

《推进教育优先发展政策与制度建设研究》

政策分析研究报告

教育部政策法规司

上海市教科院智力开发研究所

2009年2月

目 录

摘要：主要观点与结论	1
一、国家现代化与教育优先发展	1
二、教育优先发展政策的演变	7
三、教育优先发展政策的举措与成效	28
四、进一步落实教育优先发展政策的若干重要环节.....	67

《推进教育优先发展政策与制度建设研究》

政策分析研究报告

摘要：主要观点与结论

优先发展教育战略是改革开放以来我们党对教育改革、发展实践的科学总结。教育优先发展理念及其政策体系的初步确立，是探索中国特色社会主义道路过程中理论与实践上的重大创新，对于确立教育地位和实现新的发展，具有引领性和保障作用。

课题组主要通过实证的方法，对我国教育优先发展政策进行了回溯分析研究。分析研究的重点在于教育优先发展政策形成、采取行动之后的结果，即：政策的逐步完善、政策取得的成效和政策落实中的问题，从而为政策的进一步完善和取得更突出的成效提供支持，为进一步确立教育优先发展的战略地位以及更加全面地提升政策执行力提供方向与依据。

本研究报告对教育优先发展的政策分析，紧密结合国家政治、经济、社会、文化等领域的改革与发展进程，力图体现多角度、综合性、系统性，包括以下四个方面的内容：

- 国家现代化与教育优先发展；
- 教育优先发展政策的演变；
- 教育优先发展政策的举措与成效；
- 进一步落实教育优先发展政策的若干重要环节。

通过对改革开放以来尤其是近10多年来我国教育事业发展和教育投入与社会经济发展以及人力资源开发等方面的实证分析，通过理论研究和国际比较，课题组形成了以下主要观点和结论：

一、国家现代化与教育优先发展

为实现中国现代化的任务，党中央国务院顺应我国社会、政治、经济发展客观要求，确立了教育优先发展政策。

——改革开放以后，党中央国务院适时将全党和全国的工作重点转向现代化建设，确立了教育国家现代化建设中的全局性、先导性、基础性的战略地位；

——为了进一步提升国家综合实力和国际竞争力，加快创新型国家建设，党和政府进一步提出了优先发展教育、实施科教兴国和人才强国战略；

——进入新世纪后尤其是“十一五”国家确定的全面推进经济社会协调发展、关注民生、推进公平、实现科学发展的国家政策导向，又一次将教育优先发展提升到国家科学发展的高度，深化了教育优先发展的制度、体制和机制建设。目前正处于教育优先发展前所未有的战略机遇期。

二、教育优先发展政策的演变

教育优先发展政策体系的确立与完善，是我国在探索中国特色社会主义道路过程中的一项理论与实践创新的重大成果。我们党对教育优先发展战略的认识有个不断深化的过程，教育优先发展政策也有一个逐步演变的过程。

上世纪80年代：伴随中华民族一个新时期的开启，教育发展的突出战略地位得以逐步确立。将人力资源开发与教育发展规划

纳入国民经济与社会发展规划，坚持把发展教育放在突出的战略地位；大力增加财政性教育投入，鼓励多渠道增加教育投入，努力推进教育的加速发展；改变高度集中的教育计划管理体制，向地方政府和学校下放办学权力，为加快教育发展提供了制度保证；加强法律法规建设，依法重点改善薄弱环节，为加快教育发展努力开辟良好环境。

上世纪 90 年代：超前谋划新世纪教育优先发展目标，设计实施一系列重大政策与行动计划。在进一步明确教育优先发展地位的基础上，通过确定新世纪教育发展的目标和行动计划，具体化了教育优先发展的内涵；作为落实优先发展教育战略地位的根本措施，对国家财政性教育经费支出以及各级政府的投入责任提出了具体要求；深化办学与管理体制改革，鼓励发展民办教育和多种形式的社会力量办学，全面推进教育快速发展。

迈入新的世纪：党和政府优先发展教育的意志更加坚定，政策体系已经初步形成。进入新世纪，国家优先发展教育的政策体系进一步明确，“优先”的内涵更加清晰；伴随体制改革，不断加大财政投入力度的政策导向更加明确，尤其是实施新机制，为农村教育快速发展提供了重要保证；进一步完善分级的办学和管理体制，落实各级政府的办学责任，推进新时期各级教育实现跨越式发展。

三、教育优先发展政策的举措与成效

——实践与创新：中央与地方政府实施若干优先发展教育的重大政策举措。为分步、分阶段、分层次推进教育发展，即促进各级各类教育在不同时期、不同领域或特定方面加快发展，党和政府采取了一系列重大战略举措和重大工程，促进某一级教

育的快速发展，从整体上促进了教育的协调发展。如中央政府实施的“211 工程”、“985 工程”、“农村义务教育工程”、“农村中小学寄宿制工程”等；围绕落实教育优先发展政策，地方政府相继提出了本地教育发展的科学规划与目标。

——在不同发展时期，不同阶段教育相继实现了快速普及，教育优先发展成效初步显现。我国义务教育实现优先发展，普及水平已超过同等收入国家平均水平。2000 年我国基本普及了义务教育。义务教育完成率由 1997 年的 68.76% 提高到 2007 年的 89.20%。1999—2006 年这一时期的普通高校招生规模的年均增长率高于人均 GDP 的增长率。2004—2006 年连续三年，我国中等职业教育招生规模均高于 GDP 的增长率

——教育经费投入不断增长，为教育优先发展提供了重要基础。2007 年，全国教育经费总投入达到 11940.27 亿元，为 1996 年以来最大增幅。进入新世纪以来，我国教育经费均保持了两位数的增长速度，教育经费增长速度均快于我国当年国内生产总值。在各级政府的努力下，义务教育财政预算内拨款快速增长，占义务教育总投入的比例进一步提高。相对于学生规模增长，全国中等职业教育经费增长十分明显，支撑了其规模的快速发展。

——教师队伍建设取得新的进展，有利于提升教育质量，有利于提升教育优先发展的内涵。2007 年，全国各级各类学校专任教师数为 1352.1 万人，比上年增加 25.2 万人。教师队伍的发展壮大，为各级各类教育发展提供了基础支撑。义务教育师资总体配备状况有所改善，教师的学历水平不断提高。高校生师比出现下降态势，教师结构得到优化。

——教育发展差距有所缩小，成为教育优先发展的新特点。

省域内义务教育生均事业费和生均预算内事业费的县际差距呈缩小态势，且小于人均财政支出。省域内区县城乡之间学校办学条件的差距出现缩小的态势。2002-2006 年间，除部分中西部省份外，大多数省份小学、初中生均仪器设备值都有所增加。

——教育优先发展政策成效初显，为国家人才队伍建设经济社会发展作出积极贡献。1979-2007 年，普通高等教育累计毕业生达 3168 万人，年均增长 15.5%；中等职业学校累计培养毕业生 8508 万人，年均增长 8.4%。各级教育的快速发展，明显提升了我国人力资源开发水平。据初步估算，目前我国 15 岁以上人口平均受教育年限达 8.7 年左右，新增劳动力平均受教育年限达 11.5 年左右。高校不断增强科技创新与服务能力，在国家与区域创新体系中不断发挥重要作用；教育的优先发展促进了农村人口转移，推动了城乡和区域协调发展。

——在落实教育优先发展政策方面积累若干经验，为进一步深化落实提供了有益的借鉴。在党中央和各级政府的努力下，在全社会人民的积极参与下，我国在实施教育优先发展战略的进程中，在摸索教育优先发展的实践中，积累了一些经验。主要有：及时确立教育优先发展的战略地位；解放思想、深化改革，为推进我国教育事业优先发展提供强大动力；根据地区和社会经济发展差异，在不同阶段有重点地发展基础高等教育和职业教育；充分发挥各地的主动性和创造性，鼓励从各地实际出发提出具有不同特点的教育优先发展战略规划和行动框架；努力增加教育经费投入，促进教育优先发展。

四、进一步落实教育优先发展政策的若干重要环节

尽管我国教育优先发展战略及政策落实取得了显著成绩，但

在落实教育优先发展政策与经济社会协调发展的过程中，还急需解决以下几个重要环节。

——教育优先发展政策的政府主体地位仍需进一步落实。

2006 年，我国财政性教育经费占 GDP 的比例为 3.01%，财政性教育经费占 GDP 的比例仍然较低，政府努力程度仍待提高。教育转移支付制度需进一步完善，提高专项资金使用的有效性。此外，需要中央和地方共同增加投入，形成合力完成的部分重大工程，部分地方的配套经费不能很好落实。区域、城乡教育发展差异依然过大，农村教育薄弱，急需地方政府按公平原则分配教育资源。

——教育优先发展的支持和保障政策需进一步落实。急需关注教育体制改革与财税体制改革脱节，避免财权与事权的不匹配。教育在财政向上集中，而分级办学、分级管理的基础教育体制仍然继续维持而且有所强化的情况，就导致了一系列问题，如大面积拖欠教师工资、集资办学加重农民群众负担等。前一段时间的教育优先发展，重在教育规模的扩大和普及程度的提高，在教育规模已经得到较快发展后，还需要根据实际情况，及时调整教育优先发展的重点，把教育优先发展的重心转移到提升质量上来。

——教育发展的区域不平衡及城乡二元化，作为优先发展政策落实的重点，急需解决。各级教育生均经费地区差异较大，困扰教育的优先发展。2007 年，全国城镇普通小学生均公用经费支出为 970.9 元，是农村（542.3 元）的 1.8 倍，差距依然较大。普通高中生均预算内事业费地区差距仍较明显，职业教育仍面临经费不足的困难。这些问题的深层次原因在于我国教育发展的区域不平衡与城乡二元化，这个问题作为优先发展政策落实的重点，急需解决。

——教师工资收入不高，教师职业缺乏吸引力，无法为教师专业发展提供有力保障。小学与初中教师的收入与国家机关公务员的比较分析表明，我国义务教育教师的收入依然偏低。我国教师的津补贴城乡差异大，这些问题亟待解决，提高教师工资收入，加大教师职业的吸引力，为教师专业发展提供有力保障。

——亟待依靠政府引导，尽快形成教育优先发展的制度与社会环境。加强对原来由行业、企业创办的学校，与行业脱钩后关心、支持教育问题的研究探索；加快引导社会资源支持、参与教育发展的制度与法规建设；尽快形成全社会进一步关心支持教育优先发展的社会环境

《推进教育优先发展政策与制度建设研究》

政策分析研究报告

20世纪90年代以来，科技进步日新月异，知识经济方兴未艾，国际竞争日趋激烈。面对前所未有的挑战和重大的战略机遇，党和政府实施“科教兴国”和“人才强国”战略，坚持把教育摆在优先发展的战略地位，作出了攸关国家前途和民族命运的历史抉择，这是国家意志与人民意愿的集中体现。本课题从五个方面，对中国实现现代化的任务与教育优先发展、教育优先发展政策的提出与发展、实施教育优先发展政策的措施与成效、教育优先发展政策的急需解决的政策要点、进行了分析研究。

一、国家现代化与教育优先发展

教育优先发展政策作为一种系统决策，要求将教育优先发展政策的制定放在政治、经济、社会与文化环境中进行考察和解释。本部分将从党和国家工作重点的转移、实施科教兴国，加快人力资源强国、创新性国家与和谐社会建设、满足广大人民群众不断增长的新需求等方面，探讨教育优先发展政策确立的大背景。

（一）党和国家工作重点转向现代化建设，要求必须把教育摆在优先发展的战略地位

1978年，我们党召开具有重大历史意义的十一届三中全会，开启了改革开放历史新时期。改革开放是党在新的时代条件下带领人民进行的新的伟大革命，目的就是要解放和发展社会生产力，实现国家现代化，让中国人民富裕起来，振兴伟大的中华民族。

早在 1977 年“文化大革命”刚结束，邓小平就提出：“我们国家要赶上世界先进水平，从何着手呢？我想，要从科学和教育着手。”从 1978 年开始，中央就开始思考如何从战略上确立科技和教育在国家现代化进程中的地位和作用。

1978 年 12 月召开的中共十一届三中全会，作出了将党和国家的工作重点转移到现代化建设上来的战略决策，开创了建设中国特色社会主义的新局面。邓小平站在新的历史起点上，洞悉世界发展趋势，深刻认识到我国在社会主义初级阶段的基本国情，对于是继续背负沉重的人口负担，还是将之转化为人力资源的优势的问题做出了正确选择，第一次明确提出“要千方百计把教育问题解决好”，强调只有坚持教育的率先发展，才能实现中国的真正崛起。

1981 年 6 月，中共十一届六中全会据此提出要有步骤分阶段地实现现代化的目标。1982 年 9 月，党的十二大进一步提出了实现这一目标的战略部署，即到 1990 年为第一步，实现工农业总产值比 1980 年翻一番，解决人民的温饱问题。到 2000 年再翻一番，人民生活达到小康水平。为配合现代化建设“三步走”目标的实现，1983 年我党召开的十二大，提出“必须大力普及初等教育，加强中等职业教育和高等教育，发展包括干部教育、职工教育、农民教育、扫除文盲在内的城乡各级各类教育事业，培养各种专业人才，提高全民族的科学文化水平。”把教育作为实现 20 年国民经济翻两番的重要保证，第一次把教育提高到现代化建设战略重点之一的地位。1985 年，邓小平出席全国教育工作会议时指出“忽视教育的领导者，是缺乏远见的、不成熟的领导者，就领导不了现代化建设。各级领导要像抓好经济工作那样抓好教育工作。

各级党委和政府，对教育工作不仅要抓，并且要抓紧、抓好，严格要求，少讲空话，多干实事。”1987年党的十三大提出“社会主义现代化建设依靠教育，教育必须为经济建设服务”。把发展科学技术和教育事业放在首要位置，使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来，“必须坚持把发展教育事业放在突出的战略位置。”以经济建设为中心的党和国家的工作重点，要求率先发展教育，为社会主义建设培养大批人才。

1992年10月12日至18日，中国共产党第十四次全国代表大会在北京召开。江泽民作了题为《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色的社会主义事业的更大胜利》的报告，向全党、全国人民发出号召：“我们必须把教育摆在优先发展的战略地位。努力提高全民族的思想道德和科学文化水平，这是实现我国现代化的根本大计。”这是在中国共产党的执政历史上第一次明确提出要把教育摆在优先发展的战略地位。

（二）实施科教兴国、人才强国战略，党和政府更加重视以教育发展为基础的人力资源建设

上世纪九十年代，我国开始着手推动由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，推动经济增长方式由粗放型向集约型转变。1995年，中共中央《关于加速科学技术进步的决定》提出，“为大幅度提高社会生产力，增强综合国力，提高人民生活水平，确保我国现代化建设三步走战略目标的顺利实现，必须大力发展战略科学技术，加速全社会的科技进步。”“科教兴国是指全面落实科学技术是第一生产力的思想，坚持教育为本，把科技和教育摆在经济、社会发展的重要位置。”1997年，党的十五大确定了21世纪我国社会主义现代化建设的宏伟目标，明确提出：“培养同现代

化要求相适应的数以亿计高素质的劳动者和数以千万计的专门人才，发挥我国巨大人力资源的优势，关系 21 世纪社会主义事业的全局。要切实把教育摆在优先发展的战略地位”。2000 年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》提出“教育是培养人才的基础，对经济和社会发展具有先导性、全局性的作用，要适度超前发展。”

为实现党的十六大提出的全面建设小康社会宏伟目标，大力实施人才强国战略，建设宏大的高素质人才队伍，党中央、国务院作出了《关于进一步加强人才工作的决定》，把实施人才强国战略作为党和国家的一项重大而紧迫的任务，要求各级党委和政府努力开创人才工作新局面。提出要“着重培养造就大批适应改革开放和社会主义现代化建设的高层次和高技能人才，带动整个人才队伍建设。”

党的十七大要求全党必须坚定不移地高举中国特色社会主义伟大旗帜，带领人民从新的历史起点出发，抓住和用好重要战略机遇期，求真务实，锐意进取，继续全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化，完成时代赋予的崇高使命。报告提出“提高自主创新能力，建设创新型国家。这是国家发展战略的核心，是提高综合国力的关键。要坚持走中国特色自主创新道路，把增强自主创新能力贯彻到现代化建设各个方面。”胡锦涛同志 2006 年 6 月在“两院”院士大会上讲话中进一步指出：“建设创新型国家，关键在人才，尤其在创新型科技人才。”建设创新型人才队伍的第一环节是培养。培养人才离不开教育，只有教育优先发展，才能保证经过一定周期后所培养的人才，能够适应经济社会发展的需要。促进经济社会转型、实施科教兴国、人才强国、创新型国家

建设等一系列国家发展战略，科技是先导，人才是基础，而最根本的途径是要通过教育的优先发展来现实。为此，优先发展教育是建设创新型国家的保证。

(三) 促进社会发展，中央提出了全面协调可持续发展的新要求，赋予教育优先发展新的内涵和使命

中国 20 多年来经济发展和改革开放取得重大进展，目前保持着良好的发展势头，过分重视 GDP 的增长，导致公共产品供给和基本的公共服务滞后于经济的现实问题，经济连续 29 年快速增长，而财政投资公共医疗的幅度却没有实现同步相应增加，致使教育事业、公共卫生和医疗、社会保障等社会事业发展明显滞后。教育的矛盾比较突出，国家对教育的投入，改革开放 25 年来，平均占 GDP 的比例是 2%，中国以占世界 1.5% 的教育经费支撑占世界 20% 的教育人口。过去的 5 年，经济增长指标都达到甚至远远超过规划的预期，而教育发展、环境保护和其他一些社会发展指标却没有达到规划的要求，在社会保障、公共卫生和医疗方面甚至没有提出数量化的要求。经济发展和社会发展处于一手硬一手软的局面，极不利于社会事业的发展。社会事业发展滞后的矛盾日益尖锐，影响了人民群众生活质量的提高，阻滞了经济更加健康、稳定快速地发展。

针对经济快速发展中社会发展滞后的世纪状况，党的十六大以来，以胡锦涛为总书记的党中央确立了科学发展观。科学发展观进一步揭示了中国现代化发展的本质与核心是以人为本，进一步规范了中国现代化发展的内涵与要求是全面协调可持续发展，进一步明确了中国现代化发展的关键与目标是实现经济社会和人的全面发展。进一步阐明了中国现代化发展的科学方法是统筹兼

顾、全面推进。为此，科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。科学发展必须是全面协调可持续的发展。教育是民族振兴、社会和谐的基石，也是传承文明、促进繁荣的基石。在经济社会协调发展的进程中，教育具有基础性、先导性、全局性的作用，必须适当超前于社会其它行业的发展，率先实现优先发展。

(四) 加快推进以改善民生为重点的社会建设，奠定了教育优先发展的良好社会基础

改革开放 30 年来，随着我国经济发展和居民收入水平的不断提高，居民消费需求与消费结构也发生了明显变化，为我国现代化建设奠定了新的基础。国家统计局统计公报显示，2006 年，我国人均 GDP 已经超过 2000 美元。根据美国、日本、韩国等发达国家和新兴工业化国家的经验，人均 GDP 达到 2000 美元后，居民的消费能力将会大大提高，与此相应的消费结构也将发生变化。

根据消费经济学理论和居民家庭消费支出的国际比较发现：当一国人均 GDP 达到 1000 美元时，居民家庭的消费结构将发生从生存型向享受、发展型的转变；同时，消费结构的升级将促进国家经济结构和社会结构的转变；随着人均收入的提高，居民用于吃、穿的费用占总消费支出的比例明显下降，据对世界 17 个国家和地区的居民家庭消费支出统计，当一国人均 GDP 由 1000 美元上升到 3000 美元时，该国居民家庭消费中用于食品支出的比例平均下降约 8 个百分点；相应地，居民用于住、行和文化娱乐等的消费支出比例总体呈显著上升特征；国际经验还表明，人均 GDP 突破 1000 美元后的大约 10 年时间是居民消费结构急剧变化的时期。

受传统文化的影响，接受更多、更好的教育历来是广大人民

群众最强烈的渴求。新的形势下，人民群众对教育的需求将更趋于多样化、品质化、现代化，“有学上”已经不能满足人民群众的需求，“上好学”才代表未来真正的教育需求。

与此同时，人们对教育的需求已不仅限于学龄人口，而是扩大到不同年龄的成员。生活水平的提高和闲暇时间的增加，使人们对教育和文化的需求增加，这种变化要求教育在服务社会、贡献社会方面作出积极回应。教育不仅要为社会发展服务，更要为人民服务，这是“三个代表”重要思想在教育观念上的具体体现。教育为人民服务，就是为了使广大人民群众充分享有受教育的权力，从而使全民族的素质得到提高，以适应小康社会人们不断增长受教育需求。老百姓对教育的多样化需求，要求把教育摆在优先发展的战略地位，加快发展教育，扩大教育规模、提升教学水平的质量。

二、教育优先发展政策的演变

本部分主要回答教育优先发展政策是如何一步一步确立并初步形成了较为明确的政策体系的。如：改革开放 30 年来以及目前已经建立了什么样的教育发展政策、涉及教育优先发展的政策文献有哪些、以及包含哪些主要内容及特点？

（一）上世纪 80 年代：伴随改革与发展新局面的开启，教育发展的突出战略地位得以逐步确立

粉碎“四人帮”、结束文化大革命后，党和国家从拨乱反正和开创发展新局面的紧迫形势出发，把教育确定为经济发展的重点，作为全党和各级政府的工作重点，为教育优先发展政策的形成奠

定了基础。

1、坚持把发展教育放在突出的战略地位，将人力资源开发与教育发展规划纳入国民经济与社会发展规划

1978年4月，全国教育工作会议召开，邓小平提出了“关于教育事业必须同国民经济发展的要求相适应的问题”，要求“国家计委、教育部和各部门，要共同努力，使教育事业的计划成为国民经济计划的一个重要组成部分。这个计划，应该考虑各级各类学校发展的比例，特别是广大农业中学、各种中等专业学校、技工学校的比例。”1982年，邓小平在论述20年内我国发展战略的重点时强调：“搞好教育和科学工作，我看这是关键。没有人才不行，没有知识不行。”从十二大的“把教育确定为经济发展的战略重点之一”，到十三大的“必须坚持把发展教育事业放在突出的战略地位”，也可以看出，我们党对教育优先发展的战略认识在不断深化。

2、大力增加财政性教育投入，鼓励多渠道增加教育投入，努力推进教育的加速发展

1984年发布《国务院关于筹措农村学校办学经费的通知》，提出“开辟多种渠道筹措农村学校办学经费。除国家拨给的教育事业费外，乡人民政府可以征收教育事业费附加，并鼓励社会各方面和个人自愿投资在农村办学。这些经费，要实行专款专用，任何部门和单位不得挪用和平调。”此外，“乡人民政府征收教育事业费附加，对农业、乡镇企业都要征收。”

1985年中共中央《关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)进一步指出，发展教育事业不增加投资是不行的。在今后一

定期内，中央和地方政府的教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。必须认识，国家对教育的投资毕竟要受经济发展水平的制约，当前办学经费困难和教师待遇较低的状况只能逐步改善。因此，现在的问题就是如何在有限的财力物力条件下，把教育搞上去，满足社会主义现代化建设的迫切需要。这就要求我们通过改革来更好地调动各级政府、广大师生员工和社会各方面的积极性，团结一致，同心同德，多想办法，发挥各方面的潜力，使教育事业一年比一年更好地向前发展。

《决定》进一步提出，“为了保证地方发展基础教育事业，除了国家拨款以外，地方机动财力中应有适当比例用于教育，乡财政收入应主要用于教育。”《决定》还要求，“地方可以征收教育费附加，此项收入首先用于改善基础教育的教学设施，不得挪作他用。”“地方要鼓励和指导国营企业、社会团体和个人办学，并在自愿的基础上，鼓励单位、集体和个人捐资助学，但不得强迫摊派。同时严格控制各方面面向学校征收费用，减轻学校的经济负担。”

为贯彻落实《决定》，加快发展地方教育事业，扩大地方教育经费的资金来源，1986年颁布《国务院关于发布〈征收教育费附加的暂行规定〉的通知》，规定，“凡缴纳产品税、增值税、营业税的单位和个人，除按照《国务院关于筹措农村学校办学经费的通知》的规定，缴纳农村教育事业费附加的单位外，都应当依照本规定缴纳教育费附加。”“教育费附加，以各单位和个人实际缴纳的产品税、增值税、营业税的税额为计征依据，教育费附加率为1%，分别与产品税、增值税、营业税同时缴纳。”文件还对教育费附加的用途做了规定，要求“地方征收的教育费附加，按专项

资金管理，由教育部门统筹安排，提出分配方案，商同级财政部门同意后，用于改善中小学教学设施和办学条件，不得用于职工福利和发放奖金。”

3、改变高度集中的教育计划管理体制，向地方政府和学校下放办学权力，为加快教育发展提供了制度保证

为加快发展教育，发挥中央和地方两个积极性，适当向地方政府和学校下放办学权力。《决定》指出，“在教育事业管理权限的划分上，政府有关部门对学校主要是对高等学校统得过死，使学校缺乏应有的活力；而政府应该加以管理的事情，又没有很好地管起来。”为此迫切需要向地方政府和学校下放办学权力。

基础教育：管理权交给地方，激活各地加快发展义务教育的动力。新中国成立以后，基础教育事业有了很大发展。但直到改革开放以前，中国虽曾提出过发展意义上的“普及教育”的概念，但没有使用法律意义上的“义务教育”概念。1985年《决定》提出“实行九年制义务教育”。并指出，应“把发展基础教育的责任交给地方，有步骤地实行九年制义务教育。实行九年制义务教育，实行基础教育由地方负责、分级管理的原则，是发展我国教育事业、改革我国教育体制的基础一环。”又进一步指出，“基础教育管理权属于地方。除大政方针和宏观规划由中央决定外，具体政策、制度、计划的制定和实施，以及对学校的领导、管理和检查，责任和权力都交给地方。省、市(地)、县、乡分级管理的职责如何划分，由省、自治区、直辖市决定。”这种在基础教育实行地方负责、分级管理的体制，改变了中央过于集权的体制，极大地调动了地方政府和人民群众（主要是农民）的办学积极性，促进和加快了各地基础教育特别是义务教育的发展进程，为在当时艰难

的条件下实现“两基”目标提供了体制保障和社会支持。在 1989 年《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中又提出，“继续完善基础教育主要由地方负责、分级管理的体制。根据各地实际，加大县级人民政府对教育经费、教师管理和校长任免等方面的统筹权。”

高等教育：扩大高校办学自主权，为各地加快高教发展、实现机制创新提供了重要基础。《决定》指出，“我国高等教育发展的战略目标是：到本世纪末，建成科类齐全，层次、比例合理的体系，总规模达到与我国经济实力相当的水平；高级专门人才的培养基本上立足于国内；能为自主地进行科学技术开发和解决社会主义现代化建设中重大理论问题和实际问题作出较大贡献。”为了实现这个目标，当前高等教育体制改革的关键，就是“改变政府对高等学校统得过多的管理体制，在国家统一的教育方针和计划的指导下，扩大高等学校的办学自主权，加强高等学校同生产、科研和社会其他各方面的联系，使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力”。《决定》进一步指出，“要扩大高等学校的办学自主权。在执行国家的政策、法令、计划的前提下，高等学校有权在计划外接受委托培养学生和招收自费生……等等。对不同的高等学校，国家还可以根据情况，赋予其他的权力。”

职业教育：地方政府加强统筹，明确了大力发展战略性新兴产业的方向。1978 年，根据邓小平的指示，教育部立即就中等教育结构问题开展了调查研究，并会同国家劳动总局向国务院上报了《关于中等教育结构改革报告》。1980 年 10 月 7 日，国务院批转了该报告，这是新时期职业教育发展的先声。1985 年 5 月 27 日，

《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布，明确提出要“调整中等教育结构，大力发展战略性职业教育。”1986年，改革开放后第一次全国职业教育工作会议的召开，进一步推动了职业教育的发展。1987年1月，国务院办公厅转发了《关于全国职业技术教育工作会议情况的报告》，对“七五”期间全国职业教育发展提出了明确的任务和重要举措。在1989年《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中提出，“地方各级人民政府要加强对职业教育和成人教育的统筹。学历教育由教育行政部门负责管理。”

4、加强法律法规建设，依法重点改善薄弱环节，为加快发展努力开辟良好环境

针对教育发展中的重要环节，自上世纪80年代以来，制定和出台了大批促进教育实现快速发展的相关政策和法规。1985年设立教师节、1985年出台《国务院工资制度改革小组、劳动人事部关于高等学校、中等专业学校、中小学教职工工资制度改革问题的通知》，提出建立符合教育特点的工资制度和正常的工资增长机制，切实保证教师的工资水平随国民收入的增长逐步提高，并实行教龄津贴。

这一时期出台的教育行政法规还有，《中华人民共和国学位条例》、《幼儿园管理条例》、《高等教育自学考试暂行条例》、《扫除文盲工作条例》、《普通高等学校设置暂行条例》、《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等。

（二）上世纪90年代：从国家现代化建设全局出发，设计了一系列推进教育优先发展的目标与计划

在改革发展中，党和政府将优先发展教育上升为事关现代化建设全局和国家、民族前途命运的高度，明确提出要优先发展教育的要求，并作为国家意志，将优先发展的思想逐步转变为具体的政策和举措。

1、确定新世纪教育发展的目标，教育优先发展的内涵具体化

1993年的《中国教育改革和发展纲要》提出：“必须把教育摆在优先发展的战略地位”。1994年召开改革开放后第二次全国教育工作会议，江泽民在会上做了重要讲话。他站在我国社会主义现代化建设的全局和国家、民族前途命运的高度，强调实现现代化的根本大计就是把经济建设转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来，真正把教育摆在优先发展的战略地位，努力提高全民族的思想道德水平和科学文化水平。在这次会议上，一些省、自治区、直辖市以及国家教委的代表就如何落实教育优先发展战略地位、加强“两基”、大力发展职业教育和成人教育、推进高等教育体制改革、加强和改进德育工作以及深化农村、城市和企业的教育综合改革等方面的问题交流了经验。

1995年，江泽民在全国科技大会上的讲话中首次正式提出要“实施科教兴国战略”。他指出：“科教兴国，是指全面落实科学技术是第一生产力的思想，坚持教育为本，把科技和教育摆在经济、社会发展的重要位置，增强国家的科技实力及向现实生产力转化的能力，提高全民族的科技文化素质”。1995年《教育法》作出规定，“教育是社会主义现代化建设的基础，国家保障教育事业优先发展。”

1998年，经中央批准，国家科技教育领导小组成立，以推动科教兴国战略的实施。1998年《面向21世纪教育振兴行动计划》，

提出教育发展目标：到 2000 年，全国基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲，大力推进素质教育；完善职业教育培训和继续教育制度，城乡新增劳动力和在职人员能够普遍接受各种层次和形式的教育与培训；积极稳步发展高等教育，高等教育入学率达到 11% 左右；瞄准国家创新体系的目标，培养造就一批高水平的具有创新能力的人才；加强科学研究并使高校高新技术产业为培育经济新的增长点作贡献；深化改革，建立起教育新体制的基本框架，主动适应经济社会发展；到 2010 年，在全面实现“两基”目标的基础上，城市和经济发达地区有步骤地普及高中阶段教育，全国人口受教育年限达到发展中国家先进水平；高等教育规模有较大扩展，入学率接近 15%，若干所高校和一批重点学科进入或接近世界一流水平；基本建立起终身学习体系，为国家知识创新体系以及现代化建设提供充足的人才支持和知识贡献。

1999 年，江泽民在第三次全国教育工作会议上的讲话中指出：“教育是知识创新、传播和应用的主要基地，也是培育创新精神和创新人才的摇篮”，“各级党委和政府，要将教育纳入战略发展重点和现代化建设的整体布局之中，切实把教育作为先导性、全局性、基础性的工作，摆到优先发展的战略重点地位。” 1999 年颁布《中共中央国务院关于深化教育改革，全面推进素质教育的决定》，明确提出“要求各级党委和人民政府切实落实教育优先发展的战略地位。”

2、对国家财政性教育经费支出以及各级政府的投入责任提出具体要求

发展教育是政府最重要的公共职责，保障政府教育投入是落实教育优先发展、实施科教兴国战略的根本措施。1993 年的《中

国教育改革和发展纲要》指出，目前教育经费相当紧缺，不仅不能适应加快改革开放和现代化建设对人才的需求，而且也难以满足现有教育事业发展的基本需要。为此提出增加教育投资是落实教育战略地位的根本措施，各级政府、社会各方面和个人都要努力增加对教育的投入，确保教育事业优先发展。要逐步建立以国家财政拨款为主，辅之以征收用于教育的税费、收取非义务教育阶段学生学杂费、校办产业收入、社会捐资集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费的体制。通过立法，保证教育经费的稳定来源和增长。筹措教育经费的主要措施之一，就是逐步提高国家财政性教育经费支出¹占国民生产总值的比例，本世纪末达到百分之四，达到发展中国家八十年代的平均水平。计划、财政、税务等部门要制定相应的政策措施，认真加以落实。

1996 年的《全国教育事业“九五”计划和 2010 年发展规划》提出，保证教育投入，提高投资效益。为了适应教育发展需要，在本世纪末要使财政性教育支出达到国民总产值的 4%，到 2010 年进一步提高，达到一般中等发达国家水平。这是实现教育发展目标的基本条件。各级政府要从实施科教兴国战略目标出发，制定筹措教育经费的条件或办法，进一步增加教育投入，确保各级政府财政预算中的教育拨款高于财政经常性收入的增长，使在校生生均教育经费和生均公用经费逐步增长。进一步发展和完善以各级政府财政拨款为主，辅之以征收教育税费、收取非义务教育阶段学杂费、发展校办产业、鼓励社会捐资、集资和设立教育基金等多渠道筹措教育经费体制，使教育经费投入有较大增加。改革教育拨款办法，优化资源配置，使教育经费投向与教育发展战略

¹包括各级财政对教育的拨款，城乡教育费附加，企业用于举办中小学的经费，校办产业减免税部分。

略的取向相一致，避免结构性浪费。要发扬艰苦奋斗、勤俭办学精神，建立健全财务制度，加强财务审计和监督，切实把教育经费管好用好。

1998 年的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》提出，落实科教兴国战略，必须转变把教育投资作为消费性投资的观念，要切实把发展教育作为基础设施建设，作为基础性投资，千方百计增加教育投入。各级财政要认真落实已出台的筹措教育经费的各项法律规定和政策，特别是要保证做到《教育法》规定的教育经费的“三个增长²”。要按照《教育法》和《中国教育改革和发展纲要》的规定，逐步提高国家财政性教育经费占国民生产总值的比例，努力实现 4% 的目标。同时逐步提高中央本级和省级财政支出中教育经费支出所占的比例。自 1998 年起，中央本级财政按同口径每年提高 1 个百分点，2000 年，将此比例提高 3 个百分点。各省、自治区、直辖市财政支出中教育经费所占的比例，也应根据各地实际每年提高 1-2 个百分点。

认真贯彻《国务院办公厅转发财政部关于进一步做好教育科技经费预算安排和确保教师工资按时发放通知的通知》（国办发〔1998〕23 号）的精神，从 1998 年起，各级财政每年超收部分和财政预算外收入，应按不低于年初确定的教育经费占财政支出的比例用于教育。

1999 年的《中共中央国务院关于深化教育改革，全面推进素质教育的决定》提出，要“努力采取有效措施，切实加大教育投入，逐步实现国家财政性教育经费支出占国民生产总值 4% 的目标。各级人民政府必须按照《中华人民共和国教育法》的规定，确保

²三个增长是指各级政府教育财政拨款的增长要高于同级财政经常性收入的增长，在校学生人均教育经费逐步增长，教师工资和学生人均公用经费逐步增长。

教育经费有较大增长。中央决定，自 1998 年起至 2002 年的 5 年中，提高中央本级财政支出中教育经费所占的比例，每年提高 1 个百分点。各省、自治区、直辖市人民政府也要根据本地实际，增加本级财政中教育经费的支出。要进一步依法加强城乡教育费附加的征收和管理，农村教育费附加实行乡征、县管、乡用，确保完全用于教育。”

为优先发展教育，建设人力资源强国。十七大报告，“坚持教育公益性质，加大财政对教育投入，规范教育收费，扶持贫困地区、民族地区教育，健全学生资助制度，保障经济困难家庭、进城务工人员子女平等接受义务教育。”

3、深化办学与管理体制改革，开创政府和社会共同推进教育优先发展的新局面

基础教育：以地方政府办学为主，明确地方政府推进基础教育发展的责任。1993 年的《中国教育改革和发展纲要》提出“在现阶段，基础教育应以地方政府办学为主”。深化中等以下教育体制改革，继续完善分级办学、分级管理的体制。中等及中等以下教育，由地方政府在中央大政方针的指导下，实行统筹和管理。国家颁发基本学制、课程设置和课程标准、学校人员编制标准、教师资格和教职工基本工资标准等规定，省、自治区、直辖市政府有权确定本地区的学制、年度招生规模，确定教学计划，选用教材和审定省编教材，确定教师职务限额和工资水平等。省以下各级政府的权限，由省、自治区、直辖市政府确定。县、乡两级政府要把教育纳入当地经济、社会发展的整体规划，分级统筹管理基础教育、职业技术教育、成人教育、统筹规划经济、科技、教育的发展，促进“燎原计划”与“星火计划”、“丰收计划”的

有机结合，落实科教兴农战略。

中等及中等以下各类学校实行校长负责制。校长要全面贯彻国家的教育方针和政策，依靠教职员办好学校。支持和鼓励中小学同附近的企业事业单位、街道或村民委员会建立社区教育组织，吸引社会各界支持学校建设，参与学校管理，优化育人环境，探索出符合中小学特点的教育与社会结合的形式。

高等教育：两级政府办学为主、社会各界参与办学的新格局，为高等教育加快发展提供动力。发端于 20 世纪 90 年代的中国高等教育管理体制改革，主要是为解决三个问题：第一是条块关系问题，第二是中央与地方关系问题，第三是政府与学校关系问题。从过程上讲，大致经历了三个阶段：第一阶段从 1985 年《关于教育体制改革的决定》颁布到 1992 年，是酝酿思路，初步探索的阶段；第二阶段从 1993 年到 1997 年，是进一步探索并总结政策经验的阶段；第三个阶段是从 1997 年党的十五大之后，特别是高等教育管理体制改革的扬州会议开过以后，是加大力度、改革全面推进的阶段。从 1998 年到 2000 年，以国务院机构改革为契机，高等教育管理体制改革在三年内取得了全面性突破发展，基本形成了适应时代需要的新型高等教育管理体制。³

1993 年的《中国教育改革和发展纲要》提出，“高等教育要逐步形成以中央、省（自治区、直辖市）两级政府办学为主、社会各界参与办学的新格局。”深化高等教育体制改革。进行高等教育体制改革，主要是解决政府与高等学校、中央与地方、国家教委与中央各业务部门之间的关系，逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制。在政府与学校的关系上，要按照政事分开

³ 改革开放 30 年中国教育改革与发展课题组. 教育大国的崛起[M]. 北京：教育科学出版社，2008：89.

的原则，通过立法明确高等学校的权利和义务，使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。在中央与地方的关系上，进一步确立中央与省(自治区、直辖市)分级管理、分级负责的教育管理体制。中央直接管理一部分关系国家经济、社会发展全局并在高等教育中起示范作用的骨干学校和少数行业性强、地方不便管理的学校。在中央大政方针和宏观规划指导下，对地方举办的高等教育的领导和管理，责任和权力都交给省(自治区、直辖市)。在国家教委与中央业务部门的关系上，国家教委负责统筹规划、政策指导、组织协调、监督检查、提供服务。中央业务部门要加强对本行业的人才预测和规划，协助国家教委指导本行业的人才培养工作。

1994 年、1995 年和 1996 年国务院办公厅分别召开了三次高教管理体制改革座谈会，在改革实践的基础上认真总结了以往的经验，明确了改革思路。1998 年，高教管理体制改革经验交流会召开，提出了“共建、调整、合作、合并”的八字方针。之后，在中央政府领导下，以 1998 年国务院机构调整为契机，教育部、财政部、国家计委等有关部委在各地的配合下，对国务院部门(单位)所属院校集中进行了三次大的调整，在一定程度上解决了部门办学的体制问题。⁴

1998 年政府机构改革之际，国务院作出《关于调整撤并部门所属学校管理体制的决定》，首先对撤销的国务院 9 个部委所属的 93 所普通高校、72 所成人高校以及许多中专和技校的管理体制进行了调整，其中的 81 所普通高校实行中央与地方共建，以地方管理为主。二是在 1999 年初，又对 5 个军工总公司所属的 25 所

⁴ 改革开放 30 年中国教育改革与发展课题组. 教育大国的崛起[M]. 北京：教育科学出版社，2008：89.

普通高校，34所成人高校以及几百所中专和绩效的管理体制做了调整和改革。三是随后在总结经验的基础上，国务院又作出《关于进一步调整国务院部门（单位）所属学校管理体制和布局结构的决定》，对国务院机构改革后的50个部委和单位所属高校的管理体制及布局结构进行了调整和改革。此外，在教育部受国务院委托管理的72所高校中，已经有34所与地方实行了共建。

这样，形成了中央和地方政府两级管理、分工负责，在国家政策指导下以省级政府统筹为主的新体制，扩大了省级政府统筹权，扩大了高等学校的办学自主权。与此同时，高校毕业生招生和就业制度的改革已经取得历史性突破，改变全部按国家统一计划招生的体制，实行国家任务计划和调节性计划相结合。打破了过去“包分配”和“包当干部”的传统模式，经过供需见面、双向选择、自主择业等阶段，初步建立了“市场导向、政府调控、学校推荐，学生与用人单位双向选择”的新机制。

民办教育：加速发展，建立起以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制。自20世纪90年代以来，中国民办教育进入了一个加速发展的新时期。1993年中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》，明确提出要“改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制”，同时指出国家对社会力量办学，采取“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的基本方针。“国家欢迎港、澳、台同胞、海外侨胞和外国友好人士捐资助学。在国家有关法律和法规的范围内进行国际合作办学。举办具有颁发国家承认的学历文凭资格的各类学校，应按国家有关规定办理审批手续。”1997年《社会力量办学条例》指出，“社会力量办学事业是社会主义教育事业的组成部分。各级

人民政府应当加强对社会力量办学工作的领导，将社会力量办学事业纳入国民经济和社会发展规划。”

1999年初，国务院批转教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》，提出“今后3—5年，基本形成以政府办学为主体，社会各界共同参与、公办学校和民办学校共同发展的办学体制。”1999年，中国召开改革开放以来第三次全国教育工作会议，会议出台的《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出，要“进一步解放思想、转变观念，积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学，满足人民群众日益增长的教育需求，形成以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的格局。凡符合国家有关法律法规的办学形式，均可大胆试验。在发展民办教育方面迈出更大的步伐。”从此，中国民办教育进入加速发展的时期。

围绕教育的规范发展和加快发展，这一时期出台大量的法律法规。如《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国职业教育法》、《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国教师法》。同期出台的教育行政法规有：《教师资格条例》、《教学成果奖励条例》、《中华人民共和国义务教育法实施细则》、《学校卫生工作条例》、《学校体育工作条例》等。这些政策法规为这一时期的教育优先发展提供了重要保障。

（三）迈入新世纪：党和政府优先发展教育的战略得以贯彻，政策体系初步形成

改革开放以来，在党中央和国务院的直接推动下，优先发展教育的战略思想和认识广为各界接受，尤其是进入新的世纪，优先发展教育的政策体系更为完善，内涵更为清晰，涉及各级教育管理、发展的政策取向已通过法规的形式确定下来，为推动和实

现我国教育优先发展提供了重要保障。

1、进一步明确国家优先发展教育的政策体系，政策的内涵更加清晰

2002年，党的十六大报告指出：“教育是发展科学技术和培养人才的基础，在现代化建设中具有先导型全局性作用，必须摆在优先发展的战略地位。”并提出“形成比较完善的现代国民教育体系……形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全面发展。”

2007年8月31日，胡锦涛在全国优秀教师座谈会上讲话时指出“全面实施科教兴国战略和人才强国战略，继续坚持好、落实好把教育摆在优先发展的战略地位的方针。”“以更大的决心、更多的财力支持教育事业，经济社会发展规划要优先安排教育发展，财政资金要优先保障教育投入，公共资源要优先满足教育和人力资源开发需要”。在这里胡锦涛首次提出了“三个优先”的重要思想，这是对教育优先发展战略思想的提升，也是对落实教育优先发展战略提出的重要措施。“三个优先”体现了党的新一代领导集体对教育优先发展的高度重视和对教育优先发展战略思想的继承和发展，充分体现了中国政府把教育摆在优先发展的战略地位的持之以恒的决心。

2007年10月15日，胡锦涛在十七大的报告中提出：“优先发展教育，建设人力资源强国”。这是中国新一代领导集体站在历史和时代的战略高度，审时度势，全面继承中国第二代、第三代领导集体一贯倡导的优先发展教育和科教兴国战略思想，对中国未来发展作出的重大战略部署。报告还指出“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础。要全面贯彻党的教育方针，

坚持育人为本、德育为先，实施素质教育，提高教育现代化水平，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人，办好人民满意的教育。”这是对教育优先发展内涵的进一步扩展与提升，对于教育的科学发展提出了新的要求。

2、明确体制改革与加大财政投入力度的政策导向，实施农村义务教育新机制

2001年国务院《关于基础教育改革与发展的决定》指出，“中央和省级人民政府要通过转移支付，加大对贫困地区和少数民族地区义务教育的扶持力度。省级和地（市）级人民政府要加强教育统筹规划，搞好组织协调，在安排对下级转移支付资金时要保证农村义务教育发展的需要。”报告还对教师工资的发放作出详细的规定，指出，要“确保农村中小学教师工资发放是地方各级人民政府的责任。省级人民政府要统筹制定农村义务教育发展和中小学布局调整的规划，严格实行教师资格制度，逐县核定教师编制和工资总额，对财力不足、发放教师工资确有困难的县，要通过调整财政体制和增加转移支付的办法解决农村中小学教师工资发放问题。县级人民政府要强化对教师工资的管理，从2001年起，将农村中小学教师工资的管理上收到县，为此，原乡（镇）财政收入中用于农村中小学教职工工资发放的部分要相应划拨上交到县级财政，并按规定设立“工资资金专户”。财政安排的教师工资性支出，由财政部门根据核定的编制和中央统一规定的工资项目及标准，通过银行直接拨入教师在银行开设的个人帐户中。在此基础上，为支持国家扶贫开发工作重点县等中西部困难地区建立农村中小学教师工资保障机制，中央财政将给予适当补助。”《关于基础教育改革与发展的决定》还指出，“实行农村税费改革试点

的地区，要把农村税费改革与促进农村义务教育健康发展结合起来，对因税费改革而减少的教育经费，有关地方人民政府应在改革后的财政预算和上级转移支付资金中优先安排，确保当地农村义务教育投入不低于农村税费改革前的水平。”

2004年，《2003-2007年教育振兴行动计划》指出，建立与公共财政体制相适应的教育财政制度，保证经费持续稳定增长。教育是政府一项最重要的工作，教育投入是公共财政体制的重要内容，必须强化各级政府对教育投入的责任，以更大的精力、更多的财力发展教育。各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。义务教育经费由政府承担，适当收取少量杂费；非义务教育的办学经费，以政府为主渠道，由政府、受教育者和社会共同分担。逐步形成与社会主义市场经济体制相适应的、满足公共教育需求的、稳定和可持续增长的教育投入机制。

新世纪以来，国务院决定在安徽省开展农村税费改革试点，探索建立规范的农村税费制度和从根本上减轻农民负担的办法，从而揭开了农村税费改革的序幕。农村税费改革带来了农村经济形势的新变化，决定了再不能延续主要依靠农民负担农村义务教育经费的原有制度安排。国家财政体制调整，中央与地方财政收支结构的变化，县以下政府在无力承担农村义务教育经费主要责任的情况下，新的农村义务教育投资体制改革已经迫在眉睫了。新的基础教育经费体制强调教育投入的分级负担，明确了各级政府发展义务教育的财政责任。2005年11月28日，温家宝在联合国教科文组织第五届全民教育高层会议上的致辞中向世界庄严宣

布：“教育公平是全民教育的灵魂，从明年开始，中国将用两年时间在农村全面免除义务教育阶段的学杂费”。2005年12月24日《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，对农村义务教育经费保障机制作出了明确规定和重大调整。提出，按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则，逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。中央重点支持中西部地区，适当兼顾东部部分困难地区。

在2006年春节前后，中国西部农村的学龄儿童都得到了一张类似于新年贺卡的卡片，拿着它上学可以不再交学费、杂费和书本费，这是中国政府送给西部广大地区的农村孩子最好的新年礼物。2006年，西部地区农村义务教育阶段中小学生全部免除学杂费；2007年全国农村义务教育阶段学生全面免除学杂费，对部分贫困的山区和少数民族地区，政府还免费提供了相应的取暖、住宿、饮食等方面的条件。按规定，免学杂费资金由中央和地方按比例分担，西部地区为8:2，中部地区为6:4，东部地区除直辖市外，按照财力状况分省确定，并要求提高农村义务教育阶段中小学公用经费保障的水平。此外，国家还对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费，建立农村义务教育阶段中小学校舍维修改造的长效机制，巩固和完善农村中小学教师工资保障机制，对旧有体制进行了一系列深入的调整和改造。

2006年，《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中又提出：“保证财政性教育经费增长幅度明显高于财政经常性收入增长幅度，逐步使财政性教育经费占国内生产总值的

比例达到 4%”。

3、进一步完善分级的办学和管理体制，落实各级政府的办学责任

提出在全国“初步实现教育现代化”的发展规划目标。《基础教育改革与发展的决定》、《全国教育事业第十个五年计划》、《教育发展“十一五”规划》、《2003-2007 年教育振兴行动计划》。

基础教育：实行义务教育政府办，激活了地方政府的积极性和责任感。适应农村税费改革需要，为了更好地促进中国基础教育发展，2001 年，国务院召开全国基础教育工作会议，对农村义务教育管理体制进行了重大改革，明确了农村义务教育“实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”，并要求中央和各级政府要加大财政转移支付力度。“以县为主”的管理体制从总体上促进了中国农村义务教育的发展。2001 年发布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出，进一步完善农村义务教育管理体制。实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制。中央和省级人民政府要通过转移支付，加大对贫困地区和少数民族地区义务教育的扶持力度。省级和地（市）级人民政府要加强教育统筹规划，搞好组织协调，在安排对下级转移支付资金时要保证农村义务教育发展的需要。县级人民政府对本地农村义务教育负有主要责任，要抓好中小学的规划、布局调整、建设和管理，统一发放教职工工资，负责中小学校长、教师的管理，指导学校教育教学工作。乡（镇）人民政府要承担相应的农村义务教育的办学责任，根据国家规定筹措教育经费，改善办学条件，提高教师待遇。继续发挥村民自治组织在实施义务教育中的作用。乡（镇）、村都有维护学校的治安和安

全、动员适龄儿童入学等责任。

2004 年颁布的《2003-2007 年教育振兴行动计划》进一步指出，落实“以县为主”的农村义务教育管理体制，加大投入，完善保障机制。进一步落实“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的农村义务教育管理体制。建立和完善农村中小学投入保障机制，确保农村中小学教职工工资按时足额发放，确保农村中小学校舍的维护、改造和建设，确保维持学校正常运转的基本支出需要。

职业教育：推进宏观管理体制改革，努力理顺政府职业教育管理职能分工，提高职业教育公共管理效能。2000 年，国务院办公厅转发教育部门《关于调整国务院部门（单位）所属学校管理体制和布局结构实施意见的通知》规定：由部门（单位）下属企事业单位举办的成人高等学校、中等专业学校和技工学校，其人、财物和基本建设继续由举办单位负责和管理，其教育业务按属地原则归口地方教育部门管理。

2002 年《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》提出，要推进职业教育管理体制改革，建立并逐步完善在国务院领导下，分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与的职业教育管理体制，并明确规定：“发展职业教育的主要责任在地方。县级以上地方各级人民政府要加强对本行政区域内职业教育工作的领导和统筹协调，结合当地经济建设和社会发展实际，制定促进职业教育发展的政策和措施，研究解决工作中的实际问题。”

2004 年，经国务院同意，教育部等七部门建立了“职业教育工作部际协调会议”制度，加强对职业教育工作的统筹、协调和管理，共同研究推进职业教育的改革与发展。

2006年11月16日，温家宝在中南海主持召开职业教育工作座谈会时指出：“要理顺职业教育的管理体制。现在还是分散的，这种分散的体制不利于职业教育的发展。”

民办教育发展政策得到了进一步的加强。2002年九届全国人大常委会第三十一次会议经过长期和激烈的争论，正式通过《中华人民共和国民办教育促进法》，中国发展民办教育和办学体制改革的有关政策进一步明确和法制化。依据《中华人民共和国民办教育促进法》，国家将民办教育定位为“社会主义教育事业的组成部分”，规定“民办学校与公办学校具有同等的法律地位”，“国家保障民办学校举办者、校长、教职工和受教育者的合法权益”。还规定了民办教育的公益性事业属性与“合理汇报”应该得到承认，为其社会地位的确立和可持续发展提供了法律依据。2004年，国务院颁布了《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》，标志着民办教育法律法规体系已经初步建立，掀开了民办教育历史上崭新的一页。在法律规范和政策指导下，中国的民办教育得到了持续发展。

三、教育优先发展政策的举措与成效

为分步、分阶段、分层次推进教育发展，即促进各级各类教育在不同时期、不同领域或特定方面加快发展，党和政府采取了一系列重大战略举措和重大工程，通过促进某一级教育的快速发展，从整体上促进了整个教育的协调发展。

（一）实践与创新：中央与地方政府实施系列教育优先发展的重大政策举措

近十多年来，国家在高等教育、职业教育中实施“211工程”、“985工程”、“职业院校制造业和现代服务业技能型紧缺人才培养培训工程”，形成了一些新的发展点；在义务教育阶段实施了“农村义务教育工程”、“农村中小学寄宿制工程”、“现代远程教育工程”、“义务教育保证新机制”等工程，通过解决落后地区农村教育发展中的突出问题，通过加强薄弱学校改造和资助困难人群，缩小了区域、城乡、学校、人群之间的教育差距，从整体上保障和推动了教育的优先发展和科学发展。

1、国家实施一系列教育工程，重点支持落后地区和农村义务教育加快发展

为促进义务教育均衡发展和提高整体发展水平，中央政府不断加大投入力度，实施若干重大专项，重点解决制约义务教育整体发展的贫困地区农村教育问题与困难。世纪之交以来，中央政府相继推动实施“国家贫困地区义务教育工程”、“农村中小学危房改造工程”、“中小学调整布局工程”、“西部地区‘两基’攻坚计划”、“农村寄宿制学校建设工程”、“农村中小学现代化远程教育工程”、“义务教育保障新机制”、“农村特岗教师计划”、“师范生免费教育试点”等国家项目，为加快中、西部地区农村教育发展提供了重要支撑和保障，有力缩小了区域、城乡、学校以及人群之间的差距，让所有人分享教育发展成果。

“农村中小学寄宿制工程”等一批工程的实施，建设改善了贫困山区、交通不便地区义务教育的办学条件和学生学习环境。到2007年，7651所“寄宿制工程”批复学校全部竣工验收并交付使用，为西部地区新增的207.3万寄宿生提供了基本住宿条件。

“农村中小学现代化远程教育工程”的实施，使农村学校的

教育信息化环境得到明显改善。到 2007 年，中西部（含海南和河北）农村中小学拥有光盘播放设备 440142 套、卫星接收设备 264905 套、计算机教室 40858 套。通过这些设备设施，优质教育资源输送到了中西部 36 万所农村中小学校，让亿万农村学生能够与城市学生同在蓝天下，共享优质资源，有效缓解了边远地区农村教育教学资源匮乏、师资短缺问题，并通过教育信息化带动了农村教育的现代化。

国家实施农村义务教育经费保障机制改革，广泛落实“两免一补”政策，真正惠及亿万人民群众和数以千万的农村中小学学生，绝大部分学校除了代收课本费和住宿生住宿费外，做到了“零收费”，切实减轻了农民负担。据初步测算，西部地区仅免杂费一项，平均每个小学生年减负 140 元、初中生年减负 180 元；同时享受免费教科书的家庭经济困难学生，小学生平均年减负 210 元、初中生 320 元；既享受免费教科书又享受生活费补助的寄宿生，小学生平均年减负达 510 元，初中生达 620 元。

2007 年，西部地区各省区“两基”攻坚目标如期实现，西部 12 省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团 410 个“两基”攻坚县（市、区、团场）中，有 368 个胜利实现“两基”目标，并已通过国家教育督导团的审查验收，剩下的 42 个县也已达到了“普六”标准。“两基”攻坚计划显著改善了西部农村地区学校和教育的面貌，推动西部地区农村教育跨上新的台阶，促进了西部地区乃至全国义务教育的均衡发展，并对西部大开发以及和谐社会建设产生重大而深远的影响，体现了教育优先发展在农村发展变化中的引领和辐射作用。

2、实施国家技能型人才培养培训等综合性工程计划

为了加快培养国家现代服务业、先进制造业发展继续的进行人才，用人力资源开发引领产业结构优化升级，为产业发展提供更多的人才储备，体现教育优先发展的战略性作用。2003年，国家教育部、劳动保障部、国防科工委、信息产业部、交通部、卫生部等七部委为实现党的十六大提出的全面建设小康社会的奋斗目标，落实国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定，促进职业教育更好地适应社会主义现代化建设对生产、服务第一线技能型人才的需要，缓解劳动力市场上制造业和现代服务业技能型人才紧缺状况，联合实施“职业院校制造业和现代服务业技能型紧缺人才培养培训工程”。

围绕数控技术应用、计算机应用与软件技术、汽车运用与维修、护理等四个专业领域的人才培养，全国选择确定500多所职业院校作为技能型紧缺人才示范性培养培训基地（其中高职院校250多所，中等职业学校340多所）；建立校企合作进行人才培养的新模式，有效加强相关职业院校与各地推荐的1400多个企事业单位的合作，不断加强基地建设，扩大基地培养培训能力。2003~2007年相关专业领域共输送毕业生100万人，在相关专业领域共提供短期技能提高培训300万人次，缓解劳动力市场上技能型人才的紧缺状况；发挥技能型紧缺人才培养培训基地在探索新的培养培训模式、优化教学与训练过程等方面的示范作用，提高职业教育对社会和企业需求的反应能力，促进整个职业教育事业的改革与发展。

“十一五”期间，为加快发展职业教育，提高劳动者素质，努力使城乡劳动力人人有知识、个个有技能。中央投入100亿元加强职业教育基础能力建设；实施县级职教中心建设计划，重点

扶持建设 1000 个县级职教中心；实施示范性高水平职业院校建设计划，重点建设 1000 所示范性中等职业学校和 100 所示范性高等职业院校；实施职业院校教师素质提高计划，支持师资培训工作，建立教师社会实践制度，加强“双师型”教师队伍建设。

国家采取的一系列职业教育发展重大举措，推动了近年来全国中等职业教育快速发展，培养的数以千万计的各类技能型人才，为我国从制造业大国逐步转向制造业强国提供了大批从业人员，同时也积蓄了丰富的人才储备，为持续引领和支撑我国的制造业发展做出了积极贡献。

3、实施高水平大学建设等一批重大工程，为建设高等教育强国奠定基础

在高等教育布局结构调整和高等教育规模大发展中，为了在进入高等教育大众化之后，形成高校按办学层次、职能分工进行各自的错位发展，为了超前于经济社会发展培育一批引领过国家科技创新潮流的研究型的大学，世纪之交，我国开始实施“211 工程”和“985 工程”，推进一流大学和高水平大学建设。到目前为止，已有 107 所高校进入“211 工程”，其中 39 所高校进入“985”工程，1995-2005 年，“211 工程”通过中央专项资金投入 87.55 亿元，带动地方政府、主管部门及学校建设资金达 287 亿元。1999-2003 年，中央财政共安排“985 工程”专项资金 142.07 亿元。根据《国务院关于批复教育部 2003-2007 年教育振兴行动计划的通知》和《教育部、财政部关于继续实施“985 工程”建设项目的意见》精神，中央财政共安排二期“985 工程”专项资金 190 亿元。

“985 工程”和“211 工程”的实施，推动了高水平大学和重

点学科的建设，积极探索中国特色建设世界一流大学之路，一批高等学校的办学实力和国际影响明显上升，产生了一批具有国际先进水平的学科和研究成果，已初步形成了一批具有中国特色的高水平大学，缩小了与世界一流大学的差距。高水平大学的建设，在培养和造就高层次创造性人才、构建国家创新体系中，发挥着越来越重要的作用。

从 2006 年起，“十一五”期间，中央财政投入 25 亿元实施启动实施了新一轮“高等学校本科教学质量与教学改革工程”，是教育部、财政部全面贯彻党中央、国务院关于“把高等教育的工作重点放在提高质量上”的战略部署，是继“211 工程”、“985 工程”之后，直接针对提高高等教育质量而采取的具有深远意义的重要举措。

另外，适应进一步扩大高层次高等教育招生规模的强烈社会需求，在国家资源投入不能满足要求的情况下，各地探索实践，充分利用老大学的办学优势、教学传统、师资队伍与管理模式以及社会资金、资源和办学热情，采用灵活的民营机制，举办了一批新制独立学院，实现高起点快速发展，提供高质量本科教育服务。2007 年，我国独立学院已达 318 所，在校生 187 万，占全国普通本科在校生规模的 18%。独立学院的探索实践，实现了特定环境下本科层次高等教育的优先发展，满足了人民群众多样而迫切的教育需求。

4、围绕落实教育优先发展政策，地方政府相继出台了本地教育发展的科学规划与目标

在东部经济发达的沿海地区及大城市，各地政府从落实教育优先发展的战略及当地的实际需要出发，相继制定专项规划，强

化教育优先发展政策，建立实现教育现代化的目标、举措，努力培养高素质公民和经济发展的建设人才，促进地方经济社会发展继续保持在国内和区域中的领先地位。

——浙江制定《浙江省教育现代化建设纲要（2000—2020年）》。世纪之初，为加快人才培养步伐，建立具有浙江特色、结构合理、充满活力的现代教育体系，基本实现教育现代化，推动新时期教育事业的优先发展。2005年浙江提出建设“教育强省”目标，通过采取重大措施推动各项重点任务建设，进一步落实推进教育事业优先发展战略，实现2010年教育整体水平达到或接近届时中等发达国家水平、2020年提前基本建成教育强省的目标。

——改革开放尤其是“九五”时期以来，北京教育保持了持续、快速、健康发展的良好势头，取得率先普及九年义务教育、率先普及高中阶段教育、率先进入高等教育普及化阶段的重大成就，进入到向现代化迈进的新阶段。2004年北京发布《关于实施首都教育发展战略率先基本实现教育现代化的决定》，提出一系列目标和举措，如实施首都教育跨世纪重点建设工程等，牢固树立并落实教育优先发展的战略地位，全面启动教育现代化试验城市建设，推进教育创新和加快发展，力争在全国率先基本实现教育现代化。

——上海围绕促进教育整体快速发展，先后实施了一系列基础教育标准化建设工程，如薄弱学校改造、加强初中建设、现代化寄宿制中学建设。尤其是“十五”以来，全市着重开展高校布局结构调整与建设工程，实施“三区联动”新推进机制，促进高等教育引领经济社会发展，在引领区域、领域发展方面取得了重大成就。特别是高等教育形成了“2+2+2+X”的高校结构格局，培

育了一批产业研合作的产业发展增长极，如环同济经济圈、张江科技园、安亭汽车城等区域的产业积聚去的快速发展，都体现高等教育人才培养和科技创新的引领作用。

——江苏省 1993 年底印发《关于在苏南地区组织实施教育现代化工程试点的意见》，推动部分地区教育现代化率先发展试点工作。2006 年底开始实施“千校万师支援农村教育工程”，促进农村教育加快发展、水平加快提高。2007 年，做出《关于加快建设教育强省，率先基本实现教育现代化的决定》，将教育优先发展作为江苏经济社会发展的大政策。并制定《江苏省县（市、区）教育现代化建设主要指标》，扎实落实教育优先发展战略，发展规划优先安排教育，财政资金优先保障教育，公共资源优先满足教育发展需要，积极推动教育事业在全国率先实现现代化。

——2004 年广东省颁布《广东省教育现代化建设纲要（2004—2020 年）》，次年出台具体实施意见，落实教育优先发展战略，完善现代国民教育体系和构建终身教育体系，以信息化推动教育现代化，进一步提升教育整体水平和综合实力。2007 年底做出《关于加快普及高中阶段教育的决定》，着力扩大办学规模，调整优化结构，创新体制机制，增强发展能力，不断加快高中阶段教育发展步伐。

在中部地区许多省份，也纷纷从本省实际出发，推动教育优先发展，大力促进城乡统筹发展，为本地区经济社会发展提供强大智力支持和人才保障。

——如湖北 2005 年起全面实施“农村中小学现代远程教育工程”，推动教育资源不足地区教育的健康快速发展；2005 年启动“农村教师素质提高工程”，通过教师水平提高，来促进教育质量提高，

加快教育内涵发展。2008年与教育部共建武汉城市圈教育综合改革国家试验区，积极落实教育优先发展战略，促进各级各类教育协调发展，谋划使武汉城市圈率先在中部地区基本实现教育现代化。

——湖南在“三教统筹”和农科教结合方面积极探索，加快农村地区教育发展进步。在2006年确立教育强省目标战略，通过大力发展教育事业，促使湖南从人口大省向人才大省转变。提出建设教育强省是实现富民强省的重要基础，要切实落实教育优先发展战略，建设一支高素质的教师队伍，把人力资源建设作为建设教育强省的着力点，经济社会发展规划要优先安排教育发展，财政资金要优先保障教育投入，公共资源要优先满足教育和人力资源开发需要。

——江西省特别制定江西省中小学教师培训工程（2003—2005年）方案，通过建设专业化的教师队伍来促进本地教育水平不断提高。

西部地区许多省份，也都根据本省的实际，将教育发展放在优先发展和重点保障的战略地位，推动当地教育发展。

——四川省2001年开始启动实施《四川省民族地区教育发展十年行动计划》，5年累计投入各种资金近20亿元，推动了民族地区教育事业发展。

——重庆十年坚持实施“中小学教师继续教育工程”，培养、培训大批较高水平的师资队伍，为本地教育事业加快发展奠定基础。2008年7月重庆与教育部就建设国家统筹城乡教育综合改革试验区签订战略合作协议，在双方共同推进城乡教育布局结构改革和基础教育、职业教育及高等教育改革方面开展战略合作，为

重庆教育加快发展，在城市建设、经济社会发展发挥先导作用提供了有力保障。

西部各省还千方百计增加教育投入，努力改变条件，推动教育优先于当地经济社会发展。一些地区结合学校布局结构调整，增加了对“两基”攻坚、“农村寄宿制学校建设工程”和“农村中小学现代远程教育工程”、“中西部农村初中校舍改造工程”和“新农村卫生新校园建设工程”等的投入，多数省份在不减少农村义务教育投入的基础上，安排了专项资金用于支持本地区的“两基”攻坚各项工程建设，保证本地区教育事业健康发展、优先发展。如广西地方配套 9037.7 万元，实施寄宿制配套工程建设，建设项目学校 599 所，新增建设面积 117 万平方米，在全国率先完成所有土建项目并交付使用，取得了预期的经济和社会效益。

（二）各级教育相继实现了快速普及，教育优先发展成效初步显现

改革开放以来，尤其是近十多年来，我国义务教育、高等教育以及职业教育相继实现了快速发展，大大提高了各级教育的普及程度和规模发展水平，在事业发展方面开创了我国教育优先发展的新局面。

1、实施义务教育优先发展重大举措，我国义务教育普及水平已超过同等收入国家平均水平

2000 年我国基本普及了义务教育。党和政府始终重视义务教育的发展，上个世纪末，我国义务教育已经获得了快速发展，到 2000 年，我国实现了基本普及九年义务教育的重大目标，义务教育完成率也由 1997 年的 68.76% 提高到 2007 年的 89.20%。之后，

通过“两基攻坚”，进一步提高了义务教育的普及水平。

截至 2002 年底，全国 2860 个县（市、区）中，尚有 431 个未实现“两基”目标，其中 372 个县（区）集中在西部地区，占全部未实现“两基”目标县（区）总数的 86.3%。仅靠西部地区自身的力量，难以进一步推进“两基”的快速发展；仅靠国家原有的政策及项目支持，也不足以真正有效解决长期以来制约西部地区推进“两基”的难题。为此，2003 年 9 月，国务院召开全国农村教育工作会议，提出把解决西部地区的“两基”问题当做攻坚战来打，发出了西部地区“两基”攻坚的总动员令。2003 年 12 月，温家宝总理主持召开国家科教领导小组会议，审议通过了教育部、国家发展改革委、财政部、国务院西部开发办联合制定的《国家西部地区“两基”攻坚计划（2004—2007）》，同时决定成立国家西部地区“两基”攻坚领导小组，确立了实施西部地区“两基”攻坚的领导组织框架。

在各省（区、市）推进“两基”攻坚计划和取得重大进展的基础上，西部地区整体“两基”水平得到大幅提升。到 2006 年，西部地区“两基”人口覆盖率达到 96%，比 2003 年的 77% 提高了近 20 个百分点，标志着西部地区整体超额完成了“两基”人口覆盖率 85% 以上的规划目标。与此同时，西部地区义务教育整体普及水平不断提升，小学净入学率从 2002 年的 97.43% 提高到 2006 年的 98.36%；初中毛入学率 2006 年提高到 89.37%，比 2002 年提高 7.23 个百分点。

表 1 我国义务教育部分普及指标及水平

单位: %

年份	小学净入学率	初中毛入学率	义务教育完成率
1997	98.9	87.1	68.76
1998	98.9	87.3	74.51
2000	99.1	88.6	78.81
2002	98.6	90.0	80.89
2004	98.9	94.1	82.44
2006	99.3	97	84.14
2007	99.5	98	89.20

国际比较表明，我国基础教育普及程度超过了同等经济发展程度国家水平，甚至已经达到 2005 年高收入国家的平均水平。与世界上 9 个发展中的人口大国相比，我国义务教育发展水平处于各国的前列。我国人均国民生产总值 2007 年已超过 2500 美元。按照世界银行的划分标准，我国已进入到下中等收入国家的行列。2005 年，我国中、小学入学水平已达到或超过中等收入国家平均水平。2007 年，我国小学净入学率达到 99.5%，初中、高中毛入学率分别达到 98% 和 66%，比 2005 年又有较为明显进步。更反映了我国基础教育发展普及水平的超前发展。

表 2 1980-2006 各级教育入学率的比较

单位: %

	1980 年	2006 年	中等收入国家平均水平 (2006 年)
初等教育净入学率	93.0	99.5	92.8
中等教育毛入学率	37.8	78.5	70.2
高等教育毛入学率	3.0	22.0	27.2

注：1、数据来源：《中国统计年鉴 2007》、《国际统计年鉴 2007》。

2、优先发展关注创新人才培养，实现了高等教育的质量提升

我国高等教育规模快速发展，普及程度大幅提高。世纪之交，我国高等教育实现了由精英阶段教育向大众化阶段高等教育的转折，在 10 多年的时间里走完了日本、美国 20-30 年的道路。综观国际高等教育发展的历史进程，我们可以清楚地看到，英国、法国、德国、日本和韩国等发达、或新兴工业化国家，在二十世纪六十年代到八十年代之间，用了至少十年以上的时间，实现了高等教育从精英到大众化的转变。而我国高等教育毛入学率从 1990 年的 3.4% 提高到 2002 年的 15%，仅仅用了 12 年时间，即从精英教育阶段跨进入大众化高等教育阶段，2007 年我国高等教育毛入学率达到 23%。而实现高等教育毛入学率由 5% 到 15% 的时间，美国用了 30 年（1911—1941 年），日本用了 23 年（1947—1970 年），巴西用了 26 年（1970—1996 年）。

尤其是 1999—2005 年的这段时间，我国普通本专科招生的年平均增长率达到 25.1%，远远高于 9.1% 的 GDP 平均增长率。高校连续 3—4 年的扩招有效提升了我国从业人员的文化素质。毋庸置疑，这一时期高等教育的优先发展，对于我国从人口大国迈向人力资源强国发挥了十分显著的推动作用。

高等教育招生增长速度快于 GDP 的增长，体现了高等教育的优先发展。通过比较 1999—2006 年这一时期的普通高校规模与 GDP、产业发展的增长率，可以看出，高等教育招生规模的年均增长率为 0.18，高于人均 GDP 0.12，GDP 0.13，第一产业 0.08、第二产业、第三产业 0.14 的增长率。我们可以说这一时期高等教育招生增长速度快于 GDP 的增长速度，高等教育实现了优先发展。

表 3：1999-2006 年普通高校规模与 GDP、产业发展的比较

年份	招生 (万人)	人均 GDP (元)	GDP (亿元)	第一产业 (亿元)	第二产业 (亿元)	第三产业 (亿元)
1999	742.3	7159	89677	14770	41034	33873
2000	940	7858	99215	14945	45556	38714
2001	1214	8622	109655	15781	49512	44362
2002	1513	9398	120333	16537	53897	49899
2003	1733	10542	135823	17382	62436	56005
2004	1835	12336	159878	21413	73904	64561
2005	2095	14103	183868	23070	87365	73433
2006	2374	16084	210871	24737	103162	82972
年均增长/%	0.18	0.12	0.13	0.08	0.14	0.14

3、高中阶段教育尤其是中等职业教育快速发展，优化了教育结构和人才培养结构

党中央、国务院高度重视职业教育，2002 年，国务院专门召开了全国职业教育工作会议，颁布了《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》。2004 年 6 月 17 日至 19 日，教育部、国家发改委、财政部、人事部、劳动保障部、农业部、国务院扶贫办联合召开全国职业教育工作会议。会议全面总结了 2002 年全国职业教育工作会议以来，职业教育改革与发展的经验和取得的成绩，进一步明确了以服务为宗旨，以就业为导向，大力推进职业教育和培训的任务目标。

连续召开的全国职业教育工作会议，对职业教育、尤其是对中等职业教育的快速发展起到了明显的推进作用。2007 年，全国高中阶段教育毛入学率达到 66%，结束了高中毛入学率水平长期低于 60%的局面，促进了教育整体结构的优化。2004 年以来，中等职业教育在校生人数每年都保持了 100 万人以上的增幅，中等职

业教育的毛入学率也由 2004 年的 48.1% 提高到 2006 年的 59.8%。通过我国中等职业教育的招生规模与 GDP 的环比增长率，可以看出 2004—2006 年连续三年，我国中等职业教育招生规模的增长率均为 12% 以上，高于 GDP 10—11% 的增长率，体现了这一时期职业教育的优先发展。

表 4：2004—2007 年我国中等职业教育发展情况

单位：万人、%

年份	毛入学率	招生数	招生增长率	GDP 增长率
2004	48.1	566.2	12.1	10.1
2005	52.7	655.66	13.5	10.4
2006	59.8	747.82	13.1	11.1
06 比 04 年增长	11.7	181.62	1	1

（三）不断加大投入力度，为教育优先发展提供了重要基础

进入新世纪、尤其是近年来，伴随国家经济的持续快速发展，各级教育投入总量都实现了不同程度的增长。2007 年全国教育经费增长取得新突破，国家财政性教育经费占当年 GDP 的比例达到 3.27%，创改革开放 30 年来最好水平。教育经费增长速度快于 GDP，体现了教育的优先发展。

1、全国教育经费投入不断增加，增速快于 GDP

全国教育经费总投入接近 1.2 万亿元，比五年前翻了一番。2007 年，全国教育经费总投入达到 11940.27 亿元，比 2006 年增加 2125 亿元，增长 21.6%，为 1996 年以来最大增幅；全国教育经费相当于 2002 年的 2.18 倍。

表 5：部分年份全国教育经费与财政性教育经费增长情况

单位：亿元、%

项目/指标	2002 年	2006 年	2007 年
全国教育经费总投入增长情况			
全国教育经费总投入（亿元）	5480.03	9815.31	11940.27
比上年增长（%）	18.2	16.6	21.6
占 GDP 比例（%）	4.55	4.65	4.84
全国财政性教育经费增长情况			
全国财政性教育经费投入	3491.40	6348.36	8073.72
比上年增长	14.2	23.0	27.2
占 GDP 比例	2.90	3.01	3.27

2007 年，全国财政性教育经费达到 8073.72 亿元，比上年增长 27.2%，也创 12 年来最大增幅；全国财政性教育经费相当于 2002 年的 2.31 倍。2007 年，全国教育经费总投入占 GDP 的比例为 4.84%，比上年提高 0.19 个百分点；全国财政性教育经费占 GDP 的比例为 3.27%，比上年提高 0.26 个百分点，均创历史最好水平。2007 年，全国人均教育经费达 903.68 元，比上年增长 21%，相当于 2002 年的 2.12 倍。教育经费的快速增长，为实现教育优先发展提供了保障。

在政府的努力下，预算内教育拨款占教育总投入的比例上升。2007 年，全国预算内教育拨款达到 7448.42 亿元，比上年增长 28.5%；拨款数量相当于 2002 年的 2.39 倍。财政预算内教育拨款占全社会教育总投入的比例达到 62.4%，比上年增加 3.3 个百分点，为 15 年来最好水平。

表 6：2002—2007 年全国预算内教育拨款情况

单位：亿元、%

指标/项目	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
全国预算内教育拨款	3114	3454	4028	4666	5796	7448
比上年增长	20.6	10.9	16.6	15.8	24.2	28.5
占总投入的比例	56.8	55.6	55.6	55.4	59.0	62.4

我国教育经费增长速度快于国内生产总值的增长。与教育事业快速发展相适应，各级政府逐步增加教育投入总量，尤其是进入新世纪以来，我国教育经费均保持了两位数的增长速度，与经济总量的增长相比，教育经费增长速度均快于我国当年国内生产总值的增长速度。2000 年以来教育经费总量增长速度范围在 13.3-21.6% 之间，高与国内生产总值在 8.4-11.4% 范围内的增长速度，这一定程度上反映了为保障教育优先发展，教育经费逐年快速增长的态势。

表 7：国内生产总值与教育经费总量增长比较

年份	GDP 增长（%）	教育经费（亿元）	教育总经费增长（%）
2000	8.4	3849.08	14.9
2001	8.3	4637.66	20.5
2002	9.1	5480.03	18.2
2003	10.0	6208.27	13.3
2004	10.1	7242.6	16.7
2005	10.4	8418.84	16.2
2006	11.1	9815.31	16.6
2007	11.4	11940.27	21.6

2、义务教育财政拨款大幅增长，教育发展及其运行保障机制

成效明显

义务教育经费总投入快速增长，保障义务教育的优先发展。

2007 年，全国义务教育经费总投入达 5046.0 亿元，比上年增长 26.1%；占全国教育经费总投入的 42.3%，比上年增加了 1.5 个百分点。其中全国农村义务教育经费投入达 2991.6 亿元，比上年增长 37.4%，比义务教育总投入的增幅高出 11.3 个百分点。2007 年全国小学⁵经费总投入达 2948.2 亿元，比上年增长 28.2%；初中⁶经费总投入达 2066.7 亿元，比上年增长 23.4%。

表 8：2002 年、2006 年和 2007 年全国义务教育经费总投入

单位：亿元

教育类别	2002 年	2006 年	2007 年	2007 比 2006 增长 (%)
义务教育	2497.7	4000.3	5046.0	26.1
其中：小学	1448.0	2299.1	2948.2	28.2
初中	1034.5	1674.3	2066.7	23.4

在各级政府的努力下，义务教育财政预算内拨款快速增长，占义务教育总投入的比例进一步提高。由于实施了义务教育经费保障机制，全国农村和部分地区城镇小学、初中公用经费由财政全额承担。2007 年，全国义务教育财政预算内拨款达 4144.8 亿元，比上年增长 36.2%，比 2002 年约增加了 1.5 倍，创 5 年来新高。其中农村义务教育财政预算内拨款达 2707.1 亿元，比上年增长 43.9%，创历史新高，这是党中央、国务院关于新增教育经费主要用于农村义务教育的政策的重要体现。

2007 年，全国义务教育财政预算内拨款占总投入的比例达到

⁵ 指普通小学，含民办小学，下同。

⁶ 指普通初中，含民办初中，下同。

82.1%，比上年增加了6个百分点，创1984年以来最好水平。

表9：2002-2007年全国义务教育预算内投入

单位：亿元

教育类别	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
义务教育	1695.4	1880.1	2193.9	2529.2	3043.1	4144.8
其中：小学	1046.9	1156.3	1352.3	1544.0	1854.1	2517.4
初中	636.8	710.8	826.6	967.3	1167.1	1601.3

全国小学财政预算内拨款2517.4亿元，比上年增长35.8%，比2002增加了1.4倍。中部地区增长最快，比上年增长42.3%。全国有10个省份的小学财政拨款增幅超过40%。其中，宁夏和西藏增幅超过了50%；全国小学财政预算内拨款占总投入的比例达到85.4%，比上年增加了4.8个百分点。

2007年，全国初中财政预算内拨款1601.3亿元，比上年增长37.2%，比2002增加了1.5倍以上。全国有14个省份的初中财政拨款增幅超过40%；其中，西藏和宁夏超过了60%。全国初中财政预算内拨款占总投入的比例达到77.5%，比上年增加了7.8个百分点。

表10：2002-2007年全国义务教育经费总投入中财政拨款比例

单位：%

	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
义务教育	67.9	68.5	69.9	71.1	76.1	82.1
其中：小学	72.3	73.5	74.9	76.0	80.6	85.4
初中	61.6	61.7	62.9	64.4	69.7	77.5

3、中等职业教育经费继续增长，支撑了其规模的快速发展

全国中等职业教育总经费快速增长，且高于学生规模的增速，中等职业教育预算内拨款占总投入比例明显提高， $2/3$ 地区超过 50%。2007 年，全国中等职业教育总投入（含民办）为 851.2 亿元，比上年增加 199.4 亿元，增长了 30.6%，增速比 2006 年提高了 16 个百分点，增长幅度为近年最高。

相对于学生规模增长，全国中等职业教育经费增长十分明显，从 2005 年增长速度低于学生规模增速 3 个百分点，到 2007 年高于学生规模增速 24 个百分点，明显快于学生规模的增长。2007 年总经费的快速增长，使得中职教育生均教学仪器设备值在前两年连续下降基础上，首次比上年有所增加，一定程度上改善了中等职业教育的办学条件。

表 11：2004 年-2007 年全国中等职业教育经费投入和在校生规模情况

年份	经费投入		在校生规模	
	经费总额/亿元	比上年增长/%	学生数/万人	比上年增长/%
2004	512.7	8.0%	1409.2	
2005	568.7	10.9%	1600.0	13.5
2006	651.8	14.6%	1809.9	13.1
2007	851.2	30.6%	1940.7	7.2

注：由于劳动保障部尚未公布 2007 年技工学校数据，中等职业教育中技工学校数据暂用 2006 年数据替代，预计 2007 年中职在校生达 2000 万左右。

2007 年，全国中等职业教育预算内教育经费（含民办）为 440.3 亿元，比上年增加 124.3 亿元，增长 39.3%，占总投入的比例由上年的 48.5%，提高为 51.7%，增长了 3.2 个百分点。

表 12：近年中等职业教育预算内拨款占总经费的比例情况

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007
比例	50.3%	48.8%	48.3%	47.1%	48.5%	51.7%

2007 年，全国有 20 个地区预算内教育经费占总投入的比例高于 50%，西藏、海南、内蒙古和宁夏高于 70%，安徽、湖北、海南、江苏预算内教育经费占总投入的比例低于 45%。

表 13：2007 年各地区中等职业教育预算内拨款占总经费情况

	东 部	中 部	西 部
>65%	海南、北京	吉林、黑龙江	西藏、内蒙古、宁夏、青海、云南
52-65%	辽宁、天津、福建、河北	河南、山西、江西	甘肃、新疆、贵州、广西
40-50%	广东、山东、浙江、上海	安徽、湖北	重庆、陕西、四川
<40%	江苏	湖南	

（四）教师队伍建设取得新的进展，促进了教育质量提升

教师队伍建设是教育优先发展的基础和保障。在我国教育发展规模、普及程度达到较高水平以后，能否进一步关注质量和学生的全面发展，保证在新的形势下促进教育实现新的发展，关键在于教师队伍的发展。2007 年，全国各级各类学校专任教师数为 1352.1 万人，比上年增加 25.2 万人。教师队伍的发展壮大，为各级各类教育发展提供了基础支撑。

表 14：各级各类学校专任教师情况

单位：万人

教育类别	专任教师数		生师比		录用毕业生		
	2007 年	比上年增长/%	2007 年	比上年增减	2007 年	比上年增长/%	占全国比例/%
合 计	1352.1	1.9			35.4	-8.9	100
普通高校	116.8	8.6	17.3	-0.5	8.0	-5.0	22.7
普通高中	144.8	4.0	17.5	-0.6	6.7	-17.7	18.9
中职学校	83.2	4.1	24.8	0.8	2.9	-8.3	8.2
初 中	347.3	-0.1	16.5	-0.6	8.3	-12.2	23.4
普通小学	561.3	0.4	18.8	-0.4	9.1	-0.9	25.8
幼 儿 园	82.7	6.5					

注：1、中等职业学校生师比和录用毕业生数据中不含技工学校数据，下同。

2、成人高校、成人小学、成人初中数据未列，下同。

1、义务教育师资总体配备状况有所改善，教师的学历水平不断提高

义务教育生师比下降，西部地区义务教育教师学历提升快于东、中部地区，与东部地区差距缩小，农村地区高一级学历教师比例提升较快。初中⁷和普通小学专任教师数虽比上年有所减少，但由于学生规模的下降，生师比仍呈下降态势。2007 年，初中专任教师为 347.2 万人，比上年减少 2029 人，生师比由 17.2：1 降至 16.5：1；小学专任教师有 5612.6 万人，比上年减少 2.5 万人，生师比由 19.2：1 降至 18.8：1。

2007 年，西部地区小学大专及以上学历教师比例达到 65.2%，比上年提高 5.6 个百分点，与东部地区的差距缩小了 1.4 个百分点；西部地区初中本科及以上学历教师比例达到 43.2%，比上年提

7. 初中如无特殊说明，均指普通初中和职业初中。

高 7.3 个百分点，与东部地区的差距缩小了 0.7 个百分点。

2007 年，全国农村地区小学大专及以上学历教师比例达到 63.4%，比上年提高 4.9 个百分点；全国农村地区初中本科及以上学历教师比例达到 41.4%。

表 15：2007 年分城乡高一级学历教师比例变化

	比例 (%)			比上年增减（百分点）		
	合计	城市	农村地区	合计	城市	农村地区
小学大专及以上学历教师	66.9	85.3	63.4	4.8	2.8	4.9
初中本科及以上学历教师	47.2	72.0	41.4	6.2	3.5	6.1

2、高校生师比出现下降态势，教师结构得到优化

高校生师比出现下降态势。2007 年，全国普通高校共有专任教师 116.8 万人，比上年增加 9.2 万人；外聘教师 28.8 万，比上年减少 4.2 万。普通本科院校生师比由上年的 17.6：1 下降为 17.3：1。

教师的学历水平不断提高，教师结构得到优化。2007 年，普通本科院校专任教师中具有研究生学位教师比例达 57.9%，比上年提高 4.4 个百分点；其中获得博士学位教师比例为 15.9%，比上年提高 1.7 个百分点。普通高职（专科）学校专任教师中具有研究生学位教师比例为 23.4%，比上年提高近 3 个百分点；普通高职（专科）学校的双师型教师所占比例由上年的 25.5% 提高至 28.4%，上升了 2.9 个百分点。

表 16：2007 年普通高校专任教师配置情况

单位：%

指标	普通本科院校		普通专科高职院校	
	2007 年	比上年增减	2007 年	比上年增减
生师比	17.3	-0.3	17.2	-1.1
研究生学位教师比例	57.9	4.4	23.4	-3.0
博士学位教师比例	15.9	1.7	0.8	0.1
双师型教师比例	3.6	0.1	28.4	2.9

注：普通高校含独立学院，不含分校大专班，分省均为地方普通高校。

2007 年，各级各类学校共录用 35.4 万名各类应届毕业生充实到教师队伍，为实现教育的优先发展提供了保障。

（五）教育发展差距有所缩小，成为教育优先发展的新特点

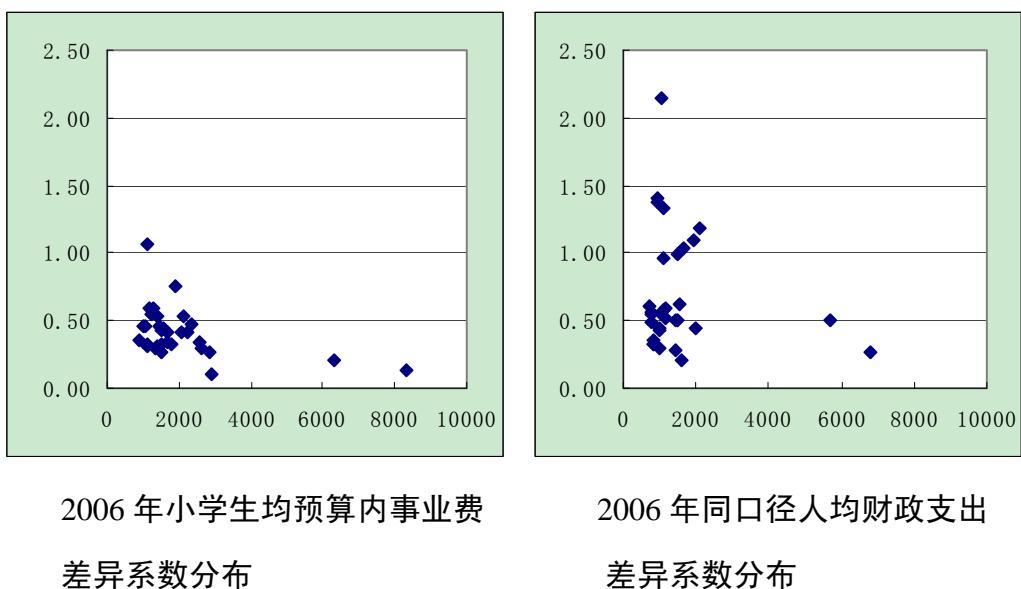
努力缩小教育的差距，对于提高教育发展保障水平，对于义务教育尤其是对于中西部地区农村义务教育超前于当地发展，发挥了重要作用，对于我国基础教育发展超前于其它发展中人口大国发展了重要作用。

1、省域内义务教育生均事业费和生均预算内事业费的县际差距呈缩小态势

义务教育生均事业费、生均预算内事业费的县际差距明显小于人均财政支出差距。2006 年，2063 个样本县小学生均事业费和生均预算内事业费的差异系数均 0.73，而人均财政支出的差异系数为 1.15，小学生均事业费和生均预算内事业费 20% 县倍率分别为 3.87：1 和 3.71：1，而同口径人均财政支出的 20% 县倍率为 4.82：1。表明全国义务教育生均事业费、生均预算内事业费的县际差距明显小于人均财政支出的县际差距。

从分省差异系数分布散点图可以看出，小学生均预算内事业费的离散程度明显小于同口径县的人均财政支出离散度。除江西、广西、贵州、宁夏 4 省外，其余 27 个省份小学生均预算内事业费的差异系数均小于人均财政支出。

图 1：2006 年小学生预算内事业费与人均财政支出差异系数比较

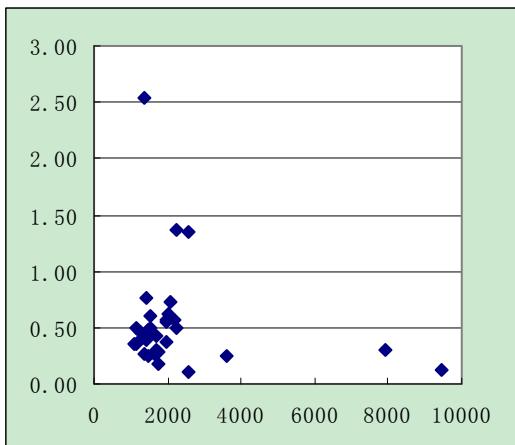


2006 年，2055 个样本县初中生均事业费和生均预算内事业费的差异系数均分别为 0.88 和 0.98，而人均财政支出的差异系数为 1.14；初中生均事业费和生均预算内事业费县际差距分别为 3.93 : 1 和 3.74 : 1，而同口径的人均财政支出的县际差距为 4.80 : 1。

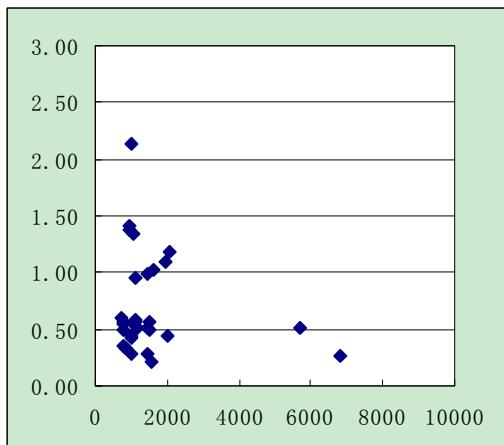
从分省差异系数分布散点图可以看出，初中生均预算内事业费的离散程度明显小于同口径县的人均财政支出离散度。除北京、河北、吉林、江西、重庆、贵州、西藏和青海 8 省外，其余 23 个省的初中生均预算内事业费的差异系数均小于人均财政支出。

图 2：2006 年初中预算内事业费与人均财政支出差异系数比较

2006年初中生均预算内事业费



2006年同口径人均财政支出



差异系数分布

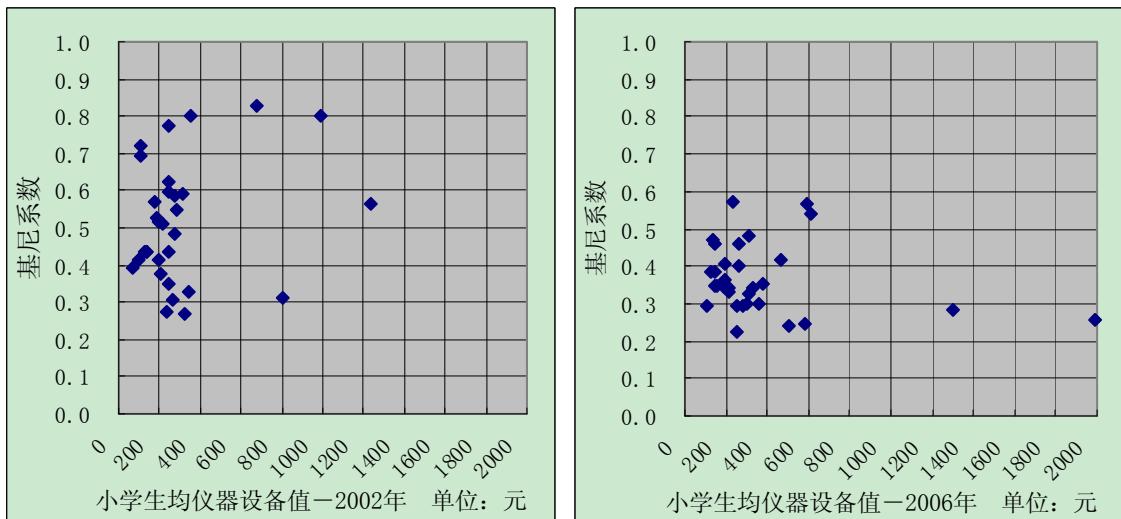
差异系数分布

2、省域内区县城乡之间学校办学条件的差距呈缩小的态势

在中央和各级地方政府的积极努力下，全国义务教育投入增长，办学条件改善，生均仪器设备值不断增长。2002-2006年间，除部分中西部省份外，大多数省份小学、初中生均仪器设备值都有所增加，省内城乡差距和县际差距也有所减小。

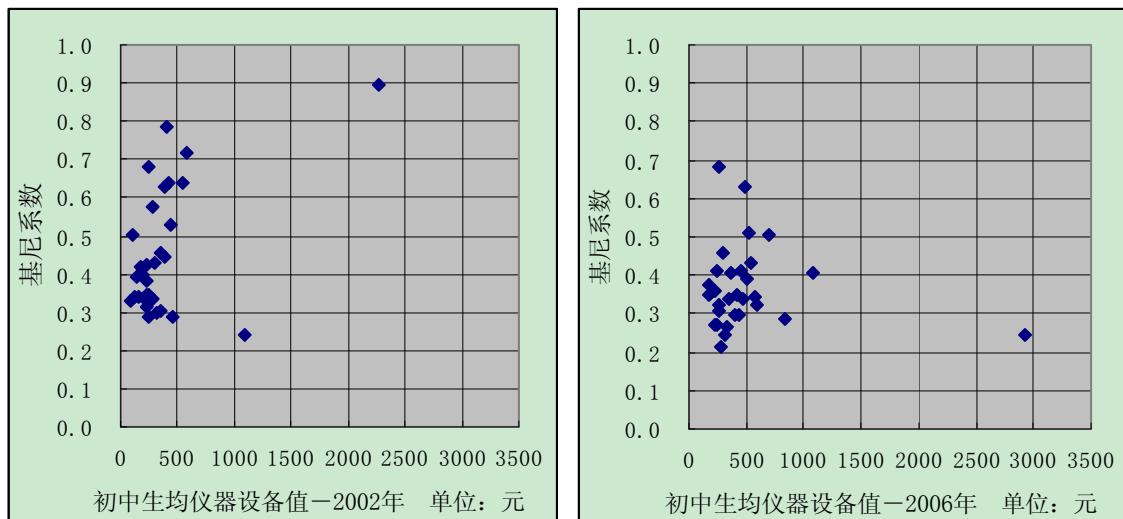
各省生均仪器设备值水平提高，县际差距明显缩小， $2/3$ 的省份生均仪器设备值的基尼系数值降低。基尼系数常被用来衡量一个国家或地区社会贫富差距的程度，这里，这里我们借用基尼系数的算法，计算各省指标值的基尼系数，以此评价各省该指标的公平程度。从以下小学、初中生均仪器设备值县际差异（基尼系数）的散点图可以看出，2002年散点图比较分散，到了2006年，散点图向中间集中并且向右向下移动，这不仅说明小学、初中生均仪器设备值逐年增长，而且县际差距逐步缩小，且不同省份之间的差距也在缩小。小学生均仪器设备值的基尼系数大于0.4的省，2002年有23个，2006年减少到10个。

图 3：小学生均仪器设备值县际差异（基尼系数）散点图



初中生均仪器设备值的基尼系数大于 0.4 的省，2002 年有 16 个，2006 年减少到 10 个。

图 4：初中生均仪器设备值县际差异（基尼系数）散点图



生均仪器设备值县际差距明显缩小，低水平县的增速快于高水平县。2002-2006 年，全国所有省区的最低 20% 县小学生均仪器设备值均呈上升趋势，平均增长 94.07%，有 9 个省增长了 1 倍以上，其中上海、陕西、广东和贵州增长了 1.5 倍以上。而全国所有省区的最高 20% 县小学生均仪器设备值则呈下降趋势，平均下降

24.88%，有18个省区同比下降，其中江西、甘肃、吉林、河南、新疆和贵州六省区下降了50%以上。这表明在底部抬高的同时，高低的差异缩小了。从最高20%组与最低20%组生均指标的平均值之比来看，省内县际差异也明显缩小了。

与2002年相比，2006年全国有26个省的小学生均仪器设备值的县际差距呈缩小态势，各地平均由19.55:1缩小到7.9⁸:1。其中甘肃的县际差距由62:1缩小到8:1，广东由65:1缩小到12:1，吉林由61:1缩小到16:1，江西由56:1缩小到10:1。

与2002年相比，2006年全国有17个省的初中生均仪器设备值的县际差距呈缩小态势，各地平均由58.58:1缩小到8.79⁹:1。其中青海、甘肃、陕西、吉林、贵州等省的20%倍率值明显缩小，显示其省内差距明显减小。

（六）教育优先发展政策成效初显，为国家人才队伍建设 和经济社会发展作出积极贡献

各级教育的快速发展，使得我国加快了从人口大国迈向人力资源强国的步伐，明显提高了人力资源开发水平，为新时期加速向人力资源强国转变，奠定了重要基础。

1、教育的快速发展，扩大了各级教育人才培养规模，为建设“三支队伍建设”奠定了重要基础

优先发展教育战略地位的确立，大大促进了我国各级教育的快速发展，日益彰显出教育在人才培养和人才队伍建设中的基础性作用。改革开放以来，尤其是世纪之交，我国各级教育发展实现了历史性跨越，对提高国民科学文化素质、提升人力资源开发

⁸ 此处地区平均值不包括西藏，因西藏最低20%县小学生均仪器设备值均为0，不符合数据计算要求。

⁹ 此处地区平均值不包括西藏和海南。

水平以及推动我国从一个人口大国快速发展成为人力资源大国，做出了重大贡献。

目前，我国已形成了世界规模最大的高等教育、职业教育人才培养体系。2007 年，全国各类高等教育总规模超过 2700 万人，高等教育毛入学率达到 23%。全国高职高专在校生 860 万人。全国中等职业教育在校生 1990 万人。

1979—2007 年，普通高等教育累计毕业生达 3168 万人，年均增长 15.5%；其中研究生毕业 176 万人，普通本专科累计毕业生达 2993 万人。为国家经济社会发展提供了数以千万计的专门技术人才和一大批创新人才。

表 17：普通高等教育累计毕业生人数

单位：万人

年份	毕业生人数			年均增长		
	小计	研究生	普通本专科	小计	研究生	普通本专科
1979—2007 年	3168	175.7	2993	15.5	31.7	15.2
1979—1985 年	180	3.7	177	25.3	115.2	24.5
1986—1990 年	283	15.8	267	12.2	20.2	11.8
1991—1995 年	338	14.6	323	6.7	-0.5	7.0
1996—2000 年	454	24.7	429	3.5	10.4	3.2
2001—2007 年	1913	116.8	1796	27.7	29.0	27.6

1979—2007 年，中等职业学校累计培养毕业生 8508 万人，年均增长 8.4%。伴随近年来中等职业教育扩大招生规模，未来几年将有更多的技能型人才和高素质劳动者走出校门，走向各行各业，为产业结构优化升级和增长方式转变提供了大量技能型人才，对于改善各行各业新增从业人员的知识及技能结构意义重大。

表 18：1979-2007 中等职业学校累计毕业生人数

单位：万人

年份	人数	年均增长
1979-2007 年	8508	8. 4
1979-1985 年	902	23. 4
1986-1990 年	1008	12. 9
1991-1995 年	1420	7. 4
1996-2000 年	2234	6. 6
2001-2007 年	2944	3. 6
2004-2007 年	1787	13. 9

2、促进人力资源开发水平快速提高，推动人口大国向人力资源大国转化

各级教育的快速发展，明显提升了我国人力资源开发水平。据初步估算，目前我国 15 岁以上人口平均受教育年限达 8.7 年左右，比 1982 年的 5.3 年提高到 3.5 年，大致相当于总体上 15 岁以上人口平均受教育年限从小学毕业水平提升到了初中毕业水平。新增劳动力平均受教育年限达 11.5 年左右，比 2000 年的 9.8 年提高了 1.7 年。

根据历次人口普查和人口抽样调查数据分析¹⁰，1982—2005 年，我国每十万人口中具有大专及以上学历的人口从 615 人增加到 5200 人，增加 7.5 倍；每十万人中具有高中和中专学历的人口从 6779 人增加到 11328 人，增加 71.5%，这充分显示我国在普及提高基础教育和发展高等教育等方面取得了显著成果，体现了教育对于提高人力资源开发水平、对于整体提升国民整体素质发挥的积极作用。

10 指 1982、1990、2000 年人口普查数据和 2005 年 1% 人口抽样调查数据。

表 19：1982-2005 年每十万人中拥有的各种受教育程度人口

年份	大专及以上	高中和中专	初中	小学
1982 年	615	6779	17892	35237
1990 年	1422	8039	23344	37057
2000 年	3611	11146	33961	35701
2005 年	5200	11628	35846	31115
比 1982 年增加	4585	4849	17954	-4122

注：1982、1990、2000 为历次人口普查数据，2005 年根据 1% 人口抽样调查数据计算。

3、优先发展教育，促进高校不断增强科技创新与服务能力，在创新型国家建设中发挥重要作用

促进高等教育重点领域的重点建设，提升了高校的科技创新能力。高校承担和完成国家重大科技项目的能力不断增强，2006 年，高校囊括了体现我国重大原始创新能力的自然科学奖和技术发明奖的全部 3 项一等奖，充分展示了高校教师和科技工作者的创新活力。2007 年度立项的 73 项“973 计划”中，高校作为第一承担单位并任首席科学家的 50 项，占立项总数的 68.5%。高校参与 863 计划探索类课题比例继续保持在 60% 以上，其中承担重大项目任务比例已超过了 1/4，承担重点项目任务比例提高了近 10 个百分点。

高校人文社会科学研究成效明显。高校积极参与马克思主义理论研究和建设工程，进一步加强了人文社会科学学科体系、创新平台和队伍建设，2007 年高校社科科研经费达 42.88 亿元，比 2005 年增长 39%。对马克思主义基本理论和一些重大现实问题进行深入研究，推出了一批高质量理论研究成果，影响不断扩大。2007 年高校共出版著作 25256 部，发表论文 295323 篇，提交研究

报告 17912 篇。

另外，2006 年，高校科学发明专利授权数为 6198 件，比 1990 年增加 5872 件，增长 18 倍，占国内发明专利授权书的 24.7%。

表 20：1985-2006 年高校科学专利授权数

单位：件

年份	1985	1990	1995	2000	2005	2006
发明	38	1149	1530	6177	20705	25077
大专院校	18	326	258	652	4453	6198
所占比例	47.4	28.4	16.9	10.6	21.5	24.7

资料来源：《中国科技统计年鉴》。

4、教育的优先发展促进了农村人口转移，推动了城乡和区域协调发展

各级教育普及与发展，明显提升了我国在人类发展质量方面的世界排名与地位，我国的人文发展指数（HDI）已从 20 世纪中后期的 0.5 左右，提升到了 2005 年的 0.78，在 177 个国家（地区）中排第 81 位¹¹，居发展中国家前列。

接受过基础教育人员的大幅度迁徙与流动，带动了中西部地区中等教育毕业生和农村剩余劳动力向东部地区、向城市的流动，对于转移农村人口、反哺农村、富裕农民，对于促进城乡统筹和城乡间的要素加速流动，对于缩小区域、城乡发展差距，对于满足广大人民群众的发展要求、稳定社会秩序和加快构建社会主义和谐社会发挥出积极作用。联合国最新发布的《中国人类发展报告》认为：对教育等公共服务业的投资能够产出更大的收益。对

¹¹ 联合国开发计划署公布的人文发展指数（HDI）是将反映人类生活质量的三大要素指标（出生时预期寿命、受教育程度、实际人均 GDP）合成为一个复合指数，并以此作为衡量人类发展的综合尺度。《2007-08 年人类发展指数报告》显示，我国已从 20 世纪 70 年代中期刚刚超过 0.5，提升到 2005 年的 0.777，在 177 个国家（地区）中排第 81 位。

农村教育每增加一元的投资，就会产生 8.43 元的产出。国家对农村义务教育的大量投入，给这些地区和人民群众带来了丰厚的经济收益。

另有研究表明¹²：劳动力受教育程度越高，收入相对越高、容易获得工作。据国家统计局农调总队的调查研究，进城务工人员的劳均汇款与其受教育程度的相关系数为 0.98，呈高度相关。每人每增加 1 年的受教育时间，每年可增加的汇款为 149 元。同时，转移劳动力受教育程度的高低也是影响其职业稳定的决定因素之一。

还有实证研究成果发现¹³，个人受教育程度与个人月收入之间存在明显的正相关关系，即文化程度越高，个人月收入越高，其中（2005 年、厦门）个人月收入最高的受教育前提是研究生，为 4428.57 元，二个条月收入最低的前提是文盲，仅为 655.56 元，研究生是文盲的 5.5 倍。同样，家庭年均收入也存在类似的结果。

表 21：不同受教育程度的收入分布表（2005 年、厦门）

单位：元

文化程度	文盲	小学	初中	高中
个人/月	655.6	1214.3	1449.7	2609.4
家庭/年	15527.3	21713.6	28325.5	42181.1
文化程度	大专	大学	研究生	
个人/月	2635.7	3595.2	4428.6	
家庭/年	47414.4	58918.4	73714.3	

注：本表所使用的数据是厦门大学社会学系 2005 年 1 月-2 月在厦门进行的“厦门居民生活状况”入户调查所采集的问卷数据进行分析的结果。

资料来源：张义贞：厦门居民收入状况及其影响因素研究，《理论与实践》，2005 年第 4 期。

12 《农村富余劳动力转移教育培训问题研究》，社会科学，胡宝娣，2004 年 8 期。

13 《厦门居民收入状况及其影响因素研究》，张义贞，2005 年。

（七）在落实教育优先发展政策方面的有益经验，为进一步 深化落实提供了支持

在党中央和各级政府的努力下，在全社会人民的积极参与下，我国在实施教育优先发展战略的进程中，在摸索教育优先发展的实践中，积累了一些经验。体现在以下几个方面：及时确立教育优先发展的战略地位；解放思想、深化改革，为推进我国教育事业优先发展提供强大动力；根据地区和社会经济发展差异，在不同阶段有重点地发展基础高等教育和职业教育；充分发挥各地的主动性和创造性，鼓励从各地实际出发提出具有不同特点的教育优先发展战略规划和行动框架；努力增加教育经费投入，促进教育优先发展。

1、确立教育优先发展的战略地位，加强党和政府的领导

在社会经济全面发展的历程中，党和政府对教育在社会主义革命和建设中重要作用的认识不断深化，思想认识上的每一次飞跃，都极大地促进了社会主义教育事业的发展。

党中央、国务院高度重视教育工作，教育优先发展的战略地位进一步落实。在毛泽东教育思想，邓小平教育理论的指导下，我们党就优先发展教育问题作出了一系列的重大决策。1994年第二次全国教育工作会议进一步强调指出，落实教育优先发展的战略地位，是实现我国现代化的根本大计。1995年，党中央召开了全国科技大会，指出：“坚持教育为本，把科技和教育摆在经济、社会的重要位置。”这次大会所制定的科教兴国战略，对于落实优先发展教育的思想，从而实现我国社会主义建设发展战略的历史性转变，具有重大的意义。

1999 年，党中央、国务院召开了改革开放以来的第三次全国教育工作会议指出：“各级党委和政府，都要将教育纳入战略发展重点和现代化建设的整体布局之中，切实把教育作为先导性、全局性、基础性的知识产业和关键的基础设施，摆在优先发展的战略重点地位。各级党政领导干部，都要抓好教育工作，坚持在制定经济与社会发展规划时保证教育优先的适度超前发展。”第三次全教会还作出了深化教育改革，全面推进素质教育的决定，这是实施科教兴国战略，落实教育优先发展战略地位的又一重大举措。

2002 年十六大的召开，又进一步强调：“教育是发展科学技术和培养人才的基础，在现代化建设中具有先导性全局性作用，必须摆在优先发展的战略地位”。2007 年，胡锦涛总书记在全国优秀教师代表座谈会上的讲话提出了“三个优先”。十七大又提出“优先发展教育，建设人力资源强国”的论断，为 21 世纪我国教育事业的发展指明了方向。

2、解放思想、深化改革，为推进我国教育事业优先发展政策落实提供强大动力

政府进一步转变职能，简政放权。1999 年《中共中央、国务院关于深化教育改革，全面推进素质教育的决定》指出：“进一步简政放权，加大省级人民政府发展和管理本地区教育的权力以及统筹力度，促进教育与当地经济社会发展紧密结合。”目前我国已基本完成高等教育管理体制和布局结构的调整，形成中央和省级人民政府两级管理、以省级人民政府管理为主的新体制，合理配置教育资源，提高教育质量和办学效益。加强了省级政府对高等教育的统筹权，促进了高等教育为地方经济发展服务。

2001 年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出，基

础教育实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的管理新体制。推行三年多以来，取得了明显成效，进一步明确了地、市政府对本地基础教育发展的指导责任，加强了地方各级人民政府对职业教育和成人教育的统筹，和县级政府对教育经费、教师管理和校长任免等方面的统筹，确保了基础教育的健康发展。

新时期，随着《行政许可法》实施，将进一步推进教育领域内的依法行政，加强政府职能的转变。

教育体制改革成效卓著。20世纪90年代末，国务院部门所属高等学校管理体制改革和布局结构调整工作取得历史性突破。通过“共建、合作、合并、调整”，到1999年全国已对226所高等学校的管理体制进行了改革、调整，其中208所中央部门所属学校按照“中央与地方共建，以地方管理为主”形式完成了管理体制的改革。197所高校实行了各种方式的共建；317所学校开展了形式多样的校际间的合作办学；241所学校与5000多家企事业单位和科研院所实行了合作办学；304所高等学校（其中普通高校228所，成人高校76所）合并组建成125所高等学校（其中普通高校121所，成人高校4所）。高等学校教育资源配置日趋合理，校均规模逐年扩大，办学效益不断提高。

招生、毕业生就业制度改革不断深化。1997年完成了招生收费并轨改革，随着高校成本分担机制的逐步形成，2000年又开始全面实行国家助学贷款制度，并已基本构建起适应社会主义市场经济体制的招生收费制度。高校毕业生就业机制发生重大变化，不包分配、竞争上岗、择优录用的毕业生就业制度改革取得实质性成效。

高校后勤社会化改革全面展开，在学生公寓建设上，提出了“421 工程”，即通过运用市场机制，利用社会力量进行建设和管理，达到大学本科生 4 人一间、硕士生 2 人一间、博士生 1 人一间的标准，基本解决了学生宿舍过于拥挤的局面；学校食堂、购物等条件也得到改善，高校后勤社会化改革在促进经济和社会发展方面发挥了巨大的作用。

以推进素质教育为核心的教育教学改革全面展开。1999 年的全国教育工作会议和 2001 年的全国基础教育工作会议更进一步提出把深化教育改革、全面推进素质教育作为实施科教兴国战略的一项重大战略措施。以推进素质教育为核心的教育教学改革全面展开，教育思想、教育观念发生了重大转变，学校德育工作得到了加强，美育和体育摆在了重要位置。学科专业结构进行了重大调整，课程和教学改革正在加速进行，教育质量和学生整体素质逐步得到提高。

3、充分发挥两个积极性，鼓励各地从实际出发提出具有不同特点的教育优先发展政策和行动计划

中央和地方通过大的项目工程，解决发展中的重大问题，如通过“农村寄宿制学校建设工程”，有效解决了农村学生“进得来”的问题；通过“两免一补”项目，基本解决了农村学生“留得住”的问题；通过“农村中小学现代远程教育工程”让 1 亿多中小学生共享优质教育资源；通过招聘特岗教师 3.3 万名，培训农村教师 130 余万名，西部地区农村教师整体素质逐步提高。

我国政府充分认识到我国的东西部差距还相当大，城乡差距也很大，积极鼓励各地发挥主动性和创造性，从各地实际出发提出具有不同特点的教育优先发展战略规划和行动框架。

比如在推进各地义务教育公平，落实教育优先方面，就涌现出了许多成功经验：比如实行名校集团化办学的“杭州模式”、强力推进义务教育均衡发展的“深圳模式”、实行优质教育资源共享的“寿光模式”、实行优化教育结构的“铜陵模式”、捆绑式发展的“武侯模式”、四个全覆盖的“青羊模式”。

在鼓励各地因地制宜，促进教育优先发展的同时，还积极推进各地的交流与学习。因为虽然这些模式和经验有地域性，但也确实蕴涵着值得在全国推广的因素。虽然推进义务教育公平，落实教育优先发展的模式不是单一的，也不具有普遍的适用性，但各地可以根据实际情况，在借鉴其它地区成功经验的基础上，因地制宜、积极探索，创造出符合当地实际的有效做法和经验。

积极鼓励在教育比较发达的地区，借鉴杭州名校集团化的办学模式，以名校为龙头，整合资源，走“电梯式”发展模式，让弱校、新校、民校搭乘上名校这部“电梯”，走一条成本最低、风险最小、成效最大的、实现教育公平的有效途径。

积极鼓励在经济比较发达的地区，借鉴深圳办好每一所学校的模式，通过各级财政加大教育投入，实施中小学标准化建设工程，逐步消除薄弱学校；同时通过制定规划、完善立法、加大投入、深化改革等措施，加快教育强镇、强区、强市建设步伐，有效促进义务教育在一个较高的标准上的均衡发展。

积极鼓励在城乡差距大的地区，借鉴成都武侯区的“捆绑式发展”模式，通过学校统一归口管理的方式，消除农村学校。将属辖内的所有村小，与城区学校一一结对，进行两个法人单位、一个法定代表人、一套领导班子、独立核算、独立核编的统一管理，从制度设计上保证帮助弱势学校发展的长期性和有效性，促

进捆绑学校之间逐步从互助交流走向文化融合，实现了城乡学校管理一体化、师资交流经常化、教育教学活动联体化的运行机制。

4、努力增加教育经费投入，优化资源配置，为切实推动教育优先发展提供保障

1995 年出台的《教育法》明确提出教育经费“三个增长”的要求（即各级政府教育财政拨款的增长要高于同级财政经常性收入的增长，在校学生人均教育经费逐步增长，教师工资和学生人均公用经费逐步增长）。1998 年《面向 21 世纪教育振兴行动计划》指出，各级财政要认真落实已出台的筹措教育经费的各项法律规定和政策，特别是要保证做到《教育法》规定的教育经费的“三个增长”。

1998 年起，党中央、国务院决定财政支出中教育经费所占的比例，连续五年每年提高一个百分点。在中央决策的影响和带动下，大部分省市也提高了本级财政支出中教育经费所占的比例。2003 年，全国教育经费总投入 6208 亿元，其中国家财政性教育经费投入 3911 亿元，占国内生产总值的 3.28%，较 1995 年的 1412 亿元，增长了约 1.77 倍。

1997 年党的十五大召开，提出了以公有制为主体多种所有制共同发展的基本经济制度，为多元教育投资体制形成提供了制度条件。同时人们对教育支出观念的改变，不仅刺激了社会和个人的教育需求，也刺激了对教育投入的增加，促进了多元化教育投资体制的形成。

目前，我国以政府投入为主，多渠道筹措教育经费的体制基本形成。各级财政加大了对教育的投入，国家财政性教育经费的支出占 GDP 的比例 2007 年已达到 3.32%；非财政性教育投入占教

育总经费的比例已从1995年的24.8%上升到2007年的31.8%。各级各类教育办学体制的改革也成效显著，打破了政府包揽办学的格局，逐步建立起以政府办学为主与社会各界参与办学相结合的新体制，多种形式的社会力量办学发展迅速。

表22：1995—2007年全国教育经费投入统计

年份	全国教育经费总计 (亿元)	国家财政性教育经费 (亿元)	国家非财政性教育经费 (亿元)	国家财政性教育经费占GDP 的比例 (%)	非财政教育经费占教育总经费 的比例 (%)
1995	1877.95	1411.52	466.43	2.32	24.8
1996	2262.34	1671.70	590.64	2.35	26.1
1997	2531.73	1862.54	669.19	2.36	26.4
1998	2949.06	2032.45	916.61	2.41	31.1
1999	3349.04	2287.18	1061.86	2.55	31.7
2000	3849.08	2562.61	1286.47	2.58	33.4
2001	4637.66	3057.01	1580.65	2.79	34.1
2002	5480.03	3491.40	1988.63	2.90	36.3
2003	6208.27	3850.62	2357.65	2.84	38.0
2004	7242.60	4465.86	2776.74	2.79	38.3
2005	8418.84	5161.08	3257.76	2.81	38.7
2006	9815.31	6348.36	3466.95	3.01	35.3
2007	12148.07	8280.21	3867.86	3.32	31.8

数据来源：《中国教育经费统计年鉴》，（1995—2006年），中国统计出版社。

四、进一步落实教育优先发展政策的若干重要环节

尽管我国教育优先发展战略及政策落实取得了显著成绩，但在落实教育优先发展政策与经济社会协调发展的过程中，还急需关注并解决以下几个重要环节。

（一）教育优先发展政策的政府主体地位仍需进一步落实

我国教育经费投入尤其是公共投入数量不断增长，但与国际上发达国家和中等发达国家相比，我国的总体教育投入水平不高，公共教育投入不仅低于发达国家平均水平，也低于同等经济发展水平的中等发达国家水平，这极不利于教育优先发展政策的深入落实。

1、财政性教育经费占 GDP 的比例仍然较低，急需加大政府对教育的投入力度

1993 年党中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》提出，逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，20 世纪末达到 4%。此后，这一目标反复在各种国家教育发展政策和规划中被强调。但近三年来，我国国家财政性教育经费占 GDP 的比例始终徘徊在 3% 左右。虽然我国教育经费投入数量不断增加，但公共教育投入水平却依然较低。2006 年，我国财政性教育经费占 GDP 的比例为 3.01%，这一水平不仅远低于高收入国家（2005 年）5.46% 的平均水平，也低于（2005 年）中等收入国家公共教育投入占 GDP 的比例为 4.35% 的水平。

1993-2003 年间我国政府教育投入总量不断增长，但占总投入比重逐年下降，同期以学费杂费为主的社会分担成本比重则从 18.1% 上升到 38%，远高于国外多数国家的平均水平。有些地区扩大教育规模尤其是普及义务教育，不得不倚重教育收费、群众捐集资和借款，教育系统运转长期处于低水平、不平衡的境地。即使在已经通过普及九年义务教育验收的县，也有近一半农村中小学办学条件达不到国家规定标准。

2007 年，全国财政收入大大超出年初预算估计，达到 51304.03 亿元，比上年增长 32.4%。但由于部分地区多增加的财政收入未能

及时用于调整教育预算，导致全国财政预算内教育拨款增长速度仍低于当年财政收入增长速度 3.9 个百分点，未达到法定的“增长”要求。我国教育投入水平偏低的事实，要求政府提高对教育努力程度，极大财政性教育经费投入。

2、教育转移支付制度需进一步完善，提高专项资金使用的有效性

我国教育财政转移支付制度缺乏法律的支撑和保障，法律约束和监督机制不健全，主要表现在如下四个方面：一是相关的法律法规体系建设仍然比较滞后，我国现行的教育财政转移支付制度依据的主要是政府规章，还没有专门的或者相关的转移支付法律，缺乏法律权威性和统一性，这在客观上就降低了教育财政转移支付制度决策和运作的民主性和规范性。二是没有专门机构对教育财政转移支付进行统一安排和管理，使来自于不同口径不同名目的教育财政转移支付之间目标不统一，标准不合理，政策功能相互冲突，政策目标的实现难以保证。三是教育财政转移支付的决定与支付缺乏明确的程序规范，使支付对象、资金数额、支付时间、支付方式等方面都带有太多随意性和人为因素，上下级之间讨价还价，决策人员滥用权力的现象屡见不鲜。四是教育财政转移支付违规违法行为责任的认定和处罚欠缺全面而明确的规定，使许多违规行为找不到从法律上予以处罚的依据，很多违法行为都以“内部处理”了事，造成了一些部门一些人对转移支付的有关规定视若无物，严重影响了教育财政转移支付制度的权威性。

教育财政专项资金是中央、省、市为支持地方完成特定工作任务或实现某一事业发展目标而安排的具有专门用途的资金，应

该得到有效的使用，切实提高使用效率，但目前仍有部分专项资金未得到有效使用。原因主要在于，一是政府尚未落实监督责任。对财政专项资金分配使用过程未实施全程监督，缺少对资金使用单位使用资金的情况，包括对会计凭证、帐务登记、现场实物、报表报送、相关凭证依据、档案整理等情况进行监督检查，教育财政专项资金分配的透明度不高。二是缺少跟踪问效。对于资金使用单位有违规违纪的行为，财政部门应向资金使用单位发出整改通知书，并采取相关措施督促资金使用单位限期整改。对于不按规定整改的资金使用单位，未按有关法律法规作出严肃处理。三是缺少对专项资金项目完工后的资金使用情况综合评价，无法有效促进了财政专项资金的规范运作。

此外，需要中央和地方共同增加投入，形成合力完成的部分重大工程，地方的配套经费不能很好落实。地方政府由于种种原因，只关心向中央政府要政策，要求中央政府落实资金，而对于自己承诺的地方配套资金却不落实，使工程的实施打折扣。

3、区域、城乡教育发展差异依然过大，农村教育薄弱，急需地方政府按公平原则分配教育资源

政府责任的基本定位，应是维持公正的核心力量，按公平原则办学，保障教育资源的合理分配。但多数地方政府未能履行对公平分配教育资源的有力调整作用，实行严格而有效的监管，实际上是采取“不为”的措施，致使教育资源多向城镇倾斜、向少数重点学校倾斜，以创建品牌学校，窗口学校、示范学校的名义，在经费上，在人员调配 上，客观上制造了“重点学校”，这种做法刺激学校创“示范”，也满足了一部分人对优质教育的需求；但这种行为，尤其是倾斜所导致教育分配不公，人为拉大区域、城乡

教育发展的差异，致使农村等不力地区教育薄弱。我国区域、城乡教育发展差异依然过大，农村教育薄弱的事实，急需地方政府按公平原则分配教育资源。

（二）教育优先发展的支持和保障政策需进一步落实

当前，支持和保障教育优先发展的体制、制度不健全，政府事权与财权的不匹配，教育优先发展乏力；注重以内涵发展的教育优先发展的政策导向不够，急需尽快健全教育优先发展的政策举措，形成对教育持续、稳定和有质量发展提供强有力支持。

1、关注教育体制改革与财税体制改革脱节，避免财权与事权的不匹配

教育体制改革滞后于财税体制改革。财税改革以来呈现出财力向上一级财政集中、事权向下级政府下放的趋势，而教育领域中事权并未作相应调整，造成最大问题就是财权与事权不匹配、政府管理缺乏专业化，导致效率低下。财权上移，导致县乡财政成为层层集中财力的对象。县级需要将 75% 的增值税、100% 的消费税、所得税收入增量的 60% 上缴中央财政。省级和市级政府在中央集中一部分财力的基础上，又对共享收入和地方固定收入进行分成，同时上划中央增值税、消费税增长返还收入全留省级，即又对县乡财力再次进行了集中。另一方面基本事权却重心下移。县级政府不但要保证党政机关正常运转，而且要提供诸多公共产品，如义务教育、公共卫生等，同时还要改善社会需求以及促进地方经济发展。这种财权的上移和事权的相对下移，加剧了低一级政府的财政收支矛盾。反映到教育上，在财政向上集中，而分级办学、分级管理的基础教育体制仍然继续维持而且有所强化的情况下，

就导致了一系列问题，尤其是农村税费改革后这些问题进一步凸现，如大面积拖欠教师工资、集资办学加重农民群众负担等。

2、在规模大发展的同时，还应高度关注教育优先发展的质量提升

众所周知，我们是穷国办大教育，在财政投入有限的情况下，教育的规模和内涵发展成为教育优先发展的一对矛盾，到底是先扩大规模还是先发展内涵的两难选择摆在了我们面前。事实证明我们选择了先发展教育规模，再实现内涵发展的道路。也就是说，前一段时间的教育优先发展，我们重在教育规模的扩大和普及程度的提高方面，而对教育质量、结构优化和内涵发展注重不够，教育为经济建设服务和满足人民群众的需求仍存在很多问题。在教育规模得到较快发展后，我们还需要根据实际情况，及时调整教育优先发展的重点，把教育优先发展的重心转移到提升质量上来。

（三）区域不平衡及城乡二元化作为优先发展政策落实的重点，急需解决

受区域发展以及城乡二元结构等重大社会因素的影响，我国教育优先发展政策面临差距突出等方面的实际困难，例如在各级教育生均经费地区差异较大，教师工资水平低，教师生活待遇总体保障水平不高等。这些问题的深层次原因在于我国教育发展的区域不平衡与城乡二元化，这个问题作为优先发展政策落实的重点，急需解决。

1、各级教育生均经费地区差异较大问题突出，困扰教育的优先发展政策的深入落实

义务教育生均公用经费城乡差距依然较大。2007年，全国城镇普通小学生均公用经费支出为970.9元，是农村（542.3元）的1.8倍，城乡差距低于历年，但差距依然较大。全国各省份中，普通小学生均公用经费城乡差距较大（高于全国城乡差距，下同）且农村生均公用经费水平较低（低于全国生均水平，下同）的省份，东部有山东，中部有安徽，西部有云南、甘肃、和贵州。

表23：2007年农村普通小学公用经费生均水平较低
且城乡差距较大的省份

单位：元

	农村生均水平	城乡差距（倍）
全国	542.3	1.8
云南	350.7	2.2
甘肃	349.2	2.0
安徽	337.0	2.0
贵州	237.2	2.0
山东	503.4	1.9

普通小学生均公用经费地区差距显著，且差值没有比上年缩小。2007年，全国普通小学生均公用经费最高的5个省份依次是上海（4314.9元）、北京（3847.3元）、浙江（1411.4元）、江苏（1067.9元）和天津（985.5元），最低的5个省份依次是贵州（264.0元）、云南（379.2元）、甘肃（382.1元）、安徽（383.2元）和江西（389.1元），最高5省普通小学生均公用经费平均值（2325.4元）是最低5省（359.5元）的6.5倍，比上年略有增加，普通小学生均公用经费地区差距依然十分明显。

表24：2007年普通小学生均公用经费最高和最低的5个省份

单位：元

最高5个省	最低5个省
-------	-------

上海	4314.9	江西	389.1
北京	3847.3	安徽	383.2
浙江	1411.4	甘肃	382.1
江苏	1067.9	云南	379.2
天津	985.5	贵州	264.0
5省平均	2325.4	5省平均	359.5

2007年，全国城镇普通初中生均公用经费支出为1462.6元，是农村（821.1元）的1.8倍，城乡差距为近年来的最小，但差值依然较大。全国各省份中，普通初中生均公用经费的城乡差距较大（高于全国城乡差距，下同）且农村生均公用经费水平较低（低于全国生均水平，下同）的省份，东部有山东，中部有安徽，西部有云南、甘肃、和贵州。

表25：2007年农村普通小学公用经费生均水平较低
且城乡差距较大的省份

单位：元

地 区	农村生均水平	城乡差距（倍）
全国	821.1	1.8
新疆	709.1	2.7
云南	461.2	2.2
青海	527.1	2.1
甘肃	505.9	2.0
安徽	492.4	2.0
贵州	384.6	2.0

2007年，全国普通初中生均公用经费最高的5个省份依次是北京（7423.6元）、上海（4817.3元）、浙江（2144.5元）、天津（1546.2元）和江苏（1496.3元），最低的5个省份依次是贵州（471.1元）、西藏（542.0元）、江西（579.1元）、安徽（596.4元）和云南（603.8元），最高5省的普通初中生均公用经费平均值（3485.5元）是最低5省（558.5元）的6.5倍，比上年略有

增加，普通初中生均公用经费地区差距依然十分明显。

表 26：2007 年普通初中生均公用经费最高和最低的 5 个省份

单位：元

最高 5 个省		最低 5 个省	
北京	7423.6	云南	603.8
上海	4817.3	安徽	596.4
浙江	2144.5	江西	579.1
天津	1546.2	西藏	542.0
江苏	1496.3	贵州	471.1
5 省平均	3485.5	5 省平均	558.5

普通高中生均预算内事业费地区差距仍较明显。2007 年，全国普通高中生均预算内事业费为 2648 元，比上年增加 407 元，增长 18.2%，增速为三年来最高。

各地区普通高中生均预算内事业费差距明显。上海、北京、天津、西藏和浙江生均预算内事业费高于 4500 元，还有 6 个地区高于 3000 元，但全国有 7 个地区生均预算内事业费不足 2000 元，其中，安徽、河南仅为 1637 元和 1627 元。

表 27：2007 年各地区普通高中生均预算内事业费情况

生均预算内事业费	东 部	中 部	西 部
>4500 元	上海、北京、天津、浙江		西藏

3000-4000 元	广东、江苏、辽宁、福建		新疆、宁夏
2000-3000 元	山东	河北、海南、黑龙江、吉林、山西	青海、云南、内蒙古、贵州、广西、重庆、甘肃
<2000 元		江西、湖南、湖北、安徽、河南	陕西、四川

相比上年，全国有 21 个地区生均预算内事业费增长超过全国平均增速，其中，宁夏、贵州、吉林、西藏和江西高于 33%，而 5 个地区增长低于 10%，其中，青海、云南比上年增长不足 1%。

职业教育仍面临经费不足的困难。国际经验表明，职业教育投入要远高于普通教育。但是，长期以来，无论是生均财政预算内外教育经费支出，还是生均预算内教育经费支出，我国中等职业教育的生均经费水平均低于普通高中，这种局面不适应中等职业教育培养技能型人才和高素质劳动者的实际需要。

表 28：职业中学与普通高中生均教育经费比较

单位：元

年份	生均财政预算内外教育总支出		生均财政预算内教育经费支出	
	职业中学	普通高中	职业中学	普通高中
2002	3280.11	3876.28	1730.14	1707.07
2003	3423.34	3983.47	1745.83	1734.76
2004	3802.46	4281.98	1913.05	1914.43
2005	4169.2	4654.8	2095.9	2114.2
2006	4458.78	5005.48	2280.02	2424.04

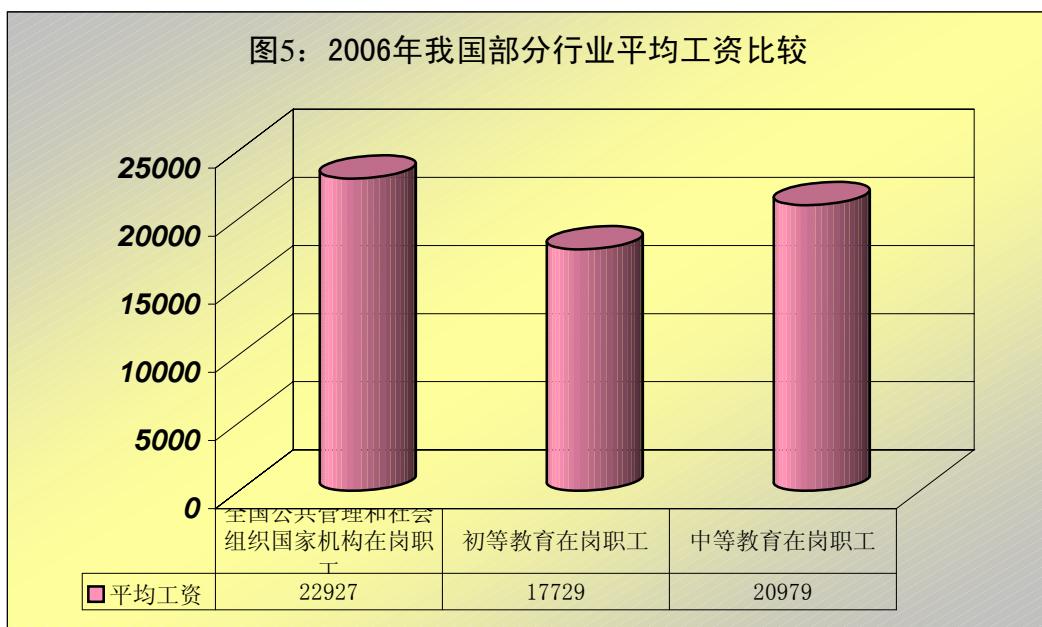
2、教师工资收入不高，教师职业缺乏吸引力，无法为教师专业发展提供有力保障

我国教师工资水平较低，尚未达到不低于当地公务员收入的

法律要求，教师职业缺乏应有的吸引力；教师生活待遇总体保障水平依然偏低，农村尤为突出。

（1）小学与初中教师的收入与国家机关公务员的比较分析

根据《中国劳动统计年鉴 2007》的统计数据，目前广大中小学教师的平均工资与公务人员相比仍然较低。2006 年全国公共管理和社会组织国家机构在岗职工（公务人员）的平均工资为 22927 元，而初等教育的在岗职工（小学教师）平均工资仅为 17729 元，中等教育的在岗职工（初中与高中教师）平均工资为 20979 元，均明显低于公务人员的工资水平。



2006 年有 30 个省区的小学教师的劳动报酬低于当地的公共管理和社会组织国家机构就业人员劳动报酬。从 2006 年公共管理和社会组织国家机构就业人员与初等教育就业人员（小学教师）的劳动报酬差值情况看，广东、江苏、北京、浙江、重庆 5 个省区的报酬差值超过了 6000 元。此外，2006 年公共管理和社会组织

国家机构就业人员劳动报酬与初等教育就业人员劳动报酬的比值为 1.29。其中，广东、江苏、重庆 3 个省区的比值都在 1.45 以上。通过数据可以明显看出，江苏、重庆的小学教师劳动报酬水平低于当地公共管理和社会组织国家机构就业人员劳动报酬水平的问题较为突出。

图 6：2006 年公务员与初等教育教师劳动报酬的比较



2006 年有 19 个省区的中学教师（含高中）的劳动报酬低于当地公共管理和社会组织国家机构就业人员劳动报酬。从 2006 年公共管理和社会组织国家机构就业人员与中等教育就业人员（初中和高中教师）的劳动报酬差值情况看，江苏、广东、北京、浙江 4 个省区的差值在 5000 元以上。此外，2006 年公共管理和社会组织国家机构就业人员劳动报酬与中等教育就业人员劳动报酬的比值

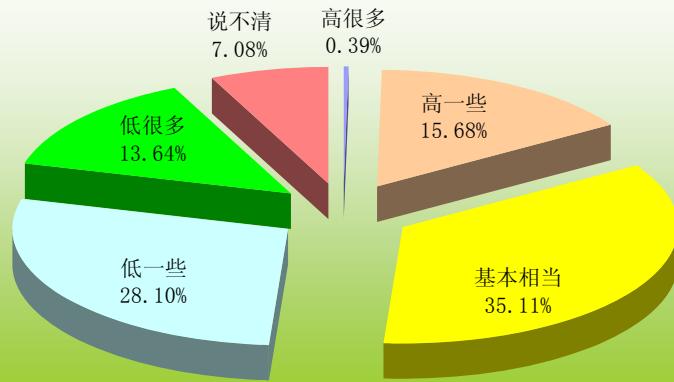
为 1.09。其中，江苏、广东、湖北、重庆、北京 5 个省区的比值在 1.2 以上。经过数据对比后，江苏和广东中学教师（含高中）劳动报酬水平低于当地公共管理和社会组织国家机构就业人员劳动报酬水平的问题较为突出。

图 7：2006 年公务员与中等教育就业人员劳动报酬比较



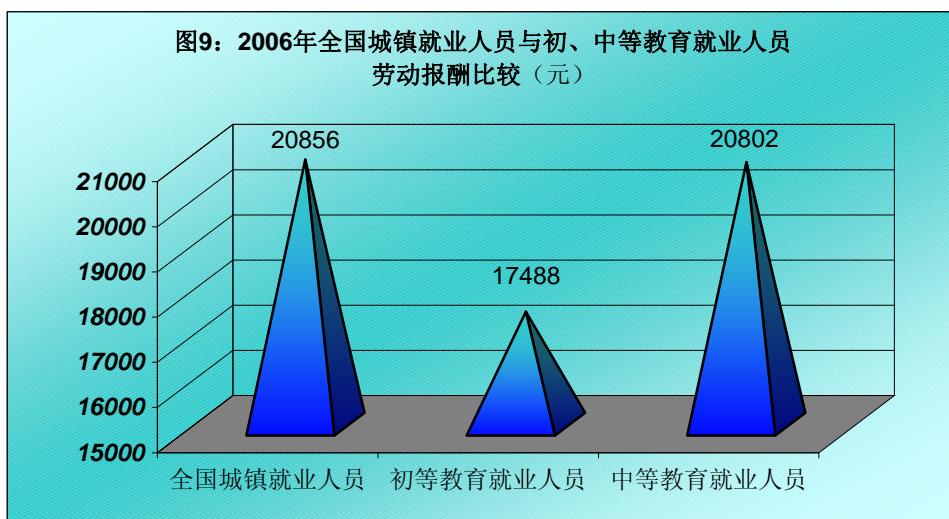
《国家教育督导报告 2007》的问卷显示：全国 3335 份中小学校长的抽样调查问卷中，有 1392 名校长认为本地教师平均工资比当地公务员平均工资低，所占比重为 41.74%；只有 536 名校长认为本地教师平均工资要比当地公务员平均工资高，所占比重仅为 16.07%；有 1171 名校长认为本地教师平均工资与当地公务员平均工资基本相当，所占比重为 35.11%。

图8：校长关于教师平均工资水平的判断
(与当地公务员相比)



(2) 小学与初中教师的工资性收入与城镇就业人员的比较分析

根据《中国劳动统计年鉴 2007》的统计数据，目前广大中小学教师的劳动报酬水平仍然不高。2006 年全国城镇就业人员的劳动报酬为 20856 元，而初等教育就业人员（小学教师）的劳动报酬仅为 17488 元，中等教育就业人员（初中与高中教师）的劳动报酬为 20802 元，均低于城镇就业人员的收入水平。



2006 年有 24 个省区的小学教师的劳动报酬低于当地的城镇就业人员劳动报酬。从 2006 年城镇就业人员与初等教育就业人员（小学教师）的劳动报酬差值情况看，北京、广东、重庆 3 个省区的报酬差值均超过 4000 元。此外，2006 年城镇就业人员劳动报酬与初等教育就业人员（小学教师）劳动报酬的比值为 1.19。其中，重庆、四川、广东、湖南 4 个省区的比值均超过了 1.2。通过数据可以明显看出，重庆和广东的小学教师收入水平低于当地城镇就业人员收入水平的问题较为突出。

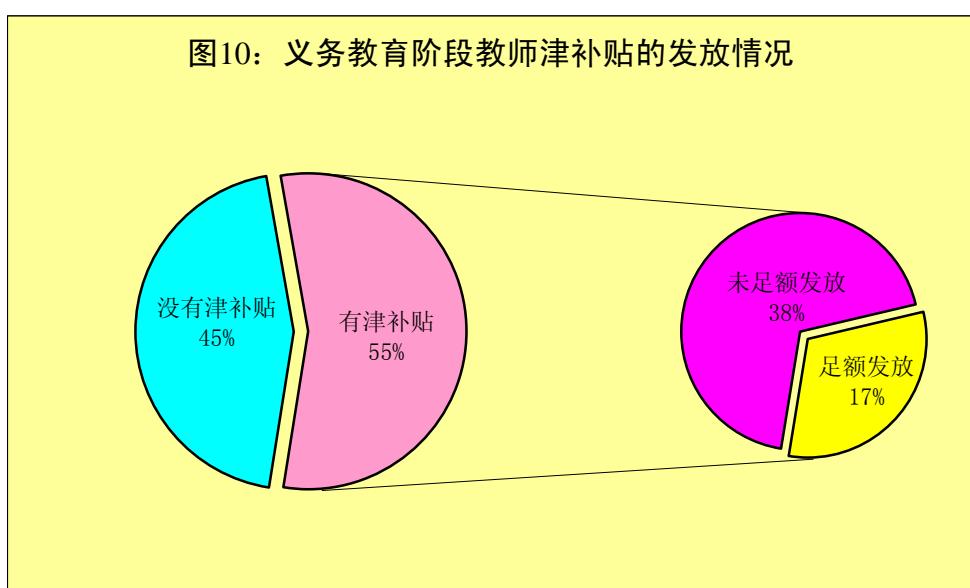
中学教师（含高中）的劳动报酬水平要好于小学教师。2006 年只有 9 个省区的中学教师（含高中）的劳动报酬低于当地的城镇就业人员劳动报酬。从 2006 年城镇就业人员与中等教育就业人员（初中和高中教师）的劳动报酬差值情况看，北京、陕西、重庆 3 个省区的差值都超过了 900 元。此外，2006 年全国城镇就业人员劳动报酬与中等教育就业人员（初中和高中教师）劳动报酬的比值为 1。其中，陕西、重庆、广西和北京 4 个省区的比值都超过了 1.04。经过数据对比后，北京、陕西、重庆 3 个省区中学教师（含高中）收入水平低于当地城镇就业人员收入水平的问题相

对较为突出。

(3) 城乡教师的津补贴水平的比较分析

《国家教育督导报告 2007》问卷调查显示：44.80%的教师反映当地没有地方津补贴等非工资收入。分区域来看，中部地区53.76%的教师、西部47.92%，东部34.26%的教师没有地方津补贴。分城乡来看，农村49.63%、县城49.38%，城市32.11%的教师没有领到津补贴。教师的发放了地方津补贴但不足额的现象也较为普遍，统计表明，38.05%的教师虽然有地方津补贴但未足额发放。分区域来看，东部32.12%的教师发放了津补贴但不足额，中部47.60%的教师发放了津补贴但不足额，西部37.71%的教师发放了津补贴但不足额。

图10：义务教育阶段教师津补贴的发放情况



《教育督导报告 2007》的问卷调查结果还显示，城乡教师的收入差距主要表现为津补贴收入的差距。县城和农村分别有45.68%和44.01%的中小学教师反映自己没有津补贴，而城市里这

一比例为 28.25%，分别相差了 17.43 和 15.76 个百分点，反差较大。

表 29：城乡中小学津补贴及其他收入为零的教师比例

单位：%

项目名称	合计	城市	县城	农村
津补贴	39.35	28.25	45.68	44.01
其他收入	86.07	84.57	86.17	86.85

注：其他收入是指除工资、地方津补贴、学校发放之外的收入。

（四）亟待依靠政府引导，尽快形成教育优先发展的制度与社会环境

尚未建立起教育优先发展的制度及社会环境影响教育优先发展战略的有效、全面落实。问题主要体现在对社会关心、支持教育的问题探索不够；引导社会资源支持、参与教育发展的政策与法规建设滞后；教育优先发展的社会舆论引导乏力等方面。

（1）加强对原来由行业、企业创办的学校，与行业脱钩后关心、支持教育问题的研究探索

原来由行业、企业创办的学校，在归口教育部门管理后，原来的行业、企业也就与学校完全脱离了关系，他们在管理学校，促进学校有特色发展方面积累的经验和具有优势没有得到很好的传承，这个问题需要我们认真思考，加强研究，积极探索这些行业、企业如何继续参与、依靠、支持原有的高校办学，这方面问题一直解决不好，不利于制订人才培养规划和提高人才培养效益，这个问题急需加强研究与探索。

（2）亟待加快引导社会资源支持、参与教育发展的制度与法规建设

由于政策法规建设的滞后和相关激励和制度的不到位，社会资源对教育的优先发展的支持和参与不够。一些企业行业协会、社团缺乏与政府部门的有效沟通，不能正确反映学校意愿，维护学校的利益，为学校及其师生提供相关服务，不能实现教育的全社会参与性。这方面的政策、制度、法规建设亟待加强。

（3）尽快形成全社会进一步关心支持教育优先发展的社会环境

各级政府缺乏对电视、报纸等各类媒体的有效引导，对教育优先发展的宣传尚不广泛，不深入，尚未形成全民关心、支持教育、优先发展的舆论氛围和全社会尊师重教的良好风尚。未来，各级政府需要采取多种措施，积极引导社会舆论，加快形成全社会进一步关心支持教育，有利于教育优先发展政策落实的社会环境。