

《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  
2008年12月

# 目 录

## 摘要：主要观点与结论

- 一、确立教育优先发展政策的宏观背景**错误！未定义书签。**
- 二、教育优先发展政策内容体系的演变和政策行动**错误！未定义书签。**
- 三、实施教育优先发展政策取得的成效**错误！未定义书签。**
- 四、落实教育优先发展政策存在的问题**错误！未定义书签。**
- 五、进一步深化落实教育优先发展政策的建议**错误！未定义书签。**

## 《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，包括以下五个方面的内容：

- 确立教育优先发展政策的宏观背景；
- 教育优先发展政策内容体系的演变和政策行动；
- 实施教育优先发展政策取得的成效；
- 落实教育优先发展政策存在的问题；
- 进一步深化落实教育优先发展政策的建议。

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、确立教育优先发展政策的宏观背景

国家教育优先发展政策的确立，充分体现了党中央国务院顺应我国社会、政治、经济发展客观要求、加快经济社会又快又好发展的高瞻远瞩。

——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、教育优先发展政策内容体系的演变和政策行动

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，设计实施一系列推进教育优先发展的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，优先发展教育的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。

**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，党和各级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。

### **三、实施教育优先发展政策取得的积极成效**

——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 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。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。2007 年，全国义务教育经费总投入达 5046.0 亿元，占全国教育经费总投入的 42.3%。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，为国家队伍建设和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、落实教育优先发展政策存在的问题分析**

本部分是教育优先发展政策的问题分析，力图揭示我国落实教育优先发展战略过程中遇到的主要矛盾和面临的严峻形势。这些问题分别为：教育优先发展政策的政府主体地位不落实、教育优先发展的体制和制度不健全不完善、教育优先发展政策分成效不明显，以及尚未建立起教育优先发展的制度及社会环境。

——优先发展政策的政府主体地位尚未有效落实。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，政府努力程度不够。由于政府尚未完全落实监督责任、资金使用缺少跟踪问效，使部分教育财政专项资金未得到有效使用。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。多数地方政府尚未能按公平原则分配教育资源，区域、城乡教育发展差异依然过大，农村教育薄弱。

——**教育优先发展政策落实的体制机制仍不完善。**教育体制改革与财税体制改革脱节，财权与事权不匹配。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，没有根据实际情况，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。

——**优先发展的政策成效尚未充分体现。**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。

——**教师工资低，教师职业缺乏吸引力，不利于实现教育优先发展。**小学与初中教师的收入与国家机关公务员相比偏低，个别省份尤为突出。2006年全国公共管理和社会组织国家机构公务人员的平均工资为22927元，而小学教师平均工资仅为17729元，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。教师的津补贴水平较低，经费渠道未解决。《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。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%。

——**教育优先发展的社会环境与机制尚未形成。**对原来由行业、企业创办的学校，与行业脱钩后如何关心、支持教育问题的探索不够；

引导行业企业、社团等社会资源支持、参与教育发展的财税政策、制度、法规建设滞后；舆论引导乏力，尚未形成全社会进一步关心支持教育、不能很好地为教育优先发展营造良好的社会环境。

## **五、进一步深化落实教育优先发展政策的建议**

——**转变政府职能，强化教育优先发展的政策执行力。**加快责任政府、法制政府、透明政府、创新政府建设，强化落实教育优先发展的政府责任。

——**落实胡锦涛提出的“三个优先”要求，进一步强化教育优先发展政策的制度和机制。**全国人大尽快起草和制定《教育投入法》，规定中央和地方各级财政教育投入的合理比例；全国和省级人大实施预算内教育经费“两个比例、三个增长”的年度督导制度；加快教育优先发展的指标及标准建设，促进科学发展，提高落实的有效性；启动新一轮教育行政体制改革，建立健全现代学校制度；

——**适应新的发展要求，及时调整政策导向与重点，提升教育优先发展层次，着力推进教育质量提高、促进教育公平。**注重软投入、队伍建设和实现内涵发展；特别关注义务教育的地区、城乡均衡发展，注重教育资源分配向薄弱学校 and 不利人群倾斜；实行有利于多元化人才培养的升学考试制度；

——**形成教育优先发展的社会广泛参与机制与环境。**开创有利于社会资源参与教育优先发展的政策法制环境；构建开放、高效的教育优先发展公共服务体系；探索和建立立体化的教育优先发展激励机制。