

推动教育发展的战略抉择

本报记者 柴葳 北京师范大学首都教育经济研究院 王善迈

关键词：优先发展

【背景】

世纪之交，作为亟待跨越式完成现代化的发展中国家，知识经济给中国教育发展带来的机遇和挑战，让党中央、国务院审时度势地作出了改变国家命运的战略决策——优先发展教育：站在增强综合国力和国际竞争力的高度，从中国现代化进程的全局出发来认识和把握教育，将教育作为经济和社会发展的优先领域，优先规划、优先投资、优先保障和优先发展。

【内容】

1992年，党的十四大第一次明确提出要把教育摆在优先发展的战略地位；1993年，将国家财政性教育经费支出占国民生产总值“4%”写入《中国教育改革和发展纲要》。从1998年至2002年，中央本级财政教育经费支出比例连续5年实现每年提高一个百分点。1999年，国务院批转了教育部制定的《面向21世纪教育振兴行动计划》。

【意义】

在全世界人口最多的中国，建设人力资源强国，是人类历史上一场伟大的实验，是中国政府和全体人民的历史使命。把教育摆在优先发展的战略地位的思想 and 行动，是中国政府和人民在推进中国特色社会主义事业大发展过程中的世纪接力。优先发展教育，实施科教兴国战略，是党中央立足我国国情，在历史的紧要关头作出的世纪性重大抉择。

【影响】

教育优先发展的战略思想，是世纪之交全党和全国各族人民的统一认识和自觉行动。教育优先发展战略地位的确立，使中国在不到1/3的世纪中基本普及了九年义务教育，基本扫除了青壮年文盲，高等教育毛入学率突破了24%，全体国民的平均受教育年限由改革开放之初的不足5年上升到现在的8.94年，为中华民族伟大复兴奠定了坚实基础。

当年纸上蓝图基本成为现实

——访中国教育发展战略学会会长郝克明

郝克明，中国教育发展战略学会会长、全国教育科学规划领导小组副组长、国家教育发展研究中心专家咨询委员会主任，曾参与《中共中央关于教育体制改革的决定》、《中国教育改革和发展纲要》的研究制订，长期致力于中国教育发展战略和重大政策的研究。

本报记者 柴葳

“《中国教育改革和发展纲要》的研讨和起草过程本身，就是教育重大决策科学化、民主化的一个范例。”曾亲身参与《中国教育改革和发展纲要》研讨和起草的经历，让中国教育发展战略学会会长郝克明至今回忆起来，仍感慨万千。从上个世纪80年代后期至1993年，从《中国教育改革和发展纲要》开始研究起草到正式颁布的几年间，郝克明和其他参与其中的教育科学工作者一起，满怀激情地精心绘制着中国教育发展的世纪蓝图，也感受着党和国家优先发展教育的决心与信心。

早在1985年，邓小平就在全国家教育工作会议上就《中共中央关于教育体制改革的决定》指出：“教育体制改革的决定草案，我看是个好文件。现在，纲领有了，蓝图有了，关键要真正重视，扎扎实实地抓，组织好施工。”为了确保将教育优先发展这一战略落到实处，从上个世纪80年代后期至90年代初，中共中央决定研究起草深入推进教育改革的纲领性文件，这份文

件就是 1993 年 2 月出台的《中国教育改革和发展纲要》。曾在上世纪 80 年代初以教育科学工作者身份参与《中共中央关于教育体制改革的决定》部分研究和起草工作的郝克明，深知这份纲领性文件对中国教育发展未来的分量。

“从党中央、国务院来说，是把 20 世纪 90 年代到 2000 年的教育改革和发展纲要的研究制订工作，作为国家经济、社会发展战略的重要组成部分来对待的，而不只看作是教育部门的事情。从当时国家教委的领导来说，更是把研究制订这个纲领性的文件，作为头等大事来抓。”郝克明回忆道，当时中央政治局常委对《中国教育改革和发展纲要》的思路和主要内容，前后就讨论过 4 次，中央政治局全体会议讨论过 2 次，国务院常务会议和办公会议讨论过 5 次，这在教育发展的历史上是很少有过的。在机构上还专门成立了国务院教育研讨小组，主要任务就是在中央的领导下，在充分研究和讨论的基础上提出初步方案，供领导研究决策参考。

郝克明介绍说，研讨小组由当时分管教育工作的中央政治局委员和国家教委主要领导直接领导和负责，研讨小组成员包括教育宏观管理部门有丰富实践经验并对教育发展有一定研究和见解的领导同志，以及从事我国教育发展战略研究并取得重要成果的专家。“队伍相对比较精干，约 10 个人左右，全部集中脱产。对一些问题如教育经费、师资队伍建设，还组织了专题研究组。《中国教育改革和发展纲要》方案研究和起草的初稿都由研讨小组经过研究酝酿提出初步意见，由教委领导首先进行讨论并提出意见。”郝克明清晰地记得，当时各种征求意见的座谈会、研讨会召开得很多，一般都是由当时的国家教委领导主持，由研讨小组同志作报告。这样做是为了减少出席会议的人员有对报告提意见特别是提不同意见的顾虑，使大家能够比较充分地发表意见，集思广益；同时国家教委领导也处于比较主动和超脱的位置。

“《中国教育改革和发展纲要》的研究制订，是跨学科、跨部门、跨领域、跨地区的研究，同时，注意加强决策部门和研究机构、高等学校的合作，教育实际工作者和教育理论工作者的结合。这是《中国教育改革和发展纲要》能够成为中国教育发展和改革重要文献的一个重要原因。”长期致力于中国教育发展战略和重大政策研究的经验，让郝克明对《中国教育改革和发展纲要》出台的时代背景有着深刻的认识。

当时，邓小平对教育工作一系列重要谈话的发表和 1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布，使得教育在经济、社会发展中的地位以及教育发展和改革形势有了很大变化。教育发展和改革取得了很大成绩，涌现出不少新鲜的经验，也出现了一些新的情况和问题，需要认真总结和研究。1992 年邓小平视察南方的谈话和党的十四大的召开，提出要加快改革开放和现代化建设步伐、使国民经济上一个新的台阶，也对教育发展提出了新的要求。此后，党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制，要求加快教育体制、教育思想、教育教学制度、教学内容和方法等方面的改革，增强教育主动适应经济建设和社会发展的能力。“这些都迫切需要从战略高度对未来十几年教育发展和改革进行总体研究和谋划。”郝克明说。

在《中国教育改革和发展纲要》酝酿、研究和制订的过程中，中央和当时国家教委的高度重视给郝克明留下了极其深刻的印象。她回忆道，在《中国教育改革和发展纲要》研究制订的过程中，充分听取各方面的意见，反复进行比较和论证。参加座谈研讨的人员十分广泛，不只是教育工作者，还包括经济界、科技界和社会各界的专家，以及人大代表、政协委员、各民主党派的人士。“仅教育系统内部，就包括大中小学校长、教师、教育科学工作者、教育管理部门人员，讨论的问题也不限于某一教育领域的问题。”郝克明认为，实践表明，围绕《中国教育改革和发展纲要》要研究和解决的问题，组织跨学科、跨部门、跨领域、跨地区的研究，加强教育发展与社会发展研究的结合，实际工作者和理论工作者的结合，注意广泛听取各方面的意见，有助于对一些重大问题多层面、多角度地进行深入研究和论证，有助于集思广益，比较全面和深入地分析和回答我国教育发展和改革的重大问题。“只有国家最高领导层重视，才能从战略和全局的高度，保证教育重大决策与国家经济、科技和社会发展相结合，并把这项工作与推动教育科学特别是教育发展战略研究更好地结合起来，提高教育科学研究的水平。”

1993年2月,由党中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》作为20世纪90年代和21世纪初中国教育发展的纲领性文献,提出了我国教育发展的战略目标、战略思想、战略选择和一系列推进教育发展和改革特别是教育体制改革的重大政策措施,对中国教育发展和改革产生了重要的历史性作用,巩固了优先发展教育的战略思想。当时的中国需要优先发展的领域很多,但教育尤为迫切。经过40多年的建设和发展,中国虽然已经从一个半封建、半殖民地的旧中国发展成为一个社会主义的新中国,但是由于人口多、底子薄,到1992年末全国6岁以上人口人均受教育年限仅为6.26年,比发达国家同期相差4.5年左右。大陆31个省、自治区、直辖市的人口和现役军人中,文盲、半文盲人口为18003万人,比日本的总人口还要多,人民文化素质低是中国社会发展和经济建设面临的巨大压力。

郝克明认为,《中国教育改革和发展纲要》对2000年到21世纪初教育发展的战略思想、战略选择、战略目标和教育改革都进行了认真的研究、论证和谋划。今天看来,《中国教育改革和发展纲要》中提出的“以九年义务教育为基础,大力加强基础教育,在全国基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲”、“积极发展职业技术教育、形成全社会兴办多形式、多层次职业技术教育的局面”、“集中中央和地方等各方面力量办好100所左右重点大学和一批重点学科、专业”、“支持留学人员在外学习研究,鼓励他们学成归来”、“设立贷学金,对家庭经济有困难的学生提供帮助”、“改革高等学校毕业生‘统包统分’的就业制度”、“学校的后勤工作应通过改革逐渐实现社会化”等蓝图设计,在2007年已全部成为现实。“《中国教育改革和发展纲要》的研究、制订和实施,不仅对我国各级各类教育事业的发展和改革发挥了巨大的推动作用,在中国教育发展史上具有里程碑的意义,而且是教育重大决策科学化、民主化的范例。”郝克明深有感触地说。

4%的由来

北京师范大学首都教育经济研究院 王善迈

当年,作为“教育经费占国民生产总值合理比例研究”重大课题研究组的成员,我亲身经历了政府对公共教育投入占GDP4%的重大决策出台的前前后后。

1983年,当时的中央政治局下达了一个任务,要求研究政府教育经费在国民生产总值中占多大比例比较合适;在大力发展教育、教育经费短缺的情况下,政府教育投入应该是多少才算合理。所以才有了这样一个课题。当时我们专家组做过一个表态:教育部、财政部和国家计委提出的观点我们都不采纳,作为专家,我们希望给出研究的客观结果。

我们主要使用联合国教科文组织的统计数据。当时中国的经济水平相当于1955年的苏联和第一次世界大战前美国的水平。这个经济水平不好比,通过数学方法,能够找到同一个水平的来予以衡量。当时选择了39个国家,其中15个社会主义国家,然后建立数据库,用模型计算出来,得出结论。

调研成果以三种形式体现。一是报给中央,包括中央政治局、人大常委会副委员长。由我起草一个一千字的报告,说明调研方法和基本情况。二是报教育部、财政部和国家计委。三是将研究成果最后形成一本书。

根据邓小平讲的2000年中国人均GDP达到800美元到1000美元的标准,我们按照当时人民币与美元的实际汇率来换算,再给出一个公式来计算,最后得出的结论是:中国的教育支出应占GDP的3.87%。这个结论提交后,全国人大很重视,有关部委包括教育部、国家计委的负责人专门听取了研究报告。

后来经过上下反复研究,许多部门共商,中央政治局决定,提出国家财政性教育支出占国民生产总值的比例到2000年末达到4%,并将这一决定最终写入了《中国教育改革和发展纲要》。

这就是在中国教育史乃至在中国公共财政决策史上都非常著名的教育经费占GDP4%的由来。

拜秀花:“感谢国家的好政策!”

“这些年,我们青海的教育真是一年一变样,五年大变样!”有着30多年教龄、当了23年

班主任、从来没有离开过教学一线，青海省西宁市回族中学副校长拜秀花与教育的这段不解之缘，让她有机会亲眼见证改革开放 30 年间教育事业翻天覆地的变化。

全国人大代表的身份，让拜秀花成了青海少数民族教育的忠诚代言人，但几年前，她的“两会”行囊也曾格外沉重：“尊敬的校长：您好！因上学心切，家中困难，我不得不写这份申请书。家中有 6 口人，爸爸一个人挣的钱加起来还不够我们兄妹 3 人的学杂费。每年开学的这一天，我们都怕爸爸不让我们上学了，希望学校能够免去部分学费……”孩子们稚嫩的笔触和渴望的目光，让她至今回想起来都不免心酸。

拜秀花的学校所在的西宁市城东区是个回族聚居区，少数民族学生占 92% 左右，还有相当比例的进城务工人员子女就读。“给孩子们一个上学的机会，他们就可能前途无量！”拜秀花深有感触地说，是党和国家优先发展教育的好政策，让少数民族地区学生感受到了教育公平的温暖。

2005 年秋季开学，青海等西部省份就率先在农村牧区义务教育阶段公办学校就读学生中全部实行“两免一补”政策。那年 9 月 1 日一开学，拜秀花就看到了好政策实实在在的好处：以往家长排队找她减免学费的情况不见了，流着泪带孩子离开校园的一幕也成为历史。“感谢国家的好政策，现在的孩子们真是有福气啊！”拜秀花高兴地说。

30 年大事

1982 年，党的十二大报告提出：“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。

1987 年，党的十三大报告提出：“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地位”。

1992 年，江泽民在党的十四大上向全党、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。

1993 年，党中央、国务院正式发布《中国教育改革和发展纲要》，这是适应 20 世纪 90 年代中国经济社会发展和建立社会主义市场经济体制要求的一个纲领性教育文件。

1996 年，八届全国人大四次会议以具有法律效应的形式，正式提出了国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标，将“科教兴国”确定为基本国策。

1997 年，党的十五大报告提出：“要切实将教育摆在优先发展的战略地位”，“发展教育和科学，是文化建设的基础工程”。

2002 年，党的十六大报告提出：“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性全局性作用，必须摆在优先发展的战略地位。”

2007 年，以胡锦涛为核心的新一代领导集体明确提出要更好地实施科教兴国战略、人才强国战略、可持续发展战略，做出了“优先发展教育，建设人力资源强国”的重要战略决策。

30 年数字

1995 年—2000 年，国家贫困地区义务教育工程累计投入 124.63 亿元，为 568 个国家级贫困县和 284 个省级贫困县的农村小学、初中改善办学条件，受益人口约 2.5 亿。

从 2001 年起，国家农村中小学教师工资专项工程每年投入 50 亿元，用于解决中西部地区农村教师工资补助问题。

2004 年—2007 年，中央财政投入 100 亿元开展农村寄宿制学校建设工程，在西部农村地区中小学兴建、改建 6400 所寄宿制学校，缓解 320 万贫困家庭学生上学的困难。

从 2001 年到 2007 年，我国初中阶段毛入学率从 88.7% 上升到 98%，高中阶段毛入学率从 42.8% 上升到 66%，高等教育毛入学率从 13.3% 上升到 23%。

我国高校研发人员由 1986 年的 15.7 万人，发展到 2007 年的 27.2 万人，约占全国研究与
发展人员总数的 15%左右。

目前，我国已与世界上 188 个国家和地区建立了教育合作与交流关系，与 33 个国家和地
区签订了相互承认学历学位协议。

全国有国家级社区教育实验区 114 个、示范区 34 个，每年接受培训的城乡劳动者达到 1.6
亿人次。