

新中国70年义务教育的 发展历程与成就

——兼及普及教育

廖其发

(西南大学 教育学部, 重庆 400715)

摘要:自新中国成立以来70年间,我国义务教育及相关的普及教育的改革与发展大略经历了以下几个发展阶段:推行普及教育特别是普及小学教育(1949—1976年);重新酝酿与起步实施义务教育(1977—1990年);加速推进义务教育(1991—2000年);全面普及义务教育(2001—2010年);基本实现义务教育均衡发展(2011至今)。其间虽有曲折,但每一个阶段都有非常显著的进步。到现在,我国已经全面普及九年义务教育,基本实现义务教育均衡发展。与此相应,我国国民基本素质得到了全面提升,为社会政治、经济、文化等各方面的发展变化奠定了坚实的基础。

关键词:普及小学教育;九年义务教育;体制改革;均衡发展;一体化发展

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)05-0005-09

从1949年10月1日新中国成立至今70年间,我国义务教育及与此相关的普及教育取得了举世瞩目的巨大成就。这里所说的“义务教育”是“根据国家法律规定对适龄儿童实施一定年限的普及的、强迫的、免费的学校教育”^{[1]1896}。也就是说,义务教育有三大基本特征:普及性、强迫性、免费性。在这三大特征中,普及是根本,或者说普及一定年限的教育是实施义务教育的主要目的,而强迫是达到这一目的的手段,免费是实现这一目的的保障。要全面反映新中国义务教育的发展历史及其历史渊源,需要兼及新中国的普及教育。下面分阶段就新中国义务教育及普及教育的发展历程与所取得的成就略作论述,以便为人们了解相关情况和思考相关问题提供参考。

一、推行普及教育特别是普及小学教育(1949—1976年)

在清末和民国时期,我国推行了义务教育及与此相关的普及教育,但由于时局动荡等原因,这一努力收效甚微。“旧中国80%以上的人是文盲,农村中文盲的比重更大。全国学龄儿童入学率通常在20%左右。”^{[2]78}

从新中国成立开始到1976年“文化大革命”运动结束这一段历史时期,虽然其间有些曲折,但总体来说,党和政府为提高人民文化水平,比较重视推行普及教育。早在1949年9月通过的具有临时宪法意义的《中国人民政治协商会议共同纲领》就提出:“有计划有步骤地实行普及教育。”^{[3]436}此后中央在一些与教育密切相关的重要文件中如中共中央、国务院1958年9月发布的《关于教育工作的指示》都将普及教育特别是普及小学教育作为我国社会和教育发展的重要任务。在1956

收稿日期:2019-03-26

作者简介:廖其发,西南大学教育学部,教授,博士生导师。

基金项目:教育部人文社会科学研究一般项目“三十多年来我国义务教育学术思想史研究(1978—2015)”
(15YJA880037),项目负责人:廖其发。

年,中共中央在新中国历史上第一次非常明确地提出了普及小学义务教育的任务,全国上下也为此做了努力。在1958年至1960年的“教育大革命”期间,不仅提出要普及小学教育,还提出要大力发展中等教育和高等教育,争取在十五年内普及高等教育的过高目标。在70年代前半期,中央不仅十分重视普及小学教育,甚至试图普及初中教育乃至高中教育。

当时中央教育主管部门和地方党委、政府及地方教育行政部门为完成中央提出的普及教育的任务,进行了广泛的宣传动员工作和组织工作,政府也为此提供了基本的保障条件。

一是注重教师队伍建设。总体来说,当时比较注重吸纳知识分子和知识青年加入中小学教师队伍,并为他们提供基本的生活保障及相关福利,使他们能够安心工作。如为公办教师提供固定编制、按时足额发放基本工资、提供廉租房甚至免费住房、免费医疗、定期休假等福利待遇,为民办教师提供基本的生活补助费或以其他措施保障其基本的生活条件。同时注意通过加强师范教育和在职教师培训等措施来提高教师队伍质量。但“反右”“文革”等运动对教师队伍建设也造成了许多非常不利的影响。

二是以公办为主、民办为辅的方式为学校提供经费及物质方面的支持。当时城市的学校和农村公办中小学主要由政府投资建设和维持,厂矿企业农场林场由本单位出资举办子弟学校。乡村民办中小学特别是村小主要依靠社队集体和农民的力量来办理,政府提供一定的帮助。在五六十年来,在乡村干部和教师的带领下,利用寺庙、宗祠等公共建筑或民众让出的房屋作为学校教室、农民捐出自己家中吃饭的桌凳作为学校的课桌凳等方式,因陋就简,几乎村村办起了小学。到1970年前后,社队出钱出力为乡村学校修建了土墙青瓦的虽然仍旧简陋但比此前正规的新校舍。通过这些努力,使当时的学校具备了基本的办学条件。

三是采取多种措施提高普及率。当时实行了低学费政策,每生每期学费初小一般1.5元,高小一般2元,初中一般3元,寄宿制初中生当时一个月大约需要4~6元的生活费。当时对贫困家庭的学生,实行减免学费和补助生活费的政策,每个贫困学生的学费可全免或半免,寄宿贫困生每月最高可获得2.5元生活补助费。当时学校教师在开学前都要深入学生家庭,动员适龄儿童入学。乡村学校还根据需要,在正规学校之外,举办了巡回教学点、可移动教学点,方便儿童就近入学。这些措施,有助于提高入学率或教育的普及率。

四是采取多种措施提高学校的办学水平。如当时中央制定了学校规程或条例,以规范学校办学。通过检查、评比、提倡新的教学思想与方法等措施来提高中小学的教育教学质量。

通过多方面的努力,这一时期我国普及教育发展比较迅速,成绩比较显著。

第一,教育特别是小学教育的普及程度逐步提高。在1952、1956、1958、1965、1976年这几个有代表性的年份,小学学龄儿童入学率分别为49.2%、62.6%、80.3%、84.7%、96.0%。也就是说,尽管其间经历了一些反复,但到1976年,我国已经达到初步普及小学教育的水平。在这20多年中,许多超龄儿童也进入了学校学习。如前面提到的这几个年份小学超龄儿童数占在校生总数的比例分别为26.9%、24.0%、20.3%、12.3%、19.1%^{[2]1024}。也就是说,当时小学的毛入学率较高,儿童的受益面较大。在1969年到1976年期间,我国初中累计招生11320.6万^{[2]1001}。有人依据国家统计局公布的户籍人口及其他相关因素推算出对应年份的1957年至1964年出生儿童的总数为16369万人^[4]。也就是说,在1969到1976年期间,我国初中毛入学率平均大略为69.16%,这说明这一时期我国初中阶段的教育也有一定程度的普及。

在1976年,我国小学在校生为15005.5万人,是解放前最高年份2368.3万人的6.34倍^{[2]1024}。当年初中在校学生数为4352.94万人,是解放前最高年117.80万的36.95倍^{[2]1001}。可以说,通过20多年的努力,我国普及小学教育及初中教育的工作所取得的成绩比较显著。

第二,办学条件有较大的改善。如到1976年,我国有小学104.43万所,是解放前最高年28.93万所的3.61倍;有小学专任教师528.9万人,是解放前最高年86.4万人的6.12倍^{[2]1021-1022}。1976年有初中131617所,是解放前最高年2612所的50.39倍;有初中专任教师203.5万人,是解放前最高

年的 5.7 万人的 35.70 倍^{[2]1000-1002}。

上述成绩的取得,对当时及此后我国国民文化水平的提高、社会的发展起了重要作用。这一时期普及小学教育和初中教育所作的努力,所积累的办学条件及办学经验,也为后来普及九年义务教育奠定了基础。

当然,这一时期存在经费紧张、师资水平偏低、校舍不足、教学实验条件与图书不足、小学特别是初中普及程度偏低、办学质量偏低等以后普及义务教育需要解决的问题。特别是当时政治运动较多,尤其是出现了“文化大革命”那样较长时间的动荡、经济上出现了“大跃进”的失败等问题,对普及教育冲击较大,否则我国当时普及教育的发展肯定会更快更好一些。

二、重新酝酿与起步实施义务教育(1977—1990 年)

从 1977 年到 1990 年期间,是我国进一步普及小学教育并重新起步实施义务教育的时期。

一是继续推行普及教育和重新实施初等义务教育。在这一时期的头几年,我国积极推行普及教育。如在 1979 年、1980 年,中共中央、国务院多次要求加快普及小学教育,有条件的地方可以进而普及初中教育。与此同时,义务教育研究和实施在中断 20 余年之后,又开始进入人们的视野。我国学术界从 1978 年开始积极研究义务教育,社会热心人士当时也积极倡议国家实施义务教育。在学术界的倡导和社会有识之士的推动之下,1982 年 12 月 4 日我国颁布实施的《中华人民共和国宪法》提出“普及初等义务教育”^[5]。这是我国继 1956 年之后重新将实施义务教育作为国家的重要任务,在新中国义务教育发展史上具有重要的意义。

二是提出实行九年义务教育。1985 年 5 月中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》进一步提出“实行九年制义务教育”。同时对义务教育的性质、实施义务教育的意义作了论述,对实施义务教育的步骤、领导管理、队伍建设、经费体制等作了原则性的规定^{[6]2286}。这一《决定》提出的普及九年义务教育(简称“普九”)的任务和相关安排,延长了义务教育年限,提高了义务教育要求,使我国义务教育开始进入了一个新的时代。

三是颁布《义务教育法》。为保证义务教育的顺利实施,1986 年 4 月 12 日,第六届全国人民代表大会第四次会议审议并通过了《中华人民共和国义务教育法》(简称《义务教育法》)。该法规定“国家实行九年制义务教育”并对义务教育的发展方向、相关各方的权利与义务、管理体制、经费体制、队伍建设等做了原则性的规定^{[6]2414-2415}。这一教育法律的制定和颁布,把普及九年义务教育建立在专门法律的基础上,从而使普及义务教育有了专门法律的保障,使我国的义务教育走上了法制的轨道。

为贯彻落实《义务教育法》与中共中央普及义务教育的相关精神,当时中央教育行政部门、地方党委和政府出台了配套法规,同时进行广泛动员,采取了各种具体措施来普及义务教育,全国民众特别是农村农民积极出钱出力支持义务教育。

经过全国上下各方面的努力,全国普及义务教育特别是普及初等义务教育取得了比较显著的成绩。

第一,小学普及率上升,辍学率下降,初中教育有一定程度的普及。到 1990 年,全国小学学龄儿童入学率达 97.83%,比 1976 年提高了 1.83 个百分点。当年在校生辍学率为 2.36%,这是新中国成立 41 年来辍学率的最低点。除城市已经基本普及义务教育外,经省级政府检查,基本普及初等义务教育的县达 1 589 个,占全国总县数的 82.8%。以城乡总体计算,基本普及初等义务教育地区的人口约占全国人口总数的 90%^{[7]152}。从这些数据可以看出,当时普及初等义务教育或小学义务教育的成绩比较显著。到 1990 年,初中的毛入学率为 66.7%^{[8]17},虽然入学率可能略低于 1970 年代前期,但也达到了一定水平。

第二,办学条件明显改善。如 1990 年小学教职工总数 624 万人^{[7]101-102},比 1976 年增加 59.9 万人;普通初中专任教师 247 万人^{[7]100},比 1976 年增加了 43.5 万人。1990 年小学、初中专任教师学历合格率分别为 73.9%、46.5%,比可查记录的 1985 年分别提高 13.3 和 21.2 个百分点^{[7]100[9]1}。

但是,这一时期在普及九年义务教育方面也还存在一些问题。首先,小学五年巩固率或保留率较低。在1990年时,小学五年保留率仅为71.4%^{[10]70}。其次,初中的普及程度或入学率较低。再次,体制不顺,保障不力,以至于义务教育学校校舍破旧拥挤、教学设施与图书资料不足,开始出现长期拖欠教师工资的问题。可以说,要在20世纪最后十年基本实现“普九”这一目标,当时还有很大的困难需要克服。

三、加速推进义务教育(1991—2000年)

1991—2000年是我国加速推进义务教育、义务教育得到快速发展的时期。

一是普及九年义务教育被列为国家发展战略的“重中之重”。在这一时期,党和政府特别重视义务教育工作。如1992年10月召开的中国共产党第十四次全国代表大会的政治报告提出,“到本世纪末,基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲”(简称“两基”)。1993年2月,中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》中再次提出,我国90年代要在全国基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲。1994年6月,党中央和国务院召开的第二次全国教育工作会议进一步确定“两基”为我国教育事业发展的“重中之重”。这样,普及九年义务教育,成了我国在20世纪90年代重要的战略任务。

二是中央教育主管部门加大了规范和指导义务教育的力度。为了实现中央所确定的20世纪90年代基本普及九年义务教育的目标,1992年3月14日,经国务院批准,原国家教育委员会(简称“国家教委”)正式发布施行《〈义务教育法〉实施细则》。1993年3月8日,原国家教委下发了《普及九年义务教育评估验收办法》。1994年9月1日,原国家教委下发了《关于在90年代基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的实施意见》。这些文件确立了“分区规划、分类指导”的普及义务教育原则,根据各地的实际情况,对各地实施义务教育的具体目标、原则、步骤、办法、深化管理体制和教育教学改革、加大经费投入、加强师资队伍建设、加强实施义务教育的领导管理、监控、评估和验收等问题进行了较具体的规定,这对各地实施义务教育有重要的规范和指导作用。

三是相关各方采取了多方面的推进措施。为了推进和巩固义务教育工作,中央和地方党委、政府采取了逐步增加对义务教育的投入、同时实行多渠道筹集义务教育资金、深化教育教学体制改革、加强教师队伍建设、开展东西部对口支援、加大对贫困地区的支持、加大对贫困学生的扶持、加强考核、评估和验收等措施来推进义务教育工作。当时社会各界积极集资办学、捐资助学,学校努力动员学生入学、克服各种困难完成教育教学任务。

通过各方努力,到20世纪末,我国义务教育取得了重大进展。

第一,义务教育的普及程度显著提高。到2000年底,全国普及九年义务教育的地区人口覆盖率达到85%，“普九”验收的县(市、区)总数达到2541个(含其他县级行政区划单位156个)^{[10]71}。全国小学学龄儿童净入学率达99.1%^{[10]78},比1990年增加1.3个百分点;小学五年巩固率为94.5%^{[10]71},比1990年提高了23.1个百分点。全国初中毛入学率达到88.6%^{[10]72},比1990年提高了21.9个百分点。初中学生三年保留率为90.1%^{[10]77},比1990年增加了7.3个百分点。这些数据或许有少量水分,但可以肯定的是,在20世纪90年代,我国义务教育的普及程度大大提高,实现了党的十四大提出的在20世纪末基本普及九年义务教育的目标。

第二,义务教育阶段的办学条件大大改善。如到2000年,小学教师的学历合格率达96.9%,比1990年增加23个百分点;初中教师的学历合格率为87%,比1990年增加了40.5个百分点。全国普通中小学校舍建筑面积113402平方米,比1990年增加41714平方米^{[10]72[7]92}。中小学危房率明显下降,从1993年到1999年,小学由2.09%下降到0.72%,中学由2.02%下降到0.7%,已经“普九”的地方,实现了“最好的房子是校舍”和办学条件标准化的目标^{[11]88-115}。

当然,当时我国义务教育也还存在不少问题需要解决。首先,义务教育的普及程度特别是巩固程度有待进一步提高。如全国小学四年级到初中按时毕业率在1999年时只有76.64%,意味着这

批学生中 23.36% 的人除了少量留级而外,大部分中途流失^{[11]88-115}。其次,办学重心过低,导致政府义务教育投入不足,民众负担过重,义务教育负债累累,长期大面积地拖欠教师工资。再次,管理体制不完善,致使以权谋私、任人唯亲、用人不当、拖欠、克扣和挪用教育经费等现象时有发生。此外,各地各校发展差距巨大,学生难以享受公平的义务教育。上述问题的存在,阻碍了我国义务教育的进一步发展,故还需要改革。

四、全面普及义务教育(2001—2010年)

从 2001 年到 2010 年是我国义务教育体制与机制改革取得历史性突破、真正实现全面普及义务教育的时期。在这一时期,党和国家采取了一系列重大措施来改革和推进我国的义务教育工作。

一是进行普九攻坚战。在 2001 年 5 月国务院发布的《关于基础教育改革与发展的决定》等重要文件中,除了强调一般地区巩固“普九”成果、大中城市和经济发达地区提高“普九”质量而外,特别强调打好贫困地区“普九”的攻坚战,并具体提出西部地区要在 2008 年左右完成攻坚任务。为此,2004 年 2 月国务院办公厅转发了教育部等部门制定的《国家西部地区“两基”攻坚计划(2004—2007)》,对西部“普九”及扫除青壮年文盲方面的攻坚工作进行了具体的部署。为顺利完成“普九”攻坚任务,国家还实行了农村寄宿制学校建设工程、贫困地区义务教育工程、中小学危房改造工程、农村中小学现代远程教育工程、特岗教师计划等有助于攻坚任务完成和提高义务教育质量的支持工程。所有这些支持性政策的实施,对全国顺利完成“普九”任务起了重要作用。

二是先后实行“一费制”和“两免一补”的政策。此前义务教育的普及率之所以难以达到很高水平,其原因很多,但首要的原因是义务教育学生及其家庭的教育经费负担较重,很多贫困家庭的学生不得不因此而辍学。为减轻和规范学生的经费负担,2001 年 2 月经国务院批准,教育部、国家计委、财政部下发了《关于坚决治理农村中小学乱收费问题的通知》,规定从 2001 年起,农村贫困地区中小学义务教育阶段试行“一费制”收费办法。当时规定的学校最高收费限额为:农村小学每生每年 120 元、农村初中每生每年 230 元。到 2004 年底,全国 31 个省份都正式下发了“一费制”实施办法,从而全国全面地推行了“一费制”。与此同时,对部分贫困学生免收学杂费,提供免费教科书,为贫困寄宿学生补助生活费(简称“两免一补”)。这些政策的实施,对缓解部分贫困家庭学生的就学困难有重要帮助,但难以彻底解决问题。

为彻底解决义务教育学生经济负担问题,2005 年 12 月国务院在《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》中决定:“全部免除农村义务教育阶段学生学杂费,对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费。”^{[12]75} 2006 年新修订的《义务教育法》进一步规定:“实施义务教育,不收学费、杂费。”“各级人民政府对家庭经济困难的适龄儿童、少年免费提供教科书并补助寄宿生生活费。”^[13] 到 2008 年秋季,全国城乡全面实行了“两免一补”政策。“两免一补”政策的全面实施,许多贫困家庭学生再也不会因为经济困难而失学或辍学,从而有力地推动了义务教育的全面普及。

三是全面实施“以县为主”的义务教育管理体制。在上世纪 90 年代,我国因为义务教育管理重心过低而出现了许多问题,当时虽然也有文件提到实行“以县为主”的基础教育管理体制,但并没有真正落实,致使相关问题久拖不决。2001 年 5 月 29 日国务院发布的《关于基础教育改革与发展的决定》强调: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”。其中规定,普及义务教育的主要责任、教职工工资的发放、校长与教师的管理、教育教学工作的指导等都集中到县^{[14]62}。此后在其他相关文件中也有类似规定。在教育部的一再督促下,相关各方经过几年的博弈,到 2004 年底,全国绝大部分省份基本实现了“以县为主”的管理体制。

四是实行新的农村义务教育保障机制。为解决农村义务教育学校办学经费困难的问题,国家曾经实行了多项支持性工程,解决了许多贫困地区义务教育的燃眉之急。为了比较彻底地解决这一问题,2005 年 12 月国务院发布的《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》决定将农村义务教育纳入政府财政保障的范围,并具体确定了中央和地方政府按不同地区、不同项目的负担

比例。如“免学杂费资金由中央和地方按比例负担,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。免费提供教科书资金,中西部地区由中央全额负担,东部地区由地方自行承担。补助寄宿生生活费资金由地方承担”^{[12]755}。2006 年新修订的《义务教育法》也对中央和地方义务教育财政负担的比例做了专门规定。这些法规实施后,加大了中央和省级政府对于义务教育经费投入的责任,保障了义务教育经费稳定的来源。此后不仅“两免一补”所需经费和学校公用经费都能足额到位,而且中央和地方各级政府还对义务教育阶段学校债务进行了清理和偿还,多数地方义务教育教师工资能够足额发放。由于义务教育经费有了基本保障,大大地减轻了学校的负担或压力,使学校有条件以主要精力来抓义务教育的普及和质量的提高。

五是推进义务教育均衡发展。这一时期采取多种措施来推进义务教育均衡发展,如建立和完善保障义务教育均衡发展的公共财政、统筹教师资源、实行义务教育学校就近入学制度、加强薄弱学校建设,加大对农村地区、贫困地区、少数民族地区的支持力度,保障流动人口子女、特殊儿童、农村女童的入学权利等。

此外,这一时期还采取了其他措施来推进义务教育的发展。如继续加强对义务教育工作的督导检查与评估,进一步调整中小学布局结构,加强教师的配备和培训,保障义务教育教师工资按期发放并实行绩效工资制度,积极推行素质教育,实施基础教育课程改革等。

通过各方面的努力,这一时期我国义务教育取得了巨大进步。

第一,义务教育实现全面普及。截至 2010 年底,全国 2 856 个县(市、区)全部实现“两基”,全国“两基”人口覆盖率达到 100%^{[15]168}。其中,到 2010 年,小学学龄儿童净入学率达到 99.70%,比 2000 年提高了 0.6 个百分点;初中阶段毛入学率 100.1%,比 2000 年提高了 11.5 个百分点^[16-17]。这些数据意味着这一时期国家“普九”攻坚工作顺利完成,义务教育实现了全面普及。

第二,办学条件得到非常显著的改善。如到 2010 年,我国小学专任教师学历合格率 99.52%,比 2000 年提高了 2.6 个百分点,初中专任教师学历合格率 98.65%,比 2000 年提高了 11.65 个百分点。小学生师比 17.70 : 1,初中生师比 14.98 : 1,比 2000 年分别降低 4.51、3.25 个百分点。全国普通中小学校舍建筑面积 141 751 万平方米,比 2000 年增加了 28 349 平方米^[16-17]。

尽管这一时期我国义务教育进步巨大,但也还存在需要进一步提高义务教育普及和巩固的水平与均衡发展水平、需要进一步理顺相关体制和提高办学质量等问题。

五、基本实现义务教育均衡发展(2011 年至今)

从 2011 年至今是我国义务教育在全面普及的基础上全面提高水平、基本实现均衡发展和城乡义务教育一体化发展的时期。早在 2010 年 7 月,中央发布的指导我国 2010 年到 2020 年期间教育改革的纲领性文件《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》(简称“规划纲要”)就提出:我国 2010 年到 2020 年义务教育的核心任务是“巩固提高九年义务教育水平”“推进义务教育均衡发展”^{[15]5}。此后,我国根据《规划纲要》的规划和教育的发展变化,主要做了以下一些推进义务教育改革与发展的工作。

一是深入推进义务教育均衡发展和城乡义务教育一体化发展。为推进义务教育均衡发展,国务院于 2012 年 9 月发布了《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,对深入推进义务教育均衡发展的指导思想、基本目标、优质教育资源共享、均衡配置教育资源、合理配置教师资源、保障义务教育阶段农村进城务工人员随迁子女、留守学生、特殊儿童、需要特别照顾的儿童等特殊群体平等地接受义务教育、全面提高义务教育质量、加强和改进学校管理、加强组织领导和督导评估等问题进行了论述和规定^[18],这对我国推进义务教育均衡发展有重要的指导作用。此后中央在一些重要的教育文件中一再强调义务教育均衡发展或均衡优质发展,并对相关的体制机制提出了要求。

为贯彻执行中央关于深入推进义务教育均衡发展的要求,教育部在每年的教育工作安排中,都将推进义务教育均衡发展作为重要任务来加以安排,同时采取了多方面的措施来全面贯彻落实中

央的相关要求。其中,在2011年和2012年教育部与全国31个省、自治区、直辖市及新疆建设兵团签订了义务教育均衡发展备忘录,建立了推进义务教育均衡发展的长效机制。各级地方党委和政府按照中央的要求,根据本地实际,也采取了多方面的创造性的措施来推进城乡义务教育的均衡发展。

为贯彻落实党的城乡一体化发展的精神,着力解决城乡二元结构矛盾仍然突出、乡村优质教育资源紧缺、教育质量亟待提高、城镇教育资源配置不适应新型城镇化发展、大班额问题严重等问题,2016年7月,国务院印发了《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》,对统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的指导思想、基本原则、工作目标、主要措施、组织保障等问题进行了论述和非常具体的规定^[19],这对于各地推进县域内城乡义务教育一体化改革发展有重要的指导和规范作用。此后中央的一些重要文件如2018年10月18日习近平同志在党的十九大所作的政治报告、2019年3月5日李克强同志在第十三届全国人大二次会议上所作的政府工作报告都提出了推动城乡义务教育一体化发展的要求。教育部在2016年后每年的工作安排都将城乡义务教育一体化发展作为主要的工作任务之一来加以部署和落实,各地也为此做了多方面的努力。

城乡义务教育一体化发展与均衡发展的基本精神是一致的,但更注重城乡义务教育各方面的统一,以彻底解决城乡义务教育之间的壁垒或二元对立。

二是全面改善贫困地区薄弱学校的办学条件。促进城乡义务教育的均衡发展和一体化发展的瓶颈是贫困地区薄弱学校的建设与发展。为解决这方面的问题,2013年12月教育部和国家发展改革委员会与财政部联合发布了《关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见》,对改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意义、指导思想、实施原则、实施范围与主要目标、重点任务、实施措施等进行了具体的论述和规定^[20]。此后几年,教育部等相关部门都将改善贫困地区薄弱学校的办学条件作为重要的任务加以落实。

三是进一步完善城乡义务教育经费保障机制。为进一步统筹城乡义务教育资源均衡配置,推动义务教育事业持续健康发展,2015年11月25日,国务院发布了《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》,对进一步完善城乡特别是农村义务教育经费保障机制的意义、总体要求、主要内容、实施步骤、组织保障等问题进行论述和比较具体的规定^[21]。与2005年12月确定的农村义务教育经费保障机制相比,既继承了中央和地方分分类别、按比例负担义务教育经费、加大中央和省级政府投入等经费保障机制,又力图解决以前遗留的城乡义务教育经费保障机制有关政策不统一、经费可携带性不强、资源配置不够均衡等问题。这对于进一步推进城乡义务教育均衡发展、保障贫困地区学生和各类特殊学生的就学权利、提高义务教育普及水平和办学质量有重要作用。

四是全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设。城乡义务教育均衡发展和一体化发展的短板是乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校的办学条件。为解决这方面的问题,国务院办公厅于2018年4月印发了《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》,就全面加强乡村小规模学校(指不足100人的村小学和教学点)和乡镇寄宿制学校建设的指导思想、基本原则、主要目标、统筹学校布局规划、改善办学条件、强化师资建设、强化经费保障、提高办学水平、加强组织领导等问题进行了论述和规定^[22]。这一文件的发布与实施,对于农村学校特别是乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设水平的提高、更高水平地实现城乡义务教育均衡发展和一体化发展有重要作用。

此外,这一时期还采取了其他一些措施推进义务教育的发展。如改革思想政治理论课,教育引导树立和践行社会主义核心价值观;进一步推进课程与教学改革,以提高义务教育培养质量;进一步明确地方政府的教育权责,推进向地方、学校适当放权,扩大省级政府教育统筹权;进一步转变管理方式,强化规划、标准的制定与实施,加强和改进教育督导与测评,综合运用法规、政策、公共财政、信息服务等多种手段加强和改善义务教育管理。

通过全国上下的努力,我国义务教育在这一时期达到了较高的发展水平。

第一,义务教育普及与巩固水平进一步提高。如在 2018 年小学学龄儿童净入学率达 99.95% 的历史高位,比 2010 年提高 0.61 个百分点;全国初中阶段毛入学率 100.9%,比 2010 年提高 0.8 个百分点,达到世界高收入国家平均水平;全国九年义务教育巩固率 94.2%,比 2010 年提高了 4.5 个百分点^[16,23]。

第二,师资水平和待遇进一步提高。一是生师比进一步下降。如到 2018 年,小学生师比为 16.97:1,比 2010 年缩小 0.73 个百分点;初中生师比为 12.79:1,比 2010 年缩小 2.19 个百分点^[23,16]。二是教师学历水平大幅度提高。2018 年,全国小学专任教师中,本科及以上学历教师比例为 59.1%,比 2010 年提高了 35.4 个百分点;2018 年全国初中专任教师中,本科及以上学历教师比例为 86.22%,比 2010 年提高了 22.1 个百分点^[23-25]。三是教师队伍待遇进一步改善。全国不仅能够按时全额发放教师基本工资及绩效工资,而且贫困地区教师还得到了生活补助费。到 2018 年底,725 个集中连片特困地区实现了乡村教师生活补助政策全覆盖^[26]。

第三,义务教育阶段学校布局更趋合理,大班额比例显著下降。通过进一步的布局调整,到 2018 年,全国共有小学 16.18 万所、初中学校 5.20 万所,分别比 2010 年减少 9.92 万所、0.29 万所。小学校均规模为 639 人、比 2010 年扩大约 253 人,初中校均规模约 895 人,比 2010 年约减少 67 人^[16,23]。这意味着小学小规模学校大大减少,初中巨校进一步减少。与此同时,经过多年的积极努力,56 人及以上大班额占总班数的比例持续下降,到 2018 年小学降为 6.49%,初中降为 8.62%^[23]。其中,2018 年大班额、超大班额数量比 2017 年分别减少了 18.9% 和 48.7%,为近 10 年来最大降幅^[26]。

第四,义务教育学校硬件条件获得极大改善。如 2018 年普通小学(含教学点)设施设备配备达标的学校比例情况分别为:体育运动场(馆)面积 88.47%,体育器械配备 94.23%,音乐器材配备 93.89%,美术器材配备 93.70%,数学自然实验仪器 93.72%,分别比 2010 年提高 32.99、42.04、45.34、46.06、39.10 个百分点。初中设施设备配备达标的学校比例情况分别为:体育运动场(馆)面积 92.58%,体育器械配备 95.91%,音乐器材配备 95.45%,美术器材配备 95.21%,理科实验仪器 95.64%,分别比 2010 年提高 23.05、27.91、33.05、33.54、21.09 个百分点。此外,2018 年接入互联网的 school 比例小学为 97.82%、初中为 86.22%^[16,23]。可以说,进步非常显著。

第五,城乡义务教育均衡发展和一体化发展达到了较高水平。到 2019 年 1 月,因国家积极支持全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件,“94% 的学校达到 20 条底线要求。92.7% 的县级单位实现义务教育基本均衡,16 个省份整体通过国家认定”^[26]。也就说,我国虽然还需要努力推进城乡义务教育均衡发展和一体化发展的水平,但这一工作已经有了良好的基础。

此外,经过多年努力,我国义务教育质量具有一定基础^[27],体制与机制进一步完善。当然,这两方面也还存在一些需要进一步解决的问题。

六、结束语

经过 70 年的努力,我国义务教育及与此相关的普及教育取得了十分巨大的成绩,我国从一个小学入学率通常只有 20% 左右、文盲率 80% 以上的教育弱国变成了全面普及九年义务教育、基本普及高中阶段教育、高等教育大众化的教育强国。与此相应,我国国民素质较新中国成立时已经有了极其巨大的变化。

70 年来,我国在实施义务教育及普及教育方面积累了许多经验教训,从中可得到以下主要启示:党和政府的高度重视是普及义务教育的前提;理顺义务教育办学体制与管理体制是义务教育顺利发展的保证;实行真正意义的免费教育是义务教育得以普及的关键;积极改善义务教育教师待遇、提高义务教育教师素质是提高义务教育普及程度和办学质量的基础;加大国家和省级政府对于义务教育经费的投入是顺利普及义务教育的保障;提高依法治教的水平是义务教育健康发展的根本;持之以恒地提高和巩固义务教育的普及程度、增强义务教育均衡发展和城乡义务教育一体化发

展水平,提高义务教育质量是义务教育发展的核心任务;坚持分区规划、分类指导、分步实施,大力扶持贫困地区、薄弱学校、弱势群体,注重督导与评估是实施义务教育的基本策略;随着国家实力的增强而逐步延长义务教育年限并改革其培养体制与机制,是义务教育的发展方向^[28-30]。

参考文献:

- [1] 顾明远. 教育大辞典(增订合编本)[M]. 上海:上海教育出版社,1998.
- [2] 中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴 1949—1981[M]. 北京:中国大百科全书出版社,1984.
- [3] 有林,郑新立,王瑞璞. 国史通鉴:第1卷[M]. 北京:当代中国出版社,1993. 436.
- [4] 百度文库:中国历年出生人口、死亡人口、增长人口数量(1949—2014)[EB/OL]. [2018-12-27]. <https://wenku.baidu.com/view/e640ed74fab069dc502201b9.html>.
- [5] 全国人民代表大会. 中华人民共和国宪法[EB/OL]. [2018-12-11]. http://www.npc.gov.cn/npc/zt/qt/gjxfz/2014-12/03/content_1888093.htm.
- [6] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献(1976—1990)[G]. 海口:海南出版社,1998.
- [7] 中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴 1991[M]. 北京:人民教育出版社,1992.
- [8] 中华人民共和国教育规划司. 中国教育统计年鉴 2016[M]. 北京:中国统计出版社,2017.
- [9] 中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴 1985—1986[M]. 长沙:湖南教育出版社,1988.
- [10] 中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴 2001[M]. 北京:人民教育出版社,2001.
- [11] 韩清林.“普九”工作的主要进展和面临的问题——关于我国普及九年义务教育形势与对策的研究报告[G]//袁振国. 中国教育政策评论 2001. 北京:教育科学出版社,2001.
- [12] 中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴 2006[M]. 北京:人民教育出版社,2006.
- [13] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国义务教育法(2006年)[EB/OL]. [2018-12-15]. <https://baike.so.com/doc/1686283-1783117.html>.
- [14] 中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴 2002[M]. 北京:人民教育出版社,2002.
- [15] 中国教育年鉴编辑部. 中国教育年鉴 2011[M]. 北京:人民教育出版社,2012.
- [16] 教育部. 2010年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. [2018-12-24]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201203/t20120321_132634.html.
- [17] 教育部. 2000年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. [2018-12-24]. http://www.moe.gov.cn/s78/A03/ghs_left/s182/moe_633/tnull_843.html.
- [18] 国务院. 关于深入推进义务教育均衡发展的意见(国发〔2012〕48号)[EB/OL]. [2018-12-07]. http://www.gov.cn/zwggk/2012-09/07/content_2218783.htm.
- [19] 国务院. 关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见(国发〔2016〕40号)[EB/OL]. [2018-12-07]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-07/11/content_5090298.htm.
- [20] 教育部,国家发展改革委,财政部. 关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见[EB/OL]. [2018-12-26]. <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2014/20140213/xgzc30389/Document/1362569/1362569.htm>.
- [21] 国务院. 关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知(国发〔2015〕67号)[EB/OL]. [2018-12-07]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/28/content_10357.htm.
- [22] 国务院办公厅. 关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见(国办发〔2018〕27号)[EB/OL]. [2018-12-07]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-05/02/content_5287465.htm.
- [23] 中商产业研究院. 2018年全国教育事业发展大数据统计分析(数据来源:教育部)[EB/OL]. [2019-03-03]. <http://www.askci.com/news/chanye/20190227/1127421142394.shtml>.
- [24] 教育部. 2010年教育统计数据·小学分课程专任教师学历情况[EB/OL]. [2019-03-03]. http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/s6200/201201/t20120117_129545.html.
- [25] 教育部. 2010年教育统计数据·普通初中分课程专任教师学历情况[EB/OL]. [2019-03-03]. http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/s6200/201201/t20120117_129554.html.
- [26] 陈宝生. 落实 落实 再落实——在 2019 年全国教育工作会议上的讲话[EB/OL]. [2019-01-30]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_176/201901/t20190129_368518.html.
- [27] 教育部基础教育质量监测中心. 中国义务教育质量监测报告[EB/OL]. [2019-03-16]. <https://baike.so.com/doc/28376462-29803303.html>.
- [28] 廖其发. 改革开放以来我国普及义务教育的回眸[J]. 西南大学学报(社会科学版),2008(5):14-21.
- [29] 王定华. 中国义务教育改革与发展的回顾与展望[J]. 中国教育科学,2013(4):3-23.
- [30] 彭泽平,姚琳,黄娥. 新中国义务教育普及与发展:历程与经验[J]. 西南大学学报(社会科学版),2016(5):74-83.

责任编辑 曹莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>