

新中国义务教育普及与发展： 历程与经验

彭泽平^{1,2,3}, 姚琳², 黄娥³

(西南大学 1. 基础教育研究中心; 2. 教育学部; 3. 中国基础教育质量监测协同创新西南大学分中心, 重庆市 400715)

摘要:新中国成立以来,义务教育发展取得了令人瞩目的历史成就,不仅为现代化建设作出了重大贡献,而且还积累了宝贵的历史经验。回顾60多年来我国义务教育普及与发展的历程,可以总结出如下历史经验:(1)落实义务教育“重中之重”的战略地位,明晰各级政府所承担的职责是义务教育发展的前提;(2)加强教师队伍建设,提高教师队伍素质是实现义务教育又快又好发展的关键;(3)立足国情因地制宜、分步实施、稳步推进是我国义务教育普及与发展的策略选择;(4)完善义务教育法制建设,提高依法治教的水平,是义务教育健康发展的重要保障;(5)推动义务教育均衡发展、保障义务教育的公平品质是义务教育发展的应有取向;(6)推动义务教育的体制机制改革,破除义务教育发展的体制与机制障碍是义务教育发展的动力之源。

关键词: 新中国; 义务教育; 普及; 发展; 历程; 经验

中图分类号: G529 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2016)05-0074-10

新中国成立60多年来,在普及和发展义务教育方面取得了令人瞩目的历史成就,并积累了宝贵的历史经验,对此进行全面梳理和总结,对于未来义务教育的健康发展无疑具有重要的现实意义。

一、改革开放之前义务教育普及的起步与发展

(一)建国初期初等义务教育的普及(1949—1957)

新中国成立之后,党和中央政府将普及教育置于教育建设“重中之重”的战略位置。在建国前夕通过、建国之初起着临时宪法作用的《共同纲领》明确提出:“要有计划、有步骤地实行普及教育……以应国家建设工作的广泛需要。”^[1]1951年8—9月召开的第一次全国初等教育工作会议和第一次全国师范教育会议也提出,“十年之内争取全国学龄儿童基本上全部入学,五年之内争取全国学龄儿童80%入学。五年之内,东北、华北、华东、中南四个地区应争取85%~90%的学龄儿童入学,西北和西南争取65%~70%的学龄儿童入学。”^[1]1954年通过的《中华人民共和国宪法》规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利”,^[1]374强调国家必须保证公民所享有的教育权利。1956年1月,教育部印发了《十二年国民教育事业规划纲要》,明确将“普及义务教育,使新生一代人人受到国民必须受的教育”作为国民教育工作的三大任务之一,要求7年内基本扫除文盲,7年内在全国基本普及义务教育。^[1]551同年9月15日,中国共产党第八次全国代表大会在其政治报告中又提

收稿日期:2015-09-15

作者简介:彭泽平,教育学博士,西南大学基础教育研究中心,研究员;西南大学教育学部,教授,博士生导师;中国基础教育质量监测协同创新西南大学分中心,研究员。

基金项目:国家社会科学基金一般项目“新中国成立以来学校体育思想演变与中小学体育课程改革的历史经验研究”(13BTY039),项目负责人:彭泽平;中央高校基本科研业务费重大培育项目“我国基础教育政策价值取向的百年嬗变及其政策重构研究”(SWU1509404),项目负责人:彭泽平。

出：“必须用极大的努力逐步扫除文盲，并且在财政力量许可的范围内，逐步地扩大小学教育，以求在十二年内分区分期地普及小学义务教育。”^{[1]689}1957年11月，中共中央文教小组又召开了省市文教听证会议，会议提出力争在第二个“五年”计划期间普及小学教育。^{[2]21}

为实现党中央在这一时期提出的普及小学教育的目标，中央政府采取了政府统筹与发动群众办学并举的“两条腿走路”的办学方针，并重视采取多种形式办学。如1952年3月，教育部发布的《小学暂行规程(草案)》提出，根据实际需要，可以举办二部制小学、季节性小学或者在小学内设早班和晚班，以广泛吸收工农子女入学；各地还可举办半日制和巡回制的小学，以便于人口分散地区的儿童入学。^{[1]142}1953年，政务院发布的《关于整顿和改进小学教育的指示》，同样要求应根据不同的情况采取多种形式、提出不同要求来办小学教育。在多方面的共同努力下，这一时期我国小学教育普及取得了较大的成绩。据统计，到1957年，全国小学校数量达到54.43万所，比1952年增加1.73万所，增长3.3%；1957年，全国在校小学生共6428.30万人，比1952年增加1318.30万人，增长25.8%；1957年全国学龄儿童共8077万人，已入学4986.6万人，全国学龄儿童入学率达到61.7%，比1952年增加12.5%，平均每年增长2.5%。^{[3]74}虽然这一时期普及小学教育没能实现免费，适龄儿童入学率相对仍较低，但却揭开了新中国普及教育的序幕。

(二)“大跃进”及“调整”时期初等教育普及的曲折发展(1958—1965)

1958年，我国进入了第二个“五年”计划时期。当年9月19日，中共中央发布了《关于教育工作的指示》，强调要遵循普及与提高相结合、统一性与多样性相结合、全面规划与地方分权相结合的原则，调动一切积极因素多快好省地扫除文盲，普及教育，要求在三年到五年时间内全国基本上扫除文盲、普及小学教育。在当时教育“大跃进”的风潮下，通过国家办学与厂矿、企业农业合作社办学并举、全日制学校与半工半读、业余学校并举，当时全国小学的数量和学生数大幅增长。据统计：1958年全国小学数达到77.68万所，比1957年增加22.95万所，增长41.93%；当年全国小学生数为8640.3万人，比1957年增加2212万人，增长34.41%；1958年全国学龄儿童平均入学率达80.3%，比1957年增加18.6%。^{[3]129}

由于当时浮夸风盛行，学校建设的“大跃进”大大超出了当时国民经济的承受力，20世纪60年代初，随着党中央对国民经济建设方针进行调整，在教育领域也依据“调整、巩固、充实、提高”八字方针对“大跃进”时期盲目发展的教育事业进行调整，强调要提高教育质量。1963—1965年间，随着国民经济调整取得成效，党和中央政府开始积极推行两种教育制度和两种劳动制度，普及初等教育工作又取得了较大进展。到1964年，全国小学数达106.6万所，小学学生数达9294.5万人，学龄儿童入学率达到71.1%；到1965年，全国学龄儿童入学率达到84.7%，小学数达168.19万所，在校小学生达11620.9万人。^{[3]213}

(三)“文革”时期普及教育的受阻和延误(1966—1976)

“文革”时期，教育遭到了史无前例的大破坏，教育事业一片混乱。在基础教育领域，“文革”初期在极“左”思潮影响下，建国17年来教育建设的成果被全盘否定。在狭隘的教育为无产阶级政治服务(实为为阶级斗争服务)的方针左右下，各地在所谓敢闯、敢干、反潮流、突出无产阶级政治的主旋律之下，对基础教育进行了建国以来最具破坏性的所谓“革命”，学制被肆意缩短，教学内容被肆意精简，教师人格尊严受到肆意践踏，导致基础教育质量降至建国以来的最低水平。基础教育正常办学秩序尚且难以为继，教育普及更是无从说起。在“文革”中后期，由于以周恩来、邓小平等为代表的正义力量对教育中的极“左”错误进行了一定的抵制和纠正，加之广大教育工作者的努力，这一时期中小学教育的普及也取得了一定成绩，中小学的入学率有了一定提高。不过，由于极“左”错误思潮的延续存在和受到“四人帮”的打压、干扰与迫害，致使教育中的极“左”错误难以根本扭转。

二、改革开放以来义务教育的普及与发展

“文革”结束后，党和国家开始在教育战线肃清“文化大革命”影响、开展拨乱反正的艰苦工作，

逐步恢复了正常的教育秩序。1978年12月,党的十一届三中全会召开后,我国进入改革开放和社会主义现代化建设的新阶段。改革开放三十多年来,党和国家采取了一系列重大措施,义务教育取得了飞速发展。

(一)普及教育的恢复与初步发展(1977—1985)

“文革”结束后,伴随着拨乱反正的展开,普及小学教育被正式纳入到议事日程。1978年10月—1979年1月,教育部先后发出《关于检查普及农村小学五年教育的通知》《关于继续切实抓好普及农村小学五年教育的通知》,对农村普及小学五年教育工作作出指示。1980年12月,中共中央、国务院颁布了《关于普及小学教育若干问题的决定》,明确提出在20世纪80年代全国要基本实现普及小学教育,指出具有较好条件的地区需在1985年之前完成普及小学教育,其他地区可在1990年之前基本普及。1982年12月通过并颁布的《宪法》明确规定“国家举办各种学校,普及初等义务教育”,在新中国历史上首次在《宪法》中规定普及义务教育。1983年8月,教育部又发布了《关于普及初等教育基本要求的暂行规定》,对普及初等教育的基本指标作出明确规定。1985年5月,中共中央发布了《关于教育体制改革的决定》,明确提出要“有步骤地实行九年制义务教育”,拟将全国分为三类地区,以因地制宜推进“普九”工作的开展。

(二)普及义务教育的全面推进(1986—2000)

1. 义务教育的全面实施(1986—1992)

1986年4月,《中华人民共和国义务教育法》发布。该法对义务教育的性质、年限、保障等若干重要问题作了原则性的规定,标志着我国义务教育普及与发展开始进入法制化的新阶段。为了贯彻、落实《义务教育法》,1986年9月,国务院办公厅批转了《关于实施〈义务教育法〉若干问题的意见》;1992年3月,经国务院批准,国家教委又正式发布了《中华人民共和国义务教育法实施细则》,对义务教育管理体制、实施步骤、办学条件、实施保障、管理与监督、适龄儿童的就学、教育教学工作等问题作出规定,以规范各地义务教育普及工作。《义务教育法》颁布以后,各地根据自己的情况大力推进普及义务教育工作(与此同时中央政府也加强了对各级政府“普九”工作的检查和监督)。通过努力,这一时期我国义务教育基本上实现了初等教育普及的目标。“据1992年统计,全国共有小学校71.30万所,另有教学点15万个,在校学生12201.28万人。小学入学率为97.2%,比1978年提高3.2个百分点。在校学生的年巩固率为98%以上,辍学率已降到历史的最低水平”。^{[4]378}

2. 义务教育的持续推进(1993—2000)

1993年2月,中共中央、国务院印发了《中国教育改革和发展纲要》,明确提出在20世纪90年代实现基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲的目标。1994年7月以后,国务院、国家教委先后发布了《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》《关于在90年代基本普及九年制义务教育和基本扫除青壮年文盲的实施意见》《普及义务教育评估验收暂行办法》等文件,对“基本普九”的具体要求、目标、步骤、实施方式、评估验收等作出明确规定。1995年3月,全国人大通过了《中华人民共和国教育法》,该法第18条、第57条对义务教育的权利、义务以及经费来源加以明晰,我国义务教育法律体系得以形成。

为确保“基本普九”目标的达成,在教育部、财政部联合组织下,这一时期中央财政投入专款39亿元,地方配套资金87亿元。实施了第一期“国家贫困地区义务教育工程”(1995—2000),极大地改善了义务教育特别是贫困地区义务教育的办学条件。为了切实推进普及义务教育,20世纪90年代以来党和各级人民政府还加大了对贫困学生的资助力度,通过完善、实施贫困地区义务教育助学金制度、实施“希望工程”“春蕾计划”等举措,支持贫困落后地区和贫困家庭的儿童完成义务教育。经过多方面努力,到2000年,我国基本实现了“普九”目标;实现“普九”的人口地区达85%,全国累计有11个省完成“两基”任务,全国2863个县中有2385个(另有县级行政区划单位156个,合计2541个)实现了“两基”目标,占总县数的83.3%。小学学龄儿童入学率达99.1%,比1990年增加了1.3个百分点;小学生辍学率为0.55%,比1990年降低了1.81个百分点。全国初中毛入学率

达到 88.6%。义务教育阶段师资和办学条件得到较大改善。到 2000 年,小学教师的学历合格率提升至 96.9%,初中教师的学历合格率上升到 87%;全国普通中小学校舍建筑面积比 1990 年大大增加,达 113 402 平方米。^[5]如期实现了基本普及九年义务教育的战略目标。

(三)新世纪以来义务教育的迅猛发展(2001—)

1. 推进农村贫困地区义务教育普及的战略规划

为加快农村义务教育与中西部贫困地区义务教育的普及、发展,均衡发展城乡义务教育,缩小东、西部教育发展差距,党中央、国务院在“十五”期间投入中央专款 50 亿元(另有地方配套资金 22.5 亿元),实施了第二期“国家贫困地区义务教育工程”。2003 年 9 月,国务院颁布了《关于进一步加强农村教育工作的决定》,随后又召开了新中国成立以来第一次农村教育工作会议,将农村教育置于教育工作的“重中之重”的战略位置。为贯彻落实《决定》和会议的精神,同年 12 月,国家科教领导小组会议又审议通过了教育部等多部门联合制定的《国家西部地区“两基”攻坚计划(2004—2007)》,并决定成立国家西部地区“两基”攻坚领导小组。^[2]^[40]为实施这一计划,中央财政专门投入了专项资金予以保障。经过努力,到 2007 年底,纳入国家西部地区“两基”攻坚计划的 410 个县有 368 个通过了国家的“两基”验收,“西部地区‘两基’人口覆盖率达 98%,比攻坚计划实施前提高了 21 个百分点,超出计划目标 13 个百分点。西部各省初中毛入学率超过计划提出的 90%的目标。”^[6]

2. 完善农村义务教育管理体制

针对 1994 年“分税制”改革后导致的农村义务教育经费匮乏问题,2001 年 5 月,国务院发布了《关于基础教育改革和发展的决定》,强调农村义务教育“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”(简称“以县为主”),把义务教育的办学责任和管理权限集中到县一级,义务教育的责任主体也从农民变更为政府。2002 年 4 月,国务院办公厅颁布了《关于完善农村义务教育管理体制的通知》,对各级政府的义务教育责任、农村义务教育经费保障体制等做了明确规定。“以县为主”管理体制的确立和实施,促成了农村义务教育由“农民办”向“政府办”的重大跨越,为实现全面在农村“普九”扫除了障碍。

3. 修订、颁布新的《义务教育法》

为了更好地用法律规范义务教育发展,2003 年底教育部启动了《义务教育法》的修订工作。经过近三年的努力,2006 年 6 月新修订的《义务教育法》公布(于同年 9 月 1 日开始施行)。新修订的《义务教育法》由 1986 年的 18 条扩充成 8 章 63 条,对学生、学校、教师、教学、经费保障、法律责任等做了全面规定,不仅进一步强调了义务教育的公益性、统一性与强制性原则,将均衡发展作为义务教育发展的方向和原则,还明确将义务教育全面纳入财政保障范围,把“以县为主”的义务教育管理体制写入法制,并将义务教育实施素质教育升至法律规定。新修订的《义务教育法》的颁布与实施,为我国义务教育的发展提供了全新发展范式以及管理机制与制度支持,为义务教育的高质量发展提供了法律保障。^[7]

4. 加大政府对义务教育的经费保障和投入力度,全面实施免费义务教育

为实现义务教育的高质量普及,近十多年来,我国在义务教育的经费保障方面不断加强机制的完善和建设。2005 年 12 月 24 日,国务院颁布了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,强调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。2006 年新修订颁布的《义务教育法》明确规定:“义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府负责统筹落实的体制。农村义务教育所需经费,由各级人民政府根据国务院的规定分项目、按比例负担”^[8]。2010 年 7 月,中共中央、国务院印发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》再次明确规定:“义务教育全面纳入财政保障范围,实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的投入体制。进一步完善中央财政和地方财政分项目、按比例分担的农村义务教育的经费保障机制,提高保障水平。尽快化解农村义务教育债务。”^[9]为解决城乡义务教育经费保障机制经费可携带性不强、配置

不够均衡等问题,2015年11月,国务院又印发了《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》,规定:按照“坚持完善机制、城乡一体;坚持加大投入、突出重点;坚持创新管理、推进改革;坚持分步实施、有序推进”的总体要求,整合农村义务教育经费保障机制和城市义务教育奖补政策,建立统一的中央和地方分项目、按比例分担的城乡义务教育经费保障机制,强调要“两统两巩”——统一城乡义务教育“两免一补”政策和城乡义务教育学校生均公用经费基准定额;巩固完善农村地区义务教育学校校舍安全保障长效机制和巩固落实城乡义务教育教师工资政策。^[10]《通知》明确要求从2016年春季学期开始统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额;从2017年春季学期开始统一城乡义务教育学生“两免一补”政策。新世纪以来,农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,对于我国义务教育发展无疑具有重要意义。尤其是最近,国务院力求建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制,无疑是推动我国城乡义务教育发展一体化的重大体制机制创新,对于促进我国义务教育健康发展具有重要的意义。

教育部、国家计委、财政部于2001年2月经国务院批准下发了《关于坚决治理农村中小学乱收费问题的通知》,严格控制农村中小学收费标准,《通知》规定:从2001年起,各省、自治区、直辖市结合农村中小学实际在贫困地区试行“一费制”收费办法。2001年的“一费制”最高限额标准规定为:农村小学每学年每生120元、农村初中每学年每生230元。同时,对于贫困家庭的学生,要求各地设立专项资助资金,并实行减、免收费制度。2004年3月,国务院批转了《关于在全国义务教育阶段学校推行“一费制”收费办法的意见》,《意见》决定全国义务教育阶段学校从当年秋季起实施“一费制”。2005年,教育部又会同相关部委下发了《关于进一步做好在全国义务教育阶段学校推行“一费制”收费办法工作有关问题的通知》,到2005年秋季开学,我国所有公办义务教育阶段学校均实行了“一费制”。“一费制”的实施在切实减轻学生家长经济负担的同时,也促使政府不断落实对义务教育的投入义务。

为了解决农村贫困家庭学生上学难问题,促进农村义务教育持续健康发展,从2001年开始,党和国家还实施了向农村义务教育阶段的贫困家庭学生免费提供教科书、免杂费并给寄宿生补助生活费的资助政策(简称“两免一补”)。2004年2月,财政部、教育部下发了《对农村义务教育阶段家庭经济困难学生免费提供教科书工作暂行管理办法》,明定中央财政设立专项资金为农村义务教育阶段家庭经济困难的学生免费提供教科书。2005年2月,国务院办公厅批转了财政部、教育部《关于加快国家扶贫开发工作重点县“两免一补”实施步伐有关工作的意见》,决定从2005年春季学期起中央对国家扶贫开发工作重点县的农村义务教育阶段贫困家庭学生全部免费发放教科书,强调地方政府对这些学生要相应落实免杂费、并逐步补助寄宿生生活费的责任。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》中,明确提出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。《通知》要求从2006年开始西部地区农村义务教育阶段中小学学生全部免除学杂费,从2007年开始中部和东部地区农村义务教育阶段中小学学生全部免除学杂费。2008年7月30日召开的国务院常务会议研究决定,从2008年秋季开始,在全国范围内全部免除城市义务教育阶段学生学杂费,对享受城市居民最低生活保障政策家庭的义务教育阶段学生继续免费提供教科书,对家庭经济困难的寄宿学生补助生活费。至此,我国已对所有义务教育阶段学生实行免费义务教育。2015年11月,国务院发布的《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》(2016年1月1日起执行)明确规定,从2017年春季学期开始,统一城乡义务教育学生“两免一补”政策,对城乡义务教育学生免除学杂费、免费提供教科书,对家庭经济困难寄宿生补助生活费。“两免一补”政策的实施,体现了党中央、国务院对农村义务教育的高度重视和对农村困难群体的亲切关怀,它的全面落实减轻了贫困家庭的教育负担,极大地推动了义务教育的普及;尤其是“两免一补”政策随后向城市义务教育阶段的拓展,更标志着我国实现了真正意义上的免费义务教育。

5. 采取有力措施,大力推动义务教育均衡发展

为了满足广大民众接受高质量义务教育的需求,在解决了适龄儿童青少年“有学上”问题之后,进一步实现“上好学”的目标,新世纪以来,党和国家政府将均衡发展作为我国义务教育发展的新目标,大力解决义务教育发展不均衡问题。早在2002年2月教育部发布的《关于加强基础办学管理若干问题的通知》中,就提出“积极推进义务教育阶段学校均衡发展”^[11];2005年5月,教育部颁布的《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》又明确要求“逐步实现义务教育的均衡发展”。2006年6月,“均衡发展”作为义务教育发展的方向性要求被明确写入《义务教育法(修订案)》。2010年1月,教育部印发了《关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》,强调“将推进均衡发展作为义务教育改革与发展的重要任务”,提出力争在2012年实现区域内义务教育初步均衡,到2020年实现区域内义务教育基本均衡。在推进义务教育均衡发展上,强调要“以提高教育质量、促进内涵发展为重点”,并“加强制度建设,依法建立和完善推进义务教育均衡发展的有效工作机制。”^[12]同年7月,中共中央、国务院印发了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,明确提出“均衡发展是义务教育的战略性任务”,要求“推进义务教育均衡发展”。^[9]2012年,教育部和国务院又先后分别印发了《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》和《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,对义务教育均衡发展进行战略部署。在2015年8月国务院发布的《关于加快发展民族教育的决定》中,再次明确提出“均衡发展义务教育”,强调“大力推进民族地区义务教育学校标准化建设,全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件,缩小城乡差距和校际差距。”^[13]

从新世纪以来推动义务教育均衡发展的具体举措来看,近十余年来,党和国家政府主要采取了如下举措:(1)加大对义务教育的总体投入,农村和中西部义务教育的投入持续增加;(2)大力改善贫困地区和农村义务教育学校的办学条件,均衡配置办学资源。新世纪以来,国家先后启动实施了第二期“国家贫困地区义务教育工程”“中小学危房改造工程”“农村寄宿制学校建设工程”“农村中小学远程教育工程”,还制定实施了“国家西部地区‘两基’攻坚计划(2004—2007年)”“‘十一五’期间中西部地区特殊教育学校建设规划(2008—2010年)”“全国中小学校舍安全工程”“农村义务教育薄弱学校改造计划”等等一系列专项计划,对薄弱区域、薄弱学校办学条件的改善起到了重要作用。为促进城乡基本公共服务均等化,实现贫困地区、薄弱学校“保基本、补短板”的目标,2013年12月—2014年7月,教育部等部委又先后印发了《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》和《全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件底线要求》,切实改善贫困地区义务教育薄弱学校的办学条件;(3)提高农村师资队伍的质量,合理配置义务教育教师资源。为了提高西部地区和农村义务教育师资水平,教育部先后启动了“农村学校教育硕士师资培养计划”“农村义务教育阶段学校教师特岗岗位计划”“西部农村教师国家级远程培训计划”“中西部农村义务教育教师远程培训计划”“中小学教师国家级培训计划”等工程。2006年以来,教育部等部门又先后颁布了《关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》《关于大力推进农村义务教育教师队伍建设的意见》《关于推进县(区)域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》等文件,就城镇教师支援农村教育、校长教师交流轮岗和农村义务教育教师队伍建设举措作出具体规定,这些举措一定程度上提升了农村义务教育师资队伍的质量,优化了教师资源的合理配置;(4)强化对特殊群体平等接受义务教育的保障。近五年来,国务院与教育部等部门就先后颁布了《关于做好2011年秋季开学进城务工人员随迁子女义务教育就学工作的通知》、《关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作的意见》、《关于加强义务教育阶段农村留守儿童关爱和教育工作的意见》等一系列文件,保障特殊群体平等接受义务教育。在上述政策举措的引导下,我国义务教育均衡发展得以不断推进,^[14]“到2014年,全国通过义务教育发展基本均衡督导评估认定的县(市、区)达1124个,其中京、津、沪、苏、浙5省市已整体通过国家教育督导委员会的均衡评估。”^[15]

通过各级人民政府、各方的协同努力,21世纪以来我国义务教育取得了重要进展。在2000年

我国基本普及九年义务教育、基本扫除了青壮年文盲的基础上,到 2011 年底我国所有县级行政单位全面普及了九年义务教育。《纲要》颁布五年来,通过各种举措多管齐下,我国义务教育又得到了进一步的巩固和提高,“已经站在了新的历史起点上”^[16]。

三、新中国义务教育普及与发展的历史经验

(一)落实义务教育“重中之重”的优先发展战略地位,明晰各级政府所承担的职责是义务教育发展的重要前提

新中国成立以来义务教育取得的历史性成就与党中央、国务院高度重视、正确领导密不可分。尤其是改革开放以来,党中央和国务院高度强调义务教育在整个经济社会发展中的基础性、先导性、全局性作用,高度重视义务教育在整个教育事业和国民素质提高中的基础地位,将普及义务教育放在教育工作的“重中之重”的战略地位(《纲要》明确强调义务教育“是教育工作的重中之重”),强调义务教育是“科教兴国”战略的奠基工程,对义务教育采取了优先发展的战略并采取了很多有力措施来普及、发展义务教育。新中国成立 60 多年,尤其是改革开放以来,党和国家不断强化和加大对义务教育普及发展的投入,由中央安排专项经费启动实施了“国家贫困地区义务教育工程”“国家西部地区‘两基’攻坚计划(2004—2007 年)”“‘十一五’期间中西部地区特殊教育学校建设规划(2008—2010 年)”“全国中小学校舍安全工程”“农村义务教育薄弱学校改造计划”等一系列的计划和工程,大力推进“两免一补”政策的实施,推动了我国义务教育的普及和发展。

如果说党和国家高度重视是新中国成立以来义务教育发展的重要前提的话,那么各级人民政府职责的明晰、明确则是义务教育发展的重要保障。新中国成立 60 多年来,中央政府高度重视对义务教育的整体规划和宏观调控,建立、健全了义务教育经费保障制度,不断完善义务教育办学和管理体制,制定了普及义务教育的验收评估制度,明晰了自身对义务教育的财政责任。与此同时,对省(自治区、直辖市)、县地方各级人民政府对义务教育的经费投入、管理和实施等责任进行了明确。中央政府和地方各级人民政府的密切配合和良性协调(中央宏观统筹、地方各级人民政府具体贯彻落实),促进了义务教育事业的深入发展。

(二)加强教师队伍建设,提高教师队伍素质是义务教育又快又好发展的重要关键

“百年大计,教育为本;教育大计,教师为本。”新中国成立,尤其是改革开放以来,党中央、国务院以及各级人民政府高度重视义务教育师资队伍建设,为新中国义务教育的飞速发展准备了师资条件。

早在新中国成立之初,党和中央政府就十分重视中小学教师队伍建设。在 1949 年 12 月召开的新中国第一次全国教育工作会议上,中央政府就明确提出要改进师范教育、提升教师素质以适应教育事业需求。1951 年 8 月,教育部在第一次全国初等教育会议和第一次全国师范教育会议中,又提出了“适当地改善小学教师待遇,奖励模范教师,提高教师的政治待遇和社会地位,五年内培养百万名小学教师”的目标,并颁布了一系列的文件来加强教师的培养和提高,对当时初等教育的普及起到了积极的作用。改革开放以来,党和国家将中小学师资队伍建设视为实行义务教育、提高基础教育质量的根本大计,采取了设立“教师节”(1985 年国家确定将每年 9 月 10 日定为“教师节”),在全社会树立尊师重教的氛围;不断提高教师经济和政治地位,保障教师的合法权利,改善教师的待遇;加大职前和职后培养的力;建立优秀教师奖励制度;颁布《教师资格条例》(1995 年 12 月)、严把教师入口关等等举措来加强教师队伍建设,极大提高了广大教师的工作积极性,使我国义务教育阶段教师的整体素质有了很大提高。21 世纪以来,为进一步提高我国义务教育师资队伍整体素质,优化师资队伍结构,完善教师管理体制机制,不断提高农村教师职业的吸引力,党和国家又通过推行师范生免费教育、构建现代教师教育体系、创新教师培养培训机制模式、创新教师管理体制机制等多种方式全面加强义务教育师资队伍建设。一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的义务教育教师队伍正在形成,为我国义务教育的飞速发展奠定了师资条件和基础。

(三)推动义务教育法制建设,提高依法治教的水平,是义务教育健康发展的根本保障

依法治教、以法促教是国际教育发展的共同经验。在新中国 60 多年来义务教育普及和发展中,党和国家非常注重义务教育的法制建设,有力保障了义务教育的发展。早在 1986 年 4 月,第六届全国人民代表大会第四次会议上就通过了《义务教育法》,使义务教育有了专门法律的保障,从此走上了依法治教的道路。《义务教育法》颁布以后,为落实该法,全国各地又根据各自的实际相继颁布了一系列的地方性教育法规。1992 年以来,我国又发布了《中华人民共和国义务教育实施细则》以及《教师法》《教育法》《未成年人保护法》等一系列配套法律、法规,全面规范义务教育的实施,较好地巩固了我国义务教育制度的法律基础。进入新世纪以来,针对我国义务教育面临的新的发展机遇以及新问题、新挑战,教育部又组织对《义务教育法》进行了修订,于 2006 年 6 月通过了新修订的《义务教育法(修订案)》,对义务教育经费保障机制、“以县为主”的管理体制、教师的地位与待遇、实施素质教育、促进义务教育均衡发展等多方面作了明确规定,为义务教育的高质量发展提供了强有力的法律保障。新中国成立 60 多年来,义务教育法律法规体系从无到有,从不完善到逐渐完善,为义务教育的发展提供了坚实的法律保障。

(四)立足国情,因时因地制宜、分步实施、稳步推进是我国义务教育普及和发展的必然策略选择

新中国成立 60 多年来,针对不同时期和各地的不同实际,我国在义务教育的普及发展上采取了立足国情,因时制宜、因地制宜、区别对待、分步推进、稳步推进的实施策略,走出了一条具有中国特色的义务教育发展之道。在 20 世纪 80 年代初之前,由于我国教育整体水平不高,因此将普及初等教育作为教育普及的现实目标,与此同时还强调由于各地情况不同不搞“一刀切”。如 1980 年 12 月,中共中央国务院发布的《关于普及小学教育若干问题的决定》明确提出:“在 80 年代,全国应基本实现普及小学教育的历史任务,有条件的地区还可以进而普及初中教育。”^[17]强调普及小学教育应当根据各地区经济、文化基础和其他条件的不同由各省、自治区、直辖市进行分区规划,分期分批予以实现。“决定”要求各地必须制定适合民族特点的教育规划和教育体制,采取灵活多样的办学形式。考虑到我国人口众多、经济不发达的实际,“决定”提出普及小学教育必须坚持“两条腿走路”的方针,在以国家办学为主体的同时,充分调动社队集体、厂矿企业、群众办学的积极性。鉴于我国经济与文化教育发展不平衡,自然环境、居住条件差异较大,该文件还强调必须从实际出发,因地制宜,采取多种形式办学,便于学生就近上学。

普及小学教育任务完成后,根据社会主义现代化建设的新形势、新需要,在 1985 年 5 月发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》中,党和国家提出了“有步骤地实行九年制义务教育”的新任务。鉴于我国幅员广大、经济文化发展不平衡,《决定》强调“义务教育的要求和内容应该因地制宜,有所不同”,并将全国大致划分为三类地区,分别划定各自的任务。《决定》强调“地方各级人民代表大会根据本地区的情况,制订本地区的义务教育条例,确定本地区推行九年制义务教育的步骤、办法和年限。”^[18]1986 年 4 月通过的《义务教育法》再次明确强调“国家实行九年制义务教育”,要求各省、自治区、直辖市根据本地区的经济、文化发展状况,确定推行义务教育的步骤。1993 年 2 月中共中央印发了《中国教育改革和发展纲要》之后,1994 年 7 月国务院发布的《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》又提出到 2000 年全国基本普及九年义务教育的目标。为实现这一目标,《意见》重申义务教育普及要遵循“分区规划、分类指导、分步实施的原则,全国不同地区的发展目标和速度可有差异。”进入 21 世纪以来,随着我国九年义务教育全面普及,在义务教育实现“两基”之后我国又提出实现义务教育均衡发展的重大战略性任务。为实现这一战略性任务,我国同样强调贯彻从实际出发、因地制宜的原则。如 2001 年开始实行“一费制”改革,其首先在国家扶贫工作重点县等农村贫困地区实施,以后扩大到全国范围实施。在义务教育“两免一补”政策的实施中,亦采取了“分年度、分地区逐步实施”的原则。在农村义务教育经费保障的举措方面,对于不同经济发展水平的地区,同样遵循了区别对待的方法。如 2005 年 12 月印发的《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》中,为实现“两免一补”,《通知》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。免费

提供教科书资金,中西部地区由中央全额承担,东部地区由地方自行承担。”^[19]在义务教育的普及和发展上立足我国的国情,采取因时制宜、因地制宜、区别对待、分步推进、稳步发展的策略,对新中国义务教育的顺利推进无疑发挥了积极的作用。

(五)推动义务教育均衡发展,保障义务教育的公平品质是义务教育发展应有的价值取向

义务教育是每个公民最基本的教育权利。作为“国家必须予以保障的公益性事业”,义务教育公平是整体教育公平的基础,因此,义务教育必须实现公平发展。改革开放开启尤其是 21 世纪初以来,党和国家高度关注我国义务教育发展不平衡、不公平问题,明确将义务教育均衡、公平发展作为我国新时期义务教育发展的战略目标并切实推进。在 2002 年 2 月,教育部就在《关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》中强调“积极推进义务教育阶段学校均衡发展”;2005 年以来,我国又先后颁布、通过《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》《义务教育法(修订案)》《关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》《关于加快发展民族教育的决定》等一系列重要的教育文件和法律、法规,明确强调均衡发展是我国义务教育的战略性任务并为之作出全面部署。为了实现义务教育均衡发展,近十多年来,党和国家采取了增大对义务教育的投入、大力改善贫困、落后地区和农村义务教育学校的办学条件、提升农村义务教育师资质量、强化对特殊群体平等接受义务教育的保障等多种举措,使我国义务教育均衡发展取得了重大突破。义务教育均衡发展的全面推进,是落实科学发展观的具体体现,捍卫了教育的公平原则、促进了教育公平,不仅适应了当前坚持以人为本、办人民满意教育以及全面实施素质教育的需要,还对于解决我国义务教育存在的深层次矛盾带来了直接、积极的影响。

(六)推动义务教育的体制机制改革,破除义务教育发展的体制障碍是义务教育发展的动力之源

在新中国成立 60 多年来义务教育的普及和发展中,党和国家政府始终坚持将改革作为义务教育发展的动力,在改革开放尤其是 21 世纪初以来,党中央和国务院又大力推动义务教育的体制机制改革,破除义务教育的发展障碍,为义务教育发展提供了强劲动力。

在义务教育管理体制方面,1985 年提出普及九年义务教育目标之后,为了解决全新任务与中央政府财力无法包办的矛盾,改变义务教育过度集权的管理体制、调动地方办学的积极性,1985 年中共中央颁布了《关于教育体制改革的决定》,明确提出基础教育实行由地方负责、分级管理的原则。1986 年通过的《义务教育法》明确规定“义务教育事业,在国务院领导下,实行地方负责,分级管理”,“国家鼓励企业、事业单位和其他社会力量,在当地人民政府统一管理下,按照国家规定的基本要求,举办本法规定的各类学校。”^[20]这一体制调动了地方政府和人民群众办学的积极性,推动了地方普及九年义务教育的进程。后来,由于农村经济体制改革不断深化,特别是随着农村税费改革之后,由于农村义务教育管理体制难以适应新形势的要求,2001 年,国务院颁布了《关于基础教育改革与发展的决定》,明确提出义务教育管理实行“以县为主”的体制。新的管理体制加强了省级政府对义务教育经费投入和教育资源配置的统筹作用,同时也强调县级政府对本地区义务教育发展负有主要责任。它完成了农村义务教育管理由以乡镇为主向以县为主的转变,大大减轻了农民的负担。^[21]义务教育新管理体制的确立与实施,切实实现了义务教育由“人民办”到“政府办”的转变,为我国义务教育健康发展提供了体制保障。

在义务教育投入保障机制方面,21 世纪以来党和国家又不断推进对义务教育经费保障机制的改革,逐步将农村义务教育纳入国家公共财政保障范围,强化政府对义务教育的财政投入责任。针对 2000 年税费改革后由于义务教育经费保障制度不健全导致农村义务教育投入不足、保障水平偏低问题,2005 年国务院发布了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,构建了中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障新机制,建立了农村义务教育阶段中小学校舍维修改造长效机制,巩固和完善了农村中小学教师工资保障机制,提高了义务教育阶段中小学公用经费保障水平。^[19]2007 年 11 月,国家又再次对农村义务教育经费保障机制改革进行了调整与完善,

进一步加大对农村特别是贫困边远地区义务教育的支持,提高了对农村义务教育的保障水平。2015 年 11 月,国务院又对进一步完善城乡义务教育经费保障机制作出新的规定,力求整合农村义务教育经费保障机制和城市义务教育奖补政策(“两统两巩”),建立统一的中央和地方分项目、按比例分担的城乡义务教育经费保障机制。总之,义务教育经费保障机制的改革和完善,使我国农村义务教育经费投入实现了由过去以农民承担为主向以政府承担为主的重大转变,破除了农村义务教育发展的机制阻碍,为我国城乡义务教育均衡、健康发展提供了强劲动力。

本文同时得到北京师范大学中国基础教育质量监测协同创新中心自主课题(2016-06-003-BZK01)和中央高校基本科研业务费专项资金(SWU1409206)资助。

参考文献:

- [1] 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献(1949—1975)[G]. 海口:海南出版社,1998.
- [2] 石鸥. 中国基础教育 60 年(1949—2009)[M]. 长沙:湖南师范大学出版社,2009.
- [3] 卓晴君,李仲汉. 中小学教育史[M]. 海口:海南出版社,2000.
- [4] 方晓东. 中华人民共和国教育史纲[M]. 海口:海南出版社,2002.
- [5] 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.
- [6] 国家西部地区“两基”攻坚计划(2004—2007 年)完成情况[EB/OL]. [2015-12-26]. http://www.gov.cn/wszb/zhibo177/content_818059.htm.
- [7] 孙霄兵.《义务教育法》修订:背景、进程和主要突破[EB/OL]. [2015-12-26]. <http://www.cnsaes.org/homepage/saesmag/jyfzyj/2006/8/gj060802.htm>.
- [8] 中华人民共和国义务教育法(2006 年修订)[EB/OL]. [2016-7-10]. http://www.chinalawedu.com/lvshi/cjw/5_1690.shtml.
- [9] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)[EB/OL]. [2016-07-10]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_838/201008/93704.html.
- [10] 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[EB/OL]. [2015-12-26]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/28/content_10357.htm.
- [11] 教育部关于加强基础教育办学管理若干问题的通知[EB/OL]. [2015-12-26]. <http://www.najyw.net/wzyd.asp?NewsID=947>.
- [12] 教育部关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见[EB/OL]. [2015-12-28]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content_1653849.htm.
- [13] 国务院关于加快发展民族教育的决定[EB/OL]. [2015-12-28]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201508/t20150817_200418.html.
- [14] 王慧、梁雯娟. 新中国普及义务教育政策的沿革与反思[J]. 河北师范大学学报(教育科学版),2015(3):31-38.
- [15] 我国 1124 个县通过义务教育均衡发展认定[EB/OL]. [2015-12-22]. http://moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151126/151126_mtd/201511/t20151127_221332.html.
- [16] 西南大学评估组. 义务教育第三方评估情况[EB/OL]. [2015-12-28]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151126/151126_sfcl/201511/t20151126_221196.html.
- [17] 中共中央、国务院关于普及小学教育若干问题的决定[EB/OL]. [2015-12-25]. <http://www.chinalawedu.com/falvfagui/fg22598/368.shtml>.
- [18] 中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL]. [2015-12-25]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2482.html.
- [19] 国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知[EB/OL]. [2015-12-30]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_185157.htm.
- [20] 中华人民共和国义务教育法(1986 年)[EB/OL]. [2015-12-30]. http://www.edu.cn/jiao_yu_fa_lv_766/20060303/t20060303_165119.shtml.
- [21] 改革开放 30 年 全面普及义务教育深化体制改革[EB/OL]. [2015-12-03]. http://www.jyb.cn/xwzx/gnjy/zhbd/t20081008_198611.htm.

责任编辑 曹 莉
网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>