



“十二五”国家重点图书出版规划项目

国家出版基金资助项目

# 中国教育改革大系

教育体制与教育财政卷

总主编 朱永新

本卷主编 袁连生

“十二五”国家重点图书出版规划项目      国家出版基金资助项目

湖北省学术著作出版专项资金资助项目

# 中国教育改革大系

## 教育体制与教育财政卷

总 主 编 朱永新

本 卷 主 编 袁连生

本卷副主编 曾晓东

苏君阳

(鄂)新登字 02 号

图书在版编目(CIP)数据

中国教育改革大系·教育体制与教育财政卷/朱永新总主编.

—武汉:湖北教育出版社,2016.1

ISBN 978-7-5564-0957-0

I.中…

II.朱…

III.①教育改革—研究—中国 ②教育制度—研究—中国 ③教育财政—研究—中国

IV.①G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 308644 号

中国教育改革大系·教育体制与教育财政卷

ZHONGGUO JIAOYU GAIGE DAXI JIAOYU TIZHI YU JIAOYU CAIZHENG JUAN

|      |                                                           |        |               |
|------|-----------------------------------------------------------|--------|---------------|
| 总出品人 | 潘启胜                                                       | 出品人    | 方平            |
| 责任编辑 | 赵晖 付敏                                                     | 责任校对   | 刘慧芳           |
| 装帧设计 | 牛红                                                        | 责任督印   | 张遇春           |
| 出版发行 | 长江出版传媒<br>湖北教育出版社                                         | 430070 | 武汉市雄楚大街 268 号 |
| 经 销  | 新华书店                                                      | 430015 | 武汉市青年路 277 号  |
| 网 址  | <a href="http://www.hbedup.com">http://www.hbedup.com</a> |        |               |
| 印 刷  | 湖北新华印务有限公司                                                |        |               |
| 地 址  | 武汉市汉口解放大道 145 号                                           |        |               |
| 开 本  | 710mm×1000mm 1/16                                         |        |               |
| 印 张  | 35.75                                                     |        |               |
| 字 数  | 480 千字                                                    |        |               |
| 版 次  | 2016 年 1 月第 1 版                                           |        |               |
| 印 次  | 2016 年 1 月第 1 次印刷                                         |        |               |
| 书 号  | ISBN 978-7-5564-0957-0                                    |        |               |
| 定 价  | 96.00 元                                                   |        |               |

版权所有,盗版必究

(图书如出现印装质量问题,请联系 027-83637493 进行调换)

## 《中国教育改革大系》编纂委员会

总 主 编 朱永新

执行主编 陈中原

编 委 (以姓氏笔画为序)

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 丁念金 | 马陆亭 | 王继平 | 冯晓霞 | 朱永新 |
| 杨九诠 | 李学农 | 张民选 | 张守礼 | 张荣伟 |
| 陈 浩 | 陈中原 | 周凤华 | 班 华 | 袁连生 |
| 韩 民 |     |     |     |     |

## 《中国教育改革大系》出版委员会

主 任 张良成 潘启胜

副 主 任 胡 伟 邱菊生

委 员 方 平 周凤荣 程国重 陆才坚 赵 晖  
聂海龙 刘 艺 刘书慧

# 总 序

朱永新

## 一、中国当代教育改革的历程

改革开放 30 多年来，中国的教育事业获得了重大发展，书写了世界历史上穷国办大教育的奇迹。无论是基础教育的发展，还是高等教育的成长；无论是职业教育的进步，还是民办教育的进展；无论是规模的扩大，还是质量的提升，都有许多可圈可点之处。

与此同时，穷国办大教育的客观条件，以及中国社会经济发展不平衡，文化观念、人才观念和教育观念相对陈旧，教育体制及其相关体制改革相对滞后，导致一些问题长期得不到解决。在新的形势下，一些新的矛盾和问题也在凸显。这些都是中国从教育大国向教育强国发展过程中必须解决的问题。

温故可知新。对于任何改革而言，回顾历程，梳理经验，总结教训，都是改革发展的必经之路。中国正在经历前所未有的巨变，教育既为这场巨变储备着人力，又为这场巨变营造着环境。回顾中国教育改革的历程，梳理中

国教育改革的经验教训，对今后中国教育的改革发展具有重要意义。

## （一）恢复高考，拉开中国教育改革大幕

1978 年是中国改革开放元年。中共十一届三中全会的召开，开启了中国改革开放的伟大历史进程。

从 1976 年 10 月粉碎“四人帮”到 1978 年底召开中共十一届三中全会，两年时间里，中国发生了许多重大历史事件，为确定改革开放的发展战略奠定了坚实基础。在教育领域，有两件影响深远的大事，一件是恢复高考制度，另一件是拨乱反正，推翻“两个估计”。

1977 年 8 月 8 日，邓小平在科学与教育工作座谈会上发表重要讲话，明确提出恢复高考招生制度，从高中毕业生中直接招考学生，不再搞群众推荐上大学的办法。这一年年底，全国有 570 万人走进考场，27.3 万人被录取。1978 年夏天，610 万人报考，40.2 万人被录取。恢复高考制度意味着正常的教育秩序得到了恢复，为众多的青年人打开了走向成功的大门，更恢复了知识和教育的尊严，全社会出现了尊重知识、重视教育的风气。全民族被压抑已久的学习热情、教育热情迸发出来，中国教育事业迎来了发展的春天。

恢复高考制度，不但标志着中国教育制度改革拉开了大幕，也为改革开放提供了巨大支持。一大批有志青年通过高考改变了命运，很快就成为改革开放的重要推动力量，现在他们更成为领导和推动改革开放的中坚力量。正是在这个意义上，一些当代历史学家认为，恢复高考制度是中国改革开放的起点。

几乎在恢复高考制度的同时，教育领域也启动了拨乱反正，主要是推翻“两个估计”。

“文化大革命”爆发后，全国的教育秩序陷入混乱之中。1971 年，中共中央召开了为期 108 天的全国工作会议，随后通过的《全国工作会议纪要》对 1949—1966 年的教育发展进行了定性，提出了所谓“两个

估计”，即：新中国成立后十七年“毛主席的无产阶级教育路线基本上没有得到贯彻执行”“资产阶级专了无产阶级的政”；大多数教师和新中国成立后培养的大批学生的“世界观基本上是资产阶级的”。从这“两个估计”出发，会议确定和重申了一整套政策，包括工宣队长期领导学校；让大多数知识分子到工农兵中接受再教育；选拔工农兵上大学、管大学、改造大学；缩短大学学制，将多数高等院校交由地方领导，等等。“两个估计”和随之提出的许多极“左”的政策，使教育体制更加扭曲和紊乱，成为教育发展的桎梏。

1977年9月，也就是在明确提出恢复高考招生制度一个月后，邓小平在同教育部负责人谈话时说，“‘两个估计’是不符合实际的”，“对这个纪要要进行批判，划清是非界限”。

当时教育界普遍认为，“文化大革命”前的教育体制是相当好的，教育上要拨“文化大革命”之“乱”，重归“文化大革命”前十七年之“正”。1977年11月，中央批示决定从大、中、小学校撤出工宣队。1978年，在中小学撤销“红卫兵”“红小兵”组织，恢复中国少年先锋队。中小学学制由“文化大革命”中的10年恢复为12年。调整中等教育结构，大规模缩减农村普通高中，提高职业教育的比例。新建校舍，清退“文化大革命”中被占用的校舍，恢复和增建了一批高校和中专。教育重新对外开放，向西方国家派遣研究生，等等。

1979年初，由邓小平提名，20世纪60年代的高教部部长、原清华大学校长蒋南翔出任教育部部长、党组书记，国务委员、国务院副总理方毅主管教育工作。蒋南翔按照“文化大革命”前十七年中国教育的模式建设新时期的教育，重新颁发在20世纪60年代的条例基础上修改而成的《全日制中学暂行工作条例（试行草案）》《全日制小学暂行工作条例（试行草案）》和《全国重点高等学校暂行工作条例（试行草案）》，并在中小学重新建立重点学校。经过治理整顿，基本上恢复了“文化大革命”前实行的统一领导、分级管理的教育行政管理体制，强调中央教育行政的权威。

20 世纪 80 年代教育的恢复重建，形成了延续至今的中国教育的基本格局、基本价值、基本模式，它们大致是“文化大革命”前十七年教育的翻版。

恢复高考制度以后，确保了高校招生的质量，为“早出人才、快出人才、出好人才”提供了重要的保证。但是，中等职业技术教育不发达，普通中学毕业生“千军万马争过独木桥”的现象开始出现。对于学校来说，由于教育评价体系尚未形成，也没有相应的制约措施与配套政策，直观的升学率成为简单易行的衡量标准。在全社会都在热议改革的时候，教育界的突出问题就是片面追求升学率、学校向社会输送的人才结构很不合理。与此同时，随着中小学重点学校的恢复，义务教育被纳入升学教育的轨道，致使升学竞争层层下压，“应试教育”得到强化，学生课业负担过重上升为社会问题。大家首先感到的是教育结构的不合理，继而是教学内容、教学方法的陈旧落后。所以，教育结构改革和教学方法改革自然就成为人们关注的中心。

但是，仅仅靠改革教育结构和教学方法是否就真的能解决片面追求升学率的问题呢？是否就真的能实现多出人才、快出人才、出好人才的目标呢？事实证明是难以解决和实现的，这激发了人们对“文化大革命”前十七年教育的反思与批评。

大致从 1982 年开始，教育理论界开始酝酿教育体制的改革问题。人们意识到，缺少活力是中国教育体制存在的突出问题。一个拥有几十个民族、十多亿人口的大国，各地情况迥异，基础各不相同，发展很不平衡，但统统实行同一种办学模式：清一色的全日制，正规化，统一招生，统一考试，统一教材，统一标准，统一学制……大学无论是部办、省办、市办，一概统招统分统配，其结果是，学校吃政府的大锅饭，学生吃学校的大锅饭，学生只要考进大学，就像进了保险箱。学校的教材几十年不变，从课程设置、教材内容到教学方法，都是沿袭从前，严重脱离了现代化建设和社会发展的需要。

新形势下必须进行教育体制改革，逐渐成为教育界的共识。

## （二）体制改革，启动中国教育改革进程

1984年10月20日，中共十二届三中全会通过了改革开放以来的第一份经济体制改革方案《中共中央关于经济体制改革的决定》。文件第九条指出，“进行社会主义现代化建设必须尊重知识、尊重人才”，“科学技术和教育对国民经济的发展有极其重要的作用。随着经济体制的改革，科技体制和教育体制的改革越来越成为迫切需要解决的战略性任务”。

时隔仅仅一个星期，中央书记处就开会讨论决定，将教育改革提上日程，并成立领导小组。当年领导小组成员胡启立的一篇回忆文章说，总书记胡耀邦提出，“这次教育改革要写出一个纲领性文件，要抓住教育上的主要问题，主要矛盾，旗帜鲜明地做出回答”，“要下大力气，认真调查研究，坚持群众路线，集中全国教育工作者和广大人民群众的智慧，写出一个好文件，指导推动教育体制改革”。

为此，胡启立率领教育部、中央办公厅有关人员和文件起草班子进行了半个多月的调研，辗转四个省，先后到过几十所学校，开了大大小小近百次座谈会，与逾千人交流、讨论。各地、各部门、各方面都积极提出改革建议和意见，其中书面意见有300多份。文件起草过程中还专程赴美国征求美籍华人专家、学者对教育的意见和建议。1985年5月27日，中共中央正式公布了《中共中央关于教育体制改革的决定》（以下简称《决定》）。据粗略统计，先后参加讨论这份文件的，约有一万人次以上。《决定》的出台过程，反映了开放、民主的决策过程。

《决定》认识到：中国教育事业的落后和教育体制的弊端已不适应社会主义现代化建设的需要，特别是面对着对外开放、对内搞活，经济体制改革全面展开的形势，面对着世界范围的新技术革命正在兴起的形势，教育事业的落后和教育体制的弊端就更加突出了。这主要表现在三个方面：一是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；二是在教育结构上，基础教育薄弱，学校数量不足，教育质量不高，合格的师资和必要的设备严重缺乏，经济建设急需的职业和技术教育没有得到应有的发展，高等教育内部的科系、层次比例失调；三是在教育思想、教育内容和教育方法上存在缺陷。

《决定》指出：要从根本上改变这种状况，“必须从教育体制入手，有系统地进行改革”。改革管理体制，在加强宏观管理的同时，坚决实行简政放权，扩大学校的办学自主权；调整教育结构，相应地改革劳动人事制度。还要改革同社会主义现代化建设不相适应的教育思想、教育内容、教育方法。《决定》提出的主要改革措施是：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；调整中等教育结构，大力发展职业技术教育；改革高等学校的招生计划和毕业生分配制度，扩大高等学校办学自主权；加强领导，调动各方面积极因素，保证教育体制改革的顺利进行，等等。

如果说，1985年之前教育的主要工作是恢复和重建，那么《决定》出台以后，教育改革就真正启动了。这次改革，除了要解决教育面临的各种实际问题外，还有两个直接的动因：一是经济体制改革、商品经济发展的冲击；二是新技术革命的浪潮与现代化形势的紧逼。

教育体制的弊端和经济体制的弊端有诸多相似之处：经济上“政企不分”，教育上则是政府对学校管得太死；经济上“条块分割”，教育上则是学校归属众多部委和地方政府所有；经济上“忽视商品生产、价值规律和市场的作用”，教育上则是忽视人才供求市场的调节作用，等等。所以，革除僵化的模式是教育体制和经济体制改革的共同任务，而且经济体制改革中的许多经验也可以为教育体制改革所借鉴。例如，当时就有人提出，经济发展有指令性计划、指导性计划，有计划内生产和计划外生产，教育也应该做到既有统一计划，又有灵活措施，允许高等学校既有计划内招生也有计划外招生，要允许多层次、多规格、多渠道、多形式办学，使人才的培养多元化。还有人建议，把商品经济中的竞争原则、多劳多得原则等

运用到教育领域。

20 世纪 80 年代新技术革命的浪潮席卷全球，改革开放的中国也感受到了冲击，现代化形势更加紧迫。1983 年，邓小平为北京市景山学校题词：“教育要面向现代化，面向世界，面向未来。”教育面向现代化，关键是教育内容的现代化和教育方式的现代化，要把中国教育同世界科学技术的发展联系起来。为了适应新技术革命和现代化形势，中国教育体制必须改革。

《决定》出台后，教育改革出现了整体化的趋势。首先，教育呈现出从“微观”到“宏观”、从“硬件”到“软件”的整体改革趋势，从教材教法的改革发展到整个教育体制的改革，发展到教育思想的转变；其次，所有层次的教育都在进行改革，从初等教育到中等教育、高等教育都出现了综合改革的趋势；再次，不同形态的教育同时都在进行着改革，学校教育进一步与社会生活相契合，社会教育走向正规化，发挥着愈来愈大的功能。同时，教学改革的实验也呈现出整体化趋势，不但出现了针对学制、课程、教材、教法、考试方法、课外活动等诸多方面都进行改革或实验的整体教学改革，而且也有单项教学实验与改革在整体观念指导下进行。

教育的整体化改革具有十分重要的意义。只有从整体上，全面系统地进行改革，才能从根本上解决教育存在的诸多问题。如果只是认识到局部上存在的弊端，仅仅从局部着眼进行单兵突进式的改革，则难以深入下去，往往会半途而止。

在全社会解放思想、改革开放的大气候下，20 世纪 80 年代高等学校的改革十分活跃，涌现出一批具有全国影响的先进典型。如武汉大学的教育教学改革，华中工学院（原华中理工大学前身，现华中科技大学前身之一）的师资队伍建设和学科建设，上海交通大学的管理体制改革，深圳大学的办学体制改革等。这些改革在制度创新、体制改革方面积极探索，取得了显著成效。其中深圳大学以崭新的管理模式、人才培养模式和精神风貌，在当年名噪一时。

在高等教育方面，有一项具有全局性的重要体制改革，就是实行校长负责制试点。在权力高度集中的教育体制下，政府行政部门对高等学校管得过多过死，在财政体制、招生制度、用人制度、分配制度上都是僵化模式。高等学校作为主管部门的行政下属，对办学和教学、科研等事务缺乏自主权，难以成为独立自主的办学主体，也缺乏积极性，内在潜力发挥不出来，直接影响了学校活力和教育质量的提高。1979年12月6日，《人民日报》发表复旦大学校长苏步青、同济大学校长李国豪、上海师范大学（现华东师范大学）校长刘佛年、上海交通大学党委书记邓旭初的文章，呼吁“给高等学校一点自主权”。为调动高校的办学积极性，教育行政部门也陆续提出了一些简政放权的措施，但是措施有限，力度不大。

所以，《决定》将扩大办学自主权、实行校长负责制作为高等教育体制改革的主要内容。《决定》认为：“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。”为此，《决定》提出：“学校逐步实行校长负责制，有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会，作为审议机构。”

1986年3月，国务院发布《高等教育管理职责暂行规定》，决定扩大高等学校在招生、毕业分配、经费、基本建设、干部任免、教职工聘任、教师任职资格评定、教学科研工作、外事等方面的管理权限。1988年4月，国家教委下发《关于高等学校逐步实行校长负责制的意见》。到1989年初，全国已有100多所高等学校实行了校长负责制。

当时的北京师范大学、中国人民大学、浙江大学、同济大学等在实行校长负责制方面均取得较好的效果。通过实行党政职能分开，改变了过去党政不分、以党代政的现象，基层党组织的职能主要是“保证监督”作用，有利于把学校的中心工作转移到培养人才这个根本任务上来。这项改

革理顺了学校内部关系，精简了机构，提高了工作效率；通过建立校务委员会、教职工代表大会，有利于校长决策的民主化、科学化。

基础教育改革比高等教育改革的力度稍弱。《决定》确定了基础教育“由地方负责、分级管理的原则”。1986年4月，全国人大通过的《中华人民共和国义务教育法》也确定了农村义务教育的责任以县、乡（镇）政府为主，农村基础教育的经费主要由县、乡两级政府筹措。基础教育管理权下放地方之后，出现了义务教育责权层层下放的局面，按规定应该实行“县、乡、村分级办学，县、乡两级管理”，实际上很多地方变成了“县办高中，乡办初中，村办小学”。由于农村义务教育责任以县、乡为主，中央和省级财政承担的责任太少，从而致使农村义务教育产生严重问题。

教育体制改革的另一个任务，是打破教育垄断，拓展体制外的教育空间，从而使教育成为全社会共同参与的事业，实现教育的多元化和多样化。1987年，国家教委根据《中华人民共和国宪法》第十九条制定并颁布了《关于社会力量办学的若干暂行规定》，确立了“社会力量办学”的合法地位，消失已久的民办和私立教育重新出现。虽然数量有限，但是毕竟开始突破一元化的办学格局，意义重大。

总体来说，20世纪80年代由于基础教育改革的总体目标和具体目标都不够清晰，给教育改革的实施和操作带来了难以克服的困难和障碍。而且由于改革时间很短，外部机制不成熟、内部措施不配套等各种原因，基础教育体制改革成果有限。

长期以来，中国的教育结构比例很不合理，片面强调高等教育，基础教育与职业教育相对滞后。在广大农村，特别是在一些老少边穷地区，学校数量少，条件差，师资缺乏。一些有识之士很早就提出要重视基础教育。例如，经济学家千家驹先生20世纪80年代初期就写文章说：“实现四化，关键是科技，教育是基础，尤其是初等教育，是基础的基础。我们不可能设想，一个文盲充斥的国家能够建设一个现代化的社会；也不能设想，一个缺少文化，缺少起码历史知识的国民能够建设高度的物质文明和

精神文明。”他强调增加基础教育经费，“只要我们在基本建设上多注意一点，少付一点不必要的学费，用来补助中小学经费不足，便绰绰有余了”。

《决定》回应了社会上的呼声，明文规定：“发展教育事业不增加投资是不行的。在今后一定时期内，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。”所以，此后中国的教育经费出现了逐年增加的局面，绝对数从 1977 年的 76.23 亿元，提高到 1988 年的 321 亿元，增长 3.2 倍，年平均增长率为 15.6%，高于财政增长速度。但由于原有教育经费基数太低，加上 GDP 统计口径不断扩大、国有企业承包制改革等，使得财政收入占 GDP 的比重不断下降，教育经费占 GDP 的比例由 1987 年的 2.6% 下降到 1988 年的 2.47%，远远低于世界平均水平，人均教育经费只有 8 美元左右，约为美国的 1%。教育经费的具体安排也不尽合理。

教育经费的严重短缺，导致中小学办学条件差，教学设施简陋。许多乡村小学连粉笔、纸张、扫帚都买不起。大量校舍是危房，有的学校缺校舍，大批学生只能在祠堂、庙宇、破房中求学，塌房伤人的恶性事故屡有发生。90% 以上的中小学都没有配备必要的教学实验仪器。在全国许多地方，富丽堂皇的办公大楼和气势恢宏的乡办厂建筑，与摇摇欲坠的危房校舍形成了鲜明的对照。教师待遇低下，教师队伍不稳定，片面追求升学率，农村中小学生流失辍学，这些都成为教育危机的实际表现。

这些问题通过新闻媒介的报道而引起了广泛的社会关注。例如，报告文学《神圣忧思录：中小学教育危境纪实》引起极大的社会反响。众多知名人士呼吁重视基础教育。著名作家冰心先生在《人民日报》先后发表两篇文章《我请求》与《我感激》，呼吁提高教师地位和待遇。

尽管当时关于“教育危机”的讨论沸沸扬扬，有识之士直言“不重视教育将成为千古罪人”，各种媒体不断呼吁增加教育经费、提高教师待遇，可谓“气氛热烈”，然而，呼吁关心教育的大多为教育界人士，要求重视教育的以知识界为众，其他各界人士相对较少。在第七届全国人民代表大

会召开期间，2188 份议案和 3000 多份建议与意见中，属于政法、财政方面的约占 40%，而“科、教、文、卫”加起来只占总数的 25% 左右。

在 20 世纪 80 年代，许多国家都提出教育改革问题。例如，1983 年 4 月，美国高质量教育委员会经过 18 个月的调查，发表了题为《国家处在危险之中：教育改革势在必行》的给美国人民的公开信，信中写道：“我们的国家处于险境。我国一度在商业、工业、科学和技术上的创造发明无异议地处于领先地位，现在正在被世界各国的竞争者赶上……我们向美国人民报告，当我们完全有理由为我们的大中小学在过去历史上取得的成就和为美国及其人民的福利做出的贡献而感到骄傲的同时，我国社会的教育基础目前受到日益增长的庸庸碌碌的潮流的腐蚀，它威胁着整个国家和人民的未来。”这封公开信引起了美国朝野的普遍关注，当年年底，里根政府就召集了“全国教育质量讨论会”，与会者达 2300 多人。接着，联邦教育部和卡内基基金会通过长达数年的全国规模的调查，分别于 1984 年和 1986 年公布了提高美国高等教育质量的研究报告。其他许多国家，如日本、英国、法国、联邦德国、瑞典等也都在 20 世纪 80 年代初提出了教育改革的报告。1987 年 7 月，在巴西里约热内卢召开了第六届世界比较教育大会，会议的主题就是“教育：危机与变革”。

与这些国家比起来，中国的教育危机意识还不够强，教育危机感缺乏普遍性和深刻性。对于教育危机，人们往往就教育谈教育，大多从教育经费、教师待遇等生存条件考虑，没有从更高的层次来研究教育的意义与功能，没有从教育的运行机制来全盘考虑教育问题。人们往往是呼吁多，实践少；抽象谈得多，具体分析少，使教育问题的讨论失之于空泛。

### （三）教育发展驶入快车道

20 世纪 80 年代热议的“教育危机”主要是基础教育的危机，因为基础教育在师资、校舍、设备、图书以及教育观念上存在的问题比高等教育更严重、更迫切。基础教育决定着劳动力的素质，基础教育阶段是一个人的

受教育的关键时期，也是一个国家教育大厦的基石。忽视或削弱基础教育，不仅使高等教育成为空中楼阁，也会使整个教育体系出现混乱局面。纵观世界经济发达国家，无不以重视基础教育作为一项基本国策，在教育投资上优先加以保证。进入 20 世纪 90 年代，人们越来越认识到，中国教育面临的最严峻的挑战在于基础教育。因此，中共中央、国务院决定大力加强基础教育，把基础教育作为 20 世纪 90 年代整个教育事业发展的重点。

1993 年 2 月 13 日，中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》，提出“两基”任务：到 20 世纪末，实现基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲，全面提高教育质量。中央政府把“两基”作为评价各级政府工作、考核衡量领导干部政绩的重要内容，实行“一票否决”。教育部成立“国家教育督导评估团”，对“两基”进行督导评估验收。

普及九年义务教育的关键是资金问题。“义务教育”英文是 Compulsory Education，有多种翻译法，如“强迫教育”“普及教育”“普及义务教育”“免费教育”等。名称虽有不同，但内核都是说，国家以法律政策的形式规定，对所有适龄儿童、少年免费实施一定程度的普通学校教育。可是，教育投入不足、教育经费紧张始终是困扰和严重制约中国教育事业发展的瓶颈。

1986 年颁布的《中华人民共和国义务教育法》规定，农村义务教育的责任以县、乡（镇）政府为主，农村基础教育的经费主要由县、乡两级政府筹措。这意味着，普及义务教育的主要支出责任在基层政府。中国幅员辽阔，各地经济发展情况差异很大。对于经济发达地区来说，尽管部分地方普及义务教育的压力并不大，但是一些地方由于政府职能转变不力，政府财政依然以投资经济为主，扶持国有企业发展，投入教育的经费十分有限。另外，对于经济欠发达地区来说，尤其是对于中西部农村地区以及边远地区、少数民族地区等贫困地区来说，由于自然资源贫乏、生产生活条件恶劣、经济社会发展缓慢、政府财政困难、吸收民间资金能力弱等原因，义务教育处于财力、物力、人力全面匮乏的困境。因此，许多地方进

行教育集资，以负债的形式普及义务教育。据不完全统计，全国范围内的教育负债一度达到 200 亿元。

截至 2000 年年底，中央政府教育主管部门公布的数据显示，全国普及九年义务教育地区人口覆盖率达 85%，青壮年文盲率下降到 5% 以下。2001 年 1 月 1 日，国家主席江泽民向全世界宣布：中国如期完成了向世界的庄严承诺，实现了基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的战略目标。

应当看到，这些成绩的获得，对于一个拥有十多亿人口并且农村人口占较大比重的发展中国家来说，是很不容易的，因为发达国家一般都是用上百年的时间才完成义务教育的普及。例如，德国早在腓特烈二世时就提出了普及初等教育，直到 1888 年才实现小学免费义务教育，前后达一个世纪之久；美国从第一个州颁布义务教育法案到第四十八个州实施义务教育法案，共历时 68 年；日本从 1872 年颁布第一个《学制》到 1907 年免费普及六年制义务教育，历时 35 年。所以，中国能在短短十余年内普及初等义务教育，堪称世界教育史上的奇迹。

当然，21 世纪初所实现的义务教育还是初步的、低水平的，也没有体现出义务教育应有的免费性的特点。特别是在广大农村地区，由于地方政府的财政拨款有限，大规模“普九”只能辅以征收教育税费、学杂费、社会捐助、集资等多渠道筹资。有专家研究表明，这基本上是农民用自己的钱来办“义务教育”。据国务院发展研究中心对湖北、河南和江西 3 个中等水平的农业县的调查显示，农村教育费附加、教育集资及中小学杂费等主要由农民直接负担的教育投入占全县教育经费的 40% 左右；加上主要来自农民缴纳的税费的乡级财政预算内教育拨款，两者占到了全县教育经费的 80%—90%。许多地方举债“普九”的现象，不但影响了一些学校的正常秩序，而且影响了“普九”的质量（包括教育质量和教育社会效应）。在“普九”的过程中，全国不但出现大面积拖欠农村中小学教师工资的严重情况，而且出现了教师队伍中同工不同酬的现象，教师队伍由编制内教