

30 1978
2008

改革开放研究丛书

中国教育发展与政策

30 年

1978-2008

*China's Education Development
and Policy, 1978-2008*

张秀兰/主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国教育发展与政策 30 年

1978-2008

China's Education Development and Policy, 1978-2008

张秀兰/主编

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育发展与政策 30 年 (1978 ~ 2008) / 张秀兰主
编. —北京: 社会科学文献出版社, 2008. 12
(改革开放研究丛书)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 0510 - 0

I. 中... II. 张... III. 教育事业 - 研究 - 中国 -
1978 ~ 2008 IV. G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 188963 号

· 改革开放研究丛书 ·

中国教育发展与政策 30 年 (1978 ~ 2008)

主 编 / 张秀兰

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号
邮政编码 / 100005
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 65269967
责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 65595789
电子信箱 / shekebu@ssap.cn
项目经理 / 王 绯
责任编辑 / 童根兴 胡 涛
责任校对 / 高 崇
责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店
读者服务 / 市场部 (010) 65285539
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16
印 张 / 23.25
字 数 / 401 千字
版 次 / 2008 年 12 月第 1 版
印 次 / 2008 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0510 - 0/G · 0046
定 价 / 48.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

总 序

子曰：“吾十有五而志于学，三十而立。”今年，在我们纪念中国改革开放30周年之际，我们可以像孔子一样，非常有信心地说中国是真的“三十而立”了，尽管今后的路还很长，中国仍要“志于学”。

想要了解世界在过去30年中发生的变化，我们需要研究中国发生了哪些变化。改革开放30年来，中国在经济发展方面取得的成就无论对中国还是对世界而言，都是史无前例的。回首过去，即便是最乐观的改革拥趸者们也会吃惊于中国发展的步伐和规模。中国国内曾经敦促中国赶超英国的有关人士也惊奇地发现，他们的国家已经在国际贸易方面赶上了美国。30年前，国外的很多经济学家曾预言日本是最具有发展潜力的国家，那个时候，他们绝不会想到，中国在几十年中会取代日本成为区域经济发展的火车头。

在此之际出版这套丛书，其首要目的是对中国在过去30年发生的变化做一个全面综述。在这30年当中的大部分时间里，福特基金会有幸亲历和亲睹了中国的发展变化。20世纪80年代，福特基金会启动了它在中国的第一个资助项目——资助中国学生和学者到国外学习和研究。从那时起，基金会就为中国杰出的研究人员、有才干的政府官员以及坚定的社会和文化工作者们提供资助，以推动国际合作与交流，推动中国的改革开放。2007年，为了纪念中国改革开放30周年，时任基金会首席代表华安德先生邀请中国知名研究人员和专业人士一起编写这套丛书，内容涵盖基金会这些年资助过的九个领域。这套丛书意义非凡，展现了中国自1978年实行改革开放以来所走过的路程。

本丛书的第二个目的，是汲取中国改革开放30年的经验，为中国未来的发展厘清方向。如果把中国今天的发展和繁荣与“文化大革命”后期的情况作比



较，我们有一切理由为此感到骄傲，但许许多多专业人士和研究人員们不满足于此，他们希望知道中国在经济改革中的成功是否可以转化到其他有需求的领域，如法律、行政或治理改革。

作者们的评价和结论都是各持己见。一方面，经济学家们有足够的理由来庆祝，因为中国所取得的成就远远超过了其既定目标；放眼未来，他们还要向更高的目标奋斗。另一方面，社会、法律和行政学专家们则刚刚开始界定衡量进行法治和治理改革所需的目标和指标。

本丛书的第三个目的，是让世界关注中国改革开放的经验。世界不仅需要了解中国，而且要给中国了解全球化创造空间。国外发表了很多关于中国改革经验的杰出实证研究，但迄今为止，从更广阔的理论或者普遍的意义而言，中国的经验并没有给国际学术界留下深刻印象。这套丛书将促进国际社会更加全面地理解中国改革开放 30 年来发生的巨变，也有助于加强有关中国这 30 年在世界历史当中的重要意义的比较性和理论性研究，同时有助于在未来几十年里更准确地评价中国在世界中的作用。

最后，到目前为止，中国尚未有一个综合的研究领域可以把 30 年改革开放所涉及的所有领域——经济、社会、文化、法律、行政、政治、外交、教育、环境及健康等——都整合在一起，为过去所取得的成就和未来发展所面临的挑战提供一个综合的回顾和展望。这套丛书是迈向这个方向的第一步，它试图把各领域的丰富经验和专家声音集中在一起。

没有编者、作者以及社会科学文献出版社的不懈努力，这套丛书不可能得以出版。在此特别感谢本套丛书的编者、作者，感谢社会科学文献出版社社长谢寿光先生和他能干的同事，同时也要感谢福特基金会北京办事处的同事们。

福特基金会北京办事处首席代表费约翰

2008 年 9 月 11 日于北京

作者简介

张秀兰：美国加州大学伯克利分校社会福利学院社会福利学博士，北京师范大学社会发展与公共政策学院院长，教育部新世纪优秀人才；国务院城镇医疗保险评估专家咨询委员会委员，国家公共卫生应急专家，教育部、民政部、世界银行、亚洲开发银行咨询专家，人力资源和社会保障部中国社会保障论坛专家；英国发展研究所（IDS）2008~2011年董事。

胡晓江：美国哈佛大学社会学博士，北京师范大学社会发展与公共政策学院副院长，副教授，联合国发展署和联合国儿童基金会咨询专家。

屈智勇：北京师范大学心理学博士，北京师范大学社会发展与公共政策学院副院长，副教授。

张 颖：南开大学经济学博士，北京师范大学社会发展与公共政策学院研究人员，985团队研究员。

周沛然：北京师范大学社会发展与公共政策学院硕士研究生。

张秋洁：北京师范大学社会发展与公共政策学院硕士研究生。

柴纯青：中国科学院理学硕士，21世纪教育发展研究院民办教育研究所所长。

成 刚：北京师范大学首都基础教育研究院博士研究生。

赵小红：北京师范大学教育学硕士，中央教育科学研究所心理与特殊教育研究部助理研究员。

唐 敏：北京师范大学社会发展与公共政策学院硕士研究生。

陈 姣：北京师范大学社会发展与公共政策学院硕士研究生。

王 丽：北京师范大学社会发展与公共政策学院硕士研究生。

和 震：北京师范大学教育学博士，北京师范大学教育学院职业教育研究所



副所长、副教授，中国职业教育学会科研工作委员会理事。

王 秋：北京师范大学社会政策与公共管理学院硕士研究生。

张 眉：北京师范大学比较教育学硕士，21 世纪教育发展研究院项目干事。

崔 剑：北京师范大学社会政策与公共管理学院硕士研究生。

杨东平：北京理工大学教育科学研究所所长、教授，21 世纪教育发展研究院院长。

陈立鹏：苗族，中央民族大学法学博士，中国人民大学教育研究所副所长、副教授，《中华人民共和国少数民族教育条例》起草小组成员及第一执笔人。

刘燕青：侗族，中国人民大学教育研究所教育行政管理专业硕士研究生。

郝晓明：中国人民大学教育研究所高等教育学专业硕士研究生。

孔 伟：中国人民大学教育研究所教育行政管理专业硕士研究生。

马 明：满族，北京师范大学社会发展与公共政策学院硕士研究生。

苏 杨：北京师范大学社会发展与公共政策学院硕士研究生。

吴 华：浙江大学教育学院教授。

闻 待：华东师范大学教育管理学院博士研究生。

目 录

作者简介	001
总 论 为了人人享有基本教育服务	
——建立新的教育决策机制与实现决策模式的转型.....	张秀兰 等 / 001
第一章 幼儿教育政策：从福利化到社会化	张 颖 等 / 046
第二章 基础教育政策：致力于均衡发展和品质提升	柴纯青 等 / 088
第三章 迈向现代特殊教育体系的政策建构	赵小红 等 / 121
第四章 流动儿童义务教育问题和政策应对	屈智勇 等 / 165
第五章 现代职业教育制度的构建	和 震 等 / 207
第六章 高等教育公共政策的演变	杨东平 / 251
第七章 民族教育政策回顾与评析	陈立鹏 等 / 290
第八章 民办教育：在中央和地方博弈中前行	吴 华 等 / 329

总论

为了人人享有基本教育服务

——建立新的教育决策机制与实现决策模式的转型

张秀兰 胡晓江 屈智勇

一 导言

本章所说的新的决策机制，是指使教育政策可以很好地回应国家战略方针的决策机制；决策模式转型，是指实现教育政策的经验型决策模式向现代科学民主决策模式的转型。

我国的基础教育有明确的界说，即包括幼儿教育、小学教育、普通中等教育。这里没有采用“基础教育”用语而采用“基本教育”用语，是由于：第一，“基本教育”的外延有一定的弹性，随着经济社会的发展，其外延可以扩大；第二，比之“基础教育”，“基本教育”还有教育质量的含义，包含着对于人人享有优质教育目标的追求。

（一）为什么进行 30 年的教育政策分析

政策本身成为理性思考的对象，标志着实践领域反思意识的提升。政策是政府推动的，含有目标、价值与策略的大型计划。政府的教育政策绘制的是教育体系发展的蓝图。如果说，教育对于国家有十分重要的作用，那么，教育政策研究就有十二分的重要。可以说，没有对于教育政策的研究，对于教育体系内在逻辑的探究是不可想象的，对于教育体系健全发展的追求也就失去了理性的基础。因此，在我们实施科教兴国的战略时，在对改革 30 年进行理性思考的时候，对于 30 年教育政策的检视不能缺席。基于以上考虑，本研究定位于 30 年的教育政策分析。



30 年教育政策的内容十分丰富。^① 根据谢维和教授把教育政策分为教育管理政策和教育教学政策两类的划分方法,我们将讨论重点放在教育管理政策上。

(二) 教育政策分析的角度:教育公平

进行教育政策分析可以有多种角度,我们选择教育公平作为考察的角度。

教育公平在社会公平中具有基础性作用,它已经成为我们的一个施政原则。^② 教育公平是一个社会最为基本的伦理原则,因为教育关系到每个人的福祉,教育公平就关系到每个人能否公平地分享社会资源,以及社会能否实现可持续发展。正因为如此,谢维和教授说,教育公平是一种绝对命令,是一种无需证明的原则,甚至可以说是教育最根本的质量标准。^③

但是,教育公平这一根本性的价值实现起来却困难重重,这一理想与现实存在着紧张关系。这种状况构成了我们研究的动因。我们选择从教育公平的角度检视我们的教育政策,乃是基于这样的信念:致力于推进教育公平的研究具有深刻的政治和伦理意义。进而言之,这一考察的意义如下。

1. 教育公平是社会公平的重要基础

教育公平是评价现代教育体系质量的一项基本指标。社会公平是现代文明社会的政治—伦理基础,而“教育公平是社会公平的重要基础”^④,是迈向社会正义的一张王牌。^⑤ 因为,如前所述,它将决定一个人是否学在这个社会中生存

① 据谢维和等人统计,1985~2001 年,我国出台高等教育政策 352 个、基础教育政策 343 个。参见谢维和、陈超《中国教育改革发展的政策走向与分析——80 年代中期以来中国教育政策的数量及其变化的研究》,《清华大学教育研究》2006 年第 3 期。

② “教育公平”首次在中央文件中被提出是在 2006 年的十六届六中全会公报。2007 年胡锦涛总书记的中共十七大报告又再次强调了这一点。

③ 对此,谢维和教授有很精辟的论述:“教育公平作为一种教育的‘绝对命令’,实际上也是人的尊严的一种体现。这种尊严是不需要解释和规定的,它是一种基本的信念或信仰。”“教育公平本身已经具有一种‘本体’的意义,教育公平是教育最重要和最根本的质量。”谢维和:《公平:教育的“绝对命令”》,2008 年 9 月 11 日《中国教育报》。

④ 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》。

⑤ 参见联合国教科文组织《教育——财富蕴藏其中》,北京:教育科学出版社,1996,第 5 页;Demeuse, M., M. Crahay, and C. Monseur. “Efficiency and Equity.” In *In Pursuit of Equity in Education: Using International Indicators to Compare Equity Policies*, edited by W. Hutmacher, D. Cochrane and N. Bottani. Dordrecht: Kluwer, 2001.



的基本技能，能否享受到现代社会的文明成果，从而关乎一个人终生的幸福。

2. 教育公平是“以人为本”的教育政策表达

“以人为本”是一种施政理念，它针对的是 GDP 崇拜，以及既往在处理人与物关系上的偏差。“以人为本”施政理念的实现，依赖于对它的价值解读和制度构建。

对于“以人为本”中“人”的含义，论者有许多解释。概言之，“以人为本”中的“人”有三层含义：类存在意义上所有的人（相对于物、其他物种）、社会存在意义上的不同社会群体（相对于个体）以及具有个性的个人（相对于社会）。中国从来不缺乏对于群体利益的强调，而是缺少对于个人权利的关注。因此，这里需要提醒大家注意的是，现代意义的“以人为本”区别于传统的“民贵君轻”、“民能载舟，亦能覆舟”的民本思想之处在于：①权利内涵。传统的民本思想把民众视为统治的客体 and 手段，其中并无民众权利的内涵。现代意义的“以人为本”，则为其注入民众权利的内涵，将其提升为法权意义上的“以人为本”，即民众是权利主体。这是“以人为本”的要义。②相应的，“以人为本”主张群体利益和个人利益的协调，在这个框架中注重个人权利的实现[这里的权利为“资格权利”（Entitlement），详见下文]。^①因此，教育公平，追求每个人平等受教育权利的实现，是“以人为本”的题中应有之义。简言之，教育公平是“以人为本”的一种教育政策表达。

3. 教育公平关乎社会稳定

在现代社会，社会分工的细密和阶层分化是一种常态。从社会稳定和国家安全的角度看，在阶层问题上，一怕贫富差距过大；二怕阶层边界固化。社会阶层

① 提起个人权利，总会有人担心会不会带来利己主义的泛滥。请注意，以个人权利为本不同于“自我中心”、“个人本位”，也不是在提倡利己主义。方流芳先生对此有明确的辨析：“个人主义与利己主义是两个绝然不同的概念。前者主张个人权利，注重个性发展，崇尚个人尊严，其处世态度是‘自己活，也让别人活’（live and let live）；后者则是以自我为中心、妄自尊大、自私自利的利己主义（Egoism），其处世态度是‘拔一毛利天下而不为’、‘自己活而不让别人活’（live and not let live）。把个人主义与自私自利视为同一概念，完全是一种望文生义的误会。个人主义恰恰以否定自我中心作为它的发展起点，最初的基督教人文主义有两层含义：其一，每一个人不论社会地位多么卑微都有同等价值；其二，否定自我中心。人文主义由西方思想家发展为近现代的个人主义哲学。‘人文主义’的拉丁词根是‘Humus’，原意‘土地’，出自‘创世纪’上帝用泥土造人的故事，它的意思是：人应当意识到自己在天地万物之间像泥土那样微不足道，因此，人不能狂妄自大，唯我独尊，而是要意识到自己在理性认识上的局限性，以谦卑的态度对待人生。”见方流芳《近代民法的个人权利本位思想及其文化背景》，《法学家》1988年第6期。



边界的固化必然带来社会整合的难题，乃至社会冲突的频发。所以，问题不在于阶层划分，而在于阶层边界的固化和种姓化。而突破边界固化的途径是教育。我们的科举传统，使庶民怀有“朝为田舍郎，暮登天子堂”的期待，就是一个正面的例子。只要通过教育构筑的向上流动的渠道是畅通的，人们对未来抱有预期，社会就会处于良性运行的状态。

因此，教育公平从根本上说是关系到社会稳定和国家长治久安的问题。

4. 中国教育公平状况亟须改善

教育公平在当前中国是个广受诟病的问题。一方面，这里问题丛生，它制约着我们国家竞争力的提升；另一方面，我们民族重视教育的宝贵传统使得民众对于教育不公平问题的容忍度很低，批评声浪汹涌，改善教育公平状况不容懈怠。

有鉴于此，从教育公平的角度考察教育政策，评价其得失，进而为构建迈向教育公平的教育体系提出建议，是我们愿意为之贡献心智的事情。

（三）考察教育公平的尺度

为了从教育公平的角度考察教育政策，首先需要对教育公平进行界定。学术界有大量关于教育公平的论述；作为分析工具，我们选取经济合作发展组织（OECD）对教育公平的界定。迪米尤斯等人（Demeuse et al.）于2001年以经济合作发展组织的文献为基础，阐述了对公平的四种解释。

1. 权利公平或机会平等：是否所有的个体或群体都有相同的机会进入教育系统的某个特定学习阶段？

2. 学习环境公平或手段平等：是否所有的个体都能在相同的学习环境中学习？

3. 成果公平或成就平等：是否所有的学生都掌握了作为教育目标的专门知识和技能？尤其是，来自不同社会背景的个体是否可以取得相同的学习结果？

4. 使用教育成果的公平：一旦离开了教育系统，个体或群体在工作中或在更广泛的社区生活中，是否拥有相同的机会来使用他们所获得的知识和技能？^①

根据中国的具体情况，本研究特别注重前两项标准。根据第一个标准，我们注重入学机会的平等；根据第二个标准，我们注重学生是否分享到同等的教育资源。

① 范文曜、谢维和主编《教育政策分析2003》（OECD教育政策分析译丛），北京：教育科学出版社，2006，第5页。



二 本书其他各章告诉我们些什么

回顾中国 30 年教育与政策，首先要谈及这 30 年的起点。

教育领域是十年“文化大革命”的重灾区。30 年前，即打倒“四人帮”之后，在经历高考制度停止、交白卷者为英雄的荒诞时代后，^① 中国教育领域满目疮痍。就是在这个起点上，中国教育体系经历了大力恢复、快速发展的阶段。教育事业的发展正使中国从 13 亿人口大国转化为人力资源强国，而今，中国正在为建构现代国民教育体系而努力。30 年来，教育体系从恢复重建，到量的扩张，再到质的追求，整个过程中我们一直是跑步前进的。说这些成绩值得惊叹绝不是一句苍白的空话。

我们要问：这些成绩是怎么取得的？换句话说，推动教育体系发展的深层逻辑是什么？

基于本书其他章节对主要教育领域 30 年来教育政策的梳理评析，我们看到：

（一）成绩

总起来看，30 年教育政策呈现出服务国家发展、呼应社会需求、不断调整完善的开放取向，政策的质量也越来越高；而其整个价值取向是指向公平的。就教育事业的成绩而言，这集中表现为学习机会空前扩展，人均受教育程度居发展中国家较高水平，国民素质明显提升。而教育体系的各个领域，都有明显的追求公平的支持政策，它们都有力推进了教育公平。可以说，我们已经探索出适合中国国情的、将中国从人口大国变为人力资源强国，并且不断推进教育公平的教育政策的发展方向。

专栏 1 教育的发展正使中国从 13 亿人口大国转化为人力资源强国

8 月 15 日下午，教育部副部长章新胜在北京国际新闻中心向记者们列举出

① 1966 年高考制度中止。1973 年，学校招生恢复考试制度。在这一年的大学招生考试中，以“知青”身份参考的张铁生没有答题，却在白卷上写了一封信。此事引起轩然大波，招生考试制度又被取消，并且这年的考试被视作是“资产阶级教育路线的回潮”，张铁生成为敢于与“资产阶级教育路线”作斗争的英雄，他因此获得了“白卷英雄”的称号。



一系列数字表示,教育的发展正使中国从 13 亿人口大国转化为人力资源强国。

章新胜认为,中国成为人力资源强国的主要标志是两个跨越、一个突破和一个重大步伐。

两个跨越:第一,全面普及九年义务教育,特别是实现农村免费义务教育,这是一个历史性的成就;第二,高等教育进入了大众化阶段。2007 年,中国高校招生数达到 570 万人,毛入学率达 23%,在校生总数达到 2700 万,位居世界第一。

一个突破:职业技术教育已经步入以就业为导向、工学结合发展的快车道。2007 年中等职业教育招生数达到 800 万,职业教育与普通教育协同发展的局面初步构成。在高中阶段的教育方面,中职占高中教育招生数的 50%。在高等教育方面,高职又占高等教育招生数的 50%。

一个重大步伐:在中央和国务院的领导下,教育公平迈出了重大步伐。农村义务教育阶段学生全部免除学杂费,全部免费提供教科书,并对家庭困难的学生提供生活补助,使 1.5 亿学生和 780 万名家庭经济困难寄宿生都普遍受益。同时健全了国家奖学金制度,普通高校资助面超过 20%,中等职业学校资助面超过 90%。

——2008 年 8 月 16 日《人民日报(海外版)》

1. 30 年来教育政策在推进教育公平上有长足进步

其他各章节清楚地表明,30 年来教育政策在推进教育公平上有长足进步。

(1) 基础教育政策向农村义务教育倾斜的取向突出

经过 30 年来的政策积累,我们确立了免费义务教育制度。1985 年中共中央颁布的《关于教育体制改革的决定》提出要实施九年义务教育的任务。1986 年发布的《中华人民共和国义务教育法》,将义务教育“实行地方负责,分级管理”以法律形式确定下来。1995 年以来,为了加快贫困地区普及九年义务教育的进程,中央和地方投入巨资,实施多项义务教育重大工程,收到较好的效果。^①

2006 年 9 月 1 日,新修订的《中华人民共和国义务教育法》回归了义务教育免费的本质,对义务教育经费保障作了法律规定。2008 年 8 月 12 日,国务院下发《国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》。这是继

① 这些工程有:国家贫困地区义务教育工程、全国中小学危房改造工程、农村寄宿制学校建设工程、“两免一补”政策以及农村中小学现代远程教育工程。



2007 年全面推行农村义务教育免除学杂费政策之后的又一重大进步,标志着我国将形成城乡统一的义务教育普惠制。

值得指出的是,在我国幅员辽阔、经济社会发展不平衡的背景下,通过有效的政策努力,在促进义务教育的均衡发展、大力推进素质教育方面我国取得的成绩巨大。

例如,2005 年,财政部、教育部以及国务院分别出台了两个重要政策,它们在推进补偿性分配正义方面做出了切实努力。针对农民教育经费负担过重、学生“上学难、上学贵”的问题,2005 年 2 月,财政部、教育部发布了《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》,^①2005 年底又有《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》出台。该《通知》进一步明确了中央和地方的财政分担责任,列出了面向全部农村义务教育阶段学生的全面资助计划时间表,扩大了“两免一补”政策的目标群体,并要求成立农村义务教育经费保障机制改革领导小组及办公室。这一《通知》不但提供了丰富的政策工具,而且由国务院颁发,政策权威性大大提高,在推进教育公平上效果明显。

数据显示,30 年来,在提高义务教育普及率、降低文盲率等重要方面,我国都取得了突出的成绩。经过前 10 年的发展,中国在 20 世纪 90 年代进一步确定了“基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲”的“两基”目标。2000 年,全国通过“两基”验收的县(市、区)有 2541 个,人口覆盖率达到 85%;到 2005 年,全国通过“两基”验收标准的县(市、区)已经达到 2890 个,地区人口覆盖率达到 95% 以上,青壮年文盲率下降到 5% 以下。12 个省和新疆生产建设兵团全面实现了两基规划目标(详见图 1、图 2)。

(2) 流动人口的教育政策实现了由限制到支持的转变

以 2001 年为分界,我们对流动人口的教育政策取向发生了 180 度的大转弯。2001 年前,在人口流动近 20 年后,我们对于进城农民工子女的教育政策还是立足于城乡二元分割的思维,强调流出地政府的责任,政策导向是以限制为主。^②

① “两免一补”指国家向农村义务教育阶段(小学和初中)的贫困家庭学生免费提供教科书、免除杂费,并给寄宿生补助一定生活费的一项资助政策,简称“两免一补”。

② 例如政策规定,流出地政府必须严格控制义务教育阶段适龄儿童外流。儿童只有在常住户籍所在地没有监护条件时方可在流入地接受义务教育。

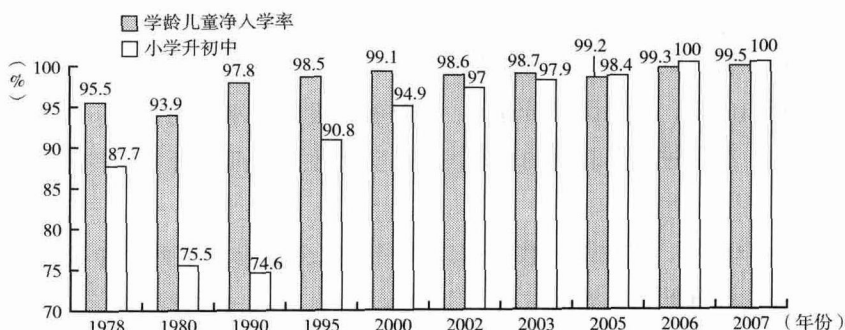


图1 义务教育普及率变化趋势 (1978 ~ 2007)

资料来源：国家统计局社会 and 科技统计司编《中国社会统计年鉴 2007》，北京：中国统计出版社，2007；历年《全国教育事业统计公报》。

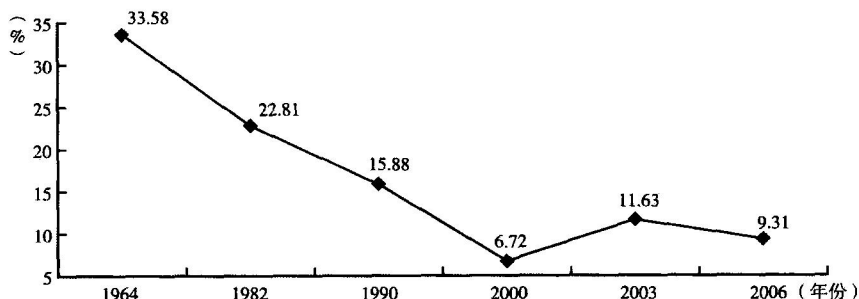


图2 文盲率 30 年变化

说明：1964 年、1982 年、1990 年、2000 年相关数据来自人口普查；2006 年数据来自 1% 人口抽样调查。

资料来源：国家统计局编《中国统计年鉴 2007》，北京：中国统计出版社，2007；国家统计局人口和就业统计司编《中国人口和就业统计年鉴 2007》，北京：中国统计出版社，2007。

政策导向的转变始于 2001 年。该年颁布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出，要重视解决流动人口子女接受义务教育问题，变流出地政府的责任为主为以流入地政府管理为主，以全日制公办中小学为主（简称“两为主”政策），并采取多种形式，依法保障流动人口子女接受义务教育的权利。这样，责任主体首次由流出地变为流入地。2003 年 9 月，教育部六部委联合出台了《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》，提出了较为完整的农民工子女义务教育的政策框架。接着，2006 年《国务院关于解决农民工



问题的若干意见》又进一步指出：“保障农民工子女平等接受义务教育。输入地政府要承担起农民工同住子女义务教育的责任，将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划，列入教育经费预算，以全日制公办中小学为主接收农民工子女入学，并按照实际在校人数拨付学校公用经费。”

前述2008年8月12日国务院下发的《国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》，用1/4的篇章专门强调要“切实解决好进城务工人员随迁子女就学问题”，在强调“两为主”（以流入地政府管理为主，以公办学校为主）的基础上，提出对进城务工人员随迁子女要免除学杂费、不收借读费。支持性措施更具有操作性，更为务实。

2001年、2003年、2006年、2008年四个文件的陆续出台，清楚地表明流动儿童教育政策变化的脉络是从限制到支持，责任主体则从流出地政府转到流入地政府，政策取向经历了180度的大转弯；而且对于输入地政府的责任要求也越来越强化。这些都突出地显示政策发展在推进公平上有了长足的进展。

（3）高等教育进入大众化时代

我国高等教育在近30年来发展迅速。2006年，普通高等教育本专科在校生人数已达546.05万人，是1978年108.36万人的5倍多；高校1867所，是1978年598所的3倍多。2006年，全国各类高等教育在校学生规模超过2500万人，高等教育毛入学率达22%。我国进入了高等教育大众化时代。显然，高校入学机会的扩大推进了教育公平的进程（见图3）。

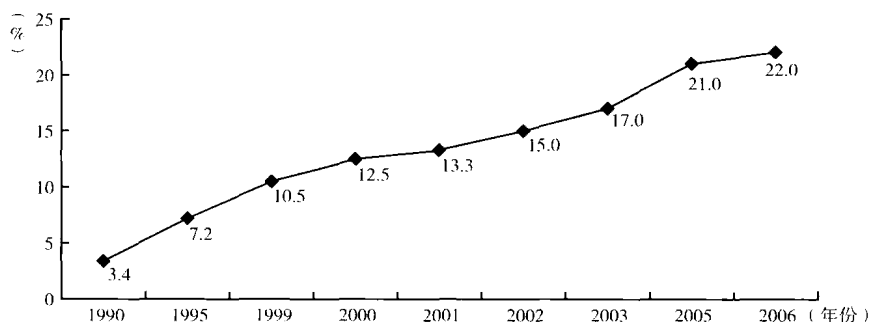


图3 高校毛入学率变化趋势（1990~2006）

资料来源：教育部发展规划司《中国教育统计年鉴》，北京：人民教育出版社，历年。