

中国教育报告·发展与质量

中国普及九年义务教育 和扫除青壮年文盲报告

ZHONGGUO PUJI JIUNIAN YIWU JIAOYU
HE SAOCHU QING-ZHUANGNIAN WENMANG BAOGAO

中华人民共和国教育部

2012

人民教育出版社

中國書院網 中國書院網

中國書院九年义务教育 和十二年义务教育报告

中国书院校长协会 中国书院校长协会

中国书院校长协会 中国书院校长协会

中国书院校长协会

中国书院校长协会

中国书院校长协会

中国普及九年义务教育 和扫除青壮年文盲报告

中华人民共和国教育部

人民教育出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国普及九年义务教育和扫除青壮年文盲报告 / 中华人民共和国教育部. —北京: 人民教育出版社, 2012. 11

(中国教育报告)

ISBN 978 - 7 - 107 - 25984 - 5

I. ①中… II. ①中… III. ①义务教育—普及教育—研究报告—中国—1986 ~ 2012 ②扫盲—研究报告—中国—1986 ~ 2012

IV. ①G522.3 ②G722

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 034658 号

人民教育出版社出版发行

网址: [http://www. pep. com. cn](http://www.pep.com.cn)

大厂益利印刷有限公司印装 全国新华书店经销

2012 年 11 月第 1 版 2013 年 2 月第 1 次印刷

开本: 787 毫米 × 1 092 毫米 1/16 印张: 1.5 字数: 13 千字

定价: 3.00 元

如发现印、装质量问题, 影响阅读, 请与本社出版科联系调换。

(联系地址: 北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编: 100081)

目 录

前言	1
一、历史进程	1
二、重大举措	7
三、主要成就	11
四、显著贡献	15
结束语	17

前 言

普及义务教育和扫除青壮年文盲，是提高国民素质的奠基工程，是保障人民群众受教育权利、满足人民群众基本学习需求的根本途径。

2000年，我国在占总人口85%的地区普及了九年义务教育，青壮年文盲率下降到5%以下，基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲（简称“两基”）。2011年，所有省、自治区、直辖市通过国家级普及九年义务教育（简称“普九”）和扫盲检查验收，我国全面普及九年义务教育，青壮年文盲率下降到1.08%。这是中国教育发展史和中华民族发展史上的重要里程碑，对于社会主义现代化建设和中华民族伟大复兴乃至人类文明发展具有重大而深远的影响。

一、历史进程

早在两千多年前，中国古代先贤就提出了“有教无类”的教育理想。19世纪末，中国出现了普及义务教育的思想。1904年，清政府在《奏定学堂章程》中规定五年义务教育，1912—1913年，国民政府颁布的学制规定小学四年为义务教育，但在半殖民地半封建社会和积贫积弱的旧中国，普及义务教育的设想从未真正实现。1949年，中华人民共和国成立前夕，全国小学学龄人口入学率仅为20%，总人口中文盲占80%，农村人口中文盲占95%。

新中国成立后，国家高度重视普及教育。1949年，《中国人民政治协商

会议共同纲领》提出“有计划、有步骤地实行普及教育”，初等教育有了快速发展。1956年，最高国务会议提出分区、分期普及小学义务教育。与此同时，一场面向亿万工农大众的扫盲运动在全国全面展开。到1965年，小学学龄人口入学率提高到84.7%，基本脱盲者累计超过1亿人。工农群众文化水平明显提高，为加快工业化和经济社会建设提供了动力。

1978年，我国进入改革开放和社会主义现代化建设新时期。国家经济社会发展对普及基本教育、提高国民素质提出了更高的要求。1980年，党中央提出加快普及小学教育，有条件的地区还可以进而普及初中教育。1982年，《中华人民共和国宪法》规定普及初等义务教育和扫除文盲。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》提出：“现在，我们完全有必要也有可能把实行九年制义务教育当作关系民族素质提高和国家兴旺发达的一件大事，突出地提出来，动员全党、全社会和全国各族人民，用最大的努力，积极地、有步骤地予以实施。”以1986年《中华人民共和国义务教育法》（以下简称《义务教育法》）的公布实施为标志，我国开启了推进普及九年义务教育和扫除文盲的新阶段。

（一）起步实施（1986—1991年）

1986年，全国人民代表大会通过《义务教育法》，规定：“国家实行九年制义务教育”；“凡年满六周岁的儿童，不分性别、民族、种族，应当入学接受规定年限的义务教育。”1988年，国务院公布《扫除文盲工作条例》，规定：“凡年满15周岁以上的文盲、半文盲公民，除丧失学习能力的以外，不分性别、民族、种族，均有接受扫除文盲教育的权利和义务。”从此，我国实施九年义务教育和扫除青壮年文盲工作走上了有法可依的道路。

《义务教育法》和《扫除文盲工作条例》公布实施以后，国家逐步加大财

政投入，各级政府积极行动，社会各界广泛动员，着力推进普及九年义务教育和扫盲工作。1981—1991年，国家财政拨款357亿元，社会捐集资等700多亿元，共修缮、新建、改建中小学校舍6.7亿平方米，使全国中小学危房比例由15.9%下降到1.6%，全国基本实现了“一无两有”（校校无危房、班班有教室、学生人人有课桌椅）和“六配套”（围墙、校门、操场、厕所、旗杆、水源配套齐全），保证了基本的办学条件。到1991年，全国90%左右人口所在地区普及了小学教育，小学学龄人口入学率达到97%左右。城市和部分农村地区普及了初中教育。青壮年文盲率下降到10%以下。

（二）全力推进（1992—2000年）

根据我国社会主义现代化建设“三步走”的战略部署，1992年，党的十四大报告提出：“到本世纪末，基本扫除青壮年文盲，基本实现九年制义务教育。”由此，“两基”作为20世纪我国教育事业发展的重要战略目标，在教育工作中的“重中之重”地位逐步确立。

1993年，党中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》，对“两基”作出系统规划，提出到2000年全国基本普及九年义务教育，全国基本扫除青壮年文盲，使青壮年文盲率下降到5%以下。1994年，《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》进一步确定了普及义务教育“双八五”目标（占全国总人口85%的地区普及九年义务教育，初中阶段的入学率达到85%左右），以及在90%人口所在地区基本扫除青壮年文盲（青壮年非文盲率达到95%以上，其中城镇和农村分别超过98%和95%，复盲率低于5%）。同时，确立了“分区规划、分类指导、分步实施”的原则，按照总人口40%左右城市及经济发展程度较高的农村、40%左右中等发达程度的农村、15%左右经济发展程度较低的农村、5%左右特别贫困地区的不同要求，分阶段、分步

骤实施。

按照国家将“两基”作为教育工作“重中之重”的战略部署，推进“两基”成为各级政府的具体行动。国家相继采取了一系列重大措施强力推进“两基”工作，安排专项资金组织实施了贫困地区义务教育工程，建立了“两基”督导检查和评估验收制度。按照义务教育事业在国务院领导下，实行地方负责、分级管理的要求，健全城乡教育费附加征收、管理和使用制度，鼓励社会捐资集资助学办学，开展东西部地区学校对口支援，全面推进“两基”工作。地方各级政府依法履行职责，把完成“两基”任务纳入政府任期目标，并作为干部考核的重要指标，加强领导，加大投入，发挥了重要的主导作用。同时，在政府的动员下，社会各界和广大人民群众踊跃集资办学，慷慨捐资助学，义务献工投料，谱写了全民兴教的动人篇章。

我国推进“两基”，同1990年联合国教科文组织等国际组织开始倡导的全民教育行动方向一致。1993年，我国政府领导人出席“九个人口大国全民教育首脑会议”，签署《德里宣言》，作出实现全民教育约定目标的庄严承诺。2000年，又对《达喀尔行动纲领（2001—2015年）》相关预期目标作出积极响应。

经过艰苦卓绝的努力，到2000年底，全国共有2 541个县级行政单位通过了“两基”验收，全国85%以上人口所在地区普及了九年义务教育，青壮年文盲率下降到4.8%，我国初步实现了“两基”目标。

（三）攻坚克难（2001—2007年）

2001年，《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出，在已实现“两基”农村地区重点抓好“两基”巩固提高，大中城市和经济发达地区高水平、高质量普及九年义务教育的同时，在占全国人口15%左右、未实现“两基”

任务的贫困地区打好“两基”攻坚战。2003年,《国务院关于加强农村教育工作的决定》中提出,“力争用五年时间完成西部地区‘两基’攻坚任务”。2004年,国务院批转的《2003—2007年教育振兴行动计划》提出实施国家西部地区“两基”攻坚计划。中央政府与省级政府签订实施“两基”攻坚责任书。根据《国家西部地区“两基”攻坚计划(2004—2007年)》,针对“两基”攻坚地区经济社会发展滞后、自然地理条件差、教育基础薄弱的状况,国家启动实施了农村寄宿制学校建设工程、农村中小学现代远程教育工程。同时,国家贫困地区义务教育工程二期、中小学危房改造工程、“两免一补”政策(对家庭经济困难学生免除杂费、免费提供教科书、补助寄宿生生活费)向西部和农村地区进一步倾斜,并增加了扫盲专项经费,全力支持相关地区推进“两基”攻坚。2006年,国家启动实施农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划,公开招募高校毕业生到西部“两基”攻坚县县以下农村义务教育阶段学校任教,努力提高农村教师队伍整体素质。

根据“两基”攻坚的部署,在遏制学龄儿童辍学、努力杜绝新文盲产生的基础上,我国政府调整了扫盲工作重点,加大剩余文盲特别是妇女、少数民族文盲等的扫盲工作力度,巩固提高扫盲成果、加强扫盲后继续教育,充实扫盲教育内容,加强功能性扫盲。

国家着力提高义务教育投入保障水平。2005年,《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》提出,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。从2006年起,全部免除西部地区农村义务教育阶段学杂费,惠及西部地区4 880万名学生,使约20万名因贫困辍学的孩子重返校园。从2007年起,免除全国农村义务教育阶段学杂费,中央财政向全国农村义务教育阶段学生免费提供国家规定课程的教科书,惠及1.5亿名学生。2006年,全国人大

常委会通过新修订的《义务教育法》，结合新形势和新特点，对义务教育管理体制、保障机制、发展模式、教师地位和待遇作出了更具约束力的法律规定，进一步强调“国家将义务教育全面纳入财政保障范围，义务教育经费由国务院和地方各级人民政府依照本法规定予以保障”。

经过“两基”攻坚，到2007年，西部地区“普九”人口覆盖率达到98%，青壮年文盲率下降到4%以下。全国共有3 022个县级行政单位通过“两基”验收，未通过验收的县级行政单位由410个减至42个，“普九”人口覆盖率达到99%，初中毛入学率98%，青壮年文盲率下降到3.58%。

（四）全面普及（2008—2011年）

2008年，国家全力支持西部地区尚未“普九”的42个边远贫困县实现“两基”目标，并继续巩固提高已实现“两基”攻坚县的“普九”、扫盲成果。针对薄弱环节和特殊人群，实施中西部农村初中校舍改造工程、中西部特殊教育学校建设工程、全国中小学校舍安全工程。2008年，全国城市义务教育依法免收学杂费。2008年，国家出台农村义务教育阶段中小学公用经费基准定额，到2009年全部落实到位，义务教育经费保障机制进一步完善，并开始实施义务教育阶段教师绩效工资改革。2010年、2011年，国家先后两次提高农村义务教育阶段学校生均公用经费基准定额，义务教育经费保障水平不断提升。

2010年，党中央、国务院发布《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，对义务教育发展作出新的部署，提出推动义务教育均衡发展的更高要求，在加大力度实施原有教育专项工程的同时，启动实施农村义务教育薄弱学校改造计划、边远艰苦地区农村教师周转宿舍计划、中小学教师国家级培训计划等。这些专项工程和计划的实施，显著改善了农村学校的

办学条件，提高了义务教育阶段教师特别是农村教师队伍整体素质，巩固提高了义务教育普及水平，缩小了区域差距，为促进义务教育均衡发展创造了有利条件。

到2011年，最后42个边远贫困县通过“两基”验收。全国所有县级行政单位、所有省级行政区划全部通过普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的国家验收，人口覆盖率达到100%，初中阶段毛入学率超过100%。至此，我国全面普及了九年义务教育，青壮年文盲率下降到1.08%。

二、重大举措

为了普及九年义务教育和扫除青壮年文盲，我国政府依法采取多种政策措施并持之以恒地推进落实，为探索“穷国办大教育”有效途径、在发展中国家实现全民教育积累了宝贵经验，极大丰富了中国特色社会主义教育发展道路的内涵。

（一）加强顶层设计，把“两基”放在教育发展全局“重中之重”的地位

我国政府从现代化建设全局和中华民族伟大复兴的战略高度出发，提出了实施科教兴国战略和人才强国战略，把教育优先发展作为一项长期坚持的战略方针，采取了一系列重大部署加快教育改革和发展。在这个过程中，“两基”始终是各级政府教育工作的“重中之重”。《义务教育法》实施以来，国家先后召开了三次全国教育工作会议及全国基础教育工作会议、农村教育工

作会议等一系列重要会议，制定发布了《中国教育改革和发展纲要》等一系列重要文件，确定了“两基”的目标、战略、指导方针和实施步骤，出台了调整完善义务教育管理体制和经费投入机制等一系列重大政策。地方各级政府将“两基”纳入本地区经济社会发展总体规划，认真落实推进“两基”的总体规划和政策举措，政府各部门密切配合，构建了党委统一领导、政府统筹规划、部门齐抓共管、社会广泛参与的工作机制。各地普遍建立了“两基”工作目标管理责任制和责任追究制，把完成“两基”纳入政府任期目标，并以此作为评价政府工作、考核领导干部政绩的重要内容。各级财政千方百计加大投入，克服困难，全力攻坚。教育优先发展战略地位的确立和“两基”“重中之重”地位的落实，对实现“两基”目标发挥了决定性作用。

（二）加强制度建设，建立完善的法律法规体系和有效的督导检查制度

建立和完善相关法律和制度为“两基”提供了有效保障。1986年公布的《义务教育法》和1988年公布的《扫除文盲工作条例》，为推进“两基”提供了明确的法律依据。1992年，国务院制定了《〈中华人民共和国义务教育法〉实施细则》，国家有关部委制定了各项义务教育行政规章，各省、自治区、直辖市相继制定了贯彻《义务教育法》和《扫除文盲工作条例》的实施办法。《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国未成年人保护法》等法律及《残疾人教育条例》、《禁止使用童工规定》等一系列教育行政法规的出台，使支持“两基”工作的法律法规体系日趋完善。在推进教育立法的同时，各级人民代表大会和政府加强了对贯彻落实教育法律法规和方针政策的监督检查。全国人大常委会和地方各级人民代表大会及其常委会定期听取关于《义务教育法》实施情况的报告，不定期地对《义务教育

法》实施情况组织执法检查，依法督促各级政府履行职责，及时解决出现的主要问题，确保“两基”工作落实。我国政府建立了教育督导制度，形成了专兼职教育督导队伍，建立县级政府自查、省级政府验收、国家审核认定的县级行政区域“两基”督导评估制度，健全对省级行政区域的“两基”国家督导检查验收制度，完善督导公示、实地督查、及时反馈、限期整改、结果公报的“两基”督导工作机制，切实保障“两基”目标如期实现，为“两基”工作健康发展发挥了重要作用。这些重要制度的建立，确保了“两基”任务如期完成。

（三）立足基本国情，实行分区规划、分类指导、分步实施

我国是发展中人口大国，城乡之间、区域之间经济社会发展不平衡，教育发展水平差异很大。从这一基本国情出发，我国推进“两基”采取了因地制宜、分区规划、分类指导、分步实施的原则。20世纪90年代，国家确定了“三步走”的“两基”实施步骤，即以县为单位，1996年在40%至45%的人口地区“普九”，1998年在60%至65%的人口地区“普九”，2000年在85%的人口地区“普九”，并以省级行政区划为单位，把全国划分成“三片”，实行分区推进、分期达标的战略。2001年，又进一步确定了贫困地区完成“两基”攻坚、已实现“两基”农村地区巩固提高、大中城市和经济发达地区实现“双高‘普九’”的新目标。在鼓励发达地区率先实现“两基”的同时，国家不断加大对经济欠发达地区推进“两基”的支持力度，先后实施了国家贫困地区义务教育工程和西部地区“两基”攻坚计划等重大工程计划，并组织发达地区对欠发达地区开展教育对口支援，帮助欠发达地区加快“两基”进程。实践证明，分区规划、分类指导、分步实施战略符合我国国情，是“两基”目标得以最终实现的有效策略。

（四）着力深化改革，不断完善义务教育管理体制和经费保障机制

全面普及九年义务教育，青壮年文盲率下降到1.08%，是与我国改革开放以来持续推进教育体制改革和机制创新分不开的。20世纪80年代，在“分灶吃饭”财税体制下，义务教育实行“在国务院领导下，地方负责、分级管理”的体制，教育投入实行财政拨款为主、多渠道筹措办学经费的体制。这一体制充分调动了地方各级政府、社会各界和广大人民群众办学的积极性，为在经费短缺情况下推进“两基”起到了积极作用。随着农村税费改革的推行，国家及时对义务教育的管理和投入体制进行调整。2001年，国家决定实行“国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的体制，并在2006年修订《义务教育法》时，进一步强化了省级政府的统筹责任。同时，国家实施了义务教育经费保障机制改革，将义务教育全面纳入公共财政保障范围，不断提高保障水平，分阶段全面免除了义务教育阶段学生学杂费，实现了真正意义上的免费义务教育。

（五）广泛动员社会参与，合力推进“两基”

“穷国办大教育”是我国推进“两基”面临的基本国情，特别是在“两基”初期，最大的困难是经费投入不足，校舍设施等办学条件严重短缺。为此，各地在努力增加财政投入的同时，广泛动员社会各界捐资集资办学助学，多渠道筹措教育经费。社会各界积极响应，以各种方式支持推进“两基”，组织实施了“希望工程”、“春蕾计划”、“巾帼扫盲行动”等活动，参与援建学校、救助贫困学生、失学女童、帮助农村妇女扫盲等。港澳台同胞和海外侨胞也情系祖国，慷慨捐助“两基”事业。在我国推进“两基”的过程中，广大人民群众作出了重大贡献。

三、主要成就

全面普及九年义务教育，青壮年文盲率下降到1.08%，显著改变了我国教育的基本面貌，更广泛地保障了公民的受教育权利，全面提升了国民素质。

（一）教育差距显著缩小

城乡差距明显缩小。1986—2010年，全国小学净入学率城乡（不含县镇）的差距从3.6个百分点缩小到1个百分点以内；小学五年巩固率的城乡差距也缩小到1个百分点以内。2001—2008年，我国成人识字率城乡差距从8.4个百分点下降到5.9个百分点。

区域差距明显缩小。2000—2010年，小学净入学率西部与东部地区的差距从1.83个百分点下降到0.58个百分点，小学毕业生升学率的差距从6.9个百分点缩小到0.52个百分点。2001—2008年，成人识字率西部与东部地区的差距从4.8个百分点下降到4个百分点。民族地区义务教育入学率和成人识字率与全国平均水平的差距显著缩小。少数民族成人识字率上升幅度较快，十多个少数民族人口平均受教育程度高于全国平均水平。

人群差距明显缩小。通过推进“两基”，我国义务教育入学率和识字率的男女差异显著缩小。1985年，全国小学入学率女童比男童低4.6个百分点，到2010年已达到同等水平；2000年，小学毕业生升学率女生比男生低2.37个百分点，到2010年高出1.3个百分点。经过持续的扫盲工作，女性识字率稳步提高，2001—2008年，成人识字性别均等指数从0.89上升到0.92；2010年，

青壮年妇女文盲率已下降到1.53%。通过推进“两基”，进城务工人员随迁子女平等接受义务教育环境显著改善。近年来，各级政府按照“以输入地政府管理为主、以全日制公办中小学为主”原则，着力解决进城务工人员随迁子女平等接受义务教育问题。2010年，全国进城务工人员随迁子女在流入地公办学校就读的比例已接近80%。对农村留守儿童，各地政府、学校和社会采取多种措施，努力健全关爱机制和服务体系，保证学生健康成长。通过推进“两基”，残疾儿童的受教育机会显著增加。1985年，全国特殊教育学校在校生仅有4.17万人，2000年增加到37.76万人，2010年进一步增加到42.56万人。近年来国家加大了对特殊教育的支持力度，新建、改扩建特殊教育学校，扩大残疾儿童随班就读比例，对义务教育残疾学生实行免费入学，对家庭经济困难残疾学生给予特别资助，为接收更多残疾儿童入学、帮助他们更好地融入社会创造了条件。

（二）保障水平显著提高

实施“两基”以来，我国各级政府和社会各界付出巨大努力，加大教育经费投入、改善办学条件，为全面实现普及义务教育、青壮年文盲率下降到1.08%，提供了切实保障。

经费投入水平稳步提高。2010年，全国义务教育财政拨款达7 388亿元，比1994年增长近15倍；全国小学和初中生均教育事业费分别为4 842元和6 317元，分别比1994年增长13倍和9倍；生均公用经费分别为1 256元和2 002元，分别比1994年增长13倍和9倍。

办学条件显著改善。从20世纪80年代解决“一无两有”、“六配套”到90年代按照国家和省级标准配备办学设施，再到新世纪的寄宿制学校和现代远程教育，义务教育办学条件的现代化水平不断提高。2010年，全国小学生