

推进教育优先发展 政策与制度建设研究

孙霄兵 主编



教育科学出版社

Educational Science Publishing House

推进教育优先发展 政策与制度建设研究

陈永奇 主编

王健 主审

推进教育优先发展 政策与制度建设研究

孙霄兵 主编

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 祖 晶 孔明丽

版式设计 杨玲玲

责任校对 贾静芳

责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

推进教育优先发展政策与制度建设研究 / 孙霄兵
主编. —北京: 教育科学出版社, 2010. 6
ISBN 978 - 7 - 5041 - 5035 - 6

I. ①推… II. ①孙… III. ①教育政策—研究—中国
IV. ①G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 077975 号

出版发行	教育科学出版社		
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010 - 64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010 - 64989438
传 真	010 - 64891796	网 址	http://www.esph.com.cn
经 销	各地新华书店		
制 作	北京金奥都图文制作中心		
印 刷	保定市中画美凯印刷有限公司	版 次	2010 年 6 月第 1 版
开 本	169 毫米×239 毫米 16 开	印 次	2010 年 6 月第 1 次印刷
印 张	21	印 数	1—3 000 册
字 数	324 千	定 价	42.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

编 委 会

主 编 孙霄兵

副 主 编 袁自煌 郭 戈 柯春晖

参加编写人员（按姓氏笔画排列）

马 涛	王 猛	田淑英	孙霄兵
刘正伟	杨志刚	杜晓利	吴春梅
张 珏	张 雪	张意忠	陆娟君
范绪锋	范履冰	郭 戈	柯春晖
姚 信	徐小洲	袁自煌	黄兴胜
眭依凡	储节旺	舒刚波	廖舒力

内容提要

坚持教育优先发展，是我们党和国家提出并长期坚持的重大战略方针。加强教育优先发展研究，具有理论和实践的双重价值。与已有研究成果相比，本书从历史和现实两个视角、理论与实践两个维度，综合运用哲学、教育学、历史学、经济学、社会学、法学、国际关系学等多学科知识和方法，在翔实的历史资料和政策法律文献及丰富数据的基础上，对教育优先发展的诸多问题进行了分析和论证，并提出政策实施和制度建设的建议。

从历史变迁中探寻教育优先发展的轨迹。本书系统梳理了从古希腊兴盛到近代大国崛起；从中国先秦重教兴学到近代中国“教育救国”两千多年的历史进程，阐述了教育的独特地位和作用，揭示了教育和人类社会发展的关系，具有厚重的历史感。教育使人类文明得以延续、发展和进步，其在社会发展中的作用经历了附属—重要—优先三个阶段，逐步成为社会发展的动力中心。

从理论研究中夯实教育优先发展的根基。本书深入分析了教育与人的发展、与社会发展、与科技发展、

与经济发展、与现代化建设的关系，具有较强的理论开拓性。教育是培养人的社会实践活动，对于促进人的发展具有根本性作用。教育具有生产力属性，是促进经济发展的核心动力。人的可持续发展是社会可持续发展的核心，教育是推进政治民主、维护社会公平、促进社会和谐的重要途径。

从国际比较中明晰教育优先发展的趋势。本书系统介绍了当前国际竞争日益激烈的情况下，发达国家推进教育优先发展的国家意志和策略，具有鲜明的时代感。21 世纪，国际竞争的基础和核心在于教育，教育优先发展成为赢得国际竞争主动权的必然选择。发达国家经济、科技长期占压倒性优势的现实及其教育发展策略，更加凸显加快我国教育改革发展步伐之迫切性。

从国情分析中论证教育优先发展的必然。本书全面分析了当前我国现代化建设的特点，厘清了教育与知识经济和我国现代化建设的联系，具有极强的现实感。我们正在推进的现代化具有后发型、工业化和信息化二元叠加的特点，面临着人口、资源、能源、环境等条件的制约，在综合国力和核心竞争力上我们与发达国家相比还有差距。经济社会的持续协调健康发展必须基于人力资源开发水平的提高和自主创新能力的提升。

从实践做法中总结教育优先发展的经验。本书系统回顾了我国教育优先发展的政策成效和经验，分析了落实教育优先发展战略的若干重要环节，具有很强的实用性。自 20 世纪 80 年代以来，我国教育优先发展的政策体系不断完善，政府的教育责任不断明确，投入不断加大；教育优先发展的认同度不断提高，逐步成为国家战略、国家意志，成为全社会的共识；教育优先发展的落实从单纯依靠政策引导，到越来越重视建章立制，体制机制改革逐步深化，为教育优先发展提供了有力的法律和制度保障。

从制度构建中探求教育优先发展的保障。本书系统构建了保障教育优先发展的制度框架，探讨了教育优先发展的法制保障，具有很强的前瞻性。包括建立与完善教育优先发展的政府责任制度，健全促进教育优先发展的教育服务提供制度，完善教育优先发展的公共治理制度。构建具有中国特色的促进教育优先发展的法律体系，健全促进教育优先发展的法律责任与救济制度。

目 录

导论	1
----------	---

历史研究篇

第一章 古代教育与人类文明的兴衰	9
第一节 西方古代教育与文明进程	9
第二节 中国古代教育与王朝兴替	24
第二章 近代教育勃兴与大国的崛起	37
第一节 近代教育的变革与发展	37
第二节 教育优先发展与大国崛起	42
第三节 近代中国教育与救国图强	58
第三章 当代国际竞争与教育优先发展	75
第一节 当代国际竞争趋势和特点决定教育优先发展	75
第二节 当代发达国家教育优先发展的策略	81

理论研究篇

第四章 教育优先与现代化	97
第一节 教育优先与知识经济	97
第二节 教育优先与我国社会主义现代化建设	106
第三节 教育与国家竞争力	111
第五章 教育优先与人的发展	127
第一节 教育的本质决定教育必须优先发展	127
第二节 教育对促进人的发展具有根本性作用	128
第三节 落实人才强国战略需要教育优先发展	136
第六章 教育优先与社会发展	144
第一节 教育是促进社会科学发展的根本途径	144
第二节 教育促进政治民主	149
第三节 教育传承文明、创造文化	152
第四节 教育缩小社会差距, 维护社会公平	155
第七章 教育优先与科技发展	156
第一节 科学技术是第一生产力	156
第二节 我国科技发展的现状和任务	158
第三节 教育是实施科教兴国战略的基础	161
第八章 教育优先与经济发展	165
第一节 教育具有生产力属性	165
第二节 我国经济建设迫切需要解决的问题	169
第三节 教育能够促进经济又好又快发展	174

政策分析篇

第九章 教育优先发展战略的提出和确立	181
第一节 教育优先发展战略的提出	181
第二节 教育优先发展战略地位的进一步巩固和确立	182
第三节 教育优先发展的坚实社会基础	184
第十章 教育优先发展政策的演变	185
第一节 20 世纪 80 年代：教育战略地位逐步确立	185
第二节 20 世纪 90 年代：明确教育优先发展的目标与政策措施 ...	189
第三节 迈入新世纪：教育优先发展的政策体系初步形成	194
第十一章 教育优先发展的政策举措与成效	199
第一节 中央和地方政府推动教育优先发展的重大政策举措	199
第二节 教育优先发展政策效应显著	204
第三节 教育经费快速增长，投入力度不断加大	207
第四节 教师队伍建设成就显著	213
第五节 教育均衡化水平不断提高	215
第六节 教育优先发展有力推动了经济社会发展	219
第七节 落实教育优先发展战略地位的有益经验	223
第十二章 进一步落实教育优先发展战略的重要环节	228
第一节 教育优先发展的政府职责仍需进一步明确	228
第二节 教育优先发展的支持和保障政策需进一步落实	230
第三节 促进区域教育均衡发展，缩小城乡教育发展差距	231
第四节 努力营造促进教育优先发展的社会环境	243

制度建设篇

第十三章 教育优先发展的政策支持	247
第一节 教育政策概述	247
第二节 明确和加强各级党委政府优先发展教育的责任	250
第三节 形成教育优先发展的公共财政政策体系	253
第四节 完善教育优先发展的公共资源配置政策体系	259
第五节 完善鼓励社会力量投资教育的政策	268
第十四章 教育优先发展的制度建设	273
第一节 教育制度概述	273
第二节 建立与完善教育优先发展的政府责任制度	275
第三节 完善教育优先发展的人才管理制度	280
第四节 健全促进教育优先发展的教育服务提供制度	283
第五节 完善教育优先发展的公共治理制度	288
第十五章 教育优先发展的法制保障	291
第一节 教育法制是实现教育优先发展的重要制度保障	291
第二节 教育法制建设必须坚持教育优先发展的指导思想	297
第三节 建构具有中国特色的促进教育优先发展的法律体系	301
第四节 进一步健全促进教育优先发展的法律责任与救济制度	314
结语	324
后记	326

导 论

胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出：“优先发展教育，建设人力资源强国。教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础。要全面贯彻党的教育方针，坚持育人为本、德育为先，实施素质教育，提高教育现代化水平，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人，办好人民满意的教育。”^① 2009年1月，温家宝总理在国家科技教育领导小组会议上的讲话中明确指出：“要坚持教育优先发展的战略。教育兴国、教育立国、教育强国都是国家意志。把教育摆在优先发展的战略地位，是我国现代化建设需要长期坚持的方针，必须在教育规划中得到充分体现。”^② 纵览古今中外，在王朝兴替、文明兴衰的漫漫历史变迁之中，教兴国兴、教强国强被不断演绎和反复证明着。在知识经济发展的今天，在建设创新型国家和人力资源强国已经成为全党全社会共识的时代背景之下，我们选择把教育优先发展作为一项重要的研究课题，具有特别重要的现实意义。

① 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 [EB/OL]. [2007-10-24]. <http://politics.people.com.cn/GB/1024/6429195.html>.

② 温家宝. 百年大计 教育为本 [EB/OL]. [2009-01-04]. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-01/04/content_10601461_1.htm.

一、教育优先发展：一个重大战略的提出

生产力是人类社会发展的决定性因素，生产力的发展最终会引发生产关系和一切社会关系的变革，从而推动或制约着整个社会的发展。马克思认为，人是生产的主体，生产力的发展关键靠人的发展。恩格斯指出：“当上个世纪的农民和工场手工业工人被卷入到大工业的时候，他们改变了自己的整个生活方式而成为完全不同的人。同样，由整个社会共同经营生产和由此而引起的生产的新发展，也需要完全不同的人，并将创造出这种人类。”^①可见，人类生产力的发展与变革，最主要靠拥有科学技术与改造自然能力的人。而人改造自然的能力的培养与发展，关键靠教育。只有通过教育的发展，才能培养有改造自然能力的人。

教育是发展科学技术和培养人才的基础，在现代化建设中具有先导性、全局性作用，必须摆在优先发展的战略地位。我们必须将教育发展与人力资源开发作为首要任务，作为经济和社会发展的优先领域，优先规划、优先投资、优先保障和优先发展。

21 世纪中国将实现现代化，中华民族将实现伟大复兴。实现这一战略的关键就是要优先发展教育。我们党始终高度重视教育对经济、科技、文化、社会发展的巨大推动作用，将教育的发展摆在国家发展战略的重要位置。20 世纪 80 年代，邓小平根据现代科学技术发展的趋势和世界各国经济发展的具体实践，提出了“科学技术是第一生产力”的论断，并率先提出了教育先行的思想。在 1977 年的全国科学和教育工作会议上，邓小平强调指出：“我们国家要赶上世界先进水平，从何着手呢？我想，要从科学和教育着手。”^②1982 年，邓小平在论述 20 年内我国发展战略的重点时强调：“搞好教育和科学工作，我看这是关键。没有人才不行，没有知识不行。”^③邓小平的一系列重要论述为我国实施科教兴国战略奠定了重要的思想基础和坚实的理论基础。江泽民曾多次强调，创新是一个民族进步的灵魂，“具有决定性意义的一条，

① 恩格斯：《共产主义原理》[M]//马克思，恩格斯：《马克思恩格斯全集》：第 1 卷，北京：人民出版社，1995：242。

②③ 中共中央文献研究室：《邓小平论教育》[M]，北京：人民教育出版社，2004：28，143。

就是把经济建设转到依靠技术进步和提高劳动者素质的轨道上来，真正把教育摆在优先发展的战略地位，努力提高全民族的思想道德素质和科学文化水平。这是实现我国现代化的根本大计”。^① 1995 年，江泽民在全国科技大会上的讲话中首次正式提出“实施科教兴国战略”。胡锦涛总书记在中共中央政治局第 34 次集体学习时的讲话中强调指出：教育是提高人民科学文化素质和思想道德素质的基本途径，是发展科学技术和培养人才的基础，在现代化建设中具有基础性、先导性、全局性的地位和作用。坚持把教育摆在优先发展的战略地位，是我们党和国家提出并长期坚持的一项重大方针，也是发挥我国人力资源优势、建设创新型国家、加快推进社会主义现代化的必然选择。

教育优先发展战略的提出经历了一个认识逐步深化的过程。1982 年，党的十二大报告提出：“必须大力普及初等教育，加强中等职业教育和高等教育，发展包括干部教育、职工教育、农民教育、扫除文盲在内的城乡各级各类教育事业，培养各种专业人才，提高全民族的科学文化水平。”把教育作为实现 20 年国民经济翻两番的重要保证，第一次把教育提高到现代化建设战略重点之一的地位。1987 年，党的十三大报告提出：“把发展科学技术和教育事业放在首要位置，使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来”，“必须坚持把发展教育事业放在突出的战略位置”。1992 年，党的十四大报告提出：“我们必须把教育摆在优先发展的战略地位，努力提高全民族的思想道德和科学文化水平，这是实现我国现代化的根本大计。”在中国共产党的执政历史上第一次明确提出要把教育摆在优先发展的战略地位。1997 年，党的十五大报告提出：“切实把教育摆在优先发展的战略地位”，“发展教育和科学，是文化建设的基础工程”。2002 年，党的十六大报告提出：“教育是发展科学技术和培养人才的基础，在现代化建设中具有先导性、全局性作用，必须摆在优先发展的战略地位。”2007 年，党的十七大报告明确提出：“要优先发展教育、建设人力资源强国”，这是党中央在新的历史阶段为进一步实施科教兴国战略和人才强国战略提出的新的重大战略目标。

^① 江泽民在全国教育工作会议上的讲话 [N]. 人民日报, 1994-06-14.

二、教育优先发展：一个基本概念的界定

教育发展模式是指一个国家根据本国经济社会发展的需要，在一定时期内对各级或各类教育发展所作出的战略性选择和制度安排。从教育发展的历史来看，教育发展模式有教育后行模式、教育并行模式、教育优先模式三种。教育后行模式，即教育后于经济的发展而发展。在相当长的历史时期内，各国的教育基本采用的都是教育后行模式。教育并行模式，即教育伴随社会经济发展而发展。投入经费随经济发展的起伏而增减，人才的培养规格与数量随经济发展对人才需求的变化而变化，教育目的、教育方法、教学内容等都伴随经济发展而不断变化。教育并行模式的最大特征是根据经济与社会发展对人才的需求来确定人才培养的数量与规格。教育优先模式，是相对教育并行模式和教育后行模式而言的，其最本质的含义是教育先于经济而发展。这种模式的理论基础是，教育是促进经济与社会发展的重要因素，是经济发展的基础，教育的发展会推动经济的发展。教育不仅为经济发展培养所需的人才，而且，还通过知识创新和技术进步等促进生产力的发展。所以，教育必须先行，预先为经济发展培养可能需要的人才。同时，通过知识创新和技术发展，推动社会进步。教育优先发展模式的最大特点是，重视教育在经济发展中的推动和促进作用，教育积极主动为经济发展服务。

孙霄兵在《教育优先法理研究》一书中，根据国家关于教育优先发展的法律规定和政策措施，从哲学、教育学、法学、经济学等学科的理论和方法出发，运用人的发展理论、教育内源论、知识社会论、权利本位论、法人自主权理论、内生增长理论、人力资本论、知识经济论等多种理论，对教育优先进行了全面、广泛而深入的研究。他认为：教育优先的哲学含义是人的自由优先；教育学含义是促进人的发展优先；法学含义是受教育权优先。教育活动优先、教育关系优先、教育事业优先和教育优先发展战略等都是教育优先发展的重要内容，教育优先发展在当代中国现代化建设和社会主义和谐社会建设中具有重大意义。^①这为我们进一步开展教育优先发展研究提供了重要借鉴和视角。

^① 孙霄兵. 教育优先法理研究 [M]. 北京：教育科学出版社，2008：358.

三、教育优先发展政策与制度建设研究：一项开创性的课题研究

教育优先发展是我国教育发展的重大战略方针，对我国经济发展具有重要作用，对整个国家和民族的发展意义重大。教育优先发展已成为国家的基本政策，形成了相对完整的政策体系。但是，教育优先发展在历史上是如何逐步凸显的？自身形态发生了怎样的变化？其内在的根据在哪里？尤其是在新的历史阶段，进一步深化落实教育优先发展，需要抓住哪些关键环节？在哪些部位重点推进？等等，这些问题目前在学术界、各级政府、教育行政部门都还存在分歧和模糊认识，需要作深入的研究。

本研究从历史和现实两个视角、理论与实践两个维度，梳理了教育优先地位不断凸显的历史过程，描述了在此过程中教育自身的形态变化；论述了教育与经济社会发展，与人的发展的相互关系；阐释了教育优先与现代化之间的关系，着重强调了坚持教育优先发展是西方各国实现现代化的成功经验，是我国实现现代化的必然选择；分析了我国教育优先发展政策体系的演变、举措与成效，指出了当前我国进一步落实教育优先发展政策的若干重要环节；构建了新时期坚持教育优先发展战略的基本制度框架，包括更新的思想观念体系，更加完善的领导体制，更加优化的管理机制，更加公平和多样的公共资源配置手段，覆盖面更宽、质量更高的教育公平，以及更为完善的社会主义教育法制保障体系。

本研究从教育对经济社会发展贡献度、逐步成为经济社会发展动力的视角，系统梳理了中外教育史，在学术上具有一定的创新性；对教育优先发展的理论分析，更加明确了教育优先发展与人的发展、经济发展、科技发展、社会发展等之间的关系，赋予教育优先发展以理论根基；教育优先发展的政策分析，对改革开放以来的有关政策作了系统梳理，明确了国家教育优先发展政策的方位、框架、目标等；政策建设提出了完整系统的建议，对于中央层面的宏观指导政策制定具有较强的咨询性，通过合适的途径可以转化为国家教育政策，应用前景广泛。

本书在研究过程中使用了文献研究、历史研究、理论分析、国际比较、调查研究等方法，立足于政策分析，着眼于制度设计。与目前同类研究相比，本研究内容精当、数据翔实、体系完整，政策建议务实丰富，政策研究特色突出，具有重要的理论意义和实践价值。