

中国教育财政研究丛书

WMO Speaks for Education

为教育发声

刘明兴 主编
冯昕瑞 副主编

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

中国教育财政研究丛书

谁为教育发声

刘明兴 主 编
冯听瑞 副主编



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

图书在版编目(CIP)数据

谁为教育发声 / 刘明兴主编. -- 北京 : 社会科学
文献出版社, 2019. 11

(中国教育财政研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4900 - 6

I. ①谁… II. ①刘… III. ①高等教育 - 发展 - 研究
- 中国 IV. ①G649. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 102205 号

中国教育财政研究丛书

谁为教育发声

主 编 / 刘明兴

副 主 编 / 冯昕瑞

出 版 人 / 谢寿光

组稿编辑 / 杨桂凤

责任编辑 / 隋嘉滨

出 版 / 社会科学文献出版社·群学出版分社(010)59366453

地址:北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 14 字 数: 221 千字

版 次 / 2019 年 11 月第 1 版 2019 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4900 - 6

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

前 言

教育始终是重要的公共政策话题，1983年至2013年30年间，众多教育政策的出台、教育政策变迁的推动，离不开人大代表和政协委员的积极参与，他们作为群众和决策层之间的纽带建言献策。习近平总书记在中国共产党第十九次全国代表大会《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的报告中指出：“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排”，“协商民主是实现党的领导的重要方式，是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势”。可见全国两会的重要地位和作用。《谁为教育发声》所分析的，正是那些处于群众和决策层之间的人们——两会代表及委员（及新闻媒体）——对于教育问题的参与。

两会议案/提案对于推动教育政策的发展起到了重要的作用。然而，是谁在关注教育的发展，并为其不断呼吁？两会议案/提案和教育政策之间呈现怎样的关联？不同身份的发声者所关注的教育议题有怎样的特点？在不同的时代和政策背景下，两会呼声又呈现怎样的特点？这些是本书关心的问题。

本书主要对六届全国人大一次会议至十二届全国人大一次会议（1983年至2013年）议案和全国政协六届一次会议至十一届五次会议（1983年至2012年）的提案，以及2003年至2016年上海市政协提案、新闻媒体的发声进行研究。本书收纳了13篇文章，对教育类两会议案/提案参与的整体特征、不同发声者的多元化呼声、不同时代和政策背景下的呼声等问题进行探讨，大致勾勒出30年来教育法律和政策出台过程中的两会参与特点。

人大议案和政协提案都是表达提出者诉求的正式文件，二者普遍具有相似周期，对于同一问题的议案/提案数量经常在同时段上扬或下跌。然而，议案和提案在法律约束力、提出门槛、话题内容等方面都有较大差异。旨在推动教育立法的人大议案，须由一个代表团或者30名以上的代表联名提出，议案被立案后，则要求承办机关必须办理，并向大会或其常委会报告办理情况。即使没有被审议通过，议案也会引起有关部门和社会公众的高度重视，利于问题的解决。所以，议案的题目往往是更为概括性和宏观的诉求。^① 全国政协并不像全国人大一样具有立法功能，故而政协提案受到的约束相对较小，包括个人、个人联名、党派、小组，以及专门委员会在内，都可以提出提案。经审查立案的提案，根据其内容和有关单位的职责分工确定承办单位并送交给有关单位。政协提案的主题着眼点往往更为具体、微观和灵活，很多提案在题目中就提出了细致而明确的要求。故而，将人大议案和政协提案加以对比，能够更加充分地反映两会代表的公共政策参与的全貌。

两会议案/提案和教育政策之间呈现怎样的关联？具体观察两会议案/提案的特征，可以发现，普遍来讲，一项政策出台前，早就有相应的提案出现。例如，虽然农村义务教育免费的政策在2005年底才出台，而义务教育免费的相关政协提案早在20年前就已被提出。^② 中央层面对于推进教育教学改革、实行素质教育的首个正式文件于1999年6月颁布，而直接呼吁推行“素质教育”的政协提案则早在1990年时便首次出现。^③ 可见，在大部分重大教育政策出台很久之前，两会中就出现了相关呼声，尽管这些历史的先声往往是零星的。

① 1982年通过的《全国人民代表大会组织法》确定了代表议案规则，对议案进入讨论做出限制：一个代表团或者三十名以上的代表，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定是否列入大会议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入大会议程的意见，再决定是否列入大会议程。本书中用于研究的人大议案为一个代表团或者三十名以上的代表提出的议案，不含以人大代表个人或两人以上联名方式提出的“代表建议”。

② 1985年，陶大镛等23人提出《关于为提高全民素质，根据〈中华人民共和国宪法〉的有关规定，我国实施国民义务教育应予免费的提案》。

③ 1990年，高良润就提出了《建议采取切实措施，将基础教育由“升学教育”转到“素质教育”的轨道上来案》。

然而，关于义务教育、民办教育、高等教育财政、教育教学改革、教师待遇等教育政策制度变迁和两会提案议案的案例都表明，对于很多重大教育政策来说，临近出台前的时段，往往伴随着相关提案的高峰。例如，关于免费义务教育的提案在2000年至2005年飙升，6年间共有24件呼吁义务教育免费的政协提案（参见伍银多、刘璟《2000~2007年义务教育政策形成过程中的两会提案特点》）；2002年《民办教育促进法》出台前迎来了民办教育相关的两会呼声的明显上扬（参见王江璐《与民间办学相关的人大议案和政协提案的特点分析》）；1993年《教师法》颁布前，也出现了大量关于《教师法》的议案（参见王江璐、冯昕瑞《义务教育教师工资制度改革中教师待遇相关两会呼声变迁》）；1999年国务院出台素质教育文件前，教育教学改革的提案迅速上扬（参见冯昕瑞《全国政协提案中教学过程改革和高考招生改革呼声的一致与分化》）；2008年至2010年，形成了关于化解高校债务负担和增加对地方普通院校支持的提案的高潮，直到2010年至2012年期间，针对非重点高校的专项资金政策、“2011计划”和生均经费政策陆续出台后，才使得相关提案数量逐渐减少（参见张玉、王江璐《高等教育财政问题在政协提案中的特点分析》）。除了全国两会议案/提案中有此规律，地方层面的政协提案也有此规律。例如，当上海市主动出台关于民办中小学、民办非学历教育机构的政策时，无论是支持性政策还是限制性政策，上海市政协提案与官方政策意图都有较多呼应（参见王江璐《上海市民间办学的政策演变与政协提案的特点分析——基于2003~2016年的数据》）。

全国人大代表和全国政协委员对推进教育政策的出台功不可没。这些在教育政策变迁过程中积极发声的代表/委员的身份背景是怎样的？不同身份的代表/委员对于重要教育问题的态度呈现怎样的特点？

更加细致地观察可以发现，30年来，对教育问题发声的两会代表/委员的发声行为，身份特征，所属领域、党派和省份等，都呈现了多元化的特征。早期（第六、第七届人大代表）提出教育类议案的代表主要为来自行政系统和事业单位的共产党员，而后逐渐演变为由多个领域的共产党员和民主党派人士、无党派人士同台建议的局面；议案也从早期由部分省份主导提出，到有更多的省份参与。1990年代中前期，在中央直属单位就职

的代表主导了议案高峰年的出现，之后在地方单位就职的代表表现更为积极。出身于教育系统的代表所提出的议案占比总体上在逐渐降低，在高峰年占据的议案份额也在不断下降。在第九届全国人大前后，来自高等教育系统或教育行政系统的代表起到了主要的作用，但自第十届全国人大以后，更多的出身于基础教育系统的代表参与到了提案之中。第十、第十一届人大以来，议案代表有重新向事业单位和行政系统集中的趋势。企业单位代表占比重新上升，也是近两届人大以来的新变化（参见伍银多《全国人大教育类议案特点考察》）。

在重要教育政策出台前后的提案高峰阶段，代表的来源结构尤为多元。伍银多和刘璟在《2000~2007年义务教育政策形成过程中的两会议案提案特点》一文中，以义务教育政策为例进行研究，发现在2005年义务教育经费保障新机制的出台和2006年《义务教育法》的修订的时段，人大和政协均出现了一波提出与义务教育相关议案/提案的明显高峰。在高峰期间，大量的来自教育系统以外的代表和委员参与到了议案/提案之中，然而在高峰年份后迅速退出了两会中的相关讨论。他们的身份更多的是共产党员（而非民主党派人士或无党派人士），且更可能是来自平时不怎么提出议案/提案的省份。

如果关注不同身份的代表/委员的发声特点，可以发现不同背景的代表/委员关注的问题有所差异。例如，对教育支出与财政收支“挂钩”的“三个增长、两个比例提高”的相关提案的分析表明，提出“挂钩”案的代表绝大多数来自教育系统。伴随着教育财政投入的“挂钩”从“各级政府教育财政拨款增长应高于财政经常性收入增长”的挂钩转变为“财政性教育投入达到国民生产总值的4%”的挂钩，就职于中央直属单位的代表的比例不断提高。在地方所属单位就职的代表尤其对4%政策缺乏兴趣（参见伍银多《全国政协教育财政挂钩提案的特点分析》）。对于中职教育的政协提案来说，在地方所属单位就职的委员的参与最为积极，占到全部相关提案的50%。而来自东部、中部、西部的委员对于该问题的参与特征并不相同。在西部地区，无论是在地方所属单位就职的委员、在教育系统就职的委员还是各党派之间，都对中职教育的诉求有较高的地区一致性，即增加对中职的财政支持力度。然而，东部地区的委员并不存在对于中职

教育诉求的共识（参见赵晓堃《中等职业教育政策议程设置中的政协提案参与研究》）。

这样的特点不仅体现在两会代表/委员对教育问题的发声上，也可以在新闻媒体对高校自主权的报道中观测到，不同属性的媒体所关注的问题呈现较强的差异性。例如，地方媒体对于招生自主权方面的关注程度越来越高；而《中国教育报》等与国家教育行政部门关系更为密切的媒体，则对于学科专业设置自主权的关注度最高。对于信息源的网络分析也表明，近年来，《中国教育报》的网络与其他群体的联系相对较小（参见于洋、冯昕瑞：《我国高校自主权的“发声”机制研究——对新闻文本的内容分析》）。

在不同的宏观背景和教育财政政策取向下，教育的发声呈现了怎样的特点？本书展示了一些重要教育议题的呼声变迁及其特点。

需要指出的是，并不是所有的中央政策的出台前后，都会伴随两会议案/提案中相应的热烈反应。对于扩大高校自主权、以法律法规的形式规定宏观教育财政公共支出政策等方面，虽然相关政策数次出台，但相关提案却寥寥无几。例如，20世纪80年代中期出台一系列文件要求扩大高校的办学自主权，并在90年代初期形成了国家财政拨款为主、多渠道筹措教育经费的高校财政体制。但是，在政协提案中，关于要求扩大高等教育自主权以及多渠道筹资的相关提案非常有限，即使在两项政策开始推行的1980年代，两会相关提案分别只有4件和5件（参见张文玉、王江璐《高等教育财政问题在政协提案中的特点分析》）。在2003年后，高校自主招生的相关文件也陆续出台，虽然呼吁教育教学改革的提案增加，然而却鲜有政协委员直接呼吁加强高校自主招生（参见冯昕瑞《全国政协提案中教学过程改革和高考招生改革呼声的一致与分化》）。在教育财政方面，强调公共教育经费“三个增长、两个比例提高”或“占GDP的4%”的“挂钩”类政策，相关提案也数量很少，在多数年份仅有1~2件（参见伍银多《全国政协教育财政挂钩提案的特点分析》）。

总体来说，加大教育财政投入方面的诉求在财权和管理体制上移中央时更为强烈。例如，纵观30年来义务教育和高等教育教师待遇相关提案，在财政责任向中央转移、教师工资标准更为集中的时期，教师待遇的呼声更为强烈（参见冯昕瑞、王江璐《义务教育与高等教育教师待遇政协提案

变迁逻辑》)。可以发现,在1993年职级工资改革前,在教师工资标准向中央集权、学校不拥有灵活发放津补贴的权限时,提案中会出现更多关于增设和提高教师津补贴标准、解决高校教师年龄结构“断层”等问题的建议。在20世纪90年代中后期至21世纪初义务教育教师工资管控权限下放的时期,教师待遇相关的提案也相对较少。2001年起,中央对义务教育阶段地方教师工资的负担力度逐步增加,政协提案中关于义务教育教师待遇方面的呼声由冰点逐渐回暖。2006年后,义务教育阶段中央财政对教师工资的转移支付不断增强,并在之后进行教师绩效工资制改革,中央加大对地方津补贴政策清理,教师工资和学校收入能力脱钩。在此背景下,政协委员对增设义务教育教师各类津补贴和待遇保障的呼声高涨。对于高等教育来说,几十年来高校的财政自主权随着时间的推移而增加,然而随着“211工程”、“985工程”在1990年代中后期的建立,纳入国家工程项目内的高校得到了更多的政府资助,相关委员也对教师待遇问题有更多发声。

近年来,对教育公平、平等权利的呼声愈发强烈,这在民办教育、高等教育、教育教学改革等领域,都有所体现。

例如,对于民办教育提案来说,20世纪80年代到90年代初期的提案主要围绕着社会集资和筹措经费、争取办学权力。在1997年《社会力量办学条例》出台后,大量出现要求出台法律和各项政策以支持民办教育的提案。2002年《民办教育促进法》出台后,人大议案呼声更多地要求给予民办教育更多“财政扶持”,以及民办和公办学校及教师的平等权利;而政协提案则以加强对民办教育管制、规范化的政策导向等内容为主,在十七大后,要求民办和公办同等权利的呼声出现(参见王江璐《从“合理回报”到“分类管理”:两会中民办教育政策制定的焦点变迁》)

高等教育财政的政协提案也有较强的“公平性”问题的呼声。90年代中后期,精英高校在“211工程”、“985工程”的支持下获得大量的财政拨款,而非重点高校则不能获得相关经费,高校两极分化趋势日益明显,2000年起,开始有愈来愈多的提案指出高等教育公平性的问题,要求增加对非重点高校投入。直到2010年前后政策陆续出台,相关提案才有所下降(参见张文玉、王江璐:《高等教育财政政策的演进逻辑(1983~2012年)——基于中央与地方关系的分析》)。

观察教育教学改革相关的提案，也可以发现近年来对于教育公平的呼声对招考改革的提案形成了微妙的影响。1990年代末期，“素质教育”和高考改革成为国家层面的战略政策时，提案数目达到高峰。进入21世纪后，随着自主招生、分省命题等招生考试方面的分权化改革的推进，招考改革和课程改革方面的提案进一步走高。然而，在十七大后，非户籍人口高考、农村和中西部贫困地区考生录取率等教育公平性问题越来越多地出现在政协提案和国家政策中，课程改革相关提案依旧走高，然而招考改革开始向着“公平性”方向转变，招考改革相关提案较课程改革提案有所回落（参见冯昕瑞《全国政协提案中教学过程改革和高考招生改革呼声的一致与分化》）。

对于教师待遇相关议案来说，教师与公务员的平等权利问题也愈发凸显。人大代表在1993年《教师法》修订时发出教师与公务员待遇“挂钩”的呼声，并最终入法；2006年后，部分人大代表更进一步，提出将教师列为“教育公务员”的诉求，进一步加强对教师和公务员平等权利的诉求，虽然并未写入法律中，然而却在2018年中共中央、国务院出台的政策中有所回应，要求“确立公办中小学教师作为国家公职人员特殊的法律地位”、“核定绩效工资总量时统筹考虑当地公务员实际收入水平”（参见王江璐、冯昕瑞：《义务教育教师工资制度改革中教师待遇相关两会呼声变迁》）。

虽然在文章中对上述教育发声的特征提供了一些解释，然而对于其背后的原因，本书的研究还较为初步，尚需进行更严谨翔实的实证。需要指出的是，本书的研究所使用的两会议案/提案的数据库包含了历年的议案/提案的标题信息、提案者的姓名、联名人数、所属省份等基本信息，而不含议案/提案中具体的内容。由于议案/提案数目众多，在进行分类统计分析时，我们所筛选的标准是标题所包含的信息，仅在条件允许下查阅了个别重要的议案/提案的全文内容。这样的方式允许我们对大量的两会发声进行梳理，然而也必然造成了一些信息的遗漏。

然而，我们希望的是，通过本书抛砖引玉，可以让读者感觉到人大和政协的呼声具有极强的多元性和先导性，在不同时代的特征下呈现令人深思的特点和规律。这些发现也许能为其他研究者加深对中国公共政策参与的理解提供一些借鉴。

目 录

全国人大教育类议案特点考察	伍银多 / 001
2000 ~ 2007 年义务教育政策形成过程中的两会议案提案特点	伍银多 刘 璟 / 021
全国政协教育财政挂钩提案的特点分析	伍银多 / 038
高等教育财政政策的演进逻辑 (1983 ~ 2012 年) ——基于中央与地方关系的分析	张文玉 王江璐 / 050
我国高校自主权的“发声”机制研究 ——对新闻文本的内容分析	于 洋 冯昕瑞 / 068
中等职业教育政策议程设置中的政协提案参与研究	赵晓堃 / 085
义务教育与高等教育教师待遇政协提案变迁逻辑	冯昕瑞 王江璐 / 103
全国政协提案中教学过程改革和高考招生改革呼声的 一致与分化	冯昕瑞 / 123
与民间办学相关的人大议案和政协提案的特点分析	王江璐 / 139
上海市民间办学的政策演变与政协提案的特点分析 ——基于 2003 ~ 2016 年的数据	王江璐 / 154
高等教育财政问题在政协提案中的特点分析	张文玉 王江璐 / 172
义务教育教师工资制度改革中教师待遇相关两会呼声变迁	王江璐 冯昕瑞 / 180
从“合理回报”到“分类管理”：两会中民办教育政策 制定的焦点变迁	王江璐 / 192
后 记	212

全国人大教育类议案特点考察

伍银多*

人民代表大会制度是我国人民民主专政的政权组织形式和国家根本政治制度。作为立法程序的入口，代表议案是实现社会主义民主的重要途径。研究人大议案及其提出的基本特征，对于理解中国的人民代表大会制度和法律形成过程大有裨益。本文在概述全国人大议案制度沿革的基础上，选取六届一次至十二届一次（1983~2013年）全国人大会议中代表提出的教育类议案，对议案特点和代表属性特征进行简要讨论。

一 人大议案制度沿革

1954~1982年，人大实行的是代表提案制度。人大代表所提出的交付会议表决的文件被称为提案，由会议临时设立的提案审查委员会在会议期间进行审查，提出审查意见并向会议报告，最终由会议审议、表决。这一制度随着代表提案数量的不断增加而面临了一些问题。一些代表提出的提案并不属于全国人大的职权范围，大会不好通过实质性决议，只能转交有关部门处理（李伯钧，2013）。为此，1982年通过的《全国人民代表大会组织法》确定了代表议案规则，对议案进入讨论做出限制。其中规定：一个代表团或者三十名以上的代表，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定是否列入大会议程，或者

* 伍银多，管理学博士，毕业于北京大学教育学院。

先交有关的专门委员会审议、提出是否列入大会议程的意见，再决定是否列入大会议程。

代表议案规则同时确定，以人大代表个人或代表两人以上联名方式提出的对政府工作建议、批评和意见是“代表建议”。代表提出的建议、批评和意见，由全国人民代表大会常务委员会的办事机构交由有关机关、组织研究处理并负责答复。自此，人大不再使用代表提案这个说法，代表议案和代表建议有了明确区别。两者的不同在约束力、主体和内容等方面均有体现。议案凡被立案，则要求承办机关必须办理，并向大会或常委会报告办理情况。即使没有被审议通过，议案也会引起有关部门和社会公众的高度重视，利于问题的解决。而代表建议可由承办单位根据条件，区别情况，研究办理。代表建议的提出较为简便，无须30人联名。代表建议的内容也十分广泛，并不限于人大及其常委会职权范围（谭丛，2010）。1982年确定下来的代表议案制度基本沿用至今，并且写入了“八二宪法”之中。

1989年七届全国人大二次会议通过《全国人民代表大会议事规则》，对人大代表依法提出议案与建议及其办理做了更为细致明确的规定。根据议事规则，代表提出的议案还不是正式议案，在进入大会讨论之前尚需要先经主席团审议。根据审议结果，议案可能被列入人代会议程（数量极少），或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入会议议程，也有可能被作为建议案处理，不进入大会讨论。

议案作为建议案处理、不进入讨论这种“议案转建议案”的情况在2001年之后表现得十分突出。2001~2004年，每年代表向大会提交的议案均过千件，但作为正式议案处理的不到一半。大部分因“内容不属人大职权范围，或缺乏可操作性和针对性”而被作为建议案处理。2005年5月，中共中央发出“9号文件”，转发《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见》，要求完善有关工作制度，提高代表议案与代表建议的提出和处理的质量。包括从制度上明确代表议案的基本要求和范围，规范代表提出议案的程序，改进对代表议案的处理工作，明确代表提出建议的范围和程序，认真负责

地处理代表提出的建议等。

全国人大常委会办公厅配套出台 5 个相关工作文件，包括全国人大代表议案与代表建议的“两个处理办法”，从工作层面上提出了落实中央“9 号文件”的具体措施和办法。其中明确要求：国务院行政管理职权范围内的事项，应由地方各级人民代表大会和地方各级人民政府处理的地方性事务，人民法院和人民检察院审判权、检察权范围内的事项，政党、社会团体、企业事业组织和个人的事务，以及其他不属于全国人民代表大会及其常务委员会职权范围内的事项，都不应当作为代表议案提出。此外，配套文件还规定了提请审议内容、说明（缘由、目的、意义、形成过程等）和要求等固定格式，对于法律案还要求同时提出法律草案文本及其说明和必要的相关资料。

据此，全国人大将议案的确认工作前移，对代表提出议案做出了严格规范。议案的数量甚至内容都面临一定的约束，代表议案不再在交付专委会审议后转作代表建议处理。这一政策导致人大议案数量规模迅速下降。地方各级人大及其常委会也参照中央 9 号文件的要求和全国人大常委会的做法，在代表议案与代表建议工作的制度化、规范化方面，提出了具体的要求。2010 年《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》（简称《人大代表法》）做了修改，把“9 号文件”的一些规定，包括有关代表议案与代表建议工作的内容，上升为法律，将这一制度更加具体明确地确定了下来。

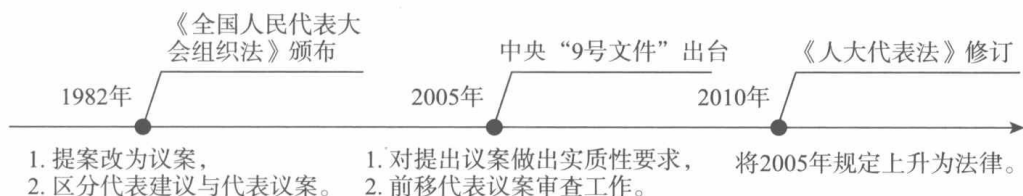


图 1 全国人大代表议案制度变动的重要时间节点

总体而言，从 1954 年第一届全国人民代表大会召开迄今，代表工作的制度化、规范化和程序化不断加强，议案提出主体从代表个人演变为代表团或者 30 人以上的代表联名，代表议案的内容从广泛的立法建议、批评意见逐渐明确为符合人大职权范围、具备可操作性和工作性的议题。代表议

案与代表建议制度在实践中的不断演进，一方面，加强了议案文本的规范性、针对性和适用性，促使了议案质量的不断上升；另一方面，要求议案经过代表所在代表团的全体会议审议讨论通过和将大会审查前移，有利于将代表议案行为引导到全国人大的工作规划之中。

二 议案数量的整体变化

本文以教育类议案为例，对议案及其提出的特点进行分析。所选取的议案为六届一次至十二届一次（1983~2013年）全国人大代表提出的正式教育类议案。所谓“正式”议案，是指由全国人大常委会公布的、交付各专门委员会审议的议案。^①一般来说，代表议案由专门委员会审议就意味着能够得到人大的审议和答复，而能够直接进入大会讨论的议案很少。按规定，人大代表有权监督自己或他人的提案及时被专委会讨论，改变提案讨论顺序须由专委会全体成员多数同意。因此，本文将全国人大交付专门委员会审议的议案界定为正式议案。

本文涉及的人大教育类议案，包括但不限于提交给教科文卫委员会审议的议案^②，共计526件，其中由代表团（非30名及以上代表联名）提出的议案有8件^③。历年来议案数量波动十分明显。图2展示了1983年至2013年全国人大所有议案数量、交付专门委员会审议的议案数量，以及其中教育类议案数量的变化。自1982年通过《全国人民代表大会组织法》确定了通行至今的代表议案规则以来，代表们提交的所有议案、交付专门委员会审议的议案，和教育类议案的绝对数量都大致呈现不断增长的趋势，分别在2004年、2005年和2006年达到最高峰；此后绝对数量均迅速下降。

① 数据来源于1983~2013年全国人大关于代表提出议案处理意见的报告，及全国人大各专门委员会关于人大会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告。

② 教育问题议案主要由教科文卫委员会负责；但除了教科文卫委员会审议的议案外，其他专委会审议的议案如涉及教育问题，也纳入研究。

③ 实际上在这30年中，由代表团提出的议案共有9件，其中2001年安徽省向全国人大提交的《关于制定“义务教育投入法”的议案》，实际上是安徽省人大代表胡平平（时任安徽省教育厅副厅长）提出的，改为由安徽省代表团提出是为了获得“一号提案”的荣誉。本研究仍然将该件议案视为由胡平平牵头提出（武侠，2002）。

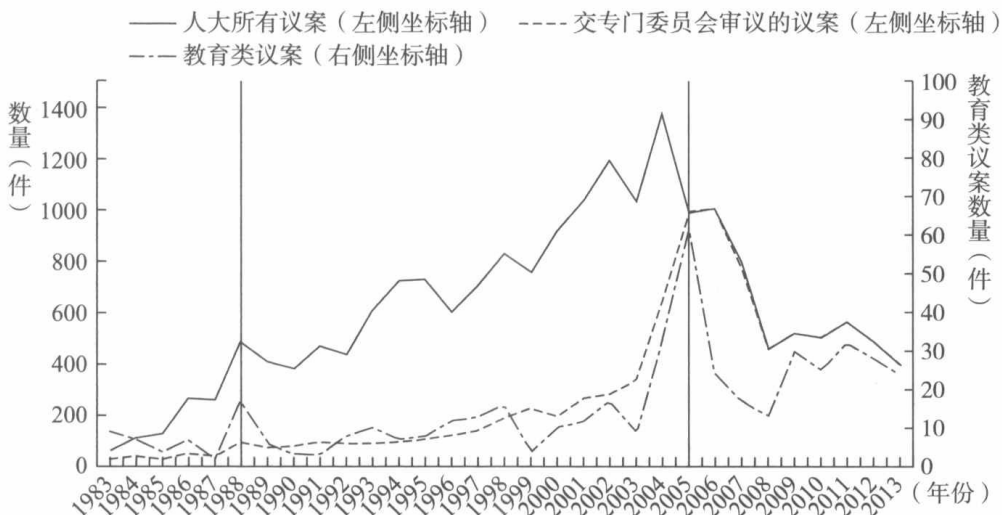


图2 1983~2013年全国人大历年议案数量和交付专门委员会审议的议案数量

议案数量在2005年前后的波动深刻反映出了全国人大有关代表议案与代表建议制度上的变化。如前所述，在2005年“9号文件”出台之后，全国人大正式议案数量仅为991件，并且全部为法律案，“质量有明显提高”。^①教育类议案数量在2005年尚未受到影响，但是在此之后，短短三年内议案数量从2005年的65件跌落至16件。2005年之后，基本上所有议案都交由专门委员会审议（2007年，有26件议案交给国务院下属各部门处理）。因此，专门委员会审议的议案与教育类议案数量在2005年前后发生了十分突出的变化。

30年中，教育类议案数量的最突出高峰分别出现在1988年、1998年和2005年，除了2005年的高峰一定程度上是由于中央“9号文件”的出台以外，前两个高峰的出现都伴随着关键的政治时间节点。据此，将研究覆盖的31年分割成为80年代、90年代、2005年之前和2005年之后四个时间段。分别来看，在1980年代里，教育类议案数量不多，多数年份里不足10件，并且整体上呈下降趋势，直至1988年出现了一波提出议案的高潮，高潮过后再次沉寂。1990年代初期里教育类议案数量一度走低到不足10件，之后缓慢上升；这一时期议案数量总体比较平稳，在1993年和

① 详见《关于第十届全国人民代表大会第三次会议代表提出议案处理意见的报告》，2005年3月12日第十届全国人民代表大会第三次会议主席团第四次会议通过。

1998年议案数量较多。1998年之后，议案数量再次陡降；进入21世纪后，议案数量有了突飞猛进的增长，特别是从2003年到2005年，议案数量增长了数倍。2005年之后，在中央“9号文件”出台之后，议案数量大大减少，在短短3年里跌落至16件。从2009年开始，议案数量再次缓慢增加。

这个描述结果展示出，教育类议案数量的增减波动与政治周期有比较明显的呼应态势；相较于所有类型议案和所有交付专门委员会审议的议案，教育类议案的这一特征表现得尤为明显。高峰年份的议案数量曲线更为陡峭和尖锐，高峰的出现很多时候并无前期缓慢增长的铺垫，并且在每一次高峰出现之后，议案数量往往会有一个比较明显的快速衰减。议案数量在关键年份的突然变化，暗示着代表在这些年份采取了一致行动。

三 提案代表情况

研究者就526件教育类议案提出代表的个人属性进行了手动编码，获得了包括性别、民族、政治面貌（党派和党派职务）、职务类型、职务层级、当期和前期的教育系统工作经历在内的个人属性数据，并以此为基础分析教育类议案提出代表的属性特征。^①为了方便，一般按届次进行讨论。由于第十二届全国人大会议在2013年召开，数据中仅有第十二届一次会议的信息，为避免样本量过小带来的偏差，将2013年合并到第十一届中进行分析。

总体上，全国人大提出教育类议案的代表，在身份上表现出了日益复杂的特征，代表的来源更加多元。在不同时期里，占据优势地位的代表身份特征各有不同，不同职务类型的代表进出与代表政治面貌比例构成相关

^① “中国人大网”（www.npc.gov.cn）公布的历届全国人民代表大会代表名单提供了代表的姓名、性别和民族三项资料。代表身份的其他信息编码操作参考政治精英的一般量化研究方法（寇艾伦，2014）。由于两会代表一般都具有比较显著的政府或社会精英身份，因此大部分代表的个人身份信息都可以从网络途径获得。研究者尽可能地补充了代表个人身份的关键变量。根据公开渠道可获得的代表信息，得到了包括性别、民族、政治面貌（党派和党派职务）、职务类型、职务层级、当期和前期的教育系统工作经历在内的个人政治身份和职业身份的属性数据。其中未能获取到信息的有4名代表，他们共提出9件议案。