· 调查报告与分析 ·

# 从教育优先发展政策看健康优先发展的经验借鉴：基于 1986—2025 年政策文件分析

林米乐[1]，黄仲跃[2]，杨玉洁[1]

1. 中国医学科学院医学信息研究所公共卫生战略情报研究室，北京 100020；
2. 中国生物技术发展中心，北京 100039
通信作者：杨玉洁，E-mail：yang.yujie@imicams.ac.cn

**【摘　要】目的**　检索国家层面教育优先发展政策并进行分析，为我国健康优先发展战略实施提供参考。**方法**　检索 1986—2025 年中国政府网、国家卫生健康委等官方网站，利用政策转移理论、政策工具理论及结合文献检索分析，构建政策分析框架，包含发展理念、发展规划、资源投入、治理体系及政策法规 5 个一级维度 11 个二级维度。采用内容分析法，运用 NVivo 15 对教育优先发展政策进行编码，并选取典型结果指标进行比较分析，评估政策实施成效。**结果**　共纳入教育优先发展相关政策 34 份，发文时间为 1986—2025 年，政策平均力度为 3.9。发文部门为中共中央、国务院（27 份）及教育部等部门联合发文（7 份）。教育优先发展主要体现在资源投入及治理体系维度（合计占比 70.23%）。我国教育支出占 GDP 比重（2012 年以来均为 4% 及以上），生师比位于全球中等偏上水平（2024 年为 16.06:1）；教育一般公共预算支出（2024 年为 42 076 亿元）、教师待遇位于我国各民生领域中等偏上位置（2012—2024 年年均增长率在 19 个行业中排名第 5）；我国人均预期寿命超过中高收入国家平均水平（2025 年为 79.25 岁），但卫生健康支出及增长相对落后于世界平均水平及国内其他民生领域。**结论**　教育结果体现优先发展且领先于健康领域，健康领域可充分吸收教育领域的优先发展经验，在资源投入、组织体系及公共政策倾斜方面优化政策安排，促进健康优先发展。

**【关键词】** 健康优先；教育优先；经验借鉴

# Experience from the policy of priority development of education for priority development of health: an analysis of policy documents during 1986–2025

LIN Mile[1], HUANG Zhongyue[2], YANG Yujie[1] (*1. Public Health Strategic Intelligence Research Office*, *Institute of Medical Information*, *Chinese Academy of Medical Sciences*, *Beijing* 100020, *China*; *2. China National Center for Biotechnology Development*, *Beijing* 100039, *China*)
Corresponding author: YANG Yujie, E-mail: yang.yujie@imicams.ac.cn

**【Abstract】 Objective** To analyze national-level priority development policies in the education sector and thus provide references for implementing China′s strategy of priority development of health. **Methods** Official websites of the State Council and the National Health Commission were searched for the related documents during 1986–2025. The policy transfer theory, policy instrument theory, and literature review were employed to construct a policy analysis framework, which encompassed five first-level dimensions and 11 second-level dimensions. Content analysis was conducted in NVivo15 to code the policies for priority development of education, and a comparative study was carried out for selected outcome indicators to evaluate policy implementation effectiveness. **Results** A total of 34 policies related to the priority development of education were included, which were issued between 1986 and 2025, with an average intensity score of 3.9. Policies were issued by the State Council (27 documents) or jointed by multiple departments such as the Ministry of Education (7 documents). The priority development of education was mainly reflected in resource investment and governance systems (accounting for 70.23% combined). China′s education expenditure remained at 4% or above of GDP since 2012, and student-teacher ratios (16.06:1 in 2024) were at an upper-middle level globally. Additionally, general public budget expenditure on education (reaching RMB 4 207.6 billion in 2024) and teacher compensation (ranking 5th in average annual growth rate among 19 industries from 2012 to 2024) ranked at upper-middle levels among various public service sectors in China. Although China′s average life expectancy surpassed that of upper-middle-income countries (reaching 79.25 years in 2025), its health expenditure and growth lagged behind the global average and other domestic public service sectors. **Conclusions** The notable outcomes in education demonstrate its priority development and leading position compared with the health sector. The health sector can learn from experience of education development by optimizing policy arrangements in resource allocation, organizational systems, and tilt in public policy to promote the priority development of health.

**【Keywords】** health priority; education priority; experience and lessons

开放获取：CC BY-NC-ND 4.0　DOI：10.11847/zgggws1149502
基金项目：中国医学科学院医学信息研究所青年人才培养专项项目（2024YT11）
第一作者：林米乐（2000—），硕士在读，研究方向：卫生政策与卫生经济。
收稿日期：2025-12-05　修回日期：2026-03-31　录用日期：2026-04-14
利益冲突：不存在　伦理审查：不需要　出版授权：全体作者已与编辑部签署作者贡献声明及版权转让协议

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度关注人民健康，明确指出人民健康是关系国家发展全局的重大基础性问题，要把保障人民健康放在优先发展的战略位置。2024 年 7 月，中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》[1]，提出深化医药卫生体制改革，实施健康优先发展战略。健康问题被提升到国家战略高度，进一步突出了人民健康在全面深化改革中的重要性。我国在推进现代化建设阶段，根据国民经济和社会发展需要，对教育领域实施了优先发展制度设计或战略安排。相比教育领域，健康领域优先发展战略部署与实践推进相对滞后，且尚未有明确具体的政策指导落实。现有研究多聚焦于健康优先发展的内涵阐述，表明健康优先发展对于我国经济社会良性协调发展的重大意义等[2−3]。部分学者提出促进健康优先发展的策略建议，但尚缺少对其他领域优先发展经验的剖析与借鉴[3−4]。因此，本研究通过检索国家层面教育优先发展政策并进行分析，以期为我国健康优先发展战略实施提供参考。

## 1 资料与方法

1.1 *资料来源* 政策文件来源于 1986—2025 年中国政府网、国家卫生健康委、教育部等部门官网以及“北大法宝”法律法规数据库。以“教育优先发展”“教育优先”“教育发展”等为关键词检索获取中央层面发布的相关政策文件。结果指标数据来源于国家统计局、中国财政部及世界银行等官方网站。文件纳入标准：(1)含“优先发展”文本内容；(2)发文机构为中共中央及国务院、国务院相关部委及直属机构；(3)政策类型为法律法规、规章、通知、意见、公告等。排除标准：(1)文件中只出现关键词而无实质性内容；(2)内容重复的政策文件；(3)明确标注政策已失效的文件；(4)相关新闻报道、活动通知、会议讲话、工作报告等。

1.2 *理论基础*

1.2.1 政策转移理论 政策转移理论(Policy Transfer Theory)最初源自美国学者 Walker J L[5] 对创新政策在城市间扩散现象的关注，现多指将某一事件或地点的政策指导、行政管理安排和行政结构转移到另一事件或地点以指导相关工作的过程[6]。本研究利用该理论分析教育优先发展的策略措施，识别可迁移至健康领域的政策要素和实践经验。

1.2.2 政策工具理论 政策工具理论(Policy Instrument Theory)最早由 Dahl R 和 Lindblom C 学者[7]提出，认为所有的政策都可以归结为某一理论框架下的多元组合。Rothwell R 和 Zegyeld W[8] 根据政策影响层面的不同将政策工具分为供给型、环境型和需求型 3 类，这一理论模型是目前应用范围较广的模型。本研究借助政策工具理论框架维度构建教育优先发展政策分析框架。

1.3 *政策分析框架构建*(表 1、2) 通过系统检索文献分析健康优先发展战略内涵[9−10]，本研究认为健康优先发展战略的核心内容应涵盖发展理念优先，发展规划优先(突出健康目标)，资源(人力、财力、物力等)投入优先，治理优先(包括重视健康领域的组织领导体系，优化监督管理机制，将主要健康指标纳入各级党委政府绩效考核等)，以及政策法规优先保障向健康领域倾斜等。结合优先发展战略内涵要素，研究构建政策分析框架(表 1)，从发展理念、发展规划、资源投入、治理体系、政策法规五个过程层次分析教育优先政策安排及结果。同时借助政策工具理论框架，进一步细化政策分析维度，包括量化优先发展政策力度(反映政策效力大小)，按发文机构的层级和数量对政策力度进行评分[11]，具体标准见表 2。

**表 1** 教育优先发展政策分析框架
**Table 1** Analytical framework for priority development policies in education

| 一级维度 | 二级维度 |
|---|---|
| 发展理念 | 战略定位 |
| 发展规划 | 目标体系 |
| 资源投入 | 财政投入 |
| | 人力投入 |
| | 基础设施建设 |
| | 能力建设 |
| 治理体系 | 组织体系 |
| | 制度安排 |
| | 监督管理 |
| 政策法规 | 公共政策 |
| | 法律法规 |

**表 2** 教育优先发展政策力度评分
**Table 2** Scoring of the intensity of priority development policies in education

| 评分标准 | 得分 |
|---|---|
| 全国人民代表大会常务委员会颁布的法律、法规；中共中央、国务院颁布的纲要 | 5 |
| 中共中央、国务院颁布的规划、规定、意见 | 4 |
| 中共中央、国务院颁布的方案、办法；各部委颁布的规定、意见；3个及以上部委联合发文 | 3 |
| 中共中央、国务院颁布的通知、公告；各部委颁布的方案、办法；2个部委联合发文 | 2 |
| 各部委单独颁布的通知、公告 | 1 |

第一层面是发展理念，聚焦教育优先发展战略，明确其发展愿景、使命、战略定位。第二层面是发展规划，分析教育优先发展的目标体系安排。第三层面是资源投入，从财政投入、人力建设、基础设施及能力建设等维度的资源配置入手，解析优先安排的具体实践。第四层面是治理体系，涉及组织体系、制度安排及监督管理方面的政策安排，明确其优化协同具体措施。第五层面是政策法规，分析其公共政策及立法层面具体如何体现优先保障。最后通过典型结果指标（财政性教育/卫生健康经费占 GDP 比例，公共预算支出中教育/卫生健康支出及同比增长率，生师比，人均预期寿命及教师/卫生健康工作者待遇）衡量或评判教育、卫生健康领域是否优于国际平均水平及国内其他领域，揭示教育与卫生健康两大领域在发展优先序上的差异。

1.4　统计分析　结合内容分析法，从政策分析框架的二级维度出发，对检索到的政策文本进行编码。按照“专业领域—序号—一级维度—二级维度—政策力度”的格式对政策文本进行语句划分、逐一编码、整理归类和量化分析。所有资料使用 Excel 2021 进行摘录、整理，使用 NVivo15 软件对政策文本进行编码分析。

## 2 结　果

2.1　政策基本情况　研究共纳入教育优先发展相关政策 34 份，其中法律文件 3 项。政策发布时间范围为 1986—2025 年。发文部门多为中共中央、国务院（27 份）及教育部等部门联合发文（7 份）。政策平均力度为 3.9。通过对教育优先发展政策进行编码梳理发现（表 3），教育优先发展政策共涉及发展理念条目 64 项（8.78%），发展规划条目 72 项（9.88%），资源投入条目 251 项（34.43%），治理体系条目 261 项（35.80%）以及政策法规条目 81 项（11.11%）。

**表 3**　教育优先发展政策在各维度的频次及占比

**Table 3**　Frequency and percentages of education priority development policies across dimensions

| 一级维度 | 二级维度 | 教育频次 | 占比/% |
|---|---|---|---|
| 发展理念 | 战略定位 | 64 | 8.78 |
| 发展规划 | 目标体系 | 72 | 9.88 |
| 资源投入 | 财政投入 | 82 | 11.25 |
| | 人力投入 | 57 | 7.82 |
| | 基础设施建设 | 42 | 5.76 |
| | 能力建设 | 70 | 9.60 |
| 治理体系 | 组织体系 | 46 | 6.31 |
| | 制度安排 | 88 | 12.07 |
| | 监督管理 | 127 | 17.42 |
| 政策法规 | 公共政策 | 57 | 7.82 |
| | 法律法规 | 24 | 3.29 |
| 合计 | | 729 | 100.00 |

2.2　教育优先发展的政策分析　在发展理念及法律保障层面，国务院 1993 年发布《中国教育改革和发展纲要》[12] 提出，必须把教育摆在优先发展的战略地位。1995 年全国人民代表大会常务委员会颁布《中华人民共和国教育法》[13]，提出“国家保障教育事业优先发展”，以法律形式确立教育优先地位，保障受教育者平等权利。同时颁布《中华人民共和国义务教育法》（1986 年颁布，2006 年、2015 年、2018 年修订）和《中华人民共和国教师法》（1993 年颁布，2009 年修订），保障学生与教师的权益。此外，通过发布部门规章、地方性法规进行配套和补充，建立教育督导问责制度并多维度进行执法保障。从“科教兴国”到“人力资源强国”再到“教育强国”，国家战略中一以贯之地将教育摆在优先位置，同时注重提升教师的专业地位与社会尊严，营造全社会尊师重教的氛围。在 2010 年发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》[14] 中更是提出“三个优先”原则，即“发展规划优先安排教育发展、财政资金优先保障教育投入、公共资源优先满足教育需求”。

在发展规划的目标体系安排方面，始终以国家发展需求为核心驱动，通过指标层层升级、政策持续迭代，确保教育优先体现在资源分配、政策设计和改革议程中，支撑国家战略进程。第一阶段（2000 年前）以量化指标补齐基础短板，如义务教育普及和扫盲；第二阶段（2000—2020 年）规模与质量并重，扩展覆盖并对接人力资源需求，提出高等教育毛入学率和劳动力受教育年限目标；第三阶段（2021—2035 年）聚焦内涵式发展与服务国家战略，以“优质均衡”“结构优化”“制度创新”取代规模指标，指向教育现代化和全球竞争力。

从资源投入层次分析，教育优先发展战略安排以法定增长、多渠道筹措、精准配置、绩效监管为核心，构建了系统化的财政投入保障机制。

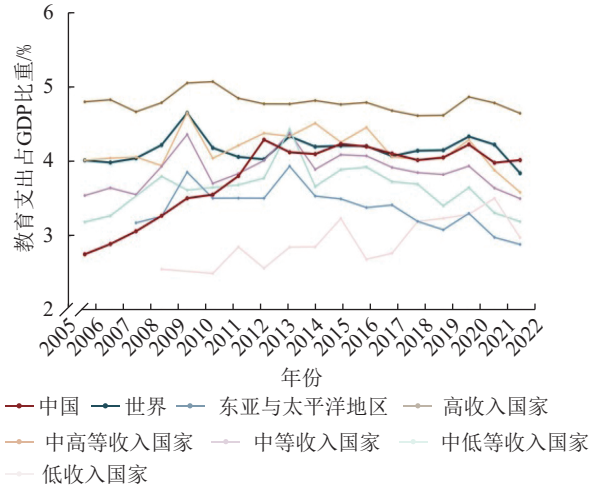
实施投入目标刚性约束与比例保障，1993 年首次提出国家财政性教育经费占 GDP 比例不低于 4%，该目标于 2012 年实现并持续保障；要求各级政府确保教育支出“两个只增不减”：财政一般公共预算教育支出逐年只增不减，生均一般公共预算教育支出逐年只增不减。在经费筹措机制方面，以政府主导为主，社会力量协同，多元渠道并重；政府主导财政预算，优先向教育倾斜。此外，对教师人力队伍建设进行长远规划，通过实施制度保障、资源倾斜及能力提升措施构建体系化支撑。如确立公办中小学教师作为国家公职人员的特殊法律地位，强化其公共教育服务职责；对教师工资收入实行刚性保障，健全长效联动机制，确保教师平均工资不低于当地公务员水平。

从治理体系层次分析，在制度安排方面形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办民办共同发展格局，鼓励社会力量参与办学，支持薄弱校发展。在组织体系方面，构建形成中央统筹领导、省级强化统筹、县级落实主体责任的纵向权责体系，分级管理，重心下移；横向采取多部门联动方式，成立教育督导委员会，由国务院领导牵头，中央组织部、中央宣传部、国家发展和改革委员会、教育部等 21 个部委参与，强化督导权威性。在监督管理方面，将教育优先发展战略纳入政府考核。国务院教育督导委员会对省级政府进行年度履职评价，省级政府则对市县级政府制定细化指标开展督导，重点考核教育经费投入“两个只增不减”、教师工资保障、义务教育优质均衡发展等硬性目标的落实情况，并要求政府教育预算单列、提交年度履职报告，结果作为领导干部考核依据。

在公共政策倾斜方面，通过其他部门对教育进行支持以协同其发展。如住房、医疗、编制等政策对教师进行优待与保障，财税与土地政策落实教育费附加 3% 征收；企业教育捐赠可全额抵税；产教融合型企业享受“金融+财政+土地+信用”激励；学校建设用地优先供给，校企合作项目享受教育用地优惠等。实施多部门联动机制支撑教育优先发展，如工业和信息化部将校企合作纳入示范企业评选；国有资产监督管理机构支持企业参与和举办职业教育；人社部门联合高校建立精准就业机制，提供培训补贴等。

### 2.3 教育、卫生健康优先发展的结果评价

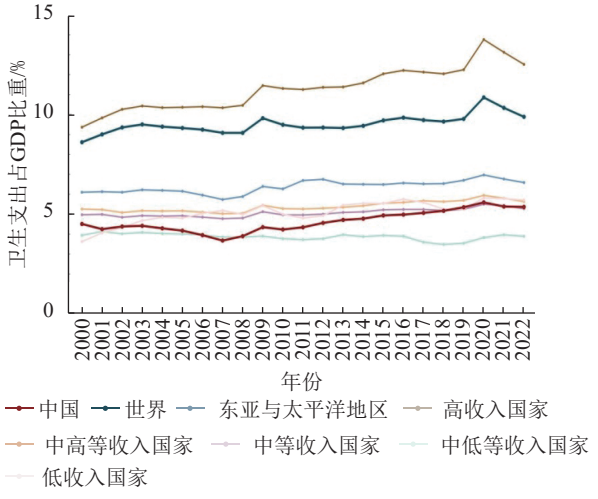
**2.3.1 教育/卫生健康经费占 GDP 比例（图 1、2）** 财政性教育经费占 GDP 比例是国际通用的衡量一国教育投入水平的关键指标[15]。在我国，该比例自 2012 年首次突破 4% 以来，已连续 13 年保持在 4% 以上，2022 年为 4.02%[16]。从国际比较来看（图 1），我国自 2012 年起接近世界平均水平，2022 年略高于世界平均水平。2010—2022 年我国占比高于东亚与太平洋地区平均水平，2021—2022 年高于中高等收入国家平均水平。但与高收入国家尚有差距，其中 2022 年北美（美国、加拿大及百慕大）平均为 4.88%，欧洲联盟为 4.66%，经合组织成员国为 4.99%[17–18]。2022 年我国卫生健康领域支出占 GDP 比例为 5.37%。尽管 2010—2022 年我国卫生健康支出占 GDP 比例整体为上升趋势（图 2），但其与高收入国家（2022 年为 12.52%），世界各国平均水平（2022 年为 9.89%），东亚与太平洋地区平均水平（2022 年为 6.59%）以及中高等收入国家（2022 年为 5.63%）还有一定的差距。




数据来源：中国统计年鉴 2006—2023；世界银行

**图 1** 世界各国教育支出占 GDP 比重

**Fig. 1** Percentage of education expenditure in GDP by country (Data sources: China Statistical Yearbook 2006–2023; The World Bank)




数据来源：世界银行

**图 2** 世界各国卫生健康支出占 GDP 比重

**Fig. 2** Percentage of health expenditure in GDP by country (Data sources: The World Bank)

**2.3.2 公共预算支出中教育/卫生健康支出及同比增长率（表 4）** 以公共预算支出为分析对象，将教育/卫生健康支出及同比增长率与其他民生领域相比较，揭示教育/卫生健康在民生事业中的发展优先序。教育支出相对高于其他民生支出，同比

增长率均>0，但整体增长率呈缓慢下降趋势。卫生健康支出在各民生领域排名第 5 左右（上下区间为 3 和 6），其同比增长率波动较大，在 2021 年，2023—2024 年支出呈现负增长。教育支出的同比增长率在近 5 年位于各民生领域中等偏上位置，以 2024 年为例，教育支出为 42 076 亿元，同比增长率为 2.02%，体现其优先发展，卫生健康领域增长率在近 2 年则相对落后，2024 年卫生健康支出 20 348 亿元，同比增长率为−9.13%。教育领先于卫生健康领域。

**表 4**　2014—2024 年各民生领域一般公共预算支出金额及同比增长率（人民币/亿元）（数据来源：中国财政部）
**Table 4**　General public budget expenditures and year-on-year growth rate in key livelihood areas between 2014 and 2024 (Data source: Ministry of Finance of the People's Republic of China)

| 科目 | 2014年 | | 2015年 | | 2016年 | | 2017年 | | 2018年 | | 2019年 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 支出 | 增长率/% | 支出 | 增长率/% | 支出 | 增长率/% | 支出 | 增长率/% | 支出 | 增长率/% | 支出 | 增长率/% |
| 教育 | 23 041 | 4.72 | 26 272 | 14.02 | 28 056 | 6.79 | 30 259 | 7.85 | 32 222 | 6.49 | 34 913 | 8.35 |
| 科学技术 | 5 314 | 4.52 | 5 863 | 10.33 | 6 568 | 12.02 | 7 286 | 10.93 | 8 322 | 14.22 | 9 529 | 14.50 |
| 文化旅游体育与传媒 | 2 691 | 5.78 | 3 077 | 14.34 | 3 165 | 2.86 | 3 367 | 6.38 | 3 522 | 4.60 | 4 033 | 14.51 |
| 社会保障和就业 | 15 969 | 10.20 | 19 019 | 19.10 | 21 548 | 13.30 | 24 812 | 15.15 | 27 084 | 9.16 | 29 580 | 9.22 |
| 卫生健康 | 10 177 | 22.91 | 11 953 | 17.45 | 13 154 | 10.05 | 14 600 | 10.99 | 15 700 | 7.53 | 16 797 | 6.99 |
| 节能环保 | 3 816 | 11.09 | 4 803 | 25.86 | 4 735 | −1.42 | 5 672 | 19.79 | 6 353 | 12.01 | 7 444 | 17.17 |
| 城乡社区 | 12 959 | 16.06 | 15 886 | 22.59 | 18 605 | 17.12 | 21 255 | 14.24 | 22 700 | 6.80 | 25 681 | 13.13 |
| 农林水 | 14 174 | 6.17 | 17 380 | 22.62 | 18 442 | 6.11 | 19 089 | 3.51 | 20 786 | 8.89 | 22 420 | 7.86 |
| 交通运输 | 10 400 | 11.24 | 12 356 | 18.81 | 10 499 | −15.03 | 10 674 | 1.67 | 11 073 | 3.74 | 11 413 | 3.07 |
| 债务付息 | 3 587 | 17.38 | 3 549 | −1.06 | 4 991 | 40.63 | 6 185 | 23.92 | 7 345 | 18.76 | 8 338 | 13.52 |
| 全国 | 151 662 | 8.17 | 175 768 | 15.89 | 187 841 | 6.87 | 203 330 | 8.25 | 220 906 | 8.64 | 238 874 | 8.13 |

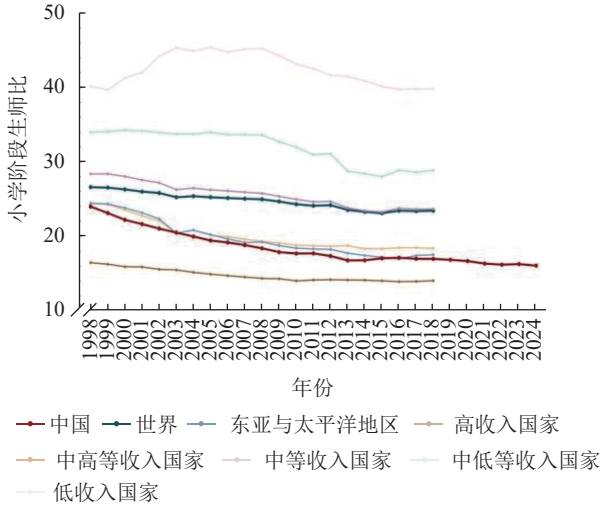
| 科目 | 2020年 | | 2021年 | | 2022年 | | 2023年 | | 2024年 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 支出 | 增长率/% | 支出 | 增长率/% | 支出 | 增长率/% | 支出 | 增长率/% | 支出 | 增长率/% |
| 教育 | 36 337 | 4.08 | 37 469 | 3.12 | 39 455 | 5.30 | 41 242 | 4.53 | 42 076 | 2.02 |
| 科学技术 | 9 009 | −5.46 | 9 670 | 7.34 | 10 023 | 3.65 | 10 823 | 7.98 | 11 505 | 6.30 |
| 文化旅游体育与传媒 | 4 233 | 4.96 | 3 985 | −5.86 | 3 905 | −2.01 | 3 960 | 1.41 | 3 865 | −2.40 |
| 社会保障和就业 | 32 581 | 10.15 | 33 788 | 3.70 | 36 603 | 8.33 | 39 883 | 8.96 | 42 114 | 5.59 |
| 卫生健康 | 19 201 | 14.31 | 19 143 | −0.30 | 22 542 | 17.76 | 22 393 | −0.66 | 20 348 | −9.13 |
| 节能环保 | 6 317 | −15.14 | 5 525 | −12.54 | 5 396 | −2.33 | 5 633 | 4.39 | 5 489 | −2.56 |
| 城乡社区 | 19 917 | −22.44 | 19 454 | −2.32 | 19 415 | −0.20 | 20 530 | 5.74 | 21 742 | 5.90 |
| 农林水 | 23 904 | 6.62 | 22 035 | −7.82 | 22 490 | 2.06 | 23 967 | 6.57 | 27 045 | 12.84 |
| 交通运输 | 12 195 | 6.85 | 11 421 | −6.35 | 12 025 | 5.29 | 12 206 | 1.51 | 12 076 | −1.07 |
| 债务付息 | 9 829 | 17.88 | 10 447 | 6.29 | 11 358 | 8.72 | 11 829 | 4.15 | 12 877 | 8.86 |
| 全国 | 245 588 | 2.81 | 246 322 | 0.30 | 260 609 | 5.80 | 274 574 | 5.36 | 284 612 | 3.66 |

注：同比增长率=（本期数−上年同期数）÷上年同期数×100%。

2.3.3　生师比（图 3）　充足的教师数量是优先发展教育的基础，生师比是衡量教育资源配置的重要指标，指某一教育阶段在校学生总数与专任教师总数的比值。以义务教育小学阶段为例（图 3），除低收入国家外，世界各分类地区小学阶段生师比均处于下降趋势。中国的生师比与其他分类地区相比较为领先，但与高收入国家尚有差距。以 2018 年为例，中国小学阶段生师比为 16.97:1，高收入国家平均为 14.04:1。

2.3.4　人均预期寿命（图 4）　人均预期寿命是衡量国家卫生健康发展水平的重要指标。我国人均预期寿命从 1960 年落后于全球及低收入国家平均水平，到 2023 年已超越中高收入国家平均水平以及东亚与太平洋地区平均值。2025 年我国人均预期寿命已提高至 79.25 岁。但与高收入国家平均水平（2023 年为 80.15 岁）相比仍存在一定差距。

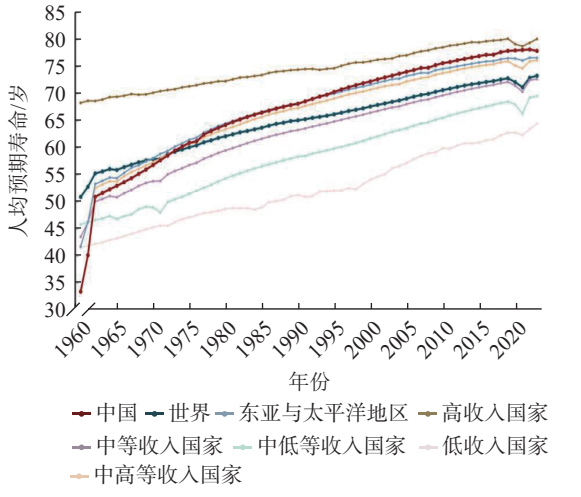
2.3.5　教育/卫生健康行业就业人员待遇　就业人员待遇可作为衡量队伍建设的重要指标。以 2012—2024 年城镇非私营单位就业人员年均工资及同比增长率为例（表 5），2024 年教育行业就业人员年均工资 126 185 元，在 19 个行业中排名第 9 位。教育行业年均工资年增长率为 8.44%，接近各行业平均年均增长率（8.47%），在 19 个行业中排名第 5 位。卫生健康行业就业人员年均工资 2024 年为 143 173 元，在 19 个行业中排名第 5 位，但其同比增长率 2024 年为−0.45%。




数据来源：教育发展统计公报 1998—2024；世界银行

**图 3** 世界各国小学阶段生师比

**Fig. 3** Pupil-teacher ratio in primary education by country (Data source: Statistical Bulletin on Education Development 1998–2024; The World Bank)




数据来源：世界银行

**图 4** 世界各国人均预期寿命

**Fig. 4** Life expectancy by country (Data source: The World Bank)

**表 5** 2012—2024 年城镇非私营单位分行业门类就业人员年平均工资及同比增长率(人民币/元)

**Table 5** Average annual compensation and year-on-year growth rate for employees in urban non-private organizations, categorized by industry division (2012–2024) (Data source: National Bureau of Statistics of China)

| 行业 | 2012年 | | 2013年 | | 2014年 | | 2015年 | | 2016年 | | 2017年 | | 2018年 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 工资 | 增长率/% | 工资 | 增长率/% | 工资 | 增长率/% | 工资 | 增长率/% | 工资 | 增长率/% | 工资 | 增长率/% | 工资 | 增长率/% |
| 合计 | 46 769 | 11.89 | 51 474 | 10.06 | 56 360 | 9.49 | 62 029 | 10.06 | 67 569 | 8.93 | 74 318 | 9.99 | 82 413 | 10.89 |
| 农、林、牧、渔业 | 22 687 | 16.53 | 25 820 | 13.81 | 28 356 | 9.82 | 31 947 | 12.66 | 33 612 | 5.21 | 36 504 | 8.60 | 36 466 | −0.10 |
| 采矿业 | 56 946 | 9.03 | 60 139 | 5.61 | 61 677 | 2.56 | 59 404 | −3.69 | 60 544 | 1.92 | 69 500 | 14.79 | 81 429 | 17.16 |
| 制造业 | 41 650 | 13.60 | 46 431 | 11.48 | 51 369 | 10.64 | 55 324 | 7.70 | 59 470 | 7.49 | 64 452 | 8.38 | 72 088 | 11.85 |
| 电力、热力、燃气及水生产和供应业 | 58 202 | 10.39 | 67 082 | 15.26 | 73 339 | 9.33 | 78 886 | 7.56 | 83 863 | 6.31 | 90 348 | 7.73 | 100 162 | 10.86 |
| 建筑业 | 36 483 | 13.64 | 42 072 | 15.32 | 45 804 | 8.87 | 48 886 | 6.73 | 52 082 | 6.54 | 55 568 | 6.69 | 60 501 | 8.88 |
| 批发和零售业 | 46 340 | 13.99 | 50 308 | 8.56 | 55 838 | 10.99 | 60 328 | 8.04 | 65 061 | 7.85 | 71 201 | 9.44 | 80 551 | 13.13 |
| 交通运输、仓储和邮政业 | 53 391 | 13.41 | 57 872 | 8.39 | 63 416 | 9.58 | 68 822 | 8.52 | 73 650 | 7.02 | 80 225 | 8.93 | 88 508 | 10.32 |
| 住宿和餐饮业 | 31 267 | 13.76 | 34 043 | 8.88 | 37 264 | 9.46 | 40 806 | 9.51 | 43 382 | 6.31 | 45 751 | 5.46 | 48 260 | 5.48 |
| 信息传输、软件和信息技术服务业 | 80 510 | 13.53 | 90 926 | 12.94 | 100 845 | 10.91 | 112 042 | 11.10 | 122 478 | 9.31 | 133 150 | 8.71 | 147 678 | 10.91 |
| 金融业 | 89 743 | 10.64 | 99 659 | 11.05 | 108 273 | 8.64 | 114 777 | 6.01 | 117 418 | 2.30 | 122 851 | 4.63 | 129 837 | 5.69 |
| 房地产业 | 46 764 | 9.17 | 51 048 | 9.16 | 55 568 | 8.85 | 60 244 | 8.41 | 65 497 | 8.72 | 69 277 | 5.77 | 75 281 | 8.67 |
| 租赁和商务服务业 | 53 162 | 13.17 | 62 543 | 17.65 | 67 131 | 7.34 | 72 489 | 7.98 | 76 782 | 5.92 | 81 393 | 6.01 | 85 147 | 4.61 |
| 科学研究和技术服务业 | 69 254 | 7.78 | 76 603 | 10.61 | 82 259 | 7.38 | 89 410 | 8.69 | 96 638 | 8.08 | 107 815 | 11.57 | 123 343 | 14.40 |
| 水利、环境和公共设施管理业 | 32 343 | 12.04 | 36 122 | 11.68 | 39 198 | 8.52 | 43 528 | 11.05 | 47 750 | 9.70 | 52 229 | 9.38 | 56 670 | 8.50 |
| 居民服务、修理和其他服务业 | 35 135 | 5.93 | 38 428 | 9.37 | 41 882 | 8.99 | 44 802 | 6.97 | 47 577 | 6.19 | 50 552 | 6.25 | 55 343 | 9.48 |
| 教育 | 47 734 | 10.51 | 51 951 | 8.83 | 56 580 | 8.91 | 66 592 | 17.70 | 74 498 | 11.87 | 83 412 | 11.97 | 92 383 | 10.76 |
| 卫生和社会工作 | 52 564 | 13.76 | 57 991 | 10.32 | 63 267 | 9.10 | 71 624 | 13.21 | 80 026 | 11.73 | 89 648 | 12.02 | 98 118 | 9.45 |
| 文化、体育和娱乐业 | 53 558 | 11.86 | 59 339 | 10.79 | 64 375 | 8.49 | 72 764 | 13.03 | 79 875 | 9.77 | 87 803 | 9.93 | 98 621 | 12.32 |
| 公共管理、社会保障和社会组织 | 46 074 | 9.54 | 49 245 | 6.88 | 53 110 | 7.85 | 62 323 | 17.35 | 70 959 | 13.86 | 80 372 | 13.27 | 87 932 | 9.41 |

**续表 5**

**Table 5** Continued

| 行业 | 2019年 | | 2020年 | | 2021年 | | 2022年 | | 2023年 | | 2024年 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 工资 | 增长率/% | 工资 | 增长率/% | 工资 | 增长率/% | 工资 | 增长率/% | 工资 | 增长率/% | 工资 | 增长率/% | 年均增长率% |
| 合计 | 90 501 | 9.81 | 97 379 | 7.60 | 106 837 | 9.71 | 114 029 | 6.73 | 120 698 | 5.85 | 124 110 | 2.83 | 8.47 |
| 农、林、牧、渔业 | 39 340 | 7.88 | 48 540 | 23.39 | 53 819 | 10.88 | 58 976 | 9.58 | 62 952 | 6.74 | 67 475 | 7.18 | 9.51 |
| 采矿业 | 91 068 | 11.84 | 96 674 | 6.16 | 108 467 | 12.20 | 121 522 | 12.04 | 135 025 | 11.11 | 140 706 | 4.21 | 7.83 |
| 制造业 | 78 147 | 8.41 | 82 783 | 5.93 | 92 459 | 11.69 | 97 528 | 5.48 | 103 932 | 6.57 | 107 987 | 3.90 | 8.26 |
| 电力、热力、燃气及水生产和供应业 | 107 733 | 7.56 | 116 728 | 8.35 | 125 332 | 7.37 | 132 964 | 6.09 | 143 594 | 7.99 | 150 285 | 4.66 | 8.23 |
| 建筑业 | 65 580 | 8.39 | 69 986 | 6.72 | 75 762 | 8.25 | 78 295 | 3.34 | 85 804 | 9.59 | 89 519 | 4.33 | 7.77 |
| 批发和零售业 | 89 047 | 10.55 | 96 521 | 8.39 | 107 735 | 11.62 | 115 408 | 7.12 | 124 362 | 7.76 | 129 658 | 4.26 | 8.95 |
| 交通运输、仓储和邮政业 | 97 050 | 9.65 | 100 642 | 3.70 | 109 851 | 9.15 | 115 345 | 5.00 | 122 705 | 6.38 | 127 889 | 4.22 | 7.55 |
| 住宿和餐饮业 | 50 346 | 4.32 | 48 833 | −3.01 | 53 631 | 9.83 | 53 995 | 0.68 | 58 094 | 7.59 | 60 240 | 3.69 | 5.62 |
| 信息传输、软件和信息技术服务业 | 161 352 | 9.26 | 177 544 | 10.04 | 201 506 | 13.50 | 220 418 | 9.39 | 231 810 | 5.17 | 238 966 | 3.09 | 9.49 |
| 金融业 | 131 405 | 1.21 | 133 390 | 1.51 | 150 843 | 13.08 | 174 341 | 15.58 | 197 663 | 13.38 | 201 883 | 2.13 | 6.99 |
| 房地产业 | 80 157 | 6.48 | 83 807 | 4.55 | 91 143 | 8.75 | 90 346 | −0.87 | 91 932 | 1.76 | 91 912 | −0.02 | 5.79 |
| 租赁和商务服务业 | 88 190 | 3.57 | 92 924 | 5.37 | 102 537 | 10.35 | 106 500 | 3.86 | 109 264 | 2.60 | 110 353 | 1.00 | 6.28 |
| 科学研究和技术服务业 | 133 459 | 8.20 | 139 851 | 4.79 | 151 776 | 8.53 | 163 486 | 7.72 | 171 447 | 4.87 | 175 425 | 2.32 | 8.05 |
| 水利、环境和公共设施管理业 | 61 158 | 7.92 | 63 914 | 4.51 | 65 802 | 2.95 | 68 256 | 3.73 | 68 656 | 0.59 | 68 315 | −0.50 | 6.43 |
| 居民服务、修理和其他服务业 | 60 232 | 8.83 | 60 722 | 0.81 | 65 193 | 7.36 | 65 478 | 0.44 | 68 919 | 5.26 | 68 159 | −1.10 | 5.68 |
| 教育 | 97 681 | 5.73 | 106 474 | 9.00 | 111 392 | 4.62 | 120 422 | 8.11 | 124 067 | 3.03 | 126 185 | 1.71 | 8.44 |
| 卫生和社会工作 | 108 903 | 10.99 | 115 449 | 6.01 | 126 828 | 9.86 | 135 222 | 6.62 | 143 818 | 6.36 | 143 173 | −0.45 | 8.71 |
| 文化、体育和娱乐业 | 107 708 | 9.21 | 112 081 | 4.06 | 117 329 | 4.68 | 121 151 | 3.26 | 127 334 | 5.10 | 126 040 | −1.02 | 7.39 |
| 公共管理、社会保障和社会组织 | 94 369 | 7.32 | 104 487 | 10.72 | 111 361 | 6.58 | 117 440 | 5.46 | 117 108 | −0.28 | 114 840 | −1.94 | 7.91 |

注：年均增长率=[(期末值÷期初值)^(1/$n$)−1]×100%，其中$n$为间隔年份数。数据来源：国家统计局

## 3 讨　论

通过构建分析框架及对比典型结果指标，本研究对教育优先发展战略进行了系统的文本分析及成效展现。其制度设计与实践路径能够为健康优先发展战略实施提供借鉴。教育优先发展主要体现在资源投入的法定化与长效化，以及治理体系的精细化与协同化。其关键在于通过《中华人民共和国教育法》等顶层立法，将“优先发展”固化为国家意志，并设定如“国家财政性教育经费支出占 GDP 比例不低于 4%”等刚性目标约束，确保资源投入的优先保障和稳定增长。同时，教育领域构建了涵盖中央统筹、多部门联动、社会力量广泛参与的治理网络，并将优先发展落实情况纳入政府绩效考核，形成从目标设定到监督评估的闭环管理机制。通过国家战略的明确宣示、强有力的组织领导、持续稳定的资源投入和严格的监督考核，将“优先”从理念转化为可操作、可考核、可落地的具体制度安排。

在成效方面，我国教育领域多项关键指标已取得显著进展。财政性教育经费占 GDP 比重连续 13 年保持在 4% 以上，小学阶段生师比持续稳定降低，两项指标均领先于中高等收入国家平均水平，体现出教育优先发展战略的实际成效。相比之下，卫生健康领域的财政投入占 GDP 比例（2022 年为 5.37%）低于中高等收入国家平均水平（2022 年为 5.63%），其国际排名相对落后于教育领域，反映出我国在教育与卫生健康之间的投入差距。尽管卫生健康领域在人均预期寿命等健康结果指标上已领先于中高收入国家，但其在公共预算与薪酬增长方面的支撑明显不足。具体来看，教育科目的一般公共预算支出（2014—2023 年均为第一）及同比增长率（连续 11 年均>0），城镇非私营单位教育行业工资 2012—2024 年年均增速 8.44%（在 19 个行业中排名第 5），处于各民生领

域的中上游水平；而卫生健康领域一般公共预算近两年呈负增长，2024 年卫生健康行业工资年均增速也转为负值，凸显出该领域在资源保障与制度刚性方面仍存在短板。

基于上述分析及对比，健康优先发展战略可从多方面借鉴教育领域成功经验。首先是强化法治保障与刚性约束。建议在《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》的配套法规或修订中，明确“健康优先”的核心要求，如“将健康融入所有政策”、设定政府卫生健康投入占 GDP 比例的指导性目标等，推动建立“卫生健康支出只增不减”的财政保障机制，从立法层面确保健康资金投入的优先性和稳定性。其次是健全高位协调与跨部门治理机制。目前卫生健康领域的统筹机构为国家卫生健康委，建议在中央层面设立由国务院领导牵头的“健康中国建设与健康优先发展战略领导小组”，吸纳国家发展改革委、财政部、教育部、生态环境部、住房城乡建设部、国家医保局等部门参与，强化顶层设计与政策协同，破解“大卫生”治理中的部门壁垒。在地方层面，应将核心健康指标纳入党政领导干部政绩考核，并建立问责机制，压实地方政府责任。此外，应推动“健康融入所有政策”落地见效。探索建立重大公共政策健康影响评估制度，明确各部门在制定经济社会政策、规划和重大事项之前，须开展健康影响评估，并将其作为政策出台的前置程序，从而在政策源头构建健康支持性环境，切实体现健康在公共政策中的优先次序。

**数据可用性声明** 研究所用政策文件均可在网上获取。中国政府网 [ 访问链接：https://www.gov.cn/]，国家卫生健康委 [ 访问链接：https://www.nhc.gov.cn/]，教育部 [ 访问链接：http://www.moe.gov.cn/index.html]，北大法宝 [ 访问链接：https://www.pkulaw.com/]，世界银行 [ 访问链接：https://data.worldbank.org.cn/]，中国财政部 [ 访问链接：https://www.mof.gov.cn/index.htm]，国家统计局 [ 访问链接：https://www.stats.gov.cn/]。

## 参考文献


[1] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定 [EB/OL]. (2024-07-21)[2025-08-22]. https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm.

[2] 龚绍臣. “健康优先”的提出逻辑、丰富内涵和实践路径 [J]. 福建医科大学学报 (社会科学版), 2024, 25(1): 1-6.

[3] 王秀峰, 王昊. “健康优先发展”的基本内涵、核心要义与制度体系构建思考 [J]. 中国卫生经济, 2023, 42(12): 1-2, 98.

[4] 范从来, 谢丽娟. 健康优先: 理论基础、现实考量和推进路径 [J]. 中国经济问题, 2023(6): 1-12.

[5] Walker J L. The diffusion of innovations among the American states[J]. American Political Science Review, 1969, 63(3): 880-899.

[6] Dolowitz D, Marsh D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature[J]. Political Studies, 1996, 44(2): 343-357.

[7] Dahl R A, Lindblom C E. Politics, economics, and welfare[M]. New York: Harper, 1953.

[8] Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and technology[M]. Longman, M. E. Sharpe, 1985.

[9] 王昊, 苏剑楠, 王秀峰. 健康优先的基本内涵与实践经验 [J]. 卫生经济研究, 2020, 37(2): 3-6.

[10] 王秀峰, 甘戈, 王昊. 健康优先发展战略: 逻辑探析、概念内涵与制度体系 [J]. 中国卫生经济, 2025, 44(3): 1-8.

[11] 石敏, 徐梦丹, 许星莹, 等. 我国医联体政策量化研究: 基于政策目标、工具和力度的内容分析 [J]. 中国卫生事业管理, 2021, 38(5): 352-356, 374.

[12] 中国教育网. 中国教育改革和发展纲要 [EB/OL]. (2010-07-19)[2025-08-22]. https://www.edu.cn/zhong_guo_jiao_yu/zheng_ce_gs_gui/zheng_ce_wen_jian/zong_he/201007/t20100719_497964.shtml.

[13] 中华人民共和国教育部. 中华人民共和国教育法 [EB/OL]. (1995-09-01) [2025-08-22]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyfl/202107/t20210730_547843.html.

[14] 中华人民共和国教育部. 国家中长期教育改革和发展规划纲要 (2010—2020 年) [EB/OL]. (2010-07-29)[2025-08-22]. https://www.gov.cn/jrzg/2010-07/29/content_1667143.htm.

[15] 中华人民共和国教育部. 教育优先发展的三个关键指标 [EB/OL]. (2018-10-16) [2025-10-06]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2018n/2018_zt19/zt1819_gd/zjpl/201810/t20181016_351602.html.

[16] 国家统计局.《中国统计年鉴 2024》[EB/OL]. (2024-10-15)[2025-12-06]. https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2024/indexch.htm.

[17] OECD. Education at a glance 2025[EB/OL]. (2025-09-09)[2025-09-09]. https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2025_1c0d9c79-en.html.

[18] The World Bank. Government expenditure on education, total (% of GDP)[EB/OL]. (2025-09-22)[2026-03-19]. https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS.