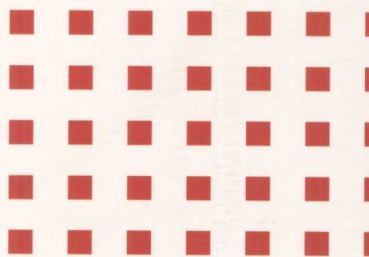


*Zhongguo Jiaoyu  
Gaige Sanshi Nian*

# 中国教育 改革30年

政策与法律卷



劳凯声◎主编

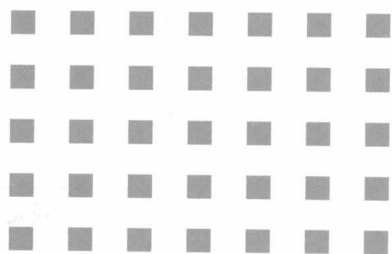


北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

*Zhongguo Jiaoyu  
Gaiige Sanshi Nian*

# 中国教育 改革30年

政策与法律卷



劳凯声◎主编



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

---

图书在版编目(CIP)数据

中国教育改革30年.政策与法律卷./劳凯声主编. —北京:北京师范大学出版社,2009.1

(中国教育改革30年)

ISBN 978-7-303-09698-5

I.中… II.劳… III.①教育改革—研究—中国②法令  
规程—研究—中国 IV.G521 D922.164

---

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第175340号

---

---

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街19号

邮政编码:100875

印 刷:北京新丰印刷厂  
经 销:全国新华书店  
开 本:170 mm × 230 mm  
印 张:17.25  
字 数:246千字  
印 数:1~3 000册  
版 次:2009年1月第1版  
印 次:2009年1月第1次印刷  
定 价:36.00元

---

责任编辑:郭兴举 路 娜 李 志 装帧设计:高 霞  
责任校对:李 茵 责任印制:李 丽

**版权所有 侵权必究**

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58800825

# 总序

今年是我国实行改革开放30年。30年来，我国发生了翻天覆地的变化，各项事业取得了伟大的成绩。教育的成绩也是巨大的，这个成绩可以用一句话来概括，就是把一个人口大国变成了人力资源的大国。30年来，普及了九年义务教育，极大地提高了全体国民受教育的年限，提高了他们的文化素质；实现了高等教育向大众化的跨越，培养了大批专门人才，他们在我国各个部门发挥了骨干作用。教育为我国社会主义现代化建设提供了人力资源，功不可没。30年来，教育取得的成绩从何而来？是在解放思想，实事求是的思想路线指引下取得的。回顾30年以前的情况，教育受到严重的破坏，知识分子被视为专政的对象，“教育无用论”的思想笼罩着中国大地。是邓小平同志提倡解放思想，实事求是，才拨开了乌云，使教育重见光明。是在解放思想，实事求是路线的指引下，实行教育制度的创新，在政府主导下依靠人民大众实现了教育“两个飞跃”。尽管当前我国的教育还不尽如人意，但教育发展的成绩不能抹杀。

回顾过去是为了正视现实，规划未来。30年来，

我国已经完成了从人口大国向人力资源大国的转变。今后的任务正如党的“十七大”所提出的，要“优先发展教育，建立人力资源强国”。要完成这个任务，仍然需要继续坚持解放思想，实事求是的思想路线，认真落实科学发展观，克服思想障碍和制度性障碍。

当前我国教育正处在重要的转折点上，即由数量的发展转向质量的提高。提高教育质量的关键在于教师队伍的建设。教育大计，教师为本。无论是大中小学，教师专业水平的提高都是当务之急。如何使全社会都来尊师重教，调动教师的积极性，是教育规划需要优先考虑的课题。至于教师，安下心来教书，静下心来研究，克服急功近利，仍是今天应该坚持的职业操守。

关于改革开放30年来教育所取得的成绩和经验，已有许多文章，我也曾为人民出版社编纂了《改革开放30年中国教育纪实》一书，但限于篇幅，只在教育的方方面面作了纪实性的论述，没有深入地分析和研究。现在北京师范大学出版社利用北京师范大学教育学科的优势，分别对学前教育、基础教育、高等教育、教师教育、课程与教学、政策与法律、教育发展的关键数据与国际比较进行了分类系统的研究，编纂成丛书出版。这是对改革开放30年教育成果最系统的总结，具有重要的历史意义和理论价值。读者不仅可以从丛书中全面了解我国各级各类教育发展的历史，而且可以从中吸取经验和教训，提高教育的理论思维，进一步思考未来教育的发展和改革。

出版社要我写几句话，是以为序。



2008年11月19日

# 前言

我国教育历经 30 年的改革开放，已经发生了根本性的变化。至 2007 年为止，全国“两基”人口覆盖率达到 98%，高中阶段教育毛入学率达到 59.8%，高等教育毛入学率达到 22%，新增劳动力平均受教育年限提高到 10 年以上，受过高等教育的人口超过 7000 万，全民族的素质明显提高。就此而言，今天中国普通百姓所能享受到的受教育机会与改革以前相比，已经有了极大的改观。但与此形成对应的是，中国的教育从来没有像今天这样，成了一个利益冲突集中的领域，不同的人对教育有不同的利益追求，试图通过教育实现不同的目的。同时，它又是一个涉及社会公平的敏感领域，人们关注着教育的平等与效率问题、教育的公益性与营利性问题、大众教育与精英教育问题、素质教育与应试教育问题，等等。这些问题概而言之，其实质就是改革要实现什么样的教育发展和怎样发展教育的问题。这是一个涉及改革价值取向和改革伦理的问题。这一问题如不能在改革中得到妥善解决，就有可能限制中国教育改革的发展空间，甚至对中国社会的进程产生消极影响。因此，只有深入理解教育活动的基本价值，准确把握教育改革的复杂性，才能最终坚守教育改革的价值追求和改革决策的伦理质量。

### 一、教育的公共消费与私人消费

当中国的人均 GDP 超过 1000 美元时，这意味着社会已经基本解决了温饱问题，人们的消费观念和消费结构开始发生改变，不再仅仅局限于基本的衣食住行等物质方面的需求，而开始向更高的精神方面的需求发展。近 10 年来的中国教育似乎正在经历这样一个变化过程。不久前还被人们看成是一种典型公共物品，并且由国家垄断和提供的教育产品，其可分性和竞争性的特点越来越显而易见，从而具有商品的某些特征。由于教育能给学习者带来巨大且明显的回报，原先由政府垄断并根据社会的需要来发展的教育，正在出现某种私人消费的倾向。不同的人对教育的不同需求开始成为教育发展中的一个不可忽视的因素，教育开始兼有公共消费和私人消费的双重消费特征。

作为一种公共消费，教育通常都是由国家免费提供或不以成本价格提供的。鉴于人力素质对社会发展的重要性，我国的政策和法律明确规定把一定程度的教育当做个人的基本权利，因而政府的公共财政支出成为教育经费的主要来源。而作为一种私人消费，教育的价格是由市场决定的。市场正在培育一类新型的消费者，他们的需要和兴趣影响着学校，促成学校根据不同的需要和兴趣实现培养目标、教育形式、课程设置和教学方式的多样化，从而导致学校发生功能上的转换。新的教育消费观正在促成一种新学习模式的产生，因为一旦知识的传授具有可分性和竞争性后，知识本身就会被解构成为一种批量化和规模化生产的产品，并且以某种市场化的方式来向社会提供。作为一种催化剂，学校正在促使知识传授与市场的结合。许多学校教育机构和其他培训机构正日益以一种企业或商业实体的形象出现，它们利用各种商业的手段，如“消费者”研究、市场战略、产品（指课程）包装等等，来寻找和开拓市场。从某种意义上似乎可以说，学校教育机构的教学活动在很多时候已表现为一种交换过程，并逐步植根于消费文化之中。

在这一过程中，公立学校领域中的社会关系开始发生分化和改组，一种新的，对公立学校具有深刻影响的社会关系，即教育的自由交易关系正在出现。一些人愿意出钱办学，一些人愿意出钱上学，在办学者和上学者之间构

成了一种新型的，具有自由交易性质的关系。教育的自由交易关系最初存在于民办学校领域，但是从20世纪90年代中期，一些地方的公立学校利用自己所掌握的公共教育资源，通过收费、择校、改制、一校两制，名校办民校等方式，使教育的自由交易关系逐步延伸到了公立学校领域。与以往的具有特别权力性质的教育关系不同，教育的自由交易关系更多地体现的是一种私法自治的精神，调整这类关系主要通过市场的供求机制、选择机制、价格机制和竞争机制。尽管人们对这一问题还有不同的看法，但已有越来越多的人认同通过市场机制提供的教育，他们把教育看成是一种服务业，一种可以交易的服务产品，而把接受教育看成是一种消费。为了获得更多的发展机会和更好的职业前途，他们愿意为自己或自己的孩子而投资于教育，愿意花钱买教育。这类教育关系完全不同于以往的教育关系，每个学习者都是这场贸易的消费者，因而有权选择和获得满意的教育服务。这就在学校、教师与学生之间形成了一种全新的权利与义务关系：作为消费者一方，学习者有权根据自己的需要和满意度来选择某类学校、某类教育内容、甚至选择某位教师。与之相对，学校和教师作为这项服务贸易的提供者，在获得利润的同时有义务按照国家的教育标准和自己对学习者的承诺，来提供合格的教育服务。教育的自由交易关系正在使教与学蜕变为一种交换过程，并逐步植根于消费文化之中。课程和学历以社会需求为前提逐渐统一起来，通过一种类似于批量生产的方式，向社会有这种需求的人提供。高等学校的这种课程和学历的消费化，最典型的莫过于MBA和MPA学位。社会有这种需求，学校有这种资源，通过一种专业的包装之后即可通过市场向学习者提供。这种做法尽管非常有效地提高了教育的生产效率，却使学校更多的专注于那些具有商业价值和市场效应的教育产品，如学业成绩、学历证书、热门专业等，而忽视教育中极其重要的方面，即对个人和社会的发展所具有的基本价值。其结果是把教育这一复杂的社会现象简单化为一种“投入——产出”、“成本——效益”的过程。

在这一新变化面前，传统的教育理念正在发生质变，在公立学校领域中正在出现若干新的教育价值观，并逐步地影响着公立学校的运行。这些新的



教育价值观主要有：

市场竞争，即引入市场机制，取代或部分取代以自上而下的行政管理为基础的传统公立学校的运行机制；

学校自主，即在政府与公立学校之间重新进行权力的配置，赋予学校以办学的自主权利，使学校能够进行市场竞争；

法人化管理，即建立公立学校的法人制度，借鉴工商企业的管理模式，进行学校内部的组织机构改革；

经济效益，即强调投入—产出和成本—效益原则，建立明确的责任制，取代线性的国家财政预算制度；

成本分担，即通过学习者付费，把价格机制引入到公立学校的教育服务中来，缓和政府的财政负担

教育服务，即强调服务意识，把教育服务的接受者视为消费者或“顾客”，赋予顾客选择和参与学校教育的权利。

与传统的教育取向及其理论基础不同，这些新的价值观已经开始影响中国公立学校的行为方式。人们会对这些价值观作怎样的取舍，这些价值观会怎样影响中国教育的发展路径和未来面貌，现在做出判断似乎还为时过早。但这些新的价值观已经对公立学校发生着双向的影响：一方面，这些新价值观强调增强教育制度的灵活性、多样性、自主性，扩大学习者的选择权，满足不同消费者的不同需求，提高学校办学的责任意识和效率。但另一方面，在某些情况下这些新的价值取向又会对公立学校的性质造成损害。例如，公立学校功能的蜕变问题、公共教育资源的流失问题、弱势群体的“国民待遇”问题等等，在公立学校中似有加剧的趋势。因此深刻认识并掌握这些价值取向对于教育的不同影响是必要的。

## 二、教育公益性正经受挑战

教育从根本上说是培养人的一种社会活动，通过对个体传递社会生产和生活经验，促进个体身心发展，使个体社会化，并最终使社会得以延续和发展。因此举办学校从根本上说不是为了谋求经济利益，获得利润，而是为了

造福他人、社会乃至整个人类，是从文化、精神、体质、社会诸方面开发人的潜能，为人类社会生存和发展创造各种基本条件的事业。特别是进入现代社会以后，教育已经成为一项关系国计民生的宏大事业，因此由公益性取代以往教育的私事性就是现代教育区别于以往任何一种教育的一个基本的价值前提。

教育的公益性决定了它不可能像商品一样完全通过市场来提供，而必须通过市场以外的资源配置机制来提供，在现代国家中，则主要是通过政府举办的公立学校系统来实现的。公立学校之所以会成为教育提供的主要形式，是因为通过公立学校这种公共选择机制，可以有效地解决由于教育产品的非排他性所带来的无人付费消费的问题。同时，通过无偿或低价提供教育服务产品，政府还可以解决由于教育产品的非竞争性所带来的定价问题。因此可以说公立学校系统是实现教育公益性的最重要的保障机制。

尽管教育也可以通过市场向社会提供，但一旦适用市场机制来运行时，教育这种公共物品就会转化为私人物品或准私人物品，就必然在某种程度上具有可分性和竞争性，从而使教育变成一个具有营利性质的领域。这时，如果市场不能得到必要的限制，则教育的公益性就会受到损害。在我国，原先由政府垄断的教育体制在最近 20 年左右的时间里开始发生了深刻的变化。特别是 20 世纪 90 年代中期以来，随着市场经济的发育，教育已经不能不直接面对市场。通过市场来向社会提供教育服务，这已经成为一种重要的教育运行机制。正是在这种变化中，原先的政府与学校的关系开始分化和改组，出现了政府、市场和学校三种既互相联系又互相制约的力量，其中政府和市场分别代表了教育这种社会产品的两种不同的提供途径。作为行使教育行政管理权的政府，在转换了自己的功能之后，不再垄断办学的权利，而转为主要负责统筹规划和宏观管理全国的或所辖地区的教育工作，用计划、法律、经济、评估、信息服务以及必要的行政手段对教育实施组织和领导。与原先的政府垄断的教育体制不同，教育的市场提供机制是一种全新的教育运行机制，这种机制的典型特征就是以私益作为出发点和归宿，通过一种契约精神，使个人与社会、权利与义务之间求得平衡。调整这一领域运行的是建立在等价

交换、公平竞争基础上的市场经济规则，而不是超经济的政治力量。而提供教育服务的学校教育机构则是经过法定程序设置的、具有法人资格的办学实体，行使法律规定的教育权力，在专业设置、招生、就业指导、教学工作、科学研究、社会服务、筹措和使用教育经费、人事管理、职称评定、工资分配、对外交流等方面拥有法律规定的权利。

在这一新变化面前，现行的教育体制表现出了极大的不相容性，教育的公益性问题因此成为一个不容回避的问题。人们在问，教育与市场究竟应构成怎样的关系？在建立和完善与市场经济相适应的教育体制的过程中，政府和市场在教育领域中应如何发挥各自的作用？如何才能保证教育资源和教育机会的公平分配？这并不是杞人忧天，事实上，在公立学校领域中，某些改革举措的取向片面强调了效率而忽视了教育的社会公平；某些改革政策的实际效果有利于富人而不利穷人；某些人假公立学校之名谋取私利等等，这些现象证明教育的公益性正在经受挑战。

### 三、对教育体制改革两种理论思路的分析

中国的教育体制改革正处在十字路口，改革的进一步发展取决于如何有效地解决以上问题。深入理解当代教育的基本价值，把握教育改革和发展的复杂性，特别是其中所涉及的利益分配的复杂关系，才能最终提升教育改革的道德水准和改革决策的伦理质量。为了做到这一点，教育体制改革在其目标取向及其路径设计上必须时时关注教育的公益性问题。

如何解决改革中的这一难题，目前有两种典型的改革思路。一种是公法学的改革思路，一种是民商法学的改革思路。

公法学的改革思路认为，公立学校是国家以培养人才为目的而举办的、由公共财政经费维持的公立公益性机构，因其特定目的的公益性和服务对象的不特定性特征而享有确定的公权力，有别于以私益为归宿的企业法人或单一的民事主体。公立学校的办学权利是一种以公权力为主的复合型权利，为此应保证公权力得到公正的行使。公立学校作为公务法人依法享有的民事权利不应当损害公立学校的公益性质，必须依据公立学校的功能对其法人权利

作出必要的限制。应从公法的角度对公立学校法人的法律地位及其权利义务作出必要的规定。

民商法学的改革思路则从现代企业制度中获得改革的灵感，认为市场的资源配置方式和管理方式是可供选择的另外一种学校运营方式，应该建立一种基于新的市场制度的全新的公立学校体系，加强学校自治并打破科层制的束缚。为此他们提出借鉴现代企业制度中最重要的组织架构，建立公立学校法人治理结构来协调学校与政府之间、以及学校内部各利益集团之间利益关系的改革构想。这一改革思路是从政府、社会和学校三者责任出发，对公立学校中各利益相关者的权利和利益进行明确的定位，是以高等学校的法人制度和法人治理结构为核心对公立学校体制改革的整体设计。

应该说，上述两种不同的思路具有各自不同的改革价值取向和对公立学校的社会定位，公法学思路更强调国家的作用，而民商法学思路则更强调市场的调节。从某种意义上说，两种思路甚至具有不可通约的性质。然而在中国，有关公立学校的改革问题有其更为复杂的一面。这种复杂性表现在，20多年来的社会转型已经导致中国的社会结构发生了深刻的变化，传统的计划经济共同体一分为二，出现了市场领域（私部门）和公共权力领域（公部门）这样两个不同的社会部门。以现代企业为核心建构起来的市场领域（私部门），是一种以自由交易的方式满足私益的机制，“以志愿求私益”是这一领域运行的基本准则。为了保证这一准则的实现，形成了一套依靠私法制度维系的社会机制。以现代政府为核心建构起来的公共权力领域（公部门），则是以政府的公共选择方式满足公共利益的机制，“以强制谋公益”就是这一领域运行的基本准则。为了保证这一准则的实现，形成了一套依靠公法制度来运行的社会机制。从理论上说，在社会转型的过程中还应该分出一个介于公部门和私部门之间的社会领域，即第三部门。这是一个以非企业、非政府的社会组织、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和公民自发组织起来的运动等为核心建构起来的一个社会领域，是一种以民间、自治和非营利的方式满足公益的机制。“以志愿求公益”是这一领域运行的基本准则。同样的，为了保证这一准则的实现，应当有一套相应的法律制度来维系非政府的

公共选择机制的运行。

尽管学术界对第三部门如何定义还有许多争议，但学校教育机构属于第三部门却无不同看法。这一定位反映了学校教育机构在现代社会中应有的位置。然而在中国，尽管在社会转型的过程中已经出现了第三部门的萌芽，但并未最终形成成熟的第三部门。与政府分离后的公立学校在运行机制方面或借鉴市场体制，或沿袭计划体制，并未找到体现公立学校组织特征的学校办学机制。就此而言，中国的教育体制改革的未来走向，将取决于社会转型的进一步发展，取决于教育改革决策者的选择。而改革目标取向及其路径设计上如何坚守教育的公益性质则是改革成败的关键。

以上是本书力图表明的基本观点。改革开放30周年对于我们来说并不是一个历史的终点，而是一个新的起点，这意味着我们必须对改革开放30年来的教育发展作出客观的、准确的判断，在此基础上找到继续坚持改革开放的方向。因此写作此书的过程对于我们来说也是对改革开放30年的中国教育问题所作的一次系统、深入的学习和研究，其中既包括对过去已有成果的总结和概括，也包括对一系列新问题的理解和探讨。限于时间，其中有些观点可能还有待进一步深入，我们期待读者的批评指正。

本书的分工如下：

前言：劳凯声；第一章：劳凯声、蔡海龙；第二章：穆琳；第三章：宋雁慧、马晓燕；第四章：韦宝宁、蔡金花；第五章：余雅风、罗爽；第六章：安杨；第七章：尹力、陈艳荣。

# 目 录

CONTENTS

<b>第一章 回顾与展望</b>	<b>1</b>
一、恢复和发展教育事业时期的教育 政策与法律	1
二、教育体制改革初步探索时期的教育 政策与法律	4
三、建立与社会主义市场经济体制相 适应的教育体制及其政策与法律	7
四、挑战与应对：教育改革与发展中的 政策与法律问题	10
<hr/>	
<b>第二章 分化与改组：政府与学校     关系的演变</b>	<b>39</b>
一、改革开放之初的政府与学校关系	39
二、1985年的教育体制改革和政府 与学校关系的变化	42
三、政府与学校关系的新阶段：学校 法人地位的确立	49
四、我国政府与学校关系发展的趋势与 选择	56

---

<b>第三章 回应挑战：公立学校系统的变革</b>	<b>62</b>
一、面对挑战的公立学校系统	62
二、学校法律地位的变迁	64
三、学校内部管理体制的变迁	74
四、学校经费筹措体制的变迁	81
五、公共性：公立学校体制改革的基本出发点	86

---

<b>第四章 制度变迁中的教师问题</b>	<b>91</b>
一、我国教师地位的历史发展	91
二、几个特殊教师群体的地位	98
三、我国教师相关制度	112
四、问题与展望	122

---

<b>第五章 法治进程中的学生权利</b>	<b>129</b>
一、学生观的变化与素质教育的实施	129
二、学生地位的变化	136
三、从法定权利到现实权利：学生权利及其法律救济的扩张	148
四、从以学校管理权力为本到以学生权利为本，促进学生全面发展	170

---

<b>第六章 理想与现实：不断发展的民办教育</b>	<b>184</b>
一、政策变迁与民办教育的发展	184

二、民办学校的法律地位	192
三、民办学校的管理体制	200
四、民办教育政策和法制建设取得的 成就、问题及未来展望	210

---

## **第七章 致力于更加公平的教育 219**

一、公平、教育公平、教育公平观	220
二、致力于更加公平的教育：改革开放 30年教育政策和法制建设的主旋律	225
三、当前有关教育公平的问题与对策	247

---

## **参考文献 254**



# 第一章 回顾与展望

1978年岁末，十一届三中全会的召开，确立了以经济建设为中心的基本路线，这是新中国历史发展的一个重要转折点。从此，我国社会主义建设事业进入了一个崭新的历史时期，教育领域面临新的挑战。如何实现教育政策和法律在教育改革与发展中的保障和促进作用以服务于社会主义现代化成为我国教育政策和法制建设所面临的根本问题。

## 一、恢复和发展教育事业时期的教育政策与法律

---

从1978年到1985年，这是改革开放以来我国教育事业恢复和发展的重要时期。这一阶段教育政策和法律的主要任务是在十一届三中全会精神的指引下恢复、调整和整顿十年浩劫中被破坏了的教育秩序，结束教育工作的混乱局面。其主要内容有：

### （一）批判“两个估计”，撤销《全国教育工作会议纪要》

“两个估计”是1971年《全国教育工作会议纪要》（以下简称《纪要》）中所提出的。所谓“两个估计”，是指“文化大革命”前17年教育战线是资产阶级专了无产阶级的政，是“黑线专