



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLISHING FUND PROJECT

朱旭东 丛书主编

# 中国教育 改革开放 40 年

## 义务教育卷

施克灿 林钧 等著

# 40

China  
Education Reform  
and Opening-up  
40 Years



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



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLISHING FOUNDATION

朱旭东 丛书主编

# 中国教育 改革开放 40 年

## 义务教育卷

施克灿 林钧 等著

China  
Education Reform  
and Opening-up  
40 Years

# 40



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

中国教育改革开放 40 年:义务教育卷 / 施克灿,林钧等著. —北京:北京师范大学出版社, 2019. 2

(中国教育改革开放 40 年/朱旭东主编)

ISBN 978-7-303-24415-7

I. ①中… II. ①施… ②林… III. ①教育改革—成就—中国  
②义务教育—教育改革—成就—中国 IV. ①G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 272706 号

---

营销中心电话 010-58805072 58807651  
北师大出版社高等教育与学术著作分社 <http://xueda.bnup.com>

---

ZHONGGUO JIAOYU GAIGE KAIFANG 40 NIAN: YIWU JIAOYU JUAN

出版发行:北京师范大学出版社 [www.bnup.com](http://www.bnup.com)

北京市海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码:100875

印刷:北京盛通印刷股份有限公司

经销:全国新华书店

开本:710 mm×1000 mm 1/16

印张:21

字数:270 千字

版次:2019 年 2 月第 1 版

印次:2019 年 2 月第 1 次印刷

定价:98.00 元

---

策划编辑:陈红艳

责任编辑:王强

美术编辑:王齐云

装帧设计:王齐云

责任校对:段立超 陈民

责任印制:马洁

**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:010-58805079

## 丛书编委会

---

主 任 顾明远

丛书主编 朱旭东

编 委 (以姓氏笔画为序)

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 王本陆 | 王永红 | 王英杰 | 朱旭东 |
| 刘云波 | 刘宝存 | 余胜泉 | 余雅风 |
| 陈 丽 | 林 钧 | 和 震 | 周海涛 |
| 胡 艳 | 施克灿 | 洪秀敏 | 袁桂林 |
| 曾晓东 | 蔡海龙 | 魏 明 |     |

# 总 序

今年是改革开放 40 周年，40 年来我国教育取得了辉煌的成就。现在各个教育研究机构和出版机构都在总结 40 年的经验，出版各种丛书。这 40 年的成就是写多少书也说不周全的，但我想用五句话来做一个简要的概括。

第一，教育观念的转变。在解放思想的路线指导下，我们对教育的认识越来越深刻、越来越全面。特别是党的十八大以来，习近平总书记提出以人民为中心、教育公平是社会公平的重要基础、教育强则国家强的主张。今年教师节时，习近平总书记在全国教育大会上的讲话中首先强调教育对新时代坚持和发展中国特色社会主义的战略意义。他指出，教育是民族振兴、社会进步的重要基石，是功在当代、利在千秋的德政工程，对提高人民综合素质、促进人的全面发展、增强中华民族创新创造活力、实现中华民族伟大复兴具有决定性意义。教育是国之大计、党之大计。习近平总书记同时指出，教育的根本问题是培养什么人、怎样培养人、为谁培养人。中国共产党领导的社会主义教育，就是要培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

第二，教育事业的发展。40 年来，我国全面普及了九年义务教育；学前教育已提前完成了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》提出的到 2020 年的指标，2017 年学前毛入园率达

到 79.6%；高中阶段教育基本普及，2017 年毛入学率为 88.3%；高等教育，包括研究生教育实现了跨越式发展，2017 年各类高等教育在学总规模达到 3 779 万人，高等教育毛入学率达到 45.7%。2017 年，全国有 2.7 亿人在各级各类学校学习，我国成为世界上受教育人口最多的教育大国。

第三，教育制度的创新。改革开放以来，我国逐步制定教育法律法规并不断完善。1980 年通过了《中华人民共和国学位条例》，之后，我国逐步制定了《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国教师法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国民办教育促进法》等，并根据教育事业的发展进行了修订或修正，使教育治理有法可依。现在希望尽早制定学前教育法、学校法，使幼儿园和学校的发展得到法律保障。

第四，教育科学的繁荣。改革开放之前，教育理论界人数很少，缺乏对教育实践中的理论问题和实际问题的研究。40 年来，中国特色社会主义教育理论体系初步形成，教育理论有了较大发展。教育科学的繁荣呈现出如下一些特点：一是改变了以前一本《教育学》一统天下的局面，恢复和创建了许多新兴学科，如教育哲学、教育经济学、教育社会学、比较教育学、课程与教学论等，研究成果丰硕；二是教育理论研究重视宏观战略研究，为我国教育事业发展的科学决策做出了一定的贡献；三是教育科学研究从书斋走向基层，教育理论工作者与广大教师共同开展教育研究，把教育改革落到实处，不仅提高了教育质量，而且积累了丰富的经验。

第五，从请进来到走出去。改革开放初期，我们打开窗户，发现世界教育已经走向现代化，于是我们如饥似渴地引进西方教育的先进理念、教育改革的经验，逐渐使我国的教育恢复起来，教育事业得到迅速发展。20 世纪 90 年代，我国教育学界开始走自己的路，创造中国特色社会主义教育理论和经验。特别是上海在 PISA（国际

学生评估项目)中数次名列前茅,让外国学者对中国教育刮目相看。世界也在学习中国的教育经验。讲好中国教育故事是今后教育工作者的任务。我国多部教育著作已经被译成外文出版。2006年,高等教育出版社就与Springer出版社合作出版了英文版杂志*Frontiers of Education in China*,至今已12年,杂志受到外国学者的重视。这些都是中国教育走出去的标志。我们既要不断吸收世界优秀文明成果,又要讲好中国教育故事,让世界了解中国。

今后中国教育界应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻落实党的十九大精神,深化教育改革,发展素质教育,推进教育公平,让每个孩子享有公平而有质量的教育。

北京师范大学出版社组织教育学术界同人,编写这套“中国教育改革开放40年”丛书,包括学前教育、义务教育、高中教育、高等教育、教师教育、职业教育、民办教育、终身教育、教育技术、课程与教学、政策与法律、关键数据与国际比较12卷。它是40年教育改革开放的总结,丰富了教育学术宝库。出版社要我写几句,是为序。



2018年11月5日于北京求是书屋

# 目 录

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第一章 普及义务教育的艰难历程           | 1   |
| 第一节 旧中国薄弱的义务教育基础          | 1   |
| 第二节 新中国普及小学教育的艰难历程        | 13  |
| 第三节 普及九年义务教育              | 19  |
| 第四节 经验与反思                 | 28  |
| 第二章 义务教育管理体制的改革           | 46  |
| 第一节 “以县为主”的义务教育管理体制改革的改革  | 47  |
| 第二节 “省级统筹，以县为主”的义务教育管理新模式 | 59  |
| 第三节 民办义务教育的改革和发展          | 67  |
| 第四节 义务教育学校内部管理改革          | 89  |
| 第三章 改革开放 40 年义务教育的成就      | 117 |
| 第一节 义务教育经费投入加大            | 118 |
| 第二节 农村义务教育取得巨大成就          | 125 |
| 第三节 弱势儿童接受义务教育的状况不断改善     | 134 |
| 第四节 义务教育信息化步伐加快           | 146 |



|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第四章 义务教育结构调整           | 156 |
| 第一节 义务教育结构调整的政策变迁      | 157 |
| 第二节 义务教育学制改革           | 165 |
| 第三节 基础教育结构调整的反思        | 187 |
| 第五章 义务教育课程与教学改革        | 203 |
| 第一节 义务教育课程结构的改革        | 203 |
| 第二节 义务教育教材的改革          | 222 |
| 第三节 义务教育阶段的教学改革        | 241 |
| 第六章 义务教育德育的改革与发展       | 258 |
| 第一节 改革开放以来中国义务教育德育改革概述 | 258 |
| 第二节 中国义务教育德育改革及反思      | 269 |
| 第七章 义务教育评价和考试制度改革      | 298 |
| 第一节 义务教育评价制度改革         | 298 |
| 第二节 招生和考试制度改革          | 319 |
| 后 记                    | 325 |

## 第一章

# 普及义务教育的艰难历程

### 第一节 旧中国薄弱的义务教育基础

义务教育这一概念在旧中国的出现，昭示着中国义务教育的到来。义务教育这一概念由国外传入中国，最早的名称颇为不一。有人称之为“强迫教育”，有人谓其为“普及教育”，也有人叫它“免费教育”，等等。之所以称谓有这么多，原因是英语“Compulsory Education”的翻译有所不同。中国人借鉴日本人的翻译方法，称之为义务教育。

中国义务教育产生的年代，争议很大。综合来看，应从正式公布的法规 and 实际推行两个方面综合考察分析。

1904年，清政府发布了张百熙、张之洞和荣庆起草的学制，即《癸卯学制》，亦称《奏定学堂章程》。作为官方颁布实施的学制，《癸卯学制》中便有强制推行的规定，明令“除废疾、有事故外，不入学者罪其家长”。这是中国第一个颁布并实施了了的学制，此后有的省份闻风响应，逐渐采取措施，加大推进义务教育。例如，张之洞1904年大力推进湖北的义务教育。初等教育方面，他下令州县自本年起，将应解庚子赔款改为“学堂捐”，悉数留下，作为各地兴办小学堂的

专款，任何人不得挪用他途。他特地指出：“此系学堂定名捐款，无论该处何项紧要公事，均不得擅行挪用。”<sup>①</sup>这不仅为湖北发展普及教育创造了一定的经济条件，也提供了经费保证。湖北省利用赔款办起了一大批小学堂。直隶总督袁世凯亦严令府厅州县于城乡遍设蒙小学堂。因此，中国近代义务教育发轫期定在 1904 年较为妥当，既有法律上的依据，也有实践上的依据。

从 1904 年义务教育开始在中国推广，直至南京国民政府的覆亡，在这期间，由于战争等原因，义务教育在中国的推行时断时续，兴废无常，形成了中国近代义务教育坎坷崎岖、起伏跌宕的特点。总体来说，这个时期的中国教育尤其是义务教育基础薄弱，不堪风雨。

### 一、时局动荡，义务教育兴废无常

义务教育在中国的政府文件中，最早见于 1902 年的《钦定学堂章程》，又叫《壬寅学制》。其中有云：“儿童自六岁起受蒙学四年，十岁入寻常小学堂修业三年；俟各处学堂一律办齐后，无论何色人等，皆应受此七年教育，然后听其任为各项事业。”由此可以看出，《壬寅学制》中的确是有劝行“义务教育”的文字，此学制是清政府在学制上公布的第一个文件，具有绝对权威性。但是，《壬寅学制》虽然是我国颁布的第一个学制，但是其并未具体实施。1904 年，清政府颁布实施《癸卯学制》，其中也有强制推行义务教育的规定，明令“除废疾、有事故外，不入学者罪其家长”。这是中国第一个实施的学制，义务教育也由此兴办。

义务教育在清代实施的具体时段为 1904 年至 1911 年。其间，中央至地方虽然进行了多方努力，但因清政府腐败的政治及薄弱的经济基础，义务教育在这段时间虽然取得了一定的成绩，但总体来

<sup>①</sup> 《张文襄公全集》卷 105，847 页，中国书店 1990 年影印版。

说基础薄弱，难以实现当时许多人所提倡的教育救国理念。

1904年后，学部及一些地方督抚提出并实施了一些推广义务教育的保证措施，将义务教育制度进一步法令化、规范化。例如，1905年署理两江总督周馥、盛京将军赵尔巽奏设简易识字学堂，希望义务教育阶段的识字教育能收到良好的效果。同年直隶、湖北、湖南、甘肃等省为解决义务教育师资奇缺的问题，设立了优级师范、速成师范等。1906年1月，学部通电各省设半日学堂，这是专收贫寒子弟的学校，不收取学费，亦不拘年龄。半日学堂为普及教育，方便儿童就学的重要教学组织形式。4月，学部通电各省速将省城师范名额尽力扩充，至少设一年毕业之初级简易科生500人，以养成小学教习。7月23日，学部通行第一次审定初等小学暂用书目。这一时期，大约8年时间，清政府的义务教育取得了一定的成就。

表 1-1 清末初等教育阶段学生数对比表

| 年份   | 小学以上全国学生数/人 | 初等教育阶段学生总数/人 |
|------|-------------|--------------|
| 1902 | 6 912       | 五六千          |
| 1903 | 31 428      | 两万余          |
| 1904 | 99 475      | 八万余          |
| 1905 | 258 876     | 二十三万余        |

表 1-2 清末义务教育阶段学堂、学生对比表

| 年份   | 初等教育各种学堂总数/所 | 各种学堂学生总数/人 | 小学生总数/人   |
|------|--------------|------------|-----------|
| 1907 | 34 650       | 918 586    | 895 471   |
| 1908 | 41 379       | 1 192 921  | 1 153 780 |
| 1909 | 51 678       | 1 532 746  | 1 481 389 |

从表中数据可以看出，初等阶段尤其是小学生数量占有所有学生数的比例非常高。但是，当时清政府约有 4 亿人口，在有统计数据的年份，初等阶段学生总数始终没有突破 30 万，这个比例实在太小了。加上当时民变四起，革命风起云涌，清政府腐败无能，国库亏空，债台高垒，实在难以全面普及义务教育。

这一时期义务教育基础的薄弱主要表现在以下几个方面。

首先，这个时期的义务教育缺乏民众基础。推行义务教育要有良好的民众根基。义务教育之所以在西方国家产生并全面普及，是以生产得到前所未有的发展，尤其是以资本主义大工业生产的发展对劳动者提出了高文化素质的要求为前提的。而当时的清政府还处于封建社会末期，因此，劳动者也就没有像西方劳动者那样渴望得到义务教育阶段的教育。再加上当时中国各级教育机构的教育内容依然空疏无用，国民无法从教育中得到实惠，因而产生不了受教育的需要。当时的老百姓知道义务教育的人更是凤毛麟角，更谈不上自发萌生追求教育的意愿。

其次，由于缺乏良好的教育基础，清末的义务教育因陋就简，教学组织形式未能统一。寺庙、祠堂及其他公共设施，都被用来充当初等小学校舍，推行义务教育。例如，1906 年 1 月，学部通电各省设半日学堂。此后，诸如简易学塾、改良私塾、女子小学堂等相继面世。各级各类教育机构相继投入至义务教育中，林林总总的义务教育机构说明了清政府希望用教育来改变中国现状的决心，同时也反映出了清政府对当时教育基础设施落后的无奈。

清政府也认识到了当时义务教育推广的不足之处，1911 年 7 月 15 日至 8 月 12 日，学部派张謇、张元济、傅增湘在北京主持召开了中央教育会。会议的十二项议决案中，有一项《试办义务教育章程案》，明确规定以四年为义务教育期，并提出了试办义务教育的办法。但是三个月后，辛亥革命爆发，这个时期的义务教育就此画上

了一个句号。

辛亥革命结束了中国两千多年来的封建统治，同时也使得义务教育开始真正的发展。中华民国成立伊始，明令实行义务教育，义务教育在此时似乎要有大作了，但是事实却并不那么顺畅。1912年1月，临时政府颁布第一个改造封建教育的法令——《普通教育暂行办法》，规定初等小学实行男女同校。小学读经科一律废止。凡各种教科书，务合于共和国教育之宗旨……确保了资产阶级民主革命的教育成果，推动了民初的教育改革。1912年7月10日至8月10日，蔡元培等在南京主持召开全国临时教育会议。同年9月，教育部公布《学校系统令》，即《壬子学制》，其后又颁布了《小学校令》《中学校令》，丰富完善了《壬子学制》的内容。经过修订，形成了《壬子癸丑学制》。这个学制规定初等小学四年，为义务教育，“毕业后得人高等小学校或实业学校”。此学制在我国推行十年，为国民政府建立起现代学制体系奠定了坚实的基础。

义务教育的推行绝非一朝一夕之事，《壬子癸丑学制》实施后，义务教育未见起色。正当南京临时政府想在义务教育方面有所作为时，袁世凯窃取了革命果实。时局的又一次动荡打击了义务教育在中国的开展。不过袁世凯掌握北京政权以后，对义务教育也十分重视。1914年12月教育部颁发的《整理教育方案草案》，提出整理义务教育的方案：“确定义务教育年限，明白宣示，使地方知建学为对于国家之责任；各县暂就原有区画，分为若干学区，于一定期限内必须设置学校”。1915年1月1日，袁世凯下令颁发《教育宗旨令》，指明了义务教育存在的问题以及解决的办法。1915年2月，袁世凯颁布《特定教育纲要》，提出“施行义务教育，宜规划分年筹备办法，务使克期成功以谋教育之普及”。同时，对义务教育的组织形式也提出了改革主张，将初等小学分为两种：一为国民学校；一为预备学校。袁世凯指出从前义务教育的弊端，并采取了相应的改革措施，这是

符合地方的实际情形的。1915年7月教育部公布并于1916年10月修订后公布的《国民学校令》，第一条就规定：“国民学校施行国家根本教育，以注重儿童身心之发育，施以适当之陶冶，并授以国民道德之基础及国民生活所必须之普通知识技能为本旨。”政府对义务教育的重视，促进了当时义务教育的迅速发展。

表 1-3 1912—1914 年初等小学的学生数量变化

| 年份   | 学校数/所   | 儿童数/万人    |
|------|---------|-----------|
| 1912 | 86 318  | 279.547 5 |
| 1913 | 107 286 | 348.580 7 |
| 1914 | 121 081 | 392.172 7 |

资料来源：《中华民国史档案资料汇编》，第三辑：教育，《教育部公布学校系统令》，南京，凤凰出版社，1991。

从表中可以看出，《国民学校令》的颁布使义务教育有了法令保障，更加制度化、规范化。北京政府推行义务教育的措施的确促进了义务教育的发展，初等小学的学生数量还是有所增加的。但是袁世凯在推行义务教育的过程中，为了他复辟帝制的政治需要，在义务教育的初等小学阶段开始恢复读经，掀起了复古倒退的狂潮，不得不说这是义务教育发展中的倒退。

1922年《壬戌学制》建立起了符合中国国情的新学制，也成为民国时期义务教育的基本体制。《壬戌学制》否定了袁世凯的复古教育方针，并且建立起了新的学制。将初等小学四年定为义务教育，并且将入学年龄交由地方掌控；将小学修业年限由7年改为6年，还规定将6岁以下儿童进入幼稚园学习纳入到学制系统中。《壬戌学制》在一定程度上贯彻了民主主义的教育改革方针。最值得称道的是，1923年颁布的《中华民国宪法》第四章明确了“中华民国人民依法律有受初等教育之义务”。义务教育首次出现于宪法，为中国近代义

务教育的发展提供了法律保障。但是，这个时期军阀混战，社会动荡不安，地方不受政府辖制，所以义务教育徒有虚名。但是地方对义务教育的重视则不可忽略。例如，山西省和江苏省在义务教育的普及上位于前列。

1927年4月18日，以蒋介石为首的国民政府成立。在教育方面，试行大学区制，中央成立大学院，蔡元培任院长，开始改造中国的教育，义务教育在这一时期也被列为发展的重点。1928年5月，大学院在南京召开第一次全国教育会议。大会通过了《厉行全国义务教育》一案。大会要求中央、省、县均设义务教育委员会，协助各级教育机构开展义务教育。同时要求地方应设定专款来推行义务教育，同时应筹款补助县市义务教育，中央政府应筹款补助各省义务教育。在程序上，要求各省区、各特别市推行义务教育计划，而且规定保证各地方儿童的入学率，要求各地方失学儿童数每两年应减少百分之二十。大会的讨论结果，可以看出当时教育家对推行义务教育的决心和努力。然而南京政府成立之初，战争连年，经费拮据，政府并未认真督办，因而第一次全国教育会议提出的推行义务教育的决定，无异于海市蜃楼，无法真正推行。

鉴于第一次全国教育会议以来义务教育在中国毫无进展的现实，1930年4月15日至23日，教育部召开第二次全国教育会议，全国各省教育厅局长、大学校长、专家、国民政府有关部会代表出席大会。此次会议在总结第一次全国教育会议不足的基础上，分组审议并通过了教育部制定的《改进全国教育方案》。此案更具体地拟定了“义务教育实施计划”专章。这份计划书将义务教育普及期限定为20年，在这20年中拟造就师资148万人，扩充教室100万间。第二次全国教育会议的方案相对于第一次，确实现实了许多，而且具体明了，可操作性很强。会议还通过了由陈布雷等人起草的会议宣言。宣言指出：“在训政六年期间，对于义务教育和成人补习教育，主尽



力推进”<sup>①</sup>。此次会议上，南京国民政府将义务教育作为实行训政的重要措施，无疑提高了义务教育的地位。第二次全国教育会议后，全国各地均有行动，但现实效果并不如愿。据1931年的统计，1930年度全国初等教育在校儿童仅占学龄儿童的21.8%。<sup>②</sup>鉴于此，教育部总结原因：第二次全国教育会议提出的一些要求与当时的国家财力及师资实际状况差距较大。所以，教育部于1932年6月，制定《短期义务教育实施办法》《第一期实施义务教育办法大纲》。两者的目的都是要求各地根据其地方情形，同时并举，以期速效。然而，抗日战争爆发后，全国进入战时状态，虽然南京国民政府要求义务教育遵循蒋介石“平时作战时看，战时作平时看”的方针，将抗战与建国两步合作一步走，义务教育作为培养人才、奠立国本的根本举措，一以贯之地照常推行。但是时局动荡，义务教育并未真正得到推行。

## 二、师资力量薄弱，难以满足义务教育的需求

师资是义务教育的重要依托，是影响义务教育推行的关键因素之一。欲使义务教育取得良好的效果，必须有一支质量上合格且数量上满足义务教育推行的教师队伍。这是自始至终困扰我国近代义务教育推行的一个重要问题。建立一支数量充足、质量合格的义务教育师资队伍，不仅需要政府重视、社会支持、体制完善等良好的外部条件，而且也要有一批默默无闻的奉献者这一必要的内在条件。近代的各个时期，各级政府一开始推行义务教育，都把培养义务教育的师资作为教育的大事之一。同时，在民间，义务教育的笃信者和热诚的推行者积极探求、集思广益，不仅为政府提供了决策上的依据，而且在实践中也摸索出了许多行之有效的办法，培养出了一

---

<sup>①</sup> 中央教育科学研究所：《中国现代教育大事记》，205页，北京，教育科学出版社，1988。

<sup>②</sup> 《第一次中国教育年鉴》，丙编，487页，上海，开明书店，1934。