



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

民办教育卷

周海涛 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 Fund Project

朱旭东 丛书主编

中国教育 改革开放 40 年

民办教育卷

周海涛 等著



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:民办教育卷 / 周海涛等著. —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 978-7-303-24419-5

I. ①中… II. ①周… III. ①教育改革—成就—中国
②民办学校—教育改革—成就—中国 IV. ①G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 272664 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; MINBAN JIAOYU JUAN

出版发行:北京师范大学出版社 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:17.5

字数:210 千字

版次:2019 年 2 月第 1 版

印次:2019 年 2 月第 1 次印刷

定价:88.00 元

策划编辑:陈红艳

责任编辑:齐琳

美术编辑:王齐云

装帧设计:王齐云

责任校对:段立超

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 总体概况	1
第一节 民办教育恢复发展的历史背景	1
第二节 民办教育发展的历程和成就	6
第三节 民办教育发展的基本经验和趋势	19
第二章 民办基础教育	26
第一节 民办基础教育的发展历程	26
第二节 民办基础教育的发展现状	32
第三节 民办基础教育的未来展望	43
第三章 民办高等教育	51
第一节 民办高等教育的发展历程	51
第二节 民办高等教育的发展模式	60
第三节 民办高等教育的未来展望	72
第四章 制度环境变迁	78
第一节 民办教育发展政策与法律变迁概览	78
第二节 制度环境变迁中民办教育的改革发展	85
第三节 制度环境变迁中的民办教育法治化趋势	98

第五章 内部治理变革	110
第一节 民办学校内部治理的演进历程	111
第二节 民办学校内部治理的类型和特征	117
第三节 民办学校内部治理优化的未来路向	129
第六章 民办学校举办者群体分析	138
第一节 民办学校举办者的类型沿革	138
第二节 民办学校举办者的群体特征	142
第三节 民办学校举办者的诉求变化	155
第七章 民办学校教师和学生发展	162
第一节 民办学校师生发展回顾	162
第二节 民办学校师生发展现状	173
第三节 民办学校师生发展的未来展望	185
第八章 民办学校风险防范	196
第一节 民办学校风险防范的发展历程	196
第二节 民办学校风险防范的阶段性特征	209
第三节 民办学校风险防范的未来展望	218
第九章 民办教育研究进展	233
第一节 民办教育研究 40 年概况	233
第二节 民办教育研究 40 年：阶段与特征	239
第三节 民办教育研究 40 年：主题与观点	244
第四节 民办教育研究 40 年：总结与展望	259
后 记	267

第一章

总体概况

改革开放 40 年来，我国民办教育经历了复苏兴起和蓬勃发展的历程，并以分类管理为契机开启了新征程。40 年来，在政治、经济、社会变革和文化遗产创新等多方面因素的推动下，我国民办教育规模不断扩大，办学条件逐步改善，办学水平不断提高。民办教育作为我国教育事业的重要组成部分，是我国教育综合改革的重点领域，也是新时代教育改革与发展的着力点之一。

第一节 民办教育恢复发展的历史背景

改革开放作为我国当代命运转折的战略决策和重要国策，覆盖教育等各领域。自 1976 年 10 月“文化大革命”结束到 1981 年 6 月党的十一届六中全会召开，党和政府率先在教育领域启动思想上的拨乱反正，并在全国教育、政治、经济等领域进行战略调整，结束了全国混乱的局面。自此，国家教育指导思想不断与时俱进，并适时出台重大措施，推进教育体制机制改革，推动教育事业不断发展。在这一历史性改革进程中，民办教育复苏发展。

一、思想上拨乱反正

(一)政治上拨乱反正

1978年12月，党的十一届三中全会重新审查和解决了一大批历史遗留问题，撤销了一批错误文件，纠正了一批冤假错案。同时，肯定了对“实践是检验真理的唯一标准”问题的讨论，确定了“解放思想，开动脑筋，实事求是，团结一致向前看”的指导方针。这从根本上冲破了“左”倾错误的长期束缚，提出了改革开放的基本思路和要求，重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线。

(二)教育领域拨乱反正

伴随着政治思想上的拨乱反正，教育领域率先践行拨乱反正。1977年，邓小平同志在与时任教育部部长刘西尧的谈话中指出了“两个估计”和“工宣队”的问题，即1971年《全国教育工作会议纪要》中所谓的“两个估计”（即“文化大革命”前十七年教育战线是“资产阶级专了无产阶级的政”，是“‘黑线’专政”；知识分子的大多数“世界观基本上是资产阶级的”，是“资产阶级知识分子”）是不符合实际的，要求教育部解放思想，解决具体的思想问题和实际问题。在邓小平同志的领导下，教育部组织开展了对“两个估计”的批判。1978年，刘西尧部长在全国教育工作会议报告中指出：“‘两个估计’是‘四人帮’在教育战线上反动思想的核心，影响最深，危害最大。他们制造的许多谬论和事件，都是由此派生的。”^①1979年中共中央转发教育部党组《关于建议中央撤销两个文件的报告》，撤销了《全国教育工作会议纪要》和《河南省唐河县马振扶公社中学情况简报》两份文件。围绕谈话中邓小平同志提出的“工宣队”撤出问题，1977年11月，中共中央转发教育部党组《关于工宣队问题的请示报告》，决定从学校撤

^① 刘英杰：《中国教育大事典（1949—1990）》，289页，杭州，浙江教育出版社，1993。

出工宣队。根据中央批示，“文化大革命”期间为在大、中、小学中占领上层建筑阵地而进驻的工宣队全部撤出。^①

随着一系列纠偏工作的推进，党和政府逐渐拨正在“文化大革命”中对知识分子角色和地位的认知偏差，平反了教育领域一批冤假错案。1978年10月，胡耀邦在中共中央组织部召开的落实党的知识分子政策座谈会中指出，我国知识分子队伍的状况已经发生了一系列根本变化，因此，我们党在1949年前后提出来的“以旧社会过来的知识分子为主要对象的团结、教育、改造”这个方针，已经不适用。1979年1月4日，《人民日报》发表特约评论员文章《完整地准确地理解党的知识分子政策》，进一步指出绝大多数知识分子是“从事脑力劳动的工人阶级，是党的依靠力量……是实现四个现代化的基本条件之一”。这一系列纠偏工作为恢复教育领域工作秩序奠定了基础。

二、经济建设为中心

自20世纪50年代实行计划经济以来，一切以计划为纲，生产效率低下，政企职责不分，价值规律和市场调节作用失灵，社会经济发展缓慢；“文化大革命”时期以阶级斗争为中心，加剧了社会不稳定，妨碍了生产力的发展，人民温饱问题难以解决。党和国家完成思想上的拨乱反正之后，十一届三中全会做出了把全党工作重心从“以阶级斗争为纲”转移到“以经济建设为中心”的轨道上来、进行社会主义现代化建设的战略决策，开启了对内改革、对外开放的新局面。

（一）对内改革

经济体制改革的浪潮首先从农村开始，主要内容是实行家庭联产承包责任制。该制度从1978年年底在安徽试行，并迅速扩展到全

^① 高奇：《新中国教育历程》，233页，石家庄，河北教育出版社，1996。

国农村，极大地提高了农民的生产积极性和农村粮食产量，运行多年的人民公社制度逐渐解体。农村经济状况改善后，乡镇企业异军突起，成为国民经济的一支重要力量。在农村改革的推动下，城市经济体制改革也拉开序幕。以扩大国有企业生产经营自主权为重点，国家逐步下放计划管理权限。国有企业按照政企分开、经营权和所有权适当分离的原则，打破“大锅饭”制度，开始实行股份制、承包制、租赁制等多种形式的经营责任制，提高了生产和经营效率。

随着农村和城市改革的深入，以公有制经济为主体、多种经济成分共同发展的多元的所有制结构逐步形成。尤为重要的是，经济体制改革直接推动开启了新一轮教育体制改革，加快了教育领域办学体制多元化进程，为民办教育的发展奠定了所有制基础。

（二）对外开放

十一届三中全会后，对外开放成为加速我国现代化建设的基本国策。1980年，深圳、珠海、厦门、汕头四个城市开始试办经济特区；1984年，大连、秦皇岛等14个沿海港口城市开放；1985年以后，长三角、珠三角等经济开放区相继开辟；1988年新增海南经济特区……逐步形成“经济特区—沿海开放城市—沿海经济开放区—内地”这样一个多层次、有重点、点面结合的对外开放格局，有力推动了我国改革开放和社会主义现代化建设的进程。

三、教育上恢复发展

“文化大革命”结束之后，教育发展的状况和建设现代化社会主义强国的要求很不相适。面对教育质量不高、教育经费短缺、办学条件不好等问题，教育主管部门开展了一系列整顿工作，全面推动教育的恢复与发展。

（一）初步完成教育恢复工作

在1977年8月召开的科学和教育工作座谈会上，邓小平同志指

示恢复被“文化大革命”中断十年的高等学校本科和研究生全国统一招生考试制度。随着高考制度的恢复，与之相关的规章制度也逐步恢复，新建学位制度，新增一批科研机构 and 高校。同时，政府积极发展高等专科教育、短期职业大学和各类成人高校，初步改善高等教育层次、结构不合理的状况，高等教育事业逐步恢复并快速发展。面对小学教育尚未普及、新文盲继续大量产生的状况，政府开始对基础教育领域进行改革。1978年，全国统一了秋季入学始业制度，并制定和修订中小学教学计划和大纲，明确了学制与中小学入学年龄。同年秋季，全国中小学开始使用通用教材，进一步推动结束全国教育工作的混乱局面。针对中等教育结构单一、难以适应经济社会发展需要的状况，政府开始调整普通中学结构，压缩普通高中，发展农业中学和职业中学。一些地方开始恢复和建立教育督导制度，推动提高基础教育工作质量。1980年，中共中央、国务院做出的《关于普及小学教育若干问题的决定》，推动基础教育逐渐步入正轨。

随着教育恢复整顿工作逐步推进，各类教育模式开始蓬勃发展，为以后的教育发展和改革以及民办教育的恢复发展打下了坚实的基础。

（二）提出新时期的教育工作要求

随着教育整顿工作的开展，党和国家以“实践是检验真理的唯一标准”“实事求是”为指导思想，以“科学技术是第一生产力”为理论基础，以“服从和服务于经济建设这个中心”为依据，开始探索新时期的教育工作方针。

1977年，邓小平提出“尊重知识，尊重人才”的口号，指出“要反对不尊重知识分子的错误思想”。1983年10月1日，邓小平在景山学校题词“教育要面向现代化，面向世界，面向未来”；1985年，全国共青团思想政治工作会议提出，“培养和造就一代有理想、有道德、有文化、有纪律的共产主义新人”；1985年颁发的《中共中央关

于教育体制改革的决定》提出，“教育必须为社会主义建设服务，社会主义建设必须依靠教育”。进入 20 世纪 90 年代，改革开放和现代化建设步伐加快，党和国家又及时制定了新的教育方针政策。1993 年，中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》规定“各级各类学校要认真贯彻‘教育必须为社会主义现代化建设服务，必须与生产劳动相结合，培养德、智、体全面发展的建设者和接班人’的方针”“培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义新人”。这一系列要求成为改革开放后我国新时期的教育工作方针，指导教育事业的改革与发展，也为民办教育提供了发展空间。

第二节 民办教育发展的历程和成就

一、民办教育发展历程

开启改革开放“总开关”后，沉寂的民办教育涌动复苏，民办学校数量迅速增加，办学范围逐渐从成人教育向普通高等教育、基础教育、职业教育等领域延伸。从整体来看，我国民办教育的恢复和发展大致经历了恢复起步期（1978—1992 年）、快速发展期（1993—2002 年）、规范发展期（2003—2016 年）和内涵式发展期（2017 年至今）四个阶段。

（一）恢复起步期（1978—1992 年）

从 1978 年党的十一届三中全会召开到 1992 年邓小平发表南方谈话，是我国民办教育的恢复起步期。1978 年，十一届三中全会做出了将全党工作重点转移到经济建设上来的决定，重新开启四个现代化建设。但有限的公办教育资源和初步恢复的教育体制难以支撑经济建设对人才和知识的需求，在这种背景下社会力量办学开始兴起，并得到政府的默许和鼓励。1982 年，全国人大通过的《中华人民共和国宪法》第一次以宪法的形式肯定了社会力量办学的合法性，明

确了国家对民办教育的鼓励态度。1980—1985年,《中共中央、国务院关于普及小学教育若干问题的决定》《中共中央关于经济体制改革的决定》《中共中央关于科学技术体制改革的决定》《中共中央关于教育体制改革的决定》相继出台,继续鼓励社会力量办学。1986年颁布的《中华人民共和国义务教育法》,重申鼓励企业、事业单位和社会力量办学的相关规定。1987年,国家教委颁布的《关于社会力量办学的若干暂行规定》界定了社会力量的范畴,并指出“社会力量办学是我国教育事业的组成部分,是国家办学的补充”,正式将民办教育纳入国家教育体系,进一步推动了民办教育的恢复和发展。这一时期出台的民办教育系列政策,一扫民办教育发展的阴霾,彰显了政府对社会力量办学的支持,形成了良好的舆论导向。

在此背景下,沉寂30年的民办教育机构悄然萌发。一批以自考助学、文化补习和职业技能培训等为主要办学形式的民办教育机构在全国各地陆续出现。比如,1978年于湖南长沙成立的中山业余大学、1982年于北京成立的中华社会大学等,后者的成立被视为我国民办高等教育复兴的标志。1984年,第一所国家承认学历的民办高校——北京海淀走读大学成立。从1980年至1986年,短短几年内,全国民办高等教育机构从30所迅速发展到了370所。^①在民办教育起步较早的省份,民办学校恢复发展较快。根据相关资料统计,1989年仅北京、上海、天津等十几个城市,经教育主管部门批准成立的民办学校就有2000多所,在校生达300多万人。以北京为例,1987年北京有民办学校377所,在校学生10万人^②;1991年,北京共有民办学校和民办教育机构750所,在校学员35万人。^③截至1991年

① 国家教育发展研究中心:《2001年中国教育绿皮书——中国教育政策年度分析报告》,134页,北京,教育科学出版社,2001。

② 房剑森:《中国民办教育发展报告》,28页,北京,中国社会科学出版社,2003。

③ 吴畏:《民办教育的改革与发展》,14页,北京,教育科学出版社,2002。

年底，全国共有民办幼儿园 12091 所，民办普通中学 544 所，民办普通小学 655 所。^① 截至 1991 年底，我国有民办高校以及民办高等教育机构 450 余所。^② 1990 年以后，我国民办学校举办重点向中、高等职业教育领域和职业培训领域转移，一个多类型、多层次、多学科民办教育体系初步形成。

1992 年，邓小平南方谈话澄清并解决了社会建设中的若干理论和实际问题，特别是解决了关于姓“资”还是姓“社”的讨论，推动了政府部门和民办教育工作者进一步解放思想，进一步加快了民办教育的发展进程。

（二）快速发展期（1993—2002 年）

随着社会经济体制改革持续推进，以《中国教育改革和发展纲要》（1993 年）的发布为起点，我国民办教育进入快速发展期。在此期间，国家的一系列法规政策文件，如《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）、《社会力量办学条例》、《面向 21 世纪教育振兴行动计划》等，明确了民办教育的工作方针，为民办教育发展提供了更加充分的法律、政策依据，奠定了公办学校和民办学校共同发展的基础。

在 1999 年中共中央、国务院召开的第三次全国工作会议上，朱镕基同志明确提出“鼓励社会力量以各种方式举办高中阶段和高等职业教育，有条件的也可以举办民办普通高等学校”^③。国家领导人对民办高等教育的明确肯定态度激发了社会力量办学的积极性，并且出现了民办公助和独立学院两种新的民办学校办学形式。在国

① 房剑森：《中国民办教育发展报告》，29 页，北京，中国社会科学出版社，2003。

② 刘莉莉：《中国民办高等教育发展的研究》，29 页，长春，吉林人民出版社，2002。

③ 尹文剑、任一明：《复兴中国民办教育事业——从历史的角度审视建国六十年中国民办教育的发展》，载《科教文汇（下旬刊）》，2009（15）：1，12。