



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

政策与法律卷

余雅风 蔡海龙 等著

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

政策与法律卷

余雅风 蔡海龙 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

图书在版编目(CIP)数据

中国教育改革开放 40 年:政策与法律卷 / 余雅风,蔡海龙等著.
—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 978-7-303-24414-0

I. ①中… II. ①余… ②蔡… III. ①教育改革—成就—中国
②教育政策—教育改革—成就—中国 ③教育法—教育改革—成就—中国 IV. ①G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 272651 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; ZHENGCE YU FALYU 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:28

字数:364 千字

版次:2019 年 2 月第 1 版

印次:2019 年 2 月第 1 次印刷

定价:138.00 元

策划编辑:陈红艳

责任编辑:孔 军

美术编辑:王齐云

装帧设计:王齐云

责任校对:包冀萌

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 发展与规范：维护教育的公共性	1
第一节 针对现代化建设需要，着力恢复正常的教育秩序	2
第二节 促进教育发展：我国教育政策与法律的主旋律	8
第三节 贯彻科学发展观，规范主体行为	14
第四节 应对新挑战，致力于维护教育的公共性	34
第二章 走向新时代的教育公共治理	60
第一节 教育秩序的恢复和重建	60
第二节 改革教育管理体制的探索和实践	68
第三节 公共教育管理体制的建立和完善	74
第四节 指向新时代的教育公共治理变革	86
第三章 提升公立学校办学水平，办人民满意的学校	100
第一节 从事业单位到法人资格：社会转型中的公立学校定位	100
第二节 从“要办学”到“办好学”：向优质、公平的公立基础教育学校变革	118
第三节 走向高等教育强国：公立高等学校系统的改革与发展	156

第四章	培养高素质的教师队伍	174
第一节	倡导尊师重教，积极建构现代化国家与教师的共生关系	174
第二节	促进专业发展，探索建立多元开放型教师教育体系	186
第三节	改革创新制度，推动教师队伍建设法治化进程	193
第四节	关注特殊群体，重点聚焦乡村教师队伍建设	207
第五章	平衡学生的权利义务，促进学生的全面发展	220
第一节	确立学生主体地位，保障学生权利	220
第二节	立德树人，规范学生行为	249
第三节	践行法治，让每个孩子都成为有用之才	262
第六章	支持与规范：民办教育政策法律建设 40 年	279
第一节	改革开放 40 年我国民办教育政策法律建设的发展历程	279
第二节	我国民办教育政策法律建设的历史成就	287
第三节	我国民办教育政策法律建设的现实问题	293
第四节	我国民办教育政策法律建设的未来展望	318
第七章	构建终身学习体系	340
第一节	终身学习体系的发展历程	340
第二节	改革开放 40 年终身学习的发展成果	351
第三节	终身学习发展的未来挑战	373

第八章 迈向回应型教育法律与政策：致力于实现更加公平、更有质量的教育	380
第一节 教育公平观：改革开放 40 年教育法律与政策价值取向的变迁	380
第二节 教育公平：改革开放 40 年教育法律与政策体系建设主旋律	396
第三节 我国回应型教育法律与政策模式：致力于构建更加公平、更有质量的教育体系	414
后 记	432

第一章

发展与规范： 维护教育的公共性

教育按照什么目标来组织，取得何种结果，与国家教育制度的基本价值密切相关。^① 现代教育是指由政府向社会成员提供，可以为每个社会成员消费的最基本的教育服务的总称。它是从多种观点出发，有目的、有计划地加以组织和运筹的，目的是实现广大国民的教育福利。^② 在此意义上，现代的学校教育、社会教育具有显著的公共性，公共性构成了现代教育最基本的特性。

从教育的功能层面看，教育的公共性是指教育直接使个人受益、间接使社会受益的责任与功效。教育直接服务于学生学习并影响个人能力与发展、家庭状况，可以为个人带来合法的、可观的收益。同时教育会影响学校、社会、团体及社会文化的应有状态和国民经济的发展，通过促进人的全面发展来推动社会的全面进步，是一个与包括经济在内的文化社会的维持、发展、重组、再生产有关的事业，是人类社会赖以生存和发展的重要基础。改革开放 40 年，大力发展教育并积极采取措施规范主体行为，是我国教育政策与立法变

① 余雅风：《公共性：学校制度变革的基本价值》，载《教育研究》，2005(4)。

② [日]筑波大学教育学研究会：《现代教育学基础》，214 页，上海，上海教育出版社，2003。

迁过程的主要内容，也是将维护和提升教育的公共性作为目标价值，并在教育改革与发展中具体落实的过程。

第一节 针对现代化建设需要，着力恢复正常的教育秩序

公共教育是广泛地以全国或全社会的规模提供受教育的机会，设立学校和其他教育机构来进行的，是国民素质、经济社会发展、综合国力提升的奠基性工程。改革开放初期，我国教育政策与法律的主要任务，就是充分认识并确认教育对社会发展的重要作用，恢复学校正常的教育秩序。1978年12月，中国共产党十一届三中全会的召开，实现了历史的转折，彻底否定了“以阶级斗争为纲”的政治路线，确立了以经济建设为中心，坚持四项基本原则，实行改革开放，建设中国特色社会主义的基本路线。我国社会主义建设事业进入新的历史时期，同时也向教育领域提出了新的挑战。面对国家现代化建设的需要，如何保障教育改革的顺利进行，如何促进教育在人的发展以及现代化建设中的重要作用，成为我国教育政策与法制建设面临的重要问题。邓小平从社会主义现代化的高度看教育，提出“教育要面向现代化，面向世界，面向未来”，要把沉重的人口负担转化为人才资源的巨大优势。从1978年开始，我国开始进入教育事业恢复和发展的重要时期，出台了相关政策与法律，以恢复、调整“文化大革命”中被破坏了的的教育秩序。

一、恢复高考，为现代化建设培养人才

“文化大革命”期间，高等学校从应届毕业生中直接招生的制度遭到破坏，所实施的“自愿报名、群众推荐、领导批准、学校复审”的招生办法存在诸多弊端。1977年8月13日至9月25日，教育部召开全国高等学校招生工作会议，讨论并制定了《关于1977年高等学校招生工作的意见》，恢复高等学校从应届毕业生中直接招生的制

度，实行自愿报名，统一考试，地市初选，学校录取，省、自治区、直辖市批准。1978年6月6日，国务院又批转教育部《关于1978年高等学校和中等专业学校招生工作的意见》，取消了对录取高中毕业生比例的限制。

1979年11月，邓小平明确指示“要建立学位制度”。1980年2月12日，第五届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过的《中华人民共和国学位条例》(以下简称《学位条例》)，规定了我国学位的种类、等级，授予学位的标准及办法，把在中国教育史上几经破坏的学位制度通过法律的形式确定下来，明确和落实了我国“尊重知识、尊重人才”的思想，是新中国成立以来第一部教育法律。

二、恢复学校教育秩序，倡导学科学、重教育

20世纪60年代初期，经中共中央批准试行的《教育部直属学校暂行工作条例(草案)》《全日制中学暂行工作条例(草案)》和《全日制小学暂行工作条例(草案)》，在“文化大革命”期间遭到批判，正常的教育秩序被破坏。“文化大革命”后，刚复出的邓小平指出，“要把经济建设搞上去，科技是关键，教育是基础”，从而在全国掀起学科学、重教育的热潮。^①1978年，为保障各级各类学校的正常有序运行，教育部着手开始学校工作条例的修订工作，并将修订稿提交给全国教育工作会议讨论。10月4日，修订后的学校工作条例开始重新实施。

为了保证学校体育工作的正常开展，促进学生身心的健康成长，经国务院批准，国家教委、国家体委于1990年3月12日颁布了《学校体育工作条例》(以下简称《体育条例》)。《体育条例》包括总则、体育课教学、课外体育活动、课余训练与竞赛、体育教师、场地器材

^① 温红彦：《“两基”：从蓝图到现实——实现“基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲”纪实》，载《人民日报》，2001-04-07。

设备及经费、组织机构和管理、奖励与处罚、附则九章，对如何开展学校体育工作提出了原则性的要求。这是一部全面、深入指导学校体育工作科学开展的教育行政法规，也是现阶段学校体育工作开展的重要依据和规范性文件。《体育条例》的颁布，使评估学校体育工作有了明确标准，充分体现了党和国家对学校体育工作的重视和关心，标志着我国学校体育工作进一步走向法治的轨道，对推动我国学校教育事业的发展 and 年青一代身心健康的全面发展具有深远的战略意义。

为了加强学校卫生工作，提高学生的健康水平，经国务院批准，国家教委、卫生部于 1990 年 6 月 4 日联合颁布《学生卫生工作条例》（以下简称《卫生条例》）。《卫生条例》包括总则、学生卫生工作要求、学校卫生工作管理、学校卫生工作监督、奖励与处罚、附则六章，对如何开展学校卫生工作做出了整体的规划和要求。它较系统地总结了新中国成立以来，特别是改革开放以来学校卫生工作的经验，吸收了国外的先进成果，成为一个内容全面、符合实际、具有中国特色的关于学校卫生的重要行政法规。《卫生条例》有力地促进了学校卫生管理工作的规范化、科学化，同时对增强人们的学校卫生工作意识和法治观念具有重要的作用，体现了党和国家对学生卫生工作的重视和关心。

三、受教育权入宪，明确国家发展教育事业的责任

1982 年 9 月 1 日，中共第十二次全国代表大会明确提出，“一定要牢牢抓住农业、能源、交通、教育和科学这几个根本环节，把它们作为经济发展的战略重点”，把教育置于与农业、能源、交通同等重要的战略地位。同年，全国人大通过了新修订的《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》），确立了教育活动的基本法律规范。

《宪法》规定了公民的受教育权利。《宪法》第四十六条规定“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。国家培养青年、少年、儿

童在品德、智力、体质等方面全面发展”，将受教育权利作为公民的基本权利之一。

《宪法》规定了国家发展教育的职责。《宪法》第十九条规定：“国家发展社会主义的教育事业，提高全国人民的科学文化水平。国家举办各种学校，普及初等义务教育，发展中等教育、职业教育和高等教育，并且发展学前教育。国家发展各种教育设施，扫除文盲，对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育，鼓励自学成才。国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。国家推广全国通用的普通话。”

《宪法》规定了教育管理的权限与体制。《宪法》在第八十九条、第一百零七条和第一百一十九条，规定了国务院、县级以上地方各级人民政府和民族自治地方自治机关领导和管理教育工作的权限。

《宪法》规定了父母对未成年子女的教育义务。《宪法》第四十九条规定“父母有抚养教育未成年子女的义务”，确立了家庭对子女的教育责任。

《宪法》规定了从事教育工作的公民有进行创造性工作的自由。《宪法》第四十七条规定：“中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作，给以鼓励和帮助。”

现代国家对教育的直接作用，其目的都在于全面组织和发展教育事业，更好地发挥教育在社会发展中的功能。世界上任何一个国家，无论其国家体制的形式如何不同，无论其实行集权制还是分权制，都必须在全国范围内从物资、人力及教育教学活动的实施等方面对教育进行社会组织和调控，以便更有效地发展教育。《宪法》对教育的相关规定，无疑可以最有力地推进教育的发展。同时，为依

法治教提供了宪法依据，为教育法律制度建设奠定了基础，推进了我国教育法治建设的进程。

四、进行教育体制改革，重新定位中央与地方、政府与学校之间的关系

1983 年国庆节前夕，邓小平为北京景山学校题词：“教育要面向现代化，面向世界，面向未来。”此后，“三个面向”成为教育工作的指导方针，对于开创教育工作的新局面起着至关重要的作用。“三个面向”是对传统教育观念的挑战，提高了对教育功能的认识，排除了教育“姓资”“姓社”的问题，大胆寻求教育发展的共性，充分体现了开放办学、与世界教育交流和合作的思想。这些思想的输入，为我国的教育体制改革奠定了思想基础。

为了使教育体制尽快适应经济体制改革和科技体制改革的需要，1985 年 5 月 15 日至 20 日，中共中央、国务院召开改革开放后的第一次全国教育工作会议，讨论《中共中央关于教育体制改革的决定（草案）》。闭幕式上，邓小平发表讲话，系统论述了教育的重要战略地位和教育体制改革的重要性，要求各级领导要像抓经济工作那样抓教育，把教育体制改革的要求落到实处。5 月 27 日，《中共中央关于教育体制改革的决定》正式颁发。《中共中央关于教育体制改革的决定》总结了新中国成立以来，特别是党的十一届三中全会以来教育改革的经验，系统地提出了教育体制改革的指导思想、目标、任务和具体措施，是全面进行教育体制改革的纲领性文件。基础教育逐步形成了以县、乡为主的管理格局，中小学实行校长负责制，高等学校试行校长负责制，办学自主权逐步扩大，教育体制改革突破了传统的教育管理方式和利益格局。^①《中共中央关于教育体制改革的决定》还强调“在简政放权的同时，必须加强教育立法工作”，明确

^① 杜育红、梁文艳：《教育体制改革 30 年的辉煌与展望》，载《人民教育》，2008(19)。

了教育立法对教育发展的积极作用，也为我国教育立法奠定了政策基础。

在基础教育领域，1986年4月12日第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)。《义务教育法》明确了基础教育新的指导思想和管理体制，使我国基础教育的普及有了法律和制度的保障；明确了适龄儿童、少年接受义务教育的权利和义务；对于接受义务教育的对象、义务教育的年限、各地方实施九年制义务教育的方式，以及国家、学校、家庭和社会在普及义务教育中的义务做了规定，为九年制义务教育的实施和基础教育的发展奠定了法律基础。

在高等教育领域，1986年的《高等教育管理职责暂行规定》和1990年的《普通高等学校评估暂行规定》，划分了中央各部委之间、中央与地方之间在管理高等教育方面的权限和职责，强调在加强国家宏观管理的基础上扩大高校的办学自主权。在内部管理体制上，从1989年开始，中央决定高等学校基本实行党委领导下的校长负责制，同时开始在学校内部人事、财务、教学、科研等方面进行改革。

在职业教育领域，1988年4月发布的《关于农业中等专业学校招收农村青年不包分配班的若干规定》，改革了中等专业教育的领导体制和招生分配体制，强调扩大学校自主权，在面向农村的中等专业学校采取特殊的招生和分配办法。

在成人教育和扫盲教育领域，1987年国务院批转了国家教委《关于改革和发展成人教育的决定》，强调把开展岗位培训作为成人教育的重点，提出要加快扫盲教育进度。1988年2月5日，国务院发布的《扫除文盲工作条例》规定了扫盲教育的总体目标，是新时期加速扫除文盲进程的一项重要法规。