

中国改革开放时期  
重大决策研究报告

主编/吴江

集

# 教育体制改革：

科教兴国战略下的选择

朱国仁 著

党建读物出版社

G52/  
Z845

中国改革开放时期  
重大决策研究报告

集

# 教育体制改革

科教兴国战略下

江苏工业学院图书馆

藏书章

朱国仁 著

党建读物出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

教育体制改革:科教兴国战略下的选择/朱国仁著. —北京:党建读物出版社,2004

(中国改革开放时期重大决策研究报告集/吴江主编)

ISBN 7-80098-677-2

I. 教… II. 朱… III. 教育改革-研究报告-中国 IV. G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 098764 号

责任编辑:耿 渝 封面设计:燕 童

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036 电话:010-68219430)

新华书店经销 北京京科印刷有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 7 印张 175 千字

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

印数:1—2000

---

ISBN 7-80098-677-2/D·552 定价:22.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-68278452)

# 总 序

成思危

党的十六大报告提出,要改革和完善决策机制,推进决策科学化民主化,防止决策的随意性。这对于我国今后民主政治的建设和国民经济的发展,具有十分重要的指导意义。

决策科学化是指要采用科学的观点、程序、方法及手段来进行决策,而决策民主化则是指在作出决策的过程中要具备论证、协商、审议及集体讨论决定等环节。只有这样才能尽可能掌握全面情况,明确要解决的问题,充分权衡利弊,更好地将一般原则与具体情况相结合,选出最优方案并使其能为有关各方所接受,从而以尽可能低的代价取得尽可能好的效果。

一项决策的有效性通常应以该项决策实施后所取得的效益(包括直接经济效益、间接经济效益与社会效益等)与所付出的代价(包括经济代价、社会代价与政治代价等)之比来衡量。由于决策者在进行决策时难以精确

估计其效益与代价，因此必须采用科学化及民主化来作为提高决策效果的重要手段。

在科学技术高度发展、社会日益进步的今天，领导者所面临的问题往往是错综复杂、影响深远、无章可循、瞬息万变的，决策时决不能单凭个人的聪明才智和经验判断，而只有在认真进行调查研究的基础上，才能作出正确的决策。在这种意义上，可以说没有调查研究就没有决策权。但在实际工作中，确实有些人习惯于“想当然”、“拍脑袋”进行决策，或者抓住个别事例，不作基本的数量分析，就作出普遍性的结论，有时还会轻信一些失真的情况反映而作出错误的决策。由此可见，为了适应新时期的任务要求，各级领导同志都应当在邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导下，努力学习决策理论，认真总结实践经验，不断提高决策水平。

为了帮助广大领导干部提高决策水平，国家行政管理学院公共管理教研部组织力量编著了一套《中国改革开放时期重大决策研究报告集》，对十一届三中全会以来的二十几项重大决策进行了历史回顾和科学评估。我相信通过对这些重大决策的形成、发展及实施结果的分析研究，将有利于深入总结经验教训，从理论上探讨我国社会主义初级阶段的决策特点和规律，以指导未来的决策实践，进一步推进决策科学化及民主化。

# 目 录

总 序	( I )
<b>第一章 绪论:为什么要进行教育体制改革</b>	( 1 )
一、改革开放:教育体制改革的宏观背景	( 1 )
二、科教兴国:教育体制改革的动力	( 14 )
三、教育发展:教育体制改革的目的	( 21 )
<b>第二章 告别旧模式:我国教育体制改革的历程</b>	( 28 )
一、20世纪70年代末到80年代初:教育体制 的恢复与重建	( 28 )
二、20世纪80年代中期到90年代初:教育体 制的全面改革	( 42 )
三、20世纪90年代以来:教育体制改革的深化	( 50 )
<b>第三章 管理体制改革:教育体制改革的重点</b>	( 61 )
一、教育行政体制的改革	( 61 )
二、学校内部管理体制改革	( 82 )
<b>第四章 举办体制改革:教育体制改革的关键</b>	( 104 )
一、公办教育体制的改革	( 105 )
二、民办教育发展的政策	( 112 )
三、我国教育举办体制改革的政策走向	( 130 )
<b>第五章 投资体制改革:教育体制改革的难点</b>	( 132 )
一、我国教育投资体制改革的过程	( 132 )

二、我国有关教育投资体制改革政策的制定和 实施·····	(139)
三、我国教育投资体制存在的问题与对策·····	(151)
<b>第六章 高等学校招生与毕业生就业制度的改革：         教育体制改革的延伸·····</b>	<b>(161)</b>
一、高等学校招生制度的改革·····	(161)
二、高等学校毕业生就业制度的改革·····	(182)
<b>第七章 不断创新：教育体制面临的挑战与选择 ·····</b>	<b>(201)</b>
一、新世纪我国教育体制面临的挑战·····	(201)
二、当前我国教育体制存在的问题·····	(205)
三、不断创新：新世纪我国教育体制的选择 ·····	(208)
 后 记·····	 (218)

## 第一章

# 绪论： 为什么要进行教育体制改革

改革开放以来,教育体制的改革一直就是我国教育改革的重点和突破口,当然也是我国教育政策制定的重点。在短短二十几年里,我国教育体制发生了巨大的变化,初步实现了由适应计划经济体制的教育体制向适应社会主义市场经济体制的教育体制的转变,为我国教育事业的发展提供了良好的体制环境。当反思这段历史的时候,我们不禁会产生这样的疑问:为什么要进行这样大的教育体制改革?我国党和政府为什么把教育体制的改革作为教育改革的重点和突破口?这是我们研究改革开放二十多年来我国教育体制改革,特别是了解我国有关政策的变革和走向所必须首先明确的问题。对这个问题,我们必须从我国改革开放的大背景中、从科教兴国战略的重大决策和整个教育事业发展的大趋势中去寻找答案。

---

## 一、改革开放:教育体制改革的 宏观背景

---

教育体制的改革必须与整个社会经济、政治、科技等体制的改革相一致,这是教育与社会关系的规律所决定的。改革开放以来,我国经济、政治和科技等领域进行的全面改革,构成了我国社会变



革的主要方面,成为我国教育体制改革的宏观背景。教育体制改革既与这些改革有直接和密切的关系,其本身也是整个社会改革的重要组成部分。

### 1. 经济体制改革及其对教育体制改革的影响

经济体制改革是改革开放之后我国改革的先导和重点。党的十一届三中全会作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策,从而推动了我国现代化建设和全面改革的实施。如果说经济体制的改革是直接为解放生产力,促进经济与社会发展服务的,那么其他方面改革的最终目的也在于此。所以,包括教育体制改革在内的改革都要服从并服务于经济体制的改革。这是经济基础与上层建筑关系的规律所决定的。

一个国家的教育制度受其经济制度的制约,教育体制必须与经济体制相适应。随着经济体制改革的进行与不断深入,在原有的经济体制下建立起来并为之相适应的教育体制就无法适应改革后形成的新的经济体制,改革是必然的。改革开放以来我国教育体制改革的历程,就是与我国经济体制改革的进程相呼应的。

改革开放以来,我国经济体制从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,经历了一个不断推进的过程。大致可分为三个阶段:

一是经济体制改革的起步阶段(1978—1984年)。1978年11月召开的党的十一届三中全会,深刻反思了我国实行了近30年的高度集中的计划经济体制,指出了这种体制的不足,提出应有领导地大胆下放权力,让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权,应该坚决按经济规律办事,要“注重价值规律的作用”。<sup>①</sup>这时,虽然尚未明确提出对整个经济体制进行

---

<sup>①</sup> 中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报. 人民日报, 1978—12—24

全面改革,但上述思想的提出,无疑于奏响了我国经济体制改革的序曲。1979年6月,第五届全国人大第二次会议提出逐步建立起计划调节与市场调节相结合的体制,以计划调节为主,同时充分重视市场调节的作用,经济体制改革迈出了重要的一步。1981年的第五届全国人大第四次会议再次提出“我国经济体制改革的基本方向应当是:在坚持实行社会主义计划经济体制的前提下,发挥市场调节的辅助作用。国家在制定计划时要充分考虑和运用价值规律”。<sup>①</sup>1982年召开的党的十二大明确提出了“计划经济为主,市场调节为辅”的方针。1978年到1984年的我国经济体制改革是以农村改革为主的,同时带动了整个社会改革的全面展开。特别是农村实行的家庭联产承包责任制,给农民生产经营自主权,调动了广大农民生产的积极性,促进了农业生产的发展和农村的繁荣。不过,总体上来说,这一阶段还只是经济体制改革的起步阶段。

二是经济体制改革的全面展开阶段(1984—1992年)。适应改革开放全面推进的形势,我国经济体制的改革也逐步深化,开始从农村走向城市。1984年10月召开的党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,明确提出我国社会主义经济是公有制基础上的商品经济。这就为我国经济体制的改革指明了方向,也把我国经济体制改革的进程向前推进了一大步。应当说这是一次重大飞跃,因为它突破了把计划经济同商品经济对立起来的传统观念,丰富并发展了马克思主义的政治经济理论,为我国经济的发展注入了新的活力。1987年10月,党的十三大又进一步提出建立“计划与市场内在统一的体制”,把市场作为一种重要的经济调节手段或机制,放在与计划并列的地位,并强调了二者的内在统一性,进而由此确立了我国社会主义经济体制改革的

---

<sup>①</sup> 当前的经济形势和今后经济建设的方针,在第五届全国人民代表大会第四次会议上的政府工作报告,人民日报,1981—12—14

新的目标模式,这就是,适应社会主义有计划商品经济的发展,逐步建立计划经济与市场调节相结合的体制和运行机制。改革的具体内容包括了企业体制、计划、劳动工资、金融、商贸、物价、财税等诸多方面。通过改革也使多种经济形式得到蓬勃发展,我国经济体制改革全面展开。

三是经济体制改革的深化阶段(1992年至今)。1992年春,邓小平在南方视察时指出,社会主义与资本主义的本质区别不是计划和市场哪个多一点的问题。“计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。”<sup>①</sup>以这一重要思想为指导,党的十四大明确提出:“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,以利于进一步解放和发展生产力。”<sup>②</sup>1993年11月召开的党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,对社会主义市场经济体制的有关问题作了进一步阐发,勾画出了这一体制的基本框架。建立社会主义市场经济体制也就成为建设有中国特色社会主义的重要内涵。我国经济体制改革的总体目标,至此有了明确、完整的表述。但是,建立社会主义市场经济体制的总体目标的确立还只是这一时期经济体制改革进程的第一步,在实现这一目标过程中,还会涉及许多具体的问题。1997年9月,党的十五大就推进社会主义市场经济体制的建立和经济增长方式的根本转变,提出了一系列具体明确的要求,特别提出调整和完善所有制机构,认为公有制实现形式可以多样化,非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。

---

① 邓小平.邓小平文选(第三卷).第373页.北京:人民出版社,1994

② 江泽民.加快改革开放和现代化建设步伐,夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利.在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告.1992—10—12

2000年10月,党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》指出,我国“社会主义市场经济体制初步建立,市场机制在配置资源中日益地发挥基础性作用,经济发展的体制环境发生了重大变化”。<sup>①</sup>这一阶段我国经济体制改革进程的特点是整体推进、重点突破。从总体上看,我国新的宏观经济调控体系的框架已建立,市场机制在资源配置中逐步发挥基础性作用;国有企业的现代企业制度正在建立过程中,以公有制为主体多种经济成分共同发展的格局形成;从重点改革的方面看,我国的财政、税收、金融、外贸、粮食流通、计划、投资、价格、住房和社会保障制度等领域的改革取得明显突破或显著进展。这些都表明我国经济体制的改革进入了深化阶段。2002年11月召开的党的第十六次全国代表大会,在全面总结了五年的工作和13年基本经验的同时,对今后经济体制改革的重点提出了明确的要求,指出:“本世纪头二十年经济建设和改革的主要任务是,完善社会主义市场经济体制,推动经济结构战略性调整,基本实现工业化,大力推进信息化,加快建设现代化,保持国民经济持续快速健康发展,不断提高人民生活水平。”<sup>②</sup>改革的主要内容包括:促进区域经济协调发展;改革国有资产管理体制;健全现代市场体系,加强和完善宏观调整;深化分配制度改革;健全社会保障体系;改革外贸体制;完善就业制度等。2003年10月,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,在总结改革开放20多年来特别是我国确定建立社会主义市场经济体制改革的目标以来我国经济体制改革经验的基础

---

<sup>①</sup> 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议.第9页.北京:人民出版社,2000

<sup>②</sup> 江泽民.全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面.在中国共产党第十六次代表大会上的报告.2002—11—08

上,针对当前经济体制改革面临的形势,提出了今后一个时期我国经济体制改革的目标、任务和具体内容,是对贯彻落实十六大精神,指导新时期我国经济体制改革的纲领性文件。《决定》认为,经过 20 多年的改革,我国“社会主义市场经济体制初步建立,公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度已经确立,全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成”。但是,“我国处于社会主义初级阶段,经济体制还不完善,生产力发展仍面临诸多体制性障碍。”适应新形势的要求,《决定》按照“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然发展、统筹国内发展和对外开放”的要求,提出今后我国经济体制改革的主要任务是,“完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度;建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制;形成促进区域经济协调发展的机制;建设统一开放竞争有序的现代市场体系;完善宏观调控体系、行政管理体制和经济法律制度;健全就业、收入分配和社会保障制度;建立促进经济社会可持续发展的机制。”<sup>①</sup>《决定》在强调完善社会主义市场经济体制的目标的同时,提出了今后经济体制改革的重点,主要是:巩固和发展公有制经济,大力发展和积极引导非公有制经济;建立健全现代产权制度;完善国有资产管理、监督体制和公司法人治理结构,加快推进和完善垄断行业的改革;深化农村经济体制改革;完善市场体系,规范市场秩序;深化财税体制和金融改革;改革涉外经济体制;健全就业、分配和社会保障制度等等。与此相配套,深化科技、教育、文化、卫生和行政管理体制的改革,健全经济法制,推进政府依法行政和经济法制化的进程。《决定》将对我国经济体制的改革起到积极的指导作用和巨大的促进作用。经济体制改革仍将在新世纪我国的发展特别是全

---

<sup>①</sup> 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定. 2003

面建设小康社会的实践中,居于重要地位,因为深化市场经济体制改革,建成完善的社会主义市场经济体制本身就是实现全面建设小康社会目标的重要内容和基本保障。

综上所述,1978年的十一届三中全会、1984年的《中共中央关于经济体制改革的决定》和1993年的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,构成了改革开放后我国经济体制改革的三部曲,代表了我国经济体制改革过程中的三次飞跃。《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,是以建立社会主义市场经济体制为目标的经济体制改革的深化,是进入新世纪我国经济体制进一步改革的蓝图。经过20多年的改革,我国经济体制尽管还有许多需要完善的方面,但实现了根本性的变化。适应我国加入WTO的新形势和不断增强的经济全球化趋势,我国经济体制的改革还将持续深入下去。

经济体制改革的每一阶段和每一次重大的改革,都对教育体制的改革产生了直接的推动和影响。教育体制的改革随着经济体制改革的推进而不断深化。在由计划经济向社会主义市场经济的转变过程中,教育体制中的举办体制、财政体制、招生与毕业生就业制度等的变革最为突出。如果说经济体制的改革是教育体制改革的直接原因,前者要求后者适应前者并与之接轨,那么由于经济体制改革所带来的经济繁荣、人民收入的增加与生活水平的提高进而推动对教育需求的增长,也对教育体制的改革起到了促进作用,对教育体制改革而言这属于间接原因。教育体制的改革如果不考虑经济体制改革的现实,就会失去改革的基础,甚至迷失改革的方向和目标,也注定是难以成功的。

## 2. 政治体制改革及其对教育体制改革的影响

政治是经济的集中体现,经济体制的变革也必然要求对政治体制进行相应的改革。政治体制与教育体制存在密切的关系,教育体制改革必须与政治体制改革相适应。改革开放20多年,我国

政治体制改革的任务,就是改革束缚生产力发展的行政体制,加强民主与法制建设,依法治国,建设社会主义法治国家。我国政治体制的改革对我国教育体制特别是教育管理体制(包括行政管理体制和学校内部管理体制)的改革产生了直接的影响。随着政治体制改革的不断深入,教育体制改革也在逐步深化。

党的十一届三中全会的召开标志着我国政治体制改革的正式开始,到1980年邓小平发表《党和国家领导制度的改革》讲话之前这两年,是新时期我国政治体制改革的起步阶段。在这一阶段,我国政治体制改革是与当时整个社会的发展形势相一致的,基本的任务是拨乱反正,纠正被“文化大革命”扭曲的政治体制,适应由服务于以阶级斗争为纲转变为服务于以经济建设为中心的新形势。政治体制改革的主要内容是:明确政治体制改革的方向;恢复党的职能部门和国家权力机关及行政机关、司法机关、政协、民主党派和社会团体组织。通过近两年的努力,基本上达到了预期的目的,为我国政治体制的全面改革迈出了十分重要的一步。

随着拨乱反正任务的基本完成,经济建设和社会发展逐步走上健康的道路,但是,仅仅恢复“文化大革命”前的政治体制(尽管有所改革),是无法适应快速发展的形势的。为此,邓小平在1980年发表了《党和国家领导制度的改革》的重要讲话,使政治体制改革进入了一个新的阶段。从这时到1992年,是我国政治体制改革的探索阶段。改革的主要内容是理顺党政关系;改革党的领导制度,强化党的民主集中制原则;精简党政机构,适应经济发展需要下放政府权力;改革干部人事制度,建立公务员制度,进行干部队伍的革命化、年轻化、知识化和专业化建设;加强民主与法制建设,建设具有高度民主的社会主义政治体制。这些改革涉及了我国政治体制建设的一系列重大问题,为进一步的全面改革积累了丰富的经验。

1992年,邓小平的南方谈话揭开了我国新一轮政治体制改革

的序幕。这一谈话与江泽民在党的十四大上所作的报告都明确提出“要积极推进政治体制改革”。这也是这一时期政治体制改革的纲领性文件。1992年到1997年,可以说是我国政治体制改革的全面展开阶段。在这一阶段,党中央吸取以前改革的经验教训,针对当时出现的许多问题,确立我国政治体制改革的目标是建设具有中国特色的社会主义民主政治,使政治体制的改革适应经济体制改革的要求。经过五年的积极努力,在健全党的制度、完善人民代表大会制度、加强中国共产党领导的多党合作与政治协商制度、推进政府机构与干部人事制度改革和公务员制度的建设、加强社会主义民主与法制建设等方面,都取得了明显的进展。

1997年,党的十五大召开,我国政治体制改革又进入了一个新的时期。党的十五大把深化政治体制改革摆在了关系我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨世纪发展的战略地位。从十五大至今,我国政治体制改革不断深化。在近20年政治体制改革的基础上,这一时期提出的政治体制改革目标是“进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家”。<sup>①</sup>党的十六大对21世纪初期我国政治体制的改革作了明确的阐述,提出要“继续积极稳妥地推进政治体制改革”,并指出:“政治体制改革是社会主义政治制度的自我完善和发展。”<sup>②</sup>政治体制改革的重点是:“加强制度建设,实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。”<sup>③</sup>改革的具体内容包括:坚持和完善社

---

① 江泽民.高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪.在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告.1997—09—12

② 江泽民.全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面.在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告.2002—11—08

③ 江泽民.全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面.在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告.2002—11—08



会主义民主制度;加强社会主义法制建设;改革和完善党的领导方式和执政方式;改善和完善决策机制;深化行政管理体制改革;推进司法体制改革;深化干部人事制度改革;加强对权力的制约和监督等。党的十六届三中全会围绕完善社会主义市场经济体制的目标,对政治体制改革提出了一些明确的要求。会议通过的决定要求,“积极稳妥地推进政治体制改革”,为发展社会主义市场经济提供强有力的政治保证。要继续改革行政管理体制,加快形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。按照中央统一领导、充分发挥地方主动性积极性的原则,合理划分中央和地方经济社会事务的管理责权。按照依法治国方略的要求,完善相关法律制度,推进政府依法行政,加强执法和监督。

随着我国经济和社会的快速发展,政治体制改革的进程将进一步加快,一个适应社会主义现代化建设要求的中国特色社会主义政治体制将逐步建立起来。

我国政治体制的改革对我国教育体制改革产生了重大影响。突出地表现在,我国民主与法制的建设,推动了我国教育法制建设,使我国教育逐步走向法制化的道路;我国行政体制和干部人事制度的改革,对解决长期困扰教育行政和管理改革的一系列问题如条块分割、学校内部管理、学生就业等起到了巨大的促进作用。

### 3. 科技体制改革及其对教育体制改革的影响

科技与教育关系密切,科技体制与教育体制有一定的联系。特别是高等教育,不仅承担着培养包括科技人才在内的各类专业人才的任务,而且还具有发展科技的功能。高等学校是国家科研的重要基地和主要力量,也存在科研体制改革的问题。它虽然是高等学校内部管理体制的一部分,但同时也是整个国家科技体制的重要组成部分。所以,科技体制的改革必然对教育特别是高等教育体制改革提出一定的要求,并促进教育体制的改革。

改革开放以来,我国的科技体制改革也经历了由拨乱反正、全