

中国教育管理模式研究

丛书主编 孙绵涛

程斯辉 著

当代教育管理
科学丛书

武汉工业大学
出版社

026

G526
C55

• 当代教育管理科学丛书 •

中国教育管理模式研究

程斯辉 著

武汉工业大学出版社

引 言

“模式”是对某种事物的结构或过程的主要组成部分以及这些部分之间的相互关系的一种抽象、简约化的描述。因此,弄清了模式,也就弄清了事物之间或事物内部各要素之间相互结合的方式及其运行程序,使人们可以模仿,甚至照着去做,得出近似的结果。

从对“模式”的这种理解出发,我们认为研究教育管理模式就是对教育管理结构或过程的主要组成部分与主要环节之间的关系进行抽象描述,使人们了解国家为培养人是怎样通过制定教育方针政策,确定教育培养目标,建立教育体制,而对教育系统进行计划、组织、指导、协调、控制的;使人们了解为贯彻执行教育方针、政策,实现培养目标是怎样对人、财、物等教育资源进行合理配置,把受教育者培养成社会所需要的人的。无论什么“模式”,都是变化发展具有一定特质的,故不能静态的看待模式,而应动态的考察分析模式。

就教育管理模式而言,动态的考察,它有古代教育管理模式、近代教育管理模式、现代教育管理模式、当代教育管理模式乃至未来教育管理模式等,并因一定时代社会政治、经济、文化等因素的影响,表现出各自的特色。由此,教育管理模式又可以分为中国教育管理模式、美国教育管理模式,或东方教育管理模式、西方教育管理模式等等。反映不同时代特征的教育管理模式,与反映不同社会形态的教育管理模式,虽然有着自己的某些特殊性,但作为教育管理模式,它们是具有许多共同特征的。研究不同的教育管理模式,对其运行过程进行描述,在把握其特质的基础上去探究教育管理模式的共性特征,就有可能使我们进一步了解教育管理模式变

化发展的规律,了解教育管理模式内在运行的规律。这对于把握教育管理规律,促进教育管理的科学化,具有重要意义。

中国教育管理模式的结构,主要部分应包括以下七个方面:(1)教育方针、政策;(2)教育行政体制;(3)学校教育体制;(4)教科书政策;(5)教育经费管理;(6)人才选拔制度;(7)教育立法与教育视导。这七个方面的相互关系,同时构成了中国教育管理模式内在的运行过程:即国家为培养人,通过制定教育方针、政策进行宏观指导,建立教育行政体制作为运行保障,确定学校教育体制以为实施保证,指定教科书进行微观限定,筹措、配置教育经费提供运行与实施的物质基础来贯彻落实教育方针、政策,同时运用人才选拔制度来激励与约束教育的发展,并通过教育立法与教育视导对教育系统进行规范和调控,以保证国家所需人才培养的实现。

上述简单概括,是我们研究中国教育管理模式的基本样式。中国教育管理模式为什么表现出这样一种基本样式?这种教育管理模式对中国教育发展产生了哪些影响?起何作用?其运行过程中各主要组成部分或环节究竟是怎样一种关系?中国教育管理模式将会怎样发展变化?我们如何把握其演变规律,以实现教育管理的科学化?弄清这一系列问题都需要我们用历史唯物主义的观点和方法,对中国教育管理模式的形成过程进行历史的考察和分析,探寻其产生、变化、发展的轨迹,总结其演变过程的经验、教训与一般规律。

其一,中国教育方针政策在不同的历史时期,无论是制定还是具体内容都有明显的变化。在古代社会主要表现为“独尊儒术”,注重儒教。近代则主要是以“中学为体、西学为用”的思想贯穿于教育方针政策之中的。进入20世纪之后,中国社会向现代化迈进,则有了资产阶级倡导的培养完全人格(健全人格)的教育方针和三民主义的教育方针政策。当代中国的教育方针政策则贯以社会主义的精神,表现为要求受教育者德、智、体全面发展,要求教育为无产阶

级政治服务,与生产劳动相结合。为什么在不同的历史时期教育方针、政策会有明显的不同?这种不同是怎样造成的?不同的教育方针政策对当时教育起过怎样的宏观指导作用?通过回顾不同历史时期教育方针政策的制定及其具体内容的变化,不仅有助于我们弄清楚这些问题,而且还有助于我们思考:制定教育方针政策应取怎样的立场?是纯粹从政治需要出发,还是从满足人民对文化教育的需求出发?制定教育方针政策怎样做到既反映统治阶级的政治、经济利益,又反映教育发展的规律及遵循人的发展规律?教育方针政策制定之后,如何保持相对的稳定性,避免更改频繁,使教育健康地发展。

其二,通过了解中国教育行政体制的发展特点及其变化规律,有助于我们思考教育行政体制与国家行政的关系;教育行政体制与国家行政区划的关系;教育行政与社会的关系;各级教育行政体制彼此之间的关系;教育行政与学校之间的关系。中国教育行政体制的发展大体经历了两个主要阶段:一是古代社会的政教合一、官师合一型的教育行政体制;二是20世纪以来从政教合一、官师合一状态下分离后的专职、专门化的教育行政体制。每一个大的发展阶段中又因朝代、政府的变更而表现出不同的特色。但无论是哪个发展阶段及具有怎样特色的教育行政体制,都要涉及到上述关系的协调与处理,而了解其协调、处理的办法,对于当前教育行政体制改革有着直接的参考价值。因为教育行政体制的建立、健全与完善,其关键就是要处理、协调好上述五种关系。

其三,中国学校教育体制经历了一个由古代没有严格的程度划分、没有严格的教学年限、课程设置、培养目标规定,没有完整的互相衔接的各级各类学校系统,到现代有各级各类学校性质、任务、入学条件、修业年限、课程设置、内部管理体制及各级各类学校彼此之间相互关系的严格规定的变化发展过程。通过对这一过程进行反思,能引发我们思考:建立学校教育体制如何反映社会政

治、经济、科技、文化发展的要求?如何使学校教育体制中的各级各类教育保持合理的结构、比例关系?各级各类学校如何设置,布局方才合理?各级各类学校与教育主管部门或社会应是怎样的一种关系?学校内部的管理体制怎样建立才会运行有效?一种新的学校系统的推行或学校系统的改革应该经过怎样的准备、发动、实验、推广过程才会取得成功?弄清楚这些问题对于当前的学校教育体制改革是有意义的。

其四,在中国古代,统治者就十分注重教科书的编纂与审定,注重教学内容的限定,皇帝也亲自挂帅,组织编写和审定教材。近代教育发展过程中,统治者亦十分注重教科书的编纂与审定工作,制定了比较完整的政策。新中国成立以来,从教科书编辑工作的组织领导到教材的编辑、审定、出版、发行都建立了一系列的制度。这些制度已超出了教科书编审出版发行工作本身,对实际的教育教学工作、学校管理工作都产生了重要影响。通过对不同历史时期教科书的编审政策与教学内容限定情况的了解,有助于我们理解为什么要把制定教科书政策或教育内容的限定作为国家教育管理过程的一个非常重要的环节?也可以弄清楚教科书政策对教育教学过程以及学校管理工作的影响。同时也引发我们思考:国家应怎样确定教科书编审、出版发行政策方能促进教育方针政策的落实,保证人才培养的规格与质量。

其五,中国作为重视教育、教化的国家,从古代开始,政府就从国家财政收入中拨出专款用于各级官学的创办;与此同时社会上的一些绅富、宗族也捐资或集资设学。故古代的教育经费来源是多渠道的。在近现代,教育之所以能在艰难的社会环境中还能维持并有所发展,非常重要的原因就是政府尚能勉力拨出一些经费来支撑基本的教育需求,社会有志之士也纷纷捐资兴学育才。为了使有限的教育经费能够发挥效益,在教育经费的管理上还制定了一些措施。当代教育经费的筹措基本采取的是“两条腿走路”的方针,但

主渠道来源是各级政府的财政拨款,并曾试图国家集体全部包办教育,以满足人们对文化教育的需求。由于国力发展所限等原因,教育经费的投入已严重落后于教育发展的需要。通过了解中国历史上不同时期教育经费筹措与配置情况,将促使我们思考:怎样采取多种途径筹集教育经费?如何制定政策保护人们捐资兴学的积极性?又怎样利用法律的手段、行政的力量保证教育经费的稳定来源?对筹措到的教育经费,教育主管部门怎样配置才会合理,才不致于浪费?教育经费在使用过程中怎样才能充分发挥效益?

其六,人才选拔制度对教育的影响是巨大的。在中国古代曾有过多种人才选拔制度,诸如奴隶社会的贡士制度,春秋战国时期的养士制度,两汉时期的察举制,魏晋南北朝时期的九品中正制,隋唐及其后的科举制,它们对当时的教育都产生过很大的影响。但对教育影响最大且久远的是科举制。从教育管理的角度看,象科举制这样的人才选拔制度是对教育具有强大激励与约束力量的一种措施,是直接调控学校的非常有效的手段。到近代,科举制被废除以后,对教育影响最大的人才选拔制度实际是高等学校的招生考试制度,通过对中国历史发展不同时期的人才选拔制度的了解,并分析其在特定的历史条件下对教育的影响。能促使我们思考以下几个问题:为什么说人才选拔制度是教育管理的强大力量?这种力量究竟是怎样既推动教育发展又约束着教育发展的?为什么把科举制废除之后的高校招生考试制度看成是对教育甚至对社会影响最大的一种人才选拔制度?它与历史上的人才选拔制度有哪些渊源?这种高校招生制度在发展变迁过程中是怎样影响着各级各类教育,尤其是普通教育的发展?国家应该制定怎样的人才选拔制度并正确地运用其对教育的影响力来激励教育的发展,而不是阻碍约束教育的发展?当前应如何改革高校招生制度,避免对普通教育的不良影响?

第七,在中国古代,统治者非常重视“视学”,不仅皇帝宰相大

臣经常到学校视察、考核,而且古代社会教育行政管理官员的主要职责实际就是对学校教育进行检查、考核、监督。但古代通过教育法来规范教育的发展却处于萌芽状态,一般是在国家的一般法律、法典中方有对教育或学校有关问题的规定。不过由于古代社会天子、皇帝地位的独特,他们关于教育的一些“上谕”、指示等本身就具有法律或超越法律的效用。近代以来,开始注重通过教育立法来规范教育的发展,并把教育视导作为检查、监督教育法规实施的一种强有力的措施,通过建立比较详尽的教育视导制度来保证教育视导工作的经常开展,来促进教育法规的贯彻实施。在当代,虽有教育立法,但还很薄弱,虽建立了教育视导制度,但曾被取消过。因此通过对教育立法与教育视导变化历史的反思,能使我们进一步理解教育立法对教育发展的重要性,理解以法治教的迫切性,弄清教育法规颁布之后紧要地是有实施保证,进一步弄清教育视导在教育法律、方针、政策贯彻过程中所起的作用?教育视导作为一种制度怎样保持其稳定性和相对的独立性?教育视导机构与教育行政平级职能部门应是怎样一种关系?与政府部门应是怎样一种关系才不致于工作重叠?才不会出现多头指挥?

上述七个方面,是教育管理模式研究所要涉及到的主要问题。按照历史时期的划分,本书主要对中国古代、中国近代、中国现代、中国当代的教育管理模式进行探讨。

第一章 中国古代教育管理模式

中国古代一般是指中国奴隶社会、封建社会这一历史时期。研究中国古代教育管理模式,主要是对奴隶社会、封建社会的教育方针政策、教育行政体制、学校教育体制、教科书政策、教育经费的筹措配置、人才选拔制度对教育的影响以及教育立法与教育视导等诸方面的发展变迁历史进行考察、分析,并探讨它们之间的相互关系,以便了解在奴隶社会、封建社会里,统治阶级是怎样通过制定教育方针政策,对教育进行宏观指导,又是如何建立教育行政体制、学校教育体制及配置教育经费、制定教育法规、进行教育视导,来保证、监督和实施人才的培养的。为保证人才培养的规格、质量,统治者又是怎样对教学内容或教材进行限定,并利用人才选拔制度既激励又约束教育的发展方向的。对古代教育管理模式的重要组成部分及其相互关系进行研究,便有可能从整体上把握古代教育管理的特征,进而有助于对近代教育管理模式乃至现代、当代教育管理模式的研究,即了解古代教育管理模式对近代及其后的教育管理模式的影响。

古代教育管理模式的主要组成部分及其相互关系,在奴隶社会、封建社会的不同发展阶段或不同朝代,表现出不同的特色,但由于奴隶社会、封建社会政治、经济等诸方面所具有的共同特征,又使其具有比较典型的共同性。从教育方针政策的宏观指导来看,主要特征表现在提倡“礼教”与“儒教”。由于“礼教”与“儒教”同时是统治阶级的正统或者代表统治地位的思想,为保证其传播、发展,故古代统治者采用“政教合一”、“官师合一”的方式来建立教育行政体制,并建立起反映出以下特征的学校教育体制:即按行政区

划设置官学,并鼓励引导私学发展,根据统治阶级内部或社会的等级差异培养不同级别的官吏或“接班人”。为使“接班人”的培养符合统治阶级的要求,无论是奴隶社会,还是封建社会,朝廷政府都十分注重教学内容的限定,注重教科书编纂的选择,这种限定和选择与教育方针政策相应,严格圈定在周孔之教与儒学、理学之中。同时利用人才选拔制度激发人们的学习积极性,并用人才选拔的标准来进一步约束、限定人们的学习方向或成长方向。古代教育赖以维持和发展的物质基础教育经费问题主要由政府或国家筹措拨给,同时也有多渠道筹措经费的措施。教育立法与教育视导总体来讲处于萌芽状态,但表现为君主皇帝对教育的重视,即颁布关于学校、人才培养的有关诏书,并亲自“视学”。

上述对古代教育影响很大的,或者说古代教育管理模式中最主要的方面是教育方针政策、学校教育体制、教学内容或教科书的限定措施、人才选拔制度等。相对而言,在古代社会里这些方面虽有不同的表现形式,但其实质精神却是比较固定、变化不大的。因此,尽管古代某些时候政局动荡,经济凋敝,但由于上述方面的相对稳定,仍然保证了统治阶级的人才培养或满足了统治阶级对人才的需求。至于政局动荡、经费不足时,私学教育也能根据统治阶级的教育方针政策的要求,根据统治者限定的教学内容与人才选拔标准来培养人才,弥补官学制度松弛的不足。因此说古代教育管理模式就其对古代教育所起的作用而言,具有一种有效性。之所以有这种有效性,根本原因是古代教育管理模式的政治集权特征,即古代教育管理的出发点和归宿均是从统治阶级的政治利益,如巩固政权、维护宗法等级制度,防止内乱,以求长治久安等方面考虑的。这种完全依附于古代政治的教育管理模式也就借助于政治的力量具有了集权的权威性。

第一节 文教政策的宏观指导

文教政策是由国家政府制定、颁布、施行的发展文化教育事业的总方针和总政策,它体现了一定社会、一定历史时期教育的性质、任务和基本内容,规定了办学的总的指导思想,也影响着学校教育的体制、发展规模和侧重点。同时它又是整个国家教育行政运行过程的一个非常重要的环节,对教育行政运行具有纲领性的指导作用,从这个意义上讲,文教政策也可以说是教育行政政策。因此,我国古代国家统治者一般都很重视文教政策的制定,重视文教政策对文化教育发展的宏观指导。

一、古代文教政策的演变

(一)奴隶社会的文教政策

我国奴隶社会实行的是以“礼教”为中心内容的文教政策。根据《说文解字》对“礼”的释义,“礼”主要表示“事神致福”之意。这是因为在远古及奴隶社会初期,人们以为一切自然与生活现象均受神意支配,所以要“事神致富”,于是氏族长老和家庭父母都要把学习祭神作为教育其成员和子女的重要内容。这样“礼”便成为了重要的教育内容,即所谓以“礼”为教。但以礼为教在夏商时期主要还是“事神致福”和“神道设教”。把“礼教”作为文教政策的中心内容,主要与西周实行宗法制度相联。西周时期,“礼”的含义由宗教上的“事神致富”的意义转而变为伦理道德,成为宗法等级制度的一种原则精神。统治者提倡“礼”,是为了维护君臣、父子、夫妇、兄弟、朋

友之道,维持“贵贱有等,长幼有差,贫富轻重皆有称者也”^①。这样可以防止百姓不道德的行为。由于“礼”实际上成为奴隶主维护统治的基础,因此,在文化教育上,西周统治者便奉行“以礼教士”的政策,把礼教放在学校教育内容“六艺”的首位,把“明人伦”(或谓“明礼”)作为教育的根本宗旨,培养崇礼、奉礼的人才,即所谓“宗四术,立四教,顺先王诗书礼乐以教造士”。^②

(二)封建社会的文教政策

在漫长的封建社会中,统治者十分重视制定文教政策,以发挥封建国家和政府对文化教育的指导作用。封建社会的文教政策基本承继了奴隶社会以“礼”为教的内容,以维护封建等级秩序。但由于社会的发展变化和以孔孟为代表的儒家思想逐渐被确定为封建统治阶级的思想支柱,因此,文教政策有过与封建王朝更迭相应的变化调整。大致经历了下面三个阶段:

第一个阶段为秦汉时期。其主要特征可以概括为“以法为教”、“以吏为师”到“独尊儒术”。公元前221年,秦国顺应历史发展潮流,凭强大的政治、经济和军事优势,先后消灭六国,建立了我国历史上第一个统一的中央集权制的封建国家,为巩固其统治,制定了许多政策。在文教政策方面,秦始皇从维护巩固统一的中央集权制出发,采用了以李斯为代表的法家主张,制定了“书同文”、“行同伦”、立博士、设“三老”掌教化,“颁挟书令”,“禁私学”,以吏为师,以法为教的文化政策和措施。这种文教政策对于进一步融汇各民族的风俗习惯、巩固统一的秦帝国有积极作用。但这一文教政策纯粹从巩固大一统出发,又受统治阶级内部政治斗争的影响,对文化教育的教化作用,实质上考虑不够,也没有考虑到文化教育本身发展的逻辑,因此秦朝文教政策便产生了很大的失误:其中企图用政策法规代替文化教育,用专制、简单、粗暴的办法解决文化思想领

^① 《荀子·富国》。

^② 《礼记·王制》。

域的问题,导致“焚书坑儒”,其结果非但统一思想的初衷没有实现,相反造成了对我国古代文化遗产的摧残破坏,导致社会矛盾的激化,以致“天下愁怨”和知识分子的离异。

秦亡之后代之而起的汉朝,总结吸取了秦朝灭亡的教训,在继承秦制的基础上,对各项政策作了调整,以文化教育上侧重采用儒家的主张。到汉武帝时,吸收董仲舒的建议,制定了以下三方面的政策,即“兴太学,置明师,以养天下之士”;^①重选举,广取士,注重广泛选拔人才;“罢黜百家,独尊儒术。”其核心是“罢黜百家,独尊儒术”。这些政策在汉朝得到了较好的贯彻执行。由于它符合封建社会政治、政治以及发展封建国家统治思想的需要,因而对巩固统一的中央集权制的封建帝国起了积极作用。汉武帝所采纳的文教政策不仅为两汉诸帝王所运用,两汉之后的历代封建王朝也只是做了一些修改和补充,没有根本性的变化。可见文教政策由秦发展到汉的转变,确定了我国封建社会崇尚儒家文化的基本内核,在汉朝文教政策之下形成起来的汉代教育也对以后两千年的封建教育起到了规范化和定型化的作用。

第二个阶段为魏晋南北朝到隋唐时期。其主要特征是由没有统一的教育政策到重振儒术。魏晋南北朝时代,由于长期战乱,政局屡变,社会动乱不安,因此没有也无法形成和推行统一的教育政策。但“没有统一的教育政策,减少了一些统制性限制,便于各地结合自己的特点发展文化教育事业,促进了地区、民族和学派之间的文化教育的交流和融合”。^②魏晋时期清谈玄学的兴起,促进了前代占统治地位的儒家经学及其教育的衰落,解除了“师法”、“家法”对人们的束缚,抛弃了繁琐僵化的考证注疏,哲学、文学艺术和科学技术得以较自由的发展,取得了不少成就,学校教育除儒学之外也出现一些新气象,如国子学、郡学、玄学、史学、律学等相继出现。

① 董仲舒:《举贤良对策》。

② 毛礼锐主编:《中国教育史简编》,教育科学出版社1984年版,第6页。

此与汉朝相比较,表明统一的文教政策有助于文教事业的稳定和发展,但各地区保留一定的独立性也利于革旧创新。

隋唐结束了魏晋南北朝时代的战乱、割据,重新建立了统一的封建帝国,尤其是唐朝实现了国家的高度统一。鉴于前代的经验教训,唐太宗选择了儒学作为维护封建统治的主要思想。因此唐朝确立了“重振儒术”的文教政策。但唐朝的文教政策虽崇儒道,却并非汉朝那样通过“罢黜百家”来“独尊儒术”。而是在重振儒术的同时,还提倡佛教、道教及百家学说;在推崇儒家经学的同时,也讲求诗词歌赋;在发展讲授儒家学说的各级官学的基础上还创造了算学、书学、医学、律学等专门学校。故唐朝文化教育出现了繁荣发达景象。这表明在制定统一的文教政策时,兼顾社会其它文化现象,使文教政策具有弹性或灵活性,而不是一种呆板、僵死的规定,有利于文化教育的发展。

第三个阶段为宋元至明清时期。文教政策发展变化的主要特征是由较为宽松、柔化转为文化教育的极端专制。宋朝的文教政策与唐朝没有多大区别,宋王朝的统治者十分注重意识形态对于巩固专制集权统治的作用,宋初各代皇帝都采取“重文”的政策。宋太祖赵匡胤为加强中央集权,防止割据,重用儒臣,明确表示:“宰相须用读书人”^①,而且规定“进士须通经义,遵周孔之礼”^②。宋真宗以后更是极力褒奖孔子,将儒家经典编成九经“疏义”,大量印行,指定为地方官学教材。因此,在宋朝,尊孔尊儒既是文教政策的重心,又是统治者治国安天下的指导思想。除此之外,宋朝在文教政策上对佛教采取提倡保护的政策。到南宋,经过许多哲学家、思想家的改造与发展儒学而形成的理学——新儒学逐渐被统治者推崇、宣扬,最终成为元明清各代官方的统治思想,也是其文教政策推崇的核心内容。

① 《续资治通鉴》,卷四。

② 《续资治通鉴》,卷十。

元朝为维护巩固其统治，一方面采用武力镇压和民族歧视的政策，在全国实行严格的等级统治；另一方面鉴于汉民族悠久绵长的历史，发达的经济和文化教育，又采用“柔化政策”，重视利用汉族知识分子，重视以程朱为代表的理学，并将理学规定为学校教育与科考的内容；同时对书院采用提倡和鼓励政策，促其发展以为统治阶级服务。

明朝建国之后，特别注重加强中央专制统治，尤其是提高皇权。因而在思想、文化教育领域，各项政策的制定均是以强化中央集权为目的。其文教政策的基本点就是在崇儒纳士、重视科举和发展官学的同时，加强对知识分子和学校的控制，除尊程朱理学为正统思想外，其它皆视为邪说，通过“文字狱”等加以钳制。清建立之后，一方面在全国实行军事统治，推行民族压迫政策（这与元朝相同）；另一方面沿用尊孔读经，加强科举考试，以儒术控制思想，笼络利用汉族知识分子，同时又大兴“文字狱”，严订“学规”，实行严格的思想控制（此又与明朝同）。

很明显，文教政策由宋元到明清，同中国封建社会专制政权的演变历史相一致，当封建帝国的专制统治达到登峰造极的时候，其文化教育政策也必然是大搞专制主义。其结果虽是加强了国家政权对文化教育的管理控制，但从文化教育本身看，却是不利于其发展与繁荣的。相反，严格的禁锢却使一些知识分子逐渐警醒，来反思、揭露批判专制统治的危害，激发人们的革新精神。到清末，随着外力的冲击，文化思想、教育领域的进步分子对严酷的封建专制统治的反抗不满情绪便不可遏制的爆发出来。这便预示着为维护封建专制统治服务的文教政策的瓦解和封建旧教育的破产。

二、古代文教政策的制定

中国古代文教政策的制定具有以下两个突出特点：

一是专门为封建王朝最高统治者出主意、献计谋的智囊人物，

也就是皇帝的助手,如宰相、重臣等起了很大的作用。如秦朝的文教政策便是由秦始皇亲自主持,并在李斯的积极参与下,经过同丞相王绾和博士淳于越等儒生的激烈论辩之后才确定下来的。汉朝文教政策的制定,陆贾、叔孙通、贾谊都曾参与谋划,董仲舒更是提出具体建议,最后被汉武帝采纳。唐朝文教政策的制定,当时的名儒房玄龄、杜如晦等都参与谋划商讨。这些智囊人物或是著名学者,或是富有统治经验的臣属,他们一般具有丰富的知识,注重总结历史发展的经验教训,同时对社会现状也比较熟悉了解。可见,封建社会里有影响的教育政策在制定过程中考虑的因素是比较全面的。

二是最高统治者直接参与文教政策的制定。由于文教政策对统治者巩固政权具有重要的作用,因此,在中国古代,最高统治者皇帝往往亲自参加文教政策的制定。如汉武帝刘彻当皇帝之后感到“任大而守重,是以夙夜不皇康宁”,“故广延四方豪俊,郡国诸侯公选贤良修洁博习之士”^①,听取他们讲述安邦治国的道理。唐太宗李世民在未即位之前,就在自己的府内召名儒房玄龄等十八位学士,共议天下事;即位之后,“置弘文馆,精选天下文儒,令以本官兼置学士,给以五品珍膳,更日宿直,以所朝之隙引入内殿,讨论经典,商略政事,或至夜分乃罢”^②。明朝朱元璋、清代康熙皇帝对于文化教育的重视和干预较之前代更甚。

从上不难看出,古代文教政策的制定是考虑了历史的因素:即前代王朝兴衰的经验教训及历朝文教政策的变动调整;现实的因素:即当时社会现实的需要,尤其是解决封建王朝当时所面临的矛盾的需要;以及未来发展的因素:即是否有利于封建王朝统治的长治久安,经过朝廷的重要臣僚和著名学者权衡利弊,商讨得失,提

① 《对贤良策》,转引自孟宪承编:《中国古代教育文选》,人民教育出版社1981年版。

② 《唐》吴兢:《贞观政要》,第45页。

出方案之后,由皇帝选择决定的,古代文教政策的这一制定过程用现代决策理论来分析,是基本符合决策程序的。简单地讲,合理的决策必须包括三个基本步骤或环节:即发现问题,研究问题;拟定各种可能的行动方案供选择之用;比较各种可能方案并从中选出最合适的方案。我国古代文教政策的制定大都经过了以上三个步骤,只是由于历史的局限,每个步骤与环节都存有缺陷,即分析研究问题的局限,可供选择的方案很少或只有一个,最合适的方案都是皇帝从是否有益于其统治和巩固政权的角度来选择的。由于古代文教政策的制定具有上述特征,所以一般说来各朝的文教政策是比较符合当时社会状况的,对古代社会文化教育事业的发展整体来讲还是起到了促进作用的。当然,古代文教政策对文化教育事业的发展也有很多消极影响,此将在下面论及。

三、古代文教政策的实施

当文教政策确定之后,重要的是有效地组织力量,指导实际的各项教育活动,并通过监督、检查等协调活动,使文教政策得到真正贯彻执行。中国古代文教政策主要通过以下几方面的措施来实施:(1)设置相应的教育行政职官和教育组织机构,在教育行政组织上保证文教政策的实施(此在本章第二节详细介绍,这里不再赘述)。(2)重视教材的编纂与审定,严格把握学校教育内容,使其规范化,乃至固定化。(3)为保证文教政策的实施,统治者很重视实施过程的监督、控制、检查,并采取相应的奖惩措施。(4)随着封建社会的发展,采取祭孔、尊孔的措施促进文教政策的实施。(5)到封建社会中后期,统治者非常重视利用科举考试制度这一指挥棒来督促文教政策的实施。以上五个方面将分别作详细的介绍。古代统治者为促进其文教政策的实施所采取的这些措施只是宏观上而言,各朝有相对于其它朝代的不同之处,在此不作具体介绍了。从微观上讲,古代社会的学校也有贯彻文教政策的问题,这在古代学