



普通高等教育
“十一五”国家级规划教材



教育类专业基础课系列教材

教育政策法规的 理论与实践

张乐天◎主编

Educational Policies and Laws
Theories and Practices

第二版



普通高等教育
“十一五”国家级规划教材



教育类专业基础课系列教材

教育政策法规的 理论与实践 第二版

Educational Policies and Laws
Theories and Practices

张乐天◎主编



华东师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育政策法规的理论与实践/张乐天主编. —2版.—上海:华东师范大学出版社,2009
(教育类专业基础课系列教材)
ISBN 978-7-5617-6873-0

I. 教… II. 张… III. ①教育政策—中国—高等学校—教材②教育法令规程—中国—高等学校—教材 IV.
D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 066621 号

教育类专业基础课系列教材

教育政策法规的理论与实践(第二版)

主 编 张乐天
责任编辑 吴海红
审读编辑 赵成亮
责任校对 张 露
装帧设计 卢晓红

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
电话总机 021-62450163 转各部门 行政传真 021-62572105
客服电话 021-62865537(兼传真)
门市(邮购)电话 021-62869887
门市地址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口
网 址 www.ecnupress.com.cn

印 刷 者 上海商务联西印刷有限公司
开 本 787×1092 16 开
印 张 18.5
字 数 366 千字
版 次 2009 年 6 月第 1 版
印 次 2009 年 6 月第 1 次
印 数 5100
书 号 ISBN 978-7-5617-6873-0/G·3993
定 价 33.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

目 录

前言	(1)
绪论	(3)
第一节 新中国成立以来我国教育政策、法规建设的简要回顾	(3)
第二节 加强教育政策、法规的研究	(12)
上 篇 理 论 篇	
第一章 教育政策、法规概述	(17)
第一节 教育政策、法规的涵义	(17)
第二节 教育政策、法规在国家政策、法规体系中的地位	(22)
第三节 教育政策、法规的功能	(26)
第二章 我国教育政策、法规的体系与特征	(31)
第一节 教育政策的类型与结构	(31)
第二节 教育法规的类型与结构	(35)
第三节 教育政策、法规的特征	(41)
第四节 教育政策与教育法规的关系	(44)
第三章 教育政策、法规的价值基础	(48)
第一节 教育政策、法规的价值基础概述	(48)
第二节 我国教育政策、法规的价值基础	(50)
第四章 教育政策、法规的制定	(60)
第一节 教育政策、法规议题	(60)
第二节 教育政策决定	(65)
第三节 教育立法	(71)

第五章 教育政策、法规的执行	(76)
第一节 教育政策执行概述	(76)
第二节 教育政策执行过程	(79)
第三节 教育政策执行中的问题与对策	(83)
第四节 教育法规的执行	(88)

第六章 教育政策评价	(92)
第一节 教育政策评价的涵义与意义	(92)
第二节 教育政策评价的类型与标准	(95)
第三节 教育政策评价的实行	(100)

第七章 教育政策监控与教育法制监督	(105)
第一节 教育政策监控与教育法制监督的主客体 及其监督方式	(105)
第二节 教育政策监控的涵义、种类与过程	(111)
第三节 教育法制监督的涵义、种类与内容	(114)
第四节 加强教育政策监控与教育法制监督的 若干思考	(116)

下篇 实践篇

第八章 我国教育的基本政策与法规	(121)
第一节 我国教育基本政策的沿革	(121)
第二节 《中华人民共和国教育法》概述	(128)
第三节 新时期我国教育基本政策的变革与 创新	(135)

第九章 我国基础教育的政策与法规	(140)
第一节 基础教育政策、法规的沿革	(140)
第二节 《中华人民共和国义务教育法》概述	(149)

第十章 我国高等教育的政策与法规	(161)
第一节 我国高等教育政策、法规的沿革	(161)
第二节 《中华人民共和国高等教育法》概述	(171)
第三节 新时期高等教育政策、法规的建设与 创新	(177)

第十一章 我国成人教育和职业教育的政策与法规	(185)
第一节 成人教育和职业教育政策、法规的沿革	(185)
第二节 《中华人民共和国职业教育法》概述	(190)
第三节 新时期成人教育和职业教育政策、法规的建设	(195)
第十二章 我国教师教育的政策与法规	(200)
第一节 我国教师教育政策、法规的沿革	(200)
第二节 《中华人民共和国教师法》概述	(205)
第三节 新时期教师教育政策、法规的建设与完善	(210)
第十三章 我国民办教育的政策与法规	(216)
第一节 我国民办教育政策、法规的沿革	(216)
第二节 《中华人民共和国民办教育促进法》概述	(220)
第三节 民办教育的进一步发展 with 政策、法规的完善	(229)
附录	(235)
一、《中华人民共和国教育法》	(235)
二、《中华人民共和国教师法》	(244)
三、《中华人民共和国义务教育法》	(250)
四、《中华人民共和国职业教育法》	(258)
五、《中华人民共和国高等教育法》	(263)
六、《中华人民共和国民办教育促进法》	(271)
七、《中华人民共和国学位条例》	(278)
八、《中华人民共和国中外合作办学条例》	(280)
主要参考书目	(289)
后记	(290)

前 言

《教育政策法规的理论与实践》是一部教师教育的教材用书,曾由华东师范大学出版社 2002 年出版,现在呈现在大家面前的这部书是原书的修订版。

现行的有关教育政策或教育法规的教材已多种多样。本书在参照相关教材内容和体例的基础上,力求体现如下新意与特色:

1. 系统且简明地介绍和阐释教育政策法规的基础知识和基本理论,并努力反映教育政策法规理论研究的新进展和新成就。本书从阐释教育政策和教育法规的涵义、功能、体系与特征入手,结合时代发展的要求,确立了现阶段我国教育政策法规的价值基础。进而从政策过程的视角,分别对教育政策法规的制定、执行、评价和监督的相关理论进行了阐述。全书力求阐述的教育政策法规理论具有系统性、简明性和新颖性的特点。

2. 实现教育政策法规的理论研究与实践研究的有机结合。本书不停留于对教育政策法规基本理论的阐述,而是在紧随理论阐述之后,对新中国成立以来教育政策法规建设的实践进行讨论与分析。本书在实践篇中系统且同样简明地考察了新中国成立以来教育政策法规建设的历程,分析了教育政策法规建设的进展与成就,同时也反思了教育政策法规建设的问题。本书力求通过这种回顾与反思使学习者增进对我国教育政策法规建设实践的认识,并关注教育政策法规建设的实践问题。

3. 结合教育政策法规的专题分析,对我国颁行的教育法律进行了重点解读。改革开放以来,随着依法治国方针的确立和我国法制建设的推进,一系列重要的教育法律得以制定、颁布与实施。这些教育法律的颁行,是我国教育法制建设取得突出成果的标志,对推进我国教育事业的改革和发展具有强烈的现实意义和未来意义。本书在分专题分析新中国成立以来教育政策与法规之时,重点对我国教育的基本法《中华人民共和国教育法》和五部单项教育法,即《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》进行了解读。本书秉持的基本观点是:教育法律是教育政策法规的核心内容,在教育政策法规体系中具有特别重要的地位。深入学习已经颁布并正在实施的教育法律具有现实的必要性。正是基于这样的认识,本书将对教育法律的深入解读作为全书不可或缺的内容,并以此作为全书的特色之一。

由于有了上述几点追求,本书在编写体例上突破了诸多教育政策或教育法规教科书的范式,努力实现了新的组合或结合。这是一种颇为繁杂的工程。它涉及的信息量比较大,涉及的知识面比较宽,涉及的时间跨度也比较长,要在有限的篇幅内实现对教育政策法规的理论阐释与实践分析的有机结合并非易事。幸赖华东师范大学出版社的大力支持,本书方能以此新的结构与样式呈现于读者面前。

希望读者将本书视为一种开放性的教育政策法规的教学资源,在使用的过程中不断丰富与充实这种教学资源。希望教师教育机构的学习者和广大教育工作者能更加重视教育政策法规的学习,并加强对教育政策法规的研究,以此促进新世纪教育改革与发展的顺利前行。

绪 论

第一节 新中国成立以来我国教育政策、 法规建设的简要回顾

历史进入了新的世纪。当我们回首教育发展的历程并对教育的持续发展进行展望之时,有一个十分重要的问题不能不引起我们更深切的关注,这就是教育的改革发展与教育政策、法规建设的关系。

从教育实践的层面上看,我们首先应予明确的一个基本事实是:教育前行的每一步,都是无法同教育政策分开的。我们既不可设想有脱离政策指引(有时也出现政策干扰)的教育实践,也不可设想有与教育实践毫无关涉的教育政策的制定。在各种层次、各种类别的教育中,在教育发展的不同时期与不同阶段,教育政策总是或强或弱、或显性或隐性地左右着教育的改革和发展。“政策和策略是党的生命”,同样我们可以这样认为,教育政策是维系教育生命的最关键的因素。

自1949年中华人民共和国成立至今,新中国教育事业已经历了60年的发展道路。追溯教育的发展轨迹,我们可以强烈地感受到,正是制定和实施着的教育政策,决定着教育发展的步伐与走向。根据新中国成立以来我国社会发展的分期,我们可以将1949年至今的教育发展大体分为五个阶段,即新民主主义教育向社会主义教育过渡时期(1949—1956年);建设社会主义教育时期(1957—1965年);社会主义教育遭受破坏时期(1966—1976年);建设具有中国特色的社会主义教育时期(1977—1999年);新世纪教育改革发展的新时期(2000年至今)。^①下面我们采用这一分期方法,对建国以来教育政策、法规建设与教育改革、发展的关系作一简要的回顾与分析。

一、过渡时期的教育政策建设

中华人民共和国的成立是中国历史的一个转折点。成立之后的新中国如何开始新的建设?1949年9月21日—30日召开的中国人民政治协商会议讨论并通过

^① 参见金一鸣主编:《中国社会主义教育的轨迹》,华东师范大学出版社,2000年版。

了《中国人民政治协商会议共同纲领》，即建国纲领。建国纲领也是建国的总政策。这一总政策的第五章是文化教育政策。在文化教育政策中，首先是对中华人民共和国教育的性质和任务的明确规定。《共同纲领》第五章第四十一条指出：“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的，即民族的、科学的、大众的文化教育。人民政府的文化教育工作者，应以提高人民文化水平，培养国家建设人才，肃清封建的、买办的、法西斯主义的思想，发展为人民服务的思想为主要任务。”文化教育政策在明确国家教育的性质和任务的同时，也明确地提出了建国初期教育事业发展的要求与目标，即“有计划有步骤地实行普及教育、加强中等教育和高等教育、注重技术教育、加强劳动者的业余教育和在职干部教育，给青年知识分子和旧知识分子以革命的政治教育，以适应革命工作和国家建设工作的广泛需要”。^①

《共同纲领》中的文化教育政策对建国初期即过渡时期的教育事业的恢复与发展起到了指导作用。《共同纲领》中的文化教育政策又可视作教育的总政策或基本政策。遵循基本政策的原则与精神，从恢复与发展教育事业的需要出发，建国初期，中央人民政府与教育部又着手制定并颁布了若干重要而具体的教育政策。主要表现为：

其一，制定了接管与改造旧学校的政策。这一政策分两大层面实施：一是接管原由国民党政府举办的公立学校，这种接管是按照保护原有教育资源与条件的方式进行的；二是整顿私立学校，并在整顿的基础上接管私立学校。

其二，制定了关于调整高等学校院系的政策。院系调整的指导思想确定为：高等教育应为建设事业服务，院系设置要同经济建设相适应。当时的调整原则是：改组旧的庞杂的大学，加强和增设工业高等学校并适当增设高师学校；对政法、财经各院系采取适当集中、整顿及加强与改造师资的办法。

其三，作出了《关于改革学制的决定》。这一《决定》由中央人民政府政务院作出。学制改革的指导思想是利于广大劳动人民文化水平的提高，利于工农干部的深造和国家建设事业的发展。《决定》对建国初期的幼儿教育、初等教育、中等教育和高等教育的内涵、范围、学校类别、办学形式等均作出了具体的政策规定。《改革学制的决定》是过渡时期重要的教育政策之一。

其四，作出了《关于扫除文盲的决定》。这一《决定》于1956年由中国共产党中央委员会、中华人民共和国国务院作出。《决定》视扫盲为“文化上的一个大革命”，“也是国家进行社会主义建设中的一项极为重大的政治任务”。《决定》号召大张旗鼓地开展扫盲运动，以求在5年或者7年内基本上扫除全国文盲。

其五，提出了师法苏联的教育政策。学习苏联的教育经验是建国初期教育界的一件大事，这种学习主要表现在两个方面：一是参照苏联的教育经验，制定中国的学制和各级各类学校的规程，包括课程教材、教学方法等；二是聘请苏联专家按

^① 见《中国人民政治协商会议共同纲领》第四十七条。

照苏联模式帮助中国办示范性大学。

以上是对建国初期,即由新民主主义教育向社会主义教育过渡时期的教育政策的简要回顾。这些政策的制定与实施对于新中国教育制度的确立和教育事业的迅速恢复与发展起到了重要的保障作用。

二、全面建设社会主义时期的教育政策建设

1957—1965年,中国进入了全面建设社会主义的时期。这一时期国家各项建设事业都在步入社会主义的发展轨道,并希求按照理想的模式与速度向前推进。在全面建设社会主义的9年间,我国社会生活中发生了若干重大事件,例如“反右倾”、“大跃进”、“反修防修”、“学雷锋运动”、“国民经济的调整”等等,这些事件或直接或间接地对教育事业的发展产生着影响,同时也对教育政策本身产生着影响。这段时期,对教育改革与发展产生重要影响的教育政策首推1958年9月19日《中共中央国务院关于教育工作的指示》。这一《指示》也可视为全面建设社会主义时期的教育总政策或基本政策。在这种可称为总政策或基本政策的文献中,其核心内容是提出了党的教育工作方针,即“教育为无产阶级政治服务,教育与生产劳动相结合。为实现这个方针,教育工作必须由党来领导”。遵循这一方针,在全面建设社会主义时期,我国教育的若干政策又有了新的调整与变化,主要表现在以下几方面。

其一,作出了多快好省地发展社会主义教育事业的决策。作出这一决策,乃是为了与工农业生产大跃进的形势相呼应。“随着工农业生产的大跃进,文化革命已经开始进入高潮。”当时,中共中央、国务院明确提出:“全国应在3年到5年的时间内,基本上完成扫除文盲、普及小学教育、农业合作社社社有中学和使学龄前儿童大多数都能入托儿所和幼儿园的任务。应当大力发展中等教育和高等教育,争取在15年左右的时间,基本上做到使全国青年和成年,凡是有条件的和自愿的,都可以受到高等教育。我们将以15年左右的时间来普及高等教育,然后再用15年左右的时间来从事提高的工作。”^①中共中央国务院的这一决策导致了各类教育事业在短期内的迅猛发展。仅以高等教育为例,1957年全国高校为229所,在校生44.1万人,1958年高校迅速增至791所,在校生增至66万人。至1960年,全国高校则为1289所,在校生为94.7万人。这正是“大跃进”的政策所导致的“大跃进”式的教育发展。

其二,实施两种教育制度,两种劳动制度。这是时任国家主席的刘少奇同志所倡导的教育制度。实施这种制度也是教育政策的一次重要变革与调整,其着眼点乃是贯彻落实“教育与生产劳动相结合”的教育方针。所谓两种教育制度,是指全日制的学校教育制度和半工半读的学校教育制度;所谓两种劳动制度是指8小时

^① 见1958年9月19日《中共中央国务院关于教育工作的指示》。

工作劳动制度和半工半读的劳动制度。建立两种教育制度,一方面导致半工半读学校的发展,尤其是农业中学和“共产主义劳动大学”(简称“共大”)的发展;另一方面则使得全日制学校通过建立校办工厂、农场,组织学生参加生产劳动的方式加强教育与生产劳动的结合。

其三,在教育中贯彻阶级路线与阶级政策。“反右”斗争的开展使教育的阶级性得以强调。阶级路线与阶级政策成为当时教育中最为重要且应牢牢把握的政策。贯彻教育的阶级政策,首先必须坚持党对教育的绝对领导,并坚决批判资产阶级教育思想。与此同时,要用阶级观点看待教师和学生。无论教师和学生,首先是需要有无产阶级世界观和坚定的无产阶级立场。当时,在教育战线上曾展开了一场关于“红专关系”的讨论,同时也展开了对“爱的教育”的批判。阶级路线和阶级政策对教育的影响十分强烈和深刻。

其四,教育政策的重要调整。20世纪60年代初期,我国因“大跃进”与“急躁冒进”而导致“欲速则不达”的经济发展后果已突出地显现,经济政策的调整势在必行。与此相适应的是,教育事业发展的政策也在进行重要调整。教育政策的重要调整主要表现在如下三个方面:一是调整教育事业的发展速度与规模。主要是高等教育和中等教育缩短战线、压缩规模、合理布局与提高质量。二是调整高校与中等专业学校的专业设置。具体政策是:合理安排、保证重点、适当放宽专业范围、统一规划国防尖端专业、适当增加文科比重。三是调整知识分子政策。肯定知识分子大多数已是工人阶级的一部分,以信任、团结、帮助知识分子为基本政策。

其五,制定并颁发了《中华人民共和国教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》和《全日制中学暂行工作条例(草案)》、《全日制小学暂行工作条例(草案)》(简称《高教六十条》、《中学五十条》、《小学四十条》)。这三个《条例》乃是建国以来对高校、中学、小学工作首次作出的系统而科学的规范。三个《条例》的制定与颁发,本身是教育政策趋于科学化、规范化的体现与明证。这些《条例》对稳定各级各类学校的教学秩序、规范各级各类学校的办学行为及提高各级各类学校的教育质量均起到了良好的影响与作用。

建设社会主义教育时期的教育政策是与这一时期教育事业的发展密切相关的。教育政策指引与促进着教育事业的发展,而教育事业的发展又反作用于教育政策的制定,并要求教育政策在不适应教育发展规律时作出应有的变化与调整。从总体上看,建设社会主义教育时期的教育政策既发挥出积极的作用,也存在一些负面的影响。

三、“文革”时期“左”的教育政策

1966—1976年间,中国社会发生了“史无前例”的“无产阶级文化大革命”。这场“大革命”导致了一场严重的“内乱”。发动“文化大革命”是一个错误的决定,因为它给国家与社会带来的是浩劫与灾难。“文化大革命”的十年是中国起步不久的

社会主义建设事业遭受破坏的时期,其中教育领域遭受的破坏尤其严重。而教育领域遭受破坏又因实施“左”的教育政策所致。

指导“文化大革命”中教育革命的总政策,是曾经产生强烈影响的“五七指示”。1966年5月7日,当时党和国家的最高领导错误地认为资产阶级和小资产阶级完全占领着教育阵地,掌握着教育的领导权。教育界存在着严重的阶级斗争,必须开展学术批判,否则要出修正主义。正是从这样的错误认识出发,“五七指示”发出了“教育大革命”的号召:“……学生也是这样,以学为主、兼学别样,即不但学文,也要学工、学农、学军,也要批判资产阶级。学制要缩短,教育要革命,资产阶级知识分子统治我们学校的现象,再也不能继续下去了。”这段指示对于教育革命的根本要求是夺回被资产阶级占领的教育阵地,并且按照新的教育方式培养无产阶级革命事业的接班人。在“五七指示”的指引之下,“文化大革命”时期,我国教育战线实施了一系列“左”的、错误的教育政策,由此造成了对教育事业的严重摧残与极大破坏。

其一,在教育领域广泛开展“革命大批判”。大批判的矛头主要指向“资产阶级和修正主义的教育路线”,同时也指向“执行这一路线的走资本主义道路的当权派和反动学术权威”。“文化大革命”之所以要在教育领域开展大批判,乃是缘于对前17年教育的两个错误估计,即认为17年来毛主席的无产阶级教育路线基本上没有得到贯彻执行;教师队伍中的大多数和17年来培养的学生大多数在世界观上基本上是资产阶级的,是资产阶级知识分子,是“臭老九”。鉴于如此认识,“教育革命”需要以大批判开路。大批判寓含着对前17年教育中的种种行之有效的政策的否定,由此产生了严重的消极后果。

其二,学校教育制度与政策的“革命”。首先是高等学校教育制度与政策的“革命”。“文革”伊始,高校暂停招生,学校处于“斗批改”之中。至20世纪60年代末期,部分高校开门办学,开始培养工农兵学员。学校招生政策发生了突出的变化,废除了前17年的升学考试制度,采取推荐和选拔相结合的方法招收新型大学生。其次是学校领导体制与管理政策的“革命”。在城市,有工宣队、军宣队进驻学校,以掌握教育革命的领导权并把握教育革命的大方向;在农村,则成立贫下中农管理学校委员会,从而使农村学校的领导权掌握在农村无产阶级的手中。再次是缩短学制。大学以推荐选拔的方式招收新生,实行三年学制;中学实行“二二”学制(即高中二年、初中二年);小学实行五年学制。学制改革是“文化大革命”时期教育革命的一个重要“特色”。

其三,推行“政治挂帅”的教学政策。第一,教学内容的“政治挂帅”。学生以学为主、兼学别样。而以学为主的“学”,则突出了政治性、思想性和阶级性。第二,教材与课程的“政治挂帅”。基本政策是教材删繁就简,课程亦大力精简,编写无产阶级新教材,并强调以阶级斗争为主课。第三,教学方法的“政治挂帅”,教学贯彻少而精的原则,并与学工、学农、学军相结合。

其四,实施知识青年上山下乡接受再教育的政策。知识青年上山下乡政策是“文化大革命”实施的教育改革政策之一。上山下乡曾成为一种运动并兴起热潮。从1967年至1972年,上山下乡的知识青年总计达715.68万人。^①知识青年到农村去接受贫下中农的再教育,在广阔的天地“炼红心”,成为一代青年特有的教育之路。在实践过程中由于上山下乡规模大,时间延长,内在矛盾日益暴露,这一政策后来作了调整。

“文化大革命”历时10年。在不断经历狂风暴雨之时,也有过间歇的和风吹拂。在教育领域内,也一度出现过针对种种错误的政策而进行的政策调整与整顿。例如在邓小平一度主持国务院日常工作期间出现了对教育工作的整顿,提出要重新估计前17年的教育工作,认为要正确对待教师,落实知识分子政策,调动广大教师的积极性,明确提出青少年要努力学习社会主义文化科学知识,重视基础理论教学,重视提高教学质量。然而,在整顿教育工作刚刚起步之时,由于极“左”势力的强大,许多整顿教育的意见与政策未能付诸实施。旋即掀起的“反击右倾翻案风”使得教育战线依旧阴云密布。

四、建设具有中国特色社会主义时期的教育政策与法规

1976年粉碎“四人帮”结束了长达10年的“无产阶级文化大革命”。1978年党的十一届三中全会的召开标志着我国开始进入建设有中国特色的社会主义新时期。这一时期国家确立了改革开放的总政策,在改革开放总政策的指引下,中国现代化建设事业不断开创新的局面。

1977年至20世纪末的20余年间,我国教育事业步入了健康发展的轨道,取得了令世界瞩目的成就。这一时期教育事业的发展是与加强教育政策法规建设息息相关的。这主要反映在如下几个方面。

1. 教育政策的调整、变革与教育战线的拨乱反正。1977年至1985年这段时期被称为拨乱反正时期。教育战线的拨乱反正引人注目,影响深远。回首教育战线的拨乱反正,我们能清楚地认识到,正是教育政策的调整与变革推动了教育领域的拨乱反正。从政策的视角看,教育的拨乱反正恰恰是拨政策之“乱”而使政策返“正”,或者是通过政策的拨乱反正而达到教育事业的拨乱反正。

教育战线的拨乱反正首先是通过恢复高考进行的。1977年10月国务院批转的恢复高考的政策决定,不仅首开教育战线拨乱反正的先河,同时也成为中国社会拨乱反正的先声。恢复高考是旗帜鲜明地重新确立与实行高校选拔人才的正当标准,它意味着对文化科学知识的尊重和对人才的尊重。恢复高考不仅作用于高等教育的拨乱反正,也作用于基础教育的拨乱反正,作用于整个教育战线的拨乱反正。恢复高考的政策意义至今依然熠熠生辉。

^① 转引自金一鸣主编:《中国社会主义教育的轨迹》,华东师范大学出版社,2000年版,第381页。

随着高考的恢复,我国也即时开启了教育对外交流的大门。实行留学政策,增派出国留学人员成为我国教育战线率先推进改革开放的重要标志。有论者认为,恢复高考和实行留学政策是促使中国教育发展与经济发展良性互动的两大里程碑式的举措。实行留学政策同样具有重大而深远的意义。

在恢复高考和教育对外交流的大门打开之后,为了促进我国科学专门人才的成长,促进各门学科学术水平的提高以及教育、科学事业的发展,以适应现代化建设的需要,国家适时地将学位制度建设纳入教育政策法规建设的重要议事日程。1980年2月12日第五届全国人民代表大会常务委员会议第十三次会议通过的《中华人民共和国学位条例》是新中国第一部经全国人大常委会通过的专项教育法规。《学位条例》的颁行是中国学位制度正式确立的标志,它促使中国高等教育迅速步入层次化、规范化的发展道路。

拨乱反正时期的教育政策建设还体现在更多的方面。就高等教育政策建设而言,除了上述重大政策颁行之外,尚有其他多种旨在恢复与促进高等教育多类别、多层次发展和促进高等教育教学管理规范化的政策的制定与出台。就基础教育政策建设而言,则有规范中小学学校工作的政策恢复和多种推进普及小学教育、加强中小学教师队伍建设的政策的制定与实施。此外,还有多种旨在推进职业教育和成人教育发展的政策发布。由此构成了这一时期教育政策建设的多样化与丰富性。也正是这样的政策建设保障着并推进着教育战线的拨乱反正。

2. 教育体制改革的政策决定与教育体制改革的启动与推进。1985年5月,我国有一项极为重要的教育政策出台,这就是《中共中央关于教育体制改革的决定》。《决定》颁布的意义非同寻常,它开启了我国教育发展的新历程,标志着我国教育发展进入新的阶段。我们把1985年至20世纪末的这段时期称为启动与推进教育体制改革时期,因为这一时期我国教育发展的主题与中心是教育体制改革。

《决定》在阐释进行教育体制改革的必要性的基础上,明确提出教育体制改革的三大任务,即把发展基础教育的责任交给地方,有步骤地实行九年制义务教育;调整中等教育结构,大力发展职业技术教育;改革高等学校的招生与毕业生分配制度,扩大高等学校的办学自主权。《决定》同时指出:“教育体制改革的根本目的是提高民族素质,多出人才,出好人才。”

《决定》颁布之后,我国教育体制改革开始启动并不断向前推进。至20世纪90年代,我国教育体制改革走向深化。它包含深化宏观管理体制、办学体制改革、教育投入体制改革、学校内部管理体制、高校招生与毕业生就业制度改革。教育体制改革的深化是与教育政策的进一步调整与变革相联系的。20世纪90年代,我国又出台了一些新的旨在推进教育体制改革和促进各类教育事业新发展的教育政策,其中以1993年2月中共中央、国务院专门印发的《中国教育改革与发展纲要》最为重要。这是一部纲领性的教育政策文献。《纲要》强调把教育事业摆在

优先发展的战略地位,明确提出了 20 世纪末至 21 世纪初国家教育事业发展的目标、战略和指导方针,并就继续深化教育体制改革、提高教育质量、加强教师队伍建设、保障教育经费投入等提出了明确要求与规定。《纲要》对深化教育体制改革起到了有效的指导作用。

3. 教育立法取得重大进展,教育法制化建设得到加强。20 世纪 80 年代中期,随着依法治国方针的确立,我国教育立法工作受到重视,并不断取得新的进展。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》。这是新中国成立以来通过的第一部专项教育法律。《义务教育法》的颁行,标志着在世界上人口最多的国度实施义务教育有了法律保障,同时也显现出国家实施义务教育的坚定意志与决心。《义务教育法》的制定标志着新时期我国教育立法的起步,继此之后,我国教育立法工作稳步向前推进。20 世纪 90 年代,我国先后有《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》的颁布与实施。这些教育法律的颁布,标志着我国已初步建构起具有中国特色的教育法律体系。其中《教育法》作为教育的基本法在现行的教育法律体系中具有核心地位。《教育法》是教育总政策的法律体现,是教育中制定各种专项法规及各类教育政策的法律依据。

4. 20 世纪末制定的面向新世纪的重要教育政策。为了“抓住机遇、深化改革、锐意进取,把充满生机与活力的中国教育带进 21 世纪”,在世纪交替之时,中国共产党和中国政府适时作出了面向新世纪,全面推进教育改革发展的重大政策决定。这种重大政策决定主要有:其一,发布了 1998 年 12 月教育部制定,1999 年 1 月国务院批转的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》。该计划提出了教育振兴的“六大工程”,即:跨世纪素质教育工程、跨世纪园丁工程、跨世纪高层次创造性人才工程、“211”工程、现代远程教育工程、高校高新技术产业化工程,由此体现出面向新世纪的教育行动方略。其二,发布了《中共中央国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》。该决定深刻地阐释了推进素质教育的强烈现实意义,对如何推进素质教育作出了全面部署。全面推进素质教育成为中国教育改革发展的新理念、新目标、新追求。

五、新时期的教育政策与法规建设

进入新世纪以来,我国提出了全面建设小康社会的奋斗目标,继而提出了建设社会主义和谐社会的构想,与此同时又提出了建设社会主义新农村的历史任务。在我国社会发展新的目标和新的任务提出的过程中,中国共产党适时确立了科学发展观。科学发展观是现阶段我国社会发展的重要指导思想,已成为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会和实现现代化的根本指针。科学发展观也是国家治国理念和治国总政策的新的表达,鲜明地体现出国家政策的重大创新。

科学发展观的核心是“以人为本”。秉承“以人为本”的科学发展观凸显着教育

事业的发展在整个社会发展中的重要地位。“优先发展教育,建设人力资源强国”是胡锦涛同志在中国共产党第十七次全国代表大会报告中的庄严宣示。为了保障教育的优先发展,努力建设人力资源强国,进入新世纪以来,我国教育政策与法规建设在深入推进,并不断取得新的进展。

1. 新时期教育政策建设的新进展。这主要反映在:其一,出台了加强基础教育发展的新政策。2001年5月,国务院发布了《关于基础教育改革与发展的决定》。该决定强调“基础教育是科教兴国的奠基工程,对提高民族素质,培养各类人才,促进社会主义现代化建设具有全局性、基础性和先导性作用”。该决定对完善基础教育的管理体制、推进基础教育办学体制改革、深化基础教育教学改革等均有新的规定与要求,对促进新世纪初叶我国基础教育的改革和发展具有重要的指导意义。其二,出台了加强农村教育工作的教育政策。2003年9月,国务院下发了《关于进一步加强农村教育工作的决定》。该决定明确了农村教育在全面建设小康社会中的重要地位,把农村教育作为教育工作的重中之重,并就如何推进农村普及九年制义务教育、如何大力发展农村职业教育、如何加大城市对农村教育的支持与服务等提出了新的更高的要求。这个决定体现了新时期我国教育政策建设的新特点、新亮点。其三,出台了进一步加强职业教育发展的教育政策。2003年8月,国务院下发了《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》。2005年10月,国务院又下发了《关于大力发展职业教育的决定》。这两个决定的相继发出,表明国家对新时期大力发展职业教育的高度重视,也促进了职业教育的新发展。其四,出台了一系列旨在深化高等教育改革、促进高等教育新发展的教育政策。2000年以来,国家出台的有关促进高等教育改革发展的新政策颇多,包括继续深化高等教育体制改革、加强“211”工程建设、促进高等教育质量提高等方面的政策。新时期出台的种种高等教育政策在发挥着有效的政策功能与作用。

新时期教育政策建设的进展,除了以上所述之外,还有一个值得特别提及的方面,就是我国对外开放的教育政策建设在进一步加强。突出的表现是:我国在加入WTO后适时签订了教育服务贸易承诺,同时颁布了《中外合作办学条例》,这对促进我国教育的对外开放和促进教育的新发展具有重要的政策意义。

2. 新时期教育法规建设的新进展。新时期我国继续坚持与强化依法治国的基本国策,教育法制化建设在向前推进,教育立法有了新的进展。主要表现是:其一,2002年12月,第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过了《中华人民共和国民办教育促进法》。《民办教育促进法》的颁布实施是我国教育事业发展和教育法制化建设中的一件大事,是民办教育事业发展史上的一个重要的里程碑,标志着我国民办事业的发展有了法律的支持与保障。因此,《民办教育促进法》的制定与颁行,对于深化我国办学体制改革,促进民办教育与公办教育共同发展的新格局具有重大而深远的意义。其二,修订与颁布《中华人民共和国义务教育法》。新《义务教育法》的颁布与实施是我国义务教育发展中具有里程碑意