

文章检索

特别专题

组织机构

专家库

您的位置: [首页](#) >> [论文库](#) >> [青年恋爱、婚姻与家庭研究](#)

## 中国青少年教育及相关服务政策

“中国青少年政策研究”课题组 | 最后更新: 2005-3-20

# 中国青少年教育及相关服务政策

## “中国青少年政策研究”课题组

虽然我国没有以“青少年教育政策”为名的政府文件，但是我国有较为完备的教育政策，而教育政策的主要对象是青少年，因此可以说我国有青少年教育及其相关服务政策，而政策的内容也较为丰富翔实。

### 一、概述

教育政策是对教育工作的目标、途径和方法的总体规定，是国家或政党为实现教育目标而制定的行政准则。青少年教育政策就是指党和国家根据社会发展和青少年受教育的需要而制订的有关青少年教育的目标、途径和方法的总体规定，它体现在党和国家的教育指示、决议、教育法律和法规中。中华人民共和国成立以来，经历了社会主义革命和建设、“文化大革命”和改革开放等几个时期。

青少年教育的发展，大致也可分为这样三个时期。这三个时期，青少年教育政策的发展状况与国家的总体目标、国家对青少年及其教育在青少年成长中所起作用的认知的不同，而呈现出很大的不同。

#### (一) 社会主义革命和建设时期的青少年教育政策（1949-1965）

新中国青少年教育由接管和改造旧中国的教育开始，在教育政策制定上以苏联为榜样，主导思想是国家办教育。对旧中国的教育进行改造，首先是为了解决工农教育、干部教育和各种补习教育没有在学校系统中占有应有地位，职业教育没有一定制度，学校制度不能适应人民政权和社会主义建设需要等问题，提出了“教育为生产建设服务、学校向工农开门”的方针，以满足工人、农民、干部及其子女入学

的问题。在这种思想的指导下，建立了新的学制，还制定了一系列扶助工农子弟入学的优惠政策，如优先录取、设立助学金等，吸收了当时数以万计的工农干部及其子女参加学习。随后按照前苏联的教育模式开始教育体制的创立，把教育纳入国家计划的轨道，教育实行有计划按比例的发展，对教育实行统一的管理。在这样的政策背景下，青少年教育就是在国家统一学制、统一教学计划、统一教材下进行。

事实上，这与中国地域广阔、经济文化发展不平衡的基本国情是不相适应的，也不能充分调动地方因地制宜处理教育问题的积极性，同时限制了学校的办学活力。这一阶段，还开办了干部教育、扫盲教育、农民教育、职工教育，给青少年提供更多的受教育的机会，使他们能够适应社会主义革命和建设的需要，成为又红又专的人才。

从1949年到1965年的17年间，我国青少年系统教育从没有完整体系到建立了比较完备的教育体系，各级各类学校也都具有了相当规模，为青少年接受教育提供了条件。据1965年统计，全日制普通高校达到434所，在校学生67.4万人，有117所全日制普通高校试办了半工半读专业班，在校生达4.4万人，独立设置及工厂、农场、人民公社试办的半工（农）半读高等学校达109所，在校学生2.9万人。中等学校达到8万多所，在校生达到1430.87万人，其中：中等专业学校1265所，在校生54.7万人，半工半读中学6.1万多所，在校学生443.3万人，普通中学1.8万多所，在校学生933.8万人，小学发展到168万多所，在校学生突破1.1亿人。

## （二）“文化大革命”时期的青少年教育政策（1966-1976）

“文化大革命”时期，我国教育事业受到了严重的摧残，教育水平一落千丈。作为青少年受教育的主要场所，各地学校先后“停课闹革命”，搞“串联”，学生涌向了社会。学校成了空校，学生不能接受正常的学校教育。同时，教育工作者受到残酷打击和迫害，教师被迫到“五七”干校劳动，接受“再教育”，不少教育界的干部、教师受到了诬陷、迫害，有的因而致残、致死。其间，高校从434所减为328所，减少了106所。1966-1969年，4年停止招生，以后几年也是招收少量工农兵大学生。中等教育畸形发展，只发展单一的普通中学。而小学教育则是适龄儿童入学率90%，学完五年的占60%，达到小学毕业程度的仅占30%

“文革”十年把教育作为阶级斗争的工具，基本上搞乱了青少年教育的指导思想，学校没能给青少年提供足够的条件使其接受教育，青少年深受其害。这10年，学生频繁的学工、学农、学军，批“师道尊严”，形成了“读书无用”的不良风气，致使学校的教学质量下降的同时，青少年道德水平也急剧下降，违法犯罪行为大大增加。据1979年统计，北京、上海、天津等7省市第一季度犯罪青少年中在校学生占47%。

## （三）改革开放新时期的青少年教育政策（1977- ）

改革开放以来，我国各项事业飞速发展，青少年教育也进入了健康发展的新时期。国家先后于1978年、1994年、1999年召开三次全国教育工作会议，对教育工作进行部署，先后出台了《中共中央关于教育体制改革的决定》，《中国教育改革和发展纲要》，《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》等重要文件。党和政府把教育放在战略高度上来抓，提出教育为经济建设服务，把青

少年培养成“有理想、有道德、有文化、有纪律”的建设者和接班人，并且用法律的形式来保证这一方针的贯彻和具体教育改革的实施。

这一时期，在全面加强法制建设的情况下，青少年教育政策也从原有的党和国家方针、政策、决议层面转向党和国家方针、政策与法律法规相结合的层面。1980年，《中华人民共和国学位条例》诞生，1986年，《义务教育法》实施，这些条例和法律充分保障了青少年受教育的权利。进入90年代，中国加快了教育立法的步伐。《教师法》、《教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》等6部教育法律、16部教育行政法规、200部教育行政规章相继实施，还有保障青少年各项权益的《未成年人保护法》。

在这样的大环境下，青少年受教育的权利得到保障，而且受教育的水平和程度都有提高。少数民族青少年、残疾青少年的受教育权利也得到相应保障。据统计，1998年，全国小学学龄儿童入学率达到98.93%，初中阶段毛入学率达到87.3%，超过了同期发展中国家的平均水平。我国青壮年文盲率由1978年的18.5%下降到1998年的5.5%以下。1998年，普通高中在校生达到938万人、中等职业学校在校生达到1000多万人。全国高等教育在校生总数为642万人，普通高校适龄人口大学毛入学率从1978年的1.4%提高到1998年的9.07%。1997年，全国各级各类学校已经达到138.91万所，在校学生总数达到了2.85亿，其中各级成人学校66.0165万所，在校学生6966.59万人。

## 二、中国青少年教育政策的基本内容

我国《宪法》规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利。”我国青少年教育政策，一方面是保障青少年受教育的权利，动员各种社会资源满足青少年受教育的需要，另一方面是让青少年按照国家的发展目标和需要接受教育和自觉塑造自己。因此，我国青少年教育政策基本上是国家导向的政策，而只有充分保障青少年的受教育权才能更有效地实现国家的需要，在这一点上，国家导向与青少年个体发展能够统一。

### （一）教育目标

教育政策所规定的教育目标，在各个时期随着国家的发展变化而有所不同。改革开放前，培养青少年是按照德、智、体全面发展的要求，把青少年培养成为有社会主义觉悟有文化的劳动者。改革开放后，随着党和国家的工作重心转入以经济建设为中心，提出把青少年培养成“有理想、有道德、有文化、有纪律”的四有新人。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出：“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”的指导方针，指出：“社会主义现代化建设的宏伟任务，要求我们不但必须放手使用和努力提高现有的人才，而且必须极大地提高全党对教育工作的认识，面向现代化、面向世界、面向未来，为90年代以至下个世纪初叶我国经济和社会的发展，大规模地准备新的能够坚持社会主义方向的各级各类合格人才。”“所有这些人才，都应该有理想、有道德、有文化、有纪律，热爱社会主义祖国和社会主义事业，具有为祖国富强和人民富裕而艰苦奋斗的献身精神，都应该不断追求新知，具有实事求是、独立思考、勇于创造的科学精神。”1993年，《中国教育改革和发展纲要》则正式提出：“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。1995年,《中华人民共和国教育法》获准通过,青少年培养目标被规定为:“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、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人。”从此,这一目标用法律的形式规定下来。1999年,《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》中又着重强调:“造就‘有理想、有道德、有文化、有纪律’的德、智、体、美等全面发展的社会主义事业建设者和接班人。”

## (二) 基本教育制度及相关服务政策

基本教育制度在中国有学制系统的初等教育、中等教育、高等教育,还有其他的,如义务教育、职业教育、成人教育等。它们共同构成了我国基本教育制度。在现行教育政策体系中、在基础教育阶段实行义务教育。成人教育包括成人高等教育、成人中等教育、成人初等教育。职业教育有高等职业技术教育和中等职业技术教育。尽管这些教育制度的提法及各自侧重上有所不同,但对于青少年受教育权利的保护及教育服务提供上没有很大的区别。这里,我们将介绍中小学教育、高等教育、职业教育、成人教育。

### 1. 中小学教育

中小学教育包括小学教育和普通中学(包括初中和高中)教育两个阶段,它构成了基础教育。中小学教育是专门提供给6岁以上青少年的。正常青少年入一般学校,残疾青少年入各类特殊教育学校(班)或一般学校,有轻微违法犯罪行为的青少年则视需要入工读学校。其教育目标是在德、智、体全面发展方针下,使受教育者在思想品德、科学文化、身体素质、审美能力、劳动技能诸方面全面发展,为培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义事业建设者和接班人奠定基础。

国家在中小学教育阶段实施九年制义务教育。这样在中小学教育中便出现了义务教育和高中教育两个阶段。这两个阶段在教育体制和具体政策上有很大不同。

义务教育是由《义务教育法》保障实施、带有强制性、要求适龄儿童和青少年必须接受、社会家庭必须予以保证的教育。义务教育首先是国民教育。强调“国家、社会、学校和家庭依法保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利。”“地方各级人民政府必须创造条件,使适龄儿童、少年接受义务教育。”义务教育具有强制性质。它对政府、社会、学校、家庭、受教育者本人的权利和义务做出了规定。《义务教育法》指出:“除因疾病或者特殊情况,经当地人民政府批准的以外,适龄儿童不入学接受义务教育的,由当地人民政府对他的父母或者其他监护人批评教育,并采取有效措施责令送子女或者被监护人入学。”“对招用学龄儿童、少年就业的组织或者个人,由当地人民政府给予批评教育,责令停止招用;情节严重的,可以处罚款、责令停止营业,或者吊销营业执照。”同时义务教育在中国基本上是免费的。免收学费,只收杂费,即“国家对接受义务教育的学生免收学费。国家设立助学金,帮助贫困学生入学。”

义务教育提供给“适龄”儿童、少年。决定青少年是否为“适龄”有两个因素,即法定的入学年龄和法定的实施义务教育的年限。也就是说从法定入学起始年龄算起,到完成法定教育年限的这个年龄段的青少年,都是接受教育适龄者,并具有强迫性。按法律规定,年满6岁的儿童应当入学接受义务教育,条件不具备的可以延至7周岁。这样看来,6至14周岁或7至15周岁的青少年都是义务教育的提供对象。

义务教育的经费以政府拨款为主、多渠道筹措。《义务教育法》指出：“实施义务教育所需事业费和基本建设投资，由国务院和地方各级人民政府负责筹措，予以保证。国家用于义务教育的财政拨款的增长比例，应当高于财政经常性收入的增长比例，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。”根据基础教育“地方负责、分级管理”的原则，其经费由地方各级政府统筹解决，以财政拨款为主，多渠道筹措。目前教育经费来源主要有这样几个途径：一是国家用于基础教育的经费，即国家财政性质的经费支出。主要有：（1）财政预算内的教育经费，如地方财政安排的基础教育事业费和基建投资；中央财政的专项补助；其他财政预算内资金用于基础教育的支出。（2）各级政府依法征收的教育费附加。

（3）厂矿企业营业外用于中小学的经费；学校勤工俭学收入减免税部分。二是社会集资、捐资。三是学杂费收入。四是其他收入。自1993年起，我国义务教育经费进行单独统计。1993-1995年间，义务教育拨款由333.56亿元增加到546.77亿元，年均增长率为28.03%，高于同期财政教育拨款26.33%的年均增长率，相应义务教育拨款占财政教育拨款份额也由51.39%提高到53.24%。中央、省、地、县逐步建立起义务教育专项补助费，教育部、财政部正在实施1995-2000年“国家贫困地区义务教育工程”。这将缩短贫困地区与发达地区教育发展的差距。近些年来，社会集资、捐资的力度逐步加大，尤其是“希望工程”的实施，给更多的贫穷地区带来了希望。从1989年实施以来，救助了180万失学儿童，在贫困地区建设3700所希望小学，培训奖励了4000名农村小学教师。

义务教育的学制是根据《义务教育法》的规定：“国家实行九年义务教育。”但是由于各地区经济社会发展很不平衡，该法做出了分阶段实施义务教育的规定，可“在普及初等教育的基础上普及中等教育”。目前我国小学、初中的学制尚不统一，有六三制，也有五四制，以六三制为主。但国内仍有争论，要由六三制向五四制过渡。在小学与初中的衔接上从1998年起，实行小学毕业生就近免试升入初中的制度。课程计划安排根据需要，1990年开始贯彻《九年义务教育课程计划》，规定了更明确的培养目标，面向大多数学生，加强了课程的弹性，由原来的指令性改为指导性。教材则正在走向多样化，实行“一纲多本”，编写出适用于不同地区青少年学习的教材。

学生在接受国家提供的教育的同时，要遵守国家法律法令，遵守学校的规章制度。国家颁布实施《小学生守则》、《中学生守则》各10条，指导学生什么可以做、什么不可以做。后来又颁布实施了《小学生日常行为规范（试行）》、《中学生日常行为规范（试行）》，各5部分共40条。更细致地规定了学生的日常行为，要求学生必须遵守。

在义务教育中我们要特别提到残疾青少年的特殊教育。特殊教育是为了保障残疾青少年受教育的权利而设的，并制订了相应的法规和措施。1994年《残疾人教育条例》颁布实施。它依据《中华人民共和国残疾人保障法》，在保障残疾人受教育权方面更具体。截止1997年，特殊教育学校共计1440所，在校学生34万人，教职工人数4.3万人。同时在普通中小学还设有特教班。《义务教育法》也规定，各级教育部门要把残疾少年儿童教育切实纳入普及义务教育的轨道，同当地实施义务教育工作统一规划、统一领导、统一部署、统一检查。

义务教育的师资队伍问题在《教师法》和《义务教育法》中都有所规定。目前，教师待遇有所改善，教师的职前和在职培训已成体系。1997年，小学教师学历合格率为93.06%，初中教师为80.49%。民办教师问题的解决，取得突破性进展。1991年，小学教职工总数中民办职工人数约226万，1997年只剩

98.43万人。教师队伍对中国义务教育的普及和提高发挥着重要作用。

自1986年《义务教育法》颁布实施以来，义务教育在法制化、正规化的道路上不断发展，这一时期是义务教育发展最快最好的时期。到1997年，全国共有小学62.88万所，初中6.62万所，小学在校生13995万人，小学适龄儿童入学率为98.9%，在校学生辍学率为1.01%，小学毕业生升学率为93.7%，初中阶段入学率达到78.4%。1997年底，全国已有1882个县（市区）、65%人口的地区普及了九年义务教育和基本扫除青壮年文盲。

高中阶段教育是义务教育后的教育，是基础教育的最高学历，它具有“双重任务”，即培养的毕业生一部分通过高考升入高等学校继续学习，一部分没能通过高考直接进入社会参加生产实践。初中毕业生通过“中考”进入高中。国家在高中阶段实行高中学生档案制度和高中会考制度。

高中学生档案制度是为了更好地贯彻党的教育方针，加强学生的思想政治教育和学校管理，更好地了解 and 考察培养学生，有利于高校招生、解放军征兵、社会招工等而实行的制度。档案内容包括：学生评语表；考试（考查）成绩登记表；体质测试表，体育锻炼情况表；健康检查表；毕业生登记表；高中学生家庭情况调查表。

高中会考制度是与高考性质不同的两种考试，高中会考是国家承认的省级普通高中文化课毕业水平考试。实行这一制度是为了全面贯彻教育方针，大面积提高教学质量，改变多年来用高考这种选拔性考试的成绩评价普通高中毕业学生的不合理现象，给中学教学正确的导向。它使人们从只重视升学率转向了重视合格率，从只面向少数学生转向了面向全体学生，使所有学生都受到较好的教育。它使学校的教学克服偏科的现象，高考升学无望的学生能够获得全面的高中文化教育，为日后工作奠定文化基础。高中会考由各省、市、自治区统一组织实施，有完整的实施办法。高中学生毕业会考成绩合格，体育考核合格、德育考核合格就能获得由省教委印制、地（市）教育行政部门验印的高中毕业证书，成为合格高中毕业生。实际上是建立了高中毕业文凭制度。

国家提出要进一步调整高中阶段教育。按照《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》，“要在确保‘两基’的前提下，积极发展包括普通教育和职业教育在内的高中阶段教育，为初中毕业生提供多种形式的学习机会。在城市和经济发达地区要有步骤地普及高中阶段教育。

## 2. 高等教育

高等教育是指在完成高级中等教育基础上实施的教育。它划分为两大类，即普通高等教育和成人高等教育。这里所谈高等教育主要指普通高等教育，对成人高等教育人们习惯于归为成人教育。《高等教育法》中规定了高等教育的任务，是：“培养具有创新精神和实践能力的高级专门人才，发展科学技术文化，促进社会主义现代化建设。”其目标是“使受教育者成为德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人。”高等教育是培养高级人才的摇篮，因此对培养对象的要求也相对高一些：必须拥护四项基本原则、热爱祖国、遵纪守法、决心为社会主义现代化建设勤奋学习；高中毕业或具有同等学力；身体健康；未婚、年龄一般不得超过25周岁；必须经过全国统一的入学考试，择优录取。同时，国家为一些特殊优秀青年提供了优待的条件，如招收保送生等。研究生教育则是提供给成绩优良的高校本科毕业生，或具有同等学历者。在职人员报考要有2年以上实际工作经验，同等学力者应有3年以上实际工作经验。年龄不超过35周岁。高等教育反映了一个国家的教育水平。到1997年底，全国共有普

通高校1020所，研究生教育单位735所（包括高校和科研机构）。在校本专科生317.4万，在校研究生数17.64万人。为适应社会经济发展的需要，国家逐步扩大高等教育的规模，拓宽人才成长的道路，给青年提供更多受教育的机会。

1998年《高等教育法》获通过，1999年1月1日正式生效。国家通过法律来保障高等教育健康发展，保障青年接受高等教育的权利。通过立法明确政府、社会、学校在高等教育过程中的责、权、利，给高等学校更多的办学自主权，调动其办学积极性。高等教育的经费来源是以国家财政拨款为主，其他多种渠道筹措为辅。并依法保证国家举办的高等教育经费逐步增长。同时国家还规定了对高等学校进口图书、设备以及校办产业的优惠政策。

对于高等学校的教师和教育工作者，国家提出了严格的要求，实行教师资格制度以保证青年接受高等教育的质量。对教师的聘任、培训、待遇等做出具体规定。为更好地实施素质教育，国家提出了“提高高等学校教师中具有博士学位的比例。”“地方各级人民政府要多渠道筹资建立骨干教师专项资金，在大中小学培养一批高水平的学科带头人和有较大影响的教书育人专家，造就一支符合时代要求，能发挥示范作用的骨干教师队伍。”“高等学校依法聘任教师，吸收优秀人才从教。”

高等教育的办学层次有专科生、本科生、研究生教育。研究生教育中有博士研究生和硕士研究生。高等学校的类别有综合大学、理工院校、农业院校、林业院校、医药院校、师范院校、语言院校、财经院校、政法院校、体育院校、艺术院校，以及其他院校，如民族院校、青年院校。高等教育的种类结构为11大类，即哲学、经济学、法学、教育学、文学、历史学、理学、工学、农学、医学、管理学。专业设置以适应经济社会发展需要为原则。1997年专业目录调整后，专业数由原来的504种减少到248种。学制依教育层次、种类的不同有所区别。高等专科学校学生来源是高中应届毕业生，学制2-3年。大学或专门学院学生来源是普通高中应届毕业生，修业年限一般为4年，个别为5年。硕士研究生修业年限为2-3年，博士研究生为3-4年。按规定准予毕业的学生，本科生可获学士学位，硕士研究生获硕士学位，博士研究生获博士学位。此外，1986年国家设立了第二学士学位。

高等教育的招生和毕业就业制度在进一步的改革中。曾一度实行的指令性计划与指导性计划同时并存的“双轨制”出现了很多弊端，有人用钱买分，导致同一学校同一班级的学生录取分数相差悬殊，学生素质不一，影响了教育的公平性。高等教育属非义务教育，学生要缴费上学。根据这一原则，国家1994年实行招生并轨制度改革，不断完善学校收费和毕业生就业制度改革。到1997年，所有学校实行同一录取分数线同一收费标准的单轨制。毕业生就业则推行“供需见面”的“双向选择”就业办法。为保证实行缴费上学后，学生能上大学，国家“设立贷学金，对家庭经济有困难的学生提供帮助；国家、企事业单位、社会团体和学校均可设立奖学金，对品学兼优的学生和报考国家重点保证的、特殊的、条件艰苦的专业的学生给予奖励”来维护市场经济条件下的“机会均等”，保证受教育者的权利。国家在以贷学金为主的资助体系形成以前，出台了“特困学生补助”、“特困学生学费减免”、“勤工俭学”等措施。现在，国家出台了学生申请助学贷款实施办法，标志着困难学生资助制度进入了新的发展阶段。国家最近还提出：“改革高考制度是推进中小学全面实施素质教育的重要措施，按照有助于高等学校选拔人才、中小学实施素质教育和扩大高等学校办学自主权的原则，积极推进高考制度改革。”并“要进行每年两次高等学校招生考试的试点。”“鼓励有条件的省级人民政府进行多种形式的高考制度改革试

验，扩大学校招生的自主权和考生的选择机会。”最终力图达到“建立具有多种选择的、更加科学和公正的高等学校招生选拔制度。”

为保证学生的健康，实施高等学校卫生保健政策，在校学生享有公费医疗。根据国家规定，“普通高等学校设校医院和卫生科”，建立足够数量并具备相应素质的保健医疗队伍，保证各项卫生保健任务和要求得以实现，同时配备必要的卫生设施和保健医疗器械，保证学生急症抢救、健康检查、常见病多发病的顺利诊疗和处理。保护学生受教育活动顺利进行。

在高校中，为使学生受教育活动的顺利、圆满实现，建立有完整的学生服务体系。给全体学生提供学习、生活、就业等多方面的指导。包括入学辅导、心理咨询、社团活动、就业咨询、恋爱咨询、交友辅导、学习辅导等内容，为学生提供了可靠的保障。当然，学生在接受高等教育的同时，也要履行受教育过程中的义务，在这一点上，《高等学校学生准则》做出了具体规定。现行的《准则》是1989年11月颁布实施的。其内容涉及学生的思想、生活、学习等各个领域，共15条。

### 3. 职业教育

职业教育与普通教育同样是现代教育的重要组成部分，同样是给青少年提供受教育的机会，为其更好地择业提供必要条件。它是为了适应经济建设和社会发展的需要，在不同水平普通教育的基础上，培养人们能够从事某种职业的一种专门教育。它包括职业教育和技术教育，因此也称“职业技术教育”。职业教育的培养目标有别于普通教育，普通教育是使受教育者在就业前受到必要的文化科学知识方面的预备教育，结束后可以进入高一级学校学习，或作为普通劳动者就业。职业教育则是在一定初、高中文化程度的基础上进行的教育，是使受教育者成为有社会主义觉悟的、具有相当于大学或高中、初中文化基础的并有专业技术知识和技能的人才。

职业教育按层次包括初等职业教育、中等职业教育、高等职业教育。分别相当于初中、高中、高等教育阶段的职业教育。因此，职业教育提供范围比较广泛。除了青少年以外还有相当一部分成人接受职业教育。就青少年部分而言大致适合于这样几部分人：一是完成九年义务教育后的青少年，他们可以进入职业高中、技工学校及三年制中专，接受中等职业教育，毕业后成为中初级技术人员、管理人员、技术工人及其他从业人员，也可进入四年制的中等专业学校，接受高中后阶段的职业教育，培养为中级技术、管理人员。二是在尚未普及九年义务教育的地区只完成初等义务教育的小学毕业生，他们可进入职业初中、农民初中，成为具有初步职业基础知识和一定职业技能的工人、农民和其他从业人员。三是完成普通高中教育和中等专业教育的青少年，他们可以进入高等职业技术学校及职业大学，接受高等职业教育，成为较高级技术人员和相应层次的技术、管理人才，或者经过一定选拔程序可以进入本科高校学习深造。四是无校可上的青少年，他们面临就业，或者是为了提高职业技术水平，可以参加各种职业技术培训。我国每年有400万小学毕业生，600万初中毕业生，100万高中毕业生不能进入上一级学校。要达到“学者有其校”，国家通过职业教育、成人教育来缓解这一矛盾。

全国共有中等职业学校（包括中专、技工学校、职高）共17116所，在校生1089.4万；职业初中1469所，学生80.9万人；职业学院27所，职业大学73所，高等职业技术学校3所。到1998年，中等职业教育在校生占高中阶段教育在校生总数的比例已由1978年的7.6%提高到60%。

为发展职业教育，让更多的青少年接受职业教育创造条件，国家于1996年颁布《职业教育法》，保



障职业教育的实施。强调“各级政府要高度重视，统筹规划，贯彻积极发展的方针。充分调动各部门、企事业单位和社会各界的积极性，形成全社会兴办多形式、多层次职业技术教育的局面。”其管理则采取分级管理、分工负责的政策，并加强地方统筹及行业指导。职业教育经费来源是多种渠道的。因职业教育涉及面极其广泛，国家不可能全部包下来。除去中央财政和地方各级财政每年划拨一定额度的城乡职业教育补助经费外，学校主管部门要对教育经费进行投入；非义务教育阶段的学校实行学生缴费上学，部分城市面向企业征收职业教育统筹经费；还有的利用外资、内资贷款、社会捐资、海外捐助，形成了多渠道筹集教育经费的机制。同时，国家还对经济困难学生减免学费做出规定，并支持有关组织和个人设立奖学金、助学金、贷学金，帮助他们完成学业。

职业教育教师是实施职业教育的保障条件，由于职业教育的专业性使得对教师的要求更高。目前职业教育存在的问题：一是师资数量不足，二是教育质量不高，三是队伍不稳定。国家加大了职业教育教师的培训力度，并指出除建立专职教师队伍外，还可以聘请专业技术人员，有特殊技能的人员和其他教育机构的教师担任兼职教师。

职业教育的学制因其实施的广泛性而没有统一的年限。职业学校教育系统一般有明确的学制，初等职业教育学制3-4年；中等职业教育分为：中等专业学校、技工学校、职业高中。中等专业学校中全日制普通中等专业学校招收初中毕业生的学制3-4年，属于高中阶段教育，招收高中毕业生的学制2-3年，属于高中后阶段教育。中等专业学校中的成人中等专业学校，招收初中毕业生的学制2-3年，招收高中毕业生的学制1.5-2年。技工学校招收初中毕业生的学制3年，招收高中毕业生的学制1-2年。职业高中学制2-3年。高等职业教育分职业大学、成人高等学校、部分高等专科学校，职业大学学制2-3年，也有学制4年的本科专业。成人高等学校脱产学习学制2-3年，业余和函授学校学制3-5.5年。高等技术学校学制2-3年。职业培训分为就业前培训、职工培训、转岗培训，这些培训时间从1个月到1年不等。职业教育的课程和教材则以增强专业的适应性为原则，国家强调要“开发和编写体现新知识、新技术、新工艺和新方法的具有职业教育特点的课程及教材。”学生在接受职业学校教育后，经学校考核合格，按照国家有关规定，获学历证书。学生接受职业培训，经培训的职业学校或者职业培训机构考核合格，按照国家有关规定，获培训证书，并以此作为从业的凭证。

#### 4. 成人教育

成人教育是相对于未成年人全日制教育的一种独立教育体系，它是终身教育中成人阶段一切教育的总和。它是按人和社会全面发展的需要，有目的、有组织地为所属社会承认的成人一生任何阶段所提供非传统的、具有自身特色的教育活动。成人教育是中国教育事业中受教育对象最为广泛的部分，全体社会从业人员乃至全体公民都在成人教育的范围之内。其对象包括：“干部——各级党政机关、人民团体的工作人员，各级各类学校的教师、管理人员以及其他各类从业干部；职工——厂矿、企业的生产工人、管理人员、工程技术人员，城镇的商业、服务行业人员；农民——生活在农村的、从事种植业、养殖业、乡镇加工企业、服务业、建筑业、商业的农村劳动者和乡村基层干部；其他社会成员——个体劳动者、老年人及家务劳动者等。”这些对象中的主体仍然是青少年。

成人教育的内容根据受教育者需要的不同，提供不同的形式。对于青壮年文盲、半文盲提供扫盲教育，并制定了教育标准：农民识1500汉字，城镇企事业单位职工识2000汉字，能看懂报纸，会写应用

文。国家还制定了扫盲的目标是“争取到2000年全国基本上消除青壮年文盲。”对于已经走上工作岗位而没有受完初等、中等教育的劳动者，提供基础教育。有职工中学、农民中学、广播电视高中、业余文化补习学校（班）等。1997年，全国成人中学5745所、初等学校193651所，在校学生分别是84.85万人和616.06万人。成人基础教育是在国家教育行政部门领导下，由省、市地方教育行政部门归口管理；实行入学考试制。学习形式有业余、脱产和半脱产，考试成绩合格，按规定发给毕业证书或单科结业证书。而成人职业教育是提供给技术人员、管理人员、技术工人和其他城乡劳动者的，它包括就业前和就业后，其层次有初级、中级、高级三个层次。1997年，有成人技术培训学校454549所，在校学生5726.88万人。岗位培训是成人教育又一个重点。它是对一切从业人员而言的，按照岗位的实际需要，进行以提高本职工作能力为目标的定向培训。它是一种非学历教育。成人教育中的学历教育则是指与普通高等学校和中等专业学校培养规格相对应的专业学历教育。它是提供给没有机会进入普通高校、中专的在职人员或社会青年的一种专门人才培养机会。成人高等教育以大学专科层次为主，目前有10种办学形式：广播电视大学、职工大学、农民高等学校、教育（教师进修）学院、管理干部学院、独立设置的函授学院、普通高校的函授部、夜大学、卫星电视教育、高等教育自学考试。到1997年，除后2项外，共有成人高等学校1107所，在校学生272.42万人。值得一提的是具有我国自己特色适合我国国情的高等教育自学考试制度，它是以个人自学为基础、社会助学为辅助、国家考试为主导的一种教育形式。自1981年开始到目前，在全国开考了文、理、工程、农业、医药、财经、教育、政治、管理等科类专业425种，共为国家培养本科毕业生9.7万人，专科生187万多人。继续教育则是传统教育的延伸和发展，它是作为专门人才终身学习的一种基本形式，属于高等教育领域，是高等教育的一种新的层次。它的对象是已经具有大学专科学历或中级以上专业技术职务的在职专业技术人员和管理人员。

成人教育是以从业人员为主要对象的教育，它是一种速效、速成的教育。因此其教学时间、课程安排、学习形式与普通教育差别很大。受教育者可以根据自己的实际情况选择函授、班级授课、广播电视教学、现场教学、自学等学习形式。其课程和教材具有很强的针对性，注重一些实际问题的解决。成人教育的教师有专职和兼职两种。本着谁受益谁投资的原则，其经费主要来源于国家、地方和社会集资。

随着我国办学体制的改革，在国家鼓励社会力量办学的基本政策下，社会力量办学迅速发展，这更大范围地解决了教育经费来源问题，为更多的有志青少年提供了受教育机会，开拓了成才之路。社会力量办学的经费来源主要是学生的学费，其内部实行全员聘任制，干部教师可上可下、可进可出，有很大的灵活性。这些学校以全新的办学体制和较大的办学自主权，一经产生就显示出内在活力，尤其成人自学考试制度的实施更是起到了推波助澜的作用。据1997年统计，全国由社会力量举办的各级各类教育机构约5万余所，在校生约1066万人。其中，民办高校发展尤其受到关注。有资料显示，国家创办教育的单一模式使教育经费投入严重不足，每年有近10%的小学毕业生、50%的初中毕业生及75%的受高中阶段教育的毕业生不能升入上一级学校学习。民办高校让这些青少年看到了希望。到1998年底，全国民办高校已发展到1238所，在校生400多万，与普通高校1034所，在校生400万形成均势。尽管目前社会力量办学中还存在问题，但在中国仍然具有广阔的市场。1997年，国家《社会力量办学条例》正式颁布实施，为社会力量办学的健康发展提供了保证。

## 5. 留学生政策

在这里我们还应该提到出国留学政策。这是国家根据发展的需要，为了学习国外的先进科学技术和先进的管理经验而出台的政策。并制定了“支持留学，鼓励回国，来去自由”的出国留学工作方针，建立了国家留学生基金委员会，使来华与出国留学的招生、选拔和管理走上正规化的轨道，建立和健全了一套出国留学工作的运行管理机制和服务系统，制定了一系列旨在吸引留学人员回国服务和为国服务的措施。除国家公派留学人员外，对自费留学人员不予限制，并鼓励他们刻苦学习，报效祖国。这样使得一大批青年能够到国外接受教育，开阔眼界。据统计，从1978年到1997年的20年中，我国共派遣各类留学人员近30万人，分布在103个国家和地区，留学以攻读硕士、博士学位或访问学者为主，其专业几乎涵盖了理工、农林医、人文、管理等所有学科。其中国家公派留学4.7万人，单位公派约9.2万人，自费留学生约15.4万人。各类留学回国人员约9.7万人，国家公派留学回国人员3.9万人，单位公派留学回国人员约5.2万人，自费留学生6千多人。目前，出国留学呈现低年龄的趋势，少数青少年到国外去接受本科阶段教育，甚至中学阶段教育。

### 三、中国青少年教育政策的制定与推行

我国青少年教育政策是复合型的政策。在党和国家的文件中，党和国家领导人的讲话中，在法律、法规中，以及在教育行政管理部门的一些具体办法中，都包含着青少年教育政策。因此，青少年教育政策的制订与推行也是由多部门、多方面共同承担。

#### （一）中国青少年教育政策的制定

我国青少年教育政策主要由三个方面的机关制订，即党的机关、国家立法机关、国家行政机关。

##### 1. 党的机关

党的机关包括党的最高领导机关和党的地方各级领导机关。党的最高领导机关是党的全国代表大会和它产生的中央委员会。党的最高领导机关制订全国性的重大政策，以中央决定、通知、意见等形式下发执行。如《中共中央关于教育体制改革的决定》、《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》等。党的地方各级领导机关是党的地方各级代表大会及其所产生的委员会。它可以在自己的职责范围内制订地区性的重大政策，包括关于青少年教育问题的政策。党的基层组织没有权力制订政策，只能执行上级组织政策。

##### 2. 国家权力机关

国家权力机关包括全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关，它的常设机构是全国人民代表大会常务委员会。全国人大及其常委会是国家重要的立法机构。它通过法律的形式来制订国家的政策，并以国家的强制力来保障实施。《教育法》、《义务教育法》、《高等教育法》等就是这样产生的。地方各级人民代表大会是地方的国家权力机关，具有立法权。地方各级人民代表大会在不违背宪法、法律的前提下可以制订本地区范围内的法规、条例等。

##### 3. 国家行政机关

国家行政机关包括中央人民政府和地方各级人民政府。国务院即中央人民政府，是最高国家权力机

关的执行机关，是最高国家行政机关。它在自己的职权范围内制订全国性的教育政策。如《中华人民共和国义务教育法实施细则》就是1992年经国务院批准发布的。因党的教育政策要通过国家行为来实现，所以我们常见到中共中央与国务院联合制订的有关政策。国家教育行政部门是负责国家教育工作的具体部门，它为了教育政策的贯彻实施，也制订一些实施办法、细则、补充意见等，也构成教育政策。

## （二）中国青少年教育政策的执行

中国青少年教育政策是通过多部门制订的，其执行也是多渠道多方式的，主要是通过党的组织、国家各级机关、群众团体和广大人民群众贯彻执行。

### 1. 党的组织

中国共产党有严密的组织体系，实行的是民主集中制。党中央制定和批准政策之后，首先是通过党的各级组织和广大党员来贯彻执行。任何党的下级组织和党员，不执行党的政策，都是违反党纪的行为。各级各类学校中的党的组织，是党的基层组织，党的基层组织须无条件地贯彻党和国家的教育政策。

### 2. 国家各级机关

国家各级机关在党的领导下开展工作，因此，也就在其职权范围内贯彻执行党和国家的教育政策。国家各级机关贯彻执行党的教育政策，是通过执行国家的教育政策和国家的法律法规来实现的。所以要把党的教育政策通过一定程序转化为国家的政策、转为法律的形式。这就需要通过全国人民代表大会及其常委会按照法律程序反映在法律中，如《教育法》、《义务教育法》等。或者通过国务院转化为教育行政法规，如《中华人民共和国义务教育实施细则》、《高等教育自学考试暂行条例》等。或通过国务院各部委及地方人民政府转化为教育规章，如《小学管理规程》，《国家教委、国家计委、财政部、劳动人事部关于实施〈义务教育法〉若干问题意见》等。通过国家各级机关的执行方式是贯彻教育政策的主要途径。

### 3. 群众团体

群众团体，作为非政策组织，在青少年教育政策的推行过程中也承担着重要的职能。在群众团体（人民团体）中，受政府委托管理青年（青少年）事务的共青团，在推行我国的青少年教育政策，特别是青少年思想教育政策方面，一直发挥着非常重要的作用。

### 4. 广大人民群众

各项政策的执行都要靠人来完成。随着法治建设步伐的加快，我国将逐步走向靠法律的方式来保障青少年受教育的权利。每一部法律对其适用的范围都有明确的规定，对青少年的权利和义务以及相关监护人、学校、社会、政府等的权利和义务也做出了详细的规定，遵守教育法律法规就是在更好地执行教育政策。青少年作为青少年教育政策的对象主体要通过法律来履行自己的义务，并要依照法律维护自己的权利。一些群众性的组织如共青团、妇联、学联等，也是贯彻教育政策的渠道之一。

## （三）青少年教育政策执行情况的评价机制

为了更好地贯彻教育政策，国家实行基础教育督导制度。教育督导是国家教育行政机关根据党和国

家的教育方针、政策以及科学的原理、方法，对下级教育部门和学校的工作，有目的、有计划地进行考查分析。教育督导制度是教育管理体制的一部分，由政府或教育行政部门负责教育行政督导的功能，主要任务是执行监督、检查、评估的监控工作，有别于强调教育咨询、调查研究、协助服务的教育视察。

教育督导的机构从中央到县共有4级：一是国家督导委员会，二是省级教育督导，三是地（市）级教育督导，四是县（区）级教育督导。其职责是：（1）监督、检查下级政府及其教育行政部门和学校执行国家教育方针、政策、法律、法规以及其他事项。（2）评估地方和学校办学教育管理与学生质量水平。（3）指导地方的教育工作和学校工作。（4）反映下级政府、教育行政部门、学校和教育工作者的要求，对教育问题进行研究，向同级和上级政府及其教育部门报告情况，提出建议。

教育督导机构中设有督导人员，统称督学，代表授权机构行使督导职权。督学的任用根据《教育督导暂行规定》的有关条文，有严格的要求，并且有严格的程序，以确保督导职能的执行。

除基础教育的督导制度外，在高等教育中实施本科教学评价。这是教育部（原国家教委）于1994年启动的。它分为三类：一是对新办学校进行教学合格评价；二是对办学时间较长和基础较好的学校进行教学工作优秀评价；三是对介于二者之间的学校进行随机评价。这一措施对高校教学改革具有明显效果，有力促进了有关政策的落实。而对于有关教育法律、法规的执行情况则有国家立法机关的执法情况检查。如全国人大教科文卫委员会对《义务教育法》的执法情况检查等。这些都将有效地督促、保障青少年教育政策的有效执行。

#### 四、评论与前瞻

我国青少年教育政策充分体现了《宪法》中规定的“公民有受教育的权利和义务”的精神。无论是基础教育、高等教育还是职业教育、成人教育都为广大青少年提供了更多的受教育的机会，保障了他们受教育的权利。同时青少年有更多的选择教育的机会，在高考中可以自愿选择学校、专业，高考落榜又可以参加成人自学考试，就业前、后有相应的职业培训等等。随着法制建设的加快，青少年受教育开始受到法律的保障。到目前为止，已经颁布实施的教育方面的法律就有《教育法》、《教师法》、《义务教育法》、《高等教育法》、《职业教育法》等，未来还将出台更多的教育专项法律来保障受教育者的权利。除此之外，在中国青少年教育当中充分体现了教育的国家监控和教育目标的国家取向。教育目标具有明确的政治性，即教育是为了服务无产阶级政治，是为了培养忠于社会主义和现代化路线的支持者。

但是，我国的教育政策也还存在着问题。在教育目标上，个人发展和国家需要之间的关系还有待进一步协调平衡。课程设置、教材、教学内容等方面的整齐划一，既不符合我国地域辽阔，各地区之间发展不平衡的特点，也不利于调动学生的学习积极性。政治教育的过早进行，也与青少年的接受能力不相适应。教育政策的推行方面，国家教育部和其他各部门、各方面的配合还存在着一定的问题，非政府组织的力量在政策推行方面还没有得到充分的发挥。教育政策和教育状况的评价的监督机制还不够健全。这些都将影响到我国教育的进一步发展。

随着中国改革开放和现代化建设步伐的加快，中国将在下世纪中叶基本实现现代化，那时中国将是

一个更加富强、民主、文明的社会。同样，青少年教育也处在这样的社会发展环境中。因此，中国青少年教育改革必然要适应未来开放社会的需要，具有未来社会教育的特征，未来社会将是以人人平等为基础的社会，是讲求民主和法治，尊重人性的社会。因此青少年教育将具有这样的特征：青少年教育对象的全民化，青少年教育机会的均等化，青少年教育目标的全人化，青少年教育师资的专业化，青少年教育行政的专责化。中国正致力于科教兴和依法治国的建设中，青少年教育也必将在这种大的环境下得到充分发展，中国青少年教育政策也必将为青少年发展提供更全面、更具体、更有效的服务。

注：中国青年政治学院“中国青少年政策研究”课题组的《中国青少年政策报告》，为共青团中央2000年度青少年和青少年工作研究立项课题，由中国青年出版社2000年12月出版。该文为此书的“第三章”。

责任编辑：路得、木新月

[\[返回首页\]](#)[\[关闭窗口\]](#)



版权所有 京ICP备05031004号

地址：北京市西三环北路25号 邮编：100089

编辑部：86-10-88422055 电子信箱：[louke11@yahoo.com.cn](mailto:louke11@yahoo.com.cn)

