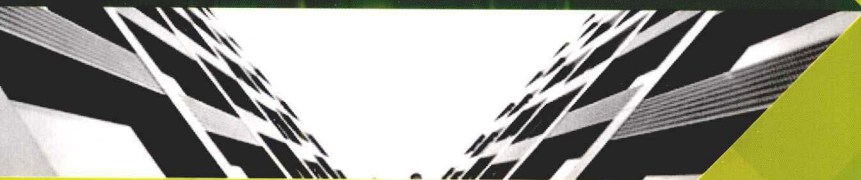


国家特色专业“公共事业管理”和江西省高校
高水平学科“教育学”建设成果

教育政策 与法律

Jiàoyù Zhèngcè yǔ Fǎlǜ



蔡连玉 主 编
张 丽 副主编

 高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

国家特色专业“公共事业管理”
和江西省高校高水平学科“教育学”建设成果

教育政策与法律

Jiaoyu Zhengce yu Falü

蔡连玉 主 编

张 丽 副主编



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容简介

本书是一本系统介绍教育政策与法律的理论和实践的通识教材,全书内容分为两大部分,上篇为教育政策论,下篇为教育法律论。教育政策部分系统介绍教育政策的体系、征特、功能和运行过程等,重点说明教育政策运行过程中的制定、实施、评估和管理等几个主要环节。教育法律部分主要介绍教育法的特点、原则、功能,以及教育法律关系和教育法律运行,还特别说明各类教育法律关系主体的权利与义务、教育法律责任的类型与特征,以及教育法律救济的具体途径等。本书可供学习教育政策与法律课程的高等院校学生作教材使用,亦可供相关研究人员阅读和参考。

图书在版编目(CIP)数据

教育政策与法律/蔡连玉主编. —北京:高等教育出版社,2012.4

ISBN 978-7-04-033502-6

I. ①教… II. ①蔡… III. ①教育政策-高等学校-教材②文化教育法规-高等学校-教材 IV. ①G510②D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 035671 号

策划编辑 崔凤文
插图绘制 尹莉

责任编辑 崔凤文
责任校对 王雨

封面设计 赵阳
责任印制 韩刚

版式设计 杜微言

出版发行 高等教育出版社
社址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印刷 北京市朝阳区展望印刷厂
开本 787mm×960mm 1/16
印张 17.5
字数 310千字
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
版次 2012年4月第1版
印次 2012年4月第1次印刷
定价 27.60元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 33502-00

前言

我校的公共事业管理（教育管理）专业于2008年获教育部批准为第一批高等学校特色专业建设点。自该专业被批准立项以来，我们对该专业的建设工作高度重视，周密计划，潜心研究，狠抓落实。

专业的改革与建设可以说是一项系统工程。自我校的公共事业管理（教育管理）专业建设立项以后，我们针对该专业的建设目标、建设方案、进度安排、预期成果、支持保障等方面进行了系统的设计。该专业建设的总体目标为：通过四年的建设，将我校公共事业管理（教育管理）本科专业建设成在全国尤其是在中部地区具有示范性影响作用的教育管理专业人才培养基地和教师教育基地。该专业建设的具体内容包括专业人才培养规格与规模、支持与服务全校教师教育人才培养、以公共事业管理专业建设为主旨的科学研究、课程与教材开发、教学模式革新、师资队伍建设、提供专业性社会服务等。

整体实施方案的落实对于保证专业建设的质量至关重要，但在具体运行过程中我们注意区分轻重缓急，突出重点，努力抓好若干关键性要素。在各项具体建设任务中，我们特别重视人才培养模式的改革和专业课程的建设。在专业课程建设中，我们又将课程研发摆在特别重要的地位。经过多次讨论与论证，我们于2009年初启动了该专业的课程研发工作。列入重点项目的课程都是围绕新的培养方案而研发的，它们的实施将有力地推进公共事业管理（教育管理）专业本科教学质量的提升。课程研发的具体项目主要包括以下10多种：教育原理与艺术、教育管理学、学校领导：理论与案例、教育评价的理论与实践、教育政策与法律、学校课程领导引论、学生组织与管理、当代教育新理念、名师与教师专业成长、青少年人生规划与指导、德育课程开发与实施、基础教育改革论、基础教育新课程改革理论与实践、中国传统教育管理文献选读、教育社会学、高等教育专题等。课程研发的内容当然不限于教材的编写与出版，其范围较为广泛，但教材毕竟是课程的重要载体。因此，承担课程研发任务的有关人员，在接受课程研发任务以后积极开展研究，勇于探索改革。我们研发的这些课程，情况并不完全一样。有的属于传统课程，在保留课程原有精华的基础上，努力深化和拓展，尽可能体现我们自己的特色；有的属于新设课程，我们的研发任务在于建构较为合理而相对完整的课程内容体系。

我校的公共事业管理（教育管理）特色专业是睦依凡教授作为负责人申报并获批立项的，他对该专业的建设一直非常关心并给予了有力的指导，在此向他表示衷心的感谢！

在本丛书的编写过程中，我们广泛参阅了国内外的有关成果和资料，在引注中有可能挂一漏万，在我们所引用的资料中未能注明出处的，作者谨致歉意和谢意！本丛书的编写和出版得到了教育部高等学校首批本科特色专业——公共事业管理（教育管理）专业建设经费的资助，高等教育出版社和江西师范大学给予了大力支持，同时还得到高等教育出版社胡巍同志的热心推荐和帮助，对此我们也表示诚挚的谢意！

由于作者水平所限，本丛书肯定还存在不少缺点和问题，敬请读者提出批评意见，以便我们今后做进一步的修改和完善。

目 录

上篇 教育政策论

第一章 教育政策导论	3
第一节 教育政策的概述	3
第二节 教育政策的历史	10
第三节 教育政策的研究	13
第二章 教育政策的运行	20
第一节 教育政策运行的环节	20
第二节 教育政策运行的特点	22
第三节 教育政策运行的影响因素	25
第三章 教育政策的制定	32
第一节 教育政策制定的概述	32
第二节 教育政策问题的认定	38
第三节 教育政策的研制	43
第四节 教育政策的合法化	49
第四章 教育政策的实施	55
第一节 教育政策实施的概述	55
第二节 教育政策实施的过程	59
第三节 教育政策实施中的问题	65
第五章 教育政策的评估	68
第一节 教育政策评估的概述	68
第二节 教育政策评估的指标	72
第三节 教育政策评估的方法	77
第六章 教育政策的管理	90
第一节 教育政策管理的概述	90
第二节 教育政策管理的前期准备	94
第三节 教育政策管理的信息采集	96
第四节 教育政策管理的内容	103

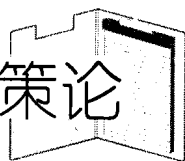
下篇 教育法律论

第七章 教育法律导论	113
第一节 教育法的概述	113
第二节 教育法的原则	118
第三节 教育法的功能与作用	120
第四节 教育法的渊源与体系	122
第八章 教育法律关系	129
第一节 教育法律关系的概述	129
第二节 教育法律关系的要素	134
第三节 教育法律关系的变更	138
第九章 教育法律运行	141
第一节 教育法的制定	141
第二节 教育法的实施	146
第三节 教育法律监督	154
第十章 教育法律主体（上）	161
第一节 教育行政机关的概述	161
第二节 教育行政机关的法律地位	163
第三节 教育行政机关的职权与责任	169
第四节 学校的概述	174
第五节 学校的权利与义务	181
第六节 学校违法行为与防范	186
第十一章 教育法律主体（下）	192
第一节 教师的概述	192
第二节 国家教师制度	195
第三节 教师的权利与义务	200
第四节 教师违法行为的类型与防范	204
第五节 学生的概述	208
第六节 学生的权利与义务	211
第七节 未成年学生法律保护与犯罪预防	218
第十二章 教育法律责任	224
第一节 教育法律责任的概述	224
第二节 教育法律责任的类型	226
第十三章 教育法律救济	241

第一节 教育法律救济的概述	241
第二节 教育申诉制度	244
第三节 教育行政复议	251
第四节 教育行政诉讼	259
主要参考文献	265
后 记	269

上篇

教育政策论



第一章 教育政策导论

第一节 教育政策的概述

一、教育政策的含义

对于什么是教育政策,有不同的理解。一种观点认为,教育政策是“实现教育目的的公共方针之体系”;^①另有观点认为,教育政策是“一种有目的、有组织的动态发展过程,是政党、政府等政治实体在一定历史时期,为了实现一定的教育目标和任务而协调教育内外关系所规定的行动依据和准则。”^②还有观点认为,教育政策是“一个政党或国家为实现一定历史时期的教育任务而制定的行为准则”。^③《辞海》将“政策”界定为“国家、政党为实现一定时期的路线和任务而规定的行动准则”。

根据以上界定我们认为,教育政策是政府或政党为实现一定历史时期教育发展目标,依据教育方针、培养目标而制定的、协调教育内外关系的公共行动准则体系。

为了更好地理解教育政策,下面将教育政策与其他几个相近概念进行比较。

(一) 教育方针与教育政策^④

对于什么是教育方针,有两种代表性观点。一种观点认为,教育方针是“国家和政党在一定历史阶段提出的教育工作发展的总方向,是教育基本政策的总概括”;另一种观点认为,教育方针是“国家在一定的历史时期,根据社会经济发展的需要,通过一定的立法程序,为教育事业确立的总的工作方向和奋斗目标,是教育基本政策的总概括”。这两种说法有细微的差别。首先,关于教育方针制定主体,前者认为是“国家”和“政党”,后者认为是“国家”;其次,后者还特别

① 张乐天主编. 教育政策法规的理论与实践. 上海:华东师范大学出版社,2002:20

② 孙绵涛主编. 教育政策学. 武汉:武汉工业大学出版社,1997:8

③ 黄明东主编. 教育政策与法律. 武汉:武汉大学出版社,2007:6

④ 张新平. 教育政策概念的规范化探讨. 湖北大学学报,1999(1):89-93

提出依据立法程序来制订教育方针,使其反映到有关教育法律中去。但是,这两种意见从整体上看还是一致的,它们都强调教育方针是教育工作的总方向,是教育基本政策的总概括。

从上述教育方针的定义中,可以得出这样一个结论:教育方针与教育政策并无实质区别,本质上同属一个理论范畴,都是代表一定集团、阶层利益的政治实体所确立的行为规范。教育方针是各种类型教育政策中的一种重要表现形式。人们之所以经常把教育方针置于教育政策之前加以连用,除了受习惯影响外,主要是因为教育方针作为一种教育政策具有特殊性——教育方针是最基本政策的总概括。另一方面,教育方针和教育政策又有区别,混淆这种区别,会使教育方针、教育政策的实施发生困难乃至失误。这种区别主要有三个方面:

1. 指涉内容。教育方针主要是规定教育的性质、目的以及实现教育目的的基本途径。比较而言,教育政策的内容广泛得多,它可以是有关全国范围内的共同性问题,也可以是某一省市区所面临的局部问题。因此,从这个角度看,教育政策包含了教育方针,教育方针则是一种特殊的教育政策。

2. 主要特点。教育方针一旦形成,就具有了比一般教育政策更鲜明的原则性、稳定性,在某一特定历史时期,教育方针只有一个。而教育政策却具有较大的动态性和灵活性。而且,在复杂的教育实践中,可以同时存在多个教育政策。教育政策通常是以一种体系的形式存在并发挥作用。

3. 制定主体。教育方针的制定主体级别高,一般是由政党和国家的最高领导机关来承担这一责任;而教育政策的制定主体级别差异较大,既可以是中央级的领导机关,也可以是地方权力机构和政府部门。

(二) 教育政策与教育法规^①

教育法规通常是指教育法律、法令、条例、规定等的总称。广义的教育政策包括教育法规。教育法规是现代国家管理教育的基本依据。我国的教育政策和教育法规之间既有区别又有联系。

1. 本质一致。主要体现在以下几个方面:

- (1) 两者都是国家上层建筑的重要组成部分;

- (2) 两者的经济基础都是社会主义市场经济,都是由社会主义市场经济这一经济基础决定并为之服务的;

- (3) 两者都是政党和国家管理教育的手段,都是教育管理者和教育管理相对人在教育活动中的行为准则。

2. 主要区别。主要体现在如下几个方面:

^① 张乐天主编. 教育政策法规的理论与实践. 上海:华东师范大学出版社,2002:47

(1) 基本属性不同。教育法规是通过国家政权表现出来的国家意志;而政党的教育政策是通过政党表现出来的统治阶级意志,它一般不具有国家意志的属性。

(2) 制定机关和约束力不同。教育法规是由国家制定和认可的,依其层级不同,在一定范围内具有普遍约束力。政党的教育政策则由党的领导机关制定,在上升为国家意志之前,主要是对党组织和党员具有约束力。

(3) 制定的程序不同。教育法规必须严格依照法定程序制定,而政党的教育政策是通过党的领导机关会议等形式,讨论研究产生的。

(4) 表现形式不同。教育法规制定以后,通常以条文形式出现,作为法律规范它有着特殊的形式,将对法规的适用条件和具体情况,具体行为准则以及违反者所应承担的后果做出确切的表述。而政党的教育政策通常以党组织机关的指示、决议、意见、通知等形式表现出来,文体格式多样,内容大多为原则性的,突出指导性,富有号召力。

(5) 实施方式不同。教育法规以国家强制力保证实施,是必须遵守和强制实施的。

在处理教育政策与教育法规的关系时,应该注意出现两种偏向:一是片面强调教育政策的主导、决策作用,二是片面扩大、夸大教育法规的作用。

二、教育政策的体系

我国的教育政策体系是一个系统,包括了指导宏观教育层面和基础教育、职业教育、高等教育、成人教育等各类教育的公共教育政策。主要包括如下十一个方面:^①

1. 教育体制政策。教育体制政策在教育政策中占有重要位置,是与国家的政治、经济体制联系最密切的政策。包括办学体制政策、管理体制政策、学校领导体制政策、教育投入体制政策、教育人事管理体制政策、学校内部管理体制政策六个方面的内容。教育体制政策决定着教育的政治方向,规定着由谁来办学、谁来管理学校的问题。教育体制政策在教育政策体系中起着基础性和政治保障性作用。

2. 教育质量政策。教育质量政策解决的是各级各类教育培养目标、教学质量标准、人才培养类型与标准等问题。教育质量政策是最基本、最重要的教育政策之一,对教育的发展起着规定培养目标、培养方向、人才规格、培养模式、课程结构和教学内容等方面的作用。因此,教育质量政策是导向性和目标性教育

^① 韩清林. 教育政策的若干理论与实践问题. 当代教育科学, 2003(17): 3-9

政策。

3. 教育经费政策。包括国家财政拨款政策、学校收费政策、教育集资政策、学校预算外资金管理政策、学校公用经费政策、教师工资政策、贫困生资助政策等。教育事业发展的基础之一是教育经费投入,研究制定并不断调整教育经费政策,加强教育投入的管理,对教育事业的发展起着保障性作用。

4. 国家学制政策。包括学前教育、初等教育、中等教育和高等教育各级各类学校的学制,如义务教育的“六三”制等。

5. 教育人事政策。包括教师资格制度政策、教师任用、调配政策、教师聘用制政策、教师职务政策、教育行政人员政策、校长任用、管理政策等。教育人事政策是教育基本政策之一,是调整校长与教师、教师与学生,以及教师与政府关系的重要手段。

6. 学历与学位政策。我国实行学历证书制度、学业证书制度和学位证书制度,对接受学历教育,获得学业证书和学位证书制定了一系列的相关政策。

7. 课程与教学政策。包括各级各类学校的课程标准政策、课程计划政策,教材的编写、核准、审定、发行、使用政策等。

8. 考试与评价政策。各级各类学校的学年考试、毕业考试、升学考试都有相关政策来规范,还有学校评估、教师评估、学生评估、学科评估和区域教育评估等相关政策,学校督导政策和区域教育督导政策等。

9. 教师教育政策。包括与教师教育相关的各种政策、教师继续教育政策等。

10. 学校语言文字政策。包括学校普通话政策、普通话水平测试政策、少数民族地区双语教学政策等。

11. 招生就业指导政策。包括普通高考政策、成人高考政策、自学考试政策、中考政策、研究生考试政策、职业资格考试政策、面向社会自主择业政策和双向选择政策等。

在上述教育政策体系中,教育体制政策、教育质量政策、教育经费政策、教育人事政策、课程与教学政策、学制政策和教师教育政策是最基本的教育政策。这些教育政策所要解决的是我国教育改革发展中最基本的问题。

另外,根据不同的标准,可以把整个教育政策体系中的教育政策进行不同的分类:^①

根据涉及范围不同,可把教育政策分为基本教育政策和具体教育政策。基本教育政策对具体教育政策有着方向指示意义;具体教育政策是针对教育工作

^① 黄明东主编. 教育政策与法律. 武汉:武汉大学出版社,2007:8

的某一个方面制定的。

根据制定者不同,可把教育政策分为政党教育政策、中央政府教育政策、地方政府教育政策。

按性质不同,可把教育政策分为实施性教育政策和自主性教育政策。实施性教育政策是根据上级教育政策,由下级制定更具有操作性的、更加具体的教育政策;自主性教育政策是由国家或地方独立制定的教育政策。

三、教育政策的特征

孙绵涛教授认为,教育政策具有阶级性、实践性、科学性和严肃性。^① 刘宇南等将教育政策的特征概括为政治性、原则性与灵活性、目的性与可行性、稳定性与可变性、权威性与实用性等五个方面。^② 也有学者把教育政策的特点进一步细化为规范性、目的性、中介性、价值倾向性、相对稳定性、灵活性和系统性。^③ 这些研究从不同角度揭示了教育政策的特点。参照已有研究,可以对教育政策的主要特点作如下分析:

教育政策具有主体性。教育政策制定的主体有国家权利机关、政党及其他政治集团和教育行政部门等。教育政策体现出主体的意志,具有权威性和合法性。

教育政策具有时效性。尽管教育政策一经制订公布,在一定时期内就不能随意变动,应保持相对稳定。但事物总是向前发展的,同样教育政策不是一种凝固不变的文本,随着外部环境变化以及教育自身的变化,任何教育政策都会做调整,与时俱进。

教育政策具有目的性。教育政策是客观的,而教育政策是受价值取向的影响,具有明显的价值倾向性,是人们根据一定的需要制定出来的,是人们主观意识的体现和主观能动性的产物,具有明显的目的性。

教育政策具有实用性。教育政策的各项内容都是以具体的行为准则和规范体现的,告诉人们应该怎么做,而不只是理论上的解释。

教育政策具有指导性。教育政策对教育管理、教育教学等活动,对人们的行为具有一定的导向作用。

教育政策具有系统性。任何教育政策都是与其他(教育)政策相互作用过程中发挥功能的,而其自身又组成了一个相对独立的体系。教育政策的系统性,

① 孙绵涛编著. 教育行政学概论. 武汉:华中师范大学出版社,1989:83-84

② 郑新立主编. 现代政策研究全书. 北京:中国经济出版社,1991:508-509

③ 成有信等著. 教育政治学. 南京:江苏教育出版社,1993:204-206

从横向看,一方面表现在它与其他公共政策有密切联系,它们相互支持、相互制约,组成了有关社会发展的整体政策;另一方面从教育内部来看,教育政策也是一个结构严谨的体系。从纵向看,教育政策的系统性也体现在两个方面:一是中央教育政策与地方教育政策相互联系,构成体系;二是过去、现在和未来的教育政策相互联系、相互作用。^①

教育政策具有价值相关性。凡政策都要涉及行动目标是什么,采取什么行动,以及怎样行动,或支持哪些行为,反对哪些行为等。以上问题如何作答就反映了政策制定者的价值观。教育政策制定者有不同的行动目标,根源于教育政策制定者持有不同的价值观。另外教育政策制定者的价值倾向还会影响其对教育政策问题的认定,以及针对同一政策问题,为了同一目标,在不同时期对教育做出的相应调整。^②

四、教育政策的功能

教育政策的功能,是指教育政策对教育改革和发展所发挥的功效与作用。教育政策在教育管理活动中有着重要地位,尤其是在当前教育法制化尚处不断发展的阶段,教育政策可以起到很好的调控作用,在一定程度上确保教育秩序的稳定和教育目标的实现。教育政策的功能是客观存在的,同时也是主观追求的,制定和实施教育政策总是着眼于教育改革和发展的实践需要,并且也是直接为教育实践服务的。

教育政策究竟有着怎样的功能?这里我们借鉴已有的研究,把教育政策的一般功能归结为导向功能、协调功能、激励功能、保障功能和控制功能:^③

导向功能。是指教育政策对人们的教育行为及教育活动的发展方向具有引导作用。教育政策的导向功能通常从两个方面表现出来:一是为教育事业的发展提出明确目标;二是指出了一整套旨在促进教育事业发展的重大举措。导向功能的作用机制有直接导向和间接导向之分:直接导向是指教育政策对其调整对象的直接影响;间接导向是指教育政策对非直接调节对象的影响。一般来说,教育政策制定者在考虑有关教育政策时,既要看到直接导向功能的重要性,也应重视教育政策的间接导向功能。

协调功能。是指教育政策对教育发展过程中的各种失衡状态起到协调与平衡的作用。教育政策的协调功能主要是由教育政策的本质属性所决定的。教育

① 孙绵涛主编. 教育政策学. 武汉:武汉工业大学出版社,1997:18-19

② 张乐天主编. 教育政策法规的理论与实践. 上海:华东师范大学出版社,2002:42-43

③ 黄明东主编. 教育政策与法律. 武汉:武汉大学出版社,2007:12-13

事业是一个庞大的系统工程,组成这个系统的各个要素之间存在着各种各样的关系结构。教育政策协调功能的主要特点有:一是多维性,教育政策协调的对象是多方面而不是单一的;二是动态性,协调过程是在教育活动发展中由不协调到协调的发展转化过程;三是适度性,教育政策在协调各利益主体之间不平衡关系时,应掌握利益需求的最佳满足界限。

激励功能。是指教育政策客观上起着一种焕发热情、鼓舞干劲、促进教育事业不断发展的作用。激励功能是教育政策的力量所在,政策的品质和质量决定教育政策是否能真正发挥激励性功能,以及这一功能发挥的程度。教育政策的激励功能表现在两个方面:一是它能在广泛的层面上得到大众的认同,真实代表大众利益的政策必然是最具激励功能的;二是它能激发人们对于政策实施的积极参与,有效扩大教育政策的影响力,推动教育事业的发展。

保障功能。是指教育政策客观上起着维护与保障教育事业发展的作用。在日常生活中,人们常说“这项权力是有政策保障的”,这反映了人们对政策所具有的保障功能的普遍期待。有了政策保障,教育事业才可以有条不紊地发展。教育政策的保障功能主要体现在如下几个方面:首先,制定教育政策是为了使教育事业改革与发展有政策可依。其次,实施教育政策是为了保障教育事业能够按照政策所确立的目标,并沿着政策所指引的路径向前发展。最后,尤为重要是保障教育事业在社会发展过程中的应有地位,保障教育改革与发展的明确方向,保护全社会支持教育事业发展的积极性与热情。

控制功能。指教育政策制定者通过政策对人们的教育行为进行制约和规范,以实现对整个社会教育活动的控制。在实施教育活动中,这一功能是非常重要的。一方面,教育政策的贯彻实施离不开及时有效的控制,实践证明,教育政策的实施往往不是一帆风顺的,教育政策制定者及政策对象的错误思想和行为会在相当大的程度上影响和妨碍政策的贯彻落实。另一方面,教育政策的适时调整更新也离不开控制,教育政策在付诸实施的过程中,随着外界情况的变化,所要解决问题的性质变化,以及各种新情况和新问题的出现,都必须要求教育政策不失时机地作出调整和更新。政策的控制功能是由政策本身的规范性所决定的。政策控制功能的主要特征表现在:一是具有强制性,二是具有惩罚性。

以上对教育政策功能作了一个初步的分析,这种分析多是从积极方面入手进行的。其实,教育政策的功能在整体上具有双重性特征,即正向功能和负向功能。这就要求我们,一方面在实施教育政策时尽量趋利避害,张扬正向功能,克服负向功能;另一方面,需要更多地反思教育政策本身,促进教育政策的完善。^①

^① 张乐天主编. 教育政策法规的理论与实践. 上海:华东师范大学出版社,2002:30