

教育政策学

● 丛书主编 孙绵涛
● 孙绵涛 主编

当代教育管理
科学丛书

● 武汉工业大学
出版

前 言

国家管理教育,实质上是通过制定和实施教育政策来实现的。以教育政策作为研究对象的教育政策学,对国家管理教育的规范化、有序化、效率化无疑具有重大意义。国外对教育政策的研究起步较早,据我手头掌握的资料,美国在本世纪50年代来就有了专门的教育政策学著作,而我国把教育政策作为一个专门的领域加以研究还是本世纪80年代中期以后的事情,且论者寥寥。这种情况与我国当前教育事业的改革与发展极不相称。加快对教育政策的研究,是摆在我们教育研究工作者面前的一个刻不容缓的重要任务。

在策划《当代教育管理科学丛书》以前,我就有编写这本书的打算,只是由于教育、行政及其他科研任务较重,才不得不把这本早就想写的书暂时搁置起来。组织这套丛书使我把编书的计划又重新提到议事日程,特别是国家教育科学规划“九五”重点课题“具有中国特色的社会主义教育政策研究”下达以后,促使我加快了编书的进程。这本书也可以说是这个课题的一个基础性的研究成果。

在动手编书之前,我们召开了由武汉市教委主任魏华强,武汉市教委政策研究室主任张世同及部分参与写作的同志参加的讨论会,会上由主编提出了本书的基本思路。与会同志根据这一思路就编书中的一些重要问题进行了讨论,并基本取得共识。这次讨论会,为编好此书奠定了良好的基础。

编写教育政策学,一个重要的前提就是对教育政策的理解问

题。对教育政策的理解，东西方学者一般是建立在对一般政策理解基础之上的。西方学者对教育政策的理解一般比较宽泛。如 J. R. 霍尔 (J. R. Hough) 主编的《教育政策——一份国际报告》(Education Policy—An International Survey) 第一章《概念及理论问题》中提出，政策主要指有确定目标的行为，这种行为进程及模式以及这种进程中的许多相关措施。我国学者对教育政策的理解一般比较确定，指的是国家为完成教育任务，实现教育目标所作出的准则性的规定。中外学者对教育政策的理解除了一个比较宽泛，一个比较确定以外，还有一点重要的不同是，西方学者一般是从动态的角度去理解教育政策，即把教育政策看作是一个制定、执行的全过程。而中国学者一般是从静态的角度去理解教育政策，即把教育政策仅仅理解为行动的准则或某项规定。本书在使用教育政策这个概念的时候，吸取了东西方学者之所长，即既把教育政策作为一个动态的过程，也把教育政策作为一个静态的准则或规定看待的。

在具体内容的处理上，我们注意了以下几点：

按照德国学者布雷岑卡对教育科学的划分，教育政策学应属于实践的教育学。因此，本书花了较大的篇幅讨论教育政策的制定与实施及评价问题。然而，这不等于教育政策学不研究自身的理论问题。相反，本书的编写，在注意教育政策实践性的基础上，十分注重去挖掘教育政策中的理论问题，如教育政策的本质特征，教育政策的功能等。一般来说教育政策的制定与实施，反映了教育政策制定者的价值取向，因此研究教育政策的理论问题，有必要研究教育政策的价值取向。然而这里要说明的是本书在探讨教育政策的理论问题的时候，只在教育政策的本质和功能的探讨中，初步涉及到这一问题。由于时间有限，还未对这一问题进行系统的探讨。这只有留待以后再研究了。

要研究教育政策，除了要研究中国的教育政策以外，还要研究国外的教育政策，以便找出教育政策中一些带规律性的东西。因

而本书设专章分析了世界主要国家的教育政策。然而在中外教育政策的处理上，本书的重心放在中国教育政策的研究上，这是因为我们研究教育政策的目的是为中国制定具有中国特点，适应中国教育改革与发展需要的教育政策，研究国外的教育政策，只是为这一目的服务。

在研究中国教育政策时，把重心放在历史还是现实上，这也是本书编写中遇到的又一个问题。在一般的史学研究中，研究者对当代的问题不愿作过多的涉及。原因是当代人对当代问题难以作出公允的评判。我们却认为要研究中国的教育改革问题，如果仅仅研究古代、近代、现代的教育政策，不对当代的教育政策进行研究，就不能有针对性地提出一些完善我国社会主义的教育政策的建议，因而本书有意加大了当代教育政策的研究份量，力求实事求是地分析当代的一些教育政策问题。由于专业发展的需要，我在最近几年的研究生教学中，比较注意指导研究生撰写教育政策方面的论文。这些论文涉及到我国当代一些主要教育政策，且有一定质量。本书最后一章的大部分内容收录的是最近几年研究生撰写的研究我国当代若干教育政策的毕业论文。

本书分为四个部分。第一章为第一部分，主要对教育政策及教育政策学的一些基本的理论问题进行了探讨。第二部分包括第二章、第三章，主要从历史与比较的角度探讨了教育政策问题；第四、五、六章为第三部分，主要从动态即从过程的角度探讨了教育政策的制定、执行及评价问题。第七章为第四部分，主要对我国当前若干主要的教育政策进行了探讨。

本书上述的这些考虑，目的是想使本书尽可能涉及教育政策学的一些主要领域，尽可能全面地探讨教育政策学的一些基本理论。为此，本书吸收了国内外有关学者的一些研究成果，参考了政策学和教育政策的一些书籍和资料，在此，谨向原作者致以诚挚的谢意。

参加本书编写的同志，既有专门从事教育政策研究的同志，也

有在教育行政部门从事教育政策研究的同志。各章执笔人是：前言孙绵涛、第一章张新平、肖远军，第二章程斯辉，第三章方彤，第四章张思凡、张爱国，第五章魏华强、张思同、董亦频，第六章肖远军、康翠萍（第六章第三节、第四节），第七章孙绵涛、何玉静、洪哲、董亦频。本书由主编拟订编写提纲并最后修改定稿。这里还要提及的是，由于主编杂事缠身，本书修改定稿的工作几经搁笔，使早该付梓的书稿拖至今日才交付出版，特向本书的几位撰稿的同志致以歉意。

这本书编写的初始目的，从主观上来讲在理论上是为了弥补教育科学在教育政策上研究的不足，进一步完善教育科学的理论体系。在实践上为我们制定、执行、评价教育政策提供一定的依据，书写成以后，自感离这个目的还相距甚远。诚恳希望教育界的前辈及同仁提出宝贵意见。

孙绵涛

1997年10月于武昌桂子山

华中师范大学

第一章 教育政策学概述

建国以来，我国政府（包括中央和地方的执政党系统、人民代表大会系统和行政系统）颁发的各种教育政策法规数以千计，涉及到基础教育、职业技术教育、普通高等教育、成人教育、少数民族地区教育、师范教育等各个领域。教育政策在现代社会的政治、经济、文化生活中的地位逐步提升，其功能也日益增强，成为影响教育系统乃至整个社会能否持续、健康发展的重要条件。对如此重要的教育现象，教育理论界所给予的关注和所作的研究却极为有限。文献资料表明，我国公开发表的各种教育论文中，直接以教育政策为题的专门性论文寥若晨星。教育政策在现代社会教育生活中的巨大作用，要求人们加大对教育政策的研究力度。本章着重讨论教育政策的概念、本质、功能以及教育政策学的研究对象和理论体系问题，并提出建设有中国特色的教育政策学的有关设想。

第一节 教育政策

一、教育政策的概念

什么是教育政策？这是本书首先必须探究的一个基本问题。对此人们经常采用的研究路径有两条：一是演绎，即以马克思主义创始人对政策问题的有关论述为指导，从政策学、政治学等学科对政策一词的诠释出发，推演出有关教育政策的概念。譬如，我

国当代学术界通常把“政策”定义为“国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行动依据和准则。”^①由此出发，教育界在解释教育政策时，也就常常将其界定为“党和政府在一定历史时期为教育工作制定的基本要求和行动准则。”^②叶澜也有相似的意见，她认为“政府或政党制定的有关教育的方针、政策，主要是某一历史时期国家或政党的总任务、总方针、总政策在教育领域内的具体体现。”^③二是归纳，即对各种各样的教育政策的内容和形式、形成和实施过程进行比较、分析和概括，最后提出有关教育政策概念的表述意见。后一研究路径在我国尚处于起步阶段的教育政策研究中，其运用还是非常不够的。我们在给教育政策作出定义之前，将对所见到的各种教育政策定义尽量加以介绍和分析，并在比较其与教育方针、教育法律的异同中，进一步揭示教育政策的内涵。

（一）教育政策的含义

虽然在如何界定教育政策这个问题上，目前还谈不上有激烈的争论，但也逐渐暴露出一些分歧。一种观点认为，教育政策是“一个政党或政府为教育事业的运行与发展所制定的规划、方针和原则。”^④同一书在论及文教政策时，对教育政策又作了间接概括。它这样写道。文教政策是“政治实体为了对文教领域进行调控而制定的政策，包括文化政策、教育政策、出版政策、政治思想教育工作的方针等。”^⑤这种观点把教育政策看成是整个政策体系中的一个分支，重视教育政策与其他社会公共政策的共同性、联系性。美国教育政策问题专家彼得森（P. E. Peterson）曾把这种观

① 《辞海》。上海辞书出版社，1979年版，第3355页。

② 张焕庭主编，《教育辞典》。江苏教育出版社，1988年5月第1版，第763页。

③ 叶澜著，《教育概论》。人民教育出版社，1991年6月第1版，第148页。

④ 郑新立主编，《现代政策研究全书》。中国经济出版社，1991年9月第1版，第508页。

⑤ 同上，第3页。

点推向极端，他说：“教育政策的制定与其他政策相比并没有更多的自由。……并没有令人折服的理由根据说明教育政策有如此显著的特征和区别，以至于对它们的研究需要特殊的分析，特殊的概念，或者特殊的方法。”^① 这种观点强调教育政策与一般政策的联系，把教育政策看成是政策中的一个有机组成部分，应该说这是正确的。其主要缺失是一定程度地忽视了教育政策的特殊性、相对独立性，对各种具体的教育政策关注不够、研究不深。实际上，当代社会的快速发展，使得教育日趋纷繁和多样。教育政策研究要从一般政策研究中分离出来已是一种必然趋势和客观事实。柯伯思（Fred's Coombs）在讨论教育政策势必成为一个独立研究领域时，提出了如下理由：首先，教育政策的制定极为复杂，有成千上万的人要参与这项令人眼花缭乱的制定工作。由于教育政策的制定要受到一定文化背景的制约，有其特定的制定程序和专门术语，内容广泛而多变。因此，要了解教育政策的本质，没有专门的研究将是非常困难的。其次，大多数公民对教育系统都有较多的接触，都相信自己对教育系统有特殊的了解。对公立学校的管理有一种亲身参与的欲望。这种情况在其他一些政策领域（如国家国防机构和公共福利系统）却是很少发生的。第三，教育领域的权力相当分散。有人在讨论教育管理系统的特点时，指出教育管理系统是一个松散的组织结构体系，这是很有道理的。教育领域中的权力不像层级建制的军队组织、政府行政部门那样相对集中，这一状况无疑加大了教育政策的难度和复杂性。^② 我们认为，教育政策确有自己的特殊性。这种特殊性是由教育事业所具有的历史使命和本身发展的特殊规律所决定的。这就是，教育是一种培养人的活动，它在受到社会环境制约的同时，必须符合人

① 〔美〕斯图亚特·S·那格尔编著，林明，龚裕等译，《政策研究百科全书》，科学技术文献出版社，1990年7月第1版，第442页。

② 〔美〕斯图亚特·S·那格尔编著，林明等译，《政策研究百科全书》，科学技术文献出版社，1990年7月第1版，第442~443页。

的身心发展规律。^①

另一种观点认为，教育政策主要是一种行动准则。它是对该做什么或不该做什么，该怎么做或不该怎么做而立下的规定。有人从这种认识出发，将教育政策定义为：“负有教育法律或行政责任的组织及团体为了实现一定时期的教育目标和任务而规定的行动准则。”^②有人更具体地指出教育政策即是一组措施和办法的集合。游忠永认为“党的教育政策是党为了实现教育方针提出的总方向而制定的一系列措施和办法。”^③日本学者也持相似的看法。村田翼夫就认为，“教育政策乃是实现教育目的公共方策之体系。”^④另一位日本学者相良惟一则说得更直接，教育政策是“有关教育的措施，一般指诸如国家、地方公共团体一类的公共权力主体所依照的政策。”^⑤把教育政策看成是一种行动准则和办法，有一定的合理性。因为，现实社会系统中的教育政策确实具有这种属性和功能。问题是把教育政策仅仅或者主要归结为一种准则和办法，就可能以偏概全。教育政策不仅是一种行动准则和措施，它同时也表现为一种引导、支持、鼓励和赞许。特别是教育政策可能有时并不一定表现为具体的办法和措施，而只是抽象地、泛泛地确认某种价值选择，不涉及具体可行的措施、办法。我国台湾学者林水波、张世贤两先生针对这一情况，曾给政策下过一个

① 高长舒，张立荣主编，《社会主义政策学》，华中师范大学出版社，1989年12月第1版，第88~89页。

王道俊，王汉澜主编，《教育学》，人民教育出版社，1989年12月第2版，第2~3页。

叶澜著，《教育概论》，人民教育出版社，1991年6月第1版，第151页。

② 成有信等著，《教育政治学》，江苏教育出版社，1993年7月第1版，第201页。

③ 游忠永编著，《教育行政学》，成都电讯工程学院出版社，1988年7月第155页，第183页。

④ [日]筑波大学教育系研究会编，钟启泉译，《现代教育学基础》，上海教育出版社，1986年6月第1版，第195页。

⑤ [日]平塚益德主编，黄德斌等译，《世界教育辞典》，1989年6月第11版，第241页。

定义，很有参考价值。他们认为，公共政策就是“政府选择作为或不作为的行为。”^①这就是说，政策不仅是指采取的某种行动以及如何行动之措施，而且还包括不采取或停止某种行动的决定。后者同样是一种行动指南，也是一种政策。因此，我们有理由说，把教育政策只归结为制定有关教育的措施、办法，只对了一半。因为，它忽视了不采取任何措施、办法的所谓“无为而治”的那部分教育政策。

那么，怎样的教育政策概念才比较科学、合理呢？要弄清这一问题，我们认为，关键是要把握教育政策的主体、客体等四方面的内容：一是教育政策的主体。主体主要解决教育政策的所属问题，即解决是谁的政策，是谁制定的政策问题。在建国初期，我国普遍习惯于将教育政策看成是党的教育政策，教育政策的主体即是带领中国人民进行社会主义改造和建设的中国共产党。当时，由于政府部门组建不久，管理国家和教育事务的经验不足，而党在长期的革命斗争中积累了丰富的行政管理经验，因此，中国共产党就自然而然地成为制定教育政策的主要甚至是唯一的力量了。在那个时期，把教育政策等同于党的教育政策是可以理解的。随着社会主义建设事业的不断发展，党政关系的不断调整，政治体制改革逐渐向纵深的领域推进，教育政策的主体开始由单主体（中央和地方党委）向“三位一体”的复合主体（中央和地方党委、人民代表大会和政府三者有机结合）转化。今天，有人将教育政策的主体进一步扩充为“政治实体”，主张教育政策的主体除执政党系统和国家机构外，其他的一些政治团体也是教育政策的主体。这种较之复合主体说要周全一些，我们将采用这一说法。不过，鉴于我国的特定历史文化背景和政策、文化体制的社会主义特色，我们将重点研究教育政策主体的三个方面：（1）中央和地方各级党委；（2）各级人民代表大会（主要是其中的教科文卫委员会）；

^① 林水波，张世贤合著，《公共政策》，五南图书出版公司印行，第9页。

(3) 政府（主要是其中的各级教育委员会）。

二是关于教育政策的客体。教育政策的客体即教育政策的对象问题，主要解决教育政策的目标和适用范围，回答对谁或对什么事物产生影响的问题。它既可以是人，如《关于严禁使用童工的通知》、《高等学校招收定向培养研究生暂行办法》、《残疾人教育条例》等政策就直接与人员的使用、培养有关；也可以是事，如《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国学位条例》等政策就直接关系到教育事业能否健康有序地发展；还可以是物，像《教育部部属高等院校物质仓库管理办法》这类政策就直接影响到物质设备的使用效率和效益。

三是教育政策既可以表征某种静态的“结果”，也可以表征教育政策的现实运行全过程。通常人们把权力机关通过和颁发的教育法律，党的领导机关和国家机关分别或者联合发布的有关教育的各种纲要、决定、通知、规划、规定、意见、办法、条例、规程、细则等等看成是教育政策，但容易忽视这些教育政策在实际生活中的具体运行情况。事实上，教育政策的动态运行过程也是构成教育政策整体的一个非常重要的部分，它更能真实地反映事物的本质和实际进展。列宁曾对作为行动过程的政策的重要性作过高度概括，他说：“一个党是不是真正的工人政党，不仅要看它是不是由工人组成的，而且要看是谁领导它以及它的行动和政治策略的内容如何，只有根据后者，才能确定这个党是不是真正的无产阶级政党。”^①毛泽东同志也非常重视作为过程的政策的重要性。他说“政策是革命政党一切实际行动的出发点，并且表现于行动的过程和归宿。”^②研究教育政策，既要重视以静态的文件形式表现出来的各种纲要、决定、规划等，更要考察和研究这些文件的具体执行、落实情况。不重视后者，教育政策研究就有可能

① 《列宁全集》，第31卷，第225页。着重号为作者所加。

② 《毛泽东选集》，合订本，第1181页。着重号为作者所加。

被假像所迷惑。例如，我们研究二三十年代的督导制度，如果仅仅以当时教育部公布的诸如《督学规程》、《督学办事细则》、《省市督学规程》等有关文件为依据，就可能对当时中国的督导制度作出过高的估计，得出不符合实际的结论。实际上，那时的情况如何呢？陶行知先生认为20年代时教育部的规定“只剩一纸空文”，“活动几乎完全停止。”^①因此，把过程包容于教育政策概念之中，突出其动态性就具有了重要的意义。在这方面，美国著名的政策学者安德森对政策所下的定义值得我们重视。他说：“政策是一个有目的的活动过程，而这些活动是由一个或一批行为者，为处理某一问题或有关事务而采取的。”^②

四是关于教育政策发生作用的方式问题。关于这个问题，从目前所收集到的有关材料看，可谓观点纷呈。有人认为教育政策是国家教育活动的方向和教育发展的目标；也有人认为教育政策是对教育事业的的目标；也有人认为教育政策是对教育事业的统筹规划、发展方向所制定的指导原则。^③不过，比较普遍的意见还是认为，教育政策是一种行动依据和准则。在这种意见中，孙绵涛先生的看法具有代表性。他是这样来定义教育政策的，“从狭义上讲，教育政策是指一个国家在一定时期为实现一定的教育任务而规定的调整国家与教育之间、社会各领域与教育之间、教育内部各种关系之间的行动依据和准则。”^④我们认为这种意见是比较科学的。需要进一步说明的是，教育政策作为一种行动依据和准则，也同时规定着可能有的行动方式和行动的发展方向。它是目标、原则、任务、方式、措施、步骤等多项内容的有机结合。教育政策

① 《陶行知全集》（一），湖南教育出版社1984年版，第514页。

② 詹姆斯·E·安德森著，唐亮译，《公共决策》，华夏出版社，1990年12月第11版，第4页。

③ 参见兰秉洁，刁田丁主编，《政策学》，中国统计出版社，1994年12月第11版，第58页。

④ 孙绵涛编著，《教育行政学概论》，华中师范大学出版社，1989年，第83页。

主体通过政策选择有效地调节着教育与外部社会之间以及教育内部之间的各种关系，从而调动各个层次、方面的积极性，促进教育事业的发展和进步。

基于上述分析，我们可对教育政策的概念作出如下规定：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的内外关系所规定的行动依据和准则。

（二）教育政策与教育方针、教育法律的关系

教育政策与教育方针 在日常生活中，人们经常把教育方针和教育政策连在一起加以使用，它们之间的关系怎样呢？弄清这个问题，对于进一步明确教育政策的内涵有重要的意义。

关于教育方针问题，建国以后我国理论界有过多次数争论。八九十年代以后，这种争论转向了对教育方针本身的理性分析，讨论的学术气氛和理论深度明显地增强了。目前，我国学术界对教育方针有两种比较权威的意见。一种认为教育方针是“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。”^①另一种认为教育方针是“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，为教育事业确立总的工作方向和奋斗目标，是教育基本政策的总概括。”^②这两种主张有些差别。譬如，在教育方针的制定主体上，前者认为是国家或者政党。后者则强调国家。另外，后者还特别提出依据立法程序来制定教育方针，使之反映到有关教育的法律中去。^③不过，从整体上看，这两种意见在大的方面还是一致的。它们都强

① 《中国大百科全书》（教育卷），中国大百科全书出版社，1985年10月版，第159页。

② 吴畏主编，《教育方针的理论与实践》，河北教育出版社，1990年7月第1版，第2页。

③ 这种意见后来被国家最高当局采纳了。1985年公布的《中华人民共和国教育法》就明确规定了新时期的教育方针（见该法第一章第五条）。

调教育方针是有关教育工作的总方向，都是教育基本政策的总概括。上述两个定义都表明教育方针与教育政策并无根本区别，本质上都同属一个理论范畴，都是代表一定阶级利益的政治实体所确立的行为规范和行动模式，都是为了实现教育目标，完成教育使命而制定的行动准则。教育方针是各种类型的教育政策中的一种重要的表现形式，寓于教育政策体系之中。人们之所以经常把教育方针置于教育政策之前加以连用，除习惯的作用外，主要是由教育方针作为一种教育政策的特殊性——即最基本政策的总概括属性所决定的。

另一方面，教育方针和教育政策又有区别，混淆这种区别，将使教育方针和教育政策的执行发生困难乃至失误。这种区别主要表现在：一是从内容上看，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。相比而言，教育政策的内容广泛得多。它可以是宏观的重大教育问题，也可以是微观的教育问题，它既可以是有关全国范围的共同性问题，也可以是某一省市所面临的局部问题。正因为如此，我们说教育政策包含了教育方针，教育方针是一种特殊的教育政策。二是从特点看，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，在某一特定的历史时期，总的教育方针只有一个；而教育政策却有较大的变通性和灵活性；而且，在现实复杂的教育工作中总是同时存在着多个教育政策，教育政策通常是以一种体系和系统的形式而表现出来和发挥作用的。三是从制定的主体上看，制定教育方针的主体级别高，一般是由政党和国家的最高领导机关来承担这一责任，而制定教育政策的主体级别则有较大差异，它既可以是中央级的领导机关，也可以是地方的权力机构和政策部门。

教育政策与教育法律 我国对教育政策与教育法律关系问题的认识，是与法学界对政策与法律的讨论分不开的。50年代，法学界就开始研究这一问题。到80年代，法学界在一些重要问题上取得了某些共识，但也不能说问题都得到了圆满解决。教育界讨

论教育政策与教育法律的关系,无疑受到了这种总的背景的影响,但也有自己的特色。一般来说,80年代以前,我国教育工作中只讲教育政策的重要性,强调根据教育政策来处理各种教育问题,至于说依法行事,执法必严和违法必究等观念和行爲,严格地说则是80年代以后才逐渐形成的。众所周知,1980年我国颁布了《中华人民共和国学位条例》,在此以后,我国才陆续起草和通过了一些有关教育的法律。我国的教育立法工作起步较晚,固然有多方面的原因,但其中一个重要的方面就是没能处理好教育政策与教育法律之间的关系。长期以来扎根于社会中的某些错误意识,诸如教育政策高于教育法律,有了教育政策,教育法律就无必要存在等等,严重地制约了教育事业的发展,有必要加以澄清。我们认为,教育政策和教育法律有联系的一面,也有不同之处。其联系主要有如下几点:首先,教育政策是制定教育法律依据,教育法律是教育基本政策的具体化、条文化和定型化。因为,教育政策反映了一个国家的特定的政策、经济、文化发展要求,体现了统治阶级的教育意志和需要,任何教育法律的制定和实施都必须以此为主要依据。可以认为,教育法律是在教育政策指导下,并在教育政策实践中,通过总结成熟经验和认识而形成的。它们都是从那些具有长期稳定性的教育政策、对全局有重大影响的教育政策以及在实践中获得了巨大成功的教育政策的基础上发展起来的。因此,有人说教育法律是法律化了教育政策,这个说法是有道理的。其次,教育法律一旦确定之后,又对教育政策产生影响和制约。教育政策不仅不能与教育法律相抵触,而且要有利于教育法律的执行和实施。当教育政策与教育法律发生矛盾时,应以教育法律为准绳,依法办事。那种认为政策高于一切的说法是理由不足的。

另一方面,教育政策与教育法律在其社会规范、制定主体等方面又表现出一些差异,它们各有自己所强调的重点方面:一是制定者和执行者不同。教育政策是政治实体制定的,在阶级社会

里，各阶级的政党都可以有自己的教育政策，但却不能都有自己的教育法律。只有掌握政权的统治阶级才能通过国家权力机关把自己的教育主张转为教育法律。在我国，义务教育法、教师法、教育法都是由全国人民代表大会及其常务委员会制定的。与政策相比，教育法律制定的程序更为严格，这种程序上的严格要求，从一个方面保证了教育法律的严肃性和权威性。从执行机关上看，教育政策的执行者是各级党政机关，而教育法律的执行者只能是国家机关。二是执行方式不同。教育政策通常依靠行政权威，运用号召、宣传、教育、解释、鼓动等方式去贯彻。而教育法律的执行则要依靠国家的强制力去规范人们和团体的行为，对于违法者要予以法律制裁。另外，教育政策在执行过程中强调及时性，提倡创造性，允许人们在解决实际问题时因地、因事、因人而异，反对那种只搞“一刀切”作法。而教育法律则强调统一性和规范性，否认灵活变通，任何人都不得离开法律的轨道而自行其政。三是教育政策的种类和形式比法律更丰富多样，它们可以是针对全局性重大问题所制定的教育方针和教育总政策，也可以是就局部具体问题所作的决定。教育政策有更广泛的调节范围，而教育法律主要是调节教育法律关系。

二、教育政策的本质和特点

（一）教育政策的本质

人们在研究教育政策的本质时，由于受哲学信仰和理论观点的限制，常会得出不同的乃至相互冲突的结论。理性主义者相信人有无限的能力，能正确判定事物的价值以及预测事物未来发展的各种可能性，因而把教育政策看成是无所不能的人类理性的产物。而渐进主义者由于比较现实地看到了人类理性的某些弱点，因而认为教育政策并不完全是理性的产物。而精英主义者则特别突出个人的作用，他们认为，教育政策就是社会上少数人意见和行为的結果。诸如此类的一些观点，由于方法论上的缺陷，因而均

未能揭示教育政策的真正本质。根据矛盾论的观点，“任何运动形式，其内部包含着本身特殊的矛盾。这种特殊的矛盾，就构成一事物区别于他事物的特殊的本质。”^①我们认为，教育政策作为一种有关教育的活动，不同于其他教育活动，诸如课堂教学、课外活动等的特殊矛盾主要有两点，首先，教育政策是一种有关教育的政治措施；其次，教育政策是有关教育权利和利益的具体体现。下面分别论述之。

1. 教育政策是有关教育的政治措施

教育政策的制定和实施本身既是一种重要的政治行为，同时又是各种政治行为综合影响的产物。它从根本上反映了统治阶级的教育愿望和要求。对此，早在公元前三百多年的亚里士多德就有研究。他把教育活动看成是政府职责的一个重要方面，是一项重要的公共事务。他说：“邦国如果忽视教育，其政治必将毁损。”^②城邦只有建立统一的教育政策，用亚氏的话说，即“采取一致的教育方案”，^③城邦“公民团体”的稳定和安全才有保障。教育政策之所以是一种重要的政治措施，关键是由教育政策作为一种阶级意志的基本表达形式这一性质所决定的。在阶级社会里，处于不同社会地位的各阶级，都有由其经济地位所决定的不同政治要求和利益要求，同一阶级的内部成员，其政治要求和利益要求基本上是相同的。这种共同的政治要求和利益要求，就是阶级意志。不同的阶级有不同的阶级意志，教育政策通常被不同阶级用来表达各自阶级的教育意志。

不同的阶级在社会中所处的地位并不是相同的。有些阶级在社会里居于主导地位、支配地位，有些阶级则隶属于其他阶级，居于被统治地位。在社会生活中，居于主导地位的统治阶级总是用

① 《毛泽东选集》，第2卷，人民出版社，1952年版，第775页。

② 亚里士多德著，《政治学》，商务印书馆，1965年8月第1版，第400页。

③ 亚里士多德著，《政治学》，商务印书馆，1965年8月第1版，第407页。