



高等院校教师教育课程规划教材

# 教育政策 与法规

顾基平 主编



湖南师范大学出版社



高等院校教师教育课程规划教材

# 教育政策 与法规

顾基平 主编



湖南师范大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

教育政策与法规 / 顾基平主编. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2016. 3  
ISBN 978 - 7 - 5648 - 2418 - 1

I. ①教… II. ①顾… III. ①教育政策—中国—教材②教育法—中国—教材 IV. ①D922. 16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 024214 号

## 教育政策与法规

◇主 编 顾基平

◇策划组稿: 宋 瑛

◇责任编辑: 宋 瑛

◇责任校对: 蒋旭东

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731. 88873071 88873070 传真/0731. 88872636

网址/http: //press. hunnu. edu. cn

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 湖南雅嘉彩色印刷有限公司

◇开本: 787mm × 1092mm 1/16

◇印张: 15

◇字数: 343 千字

◇版次: 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 5648 - 2418 - 1

◇定价: 32.00 元



## 高等院校教师教育课程规划教材

---

### 丛书编委

(按姓氏笔画排序)

丁道群 王惠清 方明军

刘铁芳 刘德华 杨莉君

辛继湘 张传燧 张伯邑

周 萍 屈卫国 钟毅平

夏赞才 顾基平 郭娅玲

常思亮 章淑慧 彭运石





# 序

百年大计，教育为本；教育大计，教师为本。教师质量是一切教育改革得以成功之最根本、最具现实影响力的因素。从近代以来，我国一直重视教师教育，认识到国家改良之本，在育人才；人才培育之本，在教师。这从清末时期的教育近代化运动中，留日中国学生所学师范专业的学生占了绝大部分便可以窥探。为了满足对新式教育师资的需求，师范教育成为当时中国留日学生最热门的专业之一。

时至今日，伴随着我国迈向教育强国的步伐，我国对教师教育愈加重视，教师教育改革也呈现良好发展势头。

一是政府着力推动教师教育改革。教师教育的改革和发展在政府教育发展中处于优先发展地位。早在1999年，中共中央国务院就颁布了《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》，首次明确“鼓励综合性高等学校和非师范类高等学校参与培养、培训中小学教师的工作”，开启了我国大学大步迈向教师教育的历程。2009年，教育部启动实施“教师教育创新平台项目计划”，加大对师范教育的支持力度，着力提高教师教育质量水平，培养造就大批优秀教师和教育家。该计划虽然主要在6所部属师范院校推行，但在很大程度上推动了其他非部属师范院校的教师教育工作，并整体上提升了我国教师教育水平。在此影响下，江苏、甘肃、浙江、上海等多地掀起了各具特色的卓越教师培养计划。2014年教育部正式印发《关于实施卓越教师培养计划的意见》，要求各地各校要以实施卓越教师培养计划为抓手，整体推动教师教育改革创新，充分发挥示范引领作用，全面提高教师培养质量。

二是逐步完善教师培养目标。2000年，《中华人民共和国职业分类大典》首次将教师划入“专业技术人员”一类，对教师这一职业给予了高度肯定。为了使教师更好地适应当代和未来科学技术发展的新要求，需要建立教师专业化目标，使师范生具备专业知识、专业技能和专业态度，不断成为专家型的教师、教育家。为了实现教育专业化发展，需要培养师范生的学科专业能力及教育专业技能，开阔学生的知识视野并培养良好的师德情操。为此，与其他发达国家一样，当前我国十分重视基础课在师范教育改革上的作用，努力促使文理科相互渗透，使人文科学与自然科学有机融合。在专业课程上，强调拓宽学科内容，强调教师要“一专多能”。相应地，教师教育课程也从传统的“教师教育课程”嵌入“学科专业课程”的设置模式转向二者相对分离的独立设置模式。这一变革顺应了世界教师教育的改革趋势，强调教师培养的“学术性”与“师范性”并重，体现了我国教师教育事业的创新性发展。

三是追求培养模式的多样化与学历高层次化。当前，为培养高质量的教育后备军，我国掀起了若干教育改革，推动教师培养模式多样化和学历高层次化（学士后）。自2002年起，北京师范大学作为国内教师教育的领军者，率先进行“4+2”教育学研究生培养模式的实践。该计

划在数、理、化、生、资环、中、史、哲8个基础学科的本科三年级学生中选拔优秀的“未来教师”，用6年的时间培养基础教育各阶段高素质、研究型的教师及教学管理人员。课程注重体现结构的全面合理，突出前沿性、实践性、灵活性。同样，自2006年起，华东师范大学在全国率先实现了“4+1+2”新型教师培养模式。所谓“4+1+2”的培养模式，是指对有志于从事教师职业的学生进行4年本科教育+1年中学教育实践+2年硕士的培养，课程学习阶段除要求完成现行教育硕士培养方案（专业课程+教育基础课程）规定的课程外，另行聘请重点中学特级教师开设教学实践分析类课程，定期组织各类专家见面会、沙龙和社会考察等实践活动，将理论和实践有机结合起来。其学位论文由华东师范大学导师和签约学校指导教师共同指导，并且在人才培养过程中用人学校全程参与师范生的招生和培养。受此影响，其他高校也接踵进行新尝试，不断落实《教师教育课程标准（试行）》，打破教育学、心理学、学科教学法“老三门”的课程结构体系，开设模块化、选择性和实践性的教师教育课程。

面对上述发展趋势及现实需要，对于师范生教育能力也有着新的要求。强调“今天”的师范生，应当成为“明天”师德高尚、专业基础扎实、教育教学能力和自我发展能力突出的高素质专业化中小学教师。要求师范生不断践行“学为人师，行为世范”的教师形象，不断实现教育教书育人作用。另外，面对当前国家发展新形势要求，对于师范生教育创新性等方面的发展也尤为重视。总而言之，当前发展趋势要求师范生在今后的教育岗位中能够发挥正能量作用，在努力提升自我“学高为师、身正为范”的师范精神的同时，能切实地引领青少年一代健康成长，加快我国从教育大国向教育强国转变与发展。

结合教师教育发展趋势及当前对于师范生教育能力的要求，我们力求编写一套适合高等院校实际的教师教育教材。本丛书力图体现当前教师教育发展的趋势，紧跟时代师范生培养要求，不断完善教师教育课程知识能力结构，突出教师培养的“学术性”与“实践性”，强调内容的广度与深度，筛选优秀教学案例，以提升综合实践能力。我们的整体课程设想是，在注重一般性教育理论知识教授的基础上，突出重点，强化教育基本理念的深化与当前基础教育改革实践策略的学习，力求让学生能顶天立地，既有教育理念的引领，又有切实的教育教学实践能力。具体编写思路，一是强调理论阐述的简明扼要，提纲契领，同时又注重最新教育理论的介绍分析，以期培养学生基本的教育理论素养与思维能力；二是注重实际案例解析，力求选择史上经典案例、当前基础教育实践中的典型案例以及具有启发性、引导性的其他各种案例，以提升学生的具体分析能力。编写的形式上，我们力求活泼一点，以增强可读性。当然，要做到这一点，绝非易事，我们将在努力消化学界相关研究成果并吸收教育改革实践经验的基础上，点滴积累，逐步改进。

一套教材的编写，乃是我们教师教育改革的开始。我们究竟能在何种程度上体现当前教师教育改革的深度要求，还需要实践的检验。我们期待，通过本套教材的编写、使用，学生和同行们多提宝贵意见，我们再不断修订、完善，以持续的努力来唤醒我们每个人教育改革的意识，切实回应教育改革的内在召唤，共同为当下中国教育改革，为中华民族的伟大复兴，做出自己绵薄的贡献。

编委会

2015年5月

# 目录

## 第一章

### 教育政策与法规概述

- 第一节 教育政策 ..... 002
- 第二节 教育法规 ..... 014
- 第三节 教育政策与教育法规的关系 ..... 029

## 第二章

### 我国教育政策解读

- 第一节 《中共中央关于教育体制改革的决定》解读 ..... 035
- 第二节 《中国教育改革和发展纲要》解读 ..... 041
- 第三节 《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》  
解读 ..... 049
- 第四节 《国务院关于基础教育改革与发展的决定》解读 ..... 055
- 第五节 《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》解读  
..... 062

## 第三章

### 教师的权利与义务

- 第一节 教师的地位 ..... 070
- 第二节 教师的权利与义务 ..... 076
- 第三节 教师资格制度 ..... 085
- 第四节 教师聘任制度 ..... 092

## 第四章

### 学生的权利与义务

- 第一节 学生的地位 ..... 100
- 第二节 学生的权利 ..... 103

第三节	学生受教育权利的法律保护 .....	110
第四节	学生的义务 .....	121

## 第五章

### 我国教育法规解读

第一节	《中华人民共和国教育法》解读 .....	129
第二节	《中华人民共和国教师法》解读 .....	139
第三节	《中华人民共和国义务教育法》解读 .....	146
第四节	《中华人民共和国未成年人保护法》解读 .....	154
第五节	《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》解读 .....	161
第六节	《学生伤害事故处理办法》解读 .....	166

## 第六章

### 教育法律责任与法律救济

第一节	教育法律责任 .....	176
第二节	教育行政复议 .....	189
第三节	教师申诉制度与学生申诉制度 .....	195

## 附录

附录 1	中华人民共和国教育法 .....	207
附录 2	中华人民共和国教师法 .....	217
附录 3	教师资格条例 .....	222
附录 4	中华人民共和国义务教育法 .....	266

## 后记

.....	233
-------	-----

# 第一章

## 教育政策与法规概述

### 引言

教育政策与法规是发展教育事业和治教从教的重要行动准则与规范，其相关知识也是新时期教师知识结构或综合素质不可缺少的必要组成部分。为了让学习者对教育政策与法规有一个基本的了解并为后面的学习奠定基础，本章主要从三个方面进行阐述：第一，教育政策概况，如概念、类型、特点及作用等；第二，教育法的基本原理，如概念、功能、渊源、体系及基本原则等；第三，教育政策与教育法规的关系。

### ► 学习目标

- 1. 了解教育的概念、类型与作用。
- 2. 理解和掌握教育的概念、功能与基本原则。
- 3. 理解教育政策与法规的关系。
- 4. 学会运用教育政策与法规的知识分析相关问题。

## 第一节 | 教育政策

教育政策涉及教育的各个领域，在教育事业的发展中起着纲领、准则性的作用，关系着教育系统乃至整个社会能否持续、健康发展。然而要全面准确地了解教育政策，需涉及整个教育政策学科。“教育政策”作为教育政策与法规的第一节，不可能深入讨论。鉴于此，为了使读者对教育政策有一个基本的了解，本节拟对教育政策的相关概念、类型、特征及作用进行探讨。

### 一 教育政策的相关概念

“概念是任何一门学科的基本点，它是理论建构的基础，也是基本知识的‘生长点’。”<sup>①</sup> 讨论教育政策，自然要从它的逻辑起点开始，这就是政策。我们知道，教育政策归属于国家的公共政策，而公共政策的上位概念则是政策，正如有的学者所言：“公共政策是政策的下位概念，教育政策是公共政策的下位概念。”<sup>②</sup> 由此，政策、公共政策、教育政策一脉相承，我们先来探讨它们的基本内涵及逻辑关系。

#### （一）政策

在我国古汉语中，“政”和“策”两字一般是分开使用的。《说文》：“政，正也，从支，从正，正亦声。”<sup>③</sup> 古人对于政的常见解释有匡正、政治、政令、法则、政权、治理等，其含义相当于现代所说的控制社会、管理国家事务、治理民众的手段。“策”的本意为“马鞭”。《说文》：“策，马箠也。从竹，束声。”<sup>④</sup> 古人对于策的常见解释有鞭打、驾驭、督促、计谋、谋划等，其含义相当现代所说的策略、计策、规定等。合两字之意，政策的俗解即政治上的策略，其本意是治理国家、规范民众的谋略或规定。在西方英文中，政策源自政治（Politic），而政治源于古希腊语中的 Poiteke。Poiteke 的本意是关于城邦的学问，即治理城邦的规则、准则。随着近代西方国家政治与政党的发展，人们从它的本意逐渐演变出政策（Policy）一词。当代西方国家所讲政策是指政党、政府或工商企业处理某种特定的事件或情形而采取的行动。由此可以看出，汉语中的政策是指统治阶级治理国家、规范民众的谋略和规定，英文中的政策是指政党、政府或企业的施政措施、行动。在

① 王惠清，胡彩业. 教育行政原理 [M]. 长沙：湖南大学出版社，2006：1.

② 刘复兴. 教育政策的价值分析 [M]. 北京：教育科学出版社，2003：28.

③ 许慎. 说文解字 [Z]. 北京：中华书局出版社，1983.

④ 许慎. 说文解字 [Z]. 北京：中华书局出版社，1983.



这里略有不同的是，中国人讲政策着重在国家、政府层面，西方人讲的政策除了国家政府的行动外，还包括企业的行为，这种对政策理解上的差异主要表现在理念上，而实际操作上我国工商企业也有政策行为。一般说来，政策就是一个国家或政府的政治、政务、政令，如我们常见的政策表述是“国家或政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则”。<sup>①</sup> 如果国家、政党不存在，社会上有没有发展的谋略、准则、规定呢？答案显然是有的。由此，对政策的理解就不能仅仅从“国家”、“政党”的层面来界定。卡尔·弗雷德里奇认为，政策是“在某一特定环境下，个人、团体或政府有计划的活动过程”。<sup>②</sup> 詹姆斯·安德森讲得更明确：“政策主体分官方主体和非官方主体，官方的政策制定者包括立法者、行政官员、行政管理人和司法人员；非官方的政策制定者包括利益集团、政党和作为个人的公民。”<sup>③</sup> 也就是说从政策主体来讲政策可以由政府、政党、社会团体、甚至个人制定，从政策客体来讲政策可以是国家政府的大政方针，也可以是某个政党的某种主张，某个团体的行动纲领，某个个体的一种成长发展对策。例如三国时期的毛玠向曹操推荐“奉天子，勤耕织，蓄军资”政策，从而在三国纷争中取得优势；明朝的朱元璋在得天下之前奉行的政策是“高筑墙、广积粮、缓称王”；新中国成立初期毛泽东也提出“深挖洞、广积粮、不称霸”的政策。我们认为，要完整准确地表述政策的概念，政策制定的主体、政策的本质及作用这三个要素值得把握。政策制定的主体，包括“个人”、“团体”、“政党”、“政府”等，我们不能仅仅限定在“国家”、“政党”之内。政策的本质，它是一种“计划”、“纲领”、“决定”、“行动准则”，在某种意义上就是制定者对特定社会问题的目标取向。政策的作用，它是用来“约束”、“指导”执行者、接受者来达到某种“目标或目的”。在此我们对政策的概念作出如下表述：某个组织（团体）或个人为某一个时期的目标任务制定出来的，并以此约束、指导组织、个人行为的纲领、准则、计划和行为规范。在这里要说明一点是，政策是一个笼统抽象性的概念，也就是说，个人、团体、政党、政府都能制定政策。

## （二）公共政策

政策是一个包容相当广泛且抽象度较高的一般性概念，它涉及个人、组织（团体）或企业、机关、学校等主体制定的政策。但某个个体、团体或企业、机关、学校等政策制定主体所制定的政策仅在其特定范围内发生作用，如私营业主限在个人的经营范围，学校限在教育、教学、教育科研等教育范围，国有企业也限在它特定的生产、经营的范围。显然，以上政策不能突出公共性，不能称为公共政策。

要界定公共政策，关键在“公共”二字。所谓“公”，《礼记》中说：“大道之行也，天下为公。”（《礼记·礼运》）郑玄注：“公犹共也。”它的本意是指公共的、共同的、公有

① 夏征龙主编. 辞海 [Z]. 上海: 上海辞书出版社, 1979: 3355.

② 刘复兴. 教育政策的价值分析 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2003: 29.

③ [美] 詹姆斯·安德森. 公共政策 [M]. 唐亮, 译. 北京: 华夏出版社, 1988: 44-45.

的。所谓“共”，《论语》中讲：“愿车马衣轻裘，与朋友共，蔽之而无憾。”（《论语·公治长》）它的含义也是指共同、共有的意思。合两字之意，“公共”是“与私人事务相对的商业界或社会的、为全体人民所支持的或为全体人民的利益服务的”<sup>①</sup>的事业。在英文中，公共（public）是指：of for or concerning people in general，公众的；for the use of everyone, not private，公共的，公用的、不是私有的；connected with the government and the services it provides for the people，公务的、公众事务的。以此推断，私营业主、学校、国有企业的活动，虽然有一定的公共性，但这种公共性只对某个特定狭小的范围和特定的人发生作用和影响，因此他们所制定的政策不能称为公共政策。

什么是公共政策呢？自20世纪50年代美国的政治学家拉斯威尔倡导政策科学以来，几乎所有的研究者都把“政策”当作“公共政策”的代名词，其实，政策与公共政策是种属概念，前者是种，后者是属，尽管它们的内涵基本一致，但显然不能把政策完全等同公共政策。之所以出现替代，是研究者省略了“公共”二字，他们所讲的政策就是公共政策。例如，拉斯威尔认为“政策是含有目标价值的大型计划”；托马斯·戴伊则认为“政策是政府选择作为或不作为的行为”；戴维·伊斯顿认为“政策是整个社会所做的权威性价值分配”；詹姆斯·安德森则认为“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事务采取的”。从西方权威学者的所下的定义中可以得出公共政策具有如下共同的含义：其一，纲领性，由政府或某些权威组织、权威人士所制定；其二，目的性，是为达成某种目标而采取的行动；其三，动态性，由一系列活动组成的过程；其四，强制性，主要是政府的选择行为。

我国学者对公共政策的诠释是在西方学者的基础上，根据我国的实际而增加了自己的理解。例如，“政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则，它表现为人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程”（孙光）；“政策是党和政府用以规范，引导有关机关团体和个人行动的准则或指南”（张金马）；“政策是国家机关、政党及其特定的政治团体在特定时期为实现一定社会政治、经济和文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则，它是一系列谋略、法令措施、办法、条例等的总称”（陈振明）；“公共政策是一个政府对公、私行动所采取的指引”（伍启元）；“政策是国家、政党为实现一定历史时期任务和目标而规定的行动准则或指南”（兰秉洁）。上述观点表明：其一，公共政策制定的主体是国家、政府、执政党；其二，公共政策的本质是价值取向和利益的分配调节；其三，公共政策的表现形式是“行为准则”、“谋略”、“法令措施”、“办法”、“条例”等；其四，公共政策的作用是用来规范、引导执行者和接受者的行为。

综合中外学者的观点，我们认为，公共政策是一个国家或政党为某一个时期的目标任务制定出来的，并以此来约束指导人们行为的纲领性、计划性的行为准则和规范。正如有的学者所讲：“公共政策是实现公共意志、满足社会需要的公共理性和公意选择，是规范、引导社会公众和社群的行为指南或行为准则，是由特定的机构制定并由社会实施的有计划

<sup>①</sup> 王同亿主编. 语言大典 [Z]. 海南: 三环出版社, 1990: 1214.

的活动过程。”<sup>①</sup> 富尔在《学会生存——教育世界的今天与明天》中写道：“政策属于起始阶段，在这个阶段，由被指定负责这项工作的机关或个人，跟那些在一起程度上曾参加过这项工作的人们，或对某些准则曾给予赞许的人们（如果他们在社会上和文化上充分组织起来管理公共事业的话）一起，以社会共同的名义，作出一些带根本性的选择。”<sup>②</sup>

### （三）教育政策

一个国家的公共政策涉及政治、经济、军事、外交、人口、资源、环境、文化、教育等方面，自然就引申出各个领域的专项政策，如经济政策、外交政策、人口政策、教育政策。由于各个领域和各个专业的不同，其政策的视角、范围、目标、功能作用也就有所不同，那么它的本质内涵及其外延的广度也有所不同，带着这么一种认识我们来解析教育政策。

什么是教育政策？学术界有四类基本观点。第一类观点是把教育政策同一般（公共）政策联系起来，从政策概念演绎或直接脱胎出来，如“党和政府在一定历史期为教育工作制定的基本要求和行为准则”<sup>③</sup>；“政府和政党规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表现”<sup>④</sup>。第二类观点是把教育政策视为公共政策中一项专业政策，如“教育政策是针对教育工作的目标、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”<sup>⑤</sup>；“教育政策是有关教育的政治措施，是有关教育的权利的具体体现”<sup>⑥</sup>。第三类观点是把教育政策视为一个动态的发展过程，如“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，为实现一定教育目标和任务而协调教育内外关系所制定的行动依据和准则”<sup>⑦</sup>。第四类观点认为理解教育政策有四个维度：“教育政策的现象形态——教育领域政治措施组成的政策文本及其总和；教育政策的本体形态——教育利益分配；教育政策过程——动态连续的主动选择的过程；教育政策的特殊性——教育活动的特殊性和利益分配的特殊性。”<sup>⑧</sup>

相对而言，第一类定义是国内大多数人的看法，应用比较广泛，这种观点充分适应在教育理论研究和实践活动中，可以把它归为传统的观点，即把教育政策看作是政策体系中的一个分支，是构成整个公共政策的一个有机组成部分，重视教育政策与其他公共政策的公共性、共同性，正如我们讲人口政策一样，党和国家在一定历史时期为人口的质量和数量制定了“基本要求和行为准则”。第二类定义大多是教育专业人士的观点，他们强调教

① 陈潭. 公共政策学 [M]. 长沙: 湖南师范大学出版社, 2003: 47.

② 联合国教科文组织. 学会生存——教育世界的今天与明天 [M]. 北京: 教育科学出版社, 1996: 209.

③ 张焕庭. 教育辞典 [Z]. 南京: 江苏教育出版社, 1997: 209.

④ 叶澜. 教育概论 [M]. 北京: 人民教育出版社, 1991: 148.

⑤ 吴志宏, 等. 教育政策与教育法规 [M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2003: 4.

⑥ 肖宗六, 等. 中国教育行政学 [M]. 北京: 人民教育出版社, 1996: 294.

⑦ 张新平. 简论教育政策的本质、特点及功能 [J]. 江西教育科学研究, 1999 (1).

⑧ 刘复兴. 教育政策的价值分析 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2003: 36-42.

育领域不同于其他行业领域，是针对教育领域“政治措施”，是有关教育权利和利益的具体体现。在这里最关键的是把教育政策同其他公共政策进行了区分，无疑对教育的专业性和特殊性是有利的。第三类定义把教育政策视作一个动态的过程，这是一种发展性的观点，因为以往的政策比较重视“静态”的文本，而这种“纯理性”的文本必须放到实践的动态中去检验，也就是说“理性”的教育政策只有在动态发展中进行“渐进”的调适。第四类定义是从综合的角度来讲的，教育政策学者刘复兴从四个维度对前三种观点进行透切精辟的分析，代表了一种综合价值取向。

上述对教育政策界定的传统观点、专业观点、发展观点、综合观点大致代表了我国目前对教育政策概念的认识，同时也反映出各个研究者的价值取向和认识程度，我们不能说，哪一种观点就一定胜过另外一种观点，关键的问题是如何客观、准确地表述这一概念。美国教育政策专家佛兰德·S·柯柏思对教育政策有一段论述：“第一，教育政策的制定是一项成千上万人参加的极其复杂的工作，具有专门术语，政策内容广阔而多变，真正理解教育政策的本质是困难的。第二，相对而言，公众对教育系统比其他社会系统更熟悉，对教育政策更为关心，大多数公民对教育系统都有一定的接触和了解，并且都积极参与教育活动和学校的管理。第三，教育领域的权力比其他任何领域的权力都分散，教育政策不仅在不同的权力级别上形成和执行，并且在同一权力级别上也存在复杂的权力分配，从而加大了教育政策活动的难度和复杂性。第四，教育过程本身具有多种目标，在不同的教育机构中目标又具有含混性，评估教育成果具有先天的困难性。”<sup>①</sup>这段话值得我们思考的问题是：一是教育领域的权力在哪里，那么制定教育政策的主体就在哪里。二是教育的目标任务是什么，那么教育政策就是实现这种目标任务的指南针。三是教育事业内容纷繁复杂而且是动态多变的，那么教育政策既是一种静态的、“理性的”指南，又是一种“感性的”、“渐进”变动的航标。四是教育系统的显示性强于其他社会系统，那么教育政策既是公共性的又是教育领域内专业性的。

综合国内对教育政策的各种界说和佛兰德·S·柯柏思对教育政策的阐述，我们认为，教育政策是一个国家或政党根据一定历史时期的教育目标和教育任务制定的用来调整人们社会关系和教育关系的，并以此来约束指导人们行为的某种持续性、纲领性、计划性的行动纲领和行为准则。这个定义在某种程度上隐含了刘复兴所述的四个“维度”：“行动纲领”和“行为准则”属现象形态——文本；“调整社会关系和教育关系”属本体形态——教育利益分配；“一定历史时期、目标、任务”事实上隐含了教育政策动态连续过程；而“教育关系”则属于教育政策的特殊性。此外对这个定义的理解还可以与上述各位学者的观点联系起来分析。“国家和政党”是教育政策的主体，政党往往是指执政党，而执政党就是国家的核心代表，执政党的政策就是国家的政策，而“政府”、“国家”、“较高层决

<sup>①</sup> [美] 斯图亚特·S·那格尔. 政策研究百科全书 [M]. 林明, 等, 译. 北京: 科学技术文献出版社, 1990: 442-443.

策层”事实上是属于国家范畴。“教育目标和教育任务”讲的是价值要求和事实要求两个方面，教育目标是指要达到一个什么样的理想境界，而教育的任务则是有一些具体什么样的工作。“一定历史时期”则是由于时空环境的不同，目标和任务也应发生变化。“行动纲领和行为准则”，前者是指总的要求，后者则是指具体要求，而这些“要求”是用来“调整”、“约束”、“指导”教育政策的执行者和接受者的行为的。

## 二 教育政策的基本类型

事物的类型是根据客观事物的特征以及事物同和异组合成各种门类，分类则是人们通过对观察到的不同事物所感知到的相似性和差异等范围和种类上根据主题有序地安排。由于人们的认识和价值观不同，教育政策分类有所不同。按国外学者的观点，一是以政策是否改变客观对象为标准，可将教育政策分为实质性政策和程序性政策；二是以政策协调教育活动的方式为标准，可将教育政策分为分配性政策、限制性政策、调节性政策；三是以政策产生的效果为标准，可将教育政策分为物质性政策和符号性政策。按国内学者的观点，一是从制定政策的主体的角度，可将教育政策分为政党的教育政策、国家的教育政策、社会团体的教育政策；二是从政策的层次的角度，可将教育政策分为总政策、基本政策、具体政策；三是从政策效率范围的角度，可将教育政策分为全局性政策和局部性政策；四是从政策所起的作用的角度，可将教育政策分为鼓励性政策和限制性政策。为便于读者理解，在此我们把教育政策分为国际的、国家的、地方的、学校的四种类型。（图1-1）

### （一）国际教育政策

国际教育政策是国际社会有关组织出台的教育政策，大致可以分为三类。第一类为专项性政策，例如，国际教育局每年都要召开“国际教育大会”，从1934年第三届会议起，每次会议都向各国教育当局提出一至两项希望采取措施的政策建议，如：“义务学校教育和离校年龄的提高”（1号，1934），“中等教育的机会均等”（19号，1946），“教育财政”（40号，1955），“学校环境的研究”（65号，1968），“教育与生产劳动之间的相互影响”（73号，1981），“适应就业的中学后教育的多样化”（76号，1989），“加强教师在多变世界中的作用之教育”（80号，1996）。上述政策建议均是根据世界各国教育发展而提出的一些方向性、指导性的策略，对促进世界教育的发展起了重大作用。第二类为综合性政策，例如联合国教科文组织发表的教育报告《学会生存——教育世界的今天与明天》（1972）、《教育——财富蕴藏其中》（1996），这些报告是针对世界各国教育发展中的普遍现象和问题提出来的，往往具有国际性、前沿性、权威性、理论性、指导性。第三类为协作性政策，例如《21世纪议程——促进教育、公众意识和培训》（1992）、《特殊需要教育行动纲领》（1994）、《21世纪前夕人口教育行动纲领》（1994）。这些是国与国之间的一些教育发展的协作性文件，他们对一些共同性的问题作出约定。

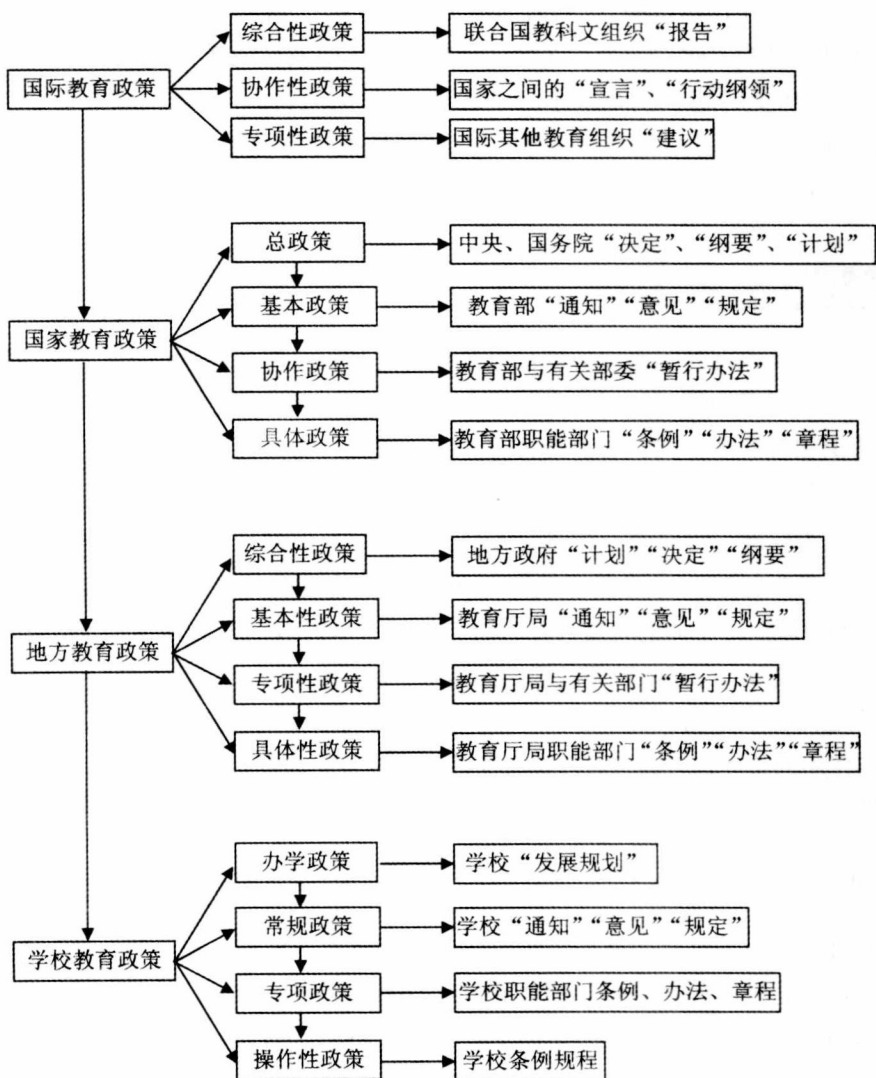


图 1-1 教育政策的基本类型

## (二) 国家教育政策

国家教育政策是根据一个国家的需要和发展制定的政策。从二次世界大战以来，西方发达资本主义国家陆续制定了许多教育政策，如法国的《法国学校体制现代化建设》（1975）、美国的《为全体美国人的科学：达到科学、教学及技术教育目标 2061 计划报告书》（1989）、英国的《学习社会中的高等教育》（1997）等，这些政策极大地推动了这些国家教育的大力发展。一般来说，一个国家的教育政策可分为总政策、基本政策、协作性政策、具体政策。总政策由政党、国家制定，如我国的《中共中央关于教育体制改革的决定》（1985）、《中国教育改革和发展纲要》（1993）、《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》(1999),这三个政策是国家在不同时期提出的总的政策,它在宏观上规划、指导着全国教育事业的发展。基本政策由职能部门——教育部制定,涉及基础教育、中等教育、高等教育等各个领域,如原国家教委印发的《普通中小学督导评估工作指导纲要(修订稿)》(1997)、《高等学校本科专业设置规定》(1999)。协作性政策是针对某个特殊问题由有关部门联合制定的政策,如国家教育部、公安部发布的《流动儿童少年就学暂行办法》(1998)、国务院办公厅转发教育部等六部委《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》(2003)。具体政策往往是操作性较强的一些通知,如国家计委、财政部、教育部关于印发《教育收费公示制度》的通知(2002)。国家的教育政策是针对某个国家教育发展的具体情况而提出来的,往往具有这个国家的特点,它的指导、指令意义比国际性强。纵观改革开放以来我国出台的各种教育政策文体,我们完全可以领略到教育政策的引领、指导、规范、约束作用。

### (三) 地方教育政策

地方教育政策是由地方政府及决策机构制定的政策。西方许多国家是分权制的,地方政府拥有很大的权力,根据地方的特点和需要,地方政府完全可独立制定教育政策,如美国除了中央制定颁布教育政策外,各个州还自行制定适应各州客观实际的教育政策。我国虽然是中央集权制国家,但各个地区之间的教育发展水平极不平衡,各个地方根据本身的实际也制定地方的教育政策。地方的教育政策可分为综合性政策、基本性政策、专项性政策、具体性政策。我们以湖南省为例,综合性政策有:《关于实施〈中国教育改革的发展纲要〉的意见》(1995),《关于贯彻〈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的意见〉》(2000);基本性政策有:《关于实施湖南省普通高等学校教学质量与教学改革工作的意见》(2007),《关于印发〈湖南省普通高等学校哲学社会科学重点研究基地管理办法〉的通知》(湘教发〔2009〕47号);具体性的政策有:《关于印发〈湖南省2007年成人高等学校招生工作实施办法〉的通知》(湘教发〔2007〕35号);专项性政策有:《关于印发〈湖南省中学体育器材设施目录〉的通知》(湘教体字〔2002〕10号)。地方的教育政策针对地方教育发展的特点和问题,往往具有地方的特色,在操作上更强调指令性、执行性。

### (四) 学校教育政策

学校教育政策是各级各类学校根据国家、地方政府制定颁布的各项政策,结合本身的具体情况而制定的具体的操作性政策,如学校的人事政策、经费政策、招生政策、教育教学政策等。因各个学校的具体情况不同,制定的政策也各不一样,但总的原则是学校的政策不能与上级政策相违背,虽然学校有一定的自主性、灵活性,但国家、政府的政策方向是不能违背的。学校的政策可分为:办学政策,如学校发展规划;常规政策,如学校日常事务管理规定;专项政策,如教师专业技术人员申报评聘职称的规定;操作性政策,如教学评估的实施细则。值得提出的是目前学术界对学校层面的政策文本不太关注,有的人不