



教育部师范教育司组织专家审定  
高等院校小学教育专业教材



# 小学教育 政策与法规

□ 主编 阮成武



高等教育出版社  
HIGHER EDUCATION PRESS



教育部  
教育部  
教育部

# 小学教育 政策与法规

教育部  
教育部



教育部师范教育司组织专家审定  
高等院校小学教育专业教材

# 小学教育政策与法规

主 编 阮成武

编写者 阮成武 姜德君 王 萍  
宫长海 李如齐 胡林成



高等教育出版社  
HIGHER EDUCATION PRESS

## 内容提要

本书是由教育部师范教育司组织专家审定的高等院校小学教育专业教材。

书中全面介绍了小学教育政策与法规的基本内容、制定的依据、实施的过程、现实中存在的主要问题及解决的对策,重点阐述了国家依法治教、学校依法治校、教师依法执教等问题。对于广大小学教育管理者、在职小学教师和小学教育专业的在校学生了解教育政策与法规,正确落实教育政策与法规将大有帮助。

本书在体例设计上,注重教材内容与呈现方式的创新。各章均以小学教育的现实问题为焦点,用典型案例切入,引出小学教育政策法规的系统知识、原理、中间穿插适当的“小资料”、“案例库”栏目,最后进行总结和拓展,引领学习者进一步学习研究和拓展深化。

本书不仅可作高等院校小学教育专业的本专科教材,也可作在职小学教师继续教育的参考用书。

## 图书在版编目(CIP)数据

小学教育政策与法规/主编阮成武. —北京:高等教育出版社,2006.5

ISBN 7-04-019267-5

I. 小... II. 阮... III. ①小学-教育政策-中国-师范大学-教材②小学-教育法令规程-中国-师范大学-教材 IV. D922.16

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第026430号

---

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街4号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	<a href="http://www.hep.edu.cn">http://www.hep.edu.cn</a>
总 机	010-58581000		<a href="http://www.hep.com.cn">http://www.hep.com.cn</a>
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	<a href="http://www.landaco.com">http://www.landaco.com</a>
印 刷	北京四季青印刷厂		<a href="http://www.landaco.com.cn">http://www.landaco.com.cn</a>
		畅想教育	<a href="http://www.widedu.com">http://www.widedu.com</a>
开 本	787×960 1/16	版 次	2006年5月第1版
印 张	18.75	印 次	2006年5月第1次印刷
字 数	300 000	定 价	23.60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 19267-00



## 郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail: dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010)58581118

策划编辑 禹明秋

责任编辑 禹明秋

封面设计 王凌波

版式设计 范晓红

责任校对 王 超

责任印制 尤 静

# 高等院校小学教育专业教材总序

教育部师范教育司

我国已进入全面建设小康社会、加速推进现代化建设的新的历史阶段。在这样一个历史阶段,教育越来越成为促进社会全面发展、推动科技迅猛进步,进而不断增强综合国力的重要力量,成为我国从人口大国逐步走向人力资源强国的关键因素。我国的教师教育正面临着前所未有的机遇和挑战。教师教育的改革发展直接关系到千百万教师的成长,关系到素质教育的全面推进,关系到一代新人思想道德、创新精神和实践能力的培养和提高,最终关系到十六大提出的全面建设小康社会奋斗目标的实现。

培养具有较高学历的小学教师是全面建设小康社会和适应基础教育改革与发展的迫切需要,也是我国教师教育发展的必然趋势。为了适应基础教育改革与发展的需要,我国对培养较高学历小学教师工作进行了长时间的积极探索,取得了较大成绩,并积累了许多宝贵经验。《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》指出:建设高质量的教师队伍是全面推进素质教育的基本保障。教育部在《关于“十五”期间教师教育改革的意见》中明确指出:“开创教师培养的新格局,提高新师资的学历层次。”教育部印发的《关于加强专科以上学历小学教师培养工作的几点意见》(以下简称《意见》)中指出:“教育部将组织制订专科学历小学教师的培养目标、规格,完善和改革课程体系和教学内容,制定《师范高等专科学校三年制小学教育专业教学方案(试行)》,组织编写小学教育专业教材,加强小学教育专业建设。”

开展小学教师培养工作,课程教材建设是关键。当务之急是组织教育科研机构、高等师范院校的专家学者和广大师专院校的教师联合编写出一套高水平、规范化的、专为培养较高学历小学教师使用的教材。

编写小学教育专业课程教材,应该遵循以下原则:

一、时代性与前瞻性。教材要面向现代化、面向世界、面向未来,反映当代社会经济、文化和科技发展的趋势,贴近国际教育改革和我国基础教育课程改革的前沿,体现新的教育理念。

二、基础性与专业性。教材要体现高等专科或本科教育的基础性,同

时要紧密结合当今小学教育课程改革的趋势和实施素质教育的要求,针对小学教育专业的特征和小学教师的职业特点,力求构建科学的教材体系,提高小学教师的专业化水平。

三、综合性与学有专长。教材要根据现代科技发展和基础教育课程改革综合化的趋势,强化综合素质教育,加强文理渗透,注重科学素养,体现人文精神,加强学科间的相互融合以及信息技术与各学科的整合;同时,根据小学教育的需要,综合性教育与单科性教育相结合,使学生文理兼通,学有专长,一专多能。

四、理论与实践相结合。教材要根据小学教师职前教育的要求,既要科学地安排文化知识课和教育理论课,又要加强实践环节,注重教育实践和科学实验,重视教师职业技能和职业能力的培养。

五、充分体现教材的权威性、专业性、通用性和创新性。以教育部制定的小学教育专业课程方案为编写依据,以本、专科通用为目的,培养、培训沟通,在教材体系框架、内容、呈现方式等方面开拓创新,加大改革力度,充分体现以学生为本的教育理念,使教材从能用、好用上升到教师、学生喜欢用。

高等教育出版社和华东师范大学出版社根据以上原则分别组织编写了有关教材,经过专家审定。我们向各地推荐这套教材,请有关单位和学校酌情选用。

2004年2月



# 前 言

《小学教育政策与法规》是教育部师范司组织专家审定、由高等教育出版社组织编写,供高等学校小学教育专业使用的教材。同时,本书也可作为小学教师继续教育、小学校长和其他教育行政管理人员的培训用书,并可作为一般读者了解小学教育政策法规的读物。

## 一、这本书对你有哪些帮助?

本书是为高等学校小学教育专业开设“小学教育政策与法规”(专业必修课或选修课)课程而编写的。本门课程的开设以及教材编写,主要基于以下目的和宗旨:

1. 培养小学教育政策法规意识。在我们这样一个日益走向法制的国家,无论是教育与社会及与其他外部因素之间,还是教育内部各种要素之间关系的调节和利益分配,都越来越步入法制化轨道。这对于教育工作者而言,既是一种保护和规范,也是一种要求和约束。党和国家的教育事业,包括我们所从事的小学教育工作,不再是靠私人感情、个人权威或一种传统的师道尊严来维系或支配的,而已经发展成为一种由国家举办和主管的社会公共事业。这种社会公共事业的运作与管理,一是通过一定的教育政策规章,一是依据一定的教育法律法规。虽然二者的约束力和作用方式有一定的不同,但它们都是把教育作为一种社会公共事业。无论从哪个意义上讲,了解和掌握教育政策法规及相关的专业理论知识,对小学教育工作者教育政策法规意识的养成,推动和落实小学教育的依法治教、依法治校、依法执教,依法教育、管理和保护小学生的合法权益,都是十分必要和重要的。

2. 促进小学教育政策法规实践。对于小学教育工作者而言,我们不是专业的教育政策和法律工作者,了解和掌握教育政策法规知识和相关理论,不是为了搞专门研究,而是为教育实践和具体的职业活动服务的。经过建国以来尤其是改革开放以来的努力,我国的教育政策和法制建设都取得了巨大的历史进步。就小学教育而言,大到学制和培养目标、管理体制和经费投入,小到小学生日常行为规范、流动儿童少年就学、特殊儿童教育,都有了具体而可操作的教育政策和法规的规范和依据。换句话说,我们的职业行为不再单纯是由道德调节,同时是处于教育政策法规的调节下,不仅要合

理、合情,而且要合法、守法,具有合法性。在具体的教育教学实践中,作为国家,要依法治教;作为学校及其法人代表,要依法治校;作为小学教师,要依法执教;作为小学生,应在政策法律的规范和保护下接受教育和管理。

3. 引导小学教育政策法规反思。这是一种更高层次的目标旨趣。无论是小学教师的专业化发展,还是小学教育的改革与发展,都呼唤小学教师应当成为一名真正的研究者、一个专业人员。然而,教师的研究领域和方式有别于学者,应当走“行动研究”之路。不过,行动研究发展到当代,已不再是“教师即研究者”的首倡者斯滕豪斯主张的那样,由专家学者开展的“二线研究”来指导、带动教师的“一线研究”。当代的行动研究倡导教师独立开展对教育实践的“反思”与“批判”,即教师对所处的“日常生活”及其相关的制度情境保持一种反思与批判态度,而不只是一种重复的技术化操作。通过这种经常性的反思与批判,过一种“反思的生活”,追问和求证各种教育活动和现象的合理性与合法性,以求得教育实践的改进和创新。也就是说,对小学教育工作者而言,我们既要树立教育政策法规意识,执行和贯彻教育政策法规,又要保持对各种教育政策法规实践的“反思”与“批判”,达到一种理性自觉,从而确保教育政策和法规的有效实施。而且,通过这种“反思”与“批判”,不断提高教育实践活动的合法化水平,这是小学教师实现专业化发展的重要途径。

### 二、这本书有什么特色追求?

本书的编写,首先遵循教育部师范司在《高等学校小学教育专业教材总序》中所提出的基本原则:时代性与前瞻性原则,基础性与专业性原则,综合性与学有专长原则,理论与实际相结合原则,充分体现教材的权威性、专业性、通用性和创新性原则。

在此基础上,本书着力体现以下原则要求,并以此形成自己的特色:

1. 坚持以学习者为本,服务小学教育工作者。本书立足一个研究型、反思型小学教师专业实践的需要,兼及小学教育管理者。它不是教育政策法规条文的简单诠释和灌输,而是站在主体的角度,试图在介绍小学教育政策与法规原理的基础上,使小学教育工作者“反思”和“批判”现实小学教育中各种现象和问题的合法性,从而增强教育政策和法规意识,学会运用教育政策和法规解释和解决小学教育实践和自身专业生活中可能遇到的问题,形成依法治校与执教的思想观念和实践智慧。

2. 在教育政策学和教育法学基本理论基础之上,凸显小学教育政策与法规的特定内涵。本书写作力求在学生“两课”中有关法律知识和《现代教育制度与思想》基础上,进一步以教育政策学、教育法学为支撑,深入探



讨小学教育政策法规的发展历史、理论框架、联系区别,并对小学教育相关法规的立法原则、法律关系主体等进行全面的概观。以此为背景和参照,凸显小学教育政策与法规的特定内涵和要求,探索和解决小学教育面临的政策法规方面的特殊问题。

3. 坚持理论联系实际,增强内容的现实感和实用性。本书既不是教育法学和教育政策学的简单浓缩和翻版,而是以党的十六大所确立的全面建设小康社会的教育发展目标和改革思路为时代背景,以新时期小学教育的现实问题为焦点,以典型案例为切入点,促进理论与实践的有机结合与相互转化。使小学教育政策法规成为小学教师和管理者分析、判断、解决教育问题并进行反思的有用、实用和好用的专业知识。这不仅体现在体系和章节设置上,而且体现在具体内容的写作上。这是本书最重要的立足点和着眼点。

4. 遵循认知规律,增强体例的科学性和文字的可读性。本书写作基于学习者的视角和思路,提出和分析问题、叙述表达,从问题情境和小学教育工作者先前的知识、经验和观念入手,引出小学教育政策法规的系统知识、原理,中间穿插适当的“小资料”、“案例库”或“问题反思”等栏目,最后进行总结和拓展,引领学习者进一步学习研究和拓展深化。

### 三、这本书体系结构如何把握?

本书作为一本小学教育专业《小学教育政策与法规》课程的教材,以教育政策和教育法律方面的基本概念、原理和范畴为知识基础,建立以小学教育政策和法规为主线的理论体系。这种体系避免在一般教育政策和法律知识加上“小学”两字做标签,或由一般教育政策法律向小学教育简单演绎的做法,而是试图寻找小学教育政策与法规的自身体系和质的规定性,进而形成本书现有的体系架构。这一体系架构包括两个大的部分:

第一至三章,是小学教育政策部分。这部分内容在介绍政策的本质与特点、作用与功能,分析政策的制定、实施和评价过程的基础上,重点研究和介绍了小学教育政策体系的形成过程和体系结构(包括层次结构、类型结构和形式结构),确立小学教育政策在我国教育政策体系中的基本定位。最后,分别介绍我国现行小学教育基本政策,包括小学教育质量政策、体制政策、投入政策和教师政策。

第四至十章,是小学教育法规部分。其中,第四至六章联系小学教育,对教育法规概念与作用、教育法律关系、法律责任,教育法规的制定、实施、监督,以及我国教育法体系结构进行系统介绍,并进一步揭示小学教育法规的法源、法律地位、体系结构、主要内容。第七、八、九、十章分别从国家、学

校、教师和学生四个不同而又相关联的主体角度,研究小学教育法规在实践中如何依法治教、依法治校、依法执教问题,以及小学生教育管理和权益保护。这是小学教育法规部分的重点内容。

### 四、这本书是如何编写的?

本书是由来自全国各地高等学校长期从事小学教育政策法规研究和教学实践的专家、学者组成编写组共同策划编写的。全书章节体系由阮成武主编策划设计,在征求和吸收编写组其他人员意见基础上确定。各章的撰稿人分别是:阮成武(皖西学院教育系),绪论和第一、二、三章;王萍(沈阳大学师范学院),第四章;姜德君(沈阳大学师范学院),第五、六章;宫长海(北华大学师范人文学院),第七、八章;李如齐、胡成林(南京师范大学泰州学院),第九、十章。阮成武负责全书的统稿工作。由于水平和精力所限,教材中仍有很多疏漏和不当之处,敬请广大读者、同行和专家提出宝贵意见,以帮助我们改进和完善。

本书参考了国内外学者的大量研究成果和文献,在书中均做了注明。在此一并表示衷心感谢!本书的编写和出版,得到了编写组成员单位的大力支持和热情关心,谨此谢忱。在此,还要特别感谢北京师范大学的劳凯声教授,他在百忙之中抽出时间审阅了部分书稿。

本书的编写出版,对于编写者来说,也是一个不断学习和求索的过程。而且,就现实而言,我国小学教育政策法规还有许多理论和实践问题亟待研究和解决。希望更多的学习者、教学者、管理者、研究者以及利益相关者来关注这一问题。这是一项事关祖国下一代健康成长和教育事业全面协调可持续发展的的大计。我们衷心期待,通过本书的编写出版,能够有更多的同仁参与到小学教育政策法规的理论研究和实践中来,为小学教育改革和发展撑起一片蔚蓝的天空。

阮成武  
2006年2月



# 目 录

## 第一章 小学教育政策概论

问题情境:艰难的日出——上海市取消小学期中考试 .....	2
第一节 为什么要有教育政策 .....	3
第二节 教育政策的价值取向是什么 .....	10
第三节 教育政策怎样获得合法性 .....	21
本章小结 .....	26
阅读导航与拓展学习 .....	26

## 第二章 小学教育政策过程

问题情境:北京市出台流动人口子女义务教育政策 .....	29
第一节 教育政策是如何制定的 .....	30
第二节 教育政策如何实施更有效 .....	42
第三节 教育政策的评价标准和方法是什么 .....	48
本章小结 .....	54
阅读导航与拓展学习 .....	54

## 第三章 小学教育政策体系

问题情境:免试“小升初”面临两难——一场有关“小升初”政策的讨论 .....	57
第一节 小学教育政策体系是怎样形成的 .....	59
第二节 如何理解小学教育政策体系 .....	70
第三节 小学教育有哪些基本政策 .....	81
本章小结 .....	105
阅读导航与拓展学习 .....	106

## 第四章 小学教育法规概论

问题情境:小学操场被占用该谁管? .....	108
第一节 小学教育法规是什么 .....	108
第二节 小学教育法律关系如何构成 .....	116
第三节 谁承担小学教育法律责任 .....	125
本章小结 .....	130
阅读导航与拓展学习 .....	131

## 第五章 小学教育法制建设

问题情境:14名中小學生狀告教育局、物價局亂收費 .....	134
第一节 如何进行小学教育立法 .....	134
第二节 小学教育法规如何实施 .....	143
第三节 谁负责小学教育法律监督 .....	151
本章小结 .....	156
阅读导航与拓展学习 .....	157

## 第六章 小学教育法规体系

问题情境:未成年人事故 父母要负责 .....	159
第一节 小学教育法规的法源何在 .....	159
第二节 如何把握小学教育法规体系 .....	166
第三节 小学教育法规的内容与特点是什么 .....	170
本章小结 .....	176
阅读导航与拓展学习 .....	176

## 第七章 国家:依法治教

问题情境:乡政府状告失学儿童家长 .....	179
第一节 小学教育的国家权利和义务是什么 .....	179
第二节 如何进行小学教育行政管理 .....	188



第三节 教育行政机关有哪些法律责任 .....	198
本章小结 .....	199
阅读导航与拓展学习 .....	200

## 第八章 学校：依法治校

问题情境：学校这份免责协议是否有效 .....	202
第一节 学校的法律地位与资格是什么 .....	203
第二节 小学如何实行依法治校 .....	211
本章小结 .....	221
阅读导航与拓展学习 .....	222

## 第九章 小学教师：依法执教

问题情境：当众殴打7岁女孩 野蛮教师被判赔偿 .....	225
第一节 小学教师是专业人员吗 .....	226
第二节 如何获得小学教师资格 .....	231
第三节 小学教师有哪些权利与义务 .....	234
第四节 怎样进行小学教师职务评审与聘任 .....	244
第五节 如何依法进行小学教师管理 .....	248
本章小结 .....	254
阅读导航与拓展学习 .....	255

## 第十章 小学生：教育管理与权益保护

问题情境：学校乱收费学生拒交 不发教科书上告法庭 .....	257
第一节 小学生的法律地位是什么 .....	257
第二节 小学生有哪些基本权益和义务 .....	261
第三节 怎样依法进行小学生教育管理 .....	272
本章小结 .....	283
阅读导航与拓展学习 .....	283
主要参考书目 .....	284



## 第一章

# 小学教育政策概论

通过本章学习，你将能够：

- 理解教育政策的本质与特点，教育政策的导向功能、调控功能和协调功能
- 明确教育政策不可能也不应当是价值中立和无涉的。教育政策的制定与实施应当处理教育政策的价值主体、价值客体及其价值关系，进行合理的价值取向和利益分配
- 知道不同历史阶段小学教育政策有着不同的性质内涵和价值选择，当代小学教育政策正凸显出民主、平等、人本、优先的价值取向。这也是我国小学教育政策的发展趋向
- 理解小学教育政策应进行合法性论证和检验，实现教育政策的合法化

## 问题情境：艰难的日出——上海市取消小学期中考试

从2004年11月起,按照上海市教委第二轮课改的统一要求,上海市小学一、二年级各科都将取消期中考试。而三到五年级则在取消期中考试的同时引入考查方式评价学生。据说广东省也在酝酿出台废除小学期中考试的相关文件。

这些举措引发了社会的广泛关注和讨论,或褒或贬大有人在。其实,对于这样一项新的政策,我们既不能过分地拔高它的意义,认为改革即正确,改革即合理,改革即进步;也不能悲观失望,认为每一点教育改革的努力对于不乏诟病的教育体制而言,仅是为博我们一笑的小花边而已。毕竟,教育是一项育人事业,教育改革不应当采取推倒重来的“革命式”策略,而应采取点滴“改良式”策略。

君不见,正处在花季的中小学生们高唱“上学最早的人是我,回家最晚的人是我,玩乐最少的人,作业最多的人,睡觉最迟的人,最累最困的人,是我是我还是我”。君若问,烦恼何所生?无奈何所生?答曰:皆为考试故!由考试思维引发的“分数崇拜”已经在国人脑海里根深蒂固了。所以尽管一直以來考试备受批评,但对于已习惯了考试的国人来说,一旦取消考试却不知该怎么办。我们有理由为上海的举措喝彩:它是中国教育体制改革中一次“艰难的日出”。

(资料来源:苏林琴:《艰难的日出——评上海市小学取消期中考试》,《中国教师》2004年第12期。)

上海市小学取消期中考试的做法,反映了我国小学教育政策一个重要的发展走向,即小学教育应当改变以考试、分数为质量标准和管理手段,为高一级教育输送生源和奠定知识基础的政策导向,建立综合性、发展性教育评价制度,为学生健康、协调、可持续发展提供一种崭新的政策环境和制度保障。

诚然,教育政策是国家公共政策的重要组成部分,集中体现统治阶级和社会主体关于教育的意志和行动,关涉每个社会成员的切身利益。一项教育政策的调整和改革,牵动千家万户,关涉大多数社会成员的利益。如何实现教育政策的科学化、民主化、程序化和有效化,建立和完善与现代社会背景下教育改革和发展相适应的教育政策体系,是教育政策学的主要任务和课题。小学教育作为义务教育的初级阶段,是我国基础教育的重要组成部分。在全面建设小康社会的新时期,如何根

据小学教育的法律性质及其在学制系统和人生发展中的特殊作用和地位制定和实施小学教育政策,是确保小学教育乃至整个教育事业健康发展的重要保障。

## 第一节 为什么要有教育政策

### 一、政策与教育政策

#### (一) 政策和政策主体

政策与教育政策是一种上位概念与下位概念的关系。在政策学形成和发展的过程中,“政策”的定义有十几种之多。概括起来,有三类<sup>①</sup>:一种认为,政策是某种行为准则、计划、文件、法规、谋略、方案或措施等,即某种由人们来执行或遵守的“文本”,是一个静态的“点”,这是传统的政治制度理论对政策概念的基本理解;二是认为,政策是某种有目的地进行价值分配、处理问题或实现既定目标的复杂过程,即一条由目标到结果的“线”,这是传统的理性模式(Rational Models)所崇尚的实证的线性思维;三是认为,政策既不仅仅是某个特殊的文本,也不是一个简单的线性过程,而是一个既有过程又有结果的众多因素相互作用、前后相继的复杂的“圆圈”,包括文本、文本的形成、文本的修正、实际的实施过程和结果等要素,是一个不断发展的有机的非线性过程。这种观点必然导致推崇批评性政策分析。

#### 小资料

#### “政策”的八种定义

关于“政策”的定义,美国学者伊根·古巴(Egon G. Guba)做了八种概括:

1. 政策是关于目的或目标的断言;
2. 政策是行政管理机构所做出的积累起来的长期有效的决议,管理机构可以对它权限内的事务进行调节、控制、促进、服务,另一方面,也对决议发生影响;

<sup>①</sup> 刘复兴. 教育政策的四重视角. 清华大学教育研究, 2002. 4: 13