



新世纪高等学校教材

教育管理专业系列教材

丛书主编 褚宏启

教育政策学

褚宏启 主 编

JIAOYU
ZHENGCEXUE



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

新世纪高等学校教材

教育管理专业系列教材

丛书主编 褚宏启

教育政策学

JIAOYU ZHENGCEXUE

褚宏启 主 编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP) 数据

教育政策学 / 褚宏启主编. —北京: 北京师范大学出版社,
2011.11

(教育管理专业系列教材)

ISBN 978-7-303-13509-7

I. ①教… II. ①褚… III. ①教育政策—高等学校—教材
IV. ①G510

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 203719 号

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 北京中印联印务有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170 mm × 230 mm

印 张: 17.5

字 数: 365 千字

版 次: 2011 年 11 月第 1 版

印 次: 2011 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

策划编辑: 路 娜 责任编辑: 路 娜

美术编辑: 毛 佳 装帧设计: 毛 佳

责任校对: 李 茵 责任印制: 李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

教育管理专业系列教材

编 委 会

丛书主编 褚宏启

编 委 (按姓氏笔画排序)

文东茅	毛亚庆	卢乃桂	司晓宏
刘海波	张东娇	陈如平	苏君阳
吴志宏	杜育红	陈 彬	张新平
杨颖秀	郑燕祥	孟繁华	胡中锋
高洪源	秦梦群	秦惠民	黄 崑
曾天山	程凤春	褚宏启	温恒福
程斯辉	鲍传友	楚江亭	蔡永红

总序

什么样的教育管理知识最有价值?

编写这套教育管理专业系列教材,是出于一个非常朴素的目的——为读者提供最有价值的教育管理知识。

什么样的教育管理知识最有价值?标准有二:

其一,对个人是否有用?能否更好地满足个人需求?

对读者有用、满足读者需求是本套教材的生命线。本套教材主要有两类读者:一类读者是高校本科生和研究生,他们毕业后或者是继续深造或者是走向职场,本套教材对他们的用处在于为他们继续深造或者走向职场奠定扎实的知识基础。教育管理现象纷繁复杂,高校学生大多涉世不深,教育管理知识是对于教育管理现象的系统认识,本套教材将给予他们观察教育管理现象的理论视角和解决教育管理问题的方法技术,将赋予他们力量、智慧和勇气,当他们面对教育管理的实践问题和理论问题时,不再手足无措,一筹莫展。为学生的未来做充分的知识准备,是这套教材的使命之一。

另一类读者是广大教育管理实际工作者。他们中的多数在职前基本没有受过系统的教育管理知识的科班训练,但是在实践中积累了丰富的管理经验,这个群体不缺经验,缺的是对于教育管理的系统的、有深度的理性认识。本套教材将给予这个实践群体一双理性的眼睛,使他们走出经验型管理的老路,踏上理性化管理的坦途,让他们的管理实践更具科学性。为实际工作者当下的管理实践提供有力的智力支持,是这套教材的使命之二。

教育管理知识对于读者的作用不止于此。本套教材提供的管理理论、方法和技术,同样有助于对于个人和家庭的战略管理、目标管理、财务管理、时间管理等,这些知识会让你更上一层楼,一览众山小,会让你有一个更富智慧、更有效率、更加成功的人生。让读者学会管理自我、创造更美好人生,是这套教材的使命之三。

其二,对社会是否有用?对教育是否有用?能否更好地满足社会需求、满足教育改革与发展的需求?

教育管理知识是有灵魂的,是有强烈的入世精神的。知识是手段,管理也是手段,教育管理和教育管理知识都是为教育发展、人的发展、社会发展服务的。教育的根本目的在于促进人的公平发展、全面发展、个性发展和自主发展,在于促进社会的全面进步。我们所需要的、这套教材

所提供的，不是观念滞后、价值陈腐的教育管理知识，而是现代精神所统摄的、充满社会责任感的教育管理知识。我们要兴办的是现代教育，我们要培养的是现代人，我们要建设的是现代国家，因此，我们需要的是现代教育管理，我们要提供的是有助于兴办现代教育、培养现代人、建设现代国家的教育管理知识。

现代精神的本质是人道精神、科学精神、民主精神、法治精神。现代精神是本套教材的价值追求。

教育以育人为本。教育应该让人更幸福，让人更有尊严。教育管理不只是约束人，更要发展人、解放人。陶行知先生自问自答：中国要到什么时候才能翻身？要等到人命贵于财富，人命贵于机器，人命贵于权位，人命贵于一切。只有等到那时，中国才站得起来！诚哉斯言。人有穷人与富人之分，教育应该更多地为穷人服务还是为富人服务？在教育资源的份额中穷人获得的有多少？是谁在占据着优质的教育资源？教育是否在复制甚至强化社会的不平等？我们需要能够有效促进教育公平和社会公正的教育管理（包括政策和制度），教育和教育管理不能势利，不应该摧眉折腰事权贵，越是穷人就越是需要受到关注，须知“野百合也有春天”。

教育管理不能见物不见人、见钱不见人、见权不见人，也不能见“分”不见人。为考而学而教而管，误民误国，伤了学生的元气，也伤了中华民族的元气。学生不仅高分低能，而且身体素质与心理素质也问题多多，可持续发展能力差。学生千人一面，没有个性。学生的学习、成长、发展是被学习、被成长、被发展，他们没有自主的时间和自由的空间，而没有自主和自由，何谈创新？教育管理需要有更强的人道精神，为学生的一生幸福着想，为学生的可持续发展着想，促进学生的全面发展、个性发展、自主发展。

我国封建历史很长，传统管理文化中的现代精神并不丰沛，当前管理现实中的现代精神亟待充实，包括教育管理在内的各级各类行政与管理依然存在不少问题，有些问题盘根错节，甚至积重难返。管理落后是制约中国社会发展和教育发展的关键因素。管理中的非人道化、功利化、随意性、情绪化、一言堂、腐败等现象并不鲜见。对于这些问题，每位读者多多少少都会有些亲身体会，有人深感个人能力菲薄，对改变现状无能为力，以致悲观失望。

我认为大可不必。知识的力量就在于能让人从消沉、无助、失望的状态中解脱出来，让你冷静、敏锐、理智地看到问题的症结，从而找到解决问题的策略和方法。不要小看个人的力量，不要轻视知识的力量。当你认为知识无用时，那是因为你还没有找到真正的知识；当你认为自己对于改变现状无能为力时，那是因为你还没有掌握真正的知识。我们每一个人、

每一位读者都是有力量的，我们坚信，无数次小的改变，会带来大的变革。管理的真正变革是非常艰难的，但我们所做的事情越是具有挑战性，越是艰难，就越有价值。人生的光荣与梦想、高贵与尊严，就体现在这种对艰难的征服中、对信念的坚守中。这种决绝的追求，虽败犹荣。我们直面甚至欢迎各种问题，正是这些问题的存在让我们有了用武之地，我们不随波逐流，不怨天尤人，不悲观失望，我们尽个人之力改变现状，我们有热情和激情，但我们不莽撞、不随意、不轻狂，因为我们有必要的知识储备和理性思考，更重要的，我们有深藏在知识之后的、知识内化后所生成的教养和信念。真正有教养的人做管理，管理必定是人道而美丽的，不会是简单粗暴的，更不会丑陋丑恶的。

我们每一个人有力量让我们的教育管理、我们的教育、我们的社会更富现代精神，亦即更富人道精神、科学精神、民主精神和法治精神。至少，当我们自己个人在实践这些精神时，世界就已经与前不同。这套教材无疑提供给读者的是知识，但更重要的，我希望每一位读者都能在此基础上，窥见知识背后的价值取向，形成现代精神，进而以之改变社会人生。

因此，这套教材除为读者未来的学习或者就业做准备、为读者当下的管理实践提供智力支持、为读者学会管理自我提供帮助外，其最重要的使命是：以知识的力量改造我们的教育管理，改造我们的教育，改造我们的社会。我们的教育管理、教育、社会都需要现代精神的滋润和洗礼。教育管理知识应该有责任、有担当甚至有血性！铁肩担道义，妙手著文章。我们不仅需要描述和解释这个世界，我们更需要改造这个世界。我希望这套教材有朝气、有正气、有豪气，给教育管理知识的传播带来阵阵清新之风，带来教育管理的新思想，思想如风，春风又绿江南岸，正是种种新思想给我们的教育、我们的社会带来生机和活力，改变着我们的教育和社会。

基于以上思考和设想，我们组织力量对于本套教材的编写进行了总体设计。本套教材所提供的教育管理知识具有如下特色：

第一，实用性。本套教材以向读者提供最有用的教育管理知识作为首要目标。面向读者的个人需求、教育管理改革的社会需求来把握教材内容的深度和方向，以满足国内高校教育管理专业（或公共事业管理专业）的本科生、教育经济与管理专业的研究生以及教育管理培训的教学需求。教育管理领域已经积累了大量的知识，我们要求每一位作者精心筛选最有价值的基础性知识，作为教材的基本素材。同时，在编写体例上，设置更为科学、更符合教学要求的体例，如加入“本章学习目标”“本章精要”“案例分析”等，既不影响教材的严谨性，又有利于师生的教与学；既有利于提升学习者的理性思维能力，也有利于提升其应用能力与实践能力。

第二，系统性。本套教材是目前国内种类最齐全、最具规模、内容最

新的教育管理专业系列教材，基本涵盖了教育管理的主要知识领域，能为读者全面认识教育管理现象提供系统的智力支持。本套教材共有14本，包括《教育管理教程》《教育政策学》《教育法学》《教育行政学》《教育督导学》《教育评价学》《学校管理学》《教育组织行为学》《教育领导学》《教育人力资源管理》《教育经济学》《教育政治学》《中外教育管理史》《教育管理研究方法》。

第三，新颖性。教育管理知识增长迅速，各分支学科皆有不少成果问世，理论分析框架和研究方法不断创新，本套教材力求反映国内外教育管理研究的最新成果，力求反映国内外教育管理实践的最新进展，体现教育改革与发展对于教育管理知识的时代要求，让读者站在教育管理研究与实践的前沿思考教育管理问题。

第四，权威性。这套教材的编写是一项浩大的知识工程，非一人或一校所能为，须全国教育管理知识精英鼎力协作方能完成。本套教材共有全国几十家高校的专家学者参与编写，其中多数教材每一本就有十余家高校共同合作完成，这种组织方式突破了一个人、一个学校、一个区域的局限，可以博采众长。这套教材编写的具体组织工作由北京师范大学教育学院承担，该学院是我国第一个教育学院，由顾明远先生于1985年创建并任第一任院长，2004年我有幸成为第二任院长。长期以来，学院一直致力于教育管理学术研究，有较好的学术积淀，该学院所依托的学科是教育经济与管理学科，目前我国只有北京师范大学和北京大学的经济与管理学科是国家重点学科。由这个学院担任组织工作，并集结全国之力编撰这套教材，教材的品质和权威性是有保障的。

这套教材的出版是我国学界建立教育管理学科体系的进一步尝试，是促进教育管理知识体系化的又一次努力。随着教育管理实践与研究的不断发展，教育管理教材的内容也应该不断升级换代，本套教材也需要不断修订完善。欢迎广大读者提出富有建设性的意见。

感谢每一位作者的智力贡献，感谢北京师范大学出版社的大力支持！我们来自五湖四海，之所以走到一起是为了一个共同的目标：筛选、梳理出最有价值的教育管理知识，搭建一个开放并持续改进的知识平台，引导教育管理的教学、培训与研究向纵深发展，进而改善我国教育管理的知识状况，提高我国教育管理的实践水准。

褚宏启
2011年8月5日

前 言

教育政策研究尽管历史很漫长，但在教育管理学科体系中，教育政策学是一个相对稚嫩的分支学科，从世界范围看，直到20世纪80年代才开始逐渐成为一个相对独立的学科（详见本书第二章的论述）。这个学科虽然稚嫩，但在教育管理学科的大家庭中却占据重要地位，原因在于教育政策对于教育发展进而对于国家发展有重要而深远的影响。近三十年来，教育政策研究进展迅猛，成果丰硕，为教育政策学发展成为一个相对成熟的学科奠定了良好基础。

由于种种原因，相对于发达国家，我国的教育政策研究与教育政策学教材建设更滞后一些。1994年我从北京师范大学博士毕业后留校任教，教的第一门课就是“教育政策法规”，备课时查阅了一些名为“教育政策法规”的书，大多是对于教育政策文件的介绍，没有对政策和教育政策本身进行深入的学理分析，学术含量很低，倒是张金马教授的《政策科学导论》给了我很多启示，对于我当时编写讲义助益良多。当时国内还找不到现成的教育政策学教材。

实际上，无独有偶，美国的大学教师也有同样的遭遇和感受。美国教育政策学者福勒（F. Fowler）1990年博士毕业后，在一所高校给研究生讲授教育政策学，也是因找不到合适的教材而苦恼，最后只得收集了一些刊物论文作为课程阅读材料，权作教材。

2002年我以高级访问学者身份到美国印第安纳大学教育学院进修，选修了布勒（Barry Bull）教授的教育政策课程，她印发给研究生的教学材料也是她搜集的一些刊物论文，并无教科书。

2007年我以高级研究学者身份到美国Vanderbilt大学的Peabody学院进修，该学院的教育管理研究水平到现在已经连续多年排在全美首位。当时我选修了两门教育政策的课程，一门是海勒曼（Stephen Heyneman）教授的“教育政策国际比较”，他是世界银行专家，周游列国，去过近三十个国家，2000年被该大学聘为“国际教育政策教授”（professor of International Education Policy）。他1976年于芝加哥大学获得博士学位，曾是著名学者科

尔曼 (James Coleman) 的学生, 科尔曼关于美国 20 世纪 60 年代教育机会均等的调查报告是一个经典的教育政策研究, 他认为学生的学业表现主要受家庭变量而很少受学校的影响。海勒曼通过对发展中国家的研究, 得出了不同的结论, 认为发展中国家与发达国家不同, 在发展中国家, 学校变量对于学生的学业表现有显著影响。海勒曼也因此而成名。他的“教育政策国际比较”的课程内容是分专题从国际视野讨论若干具体的教育政策, 如教育市场化、择校、教育问责制、教育标准与教育考试、教育管理体制、区域教育体系差异、教师专业发展、全球化、教育腐败等等。他提供的课程材料也是搜集的一些刊物文章。

我选修的另一门课是麦克林顿 (Michael McLendon) 教授的“教育政策”, 偏重于分析州层面的高等教育政策。麦克林顿是少壮派, 精力充沛, 思想敏锐, 能站在公共政策研究的学术前沿开展研究和教学活动。他列的阅读文献中, 除一些学术论文外, 还有著名公共政策学者萨巴蒂尔 (Paul Sabatier) 主编的著作《政策过程理论》(*Theories of the Policy Process*), 我精读了该书的英文版, 受益匪浅。麦克林顿提供的一些学术论文 (包括他自己的几篇论文) 运用了该书中的一些理论分析框架和分析方法, 去分析教育政策过程, 给人以耳目一新之感。

近几年, 我一直受香港中文大学之邀, 担任其研究生教育政策课程的校外审评专家, 对其课程框架、内容广度与深度、教学方法、阅读文献、学生作业质量等进行综合评议, 以求持续改进。我评议过两门教育政策课程, 一个是“教育政策研究” (Policy Studies in Education), 一个是“教育管理与政策中的现实问题分析” (Current Issues in Educational Administration and Policy), 总体感觉教学水平高于中国内地, 但也有可改进之处。除两门课程有小部分交叉外, 一个主要的问题是过于注重对现实问题的分析, 但是对于公共政策和教育政策本身的性质是什么、政策分析有哪些理论分析框架和分析方法等方面的教学需要加强, 以利于真正提升学生分析现实教育问题的能力。

总体来看, 海外高校对于教育政策的教学各有长短, 并不能尽如人意, 也说明了教育政策学的成熟度还不够高。而我国大陆地区与发达国家相比、与我国港澳相比, 教育政策研究水平更滞后一些。

教育政策是教育管理的重要领域, 我所在的北京师范大学教育管理学院一直重视教育政策研究。2004 年我担任院长后, 把加强宏观教育政策研究作为学院学科建设的优先事项, 并与教育部国家教育发展研究中心合作, 在北京师范大学共同组建“教育发展战略研究所”, 开展政策研究, 一些教育政策课程相继开出, 如为本科生和硕士研究生开设的“教育政策学”“教育政策的经济分析”, 教育部国家教育发展研究中心主任张力教授为博士生

开设的“教育政策分析”，以及我为博士生开设的“教育发展专题研究”。

在教学中，我们深感教材至关重要，深感教材建设迫在眉睫。1995年袁振国教授出版的《教育政策学》和1997年孙绵涛教授出版的《教育政策学》对推进高校教学有很大贡献。其后，他们也修订或者重写了《教育政策学》，另外也有几本同类著作问世，这些成果有力地推动了我国教育政策学的学科化进程。

然而，近十年来，国外教育政策研究进展迅速，我国已有的教育政策学教材滞后于教育政策实践、教育政策研究、教育政策学教学的需求，在内容上亟待更新。这正是我组织编写这本《教育政策学》教材的初衷。

本教材力图吸收国内外教育政策研究的一些新成果，在内容上包括四个部分：（1）教育政策本质论。涉及教育政策的内涵、分类、本质特征、历史演进、价值追求等内容。本书第一章和第三章论述这些内容。（2）教育政策系统论。涉及教育政策主体（包括官方主体和非官方主体）、教育政策环境、教育政策工具等内容。本书第四至第六章论述这些内容。（3）教育政策过程论。涉及教育政策问题界定、政策议程建立、政策形成与采纳、政策执行与监测、政策评估、政策终结等环节。本书第七至十一章论述这些内容。（4）教育政策研究与教育政策分析的方法论。涉及教育政策研究的历史演进、教育政策研究的方法论、教育政策系统的分析方法、教育政策过程的分析方法与技术等。这些内容见本书第二章，并散见于本书第四至十一章。

本书只是教育政策学的基础教材，将来如果可能，我会写一本《教育政策学高级教程》，以充分反映教育政策研究的新理论和新方法。

本教材由国内10所大学的学者共同编写。具体分工是：第一章第一节，苏君阳（北京师范大学），第二、三节，徐志勇（北京师范大学）；第二章第一节，褚宏启（北京师范大学），第二节，褚宏启、赵茜（北京师范大学），第三节，赵茜；第三章，魏峰（南京师范大学）；第四章，王凤秋（哈尔滨师范大学）；第五章，杨挺（西南大学）；第六章，曲正伟、王智超（东北师范大学）；第七章，蔡灿新（华南师范大学）；第八章，祁型雨（沈阳师范大学）、李刚（北京师范大学）；第九章，刘海波（华东师范大学）；第十章，刘欣（华中师范大学）；第十一章，卢宝祥（广西师范大学）、鲍传友（北京师范大学）。感谢各位作者的支持和奉献！范魁元博士、卢伟博士等参与了统稿工作，在此一并致谢！

由于作者水平有限，本教材肯定存在不少缺陷，欢迎大家不吝赐教，以使该教材再版时更臻完善。

褚宏启

2011年8月5日

目 录

第一章 教育政策概述	(1)
第一节 教育政策的性质	(1)
第二节 教育政策的分类	(14)
第三节 教育政策的演进与变革	(20)
第二章 教育政策研究	(36)
第一节 教育政策研究的历史演进	(36)
第二节 教育政策研究与教育政策学	(51)
第三节 教育政策研究方法与伦理	(59)
第三章 教育政策的价值追求	(69)
第一节 价值与教育政策价值追求的内涵	(69)
第二节 教育政策对效能价值的追求	(73)
第三节 教育政策对效率价值的追求	(77)
第四节 教育政策以公平为价值追求	(82)
第四章 教育政策主体	(89)
第一节 教育政策主体概述	(89)
第二节 教育政策的官方主体	(91)
第三节 教育政策的非官方主体	(96)
第四节 教育政策主体职能发挥的制约因素	(101)
第五章 教育政策环境	(107)
第一节 教育政策环境概述	(107)
第二节 教育政策的经济环境	(110)
第三节 教育政策的政治环境	(114)
第四节 教育政策的文化环境	(117)

第五节	教育政策的国际环境	(121)
第六章	教育政策工具	(129)
第一节	教育政策工具概述	(129)
第二节	教育政策工具的分类	(133)
第三节	教育政策工具的选择与运用	(145)
第七章	教育政策问题与政策议程	(151)
第一节	教育政策问题概述	(151)
第二节	教育政策问题的构建	(154)
第三节	教育政策议程	(162)
第八章	教育政策的形成	(171)
第一节	教育政策方案的形成	(171)
第二节	教育政策方案的选择	(181)
第三节	教育政策的合法化	(187)
第九章	教育政策执行	(198)
第一节	教育政策执行的含义与环节	(198)
第二节	教育政策执行的模式和影响因素	(203)
第三节	教育政策执行的监测	(207)
第四节	教育政策执行的偏差与矫正	(212)
第十章	教育政策评估	(219)
第一节	教育政策评估概述	(219)
第二节	教育政策评估的过程和模式	(223)
第三节	教育政策评估的方法	(228)
第四节	教育政策评估的现实困境与发展路径	(238)
第十一章	教育政策终结	(246)
第一节	教育政策终结的含义和作用	(246)
第二节	教育政策终结的内容	(250)
第三节	教育政策周期与教育政策变化	(260)

第一章 教育政策概述

本章学习目标

通过本章的学习，读者应了解和掌握下列内容：

- 教育政策的内涵与本质特征；
- 教育政策的功能及其系统的构成；
- 教育政策的分类；
- 改革开放以来我国颁布的一些重要教育政策及其基本内容。

第一节 教育政策的性质

无论是在国家话语中，还是在学术研究以及日常生活中，人们经常能够听到、用到与看到“教育政策”这一词汇。但是，人们对其含义的理解往往不同。为了避免产生较大的分歧，就需要我们对教育政策的性质有比较深入正确的了解。

一、什么是教育政策

教育政策作为公共政策的组成部分，它具有公共政策的一切基本属性与特征。所以，在回答什么是教育政策之前，首先需要回答什么是公共政策。

1. 公共政策的含义

关于什么是公共政策，国内外学者对其进行了诸多的定义与解释：

美国公共行政学创始人威尔逊(T. Wilson)对公共政策的理解比较狭窄，他认为政策就是由政治家(具有立法权者)制定的而由行政人员执行的法律、法规。^① 在这一解释中公共政策实际上就是等同于国家制定的法律、法规。公共政策学创始人拉斯韦尔(H. Lasswell)对公共政策的理解比较宽泛，它认为政策就是包含目标、价值以及策略的大型计划，^② 即把政策与计划等

① 转引自伍启元：《公共政策》，第4页，香港，商务印书馆，1989。

② 转引自陈振明：《政策科学——公共政策分析导论》，第48页，北京，中国人民大学出版社，2003。

同。美国政策学家戴伊(T. Dye)对公共政策含义的解释比较简单,他认为公共政策是关于政府所为和所不为的所有内容。^①亦即他把公共政策等同于政府的活动。美国另一位政策学家安德森(J. Anderson)对公共政策含义的解释比较复杂,他把政策定义为一个或一组行动者为解决一个问题或相关事务所采取的相对稳定的、有目的的一系列行动。^②

我国学者对于公共政策含义的理解,更加强调了公共政策制定主体的特定性与权威性,把公共政策视为对人们行为产生影响与制约作用的一系列规则、策略以及计划等。

(1)谢明认为,公共政策是“社会公共权威在特定情境中,为达到一定目标而制定的行动方案或行动准则。其作用是规范和指导有关机构、团体或个人行动,其表达形式有法律、法规、行政规定或命令、国家领导人口头或书面指示、政府的大型规划、具体行动计划及相关策略等”。^③

(2)张国庆认为,“公共政策是公权力主体制定和执行的用以确定和调整广泛社会关系的行为规范”。^④

(3)张金马认为,“政策是执政党和政府采取的用以规范、引导有关机构团体和个人的行为准则和行动指南”。^⑤

(4)陈振明认为,“政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、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”。^⑥

在日常生活中,人们对于政策的理解与应用更为广泛与多样化,它既可以指国家政策与地方政策,也可以指由特定单位组织内部制定的政策等。政策学所研究的政策系指公共政策。

① [美]托马斯·R. 戴伊:《理解公共政策》,第2页,彭勃等译,北京,华夏出版社,2004。

② [美]詹姆斯·安德森:《公共政策制定》,第3页,谢明等译,北京,中国人民大学出版社,2009。

③ 谢明:《政策透视——政策分析的理论与实践》,第25页,北京,中国人民大学出版社,2004。

④ 张国庆:《公共政策分析》,第4页,上海,复旦大学出版社,2004。

⑤ 张金马:《公共政策分析——概念过程方法》,第42页,北京,人民出版社,2004。

⑥ 陈振明:《政策科学——公共政策分析导论》,第50页,北京,中国人民大学出版社,2003。

公共政策就其本质而言是一种对人们行为产生引导与约束作用的价值准则与规范。但并不是所有的对人们行为产生约束与规范作用的价值准则与规范都可以称之为公共政策，能够被称之为公共政策的价值准则与规范需要具备如下几个方面特点：

第一，与日常生活中的传统、习俗、价值观念以及意识形态等相区分，具有正式性与强约束性特征。正式性是指这种价值准则与规范是由正式组织机构制定与颁布的。强约束性具有两方面含义：其一是普遍性，即这种价值准则与规范对群体或组织内部的每一成员都具有约束与影响作用。其二是刚性。即这种价值准则与规范对人的行为所产生的影响比较稳定，不易变化，带有一定的强制性。

第二，由掌握公权力的机构制定与组织实施的。掌握公权力的机构主要是国家机关。国家机关包括立法机关、司法机关与行政机关。其他社会机构，如公司、工厂、商店、学校所掌握的权力，严格来说都不是公权力。根据掌握公权力的大小来划分，可以把掌握公权力的机构划分为中央机构与地方机构。中央机构制定的价值准则与规范被称之为国家政策，地方机构制定的价值准则与规范被称之为地方政策。

第三，具有广泛的社会适用性。公共政策具有非常广泛的社会适用性，其社会适用性的大小与其制定主体密切相关。一般情况下，其制定主体所掌握的公权力越大，那么，该政策的适用就会越为广泛，反之就会减小。中央机构制定的政策在全国范围内适用，地方机构制定的政策只能在本辖区的范围之内适用。

综上所述，可以把公共政策定义为由政党与国家机关制定与颁布的以指导、约束人们行为的一切价值规范与行为准则的总称。其中，政党主要是执政党，国家机关除了包括行政机关以外，还包括立法机关与司法机关。

2. 什么是教育政策

所谓的教育政策，简单说就是指教育领域中的政策或关于教育问题的政策。这种解释比较简单，理解起来也比较容易，但并不利于对教育政策的内涵进行深刻地理解。为进一步深刻地揭示教育政策的内涵与本质，国内学者进行了诸多的探索与尝试，现列举如下：

(1)教育政策是国家或政党为了实现教育目标而制定的行动准则，它是根据教育所面临的形势和任务决定的。^①

^① 萧宗六：《教育方针、教育政策和教育法规》，载《人民教育》，1997(11)。

(2)教育政策是公共政策的一部分，它是由政府及其机构和官员制定的、调整教育领域社会问题和社会关系的公共政策。^①

(3)负有教育的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制定的行动准则。^②

(4)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。^③

(5)教育政策是有关教育的政治措施，是有关的教育权利和利益的具体体现。^④

综上所述，教育政策作为公共政策的组成部分具有公共政策的一般属性，但是，其作为一个特定领域的公共政策，又有自身一些独特的属性与特征，概括起来主要有以下几个方面：

首先，目的与任务层面。教育政策所要实现的是教育目的、目标与任务，并且这些目的、目标与任务最终都是通过影响与作用受教育的对象——人来实现的。

其次，制定的机构层面。教育政策制定的机构主要是教育立法机关与教育行政机关。教育行政机关是一个独立行使教育行政职能的机构，它与其他行政机关之间存在着明显的不同。

最后，原则与依据层面。教育政策制定的原则与依据，除了教育相关法律以外，还需要遵循教育规律的要求。教育规律主要表现在以下几个方面：其一是教育与其他社会系统发展之间的关系方面，其二是教育教学过程层面，其三是人的成长与发展层面。

概括地讲，教育政策就是指由执政党和政府制定与颁布的用以指导、规范教育事业发展的价值准则与行为规范的总称。广义上教育政策不仅包括教育行政法规、教育行政规章，而且还包括了教育法律。教育政策的制定需要以相关的法律、法规为依据，同时也要遵循教育规律的要求。否则，如果与相关法律、法规要求相冲突，那么教育政策就会失去其存在的合法性；而违背了教育规律的要求，那么教育政策就很容易失去它存在的合理性。

① 刘复兴：《教育政策的价值分析》，第30页，北京，教育科学出版社，2003。

② 成有信：《教育政治学》，第201页，南京，江苏教育出版社，1993。

③ 孙锦涛：《教育政策学》，第10页，武汉，武汉工业大学出版社，1996。

④ 张新平：《简论教育政策本质、特点与功能》，载《江西教育科研》，1999(1)。