

# MPA

公共管理硕士(MPA)  
教育行政管理系列教材

◎总主编 陈永明

# 教育政策与教育 法规

吴志宏 著  
陈韶峰  
汤林春

华东师范大学出版社

# MPA

公共管理硕士(MPA)  
教育行政管理系列教材

◎总主编 陈永明

# 教育政策与教育

# 法规

吴志宏 著  
陈韶峰  
杨林春

# M

# A

华东师范大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

教育政策与教育法规/吴志宏等编. —上海: 华东师范大学出版社, 2003.9

ISBN 7-5617-3410-7

I. 教... II. 吴... III. ①教育政策—中国—研究生—教材②教育法令规程—中国—研究生—教材  
IV. D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 066309 号

公共管理硕士(MPA)

◆ 教育行政管理系列教材 ◆

## 教育政策与教育法规

著 者 吴志宏 陈韶峰 汤林春  
策划组稿 高校教材策划部  
特约编辑 韩映雄  
责任校对 周起锐  
封面设计 黄惠敏  
版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社  
市场部 电话 021-62865537  
          传真 021-62860410  
门市(邮购)电话 021-62869887

http: //www. ecnupress. com. cn

社 址 上海市中山北路 3663 号  
      邮编 200062

印 刷 者 扬中印刷有限公司  
开 本 890×1240 32 开  
印 张 15.75  
字 数 420 千字  
版 次 2003 年 10 月第一版  
印 次 2003 年 10 月第一次  
印 数 1—5100  
书 号 ISBN 7-5617-3410-7/G·1827  
定 价 26.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社市场部调换或电话 021-62865537 联系)

# 总序

MPA(master of public administration)意指公共管理硕士专业学位,是当今世界最为流行的管理类硕士学位之一,旨在培养高层次、专业化、应用性、复合型的公共管理专门人才。现代公共管理涉及“从摇篮到坟墓”的诸多事务,在社会生活中占有重要的地位。发达国家的MPA(公共管理硕士)关注实际应用而非强调学术性探究,与MBA(工商管理硕士)、JM(法律硕士)共同构建了人文学科高层次专业学位教育的三大支柱。MPA可谓是一块含有国际权威性的金字招牌,MPA学位拥有者被称为“公共管理精英”。随着我国公共事业管理领域的不断扩大以及对高层次专业化应用型人才需求的日益增加,在我国加入WTO的大背景下启动MPA教育是应运而生、适逢其时。

在我国,开展MPA教育至少会产生三种积极因素:一是作为一种正规的硕士学位,MPA则指公共管理硕士学位;二是作为一种新型的研究生教育,MPA是重点培养在职人员的公共管理硕士研究生教育;三是作为一种新生高学历的干部群体,在我国各级各类政府部门将出现获得公共管理硕士学位的现职行政官员。我国在新世纪第一年启动MPA学位教育,这表明国家重视公共管理队伍建设专业化又上了一个新台阶。我国MPA的培养目标是培养政府及非政府公共机构从事公共管理、处理公共事务、制定与执行公共政策方面高层次、专业化、应用性、复合型的专门人才;造就一批具有现代公共管理、公共事务、公共政策素养与能力,精通某一公共管理领域业务的管理者、政策分析者以及领导者。2001年,我国24所试点高校通过

全国联考招收了 3506 名公共管理硕士研究生,其中 80% 是政府公务员,生源质量普遍较好。已经正式启动的我国 MPA 教育,为保证质量而规定了统一的联考大纲和考试指南、核心课程和教学大纲,并鼓励试点单位在教学方法上相互竞争和创新,各自发挥优势,努力创办特色。

笔者从 1999 年国务院学位委员会通过《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》之后,作为专家参加了如何启动我国 MPA 专业学位教育和培养方案的设计与试办的研讨工作,并在专家组会议上多次强调:为了振兴中华民族教育事业,我国一千多万名教师应该成为 MPA 的半壁江山,其主要理由有三:一是国外义务教育机构的公立学校教师基本上属于国家公务员、地方公务员或准公务员之范畴,并在公务员队伍中占较大比重;二是教育事业应该是现代国家中较大的公共管理事业之一,也是未来国家与民族兴衰存亡之关键因素;三是我国“科教兴国”伟大战略能否实现,与承担人才培养教育重任的教师素质能力密切相关。为提高我国教师的学历水平和素质能力,创建具有中国特色、新世纪特征、现代教育特性、师资队伍建设特点的教师教育体制,必须把握我国已经开始全面实施教师资格制度以及启动公共管理硕士(MPA)专业学位教育的良好时机,把 MPA 视为我国师资队伍专业化建设的重要途径之一。

MPA“教育管理”专业方向的培养目标是:为教育部门培养具有现代管理理论和政策素养,掌握先进的分析方法和信息技术,精通具体教育政策领域的专业化管理者和政策分析者。华东师范大学是在全国 24 所试点高校中唯一设置了 MPA“教育管理”专业方向的学校,拥有全国屈指可数的教育学科群。该专业得到几个国家重点教育学科的支持,并聘请有名的学者专家和教育行政官员担任教学。这套“MPA 系列教材”(《教育行政新论》、《教师教育研究》、《教育政策与教育法规》、《定量分析与评价方法》、《学校管理的理论与实务》)作为 MPA“教育管理”专业的必修教材,以攻读 MPA“教育管理”方向的在职人员为主要读者,并期望在教学相长的

实践中能够不断地得到充实与完善。

本套“MPA 系列教材”得以顺利出版问世,应该感谢华东师范大学出版社的大力支持与热情指导。这套“MPA 系列教材”若能为促进我国 MPA 教育事业发展微尽薄力,我们将深感荣幸。

陈永明

2002 年 9 月 30 日

# 目 录

## 上篇 教育政策

### 第一章 教育政策概述····· ( 3 )

什么是教育政策( 3 ) 为什么要有教育政策( 5 ) 教育政策分类( 8 ) 教育政策的表达方式( 14 ) 政策、公共政策与教育政策( 17 ) 教育政策与教育规律( 20 ) 教育政策研究的兴起( 23 )

### 第二章 教育政策制定····· ( 27 )

影响教育政策制定的因素( 27 ) 教育政策制定者和制定机构( 35 ) 政策制定的步骤( 41 ) 问题的识别( 42 ) 问题进入议事日程( 45 ) 政策目标的确认( 47 ) 政策方案的设计和选择( 49 ) 政策的合法化( 52 ) 教育政策制定的模式( 54 )

### 第三章 教育政策执行····· ( 59 )

教育政策执行的涵义和意义( 59 ) 教育政策执行的基本步骤( 62 ) 影响教育政策执行的因素( 65 ) 教育政策执行的手段( 68 ) 教育政策执行的若干理论模式( 71 ) 教育政策执行偏差现象( 75 ) 教育政策偏差的原因及其纠正( 76 ) 教育政策

执行中的原则性和灵活性(82) 教育政策的期望值和教育现实(83)

#### 第四章 教育政策分析…………… (88)

政策分析:定义和内容(88) 政策分析的类型(93) 为什么要有教育政策分析(97) 教育政策分析的特征(100) 教育政策分析人员及其作用(103) 便捷的政策分析的方法(106) 政策分析的理论模型(110) 教育政策分析的定量和定性方法(113) 教育政策分析的缺陷(118)

#### 第五章 教育政策评估…………… (123)

政策评估的含义和特点(123) 日益受到重视的教育政策评估(126) 谁来实施教育政策评估(131) 教育政策评估的标准(133) 新公共管理的评价标准(138) 教育政策评估的方法和原则(142) 教育政策评估中的价值判断(145) 教育政策评估中可能遇到的问题及其对策(148)

## 下篇 教育法规

#### 第六章 教育法概述…………… (157)

教育法的概念(157) 教育法的特征(159) 教育法与教育政策(162) 教育法律关系(163) 教育法律关系的产生、变更和消灭(166) 教育法的渊源(169) 教育法的演变(174) 教育法学研究(179)

#### 第七章 教育立法…………… (183)

教育立法的概念(183) 教育立法体制(184) 中央教育立法(185) 地方教育立法(191) 教育法的效力等级(199) 教育法律文件的结构(201) 教育的其他规范性文件(206)





<b>第八章 教育法的基本内容</b> .....	(210)
教育基本法(210) 教师法(216) 义务教育法(222) 学位法 与高等教育法(228) 职业教育法(234) 民办教育法(237)	
<b>第九章 教育行政执法与法律救济</b> .....	(244)
教育行政执法的概念(244) 教育行政执法的原则(248) 教育 行政措施(252) 教育行政制裁(254) 教育的行政强制执行 (258) 教育法律救济的概念(263) 教育行政申诉(264) 教 育行政复议(268) 涉及教育的诉讼(273)	
<b>第十章 依法治校</b> .....	(281)
依法治校的意义(281) 学校章程(283) 学校制度(288) 学 校的权利与义务(291) 校长的权利与义务(295) 教师的聘任 及聘任合同(298) 教师考核(299) 体罚、变相体罚与惩罚 (301) 学生的安全保障(304) 学生的申诉权(306)	

## 附录篇(一) 教育政策案列

<b>一 公立学校和民办学校的“中间地带”</b>	
——公立学校转制政策分析 .....	(311)
<b>二 新一轮基础教育课程改革政策分析</b> .....	(320)
<b>三 大学生的金钥匙</b>	
——“国家助学贷款”政策透视 .....	(332)
<b>四 “减负”:一个沉重的话题</b>	
——一个有关“减负”的教育政策案列 .....	(345)
<b>五 我国教师资格证书制度</b> .....	(360)
<b>六 “积极鼓励,大力支持,正确引导,加强管理”</b>	
——关于发展民办教育的总政策分析 .....	(371)
<b>七 高校后勤社会化改革情况综述</b> .....	(382)

## 附录篇(二) 教育法规案例

一 有罪错学生的教育挽救·····	(397)
二 校园体罚现象的法律分析·····	(413)
三 谁来为教师工资买单·····	(430)
四 教师有没有权力更改学生高考志愿 ·····	(446)
五 流动人口子女的受教育问题·····	(459)
六 从家庭教育走向家庭学校·····	(474)
主要参考书目·····	(486)
后 记·····	(488)



# 第一章

## 教育政策概述

“我们日益复杂化的社会使得我们面临诸多越来越难于解决的政策问题”<sup>①</sup>，在教育领域也不例外。近年来，随着教育事业的迅速发展，形形色色的教育问题不断出现，仔细分析一下，其中实际上很多属于“政策”问题。鉴于这类问题对教育事业起着至关重要的作用，所以我们有必要加大对教育政策研究的力度。本章将着重讨论教育政策的概念、作用、类别以及在整个公共政策中的地位等问题，以便为以后各章更深入探讨教育政策问题打下基础。

### 什么是教育政策

几乎所有分析教育政策的著作都试图对“教育政策”一词做出界定。什么是教育政策？最简洁的回答是“教育行动的准则”。不过这个定义似乎太宽泛了，不好把握，有人马上会根据这个定义提出问题：什么叫行动准则？谁来制定？它有没有时效性？行动引向何方？等等。提出这些问题是再自然不过了。实际上，如果我们把这些问题略作分析，一个完整的教育政策概念就会凸现出来。

一个青年想进大学读书，他发现自己难以遂愿，因为有规定，进大学必须先参加入学考试，显然这位青年上大学的愿望受到了限制。

<sup>①</sup> 卡尔·帕顿、大卫·沙维奇著，孙兰芝等译：《政策分析和规划的初步方法》，华夏出版社2001年，第3页。

当然,他可以进实施非正规学历教育的成人学校,那里不需要入学考试。他不得不在两者之间进行选择,对他来说这就是一种行动准则。这位青年可能忿忿不平:谁规定上大学必须先通过入学考试?当然答案只有一个,政府规定的。政府为什么要做这样的规定?道理很简单,在我们国家,教育资源还不够充足,但教育事业又属公共事业,所以政府必须根据公平、公正的原则,筛选出一部分人来上大学,这就是我们熟悉的高考政策。政府为什么要制定这一政策,目的只有一个,确保合乎条件的青年通过公正的程序上大学。这位青年可能还想问,难道上大学永远要通过入学考试吗?回答是,现阶段是这样,将来随着高等教育的普及,也许上大学就像今天上小学一样,无须任何入学考试。

从上面例子不难看到,所谓行动准则,实际上就是依据一定标准选择做什么或不做什么。教育政策一般隶属于公共政策,而公共政策主要由政府制定。有人对公共政策下了这么一个定义:“公共政策就是政府选择做什么或不做什么。”<sup>①</sup> 教育政策也可以如此概括:政府在教育领域选择做什么或不做什么。当然,任何政策制定总有一定目的,并且总是只在一定时期有效,所以对教育政策完整的界定应该是:

教育政策是政府在一定时期为实现一定教育目的而制定的关于教育事务的行动准则。

以下这则报道也许能进一步加深你对教育政策概念的理解。

### 高等教育冲破“瓶颈”走向大众化

新世纪第一年,浙江省高等教育发展再传捷报。统计资料表明,2001年全省普通高校省内外招生15.78万人,高考录取率高达68.3%,高等教育毛入学率首次达到国际通行的高等教育大众化起点目标——15%。

<sup>①</sup> M·C·罗斯金等著,林震等译:《政治科学》,华夏出版社2001年,第370页。

由于历史原因,浙江高校不仅数量偏少,而且规模偏小,高等教育资源匮乏。浙江的孩子苦啊!前些年,浙江考生高考录取分数线每年都要比一些省份高出近100分,每3个考生中只有一个能上大学。1998年,浙江高等教育毛入学率仅为8.96%,低于全国9%的平均水平。浙江高等教育发展滞后的状况,已成为加快全省现代化建设的“瓶颈”。1998年,浙江省委、省政府作出了大力发展高等教育的战略决策。1999年7月,省委书记、副省长到14所高校进行调研,并提出开辟“大学城”,集中建设一批高校,实行教育资源优化配置,实现教育设施共享。同年9月,省长对民办高校进行专题调研,强调要积极鼓励社会力量加大对教育的投入,扩大民办教育特别是民办高等教育的规模,这是一条具有浙江特色加快发展高等教育的新路子。

2000年2月,浙江省委、省政府召开全省教育工作会议,决定进一步大力发展高等教育,在杭州、宁波、温州建设5个高教园区。省委、省政府制定的《浙江省教育现代化纲要》和《浙江省高等教育改革和发展规划》提出,到2020年,全省高等教育毛入学率达到40%左右,接近中等发达国家的平均水平,基本实现教育现代化。

——摘自《中国教育报》,2001年12月5日

## 为什么要有教育政策

为什么要有教育政策?最直截了当的回答是,因为要解决教育问题。政策总是与解决问题分不开的,它由问题产生,又为解决问题而定,就像有的学者所认为的:“社会问题是构成政策本质的元素形式,是政策科学理论体系的逻辑起点。”<sup>①</sup>当教育系统内部或教育系

<sup>①</sup> 刘斌、王春福等著:《政策科学研究》,人民出版社2000年,第33页。

统与其外部系统之间由于种种原因而出现不协调状态时,就会产生种种教育问题。这些问题迫切需要有一些应对策略,于是就出现了教育政策。例如,我们今天也面临种种教育问题:

- 教育在整个国民经济发展中处于什么地位,如何通过教育发展来推动我国社会主义现代化建设;
- 我们的教育体制如何改革,才能适应飞速发展的教育事业的需要;
- 在现阶段是强调教育效率优先还是强调教育平等优先;
- 新世纪中小学课程如何跟上教育发展的需要;
- 如何克服大众对教育的强烈需求与国家所能提供的教育的能力之间的矛盾;
- 教师短缺问题如何解决;
- 如何使国家、社会和个人都能参与到教育事业之中,从而适当减轻国家的教育财政负担;
- 教育经费长期匮乏怎么办。

与此相对应,我们就有了一系列教育政策:

- 教育优先发展的政策;
- 中央宏观调控和地方自主管理相结合的教育管理政策;
- 大力推动义务教育的政策;
- 高校扩招政策;
- 课程改革政策;
- 提高教师社会地位和福利待遇的政策;
- 大力促进民办教育事业发展的政策;
- 非义务教育阶段学生适当缴费以分担教育成本政策。

由此可见,所谓教育政策,又可以理解为,政府有关部门为解决特定教育问题而表明的行动意图或如何行动的计划。当然,教育问题有个人的问题,也有公共的问题,而且个人问题是构成公共问题的基础。但是,教育政策一般并不针对某个个人而制定,而是针对公共教育问题而制定的。只有当社会上大多数人或相当一部分人遇到了

共同的教育问题,且这些问题迫切需要解决时,政府才会制定相应的教育政策。例如,实行高校收费制度以后,相当一部分家境不好的学生因付不起昂贵学费而忧心忡忡。针对这一问题,在广泛调研和征求意见的基础上,政府出台了高校学生贷款政策,从而在一定程度上缓解了上学与缴费的矛盾。

在解决社会公共教育问题的过程中,教育政策到底起到什么作用呢?我们不妨用下面一个图表来表示教育政策的作用:

表 1-1 教育政策的作用

功 能	举例: 针对的问题	政 策 方 案
导向作用	教育培养什么样的人	教育方针: 培养德智体全面发展的人
调控作用	基础教育如何发展	首先保证义务教育发展,其次高中教育
协调作用	教育与经济发展的关系	教育要适度的优先发展
制约作用	保护少年儿童合法权益	严禁使用童工
管理作用	教育事权的隶属	基础教育由地方负责
分配作用	教育经费的保障	教育经费预算单列

从上表可以看出,教育政策在解决教育问题时的确起到了巨大作用。不过,在现实生活中,人们所遇到的教育问题却远非那么简单,这就给教育政策的研究带来很大难度。仔细分析一下我们就会发现,我们所遇到的教育问题,往往具有如下特征:

- 它们互相纠缠,往往很难予以清楚界定;
- 它们很少是纯技术性的或纯政治性的;
- 谁也不能保证其解决方案一定能获得预期的结果;
- 由于影响面太大,常常很难找到一个能使所有人满意的行动方案;
- 解决办法很少是效果最好而又成本最低的;
- 问题解决后所产生的实际效果常常是利弊掺杂的;
- 对问题解决后的实际效果的评价经常过于主观随意。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 卡尔·帕顿、大卫·沙维奇著,孙兰芝等译:《政策分析和规划的初步方法》,华夏出版社 2001 年,第 3 页。

由于有了这些特征,使得教育政策的制定在任何国家都是费神费力的事情。当然这并不说教育政策没有研究的必要,相反更证明了其不可替代的重要性。近年来,教育界对教育政策的研究表现出越来越浓厚的兴趣,甚至出现了所谓的教育政策学。尽管教育政策学的逻辑体系至今尚不明确,但它却为我们研究教育问题开辟了一个新的视野,至少它可以向我们预示,原来人们对一个个零星分散的教育问题所作的分析,现在可以依照某种架构体系整合起来,并最终发展为一门系统的学科。

## 教育政策分类

一个国家的教育政策总是多种多样的,实际上构成了一个复杂的教育政策系统。对各种教育政策进行分类,有助于我们更好地认识各种政策的性质,同时也有利于在政策执行过程中起到更好的协调作用。

迄今为止,国内外学者对政策系统有着五花八门的分类方式。有的按照政策的效力差异即政策作用于对象的广度和深度划分,将各种政策分为元政策、基本政策以及具体政策;有的按照政策作用的时间划分,分为长期政策、中期政策、短期政策或即时政策;有的按照政策影响的空间划分,分为全局的政策和局部的政策;也有的按照政策本身所包含内容的性质划分,分出了经济政策、政治政策、文教科政策、社会政策等;还有的按照政策主体所期望的目标或行为取向划分,分出鼓励性政策、限制性政策或积极型政策、消极型政策等;更有的按照政策协调社会生活的方式划分,将其分为分配性政策、调节性政策、自我调节性政策和再分配政策,等等。就教育政策而言,也许没有必要涉足到如此复杂的类型学系统。这里我们从对教育有最直接影响且比较容易理解的三个纬度来对各种教育政策进行分类。

### 1. 元政策、基本政策、具体政策

从教育政策的总体效力来分,我们可以将全部的教育政策分为



由高到低的三个等级,即元政策、基本政策以及具体政策。其中高等级的教育政策通常比低等级的教育政策所达区域广泛、时效长、内容抽象、制定主体规格高。愈是趋于低等级的教育政策,一般总是内容具体,针对性强,数量也多。可以这么说,高等级政策是低等级政策的基础,低等级政策是高等级政策内容的具体化。

**元政策** 元政策一般又称为总政策,它是关于怎样制定政策的政策,对其他各项政策起指导和规范作用,是其他层次政策的出发点~~和~~基本依据。教育元政策其实就是一个国家发展教育事业的总的原则和方针。我国的教育元政策是什么,这在《中国教育改革和发展纲要》以及《中华人民共和国教育法》中表达得很清楚:

教育必须为社会主义现代化建设服务,必须与~~空谈~~劳动相结合,培养德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人。<sup>①</sup>

上述元政策的核心内容可以归纳为两点:一是教育要为我国社会主义现代化建设服务,二是这种服务主要通过培养德智体全面发展的人才来实现。我们可以看到,教育元政策的本质是反映一种政策理念,而不是提出具体的行动方案或方法。几乎一切元政策都有这样的特性,即它的基本功用不在于明确提出一套实施方法,而在于保障其他各项政策遵循统一的政策理念,谋求同一个政策目标。正因为元政策在整个政策体系中占有举足轻重的地位,所以一般都由国家最高权力机关或执政党制定。在我国,教育的元政策由中共中央制定,并最终经全国人大审核以法律的形式确定下来。

**基本政策** 基本政策是连接元政策与具体政策的中间环节,对上而言,它是元政策原则规定的具体化,对下而言,它又是制定各项具体政策的依据和原则。教育基本政策一般针对教育的某一领域或某个基本方面制定,对教育工作具有普遍的指导意义。相比元政策来说,教育基本政策数量较多。我国现阶段教育基本政

<sup>①</sup> 参见《中华人民共和国教育法》第五条,《中国教育改革和发展纲要》第27条。