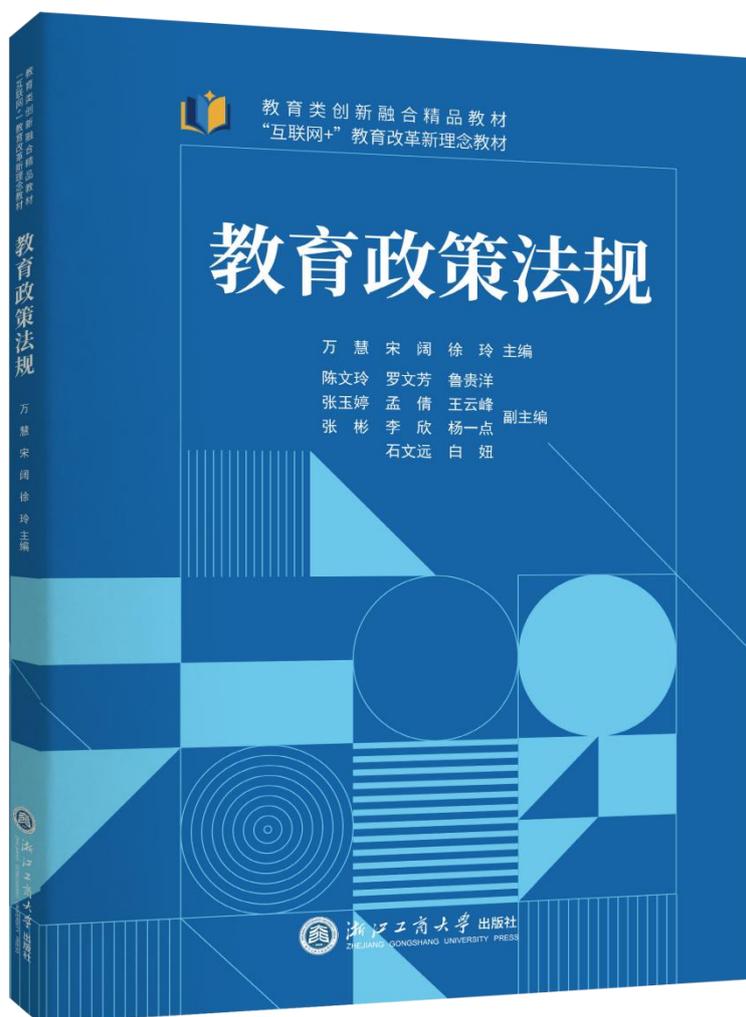


教育政策法规



类目：教育类

书名：教育政策法规

主编：万慧 宋阔 徐玲

出版社：浙江工商大学出版社

开本：大 16 开

书号：978-7-5178-5944-4

使用层次：通用

出版时间：2025 年 12 月

定价：48.00 元

印刷方式：双色

是否有资源：有

策划编辑：谭娟娟
责任编辑：黄拉拉
封面设计：孙雪丽



教育类创新融合精品教材
“互联网+”教育改革新理念教材

教育政策法规

万慧 宋阔 徐玲 主编

教育类创新融合精品教材
“互联网+”教育改革新理念教材

教育政策法规

万慧 宋阔 徐玲 主编



定价：48.00元

浙江工商大学出版社



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS



教育类创新融合精品教材
“互联网+”教育改革新理念教材

教育政策法规

万 慧 宋 阔 徐 玲 主编

陈文玲 罗文芳 鲁贵洋

张玉婷 孟 倩 王云峰

张 彬 李 欣 杨一点

石文远 白 妞

副主编



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

· 杭州 ·

图书在版编目(CIP)数据

教育政策法规/万慧,宋阔,徐玲主编. —杭州:
浙江工商大学出版社, 2025.12
ISBN 978-7-5178-5944-4

I. ①教… II. ①万… ②宋… ③徐… III. ①教育法
令规程—中国 IV. ①D922.16

中国国家版本馆 CIP 数据核字(2024)第 030549 号

教育政策法规

JIAOYU ZHENGCE FAGUI

万 慧 宋 阔 徐 玲 主 编
陈文玲 罗文芳 鲁贵洋
张玉婷 孟 倩 王云峰
张 彬 李 欣 杨一点 副 主 编
石文远 白 妞

策划编辑 谭娟娟
责任编辑 黄拉拉
责任校对 杨 戈
封面设计 孙雪丽
责任印刷 屈 皓
出版发行 浙江工商大学出版社
(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)
(E-mail: zjgsupress@163.com)
(网址: <http://www.zjgsupress.com>)
电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排 版 孟 丽
印 刷 唐山唐文印刷有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/16
印 张 12
字 数 360 千
版 印 次 2025 年 12 月第 1 版 2025 年 12 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5178-5944-4
定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究

如发现印装质量问题,影响阅读,请和营销发行中心联系调换
联系电话 0571-88904970



前

言

“教育政策法规”是教师教育类课程的重要组成部分，是体现教师教育师范性特点的一门必修课程，也是加强中小学教师队伍建设的重要抓手。本教材针对学生未来从事教育管理、教育教学、班级管理等工作职业能力要求，旨在丰富学生关于教育政策法规的知识，培养学生的守法护法意识。本教材既具有一定的理论性，又具有很强的应用性。

本教材的编写以《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出的“全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，加强师德师风建设，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”为指导方针，对应中小学教师资格考试大纲中的相关要求。在编写过程中，本教材力求体现以下特点。

第一，基础性。本教材以培养未来中小学教师的法律素养为宗旨，精选教育政策法规领域的基本法律知识，为学生未来从事教师职业奠定坚实的法律理论与能力基础。

第二，时代性。本教材的内容选取与未来教师的职业需求紧密结合，从学校教育的实际出发，对涉及学校、学生、教师的教育法律问题进行专题解读，努力反映教育政策法规理论研究的新进展，注重体现教育法治改革与实践中的新理念和新问题，使教材充分彰显时代特色。

第三，操作性。本教材在内容安排上充分关注教育政策法规知识的实用性，尽量避免冗长的阐述，突出法规学习与现实生活的紧密联系，增强对学生行为的指导性和现实操作性。

鉴于编者水平有限，本教材仍然存在不足之处，恳请各位同人和学生批评指正，多提宝贵意见，以便我们今后进一步修改完善。

编者

2025年8月





目 录

第一章	教育政策与法规概述	1
第一节	教育政策概述	2
第二节	教育法规概述	4
第三节	教育政策与教育法规的关系	8
	本章小结	10
	思考练习	10
第二章	教育政策与法规的体系结构	11
第一节	教育政策的体系结构	12
第二节	教育法规的体系结构	16
	本章小结	25
	思考练习	26
第三章	教育政策及法规的制定与执行	27
第一节	教育政策的制定与执行	28
第二节	教育法规的制定与执行	36
	本章小结	43
	思考练习	44
第四章	教育法律关系与教育法律责任	45
第一节	教育法律关系	46
第二节	教育法律责任	61
	本章小结	68
	思考练习	68

第五章 教育法律救济 69

第一节 概述	70
第二节 教育申诉制度	73
第三节 教育行政复议	79
第四节 教育行政诉讼	84
第五节 教育行政赔偿	92
本章小结	100
思考练习	100

第六章 学校的权利与义务 101

第一节 学校的法律地位	102
第二节 学校的权利和义务	106
第三节 依法治校	113
本章小结	115
思考练习	116

第七章 教师的权利与义务 117

第一节 教师的法律地位	118
第二节 教师的权利和义务	120
第三节 教师相关的法律制度	131
第四节 教师相关的法律关系	144
本章小结	147
思考练习	147

第八章 学生的权利与义务 148

第一节 学生的法律地位	149
第二节 学生的权利和义务	152
本章小结	161
思考练习	162

附录 163

附录1 《中华人民共和国教育法》	164
附录2 《中华人民共和国义务教育法》	174
附录3 《中华人民共和国教师法》	181

参考文献 186



第一章

教育政策与法规概述

· 引言 ·

对于初学者而言,在学习“教育政策法规”这门课程时,会提出一系列的疑问:教育政策是什么?教育法规又是什么?二者有何异同?教育政策与教育法规在教育行政部门、学校、教师和学生等主体共同参与的教育活动中,以及在教育活动中形成的教育关系中发挥了何种功能?我国教育政策和教育法规经历了哪些历史发展阶段?本章将引导大家走进“教育政策法规”这门陌生但又重要的课程,主要介绍教育政策与法规的基本原理和知识,为大家学习本课程打下坚实的基础。

· 学习目标 ·

1. 掌握教育政策、教育法规的含义。
2. 理解教育政策和教育法规的联系与区别。
3. 了解教育政策、教育法规的地位和功能。

第一节

教育政策概述

一 教育政策的含义

我国学者从不同视角提出了对教育政策含义的理解和认识,其中有代表性的观点主要有以下五种。

(1)教育政策是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)教育政策是一个政党或国家为实现一定时期的教育任务而制定的行动准则。

(3)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与准则。

(4)教育政策是有关教育的政治措施,是有关教育的权利和利益的具体体现。

(5)应从现象形态、本体形态、过程特点和特殊性质四个视角来全面认识和理解教育政策的含义。在现象形态上,教育政策是由教育领域政治措施组成的政策文本及其总和;在本体形态上,教育政策是关于教育利益的分配;在过程特点上,教育政策是一个动态连续、主动选择的过程;在特殊性质上,教育政策在活动过程和利益分配方面具有不同于一般公共政策的特殊性。

纵观上述学者的观点,在前四种观点中,虽然第三种观点强调教育政策是动态的发展过程,但大多数是从静态的角度把教育政策理解为某种“文本”或各种文本的总和,即一种或多种行动准则、行动依据或政治措施。第五种观点认为,教育政策不能仅仅被理解为静态的某种政策文本或政策文本的总和,并且教育政策的本质体现为教育利益的分配,教育政策是由制定、实施、评价组成的动态、持续的过程,教育政策活动与教育政策利益分配表现出与一般公共政策不同的特殊性。相较之下,第五种观点对教育政策含义的认识和理解更为全面、深入。在现有学者观点的基础之上,本书认为,教育政策可以理解为由教育政策制定、教育政策实施、教育政策评价组成的持续、动态的过程,是作为政策主体的国家或政府在不同的利益主体之间分配教育利益时所制定和实施的,具有特殊性的政策文本或政策文本的总和。

二 教育政策的地位

教育政策是一个国家公共政策系统的有机组成部分,它与公共政策之间是个性与共性的关系。教育政策与一般公共政策一样具有公益性的特点,符合国家和社会的公共利益。

但是,教育政策并不是一般公共政策的简单演绎。教育政策与一般公共政策相比,具有自身的特殊性。教育政策的特殊性主要体现在教育活动和教育利益分配两个方面。首先,教育政策以教育活动及其问题为对象,而教育活动是培养人的社会活动,这决定了教育政策的制定和实施依赖于教育活动中人的积极、能动的参与;其次,教育领域的利益分配与其他社会领域有所区别。教育领域的利益是通过政府机制来分配的,义务教育领域的利益具有无偿性和非营利性。并且教育利益不是表现为经济、

权力、地位等利益,而是表现为个人实现身心发展的机会、条件和资格认定,这关系到个人在现代社会中的未来发展。因此,相比其他社会政策,公众更关注教育政策,这也决定了教育政策在公共政策中处于不可替代的重要地位。

三 教育政策的功能



教育政策的功能

教育政策的功能,就是通常所说的教育政策的作用,是指教育政策在动态过程中为实现一定的教育目的所发挥的效力或所起的作用。由于分析的视角不同,我国学者对教育政策功能的认识亦有所不同。一般来说,教育政策主要具有导向、协调和控制三种功能。

(一) 导向功能

教育政策的导向功能,是指教育政策对教育教学活动及人们的行为具有引导作用。教育政策的导向功能通常表现为两个方面。一方面,教育政策为教育事业的发展提出明确的目标。以 21 世纪我国第一个中长期教育规划纲要——《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》(以下简称《教育规划纲要》)为例,《教育规划纲要》首先提出了我国教育改革与发展的战略目标:“到 2020 年,基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强国行列。实现更高水平的普及教育……形成惠及全民的公平教育……提供更加丰富的优质教育……构建体系完备的终身教育……健全充满活力的教育体制。”同时,《教育规划纲要》提出了各级、各类教育发展和体制改革的具体目标。《教育规划纲要》中明确的目标,使得党和国家在工作中能够始终坚持优先发展教育的战略,从而全面推动我国教育事业的改革与发展。另一方面,教育政策推出一整套旨在促进教育改革与发展的重大措施。为了实现总战略目标及各级、各类教育发展和体制改革的具体目标,《教育规划纲要》明确提出一系列保障措施,主要包括加强教师队伍建设、保障教育经费投入、加快教育信息化进程、推进依法治教、开展重大项目改革试点以及加强组织领导等。同时,要求各地区围绕《教育规划纲要》确定的战略目标、主要任务、体制改革、重大措施和项目等,提出本地区的具体方案和措施,分阶段、分步骤地组织实施。各有关部门要研究制定切实可行、操作性强的配套政策,并尽快出台实施。

(二) 协调功能

教育政策的协调功能,是指教育政策在社会和教育发展过程中能起到协调和平衡各种教育关系的作用。教育政策的本体形态就是作为政策主体的国家或政府在不同的利益主体之间分配教育利益,而教育政策是有关教育的权利和利益的具体体现。作为利益的“显示器”和“调节器”,所有的教育政策都具有协调功能。教育事业是一个庞大且复杂的系统工程。教育政策的协调功能主要体现为两个方面:一方面,教育政策要协调教育系统内部各子系统之间的关系;另一方面,教育政策要协调教育系统与其他社会子系统之间的关系。只有当各种教育政策之间相互协调和补充,而不是相互矛盾和抵触时,教育政策才有可能发挥其协调教育关系和均衡教育利益分配的功能。

(三) 控制功能

任何教育政策都是为了解决或预防一定的教育问题而制定的,具有约束和规范人们行为的作用。教育政策本身的规范性决定了教育政策具有控制功能。一方面,教育政策的贯彻执行离不开及时有效的控制。理论和实践都表明,教育政策出台后的贯彻执行往往并非一帆风顺。教育政策制定者及施教对象的错误思想和消极行为,会在很大程度上影响政策的贯彻落实。因此,教育政策的控制功能具有强制性和惩罚性两个特点,能对各级、各类教育的发展与改革状况进行广泛的监督和检查,及时发现并

纠正教育事业发展中的不合理因素,以保障教育事业的正常运转和发展。另一方面,教育政策的适时调整离不开及时有效的控制。在教育政策付诸实施的过程中,由于外界环境的变化,所要解决的问题的性质可能随之变化或者出现新的问题,这都要求教育政策必须以新问题为导向,及时进行调整和更新。



拓展 1-1

教育部关于废止部分规章的决定

为贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述和习近平法治思想,进一步加强教育部规章体系建设,现决定对已经明显不适应经济社会发展和教育改革发展要求的下列规章予以废止。

一、废止 1988 年 4 月 9 日国家教育委员会发布的《成人高等学校设置的暂行规定》([88]教计字 40 号)。

二、废止 1988 年 5 月 16 日国家教育委员会发布的《广播电视大学暂行规定》([88]教计字 63 号)。

三、废止 1991 年 4 月 26 日国家教育委员会发布的《教育督导暂行规定》(国家教育委员会令 15 号)。

四、废止 1991 年 8 月 21 日国家教育委员会、公安部发布的《社会力量办学印章管理暂行规定》(国家教育委员会令、公安部令 17 号)。

五、废止 1993 年 12 月 29 日国家教育委员会发布的《普通高等教育学历证书管理暂行规定》(教学[1993]12 号)。

六、废止 1998 年 3 月 16 日教育部发布的《中小学德育工作规程》(教基[1998]4 号)。

七、废止 2001 年 6 月 7 日教育部发布的《中小学教材编写审定管理暂行办法》(教育部令第 11 号)。

本决定自 2021 年 1 月 1 日起施行。

资料来源:中华人民共和国教育部官网

第二节

教育法规概述

一 教育法规的含义

(一) 法律的含义

教育法规是法律的一种,要理解教育法规的含义,必须先了解法律的含义。法律是



扫一扫

教育法规的含义

由国家制定或认可,并由国家强制力保障实施的行为规范的总和。法律有广义和狭义之分。广义的法律包括宪法、法律及行政机关制定的法律文件;狭义的法律是指拥有立法权的国家权力机关依照立法程序制定的法律,在我国主要是指由全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律。

(二)教育法规的含义

教育法规是指由国家制定或认可,并由国家强制力保证实施,用于调整教育活动中各种教育法律关系的行为规范的总和。教育法规的制定主体是一切具有立法权的国家机关,不仅包括最高立法机关,还包括地方立法机关和行政机关。因此,教育法规是一个宽泛的概念。在我国,教育法规既包括由全国人民代表大会及其常务委员会制定的教育法律,也包括由国务院制定的教育行政法规和由国务院所属各部委制定的部门规章,还包括由地方权力机关和地方行政机关制定的地方性教育法规及行政规章。关于教育法规的含义,可以从以下几个方面来理解。

1. 教育法规由国家制定或认可

国家制定或认可是创制教育法规的两种不同方式。“制定”是指由国家机关依据法定的权限和程序,制定具有不同法律效力的规范性文件;“认可”是指国家机关赋予某些早已存在的行为规则(如某些风俗习惯、判例)以法律效力。我国的教育法规是由全国人民代表大会和其他具有立法权的国家机关制定的。由国家机关制定或认可的教育法规对全体社会成员具有法律约束力,通过设定教育权利和义务来规范人们的教育行为并调整教育法律关系,以维护社会成员的教育利益。

2. 教育法规由国家强制保证实施

由国家机关制定或认可形成的教育法规如果不加以实施,就如同一纸空文。因此,教育法规必须由专门的国家强力机关强制保证实施。这些专门的国家强力机关是指军队、警察、法庭、监狱等有组织的暴力部门。道德、宗教依靠人们的道德价值观、社会舆论和宗教教义等非强制性规范来约束人们的行为,但任何人都必须遵守教育法规,违反教育法规的就要受到国家强制力的制裁。

3. 教育法规是规范和调整教育活动、教育关系的规则

俗语说:“无规矩不成方圆。”教育法规就是教育主体在教育活动中的行为规则体系,它以权利和义务的表现形式,规范参与教育活动的政府、学校、教育机构、教育者、受教育者及家长等各主体的教育行为,并调整在教育活动中形成的各种教育法律关系,确保教育活动能够有序进行。

三 教育法规的地位

法律体系是指由不同法律部门的现行法律规范组成的有机统一整体。教育法规的地位主要是指教育法规在法律体系中所处的位置。任何一种划分法律部门的方法都必须以一定的标准和原则为基本依据。一是考虑法律所调整的社会关系的不同领域;二是考虑法律调整的不同方法,其中包括确定法律制裁的不同方法、法律关系的不同主体及法律关系主体之间的不同权利和义务关系的形成。根据法律部门的划分标准,分析教育法规所调整的社会关系和调整方法,从而确定其法律地位。

首先,教育法规调整的社会关系具有广泛性和复杂性,其主要涉及学校与行政机关的关系、学校与教职员的关系、学校与学生的关系以及学校与社会的关系等。尽管这些关系错综复杂,但依据其特征可以分为两类,即具有纵向隶属性的教育行政关系和具有横向平等性的教育民事关系。就所调整的教育行政法律关系而言,其不能完全等同于一般的行政法律关系。这是由于它虽然具有一般行政法律

关系的共同特征,但也具有明显区别于一般行政法律关系的独特特征。教育行政关系与一般行政管理中的领导与服从、命令与执行的隶属关系不同,它必须同时体现教学民主和学术民主。这种关系主要通过受国家宏观指导的管理运作机制来实现,国家通过制定大政方针及培养目标、规划教育事业发展规模、拨发教育经费、评估督导学校工作等措施来指导学校工作。学校则成为具有自主办学能力的独立实体,具有人事、财政乃至专业设置、教材选用等实权。同时,学校必须依靠广大师生和社会等来实行民主办学。教育行政关系的上述特征是教育活动客观规律的体现,它要求法律在调整这方面关系时,不能将其与一般的行政关系同等对待。

教育法规调整的社会关系并不局限于教育行政法律关系,还存在一些具有明显教育特征的民事关系。例如,在办学体制上,除了国家办学外,还有集体、个人和其他社会力量办学,这些关系往往不属于民法的调整范围。为了维护学校的合法权益,解决学校与其他法人、公民之间的民事纠纷,仅有民法是不够的。以上内容说明,教育法规调整的社会关系主要是教育领域所特有的关系。

其次,法律调整的方法也是划分法律部门的重要标准之一,法律调整的方法是对违法行为采取制裁的形式。目前,我国教育法规的调整方法(即对违法行为采取的方法)以批评教育、行政处罚、行政处分为主,主要通过国家行政权进行调整,但绝不仅限于行政调整。教育法规的调整方法具有综合性的特点,即对不同性质的教育法律责任采取不同的追究法律责任的方式。对于教育行政法律责任,应采用行政命令的调整方式和行政制裁方法;对于教育民事法律责任,应采用民事调解方式和民事制裁方法;对于教育刑事法律责任,应采用刑事调整方式和刑事制裁方法。有时在一个教育违法案例中就存在多种法律责任并存的情况,违法主体据其违法具体情节和有关法律规范,分别承担行政责任、民事责任或刑事责任。

综上所述,虽然教育法规与行政法、民法等其他法律部门密切相关,但是教育法规所调整的社会关系和调整的方法具有区别于其他部门法律的独特性。并且,我国教育法规发展迅速,已经初具规模。因此,教育法规在法律体系中成为一个相对独立的法律部门,既具有可能性,也具有必然性。



拓展 1-2

《职业教育法》^①为职业与普通教育平等地位“撑腰”

“职业教育与普通教育同等重要,这两个类型的教育没有高低之分、优劣之别。”在解读新修订的《职业教育法》时,教育部职业教育与成人教育司司长陈子季如此表示。

2022年4月20日,在十三届全国人大常委会第三十四次会议上表决通过的《职业教育法》,于2022年5月1日起施行。新修订的《职业教育法》能破除社会中“职业教育是低层次教育”“职校学生上升通道窄”等陈旧观念。当日,教育部新闻发布会即介绍该法相关情况。

如何回应社会关切,使职业教育为中国制造、中国创造“孵化”更多高质量技能人才?陈子季介绍,《职业教育法》首次以法律形式明确“职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型”,并通过推进普职融通等顶层设计,真正提升职业教育的社会认可度。

^① 为便于读者阅读,本书正文部分在解释法律法规时,对于本国法律,直接以简称替代,如将《中华人民共和国职业教育法》简称为《职业教育法》,后同。

为了落实“职业教育与普通教育同等重要”的理念,新修订的《职业教育法》中还提出诸多“实招”:规定国家统筹推进职业教育与普通教育协调发展;规定职业学校学生在升学、就业、职业发展等方面与同层次普通学校学生享有平等机会;规定用人单位不得设置妨碍职业学校毕业生平等就业、公平竞争的报考、录用、聘用条件等。

这部法律的修改,凝聚了多年来职业教育改革发展的实践经验。我国目前已建成世界上规模最大的职业教育体系,现有职业学校1.13万所,在校生超过3000万人。随着我国进入新的发展阶段,产业升级和经济结构调整不断加快,各行各业对技术技能人才的需求越来越紧迫,职业教育的地位和作用越来越凸显。

“现行法律很多规定已不适应改革发展需要。”教育部政策法规司司长邓传淮表示。新修订的《职业教育法》优化了职业教育类型定位,深入推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革,增强职业教育适应性,加快构建现代职业教育体系。“它将促进培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠,为促进经济社会发展和提高国家竞争力提供优质人力资源支撑。”

资料来源:新职业教育法为职业与普通教育平等地位“撑腰”,新华网,2022年4月28日。

三 教育法规的功能

法的功能是法本身所固有的、稳定的、内在的属性。法具有调整社会关系、指引主体行为和保障主体权利的基本功能。教育法规是法律在教育领域中的具体体现,教育法规也应具有法的调整、指引和保障的功能。

(一)调整社会关系的功能

国家、政府及其教育行政机关,学校及其他教育机构,教师、学生、学生家长在教育活动中形成了复杂、多样的社会关系。社会关系从本质上反映了诸多教育相关主体的利益关系,利益关系分别表现为教育相关主体的利益要求和利益冲突。教育法规以权利和义务为机制来表达教育主体的利益要求,协调各教育相关主体之间的关系。同时,由于教育资源有限,教育相关主体容易产生利益冲突和纠纷,教育法规通过法律调解、仲裁、申诉、诉讼等机制解决利益冲突并调整利益关系。

(二)指引主体行为的功能

教育法规功能最直接的表现就是指引教育相关主体的教育行为。教育法规在内容上由教育法律规范构成,教育法律规范作为构成教育法规的基本要素,通过义务性规范、禁止性规范和授权性规范,明确规定教育相关主体的教育权利和义务,指引和规范教育相关主体的教育行为,从而维持教育秩序。义务性规范、禁止性规范都属于强制性规范。义务性规范是要求教育相关主体必须作为一定行为的法律规范,例如,《教育法》第四条规定,“全社会应当关心和支持教育事业的发展”“全社会应当尊重教师”。禁止性规范是要求主体必须不作为一定行为的法律规范,例如《义务教育法》第十四条规定:“禁止用人单位招用应当接受义务教育的适龄儿童、少年。”授权性规范是规定教育相关主体有权作为或不作为某种行为的法律规范,例如《教育法》第五十条规定:“学校、教师可以对学生家长提供家庭教育指导。”

(三)保障主体权利的功能

教育法规是由国家制定或认可,并由国家强制力保障实施的法律规范,是国家意志性和强制性的集中体现,具有普遍约束力。教育法规的保障主体权利功能具体体现在以下两个方面。

一方面,教育法规明确规定教育主体的权利和义务,并且对各种违反教育法规的行为追究法律责任。义务主体依据相关法律规定能够预见其行为的法律后果,从而自觉承担相应的法律义务,确保权利主体实现其权利。例如,《义务教育法》第十一条规定:“凡年满六周岁的儿童,其父母或者其他法定监护人应当送其入学接受并完成义务教育;条件不具备的地区的儿童,可以推迟到七周岁。”同时,第五十八条规定:“适龄儿童、少年的父母或者其他法定监护人无正当理由未依照本法规定送适龄儿童、少年入学接受义务教育的,由当地乡镇人民政府或者县级人民政府教育行政部门给予批评教育,责令限期改正。”教育法规通过明确规定父母或者其他法定监护人的法定义务及其不履行义务应承担的法律责任,从而保障义务教育阶段学生的受教育权利。

另一方面,现代社会权利的授予或剥夺都离不开法律程序,并受制于程序规则的调节。程序规则关系到政府公共权力的行使方式,关系到学校尤其是教师、学生基本权利的实现途径。因此,通过合理的程序限制和权力制约,促进教育行政机关依法行政和学校依法治校,可以保障权利主体的权利实现。例如,我国《普通高等学校学生管理规定》第五十四条规定:“学校给予学生处分,应当坚持教育与惩戒相结合,与学生违法、违纪行为的性质和过错的严重程度相适应。学校对学生的处分,应当做到证据充分、依据明确、定性准确、程序正当、处分适当。”第五十五条规定:“在对学生作出处分或者其他不利决定之前,学校应当告知学生作出决定的事实、理由及依据,并告知学生享有陈述和申辩的权利,听取学生的陈述和申辩。处理、处分决定以及处分告知书等,应当直接送达学生本人,学生拒绝签收的,可以以留置方式送达;已离校的,可以采取邮寄方式送达;难于联系的,可以利用学校网站、新闻媒体等以公告方式送达。”第五十六条规定:“对学生作出取消入学资格、取消学籍、退学、开除学籍或者其他涉及学生重大利益的处理或者处分决定的,应当提交校长办公会或者校长授权的专门会议研究决定,并应当事先进行合法性审查。”上述规定通过明确学校在学生处分过程中的程序要求,如告知、送达、合法性审查以及给予学生陈述和申辩的机会等环节,确保了学生基本权利的有效保障,体现了程序规则对教育行政权力的制约。通过这样的程序限制和权力制约,能够更好地实现教育管理中权利主体的权利保障,促进教育公平与法治化建设。

第三节

教育政策与教育法规的关系

一 教育政策与教育法规的联系

(一)具有共性

教育政策与教育法规在本质上是一致的。首先,教育政策与教育法规具有共同的目的,即调整在



扫一扫

教育政策与
教育法规的关系

教育活动中形成的复杂多样的教育关系,规范教育关系主体的教育行为,平衡教育关系主体的教育利益,保障教育事业有序发展;其次,教育政策与教育法规具有共同的指导思想,体现国家和人民的教育意志。

(二)相互依存

教育政策与教育法规之间联系密切,是一种相互依存、相互影响的关系。一方面,教育政策是制定教育法规的依据,指导教育法规的制定与实施。例如,为了更好地适应新时代教育教学要求和学生成长发展需要,促进新时代教育事业发展,2021年4月29日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国教育法〉的决定》。同时,那些具有长期稳定性,对全局具有重大影响并在实践中被证明是行之有效的成熟教育政策,经国家权力机关的法定程序审议后可被法律化为教育法规。例如,我国实施的义务教育政策成熟后,经法律化程序上升为新《义务教育法》。可见,教育政策是教育法规的重要来源,教育法规又是教育政策的条文化和定型化。另一方面,教育政策经由国家权力机关的法定程序审议,法律化为教育法规后,教育法规就具有权威性。任何教育政策的制定和实施都应遵守教育法规,不能与教育法规相抵触。

二 教育法律与教育政策的区别

(一)制定主体不同

教育法规是由国家立法机关或行政机关依照一定的法定权限和程序制定的,如我国的《教育法》由全国人民代表大会通过;而教育政策既可以由国家机关制定,也可以由政党制定。政党在教育政策制定过程中起着重要作用,如《中国教育改革和发展纲要》就是由中共中央、国务院共同制定和发布的。

(二)执行方式不同

教育法规的执行以国家强制力为后盾,具有普遍约束力,任何组织和个人必须遵守。凡是违反教育法规的,都需要承担法律责任,按照法律规定予以制裁。而教育政策的执行主要依靠行政力量或党的纪律,运用号召、宣传、教育、解释、鼓动等方式贯彻落实,引导人们自觉遵循,但这种强制性有一定限度。

(三)表现形式不同

教育法规的表现形式有《宪法》中的教育条款、教育法律、教育行政法规、地方性教育法规和教育行政规章,在内容上明确且具体地规定了相关组织或个人的权利、义务以及违法行为须承担的法律 responsibility;而教育政策主要以决定、指示、决议、纲要、通知、意见等形式呈现,内容比较广泛,具有原则性、号召性的特点。

(四)稳定程度不同

教育法规的稳定程度较高,一经法定程序制定,在一定时期内不能随意改动。而教育政策可以根据社会政治、经济和教育发展过程中出现的亟待解决的问题加以调整,体现出较强的及时性和灵活性。

本章小结

教育政策的含义应理解为持续、动态的过程,是政策主体为了在不同的利益主体之间分配教育利益所制定的具有特殊性的政策文本或政策文本的总和;教育政策的地位体现为它在公共政策中具有不可替代的地位;教育政策主要具有导向、协调和控制的功能。

教育法规是指国家制定或认可,并由国家强制力保证实施,调整教育活动中各种教育法律关系的总规范;教育法规的地位体现为它在法律体系中作为一个相对独立的法律部门而存在;教育法规具有调整社会关系、指引主体行为、保障主体权利的功能。

教育政策与教育法规既相互联系,又有所区别。教育政策与教育法规的联系体现为:具有共性并相互依存。教育政策与教育法规的区别体现为制定主体、执行方式、表现形式和稳定程度的不同。

思考练习

1. 教育政策、教育法规的含义分别是什么?
2. 如何理解教育法规作为独立部门法的地位?
3. 教育政策和教育法规之间的关系是怎样的?



第二章

教育政策与法规的体系结构

· 引言 ·

教育体系是互相联系的各种教育机构组成的整体,或教育大系统中的各种教育要素的有序组合。从大教育观的角度来看,教育体系有广义和狭义之分。广义的教育体系,除教育结构体系外,还包括人才预测体系、教育管理体系、师资培训体系、课程教材体系、教育科研体系和经费筹措体系等;狭义的教育体系仅指由各级各类教育构成的学制,或称教育结构体系。本章将学习教育政策与法规的体系结构。

· 学习目标 ·

1. 了解教育政策的表现形式。
2. 掌握教育政策、教育法规的体系结构。
3. 理解主要教育法规的立法目的和基本内容。

第一节

教育政策的体系结构

教育政策的体系结构是指政党、国家和社会团体制定的有关教育政策的存在及其表现形式。各国在不同时期都会制定自己的教育政策。不同层次、类型的教育政策构成一定的体系,并在不断发展和完善的过程中形成一定的政策体系结构。

在我国,现行的教育政策体系是中国共产党领导下的社会主义教育政策规范的具体体现。我们可以从教育政策的表现形式和纵横结构两个角度对我国教育政策的体系结构进行分析。

一 教育政策的表现形式

教育政策的表现形式,是指教育政策是以何种形式呈现的。我国的教育政策通常体现在党和政府发布的决议、决定、纲领、通知、报告、声明、号召、口号等政策性文件上,有时也通过党报、党刊、社论等形式进行发布。我国教育类政策性文件的种类和内容极为丰富,既可以表述党和国家在教育问题上的大政方针,也可以是针对某一事件或某一现象的处理性文件。其具体形式如下。

(一)党的政策性文件

党的政策性文件主要是指中国共产党中央委员会和省、市、县地方委员会发布的有关教育的各种纲领、决议,以及就教育工作作出的决定和通知等。这类政策主要反映在党的以下各类文件中。

(1)《中国共产党章程》(以下简称《党章》)。《党章》是一个政党为实现自己的纲领、开展党的活动、规定党内事务、处理个人与组织、组织与组织关系的行为规范。《党章》是党内具有最高效力的法规,是党的根本大法。《党章》中确立的关于教育的政策是我们党最根本的教育政策,它对社会主义教育事业的性质、地位、原则等一系列重大问题作了明确规定。

(2)中国共产党全国代表大会的决议。在中共中央主持召开的中国共产党的全国代表大会上作出的有关教育工作的决议,是党的重要教育政策。中国共产党历次全国代表大会的决议和报告中,都提出了一些重要的教育政策和主张,指导我国各时期教育事业的改革和发展。



拓展 2-1

党的二十大报告中对教育的有关论述

办好人民满意的教育。教育是国之大计、党之大计。培养什么人、怎样培养人、为谁培养人是教育的根本问题。育人的根本在于立德。全面贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。坚持以人民为中心发展教育,加快建设高质量教育体系,发展素质教育,促进教育公平。加快义务教育优质均衡发展和城乡一体化,优化区域教育资源

配置,强化学前教育、特殊教育普惠发展,坚持高中阶段学校多样化发展,完善覆盖全学段学生资助体系。统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新,推进职普融通、产教融合、科教融汇,优化职业教育类型定位。加强基础学科、新兴学科、交叉学科建设,加快建设中国特色、世界一流的大学和优势学科。引导规范民办教育发展。加大国家通用语言文字推广力度。深化教育领域综合改革,加强教材建设和管理,完善学校管理和教育评价体系,健全学校家庭社会育人机制。加强师德师风建设,培养高素质教师队伍,弘扬尊师重教社会风尚。推进教育数字化,建设全民终身学习的学习型社会、学习型大国。

(3)党中央制定和批准的文件。由党中央制定和批准发布的有关教育工作的文件,也是党重要的教育政策。例如,2020年10月,中共中央、国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》,就是运用政策手段指导中国教育体制改革的纲领性文件。

(4)中国共产党的地方各级领导机关的决议、决定。党的各级领导机关及其代表大会讨论本地区范围内的教育重大问题并形成的决议、决定及其批准的有关教育工作的文件,共同构成适用于本地区的教育政策。

(5)中央直属领导机关和党的地方各级领导机关所属部门制定或批准的文件。在自身职权范围之内,这类机关与部门可以制定或批准有关教育政策性文件。如中共中央宣传部或省委宣传部可以发布有关规范学校德育工作的文件。



拓展 2-2

中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划 和二〇三五年远景目标的建议(节选)

建设高质量教育体系。全面贯彻党的教育方针,坚持立德树人,加强师德师风建设,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。健全学校家庭社会协同育人机制,提升教师教书育人能力素质,增强学生文明素养、社会责任意识、实践本领,重视青少年身体素质和心理健康教育。坚持教育公益性原则,深化教育改革,促进教育公平,推动义务教育均衡发展和城乡一体化,完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制,鼓励高中阶段学校多样化发展。加大人力资本投入,增强职业技术教育适应性,深化职普融通、产教融合、校企合作,探索中国特色学徒制,大力培养技术技能人才。提高高等教育质量,分类建设一流大学和一流学科,加快培养理工农医类专业紧缺人才。提高民族地区教育质量和水平,加大国家通用语言文字推广力度。支持和规范民办教育发展,规范校外培训机构。发挥在线教育优势,完善终身学习体系,建设学习型社会。

(二)人民代表大会制定和批准的教育政策性文件

人民代表大会制定和批准的教育政策性文件,是指全国人民代表大会、省级人民代表大会和有立法权的市级人民代表大会及其常务委员会制定或批准的、有关教育的政策性文件,即通常所说的教育法律法规,例如,《中华人民共和国教师法》(1993年)、《中华人民共和国教育法》(1995年)、《中华人民共

和国职业教育法》(1996年)、《中华人民共和国高等教育法》(1998年)、《中华人民共和国民办教育促进法》(2002年)。

(三) 国家行政机关制定、发布的有关教育的政策性文件

(1) 国务院及其所属部委制定或批准的有关教育的政策性文件。教育部作为教育工作的行政主管部门,大量重要的教育政策均由其制定和批准的。例如,2015年6月1日,国务院办公厅印发了《乡村教师支持计划(2015—2020年)》。

(2) 县级以上(含县级)地方各级人民政府及其有关部门依照法律法规规定的权限制定的有关教育的政策性文件。在实际工作中,这类由国家教育行政机关作出的有关教育的行政决定,构成了现行教育政策的主要部分,在指导、规范、协调、促进教育工作方面发挥着十分广泛且重要的作用。

(四) 党中央和党的地方各级领导机关所属有关部门与国务院和地方人民政府所属各部门共同制定、批准的有关教育的政策文件

例如,中共中央办公厅、国务院办公厅于2019年2月23日印发《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》;中共中央、国务院于2019年2月印发《中国教育现代化2035》。

(五) 党和国家领导人有关教育问题的讲话和指示

《党章》规定:“党员个人代表党组织发表重要主张,如果超出党组织已有决定的范围,必须提交所在的党组织讨论决定,或向上级党组织请示。”根据这一规定,党和国家领导人有关教育工作的重要主张,若是在中国共产党全国代表大会或者全国人民代表大会等全国性会议上公布的(如中共中央领导人在中国共产党全国代表大会上所作的重要讲话、报告等),或经过党或国家的有关组织批准的,或在党的机关报刊等正式出版物上公开发表的,均应列入政策的范畴,具有政策性作用。因此,党和国家领导人有关教育问题的讲话和指示可以被看作教育政策的一种表现形式。

二 教育政策的纵横结构

教育政策的纵横结构是指教育政策体系由哪些具体政策构成,以及它们之间的关系如何确定。对此,可以从纵向和横向两个方面进行分析。



教育政策的纵横结构

(一) 纵向结构

教育政策的纵向结构是指依照教育政策的内在逻辑关系作出的纵向排列,从不同角度分析会产生不同的排列方式。

1. 依照空间等级系列,分为纲领性教育政策、基本教育政策和一般教育政策

纲领性教育政策又称教育总政策,是对我国整个教育事业进行指导的政策。它主要对我国整个教育事业及其在国民经济建设和社会发展中的总体利益关系进行调控,是党和国家在特定时期的教育总方针、总政策。

纲领性教育政策既是党和国家重点政策在教育方面的体现和具体化,又是制定教育基本政策和一般政策的依据。我国的教育总政策主要体现在党和国家关于教育的重要报告、决议和纲要中,有的还被进一步法律化为《宪法》及《教育法》条文;反之,《宪法》和《教育法》中的教育法律原则,也会被反映在党和国家关于教育的重要报告、决定、决议和纲要中,从而成为教育的纲领性政策。

我国教育的纲领性政策的内容主要包括教育的性质、教育方针、公民受教育权、教育地位、教育基本原则、教育基本制度、教育基本内容和公民素质要求等方面。



拓展 2-3

我国教育基本制度(《教育法》第二章)

第十七条 国家实行学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的学校教育制度。

国家建立科学的学制系统。学制系统内的学校和其他教育机构的设置、教育形式、修业年限、招生对象、培养目标等,由国务院或者由国务院授权教育行政部门规定。

第十八条 国家制定学前教育标准,加快普及学前教育,构建覆盖城乡、特别是农村的学前教育公共服务体系。

各级人民政府应当采取措施,为适龄儿童接受学前教育提供条件和支持。

第十九条 国家实行九年制义务教育制度。

各级人民政府采取各种措施保障适龄儿童、少年就学。

适龄儿童、少年的父母或者其他监护人及有关社会组织和个人有义务使适龄儿童、少年接受并完成规定年限的义务教育。

第二十条 国家实行职业教育制度和继续教育制度。

各级人民政府、有关行政部门和行业组织及企业事业组织应当采取措施,发展并保障公民接受职业学校教育或者各种形式的职业培训。

国家鼓励发展多种形式的继续教育,使公民接受适当形式的政治、经济、文化、科学、技术、业务等方面的教育,促进不同类型学习成果的互认和衔接,推动全民终身学习。

第二十一条 国家实行国家教育考试制度。

国家教育考试由国务院教育行政部门确定种类,并由国家批准的实施教育考试的机构承办。

第二十二条 国家实行学业证书制度。

经国家批准设立或者认可的学校及其他教育机构按照国家有关规定,颁发学历证书或者其他学业证书。

第二十三条 国家实行学位制度。

学位授予单位依法对达到一定学术水平或者专业技术水平的人员授予相应的学位,颁发学位证书。

第二十四条 各级人民政府、基层群众性自治组织和企业事业组织应当采取各种措施,开展扫除文盲的教育工作。

按照国家规定具有接受扫除文盲教育能力的公民,应当接受扫除文盲的教育。

第二十五条 国家实行教育督导制度和学校及其他教育机构教育评估制度。

基本教育政策是对教育工作具有普遍指导意义、为解决教育改革和发展的基本问题而制定的教育政策。教育基本政策是一个国家教育政策的基本构架。根据国家教育改革和发展的需要,基本教育政

策一般应包括教育质量政策、教育体制政策、教育经费政策和教师政策等。

一般教育政策是根据纲领性教育政策和基本教育政策,针对教育事业、教育活动中具体的利益关系和政策问题进行处理与安排的一系列教育政策文件、规定、条例等。

2. 依照政策阶段性过程,可分为长期教育政策、中期教育政策、短期教育政策和即时教育政策

长期教育政策一般是指在相当一段历史时期内起作用的根本政策、宏观政策或战略性政策,如科教兴国战略、人才强国战略。中短期教育政策是相对于长期政策而言的,是对长期政策目标、措施作出的阶段性分解。如《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,就是国家教育发展在10年内的规划。即时教育政策是针对个别情况、特殊问题采取的个别政策。

(二)横向结构

教育政策的横向结构是指不同领域的教育政策,依照横向并列关系加以排列形成的组合方式和秩序。教育政策的横向结构可以分为高等教育政策、普通教育政策、职业技术和成人教育政策、少数民族教育政策和残疾人教育政策等。需要注意的是,按照横向结构形成的教育政策体系,也是由相互关联的各个领域的教育政策组成的,相应的教育政策之间要相互协调,不能相互抵触冲突。

第二节

教育法规的体系结构

教育法规的体系结构,是指不同形式的教育法律、法规按照一定的原则有机结合、协调统一,构成的法律规范体系。

一 教育法规的纵向结构

教育法规的纵向结构是指一个国家的所有教育法规按照效力、级别和适用范围进行划分而形成的不同层次。我国教育法规从高到低可分为以下层级。

(一)《中华人民共和国宪法》中的教育条款

《宪法》是国家的根本大法,由我国的国家最高权力机关——全国人民代表大会制定,具有最高的法律地位和法律效力,是制定其他法律法规的立法依据。百年大计,教育为本,教育关乎国家的发展和未来。因此,世界上绝大多数国家的宪法都对教育作出了专门规定。在我国的《宪法》中,第十九条、第四十六条、第四十七条、第八十九条、第一百零七条、第一百一十九条等条款涉及教育的内容,这些条款对国家发展教育事业的目的、公民受教育的权利、父母在教育方面的义务、各级政府管理教育工作的权限等作了根本性的规定。这些规定是我国教育立法的根本依据,是教育法规的最高层次,其他任何形式的教育法规都不得同《宪法》相抵触。



拓展 2-4

《宪法》中涉及的教育条款

第十九条 国家发展社会主义的教育事业,提高全国人民的科学文化水平。

国家举办各种学校,普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育。

国家发展各种教育设施,扫除文盲,对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育,鼓励自学成才。

国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。

国家推广全国通用的普通话。

第四十六条 中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。

国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。

第四十七条 中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作,给以鼓励和帮助。

第八十九条 国务院行使下列职权:

(七)领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作;

第一百零七条 县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、计划生育等行政工作,发布决定和命令,任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。

乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令,管理本行政区域内的行政工作。

省、直辖市的人民政府决定乡、民族乡、镇的建置和区域划分。

第一百一十九条 民族自治地方的自治机关自主地管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业,保护和整理民族的文化遗产,发展和繁荣民族文化。

(二)教育基本法律

我国的教育基本法律是1995年第八届全国人大第三次会议通过的《教育法》,它是与《宪法》相配套的、对整个教育全局起宏观调控作用的法律,被称为“教育宪法”或“教育母法”。《教育法》是我国教育改革与发展的根本大法,由全国人民代表大会制定并通过。这部法律对我国教育的基本方针、任务、制度都作了总体性规定。

(三)教育的单行法律

教育的单行法律是指针对教育的某一领域或某一方面的教育工作而制定的法律规定,由全国人民代表大会或其常委会制定并通过。迄今为止,由全国人大通过的教育法律有《义务教育法》,它是我国小学教育法规体系的核心内容;由全国人大常委会通过的教育法律有《学位条例》《教师法》《未成年人

保护法》《职业教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》等。

此外,经全国人大常委会审议、批准,我国与其他国家、国际组织签订的有关教育的国际条约,或某些国际条约中有关教育的条款,与我国现行教育法规中的教育单行法律具有同等法律效力。



拓展 2-5

《兵役法(2021年修订)》中有关教育的条款

第三十八条 根据军队建设的需要,军队院校可以从青年学生中招收学员。招收学员的年龄,不受征集服现役年龄的限制。

第三十九条 学员完成学业达到军队培养目标的,由院校发给毕业证书;按照规定任命为现役军官或者军士。

第四十条 学员未达到军队培养目标或者不符合军队培养要求的,由院校按照国家和军队有关规定发给相应证书,并采取多种方式分流;其中,回入学前户口所在地的学员,就读期间其父母已办理户口迁移手续的,可以回父母现户口所在地,由县、自治县、不设区的市、市辖区的人民政府按照国家有关规定接收安置。

第四十一条 学员被开除学籍的,回入学前户口所在地;就读期间其父母已办理户口迁移手续的,可以回父母现户口所在地,由县、自治县、不设区的市、市辖区的人民政府按照国家有关规定办理。

第四十二条 军队院校从现役士兵中招收的学员,适用本法第三十九条、第四十条、第四十一条的规定。

(四)教育行政法规

教育行政法规是由国家最高行政机关(国务院)依据宪法和教育法律制定的关于教育行政管理的规范性文件,其效力 and 地位均低于教育法律。但它是全国范围内具体实施教育法律的重要法律依据。具体来说,教育行政法规是国务院为实施教育基本法与教育部门法而制定和批准的条例、规定、办法等行政性法规。其中,“办法”“细则”是对某一项教育行政工作的较为具体的规定,如《中华人民共和国义务教育法实施细则》(1992年3月14日由国家教育委员会令第19号发布);“规定”是对某一项行政事务作的部分的规定,如《禁止使用童工规定》;“条例”是对某一方面教育行政工作的较为全面、系统的规定。

(五)地方性教育法规

地方性教育法规是指省、自治区、直辖市的人大或人大常委会,依照《宪法》第一百条及《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第七条规定,在不与《宪法》、法律和行政法规相抵触的前提下,根据本地情况、实际需要制定和颁布的地方性教育规范性文件。地方性法规须报全国人大常委会备案,通常称作条例、规定、实施办法、补充规定等。地方性教育法规只在本行政区域内有效。目前,我国各省、自治区、直辖市都制定了一定数量的地方性教育法规,随着教育管理权限的不断下放,这类教育

法规的数量会越来越多。

(六) 教育行政法规

教育行政法规包括部门教育规章和地方政府教育规章。部门教育规章是指国务院所属各部门根据法律和行政法规,在本部门权限范围内单独或与其他部委联合发布的,有关教育工作的命令、指示、实施细则等规范性文件。其效力虽低于国务院制定的行政法规,但在全国范围内有效。部门教育规章通常以教育部令的形式签发,或由教育部会同国务院其他部门联合发布。部门教育规章是执行教育法律、行政法规的具体办法,具有一定的强制性。教育规章的调整范围极其广泛,其数量也很大,在管理教育工作方面发挥了十分重要的作用。

地方政府教育规章是指由省(自治区、直辖市)人民政府,以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府制定的教育规章。地方政府教育规章只在本行政区域内具有法律效力。

然而,由于我国的《宪法》和组织法没有对地方性教育法规、部门教育规章、地方政府教育规章三者之间的关系作出明确的规定,因此,在教育法规实施过程中,如果出现地方性教育法规、部门教育规章、地方政府教育规章对同一事项规定不一致的状况,则按照法制统一的原则进行如下处理:若地方性教育法规与部门教育规章对同一事项的规定不一致,需要改变或撤销地方性教育法规的,由全国人大常委会依法裁定;需要撤销部门教育规章的,由国务院依法决定。地方性教育法规与地方政府教育规章的关系,依据《宪法》中关于地方人民政府是同级人民代表大会执行机关的精神,从法理上说是从属关系,即省级政府的教育规章应与同级人大或人大常委会制定的教育法规相一致,不得相抵触。

三 教育法规的横向结构

法律体系的横向结构,是指按照其所调整的社会关系的性质、范围或社会关系的构成要素(主体、客体和内容)的不同,划分出若干处于同一层次的部门法,形成法律调整的横向覆盖范围。然而,由于对构成教育关系要素认识的不同,人们对教育法规的横向结构的表现形式作出了不同的划分。

划分教育法规的横向结构是一个较为复杂的问题,划分的关键在于充分兼顾各种关系的相互协调,并能够涵盖教育主体关系的主要部类和方面。在一般教育法规的横向结构中,部门法之间存在两种关系:一是并列关系;二是交叉关系。交叉关系主要是指由于有时一种教育法规的内容同时作用于几个领域,导致教育法规横向结构的分类出现交叉重复的现象。

在各国的教育法规体系中,主要的教育法律包括教育基本法、义务教育法、教育行政组织法、教师法、教育经费法、职业技术教育法、高等教育法、师范教育法、社会教育法、特殊教育法、成人教育法等各种基本法和部门法。

目前,有的学者将我国教育法规按横向结构的表现形式分为以下几大类。

(1)教育基本法。教育基本法是我国教育法体系的第一个层次。《教育法》是我国教育的基本法,是制定其他教育法律法规的依据。

(2)基础教育法。基础教育法是对基础教育中的法律关系进行调整的教育法,包括学前教育、初等教育、中等教育、义务教育等方面的教育法。

(3)职业教育法。职业教育法是指调整各种职业教育涉及的法律关系的教育法。

(4) 高等教育法。高等教育法是指对高等教育中的法律关系进行调整的教育法。

(5) 终身教育法或社会教育法。终身教育法是调整和规范终身教育领域相关活动和关系的法律规范。社会教育法是规范 and 促进社会教育活动的法律规范。

(6) 学位法。学位法是规范学位授予和人才培养相关活动的法律规范。

(7) 教师法。教师法是指调整教育教学活动中教师的权利、义务关系的教育法。

(8) 教育投入法或教育财政法。这是调整教育经费的投入、分配和使用关系的教育法。

我国目前还没有对学前教育、社会教育、教育投入进行全国统一的立法。

本书认为,我国教育法规按横向结构的表现形式可以分为以下几大类。

(1) 教育基本法。

(2) 规范教育行政管理权限和运行方式的教育行政组织法。

(3) 规范学校举办者行为的学校教育法。学校教育法可以具体分为基础教育法、职业教育法、高等教育法、成人教育法(或称社会教育法)、特殊教育法等。

(4) 规范教师职工、学生行为的教职员工法。

(5) 规范实施教育的经费保障的教育经费投入法。

(6) 规范学校设备配置额度及其标准的教育设备法。

总之,在我国,构建完整的教育法规体系结构是一个系统工程,需要较长的时间,它会随着我国教育事业的不断发展以及教育立法工作的不断完善,得到不断的发展和完善。这对中国特色社会主义法律体系的完善和发展,对引导、规范、促进和保障我国教育改革工作的深入进行,对我国教育事业的持续发展,都将会发挥重要的作用。

三 我国的主要教育法规

改革开放以来,随着我国教育事业的快速发展,教育立法的步伐日益加快,我国教育法规作为一个独立的法律部门体系,其结构框架已经基本形成。下面介绍几部我国主要的教育法规。

(一)《教育法》

《教育法》作为我国教育领域的“母法”,于1995年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议通过,自1995年9月1日起施行。这是一部在我国教育法治进程中具有里程碑意义的教育法律,它改变了我国以往依据政策文件管理教育的局面,标志着我国进入了依法治教的新阶段。而且随着我国教育事业的不断发展,《教育法》也得到了不断的完善,先后进行了三次修正:根据2009年8月27日第十一届全国人大常委会第十次会议通过的《关于修改部分法律的决定》进行了第一次修正;根据2015年12月27日第十二届全国人大常委会第十八次会议通过的《关于修改〈中华人民共和国教育法〉的决定》进行了第二次修正;根据2021年4月29日第十三届全国人大常委会第二十八次会议决定对《教育法》进行了第三次修正。

1. 《教育法》的立法目的

《教育法》第一条规定:“为了发展教育事业,提高全民族的素质,促进社会主义物质文明和精神文明建设,根据宪法,制定本法。”这条规定明确指出了《教育法》的立法目的,为我国教育事业的发展指明了方向。

2.《教育法》的立法原则

(1)坚持社会主义方向。《教育法》第三条规定：“国家坚持中国共产党的领导，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，遵循宪法确定的基本原则，发展社会主义的教育事业。”这一规定既明确了我国教育的指导思想、基本原则和性质，又指明了我国教育应当坚持社会主义方向。此外，《教育法》第七条规定：“教育应当继承和弘扬中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化，吸收人类文明发展的一切优秀成果。”这一规定体现了我国《教育法》在坚持教育的社会主义方向的同时，还高度重视传播中华民族优秀的历史文化传统以及人类文明发展的一切优秀成果。

(2)教育的公共性原则。《教育法》第八条第一款规定：“教育活动必须符合国家和社会公共利益。”这一规定确立了我国教育的公共性原则。教育事业是国家、民族乃至全世界的共同事业。从教育的功能来看，教育不仅对个人的身心健康和发展有利，而且对社会的政治、经济、文化、人口素质等方面的发展发挥着积极的作用。因而，教育事业的发展不仅是个体发展的需要，也是全社会、全人类发展的共同需要。坚持国家和社会公共利益的原则体现在《教育法》的具体规定中。如《教育法》第二十六条第四款规定：“以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办的学校及其他教育机构不得设立为营利性组织。”这说明，《教育法》要求任何组织和个人在我国境内举办学校及其他教育机构，都应以促进学生的身心发展和教育事业的发展为主要目的，坚持教育要符合社会的公共利益。《教育法》第八条第二款规定：“国家实行教育与宗教相分离。任何组织和个人不得利用宗教进行妨碍国家教育制度的活动。”这一规定要求教育对国家、人民和社会公共利益负责，保证教育制度的正常运转。《教育法》第十二条规定：“国家通用语言文字为学校及其他教育机构的基本教育教学语言文字，学校及其他教育机构应当使用国家通用语言文字进行教育教学。民族自治地方以少数民族学生为主的学校及其他教育机构，从实际出发，使用国家通用语言文字和本民族或者当地民族通用的语言文字实施双语教育。国家采取措施，为少数民族学生为主的学校及其他教育机构实施双语教育提供条件和支持。”将国家通用语言文字规定为我国学校及其他教育机构的基本教学语言文字，能够满足我国大多数人和地区的教学需要，也有利于教育的普及和教育事业的发展。同时，允许以少数民族学生为主的学校及其他教育机构使用国家通用语言文字和本民族或当地民族通用的语言文字实施双语教育。此外，国家采取措施为其实施双语教育提供条件和支持。这是对少数民族的尊重，给予其发展自己的语言文字的自由。对教学语言文字的法律规定也体现了教育的公共性原则。

(3)教育的平等性原则。《教育法》第九条规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。”这一规定明确了公民受教育机会平等的基本原则。在我国民族地区和边远贫困地区，由于经济发展较为落后，教育水平也相对较低，为体现教育的平等性，《教育法》则作出了国家对这些地区及人群给予特殊的帮助和扶持的规定。《教育法》第十条规定：“国家根据各少数民族的特点和需要，帮助民族地区发展教育事业。国家扶持边远贫困地区发展教育事业。国家扶持和发展残疾人教育事业。”《教育法》第十一条第二款规定：“国家采取措施促进教育公平，推动教育均衡发展。”通过这些法律规定，保障教育平等性原则的落实。

(4)教育的终身性原则。现代生产科技的迅猛发展以及知识的爆炸性增长，对人类提出了终身教育的要求。这使得人们不可能只通过一段时间的学习，就获得一生需要的所有知识。因此，每个人都

必须通过不断学习补充、更新知识,促进自我的完善和发展。

3.《教育法》的主要内容

《教育法》共包含十章、八十六条,包括总则、分则和附则三个部分。这部法律内容丰富,对我国教育的有关重大事项都作了具体规定,涵盖我国教育的性质与方针、教育基本制度、学校及其他教育机构、教师与其他教育工作者、受教育者、教育与社会、教育投入与条件保障、教育对外交流与合作、法律责任等方面。

在总则中,《教育法》对我国教育的性质、方针和教育活动原则作出了法律规定。《教育法》第三条确立了我国教育的社会主义性质,第五条规定了我国的教育方针。为了全面贯彻教育方针,《教育法》规定了教育活动应当遵循的基本原则。

在总则中,《教育法》对我国教育管理体制作出了明确的法律规定:“国务院和地方各级人民政府根据分级管理、分工负责的原则,领导和管理教育工作。”《教育法》第十四条、第十五条、第十六条对教育工作的分级管理、分工负责体制进行了具体划分。

《教育法》第二章对我国教育的基本制度作出了法律规定。《教育法》从第十七条到第二十五条分别规定了学校教育制度、学前教育制度、义务教育制度、职业教育和继续教育制度、国家教育考试制度、学业证书制度和学位制度、扫除文盲制度及教育督导制度和评估制度。《教育法》第二十六条规定了学校及其他教育机构的设置条件。

此外,《教育法》还规定了教育关系主体的权利和义务、教育的社会责任、教育的投入渠道和保障机制、教育对外交流与合作的基本原则和主要方式,以及违反教育法规应承担的法律责任。

(二)《义务教育法》

《义务教育法》是国家实行九年义务教育制度的根本法律。义务教育是指国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育,是国家必须予以保障的公益性事业。在义务教育阶段,学校不得向学生收取学费和杂费。国家建立义务教育经费保障机制,保证义务教育制度实施。《义务教育法》于1986年4月12日第六届全国人民代表大会第四次会议通过;于2006年6月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议修订;根据2015年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过的《关于修改〈中华人民共和国义务教育法〉等五部法律的决定》进行第一次修正;根据2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过的《关于修改〈中华人民共和国产品质量法〉等五部法律的决定》进行第二次修正。

1.《义务教育法》的立法目的和重要地位

(1)《义务教育法》的立法目的。《义务教育法》第一条明确规定了该法的立法目的:“为了保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利,保证义务教育的实施,提高全民族素质,根据宪法和教育法,制定本法。”这一规定包含三层含义:一是将义务教育作为适龄儿童、少年的一项重要权利,体现了立法“以人为本”、重视权利保护的精神;二是保证义务教育的实施。义务教育与基础教育有着十分紧密的联系,但在年限、强制性等方面存在差异,“保证义务教育的实施”这一表述更准确;三是关于提高全民族素质的提法,是对《教育法》立法宗旨的延续。

(2)《义务教育法》的重要地位。《义务教育法》是教育法律之一,是关于教育的单行法,也是我国历史上第一部关于基础教育的法律。《义务教育法》的颁布意味着我国开始实施九年制义务教育,使我国

普及义务教育的事业开始走上依法治教的轨道。义务教育制度的确立,对于落实教育优先发展的战略地位和义务教育“重中之重”的地位,以及提高全民族的素质具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

2.《义务教育法》的基本内容

《义务教育法》共包含八章、六十三条,包括第一章“总则”、第二章“学生”、第三章“学校”、第四章“教师”、第五章“教育教学”、第六章“经费保障”、第七章“法律责任”、第八章“附则”。把握本法的基本内容,要注意以下几点。

(1)教育的义务性。《义务教育法》第二条规定:“义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育,是国家必须予以保障的公益性事业。实施义务教育,不收学费、杂费。国家建立义务教育经费保障机制,保证义务教育制度实施。”这一规定对我国的义务教育制度进行了全面规定,体现了教育的义务性。普及教育、强制教育和免费教育是义务教育的本质特征,可以根据国情分步实施免费的政策,但必须坚持免费的原则。公益性是整个教育事业的特征,而义务教育在公益性方面体现得更为彻底。义务教育不仅是普及的、强制的,更是免费的。

(2)义务教育的任务。《义务教育法》第三条规定:“义务教育必须贯彻国家的教育方针,实施素质教育,提高教育质量,使适龄儿童、少年在品德、智力、体质等方面全面发展,为培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义建设者和接班人奠定基础。”这一规定明确了提高教育质量是我国义务教育的一项基本任务。我国的义务教育不仅是保证教育年限的义务教育,而且是注重教育质量的义务教育。

(3)坚持均衡发展的原则。《义务教育法》第六条规定:“国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源,促进义务教育均衡发展,改善薄弱学校的办学条件,并采取措施,保障农村地区、民族地区实施义务教育,保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年接受义务教育。国家组织和鼓励经济发达地区支援经济欠发达地区实施义务教育。”这些规定体现了义务教育发展的方向和原则,即义务教育要坚持均衡发展这个根本方向和原则。我国各地区在经济水平、文化水平方面存在着差异,导致我国的义务教育在地区之间、城乡之间乃至学校之间出现了较大的差距。而且随着我国经济的进一步发展,这种差距还有越拉越大的趋势。《义务教育法》将义务教育的均衡发展纳入了法治轨道,将均衡思想作为《义务教育法》的根本指导思想,这对缩小教育差距、实现教育均衡发展将发挥重要作用。

(4)义务教育的主体。义务教育的主体指由《义务教育法》规定的、在实施义务教育过程中享有一定权利(职权)和承担一定义务(职责)的人或组织,通常包括国家、社会、学校、家庭和适龄儿童、少年等。

(5)义务教育的管理体制。《义务教育法》进一步完善了义务教育的管理体制,强化了省级统筹职能。《义务教育法》在“以县为主”的管理体制的基础上,进一步加大了省级政府的统筹力度并明确了其责任,实现了从“人民教育人民办”到“义务教育政府办”的转变。比如,发展义务教育需要巨大的资金投入,乡镇政府难以承担此责任,而县一级政府基本上依赖财政拨款,也无力承担。因此,义务教育事业的发展必须强化省级政府的责任。省级统筹在义务教育的均衡发展、加大对农村义务教育经费保障的力度、加强对贫困地区的支持等方面都至关重要。

(6)义务教育的经费保障。经费保障是发展义务教育的基础。《义务教育法》第六章“经费保障”规定了义务教育经费保障的各项措施,提出了明确的义务教育经费保障目标,明确了投入体制和来源,并且对义务教育经费的使用和管理也作了进一步的规范,规定了通过一些渠道,建立起比较完善的义务教育经费保障机制。比如,明确了义务教育经费的“三个增长”;建立了农村义务教育经费的分担机制,

按照项目、按比例分担；义务教育经费预算单列；规范了义务教育的专项转移支付；设立了义务教育的专项资金；等等。

(7) 义务教育的法律责任。法律责任是指由于相关主体实施的行为违反了法律规定而引起的必须承担的、具有强制性的法律上的义务(责任)。根据违法的性质和危害程度不同,法律责任可以分为刑事责任、民事责任和行政责任。《义务教育法》第七章“法律责任”对违反《义务教育法》的行为必须承担的责任进行了规定,主要包括行政责任和刑事责任。通过明确法律责任,增强了《义务教育法》的可执行性和可操作性。

(三)《高等教育法》

《高等教育法》由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于1998年8月29日通过,自1999年1月1日起施行,并根据2015年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议《关于修改〈中华人民共和国高等教育法〉的决定》进行了修正。修正后的法律自2016年6月1日起施行。

1. 《高等教育法》的立法目的

《高等教育法》第一条明确规定:“为了发展高等教育事业,实施科教兴国战略,促进社会主义物质文明和精神文明建设,根据宪法和教育法,制定本法。”此规定包含了三方面的含义。

(1) 发展高等教育事业。“本法所称高等教育,是指在完成高级中等教育基础上实施的教育。”高等教育在我国社会主义现代化建设中发挥着重要的作用,发展高等教育事业是《高等教育法》的立法目的之一。制定《高等教育法》使我国高等教育领域的基本制度得以确立,进一步规范了高等教育领域内各行为主体之间的法律关系,实现了促进高等教育事业有序发展的目的。

(2) 实施科教兴国战略。实施科教兴国战略,要求对我国的科教体系进行全面改革,建立或完善国家知识创新体系、知识传播体系和知识运用体系。高等教育是国家创新体系的重要组成部分,为使高等教育的发展适应实施科教兴国战略的要求,必须制定《高等教育法》。

(3) 促进社会主义物质文明建设和精神文明建设。高等教育的实施对社会生产力的发展发挥着巨大的促进作用,同时,在舆论宣传、思想传播、人才培养等方面对社会主义精神文明建设的作用也是巨大的。因此,为了更好地促进社会主义精神文明建设和物质文明建设,必须制定《高等教育法》。

2. 《高等教育法》的适用范围

《高等教育法》第二条明确规定:“在中华人民共和国境内从事高等教育活动,适用本法。”根据这一规定,《高等教育法》的适用对象包括一切在中华人民共和国境内从事高等教育活动的个人和组织。其中,“个人”也包括符合我国规定的条件并办理有关手续,进入中国境内高等学校学习、研究,进行学术交流或者任教的外国人;“组织”包括高等学校和经批准承担研究生教育任务的科学研究机构以及其他高等教育机构。

3. 《高等教育法》的基本内容

《高等教育法》共包含八章、六十九条,这部法律对高等教育的活动原则、高等教育的任务、高等教育的基本制度、高等学校的设立、高等学校的权利和义务、高等学校的内部管理体制、高等学校的教师和学生等方面均作出了具体的规定。

(1) 高等教育的活动原则。高等教育的活动原则是指在高等教育活动中必须遵循的基本要求和行



为准则,它是在高等教育实践的基础上概括出来的,主要包括社会主义方向性原则、教育机会均等原则、社会参与原则、高等学校依法自主办学原则、高等学校依法民主管理原则、学术自由原则、民族性与国家性相结合的原则。

(2)高等教育的任务。《高等教育法》第五条明确规定:“高等教育的任务是培养具有社会责任感、创新精神和实践能力的高级专门人才,发展科学技术文化,促进社会主义现代化建设。”把培养高级专门人才的社会责任感纳入高等教育的任务,凸显了作为未来中国特色社会主义建设者所肩负的社会责任。

(3)高等教育的基本制度。高等教育制度是指高等学校教育系统,它规定了高等教育的教育形式、学业标准、入学条件、修业年限以及它们之间的衔接和关系。《高等教育法》第十五条规定:“高等教育包括学历教育和非学历教育。高等教育采用全日制和非全日制教育形式。”《高等教育法》第十六条规定了高等学历教育的学业标准:“专科教育应当使学生掌握本专业必备的基础理论、专门知识,具有从事本专业实际工作的基本技能和初步能力;本科教育应当使学生比较系统地掌握本学科、专业必需的基础理论、基本知识,掌握本专业必要的基本技能、方法和相关知识,具有从事本专业实际工作和研究工作的初步能力;硕士研究生教育应当使学生掌握本学科坚实的基础理论、系统的专业知识,掌握相应的技能、方法和相关知识,具有从事本专业实际工作和科学研究工作的能力;博士研究生教育应当使学生掌握本学科坚实宽广的基础理论、系统深入的专业知识、相应的技能和方法,具有独立从事本学科创造性科学研究工作和实际工作的能力。”《高等教育法》第十七条和第十九条对高等学历教育的入学条件和修业年限作出了明确规定。高级中等教育毕业或者具有同等学力的,经考试合格,由实施相应学历教育的高等学校录取,取得专科生或者本科生入学资格。专科教育的基本修业年限为2~3年,本科教育的基本修业年限为4~5年;本科毕业或者具有同等学力的,经考试合格,由实施相应学历教育的高等学校或者经批准承担研究生教育任务的科学研究机构录取,取得硕士研究生入学资格。硕士研究生教育的基本修业年限为2~3年;硕士研究生毕业或者具有同等学力的,经考试合格,由实施相应学历教育的高等学校或者经批准承担研究生教育任务的科学研究机构录取,取得博士研究生入学资格。博士研究生教育的基本修业年限为3~4年。非全日制高等学历教育的修业年限应适当延长。高等学校根据实际需要,报主管的教育行政部门批准,可以对本学校的修业年限作出调整。

此外,《高等教育法》第三章对设立高等学校的基本要求、基本条件、所需提交的基本材料以及审批的基本程序都进行了规定;第四章就高等学校作为面向社会自主办学的法人实体,对其享有的权利和应履行的义务进行了规定,也对学校内部的领导分工、机构设置、管理权限以及各部门之间的相互关系进行了规定;第五章、第六章对高等教育的主体——教师和学生的权利和义务进行了规定;第七章对高等教育的投入和条件保障进行了规定。

本章小结

1. 教育政策的体系结构是指政党、国家和社会团体制定的有关教育政策的存在状态及其表现形式。本章从教育政策的表现形式和教育政策的纵横结构两个方面进行了分析。
2. 教育法规体系是指教育法规作为一个专门的法律部门,按照一定的横向联系和纵向联系,将具

有不同内容的教育法律规范有机地结合为一个具有内在协调关系的、和谐统一的法律规范体系。我国的教育法规体系,按适用范围和效力的大小划分,可以分为《宪法》中的教育条款、教育基本法律、教育单行法律、教育行政法规、地方性教育法规、教育行政规章等。

3. 本章对我国几部重要的教育法规——《教育法》《义务教育法》《高等教育法》进行了着重介绍。

思考练习

1. 教育政策的表现形式有哪些?
2. 教育法规的纵向结构可以分为哪几个层级?
3. 《教育法》对我国教育基本制度作了怎样的法律规定?
4. 谈谈你对促进基础教育均衡发展的认识和思考。



第三章

教育政策及法规的制定与执行

· 引言 ·

教育政策和教育法规的制定与执行不容忽视。凡是漠视国家教育政策和教育法规的,必将付出代价,而教育政策和教育法规都存在制定与执行的问题。本章将重点学习教育政策与教育法规的制定和执行。

· 学习目标 ·

1. 了解我国教育政策及法规制定与执行的基本程序。
2. 掌握教育政策执行的特征与教育执法的原则。
3. 了解教育领域中政策与法律的重要性。

第一节

教育政策的制定与执行

一 教育政策的制定

教育政策的制定有明确的程序。所谓教育政策的制定,是指对教育政策问题的认定和对政策方案进行选择,并最终制定出切实可行的教育政策的过程。其程序大致涵盖问题性质认定、严重程度评估、影响广度考量、解决问题的代价,以及问题是否可以被评估等环节。

(一) 认定教育政策问题

1. 问题的性质认定

成为政策议题的教育问题,应该是具有本质性的、对教育改革与发展有重大或重要影响的问题。这个教育问题不是无关紧要的,而是值得严肃探讨的;不是“昙花一现”的,而是影响深远的。另外,判定问题的性质同时需要辨明导致问题的原因以及问题涉及的对象。问题的明确性直接决定了政策的针对性。

2. 问题的严重程度评估

教育政策具有现实性的特征,它总是着眼于现实教育的发展,并为解决现实教育问题服务。而需要通过制定教育政策去解决的教育问题,应该是十分突出且严重到非得制定政策解决不可的现实问题。问题的严重程度既取决于问题本身的客观性,也与人们对问题严重程度的主观认识相关。有时候,客观上十分严重的教育问题不一定被人们广泛认识到;有时候,被认为是非常严重的教育问题与问题本身的客观性之间也会存在差异。不同的价值观念、不同的教育观念以及不同的认识水平,导致人们对同一问题会有不同的看法。所以,只有将问题的客观性与对问题认识的主观性相统一,才能准确评估问题的严重程度。这种客观性与主观性的统一直接关系到教育政策议题提出的及时性和政策选择的恰当性。

3. 问题影响的广度考量

问题影响的广度是指教育问题在多大层面上对教育改革与发展产生影响,也可视为问题影响的空间维度,即这一教育问题是全国性的、普遍性的问题,还是区域性的、特殊性的问题。问题影响的空间范围决定了这一问题应该被纳入何种层级的政策议题。地区性的教育问题需要通过制定地区性的教育政策予以解决。只有那种影响深远、真正具有普遍性的问题才适宜被纳入国家教育政策议题,并通过制定国家政策予以解决。有时候,国家教育政策制定之后,地区需要结合实际制定相应的地区性政策,以便国家政策在地区内有效实施。另外,教育中的特殊性问题应通过制定特殊政策予以解决。

4. 解决问题的代价

解决教育问题需要付出一定的代价,即需要消耗人力、物力等资源。如果尚待解决的教育问题需要付出的代价过多、过于沉重,或者一时还无力解决,那么这样的问题能否被即时纳入政策议题便值得

认真考虑与权衡。所以,能够被纳入政策议题的教育问题,不仅要有重大价值及尽快解决的必要性,还要有资源条件上的可能性。当然,代价问题不仅涉及经济、技术层面,也涉及政治层面。有时从经济层面看是不划算的政策,从政治层面看又是值得的。所以,需要全面衡量、综合考虑某个教育问题是否应被纳入政策议题。

5. 问题是否可以被评估

纳入政策议题的教育问题应该是一种可进行评估并应当进行评估的问题。所谓问题评估,是指这一教育问题被纳入政策议题之后,便应形成明确的政策目标,并制定目标应达成的指标,与此同时,也应有明确的可操作的(即用于解决问题)实施方案。只有通过科学的评估予以检验与确认,才能明确教育问题的解决状况如何以及解决程度如何。如果被纳入政策议题的教育问题最终无法进行评估,就说明这一问题是不适合作为政策问题。

(二)明确教育政策目标

教育政策目标是指教育政策制定者希望通过教育政策的制定与实施所达到的效果。政策目标源于政策问题。教育政策问题的明确以及对教育问题的正确分析,是确定教育政策目标的基础。良好的教育政策目标应具有以下特征。

1. 针对性

教育政策目标的针对性,是指教育政策目标必须针对教育的实际问题,有的放矢、切中要害,能够解决实际教育问题。

2. 先进性

教育政策目标的先进性,是指教育政策目标所针对的实际问题是一种具有方向性的问题,是发展中的问题。因此,教育政策目标具有导向作用,能够通过确立目标引导教育事业向前健康发展。也就是说,教育政策目标对教育事业的发展应具有引领作用。

3. 可行性

教育政策目标的可行性,是指所确立的教育政策目标是可以通过努力实现的。可行性包含着基于现实展望未来的意思,体现着现实与未来的辩证关系,对未来具有导向作用。

4. 规范性

教育政策目标的规范性,是指教育政策起着规范教育事业发展的作用,这种规范性首先体现在目标本身的规范性上。这种规范性主要表现为:其一,教育政策目标要体现和反映广大人民群众的根本利益和教育诉求;其二,教育政策目标应当符合宪法和教育基本法的精神与规定;其三,教育政策目标要符合社会道德规范和行为准则;其四,下级教育政策目标要服从上级教育政策目标,地方、部门的教育政策目标要服从党和国家的教育总政策、总目标。也就是说,教育政策目标既要符合道德规范,又要符合法律规范,自身具有高度的规范性,这样的教育政策目标才是切实可行的。

(三)设计教育政策方案

教育政策目标明确之后,需要围绕这一目标进行政策方案设计。方案设计是政策决定的关键环节,其目的是提供多种可供选择的、能够实现政策目标的备选方案。政策决定是针对方案作出的决定,因此方案的设计对于政策决定具有特别重要的意义。教育政策方案设计一般需要遵循以下几项原则。

1. 系统性原则

系统性原则是指在设计教育政策方案时,设计者要从系统论的观点出发,进行综合分析。因为任何教育政策方案的实施都不是孤立进行的,它处于整个政策体系运行中。具体的教育政策与教育总政策之间、此项教育政策与彼项教育政策之间,总是存在着不同程度的联系。这种联系的普遍性决定了设计者需要将教育政策方案当成一个系统来对待。在进行方案设计时,设计者要将整体利益与局部利益结合起来,将教育的内部条件与外部条件结合起来,将教育的眼前利益与长远利益结合起来,将主要目标与次要目标结合起来,等等。与此同时,要考虑不同层次教育政策之间的纵横协调,使各项政策形成一个有机的整体,从而产生良好的整体效应。

2. 科学性原则

科学性原则要求以科学的精神、态度和方法,遵循科学程序进行教育政策方案设计。这里的科学性原则主要有两层含义:一是教育政策方案设计要立足于科学预测。教育政策方案是面向未来的,是未来教育行动的指导方针,因而它包含着对未来行动的预先分析与选择。对未来情势判断的正确与否,在很大程度上决定了教育政策的成败。在教育政策方案设计中,只有运用科学方法,对未来条件变化、方案执行结果及其影响等进行预测分析,才有可能制定出正确的政策,避免政策失误。对政策方案的科学预测,需要在深入调查研究、充分占有和把握相关信息资料的基础上进行。二是教育政策方案设计既要面向未来,又要准确把握现实,从现实出发,使未来与现实有机整合,使设计的方案真正合理且切实可行。

3. 民主参与原则

民主参与原则是指教育政策方案设计要广泛听取群众意见,吸纳多方力量。在现代社会中,教育问题涉及千家万户,关涉方方面面,所以在设计教育政策方案时,设计者不仅要认真听取教育界人士的意见,也要认真听取其他社会各界人士的意见。广泛尊重民意是形成一个良好的教育政策方案的基础。在教育政策方案设计过程中,不仅要有教育行政部门或决策人员的参与,还应有专家学者的参与,要重视发挥专家智囊团在设计教育政策方案中的作用,使政策方案真正发挥合力作用。

4. 创新性原则

创新性原则是指教育政策方案的设计要紧紧把握教育发展的时代脉搏,体现新颖性的特征。创新是教育政策的生命力所在。设计教育政策方案实际上是一种创造性思维的活动过程,是一种求新的过程。由于教育政策方案的设计总是着眼于解决教育改革与发展过程中的新矛盾、新情况、新问题,所以方案设计者不能墨守成规,不能因袭固有的方案来解决新的问题。方案设计者要具有创造性思维的品质与能力,有敢于开拓、敢于打破常规的勇气和魄力,从而设计出新颖而独特的有效方案,以推进教育的改革与发展。

5. 刚性与弹性相济原则

刚性与弹性相济原则是指教育政策方案的设计既要确立严格的、具有权威性的政策规范,又要给政策留有余地,使之具有适度的调节弹性。要求教育政策方案保持一定的刚性,是因为这种刚性为政策实施提供了确定的、稳定的,甚至是严格的信号,如果缺乏这种刚性,教育政策应有的规范性和权威性就大打折扣;要求教育政策方案保持一定的弹性,是因为教育发展的环境总是处于不断变化之中,教育政策也需要随着环境的变化做出相应的调整。政策方案有了一定的弹性,就有利于在政策实施过程

中根据变化的教育状况采取灵活的措施,使政策具有自我调节的功能。

(四)选择教育政策方案

拟订好教育政策方案后,就需要选择教育政策方案。选择教育政策方案时,需要决策者对教育问题有深刻的理解,同时对教育条件有充分的认识。通常情况下,决策者总希望追求最佳决策,如希望实施完全免费的义务教育,希望实现高等教育完全大众化,希望教育经费达到国内生产总值的某个百分点,但在现实中,由于种种条件的限制,人们做出的选择大都只是一种满意选择,而非最佳选择。在这种情况下,政策实施的条件是否成熟,就成为政策方案选择时所要考虑的首要因素。

上述的政策制定过程是一般意义上的程序,而由于不同的人、不同的地区,以及在不同的情况下,还会形成不同的、相对稳定的、具体的选择程序与步骤,于是就出现了教育政策方案选择模式。

1. 政策方案选择模式的含义

政策方案选择模式是指政策制定的机构和人员从其价值观出发,通过一定的途径和方法去应对或解决面临的政策问题,选择最优的政策方案的方式。对政策方案选择模式开展研究,目的在于增强决策合理性和促进目标达成。现实问题是复杂多样的,针对不同问题制定政策时,显然必须采用不同的方法,因此政策方案选择的模式也不是唯一的。有学者根据戴伊(P. R. Dye)、艾兹厄尼(A. Etzioni)与德罗尔(Y. Dror)的分类和观点,将公共政策制定的基本模式分为八类,即理性模式、渐进模式、综合模式、组织模式、团体模式、精英模式、竞争模式和系统模式。

2. 常见的教育政策方案选择模式

(1) 理性模式(Rational Model)。

理性模式是指政策制定者根据一套近似完美的、合乎理性的政策制定程序来制定政策。推崇该模式的人认为,政策制定应该有一套程序,借此程序,决策者就能制定出一个有最大净价值成效的合理政策,即用最小的投入(包括时间、人力及其他资源)来获取最大的收获。效率是理性模式的最终目的。

具体来说,理性模式的决策过程可分为以下几个步骤:第一,确认可操作的政策目标;第二,准备完整的政策方案;第三,建立各种价值标准及评估社会资源;第四,预测每一政策方案的成本与效益;第五,估计每个方案的净效益情况;第六,比较每个方案的优劣次序;第七,制定出理性和最优化的政策。

虽然按照理性模式能够制定出最优化的政策,但实现这一目标需要满足下列条件:知道所有社会价值及其相对的重要性;知道所有可能的政策方案;知道每一政策方案可能产生的结果;能估计政策方案所获得的社会价值与失去的社会价值的比值;能选择最经济、有效的政策方案。如果满足了这些条件,理性模式无疑是政策制定的最理想模式。然而在现实生活中,这种情况几乎是不存在的,因此理性模式受到人们的广泛批评。这些批评主要集中在以下方面:第一,世界上任何国家都不存在绝对中立的价值,即不存在整个社会共同认定、追求的价值目标。例如,在制定教育发展政策时,难以衡量追求公平与追求效益的价值比值。第二,政策目标难以操作化和量化,因为环境不断变化,具有不可预测性。第三,资料难以收集齐全,且收集及分析资料所需的时间、精力和金钱等成本极其高昂,而且决策者用于决策的时间以及分析资料的能力都非常有限。

(2) 渐进模式(Incremental Model)。

渐进模式是指在现有政策基础上实现渐进发展、进行小范围调整,即制定新政策时只对过去的政策做局部的调整和修改,使新政策成为过去政策的延伸和发展。这一模式认为,和以往政策差异越大

的方案,就越难预测其后果,其也就越难获得大众的支持,政治可行性也就越低。所以,决策者不必每年都对现行政策进行全面审查,只要根据以往经验,在现有政策的基础上实现渐进发展、进行小范围调整就可以了。总的来说,渐进模式既有优点,又有局限性。其优点在于政策制定较为稳妥可靠,决策者不必花很多时间去调查和寻找所有的政策方案,决策时目标也比较单一,只需修正、减少现行政策的缺陷即可,不必做整体上的调整,执行起来阻力也比较小;其局限性在于它主要用于变动不大的环境,对总体上尚好的现行政策进行补充和修改,但当环境发生巨变,需对政策彻底修改时,它就显得束手无策,有时甚至会成为前进的障碍。从这个意义上说,渐进模式是比较保守的模式。在大力推进改革与创新的今天,这个模式似乎不太适应社会发展的需求。

(3) 团体模式(Group Model)。

团体模式是一种具有妥协性质的政策选择模式,又叫作政治协商模式。它是指决策者在制定政策时,广泛听取各政党、团体及职业群体的意见,在充分讨论、对话和协商的基础上,协调各方的利益关系,最终达成具有妥协谅解色彩的政策决定。按照团体模式的理解,政策就是团体之间在目标与利益的冲突中达到的一种平衡。政治协商模式中的均衡点取决于各团体的相对影响力,各团体的相对影响力则由成员数量、财富水平、组织力量、团体内部团结性、领导者能力、团体与决策者的距离等因素决定。

在教育政策制定过程中,团体模式是一种被经常运用的模式。因为教育涉及千家万户的利益,所以其政策大都是代表不同利益的团体斗争、协调、妥协的结果。例如在教育财政政策方面,教育系统内部的教师团体希望教育投资越多越好,家长希望自己承担的费用越少越好,有些社会团体则认为应先发展经济,再解决教育发展问题。政府总是在听取多方意见、反复权衡利弊、尽可能照顾到各阶层利益的基础上,才制定出国家的教育财政政策。

在制定教育政策时,采用何种政策方案选择模式,必须视具体情况而定,没有一定之规,有时可以同时使用多种模式,有时只使用一种模式,关键是何种方式更为有效。在教育政策方案决策过程中,应该特别强调决策的民主性与科学性。

(五) 教育政策合法化

在教育政策方案选择之后、教育政策付诸实施之前,仍有一个需要重视的必要环节,就是教育政策合法化。

1. 政策合法化

教育政策是国家政策的一个组成部分,教育政策的合法化遵循政策的合法化要求。什么是政策合法化?迄今为止,还没有一个被普遍接受的定义。虽然对政策合法化的解释多种多样,但综合来看,本书认为,政策合法化这一概念在其内涵与外延上有如下稳定的特质:

(1)政策合法化是指使公共政策具有法律确认的效力并能使之合法实施的行为;(2)政策合法化有法定的主体和相应权限;(3)政策合法化有法定的程序和过程;(4)政策合法化涉及不同层级和不同形式。

2. 教育政策合法化

教育政策合法化是指将已制定的教育政策方案通过法定程序确立为法律或赋予其合法地位的过程。它包括两个方面的含义:一是教育政策的法律化,即国家有关政权机关依据法定权限和程序所实施的一系列立法活动;二是教育政策方案的合法化审查,即国家有关政权机关遵循已确立的原则或一般所接受的标准对教育政策方案进行审查。教育政策方案经审查通过后即获得了合法性。



教育政策合法化

3. 行政机关教育政策合法化

行政机关是我国教育政策的重要制定者。从国务院到各省、市人民政府,都拥有一定的制定教育政策的权力。行政机关制定的教育政策同样也存在合法化问题。

(1) 行政机关教育政策合法化的基本形式。

行政机关教育政策合法化的基本形式是授权立法与职权立法。授权立法是指各级行政机关经立法机关的授权而开展的一种立法活动,这里泛指政府制定一般的教育行政法规。职权立法是指行政机关依据宪法和行政机关组织法规定的职权或行政权所进行的立法。

(2) 行政机关教育政策合法化的基本程序。

行政机关制定教育政策必须遵循法定程序,即提出草案、审议草案、批准草案、公布法规。

① 提出草案。法规草案首先要经历起草过程。教育法规的起草一般有两种形式:一是由国家教育部或地方教育行政机关起草;二是由几个政府部门联合起草。教育法规的起草过程是一个民主参与、集思广益的过程。草案起草完成后,需要遵循法律规定,在适当的时候提交给具有授权立法或职权立法资格的行政机关。

② 审议草案。对法规草案的审查一般先由各级政府专门的法制工作机构进行。教育政策法规草案审查内容一般包括:方案是否符合国家总政策和教育的基本法,是否在授权范围或职权范围内立法,方案体系、结构及文字表述是否符合规范,方案是否可行,等等。

③ 批准草案。教育政策法规草案接受审查之后,要提交到制定机关的正式会议上讨论通过。我国教育政策法规的通过有法定的程序。草案通过之后,还要由制定法规的行政机关签署,并报上级机关审批或备案,经上级机关批准或认可后才能生效。

④ 公布法规。教育政策法规草案获得通过并经批准后,方成为正式法规。正式法规实施前还须经历公布环节,一般通过新闻媒体和政府公报以政府文件的形式予以公布。

二 教育政策的执行

教育政策的执行是指执行者根据政策要求,在认识自身、环境、目标群体等各种影响因素的基础上,不断采取各种积极行动,与各种因素发生相互作用,以实现政策目标的动态过程。广义上,教育政策的执行包括教育问题认定、教育问题建构、教育政策分析、教育政策实施、教育政策监测、教育政策评估与教育政策检讨等环节;狭义上,教育政策的执行专指教育主管机关制定完成教育政策、教育方案、教育预算及教育计划后,在教育组织、教育人力及教育资源的限定下,在某段时间内所开展的教育政策落实活动。教育政策一旦制定并以法律形式或其他合法形式公布后,即进入执行阶段。

(一) 教育政策执行的地位与作用

1. 教育政策执行是实现教育政策目标的决定性环节

再好的政策,如果不执行就是一纸空文。教育政策总是指向特定的政策目标,而政策目标的实现必须依赖于政策的执行。离开了执行,再好的政策目标也无法实现。因此,在整个教育政策的生命过程中,教育政策的执行是一个具有决定性意义的环节。

2. 教育政策执行是对教育政策进行检验的根本途径

实践是检验真理的唯一标准。制定的教育政策是否正确,要在实践中进行检验。一种教育政策的质

量如何、可接受性如何,这一切均依赖于实践检验。实践就是执行,实践检验就是通过执行进行检验。一项教育政策认真贯彻执行后,倘若能有效解决政策问题并能顺利实现政策目标,进而促进教育和社会的发展,那它就是好的政策;反之,就是不好的政策。所以,教育政策的执行是对教育政策进行检验的根本途径,也是唯一途径。

3. 教育政策执行是教育政策生命过程中的中介环节

任何教育政策都不可能完美无缺,在执行过程中会与教育实践产生某种不适应性,甚至存在诸多问题,这意味着政策需要修改、补充与完善。教育政策还具有时效性,这意味着当政策执行达到预定时限或超过这一时限,便需要对既往的政策进行重新评估。这一切均需通过教育政策执行获取效果反馈,或掌握教育发展的新情况、新变化,从而为政策的修订与完善提供依据。所以,教育政策执行在整个教育政策生命过程中起着承上启下的作用,是教育政策生命过程中的中介环节。

(二)教育政策执行的基本特征

1. 教育政策执行过程需要良好的互动关系

在教育政策执行过程中,教育政策执行者执行政策的力度与政策施行对象对政策的回应度始终是制约政策执行并影响执行效果的两个关键因素。教育政策执行过程是两者紧密配合、和谐互动的过程。一方面,教育政策执行者需要深入理解政策,并向施行对象大力宣传政策;另一方面,政策施行对象需要认同政策、顺应政策。

教育政策执行过程的互动性还体现为两者在执行过程中的相互调适,即相互协调与适应。这种相互调适的过程,是彼此处于平等地位的双向交流过程,而非执行者命令施行对象执行的单向过程。两者的相互调适使得政策执行过程呈现出良性互动的局面。

2. 教育政策执行过程需要良好的环境与条件

环境因素是教育政策执行的基本组成要素。这里所讲的环境因素可分为三大类:一是政策问题的可解决性;二是政策本身的能力或条件;三是影响政策执行的外部条件。这三大类因素的各个方面会多维度或交叉性地影响教育政策执行过程,从而使教育政策执行过程呈现出受环境因素影响而产生的不确定性。

3. 教育政策执行过程要体现原则性与灵活性的统一

所谓原则性,是指执行政策时必须严格按政策要求去做,维护政策的权威性、严肃性,以保证政策目标的实现。所谓灵活性,是指在不违背政策原则精神和保持政策方向的前提下,采取灵活多样的方式使政策目标得以实现。执行教育政策时在坚持原则性的前提下,之所以还要坚持必要的灵活性,是因为政策实施的时空范围复杂多样,政策所具备的普遍性必须与此时此地的具体实际结合起来。同时,任何教育政策都不是完美无瑕的,它需要根据执行状况予以修正与完善。在政策执行过程中,还总会遇到新情况、新问题,这就需要执行者根据实际情况对政策执行进行灵活把握。灵活性的核心是具体问题具体分析,其着眼点在于有创造性。总之,教育政策执行过程中原则性与灵活性的统一是执行过程的内在要求和特性。

(三)教育政策执行的过程

一般来说,教育政策执行主要包括以下五个步骤。

1. 宣传教育政策

宣传教育政策是教育政策执行的起始环节,并且需要贯穿政策执行的全过程。一项教育政策制定完