



教师教育类专业精品教材
“互联网+教育”新形态一体化教材
“十四五”职业教育辽宁省规划教材

教育政策与法规

主 编
白碧伟
吴彩虹
张辉哲

教育政策与法规

JIAOYU ZHENGCE YU FAGUI

主 编 白碧伟 吴彩虹 张辉哲

北京出版集团
北京出版社

北京出版集团
北京出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

教育政策与法规 / 白碧伟, 吴彩虹, 张辉哲主编

. — 北京: 北京出版社, 2022.7

ISBN 978-7-200-17170-9

I. ①教… II. ①白… ②吴… ③张… III. ①教育政策 - 中国 ② 教育法令规程 - 中国 IV. ① D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2022) 第 078563 号

教育政策与法规

JIAOYU ZHENGCE YU FAGUI

主 编: 白碧伟 吴彩虹 张辉哲

出 版: 北京出版集团

北京出版社

地 址: 北京北三环中路 6 号

邮 编: 100120

网 址: www.bph.com.cn

总 发 行: 北京出版集团

经 销: 新华书店

印 刷: 定州启航印刷有限公司

版 印 次: 2022 年 7 月第 1 版 2024 年 1 月第 3 次印刷

成品尺寸: 185 毫米 × 260 毫米

印 张: 13.5

字 数: 304 千字

书 号: ISBN 978-7-200-17170-9

定 价: 45.00 元

教材意见建议接收方式: 010-58572341 邮箱: jiaocai@bphg.com.cn

如有印装质量问题, 由本社负责调换

质量监督电话: 010-82685218 010-58572341 010-58572393

目录

项目一 教育政策、法规概述 | 1

- 任务一 教育政策概述 | 2
- 任务二 教育法规概述 | 12
- 任务三 教育政策与教育法规的关系 | 21

项目二 教育政策与教育法规的制定、执行 | 27

- 任务一 教育政策的制定与执行 | 28
- 任务二 教育法规的制定与执行 | 45

项目三 我国教育政策与法规的体系和特征 | 55

- 任务一 教育政策的类型与结构 | 56
- 任务二 教育法规的类型与结构 | 66
- 任务三 教育政策与法规的特征 | 72

项目四 教育法律关系中的国家 | 79

- 任务一 小学教育的法律基础 | 81
- 任务二 小学教育的行政管理 | 90
- 任务三 教育行政机关的基本法律责任 | 96

项目五 教育法律关系中的学校 | 101

- 任务一 学校的法律地位概述 | 102
- 任务二 学校的权利与义务 | 108
- 任务三 依法治校 | 117

项目六 教育法律关系中的教师 | 123

- 任务一 教师的法律地位 | 124
- 任务二 教师的权利与义务 | 128
- 任务三 国家教师制度 | 136
- 任务四 依法执教和教师的法治教育 | 144



项目七 教育法律关系中的学生 | 149

- 任务一 学生的法律地位 | 150
- 任务二 学生的权利与义务 | 157

附录 | 165

- 附录1 《中华人民共和国教育法》 | 165
- 附录2 《中华人民共和国义务教育法》 | 174
- 附录3 《中华人民共和国高等教育法》 | 181
- 附录4 《中华人民共和国教师法》 | 188
- 附录5 《中华人民共和国未成年人保护法》 | 193



项目一 教育政策、法规概述

项目背景 ▼

教育政策与法规是以实践为基础建立的学科，它从政策与法律的角度对教育行政部门、学校、教师、学生、家长、社会等多个方面进行研究，理清其间的关系。同时，它还对行为的后果进行研究，以更有效地保证教育事业的顺利发展。教育政策与法规在法学基础理论和公共政策理论的指导下开拓了自己的专门领域，发展和丰富了法律科学、政策科学及其体系，它具体运用法学和政策学的基本原理、基本概念和基本规律去分析教育现象，解决教育问题，用政策法规保障教育的正常发展。

项目目标 ▼

一、知识与能力目标

1. 掌握教育政策、教育法规的含义。
2. 理解教育政策、教育法规二者的联系与区别。
3. 了解教育政策、教育法规的地位、功能。

二、过程与方法目标

1. 运用相关政策知识辨别、分析政策现象，把握教育政策的本质。
2. 准确描述和解释教育政策的特征。
3. 运用批判、借鉴、引用等方式评论具体的教育政策案例，并表达自己的观点。

三、情感态度与价值观目标

通过学习教育政策、法规等内容，培养学生的文化自信、制度自信等。

引导案例

2018年9月10日,习近平总书记在年全国教育大会上发表重要讲话,就加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育做出全方位部署,就新时代教育改革发展提出一系列新理念新思想新观点,集中阐述了“九个坚持”,从根本上回答了“培养什么样的人、怎样培养人、为谁培养人”“办什么样的教育、怎样办教育”等重大问题,提升了社会主义教育发展规律认识的新境界,开辟了新时代中国特色社会主义教育发展道路。“九个坚持”既坚持了马克思主义教育理论,又体现了中国国情;既坚持了社会主义教育基本原则,又借鉴了人类文明优秀成果;既继承了我国教育优良传统,又具有鲜明的时代特征,有力推动了中国特色社会主义教育事业蓬勃发展。这是对我国教育事业规律性认识的不断深化,是习近平新时代中国特色社会主义思想关于教育的新成果,是中国特色社会主义教育理论体系建设的思想指引,是中国特色社会主义教育实践的行动指南,我们必须始终坚持并不断丰富发展。

思考 教育政策对我国教育事业的蓬勃发展有什么影响?

任务一 教育政策概述

学习目标

1. 掌握教育政策的含义。
2. 了解我国教育政策的历史沿革。
3. 理解教育政策的地位。
4. 了解教育政策的功能。



教育政策概述

学习任务

了解教育政策的基础知识、基本理论,提高教育政策与法律意识。

教育政策是国家公共政策的重要组成部分,集中体现了统治阶级和社会主体关于教育的意志与行动,关涉每个社会成员的切身利益。一项教育政策的调整 and 改革,牵动着千家万户,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。党的二十大报告中指出:“教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑”,在其中习近平总书记强调“教育是国之大计、党之大计”。基础教育作为国民教育体系的基础,在人才培养中处于奠基性作用。小学教育是我国基础教育的重要组成部分。在全面建成小康社会的新时期,



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与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。

一、教育政策的含义

关于教育政策的概念是仁者见仁,智者见智,人们往往根据不同的实际需要对其含义有不同的界定。国外的学者大多是从广义的政策意义上来理解的,如卡尔弗雷德里奇认为,教育政策是“在某一特定的环境下,个人、团体或政府有计划的教育活动”。霍根也认为制定教育政策的主体包括官方主体和非官方主体。官方主体包括:①国家层次,如国家元首、国会、政府首脑、执政党、内阁;②教育部长、教育主管部门及其下属机构;③负责考试、课程设置与发展等活动的其他教育机构;④咨询机构;⑤中介组织。非官方的政策制定主体包括各种利益集团、在野政治党派和大众传媒组织。按照这种说法,教育政策涵盖的范围很广,既有官方的教育政策,也有非官方的教育政策。在国内,研究者们一般对教育政策作狭义的理解,如罗宏述、米桂山在其主编的《教育政策法规》中提出“教育政策是一个政党或国家为实现一定历史时期的教育任务而制定的行为准则”。吴志宏、陈韶峰和汤林春在其所著的《教育政策与教育法规》一书中认为“教育政策就是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”。

教育政策本身是一个较为复杂多样的概念。目前,我国有关教育政策的定义主要有以下几种。

(1)“教育政策是政府或政党制定的有关教育的方针和政策,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体现。”(叶澜,1991)

(2)“教育政策是教育行政机关针对目前社会需求及未来发展趋势,拟定方针与方案,经由立法或行政命令之合法化程序,以作为教育机关执行的准则。”(颜国梁,1992)

(3)“教育政策是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规定的行动准则。”(成有信,1993)

(4)“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为准则。”(袁振国,1996)

(5)“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。”(孙绵涛,1997)

(6)“教育政策是国家和政党为实现教育目标而制定的行政准则。”(萧宗六,1997)

(7)教育政策应是“国家为完成一定教育任务,实现教育目标,而协调教育的内外关系后做出的一种战略性、准则性的规定。”(孙绵涛,1997)

(8)“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。”(张新平,1999)

(9)“教育政策是负有教育的法律或行政责任的组织和团体为实现特定时期的教育目的,在管理教育事业过程中制定和执行的,用以确定和调整教育利益关系的行为准则。”(范国睿,2011)

从我国这些学者关于教育政策的界定来看,其含义主要包括三个方面:①教育政策的制定主体是国家和政党;②制定教育政策的目的是实现一定时期的教育目标和教育任务;③教育政策是规范教育行为和调节教育利益的行为准则。

根据我国学者对政策的理解,结合教育活动的自身规律,教育政策是指国家和政党为了实现一定历史时期的教育发展目标和任务,依据党和国家在一定历史时期的基本任务、基本方针而制定的关于教育的行为准则。表现为教育路线、教育方针、教育战略、教育规划、教育决定、教育法律法规等形式。

二、我国教育政策的历史沿革

我国教育政策从中华人民共和国成立尤其是改革开放以来,伴随着社会的发展,走过了一条从无到有、从不完备到逐渐完善的历程。梳理改革开放以来我国具有重要意义的教育政策,可以将其大致分为以下三个阶段。

(一) 恢复与探索时期的教育政策(1978—1989年)

1977年10月12日,国务院批转了教育部《关于1977年高等学校招生工作的意见》,对高等学校招生制度进行改革,废除推荐制度,恢复统一考试制度。凡是工人、农民、上山下乡和回乡知识青年、复员军人、干部和应届高中毕业生,符合条件者均可报考。招生办法是自愿报名,统一考试,地(市)初选,学校录取。录取原则是德智体全面衡量,择优录取。1978年6月6日,国务院又批转了教育部《关于1978年高等学校和中等专业学校招生工作的意见》,取消了对录取高中毕业生比例的限制。高等学校招生恢复考试录取制度是教育界拨乱反正,恢复教育秩序的重要标志之一,它对提高教育质量,培养社会主义现代化建设所需要的合格人才具有重要的意义。中国教育和人才培养由此走上了健康的轨道。

1985年5月27日,中共中央发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》),确定了“教育体制改革的根本目的是提高民族素质,多出人才、出好人才”;指出了我国教育事业的落后和教育体制的弊端主要反映在教育事业管理权限的划分,教育结构和教育思想、教育内容、教育方法。要从根本上改变这种状况,必须从教育体制入手,有系统地进行改革。改革管理体制,在加强宏观管理的同时,坚决实行简政放权,扩大学校的办学自主权;调整教育结构,相应地改革劳动人事制度;还要改革同社会主义现代化不相适应的教育思想、教育内容、教育方法。经过改革,要开创教育工作的新局面,使基础教育得到切实的加强,职业技术教育得到广泛发展,高等学校的潜力和活力得到充分地发挥,学校教育和学校外、学校后的教育并举,各级各类教育能够主动适应经济和社会发展的多方面需要。为实现这一目标,《决定》提出了教育体制改革的具体内容:①把发展基础教育的责任交给地方,有步骤地实行九年制义务教育;②调整中等教育结构,大力发展职业技术教育;③改革高等学校的招生计划和毕业生分配制度,扩大高等学校办学自主权;④加强领导,调动各方面积极因素,保证教育体制改革的顺利进行。《决定》是我国教育发展史上一个重要的里程碑,它的实施标志着我国教育改革与发展进入了对教育体制进行全面改革的探索时期。



（二）初步建立与社会主义市场经济体制相适应的教育政策（1990—1999 年）

党的十四大提出“必须把教育摆在优先发展的战略地位，努力提高全民族的思想道德和科学文化水平，这是实现我国现代化的根本大计”。为了实现党的十四大所确定的战略任务，1993 年 2 月 13 日，中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》（以下简称《纲要》），明确了到 20 世纪末，我国教育发展的总目标是“全民受教育水平有明显提高；城乡劳动者的职前、职后教育有较大发展；各类专门人才的拥有量基本满足现代化建设的需要；形成具有中国特色的、面向 21 世纪的社会主义教育体系的基本框架。再经过几十年的努力，建立起比较成熟和完善的社会主义体系，实现教育的现代化”。同时，《纲要》提出了 20 世纪 90 年代，在保证必要的教育投入和办学条件的前提下，各级各类教育发展的具体目标。为了实现我国教育发展的目标提出了“应采取深化教育改革、坚持协调发展、增加教育投入、提高教师素质、提高教育质量、注重办学效益、实行分区规划、加强社会参与的发展战略”。并且，《纲要》中明确提出初步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制。可见，《纲要》是适应 20 世纪 90 年代中国经济社会发展和建立社会主义市场经济体制要求的一个纲领性教育文件，开启了中国教育改革与发展的一个新的历史时代。

中国共产党第十五次全国代表大会提出了跨世纪社会现代化建设的宏伟目标与任务，对落实科教兴国战略做出了全面部署。1998 年 12 月 24 日，教育部印发的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》（以下简称《行动计划》）是在贯彻落实《中华人民共和国教育法》及《中国教育改革和发展纲要》的基础上提出的跨世纪教育改革和发展的蓝图。《行动计划》的主要目标是“到 2000 年，全国基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲，大力推进素质教育；完善职业教育培训和继续教育制度，城乡新增劳动力和在职人员能够普遍接受各种层次和形式的教育与培训；积极稳步发展高等教育，高等教育入学率达到 11% 左右；瞄准国家创新体系的目标，培养造就一批高水平的具有创新能力的人才；加强科学研究并使高校高新技术产业为培育经济发展新的增长点做贡献；深化改革，建立起教育新体制的基本框架，主动适应经济社会发展。到 2010 年，在全面实现‘两基’目标的基础上，城市和经济发达地区有步骤地普及高中阶段教育，全国人口受教育年限达到发展中国家的先进水平；高等教育规模有较大扩展，入学率接近 15%，若干所高校和一批重点学科进入或接近世界一流水平；基本建立起终身学习体系，为国家知识创新体系及现代化建设提供充足的人才支持和知识贡献。”为实现这个主要目标，《行动计划》提出的主要措施包括“实施‘跨世纪素质教育工程’，提高国民素质；实施‘跨世纪园丁工程’，大力提高教师队伍素质；实施‘高层次创造性人才工程’，加强高等学校科研工作，积极参与国家创新体系建设；并加快进行‘211 工程’建设，大力提高高等学校的知识创新能力；创建若干所具有世界先进水平的一流大学和一批一流学科；实施‘现代远程教育工程’，形成开放式教育网络，构建终身学习体系；实施‘高校高新技术产业工程’，带动国家高新技术产业的发展，为培育经济新的增长点做贡献；贯彻《高等教育法》，积极稳步发展高等教育，加快高

等教育改革步伐,提高教育质量和办学效益;积极发展职业教育和成人教育,培养大批高素质劳动者和初、中级人才,尤其要加大教育为农业和农村工作服务的力度;深化办学体制改革,调动各方面发展教育事业的积极性;依法保证教育经费的‘三个增长’,切实增加教育的有效投入;高举邓小平理论的伟大旗帜,加强高等学校党的建设和思想政治工作,把高等学校建设成为社会主义精神文明建设的重要阵地。”

(三) 21 世纪具有中国特色社会主义的教育政策 (2000 年至今)

2004 年,为了贯彻党的十六大精神,在顺利实施《面向 21 世纪教育振兴行动计划》的基础上,国务院批转了教育部制定的《2003—2007 年教育振兴行动计划》,这是我国进入 21 世纪第一个五年计划。该计划明确提出了 21 世纪初我国教育改革与发展的目标“要高举邓小平理论伟大旗帜,以‘三个代表’重要思想为指导,坚持教育为人民服务的宗旨,巩固成果,深化改革,提高质量,持续发展,办好让人民满意的教育。努力完成党的十六大提出的历史性任务,构建中国特色社会主义现代化教育体系,为建立全民学习、终身学习的学习型社会奠定基础;培养数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才,把巨大的人口压力转化为丰富的人力资源的优势;加强教育同科技与经济、同文化与社会相结合,为现代化建设提供更大的智力支持和知识贡献”。并且,该计划提出了具体内容:“重点推进农村教育发展与改革;重点推进高水平大学和重点学科建设;实施‘新世纪素质教育工程’;实施‘职业教育与培训创新工程’;实施‘高等学校教学质量与教学改革工程’;实施‘促进毕业生就业工程’;实施‘教育信息化建设工程’;实施‘高素质教师和管理队伍建设工程’;加强制度创新和依法治教;大力支持和促进民办教育持续健康协调快速发展;进一步扩大教育对外开放;改革和完善教育投入体制;加强党的建设和思想政治工作;构建和完善中国特色社会主义现代化教育体系。”

根据党的十七大关于“优先发展教育,建设人力资源强国”的战略部署,为了促进教育事业科学发展,全面提高国民素质,加快社会主义现代化进程,2010 年 7 月 29 日,中共中央、国务院正式颁布施行《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》),这是我国进入 21 世纪第一个中长期教育规划纲要。《教育规划纲要》的内容除序言外分总体战略、发展任务、体制改革、保障措施四大部分加以阐释。

(1) 总体战略部分,是整个纲要的灵魂,明确了我国教育改革与发展的指导思想和工作方针。工作方针是“优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量”。其中优先发展是战略,育人为本是目的,促进公平和提高质量是任务,改革创新是保证。并且,该部分提出了“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”的战略目标和“坚持以人为本、全面实施素质教育”的战略主题。

(2) 发展任务部分,结合各级各类教育的特点,分别指出了学前教育、义务教育、高中阶段教育、职业教育、高等教育、继续教育、民族教育和特殊教育的具体发展任务。

(3) 体制改革部分,针对我国教育体制改革中存在的问题,分别提出了人才培养体制改革、考试招生制度改革、建设现代学校制度、办学体制改革、管理体制改革和

扩大教育开放。

(4) 保障措施部分,为了确保实现战略目标和完成各级各类教育任务及体制改革,提出了加强教师队伍建设,保障经费投入,加快教育信息化进程,推进依法治教,重大项目和改革试点,加强组织领导具体保障措施。

《教育规划纲要》是现阶段指导我国教育改革与发展的纲领性文件,绘制了符合中国国情、体现时代要求的教育发展规划蓝图,将有力地推动我国实现教育现代化、建设人力资源强国的宏伟目标。

党的二十大报告立足中国教育实践,从“实施科教兴国战略,强化现代化建设人才支撑”的高度,对“办好人民满意的教育”作出了专门部署,凸显了教育的基础性、先导性、全局性地位,为我们在新时代新征程中推动教育政策的发展指引了新的方向。

三、教育政策的地位

教育政策的地位主要是指教育政策在公共政策中所处的位置。有学者认为“公共政策是政府制定和执行的政策,而政府在政治法理上被定义为是全体国民委托管理国家公共事务的机构。因此,政府对全体国民负责构成了现代民主国家宪法的基本原则之一,为国民服务相应成为政府的基本职能,进而成为政府一切公共政策的出发点”。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较,具有自身的特殊性。教育政策的特殊性主要体现在教育政策活动和教育政策利益分配两个方面。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,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、能动地参与。其次,教育政策利益分配与其他社会领域公共政策有所区别。教育利益的分配尤其是利用政府机制来分配的、义务教育领域的教育利益是无偿性和非营利性,并且教育利益不是表现为经济、权力、地位等利益,而是表现为个人身心发展的机会、发展的条件和资格认定,这关系到个人在现代社会中未来的发展。因此,公众对教育政策比其他社会政策更为关注,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。



案例

为深入贯彻党的十九大和十九届五中全会精神,切实提升学校育人水平,持续规范校外培训(包括线上培训和线下培训),有效减轻义务教育阶段学生过重的作业负担和校外培训负担,2021年7月24日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。同年8月,国务院教育督导委员会办公室印发专门通知,拟对各省“双减”工作落实进度每半月通报一次。

2021年10月,全国人大表示:双减拟明确入法,避免加重义务教育阶段学生负担。同年11月3日,市场监管总局、教育部等八部门联合印发《关于做好校外培训广告管控的通知》,坚决杜绝地铁、公交站台等所属广告牌、广告位刊发校外培训广告。

四、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,是指教育政策所发挥的效力或所起的作用。教育政策的功能概括起来主要有以下几个方面。

(一) 导向功能

导向功能,是指教育政策对教育教学活动、对人们的行为具有引导作用。教育政策可通过解释宣传来引导人们澄清认识、平衡心态、纠正行为偏差。这种导向功能是以权力介入为基础的,因而比思想工作更具有威慑力和说服力。教育政策的导向功能通常从两个方面表现出来:(1)为教育事业的发展提出明确的目标。如《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》)就为我国今后一段时期的教育发展的战略目标作了规定,即“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”,包括“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”五个方面的具体目标,并明确规定了学前教育、义务教育、高中阶段教育、职业教育、高等教育、继续教育、民族教育、特殊教育等各级、各类教育的发展任务。明确的目标任务不仅可以尽量减少教育失误,还能极大地激发社会各界办学的热情,更广泛地调动社会力量来共同支持教育事业,从而全面推动教育事业的发展,实现教育目的。(2)推出一整套旨在促进教育事业发展的重大措施。仍以《教育规划纲要》为例,为实现教育发展战略目标,《教育规划纲要》要求通过深化教育体制改革,加强教育保障措施予以推进。教育体制改革包括人才培养体制改革、考试招生制度改革、建设现代学校制度、办学体制改革、管理体制改革、加强国际交流与合作六个方面的举措。加强教育保障方面的措施主要有:加强教师队伍建设、保障经费投入、加快教育信息化进程、推进依法治教、加强组织领导等。这些措施的提出,能有效促进教育事业的高质量发展。

从作用方式上看,教育政策的导向功能有直接导向功能和间接导向功能之分。教育政策的直接导向功能是指教育政策对其调整对象的直接作用。例如,“严禁使用童工”的政策,将在一定程度上保护未满16周岁的儿童、少年在义务教育方面的合法权益,推动《中华人民共和国义务教育法》的贯彻落实。教育政策的间接导向功能是指教育政策对非直接调节对象的影响。例如,提高教师地位和福利待遇的政策,会间接影响人们就业的选择,引导青年学生积极报考师范院校。一般来说,教育政策制定者在考虑有关教育政策时,比较重视其直接导向作用,而容易忽视间接导向功能。有时



虽然也能对间接导向功能做出一些预见,但更多的情况是始料不及的。

（二）协调功能

教育政策的协调功能,是指教育政策在社会发展过程中能起到协调和平衡各种教育关系的作用。教育事业是一个庞大的系统工程,组成这个系统的各个要素之间,如初等教育与中等教育之间、中等教育与高等教育之间就存在着各种各样的关系和结构。除此之外,教育系统与社会母系统之间也无时不在发生着复杂的物质、信息、能量的交换关系,它们之间有时是相安无事的,有时却矛盾重重,表现出异常激烈的冲突。在这种情况下,就需要一种杠杆来平衡、协调教育关系中各方的权利和利益。教育政策作为利益的“显示器”和“调节器”,就能够很好地发挥协调功能。例如,1992年国务院发布的《关于积极实行农科教结合,推动农村经济发展的通知》在以后的农业发展和农村教育改革过程中就发挥了巨大的协调作用,使长期以来困扰人们的农业就抓农业、科技就抓科技、教育就抓教育问题得到了一定程度的缓解,较好地解决了农业、科技和教育三者各自为政的难题,为农业和农村经济的全面振兴打下了良好的基础。经验表明,教育政策的协调功能是以一个全面、配套的教育政策体系为条件的。各种教育政策之间只有纵向一致、横向协调,相互配合、相互补充,而不是相互矛盾和抵触,教育政策才有可能发挥其协调功能。

教育政策的协调功能具有三个基本特点:(1)多维性。教育政策所要协调的对象,不是单一的,而是多方面的。协调某一事物,正是为了使该事物与其他事物取得相对的平衡。(2)动态性。协调的过程是在发展中由失衡、不协调状态向平衡、协调、稳定发展转化的过程。(3)适度性。教育政策在协调教育发展过程中的各种不平衡关系时,应掌握利益需求的最佳满足界限,妥善处理各种矛盾和利益关系,违背了适度原则,就会物极必反,产生新的不平衡。

（三）控制功能

任何教育政策都是为了解决一定的教育问题或预防某一教育问题而制定的,具有约束和规范人们行为的作用。教育政策的这种特性就是我们所说的教育政策的控制功能。在实施教育活动中,教育政策的控制功能是非常重要的。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,教育政策的贯彻执行往往不是一帆风顺的。教育政策制定者及政策对象的错误思想和行为,会在相当大的程度上影响和妨碍政策的贯彻落实。例如,因认识不足导致对教育政策采取消极态度、因理解不当导致对教育政策的错误执行、因利害冲突导致对教育政策的抵制等。为了防范和纠正这些不良现象及越轨行为,保障教育政策得到正确贯彻执行,必须强化教育政策控制功能。另一方面,教育政策的适时调整和更新也离不开控制。教育政策在付诸实施的过程中,随着外界情况的变化,所要解决的问题的性质变化以及新情况、新问题的不断涌现,都必须要求教育政策不失时机地作出调整和更新,加强教育政策的控制功能。教育政策的控制功能实际上是由教育政策本身的规范性决定的。

（四）分配功能

教育政策过程是对受教育权利、资源以及教育行政权力进行分配与调整的过程，以达到更好地保障与促进教育事业发展的目的。教育政策的分配功能在于：（1）有效地促进资源配置的合理化。在资源供给、获得和占有的过程中，经常会产生各种各样的社会性冲突，这种冲突不仅会表现在人与人之间的需求层面，也会表现在人的需求与资源供给层面。教育政策主要协调的就是这些社会性冲突。（2）最大限度地发挥资源的效能。资源效能的发挥与利用程序如何与对其进行分配与使用方式有关。资源分配与使用方式的合理性，既存在着效率的问题，也存在着公平问题。效率问题主要解决的是如何对资源进行有效使用的问题，而公平问题则主要解决由谁对资源进行使用的问题。

教育政策如何对资源进行分配不仅需要考虑资源的使用效率问题，还需要考虑资源分配的公平性问题。资源使用的效率不仅要受到由谁来使用的影响，也会受到如何进行使用的影响。同一种资源由不同的人使用，以不同的方式使用，其所产生的效率与效能是不同的。为了能够最大限度地提高资源的使用效率，人们一般将资源分配给能够对其进行高效率使用并提高资源效能的人。在考虑如何提高资源使用效率的同时，还需要考虑到资源分配的公平性。公平是在身份、需要和能力三个层面建立起来的一种关系状态。在对教育资源进行分配时，首先要考虑身份问题，其次要考虑需要问题，最后要考虑能力问题。只有对具有同样身份、需求以及能力的人进行同样的对待，才能保障其公平性。教育资源的性质与类型并不一样，对其进行分配的原则也是不同的。有的资源或权利的分配只需考虑身份的标准，有的资源或权利的分配首先要考虑能力的标准，而有些资源或权利的分配需要对身份、需求与能力进行综合考虑。

【拓展阅读】

1月7日至8日，2021年全国教育工作会议在京召开。会议强调，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，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全国教育大会精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，以改革创新为根本动力，坚持系统观念，更好统筹发展与安全，坚持和加强党对教育工作的全面领导，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，坚持发展抓公平、改革抓体制、安全抓责任、整体抓质量、保证抓党建，全面推进依法治教，巩固拓展疫情防控和改革发展成果，为建设高质量教育体系立柱架梁，推进教育治理体系和治理能力现代化，为建设教育强国开好局、起好步，以优异成绩庆祝建党100周年。教育部党组书记、部长陈宝生作工作报告。

会议指出，刚刚过去的2020年，是极不平凡的一年，给教育系统带来了一



场大考、连环考、压茬考。教育系统坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在党中央、国务院坚强领导下，迎难而上、砥砺奋进，统筹疫情防控和教育改革发展，推进教育“十三五”规划圆满收官，疫情防控取得重大战果，教育脱贫攻坚取得重大胜利，全面落实立德树人根本任务取得重大进展，教育改革开放实现重大突破，扛过了大疫大考，经受了大风大浪，为党和国家工作大局做出了重要贡献，进一步增强了教育自信，推动中国教育站在了新的历史起点上。

会议强调，“十四五”时期，我国教育进入高质量发展阶段，教育改革发展的外部环境和宏观政策环境已发生深刻变化，面临着新形势、新阶段、新理念、新格局、新目标、新要求。教育系统要在认识上找差距，在工作上找短板，在措施上找弱项，在落实上找问题，在安全上找盲点，坚持问题导向、目标导向、结果导向，深入学习贯彻五中全会精神，切实抓好工作落实。一是认真学习深刻把握党的十九届五中全会精神，强化使命意识。要把握大势、胸怀大局、结合实际，深刻认识全面建设社会主义现代化国家的历史必然性，自觉服从服务于构建新发展格局，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。二是坚持人民至上的价值取向，强化宗旨意识。要从全体人民的根本利益出发，自觉站在人民立场上想问题、做决策，推动解决群众“急难愁盼”突出问题。三是推进改革成果系统集成，强化协同意识。要善于从整体上看待和理解问题，善于从系统的观点和结构的角度去解决问题，以更宽广的视野来深化协同。四是切实推动实际问题解决，强化担当意识。要把发现问题、解决问题作为打开工作局面的突破口，打破思维定式和工作套路，找到真正的问题，创造性应对问题。五是牢牢守住安全发展这条底线，强化风险意识。要绷紧安全发展这根弦，树立底线思维，掌握战略主动，提高应急处突能力，筑牢防范化解各类风险的“铜墙铁壁”。

会议指出，2021年是具有特殊重要性的一年，教育系统要不忘初心、牢记使命，扎实工作、开拓进取，为“十四五”时期教育高质量发展开好局、起好步。一是深入实施“百年行动”，提升教育系统党的建设质量。要完善坚持和加强党对教育工作全面领导的体制机制，强化党的创新理论武装，健全党的基层组织体系，坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度，坚定不移全面从严治党，形成落实党的领导纵到底、横到边、全覆盖的工作格局。二是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。要持续完善德智体美劳全面培养的育人体系，健全学校家庭社会协同育人机制，提升思想政治工作质量，发挥教材培根铸魂、启智增慧作用，加强语言文字工作，促进学生身心健康全面发展，大力度治理整顿校外培训机构，抓好中小学作业、睡眠、手机、读物、体质管理，为落实落细立德树人根本任务提供更加科学的导向、更为多样的资源、更加灵活的方式。三是打好服务能力跃升攻坚战，推动教育深度融入新发展格局。要把教育看作新发展格局中的优先要素，全面振

兴乡村教育,完善中国特色现代职业教育,优化高等教育结构,加快推进高校科技创新体系建设,加快建设终身学习体系,重新书写教育高质量发展的生产函数。四是深化教育改革创新,推动改革和发展深度融合高效联动。要深刻认识深化教育改革的阶段性新特点新任务,高水平编制教育“十四五”规划,推动教育评价改革落地落实,深化“放管服”改革,全方位高水平推进教育对外开放,为高质量发展增活力添动力。五是加强教师队伍建设,夯实高质量发展人才支撑。要严格落实师德师风要求,大力振兴教师教育,深化教师管理综合改革,全面提升教师地位待遇。六是提升保障能力,为高质量发展奠定坚实基础。要千方百计巩固 4% 成果,加快推进教育新基建,全面深化依法治教,为教育事业发展打造一个稳固的大后方。

会议要求,要增强抓落实的责任感和使命感,提升专业化能力,发扬钉钉子精神,旗帜鲜明讲政治,践行一线规则,坚守安全底线,加强宣传引导,将落实落在初心使命上、落在政治方向上、落在实事求是上、落在战略全局上、落在具体问题上,确保各项决策部署落地见效。

(资料来源于教育部官网)

任务二 教育法规概述

学习目标

1. 掌握教育法规的含义、地位。
2. 了解我国教育法规的历史沿革。
3. 了解教育法规的功能。



教育法规概述

学习任务

了解教育法规的基础知识、基本理论,提高教育政策与法律意识。

问题导入

随着教育法治化进程的加快,教育政策与法规已渗透到教育的各个方面,教育主体、教育活动和教育的各种关系起到了重要的调节作用。在基础教育阶段,按照教育法的规定,家长必须送子女入学,否则就要受到相应的处罚。对这些教育政策法律问题,必须进行法学和政策学研究,研究的成果将不断地完善教育政策学和教育法学理论。教育问题具有综合性和复杂性,它所涉及的政策法律问题远非行政法、民法或公共政策所能解决。

一、教育法规的含义

（一）教育法律

从广义的法律概念出发，教育法律概念可泛指一切国家权力机关制定、发布的对教育活动进行规范的文件。从狭义法律概念出发，教育法律就是国家立法机构根据宪法制定的对教育活动进行规范的文件。作为法律的重要组成部分——教育法律，与社会发展有着密切关系。正是由于教育法律的存在，一定社会的教育关系和教育秩序才得以建立维护，教育结构才得以完整和谐，教育活动才表现得有条不紊，教育体制才得以灵活运转。那么，如何理解教育法律的内涵？它与教育法规的关系是怎样的呢？教育法律是指国家立法机关依据一定的立法程序制定或认可的调整教育活动中各种社会关系的法律规范的总称。它通过对教育关系的调整，促进教育秩序、教育公平、教育效率的实现，是教育与社会走向秩序化、公平化、效率化、和谐化的重要手段。

（二）教育法规

教育法规是指国家立法机关及依法授权的政府机关制定的，调整 and 规定教育活动、教育关系的法律、法令、条例、规则、章程等各种规范性文件的总称。

教育法规有广义和狭义之分。

广义的教育法规是指国家立法机关和依法授权的政府机关制定，由国家强制力保证实施的教育活动的法律规范体系及其实施所形成的教育法律关系和法律秩序的总和。它的制定主体是多元的，不仅有最高权力部门，也有地方权力部门、其他政府部门等。在我国，教育法规主要是指全国人民代表大会及其常务委员会制定的教育法律、地方权力部门制定的地方性教育法规、国务院及其各部委制定的规章和规定等。根据教育法规所调整的教育活动范围或对象的不同，广义的教育法规是指调整和规范所有的正规教育活动及教育关系的法律规范，包括政府及其教育行政部门的教育活动和学校的教育活动、公立学校教育和私立学校教育、教师的教学活动和学生的学习活动等。

狭义的教育法规是指由国家权力机关制定的教育法律。在我国，它是指由全国人民代表大会及其常务委员会所制定的教育法律。根据教育法规所调整的教育活动范围或对象的不同，狭义的教育法规主要是指调整教育行政关系的法规的总称。它以国家教育行政组织的组织、职权职责、活动原则、教育管理制度的工作程序为主要的规范内容。

综上所述，教育法规与教育法律从广义上理解，含义是相通的，都是指以国家权力为保障强制执行的教育行为规则总和。从狭义上理解，教育法律主要是指由国家权力机关制定的教育行为规范；而教育法规乃是一个泛指概念，既包括国家权力机关制定的教育法律，也包括国家行政机关制定的教育行政法规和规章，还包括地方权力机关和地方行政机关制定的地方教育法规和规章。

【拓展阅读】

法的特征

法的特征包括四个方面。

第一，法是调整人的行为的社会规范。在社会体系中，法属于社会规范的范畴。人的行为是法的调整对象。

第二，法是出自国家的社会规范。社会规范的种类繁多，除了法之外，还有道德规范、宗教规范、风俗习惯、社会礼仪、职业规范、社会组织的规章制度等。法区别于其他社会规范的首要之处在于，法是由国家创立的社会规范。

第三，法是规定权利和义务的社会规范。法是通过规定人们的权利和义务，以权利和义务为机制，影响人们的行为动机，指引人们的行为，调整社会关系的。

第四，法是由国家保证实施的社会规范。任何一种社会规范都具有强制性，都有保证其实施的社会力量。然而，法的强制性不同于其他规范之处在于，法具有国家强制性。法是以国家强制力为后盾，由国家强制力保证实施的。

（资料来源于张文显，法理学[M]. 4版，北京：高等教育出版社、北京大学出版社，2011：62-65.）

二、我国教育法规的历史沿革

回顾中华人民共和国成立后我国教育法规所经历的由无到有、由零散到系统的发展历程，结合我国学者的研究，可以将我国教育法规的历史沿革大致划分为以下五个发展阶段。

（一）教育法规建设的开端（1949—1956年）

中华人民共和国成立后，在废除旧法和总结我国革命根据地立法经验的基础上，我国开启了教育法规发展的新开端。国家曾经根据当时的需要制定了教育法规、法令，如1950年12月，政务院颁布《关于处理接收美国津贴的文化教育救济机关及宗教团体的方针的决定》。1951年10月，政务院颁布《关于改革学制的决定》。1952年9月，教育部发布《关于接办私立中、小学的指示》，还陆续发布了幼儿园、小学、中学、中等专业学校、专科学校和高等学校的暂行规程。这些法规内容包括教育事业的计划管理、中小学教育的改进与发展、课程改革、学校领导关系、师资的培养与管理等方面。这些教育法规有利于完成中华人民共和国成立初期学校的接管与改造和高等学校院系调整为中心的教育改革。

（二）教育法规跌入低谷时期（1957—1976年）

1958年，在全国开展了以勤工俭学、教育与生产劳动相结合为中心的教育革命。这场改革出现了“左”的错误，必要的法规制度遭到破坏。从1961年起，中央对教育



事业进行了调整、巩固、充实、提高，通过总结经验，纠正实际工作中的失误。1961年，中共中央颁布了由教育部草拟的《教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》《全日制中学暂行工作条例（草案）》《全日制小学暂行工作条例（草案）》，为各级学校制定了明确的工作规程。

（三）教育法规恢复和发展时期（1978—1984年）

1978年，为了恢复学校的教学秩序，教育部对1961年的大、中、小学《工作条例（草案）》进行修订并重新颁布。尤其是党的十一届三中全会召开，确立了教育在社会主义建设事业中的战略地位，我国的教育法规建设发生划时代转折，进入了恢复和发展新时期。

1980年2月12日，第五届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过了《中华人民共和国学位条例》，这是新中国建立以来最高权力机关制定的第一部有关教育的法律。制定本条例的目的是促进我国科学专门人才的成长，促进各门学科学术水平的提高和教育、科学事业的发展，以适应社会主义现代化建设的需要。

1982年12月4日，第五届全国人民代表大会第五次会议制定了新的《中华人民共和国宪法》，这是我国法制建设最重要的里程碑。宪法作为我国一切法律的“母法”，宪法有关教育的规定，为教育法规的制定和依法治教提供了最高的法律依据，为教育法规的发展奠定最重要的基础。

（四）教育法规初步探索时期（1985—1994年）

1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》（以下简称《决定》），指出“必须加强教育立法的工作”，我国教育法规的发展开始步入新的发展阶段。根据《决定》中提出“需要制定义务教育法”的要求，1986年4月12日，第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国义务教育法》（以下简称《义务教育法》）。它以法律的形式规定国家实施九年义务教育，对提高民族素质、推进社会主义现代化建设、加强教育法制都有重要的影响。

1993年10月31日，第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过《中华人民共和国教师法》（以下简称《教师法》）。这部法律明确了教师在我国社会主义现代化建设中的重要地位，对教师的权利、义务、任用、考核、培训和待遇等方面作了全面的规定，是我国教师队伍走向规范化、法制化的根本保障。

（五）初步形成了中国特色社会主义的教育法规体系（1995年至今）

1995年3月18日，第八届全国人民代表大会第三次会议审议通过了《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》），我国教育法规建设迈出了关键性的一步。《教育法》成为教育领域的基本法律，主要规定我国教育的基本性质、地位、任务、基本法律原则、基本教育制度、学校及其他教育机构、教师和其他教育工作者及受教育者依法享有的权利和履行的义务等内容，是协调教育部门内部及教育部门与其他社会部门相互关系的基本准则。同时，《教育法》作为全部教育法规的母法，也是制定教育领

域不同部门的单行法律及行政法规、规章的依据。2015年12月27日,第十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过了关于修改《中华人民共和国教育法》的决定,对《教育法》的第五条、第六条、第十一条第一款、第十二条、第十九条、第二十五条、第六十六条、第六十一条第一款、第七十六条、第七十九条等十处条款进行修改,涉及教育方针、教育公平、学校或者其他教育机构违规招生、考试作弊、学历造假等,并增加一条作为第十八条:“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。”

1996年5月15日,第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过《中华人民共和国职业教育法》。我国职业教育包括各级各类职业学校教育和各种形式的职业培训。该法调整的主要内容包括我国职业教育的体系、职业教育的实施、职业教育的保障条件三方面,具体规定了职业学校教育和职业培训的基本原则、管理体制、职业学校教育的层次、设立职业学校和职业培训机构的基本条件、学历证书、培训证书的颁发、职业教育经费的投入及保障条件等。

1998年8月29日,第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过《中华人民共和国高等教育法》。该法主要规定了高等教育基本制度、高等学校组织和活动、高等学校教师和其他教育工作者的管理制度、高等学校的学生依法享有权利和履行义务、高等教育投入和条件保障等内容,明确了高等教育发展的方向,为高等学校的办学自主权和高等学校内部管理提供了法律保障。2015年12月27日,第十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过了关于修改《中华人民共和国高等教育法》的决定,对该法的第四条、第五条、第二十四条、第二十九条、第四十一条、第四十四条、第六十条第一款进行了修改,涉及高等教育办学方针、人才培养、高校设立、学术委员会职责、评价制度、经费筹措等方面。

2002年12月28日,第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过《中华人民共和国民办教育促进法》。该法调整的主要有民办学校及其他教育机构的设立、民办学校的组织与活动、民办学校的教师与受教育者、民办学校资产与财务管理、国家对民办学校及其他教育机构的管理与监督、国家对民办教育的扶持和奖励、民办学校的变更与终止等项事务。该法为维护民办学校和受教育者的合法权益提供法律保障,促进民办教育事业的健康发展,为实施科教兴国战略提供有力的支持。

国务院也制定了《扫除文盲工作条例》《幼儿园管理条例》《残疾人教育条例》《普通高等学校设置暂行条例》《教师资格条例》等教育行政法规。各地有权制定地方性法规的人民代表大会及其常务委员会根据本地区教育发展的需要,颁布了地方性法规。国务院各部委以及省级人民政府也制定了一大批有关教育的政策规章,丰富了教育法规的内容。

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并通过了新《中华人民共和国义务教育法》。该法中明确了国家实行九年免费义务教育制度,主要对义务教育阶段的学生、学校、教师、教育教学、经费保障、法律责任等内

容作出了规定，为维护适龄儿童、少年接受义务教育的权利，实施义务教育和提高全民素质提供了法律保障。

纵观中华人民共和国成立至今 70 余年我国的教育法规发展历程，我国已经初步形成了以宪法为基础，以教育法为核心，以教育单行法和教育行政法规为主体的中国特色社会主义的教育法规体系，取得了令人瞩目的成绩。但是，目前我国的教育法规体系仍存在现行法律的部分条款与社会、教育发展现实相脱节，适用于教育领域的某些单行法律缺位等突出问题。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》的第二十章“推进依法治教”第六十二条：“完善教育法律法规。按照全面实施依法治国基本方略的要求，加快教育法制建设进程，完善中国特色社会主义教育法律法规。根据经济社会发展和教育改革的需要，修订教育法、职业教育法、高等教育法、学位条例、教师法、民办教育促进法，制定有关考试、学校、终身学习、学前教育、家庭教育等法律。加强教育行政法规建设。各地根据当地实际，制定促进本地区教育发展的地方性法规和规章”。因此，一方面，结合新的历史时期经济社会发展和教育改革的需要，对于现行的教育法规及时适势地加以修订。例如，党的十八大以来，党中央提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。在这样的大背景下，结合我国教育发展的现状和突出问题，2015 年 12 月 27 日，第十二届全国人大常委会第十八次会议表决通过了关于修改《中华人民共和国教育法》和《中华人民共和国高等教育法》的决定，此次修法有非常强的现实针对性，有利于发挥法治的引领和推动作用，深化教育改革，提高教育质量，满足人民群众的需求。另一方面，需要加强教育法规的立法工作，如制定《学校法》《学前教育法》《终身学习法》《教育考试法》等法律，实现相关教育领域真正做到有法可依。

【拓展阅读】

教育部颁布《中小学法治副校长聘任与管理办法》

为进一步规范中小学法治副校长聘任与管理，健全学生权益保护机制，促进未成年人健康成长，教育部在此前工作的基础上，经最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部同意，制定颁布了《中小学法治副校长聘任与管理办法》（教育部令第 52 号，以下简称《办法》），于 2022 年 5 月 1 日起实施。《办法》根据预防未成年人犯罪法等法律规定，全面总结了法治副校长工作的经验与做法，针对实践中的问题，突出将法治副校长纳入中小学治理体系、全面健全未成年人权益保护机制的新要求，系统设计了中小学法治副校长聘任与管理制度。

健全法治副校长的管理体制，进一步凝聚工作合力。《办法》规定，由国务院教育行政部门会同最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部制定宏观政策，统筹指导地方开展法治副校长有关工作；由县级以上地方人民政府教

教育行政部门会同人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政部门统筹落实法治副校长制度。《办法》提出建立法治副校长工作联席会议制度、法治副校长工作团队制度。

拓展法治副校长的职责任务,进一步发挥工作优势。《办法》在规定开展法治教育、推动习近平法治思想学习宣传的基础上,进一步明确法治副校长协助学校开展的保护学生权益、预防未成年人犯罪、参与安全管理、实施或者指导实施教育惩戒、指导依法治理等职责,充分发挥各派出机关工作人员的法律专业能力和特长。

完善法治副校长的聘任机制,进一步规范聘任程序。《办法》明确了法治副校长在政治、业务、身心健康、教育能力等方面的要求,由派出机关根据条件择优选派。《办法》规定由教育部门会同有关主管部门制订聘任计划,建立法治副校长人员库并动态调整;要求每所中小学校至少配备1名法治副校长,并优先为偏远地区、农村地区学校和城市薄弱学校配备法治副校长。同时,《办法》还对法治副校长任期及续聘等作出针对性规定。

强化法治副校长的条件保障,进一步激励履职尽责。《办法》规定,教育部门要会同有关部门制定实施法治副校长培训方案和规划,提高法治副校长履职能力和水平;派出机关要为法治副校长开展工作创造条件,将有关人员担任法治副校长工作情况纳入考核内容;学校要提供必要的便利条件,建立有效的工作协调机制,积极支持、配合法治副校长开展工作。对工作成绩突出的法治副校长,要按照规定予以表彰、奖励。此外,《办法》还特别规定,派出机关、教育行政部门可以根据有关规定为在偏远农村地区、交通不便地区学校任职的法治副校长给予食宿、交通等补助。

在颁布《办法》的同时,教育部联合最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部等部门印发《关于贯彻落实〈中小学法治副校长聘任与管理办法〉的通知》,就《办法》的学习宣传和贯彻落实进行系统部署。

(资料来源于教育部官网)

三、教育法规的地位

教育法规的法律地位是指教育法在法律体系中的位置问题,即它是否能作为一个独立的法律部门而成为一个国家法律体系的有机组成部分。尽管一个国家的现行法律规范在形式上多种多样,但它们不是杂乱无章的,而是根据一定标准和原则将同类法律规范划分到不同的法律部门,所有的法律部门共同构成一个内在协调的法律体系。

20世纪50年代以后,教育事业急剧发展,教育过程中的社会关系极其复杂,并且具有鲜明的特殊性和相对独立性,其特点的主客体关系是调整其他社会关系的法律部门所不能承担的。各国为调整教育关系制定了众多具体的教育法律,涉及学校制度、

义务教育制度、职业培训、招生与考试、教师资格与聘任、学位授予等方面，形成一类以调整教育关系为对象的法规体系，教育法规逐步成为一个独立的法律部门。

在我国，小学教育不是就业定向的职业教育，也不是培养高层次人才的专业教育，而是涉及千家万户全体适龄儿童的普通基础教育，它要向全体学生实施普通知识和基本技能教育，并发展他们的能力和良好的心理素质，培养他们高尚的思想品质，为他们继续接受教育奠定坚实的基础。这对于从根本上提高全民素质具有重要意义，在整个教育体系中处于基础性地位。为此，国家制定了一系列针对小学教育的法律法规，对小学教育活动进行了规范，从而明确了小学教育法规的地位。

首先，《义务教育法》对小学教育的各法律关系主体，包括各级政府、学校、社会、家庭、教师和学生提出了要求，对实施小学教育的设施条件、经费保障、教育内容都进行了相应规定。这些法律规定与调整其他层次教育的法律，如学前教育、高等教育、成人教育、职业教育以及高中阶段的教育，有着质的区别。

其次，《小学管理规程》《小学教师职务试行条例》《小学班主任工作暂行规定》《小学生日常行为规范》等专门的小学教育法规，分别对小学教育目标、学籍管理、教育教学工作、行政工作、认识管理、校舍设备和经费、卫生保健及安全，教师的职责、任职条件、考核与评审，班主任的任务、职责、任职条件与领导管理、工作原则和方法，小学生日常行为规范等做了必要的、辅助的法律规定，使得小学教育法规具备了法理学意义上单独法律部门的条件和特征。从这个意义上说，我国小学教育法规实际上形成了单独的法律部门，具有特殊的法律地位。



案例

小学操场被占用该谁管

某小学因经济条件差等因素，没有修建围墙。住在学校周围的一些人，经常将自家的东西很随便地放到学校的操场上，占据了学校操场的不少空间。其中有一户是做废品收购生意的，和其他人家一样，该住户也将收购到的废品放到了学校的操场上。这种做法，对学校操场造成了严重污染，影响了该校的体育课教学和课外活动的正常进行，更为严重的是存在安全隐患。该校的校长很着急，与周边的住户交涉，但都没有结果。校长很气愤，又很疑惑，这么严重的问题怎么就没人管呢？

在此案例中，校长可取的做法是：当问题发生后，在协商不能得到解决的时候，校长应该借助法律及时有效地维护学校和师生的合法权益。按照相关教育法律规定，学校与这几户人家的纠纷属于民事纠纷，学校应以原告身份直接向人民法院提出起诉，用法律武器来维护学校和师生的权益。为此，我们应当了解和掌握教育法规方面的基本知识及理论。

四、教育法规的功能

法的功能是法本身所固有、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、指引和保障功能。

(一) 调整社会关系功能

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复杂、多样的社会关系,社会关系从本质上反映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和调整利益关系。

(二) 指引主体行为功能

教育法规的功能最直接的表现就是指引教育法律主体的教育行为。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主体的教育权利与义务,指引和规范主体的教育行为,从而维持教育秩序。具体表现为义务性规范、禁止性规范都属于强制性规范。义务性规范是要求主体必须作为一定行为的法律规范,如《教育法》第四条:“全社会应当尊重教师。”禁止性规范是要求主体必须作为一定行为的法律规范,授权性规范是规定主体为有权或不为某种行为的法律规范,如《教育法》第四十九条:“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、强制性的集中体现,具有普遍约束力。教育法规保障主体权利功能具体体现在以下两个方面。

(1) 教育法规明确规定教育主体的权利和义务,并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。”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。

(2) 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。程序规定关系到政府公共权力的行使方式,关系到学校尤其是教师、学生的基本权利实现途径。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。”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。”该规定中学校处分学生的法定程序能够制约学校权力，避免学校对学生作出各种处分尤其是开除学籍处分的随意性，切实保障学生的受教育权免受非法侵害。



案例

因绩效工资，深圳教师状告罗湖区教育局

2009年1月1日，国家决定在义务教育学校实施绩效工资。在广东省深圳市，改革后教师工资分三部分，具有争议的则是“奖励性绩效工资”。深圳市相关规定指出，奖励性绩效工资总额=基础性绩效工资÷70%×30%，各单位在核定总额内自主制订分配方法，自行发放。罗湖区教育局、人事局在2009年12月28日下发指导文件。罗湖区大望学校于2010年3月24日做出具体的绩效工资分配方案。该校49岁的英语教师张忠慧认为，区里和学校的相关方案趋于平均主义，并倾向于管理层。自2010年3月开始，张忠慧多方投诉绩效工资的相关问题，并因此将罗湖区教育局告上法庭，要求撤销相关分配方案。

2011年9月14日，此案一审在罗湖区法院开庭。罗湖区教育局在行政答辩状中指出，张忠慧对文件理解有错误。相关文件均指出，财政在核拨事业单位奖励性绩效工资总额时，针对的是总体，并非直接划拨到个人，而校方分配方案也在教职工大会上由三分之二以上的教师同意通过。

任务三 教育政策与教育法规的关系

学习目标

1. 掌握教育政策与教育法规的联系。
2. 理解教育政策与教育法规的区别。

学习任务

通过了解教育政策与教育法规的联系和区别，能正确处理教育政策与教育法规的关系。



教育政策与教育法规的关系

问题导入

教育政策与教育法规二者的关系体现为既相互联系，也有所区别。教育政策与教育法律的联系体现在具有共性和相互依存；教育政策与教育法律的区别体现在制定主体、执行方式、表现形式和稳定程度的不同。

一、教育政策与教育法规的联系

现行的教育政策与教育法规在本质上是一致的，具有深刻的内在联系，主要表现在：①教育政策与教育法规都是国家管理教育的重要手段，都是在教育活动中应予遵循的行为准则与行为依据；②一般来说，教育法规，尤其是教育法律，建立在教育政策的基础上，成熟稳定的教育政策会被立为教育法律；③教育政策的实施需要“法”的保障，只有合法化的教育政策才能成为真正可供遵循、实施的政策，同时政策实施的全过程都要依法进行。

二、教育政策与教育法规的区别

教育法规作为一种特殊的行为规范，与教育政策又有着明显的差别，主要反映在以下七个方面。

（一）基本属性不同

教育法规是通过国家的政权表现出来的国家意志；而党的教育政策是通过政党表现出来的统治阶级的意志，这二者之间具有属性的不同。

（二）制定的机关和约束力不同

教育法规是由国家制定和认可的，依其层级的不同，在一定范围内具有普遍的约束力。党的教育政策由党的领导机关制定，只对党组织和党员具有约束力，对党外群众一般不具有约束力。要使党的政策具有普遍的约束力，需要把它上升为国家意志，转化为国家层面的法规。

（三）制定的程序不同

教育法规必须严格依照法定程序进行，而党的教育政策是通过党的领导机关会议等形式，在充分展开民主讨论、广泛征求意见的基础上，通过集体研究形成的。

（四）表现形式不同

教育法规制定后，通常以条文形式出现，它作为法律规范有着特殊的形式，对法规的适用条件和具体情况、具体行为规则以及违反者所应承担的后果做出确切的表述。在语言表达方式上，法规条文一般都是直接陈述句，且主谓分明，语意清晰，使人们一看就明白谁应该做什么，谁不得做什么，谁可以做什么；而党的教育政策通常以党组织机关的指示、决议、意见、通知等形式表现出来，其文体格式多样，内容大多较为原则性，突出指导性，富有号召力。

（五）实施方式不同

教育法规以国家强制力保证实施，它不是可做可不做的行为，而是必须做或必须不能做的行为；也不是可以这样做或可以那样做的行为，而是必须这样做或那样做的行为，这样的实施方式带有强制性。而党的教育政策的贯彻执行，更多地靠宣传教育，靠思想政治工作，靠党组织的领导干部、工作人员模范带头作用的发挥，其强制力是有一定限度的。

（六）稳定程度和调整范围不同

教育法规一般是在总结当下国家的教育政策执行情况和经验的基础上，广泛集中了群众智慧和意见之后确定下来的，它具有长期性、稳定性，不宜随意变动。教育法规一般就教育活动的根本方面和教育的基本关系加以约束、规范，其调整的范围比教育政策调整的面要小一些，而党的教育政策则随着教育工作形势、任务的改变而需要适当地调整、修正，使之完善。教育政策制定的灵活性和及时性还决定了教育政策调整的范围更广泛，它可以及时渗透到教育领域的各个方面，发挥其调节、导向作用。

（七）公布的范围不同

教育法规一经审议通过，需要通过适当方式在全社会公布，让全体公民知晓，以便大家遵守。公开是原则，不公开是例外；而党和国家的教育政策不完全在全体公民中公布，有的政策只在一定时期或一定范围内公开。

考点提示

教育政策 vs 教育法规

教育政策是一种有目的的动态发展过程，是政党、政府等政治实体为实现一定历史时期的教育目的和任务而规定的行动依据和准则。

教育法律规范又称为教育法律规则，是教育法的主要构成要素，是由国家制定或认可，体现国家在教育方面意志的，通过一定的教育法律条文表现出来的，具体规定教育主体的权利和义务及法律后果，具有自己内在逻辑结构的教育行为标准或准则。

1. 联系

（1）二者有共同的目的，本质上是相同的，都是为了调整和规范教育活动和教育关系，规范和调整教育主体的权利及义务，实现社会主义教育发展目标的重要工具。

（2）教育政策是制定教育法规的依据，教育法规是教育政策的具体化、条文化和定型化。教育政策规定了教育行政管理活动的方向，指导教育法规的制定和实施，教育法规实际是规范化、法律化的教育政策。

（3）教育政策决定教育法规的性质，教育法规的内容体现教育政策。

（4）教育政策是实现教育法规的指导，教育法规是实现教育政策的保证。

总结：二者的共同点在于目的相同；政策是指导，决定法规性质，法规是保证，体现政策要求。

2. 区别

(1) 制定主体不同：教育政策的制定既可以是政党组织，也可以是国家立法机关和行政机关；而教育法规是由国家权力机关和国家行政机关按法定程序制定的。

(2) 执行方式不同：教育政策的执行方式主要靠行政力量或党的纪律，运用号召、宣传、教育、动员等方式贯彻执行，强制力有限；教育法规的执行以国家强制力为后盾，任何组织和个人都必须遵守。

(3) 规范效力不同：教育政策的规范效力显得比较复杂，国家立法机关和行政机关制定的教育政策具有普遍约束力，但由政党机关制定的教育政策规范效力则只对政党组织及党员有效；而教育法规是在总结执行政策的实践经验基础上制定的特殊的行为准则，规定明确而具体，规定了人们的权利和义务。

(4) 调整和适用范围不同：教育政策制定的灵活性和及时性决定了教育政策调整的范围更广泛；教育法规更具有稳定性和长效性，所以其调整的范围要相对小一些。

(5) 解决问题性质不同：对于急于解决的、暂时的、尚未定型的教育问题，采取制定政策的方式协调和解决为好；对于需要严格界定、严肃对待的、比较稳定的教育关系，需要教育法规做出具体的、明确的、稳定的、可操作的法律规范和调整。

总结：二者的区别在于，制定主体、执行方式、规范效力、调整范围、解决问题性质不同。

三、正确处理好执行教育政策与实施教育法规的关系

(一) 制定和实施教育法规应以教育政策为指导

教育政策不仅指导教育立法的过程，体现在教育法律规范之中，而且也指导着教育法规的实施。在一些教育法规中，常设有“总则”部分，这部分的某些条文的实质就是政策性的说明。例如，《中华人民共和国教育法》等教育法规中关于立法宗旨的表述，同《中共中央关于教育体制改革的决定》和《中共中央关于加强社会主义精神文明建设的若干重要问题的决议》中提出的提高全民族素质的根本指导思想及其有关原则都是一致的。可见，教育法规的制定往往要以教育政策为依据，教育法规的实施也要以教育政策为指导。

(二) 教育政策的落实应以教育法规为保障

将教育政策上升为教育法规，成为人们理解和执行教育政策的规范，排除了理解和

执行政策中的主观随意性，即不因党和国家行政机关领导人的更换及其个人注意力的转移而受到影响，从而使教育法规以其特有的强制性成为推动教育政策贯彻落实的保障，成为实践教育政策的最强有力的手段。中华人民共和国成立 70 多年来的历史经验证明，将教育政策与法规结合起来加以贯彻、实施，是教育改革和发展的动力与保障。

（三）推行教育政策不超越教育法规所规定的范围

尽管教育法规的制定和实施应当以党和国家的教育政策为指导，但这并不意味着教育政策可以随意左右教育法规的制定或超越教育法规规定的范围。在贯彻落实教育政策时，必须自觉维护教育法规的尊严，必须有助于教育法规的实施。目前，我国教育法规尚不完备，在有些方面还存在有政策而无法规的情况，再加上教育上的有些问题无法用教育法规加以规范，遇到这种情况时，要坚持有法依法、无法依政策的原则。在一定的历史时期内，教育政策在对教育事业进行宏观调控方面，仍然发挥十分重要的作用。

在处理教育政策与教育法规的关系时，应注意两种偏向：①片面强调教育政策的主导作用、决定作用；②片面扩大、夸大教育法规的作用。前者在实践中容易形成重政策、轻法规、以政策性文件取代教育法规的状况，只讲依政策办事，不讲依法办事；后者只讲依法办事，而忽略教育政策在教育活动中的重要作用。这两种倾向，都应当注意防范和克服。

◆ 项目小结

在不同的社会制度与不同的经济、文化背景下，教育政策、法规的制定会呈现不同的模式与特征。“好”的教育政策、法规可能会产生良好的影响与作用，“不好”的教育政策、法规则会产生消极的影响与作用。所以，教育政策、法规的功能在整体上具有双重性特征，即有正向功能与负向功能之分。认识功能的这种分类，一方面有利于在执行教育政策、法规时尽量趋利避害，张扬正面功能，克服负面功能，另一方面则需要更多地反思教育政策法规本身，促进教育政策、法规的完善。

【推荐阅读】

1. 黄葳. 教育法学. 北京: 高等教育出版社, 2022.

该书分析了教育法规的含义、地位、功能，以及与教育政策的关系等基本原理问题。

2. 劳凯声. 中国教育改革 30 年——政策与法律卷. 北京: 北京师范大学出版社, 2009.

该书介绍了改革开放 30 年的中国教育政策与法规问题。

3. 劳凯声. 中国教育法制评论(第 1 辑). 北京: 教育科学出版社, 2002.

该书介绍了中华人民共和国成立后我国教育法制建设 50 年回顾与展望。

4.《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》。

这是我国进入 21 世纪第一个中长期教育规划纲要。

5. 孙绵涛. 教育政策学. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.

该书对教育政策的概念、本质特点等问题联系实际,进行了深入系统的分析。

项目检测

1. 教育政策、教育法规的含义是什么?
2. 如何理解教育政策、教育法规的地位?
3. 如何正确处理教育政策与教育法规之间的关系?
4. 进行一次小型教育调查,了解当地小学教育政策、法规在体现民主、平等、人本、优先的价值取向方面取得的成就或存在的问题。