

高校转型发展系列教材

教育政策与法规

郝世文 主 编

贾春明 费隼闯 副主编

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书分为“基础篇”“主体篇”“学前教育篇”三个部分，系统介绍了现行所有法律中涉及教育政策与法规的相关内容。“基础篇”介绍了教育政策、教育法概述，教育法律关系，教育法的制定、实施与监督，法律责任与法律救济等内容；“主体篇”介绍了教育基本制度，各教育法律主体(国家及其行政机关、学校、教师、学生)；“学前教育篇”介绍了有关学前教育的政策法规。

在设计理念上，本书以提高学习者运用教育政策与法规的能力为出发点，以全新的、具有代表性及典型性的案例来支撑对政策法规的解读；在编写体例上，本书体现了启发式教学的特征，不仅在每章设置了“学习目标”以及“知识结构图”，还设置了“小结”和“课后练习”，条理清晰，重点明确。

本书可作为高等院校师范类的专业课教材，也可作为各级教育行政部门公务员、广大教育工作者依法治教的重要参考书。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得销售。

版权所有，侵权必究。举报：010-62782989，beiqinquan@tup.tsinghua.edu.cn。

图书在版编目(CIP)数据

教育政策与法规 / 郝世文主编. —北京：清华大学出版社，2022.8

高校转型发展系列教材

ISBN 978-7-302-61253-7

I. ①教… II. ①郝… III. ①教育政策—中国—高等学校—教材 ②教育法—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2022)第 113816 号

责任编辑：施 猛

封面设计：常雪影

版式设计：孔祥峰

责任校对：马遥遥

责任印制：丛怀宇

出版发行：清华大学出版社

网 址：<http://www.tup.com.cn>，<http://www.wqbook.com>

地 址：北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编：100084

社 总 机：010-83470000 邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969，c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈：010-62772015，zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者：三河市铭诚印务有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：185mm×260mm 印 张：19.75 字 数：421 千字

版 次：2022 年 8 月第 1 版 印 次：2022 年 8 月第 1 次印刷

定 价：68.00 元

产品编号：074484-01

前言

教育部颁布的《幼儿园教师专业标准》《小学教师专业标准》《中学教师专业标准》《教师教育课程标准》《中小学和幼儿园教师资格考试标准》，将“教育政策法规”列入中小学和幼儿园教师职前教育的课程体系，给教育政策与法规课程改革提出了新的要求。高校必须按照这些标准的要求深化教育政策与法规课程改革，面向所有师范生开设教育政策与法规课程，这对教育政策与法规课程改革提出了巨大挑战。

在教育政策和法规课程改革进程中，高校必须完善现有课程，适应新的要求，编写适应新要求的教育政策和法规教材。本书从当前教育法制建设的实际需要出发，系统且简明地介绍了教育政策、法规的基础知识与基本理论，具有综合性、趣味性、实用性和典型性。综合性是指本书从多个角度对教育政策与法规进行解读，力求全面、具体；趣味性是指书中穿插了相关的新闻时事，能够激发学生学习兴趣，引发其思考；实用性是指本书紧密结合“三大标准”，为学生将来参加教师资格考试、教师编制考试和从事教育教学工作奠定基础，并且每章设有小结和习题，能够巩固本章所学，提高学生运用知识的能力；典型性是指教材选取的案例具有代表性，能够让学生真实地感受教育法制的重要性。

本书由郝世文担任主编，负责统稿和主要撰写工作，由贾春明、费騷闯担任副主编，同时参与编写的还有谢佳丽、韩青青、张雅娴、张诗妍等。本书具体分工情况如下：

郝世文 第一章、第二章、第三章

韩青青 第四章

贾春明 第五章、第七章

费騷闯 第六章、第九章

张雅娴 第八章

张诗妍 第十章

谢佳丽 第十一章

另外，本书在成书过程中，刘郅青、卢阳、王紫东、杨雪娇、高启姝等参与了书籍

前期编写、案例收集和文字整理工作。

本书得以成书，首先要感谢沈阳大学“转型发展教材建设专项支持计划”的实施，感谢教务处姜俊和处长、马毅副处长对教材出版的支持。同时感谢清华大学出版社以及编辑施猛老师的帮助。此外，借教材成书之际，我还要特别感谢一下我的父母，他们是郝万雨先生、于淑玲女士，感谢他们对我无私的爱，对我工作的支持。

在编写过程中，编者引用了相关书籍的观点和内容，限于篇幅仅列举了主要参考书目，在此对相关书籍的作者表示衷心的感谢！由于编者时间和水平的限制，本书难免存在不足之处，敬请专家学者及广大读者提出宝贵意见。反馈邮箱：wkservice@vip.163.com。

郝世文
2021年5月于沈阳

第一篇 基础篇

第一章 教育政策概述 2

第一节 教育政策的定义和基本特征 4

 一、政策与教育政策的定义 4

 二、教育政策的基本特征 9

第二节 教育政策的类型与体系结构 11

 一、教育政策的类型 11

 二、教育政策的体系结构 13

第三节 教育政策的制定 15

 一、教育政策议题的确定 15

 二、教育政策决定 17

第四节 教育政策的执行 22

 一、教育政策的执行原则 22

 二、教育政策的执行方式 23

 三、教育政策的执行过程 24

第五节 教育政策的评估 30

 一、教育政策评估的含义 30

 二、教育政策评估的类型 31

 三、教育政策评估的程序 32

 四、教育政策评估的模式 33

 五、教育政策评估的方法 35

第六节 教育政策与教育法规的关系 36

 一、教育政策与教育法规的联系 36

二、教育政策与教育法规的区别	36
三、对教育政策与教育法规的关系的把握	38
第七节 教育政策与教育法规的地位及功能	39
一、教育政策在国家政策体系中的地位	39
二、教育法规在国家法律体系中的地位	40
三、教育政策与教育法规的功能	43
 第二章 教育法概述	50
第一节 教育法的含义及特性	51
一、教育法的含义	51
二、教育法的特性	52
第二节 教育法体现的基本准则	54
一、公益性，教育法存在的基础	54
二、平等性，教育权与受教育权得到保障的前提	54
三、终身性，受教育者发展的需求	57
第三节 教育权与受教育权	58
一、教育权	58
二、公民的受教育权	60
三、教育权与受教育权的相互关系	61
第四节 教育法的渊源与体系	63
一、教育法渊源的含义	63
二、教育法的法律渊源	63
三、教育法的体系	68
第五节 教育法律规范	71
一、教育法律规范的含义及结构	71
二、教育法律规范的类型	72
三、教育法律规范与教育法、教育法律条文的关系	73
 第三章 教育法律关系	76
第一节 教育法律关系的含义、类型及特性	77
一、教育法律关系的含义	77
二、教育法律关系的类型	78
三、教育法律关系的特性	80

第二节 教育法律关系的要素	82
一、教育法律关系的主体	82
二、教育法律关系的客体	85
三、教育法律关系的内容	86
第三节 教育法律关系的形成、变更与消灭	89
一、教育法律关系的形成、变更与消灭的含义	89
二、教育法律关系的形成、变更与消灭的条件	90
第四节 教育权利主体及其相互关系	91
一、教育权利主体	91
二、教育权利主体的相互关系	92
 第四章 教育法的制定、实施与监督	100
第一节 教育法的制定	101
一、教育立法的含义	101
二、教育立法的原则	102
三、教育立法权限的划分	103
四、教育立法的基本程序	105
五、教育立法的基本要求	107
第二节 教育法的实施	108
一、教育法实施的含义	108
二、教育法实施的方式	108
三、教育法的解释	110
四、教育法的效力	111
五、教育法实施与教育法实现的关系	112
第三节 教育法制监督	113
一、教育法制监督的含义及基本构成要素	114
二、教育法制监督的作用	114
三、教育法制监督的主体	115
 第五章 法律责任与法律救济	119
第一节 法律责任	120
一、法律责任的含义及特征	120
二、法律责任的归责原则	121

三、法律责任的构成要件	123
四、法律责任的类型	125
五、法律责任的实现	128
六、教育法对法律责任的规定	129
七、义务教育及未成年人保护的法律责任规定	139
八、学生伤害事故责任	143
第二节 法律救济	149
一、法律救济的含义	149
二、法律救济的特征	149
三、法律救济的途径	150

第二篇 主体篇

第六章 教育基本制度

第一节 学校教育制度	161
一、学前教育制度	162
二、初等教育制度	163
三、中等教育制度	164
四、高等教育制度	165
第二节 义务教育制度	167
一、义务教育的性质	167
二、义务教育的学制	169
三、义务教育的对象及其权利	170
四、国家、学校、家庭及社会的义务	173

第七章 国家及其行政机关

第一节 国家及其行政机关的教育权利与教育义务	180
一、国家及其行政机关的教育权利	181
二、国家及其行政机关的教育义务	183
第二节 国家及其行政机关违反教育法的法律责任	185
一、与举办学校相关的法律责任	186
二、与学校建设相关的法律责任	186

三、与经费管理相关的法律责任	186
四、与考试及入学相关的法律责任	187
五、与教师权益保障相关的法律责任	189
第八章 学校	192
第一节 学校的法律地位	193
一、学校法律地位的含义	193
二、学校法律地位的特点	193
三、现行法对学校法律地位的界定	194
第二节 学校的设立	197
一、学校设立的基本条件	197
二、学校设立的基本程序	199
第三节 学校的权利和义务	199
一、学校的权利	199
二、学校的义务	202
第四节 学校内部权力划分及其运行	204
一、学校内部权力的划分	204
二、学校内部权力的运行	207
第九章 教师	210
第一节 教师的法律地位	211
一、教师法律地位的含义	211
二、现行法对教师法律地位的界定	212
第二节 教师的权利和义务	214
一、教师的权利	214
二、教师的义务	218
第三节 教师的专业化及管理制度	219
一、教师专业化的含义	219
二、教师资格制度	219
三、教师职务制度	221
四、教师聘任制度	222
第四节 教师的考核、奖惩与培训	224
一、教师的考核	224

二、教师的奖惩	226
三、教师的培训	227

第十章 学生 232

第一节 学生的法律地位	233
一、学生法律地位的含义	233
二、现行法对学生法律地位的界定	233
第二节 学生的权利和义务	235
一、学生的权利	235
二、学生的义务	237
第三节 未成年学生的法律保护	238
一、人身权的保护	238
二、受教育权的保护	241
第四节 未成年学生犯罪及其预防	243
一、未成年学生犯罪的界定	243
二、未成年学生犯罪的特点与成因	243
三、未成年学生犯罪的预防	246

第三篇 学前教育篇

第十一章 学前教育政策法规 252

第一节 我国学前教育政策和法规	253
一、学前教育概述	253
二、学前教育政策	255
三、对我国学前教育主要政策的解读	256
四、学前教育法规	265
五、对我国学前教育主要法规的解读	268
第二节 幼儿园的管理和运行	272
一、《幼儿园管理条例》	272
二、《幼儿园工作规程》	278
第三节 儿童权利保护与幼儿教师资质	287
一、《儿童权利公约》	287

二、《幼儿园教师专业标准(试行)》	292
三、《幼儿园园长专业标准》	296
参考文献	303

The background features a series of light gray, wavy, overlapping lines that create a sense of depth and movement. A central dark gray rectangular box with rounded corners contains the title text. This box is framed by a thin black line that forms a partial border, with thicker black L-shaped corner brackets at the top-left and bottom-right corners.

第一篇 基础篇



第一章 教育政策概述

学习目标

1. 了解教育政策的定义
2. 学习教育政策的利益倾向、目标倾向、合法性与权威性等基本特征
3. 了解不同分类标准下的教育政策的类型和体系结构
4. 学习教育政策的制定过程
5. 掌握教育政策的执行原则、执行方式和执行过程
6. 了解教育政策评估的含义和类型
7. 了解教育政策与教育法规的关系
8. 掌握教育政策与教育法规的功能

知识结构图



引言

在日常生活中，我们经常在各种媒体报道中看到或听到“教育政策法规”一词。如果有过在教育系统工作的经验，那更是对这个词耳熟能详。在日常语境的表达中，人们通常以这个词语来概括所有由党政机关制定的关于处理教育事务的规范性文件，包括中共中央、全国人大及其常委会、国务院及其他部门制定的法律、法规、条例、规章、决定、办法、准则和通知等。但是如果我们以一种更为严谨的态度对“教育政策法规”进行概念的规范性审视，则会发现这种表述在逻辑上的问题。就“法律”和“法规”两个概念而言，前者是属概念，后者是种概念，也就是说“教育法规”不能包括“教育法律”。“教育政策法规”的内涵则通常根据制定主体、制定程序和效力范围的差异而分别归入“教育政策”和“教育法律”这两个概念中。在学术表达中，当确有必要对这两个概念进行统合分析时，严谨的做法是将两者复合为“教育政策与法律”。虽然日常语境中的“教育政策法规”和学术语境中的“教育政策与法律”具有相同的概念内涵，但出于对相关知识进行系统学习和分类讨论的必要，本书采用“教育政策与法规”这一表述方式。

第一节 教育政策的定义和基本特征

教育政策是国家政策总系统中的一个子系统，了解教育政策的内涵，自然应先从总体上把握政策的定义。

一、政策与教育政策的定义

(一) 中国文化中关于政策的定义

在中国古代，“政”“策”两字少有连用，多是分属其义。《说文解字》解释：“政，正也。”《论语·学而》云：“夫子至于是邦也，必闻其政，求之与？抑与之与？”《韩非子·五蠹》则曰：“今欲以先王之政，治当世之民，皆守株之类也。”由此可见，政，即政治与政事，与朝政、施政相联系，主要与国家的权力、制度和法令等相关。漫长的封建制度使“政”字蒙上了浓厚的封建专制的色彩与特征。而“策”的本义为“马鞭”，引申为策动、鞭打、促进之意。“策”通“册”，中国古代用竹片或木片记事著书，连编诸简名为“策”，故有“计策”之义。“策”的另一含义则为谋略。

《吕氏春秋·简选》曰：“此胜之一策也。”这里的“策”即谋术之意。

“政”“策”两字合成“政策”一词始于现代。“政策”一词具有鲜明的现代意蕴。在现代社会中，“政策”是一个使用频率极高的词。从社会生活的各种重大事件到普通民众的日常生活，无不与政策发生着深刻的联系。《辞海》将“政策”定义为：

“国家、政党为实现一定时期的路线和任务而规定的行动准则。”《简明政治学辞典》对“政策”的定义为：“国家、政党在一定历史时期为实现一定任务而规定的行动依据和准则。”这两种定义十分强调政策的政治性。中国学者对“政策”的定义与前两种有相近或相异之处。例如，孙光认为：“政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则，它表现为对人们利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程。”陈振明在其主编的《政策科学》一书中则把政策定义为：“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、方法、条例等的总称。”这一定义在强调政党、政府及政治团体作为政策主体的同时，也强调了政策特有的时限性及其构成要素。而张世贤认为：“政策是指政府选择作为或不作为的行为。”伍启元认为：“公共政策是政府所采取对公私行动的指引。”

(二) 西方学者关于政策的定义

西方学者对于政策的界定是与把政策作为一门科学来进行研究相联系的。历史上,对政策的研究虽然古已有之,但将政策作为一门科学进行研究,即政策科学的兴起,则始于20世纪50年代。第二次世界大战后,社会经济的发展、科技革命的展开和政治学理论的发展,最终促成了现代政策科学的诞生。对政策科学的诞生起奠基作用的著名学者被公认为是美国学者哈罗德·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)。他和另一著名学者拉纳主编的《政策科学:范围和方法的新近发展》一书被看成政策科学诞生的标志。拉斯韦尔首先创立了政策科学的基本范式。他认为政策科学的目标是追求“合理性”,它具有时间的敏感性,重视对未来的研究,要求采取一种全球观点,并认为政策科学具有跨学科的特性,它要依靠政治学、社会学、心理学等学科的知识来确立自己崭新的学术体系,同时是一门需要学者和政府官员共同研究的学问。自拉斯韦尔创立政策科学并建构起政策科学的基本范式之后,西方的政策科学研究在不断向前推进。20世纪60年代,政策科学作为一个独立研究的领域趋向成熟,并在培养政府决策、管理和政策分析人才方面发挥了积极的作用。20世纪70—80年代,政策科学在政策系统与政策过程的研究方面取得了显著成就,特别是在政策评估、政策执行和政策终结方面形成了各种理论。进入20世纪80年代中期后,政策科学研究出现了一些新趋向,例如重视加强政策价值观的研究,比较公共政策研究有了新的发展,政策研究的视野有了进一步拓宽等。政策科学研究出现的新趋向反映出这一科学研究正在走向深入。

在政策科学诞生并不断发展的背景下,西方学者对政策科学的核心词“政策”也存在着多样化的诠释与理解。例如,政策科学的创立者拉斯韦尔认为:政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。美籍加拿大学者戴维·伊斯顿(David Easton)认为:“公共政策是对全社会的价值作有权威的分配”。罗伯特·艾斯顿(Robert Eyestome)认为:公共政策就是“政府机构和它周围环境之间的关系”。

美国学者伊根·古巴(Egon G. Guba)曾将形形色色的政策定义作了归纳与分类,概括出关于政策的8种定义。政策是关于目的或目标的断言;政策是行政管理机构作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,同时也对决议发生影响;政策是自主行为的向导;政策是一种解决问题或改良问题的策略;政策是一种被核准的行为,它被核准的正规途径是通过当局决议,非正规途径是逐渐形成的惯例;政策是一种行为规范,在实际行动过程中表现出持续和有规律的特征;政策是政策系统的产品,所有行动累积的结果、决议,在官僚政治中成千上万人的活动,从进入议事日程到政策生效整个周期的每个环节,都在产生着、形成着政策;政策是被当事人体验到的政策制定和政策实施系统的结果。伊根·古巴概括的8种政策定义是从不同的角度对政策的不同表述。政策科学本身在不断发展,政策的定义也可能随着政策科学的发展和对政策研究的深化而有所变化。

英语中普遍认为“政策”(policy)一词是随着近代西方政党政治的发展,由“政治”(politic)一词演变而来的,包含“政治”“策略”“谋略”“权谋”等含义,一般指政府或政党组织为某一特定目的所采取的行动。对于政策的理解,综合目前一些政策专家的观点,我们主要从以下4个方面来界定其含义。

(1) 政策是由政府或政党所制定的计划或规划,如政策科学的创立者拉斯韦尔和卡普兰(A. Kaplan)认为,政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划。

(2) 政策是政府或政党的一系列活动过程。如詹姆斯·安德森(James Anderson)认为,政策是一个有目的的活动过程,这些活动是由一个或一批行为者,为处理某一问题或事物而进行的。

(3) 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。

(4) 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。

(三) 教育政策的定义

“在近代国家出现之前,教育被看成私事,因而不时兴教育政策。随着近代国家公共教育制度的确立,国家的教育政策变得重要了。”这里我们所谈的教育政策,是具有强烈的现代化意蕴与指谓的。

教育政策的定义可以从政策的定义演绎而来。根据我国《辞海》对政策的诠释,我们可以把教育政策定义为:教育政策是一个政党和国家为实现一定历史时期的教育发展目标 and 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动准则。

在有关教育学及教育政策学的教科书中,我们也可以见到对教育政策的不同定义。例如:“教育政策乃是实现教育目的的公共方针之体系。”“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。不同的政党有着不同的教育政策,我们这里所说的教育政策具有特定的含义,是指在中国共产党及其领导下的国家为实现一定时期的教育任务而制定的指导原则和行为准则。”

我国学者刘复兴认为:“在现象形态上,教育政策是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公共利益的分配,其本质是在一定价值形态下的公共选择;在过程方面,教育政策是一个动态连续的主动选择的过程;在特殊性质方面,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,教育政策对受教育者进行的利益分配并不体现为金钱、物质、权力、地位等利益,而是表现为对个体身心发展机会与条件的分配以及对个体身心发展水平的权威性认定,

受教育者凭借这些‘认定’可以进一步获得其他的物质利益和精神利益。”

综上，教育政策可以简单地说是教育领域中的政策。在现代国家，教育早已超越家庭内部，发展成为具有社会公共性质的事务，国家具有举办和管理教育事业的权责，教育政策属于公共政策的范畴。但同时，作为教育领域的“政策”，教育政策有其区别于其他类型政策的特征。

上述有关教育政策的定义虽各不相同，但并无绝对的正误之分。定义之间的差异体现了不同研究者出于各自的研究视角，在学术讨论的过程中对教育政策不同方面特征的强调。综合这些定义的相通之处，我们可以得出教育政策的内核：用以规范和调整教育领域的政策。

进一步从外延上对教育政策的概念予以澄清，我们可以看到当前国内学界对于教育政策存在广义和狭义两种理解。从广义上理解，凡是由公权力行使机构制定的用以指导、规范教育领域的相关规定都是教育政策，包括由立法部门制定的具有法律约束力、可直接作为司法依据的教育法律；由各级政府和教育行政部门制定的规章、制度、条例及其他规范性文件；由执政党制定的有关教育事业的相关规定。在教育政策学的研究中，研究者通常采取这种广义的理解方式对有关教育的公权力规范进行统合的分析。从狭义上理解，教育政策仅指由执政党和各级政府制定和颁布的，用以规范和调整教育活动的规范性文件。在法学的研究中，出于区分立法和行政两类权力的实质及其行使方式的目的，通常采取狭义的方式来理解教育政策。对于教育政策的广义和狭义的区分，是学者出于不同的研究需要，从不同的理论标准出发所进行的划分。作为一线教育教学实践工作者，我们既有必要认识两者的广泛联系，也有必要对两者的区别进行一定的了解。因此，在本书的编写中，我们将两种理解都予以呈现。但为了将教育法律和教育政策进行区分，我们以狭义的概念讨论教育政策，即将教育政策理解为除教育法律之外的，由执政党和各级政府及教育行政部门制定的，用以规范和调整教育领域内各项事务和各种关系的规范性文件。

把握教育政策的这一概念，需要明晰以下几个要点：第一，明晰政策目的。教育政策的目的在于确定和调整教育关系，实现特定阶段的教育目的；第二，明晰政策制定主体。教育政策的制定机构主要是执政党、各级政府和教育行政部门；第三，明晰政策原则和依据。教育政策的制定要以相关法律为依据，同时遵循教育规律。

(四) 教育政策的相关概念

如同对政策的定义有着“仁者见仁，智者见智”的理解一样，要对教育政策下一个确切的定义并不容易。这里我们不拟对定义本身进行继续讨论。为了深入理解教育政策的含义，我们觉得有必要将与教育政策相近的一些概念同教育政策本身进行简要区分。

1. 教育路线与教育政策

在现实生活中，我们通常把路线、方针、政策联合起来使用。我们习惯于说“在党的教育路线、方针、政策的指引下”，或说“贯彻执行党的教育路线、方针、政策”，等等。为此，我们先分析教育路线与教育政策的关系。

路线，顾名思义，本义是指从一地到另一地所经过的道路，引申到社会政治生活与社会实践活动中，则被定义为“人们在认识世界、改造世界中采取的基本准则”。路线从内容上可分为政治路线、经济路线、革命路线、文艺路线、教育路线等。从范围上可分为总路线和具体工作路线。具体工作路线是依据总路线确定的。在我国，党的总路线决定着党的教育路线的制定与形成，教育路线与总路线的精神是一致的。

教育路线是社会发展教育事业所采取的基本准则。就将教育路线界定为“基本准则”而言，其与教育政策的含义有极大的相似性。教育路线实质上就是教育政策，是教育政策中的核心政策。教育路线可以被视为教育总政策中某种核心内容的另一形式的表达。一方面，教育路线作为教育政策的“合理内核”，决定着教育政策总的性质、范围与特征；另一方面，教育路线作为教育政策系统中的一个上位概念，它具有统领教育政策的作用。教育路线在一定程度上指引与规范着教育的具体政策的制定与实施。

2. 教育方针与教育政策

方针是国家、政党在一定历史时期内为达到一定目标而确定的基本原则。教育方针则是国家或政党在一定历史阶段提出的教育工作发展的总方向。教育方针一般包括教育的性质、教育的目的及实现目的的基本途径等内容，其中，以教育目的最为重要。

教育方针是教育基本政策的总概括，因而具有政策性的特征。一方面，教育方针是国家一切教育工作所应遵循、执行的教育基本政策；另一方面，教育方针同样作为教育政策中的上位概念，对各项具体教育政策的制定起着规范和导向作用。现阶段，我国的教育方针已通过教育立法的形式予以确定，在《中华人民共和国教育法》中有着明确的表达。

在对教育路线、教育方针与教育政策进行简要分析之后，我们不难看出，教育政策是一个内涵丰富的概念。教育政策是一个完整的系统，也是一个完整的过程。对此，我们可以从如下几个方面加深对教育政策的理解。

第一，教育政策有其特定的主体。教育政策有其特定的主体，例如国家权力机关、政党及其他政治集团、团体和教育行政部门等。教育政策体现出主体的意志，具有合法性与权威性。

第二，教育政策有鲜明的目的性。一定的教育政策总是指向一定的目标，又总在特定的历史时期内起着其特有的作用。教育政策具有鲜明的目的性并具有明确的时效性。

第三，教育政策是教育主体为服务于特定的教育目标而进行的一系列活动。教育政策绝不是一种凝固的文本，而是一种动态的行动过程，包含具体的教育策略与行动方

案。制定教育政策应着眼于政策行动。教育政策若不付诸行动，则只是一纸空文，也就不能成为真正意义上的政策。

第四，教育政策是一种教育的行为准则或行为规范。教育政策总有具体的目标人群与作用客体。它规定着政策对象与客体的政策行为，规定着他们应做什么或不应做什么，或鼓励他们做什么，抑或禁止(制止)他们做什么。教育政策常常带有强制性，它必须为政策对象所认同或遵守，而教育行为规范和准则又应具有可操作性，使之实现特定的政策目标。

二、教育政策的基本特征

关于教育政策的特征，专家、学者们从不同的角度进行了探讨，得出了不同的观点。比较普遍的看法是将其归纳为以下几方面：阶级性与社会性的统一，原则性与灵活性的统一，稳定性与可变性的统一，正、负效益的统一，等等。这里，我们借鉴陈振明先生主编的《政策科学》中对政策特征的分析，对教育政策的基本特征作如下归纳。

(一) 利益倾向

教育政策的利益倾向是由教育政策自身的性质和特点决定的。国家之所以制定各项教育政策，其目的在于规范教育实践的行为，解决教育活动各个具体领域内显在或潜在的各种问题。例如，教育目标的确立调整、教育发展的措施规划、教育经费的划拨使用等。制定政策的主体自身利益的客观存在，决定了政策的创立、实施必然带有明确的利益倾向，即服务于政策主体的利益。如中华人民共和国成立后，教育政策面临的问题是如何改造旧教育，建设为工农大众服务的新教育。所以，1949年9月召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第五章“文化教育政策”明确提出：“人民政府的文化教育工作，应以提高人民文化水平，培养国家建设人才，肃清封建的、买办的、法西斯主义的思想，发展为人民服务的思想为主要任务。”作为当时最高层次的教育政策，它所代表的利益倾向是显而易见的。

(二) 目标倾向

所有政策都具有明确的待实现的目标，所有政策的执行都是要直接促进目标的实现。正是由于有了这样一个明确的目标取向，才能规范人们的行为，从而避免政策执行中的盲目性。教育政策亦无例外。例如，为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，中共中央、国务院颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》。

(三) 合法性与权威性

政策的合法性与权威性是密不可分的。所谓政策的合法性，是指作为对社会、团体、个人行为的规范与指导，政策必须得到所涉对象的认可、接受，不管自愿与否；否则，政策就失去约束力。这里所说的政策的合法性的取得，是有一定过程的，或是经过特定的法律程序(例如属于党的政策范畴的党纪党规的制定就要经过一个特定的程序通过后，才能颁行)；或是依据一套习惯性程序(例如党政机关政策性文件从拟稿、审核到领导人的审定、签发，也有一定的程序性规定)；或是遵循领袖人物的指示。

教育政策的权威性来源于政策的合法性，且某些教育政策的权威性还体现在政策条文中含有某些约束性、惩罚性措施的制定。若缺乏惩罚性措施，教育政策就会失去权威性、合法性和强制力，就会无法贯彻执行。

(四) 功能多样性

教育政策指向的行动会涉及社会的方方面面，因而其功能也是多样的，既有教育政策制定者、推行者所期望出现的正功能，也有其不愿看到的负功能。换言之，要想每项教育政策都有得无失、有利无弊，是不现实的。要正确认识教育政策功能的多样性，从而在教育政策的实行过程中，尽可能充分发挥其正功能，而避免或减少其发挥负功能。

(五) 价值相关性

凡是政策，都要涉及行动目标的内容、采取的行动以及怎样行动，或支持哪些行为、反对哪些行为等。如何回答以上问题，就反映出政策制定者的价值观。政策制定者持有不同价值观，就有不同的行动目标体现在政策条文上。如我们党和国家的教育方针是培养德智体全面发展的社会主义建设者和接班人，我们就按照这样一种价值观制定并实行了一系列推进学校素质教育的政策。

(六) 过程及阶段性

教育政策科学研究的学者认为，从动态角度看，教育政策是由政策议题确定、政策决策、政策执行、政策评估等一系列环节构成并相互作用的活动过程。教育政策的过程及阶段性，构成了教育政策的“生命过程”，如图1-1所示。



图1-1 教育政策的“生命过程”

第二节 教育政策的类型与体系结构

一、教育政策的类型

教育政策的类型，是指依照不同的标准，对教育政策的内在本质特征和外部表现形态所作的区分与归类。

(一) 按照国外学者的分类标准划分的类型

根据国内学者对国外政策科学研究成果的总结，教育政策具体有以下几种划分方法。

1. 以政策是否实际改变客观对象为标准划分

以政策是否实际改变客观对象为标准，可将教育政策分为实质性政策和程序性政策。实质性政策与党和政府将要采取的行为有关，而程序性政策只关系到某种行为由谁做出或怎样做出。2020年10月14日颁布的《深化新时代教育评价改革总体方案》，对教育体制改革的总体要求、重点任务、组织实施等逐一做出明确规定。《深化新时代教育评价改革总体方案》是一部十分重要的实质性政策文献，为中国教育改革与发展指明了前进的方向。又如由国务院颁发的《高等教育管理职责暂行规定》，着重从程序上分解、规范国家教育行政部门、国务院有关部门和省级人民政府对高等教育的管理职责，可视为程序性政策。但事实上，在某一项政策性文件中，实质性政策与程序性政策往往同时出现，难以截然分开。

2. 以政策协调(或调控)教育活动的方式为标准划分

以政策协调(或调控)教育活动的方式为标准，可将教育政策分为分配性政策、限制性政策和调节性政策。分配性教育政策是指为各种教育关系主体(或者说是教育管理者和教育的对象)提供某种利益的政策。例如，对九年义务教育阶段的学生免收学费的政策，对大中专学校的贫困生提供助学贷款的政策，都是分配性教育政策。限制性教育政策是指对于参与教育活动的各种教育关系主体的行动，加以必要的限制和约定。例如，国务院有关部门下发的关于禁止任何机关、企事业单位、社会团体和个人到中小学乱收费、乱摊派的规定，就属于限制性教育政策。调节性教育政策指某种限制或约定与个人和社会教育团体的行为有关。例如，为了多渠道筹措教育经费而开征城镇三税附加的政策，就属于调节性政策。

3. 以政策产生的效果为标准划分

以政策产生的效果为标准，可将教育政策分为物质性政策和符号性政策。物质性教育政策是将某类有形教育资源或实质性权力提供给此项政策的受益者。例如，现行的基

基础教育实行“在国务院领导下，由地方政府负责分级管理、以县为主管理体制”，授予县级人民政府统筹协调、归口管理基础教育的权力，就是物质性教育政策。而符号性政策只是一种象征性政策，对人们很少产生实际效果。

(二) 按国内学者的分类标准划分的类型

依照国内学者比较一致的意见，可根据现行教育政策制定的主体及其层次和效力范围的差异，划分出不同的类型。

1. 从制定政策的主体的角度划分

从制定政策的主体的角度，可将教育政策分为执政党的教育政策、国家的教育政策和社会组织的教育政策。例如，《中共中央关于教育体制改革的决定》，是作为执政党的中国共产党在新时期指导中国教育改革的纲领性、政策性文件；而国家根本大法——《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国教育法》中关于教育方针的表述，体现了国家、人民的利益，是国家教育政策的最高形式。需要说明的是，在我国，中共中央、国务院经常就教育工作联合发布指示、决议、通知等，其中关于政策方面的内容，既是党的教育政策，也是国家的教育政策。党的教育政策和国家的教育政策之间，往往有交叉的部分。党的政策是制定国家的教育政策的依据，国家的教育政策是党的教育政策的合法化、行政化。社会组织政策是指企业、事业单位和社会团体等制定的政策。

2. 从政策层次的角度划分

从政策层次的角度，可将教育政策分为总政策、基本政策和具体政策。例如，“教育必须为社会主义现代化建设服务、为人民服务，必须与生产劳动和社会实践相结合，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”是我们的教育方针；“教育必须为社会主义建设服务，社会主义建设必须依靠教育”是发展社会主义教育事业的重要指导思想。这些都是新的历史时期教育工作必须遵循的总政策。基本政策介于总政策和具体政策之间，它一方面是教育总政策的具体化，另一方面又是制定具体政策的原则与依据。而具体政策可视为贯彻落实总政策、基本政策的具体行为规则。就当前情况看，市级特别是县级人民政府制定的教育政策，大多数属于具体政策。

3. 从政策效力范围的角度划分

从政策效力范围的角度，可将教育政策分为全局性政策和局部性(或区域性)政策。就全国情况而言，全局性教育政策在全国范围内，对各级各类教育都有政策效力。上至国务院各部门，下至省及省以下地方各级人民政府及其有关部门，均应一体遵行。而局部性教育政策只对相关区域教育有政策效力。近年来，国家确立加快西部地区开发、开放步伐的战略，有关部门相继出台了包括教育工作在内的支持西部地区的特殊政策，明显带有区域性色彩，这些政策就是局部性的教育政策，享受这类政策的地区只能是国家确定的西部若干个省份。

4. 从政策所起作用的角度划分

从政策所起作用的角度，可将教育政策分为鼓励性政策与限制性政策。2017年1月18日由国务院发布的《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》，就是典型的奖励性政策；而限制性政策往往散见于相关的政策性文件之中。

二、教育政策的体系结构

教育政策的体系结构，是指执政党、国家和社会组织制定的有关教育政策的存在及其表现方式。任何一个国家的教育政策都有自己的体系结构。我国现行教育政策的体系结构是中国共产党领导下的有中国特色的社会主义教育政策规范的一个重要标志。

关于教育政策的体系结构形式，我们可以从教育政策的表现形式和纵横结构两个角度加以表述。

(一) 教育政策的表现形式

所谓教育政策的表现形式，是指教育政策以怎样的文本样式出现。我国现行的教育政策通常以以下几种形式予以表现。

第一种形式，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各种纲领、决议中有关教育的内容，以及就教育工作做出的决定、通知等。这类政策依次反映在党的各类文件中，包括中国共产党章程、中国共产党全国代表大会的决议、党中央制定和批准的文件、中国共产党的地方各级领导机关的决议和决定、党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等。

中国共产党章程中确立的教育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做出了明确的规定。

中国共产党全国代表大会的决议是在中共中央主持召开的党的全国代表大会上做出的有关教育工作的决议，是党的重要教育政策。例如，2007年10月15日，中国共产党第十七次全国代表大会上的报告中提出的“优先发展教育，建设人力资源强国”就是一项具有深远意义的政策。

党中央制定和批准的文件，是由党中央制定和批准发布的有关教育工作的文件，也是党的重要的教育政策。例如，2020年10月，经中共中央、国务院讨论通过的《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。

中国共产党的地方各级领导机关的决议和决定，是党的地方各级领导机关及其代表大会讨论本地区范围内教育上的重大问题并形成的决议和决定及其批准的有关教育工作的文件，是适用于本地区的教育政策。

党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，是相关机关与部门在自身职权范围之内，可以制定或批准有关教育政策性文件。例如，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。

第二种形式，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。

第三种形式，国家行政机关制定、发布的有关教育工作的政策性文件。这类文件分为两类：一类是国务院及其所属各部委制定或批准的有关教育的政策性文件。例如，1993年6月原国家教委、人事部、财政部联合印发的《特级教师评选规定》。另一类是县级以上(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，这类由国家行政机关做出的有关教育的行政决定构成了现行教育政策的主体，在指导、规范、协调、促进教育工作方面起着十分广泛而重要的作用。

第四种形式，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或批准的有关教育的政策文件。例如，中共中央办公厅、国务院于2019年2月13日印发的《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》，2020年10月10日印发的《中国教育现代化2035》。

第五种形式，党和国家领导人有关教育问题的讲话、指示。党和国家领导人对教育工作发表的讲话或所作的指示，能否被视为教育政策的一种表现形式，认识上可能不一致。对此，我们认为要进行具体分析。按照中国共产党章程规定：“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。”根据这一规定精神，党和国家领导人有关教育工作的重要主张是在党的全国代表大会或全国人民代表大会等全国性会议上公布的(例如党中央领导在党的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，都应当列入政策的范畴，这些主张都具有政策性作用。

(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是由哪些具体政策构成的，以及它们之间相互组合的纵向或横向的关系是如何确定的。鉴于此，我们对教育政策从纵向与横向两个维度加以分析。

1. 教育政策的纵向结构

教育政策的纵向结构是指依照教育政策的某种内在逻辑关系做出的纵向排列。从不同角度出发，教育政策就有不同的纵向排列方式。

教育政策依照政策空间系列划分,有教育总政策、基本教育政策、一般教育政策和个别(特殊)教育政策。

教育政策依照政策时间系列划分,有过去教育政策、现行教育政策和指向未来的教育政策。但要注意,过去政策不等于过时、无用的政策;未来教育政策也称将来教育政策,是指将来可望实行但目前不能兑现的超前政策。

教育政策依照政策阶段性过程划分,有长期教育政策、中期教育政策、短期教育政策和即时教育政策。长期教育政策一般包括在相当长的历史时期内起作用的根本政策、宏观政策或战略性政策;中、短期教育政策是相对于长期政策而言,是对长期教育政策目标措施做出的阶段性分解;即时教育政策是针对个别情况、特殊问题采取的个别政策。

2. 教育政策的横向结构

教育政策的横向结构是指将相互之间不存在前者派生后者、后者包含前者的教育政策按照横向并列的关系加以排列,形成的组合方式和秩序。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与沟通,而不应相互抵触与冲突。从横向结构看,教育政策可划分为高等教育政策、普通教育政策、职业和成人教育政策,以及少数民族教育政策、残疾人教育政策等。

第三节 教育政策的制定

一、教育政策议题的确定

教育政策的制定总是围绕一定的教育政策议题进行的。何谓教育政策议题?它是指将一定的教育问题纳入政策讨论的范围内,并由此形成政策议案。现实中教育的问题很多,但并不是所有的教育问题都应成为或应立即成为政策议题。“搁置不议有时也是一种必要的政策选择。”然而,在教育政策制定过程中,如果对教育问题认识不清、不准或政策议题不当,则容易使政策决定陷入误区。“政策不及时或政策无的放矢,政策力度不够或杀鸡用牛刀,政策重叠或政策不配套,越俎代庖或回避责任,等等,很多时候都是因为对教育问题厘定不清,政策议题不恰当而造成的。”所以厘清教育问题是其进入政策议题的前提。我们主要从问题的性质、严重程度、广度和解决问题的代价,以及问题是否可以被评估等几个方面来确定教育问题。

(一) 问题的性质

成为政策议题的教育问题应该是带有本质性的、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痛痒的，而是值得严肃讨论的；不是“昙花一现”的，而是影响深刻的。另外，判定问题的性质需要同时辨明导致问题的原因及问题涉及的对象。问题的确定性直接决定着政策的针对性。

(二) 问题的严重程度

教育政策具有现实性的特征，它总是着眼于现实的教育发展并紧紧为解决现实的教育问题服务，而作为需要通过制定教育政策去解决的教育问题，应该是十分突出的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地认识到；有时候，被认为是非常严重的问题与问题本身的客观性也会有差异。“不同的价值观念，不同的教育观念，不同的认识水平，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定的主观性相统一，才能准确认识问题的严重程度。这种客观性与主观性的统一直接关系到教育政策议题的及时性与选择的恰当性。

(三) 问题的广度

所谓问题的广度是指教育问题在多大层面对教育改革与发展产生影响。问题的广度也可视为问题的空间范围，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着这一问题应该被纳入何种层级的政策议题。一种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、真正带有普遍性的问题才适宜纳入国家教育政策议题，并通过制定国家政策予以解决。有时候国家政策制定之后，地区间则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地实施。另外，教育中的特殊性问题应通过制定特殊政策予以解决。

(四) 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即时纳入政策议题便值得认真考虑，权衡得失。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，同时也要具有资源条件上的可能性。当然，代价问题不仅关涉经济、技术的层面，也关涉政治层面。有时从技术层面看是不划算的政策，从政治上看又是值得的。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。

(五) 问题是否可以被评估

纳入教育政策议题的教育问题应该是一种可予评估并应予评估的问题。这里所谓的问题评估,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,并有目标达成的指标,与此同时也应有明确的可供操作(即解决问题)的实施方案。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,解决程度如何。如果被纳入政策议题的教育问题,最终解决不能予以评估,就说明这一问题是不适合作为政策问题的。

二、教育政策决定

“通过对教育问题爬梳整理、讨论厘定,确定了政策议题之后,便进入了政策决定(即决策)阶段。”政策决定是政策制定过程的重要环节,也是关键环节。政策决定本身也是一种动态过程,它内含着明确政策目标、方案设计、方案抉择、政策合法化等若干具体阶段。下面我们对教育政策决定的基本阶段予以叙述。

(一) 明确政策目标

教育政策目标是指教育政策制定者希望通过制定与实施政策所达到的效果。政策目标来自政策问题。教育政策问题的明确化及对教育问题的正确分析,是确定政策目标的基础。

1. 教育政策目标的分类

教育政策目标可分为价值目标和明确的可评估目标。所谓价值目标,是指一项教育政策的目标“在价值理念上崇尚和追求的目标”,也就是对为什么制定这项教育政策的回答。一项教育政策目标在价值上被社会认可的程度决定着政策目标的贯彻程度。而所谓可评估目标,是指该项教育政策所指向的数量目标、质量目标、组织目标和保障措施等。可评估目标越清晰、明确,则越有利于政策的实施。

2. 教育政策目标的特征

一个良好的教育政策目标,应该具有针对性、先进性、可行性和规范性等特征。

(1) 目标的针对性。教育政策目标总是为解决某个或某些教育问题而确立的。所以,确定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。教育政策目标的针对性越强,越有助于社会形成对解决实际教育问题的关注。

(2) 目标的先进性。教育政策目标的针对性是与目标的先进性相联系的。教育政策目标针对的实际问题是一种带有方向性的问题,是发展中的问题,这决定着政策目标应

该具有先进性。

(3) 目标的可行性。教育政策目标的可行性是指所确立的目标通过一定的努力是可以实现的。可行性包含着高于现实水平又不脱离现实水平的要求。教育政策目标若是不顾现实条件,盲目攀高,则教育政策必然成为海市蜃楼,一纸空想。

(4) 目标的规范性。教育政策起着规范教育事业发展的作用,而这种规范性首先是目标的规范性。一个好的教育政策目标必须是规范性目标。这种规范性主要表现在以下几点:其一,政策目标要体现和反映广大人民群众的根本利益和教育愿望;其二,政策目标应当符合《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和教育基本法的精神与规定;其三,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。

(二) 方案设计

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中心环节,其目的是提供各种可供选择的、以实现政策目标的可能性方案或备选方案。政策决定是针对方案的决定,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

所谓系统性原则,是指在教育政策方案设计时,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运行的,它处在整个政策体系运行的过程中。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,总是不同程度地存在着联系。这种联系的普遍性决定了设计者需要将教育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,要考虑到不同层次教育政策之间的纵横协调,以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

所谓科学性原则,是指要以科学的精神、态度、方法并遵循科学的程序进行教育政策的方案设计。这里强调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。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。对未来情势判断得正确与否,在很大程度上决定着政策的成败。在教育政策方案的设计中,只有运用科学预测,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。强调科学

性原则的另一层含义是指教育政策方案设计既要面向未来，又要准确地把握现实，从现实性出发，使未来与现实有机地整合起来，以使设计的方案真正合理和切实可行。

3. 民主参与原则

所谓民主参与原则，是指教育政策方案设计要广泛听取群众意见，吸取多方力量参与设计。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，也要认真听取社会其他各界人士的意见，广泛尊重民意是一个良好政策方案形成的基础。在教育政策方案的设计过程中，不仅要有教育行政部门或决策人员的参与，同时应有专家学者的参与，要重视发挥专家智囊团参与设计教育政策方案的作用，以使政策方案真正成为“合力”作用的结果。

4. 创新性原则

所谓创新性原则，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。创新是政策的生命力之所在。设计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以企图解决新的问题。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. 刚性与弹性相济的原则

所谓刚性与弹性相济的原则，是指政策方案的设计既要考虑到确立严格的具有权威性的政策规范，同时又要给政策留有余地，使之具有适当调节的弹性。要求教育政策方案保持一定的“刚性”，是因为这种“刚性”为政策实施提供着确定的、稳固性的，甚至是严格的信号，缺乏这种“刚性”，政策所应有的规范性、权威性就大为逊色；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在不断运行与变化之中，随着环境的变化，教育政策也需要做出相应的调整与变动。政策方案有了一定的“弹性”，有利于在政策实施过程中根据变化着的教育状况采取适度灵活的对策与措施，并使政策具有自我调节的功能。

(三) 方案抉择

在根据上述原则设计出可资比较的多种可能性方案或备选方案之后，便进入方案抉择阶段。方案抉择是教育政策决定的最后阶段，是使可能性方案变成真实政策的阶段。选择优化的政策方案是政策制定过程中的关键。下面，简单介绍几种常见的方案抉择模式。

1. 教育政策抉择的理性模式

所谓决策的理性抉择模式，是指政策决策者根据完备的综合信息，针对许多备择方案进行评估，排定优劣顺序，经过客观的分析判断后，选择最佳方案的过程。理性抉择