**第2课 教育政策与教育法规的制定、执行**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **课 题** | 教育政策与教育法规的制定、执行 | |
| **课 时** | 2课时（90 min）。 | |
| **教学目标** | **知识技能目标：**  1. 了解我国教育政策、教育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等。  **思政育人目标：**  让学生通过学习教育政策与教育法规的制定、执行，了解我国教育政策、法规在制定与执行过程中对我们的优势，热爱我们的祖国。 | |
| **教学重难点** | **教学重点：**教育政策的制定与执行  **教学难点：**教育法规的制定与执行 | |
| **教学方法** | 讲授法、问答法、讨论法 | |
| **教学用具** | 电脑、投影仪、多媒体课件、教材 | |
| **教学设计** | 第1节课：考勤（2min）--知识讲解（40min）--作业布置（3min）  第2节课：知识讲解（40min）--课堂小结（3min）--作业布置（2min） | |
| **教学过程** | **主 要 教 学 内 容 及 步 骤** | **设计意图** |
| **考勤**  **（2min）** | ■【教师】清点上课人数，记录好考勤  ■【学生】班干部报请假人员及原因 | 培养学生的组织纪律性,掌握学生的出勤情况 |
| **知识讲解**  （40min） | **【教师】**展示教育政策的制定与执行  **一、教育政策的制定**  教育政策的制定又称教育政策的形成，它是教育政策过程的首要阶段和第一环节，这一阶段的主要任务是确定行动或改革的目的、目标、任务与原则，为教育政策继阶段与环节提供政策依据。在教育政策制定阶段需要政策制定者有战略性思考和统揽全局的意识与能力，否则就难以制定出好的教育政策。  **（一）教育政策制定的概念**  1. 教育政策制定的含义  教育政策是教育政策制定过程的产物。教育政策制定，就是政党、政府等社会实体，根据一定历史时期的社会政治、经济、法律制度和教育现状，提出教育工作的行动依据和行为准则的过程。它是政党、政府开展教育工作的重要环节。教育政策制定是一个包括教育政策问题确认、教育政策议程启动、教育政策方案出台和合法化等一系列步骤的过程性和动态性活动。具体而言，教育政策制定意味着确定哪些是（或哪些不是）教育政策问题，选择哪些教育政策问题来解决，如何启动教育政策议程，以及决定教育政策问题解决方案并使方案合法化等活动。  通过制定教育政策，国家的教育目的和任务转变为具体的教育政策条文，进而指导教育实践，会对整个教育工作产生广泛而深刻的影响。教育政策制定的科学化水平，决定了教育政策的科学化水平，并在很大程度上决定了整个教育工作的质量。教育政策制定需要考虑影响教育政策的各种因素，遵守正确的原则、合理的程序，采取行之有效的方法。  2. 教育政策制定的主体  教育政策制定过程是一个复杂的系统工程，涉及社会的方方面面，其中教育政策制定主体的构成是影响教育政策制定的主要因素。教育政策是有关教育的政治措施，是一定占统治地位的阶级或集团的教育意志的体现。有学者认为，教育政策制定者主要包括两大方面：①立法者，如行政官员、专家、智囊、司法人员、利益团体代言人；②政策制定的组织，如立法机关、行政机关、政党、利益团体、思想库等。也有学者认为，教育政策制定主体除了包括政策制定者（政党、立法者、立法机关），还包括在教育政策制定过程中所涉及的教育政策研究者、教育政策咨询专家、智囊和大众传媒以及作为教育政策执行者的各级教育行政机关及官员。  在西方发达国家对教育政策制定主体的构成有多种分类，其中安德森从官方政策制定者与非官方政策制定者角度对西方国家教育政策制定主体的划分最具有代表性。除官方政策制定者外，教育政策制定的非官方参与者包括利益集团、政治党派、公民个人、大众传媒和思想库等。  从上述介绍可以看出，不同体制的国家教育政策制定主体既有相似也有不同，都需要在教育政策制定者、咨询者和执行者的地位、职责和关系中不断进行调整，包括教育政策主体在结构上的调整、充实和完善。政策主体多元化更符合现代民主社会对政策制定的要求，从我国教育政策制定改革来看，必须充分尊重政府作为决策者的权威，同时尊重其他主体的合理诉求，共同推进教育政策制定的均权化、民主化、科学化和专业化的发展。  **（二）教育政策制定的原则**  1. 效益性原则  首先，确立教育政策目标要适度。其次，制定教育政策方案要适度。制定教育政策必须考虑到政策执行的过程，以确保教育政策的制定有利于教育事业的发展，有利于教育政策的执行力发挥，能够带来良好的社会效益，这要求制定教育政策时应做到适用、适时、适度。即制定教育政策时，必须从一定区域的社会实际出发，因时、因地制宜，制定出与当地当时政治、经济、文化和教育发展水平匹配的教育政策；确立适度的教育政策目标，确立正确的教育政策方案，选择科学的实施措施、步骤与方法，正确把握教育事业需求与可能的尺度，将量的提升要求与质的稳定性有机地结合起来，才能充分发挥教育政策的效力，有效地促进教育事业的发展。  2. 统筹性原则  树立大教育观，促进教育与整个社会协调发展。要立足于提高教育的整体效益。教育系统自身是一个包括普通教育、职业技术教育、高等教育和成人教育等子系统在内的大的教育系统，同时，教育系统又与政治系统、经济系统、文化系统、军事系统等共同组成整个社会大系统，各个组成部门紧密联系、相互影响，既有自身的特别属性和运行要求，也必然会受到其他社会子系统的影响。因此，在教育政策制定的过程中需要从系统论的角度出发，综合分析教育政策制定的内外部环境，从社会大背景中考虑教育发展，加强宏观调控，既要统筹兼顾、协调发展教育系统内部的各个子系统，也要考虑和平衡经济水平、社会发展中相互影响、相互制约的各种关系。  3. 弹性原则  弹性原则要求在教育政策的质、量、度的规定方面留有余地，保留一定的伸缩范围，使教育政策在客观条件发生某种变化时仍能适用，并能够根据情况的变化不断地进行自我调节，产生新的政策功能。  唯物辩证法认为，普遍联系是事物存在的一个根本特征，这种普遍联系使得系统始终处于动态变化之中，决定了系统发展的弹性化。教育政策的权威性要求政策形成后具有一定的稳定性和规范性，不能朝令夕改或陷于可有可无的境地，而教育政策的实效性与针对性，又要求能随着现实的变化做出相应调整。通过教育政策制定时的一定的预见性和前瞻性，为政策实施过程中的不确定性因素预留出可控的空间，并设计相应的调控措施，从而提升教育政策的针对性和适应性。  4. 科学性原则  遵循科学性原则来制定教育政策，提高教育政策的科学化水平，是教育事业发展的必然要求。制定教育政策，首先，要有科学理论作指导，要充分理解、吸收马克思主义哲学、政治学、社会学、人类学、经济学、文化学和现代思维学科的精华。其次，要科学运用教育科学研究成果，以其科学性、针对性和可操作性指导教育实践活动。再次，要采用正确的方法和科学的程序，充分发挥经过教育实践认证的、科学的方法与手段的重要作用，如定性分析与定量分析相结合的方法，抓住事物的本质，制定出切实可行、行之有效的教育政策。最后，要充分发挥教育行政领导、专家、群众的力量，集思广益，共同为教育政策的制定出谋划策，提高他们参与政策决策和执行的积极性与主动性。  **（三）教育政策制定的模式**  教育政策制定的模式包括两个关键问题，即谁来制定教育政策——教育政策主体的构成与运作；制定什么样的教育政策——政策要达到什么样的理想和目标。在不同的哲学和管理学思想的影响与支配下，教育政策的制定由此产生教育政策制定的构成和目标不同的模式。通过对这些模式的比较和分析，我们能够从中获得一些重要的启示。  1. 教育政策制定的构成模式  在教育政策制定的构成模式上，有团体模式、精英模式、制度模式和系统模式。  （1）团体模式。团体模式产生于 20 世纪 20 年代的美国，当时各种社会团体纷纷成立，形成各种社会力量并对政府形成影响和压力。在此之下产生的“团体理论”是教育政策制定团体模式的理论基础。  团体模式把政策制定的过程比喻为一架天平，各个团体的影响力决定着政策利益的重心朝向。政府则在其中维系一种平衡，作出利益选择，进而形成某种相应的政策。  （2）精英模式。精英模式认为，公众对政策既缺乏兴趣，也很少对政府提出一定的政策要求。政策的制定，是一个由精英从上而下流至公众的过程。精英模式还认为，社会成员分为两个基本部分，一部分是处在社会上层的、掌握权势的、有影响力的少数精英；另一部分是没有权势和话语权的、对政策制定少有影响力的社会公众。  精英是社会现行制度和政策的既得利益者，他们倾向于维护现行制度和政策而不愿轻易改变；即使要改变也是渐进的。政策的制定反映的是精英们的意见而不是公众的需求。  （3）制度模式。制度模式把政策的制定作为政府机构的一种职务行为。由于各国政府的组织、结构、职能、体制各不相同，因此制度模式就根据这些特点来制定教育政策。制度模式把政府机构看成一个静态的组织结构，政策制定正是这种静态结构功能发挥的产物。特别需要指出的是，教育作为国家一项重要的公共事业，政府应当参与并有所作为，制定具有合法性、普遍性和强制约束力的教育政策。虽然各国政治体制不同，有议会制、总统制、委员会制等，它们在制定教育政策过程中的权力结构和操作程序也有不同，但总体而言，制度模式都共同强调政府是政策的制定者和决策者。  （4）系统模式。系统模式认为，公共政策是一个国家和政府的政治系统功能输出的结果，是政治系统对外界压力作出的一种反应。这种反应实际上是政府对社会利益的一种权威性的价值分配。系统模式把这一过程分解为组织、环境、投入、转换、输出、反馈等要素和环节，即政治系统对外在环境（教育政策的利益群体、其他支持者和反对者、相关的利益集团以及这一政策所要花费的资金投入等）进行分析之后，判断环境中影响这一政策制定的各种力量的投入（所提出的要求和可能给予的支持）。决策机构将这些投入情况转换为一种输出，即价值分配和政策决策的结果。  2. 教育政策制定的目标模式  根据戴伊等人的观点，教育政策制定的目标模式主要有理性模式、渐进模式和综合审视模式三种。  （1）理性模式。理性模式是基于理性主义的一种政策目标模式。理性主义认为制定政策是一种纯粹的理性活动，目的在于追求政策的完美。该种模式试图通过一定的程序，制定出一个最大“净价值成效”的合理政策，即用最小的投入和代价来获取最大的成效。采用这种模式，需要满足的条件有：①知道所有的社会价值及各自的重要性；②知道所有可能备选的政策方案；③知道每一种备选方案可能产生的结果；④知道方案实施所能获得的价值与可能失去的价值的比值；⑤能够选择最经济有效的政策方案。然而，这种模式在现实中是很难实际运用的。批评者认为，理性模式所赖以发挥作用的前提条件很难存在。因为，很多政策问题都是为了解决新问题，各种政策问题存在的价值矛盾和冲突也难以找到一个最优的、各方共同接受的标准和解决方案。而且，找到各种可能的政策方案并进行权衡论证和选择，决策的成本往往过高、时间也过长。  （2）渐进模式。林德布洛姆在《政治、经济与福利》一书中提出，公共政策不过是政府活动的一种延伸，即在已有政策的基础上加以修改的产物；政策是决策者根据已有的经验，以既有合法政策为主，加以渐进完善的过程。渐进模式将政策制定及其革新集中在一个“边缘”区域，进行一种“边缘改变”。这是因为，一种与以往政策越不相同的政策，就越难预测其后果，也就越难以获得大众的支持。因此，渐进模式的运用大大简化了决策过程，降低了决策成本。而且它建立在现有政策方案的基础之上，所以不必做太多的政策宣传和解释工作，公众对政策的理解和接受也更为容易。采用渐进模式也有三个限制条件：①公众对现行政策的满意程度；②政策问题性质改变的程度；③在可选择方法中新方法的数量。如果现行政策的成效满意度低，则渐进模式在此基础上的修改完善就很困难；如果在新形势下原有政策问题的性质发生了改变，则现行政策的改进完善也就失去了意义；如果新方法的数量很多，渐进模式也同样失去了作用。  （3）综合审视模式。社会学家埃祖尼认为，综合运用理性模式和渐进模式，可以克服各自的弱点，也更加具体可行。首先，运用理性模式去观察、分析一般性的政策要素，分清主次选取重点。然后，再运用渐进模式，进一步探讨决策者认为必须仔细调查的特殊项目或方案。与理性模式相比，它减少了考察的范围，节约了决策的时间和成本，但它又对选定的项目进行精细测量，提高了新的政策方案的创新性和可靠性。与渐进模式相比，它一方面避免了渐进模式只关注与现有政策的联系和衔接而忽视新的政策方案创新的“保守”倾向；另一方面又发挥了渐进模式的优点，注意与现有政策的比较，使新的政策方案更切实可行。  **（四）教育政策的制定过程**  教育政策的出台大都基于现实中出现的问题，当现实中的教育矛盾激化，并已不能依据现有的政策进行调整和解决时，就证明原有的政策已不能适应新形势的需要，而要对其进行修改和调整。当政策环境发生重大变化，对原有政策进行“修修补补”已不足以解决问题时，就必须重新制定一项新的教育政策。  参照上述理论，我们可以将教育政策制定的过程大致分为教育政策问题的认定、教育政策议程的设立、教育政策合法化三个阶段。  1. 教育政策问题的认定  教育政策问题的认定是教育政策制定过程的起点，当教育问题转化为公共教育问题后，会引发公众和政府部门的关注，再转化为教育政策问题，并进一步合法地进入教育政策的议程，最终成为教育政策。袁振国曾指出教育问题转化为教育政策问题具有的标准有：教育问题的影响、问题是否清楚、问题严重程度、影响因素、代价、是否具有导向性、是否可以评估，即问题的性质、广度、严重性与代价等是影响教育政策问题认定的关键性因素。简而言之，认定教育政策问题就是找出和分析现实中存在的教育问题，哪些问题需要通过教育政策来解决。它是以一定的理论和政策评价资料对教育政策问题的存在形式、影响范围和性质进行系统分析，找出产生原因并确认政策问题的过程。这个过程可以分为发现问题和认定问题两个步骤。  （1）发现问题。发现问题是认定教育政策问题的前提，可以通过以下三个途径来发现问题。①通过社会调查发现教育政策问题。调查研究是了解教育实际最有效的途径。比如，20 世纪 30 年代，晏阳初通过深入细致的社会调查，发现当时我国农民普遍存在“贫、愚、弱、私”的弊病，因而提出了“生计教育以救贫，文艺教育以救愚，卫生教育以救弱，公民教育以救私”的对策，掀起了轰轰烈烈的“乡村教育”运动。②通过研究社会信息提出教育政策问题。例如，20 世纪 80 年代，我国教育体制改革问题就是建立在深刻分析经济、科技体制改革的基础上提出的。③通过预测分析提出教育政策问题。例如，20 世纪 90 年代以来，因由我国计划生育政策的有效落实和产业经济转型，教育人口的数量和分布发生了巨大变化，国家提出了调整义务教育学校布局的改革。  （2）认定问题。通过发现问题的三个途径发现的教育问题数量很多，只有通过认真分析问题的性质，准确把握具有普遍性、迫切性和有条件解决的问题才能转化为教育政策问题，这就需要对发现的问题进行认定。在教育政策问题认定的过程中，如果觉察和描述的问题不能反映特点的问题情境，所分析的教育实质问题不符合所描述的教育问题，而界定的教育问题又无法凸显教育实质问题的真相，则这些现象就会导致“第三类错误”，即在应当解决问题时却解决了错误的问题。此外，教育政策问题的认定还要尽可能协调和兼顾不同群体的利益及价值取向，特别要关注弱势群体的利益，遵从社会主流价值观和意识形态，最大限度地体现教育政策问题认定的公平和民主。同时，不断完善教育政策问题认定的保障体系，既要将政府的决策意图传达给民众，也能将民众的诉求传达给政府，提升政策制定主体的政策问题意识和政策决策能力，从而保障教育政策问题认定的科学性、民主性和公平性。  2. 教育政策议程的设立  并非每个被界定为教育政策的问题都由政府解决，为了有机会最终成为政策，问题必须要细化为政策议程，即制定政策解决问题的议论、商讨、规划的议事程序。这一过程不同政策主体之间的交互作用最终决策政府对教育政策问题的作为或不作为。一般来说，教育政策议程主要有公众议程和政府议程两种形式。  （1）公众议程。公众议程即由非政府机构的个人或团体提出的政策问题在社会中形成广泛议论，向政府部门提出政策诉求，要求采取措施加以解决，从而成为一种问题分析界定的政策议程。在公众议程中，社会舆论、新闻媒介、公众民意将起到重要作用。它本质上是个公众参与的讨论过程。  （2）政府议程。政府议程是指以政府或政党为代表的公共权力主体正式讨论和认定公共政策问题的过程。政府议程一方面，可由政府自己提出政策问题；另一方面，也可以接受公共舆论提出的政策问题，并将其纳入政府工作程序，从而成为一种问题分析界定的政策议程。它本质上是政府部门按特点程序行动的过程。  教育政策问题有可能越过公众议程，由教育政策制定者自己发现，并将其列入政府的政策议程。教育政策制定者也可以接受公众舆论提出的问题，并将其纳入政府工作议程。公众议程进入到政府议程需要具备两个条件：①问题已经引起了决策者的注意；②制定政策的各方面条件已经成熟。  在教育政策问题认定后，即进入教育政策问题的政府议程阶段，在这个阶段中还需完成以下环节。  （1）确定教育政策目标。教育政策目标是指解决教育政策问题所要达到的结果，包括制定教育政策的指导思想和实际工作的目的、任务等。它是对教育政策活动的方向和水平的具体规定，是整个教育政策活动的立足点。我国现阶段的教育方针是，教育为社会主义现代化服务，教育与生产劳动相结合，把受教育者培养成为德、智、体、美、劳全面发展的社会主义建设者和接班人，这也是我国教育总的政策目标。  （2）拟订教育政策方案。拟订教育政策方案即根据既定的教育政策目标和制定教育政策的基本原则，制定教育政策措施，安排教育政策的实施步骤。  教育政策方案是教育实际工作的蓝图，也是实现教育政策目标的途径。教育政策目标能否得以实现最终取决于教育政策方案是否科学、合理。在拟订教育政策方案时，需要广泛深入地开展调查研究，充分占有相关信息资料，了解所要解决问题产生的原因、影响因素、实施条件等内容，运用科学的分析方法和思考方法，把握教育发展的规律和教育政策问题的主要矛盾，进行全面、科学、公平的方案设计和论证，保障政策决策的科学性、有效性，尽可能减少决策失误。  3. 教育政策合法化  教育政策合法化是教育政策制定的最后一个环节，或者说属于教育政策制定与教育政策执行之间的一个环节。有学者认为，教育政策合法化包括两层含义：①教育政策法律化，使一部分教育政策上升为法律，获得法律效力；②教育政策合法性，即通过国家有关机关对教育政策方案的审查而取得合法地位。不能将政策合法化过程局限于立法过程甚至议会的立法过程。政策法律化与政策合法化有一定区别：政策法律化是政策向法律化的转化，也叫政策立法，实际上是一种立法活动，其主体只能是享有立法权的国家机关。我国《教育法》和《义务教育法》的出台就是如此。政策法律化可以说是政策合法化的一种重要而特殊的形式。政策合法化只要求政策方案获得合法地位，具有执行效力，并不要求把所有政策都转化为法律。“合法”不等于“立法”。  教育政策合法化是指教育政策方案获得合法地位的过程。在对教育政策方案做出决策之后，必须将该方案合法化为真正具有权威性的政策，使之能够得到有效的执行，这就是政策合法化问题。教育政策的制定是一种政治行为，教育政策制定主体与教育政策制定权力之间的关系存在合法性问题。教育政策合法化包括教育政策主体合法化、教育政策程序合法化、教育政策结果合法化。教育政策主体和程序的合法化是教育政策结果合法化的基础。  （1）教育政策制定主体合法化。教育政策制定主体的合法化是教育政策合法化的基础。决策者的合法性，一般由国家的宪法和法律规定，咨询者和执行者的合法者来源于它的“正当性”，需要决策者的赋予。决策者拥有的是教育政策的直接规范权限，而咨询者和执行者拥有的是教育政策的间接参与权限，实质上两者反映的是执政与辅政的关系，在教育政策制定过程中处于同等的议政地位。我们可以通过政治体制和教育体制改革，全面规定作为专家和智囊的咨询者，执行者的知情权、参与权、表达权和评价权等权限和职责，提升他们表达和参与教育利益的力度。  （2）教育政策制定程序合法化。一项教育政策的出台必须要经历一系列的认证、审查、通过、批准等环节。如果没有合法的教育政策制定程序，教育政策的制定就有可能因为缺乏规范性而成为随机性行为，甚至可能成为领导者的个人意志，会给教育政策执行对象带来巨大的伤害。只有经过合法的程序制定出来的教育政策，才可能被人们所认可，并得到良好的执行。为了保障教育政策制定的科学性、合理性、公平性，许多发达国家专门制定了涉及政策制定程序的相关法律，如审查制度、听证制度、决策监督制度等，为教育政策的制定发挥了重要的作用。这也是我国教育政策制定过程中亟需进行改革与改进之处。在这种背景下，党的二十大基于我国法律和政策的实际情况，强调“完善和加强备案审查制度。坚持科学决策、民主决策、依法决策，全面落实重大决策程序制度”。这为我国教育政策制定程序合法化的发展搭建了基本的框架。  （3）教育政策结果合法化。教育政策结果即教育政策本身合法化，是教育政策合法化最为关键的范畴。教育政策制定主体合法化、教育政策制定程序合法化都是为了保障教育政策结果的科学性和合法性。教育政策合法化是指行政机关通过法定程序审查并认可教育政策，使教育政策获得合法地位和拥有执行的强制力。它主要涉及的是教育决策结果的审查问题。国家权力机关对教育政策制定结果的审查对于改进教育政策制定机关和人员的工作，特别是避免教育政策制定者的违法违规行为，提高教育政策制定的形式效率和实质效率将起到非常重要的作用。  **二、教育政策的执行**  教育政策制定出来以后，执行就显得非常重要。因为再好的政策如果不执行，或者执行不到位，都会影响教育事业的发展，所以教育政策执行直接决定着教育政策的目的能否实现。  **（一）教育政策执行的含义**  所谓教育政策执行，是一种将教育政策精神与内容转化为现实效果，从而实现教政策目标的动态行动过程。完整理解教育政策执行的含义，需要明确执行的基本要素。这些基本组成要素包括以下四个方面的内容。  1. 教育政策执行的主体  教育政策执行的主体实际上是指教育政策的主要执行者。每一种教育政策均有其特点的执行主体。教育政策的执行主体包含执行机构与执行人员。在我国，教育政策的执行主体主要是指各级政府、教育主管部门和各级各类学校。此外，其他社会团体、机构及各种政策利益相关者在政策执行中也发挥着重要作用。执行者政策水平如何，对教育政策的执行有重大影响。  2. 教育政策执行的方案  取得合法地位的教育政策本身就是一种被批准的行动方案。对行动方案的实施，要求其自身有明确的实施方案。一个完好的教育政策实施方案需要清晰地回答几个问题：①此项教育政策的执行者是谁；②这一教育政策的实施时间有多长，空间范围有多大；③这一教育政策实施的近期目标、中期目标或远期目标是什么；④这一教育政策怎样分步骤的实施；⑤如何面对实施过程中可能出现的问题及如何对问题采取应对策略；等等。  3. 教育政策施行对象  教育政策的施行对象也叫目标群体，即受政策影响的人群。任何教育政策都是在特定的对象中实施，并且最直接地影响着一定人群的利益。一项教育政策如果没有得到它所指向人群的充分理解与认可，缺少他们的积极回应与参与，那么它在执行中就会遇到障碍。因此，政策施行对象，即目标群体的参与度与接受度是一个至关重要的要素。  4. 教育政策执行的条件与环境  教育政策执行离不开必要的条件，同时也受到各种环境因素的影响与制约。政策执行的条件是能保障政策顺利运行的社会资源。它既包括物质层面的资源，也包括精神层面的资源。环境因素与政策执行所需要的条件保障既相联系也相区别。这些环境因素包括社会政治环境、经济环境、社会心理环境与文化教育自身的环境等。正确分析环境，认清环境因素中的利与弊，充分利用积极的环境因素，尽可能地克服不利因素的影响，对于保障教育政策的顺利实施同样具有重要意义。  **（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，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执行过程并影响执行效果的两个关键因素。政策执行过程是两者紧密配合、和谐互动的过程。一方面，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，乃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流程。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. 教育政策的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：  ①政策问题的可解决程度；②政策本身的能力或条件；③影响政策执行的外部条件。这三大类因素的各个方面会多向性地或交叉性地影响教育政策的执行过程，并使政策执行过程呈现出环境因素影响的不确定性的特点。  3. 教育政策的执行过程要体现原则性与灵活性的统一  所谓政策执行的原则性，是指执行政策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。所谓政策执行的灵活性，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方法，使政策目标得以实现。执行教育政策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多种多样，政策所具有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，对政策执行进行灵活地把握。灵活性的核心是具体问题具体分析，其着眼点乃是有创造性。总之，政策执行过程中原则性与灵活性的结合与统一是执行过程的内在要求与属性。  **（三）教育政策执行在教育政策制定与执行过程中的地位和作用**  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，不执行也是一纸空文。制定教育政策，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，再好的政策目标也不会落地。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接受检验。一种教育政策质量水平如何，可接受性如何，这一切均依赖于实践检验。实践就是执行，实践的检验就是通过执行进行检验。一项教育政策通过认真的贯彻执行，如果能有效地解决政策问题并能顺利地实现政策目标，从而促进了教育和社会的发展，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政策进行检验的根本途径，也是唯一途径。  3. 教育政策执行也是教育政策过程的中介环节  任何教育政策都不可能完美无瑕。在执行过程中会出现与教育实践存在某种不适应性，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。政策的时效性也就意味着当政策执行达到预定的时限或超过这一时限时，便需要对继往的政策予以重新考虑。这一切均需要通过教育政策执行，得到执行效果的信息反馈，或通过执行掌握教育发展的新情况、新变化，从而反思政策的修订与完善。  所以，教育政策的执行在整个教育政策生命过程中起着一种承上启下的作用，它是政策过程的中介环节。  **（四）教育政策执行过程的基本环节**  一般来说，教育政策执行主要包括以下五种有内在逻辑联系的基本环节。  1. 进行教育政策宣传  教育政策宣传是教育政策执行的起始环节，同时也需要贯穿于政策执行的全过程。一项教育政策制定完成后，要得到政策执行者及受政策影响人群对于政策的理解与认同，这就需要宣传。教育政策宣传有多种渠道，如组织学习政策文件、利用各种新闻媒体宣传、组织宣讲队伍深入民众进行政策宣讲等。政策宣传的形式也可以多种多样。  2. 制订政策执行计划  制订政策执行计划也叫政策分解，是指将文本的政策方案变成具体的行动计划。制订执行计划是实现政策目标的必经之路，也是实施政策的重要步骤。一项好的教育政策的执行，必须有计划分步骤地执行和分阶段有重点的执行。一般来说，制订教育政策的执行计划，需要遵循的要求有：①方向正确、目的明确；②全面完整、重点突出；③分工落实、留有余地。  3. 教育政策的实施  教育政策实施是教育政策执行过程的中心环节，是实现教育政策目标的根本手段。政策实施首先需要良好的组织准备。这里讲的组织准备是指合理地组合政策实施的人力、物力、财力，优化政策实施的资源配置，以力求取得政策实施的良好效果与效益。  教育政策的实施是分步骤进行的。实施的具体步骤因具体政策而定。一般来说，可考虑采用先行开展政策实验，取得经验后全面推广的方式进行。教育政策的全面推广与实施，是教育政策执行过程中涉及面最广、操作性最强，同时也是产生最大政策影响的环节。  4. 教育政策执行的协调  协调是解决教育政策执行过程中矛盾的需要。教育政策执行的协调是贯穿于政策执行全过程的一项重要的功能活动。协调的必要性源于政策执行过程中各种功能要素可能会存在问题与矛盾。而要有效地解决问题、化解矛盾，保证各种功能要素处于较佳的结合状态，形成真正的合力，就需要在政策执行过程中注意及时地协调各种关系。  需要协调的关系大致包括协调执行主体与政策实施对象的关系；协调执行者之间的关系；协调政策资源的配置关系；协调政策执行的总体目标与具体目标之间的关系；协调政策执行的进度与效果之间的关系；等等。政策执行的协调还需要有把握政策的水平与适当的耐心，因为协调的重点是政策执行过程中人与人之间的关系，要协调好人际关系没有适当的耐心是做不到的。  5. 教育政策执行的总结  政策执行的总结是对一定阶段政策执行状况的总体回顾与反思。同时总结也是为政策的持续执行或新的政策执行创设更好的基础。政策执行总结报告既可以看成是政策执行过程的终结环节，也可以看成是中继环节。政策执行总结需要对执行情况进行全面检查、总结经验、查找问题、分析原因。对执行机关与执行个人要有客观的实事求是的评价。总之，政策执行总结是为了发扬成绩、吸取教训、修订与完善政策方案，更好地协调教育政策执行过程中的各种利益关系，以使教育政策能更健康地运行。  **【学生】**思考、讨论。 | **展示教育政策的制定与执行，激发学生的学习欲望。** |
| **作业布置**（3min） | **【教师】**布置课后作业  简述教育政策执行在教育政策制定与执行过程中的地位和作用。 | 通过课后练习，使学生巩固所学新知识 |
| **知识讲解**  （40min） | **【教师】**展示教育法规的制定与执行  **一、教育法规的制定**  **（一）教育立法的含义**  教育立法，是区别于一般教育政策制定的专门活动。立法是国家立法机关的专门活动，是指“国家机关依照其职权范围通过一定程序制定（包括修改或废止）法律规范的活动。既包括拥有立法权的国家机关的立法活动，也包括被授权的其他国家机关制定从属于法律的规范性法律文件的活动”。  教育立法的含义可以从立法的含义演绎而来。所谓教育立法，是指国家立法机关依照法律程序制定有关教育的法律的活动。结合我国社会主义制度的具体国情，还可以把教育立法较详细地表述：教育立法，就是由国家的立法机关和其他有关机关把全国各族人民关于国民教育的共同意志集中起来，按照社会主义原则和社会发展的需要，把有利于国家和社会的教育秩序，人们在教育活动中的权利、义务关系，用法的形式固定下来，使之具有在全社会一体遵行的效力，从而有效地保障教育事业的发展。教育立法是在国家立法体制下运作的。国家立法体制又叫立法权体制。立法权是国家赋予的制定法律的权力，这是国家权力的一个重要组成部分，一般由宪法对行使立法权的国家机关以及立法权限的划分作出规定。我国宪法明确规定立法权属于人民，人民通过人民代表大会行使这一权力。结合我国宪法对立法权限的规定，我们可以把教育立法权限的划分表述如下几个方面。  （1）全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家教育立法权。  （2）国务院与国家教育部根据宪法和法律，行使制定教育行政法规的职权。  （3）省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，在不与宪法法律、行政法规相抵触的前提下，行使制定地方性教育法规的职权。  （4）民族自治地方的人民代表大会依照当地民族的政治、经济和文化特点，行使制定相应教育自治条例和单行条例的职权。对教育立法权限的划分，规定了教育立法权限的不同范围。  **（二）教育立法的意义与作用**  1. 教育立法是现代教育普及化、大众化的要求  百年大计，教育为本。教育的基础地位需要通过立法予以保障。对教育进行立法，并逐步构建起系统的法律体系，这本身表明了对教育事业的高度重视。教育立法使教育事业的发展在目标上有法可依，从而使教育事业的发展获得强有力的法律支持。  2. 教育立法是教育权社会化、国家化的要求  教育立法可使教育系统内部管理有章可循，有法可依。教育内部管理涉及的管理体制、职责、权限、教育人员资格、条件等，都可以通过立法来规范。  3. 教育立法是现代学校活动日趋复杂化的要求  教育立法使得教育发展所需要的环境与条件在法律上得到确定与规范。这样教育发展的必要条件就能得到法律保证。如教育体制、教育投资、办学条件等，这些方面都可以通过立法加以规范，从而调整各种教育关系，优化教育发展环境，保证社会对教育的重视与支持。  4. 教育立法是现代国家法制化的要求  加强法制化建设是现代社会发展的一条重要规律，也是现代社会发展的必然要求与趋势。社会的法制化是社会各项事业的法制化，当然也包括教育的法制化。从另一角度看，教育立法的加强乃是国家法治化的重要表现。依法治国也必须体现在依法治教上。依法治教首先就要有法可依，教育立法就是为了满足依法治教的需要。  **（三）教育立法的基本程序**  教育立法程序是指由宪法和法律规定的享有立法权的国家机关制定、认可、变动教育法规所必须履行的法定步骤。在我国，国家权力机关、国家行政机关、地方权力机关和政府机关的立法程序大体相同，但也有区别。国家权力机关教育立法程序包括教育法律议案的提出、教育法律议案的审议、教育法律议案的通过和教育法律公布的四个步骤。  1. 教育法律议案的提出  教育法律议案是由法定机关和人员提出、列入会议议程的有关教育法律制定、修改或废除的提案或建议。我国具有向各级人民代表大会及其常委会提出议案的职权机关和人员包括各级人民代表大会的代表团或一定人数的代表，各级国家权力机关的主席团、常设机关和各种委员会，各级行政机关，国家司法机关和军事机关。  2. 教育法律议案的审议  教育法律议案的审议是全国人大或人大常委会对列入议事日程的、根据已被通过的法规议案而拟定的教育法律草案从立法宗旨、基本精神、内容和合法性等方面进行审议和讨论。从我国立法实践看，一般教育法律议案的审议要经过两个阶段：先由全国人大的教育委员会和法律委员会对教育法律草案进行审议，再由全国人大或人大常委会全体会议进行审议。  3. 教育法律议案的通过  教育法律议案的通过是指人大或人大常委对草案经过讨论并进行表决后，表示正式同意，使教育法律草案成为教育法律。这是整个教育立法过程中最重要的步骤。  4. 教育法律的公布  教育法律的公布是指法律制定机关将通过的法律以一定的形式子以正式公布。在我国，全国人民代表大会及其常务委员会通过的法律以国家主席令的形式公布。这是教育立法过程的最后一步。一般来说，法律文本中应注明该法律生效的日期，未注明生效日期的，一般于公布之日起生效。  **（四）教育立法的基本要求**  由法律规定的立法程序本身是对立法活动的一种严格要求，即程序化要求。教育立法活动除了要按照程序化要求进行之外，尚有一些其他基本要求应予以把握与遵循。  1. 任何教育法律都必须根据宪法制定  宪法是国家的根本法，是母法。宪法规定着国家的社会制度、国家制度、国家机构、公民的基本权利和义务，也规定着国家教育事业发展的总政策与基本原则。宪法为我国各部门立法提供了法律依据。任何教育法律的制定都需要根据宪法，遵从宪法，以保证各种教育事业的发展在宪法规定的国家制度和国家结构中进行，保证各种教育法律赋予公民受教育的权利和义务与国家宪法赋予公民的权利和义务相一致。总之，各种教育法律的制定都不得与宪法的精神相背离，不得与宪法的任一条款相冲突。  2. 各种专项（单项教育法规的制定，在依据宪法的同时，也必须依据《教育法》）《教育法》是国家教育的基本法，它是以宪法为基础制定的，主要规定着教育的基本性质、任务、基本制度和基本法律准则。《教育法》在国家教育法规体系中处于第一层次，具有“母法”的性质，起着统领与规范教育部门其他法律、法规制定的作用。教育部门法规、专项法规及地方性法律规章的制定在依据国家宪法的同时，也必须依据《教育法》，必须与《教育法》的基本原则、基本精神相一致，从而保证国家各级各类教育事业的发展在《教育法》所规定的总体框架内，并沿着《教育法》指示的方向进行。  3. 教育法规的制定，需要参照其他相关法规的精神与原则，以协调好教育法规与其他法规的关系现代教育是一个开放的系统，与其他社会关系主体有着千丝万缕的联系。教育法规与其他相关法规之间存在着相互交叉、相互渗透、相互补充的关系。除宪法外，我国的《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国经济法》《中华人民共和国国旗法》《中华人民共和国兵役法》等，都与教育活动紧密相关。例如，有关教师劳动的问题也同样属于劳动法的调整范围。教育中的侵权、违法行为的处理需要依据民法与刑法的规定。所以，教育法规的制定不能孤立地进行，它要参照相关法规的有关规定，吸取相关法规的成功经验与有益成果。教育法规与其他法规相重合或相交叉的条款，应保持法律的相通性与一致性。如有不协调或矛盾之处，则需要按照法律程序对教育法规或其他相关法规进行修改与补充。  4. 教育法规的制定需要遵循民主化与科学化的原则  教育立法活动的基本程序的规定实际上内含着教育法规制定的民主化与科学化的要求。按照法定的程序进行教育立法活动，在一定程度上恰恰是为了保障教育法规制度的科学化与民主化。从教育立法的准备活动到提出法律草案，从审议法律草案到通过与公布法律，教育立法的每一个步骤、每一个环节都蕴含着民主化、科学化的要求。  在现代社会，尤其在我国社会主义制度下，任何法律都是人民权力的象征，都强烈而深刻地体现着人民的意志与利益。所以，任何立法活动的过程，都是充分地表达人民意志、利益与愿望的过程。教育立法活动的这种性质决定着它必须且应该遵循民主化和科学化的原则。教育事业是国家事业的重要组成部分，是人民群众的事业。为教育事业立法，不管制定什么形式或类别的教育法律，其共同目的之一是更好地赋予广大人民群众以教育权利，更好地保护或激发人民群众参与教育的积极性。同样，教育的立法活动是全体人民群众教育意志与愿望的表现。总之，教育立法过程的民主化与科学化是制定教育法规的重要要求。  **二、教育法规的执行**  教育法规的执行是专指教育法律的执行，即教育执法。  **（一）教育法规执行的特点**  1. 教育法规执行是具有特殊规范性的行为  法律的构成要素以法律规范为主。就教育执法而言，教育法律同样以严格的准则规定着人们的教育行为。教育执法更强调规范性，还表现在它规定着人们必须履行的教育义务和应承担的教育责任。而对于违反教育法律的行为，需要依法追究责任。所以教育法规的执行具有更强的操作性。  2. 教育法规执行手段及过程具有强制性  教育法律的执行如同其他法律执行一样，都是由国家强制力作保证，以国家强制力作后盾的。相对于一般的教育政策而言，教育法律更具有权威性、普遍性，是必须要遵守的。不履行相关教育法律规范，就要承担法律后果。当然，教育法律的执行也不是仅靠强制性，它也依靠说服、教育等途径，也需要道德、人性、救济、文化的配合。  3. 教育法规执行主体是明确的  教育法规执行有特点的执法主体。执法主体是与法律权利主体相统一的。它是法律规定享有权利和承担义务的个人和组织。执法主体在教育执法过程中在法律许可范围内可以独立地行使自己的权力，不受他人干涉。由于教育法律大部分表现为专项法，它具有特点鲜明的调整对象与适用范围，所以有更明确的执法主体。  4. 教育法规执行过程需要监督以体现法律的公平性  教育执法监督是法定监督主体根据法律程序对教育法律行为进行调控、纠偏、审査和监督，并能产生一定法律后果的一种法律制度。教育执法离不开法律监督。国家权力机关、国家行政机关、上级教育主管部门、政府监察部门、检察院、法院、纪委、民主党派、社会舆论、公众等都有进行法律监督的权力。  **（二）教育法规执行的基本原则**  教育执法有较严格的要求，有必须遵守的执法原则。  1. 严格依法办事原则  严格依法办事原则，是指教育执法主体在执法过程中要遵守法的规定。要有法的依据并严格依法办事。这是“有法必依”的法制基本原则的要求与体现。贯彻严格依法办事原则的基本要求是：①教育执法主体必须符合法的规定，不能超越法定权限，不具备合法的主体资格就不能行使执法权力；②教育执法必须要有法律依据，没有法律授权，教育执法机关不能剥夺相对人的权利，也不能为相对人设定义务；③教育执法要符合法定程序，违背执法程序将导致执法的无效。  2. 公平、正义原则  公平、正义原则，是指教育执法主体在执法过程中应客观、适度、不持偏见、不徇私情，符合法律和社会正义的要求。贯彻公平、正义原则的基本要求有：①教育执法主体必须严格按法律条文规定办事，执法主体在执法过程中必须考虑与法律相关的因素，不能考虑不相关的因素，如人情就是不相关的因素，讲人情就会破坏执法的公正性；②教育执法主体应按法律规定独立行使执法权，不受各种外部因素的影响与干扰；③教育执法人员不能徇私枉法，应自觉抵制各种歪风邪气的干扰；④教育执法主体不能有故意拖延的执法行为，涉及法律问题要认真调查，及时处理。  3. 公开、监督原则  公开性原则，是指教育执法主体的执法活动应公之于众，有适当的透明度，以接受社会的监督。坚持执法的公开、监督原则是社会主义民主的要求，它为教育执法监督提供了条件，有利于防止执法者偏私，并有利于保护当事人的合法权益。  贯彻公开、监督原则的基本要求是：①教育法律、法规应及时向社会公布，未经公布的教育法律不能作为执法所谓的依据；②教育执法机关的办事规则、标准应向社会公开；③教育执法决定的内容、执法依据和理由应向当事人公开，执法处理结果应向社会公布，以接受社会大众的各种监督。  **（三）教育法规执行面临的主要问题**  在教育执法的过程中也面临着一些问题，主要表现在以下几方面。  1. 教育执法存在有法不依的问题  有些部门与个人，对教育法规采取一种轻慢的态度，对教育法规知之甚少，甚至置若罔闻。实践中，对教育法规有法不依的表现有：①将某项或某种教育法规束之高阁；②在教育执法过程中存在着不完全依法办教育的现象，即部分依法、部分不依法。这些问题有时表现得很严重。  2. 教育执法存在执法不严和违法追究不力的问题  同其他法律执法相比较，教育执法的严肃性、严格性不够。表现有：①一些教育行政机关不能严格按照法定职权和程序，正确适用教育法律法规，有随意性、任意性；②教育执法的个体不能严格执法；③对教育违法的追究不严不力。  3. 教育执法监督存在力度不够的问题  教育执法监督虽然有多种形式，但从实际情况看，教育执法监督力度不够，监督的权威性还没有真正有效地确立。有些监督是流于形式，甚至是缺乏监督。这必然会出现不作为、乱作为等问题。  导致教育执法存在诸多问题的原因是复杂的。教育执法问题是社会执法问题在教育中的反映。但是，就教育本身而言，其执法问题存在的最重要原因是教育法治意识与观念还比较淡薄，依法治教的思想还需要加强。相信这些问题会随着国家法治化进程的不断深入逐步得到解决。  **【学生】**思考、讨论。 | **通过教师讲解，了解教育法规的制定与执行。** |
| **课堂小结**  （3min） | 【**教师**】**回顾和总结本节课的知识点。**  **这节课我们一起学习了教育法规的制定与执行，让学生知道教育立法的含义、意义及作用和教育法规执行的特点及原则。** | 通过对所学知识的回顾，培养学生的归纳总结能力 |
| **作业布置**（2min） | **【教师】**布置课后作业  当你在教育活动中的合法权益受到侵犯时，你会采取哪些合法方式解决呢？ | 通过课后练习，使学生巩固所学新知识 |
| **教学反思** | 教师可以对自己设定的教学目标进行评估，看是否达到预期的效果。如果达成了，可以分析是哪些教学方法和策略起到了作用；如果没有达成，需要思考原因，并调整教学策略。 | |