

基于史密斯模型的义务教育减负政策执行困境分析

戢婉玲

四川大学 四川成都 610065

摘要: 义务教育减负政策的执行效果是衡量政策目标是否实现的重要因素。本文基于史密斯政策执行模型,从政策框架、执行机构、目标群体和政策环境四个方面系统分析了影响政策执行的原因,主要包括政策目标与效果的偏离、执行主体的执行不畅、目标群体的自利选择和唯分数论下素质教育难以实施四大方面。因此提出了对应的解决办法:重视政策执行的过程考核、尊重学生的成长规律、建立科学的教育评价体系、营造良好的政策执行外部环境,以期优化政策的执行效果。

关键词: 史密斯模型; 减负政策; 义务教育

美国政策科学家托马斯·史密斯将影响政策执行的因素分为了四类,分别是政策框架、执行机构、目标群体和政策环境,这四种要素共同构成了一个整体^①。其中任何一个要素的变动,都会对其他要素造成影响,进而影响到整个政策的执行。改革开放以来,随着基础教育的迅速发展,义务教育阶段的教育减负问题越来越成为社会的热点,国家为了减轻义务教育阶段儿童的负担,不断出台各种减负政策,但其实施效果却不尽如人意。

以往关于此类政策执行的研究主要是集中在政策框架程度方面,即政策的合理性、合法性和可行性的特征,而较少对政策的执行机构、目标群体和执行环境进行分析,本文运用史密斯模型可以将当前的双减政策置于一个更加科学的模型当中,对政策进行全方位分析。

因此,本文依托史密斯模型这一理论框架,对义务教育阶段的减负政策实行过程中所遭受的种种困境进行深入的分解,剖析其影响因素的作用机制,为政策的切实有力执行提供相关的建议,为青少年的发展实现真正的减负。

1. 减负政策中存在的问题

1.1. 政策目标与效果的偏离

随着经济与社会的发展,义务教育的减负政策也在不断地发展,自改革开放以来,我国已出台四十余部减负政策。在政策方面虽不断地完善,但是政策执行的有效性往往受到多重复杂因素的相互制约,形成了影响政策执行效果的屏障。

从其政策目标来说,该政策具有其合理性。当前,课外培训打着提高考试成绩的名义,吸引家长给孩子报名,以

免落后于其他学生。不仅增加了学生的课业负担,还使得家庭经济负担加重。因此国家出台双减政策,加大监管力度,通过双减政策整顿课外培训,规范竞赛体系,推动儿童的到的品质培养和个人能力的全方位发展,为我国构建一个更加多元化人才培养体系。

但是由于我国城乡、城市间发展差异巨大,造成了各地区在教育水平上同样存在较大的差异,而这种差异正是双减政策的执行中的复杂性的体现。政策执行的复杂性使得宏观的政策难以具体地指导各种不同情况的地区具体地去推行相关的政策,导致政策执行结果存在偏差。此外,在双减政策执行中,基层自利性会驱使学校对需要“花费”大量时间和精力且成效可能甚微的政策采取“变通”策略^②。虽然学校全部开设了延长班服务,但是并未在其他的配套措施方面有提升,极大地增加了教师的工作量。教师花大量的时间投入到延时课中,压缩了其原本投入基础的课程准备中的时间,这可能导致教师的教学质量下降,反而使得双减政策的执行效果减弱。

1.2. 执行主体的执行不畅

政策的执行决定了政策的效果是否能很好地发挥。为了义务教育阶段减负政策的有效落实,各级政策执行机构纷纷出台大量的政策文本,采取了各种方式来降低学习成绩在义务教育中的重要性。但是在义务教育后的升学阶段,应试仍然是主要的评判标准。这种义务教育阶段要求全面发展,但在升学时却主要参考成绩的模式,明显是有失偏颇的。同时,在目前的科层体制下,政策从颁布到真正的实施需要经过多个层级与环节,这一复杂的流程中可能存在的信息传

递失真和偏误，都可能导致政策执行效果的偏离。

就学校和家长等执行群体而言，当前的评判标准仍然是唯结果论、唯成绩论。这就导致了学校及教师在教育目标上的双重挑战：既需要减轻学生的课业负担，强化学生的综合素质，又要使得学校在地区的排名中保持领先。同时，很多家长虽然希望孩子能够身心健康发展，但同时更不希望孩子在教育上落后，这种矛盾的心态催生了校内减负、校外增负的现象，导致减负政策的政策目标没有得到真正的实现，反而催生了各种补习机构的繁荣无序发展。

考试放大、加剧了“应试教育”行为的片面性、短视性、投机性，从而起到助燃、催化和推波助澜的作用^①，即使是大力推动实行双减政策，学校和教师对人才培养的标准和要求也难以脱离“应试”的桎梏。

1.3. 目标群体的自利选择

目标群体的态度与行为也是影响政策执行的重要因素。学生、家长及培训机构的协作与支持影响着减负政策的执行。然而其配合程度主要是基于政策是否符合自身的利益。特别是在应试教育体制与教育资源稀缺性的双重背景下，家长出于对孩子未来竞争力的担忧，会对双减政策产生抵触情绪，甚至在执行过程中加以扭曲就不难理解了。

从学生与家长的传统视角出发，“学习是学生的天职”“万般皆下品，惟有读书高”等观念根深蒂固，使得许多学生和家长将读书学习作为学生的首要目标。同时，学生和家长虽然其是双减政策的直接政策目标群体，却难以发声，其自身的需求往往是被忽略的，只是被迫接受和执行相关的政策而已。虽然国家大力推进双减政策，强调身心健康、全面发展，但各类升学考试依然固守分数的衡量标准，这一现状迫使家长和学生不得不将注意力放在提高学业成绩上。此外，学校的作业负担减轻让家长感到不安，只能通过自己布置额外的作业来增加孩子的学习时间，这造成了孩子隐形负担的增加，与减负政策的初衷背道而驰。

与此同时，部分的地区和学校简单地将素质教育、全方位发展简单地等同于特长的开发。使得学生在学习文化课的知识以外，还需要课外补习一些“特长”，各种“特长”补习班层出不穷，这不仅没有减轻义务教育阶段学生的压力，让学生健康快乐地成长，反而加重了学生的学习负担和家的经济负担。

1.4. 唯分数论下素质教育难以实施

长期以来，受到我国经济社会和文化背景的影响，催生了“想减不敢减”思想。随着经济的迅猛发展和社会的持续变迁，居民间在财富积累上的差距逐渐明显，并社会阶层上拉开了差距。但是近年来，阶层流动不断变缓，甚至有着阶层固化的风险，区域间、城乡间和群体间有着较大的差距。对于绝大多数的家庭来说，教育是最容易实现收入差距缩小和家庭阶级跃迁的方式。再加上自古以来我国对于教育的重视，使得每个家庭都想要尽可能地争取优质的教育资源，这一追求在现实中往往演变成激烈的竞争，并伴随着焦虑与内卷的产生，使得家庭和社会都难以摆脱“想减不敢减”的困境。加上普通群众的生活存在很大的不确定性，使得家长希望孩子能通过各种考试进入体制内，拥有“铁饭碗”，这是导致政策执行出现偏差的文化原因。

尽管国家层面积极出台减负政策，旨在避免义务教育阶段学生承受过重的课业负担，但当前我国的升学主要是以学习成绩来评判，这使得政策的效果被大大地削弱。家长希望自己的孩子能够在各项选拔性考试中占据优势的地位，并且希望能够全过程、全方位地掌握自己孩子的学习情况。在当前以考试来进行选拔人才的外部环境之下，减负政策难以推进似乎是一种必然。

2. 减负政策改进建议

要使减负政策真正落地生效，关键在于其执行机构、目标群体及制度环境等各个方面都能深刻领会并回归到教育的本义当中，寻找政策执行导致偏差的原因，才能做出行之有效的改变。减负这一目标并不是简单地颁布政策文件就能做到，还需要家长、学校和社会各方共同努力，在全社会形成一种良性的教育氛围。

2.1. 重视政策执行的过程考核

要回归义务教育阶段的教育初心，在教学实践中注重过程考核，而非以应试教育的形式来考核素质教育，即以过程导向替代结果导向^②。在对老师的教学活动进行监测时，应采用动态的过程检测，而不是简单地用一些量化指标进行衡量。同时，由各方利益主体来进行，应当是学生、家长、老师、学校、社会等各方持续不断地对教师、学校的教学内容、方式、成果等方面进行长期动态的监测。

一方面，我们应当将减负政策的核心目标深度融入到政策评价的每一环节，通过细化政策目标，以其作为引领，

使其贯穿到政策执行的各个主体与阶段，以期做到边做边评，边评边改。在政策执行过程中，及时发现政策执行或是政策本身的问题并不断地进行调整，使得政策的制定回应政策主体的需求，使得评价切实发挥其应有的作用。另一方面，应当避免陷入结果至上的误区，认识到评价不应仅局限于最终成果，更不能将此作为衡量教师教学质量或学生综合素质的唯一标尺。应当深刻理解并有效区分结果考核与过程考核的本质差异，避免机械的将考评结果与师生的绩效相连接，清楚地认识学校教书育人的本质，不一味地追求分数。

2.2. 尊重学生的成长规律

双减政策的政策目标之一是严禁校外培训机构资本化运作，以防止教育被过度的商业化。由于资本逐利性，它往往会使得教育向偏离其本质的方向发展。部分教育机构出于满足家长的期望和要求、增强自己的行业竞争力等目的，将儿童发展的客观规律置之不顾，做出一系列短视的行为，采取消极敷衍的态度或是恶意扭曲规避相关政策的要求，使得政策执行出现偏差。

因此，在深化减负政策的过程中，学校作为重要的执行主体，应当深刻理解政策的含义，避免将“全面发展”等同于“平等发展”。义务教育阶段的教育并不是要求学生做到全部优秀，而是希望学生能够在各方面都有所发展、个性化的发展，最终是希望能在生活中加以运用的。因此学校在教育中应当回应教育的本质要求，尊重学生发展的客观规律，只有这样，学生才能够在实现个性化发展的同时，实现减负的目标，才能真正做到理论与实践相结合，教育扎根于实践和生活。家长则应当树立端正的育儿观、成才观、成人观，全面学习、系统掌握家庭教育的理论、知识和方法。不受别人错误观念和行为的影响，不应当罔顾孩子的身心健康而去一味地“内卷”。

2.3. 建立科学的教育评价体系

落后的教育观念是制约义务阶段学生减负政策执行的重要因素。学生是减负政策最直接作用的群体，学生评价是教育评价的基础环节。一个科学合理的评价机制，能够引领学生发展，激励其进行全方位的探索，充分激发其潜能，促进其全面发展。同时也应当引导家长学习更新其教育的方法与观念，以先进的教育理念为指引，促进孩子的个性化发展，为孩子选择适宜的教育方式，避免盲目跟风式的教育选择。

同时，应制定更加合理的人才选拔制度，为孩子的全

面发展提供良好的外部氛围。这意味着我们在选拔的过程中，应当超越传统的以学历、学校等作为选拔的唯一标准的做法，转而根据岗位的实际需求，设计多元化的选拔体系。此外，国家还应当以相关的法律法规来保障人才的选拔的公平性。从各个方面进行保障，以确保双减政策的顺利实施，实现学生的全面发展、素质教育，为青少年的成长保驾护航，营造良好环境。

2.4. 营造良好的政策执行外部环境

为了营造良好的社会外部环境，我们可以借助新闻媒体的影响力，揭露应试教育的局限性，同时广泛传播减负政策实施的必要性和迫切性。通过正面的引导和舆论的影响，让社会各界意识到减负对于促进学生身心发展的长远的意义。学校应当在对学生的教育中、与家长的沟通中不断地宣传学业负担的减轻与孩子成才之间并不矛盾，减负政策是为了更好地促进孩子的全方面发展，成为具有综合素质的高质量人才。

从政府层面来说，应当合理收入分配，促进、引导第三次分配的发展，构建“橄榄型”收入分配格局。同时，在政策的有力引导下，让全社会形成正确的教育观和人才观，为青少年的成长创造和谐的外部环境。同时，经济基础的稳固提升与教育观念的深刻转变能为重塑外部环境奠定良好的基础，推动构建良好的政策执行外部环境。

从家庭层面上来说，应当树立正确的教育观念，通过对家长的教育观念进行培训更新，积极引导家长形成尊重学生成长成才规律的观念，打破现有的唯分数论的论调，使其践行科学的育儿观，培养孩子全方面的发展，成为全方面发展的高素质人才。

3. 结论

要想化解义务教育减负政策执行中面临的种种困难，需要各方携手共同努力。首先，在政策层面需要强化执行过程的监督与评估，确保政策初衷得以实现。在教学的评价和实践当中，不能以过程导向替代结果导向。其次，政策执行主体要创新执行方式，不以成绩作为评判学生的唯一标准。再次，政策目标群体需要深刻转变教育观念，遵循青少年成长和发展的自然规律，将素质教育理念转化为切实地行动，促进学生的全面发展。最后，应当构建一个更加有利于素质教育深入实施的社会外部环境，制定更加科学合理的选人用人标准，真正推动为学生减负的实现。

参考文献:

- [1] The Policy Implementation Process[J]. Thomas B.Smith. Policy Sciences.1973 (4):197-209
- [2] 皇甫林晓,代蕊华.义务教育教师绩效工资政策执行困境与破解之道——基于史密斯政策执行过程模型的视角[J].教育科学研究,2020(03):20-26+45.
- [3] 边新灿,李祎,范笑仙.新高考改革遭遇“应试教育”掣肘的多因素分析[J].浙江学刊,2019(03):102-110.
- [4] 邹琪,樊丽.从“减负”到“双减”:基于史密斯模型的政策执行偏差分析[J].宁波大学学报(教育科学版),2022,44(04):36-43.

作者简介:

戢婉玲,1998年08月,女,汉族,本科,学士,四川成都,学生;研究方向:教育经济与评价。