

# 论教育政策的柔性执行

◆郑玉飞

**摘要:**教育政策具有刚柔兼济的特征。政策特征决定政策过程,不同的特征需要采用不同的执行方式。教育政策执行中常见的变通、偏差、失真等执行后果,部分源自政策执行方式与政策特征不匹配。教育政策的柔性特征决定了柔性执行的必要性,教育政策的柔性执行在执行方式、执行原则、执行程序等方面形成完整的执行系统。实现教育政策柔性执行对执行主体在认识和能力上有一定要求,同时也不可忽视柔性执行的限度,可从法律法规、组织协调方面予以考虑。

**关键词:**教育政策;刚性;柔性;柔性执行

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2021.01.014

纵览已有关于教育政策执行的研究,多数研究从宏观层面研究政策执行的模式,从具体视域探究教育政策执行机制,分析某项教育政策的执行情况。在具体的观点及结论上,研究的重心多是基于执行中的“变通”“偏差”“失真”等现实状况,论证如何使政策执行更加有效。可以说,教育政策的执行不到位、执行结果与政策目标不能完全契合的事实,是政策执行中的普遍现象。对此,人们分析原因,寻找对策,力图消除这些现象,使政策能够得到完整执行,实现政策设计的目标。

相关研究和实践已经表明,教育政策执行是一个受内外部多因素影响的过程,既是政策自身特性决定,也是多参与主体与资源、环境等相互作用的过程。仔细考察教育政策,会发现有些政策没有明确的执行目标,没有完整的执行程序,也没有硬性的评价指标,在许多方面呈现出不确定性。一些研究将这些政策所表现出的特征概括为“创制性”<sup>[1]</sup>“软性”<sup>[2]</sup>“模糊性”,<sup>[3]</sup>在本研究中用“柔性”来概括这些特征,能确切表达出其特质。美国政策学研究者西奥多·洛伊(Theodore J. Lowi)曾提出“政策特征决定了政策的政治过程”,<sup>[4]</sup>政策的柔性特征决定了其需要柔性执行。柔性执行是执行主体在充分理解政策精神

的基础上,根据自身条件,灵活选择多种方式实现政策目标的过程。根据教育政策的不同特征,选择与其匹配的执行方式,在实现政策差异化目标的同时,促使政策制定者对政策进行跟进与指导,实现政策的更新和完善;在促进政策制定者和执行者互动的过程中,良构教育政策的基础上实现执行效果的优化,进而避免政策执行中诸多不如意现象,提高政策执行的效率。

## 一、教育政策的柔性特征决定柔性执行的必要性

从性质上看,教育政策具有一般政策的基本特性,如规范性、强制性等刚性特征。同时,由于教育政策涉及到受教育者的发展性、教育者的人文性、教育发展的不均衡性、教育问题解决的不充分性,教育政策又带有弹性、模糊性等柔性特征。区分教育政策的刚性与柔性,是为执行寻找依据,政策的不同特征需采用不同的执行方式,柔性特征需要柔性执行。

### (一)教育政策的刚性特征

在政策科学中,政策可分为不同类型,类型各异的教育政策从多个方面反映出教育政策的多面性。洛伊认为“政策分类必须抓住政府真实的并且在政治上重要的特征,政府最重要的政治事实就是政府

郑玉飞/山西大学教育科学学院 副教授 (太原 030006)

的强制力,因此应以政府强制力为依据划分政策类型”,<sup>[6]</sup>并以“政府强制的可能性”和“政府强制发生作用的途径”两个维度为依据,将公共政策划分为四种政策类型:分配政策、规制政策、构成性政策、再分配政策,<sup>[6]</sup>形成了研究政策特征的框架,引导研究者要抓住政策的关键特征进行政策分类研究。

以洛伊的政策分类框架为参照,结合教育政策所展现出的强制力程度,我们从刚性与柔性的角度来分析教育政策的特征。教育法规具有法律效力,执行时严格忠实于相关条文,不折不扣,方能显示法规的强制力。与此相关联的教育政策也在多个方面展示出规范、严谨、确定性等刚性特征。首先,政策制定要经过调研、论证、研讨、修订等若干环节,这些环节在确保政策科学民主的同时也显示出政策的刚性。其次,政策颁布通常由教育行政部门通过固定的程序和渠道发出,代表国家、地方的意志,不容侵犯和质疑。再次,政策文本中的语言表述常用祈使句,常见“不得”“禁止”“严禁”“遵照”等指令性动词,显示政策条文没有回旋余地。最后,从政策评估看,评估是相关部门按照指标体系、遵照一定规则程序,对政策结果与政策目标的比对,对执行结果做出价值判断,具有专业性和严肃性。

### (二)教育政策的柔性特征

深入内部考察教育政策,可以发现教育政策还有另外一番模样。教育政策关注教育者的发展和利益,指向受教育者的成长方向,表达对某种价值的引导、支持、鼓励和赞许,具有一定的灵活性、弹性和张力,有些也不涉及具体的措施、操作及办法,这就是教育政策的柔性。进一步讲,由于教育政策涉及的教育目标、教育方法、教育效果有特别之处,教育政策的柔性又区别于其他政策的柔性。

教育政策的终极目标是促进人的发展,需要考虑到人的发展的多样性和多种可能性。个人发展存在的无限可能需要政策为其提供保障,这时提供宽泛、抽象的理念及目标就是政策先要做到的;同时,社会对多样化人才的需求,蕴含价值倾向的教育政策可提供方向导引。

人们要检验和评价教育成效,核实教育政策规划诸如“落实立德树人根本任务”“培养德智体美劳全面发展的人”等宏观目标的具体效果,通常用的是具体指标,如“升学率”“就业率”“作业量”“活动时

间”等数据,诚然,这些刚性数据衡量的结果,清晰、明了、有说服力,也是完成目标的保障,但其反映的只是局部情况,并不是教育结果的全部,这也是当前深化新时代教育评价改革,破除“五唯”的重点。衡量教育结果,评价教育成效,更多地还需要结合人的发展状况,用科学教育观、人才成长观、选人用人观,不拘一格地培养人、发展人,这样的教育结果观充分显示出教育的特别之处,在教育政策上就呈现出柔性的教育结果。

除此之外,教育政策与其他政策的不同之处还体现在其受众面广、参与主体多且权力分散等方面。相对于其他领域,人们对教育领域更为熟悉,对教育现象和问题更为关注。基于自身受教育的经历,多数人对教育有一定的体会和认识;同时,出于与教育系统的多种联系,人们更愿意参与到教育活动中。正是由于教育与社会的复杂关系,“教育领域的权力比其他任何领域的权力都分散,从而加大了教育政策活动的难度和复杂性”,<sup>[7]</sup>面对“众口难调”的不同群体,教育政策中灵活的措施、多样的解释、弹性的执行空间就显得尤为必要。

### (三)柔性特征需要柔性执行

教育政策的柔性特征为柔性执行提供了基础。宏观的政策目标具有广博的包容性,为多种探索性操作提供了空间。执行主体依据实际条件进行的开拓性实践,如能体现政策精神、解决具体问题,这样的执行结果就是政策的柔性所预期的效果。

从政策目标看,柔性教育政策目标宏大、宽泛、模糊,常常缺乏明晰的预定标准,通常是具有理念性的教育目标,如“促进学生的全面发展”“实现人才培养的高质量”“促进教育的公平”等全局性、总括性的目标。这些目标显示出人们在特定的时段内对教育结果的理想追求。客观而言,相对宽泛的目标,与语言表述的多意、政策所关注事物基于现实指向未来、其态势发展不明朗、信息不完整性及规范体系的不严密等有关,目标在表述上不得不呈现模糊性;从主观上看,这些目标与政策制定者对政策问题及外部环境认知的“有限理性”<sup>[8]</sup>有关,制定者无法一次性或在短期内规划出清晰的全局性目标,加之这样的目标能“容纳不同的利益诉求”,<sup>[9]</sup>不同的主体能从中解读出适合自身利益的含义,进而选择适合的执行措施,关注到不同利益相关者的差异的目标,能获

得更多主体的支持。这样,柔性目标能够调动执行者的积极性,提高政策的适应性,促进新解决方案的产生。当然,这样的目标常常是全局性、大范围的政策目标,而地域性、小范围的政策目标则相对具体一些。

从执行过程看,教育政策中常常没有具体的过程性要求和标准化执行程序,执行主体可以结合具体情境进行因地制宜的执行,常见的“一地一策略”“一校一模式”“一校一特色”就是这样的执行形式。执行中,执行主体表现一些特征:第一,主体性。柔性执行客观上要求主体发挥主动性和积极性,发挥主体地位,主动探索执行途径和方法以实现政策目标。第二,创新性。政策目标的宏观指向也要求执行者发挥创造力,“不走寻常路”,根据具体情境做出适合自身的创新性执行。第三,灵活性。政策的广泛适应性需要不同地区、拥有不同条件的执行主体根据情境进行灵活操作,选择适合自身的执行。

从执行结果看,柔性的教育政策执行结果往往不强调步调一致,突出执行结果的阶段性和层次性。符合执行要求、具备条件的执行主体可以率先执行,执行出好的效果,为他人做示范,而条件薄弱的执行者可以后执行。许多教育政策运用“先试先行、由点到面”的试点方法推行,在促进产生不同层次和水平的执行结果的同时也使政策得到有效检验,为政策调整和完善留出空间。各执行主体依据条件执行出有差别的结果,恰恰反映出地区、学校、班级及学生的多样性和差异性,符合教育政策的柔性特征。

## 二、教育政策的柔性执行具有完整的执行系统

选择合适的执行方式,遵循相应的执行原则,按照一定的执行程序,柔性执行才能切合柔性特征,柔性执行才具有可行性。

### (一) 执行方式

自20世纪70年代人们关注政策执行研究以来,公共政策执行形成了“自上而下”“自下而上”“整合模式”三种常见的执行模式。影响政策执行的因素可以从客观与主观两方面分析,客观是政策自身的特性,主观是执行主体的执行能力。美国休斯顿大学的理查德·马特兰德(Richard E. Matland)根据政策的模糊和冲突程度,构建出政策执行的“模糊-冲突”分析模型<sup>[10]</sup>来分析不同的政策执行类型。我国学者杨宏山依据不同的研究主题,对该模型做出进

一步探究,形成多个政策执行模式,比如,将政策特性理论和激励机制理论进行整合,提出政策执行的“路径-激励”分析框架;<sup>[11]</sup>根据政策路径的明晰度和政策执行对部际协同的需求强度两个维度,形成“政策有效执行的分类模型”;<sup>[12]</sup>尤其是其根据政策的明晰度和执行者的学习能力两个自变量,区分出不同的政策执行模式,<sup>[13]</sup>引导我们可以从政策和执行者两个维度来思考政策执行类型。受其启发,本研究按照不同政策特征需要不同执行方式的原则,结合教育政策刚柔程度与执行者能力的强弱,将教育政策执行分为四种执行方式:示范性执行、行政性执行、试验性执行、象征性执行(如表所示)。

教育政策执行“特性-能力”分析框架

		执行能力强弱	
		强	弱
政策刚柔程度	刚	示范性执行	行政性执行
	柔	试验性执行	象征性执行

### 1. 示范性执行

政策制定者制定出目标明确、指标清晰、实现路径具体的政策,刚性特征突出。政策的刚性越强,其规范和引导性越强。执行能力强的执行主体,面对刚性政策,用其良好的执行力,对政策进行完整且创新地执行,实现政策的规范与引导目标。这些执行主体一般具有好的教育发展基础、优秀的领导团队及良好的执行队伍,他们的执行效果发挥着示范和引领作用。

当然,在实践中,目标明确、路径清晰的政策,也不一定能满足所有执行主体的需求。拥有强执行能力的执行主体,面对政策规定的有限路径并不满足,会主动探索新的执行方法,形成新的探索路径,进而对其他学校产生示范性影响。例如,有地区在推进特色学校建设时,用明确的特色学校评价体系来引导地区内学校发展。一些有良好办学基础、文化底蕴厚重、执行能力强的学校在建设特色学校的过程中,结合自身学校特点,将特色项目与学校文化、学校课程、学校未来发展融合起来,把学校建设成为继承学校优良传统、注重学校发展现实、把握未来发展之路的特色鲜明的学校。这些学校在执行特色学校政策时,通过示范性执行,既形成了本校特色发展的路径,也为其他学校发展提供了可借鉴经验。

### 2. 行政性执行

当政策目标明确、政策工具详细且具体时,执行

能力相对较弱的执行主体并不能进行示范性执行,但其有按照政策指令行事的责任,要接受上级的监督和考评,以实现政策目标。为此,执行主体遵照政策要求,按部就班、不折不扣地落实政策,实现政策具体目标的过程,便是行政性执行。通常情况下,忠实地进行行政性执行是许多执行主体执行教育政策的常态。上传下达、政令畅通是行政性执行的一般描述。

执行主体在明确的政策目标、运作流程、操作方法和评价标准的指导下,根据自身条件,调配资源,实现行政性执行。在实践中,这样的执行极易出现为完成各项指标的形式执行现象。常见的学校为完成上级教育行政部门要求目标迎接检查,准备各种表面性的材料,以整齐、完备的材料来实现政策目标。这样的形式主义看似达到了政策目标,高投入却低收效,政策精神没落实,反而带来各种负面效果。

### 3. 试验性执行

具有强执行能力的执行主体在导向性政策目标的指引下,制定合理目标,选择恰当措施,尝试地解决问题,努力将政策理想转变为现实,并根据初步执行结果做出修改和调整,逐步完成执行的过程,就是试验性执行。试验性执行突出的特点在于其尝试性,执行主体根据情境进行创新性探索,进而获得执行效果。试验性执行利用政策目标宽泛的特点,在缺乏具体明晰的操作性指导条件下,进行尝试性解决问题过程中形成执行经验。国内多个领域普遍采用的“试验-推广”政策试点方法,其优越性也在于此。政策制定者可基于多个试验性执行结果,筛选和总结成功经验,修订和更新政策,增加政策的明晰度,并逐步推广。试验性执行可以促使多样化的执行措施和效果的产生,还可促进政策的更新和完善。同样的,假如试验性执行不遵循相应的执行原则,也会出现执行结果趋同、创新措施乏力的现象;还会出现增加“搞土政策”的“附加性执行”现象,“使政策的调控对象、范围、力度、目标超越了政策原定的要求”;<sup>[14]</sup>也会出现类似于“素质教育是个筐,什么都可以往里装”的背离政策精神的泛化执行现象。

### 4. 象征性执行

象征性执行则是在教育政策缺乏明晰目标和具体的指导方法时,执行能力弱的执行主体不能做出创新性的探索,只能宣传政策或走过场般地将政策

计划变成现实的过程。执行者只进行初步的政策实施,往往做出表面化、形式上的改变。导致象征性执行的出现存在以下几方面原因:第一,政策目标空泛、模糊,政策工具无具体指导程序,执行主体无根可据;第二,供执行主体可支配的条件有限,“巧妇难为无米之炊”;第三,执行主体认知能力和行动能力较差,不能领会政策精神,无法将政策倡导价值与自身情况结合;第四,部分执行主体抱有敷衍行事、明知故犯的心态来搪塞政策,“软拖硬抗,拒不执行”。

可以看到,上述四种执行方式中,与教育政策柔性特征相契合的执行方式是试验性执行与象征性执行。试验性执行需要执行者主动发挥执行主动性对政策进行能动执行,象征性执行是执行者被动进行表面化、形式化、走过场式的低程度的执行。为了使政策精神得到完整的贯彻,我们主张采用试验性执行来促进政策目标的创新性实现,避免象征性执行。政策执行要根据政策特征选择适合的执行方式,教育政策的刚性特征应该采用刚性执行方式,柔性特征应进行柔性执行。假若用柔性执行来执行具有刚性特征的教育政策,政策设计和目标就不会一致,政策就“失真”,反之,柔性特征采用了刚性执行,政策也会“错位”,同样也应该否定。

### (二) 执行原则

通过分析发现,试验性执行和象征性执行是符合教育政策柔性特征的两种执行方式,从执行过程与结果看试验性执行要优于象征性执行,实践中,我们提倡前者而规避后者。那么,如何才能做到呢?从教育政策柔性特征产生源头看,一是为了提高政策的适应性,促进人的发展,教育政策需要具有柔性;二是政策对所涉及问题尚未形成全面认知,在目标和策略方面表现模糊、宽泛,教育政策不得不表现出柔性,据此,在执行时柔性执行需要遵循以下原则。

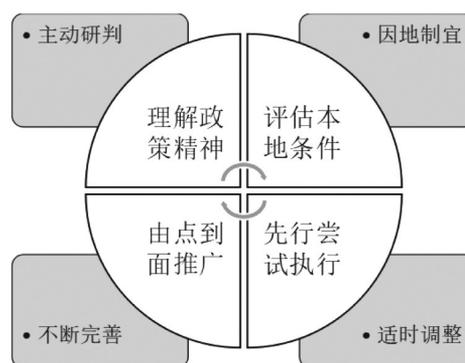
首先,因地制宜原则。该原则与教育政策的柔性特征密切关联,鉴于我国地域辽阔、各地教育发展水平存在差异的客观现状,宏观的教育政策常常会给各地预留执行空间。政策指导语中包含有这样的语句,“各地从实际出发,适当安排”“望结合实际情况,研究执行”,以鼓励各执行主体根据自身情况选择适合的执行条件创造性地执行。也就是说,教育政策的柔性特征客观上为执行者提供了可发挥的执行余地,这是“因地”;“制宜”释为执行主体根据不同

情况制定适宜方法、依赖执行主体的判断能力和选择能力。进而,我们可以总结出实现该原则的充分必要条件:首先,执行主体要具备相应的能力,当主体具备这些能力时,就有了实行试验性执行的可能,如果不具备相关能力,需要相应的措施以增进能力。比如选拔有潜力的执行主体、施行相关的培训、选派有能力者对其传帮带扶等。其次,执行主体要有主动性。当执行主体有主动执行的意愿时,即使不具备相关能力,也会“创造条件也要上”;当执行者缺乏主动性时,外部要采取相应措施来调动积极性,如运用多样化激励手段、列出适当的奖惩机制等。这样,因地制宜原则才能推动试验性执行的开展,避免出现象征性执行。

其次,适时调整原则。政策目标模糊、工具缺乏操作性等特征要求执行主体在执行时进行尝试、探索,根据执行中出现的新问题不断调整,将政策理想转化为现实。经过执行者的尝试,梳理和总结出成功经验抑或教训,为其他执行主体提供示范或借鉴。与此同时,执行中出现的新问题被执行主体感知后,根据条件做出调整,进行适合自身的执行,这种调整包括改变执行措施、微调政策目标。比如,2007年实行的“师范生免费教育”政策,最先执行该政策的六所部属师范大学各自根据自身的条件进行试验性执行,形成一些经验。<sup>[15]</sup>但也反映出该政策存在的一些普遍性问题,如在最初的政策中没有就免费师范生群体的就业和升学等办法做出明确规定,经过试验性执行后发现一些亟待政策完善的问题,于是2012年旨在完善该政策的“完善意见”出台,从“招生录取”“退出机制”“经费保障”“培养过程”“深造途径”“专业发展”“政策拓展”<sup>[16]</sup>几方面对政策进行了完善。由此,可以看出试验性执行所发挥的功能在于通过尝试执行形成经验,再在执行中修正和完善,逐步形成具有广泛适应性的执行措施,被更多执行主体采纳,实现推广的示范效应。

### (三) 执行程序

柔性执行的程序与政策的一般执行程序差别不大,差异在具体的执行原则和执行环节的应用上。在执行环节上突出试验性,强调执行主体的主动性、灵活性与创新性。据此,我们勾勒出柔性执行程序的一般环节(如图所示)。



柔性执行程序图

第一步,理解政策精神。充分认识并理解政策的精神是执行的前提。执行主体需深入研判,挖掘政策的主旨,认识政策所要表达的价值理念,学习政策的先进性,明确政策对执行主体的潜在要求,在思想与意识层面明确政策精神的实质。

第二步,评估本地条件。检验自身现有水平,梳理具备的硬件、软件、资金、人员等条件,综合评判现有优势与不足,对照目标,成立执行组织,制定执行步骤,做好执行准备。进行自我评估,摸清家底,才有可能进行柔性执行。

第三步,先行尝试执行。将明晰化的目标进行分解,形成相对具体的小目标,设计执行步骤,选择合适的人员,配备设施,进行尝试性操作,完成小目标,在试错、修正、完善、调整中逐步达成一个个小目标。

第四步,由点到面推广。在尝试执行的基础上,客观总结经验,将执行成果形成相对普遍的经验,逐步应用到其他领域,使成果扩大化,彰显柔性执行的价值。

从上图中的四个环节可以看出,该程序是与柔性特征相适应的执行过程,这些环节充分体现出柔性执行与政策刚性特征相匹配的执行方式不一样。假如将目标模糊、操作方面不明确等具有柔性特征的政策看作是政策的初级水平的話,那么与此相适应的柔性执行就是政策执行的初级阶段,有研究称之为“初始试点阶段”,<sup>[17]</sup>从一定意义上说,随着教育发展的逐步深入,人们对相关问题的体认逐步全面,与此相关的教育政策的柔性会减弱,刚性会增强,如若执行主体的执行能力也有逐步提升,那么与此对应的执行方式就会成为示范性执行或行政性执行,而具体实行哪一种执行,与主体执行能力提升程度相关,与此相对应的执行程序也会有所差异。

我们关注和研究教育政策的柔性执行,并不是否定刚性执行的必要性,而是要重视柔性执行,二者有密切关联。柔性执行效果的好坏与刚性执行密切相关,刚性执行是柔性执行的坚强后盾。正如斯坦福大学麦克劳林(M.W.Mclaughlin)的研究所揭示的那样“明确的目标、确定的规则和有效的权威是政策执行起始阶段重要的外界变量。总体说来,只有当这些都被政策执行者理解,才能确保政策的推进和执行的质量。接下来,外界的影响因素就退居二线,而诸如政策认同、执行动机和能力意愿等内部因素开始占主导地位。”<sup>[18]</sup>柔性执行的重要性会随着执行进程的推进不断凸显,对执行主体的要求也不断提升。

### 三、教育政策的柔性执行对执行主体的要求

在实践中,实现与教育政策柔性特征相匹配的执行并非轻而易举,需要执行主体具有相应的素养条件做保障。麦克劳林曾说“政策的成功取决于两大因素:地方的能力和意愿。”<sup>[19]</sup>执行主体的能力对于政策执行而言重要性自不待言。而就柔性执行来说执行意愿更为突出,其中对柔性政策的认识是执行主体首先要具备的条件。

(一)在认识上:辨别教育政策的特征,选择与特征相匹配的执行方式

柔性执行要求执行主体能动地感知情境,对政策及自身有充分的认识,主动尝试,探索新的行动方略,解决政策难题,实现政策目标。执行主体的认识水平决定了柔性执行的实现水平。

首先,执行主体对政策柔性特征的认识,决定其是否有意愿选择柔性执行。执行主体在执行之初要理解政策、解读政策,充分认识政策,识别政策的特征,进而选择适合的执行方式。在我国教育管理体制中,处于下级的执行主体长期以来形成了“上传下达”“照章执行”的执行传统,习惯于依靠上级的指令进行忠实的行政性执行。面对宽泛的政策目标,许多执行主体不能辨识教育政策的具体特征,往往先选择政策中有明确要求、相对较为容易执行的部分执行,而对模糊要求、难以执行的、带有柔性特征的部分消极等待、观望。在实践中常常表现为,执行主体多渠道打探内部消息,或者“等、靠、要”“软拖硬抗”进行象征性执行。这样,与柔性特征相符合的积极的试验性执行就实现不了。

其次,执行主体的责任担当意识决定其是否敢于进行柔性执行。面对新政策中的棘手问题,执行主体要敢于承担,勇于探索,自觉把探索新方法作为自己的责任。实践中常见的“不求无功,但求无过”,不担当,只求稳定现有状态的现象,就是执行主体缺乏责任的表现。当政策目标模糊、没有明晰的操作方式时,一些执行主体抱着已有理念不放,拒斥新政策,有的执行主体间还会形成联盟,共同抵制新政策。为此,执行主体要增强责任意识,政策制定者以及相关管理部门,需采取激励的政策推行方式,通过政治性激励、经济性激励、荣誉性激励来推动执行主体承担责任、敢于探索、勇于创新。

最后,执行主体对自身能力的认识决定其选择的执行方式是否恰当。清楚辨析教育政策的刚性与柔性特征是选择执行方式的前提,而能否清晰认识自身的执行能力也是选择恰当执行方式的关键。面对政策的刚性特征,执行力强的主体主动根据情境进行探索,寻求新的操作方式,创新性地实现政策目标,发挥示范带头作用。假若执行主体执行力一般,面对政策中的柔性特征,依据自身条件,进行部分尝试探索,局部实现政策目标,就是合适的执行。现实中,有些执行力不强的执行主体不顾自身条件,有时会进行忽视政策要求的“胡作为”“乱作为”,看似执行了政策,其实并没有达到政策目标。

(二)在能力上:执行主体主动学习,勇于创新,提升执行能力

随着我国教育科学决策水平的提高,国家及各地教育行政部门在制定教育政策时,逐步认识到各地教育发展水平的差异性,注重提高教育政策的适应性,重视教育政策的柔性。加之,当今社会环境变化加剧,新的教育问题层出不穷,在未能充分认识问题全貌、缺乏完备解决策略的前提下,而又急需相应政策出现时,政策制定者常常会模糊化处理政策目标和手段,减少争议与冲突,出台柔性特征明显的政策。

对于这些政策,制定者希望执行主体能在执行中结合实际细化政策方案,通过柔性执行探索可推广的操作化执行路径,通过“在执行中规划”,<sup>[20]</sup>不断调整和完善政策。为此,需要执行主体具有较强的执行能力。这些能力包括管理教育、服务教育的专业素质,与社会保持高度密切关联的能力,尤其是执

行主体的学习能力。学习能力是执行主体“利用自身实践和外部信息开展具有明确目标导向的学习,在学习中细化政策方案,创新政策工具的能力”。<sup>[21]</sup>创新能力是学习能力的核心,也是执行能力的关键,柔性执行能否见成效,发挥决定作用的是执行主体能够结合情境、在探索中求新求异、创造性地解决问题的方法和策略,勇敢蹚出新路子。

#### 四、教育政策柔性执行之限度考虑

理想且成功的教育政策执行一定是兼顾政策双面特征而采取適切方式的执行。如果只关注政策的一面特征,只重视某一种执行,就会出现执行偏差。为此,在关注教育政策的柔性执行时,不能忽视柔性执行的范围和程度,忽视柔性执行的限度。执行时,可以从法律法规、组织协调等方面来考虑柔性执行的限度,避免柔性执行的缺陷,以最大程度地发挥柔性执行的功能。

##### (一)法律法规可提供柔性执行的边界

柔性执行的关键在于执行主体的主动性,充分利用柔性政策的弹性空间,尽可能发挥主观能动性,实现政策目标。然而,在具体实践中,柔性执行常常会出现两种极端现象:一是执行主体惰于探索、缩手缩脚、应付差事,面对可探索的空间,无动作、不作为,错失教育发展良机;二是执行主体盲目创新、大展手脚、鲁莽行事,超越政策允许范围,胡乱作为,执行结果泛化,造成教育发展的损失。柔性执行不是随意执行,需要有一定的执行范围和边界。

法律法规的刚性能为柔性执行提供边界。法律法规规定执行主体的权力与责任,通过规定哪些可以触手可及地解决、哪些可以暂缓从长计议、哪些通过第三方解决等,明确柔性执行的底线和高限。明确的执行区间,可为执行主体提供执行环境和氛围,保障执行主体大胆创新、敢于试错,锻炼和提升执行主体的意识和能力,还能防止突破权限和范围的执行行为,也对违反法规的“不作为”“乱作为”的执行做出制裁。

健全法律法规体系,除了完善的法律条文,使执行有法可依,还要有相关的配套和说明,为政策法规提供解释规定,明晰执行中的责、权、利,纠正和规范

执行行为,保障教育政策精神的实现。当然,面对复杂多变的教育情境和执行主体时,法律法规总存在一定的空白和缺失,这就需要关注政策的柔性特征,发挥柔性执行的作用。

##### (二)组织协调可提供柔性执行的合力

柔性执行要达到理想的执行效果,离不开执行主体的主动性,也离不开主体之间、主体与所在组织间的有效合作、协调与沟通。柔性执行任务复杂,依靠执行主体单枪匹马的探索,往往难以成功,如果协调再出现问题,执行中就会出现“形式执行”“互相推诿”“暗度陈仓”等执行现象。

从组织上看,教育中的正式组织是科层管理,是分权组织,客观上能保证上下级组织间的协调。现行的以“(教育)部-(教育)厅-(教育)局-处(室)-(学)校-(教研)组”主的科层机构,是形式完善的、正式的教育政策执行系统。然而,即便这样完善的组织系统,实际执行中亦常会出现合作失误,组织与主体没有统一。事实上,在这个组织系统中,隐含着由各组织及具体执行主体间形成的“非正式系统”,他们个人的意愿、行动、习惯、个性以及相互之间形成的执行氛围会左右具体执行结果。执行中的诸多“失真”现象,常常在于“正式系统”与“非正式系统”没有形成执行的合力。

执行合力指的是执行主体间及所在组织间在政策精神实质上有相对一致的理解,在统一意向的指引下,各方求同存异、相互支持、协调资源,共同为主要执行主体进行柔性执行提供力量。要获得执行合力,执行主体需要发挥主观能动性、创造力,相互合作。柔性执行需要执行合力,需要主体之间的协调与支持,需要所在组织的支援与保障。实践中,执行主体充分利用政策的弹性,更多地是在不同的组织、规则、制度之间寻求执行空间,而尤其是钻政策的“空子”还是充分利用政策的“留白”,判断标准在于执行是否在法律法规规定的边界内、在各主体间及组织间合力的作用下落实政策精神。

本文系国家社会科学基金教育学一般课题“特色学校群体演变机制的实证研究(BHA170144)”的部分成果。

(责任编辑 翁伟斌)

参考文献

- [1]杨宏山.创制性政策的执行机制研究——基于政策学习的视角[J].中国人民大学学报,2015,(3):100-107.
- [2]李利文.软性公共行政任务的硬性操作——基层治理中痕迹主义兴起的一个解释框架[J].中国行政管理,2019,(11):38-45.
- [3]陈宇,孙泉坤.政策模糊视阈下试点政策执行机制研究——基于低碳城市试点政策的案例分析[J].求实,2020,(2):46-64.
- [4]魏妹.政策类型理论的批判及其中国经验研究[J].甘肃行政学院学报,2012,(2):27-33.
- [5]魏妹.政策类型与政策执行:基于多案例比较的实证研究[J].南京社会科学,2012,(5):55-63.
- [6]Theodore J. Lowi.Four Systems of Policy, Politics, and Choice[J].Public Administration Review, Vol. 32, No. 4 (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-310
- [7]李钢,等.公共政策内容分析方法:理论与应用[M].重庆:重庆出版社,2007:128.
- [8]赖秀龙.教育政策执行中的政策变通[J].教育发展研究,2009,(20):7-10;12.
- [9]韩志明.政策执行:平衡清晰性和模糊性[N].中国社会科学报,2018-02-07(7).
- [10]Richard E. Matland.Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation[J].Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 5, No. 2(Apr., 1995), pp. 145-174
- [11]杨宏山.政策执行的路径—激励分析框架:以住房保障政策为例[J].政治学研究,2014,(1):78-92.
- [12]杨宏山.情境与模式:中国政策执行的行动逻辑[J].学海,2016,(3):12-17.
- [13]杨宏山.创制性政策的执行机制研究——基于政策学习的视角[J].中国人民大学学报,2015,(3):100-107.
- [14]黄忠敬.教育政策导论[M].北京:北京大学出版社,2011:192.
- [15]储召生.北师大六举措加强师范生免费教育[N].中国教育报,2010-09-13(2).
- [16]刘晶.论“上下互动”的教育政策执行——以师范生免费教育政策为例[J].教育发展研究,2016,(10):8-13.
- [17]王正惠.模糊-冲突矩阵:城乡义务教育一体化政策执行模型构建探析[J].教育发展研究,2016,(6):9-17.
- [18]梅伯瑞·沃琳·麦克劳林.在经验中学习:政策执行的经验教训[A].周琳译,王晓芳校.刘复兴.国外教育政策研究基本文献讲读[M].北京:北京大学出版社,2013:175.
- [19]Milbrey Wallin McLaughlin.Learning from Experience:Lessons from Policy Implementation[J].Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol. 9, No. 2 (Summer, 1987), pp. 171-178
- [20]叶托,薛琬焱.“在执行中规划”:软性社会政策的政策规划模式——以Z市全民公益园建设为例[J].中国行政管理,2019,(1):88-94.
- [21]杨宏山.创制性政策的执行机制研究——基于政策学习的视角[J].中国人民大学学报,2015,(3):100-107.

The Flexible Implementation of Education Policy

Zheng Yufei

(School of Education Science, Shanxi University, Taiyuan 030006)

**Abstract:** Education policy is characterized by both rigidity and flexibility. Policy characteristics determine the process of policy, different characteristics need to choose different ways of implementation. The common consequences in the implementation of education policy, such as adaptation, deviation and distortion, are closely related to the mismatching of policy implementation mode and policy characteristics. The flexible characteristics of education policy determine the possibility of flexible implementation, and the flexible implementation of education policy has a complete implementation system in the implementation mode, implementation principles, implementation procedures and other aspects. To realize the flexible implementation of education policy, there are certain requirements on the understanding and ability of the executive subject. At the same time, the limit of flexible implementation can not be ignored. It can be considered from the aspects of laws and regulations, organization and coordination.

**Keywords:** education policy; rigid features; flexible features; flexible implementation