

高职教育政策执行滞后问题中的执行主体因素研究

刘 艳, 易 华

摘 要:在高职教育政策执行过程中,执行主体是各相关因素中最重要的影响因素。执行主体的利益驱使与自身素质低下,执行主体与执行客体、与政策制定者的沟通不畅等,都能造成政策执行滞后。分析这些影响因素,是为了找出政策执行滞后的原因,最终目的是为了提出消解路径,以提高政策执行的有效性。

关键词:高职教育政策;执行滞后;执行主体影响

中图分类号:G64

文献标识码:B

文章编号:1671-6531 (2013) 22-0117-02

高职教育政策执行主体是推动高职教育政策目标得以实现的主要行动者,是高职教育政策执行各影响因素中最主要的因素。其价值取向、能力素养、工作效率以及对政策的理解和认同程度等,都影响着高职教育政策能否按照预期在常态下完成。

高职教育政策执行主体是指教育部职成司、各省级教育主管部门、各高职院校中从事管理及教育教学工作的人员等。执行主体是高职教育政策制定主体在政策执行中的代表,是政策的贯彻者和执行者,是联结政策与政策目标群体的桥梁,是影响高职教育政策有效执行、保障政策目标得以实现的关键因素。

高职教育政策执行主体对政策执行滞后问题上的影响因素有以下几个方面。

一 政策执行主体的利益驱使

教育政策的制定过程存在着决策主体的元价值、隐价值和显价值之间的冲突,面临着如公平与效率、长远收益和眼前收益之间的诸多矛盾,是利益博弈的结果。发展高等职业教育符合政府的价值观,体现着多元价值追求。在决策主体的显价值上,政府必然表现出非常重视的态度,召开多次会议,出台繁多政策文本。而一些政府部门的隐价值是追求在短期内达到经济利益最大化和政绩最大化。但职业教育是一种成本高、周期长的教育类型,其教育对象是社会的弱势群体,且重点大学、普通高校的升学率基本已成为教育成败的标准和影响公众对政府满意度的重要指标。于是,高职教育决策主体的三重价值冲突显现,元价值、显价值会在隐价值的冲击下出现扭曲。

高职教育政策制定主体和执行主体在一定条件下,代表了不同的利益群体。高职教育政策的实施过程事实上也是教育政策各相关主体间的利益博弈过程。教育政策是教育发展的“调节器”,是为了保证教育资源的公平性。因此,一般说来,执行主体与制定主体之间的利益应当是趋同的,但事实上,也正是因为如此,教育政策的执行也就意味着对教育资源进行重新分配,这就必然改变原有的利益格局,使各利益群体处于利益重新调整状态。这时,政策各利益相关方就会产生博弈,以争取在自己最少付出的基础上获取最大的利益。我国教育政策实行的是“自上而下”的模式,教育政策制定主体具有政策的主导权,与执行主体是上下级的关系。政策执行主体处于政策的下位,在政策执行过程中,面临利益可能受损的情况,政策执行主体就会故意延缓政策执行,以期最大限度保护本群体的利益,这样就会造成高职教育政策执行的滞后问题。

二 政策执行主体沟通不畅

在高职教育政策执行过程中,政策执行处于政策运行活动的中间环节,是政策生命过程的关键,发挥着其他环节不可替代的作用(见图1)。相应的高职教育政策执行主体也处于整个政策执行过程的中心地位,向上需要与政策制定主体进行沟通 and 互动,向下需要与政策目标群体进行沟通与交流。



图1 公共政策运行过程

我国的教育管理体制属于中央集权制,是中央统一领导下的分级管理,即在中央统一的方针政策指导下,对教育事业实行中央教育行政与地方教育行政两级管理。^①我国高等职业技术教育归教育部职成司负责,是典型的集中式管理体制。整个体系的组织结构呈金字塔状,教育部职成司处于金字塔顶端,是高职教育系统运行的掌舵者,是全国性高职教育政策的权威发布机构,在系统中发挥决策、导向的作用。各省、市级教育行政机关、高职院校管理机构在金字塔的中端,他们既是宏观政策的主要执行者,也是微观政策的制定者,还是政策的目标群体。在政策执行过程中起着重要的承上启下的作用。高职院校的教师、学生、相关利益团体处于金字塔的底端,既是政策执行者,更主要的是政策目标群体(见图2)。

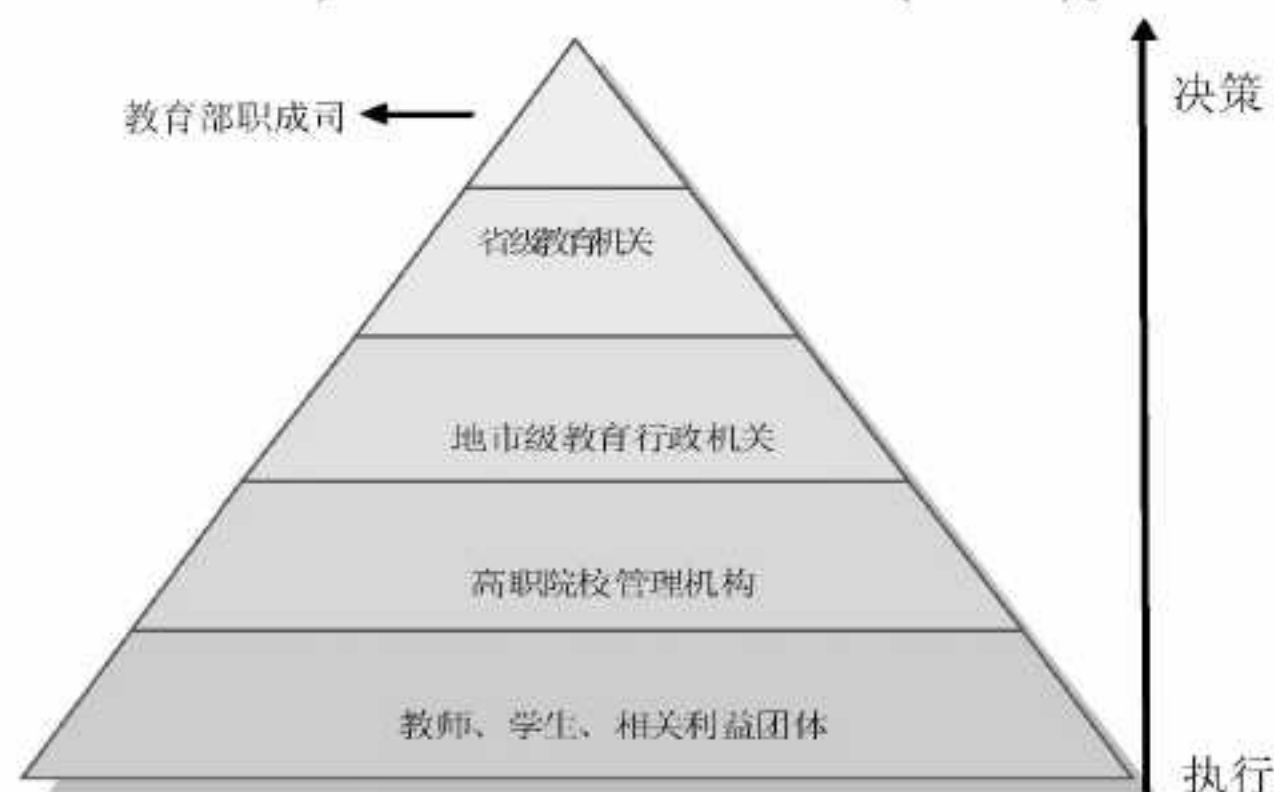


图2 高职教育行政管理体系中的层级与政策功能分布

处于高职教育政策执行中心地位的执行主体,在向上与政策制定主体与向下目标群体的沟通交流过程中,一方面受执行主体自身的能力和素质的影响,另一方面取决于制定主体和目标群体是否乐于沟通的意愿。

1. 高职教育政策执行主体与制定主体互动不足。高职教育政策执行主体与制定主体之间的有效沟通与互动是政策有效执行的保证。政策执行主体通过与制定主体的沟通来加深对政策的理解,形成认同,并反馈政策的执行情况,以及时纠正具体执行中出现的问题,使制定主体有依据对原定政策加以修改、补充和完善。

孙绵涛指出,教育政策执行要经过认真传达、组织学习、调查研究、摸清情况、拟订计划、组织落实、典型试验、宣传推广、检查指导、总结经验五个阶段,并且在执行过程中,不断将

其贯彻执行的具体情况。通过各种渠道反映到制定和执行教育政策的部门,也就是教育政策的反馈(见图3)。

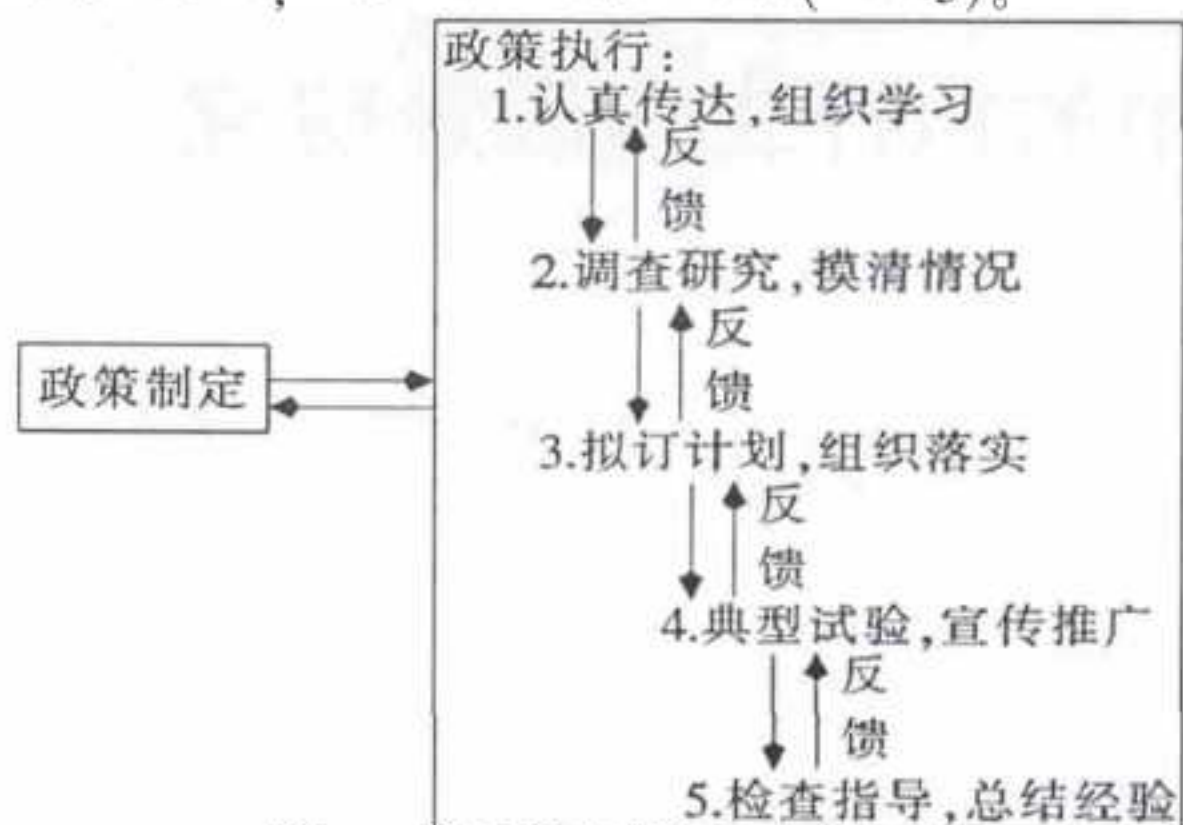


图3 教育政策执行与反馈过程

高职教育政策执行主体与制定主体之间的互动是靠双方共同努力维护的。任何一方的懈怠都会导致互动不足而产生信息不对称,进而影响高职教育政策执行的成效。

2. 高职教育政策执行主体与政策目标群体沟通失效。高职教育政策目标群体或标的团体,是政策的执行客体,是政策执行的目标对象,是政策执行主体在教育政策执行过程中所发生影响和作用的承受者,是在政策执行过程中受政策影响最直接的群体,是政策的最大利益相关者。

高职教育政策是对高职教育资源的分配与调整,它的制定和执行是与政策目标群体的利益息息相关的。因此,高职教育政策能否顺利、有效执行,并不仅仅是政策制定者与执行者一厢情愿的事,它与目标群体有着很大的关系,很大程度上取决于目标群体对自身利益的理性计算,是各种力量相互冲突和妥协的结果。在政策执行过程中,执行主体能否与目标群体进行有效沟通,了解目标群体的现状和需求,使目标群体理解、认同政策,对于政策能否有效执行具有重要的影响作用。

高职教育政策执行主体一般被赋予了一定的权威,因此在执行中有时会忽视与目标群体的沟通,推进政策实施时简单粗暴,容易造成目标群体的不服从,甚至反抗的行为,导致高职教育政策执行的滞后。

三、政策执行主体的素质影响

当高职教育政策取得合法化进入执行阶段之后,政策执行主体将对政策进行解析和重新阐释,制定相应的政策方案。在这个过程中,政策执行主体对政策的认识就起主导作用了。另外,高职教育政策执行是一种典型的组织行为,需要依托一个坚强有力、行动高效的组织体系。因此,执行主体的组织体系状况、组织文化和执行人员素质都是影响政策执行的重要因素。

1. 执行主体组织体系与组织文化对高职教育政策执行的影响。高职教育政策执行组织的层级和幅度会影响政策任务的分解以及执行方案的具体实施。适宜的层级和幅度有利于政策目标的分解以及政策方案的具体化,从而也就有利于政策方案的执行。但是,也正是由于组织层级与幅度导致的政策分解及方案具体化,就可能在目标分解和方案具体化的每一个步骤上,淡化政策的具体要求,扭曲政策的基本方向,层级越多,幅度越大,这种淡化和扭曲的可能性就越大,被淡化和扭曲的程度也就越高。^②

组织文化是一种力量,称之为组织文化力,具有凝聚、导向、激励和约束四方面的功能。积极、和谐、倡导执行力的组织文化是政策执行高效的必要条件。组织的执行文化是一种理念,它要求组织成员从价值观上,从思想深处,习惯并认同政府组织所倡导的执行观念和执行方式,并最终形成一种敬业乐群、诚实守信、注重行动、讲求实效、富有责任感、使命感,以目标为导向,以制度为依托,既敢于坚持原则,又善于灵活变通的群体性执行思维。在这样的组织文化的执行机构中,高职教育政策方案往往能够得到切实有效的贯彻执行,顺利实现预期政策目标。但是如果相反,或者组织价值与政策导向不一

致,就会出现政策执行滞后现象。

2. 政策执行人员的综合素质对高职教育政策执行的影响。政策执行是否有效,主要与政策执行过程中的人、财、物、机制、环境等直接相关。但显而易见的是,财与物都是由人来分配的,制度、机制都是由人来制定的,环境也是通过对人的制约来影响政策执行的。因此,人是影响政策执行的关键性因素。

第一,高职教育政策执行人员的道德缺失导致政策执行滞后。在政策执行过程中,政策执行主体被赋予了一定的行政权和自由裁量权,代表政策制定主体推进政策实施,完成政策目标。自由裁量权的使用,很大程度上有赖于执行人员的行政伦理和职业道德水平。如果执行主体为了逐利,伦理失落,道德缺失,奉行“人不为己,天诛地灭”、“有权不用,过期作废”的处世哲学,那么在政策执行过程中,就会出现行政权力的异化,用公共权力来满足私利,导致公共利益受损,或者出于个体利益保护,阻碍甚至抵制政策的执行,对于政策的有效实施就更无法谈及了。

第二,政策执行人员知识能力与工作经验的缺乏导致政策执行滞后。执行人员自身的素质、认知水平和管理水平的高低,直接影响政策的有效执行和政策目标的实现。高职教育政策问题的认定需要具备相当的政治素养和大局观念,具体执行也需要执行力的保障。而若是某一方面素质欠缺,就会出现对政策问题认定的偏差,当然也就导致执行滞后。对政策认知偏离主要表现在对政策的意义和权威性认识不足,对政策本身理解片面甚至理解错误,对执行环境缺乏评估或评估失当,对政策目标群体缺乏认识等。

第三,政策执行人员的路径依赖导致政策执行滞后。路径依赖理论(Path Dependence)是指人类社会的技术演进或制度变迁均有类似于物理学中的惯性,即一旦进入某一路径(无论是“好”还是“坏”),就可能对这种路径产生依赖。一旦人们做了某种选择,惯性的力量会使这一选择不断自我强化,使人们形成信赖,轻易走不出去,就好比走上了一条不归之路。在高职教育政策执行过程中,一方面,政策主体原有的政策执行经验和价值取向会影响现在的政策执行范式和方法的路径选择;另一方面,执行主体对目标群体以往形成的印象也会影响目标群体对现时政策执行的态度和情绪。

综上所述,在高职教育政策执行的过程中,执行主体的利益驱使与自身素质低下,执行主体与执行客体、与政策制定者的沟通不畅,都可能造成政策执行的滞后。而且,执行滞后的问题并不是由某一种因素单独导致的,它是各方面因素综合影响与制约的结果。分析高职教育政策执行滞后的影响因素,是为了找出政策执行滞后的原因,最终目的是为了提出消解执行滞后的策略,以提高政策执行的有效性。

课题项目:本文系江苏省教育厅高校哲学社会科学基金项目资助课题“高职教育政策执行的滞后问题研究”的研究成果之一。(项目编号:2013SJB880040)

注释:

①吴雪萍.基础与应用——高等职业教育政策研究[M].杭州:浙江教育出版社,2007:211

②桑玉成、刘百鸣著.公共政策学导论[M].上海:复旦大学出版社,1991:158

参考文献:

- [1]孙绵涛.教育政策学[M].北京:中国人民大学出版社,2010
- [2]严强.公共政策学[M].北京:社会科学文献出版社,2008
- [3]姚寿广.示范高职院校的内涵建设:理念支撑与实践建构[M].北京:高等教育出版社,2009
- [4]朱国云.公共组织理论[M].南京:南京大学出版社,2003
- [5]谢炜.中国公共政策执行中的利益关系研究[M].上海:学林出版社,2009
- [6]周建松、唐林伟主编.中国高等职业教育研究十年,2001—2010[M].杭州:浙江大学出版社,2012

责任编辑:何岩