

史密斯模型视角下小学课后服务政策执行的梗阻及原因分析

——以浙江省衢州市 L 小学为例

盛佩灵

(湖北工业大学经济与管理学院, 湖北 武汉 430068)

【摘要】我国中小学课后服务已实施多年,自“双减”政策颁布以来,课后服务政策更是成为了教育改革中的重要一环。在课后服务的执行过程中,遭遇了资金不足、教师积极性不高、家长不予理解、覆盖面不够广泛等现实困境。通过史密斯政策执行理论模型为分析框架,以浙江省衢州市 L 小学为研究样本,指出了政策执行梗阻的四大方面原因:政策本身有缺陷、执行机构效能低下、目标群体认知偏差、政策执行环境不优。

【关键词】课后服务政策;“双减”;史密斯模型

近年来,为减轻义务教育阶段学生课业负担,全面推行落实素质教育,2021年7月24日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》(简称“双减”政策)。教育减负政策出台,对学生在校学习时间作出了严格规定,小学生在校学习时间缩短,校外自主学习时间增多。同时“双减”政策对校外培训机构在培训时间、内容等方面进行了严格的限制,极大地削弱了校外培训机构提供课后服务的能力。另一方面,我国双职工家庭结构的普遍存在、“二胎、三胎政策”的实行,导致许多家长的下班时间与孩子的放学时间冲突,造成学生放学后面临着“脱管”的困境,学生放学后的安全隐患及课后教育问题成为全民关注的社会热点问题。因此,如何在“双减”政策的指导下,做好课后服务工作已成为中小学教育的焦点问题,提高课后服务质量也是落实“双减”政策的重要环节。

美国政治科学家史密斯(1973)在他所编写的《政策执行过程》一文中提出了政策执行过程的分析模型,后被称为“史密斯政策执行模型”。史密斯认为,影响政策执行成效的有四个重要因素:理想化的政策、执行机构、目标群体、政策环境。四大因素之间互相影响、互相作用。史密斯政策执行理论主要采取的是“自上而下”的分析模式。我国课后服务政策也是自中央出台《指导意见》,再到地方各级政府相继制定《实施方案》,最后到学校去具体落实执行,符合史密斯政策执行理论“自上而下”的研究路径。

本文以史密斯政策执行理论模型为分析框架,以浙江省衢州市 L 小学为研究样本,深入探究小学学校课后服务实施情况,对课后服务政策执行的梗阻及其产生原因等问题展开深入研究,为学校课后服务的有

效实施提供参考。

一、小学课后服务政策执行梗阻

(一) 课后服务的课程内容安排过于局限

2021年,“双减”政策颁布后,浙江省教育厅等九部门下发了《关于进一步做好义务教育阶段学校课后服务工作的实施意见》(简称《意见》),《意见》指出:各校要在广泛征求学生、教师、家长等群体的意见基础上,发挥家长委员会的作用,制定“一校一策”的具体实施方案。因此不同学校在制定课后服务课程内容时没有统一要求,质量良莠不齐。受到学生人数、教师结构等因素的局限,课后服务开展的内容会过于单一,无法满足学生与家长的多样化需求。L小学整合学校已有的校本课程、特色课程,以社团的形式安排相关老师开展教学,课程内容主要集中在体育类、艺术类、人工智能类。但这些社团只招收少部分学生,无法面向大部分学生,与学生和家长的期望存在一定差距。(见表1)

表1 课后服务内容调查情况

选项	频数	百分比
作业辅导	221	86.7%
自主阅读	179	70.2%
体育类课程	52	20.4%
艺术类课程	25	9.8%
科技类课程	32	12.5%
其它	38	14.9%

(二) 学校的场地设施、硬件资源严重短缺

面对学生和家长的多样化需求,学校在场设施、硬件资源方面存在严重短缺,对课后服务的质量产生了一定程度的影响。通过对 L 小学的观察调研,发现在课后服务进行的过程中,学校多处场所未发挥充分的利用。比如学校图书馆虽然藏书众多,但课后

服务时间往往却无人问津，大多数学生的阅读场所仍局限在班级之中；实验室也基本处于半封闭状态，没有得到充分地利用。另外，《意见》指出“要充分利用校外青少年活动场所开展课后服务，发挥好当地图书馆、博物馆、文化馆、少年宫等校外青少年活动场所作用，共同参与课后服务工作。”L小学地理位置优越，与当地青少年宫仅一墙之隔，但目前也并未与青少年宫联合开展课后服务活动。

（三）学校对课后服务的成效难以保障

课后服务工作开展的质量与监管评价密切相关。尽管教育行政部门主要负责监管工作，但监管主体仍是学校本身。实际上对于课后服务的监管与评价并没有明确的实施指标，也没有具体的评价细则，因此学校对于课后服务的成效难以保障。据调查了解，L小学目前仍未形成课后服务的监管评价体系，虽然每天有相关负责人进行课后服务的巡查，但也仅仅是检查教师在岗情况、班级纪律与学生安全。以大部分班级进行的“作业辅导”项目为例，主课老师管理时会进行作业讲解、培优辅差工作，而副科老师管理时大多以“自习”的形式为主，导致不同班级的课后服务开展成效区别很大。另外，由于学校没有相关的考核评估机制，大多数教师抱有“安稳度过”的心态，对于课后服务的质量要求不高，这也一定程度地影响了课后服务的成效。

（四）教师对参与课后服务存在抵触情绪

《意见》指出“鼓励教师和志愿者参与课后服务”，而实际上学校课后服务工作大部分由任课老师承担。教师是课后服务工作的基本保障，但课后服务工作无疑给原本就繁重的教师工作又加上了一层重担。根据调查，90%的教师每天工作时长在9小时以上，中午没有午休时间，工作强度、工作量大。尤其是班主任和主科老师，平时的教学任务就相对繁重，加上所承担的课后服务次数相对较多，容易出现压力过大、积极性不高等情绪，同时也对教师的家庭生活、正常的教学工作产生负面影响。在访谈中，教师1表示：“我每天7:30到校，每周课后服务次数大约是3至4次。作为班主任，每天的日常教学和班级管理工作基本上让我从早忙到晚。再加上两小时的课后服务，五点半把学生送走，回到自己家基本上都是六点半之后了，常常到家后就筋疲力尽地躺在沙发上睡着了。我现在还年轻，但感觉长此以往，身体也会吃不消，工作积极性也会受到影响。”从责任分工和思维定式来讲，教师主要负责义务教育时长，其他时间并非管辖范围。当前面临的问题是课后服务标准不明确、补偿待遇较低、无私奉献成分较多，一定程度上损害了教师

群体利益。^[1]

（五）学生对课后服务难以适应

课后服务的开展大大延长了学生的在校时间。L小学参加课后服的学生在校时间长达9至10小时，这对于小学生来说是身体和心理的双重挑战。在校时间过长、长期保持坐姿，会对学生的身心健康产生负面影响，同时也会降低学生的学习积极性，产生负面情绪。尤其是一二年级学生，晚上没有书面家庭作业，课后服务大多都在看课外书、画画，个别孩子还出现了在课后服务时间睡着的情况。另外，通过观察调研，有部分主课老师为了充分利用时间、提升班级学习成绩，在课后服务时间有时会安排上课或者讲评练习，有时还会在课后服务时间增加新的作业。这些行为造成了学生作业量不减反增的情况，反而加大了学生的课业负担，与“双减”的初衷背道而驰。

（六）家长对课后服务政策的不理解与不支持

根据“双减”文件要求，各地课后服务的结束时间应该不早于当地正常下班时间，以确保解决家长的接送困难。但根据实际调查情况来看，接送困难并没有从根本上得到解决。L小学的课后服务放学时间为17:30，与当地的公务员下班时间一致。考虑到家长单位到学校之间的交通时间，大部分家长仍然无法按时赶到学校接送孩子。问卷显示，76%的家庭仍然是家中长辈接送。其次，一部分家长对课后服务政策的认知存在偏差，直接将课后服务与作业辅导画等号，而忽略了课后服务的素质教育导向功能。调查显示，36%的家长让孩子参加课后服务的理由是“担心错过老师讲课”，而非真正的接送困难。部分家长受唯分数论的影响，不愿让孩子在课后服务时间参与其它拓展性社团，一定程度上影响了课后服务的素质教育导向的成效。

二、小学校内课后服务政策执行梗阻原因分析

（一）理想化政策方面的原因

1. 缺乏具体的指导细则

从浙江省和衢州市颁布的《意见》来看，虽然对课后服务的工作目标、工作原则、工作保障等大方向做了明确，但整体仍比较模糊。对于具体如何开展课后服务工作，缺乏明确的指导细则，具体的执行仍采取“一校一案”的方式。对于不同类型的学校，比如城区学校、农村学校、农民工子弟学校等多种情况没有更加具体的指导意见。学校作为课后服务的主要责任主体，其所占据的资源非常有限；同时课后服务内容和形式的多样性决定了它的政策规定很难细致，政府层面还没有形成操作规范、实施指南和评价标准^[2]。同时，也并未明确课后服务的课程开设方式、学生参与度要求、教师工作量计

算等具体问题。政策缺乏具体明确的指导细则，增加了政策的执行难度。

2. 政策统筹协调保障缺位

《意见》指出课后服务工作要强化各政府部门的合作，例如发展改革部门、财政部门、人力社保部门、公安部门等。从政策的实际执行情况来看，课后服务政策从省级、市级的层面都是九部门联合发文，但实际执行时仍以教育部门为主，并未获得其他政府部门的高度配合与协助。在教育政策执行过程中政府部门之间缺乏必要的沟通与协调，导致教育政策执行出现效率不高，也就出现了部门关系碎片化^[3]。各部门对课后服务政策的统筹协调保障缺位，导致政策的服务水平不够到位，执行力度也受到影响。

（二）执行主体方面的原因

1. 执行主体的执行力度不到位

《意见》指出课后服务的开展内容应包括基本服务和拓展服务，学校应拓宽课后服务渠道，适当引进非学科类教育培训机构参与校内非学科教学服务，充分利用社会资源。目前，学校课后服务主要以学校课程的基本服务为主，与校外培训机构合作为辅，但并未与其它社会资源开展合作，内容和形式仍然偏向单一。对于学校开展的基本服务，也存在明显师资不足的情况。教师工作强度大、工作时间长，难以分配出时间去开发多样化的课后服务课程。学校作为执行主体对于课后服务课程的质量无法保障、内容难以丰富，导致政策执行力度的不到位。

2. 缺乏科学的监管考评机制

科学的监管考评机制是政策有效执行的重要因素。一方面，学校作为执行主体对课后服务的实行质量缺乏有效的监管考评。监管工作主要由学校自身承担，教育行政部门几乎不做指导和参与。学校的监管角度过于单一，以检查学生出勤、教师到岗为主，对于课后服务的课程开展情况、开展成效难以检测和考评。另一方面，课后服务费用的收支信息不够公开。经费的收取情况、分配情况，不仅家长不了解，学校的老师也模糊不清。加之，家长作为目标群体监督意识也较为薄弱，从而导致多方的认知偏差。

（三）目标群体方面的原因

1. 家长对政策的认知错位

课后服务政策虽已执行多年，但大部分家长对政策的了解程度和参与意识都不高，对政策的目的、性质、内容等普遍认识不足。一方面，受中国长期的教育观念影响，部分家长更偏向于让孩子参与作业辅导类的课后服务，对于课后服务中素质教育部分不予支持。导致学校课后服务的拓展类课程开设情况不够理想。另一方面，部分家长对于课后服务政策的主

要目的存在误解，更多的在意孩子的作业是否能在学校完成，从而忽视了课后服务所带来的便利及优势。家长对于政策的认知错位导致了其对政策的质疑。

2. 学生参与课后服务的主观意愿低

学生是课后服务政策的直接参与者。自课后服务政策执行以来，学生的在校时间明显增加，学生的可自由支配时间减少。部分学生参与课后服务的原因主要是因为家长要求，并非出于主观意愿，从而导致学生参加课后服务的态度消极，成效不佳。

（四）政策执行环境方面的原因

1. 保障政策执行的资金短缺

有调查显示，在 51 所省（市/县）教育机关网站中，政策文件未具体说明课后服务经费保障条款的占比为 37%，县一级的教育行政部门经费保障政策空缺占比更是高达 68%，可见各级政府并没有层层细化课后服务实经费细则，课后服务工作举步维艰。衢州市课后服务的经费来源主要依靠学生家长自愿支付，财政尚未给予支持。对于课后服务经费，大部分作为薪酬分配给参与服务的一线教师，少部分则作为管理费用、后勤保障费用，总体经费的使用比较紧张。因此，对于课后服务的校外聘请机构、各类辅助器械等支出不足，使课后服务内容无法充实与丰富。另外，对于部分教师而言，目前课后服务的薪酬相对于超负荷的体力支出难以补偿，导致参与积极性不高。经费短缺、来源渠道单一，不利于课后服务政策的良性运转。

2. 现实教育环境的复杂性

课后服务政策开始至今，通过多方努力赢得了社会各界的广泛支持与肯定，但仍有一些不和谐的声音出现。当今社会，学校与家长、教师与家长的关系更为敏感，社会上质疑学校、老师的声音也频频出现。反映在课后服务政策上，部分家长对于课后服务的成效不满意，对于课后服务是否应向家长收费存在异议。在这样的教育环境下，学校和老师的工作得不到认可，从而打击了工作的积极性，影响课后服务的开展成效。

参考文献：

- [1] 蔡英辉, 周义程. 义务教育课后服务政策执行困境及纾解策略[J]. 江苏师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 48(03): 111-122.
- [2] 李广海, 李海龙. 博弈论视角下“双减”政策执行的阻滞与疏解[J]. 现代教育管理, 2022(6): 10-19.
- [3] 孙科技. 教育政策执行碎片化及其防治策略: 一个整体性治理的视角[J]. 教育发展研究, 2018(1): 33-38.