

学业负担的政策治理机制*

张铭凯 罗生全

摘要 学业负担问题久治不愈,着眼于政策治理的思考向度旨在探寻其根治的政策之道。从政策网络中审视,学业负担是公共政策失范、教育政策失准和相关政策失位共同作用的结果。基于公共政策观照的环境系统、教育政策化解的作用系统和相关政策测度的保障系统的“三位一体”系统是学业负担政策治理的逻辑体系。基于此,创新学业负担政策治理的机制设计,在于从人治到法治的公共政策价值匡正、从结果到过程的教育政策科学研判和从单一到多元的相关政策协同联动。

关键词 学业负担; 政策治理; 公共政策; 教育政策; 相关政策

作者简介 张铭凯/西南大学教育学部博士研究生 (重庆 400715)

罗生全/西南大学教育学部教授 (重庆 400715)

学业负担问题由来已久,且已成为羁绊教育目标有效达成和阻滞素质教育深入推进的沉痾。尽管学界对于这一顽疾开出了种种处方,以期达到根治的目的,但审视当下情形,囿于“头痛医头脚痛医脚”的努力就复杂的学业负担而言只能是隔靴搔痒,长此以往致其陷入囚徒困境。鉴于此,并着眼于当前推进教育治理体系和治理能力现代化建设的时代诉求,学业负担治理应在有效顶层设计的制度创新中寻求突围之路,而这关键在于探寻其政策治理机制,即在政策逻辑中为学业负担“定性”、在政策系统中为学业负担“定形”、在政策价值中为学业负担“定向”。由是,廓清学业负担政策治理的逻辑,构建学业负担政策治理的系统,进而创新学业负担政策治理的机制设计。

一、学业负担政策治理的逻辑解码

从政策网络中透析学业负担问题,发现其深陷“政策丛林”。然则,长期以来,对这一“丛林”构成要素、作用机理、新陈代谢等的忽视,使得学业负担在这一“杂草丛生”的“丛林”中欲盖弥彰,无形中遮蔽进而消解了政策治理之于其意蕴。实际上,学业负担问题外铄于公共政策的间接刺激,内生于教育政策的直接

* 本文系国家社科基金“十二五规划”2012年度教育学一般课题“新课程背景下的学业负担问题研究”(课题编号:BHA120046)成果之一。

驱动,固化于相关政策的“保驾护航”。离析这种政策攸关者的作用与角色,是解码学业负担政策治理逻辑的必然之思。

(一) 公共政策的价值偏失与传导失范

公共政策“是政府依据特定时期的目标,在对社会利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所指定的行为准则”,^[1]其在本质上“是对全社会的价值所作的权威性分配”。^[2]学业负担问题由多种元素共冶一炉熔炼而成,在这之中,政府和社会的公共政策引领着教育发展的方向,也成为学业负担的指南针。在为培养社会主义事业的建设者和接班人这一总方针指引下,教育的全部发展都深刻地诠释在国家和社会需要的基础之上。从设立重点中小学和重点班的苦心孤诣,到千方百计进行择校的费尽心思,再到日器尘上生源大战的无可奈何,这些“事件”启迪我们反思——公共政策此前为何?之后何为?旧政策作用还未发挥完全,新问题催生的新政策又接踵而至,这使得公共政策在“旧伤未愈,新伤又生”的“自我疗伤”中渐趋祛魅。这些,在客观上启动了学业负担的阀门。

一方面,“学而优则仕”价值观政策导向的社会价值传导。在民众心中,通过刻苦学习进而“鱼跃龙门”是再无可厚非的了。然则,对于学子来讲,怎样才算是学得好,怎样才能在同等条件下获取更多社会资本的机会恐怕唯有一次次搏进“重点”。为此,他们深切地体验着什么是“学海无涯苦作舟”。没有最好,只有更好的价值导向驱使他们一次次在负重中前行,以致来不及甚至根本从未思考过自己为何要出发。从这个意义上讲,他们已经成为政策目的实现的“介质”,在名目繁多的学业负担“裹挟”下步履艰难却别无选择,身心俱疲乃至自我的清晰认知成为幻影。

另一方面,“标签论出身”社会选才政策的现实指导。这样的政策实践,迫使学生不得不认清这样一个社会现实和朴素逻辑,那就是选择好小学才可能进入好中学,进入好高中才可能进入好大学进而有望谋得一份好工作。然而,这里的“好”仅仅表征为分数的“高”,在倡导素质教育和全面发展的今天,这样的认识或许在理论理性上“不堪一击”,但在实践理性上绝对“久经考验”。可以说是社会政策的失衡和扭曲倒逼了学业负担问题的生成,也可以说是担负了过重学业负担的主体需要在社会政策中寻求“公平”。但无论如何,社会政策都无疑是学生学业负担滋生的温床。由此论之,不管是政府政策的无意还是社会政策的直接,都是学业负担形成中“看不见的手”,它们没有直接作用于学业负担,但却是学业负担生发的源泉。

(二) 教育政策标准偏离与执行失位

教育政策是对教育价值选择和教育利益分配的过程。一方面,“政策制定者有什么样的教育政策价值观,就会作出什么样方向或性质的价值选择”;^[3]另一方面,“教育政策的根本目的是在社会范围内进行教育利益的分配。”^[4]由此推之,教育政策特别是学校和教师层面的政策,承载了学业负担的价值,使其落地、生根、发芽、生长。首先,学校政策追求的效能迷失催生了学业负担。伴随着新世纪课程改革的步伐,一批“特色学校”、“优质学校”雨后春笋般的出现,这其