

试论我国教育政策执行对开放教育毕业率的影响

——基于史密斯政策执行过程模型

朱国庆

北京开放大学石景山分校 北京 100043

【摘要】公共政策执行关乎政策本身是否能够满足政策目标群体的需求，同时关系到政策能否进一步优化为全社会提供更好的公共服务。开放教育是国家为国民提供的普惠型公共产品，长期以来，国家非常重视公民的终身学习需求。从改革开放之初至今，出台一系列相关政策，满足社会及国民不断增长的提升学历层次要求，并取得了丰硕成果。特别是针对国家开放大学领衔的开放教育，国家更是给予长期政策支持。本论运用史密斯模型，借助北京开放大学石景山分校开放教育毕业率相关数据，针对国家开放教育政策执行进行较为系统分析，明确在政策执行中存在的问题，为开放教育政策执行及政策优化提供可靠参考系。

【关键词】开放教育；政策；执行；毕业率

党的十九届四中全会指出，要“满足人民多层次多样化需求，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。要健全有利于更充分更高质量就业的促进机制，构建服务全民终身学习的教育体系。”¹由国家开放大学主导的开放教育是国家终身教育体系建设中的重要组成部分，从建立之初至今伴随改革开放40年，为提升我国高等教育人口比例做出了突出贡献，为改革开放提供大量高素质的人力资源。据统计显示，国家开放大学2017年在校生总人数为3552148人，2017年毕业生达715233人²，开放教育的规模已占全国普通高等院校毕业生总数已达10%左右，对于中国全社会公民素质的提升占有重要战略地位。虽然我国高等教育从1999年开始扩招，高等教育人群比例显著提升，但是，中国接受高等教育总体情况依然不容乐观。根据中国教育统计，在我国6周岁及以上人口中，接受大学本科教育程度人口仅占6%，这其中既包含了获得本科学历的人，也包含了正在就读的本科生。此外，大学专科占7%，研究生占1%，全国总计14%的6岁及以上人口受过高等教育。即全国有76%还没有或将要继续接受高等教育³。

从国际比较的视角观我国人口的受教育程度分布，世界经合组织（OECD）2014年对世界主要发达国家25-64岁国民中接受高等教育的比例（包括专科和本科）进行统计。发达国家中最高的是加拿大和俄罗斯，

达到54%。美国和英国分别有44%和42%。日本和韩国分别为48%和45%。中国2018年高等教育的比例仅为17%，由此可见，中国与发达国家的差距一目了然。⁴25-64岁劳动力人口对国家经济规模的影响力显而易见，随着第四次工业革命的到来，提升劳动力人口素质，适应未来社会转型是我国当前无法回避的现实，国家开放大学以规模优势、功能优势取胜，应当成为完成这一任务重要选项，而本论提出的开放教育毕业率是完成该项历史使命的重要标志。制定符合当前开放教育稳步发展的政策成为构建我国终身教育体系基础，认真执行国家针对开放教育制定的政策是开放大学教育质与量的重要保证。开放大学的毕业率水平是学习人口完成高等教育标志，是政府制定开放教育政策的根本目标，即提升我国受高等教育人口比例。因此从政策执行角度透析开放教育的毕业率，对于我国开放教育可持续性发展起到导向作用，具有重要意义。

1 史密斯政策执行过程模型

20世纪70-80年代，政策执行在美国公共政策研究领域兴起，政策科学研究的学者们力图在理论和实践中从多方面、多角度、多影响因素进行探讨，包括如何搭建相关的政策，执行过程模型，产生了若干政策执行的理论、模式。其中史密斯政策执行过程模型（图1），

1 《党的十九届四中全会公报》

2 《国家开放大学教育统计年鉴2017》

3 《中国教育统计年鉴2016》

4 维基百科 https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_tertiary_education_attainment

即是其中具有代表性的一种。

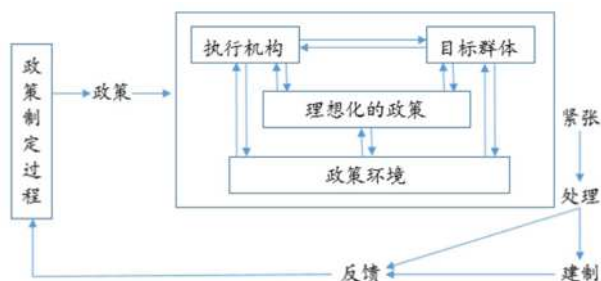


图1 史密斯政策执行过程模型

史密斯认为，政策执行过程模型由四个变量组成，即理想化政策、执行机构、目标群体、政策环境。理想化政策是指政策的合法性、可行性；执行机构是指理想化政策执行主体，包括执行部门的结构与人员，领导者的技巧与工作方式，执行者自身的水平与能力；目标群体是指政策执行所针对的客体，包括客体对政策的支持与认同以确保政策的有效执行；政策环境是指与政策执行过程相关的空间因素，包括社会政治、经济、文化等方面的历史环境和综合特点。各因素都会直对政策执行带来影响。史密斯认为，在政策执行过程中，四个变量存在彼此间互动过程会产生各类冲突，从而导致“紧张关系”，由此，政策的制定者必须针对“紧张”关系选择多样“处理”方式。一般情况下“处理”方法有两种：首先，发现有问及时“反馈”，由政策制定者反思政策制定是否存在问题，如果是政策制定非理想化政策，由制定者进行调整后出台修改后政策，重新经过四个变量的互动过程；其次，政策执行中如果不存在问题，应通过“建制”进行间接“反馈”，由政策制定者进一步强化政策的执行。

国家教育部针对开放大学的政策在宏观环境中执行是否存在问题，决定了开放大学的发展方向，也决定了开放教育人才培养目标能否实现，即决定了开放教育目标群体能否在合理区间内实现其根本利益。而开放大学学生如期毕业率是目标群体利益的直接反映，是开放教育政策执行后，探讨政策执行四个变量是否存在“紧张关系”重要的“反馈”指标之一，是政策目标能否实现的关键标志性指标。基于史密斯模型分析开放教育政策执行过程对开放大学学生如期毕业率的影响，分析政策执行中各要素互动间产生的问题，并提出解决方案，实现目标群体利益最大化，最终实现政府制定理想化政策的目标。

2 国家针对开放大学制定的政策

国家开放大学更名前为中央广播电视大学，于

1979年在小平同志的关怀下成立。经过40年的发展，随着中国高等教育发展，中央广播电视大学完成其历史使命，其办学思想由培养精英人才向培养应用型人才转变。为了更快适应社会发展，在深入研究世界各国开放大学的发展经验基础上，于2012年6月，教育部批准建立国家开放大学以及部分省份的地方开放大学并相继签发三个文件，即：教育部《关于同意上海电视大学更名为上海开放大学的批复》（教发函〔2012〕105号）、教育部《关于同意北京广播电视大学更名为北京开放大学的批复》（教发函〔2012〕104号）、教育部《关于同意在中央广播电视大学基础上建立国家开放大学的批复》（教发函〔2013〕103号）。2012年7月31日，国家开放大学正式更名，开放大学的建立在我国终身教育领域具有重大战略意义。2012年以来，开放大学在全国形成5+1模式，即一所国家开放大学以及五所地方开放大学，这六所开放大学分别是：国家开放大学、北京开放大学、上海开放大学、江苏开放大学、广东开放大学、云南开放大学。六所开放大学积极开展“探索开放大学建设模式”试点。截至2017年，全国各开放大学（含）共设置专业210个，其中本科专业49个，在籍生3552148人，毕业生715233人，本科在籍生1003223人，本科毕业生205800人，专科在籍生2548925人，专科毕业生509433人；开展非学历培训项目56个，开发非学历教育资源240余万学时，开展线下培训38万多人次。

为全面落实党的十八大、十八届三中全会、四中全会、五中全会相关精神，深入贯彻《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》，使开放大学成为建设学习型社会的公共产品，教育部于2016年2月印发教育部《关于办好开放大学的意见》（以下简称《意见》），强调开放大学办学模式要适应经济社会发展需求，运用信息技术发展新成果，在具体实践中要具有中国特色、体现时代特征。“2020年，富有中国特色的开放大学办学体系初步建成，远程教育技术应用更为成熟，优质教育资源更为丰富，教学管理更为先进，学制更为灵活，办学体系更加完善，能够满足更多学习者的学习要求，为学习型社会提供重要支撑，为中国社会人力资源开发提供保障。”⁵

3 《教育部关于办好开放大学的意见》是理想化政策

一般政策执行理论更加关注于理想化政策制定完善与否，即制定完善的政策方案，根据方案可操作度评价政策最终能否能执行到位。而在具体的政策执行过程中，目标群体、执行机构以及政策环境因素实为重要。多因

5 教育部《关于办好开放大学的意见》

素的变化导致政策实际执行效果的反差,因此,全面探讨史密斯理论中的四个要素的内涵及相互关系是判断政策在执行中得力与否的标准。

理想化政策包括政策的目标、内容、范围以及规定等。2012年至今,从教育部针对开放大学的三个重要批复到2016年教育部《关于办好开放大学的意见》(以下简称《意见》)对开放大学未来发展指导非常全面,《意见》明确了开放大学办学的目标,办学内容,以及在办学领域各方面、各层级的范围,明确未来应该完成的重点任务。《意见》作为公共政策所追求的公共利益,符合国家现阶段各相关目标群体的根本要求,各种利益群体间的关系明确。《意见》明确各级政府的责任,以及既作为执行者,又作为目标群体的国家开放大学、地方开放大学、学习中心的各项职责,提出为实现政策目标而具体经历相关途径。因此,国家针对开放大学相关政策属于理想化政策。

4 地方政府作为执行者在政策执行中的偏差

地方政府作为政策执行者,根据各地经济、文化发展水平差异,在开放大学政策执行过程中主要承担财政支持及战略目标的制定;

本论以北京地区为例,北京市教育委员会在北京地区针对国家出台的开放教育政策的主要承担执行角色。为此,2017年,北京市教育委员会为执行教育部《关于办好开放大学的意见》,出台了北京市教育委员会《关于加快北京开放大学建设发展意见》。北京市教委的意见是按照中央及市委市政府决策部署,立足北京“四个中心”的城市功能和京津冀协同发展战略,为北京地区开放大学制定了基本原则、总体目标。

北京市教委提出的每一项任务内容具体明确,为保证任务落实,作为地方一级政府在政策执行方面制定了五项保障措施即加强组织领导;完善保障机制;强化政策支撑;优化北京开放大学内部治理;加大科学研究。

纵观北京市教育委员会关于加快北京开放大学建设发展意见,政策执行各环节考虑充分,但是,具体执行过程中,北京市政府的相关政策形成落地难的局面,难以落地的根本因素即地方政府在资金投入有限。根据北京开放大学财务信息显示,北京市教委对北京开放大学每年办学经费1.3亿元,北京开放大学自筹经费近7000万元。北京开放大学一年的运行费用2亿元人民币,对于承担较为繁重任务的办学主体仅仅是勉强维持学校基本运营。作为北京市各区分校,根据各区县具体财政情况,运营经费亦不充足。以石景山分校为例,学生人数在籍生达到近2000人,遗留生800人,年均运营经费用于开放教育仅有300余万元。

据统计,北京开放大学在2017年籍生人数67031人,毕业生12177人,其规模分别于北大、清华在校生、毕业生总和相当。北大、清华国家总投入超过400亿元人民币。两个学校虽然人才培养目标及任务不同,但同属于国民教育序列,特别是开放教育具有普惠特性,对于区域劳动者整体素质的提升以及经济发展起到重要提升作用。根据联合国教科文组织的调查结果证实,劳动力人口受教育程度与区域经济发展成正比,这与北京市教委对开放大学提出的战略目标相吻合,与北京开放大学承担的67031人的教学及教学管理工作任务相匹配,但在政府投入方面无法相提并论。另外,以北京市教委直属高校的首都师范大学为例,该校2017年各类学生总数为28557人,北京市政府每年对其投资规模在20亿元人民币以上,2017年,科研经费一项就达1.2641亿。同属于北京地区高等学校,但办学投入仍有较大差距。相比之下,作为北京政府在政策执行方面对开放大学的高度重视与办学方面的低投入形成反差,北京市教委对开放大学的政策意见中明确提出“对北京开放大学承担的北京市终身学习数字化网络平台、北京市社区教育指导中心、北京市终身教育学分银行建设、社会学院建设等工作设立专项经费,研究完善开放大学投入机制,加大投入力度。”但执行中未按要求落到实处。因此,北京开放大学虽然经历开放教育的深耕,但由于资金的短缺,在教育技术与高等教育深度融合过程中,必然受到掣肘,造成北京开放大学提供给学习者的学习支持服务不尽完善,由此可以明确,北京开放大学学生如期毕业率会受到执行者在政策执行过程中受到影响。

5 目标群体自身努力程度对开放教育如期毕业率的影响

目标群体是受公共政策执行直接作用并且采取适度反映符合政策要求的客体,本论中的目标群体包含两个层面,即:开放大学的学生、国家开放大学各级教学单位。如期毕业是每一个学习者追求的目标,实现这一目标需要学习者自身的艰苦努力以及克服环境带来的各方面压力。国家开放大学及基层教学单位为了能够帮助在校学习的学生提升如期毕业率,不断进行教育教学各要素调整,以期提升教学及教学管理水平,降低学习者在学习中的困难程度,不断加强针对学习者相关的学习支持服务。本论以北京开放大学石景山分校在校生为例,从目标群体自身努力程度探究其对如期毕业率的影响。

5.1 从学习者自身因素对开放教育如期毕业率的影响

持续关注北京开放大学石景山分校12春—16春九个年级学生在校学习期间各学期总体的流失情况,学生在学三年的平均流失率为21.15%,约有1/5至1/4的学

生中断或放弃学业,而不能按期毕业。目标群体主动放弃开放教育学习对如期毕业有较大影响。具体分析开放教育学习者流失的主要原因包含五方面因素,即学习能力较差;生活工作压力过大;部分学习者学习动机不明确;非京籍生源流动性较大;期末考试缺考率较大,以上成为是阻碍学生如期毕业重要因素。

5.2 国家开放大学的教学管理运行对如期毕业率的影响

国家开放大学具有双重身份,既是公共政策的执行者,也是公共政策的目标群体。其办学功能是面向学习者提供各类学术性及非学术性支持服务。从专业的规划到课程教学计划的制定,从远程教育平台的建设到多种有效教学资源的提供,国家开放大学在开放教育政策具体实施过程中起到“政策最终落地”的作用。如期毕业率是检验学习者通过开放教育效率的重要参考指标,是对国家开放大学及其办学系统给予的学习支持服务水平的检验。但是,由于多重复杂因素,在针对学习者的学习支持服务方面存在诸多问题。例如,人才培养目标的转变应带动的专业设置,课程安排发生相应变化,然而,目前国家开放大学的专业、课程设定依然对标普通高校,且知识内容相对滞后,与当前人才培养目标难于契合。在学习支持服务方面,没有很好地落实教育部《关于办好开放大学的意见》中,针对开放大学的建设提出了具体可行性内容,表现为国家开放大学的平台及资源建设存在诸多不尽人意之处,给学习者如期毕业带来一定影响。

6 政策环境对开放大学如期毕业率的影响

政策环境是政策执行过程相关的空间因素,包括社会的政治、经济、文化的历史环境和特点及其综合特质,办好开放大学是政府向社会提供在教育领域的公共产品及公共服务,不同历史时期的政策环境对开放大学的办学有着不同的办学要求,开放大学的如期毕业率亦有不同的体现。表现为精英型人才培养与应用型人才培养的政策环境不同,则开放大学如期毕业率不同。改革开放20年的1998年以前,如期毕业率为30%左右,而如今的转本科学业率达到50%以上。究其原因,开放大学的办学符合现时政策宏观环境的需要。当然,良好的政策环境对办好开放大学起着不可替代的推动作用,即当前政策环境为开放大学办学提供良好的条件,使满足国民终身学习需求成为可能。开放大学的办学思想适应构建学习型社会及国家供给侧改革的需求,同时随着教育技术的发展,现时的政策环境促使开放大学向社会提供更为高质量的高等教育领域公共产品及公共服务,以此促进教育公平,促进国民整体素质的全面提升。由以上两点可以得出结论,开放大学如期毕业率高是在政策

环境的影响下实现国民整体素质提升的重要标志之一。

7 结束语

综上所述,国家开放大学学生的如期毕业率深受诸如政策执行者、政策本身、目标群体及政策环境影响。在政策具体执行过程中,存在各项因素相互作用、影响从而产生过冲突。实践证明,该《意见》本身为理想化政策。虽然在政策具体执行过程中执行者——地方政府受各方面条件制约,某种程度对开放教育政策的执行产生一定影响,但是,总体而言,国家开放大学及其办学系统在努力实现国家开放教育政策目标,从我国的国家开放大学如期毕业率同世界其他国家开放大学如期毕业率相比较,至今仍保持较高水平。由此可以明确,政策制定者可以将政策建制后,进一步强化政策的执行。同时,执行者——地方政府应根据国家政策的要求,制定切实可行的执行方案并使之易于落地。作为双重身份的国家开放大学及其办学体系应对现代教育技术与开放教育融合加以深入探索、研究,进一步健全学习支持服务体系帮助学习者如期完成学业;当前伴随着国家对产业结构的调整,政策环境向着更有利于目标群体自身利益方向发展,只要开放教育政策的目标群体不断自我完善,就一定能够提升开放教育整体水平,国家开放教育政策的整体目标一定会实现,从而为我国加速社会、经济转型奠定基础。

【参考文献】

- [1] 吉久阳, 缪雅. 基于本科毕业视角分析高校教务管理问题[J]. 当代教育实践与教学研究, 2019(11):91-92.
- [2] 杜静. 高职教育毕业提升路径探讨[J]. 科技视界, 2019(27):243-244.
- [3] 刘强. 我国高校毕业衡量高等教育质量何以可能——再论高校毕业与高等教育质量的相关性[J]. 黑龙江高教研究, 2018, 36(10):32-36.
- [4] 徐辉, 梁晓琦. 影响开放教育续修生毕业率的相关因素研究[J]. 海南广播电视大学学报, 2018, 19(03):144-148.
- [5] 吴海鸥. 美国高中毕业率达83.2%创历史新高[J]. 世界教育信息, 2016, 29(22):77.
- [6] 王倩. 美国先修课程与学生学业成就之间的相关性研究[D]. 西安: 西安外国语大学, 2017.
- [7] 周震. 国家开放大学药学毕业集中实践的探讨[J]. 课程教育研究, 2015(30):63-64.
- [8] 张华. 论导学教师在开放大学毕业实践环节中的角色扮演[J]. 北京宣武红旗业余大学学报, 2014(04):20-23.