

# 课程政策执行力:内涵、构成及评价

王天平,金玉梅

(西南大学教育科学研究所,重庆市 400715)

**摘要:**关注课程政策的“执行”,提高课程政策的执行力,是课程政策研究的一个重要问题。课程政策执行力,是指课程政策执行主体执行中央或上级课程政策、实现预期目标的能力。课程政策的组织执行力主要包括:战略规划力、人员配置力和运营力。课程政策的个人执行力主要包括:“知”的能力、情意能力和“行”的能力。课程政策执行力的评价有两种方式:整体性评价和项目评价。

**关键词:**课程政策;执行力;内涵;构成;评价

**中图分类号:**G423 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2010)06-0115-05

任何一个国家、任何一个时期都会不同程度地发生政策不配套、执行没有力的问题<sup>[1]</sup>。课程政策隶属于教育政策,是由国家教育行政主管部门颁布的,关于一定时期内不同教育阶段的课程目标、设置、管理、评价等方面的行动纲领和准则。我国正在实行的新一轮基础教育课程改革,在执行中也遇到了一些困难和阻力,出现了一些问题。因此,对课程政策的研究,从侧重于“制定”转向关注“执行”,切实提高课程政策的执行力,是课程政策落到实处的必然要求。

## 一、课程政策执行力的内涵

“执行力”与“执行”,是既相互联系又有区别的两个概念。“执行”这一概念近年来在企业管理领域受到了广泛重视,这是因为“在大多数情况下,战略本身并不是原因。战略之所以失败,其原因在于它们没有得到很好的执行。”<sup>[2]</sup><sup>13</sup>关于什么是“执行”,美国学者博西迪(L. Bossidy)和查兰(R. Charan)的观点具有代表性。他们在合著的《执行:如何完成任务的学问》一书中指出:“执行是一套系统化的流程,它包括对方法和目标的严密讨论、质疑、坚持不懈地跟进以及责任的具体落实。它还包括对企业所面临的商业环境做出假设、对组织的能力进行评估、将战略与运营及实施战略的相关人员的结合、对这些人员及其所在的部

门进行协调以及将奖励与产出的结合。它还包括一些随着环境变化而不断变革前提假设和提高公司执行能力以适应野心勃勃的战略挑战的机制。”<sup>[2]</sup><sup>18-19</sup>美国学者郭士纳(L. Gerstner)认为,执行就是把战略转化为行动计划,并对结果进行测量<sup>[3]</sup>。可以看出,执行是介于目标和结果之间的一个环节,是采取行动来实现目标的具体过程。

执行力,简言之,就是指执行并实现既定目标的能力。它是一个系统的概念,具体体现为执行主体为完成任务所具备的综合素质和能力,如认知能力、管理能力、权变能力等。也就是说,执行是一个活动过程,目的是实现既定目标;而执行力是推动这个活动过程得以实现和完成的能力,它始终渗透在执行之中,决定着执行的实际运作效果。执行的每一个环节,都直接体现了执行主体的执行力状况;而执行也离不开良好的执行力,缺少了执行力的保障,执行只能沦为空谈,流于形式。

所谓课程政策执行力,是指课程政策执行主体执行中央或上级课程政策、实现预期目标的能力。课程政策是一种包含了基本条件(如经费、制度、文化等)和预期结果的假定,要将其执行下去,执行主体就必须具备相应的能力。课程政策执行力不是一个单纯的执行过程,不是一项简单的技术手段,而是建立于

\* 收稿日期:2010-06-19

作者简介:王天平(1976-),男,贵州遵义人,西南大学教育科学研究所,博士研究生,主要研究课程与教学论。

基金项目:国家“211工程”项目“基础教育课程改革深化与教学创新研究”,项目负责人:靳玉乐;西南大学本科业务费专项资金资助项目“基础教育课程政策执行的理论与实践研究”(SWU0909528),项目负责人:金玉梅。

一定人性论基础上的一整套能力体系。具体而言,课程政策执行力具有两个要义:

首先,课程政策执行力是一种“力”,是执行既定课程政策所需要的“能力”。课程政策执行力是执行主体通过准确理解课程政策的目标和方向,精心设计方案、实施方案,并对各种资源(包括人财物、信息、制度等)进行集中合理使用,从而有效地实施课程政策、达成课程政策目标的能力。这种能力是多方面的,包括计划能力、指挥能力、协调能力、判断能力、创新能力等。因此,课程政策执行力是执行主体在执行课程政策时所具有或产生的“力”,如果不涉及到课程政策执行行为的“力”就不能算是课程政策的执行力。

其次,课程政策执行力是一种“合力”。一方面,课程政策执行力是执行主体各种能力的综合体,以及执行主体与资源、机制等综合发生效应时的力量。执行主体各种能力的强弱以及与环境、资源等的作用程度,都决定和制约着执行力及其功能的大小。如果执行主体的执行力要素完备且质素较高,执行力就较高;反之,如果执行力的某些要素不完善,或者执行主体与环境、资源的作用不适,执行力相应地就会较弱。另一方面,课程政策执行力不是各种力量的简单相加,而是执行主体各种能力以及与外部条件相互作用时所产生的整合力。执行力场中的各种“力”相互作用、相互渗透,可以达到“1+1 > 2”的更大的综合效应力。

## 二、课程政策的组织执行力

课程政策的组织执行力主要是指教育行政部门或学校所具有的实现课程政策目标的能力。组织是由个人组成,但是组织的执行力不等于个人执行力的简单累加,它表现为一种组织的整体能力和统合能力。从管理学的视角出发,课程政策的组织执行力可以概括为三个方面:

### (一)战略规划力

无论是 Ram 和 Larry 的“三维度模型”,Coon 与 Wolf 的“四维度模型”,还是 McKinsey 的“7S 模型”,Higgins 的“8S 模型”,都把“战略”(strategy)视为组织执行力的一个重要因素<sup>[4]</sup>。战略规划力,是指以课程政策为依据,合理地制定地方和学校的课程发展蓝图和实施计划的能力。它又包括洞察分析力、任务分解力和权衡取舍力三种能力。因为课程政策对课程实践给予相当的约束力,是课程规划的重要基础,能够回答课程规划所需要解决的关键问题<sup>[5]</sup>。所以,教育行政部门和学校要体察课程政策的精神实质和内在要求,在此基础上,制定总体课程规划并将其逐层分解为具体化目标和行动方式。在这个过程中,哪些内容对总体目标的实现作用大,哪些条件是组织具备

的,哪些要求是组织能够达到的,都需要主体做出准确的判断,进行权衡和取舍。新课程改革在很多地区出现问题,一个重要的原因就是课程规划不够科学,出现了“拿来主义”、“急于求成”等现象<sup>[6]</sup>。一些地区和学校机械地照搬照抄中央政策,或者简单地“复制”其他地区和学校成功经验,使得课程规划脱离了本地或本校的实际。在时间维度上,希望改革能取得立竿见影的效果,而忽视了对实施过程所遇到困难的全局分析,致使规划“大而空”,阶段性目标也不清晰。

### (二)人员配置力

在任何一个组织中,要想把适当的人员安排到适当的工作岗位上都不是一件容易的事。因此,教育行政部门和学校应当具备良好的人员配置能力,即机构设置能力和人员任用能力。在现实中,常常遇到这种状况,机构和部门的设置臃肿,相互间的权责不明确,面临任务时相互推诿、推卸责任,或者工作拖沓、敷衍了事;一些以往工作业绩显著的人员无法胜任新的工作,在面对新情况、新问题时表现出较低的行事能力,以至于不得不临时更换人员,等等。这些都造成了组织人力资源的浪费,影响了组织的整体执行力。因此,机构的设置不能随意,应当设立有效且高效的机构。也就是说,所设立的机构要能够真正发挥执行“中心”和“主力”的作用,是必不可少而非可有可无的部门;办事效率要高,不能人浮于事,能够在最短的时间内保质保量地完成工作。在设置了合理的机构之后,还要选用最合适的人来做最合适的事。对人员的任用,不仅要考虑其过往业绩和工作现状,也要强调未来导向,注重其发展的潜力和提升的空间。

### (三)运营力

从功能上讲,战略规划力对应的是“做正确的事”,人员配置力对应的是“用合适的人”,而运营力则对应于“正确地做事”。也就是说,三者分别对应于“做什么”、“谁来做”和“怎样做”。运营力,是指使战略规划在实践中良好运行的能力。它主要包括协同力、整合力和监控力,三者分别面向人、资源和流程。协同力是指协调好部门关系和成员关系,将所有成员“凝聚”起来为共同目标奋斗的能力;整合力是指将各种资源有机组织,使之发挥最佳效果的能力;监控力是指对运营环节的全过程进行监管和调控,使之按计划顺利开展的能力。在课程政策的执行过程中,由于利益牵涉等原因,部门之间、成员之间都可能产生一些矛盾和冲突,这些矛盾和冲突如果没有得到很好的解决,必然会降低组织的凝聚力,进而影响到工作进程和效率。政策执行涉及到人力、财力、物力、信息、技术等各种资源,如果各种资源的配置不合理,势必影响执行的效果。在运营环节,内外部条件的变化经

常会使运行过程出现偏差、走样,甚至偏离预定的方向,因此组织的监督管理和调节控制能力就显得十分重要,能够及时发现和纠正出现的问题,适时调整进程和方案。

### 三、课程政策的个人执行力

课程政策的个人执行力是指个人所具有的完成课程政策执行任务的能力。个人,从广义上来看,应该包括所有参与课程政策执行的人员。但是,由于课程政策执行最终是在最基层的单位——学校得以落实,因此课程政策的个人执行力一般是指学校中直接参与课程政策执行的人员,即学校领导和教师的能力。

#### (一)“知”的能力

“知”的能力,是指对课程政策的理解能力。政策学家爱德华兹(G. C. Edwards)曾指出:“政策执行之所以无法符合政策制定者的期望,在很大程度上取决于政策执行人员对所执行的政策存在着误解。”<sup>[7]</sup>可以说,政策认知是政策有效执行的前提。政策理解能力主要包括三个方面:一是对课程政策基本精神的认识,包括政策出台的背景、遵循的理念及具体目标;二是对课程政策内容的认识,包括政策中关于课程目标、课程结构、教科书、课程评价等方面的规定;三是对课程政策实施要求的认识,包括政策实施的阶段、步骤及注意事项等。只有把握了这些问题,才能明确教学方式如何改变,课时比例如何调整,课程资源如何开发利用等。对课程政策的认识不足、理解不透,就会把执行实践引向错误的方向,产生诸如“再概念”、“替换”<sup>[8]</sup>等问题,如对政策中的关键用语做出重新解释,改变政策的作用空间和范围;扩大政策外延,使政策的调控对象、范围、力度、目标超越了原来的要求;用某一概念代替另一概念,或以部分代替整体,使政策的作用范围缩小等。

#### (二)情意能力

情意能力,是指具备关于课程政策执行的良好心理品质方面的能力。人的心理品质是多方面的,其中态度和意志力较为重要。态度是指对事物的情感倾向,即赞成或不赞成、喜欢或不喜欢某一事物。对课程政策执行如果持积极的态度,就会主动贯彻落实政策要求,配合学校的各项工作;如果持消极的态度,则容易产生诸如象征性执行、规避性执行、抵制性执行等偏差问题。国外有学者就曾指出:“有些人可能不喜欢一项政策,可能会想方设法去排斥或忽视它。在新课程中,就曾传说很多课程教材从来未打开过,成了教师书架上的摆设。”<sup>[9]</sup>我国在课程政策执行中,有些地方也出现了“对外搞课改、对内搞应试”、“上有

政策、下有对策”的现象。同时,课程政策执行中还存在诸多困难和阻力,比如观念转变、利益牵涉、权力分配、资源配置、家长和社会人士的质疑与反对等,这些都使执行过程成为一个长期的过程。“变革的时钟都是从零开始的,几乎没有捷径可走,所以,绝大多数的教育变革都需要3到5年(甚至更长)的时间才能在一个较高的水平上被实施。”<sup>[10]</sup>因此,个人需要有足够的耐心和意志力,才能够克服各种困难和阻力,将课程政策坚定不移地执行下去。

#### (三)“行”的能力

“行”的能力,是指在实践中推行课程政策、实现政策目标的能力。它主要包括个人的知识、技能以及合作力和创新力。知识是个人应具备的各类经验和信息,包括专业性知识、管理性知识、实践性知识等。技能是个人应具备的各种技术和方法,是个人在活动过程中所表现出来的行为方式。如国外学者雷德(W. A. Reid)将工学、社会系统和理论三者之间的平衡看作是课程实施的特征<sup>[11]</sup>。其中,工学就是指使课程运作下去的一系列复杂的技术。合作力是个人之间相互沟通、协作,共同完成任务的能力。课程政策的执行过程不是直线式的,而是经常面临着调整、反复,需要成员间共同商讨、探寻解决问题的办法。并且,各门课程之间是相互联系的,共同发挥育人功能,对于执行中遇到的问题,需要各科教师共同参与、相互协调与配合。在一项调查中,当教师被问及“你认为阻碍新课程有效实施的因素是什么”时,有60%的教师都把“教师之间缺少合作”作为一个方面的因素<sup>[12]</sup>。创新力是创造性地完成课程政策执行任务的能力。课程政策的执行不是一个照搬照抄的简单过程,其间会出现一些新情况、新问题,需要个人进行变通和灵活处理。政策创新一般有三种形态,即形式创新、路径创新和维度创新,无论何种形态都能使执行的力度更大、效果更好。

### 四、课程政策执行力的评价

美国评价专家斯塔弗尔比姆(D. L. Stufflebeam)将评价视为“为决策提供有用信息的过程”,强调“评价最重要的意图不是为了证明(prove),而是为了改进(improve)”<sup>[13]</sup>。对课程政策执行力的评价,其目的就是为评判执行力的状况和不足,从而有针对性地进行改进和提高,使执行过程更为有效地展开。对于执行力的评价问题目前国内外尚未见到系统性的研究<sup>[14]</sup>。我们认为,课程政策执行力的评价可采用两种方式:整体性评价和项目评价。

#### (一)整体性评价

整体性评价是指对课程政策执行力的状况和效

果进行的宏观性、概括性评价。整体性评价采用模糊综合评价法,是一种定性评价。从政策学角度来看,执行的及时性、合理性、实效性是其标准;从社会学角度来看,群体的认同度、配合度、满意度是其衡量标准;而从经济学上看,效率是其标准之一。对于课程政策执行力,整体性评价的标准可包括以下几个方面:

执行的刚度,指执行主体在执行课程政策时的决心程度。如果主体对课程政策十分认同,坚信其理念、目标、内容和要求的正确性,对执行持有积极的态度,意志坚定,努力去克服实行中存在的问题,就可能表现出高的执行力。反之,如果主体对课程政策本身持怀疑态度,缺乏执行的积极性,遇到困难和阻力就放弃努力,半途而废,就可能表现为低的执行力。执行的刚度主要表现为主体在执行课程政策时所具有的信念、所持的态度、面对困难时的勇气和意志等方面。

执行的力度,指主体执行力对相关事物施加影响的强弱和大小,其中暗含着执行力量的大小。在课程政策执行过程中,如果执行的力度较大,发挥的影响和作用大,就能够极大地推动政策目标的落实,表现为较高的执行力;而如果执行的力度太小,发挥不出应有的作用和力量,对政策的推动不大或无法推动其落实,则表现为低的执行力。执行的力度可以通过是否执行、对对象施加影响的强度(执行对象发生改变的程度)、排除障碍和解决问题的程度、实现政策目标的程度等方面表现出来。

执行的速度,指主体执行课程政策所花时间与原定的时间相比的快慢程度。一项课程政策的实行都有一个或长或短的时间限制,并且,不同的时间段内有不同的目标要求。在每一个阶段,主体都需要做一系列工作,排除其间的各种阻力,使阶段性目标得以实现。这样,才能进入下一个阶段,继续开展工作。每个阶段的工作效率、工作速度,直接影响到下一阶段的工作进展和工作状况。因此,在保证工作有效性的前提下,提高各个执行阶段的工作效率,加快工作速度,能够使整个执行过程稳步向前推进,而不至因拖沓延误使整个进程受阻,不能按时完成总体任务。如果任务完成的时间少于原定时间,可表现出较高的执行力;如果多于原定时间,则表现为较低的执行力。执行的速度体现在执行过程中的各个环节,如决策速度、作业速度、反馈速度、调整速度等等。

执行的有效度,指课程政策的执行达到预期效果、实现预定目标的程度。也就是说,课程政策的执行是否实现了既定目标,离既定目标有多远,出现了多大的偏差等等。课程政策目标是一种根据时代的

要求和课程领域的特点预先设计的目标。因此,如果课程政策目标是科学且合理的,对其实现程度可以作为评价执行力的一个标准。而如果课程政策目标在实践中需要进行调整和修改,则对其超越和创新的程度也应该是衡量有效性的一项标准。总体上说,如果执行高效地实现了既定目标,或者进行了合理的超越与创新,则表现为高效执行力;如果不能有效实现目标,或出现偏差、走样,甚至背离目标,则表现为低效执行力。

执行的效益度,指课程政策执行的投入与收益、产出的比例关系。课程政策的执行,一般都需要花费一定的“成本”,即消耗一定的人力、物力、财力。主体要消耗一定的时间、精力来参与执行过程。为了确保政策的实行,相关部门会提供一定的资源、设备设施和资金支持。而主体如何将自己的时间和精力合理分配,使自己的消耗最少,将资源和资金合理利用,使资源和资金既不铺张浪费,又能达到理想的执行效果,这将决定着执行的收益程度。如果投入少,而执行效果好,则执行力高;投入多,而执行效果平平,甚至效果较差,则执行力低。

执行的满意度,指他人对课程政策执行情况与效果的认可程度。由于课程政策往往牵涉到学校活动的诸多方面,因此课程政策的执行是一种群体性活动,需要所有相关人员的通力合作。在这个过程中,主体的行为方式和行动效果是否能得到他人的认同,是否能为他人的行动带来益处,对于整个群体的活动进程和效果会产生一定的影响。同时,学生家长以及社会人士也会对课程政策的实行持一种观望的态度。如果执行过程和效果得到多数人的认可,执行的满意度就高;如果多数人认为执行的过程和效果较差,持负面意见的较多,则执行的满意度就低。

## (二)项目评价

项目评价主要是指对执行力的各项要素进行关键性指标测评。整体性评价是对执行力状况和效果的总体检视,不能突出各执行力要素的情况,而项目评价则是对执行力构成要素的具体考察,关注执行力的细微之处。

对于项目评价来说,最为关键的是指标的设计和权重的分配。如果指标的设计合理,就能够全面反映出执行力的状况;如果设计不合理,不但不能反映出执行力的实际情况,还容易引起评价对象的负面情绪,甚至产生消极的执行心理。一般来说,指标之间应遵循相容性、独立性和整体性原则。指标的权重表明了每项指标在指标体系中的地位和作用,多以小数或百分数来表示。以个人的“政策理解力”要素为例,其评价可如下设计:

表1 “政策理解力”评价指标体系

评价对象	一级指标	二级指标	评价等级			
			A	B	C	D
政策理解力	政策精神实质	了解政策出台的背				
		景(0.3)				
		理解政策蕴涵的基本理念(0.4)				
	(0.3)	熟知政策的基本要求(0.3)				
		明确课程目标的变化和要求(0.25)				
		明确课程结构的变化和要求(0.25)				
	政策内容	明确教科书的变化和使用要求(0.25)				
		明确评价的变化和要求(0.25)				
		了解实施的阶段和步骤(0.5)				
	政策实施要求	了解实施的基本要求(0.3)				
了解实施的注意事项(0.2)						

注:评价等级中,A为0.9,B为0.8,C为0.7,D为0.6。

课程政策的组织和个人执行力是多方面的,每项执行力要素都可按照此种方式设计出相应的评价表。对执行力的评价,包括阶段性评价和终结性评价,可采用自评和他评相结合的方式,使评价结果更为客观,避免主观性。在项目评价上,企业管理界2000年后引起重视的评价工具——“平衡计分卡”(Balanced Scorecard, BSC)可以提供一些参考。平衡计分卡,是美国学者卡普兰(R. S. Kaplan)和诺顿(D. P. Norton)在1992年创立的一项全新的评估工具,是将组织的使命和战略转化为特定的目标和指标,以便于行动和

评价。对执行力要素的评价,可以借鉴这种方式。具体来说,就是将执行力要素及其各项指标清楚地反映在卡片上,执行者以此为依据,时刻明确自己的职责,并对自己的各项能力进行评价。当然,由于不同执行阶段有不同的要求,执行力要素的各个指标可能要适时进行调整和改变,就需要更换计分卡。对每个阶段记分卡的评价记录进行分析,就可以得出主体各执行力要素在整个课程政策执行过程中的情况。

#### 参考文献:

- [1] 袁振国. 中国教育政策评论[M]. 北京:教育科学出版社, 2004:18.
- [2] (美)拉里·博西迪,拉姆·查兰. 执行:如何完成任务的学问[M]. 刘祥亚,译. 北京:机械工业出版社,2005.
- [3] (美)郭士纳. 谁说大象不能跳舞[M]. 张秀琴,音正权,译. 北京:中信出版社,2004:218.
- [4] 柳士顺. 企业管理者的执行力研究[D]. 暨南大学博士论文, 2007:7-14.
- [5] 靳玉乐,董小平. 论学校课程的规划与实施[J]. 西南大学学报:社会科学版,2007,(9):108-114.
- [6] 赵正新. 新课程政策执行中的问题与建议[J]. 教育发展研究,2005,(7):92-94.
- [7] George C Edwards, Ira Sharkansky. The policy predicament: Making and Implementation public policy[M]. San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1978: 194.
- [8] 何杰. 论基础教育课程政策执行的有效性[J]. 当代教育科学,2006(3):18-23.
- [9] (加)Benjamin Levin. 教育改革——从启动到成果[M]. 项贤明,洪成文,译. 北京:教育科学出版社,2004:145.
- [10] Gene E. Hall & Shirley M. Implementing Change: Patterns, Principles, and Potholes[M]. Pearson Education Inc. 2002: 6.
- [11] Reid W A. Curriculum as Institution and Practice[M]. London: LEA, 1999: 58.
- [12] 何军华. 教师与课程实施[D]. 华中师范大学硕士论文, 2004:29.
- [13] 陈玉琨,等. 教育学文集·教育评价[M]. 北京:人民教育出版社,1989:263.
- [14] 时希杰. 企业执行力理论与创新研究[D]. 天津大学博士论文,2005:13.

责任编辑 曹莉

## Execution Ability of Curriculum Policy: Meaning, Constitution and Evaluation

WANG Tian-ping, JIN Yu-me

(Research Institute of Education Science, Southwest University, Chongqing 400715, China)

**Abstract:** A new direction of curriculum policy study is to lay the focus on “execution” of curriculum policy and to improve the execution ability of curriculum policy. The execution ability of curriculum policy means the main body’s ability to execute the curriculum policy formulated by the center or a higher department and achieving the desired objectives. The organization’s execution ability of curriculum policy contains the ability of strategy programming, staff assigning, and operating. The individual’s contains the ability of “understanding”, emotion and willpower, and “activating”. The two ways of evaluating the execution ability of curriculum policy are the following: entire evaluation and item evaluation.

**Key words:** curriculum policy; execution ability; meaning; constitution; evaluation