

特殊教育政策执行困境及其破解——基于史密斯政策执行过程模型分析

黎泽壕

(汕头大学法学院, 广东省汕头市, 515063; 17zhli4@stu.edu.cn)

摘 要: 本文以史密斯政策执行过程模型作为分析工具, 发现特殊教育政策在执行中存在部分政策文本缺乏科学性和合理性、缺少部门间合作、专业性人才缺失且教师素养不足、特殊学生难以融入、家长与政府间存在信息差、资源稀缺以及特殊人群社会存在感低的困境。基于此, 在政策本身层面, 政策文本要贴合实际, 政策内容要科学规范; 在执行机构层面, 主管部门间要建立起多元合作机制, 学校和教师应展现出人文关怀, 同时教育体系还要接受内外部的监督; 在目标群体层面, 普通学生和家长要包容接纳, 政府要拓宽政务公开渠道拉近与家长之间的距离; 而在政策环境层面, 各级政府要优化服务意识保证特殊教育政策的顺利执行, 同时利用公众舆论推动特殊教育事业的发展。

关键词: 特殊教育政策; 政策执行偏差; 史密斯模型

引言

特殊教育是指运用特殊的方法、设备和措施对特殊的对象进行的教育, 主要面向视力、听力、言语、肢体、智力、精神、多重残疾以及其他有特殊需要的儿童青少年提供的教育。而特殊教育政策是政府为实现特殊教育目标而制定的针对特殊教育任务、途径和方法的行政性的具体行动准则, 它有助于提升特殊学生的生活质量, 也为特殊教育的发展提供了政策支持和保障[1]。为尽快建立起一个成熟完备的特殊教育体系, 改革开放以来, 我国政府先后出台了一系列特殊教育政策及相应的配套制度安排: 1978 年至 1988 年, 我国特殊教育政策开始起步, 政府开始重视特殊教育的发展, 并颁布了一系列相关法律法规。例如, 1982 年的《中华人民共和国宪法》提出国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育; 1988 年至 1994 年, 我国特殊教育政策开始逐步完善, 政府对特殊教育的认识更加深入, 并采取了一系列措施推动特殊教育的发展。例如, 1988 年全国特殊教育工作会议通过了《关于发展特殊教育的若干意见》, 对特殊教育的方针、政策、目标、任务和管理等方面提出了具体的意见; 1994 年至 2000 年, 我国特殊教育政策进一步得到加强和完善, 政府加大了对特殊教育的投入和支持力度。例如, 1994 年颁布的《关于开展残疾儿童少年随班就读工作的试行办法》推动了残疾儿童在普通学校接受教育的进程; 进入 21 世纪, 我国特殊教育政策更加注重质量和公平, 政府加大了对特殊教育的改革和创新力度。例如, 2001 年特殊教育事业发展再上新台阶, 教育质量不断提高, 特殊教育学校布局趋向合理。同时, 政府还加强了对特殊教育的管理和监督, 推动了特殊教育的规范化和专业化发展。这些特殊教育政策在内容上的变化体现了我国对特殊教育领域发展方向的精确把握和特殊教育事业的日趋成熟。

无论是特殊教育政策抑或是其它领域的政策, 基层政府在执行过程中都难免发生政策执行偏差的现象。关于政策执行偏差的内涵, 羊中太、吕旭腾以乡村振兴政策为例, 认为基层政府在政策执行的具体过程中由于受到所存在的某些客观因素以及自身的政绩观、利益观、政策解读能力、执行能力、执行队伍配置等因素影响, 可导致政策执行偏差现象的产生[2]; 李肆通过对环境政策的解读, 得出政策执行偏差是行政集权的权力结构和放权改革共同作用的结果——行政集权使中央决策能够在地方得到落实, 但放权改革后形成个体偏好的地方政府对中央决策的执行又会出现象征性执行、应付性执行、扭曲性执行、变通性执行等现象[3]; 绝大多数学者认为, 所谓政策执行偏差, 是指执行主体在政策执行过程中, 由于受各种主观因素、客观因素等制

约和影响,其行为效果偏离原有政策目标的要求,并产生了不良社会结果的政策现象。政策执行偏差的表象特征是产生了不良社会后果,本质属性则是政策执行偏离既定政策目标[4-7]。

关于特殊教育政策的研究,现有的分析绝大部分都集中在文本解读层面上,而对于其执行过程层面关注较少。在文本解读层面,陈雨濛、俞国良通过对1978年改革开放以来我国特殊教育政策文本的定性与定量分析,认为随着时间的推移,特殊教育事业愈来愈受到国家重视,特殊教育专项政策能有效提高人们对特殊教育的关注度。未来特殊教育政策制定应符合时代精神,关注个人价值的实现,以问题为导向,引导相关各方分工合作,共同推动特殊教育的发展[8]。曲铁华、黄晶重点关注了21世纪以来我国特殊教育政策演进的历程与特征,认为特殊教育政策经历了高效普及的探索期、普适均衡的提升期、资源保障的巩固期和全面深化的繁盛期的演进历程,并呈现出特殊教育理念的全纳化、融合化,特殊教育体系的两端延伸,特殊教育价值取向的人本化等特征,其变迁反映了社会对残疾人群体的关注和对平等教育机会的追求[9]。马春梅、雷江华将视角转移到融合教育上,基于国家三期“特殊教育提升计划”中融合教育的相关规定,分析比较了融合教育目标、融合教育教学、融合教育服务、融合教育支持在政策演进中的异同,认为融合教育政策还需发挥融合教育赋权功能,促进残疾学生潜能最大发展,进一步健全残疾学生教育服务机制、完善残疾学生支持保障体系[10];而在特殊教育执行过程层面,卢萍基于霍恩-米特系统模型,分析环境因素和资源因素对政策执行目标群体满意度的影响[11]。任树伟、王雨铭基于萨巴蒂尔和马兹曼尼安的政策执行综合模型理论来研究我国特殊教育政策的实施效果,实施主体及政策目标群体直接的互相影响因素,以识别影响特殊教育政策实施因素[12]。

为有效减少特殊教育政策中的政策执行偏差现象的发生,丰富对特殊教育政策执行过程层面的研究,本文将尝试基于史密斯政策执行过程模型分别从政策本身、执行机构、目标群体和政策环境四个方面对我国特殊教育政策的执行过程进行分析,梳理当前我国特殊教育政策执行面临的困境,并探索出一条有针对性的破解路径,以提高特殊教育政策的执行效率和效果,从而促进特殊教育事业的发展。

1 理论分析框架

为了寻找出一个便于分析影响政策执行的各种因素的工具,1973年美国政策科学家托马斯·B·史密斯在其著作《政策执行过程》中首次提出了史密斯政策执行过程模型。史密斯将政策执行看作是一个动态互动的过程,这一过程涉及到四个主要的影响因素:理想化的政策、政策执行主体(或执行机构)、政策目标群体以及政策执行的环境因素。具体而言,理想化的政策是指政策本身的质量和合理性,包括政策的类型、形式、支持力度、作用实施范围等;政策执行主体,即负责执行政策的组织或机构,包括组织架构、资源配置、执行效率、领导风格、人员素养等;政策目标群体是指受政策影响的个体或群体,包括他们对政策的认知度、参与度、知识构成等;政策执行的环境因素则包括政治、经济、文化、社会等多个方面。史密斯认为,“紧张”是一项政策在执行过程中必然会出现的状态,此时需要进行“处理”使其重新回到正轨。在“处理”的过程中要对存在的问题快速作出“回应”,如果一切正常则需要通过“建制”作出间接的“回应”。当政府开启新一轮的决策和政策制定时,前面的政策结果则会作为重要依据重新回到政策制定的过程中[13-15]。该模型强调了政策执行过程中各个变量之间的相互作用和影响,为提高政策的实施和评估效率提供了理论支持。

对于特殊教育政策而言,由于其强调政策的普适价值和政策主客体之间的联系,它在执行过程中同样也会受到多种因素的共同影响,这其中就包括了政策本身、执行机构、目标群体、政策环境。从理论层面来看,史密斯政策执行过程模型适用于分析特殊教育政策执行。因此,本文将根据特殊教育政策的属性和执行情境,尝试构建一个基于史密斯模型的特殊教育政策执行分析框架(见图1)。

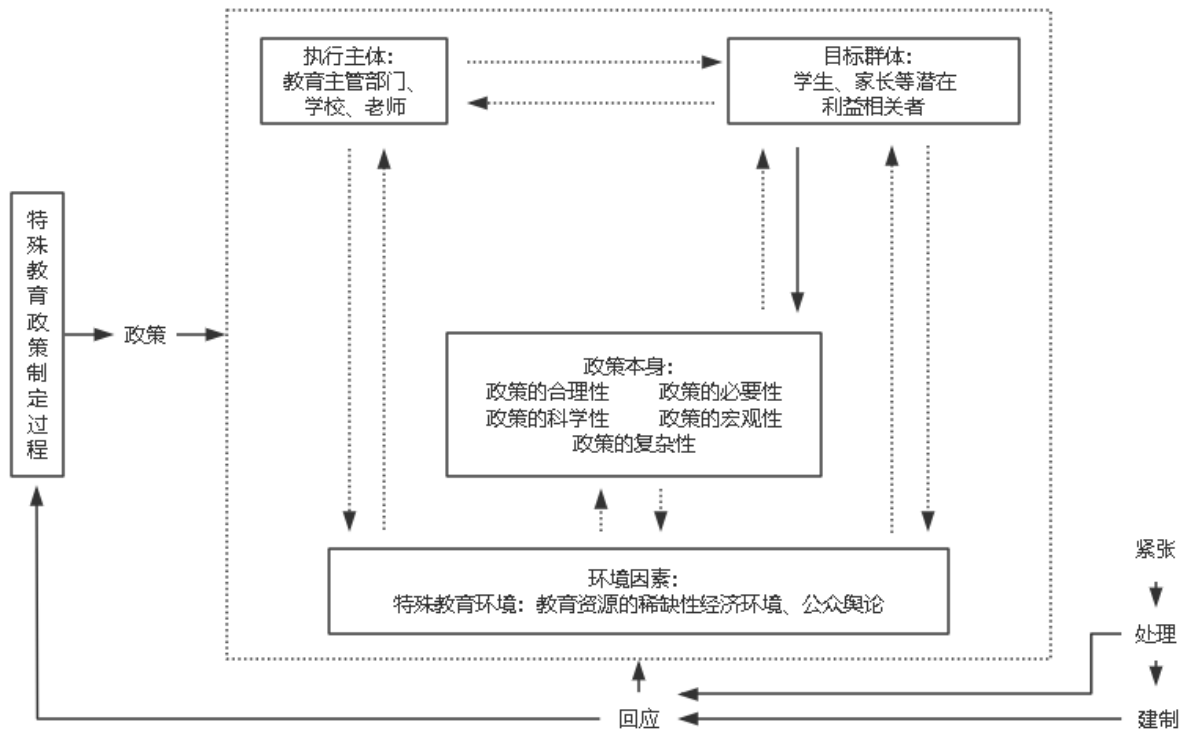


图1 基于史密斯模型的特殊教育政策执行分析框架图

2 特殊教育政策执行困境分析

2.1 政策本身：政策文本缺乏科学性和合理性

特殊教育政策是多变的，在不同的发展阶段会延生出不同的内涵。在史密斯政策执行过程模型中，一项政策能否取得预期效果首先要考虑的是政策本身是否符合要求，其中包括政策的合理性、科学性和必要性等方面。

从政策的必要性角度分析，中国实行特殊教育政策不仅有助于保障残疾人的受教育权利，减轻家庭负担，还有助于提高特殊儿童的生活质量和未来发展潜力。从特殊教育的性质定位来看，特殊教育政策的提出符合社会主流价值取向，特殊教育政策非常有必要在我国推广实行；从政策的科学性角度分析，一方面是部分政策专业术语表述不恰当，如顾定倩指出《义务教育法》（2006 修订）的修订没有将残疾人相关法律作为参照，其中所采用的“听力语言残疾”说法沿用了 1987 年的错误术语，甚至在 2018 年再次修订的《义务教育法》中也未校正该错误。另一方面，特殊教育政策的更新尤其是相关法律法规的修订存在较为严重的问题。在上世纪九十年代，我国政府相继出台了《保障法》、《条例》两部重要法规，《保障法》第一次修订是在颁布实施的 18 年后，而《条例》修订时间则更晚，于 2011 年进行微调且并非实质性修改，直至 2017 年才得到真正的修订；从政策的合理性角度分析，部分特殊教育政策的目标不够明确，政策制定缺乏科学依据和合理规划，导致政策在执行过程中出现了偏差，实施效果不尽如人意。例如 2022 年印发的《山东省“十四五”特殊教育发展提升行动计划》这一文件中指出，目前山东部分地区的特殊教育学校数量不足，无法满足特殊儿童的教育需求，而另一些地区的特殊教育学校则出现资源浪费和过度建设的现象，地区间和区域内发展不平衡问题依然存在。总之，当前我国的特殊教育政策距离“理想化政策”还有相当大的待完善空间。

2.2 执行机构：缺少部门间合作、专业人才缺失

在一个政策周期中，政策执行是一项政策能否发挥政策效果的关键环节。但是在现实生活中，由于诸多因素的影响，政策执行过程往往不尽如人意，常常伴随着政策执行偏差现象的发生，其中执行机构内部出现的问题难以被忽视。

站在各地教育主管部门的角度，实施一项特殊教育政策必须要有上级指令的下达以及各个部门之间的通力合作如教育部门必须联合残联、财政部开展工作。教育部门本身在各级政府中属于较为弱势的一方，在政策执行发生冲突时可能需要让步于其它部门。为保证政策的有效落实，教育部门便会向当地政府寻求帮助，但是碍于纵向上中央政府与地方政府之间层层发包关系，地方政府不得不考虑国家利益与自身利益，致使地方资源的协调与分配失衡，政策执行也随之出现偏差。此外，有效的监督是良好政策效果的保证。当前，我国特殊教育政策执行的监督来源主要有两种：上级部门的检查和内部自我督促，由于监督主体依附于各级政府且缺乏独立性，即便发现问题也难以对相关人员进行有效惩处，政策执行的质量也难以保证。

站在学校和教师等执行群体的角度，在特殊教育政策的支持下，特殊学生不仅可以进入特殊教育学校就读，还可以申请进入普通学校就读。而对于符合规定的学生，学校不得以任何借口拒收，这无疑与办学机构追求高升学率、追求教学质量的目标和要求相冲突。因此，学校能否合理地分配教学资源和保护特殊学生受教育的权利是一个很大的疑问。与此同时，学校在开展特殊教育工作时需要高素质的人才队伍来支撑，但目前特殊教育师资队伍相对短缺，而且相当一部分特殊教育学校的教师素质较低。中华人民共和国教育部的数据显示，从全国范围看，特殊教育专任教师数量由2019年的6.2万名增加到2023年的7.7万名；特殊教育在校师生比由2019年的7.85%跌到2020年的7.51%，然后回升至2023年的8.44%，比2019年增长了0.59个百分点。尽管特殊教育在校师生比有所上升，但是由于特殊教育工作压力大、教师工资水平不高、福利待遇较差等导致人才流失严重，特殊教育师资匮乏问题还未得到有效解决。

2.3 目标群体：特殊学生融入困难、家长与外界沟通无果

就特殊教育政策而言，其目标群体是正处于受教育阶段的特殊学生及其家长。由于该人群的人口比重较小处于弱势地位，他们渴望像其他普通人一样获得政府扶持和社会福利，但是现阶段我国特殊教育体系发展尚未成熟，特殊教育政策为该群体所提供的帮助还远远不够。

对于特殊学生来说，由于他们在身体、智力或情感等方面存在障碍，可能会面临社会融入的困难。虽然当前我国在大力推行融合教育的办学模式，也在尽可能地完善相关的配套设施，但是在普通学校中，由于特殊学生群体人数较少，可能会吸引他人异样的目光，受到同学甚至是老师的歧视和排斥，导致他们难以融入集体和社会。同时这样的压力还会对他们的心理健康造成影响，容易因此感到自卑、焦虑和孤独，特殊学生的心理支持和辅导一直都是缺乏关注的一个话题。

而对于特殊学生的家长来说，当孩子进入普通学校时，作为家长可能要面临的是普通学生的家长的不满与偏见。由于普通学生和特殊学生在同一个教学环境中学习，无论是学校领导抑或是老师都应该对身心有障碍的学生给予充分的关怀和照顾，但是这个过程可能就疏忽了其他普通学生的学习和情绪管理，作为普通学生的家长自然会对教育资源的分配不均提出质疑，也会给校方施压。对于那些教育观和残疾观落后的普通学生家长而言，他们甚至会歧视和排斥特殊学生与他们的孩子共同接受教育，并告知自己的孩子远离这些特殊学生，这对普通学生和特殊学生的心理健康成长都会造成负面的影响。当特殊学生的家长尝试着与普通学生的家长进行沟通交流时，可能也会沟通无果或者直接吃“闭门羹”。

此外，大多数特殊学生家庭生活水平不高且文化程度较低，孩子的受教育权利没有得到很好的保障，当权利受到侵犯时，也不知道如何申诉，向谁申诉，实为“有苦说不出”。作为一家致力于服务心智障碍人士的社会组织，西安慧灵从2012年便开始关注农村障碍人士社会化问题，并在2018年逐步深入乡村服务。该组织负责人蔡景华在近期采访中有提到，偏远地区的家长普遍认为有心智障碍的孩子无多大用处，因为担心孩子们在外边惹麻烦和遭到别人排斥索性将他们关在家里而非接受教育。少部分家长虽然理解孩子自身的情况，却鲜少主动去为家庭争取权益。这样一种尴尬的局面无形中给执行机构变通执行政策提供了“便利”。与此同时，家长选择沉默助长了教育主管部门对特殊教育政策执行的不重视，在许多执行人员眼里“吃力不

讨好”的特殊教育政策难逃被忽略、被搁置的命运。特殊学生的家长在这样一个信息闭塞的环境中，只能被动的等待政府安排，对孩子乃至整个家庭都造成了很大的耽误。

2.4 政策环境：特殊教育资源稀缺、特殊人群存在感较低

政策环境是影响和决定政策制定和实施的各种自然和社会因素的总和。在政策执行过程中，政策环境影响政策执行的效果、塑造政策执行的行为、决定政策执行的可持续性以及影响政策执行的成本，政策环境的重要性不容忽视。

稀缺的教育资源使得特殊教育在教育领域中长期处于尴尬地位。各级政府追求政治、经济、文化、卫生等方位的全面发展，教育领域没有且并不可能一直处在政策执行的优先序列，因此教育板块划分到的资源是极其有限的。同时，无论在哪一个阶段，普通教育在教育领域一直占据着绝对的优势，这也就导致了特殊教育资源被进一步挤压，即使当地政府想发展，也极大可能面临“巧妇难为无米之炊”的难题。同时出于特殊教育高投入低回报的特性，在兼顾公平和效率的现代社会中，特殊教育政策执行偏差的现象时有发生。

此外，特殊学生这一类人群社会存在感较低，特殊教育在公众舆论中鲜少被提及，这就容易导致特殊教育的困境被各界忽视，无论是资源的短缺抑或是执行人员与目标人群的争执，社会力量始终没有办法很好地凝聚在一起帮助到这些弱势群体。兰州大学西北少数民族研究中心焦若水教授曾在采访中提到，要尝试着给孩子们和家长们创造一个融入社会的支持条件，光把他们推到学校里面是远远不够的。不少学者注意到，目前中国农村极度缺乏围绕特殊人群开展服务的社会组织，并且这些组织对于乡村地区的建设至关重要。与此同时，社会层面对特殊教育重要性的宣传力度严重不足导致相应的政策内容缺乏关注度，即使政策学者等其他新的想法也很难提上政策议程，公众意识的相对滞后也让特殊教育在政策执行道路上陷入被动局面。当存在利益冲突时，由于缺乏社会力量的支持，特殊教育政策执行低效，政策效果也大打折扣。

3 特殊教育政策执行困境破解之径

3.1 政策本身层面：贴合实际、科学规范

一项理想化的政策必须要有清晰可实现的政策目标以及明确的执行标准，对于特殊教育政策而言，政策指标可衡量以及政策效果的良好呈现是非常关键的环节，这决定了特殊教育政策成功与否。

一方面，特殊教育政策的制定一定要学会因地制宜。由于每个地区特殊学生受教育程度以及特殊教育资源占用量不同，地方政府在制定特殊教育相关政策时一定要结合自身实际，切忌生搬硬套和一刀切。一项政策要想获得理想的政策效果，在政策文本制定过程中就应该综合考虑多种因素，制定可以量化的多重指标，让执行人员和利益相关者都能够理解政策内涵并顺利开展工作。

另一方面，政策内容的准确性和科学性要严格把关。一项政策应当是具有公共性和普适性的，政策文本要符合社会主流价值观的要求，专业术语的表达必须要经过法律的规范和调整。与此同时，随着社会发展的日渐加快和社会变化的日新月异，政策内容还应当做到与时俱进，政策文本的更新是政策制定者必须着手解决的事情。特殊教育政策的更新能促使学者进一步探讨政策文本，可以凸显政策内容的重要性从而引起政策执行者和公众的高度重视，这对提升政策效果和发展特殊教育行业都有很大帮助。

3.2 执行机构层面：多元合作、人文关怀、内外监督

作为政府主管部门，应充分认识特殊教育的重要性，积极动员落实工作，并主动寻求其他部门的协助以打破合作壁垒。当本地区特殊教育资源不足、特殊教育发展落后时，应及时向上级政府反映并说明情况，申请财政拨款或者技术扶持；因为特殊学生的生理或者心理上存在一定缺陷，主管部门还应当协同医疗卫生部门为特殊儿童的身心健康保驾护航；随着特殊教育的影响日渐加深，开展工作时互动主体应该要是多元的，交流的内容也要追求多样化。在维持权力结构的基础上建立起行之有效的沟通和合作机制，是各级主管部门要努力实现的目标。

对于那些招收特殊学生的学校而言，首先要做的是树立好办体育人的教育理念，一味追求高升学率而忽略教育质量、缺少对学生的人文关怀则背离了办学初衷；其次是科学设定人才引进的门槛，每一个学校都需

要高水平、有专业素养的教师，但更需要能真正理解并对这一份工作抱有使命感的教师，通过多个环节多方面的考察来避免人才流失；再者是合理利用办学资源，在特殊教育资源稀缺的大环境下要“把钱用在刀刃上”，从学生及其家长的角度出发将他们的需求纳入到考虑范围中，杜绝资源的浪费；最后是要逐步建立并完善在职教师培训和评价制度，定期对从事特殊教育事业的教师进行岗位培训，提升他们的专业能力和综合素质，并对能力突出者进行表彰[16]。

此外，要保证特殊教育体系平稳运行离不开内外的监督。做好内部监督就要求各级主管部门将任务明确分派到每个人的手中，努力做到权、责、行一致。同时严格落实官员问责制，一旦发现有滥用私权、不作为等现象要及时严肃处理；而做好外部监督则要求各级主管部门健全政务信息公开制度，让特殊学生家长以及利益相关者了解当地特殊教育的发展现状以及政府的工作内容，并且定期向社会公布特殊教育的相关情况以及工作进度，以增强政府公信力和权威。

3.3 目标群体层面：包容接纳、拉近距离

对于特殊学生而言，除了希望接收知识、顺利完成学业外，他们更希望的是融入到班级甚至是学校这一个大家庭中。社交对于孩子们身心健康发展是至关重要的，他们渴望与其他普通孩子打成一片而不是被排挤、孤立。因此，在日常的学习生活中，教师应该有意识地鼓励普通学生接纳、包容特殊学生并与他们成为好朋友，共同成长和进步。由于学生心智尚未成熟，对身边事物仍抱有强烈的好奇心和求知欲，此时通过塑造学生的受教育观和残疾观能更好地促进学生的全面发展，增强班集体的凝聚力，从而让每一个孩子都能够接受平等的教育。

对于特殊学生的家长而言，一方面希望自己的孩子在学校能够享有公平的受教育权利，另一方面他们也希望普通学生家长能够用平等的眼光来看待他们，这寄希望于普通学生家长增强对特殊教育政策的认同感。现如今，国家正大力推行融合教育模式，特殊学生进入普通学校接受教育有利于培养普通学生健全的品格，营造良好的教育氛围，这在客观上推动了特殊教育政策的实行。普通学生家长应充分理解特殊教育政策的内涵，肯定和支持教育主管部门的特殊教育工作，在享受政府带来的种种便利的同时也应该紧跟政策的指引，让特殊家庭加入大集体。此外，鉴于特殊学生家长对特殊教育政策知情权的问题，各级政府要大力创新政策宣传工具，适当利用网络拓宽政策宣传渠道，提高政策的普及性；由于大部分特殊学生家长文化水平较低，相关政策内容的解读一定要做到通俗易懂，尽可能地让每一位特殊学生家长理解政策文本，拉近家长与政府之间的距离。为的是真正让他们感受到“有问题能反馈，有困难有所依”[17]。

3.4 政策环境层面：优化服务、利用舆论

政府作为政策的主要执行者，如何有效地实行特殊教育相关政策只是其思考的某一个方面，政府更多的是要考虑在执行过程中如何平衡政治、经济与社会发展三者之间的关系。在科层制中，地方政府都会接收来自上级发放的任务，每一项任务都需要动用大量的人、财、物资源，当资源出现匮乏时，各级政府则会优先考虑将仅有的资源用在紧急或者重大事务上，而特殊教育政策“高投入、低回报”的特性也是其常被搁置的主要原因。对此，各级主管部门应优化公共服务意识，将特殊教育发展状况纳入政府工作考核体系中，在资源稀缺的大环境下尽可能地保证特殊教育资源的充足，为特殊教育政策的有效执行争取更多空间[18]。

要想搞好特殊教育，光靠政府单打独斗可不行，还需要全社会的大力支持和不懈努力。伴随着时代发展和文明进步，越来越多人能够接纳和包容特殊人群，但是并不能很好地理解这一群体存在的社会价值以及政府推行特殊教育政策背后的深远意义，因此社会舆论需要得到有效发挥。政府可以借助网络、报刊等媒介对一些正面事迹进行宣传，极大地提升公众对特殊教育的关注度，增强民众对特殊教育政策的认同感。特殊教育政策执行的重要性借助社会舆论得以凸显，公众舆论反过来又成为了监督政府有效执行特殊教育政策不可或缺的一股力量。（特殊教育政策执行困境破解框架图见图2）

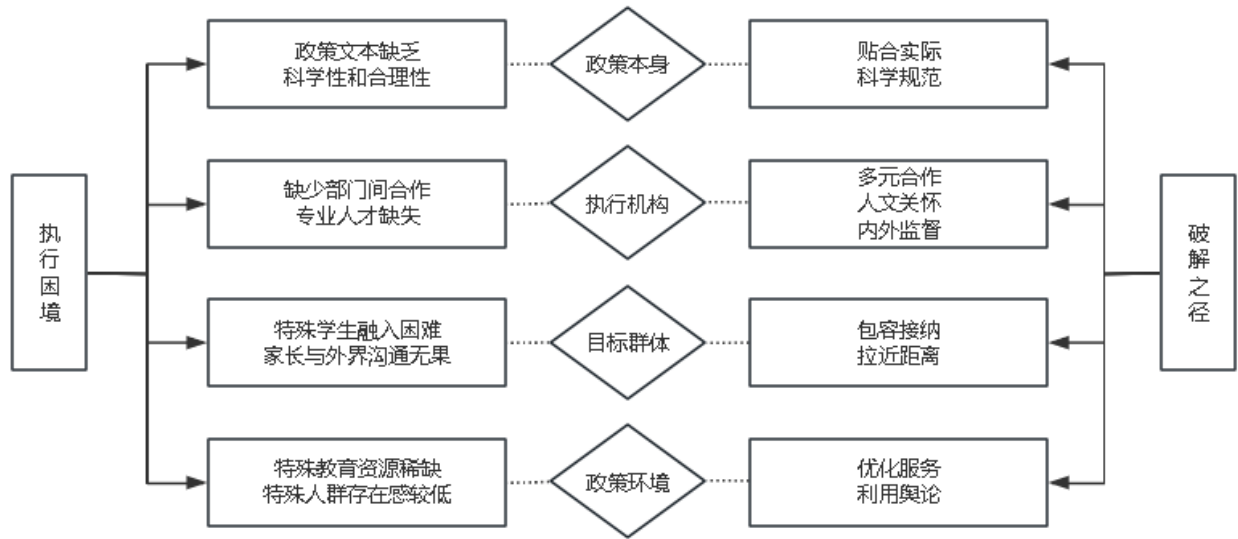


图 2 特殊教育政策执行困境破解框架图

4 结论

本文以特殊教育政策为例，借用史密斯政策执行过程模型对其进行研究，发现在政策执行过程中存在部分政策文本缺乏科学性和合理性、缺少部门间合作、专业性人才缺失且教师素养不足、特殊学生难以融入群体、家长与政府间存在信息差、特殊教育资源稀缺以及特殊人群社会存在感较低的困境。基于此，本文认为在政策本身层面，政策文本要贴合实际，政策内容要科学规范；在执行机构层面，主管部门间要建立起多元合作机制，学校和教师应展现出人文关怀，同时教育体系还要接受内外部的监督；在目标群体层面，普通学生和 parent 要学会包容接纳，政府要拓宽政务公开渠道从而拉近与家长之间的距离；而在政策环境层面，各级政府要优化服务意识保证特殊教育政策的顺利执行，同时利用公众舆论推动特殊教育事业的发展。

关于特殊教育政策执行的研究，本文所选用的分析工具与之前不同，选择采用史密斯政策执行过程模型，重点关注特殊教育政策执行在政策本身、执行机构、目标群体以及政策环境方面存在的困境。特殊教育政策在执行过程中充满了各种冲突、压力和紧张关系，由于史密斯模型强调政策执行过程中各要素之间是动态互动的，而非静态的、孤立的存在。这种动态性和互动性的视角有助于更好地理解这些关系以及它们对政策实施效果的影响。因此本文认为该模型在分析特殊教育政策执行方面更为契合。

特殊教育政策执行面临的诸多困境似乎都可以归结为几点深层次的原因：特殊教育资源的匮乏、特殊教育社会认同度较低、特殊教育政策制度的不健全等等，本文并不能够给出一个具有说服力的解释，同时也寄希望于后续的研究能够对这一个问题进行充分地解答。尝试剖析特殊教育政策执行困境的成因，反思特殊教育政策运行机制的失败，是让破解路径更具针对性、让特殊教育政策执行不再重蹈覆辙的关键。特殊教育对特殊群体本身、对学校、对社会发展都有着非常深远的意义，其不仅有利于促进社会公平与包容、提升人力资源素质，还能推动教育创新和改革以及增强社会凝聚力。虽然在中国建立起一个完备的特殊教育体系还有相当长的一段路要走，但是稳步推行特殊教育政策的步伐永远不会停歇。

参考文献

[1] 沈剑辉, 王培峰. 大数据时代的人力资源管理:挑战与创新[J]. 湖北工程学院学报, 2021, 41 (1): 91-95.

[2] 羊中泰, 吕旭腾. 乡村振兴中基层政府公共政策执行偏差及矫正机制[J]. 辽宁经济, 2022 (03): 15-20.

[3] 李肆. 环境政策执行偏差的破解——基于信号传递理论的解释[J]. 中国人口, 2020 (12): 147-154.

[4] 曹新富, 周建国. 我国基层政府河长制执行偏差: 主要表现形式、成因及其矫正路径[J]. 当代经济管理, 2022 (03): 33-40.

- [5] 黄博函, 岳经纶. 政策执行偏差的组织视角分析——以Y市社保卡发行为例[J]. 北京社会科学, 2022 (11): 93-104.
- [6] 许光建, 卢倩倩, 许坤. 破解政策执行困境: 基于多任务委托代理模型[J]. 行政管理改革, 20220 (09): 48-59.
- [7] 洪富艳, 王舜禹. 政府公共政策执行偏差分析及对策[J]. 公关世界, 2022 (01): 57-59.
- [8] 陈雨濛, 俞国良. 我国特殊教育政策历史进程的文本分析[J]. 教育学术月刊, 2020 (4): 13-19.
- [9] 曲铁华, 黄晶. 21世纪以来我国特殊教育政策演进的历程、特征与展望[J]. 现代教育管理, 2024 (1): 62-72.
- [10] 马春梅, 雷江华. 我国融合教育政策的演进特征及展望——基于国家三期“特殊教育提升计划”的文本分析[J]. 现代特殊教育, 2023 (20): 16-26.
- [11] 卢萍. 揭阳市特殊教育政策执行研究[D]. 汕头大学, 2022 (5): 1-76.
- [12] 任树伟, 王雨铭. 我国特殊教育政策的执行困境——基于政策执行综合模式视角[J]. 工作指导, 2020 (5): 37-39.
- [13] 方红, 夏晶怡. 乡村教师补给政策执行偏差与破解策略——基于史密斯政策模型分析[J]. 当代教育论坛, 2022 (4): 100-110.
- [14] 金菊, 杜鑫宇. 义务教育阶段“双减”政策执行问题及对策——基于史密斯政策执行过程模型的分析[J]. 成都师范学院学报, 2023 (9): 87-96.
- [15] 李妮, 程泽雪璇, 计晓钰. 基于史密斯模型的素质教育政策执行困境分析[J]. 教育评论, 2022 (4): 71-75.
- [16] 王宁. 我国特殊教育政策执行问题研究[D]. 山东师范大学, 2021 (5): 1-83.
- [17] 张悦歆, 赵逸寒, 黄四启. 近三年中国特殊教育政策及经验研究[J]. 现代特殊教育 (高等教育研究), 2022 (8): 17-27.
- [18] 王培峰. “办好特殊教育”的政治逻辑[J]. 现代特殊教育, 2018 (4): 5-6.