

“双减”政策执行的理论逻辑、 现实问题与进路

——基于利益原则和对X省的大样本调查

杨燕

(中共四川省委党校 经济学教研部, 四川 成都 610000)

摘要: 已有文献对“双减”政策执行的底层逻辑尚未形成一个系统认识,对“双减”政策的实际执行情况调查研究不足。从马克思主义物质利益原则出发,综合采用政策执行“自上而下”和“自下而上”的研究范式,聚焦政策执行的历史基础、目标、关键主体及其利益逻辑,构建“双减”政策执行“起点—重点—终点”三维理论逻辑;通过大样本问卷和走访座谈调查X省“双减”政策的实际执行情况。发现:在“双减”政策执行的第一阶段中,“自上而下”支配逻辑、四组关键主体从自身利益出发的局部理性博弈逻辑和行动高度契合了理论逻辑;“双减”政策意图虽好但与实际执行条件差异大,引发了新一轮焦虑等现实问题;背后是四组关键主体对于外部评价机制的强依附惯性、对“双减”政策理解不到位、自我发展能力弱等深层次问题。最后,从现实条件出发提出构建全面且有历史观察性的教育评价机制、多措并举消解单一的“求取功名”的社会文化和价值取向、强化适应“双减”新要求的师资培训及配套、健全相关机制等四个政策改进方向。

关键词: “双减”政策;政策执行;利益原则;央地政府治理体系;博弈

中图分类号: G434 **文献标识码:** A

一、提出问题

政策执行是贯彻落实政策的活动与过程,研究政策执行的意义在于理论上解释、实证上揭示执行过程中的关键行动者、成功或失败的影响因素,自党的十九大以来引起了国内学者的高度关注^[1]。2021年7月24日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》(以下简称“双减”),开启了新发展阶段的一项重大改革,涉及政治、经济、教育、社会、文化等多个领域以及多组利益逻辑不同的主体^[2],其落实情况远非监测数据所能表征,亟需对其执行逻辑形成一个系统的认识,抓住关键的问题,也亟需深入调研“解剖麻雀”,发现问题的关键。但是,目前国内对“双减”政策的研究总量偏少且以理论探讨居多,对政策执行情况的调查研究不足。部分文献就“双减”政策落实中的关键问题、焦点难点、政策工具选择、利益博弈等进行了理论探讨,为本文理解“双减”与教育本质的联系、了解省市两级地方政府在落实“双减”政策中采用的政策工具、把握“双减”政策落地中的网络结构及其间的利益博弈等提供了重要基础。然

而,这些文献未能系统地揭示“双减”政策执行的底层逻辑,比如利益原则和中国特色的央地治理体系等。其中,前者是马克思研究现实经济关系的逻辑起点,毛泽东、邓小平等国家领导人历来高度重视^{[3][4]};后者以分权和地方政府考核激励机制为核心,被广泛地用来解释“中国速度”“中国模式”及各种特有现象,是根源性制度安排^[5-7]。

二、理论逻辑

利益是人们改造自然、改造社会的根本动因。列宁认为,要了解社会事件的本质,必须到生产关系中间去探求社会现象的根源,必须把这些现象归结为一定阶级的利益^[8]。鉴于此,本文从利益原则出发,综合采用“自上而下”和“自下而上”的政策执行研究范式^[9],聚焦“双减”政策的目标(终点)、历史基础(起点)、关键主体及利益逻辑(重点),构建了“双减”政策执行的理论逻辑。

(一)“双减”政策执行的三阶段目标

中小学生的“减负”一直是我国教育的一个重要领域,中央政府及相关部委曾多次提出政策意见和要求,但成效欠佳^[10]。此次“双减”政策以

减轻学生过重作业负担和校外培训负担为切口,意图通过系统发力,让教育回归学校、回归立德树人本质,让商业逻辑回归教育逻辑^[11],重构教育领域政府、市场与社会的关系^[12],从根本上破解我国基础教育领域畸形的“双轨制”格局,消解教育内卷。从“双减”政策文本看,“双减”政策的执行至少要历经三个目标递进的阶段。第一阶段是“双减”政策发布后1年内,目标是有效减轻学生过重作业负担和过重校外培训负担、家庭教育支出和家长相应精力。第二阶段是“双减”政策发布后1—3年内,目标是成效显著、人民群众教育满意度明显提升。第三阶段的周期和目标在政策文本中没有明确的表述,但按照逻辑应在第二阶段之后,即“双减”政策发布后3年及更长的时间段,目标即“双减”政策的总体要求,包括落实立德树人根本任务、建设高质量教育体系、强化学校教育主阵地作用、构建教育良好生态、有效缓解家长焦虑情绪、促进学生全面发展和健康成长等几个方面,是“双减”政策在根本上意图的目标。

(二)“双减”政策执行中的四组关键主体及其利益逻辑

围绕“双减”政策的目标,中央政府提出了合理控制作业结构、分层分类设计作业、加强完成作业指导、提升课后服务水平、全面规范校外培训行为、大力提升课堂教学质量、深化升学改革、完善家校协同等实现路径。相应地,这些路径行为主体的有效参与是关键^①。

首先是地方教育行政部门。地方教育行政部门是“双减”政策的具体执行者,通过监督、指导、规范、审批、改革、评价、问责、试点、统筹等公权力手段,将“双减”政策的目标导入学校的管理行为和教师的教育教学活动中。地方教育行政部门作为地方政府的组成部门,具有“政治人”“经济人”双重身份,其行动遵循地方政府的行为逻辑^[13]。一方面,地方教育行政部门接受上级教育行政部门的业务指导,但政策执行所需的人财物、所采用的工作模式及工作绩效由本级政府决定。在这样“条”“块”结合、“块”强“条”弱的教育管理体制下,从最大化地为本地争取教育资源和社会支持的利益诉求出发,地方教育行政部门在执行政策时会首先考虑本

级政府的行政意图及所具备的政策执行条件,同时尽可能地兼顾上级教育行政部门的政策目标^[14]。因此,在“双减”政策执行中,如果上级教育行政部门和本级政府在政策执行目标、政策执行条件两个方面一致,将有助于“双减”政策的落地;在“双减”政策执行中,如果本级政府主动参与或被动裹挟到与其他地方政府的“锦标赛”中,或对地方教育行政部门实行问责制,又或在监管中存在信息不对称、默认某些政策变通行为等情况,地方教育行政部门从本部门利益最大化出发,会采取机械执行、选择性执行、象征性执行、替代性执行、观望性执行等等偏离“双减”政策意图目标的局部理性行动。

其次是学校(校长)和教师。学校是“双减”政策执行过程末端的承担者。其中,校长负责通过管理行为提升校内课堂教学质量和课后服务水平、压减学生作业量和时长等;教师则要提升课后服务水平、满足学生多样化要求、减轻学生作业负担、尊重学生的差异性等。学校执行“双减”政策的利益点在于争取地方教育行政部门的权威性等级认可、实施引领型创新性改革的特许权等,强化学校在教育生态中的身份界定权和空间配置权。相应地,学校的行动主要受地方教育行政部门支配,其次是来自社会、家长对升学率高度关注的压力。在这样的背景下,校长从教育的组织者变成了管理者,教师的教育教学活动被可量化的考核指标和绩效工资裹挟。同样地,当地方教育行政部门、学校层层设置“锦标赛”“问责制”时,学校与学校之间、校内教师与教师之间也会竞相向上开展竞争性“表演”活动;当地方教育行政部门对学校的监管、学校对教师的监管存在信息不对称或默认某些政策变通行为等情况时,学校和教师也会采取失实陈述、作弊等偏离“双减”政策意图目标的局部理性行动。

再就是家长。家长是“双减”政策执行中的重要利益相关者和参与者,被要求充分参与孩子的成长,加强与孩子的沟通,重视孩子良好学习生活习惯养成,尊重人的成长规律,理性确定孩子成长预期等。当前我国就业压力持续加大,社会保障机制尚不完善,优质初中、高中、大学仍然有限,职业教育社会认可度不高,学生面临的升学压力突出,

① 考虑此次“双减”政策压减校外培训机构态度坚决且后续以规范治理为主,情况相对简单,故而不对外培训机构这一主体做重点关注。

家长只关心孩子能否上名校，因为上名校意味着更强的社会生存能力和更高的实现阶层跃迁的可能性。家长不关心孩子是否喜欢、是否适合。因此，家长对于“双减”政策的执行会着重评估“双减”政策能不能让孩子在中考、高考的激烈竞争中胜出；如果不能，在家里给孩子加作业、私下请家教等有助于降低孩子应对升学不确定性的行动便是理性选择。与之相呼应的是，“双减”后全国19.1%的家长额外给孩子布置作业^[15]，与此同时，北京、上海等一线城市“住家家教”悄然兴起。

(三)“双减”政策执行中三个不容忽视的历史基础

一是我国以分权和地方政府考核激励机制为核心的央地政府治理体系，在根本上影响“双减”政策执行中不同主体间的支配逻辑。在我国的央地政府治理体系中，地方政府是中央政府的代理人，中央政府通过财政分权和行政分权对地方政府向下授权，随时可以收回^[16]；中央政府偏好全局性的收益，地方政府偏好自身效用最大化，在中央政府的意志之外会综合考虑区域经济增长和政绩的需要^[17]；中央政府集中了人事权力，用可衡量、可比较且地方政府间不易形成合谋的指标考核激励地方政府，外加不同层级的地方政府在行政管理体制上同构，中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的考核激励机制得以长期且普遍地在全国推行使用^[18]。一般地，省级政府在改革创新中对政治责任的考虑占比更重，更倾向于同中央的明确政策同步，县乡级政府在行政级次上受中央政府控制的程度较弱，制度创新(政策变通)空间大^[19]。在上级政府对下级政府的监管中存在信息不对称、对“政策创新(变通)行为”存在隐性承诺等客观情况时，地方政府就有了与上级政府议价的机会以及为执行“偏差”找理由的操作空间^[20]。

二是我国素质教育20年累积形成的“自上而下”“短期主义”“功利主义”的主体间支配逻辑，是央地政府治理体系运行的具象及衍生物，是“双减”政策执行中必然要面对的惯性^[21]。一方面，教育行政部门并不直接指挥学校和教师的教育教学活动，而是通过建立标准化的学校质量评价、学生综合素质评价等各类评价指标和监测评比问责制度，成为了学校和教师上面甚至对面的管治者。另一方面，校长和教师被置于竞争环境中，要年复一年地面对达标争优压力，在实际的教育教学活动中唯拆解化、标准化了的指标是从，开发出内部人心知肚明而外部人全然不明的“数据游戏”“数据技巧”，教师的角色被非专业化和分裂化。长此以

往，政府奉行“监视—评估主义”、学校实行“规训—管理主义”、教师实践“竞争—表现主义”，教育的立德树人本质被内隐，优质教育资源越来越集中，不同主体间的信任越来越单薄，学生成为了学校的“流水线产品”甚至追逐声名的“道具”。

三是科举文化在我国根深蒂固，在社会心理层面阻滞“双减”政策的执行。自上世纪70年代末我国恢复高考以来，目标明确且单一的勤奋刷题、依赖校外培训机构“偷跑”“抢跑”之风愈来愈盛，分数、排名、升学率等结果性评价成为全社会遵从的价值判断标尺。这背后是“吃得苦中苦方为人上人”的奋斗文化、“学而优则仕”的实用主义信仰以及“一考定终身”的考试制度等科举文化残余在国人心理上留下的烙印，历久弥坚^[22]。它和“双减”政策要求的尊重教育规律、大幅压减考试并削弱考试的选拔功能、以学生为中心完全是两套不同的教育价值观体系。

这三个历史基础无一不是沉积多年，又相互浸染渗透，是教育政策执行中无法规避的制度环境和社会文化背景，在根本上影响着四组关键主体的利益诉求、利益博弈逻辑以及由此衍生的教育生态。

三、调查发现

从“双减”政策执行的理论逻辑出发，对“双减”政策实际执行情况的调查聚焦于地方教育行政部门、学校(校长)、教师和家长四组关键主体在双减政策“实施”中遇到的突出困难困扰和政策改进诉求，以从中捕捉“双减”政策执行中的现实问题，进而反向析出四组关键主体的主要利益诉求点、采取的“政策”执行行动以及现实问题背后的逻辑遵循。对X省的调查分析不在于呈现一个精确量化的“双减”政策实际执行情况，更在于呈现“双减”政策实际执行中已经凸显的问题，解析问题背后的逻辑，进而反观理论框架和现实政策的改进方向。

本文选取X省作为调查研究的对象，主要基于两方面的考量。其一，X省具有代表性。X省是一个人口大省，经济大而不强，区域经济发展不平衡不充分，义务教育段优质教育资源分布不均衡，和全国的状况极为相似，素有“小中国”之称。其二，对X省开展大样本问卷调查、走访调研及座谈具有可行性。2021年10月21日至12月25日期间，课题组以地方教育行政部门、校长、教师、家长四组关键主体为调查对象，先后赴X省三个经济发展水平和基础教育水平分别为高、低、中的城市C、G、Z，走访调研11所城乡学校，组织7场专题

研讨座谈会^①和108份问卷预调查。正式的问卷调查采用概率抽样的方法,抽取X省所有市州一定比例的城市、乡村学校参与问卷填写。最终收回有效问卷共计182404份,其中校长卷5323份,教师卷77243份,家长卷99838份,抽样比分别达到了56.9%、14.5%和1.2%,远高于对应样本量要求的抽样比,问卷结果有效。

(一)X省“双减”政策执行阶段性成效显著

第一,学生作业负担明显减轻。这个学期X省70%左右的学生在校内就完成了作业,放学回家后1小时以内的短时作业占比比上学期提高了6.3个百分点,2个小时以上的长时作业占比较上学期减少了7.9个百分点。第二,学科类校外培训机构明显压减。截至2021年12月31日,X省义务教育阶段学科类校外培训机构压减率达到90%以上。与之对应的是,这学期X省在校外参加语文、数学、外语三门主流学科科目培训的学生人数占比从23.8%、30.6%、22.6%,骤减到这学期的13.7%、16.7%、11.7%,近半的家长表示这学期学生每周的校外培训时间及家庭校外培训支出均不同程度地减少了。第三,教师课堂教学质量和课后服务水平明显提升。77.8%的教师认为自己这学期课堂教学效率提高了;“解惑”成为课后服务的重点,教师留给学生、抛给家长的问题减少,学生在音、体、美、劳等方面的兴趣和特长培训增多。

(二)X省“双减”政策执行中面临三个突出的现实问题

1.新的评价体系尚未构建,引发新一轮焦虑

“双减”政策实施后,除中考外,其他考试不再具有选拔功能且大幅压减。分数、排名、升学率等教育行政部门、学校、教师长期遵从的结果性评价“标尺”被抽离,而新的评价“标尺”尚不明确。地方政府对本地教育行政部门的评价、教育行政部门对学校的评价、学校对教师的评价还停留在将校内作业管理、课后服务提供、校外培训机构压减等相关刚性指标落实情况纳入年度绩效考核的阶段。真正对学校和教育教学能力及实绩进行科学评价的指标体系与机制等缺位。对此,地方教育行政部门、学校和教师都很焦虑:不统考,学期学区工作怎么考核;不考试,不评分,怎么给

家长反馈学生在校学习情况;不考试,不评比,如何评定教师的 teaching 成绩,如何评优评先,如何激发教师的内驱力等。为此,42.2%的教师希望尽快出台配套的教师教学效果评价办法。此外,基于学业成绩的评价制度是否调整尚未明确。对此,学校、教师、家长甚至学生很焦虑,不知道该如何应对中考,也担心别人“偷跑”“抢跑”。其中,69.6%的家长担忧不知道该如何应对中考,47.1%的家长担忧别人家孩子“偷跑”“抢跑”,只有18.8%的家长表示没有担忧;学校和教师担心落实“双减”政策后学生考不好,导致更大比例的学生去职高,既影响学校声誉,也难以安抚家长情绪。由此,出现了一些背离“双减”政策初衷的新情况:地方教育行政部门很忙,忙于找典型,忙着收数据;学校既忙又茫然,忙于“用新壶装旧酒”迎检,茫然于取消了考试学校的日常管理怎么办;家长既焦虑又迷茫,担心孩子掉队被分流到职高,有的给孩子加更多的作业、报更多的网课,有的不知道自己该做什么、该往哪里使劲儿,等等。

2.适应“双减”新要求的师资缺乏,影响学生全面发展

一方面,缺体、美、艺和心理健康指导等传统“豆芽科”教师。“双减”政策实施后,体育课及兴趣课骤增,80%以上的学校不同程度地缺乏这几类课程的教师。其中,36.4%的学校最缺心理健康指导教师,近半学校的兴趣课教师配备只能满足50%—60%的教学需要,体育教师配备能满足80%—90%的教学需要的学校占比不到40%。在实际教学中已出现了“体育课是数学老师教的”“兴趣课变作业课”“兴趣课教师对本土特色资源挖掘不足”“校内教师之间、学校与学校之间课后服务报酬差别大”等新怪象、新问题和新矛盾。农村地区(尤其偏远地区)的学校通常规模不大,师资和基础设施建设薄弱,相关问题更为突出。另一方面,教师缺引导学生自主发展的思维。“双减”要推动教育回归本质,而教育的本质是点化生命,育生命自觉,需要教师不只是教授学科知识,更要培养学生自主学习的意识和自觉发展的能力。但是,78.1%的教师对课堂教学的关注点仍在课堂效率和压减教学时间;在作业的设计与布置中,虽

^①参加者有省、市、区(县)三级教育行政部门负责人、专家、校长、教师、学生及家长,共计百余人。

然94.8%的教师表示更注重学生个体差异、增加了素质类作业，但过度重视作业的可视化^①，其内核仍是“应试教育”——应“行政考评”的教育；在课后服务活动中，教师仍扮演着传统权威式“教导者”的角色，而不是润物细无声的“启发者”和“影响者”。问卷调查结果显示，只有34.3%的校长认为学校80%以上的教师能够完全胜任“双减”对课堂教学的新要求。

3.非教学性事务量大，影响教师专注履职

大量非教学性工作进校园侵扰教师履行教学主责主业是调研座谈中反映最多、最强烈的问题。这些非教学性事务主要集中在迎接各种检查评估、完成各级各类书面材料、参与文明创建等各种社会性事务、督促家长注册各种APP、打卡五花八门的学习等几个方面，占用了教师近50%的工作时间。问卷结果显示，61.3%的教师认为“双减”后自己的工作量增加了，而这增加的工作量首先在“非教学性工作”(29.4%)，其次是“课后服务”；“作业设计”“备课”“作业批改和讲评”等教师的关键主业增加的工作量排位靠后(如图1所示)；77%的教师建议减少大量的非教学性工作。

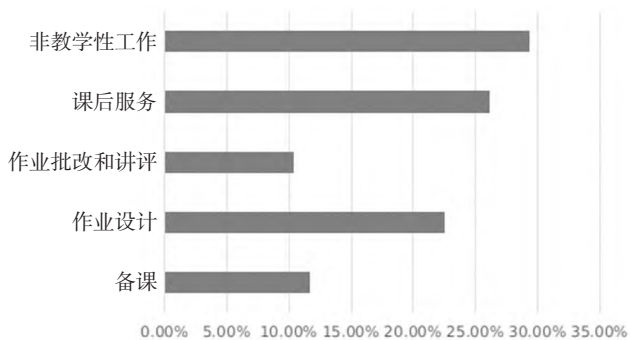


图1 “双减”后教师增加的工作量分布

(三)三个现实问题背后的逻辑遵循

中央政府的“双减”政策文件发布至今不过半年有余，“双减”政策执行的三个历史基础尚未发生根本性变化，因此“双减”政策的执行仍然沿用了素质教育20年沉积形成的“自上而下”支配逻辑。在“双减”政策的执行中，要求、整改、规范、禁止、许可等权威政策工具仍是地方教育行

政部门的第一抓手^[23]，政策文件“自上而下”层层转，指标化、层级化和标准化的监测评比问责体系在全国范围内都没有实质性的改变。最典型的是“双减”政策文本第30条明确将落实“双减”工作情况及实际成效作为政府履行教育职责督导评价的重要内容，同时建立依法依规追究机制；随即，国务院教育督导委员会办公室印发《2021年对省级人民政府履行教育职责评价的方案》，进一步明确将“双减”的落实情况纳入对省级政府履行教育职责的评价重点；同步地，建立“双减”工作监测平台，设置校内作业管理和课后服务情况、校外培训机构压减情况两个一级指标以及实行作业公示学校占比、作业时间达标学校占比、提供课后服务学校占比、课后服务时间达标学校占比、线下机构压减率、线上机构压减率等八个二级指标，对全国31个省份落实“双减”政策的进度进行监测，每半个月通报一次指标排名后10位的省份。在这样的背景下，各省份的党委政府无一不快速响应，成立省“双规范双减”工作领导小组，组建工作专班，密集出台配套政策，狠抓落实配套工作。

各级教育行政部门的政策文件最终都到了学校。学校为了达标或者在与其他学校的评比中胜出，在形式上应付、严格比照地方教育行政部门下达的文件要求与评估指标体系发展自身能力是理性选择。这一点从国务院教育督导委员会办公室每半个月收到的持续攀升的指标数据、问卷调查中校长认为在落实“双减”中学校推进最好的是全面压减作业总量和时长以及72.1%的教师认为作业布置应首先注重学生个体差异但在实际布置作业中却只有32.3%的教师首选加强分层分类的矛盾等实际情况中可窥见一斑。也有部分校长反映，“双减”以来学校的教学与管理活动和“双减”前并无二致，在地方教育行政部门找典型、收数据时就将“双减”前的相关工作按照“双减”政策的话语体系进行包装并尽可能凸显特色亮点；教师则不断地做材料迎检、督促学生在校完成作业、上各类素质课社团课，少有时间静心备课、反思教案和研究作业设计。学校和教师对“双减”政策的态度和行动通过家长会、班级群等渠道传递给家长，家长的焦虑和

① 如部分应当更多启发学生发散思维的作业，却简单要求学生动手做“小报”，耗时耗力，又不利于学生思维能力的培养；有50.3%的校长认为“关注作业的可呈现性”是“双减”后学校教育的前三大变化之一。

迷茫不减反增^①。于是，部分家长就自行“另寻出路”，以对冲将来孩子应对升学考试的高不确定性。尽管如此，因为各级地方政府及教育行政部门、学校(校长)及教师都在围绕监测考核评比体系这根指挥棒行动，X省对这一阶段的刚性指标完成度很高：根据国务院教育督导委员会办公室发布的第6期“双减”工作情况通报，截至2021年12月15日X省的各项指标排位均不在全国后10位之列^②；X省对于这一阶段“双减”政策的执行在城市和乡村、初中和小学的各项指标偏差大部在5%以内，鲜有超过10%。

在这一过程中，从中央政府及相关部委到各级地方政府及教育行政部门、学校(校长)、教师和家长“自上而下”支配逻辑、四组关键主体从自身利益出发的博弈逻辑和局部理性的博弈行动完全契合“双减”政策执行第一阶段的理论逻辑。

四、结论与政策建议

“双减”政策要最终落地须历经三个阶段。在这个三阶段中，“双减”政策的执行目标递阶而上，所需的时间周期渐次拉长，所处的制度环境和社会文化背景随着时间推移会不同程度地变化，从根本上影响着教育行政部门、学校(校长)、教师及家长四组关键主体的利益诉求、利益逻辑、博弈行为和彼此间的支配逻辑。对X省“双减”政策执行实践的综合调查反映出两点。

其一，在“双减”政策执行的第一阶段中，我国以分权和地方政府考核激励机制为核心的央地政府治理体系、素质教育20年以来形成的“自上而下”“短期主义”“功利主义”的支配逻辑以及崇尚吃苦耐劳、实用主义和一考定终身的科举文化残余仍在深刻地影响着当前“双减”政策的执行。这其中，指标化、层级化和标准化的支配逻辑是“双减”政策得以在各地快速执行的关键，但同时也增加了“双减”政策在第二阶段、第三阶段的执行重走素质教育20年改革老路的风险。指标化、层级化和标准化的“自上而下”支配逻辑看似“客观”“科学”“理性”，实则不可避免地存在“短视”“片面”“一刀切”等弊端，极易引发同级关

键主体以监测指标为中心的绩效竞争闭锁效应并衍生出机械执行、选择性执行、象征性执行、替代性执行、观望性执行等局部理性博弈行动，教育的立德树人本质被内隐。

其二，X省执行“双减”政策中遇到的这三个突出问题反映出“双减”政策意图虽好但与实际执行条件差异较大的现实情况。问题的背后是四组关键主体对外部评价机制的依附惯性大、对“双减”政策的理解有偏差、学校和教师自我发展能力弱等深层次问题。“双减”政策在第一阶段得以快速执行，主要是因为两方面的因素。一是基础教育由地方政府管理，其中省级政府是最高级别的地方政府且在改革创新中最注重政治站位和政治责任，中央政府正是抓住了省级政府这个“头领”，施以明确的政策信号，强力推进。二是“双减”政策第一阶段的目标并没有直接指向其根本意图，各地不需要太多的人财投入和社会支持，容易在“形式”上完成。

从2021年7月中央政府发布的“双减”政策文本和教育部基础教育司近期公布的2022年工作要点对“双减”工作的安排看，在短期内“双减”工作仍将是各级政府和教育行政部门的重点工作。“双减”政策执行中的“自上而下”支配逻辑衍生于我国的央地治理体系，短时间内也不会有大调整，能调整优化的就是教育评价制度、社会文化和价值取向、学校和教师的自我发展能力、相关机制等几个方面。建议多管齐下，协同改善“双减”政策的现实执行条件。

第一，构建全面且有历史观察性的教育评价机制，引导社会各方回归教育本质。“双减”政策的最终目标是培养全面发展的人，新的教育评价机制应以“人”和“全面发展”为中心，弱化选拔功能。一方面，把学生、教师和学校作为发展性的个体来看待，重视过程性评价和增值性评价。教育评价是为了育人，是育人的必需环节，应将其融入到学校和教师的日常教育教学中，而不只是集中在学期末的1—2天；建立档案袋评价机制，写实性记录学生、教师和学校在某个时间段或某些特定领域投入的努力、取得的成绩和进步等情况；与中考、绩效考核合理挂钩，重在用于引导三方主体更好地认识、完善自我^[24]。另一方面，学生的学习成长

① 问卷调查结果显示，只有38.7%的家长认为“双减”政策是要学校和教师回归教育主阵地。

② 全国“双减”的成效也很显著：全国作业时间未达标学校和全国课后服务时间未达标学校分别只有33所、62所，全国近70%的区县建立了课后服务经费保障、全国线下学科类培训机构压减率和“营转非”率分别达76.7%、54.5%。

是一个系统工程，应重视全面评价其中的各种影响因素。比如学校文化建设，是否重视学生的多元精神需求，是否关照到了“五育并举”与特色教育的平衡；地方教育行政部门是否切实地减轻了教师非教学性任务进校园负担，把宁静还给了学校，把时间还给了教师等等。再者，重视观察、深度访谈、案例等质性分析手段。在真实情境中对地方教育行政部门、学校、教师、家长和学生开展多维观察和综合评估，以有效发觉和消解机械执行、选择性执行等政策执行偏差问题。最后，建立持续推动落地落实的地方政府考评制度，坚决防止政策的意图结果随着政策执行时间的推移越来越弱、非意图结果反倒越强的“政策免疫”状况^{[25][26]}再次发生。继续将“双减”的落实情况纳入对省级政府履行教育职责的评价重点并尽快建立依法依规追究机制；根据“双减”政策推进实际，聚焦关键的问题和问题的关键，及时调整工作监测平台的指标体系，提高指标数据收集的有效性，持续跟踪监测相关指标数据，进一步高水平发挥对地方政府的推动作用以及对地方教育行政部门的业务指导作用。

第二，多措并举，逐步消解单一的“求取功名”的社会文化和价值取向。首先，对“双减”政策的宣传和解读进一步走实走深。“双减”政策的真正落地要求社会各方尊重人的成长规律，对孩子的成长建立合理的预期，接受多样人生，而不只是“求取功名”。对X省的调查表明，仅有教育行政部门和学校的宣传是远远不够的。各地党委政府亟需按照中央文件要求，把“双减”工作作为重大民生工程，列入重要议事日程，自觉担负起“双减”政策宣传的主体责任，用人民群众喜闻乐见方式，加大对“双减”政策的初衷、开展“双减”工作的重要性以及应试教育弊端的宣传力度。其次，持续聚力前沿关键技术突破，发展高端产业，带动传统产业高端化发展，提高我国高品质就业的承载力，满足人民群众对孩子就业的美好期待。高端产业和产业高端意味着高价值创造和核心竞争力，是一个国家和地区创造更多高品质就业的机会所在^①。我国是一个人口超级大国，目前仅在5G、高铁、核电等少数领域暂时“领跑”全球，华为、中国中

车、中国核电等少数高技术企业远不能匹配所有大学毕业生高品质就业需求。再者，优化社会保障资源配置，稳定社会对社会保障兜底作用的稳定预期，进一步降低考不上大学和名校的焦虑。对此，在中央政治局第二十八次集体学习的会上，习近平总书记已然为“十四五”时期我国社会保障事业的高质量发展指明了方向，即：要按照兜底线、织密网、建机制的要求，健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系。最后，着力提高现代职业教育就业待遇、社会地位和上升通道，让职业教育成为大学之外社会不再排斥的一个受教育选择。当前，教育部、国家发展改革委等相关部委就2020—2023年我国职业教育提质培优提出了行动计划，在一定程度上拓展了职业教育的上升通道，但远未有效回应家长对提高职业教育就业待遇和社会地位的现实诉求。

第三，强化适应“双减”新要求的师资培训及配套力度，提升学校和教师的自我发展能力。学校是“双减”政策执行的主阵地，教师是主力军，解决好学校和教师“想不想、能不能、好不好”的问题是关键。一方面，强化校长和教师适应“双减”“让教育回归立德树人本质”新思维的培训，解决“想不想”的问题。引导校长和教师对过重作业负担、强化学校教育主阵地的意义及内涵形成共识；引导校长和教师树立尊重教育规律、以人为本、有教无类、全面发展的育人观念。另一方面，针对教师课堂教学和作业设计组织专项提能培训，解决“能不能”和“好不好”的问题。在备课环节，加强有效开展“三研究”和“两优化”的培训，同时加大集体备课力度，帮助不能完全适应“双减”新要求的教师准确把握教学目标定位和教学重点难点；在教学环节，加强对巧妙设问、创设情境、故事编讲、小组合作探究、角色扮演等现代教育技术和教学方法的培训，推动课堂教学从“以教师教学为中心”向“以学生学习成长为中心”转变、从“教师向学生传递知识”向“师生通过合作探究来建构知识”转变。在作业设计和布置环节，通过培训，推动教师将作业置于“双减”“立德树人”的教育观和整个教育系统中，结合课标、教材

① 根据全球知名智库布鲁金斯学会发布的研究报告(America's Advanced Industries: What they are, Where they are, and Why they matter), 各级教育水平的人都能在高端产业领域找到就业机会; 美国高端产业部门雇员的年收入比其他部门多出了近1倍, 每一个新的高端产业就业会产生2.2个工作机会, 其中0.8个在本地, 1.4个本地外。

与学情,着重思考:本学科需要学生掌握哪些独立学习能力?本学段需要学生具备哪些核心素养?教师如何支持学生获得这些能力和素养?^[27]从这个思维框架出发,“精选”“分层分类”“全批”“反馈”等“双减”政策要求便成了教师的应然性选择,传统作业布置中存在的随意、碎片化、机械重复等问题在起点上就被大部消解了。相应地,过度关注作业“可视化”的问题也会得到缓解。再者,加大对心理辅导、体育和兴趣类课程师资的区域统筹力度,创新解决阶段性、局部师资配备短缺的问题。建立区域性课后服务精品课程资源推介和供需对接平台;鼓励学校积极探索通过购买服务等多种方式,规范引入已有优质校外教育资源;统筹出台相关人才的区域性培养计划、选聘方案和配套政策。

第四,健全相关机制,减少“双减”政策落地阻力。“双减”政策的执行越往后,目标达成的难度越大,越需要人、财及政策的支持,要求更高的部际协作水平和健全的工作推进机制。一方面,推动各级“双减”工作领导小组、“双减”工作班加强规范化、体系化和系统化建设,增强部际协调的力度、深度和广度。增强领导小组和工作专班的权威性;强化“一盘棋”的工作推进思维;明确分工和责任,细化跨部门联动决策机制;加强部际对于“双减”政策执行目标、时间表、路线图和重点任务的协调。另一方面,推动各地建立健全适应“双减”政策执行新阶段的地方工作推进机制。加强党的全面领导;引导各地逐步将“双减”工作重心从短期内“做到”转移到中长期内“做好”,即:把时间线从“百日”、1年切换为3年、5年甚至10年,把目标从“监测指标不落后”调整为建设高质量教育体系、有效缓解家长焦虑情绪、促进学生全面发展和健康成长等;在将“双减”政策执行刚性指标简单纳入绩效考核之外,探索建立基于问题、基于项目的政策执行共同体工作机制和激励机制;从公益普惠原则出发,进一步完善偏远落后地区课后服务经费保障机制;完善教师激励机制,绩效工资分配向农村薄弱学校一线教师以及从事特殊教育、承担课后服务等任务的教师倾斜;重视发挥党组织对校外培训机构在提高政治站位和规范发展两个方面的“双引领”作用。指导校外培训机构将党的建设有关内容写入机构章程,明确校外培训机构的公益属性和社会主义办学方向;推动校外培训机构做到党的组织应建必建;建立校外培训机构党建工作指导员日常管理制度和定期审查制度,确保不偏离“立德树人”根本任务。

参考文献:

- [1] 都梦蝶,王洛忠.中国政策执行研究:图景、演化与展望——基于2010—2020年CNKI文献的可视化分析[J].山东行政学院学报,2021,(5):38-49.
- [2][25] 贾伟,邓建中等.利益相关者视域下我国中小学生学习减负的博弈困境及突破[J].中国电化教育,2021,(9):51-58.
- [3] 马振国.利益原则及其在社会发展中的作用[J].中央财政金融学院学报,1990,(3):14-17.
- [4] 吴育林,武春丽.论唯物史观整体性的利益逻辑[J].世界哲学,2019,(2):13-20.
- [5] QIAN YY.,XU CG.Why China's economic reforms differ:the M-form Hierarchy and entry expansion of the Non-state sector [J].Economics of Transition,1993,1(2):135-170.
- [6] MONTINOLA G.,QIAN YY.,et al.Federalism,Chinese style:the political basis for economic success in China [J].World Politics,1996,48(1):50-81.
- [7][16][18] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,(7):36-50.
- [8] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集第1卷[J].北京:人民出版社,1984.
- [9] 陈喜乐,杨洋.政策执行研究的范式转变[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2013,(1):1-8.
- [10] 范涌峰.“后减负时代”基础教育高质量发展的生态重构[J].四川师范大学学报(社科版),2021,48(6):42-52.
- [11] 高洁,姜雪.回归理想教育:对减负与教育本质的厘清[J].中小学校长,2021,(10):10-14.
- [12] 刘复兴,董昕怡.实施“双减”政策的关键问题与需要处理好的矛盾关系[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022,43(1):91-97.
- [13] 郝云宏,王淑贤.我国地方政府行为研究[J].财经研究,1999,(7):23-28+64.
- [14] 刘亚荣,陈粤秀等.我国地(市)、县级教育行政体制条块分割现状研究[J].国家教育行政学院学报,2007,(8):74-79+65.
- [15] 宁本涛,杨柳.中小学生学习“作业减负”政策实施成效及协同机制分析——基于全国30个省(市、区)137个地级市的调查[J].中国电化教育,2022,(1):9-16+23.
- [17] 何显明.市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角[J].浙江大学学报(人文社科版),2007,37(6):25-35.
- [19] 施海洋,徐康宁.转型时期地方政府行为倾向分析[J].求索,2001,(2):52-54.
- [20] 杨燕.欠发达地区工业企业绿色技术路径选择与地方政府行为[J].技术经济与管理研究,2021,(11):15-19.
- [21][26] 林小英.素质教育20年:竞争性表现主义的支配及反思[J].北京大学教育评论,2019,17(4):75-108+186.
- [22] 葛海丽,张广君.“双减”政策落实的潜在制约及实施策略——基于“前理解”的解释学思考[J].天津师范大学学报(社会科学版),2022,(1):43-49.
- [23] 张熙,高翔.“双减”背景下省市级减负政策工具选择研究——基于政策工具和减负类型双维度的分析[J].基础教育,2021,18(5):21-30.
- [24] 刘志军,袁月.初中学生综合素质评价的现实困境与破解之道[J].中国考试,2021,(12):32-38.
- [27] 张桂玲.减负,要在作业设计和布置上下功夫[N].山东教育报,2021-10-18(综合版).

作者简介:

杨燕:副教授,博士,研究方向为地方政府行为、可持续发展、创新与政策。



Theoretical Logic, Practical Problems and Improvement Path of the Implementation of the “Double Reduction” Policy

—Based on the Benefit Principle and A Large Sample Survey of X Province

Yang Yan

(Department of Economics, Sichuan Provincial Party School of CPC, Chengdu 610072, Sichuan)

Abstract: The previous research has not formed a systematic understanding of the underlying logic on the implementation of “Double Reduction” policy. Field investigation on the actual implementation of the “Double Reduction” policy is insufficient either. This paper constructs a framework of “Double Reduction” policy implementation with the triple dimensions of departure point(historical basis)-key point(key actors and their interest logic)-end point(objectives), starting from the Marxist principle of benefit while adopting both the “top-down” and “bottom-up” research paradigms of policy implementation study. This paper finds that, at the first implementation stage of “Double Reduction” policy, the involvement of four groups of key actors highly followed the theoretical logic that this paper constructs; the intention of the “Double Reduction” policy is good, however it is largely different from the actual implementation conditions, which has triggered a new round of anxiety. Behind it are several deep-seated problems including a strong dependence inertia on the external evaluation mechanism from the key actors, a deviation in the key actors’ understanding of the “Double Reduction” policy, weak self-development ability and other deep-seated problems. Finally this paper suggests four policy improvement directions of constructing a comprehensive and historically observable elementary education evaluation mechanism, taking multiple measures to eliminate the single social culture and value orientation of “seeking fame”, strengthening teacher training as well as supports, and perfecting the related mechanisms.

Keywords: “Double Reduction” policy; policy implementation; benefit principle; central-local government governance system; game play

收稿日期：2022年1月10日

责任编辑：邢西深

.....
(上接第12页)

How to Do Well in Family Education Guidance Under the Pattern of “Easing the Burden of Excessive Homework and Off-campus Tutoring for Students Undergoing Compulsory Education”

Bian Yufang, Zhang Xinyu

(Collaborative Innovation Center of Assessment toward Basic Education Quality, Beijing Normal University, Beijing 100875)

Abstract: In 2021, the introduction of the “Easing the Burden of Excessive Homework and Off-campus Tutoring for Students Undergoing Compulsory Education” policy is an important milestone in China’s deepening education reform and plays an important role in ensuring the healthy development of children and youth. The implementation of the policy has highlighted the status of family education. How to do well in family education guidance and effectively implement the relevant provisions of the Family Education Promotion Law has become an important issue to be considered in education reform in the new era. This paper discusses the four relationships that need to be dealt with to ensure the healthy development of children and adolescents under the background of the policy, analyzes the three important changes that family education faces under the new situation, and further points out the key tasks of family education guidance, including strengthening parents’ awareness of their main responsibilities and establishing scientific family education concepts; guiding family education to return to its nature and creating a colorful family life; guiding parents to master the laws of children’s growth and ensuring children’s mental health, and guiding parents to participate in home-school co-education to create a good environment for children’s growth.

Keywords: the “Easing the Burden of Excessive Homework and Off-campus Tutoring for Students Undergoing Compulsory Education” policy; family education guidance; vital relationships; changes; key tasks

收稿日期：2022年1月24日

责任编辑：赵云建