

双减政策的思考

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《意见》),明确提出全面压减作业总量和作业时长,提升课后服务水平,全面规范校外培训行为,大力提升教育教学质量。《意见》提出的减少义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担相关政策(以下简称“双减”政策),不仅对义务教育阶段学校和教师的教育质量提出了更高要求,也对各地政府、教培行业、学生及家长等利益相关者产生直接或间接的影响。与其他公共政策相比,教育政策的利益主体更加庞杂,所构成的各利益主体间的利益博弈关系和形式也更加交错复杂。

“双减”政策首批试点的城市有北京、上海、广州、郑州等9座城市。各地为落实“双减”政策,纷纷出台相应举措。例如,北京发布《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措施》,上海发布《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实施意见》。社会各界对“双减”政策的根本目的展开了诸多解读和讨论。第一,“双减”政策的根本目的是拨乱反正,推动义务教育公共服务体系回归公共性[1],全面恢复教育生态。近十多年来,校外培训机构、私人家教盛行,培训机构之间的竞争、运作、价格等机制交叠影响,对学校教育产生了巨大的冲击和干扰,导致区域间教育发展不平衡现象加剧、“学校教育做减法、课外培训做加法”、教育体系内角色定位混乱等问题。“双减”政策通过规范校外学科培训市场,能够有力地打击资本逐利的市场乱象,重新定位学校教育与校外教育之间的关系,促进整个社会的教育体系重建,回归教育的公益性、共享性[2]。第二,“双减”政策旨在强调学校教育的主阵地作用,落实学校教育立德树人的根本任务。在资本市场制造的教育焦虑环境下,大量学生和家长基于“理性经济人”的立场选择“调动家庭经济文化资本参与内卷化教育竞争”、加入市场化校外培训机构,课后“跑班”现象极为普遍。“双减”政策重拳出击,是对校外教育无序竞争乱象的综合治理,能够破除“校内上课、校外补课”的双轨困境,增强学校教育的主阵地作用,进而通过学校教育提质增效实现立德树人目标。

对学校来说,“双减”政策对学校应当承担的责任进行了明确规定,包括着力提高教学质量、作业管理水平和课后服务水平等,对学校有了更多内容、更高标准的工作要求。学校要承担的工作责任更多,面临更大的工作压力。同时,社会群体普遍对学校提供的教育质量和水平缺乏信心,更加剧学校教育的压力。如何提高教学质量、安排好课后延时服务,成为社会各界关注的焦点。另一方面,“双减”政策对学校课后服务的水平、课堂教育教学的质量、教师参与课后服务等方面的内容都提出了新要求,但也意味着可能会给教师带来更重的工作负担。例如,广东省、浙江省等地教育厅在推进课后服务水平的《实施意见》中都提出,在每周一到周五,学校每天要至少提供2个小时的课后服务,实行弹性离校制度,且对有特殊需要的学生提供延时托管服务。这无形中延长了教师的工作时间,增加了教师的工作任务。于川在文章中提到,“双减”政策强化了学校的主阵地作用,但也“容易引发教师工

作负担的连锁风险”，且这种风险是“教育界难以回避的现实问题”。[3]

对于家庭而言，“双减”政策的目的并不仅仅是规范学科类校外培训机构违规行为，更本质的目的是针对课外机构作为“影子教育”，背后衍生出的教育焦虑、教育资源不均衡以及学生、家庭负担过重等深层次问题进行综合治理。但是，“双减”政策发布后，家长态度分化。一方面，一些家长对“双减”政策非常看好且相当支持，认为该项政策的出台能够对校外培训机构乱象进行一系列整顿，规范市场秩序，减轻家庭经济负担，一定程度上能够缓解家长的教育焦虑。另一方面，一些家长对于“双减”政策是否能够真正平衡优质教育资源、实现教育资源均衡配置持怀疑态度。部分家长对于学校教育质量和教育内容存在不信任现象，担心学校教育难以使得学生达到升学的要求；也有家长担心取消学科校外培训后，会导致“一对一私教”兴起，中下收入家庭更难以负担起昂贵的“一对一私教”费用，子女会更加落后于家庭条件好的孩子，“不能输在起跑线上”的传统教育思想引发新一轮的焦虑心态。例如，学者周序指出，“双减”政策可能会引发家长的群体性焦虑 [4]，发展为一个严峻的社会问题。家长因社会阶层纵向流动的诉求及资本和培训结构的渲染，对“减负”是否能够合理配置教育资源、保证良好的教育质量始终持怀疑态度，对“双减”政策存在抵触心理。

由于对教育的供给端教育机构和需求端家庭都造成了巨大冲击，因此“双减”政策落地的过程中，出现了多重现实问题是难以避免的。随着各地陆续推进“双减”政策的落实工作，政府、教培行业、学校等政策利益相关者面临的困境也逐步暴露出来。

“双减”政策虽然会抑制供给端培训机构的数量和规模，但从需求端来讲，短期内家长对于学科培训的需求很难明显被抑制。韩国曾经也因教育内卷、家庭经济压力大、教育机会不公平等原因取缔过校外学科培训机构，但由此引发的高收入家庭聘请原培训机构的老师当家教形成的“别墅补习”现象，使得该政策最终失败，韩国政府最终又恢复开放校外培训，培训机构再次实现空前的繁荣。当前有舆论观点认为，“双减”政策后，或许校外学科培训会复制韩国现象，以“个人工作室”“一对一家教”“游击培训”等模式卷土重来，这将为监管带来不小的挑战。有些条件较优越的家庭，在“双减”政策发布后已经开始谋划搞“私人订制”“住家教师”“家庭私塾”，市场上“家教 O2O”模式也似乎有火热的苗头。因此，如何避免校外学科培训走上被取缔后又恢复实现再次繁荣”的道路，对或许会巧立名目、走擦边球的校外学科培训新方式进行有效监管，成为未来政府部门需要关注的重点问题之一。有学者也提出，在政策执行实践中，需要探索科学鉴定学科和非学科类别的校外培训机构的标准，防止机构打擦边球将学科类培训包装为非学科类培训等违规经营行为，同时还要关注目前教育行政执法部门执法力量不足、监管能力有限等问题。[5]

从学校角度看，学校要在校内实现教育教学质量和服务水平进一步提升、作业布置更加科学合理、学校课后延时服务基本满足学生需要、学生学习更好回归校园且学足学好等目标，需要更多的优秀教师、更丰富的教学资源，面临巨大的教育服务供给压力。从教师角度看，高质量的教学对教师自身素质要求较高，但是教师教学任务繁重，平衡工作和生活之余还要进一步提升个人能力，教师负担加剧。同时，提供课后延时服务，也存在占用教师额外

时间的可能性,教师可支配时间减少,工作负担更重。

“双减”政策的落实,涉及多方利益主体,面临复杂的利益关系网络与利益群体博弈。在“双减”政策中,“各行动主体要改变既有的政府‘包打天下’和市场万能的治理思路,树立网络化治理思维”[6]。要想推进“双减”政策落地见效,打破原有的利益网络和观念藩篱,形成健康的教育生态。

一方面需要政府发挥主导作用,组织多元主体力量,合力推进政策有效落实。需要地方政府和教育行政管理部门开展多方位的努力:第一,加强高位统筹。校外培训机构治理涉及到十几个政府部门,是一项综合治理工作,必须从顶层设计入手,加强高位统筹协调,才能顺利推进政策落地见效。第二,严格监督制度。2021年11月3日,国家市场监管总局等8部门联合发布了《关于做好校外培训广告管控的通知》,要求严格清查线上线下空间校外培训广告,综合运用多种手段确保“双减”政策要求落实到位。第三,开展科学监管。在大数据时代,靠传统的人工监管方式很难达到良好的监管效果,需要依靠现代化信息技术赋能建立科学监管体系。第四,推进长效治理。开展部门联合抽查、处置投诉举报、“24小时在线监测”等日常执法检查行动;对于执法中发现的虚假宣传、违规收费等乱象给予顶格罚款,形成震慑效应。

另一方面要助推学校提升教学质量和服务内容,消除家长教育焦虑。单方面的抑制供给并不能从根本上消除家长的教育焦虑,只有提升学校教育质量、让学生在校内学足学好,才能从根本上消解群体性教育焦虑,治理校外培训热。第一,通过课堂增效促进学生“减负”。好的教师、好的课程,是课堂增效的关键所在。第二,通过课后服务提供差异化学习指导。家长的焦虑在于对优质教育资源获得的不确定性[7],担心校内教育难以满足学生的差异化学习能力和学习成效。第三,优化课程设置发展学生综合素养。在过去的教育中,学生被“勤奋文化”所束缚,闲暇时间被剥夺。

参考文献

- [1] 余晖. “双减”时代基础教育的公共性回归与公平性隐忧 [J]. 南京社会科学, 2021, (12) .
- [2] 朱益明. “双减”: 认知更新、制度创新与改革行动 [J]. 南京社会科学, 2021, (11) .
- [3] 于川, 杨丽乐. “双减”政策背景下教师工作负担的风险分析及其化解 [EB/OL]. 当代教育论坛.
- [4] 周序. 家庭资本与学业焦虑——试论“双减”政策引发的家长焦虑问题 [J]. 广西师范大学学报 (哲学社会科学版), 2021, (6) .
- [5] 马开剑, 王光明, 方芳, 张冉, 艾巧珍, 李廷洲. “双减”政策下的教育理念与教育生态变革 (笔谈) [J]. 天津师范大学学报 (社会科学版), 2021, (6) .
- [6] 陈庆礼. “双减”政策网络结构、利益博弈与治理路径 [J]. 教师教育论坛, 2021, (10) .
- [7] 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, (1) .