

# 基于不同利益主体的“双减”政策的利益冲突及调和

谢宇亭

湖南师范大学教育科学学院, 湖南 长沙

收稿日期: 2022年12月14日; 录用日期: 2023年1月23日; 发布日期: 2023年1月30日

## 摘要

“双减”政策颁布之后如何使相关主体利益达到平衡对于促进“双减”政策的实施具有重要意义。从利益相关者视角分析,“双减”政策涉及政府、学校、家庭、培训机构等利益主体,不同利益主体有着不同的利益诉求,各主体之间会产生利益冲突问题:政府教育资源供给有限性与市场优质教育资源需求不断增加的冲突;学校协调发展与优势地位竞争之间的冲突;教育准公共产品属性与资本逐利的冲突;父母对子女的高教育期望与家庭教育能力有限性的冲突。分析“双减”政策下不同利益主体的利益诉求与得失,引导各主体在教育方向上做出合理选择,达到既不违背“双减”政策大趋势,又兼顾各方主体利益诉求的目标。为此,可以通过教育供给侧结构性改革,优化教育资源配置;学校教育提质增效,谋求多元主体的“共治”;引导培训机构转型,落实利益补偿机制;破解功利化的教育价值取向及评价机制等方式调和利益主体之间的利益冲突问题,以促进“双减”政策的长效执行。

## 关键词

双减, 利益相关者, 利益诉求

## Interest Conflict and Reconciliation of the “Double Reduction” Policy Based on Different Interest Subjects

Yuting Xie

School of Education Science, Hunan Normal University, Changsha Hunan

Received: Dec. 14<sup>th</sup>, 2022; accepted: Jan. 23<sup>rd</sup>, 2023; published: Jan. 30<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

It is of great significance to study how to balance the interests of relevant subjects after the promulgation of the “double-reduction” policy to promote the implementation of the “double-reduction” policy. From the perspective of stakeholders, the “double-reduction” policy involves the government, schools, families, training institutions and other stakeholders. Different stakeholders have different interest demands, and there will be conflicts of interest between them: The conflict between the limited supply of government education resources and the increasing demand for high-quality education resources in the market; the conflict between the coordinated development of schools and the competition of dominant position; the conflict between the quasi public product attribute of education and the pursuit of profits by capital; the conflict between parents’ high education expectations for their children and their limited family education ability. This paper analyzes the interest demands, gains and losses of different interest subjects under the “double reduction” policy, and guides each subject to make a reasonable choice in the direction of education, so as to achieve the goal of not going against the general trend of the “double reduction” policy, but also taking into account the interest demands of all subjects. Therefore, we can optimize the allocation of educational resources through the structural reform of the educational supply side to improve the quality and efficiency of school education and seek “co governance” of multiple subjects and guide the transformation of training institutions and implement the benefit compensation mechanism to resolve the utilitarian educational value orientation and evaluation mechanism to mediate the conflict of interest among interest subjects, so as to promote the long-term implementation of the “double-reduction” policy.

## Keywords

Double-Reduction, Stakeholder, Interest Demands

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

基础教育阶段学生课业负担不减反增、校外培训机构无节制的疯狂扩张，教育行业被功利化教育心态把控等现状日益突出[1]。现实生活中减负政策面临着难以得到大众响应、无法有效执行的困境。2021年7月颁布对于教育领域影响重大的《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》。“双减”政策是国家层面对教育行业的大政方针，表明义务教育阶段学生负担问题和校外培训机构的问题已经引起国家层面的高度重视。“双减”政策的颁布对教育的相关利益主体政府、学校、培训机构、家庭等各方都产生一定影响，研究“双减”政策涉及相关利益主体的利益诉求与得失，引导各主体在教育方向上做出合理选择，达到既不违背“双减”政策大趋势，又兼顾各方主体利益诉求的目标。

## 2. “双减”政策下的利益主体

利益相关者理论最早出现于企业的经营管理当中，企业经营者为综合平衡各个利益相关者的利益要求而进行的管理活动。利益相关者理论同样也适用于教育领域的相关问题分析。吴康宁指出教育改革只有得到利益相关者的普遍支持才能够顺利推进以至成功[2]。政策的核心是对利益和预期的调整，政

策执行的本质是由政策制定者、政策执行主体和政策执行对象等多方利益主体互相博弈的过程。政策制定环节反映利益相关者的利益诉求，最终依据政策制定主体的判断对政策整体利益进行调整，这一过程充满着利益的冲突与博弈。利益相关者理论为教育政策研究提供了新的研究视角，在分析教育政策时帮助界定利益相关者，研究他们的参与路径、分析参与结果。利益相关者理论和视角贯穿“双减”政策制定、实施及评估的全过程，本文试图从利益相关者的视角分析“双减”政策涉及的相关利益主体诉求及冲突，如何推进“双减”政策的执行路径，使“双减”政策切实落地的问题，以期为破解减负困境提供新的线索和思路。

### 2.1. 利益主体之一——政府

政府是我国教育改革中颇具“本土特色”的制约因素，主要体现于“政府部门”的超强控制和“政府官员”的角色类型[3]。现行的教育体制下政府掌握了对教育资源的分配权。政府是政策的制定者和权力的施行者，“双减”政策是政府重新调整教育资源的分配、调整教育利益格局的过程，虽然不能直接干预学生及其家长对教育的自由决策，但可以通过政策影响学生、家庭乃至学校的行为选择。但作为教育资源分配的权力与利益主体，政府自身也有对政绩利益追求。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[4]。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；反之，如果本级政府以政绩和部门利益最大化为出发点，有意识地规避损害其利益或者成本较高的规定，而上级教育行政部门又在监管中存在信息不对称、默认部分政策变通行为等情况，则地方教育行政部门会出现选择性执行、观望性执行等偏离“双减”政策意图目标的行为，从而出现“上有政策、下有对策”的执行残缺的现象[5]。

### 2.2. 利益主体之二——学校

在教育多方博弈的格局中，学校作为一个教育行为的最重要载体，处于上有政策压力和教委监督、下有家长诉求、外有舆论监督的情况，学校的主要教育决策与行为会受到两方面的影响：一是教育行政部门下发的文件及命令与要求；二是办学效益，具体包含经济利益和以升学率为代表的学校名誉等[6]。衡量学校教育质量及办得好坏的关键性指标依然是以升学率为主，严格执行减负政策的学校可能会面临着学生的学习成绩和升学率下降的风险。因此，以学校自身的利益为出发点，考虑优先将时间和资源投入升学考试类课程，而相对忽略素质类和劳动实践类课程，出现教育负担不协调不合理的局面。

### 2.3. 利益主体之三——家庭

读书是一个家庭改变命运或保持阶层身份的重要追求和途径。义务教育阶段的政策整体而言是从择优为主的“效率导向”转变到以均衡为主导的“公平导向”，但选拔优质人才的需求不会改变，家长会把更多的资本投入到校外培训机构的补习之中。优质教育资源的稀缺与考试竞争激烈的现实背景下，愈演愈烈的课外补习会使学生的校外负担不断增大。教育是家庭出身和职业地位之间的中间变量，具有传承与居中调节的作用。一方面能够将家庭出身的影响传承到下一代身上，另一方面也可以发挥独立的作用，帮助下一代获得更高的地位，且独立影响的占比较高。所以对那些处在社会中下层阶级的家庭而言，争取更好的教育资源是社会阶层纵向流动的诉求实现的可能途径。

### 2.4. 利益主体之四——培训机构

“双减”政策颁布之前，校外培训机构处在利益受益方的位置。一方面，政府政策要求学校、教师贯彻素质教育理念以及全方位育人和促进学生的全面发展，减少提供应试教育的课程及服务，另一方面

家长、学生对应试教育课程和优质教育资源的需求仍然呈现不断增加的趋势，二者之间教育理念和教育行为的不对等形成了供求差异，同时也为校外培训机构提供了巨大的市场空间。虽然过去教育政策上也提出“素质教育”和“减负”的理念，但在实际的经济和就业竞争态势和社会潜在生存压力更趋激烈情况下，获取优质教育资源的潜在需求一直处于不断壮大的趋势。此外，民办教育法的出台和资本融资的成熟，在线教育技术的普及等多种因素也提高了校外培训增长的速度和对校内正常教育的干预和负面影响也逐步增大。

### 3. 利益主体之间的冲突问题

#### 3.1. 政府教育资源供给有限性与市场优质教育资源需求不断增加的冲突

优质的高中教育、职业教育和高等教育对我国整体人口基数相比而言，依然是处于较为稀缺的状态。优质教育资源的有限性，使得教育竞争从有限竞争发展到了无限竞争，造成教育内卷极其严重。激烈的学业竞争是典型的“囚徒困境”，假定在博弈的双方是校内和校外的情况下，如果校内选择合作，即减少作业负担，则校外会选择背叛，增加培训负担才能使自己的利益极大化，这就迫使校内不得不选择背叛，即增加作业负担。以此类推，如果校外选择合作，即减少培训负担，则校内会选择背叛，增加作业负担才能使自己的利益极大化，这就迫使校外不得不选择背叛。最终的结果就是校内和校外都选择背叛，即增加作业负担和培训负担，各方就容易达成非合作式博弈均衡，单方面“减负”的结果是学生丧失竞争优势，而大家都补课，增加学生的学业负担，有可能让学生在竞争中处于更优势的位置。

#### 3.2. 学校协调发展与优势地位竞争之间的冲突

学校是保障教育公平、推动教育均衡发展的主体之一[7]。城乡二元结构及各地区经济发展不平衡的现状，导致地区、城乡、校际之间在师资力量、学校环境、教学条件等方面存在较大差距。“双减”政策后强调要大规模推进干部教师的轮岗制度，更大程度上来分享教育资源、促进教育公平，但是教师本身是有归属到某一个学校的，学校教师团队的建设不能够是拼凑起来的，稳定的教师教学团队对学生的培养也会产生比较深刻的影响。此外搭建校际交流合作平台，建立校际联盟、优质学校集群发展等形式，有利于实现优质教育资源共建共享、教育教学互助，薄弱学校与优质学校的协调发展。然而在看似合作共赢的协同发展之下，隐藏着学校之间的利益冲突。让优秀的人去培养更优秀的人一直是教育界的共识，优秀的教师、精心打磨的校本课程、高升学率是保障学校长效发展、获取资金支持、招收优质生源的保障，有利于在众多学校竞争中获得优势地位。

#### 3.3. 教育准公共产品属性与资本逐利的冲突

教育是准公共物品，具有非竞争性和非排他性的特点。资本却是逐利的，资本的核心目标在于实现收益最大化。如果教育被资本挟持会导致注重收益导向违背育人初衷、诸多违背教育规律的现象。校外培训机构兼具教育性与商业性双重属性，目的是满足学生额外的、可选择性和个性化的需求。然而巨大经济利益驱动下，资本裹挟下培训机构疯狂扩张，使市场属性压倒教育属性，将校外培训变成资本逐利的产业[8]。课外补习本身具有促进社会分层与流动的功能，家庭期待通过教育能够获得文化资本的积累和转换，满足家庭的需要与诉求，容易受到校外培训机构铺天盖地的广告宣传诱发焦虑情绪，导致“剧场效应”[9]。教育内卷就是教育中“剧场效应”的典型表现。家长会更多的资本投入到校外培训机构的补习之中，在校外培训之中争夺优质的教育资源，愈演愈烈的课外补习会使学生的校外负担不断增大。家长和学生既是在主动寻求教育的提升，同时也在被迫“内卷”，导致教育秩序的失衡，整体利益受损。

### 3.4. 父母高教育期望与家庭教育能力有限性的冲突

中华传统儒家文化对高学历的追求是家庭对教育重视并愿意投入资金进行培养的关键因素，对获得未来的成功，取得更好的工作机会和职位收入也是促成学生重视考试和选拔的重要原因。教育投资具有可获得性和高回报率的特点，中产阶层和弱势阶层家庭渴望通过教育竞争来实现阶层流动的目的，教育投资远超家庭可支配水平[10]。学生在学校之外也可能会出现课业问题，家长受限于文化水平、教育水平、时间精力等主客观因素的影响，不具备辅导学生学习的条件，倾向于购买更多的校外服务、教育产品来提升孩子的社会竞争力，“双减”政策对培训机构的限制反而成了很多家长焦虑的开始。如果家长不能够正确的理解“双减”政策的目标和内涵，那么在培训机构面临关停的情况之下，可能会转变为寻求“困课”和住家教师，“双减”政策就不能够发挥应有的效果。

## 4. 不同利益主体诉求调和的设想与对策

利益相关者视角引导我们分析“双减”政策需要综合思考影响政府、社会及个人行为选择的动力因素与机制，减负问题不仅仅只是教育问题，还是一个有着复杂历史与文化根源的社会问题[11]。要从推动政府、学校、家庭行为的直接或间接因素入手，理清各利益攸关方的需求及实质关系，寻求有效的途径来达到政策目标的实现。

### 4.1. 深化教育供给侧结构改革，优化教育资源配置

优质教育资源有效供给依然跟不上市场日益增加的需求，教育资源配置不均衡的问题仍然突出[12]。推动“双减”政策长效执行，政府和社会要有打破利益勾连的勇气，打断学校升学率与地方或个人发展资源之间的隐性利益[13]。以往简单把学校作为教育行政部门的附庸，忽视了学校本身的办学动力与利益诉求，轻视了市场需求的自我调节能力。优化教育供给侧结构改革，化解当前存在的教育供需矛盾，扩大优质教育资源供给，优化教育资源配置。通过改革的办法推进结构调整，从提高供给质量出发，提供多样化、高质量的教育服务，满足人民日益增长的高质量教育资源需求。

### 4.2. 学校教育提质增效，谋求多元主体的“共治”

“双减”的最终目标是要回归教育的本质，强化学校教育的主阵地作用。第一，提供特色课程，促进个性化发展。坚持“引进来”与“走出去”相结合，“引进来”是指学校购买校外培训机构优质资源进入学校教育体系，逐步将校外教育纳入公共教育服务体系，通过聘请校外教育的金牌教师到学校授课弥补学校个性化教育不足的短板。“走出去”是指校内主动承担一些课外育人活动，促进学生异质化、特色化发展。第二，注重家校社协同育人机制的建立。探索家校共育的有效形式，充分利用社区资源、家庭教育指导站和家庭教育指导中心等机构，合力解决困扰家庭的重点难点问题[14]。第三，提供课后服务、暑假托管，开发出具有地方和校本特色的课后服务。尊重并合理利用利益相关者的经济理性与利益需求，形成教育责任合理分担的格局。

### 4.3. 引导培训机构转型，落实利益补偿机制

校外培训作为学校教育的有益补充，二者应该协同发展，共同促进学生成长。校内教育是要促进学生德智体美劳全面发展，校外培训要扭转教育的同质化，着重促进学生个性发展，明确校外培训的定位，在艺体特长培训方面发挥积极作用。首先，从培训机构自身出发，积极求变，摆脱路径依赖，秉承教育初心；其次，随着学科类培训业务的陆续关停和行业自救转型，国家大力提倡的美育教育和职业教育培训引起行业的关注[15]。“双减”政策限制了资本不能够涌入义务教育和基础教育阶段，但是可以转向国

家支持并且鼓励发展的职业教育培训和素质类培训。政府等相关教育行政部门应该要关切校外培训机构转型调整期面临的各种阵痛, 主动发挥政策传播、稳企帮扶作用, 支持引导培训机构实现转型[16]。

#### 4.4. 破解功利化的教育价值取向及评价机制

教育观念的转变是“双减”政策落实的重要基础, 摒弃“一考定终身”“万般皆下品, 唯有读书高”的旧观念, 实现教育观念的新启蒙。第一, 要坚持正确的家庭教育原则, 普及科学的家庭教育概念观念。“双减”政策落地之后, 教育任务将进一步回归家庭。家长要适当地学习教育知识, 提升家庭教育能力。第二, 积极探索和践行评价机制改革, 发挥好教育评价的正向作用。家长尽可能地了解和掌握学生的心理特点、志向及兴趣, 给孩子树立适当的目标, 而不是从单一的成绩来衡量孩子的成败。优质资源稀缺、社会竞争激烈的外部大环境短时间内难以有效改变, 政策改革和执行的空间应该注重调整竞争规则, 引导教育主体的竞争行为向良性的方向发展。

政策制定和执行要建立在社会利益诉求的基础之上, 只有经过政策执行者、政策受众以及其他利益集体理解与认可的政策, 才能够有效落实[17]。“双减”政策的长效执行需要涉及的各个利益主体达到利益均衡, 通过深化教育供给侧结构改革, 优化教育资源配置; 学校教育提质增效, 谋求多元主体的“共治”; 引导培训机构转型, 落实利益补偿机制; 破解功利化的教育价值取向及评价机制等手段, 调和利益主体之间的利益冲突问题, 保障“双减”政策的长效执行。

#### 参考文献

- [1] 刘健, 王毓珣. 改革开放以来中小学减负政策何以乏力[J]. 教学与管理, 2020(24): 18-21.
- [2] 吴康宁. 教育改革成功的基础[J]. 教育研究, 2012(1): 24-31.
- [3] 吴康宁. 教育改革的“中国问题”[M]. 南京: 南京师范大学出版社, 2015.
- [4] 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.
- [5] 杨燕. “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[J]. 中国电化教育, 2022(5): 26-34.
- [6] 文雪, 扈中平. 从博弈论的角度看“教育减负”[J]. 中国教育学报, 2007(1): 22-24.
- [7] 吴永军. 教育公平: 当今中国基础教育发展的核心价值[J]. 教育发展研究, 2012(8): 1-6.
- [8] 李广海, 李海龙. 博弈论视角下“双减”政策执行的阻滞与疏解[J]. 现代教育管理, 2022(6): 10-19.
- [9] 薛海平. 从学校教育到影子教育: 教育竞争与社会再生产[J]. 北京大学教育评论, 2015, 13(3): 47-69+188-189.
- [10] 李佳丽, 张民选. 收入不平等、教育竞争和家庭教育投入方式选择[J]. 教育研究, 2020, 41(8): 75-84.
- [11] 范国睿. 历史地全面地发展地审视“减负”问题[J]. 教育发展研究, 2000(6): 74-76.
- [12] 冯晓英, 王瑞雪, 曹洁婷, 黄洛颖. “互联网+”时代三位一体的教育供给侧改革[J]. 电化教育研究, 2020, 41(4): 42-48.
- [13] 韩晓敏, 孙元涛. “小切口”撬动“大改革”: “双减”减负增效的路径探索[J]. 中国德育, 2021(20): 27-30.
- [14] 黄菲菲, 张敏强, 崔雪平, 黄熙彤, 甘露. 家校关系类型对小学生学业成绩的影响: 基于潜在剖面分析[J]. 教育研究与实验, 2018(2): 88-91.
- [15] 周洪宇, 齐彦磊. “双减”政策落地: 焦点、难点与建议[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 43(1): 69-78.
- [16] 邓也. 决不允许“上有政策下有对策”消减“双减”之效[N]. 四川日报, 2021-08-30(011).
- [17] 张文娟, 万来斌. 教育减负政策执行偏离的原因及对策分析: 基于利益相关者的视角[J]. 现代教育科学, 2018(8): 51-55.