

# 我国减负政策的回顾与展望

## ——基于 NVivo12.0 的政策文本分析

魏泽锋

云南财经大学财政与公共管理学院, 云南 昆明

收稿日期: 2023年5月8日; 录用日期: 2023年6月20日; 发布日期: 2023年6月30日

### 摘要

国家为了减轻学生的课业负担, 颁布了一系列关于减负政策的文本, 但很多政策并未真正实现其预期目标。本文运用软件NVivo12.0提取了国家所颁布的八部具有代表性的减负政策文本的高频词汇, 进而从高频词汇的角度对减负内容、政策执行主体责任的变化趋势进行分析。研究发现, 培训负担和课后服务成为新减负政策的关注点; 政策执行专业群体的行动责任被弱化; 家校之间的协作越来越受重视。基于此, 本文提出三个方面优化减负的建议: 建立校外培训监管机制, 丰富课后服务管理; 强化专业执行群体的行动责任, 凝聚减负力量; 建立家校社协同合作机制, 形成减负共识。

### 关键词

减负, 减负政策, 作业负担

# Retrospect and Prospect of Burden Reduction Policy in China

## —A Policy Text Analysis Based on NVivo12.0

Zefeng Wei

School of Public Finance and Management, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming Yunnan

Received: May 8<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jun. 20<sup>th</sup>, 2023; published: Jun. 30<sup>th</sup>, 2023

### Abstract

In order to reduce the burden of students' schoolwork, the state has promulgated a series of texts on policies to reduce the burden, but many policies have not really achieved their expected goals. This article uses software NVivo12.0 to extract the eight representative high-frequency vocabu-

lary of the eight representative burden reduction policy texts promulgated by the state, and then analyzes the changes in the burden reduction content and the responsibility of policy execution subjects from the perspective of high-frequency vocabulary. It is found that the training burden and after-school service have become the focus of the new burden reduction policy; the responsibility of professional groups in policy implementation is weakened; collaboration between home and schools is increasingly valued. Based on this, this paper puts forward three suggestions to optimize the burden reduction: establishing a supervision mechanism for off-campus training and enriching after-school service management; strengthening the responsibilities of professional execution groups, condensing the burden reduction force; establishing a cooperative cooperation mechanism for home, school and society to form a consensus reduction consensus.

## Keywords

Reduce the Burden, Policy on the Reduction of Burden, Work Burden

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

学业负担过重是我国基础教育领域长期关注的重要问题，也是社会舆论的焦点话题。1951年政务院发布的《政务院关于改善各级学校学生健康状况的决定》就明确了不但要减轻学生社团活动的负担，还要减轻课业学习的负担。针对减负的问题，2021年7月，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》(下文简称“双减”政策)，再次表达了国家减轻中小学生过重课业负担(下文简称减负)的坚定决心。为了减轻中小学生课业负担，国家层面颁布了诸多减负文件，力争从政策的角度不断完善减负措施，让各地学生的课业负担能有效减轻。令人诧异的是，这些努力似乎没有有效减轻学生的负担，反而使学生的负担越来越重。本文对以往国家所颁发的减负政策文本进行梳理，提取并分析了文本中出现的高频词汇，了解政策的变化情况，把握国家减负关注的内容，进一步剖析减负内容与政策执行主体的变化过程，最后探讨优化减负的建议，力求为减负路径提供思路。

## 2. “减负”政策文本的选择

何为教育政策？具体说来，教育政策是指一个国家在一定时期为实现一定的教育任务而规定的调整国家与教育之间、社会各领域与教育之间、教育内部各种主体之间关系的行动依据和准则[1]。同时有学者认为，“教育政策在教育发展过程中无不透露着政策的痕迹”[2]。所以，教育政策文本作为一定时期的一种行动依据与准则，对于研究政策过程来说具有重要的意义。

在历年国家颁布的教育政策文本中，有关基础教育减负的政策数量比较多、而且类型多样，其中包括不同阶段的会议报告、法律条令，也有指导意见、通知、报告、指示等。本文通过教育部官网或北大法宝数据库检索基础教育中与减负相关的政策，获取有关政策文本28部，再按照以下原则进行筛选：一是取用的政策文本是1949年以后由国务院、教育部等权威机构颁布的文本；二是选取其标题与减轻学生课业负担直接相关，避免文本中出现与减负无关的陈述；三是主要选取报告、意见、指示等，确保文本内容的完整性，从而获得更靠谱的研究结果。基于此，研究样本由人工筛选出《关于减轻中小学学生过

重负担的指示》《关于在小学减轻学生过重负担的紧急通知》《中小学生学习减负措施》等 8 部代表性的政策文本，如表 1 所示。

**Table 1.** The policy of reducing burdens promulgated by the state over the years

**表 1.** 历年来国家颁布的减负政策文本

颁布机构	颁布时间	政策名称
教育部	1955 年 7 月	关于减轻中、小学学生过重负担的指示
教育部临时党组	1964 年 5 月	批转教育部临时党组《关于克服中小学学生负担过重现象和提高教学质量的报告》
国家教育委员会	1988 年 5 月	关于减轻小学生课业负担过重问题的若干规定
国家教育委员会	1993 年 3 月	关于减轻义务教育阶段学生过重课业负担、全面提高教育质量的指示
国家教育委员会	1994 年 11 月	关于全面贯彻教育方针，减轻中小学生学习过重课业负担的意见
教育部	2000 年 1 月	关于在小学减轻学生过重负担的紧急通知
教育部等九部门	2018 年 12 月	中小学生学习减负措施
中共中央办公厅、国务院办公厅	2021 年 7 月	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

### 3. 高频词汇的统计

通常而言，高频词是在文本中出现频次和使用频率比较高的词汇。通过 NVivo12.0 软件的处理，笔者提取出了 8 个政策文本中的高频词汇。在文本中出现频率越高，字体越大，其中出现频率较高的词汇有“学生”“教育”“学校”“培训”“教学”“教师”“作业”等，如图 1 所示。



**Figure 1.** Analysis of word clouds of eight burden reduction policies text

**图 1.** 八个减负政策文本的词语云分析

为了更加体现研究具有针对性，采用以下两个标准来选取文本中的高频词：第一，词汇在选定的文本中连续出现不少于十次；第二，选取词汇与减负内容及主体紧密联系。根据以上确定的标准，笔者统计了 8 部减负政策中的 17 个高频词组，并通过软件 NVivo12.0 对它们频次做了分析(如表 2 所示)，同时，在运用 NVivo12.0 软件对词汇的频次进行分析与统计时，采用了以下流程进行操作，如图 2 所示。

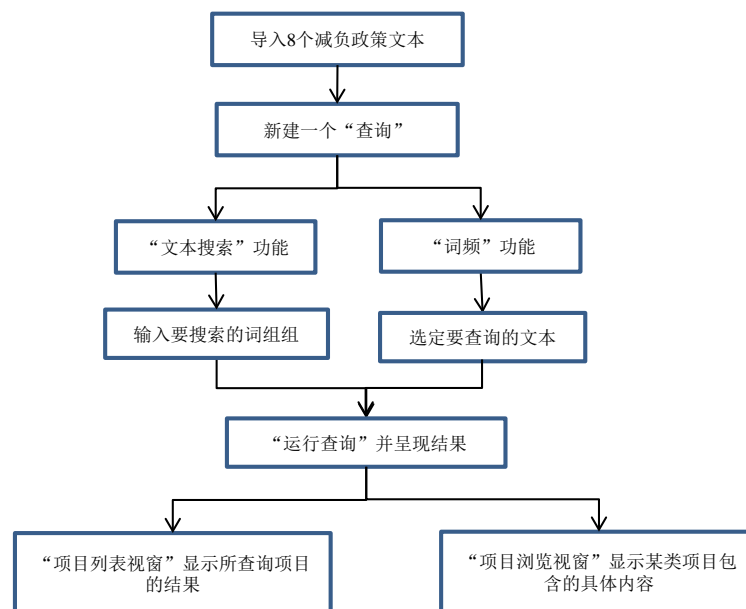


Figure 2. NVivo12.0 processing flow chart  
图 2. NVivo12.0 处理流程图

NVivo12.0 软件对资料的处理存在一定的瑕疵。它没有自动识别词汇的语义的功能，比如语句“促进教、学、考相一致”会被识别为“教学”的组合，但实际上此处的“教”“学”并不是一个词组，即语句中的“教”与“学”和“教学”无关，因而统计的结果会存在误差。为了更准确的统计高频词汇，笔者对以上的情形进行手动的人工处理。

### 3.1. 高频词汇的变化趋势

通过对 8 个政策文本中出现的 17 个高频词汇进行统计，将出现的高频词分为减负政策执行主体和减负内容两个部分，可以直观的了解各个部分高频词汇的变化情况，并有助于把握其发展趋势(见表 2)。

Table 2. The distribution and frequency of high-frequency vocabulary in policy text  
表 2. 高频词汇在政策文本中的分布与出现频次

类别	高频词	1955	1964	1988	1993	1994	2000	2018	2021	总频次
执行主体	社会	0	3	0	2	3	3	7	3	21
	教育	2	1	7	13	15	4	5	5	52
	行政部门	10	10	8	14	19	4	10	19	84
	学校	5	19	3	8	8	1	4	9	57
	教师	0	3	1	1	2	2	13	10	32
减负内容	家长(家庭)	19	31	9	20	15	1	9	10	129
	教学	0	0	0	0	0	0	15	25	40
	培训	20	5	6	7	5	5	11	30	94
	作业	10	17	9	11	12	2	10	5	88
	考试	16	6	4	6	6	4	5	6	59
	活动	22	10	4	3	3	1	5	5	56
时间										

Continued

成绩	5	4	1	5	3	1	3	3	28
劳动	2	25	1	2	1	0	1	2	35
体育	7	8	2	3	0	0	2	2	24
健康	7	3	1	1	1	0	6	3	23
课后服务	0	0	0	0	0	0	6	22	28
课业负担	3	6	2	4	7	1	0	0	23

### 3.2. 从高频词汇的角度分析减负内容的变化

分析不同时期的高频词汇，能够了解减负政策所要关注的重点内容以及要应对的重点问题。解读表 2 和图 3 可知，“时间”在 1955 年出现的频次最高，“教学”在 1964 年出现的频次最高，1988 年、1993 年、1994 年的高频词分别是“教学”与“考试”、“教学”、“学校”。到了 21 世纪出现了新变化，2000 年出现的高频词是“作业”，2018 年是“培训”“作业”，2021 年是“作业”，作业负担逐渐成为减负的重点对象。显然，除了 1994 年出现的高频词为“学校”，其他年份的高频词都跟减负内容的词汇紧密相关。

同时，如果分析“时间”“教学”“作业”“考试”“培训”这五个词的语境效应，也发现这些词出现的频次要高于其他词汇。毋庸置疑，随着语句环境的变化，政策文本中的高频词的意义也会有所变化。通过进一步分析，发现 17 个高频词汇的语境有两种情况：第一种语境是指出学生负担目前的现状；第二种语境是指出针对学生过重的负担所应采取的减负措施。比如，语句“又因为负担过重使学生只能被动地忙于应付作业和考试”指出学生考试负担过重的现状，而“要坚决减少考试和测验的科目和次数”指出减轻学生考试负担的措施；再如，语句“学生的课外作业繁重和考试多”是描述学生作业负担过重的现状，而“调节学生每日课外作业的总量”是指出减轻学生作业负担的措施。这里探讨的是表述减轻学生负担的措施的语境，因为其对于探讨减负政策的落实更有意义。

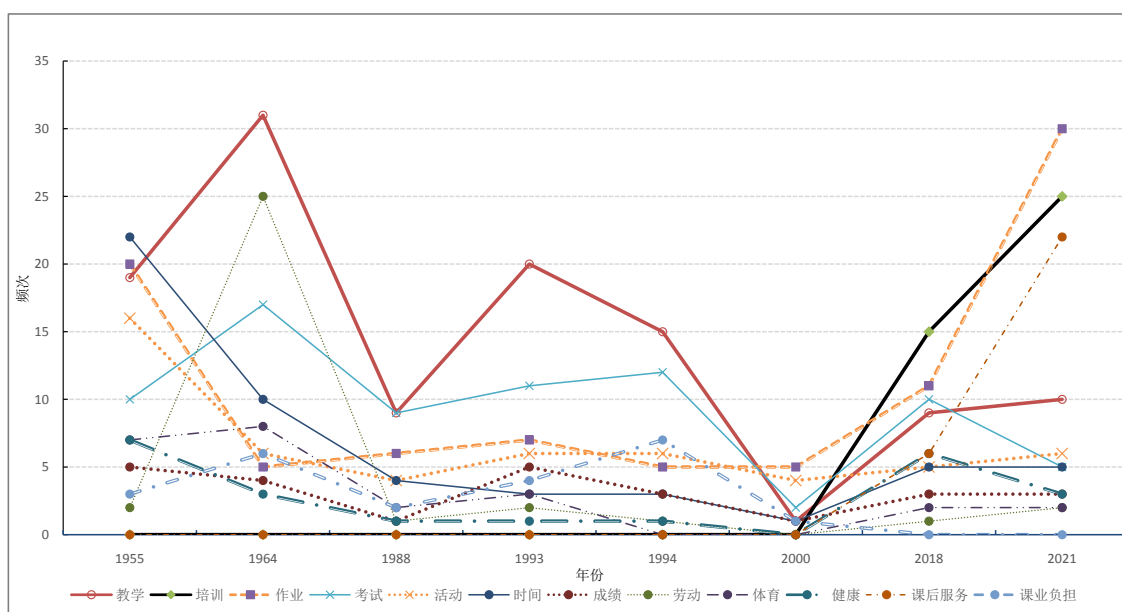


Figure 3. The changing trend of high-frequency words in the context of burden reduction measures

图 3. 减负措施语境的高频词的变化态势

这 5 个词凸显了不同时期实施的减负政策所关注的重点。通过分析了这几个词在不同时期的演变发现，最初的减负政策关注的是时间，而后教学和考试成为减负讨论的焦点，到了 21 世纪，关注点逐渐转变成作业负担、培训负担。课业负担逐渐被作业负担所取代，作业负担逐渐成为学生的主要负担，也成为减负重点关注的问题。

### 3.2. 从高频词的角度分析政策执行主体的责任变化

在这 8 个政策文件中，涉及到的减负政策执行者主要包括社会、学校、教师、教育行政部门和家长等。如图 4 所示，通过统计它们的频次，并观察它们在各个阶段的变化情况，分析政策执行者的责任重心的转移，主要有以下变化趋势：

第一，学校作为减负的“主阵地”，肩负减负的重任，一直都备受关注，虽然其出现频次波动较大，但基本上都是减负政策关注的重点，是政策执行提及到的重要主体，减负的主要力量。

第二，教师作为教育过程中的引导者，自 1964 年以后，其出现频次在逐渐在下降，到了 21 世纪，减负政策文本中对教师的关注度甚至低于家长、社会等执行主体。

第三，从 1988 年至 2000 年，教育行政部门是政策执行的重要主体，而 2018 年以后，其关注度明显下降，词频低于家长，甚至低于社会这两大行为责任主体。可见，教育行政部门的减负主体责任在逐渐被弱化。

第四，社会和家长作为两大参与主体，其词汇出现的频次在稳步增加，直至 2018 年达到顶峰，关注度有了新突破，家长超越教师词汇的频次，成为减负的重要力量。

综而观之，学校是政策执行主体的主要力量，家长、社会两大执行主体的关注度在稳步提升，教师和教育行政部门作为政策执行专业群体，其行动责任逐渐被边缘化。

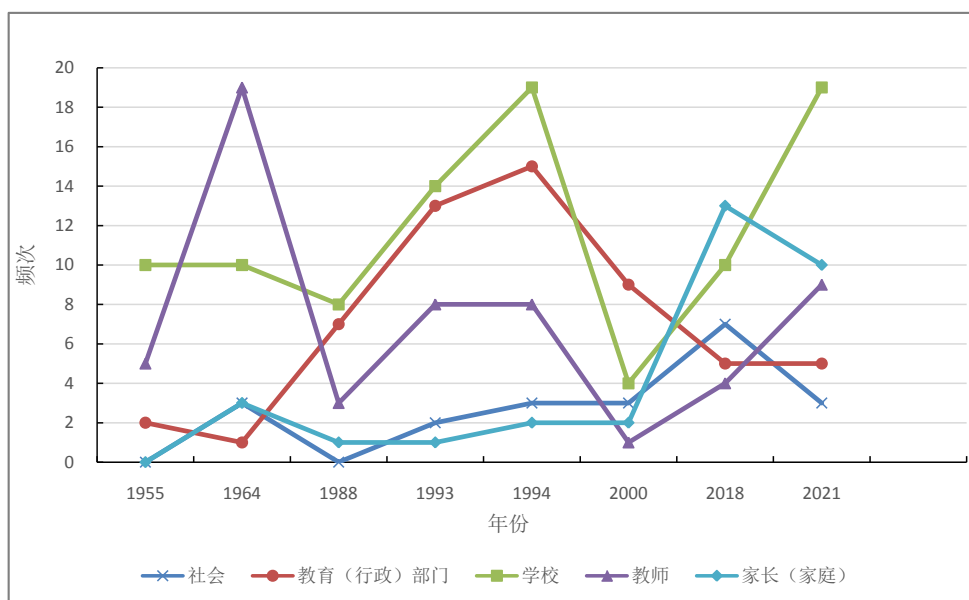


Figure 4. The changing trend of vocabulary of policy implementers

图 4. 减负措施语境的高频词的变化态势

## 4. 研究发现

本文从高频词汇的角度分析减负内容的变化，同时从政策执行主体的词频分析减负责任的变化走向，

进而得出以下研究发现。

#### 4.1. 培训负担和课后服务成为新减负政策的关注点

2018年以来,除了作业负担,培训负担和课后服务成为了新政策的关注点。2018年2月,教育部等四部委办公厅联合发布《关于切实减轻中小学生课外负担开展校外培训机构专项治理行动的通知》,强调了校外培训机构的整改要求,也提出了培训机构的治理任务等[3]。此后,2021年7月中共中央办公厅、国务院办公厅颁布的“双减”政策也提出要有效减轻学生的校外培训负担。可见,学生的校外培训负担在新时期的减负政策中受到了重视。与此同时,2017年教育部印发《关于做好中小学生课后服务工作的指导意见》,首次指出要发挥学校在课后服务中的“主渠道”作用,减轻学生校外培训负担[4]。此后,2018年教育部等九部门颁布的《中小学生减负措施》以及2021年7月中共中央办公厅、国务院办公厅颁布的“双减”政策都强调了学校要做好课后服务的工作。

#### 4.2. 政策执行专业群体的行动责任被弱化

一方面,在基础教育领域,县域教育行政部门在推进相关教育政策的贯彻落实过程中作为关键主体而发挥着主导作用[5]。1988年至2000年,教育行政部门一直承担着减负的重要责任,而自2018年以后,教育行政部门出现频次明显下降,比家长这一非专业执行主体频次还低。另一方面,教师在教育活动过程中处于领导者、设计者、引导者的地位[6],是教育的第一资源,承担着为党育人、为国育才、立德树人的重要使命[7]。然而,2018年以来,教师的词汇频次呈现不同程度的下滑,甚至还低于家长和社会两个非专业群体的频次。

综上所述,教育行政部门和教师群体作为减负政策执行的专业群体,随着时间的推移他们的减负行动责任在逐渐被弱化。

#### 4.3. 家校之间的协作越来越受重视

学校在必部减负政策中出现的频次都稳居前列,可见学校是减负政策实施的“主角”,一直承担着减负的主要责任。同时,解读图4可知,社会和家庭这两大责任主体在起初的政策文本中并未受关注,也较少看到社会和家庭的职责[8]。而随着时间的推移,这两大主体逐渐地进入政策制定者的视野。2018年以后,家长的关注度明显被强化,其出现的频次在急剧攀升。这表明减负政策越来越重视家长的主体职责,家校之间的协作也越来越密切。

### 5. 研究发现

2018年以前,学生减负政策在教学、考试、在校时间、课外作业等方面弱化学校教育教学,以减轻学生课内负担[9]。而2018年以后的减负政策发生了改变,开始提供课后服务,发展学生兴趣特长,同时开始治理校外培训来减轻学生的负担。“双减”政策是减负政策演变到一定阶段的产物,它不再是简单地要求减少学生的学习时间、增加睡眠时长以及控制学生的作业量,它强调回归教育本真,满足学生在学校的多样化需求,调动学生的积极性,归还学生自由权,让他们有机会、有时间充实自我,进一步实现全面发展的目标[10]。揆诸8个减负政策文本,透视其中高频词汇的变化趋势,分析国家减负政策的总体走向,以下尝试为优化减负措施提供几个方面的建议。

#### 5.1. 建立校外培训监管机制,丰富课后服务管理

减轻学生的校外培训负担,不仅要建立校外培训监管机制,还要求学校提供高质量的、丰富的课后服务。

第一，建立校外培训监管机制，加大校外培训的监管力度[11]。首先，增强对师资力量的监管力度，做好线上及线下的核查工作，坚决杜绝无证上岗等不良现象。其次，重点强化非学科类培训机构的人员资质、培训材料等方面的监督，严肃处理各种违规行为，推动此类培训有序发展[12]。最后，对于科技、体育等有关非学科类培训机构的设立，各级管理部门必须规定其相关的准入程序和标准将此类培训机构全面纳入前置许可及行政监管范畴[13]。

第二，丰富课后服务管理，满足学生的多样化需求。课后服务作为近些年的新生事物，不仅给学校管理，也给教师带来一定的难度和挑战。一是学校要积极、主动探索能激发学生的兴趣、具有时代特色的课程内容。二是学校要充分利用现有资源，同时引入多元主体参与课后服务，开展丰富多彩的服务类型。国外学校有许多课后服务经验值得学习，例如，德国鼓励并支持校外教育服务与校内课后服务相互合作、互惠互利，不仅有敬老院、农场，还有图书馆等多种多样的机构都可成为学校课后服务的合作对象[14]。又如，在英国，他们支持多种服务机构参与学校的课后服务，具体服务类型有课后俱乐部、课后保姆等几类，呈现了多样化的课后服务[15]。

## 5.2. 强化专业执行群体的行动责任，凝聚减负力量

政策实施主体会直接或间接影响政策落实的人员和组织[16]。减负是一项系统性工程，政策的实施涉及到每一个不同领域的群体，不仅需要校外机构、社会机构、学校的积极参与，同时也要求有关行政部门、教师群体等共同携手合作才能见效。

一方面，教育部门属于上层的管理机构，他们所产生的教育意志与行动规划会直接传达给学校或教师群体，从而影响学生。同时，不断地强化对校外培训机构在办学等方面的监督，是教育行政部门要履行的首要责任[17]。此外，落实减负政策是一项长期且艰巨的任务，要想取得理想的效果，教育部门的行政管理者需要加大对政策的宣传力度，推动减负成为广泛共识[18]。因此，不仅要发挥好教育行政部门在减负政策执行中的关键性作用，还要明确教育行政部门等各自的具体职权和责任[19]。

另一方面，教师是年轻一代的培育者，是教育事业的主要依靠力量，他们的教育会对学生产生直接影响。首先，通过课程育人是教学质量得以提高的重要且关键环节[20]。而课程的组织者和实施者正是教师群体。其次，“双减”政策落地后，在落实课后服务方面、作业设计方面、改进教学方面等突出教师群体在教育实践活动中的引导地位及其关键性作用。此外，由于家校沟通的主要难点是家长的素质参差不齐，这时教师的个性化引导和组织能力就显得尤为重要，所以家校沟通能否顺利进行很大程度上取决于教师[21]。

概言之，教育行政部门、教师对于减负的行动责任应该不断强化，而不应被边缘化。减负政策的有效实施离不开教师和教育行政部门这两个专业群体的配合。强化专业执行群体的职能，充分发挥专业执行者在政策实践中的作用，联合学校、社会、家长等责任主体，凝聚减负力量。

## 5.3. 建立家校社协同合作机制，形成减负共识

学校教育是肩负培育有理想、有本领、有担当的时代新人使命的重要场域[22]。家庭教育会对学生的成长和学习产生极大的影响，被认为是教育的开端。社会教育作为家校社协同合作机制中的重要环节，对学生的影响不可忽视。在学生成长的过程中，家庭、学校和社区对学生发挥着不同的教育作用，当三者相互协作，发挥其各自教育作用，对学生产生积极的影响时，合力育人才会凸显良好的效果[23]。

在家庭、学校和社会几个教育场域中要真正实现全方位的育人效果，就务必摒弃家庭、学校、社会“互不干涉、各行其是”的状态[24]。首先，构建好学校教育、家庭教育、社会教育的协同共育关系，能从根本上减轻学生学习的负担和家长的焦虑[25]。其次，健全家校社的协同育人机制，是实现“三全育人”



和“五育并举”相结合的重要方式[26]。因此,在减负的实施过程中,要联合不同的群体,包括社区工作人员、专家、教育行政人员,还包括家长、社区人员等,在学校组建起合力育人的队伍,积极探索家校社协同育人的实践[27],从而促进家校社发挥育人合力[28](图5)。

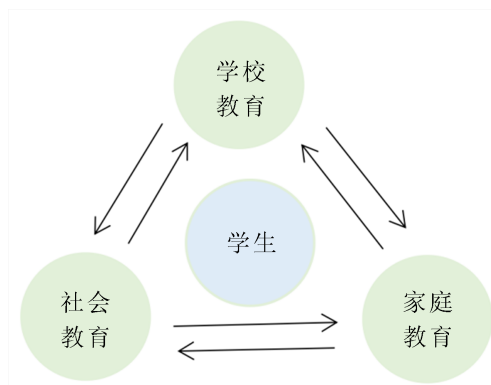


Figure 5. Parent-school social cooperation diagram

图5. 家校社协作关系图

## 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] 邵晓枫,郑少飞. 新形势下的家校社协同育人: 特点、价值与机制[J]. 现代远程教育研究, 2022, 34(5): 82-90.
- [3] 张冰,程天君. 新中国成立以来学生“减负”历程的回顾与反思[J]. 教育科学, 2019, 35(6): 33-39.
- [4] 吴开俊,庾紫林,黄炳超. “双减”政策下课后服务的生态变化及多元协同[J]. 中国教育学刊, 2023(3): 12-17.
- [5] 刘志. 县域教育行政部门落实立德树人工作的角色、瓶颈与路径——基于教育政策执行的视角[J]. 中国电化教育, 2020(7): 38-44.
- [6] 王道俊,郭文安. 教育学[M]. 第7版. 北京: 人民教育出版社, 2016.
- [7] 龙宝新,杨静,蔡婉怡. 中小学教师负担的生成逻辑及其纾解之道——基于对国27个省份中小学教师减负清单的分析[J]. 当代教育科学, 2021(5): 62-71.
- [8] 韩晓敏,孙元涛. 我国基础教育减负政策执行的现实困境与因应路径——基于政策工具的视角[J]. 教育科学研究, 2023(1): 48-56.
- [9] 王金娜. 改革开放以来小学生减负政策的发展特征、局限与展望[J]. 教育科学, 2019, 35(6): 40-46.
- [10] 杨茂庆,陈一铭. “双减”下义务教育质量回归的依据、堵点与进路[J]. 现代教育管理, 2023(2): 62-70.
- [11] 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, 2022, 43(1): 69-78.
- [12] 董圣足. 规范非学科类校外培训发展势在必行[N]. 光明日报, 2022-03-15(14).
- [13] 董圣足,公彦霏,张璐等. “双减”之下校外培训治理: 成效、问题及对策[J]. 上海教育科研, 2022(7): 17-22.
- [14] 于博,杨清溪. 德国全日制小学课后服务模式研究——以柏林州为例[J]. 外国教育研究, 2022, 49(5): 34-46.
- [15] 秦理想,李圆. 中小学课后服务研究的现状与展望[J]. 成都师范学院学报, 2022, 38(7): 1-7.
- [16] 朱德全,沈家乐. 职业教育“1+X”证书制度执行的框架与理论模型[J]. 教育研究, 2022, 43(3): 110-126.
- [17] 董圣足,黄河,谢锡美. “双减”之下校外培训长效治理机制的构建与完善[J]. 苏州大学学报, 2022, 10(4): 13-23.
- [18] 李新,刘珊. “双减”背景下学生学习焦虑的生成与纾解[J]. 当代教育科学, 2022(8): 24-31.
- [19] 靳玉乐,张铭凯. “双减”政策的战略意义、实施挑战与进路选择[J]. 教育科学, 2022, 38(6): 15-20.
- [20] 杨修平. 论“课程育人”的本质[J]. 大学教育科学, 2021(1): 60-70.
- [21] 张善超,熊乐天. “双减”实施过程中的困境与破解之道[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2022, 48(5): 149-158.
- [22] 罗生全,吴志敏. “双减”背景下学校课程治理的内容体系及优化机制[J]. 现代教育管理, 2023(2): 71-81.

- 
- [23] 顾理澜, 李刚, 张生, 辛涛, 康丽颖. “双减”背景下数字化赋能家校社协同育人研究[J]. 中国远程教育, 2022(4): 10-17.
- [24] 齐彦磊, 周洪宇. “双减”背景下家校社协同育人遭遇的困境及其应对[J]. 中国电化教育, 2022(11): 32-36+67.
- [25] 董红军. “双减”背景下的家校协同共育[J]. 中国教育学刊, 2021(S2): 196-199.
- [26] 姚亮. 家校社“强链接”提升协同育人整体效应[J]. 中小学管理, 2022(4): 48-49.
- [27] 高巍, 周嘉腾, 等. “双减”背景下的中小学课后服务: 问题检视与实践超越[J]. 中国电化教育, 2022(5): 35-41+58.
- [28] 韩天骄, 苏德. “双减”背景下学校教育提质的内涵、价值、路向[J]. 中国电化教育, 2022(5): 42-48.