

政策执行视角下“双减”政策的深化落实

苏比努尔·哈力木拉提

新疆大学政治与公共管理学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2023年12月5日; 录用日期: 2023年12月13日; 发布日期: 2024年1月10日

摘要

2021年7月,“双减”政策颁布并在全国开始执行,政策执行的目标是减少基础教育阶段学生的校内作业负担和校外学科类辅导负担,遵循科学的教育规律,让学生回归校园,关注青少年儿童的身体心理状态,让青少年儿童快乐健康的成长。本文以政策执行视角出发,陈述“双减”政策执行的现状;分析“双减”政策执行面临的逆境有政策理解太过片面、政策执行存在阻力、执行监督不够完善等;并从正确解读政策文件、构建良好教育生态、加强政策执行监督几方面阐明如何深化落实“双减”工作。

关键词

“双减”政策,政策执行,基础教育

Deepening the Implementation of the “Double Reduction” Policy from the Perspective of Policy Implementation

Subinuer Halimulati

School of Politics and Public Administration, Xinjiang University, Urumqi Xinjiang

Received: Dec. 5th, 2023; accepted: Dec. 13th, 2023; published: Jan. 10th, 2024

Abstract

In July 2021, the “double reduction” policy was promulgated and implemented nationwide. The goal of the policy is to reduce the burden of homework and extracurricular subject tutoring for students in the basic education stage, follow scientific educational laws, let students return to campus, pay attention to the physical and psychological status of adolescents and children, and enable them to grow up happily and healthily. This article starts from the perspective of policy implementation and describes the current situation of the implementation of the “double reduc-

tion” policy; the analysis of the challenges faced by the implementation of the “double reduction” policy includes a one-sided understanding of the policy, obstacles in policy implementation, and inadequate supervision of implementation; and explain how to deepen the implementation of the “double reduction” work from the aspects of correctly interpreting policy documents, building a good education ecosystem, and strengthening policy implementation supervision.

Keywords

The “Double Reduction” Policy, Policy Implementation, Basic Education

Copyright © 2024 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

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》,提出遵循科学的教育规律,减少学生的作业,减少学生的校外学科类辅导,提高学校教育教学质量,整治校外培训,让学生回归校园,关注青少年儿童的身体状态,让青少年儿童健康快乐的成长,所以也被称作“双减”政策,“双减”政策以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻中国共产党的教育方针。[1]2022年10月16日,中国共产党召开第二十次全国代表大会,二十大报告会议精神再次强调要深化教育领域综合改革。[2]教育政策作为公共政策是社会产品,是对特定社会现象提出的专门建议,由决策部门执行再由执行部门执行,政策执行是政策过程中的重要环节,也是政府的关键职能之一,一旦政策出台,围绕实现政策目标,需要通过各种行动实施来将政策内容转化为现实。“双减”政策进入执行阶段后,学校要求教师减少过多的课后作业并推动学校课后服务工作的进一步落实;学科类培训机构的性质必须登记为非营利性,许多民办教育机构倒闭或转变了辅导范围。当教育与其初衷相背而行且愈行愈远时,国家出台的“双减”政策,旨在改良教育生态系统,使教育回归本质。

2. “双减”政策的现状

学生学业负担重不是新出现的话题,从新中国成立以后就开始逐渐显露出来。建国初期,有的地区教育行政部门对于提高教学质量和学习质量的要求过急,采取了一些不切实际的做法,以致中小学出现了课程内容超纲、作业负担过重等问题。[3]此问题引起党和国家的高度重视,1955年7月,教育部颁布《关于减轻中、小学校学生过重负担的指示》,提出当前学生学业负担过重的现象以及原因,要求学校要确保教学内容符合教学要求,要求教师要讲清楚讲透彻确保学生听懂等。[4]随着国家的发展社会的进步,人们将越来越多的期望与盼念放在了孩子的成才之路上,家长不想让孩子输在“人生起跑线”上的观念也让基础教育阶段学生的学业负担也随着越来越重。在基础教育大改革和发展素质教育的双重要求下,面对基础教育领域愈来愈严重的学生学业负担过重的问题,党和国家再次下定决心出手干预,颁布了最严苛的减负政策即“双减”政策。有学者提出“双减”政策坚持学生为本,聚焦立德树人根本任务;减轻作业负担,关注学生身体心理健康;强化学校地位,提升学校教学质量;治理校外培训,坚持严格规范管理;发展家校社协同育人机制,形成减负共识。[5]但是在目前考试制度没有改变的前提下,作业被认为是提高分数和检验学习效果的权威方式,题海战术似乎成为了学生提高考试成绩的唯一方法。[6]

布置作业是学校教学工作的必要环节，是加强学生对知识理解的必要补充，做作业是每个学生必不可少的学习任务。部分学校教师布置的作业数量过多、作业质量过低，不仅没有温故知新的效果，又占用了学生正常的休息、锻炼、娱乐时间。减轻学生校内作业原是为了给学生减轻负担，但校内减负却校外增负，学生开始普遍参加校外培训，校外增加的负担又处于失管、失控的状态。“双减”政策作为教育领域的公共政策，是为了规范学校的教学行为，减轻学生的校内作业；整治校外培训机构的违规乱象，减少学生的校外补习班，使得教育回归其最初的目的。“双减”政策的颁布，意味着开始了全新的教育大时代，着眼青少年的未来发展，促进教育良性发展。

3. “双减”政策执行中面临的逆境

“双减”政策颁布执行以来，在取得一些成效的同时，社会各界对政策的议论各异，产生了一些负面评论甚至是有抗拒政策的现象，对“双减”政策的执行产生了许多不良的阻力。

3.1. 政策理解太过片面

“双减”政策颁布后，相关部门和教育专家对政策进行解读，向人们解释政策的内容和精神，帮助相关单位和社会民众对出台的政策有一定的认识，以利于各相关单位对政策的有效执行。但是出于自身追求的利益不同，各方对政策的理解有偏差。学校方面，面临升学压力或学校声誉等原因，作业减负难以真正落实。老师为了学生的成绩，过量布置作业，想通过延长写作业的时间来加强学生对知识的记忆。家长方面，“读书决定命运论”一直是中国人崇尚的传统文化价值，是中华民族的国民性格，家长将自己的期盼都寄托在孩子身上，教育培训机构行业的大整顿，使得孩子无法参与课外辅导，家长又不信任学校的教学能力，使得家长焦虑增加，担心孩子的学业前途。家长为了提升孩子成绩，也要求老师多布置作业。有些学生想提高学科成绩，完成课内作业的同时主动写课外作业。社会层面，舆论增加，有政策支持者，也存在担忧“双减”政策的执行会使学生不专注学习而影响青少年儿童的发展前景的悲观主义者。

3.2. 政策执行存在阻力

“双减”政策颁布后，学校进一步落实课后服务工作，教师把关学生完成校内作业，延后放学时间，匹配家长的下班时间。课后服务是学校教育的延伸，由于学校课后服务模式仍处于探索阶段，导致其存在单一性、缺乏规范性、形式主义等诸多问题。开发校本课程是现代教育对教师的新要求，更是培养发展教师的有效途径。“双减”政策目标锁定发展校本课程，提升学校课后服务水平，可是现阶段学校教师结构配置明显不合理。学校教师人员以学科教育老师为主，一些课后培训课程以学科老师兼任，质量参差不齐，依赖于老师个人素质水平，其投入时间精力不足，专业性不强。大部分学校目前课后服务内容以学生自主自习或体育锻炼为主，缺乏更多类型课后服务，使得家长不信任学校的教学质量。

3.3. 执行监督不够完善

“双减”政策颁布后，大规模的教育培训机构最先受到了冲击，可是随之而来的是“一对一”辅导或者“o2o”模式，经济条件较好家庭无法参加教育培训机构的辅导，即开始付更高价请私人辅导，增加了普通收入家庭的焦虑。执行监督是政策执行主体以及相关部门为了督促公共政策是否认真落实，而检查监督公共政策执行的具体情况，可还是有个别教育辅导机构或者个体依然存在着侥幸心理，相关部门又无法一一查清楚是否存在私下补课行为。各部门协调不善、沟通无效、监督不力，校外培训机构没有搞清楚自己应该作为学校教育有益补充的角色，使得“双减”政策无法贯彻落实，政策效果与政策目标背道而行。

4. 促进“双减”政策的深化落实

“双减”政策已经执行一年之久，面对各种阻力，要在执行过程中优化行动，以更好地实现构建良好教育生态的政策目标。

4.1. 正确解读“双减”政策

“双减”政策的颁布初衷，是为了拒绝应试教育，培养综合型人才。倡导德智体美劳全面发展，需要以德为首，“德”，即品德，包括诚实守信、正直善良、努力上进等，是古今中外对一个人该有的素养的定性。教育的目的不是为了培养出“高分低德”的学生，而是为了国家塑造品学兼优的栋梁之材。学校、家庭、社会需要协同合作共同关注基础教育阶段学生的品德发展，推进“五育并举”，逐步完善德育工作体系，加强以爱国主义教育为核心的社会主义核心价值观教育，加强对基础教育阶段学生的优秀传统文化教育、革命传统教育等，培养学生的爱国精神、奋斗精神，要培养合格的社会主义建设者和接班人。“双减”政策的推动落实是一件利国利民的大事，是从国家、民族角度做出的一项重大政策安排。相关部门需要加大对政策的宣传，对政策进行详细解读分析，使得与政策相关主体积极地接受政策并执行政策，政策目标的实现，需要政府、学校、家庭、社会等各方面通力合作，协同推进。家长要树立正确的教育观念，正确解读“双减”政策文件，贯彻“双减”政策精神为孩子制定合理的学习成长规划，才能为培养拥有健康的身心、健全的人格、正直的三观的社会主义好青年。

4.2. 构建良好教育生态

构建良好教育生态可促进多方合作沟通，将家庭、学校、社会紧密联系在一起，目标一致才能减缓“双减”政策执行的阻力。政府方面，县级以上地方人民政府应加强对政策的落实，减轻基础教育阶段学生作业负担和校外培训负担，畅通学校和家庭沟通渠道，推动学校教育和家庭教育的互动配合。从国家、社会多角度，进一步明确各方面为父母或者其他监护人实施家庭教育提供支持协助的责任。[7]学校方面，加强课堂教育，使学生回归校园。教师做到应教尽教，布置适量的、高质量的课后作业。“双减”过后，课后服务工作再进一步落实，建议增设专业师资队伍承担课后服务工作，让授课教师集中精力提高课堂的品质，而不是增加教学时间。同时教师压力也在相应增加，教育部门需要关注教师群体，改善教师的薪资，增加宣传教师工作，提升教师社会地位，强化尊师重教深入人心。家庭方面，家长需要调整思路，周末陪孩子进行一些适宜的户外运动，不仅增加了孩子的体育锻炼，还增进了亲子关系，还节省了报班费用。学校方面可以增加对学生家长的宣传工作，倡导父母应当合理安排未成年人学习、休息、娱乐和体育锻炼的时间，避免加重未成年人学习负担，培养孩子良好的爱好兴趣，预防未成年人过度沉迷手机软件、网络游戏等不良习惯。社会方面，校外培训机构作为影子教育，要扮演好自己的角色，要配合学校教育的计划，要符合家庭教育的需要。执行“双减”政策不能对校外培训机构一刀切，要正视校外培训机构对教育的积极作用，重视家长和学生的实际需求。[8]

4.3. 加强政策执行监督

单靠一个政策的颁布不能减轻中小学学生的学业负担，想要更好地执行政策，就需要各方面的协调配合和优化行动。协调与监控贯穿政策执行的整个过程，协调是否有效直接决定着政策执行是否顺畅，监督有力是保障政策执行不偏离政策目标的重要措施。“双减”政策的贯彻执行离不开各部门的协调、沟通以及相关部门的监督管理，各级教育部门与政府部门要通过各种沟通方式进行协调，明确政策的目标、执行的标准、预期的目标等，对于执行不力者或者拒不执行者给予适当的惩罚。公共政策的执行过程中，监督机制是非常重要的。政府、教育相关部门、学校、教育机构、包括家长等，作为“双减”政

策的执行主体，不仅要执行政策，也需要加强监管系统。政府、教育相关部门要加强监督，开通举报渠道，对于教师违反师德师风、开展有偿补课和违规收受礼品礼金等典型案例进行曝光，对于老师的违规行为，发现一起、严查一起、教育一片。整顿教育培训违规的乱象，促进教育公平。教育部声明严查“一对一辅导”，表明了国家想要解决“校外增负”问题的坚定决心。减少学科类校外培训，强化培训收费监管，以最大限度地响应和最大限度地满足父母对更高教育的追求，为学生创造个性化、多样化的发展空间。

5. 结语

与其他的公共政策一样，教育政策的执行过程需要一定的周期性，我们应该以乐观的态度等待“双减”政策的执行效果。2021年10月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会通过《中华人民共和国家庭教育促进法》，自2022年1月1日起执行，将减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担写入法律，以保障构建长效作用机制。^[9]2023年7月20日教育部部务会议审议通过《校外培训行政处罚暂行办法》，自2023年10月15日起施行，为落实立德树人根本任务，发展素质教育，加强校外培训监管，规范校外培训行政处罚行为，以保各方的合法权益。^[10]教育乃立国之重本，读书为明礼知天下，读书为中华之崛起，读书不是为了攀比，不是为了考试，但是“内卷化”使得学习压力增大，效率降低，使得学习失去了最原始的初衷。内卷已成为时下议论最多的话题之一，单凭借着一个“双减”政策文件，不可能解决已经存在了许久的教育内卷问题，为了实现净化教育生态的最终目的前，还需要踏踏实实落实“双减”工作。教育关系到国家的百年之大计，少年强则国强，在习近平新时代中国特色社会主义思想的引导下，“双减”工作会正确有序地执行，为中华民族复兴之中国梦实现打下坚实基础。

参考文献

- [1] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 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[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/202107/t20210724_546576.html, 2021-07-24.
- [2] 新华社. 习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. http://www.news.cn/politics/2022-10/25/c_1129079429.htm, 2022-10-16.
- [3] 黄兆龙. 毛泽东“减负”思想研究[J]. 教学与管理, 2000(9): 8-11.
- [4] 中华人民共和国教育部关于减轻中小学学生过重负担的指示[J]. 人民教育, 1955(8): 20.
- [5] 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.
- [6] 欧阳修俊, 梁宇健. 义务教育生态优化的困境与化境[J]. 中国教育学刊, 2023(11): 26-31.
- [7] 杨小微, 文琰. “双减”政策实施研究的现状、难点及未来之着力点[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 43(4): 25-38.
- [8] 黄扬, 陈天祥. “逆向选择性监管”何以发生?——基于“双减”落地前后校外培训监管的案例追踪[J]. 公共管理学报, 2022, 19(4): 14-27.
- [9] 中华人民共和国教育部. 中华人民共和国家庭教育促进法[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_qtxgfl/202110/t20211025_574749.html, 2023-10-23.
- [10] 中华人民共和国教育部. 校外培训行政处罚暂行办法[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/202309/t20230912_1079788.html, 2023-08-23.