

中小学教师减负政策 实施困境及其破解路径

——基于史密斯政策执行过程模型的分析

曾汶婷

(北京师范大学 教育学部, 北京 100875)

摘要:中小学教师减负政策的出台引起广泛关注,然而减负政策实施效果不容乐观。本研究以史密斯政策执行过程模型为分析框架,分析中小学教师减负政策实施过程中遭遇的困境和出现的诸多问题,旨在寻求破解之道。中小学教师减负政策实施过程中存在的主要问题包括:已有政策中教师负担标准不明确,政策执行主体模糊;执行机构利益与政策目标存在冲突;目标群体处于被动地位,减负缺乏实效性;环境因素带来教师负担内容不断变化,现有政策不足以回应减负需求。基于此,破解中小学教师减负政策实施困境应注重5个方面:开发测量工具真实反映教师负担,规范教育行政部门管理权限;将各级政府“减负职责”具体化,并将减负成效纳入地方政府绩效考核;构建政府部门间合作伙伴关系,共担减负职责;改进教师评价制度,加强专业评价,弱化行政评价;增强学校治理能力,厘清教师权利与义务。

关键词:中小学教师;教师负担;减负政策;政策实施;教师评价;学校治理

中图分类号:G625 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2023)04-0068-08

作者简介:曾汶婷,北京师范大学教育学部博士研究生。

一、引言

在社会经济快速发展和教育改革不断深入的背景下,中小学教师工作负担成为广泛关注的议题。随着教师减负的呼声逐渐高涨,以2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于减轻中小学教师负担进一步营造教育教学良好环境的若干意见》(以下简称《意见》)为标志性文件的减负政策纷纷出台,旨在减轻教师负担,为教师安心从教创造良好的环境。

然而,中小学教师减负现状不容乐观。首先,减负效用在基层难以实现的情况屡见不鲜^[1]。有研究基于地方政策文本分析指出,政策从中央到地方的实施过程中出现“缩水”现象,县级部门以“大事化小”的策略简化减负要求,且从学习文件精神到政策转化为具体措施,经历了最少5个月的时间,减负政策执行缓

慢^[2]。其次,减负效果不明显。地方的减负细则不多见,对于有客观衡量标准的减负任务落实比较到位,而其他方面则被变通执行。例如将原有项目合并以达到任务减少50%的目标。再次,减负力度不足。不少地方并没有建立起规范的减负制度^[3],由此导致政策执行短效性突出。

已有研究主要通过对政策文本的分析,探讨政策的演进特征、价值选择、内容要求和推进措施,其中有的还根据政策文本推演教师负担的形成原因,然而并没有对已出台政策执行困境进行分析,而是将政策执行视作理想化过程。美国政策学者艾利森认为,公共政策目标在实现的过程中政策方案的功能也许只占10%,而政策是否有效执行则几乎占到90%^[4]。因此,减负政策的执行过程将深刻影响教师减负成效,值得我们深入研究。政策执

行是一个极为复杂的过程,政策执行效果受到诸多因素的影响。基于此,本研究采用史密斯政策执行过程模型作为综合分析框架,对中小学教师减负政策实施困境进行剖析,探讨减负政策实施困境的破解路径。

二、中小学教师减负政策执行分析框架

美国学者托马斯·史密斯(T.B.Smith)于1973年首先提出了分析政策执行过程及其影响因素的模型,是具有代表性且在公共政策领域应用广泛的一种政策执行模型^[5],并常常用于教育政策执行的相关研究,例如将其用于教师“县管校聘”政策执行的制约因素、民办中小学教师教育性调适和民族地区教育扶贫政策执行的困境等相关研究。史密斯政策执行过程模型的贡献在于不仅关注政策的制定,还注意到政策的有效执行受到执行机构、目标群体、环境因素以及它们之间互动关系的制约。史密斯政策执行过程模型将影响政策的因素归结为四类,分别是:理想化的政策、执行机构、目标群体以及环境因素^[6]。理想化政策(idealized policy)是指政策文件内容本身的合理性,例如政策目标和主体的明晰程度。在本研究中,政策文件主要是指我国2019年针对中小学教师减负出台的《意见》及其后地方党委和政府颁布的一系列相关政策文件。执行机构(implementation organization)是指负责政策

执行的政府机关或单位,其层级关系和行动策略将对政策执行产生影响。在本研究中执行机构主要指地方各级党委和政府及有关部门。目标群体(target group)是政策的受众。一般来说,中小学校既可以被看作是减负政策的目标群体,也可以被看作是执行机构,但由于在《意见》中学校被看作减负对象,因此本研究将中小学校和教师视为分析框架中的“目标群体”。中小学教师减负的政策执行主要受中小学校组织性质和教师职业属性影响。环境因素(environmental factors)即政策执行过程所处政治、经济、文化和社会背景,影响减负政策的执行效果。减负政策的执行主要受到社会和教育系统对教师职责期待的影响。

中小学教师负担问题是新时代教师队伍建设改革亟待解决的问题之一。减负政策的出台不仅与教师利益相关,更与社会经济发展、教育体制机制改革等复杂因素相联系。史密斯政策执行过程模型对分析教师减负政策执行过程具有一定的合理性(分析框架如图1所示)。此外,史密斯认为,政策执行过程中要素之间会进行互动,这些互动可能带来一种“紧张”的状态,亦有可能转化为政策优化的契机。因此,本研究对模型中提到的政策影响因素进行分析,有助于走出中小学教师减负政策实施困境。

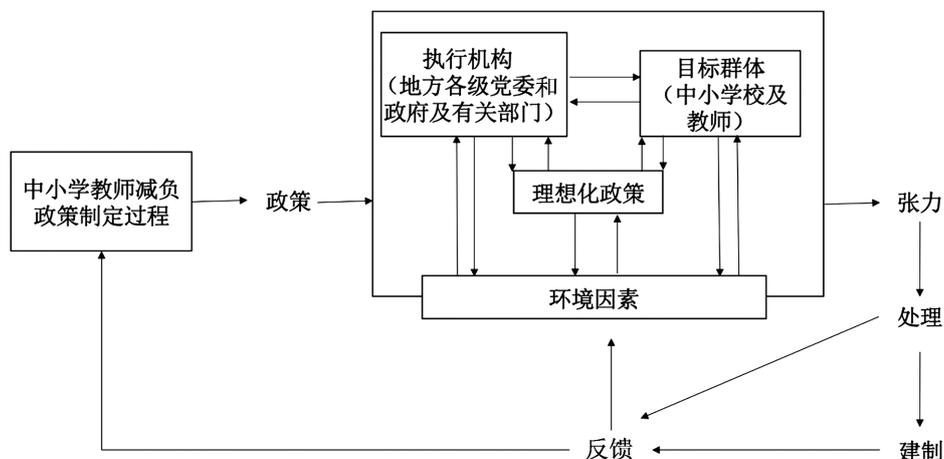


图1 中小学教师减负政策执行分析框架

三、中小学教师减负政策实施困境分析

本文结合史密斯政策执行过程模型,从政策内容、执行机构、目标群体以及政策执行所处环境四个维度分析当前我国中小学教师减负政策实施遭遇的困境。

(一)理想化政策“不理想”

政策的制定是否合理,直接影响政策的执行效果。史密斯将理想化的政策视为影响政策执行的首要因素。通过分析目前中央及地方的中小学教师减负政策,笔者发现中小学教师减负政策在负担标准和责任主体方面存在不同程度的“不理想”。

1. 负担标准不明确,减负不彻底

政策标准能标示目标的达成程度。目前有关中小学教师减负政策文本,考虑到各地工作实际相差甚远,没有对教师负担“额外”“过重”“不必要”的程度进行界定。笔者在北大法宝平台搜索到16份有关教师减负的地方性政策文件^①,其中只有5份列出了“减负清单”,但都没有规定具体的“负担标准”,只有北京市的政策明确了有关中小学校和教师的督查、检查、评比、考核事项总量和频次。由此导致在实际操作过程中,经各级教育部门同意的工作被视为教师的“合理负担”,未经教育部门审批和部署的工作则属于教师的“不合理负担”。减负在很大程度上取决于教育行政部门。有研究表明,在中小学教师承担的各种负担中,有很大一部分就是由教育行政部门规定的非教学工作以及教育部门联合其他部门安排的工作^[7]。另外还有报道显示,自中小学教师减负政策颁布以来,中小学教师感到来自教育系统外部的非教学事务有所减少,但来自教育系统内部的非教学事务数量却几乎没有变化^[8]。将负担的自由裁量权集中在教育行政部门,看似统筹了各项繁杂工作,但其实将导致一部分教师负担更为隐蔽,难以得到彻底治理。

2. 责任主体模糊,减负缺乏实效性

只有明确责任主体,才能开展政策执行问责。目前减负政策责任主体模糊,主要表现在政府之间纵横关系上。首先在纵向关系上,有学者指出我国政府纵向的职责划分不明确,其基本特征是“职责同构”,即不同层级的政府在纵向职责和机构设置上高度一致,管理着大体相同的事务^[9]。由于政策文本中各级党委和政府之间具体的分工不明确,主要通过层层下达文件的方式执行政策,而政策的具体落实则交由县级政府。其次在横向关系上,目前地方减负政策文件中仍有大部分未明确规定减负责任主体。有研究显示,多数省份“减负清单”中提到的责任主体多为暗示性主体或模糊性主体^[10],仅有少数省份将减负工作在各部门间进行了分工,并规定其主体责任。纵横两个方面的执行主体模糊,导致县级教育行政部门承担大部分政策执行的压力,削弱了政策执行的联动工作效力。由于层层加码的行政任务,不少县级教育行政部门以“大事化小”的变通策略执行政策,从而直接削弱了减负政策的执行效果。

(二)执行机构利益与政策目标相互冲突

政策执行研究是对政治生活结构的一种透视。政治系统内外组织如何开展事务性工作,彼此间的相互作用都将影响政策执行效果。作为执行机构的各级党委和政府及有关部门,一方面要履行为教师减负的职责,另一方面也要维护自身利益,而这可能会与预设目标产生冲突。

1. “府际竞争”带来增负与减负矛盾

政策目标只有在执行机构行动时才能显示其对行为的影响。虽然中央和各省市减负政策规定了行动目标,但在具体执行过程中,各级执行机构的行为前提存在差异。有研究者提出有限理性决策模型时提出两类行为前

^① 16份相关政策文件的地区分布为:江苏省(2份)、邯郸市(1份)、贵州省(1份)、江西省(2份)、甘肃省(1份)、山东省(2份)、海南省(1份)、榆林市(1份)、安徽省(1份)、青岛市(1份)、苏州市(1份)、广东省(1份)、北京市(1份)。

提——价值前提和事实前提。价值前提是指想要达到的目标假设,事实前提则是指对现实世界及其运行方式的假设。通常而言,在组织内层级中处于高位的个体在作决策时会带有更多与价值前提相关的考虑,而对处于低位的个体则会更多依靠事实前提作决策^[11]。《意见》将“营造教育教学良好环境,让教师全身心投入教书育人工作,落实好立德树人根本任务”^[12]作为减负政策的价值前提,围绕该前提提出了若干减负措施。但对于地方政府而言,其首要目标是在同级政府之间的“政治锦标赛”中拔得头筹。因此,地方政府要通过下达各种任务的方式来“增负”,通过安排各种工作使竞赛评比指标达成,从而促进区域发展。而政府管理对数字的依赖和运用,又使教师的负担恰恰成为某些部门的工作量,因此会让老师“凡事留痕”,造成教师减负难以落实。可以看出,执行机构一方面要通过给学校教师增负的方式完成任务指标,另一方面又面临要为学校教师减负的压力,这就造成减负工作最大的矛盾。由于地方政府决策主要基于竞争生存这一事实前提,加上缺乏负担衡量的客观标准,不少地方政府选择变通执行。在“府际竞争”压力下,地方政府将不同种类的行政任务换个名字糅合在一个项目里交给学校和教师,导致教师实际“非教学负担”并未减少,甚至出现“越减越重”的情况。

2. 部门“本位主义”造成减负障碍

地方政府各职能部门掌管教育人事、财务权力。在新的市场经济体制下,各部门权力运行的制度规范尚未形成,从而给相关部门权力扩张带来机会,使得各部门以自身利益为本,形成“部门本位主义”,将部门利益置于公共利益之上^[13]。例如政府职能部门往往会出于扩大社会影响的需要,把进校园活动作为推进部门工作的一种方式^[14],向学校和教师摊派任务。在笔者统计的16份相关政策文件中,有15份明确了各项涉及教师负担的工作统筹安排权在于各级教育行政部门,但即使政策中明

确了教育行政部门的统筹安排权,由部门本位主义造成的利益壁垒还是使得教师工作负担难以减轻。

(三)目标群体处于被动地位

政策实施的过程不是照章办事的简单过程。目标群体的属性和特征对政策实施过程产生影响。史密斯政策执行过程模型的最大贡献就在于提出了目标群体与执行机构、环境因素之间的互动关系。在减负政策实施过程中,学校和教师的自主权、学校自身组织结构都关乎政策实施的有效性。

1. 教师负担被遮蔽

教育系统中的权力在科层制的管理结构中自上而下单向运行,长期以来学校和教师在权力结构中往往处于被动位置,缺乏自主权。因此,减负政策虽“为教师而生”,但却缺乏教师的参与。虽然在《意见》出台之前教育部成立调研工作小组进行了实地调研,全面总结了中小学教师负担的种类和来源,但由于《意见》采用“指导性与宏观性”表述^[15],并不能完全包括各地区不同情况。如何界定教师负担主要取决于地方教育行政部门,因此,教师“过重负担”“必要负担”缺乏客观衡量标准。作为离教师最近的政策执行机构,地方教育行政部门应结合实际,在征求当地学校和教师意见的基础上对“减负清单”进行再细化。然而缺乏自主权的中小学校和教师往往难以参与决策讨论过程,只能选择被动接受行政任务。这在笔者的相关调查统计结果中也有所体现——所有政策文本中均未提及征询教师的意见。行政任务摊派是行政权力至上在教育领域的表现^[16],加上当前我国中小学“管办评一体化”现象还比较突出,行政部门还是可以以“管”之名安排检查、考核任务,以“评”之名将任务完成情况作为教师和学校的考核评比依据,使得教师实际承受的负担被遮蔽。

2. 学校治理能力被忽视

作为学校中的个人,教师一般通过学校层面的任务拆解享受到政策效益。在笔者统计

的政策文本中,仅有2份文件规定了学校改进管理制度、提高治理能力的职责,例如北京市的政策文件规定“学校领导班子和管理人员要不断提升自身综合素质和管理水平,完善和创新教育教学管理方式,深化教育评价和人事制度改革,营造教育教学良好环境”;有6份文件规定了学校有权拒绝街道社区、乡镇摊派的不合理任务;有1份文件规定了学校有权不提供督导检查评比考核方案中未明确规定的材料。由此可见,政府基于教师负担过重现状而颁布的减负政策,将学校看作是政策执行的终端,甚至是目标群体。因此,学校的自主权和治理能力普遍被忽视。而学校治理能力一旦被弱化,就会导致其对政府治理能力的进一步依赖,并远离了政策的真正目标群体,即教师。一方面学校会通过各种形式化工作,例如通过示范校建设、教师培训和评比等途径来提升学校的社会认可度,于是在学校内部会生成一些非教学负担;另一方面学校需要应付上级部门安排的行政管理任务,而中小学校的组织结构大多是以教学事务为中心来安排的,当行政管理任务过多时,现有的管理机制运行往往难以顺畅,于是学校就会将任务摊派给教师,导致教师负担加重。

(四)环境因素使教师负担内容不断变化

随着社会形势的发展变化,教师职责范围也在不断变化。当前的社会文化赋予教师多重职责,扩大了教师工作范畴,造成了教师额外的负担问题,并进一步增加了教师减负政策执行的难度。教育现代化要求中小学校开放办学,与社会、家庭建立密切联系。教师不仅要教好书,而且还需要承担一定的社会职责。正因如此,许多超出教育教学范畴的事务也被认定为教师的“合理负担”,教师职责范围被逐渐扩大到社会发展、民生保障事业,导致教师陷入无边界的事务之中,这种情况在乡村中小学更为严重。有研究显示,乡村教师面临比城市教师更重的家庭教育责任和班级管理责任,而师资配备却普遍不足^[17]。突如其来的疫情

也会加重教师工作负担。在疫情防控的背景下,中小学教师被安排到防疫统计等事务中,深入学生家庭调查信息。在中共中央办公厅、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》以后,教师的职责范围还从课堂教学延伸到课后服务,与社会和家庭育人之间的界限变得更加模糊。由于目前课后服务的性质定位很模糊^[18],部分家长认为可以将监管责任全权交给学校和教师。总而言之,教师减负问题并不是自上而下的单一问题,而是涉及政府治理、学生减负和区域经济发展过程中的一系列问题。教师职责在社会大背景下不断变化,教师减负工作将变得更具复杂性。如果仅仅注重减轻督导、检查、评比等“面子上的事”,现有中小学教师减负政策在实施过程中就难以回应教师减负的需求,难以达到减轻教师负担、为教师安心从教创造良好环境的目的。

四、中小学教师减负政策实施困境的破解路径

史密斯指出,在政策执行过程中执行机构、目标群体、理想化政策与环境因素之间存在互动关系。因此,要优化政策的执行过程,就要考虑各因素之间互为条件和结果的事实。例如从上述对各因素的分析可知,教师负担标准不明确,不仅与教育行政部门“权力扩张”有关,而且与教师自主权缺失有关。而负担标准的不明确又为“府际竞争”和部门“本位主义”阻碍教师减负提供了条件。因此,任何单一思路都不足以解决问题,只有对影响政策执行的四个因素进行综合考量、统筹协调,方能破解教师减负政策的实施困境。

(一)开发测量工具真实反映教师负担,规范教育行政部门管理权限

中小学教师减负政策的实施应注重开发教师负担测量工具,以测量结果真实反映教师实际负担情况。首先,在目前的中小学教师减负政策中,县级教育行政部门作为主要执行机

构,缺乏与学校和教师之间的沟通,导致负担标准主观性过强,加上部门“本位主义”,很容易导致减负政策出现偏差,因此要开发测量工具真实反映教师负担。其次,中小学教师减负政策的实施应有必要的监督机制给予保障,在评估减负政策实效时应该以中小学教师减少的实际工作量为准,不应停留在政府部门或学校层面,而应该深入教师个体层面,探索基于实证数据的监督机制。不少学者认为英国于2018年出台的一系列教师减负措施值得借鉴,其中教育部在其官方网站给出了中小学教师非教学性工作量核定表、教师结构化访谈提纲和教师工作量影响的分析模板,为了解教师实际工作量和制定切实可行的减负方案提供了重要证据^[19],值得借鉴。

中小学教师减负政策的实施应注重规范教育行政部门的管理权限。有效的政策实施是多个部门联合行动的结果,而非单一机构的行动结果。因此,要改变目前减负政策执行不力的现状,就要重塑政策执行主体结构,将更多的相关部门纳入政策执行主体结构,规范教育行政部门的管理权限。减轻教师负担的关键在于明确哪些是非必要的任务或非教育教学任务、县级政府及有关部门应采取何种行动、中小学应该采取何种策略来进行相应的管理。很显然,这些信息的掌握者并不局限于政府部门,对这些关键问题的澄清也不能只靠政府部门“一家之言”,否则政策将失去公信力。通过将中小学校、教师纳入减负政策执行主体结构,使执行机构和目标群体都能从“减负清单”中受益,从而转变以往“命令—执行”的单向权力关系,使得政策的执行具有互惠性,形成比监督更为有效的“软约束力”。此外,作为“第四种权力”的新闻媒体,也可以在政策执行过程中对政府和学校进行社会监督,形成正确舆论导向,引导公众理性看待教育问题,以避免政府既“管”又“评”的局面。

(二)各级政府“减负职责”具体化,减负成效纳入地方政府绩效考核

首先,各级政府应将“减负职责”具体化。

由于我国不同层级政府在纵向职责上高度一致,在政策层层下达后,政策的执行职责全部落在了县级政府身上,这不利于地方政府履行教师减负的职责。因此,减负任务应在各级政府之间进行分解,使各级政府减负职责具体化。各级政府都应该直接提供公共教育服务,但其职责要求不同。县级政府主要“抓微观问题”,比如调研本地区中小学教师负担具体情况。上级政府在教育督导等宏观问题方面职责权重较大,因此,应该发挥自身的职能作用,在保障教师法定权力和义务、探索科学化教育督导方式方面切实履行自身职责。

其次,减负成效应纳入地方政府绩效考核。由于地方政府履行本级政府承担的事权责任必须以地方财政收入最大化为基本前提,地方政府部门将与财政收入挂钩的行政任务置于教师减负任务之上。因此,向教师摊派行政任务的局面难以得到改变。行政工作绩效评价是引导政府工作的“指挥棒”,对行政工作起着管理的作用。尤其对于基层政府来说,其核心职责是优化行政管理和提供公共服务,为地方经济的发展创造必要的外部条件。地方政府行政管理和服务水平的提高有助于提高政府公信力,改善政府和学校的关系。因此,为消除“府际竞争”对中小学教师减负政策实施产生的负面影响,地方政府应将教师减负列入年度重点工作,将教师减负效果纳入地方政府专项绩效考核。

(三)构建政府部门间合作伙伴关系,共担减负职责

消除由部门“本位主义”所导致的减负障碍,关键在于推进相关部门建立合作伙伴关系。首先,伙伴关系的建立要符合政治生态系统内部各主体之间的利益均衡,建立政府部门资源共享机制,其中财务和信息共享尤为关键,要将各部门的预算外收入规范化、法治化,并纳入财政监督体系,共担减负职责,以避免经济发展型政府部门与公共服务型政府部门之间存在贫富不均,影响部门之间合作。其次,相关部门在合作中要利用网络技术,建立

合作伙伴关系,注重构建信息互动平台,将相关资料、文件等信息纳入互动平台。通过改革限制相关部门对各类资源的垄断,从而为相关部门的合作扫清障碍,让相关部门共担减负职责,促进减负政策有效实施,为教师减负,调动教师积极性。

(四)改进教师评价制度,加强专业评价,弱化行政评价

作为教师工作量的核定主体,学校和教育行政部门的科学化管理水平决定了教师评价制度的合理程度,并影响教师的工作状态,对减负起到重要的导向作用。然而当前的教师评价制度主要从学校行政管理角度出发,多数与奖惩挂钩,目的是更好地“管”教师,不仅起不到促进教师专业发展的作用,而且还将教师置于承担各种考核评比、信息采集以及各种“进校园活动”的被动地位。因此,要减轻中小学教师非教学负担,就要改革行政导向的教师评价制度,实行教师专业评价。首先,让“专业的人评价专业的事”。教师作为从事教育教学的专业人员,应该在评价中占据主导地位,充分发挥教师自我评价和同行评价的专业作用。其次,评价活动应围绕教师专业工作开展。教师的专业工作是教书育人、立德树人,评价内容应针对教师课堂教学表现和教师自身发展,突出教师的个体性、内在性与自主性。此外,教师评价制度的不合理之处应该引起教育行政部门和学校的重视。教育行政部门和学校应积极推行教师评价制度改革,并在改革过程中广泛征求教师的意见。

(五)增强学校治理能力,厘清教师权利与义务

教师减负政策的执行既非自上而下,又非自下而上,而是需要上下级政府相互协调、政府与学校共同合作。因此,切实减轻中小学教师不合理的工作负担,离不开学校管理者的智慧,需要学校提高自身治理能力。中小学校应注重从以下方面增强学校治理能力:首先,要制定科学合理、专注于教育教学的“重点工作清单”,对不允许进入校内的事项要做好协调

工作,对不必要的活动要一律拒绝,探索与社区等主体平等互利的合作方式;其次,要尽可能减少随意性、临时性的活动发布,统筹安排各项活动和任务,做好合并归类、精简优化,避免给教师带来工作干扰;再次,要推进依法治校和民主管理,让教师合法参与与自身利益密切相关的决策活动,用学校章程和制度保护教师的合法利益,做教师的“保护伞”。

中小学教师减负受阻反映出教师权利弱化,义务边界不清晰。即使出台“减负清单”,在教师权利和义务得不到明确界定的情况下,则仍会持续不断出现新的负担。因此,为避免由环境因素改变带来“减负清单”实效性减弱的问题,应该厘清中小学教师的权利与义务,科学、合理地确立教师的法律地位,用法律手段约束减负政策执行主体的行为。例如日本大力敦促各都、道、府、县发布政令,围绕清晰界定教师工作范围、有效管控教师工作时间、改善学校组织架构等内容对学校工作方式进行改革^[20]。此外,教师作为国家公职人员具有特殊的法律地位,其权利和义务应该建立在教师职业公共性和自主性保障的基础上。只有这样,才能从根本上确保中小学教师潜心教书、安心育人。

参考文献:

- [1] 葛新斌,叶繁. 教师减负的博弈困境及其破解之道[J]. 教育发展研究,2020(20):46-52.
- [2] 李威. 中小学教师减负清单的政策评价与改进策略[J]. 教育与教学研究,2021(9):75-86.
- [3] 赖秀龙,袁明月. 减轻中小学教师负担的县域治理行动逻辑[J]. 当代教育科学,2021(6):51-57,77.
- [4] 丁煌. 政策制定的科学性与政策执行的有效性[J]. 南京社会科学,2002(1):38-44.
- [5] 潘凌云,王健,樊莲香. 我国学校体育政策执行的制约因素与路径选择——基于史密斯政策执行过程模型的分析[J]. 体育科学,2015(7):27-34,73.
- [6] SMITH T B. The policy implementation process[J]. Policy Sciences,1973,4(2):197-209.
- [7] 熊丙奇. 如何给中小学教师减负? [J]. 上海教育评估研究,2020(1):18-21.
- [8] 陈鹏. 教师负担如何真实减降[N]. 光明日报,2020-12-14(9).
- [9] 朱光磊,张志红. “职责同构”批判[J]. 北京大学学报(哲学

- 社会科学版),2005(1):101-112.
- [10] 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——基于对全国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.
- [11] 邓汉慧,张子刚.西蒙的有限理性研究综述[J].中国地质大学学报(社会科学版),2004(6):37-41.
- [12] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于减轻中小学教师负担进一步营造教育教学良好环境的若干意见》[EB/OL].(2019-12-15)[2023-04-23].http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/15/content_5461432.htm.
- [13] 朱光磊.中国政府发展研究报告(第3辑)——地方政府发展与府际关系[M].中国人民大学出版社,2013.
- [14] 鲍传友,曾汶婷.让中小学“进校园”活动回归育人初心[J].中小学管理,2021(4):34-36.
- [15] 贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011(5):61-79,220.
- [16] 钟景迅,刘泱.教师减负的悖论:去专业化的困境与再专业化的陷阱[J].清华大学教育研究,2021(6):80-90.
- [17] 朱秀红,刘善槐.我国乡村教师工作负担的问题表征、不利影响与调适策略——基于全国18省35县的调查研究[J].中国教育学报,2020(1):88-94.
- [18] 刘宇佳.课后服务的性质与课后服务的改进——基于我国小学“三点半难题”解决思考[J].当代教育论坛,2020(1):45-51.
- [19] 陈星.英国教师工作负担治理的实践探索与启示[J].教师教育学报,2022(5):95-105.
- [20] 王建梁,韩书亚.教师减负的路径探索——日本中小学教师减负述评[J].教师教育学报,2019(3):83-90.

Difficulties in the Implementation of the Policy of Reducing Burden for Primary and Secondary School Teachers and Their Solutions:Based on the Smith Policy-Implementing-Process Framework

ZENG Wenting

(Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: The introduction of the policy of reducing the burden on primary and secondary school teachers has attracted widespread attention, but the implementation effect of the policy is not optimistic. This study uses the Smith Policy-Implementation-Process model as the discovery framework to analyze the difficulties and problems encountered by primary and secondary school teachers in the implementation of the burden reduction policy, with the aim of seeking solutions. The main problems in the implementation of the policy of reducing the burden on primary and secondary school teachers include: unclear burden standards in existing policies, and vague subjects in policy implementation; conflicts between the interests of the executing agency and policy objectives; a passive position of the target group and the lack of effectiveness in reducing burden; environmental factors which have brought about continuous changes in the burden on teachers, and existing policies which are insufficient to respond to the demand for burden reduction. Based on this, solving the difficulties in implementing the policy of reducing the burden on primary and secondary school teachers should start from the following aspects: developing measurement tools to truly reflect the burden on teachers, and standardizing the management authority of education administrative departments; concretizing the “burden reduction responsibilities” of governments at all levels, and incorporating the effectiveness of burden reduction into local government performance evaluations; building partnerships between government departments to share responsibilities for reducing responsibilities; improving the teacher evaluation system, strengthening professional evaluation, and weakening administrative evaluation; enhancing school governance capabilities and clarifying the rights and obligations of teachers.

Key words: primary and secondary school teachers; teachers' burden; burden reduction policy; policy implementation; teacher evaluation; school governance

责任编辑 秦 俭