

中小学教师减负治理的 现实困境与优化路径

——基于社会学新制度主义理论视角

徐亚强¹, 张谷黄², 李祥¹

(1. 甘肃民族师范学院 教育学院, 甘肃 甘南藏族自治州 747000; 2. 贵州师范大学 教育学院, 贵州 贵阳 550025)

摘要:中小学教师减负是促进高质量教师队伍建设和提升教育质量的重要政策举措。制度既是中小学教师负担过重的重要成因,也是影响中小学教师减负治理成效的关键。研究以社会学新制度主义的三大制度要素作为理论框架,对中小学教师减负治理的规制性、规范性和文化-认知性要素进行分析后发现,当前中小学教师减负治理面临规制性制度缺失、规范性要素失衡、文化-认知性冲突等困境。切实解决中小学教师负担过重问题,应从破解中小学教师减负治理的制度困境出发,进一步优化减负治理路径,如夯实中小学教师减负制度基础、完善中小学教师减负内容体系、凝聚中小学教师减负文化认同,进而推动中小学教师减负工作有序且有效实施,并形成中小学教师减负长效治理机制,以适应新时代教育强国战略对建设高素质专业化教师队伍的需要。

关键词:中小学教师;教师负担;教师减负;教师发展;社会学新制度主义

中图分类号:G525.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2026)02-0108-10

基金项目:2025年度国家社会科学基金西部项目“乡村教师培育的空间逻辑与实践路向研究”(25XSH002)。

作者简介:徐亚强,教育学硕士,甘肃民族师范学院教育学院副教授;张谷黄,贵州师范大学教育学院硕士研究生;李祥,教育学博士,甘肃民族师范学院教育学院特聘教授。

一、问题提出

教师负担过重是我国教育领域长期存在的焦点问题。中小学教师减负是新时代党和国家促进高质量教师队伍建设和提升教育质量的重要举措。2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》),标志着中小学教师减负政策正式启动。《意见》强调,要切实减轻中小学教师负担,确保中小学教师潜心教书、静心育人。然而,中小学教师负担生成的原因复杂,

仅靠单一的制度规范难以彻底破解。有学者指出,超负荷工作仍是部分中小学教师的工作常态,当前中小学教师减负治理整体效果不甚理想^[1]。一项针对全国中小学教师工作状况的大规模调查显示,当前我国中小学教师负担总体较重,且呈现群体差异。具体表现为:教师工作时间普遍较长,每周工作总时长平均约60.10小时,并因岗位、区域及地域差异而有所区别;教师参与的非必要“进校园”活动种类繁多,超半数教师感觉心理压力较大^[2]。2025年,中共中央、国务院印发了《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》,提出“实施教育家精

神铸魂强师行动”，并强调“减轻教师非教育教学任务负担”^[3]。这标志着教师减负已提升至国家战略层面，呈现出紧迫性、战略性、制度性等特点。

中小学教师减负本质上是一场关于教育治理现代化的深刻变革，学界对其给予了充分关注，大致形成了三类研究视角。一是宏观的理论视角。有学者立足新时代背景，对中小学教师负担生成的逻辑表征与机理进行了系统梳理，并厘清了中小学教师减负的实践逻辑与理路^[4]。也有学者对中小学教师减负的政策价值^[5]和利益主体关系^[6]进行了系统分析。二是中观的实证视角。有学者通过调研数据分析指出，我国中小学教师工作时长远超国家法定标准，且不同群体的中小学教师工作负担存在显著差异^[7]。实践中教师负担治理存在主体单一、内容不全、方式单一、机制不畅等问题^[8]。对此，有学者建议应当从确立教师主体地位、提升教师专业权力、提高部门管理水平^[9]、建立合理的教师评价问责机制^[10]，以及提供有效保障与激励措施^[11]等多方面着手。三是比较研究的视角。有学者旨在通过对域外国家教师工作负担治理实践的深入研究，寻找可供我国借鉴的治理经验。例如，有学者归纳出英国减轻教师工作负担主要遵循依据政策文件、联合多方主体共同治理的方式，治理内容聚焦教师专业发展等内外并举的逻辑。借鉴其经验，我国可尝试采取巩固教师的教学中心地位、建立教师减负的系统化机制^[12]、完善教师工作量监测体系等举措^[13]，以推动教师减负工作的有效落实。

总体而言，已有研究为如何推动落实中小学教师减负工作提供了有益经验和多元分析视角。但是，既有研究大多将中小学教师减负重任集中于学校层面或政府层面，假定中小学教师的行为模式完全由教育系统决定，倾向于仅从教育系统的内部或外部来分析教师负担过重问题，忽视了教师负担生成具有多场域、多主体参与的复杂特点，且未能从动态的视角审视教师减负治理的价值规范和运作过程。

事实上，中小学教师减负治理产生于特定的组织环境，有独特的制度语境，不仅涉及教育政策与法令的体系构建，还关涉不同利益主体的文化认可与行动模式，这些都属于制度化的范畴。社会学新制度主义理论将制度由过去单一的“规范”构成，拓展为由规制、规范和文化认知三个要素共同构成的制度体系，最终构建了涵盖政策法令、价值观念、文化支持等在内的多维制度分析框架，为系统分析中小学教师减负治理问题提供了新视角。因此，本研究侧重以中小学教师减负所处的制度环境为切入点，基于社会学新制度理论分析框架，从整体上认识与把握中小学教师减负的制度困境，探析中小学教师减负的实践进路，以期切实缓解中小学教师负担过重问题提供科学的治理思路。

二、理论构建与制度要素分析

（一）理论分析框架构建及其適切性分析

社会学新制度主义理论建立在认知心理学、文化研究、现象学等多学科的思想基础之上，能够系统而全面地分析制度问题。理查德·斯科特(Richard Scott)认为，制度应包括为社会生活提供稳定性和意义的规制性、规范性和文化-认知性要素，以及相关的活动与资源^[14]。这一界定扩展了制度的内涵，打破了制度与文化之间的界限。21世纪以来，教育领域纷纷引入该理论来解释分析常见的教育问题，如教育政策研究、学校改革^[15]、学科制度建设^[16]等。

在中小学教育治理问题上，社会学新制度主义理论用于分析中小学教师减负问题具有内在適切性。一方面，中小学教师负担问题具有多维性和多层次性，亟须一种多维度的制度分析范式。中小学教师负担过重问题是多因素混合作用产生的结果，其背后有着隐性的制度规约和深刻的社会根源。同时，中小学教师减负行动属于公共政策活动，其治理过程涉及政府部门、社会组织、学校、教师及家长等众多利益相关者，受政策调整和利益相关者间权力

与利益分配的影响较大。这一特点使得中小学教师减负问题难以用单一、纯粹的教育学视角去审视,要将其置于整个社会体系结构之中,而强调“社会适应性逻辑”的社会学新制度主义分析范式正契合这一要求。另一方面,社会学新制度主义的分析框架能够涵盖中小学教师减负治理所涉及的核心制度要素。社会学新制度主义强调,制度并非静态存在,而是内嵌在人类社会实践活动中并动态发展的。中小学教师减负的根本目的在于“增能”,其关乎高素质教师队伍建设和教育高质量发展,本质上是教育治理现代化的一场深刻变革,其背后折射出社会价值观念与教育文化的变迁,也与教师本身职业属性紧密相关。显然,国家宏观层面颁布的教育政策、法律法规等正式制度,对中小学教师减负工作具有外显且刚性的约束力,而内蕴于这些外显规则之中的社会观念、文化支持、价值信念等非正式制度,同样也具有规范和指导中小学教师减负行动的价值意蕴。由此,分析中小学教师减负问题,需要同时考量外在的法律法规和政策条例等制度要素与内在的观念认知和惯例习俗等非制度要素。这些要素与社会学新制度主义理论分析框架中规制性、规范性、文化-认知性三大制度构成要素高度重合。由此可见,运用社会学新制度主义理论,并从制度的三大基础要素入手,对中小学教师减负问题进行研究,具有充分的合理性。

综上所述,在社会学新制度主义视角下,中小学教师减负治理可以被视为一个由关涉教师减负的规制性、规范性和文化-认知性三大要素相互嵌套而形成的制度有机体。这一有机体在内外因素共同作用下,逐渐演变为一种趋于稳定的实践活动。在我国独特的制度语境下,这一过程往往通过科层组织传递至多元主体,最终以不同的制度要求或压力,对教师及其工作产生潜移默化的影响。

(二)中小学教师减负治理的制度要素分析

在社会学新制度主义理论分析框架中,制度的三大要素并非各自孤立运行,而是在一个

健全的制度框架内有机融合、协同作用。中小学教师减负作为一项国家层面的政策行动,并非凭空出现,而是在具体的制度环境中逐渐生成的。从实际情况看,中小学教师负担过重问题往往是多种因素交织作用的结果。要实现真正减负,需要相关的制度要素有机结合、协同发力——既要有外在权威制度的力量驱动,又要有系统的规范引领,还要有基于内在共同信念的理解与支持。这意味着,中小学教师减负可以与广泛的规制性、规范性、文化-认知性要素联系起来,共同构成一个具有弹性的制度框架,为中小学教师减负行动提供指引与支撑。在这一框架中,规制性要素位于最外层,主要通过提供外显行为框架来增强教师减负的强制约束力;规范性要素位于中层,主要通过规定合法方式或手段来为教师减负提供规范支持;文化-认知性要素位于最深层,主要通过构建大众认可的文化观念来形成教师减负的认知共识。

1. 规制性要素分析

规制性要素主要以法律法规的形式通过强制性机制来约束和规范行为,使人们产生“必须这样做”的认知。中小学教师减负可借助法律法规与政策文本的强制性作用,结合监督与奖惩制度的约束激励机制,确保中小学教师减负工作有序推进。在法律层面,与中小学教师减负密切相关的法律主要包括《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)、《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》)以及《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)。其中,《教师法》明确规定了教师的权利与义务,强调国家应保护教师的合法权益,改善教师工作条件和生活条件,提高教师的社会地位等,为中小学教师减负提供了直接的制度支撑。在政策层面,2019年3月,中共中央办公厅印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》为教师减负治理提供了顶层政策指引;同年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《意见》,首次对中小学教师减负目的、减负内容和责任主体作出系统规定。此

后,各地相继出台教师减负实施方案,积极推进教师减负工作。在教师减负治理推进过程中,社会性事务随意进校园等问题使中小学教师非教学性工作负担持续加重,这成为治理难点。2024年4月,中央教育工作领导小组秘书组印发通知,部署开展规范社会事务进校园为中小学教师减负专项整治工作,要求集中整治与教育教学无关的活动和工作随意进入中小学校园情况,以及社会事务进校园过程中重留痕轻实效的形式主义问题^[17]。这标志着中小学教师减负行动在规范化、制度化方面迈上新台阶。综上所述,国家法律体系、政策文本和各地减负行动方案的颁布施行,都为中小学教师减负提供了强有力的制度保障。

2. 规范性要素分析

规范性要素处于制度的中层,其扩散机制为规范性机制,使组织成员形成“应该这样做”的行为规范。基于社会学新制度主义视角,中小学教师减负治理的规范性要素主要体现在教师减负治理的价值观和行为规范中,包括教师减负治理的价值取向、社会期望、治理目的、治理主体、治理内容和治理方式等方面。一方面,中小学教师减负治理的价值观不仅体现为价值理念和价值取向,也体现为价值尺度和价值遵循。教师作为教育政策的执行者和教育质量的保障者,履行教育教学职责既是教师职业的法律要求,也是落实立德树人根本任务的内在需要。因此,应着力营造全社会尊师重教的良好氛围,为教师创造潜心教书育人的文化环境。同时,中小学教师减负旨在减去教师不必要、不合理的工作负担。因此,要厘清教师减负主体间的权责关系,加强制度建设,推动教师减负工作走向协同化、规范化和制度化。另一方面,我国教育基本现状、教师发展诉求、社会组织期望、治理主体的价值判断,形塑了我国中小学教师减负治理的行为规范,有约束、引导和规范组织成员行为的作用。例如《意见》强调,教师减负要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持分类治理和共同治理的工作原则。为了有序推进教师

减负工作,各地政府纷纷因地制宜,出台减负政策与清单,明确减负治理目的、原则、内容和责任主体,并通过建立教师减负“白名单”和“黑名单”等方式,确保教师减负行动有序推进和有效落实。

3. 文化-认知性要素分析

“制度除了强制性、规范性要素以外,还是一种通过被认可的认知模块,影响个体偏好的意义系统和寻求价值认同的文化框架。”^[18]这就是社会学新制度主义理论所强调的文化-认知性要素。这一制度要素表明,个体与组织既受到已有信念体系和文化框架的制约,也会接纳新的信念体系与文化。在中小学教师减负过程中,政府、教育部门、学校及社会等相关主体形成广泛的文化认同和一致的行动逻辑尤为关键。“尊师重教”作为中国传统文化中重要且深厚的核心价值理念,体现了全社会对教师职业的认可与对教育事业的重视,为中小学教师减负奠定了重要的认知基础。一方面,中小学教师减负的目的是让教师回归育人本位,纠治形式主义、官僚主义等工作风气,充分保障教师专注教书育人工作。因此,树立正确的教师角色认知,维护教师专业尊严,规范社会事务进校园,营造教师安心从教的文化环境,都具有重要意义。另一方面,中小学教师减负是一项需要持续推动的系统性工程,具有目标多维、内容多元、方式多样等特点,只有多方主体凝聚共识和行动一致,才能推动教师减负治理从“共同治理”进阶为“有效治理”。在政策与制度的刚性约束下,中小学教师减负需要各级政府部门、社会、学校及教师群体的理解与认同,如政府办好人民满意的教育的使命感、社会对尊师重教传统的认同感、教师践行教育职责的责任感等。国家层面的教师减负行动,促使相关利益主体逐步形成基于价值理念、身份认同与共同信念的认知框架,在此基础之上增强了各主体对中小学教师减负工作的共识,为实现中小学教师减负的长效治理提供了有力支撑。

三、中小学教师减负治理的现实困境

基于社会学新制度主义视角,中小学教师减负必须适应所处的制度环境才能实现有效治理,尤其要遵循合法性机制,服从于法律制度、社会规范、文化规范、观念认知等层面的约束与引导。然而,在实践过程中,中小学教师减负面临着规制性制度的缺失、规范性要素的失衡、文化-认知性要素的冲突等问题,导致治理进程遭遇重重阻碍。

(一)中小学教师减负的规制性制度缺失

中小学教师减负并非简单的教育治理行动,而是一项极为复杂的社会性活动。其复杂性体现为:减负行动既受制度供给的影响,同时又受组织成员及群体对教师减负制度认知差异的影响。减负行动囿于既有制度框架,主要体现在两个方面。

一方面,教师职能与学校职能制度界定不清。在教师减负制度的逻辑构建中,赋予主体“合理”身份是确保制度落实的前提。然而,不断加快的教育改革在打造高质量基础教育的同时,中小学及教师承担的社会期望和工作压力日益增加,其职能边界逐渐模糊。在学校方面,虽然2015年修订的《教育法》与2018年修订的《义务教育法》进一步明确了中小学的权利义务,弱化了政府对中小学的直接管控,但中小学民事法人地位问题仍然没有作出定论,行政法律地位也没有明确的界定^[19]。这意味着中小学校在很大程度上依然依附政府,附属行政体系。在教师方面,现行《教师法》将教师身份定义为“履行教育教学职责的专业人员”,但在当下的管理体制中,中小学教师被视为教育行政部门的“神经末梢”,在与教育行政部门、学校管理者以及社会组织的互动中往往处于被支配地位,尤其在那些明显与教育教学无关的摊派任务面前,教师往往因角色多元且其职能在制度层面尚未得到明确规定而陷入难以拒绝的窘境。在调研过程中,有教师反映:“现在越来越觉得学校不像学校,老师不像老师了,上面(政府)时不时就给学校下发通

知,要求我们承担一些与教育无关的事情,如催交医保、清扫街道,等等。如果不去做,就会被通报批评。”

另一方面,教师减负配套制度供给不足。中小学教师减负旨在减轻教师不合理的工作负担,让教师回归育人本职。然而,在实践中,教师减负政策虽强调为教师腾出时间,但未能同步提供支持中小学教师专业发展的资源与条件,如教师荣誉制度、教师申诉制度、教师补偿机制等都还未健全。当中小学教师面临教学工作日趋复杂化、模式日趋机械化,而又未及时获得保障与激励时,便逐渐产生“内生”压力。这种压力极具隐蔽性,不易被察觉,长此以往,会逐渐消解中小学教师的专业发展动力。调查显示,我国教师每周工作时间远超过经合组织(OECD)、欧盟等组织统计的平均水平,也高于我国劳动法规定的周工作40小时上限。然而,教师每周用于实际教学的时间(13.8小时)及其在总体工作时间中的占比却远低于其他高绩效国家^[20]。此外,“双减”政策的颁布与实施,学校被要求着力推进课后服务“5+2”模式。《义务教育课程方案和课程标准(2022年版)》的施行,也给教师带来新的工作要求,如教师要完成新课标背景下教学内容的重构与创设、做好课后延时服务保障,以及优化学生作业设计等。中小学教师减负又面临新的变化与挑战。

(二)中小学教师减负的规范性要素失衡

教师减负政策落实的关键在于政策目标要与相关主体的利益取向协调一致,且价值理念获得广泛认同,使行动者在减负过程中形成“应该这样做”的实践规范。然而,当前我国中小学教师减负的规范性制度在治理主体、治理内容和治理标准等方面仍有待完善。

一方面,教师减负治理的主体单一。教师减负涉及多个利益主体,包括政府部门、学校、家庭和教师群体等,各方都在为各自的权益进行博弈。不同利益相关者诉求不同,对如何减负各执己见。虽然《意见》对教师减负的指导思想、原则和对象等都作出了说明,但对谁来

落实教师减负、如何确保减负过程的科学性与协同性等问题关注不足。例如：“社会性事务进校园”在中小学教师非教学性工作任务中占比最大，这些任务多数源于统计、宣传等多个部门。然而，相关制度针对这些部门并未明确具体的合作治理工作机制，部分部门在有关禁令下虽不再正式发文，但往往会通过管理权影响学校内部治理，使得诸多非教学性事务以较为隐蔽的方式进入校园，加重学校及教师负担。此外，从教师减负主体看，中小学和教师本应是减负的关键主体，在落实教师减负制度要求过程中占据核心地位。理论上，中小学教师负担“怎么减”“减什么”在很大程度上应听取学校和教师的意见，但现实是，许多受访教师坦言，他们在减负过程中的话语权微乎其微，主要表现为对上级要求的执行与服从，缺乏实质性参与，在某种程度上是“被动减负”。

另一方面，教师减负治理的标准模糊。规制性强的政策法律能使组织个体的行动具有可预期性，是社会有序运行的重要保障。相比刚性较强的法律法规而言，标准是正式制度在操作层面的细化和延伸，更具可操作性和灵活性。从当前教师减负实践看，教师减负治理的标准模糊、标准体系不完善等问题是教师减负效果不佳的重要原因。具体表现为：(1)减负政策缺乏针对性，国家层面的《意见》为中小学教师减负创造了制度条件，但从各地制定的减负政策文本内容来看，同质化倾向明显，各地政策实施过程表现出高度趋同性，这反映出对中央政策的简单服从与复制，而对地方实际的减负需求回应不足；(2)减负政策协同主体责任不清，只有厘清减负的责任主体，才能回答“谁来减负”以及“如何减负”等问题，但当前多数地区的教师减负政策文本并未明确提及责任单位，少数地方虽有所提及，但缺乏具体部门协同配合的政策支持。有研究指出，在分析的70份地方教师减负政策文本中，仅有河北省邯郸市、黑龙江省伊春市等7个城市在政策中明确列出了责任单位，且明确教育部门为主要责任单位^[21]。

(三)中小学教师减负的文化-认知性要素冲突

文化-认知性要素观并不否定制度的外在表现，它强调个体“内在的”理解过程是由“外在的”文化框架所塑造的。“制度受到传统文化样态的影响，并在取得各主体认同的过程中得以维持、扩散。”^[22]中小学教师减负本身蕴含着我国尊师重教的传统文化认同与价值期待，但科层结构治理下的“留痕思维”和“绩优主义”等文化观念，深刻制约着教师减负的实际效能。

一方面，“留痕思维”消解教师减负治理效能。“痕迹主义”本质是形式主义与官僚主义的异化产物^[23]，其背后是“官本位”“主观主义”思想在作祟。我国管理体制总体上呈现职责同构、行政发包的特点，且关键政府部门拥有较强的话语权，这主要源于公众对政府权威的重视，以及政府部门被赋予管控学校和分配教育资源的权力。在现行的科层管理体制下，中小学作为政府部门的下属机构，双方存在权力势差，政府部门能够通过行政权力对学校进行管控和干预。这种隶属关系使得中小学在科层体系中处于弱势地位，难以直接回绝有关政府部门提出的要求，导致各种检查评比、签到打卡等社会事务随意进入校园，大量非教学性事务摊派给中小学教师。这类行为本质上是形式主义与官僚主义对教育行政权的侵扰，以及对学校办学自主权的漠视。尽管减负政策为学校提供了拒绝的依据，但政府部门往往在政绩与避责的动机驱使下倾向于开展形式化的行动，一部分人片面通过看似较为精细、扎实的痕迹管理来展现落实政策要求的过程。例如，组织教师开展教师减负培训、撰写培训报告、制作台账等。这种“留痕”要求无形中将责任转嫁给了教师，迫使教师不得不通过大量有“痕”可查的书面材料(如文档、表格、图片等)来应对，以“增负”的方式来证明自身参与了工作。

另一方面，“绩优主义”削弱中小学教师育人效能。功利主义文化主导下的教育偏向绩优逻辑。这种逐利行为违背了教育的本质，异

化了家庭、学校和社会对教师工作的价值认知,削弱了教师的主体性。这样的“异化”直接导致教师被外界以一种固化的结果思维来评判其工作。在实践中表现为:教师需要同时承担家长盲目追求孩子高分数的期望、学校为提高教学质量获得更多发展资源的压力、政府部门追求低成本高绩效的要求等多重负担。教师的主体地位已然缺失,其角色定位不再是传统的教育者,逐渐演化为家长的“专属辅导员”、教学工作的“流水线机器”、社会事务的“兼职社工”等多重身份,工作内容日趋复杂,不再只是从事“纯粹的”教育教学工作,由此逐渐偏离了“教书育人”的专业本职。因此,在功利主义文化影响下,社会更多将教师视为满足特定诉求与解决问题的工具,凸显其“经济人”角色,而忽视教师教书育人的专业价值。这显然有悖于中国传统文化“尊师重教”的价值取向。它打破了教师职业与教师职责、教师教学工作与非教学工作之间的平衡。当社会成员未对中小学教师的角色形成科学认知、对其工作价值未达成高度认同时,教师的知识与文化权威地位便日趋式微,无形中加大了中小学教师减负治理的难度。

四、中小学教师减负治理的优化路径

中小学教师减负既是教育制度改革助力教师回归育人本位的实践取向,也是从文化理性层面回应教师发展“生命诉求”的生动体现。鉴于此,中小学教师减负治理既需要借助外部政策、法令等规制性要素的有力约束,也需要关注诸如社会规范、文化观念等内在要素的规范与引领作用。

(一) 夯实中小学教师减负制度基础

社会学新制度主义认为,规制性要素的合法性基础源于法律制裁,位于制度的最外层,强调通过法律、监督和奖惩等手段使明确、外在的各种规制过程发挥作用。为了更好地贯彻、落实教师减负政策,切实减轻中小学教师负担,应完善教师减负相关规制性制度内容,并建立相应的监督评估机制,以提升教师减负

工作的权威性和规范性。

其一,完善教师减负规制性制度内容。中小学是落实教师减负政策的关键主体,其法律地位直接决定了其是否拥有办学自主权,即是否具备依法拒绝非教学性事务进校园的权利。一方面,国家层面应增强教师减负的权威性。通过加快启动教师减负典型案例遴选工作,制定并颁布相关配套政策,并适时将成熟的减负举措通过立法程序予以固化,以强化制度的刚性约束。同时,教育主管部门应加快推进中小学章程建设,鼓励各地学校结合实际,制定符合自身发展定位的章程,使其成为学校依法办学、自主管理的依据,从而增强学校在各项管理事务中的话语权,从源头上减少非教学性事务进入校园。另一方面,政府需要在政策层面进一步明确中小学教师的权责边界。当前中小学教师减负工作受阻,这反映出教师权利弱化、义务边界不清晰等问题^[24]。因此,政府部门应立足教师主责主业,依据教师专业发展规律和区域教育发展实际,系统制定中小学教师职责规范清单,在制度层面明确教师的工作时间和工作内容,从根本上防止非教学性任务向教师的不当转嫁。

其二,构建教师减负监督评估机制。当前中小学教师减负存在的“明减暗增”“越减越负”等问题,主要源于减负治理过程得不到有效监督与评价。构建监督评估机制是落实教师减负规制性保障的题中应有之义。政府作为强制性规则主要的制定者、管理者及监督者,在教师减负过程中拥有组织统筹以及资源配置等治理优势。因此,政府要以问题为导向,组织构建系统性的教师减负动态监督评估机制,对减负政策实施过程进行全程化的督导与评价,并将减负成效纳入地方政府的绩效考核范围,确保工作取得实效。此外,政府还应加强对有效治理经验的宣传与推广,以及对突出问题的通报,在动态监督与评估中提升各地减负治理能力。从全国看,部分地区展开了关于教师减负监督制度的实践探索,并取得了不错的治理效果。例如:2024年甘肃省抽取部分

基层学校作为减负工作观测点,延伸了减负监督触角^[25];2025年云南省将教师减负情况纳入每年政府履行教育职责督导与评估的内容,并面向社会公布中小学教师减负投诉举报电话149个、违规抽借调中小学教师投诉举报电话17个,主动接受社会监督^[26]。

(二)规范中小学教师减负内容体系

规范性要素强调社会生活中的制度还包含说明性、评价性和义务性的规则,涉及个体或群体行为规范以及相关资源配置方式的正当性。在中小学教师减负治理过程中,规范性要素主要体现为中小学教师减负过程中的主体行动规范和资源配置,需要对减负过程以及相关资源分配方式进行规范,为教师减负创造良好的制度环境。

其一,创新教师减负机制,规范教育系统外部活动。从宏观层面看,中小学教师减负属于公共治理议题,只有教育系统内外协同配合,才能实现有效治理。各级党委和政府作为减负工作的首要责任主体,要充分发挥职能优势,创新教师减负机制,提高治理效能。一方面,要全面摸清不同区域学校、不同教师群体负担的主要来源、负担数量及类型,通过制定减负清单将教师工作负担明确化和类别化,以增强教师减负的针对性和可操作性。另一方面,通过创建教师减负权责清单,以专项治理的形式合理配置主体权责,明确多元主体及其互动关系,并借助督导评估、专项经费支持等方式进行宏观调控,调动多元主体共同参与,形成减负合力。此外,各省级教育部门还应结合本地中小学教师减负具体情况,对《意见》加以补充和细化,制定减负配套政策,规范并推进教师减负工作,提升治理成效。例如,可以建立社会事务进校园的“白名单”及“黑名单”制度。值得注意的是,经公开查询统计,自2024年湖南省发布了我国首份省级规范社会事务进校园“白名单”之后,部分省份也陆续出台类似规定,均取得了不错的治理效果。

其二,调整资源供给分配模式,强化教师减负保障支撑。制度的权威性体现和有效性

的发挥,都必须建立在充足资源支持的基础上^[27]。对中小学教师减负而言,过多的非教学性任务是教师工作负担加重的主要来源,同时,大班额教学挑战、教师资源薄弱以及条件保障不足等因素,也往往导致教师身兼数职,难以专注育人本职工作。因此,政府部门还应从资源供给、师资配备、条件改善等方面下功夫,为中小学教师减负提供充足和稳定的资源支持。在教育财政资源分配上,政府要优化顶层设计,进一步加大对基础教育的财政投入,并向欠发达地区适度倾斜,以改善中小学的办学条件和提高中小学教师的福利待遇。在教师资源分配上,教育部门可以在一定区域范围内,通过新教师招聘、教师轮岗、教师走教制度以及教育对口支援等途径,充实中小学师资力量。同时,应适当增加专业教辅人员和行政人员数量,以专门处理非教学性工作,避免中小学专任教学教师受到过多行政事务干扰,保障其专注教书育人本职工作。例如,澳大利亚新南威尔士州教育部门招聘了200余名专职行政人员进入公立学校,主要承担文书、数据录入、协调和组织学校各种活动等非教学工作,并招聘了780名助理校长协助教师开展专业教学活动,凭借强有力的教辅支持,其教师减负工作取得了显著成效^[28]。

(三)凝聚中小学教师减负文化认同

文化-认知性要素的合法性基础是获得被理解、被认可的文化支持,位于制度的最深层,强调个体对周围世界的感知和理解,致力于寻求共同信念和行动逻辑。中小学教师减负同样需要政府、社会、学校等主体形成共同理解、共同支持的文化框架,实现教师减负表层符号系统与特定文化意义的深度融合,从而凝聚形成强大的向心力与支持力。

其一,政府要注重法治思维管理,促使形成法治文化。政府因科层结构势差与管理制度赋权,具有合法的教育管理主导权。政府应转变自身职能,注重以法治思维为导向,厘清政府管理教育、管理学校的责任边界,建立起政府管理教育、管理学校的“权力清单”“责任

清单”，着力解决政府部门行政干预过多、过频的问题。同时，政府应当依法赋予中小学办学自主权，通过完善《教师法》《义务教育法》以及其他相关法律中关于自主办学的相关规定，明确中小学的法律地位，使学校成为真正的办学主体，推动政府角色由“控制者”和“管理者”转变为“服务者”和“监督者”，构建起政府宏观管理、学校自我管理、社会参与管理的新型关系。

其二，社会要注重价值引领，营造尊师重教的文化氛围。中小学教师职能泛化、权责不清是其负担过重的重要因素，这涉及教师职业认同问题。首先，各级各类媒体要发挥公众媒体的宣传引导作用，引导社会公众对教师职业形成理性认知，理解教师在工作中所面临的压力和负担，对教师职能形成合理预期，使全社会充分认识到教师在人才培养、学生发展中的独特价值，从而形成一种认同教师职业、肯定教师工作价值的社会风气，提升教师的职业声望和社会地位。其次，相关部门可以通过公益性宣讲课堂、新闻报道、学术探讨等形式积极宣传教师减负政策，增进社会成员对教师减负行动的价值认同。引导社会大众正确认识教师减负行动的目的，使其认识到教师减负是为了学生的发展和教育质量的提高而采取的举措，要理解和支持教师减负政策。最后，各地各部门可以通过开展全民性仪式活动、历史讲解、经典人物宣传等公共活动，大力弘扬尊师重教的传统文化，并推出系列“惠师”措施（如优质服务、成立教师关爱中心等），在全社会形成理解、尊重、支持教师的良好氛围，促使教师减负行动真正得到广泛理解与认可。

其三，学校要转变管理理念，塑造育人为本的管理文化。学校管理文化是指学校组织在长期的管理实践过程中形成的、为组织成员所共享和遵循的价值观念、思维模式、行为规范以及物化环境的总和，具有增强学校组织成员认同感和协调内部关系的功能。学校根本任务是立德树人，这决定了学校应将管理重心放在激发教师主观能动性和促进学生全面发展上。过于单一的量化管理和禁止性管理都

会限制教师的创造力，降低教师工作的积极性。鉴于此，一方面，学校要完善内部治理结构，合理配置权力资源，促进其内部实现民主化办学，倡导并鼓励教师参与学校治理，满足教师发展诉求；另一方面，学校要遵循“以人为本”逻辑，以教师的主责主业为核心，建立人性化、多元化的教师评价考核机制，从制度层面为中小学教师减压松绑。此外，学校还应积极推行现代管理方式，通过改善教师工作环境、合理安排教师的课程内容与工作时间、提供专业发展支持等举措体现人文关怀。一些地区和学校已在实践中开展了有益探索。例如：陕西省石泉县某小学探索实行教师“弹性上下班”“‘双减’假”制度，帮助教师平衡工作与生活，显著提升了教师的工作热情和幸福感^[29]。

参考文献：

- [1] 张家军,闫君子,韩硕.中小学教师负担治理的效果测度与改进路径[J].西南大学学报(社会科学版),2023(5):163-175.
- [2] 蒋艳双,马颖英.中小学教师负担何以减轻?——基于全国242967名教师的调查数据[J].中小学管理,2025(4):43-46.
- [3] 中共中央 国务院印发《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》[EB/OL].(2025-01-19)[2025-05-20].https://www.gov.cn/zhengce/202501/content_6999913.htm.
- [4] 张家军,闫君子.中小学教师负担:减与增的辩证法[J].教育研究,2022(5):149-159.
- [5] 李祥,周芳,蔡孝露.中小学教师减负政策的价值分析:权利保障的视角[J].现代教育管理,2021(7):62-69.
- [6] 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.
- [7] 李媛,谢敏敏,刘琄.中小学教师工作负担的现状考察及其影响因素——基于G市中小学教师的调查数据分析[J].教师教育学报,2025(1):97-105.
- [8] 张家军.教师负担治理:本体意蕴、存在问题与解决路径[J].当代教育科学,2023(5):3-12.
- [9] 迟明阳,李祥.中小学教师减负问题的形成与破解路径[J].教学与管理,2020(3):27-31.
- [10] 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.
- [11] 董辉,刘许,张海蓉.教师的工作负担、角色异化与减负治理[J].教师教育研究,2022(5):64-70.
- [12] 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.

- [13] 侯艳,薛海平.以数据驱动教师减负政策完善:英国中小学教师工作量监测[J].比较教育学报,2024(3):164-176.
- [14] W·理查德·斯科特.制度与组织——思想观念与物质利益[M].姚伟,王黎芳,译.3版.北京:中国人民大学出版社,2010:56.
- [15] 柯政.学校变革困难的新制度主义解释[J].北京大学教育评论,2007(1):42-54,189.
- [16] 杨跃.教师教育学科制度建设:内涵、目标、困境与行动——基于新制度主义社会学的视角[J].教育发展研究,2018(22):52-59.
- [17] 中华人民共和国教育部.中央教育工作领导小组秘书组部署开展规范社会事务进校园为中小学教师减负专项整治工作[EB/OL].(2024-04-24)[2025-05-11].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202404/t20240424_1127274.html.
- [18] 肖灿.研究生推免制度的要素、困境及举措——以社会学制度主义解析[J].高教发展与评估,2022(4):109-118,124.
- [19] 任海涛,杨兴龙.论中小学学校的法律地位[J].华东师范大学学报(教育科学版),2021(1):40-48.
- [20] 张倩.从资源配置到制度安排——国际比较视域下的教师减负[J].教育研究,2022(2):29-43.
- [21] 王厚红.地方政策如何回应中小学教师的“减负”诉求——基于70份地级市政策文本的分析[J].上海教育科研,2023(3):6-14.
- [22] 魏燕,孙颖.中华民族共同体意识教育制度的实践逻辑及优化路径——基于新制度主义社会学视角[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2022(5):42-49.
- [23] 韩喜平,刘雷.“痕迹主义”历史衍生逻辑与系统化治理[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2019(5):98-105,2.
- [24] 曾汶婷.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[J].教师教育学报,2023(4):68-75.
- [25] 甘肃省积极推进中小学教师减负工作[EB/OL].(2024-11-27)[2025-07-11].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/s3165/202411/t20241127_1164787.html.
- [26] 云南省扎实推进中小学教师减负工作让教师潜心教书静心育人[EB/OL].(2024-10-31)[2025-04-14].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/zl_2020n/2020_zl45/gdzc/202410/t20241031_1160102.html.
- [27] 聂永成.新制度主义社会学视域下的中小学“阴阳课表”现象治理[J].教育科学,2019(4):52-58.
- [28] 孔凡琴,邓涛,霍星如,等.澳大利亚中小学教师工作强度的样态、减负举措及其启示[J].教学与管理,2024(21):98-102.
- [29] 郭妍.让教师潜心教书育人[N].陕西日报,2024-11-21(9).

The Practical Challenges and Optimisation Pathways for Alleviating Workload in Primary and Secondary School Teachers ——From a New Institutionalism Perspective in Sociology

XU Yaqiang¹, ZHANG Guhuang², LI Xiang¹

(1. School of Education, Gansu Minzu Normal University, Gannan Tibetan Autonomous Prefecture 747000, China;

2. School of Education, Guizhou Normal University, Guiyang 550025, China)

Abstract: Reducing the workload of primary and secondary school teachers is a crucial initiative for developing a high-quality teaching force and improving educational standards. Institutional factors are a major source of excessive teacher burdens and a key determinant of the success of workload reduction policies. Using the three pillars of new institutionalism—regulative, normative, and cultural-cognitive—as a framework, this study analyzes the governance of teacher workload reduction. It finds that current efforts are hampered by gaps in regulative structures, imbalances in normative expectations, and challenges in cultural-cognitive conflicts. To effectively alleviate teachers' workloads, governance must first address these institutional constraints. This requires strengthening the institutional foundation for workload reduction, standardizing its policy framework, and building a supportive cultural consensus within schools. Such measures will enable the orderly implementation of reduction initiatives and establish a sustainable, long-term governance mechanism. This approach is essential for advancing the national strategy to strengthen education through a professional, high-quality teaching workforce.

Key words: primary and secondary school teachers; teacher workload; teacher workload reduction; teacher development; new institutionalism in sociology

责任编辑 邱香华