

“双减”实施过程中的困境与破解之道

张善超,熊乐天

(湖南大学教育科学研究院,湖南长沙410082)

摘要:自“双减”实施以来,“双减”在提升作业设计与课后服务质量、优化教育生态环境方面取得了斐然成绩,并且在一定程度上满足了人民群众对优质教育的诉求。然而,“双减”在实施中却遭遇教育行政部门的“家长式”执行思维和“保守式”实施逻辑、中小学实施“双减”的“路径依赖”和“被俘现象”、教师实施“双减”的教学胜任力不足和学生适应性不强、家长参与度不高和社会环境不良的困境。破解上述困境的有效之策是:完善“双减”治理机制,提升教育行政部门实施能力;增强中小学减负提质能力,建立监督沟通机制;提升教师实施“双减”的胜任力与学生适应性;优化家校社合作机制,净化“双减”实施的社会环境。

关键词:双减;利益相关者;教学能力;学生适应性;家校协作

中图分类号:G40-011.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2022)05-0149-10

为了减轻广大中小学生的沉重学业负担,从1955年的《关于减轻中小学生过重负担的指示》到2018年的《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》,国家颁布了数十份“减负令”。为了彻底解决中小学生的学业负担过重的问题,中共中央办公厅、国务院办公厅于2021年7月印发了《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(下文称“双减”)》。“双减”以减轻学生作业和校外培训负担为切入点,通过家校社协作,共同解决学生学业负担过重的问题。“双减”实施以来,学生作业负担、校外培训负担得到显著缓解。然而在实施过程中,“双减”却遭遇教师难以胜任“双减”要求、家长教育素养欠缺与学生低质量学习等阻碍。它们在不同方面削弱了“双减”追求优化学校课程教学、缓解家长焦虑、促进学生全面发展的效果。因此,针对上述困境,提出有效的破解之策,对深入落实“双减”有重要意义。

一、“双减”实施的成效

“双减”的目标是:“学校教育教学质量和服务水平进一步提升,作业布置更加科学合理,学校课后服务基本满足学生需要,学生学习更好回归校园,校外培训机构培训行为全面规范。”“双减”实施以来,经过行政部门、中小学、家长等多方努力,取得了以下显著成效。

(一)积极落实“双减”,教育环境持续优化

长期以来,繁重的家庭作业、巨大的课外培训压力等存在于广大中小学生的成长环境之中。这些因素不仅严重地影响了学生身心健康发展,而且破坏了良好的教育生态环境。“双减”以减轻作业负担、治理校外培训机构、提升课堂教学质量与学校课后服务水平等为着力点,使得校内

作者简介:张善超,教育学博士,湖南大学教育科学研究院,助理教授。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目“新时代中小学教师教学关键能力生成机理与培养机制建构研究”(21YJC880096),项目负责人:张善超。

外教育环境得到了优化。主要表现为以下几点:一是各省市建构了保障教育环境健康的政策与制度体系。例如为减轻学生过重作业负担,潍坊市教育局出台《作业设计十项原则》《优秀作业十项标准》《作业评改十条策略》等一揽子文件,并整合资源建立实现全市优质作业资源共享,通过一系列“组合拳”建立作业管理长效机制^[1]。二是广大义务教育学校提升作业质量和开设丰富课后服务,优化校园育人环境。在提高作业质量和课后服务的要求下,全国97.1%的义务教育学校建立了校内作业公示制度^[2],作业质量整体提高。全国99%的中小学校提供了课后服务,有效促进学生的学习回归校园^[3]。三是校外培训乱象得到有效整顿。“双减”出台后,各地市积极开展校外线上线下培训治理工作。大批非法教育培训机构下线,线上培训也得到了有效治理。例如有研究指出,义务教育阶段线下学科类培训机构已经压减到9728个,压减率为92.14%;原来的263个线上校外培训机构也压缩到34个,压减率为87.07%^[4]。

(二)优化学校课程体系,教育教学质量提升

减轻学生负担根本之策在于全面提高学校教学质量。提高学校教学质量关键在于深化课程改革,通过课程育人^[5]。可见,通过优化课程内容、课程实施、课程评价,广大中小学能够有效提升课程质量。这既是“双减”倒逼广大中小学实现提升教育教学质量的重要手段,又是它们落实“双减”的有效策略。在“双减”实施过程中,广大中小学以提升作业质量、开展课后服务为切入点,积极优化课程组织与实施结构。这样既有效推进“双减”的落实,又提升了学校课程教学质量。例如东北育才学校将作业同课堂教学相结合,对作业进行“科学瘦身”,将作业和导学案相结合提升课堂效率,周作业以整理错题、知识复习为主,每阶段以思维导图为依托理清知识脉络^[6]。又如“双减”后,重庆谢家湾小学整合多个版本教材和学生生活实际研发152本“小梅花系列丛书”,丰富了课程内容。根据课程标准,学校精准化设置每节课的学习目标。另外,学校还提炼教学经验编写7门学科的《教学建议》。通过优化课程要素与变革教学方式,学校不仅形成了满足学生多样化学习需求的课程体系,而且极大地提高了课堂教育教学质量^[6]。

(三)减负效果明显,学生及家长获得感增强

十八大以来,人民群众的“获得感”便成了判断教育政策实施效果的重要标准。“获得感”中“获得”的内容既可以是物质层面的利益,也包含精神层面价值、尊严和权利的实现等^[7]。由于长期受应试文化、升学率、培训机构恶意宣传等影响,广大中小學生及其家长心理压力和压力愈来愈大。在“努力办好人民满意的教育”使命驱动下,国家出台“双减”政策,通过提高作业质量、提供课后服务、规范校外培训等措施以期有效减轻学生和家长过重的负担。经过各级行政部门、广大中小学的共同努力,“双减”带来了高质量作业、丰富的课后服务和规范化的校外培训。这不仅减轻了学生和家长的心理和经济负担,而且很大程度上满足了他们对优质教育的渴望。例如深圳某小学生表示:“现在,我有更多的时间去陪伴家人和培养兴趣爱好。我还参加了学校的礼仪社团、中山少年说社团,可以与同学们探讨自己的见闻,增长自己的见识。”^[8] 又如有调查指出,“双减”得到学生和校长高度赞同,比率分别是90.5%和96.0%^[9]。

二、“双减”实施过程中的困境

政策网络理论认为,在公共政策的制定与执行中,国家、政府、利益群体之间存在着相关协调和依赖关系,并且尽可能通过妥协来实现各自的利益^[10]。它们之间利益的“协调”“妥协”会使公共政策在实施中遭遇多元困境。通过线上、线下相结合的方式,对湖南、江西、重庆等省市的40位来自城市、乡村的中小学教师进行单独访谈、小组访谈可知,“双减”涉及的多元利益相关者之间“协调”“妥协”导致“双减”在实践中遭遇以下困境。

(一)教育行政部门的“家长式”执行思维和“保守式”实施逻辑

我国传统文化具有经验性、稳定性和宗法性等特征。这些文化特性又形塑了人们习惯性、惰性和权力本位的认知行为模式。也恰恰因此,“双减”在实践中遭遇了教育行政部门“家长式”执行思维和“保守式”实施逻辑的阻滞。

其一,教育行政部门“家长式”执行思维。皮埃尔·布尔迪厄(Pierre Bourdieu)认为,“惯习是持久的、可转换的潜在行为倾向系统,倾向于作为促进结构化的结构发挥作用。”^[11]实际上,个体往往会按照固有认知与行为逻辑指导自己开展行动。在官僚文化、宗法文化影响下,某些行政领导形成了官僚本位、功利性的管理思维。为了凸显自己的地位和“高效”完成上级安排任务,他们会习惯性地按照官本位思维,用行政手段强制下级执行。投射到“双减”场域中,则表现为某些行政部门以家长式的决策思维落实“双减”,而非以系统的、综合的思维,领导或协同相关部门治理学生学业负担过重、校外培训等问题。为了尽快完成“双减”任务,某些地区行政部门忽视政策精神、地区实际,习惯性地采用行政手段,直接关停课外辅导机构、强迫学校必须大规模开展课后服务等。例如有调研发现,在执行“双减”政策中,某县教育局认为该阶段的主要任务是关闭整顿学科类“影子教育”机构。在检查过程中,他们几乎不关注“影子教育”机构的转型情况,只抱着挖掘“问题”查封机构的心态,直接注销其营业执照^[12]。又如某学校教育资源薄弱,但却被强迫要求开设大量课后服务,该校校长无奈表示:“只能硬着头皮开,至少达到上级的要求,至于有没有达到政策理想的效果,也不是我们学校单方面能左右的。”^[13]

其二,教育行政部门“保守式”实施逻辑。有限理性理论认为,由于自身理性的有限性,经济人在现实生活中不是追求最优,而是在搜索到令人满意的可行方案时就可能会停止搜索并付诸行动^[14]。出于对各省市地区经济发展、教育资源分布不均衡等考量,“双减”指出“各省(自治区、直辖市)党委和政府要结合本地实际细化完善措施,确保‘双减’工作落实落地”。可见,“双减”有效实施不能简单地被理解为“5+2”、减少作业、开设社团,而是各省市、地区要结合自身实际,发挥创造性精神,采取适合本地区的具体减负措施。实际上,教育行政部门的理性是有限的。受对“双减”政策理解程度、所处环境等影响,他们在落实“双减”要求时往往不是因地制宜的创造性落实,而是保守地、机械地简单落实。结果不仅导致课后服务开设、校外培训治理等效果并不理想,而且引发中小学减负提质效果不明显。如 T16 老师说道:“按照要求,我所在的学校执行课后服务、作业设计很不到位。但是相关部门表示现在条件不充足,学校目前只要有就行,以后条件成熟了可以再进一步改进。”又如有研究指出,某些教育行政部门仅仅将“双减”重心放在规制校外教育培训机构,对学校教育质量提升不够重视,难以解决学校教育不充分、学生在校“吃不饱”的痛点^[15]。

(二)中小学落实“双减”过程中的“路径依赖”和“被俘现象”

“双减”要求压缩作业数量和开展课后服务的直接目的是减轻学生负担,长远目的在于以此为切入点提升中小学课程教学质量,实现学生个性化和全面发展。然而,“双减”面临着中小学内部“路径依赖”与外部“被俘现象”的困境。

其一,中小学实施“双减”的“路径依赖”。道格拉斯·诺斯(North, D.C.)认为,“路径依赖是指在制度变革时,个体习惯性地执行,并沿着既定的方向不断自我强化。”^[16]只有学校严格落实“双减”要求,“双减”才算是被有效实施。以往减负令难以解决学生学业负担过重的原因是学校“传递”并“过滤”着来自外部社会系统的各种影响,并且按照自身的实践逻辑^[17],即按照功利主义逻辑简单和实用主义逻辑来执行减负令。功利主义逻辑是指学校在执行政策时基于自身利益最大化的考量对政策进行选择性和替代性执行。而简单的实用主义逻辑则是学校据上级要求,不经创新地、机械地落实政策。中小学这两种逻辑阻碍“双减”落实的表现有以下两点。一是出于

升学率、考试分数的顾虑,中小学会对升学率不利的部分较少执行、“明减暗增”“名减实不减”“替代性执行”^[18]。例如 T32 老师说道:“双减要求开设课后服务。为了保障学生成绩,学校变通地将课后作业辅导改头换面为多彩的延时服务,服务内容依然给是学生上课。有些老师也学学校赶时髦,将考试改名为智慧大闯关。”二是简单实用主义逻辑下学校低质量执行“双减”。这主要表现为学校视“双减”为一时运动而持观望态度,简单地压缩作业数量,提供单一且系统性不强的课后服务。如 T4 老师表示:“我们学校只是在形式上执行,比如要求我们少布置作业、简单题可以不布置,课后服务被安排成讲题,课堂还是满堂灌。上学期期末,学校依然让主科老师占用音体美课堂。”

其二,中小学实施“双减”的“被俘现象”。规制俘虏理论认为,政策失败的原因往往是由于某些利益集团为了维护、增加自身利益而采取强硬、引诱的方式来影响规制。规制被俘是指在受到利益集团的阻挠后,与最初规制目的不一致的结果^[19]。立德树人,促进学生健康成长是“双减”的价值追求,也是社会、政府、家长、广大教师的愿望。但是“双减”所涉及的利益主体诉求却极具复杂性,如社会大众、某些教育行政部门仍喜欢以成绩、升学率为主要指标考核学校办学质量、衡量教师教学质量。广大家长则希望学校落实“双减”,不能以牺牲学生分数为代价。因此,当中小学落实“双减”时,这些利益相关者就会联合起来,形成类似于马克思·韦伯口中的“铁笼”,将学校减少作业、考试成绩呈现实行等级制等拉回“原位”。例如为了迎合家长对学生成绩提升的渴望,一些学校在实施考试等级制的名义下按照学生比例划分等级,如 A 等学生数量为学生总人数的 10%,在 A 等之内又依据成绩细分为 A1、A2、A3、A4、A5 等多个等级,如此一来,学生在年级中的考试排名一目了然,极为精确^[20]。T10 老师说道:“‘双减’就是告诉我们,学校、家长不能两眼只盯着分数。但是家长要分数,教育局也是打着能力测试的旗帜,变着法地组织统考、抽考。在这样的情况下,学校也没办法,我们只能想办法继续逼着学生继续苦学。”

(三)教师难以胜任“双减”要求与学生“双减”适应性不强

“双减”只有落实到教师教学与学生学习上才算真正落地。这就要求教师要具备胜任“双减”要求的教育教学素养和学生能够适应课程与教学的变化。然而在实践中,教师教学胜任力薄弱和学生适应性不强阻碍“双减”有效落实。

其一,教师实施“双减”教学胜任力薄弱。麦克利兰(McClelland, D. C.)指出,胜任力是指个体高质量完成某项工作并取得良好绩效的个人特征,是知识、技能、能力、信仰、动机的混合体^[21]。易言之,个体要想完成某项任务,就必须对任务抱有热情,掌握完成任务的必备知识与关键能力。“双减”要求教师要提高作业质量、开设有吸引力的课后服务、掌握培养学生核心素养的课堂教学能力。这就要求教师具备完成上述要求的价值观与教学能力,诸如积极投入“双减”的热情、作业设计知识与能力、开设优质课后服务的知识与能力、培养学生必备品格和关键能力的课堂教学能力等。然而在“双减”实施中,很多教师缺乏落实“双减”的热情、知识与能力。主要表现为以下两点:一是繁重任务下,教师厌烦、质疑“双减”。“双减”从作业设计、课后服务设计与落实、提升课堂教学质量对教师提出了新的要求。这就导致本来已经繁忙的教师产生厌烦,甚至消极执行“双减”要求的情绪。例如有调查指出,“双减”后,82.92%的教师认为工作时间延长,75.32%的教师认为工作强度变大。有的老师表示“双减”已经影响到个人生活了,自己开始不爱这份工作^[22]。二是教师落实“双减”知识与技能薄弱。例如有调查发现有近五成教师认为自己设计分层、弹性、个性化作业的能力尚有不足^[6]。T13 老师说道:“我们学校很多老师设计的作业依然是知识点的堆砌,作业形式缺乏实践性和个性化。课堂教学还是关注知识怎么讲,很少关注学生个性化学习需求。现在‘双减’要求设计实践性作业,课堂要培养学生自主学习能力、创造思维。我们都不知道该怎么办。”

其二,“双减”下学生“双减”适应性不强。学生的“双减”适应性是指学生能够正确理解“双减”、学习的内涵并按照“双减”要求主动学习。学生“双减”适应性主要包括学业适应、关系适应和行为适应^[23]。为了切实减轻学生过重的学业负担,“双减”大力整顿校外培训市场、要求学校变革作业形式、优化教学方式、开展课后服务。结果,学生自主学习时间得到很大提升、学习形式与空间发生很大变化。因此,中小學生只有正确理解“双减”、学习的内涵,落实“双减”提出的学习要求,才能保障“双减”在学生中生根发芽。然而在实践中,学生不仅不理解“双减”与“双减”下学习的内涵,而且其主动学习意识不强。结果导致“双减”效果并不十分理想。例如 T8 教师说道:“据我了解,学生将放任自由和减负画上了等号。我们班很多学生放学之后就是玩手机、看电脑,自主学习意识非常不强。他们认为‘双减’就是要让自己自由玩耍,放飞自我。”T22 老师说道:“‘双减’政策下,很多学生滋生了懒惰的习惯,他们抓住‘双减’的契机,完全忽视作业的重要性,放学后就沉迷于电子游戏,不按时完成作业,学习习惯和学习行为问题层出不穷。”又如有家长说到:“没有书面作业,老师课后交代的背诵、阅读,儿子都自动略过。再问一句,儿子就用‘我会了’搪塞,直到追究起来,才发现儿子该做的都没做好。”^[24]”

(四) 家长的“双减”参与度不高和“双减”实施地社会环境不良

作为影响“双减”实施的外部因素是否能够为其实实施提供助力,关系着“双减”是否能够实施顺利。目前,家长参与度不高与“双减”实施社会环境不良阻碍“双减”的深入实施。

其一,家长的“双减”参与度不高。系统行政组织理论认为,作为一个协作系统,任何正式的组织都是由人的活动或效力构成的系统^[25]。行政组织系统的正常运转、效能发挥,离不开直接参与者的活动与效力,即极高的参与度。作为“双减”系统中最重要的参与者,家长是否信任与有效参与关乎“双减”的成败。因此,“双减”要求建构有效的家校协同育人机制,让家长积极参与进来,协同学校共同减轻学生负担。这就要求家长具备引导孩子完成未完成作业的能力、引导孩子从事力所能及家务的能力、为孩子营造良好品德发展家庭环境的能力等。但是由于以下两点原因导致广大中小學生家长参与“双减”力度不高。一是有效的家校协同机制尚在探索与完善之中,很多家长难以参与“双减”。例如 T19 说道:“我所在的学校是一所农村九年一贯制小学。我们学校的家校合作机制就不健全、非常单一,主要方式是家长会。由于家长会时间有限,班主任往往和家长沟通学校的工作安排和班级教学安排,对‘双减’宣传、学生身心发展存在的问题、学生在学习其他学科学习中存在的问题很少涉及。由于科任老师不参加家长会。所以家长给我们的反馈,我们都是不知道的。这就使得我们在‘双减’背景下和家长开展共育合作存在很大阻力。”二是家长参与能力不足。家长参与“双减”的能力是指家长具备落实“双减”要求的知识、技能。由于这些知识、技能的缺乏,家长很难有效地参与“双减”。例如 T20 老师说道:“我们班家长水平参差不齐,对于综合素质高的家长,他们知道怎么引导孩子完成实践性、操作性作业。他们孩子的作业完成效果非常好。但文化素质低的家长就很难给学生提供指导。他们往往放任孩子不做这类作业。结果很多精心设计的实践性作业流于形式。”T26 老师说道:“我们班很多家长告诉我,面对‘双减’要求,他们最大的困局是自己教育经验不足、缺乏学习问题处理能力和不懂得如何培养学生兴趣特长。”

其二,“双减”实施的社会环境不良。教育政策的有效运行离不开良好的社会环境和相关社会因素的支持^[26]。“双减”的有效实施不仅需要家长的支持,还需要良好的社会环境。然而,在“双减”实施的外部环境中,培训机构的逐利行为、不良人才观与社会舆论等阻碍其实施。一是利益驱动下社会机构或个人的投机行为。规范、整顿校外学科培训,创建良好的社会环境是“双减”的重要内容之一。在相关部门、民众的努力下,众多教培机构被整顿关闭,超前、超纲教辅现象得到遏制。然而,某些培训组织在“金钱”的驱动下,采取各种隐蔽的手段,如改头换面、打游击、住

家教师等,对学生进行超前、超纲补课。又如“双减”第一个寒假期间,某些非学科类培训机构为了追求经济利益,恶意涨价、超时段收费。二是不良的社会舆论与价值观的客观存在。由于受传统学而优则仕、攀比文化的影响,鼓吹竞争、苦学等不良舆论依然普遍存在于社会之中。不良的社会舆论不仅会影响民众对“双减”的理解,而且还会引发家长、学生等内心焦虑。例如有研究指出,有网络媒体为吸引流量、提高关注度,不惜扭曲“双减”,以断章取义的方式恶意拼凑内容,并以煽动性的标题制造焦虑,如“有钱人不会愁这些,穷人的孩子应该会被源源不断地送进工厂做工蚁。”^[27]在不良价值观、舆论的影响下,民众不仅很难正确理解“双减”,而且还使自己变得更加焦虑。

三、“双减”实施中困境的破解之道

针对“双减”实施过程中存在的困境,唯有突出重点、找准问题,提出一系列叫得响、立得住的真招、实招,才能破解“双减”实施过程中的梗阻,将其向纵深推进。

(一)完善“双减”治理机制,提升行政部门实施能力

其一,完善“双减”治理机制,打造协同推进格局。治理现代化倡导的是一种协同合作的管理理念,可谓是规避“管理式”执行思维、提高执行效率的有效策略。就“双减”实施而言,打造各级各类行政部门协同推进的治理格局就是要压实各级政策执行者的相关责任,形成各司其职、上下联动、协同推进共治共享的“双减”实施格局。就宏观层面而言,国务院、教育部要善于通过优化“双减”顶层设计、制定配套政策,建构督导机制、问责办法,完善相关立法等实现宏观领导,统筹推进各省市落实“双减”的各项工作。中观层面而言,各省级政府以及教育主管部门一方面要端正态度立场,根据国家层面要求制定本省市“双减”方案、配套政策、监督问责机制等,理顺、压实下级行政部门的职责;另一方面,建构各市县各级政府以及其教育行政部门间的交流协作机制。这样既能够理顺各执行部门的职责关系、压实它们肩头的责任,又能促进它们之间的沟通协作,为建构群策群力、共享共治的“双减”格局打下基础。就微观层面而言,各市县各级政府以及教育行政部门要自觉学习“双减”要求,主动落实上级部门关于“双减”的工作部署。如市区、县级政府要主动担起领导责任,成立专门落实“双减”的工作小组,做好统筹协调、监督问责等工作,保障“双减”各项工作落实到位。教育行政部门要服从市县领导安排,积极落实自身责任,与其他参与执行“双减”的行政部门相互配合、互通信息,进而提高落实效率与质量。

其二,强化行政部门创新意识,提升落实能力。充分发挥治理机制的效能并创新执行“双减”,不仅需要各级行政部门具备创新意识,而且还需要提升自身落实能力。首先,弘扬创新精神,提升创新意识。“保守式”执行是传统文化经验性的表现。因而破除“保守式”执行“双减”需要在“双减”实施场域弘扬创新文化,唤起“双减”执行部门的创新意识。具体而言,一是在遵守基本原则的前提下,国务院、教育部要向各省级政府及其教育主管部门重点传达因地制宜、因时制宜实施“双减”的精神。二是省级政府及教育行政部门一方面要自觉领会“双减”精神实质,深刻理解“双减”的核心追求在于通过提升作业、课后服务与教学质量,实现学生全面发展;另一方面要树立立足实际、创新推进“双减”的意识。其次,提升行政执行部门的创造实施能力。一是各级政府、教育行政部门可通过课题招标、委托、聘请专家等方式开展有针对性的研究,进而为优化“双减”顶层设计、完善实施办法和配套措施等提供智力支持。二是要善于将大数据技术、智能技术等用于提升作业设计与管理、课后服务开设与实施、中小学教育质量监测等,助力“双减”创新性实施。三是各级政府、教育主管部门一方面要善于反思,总结“双减”实施中的成功与失败经验,在反思中不断提升实施能力;另一方面还要敢于走出去,积极学习国内外成功做法,提升自身实施能力。例如上海建立校外教育质量评测中心,发动社会力量,征集了几千门进校课程,请专

家进行评审后推荐给区教育局和学校,供其选用,并动态跟踪评估活动质量^[6]。

(二)增强中小学减负提质能力,建立监督沟通机制

其一,树立正确执行观念,增强减负提质能力。委托—代理理论认为,为最大限度地规避道德风险,委托人应采用完全契约来约束代理人,并设计合理的激励机制以激发其积极性,促使其切实履行职责、高质量完成代理任务^[23]。为克服中小学功利主义逻辑、简单实用主义逻辑对“双减”的阻碍,可从以下几点着手。一是弘扬契约精神,促使中小学树立忠实、创新的“双减”执行观。为使中小学主动、创新地布置作业、提升课后服务与课堂教学质量,各级政府、教育行政部门应在“双减”推进场域中弘扬信守的契约精神,促进中小学自觉忠实执行“双减”各项要求。比如教育行政部门可通过校长、教师在职培训向其讲解忠实执行、创新执行“双减”的政治意义与重要性,课堂教学与课后服务提质增效的意义等,使中小学形成忠实、创新的“双减”执行观。二是提升中小学提质增效的能力。为高质量完成“双减”任务,中小学要积极提升减负提质的能力。首先,中小学校长要认真学习“双减”政策以及地方配套文件精神,进而保障学校正确执行“双减”各项要求。其次,中小学校长要发挥教育领导力。在深刻领悟“双减”精神的条件下,校长要立足学校师资、家长和学生诉求,以系统思维、综合思维、课程思维,对作业设计、课后服务设置、课堂教学变革进行通盘考虑、系统设计。最后,校长要完善、落实相关保障机制,如教师弹性调休机制、教研机制、教师专业能力培训机制等,为创新落实“双减”提供坚实的制度保障。

其二,建立督导沟通机制,化解“被俘现象”。化解中小学“被俘现象”,可通过建构监督沟通机制予以化解。具体而言,一是完善中小学实施“双减”的督导机制,使中小学在阳光下实施“双减”。国家可出台具体的“双减”信息公开制度、信息披露制度、具体信息公开办法,如公开作业布置、改进学生考试评价办法、课后服务实施办法等以备相关部门、民众监督。二是建构完善的监测预警机制。利用大数据技术、智能技术,建构覆盖全国中小学实施课后服务、课堂教学质量、作业质量的监测机制,对中小学实施“双减”进行实时监测。一旦发现问题,监测预警机制会及时向相关部门、责任人发出预警并提醒他们对问题予以处理。三是建立沟通机制,化利益相关者为“双减”实施的助力。利益相关者若要俘虜“双减”,就需要有共同的利益结合点,如升学率、分数等。因而,政府、教育行政部门、中小学可通过建构沟通平台,增进民众对学校实施“双减”的了解,消除利益结合点,进而化阻力为推动力。例如为了争取家长对学生参加学校课后服务的支持,中国人民大学附属小学从学生成长需求出发,向家长宣传学校“培养‘五育融合’的红色接班人”的课后服务课程体系,并写给家长一封信详细介绍课后服务内容、教师指导办法。这种做法换来大多数家长表示对学校课后服务工作的支持^[28]。

(三)提升教师实施“双减”的教学胜任力与学生适应性

其一,建构培训激励机制,提升教师实施“双减”教学胜任力。麦克利兰指出,胜任力可以通过培训来提高,但是培训应该首先注重提高他们的自信、自我实现需求的满足等^[29]。大卫·迪布瓦(David·D. Dubois)指出提高胜任力的培训就是要告诉员工该具备什么样的知识,为建构特定职位提供所需要的知识与技能^[30]。就“双减”下提升教师教学胜任力而言,一是建构科学的教师教育培训帮扶制度。国家及教育行政部门一方面建构国培、省培、市培、校培的联动培训机制,对“双减”政策、科学设计作业能力、开设优质课后服务能力、发展学生核心素养的教学能力等对教师进行分主题、分层次、分学科培训。如国培和省培主要可侧重向教师进行“双减”背景、价值、意义、工作重点、典型案例等方面培训,唤起教师对“双减”的正确理解、价值认同以及参与热情。市培、校培可利用本地资源以专家讲座与指导、课堂观摩、赛课、集体备课等理论加实践的形式对教师进行作业设计能力、课后服务实施与评价能力、课堂教学组织与实施能力(如一般育人能力、合作教学能力、信息技术能力等)进行培训。另一方面,国家、教育行政部门、学校要积极探索和

打造提升教师作业设计能力、课后服务开发与实施能力、打造优质课堂的关键性教学能力的帮扶平台。如政府牵头高校与中小学合作开展提升教师实施“双减”能力的合作项目。又如学校教师发展中心开设咨询帮扶平台为教师提供必要的理论与实践支持。二是建构有效的激励机制。除了提供必要的工作补贴与薪酬,政府、教育行政部门、中小学可建构鼓励教师参与“双减”的物质与荣誉奖励制度来激发、维持教师参与“双减”激情,如向积极参与“双减”并取得优异成绩的教师给予职称倾斜、授予荣誉称号等。

其二,完善中小学课程与帮扶制度,提升学生适应性。佩里(Perry,K.E)和温斯顿(Weinstein,R.S)认为,提升学生适应性的方式通常有学校环境与班级环境的改进、激发学习动机、关注同伴关系以及与成人的关系、发挥自我调节的作用等^[31]。因而,基于环境改进、优化学生与成人关系、自我作用,采取以下措施可有效提升学生适应性。一是认识学习内涵与学会求助。“双减”下,学习的内涵已由简单的知识与技能学习,转变为丰富学生实践经验,提升运用所学知识解决实际问题能力和形成正确价值观的机会与途径。广大学生一方面要自觉转变学习观念,变“要我学”为“我要学”;另一方面,教师要指导学生掌握必要的学习技能,如会与他人合作、主动向教师、家长、自主能力强的同学等寻求指导,进而提升自己的适应性。例如有教师讲到,她的一个学生做事没有规划,行动力弱。但是寒假期间,每个星期这个学生都会制定学习计划,然后把计划发给她,中间也会打卡呈现给她。根据学习情况,她就给学生提出相应的建议。结果这个学生学会了主动学习^[32]。二是建构幼小、小初课程教学衔接机制。“双减”下,中小学根据自身实际进行课堂教学变革、开设多样化的课后服务。这就需要中小学利用假期、入学教育等时段,通过开设体验式课程、讲座等帮助学生尽快适应本校的“双减”要求。三是开设中小学生学习生涯发展课程与建构中小学生学习生涯发展规划指导制度。中小学可根据学校实际和“双减”要求,开设以“认识自我与学习、良好学习习惯与能力、学习规划”等为主要内容的学业生涯发展课程。同时,学校要为学生配备学业生涯导师,指导学生主动、科学地学习。例如常州同济中学的“自主发展课程”从初中生涯规划、方法指导、时间管理、自我诊断等方面培养学生自主学习习惯,让学生真正成为学习的主人^[33]。

(四)提升家长参与度,净化“双减”实施的社会环境

其一,优化家校社合作机制,提升家长参与度。行政组织理论认为,理想的行政组织应具有确定的目标、明确的权责划分和严格执行的规章制度等^[34]。巴纳德指出,作为一个协作系统存在的三个基本条件则是协作意愿、共同目标和信息交流^[35]。针对家长参与不足、参与“双减”的渠道单一和实施家庭教育素养不足的问题,可通过建构以育人目标理念协同、权责分明、行为协同为原则的,集家长参与和素养提升的家校协同机制予以化解。具体措施如下:一是搭建参与“双减”实施平台,增进育人目标协同。政府一方面可通过制定完善的家校合作政策与办法,理清学校、家长合作落实“双减”的权责与范围,同时指导中小学完善家校合作方式。另一方面搭建参与“双减”实施平台,邀请家长参与到“双减”政策制定、执行的过程中,实现家长对“双减”目标、价值等的认同。二是完善家庭教育服务供给,增进教育理念协同。负责“双减”实施的行政部门、事业单位等可根据“双减”要求、结合自身工作特点与家长家庭教育素养薄弱之处,以提供公共服务的形式为家长提供提升家庭教育知识与技能培训。例如法院以典型案例为基础,通过讲座、电视节目、社区普法等形式向家长宣传《家庭教育促进法》提升他们依法教养的能力。又如,社区可邀请专家为家长举办书香家庭、文明家庭、学习型家庭等讲座,提升其建设良好家庭环境的能力。三是发挥学校指导作用,实现教育行为协同。作为知识权威,家长对学校、教师有着天然信任感。因而基于“双减”、《家庭教育促进法》、本校学生实际,中小学一方面以中小学生学习、人际关系、家庭生活中常见的问题与化解之策为主题开发提升家长家庭教育素养的课程,并通过家长座

谈会、家长日、家长学校等方式组织家长学习。另一方面,班主任、任课教师要主动观察所教学生,记录他们在课堂学习、人际关系、校园生活中的问题,通过班级家长会、家访等形式及时和家長沟通,并根据学生的具体问题为家長提供有针对性的解决办法。

其二,多方联动,净化“双减”实施环境。“双减”涉及的外部因素是复杂的。这就需要各部门分工协作,既要采取有效手段打击各类投机行为,又要做好宣传工作营造良好的舆论氛围。一是多方联动,着力打击各种投机行为。对于社会多元利益主体隐性新投机行为的治理,政府除了发挥主导作用,还要统筹教育部门在内的司法、工商、银行、民众等多方力量,形成共同打击的格局。具体而言,首先是政府及其职能部门要提供健全的制度、政策予以保障,如建立培训机构收费检测机制、课程备案机制、推门听课机制等。然后是民众、社会团体(如家長、居委会)积极配合,检举培训机构违法违规行爲。最后,相关部门对民众举报的投机组织或个人要依法给予处罚并及时向社会公布。只有全社会形成合力,坚持长期高压打击的姿态,才能有效治理“双减”中的各类投机行为。例如广西“双减”工作领导小组办公室推出“‘双减’随手拍”便捷投诉举报平台后就收到各地群众举报线索 257 条。经过广西各地相关部门的核査处理,广西“爆雷”“冒烟”机构也呈明显下降趋势。“‘双减’随手拍”已成为政府、全民监督违规校外培训行为的有效途径^[36]。二是做好宣传,净化“双减”舆论环境。大众传媒(特别是权威媒介)对已经出台的政策进行全面的宣传与解释,能够促使受众真心接受与支持政策内容^[37]。一方面,政府要选择覆盖面广、影响力强的信息传播媒介,如政府的两微一端、人民日报,向民众,特别是家長传播“双减”的目的与意义,有助于民众形成正确教育观、人才观的信息。这样不仅能够引导社会的舆论导向,而且还有助于消除他们内心的焦虑,形成正确的教育观、人才观。另一方面,政府建立多元主体参与的区域輿情监测管理制度。由督学、教师、家長、警察等组成的社区“双减”輿情监测队伍,明确其工作职责。他们通过对校园“双减”輿情、网络“双减”輿情进行巡査,及时发现并处罚任何关于“双减”的不良輿论,进而为“双减”营造良好的舆论环境。

参考文献:

- [1] 魏海政. 作业减数量 课堂提质量[EB/OL]. (2021-11-15)[2021-12-06]. https://edu.gmw.cn/2021-11/15/content_35310029.htm.
- [2] 胡浩,史竟男.“双减”政策落地推行,孩子们的时间去哪儿了[N]. 中国教育报,2021-11-29(2).
- [3] 黄超. 作业减量增效,校外培训压减推动“双减”政策落实落细[N]. 人民日报,2021-11-04(13).
- [4] 樊未晨,叶雨婷.“双减”落地超半年 教育生态如何重构[N]. 中国青年报,2022-03-14(5).
- [5] 杨修平. 论“课程育人”的本质[J]. 大学教育科学,2021(1):60-70.
- [6] 林焕新,焦以璇.“双减”后如何更好发挥教育主阵地作用——代表委员热议“双减”中的学校责任[N]. 中国教育报,2022-03-09(1).
- [7] 刘继青. 基于“获得感”思想的教育改革[J]. 教育发展研究,2017(1):1-8.
- [8] 王阳.“双减”政策实施百天之际,师生家長感言——作业少了收获多了[N]. 中国教育报,2021-11-02(1).
- [9] 北京师范大学中国教育与社会发展研究院. 全国“双减”成效调查报告[EB/OL]. (2022-03-02)[2022-3-20]. <https://news.bnu.edu.cn/zx/zhxw/126713.htm>.
- [10] 刘海峰,王鲁刚. 新高考改革网络中的利益博弈和治理策略——基于政策网络理论的视角[J]. 中国教育学刊,2020(9):20-25.
- [11] 皮埃尔·布迪厄. 实践感[M]. 蒋梓骅,译. 南京:译林出版社,2003:80.
- [12] 杨大川,李建明.“双减”政策在县域落实的现状、问题与对策——基于云南省 X 县“影子教育”机构治理的调查[J]. 成都师范学院学报,2022(1):1-8.
- [13] 张冰,程天君. 权宜性执行:学校课后服务的实践逻辑[J]. 教育发展研究,2021(Z2):50-58.
- [14] 康永久. 教育制度的生成与变革[M]. 北京:教育科学出版社,2003:55.
- [15] 薛二勇,李健,刘畅.“双减”政策执行的輿情监测、关键问题与路径调适[J]. 中国电化教育,2022(4):16-25.
- [16] 杨德才. 新制度经济学[M]. 南京:南京大学出版社,2007:428.
- [17] 梁倩,林克松,朱德全. 多重制度逻辑下的课业负担问题治理[J]. 教育发展研究,2013(6):36-40.
- [18] 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(1):122-132.
- [19] 倪子靖. 规制俘虏理论的变迁[J]. 制度经济学研究,2008(3):94-119.

- [20] 梁好. 警惕披着等级外衣的分数排名[N]. 中国教师报, 2022-02-16(3).
- [21] MCCLELLAND D C. Testing for competence rather than for intelligence[J]. *American Psychologist*, 1873(1):1-14.
- [22] 李镇西. “双减”政策背景下, 中小学教师负担变化的调查结果及其分析[EB/OL]. (2021-12-07)[2022-2-25]. https://www.sohu.com/a/506184743_121124292.
- [23] 张善超. 新高考改革实施中的困境与突破路径[J]. *西南大学学报(社会科学版)*, 2020(3):91-100.
- [24] 卢珍珍. 换了时间, 换了形式, 一切似乎又都没有变“双减”之后, 教育内卷的惯性还在[N]. 台州日报, 2021-11-18(6).
- [25] 向建设. 巴纳德与西蒙的组织理论比较[J]. *吉首大学学报(社会科学版)*, 2013(S1):45-28.
- [26] 褚宏启. 教育政策学[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2011:207.
- [27] 田宏杰. “双减”后家长亟待走出多重困境[N]. 中国教育报, 2022-01-23(4)
- [28] 郑瑞芳. 课后服务: 贴近学生, 兼顾家长[N]. 中国教师报, 2022-03-09(5).
- [29] 梁宁建. 心理学导论[M]. 上海: 上海教育出版社, 2006:421.
- [30] 大卫·迪布瓦. 胜任力: 组织成功的核心源动力[M]. 杨传华, 译. 北京: 北京大学出版社, 2005:6.
- [31] 张婵, 盖笑松. 中小学生学习适应的理论模型与反思[J]. *东北师大学报(哲学社会科学版)*, 2011(3):172-175.
- [32] 薛晨, 王新琦, 王帅. “双减”之后的第一个寒假, 有何不一样? [EB/OL]. (2022-02-23)[2022-06-08]. http://news.cyol.com/gb/articles/2022-02/23/content_4B3MwfWZP.html.
- [33] 张萍. 用系统思维推进“双减”工作[N]. 江苏教育报, 2021-10-27(2).
- [34] 吴春. 组织理论的发展概述[J]. *新疆大学学报(哲学社会科学版)*, 2002(1):136-141.
- [35] 向建设. 巴纳德与西蒙的组织理论比较[J]. *吉首大学学报(社会科学版)*, 2013(S1):45-48.
- [36] 周仕敏, 冯竹青. “双减”随手拍, 全民齐监督[N]. 中国教育报, 2022-03-19(1).
- [37] 张善超, 李宝庆. 信息不对称理论视域下新高考改革的困境及突破[J]. *大学教育科学*, 2021(4):70-77.

The Dilemmas in the Implementation of the Double Reduction Policy and Its Breakthrough Strategies

ZHANG Shanchao¹, XIONG Letian²

(*Educational Science Research Institute, Hunan University, Changsha 410082, China*)

Abstract: Since the implementation of “double reduction”, it has made remarkable achievements in improving the quality of homework design, after-school services, and optimizing the educational ecological environment, which has largely satisfied the people’s yearning for high-quality education. However, in practice, “double reduction” has encountered the “managerial” executive thinking and “conservative” implementation of the education administrative department, the “path dependence” and “captive regulation” of the implementation of primary and secondary schools, insufficient competency for teachers to implement “double reduction”, the lack of students’ adaptation, insufficient parental participation, and poor social atmosphere. In view of this, effective measures to alleviate the dilemmas above are improving the “double reduction” governance mechanism and enhancing the implementation capacity of the education administration, strengthening the schools’ burden reduction capacity, establishing a monitoring and communication mechanism, cultivating the competence of teachers to implement “double reduction” and the adaptability of students, constructing a mechanism to enhance the parental participation and purifying the environment for the implementation of “double reduction”.

Key words: the “Double Reduction” policy; stakeholders; teachers’ teaching ability; student adaptability; home-school collaboration

责任编辑 曹莉

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>