

“双减”政策的风险评估及其化解

——基于利益相关主体需求的分析

靳玉乐,黄声华

(深圳大学 教育学部,广东 深圳 518060)

摘要:“双减”政策的出台势必改变原有的价值分配体系,引发不同利益主体对政策的差异化解读和应对。基于利益相关者理论,识别“双减”政策的利益相关者及核心利益相关者之间的相对地位、主要矛盾,评估政府部门、中小学校及其教师、中小學生及其监护人以及第三方教育培训服务提供者等核心利益相关主体的核心损益和具体风险,进而从促进教育培训机构业务转型、推进家长教育理念革新、深化教育教学改革和提升政府管理效率与决策水平等方面探求风险化解之道。

关键词:“双减”政策;利益相关者理论;需求分析;风险评估;风险化解

中图分类号:G520 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2022)06-0185-10

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》(以下简称“双减”政策),对有效减轻义务教育阶段学生过重作业负担和校外培训负担提出总体要求和决策部署^[1]。“双减”政策是国家建设高质量教育体系、追求教育质量与教育公平的教育战略和人才需求规划的重要举措之一,具有强化立德树人根本任务、助推高质量基础教育体系构建和切实回应全社会关切等重要战略意义,获得社会尤其是相关利益主体的广泛关注^[2]。

“双减”政策是在学校、中小學生、社会资本、校外培训机构等之间的多重矛盾,以及义务教育最突出的问题、风险隐患等复杂的社会背景下出台的。在“双减”政策出台前,中小學生负担太重,短视化、功利性等问题突出。一方面是学生作业负担仍然较重,作业管理不够完善;另一方面是校外培训仍然过热,超前超标培训问题尚未根本解决,一些校外培训项目收费居高,社会资本过度涌入存在较大风险隐患,培训机构“退费难”“卷钱跑路”等违法违规行为时有发生。这些问题导致学生作业和校外培训负担过重,家长经济和精力负担过重。从表层看,“双减”政策旨在解决学生作业负担和校外培训负担过重的问题,减少义务教育阶段学生的学业压力与负担。从中层看,学生过重的学业负担是家长试图利用家庭经济资源换取优质教育资源,教育培训行业过度逐利、贩卖焦虑的综合结果。从深层看,教培行业的乱象源于家长对学生学业成就的高期待与家长在学生学业成绩提升方面的无力感之间的矛盾。与其他重大教育政策一样,“双减”政策的出台势必改变原有的价值分配体系,引发不同利益主体对政策的差异化解读和应对^[3]。因此,深入

作者简介:靳玉乐,深圳大学教育学部,教授,博士生导师。

通讯作者:黄声华,深圳大学教育学部,助理教授。

基金项目:国家社会科学基金“十四五”规划2021年度教育学重点课题“我国义务教育学业负担综合治理研究”(AHA210009),项目负责人:靳玉乐。

探讨各利益相关主体需求、识别和评估“双减”政策执行过程中的风险,进而探究化解之道,是促进“双减”政策有效执行的必经之路,也是本研究的核心关注点。

一、“双减”政策的风险识别

作为一项重要公共教育政策,“双减”政策实质上是国家利用教育相关手段,对全社会价值进行的权威性分配,旨在实现我国当前时期的具体发展目标、有效促进社会利益增加和公平分配^[4-5]。“双减”政策的核心价值取向在于:(1)变革教育理念,即摒弃过往分数至上的错误教育观念,促进学生德智体美劳全面发展;(2)把握教育规律,即减少重复性、惩罚性作业,优化教学过程,提升教育质量^[6];(3)回归教育公益,即打击各类培训机构恶意逐利、激化家长焦虑情绪的行为,让教育回归公益属性;(4)保证教育公平,即减少过度校外培训对考试评价结果真实性的影响,促进教育筛选机制的实质性公平^[7]。

由于“双减”政策拟解决的问题十分复杂、涉及多种因素,学生、家长、学校和培训机构等不同利益群体的积极配合决定了政策实施的成败、决定了政策核心价值取向的有效落实。因此,利用利益相关者理论^[8]对“双减”政策相关风险识别、评估和化解的首要任务在于最大程度地识别所有利益相关者,重点关注核心利益相关者,区分政策的支持者和反对者并评估其影响力的强弱^[9-10]。深切关注各利益相关者利益和诉求既是出于对利益相关者自身所具备的长期影响力和谈判权的考虑,也体现了社会民主公正以及对弱势群体利益的保护^[11-12]。

(一)“双减”政策的利益相关者

“双减”政策主要从压减作业总量和时长、提升学校课后服务水平和规范校外培训行为等三个方面提出意见,其核心利益相关者包括政府部门、中小学校及其教师、中小學生及其监护人(主要为家长)以及第三方教育培训服务的提供者。具体而言,政府部门包括中央政府部门和地方政府部门,中小学校及其教师包括学校管理层和一线教师,第三方教育培训服务的提供者包括培训机构和个人培训服务提供者。此外,根据中小學生参与校外培训的情况可以将其分为三类:具有培训需求和经济条件的学生、具有培训需求但不具备经济条件的学生和无培训需求的学生。类似地,根据以家长支持孩子参加校外培训的意愿和能力也可以将家长分为两类:有意愿和经济能力的家长以及无意愿或无经济能力的家长。

除“双减”政策的核心利益相关者之外,“双减”政策的利益相关者还包括为数众多的次要利益相关者。媒体和社交平台、各类高等教育院校、教育辅助服务机构、教育协会和教育专家学者以及其他非教育相关机构和个体等次要利益相关者受到了“双减”政策多样化的影响^[2]。就媒体和社交平台而言,“双减”政策的提出为各类媒体提供了报道话题、贡献了流量,而媒体和社交平台也成为学校、教师和家长讨论和分享有关“双减”政策的想法、思考和建议的通道^[13]。就高等教育院校而言,部分理工科专业的校长和教师认为由于“双减”政策的影响,学生在中小学阶段的基础知识的学习并不扎实,影响其在大学期间的适应和发展。就教育辅助服务机构而言,由于对校外培训机构的严格规范和限制,为校外教育培训机构提供参考材料或提供经营场所的出版社、发行商、写字楼租赁公司等教育辅助服务机构的业务范围和营业收入都将受到不同程度的影响。此外,“双减”政策严格控制学生参加校外培训的时间和类型,这一定程度上减少了家长在校外培训方面的经济投入。家长经济负担的减少和购买力的释放可能促进餐饮、医疗、旅游和文化等方面的消费,进而对其他非教育行业产生一定影响。由于“双减”政策的次要利益相关者的相关利益往往具有偶发性、随机性和不确定性,后续的分析主要针对核心利益相关者。

(二)“双减”政策的利益相关者影响力矩阵及风险识别

前述政府部门、中小学校及其教师、中小學生及其监护人以及第三方教育培训服务的提供者等核心利益相关者在自身利益受影响程度、对政策的态度与执行意愿等方面均有差异,其自身影响力的大小也有所不同。从受影响程度看,第三方教育培训服务的提供者受到的影响大于中小学校及其教师、中小學生及其监护人,而后者受到的影响又大于政府部门。就对政策的态度和执行意愿而言,政府部门的执行意愿要大于中小学校及其教师,中小学校及其教师的执行意愿要大于中小學生及其监护人或第三方教育培训服务的提供者。此外,“双减”政策制定和执行过程中的各利益相关方的影响力从大到小的排序依次为政府部门、中小学校及其教师、中小學生及其监护人和第三方教育培训服务的提供者。整体而言,政府部门、中小学校及其教师属于“双减”政策的强支持者,中小學生及其监护人是“双减”政策的弱支持者或观望者,而第三方教育培训服务的提供者是政策的弱反对者。

根据核心利益相关者相关利益的大小和自身影响力的高低,可以在图 1 所示的“利益-影响力矩阵图”中标注各利益相关主体的相对地位。矩阵图中四个框格分别代表高影响力高利益相关的参与者(Players)、低影响力高利益相关的受众(Subjects)、高影响力低利益相关的环境设定者(Context Setters)和低影响力低利益相关的其他人群(Crowd)^[11,14]。各利益相关主体在图中的相对地位反映其扮演的角色。例如,政府在“双减”政策中的高影响力和中度利益相关使得其既属于政策的决策者、参与者,又一定程度上扮演着环境设定者的角色。监护人与学生的高度利益相关和高度影响力使得其既是“双减”政策的规范对象和受众,也是积极参与、影响政策效果的参与者。

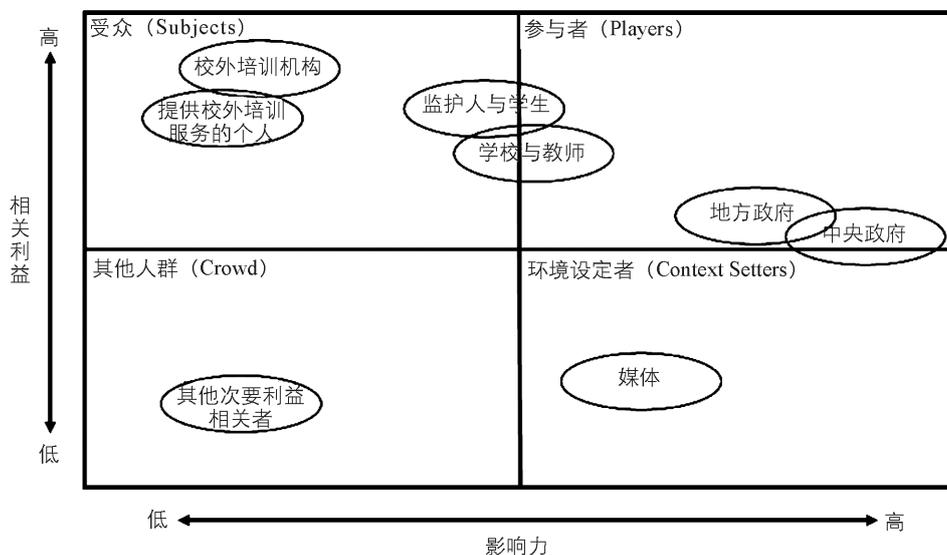


图 1 “双减”政策下各利益相关者的利益-影响力矩阵图

根据核心利益相关者执行意愿的高低和自身影响力的高低,可以在图 2 所示的“执行意愿-影响力矩阵图”中将利益相关主体划分为强支持者(Strong Supporters)、弱支持者(Weak Supporters)、强反对者(Strong Opponents)和弱反对者(Weak Opponents)^[11,15]。

根据图 1 和图 2 有关核心利益相关主体的受影响程度、执行意愿,以及自身影响力大小等方面的分析和比较结果,可以得出三个重要结论:第一,执行意愿最高的政府部门拥有最高的影响力(强支持者),而执行意愿最低的培训机构具有较低的影响力和话语权(弱反对者),这意味着“双减”政策面临的阻力不大,政策的推行过程比较顺利。第二,受“双减”政策影响最大的第三方

教育培训服务提供者在政策制定和执行过程中的话语权最小,过往在培训市场中占据强势支配地位的培训机构成为“双减”政策下的弱势群体。第三,“双减”政策的指导方向与监护人和学生的利益并不完全一致。对供给端进行严格限制而不对需求端进行合理的引导可能促使更为隐蔽、畸形、难以监管的培训模式的出现和发展。如何解决广大家长和学生日益增长的获得优质教育的需求和有限的教育资源之间的矛盾,是我国政府现阶段面临的重大风险和挑战。

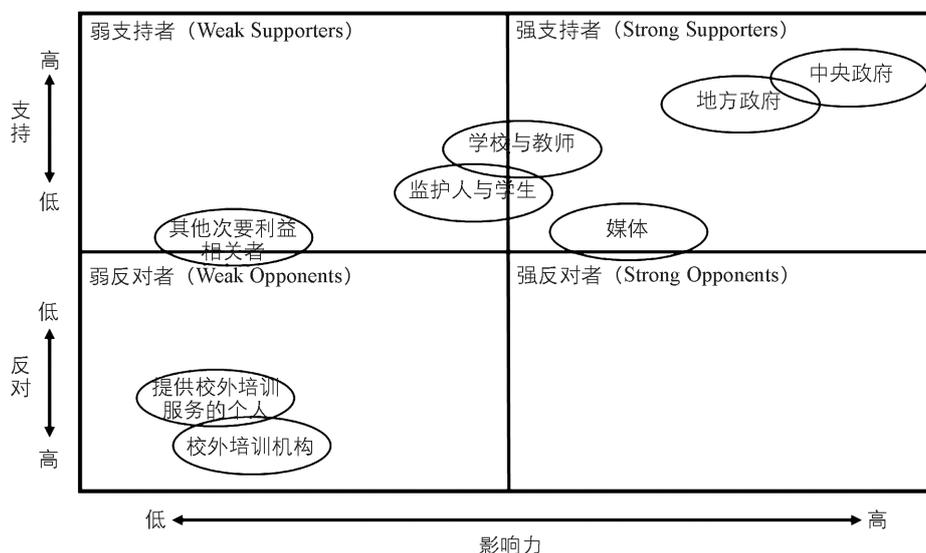


图2 “双减”政策下各利益相关者的执行意愿-影响力矩阵图

二、“双减”政策的风险评估

“双减”政策倡导包括变革教育理念、把握教育规律、回归教育公益和保证教育公平等四大价值取向。本部分在识别“双减”政策的核心利益相关者之间的相对地位、主要矛盾的基础上,进一步从“双减”政策的四大价值取向对各利益相关主体的核心风险进行评估。

(一) 政府部门：“双减”政策实施的强支持者

以中央政府和地方政府为代表的政府部门作为政策的制定者和执行者,其核心目标和基本需求在于提高教育质量,增强国民综合素质,保证教育的公平性和公益性,增加对国家教育体系的监管和回应社会关注、提升政府形象等^[16]。这些目标与“双减”政策的基本价值取向是一致的。为真正落实“双减”政策基本价值取向,中央政府势必需要对现有的人才选拔机制进行调整,利用好中考、高考等大规模考试的教育导向作用,同时加大教育财政投入,减少区域教育资源差异和城乡教育资源差异引起的不公平现象。总体而言,在“双减”政策背景下,中央政府面临的直接损失在于大量培训机构关闭所带来的直接税收收入的减少和在教育方面额外增加的财政支出。长远来看,中央政府面临的风险在于如果当前教育改革的速度、教育投入的数量和质量不能满足家长和学生对优质教育资源的呼声,不能满足学校改革与发展的基本需求,那么家长和学校将采取各种方式规避“双减”政策的影响,致使政策的基本价值取向无法真正实现。对于地方政府而言,认真贯彻“双减”政策,加大教育财政投入,严格监管和限制校外培训机构发展是其教育相关工作的重要任务之一。因此,地方政府的直接损益主要在于对校外培训机构监管过程中的人力、物力投入以及校外培训机构取缔所带来的一系列经济损失、失业风险和各类社会不安定因素。此外,由于地方经济发展水平和教育资源配置的差异,不同地区“双减”政策执行的力度和持久性也将有所差异。长远来看,如果家长教育理念、教育评估制度不发生根本性转变,在升学率

和高考录取率的双重压力下,新型学生负担和隐蔽的教育培训形式只会越来越多,地方政府在“双减”政策执行过程中面临的监管难度将越来越大。整体而言,中央政府受到“双减”政策的影响较低、执行意愿强、自身影响力大,愿意积极回应来自地方政府、学校、教师、家长和学生的诉求和建议,改进现有政策。而作为“双减”政策执行的一线,地方政府面临着不小的执行压力。

(二)学校和教师:“双减”政策执行的主力军

在“双减”政策的执行过程中,学校管理层和一线教师的努力方向与“双减”政策的基本价值取向是一致的。然而,在切实关心学生综合素质的提升和身心健康发展、积极落实“双减”政策基本取向的同时,学校和教师仍然面临着升学率、排名和成绩所带来的压力,学生的学业成绩和安全问题始终是校长和教师最关注的问题。换言之,学校及教师的核心目标在于兼顾政府对落实“双减”政策的要求以及家长对学生学业成绩、在校安全的期望。为兼顾双方需求,学校和教师在践行改革时的行为模式往往是偏保守的。首先,在变革教育理念方面,课后延时服务虽然从理论上为学校 and 教师提供了开展综合实践活动、促进学生全面发展的机会,但在实际操作过程中,出于对学生安全和服务成本的考虑,课后延时服务被简单地当作自习课、习题课。其次,在“双减”政策出台之前,学校和教师往往默许或鼓励学生参加课外培训班,以弥补教师自身教学经验与能力有限、对教育规律的把握不足等问题。在“双减”政策执行后,如何把握教育规律、切实提升一线教师的教學能力成为学校管理层和一线教师的工作重点之一^[17-18]。最后,在保证教育公平方面,不同学校自身硬件、师资队伍和生源等方面的差异将直接影响学校执行“双减”政策的力度和侧重点,甚至进一步影响学校的排名和声誉,学校与学校之间的差距可能越来越突出。因此,短期而言,学校和一线教师的直接风险主要在于虽然“双减”政策为一线教师提供了一个提升自身专业素质、教学能力的契机^[19],但是学校管理层和教师在提供课后延时服务、完善各科课后作业设计、计划和平衡不同科目课后作业数量等方面也需要付出额外努力^[20]。教师个人合理合法休息时间能否得到保障、相应的教师劳务报酬能否及时足额获得也是一线教师短期内最为关心的利益所在。长远来看,部分学校和教师面临的潜在风险在于“折中式”的课后延时服务既有违政策决策者的初衷,又不能满足家长和学生对课外服务和学业成绩的期望,学校与学校间的差距可能进一步拉大。

(三)监护人和学生:“双减”政策实施的摇摆者

以父母为代表的监护人和学生的核心利益在总体上也是一致的。无论是否有意愿或条件参加校外培训,家长和学生的核心需求均是学生能在身心健康发展的前提下,获取好成绩、通过各类选拔性考试、进入好大学、找到好工作乃至于实现家庭阶层跃升。大多数家长对“双减”政策支持态度^[21],但也有一些家长与学生的基本诉求与“双减”政策的基本价值导向有较大的差距。例如,不少家长即使意识到德智体美劳全面发展对学生的积极作用,但为了孩子考取理想大学这一短期根本目标的实现,他们也愿意暂时地牺牲学生其他素养和能力的培养。家长并不在意现有的教育体系是否对所有的孩子都公平,只在乎自己的孩子是否能够获得公平待遇,甚至超额待遇。大部分的家长关注教育的功利性而非公益性。许多家长愿意为孩子学业成绩买单:一方面尽自己所能为孩子挑选最优质的学校,另一方面通过校外培训尽可能弥补学校教育的不足和缺失。当然,不同类型的家长和学生受到“双减”政策的影响有所不同。例如,相比有经济条件参加校外培训服务的家长和学生,无经济条件参加校外培训服务的家长和学生可能更倾向于支持“双减”政策;而相比无校外培训服务需求的家长和学生,有培训服务需求的家长和学生受到“双减”政策的影响更大^[22]。这些家长可能通过自行组织小范围的团体培训、聘请私人教师等方式规避“双减”政策的影响。因此,对于对校外培训服务具有刚性需求的家长和学生而言,参加校外培训

的单位成本反而增加了。短期内,“双减”政策的执行给家长和学生带来的直接损益包括两大方面。从积极的方面看,“双减”政策的执行减少了由于“羊群效应”和盲从性带来的非必要校外补习和课后作业,减少家庭在校外培训服务方面的支出、减少学业负担、增加学生与家长亲子互动的时间和学生休闲与自我发展的时间。课后延时服务的提供也让忙于工作、无力照顾孩子的家长能够更好地安排工作和生活。从消极的方面看,“双减”政策的出台也使得部分学有余力、需要特别的培优服务和部分学习困难、确实需要额外辅导的学生无法有效、便宜地获得所需的校外培训服务。组织和参与其他形式更为隐蔽的培训课程可能成为部分家长短期内的应对手段。

虽然家长和学生的校外培训需求和经济条件存在显著差异、对“双减”政策的应对方式也千差万别,但是如何在现有政策环境和家校条件之下,为学生提供最优质的教育资源,是全体家长和学生最关切的问题。长期而言,家长和学生面临的风险在于现行各类大规模考试的选拔要求与学校的培养目标和培养模式之间始终存在一定差距,在现有学校教育和其他补充性教学活动无法完全满足学生的需求时,家长和学生可能更加焦虑,其决策可能更为盲目、偏激,反而不利于学生发展。为此,“双减”政策持续执行将进一步激起更多家长和学生政府对提供优质教育资源、对学校提供合理合规课后培训的诉求。

(四) 第三方教育培训服务提供者:“双减”政策执行的弱反对者

第三方教育培训服务提供者包括校外培训机构和提供校外培训服务的个人。第三方教育培训服务提供者的生存模式与“双减”政策的基本价值取向是背道而驰的。在教育理念方面,培训机构致力于满足家长和学生成绩提升的需求,忽略学生其他方面的发展需求和发展潜力。无视教育的公益属性以及大众对教育公平的呼声,将教育事业当成敛财的途径、为少数愿意为教育买单的家长和学生提供服务,甚至与公立学校抢夺现有或潜在的优秀师资。“双减”政策的规范范围主要针对义务教育阶段学科类校外培训机构,要求各地不再审批新的面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构,并将现有学科类培训机构统一登记为非营利性机构。将自身经营性质变更为非营利机构意味着机构出资人提供的一切货币或实物资本将属于捐赠性质,出资人不享有股权亦无法参与盈余收益分配或参与清算后剩余财产分配,且清算剩余财产须继续用于公益目的^[23-24]。因此,以营利为目的的民办校外培训机构如要继续经营和获取利润,唯一合理的途径是将自身业务范围限制在非义务教育阶段培训和非学科类培训之内。

短期来看,培训机构业务的调整势必导致其营业收入锐减,进而不得不关闭部分营业场所和辞退或安置现有员工;长期而言,培训机构业务的调整必然伴随宣传和营销策略的改变,日趋火爆的非学科类培训在维系培训机构的生存与发展的同时,可能造成学生学习负担的转移。

提供校外培训服务的个人也不同程度地受到“双减”政策的影响。由于“双减”政策对校外培训服务时间的严格规定,提供培训的个人必须在工作日特定时间段内提供服务,其工作时间灵活性大大降低,不少仅能在周末兼职培训的老师无法继续进行培训工作。由于校外培训机构的“取缔”,大部分个人培训服务提供者无法依托机构获取生源,其收入的稳定性也可能降低。而对于本身具有良好的口碑、获得众多家长的支持和好评的培训老师而言,“双减”政策可能提高其议价能力、增加其单位时间收入。

总的来说,各利益相关主体的核心损益、受影响程度、执行意愿、行为倾向和影响力等关键指标,可以汇总在表 1 之中。

表 1 “双减”政策下各利益相关者的关键指标分析

利益相关者	核心损益	受影响程度	执行意愿	行为倾向	影响力
中央政府	保证教育公平性和公益性 增加对国家教育体系的监管 实施素质教育,增强国民综合素质 回应社会关注,提升政府形象	中	强	积极回应来自地方政府、学校、教师、家长和学生的诉求和建议,改进现有政策	大
地方政府	地方升学率 地方高考录取率 额外行政和监管工作 可能失去部分税收收入	中	中	面临较大的政策执行压力	大
学校管理层	学校升学率 学生全面发展 在校学生整体身心健康状态 课后延时服务可能带来额外的行政工作	高	中	要求政府提供更多的财政支持和人力支持 通过媒体和社交平台发声	中
一线教师	班级平均成绩和班级排名 良好的师生关系和班级氛围 学生良好的身心健康状态 课后作业和延时服务耗费额外精力和时间 是否能保证个人合理合法的休息时间 是否能获得基本和额外劳动报酬	高	中	因情境不同而异,行为倾向较为复杂	中
监护人和学生	学生个人学习成绩和升学 家长工作时间安排 学生与家长亲子互动的时间 学生休闲和自我发展的时间 家庭在校外培训服务方面的支出 对于刚需的家长和学生,参与校外培训的单位成本增加	因家庭经济条件与学生需求情况而异	因家庭经济条件与学生需求情况而异	家长牵头组织团体培训 通过媒体和社交平台发声 要求政府提供更多优质教育资源 要求学校提供合理合规的课外培训	中
校外培训机构	营业收入锐减 现有营业场所、员工的安置 必须变更经营性质或变更营业范围	高	弱	停止经营 转变经营范围 与政府协商斡旋,寻求生存和发展空间	小
提供校外培训的个人	须在符合规定的时段内提供服务 工作时间灵活性降低 收入的稳定性降低 单位时间收入可能增加 议价能力可能增加	高	弱	积极组建和形成非正式团体、互通有无	小

从上述针对利益相关主体的核心损益和具体风险的评估可得到下列结论:首先,各利益相关者的核心诉求与“双减”政策的基本价值导向的一致性按照政府、学校和教师、家长和学生、第三方教育服务提供者的顺序逐步降低。学校及教师作为调和政府“双减”政策要求与家长、学生实际需求的桥梁,一方面需要帮助家长革新教育理念、理解“双减”政策的战略价值与意义,另一方面也需要切实提升自身教学质量、提升课后服务质量以满足家长和学生需求。其次,第三方教育服务提供者的核心利益虽然与“双减”政策的基本价值导向背道而驰,但其发展与繁荣反映了现有学生评价机制给家长和学生带来的焦虑以及学校在教学质量方面可能存在的不足。为避免“第二套教育体系”的野蛮生长或者隐蔽繁殖,除了继续认真贯彻执行“双减”政策外,从根本上改变家长观念、改变现有评价体系至关重要。为此,政府除了需要进一步提升管理效率与决策水平,保证“双减”政策的高效落地,还需要考虑如何对现有学生培养模式、教育评价体系进行根本性改革。最后,第三方教育培训机构的发展也非一朝一夕之功,如何引导培训机构转型、促进其健康发展也是政府需要慎重考虑的问题。

三、“双减”政策风险的化解

“双减”政策的实施给不同利益相关者带来的损益是不同的,由此带来的风险会影响政策实施的效果。结合上述对利益相关主体的核心损益和具体风险的评估分析,本文针对化解相关风

险、提高“双减”政策实施效能、真正落实“双减”政策基本价值取向提出如下具体建议。

(一)提升政府管理效率,确保政策落实与资源整合并进

“双减”政策的长期有序执行离不开政府部门的主导,而教育资源整合和共享亦离不开政府部门的统筹规划。首先,应进一步强化政府治理的权责关系,明确各部门具体权责和作用,简化人员核定、财政经费拨付等流程,缩短经费审批和拨付时间,确保所有学校能够尽快组建高质量的一线教师和教学辅助人员团队,确保所有教师能够及时、足够地获取课后服务报酬或补贴。

其次,政府应加快平台建设,促进优秀教学案例、课程作业设计和课后服务活动案例等教育资源的整合和共享。教育资源整合和共享为一线教师提升课后延时服务水平、拓展课后服务资源提供支持,为教育回归学校、提升学校教学服务质量提供保障。

再次,“双减”政策的实施是一个长期、艰巨的任务,需要政府各部门严格履行和有效落实。课堂教学效率和课后服务质量的提升、一线教师待遇的改善需要得到教育督导机构的长期支持和监督,而对校外培训机构以及在“双减”背景下产生的更为隐蔽、更难以监督管理的义务教育阶段“学科培训服务”的监管和引导,更需要政府长期的监督、检查和管理智慧的应用。

最后,“双减”政策基本价值取向的实现离不开家长教育观念的革新,而家长教育观念的转变也离不开现有教育评价体系的变革。包括高考评价体系在内的各类教育评价体系既是对各个教育阶段教育质量高低的重要检验手段,也是决定基础教育未来发展方向、引导家长观念转变的重要指标,政府相关主管部门应切实考虑如何将过往过分注重学科知识与技能、总结型的教育评价体系转变为注重学生综合素质、过程型的教育评价体系,积极推动“教-学-评”一致原则的落实^[18,25]。政府部门通过以上措施,将“双减”政策实施时,由于其他利益主体规避政策,造成政策不能有效实施的风险消灭在萌芽中。

(二)保障课堂教学效率,促进课后服务的“校本化”设计

“双减”政策让教育回归学校,有效整顿以基础教育阶段校外培训机构为代表的“第二套教育体系”的野蛮生长,有利于恢复教育正常生态、坚守教育的公益属性。“双减”政策对教育回归学校、教育回归课堂的要求进一步突显义务教育学校的主体地位和教师的教育教学责任。

目前,教师在“双减”工作执行的过程中面临的压力和挑战是双重的。一方面,为满足家长和学生相关需求而展开的课后延时服务导致教师工作量显著增加。由于义务教育阶段的学生年龄较小,教师看管责任较大,难以真正做到“弹性下班”,因此如何保护教师合法休息的权利,如何避免教师产生消极抵抗情绪、避免额外的课后服务工作影响其正常教育教学,应成为现阶段风险应对的主要关注点。另一方面,“双减”政策对教师提出了“课堂提质,当教必教”“作业减量不减质”的要求,因此,如何积极探索多样化的新型教学手段,提升教师教学效率,规范作业布置,提升学生积极性,实现有效课堂、高效课堂、优质课堂的演变,也对教学研究提出了更高的要求^[26-27]。

深化教育教学改革,保障和提升教师课堂教学效率和质量,确保课后服务质量,提升课后活动形式的多样化、内容的丰富性和时间的弹性是教师和学校努力的方向。学校应进一步加强对教师的培训,将作业设计、校本课程开发纳入教研体系,系统设计符合学生年龄特点和学习规律,体现素质教育导向的分层式、个性化和弹性化作业。合理利用校内校外的优质资源,在课后延时服务时间内增加更多的活动课程、实践课程,积极探索课外在线辅导教学服务的可能性^[28]。真正体现课后延时服务的校本性和生成性,释放学生天性,注重培养学生的全球思维与人文主义价值观,促进学生完满发展^[29]。

(三)革新家长教育理念,积极拓宽“家-校-政”交互沟通机制

校外培训市场的火爆主要源于学生及其家长的热切需求,其中家长望子成龙、望女成凤的心态起着关键作用。虽然坚持以人为本、全面实施素质教育的教育理念在我国已推行和发展了二十余年,多元智能理论也已然成为世界各国教育研究者和教育工作人员的共识,但是不少家长仍然将学生的学业成绩、考试得分当作学生优秀与否的唯一标准。

学生个体差异性和智能发展的多样性与家长评价标准的单一性、绝对性之间的矛盾是学生痛苦、家长焦虑的主要原因。学生学业成绩与未来发展之间关系的相对确定性和其他个性特长与学生未来发展之间联系的模糊性,是家长将学业成绩作为学生优秀与否的绝对标准的主要原因。

“双减”政策的初衷在于增加学生与家长的相处时间,减少学生负担和家长焦虑。然而,在学生学业成绩提升方面的无力感是部分家长焦虑情绪的主要来源。家长将学生送去校外培训机构参加培训可能是缓解其焦虑和不安的一种重要方式,而单纯禁止校外学科类培训可能让家长更加无所适从。

因此,配合“双减”政策的实施,正确引导家长、推进其教育理念革新是促进学生全面健康发展的前提和保障。家长教育理念的转变是减少各种形式的校外培训和辅导的根本保障,是切实保证“双减”政策落实的基本要求,可有效化解“双减”政策对家长和学生的风险。政府和学校应从平等、公正、正义和发展的基本理念出发,积极开展不同层次、不同形式的“家长-学校-政府”交互沟通机制^[30]。通过宣讲会、专家报告、家长会等形式,增进家长对“双减”政策的了解和支持,帮助家长认识到过高的学业负担对学生发展的不良影响,理解学生发展的差异性和多样性,避免家长过分追求学习成绩这一单一发展维度,鼓励家长重视陪伴、用心沟通,既关心学生的学业成绩,也关心良好的生活习惯、行为习惯、运动习惯和劳动习惯的养成,真正促进孩子的全面发展。通过家长意见箱、家长线上沟通反馈平台的建立,真正了解家长所思所想,为学生和家长排忧解难,真正解决学生学业负担过重的问题。

(四)促进校培行业转型,明晰行业准入标准与负面清单

虽然“双减”政策的重要目标在于规范义务教育阶段校外培训机构引发的各种乱象,但是“一刀切”的做法可能误伤部分值得保留的校外培训服务,也使得部分确实需要额外培训的学生及其家长无法获得必要的培训,或不得不耗费更高昂的代价获取相关服务。

培训市场的火热主要是由需求拉动而非供给推动。对培训机构的严格限制可能减少一部分的培训市场供给,但只要家长和学生对校外培训服务的热切需求不减,总会有各种各样不同形式的培训服务出现。可以设想,“双减”背景下新的校外培训服务形式只会越来越隐蔽、越来越难以监管,巩固治理成果的任务依然艰巨^[23]。

此外,教育培训行业在我国并非新兴行业。在长期的发展过程中,各类培训机构吸纳了大量从业人员,如何合理安置校外培训机构相关从业人员,也是一个比较现实的问题。因此,为保证“双减”政策初衷的实现,政府部门应积极促进教育培训机构实现业务转型,建立和完善规范化的监管和严格的审批管理制度,引导校外培训服务行业健康良性发展^[31]。例如,建立严格的校外培训机构的资质审核和学生需求评估体系,在“双减”政策整体方向保持不变的前提下,允许部分有资质的校外培训机构为确实需要校外培训服务的学生提供培训服务。又比如,建立非学科类校外培训机构与中小学合作的平台,鼓励并支持非学科类校外培训机构参与学校课后延时服务,在增强学校课后服务丰富性和多样性、减轻一线教师负担的同时,使得校外培训机构能够在监管允许的范围内生存和发展。为此,应进一步明晰非学科类培训、非义务教育阶段培训的范围和判断标准,既保证相关培训业务的良性发展,又避免披着非学科类培训外衣下的各类学科培训的泛滥。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国教育部. 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》[EB/OL]. (2021-07-24)[2022-08-19]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/202107/t20210724_546576.html.
- [2] 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(4):1-14.
- [3] 朱正威,刘莹莹. 重大公共政策社会稳定风险评估中风险沟通机制的构建[J]. 北京社会科学,2016(11):12-20.
- [4] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京:北京大学出版社,2006:10.
- [5] 宋乃庆,贾璞. 中国基础教育发展100年:走向公平与质量的教育——以党的教育方针为逻辑主线[J]. 西南大学学报(社会科学版),2021(3):127-139.

- [6] 李波,王骏,黄斌. 作业时间对学生学业成绩的影响及其机制研究——兼论“双减”政策背景下的最优作业量[J]. 教育经济评论,2022(2):44-64.
- [7] 潘莉,丁曦.“双减”政策的价值取向、实践挑战与应对策略[J]. 教育文汇,2021(10):20-23.
- [8] 马连福. 公司治理[M]. 2版. 北京:中国人民大学出版社,2020:198.
- [9] HANSEN H F. Choosing evaluation models: a discussion on evaluation design[J]. Evaluation, 2005(4):447-462.
- [10] RENN O, WALKER K D. Global risk governance: concept and practice using the IRGC framework[M]. Dordrecht: springer, 2008: 43.
- [11] BRYSON J M. What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques[J]. Public management review, 2004(1):21-53.
- [12] 李瑛,康德颜,齐二石. 政策评估的利益相关者模式及其应用研究[J]. 科研管理, 2006(2):51-56.
- [13] SHANAHAN E A, MCBETH M K, HATHAWAY P L, et al. Conduit or contributor? The role of media in policy change theory[J]. Policy sciences, 2008(2):115-138.
- [14] BALANE M A, PALAFOX B, PALILEO-VILLANUEVA L M, et al. Enhancing the use of stakeholder analysis for policy implementation research: towards a novel framing and operationalised measures[J]. BMJ global health, 2020(11):1-12.
- [15] ERASMUS E, GILSON L. How to start thinking about investigating power in the organizational settings of policy implementation[J]. Health policy and planning, 2008(5):361-368.
- [16] 劳凯声. 面临挑战的教育公益性[J]. 教育研究, 2003(2):3-9.
- [17] 张笑宇,马多秀.“双减”政策背景下教师赋权增能的理论模型构建[J]. 当代教育论坛, 2022(3):108-115.
- [18] 卢迎丽,程红艳.“双减”政策背景下学校变革的困局与突围[J]. 当代教育科学, 2022(4):87-95.
- [19] 李敏,赵明仁.“双减”背景下课堂教学质量提升:现实困境及其路径选择[J]. 天津师范大学学报(社会科学版), 2022(4):54-60.
- [20] 于川,杨丽乐.“双减”政策背景下教师工作负担的风险分析及其化解[J]. 当代教育论坛, 2022(1):87-96.
- [21] 陆芳,张莉,翟友华,等. 中小学校“双减”实施情况、存在问题及对策——基于江苏省的实证分析[J]. 天津师范大学学报(基础教育版), 2022(4):25-30.
- [22] 贺建清. 城市初中生课外补习的影响因素研究[J]. 现代基础教育研究, 2018(2):19-29.
- [23] 邱兴,李德树,刘敏,等.“双减”政策在区域落实中的校外培训机构治理问题与对策[J]. 成都师范学院学报, 2022(3):1-7.
- [24] 贾伟,邓建中,蔡其勇. 利益相关者视域下我国中小学生减负的博弈困境及突破对策[J]. 中国电化教育, 2021(9):51-58.
- [25] 金京泽. 评价数据驱动的国家课程改革:韩国的经验[J]. 全球教育展望, 2022(2):119-128.
- [26] 黄伟,侯玉莹. 对课堂教学质量观的检视与反思——基于两组概念的辨析[J]. 教育发展研究, 2015(20):33-38.
- [27] RUIZ-GALLARDO J R, CASTANO S, GOMEZ-ALDAY J J, et al. Assessing student workload in problem based learning: relationships among teaching method, student workload and achievement. A case study in natural sciences[J]. Teaching and teacher education, 2011(3):619-627.
- [28] 陈玲,张婧,刘静.“双减”政策下如何促进优质教师资源在线流动——教师持续参与课外在线辅导教学服务意向的影响因素分析[J]. 现代远程教育研究, 2022(2):11-20.
- [29] 和学新,贾一思. 全球共同利益视域下的学校课程变革思考[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2020(4):101-108.
- [30] 胡金平. 家长参与教育的政治社会学分析[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2012(5):12-17.
- [31] 马开剑,王光明,方芳,等.“双减”政策下的教育理念与教育生态变革:笔谈[J]. 天津师范大学学报(社会科学版), 2021(6):1-14.

Evaluation and Reduction of the Risk of the “Dual-Burden Reduction” Policy: An Analysis Based on the Demands of Stakeholders

JIN Yule, HUANG Shenghua
(Faculty of Education, Shenzhen University, Shenzhen 518060, China)

Abstract: The introduction of the “dual-burden reduction” policy will definitely change the current value distribution system and induce stakeholders’ distinctive interpretations of and responses towards the policy. Based on the stakeholder theory, this study first identified the stakeholders of the “dual-burden reduction” policy and the relative status and major contradictions between key stakeholders. Then, this study evaluated the core benefits and losses as well as the specific risks faced by key stakeholders, including government departments, primary and secondary schools and their teachers, primary and secondary students and their guardians, and third-party educational training service providers. Finally, this study tried to explore possible ways of risk reduction from multiple perspectives, including promoting the business scope transformation of educational training service institutions, encouraging the renovation of parents’ educational values, deepening teaching and education reform and improving the government’s management efficiency and decision-making level.

Key words: The “Dual-Burden Reduction” Policy; the stakeholder theory; demand analysis; risk evaluation; risk reduction

责任编辑 曹 莉
网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>