

县域义务教育阶段“双减”政策的执行问题及优化路径

陈杰^{1,2}

1. 湖南农业大学, 湖南 长沙 410128

2. 新宁县高桥镇中心小学, 湖南 邵阳 422711

DOI: 10.61369/SE.2025020017

摘 要 : “双减”政策的落实成效直接关乎我国教育生态改革进程的深度与推进质量。本研究依托史密斯政策执行理论框架,综合运用文献溯源与逻辑推演方法,系统解构政策落地过程中存在的多维困境:政策信息披露的公开性短板、多元主体参与机制缺失、政社互动渠道梗阻、政策内涵理解碎片化以及传统应试价值取向的深层掣肘。基于此,提出通过动态化政策调适增强实践适配性;构建执行主体能力建设长效机制以提升效能;增强目标群体认同感;同时完善协同治理生态,营造良好的政策环境等四方面的建议,从而为政策长效化实施提供机制保障与价值支撑。

关 键 词 : “双减”政策;课后服务;政策执行;史密斯模型

The Implementation Issues and Optimization Paths of the "Double Reduction" Policy in the Compulsory Education Stage in County Areas

Chen Jie^{1,2}

1.Hunan Agricultural University, Changsha, Hunan 410128

2. Gaoqiao Town Central Primary School, Xinning County, Shaoyang, Hunan 422711

Abstract : The implementation effectiveness of the "Double Reduction" policy is directly related to the depth and quality of the reform process of China's education ecosystem. Based on the Smith policy implementation theory framework, this study comprehensively employs the methods of literature traceability and logical deduction to systematically deconstruct the multi-dimensional predicaments existing in the process of policy implementation: the shortcomings in the openness of policy information disclosure, the absence of a multi-subject participation mechanism, the obstruction of the interaction channels between the government and society, the fragmentation of the understanding of policy connotations, and the deep-seated constraints of the traditional value orientation of examination. Based on this, it is proposed to enhance the practical adaptability through dynamic policy adjustment; Establish a long-term mechanism for the capacity building of the implementation subjects to enhance efficiency; Enhance the sense of identity of the target group. At the same time, there are four suggestions such as improving the collaborative governance ecosystem and creating a favorable policy environment, so as to provide mechanism guarantees and value support for the long-term implementation of policies.

Keywords : "double reduction" policy; after-school services; policy implementation; Smith model

自《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)实施以来,学科类补课负担得到了显著减轻,同时,中小学校课后服务实现了全面覆盖^[1]。然而,在当代教育背景下教育的“短视”与“功利”思想积重难返,教育质量体系不完善,这些为“双减”政策的执行增添了重重阻碍。因此,研究分析义务教育“双减”政策执行过程中存在的问题,并提出有针对性、可操作的建议,对于落实政策、发挥政策价值具有重要意义。

一、基于史密斯模型的“双减”政策执行分析框架

美国学者艾利森认为，政策目标能否最终得到实现，仅有10%取决于政策方案的确定，而其余90%则依赖于政策的有效执行^[2]。这进一步说明了在公共政策领域，如何确保政策得到正确和高效地实施是关键所在。

“双减”政策在具体的执行过程中受各方因素较多，所以各地“双减”落实情况也会有不同，本文主要研究县域义务教育阶段“双减”政策的执行困境。

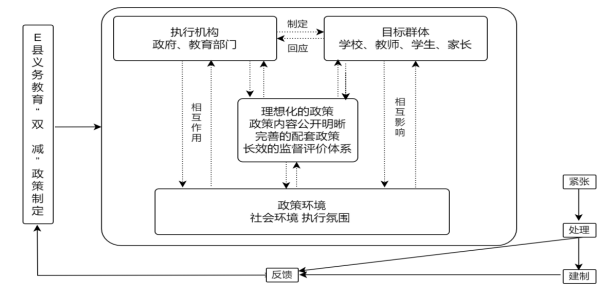


图1 政策执行过程分析框架

通过史密斯政策执行过程四因素与“双减”政策执行过程的影响因素相结合，构建县域义务教育“双减”政策执行过程分析框架（图1），多角度分析“双减”政策执行中的困境，并提出有效的落实路径。政策执行机构主要负责政策的落实，涉及政府、教育部门等^[3]，要根据当地教育发展实际，针对当前存在的教育问题，制定科学合理的政策，并在政策执行过程中通过反馈机制及时纠正政策问题。目标群体是政策的对象，既是政策目标的主要贡献者，也是政策的直接受益者^[4]。目标群体对政策的认知与支持程度，以及他们的受教育程度、利益考量与需求等都影响政策执行的效果。环境因素是影响政策执行的外部重要因素，政策只有在相应的社会环境、良好的执行氛围才能够有力执行。因此，本文运用史密斯模型，剖析县域“双减”政策执行特性，以优化政策落地环境。

二、县域义务教育“双减”政策执行困境

（一）政策执行不彻底

县域义务教育“双减”政策落地实为多元主体利益博弈与治理体系协同的复杂命题。尽管县级教育部门在考核体系中纳入了“双减”执行情况的评估维度，但教学质量与升学率的评价标准依然保持其重要性，学校的管理与老师的教学模式在没有明确的方案指导的情况下要与“双减”同步转型是相当难的，尤其对于乡镇学校。就教育局是否把“双减”工作执行情况纳入对学校的考核和评定中这一问题，对行政人员进行访谈时，校长S说：“有纳入到考核评定中来了，考核的内容主要看学校有没有发放致家长的一封信，课后服务有没有正常有序的开展，五项管理要求人人都能熟练于心，检查时还会对学生抽背五项管理的内容。”从校长S的回答中可以知道，这种考核评定非常形式化，因为“双减”政策是否真正落实到位不是看能不能把政策要点背下来，而是要看学生的学业负担是否得到减轻。

此类现象揭示了，尽管国家政策意图明确且配套措施详尽，

但在具体执行层面，由于各种利益冲突，缺少明确具体的且科学有效的方案，“双减”政策精神不能得到全面、深入的贯彻。

（二）师生负担加重

教师是“双减”政策的具体执行人。根据访谈调查，在E县“双减”政策执行过程中，教师既要落实“双减”，又要提升学生成绩。这就要求老师除了开展教学活动，还要具有自觉性和主动性去根据“双减”政策改善教学方法。这对教师的执教能力提出了挑战，同时课后服务的开展也更加压缩了教师的休息时间。在谈及对于“双减”政策的执行，学校是否已建立完善的教师绩效考核机制时，采访的老师表示：“学校对老师的绩效考评主要是围绕教学成绩和参加县级以上竞赛所获奖项进行评定。“双减”政策前后都是按照这样的考评机制来评价老师的，没有什么变化。”当前许多学校对教师的评价体系依然侧重于教学质量及工作量，而教学质量的评估核心依然是学生的考试成绩。尽管“双减”政策旨在减轻学生负担，但多数学校并未显著减少考试次数，且仍通过内部排名的方式（虽不公开给学生）来监控教学质量。因此，在双重压力之下——既要响应“双减”政策的号召，又要应对以考试成绩为导向的考核体系，教师们在实际操作中难免会产生一定的偏差，导致“双减”政策的完全落地面临一定困难。

（三）应试教育的教育观念未转变

当前，我国教育体系普遍倾向于以考试成绩作为单一且决定性的录取与管理标准，分数往往被过度强调。学校的教育大多数也是聚焦于提升学生成绩，而忽略了育人为本的初衷，在这种大环境下，不仅学生的身心压力大，还阻碍了其全面发展。因此，这种单一的评价机制难以真正遴选出具备综合素质的优秀人才。在这样的背景下，学生、家长和教师都面临着适应“双减”政策的挑战。现行的教育评价制度亟须改革，以逐步转变社会对于教育成功的固有观念，营造更加健康、多元的教育环境。

（四）缺乏长效的监督和监管机制

近年来，随着教育市场的急剧膨胀，基础教育体系逐渐显露出难以满足日益加剧的社会竞争需求的短板，这直接促成了校外培训机构的蓬勃兴起与资本化趋势，对传统的以基础教育为核心的学校体系构成了显著冲击。尽管包括《意见》在内的多项“减负”政策旨在从根本上缓解学生过重的学习负担，然而，家长对于课外辅导仍旧趋之若鹜，课外培训开始由公开转为地下的“隐秘会员制”，分散的行业格局使得治理难度和成本更高^[5]。由于监管体系的尚不健全，实践中出现了“减负不成反增负”的悖论现象。

三、“双减”政策执行的优化路径

（一）理想化政策层面：因地制宜，动态调试政策

地方政府在推行“双减”政策时，必须正视地区教育生态的显著差异，摒弃“唯指标论”的短视做法。为此，应构建“双减”政策参与深度与治理成效紧密挂钩的考核体系，将城乡减负均衡度、家校协同效能等关键要素纳入政绩评估范畴。教育主管部门应着手改革对学校的评估与考核机制，确保考核评价体系紧密围绕“双减”政策的核心要义构建，摒弃过往单一依赖教学成绩作为唯一衡量标准的做法。在“双减”政策指引下，我们应探

索并实践评价机制改革,例如,在小学阶段,对学科成绩的考察降低标准,只要学科成绩合格即可。学校的教学压力减轻,师生的负担自然也就轻了,课外补习需求减少,培训机构的市场也就自然大大缩减。学校和家庭就能将更多的精力和时间去育人,让学生全面化和多元化发展。同时,淡化应试教育的导向,强化对学生综合素质的考查,从根本上减轻学生的学业负担,从而满足学生及其家长对于公平、合理选拔体系的期望与利益诉求,以促进教育质量的稳步提升与教育生态的持续优化。

(二) 执行机构层面: 提高执行机构执行成效

为确保“双减”政策能够长期有效执行,当地应设立跨部门协调委员会,整合教育、市场监管、民政、公安等多部门资源。在政策执行过程中,各部门之间往往存在职责不清、信息不畅等问题,导致政策落实不到位。跨部门协调委员会的设立能够明确各部门的职责分工,促进信息共享与协作。例如,教育部门负责制定教育教学规范和课后服务标准,市场监管部门负责对校外培训机构的经营活动进行监管,民政部门负责对民办非企业性质的培训机构进行登记管理,公安部门负责维护教育领域的安全稳定。各部门通过定期检查与随机抽查相结合的方式,保障政策落实。定期检查能够形成长效机制,确保政策执行的连续性;随机抽查则能够增强监管的威慑力,防止违规行为的发生。

提升机构信息透明度也是提高执行成效的重要举措。通过建立校外培训机构信息公开制度,要求培训机构在官方网站、办学场所等显著位置公示办学许可证、营业执照、教师资质、收费标准等信息,方便家长和社会公众查询和监督。同时,加强政策宣传,利用电视、报纸、网络、社区宣传栏等多种渠道,广泛宣传“双减”政策的内容和意义,提高家长和学生对政策的知晓率 and 理解度,共同营造健康有序的教育培训环境。

(三) 目标群体层面: 增强目标群体认同感

在当今社会,推进“双减”政策,更需全面转变家庭教育观念,加强法律宣传,普及《家庭教育促进法》,摒弃功利化教育。政府应充分发挥媒体的宣传引导作用,通过电视、报纸、网络等媒体平台,展示“双减”政策实施以来取得的成效。例如,报道一些学校在减轻学生作业负担、开展丰富多彩的课后服务方面的成功案例,以及学生在“双减”政策下综合素质得到提升的具体事例,增强家长对政策的认同感。

学校方面,应回归教育本质,立德树人,注重学生身心健康与人格健全,严守法规落实“双减”,提升育人水平,有效整合并提升校内外教育资源,以实现教育教学的全面优化与创新,从而为学校教育质量的持续提升奠定坚实基础。^[6]例如,增加体育课程的课时,开展形式多样的体育活动,提高学生的身体素质;开设艺术选修课程,培养学生的审美能力和创造力;组织学生参加劳动实践活动,增强学生的劳动意识和实践能力。同时,提升育人水平,有效整合并提升校内外教育资源。学校可以与社区、企业等合作,建立校外实践基地,为学生提供更多的学习和发展机会。以实现教育教学的全面优化与创新,从而为学校教育质量的持续提升奠定坚实基础。

此外,学校应加强与学生家长的沟通和合作,共同关注学生的成长和发展。学校可以通过家长会、家访等形式,了解学生在

家庭中的表现和需求,为家长提供教育指导和支持。例如,在家长会上,邀请教育专家为家长讲解家庭教育的方法和技巧;在家访过程中,与家长共同探讨孩子的教育问题,制定个性化的教育方案。促进家校之间的良性互动与合作共育,形成教育合力。

对于培训机构,教育局和政府部门除了严厉打击违规补习行为,还应积极推动教培机构转型。一方面,为教培机构提供转型指导和培训,帮助其了解非学科类培训的市场需求和发展趋势,引导其向素质教育、职业教育等领域转型。另一方面,保障失业者权益,制定再就业策略。例如,组织教培机构从业人员参加职业技能培训,提高其就业竞争力;搭建就业信息平台,为失业人员提供就业信息和岗位推荐。同时,政府应表彰合规机构,以政策激励与资金支持树立典范,引领校外培训规范化发展,共塑教育新风貌。

(四) 政策环境层面: 营造良好的政策执行环境

有学者指出:“周而复始的基础教育‘减负令’效果差强人意,症结在于千年考试传统文化根深蒂固的影响、社会阶层固化和社会流动通道窄化。”^[7]针对当前存在的中小学生学习压力过大、补习课程过多、家长过度焦虑等短视化、功利化问题,为了贯彻落实立德树人这一根本任务,构建以促进人的全面发展为核心的教育生态^[8],就需要转变社会教育观念,摆脱应试教育束缚,树立全面发展理念,以改善执行环境,构建公平健康的教育生态,促进教育公平与质量双提升。同时,建立健全监督机制至关重要,在督导行政部门和学校时,不应仅仅以其对中央政策的忠诚度和一致性作为唯一衡量尺度,而应同时重视并考察其地方化实施措施的独特性与有效性,以确保具体政策能够因地制宜、精准落地,真正发挥其预期作用与效益。^[9]此外,为确保学生减负政策能够切实有效地落地生根,必须将中央层面的“自上而下”指导方针与地方层面的“自下而上”实际情况紧密结合,形成上下联动、协同推进的良好格局。^[10]

参考文献

- [1] 李俊峰, 宋广文. “双减”背景下家校协同育人面临的困难与优化策略 [J]. 现代教育, 2022(3): 4.
- [2] 陈振明. 政策科学: 公共政策分析导论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 226.
- [3] 孙长良. 我国中考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视角 [J]. 沈阳体育学院学报, 2024, 43(1): 44-49+99.
- [4] 金雅倩. 教育惩戒政策的实施困境及对策研究 [D]. 浙江师范大学, 2023.
- [5] 彭湃, 党宇. 限制资本能解决“减负难”问题吗? 兼评《教育中的资本扩张: 危害与治理》[J]. 清华大学教育研究, 2021, 42(6): 29-35.
- [6] 余颖. 南京师大附小: 以系统变革重塑学校生活 [J]. 中小学管理, 2022(1): 20-23.
- [7] 范涌峰. “后减负时代”基础教育高质量发展的生态重构 [J]. 四川师范大学学报 (社会科学版), 2021, 48(6): 42-52.
- [8] 杨烁, 邓雅薇, 杨玉. 制度分析视角下“双减”政策长效化的实施困境及破解策略 [J]. 郑州师范教育, 2024, 13(4): 44-49.
- [9] 祁占勇, 方洁. 利益相关者视域下“双减”政策执行的多重困境及其纾解策略 [J]. 华南师范大学学报 (社会科学版), 2023(6): 56-71, 206.
- [10] 张照, 高翔. “双减”背景下省市级减负政策工具选择研究基于政策工具和减负类型双维度的分析 [J]. 基础教育, 2021, 18(5): 21-30.