

“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

张熙, 高翔

(北京教育科学研究院, 北京 100036)

摘要:“双减”政策首次将作业负担和校外培训负担共同作为减轻学生学业负担的两大重任,而省级和地市级的政策是确保减负能否落实的关键。基于政策工具理论视角,梳理了28个省89个市共计461份校内减负政策文本和校外培训机构规范政策文本,构建“政策工具——减负类型”二维分析框架进行文本分析。研究发现,权威工具和能力建设工具使用过溢,激励、象征与劝诫、系统变革工具使用不足;省级层面和地市级层面的校内校外减负政策工具存在同质化现象;校内减负和校外减负政策工具选择之间存在不均衡情况。结合“双减”政策导向,未来省市级选择减负政策工具可以进行以下改进:以权威工具为抓手,优化减负政策工具使用结构,提升政策协同效力;减负政策推进关注“本土性”,寻求本地减负政策工具和政策文化、空间及受众的自洽;注重激励工具和系统变革工具的使用,对学生学业的管理由“双减”转向“双提升”。

关键词:政策工具;“双减”政策;文本分析

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **doi:**10.3969/j.issn.1005-2232.2021.05.003

减轻中小学生学业负担问题,已经成为基础教育治理的“顽疾”。自1955年教育部发出新中国第一个“减负令”——《关于减轻中小学生过重负担的指示》以来,国家层面已发布了11道“减负令”,地方出台的“减负令”多达上百道。减负虽然略有成效,但中小学生的学业负担不但没有减轻^[1],反而出现了“校内减负,校外增负”的趋势^[2]。减轻中小学生学业负担仍然是存在于教育政策领域的“老大难”问题。

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》,意见认为“义务教育最突出的问题之一是中小学生负担过重,短视化、功利化问题没有根本解决”,并提出应“全面压减作业总量,降低考试压力”“全面规范校外培训机构,明确培训机构收费标准,依法规范教学培训秩序”^[3]。首次将作业负担和校外培训负担共同作为减轻学生学业负担的两大重任。教育部也提出把“双减”工作列入本年度重点工作任务^[4]。“双减”政策的颁布,标志着减负措施的新动向。国家层面的政策颁布起到了引领方向的作用,而省级政策和地市级政策则是确保政策能否落地的关键。近十多年来,我国各省市级政府及教育行政部门颁布了关于减轻中小学作业负担和规范校外培训机构的诸多政策,这些政策有助于打开减负问题为何成为顽疾的“黑箱”。而减负政策制定并不代表政策价值和政策目标已经实现,政策价值和目标实现是一个复杂的过程,政策工具的选择和使用在政策价值目标实现过程中起到至关重要地位。公共行动的失

收稿日期:2021-08-20

基金项目:北京市社会科学基金2018年重点课题《构建与“四个中心”相适应的高中分类发展体系研究》(项目编号:18JYA003)。

通讯作者:张熙,E-mail:zhangxi04@126.com

败不是源于政府管理人员的无能或者渎职，而是在于他们使用的工具或者行动方式^[5]。基于政策工具理论视角，结合减负类型维度，研究梳理了28个省89个市^①校内减负政策文本和校外培训机构规范政策文本，来探究我国省级层面和地市级层面近十多年减负政策工具的选择特点及其运用偏差，以期能够提出合理的省市级“双减”政策工具优化策略。

一、我国省市级减负政策的计量分析框架及分布特征

（一）研究方法 with 文本选择

1. 研究方法

本文采用内容分析法，以定量分析方式对我国省级、地市级减负政策文本（包含校内作业等减负政策和校外培训机构减负政策）进行研究，以了解近十年省市级减负政策工具使用特点和国家减负政策在省市级层面如何落地。内容分析法是一种以定性资料为基础的量化分析技术，将定性的文字资料等内容转化为可用数量表示的数据资料，并使用数理统计方法来呈现和解释分析结果^[6]。

首先，引入政策工具和减负类型两个维度构建本文的二维分析框架，政策工具是将政策预期转化为实际行动而达成政策目标的手段和方式，即为政策目标的实现“选择合适的工具”^[7]。减负类型是“双减”政策关注的主体部分，是政策工具促进政策转化和应用过程中的载体。其次，将政策文本进行政策工具的编码，并结合具体内容进行描述性分析和频次统计。最后，在量化分析的基础上剖析中国省市级减负政策在政策工具的选择、组织与建构中存在的问题，并给出相应的政策建议。

2. 文本选择与编码

本文所选择的省级和地市级减负政策文本均为公开的数据资料，主要来源于我国省市级政府、教委的官方网站和北大法宝数据库。由于涉及减负政策的文本数量众多，为了选取的准确性和代表性，研究按照以下原则对政策文本进行了整理和筛选：一是发文单位为省级和地市级机关，以省市级政府、省级教育厅、市级教育局为主；二是直接与减轻学生校内学业负担和规范校外培训机构密切相关；三是政策类型主要选取法律法规、意见、办法、通知等体现省市级政府和教育行政部门对学生学业负担进行管理的相关政策文本；四是发文时间是2011年至今，原因是在2011年，《政府工作报告》首次提出“切实减轻中小学生过重课业负担”^[8]，减负也成为各省市级政府关注的要点。本文共收集省级减负政策样本218份、市级减负政策样本243份，并自行设计了分析单元编码表对461份政策文本进行信息抽取，如表1所示。

（二）政策工具视角下减负政策计量分析框架

本文以政策工具为横向维度，以校内减负和校外减负为纵向维度，构建“政策工具-减负类型”二维分析框架。

1. X 维度：政策工具维度

本文结合我国已经颁布的校内减负和校外减负政策的特征，借鉴麦克唐奈（McDonnell）和艾尔莫尔（Elmore）的分类方法，将政策工具分为权威工具、激励工具、能力建设工具、象征与劝诫工具和系统变革工具五类，能够准确且相对完整地覆盖我国在校内外减负上使用的政策工具。因此，采用此五类政策工具作为分析框架的政策工具维度。

① 本文中的89个市均为地级市。

表 1 政策文本分析单元编码表

编号	政策名称	政策级别	减负类型	政策年份	政策主体	内容编码	政策工具类型	具体要素
1	北京市教育委员会关于禁止组织义务教育阶段学生参与学科竞赛活动的通知	省级	校内减负	2011	北京市教育	1-1 1-2 1-3	权威工具 能力建设工具	禁止 要求 培训与支持
2	陕西省教育厅关于印发《县区教研机构监测义务教育学校学生课业负担实施方案》的通知	省级	校内减负	2011	陕西省教育厅	2-1 2-2 2-3	激励工具 权威工具	声誉激励 要求 规范
3	北京市教育委员会、北京市人民政府教育督导室关于切实减轻中小学生过重课业负担的通知	省级	校内减负	2013	北京市教育、北京市政府教育督导室	3-1 3-2 3-3 3-4	象征与劝诫工具 权威工具	倡导 禁止 规范 要求
...
321	鞍山市切实减轻中小学生课外负担开展校外培训机构突出问题专项治理实施方案的通知	市级	校外减负	2018	鞍山市教育局、民政局、人社局、工商局	321-1 321-2	权威工具	整改 禁止
322	巴彦淖尔市减轻中小学生课外负担开展校外培训机构专项治理行动工作实施方案的通知	市级	校外减负	2018	巴彦淖尔市人民政府	322-1 322-2 322-3	权威工具 系统变革工具	整改 禁止 社会力量
...
461	福建省教育厅关于加强“五项管理”进一步推进中小学生减负工作的通知	省级	校内校外减负	2021	福建省教育厅	461-1 461-2 461-3	能力建设工具 权威工具 象征与劝诫工具	培训与支持 规范 号召

表 2 政策工具类型及其具体解释

政策工具类型	解释
权威工具	权威工具是政府使用法律、直接行政和管制等方式达成政策目标的手段,本研究把制度、标准、要求、禁止、评估、监管、许可等纳入权威工具范畴,并把制度、标准、禁止、评估、监管、许可等统称为管制。
激励工具	激励工具是指通过向个人或组织转移资金等以诱导其做出一定行为的政策工具类型,包括财政激励、声誉激励和授权激励等具体政策工具。
能力建设工具	能力建设工具是指提供个体、群体或机构以做决策或采取某种行为的信息、培训、教育和资源给那些有能力的个体、群体或机构去决策或开展活动,包括培训与支持、基础设施与制度建设、政策优惠等。
象征与劝诫工具	象征与劝诫工具通过价值倡导、认同、整合、同化等策略诱导目标群体按照政策所倡导的理念和目的去行动,具体包括鼓励与号召。
系统变革工具	系统变革工具也可称为志愿性工具,是指通过个人、家庭、社会组织或市场发挥作用,在自愿的基础上解决社会问题的手段、途径和方法,主要包括:市场、社会力量及自我管理。

2. Y 维度: 减负类型维度

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》,意见强调义务教育阶段要“减轻校内作业负担”和“校外培训负担”,校内减负和校外减负同时成为国家及各级党委、政府关注的问题。在减负类型中,本研究将减负分为“校内减负”和“校外减负”两类,结合搜集到的省级减负政策数据和市级减负政策数据,最终将减负类型分为:省级校内外减负政策和市级校内外减负政策。

3. 政策工具-减负类型二维分析框架构建

基于基本政策工具维度和减负类型维度的构成,最终构建了省市级减负政策的二维分析框架图,如图 1 所示。

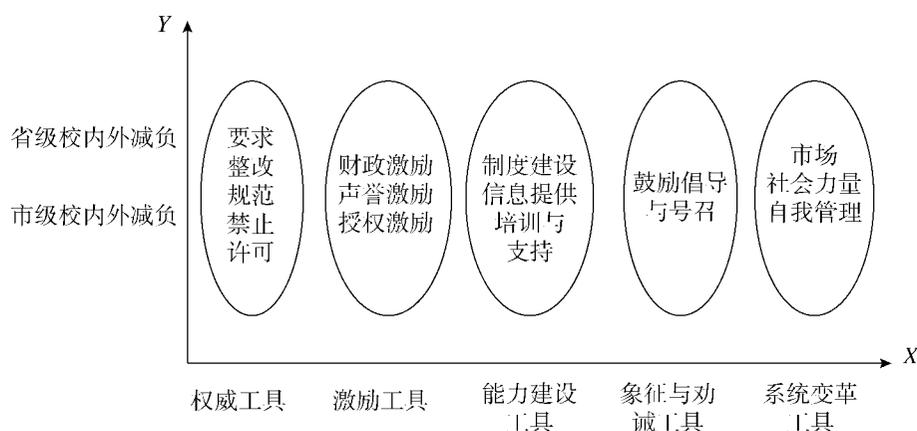


图1 省市级减负政策二维框架分析图

(三) 我国省市级减负政策工具的分布特征

1. 校内外减负政策的 X 维度分析

本文对我国校内外减负政策的五类政策工具及其具体政策工具使用频次如表3所示。由表3可知，权威工具和能力建设工具使用频次最多，其次为象征与劝诫工具，激励工具和系统变革工具使用频次较少。

表3 我国校内外减负政策工具使用频次

政策工具类型	权威工具					激励工具			能力建设工具		
	要求	整改	规范	禁止	许可	财政激励	声誉激励	授权激励	培训与支持	制度建设	信息提供
参考点	1054	356	1752	84	196	3	17	5	1331	673	1
政策工具类型	象征与劝诫工具					系统变革工具					
	鼓励	倡导与号召				市场力量		社会力量		自我管理	
参考点	174	28				1		35		3	

2. 校内外减负政策的 Y 维度分析

根据省市两级和校内校外两个方面，将减负政策 Y 维度分为两类：省级校内外减负政策、市级校内外减负政策。省级校内外减负政策工具共计 3056，市级校内外减负政策工具共计 2829。

“双减”政策落地之前，以往省市级颁布的减负政策往往是校内减负和校外减负相分离，所以，在进行具体统计时，为了更好地展示省市级对政策工具的使用，在省级校外减负维度具体统计了省级校内减负和省级校外减负，在市级校内外减负政策中也具体统计了市级校内减负和市级校外减负。其中，省级校内减负政策工具 1906，省级校外减负政策 1150。而市级校内减负政策 1130，市级校外减负政策 1699。省级校内减负政策占到 32.38%，省级校外减负政策占到 19.54%，地市级校内减负政策占到 19.20%，地市级校外减负政策占到 28.87%。由于培训机构属地化管理，地市级对于校外减负的政策工具使用频次最多。

3. 校内外减负政策的 X、Y 维度分析

我国校内外减负政策的 X、Y 维度交叉分析如表4所示。由表4可知，各省市级不同减负类型使用的政策工具分布表现出明显的类别化特征。通过 X、Y 维度交叉大致可以分为四类。第一类是频繁涉及的减负政策工具，包括“要求”“规范”“培训与支持”“制度建设”四类政策工具，涉及权威工具和能力建设工具两种政策工具类型。其中省级校内减负政策使用最频繁的是“要求”和“规范”，省级校外减负政策使用最频繁的是“规范”，市级校内减负政策使用最频繁的是“规范”和“制度建

设”, 市级校外减负政策使用最频繁的是“培训与支持”和“规范”。第二类是较为频繁涉及的减负政策工具, 包括“整改”“禁止”“许可”“鼓励”, 涉及权威工具和象征与劝诫工具两种类型。在“整改”工具中, 省市级校外减负政策使用频率明显高于省市级校内减负政策; 在“禁止”工具中, 省市级校内减负政策高于校外政策, 校内减负政策的“禁止”主要关注在职教师在校外补课现象; 在“许可”工具中, 省市级校外减负政策使用频率高于校内减负政策, 校外减负政策主要涉及机构证件许可、教师资格证及办学环境条件许可等; 在“鼓励”工具中, 校内减负政策大大高于校外减负政策。第三类是较少涉及的政策要素, 包括“财政激励”“声誉激励”“授权激励”“倡导与号召”“社会力量”, 分布在激励工具、象征与劝诫工具和系统变革工具中。所有的激励工具均为校内减负政策使用, 校外减负政策没有涉及激励工具。“倡导与号召”工具也是校内减负政策使用为主。第四类是几乎没有涉及的政策要素, 包括“信息提供”“市场力量”“自我管理”, 分布在能力建设工具和系统变革工具中。

表 4 我国校内外减负政策的“政策工具-减负类型”分析

减负类型 具体统计要素	省级校内外减负政策		市级校内外减负政策	
	省级校内减负政策	省级校外减负政策	市级校内减负政策	市级校外减负政策
权威工具				
要求	468	150	233	203
整改	55	116	48	137
规范	582	319	380	471
禁止	37	9	23	15
许可	55	83	15	143
激励工具				
财政激励	37	0	14	0
声誉激励	34	0	10	0
授权激励	7	0	12	0
能力建设工具				
培训与支持	199	385	93	638
制度建设	309	60	243	61
信息提供	0	1	0	0
象征与劝诫工具				
鼓励	97	19	41	17
倡导与号召	16	1	10	1
系统变革工具				
市场力量	0	0	0	1
社会力量	9	8	6	12
自我管理	1	0	2	0
总计	1906	1150	1130	1699

二、我国省市级减负政策工具选择特点

自 2011 年以来, 我国进入减负的正本清源阶段, 逐步步入全方位综合治理减轻课外负担时期^[9],

校外培训机构治理也进入到强治理阶段^[10]，省市级校内减负政策和校外培训机构规范政策数量大大增加。本文统计的省市级减负政策文件实际上均是基于不同的国家层面减负政策文献的落地办法，有着不同的表述，但也有相互自洽的部分研究。这些政策综合使用了权威工具、激励工具、能力建设工具、象征与劝诫工具和系统变革工具，政策工具组合不断丰富和完善，有利于发挥政策整体效应。同时，在校内减负引发了校外培训的“剧场效应”后，政策也有所转向，不仅将减负指向校内作业负担，还指向校外培训机构的规范。虽然中央全面深化改革委员会首次在2021年5月提出“双减”，然而事实上，政策在近十年内已经对校外培训机构乱象进行管理和规范，表明我国减负政策体系正在逐步完善。

在政策资源有限，基础教育改革任务艰巨，“剧场效应”和“内卷”风靡的条件下，我国减负政策工具组合和减负类型结构不断完善，初步形成了以作业减负和校外培训减负为主体减轻中小学生学习负担的政策体系。通过分析省市级校内校外减负政策，研究发现政策工具应用上存在自身特点及应用偏差，接下来具体分析减负政策工具的选择特点，以期提出相应的优化策略。

（一）整体上权威工具、能力建设工具使用过溢，激励、象征与劝诫、系统变革工具使用不足

权威工具的使用频次是其他类型政策工具使用频次的几十倍乃至几百倍。权威工具无需额外的资源投入、政策影响容易控制，易于规避不确定性，可以迅速、便捷、低成本地达到政策目标，这是其被大量使用的重要原因^[11]。权威工具虽然能够保障政策贯彻落实到位，促进政策转化和降低执行成本^[12]，但其在一定程度上忽视了中小学校和校外培训机构的自身差异和需求，而且权威工具过溢，容易造成象征性执行、选择性执行和替换性执行的现象^[13]。

激励工具、象征与劝诫工具和系统变革工具使用频次合计占比仅为4.67%。激励工具需要投入额外的政策资源，如财政激励需要投入额外的专项经费。但是激励工具可以激发政策执行机构的内在动力。象征与劝诫工具是基于人们的思想和对世界的看法转变进而转变人们行为的一种政策工具^[14]，这种政策工具的使用和激励工具一样可以激发目标群体的内在动力。这两类工具使用不足，容易导致减负执行机构对于减负任务执行没有足够动力。系统变革工具强调社会自治，各社会主体在自愿的基础上进行自我管理，解决社会问题，其重心是市场工具^[15]。在校内减负政策中采用系统变革工具主要是在民办学校中，其目的是通过给民办中小学一定的压力，从而激发民办教育的办学活力，提高教学质量，减轻作业负担，促进科学规范的学校管理。在校外减负政策中采用系统变革工具主要希望通过行业自治和市场力量推动校外培训机构有效办学，增强办学主动性。事实上，资本力量对校外培训机构推动较大，且校外培训机构的行业自治力量薄弱。所以，无论校内减负还是校外减负，系统变革工具使用相对不足。

（二）省级层面和地市级层面的校内校外减负政策工具存在同质化现象

新制度主义者鲍威尔（Powell W. W.）和迪马其奥（Dimaggio P. J.）将政策同质化称为“制度同构”^[16]，也就是政策单元的政策实施方式日益相似。鲍威尔也指出，强制机制、模仿机制和规范机制容易导致同质化。其中模仿机制中模仿的对象一般是同领域中被认为更有合法性和更成功的相似组织^[17]。所以，在减负政策中权威工具使用较为频繁的情况下，为了获得更高的“合法性”，省级政府之间出现了“模仿”，地市级政府也向省级政府的政策进行“对标”。

减负政策的同质化主要有两个方面：一是省级层面和地市级层面减负政策同质化，即“纵向同质化”；二是省级政府之间、地市级政府之间减负政策同质化，即“横向同质化”。纵向同质化是地市级政府在推进减负政策过程中倾向于将上级政策文本作为“模仿”对象，以提高其政策文本“合法性”。例如：安徽省教育厅等四部门2018年印发《安徽省切实减轻中小学生学习负担开展校外培训机构专项治理行动实施方案》的通知时提出治理和排查内容包括六点，而淮南市教育局等四部门印发的

《淮南市切实减轻中小学生学习负担开展校外培训机构专项治理行动计划》的通知中,也将治理排查内容分为六类,和安徽省发文内容一致,而且安徽省和淮南市在制定政策时使用的政策工具也十分一致。横向同质化是同级政府之间的政策出现了“类似”“对标”的现象。这可能由于同级政府在政策颁布过程中为了避免上级政府的督导问责,通过“制度同构”减少本政府政策中的“不作为”“乱作为”政策风险^[18]。例如:上海市教育委员会等九部门于2019年印发《本市落实义务教育阶段学生减负增效工作实施意见》的通知和广西壮族自治区教育厅等九部门印发《广西壮族自治区中小学生学习减负实施方案》的通知,内容基本一致,都涉及规范学校办学、规范培训机构、家庭教育引导和政府管理监督四个方面,使用政策工具也都涉及权威工具、能力建设工具两个方面。

减负政策同质化,影响了减负政策在省级和地市级具体实施的效果。由于减负政策的横向同质化和纵向同质化,我国多个省市自治区事实上都在按照“差不多”的方式进行减负,导致政策没有因地制宜,没有适合本地的环境,也难以到达最初预想的效果。政策同质化会异化地方教育政策生态,破坏教育政策的地方多样性。

(三) 校内减负和校外减负政策工具选择之间差异化显著,存在不均衡情况

校内减负政策工具使用偏重于权威工具、能力建设工具和象征与劝诫工具,激励工具、系统变革工具使用较少;校外减负政策工具使用偏重于权威工具和能力建设工具,象征与劝诫工具和系统变革工具使用较少,从不使用激励工具。在使用频次较多的权威工具和能力建设工具中,校内校外减负政策内部差异化明显。

权威工具使用中,校内校外减负政策侧重点不同。在“要求”工具中,校内减负使用频率明显高于校外减负政策,对于学校如何减轻中小学生学习负担,政策中具体的要求。在“禁止”工具中,校内减负使用频率也明显高于校外减负政策,这主要针对作业负担、考试问题和在职教师有偿补课问题。如作业“小学不超过1小时”“初中不超过1.5小时”“义务教育阶段每学期统一考试不得超过两次”等,且在职教师有偿补课问题,禁止在职教师“校内不讲校外讲”。在“整改”工具中,校外减负使用频率明显高于校内减负政策,对于校外培训机构,政府要求其机构有“双证”、教师有教师资格证、补课场所容量和消防安全要求等准入门槛,如若达不到门槛,便勒令其“整改”。

能力建设工具中,校内校外减负政策着力也不同。例如:“培训与支持”一项,校内减负偏重“支持”,而校外减负偏重“培训”。在“培训与支持”政策工具中,校外减负政策工具使用频次大大高于校内减负政策,这是由于政策条文要求校外培训机构对于教职工进行合理的上岗培训。在“制度建设”中,校内减负政策使用频次大大高于校外减负政策,这是由于政府更注重完善学校制度建设,把学校教育作为主阵地。

在使用频次较少的激励工具、象征与劝诫工具内部,校内减负政策和校外减负政策也存在显著差异。校外减负从不使用激励工具,校外减负的象征与劝诫工具使用频率明显低于校内减负。

三、“双减”背景下未来省市级减负政策工具优化策略

自2021年5月21日,中央全面深化改革委员会第十九次会议审议通过了《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》以来,各省级部门在制定本省减负政策时,已经尝试将校内减负和校外减负一起放入政策文件中,如福建省教育厅在2021年6月4日发布的“关于加强‘五项管理’进一步推进中小学生学习减负工作的通知”中提出既要减轻校内作业负担,也提出要规范校外培训机构。

然而,部分省市在贯彻落实“双减”行动时,并没有真正领悟到中央层面的真实含义,以至于出

现了某些省份把校外培训机制治理纳入扫黑除恶、打黄扫非专项考核等让群众哗然的事件。为进一步做好省市级校内减负和校外减负工作，切实落实减负着力点，在了解以往省市在贯彻落实校内减负和校外减负中政策工具的选择特点及运用偏差后，提出如下优化建议。

(一) 因症制宜：以权威工具为抓手，优化减负政策工具使用结构，提升政策协同效力

当前，我国减负政策推进已经进入深水区，政策的进一步深化触及既有的校外学科类培训、学校教师承担课后服务工作等校内教师工作制度改革和校外培训机构业务重组。既有的制度安排在长期发展存续过程中形成了相互嵌套的制度体系，捆绑了复杂的权力格局和利益结构，其变迁具有强大的路径依赖性^{[11]39}，所以减负政策的推进应该以权威工具和系统变革工具为抓手，寻找减轻中小学生作业负担和校外培训负担切入点，分步骤、有序地实施调整。

麦克唐纳和埃尔莫尔认为，不同的政策工具具有最优的适用情境且各有其优缺点^{[19]20}，政策工具的科学化组织尤为重要。当前，省市级政府在以权威工具、能力建设工具为抓手的同时，也要根据减负政策目标与现实需求，对其他政策工具进行合理组合，实现优势互补。

具体来讲，权威工具是促使减负政策能够有效执行的关键力量，既能在校内减负中起到自上而下的学校管理效果，也能在校外减负中对校外培训机构进行严格规范。能力建设工具有助于提升学校自身和校外培训机构的长远发展，在制定政策时应酌情合理使用。激励性工具有助于调动学校自身和校外培训机构的积极性，消解权威工具的强制命令导致的消极情绪，对于提升学校减负积极性有一定推动作用。象征与劝诫工具能够对政策目标群体进行引导，让其能够自发认同减负政策，并努力达到政府最初期望的价值观和行为^{[19]100}。系统变革工具是激发政策目标群体自身动力的工具，能够起到“造血”功能的工具，通过市场力量和社会力量来使目标群体本身主动变革。以权威工具为抓手，关注其他工具的合理使用，能够更好地“输血”与“造血”并举，动态地促使减负政策落到实处。

(二) 因地制宜：减负政策推进关注“本土性”，寻求本地减负政策工具和政策文化、空间及受众的自治

优质的教育政策既需要宏观层面的“顶层设计”，也需要地方政府的“基层创新”，在战略决策上坚持顶层设计、统一领导，战术选择上鼓励基层创新、因地制宜^{[18]36}。唯有如此，才能调动中央和地方两个积极性，最大限度地激发出推动改革发展的强大功能^[20]。所以，减负政策的推进，需要来自于国家层面的“自上而下”和地方政府层面的“自下而上”两种路径的变革。而现有政策较多使用“自上而下”的变革，且“自上而下”的政策工具一致性较强，对本土政策的探索不足。同时，省级、地市级政府为了政绩和“政策竞争”，更愿意使用同级政府的政策表达和政策工具，缺乏“本土化”因地制宜的政策话语和政策工具。减负政策的“本土化”能够兼顾地方情况，提升国家政策和地方政策文化、空间及受众的契合性，这可能需要省级政府、地市级政府在制定减负政策和使用政策工具时从两个方面去考虑。

一是衡量本地学生负担水平，常规化检测中小学生的校内作业负担和校外培训负担水平，根据学业负担水平适时调整政策。明确每个省份、每个地市在全国范围内属于什么水平，对于学业负担较重的地市要切实减负，而对于学业负担不足的地区也要适时增负。所有省份都可以依托省市级科研部门来摸清底数，了解学生的负担情况。具体来讲，发达省份可以通过高新科技和实时检测了解学生实时学业负担，并根据学业负担情况对政策进行相应调整。不发达省份可以通过实地调研或者深入中小学参与式观察了解学生负担水平，并依此进行调整。在衡量学生学业负担时，不应把学生学习时间或者作业时间作为唯一负担标准，关键还是要全面、准确、动态的了解负担情况。

二是制定符合本省或者本地市省情、市情、学情的减负政策，使用合理有效的减负政策工具，避免“一刀切”“盲目对标”。较为粗放的“一刀切”减负政策，是没有实地考察本地实情、本地学校

制度特点、学生学情、家长需求的情况下,盲目对接上级政府或者对标同级政府减负政策。校内减负政策制定和政策工具选择要考虑到本省、本地市学校、教师、学生、家长情况,尤其需要考虑家长需求、地方社会观念和舆情的引导方式,校外减负政策也要考虑到本省或者本市校外培训机构的具体情况。

(三) 注重激励工具和系统变革工具的使用,使政府对学生学业的管理由“双减”转向“双提升”

以往的省市级减负政策中,更注重权威工具和能力建设工具的使用,而对于激励工具和系统变革工具使用甚少。这主要由于激励工具需要一定的政策资源倾斜和奖励支持,在政策设计中更繁琐,而系统变革工具需要强有力的行业组织以及良性的市场来发挥推动作用。这些政策工具选择会对省市两级政府治理能力和资源供给带来一定的挑战。然而,提升减负中政策目标主体的内在动力,是校内外减负的关键之举。

“双减”政策的最终目标指向了建设公平的高质量基础教育体系,减轻中小学生的作业负担和校外培训负担也是为了学生能够更公平有效地学习。所以,“双减”本身也是“双提升”的过程,这里的“双提升”是指提升校内课堂质量、提升课后服务水平。激励性工具和系统变革工具可以为这两方面的提升助力。

校内减负应关注激励工具,提高内在动力,提升校内课堂质量,减轻课后作业负担。激励性工具包括财政激励、声誉激励和授权激励。一方面,树立减负典型学校,结合其他学校实际情况进行推广。通过学业负担检测系统了解负担轻、效率高学校的做法,并以德尔菲法了解这些做法的可行性和可推广度,进而进行推广。对于典型学校,可以授权进行进一步的探究,并且给予财政激励和声誉激励。另一方面,探究提升课堂质量的办法,对课堂质量高的教师给予声誉激励。提高校内课堂质量,让多数学生“吃饱”,才是避免大量课堂作业的关键前提。对于课堂质量高的教师,可以让其在教研会议、暑期培训时对同校和同城教师进行培训,并给予相应的声誉激励。

校外减负应关注系统变革工具,发挥行业力量并转变职能,通过政府购买服务方式助力课后延时服务。随着课后延时服务的出现,下午“三点半”问题正在着力解决,但是课后延时服务的内容、教师和形式各省市地区差异很大。事实上,通过政府购买服务的方式,校外培训机构转变职能,进行课后延时服务的提供,也是值得该行业关注的转化思路。发挥行业组织的力量和社会力量,关注系统变革工具的使用,是增强校外减负目标群体内在动力的关键着力点。充分发动社会力量和行业自治能力,促进社会各界力量尤其是校外培训委员会参与校外减负的治理,推动省市级政府、社会组织和学校构建合作伙伴关系。

参考文献:

- [1] 文雪,扈中平.从博弈论的角度看“教育减负”[J].中国教育学报,2007(1):22-24.
- [2] 项贤明.七十年以来我国两轮“减负”教育改革的历史透视[J].华东师范大学学报(教育科学版),2019(5):67-79.
- [3] 中共中央办公厅 国务院办公厅.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)[2021-08-15].http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/24/content_5627132.htm.
- [4] 董鑫.教育部回应“双减”传闻:切实减轻学生校外培训负担和作业负担[EB/OL].(2021-03-31)[2021-08-15].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/2021/2021_zl25/bd/202104/t20210401_523862.html.
- [5] 莱斯特·M.萨拉蒙.公共服务中的伙伴:现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M].田凯,译.北京:商务印书馆,2008:23.
- [6] Stemler S. An Overview of Content Analysis[J]. *Practical Assessment, Research, and Evaluation*, 2001, 7(17):1-10.
- [7] Jensen C, Johansson S, Lofstrom M. The Project Organization as a Policy Tool in Implementing Welfare Reforms in the Public Sector[J]. *International Journal of Health Planning & Management*, 2013(1):122-137.
- [8] 张烁,杨文明,陈圆圆.人民日报:减负不是简单做减法[EB/OL].(2018-03-29)[2021-08-15].<http://edu.people.com.cn/n1/2018/0329/>

c1053-29895918.html.

- [9] 张冰,程天君.新中国成立以来学生“减负”历程的回顾与反思[J].教育科学,2019(6):33-39.
- [10] 薛海平,刁龙.改革开放以来我国校外培训机构治理政策的文本计量分析[J].教育经济评论,2020(6):18-37.
- [11] 李廷洲,焦楠,陆莎.“十二五”期间我国教师政策计量分析与前瞻——基于政策工具视角的文本计量研究[J].中国教育学刊,2016(9):36-41.
- [12] 周付军,胡春艳.政策工具视角下“双一流”政策工具选择研究——基于政策工具和建设要素双维度的分析[J].教育学报,2019(3):84-93.
- [13] 廖辉.课程政策有效执行的运行机制研究[J].课程·教材·教法,2019(5):57-63.
- [14] McDonnell L M. Assessment Policy as Persuasion and Regulation[J].*American Journal of Education*,1994(4):394-420.
- [15] 李科利,梁丽芝.我国高等教育政策文本定量分析——以政策工具为视角[J].中国高教研究,2015(8):50-56.
- [16] 许长青,卢晓中.粤港澳大湾区高等教育融合发展:理念、现实与制度同构[J].高等教育研究,2019(1):28-36.
- [17] Dimaggio P J, Powell W W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields[J].*American Sociological Review*,1983(2):147-160.
- [18] 顾秀林,余林茂.省级政府推进新一轮国家减负政策的困境与出路——基于23个地区减负方案的政策分析[J].教育发展研究,2020(Z2):32-39.
- [19] 黄忠敬.教育政策导论[M].北京:北京大学出版社,2011.
- [20] 穆克瑞.把握好顶层设计与基层创新的关系 [EB/OL].(2019-03-18)[2021-08-15] <http://theory.people.com.cn/n1/2019/0318/c40531-30980455.html>.

Research on the Choice of Provincial and Municipal Burden Reduction Policy Tools under the Background of “Double Reduction”: Two Dimensional Analysis Based on Policy Tools and Burden Reduction Types

ZHANG Xi, GAO Xiang

(Beijing Academy of Educational Sciences, Beijing, 100036, China)

Abstract: The “Double Reduction” policy takes the homework burden and after-school training burden as the two important tasks to reduce students’ academic burden for the first time, and the provincial and prefecture level policies are the key to ensure the implementation of the reduction. Based on the perspective of policy tool theory, this paper combs 461 in school burden reduction policy texts and standardized policy texts of out of school training institutions in 89 cities of 28 provinces, and constructs a two-dimensional analysis framework of “policy tool-burden reduction type” for text analysis. The study found that the use of authority tools and capacity-building tools was excessive, and the use of incentives, symbols and exhortations, and system change tools were insufficient. The policy tools for reducing the burden inside and outside schools at the provincial level and prefecture and municipal level are homogeneous. There is an imbalance between the choice of policy tools for burden reduction inside and outside schools. Combined with the policy orientation of “double reduction”, the following improvements can be made in the selection of burden reduction policy tools at the provincial and municipal levels in the future: starting with authoritative tools, optimize the use structure of burden reduction policy tools and improve the synergy of policies; Promote the policy of burden reduction, pay attention to “localization”, and seek the self consistency of local burden reduction policy tools, policy culture, space and audience; Pay attention to the use of incentive tools and system reform tools, and the management of students’ studies has changed from “double reduction” to “double improvement”.

Key words: policy tools; “Double Reduction” policy; text analysis

(责任编辑:李 栋,于金申)

(责任校对:于金申,戴 孟)