

CERI

长江教育研究院

Changjiang Education Research Institute

教育智库
Thinktanks

2022年7月刊

总第49期



P30 专家观点:

张志勇：“双减”格局下公共教育体系的重构与治理

张志勇

Best

目录 Contents

卷首语

- 01 “双减”政策落地应回归立德树人初心 周洪宇

专题报道

- 05 “双减”政策落地：焦点、难点与建议
周洪宇 齐彦磊
- 23 进一步推进“双减”政策落地构建良好教育新生态
周洪宇 付卫东

专家观点

- 30 “双减”格局下公共教育体系的重构与治理
张志勇
- 44 以多元共治推进“双减”工作 褚宏启
- 47 如何科学减负 中国昌 申慧宁



欢迎与我们互动

“双减”政策落地应回归立德树人初心

来源 | 《中国教育学刊》2021 年第 12 期



周洪宇

第十三届全国人大常委会委员

中国教育学会副会长

长江教育研究院院长兼华中师大国家教育治理研究院院长

“双减”政策的出台，是党中央站在实现中华民族伟大复兴的战略高度，对“双减”工作作出的重要决策部署，体现了党中央对学生学业负担的宏观调整以及加大对校外培训，尤其是学科类校外培训的治理决心。“双减”政策落地，必须坚持以习近平新时代中国

特色社会主义思想为指导，着眼建设高质量教育体系，强化学校育人主体地位，回归立德树人初心。

习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上指出，要坚持把立德树人作为教育教学的中心环节。“双减”政策围绕立德树人根本任务，树立健康第一的教育理念，让义务教育回归立德树人的初心。“既把学习搞得好好的，又把身体搞得棒棒的”，这是总书记对全国广大青少年的殷切希望，也是“双减”政策的工作目标。减轻学生学业负担，促进学生生命的全面发展，是落实立德树人根本任务的基本要求。“减轻学生课业负担是关系到培养什么人、怎样培养人的问题，是贯彻党的教育方针，落实立德树人的问题。”中小学生学业负担过重是当下义务教育阶段最突出的问题之一，严重妨碍了中小学生的身心健康成长。中小学生在学校的负担主要有三：一是课程与作业的负担；二是思维与理解的负担；三是考试与排名的负担。作业负担是学业负担的核心。中小学生在课外的负担主要是由于大量的校外培训侵占了课余时间，违背了教育规律，降低了学习兴趣。“双减”政策落地，中小学生的学业负担会大大减轻，将会有更多时间进行体育锻炼，体验劳动生活，培养兴趣爱好，有利于中小学生德智体美劳全面发展。

要回归立德树人初心，就必须聚焦减轻作业负担，全面压减中小学生的作业总量和作业时长，立足学生身心健康。当前，应试教育“大行其道”，“题海战术”愈演愈烈，学生作业负担越来越重。然而，过多的作业练习对中小学生而言，弊大于利。“双减”政策依据中小学生的身心发展规律，明确规定了不同阶段中小学生的作业时长，严禁中小学生超负荷学习。减轻过重作业负担应尊重教育规律，鼓励课堂作业布置的分层化、弹性化与个性化，禁止向学生布置机械性的重复性的作业。

要回归立德树人初心，就必须聚焦规范校外培训，严禁将教育

与资本捆绑，借助教育运作资本，坚持从严治理。“双减”政策明确指出整顿校外培训乱象，要减少学科类校外培训，并指出校外培训的非营利性特点，应由政府来进行主导和引领，回到教育事业的正轨。规范治理校外培训机构是减负的重要环节。为了治理校外培训乱象，“双减”政策坚持从严治理，从源头上不再审批新的义务教育阶段学科类校外培训机构，现有学科类培训机构统一登记为非营利性机构；建立培训内容备案与监督制度，制定出台校外培训机构培训材料管理办法，同时强化常态运营监管。

要回归立德树人初心，就必须聚焦学校主阵地，提升学校教育质量。对学校而言，“双减”政策要求义务教育阶段学校减轻学生的学业负担，提高课堂教学质量，作业由量转向质，确保学生能在校期间完成。学校教育应不断深化课程改革，创新教学方式，让学生在校园内实现优质学习，减少对校外培训的依赖。提升学校教育质量，必须根据国家课程计划和课程管理要求，开齐开足开好国家规定课程，建设丰富多元的校本课程，为学生提供丰富的校内学习课程与学习资源，确保学生在校内学足学好。提高课堂教学效率与质量，让学生充分利用课堂学习时间做到学有所得，学生负担自然随之减轻。

要回归立德树人初心，就必须聚焦课后服务，充分利用课后时间，开展丰富的课后育人活动，推动课后服务育人，满足学生多样化需求。学校除了应主动承担课后服务之外，还需处理好课堂学习和课后服务的关系，同时做好课后服务的保障工作。学校课后服务应立足于满足学生个性化、差别化、实践性学习需求，满足学生“作业、实践、扶弱、特长”等多样化学习与发展需求。

要回归立德树人初心，就必须聚焦家校社协同，推进协同育人共同体建设，努力形成家校社减负共识。“双减”是一项系统性工程，涉及各个利益共同体，需要政府、学校、校外机构、教师、家长、

学生等通力合作才能完成。教育部门要会同妇联等部门，办好家长学校或网上家庭教育指导平台，推动社区家庭教育指导中心、服务站建设，引导家长树立科学育儿观念，理性确定孩子成长预期，努力形成减负共识。

要回归立德树人初心，就必须聚焦统筹推进，警惕资本从义务教育阶段向学龄前阶段和普通高中阶段无序流动。“双减”政策要求不得开展面向学龄前儿童的线上培训，严禁面向学龄前儿童开展线下学科类（含外语）培训。必须严格控制资本过度涌入培训机构，严禁校外培训机构资本化运作。要回归立德树人初心，就必须聚焦试点先行，积极推广试点城市的探索经验。“双减”政策颁布后，北京、上海、沈阳、广州等九个试点城市先后制定“双减”举措，积极探索“双减”经验，取得明显成效。这些都应积极总结和反思，注重推广典型经验。



周洪宇 齐彦磊

“双减”政策落地：焦点、难点 与建议

来源 | 《新疆师范大学学报·哲学社会科学版》2022年第1期

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学业负担和校外培训负担的意见》（以下简称“双减”政策），这是党中央站在实现中华民族伟大复兴的战略高度，对“双减”工作作出的重要决策部署，体现了党中央对学生学业负担的宏观调整以及加大对校外培训尤其是学科类校外培训的治理决心。“双减”政策落地，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，着眼建设高质量教育体系，强化学校教育主体地位，切实提升学校教育水平，深化校外培训机构治理，构建良好的教育生态，有效减轻义务教育阶段学生过重的作业负担和校外培训负担。

一、“双减”政策落地的焦点

“双减”政策聚焦减轻义务教育阶段学生的作业负担和校外培训负担，促进义务教育高质量发展，办好人民满意的义务教育。

（一）聚焦立德树人，坚持学生为本

“双减”政策聚焦立德树人，坚持学生为本，把保障学生权益作为根本出发点。习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上指出，要坚持把立德树人作为教育教学的中心环节。“双减”政策围绕立德树人根本任务，树立健康第一的教育理念，让义务教育回归立德树人的初心。“既把学习搞得好好的，又把身体搞得棒棒的”，这是习近平总书记对全国广大青少年的殷切希望，也是“双减”政策的工作目标。减轻学生学业负担，促进学生全面发展、健康成长，是落实立德树人根本任务的基本要求。“减轻学生课业负担是关系到培养什么人、怎样培养人的问题，是贯彻党的教育方针，落实立德树人的问题。”中小学生学业负担过重是当下义务教育阶段最突出的问题之一，严重妨碍了中小学生的身心健康成长。中小学生在学

校的负担主要有三：一是课程与作业的负担；二是思维与理解的负担；三是考试与排名的负担。其中，作业负担是学业负担的核心。中小学生在课外的负担主要是大量的校外培训侵占了学生假期及课余时间，违背了教育规律，降低了学生的学习兴趣。“双减”政策落地，中小學生将会有更多时间进行体育锻炼，体验劳动生活，培养兴趣爱好，有利于中小學生德智体美劳全面发展。

（二）聚焦减轻作业负担，立足学生身心健康

“双减”政策聚焦减轻中小學生过重的作业负担，全面压减中小學生的作业总量和作业时长。当前，应试教育和“题海战术”使學生作业负担越来越重。然而，过多的作业练习对于中小學生而言，弊大于利。有学者对北京市3万余名小学五年级學生进行问卷调查，数据显示：1小时以内完成家庭作业的學生，其成绩高于1小时以上完成家庭作业的學生，且随着作业用时的增加，學生的学习成绩逐渐降低，即作业用时越长的學生所取得的成绩越低。因此，杜绝“题海战术”，让學生接受科学合理的作业练习，有利于提高學生的学习效率和教学质量。改革开放以来，我国“教育减负”政策的重点是减轻學生的智育负担，而學生在德育、体育、美育和劳动教育方面的任务非但不重，反而远远不够。“双减”政策依据中小學生的身心发展规律，明确规定不同阶段中小學生的作业时长，严禁中小學生超负荷学习。减轻學生的作业负担，學生才能够走出作业困局，才有时间和精力实现德智体美劳全面发展。减轻过重作业负担应尊重教育规律，鼓励课堂作业布置的分层化、弹性化与个性化，禁止向學生布置机械性、重复性的作业。

（三）聚焦规范校外培训，坚持从严治理

“双减”政策聚焦规范校外培训，严禁将教育与资本捆绑，借助教育运作资本。近年来，我国校外培训市场急速膨胀，校外培训机构种类繁多，规模庞大，鱼龙混杂、良莠不齐，破坏了正常的教育生态，治理难度较大。校外培训机构通过收取大量的培训费用并将资本市场化，给家庭和社会带来较大的经济压力，影响家庭和社会的健康发展。2020年，华中师范大学国家教育治理研究院调查组基于东中西部6省130余所中小學1万余名中小學生的调查，结果发现：中小學校外培训收费奇高，

加重了中小学生的家庭负担；安排极满，出现校内减负校外加压的现象；资本大量涌入，行业内商业氛围过于浓厚；以应试分数为导向，严重破坏了教育生态。“双减”政策明确指出整顿校外培训乱象，减少学科类校外培训，并指出校外培训的非营利性特点，由政府进行主导和引领，使教育回归公益性正轨。规范治理校外培训机构是减负的重要环节。为了治理校外培训乱象，“双减”政策坚持从严治理，从源头上不再审批新的义务教育阶段学科类校外培训机构，现有学科类校外培训机构统一登记为非营利性机构；建立培训内容备案与监督制度，制定出台校外培训机构培训材料管理办法；强化常态化运营监管。

（四）聚焦学校主阵地，提升学校教育质量

“双减”政策聚焦学校教育主阵地，突出学校教育为党和国家培养人才的核心作用。对学校而言，“双减”政策要求义务教育阶段学校减轻学生的学业负担，提高课堂教学质量，减少学生的作业数量，提高作业质量，确保学生能够在学校完成作业任务，全面提升教育教学质量。“双减”政策实施之前，对于学校而言，尽管在减轻学生课业负担方面作过不少努力，但教育模式、教学方法并没有发生根本性改变。随着“双减”政策的实施，必须打破学校固有的教育模式、必须改变传统的教法，有效建立与“双减”政策相适应的办学理念、教育模式和教学方法。学校教育应不断深化课程改革，创新教学方式，让学生在课堂实现优质学习，减少对校外培训的依赖。提升学校教育质量，必须根据国家课程计划和课程管理要求，开齐开足开好国家规定课程，建设丰富多元的校本课程，为学生提供丰富的校内学习课程与学习资源，确保学生在校内学足学好；必须扩大义务教育优质资源，促进义务教育优质均衡发展。提升学校教育质量，核心在于通过变革教育教学方式，提高师资队伍水平，抓好课堂教学质量。“课堂是教师教学与学生学习的主阵地，在学校层面的减负必须要抓住课堂，而实现的唯一途径便是增效。”让学生充分利用课堂学习时间，做到学有所得，学生负担自然随之减轻。

（五）聚焦课后服务，满足学生需求

“双减”政策聚焦中小学课后服务，充分利用课后学习时间，开展丰富的课后

育人活动，推动课后服务育人，满足学生多样化需求。在“双减”政策引导下，学校在主动承担课后服务之外，还需处理好课堂学习和课后服务的关系，同时，做好课后服务的保障工作。其中，如何制定课后服务的操作规范，如何建立课后服务的评价体系，如何设计课后服务的主要内容，如何安排教师参与课后服务，如何激励参与课后服务的教师和人员，如何提升家校社协同合作，如何满足课后服务的场所需要都是“双减”政策落地需要重点关注的问题。开展中小学课后服务，提升课后服务质量，是提升人民群众教育满意度的重要举措。近年来，在双职工家庭及教育减负呼声的双重叠加之下，“课后三点半”成为困扰学生及家长的教育难题，国际教育经验表明，课后服务是治理该难题的重要举措。2018年，国务院办公厅公布《关于规范校外培训机构发展的意见》，提出针对“课后三点半”难题，各地必须强化中小学校在课后服务中的主渠道作用。“双减”政策进一步加强“学校课后服务”在教育减负中的地位，要求“保证课后服务时间，提高课后服务质量，拓展课后服务渠道，做强做优免费线上学习服务”。学校课后服务应立足于满足学生个性化、差别化、实践性学习需求，满足学生“作业、实践、扶弱、特长”等多样化学习与发展需求。

（六）聚焦家校社协同，形成减负共识

“双减”政策聚焦家校社协同，推进协同育人共同体建设，努力形成家校社减负共识。“双减”是一项系统性工程，涉及各个利益共同体，需要政府、学校、校外机构、教师、家长、学生等通力合作才能完成。家校社协同育人可以打破传统学校教育封闭式的办学模式，让“人人皆学、处处能学、时时可学”成为现实。在学校、家庭和社会各个教育场域中都必须始终把减轻学生的学业负担放在中心位置，摒弃学校、家庭、社会“各自为营”的教育状态，真正实现全员育人、全程育人和全方位育人。推进共同体协同育人应着重发挥家庭教育在青少年成长过程中的关键作用。苏联教育学家苏霍姆林斯基指出：“儿童是一个社会的人，他生活学习的主要领域是家庭和学校。”家庭是青少年成长的第一教育场所，倘若减负工作缺乏家庭教育的支持，“双减”政策将难以得到有效实施。家长观念的转变、家校协同育人机制的完善是解决“双减”问题的关键。“双减”政策指出：

教育部门要会同妇联等部门，办好家长学校或网上家庭教育指导平台，推动社区家庭教育指导中心、服务站点建设，引导家长树立科学育儿观念，理性确定孩子成长预期，努力形成减负共识。

（七）聚焦试点先行，积极推广典型经验

“双减”政策聚焦试点先行，积极推广试点城市的探索经验。“双减”政策颁布后，各试点城市先后制定“双减”措施，积极探索“双减”经验。北京市发布《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措施》，减负提质多措并举，校内校外同时发力，坚持首善标准，不仅要“治乱、减负、防风险”，更要“改革、转型、促提升”。上海市发布《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实施意见》，提出用1年时间使义务教育阶段学生作业总量和时长得到有效管控，义务教育学校开展校内课后服务全覆盖，线上线下学科类校外培训机构规范工作如期完成。除北京市、上海市、沈阳市、广州市等九个试点城市外，我国其他省份地市也在积极探索科学有效的“双减”措施。例如，海南省成立由11个部门组成的校外培训机构治理联席会议制度，制定校外培训机构管理的“一办法、一标准、一方案、十严禁”；宁波市将“双减”列为教育督导“一号工程”；乌鲁木齐市制定《小学课程计划表（2021年修订）》，调整小学课表落实“双减”政策。各地在探索“双减”模式的同时，积极总结和反思，注重推广典型经验。

（八）聚焦统筹推进，警惕资本流向衔接学段

“双减”政策聚焦统筹推进学龄前阶段、义务教育阶段、普通高中阶段校外培训治理工作，警惕资本从义务教育阶段流向学龄前阶段和普通高中阶段。基于对3-6岁学龄前儿童身心健康的保护，“双减”政策要求不得开展面向学龄前儿童的线上培训，严禁面向学龄前儿童开展线下学科类（含外语）培训。“双减”政策落地，必须严格控制资本过度涌入培训机构，严禁校外培训机构资本化运作。当前，校外培训被诸多企业视为经济发展的下一个风口，尤其在新冠肺炎疫情期间，在线培训机构发展迅猛，市场价值暴涨，引来诸多资本的关注。有数据显示，2020年，

中国基础教育在线行业融资额超过 500 亿元人民币，超过了该行业前 10 年融资总和。但资本的目标不外乎逐利，很多校外培训机构采用互联网商业营销模式，请流量明星代言、打价格战、甚至利用学费进行投资，致使整个行业内商业氛围浓厚，而教育氛围微乎其微。教育培训行业作为准公共产品，不能过度逐利，而当前各大校外培训机构“跑马圈地”，一旦资金链发生断裂，造成的社会影响不堪想象。“双减”政策落地，义务教育将与资本操纵彻底脱钩，以资本分配教育资源，尤其是校外培训教育资源将受到限制。

二、“双减”政策落地的难点

中华人民共和国成立以来，我国对中小学生学习负担问题的讨论从未停止。同时，多层次、多角度与多手段推进减轻中小学生学习负担的工作也逐渐开展，然而结果不尽人意。“双减”政策的颁布，彰显了党和国家做好“双减”工作的前所未有的决心和力度，具有里程碑意义。“双减”政策落地，将会面临诸多难题，应做好预案，积极应对挑战。

（一）学校教育能否质效双增

“双减”政策落地，学校应一手抓“减负”，一手抓“提质”，实现教育质量和效率共同增长。20 世纪 70 年代末，日本为了扭转“填鸭式”传统教育倾向，提出“宽松教育”改革，要求“降低课业难度，减轻学生负担，学习内容减少三成，上课时间缩减一成”。“宽松教育”存在过度减轻学生学业负担的问题，一定程度上导致基础教育质量的下降。2016 年 5 月，日本实施“去宽松教育”，意味着“宽松教育”的失败与终结。日本教育学会会长广田照幸说：“宽松教育急切追求培养学生的创造力，但忽视了基础知识的积累与巩固是创造力产生的前提”，“减轻学生学业负担并不代表没有负担，减轻学生作业负担也并不代表没有作业，课后练习包括重复性训练与实践性活动等都是检验知识理解与知识运用的重要手段。”如何科学地减轻学生学业负担，使学生学业负担保持在合理、适度的范围之内，对学校教育提出了现实挑战。合理减轻学生学业负担，学校教育需要解决好“提

质”和“增效”两个难题。学校教育质量的增长，不能简单地依靠“填鸭式教学”和“题海战术”，应以教育效率的提升为前提。不以“增效”为目的的“提质”是以牺牲教师教学的创造性和学生发展的可能性为代价。学校教育的质效双增意味着学校要下大决心、大力气、苦功夫，深化教育教学改革，优化教育教学环节，同时改进作业设计、作业批改、课后服务等环节，解决好学生在学校“吃不饱”、“消化不了”等问题，让学生在学足学好。

（二）校外培训能否标本兼治

“双减”政策落地，校外培训机构面临“何去何从”的转型困境，可能由“明面”转入“地下”，难以标本兼治。“双减”政策明确要求减少学科类校外培训机构，意味着大量学科类校外培训机构将会被取消或作出改变。“双减”政策落地，资本将从校外培训市场退出，但并不意味着校外培训行为将彻底从教育生活中消失。短期内，学科类校外培训班可能还会以各种“灵活”的方式存在，即“打游击战”。中央电视台近期开展了一项调查，针对如果校外培训机构在假期不能开课怎么办，超过半数的人选择“与同学拼班请名师辅导”或“请一对一家教”。“双减”政策颁布后，一些培训机构的教师开始转入“地下”，私下组织小班，3—5个孩子一起或者“一对一”进行培训，只是费用让一些家长直呼“吃不消”，原来150—300元一节的大班课，变成400—600元一节的小班课，有些“一对一”的课程甚至千元起步。这些“地下”培训行为小型而隐蔽，治理难度更大。

（三）课后服务能否保证公平

“双减”政策落地，可以通过课后服务缩小教育差距，但能否真正保证教育公平仍需时间检验。“课后服务”旨在解决因中小学生放学时间与家长下班时间不一致而产生的“三点半难题”，以中小学校为主渠道向学生提供课后服务活动，通常特指学生在学校规定的放学时间后参加的有组织的学习活动。课后服务主要由学校承担，面向社会各阶层家庭，帮助因各种原因不能及时接孩子回家或者无力辅导孩子的家庭解决“孩子已放学，家长未下班”的难题，尤其是双职工家庭、进城务工家庭、单亲家庭，等等。“双减”政策落地，课后服务的有效推行能够

保障低收入家庭子女的受教育权利，弥补因校外教育支出而扩大的教育不平等，缩小因家庭收入差距而导致的“强者愈强，弱者愈弱”的教育差距。2020年，华中师范大学国家教育治理研究院调查组基于东中西部6省130余所中小学1万余名中小学生的调查，就学生参加中小学课后服务的满意度而言，仅6.7%和6.9%的学生表示“完全不满意”或“不太满意”，有19.7%的学生表示“一般”，有44.8%和24.6%的学生表示“比较满意”或“非常满意”。由此可见，大部分参与课后服务的学生对课后服务是满意的。同时，中小学课后服务也存在一些问题：课后服务对象没有实现全覆盖，部分学生“被遗忘”；课后服务经费保障问题突出，部分经济困难家庭难以支付课后服务费用；课后服务内容不丰富，部分课后服务异化为“集体教学或补课”。这些问题在一定程度上凸显了中小学课后服务质量在区域、城乡、家庭之间的差距。

（四）课余时间能否科学利用

“双减”政策落地，学生将摆脱繁重的作业负担和繁忙的校外培训，如何科学地利用好课余时间将成为学生和家庭面临的新难题。中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的第47次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2020年12月，在我国网民群体中，学生人数最多，占比为21.0%。近年来，中小学生对网络的依赖程度日益加深，全球范围内中小学生的网络成瘾率是6%，我国中小学生的网络成瘾率约为10%。中小学生对网络成瘾主要表现为对电子游戏的痴迷，电子游戏以打怪、闯关、晋级等模式不断刺激学生的好奇心，从而形成游戏黏性。目前，部分中小学生对短视频、游戏、网文等，占用其大部分课余时间，影响了中小学生对身心健康。网络成瘾、游戏成瘾的预防与克服直接关系到中小学生对课余时间的有效利用。这需要家长具备科学的家庭教育观念和时间管理经验，家长教育孩子要懂引导、会管理、能监督、重沟通。“双减”背景下，挑战之一是学校教育改革，挑战之二是家庭教育转型。2021年10月23日，第十三届全国人大常委会第三十一次会议表决通过了《中华人民共和国家庭教育促进法》。家庭教育立法为家庭教育的健康开展提供了法律保障，不仅有利于调整家庭教育观念，而且有利于减轻学生学业负担。然而，家庭教育转型是一个艰辛而漫长的过程，需要家长长期系统地学习和努力。

（五）教师关切能否有效回应

“双减”政策落地，对教师的专业能力提出了更高的要求，教师负担问题更加突出。学生“双减”，教师负担加重等问题需要重视。中小学教师负担构成较为复杂，有调查显示，教师认为“听评课制度加重了教师的工作负担”占44.3%，认为“听课任务太重，使我和同事们疲于应付”占47.2%，认为“教研活动太频繁了，我和同事们总是疲于应付”占45.3%。“双减”政策推行后，学校课后服务结束时间原则上不早于当地正常下班时间，学生在校时间的延长，意味着教师工作时间的延长。2020年，华中师范大学国家教育治理研究院调查组调研发现，课后服务延长了教师的工作时间，增加了他们的工作负担和心理压力，挤占了备课、教研、学习时间，影响了他们正常的生活和休息。有些参与课后服务的教师表示，学校教学工作任务本就非常繁重，额外增加课后服务的工作任务后，无疑是“雪上加霜”。额外的付出理应获得相应的报酬，但由于支付课后服务报酬无政策依据等原因，导致部分参与课后服务的教师报酬较少甚至无偿劳动。而且，由于配套政策不到位，保障条件不完善，参与课后服务的教师并未在职称评定和评先评优等方面获得相应的政策倾斜，因此，他们的积极性并不高。

（六）家长焦虑能否切实减轻

“双减”政策落地，可能很难降低家长的家庭负担，家长焦虑难以切实减轻。由于学校教育质量在短期内较难得到显著提升，有些学校的课后服务并没有落实到位，仅提供作业辅导和看护托管功能，较少开展兴趣特长、体育锻炼、劳动体验等活动，存在服务内容参差不齐、有特色的服务内容偏少等问题，这与家长的优质教育需求相去甚远，家长的心理压力仍然较大。一些家长为了不让孩子输在起跑线上，不得不通过“一对一”私教或拼班培训，其费用甚至可能超过之前的校外培训费用，不少家庭的经济负担并没有得到明显减轻。2020年，华中师范大学国家教育治理研究院调查组调研发现，经济发达地区尤其是省会城市，中小学课后服务费用全部由政府财政负担，有力地推动了课后服务实现全覆盖。但是，中西部经济欠发达县（区）课后服务的费用全部由学生家庭承担。调查数据显示，平均每名学生每月缴纳138.16元用于课后服务，对于经济宽裕的家庭来说压力较

小，但对于经济困难家庭而言这是一笔不小的开支。家长对孩子教育的高期望和现实优质教育资源稀缺之间的不匹配是家长产生焦虑的主要原因。

（七）学生负担能否快速下降

“双减”政策落地，中小学生学习压力短时间内难以消弭，中小学生的学业负担难以快速下降。中华人民共和国成立以来，国家一直高度关注中小学生的学业负担问题。但“减负令”或“减负政策”出台一段时间后，就会出现反弹现象，形成“负担过重——减负——负担重——再减负”的怪圈。学历和文凭在当今社会的筛选机制中发挥着重要作用，进重点学校和名牌学校成为进入一流大学和获得理想工作的必经之路。功利性教育价值观过分追逐短期功效和利益，使中小学生学习不得不在巨大的升学压力下自我增负，自我加压。2020年，华中师范大学国家教育治理研究院对东中西部6省12市32县（区）1067名中小学生学习进行实证调研，调查结果显示，在参与课后服务的中小学生中，有66.2%的学生参加了校外培训，且其中86.1%的学生表示其是自愿参加校外培训。“双减”政策落地，校外培训会迅速“降温”，但学生培训需求尤其是学科类培训需求短时间内难以消除，如何满足这部分学生的培训需求是我们不得不面对的现实难题之一。有些家长可能既让孩子参加学校课后服务，又不愿意放弃校外培训，只能让学生在课后服务结束后继续参加校外培训，课后服务反而使学生参加校外培训的时间延后，学生的课余时间被进一步占用。

（八）评价导向能否彻底扭转

“双减”政策落地，为深化教育评价改革提供了重要契机，但短时间内评价导向难以彻底扭转。2020年10月，中共中央、国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》，提出克服“唯分数”的顽瘴痼疾。“双减”政策通过改进中小学评价，深化高中招生改革，推动新时代教育评价改革。义务教育评价体系从关注学生的分数，转向注重学生的全面发展，开始走高质量的教育发展之路。值得注意的是，当前，教育评价方式仍以考试分数和升学率为主，尽管新高考改革强调“分类考试、综合评价、多元录取”，但“一考定终身”和“唯分数”录取的方式没有彻底改变。

当以考试分数和升学率为主的教育评价成为教育行政部门政绩、学校排名和教师晋升的主要依据和标准时，学校就会千方百计地将优秀率、升学率、竞赛获奖率通过考核、奖惩等方式传递给教师，教师会通过加重学生作业负担、加大补课力度等方式进行应对。学校迫于升学率的压力以及教师面对分数考核的顾虑，可能会对“减负”政策进行“选择性执行”，只贯彻对学校升学率有利的部分，对学校升学率不利的部分则较少执行，可能出现“明减暗增”或“名减实不减”的尴尬局面；教师可能会对学生学业“减负”政策进行“替代性执行”。

三、“双减”政策落地的建议

改革开放以来，中国教育改革的过程是教育体制机制改革不断深化的过程，也是中国特色社会主义教育制度体系不断完善的过程。科学合理的教育制度建设与创新发展的过程。科学合理的教育制度建设与创新发展的过程。科学合理的教育制度建设与创新发展的过程。科学合理的教育制度建设与创新发展的过程。减轻中小学生的作业负担和校外培训负担是一项复杂的系统工程，“双减”政策落地应从教育制度改革入手，把制度改革作为总抓手，坚持源头治理、系统治理、综合治理、依法治理，处理好不同层级政府及其各部门之间，政府与学校、校外培训机构、课后服务市场之间，校长、教师、学生、家长之间等不同教育利益主体的教育权力与利益的合理调适与博弈，这是一个重建义务教育生态进而力图突破规制、以法治赋权、推进协商共治的过程，也是一个寻求不同教育利益主体间适度张力与激发其活力的过程。

（一）完善义务教育均衡优质发展体制，提升义务教育质量

“双减”政策落地，应完善义务教育均衡优质发展体制，充分发挥区域优质教育资源效应，促进义务教育优质均衡发展。一是完善城乡义务教育阶段教师“双向”流动机制，深入推进县（区）域内教师和校长交流轮岗，实行教师聘任制、校长任期制管理，有效解决学校间师资力量不均衡的问题。二是通过校际联盟、组团发展、学区集团化办学、优质学校集群发展等形式，创新学校办学模式；搭建校际交流合作平台，实现优质教育资源共享、教育教学互助，集聚学区内各学校的课程资源。

三是加强薄弱学校治理，在校舍场地、设施设备、教学用具等硬件建设与改造的同时，选派合适的管理人员和优秀教师团队，实现区域内教育高位均衡。“双减”政策落地，应优化教育教学环节，提升学校教育质量。一是以课堂教学为主阵地，以转变学生学习方式为重点，以学法指导为突破口，深入持久开展优化课堂教学活动，向课堂要质量。二是提高教师文化科学素养，加强教师专业知识培训与考核，更新教师的专业知识结构，树立自主、合作、探究的教学观，全面提升教师的教学能力。三是适当提升学校办学自主权，扩大学校经费投入，鼓励学校引入竞争机制，提升教师竞争意识，定期开展教师资格考核，提高教学能力和水平。四是实行区域内学校作业第三方监测和公告制度，鼓励第三方机构对学校作业进行全方位监测，教育行政部门对“双减”政策执行不力的学校和教师追究相应的责任。

（二）建立校外培训监管机制，引导校外培训机构转型

“双减”政策落地，应建立校外培训监管机制，进一步加大校外培训监管力度。一是加大对校外培训机构师资力量的监管，开展常态化的线上核查及线下抽查，杜绝教师无证上岗现象，严查教师宣传，杜绝过度包装。二是加大对地下培训市场的监管，加强常规检查，充分利用在线治理平台加大对校外培训资本的监管。三是严控校外培训机构开展“一对一”私教或改名为“家教公司”等行为，设立举报奖励基金和匿名举报奖励制度，杜绝校外培训机构违规行为。四是加强对机器人、跆拳道、滑冰等非学科校外培训的监管，引导家长选择适宜学生的非学科类培训，杜绝过度培训。“双减”政策落地，应积极引导校外培训机构及校外培训教师转型。一是充分利用校外培训机构的资源、场地和人员优势，通过政府购买公共服务的方式，让校外培训机构为学校提供优质规范的教育服务，特别是为薄弱学校提供完备设施、教学改革、课程开发、管理优化和课后服务。二是针对有特别需要的地区与学校适当放宽应聘条件或增加专门面向校外培训教师的教师编制名额，遴选出有志于教书育人且专业水平高的人才。三是以学校外聘的形式，聘请有专业资质的从业人员为学生提供课外辅导和兴趣课程，尤其是计算机编程、STEM等创新实践型课程。

（三）健全课后服务制度，创新课后服务模式

“双减”政策落地，应健全课后服务制度，创新课后服务模式，提升课后服务质量。课后服务虽以学校为主，但学校无法保障所有学生对多样化课后服务的需求，在课后服务中应当明确学校的“可为”与“能为”，提升学生对课后服务的满意度。一是通过政府购买公共服务提升课后服务的多样性，各地教育主管部门可通过招标，选择具备地区特色的服务机构，组建“政校家企”联合的评估小组，小组可对投标单位予以评估，评估合格后方可进入校园，满足学生多样化的课后服务需求。二是建立课后服务师资库，地区教育主管部门可通过招聘遴选部分乐于开展课后服务的专兼职教师，经审查合格后纳入师资库，各个学校根据自身课后服务的师资情况自行选择所需的项目教师，并将本校优秀教师报送至师资库，实现区域内优质课后服务资源共建共享。三是探索实施中小学教师弹性上班制度，给予教师灵活安排自己时间的权利，进而提升本校教师参与课后服务的意愿及现实能力。四是探索实施“教师+实习生+志愿者”模式，充分利用地区内高校资源，组织一批师范生或有志于从事教育行业的高校学生参与课后服务实习项目，各地根据需求发布实习项目供高校学生选择，一方面用于补充课后服务师资；另一方面加强学生的教育实践能力。五是定制课后服务内容，搭建多样化的课后服务课程体系，基于学生需求，将德育、智育、体育、美育、劳动教育内容有机融合。

（四）完善多元化筹资体制，保障课后服务经费

“双减”政策落地，应完善多元化筹资体制，加大教育多元投入，实行“财政拨款+合理收费”的保障机制。中小学课后服务是准公共产品，不是单纯的市场行为，应由政府和市场共同承担，“财政拨款+合理收费”是中小学课后服务的合理选择，欧美发达国家大多采取财政拨款结合家长自愿交费的方式。例如，法国公共课外服务机构经费部分来自国家家庭补助基金和社保计划拨款，部分来自省和市、镇政府投入，部分来自家庭付费。课后服务虽由政府及学校主导，但主体并非仅为政府及学校，家长及社会各界应当充分融入课后服务活动，共同构筑优良的课后服务保障机制。一是资金保障，课后服务分属准公共产品，应当坚持成本补偿及非盈利性原则，各地可根据自身实际情况，在不违背国家规定的前提

下合理收取费用，对于困难家庭应当全额免费。财政保障坚持以县为主，适当收取费用用于补助教师工资及购买耗材等，实行项目管理、专款专用，有条件的地区应由财政全额负担。二是加大对课后服务收费的监管，制定详实的课后服务收费管理细则，落实收费保障措施，将收取的费用全部纳入财务专户管理、专款专用，资金的用途要据实列支，不能挪作他用。三是建立课后服务收费的监督机制，保证收取的费用和资金使用公开透明，坚决杜绝暗箱操作。

（五）健全教师管理制度，推动教师定期轮岗常态化

“双减”政策落地，应健全教师管理制度，推动教师定期轮岗常态化，优化区域教师资源配置。2021年8月，北京市提出将大面积、大比例推进干部教师轮岗。根据轮岗市级政策指引，凡是距离退休时间超过5年，并且在同一所学校任职满6年的正、副校长原则上应进行交流轮岗；凡是距离退休时间超过5年，并且在同一所学校连续工作6年及以上的公立学校在编教师，原则上均应进行交流轮岗。上海市浦东新区主张牵头学校要与成员学校一起共建名校长、名教师、特级教师工作站，建立问题共研机制，优秀教师要跨校流动，牵头学校的实验室要与成员学校共享。教师轮岗应向农村学校予以政策上的倾斜，保障农村学校课后服务有效开展，缩小城乡学校课后服务差距。一是从内外两方面提高农村教师专业素质，一方面，建立系统的教师进修制度，通过扎实的教研活动提高农村教师专业能力；另一方面，完善城乡教师交流政策，促进城乡教师交流学习。二是对于缺少师资的教学点，可采取以购买公共服务和志愿者服务等多种方式，保证农村小规模学校和寄宿制学校课后服务顺利开展。三是构建线上课后服务教育资源共享库，实现优质资源共建共享，补齐农村学校课后服务的资源短板。四是教育行政部门应牵头开展课后服务经验交流会，为农村学校有效开展课后服务提供典型案例与优秀经验。

（六）构建教育公平机制，着力保障教育公平

“双减”政策落地，应构建教育公平机制，关注相对弱势群体，着力保障教育公平。2020年，华中师范大学国家教育治理研究院调查组基于东中西部6省12市

32 县(区)的实地调查,对学生的课后服务满意度进行探究,结果发现:不同类别学生对课后服务满意度存在显著差异,男生、寄宿生及留守儿童满意度较低。开展课后服务的初衷之一是缩小教育差距,特别是关注相对弱势群体的课后服务需求。一是优先照顾留守儿童、进城务工人员随迁子女等弱势群体。坚持补偿性正义的原则,地方政府要将上述特殊群体主动列为课后服务的对象,为他们提供丰富多彩的课后服务内容,经济困难的家庭可由县(区)级政府兜底,也可通过社会化扶助的形式加以解决。二是处于相对弱势地位的学生一经认定,就应免除其一切课后服务费用,全部费用均由财政予以保障,让这部分学生不会因费用的限制而无法参与。三是对于家庭经济收入水平较低,无法完全满足课后服务期间参与各项活动所需费用的家庭,应给予适度的经济支持及补偿教育,充分确保家庭经济困难学生能够利用课后服务时间弥补与他人的差距,确保学生能够平等地接受学校教育,平等地参与课后服务,平等地发展自我兴趣,平等地实现自我成长。

(七) 规范教育法制建设,依法保障教师待遇

“双减”政策落地,应规范教育法制建设,修订《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》),依法保障教师待遇,解决教师关切问题。课后服务不能单纯依靠教师的自觉性,长期的义务劳动不仅会消磨教师的育人情怀,甚至可能影响正常的课堂授课,因此,对参与课后服务的教师,应当给予充分的肯定及奖励,把学校管理人员、教师参与课后服务工作按照课时数计入工作量,按量取酬,并在年底或学期末给予嘉奖。因此,应依法落实义务教育教师工资收入的平均水平不低于或高于本地公务员工资收入的平均水平,保证中小学教师安心从教。从2015年开始,我国陆续审议修订《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国民办教育促进法》等法律法规。《教师法》的内容和体系应当与这些新修订的法律相衔接。有学者认为,《教师法》修改的关键问题之一应当是重申立法目的,将“保障教师权益”作为《教师法》修改的重中之重。其不仅体现在《教师法》第二章关于教师权利和义务的规定中,而且应该贯穿于资格和任用、培养和培训、考核、待遇等各个章节,作为指导《教师法》修改的“中心轴”。2018年1月,中共中央、国务院印发《关于全面深化新时代

教师队伍建设的改革意见》，明确提出要“研究修订教师法”。《教师法》的修改已列入第十三届全国人大常委会五年立法规划总体安排之中。

（八）建立多元治理平台，完善家校社协同育人机制

“双减”政策落地，应建立校外培训多元治理平台，鼓励多主体共同参与减轻学生负担。在当前信息化高速发展的时代，亟需提高校外培训治理效能，建立省域或市域的校外培训智慧管理平台，集政府部门、校外培训机构、学校、家长等主体，整合准入、备案公示及审批等制度。所有校外培训机构应当将其师资状况、班级开设情况予以公示，每个班次的学生名单、任课教师、上课时段等信息都应录入平台。能够公示的信息予以公示，不能公示的信息如实备案，以便政府部门核查。校外培训资金的收取及使用同样应纳入平台管控，家长在缴纳培训费用时，必须使用平台管理系统进行缴费，否则不予认可，教育培训资金纳入银行监管，并与平台打通，培训费先存放在银行，有争议时家长可申请退回。同时，设置专门的举报受理专线，家长可通过平台对违规收费、额外收费等行为进行即时举报。此外，平台应当整合线上及线下监管，长期以来“属地化”管理的法律体系和管理举措，已经不适用于互联网教育形态，必须根据线上培训的特征进行优化和完善。针对中小学校外培训隐蔽化、盲目化发展，要加强社会公众参与共治。一是完善家校社协同育人机制，增强家庭、学校、社会参与学生减负的专业性、协同性，使各方各司其职，利用各方面资源提升学生减负效果。二是通过家长委员会、家长开放日、家长论坛、家长互助中心等多种形式，鼓励家长积极参与学校学生负担和课后服务的监督和评价。三是加强家长教育，通过举办专题讲座、开展专家咨询、家访和家长会等多种形式，帮助家长树立科学的教育理念，掌握科学的课余时间管理经验。

（九）建立负担监测制度，完善招生考试制度

“双减”政策落地，应建立中小学学业负担监测制度，动态监控中小学生的作业负担和校外培训负担。例如，浙江省实施“数字化监管”校外培训；青岛市崂山区运用数字化“教学云平台”管理作业；江西省依托“赣教云”平台，提出“智慧

作业”。总体而言，一是建立中小学生学习负担智能管理数据库，利用大数据、人工智能和区块链等新技术，对学生日常学习时间、课内学习情况、作业负担和考试情况等进行全面监测，多角度反映学生学业负担现状。二是建立学生学业负担危机预警和干预机制，强化监测结果运用，结合问卷调查、网络舆情的结果，引导家长和教师树立正确的育人观念，督促学校有针对性地整改，切实减轻学生过重的学业负担。

“双减”政策落地，应完善招生、考试等配套制度，降低学生过重的升学压力和考试压力。一是义务教育要坚持免试就近入学，完善划片招生办法，确保片区内优质初中学校参与电脑派位。二是适当提高优质高中招生指标分配比例，缓解中学生的升学压力。在统一高考的基础上，进一步增加高中学业水平考试和高中综合素质评价权重，通过多元评价的方式选拔人才。三是赋予高校更大的招生自主权，高校根据自身条件、特色和生源情况自主确定招生方式。四是从中考和高考改革的总体方向看，要逐步形成“分类考试、综合评价、多元录取”的考试招生制度。

（十）推进教育评价制度改革，加快教育评价方式转型

“双减”政策落地，应推进教育评价制度改革，加快教育评价方式转型，用教育评价改革引导减负。2020年，中共中央、国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》，明确了新时代教育评价改革的任务书和路线图。要真正缓解家长的教育焦虑，就要发挥好教育评价“指挥棒”的正向作用。例如，坚持量化和质性相结合的全面评价方式，进一步弱化中考和高考分数在教育评价中的比重；充分利用人工智能、大数据和区块链等新技术，注重过程性评价。在中考作为“指挥棒”的时代背景下，考试评价仍然是我国选拔人才的主要方式。在“双减”政策引领下，应积极探索和践行评价机制改革，通过创新评价手段，综合运用档案袋进行综合素质评价，形成多元评价体系。改革以分数为主的学校质量评价制度，坚决克服“唯分数”倾向，取而代之以“品德发展水平、学业发展水平、兴趣特长养成和学业负担状况等”作为评价要素。在考试评价过程中，应严格按照课程标准命题，科学设定题量和难度。增加考查学生学习能力的试题，减少和降低必须通过死记

硬背和反复训练才能取得好成绩的考试题量和难度。通过各种渠道、多种方法对学生的学习情况进行考查，减轻纸笔考试与练习的比重。对考试成绩不得排名，不得公开公布。



周洪宇 付卫东

进一步推进“双减”政策落地构建良好教育新生态

来源 | 《湖北教育·政务宣传》2022年第3期

“双减”政策的出台,是党中央站在实现中华民族伟大复兴的战略高度,对“双减”工作作出的重要决策部署,体现了党中央对学生学业负担的宏观调整以及加大对校外培训,尤其是学科类校外培训治理的坚定决心。第一,“双减”政策是认真贯彻落实党的教育方针的需要。“双减”政策的核心任务,正是加强党对教育的全面领导,坚持人民至上,不断满足人民群众对美好生活的需要,守正创新、去伪存真,坚持学生为本、问题导向,从人才培养底色与立德树人方向出发,努力培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人,努力培养担当民族复兴大任的时代新人。第二,“双减”政策是教育发展理念的合理回归。教育要回归公益普惠,克服教育的功利化和短视化,“双减”文件中关于严禁随意资本化、由营利性转为非营利性的要求和对于收费价格的指导,正是去逐利化、去泡沫化的表现,目的是解除资本对教育的“绑架”,打破“剧场效应”,降低百姓教育消费负担,使改革成果真正惠及人民群众。第三,“双减”政策是对教育生态的重塑和再造。“双减”政策的提出,很大程度上源于教育生态的失衡,学校教育主渠道不足,家庭教育严重缺位,学校、家庭和社会协同不够。促进“双减”政策落地,需要学校、家庭、社会各安其位,学生、家长、教师各负其责,实现教育生态全面、协调、可持续发展。第四,“双减”政策是对教育治理的创新和发展。“双减”政策对原有的教育治理模式构成巨大挑战,需要治理理念、治理模式、治理工具的创新,推动教育管理部门由管学校向管行业、由单独管向联合治、由传统管理向智慧治理转变。

根据长江教育研究院(华中师范大学国家教育治理研究院)对我国中西部多个省(区)中小学的实地调查和结构性访谈,“双减”政策实施以来,已经取得了初步成效,主要表现为:第一,严惩重罚校外培训乱象,震慑效应初现端倪,学科类校外培训日益规范,校外培训监管愈加严格;第二,多措并举减负增效,学生作业负担和课外“补餐”显著减少,家长焦虑明显纾解;第三,课堂变革稳步推进,

学校教育主阵地作用正在加强；第四，课后服务特色鲜明，“三点半”难题得以缓解；第五，“双减”共识已初步达成，学校、家庭和社会协同机制正在形成，教育生态正在向好的方向转变。

“双减”政策执行过程中，由于种种原因，还面临不少突出的问题：第一，校外学科类培训专业鉴定难，部分学科类培训转入“地下”，亟须科学治理、系统治理；第二，教师教育观念落后，课堂教学模式陈旧，不能适应“双减”背景下课堂教学革命的需求；第三，作业设计理念不先进，作业设计过程不透明，作业质量不高，作业反馈机制不健全，难以适应“双减”政策减负提质的目标；第四，中小学课后服务问题突出，缺乏具体明确的实施细则，体制机制不健全，内容不够丰富，城乡发展差距较大；第五，中小学教师工作时间加长，责任加重，压力加剧，隐形工作量加大，工作要求提高，师资配置和专业水平难以适应现实需要，工作积极性受到严重影响；第六，幼小有效衔接不够，“普职比”改革步伐缓慢，中高考招生改革力度小，难以适应“双减”背景下基础教育发展的需要；第七，多元化人才观尚未正式形成，“唯分数”的顽瘴痼疾还没有彻底消除，多方参与的教育评价体系建设任重道远；第八，学校、家庭和社会“三位一体”协同育人力度不够，亟须形成强大合力。

“双减”政策执行是一项涉及面广、内容庞杂、情况复杂的系统工程，并非一蹴而就的，需要持续不断地努力。针对“双减”政策落地过程中的痛点和难点问题，采取针对性措施，进一步加大配套改革力度，为建设高质量教育体系、加快推进教育现代化奠定坚实的基础，为增强中华民族凝聚力和向心力，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献。

根据进一步推进“双减”政策落地、构建良好教育新生态的内在逻辑，特提出如下十条建议。

一、持续开展校外培训治理和规范工作，督促校外培训机构转变观念，积极推进校外培训机构转型发展和教育培训从业者转岗就业，增强人民群众的获得感和幸福感

持续发力，设立“校外培训专业鉴定”常态化组织，加强校外培训机构价格和预收费管理，深入开展培训机构隐形变异问题治理，鼓励社会力量参与校外培训监管，力推“社区网格化管理”模式，保证校外培训机构治理持久化、规范化。

转变观念，督促义务教育阶段校外培训机构坚持教育公益属性，真正有助于学生健康成长和全面发展。

广开视野，充分利用场地、设备、人员及资金优势，积极推进校外培训机构转型发展。

因人而异，力推教育培训从业者转岗就业，切实维护教育培训机构人员的利益。

二、深化教育教学改革，更新教师教育观念，搞好课堂教学设计，探讨课堂教学新模式，提供丰富多彩的校本课程，全面提高学校教学质量

围绕落实立德树人根本任务，坚定素质教育、“五育”并举、全面发展方向。

保证学习活动、评价任务与教学目标的一致性，确保“双减”背景下课堂教学目标的达成。

前置知识精准定标，尝试自学初探新知，精讲检测拓展延伸，实现“双减”背景下课堂教学模式重构。

围绕学校学生核心素养个性化表达，提供丰富多彩的校本课程，增强对学生的课后服务供给，促进学生思维能力、学习能力与综合素质的发展。

三、坚持核心素养导向下的作业设计理念，优化作业设计过程，有效提升作业质量，健全作业反馈机制，真正实现作业减负的前提下提质增效的目标

重视培养学生的创新精神、核心素养和自主学习能力的作业设计理念，起到

诊断、巩固教学与价值互补的作用。

注重限度性和情境化作业，重视作业设计的过程化、弹性化。

探索设计个性化作业、分层作业和“智慧作业”，杜绝无效作业、重复性作业和惩罚性作业。

弱化作业反馈的评比和竞争色彩，侧重考查学生科学思维方法和积极学习态度的养成。

四、制定课后服务实施细则，健全课后服务体制机制，因地制宜丰富课后服务的内容和形式，推动课后服务均衡发展，为中小學生提供高质量的课后服务

严防中小学课后服务变为校外培训的“替代品”，重视学生的素质提升和兴趣培养，避免以学科辅导为主。

尽快出台课后服务实施方案，逐步完善课后服务配套政策，使课后服务的开展更加有规可循、有规可依。

健全课后服务经费保障机制，建立课后服务过程管理和质量评估制度，注重课后服务学生安全保障，确保课后服务顺利开展。

动态调整课后服务的内容和形式，系统设计和开发课后服务课程，引进社会力量和家庭力量丰富课后服务内容，做优做强免费优质线上学习服务，满足中小学生的多样化需求。

五、依法保证中小学教师待遇，积极推进教师轮岗交流，合理配置课后服务教师资源，为“双减”政策落地提供稳定的师资

大力提升中小学教师工资待遇，给予乡村教师和课后服务教师激励政策，健

全医疗养老保险等社会保障制度，给予教师综合性奖励，提高中小学教师工作积极性。

关注轮岗教师的真实想法和合理诉求，注重教师轮岗遴选方式的科学性，完善轮岗教师配置方式，保障轮岗教师的经济待遇，确保教师轮岗交流正常开展。

切实保障课后服务教师的权益，提高课后服务教师的专业水平，尽快解决课后服务师资短缺的问题，切实减轻参与课后服务教师的负担，保证课后服务师资优化配置。

六、加大教育新基建建设力度，构建校外培训智慧管理平台和“智慧作业”管理系统，利用信息技术丰富课后服务资源内容、深化课堂教学变革，为“双减”政策落地提供强有力的技术支撑

建设数字教育资源“平台+生态”开放融合的供给体系，大力提升中小学教师数据素养。

建立省域或市域的校外培训智慧管理平台，加强对校外培训的全方位、一站式监管。

构建“智慧作业”新型教学模式，实现学生作业减负；创新教育服务供给方式，实现校外学习减负。

建设课后服务管理平台，实现一站式服务；改变课后服务资源供给方式，实现课后服务资源跨界共享；将课后服务课程数字化，形成独具特色的“互联网+”课后服务拓展性课程。

七、认真抓好幼小衔接，稳步推进“普职比”和中高考改革，为“双减”政策落地营造良好的外部环境

以“游戏化教学”为抓手，从非智力因素和思维水平两个维度系统地开展学

生小学阶段的适应性学习。

给予“普职比”改革较大的弹性空间，实行分类指导、分区域推进，从“普职比规模大体相当”向“普职质量大体相当”转型，拓展中等职业教育的纵向发展空间，打通普通高中与中等职业教育的横向转化通道，有效缓解“双减”背景下家长和教育焦虑。

完善义务教育就近入学政策，实行公办、民办义务教育学校招生纳入审批地统一管理，与公办学校同步招生，适当提高优质高中招生指标分配到校的比例，进一步增加高中学业水平考试和高中综合素质评价权重，积极推进“双减”政策顺利执行。

八、坚决克服“唯分数”的顽瘴痼疾，优化教育评价的内容和形式，积极推进第三方教育评估，健全政府、学校、专业机构和社会组织等多元参与的教育评价体系，保证“双减”政策落实到各阶段、各环节、各方面

树立多元化的人才观，提升教育评价的社会共识和认同度。

坚决克服“唯分数”倾向，以“品德发展水平、学业发展水平、兴趣特长养成和学业负担状况”等作为评价要素。

科学应用先进的数字技术改进教育测评形式，严格控制面向学生的非教学性检测和考评，控制统一学业测评数量，减少统一性考试。

建立第三方教育评价的资质认证机制、管理机制、发布机制，实行第三方教育评价制度。

九、高度重视家校社协同育人，大力提升家长家庭教育素质，充分发挥社会教育功能，为“双减”政策落地构建良好的教育生态环境

提质增效，提高学校教育质量。

明晰家校社协同育人的边界，制定家校社协同育人的准则和指南，畅通家庭和学校、社会的合作渠道，提高家庭、学校和社会的合作层次，实现家校社协同合作。

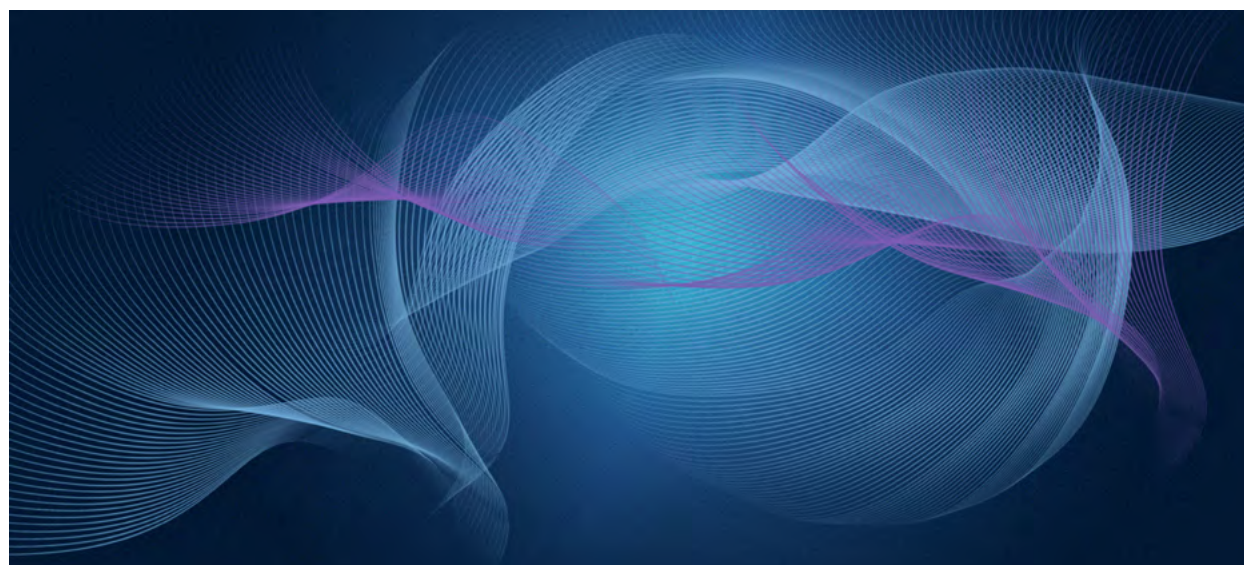
树立正确的育人观，努力做好孩子的理想引领者、品格锻造者、习惯培养者、阅读陪伴者。

充分发挥少年宫等校外教育机构的作用，大力加强社会教育，千方百计激活社会教育资源，吸引其积极参与中小学课后服务。

十、加强党对教育工作的全面领导，提高政府教育治理效能，为“双减”政策落地提供坚强的领导保障

建立党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责的“双减”工作领导、监管、规范和问责机制，彻底打赢“双减”改革之战。

提高政府协同治理能力，增强部门专门执法能力，提升“双减”专业治理能力，依法规范校外培训秩序，加强学生权益保护，确保改革稳妥实施。



张志勇

“双减”格局下公共教育体系的重构与治理

来源 | 《中国教育学刊》2021年第9期



北京师范大学中国教育政策研究院执行院长 张志勇

2021年5月21日，习近平总书记主持召开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》（以下简称《意见》）。7月24日，新华社全文播发了以中办国办名义出台的《意见》。减轻学生作业负担和校外培训负担（以下简称“双减”），是教育战线贯彻新发展理念、构建新发展格局、推进高质量发展、促进学生健康成长的重大举措，必须加快公共教育体系重构，大力推进现代教育治理体系建设。

一、“双减”是新时代基础教育改革发展的重大战略布局

“双减”是党中央站在实现中华民族伟大复兴的战略高度做出的重要决策部署。

《意见》强调，“双减”工作的指导思想是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，着眼建设高质量教育体系，强化学校教育主阵地作用，深化校外培训机构治理，坚决防止侵害群众利益行为，构建教育良好生态，有效缓解家长焦虑情绪，促进学生全面发展、健康成长。要真正科学、准确、深刻地把握“双减”改革，必须搞清“双减”背后教育改革发展的逻辑、大思维、大战略、大格局。

（一）坚持人民至上，不断满足人民群众对美好教育生活的需要，这是“双减”改革的大逻辑

“双减”改革是党为人民服务的宗旨在教育领域的具体体现。习近平总书记在党的十八大中外记者见面会上的讲话中深情地指出：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”“人民幸福生活是最大的人权，中国共产党从诞生那一天起，就把为人民谋幸福、为人类谋发展作为奋斗目标。”随着我国经济社会不断发展，人民群众对美好生活的品质和质量要求越来越高。习近平总书记强调：要树立战略眼光，顺应人民对高品质生活的期待，适应人的全面发展和全体人民共同富裕的进程，不断推动幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶取得新进展。党的十九届五中全会提出降低生育、养布的《中国美好生活大调查（2020—2021）》显示，“子女教育”在家庭面临最困难的问题中除收入、住房之外名列第三，表明教育焦虑已经成为中国老百姓最头疼的话题。这里的焦虑，体现在家庭教育投入越来越高，而家庭对子女未来教育前景的不确定性却越来越强。降低生育、养育、教育成本，强化教育公益属性，既是促进人口长期均衡发展、提高人口素质的战略需要，更是满足人民群众对美好教育生活的迫切需要。

（二）克服教育的功利化、短视化，落实立德树人根本任务，这是“双减”改革的大思维

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央特别重视培养什么人、如何

培养人、为谁培养人等一系列重大教育理论问题，尤其把立德树人确立为教育的根本任务，实现了党的教育方针的与时俱进和创新发展。

2018年以来，习近平总书记反复强调，要克服教育的功利化、短视化。2018年9月，在全国教育大会上的讲话中习近平总书记指出：现在，教育最突出的问题是中小学生太苦太累，办学中的一些做法太短视太功利，更严重的是大家都知道这种状况是不对的，但又在沿着这条路走，越陷越深，越深越陷。2021年3月，在看望参加全国政协十三届四次会议的医药卫生界、教育界委员，并参加联组会时习近平总书记强调：“教育，无论学校教育还是家庭教育，都不能过于注重分数。分数是一时之得，要从一生的成长目标来看。如果最后没有形成健康成熟的人格，那是不合格的。”2021年5月，习近平总书记在中央深化改革委员会第十九次全体会议审议《意见》时再次强调，义务教育最突出的问题之一是中小学生负担太重，短视化、功利化问题没有根本解决。

中小学生负担太重，短视化、功利性问题导致的学生作业和校外培训负担过重，家长经济和精力负担过重，严重对冲了教育改革发展成果，社会反响强烈。教育战线必须全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，着力解决习近平总书记反复强调的教育中的功利化、短视化做法，从过于注重分数中解放出来，全面关注孩子心理和健康人格的养成。在这里，“双减”只是手段，不是目的，“双减”的根本目的只有一个，就是促进学生更加健康、更加全面、更加主动、更有活力地发展。

（三）坚持教育公益属性，推进教育公平，建立高质量教育体系，这是“双减”改革的大战略

教育公平是社会公平的基石。教育不能成为奢侈品，更不能让高质量教育成为有钱人的“专利”。2018年以来，党中央采取一系列重大举措，调整公办教育与民办教育、学校教育与校外教育的关系。其中，贯穿的一条主线就是坚持教育的公益属性。习近平总书记在主持中央全面深化改革委员会第十六次会议时强调：要围绕服务国家战略需要，聚焦人民群众所急所需所盼，着力构建优质均衡的基本公共教育服务体系，加快缩小区域、城乡差距。在第十三届全国人大四次会议上，

习近平总书记再次强调，要坚持教育公益性原则，着力构建优质均衡的基本公共教育服务体系，建设高质量教育体系，办好人民满意的教育。

当前，我国教育发展的主要矛盾已经从教育机会不足转变为人民日益增长的美好教育生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。教育发展中的矛盾和问题既集中体现在教育公平上，更突出反映在教育发展质量上。这就要求我们必须把教育发展的公平和质量问题摆在更为突出的位置，着力推进教育公平，着力提高教育质量和效益。正因为如此，习近平总书记在谈到着力补齐教育等民生短板、破解民生难题、兜牢民生底线时要求“提高公共服务可及性和均等化水平”。无疑，实施“双减”战略，是建立高质量学校教育体系，着力降低家庭教育支出，促进教育公平的重大举措。

（四）全面修复教育生态，保障每位中小学生的健康成长，这是“双减”改革的大格局

多年来，由于我国教育深受极端应试教育的影响，教育的许多基本常识、基本制度、基本规范受到严重冲击和破坏。例如，教育价值观、教育政绩观遭到扭曲，基础教育学制、课程方案得不到执行，学生合法的休息权得不到保障，教育法律法规无人遵守，等等。由此，教育的生态环境受到严重破坏，中小学生的健康成长受到严重影响。反过来，这种被破坏了的教育生态，又为应试教育推波助澜，导致教育事业深陷功利化、短视化的陷阱而无力自拔。中央之所以下决心治理校外培训机构，关键在于它“违背了教育公益属性，破坏了教育正常生态”。

推进“双减”改革的重要指导思想之一，就是“构建教育良好生态”，这是“双减”改革的大格局。《意见》特别强调，“地方各级党委和政府要树立正确政绩观”，“严格执行未成年人保护法有关规定，校外培训机构不得占用国家法定节假日、休息日及寒暑假组织学科类培训”。这一方面，从党委政府教育指挥棒上解决教育的价值观问题；另一方面，把国家法定节假日休息日及寒暑假还给了学生，不仅保障了中小学生的休息权，而且保障了学生的自主学习与发展权。这是修复教育生态、保障学生健康成长的重大举措。

二、“双减”改革亟待加快重构我国基础教育公共服务体系

推进“双减”改革，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，从体制机制入手深化改革，着眼建设高质量教育体系，强化学校教育主体地位，深化校外培训机构治理。这必然要求学校教育、校外教育和家庭教育协同改革，厘清和规范三类教育的边界，重构、优化公共教育服务体系。

（一）“双减”改革是学校教育育人格局的大调整

习近平总书记在主持中央全面深化改革委员会第十九次会议时强调，义务教育是国民教育的重中之重，要全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，充分发挥学校教书育人主体功能。这对加强和改革学校教育公共服务体系提出了新要求。《意见》一方面要求“大力提升教育教学质量，确保学生在校内学足学好”，另一方面要求“提升学校课后服务水平，满足学生多样化需求”。这说明，实施“双减”改革必须推动学校教育课内外联动改革，必然推动我国学校教育育人格局的大调整。

1. “双减”必须发挥学校教育主阵地作用

《意见》指出：“全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，着眼建设高质量教育体系，强化学校教育主阵地作用”“提升课堂教学质量”“确保学生达到国家规定的学业质量标准”“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”，等等。这说明，“双减”改革必须立足于全面提高学校教育教学质量，这是治理学生课业负担和家庭经济负担过重的根本之策。要深化教育教学改革，提升课堂教学质量，优化教学方式，全面压减作业总量，降低考试压力，必须调整学生学习内容和学习结构，亟待从需求侧和供给侧双向发力。从需求侧而言，要深入研究学情，把脉学生的学习需求，为学生提供个性化、差别化、多样化的教育；从供给侧而言，要从解放教师的教育生产力入手，着力建设和丰富学校课程资源，为每个孩子提供适合的高质量教育。为此，学校要全面推进课程、教学、作业、评价和管理改革。

2. “双减”需要重构学校教育课程供给体系

《意见》要求“提高课后服务质量”“学校要充分利用资源优势，有效实施各种课后育人活动，在校内满足学生多样化学习需求”“学校要制定课后服务实施方案，增强课后服务的吸引力”。这里，必须科学定位和整体优化学校教育课程育人体系和学校课后育人体系的关系。如果说，学校课程育人体系以实施国家课程标准、着力提高国家规定的必修基础课程实施质量的话，那么，学校课后育人体系则应立足于满足学生个性化、差别化、实践性学习需求，满足学生“作业、实践、扶弱、特长”等多样化学习与发展需求。这两个体系，一个致力于保障学生的全面发展和共同基础，一个致力于学生的个性发展和综合素养培育。

3. “双减”亟须缩小公共教育服务差距

《意见》要求“促进义务教育优质均衡发展”“加快缩小城乡、区域、学校间教育水平差距”。从根本上说，家长的教育焦虑源于对优质教育资源获得的不确定感。实施全域优质教育发展战略，办好家门口的每所学校，缩小城乡、区域、学校间教育差距，让优质教育资源平权化，这是“双减”改革的必由之路。

（二）“双减”改革是学校教育与校外教育育人格局的大调整

中央全面深化改革委员会第十九次会议在审议《意见》时特别强调：“校外培训机构无序发展，‘校内减负、校外增负’现象突出。”“双减”其重要目的，就是要解决校外培训机构无序发展、严防其“形成国家教育体系之外的另一个教育体系”“扰乱学校正常教育教学秩序”，走出“校内减负、校外增负”的囚徒困境现象。

1. “双减”改革必须依法规范学校教育和校外教育办学行为

休息权是基本人权之一。《世界人权宣言》第二十四条规定：人人享有休息与闲暇的权利。《中华人民共和国未成年人保护法》规定“学校不得占用国家法定节假日、休息日及寒暑假假期，组织义务教育阶段的未成年学生集体补课，加重其学习负担”“保证未成年学生的睡眠、娱乐和体育锻炼时间，不得加重其他学

习负担”。《意见》要求校外培训机构“严格执行未成年人保护法有关规定，校外培训机构不得占用国家法定节假日、休息日及寒暑假组织学科类培训”。

2. “双减”改革必须厘清学校教育与校外教育的职能边界

学校教育是由国家设立的专门教育机构承担的培养和教育下一代的公共职责，而校外教育则是学校教育的有益补充。遗憾的是，当下的校外教育俨然成了学校教育的另外一个实施主体，学科培训、超前教育、应对考试已成为校外教育的主要任务。由此，学校教育与校外教育的边界消失了。《意见》提出“学生学习更好回归校园，校外培训机构培训行为全面规范”“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”“对非学科类培训机构，各地要区分体育、文化艺术、科技等类别，明确相应主管部门，分类制定标准、严格审批”。《意见》还要求校外教育机构“严禁超标超前培训，严禁非学科类培训机构从事学科类培训，严禁提供境外教育课程”。教育部发文明确了义务教育校外培训学科类和非学科类范围。

3. “双减”改革必须发挥学校教育与校外教育各自的优势

把学科专业教育还给学校，并不是要消灭校外培训教育机构，而是要发挥校外教育实践化、差别化、个性化教育的优势，与学校教育形成互相支持、互相补充、相得益彰的新格局。像课外阅读、体育、音乐、美术、舞蹈、书法等方面的兴趣爱好教育，研学旅行、缅怀先烈、科技教育、心理拓展、军事、环保、劳动、志愿服务等社会实践活动，或组织学生就近到社区、企事业单位开展社会实践活动，让学生在实践中了解社会、认识国情，等等，更适合由校外教育机构提供。

（三）“双减”是学校教育与家庭教育育人格局的大调整

《意见》要求“完善家校社协同机制”“密切家校沟通，创新协同方式，推进协同育人共同体建设”。实施“双减”改革对家校协同育人，重建学校教育和家庭教育关系提出了新要求。

1. “双减”必须厘清学校教育与家庭教育的功能定位

《意见》要求“进一步明晰家校育人责任”。长期以来，受应试教育思潮的影响，家庭教育成了学校教育的附庸，家庭教育的功能发生了僭越，家长批改作业、辅导功课、陪伴学生学习，成为家庭教育的主业。克服学校教育对家庭教育的僭越，或者说，明确学校教育与家庭教育的边界，关键有三个方面：一是学校教育在促进学生健康成长与发展方面肩负着主体责任；二是学校教育领域的专业活动，即教师应该承担的教育教学活动不应向家长转移；三是家庭教育必须发挥自身优势，为学生接受学校教育提供经验支撑。家庭教育除了关注道德教育之外，应高度重视自然教育、生活教育、社会教育。这对于学生理解学科概念具有重要作用。

2. “双减”必须发挥家庭教育的独特优势

习近平总书记强调，家庭教育的核心是品德教育。在《重塑真善美》一书中，美国哈佛大学著名学者霍华德·加德纳教授认为，环境影响着儿童真善美观念的发展，其中学校教育容易培养“真”，家庭教育容易培养“善”，而同伴和媒体容易培养“美”。学会做人，这是家庭教育的首要任务，也是家庭教育最根本、最有效的职能。家庭生活及其向社会生活的延伸，为儿童的道德成长提供了最丰厚的土壤。

3. “双减”必须大力推进家校协同育人

在作业上要协同，按照《意见》要求，学生回家后要“完成剩余书面作业，进行必要的课业学习”；在全面发展上要协同，《意见》要求“开展适宜的体育锻炼，开展阅读和文艺活动”；在习惯养成上要协同，《意见》要求“引导学生合理使用电子产品，控制使用时长，保护视力健康，防止网络沉迷。家长要积极与孩子沟通，关注孩子心理情绪，帮助其养成良好学习生活习惯”。

（四）“双减”是公共教育服务供给格局的大调整

办好高质量教育，需要不断提高教育保障水平。创造更有活力的基础教育公共服务资源市场，必须发挥政府办学的公共性和市场资源供给的高效性两个优势，

做到既确保基础教育公共服务的公平性，又能调动市场参与基础教育公共服务的积极性。随着教育的不断深入推进，课后服务、网络教育、校外教育等越来越成为基础教育公共服务的新领域，这些服务既可以由学校自身提供，也可以发挥校外教育市场的力量，通过政府购买服务或者政府和家长成本合理分担的方式，纳入基础教育公共服务新范畴。

1. “双减”改革为推进基础教育公共服务供给体制改革提供了重大机遇

《意见》强调“课后服务一般由本校教师承担，也可聘请退休教师、具备资质的社会专业人员或志愿者提供”，要求“省级政府要制定学校课后服务经费保障办法，明确相关标准，采取财政补贴、服务性收费或代收费等方式，确保经费筹措到位。……对聘请校外人员提供课后服务的，课后服务补助可按劳务费管理”。

《意见》还提出“课后服务不能满足部分学生发展兴趣特长等特殊需要的，可适当引进非学科类校外培训机构参与课后服务，由教育部门负责组织遴选，供学校选择使用”。

2. “双减”改革要积极探索将校外教育优质资源纳入学校公共服务体系

坚持教育的公益属性，并不是要搞纯而又纯的公共教育财政全包的单一供给体制，这既不符合调动一切力量发展教育事业的原则，也不利于激发公办学校的办学活力。强调校外培训机构的公益属性，校外培训机构不能代替学校教育，并非不允许校外教育机构进入学校公共教育体系。校外教育机构完全可以向学校教育体系提供高质量的可选择的公共教育服务。各地要积极把多年来校外教育机构形成的优质教育资源，通过政府出资、学校购买服务等方式引入学校公共教育体系。这既可以丰富学校优质教育资源，满足学生发展的需要；又可以激活学校教育资源配置，提高国家财政性教育资金的使用效益。同时，有助于引领校外教育机构科学转型。

三、推进“双减”改革亟须加快重构现代教育治理体系

习近平总书记亲自主持召开中央全面深化改革委员会第十九次会议，审议研究减轻学生作业和校外培训负担，充分体现了中国共产党以人民为中心的治国理念和教育发展理念。中央全面深化改革委员会第十九次会议强调，要全面规范管理校外培训机构，坚持从严治理。要求各级党委和政府要强化主体责任，做实做细落实方案，科学组织、务求实效，依法规范教学培训秩序，加强权益保护，确保改革稳妥实施。《意见》提出了“学生为本、依法治理、政府主导、统筹推进”四条工作原则，要求“深化校外培训机构治理，坚决防止侵害群众利益行为，构建教育良好生态，有效缓解家长焦虑情绪，促进学生全面发展、健康成长”。中央对校外培训机构从严治理的要求，对现代教育治理体系建设提出了新要求。

（一）推进“双减”改革必须加强党的全面领导

这场“双减”改革不仅是教育格局的大调整，更是一场利益格局的大调整，阵痛、困难、挑战不断，在所难免。要坚定信心、正视矛盾、坚持到底，这是一场输不起的战争！打赢这场“双减”改革之战，必须加强党的全面领导，建立党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责的“双减”工作领导、监管、规范和问责机制。《意见》要求“加强党对‘双减’工作的领导，各省（自治区、直辖市）党委和政府要把‘双减’工作作为重大民生工程，列入重要议事日程，纳入省（自治区、直辖市）党委教育工作领导小组重点任务”。

一是加强政治领导力。中央要求必须“从政治高度来认识和对待”这场“双减”改革，要深入学习理解习近平总书记的一系列重要讲话，深刻理解这场“双减”之战的战略性和全局性意义，这是捍卫教育公平之战，捍卫教育公益性之战，捍卫教育初心之战！各级党委政府必须与党中央保持高度一致，能否打好这场“双减”之战，是检验各级党委政府是否真正做到“两个维护”的试金石。

二是加强组织领导力。必须走出过去教育减负新政频出、政策落地却无人问津的尴尬局面。《意见》要求“联合开展专项治理行动。建立‘双减’工作专门协调机制，集中组织开展专项治理行动。在教育部设立协调机制专门工作机构，

做好统筹协调，加强对各地工作指导。各省（自治区、直辖市）要完善工作机制，建立专门工作机构，按照‘双减’工作目标任务，明确专项治理行动的路线图、时间表和责任人”。

三是加强决策领导力。实施“双减”改革，必须在党中央的统一领导下，建立科学跟踪研究机制，加强对校内外教育改革形势的科学预判，针对形势的发展，不断提出深化“双减”改革的新对策、新举措，确保这场改革持续深入推进，不达目的，绝不收兵。必须堵疏结合，既要严肃处理校外培训各种乱象，又要满足人民群众对教育的合理需求；既要严厉打击校外培训机构的各种违法违纪行为，又要引导支持校外培训机构有序转型发展。既要通过完善学区房、中考政策，强化教师校长流动，免费提供线上优质教育资源等政策，做好优质教育资源“分蛋糕”的文章，又要下大力气，加大投入，办好家门口的每所学校，做好扩大优质教育资源“做蛋糕”的文章。

四是加强考核领导力。《意见》要求“学生过重作业负担和校外培训负担、家庭教育支出和家长相应精力负担一年内有效减轻、三年内成效显著，人民群众教育满意度明显提升”；要求“强化督促检查”“将落实‘双减’工作情况及实际成效，作为督查督办、漠视群众利益专项整治和政府履行教育职责督导评价的重要内容”。必须把“双减”改革成效纳入各级党委政府的政绩效考核，纳入县域和学校义务教育质量评价。

五是加强问责领导力。《意见》要求“建立责任追究机制，对责任不落实、措施不到位的地区、部门、学校及相关责任人要依法依规严肃追究责任”。对校外机构学科培训制止不力、在职公办中小学教师参与有偿家教现象屡禁不止、功利化短视化教育现象长期得不到有效改变的，要对当地的党政领导、教育部门领导以及相关学校领导进行问责。

（二）推进“双减”改革必须坚持校外教育的公益属性

党中央下决心实施“双减”改革，一方面，致力于修复教育生态，重建促进和保障学生健康成长的教育环境；另一方面，致力于减轻家庭校外教育经济负担，

逐步将校外教育纳入政府公共服务范畴，让校外教育这个“逐利的产业”尽快回归“良心的事业”。

一是“双减”改革必须实施源头治理，规范校外培训机构准入。《意见》要求“坚持从严审批机构。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，现有学科类培训机构统一登记为非营利性机构。对原备案的线上学科类培训机构，改为审批制。各省（自治区、直辖市）要对已备案的线上学科类培训机构全面排查，并按标准重新办理审批手续。未通过审批的，取消原有备案登记和互联网信息服务业务经营许可证（ICP）。 ”

二是“双减”改革必须强化内容监管，严格规范培训内容。《意见》要求“对非学科类培训机构，各地要区分体育、文化艺术、科技等类别，明确相应主管部门，分类制定标准、严格审批。依法依规严肃查处不具备相应资质条件、未经审批多址开展培训的校外培训机构。 ”

三是“双减”改革必须强化收费监管，严格规范收费行为。《意见》要求“坚持校外培训公益属性，充分考虑其涉及重大民生的特点，将义务教育阶段学科类校外培训收费纳入政府指导价管理，科学合理确定计价办法，明确收费标准，坚决遏制过高收费和过度逐利行为。 ”

（三）推进“双减”改革必须提高政府的教育治理效能

新中国成立以来，可以说，“减负”文件不断，但效果并不理想。人们对这次“双减”持一阵风态度者并不在少数。校外教育需求广泛，对校外培训机构实施有效治理是一件难事。实施“双减”改革，对政府监管能力是严峻考验，必须走出过去政府减负教育治理失灵的困境。

一是提高协同治理能力。《意见》强调“双减”工作要坚持统筹推进、稳步实施、试点先行。要求“明确部门工作责任”，并就教育等13个部门的工作责任作出了明确界定。这为走出过去减负工作单纯作为教育问题，由教育部门唱独角戏的局面，创造了良好的制度环境。

二是提高专门执法能力。《意见》要求“坚持依法治理、标本兼治，严格执行义务教育法、未成年人保护法等法律规定，加强源头治理、系统治理、综合治理”；强调“突出工作重点、关键环节、薄弱地区、重点对象等，开展全面排查整治。对违法违规行为要依法依规严惩重罚，形成警示震慑”。但是，长期以来，教育部门在教育监督执法方面，存在着既无专门执法队伍，更无有效执法手段的尴尬局面。因此，《意见》特别要求“市场监管部门要做好非学科类培训机构登记工作和校外培训机构收费、广告、反垄断等方面监管工作，加大执法检查力度，会同教育部门依法依规严肃查处违法违规培训行为”。这为破解“双减”执法难题提供了条件。

三是提高专业治理能力。治理、规范校外培训机构，必须强化“条件、业务、师资”三个准入，加强收费、广告、营销三个监管，禁止校外培训机构以任何方式上市行为。《意见》提出了“建立培训内容备案与监督制度，制定出台校外培训机构培训材料管理办法”“中央有关部门、地方各级党委和政府要加强校外培训广告管理”“从事学科类培训的人员必须具备相应教师资格”“全面使用《中小学生校外培训服务合同（示范文本）》”等规范管理要求。

四是提高依法治教能力。推进“双减”工作，从根本上要靠法治。科学精神缺乏、法治意识缺位，是中国教育不断内卷化的重要根源之一。中央全面深化改革委员会第十九次会议强调：要完善相关法律，依法管理校外培训机构。实施“双减”改革，必须坚持依法治教。一方面，当前要综合运用《宪法》《民法典》《教育法》《义务教育法》《民办教育促进法》《未成年保护法》《网络安全法》等相关条款，综合规范学校教育、校外教育、家庭教育、线上教育的教育行为，为学生健康成长创造良好的教育生态环境；另一方面，要从战略高度，加快推进家庭教育法、学校教育法、校外教育法、网络教育法的立法进程，以便为依法治理学校教育、校外教育、家庭教育、在线教育提供法律依据。

（四）推进“双减”改革必须坚持多元合作共治

“双减”改革涉及政府、学校、家长、学生、校外培训机构、校外培训从业者等多方利益主体，要尊重各方利益主体的公共权利，协调各利益相关方共同行动，

必须坚持多元合作共治。《意见》强调“坚持政府主导、多方联动，强化政府统筹，落实部门职责，发挥学校主体作用，健全保障政策，明确家校社协同责任”。

一是“双减”改革要尊重学校办学自主权。“双减”改革对学校教育质量提出了更高要求，对广大教师的工作提出了更高的要求，必须尊重教师的劳动，调动广大教师的积极性。《意见》在这方面，作出了给予广大教师合理报酬和实施弹性工作制的制度安排。

二是“双减”改革要尊重学生的受教育权。学生是这次“双减”改革最重要的利益相关方，推进“双减”改革要切实倾听来自学生的心声，要从如何满足学生这个“需求侧”出发，推进学校教育、校外教育和家庭教育改革，真正让“双减”改革变为科学育人，以保障和促进学生健康成长。

三是“双减”改革要尊重家长家庭教育的自主权。《意见》要求学校“引导家长树立科学育儿观念，理性确定孩子成长预期，努力形成减负共识”，学校要支持和引导家长正确对待校外教育、尊重孩子的意愿，帮助孩子科学选择和参与有意义的校外教育，同时，特别要引导家长担负起实施良好家庭教育的主体责任。没有卓越的家庭教育，也就没有卓越的学校教育。

四是“双减”改革要尊重校外培训机构的合法权利。一方面，要支持和保障其合法经营权，引导其依法供给高质量的校外教育，特别是可通过购买其优质资源进入学校教育体系，逐步将校外教育纳入公共教育服务体系；另一方面，要关切校外培训机构转型调整期面临的各种阵痛，切实支持帮助其渡过难关。

[本文系国家社会科学基金教育学重点课题“完善党对教育工作全面领导的制度研究”（项目编号：AAA200006）研究成果]

褚宏启

以多元共治推进“双减”工作

来源 | 《中小学管理》2022年第4期



中国教育学会学术委员、教育管理分会副理事长，北京开放大学校长 褚宏启

“双减”政策的实施，使得义务教育生态发生急剧变化，校外培训机构大幅压减，学校普遍提供课后服务，学校布置的作业数量显著减少，学生课外培训负担与过重作业负担总体上大幅减轻，学校、学生、教师、家长、补习机构的关系格局被重新改写。从这个视角看，“双减”成效显著。但同时出现的一些新情况、新问题也不容忽视，如学生在校时间过长，教师负担过重，学校无力支付教师提供课后服务的报酬，课后服务难以可持续发展，某些家长和学生对于学科类培训依然有强烈需求，一些家长对当地减负政策有负面评价等，甚至在某些地区和学校出现了学生学业质量下降、教师职业吸引力下降等情况。

如何解决这些棘手、急迫的问题？如何让“双减”工作行稳致远、合理推进？“双减”政策旨在减轻学生负担、遏制资本在教育领域的无序扩张，无疑是利国利民

的宏观政策，但“双减”政策涉及多方利益的调整，不仅涉及政府、学校、社会组织、市场主体（培训机构）等组织的利益，更涉及学生、家长、教师等个体的利益，这些组织与个人，都属于利益相关者，都有强烈的利益诉求。

多元共治是教育治理的本质特征，多元共治意味着各方主体可以充分表达利益诉求，可以深度沟通协商如何有序有效解决问题，可以有效整合利益冲突并形成共识，可以使相关执行层面的政策举措更加科学合理。但迄今为止，“双减”政策主要是各级政府运用行政命令强力推进的。政府一力主推，不是“多元共治”，某些地方政府在执行过程中，不结合当地实际，也不征求学校、教师、学生、家长的意见与建议，所采取的推进措施过于机械与刚性，不仅没有达成政策目标，反而带来了更多的问题。在推进“双减”政策的最初阶段，这种做法无可厚非，即便矫枉过正也有其一定的合理性，但当前“双减”工作已经进入需要深化细化的新阶段，而且出现了很多非常棘手的、原来没有预料到的问题，任何一方主体对其复杂性的认识、对问题解决路径的认识，都是非常有限的。政府也不例外，政府的认知能力也是有限的，即便抱着善意的愿望“为民做主”，也难以解决现实复杂性所带来的信息不足问题，而多元共治则能够比较有效地解决这一问题。如果个别地方政府对上“报喜不报忧”“睁着眼睛说瞎话”，不愿或不敢向上级汇报出现的真实问题，甚至指示辖区学校为上报数据好看而作假，这就更属于等而下之的劣政了。

多元共治的精髓不是大家一起简单投票并少数服从多数，而是形成最大或最小共识之前的、做出集体决策之前的民主协商，国内外学术界都把民主协商（或“协商式民主”）作为治理的精髓、作为现代民主的新形态，我国当前的热点话语“全过程民主”也把民主协商作为其关键环节。民主协商，就是有事好商量、大家的事大家商量。多元共治的最大优势是其决策更趋于合理化。“双减”工作是个非常复杂的系统工程，“双减”进入新阶段，需要对现存的真实问题、对上一个阶段所采取的举措等等，进行利益相关者参与的、充分且严肃的讨论，这样才能推动“双减”工作健康持续发展。需要讨论的问题有：学校提供延时服务，在“双减”初期有利于挤压培训机构生存空间，可谓成效显著，但在“双减”工作进入新阶

段的当下,是否需要改变形式?学生在校时间过长,到底是减了负担还是增了负担?有利于学生的身心发展吗?政校(政府和学校)与培训机构的关系是对立关系还是伙伴关系?可不可以引入市场机制,采取购买服务的方式,引进优质合规的培训机构入校开展教育活动,以充分利用培训机构所积累的优质教育资源?

推进下一个阶段的“双减”工作,在政策工具的选择方面,需要进一步充实和丰富政策工具箱,不能只是使用行政性工具,还需要把经济性工具与社会性工具纳入工具箱。经济性工具即市场性工具,教育市场化是有危害的,但是反对教育市场化不等于否认市场机制对于教育的价值。推进“双减”工作,可以考虑适度引入市场机制,以减轻政府的压力。行政性工具和经济性工具有互补之效,二者之外,还需要社会性工具的介入,即政府与市场之外的多元主体对于“双减”事务的参与,社会性工具就是本文所讲的“多元共治”。多元共治能带来“双减”工作的善治,能带来更加公平更高质量的教育。推进“双减”工作,需要三种政策工具“三管齐下”。



申国昌 申慧宁

如何科学减负？

来源 | 《教育家杂志》2021 年第 34 期



华中师范大学国家教育治理研究院执行院长、长江教育研究院秘书长 申国昌

学生负担过重一直是基础教育的沉疴与顽疾，在学校教育制度的形成与发展过程中如影随形。2021年7月24日，由中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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《意见》）是国家层面为减轻学生负担而发布的最新文件，《意见》的颁布正式宣告了“双减”政策的落地，其站位之高、目标之准、力度之强备受关注。分析“双减”政策发布的背景、明晰其内容并探索科学减负的新路径具有一定的理论意义与现实价值。

“双减”政策之背景分析

早在民国时期，时人便形容当时参加会考的考生被“堆得如山似海的试题”压在身上，已分不清是“被锻炼还是被摧残”。20世纪五六十年代，关于减负的口号与规定就开始频繁出现于各项教育议题与政策之中。自中华人民共和国成立以来，国家在不同发展阶段都颁布过相应的减负策略，以期缓解学生负担。近年来，各地在多项政策的指导下积极展开减轻义务教育阶段学生负担的工作，取得了一定成效。但学生负担过重问题依然减而未果、时减时生，短视化、功利性问题始终没有得到根本解决，“双减”政策正是针对当前突出的学生作业负担过重与校外培训负担过重问题而被提出。

作业负担过重主要是指由于教师作业布置不当，在数量或者难度设计上超过学龄儿童身心可承受的范围，给其带来了疲劳性体验，如睡眠不足、视力下降、脊椎弯曲、厌学情绪、考试焦虑等。导致学生作业负担过重的原因可分为以下两方面。一方面，教师对作业功能的认知存在偏差，缺乏针对班级学生特点设计作



业的能力。部分教师仅将作业视为巩固学生知识与技能的手段，认为作业数量与学生成绩成正比，窄化了作业的内涵与功能，使作业陷入了机械单一的境地，丧失其趣味性。另一方面，部分家长为保证自家孩子在考试中拥有比别人更多的知识储备，热衷于购买额外的教辅资料给孩子“加餐”，从而加剧了学生的作业负担。

减轻义务教育阶段学生课外培训负担是“双减”政策的另一个落脚点。近年来，相关政策的出台以及教育部门强有力的监管使学校系统内的减负行动初见成效，但随着“校内减负，校外增负”“老师减负，家长增负”等新现象的出现，中小学生的课外培训负担过重问题已然成为亟待解决的新难点。学生课外培训负担过重不仅表现为课外可休息、娱乐的时间较少，还反映在课外学习任务繁重、难度系数大等方面。部分机构为提高口碑，吸引生源，在学习进度和难度上采取超前教育模式，这不仅违反了学生身心发展的规律，也干扰了学校内的正常教学秩序。此外，课外培训机构规模总量庞大，违法违规情况突出，培训项目繁杂无章，培训费用居高不下等现象都在无形中增加了家庭教育负担，扩大了家长和学生的焦虑情绪。

“双减”政策之内容明晰

“双减”政策的落地是对传统教育模式的冲击，体现了党中央对科学教育观的坚持，对教育公益属性的坚守，对解决学生学业负担的坚决。《意见》是切实站在实现中华民族伟大复兴的战略高度对现阶段学生减负工作做出的重要决策部署，其站位之高、目标之准、力度之强主要体现在以下三方面——

首先，在宏观层面明确提出“双减”工作的总体目标，即在校内提高学校教育质量和服务水平，使作业布置更加科学合理；在校外全面规范培训机构培训行为，基本消除各种培训乱象，减少家庭教育支出。

其次，在中观层面部署推进“双减”工作的治理思路与行动方针，为减负工作的顺利展开提供强有力的行动指引与政策保障。《意见》要求“双减”工作的展开应遵循源头治理、系统治理、综合治理与依法治理相结合的原则，充分发挥学校主阵地作用，把学校、社会、家庭等各力量整合起来，全链条推进减负工作，共同调整优化学生的学习和生活结构。

最后，在微观层面基于“双减”工作的主要痛点难点提出可实施的具体策略方案。针对学生作业负担过重问题，在以往工作的基础上，明确增补以下要求：减少作业总量，提高作业质量，强化教师职责，减轻家长负担等。为加速解决校外培训总量庞大、违法违规、资本裹挟三大突出问题，《意见》分别从坚持从严审批机构，严禁资本化运作，建立培训内容备案与监督制度，严控学科类培训机构开班时间，学科类收费纳入政府指导价五方面提出具体治理举措。

“双减”政策之路径探索

学生负担过重不仅是教育问题，也是社会问题，它像一张大网囊括了太多诉求。因此，“双减”政策的真正落实离不开多元主体的共同参与，需要做到以下四点——

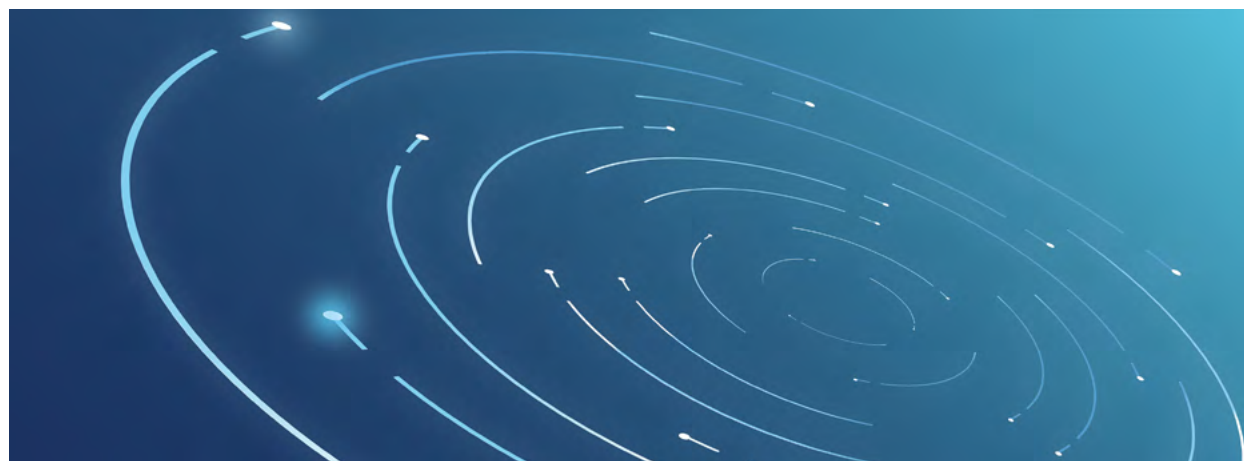
第一，发挥政府导向作用，推动教育均衡发展。一方面，“双减”政策从颁布到落实需要统筹政府、学校、家庭、校外培训机构等多方力量，要明确各主体的责任和边界，令它们各司其职。在此过程中，政府要履行主导职责，支持学校构建课后育人体系，并统筹考虑教师的工作安排与福利保障；敦促校外培训机构进行优化转型，整治行业乱象；同时也要避免过度干预的现象，合理合法给予其他主体以自主发挥的空间。另一方面，要在实行“双减”政策的过程中不断完善各项制度性措施，以巩固减负成果。

第二，提高学校教育质量，优化学校教育服务体系。首先，“减轻学生作业负担”作为此次“双减”政策的重要着力点之一，要求学校对作业设计进行优化和管理，在作业分层、个性化、实践性等方面组织教师团队深入研讨，并进行资源共享，真正为学生减负做出努力，切实提高他们的学业水平。其次，实施“双减”政策，必须科学定位并整体优化学校课程育人体系与学校课后育人体系，明确二者的重心。在课程育人体系方面，学校应牢牢把握课程标准，推动教学内容与方式的改革，提高课堂教学质量，保证学生的基础学习与全面发展；在课后育人体系方面，学校应以推动学生个性化发展为落脚点，积极整合家、校、社教育资源，与第三方机构共同开发具有地方和校本特色的课后服务，将学生由校外辅导班吸引回校内。

最后，学生回归校园势必会延长教师的工作时间，如何同时保证教师精力与教学效果是今后学校发展课后服务体系、分配教师任务时不可回避的问题。一方面，学校可推行教师上下班弹性制度，提高教师工作时间分配的自主性。另一方面，学校也可考虑将教师参与课后服务的时间和精力纳入奖励性绩效工资范畴，或在职称评定和评先评优时，优先考虑积极参与课后服务的教师。

第三，强化素质导向，推动校外培训机构的合理转型。此次“双减”政策是国家层面对校外培训机构的一次重拳出击，对培训机构的经营性质、办学时间、融资形式、营销模式等方面都作出了具体且严格的规定。校外培训机构的迅速崛起与繁荣壮大助长了家长的竞争心态，导致大家都被卷入教育市场的竞争。教育培训行业正面临着前所未有的挑战，但这也是治理行业乱象的绝佳机会。校外培训机构应积极响应政策号召，对产业进行重新定位与结构升级，探索职业教育、托管服务、综合素质培养等新出路。

第四，正确认识减负的目的与意义，调节家长心态。“双减”政策以空前力度打击了校外培训机构的“七寸”，目的是减轻家庭的教育支出，缓解家长的教育焦虑。但是，要想在家长层面真正减轻学生校外培训负担，依靠外部政策约束还不够，要在根本上纠正家长的教育观念。只有获得家长的理解与支持，减负工作才能由内而外真正落到实处，才能逐步优化学生的成长环境，让学生获得个性化的发展。



长江教育研究院是在湖北省教育厅的大力支持下，由华中师范大学和长江出版传媒集团联合发起，于2006年12月16日成立的教育研究机构。

2016年、2017年连续两年在中国智库索引评选中社会智库类 *MRPA* 测评综合排名全国第三，*MRPA* 资源效能测评全国第一。2017年入选中国社会科学评价研究院“2017年度中国核心智库”。2018年在中国智库索引社会智库类 *PAI* 值评分榜全国第二。2019年，荣获中国教育智库联盟“最具影响力智库”称号。我院研究成果《<乡村教师支持计划实施的现状、问题及对策——中西部6省12县(区)120余所乡村学校调研报告>系列成果》《关于贫困地区贫困生的家庭背景、教育期望教育需求情况的调查与建议》及《疫情对我国教育的综合影响及应对策略系列成果》分别荣获由光明日报智库研究与发布中心联合南京大学中国智库研究与评价中心共同评选出的2018年度、2019年度、2020年度 *CTTI* 来源智库精品成果奖。

目前，长江教育研究院正在按照中央关于加强中国特色新型智库建设的要求，进一步加强与教育行政部门、科研机构与高校的战略合作，更好地服务于教育改革和发展，力争把自身打造成国内外一流的智库。



联系电话：027-87671389

官方邮箱：cjy2006@cjy.com.cn

官网地址：<http://cjy.com.cn/>

公司地址：武汉市洪山区雄楚大道268号省出版文化城B座6楼