

中小学生减负政策注意力演变趋势及特征

——基于义务教育阶段学生减负政策文本的计量分析

杨启光, 王帅杰

(福建师范大学教育学院, 福建 福州 350007)

[摘要] 政策注意力体现着政府对政策的关注方向, 其差异化配置对探讨我国学生减负政策样态的分化和演进逻辑起着重要作用。通过对改革开放以来的我国义务教育阶段学生减负政策文本进行考察, 借助扎根理论的编码技术进行文本计量分析, 在探析减负政策变迁的注意力分布与阶段性特征后, 研究发现, 在政策工具运用、政策减负内容、政策实施主体与政策实施方式几个方面, 减负政策注意力趋势呈现出在稳定中持续发展、非均衡和差异化的转移、短时期存在应急反馈式的突变和总体呈螺旋趋势不断迭代前进的演变特征, 并发现当前减负政策注意力存在部分失衡现象。对我国减负政策注意力变迁的趋势与特征的分析, 未来我国减负政策需要进一步寻求破解功能定式、突破政策的限度困境、加强减负政策注意力的针对性, 以平衡政策注意力的资源配置。

[关键词] 减负政策; 政策注意力; 政策文本

[中图分类号] G 520

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6493(2023)01-0011-10

当前, 我国正处于实现“两个一百年”奋斗目标的交汇点上, 为减轻学生沉重的学业负担, 培养具有创新精神和实践能力的全面发展的新人, 2021年7月, 中共中央办公厅、国务院办公厅共同颁发《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》, 从校外治理与校内提质双向发力, 以此减负增效。回溯过往, 自改革开放以来, 我国义务教育阶段学生减负问题尤其受到党和国家教育部门的重视, 其间不断出台多项减负政策。据有关学者不完全统计, 从更早的新中国成立首次提出减负, 到2000年发布的关于减负的“紧急通知”, 国家教育行政部门已下达了49道“减负令”, 这也表现出党和国家对学生负担问题的热切关心和减负的迫切愿望^[1]。

但随着减负政策的颁布, 学生负担问题并未得到根本性缓解, 甚至时而迸发出新现象与新问题。基于此, 通过对减负政策进行梳理, 发现在减负政策长期演变的过程中, 政策注意力资源分配的有限

性是政策一直以来未达到理想效果的重要原因之一, 甚至政策出台后使学生陷入“越减越重”的困境。因此, 为更好地促进减负政策取得实效性进展, 需要进一步研究过往减负政策文本的演变逻辑, 并从“政策注意力”的角度进行分析, 从而发现新的问题, 为未来减负政策的进一步完善提出相关建议。

一、政策注意力理论与减负政策注意力

注意力通常应用于政治学和管理学中, 常被认为是政策活动主体在公共政策的集中程度。布赖恩·琼斯认为: “所有的决策都必定会涉及选择性, 如果注意力发生了变化, 那么选择也会发生变化”^[2]。在管理学领域, 西蒙同样认为, “一切行为都包含着对特殊行动方案有意或无意的选择”, 即管理者主体通常是有选择地重视某些部分而忽视其他部分的过程^{[3]5}。主要反映为政府面对纷繁复

[收稿日期] 2022-08-14

[基金项目] 福建省教育规划2021年基础教育高质量发展重点专项委托课题“福建省家校协同促进五育融合的理论、时间与制度创新研究”(FJWJ2021-13)

[作者简介] 杨启光(1972—), 男, 四川剑阁人, 福建师范大学教育学院教授, 博士生导师, 主要研究方向为教育原理与比较教育。

王帅杰(1997—), 男, 河南平顶山人, 福建师范大学教育学院硕士研究生, 主要研究方向为教育原理与比较教育。

杂的社会问题时，政府的注意力无法大范围关注于任何事物，也并不会把所有问题都纳入政策议程范围，只有足够引起政策制定者重视的问题才会被关注，这也是有限理性决策学派所认为的观点^[4]。因此，政府的注意力是有限的，而导致政策转变的原因是在有限的注意力下外部环境的变化受到了决策者的关注，或由于决策者主体的行为发生了变化，而导致政策的注意力也会发生相应的改变。政策注意力可解释为政策活动主体，即政府或政策制定者的注意力在政策文本上的反映，导致政策样态发生的改变。通常来说，国家的重大政策制定离不开特定的政策情景，尤其在政策变迁过程中，每一个时期政策的颁布都与背后政策情景有直接关系，并深刻影响着政策制定、实施与变迁的过程。同时，政策注意力的转变也可能由于政策制定者个人行为差异和对当下问题情景的认识偏差或信息资源的不充分与事实之间的误差，以及外部条件的变化导致政策的注意力资源配置出现“失衡”状况，进而影响到政策实施的真实效果。

减负政策是指国家所颁布的有关减轻中小学学生过重学业或课业负担等政策文本。本文认为，减负政策注意力是政府或相关政策制定者在关于减轻中小学学生学业负担与课业负担等相关问题上关注度的集中，并基于偏好路径和价值取向的选择反映在政策上，就形成了减负政策的注意力。因此，减负政策注意力的差异化配置对探讨减负政策样态的分化和演进逻辑起着重要作用。

二、数据来源与研究方法

本文以我国颁布的减负政策相关文本为主要的数据来源进行分析，减负政策的样本选择遵循以下原则。第一是权威性，即选取的政策文本均来源于国务院、教育部或国务院、教育部和其他部门联合颁发的政策文件；第二是针对性，即选取的政策为专项减负政策，政策文件名称需涵盖“负担”或“减负”的字样；第三是政策选取的时间范围，即从 1978 年改革开放开始至 2021 年；第四是政策选取的对象针对中小学义务教育阶段关于学生的政策文本。此外，在 2000 年 1 月 13 日，教育部颁布《紧急通知》开展的专项督导检查政策，其中涉及内容具有特定的针对性，因此不作为分析样本纳入其中。根据以上选取标准，共选择 10 篇政策文本，并以此为基础展开分析（见表 1）。

在构建政策文本数据后，本文借鉴扎根理论的编码技术对改革开放以来减负政策文本予以分析。扎根理论能够以较为客观的方式通过反复编码校对提高研究的可信度，同时也可以针对政策文本中所包含的内容进行较为系统、全面和有逻辑地梳理。

表 1 改革开放以来减负政策样本选取结果

政策名称	发布部门	发布时间
《关于减轻小学生课业负担过重问题的若干规定》	国家教委委员会	1988 年 5 月
《关于减轻义务教育阶段学生过重课业负担、全面提高教育质量的指示》	国家教育委员会	1993 年 3 月
《关于全面贯彻教育方针、减轻中小学生学习过重课业负担的意见》	教育部	1994 年 11 月
《关于在小学减轻学生过重负担的紧急通知》	教育部	2000 年 1 月
《减负万里行》	教育部办公厅	2013 年 3 月
《小学生减负十条规定》	教育部	2013 年 9 月
《减负万里行·第 2 季》	教育部办公厅	2014 年 3 月
《关于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的通知》	教育部办公厅等四部门	2018 年 2 月
《中小学生减负措施》	教育部等共九部门	2018 年 12 月
《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》	中共中央办公厅、国务院	2021 年 7 月

扎根理论在政策上的编码运用，与访谈和观察等文本建构方式略有区别，基于政策文本本身的规范性与策略性，本文以适当的假设和逻辑推演为基础进行概念抽象，尽可能全面地概括政策文本所涵盖的内容，通过开放式编码、主轴式编码、选择式编码，即一级编码、二级编码和三级编码对所选减负政策中的条款进行逐条编码和逐级建构，最终获得 4 个三级编码，包括政策工具、政策减负内容、政策实施主体和政策实施措施，以及若干二级编码与三级编码（见表 2）。

在编码建构完成后对所得编码的参考点进行量化的统计，以时间的顺序统计范畴内的概念子集，并以可视化的图表进行呈现，以此来判断不同时期政策注意力演变的趋势和特点。

表 2 改革开放以来减负政策编码结果示例

选择式编码	主轴式编码	开放式编码
政策工具的运用	激励工具、命令工具、能力建设工具、劝告劝诫工具、系统变革工具	激励、惩罚、管制、目标规划、补贴贷款、基础设施与制度建设、技能培训、引导号召……
政策减负内容	家庭负担、身体负担、学习负担	家庭支出负担、家长负担、视力负担、竞赛负担、考试与课业负担、补课与校外培训负担……
政策执行主体	规范教师行为、规范学校行为、加强社会引导、突出家庭责任、政府指导工作	禁止教师课下补课、规范学校考试科目与次数、履行家庭教育职责、接受社会各界舆论监督……
政策实施措施	控制教学难度、监管校外培训机构、监管政策落实情况、禁止对学生进行各种形式的排名、改进招生、实施课后服务、改革政府治理方式、引导家校合作、提高教学质量、制定合理的政绩观	控制作业难度、控制教学难度、严格审批培训机构、严禁培训机构组织竞赛、抽查减负落实情况、接受社会 and 上级部门监督、对学生综合评价、均衡编班、严禁公布考试排名、不以升学率评价教师和学生、实施等级评定、就近免试入学……

三、改革开放以来减负政策注意力的演变趋势

根据扎根理论所建构出的 4 个三级编码，能够反映出政策制定者主要通过这四个方面组成了减负政策文本的内容结构。因此，基于这 4 个三级编码进行文本计量分析，并通过通过政策注意力理论与特定的时代背景和当时社会经济、政治等因素相结合可以更好地把握政策注意力的趋势走向。

（一）政策工具运用在不同时期注意力分配的阶段变化

政策工具是指政府为达成某一政策目标所采用的手段。通过扎根理论归纳出减负政策所涉及的五种政策工具类型，即命令性工具、激励性工具、能力建设工具、系统变革工具和劝告或劝诱工具，该理论最初由以麦克唐纳尔和埃尔莫尔(L. M. McDonnell, R. F. Elmore) 提出^[5]。通过扎根理论进行编码统计分析共归纳出 9 个一级编码和 5 个二级编码，为便于展示其演变趋势，仅制作不同时期的二级编码（见图 1）。纵观当前减负政策变迁趋势，政策工具的运用经历 3 个阶段的转变。

1. 起步阶段：单一问题的应对（1988—2000 年）

金登（John W. Kimden）在多源流理论中从问题源流，政策源流和政治源流解释某些问题为什么会被政策制定者纳入注意范围^[6]。从问题源流来看，基于当时高考制度恢复后的社会背景，减负所

面临的问题较为简单，具体为升学率的盲目追求导致教学难度过高。因此，在初期政策工具运用在政策的注意力中表现较为单一。随着 2000 年素质教育进入推进期，减负政策的注意力转向提升教育质量，反映出政策工具的运用逐渐拓宽，政策注意力开始转向对更加普遍问题的关注。

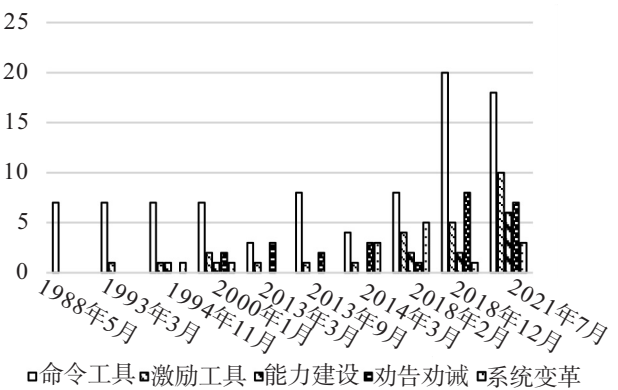


图 1 政策工具运用的变化趋势

2. 起伏阶段：普遍问题的修正（2013—2014 年）

尽管学生负担逐渐成为普遍问题，但此时期政策工具运用的治理处于起伏之间，甚至政策工具运用的频率与范围相比 2000 年有所缩减。这是由于政府在注意力配置过程中对政策的关注存在“拥挤效应”，即关注于一个政策议程会消耗其他政策议程的注意力^[7]。因此，这一时期减负政策注意力更多体现在非专项减负政策，例如，其主题包括

严禁有偿补课、视力防控和控制竞赛活动等方面,分散了专项减负政策注意力,使专项减负政策存在注意力资源转移的情况。

3. 深化阶段:复杂问题的治理(2018—2021年)

在这一时期,减负工具运用整体呈现上升趋势,其原因在于社会竞争加剧以及培训市场的扩大,政策开始关注对复杂问题的治理探索。德内拉·梅多斯从系统思考角度出发,提出复杂系统的三大特征,由此可解释此时期政策所关注命令工具使用频率上升的原因^[8]。首先是竞争升级,由于社会竞争机制的扩大和家长针对高学历的期望,使培训机构市场竞争升级,由于供需关系的变化,竞争的所有参与者导致了市场逐渐循环恶化,继而影响到整个教育系统的变化,由此转变为下一个特征,即竞争排斥。竞争的赢家获得了有利的资源,则导致劣势的一方不断恶化,反映在教育领域就导致了教育不公平的扩大与资本的扩张对教育生态的破坏。最后进入目标侵蚀阶段,在系统内部阻力已经形成,教育市场恶化的状况超出政府预期范围,问题源流则转向为政策源流,教育专家、政协委员群体与社会共识不断达成一致意见,促使政策需要强有力的执行力来打破恶性循环。因此,命令工具运用显著增加,政策注意力开始基于对整个教育市场复杂问题的关注,同时促使政策工具往综合化方向不断发展。

(二) 政策减负内容在不同时期注意力分配的变化特点

在相关减负政策出台后,政策文本中通常涉及希望减少学生哪些负担这一具体的减负内容。通过扎根理论的编码,建构出7个一级编码和3个二级编码,包括减少学生学习负担、身体负担和家庭负担。为更加具体分析政策演变趋势,采用一级编码进行呈现(见图2)。

政府注意力配置和政策演变特征之间存在着持续、转移、波动和加持的变化,反映在政策中呈现出平衡、断续、碎片、迭代状态^[7]。因此,政策中不仅存在着注意力的转换,同样也包括着注意力的固着,即针对某一减负内容的持续性的关注。

从政策减负内容的持续性视角上来看,尽管不同时期有着一定的变化趋势,但学业与课业负担基本存在于每个时期,这也反映了减负政策的注意力基于相关问题的治理经验形成了政策延续强有力的依据,学业与课业负担作为减负政策中的核心内

容,这就需要政府注意力给予持续不断的关注。布莱恩·琼斯认为政策制定者的决策会有意识地选择在特定的决策环境中判定为优先的问题,而忽视不重要的信息^[9]。教辅资料负担和竞赛负担在专项减负政策中通常作为学业与课业负担的表现形式之一,因此表现出频率较少。

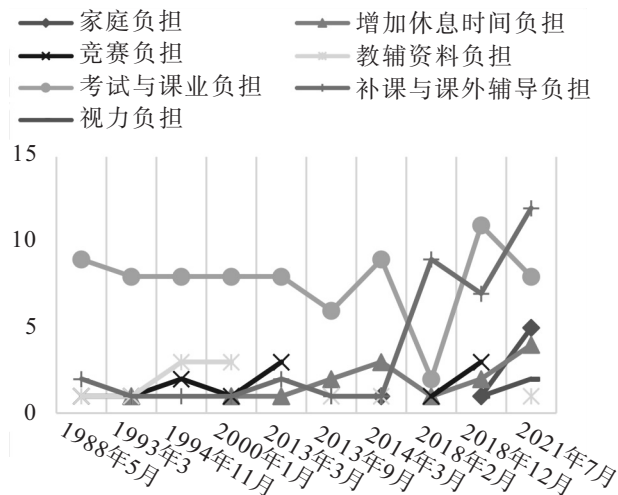


图2 减负内容的政策变化趋势

从政策减负内容的转换视角来看,当原有政策在外部情境中已无法适应新的矛盾变化时,政策制定者会主动寻求改革以此促进政策注意力发生转变。随着2018年前后校外培训机构的负面发展开始造成强烈的社会问题,减轻学生课外培训负担是政策注意力发生转变的主要原因。同时疫情蔓延逐渐呈长期性与复杂性发展趋势,个别中小学与教培机构以“停课不停学”的在线教育行补课之实的行为进一步增加学生负担,江苏、浙江等地纷纷出台相关政策以遏制这一趋势。因此,2018年与2021年政策注意力针对补课和校外培训机构负担的注意力分散,与同时期考试与课业负担则形成鲜明对比。此外,基于家庭教育观念的异化,在2014年中政策开始关注到“教师减负、家长增负”这一现象,在2021年针对家庭负担的注意力开始上升,反映出政策注意力同样也在不断加持与迭代过程中改进。

(三) 政策实施主体在不同时期注意力分配的变化

政策的实施主体,是指执行政策活动的主要行为主体,即政策是否能够成功落实主要取决于政策实施者的一系列计划和行动是否能够贯彻政策的要

求^[10]。通过编码统计得出 43 个一级编码、5 个二级编码，包括教师、家庭、学校、政府和社会，为便于展示，采取二级编码进行呈现（见表 3）。

在减负政策中，影响政策实施主体有两个基本要素，从制度逻辑上看，每个行为主体基于自己所在领域的制度安排与组织原则和受到相关主体利益的驱动下，承担着不同的行为方式和行动机制。从政策注意力上看，由于政策的注意力资源往往是有限的，这就决定了在减负工作落实的主体中，这种差异性的分配方式可以促进政策的实施效率。基于此，可以从两个方面来分析政策实施主体的演变趋势。

表 3 政策实施主体的变化趋势

时间/类别	规范教师行为	规范学校行为	加强社会引导	突出家庭责任	政府指导工作
1988 年 5 月	3	9	1	1	3
1993 年 3 月	4	9	1	1	3
1994 年 11 月	4	13	1	1	7
2000 年 1 月	1	8	1	1	3
2013 年 3 月	1	9	4	2	7
2013 年 9 月	1	9	2	2	2
2014 年 3 月	4	9	4	3	11
2018 年 2 月	2	5	1	1	9
2018 年 12 月	6	11	5	6	12
2021 年 7 月	6	22	6	5	12
总参考点	32	104	26	23	79

一是从不同时期来看，基于政策的任务不同，政策针对实施主体的注意力分配不同。在 2000 年之前，政策主要任务为通过解决升学压力问题减轻学生负担，因此政策注意力多从学校和政府角度出发，强调政府制定合理的政绩观和学校减少学生学业与课业负担为主。在 2000 年之后，深化基础教育课程改革作为减负政策的主要任务，政策注意力主要依托学校课程改革与政府的督导监督成为治理学生负担问题的重点。在 2013 年之后，政策任务的重点变为以发展学生核心素养为主，政策注意力表现为通过校内外综合治理破解减负“失效”困境。

二是从政策目的与性质来看，当在制度逻辑

中，某一行为主体的可代替性越强，政策注意力分配差距就越大。在 1978 年到 2001 年之间，我国通过《全日制小学暂行工作条例》和《全日制中学暂行工作条例》建立了党支部领导下的校长分工负责制，不断加强和改善党委对教育工作的领导。因此，在这一时期，由政府和政府领导下的学校与教师共同成为减负政策中实施与落实的主体并具有不可替代性。在 2010 年之后，我国又颁布了《国家中长期教育改革与发展纲要（2010 - 2020）年》，其中明确指出：减负是全社会共同的责任，要求政府、学校、家庭、社会必须共同努力，构建新型制度关系^[11]。因此，从 2013 年开始，社会力量与家庭力量开始逐渐占据减负政策注意力中不可替代的重要地位。

（四）减负政策实施方式在不同时期注意力分配的主要阶段变化

在不同时期减负政策中提出的实施措施涉及不同层次和多个方面，通过扎根理论进行编码，共得到 43 个一级编码、10 个二级编码。为便于分析减负政策的实施措施，选择出 10 个二级编码进行分析（见图 3）。

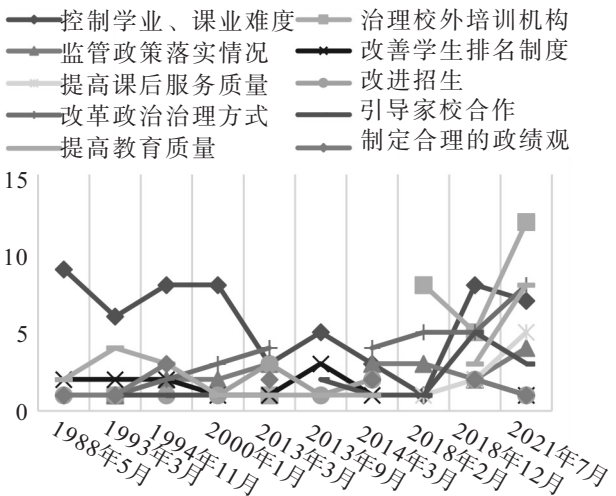


图 3 政策实施方式的变化趋势

从整体变化趋势来看，政策实施方式的注意力变化呈现此起彼伏的趋势，且政府对控制学业、课业难度与治理培训机构注意力整体波动较大。总体来看，为更好地分析减负政策实施措施的变化，可分为以下 3 个阶段。

第一阶段：减负实施措施的起始阶段（1988—2000 年）。这一阶段以缓解升学压力和以

提高素质教育为主要目标的价值取向导致了政策注意力分层过大,主要在于为控制片面追求升学率为侧重点所造成学生学业与课业负担,通过课程、作业、考试、竞赛和教材这五大领域综合治理学生学业与课业所面临的负担。此外,也包括改善教师与学生评价方面,即不以升学率评价教师,不以成绩评价学生,但总体而言减负治理措施依旧局限于学校与政府内部,并未形成综合化和社会全面参与的减负治理措施。

第二阶段:减负实施措施的综合发展阶段(2013—2014年)。随着减负问题辐射领域逐渐广泛,减负政策实施的措施开始出现细化趋向。减负实施措施的注意力尽管在专项减负文本中体现并不明显,但实际上则是更加倾向通过非专项减负政策和专项减负政策相配合。据统计,仅2013年就出台相关非专项减负政策共8项,颁布数量远超其他时期,减负政策实施措施涵盖范围涉及从宏观层次的深化教育领域综合改革,到中观层次的教育体制机制的改革,再到微观层次如学校责任督学,明确家长和义务教育阶段校长的要求。虽然这一时期专项减负政策中实施措施有所减少,但总体朝向综合发展,这体现出减负政策开始走向“标本兼治”阶段。

第三阶段:减负实施措施的快速发展阶段(2018—2021年)。减负政策这一阶段的注意力明显呈现出高涨趋势,不仅政策提出措施频率升高,而且层次逐渐拓宽。阿卡洛夫认为,人们在处理事情的过程中会对显著的或生动的事件给予更高的关注度,对于那些不显著的事件则给予较低的关注度^[12]。校外培训机构的资本扩张导致社会问题频发,教育鸿沟逐渐加深,其对教育生态领域造成的破坏和对社会舆情造成的冲击呈现显著深化趋势,民众对教育的“负面偏好”促使了政策进一步关注基于教育公平的教育生态领域的全面治理措施逐渐展开,这也表明政府针对不断出现的新的教育问题的关注和政策注意力分配的进一步强化。

四、改革开放以来减负政策注意力演变中的主要特征

根据改革开放以来我国在关于减负方面的政策注意力演变趋势,在政策工具运用、政策减负内容、政策实施主体和政策实施措施都呈现出一些重要的发展特征。

(一) 减负政策注意力在稳定中持续发展

政策的注意力必然包含着政府大量的注意力资源的积累。在政策变迁的过程中,相对稳定的政策理念与政策意向通常与社会结构及其教育制度的结构紧密相关^[9],这也使政策的注意力会维持在一个相对稳定的范围内,因为本身制度的模型为政策提供着强有力的支撑,这种支撑所形成的“政策依赖”和政策注意力转移所付出的成本会促进政策的延续发展。长期以来,国家在减负政策中对于政策工具的运用有明显的路径依赖,命令管制和惩罚成为减负政策注意力的常态化趋势,通过命令管制与惩罚可以加快政策实施效率,注意力作为本就稀缺的政府资源,“高效”成为政策工具中稳定且持续的关注焦点。作为命令和惩罚的实施主导者,政府推动教育改革不断翻新,通过自上而下的路径完善教育改革方案的顶层设计与系统规划,并通过学校合理的贯彻政策目标,这在政策实施主体中起着不可或缺的作用。从减负内容上看,考试与课业负担是造成学生负担的直接原因,因此反映在政策实施上,控制学业与课业负担成为减负政策注意力持续且稳定的应有之义。

(二) 减负政策注意力呈现非均衡和差异化的转移

政策注意力的分化与一系列外部环境密切相关,包括政府基于社会情景的研判、公民的偏好和政策本身存在的限度等。因此,政府为解决新的问题,政策的注意力不可避免地被新颁布的政策所转移并基于特定的问题有所偏好,而是这种非均衡和差异化的注意力分配决定了减负政策在同一时期下有偏向的同时,存在不同政策主题和政策数量上的扩张。从政策工具运用和政策实施措施的演变趋势中发现,在2013年至2014年这一时期政策注意力频率出现降低。其原因是教育改革的深化与减负治理过程中所面临的复杂性,因此在同一时期政府出台多项以校长、教师、招生和德育等为主题的非专项减负政策。这种对专项减负政策注意力的转移可以使复杂的或新的问题从不同的角度得以有效解决,并促使同一时期不同层次且目标一致的政策之间形成协同效应,同时也可以避免专项减负政策由于频繁改动与颁布造成的公信力缺失。

(三) 减负政策注意力在短时期存在应急反馈式的突变

当外部环境出现较大变化时,原有政策已无法

适应突如其来的矛盾变化,此时政策制定者为处理应急突发问题会从政策上给予反馈,即快速调整政策注意力的方向,外部环境的变化越大,所反映在政策上的注意力波动就越大,主要表现为政策在某一向度的大力变革。在2018至2021年的减负政策注意力演变趋势中,从减负政策工具、减负内容、减负实施主体与实施措施中均呈现出不同程度的显著上升,主要在于校外培训机构资本市场的扩大与社会中教育的剧场效应造成了教育生态系统整体性的破坏,其中就包含着最重要的学生负担问题。据统计,在2018年有5477名被调查的学生中,32.4%的学生参加了课外补习,人均课外补习支出4951.13元,课外补习支出总花费3303.94亿元^[13]。同时,随着疫情呈现出的常态化趋势,2021年的“双减”政策的注意力从频率和范围也获得了进一步的提高。可以看出,减负政策注意力所表现出短暂的突变性,其最重要的特点在于对过去政策的完善与资源投力度的加大。因此,外部环境的剧烈变化促使政策注意力的转向更好地与社会发展相适应。

(四) 减负政策注意力总体呈螺旋趋势不断迭代前进

尽管减负政策在注意力趋势演变过程中存在着稳定、转移、突变等发展方向,但总体上政策的注意力会呈现出螺旋式上升趋势,其最主要的表现并非仅仅在于政策注意力频率与范围的上升和扩大,而是政策注意力的不断优化与完善^[14]。或许在变迁途中,政策会由于政策制定者对当下问题情景的认识偏差或信息资源的不充分与事实之间的误差出现政策注意力“失衡”,但政策的迭代与其注意力转向会不断随着政策的变迁关注到更为紧迫或未曾关注到的问题,从而更好地获得社会广泛认同与政策共识。在减负政策上,可以明显看出具体的螺旋式上升的变化趋势。如政策工具从命令惩罚到激励和能力建设的综合运用、政策实施主体从政府与学校主导到家、校、社协同的多元参与、政策减负内容从教育内部到教育外部的纵深发展和政策实施方式从一元化到多元合作的不断优化。这些减负政策上的演变特征,为解释政策注意力总体呈螺旋趋势迭代前进提供了可验证的假设。

五、减负政策注意力演变中存在的主要问题与优化建议

政策注意力作为一种稀缺资源,尽管其在不断

优化与完善,但政策制定者可能基于信息资源投放的有限性判断造成政策的“失衡”。如政策注意力过于稳定则会出现僵化,太过分散则面临政策限度困境,太过突变又会造成改革针对性不强等问题。因此,合理的政策制定需要政府在政策注意力的变迁过程中把握政策注意力的向度、限度和持续性等所暴露出的短板进行研判,以便针对当下环境变化做出及时的回应,并制定合理且有效的减负政策提供依据。

(一) 减负政策注意力的功能定式需寻求破解

政策注意力作为稀缺资源,政府一旦选择某一路径,则政策的注意力便很难转移。通过梳理当前研究数据,在政策工具的运用中政策注意力依赖性过强,其中最主要表现在于命令性和惩罚工具运用较多,占有所有政策工具的53%以上。相关研究表明,强势能强激励类政策可通过垂直推动使政策层层扩散直达最基层政府并有效落实政策内容^[15]。因此,当政策工具缺少政策激励时,展现出政策内容的吸引力对实施主体变弱,这也会影响到政策在各地区的扩散效果。尽管近年来政策对能力建设和系统变革工具运用程度有所提升,但总体而言仍然较少,分别占政策工具运用总量的0.7%和0.8%。表明当前政策制定者更倾向于短期见效的政策实施方式,还未充分重视到通过长期投资与建设支持减负工作的稳定落实,并未从根本上摆脱传统以命令工具为主的发展路径的制约。

为此,需打破政策功能定式,主动转移政策注意力。具体为适当减少命令工具的使用,并重视激励工具的运用以影响地方政府政策的创新扩散和促进政策实施者的积极性和主动性。同时,应扩大能力建设工具的适用对象,如针对符合规范和要求的社会培训机构给予贷款或补贴,帮助其促进培训机构的转型,构建校外培训治理的长效治理机制。此外,政策制定者在解决教育问题时要关注到不同主体的价值选择,结合不同政策工具的适用范围和其特点对应不同的政策执行主体,如2021年“双减”政策的颁布尤其强调“课后服务”的重要性,其中一线教师就被赋予了极大的责任。因此,减负政策注意力也应关注到教师的心理健康,提高教师待遇,增加教师编制,并加强现代远程教育资源建设和设立远程教育工作者培训课程,通过奖励与能力建设工具减轻教师工作负担,促进减负政策进一步有效落实。

（二）减负政策注意力的限度困境亟待突破

减负政策限度，主要表现在政策目标未达到预期结果和政策实施过程中达到了非预期的效果。^[16]赫伯特·西蒙认为，“真实的行为包含许多不连贯的因素，它们无法在理想化的图景中反映出来，即使是通常被认为是‘理性的’行为”^{[3]78}。因此，在决策过程中应当注意的是“最佳”的行为方式，而非“最优”的政策方案。减负政策同样也并非一定选择“最优化”的政策方案，而是需要政策制定者以理性的态度明晰减负政策注意力所存在的限度边缘，从而更具有针对性地优化当前减负政策。

从当前政策实施方式结果来看，我国减负政策的限度主要在于政策实施的制度。通过扎根理论的编码统计可以看出，政府希望采取多种措施通过对不同执行主体多向发力以贯彻政策的落实。但基于有限决策理性观认为，任何政策制定者都无法完全掌握所有的信息和处理所有事情的能力^{[3]79}。也就是说，政府在落实政策实施过程中，政府的有限治理资源被当前过多的信息所分散，导致政策落实出现偏差。此外，政策实施主体面对频繁颁布而又复杂的政策文本，可能会产生疲劳效应，基于政策执行主体的多元价值理念观，政策也并未很好地满足不同群体的需求，如社会竞争与文凭理论使得家长和社会无法完全认同“减负”这一概念，这也导致减负政策处于执行层面的困境。

因此，当前需明确政策权责边界。公众对政策的期待总是无限的，而政策的效力是有限的^[17]。政策制定者应充分认识到政策的权责边界和政府执行政策时的有限性，在有限的范围内追求更加合理化的选择。就减负政策而言，需要政府简政放权，给予地方一定自主权，促进地方减负政策的多样化，释放地方政府实施减负政策的创新力，这就要求地方政府要充分结合国家减负战略需求与地方个性化需求。同时，学生负担问题也是个复杂的社会与家庭问题，因此也需要进一步明确家庭和社会的责任边界，承担引领减轻学生负担的重要职责。为照顾到不同的利益群体，使全社会更好地参与解决减负问题。地方的政策制定者、专家学者、校长、教师、学生和家长等不同相关利益群体可以在政策实施过程中出谋划策，采取咨询制度，听取各方利益群体相关意见和所遇到的问题，通过对访谈资料的收集与分析，地方政府在这一过程中能够充分释

放创新力与驱动力，厘清减负政策落实中所遇到的困难，并发挥地方独特的优势，集中力量突破困境，力求达到地方减负效果最大化。

此外，在政策有限的注意力资源下，减负政策放在特定社会情景下，在优先对重大问题给予关怀并主动转移注意力的同时，也需要关注对于减负政策中涉及的根本性和全局性问题，即保障学生身心健康发展，这也是减负政策的根本目的。学生负担过重所造成的身心健康问题不仅影响教育的高质量发展，同时也是国家和社会最为关心的话题之一。因此不论从任何时期来看，这一核心的内在关切都不应受到忽视。

（三）应进一步加强减负政策注意力的针对性

政府适当的政策注意力转移可以不断适应当前社会环境的变化，而注意力在某一向度过于激烈地变化则更像是一种“休克疗法”，尽管短时期内有效，但长期来看则难以有针对性地解决社会问题。娜奥米·克莱恩（Naomi Klein）也曾在《休克主义：灾难资本主义的兴起》一书中使用医学领域的“休克疗法”对经济学领域进行解释^[18]。当前，越来越多的学者也将“休克疗法”运用到分析政策变革当中。就减负政策来看，其所面临的困境一方面在于“学而优则仕”所形成的传统文化基因的影响；另一方面也包含着社会各阶层对子女有着一种强烈的期望，并将这种期望赋予阶层的“跃迁焦虑”，而教育就是实现子女和家庭“阶层跃迁”的重要工具。有需求就会产生市场，于是家长便和校外培训机构达成某种“共识”，并逐渐形成了一种“社会潮流”和“剧场效应”。基于剧场效应又扩大了这一“场域”中资本的竞争力^[19]。随着“场域”的竞争范围不断扩大，将会对社会、经济等多个形态逐渐产生剧烈的震荡。通过文本计量可以看出，近年来减负政策注意力旨在通过不断遏制校外培训打破“场域”中核心竞争的存在以应对当前教育市场的生态危机。但“剧场效应”的形成显然涉及多个层次与维度，不仅包括家长、培训机构、教师和学生个体等，同样也包括过往社会流传下来的“宏大叙事”和当今“知识改变命运”所形成的社会竞争意识。因此，政策的注意力分配需要进一步有针对性地解决“场域”中竞争的本质和“场域”所形成的基础，即升学压力与社会学历选拔机制仍是学生负担的主要动因^[20]。

所以,政策的注意力应主要针对“场域”中核心力量,打破“场域”形成的条件,即削弱当前升学压力和社会以学历选拔为核心的人才竞争机制。为此,可以借鉴日本“小初一贯制”“初高一贯制”“高大协同”的教育制度衔接体系,并关注于改革教育工作评价体系,不仅转变学校重分数而轻素质的办学行为,同样需要改革教师重科研而轻育人的制度要求,将德智体美劳全面发展融入升学机制的核心,尤其关注艺术、体育类实践科目在升学考试中所占比重,切实减轻升学压力,并通过一系列配套措施,拓宽上升渠道,如进一步统筹高等教育与职业教育的协调发展,关注非全日制教学质量问题,以及加大学生出国留学的支持力度等。同时,将减负政策与当地历史文化进行融合,促使减负政策实施的地方化与差异化,转变传统社会意识以改变当前社会唯学历论的观念。

(四) 减负政策注意力资源配置应进一步平衡

从整体变迁趋势来看,减负政策部分注意力配置依旧面临不平衡情况。通过扎根理论的编码统计可以发现,在减负政策实施主体中,家庭责任在所有减负政策实施主体中的参考点只占总参考点的6%。此外,尽管“双减”政策并未提出要全面取缔校外培训机构,但当前校外培训机构已大幅缩减,其中线下校外培训机构已经压减了83.8%,线上的校外培训机构已经压减了84.1%^[21],非学科类培训机构同样受到较大影响。为着眼于高质量的教育体系的建立以及减负政策的稳定落实,因此需要过家庭教育与学校教育、校内教育与校外教育协同发展。但减负政策主要问题表现在家庭教育和校外教育呈现出发展不均衡的趋势,甚至一些家庭期望过高,反而催生出教育观念的异化,诉诸校外培训机构,从而既促使学生产生更大的心理负担,也导致校外培训机构恶性竞争的局面。这也将进一步造成校内教育与校外教育的失衡,无法形成校内教育与校外教育协同发展、优势互补的局面,表现出公共教育治理体系需进一步完善。

因此,当前减负政策亟需规范四者的边界,重构并优化当前教育治理体系,进一步推进我国家校协同与校内外联动的改革进程。首先,需要明晰课外培训机构的积极作用。中央全面深化改革委员会第十九次会议在《意见》中强调:“校外培训机构无序发展,‘校内减负、校外增负’现象突出”^[22]。政府在严格管控不良资本的校外培训机构涌入教育

市场的同时,也要重点支持一批真正促进学生身心全面发展、推动转型素质教育中办学优异的校外培训机构,以此才能发挥校外教育的优势所在,满足学生差异化和家长个性化的需求,与学校教育形成优势互补。其次,还应进一步明确家庭在减负工作中的责任与义务。通过学校进行家庭减负效果评估,并以专业的家庭教育措施改善家长以学生成绩为导向的教育观念,让家长更多地关注学生的全面发展,从而进一步提升我国的家校协同治理效能。

[参考文献]

- [1] 谢利民. 我国半个世纪“减负”问题的历史回溯与思考[J]. 集美大学学报(教育科学版), 2005(3): 20-25.
- [2] 布赖恩·琼斯. 再思民主政治中的决策制定: 注意力、选择和公共政策[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 58.
- [3] 赫伯特·西蒙. 管理行为: 管理组织决策过程的研究[M]. 杨砾,等,译. 北京: 北京经济学院出版社, 1998.
- [4] 文宏, 杜菲菲. 注意力、政策动机与政策行为的演进逻辑——基于中央政府环境保护政策进程(2008—2015年)的考察[J]. 行政论坛, 2018(2): 80-87.
- [5] 黄敬忠. 教育政策工具的分类与选择策略[J]. 国家教育行政学院学报, 2008(8): 47-51.
- [6] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌, 方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 23-47.
- [7] 王英伟. 政府注意力差异化配置对公共政策样态的塑造——以中国生育政策为例[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2019, 40(4): 143-152.
- [8] 德内拉·梅多斯. 系统之美: 决策者的系统思考[M]. 邱昭良, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2012: 176-188.
- [9] 王家峰. 认真对待民主治理中的注意力——评《再思民主政治中的决策制定: 注意力、选择和公共政策》[J]. 公共行政评论, 2013(5): 144-154.
- [10] 袁振国. 教育政策学[M]. 南京: 江苏教育出版社, 1996: 180.
- [11] 中华人民共和国教育部. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. (2010-07-29)[2022-06-30] http://www.moe.gov.cn/src-site/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.
- [12] 练宏. 注意力分配——基于跨学科视角的理论述评[J]. 社会学研究, 2015(4): 215-241.
- [13] 薛海平, 左舒艺. 我国基础教育学生参加课外补习的现状与变化趋势[J]. 教育科学研究, 2021(1):

- 16-25.
- [14] 韩万渠. 中国网络问政创新扩散过程研究: 以注意力理论为分析框架 [J]. 中共浙江省委党校学报, 2015, 31 (3): 54-60.
- [15] 魏景容. 政策文本如何影响政策扩散——基于四种类型政策的比较研究 [J]. 东北大学学报 (社会科学版), 2021, 23 (1): 87-95.
- [16] 张玲, 葛新斌. 有限理性视域下减负政策的限度与突破 [J]. 教育理论与实践, 2019 (39): 16-19.
- [17] 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.
- [18] 娜奥米·克莱恩. 休克主义: 灾难资本主义的兴起 [M]. 吴国卿, 王柏鸿, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2001: 3-10.
- [19] 涂毅, 王牧华. 关于中小学减负政策实施的反思与改进——基于“剧场效应”的视角 [J]. 教师教育学报, 2020, 7 (1): 70-77.
- [20] 项贤明. 七十年来我国两轮“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.
- [21] 中华人民共和国教育部. 第一场: 围绕“双减”工作情况介绍“我为群众办实事”实践活动成效 [EB/OL]. (2021-12-21) [2022-06-30]. http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2021/53899/mtbd/202112/t20211221_589066.html.
- [22] 中共中央党校: 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十九次会议 [EB/OL]. (2021-05-21) [2022-06-30]. https://www.ccps.gov.cn/xtt/202105/t20210521_148830.shtml.

(责任编辑: 孙永泰)

A Study of the Trends and Characteristics of Attention Evolution of Students' Burden Reduction Policy in China's Compulsory Education ——Econometric Analysis Based on Policy Text

YANG Qi-guang, WANG Shuai-jie

(College of Education, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: Policy attention reflects the direction that the government pays attention to the policy, and its differential attention allocation plays an important role in exploring the differentiation and evolution logic of Students' Burden Reduction Policy in China. In order to better explore the evolution trend of Students' Burden Reduction Policy Attention in China's compulsory education since the reform and opening up, this study adopts grounded theory to encode and analyze the Students' Burden Reduction Policies in different periods through text analysis and finds that Students' Burden Reduction Policy Attention shows some evolutionary characteristics, including sustainable development in stability, unbalanced and differentiated transfer, sudden change of emergency feedback in a short period and continuous iterative progress in a spiral trend as a whole in policy instruments, policy contents in burden reduction, policy implementation subjects and policy implementation modes, and it is found that Students' Burden Reduction Policy Attention is partially out of balance. Based on this, it is necessary to seek to break the functional stereotype, break through the limitation of the policies, strengthen the pertinence of the policies, and further balance the resource allocation of the policy attention in Students' Burden Reduction Policy Attention in China's compulsory education.

Key words: burden reduction policy; policy attention; policy text