

“双减”政策何以效果有限？基于重庆市Y区的案例研究

杨代福，邓雨

重庆大学公共管理学院，重庆市公共经济与公共政策研究中心，重庆

收稿日期：2024年3月25日；录用日期：2024年5月9日；发布日期：2024年5月22日

摘要

“双减”政策致力于根治学生负担过重问题。但政策实施两年多以来，社会反响强烈，政策效果面临公众广泛质疑，既有研究也存在对政策有效性的争议。因此，科学回答“政策实施效果怎么样”、“什么因素影响了政策效果”、“如何进一步提升政策效果”三个问题具有重要的实践价值和理论意义。本文基于重庆市Y区的实践案例，运用模糊综合评价方法对“双减”政策效果进行科学评估，综合评估结果仅为63.14分，说明“双减”政策的总体实施效果有限。进一步利用扎根理论方法深入挖掘影响政策效果的关键因素，构建了“政策环境-执行结构”二维解释框架，研究发现，“双减”政策效果未能充分显现本质上不是执行结构的问题，而是政策环境的问题。最后，结合效果评估和影响因素分析结果，本文提出了优化“双减”政策执行的具体建议。

关键词

“双减”政策，效果评估，影响因素，扎根理论

Why is the “Double Reduction” Policy Ineffective? Based on a Case Study of District Y of Chongqing

Daifu Yang, Yu Deng

Chongqing Research Center for Public Economics and Public Policy, School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Mar. 25th, 2024; accepted: May 9th, 2024; published: May 22nd, 2024

Abstract

The “double reduction” policy is committed to curing the problem of overburdened students. However, since the implementation of the policy for more than two years, the social response has been strong, and the effect of the policy has been widely questioned by the public, and there are both research and controversy about the effectiveness of the policy. Therefore, it is of great practical value and theoretical significance to scientifically answer the three questions of “what is the effect of policy implementation”, “what factors affect the effect of policy” and “how to further improve the effect of policy”. Based on the case of District Y in Chongqing, this paper uses the fuzzy comprehensive evaluation method to scientifically evaluate the effect of the “double reduction” policy, and the comprehensive evaluation result is 63.14 points, indicating that the overall implementation effect of the “double reduction” policy is limited. Furthermore, the grounded theory method is used to dig deep into the key factors affecting the policy effect, and the two-dimensional explanatory framework of “policy environment-implementation structure” is constructed. Finally, combined with the results of effect evaluation and influencing factor analysis, this paper puts forward specific suggestions for optimizing the implementation of the “double reduction” policy.

Keywords

“Double Reduction” Policy, Effect Evaluation, Influencing Factors, Fuzzy Comprehensive Evaluation, Grounded Theory

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题提出与文献综述

义务教育阶段学生的负担过重已成为中国教育领域长期关注且亟需解决的重大问题[1]。回顾学生减负政策的历程,近几十年来出台的教育减负文件越来越多,学生教育负担却越来越重。在此背景下,中共中央办公厅、国务院办公厅联合出台了“双减”政策,该政策的政治站位更高、改革力度更大、政策目标更明确,致力于根治学生负担过重问题。“双减”政策实施业已两年有余,教育部会同各个部门出台四十多项相关配套政策,上线全国“双减”监测平台,建立“双减”专项督导半月通报制度,并将“双减”工作纳入省级政府履职督导评价,全力推动政策尽快落地见效。各地也在紧锣密鼓地推动政策的进一步细化和落实,通过作业管理改革、课程和考试改革,以减轻学生校内作业和考试负担;同时,严格审批和监管、限制培训时间和内容等规范校外培训机构办学,以减轻学生校外培训负担,目前已实现学科类机构“营转非”“备改审”完成率100%;另外,也推动学校教育质量的提升,课后延时服务基本全覆盖,以确保学生在校内就能获得高质量的教育资源,并强化家校社共同参与。

但在现实社会反响上,社会公众对减负政策的质疑声一直不断,不少家长认为“双减”断绝了普通家庭提升的机会,在升学压力下对孩子的教育焦虑不减反增,其要求放松甚至恢复学科校外培训的讨论日益增多。同样,不少学生反映书包越减越重、考试越减越难,同学们该补课还是在补课,该上校外培训的还是在上校外培训。通过实地走访观察也发现,不少家长仍热衷于送孩子上培训班,许多教培机构还是人挤人,好像又恢复到了以前的“内卷”状态,“双减”政策的实施效果似乎有限。因此,科学回答“政策实施效果怎么样”、“什么因素影响了政策效果”、“如何进一步提升政策效果”三个问题具有

重要的实践价值和理论意义。

围绕“双减”政策的实施效果及其影响因素, 已陆续有学者进行了一些有益探索和实证研究。对于“政策实施效果如何”这一问题, 学者大体从政策整体实施效果评估、政策某一具体内容效果评估两个层面展开。就政策整体实施效果而言, 目前缺乏全国尺度的评估, 基本上是单个省域和更小地区范围的分析[2] [3] [4]。就政策某一具体内容效果而言, 学者聚焦于作业减负、校外培训减负、课后服务等单一政策内容, 开展了横跨多个省份乃至全国范围的大样本评估[5] [6] [7]。现有“双减”政策效果评估研究大多认为“双减”政策显现了一定的积极效果, 但仍存在诸多问题或负面影响。但由于评估指标、评估地点、样本数量、分析方法等差异, 不同研究结果具有较大差异, 甚至存在矛盾的评估结论, 无法得出“双减”政策是否有效、效果有多大的统一认识和结论, 难以准确回答“双减”政策的有效性问题。对于“什么因素影响了政策效果”这一问题, 学者则多聚焦某一方面的影响因素进行深入探讨, 尽管缺乏系统性和全面性, 优点在于论证比较清晰、逻辑比较严密。主要讨论了政策措施、政策工具和政策资源的自身局限对政策效果的影响[8] [9] [10], 校外培训机构、家长和学生等政策对象的行为表现对政策效果的影响[8] [11], 地方教育行政部门、学校和教师等执行者的执行偏差对政策效果的影响[12] [13] [14], 不良宏观或微观政策环境的外部制约对政策效果的影响[15]。

总体来看, 这些研究有助于我们理解和认识“双减”政策的实施情况, 为后续研究奠定了良好的理论基础和实证经验。但现有研究存在以下局限: 一是缺乏系统、全面的评估框架和指标体系研究, 且多关注政策执行情况, 较少深入政策影响的评估, 难以全面把握“双减”政策的实施效果; 二是缺乏规范、科学的量化评估方法的使用, 研究结果多基于问卷调查的描述性分析和访谈资料的简单归纳, 无法对政策效果进行直观、具体、精确地刻画。三是影响因素研究不够深入, 现有研究多是对单一影响因素或者部分影响因素进行探索, 未能形成系统完备和具有解释力的理论模型, 难以对“双减”政策效果进行科学归因。

鉴于此, 本文遵循“评估研究-解释研究-对策研究”分析路径, 选择重庆市Y区作为具体案例, 试图构建“双减”政策效果评估指标体系, 运用模糊数综合评价方法科学准确的量化政策实施效果, 清晰呈现政策“有没有效”、“效果有多大”、“哪些方面有效”, 然后再采取扎根理论方法深入挖掘影响“双减”政策效果的相关因素, 并试图建立“双减”政策效果影响因素理论模型, 准确回答政策效果的具体表现为发生问题, 旨在为优化“双减”政策实施效果提出有可行性和针对性的对策建议, 助力义务教育减负改革的不断纵深发展和落地见效。

2. 研究方法与案例选择

2.1. 研究方法

模糊综合评价借助模糊数学的隶属度理论, 可以将模糊的不确定的语言变量转化为定量评价结果, 能够很好地解决被评价对象无法准确度量而只能采用自然语言变量进行评价的矛盾[16]。本文运用模糊综合评价来评估“双减”政策效果具有较强的合理性和适用性: 其一, “双减”政策效果评估涉及从多方面进行综合评判, 如何考虑多个因素得出综合结果, 属于综合评价问题; 其二“双减”政策效果评估拟采取的是主观调查, 测量指标和数据采用李克特态度量表收集, 用离散的评价语言变量来度量政策效果, 借用模糊数学对这些指标进行定量分析, 能够比较准确地刻画“双减”政策的运行效果。

扎根理论主张从经验资料中提炼研究理论, 强调观察者应从实际观察开始, 对原始资料进行系统分析和归纳演绎, 从而提炼出概念和范畴。随后, 通过反复比较和精细调整, 将这些概念和范畴置于具体研究情境中, 深入剖析各个概念和范畴之间的内在联系。最终, 自下而上地构建出系统完整的理论框架, 确保理论源于实践又高于实践, 兼具逻辑性和解释力[17] [18]。扎根理论已被广泛应用于公共管理研究领域, 尤其在机制分析、因素识别、行为互动、新现象探索等研究问题中具有较好适用性。本文不仅评估

政策效果, 还试图系统识别和挖掘影响政策效果的关键因素, 因而适合使用扎根理论。

本文研究主要分为三个阶段: 首先, 利用模糊综合评价方法对“双减”政策效果进行量化评估。通过政策文本分析和现有文献回顾, 初步构建政策效果指标体系, 运用专家咨询法对进行筛选和修正, 并借助层次分析法确定指标权重。随后, 运用模糊综合评价对问卷数据进行分析, 得到政策效果的量化评估结果。其次, 基于扎根理论进行“双减”政策效果的影响因素分析。通过访谈文本资料的收集与整理, 采用扎根理论的三阶段编码程序提炼并范畴化政策效果的影响因素, 进而构建政策效果的影响因素模型, 并对理论模型进行阐释, 深入分析相关影响因素如何影响政策实施效果。最后, 综合政策评估结果和影响因素分析结果, 提出有针对性的对策建议, 优化“双减”政策效果。

2.2. 案例选择

重庆市Y区位于重庆市中心城区北部, 辖区面积达1452平方千米, 下辖11个镇和19个街道。常住人口225万人, 其中户籍人口112.06万人, 外来务工人员持续流入。Y区作为西部教育强市重庆市的教育高地之一, 教育底蕴丰厚, 各类教育资源汇聚。截至2022年, Y区有公办中小学97所, 其中多所为重庆八中、重庆一中、巴蜀中学、西南大学附属中学等“七龙珠”重庆头部优质中学的校本部或者分校, 另有民办中小学4所; 共有义务教育阶段学生125,796人, 其中小学89,714人, 初中36,082人。

自国家层面的“双减”意见发布以来, 各地迅速相继出台了“双减”政策的具体实施方案, 推进政策的落地落实。在这样的大背景下, 重庆市建立了“双减”专门工作协调机构, 由市教委牵头, 构建多部门协同、全方位联动、各环节分工负责、各部门共同履职的工作机制, 并出台了“双减”工作总体方案、校内作业减负和校外培训减负文件, 以及一系列相关配套政策, 基本形成了“1+2+N”的“双减”政策体系。重庆市Y区把“双减”政策作为重大民生工程, 政策实施基本上与市级层面的政策体系保持步调一致, 也迅速成立区级层面“双减”工作领导小组, 统筹领导各部门全面推进“双减”工作。与此同时, 重庆市Y区也根据自身的实际情况, 因地制宜地进行精准施策, 大胆进行政策创新和探索, 不断推进“双减”政策的落地见效。

本文选择重庆市Y区作为研究案例, 主要基于案例的典型性和代表性考量。一方面, Y区在“双减”政策出台之后积极推进“双减”政策的扎根落实, 出台了一系列的细化政策和重要举措。但另一方面, Y区“双减”政策的有效性却面临公众的诸多质疑, 不少家长和学生反映Y区校内减负落实不到位, 隐形变异学科类校外培训问题也比较突出。总的来看, Y区的义务阶段中小学数量众多、异质性大, 既有公办、民办中小学之分, 也有城市、乡镇中小学之别, 学生数量比较庞大, 同时外来人员持续流入, 教育需求和教育压力不断增加, 而且社会公众对“双减”政策的关注度和讨论度较高, 能够提供一个很好地观察减负政策执行实践的“微观场景”。因此, 以重庆市Y区为例探究“双减”政策实施效果及其影响因素, 具有较强的典型性和代表性, 可以为政策的调整优化提供依据, 也可为其他地区的政策修改完善提供借鉴。

3. 基于模糊综合评价的“双减”政策效果评估

3.1. 评估指标体系构建

政策评估指标的建构是教育政策评估的核心问题, 一个科学、系统的评估指标体系是进行政策评估的前提和基础[19], 运用模糊综合评价方法也需要构建多层次多指标的指标体系。但关于“双减”政策效果评估的研究, 目前尚无较系统、科学和完善的评估理论框架, 也没有明确提出“双减”政策效果的评估指标体系, 在实践层面上无法为评价“双减”政策的实际效果提供判断依据。为了科学、准确、客观地评价政策实施效果, 本文在评估标准的选择上遵循后实证主义评估理论的指导, 坚持事实评估与价值评估相统一。通过对“双减”政策文本, 特别是对政策目标的深入分析, 同时借鉴现有研究成果, 主要从学生、家

长、教师多主体角度全面客观的审视政策实际效果, 立足全面性、系统性、可行性原则, 初步构建了“双减”政策效果指标体系。为确保指标体系的科学性和合理性, 本研究借助专家咨询法对指标进行筛选和修正, 选取专家兼顾广泛性、代表性和专业性, 涵盖中小学教师、教育行政部门人员、高等院校专家学者。经两轮专家咨询, 最终确立包含 9 个一级指标、31 个二级指标的评估指标体系, 重点测度政策产出、成效、影响及相关主体的政策体验评价。基于指标内容评价对象的可回答性、准确性和评价信息收集的全面性考量, 本文对不同指标的评价主体进行了选择和区分。具体指标、指标说明和评价主体见表 1。

Table 1. Evaluation index system of “double reduction” policy effect
表 1. “双减”政策效果评估指标体系

一级指标	二级指标	指标说明	评价主体
作业减负成效 u_1	作业总量减少 u_{11}	学生每天完成作业总量的减少情况	学生 家长 教师
	作业时间缩减 u_{12}	学生每天完成作业时间的缩减情况	
	作业质量提升 u_{13}	教师布置作业质量的提升情况	
考试减负成效 u_2	考试次数减少 u_{21}	学生每学期在校参加考试次数的减少情况	学生 教师
	考试评价规范 u_{22}	学校杜绝考试成绩公布、排名、奖惩的规范情况	
校外培训减负成效 u_3	校外培训项目减少 u_{31}	学生每周参与校外培训项目或科目的减少情况	学生 家长
	校外培训时间缩减 u_{32}	学生每周参与校外培训时间总量的缩减情况	
	校外培训需求降低 u_{33}	学生对参与校外培训需求的降低情况	
家庭减负成效 u_4	校外培训规范性 u_{34}	校外培训机构的管理、收费、广告和课程内容等规范情况	家长
	家庭教育支出减少 u_{41}	家庭在孩子教育方面经济支出的减少情况	
	家长精力负担减轻 u_{42}	家长在孩子教育方面精力负担的减轻情况	
	家长教育焦虑缓解 u_{43}	家长对孩子教育焦虑情绪的缓解情况	
课后服务成效 u_5	家长教育观念转变 u_{44}	家长教育观念的转变情况	学生 家长 教师
	课后服务参与度 u_{51}	学生对学校提供的课后延时服务的参与情况	
	课后服务时间 u_{52}	学校提供的课后服务时间的充足性情况	
教育教学提质成效 u_6	课后服务质量 u_{53}	学校提供的课后延时服务课程和活动的多样性	学生 教师
	教学方法优化 u_{61}	教师对教学方法的优化情况	
	家校协同增加 u_{62}	学校或老师与家长的教育协同的增加情况	
学生行为影响 u_7	教学质量提升 u_{63}	学校总体教学质量的提升情况	学生 家长
	睡眠时间增加 u_{71}	学生每天睡眠时间的增加情况	
	运动时间增加 u_{72}	学生每天运动时间的增加情况	
	课外阅读增加 u_{73}	学生每天课外阅读时间的增加情况	
学生成长影响 u_8	自主学习提升 u_{74}	学生自主学习能力、兴趣的提升情况	学生 家长 教师
	品德修养提升 u_{81}	学生品德修养的提升情况	
	知识见解提升 u_{82}	学生知识见解的提升情况	
	身体素质提升 u_{83}	学生身体素质的提升情况	
	艺术素养提升 u_{84}	学生艺术素养的提升情况	
	劳动意识提升 u_{85}	学生劳动意识的提升情况	

续表

政策体验评价 u_9	政策公平性 u_{91} 政策可持续性 u_{92} 政策满意度 u_{93}	对政策促进教育公平的评价情况 对政策可持续性的评价情况 对政策的总体满意程度	学生 家长 教师
--------------	---	--	----------------

3.2. 问卷设计和数据收集

问卷采用李克特(Likert)五级量表, 获取“双减”政策效果评价的相关主观数据, 主要分为“非常不同意”、“比较不同意”、“一般”、“比较同意”、“非常同意”五个评价等级, 共编制“双减”政策实施效果调查问卷学生版、家长版、教师版三份问卷。主要选择重庆市Y区义务教育阶段学生、家长和老师为调查对象。考虑到1~3年级的低年级学生的价值观尚未成熟, 难以准确地表达自己的对“双减”政策的评价, 因此学生群体仅面向4~9年级学生进行问卷调查, 家长和教师则面向涵盖一至九年级。本次问卷调查主要采取简单随机抽样方式, 并且通过实地调查和线上调查进行问卷收集。共回收学生有效问卷296份, 家长有效问卷143份, 教师有效问卷100份。

3.3. 模糊综合评价过程

1) 确定因素集。本文确定的因素集即为前述表1构建的指标体系, $U = (U_1, U_2, \dots, U_9)$, 其中 $U_i = (U_{i1}, U_{i2}, \dots, U_{im})$ 。

2) 确定评语集。本文构建的评语集为 $V(V_1, V_2, V_3, V_4, V_5)$, 并采用百分制作为评语集虚拟变量的量化标准 T , V_1 表示“非常不同意”, 分数是20分; V_2 表示“比较不同意”, 分数是40分; V_3 表示“一般”, 分数是60分; V_4 表示“比较同意”, 分数是80分; V_5 表示“非常同意”, 分数是100分。评语集的虚拟变量统计结果见表2。

3) 确定权重向量。指标权重是构建模糊综合评价的关键, 不同指标对政策结果评价的重要程度存在差异, 指标权重确定的科学性和精确性将直接影响评价结果的可信度, 本文选择层次分析法结合专家咨询结果来确定指标权重。设指标权重集为 $W(W_1, W_2, \dots, W_m)$, 最终确定的指标权重向量为:

$$W = (0.0921, 0.0497, 0.0748, 0.0987, 0.1195, 0.1035, 0.1405, 0.2121, 0.1091)$$

$$W_1 = (0.2500, 0.2500, 0.5000); \quad W_2 = (0.5000, 0.5000)$$

$$W_3 = (0.3632, 0.3198, 0.1788, 0.1382); \quad W_4 = (0.1409, 0.1409, 0.4554, 0.2628)$$

$$W_5 = (0.2092, 0.2402, 0.5499); \quad W_6 = (0.3108, 0.1958, 0.4934)$$

$$W_7 = (0.3509, 0.3509, 0.1091, 0.1891); \quad W_8 = (0.2108, 0.2879, 0.2679, 0.0966, 0.1368);$$

$$W_9 = (0.3108, 0.1958, 0.4934)$$

4) 构建单因素模糊综合评价矩阵

通过整理表2, 得到二级指标 U_i 的单因素模糊评价矩阵:

$$R_1 = \begin{bmatrix} 0.0853 & 0.1614 & 0.3970 & 0.1948 & 0.1614 \\ 0.0891 & 0.1911 & 0.3228 & 0.2468 & 0.1503 \\ 0.1169 & 0.2412 & 0.2857 & 0.2560 & 0.1002 \end{bmatrix}$$

同理, $R_2, R_3, R_4, R_5, R_6, R_7, R_8, R_9$ 也表示为相同矩阵。

Table 2. Evaluation set of “double reduction” policy effect in District Y of Chongqing
表 2. 重庆市 Y 区“双减”政策效果评价集

一级指标	二级指标	评价等级				
		V_1 非常不同意	V_2 比较不同意	V_3 一般	V_4 比较同意	V_5 非常同意
作业减负成效 u_1	作业总量减少 u_{11}	0.0853	0.1614	0.3970	0.1948	0.1614
	作业时间缩减 u_{12}	0.0891	0.1911	0.3228	0.2468	0.1503
	作业质量提升 u_{13}	0.1169	0.2412	0.2857	0.2560	0.1002
考试减负成效 u_2	考试次数减少 u_{21}	0.1515	0.1465	0.3056	0.2652	0.1313
	考试评价规范 u_{22}	0.1086	0.1061	0.2753	0.2601	0.2500
校外培训减负成效 u_3	校外培训项目减少 u_{31}	0.0752	0.2938	0.3986	0.2118	0.0205
	校外培训时间缩减 u_{32}	0.1093	0.2597	0.4009	0.2096	0.0205
	校外培训需求降低 u_{33}	0.1572	0.2984	0.3713	0.1481	0.0251
	校外培训规范性 u_{34}	0.0843	0.1731	0.5057	0.2073	0.0296
家庭减负成效 u_4	家庭教育支出减少 u_{41}	0.0770	0.2870	0.4130	0.1960	0.0280
	家长精力负担减轻 u_{42}	0.0420	0.1750	0.4760	0.2730	0.0350
	家长教育焦虑缓解 u_{43}	0.2170	0.4060	0.2800	0.0770	0.0210
	家长教育观念转变 u_{44}	0.0140	0.1050	0.3850	0.3920	0.1050
课后服务成效 u_5	课后服务参与度 u_{51}	0.0408	0.0575	0.2134	0.3247	0.3636
	课后服务时间 u_{52}	0.0148	0.0408	0.2727	0.3451	0.3265
	课后服务质量 u_{53}	0.0668	0.1429	0.3581	0.2375	0.1948
教育教学提质成效 u_6	教学方法优化 u_{61}	0.0758	0.2045	0.3056	0.2828	0.1313
	家校协同增加 u_{62}	0.0556	0.1162	0.3157	0.3788	0.1338
	教学质量提升 u_{63}	0.0758	0.2121	0.3207	0.2753	0.1162
学生行为影响 u_7	睡眠时间增加 u_{71}	0.1663	0.2073	0.3554	0.1526	0.1185
	运动时间增加 u_{72}	0.0911	0.1686	0.3645	0.2483	0.1276
	课外阅读增加 u_{73}	0.1002	0.2141	0.3554	0.2528	0.0774
	自主学习提升 u_{74}	0.0610	0.1390	0.4830	0.2800	0.0370
学生成长影响 u_8	品德修养提升 u_{81}	0.0519	0.0965	0.4378	0.3061	0.1076
	知识见解提升 u_{82}	0.0538	0.1763	0.4360	0.2746	0.0594
	身体素质提升 u_{83}	0.0724	0.0909	0.3729	0.2987	0.1651
	艺术素养提升 u_{84}	0.0464	0.1280	0.4638	0.2746	0.0872
	劳动意识提升 u_{85}	0.0519	0.1150	0.3878	0.3358	0.1095
政策体验评价 u_9	政策公平性 u_{91}	0.0724	0.1558	0.4119	0.2412	0.1187
	政策可持续性 u_{92}	0.0501	0.1113	0.3247	0.3173	0.1967
	政策满意度 u_{93}	0.0705	0.1596	0.4174	0.2282	0.1243

5) 模糊合成计算

本文采用加权平均型 $M(\cdot, +)$ 算子进行模糊合成, 既能够体现权重的作用, 也能充分利用矩阵 R_1 的信息, 从而提高评估结果的合理性和准确性[20]。

首先, 做一级模糊合成计算。分别求出 9 个一级指标维度的模糊综合评价结果向量 $B_i = W_m * R_i$, 结果如下:

$$\begin{aligned}
 B_1 &= W_1 * R_1 \\
 &= [0.2500 \ 0.2500 \ 0.500] * \begin{bmatrix} 0.0853 & 0.1614 & 0.3970 & 0.1948 & 0.1614 \\ 0.0891 & 0.1911 & 0.3228 & 0.2468 & 0.1503 \\ 0.1169 & 0.2412 & 0.2857 & 0.2560 & 0.1002 \end{bmatrix} \\
 &= [0.1021 \ 0.2087 \ 0.3228 \ 0.2384 \ 0.1280]
 \end{aligned}$$

同理, 可得到 $B_2, B_3, B_4, B_5, B_6, B_7, B_8, B_9$ 。

$$\begin{aligned}
 B_2 &= W_2 * R_2 \\
 &= [0.5000 \ 0.5000] * \begin{bmatrix} 0.1515 & 0.1465 & 0.3056 & 0.2652 & 0.1313 \\ 0.1086 & 0.1061 & 0.2753 & 0.2601 & 0.2500 \end{bmatrix} \\
 &= [0.1301 \ 0.1263 \ 0.2905 \ 0.2626 \ 0.1906]
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 B_3 &= W_3 * R_3 \\
 &= [0.3632 \ 0.3198 \ 0.1788 \ 0.1382] * \begin{bmatrix} 0.0752 & 0.2938 & 0.3986 & 0.2118 & 0.0205 \\ 0.1093 & 0.2597 & 0.4009 & 0.2096 & 0.0205 \\ 0.1572 & 0.2984 & 0.3713 & 0.1481 & 0.0251 \\ 0.0843 & 0.1731 & 0.5057 & 0.2073 & 0.0296 \end{bmatrix} \\
 &= [0.1020 \ 0.2670 \ 0.4093 \ 0.1991 \ 0.0226]
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 B_4 &= W_4 * R_4 \\
 &= [0.1409 \ 0.1409 \ 0.4554 \ 0.2628] * \begin{bmatrix} 0.0770 & 0.2870 & 0.4130 & 0.1960 & 0.0280 \\ 0.0420 & 0.1750 & 0.4760 & 0.2730 & 0.0350 \\ 0.2170 & 0.4060 & 0.2800 & 0.0770 & 0.0210 \\ 0.0140 & 0.1050 & 0.3850 & 0.3920 & 0.1050 \end{bmatrix} \\
 &= [0.1193 \ 0.2776 \ 0.3540 \ 0.2042 \ 0.0460]
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 B_5 &= W_5 * R_5 \\
 &= [0.2092 \ 0.2402 \ 0.5499] * \begin{bmatrix} 0.0408 & 0.0575 & 0.2134 & 0.3247 & 0.3636 \\ 0.0148 & 0.0408 & 0.2727 & 0.3451 & 0.3265 \\ 0.0668 & 0.1429 & 0.3581 & 0.2375 & 0.1948 \end{bmatrix} \\
 &= [0.0488 \ 0.1004 \ 0.3071 \ 0.2814 \ 0.2616]
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 B_6 &= W_6 * R_6 \\
 &= [0.3108 \ 0.1958 \ 0.4934] * \begin{bmatrix} 0.0758 & 0.2045 & 0.3056 & 0.2828 & 0.1313 \\ 0.0556 & 0.1162 & 0.3157 & 0.3788 & 0.1338 \\ 0.0758 & 0.2121 & 0.3207 & 0.2753 & 0.1162 \end{bmatrix} \\
 &= [0.0718 \ 0.1910 \ 0.3150 \ 0.2979 \ 0.1243]
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 B_7 &= W_7 * R_7 \\
 &= [0.3509 \ 0.3509 \ 0.1091 \ 0.1891] * \begin{bmatrix} 0.1163 & 0.2073 & 0.3354 & 0.1526 & 0.1185 \\ 0.0911 & 0.1686 & 0.3645 & 0.2483 & 0.1276 \\ 0.1002 & 0.2141 & 0.3554 & 0.2528 & 0.0774 \\ 0.0610 & 0.1390 & 0.4830 & 0.2800 & 0.0370 \end{bmatrix} \\
 &= [0.0952 \ 0.1815 \ 0.3757 \ 0.2212 \ 0.1018]
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 B_8 &= W_8 * R_8 \\
 &= [0.2108 \ 0.2879 \ 0.2679 \ 0.0966 \ 0.1368] * \begin{bmatrix} 0.0519 & 0.0965 & 0.4378 & 0.3061 & 0.1076 \\ 0.0538 & 0.1763 & 0.4360 & 0.2746 & 0.0594 \\ 0.0724 & 0.0909 & 0.3729 & 0.2987 & 0.1651 \\ 0.0464 & 0.1280 & 0.4638 & 0.2746 & 0.0872 \\ 0.0519 & 0.1150 & 0.3878 & 0.3358 & 0.1095 \end{bmatrix} \\
 &= [0.0574 \ 0.1235 \ 0.4156 \ 0.2961 \ 0.1074]
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 B_9 &= W_9 * R_9 \\
 &= [0.3108 \ 0.1958 \ 0.4934] * \begin{bmatrix} 0.0724 & 0.1558 & 0.4119 & 0.2412 & 0.1187 \\ 0.0501 & 0.1113 & 0.3247 & 0.3173 & 0.1967 \\ 0.0705 & 0.1596 & 0.4174 & 0.2282 & 0.1243 \end{bmatrix} \\
 &= [0.0671 \ 0.1490 \ 0.3975 \ 0.2497 \ 0.1367]
 \end{aligned}$$

继续构建一级指标 U 的单指标模糊综合评价矩阵:

$$R = \begin{bmatrix} 0.1021 & 0.2087 & 0.3228 & 0.2384 & 0.1280 \\ 0.1301 & 0.1263 & 0.2905 & 0.2626 & 0.1906 \\ 0.1020 & 0.2670 & 0.4093 & 0.1991 & 0.0226 \\ 0.1193 & 0.2776 & 0.3540 & 0.2042 & 0.0460 \\ 0.0488 & 0.1004 & 0.3071 & 0.2814 & 0.2616 \\ 0.0718 & 0.1910 & 0.3150 & 0.2979 & 0.1243 \\ 0.0952 & 0.1815 & 0.3757 & 0.2212 & 0.1018 \\ 0.0574 & 0.1235 & 0.4156 & 0.2961 & 0.1074 \\ 0.0671 & 0.1490 & 0.3975 & 0.2497 & 0.1367 \end{bmatrix}$$

然后, 做二级模糊合成计算。求出“双减”政策效果的综合评价结果向量:

$$\begin{aligned}
 B &= W * R \\
 &= [0.0921 \ 0.0497 \ 0.0748 \ 0.0987 \ 0.1195 \ 0.1035 \ 0.1405 \ 0.2121 \ 0.1091] \\
 &\quad * \begin{bmatrix} 0.1021 & 0.2087 & 0.3228 & 0.2384 & 0.1280 \\ 0.1301 & 0.1263 & 0.2905 & 0.2626 & 0.1906 \\ 0.1020 & 0.2670 & 0.4093 & 0.1991 & 0.0226 \\ 0.1193 & 0.2776 & 0.3540 & 0.2042 & 0.0460 \\ 0.0488 & 0.1004 & 0.3071 & 0.2814 & 0.2616 \\ 0.0718 & 0.1910 & 0.3150 & 0.2979 & 0.1243 \\ 0.0952 & 0.1815 & 0.3757 & 0.2212 & 0.1018 \\ 0.0574 & 0.1235 & 0.4156 & 0.2961 & 0.1074 \\ 0.0671 & 0.1490 & 0.3975 & 0.2497 & 0.1367 \end{bmatrix} \\
 &= [0.0814 \ 0.1726 \ 0.3633 \ 0.2556 \ 0.1236]
 \end{aligned}$$

6) 计算“双减”政策效果综合评估值

最后, 根据评语集虚拟变量的百分制的量化标准, 得到重庆市 Y 区“双减”政策效果的综合评价得分:

$$U = B * T = [0.0814 \ 0.1726 \ 0.3633 \ 0.2556 \ 0.1236] * \begin{bmatrix} 20 \\ 40 \\ 60 \\ 80 \\ 100 \end{bmatrix} = 63.14$$

同理, 可得到各一级指标的综合评价得分, $U_1 = 61.63$, $U_2 = 65.15$, $U_3 = 55.46$, $U_4 = 55.66$, $U_5 = 72.09$, $U_6 = 64.24$, $U_7 = 59.99$, $U_8 = 64.86$, $U_9 = 64.80$ 。最终重庆市 Y 区“双减”政策效果的综合评价结果如图 1 所示。

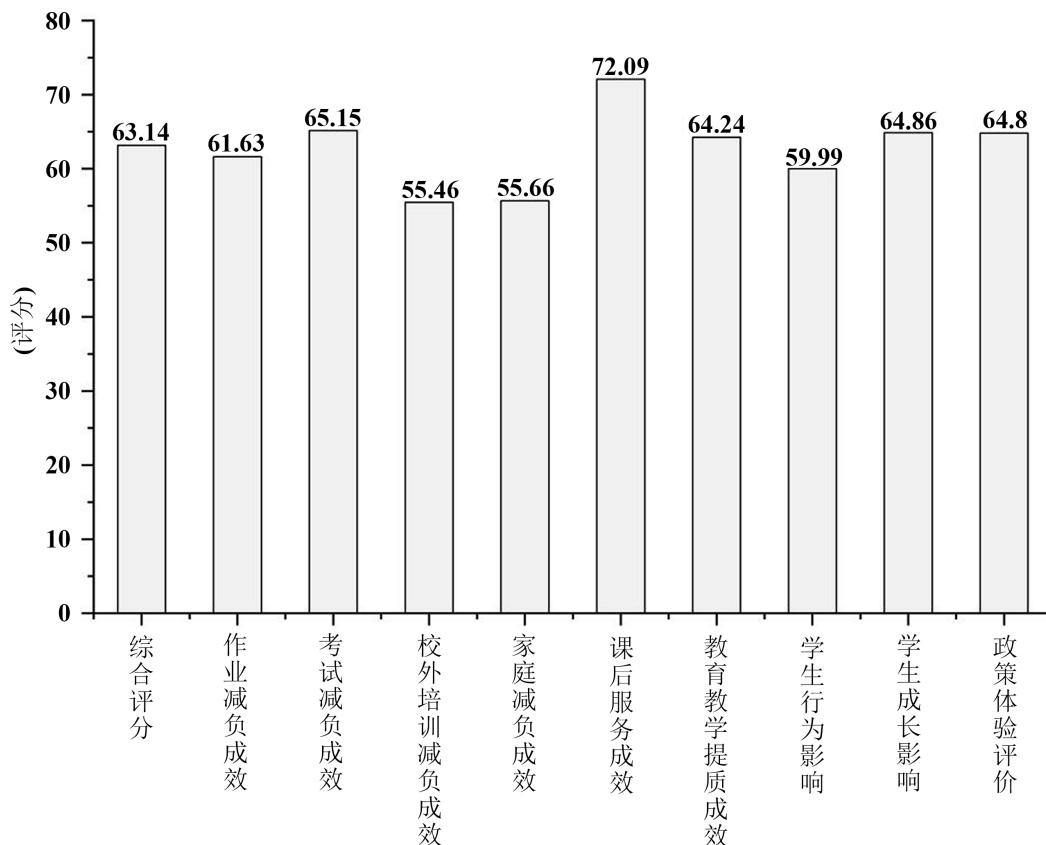


Figure 1. Comprehensive evaluation results of the effect of the “double reduction” policy
图 1. “双减”政策效果的综合评价结果

3.4. 效果评估结果分析与讨论

1) “双减”政策实施效果有限, 总体政策效果仅为一般水平

既有研究表明, “双减”政策虽已显现一定的积极效果, 但仍存在诸多问题或负面影响, 学生学业负担未根本性缓解。从本文研究结果来看, 重庆市 Y 区“双减”政策效果的综合评估结果仅为 63.14 分, 总体政策效果处于一般水平。由此可见, 学生、家长和教师群体对“双减”政策的效果感知整体比较不理想, 与政策预期还有较大的差距。有力地支持了“双减”政策效果尚未有效显现这一观点。但与其他研究相比可能本文的评估结果更加消极。一方面, 可能源自评估时间节点的差异, 现有研究多为政策出台后几个月乃至一年多的时间内开展, 政策运行时间较短, 较难准确观察政策效果, 同时面临更强的政

治势能和执行力度, 执行主体的积极性更强, 目标群体对政策的服从性和容忍度也较强, 政策评价反馈更容易倾向于积极态度。根据周雪光的观点, 权威体制欲强有力地推行其政策只能是有选择的、局部的、暂时的[21], 而本文是在“双减”政策运行两年多之后进行的效果评估, “双减”政策来自中央层面的政治势能相对已有所降低, 地方层面的政策执行力度也有所弱化, 目标群体对政策效果抗阻行为和负面感知慢慢凸显, 现实具象是隐形变异的学科校外培训在这两年多的时间里逐渐复苏乃至泛滥。另一方面, 可能是本文研究案例具有一定的特殊性, 重庆市Y区的优质教育资源均衡性较差, 头部重点中学把控了大量优质教育资源, 并且热衷开展违规“掐尖”行为, 加剧义务教育阶段的择校竞争。该区经济条件较好, 学生家长的教育重视程度和教育支出能力更强, 有研究表明家庭经济地位越高, 学生参加教育补习的可能性越大[22]。再加上外来人口持续流入的影响, 教育需求呈现递增态势, 优质教育资源的竞争更加激烈, 形成“双减”政策的落实阻力。

2) “双减”政策效果各指标得分差异明显, 且具体维度内部得分失衡

具体而言, 在学生减负上, 现有部分研究得出学生作业负担和校外培训负担已经有效减轻的结论[2][3], 但从本文评估结果来看这个结论过于乐观。校外培训减负成效在9个一级指标中得分最低, 仅为55.46分。虽然重庆市Y区学科类校外培训明面上已基本清零, 整体管理、收费、广告和课程内容等规范性有所提升, 但隐形变异培训仍广泛存在, 学生和家长的校外培训需求仍比较旺盛, 对培训项目和时长压减效果有限。作业减负成效一般, 得分为61.63分。虽然作业总量和作业时长有所压减, 但是作业质量提升效果不显著。考试减负成效得分稍高于作业减负成效, 为65.15分, 只是在考试名目上有所变化, 考试次数没有显著减少, 这与曹瑞的研究结论一致[23], 但考试成绩的公布、排名情况有所改善。在提质增效上, 研究结果表明课后服务成效初显, 得分为72.09分, 与已有研究结论基本相同, 学生、家长和教师对课后服务都比较认同, 一定程度上有效解决了“三点半难题”, 但是课后服务质量仍有很大提升空间, 尤其是乡村学校课后服务水平和多样性与城市学校存在较大差异。而教育教学提质成效一般, 得分为64.24分, 家校协同得分略高于教学方法优化和教学质量提升, 无法实现让学生在学校学好学足的政策意图。在家庭减负上, 政策表现较差, 仅为55.66分, 特别是家长的教育焦虑情绪缓解效果非常有限, 部分家长的教育焦虑甚至上升了, 对家庭教育支出减少和家长精力负担减轻也没有太大效果, 与宁本涛的研究结论相悖[24]。与现有研究相比, 本文还关注了政策对学生行为和成长的长期效果, 从睡眠时间、运动时间、阅读时间、自主学习的变化衡量政策对学生行为调整情况, 得分为59.99分, 从德智体美劳等方面衡量政策对学生成长影响, 得分为64.86分, 但结果显示效果不太显著, 可能是目前政策实施时间尚短, 政策长期效果需要更长时间才能显现, 有待进一步观察。最后, 本文还考察了评估主体对“双减”政策的价值评估, 构建了政策体验评价维度。在政策体验评价上, 得分为64.80分, 三个二级指标中评估对象对“双减”政策可持续性的评价较好, 比较支持继续实施减负政策, 但是政策公平性和政策满意度的评价不佳, 在后续政策实施过程中需要进一步提升评估对象的政策公平性、满意度体验。

3) “双减”政策效果评价存在群体、区域、个体等差异性特征

通过原始评分的均值比较结合方差分析, 研究也发现“双减”政策效果存在一些差异性特征。首先, 政策效果存在评价主体差异, 教师评价整体远高于学生和家长。可能的解释是教师既是政策的评价者也是执行者, 出于自身声誉考量可能存在夸大政策效果倾向, 而学生和家长作为政策直接影响对象, 对政策效果的感知更加敏感, 更容易出现负面反馈。这也侧面说明了教师和学生、家长之间的沟通不足, 部分教师对学生“双减”政策之后的负担变化、学习适应性不够了解, 所以出现教师和学生、家长之间对政策效果的“认知鸿沟”。因此, 提升目标群体对政策的正确理解和加深学生、家长、教师之间的沟通

交流对提升政策效果至关重要。其次, 现有研究关注到“双减”政策实施效果在乡村和城市的差异性, 如陆芳观察到乡镇学校在考试频率减少问题上的落实力度明显高于城市[4]。本文则发现学生评价和家长评价的“双减”政策效果整体上乡村均优于城市, 可能的解释是农村培训机构本身较少, 家长对孩子教育重视程度相对较低。而教师评价则是城市要优于乡村, 可能是城市教师在“双减”政策之后获得的政策资源更多, 对政策的评价相对更加积极, 部分乡村教师反映其课后服务补贴与城市差距较大, 学校课后服务也缺少可利用的社会资源。这也说明了“双减”政策没有细分城乡学校差异, 如“发挥好少年宫、青少年活动中心等校外活动场所在课后服务中的作用”, 对乡村学校来说根本不现实, 尽管Y区城市化水平较高, 但仍存在部分乡村学校, 容易成为“双减”政策落实的薄弱地带, 应该引起决策者的重视。另外, 政策效果也存在年级差异, 进一步解释了升学压力对政策效果的制约, 如何缓解升学竞争是减负政策有效落实的关键突破口。

4. 基于扎根理论的“双减”政策效果影响因素分析

前文评估结果显示, 重庆市Y区“双减”政策目前实施效果有限。那么是什么因素影响了“双减”政策的实施效果, 导致重庆市Y区“双减”政策效果未能充分显现? 需要进一步深入分析和解答。因此, 本文通过对学生、家长、教师和教育管理部门工作人员等多元主体的深入访谈分析收集资料, 采用扎根理论进行探索分析, 试图探明影响“双减”政策效果的主要因素是哪些, 并深入分析相关影响因素如何导致“双减”政策实施效果有限。

4.1. 样本选择和资料收集

本文在重庆市Y区选取学生、家长、教师和教育管理部门工作人员多元主体作为访谈对象, 以获得更加详细、全面、客观、具体的信息。访谈主要采用半结构化的一对一深入访谈, 在访谈中注意使用问题聚焦访谈策略, 通过构建参与性对话将访谈内容聚焦于访谈主题, 引导访谈对象从自身的真实体验出发, 表达对学生减负问题的看法、对“双减”政策的态度、政策实施情况以及效果的影响因素等[25]。

基于扎根理论的要求和研究的需要, 本文采用理论抽样的方法来选择访谈对象和确定样本量。同时, 在选取访谈对象时, 借鉴了“最大差异的信息饱和”原则[26], 综合考虑了学校区域差异以及被访谈者在性别、教育程度等人口学统计特征上的多样性。通过确保选取访谈样本在这些因素上的全面覆盖, 以提高访谈样本的代表性和广泛性。根据理论饱和原则和标准, 共选取访谈对象29人, 其中学生10人, 家长9人, 教师8人, 教育管理部门工作人员2人。经整理得到16万余字的访谈记录, 为本文扎根理论分析提供了丰富详实的研究数据。

4.2. 扎根理论编码过程

本文遵循扎根理论的开放式编码、主轴编码与选择性编码三阶段编码程序, 使用NVivo文本分析工具进行文本数据的节点编码。在数据编码过程中, 随机从29份访谈文字记录中抽取20份用于扎根分析, 其余9份访谈文字记录用于理论饱和度检验分析。

1) 开放式编码

开放式编码是指将原始访谈文本资料打散后的原始语句进行概念化命名, 然后对这些初始概念进行持续的比较、归纳和重组, 以形成类属范畴的操作化过程[27]。通过对访谈文本资料的多次编码分析、重复比较和修改调整, 本文最终形成135条初始概念, 20个类属范畴, 这20个类属范畴即为影响“双减”政策效果的微观层面因素。开放式编码形成的初始概念及类属如表3所示。

Table 3. Initial concepts and categories formed by open coding
表3. 开放式编码形成的初始概念及类属

类属	初始概念
学生群体的差异性	学生的政策理解; 成绩差异; 学习能力; 学生教育期望; 升学压力; 自律性; 学生同侪压力
家长群体的调适量	家长的政策理解; 家长对子女的教育期望; 家长的孩子升学压力; 家长教育观念; 家庭教育能力; 家长同侪压力; 家长额外布置作业; 家庭经济收入水平; 家长文化水平
校外培训机构的服从性	生存就业需求; 转型困难; 抵制心理; 隐形变异培训; 线上培训; 渲染、制造教育焦虑; 大学生家教
小升初升学制度	重点学校自主招生考试; 指尖; 统考联考升学挂钩; 选拔设考提前; 提前签约; 摆号划片入学公平性质疑; 考试选拔标准异化; 校外培训机构掌握报考渠道
教育分流制度	中考五分流; 学生职业教育认同度; 家长职业教育认同度; 家长对职业教育的误解; 职业教育办学质量; 职业教育就业难; 职业教育发展渠道; 收入待遇差; 上升空间受限; 职业教育社会地位低
中高考选拔标准	中、高考仍以分数为录取标准; 择优录取; 录取分数越来越高; 升学制度没变; 争夺名额; 中高考风向标; 分数低考不上; 考题越来越难
教育评价标准	评价改革难度大; 国家教育评价缺乏针对性和指导性; 缺乏明确、具体的评价方案; 评价结果权威性和运用不足; 学生成绩作为绩效考核、职位晋升、职称评定主要依据
教育管理部门的落实意愿	国家战略; 政策要求; 任务压力; 指导调度; 现实压力; 教育政绩观
教育管理部门的落实能力	统筹协调机制的设置; 执法人员的配置情况; 执行人员的素质能力; 部门间的沟通与协调
学校的落实意愿	学校领导政策理解; 上级考核压力; 学校竞争压力; 家长评价压力; 学校声誉考虑
学校的落实能力	学校设施设备; 师资力量配备; 管理制度建设; 政策经费保障; 社会资源利用; 教师发展培训
教师的落实意愿	教师政策理解; 教师教育理念; 教师负担感知; 教师利益冲突
教师的落实能力	作业设计能力; 专业化课后服务能力; 课堂教学能力
政策监督机制	全国校外教育培训监管与服务综合平台; 区校外培训机构管理服务平台; 各级教育督导; 督导形式化
政策监督工具	校外培训机构黑名单、白名单; 校外培训投诉举报电话; “教培慧服务”微信小程序; 校外培训“第三方预收费托管+最低余额”监管; “双减”随手拍便捷投诉举报平台; 问卷调查; 电话访问; 推门听课; 资料查阅; 走访座谈; “双减”纳入学校办学评价和领导班子考核; 通报批评; 考核指标
政策反馈评估	教育质量监测; 教育评估院效果评价; 第三方调查评估; 教育督导监测评估; 评估结果运用
社会升学文化氛围	唯分数论; “学而优则仕”; 高考状元; “读书改变命运”; “一考定终身”; “不能让孩子输在起跑线上”; 面子文化; 攀比心理
优质教育资源不均衡	城乡教育资源差距; 区域教育资源差异; 校际教育资源差异; 走读生; 寄宿制; 教师轮岗; 好学校有限; 对口学校差; 学校升学率差异
社会就业竞争加剧	考研热; 考公热; 学历贬值; 就业形势不好; 就业学历门槛上升; 就业单位重学历轻能力; 失业率
留守儿童现象	家庭监管缺乏; 家庭教育缺失; 父母陪伴缺失; 容易出现心理健康问题; 学校、老师需要承担更多的教育精力和责任; 家校沟通不畅; 学习习惯养成不好

2) 主轴编码

主轴编码是通过探寻类属范畴间潜在的逻辑关系, 围绕一个概念“轴心”进行探索和聚类分析, 将类属范畴重新整合为概括程度更高的主类属, 逐步使理论模型逻辑脉络清晰起来[27]。本文通过梳理类属范畴之间的内在联系和逻辑脉络, 进一步将类属范畴提炼、归纳为目标群体、制度环境、执行主体、政策监控、外部环境等5个意义更加完整的主类属(表4)。

Table 4. Main categories and their relationship connotations formed by axial coding
表4. 主轴式编码形成的主类属及其关系内涵表

主类属	类属	关系内涵
目标群体	学生群体的差异性; 家长群体的调试量; 校外培训机构的服从性	目标群体是政策直接作用和影响的对象, 学生、家长和校外培训机构三个群体的配合情况是“双减”能否成功的重要因素。
制度环境	小升初升学竞争加剧; 教育分流加剧竞争压力; 中、高考选拔标准未根本改变; 新的教育评价标准尚未明确	小升初制度、教育分流制度、中高考制度、教育评价标准等相关制度的协调和配合是“双减”政策能否取得政策效果的制度保障。
执行主体	教育部门的落实意愿; 教育部门的落实能力; 学校的落实意愿; 学校的落实能力; 教师的落实意愿; 教师的落实能力	教育部门、学校和教师是落实“双减”的关键主体和重要执行者, 他们的落实意愿和落实能力影响政策的实施效果。
政策监控	政策监督机制、政策监督工具、政策评估反馈	政策监控是政策运行的重要环节, 监督机制的完备性、监督工具的有效性和评估反馈的及时性影响政策实施效果。
外部环境	社会升学文化氛围; 优质教育资源不均衡; 社会就业竞争加剧; 留守儿童现象	社会升学文化氛围、优质教育资源不均衡、社会就业竞争加剧、留守儿童现象等是政策面临的外部环境, 会阻碍政策的有效实施。

3) 选择性编码

选择性编码是将主轴编码形成主类属进行系统比较和补充完善, 再进一步整合和凝练为具备高度抽象性和理论涵盖力的核心类属, 并以“故事线”的形式构建核心类属和其他类属之间的相互关系, 最终形成系统的理论框架[27]。通过对政策执行相关的理论基础和现有“双减”研究成果进行总结和借鉴, 对主轴式编码形成的5个主类属进行反复比较和调试, 将制度环境和外部环境两个主类属编码为“政策环境”核心类属, 将执行主体、目标群体和政策监控三个主类属编码为“执行结构”核心类属, 最终形成政策环境和执行结构两个核心类属。基于选择式编码的“故事线”, 本文将两个核心类属构建为“双减”政策效果的影响因素模型, 具体见图2。

4) 理论饱和度检验

理论饱和是指获取额外样本数据不能继续涌现新的概念或者范畴, 这是扎根理论研究停止样本采集的重要标准[28]。对事先预留的9份访谈文字资料继续按照三阶段编码程序进行编码, 没有出现新的概念和范畴, 表明初步构建的影响因素理论框架通过了理论饱和度检验。

4.3. 理论模型构建与阐释

基于扎根理论的质性分析, 建立“双减”政策效果的影响因素模型, 为考察“双减”政策效果的影响因素提供了“政策环境-执行结构”的二维解释框架。在该理论模型下, 导致“双减”政策效果有限的原因脉络清晰地呈现出来, 是政策环境和执行结构共同作用的结果。

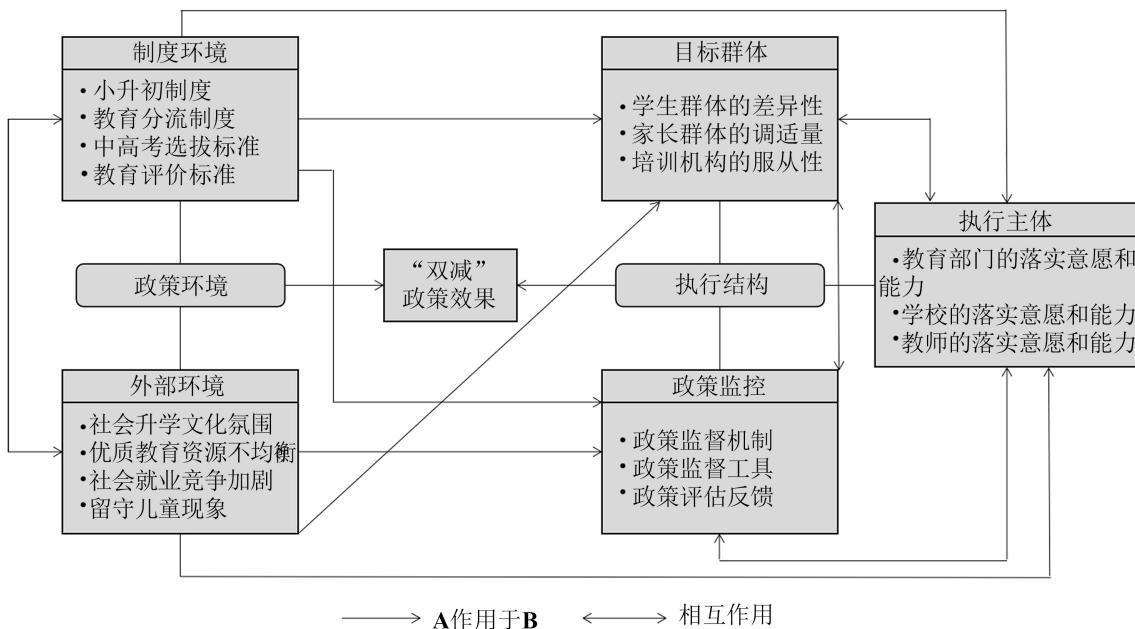


Figure 2. Model of factors influencing the effect of the “double reduction” policy
图 2. “双减”政策效果的影响因素模型

1) 政策环境对“双减”政策效果的影响

政策环境因素既包括政策系统内的制度环境也包括宏观社会层面的外部环境, 是影响“双减”政策执行效果的基本要素和核心变量。

制度环境的协调性不足是“双减”政策无法取得良好效果的根本约束。“双减”政策主要关涉到小升初升学制度、教育分流制度、中高考选拔标准以及教育评价标准, 它们共同构成了“双减”政策实施的制度环境。因此分析“双减”政策的实施情况, 需与这些相关制度或政策联系起来, 将该政策置于其他制度塑造的执行空间中去考察。一是小升初升学制度的不完善已成为加剧升学竞争的重要因素。尽管重庆市 Y 区已实施免试和对口入学, 但重点中学和名校违规“掐尖”和抢夺优质生源现象仍普遍存在, 加剧升学竞争态势。具体而言, 小学教育质量检测异化为重点学校“掐尖”的手段, 重点中学单独设置招生考试, 普遍考核奥数且设考时间前置。此外, 校外培训机构与学校之间的利益输送问题凸显, 部分重点中学甚至委托校外培训机构考试选拔学生或推荐考试名额。因此很多家长自孩子三年级起就加强超前学习和校外培训, 以应对激烈的升学竞争。二是教育分流制度加剧了中考升学竞争压力, 强化家长和学生对“双减”政策的排斥和对抗。由于大多数家长对职业教育的认可度低, 在家长的固有认知中职业教育的办学质量和学习环境不好, 导致学生难以学到真正的本领, 就业难和工资待遇差等负面因素也让家长更加倾向于让孩子接受普通高中教育。因此, 在教育分流的升学竞争压力驱使下, 家长会选择让孩子增加额外学习任务和参加校外培训来获得竞争优势。三是中高考选拔标准未根本变革, 成为“双减”政策实施的重大制度障碍。学校、老师的教育教学行为和家长、学生的教育选择行为均受到中高考指挥棒的牵引。以考试成绩择优录取的中高考选拔标准未根本改变, 使得部分学校和教师教育理念难以有效转变, 不利于减负政策在校内的贯彻执行, 而在中高考的压力下, 许多家长甚至学生的减负意愿也不强。四是新的教育评价标准尚未明确, 未能有效牵引“双减”政策实施。现有教育评价改革文件虽具指导意义, 但针对地方政府和教育部门的改革措施缺乏具体指导。Y 区仍缺乏明确的评价方案和执行标准, 导致学校办学质量考核仍偏重学生成绩、升学率等指标。学校因考核压力, 仍以成绩作为教师考核主要依

据, 教师维持传统教学模式, 缺乏改进动力, 导致部分学校学生的校内负担“不降反升”, 偏离减负提质目标。在现有成绩导向的教育选拔制度环境下, 学生学业过度竞争的基本格局未能有效转变, 学科类校外培训仍是不少学生和家长的刚需, 这导致隐形变异的校外学科培训难以根除, 支持了“底层改革、上层未动”的观点。

消极的外部环境是阻滞“双减”政策实施效果的深层根源。外部环境指政策系统外部能够制约和影响政策执行的一切主观或客观因素, 涵盖政治、经济、文化等各种外在环境。目前“双减”政策整体的外部环境比较消极, 加大了政策深入实施的阻力, 影响了政策目标的顺利实现。一是社会升学文化氛围浓厚, 在社会心理层面阻滞了政策实施。千年传统科举考试文化根深蒂固, “学而优则仕”观念影响深远, 加之中高考的考试选拔文化和攀比心理等加剧家长对孩子教育的功利性, 引发了学生和家长的教育焦虑。这种文化氛围导致家长对政策的理解存在偏差, 不少家长秉持“读书改变命运”、“不能让孩子输在起跑线上”等理念, 并转化为孩子进行超前学习和校外培训的教育行为, 表现出对“双减”政策的心理抵制和消极应对。二是优质教育资源不均衡问题显著, 阻碍“双减”政策落实。Y区采取措施促进资源均衡, 但仍面临现实挑战。城区教育资源供给不足, 部分学校的生均校舍场地、教学用房、体育场馆、音乐美术教室不足。城乡学校布局不合理, 人口流入增加, 导致学校规模、班额过大。师资力量配备不均衡, 城乡差距明显。这导致资源薄弱学校难以有效执行“双减”政策, 如缺乏专业化教师开展丰富多彩课后服务。同时, 家长对孩子高质量教育的需求无法满足, 会加剧择校竞争, 妨碍政策有效执行。三是社会就业竞争加剧, 导致学生和家长对高学历的追求升温, 助长了不理性的教育竞争。社会普遍存在“唯文凭”、“唯分数”观念, 以及就业单位普遍重学历轻能力的倾向, 叠加严峻的就业形势, 催生“考研热”、“考公热”, 学历在社会地位中的作用进一步凸显。为了提升孩子未来就业竞争优势, 不少家长增加教育投入, 加大政策执行难度。四是农村留守儿童现象加剧, 增加“双减”政策执行困难。教师反映农村家长外出打工的特别多, 留守儿童多为祖辈代为看护, 家庭监管和教育缺失, 易形成不良学习习惯和心理健康问题。相比城市学生, 留守儿童在家庭教育、课外辅导等方面差距显著, 升学考试处于劣势, 影响教育公平。同时, 家长和学校沟通不畅, 增加学校在落实“双减”过程中管理留守学生的难度。

2) 执行结构对“双减”政策效果的影响

“双减”政策的运行涉及复杂的执行结构, 包括执行主体、目标群体和政策监控等要素, 对“双减”政策效果何以发生发挥着重要作用。

执行主体的落实意愿和能力不足阻碍了“双减”政策的有效落实。政策执行需教育部门、学校和教师三个执行主体的紧密配合和积极作为。然而现实中, 受复杂因素影响, 三者存在执行偏差, 一定程度上导致政策目标悬置, 未能很好实现政策预期效果。一是教育部门落实“双减”政策的意愿和能力不足。一方面, 地方教育部门在落实“双减”时面临中高考和教育评价标准未改变的现实压力, 政绩观难以扭转, 严格执行减负政策的意愿相对较弱。另一方面, Y区教育部门执法人员配置、素质能力和沟通协调等方面存在问题, 落实政策的能力存在欠缺, 难以形成有效的监管合力。二是部分学校落实“双减”政策的意愿和能力不足。部分学校领导未能深入理解政策内涵, 仍任过分关注学生成绩和升学率, 担心“双减”影响学生成绩。同时, Y区的统考、联考排名等竞争压力和家长的评价压力, 也限制了学校的减负意愿, 对政策进行象征性执行、选择性执行和替代性执行。此外, 部分学校设施设备、师资力量、政策经费等资源不足, 尤其是乡村学校面临的政策资源制约更多, 制约了学校落实“双减”政策的能力。三是部分教师落实“双减”政策的意愿和能力不足。部分教师未能深刻理解政策精神, 难以转变教育理念, 仍沿用布置过量作业和频繁进行测试等教学方法。同时, “双减”增加教师工作时间和负担, 因考核检

查等非教学事务增加, 影响教学专注度和质量, 对落实政策的积极性不强。部分教师则认为开展课后服务影响自身补课利益, 对政策持消极态度。此外, 部分教师素质能力不足, 难以提升作业布置质量、开展个性化课后服务课程及提升课堂教学质量, 限制政策落实效果。

目标群体的不服从成为阻碍“双减”政策有效发挥作用的重要障碍。目标群体是政策直接影响和作用的对象, 主要包括学生、家长和校外培训机构三个群体, 他们对政策的理解、支持和顺从将直接影响和决定政策是否的顺利推进, 是“双减”政策能否取得预期效果的重要因素。一是学生群体的差异性过大, 影响减负政策在学生群体中的落地生根。学生群体数量众多, 学生之间的政策感知、自律性、教育期望、升学压力感知、学生同侪压力感知存在很大差异性, 导致部分学生在“双减”政策下的学习适应性不足。部分学生倾向于自我放任, 学习主动性不足, 部分学生则倾向于自我加压, 增加学习任务和培训行为, 两者均偏离减负政策的初衷。二是家长群体的调适量大, 导致对“双减”政策效果评价消极。在应试教育的长期影响下, 家长习惯于提供校外培训和额外学习任务让孩子进行巩固提升或超前学习, 短时间内要改变这种思维定式和行为习惯存在现实困难。因此想要家长做出符合“双减”政策目标的行为需要调适的幅度比较大, 容易产生对政策抵触心理和不服从行为。加之部分家长未能正确理解“双减”政策内涵, 坚持传统教育观念, 教育期望过高, 又受客观升学压力、家庭教育能力不足以及家长同侪压力的影响, 存在“想减又不敢减”的矛盾心理, 不仅增加政策执行的难度, 也导致家长群体对“双减”政策效果评价比较消极。三是校外培训机构的不服从导致隐形变异培训治理难题破解不易, 阻碍校外培训负担的有效减轻。尽管“双减”出台后, Y区教委联合各部门开展了多次校外培训治理专项行动, 形成学科类培训严管严打的高压态势, 实现明面上学科类校外培训机构清零。但是学科类校外培训转型存在困难, 为了自身就业生存需要, 也不甘愿放弃学科类培训这块丰厚的“蛋糕”, 普遍存在对“双减”政策的抵制心理和不服从行为。从Y区的实地调查和访谈结果发现, 目前Y区内大小持证机构和众多无证机构的学科类培训正逐步复苏, 隐形变异培训呈现越演越烈的趋势。

政策监控未能充分发挥作用制约了“双减”政策的贯彻落实。有效的政策监控能够及时纠正政策执行主体的执行偏差和目标群体的行为偏差, 消除政策执行过程中的障碍。但Y区目前的政策监控存在缺陷, 无法实现其应有作用, 一定程度上制约了政策执行效果。一是政策监督机制不完备, 存在监督形式化问题。尽管Y区成立了教育督导委员会, 建立六大教育督导责任区, 但教育督导委员会既执行政策又负责监督, 导致监督效力受限。同时, 督导过程过度依赖学校上报资料, 学校易于操纵数据以应对检查。此外, 现有机制缺乏对校外培训治理部门的监督, 更多依赖上级“运动式治理”, 缺乏主动性和积极性。二是政策监督工具虽完善, 但外部监督参与不足。Y区通过上线“教培慧服务”小程序、公布校外培训机构黑白名单、上线“双减”随手拍便捷投诉举报平台等举措强化校外监管, 同时校内政策执行监督形式多样。然而, 社会公众特别是家长因自身利益考量, 对举报隐形变异培训不积极, 甚至协助规避监管。校内监督亦因形式和方法不完善, 如问卷实名制等, 导致家长监督意愿不强。因此尽管政策监督工具比较完善, 但无法获取有效外部监督信息, 监管效果和纠偏作用受限。三是政策评估反馈不完善, 制约了“双减”的优化。当前Y区主要通过校内教育质量监测、教育督导室、教育评估院和第三方机构进行评估监测。但校内教育质量监测的统考成绩被异化为重点学校“掐尖”标准, 教育督导依赖学校和老师上报的考核资料, 难以准确反映政策执行真实效果。而教育评估院或第三方的机构的评估结果质量更高, 但是评估结果的运用不足。在这种监督环境下, 监督部门无法掌握政策执行的充足信息和真实情况, 难以发现政策执行过程中的问题, 形成政策顺利执行的假象, 但是实际的政策效果不甚理想。

3) 影响因素之间的作用关系和重要性分析

上述分析揭示, “双减”政策效果有限是政策环境因素和政策执行结构因素共同作用引致的结果。但进一步分析“双减”政策效果影响因素之间的作用关系发现, “双减”政策各影响因素之间的影响关

系存在差异, 导致各影响因素对政策效果的重要性或者影响程度存在差异。制度环境和外部环境相互交织, 共同构成政策环境, 执行主体、目标群体、政策监控相互作用, 共同构成执行结构。但是制度环境和外部环境还广泛而深刻地作用于执行主体、目标群体、政策监控。在现行制度环境下, 教育的选拔性和竞争性未能改变, 使得校外培训需求仍客观存在, 为隐形变异培训创造了制度空间, 也与执行主体的自身利益存在相悖之处, 限制了其落实意愿。外部环境则潜移默化地塑造目标群体的教育观念和行为选择, 在消极外部环境的影响下目标群体更倾向于做出对“双减”不服从行为, 也影响执行主体的落实意愿和能力。而制度环境和外部环境亦会影响执行主体的政策行为和目标群体的个体行为, 进而制约政策监控作用的有效性。

整体上, 政策环境不仅直接影响政策效果, 还通过影响执行结构间接影响政策效果。因此, 政策环境因素是导致“双减”政策效果有限的关键变量或根源, 执行结构因素仅能发挥次要作用。换言之, “双减”政策效果未能充分显现, 本质非政策执行结构问题, 而是政策环境问题。执行主体的落实意愿和能力不足、目标群体的不服从、政策监控未能充分发挥作用虽一定程度上阻滞了政策有效落实, 但制度环境的协调性不足和外部环境消极才是导致“双减”效果有限的最重要的制度约束和深层根源。

5. 研究结论与政策启示

5.1. 研究结论

运用模糊综合评价的定量方法, 对重庆市Y区“双减”政策实施效果进行实证考察。评估结果表明, 重庆市Y区“双减”政策效果的综合评估结果为63.14分, 目前政策的总体实施效果有限, 仅为一般水平, 要如期实现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减轻3年内成效显著的政策目标, 会面临比较大的压力和挑战。从指标维度上看, “双减”政策效果的各一级指标维得分差异明显, 并且具体维度内部得分失衡。除课后服务成效较好外, 其他方面的政策效果均为一般或较差水平, 在后续政策执行过程中应注意补齐短板和重点突破。“双减”政策效果评价也存在学生、家长和教师之间的群体差异、乡村和城市之间的地域差异以及学生年级上的个体差异性等特征, 政策优化调整时应注意精准施策。

基于政策效果评估结果, 通过扎根理论的质性方法, 对影响“双减”政策效果的因素进一步深入挖掘, 构建了“政策环境-执行结构”的“双减”政策效果影响因素理论模型。在该理论模型下, 政策环境和执行结构两个关键因素共同作用形塑了“双减”政策的实施效果, 政策环境包括制度环境和外部环境, 执行结构包括执行主体、目标群体和政策监控。具体分析这些因素对政策效果的影响, 可以认为“双减”政策效果未能充分显现本质上不是执行结构的问题, 而是政策环境的问题。执行主体的落实意愿和能力不足、目标群体的不服从、政策监控未能充分发挥作用虽一定程度上阻滞了政策的有效实施, 但制度环境的协调性不足和外部环境消极才是导致“双减”效果有限的制度约束和深层根源。

5.2. 政策启示

结合政策效果评估和影响因素分析结果, 本文对进一步优化“双减”政策实施提出以下政策启示:

其一, 加强顶层制度系统改革, 破解减负政策的制度障碍。减负之本非补课培训, 实为应试和择校之困, 需从制度环境上转变教育应试取向, 缓解择校竞争压力。完善小升初升学制度, 严格规范免试、就近、对口入学程序, 对重点学校违规招生考试和校外培训机构共谋行为进行纠偏。优化中考分流制度, 有序扩大普高招生规模, 提升职业教育质量, 扭转社会对职业教育的偏见。深化中高考改革, 契合“双减”立德树人之旨, 考试内容依照课表执行, 强化综合素质与过程评价, 引领学校课程和教师教学方法转向德智体美劳全面发展的基本定位。推进教育评价改革, 探索符合立德树人和素质教育导向的评价标

准, 明确地方政府和教育部门的教育质量评价方案, 扭转唯分数论的教育评价方式。

其二, 改善政策执行外部环境, 夯实政策执行的基础支撑。针对消极外部环境制约“双减”政策实效问题, 应从环境治理入手缓解教育焦虑, 铲除应试培训的社会根基。应增强优质教育资源的充足性和均衡性, 破除学校之间的资源壁垒, 探索建立常态化的校长教师轮岗制度和激励机制, 打破重点学校和名校对优质教育资源过分集中的教育格局, 促进先进教育理念、管理方法、优秀师资的充分流动, 缩小校级差距。同时, 加强政策宣传, 凝聚减负共识, 营造良好育人环境。特别关注留守儿童等边缘群体, 加强乡村寄宿制学校建设, 强化家校沟通, 保障其教育支持和亲情关怀。此外, 调整就业创业、社会福利、社会保障等制度, 减轻社会竞争压力, 遏制“内卷化”趋势向教育领域蔓延。

其三, 完善政策监控体系, 强化隐形变异培训治理。依托《校外培训行政处罚暂行办法》, 明确执法主体责任, 严格落实处罚标准。执法和监管部门认真总结经验、深入调查和力量下沉, 提升监管治理效能。同时, 完善政策监控体系, 及时纠正执行偏差, 确保政策贯彻落实。在监督问责基础上, 建立激励机制, 引导地方政府和教育部门正确政绩观, 减少其政策变通行为。优化政策监控机制, 建立独立于教育部门的教育督导部门, 吸纳人大、政协、社会公众等多元主体参与到教育督导过程中, 切实提升教育督导实效。完善政策监控工具, 加强监督者的信息保护, 并增加激励措施, 提升家长和社会公众对学校违规教学、招生行为和校外培训治理的监督参与意愿。最后, 完善政策评估反馈, 整合教育质量监测、教育评估院和其他第三方机构评估测评、教育督导室评估监测多元路径, 定期开展政策评估, 并推进评估结果的共享共用, 及时形成政策报告和参考, 在评估结果运用上监督和奖励并行, 助力政策调整和执行优化。

其四, 加强政策资源的供给, 提升执行主体的政策落实能力。应持续推动学校建设标准化, 使义务教育阶段学校的基础设施和办学条件达到规定标准, 同时强化城市学校的帮带作用, 提升乡村学校的教育质量, 推进城乡教育一体化发展, 以此提升学校的落实能力。继续强化教师发展和培训, 保障教师课后服务补贴的落实到位, 尤其是要缩小城乡教师课后服务收入差距, 进一步增强教师落实减负政策的素质能力和积极性。建立有力的统筹协调机制, 强化教育部门、市场监管、公安、镇街等力量的沟通协调, 形成一体化联动的校外培训治理体系, 同时加强上级部门对执法人员的指导业务指导和培训, 并适当增加执法人员编制和补贴, 提升执法人员校外培训治理能力和积极性。

5.3. 研究不足

本文仍存在以下不足, 有待后续深化完善。首先, 仅基于重庆市Y区单一案例数据, 样本数量有限, 虽尽量兼顾案例选择的典型性和代表性, 但仍不可避免地具有其特殊性。相较于各地纷繁复杂的“双减”落实情况, 研究结论普适性尚待拓展。其次, 尽管使用定量方法评估政策效果评估, 但对“双减”政策效果的判断主要依据各主体的感知评价, 缺乏完全定量的评估指标数据收集, 影响因素分析上也囿于扎根理论方法局限, 未能有效揭示影响因素的作用机制和影响程度。这些局限一定程度上可能削弱研究结论的解释力。未来研究应拓展案例范围、扩大样本数量, 进行更系统科学的效果评估和归因的定量研究设计, 以更客观和准确地揭示“双减”政策效果及其影响因素。

基金项目

重庆市教委人文社科重点研究基地项目“基于混合方法的‘双减’政策绩效评估与作用机制研究”(22SKJD003); 国家社科后期资助项目“西方政策评估理论与方法研究”(20FGLB043)。

参考文献

- [1] 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, 37(5): 67-79.

- [2] 岳磊. “双减”政策下中小学生减负的问题及对策研究——基于西部地区义务教育阶段部分学生的调查分析[J]. 现代教育, 2022(5): 43-48.
- [3] 杨燕. “双减”政策执行的阶段性特点及问题分析——基于对 Y 省四组关键利益相关群体的调查[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 54(3): 114-124.
- [4] 陆芳, 张莉, 翟友华, 付淑英, 刘海伦. 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, 23(4): 25-30.
- [5] 宁本涛, 杨柳. 中小学生“作业减负”政策实施成效及协同机制分析——基于全国 30 个省(市、区)137 个地级市的调查[J]. 中国电化教育, 2022(1): 9-16.
- [6] 董圣足, 公彦霏, 张璐, 潘奇, 黄河. “双减”之下校外培训治理: 成效、问题及对策[J]. 上海教育科研, 2022(7): 17-22.
- [7] 徐用祺, 钟志勇. “双减”政策背景下课后服务问题研究——基于网络社交平台的大数据分析[J]. 中国青年研究, 2022(7): 56-63.
- [8] 马香莲, 张琪琪. “双减”政策执行的制约因素与破解路径[J]. 教育评论, 2022(2): 271-287.
- [9] 杨燕. “双减”政策执行的理论逻辑, 现实问题与进路——基于利益原则和对 X 省的大样本调查[J]. 中国电化教育, 2022(5): 26-34.
- [10] 余宇, 阙明坤, 杨开勇, 等. 我国基础教育阶段学生负担治理: “双减”政策及长效机制建设[J]. 管理世界, 2022, 38(7): 163-170.
- [11] 杨小敏, 阳科峰, 张艳荣. “双减”政策有效落实的潜在困境与应对策略——兼论公共在线教育服务体系建设[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2021, 48(6): 53-61.
- [12] 张善超, 熊乐天. “双减”实施过程中的困境与破解之道[J]. 西南大学学报: 社会科学版, 2022, 48(5): 149-158.
- [13] 覃铂涵. 义务教育阶段双减政策执行偏差问题研究——以 L 市为例[D]: [硕士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2022.
- [14] 郑香花. “双减”背景下中小学课后服务: 价值取向、存在问题及优化路径[J]. 教育科学论坛, 2022(29): 44-48.
- [15] 李广海, 李海龙. 博弈论视角下“双减”政策执行的阻滞与疏解[J]. 现代教育管理, 2022(6): 10-19.
- [16] Sackett, D.L., et al. (1997) Evidence-Based Medicine: How to Practice and Teach EBM. Churchill-Livingstone, London.
- [17] 朱丽叶·M·科宾, 安塞尔姆·L·施特劳斯. 质性研究的基础: 形成扎根理论的程序与方法[M]. 朱光明, 译. 重庆: 重庆大学出版社, 2015: 48-96.
- [18] Glaser, B.G. (2001) The Grounded Theory Perspective: Conceptualization Contrasted with Description. Sociology Press, Mil Valley.
- [19] 白贝迩, 司晓宏. 教育政策评估标准的建构[J]. 教育理论与实践, 2015, 35(13): 20-24.
- [20] 杜栋, 庞庆华, 吴炎. 现代综合评价方法与案例精选[M]. 第二版. 北京: 清华大学出版社, 2008.
- [21] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011(10): 67-85.
- [22] 雷万鹏. 高中生教育补习支出: 影响因素及政策启示[J]. 教育与经济, 2005(1): 39-42.
- [23] 曹瑞, 杨莉娜, 樊雅琴, 李凤堂, 张妍, 杨春芳, 符晓梅, 刘明娜. 多元主体参与下中小学“双减”工作实施问题调查与对策研究[J]. 当代教育论坛, 2022(5): 78-87.
- [24] 宁本涛, 陈祥梅, 袁芳, 等. “减轻校外培训负担”实施成效及生态复合治理机制透析——基于我国 152 个地级市“校外培训负担”现状的调查[J]. 中国电化教育, 2022(7): 50-57.
- [25] 岳婷, 龙如银, 戈双武. 江苏省城市居民节能行为影响因素模型——基于扎根理论[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2013, 15(1): 34-39.
- [26] 潘绥铭, 姚星亮, 黄盈盈. 论定性调查的人数问题: 是“代表性”还是“代表什么”的问题——“最大差异的信息饱和法”及其方法论意义[J]. 社会科学研究, 2010(4): 108-115.
- [27] 陈向明. 质的研究方法与社会科学研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2000: 332-335.
- [28] Pandit, N.R. (1996) The Creation of Theory: A Recent Application of the Grounded Theory Method. *Qualitative Report*, 2, Article No. 3. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/1996.2054>