

县域小学教师非教学负担类型及生成机制研究

梁 亭¹, 黄 河^{2*}

¹内蒙古师范大学国家治理学院, 内蒙古 呼和浩特

²内蒙古师范大学经济管理学院, 内蒙古 呼和浩特

收稿日期: 2026年7月31日; 录用日期: 2026年9月11日; 发布日期: 2026年9月21日

摘 要

我国中小学教师的减负政策在持续推进, 但“减负不绝负”成为当前政策执行中的难点问题。本文基于国际经典的繁文缛节理论, 以某教育大省Y县为典型个案, 通过问卷调查与深度访谈, 系统考察了县域小学教师非教学负担的表现形态与生成机制。研究发现, 县域小学教师面临的非教学负担包括行政性负担、社会性负担和衍生性负担。三类负担因政策目标模糊、组织形式化放大和个体被动遵从的叠加而导致难以根绝。本文在经典的始生型与演化型繁文缛节基础上, 揭示了衍生性繁文缛节的“再生产”特性。研究结果揭示了县域小学教师减负政策执行难的制度基础, 也为提升减负政策的执行效果提供了思路。

关键词

县域小学教师, 减负政策, 繁文缛节, 工作负担

A Study on the Types and Generation Mechanisms of Non-Teaching Burdens of County-Level Primary School Teachers

Ting Liang¹, He Huang^{2*}

¹School of National Governance, Inner Mongolia Normal University, Hohhot Inner Mongolia

²School of Economics and Management, Inner Mongolia Normal University, Hohhot Inner Mongolia

Received: July 31, 2026; accepted: September 11, 2026; published: September 21, 2026

Abstract

Although policies aimed at reducing the burden on primary and secondary school teachers in China are continuously being promoted, the issue of “reducing without eliminating” has emerged as a key

*通讯作者。

文章引用: 梁亭, 黄河. 县域小学教师非教学负担类型及生成机制研究[J]. 社会科学前沿, 2026, 15(9): 481-490.
DOI: 10.12677/ass.2026.159776

challenge in their implementation. Based on classic international theories of red tape, this paper takes County Y in a major educational province as a typical case study. Through questionnaire surveys and in-depth interviews, it systematically investigates the manifestations and generation mechanisms of non-teaching burdens on primary school teachers at the county level. The study finds that the non-teaching burdens faced by county-level primary school teachers include administrative, social, and derivative burdens. These three types are difficult to eradicate due to a combination of vague policy objectives, the amplification effects of organizational formalism, and passive compliance by individuals. Building on the classic concepts of primordial and evolutionary red tape, this paper reveals the “reproductive” characteristic of derivative red tape. The findings reveal the institutional foundation underlying the difficulties in implementing burden-reduction policies for county-level primary school teachers and offer insights for enhancing their effectiveness.

Keywords

County-Level Primary School Teachers, Burden Reduction Policy, Red Tape, Workload

Copyright © 2026 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. 引言

教师工作负担过重问题在我国教育界长期存在,减负政策的效果及阻碍因素是教育管理部门关心的重点,也是学界探讨的热点。2019年12月,《关于减轻中小学教师负担进一步营造教育教学良好环境的若干意见》¹专门针对“检查评比考核”“各类调研、统计、信息采集”及“向学校和教师摊派任务”等加重教师非教学负担等问题进行了政策部署[1]。此后,全国各地相继出台实施细则,中小学教师减负政策在各省市逐步推进。各地相继出台了“减负清单”“社会事务进校园白名单”等具体举措。

然而在政策执行过程中,中小学教师减负政策整体效果仍不理想[2],政策执行难的问题较为普遍。从日常的资料拍照、平台报送,到各类评比考核、重复培训、重复报送等,教师的时间与精力被消耗在很多非教学负担当中,教学本职工作经常受到冲击。整体而言,教师工作负担呈现出群体性和地域性差异,一些地区教师仍旧背负着诸多非必要“进校园”负担[3]。此外,从政策认知来看,很多一线教师并未感受到负担减轻[4]。这种政策执行过程中呈现的“减负不绝负”现实,折射出减负政策执行中的“形式化”倾向依旧难以根除[5]。

需要说明的是,尽管减负政策的对象涵盖中小学全体教师,但小学教师因学段特殊性(如班级管理任务重、非教学事务转嫁多)面临的负担结构可能与中学教师存在差异。鉴于此,本文仅聚焦于县域小学教师这一群体,以某教育大省Y县为个案,深入考察小学教师非教学负担的类型与生成机制。概言之,基于特定理论探究县域小学教师减负政策执行的难点,对于切实保障教师工作生活和提升教育质量具有重要的现实意义。

2. 文献回顾

2.1. 中小学教师负担的相关研究

对于中小学教师负担的全面界定以2013年经济合作与发展组织(OECD)发起的“教师教学国际调查项目”(Teaching and Learning International Survey,简称TALIS)最为全面。该项目认为,工作负担包括教

¹https://www.gov.cn/zhengce/2019-12/15/content_5461432.htm

师在各项教育教学活动上花费的实际工作总时间,大体分为教学时间和非教学任务工作时间[6],这是经典的教学与非教学两分法。较为广义的界定认为,中小学教师负担是指教师在工作中承担的教育工作、责任与压力以及付出的代价,由工作时间、工作量、工作内容及工作压力等构成,它覆盖教学工作量、非教学工作量以及教师对工作量的感受[7]。相对狭义的研究与OECD的界定类似,将教师工作负担分成两类,分别是“与教学直接相关工作”和“与教学无直接相关工作负担”,后者包括各项会议、检查、评比、考核和职称晋升、准备与教学无关的材料五个方面[8]。可以说,广义的教师负担包括了工作负担,也包括非工作负担,而狭义的教师负担特指工作负担[9]。与国际研究类似,中国学界对中小学教师工作负担尚未形成共识。简单来看,教师工作负担的本质是教师在工作中承担的责任、履行的任务及承受的压力,应当为中性词。但因小学教师普遍工作时间长、工作量和工作压力较大,在社会关注度较高的形势下,逐渐偏向负面与贬义[10]。也有研究将教师工作负担分为3类,即“学科教学负担”“特定角色负担”与“增量负担”[11]。还有研究强调教师工作负担是指“中小学教师所承接的任务是否超出了其能力范围和权责边界”,超出便是不合理负担,并将不合理负担分成了任务性不合理负担和技术性不合理负担两种类型[12]。类似的,英国教师工作负担调查(Teachers' Workload Diary Survey)发现,中小学教师希望减少的负担包括行政与文书任务、部分计划与准备工作,希望增加的活动包括与学生相处、备课、准备教学资源等[13]。不难看出,中小学教师工作负担问题是一个国际性的问题,受到了国际和国内共同关注。但针对中小学教师的减负政策研究,国内研究更为丰富。

2.2. 中小学教师减负政策执行的相关研究

针对中小学教师的减负政策始自教育部1978年印发的《关于加强中小学教师队伍管理工作的意见》[14]。2024年,教育部召开全国中小学教师减负专项整治工作调度会,强调“切实减轻中小学教师非教育教学负担”[15]。“避免出现签订责任书、‘一刀切’、频繁打卡”等形式化做法[16]。2026年教育部办公厅强调从8个方面减轻教师工作负担,被媒体称为“减负新八条”[17]。虽然政策在推进,但政策执行效果有明显差异,“非班主任教师、三级及以下职称教师、小学低学段教师更加认可减负政策效果。”[18]这意味着还有很大一部分教师不认可减负政策执行的效果。在具体的负担中,“社会事务负担是减负重心,校园事务和教学负担占比较低,专业发展负担未能引起重视。”[14]。

很多研究在探讨如何破解中小学教师减负政策执行的难点,学者们研究视角不同,给出的政策建议也思路迥异。有的强调注重减负政策本土创新[19],有的认为要多元化配置教师减负政策工具[20],还有的认为重点在于构建社会共识凝聚机制[21]。在国际研究中繁文缛节理论重点讨论冗余、无效规则导致额外的行政负担[22]。对于个体工作目标的实现,繁文缛节虽属合规性负担,但因缺乏有效性而被视为阻碍工作绩效提升的因素[23]。国际公共管理学界针对繁文缛节的研究强调其核心是组织运行中那些对组织目标无积极作用、执行繁琐、徒增成本与损耗但具有强制力的规则与程序[24][25]。简单来看,繁文缛节并非规则本身,而是规则的不合理执行或过度僵化应用,更强调制度流程的繁琐冗余、执行过度与效率损耗。

不难看出,无论是国际还是国内都在关注中小学教师工作负担及政策减负问题,尤其是国内针对中小学教师的减负政策执行已经有很多实证研究做支撑,但也存在两方面不足。

第一,静态描述多而动态分析少。现有关注教师工作负担的研究多聚焦于教师有哪些负担,这些负担有哪些负面影响等问题描述,较少关注教师工作负担的生成与演化。

第二,宏观分析多而机制挖掘少。已有的中小学教师减负政策执行研究多从宏观视角强调,但对政策压力如何转化为具体的繁文缛节关注不够。

总体而言,国内研究虽然进行了一定的探讨,但将其与繁文缛节理论相结合,系统分析政策执行过程的研究还较为少见。鉴于此,本文以国际经典的繁文缛节理论为视角,通过某教育大省Y县的个案

考察, 深入剖析县域小学教师减负政策执行的难点及各类负担生成机制, 以期弥补现有研究的上述不足。

3. 概念界定与理论框架

3.1. 概念界定

本文的核心概念包括教师工作负担与繁文缛节。学界在讨论教师工作负担时, 常常将中学教师和小学教师合称为“中小学教师”[19][20]。本文聚焦于县域小学教师的非教学负担。在概念界定和理论讨论中, 鉴于小学与中学教师在减负政策执行中面临的情境具有一定相似性, 部分理论分析会参照中小教师的整体经验, 但实证材料均来源于小学教师。基于繁文缛节理论, 本文针对某省中小学教师减负《清单》中所列的内容, 将小学教师的非教学负担区分为繁文缛节类和非繁文缛节类工作负担。限于篇幅和研究精力, 本文重点研究《清单》中的繁文缛节类工作负担。在此基础上, 繁文缛节类工作负担又可以区分为行政性负担、社会性负担和衍生性负担。如果说前两种负担是自上而下的“逐级放大”, 那么第三种负担是教师在执行政策中的“再生产”。简言之, 衍生性负担是小学教师在执行行政性或社会性任务过程中, 基于过度合规、防御性执行或管理惯性而自行加码产生的形式化工作负担。大体来看, 衍生性负担在负担来源、触发机制与持续性上与前两种负担有明显区别。首先, 从负担来源看, 前两种负担或者源于政府教育部门的直接指令, 或者源于非教育部门的外部转嫁, 而衍生性负担并非直接来自任何上级部门的明确部署。可以说, 衍生性负担是制度压力下催生的“间接负担”。其次, 前两种负担的触发是部门下达任务, 而衍生性负担的触发是教师对合规风险的预判和规避, 具有明显的避责驱动性。再者, 从持续性看, 前两种负担会随政策任务的取消而终结, 衍生性负担却内化为教师行为惯性, 具有自我延续的特征。换言之, 即使减负政策取消了某些具体任务, 教师的超额合规行为仍会持续。

3.2. 理论框架

基于前述的文献回顾, 繁文缛节的核心是规则和程序的形式化和强制性, 表现为规则的不合理执行或过度僵化应用。教师工作负担的分析需要将其与“必要的行政责任”进行区分。后者尽管也消耗教师的时间和精力, 但其功能指向明确的教学目标, 如教学诊断、学情分析等, 对教学效果提升有实质贡献。具体的负担分析可以采用功能和替代性的双重标准进行判断, 即该任务执行可以先考虑两个问题: 其一, 该行政事务是否直接服务于教学改进或学生发展? 其二, 该行政事务是否可以被更高效的方式替代? 若二者有一项的答案是否定的, 即可判别为教师工作负担。上述标准旨在避免将教师的全部行政事务无差别地归入“教师负担”范畴, 能够更加精准地识别减负政策的真正靶点。Barry Bozeman 的经典研究从规则的实际功能与作用机制出发, 将繁文缛节划分为两类, 一是始生型繁文缛节(rule-inception red tape), 二是演化型繁文缛节(rule-evolved red tape), 前者是生来即坏的规则, 后者是好规则逐渐变坏[26]。这一划分对本文尤为关键, Y 县小学教师面临的繁文缛节类负担兼有始生型和演化型两种, 且以演化型为主。无论哪一类负担, 都会大幅提升个体承受的学习成本、合规成本及心理成本[27]。

3.3. 研究设计

本文选取某教育大省 Y 县为研究个案。该省是我国人口大省与教育大省, 根据该省的教育事业《2024 年山东省教育事业发展规划》², 全省共有普通小学 8147 所, 小学教育在校生 816.78 万人, 专任教师 47.64 万人, 小学教育生师比为 17.15:1。根据《2024 年全国教育事业发展规划统计公报》³, 该省小学教育

²<https://fzghc.dzu.edu.cn/info/1010/2446.htm>

³https://www.day.gov.cn/day/c156770/2025-09/01/content_261ae19186704a6f90a5bc4a5a505554.shtml

生师比超过了同期全国平均水平,说明该省小学教师的人均负担相对更重。且该省普通小学规模、在校生以及专任教师体量均居全国前列,庞大的师生基数意味着教师在完成常规教学任务之余,应对大量行政性与社会性非教学事务会耗费更多精力与时间,非教学负担过重问题更为突出。Y 县作为典型的农业县,城区学校、乡镇中心校与村小(或教学点)并存,教育行政管理层级完整,适合作为考察县域小学教师繁文缛节类负担的典型场域。基于 Y 县与省内其他发达区县对比来看,作为传统农业县域既有典型性也有局限性。其典型性在于,Y 县经济欠发达、财政高度依赖转移支付、人口基数大,在政策执行中长期面临资源约束困境。根据《2024 年民政事业发展统计公报》⁴截至 2024 年底全国县级行政区划单位 2846 个,其中经济发达的非农业县仅 62 个,Y 县所代表的传统农业县域占全国县级单位的绝大多数。Y 县经济欠发达、财政高度依赖转移支付、人口基数大,在政策执行中长期面临资源约束困境,这些特征与全国大量中西部县域具有相似性。

当然,以 Y 县研究也有着特定的局限性。首先,Y 县作为经济欠发达地区,其财政约束可能加剧了行政性负担(如过度依赖留痕来证明工作成效),而经济较发达县域可能因资源充裕而呈现不同的负担结构。其次,本文聚焦于小学教师,县域内初中教师的负担结构可能因升学压力、考试科目等因素而有所不同,不宜简单类推。

本文采用定量与定性相结合的混合研究方法。通过问卷调查获取 Y 县小学教师工作负担的总体状况,通过深度访谈挖掘负担的具体认知及形成过程。问卷设计紧扣研究目标展开,主要依据有三:其一,基于繁文缛节理论的成熟量表设计问卷内容。其二,系统梳理国内外相关研究,提炼出小学教师工作负担的关键内容与测量指标。其三,参照省中小学教师工作负担清单,将政策内容转化为具体题项,实现理论、文献与政策的统一。初步拟定问卷题项后,研究人员邀请一线小学教师对问卷初稿进行讨论,根据其意见和建议进行修改完善。为确保问卷的有效性,选取 Y 县部分小学教师进行预调查,对问卷的信度和效度进行初步检验。最后再根据预调查结果再次优化,形成最终版的正式问卷。

问卷调查对象为 Y 县内各小学在职教师,总数接近 6000 人。本次问卷采用分层抽样的方法,共发放问卷 400 份,回收 381 份,经核查剔除无效问卷,最终获得有效问卷 346 份。问卷回收率达 95.25%,有效问卷占比 90.81%。问卷数据采用 Cronbach's α 系数检验问卷的内部一致性信度。结果显示,问卷量表的 Cronbach's α 系数总体达到 0.748,表明问卷整体的信度可以接受。在问卷内容效度方面,本问卷每个题项均与理论维度的概念相对应,具备内容效度。此外,本文针对 15 名教师与 5 名教育行政部门工作人员展开深度访谈,访谈对象兼顾城区与乡镇学校、不同学科与教龄、普通教师与兼任管理职务者。访谈结果对受访者进行了匿名处理(教师编号 T1~T15,行政人员编号 J1~J5)。

4. 小学教师非教学负担的表现与生成机制

4.1. 行政性负担

行政性负担是上级行政部门直接下达的、超出教育教学本职的考核与督查任务,也是政策执行机构在政策传达、落实与考核过程中,以材料整理、表格填报、留痕拍照等方式施加于教师的规则性负担。在 Y 县的政策实践中,行政性负担成为小学教师繁文缛节负担的最主要来源。问卷调查显示,教师参与率排名前三的行政事务分别为:“平台打卡、签到、上传资料”“迎检材料准备”“重复填写、上报表格”,三者合计覆盖超 60%教师。这些事务的共性特征在于:与教育教学无直接关联,却以“合规”和“留痕”的名义硬性约束教师,构成典型的繁文缛节。在标准模糊与监督缺位的形势下,过度留痕是行政性负担的突出表现。T1 教师谈道:“有的检查比较急,检查的内容多,再加上学校的老师少,每个人

⁴http://gxq.bjjie.gov.cn/zwgk/zfxgk/fdzdgknr/tjxx/tjgb/202511/t20251111_88931788.html

就会分到一部分检查的内容,材料整理就会占用假期或者是周末时间。”⁵T3 教师也反映:“上完课以后,课下有时间才能整理学校活动需要用到的材料和填表,有些工作只能利用午休和晚上休息时间去完成。”⁶材料准备与整理工作已渗透至教师的休息时间,其核心逻辑并非服务于教育教学改进,而是为了留下政策执行痕迹。

此外,上述行政事务存在显著的“任务叠加”现象,即多数教师需同时承担 2~3 项此类任务。以比例最高的“平台打卡、签到、上传资料”来看,其催生的教师工作负担最为普遍。“有关部门会对 Y 县智慧教育平台每月使用情况进行统计,对学校使用情况进行排名,学校就会要求教师每日登录使用,我会在每天早上到了办公室后,用电脑登录上传一个教案,有时候忙也会忘记上传。”⁷更重要的是,行政性负担并非“阶段性突击任务”,而是持续挤压教师的教学准备、课程反思时间。

综上,尽管该省出台了各项教师减负清单,但行政性负担并未得到根绝。

4.2. 社会性负担

社会性负担是政府非教育部门乃至社会团体将本应由自身承担的公共事务以“进校园”方式转嫁给学校教师。这种负担源于校外利益相关者诉求,学校被动承接,无直接行政考核却给教师带来额外的非教学负担。社会性负担是小学教师工作负担的另一重要来源,调查结果表明超过一半的教师承担过“来自非教育部门的信息统计”任务,其他如医保缴费统计、牙齿健康筛查、秸秆禁烧宣传、防溺水、防灾减灾、防疫排查等工作也不少。T2 教师称:“在防疫期间,学校给我们每位教师安排好几天拨打电话的任务,了解名单中的个人信息以及行程,并将统计好的信息发给学校。”⁸T4 教师也说:“观看一些视频,参与一些知识竞赛,就需要进行统计观看人数。”⁹类似的,“防溺水、防灾减灾”等安全类任务也转嫁到学校,由教师承担。还有“学生健康排查、疫苗接种统计”等任务,这些工作本应由政府卫生健康管理部门主导,却也将执行任务转嫁给教师。如 T7 教师所言:“学生接种疫苗时,教师们去卫生室统计接种人数。平时就会在微信群里面转发一些防溺水的链接,基本上天气热的时候天天提醒学生要防溺水。”¹⁰此外,“在夏天乡镇收麦子期间,学校就会发放禁止焚烧秸秆倡议书,学生带回家让家长阅读签字。”¹¹“有一次在某一活动结束以后,就有其他部门临时找教师进行宣传冬季取暖注意事项。”¹²

相比行政性负担,社会性负担频率有所下降,不到样本总数的三分之一。但与行政性任务不同,社会性任务常伴随“突发性”特征,往往要求“当天完成、即时上报”,极易与正常教学安排冲突。此外,从负担感知看,社会性任务带来中等及以上强度的负担,虽然比例略低于行政性负担,但这类任务往往伴随着“责任风险”,进一步加重了教师的心理压力。

4.3. 衍生性负担

与前两种负担不同,衍生性负担并非来自上级部门的明确指令或外部机构的直接转嫁,而是在行政性负担与社会性负担所塑造的合规压力中,教师为了规避风险而产生的超额合规行为及其心理内耗。这种负担并非外部直接指派,而是由应对行为内生演化而来,表现为情绪与时间双重损耗。换言之,衍生性负担不是独立存在的第三类负担,而是前两种负担在制度环境中的“再生产”。例如:为应付检查而

⁵课题组. FDDC20250507 (T1)访谈资料[Z]. 2025.

⁶课题组. FDDC20250507 (T3)访谈资料[Z]. 2025.

⁷课题组. FDDC20250507 (T1)访谈资料[Z]. 2025.

⁸课题组. FDDC20250507 (T2)访谈资料[Z]. 2025.

⁹课题组. FDDC20250508 (T4)访谈资料[Z]. 2025.

¹⁰课题组. FDDC20250509 (T7)访谈资料[Z]. 2025.

¹¹课题组. FDDC20250507 (T2)访谈资料[Z]. 2025.

¹²课题组. FDDC20250507 (T1)访谈资料[Z]. 2025.

编造材料、过度留痕、风险规避的自我加码。行政性负担的合规应对逻辑与社会性负担的责任规避逻辑,共同塑造了一种“多做多安全、少做有风险”的政策情境,迫使或诱使教师在模糊地带自己给自己“加码”。

第一,基于合规应对逻辑的超额留痕。行政性负担导致教师形成行为惯性,在不确定时通过超额留痕获得安全感。正如T7教师所言:“减负政策出来时我很高兴,这是国家在关心我们教师队伍。有些任务的确是没有了,但是有些任务为了不出差错,我们只能把台账做得越厚越好、照片拍得越多越好,觉得这样才能证明我们落实了。不知道到底要做到什么程度。”¹³这种不确定性,驱使很多教师以过度合规来规避风险,造成了不必要的负担。此外,高频变动的政策执行标准使教师反复投入学习时间,形成大量重复学习成本。T10教师无奈表示,近期正在加班熟悉新的填报规则¹⁴。当行政性负担中的合规压力被内化后,即使减负政策取消了部分任务,教师仍试图通过过度留痕来实现合规,衍生性负担由此获得自我延续的动力。

第二,基于风险规避逻辑的自行加码。如前所述,社会性负担的突出特征是事情不大但责任不小。当防疫排查、防溺水宣传、疫苗接种统计等伴随责任风险的社会性任务的不断叠加,会促使教师形成风险预判的泛化,强化了做得不够可能被追究责任的政策认知,进而造成持续内耗。与行政性负担衍生的过度合规不同,社会性负担所衍生出的应对行为更为被动。如果说前者指向合规性焦虑,后者指向风险性焦虑,但两者共同指向了教师的自行加码。

第三,二者持续压力下的心理内耗。T4教师的感受具有代表性:“一开始减负政策颁发以后,觉得终于可以安心教学了。执行一段时间以后,无关教学的任务还是有,减负并没有让我轻松,感觉政策落实下去还有一定难度。”¹⁵更为重要的是,学校在承接政府的行政指令时,也多以“逐级放大”的方式强化执行要求,对行政任务的完成时限、材料规范、留痕标准提出严苛要求。在这种管理模式下,教师不仅要耗费大量精力完成行政任务,还需时刻担忧因材料填报失误、流程执行疏漏、留痕细节不达标等问题受到学校批评、问责,甚至影响绩效考核与评优评先。T8教师表示:“每次迎检前学校都要反复核对材料,我们除了上课,其余时间都在补材料,就怕拖了学校的后腿,这段时间整个人都绷着,连吃饭都没心思。”¹⁶

综上,衍生性负担并非独立于行政性负担与社会性负担的第三类现象,而是前两者的“再生产”。正是这种自我强化“再生产”特征:在心理机制上,教师为规避问责而产生的防御性心理,倾向于过度准备。在行为逻辑上,组织内部形成留痕即履责的潜规则,导致原本用于应对检查的手段成为新的工作,从而不断衍生出新的隐性负担。这也使得减负政策即使取消了部分具体任务,仍无法消除教师自行加码的深层动力,这是减负政策执行难的深层根源。

4.4. 负担生成机制分析

如果从教师工作负担的生成机制看,前述三类负担分别来自县域行政、学校组织与教师个体,但实际执行中,三个层面又会出现叠加。这种叠加落到教师层面,使得繁文缛节催生新的繁文缛节,教师负担的根绝就愈发困难,减负政策执行难也就不难理解了。

首先,政策目标层面的模糊和叠加是繁文缛节类负担的源头。很多政策执行因其自身目标模糊、部门割裂,成为繁文缛节的生成源头。众所周知,繁文缛节的关键在于原本具有积极功能的规则,因目标模糊、程序失当或功能蜕化,演变为“服从成本超过功能收益”的冗余规则^[25]。从Y县的政策实践来

¹³课题组. FDDC20250509 (T7)访谈资料[Z]. 2025.

¹⁴课题组. FDDC20250512 (T10)访谈资料[Z]. 2025.

¹⁵课题组. FDDC20250508 (T4)访谈资料[Z]. 2025.

¹⁶课题组. FDDC20250511 (T8)访谈资料[Z]. 2025.

看, 冗余规则的生成遵循两条路径。一是政策目标模糊引发的执行规定膨胀。二是政策执行部门分割所引发的执行规定叠加。

其次, 当政府部门的冗余规则传导至学校组织层面时, 更有可能因学校的形式化执行而被进一步放大。需要指出的是, 学校的形式化执行有着较为明显的差别。Y 县的调研显示, 一些规模小的乡村小学或教学点, 因资源和能力所限, 对于各类任务可以“策略性应对”。相反, 城区学校因资源依赖, 对于各类负担的变通空间相对较小, 甚至只能全盘承接, 其形式化执行的倾向反而更为突出。与上述两类不同的是乡镇中心校处于中间位置。一方面要承接县级部门的各类任务, 另一方面还需向所辖村小或教学点转发任务, 其管理层在压力传导中兼具承接者和传递者双重身份。概言之, “组织形式化放大”在不同类型学校之间存在差别, 乡村学校具备一定的缓冲能力, 而城区学校更容易成为繁文缛节的放大器而非过滤器。

再者, 教师个体层面经常呈现“再生产”的特征。这种“再生产”很大程度上源于教师的被动遵从。即使感到任务形式化, 也不敢拒绝“怕影响职称评定或年度考核”。当绝大多数教师以被动方式应对繁文缛节时, 冗余规则便很难在执行终端得以纠偏。此外, 具体到教师个体, 并非在所有场景下都处于完全的被动状态。当非教学任务与教学安排产生冲突时, 部分教师通过差异化执行和象征式执行来应对[28]。访谈中有的教师坦言, 有些任务安排后如果上头不催, 就先放着, 实在催得紧了再做。还有一些任务学校会区分应对, 象征性完成一下。但需要注意的是, 无论是象征式执行还是差异化执行, 虽然降低了实际的时间投入, 但并不能消除教师的心理负担。更重要的是, 这类被动应对尚未形成制度化的反馈与协商机制, 无法从根本上改变教师负担的生成逻辑。

综上, 小学教师繁文缛节类负担的生成机制是一个完整链条。政策层面的目标模糊引发执行规定膨胀, 且部门分割导致规则叠加。学校层面的简单转发推高学习成本, 强化留痕增加合规成本, 刚性施压加剧了心理成本。教师个体层面因诉求表达渠道受限, 被动选择了更为保守的冗余规则“再生产”。

5. 进一步讨论与研究结论

5.1. 本研究的边际贡献

本文基于 Y 县小学教师非教学负担的系统研究, 理论上对繁文缛节的类型进行了拓展。基于本文的研究结果来看, 小学教师工作中面临的繁文缛节类负担更多是演化型繁文缛节, 尤其是始生型繁文缛节与演化型繁文缛节基础上催生了“衍生性”繁文缛节。此外, 从国内针对繁文缛节的经验研究来看, 本文的边际贡献可归结为三个方面: 一是政策目标群体也会参与繁文缛节的“再生产”, 二是组织层面的形式化执行会放大繁文缛节, 三是繁文缛节的生成是客观机制与主观机制的混合, 详见表 1。

Table 1. Core perspectives in Chinese red tape research and comparison with this study’s contributions
表 1. 国内繁文缛节研究的核心观点梳理与本文的研究贡献对比

序号	作者/年份	核心观点	本研究的贡献
1	马亮(2012)	繁文缛节的形成主要源于两个核心层面: 规则制定主体和规则执行主体	政策目标群体也参与繁文缛节的再生产
2	张兴(2024); 李倩(2022; 2023)	多层级治理的科层结构中, 过程控制、下压责任、模仿扩散、政策民主性低是繁文缛节的形成原因	组织层面的形式化执行会放大繁文缛节。
3	彭珮文(2025)	繁文缛节源自客观机制和主观机制(组织成员对规则的主观体验)	繁文缛节的生成是客观机制与主观机制的混合

注: 资料来源: 作者根据文献整理。

5.2. 研究结论

本文系统考察了小学教师实际工作中的繁文缛节类负担, 并对其生成机制进行了深入研究, 得出两个核心发现: 一是教师减负政策虽然在不断推进, 但教师的非教学性负担仍然难以根绝, 表现为行政性、社会性与衍生性三种繁文缛节类负担。其中, 行政性负担是教师繁文缛节负担的最主要来源, 社会性负担源于政府各职能部门将本应由自身承担的公共事务转嫁给教师, 衍生性负担则源于教师个体采用的过度合规逻辑。二是教师减负政策执行的难点在于其“再生产”特性, 其深层机制为政策目标模糊、组织形式化放大和个体被动遵从的三者叠加, 这也是县域小学教师“减负不绝负”的深层机理。

5.3. 研究局限与展望

本文也存在一些局限, 需要未来研究予以弥补。首先是个案研究的代表性限制, Y 县的发现能否推广及中西部地区或其他学段, 有待进一步验证。本文的分析聚焦于县域内的学校和教师, 对于城市核心区小学或中学阶段教师的适用性尚需进一步检验。中学教师面临的升学压力及城市学校面临的多元社会诉求, 可能导致非教学负担的生成机制存在差异。未来研究可扩大样本范围, 开展跨区域、跨学段的比较研究。同时, 本文尚未将分析视野向上拓展至地方政府间的绩效考核、财政压力与问责机制等宏观制度环境。其次, 截面调查中减负政策执行前后的负担感知仅依赖教师主观认知, 下一步需要加强纵向追踪调查。且中学教师负担的异质性分析也需要后续研究跟进。再者, 未来研究可尝试开发专门的教师“衍生性负担”测量量表, 从来源端、行为端、心理端三个维度设计题目, 通过大样本问卷调查检验本文所提出理论框架的普适性。

基金项目

内蒙古自治区自然科学基金面上项目, 黄河几字湾荒漠化治理政策稳定性对环境移民的影响效应及作用机制研究(2023MS07002); 2023 年度内蒙古自治区直属高校基本科研业务费, 环境压力如何影响人口迁移: 以黄河几字湾荒漠化防治为例(2023JBQN009); 内蒙古师范大学本科教育教学研究课题“基于 AI 助教的高校课堂教学改革机制与教师角色重构路径研究”(2026szfn)。

参考文献

- [1] 张家军, 曾照瑶. 中小学教师负担的表征、来源及治理[J]. 现代教育管理, 2023(12): 61-71.
- [2] 张家军, 闫君子, 韩硕. 中小学教师负担治理的效果测度与改进路径[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2023, 49(5): 163-175.
- [3] 蒋艳双, 马颖英. 中小学教师负担何以减轻?——基于全国 242967 名教师的调查数据[J]. 中小学管理, 2025(4): 43-46.
- [4] 李媛, 谢敏敏, 刘琬. 中小学教师工作负担的现状考察及其影响因素——基于 G 市中小教师的调查数据分析[J]. 教师教育学报, 2025, 12(1): 97-105.
- [5] 周振超, 张金城. 职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架[J]. 理论探讨, 2018(4): 28-33, 1.
- [6] OECD (2014) A Teachers' Guide to TALIS 2013: Teaching and Learning International Survey. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264216075-en>
- [7] 李新翠. 中小学教师工作量的超负荷与有效调适[J]. 中国教育学报, 2016(2): 56-60.
- [8] 韩露露. 南京市中小学教师工作负担情况调研[J]. 南京晓庄学院学报, 2020, 36(3): 38-43.
- [9] Selwood, I. and Pilkington, R. (2005) Teacher Workload: Using ICT to Release Time to Teach. *Educational Review*, 57, 163-174. <https://doi.org/10.1080/0013191042000308341>
- [10] 张智厚. 教师减负背景下小学教师不合理工作负担的成因及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京师范大学, 2021.
- [11] 宋萑, 吴健健. 我国中小学教师负担生成机制的质性研究[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2023, 41(9): 16-37.

- [12] 朱太龙, 王智超. 中小学教师不合理负担的类型划分、生成机理与化解路径——基于S县中小学教师负担治理的考察[J]. 教育科学研究, 2024(12): 43-49.
- [13] Deakin, G., James, N., Tickner, M., et al. (2010) Teachers' Workload Diary Survey 2010. Department for Education.
- [14] 张地容, 吴昱婵, 王启雨. 政策工具视角下我国教师减负政策的变迁与治理突破[J]. 教育导刊, 2024(10): 14-25.
- [15] 全国中小学教师减负专项整治工作调度会召开[EB/OL]. 2024-06-19.
http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202406/t20240619_1136637.html, 2025-08-06.
- [16] 教育部办公厅关于做好2025年中小学暑期安全工作的通知[EB/OL]. 2025-07-10.
http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/202507/t20250711_1197308.html, 2025-08-06.
- [17] 教育部办公厅关于进一步减轻中小学教师非教育教学负担若干措施的通知[EB/OL].
http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7058/202511/t20251107_1419596.html, 2025-10-31.
- [18] 蒋帆, 虞梓钰. 教师减负政策执行效果研究[J]. 教师教育研究, 2023, 35(5): 43-50.
- [19] 仝静, 李敏. 我国省域减轻中小学教师负担政策分析及优化研究[J]. 教育评论, 2025(5): 30-38.
- [20] 吴陈兵, 苏韦. 政策工具视角下我国中小学教师减负政策文本研究[J]. 现代教育论丛, 2025(2): 62-73.
- [21] 张家军, 王嘉龄. 教师减负中利益相关者的博弈困局与突围路径[J]. 现代教育管理, 2024(7): 44-54.
- [22] 郭金元, 陈志霞, 元帅. 重新审视繁文缛节: 概念和测量及其三维控制模型[J]. 公共管理评论, 2021(3): 91-121.
- [23] 郭金元, 陈志霞. 二元激励偏好与公务员工作绩效: 繁文缛节感知的抑制效应[J]. 公共管理与政策评论, 2023, 12(1): 47-63.
- [24] Kaufman, H. (1977) Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses. The Brookings Institution.
- [25] Bozeman, B. (1993) A Theory of Government "Red Tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, 273-303.
- [26] Bozeman, B. (2012) Multidimensional Red Tape: A Theory Coda. *International Public Management Journal*, 15, 245-265. <https://doi.org/10.1080/10967494.2012.725283>
- [27] Moynihan, D., Herd, P. and Harvey, H. (2014) Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 43-69.
<https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>
- [28] 陈水生, 罗丹. 权变与调适: 基层政府政策执行偏差的生成机理与纠偏机制[J]. 政治学研究, 2025(2): 80-95, 177.