

“双减”政策实施效果及优化治理分析

——基于 NVivo 的全国两会代表提案、议案质性研究

高萍 王柏淳*

【摘要】“双减”政策是国家为减轻学生负担，提升教育治理效能，从而实现教育高质量发展目标而在义务教育阶段采取的重要措施。每年的全国两会议案、提案具有广泛性、经常性和规范性等优势，以全国两会相关议案、提案为切入点，能够有效地站在国家发展和教育改革的背景下分析其落实效果。本文基于内容分析方法，对2022年全国两会代表针对“双减”治理现状提出的问题及建议进行收集整理，运用NVivo12分析工具，发现“双减”政策的议案、提案建议围绕七个方面展开，并以此为基础分析议案、提案中各主体存在的问题和下一步改进措施。

【关键词】“双减” 全国两会 质性研究 教育治理

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.07.012

一、问题提出

教育是国之大计、党之大计，义务教育作为教育生态中的基础部分，事关国家发展与民族未来，其重要性不言而喻。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，强化线上线下校外培训机构规范管理。2021年7月，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“双减”政策)落地实施。“双减”政策作为

助推重塑教育生态以及培养创新人才的重要政策工具，从体制机制着手深化义务教育改革，校内、校外各主体联动共同发力，在建设高质量教学体系，落实立德树人重大任务以及促进学生全面发展和健康成长方面取得了积极成效。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出要“建设高质量教育体系”“高质量发展”以及“高质量人才”成为新时期教育发展的关键词，教育改革尤其是义务教育阶段改革已然进入深水区。但是长期以来，学生负担过重、教培机构过热以及教育趋向功利化等问题严重影响我国教育改革发展成果，教育领域存

* 高萍，中国传媒大学政府与公共事务学院教授；王柏淳，中国传媒大学政府与公共事务学院学生。

在的“唯分数论”“唯升学论”等现象也体现了我国教育评价体系存在的不足,不利于我国实现教育高质量发展以及高质量人才培养。就“双减”阶段治理而言,如何从全国视角纵览“双减”治理现状并分析政策执行过程中所遇到的问题和不足?能否打破唯教育领域学者发声的研究现状,从不同领域视角出发分析“双减”治理效能?自2021年7月政策落地开始,目前还有哪些领域存在较多问题?通过对2022年全国两会中人大代表、政协委员的议案、提案进行文本内容分析,挖掘各领域代表在“双减”义务教育改革领域的意见建议,以期总结义务教育领域不同主体在落实“双减”政策过程中存在的不足并展望未来改革方向。

二、文献综述

自“双减”落地至2022年全国两会顺利召开,关于“双减”政策的学术研究成果颇多,学者们从诸多角度切入,如关注家校联动,改善“剧场效应”带来的家长焦虑;运用政策执行模型,聚焦各主体在“双减”落地过程中的不同态度对于政策执行结果的影响;分析校外培训机构所面临的空前打击并提出政策角度的改进意见;提倡改善教师待遇,减轻教师负担,避免出现“此减彼增”现象等。

“双减”政策作用对象范畴仅限于义务教育阶段,并且相关主体较为固定,基于现行政策的“双减”相关研究已经趋近饱和。即便如此,仍然有部分学者努力尝试从不同视角切入,薛二勇等通过监测分析“双减”政策舆情信息走势及内容并据此提出建议,强调要在继续把“双减”工作摆在突出位置的前提下,针对出现的政策舆情、典型事件和可能存在的风险进行未雨绸缪,及时调整政策^①;许冰茹基于利益相关者理论,通过分析义务教育减负主体之间的博弈过程探寻“双减”出路,使得多元主体之间的关系更加清晰^②;陈玲等人关注优质

师资的在线流动,从期望价值理论角度着手,研究教师持续参与课外在线辅导教学服务意向的影响因素^③;郭中华等人从批判教育学视角切入,通过理论分析“双减”与教育高质量发展的关系^④。

全国两会作为汇集民智、反映民意、影响民生的重要政治舞台,较大程度上决定了未来的国家重点发展方向,而人大代表和政协委员均有对各领域提出建议和批评的权利,即便人大议案和政协提案的产生过程和处理方式不同,但最终都将经过充分讨论并交付有关单位研究办理。本文基于全国两会提案、议案所具有的广泛性特征,试图通过分析两会代表们的提案和议案,在总结“双减”落地以来效果的同时,高效透视政策执行过程中存在的不足和漏洞,有助于结合现有研究进行补充,并填补议案和提案未覆盖的领域。

三、研究设计

(一) 研究方法与研究思路

本研究采用质性研究方法,所有材料均来源于2022年全国两会文本资料(政协提案、人大议案文本及网络新闻采访等),通过分析不同领域人大代表、政协委员对于“双减”相关问题提出的建议,剖析政策施行以来的落实情况,并通过可视化分析,总结不同行业不同领域的专家提出的意见建议。本研究对2022年全国两会政协委员和人大代表的“双减”相关提案、议案内容进行文本分析,运用 NVivo 12 软件对所有提案、议案内容文本进行三级编码,并对各级节点内容结合矩形树图(Treemap)和词云图进行可视化分析。

(二) 案例选择与数据收集

受研究对象的限制,本文案例资料较为固定,因此,为保证样本数据的多样性和完整性,在2022年全国两会提案中,重点遴选与

表1 本文案例库中案例基本情况(部分)

序号	人物	建议	针对问题
1	全国政协常委兼副秘书长、民进中央副主席、中国陶行知研究会会长朱永新	适当增加教师编制,加强教师培训,“建议调整中小学教师编制标准,提高中小学师生比,适当增加教师编制总量”。	不少一线教师在岗时间较“双减”政策前明显延长,教师工作责任大、节奏快、任务重,普遍反映精神压力较大。
2	全国政协委员、新东方教育科技集团董事长俞敏洪	各地区各部门应按照《意见》精神,统筹规范督查检查评比考核事项,实现对中小学校和教师的督查检查评比考核事项在现有基础上减少50%以上,并规范精简各类报表填写。	学校领导、管理层、教师需要抽出教学时间频繁地参加或配合当地各级政府多部门大量的社会工作,学校的“主业”——教育教学有时也只能退居其次,而且很多检查项目是重复的。
……	……	……	……
3	全国政协委员、北京市金台律师事务所主任皮剑龙	应当完善“政策+法律”双顶层设计,推进“双减”专项立法,构建法治管理机制。尽快出台“双减”专项法律法规,特别是校外培训机构的监管条例,明确校外培训机构设立资格等问题,提升行业准入门槛等。	“双减”政策缺乏立法支持,政策多为柔性治理,且具有短期性。
40	全国人大代表、首都博物馆首席研究员齐玫	博物馆应和学校进行合作,开展相关项目的开发,为学生享受博物馆学习的乐趣,提供到位的帮助。同时其他公共文化服务机构,也可以发挥自身的优势,与学校进行互动,为中小學生提供更加丰富的社会教育资源。	目前学生主要是利用课余时间到博物馆来学习,大多还没有形成系统化和经常化的校外课程。
41	全国人大代表、贵州省六盘水市实验小学教师吴明兰	建议对“双减”政策背景下教师额外付出的劳动给予合理报酬,并根据教师工作成果建立对教师的奖励激励制度。	“双减”政策实施后学生的作业负担减轻了,家长接孩子难的问题也解决了。但在家长与孩子减轻负担的同时,教师的压力却增加了。
42	全国人大代表、北京师范大学中国教育政策研究院执行院长张志勇	从“一刀切式的刚性分流”转向“因地制宜的柔性分流”,提高普职分流的重心,从“初中后”转向“高中后”,同时加快发展本科层次职业教育。	我国普通高中和职业高中教育招生比例大体相当的普职分流政策受到了越来越严峻的挑战。

“双减”教育改革高度相关、可操作性强的案例,同时考虑样本容量与结果的代表性,删除涉及敏感话题以及较为空洞的案例,最终选择其中42个案例作为本文分析的案例库,分别包括22份来自全国人大的议案、19份来自全国政协的提案以及1份来自民进中央的提案。表1描述了部分案例的基本情况。

四、研究结果与分析

(一) 基于三级编码的文本分析

首先,根据提案、议案内容提取出有关信

息,对其进行逐句编码,形成初级节点;其次,将初级节点进行归类,形成二级节点,此时已初步显现出“双减”相关提案的基本关注点;然后将二级节点进行概念化总结,从而产生“学校角度”“家长角度”“政府角度”“教培企业角度”“教师角度”“社会参与角度”“职教角度”七个根节点(编码结果见表2)。

其中,参考点数的多少代表了所编码节点在提案、议案中的出现频度,虽然并无定量证据证明出现频度越高,重要性程度越高,但是高出现频度可以侧面反映出相关问题受到的关注度越高,反之则越低。根据编码结果可知,

表2 “双减”相关提案、议案文本编码结果

根节点	总参考点数	二级节点	参考点数
学校角度	19	优化考试考核	4
		学校扩容建设	3
		课后服务纳入学校教学	6
		促进课程提质	6
家长角度	4	提升育人思维	2
		科学陪伴孩子	2
政府角度	47	严打校外培训	11
		减少形式主义	1
		变更考试导向	2
		引导教师转型	3
		提升经费投入	6
		落实部门职责	8
		加大相关宣传	1
		政策法律保障	14
教培企业角度	4	发展互联网教培	2
		实现行业自律	2
教师角度	45	优化评价体系	1
		优化教师配置	18
		提高教师待遇	21
		提升违规处罚	1
		增加教师数量	4
社会参与角度	24	利用社会资源	16
		吸纳社会力量	8
职教角度	17	加大宣传力度	1
		拓宽升学渠道	3
		促进普职回流	3
		模糊普职界限	1
		职教落户政策	1
		提高分流年龄	6
		设立职教高校	2

政府角度、教师角度以及社会参与角度的相关内容较多，其中政策法律保障、优化教师配置、提高教师待遇和利用社会资源方面得到的关注度较高。下文将基于 NVivo12 形成矩形树

图 (Treemap) 和词语云等，分别以“双减”政策执行过程中的主体和代表委员所在领域为分类标准，对提案、议案文本内容进行可视化分析。



图1 主范畴、子范畴矩形树图

(二) 治理效果可视化分析

1. 以主体为分类标准

一是政府角度。通过NVivo12生成所有根结点和二级节点的矩形树图可知，超过四分之一的代表委员从政府角度提出了建议，这侧面反映出我们在政策法律保障以及部门联动、经费投入等方面仍然存在不足。不少代表委员认为，我国的教育行政执法体系仍然不完备，亟待完善“政策+法律”双顶层设计，大力推动依法依规治理校外教育培训机构，针对性地根据机构性质类型设计准入标准和监管办法，加强事前、事中、事后的全链条监管。也有部分代表委员提到要施行教育质量年报制度，各级政府、学校应定时向社会公布教育发展情况，以保障群众的知情权和评价权。除此之外，加强部门联动也是代表委员们关注的重点，呼吁打破地域、层级以及部门壁垒，在教学资源上实现整合共享，在教育执法上形成联合机制。实际上所有主体在“双减”政策改革过程中都受到政府宏观调控的影响，为使各主体形成合力推进教育高质量发展，政府支持必不可少。

二是教师角度。超过四分之一的代表委员

从教师角度提出了建议，支持教育改革深化以缓解“双减”后教师压力增大和教师配置不足问题，是代表委员们一致的观点。较为热门的提案包括：建议相关部门出台政策，通过地方财政补贴教师工资和根据教师工作成果建立激励制度等方法，减轻教师负担并提供有效激励保障。还有少数代表委员提出要减少督查、检查评比等非教学教研任务，让教师回归教书育人本职，提升教学效率和质量，回应高质量发展要求，从而让学生减负落到实处，取得实效。另外，优化教师配置也是代表委员们关注的重点内容，通过教师交流轮岗、提供优质线上课程实现线上线下双线供给，从而促进教育公平以及教育优质均衡发展。“双减”改革绝不能厚此薄彼，只关注到学生的负担而忽略教师所承受的压力，如今在提升教师待遇、优化教师配置等层面的政策推进并未跟上整体改革进度，而代表委员们对于这一方面的呼吁则恰逢其时。

三是职业教育角度。职业教育作为现有研究中关注度较低的一个方面，却成为代表委员们关注的重点。长期以来，职业教育作

为基础教育中实现人才分流的重要途径并没有得到重视,这也进一步导致了义务教育阶段学生为了顺利进入重点高中带来的教育“内卷化”问题。在没有改变考试作为评价指挥棒的前提下,改变教育“内卷”现状可以从职业教育角度着手,通过破除体制障碍,提升职业教育地位,畅通职业教育的升学渠道实现学生有效分流。而职业教育也绝不仅仅只有分流的功效,更是选拔高技能人才的重要途径,在我国产业升级,制造业向高端化转型的重要背景下,市场对高技术人才的要求越来越高,而普通高校毕业的学生未必能掌握这些核心技术,这也不断倒逼职业教育改革。2022年4月20日,十三届全国人大常委会第三十四次会议表决通过了新修订的职业教育法,首次明确了职业教育和普通教育具有同等重要地位,明确国家鼓励发展多层次多形式的职业教育。此后职业教育的认可度将在一段时间内得到稳步提升。同时在建议中也有一部分代表委员提到要健全普通教育和职业教育的“分流一回流”政策,让学生有机会多次尝试,寻找学习与职业兴趣点。

四是社会参与角度。社会参与角度包括利用社会资源和吸纳社会力量两个角度,分别对应购买第三方课后服务以及吸引志愿者等有生力量加入课后服务减轻其他主体压力。在利用社会资源力量方面,不少代表委员认为在课后补课压力减少之后,如何引入优质社会资源,丰富学生的课后服务是政府和学校需要思考的重点问题。部分代表委员提出可以鼓励各地各学校立足自身实际,充分利用当地博物馆、图书馆等社会资源,通过融入传统文化和红色教育等内容丰富课后服务形式。而这实际上也需要政府配套政策加持,通过政府购买公共服务等方式,从学校层面统一评估购买优质校外培训服务。招募高校学生等社会力量作为志愿者参与校内课外服务资源建设,不仅可以减轻家

长负担,也可以缓解教师压力,避免以往课外培训机构承担的压力全部转移到教师身上。除此之外还可以盘活部分非学科校外培训机构,引导企业健康转型。综上,代表委员们从社会参与角度提出的“双减”改革建议,将会有助于构建以政府政策资金为保障,以学校为主导,各方力量协同育人的教育新格局。目前,一些地方政府已经有所行动,如山东省教育厅印发《关于进一步规范引入第三方参与校内课后服务工作的通知》,规范了第三方机构的类型和评估标准,改善课后服务存在的渠道单一、内容匮乏、质量不高等问题,致力于满足学生多样化发展,提升课后服务成效。

五是学校角度。“双减”改革中,学校主体应为教师教学提供支持辅助,而不是在行政化中给教师增加负担,成为了代表委员们的普遍共识。从学校角度,代表委员们的建议除了新建、扩建公办义务教育学校,为推进义务教育优质均衡发展提供场所之外,还重点关注课堂提质等由学校主导、教师执行的措施。有一定数量的代表委员提出要从学校角度出发减轻教师的压力负担,尤其是减少填表以及各种形式主义会议对于教师教学研究的负面影响。

六是家长角度。根据对相关建议的整理发现,基于家长角度的提案和议案较少,仅有两位代表委员提出要从家长角度提升育人理念思维,科学陪伴孩子。实际上在义务教育阶段,家长对学生各方面的发展都会起到显著且深远的影响,在考试作为教育成果评价指挥棒没有改变的情况下,家长应是破除“唯分数论”“唯升学论”的重要对象,改善“剧场效应”需要家长的积极配合,实现教育高质量发展更需要家长改善育人理念。同时职业教育能否在法律法规成文后得到积极响应同样需要家长的支持。因此,应从宣传引导角度加大力度重塑育人标准,为下一步改革打好基础。

七是教培企业角度。严打教培机构作为“双减”教育改革的重要内容,取得了较为显著



图2 “双减”相关提案、议案词云图

的成效。从教培企业角度，代表委员建议，除了积极转型发展互联网教培，将服务和监管有机结合之外，还要逐步实现行业自律，发挥行业协会带头作用，强化自我管理，主动承担社会责任。

2. 以代表委员领域为分类标准

通过 NVivo12 导入筛选后的提案、议案文本，使用“词频查询”功能，设置“同义词”和“具有最小长度为3”的运行查询条件，将无效关键词添加至“停用词列表”后生成“双减”提案、议案文本词云图，词云图中字体的大小代表在文本中出现的频率高低。基于词云图的词频分析结果（图2）表明，2022年全国两会“双减”相关提案涵盖面较为广泛，聚焦于中小学义务教育阶段的各项事宜，其中教师、培训、服务、学生、负担等关键词出现频率较高，初步反映出“双减”提案议案关注重点主要集中在社会参与角度、政府教育以及教师角度。

代表委员主要分布在政府党派、高校、义务教育一线三个领域。来自政府和各党派代表委员普遍对多领域提出建议，并不是聚焦于一个或几个领域，虽然许多议案、提案仍然存在需要进一

步细化等问题，但是已经为相关领域后续改革提供了方向。从事教育行业的高校代表委员和义务教育一线代表委员仅占不到百分之五十的比例，其中，高校教师作为专业的教育领域专家，更能从高等教育需求角度对基础教育尤其是义务教育提出更加具有远瞻性的建议；来自义务教育一线的代表委员仅占不到百分之二十，而作为“双减”改革政策的主要落实者之一，他们的建议是极其重要和宝贵的，本文研究发现，义务教育一线代表委员们的建议普遍聚焦于“双减”改革最需要进一步推进的领域，如关注教师角度和加大引入社会资源等。因此，一线代表及委员们议案、提案中的建议应成为后续改革的主要根据。艺术领域的代表委员们普遍关注如何丰富课后服务内容，从各自的所在领域出发，从引入社会资源、发扬我国优秀传统文化等方面提出合理建议，这也为弘扬我国优秀传统文化、发展公共文化服务提供了方向。

五、研究展望

经过对于全国两会提案、议案的综合分析，各代表委员的建议已经基本得到了较为充分地关注和讨论，尤其是在政策法律角度、教师角度以及社会参与角度形成了较为广泛的共识。本文将根据上述结论，从问题较为突出的几个角度对后续“双减”教育治理改革提出以下建议。

（一）推进跨区教学资源共享

由于全国两会所具有的广域性导致部分议案、提案难以具备广泛推广的价值，尤其是依凭当地特色的一些课后服务建设，由于地理和资源限制，难以在其他地区进行推广。因此，大力推广线上教育，在政府支持下引进第三方课后服务，可以在短期内改善地区之间教育资源不均衡的问题，有助于为不发达地区义务教育阶段学生提供高质量课后服务，减轻教师压力。

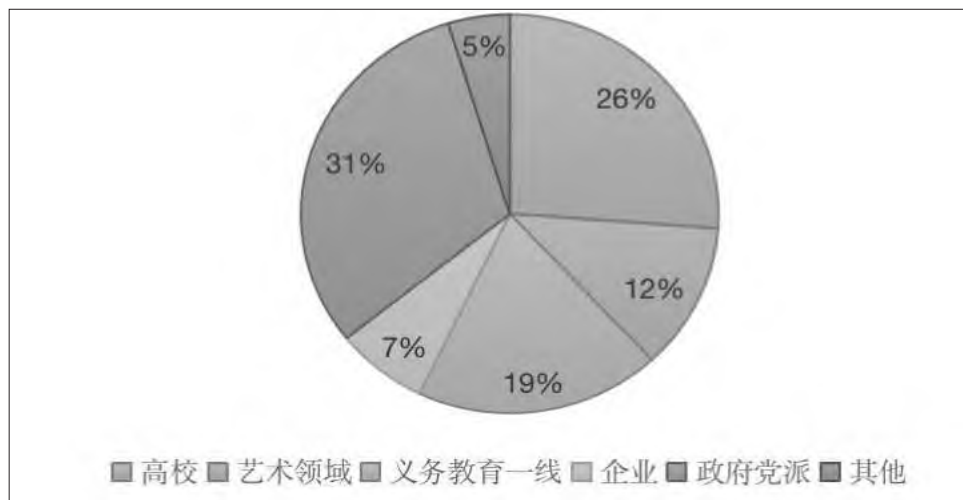


图3 代表委员领域分布比例

（二）打破考试分数排名导向

除了职业教育改革，其他的“双减”相关政策实质上并未改变考试分数排名导向给学校、学生和家長等“双减”相关主体带来的压力，相关的利益主体看似形成了让中小学生减负的共识，但一旦规则不被少部分人遵守，努力维持的平衡势必面临被打破的危险，出现各种“变形”“地下”学科类补课，形成部分家长花费的精力和资金更多的情况。因此下一步相关部门应着力于如何优化评价体系，从而改变考试单一导向独大的现状。

（三）促进校外教培机构失业员工重新就业

本轮改革对于校外教培机构员工的后续处理并不完善，大量员工因为“双减”一夜失业，相关部门仍未形成合力消化因为资本撤出导致的教培机构失业人群。改革势必要付出代价，但义务教育阶段的学科类培训机构如何实现软着陆，相关从业人员能否有序转型等问题都尚待解决，如何从政策角度出发使得相关利益主体都能得到妥善处理也应该得到进一步的关注。

（四）加强政策法律引导支持

随着全国两会的顺利闭幕，代表委员们的

建议已经逐渐得到落实，如职业教育法律改革和引入第三方参与课后服务的地方性法规的出台，都代表着“双减”政策在多个领域已经取得了显著进展。但是，政策的发布与政策执行取得成效还有一定距离，特别是根深蒂固多年的教育理念也不是一朝一夕便可改变的，因此“双减”改革必将任重而道远，希望在2022年全国两会中的优秀提案议案都能得到采纳并推行，多措并举形成全社会合力，为我国创新高质量发展提供人才后备支持打下牢固基础。

- ① 薛二勇、李健、刘畅：《“双减”政策执行的舆情监测、关键问题与路径调适》，《中国电化教育》2022年第4期。
- ② 许冰茹、杨英：《“双减”背景下义务教育减负的困境与出路——基于利益相关者理论》，《宜宾学院学报》网络首发论文（2022年4月15日），<http://kns.cnki.net/kcms/detail/51.1630.Z.20220414.1802.002.html>，访问日期：2022年5月22日。
- ③ 陈玲、张婧、刘静：《“双减”政策下如何促进优质教师资源在线流动——教师持续参与课外在线辅导教学服务意向的影响因素分析》，《现代远程教育研究》2022年第2期。
- ④ 郭中华、顾高燕：《“双减”与教育高质量发展——一种批判教育学的视角》，《中国电化教育》2022年第3期。

（责任编辑：葛云）