

【专题:作业管理】

编者按:中小学生减负是我国教育领域的老大难问题。减轻学生作业负担是减负的主要内容,它必须以作业增效为前提,即优化作业设计、提升作业质量。2021年4月,《教育部办公厅关于加强义务教育学校作业管理的通知》印发,要求坚决扭转一些学校作业数量过多、质量不高、功能异化等突出问题,并对作业数量、质量、类型、评价等方面提出了规范性要求。目前,各地都将健全作业管理机制、减轻学生过重作业负担作为“双减”工作之一,予以大力推进。本期专题择取一些好的经验和做法加以呈现,供读者借鉴参考。

从管理到治理: 基础教育作业治理的内涵、框架与进路

张抗抗 杜 静

【摘要】作业管理不当或失效是导致基础教育阶段学生作业问题凸显与矛盾激化的重要原因,需要从作业管理走向作业治理。作业治理是“治理”理念在基础教育阶段学生作业领域的具体表现和应用,其提出是对基础教育阶段学生作业场域日益复杂、学校作业实践中新技术和新方法的涌入及基础教育育人目标的调整与转变等现实问题的回应。作业治理的框架可从治理理念、治理主体、治理方式和治理机制等维度进行搭建,在行动中坚持人的全面发展理念、治理主体的多元化、治理方式的互动与精准、治理机制的协商共治。在具体路径选择上应突出制度建设,形成作业治理的长效机制,明确不同主体的角色定位,构建协同治理模式,以技术助力提升作业治理的精准性。

【关键词】基础教育;学生作业;作业管理;作业治理

【作者简介】张抗抗,河南大学教育学部博士研究生,主要从事课程与教学论、教师教育研究;杜静,河南大学教育学部教授,主要从事教师教育、比较教育研究。

【原文出处】摘自《中国教育科学》(京),2021.5.98~107

【基金项目】全国教育科学“十四五”规划2021年度教育部青年课题“新时代基础教育学生作业育人功能的系统规整研究”(项目编号:EHA210418)。

一、从管理到治理:基础教育阶段作业治理的内涵澄明

长期以来,作业一直处于基础教育研究的盲点,研究相对迟滞、单一,学生作业问题解决的主流视点主要围绕不同层面的“作业管理”展开。然而,伴随着基础教育改革和教育体制机制改革的不断推进,中小学组织域内过去广泛存在的上下级隶属关系和主导一支配关系逐渐获得松绑,传统学生作业管理的模式、方式逐渐显露其弊端,很难真正适应当前基

础教育“素养时代”改革的需要。

作业治理是“治理”理念在基础教育阶段学生作业领域的具体表现和应用。“治理”与“管理”虽然仅有一字之差,但其内涵却存在较大差异,主要体现在四个方面。一是主体差异。治理往往是多元主体治理,而管理的主体则相对单一。二是方式、结构差异。多元主体协商共治是治理的基本方式,治理的结构往往呈扁平化,而管理则是以集权式为基本方式,其结构多为自上而下的垂直型结构。三是协同

合作度的差异。治理表现出政府、社会、市场等多主体开放式、协同式行政,而管理则更多是政府或其他单一部门封闭式行政。四是权力来源的差异。管理多强调权力来源的单一性,而治理更多强调合法权力来源的多样性,任何一个主体都不能垄断规范和管理的过程。综合来看,主体多元、协同共治构成了治理的核心要义。有学者指出,“治理”的本质即公共产品和服务过程是由包括政府在内的公共机构、私人机构、公民团体以及公民个人等多元主体以多种形式协调相互间利益或冲突并采取联合行动的持续过程;能够使公共利益最大化的治理就是“善治”。^①基于治理理论,作业治理是指围绕作业的编制、设计、开发、实施、评价等,政府、教师、家长、学生及其他利益相关者依据一定教育法规,通过特定路径设计和实践策略进行协商、审议与合作,对作业系统的诸要素共同行动、决策、管理,促进作业效能提升的动态过程。

“作业治理”不是作为“作业管理”的对立面而提出的,也并非对已有作业管理的全面否定,而是以“治理”理论视角来审视作业管理中的问题,进而革新作业管理观念,调适作业管理中的失衡现象,重构作业管理新秩序,提升基础教育作业效能的过程。受以教师为中心的传统课堂教学观念影响,传统作业管理活动主要以教师主导的集权式管理为基本模式,表现为作业管理主体相对单一、作业组织管理结构呈科层制,作业实施程序化,布置机械、繁杂,缺乏学科间的系统筹划,作业评价刻板僵化,缺乏灵活性、针对性等。^②作业看似“小事”,但不仅连接着教师与学生,也沟通着学校与家庭。作业治理的提出正是着眼于作业管理的种种问题,意在一方面改变对传统作业管理主体的认知偏差,尝试将政府、学校、家长、学生、社会等多元主体纳入其中,通过合理分配其治理空间与限度,促进多元主体共治效能发挥的最大化,另一方面“柔化”传统相对刚性的作业管理机制,强调多元主体的互动合作,将传统为维护教学秩序对作业各环节进行控制的表层管理转向回归学生作业本体,深入学生作业管理实践的机制,通过多主体间的协同参与,改变传统作业观念,提升作业质量,发挥作业效能。如扭转学生在作业管理中“被管理者”的认知固化,改变传统“学生交、老师判”的方式,实施“学生作

业自处理”,^③发挥学生在作业管理中的能动性和积极性。由此,作业治理的目的也从一系列充满工具性、功利性色彩的目标如巩固训练、提高考试分数、提高升学率转向减负增效、发挥作业育人功能,实现学生全面而个性化的发展。因此,在某种意义上,作业治理是全部利益相关者通过协调、合作,参与学生作业决策、监督、功能发挥的过程。它是作业管理的目标追求,是基础教育阶段作业管理达到内在和谐后的一种状态,是基础教育作业管理的高级形态。特别是随着近年来国家层面对基础教育阶段学生作业负担问题的强力干预,学生作业问题被提到了前所未有的高度,作业治理将成为重构基础教育作业机制,提升作业管理水平,优化作业生态,促进作业效能发挥,实现作业育人功能的有力尝试。

二、从管理到治理:基础教育阶段从作业管理转向作业治理的行动框架

(一)治理理念:从知识巩固转向人的全面发展

长期以来,受将作业视为课堂教学的延伸观念的束缚,以及将知识巩固视为作业功能的认知固化的影响,基础教育阶段的作业管理理念路径依赖严重,仍然以强调学生的知识掌握和巩固为主。在这些已有观念的影响下,作业管理的本质逐渐脱离了“教育为人的全面发展”的价值意愿,特别是在应试教育体系中,“题海战术”被视为提升学生成绩的重要法宝。^④学校作业管理思路变为各科老师各自为政。各科老师教师会倾向于布置过量的学习任务以确保学生的学习效果,学生也可能为自己设置额外任务以提高应试能力。^⑤在此情形之下,学习任务的功能逐渐被异化——任务的“量”重于“质”,学生每天都埋头于许多不必要的学习任务之中,学生的个性发展、全面培养被渐渐放逐。因此,促进人的全面发展应当成为基础教育阶段作业治理的基本方向和根本遵循。将作业治理理念从传统的强调知识巩固的“海量作业”转变为以人为本,强调人的全面发展的作业治理才能有利于关注学生自身的发展需求,摆脱因追求成绩与升学率而招致的作业负担对学生身心的控制,摆脱作业管理中工具理性僭越、价值理性式微造成的对人性的束缚与压制,实现作业从“育知”向“育人”的转变。

(二)治理主体:从主体的单一性转向主体的多元化

长期以来,受我国政府主导型的制度供给特征以及传统教师为中心的课堂教学观念的影响,我国基础教育领域学生作业管理主体主要以政府、学校(主要是教师)为主角,其中学校是作业管理实际“控制者”,而作为最主要参与主体的家长及学生却经常被忽略,^⑥其他利益相关者如家教机构人员等更是处于被忽略状态。已有作业管理中管理主体的有限性往往会使相应作业管理主体产生认知错位及行动的偏差,引发作业管理失当,导致作业管理效果大打折扣。如就学校而言,升学率是家庭、社会、相关部门评价学校发展的主要标准之一。因此,当政府对学生作业进行规范时,特别是要求学校减轻学生作业负担时,校长、教师因深信“刷题”“题海战术”的应试效果,往往为实现学校及自身的整体利益而维持原有作业管理模式,将学生作业负担拉回原位,导致减负政策执行的“变形”,而其他利益相关主体往往因管理角色的缺位很难发挥应有的监督、管理作用。要突破原有作业管理模式的弊端,就必须让多元利益主体共同参与到作业治理中来,使作业管理主体由单一转向多元,从而充分利用不同治理主体优势,形成稳定的治理力量。

(三)治理方式:从线性、粗放转向互动、精准

传统的作业管理方式往往呈现自上而下的线性逻辑,管理内容更多停留在作业数量、时间的规定等外部参数之上,治理方式相对粗放。随着当前教育的发展以及社会对教育要求的不断更新与提高,作业管理不仅面临一些积年已久未能解决的深层矛盾和问题,还面临着一些新动向。如作为国家重要发展战略的教育大数据成为推动教育信息化、智慧化发展的重要力量,教育教学领域产生的大数据为学校教学系统的变革创新带来了机遇和挑战,改变了传统意义上“建制式”和理论推演的教学变革范式,转而以学习者学习发展为中心,形成“自下而上”的新变革范式和学习型教学变革文化生态。^⑦因此,如果继续沿用以往线性、粗放的治理方式,作业治理的效果将很难达到预期目标。为有针对性地弥补已有作业管理方式的短板,应当引入互动、精准的治理方式,并作为基础教育阶段作业治理的指导思想。互动、精准的治理方式

强调针对基础教育阶段学生作业的实际情况,采取切实有效的治理方式,以提高作业治理的科学性、精准性和高效性。应在充分考虑基础教育阶段学生的个体差异,作业负担内、外部差异以及对学生作业从作业编制、作业设计到作业过程再到作业评价等全过程的深入了解的基础上,对已有作业管理系统进行分析、评估。在此基础上,坚持“分类施策、精准发力”的原则,根据不同作业利益群体的实际需要,采取有效的治理方式,消除以往“一刀切”“流水线式”的作业管理弊端,提升基础教育阶段作业治理的深度、力度,实现科学、高效、精准化的治理效果。

(四)治理机制:从单一主导到协商共治

我国基础教育阶段学生作业管理主要以政府、学校主导的集权式管理为基本模式。政府颁布的相关作业政策往往因循自上而下的管理逻辑,注重规范学校作业管理的行为方式。就学校特别是教师而言,教师在学校作业管理中对相应学科作业的管理拥有较大的领导权。教师基于自身对相应阶段、课时内容的把握制定好作业管理规则,然后作为严格的管理者关注学生、家长是否按照其设定的规则进行相应的作业实践活动。这种标准化、技术化的作业管理机制将教师置于作业管理的金字塔位置,作为权力的中心而存在。学生因其不成熟性和弱势位置,其作业话语权与参与权被作业掌控者、作业规则制定者、作业秩序维护者的教师掌控,家长只是“教育的对象”“沟通的对象”和“发号施令的对象”^⑧。同时,新时期随着我国基础教育改革的不断推进,我国基础教育阶段作业问题呈现出新特点和新问题,如课外辅导机构成为作业负担的重要来源等。这些新变化使政府、学校、家庭及其他利益主体难以凭借单一力量去解决作业问题。因此,建构多元协同的作业治理机制,充分发挥政府、学校、家庭及其他利益主体的优势条件就成为当前实现由管理向治理转向的关键支撑和行动保证。作业治理中多元主体共治机制的形成并非简单地扩充治理主体、分解治理权力,而是需要合理划分不同治理主体的权责与治理空间,使不同治理主体形成最佳组合,从而最大化提升多元主体的治理能力。因此,基础教育的作业治理要达成“善治”的目标,还应在统筹协商共治的基

础上,明确不同治理主体的地位、责任、权力边界,将权责明晰化,才有可能避免治理失败。

三、从管理到治理:基础教育阶段作业治理的路径选择

(一)突出制度建设,形成作业治理的长效机制

推进作业治理,关键就在于强化政府供给,建构完善、规范、系统、高效的学生作业管理制度,使作业改革摆脱碎片化的路径局限。首先,应完善作业治理对象的识别机制。改变传统作业治理中以作业时间、作业量为主的相对单一的识别制度,治理对象的识别应多维度综合考虑学生的个性差异、心理因素、发展水平等具体情况,关注特殊群体如有心理障碍、学习障碍的群体。针对治理对象的不同情况,精准掌握学生作业问题的外部指标与内部要素,建构科学、合理、全面、动态的识别机制,保障治理对象获得及时有效的帮助。其次,健全作业治理主体指导机制。应确保作业治理的多元主体能够共同参与作业治理工作。在作业治理过程中既要保证主体话语权的完整和行动空间的充足,还要不断调动各类社会力量在作业治理工作中的创造性和内生动力,激发多元主体参与作业治理的活力。再次,建构作业治理法制保障机制。系统筹划作业治理的法制框架,为作业治理的开展提供法制保障,在具体的实践中,以法制理念规定不同治理主体在作业治理实践中的合法性、职责、义务和权利。做好作业治理的顶层设计,完善作业治理的制度安排,强化机制政策之间的协同能力,防止因冲突导致的作业治理资源的分散与浪费。最后,应建构作业治理的运行监督机制。为防止由于制度在执行过程中因权力运用的异化导致作业治理制度产生供给偏差,影响作业治理的实质成效。还需要建构作业治理的监督机制,对作业治理制度运行中的治理主体工作、治理措施落实、治理客体效果进行约束与监督。

(二)明确不同主体的角色定位,构建作业协同治理模式

政府和学校在作业治理中占据主导和主体地位。政府应在作业治理中充分发挥其作业问题的规范者和减负行动的引领者角色。一方面,通过持续形成关联的作业政策,从国家层面确立作业规范,通

过引领作业改革来指导作业的宏观治理;另一方面,做好顶层设计,统筹作业治理的人员调配,通过权力释放,调整不同层级组织、人员在学生作业治理中的话语权、行动权。就学校而言,学校是学生作业问题的主要来源,也是作业行动实践的主战场。因此,学校应明确其治理的主导角色,通过加强作业管理等措施,发挥其作业治理作用。同时,学校还应在明确其主导作用的基础上,充分发挥其在政府、社会、学生、家庭、专家之间的沟通作用。在厘清政府作业改革政策的价值导向、行动举措的基础上,既要强化教师作业教研,提升教师作业设计质量,又要积极引入专家,提升学校作业管理水平。同时,学校还要做好家校沟通,帮助家长形成正确的作业价值观,通过家长、学校来提升家长教育素养,使引导家长对作业价值、功能、作业量形成正确的认识,扭转家长因功利心的驱动而过分依赖校外培训机构造成的学生负担过重问题。

家庭、社会、学生是作业治理的重要力量。首先,家长在学生课外作业的完成中担任着重要的监督和引导作用,是作业治理的重要力量。在作业治理中,家长需清晰定位自身在学生作业治理中的角色,回归自身在学生作业中的监督和陪伴作用。一方面,应积极督促学生回家后主动完成学校布置的作业;^⑨另一方面,要形成正确的作业价值观念,缓解教育焦虑,并在家庭生活中引导学生从事力所能及的家务劳动,激励学生坚持进行感兴趣的体育锻炼和社会实践,不额外布置其他家庭作业。^⑩其次,社会是学生作业问题的重要推手,也是作业治理的重要力量。如当前校外培训机构是学生作业负担的重灾区,成为学生作业负担的主要校外来源。校外机构若不对自身利益观、办学观进行重整,而任其“野蛮生长”,将对国家作业治理政策的实施产生干扰。因此,作业治理要求社会充分发挥其教育支持者的角色作用,提升社会责任感,积极参与营造良好的教育文化氛围,构建正向的教育舆论环境,缓解公众教育焦虑,引导社会对学生作业形成正确认知,并积极参与学校教育教学改革和学生的自主减负等行动,继而创造一种全社会关注、参与和支持学生多样发展的社会文化。^⑪此外,随着互联网普及和新兴媒体的迅速发展,公众还应积极借助网络参与作业治理,

在作业治理中发挥监督作用。最后,作业最终是由学生去完成的,学生是作业价值的最直接承担者。学生不能仅仅被视为作业问题的受害者和治理行动的旁观者。学生对作业负担的感知、承受等都是学生参与作业治理的最直接的工具与证据。作业治理还是应当充分发挥学生作业治理中的主体价值,引导学生对自己的作业负担和减负行动形成自我认知与表征,进而能动地开展作业治理行动。

(三)以技术助力治理方式提升作业治理的精准性

当前,基础教育作业的实施空间发生了重大变革,从实体空间转移到虚拟空间,同时人工智能技术支撑下的智能管理系统、评价系统可以加强对学生的作业过程的把握、提升作业管理水平和作业系统整体效能。教育治理过程中要做好资源分配、规范体系建设、注重全面协调,用智能化手段和技术平衡治理主体间的价值诉求,寻求共同目标。^⑩因此,基础教育阶段的作业治理可以引入技术手段,通过合理利用信息技术,发挥技术治理的优势,提升作业治理的精准性、科学性与高效性,以满足不同利益群体的作业价值诉求。

一方面,可借助以大数据和人工智能技术为主的现代信息技术形成全面、系统的学生作业信息库。通过灵活运用大数据技术形成我国学生作业信息的数据库,了解学生的学情、个性特征、个性化需求、作业体验,了解不同地区、学校作业的外延性指标如作业时间、作业量、作业类型等。进一步完善学生作业负担公告制度,实时动态更新我国基础教育阶段学生作业信息,有效改善传统治理过程中信息不对称的问题,从技术层面打开作业“黑箱”,使“互联网+”的数据成为规范作业问题的证据,为作业治理的精准化提供数据支撑。另一方面,科学精准识别作业治理对象需求,根据治理对象具体情况和实际需求,匹配相应的治理措施。作业治理措施若无法真正解决治理对象困难,满足其需求,必然会导致作业治理成本的增加、治理资源的浪费。减负行动没有唯一不变的药方可循,应针对差异为不同类型学生量身打造个性化的减负方案。^⑪大数据凭借完整的信息采集,运用严密的逻辑推理,可以客观地从学习行为、学习需求、内在心理到学习风格,全面地

展现一个学生的形象,从而使教师把每个学生置于真实的场景中进行审视与评估,然后在此基础上对学生作出正确的评价,并对学生的学习过程进行有效干预。^⑫因此,教育管理者可以借助数据挖掘和学习分析等信息化技术和工具在对学生的元认知、高阶认知,学生的作业动机、作业过程、作业情绪、时间、思维方式进行实时监控和掌握的基础上,分析与运算,制定并实施个性化、差异性的作业干预策略,通过不间断地跟踪、检测、预警和干预学生的作业过程,对学生作业进行分类治理。此外,形成技术为载体的作业布置模式。在学生作业布置过程中,利用技术创设以学生为中心的作业场景,提高学生的作业体验感和临场感;同时,注重通过技术为载体的个性化交互,师生、生生等形式的实时作业互动,营造合作、对话、平等的作业环境,让学生在非线性的作业活动中获得全面成长。

注释:

①俞可平.治理与善治引论[J].马克思主义与现实,1999(5):37-41.

②罗生全,孟宪云.新时代中小学作业问题的再认识[J].人民教育,2021(3/4):15-18.

③刘建国,杨世明.把“反思、回顾”的机会还给学生——关于学生作业处理问题的分析研究[J].数学通报,2018(7):42-44.

④⑤靳玉乐,罗生全.学业负担、教学效能和学习效能的水平及其关系探究[J].中国教育科学,2019(2):73-89.

⑥杨春妮.小学生“减负”政策实施中的现实困境与对策思考[J].现代中小学教育,2017(1):8-11.

⑦罗生全,赵佳丽.大数据引领教学变革的机遇、逻辑与行动[J].中国教育科学,2020(4):35-43.

⑧朱红.现代学校制度建设与家校合作关系构建[J].教育探索,2014(1):106-107.

⑨⑩教育部办公厅.教育部办公厅关于加强义务教育学校作业管理的通知[EB/OL].(2021-04-12)[2021-07-10].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/202104/t20210425_528077.html.

⑪王贤文,周险峰.学业负担治理研究十年:回顾与展望[J].河北师范大学学报(教育科学版),2021(3):121-127.

⑫陈磊,刘夏,高雪春.人工智能视域下教育治理的现实挑战与路径选择[J].中国教育科学,2020(6):24-30.

⑬艾兴,王磊.中小学生学习负担:水平、特征及启示[J].教育研究,2016(8):77-84.

⑭何克抗.“互联网+教育”是否颠覆与重构了传统教育[J].中国教育科学,2019(4):3-8.