

【专题：“双减”政策实施困境与出路】

编者按:2021 年国家正式实施的“双减”政策是我国教育发展方向的一次重要转型,旨在减轻学生学业负担与校外培训负担,促进教育公平。本期专题聚焦“双减”政策实施以来政策落地的具体情况、进展与成效,探讨政策在中小学教育中的具体实践,困境与出路,以飨读者。

“双减”政策执行阻滞:发生逻辑与消解策略

丁 煌 王巍熹

【摘 要】“减负”政策执行难是我国基础教育事业发展过程中的“老大难”问题,在“双减”政策实践中表现为:基层政策表演式执行、选择式执行以及抵抗式执行。从“利益结构-社会文化-参与主体”三重维度对政策执行阻滞的发生逻辑进行诠释发现:政策执行的利益结构:成本分散-利益集中;社会文化:不平等的职业观与功利化的教育观;参与主体:行政吸纳社会、利益主体失语。这三重因素共同导致了政策执行阻滞的生成。本研究基于“嵌入理论”,从价值观念嵌入、执行方式嵌入、社会参与嵌入和监管模式嵌入四个方面提出执行阻滞的消解策略。

【关键词】“双减”政策;执行阻滞;发生逻辑;消解策略;嵌入理论

【作者简介】丁煌(1964-),男,河南息县人,武汉大学国家治理与公共政策研究中心主任,政治与公共管理学院教授,博士生导师;王巍熹(1995-),男,河南南阳人,武汉大学政治与公共管理学院博士研究生,国家治理与公共政策研究中心研究员(湖北 武汉 430072)。

【原文出处】摘自《湘潭大学学报》:哲学社会科学版,2024.2.17~26

【基金项目】本文系国家自然科学基金2021年度面上项目“地方政府公共政策执行行为选择机制的演化博弈分析”(编号:72174155)和国家社会科学基金2021年度重点项目“提高政策效能与地方政府公共政策执行力研究”(编号:11AZZ004)的研究成果。

一、“双减”政策实施困境的现实表征

“双减”政策的执行是一项系统性工程,涉及多组利益主体,本研究主要围绕地方政府、教育行政部门、学校和家庭四类主体展开分析,通过对相关利益主体互动过程的观照,探寻其背后隐藏的问题。

(一)基层共谋:表演式执行

2021年7月,“双减”政策出台。同年8月,国务院教育督导委员会办公室印发专门通知,拟对各省“双减”政策落实进度每半月通报一次。这对地方政府来说是一项艰巨任务,并且任务在政府系统内部层层传递过程中被不断加码,为了能够在规定的时间内上报“双减”政策落实情况,一些基层政府部门会与其上级部门“共谋”,联手应对上级政府的检查督导。例如,一些地方在上级督导组到来之前,教育行政部门会提前通知辖区内的中小学校,并与学校联手掩盖问题,或进行“运动式治理”,待督导

组离开后,一切又恢复原样。还有一些学校在面对当地教育行政部门检查督导时,会提前告知学生和家長配合学校应付检查。由于政府上下级间信息不对称,上级政府无法有效控制基层政府间的“共谋”行为。^{[1]1-2,243}这就导致了“表演式执行”现象在“双减”政策落实过程中层出不穷。

(二)内驱乏力:选择式执行

课后服务旨在解决家长工作日接送难题,促进学生健康成长,是“双减”政策的重要组成部分。从执行情况来看,课后服务远远没有达到政策的预期效果,许多学校将课后服务直接异化为室内自习或安排教学活动。然而,在学校向上级主管部门报送的课后服务开展材料中,填报的却是“双减”政策中规定的各类社团活动。同时,“双减”政策对不同年级学生的作业总量和作业形式作出了详细要求,小学一二年级不得布置书面作业,三年级至六年级书面作业平均完成时长不得超过一个小时,初中书面

作业平均完成时长不得超过一个半小时。但在政策实践层面,不同年级、不同学段的“双减”政策执行力度存在较大差异。从年级的角度来看,学校减负的对象主要是低年级学生,高年级学生的课程和作业安排几乎没有变化。从学段的角度来看,小学阶段的执行力度要明显高于初中阶段。回顾历次学业减负政策实践,我们不难发现,不同利益相关者之间缺乏互动,基层执行者积极性不足,上级政治权威是推动政策执行的主要动力,政策的内源性驱动力不足。因此,执行的方式和范围会被相关行动者进行选择,与自身存在高利害关系的就严格执行,反之则会被忽略。例如,学校对“双减”政策选择式执行,重视上级考核的“硬指标”(课后服务时长、学生参与率、作业完成时长等),忽视“软指标”(课后服务内容与质量、作业形式等)。

(三)不减反增:抵抗式执行

在政策出台的半年多时间里,校外教培市场迅速降温。截至2022年2月28日,原有的12.4万家线下学科培训机构已经减少至9728家;原有的263家线上学科培训机构也减少至34家,压减率分别为92.14%和87.07%。^[2]国家针对校外培训行业的治理效果显著,推动教育生态持续向好发展。但是,学生之间非均质性较大,一部分学生可以轻松完成学习任务,校内学习“吃不饱”;还有一部分学生,学习比较吃力,校内学习“难消化”。这就导致了学生家长依旧会选择各种方式为孩子补课,例如,一对一辅导、“地下”培训班、“住家式”家教等。并且,学生作为具备主观能动性的行为主体,当面临升学压力时,会在学习任务上“自我加码”。在学业减负的背景下,很多学生会通过主动延长学习时间、增加做题数量、参加“地下”培训班来实现“自我增负”。“双减”政策的本意是减轻学生的学业负担与家庭教育投资负担,但是在政策实践中却遭遇漠视与抵制,政策执行效果与政策初衷相背离。

二、利益结构、社会文化与参与主体:“双减”政策执行阻滞的发生逻辑

“双减”政策执行实践表明,多重逻辑贯穿于政策执行阻滞发生的过程。具体表现在利益结构、社会文化、参与主体三个方面。三重逻辑共同导致了“双减”政策执行与其所处的社会环境“脱嵌”,进而致使政策执行阻滞生成。本研究将具体分析上述三重逻辑对“双减”政策执行的影响。

(一)政策执行的利益结构:成本分散-利益集中

“双减”政策执行是一项由公共价值导向的以扩大教育领域公共利益为目标的政策实践,具有促

进社会进步和个人发展的双重功效,^{[3]145-152,170}公共性是“双减”政策的本质属性。因此,政策出台之初社会各界对其态度较为积极,但是在文本形态的政策向现实形态的政策目标转化的过程中,一些潜在的阻力逐步凸显。在社会中形成了一种关于“双减”政策“抽象肯定与具体否定共存”的矛盾认知局面。有学者认为,这是一种典型的公共利益悖论现象,即“公共利益的实现总是伴随着一部分人的利益获得和另一部分人利益的损失”。^{[4]95}更有学者认为“政策执行本质上是相关政策主体之间基于利益得失的考虑进行的一种利益博弈过程”。^{[5]27}为了更好地透视政策执行过程中的利益博弈行为,著名行政学家詹姆斯·Q.威尔逊提出政策利益结构分布理论,他认为,成本和利益的结构失衡是政策执行过程中利益冲突的内在原因。关于成本-利益结构性失衡有两种具体情况,一种是“奥尔森模式”,即成本集中-利益分散,一项政策的效用惠及多数利益群体,而成本则由少数利益群体来承担,在这种情境下,政策利益的享有者倾向做出“搭便车”的行为选择,而成本的承担者则会因利益损失而集合起来抵制政策的执行。另一种是“施蒂格勒模式”,该模式与“奥尔森模式”相反,即成本分散-利益集中,一项政策的效用被少数利益群体占有,成本由多数利益群体承担,面对这种情况,既得利益群体便会迅速组织起来,进行政治动员,以确保政策顺利执行,这也为利益俘获和政府寻租创造了空间。对照“双减”政策实践,我们可以发现其具备“施蒂格勒模式”的典型特征,具体依据如下。

1. 行政发包制

“行政发包制”是我国学者结合我国政府治理实践提出的一个概念,它合理解释了我国不同层级间的政府关系与运作逻辑。“行政发包制”本质上是一种居于科层制与外包制两者之间混合形态的组织类型。“行政发包制”的独特性体现在行政权分配、经济激励、内部控制三个方面。一是行政权分配,发包方拥有绝对权威和剩余控制权,承包方拥有具体事务的自由裁量权和执行权。二是经济激励,发包方与承包方属于财政分成关系,发包方负责将任务发包给承包方,但不匹配所需经费,承包方拥有剩余索取权,自负盈亏。通俗来讲就是“交够上级的,剩下都是自己的”。三是内部控制,行政发包制主张结果导向的、人格化的考核方式。并且,行政发包制遵循“属地管理”原则,中央政府以下的各级政府都需要向上一级政府负“属地责任”,即辖区内的一切公共事务都由本级行政主官负责。^{[6]1-38}“行政发包制”并非适应于任何政

策领域,划分其适用范围及发包程度的重要依据是公共政策所附带的治理风险的溢出范围,治理风险的溢出范围越小,行政发包程度越高。“双减”政策属于一项典型的教育政策,教育政策的治理风险溢出范围相对较小,因此,“双减”政策的行政发包程度较高。这就意味着中央政府对地方政府“双减”政策执行工作的资源支持相对有限。“双减”政策的执行是一项长期性、系统性、复杂性工作,需要地方政府投入大量人力、财力、物力等资源以维持并巩固其效果。但现实情况是,在我国中西部一些欠发达地区,地方政府的治理资源十分紧张,在应对各种复杂治理问题的过程中负重前行,甚至经常出现“组织失能”现象。并且,地方政府尤其是基层政府作为行政发包制中的承包人,可能会面对多个发包人下发的多重任务,即民间常说的“上面千条线,底下一根针”。由于上级政府掌握着下级政府的人事任免权和财政权,下级政府缺乏与上级政府“讨价还价”的能力,这就导致了面对上级政府的发包任务,下级政府通常会“全盘接收”,在现实情境中,“全盘接收”的任务并不会被地方政府“照单落实”。作为“理性经济人”的地方政府在纵向多重发包任务和横向晋升竞争的双重挤压下,倾向把注意力和治理资源集中在与自身利益密切相关的事务上(如地方经济发展、环境保护、社会维稳、流行病控制等)。教育行政部门作为主管教育事务的职能部门,通常要接受“双重领导”:上级主管部门负责业务指导与监督,地方政府掌握其人事任免权和财政权。在这种体制背景下,地方政府几乎成为辖区内教育行政部门的实际控制者,受利益本位主义和地方保护主义的影响,地方政府对“双减”政策的落实动力不足,而教育行政部门自身的横向协调能力有限,无法独立推动政策的落地,却又难以回避上级主管部门的督察和考核,由此产生了各类针对“双减”政策的策略性应对行为。

2. 晋升锦标赛

“晋升锦标赛”是一种政治激励模式,它是指上级对下级制定了一套可以量化的考核指标,并根据下级完成指标情况进行评比、排序,实现优胜劣汰。^{[7]36-50}“晋升锦标赛”的运作逻辑是将官员的政治拔擢与地方的核心发展指标挂钩,从而调动官员的作为积极性,它促进了官员个人利益与地区公共利益的有机统一。但是,从现实情况来看,“晋升锦标赛”的强激励属性也带有很强的负外部效应,例如,激励的有偏性、短期行为、人为制造绩效以及退出竞赛等。^{[8]17-22}实践证明,“双减”政策在执行过

程中也受到以上负外部效应的影响。在以成绩、升学率为主要考核指标的学校评价制度背景下,学校管理者基于对自身政治晋升的考虑,会以学生成绩为指挥棒,要求一线教师以“短平快”的方式提升学生成绩。这里并不是说“双减”政策的执行不利于提升学生的成绩,“双减”政策的初衷是提质增效,但是,处理好提质与增效这对关系并不是一蹴而就的,从消化到理解再到执行需要付出较大的成本。相比之下,“题海战术”“课后补习”等“粗放式”的提分手段对学校管理者来讲成本最低,效益最高。从政治晋升的角度来看,“粗放式”的提分手段能够在短时间内看到显著效果,学校管理者在短期内取得可视化的成绩可以在横向竞争中脱颖而出,符合“晋升锦标赛”政绩导向的提拔逻辑。从经济投入的角度来看,“双减”政策的执行需要学校在基础设施、师资力量以及知识更新等方面进行较大的投资,且见效慢、周期长、需长期维护,给学校带来一定的经济负担,而“粗放式”的提分手段几乎不需要学校进行额外投入。从某种意义上讲,“晋升锦标赛”是对行政主官个人的激励。因此,学校管理者的目标通常会局限于个人任期内的政绩最大化。对中小学教师而言,“晋升锦标赛”同样适用。我国的教育管理体系中以职称为符号的晋升机制,使得晋升职称成为学校激励教师的主要途径,教育场域内通行的法则与行政场域基本一致,即回报与晋升等级相关联,经济收入和社会地位随着职称等级的提升而提升。教育职称结构呈“金字塔”状,每个等级都有数量限制,而且越是接近塔尖的高级位置,职称数量越少,对任职者的要求也越高。知识结构和行为主体禀赋的差异使教育教学活动具有强烈的信息不对称特点,相较于政治现象,其“晋升锦标赛”的特征更为明显。职称作为一种身份符号与资源符号,其带有“强激励”属性作用于中小学教师,引发了围绕职称的“晋升锦标赛”。上文提到我国目前的学校评价制度依旧是以分数和升学率为导向,且升学率与学校管理者的政治晋升呈正相关关系,学校管理者为了在“晋升锦标赛”中获胜,势必会向一线教师传导压力,具体来说,就是将学生的成绩纳入职称评定指标体系中。虽然,近年来国家一直在提倡教师评价要破“五唯”(即唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子),但现实情况却不尽如人意,中西部地区许多中小学校在设计职称评定标准时依旧将学生的成绩作为最大权重指标。迫于晋升压力,一线教师的“成绩需求”十分强烈,最终会转化为对学生的“加压式管理”,具体表现为延长学生在校时间、增加课后作业量和作业难度以及组

织班级内部考试等。相对而言,“双减”政策的考核指标较为模糊,政策执行弹性空间较大,部分学校为保住升学率,针对“双减”政策发明了种种应对策略,例如,打着课后延时服务的名义继续进行课程教学,如有督导组前来检查,则临时变更教学活动内容。

3. 利益俘获:选择式监管

公共政策是对社会利益的权威性分配,这一分配过程本质上是一种利益调整过程。^{[9]95}在政策制定阶段没有充分表达的利益诉求在执行过程中会通过隐蔽而顽强的方式表现出来,即“利益俘获”。^{[10]212}在“双减”政策执行过程中“利益俘获”的问题也颇为突出。教育行政部门对校外培训机构的监管通常采用两种方式:对向其输送利益的校外培训机构“放任不管”,而对其他校外培训机构进行“加码式监管”。在具体政策实践中,教育行政部门倾向采用“一刀切”式的手段关停该部分校外培训机构。学界将这种现象定义为“选择式监管”或“选择式执法”。究其原因,自上而下发包的监管任务以及治理资源匮乏导致教育行政部门陷入“压力-能力”失衡的窘境,在此种情形下,教育行政部门不得不收缩监管范围,以降低监管难度。此时,利益便成为划分监管对象的标识,部分校外培训机构与教育行政部门被利益所捆绑,监管与被监管关系异化为利益共同体关系。这种利益共同体关系对于教育行政部门和校外培训机构来说是一种相对稳定的博弈共生关系。在利益捆绑的作用下,教育行政部门与校外培训机构的交易成本被大幅降低,教育行政部门在获得经济利益的同时,更易于控制校外培训机构的行为,而校外培训机构则获得了一定的违规获利空间。具体表现为教育行政部门默许校外培训机构的违规行为,一旦遭遇上级检查,教育行政部门提前通知校外培训机构,两者相互配合应对上级检查。而对于利益共同体关系之外的校外培训机构,教育行政部门为了消除监管隐患,通常会采用行政强制手段,迫使该部分校外培训机构退出市场。

(二) 社会文化:不平等的职业观与功利化的教育观

1. 不平等的职业观:“士农工商”

“士农工商”是我国传统社会的四大阶层,四者之间的排列顺序象征了一种以等级为特征的政治秩序模式。作为四大阶层之首的“士”,可以摆脱生产劳动的束缚,进而上升为社会的管理者。^{[11]70}而“农工商”三个阶层无论是其政治地位还是对社会资源的占有都远不及“士”。四大阶层地位差异最

终导致不平等的职业观。随着社会的进步,传统“士农工商”的社会结构已逐步瓦解,但其背后蕴含的社会阶层观和不平等的职业观已在人们内心深处扎根。就业是一项重大民生问题,“稳就业”“保就业”分别是“六稳”“六保”的首要任务。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出要“更加注重缓解结构性就业矛盾”。我国的结构性就业矛盾最突出的表现就是劳动力供给与劳动力需求不匹配。现阶段,我国人才市场中技能人才尤其是高技能人才依然严重短缺。从供需总量匹配的角度来看,人才市场对技能人才的用人需求很长一段时期内均超出技能人才的供给,且用人缺口呈扩大趋势。^{[12]27-33}然而,从整体就业结构来看,“一岗难求”与“多岗空缺”的现象并存。大学生就业难与技术工人严重短缺是现阶段人才市场中最显著的矛盾。究其原因,笔者认为,不平等的职业观导致人们纷纷涌入普通教育的赛道,而对职业教育这种重视操作技能而不是入仕为官、光宗耀祖的教育发展路径存在偏见,而且这种偏见具有很强的生命力,它根植于人们的思想之中。当下,大学生考研热、考公热正是这种偏见形塑的结果。

2. 功利化的教育观:“学而优则仕”

时至今日,“由于现代市场话语对效率和竞争的崇拜蔓延至公共教育领域,‘学而优则仕’的传统文化信仰与实用主义下的学历狂热和优绩主义相互交融,形成了功利化和短视化的教育理念和行为。”^{[13]66}在我国,学生在求学过程中需要面对多次选拔性考试,比如小升初考试、中招考试和高招考试等,这些都属于“高利害性考试”,考试成绩与学生前途命运紧密挂钩,“一考定终生”的理念深深地刻在了众多家长的脑海里,为了使自己的孩子能在未来获得更多的生存和发展资源,不断给孩子灌输“自我增负”的理念,“只要学不死,就往死里学”“多考一分,干掉千人”“明天的你一定会感谢今天拼命的自己”等口号都是广大学子期冀顺利通过各类考试、实现人生理想的真实心理动机。与此同时,近年来流行的内卷文化也使得很多家长相信教育是实现阶层跨越的重要途径。改革开放以来,我国经济社会飞速发展,中产阶层群体的规模不断扩大,该群体希望自己的孩子在巩固阶层地位的同时努力实现“阶层跨越”。^{[14]42-43}中产阶层的成功大多得益于教育文化资本的累积,这一群体的显著特征是拥有良好的教育背景、稳定的工作以及较高的社会地位,但是,该群体既缺乏政治权力背景,又无生

产资料,唯有通过不断学习、积累知识资本才能在竞争激烈的社会中巩固阶层地位。^{[15]170-20}面对子女的教育问题,中产阶层家庭会充分利用自身经济、文化以及社会资本,助力子女实现“文化再生产”。校外培训是中产阶层实现子女“文化再生产”的主要途径,这就是为何在“双减”政策背景下依旧会有很多家长通过各种方式给孩子寻求校外培训机会的原因所在。

(三)参与主体:行政吸纳社会、利益主体失语

在基层的“双减”政策实施过程中,政府部门将行政权力延伸至学校、市场以及家庭,严重压缩了“双减”政策场域的利益表达空间。学业减负是一项系统性、综合性、复杂性工程,需要多元主体通力合作,共担责任。政府、市场、社会、家庭应合理分工,共同促进基础教育事业持续健康发展。长期以来,由于政府掌握着较多的社会资源,对“自上而下”的“一元化”治理模式具有较强的路径依赖。回顾历次“减负”政策实践,我们不难发现,大多是由政府自上而下依靠行政命令推动的,基层政府习惯于封闭决策和刚性推动政策,政策的产生到政策的终结始终在政府系统内部运行,其他主体缺乏参与的渠道和动力,在“行政吸纳社会”^{[16]116-128}的政策实践中失去表达的权利。最终导致各种“一刀切”式的执行乱象在“双减”政策执行过程中层出不穷。

基层政府和教育行政部门基于对自身“政绩”的考虑,通常会要求中小学校管理者“顶格”执行“双减”政策中的硬性指标,例如课后服务参与率,为了凸显政绩,基层政府和教育行政部门给学校设置了课后服务全员参与的任务。中小学校管理者作为“双减”政策执行的一线推动者,理应在校情实际出发制定有利于“双减”政策执行的配套措施。但是,在上级行政权力干预下,其主观能动性被极大消解,面对上级不合理的要求,学校管理者几乎处于沉默状态。

在校外培训机构监管方面,上文提到教育行政部门和部分校外培训机构被利益关系所绑定,结为“攻守同盟”。教育行政部门会在一定空间内默许校外培训机构违规的学科类培训行为,但是,该部分校外培训机构要时刻听从教育行政部门的指令,两者相互配合应对上级检查。为了消除监管工作“隐患”,教育行政部门对待未与其存在利益关系的校外培训机构,倾向采取“能封则封”“新增不批”的刚性手段压减市场主体数量,这其中也包括体育、文化艺术、科技等非学科培训类别的校外培训机构,最终导致大量教培机构倒闭,教培人员失业,在生存压力驱使下,教育培训以各种异化手段与方

式继续进行。

众所周知,学生家长处在“双减”政策执行这一特定的体制系统之外,属于受到行政干扰(约束)最小的利益群体,因此,当政策无法被充分接纳时,他们并不会主动配合政策执行。为此,教师便会运用非正式权力向学生家长施加压力,消除政策执行中的不同声音。在具体政策实施中,教师通过电话家访或家长会等形式动员学生家长配合学校关于“双减”政策的工作安排。由于专业知识技能的排他性和教育信息的非对称性,学生家长在教育活动中的力量与教师相比较为弱小,因此,在家-校互动的过程中,即使面对不合理的要求,学生家长大多也会选择妥协或者沉默。

三、嵌入式治理:“双减”政策执行阻滞的消解策略

“嵌入式治理”的运行逻辑指的是利用政治、文化、社会、认知等结构化因素对相关行为主体进行一种“植入性”的影响。具体来讲,“嵌入式治理”在“双减”政策执行场域主要体现在以下四个方面。

(一)价值观念嵌入:转变分数至上教育观,倡导全面发展理念

“双减”政策旨在矫正资本逐利行为以及实用主义思潮对义务教育事业公益属性的冲击,促进教育公平。“双减”政策执行中遭遇的种种阻滞,其深层次原因在于价值观念冲突,社会各方关于政策没有达成充分的共识。重塑价值观念、凝聚社会共识是消解“双减”政策执行阻滞的首要任务。

其一,弘扬“五育并举”教育观念。在学校教学计划、家校互动、校外培训等方面融入德智体美劳全面发展的理念。同时,完善人才评价制度,破除唯分数、唯升学的人才观,构建指标更加丰富、形式更加多样、结构更加合理的人才评价制度。尊重个体之间的异质性,引导学生充分发挥自身优势,为学生成才提供更加广阔的空间。打通政府、社会、学校和家庭之间的沟通渠道,鼓励多元主体平等对话,吸收各方利益诉求、价值诉求,凝聚符合时代精神的政策共识。

其二,引导社会正确认识职业教育,拓宽学业发展渠道。职业教育与普通教育属于层次相同、类型不同的两种教育,两者在地位上是平等的。目前来看,升学竞争激烈的一个重要原因就是,多数家庭对职业教育存在根深蒂固的偏见,他们认为职业教育相对于普通教育是“次等教育”。大量学生的涌入导致普通教育“赛道”过热,而职业教育却因生源不足而产生严重的发展危机。因此,需要合理引导社会对职业教育的认识,可以通过加大对职业教

育的宣传力度,例如,职业教育的特点、发展前景以及相关政策福利等,引导学生根据自身情况选择学业发展路径,合理分流生源,纾解教育焦虑。

其三,提升非学历教育社会认可度,消解学历歧视。笔者所指的非学历教育是高等学校或中等专业学校在学历教育之外对准社会公众开展的,以提高相关主体专业技能、职业素养、理论知识等为目的的各类教育活动。非学历教育具有培训周期短、针对性强、实用性强等优点,并且非学历教育有助于完善我国的人力资源结构,是我国教育体系中一支不可小觑的力量。但是受传统教育观念影响,我国社会中学学历歧视现象严重,非学历教育的社会认可度低。这不仅造成人力资源浪费,而且还导致就业市场过度拥挤,“一岗难求”与“用工荒”并存。因此,不同行业应根据实际情况制定用人标准,摒弃“学历优先”的传统观念,营造良好的用人环境,让不同学历层次的受教育者都有发挥才能的平台。

(二)执行方式嵌入:“悬浮式执行”向“服务式执行”转变

消解“双减”政策执行阻滞的关键在于推动执行方式“悬浮式执行”向“服务式执行”转变,逐渐形成地方政府、教育行政部门、学校、家庭、校外培训机构共同组成的治理结构。政府部门作为政策执行的主要行动者,应主动加强与其他行为主体的互动与合作,形成合力推动政策执行。

其一,合理配置权责,打通体制梗阻。治理能力与治理体系现代化要求构建多主体协同合作的治理格局。“双减”政策的实施涉及纵向跨层级、横向跨部门的多组行为主体,权责对称是协同治理的重要前提。地方政府要根据中央政策要求制定符合本地实际的“双减”政策执行计划、配套措施以及明确的权责清单,理清职权范围,压实各方责任。基层政府和相关职能部门要积极作为,细化权责清单,相关责任明确到岗到人,实现“事-权-责”三者有机统一,推动各级部门自觉执行上级政策部署与工作安排。

其二,要加强区域间、部门间的联系与沟通。从“双减”政策实践来看,区域间和部门间沟通不畅是阻碍政策落实的桎梏,“九龙治水”“政策打架”等问题较为突出。“双减”政策的有效执行离不开多方主体间沟通与协调,因此,要着力扫清横梗在区域间、部门间的“本位主义”障碍,可以通过构建沟通协调机制、搭建对话平台以及信息共享平台等方式来实现沟通与协调。多元主体通过沟通与对话逐渐形成“利益共同体”,共同体成员之间可以进行信息资源共享、行政资源互补或者开展联合执法

行动。

其三,引入柔性政策工具,提高政策韧性。柔性治理的目标是谋求公众对政府治理的信任、合作,其价值属性强调对人的重视与尊重。^{[17][146]}在高度异质性的现代社会,柔性治理可谓是解决冲突、凝聚共识的有效手段。柔性政策工具不同于管制型政策工具,其侧重于选取沟通、协商、指导、吸纳、人文关怀等方式来执行政策。^{[18]9}并且,柔性政策工具具有较强的制度韧性,可以化解利益冲突带来的社会风险,对社会稳定起到促进作用。

(三)社会参与嵌入:拓展参与渠道,引导多元共治

社会教育焦虑反映的是教育资源分配不均与学历竞争内卷化相互作用所产生的结构性紧张。因此,不能简单地将部分家庭在“双减”政策执行中的消极策略理解为自私、理性缺失的行为。教育场域有着更加多元、复杂的社会生态,不同主体之间的异质性较大。要充分引导相关主体参与到政策制定与执行过程中,做好政策宣传,充分吸纳各方利益诉求,及时调整政策工具等,从源头上纾解其焦虑情绪。“双减”政策的落实需要多方主体共同参与,政府部门需摒弃“垄断思维”,主动收缩权力范围,拓展社会参与渠道,引导多元共治。

其一,构建家校联动机制,提高家长参与度。面对“双减”政策执行过程中的家长不配合、不支持等问题,各级中小学校应搭建“双减”政策家校沟通平台,及时向家长宣传政策措施、实施进展以及工作成效,提升政策知识的社会普及率。与此同时,可以通过建立“双减”政策执行家长参与制度,合理规划家校责任、规范参与流程,引导学生家长有序参与相关配套措施的制定与执行,以便于学校能够了解政策的落实程度与内在缺陷并不断完善相关政策措施,提高政策适切性与公众满意度。

其二,广泛动员社会力量,加强政社互动。“双减”政策执行的系统性、综合性与复杂性决定了无法依靠行政主体独立实现,必须广泛动员社会力量参与治理。例如,很多学校都面临师资力量不足,无法有效开展课后延时服务,学校又无力承担聘请校外老师所产生的高额费用等问题。对此,我们可以向社会寻求帮助,例如,可以通过聘请离退休教师回校继续任教,这种做法既为退休教师提供了一个发挥余热的平台,又可以充实学校的师资力量。另外,要加强对公益性教育机构的动员,鼓励其与中小学校合作,为“双减”政策执行提供智力支持与物质支持。

其三,引导校外培训机构转型,优化政策执行

环境。总结历次学业减负政策执行经验,我们不难发现,校外培训治理的重点在“疏”而不在“堵”,所以,要积极引导校外培训机构转型,加强学校和培训机构的沟通与合作,使其成为基础教育事业健康发展的推动力量,从源头上解决资本裹挟教育这一“沉痾痼疾”。“双减”政策实施以来,大量学科类培训机构面临发展危机,为了生存而不得不选择隐匿的方式开展违规培训,严重影响了政策的整体效果。因此,只有妥善安置受政策影响的市场主体,才能从根本上消弭政策执行的阻滞。首先,政府要加大对校外培训机构转型的扶持力度,具体可以通过对其进行资金补贴、技术支持、降低税费等方式助力相关市场主体转型。其次,政府要加强和校外培训机构的合作,充分吸收体制外优秀教师加入各级中小学校学科教学和课后延时服务等教育教学活动中,既可以缓解学校师资紧张的压力,又能够合理解决校外培训机构转型带来的失业问题。

(四)监管模式嵌入:“碎片化”监管向“协同化”监管转变

“双减”政策出台以来,政府对校外培训机构的监管犹如一场“猫鼠游戏”,无论政府如何加强监管力度,总有一些培训机构能够不断“变异”“隐身”,逃避政府监管。根据实践观察与理论分析,笔者认为,政府监管效率不高的根本原因在于监管权力的碎片化。行政权力未被充分整合,不同行政主体间分割严重,从而导致权责脱节、动力不足、效率低下、职能变异、秩序混乱。^{[19]25}因此,在“双减”政策实践场域需构建“协同化”的监管模式。

其一,构建监管工作专职领导小组,提升行政协调能力。打破区域间、层级间、部门间的“壁垒”,统筹各方资源;在领导小组指挥下,制定统一的协同工作方案与制度遵循,明确各方行动主体的职责与权限,降低部门间合作的制度性成本;搭建信息共享平台,实现监管信息在不同部门间及时、准确、完整的流动与更新,提升行政沟通效率。

其二,拓展社会监管渠道,充实监管力量。校外培训形式的隐匿性与多变性决定了必须动员社会力量参与监管,作为监管主导力量的政府要拓展社会监管渠道,充实监管队伍。政府“自上而下”式监管与社会“自下而上”式监管相互补位,增强政策监管的深度与广度,压缩校外违规培训的生存空间。就具体实践而言,政府可以搭建校外违规培训信息征集平台,面向社会搜集违规线索,并对有价值信息的提供者进行物质奖励,充分调动社会力量参与“双减”政策执行监管工作的积极性。

其三,发挥新闻媒体优势,曝光违规行为。“双减”政策执行监管工作中,新闻媒体可以发挥三方面作用:一是及时向社会曝光校外违规培训行为,引导其他市场主体自觉遵守政策规定,净化市场环境。二是监督基层政府,对政策执行过程中的寻租行为、共谋行为以及敷衍行为予以曝光,提高政府的违规成本,倒逼政府积极履职。三是可以作为政府吸纳民意的工具,了解社会公众对政策的反应,以便及时调整执行策略,弥补政策漏洞。

参考文献:

- [1]周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(6).
- [2]樊未晨,叶雨婷.“双减”落地超半年,教育生态如何重构[N].中国青年报,2022-03-14.
- [3]余晖.“双减”时代基础教育的公共性回归与公平性隐忧[J].南京社会科学,2021(12).
- [4]孔繁斌,孟薇.公共利益实现的“情境-行动”逻辑——基于成本-利益分布结构理论的阐释[J].中国行政管理,2020(7).
- [5]丁煌.利益分析:研究政策执行问题的基本方法论原则[J].广东行政学院学报,2004(3).
- [6]周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6).
- [7]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7).
- [8]蔡芸,杨冠琼.晋升锦标赛与中国的基础教育发展失衡[J].中央财经大学学报,2011(6).
- [9]陈玲.信息、规则与自由裁量权:不确定性下的公共决策[J].社会科学,2022(6).
- [10]胡卫卫,于水.贫困治理失灵:问题缘起、发生逻辑与策略选择[J].农林经济管理学报,2019(2).
- [11]陈继红.职业分层·伦理殊·秩序构建——论先秦儒家“四民”说的政治伦理意蕴[J].伦理学研究,2011(5).
- [12]魏义方.积极应对就业结构性失衡[J].宏观经济管理,2021(4).
- [13]钟程,谢均才.长效落实“双减”政策的困境与对策——以政策执行网络视角分析[J].中国电化教育,2022(7).
- [14]余雅凤,姚真.“双减”背景下家长的教育焦虑及消解路径[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(4).
- [15]张冰.“影子教育”与中国“新中间阶层”的文化再生产——从布迪厄的文化资本理论说开去[J].教育理论与实践,2017(22).
- [16]康晓光,韩恒.行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究[J].Social Sciences in China,2007(2).
- [17]胡卫卫,余超.乡村柔性治理的发生逻辑、运作机理与应用路径[J].兰州学刊,2021(5).
- [18]刘祖云,孔德斌.乡村软治理:一个新的学术命题[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2013(3).
- [19]胡颖廉.“中国式”市场监管:逻辑起点、理论观点和研究重点[J].中国行政管理,2019(5).