

# 异质化执行与差异化效果：中国公立小学与私立小学“双减”政策执行效果的对比研究

林妍<sup>1</sup> 周建达<sup>2</sup> 国万忠<sup>3</sup>

## 摘要

本文意在系统比较双减政策在公立小学和私立小学的实践路径、多维效果和执行机制。两类学校就政策执行而言具有刚性遵从和策略性调适的异质性。公立小学减负提质、规范效果明显，但是个性化需求的满足还存在瓶颈；私立小学表面合规之下，存在隐形设计和家庭责任转嫁，客观上加大了教育焦虑的结构性转移和社会再生产风险。政策效果的不同是由两者之间资源禀赋、动力机制、问责主体和家长群体这四个系统性的不同所造成的。

**关键词：** 双减政策；公立小学；私立小学；政策执行；教育公平

## 1 绪论

### 1.1 研究背景与问题提出

中国义务教育阶段学业负担过重、校外培训泛滥的问题已经成为影响青少年身心发展、影响家庭幸福、影响社会公平的重大问题。在这样的背景下，中共中央办公厅、国务院办公厅于 2021 年 7 月印发了《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），是教育领域的一场深刻革命。

对公立和私立小学来说，其政策反应和实践结果有着复杂而系统性的差别。本文试图全面回答如下几个主要问题，“双减”政策在公立私立小学是如何执行的？产生什么样的差异效果？导致这些差异地深层次的原因是什么？从视角上对公私立小学在“双减”政策下的比较进行了系统的分析。从理论上来说，把融合制度逻辑和政策执行理论结合起来，可以用来剖析中国教育政策在诸多组织里执行的分析模型。

### 1.2 研究创新点

从视角上对公私立小学在“双减”政策下的比较进行了系统的分析。从理论上来说，把融合制度逻辑和政策执行理论结合起来，可以用来剖析中国教育政策在诸多组织里执行的分析模型。

## 2 理论背景

<sup>1</sup> 林妍：河北保定师范附属学校，教师，15603271032@163.com.

<sup>2</sup> 周建达：河北农业大学，公共事业管理，927385270@qq.com.

<sup>3</sup> 国万忠：河北农业大学，人文社会科学学院管理系教授，guowanzhong@sina.com.

## 2.1 理论基础

经典政策执行理论由最初的以科层制控制为中心、自上而下的路径，到后来的重视街头官僚自由裁量权、自下而上的路径，再到综合模型。对中国特色的、高强度治理政策“双减”，马特兰德（Matland, 1995）的模糊-冲突模型有很强的解释力。

制度逻辑理论认为社会是由许多个核心制度秩序组成的，每一个秩序都有一个中心逻辑。在中国义务教育场域中，“双减”政策实行之后，三种主要的制度逻辑的冲突就十分明显。国家逻辑，以公平、规制和稳定为主要的內容。

## 2.2 国内外研究综述

关于“减负”政策的历史与逻辑，国内的研究大多把“双减”放在了我国漫长的“减负”史中，分析了它的从局部调整到系统治理的范式转变（刘复兴，2021），强调它是要破解“校内减负、校外增负”的困境。

关于教育政策执行研究，主要从我国情境中的政策变通，上下共谋，选择性执行等现象入手（周雪光，2008；练宏，2016）。近来有关新近的研究开始关注“双减”执行中地方政府的创新和基层教师的困境。

关于公私立学校比较的研究，多从效率和选择（Chubb & Moe, 1990）入手，社会学的角度多从社会分层的影响（Ball, 2003）出发。国内的研究大多集中在办学模式、经费和学业成就的差异上，但是对两者在具体的政策响应上进行比较分析的较少。

## 3 政策执行的路径分化

### 3.1 执行动力

公立学校动力来自行政命令、指令。它的约束机制是刚性的，其主要逻辑就是用程序的合规来证明态度的正确。

私立学校的动力来自市场竞争以及客户需求。其约束机制就是柔性市场法则。其主要思想就是，在政策限定的范围内，最大限度地满足甚至超越目标客户群体的需求。

### 3.2 作业管理

公立学校策略以政策明文规定硬指标为重，用可视化、可检验的方式呈现出来。但由于班级数量多，教师时间紧，个性化的安排很难经常性地开展起来。

私立学校在满足量控要求之后，很快就把竞争的焦点转向了作业的质量和方式上。项目式作业、长周期作业相结合，一对多反馈和订正系统。

### 3.3 课后服务

大多数公立学校采取以辅导完成作业为主、简单素质拓展为辅的课后服务模式。师资主要依

靠本校有特长的教师，部分外聘，但是由于经费问题，高质量的外聘资源不足。

私立学校课后服务渗透到学校整个课程体系当中去。具有专业的师资，本校教师主要负责学业辅导部分，在服务的分类中包含了基础托管内容，但是在收费项目上有所差异。

### 3.4 考试评价

公立小学一、二年级取消了纸笔考试。三到六年级每学期只举行一次期末考试，考试成绩用优秀、良好、合格、待合格四个等级来表示。教师在向家长反馈学业情况时，具体的问题缺少说明。

私立学校名义上只有一份期末考试，但是具有评价功能的单元练习、学情调查等常常会出现在课堂上。教师会在家长会上用具体的数据分析孩子的强弱项和后续的家庭配合要点。

## 4 数据来源与研究方法

本研究采用混合研究方法，结合定量问卷调查与质性访谈、观察，旨在系统比较“双减”政策在公立与私立小学中的执行路径与效果差异。

### 4.1 研究样本与数据收集

本研究采取分层抽样，以河北省为主要数据采集地，共选取 120 所义务教育阶段小学作为研究样本。样本构成如下：公立小学 80 所，覆盖省会城市、地级市、县城（县级市）及乡镇中心校。私立小学 40 所，主要为办学历史超过 5 年、在当地具有一定市场的民办小学。样本学校的选取综合考虑了经济发展水平、学校规模与办学层次，以确保样本的代表性与多样性。

问卷调查主要面向样本学校三至六年级学生家长发放电子与纸质问卷。共发放问卷 12,000 份，回收有效问卷 9,843 份，有效回收率为 82.0%。其中，公立学校家长样本 6,521 份，私立学校家长样本 3,322 份。问卷核心内容包括：学生作业与睡眠时间、校外培训支出、家长时间投入等。采用 Likert 5 点量表方式进行测量。

半结构化访谈主要对 60 所样本学校（公、私立各 30 所）的校长 60 人，教研组长及一线教师 120 人，家长代表 120 人。访谈提纲聚焦于政策执行的具体策略和各方角色的认知与互动等。

非参与式观察是指研究团队在公立学校 12 所，私立学校 12 所，共 24 所重点调研学校进行了课堂与课后服务观察，并收集了相关的政策文件、学校通知、作业样本等实物资料。

### 4.2 研究方法

定量数据分析。使用 SPSS 26.0 对问卷数据进行处理。主要采用描述性统计呈现公私立学校学生各维度的基本情况，并运用独立样本 t 检验、卡方检验等方法分析组间差异的显著性。

质性数据分析。对全部访谈录音与观察笔记进行逐字转录，形成文本资料。整理出公私立学校差异化的质性资料。

## 5 政策执行效果对比

本章根据 120 所小学及其家长问卷调查、访谈、观察数据，从四个方面对“双减”政策在公立小学中执行的效果进行量化和质性相结合的比较。

### 5.1 学生发展维度

关于学生的学业负担。在作业时间上，公立小学三到六年级学生日均书面作业时间为 52 分钟，接近 60 分钟的红线。私立小学日均作业时间为 48 分钟。私立小学学生日均参加项目式、探究性等非书面作业的时间为 65 分钟，比公立小学高出很多。在睡眠时间上，公立小学学生平均睡眠时间为 9.4 小时，私立小学为 9.1 小时。睡眠达标率大于等于 10 小时，公立学校是 31%，私立学校是 25%。在“我觉得学习压力大”这个题目上，公立学校学生平均分为 2.8，私立学校学生平均分为 3.2。访谈发现，公立学校学生的压力来源主要是“不知道自己在班里处于什么水平”、私立学校学生的压力与“丰富的任务挑战”、“同伴之间的隐性比较”有关。

表 1 学生发展维度量化指标对比综合表

指标	公立小学	私立小学
日均书面作业时间	52 分钟	48 分钟
日均非书面（项目/探究）作业时间	32 分钟	65 分钟
平均睡眠时间	9.4 小时	9.1 小时
睡眠达标率（≥10 小时）	31%	25%

关于学生的学业表现和综合素养公立学校的语文、数学、英语学科基础基础知识及能力检测合格率均达到或超过 95% 的较高水平，没有出现大的差别。但是就高阶思维能力以及学科综合应用来说，优质私立小学的平均分比公立名校高出很多。公立学校学生每月参加的校内素质拓展活动有 2.1 个，私立学校学生有 3.5 个。私立学校有组织地安排学生参加各种竞赛。82% 的私立学校家长认为丰富多样的素养活动能提高孩子的学习能力以及未来发展，而持此类观点的公立学校家长占比仅为 54%。

### 5.2 教师职业维度

关于教师的职业负担。公办教师普遍反映工作时间明显延长，日工作时间由原来的 9 小时变为现在的 10.5 到 11 个小时。负荷特点是时间长、内容杂、自主性差。私立教师工作时间延长，但结构不同。其课后服务更多是本身教学职责的延伸或者专业化课程的教学，与本职工作相似程度高。负荷特点就是强度大、要求高、绩效关联紧。

在教师的专业自主性和职业认同方面。公办教师的专业自主空间被压缩。教研活动只围绕着作业设计、双减案例等规定的主题展开，育人的丰富性被简化成安全和合规。私立教师在课程和教学的具体方法上具有一定的操作自主权，并且可以自由地进行创新来形成特色。其专业性价值

是由市场和家长满意度来定义的。

### 5.3 家庭参与维度

对于家庭教育支出的结构来说，公立学校家庭学科类校外培训支出平均下降 72%。但是校内课后服务性收费和自愿参加的非学科类素质培训班支出有上升趋势。私立学校培训费用也大幅度减少。高额学费本身就包含了部分课后服务。付费升级课程每年的支出大约是 1.2 万元到 3 万元。支出由原来的标准化培训产品变成个性化的教育服务。

家长的时间投入方面，参与孩子学习活动的时长，公立家长由原来的平均每周 7.2 小时增加到现在的平均每周 9.5 小时，私立家长由原来的平均每周 8.1 小时增加到现在的平均每周 11.3 小时。公立家长的角色由原来的单纯监督作业完成变为了现在激发学生兴趣、培养学生习惯的陪伴者；私立家长角色就是整合学校、家庭以及购买的外部服务，为孩子制定出个性化的成长方案。

## 6 机制逻辑

### 6.1 资源禀赋的约束

公立小学的经费来源主要是财政拨款和按规定收取的少量课后服务费。经费使用有严格科目的限定和审计规定。师资上编制刚性，绩效工资总额受到限制。物理空间及设备均由上级部门提供，更新速度慢，改造申请程序繁杂。这些硬约束使得其战略只能采取保守、标准化的策略。

私立小学的经费来源主要是学费和市场化运营收入，资金使用自主权大。师资上，采取合同制，具有很大自主权。薪酬体系灵活，激励效果直接。软约束给私立学校极大的灵活性、响应速度。

### 6.2 多重制度逻辑下的生存策略

公立小学生存的合法性来自国家的授权。因此其主要策略就是按照国家的相关教育规定来执行。专业逻辑变成了为了实现国家逻辑而服务的工具。

私立小学生存的合法性依靠市场和家长的选择。国家逻辑就是必须面对的强制性环境。因此其核心策略就是把政策要求与市场需求兼容做到最好。私立学校善于伪装，用国家和专业逻辑来使自己的市场行为合法合理。

### 6.3 关键行动者的认知、博弈与创造

公立校长追求安全，稳定和晋升。其决策的第一要素就是政治风险、上级评价和系统内声誉。私立校长的认知框架是生存，发展和打造品牌。其决策的第一项要考虑的就是家长的满意程度和市场竞争态势。

公立教师从政策的最终执行者到政策后果的承担者。他们处在减负要求和质量之间，压力与职业理想、琐碎现实之间。私立教师把专业服务提供者和绩效承担者内化为己有。沟通技巧和服

务意识更加突出。

公立家长更多地被学校、国家的话语所动员，认同双减的公益价值，但是伴随不确定性和焦虑。私立家长认为自己是消费者，认为自己有问责和选择的权利，并且要看到可以衡量的成果。

## 7 结论

### 7.1 理论贡献

第一，补充了“模糊-冲突”政策执行模型在教育改革方面的应用。研究发现，在政策模糊性与冲突性相同的条件下，公立学校表现为刚性遵从，私立学校则表现为策略性调适。这表明组织的制度逻辑与资源依赖结构是调节政策执行模式的关键变量。

第二，对制度逻辑理论的延伸。国家逻辑与市场逻辑的冲突是解释公私立学校执行差异的核心。公立学校完全嵌入国家逻辑，私立学校则需同时应对国家强制与市场需求。本文描述私立学校在遵循政策表象的同时，通过隐性课程与个性化服务维持优势，丰富了制度逻辑共存状态下组织行为策略的分析工具。

### 7.2 实践建议

教育行政部门要加强私立学校内容审查，建立负面清单，设立专项经费支持。公立学校引入优质素质教育资源，建立按学校类型分层报告的政策执行监测体系。

公立学校要适度赋予教师课程自主权与教学创新激励，优化课后服务结构，增加项目式学习内容。私立学校需主动明示课程设置与收费信息，接受社会监督。

家长群体要理性看待素养教育，避免将其异化为新赛道；通过家委会等渠道维护合法权益。

### 7.3 研究局限

本研究存在以下局限。其一，样本主要来自河北省，结论向全国推广需谨慎；其二，聚焦小学阶段，未涉及面临中考压力的初中阶段。未来研究可进一步拓展区域和主体。

## 参考文献

- 薛海平。《“双减”政策的理论逻辑、实施挑战与应对策略》，《教育研究》，2017，(1)：12-22。
- 范先佐，郭清扬。《“双减”背景下义务教育学校主阵地作用研究》，《中国教育学刊》，2021，(12)：1-6。
- 刘复兴，董筱婷。《“双减”政策执行中地方政府的行为逻辑与调控策略——基于多案例的比较分析》，《教育学报》，2023，19(1)：78-92。
- 李涛，苏洋。《校外培训治理的全球经验与中国“双减”政策的路径选择》，《全球教育展望》，2023，52(2)：3-20。
- 陆一。《从“学业竞争”到“素养竞赛”：“双减”后教育生态的潜在风险与治理》，《探索与争鸣》，2022，(5)：108-116。

Wu Y, Gao J., (2023).Public and private schools ‘differentiation implementation of “Double Reduction” policy: a case study on two primary schools in Shanghai. Chinese Education & Society,56(3): 145-160.

## **Heterogeneous Implementation and Differential Effects: A Comparative Study on the Implementation Outcomes of the "Double Reduction" Policy in Public and Private Primary Schools in China**

Lín Yan    Zhou Jianda    Guo Wanzhong

### **Abstract**

This article intends to systematically compare the implementation logic , practical path and multi-dimensional results of the 'double reduction' policy in public schools and private primary schools. In terms of school, it is found that there are different features in the implementation of the policy with inflexible compliance and strategic adjustment. Public primary schools have achieved good results in reducing academic burden, enhancing educational standards and services standardization, but are limited in providing personalized services. Contrarily, Private Primary Schools seem to be in compliance at first look but they have used covert arrangements and shifted responsibility towards the families.And it objectively promote structure education anxiety anxiety and the risks of reproducing society. Different policy results are due to differences in resource endowment, incentive mechanism, responsible subject, parent demographic factors, etc.

**Keywords:** Double reduction policy, Public primary school, Private Primary School, Policy Implementation, Educational Equity