



# “双减”政策有效落实的 潜在困境与应对策略

## ——兼论公共在线教育服务体系建设

杨小敏 阳科峰 张艳荣

**摘要:**“双减”政策的制定和实施,是教育领域综合改革的深化,是教育治理体系和治理能力建设的一次深刻实践,是新时代建设高质量教育体系的内在要求。作为一项中央政策的出台,既体现了坚持社会主义教育事业公益性的国家意志,也体现了对教育活动育人本质的回归,是实现共同富裕战略目标的教育维度。但由于优质教育资源不均衡不充分的根本性制约,“双减”政策的有效实施遭遇着潜在困境,突出表现为“合谋型”教育培训供求关系的形成,教育培训从业者和家长的逐利动机构成其内在机制。这种关系导致个体化、分散化、隐秘化而难以纳入现有监管体系的校外教育培训行为,在微观层面导致对政策执行的碎片化消解,形成深化教育改革的底层阻力。面对“互联网+”时代教育和学习形态的变化发展,坚守学校教育的主阵地,立足实际探索对传统教育方式的超越,回应民众对更公平更优质教育资源的需求,公共在线教育服务体系的系统建设和融合使用是一种路向性选择,以支撑学校教育教学效率和质量的全面提升,在根本上助力于社会性教育焦虑及其一系列引致问题的解决。

**关键词:**义务教育;“双减”政策;公共在线教育;优质均衡发展

**DOI:** 10.13734/j.cnki.1000-5315.2021.06.007

**收稿日期:**2021-09-27

**作者简介:**杨小敏,男,湖北潜江人,管理学博士,北京师范大学教育学部、中国教育政策研究院副教授,研究方向为教育政策与财政,E-mail: yangxiaomin@bnu.edu.cn;

阳科峰,男,湖北天门人,北京师范大学教育学部硕士研究生;

张艳荣,女,山东青岛人,北京师范大学教育学部硕士研究生。

### 一 问题的提出:政策的有效落实面临基于个体行为选择的潜在困境

科教兴国、教育强国,作为培养人的一种专门性社会活动,教育在一国经济社会发展中的基础性、先导性、全局性地位和作用,已经成为人类社会的基本共识,教育优先发展也是世界绝大多数国家的基本国策。自新中国成立以来,我国教育事业在改革发展中通过对国民素质和社会人力资源水平的提升,源源不断地为整个国家的现代化建设提供了强大动力。同时,受多种因素的影响,特别是在经济社会持续深度转型之中的市场化推动,教育事业的发展在一定程度上和一些方面偏离了原本,产生了明显制约经济社会改革深化和持续发展的消极影响,造成了广泛的社会性教育焦虑,突出地表现为各种因素推动形成的中小学生负担及其各种传导性的压力,越来越成为严重制约我国基础教育事业健康发展的顽疾。学校、教师、家长、学生、政府、市场机构之间各种关系交织,矛盾重重,学生学业负担进入一个越减越重的怪圈,滋生了一系列的社会性问题。

#### (一)对微观指向的政策执行予以消解的可能性利益“合谋”

如果对学业负担过重的形成与治理逻辑做一个梗概式的描述和归因,其可以表述为:在经济社会发展的特定历史阶段,由于教育资源特别是优质教育资源的稀缺和分布不均衡、配置不公平,在市场信号的引导下,校外教育培训机构服务和利用家庭对子女的发展预期与竞争需要,并受其刺激而形成了商业化的培训服务供给并

快速发展为规模庞大的教育培训市场。随后,逐利的资本涌进教育培训市场,渗入培训机构,通过商业逻辑和资本手段制造不合理的教育培训需求甚至恐慌性竞争。学校既有的课程教学计划体系和部分教师的教学行为受到严重干扰、冲击和影响。在商业资本的裹挟下,学生、家长、教师以至整个社会像卷入泥潭一样,围绕不断加码的学业不停挣扎,越陷越深,难以自拔,在所谓的“剧场效应”作用下,围绕学习由个体的理性选择演变成群体性的非理性行为,形成了家庭和培训机构对学校教育体系无序的破坏性介入。如果任其发展,社会性的教育焦虑将演变成社会性的教育绝望,就会导致教育危局和系统性社会风险。于是,《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”)由中共中央办公厅、国务院办公厅印发,以雷霆之势直击要害。

“双减”政策明确了建设高质量教育体系,强化学校教育主阵地作用,深化校外培训机构治理,构建良好教育生态的指导思想,并提出了“全面压减作业总量和时长,减轻学生过重作业负担”,“提升学校课后服务水平,满足学生多样化需求”,“坚持从严治理,全面规范校外培训行为”,“大力提升教育教学质量,确保学生在校内学足学好”等多项治理措施。显然,政策目标十分明确,着重体现在两大方面:一是强化学校教育的主阵地作用,通过基本公共教育资源的优质均衡发展满足和引导家庭的教育需求;二是严格限制市场主体的营利性教育行为,不允许资本介入教育领域,一系列的政策举措也很清晰。众所周知,经济学的理论体系中有个假设,即人是理性的,会根据自己的偏好做出利己的行为决策。在这个意义上讲,上述逻辑背后的运行机制就在于市场化的家庭选择,顺应、推动和扭曲了市场机制对教育资源的配置。相应地,“双减”政策的实施也有赖于利用这种机制,从根本上对个体选择行为做引导性改变。

对于“双减”政策的执行,从现实的反应看来,政策的出台受到了社会各界的欢迎和支持,产生了明显的釜底抽薪式效果,但基于社会观察和随机调查走访发现,面对受培训机构从业人员转岗分流再就业和家长教育补习需求的影响,由于社会竞争的客观存在和优质教育资源的相对不足,植根于个体内在动机和行为选择,出现了培训服务提供者和家长进行的互利性“合谋”,教育培训市场“化整为零”并发展为“游动型”小作坊运作方式。这种校外教育培训行为呈个体化、分散化、隐秘化特点,并且难以纳入现有监管体系,进而在微观层面导致对“双减”政策执行的碎片化消解,形成改革深化的底层阻力。

## (二)时间维度上两时期优质教育资源供求关系的叠加性矛盾

在优质公共教育服务供给不均衡不充分的大背景下,“双减”政策有效落实遭遇的家庭与个体化校外教育培训者“合谋”的可能性困境,进一步体现在时间维度上优质教育资源配置的两对供求矛盾。一是“双减”政策执行当下的原有教育培训资源供求平衡关系被打破后,优质的社会性教育资源剩余和家庭需求被抑制性空缺之间的短期性矛盾;二是学校教育系统在教育高质量体系建设中,优质均衡教育服务的供给不足相对于民众日渐多元化、个性化的教育需求之间的长期性矛盾。

就近期而言,“双减”政策的“硬着陆”,针对校外培训机构严格的制度性规范直接切断了校外培训的服务供给与家庭教育培训需求之间的关系。但是,面对真实的需求与家长认知和行为的惯性,会在短期内形成家庭真实和非真实性教育培训辅导的巨大需求真空。与此同时,如下页表1所示的庞大用户数据所客观反映的对接需求的既有校外教育培训规模,其中不乏优质的教育资源和服务,随着监管政策的执行而形成严重的社会性供给剩余。也就是说,对于疯狂扩张的校外培训市场,政府果断地规范和治理后,如果已经形成的发展性优质教育资源需求得不到以公共服务方式进行的有效补充和引导,而被监管的教育资源剩余又无法进行及时有效疏解,这种矛盾必然转向一种新的形式,特别是在利益驱动和资本力量的介入下,势必会滋生新的“地下教培市场”。正如马克思所说:“资本来到世间,从头到脚,每个毛孔都滴着血和肮脏的东西。”<sup>①</sup>

长期而言,发展性的高质量教育供求矛盾是社会主要矛盾在教育领域的特殊体现,根本解决之道在于通过改革的持续深化,满足人民不断增长的对美好教育和生活的需求。习近平强调:“要优化教育资源配置,逐步缩小区域、城乡、校际差距”<sup>②</sup>,“努力使每个人不分性别、不分城乡、不分地域、不分贫富、不分民族都能接受良好教

①马克思《资本论》第1卷,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译,人民出版社2004年第2版,第871页。

②《习近平谈治国理政》第2卷,外文出版社2017年版,第366页。

育”<sup>①</sup>。建设高质量教育体系,解决人民群众日益增长的优质教育资源需求和不均衡不充分发展之间的矛盾,是一项要求优质教育资源均衡和供给能力长期持续提升的系统性工程。如果公共教育系统本身无法推进乃至实现这种供给能力的提升,那么依然存在家庭(个人)以其他多种方式谋求优质教育资源进而提升自身人力资本水平的内在动力和外在行为的可能,从而催生出逃避现行监管政策的其他校外教育学习培训组织和运作形式。

表 1 部分校外培训机构用户数据

校外教育机构名称	人数 1	人数 2	时间范围	增长率	备注
学而思网校 (好未来)	4646040	6690950	2020 财年第四季度/ 2021 财年第四季度	44.0%	此处人数为正常价格的长期课程注册人数
新东方		2296800	2020 财年第三季度/ 2021 财年第三季度	43.0%	此处为学术科目辅导和备考课程的学生总注册人数
新东方在线	755000	1838000	2019 年 11 月 30 日前 六个月/2020 年 11 月 30 日前六个月	134.4%	此处为 K-12 教育付费的学生人次
高途课堂		5429000	截止 12 月 31 日的 2019 财年/截止 12 月 31 日的 2020 财年	168.4%	此处为在线 K-12 付费课程注册人数

资料来源:美国证券交易委员会官网(<https://www.sec.gov/>)及香港交易所网站([https://www.hkexnews.hk/index\\_c.htm](https://www.hkexnews.hk/index_c.htm))公布的学而思网校(好未来)2021 财年第四季度财报第 4 页、新东方 2021 财年第三季度财报第 6 页、新东方在线 2021 年中期报告第 5 页、高途课堂 2020 年第四季度财报第 5 页。

## 二 路向性选择:以公共在线教育体系建设深化教育领域供给侧改革

从长远和有效的层面看,学校教育普遍的优质均衡是切实推动“双减”的根本所在。而在短时间内,在既有校外培训机构市场介入的局面被打破后,关键在于应对教育资源有效供给不足和市场优质教育资源剩余的结构性矛盾。结合抗击新冠病毒以来公共在线教育服务的有效探索,对校外教育机构的在线教育模式有益经验的借鉴和吸收利用,系统性建设与学校教育相融合的公共在线教育服务体系,对于破解双重性矛盾叠加的政策执行困境,具有从快、从远、从优推动义务教育优质均衡发展的重要现实必要性和可能性,是“双减”政策有效落实的一种路向性选择。

### (一)公共在线教育以优质教师资源均衡服务于教育的优质均衡

深化优质教育基本公共服务的有效供给,提升学校教育教学质量,无论线上还是线下形态的活动,优质的教师资源是关键。《中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》明确指出:“教师承担着传播知识、传播思想、传播真理的历史使命,肩负着塑造灵魂、塑造生命、塑造人的时代重任,是教育发展的第一资源。”<sup>②</sup>在线教育之所以能够推动义务教育优质均衡发展的本质原因,正是在于其超越了传统课堂对于教师身体的时间和空间的限制,从而使得优质教师资源的均衡配置成为可能。

对信息技术助推优质教师资源均衡发展的作用,有研究认为,信息技术下的“‘网络支教’可以实现优秀教师不离开本校,直接通过网络视频会议系统对异地学生教学;‘网络教研’则可以形成域内教师按专业组成教师联盟,通过网络视频会议系统实现网络教研互动,让重点学校优秀教师帮助薄弱学校教师提升教学技能”<sup>③</sup>。这一代表性观点揭示了在线教育何以能推进优质教师资源的均衡配置。伴随着信息技术和教学模式的进一步发展,全国性教育平台和线上线下融合教学的出现,使在线教育真正成为推进优质教师资源均衡配置的关键路径。一方面,全国性教育平台可以让优质教师在一个极为广泛的范围内发挥教育影响;另一方面,线上线下融合教学小范围、高互动的特点,又可以在扩大受众的同时,保障教育效果的提升。上述公共在线教育两方面的特点,使其可以降低义务教育优质均衡发展对优质教师均衡配置的难度,让缩小区域、城乡、

①《习近平谈治国理政》第 3 卷,外文出版社 2020 年版,第 348 页。

②《中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》,人民出版社 2018 年版,第 2 页。

③熊才平《教育在变革——论信息技术对教育发展具有革命性影响》,科学出版社 2013 年版,第 130 页。

学校之间的教师资源差距成为可能,为最终实现义务教育优质均衡发展这一政策目标提供了解决思路。

## (二)公共在线教育系统性建设具备了成熟的模式与技术

截止到2020年底,“我们教育信息化的环境建设目标基本上实现”<sup>①</sup>,学校层面的信息技术基础为公共在线教育推广扫除了硬件上的障碍。新冠肺炎疫情爆发期间,教育部启动“停课不停学”工作,开通国家中小学网络云平台,保障了大规模在线教学活动的顺利开展,也印证了国家具有保障大规模在线教育的能力与技术基础。

如果说作为硬件的信息技术为公共在线教育的探索提供了物质保障,那么现阶段已经出现的互联网教育平台、线上线下双师融合教学模式以及校外教育培训机构与此相关的大量教育实践,则为公共学校进行这方面的探索提供了成熟的模式借鉴和宝贵的经验参考。“‘多终端同步视频互动’网络教学平台功能设计的主要理念在于……教师通过网络可以同步观察到所有的学习小组和所有个体的学习者的学习情况;学习者通过自己所在学习终端可以视频观察到教师的授课视频,也可以观察到所有异地学习者终端视频”<sup>②</sup>。上述对在线教育发展形式的理念探索已经初具雏形。这些发展理念,在民办教育机构的进一步探索和应用下,形成了众多包含“网校平台技术、课程录播技术、课程直播技术、运营教学工具、课程录制工具和课程外包服务”<sup>③</sup>在内的在线教育技术企业。围绕上述技术,这些企业衍生出了从线上直播授课、线下直播双师、线下录播双师再到线上直播双师制的教学模式。

可见,不管是公共在线教育进行探索需要使用到的网校平台技术、课程录播技术和课程直播技术,还是与之相适应的线上线下融合教学模式,都已经有了较为成熟的技术基础和模式借鉴,从而大大降低了公共在线教育探索的难度和可能出现的试误成本。

## (三)技术加持的公共在线教育活动形成了良好的效果预期

传统观念中,人们对在线教育的教学效果往往持一种刻板性的怀疑,认为在线教育可能使教学效果下降。“由于缺乏理论的说理力,导致人们的教育观念形成了刻板印象,传统教学方式方法能够实现教学目标,为什么非得用教育技术不可?正如为什么走路能到达目的地,非要坐车不可?”<sup>④</sup>我们已经习惯了传统的教学方式,并不意味着它比在线教育的效果更好。如果要对在线教育做一个取舍,那么这样一个问题当予以直面:应用现代技术后,到底是提高了教学效果,还是降低了教学效果?

事实上,质疑的很大一部分声音是说在线教育打乱了传统意义上学生和教师真实情景中的互动。而在一项关于远程教育互动的元分析中,Bernard等人发现,“学习者—内容互动”和“学习者—学习者互动”的模式比“学生—教师互动”更为有效。此外,学习者—内容互动是唯一导致班级之间存在显著差异的因素,也是唯一一个与效益值具有正向线性关系的因素<sup>⑤</sup>。这一研究发现与现实的实践经验比较一致。“跟着火乐乐老师的这段时间里,我的成绩也在提升,一开始(在学校里)只考了70多分,然后成绩像在爬楼梯,一点点的上升,虽然很慢。但是现在我考上了100分!”上述评价来自于一名普通的在线辅导课程用户,但这只是数以十万计在线教育课程评价中的一条。事实上,不仅仅是校外教育培训机构取得了优良的教学成果,“四川省成都七中育才学校创办网校,为边远地区、民族地区近2万学生提供‘同步课堂’服务,使远端学校学生成绩显著提高”<sup>⑥</sup>，“经过三年的直播教学,直播班学生成绩整体进步显著,成绩提升明显优于平行班,与成都七中本部班差距逐年缩小,远端学校的高考成绩也屡创新高”<sup>⑦</sup>。公共在线教育在课堂实践中取得的成绩,说明

①教育部《教育2020收官系列新闻发布会》,教育部官网,2020年12月1日发布,2021年8月8日访问,<http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/52692/>。

②熊才平《教育在变革——论信息技术对教育发展具有革命性影响》,第118—119页。

③吕森林、邵银娟、孙洪湛等《2018—2019中国互联网络教育行业蓝皮书》,北京大学出版社2019年版,第130页。

④邬大光《教育技术演进的回顾与思考——基于新冠肺炎疫情背景下高校在线教学的视角》,《中国高教研究》2020年第4期,第3页。

⑤Robert M. Bernard et al., “A Meta-analysis of Three Types of Interaction Treatments in Distance Education,” *Review of Educational Research* 79, no. 3 (September 2009): 1265-1267.

⑥《教育部办公厅关于教育信息化试点单位工作进展情况的通报》(教技厅函〔2014〕13号),教育部官网,2014年3月10日发布,2021年8月8日访问,[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/s3342/201403/t20140303\\_165056.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/s3342/201403/t20140303_165056.html)。

⑦李爽、王磊、白滨《基于卫星的远程直播教学模式评价研究——以成都七中网校为例》,《开放教育研究》2009年第4期,第89页。

实践层面的结果与理论上的探讨具有一定的一致性。

综上,虽然学习者—教师互动这一传统教育特征在在线教育活动中会受到影响,但在更为优质的授课内容和其他教学辅助形式的帮助下,其不良影响可能会被消除或者并不是那么关键。因此,在线教育的效果值得期待。同样,值得相信的是,在虚拟现实(VR)和增强现实(AR)等提供沉浸式体验的信息技术更加成熟并应用于教育领域之后,在线教育所能产生的教育效果将会有有一个良好的未来预期。

#### (四)低边际成本为公共在线教育服务体系建设提供了现实可能

公共在线教育模式值得探索的关键在于,可以通过学生数量的增加和教育质量的提高摊平初始的课程开发和教师队伍建设成本。其较低边际成本的特性,使得其能以较为经济的形式促进教育公平发展和教育质量提升,同时不会给公共财政的教育投入增加过大的压力。

具体来说,远程教育的经济学优势如 Daniel 等人的两个三角形的形象描述。在如图 1 所示的约翰·丹尼尔的三角形中,远程教育可以在降低代表成本的三角形底边的同时,起到提高教育质量及扩大教育规模的效果<sup>①</sup>。Crooks 于 1993 年提出了远程教育成本有关因素的函数关系式: $TC=F+VN$ <sup>②</sup>。其中  $TC$ =总成本, $F$ =固定成本, $V$ =每个单位产品的可变成本, $N$ =产品的单位数(学生总数/总学时数)。由于远程教育学生数量的增加,可以把固定成本分摊到更多单元,从而降低成本,而资源共享的巨大潜力这一可变参数则为成本—效益分析中降低边际成本、提高总体效益创造了更大的可能。

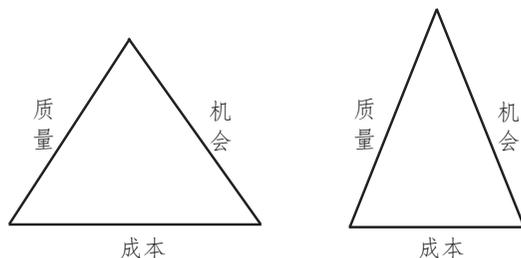


图 1 质量—机会—成本三角

事实上,对于公共教育平台而言,其主要的成本支出为初始的课程开发成本,在课程开发完成后的维护成本相较于使用人数增加带来的规模效益而言,可谓微乎其微。而对于其他在线公共教育服务体系建设措施来说,由优质教师均衡配置带来的教育质量提升也较易覆盖学校在进行课程内容和教师队伍建设方面投入的初始成本。值得一提的是,在线教育由公立学校组织运行,不会像校外培训机构那样受到互联网营销成本越来越高所产生的不利影响<sup>③</sup>,因而拥有长期和可持续的优势。

### 三 平台化整合:着力于化解短期性优质教育资源供给的结构性矛盾

“双减”政策明确提出,要让学生校外培训负担、家庭教育支出和家长相应精力负担一年内有效减轻、三年内成效显著,人民群众教育满意度明显提升。要显著减轻学生校外培训负担、家庭教育支出和家长相应精力负担,就要化解短时间内校外教育培训机构从业者个体化行为转变及其与家长“合谋”的可能性风险。在众多提升优质教育资源供给的举措当中,做强做优线上学习服务、推进公共教育平台建设具有辐射范围广、推广成本低、运行和维护成本低、预期见效快等诸多优势,必然成为缓解短期内有效优质教育资源供给不足的重要举措。而关键则在于以平台为抓手迅速进行资源的整合,对包括教培机构在内的优质教育资源、技术和理念的吸收、整合与运用,引导校外教培机构参与教育公共服务。在此基础上,进一步优化平台的筛选竞争与服务机制,促进平台教育功能的发挥,确保线上学习服务于促进义务教育的提质增效。

#### (一)坚持基本公共服务政府主导,以平台整合优质资源

平台的建设属于在线公共教育服务体系的基础设施建设,从技术实施的意义上讲具有投资规模大但时间

<sup>①</sup>John Daniel, Asha Kanwar, Stamenka Uvalić-Trumbić, “Breaking Higher Education’s Iron Triangle: Access, Cost, and Quality,” *Change: The Magazine of Higher Learning* 41, no. 2 (August 2009): 32.

<sup>②</sup>Sam Crooks, “Distance Education and the Developing World,” *European Journal of Education* 18, no. 4 (December 1983): 334.

<sup>③</sup>吕森林、邵银娟、孙洪湛等《2018—2019 中国互联网教育行业蓝皮书》,第 6 页。

短和见效快的特点。那么,对于有效优质教育资源供给不足和市场优质教育资源剩余的结构性矛盾,迅速整合校内外优质教育资源,特别是校外培训机构组织所蕴藏的各类优质教育资源,构建好政府搭台、多元化教育资源服务供给者唱戏的开放性公共在线教育格局就尤为关键。一方面,要坚持公共教育平台“姓公”,以各级教育行政部门、公立学校、优质骨干教师作为公共平台建设的主要建设者、维护者和资源供给者,充分发挥公共教育平台在扩大义务教育优质资源、做强做优免费线上学习服务中的基础和支柱性作用。另一方面,充分发挥市场行为主体的作用。正如论者所言,“利用 AI 等先进的信息技术扩大优质教育资源,正是教育培训机构所擅长的”<sup>①</sup>;“校外教育应该成为学校教育的有益补充,应以其丰富的素质教育内容、灵活的形式、新颖的方法,吸引学生和家长的关注,满足个性化、多样化的发展需求”<sup>②</sup>。

## (二)健全优质教育资源供给的渠道体系,推动供给多元化

基于以公共在线教育服务体系推动优质教育均衡的基本思路,“双减”政策中所提及的国家、地方、校级乃至其他公共教育平台,应当秉持优中选优的资源供给基本理念,鼓励多主体进入优质教育资源供给体系,充分拓宽教育资源供给渠道。其一,拓宽资源供给渠道,首先要充分发挥公立学校、优秀骨干教师的积极性和主动性,在公共教育系统内部建立起通畅的优质教育资源供给路径。各级教育行政部门应主动承担起统筹、协调的责任,发挥好其在建设本级乃至所属公共教育平台的组织、领导作用。具体来说,就是一要鼓励下属各学校单位和教师踊跃提供教育资源,二要对在教育资源供给过程中表现突出的学校单位和教师模范,形成一种有效的激励机制,比如由各级教育行政部门进行表彰和奖励。其二,拓宽资源供给渠道,同样要注重引导、鼓励优质校外教育培训机构进入公共平台建设,构建起优质校外教育机构参与教育资源供给的渠道。具体来说,就是各级教育行政部门可根据自身平台建设的实际需要,以购买服务的形式,向优质的校外教育培训机构提出供给优质教育资源的需要,积极引导校外教育培训机构充分发挥自身信息技术和课程教研体系等优势,供给符合平台建设需要的优质教育资源。

## (三)建设专业性资源筛选和竞争机制,保障在线教育服务量

在多渠道的资源供给支撑下,对于各渠道、多主体供给的教育资源,应由各级教育行政部门和公共教育平台为主体,通过课程专家评审小组或委托第三方评价的形式,构建起明确的筛选竞争机制,确保教育资源的供给质量。具体来说,就是既要关注同一渠道内的筛选机制,也要关注不同渠道间的竞争机制。其一,构建起渠道内的筛选机制。公共教育行政部门在征集同一学科、同一年级的课程资源时,应面向同一渠道内多个可以提供课程资源的主体提出供给需要,并由课程专家评审小组或委托第三方对同一课程资源进行统一评价赋分,从中选择赋分较高者进入公共教育平台的课程资源库。其二,构建起渠道间的竞争机制。各级教育行政部门和公共教育平台除了在渠道内部建设多主体供给教育资源的筛选机制外,还应秉持优化教育资源供给的思想,在征集同一学科、同一年级的课程资源时,既在公立教育系统内部,又向符合条件的校外教育机构提出供给需要,通过不同渠道间的竞争机制,确保选取最符合要求的课程资源进入资源库。

## (四)建立平台参与者的评价反馈体系,维护平台持续更新

对于经由多渠道、多主体供给而来的公共教育平台上的教育资源,应借鉴校外教育培训机构在教育服务实践中的经验,构建与课程质量相关的交流与评价机制,形成有效的反馈和改进回路,确保公共平台优质教育资源教育效果的发挥和体系的自我更新。其一,引入沟通交流机制,构建针对公共教育课程资源的意见沟通与交流渠道。为保障公共教育平台中教育资源符合学生和教师的教育需要,公共教育平台应设计沟通与交流功能,鼓励学生与教师就课程内容进行沟通与交流,促进供给主体在对实际教育需求有更深刻的了解的前提下优化供给内容。其二,引入评价赋分机制。要构建针对公共教育课程资源的评价与打分渠道。为保障公共教育平台中教育资源不断得到优化和更新,起到奖励优质教育资源供给主体,激励供给主体供给更好、更优质课程资源的效果,公共教育平台应设计用户评价和打分的功能,并由教育行政部门和公共教育平台根据评价内容进行差异

<sup>①</sup>赵琬微《校外教培机构走投无路?教育公共服务领域仍然需要其发挥作用》,《半月谈》官方微信号,2021年7月31日发布,2021年9月19日访问,<https://mp.weixin.qq.com/s/jLbYWfiILxEs0Z4BgvyOKg>。

<sup>②</sup>钟秉林《落实“双减”工作 深化教育领域综合改革》,教育部官网,2021年7月24日发布,2021年9月19日访问,[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/moe\\_2082/2021/2021\\_zl49/202107/t20210724\\_546578.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/2021/2021_zl49/202107/t20210724_546578.html)。

化激励。

#### 四 系统性施策：全方位推动形成优质公共教育资源供给的保障体系

“加强公共教育供给是减负的重要保障”<sup>①</sup>。长期性矛盾的根本性解决，是“双减”政策有效执行的目的和依据。而加强公共教育供给、实现学校优质均衡发展绝非一蹴而就。随着“互联网+”教育的深度发展，教育形态的持续演变，通过公共在线教育服务体系的系统性建设，形成面向未来的优质公共教育资源和服务供给的保障体系，是长远意义上解决不合理学业负担过重问题的策略。

##### （一）明确公共财政对经费投入保障的主导作用和主体地位

基于公共管理和经济学有关公共服务和公共产品的理论界定，教育和科技、卫生、社保等为公共服务范畴的社会发展领域。参照公共属性的程度，公共服务又分为基本公共服务和非基本公共服务，后者又包括准基本公共服务和经营性公共服务。总体而言，整个国民教育属于政府公共服务的范畴。“义务教育外部效应更大、公共属性更强，其基本公共服务（产品）的属性已经成为学术界和决策部门的共识与相关政策制定逻辑起点”<sup>②</sup>。那么，包含义务教育资源在内的国家在线公共教育服务体系，按照公益性的要求，自然属于政府公共服务。根据政府事权和支出责任的划分，在经费的投入保障上，涉及义务教育阶段中小学校的教育服务必然由政府公共财政全额予以负担。

但是，作为一个国家层面的在线公共教育服务体系，既阶段性服务于义务教育优质均衡以力促“双减”政策落实，也长远地服务于高质量教育体系建设和教育现代化的加快推进，就会涉及非基本公共教育的构成。也就是说，其公共性的程度具有复杂性。那么，按照成本分担的原则和市场机制对资源的适当配置，经费的投入保障就必须坚持公共财政的主体地位，同时主导非营利的社会性资本参与到服务体系的建设中来，诸如三次收入分配所带来的相关教育投入。至于在运行效率上的考量，是否进行适当的收费，则需要根据服务的具体内容予以安排，但理应属于政府财政担负的，必须通过机制的设计予以保障，在具体的保障方式上则可以采取诸如政府购买的方式，从而充分利用包括培训机构的已有资源。

##### （二）以先进技术理念和手段赋能教育教学行为和质量的持续改进

之所以强调促进义务教育优质均衡发展要拥抱并实践新信息技术，是因为将新信息技术运用于学校教育时，其中蕴含着降低教育资源配置要求、促进教育质量提升、推动义务教育优质均衡发展的可能性。信息技术等工具可以成为市场主体牟利的工具，也可以为“姓公”的公共在线教育服务体系所使用，实现教育新技术对教育的赋能。也正因为如此，我们才强调要不断克服思维中惯习的阻力，与时俱进地吸收借鉴新的技术理念和手段。不管是促进优质教师资源配置的新技术，创新教与学模式的新技术，还是提升教师教研能力的新技术，在其与教育耦合发展的过程中，通过持续的积累而形成由量到质的转变，都有可能成为恢复和优化薄弱地区、学校的教育生态，实现义务教育优质均衡发展的重要举措。

在改革中，既应该灵活吸收、运用各种教育实践活动与提升教育质量直接相关的方法和经验，也应积极拥抱更新、更前沿的未来教育发展的理念，使之作用于教育事业优质均衡的发展。具体来说，既应当借鉴普通中小学、高等学校乃至校外教育机构等在教育实践中摸索而来的经验，如与课堂教学直接相关的模式方法，线上授课与线下直播双师模式、线下录播双师模式等，通过不断创新教学模式，实现对教师时间与空间的解放，促进薄弱地区、学校教育质量的提高；又应当将视野放得更宽，着眼于信息技术发展后可能带来的师生交互方式根本性转变、信息技术支持下的学习环境全方位变革、优质教师资源乃至优质教育资源配置思维的革命性影响<sup>③</sup>。

##### （三）针对性推进中小学教师队伍信息能力建设与专业素质提升

教师的可持续性发展是学生未来的保障。要使公共在线教育服务体系长期可持续发展，实现公共在线教育服务体系促进薄弱地区、学校教育质量提高的目标，关键因素即是应注意薄弱地区、学校师资队伍的信息能力建设和专业素质成长。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》指出：“强化信息技术应用。

①林焕新《以人民为中心，将“双减”落到实处——专家解读〈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〉》，《中国教育报》2021年7月26日，第1版。

②庞丽娟、杨小敏《高质量教育体系建设的经费投入保障思考与建议》，《国家教育行政学院学报》2021年第8期，第10页。

③熊才平《教育在变革——论信息技术对教育发展具有革命性影响》，第206—207页。

提高教师应用信息技术水平,更新教学观念,改进教学方法,提高教学效果。”<sup>①</sup>要使得公共在线教育服务体系的建设目标得以实现,有赖于教师群体应用信息技术水平的不断提升。根据不同的教师群体,提出不同层次信息技术应用于教育目标。确保老年教师适应在线公共教育服务体系建设的的大环境,中年骨干教师掌握将信息技术运用于教育教学质量提升的相关素养,青年和新入职的教师则应主动意识到公共在线教育服务体系建设的主人翁地位和主力军任务。

另外,《中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》也指出:“教师主动适应信息化、人工智能等新技术变革,积极有效开展教育教学。”<sup>②</sup>也就是说,在多种方式探索在线公共教育服务体系的过程中,除了注意促进薄弱地区、学校学生成绩和整体素质提升,还要注意以公共在线教育服务体系支撑薄弱地区、学校教师队伍的专业素质成长,充分发挥在线公共资源尤其是网络端优秀教师的作用,通过参与培训协同助课、共享教学讲义、资料等方式,促进薄弱地区教师学习先进的教育教学理念、教学方法和技术,在过程中不断调整自身定位,获得教学成就感和自我认同感,促进教师专业能力的全面发展。

#### (四)鼓励和支持以学校为单元进行公共在线教育先行式改革

充分了解在线教育推动义务教育质量提升、促进义务教育优质均衡发展进而推动“双减”落实的现实可行性,一个重点在于灵活探索适应公立学校变革需要的融合教学模式。鼓励在公立教育系统内以学校为基础单元,充分发挥自身主观能动性,对各种已存在实践基础或是具有一定理论可行性的融合教学模式进行进一步尝试,择其中行之有效的部分加以深化实践和推广。具体来说,就是在实践过程中,既可以从已有实践基础的模式中学习,如基于卫星课堂教学实时直播的成都七中模式,基于互联网资源传播的北京四中网校模式或是基于校外教育培训机构开发的线上双师直播+辅导模式等;也可探索在线教育和传统义务教育均衡发展模式的耦合,如尝试在集团化办学、学区化治理和城乡学校共同体建设中,将线上线下融合教学作为一种推进优质学校成长、扩大优质教育资源的新方式。

采取试点改革的方式,为试点区域和学校提供政策性的支持,积极宣传推广优秀经验。要激发学校探索新办学模式,不断创优争先,一方面要调动起学校办学积极性,另一方面也要为积极探索线上线下融合教学模式的公立学校扫除后顾之忧。区域教育管理部门应该在财政、编制等方面对其给予特定的倾斜性支持,在此过程中,对于取得一定成果、贡献一定经验的学校,相关部门应当进行大力宣传、推广和奖励。具体来说,区域教育管理部门可以设置“在线教育促进义务教育优质均衡发展专项资金”,用以奖励积极试点线上线下融合发展的学校;对于在上述过程中产生的教师编制需求,可由学校单位上报区域教育管理部门审核后调剂解决;对于在探索与实践确实产生良好教育效果,促进薄弱地区、学校教育事业发展的学校,区域教育管理部门应积极组织学习、参观和交流活动,大力宣传相关学校经验,并对其中贡献突出者进行表彰与奖励。

## 五 结语

有效落实国家“双减”政策,彻底解决学生学业负担过重的难题,促进义务教育优质均衡发展,是根本和长远之计,系统化建设国家公共在线教育服务体系是重要的路向性选择和战略性支撑。经过不断的实践探索,我国在线教育通过建设发展已经形成了良好的基础和条件储备。公共在线教育服务体系的建设,通过以教师资源的均衡为关键抓手推动实现义务教育的优质均衡,已经具有较为成熟的模式与技术基础、值得期待的教学效果和低边际成本带来的扩展优势。在短期收效维度上,建设和发展国家公共在线教育服务体系,当前阶段需要着眼于公共教育平台建设和整合。在长期发展维度上,建设和发展国家公共在线教育服务体系,特别是要明确政府公共财政投入的主导和主体作用,充分吸收和借鉴先进技术理念和手段,赋能教育教学行为和质量的持续改进,基于学校教育形态和功能延展的实际和发展趋势,形成线上线下融合式的教育,进一步实现促进优质教育资源向薄弱地区 and 学校的配置和优化,形成“双减”政策有效落实的有力支持机制。

当然,系统性建设和发展国家公共教育服务体系,促进教师资源均衡配置和实现义务教育的提质增效,是一项高度复杂的系统性工程。在具体实践过程中,财政拨款如何合理分配、在线教育与传统课堂在何种程度上耦合、不同区域和学校应当选择何种模式、教师队伍的信息能力建设与专业素质成长等问题,都需要不断摸索,

<sup>①</sup>《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,人民出版社2010年版,第59页。

<sup>②</sup>《中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》,第6页。

并寻找合理答案。尽管从理论层面,我们阐述了在线公共教育服务体系推进义务教育优质均衡发展的合理性和可行性,但教育是一项关乎无数人命运的社会事业,既是国计也是民生,任何一项改革的推进必须格外小心谨慎,并在不断的实践探索中改进和提高,才能发挥出公共在线教育的真正潜力,让这种教育形态成为切实推动义务教育优质均衡发展和破解教育减负顽瘴痼疾的变革力量,努力办好人民满意的教育,以教育强国建设引领和服务中国特色社会主义现代化国家建设。

## Potential Dilemmas and Countermeasures for the Effective Implementation of the “Double Reduction” Policy: Also on the Construction of Online Public Education Service System

YANG Xiao-min, YANG Ke-feng, ZHANG Yan-rong

(Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

**Abstract:** The formulation and implementation of the “double reduction” policy is the deepening of the comprehensive reform of the education field, a profound practice of the education governance system and governance capacity building, and the inherent requirement of building a high-quality education system in the new era. As a central policy, its promulgation not only reflects the national will to adhere to the public welfare of socialist education, but also reflects the return to the nature of education activities, which is the effort to achieve the strategic goal of common prosperity in educational dimension. However, due to the fundamental constraints of the imbalance and inadequacy of high-quality educational resources, the effective implementation of the “double reduction” policy has potential difficulties, which is prominently manifested in the formation of a “collusion-type” training supply-demand relationship. The relationship between training practitioners’ profit-seeking and parents’ motivation constitutes its internal mechanism and has led to individualization, decentralization, and concealment of out-of-school education and training behaviors that are difficult to be included in the existing supervision system. At the micro level, it has led to the fragmentation and dissolution of policy implementation, and formed the underlying resistance to deepen education reform. Facing the evolution of education and learning in the “Internet +” era, we will stick to the main position of school education, explore the transcendence of traditional education methods based on actual conditions, and respond to the public demand for fairer and better educational resources. System construction and integrated use is a directional choice to support the overall improvement of the efficiency and quality of school education and teaching, and fundamentally contribute to the solution of social education anxiety and subsequent problems.

**Key words:** compulsory education; “double reduction” policy; public online education; high-quality and balanced development

[责任编辑:罗银科]