“双减”背景下中小学教师减负:问题、成因与对策

赵 平 胡咏梅

摘 要: 文章通过大规模随机抽样调查分析,认为“双减”政策全面实施后当前中小学教师工作负担问题较为突显:绝大多数中小学教师每天工作时间超出法定工作时间,约 1/4 的小学教师、1/2 的初中教师工作时间超过 10 小时;“双减”政策落地加重了教师在作业设计、课堂教学、课后服务方面的工作负担,教师每天用于备课的时间最长,在管理班级、辅导学生方面的工作负担较重,非教学教研工作时间超过教师总工作时间的 50%;主科教师和班主任教师的工作时间以及对工作强度不满意的比例均高于参照群体。推进教师减负面临来自“双减”的挑战,同时在法律制度、社会共识、基层治理、资源配置和教师素质方面存在深层问题。为推进教师减负与提质增效,文章建议:在政府层面,强化制度建设,厘清职责边界;科学监测负担,合理配置资源;提升教师素质,推进技术赋能;压实主体责任,强化组织保障。在学校层面,推行弹性工作制度,建立教师关怀机制,提高内部治理能力,统筹作业设计管理,盘活校内教师资源,完善教师评价机制。

关键词: “双减”;中小学;教师减负;对策建议
中图分类号:G451 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2023)05-0151-11

一、引言

教师是教育发展的第一资源。[①]随着社会和教育事业的发展,教育政策不断更新,我国中小学教师的工作内容不断扩展,教师承担着越来越多的不必要、不合理的工作负担。工作负担过重会对教师个

作者简介:赵平,北京师范大学教育学部 2021 级博士生;
胡咏梅(通讯作者),北京师范大学教育学部/首都教育经济研究基地教授,管理学博士。

项目基金:本文系教育部人文社会科学重点研究基地“十四五”规划重大项目“教育与高质量发展研究”(22JJD880003)的阶段性成果。

① 《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》,https://www.rmzxb.com.cn/c/2018-01-31/1949683.shtml.

体、学生培养、教育生态产生负面影响。[①] 在建设高质量教育体系的政策导向下,亟需为中小学教师减负,使教师将更多的精力回归到教书育人的本职工作上。

2019 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于减轻中小学教师负担进一步营造教育教学良好环境的若干意见》(以下简称“《意见》”),此后,教育部深入推进中小学教师减负工作,推动各地出台相关措施文件与减负清单。2021 年,“双减”政策全面实施,但对教师减负工作带来冲击,教师工作负担在此过程中不减反增。教师减负工作亟需做出适应性调整,以实现教师减负与学生减负的协调一致。有鉴于此,本文基于大规模调查数据,分析教师工作负担的问题表征及其根源,提出相应对策建议,以期为“双减”背景下推进教师减负提供决策依据。

二、概念界定与研究综述

(一)教师工作负担的概念界定及其测量

教师工作负担主要是指教师在学校教育工作中承受与担当的教育责任、教育工作与职业压力以及由此而付出的代价等。[②] 一般认为,教师承担的工作负担有份内与份外、适度与失度之分,教师减负旨在减轻教师在本职工作以外与教育教学关系不大的工作负担。[③④]

基于对教师工作负担的认识,众多研究通过客观性指标与主观性指标测度工作负担。在客观性指标上,已有研究既关注总体工作时间,也关注各项工作任务时间。[⑤⑥] 例如,TALIS 2018 将教师工作分为备课、批改作业等十余项任务。[⑦] 尽管当前研究对教师工作任务的划分不尽一致,但整体遵循区分教学与非教学工作的思路,并以非教学工作时间及其占总工作时间的比例等指标来衡量工作负担。在主观性指标上,研究者主要关注工作压力感知[⑧]、工作负面情绪[⑨]等指标。整体来看,主客观相结合的指标能从质和量上较好地反映教师的工作负担。

综上,本文使用总体工作时间和分项工作时间以及工作强度满意度两类指标来衡量教师工作负担。其中,工作时间分为两类:一类为教学教研时间,包括上课时间、备课时间、批改作业时间和教研活动时间;另一类为非教学教研时间,包括辅导学生时间、班级管理时间、处理一般行政事务时间和与家长沟通时间。

(二)文献综述

近年来,在教师负担日益沉重与基层减负持续推进的背景下,如何为教师减负逐渐引起研究者的关注。总的来看,学界主要从教师工作负担现状及负面影响、减负困境及挑战、减负策略及举措三个方面开展研究。

众多研究表明,我国中小学教师工作负担沉重,或将对整个教育生态产生负面影响。中小学教师工

---

① 王晓生:《中小学教师减负的现实基础、原因探寻与实践路径》,《教学与管理》2020 年第 28 期。

② 王毓珣、王颖:《关于中小学教师减负的理性思索》,《湖南师范大学教育科学学报》2013 年第 4 期。

③ 张家军、闫君子:《中小学教师负担:减与增的辩证法》,《教育研究》2022 年第 5 期。

④ 李新翠:《中小学教师工作负荷:结构、水平与类型》,《湖南师范大学教育科学学报》2021 年第 2 期。

⑤ 刘乔卉、裴淼:《中小学教师的时间困境——基于 T 市中学教师的混合研究》,《教育学术月刊》2021 年第 6 期。

⑥ 宋洪鹏、郝保伟、鱼霞:《中小学教师不合理负担表现、不利影响及应对策略——基于北京市的调查》,《教育科学研究》2021 年第 10 期。

⑦ TALIS 2018 and TALIS Starting Strong 2018 User Guide. https://www.oecd.org/education/talis/TALIS_2018-TALIS_Starting_Strong_2018_User_Guide.pdf.

⑧ 王毓珣、王颖:《关于中小学教师减负的理性思索》,《湖南师范大学教育科学学报》2013 年第 4 期。

⑨ 钟景迅、钟怡清:《“双减”背景下教师的情绪剖析与减负突围——基于情绪地理学的审视》,《苏州大学学报(教育科学版)》2022 年第 2 期。

作时间普遍较长,高于国际平均水平;[①②]教师工作任务繁多,非教学工作占据大量时间。[③] 此外,教师对工作负担的主观体验较差,时间紧迫感强、工作负担感重。[④] 部分研究聚焦乡村教师、班主任教师等特定群体,发现这类教师在学生管理、应对检查等方面的负担更加繁重。[⑤⑥⑦] 相关研究一致认为,教师过重的工作负担和由此带来的负面工作体验,不仅会影响教师个体的身心健康和工作状态,也会进一步对学生培养质量、学校教育生态带来更为深远的不利影响。[⑧⑨]

既有研究认为,教师减负既面临多方面的根源性困难,还需应对政策更替、技术发展等时代挑战。我国中小学教师工作负担持续生成的内在根源可归结于教师工作角色扩张与其工作自主弱化、应对能力有限、有效学习匮乏之间存在矛盾,[⑩⑪]其外在原因主要在于教育评价尺度单一、部分学校教师资源不足、家长功利性期望过高、行政权力干扰学校办学。[⑫⑬] 在多方压力之下,教师被迫承担超量或者额外的工作任务。此外,“双减”等政策出台、信息技术发展对教师的专业性不断提出更高要求,而当前教师的工作效率和专业素质难以较好地应对上述挑战,[⑭⑮]使推进教师减负工作难上加难。

在教师减负举措方面,相关研究主要从基层治理、资源配置、国际比较等视角提出相关策略。研究者多主张扩大学校自主权、提高教师专业素养、督导评估教师减负成效、配齐配足学科教师和行政辅助教师等。[⑯⑰] 此外,很多学者基于英国、日本等国家中小学教师减负实践对我国教师减负工作提出了具体的参考建议,包括建立教师工作负担管理机制、改革教师评价制度、监测教师工作负担、动员多方力量协同、借力信息技术、调整教师薪资待遇等多个方面。[⑱⑲⑳㉑㉒]

(三)文献述评

综上,相关研究立足国内背景或国际视野,阐明为教师减负的现实动因,揭示教师减负的痛点难点,展望教师减负的发力方向,为推进中小学教师减负提供了有价值的决策参考。但已有研究仍存在以下不足:1. 缺乏对“双减”出台后教师工作负担的大规模调查。关于教师工作负担的研究多在“双减”出台

① 王洁、宁波:《国际视域下上海教师工作时间与工作负担:基于 TALIS 数据的实证研究》,《教师教育研究》2018 年第 6 期。

② 张倩:《从资源配置到制度安排——国际比较视域下的教师减负》,《教育研究》2022 年第 2 期。

③ 刘乔卉、裴淼:《中小学教师的时间困境——基于 T 市中学教师的混合研究》,《教育学术月刊》2021 年第 6 期。

④ 李新:《教师的工作负担及其影响因素研究——基于中国教育追踪调查(2014~2015 学年)数据的实证分析》,《上海教育科研》2019 年第 3 期。

⑤ 李静美、邬志辉、王红:《新形势下中小学班主任工作状况的调查与反思》,《现代教育管理》2017 年第 11 期。

⑥ 周存军:《班主任减负路径探究》,《教学与管理》2019 年第 13 期。

⑦ 周兆海:《乡村教师非教学性工作负担问题及其对策》,《教育科学研究》2021 年第 7 期。

⑧ 朱秀红、刘善槐:《我国乡村教师工作负担的问题表征、不利影响与调适策略——基于全国 18 省 35 县的调查研究》,《中国教育学刊》2020 年第 1 期。

⑨ 宋洪鹏、郝保伟、鱼霞:《中小学教师不合理负担表现、不利影响及应对策略——基于北京市的调查》,《教育科学研究》2021 年第 10 期。

⑩ 张家军、闫君子:《中小学教师负担:减与增的辩证法》,《教育研究》2022 年第 5 期。

⑪ 张小菊、管明悦:《如何实现小学教师工作量的减负增效——基于某小学教师 40 天工作时间的实地调查》,《全球教育展望》2019 年第 6 期。

⑫ 葛新斌、叶繁:《教师减负的博弈困境及其破解之道》,《教育发展研究》2020 年第 20 期。

⑬ 张家军、陈苗:《中小学教师减负的系统分析与行动路径》,《南京社会科学》2022 年第 4 期。

⑭ 赵健:《技术时代的教师负担:理解教育数字化转型的一个新视角》,《教育研究》2021 年第 11 期。

⑮ 万昆、赵健:《技术时代教师工作负担的实证研究——基于规模化在线教学的分析视角》,《教育学术月刊》2022 年第 3 期。

⑯ 陈铁汉:《统筹做好减轻中小学教师负担“后半篇文章”》,《人民教育》2020 年第 Z2 期。

⑰ 代薇、谢静、崔晓楠:《赋权与增能:教师参与课后服务“减负增效”路径研究》,《中国教育学刊》2022 年第 3 期。

⑱ 黄志军、刘冰欣、黄春花:《英国新一轮中小学教师减负政策探析》,《外国教育研究》2020 年第 8 期。

⑲ 陆道坤:《教师“减负”:英国的经验与启示》,《教师教育研究》2021 年第 1 期。

⑳ 李跃雪、邬志辉:《如何为中小学教师减负?——英国的经验与启示》,《比较教育学报》2021 年第 3 期。

㉑ 李新翠:《英国中小学教师减负:历程、举措、成效及启示》,《河北师范大学学报(教育科学版)》2021 年第 6 期。

㉒ 吴璇、王宏方:《日本中小学教师的时间减负困境及治理》,《上海教育科研》2021 年第 10 期。

之前进行,很少使用大规模数据评估“双减”后中小学教师的工作负担。2. 较少关注不同特征教师群体的工作负担情况。既有研究多呈现教师工作负担的整体情况,但对不同特征教师群体工作负担的分析相对较少,①不利于形成更具针对性的研究结论及对策建议。3. 较少述及“双减”背景下教师减负的具体策略。现有研究对中小学教师减负对策的展望较为丰富,但少有研究系统讨论在“双减”背景下如何减轻教师工作负担。

基于上述研究局限,本文使用大规模随机抽样调查数据分析“双减”背景下中小学教师工作负担的问题表征;同时,结合相关研究、问题表征,揭示问题成因;进而提出“双减”背景下教师减负的对策建议,以期弥补既有研究的不足。

三、“双减”背景下中小学教师工作负担的问题表征

本文使用数据来自北京师范大学中国基础教育质量监测协同创新中心实施的“区域教育质量健康体检与改进提升项目”。该项目基于 3 阶段 PPS 抽样,于 2021 年末调查了东、中、西地区 4 省 360 所小学的 3298 名教师和 371 所初中的 8155 名教师。样本分布见表 1。整体来看,与 2021 年全国教育统计数据相比,②样本数据具有较好的代表性。

表 1　2021 年小学、初中教师样本分布

变量	类别	小学		初中	
		个案数	比例(%)	个案数	比例(%)
性别	男	466	14. 2	2720	33. 4
	女	2827	85. 8	5430	66. 6
班主任	是	1649	50. 0	3128	38. 4
	否	1649	50. 0	5019	61. 6
主科教师	是	2407	73. 3	4765	58. 6
	否	878	26. 7	3371	41. 4

开展调查时,“双减”出台已近一学期,因而该调查能够比较客观、及时地反映“双减”出台后教师的工作负担情况。数据显示,当前中小学教师工作负担存在以下突出问题:

1. “双减”落地后,绝大多数中小学教师每天工作时间超出法定工作时间,近一半初中教师工作时间超过 10 小时,约 1/5 的中小学教师对当前工作强度不满意。

表 2 呈现了样本教师工作日平均每日工作时间。根据表 2,2021 年,小学和初中样本教师每天总工作时间分别为 9. 2 小时、10. 3 小时;小学和初中教师中,每天工作时间在 8 小时以内的比例分别仅为 16. 5%、7. 0%;分别有约 25%、50%的教师每天工作时间高于 10 小时。由此可见,小学和初中教师工作

① 张家军、张迪:《我国教师负担研究的现状审视与未来展望——基于核心期刊的文献计量分析》,《教育理论与实践》2022 年第 14 期。

② 在 2021 年全国教育统计数据中,女教师比例为:小学 72. 3%、初中 60. 0%,样本数据高于该比例;使用“班级数”除以“专任教师总数”估算所得班主任教师比例为:小学 43. 5%、初中 27. 7%,样本数据略高于该比例;主科教师比例为:小学 70. 6%、初中 50. 0%,样本数据与此比较接近。

时间普遍较长,分别超出法定工作时间(8 小时)的 15%和 29%;约 1/4 的小学教师、1/2 的初中教师每天工作时间超过 10 小时;初中教师的整体工作负担高于小学教师。

表 2　2021 年小学、初中教师每日工作时间及其分布

	平均工作时间(小时/天)	5 小时以下	5~8 小时	8~10 小时	10~12 小时	12~14 小时	14 小时以上
小学	9.2	0.4%	16.1%	58.3%	20.6%	3.8%	0.8%
初中	10.3	0.3%	6.7%	43.3%	31.4%	13.1%	5.3%

图 1 呈现了样本教师的工作强度满意度情况。结果表明,小学、初中教师中均有约 20%的教师对目前的工作强度不满意。结合客观工作时间来看,当每日工作时间超过 10 小时时,教师对工作强度不满意的比例明显提高。在每天工作时间为 12 小时以上的教师中,分别有 41.2%的小学教师、36.8%的初中教师对工作强度不满意。由此可见,工作时间与工作负担主观感知较为一致,工作时间越长,教师对工作强度不满意的比例越高。

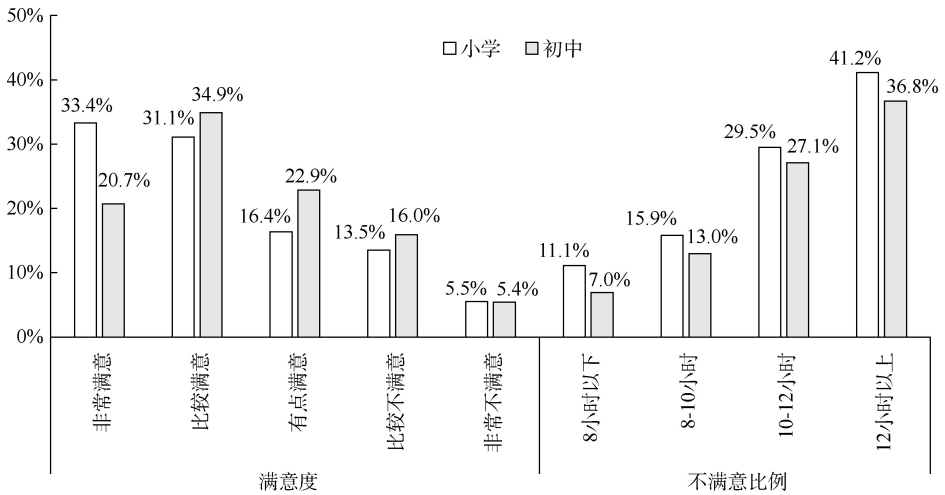


图 1　2021 年小学、初中教师工作强度满意度分布

2. “双减”等学生减负政策落地加重了教师在作业设计、课堂教学、课后服务方面的工作负担,教师每天用于备课的时间最长,在管理班级、辅导学生方面的工作负担较重。

从各项工作时间来看,“双减”等学生减负政策落地使教师工作负担问题更加突出。一方面,减轻学生的作业负担和校外培训负担直接提高了教师设计课后作业以及备课的难度,也增加了教师这方面的工作负担。“双减”政策出台后,作业设计安排难度增大,部分教师明确提出需要专家指导作业的设计与创新;[①]课堂教学成为影响学生学业表现的主要渠道,这对教师的备课质量提出了比以往更高的要求。[②] 而且,当前课后服务仍主要由学校教师提供,也需要教师花费时间准备,[③]这对教师备课的内容提

① 宁本涛、杨柳:《中小学生“作业减负”政策实施成效及协同机制分析——基于全国 30 个省(市、区)137 个地级市的调查》,《中国电化教育》2022 年第 1 期。

② 周序、付建霖:《“双减”背景下如何实现课堂教学的应教尽教》,《中国教育学刊》2021 年第 12 期。

③ 晋银峰、孙冰冰、张孟英:《中小学课后服务的历程、问题与展望》,《教育科学研究》2021 年第 11 期。

出了更宽泛、多元的要求。在优化作业设计与课堂教学、准备课后服务等压力之下,教师将大量时间投入到备课工作上。如表3[①]所示,在各项工作任务中,教师每天用于备课的时间最长,小学、初中教师的备课时间分别为2.2小时、2.5小时。另一方面,课后服务使参与教师的工作时间延长,工作任务加重。[②]“双减”政策推动课后服务全面开展,与以往相比,学生在校时间大幅延长,教师必然要承担由此带来的额外工作,比如辅导和管理学生等。如表3所示,在非教学教研工作中,样本教师用于班级管理、辅导学生的时间最长,总和均在4小时左右。但教师的时间资源有限,非教学教研工作时间延长意味着教学教研等本职工作时间缩减。如表3所示,教师用于非教学教研工作的时间均超过总工作时间的50%,不仅挤占了备课、教研、学习的时间,也直接影响了教师的正常生活和休息。[③]

表3　2021年小学、初中教师每日各项工作时间

	教学教研工作				非教学教研工作			
	上课	备课	批改作业	教研活动	辅导学生	班级管理	处理一般行政事务	与家长沟通
小学教师	2.0	2.2	1.4	0.4	1.9	2.3	1.8	1.3
	15.3%	16.5%	10.5%	3.1%	13.9%	17.2%	13.5%	10.0%
初中教师	1.9	2.5	1.6	0.4	1.7	2.1	1.7	1.3
	14.5%	18.7%	12.4%	3.4%	12.9%	15.7%	12.6%	9.9%

注:对小学教师、初中教师,第一行表示工作时间(单位:小时/天);第二行表示单项工作时间占平均工作时间的比例。

3.“双减”等学生减负政策落地后主科教师和班主任教师的工作负担凸显,中小学班主任教师、主科教师的工作时间以及对工作强度不满意的比例均高于非班主任教师、副科教师。

从“双减”政策对特定教师群体的影响来看,减轻学生作业负担主要对主科教师(语文、数学、英语)的作业设计能力提出了挑战,加之主科教师、班主任教师已成为课后服务的主要成员,[④]因此两类教师的工作负担受“双减”影响很大。

表4呈现了不同特征样本教师平均每日工作时间。结果表明,班主任教师、主科教师平均每日工作时间均显著高于非班主任教师、副科教师。其中,小学班主任教师用于班级管理、辅导学生、家校沟通、处理一般行政事务的时间均显著高于非班主任教师;初中班主任教师在班级管理方面的工作负担相对突出,同时在家校沟通、辅导学生等方面的工作负担也显著高于非班主任教师。与副科教师相比,中小学主科教师在教学教研工作与非教学教研工作方面的工作时间相对更长,其工作负担主要体现在班级管理、批改作业等方面。

① 由于各项具体工作任务的平均时间为对时间段取组中值计算得到,所以各项具体工作任务时间加总并不一定等于平均工作时间。

② 焦以璇:《如何保障参与课后服务教师的权益》,《中国教育报》2021年10月11日。

③ 付卫东、曾新、冯卫国、谭杰文:《中小学课后服务如何叫好又叫座》,《中国青年报》2021年5月31日。

④ 罗枭、侯浩翔:《义务教育阶段教师对“双减”的政策感知分析与改进建议》,《中国电化教育》2022年第3期。

表 4　小学、初中不同特征教师每日工作时间(小时/天)

		每天工作时间	上课	备课	批改作业	教研活动	辅导学生	班级管理	处理一般行政事务	与家长沟通
小学										
是否班主任	非班主任	8.90	2.07	2.18	1.26	0.41	1.73	1.76	1.73	1.23
	班主任	9.48	2.00	2.21	1.54	0.40	1.97	2.82	1.88	1.43
	差异	−0.58***	0.07**	−0.03	−0.28***	0.01	−0.24***	−1.06***	−0.15***	−0.20***
是否主科教师	副科	8.77	2.24	2.21	1.03	0.40	1.64	1.79	1.79	1.21
	主科	9.35	1.96	2.18	1.54	0.41	1.93	2.47	1.81	1.37
	差异	−0.58***	0.28***	0.03	−0.51***	−0.01	−0.29***	−0.68***	−0.02	−0.16***
初中										
是否班主任	非班主任	9.92	1.87	2.50	1.63	0.45	1.61	1.59	1.62	1.19
	班主任	10.88	1.97	2.42	1.65	0.45	1.84	2.84	1.72	1.47
	差异	−0.96***	−0.10***	0.08**	−0.02	0.00	−0.23***	−1.25***	−0.10***	−0.28***
是否主科教师	副科	10.15	1.91	2.45	1.55	0.43	1.63	1.90	1.67	1.26
	主科	10.39	1.91	2.48	1.70	0.46	1.75	2.19	1.65	1.33
	差异	−0.24***	−0.00	−0.03	−0.15***	−0.03***	−0.12***	−0.29***	0.02	−0.07***

注:* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

图 2 呈现了不同特征样本教师的工作强度满意度。结果表明,小学、初中班主任教师对工作强度不满意的比例分别为 22%、26%,明显高于非班主任教师;小学、初中主科教师对工作强度不满意的比例分别为 20%、22%,均高于副科教师。整体来看,工作负担越重的教师群体对工作强度不满意的比例越高,班主任教师、小学主科教师对工作强度不满意的比例明显更高。

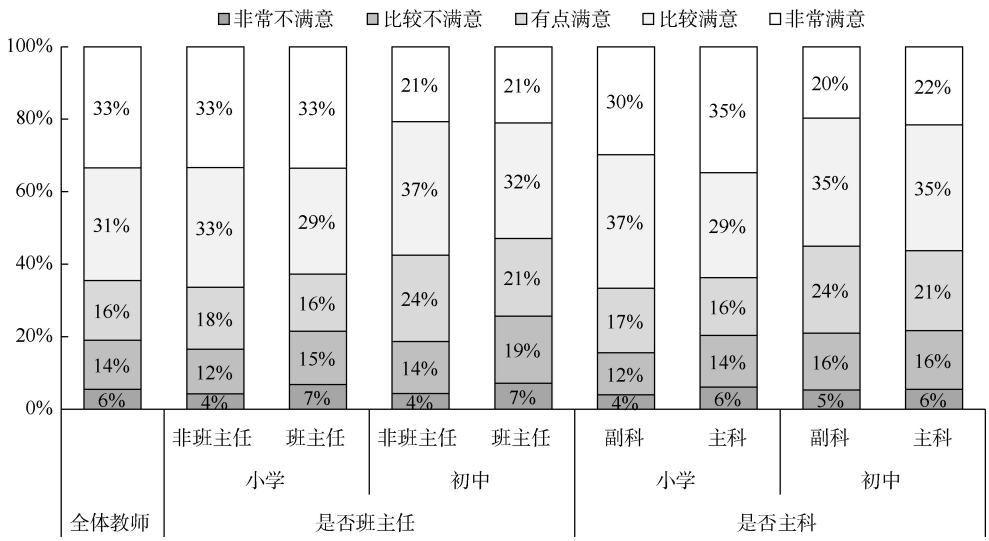


图 2　小学、初中不同特征教师工作强度满意度分布

四、“双减”背景下中小学教师工作负担的问题成因

上述大规模调查结果揭示出“双减”政策落地使教师工作负担问题更为突显,小学和初中样本教师工作日平均每天总工作时间超过了法定工作时长,课后服务尤其加重了班主任和主科教师的工作负担。下面我们从相关法规制度、基层治理等角度来剖析“双减”背景下中小学教师工作负担加重的问题成因。

1. 制度缺位与职责泛化易于招致外界干扰

我国当前缺乏对教师工作职责、工作时间以及学校职能的明确而专门的规定。对教师工作职责的表述可参考《教师法》中的“履行教育教学职责”,对教师工作时间的规定主要参照《劳动法》中的每日不超过 8 小时、每周不超过 44 小时,而关于学校机构职能及其与政府、社区法律关系的界定尚无据可依。制度缺位导致学校与教师的责任边界不清,无法为学校或教师拒绝超量甚至额外的工作提供依据。因此在社会变迁、政府干预下,教师的责任范畴不断扩张。一些泛化的教育责任,如流动、留守儿童的监护照料,主题教育宣传等逐渐转移到学校和教师身上。制度缺位与政校关系不对等使政府容易跨越学校和教师的职责边界,而职责泛化的实践特征更容易强化外部力量越界的惯性思维,从而导致学校和教师长期处于责任超限、负荷超载的状态。

2. 减负导向与功利倾向尚难达成激励相容

教师减负的政策导向与教育主体的功利倾向之间存在张力。为“确保中小学教师潜心教书、静心育人”,《意见》等系列政策要求减轻教师工作负担。但学校教育的复杂生态使教师减负工作面临来自多方主体的影响。“双减”政策对校外培训机构的治理进一步提高了学校教育对学生学业发展的影响力,学生家长出于“望子成龙”的教育期望,教师出于职责要求与业绩考核压力,学校出于办学效益与发展需要,比以往更加热切地期望教师能在工作中投入更多时间精力以获得更高的教育产出,从而形成教师减负的阻力。教师减负与提质增效本应相辅相成,但在教育评价“指挥棒”的功利性指引下,在加大投入即可提高产出的简单线性思维下,众多实践主体往往认为二者非此即彼。自上而下的政策施行与实践主体的思维逻辑不相一致,加之缺乏有效的政策工具实现激励相容,因而容易导致政策梗阻的困境。

3. 多头管理与多重任务尚缺有效基层治理

因分工和职能不同,教育主管部门较多,政出多门导致学校和教师被动接受的管理工作名目繁多。①② 从教育自身来看,教师教书育人的职责内涵丰富,加之职业发展要求,教师需要承担多重任务。长期以来,教师的本职与非本职工作、工作与生活之间的边界模糊,若要教师减负政策落到实处,亟需有效的基层治理帮助教师理顺、清理、整合工作任务。但在实践中,教育部门缺乏对其他部门的督导监管权限,一些地方部门基于错误的政绩观仍向学校摊派无关任务;③学校相对缺乏办学自主权,校长和中层管理者的治理能力也有待提高,因而对行政部门的干预不敢拒绝,在问责制下常常要求工作留痕,给教师增添了不少额外的工作负担,也使得教师面临课堂教学、课后服务、班级管理、家校沟通、行政事务等多重工作任务。整体而言,当前的基层治理体系难以为落实教师减负提供支持。

---

① 解成君、黄浩:《真抓实干,破解教师减负“悖论”》,《中国教育报》2021 年 3 月 10 日。

② 朱秀红、刘善槐:《我国乡村教师工作负担的问题表征、不利影响与调适策略——基于全国 18 省 35 县的调查研究》,《中国教育学刊》2020 年第 1 期。

③ 葛新斌、叶繁:《教师减负的博弈困境及其破解之道》,《教育发展研究》2020 年第 20 期。

4. 人力资源与物力资源尚未得到合理配置

人力资源与物力资源的配置问题是教师工作负担加重的直接原因。在人力资源方面:一是短缺师资未得到及时补充,部分学校实质性缺编、间歇性缺编以及行政人员不足直接加重一线教师的工作量;①②二是现有师资未得到充分利用,主科教师多承担班主任工作、课后服务工作,致使不同特征教师群体工作负担失衡;三是潜在师资未得到有效挖掘,课后服务工作主要依赖本校教师而不充分引入社会力量共建,容易导致教师工作强度过高。在物力资源方面:一是教师工资相对水平不高,③难以起到对较重工作负担的补偿作用;二是部分地区课后服务经费保障不足,难以改善用于课后服务的资源设备,可能加重教师对工作负担的主观感知,同时也很难吸引潜在师资提供优质课后服务、分担本校教师的工作负担。

5. 教师减负与提质增效尚受教师素质约束

中小学教师素质面临着来自教师减负与提质增效等政策目标的挑战。一方面,教师减负意在减少教师不必要的工作负担,但一些与教学间接相关的本职工作,如学生辅导、家校沟通等④仍将长久存在。若要教师进一步聚焦教学工作,则需提高教师对其他工作的处理效率。另一方面,教师减负将释放教师的部分工作时间,但时间投入与教学产出并非简单线性关系。若要教师有效提高教育教学效能,还需提升教师教学专业能力。“双减”之后,学生学习回归学校使教师工作负担加重,学生课外负担减轻对教师教学效能提出更高要求。当前部分教师的工作方式落后,工作效率低下,教学观、作业观陈旧,教学模式低效,难以满足教师减负与提质增效的要求,因而可能降低教师减负政策的实际成效。

五、“双减”背景下中小学教师减负的对策建议

基于“双减”政策之下中小学教师减负工作面临的困难和问题,本文主要聚焦于政府、学校两个层面来探寻进一步落实教师减负的对策建议。

(一)政府层面

1. 强化制度建设,厘清职责边界

(1)制定教师职责清单。修订教师相关法律法规,明确教师身份地位,细化教师权利和义务,明确教师工作职责边界,专门制定教师工作时间标准;厘清教师必要与非必要的工作内容,制定教师工作职责清单,依据职责清单对学校教师工作负担开展督查视导,敦促学校合理分配工作任务,杜绝校内外力量对教师工作的不合理干预,推动形成“法无授权不可为”的局面。

(2)明确学校权责边界。制定学校相关法律法规,细化中小学校权责边界;界定中小学校与政府、社区的法律关系,推进政校分开;制定并公开学校责任清单、准入项目清单与负面清单,推进学校依法安排校内活动;入校活动须由教育部门在总量控制的前提下统筹协调,各部门不得擅自开展;推行管办评分离,扩大中小学校在人事管理、资源配置等方面的办学自主权。

2. 科学监测负担,合理配置资源

(1)科学监测教师负担。由教育行政部门或第三方机构对教师工作负担进行不定期调研,关注教师的客观工作负担及其主观感知,调查校长、教师与学生家长对教师减负的意见建议,深入了解教师的减负需求以及减负的痛点难点。有条件的地方可建立教师工作量管理系统,运用信息化、大数据等资源

① 王晓生:《中小学教师减负的现实基础、原因探寻与实践路径》,《教学与管理》2020 年第 28 期。

② 张倩:《从资源配置到制度安排——国际比较视域下的教师减负》,《教育研究》2022 年第 2 期。

③ 宋洪鹏、郝保伟、鱼霞:《中小学教师不合理负担表现、不利影响及应对策略——基于北京市的调查》,《教育科学研究》2021 年第 10 期。

④ 李新翠:《中小学教师工作负荷:结构、水平与类型》,《湖南师范大学教育科学学报》2021 年第 2 期。

对教师工作量进行科学监测。

(2)保障教师资源供给。适当调整中小学教师编制标准,进一步降低生师比;逐步清退长期不承担教学工作的教师,统筹整合中小学教师编制资源,综合考量小规模学校、寄宿制学校等学校的教师工作负担,空余教师编制优先投向专业技术岗位;充分考虑人口迁移、“三孩生育”政策等因素导致的在校生规模变化,对师资需求和供给情况进行定期监测,建立县域内师资动态调配机制,及时配足配齐教师。

(3)扩充课后服务师资。充分利用多方力量积极补充课后服务师资来源,为中小学教师分担课后服务负担。统筹街道(社区)、家长志愿者、社会公益团体等社会资源;引入少年宫等公益类事业单位专业工作人员;与师范院校共建实习基地,积极吸纳师范院校实习生参与课后服务工作;建立校外非学科类培训机构公共服务购买机制,公布机构白名单供学校选用。由教育行政部门遴选优秀骨干教师,聘请退休教师,组建课后服务师资支援小组,为当地薄弱学校提供优质课后服务师资。

(4)保障课后服务经费。科学核定学校提供课后服务的成本,建立合理的成本分担机制,适当提高生均经费和公用经费标准,同时采取服务性收费、社会捐助等方式做好经费保障,有条件的地方可由财政全额保障。制定参加课后服务的教师的报酬标准,给教师发放合法额外劳动的报酬补偿,保障课后服务报酬按时足额发放到位;将用于教师课后服务报酬的经费额度,作为增量纳入绩效工资并设立相应项目。敦促学校及时购置、更新课后服务所需设备资源。

3. 提升教师素质,推进技术赋能

(1)提高教师综合素质。了解教师处理非教学工作的实际困难,通过合作交流、培训学习等方式,改进教师工作方法,提高教师工作效率。分学段、分层次、分专业发展阶段、分学科为教师提供学习机会与优质资源,加强教师在课堂教学、作业设计、课后服务方面的培训。

(2)构建技术支撑体系。优化教师管理信息系统建设,创建全省统一的教育管理信息互通共享平台,减少教师在报表填写方面的工作负担。完善省市级教育资源公共服务平台建设,通过名师在线集体备课、作业解析等活动,切实推动优质课程资源、作业资源共享,降低教师在备课方面的工作负担。通过政府购买服务等方式探索智慧教学辅助平台建设,基于智能技术开展教学评价、作业分析等事务,提高教师教学效能。

4. 压实主体责任,强化组织保障

(1)强化减负监督问责。在科学监测教师工作负担的基础上,将教师减负成效列为校长工作考核评价、各级政府履行教育职责评价的重要指标,考核结果向社会公开,畅通教师减负问题监督举报途径;将教师减负列入基层政府的年度重点工作,分阶段分步骤建立重点任务台账;各级行政部门和纪检监察部门加强对下级部门或其他部门的监督,切实减少行政部门越界干扰学校教育教学。

(2)加强宣传正确引导。教育行政部门应重视教师减负有关的实践经验,及时总结教师减负工作中的经验做法,做好典型案例推广。新闻媒体坚持正确舆论导向,加大对提质增效政策目标和教师减负政策的宣传解读力度,引导社会树立正确的教育观和评价观,增进社会共识。

(二)学校层面

1. 推行弹性工作制度。在不影响正常教育教学工作的前提下,面向全体教师推行“核心工作+弹性工作”制度,统一规定每日核心工作与弹性工作时长,根据教师个人、家庭实际情况,统筹安排课后服务、加班等工作,允许教师自主安排弹性工作的上下班时间;面向承担课后服务、晚自习等额外教学工作的教师推行服务时间积分兑换假期制度,有条件的学校可探索周期性带薪假期制度,教师可灵活选择休假时间,且不计入年终考核。

2. 建立教师关怀机制。关注未婚教师、家校距离较远的教师、特殊情况教师的意愿和诉求,为之提供有针对性的关怀措施,减少教师对个人和家庭生活的后顾之忧。面向家校距离较远的教师提供临时

宿舍或休憩室,保障教师有效休息;面向全体教师设立健身室、休闲活动室,通过工会组织活动,帮助教师放松身心;提供心理调适资源,保障教师心理健康。面向参与课后服务或晚自习的教师,提供晚餐、用餐补贴或家庭晚餐,有条件的学校可提供子女照看服务。

3. 提高内部治理能力。学校树立正确的教育政绩观和教育质量观,切实改进学校工作作风,减少书面材料要求,合理规定教师书面材料长度与提交时间;提高学校领导干部对教师工作负担的治理能力,交由专人负责对校内校外事务的合并优化工作。开放教师减负工作问题反映渠道,对相关问题逐一讨论分析解决,并定期公开公示。

4. 统筹作业设计管理。充分发挥集体智慧,由学科组统筹设计或选用作业,形成按学生能力分层的必做作业库;由任课教师结合班级学生表现,按照“必做+选做”的模式分层分类布置作业;加强作业批阅结果分析,及时反馈纠正学生作业,完善学校作业库建设;鼓励有条件的学校探索基于信息化手段的作业管理系统,利用大数据实现因材施教。

5. 盘活校内教师资源。梳理细化班级管理工作,倡导各学科教师积极参与班级管理工作,减轻班主任工作负担。充分利用学校音体美师资力量,鼓励本校教师发挥特长优势,开发具有校本特色的课后服务,扩大课后服务的师资及课程资源供给。

6. 完善教师评价机制。科学改进教师考核评价方案,合理分配、科学核定教师工作量,将教师参与课后服务等“双减”工作的表现作为职称评聘、绩效工资分配、奖励表彰等的重要依据。

结语

在“双减”政策落地落实的背景下,中小学教师面临提高教学质量、优化作业设计、承担课后服务等多重挑战,由此导致的工作负担使教师减负工作难以得到有效推进。本文利用“双减”出台后大规模调查数据,对样本教师以及不同特征教师的主客观工作负担进行分析,并为“双减”背景下的教师减负工作提出了具体可行的对策建议。需要说明的是,本文使用数据为截面数据,尽管样本分布具有较强的代表性,但仍难以有效测度教师减负政策、“双减”政策对教师工作负担的影响。后续研究应基于纵向数据对中小学教师工作负担开展动态性监测,为持续推进教师减负工作提供有益参考。

(衷心感谢中国基础教育质量监测协同创新中心刘坚教授对此项研究工作的大力支持,并且提供本研究的数据)

(责任编辑:子聿)