

要坚持教育公益性原则，着力构建优质均衡的基本公共教育服务体系，建设高质量教育体系，办好人民满意的教育。

2021年3月6日，习近平总书记在全国政协医药卫生界、教育界联席会上回应教育领域热点问题

双减 政策落地 推动基础教育生态重构

薛海平

百年大计，教育为本。基础教育事关国家发展、民族未来。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终把基础教育摆在基础性、先导性和全局性战略地位，坚持公共财政优先投入，坚持立德树人，促进学生的全面发展，为民族复兴筑牢稳固根基。基础教育高质量发展需要构筑良性生态，双减政策的出台正是为基础教育生态重构开出一剂良药。

基础教育生态的内涵与结构

教育作为一个整体，是各主体与环境要素相互联系和相互作用的结果。教育生态提出的目的是促进教育各主体与环境要素的健康发展，平衡、和谐是良好生态的基础。学生的发展受个体与环境共同作用的影响，包括学校教育、家庭教育与校外教育等。根据布罗芬布伦纳提出的生态系统理论，教育生态系统可分为4个层次，由小到大分别是：微观系统、中观系统、外围系统和宏观系统。微观系统是学生个体活动和交往的直接环境，随着个体不断成长，微观环境范围由家庭扩展到学校和校外教育机构；中观系统是指各微系统之间的联系或相互关系；外围系统是指那些儿童并未直接参与却对他们的发展产生影响的系统，包括社区、教育管理部门；宏观系统是最外层系统，是指存在于上述三个系统中的文化、制度环境。

双减 政策出台前 基础教育生态失衡

根据生态系统理论，双减政策出台之前，基础教育生态失衡的问题由内而外可从如下五个方面进行分析：

第一，学生学业负担过重，身心健康出现问题。从教育生态的主体来看，中小学生学习校外课程总量、学习时长以及课程和考试难度居高不下，使中小学生背负了沉重的负担和压力，引发了各种身心健康问题。教育部在介绍相关情况时指出，从2018年到2019年，全国儿童青少年的总体近视率从53.6%下降为50.2%，到2020年底的时候，儿童青少年的总体近视率又上升为52.7%。《中国居民营养与慢性病状况报告(2020)》指出，6-17岁儿童青少年的超重、肥胖率接近20%，6岁以下儿童则达到10%。

第二，家长教育焦虑加剧，教育精力和支出负担加重。家庭是最直接影响学生的微观系统，根深蒂固的应试教育和人际攀比心理使得家长长期望子女在升学竞赛和就业竞争中获胜。与此同时，校外培训机构推波助澜，虚假、夸大宣传营造教育焦虑氛围，引发了剧场效应，鸡娃、海淀妈妈等教育畸形产物层出不穷。长此以往，教育内卷将导致家长焦虑更加恶化。中国家庭教育调查结果显示，2017年中小学每生每年的家庭教育支出超过1万元，其中校外培训支出占到三分之一。2019年，中小学生学习校外补习支出和校外兴趣班支出由2017年的6139元和4105元增加到8438元和5340元。

第三，学校教育主阵地作用弱化，不能满足学生和家长的多元教育需求。学校是在微观系统中除家庭以外对学生影响最大的场所，学校教育在教育体系中本应起到主阵地作用，而学校教育存在优质教育资源稀缺、教学形式单一和未开设课后服务等问题，促使学生寻求教育教学方式更加灵活多样的校外培训。学校教育主阵地作用被逐渐弱化。2019年，教育部在介绍落实全国基础教育工作会议有关进展情况时指出，全国36个大中城市中，只有66.2%的学校有56.4%的初中开展了课后服务，只有43.2%的小学生和33.7%的初中生自愿参加了课后服务。同时，校外学科类培训机构普遍自研了课程、教学材料、考试评价体系，质量良莠不齐，有的严重超标超纲，有的偏离社会主义办学方向，有的违背科学常识和教育规律，形成影子教育体系，严重干扰学校正常教育教学秩序。

第四，非营利性校外教育机构逐渐边缘化，营利性校外培训机构野蛮生长。基础教育生态失衡是问题积累的过程，校外培训是由量变到质变的关键外因。近些年来，校外培训机构在微观系统中的影响逐渐增大，资本过度涌入校外培训行业，营利性校外培训机构无序扩张，教育管理部门疏于监管，退费难、卷钱跑路等违法违规时有发生，存在较大的金融风险隐患。营利性校外培训机构另造教育体系，侵蚀了教育的公益属性，破坏了基础教育生态。《2020中国K12在线教育行业研究报告》显示，2020年，中国K12在线教育市场规模达到4538亿元。在线教育用户规模达到3765.6万人。而少年宫、青少年活动中心等非营利性校外教育机构，由于经费不足、

教师数量质量落后以及营利性校外培训机构的围追堵截，逐渐被边缘化。

第五，教育目的失有偏颇，背离学生全面发展和健康成长的目标。基础教育生态失衡的内因在教育目的的价值取向上，即基础教育阶段过分重视筛选功能而忽视了本质意义上的成长功能。我国处于儒家文化圈中，学而优则仕的传统思想已根植于家长和学生内心。不能输在起跑线上的认知偏差以及再穷不能穷教育、再苦不能苦孩子的负重心理，让家长们不惜花费大量的时间与经济成本，给孩子层层加码，结果受害的首先是学生，长远来说，也不利于社会进步、国家发展、民族振兴。

双减 政策落地后 基础教育生态重构

双减政策重点在疏堵结合，强化学校教育主阵地作用，积极满足家长和学生的教育需求，全面规范和管理校外培训机构，有效缓解家长焦虑情绪，重构良好的基础教育生态。

第一，双减政策落地将促进学生全面发展和健康成长。基础教育生态系统是我国教育生态系统的组成部分，相比职业教育和高等教育直接面向社会的育人功能，基础教育更重视夯实基础，确保学生健康成长是构建基础教育良好生态的根本目的。既把学习搞得好好，又把身体搞得棒棒，这是习近平总书记对全国广大青少年的殷切希望，也是双减政策的工作目标。双减政策通过减轻学校内外的学业负担，将正常的成长时空还给学生，学生将会有更多时间进行体育锻炼，体验劳动生活，培养兴趣爱好，有利于学生德智体美劳全面发展。

第二，双减政策落地将强化学校教育主阵地作用。在基础教育生态系统中，学校是除家庭以外对学生影响最大的微系统，学校教育稳固的主阵地作用是良好基础教育生态的重中之重。中央全面深化教育改革委员会第十九次会议指出，减轻学生负担，根本之策在于全面提高学校教学质量，做到应教尽教，强化学校教育的主阵地作用。而在这一进程中，基础教育无疑是极为重要的一环。2021年7月24日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》，一场前所未有的双减改革启动。习近平总书记在全国教育大会上强调，坚持把优先发展教育事业作为推动党和国家各项事业发展的重要先手棋。而在这盘棋中，基础教育无疑是极为重要的一环。

2016年，习近平总书记在北京市八一学校考察时强调基础教育在国民教育体系中处于基础性、先导性地位，必须把握好定位，全面贯彻党的教育方针，从多方面采取措施，努力把我国基础教育越办越好。旨在根治基础教育诸多痼疾顽疾的双减，对于整个中国教育来说意义极为深远。

第三，双减政策落地将完善家校社协同育人机制。基础教育生态包括教育主体及其环境，学生的健康成长依赖于和谐的家校社协同育人机制。党的十九届五中全会明确提出要健全学校家庭社会协同育人机制。双减政策提出，教育部门要会同妇联等部门，办好家长学校或网上家庭教育指导平台，推动社区家庭教育指导中心、服务站点建设。双减政策的落地将逐步理顺并重新建构家校社关系，提升家庭教育在基础教育生态中的影响力，引导家长树立科学育儿观，缓解家长教育焦虑。

第四，双减落地将彰显教育的公益性属性。双减政策落地将平衡学校教育、家庭教育与校外教育三者之间的关系，构筑良好基础教育生态。习近平总书记在看望参加全国政协会议的医药卫生界、教育界委员时强调：对群众反映强烈的突出问题，对打着教育旗号侵害群众利益的行为，要紧盯不放，坚决改到位、改彻底。双减政策对营利性校外培训机构采取严禁资本化运作、严管培训行为等措施，坚决制止侵害群众利益行为。双减政策也提出，可适当引进非学科类校外培训机构参与课后服务，满足部分学生发展兴趣爱好等特殊需要。发挥好少年宫、青少年活动中心等公益性校外教育机构在课后服务中的作用，使校外教育起到有益的补充作用，坚持教育公益性价值追求。

第五，双减政策落地将营造良好社会文化环境。文化环境作为宏观系统中的重要因素，潜移默化地影响学生及其与家庭教育、学校教育和校外教育的关系。双减落地将引导公众树立正确教育目的，以确保学生健康成长为目的的生态就是良好的基础教育生态。党的十九届五中全会提出，建设高质量教育体系，和重视青少年身体素质和心理健康教育。双减坚持以学生为本，遵循教育规律，树立正确教育目的。双减政策明确提出，严禁传授情化学生思维能力、影响学生独立思考、违背教育教学规律的不良学习方法，严控校外培训机构广告宣传内容，避免其渲染教育焦虑氛围，要求新闻媒体坚持正确舆论导向，坚决克服唯分数的倾向，破除五唯顽瘴痼疾，引导社会公众树立正确教育目的。（作者系首都师范大学校外教育研究院院长、教授）



2021年11月10日，在贵州省丹寨县城关第一小学的校园艺术节上，小学生在参加飞机航模表演。新学期以来，丹寨县各中小学校积极落实双减政策，结合学生的兴趣爱好，充分利用课后服务时间成立各种校园艺术社团，开展内容丰富、形式多样的课外活动。

双减 撬动基础教育改革大棋局

中青报 中青网记者 樊未晨

2021年7月24日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》，一场前所未有的双减改革启动。

习近平总书记在全国教育大会上强调，坚持把优先发展教育事业作为推动党和国家各项事业发展的重要先手棋。而在这盘棋中，基础教育无疑是极为重要的一环。

2016年，习近平总书记在北京市八一学校考察时强调基础教育在国民教育体系中处于基础性、先导性地位，必须把握好定位，全面贯彻党的教育方针，从多方面采取措施，努力把我国基础教育越办越好。旨在根治基础教育诸多痼疾顽疾的双减，对于整个中国教育来说意义极为深远。

谋定

去年全国两会时，全国政协委员、江苏省锡山高级中学校长唐江澎在接受中青报·中青网记者采访时说，学校曾经给高一的学生测试引体向上，结果132名男孩一个也拉不上去。不少专家意识到了问题的严重性。北京师范大学资深教授顾明远说，当前，义务教育最突出的问题是中小学生学习负担重。首先影响学生的身体健康、思想品德。学生整天埋头于作业，睡眠不足，又缺乏锻炼，体力下降。现在学生中近视眼众多，许多成年人的疾病，如高血压、糖尿病少龄化，这样下去，国民体质下降，令人担忧。

其实，我国一直非常重视中小学生的减负问题，特别是近十年来更是出台了多项政策，2013年的《中小学生减负十条规定》对学校的教学进度、作业布置、考试评价、教师补课等行为进行了明确规定。从2018年开始，校外教育培训机构成为减负工作的重点治理对象，教育部等九部门印发《中小学生减负措施的通知》，对严禁超标培训、严禁培训与升学脱钩等作出了规定。

教育包括培训教育在内，从来都是一项崇高的公益性事业，天然地应以立德树人、教书育人为根本宗旨。上海市教科院民办教育研究所所长董圣足研究员说，但是在剧场效应，教育功利主义等裹挟下，学生们校内减下来的负担，又在校外加倍地补上了。再加上资本的涌入，校外培训迅速扩张，为数不少的中小学校外培训机构，尤其是面广量大的无资质培训机构，背离公益性办学宗旨，迎合一些不合理的社会需求，无视教育规律和学生身心发展特点，以应试为导向，以提分为目的，采取抢先学、超前学、反复练等方式，纷纷面向在校学生特别是义务教育阶段学生过度开展升学和考试学科知识培训。

北京师范大学中国教育政策研究院执行院长张志勇曾经讲过这样一个例子，有位小学五年级的数学教师，在暑期放假前问四年级的学生没有学过五年级上学期数学的请举手，结果只有3个学生举起了手；问已学过五年级下学期数学的请举

手，结果有一半的学生举起了手。这严重干扰了学校正常教育教学秩序，破坏了良好的教育生态。董圣足说。

教育变成了产品，商业追求的当然是利益。《中国教育服务产业发展报告2020》显示，我国基础教育校外培训市场规模已经达到了5184亿元。校外培训机构不断制造着家长的焦虑，同时利用这些焦虑继续绑架家长，甚至在国民教育体系之外再造了一个教育体系。

改革迫在眉睫！2021年5月21日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第十九次会议，他强调，义务教育是国民教育体系的重中之重，要全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，充分发挥学校教育育人主体功能，强化线上线下校外培训机构规范管理。

也就是这次会议审议通过了《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》。目标非常明确，就是要落实立德树人根本任务，着眼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，坚决防止侵害群众利益行为，构建教育良好生态，有效缓解家长焦虑情绪，促进学生全面发展、健康成长。

路径非常清晰，就是要减轻学生课内作业负担、减轻学生校外培训负担、提升学校教育教学质量。时间表路线图明了：针对学生过重作业负担和校外培训负担、家庭教育支出和家长相应精力负担要1年内有效减轻、3年内成效显著。

2021年6月15日教育部校外教育培训机构监管司正式成立，提出要以钉钉子的精神推动双减工作落地见效。2021年8月底，教育部党组书记、部长怀进鹏刚刚上任，就听取了有关双减工作的汇报，之后又到广州进行了专题调研。他强调，双减关系人民群众切身利益，要积极探索双减工作有效机制，针对问题，采取招招，保障教育改革有效推进。之后，教育部将双减列为2021年教育督导工作一号工程。

双减，进入重拳出击阶段。教育部校外教育培训机构监管司相关负责人介绍，教育部牵头20个部门组成了双减工作专项协调机制，单独或会同多个部门快速密集出台20余个配套文件，建立起1+N政策制度体系。教育部还启动了校外培训立法研究，正在加快推进；公布36项竞赛名单，力图缓解竞赛带来的培训热，减轻因竞赛带来的过重学习负担。另外，教育部还出台了校外培训材料、从业人员管理办法，明确了系列规范要求，强调对培训内容进行全面把关，划定从业禁止及行为红线。

雷霆之势的治理就是要让教育首先回归良心行业。正如2021年全国两会期间，习近平总书记看望参加政协会议的医药卫生界、教育界委员时所说的那样，坚持教育公益性原则。据教育部权威数据，截至目前

12.4万个线下校外培训机构已压减93.21%，263个线上校外培训机构已压减87.07%。学科类培训机构营转非、备改审完成率达100%，政府指导价管理全面落地，预收费全部纳入监管，培训广告基本绝迹。同时，资本已经大幅撤离培训市场，上市机构全部剥离学科类培训业务，总市值从2021年3月的9477亿下降到2021年12月的1128亿元。

中小学科类校外培训野蛮生长现象得到有效遏制。有人给出了这样的评价：双减政策落地，终结了愈演愈烈的校外补课竞赛。

攻坚

野蛮培训的校外环境得到了治理，那么校内呢？2021年8月30日，双减之后第一个新学期即将开学之际，教育部召开新闻发布会，教育部基础教育司司长吕玉刚提出，要把落实中央双减工作部署作为重大政治任务，聚焦发挥学校教育主阵地作用，积极推进基础教育高质量发展，充分激发广大教师教书育人积极性创造性，以深、细、严、实的作风，下大力气做强做优校内教育，健全学校教育质量管理体系，切实做到教师应教尽教、学生学足学好。

越是重大任务越要找到小切口。不写作业母慈子孝，一写作业鸡飞狗跳。这虽然是段子，却道出了学生课业负担的痛点。双减政策正是契合这个痛点，提出了要健全作业管理机制、合理调控作业结构、分类明确作业总量、提高作业设计质量、加强作业完成指导，各地也纷纷出台了适合本地情况的作业管理办法，建立了作业公示制度。

到2021年年底，在教育部的新闻发布会上，吕玉刚给出了这样一组数据：各地各校普通学校作业总量和时长调控基本达到了规定要求，在规定时间内完成书面作业的学生占比由双减前的46%提高到目前的90%以上。不少地方通过制订分学科作业设计指南、开展作业设计大赛和优质作业展示交流活动，着力提高作业设计质量，学生作业负担过重问题得到初步解决。

有减就有增。为了把中小学生学习课后三点半的时间更好地使用起来，教育部要求各地各校从实际出发，一校一案制订完善课后服务具体实施方案，确保实现义务教育学校全覆盖。教育部还提出了5+2模式，即学校每周5天都要开展课后服务，每天至少开展2小时，结束时间要与当地正常下班时间相衔接。同时，对家长托管服务，学生作业负担过重问题得到初步解决。

截至目前，全国各地各校基本实现了5+2全覆盖，课后服务项目质量有效提升。据权威统计数据显示，有92.7%的学校开展了文艺体育类活动，88.3%的学校开展了阅读类活动，87.3%学校开展了科普、兴趣小组和社团活动，课后服务吸引力显著增强。有91.7%的教师参与提供了课后服务，同时还遴选聘用了20余万名符合条件的社会专业人士参与学校课后服务，基本满足了学生不同学习需要，自愿参加课后服务的学生比例由上学期的

49.1%提高到目前的91.9%，有力地促进了学生的学习回归校园。

深化

不过表面的增和减都不是双减的最终目的。双减一系列措施的推行，最终是在倒逼基础教育加大改革力度，创新发展模式，是基础教育深化改革、加快发展的助推器。董圣足说。

正如专家所说，双减政策的实施实际上是外国教育特别是基础教育领域内的一次纠偏，是对教育规律的回归。因此，随着双减政策的落地、落实，必然带来基础教育更深层次的变革。

今年全国两会期间，全国人大代表、广东省河源市龙川县田家炳中学校长李舒强在接受中青报·中青网记者采访时说，双减让山区孩子的日子更充实了，心灵更有归属感、存在感了。但同时也给山区教育在教学转型、课后服务、家校关系和如何做到真正的减负增效等方面带来了很大的挑战。

其实，挑战是普遍的。过去是校外补习在内卷和资本催生下，过度增长，现在猛药去疴后还要固本培元，压减校外后还要做强校内。做到这一点，就需要释放教育要素活力，加强优质教育资源的流动。对外经济贸易大学教育与开放经济研究中心研究部主任曲一帆研究员说。

不少地方提出了切实可行的办法。比如，安徽阜阳临泉县组织全学科单元作业设计研讨会，研讨双减背景下作业管理政策及作业设计策略。四川广安武胜县万善小学开展了“镜子教学”，深度钻研教材，老师们互促共进，让课堂更富活力，提升学生学习效率。另外，内蒙古则明确2022年春季学期起建立教师弹性上下班制度，课后服务设立AB岗制度，方便教师应急调整时间，合理安排教师的学习、备课和休息时间，保障教师的基本权益。作为双减首批试点城市的北京则提出了大面积、大比例地推进干部教师交流的政策。

在一系列组合拳式的措施之后，变化最大的是学校的课堂。在北京市育英学校密云分校的初一语文组，老师们将与《陈太丘与友期行》《咏雪》《散步》等几篇课文组合成了一个单元，主题为“家风”，然后给学生设计了这样一个情境任务：我校正在评选最美家风，在这个活动中，你认为元方和友人能入选吗？谈谈你的理由。学生们的积极性一下子调动起来了，课堂也活了，这个问题有很好的代入感，让学生在现实的生活情境中分析人物，解决了学习上的难点。校长张玉淑说。

双减政策，减只是措施和手段，减字的背后是提、是增。北京市委教育工委副书记李奕在接受中青报·中青网记者采访时说，提的是教育教学的质量，增的是孩子的实际获得感，只有这样，我们才是真的为孩子的成长负责。双减政策出台已经十个月，已有非常显著的成效，由双减政策所撬动的整个基础教育领域改革也已经开始，我们期待更良好的教育生态早日到来。