

# 新中国成立以来学生“减负”历程的回顾与反思\*

张冰, 程天君

(南京师范大学教育科学学院, 江苏南京 210097)

**〔摘要〕** 中华人民共和国成立70年来, 学生“减负”历程相继经历了四个阶段: “初期探索”阶段从身体健康出发减轻学生负担; “过度矫正”阶段大力减轻智育负担; “观念转向”阶段推进素质教育缓解升学压力; “正本清源”阶段全方位综合治理减轻课外负担。反思历史, 阶层跃迁焦虑导致的升学竞争, 是学生负担过重的根本原因; 以“应试教育”为纽带的“利益联盟”, 是学生负担过重的直接原因。展望未来, 正确理解学生“负担”的内涵, 是坚定不移推进减负工作的前提; 增强减负政策的科学制定、民主推进和利益回报, 是切实减轻学生负担的关键; 坚持“以人为本”的多元而有质量的新教育公平观, 是真正实现减负的可行路径。

**〔关键词〕** 学生负担; “减负”; 教育政策; 教育社会学

**〔中图分类号〕** G521 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1002-8064(2019)06-0033-07

中华人民共和国成立以来, 国家对学生减负问题给予了持续的关注, 陆续出台了多项“减负”政策。早在1951年出台的《政务院关于改善各级学校学生健康状况的决定》当中就提出: “减轻学生课业学习与社团活动的负担”。2019年出台的《中共中央国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》指出: 要通过提高质量减负、通过优化课程减负、通过规范课外培训减负、通过科学评价减负、通过社会协同减负。70年来, “减负”政策的反复申述与再三强调本身就表明, 我国的“减负”改革依然任重道远。本研究尝试通过回顾与反思70年来我国的学生“减负”历程, 探究不同时期学生负担的表现、形成的原因以及减轻负担的举措, 总结其中的经验, 以资未来借鉴。

## 一、初期探索: 从身体健康出发减轻学生负担

中华人民共和国成立后的最初17年, 以毛泽东为核心的领导集体带领全国人民走上了建设社会主义教育的道路。由于没有现成的经验可循, 学生减负工作在思想认识和工作方法上不可避免地出现了

一些偏差, 不仅加重了学生的课业负担, 也加重了学生的其他负担。<sup>[1]</sup>“学生学习负担太重, 体育锻炼运动量、生产劳动量太大, 课外活动过多, 严重影响了身体健康。此外, 政治会议过多, 使学生经常处于紧张状态之中。”<sup>[2]</sup>

中华人民共和国成立初期, 根据新民主主义的教育方针, 国家开始改造旧教育、建设新教育。广大师生在进行教育改革的同时积极投身到土地革命、抗美援朝等各项政治运动中。<sup>[3]</sup>这对于提高师生的政治思想觉悟, 克服教育脱离实际的积弊, 起到了积极的作用。但是, 过多的活动增加了学生的负担, 加之旧中国长期形成的学生“体质孱弱”, 加剧了学生的健康不良。<sup>[4]</sup>为扭转这种状况, 毛泽东于1950年和1951年两次写信给当时的教育部长马叙伦, 提出要在全国一切学校内实行“健康第一, 学习第二”<sup>[5]</sup>的教育方针, 并“提议采取行政步骤, 具体的解决此问题”<sup>[6]</sup>。1951年出台了《政务院关于改善各级学校学生健康状况的决定》, 要求“立即纠正忽视学生健康的思想和对学生健康不负责任的态度”<sup>[7]</sup>。1953

\*〔基金项目〕江苏高校哲学社会科学优秀创新团队“新教育公平的理论建构与实践探索”(项目编号: 2015ZSTD007)。

〔收稿日期〕2019-08-27

〔作者简介〕张冰(1990-), 女, 山东聊城人, 南京师范大学教育科学学院博士生, 主要从事教育社会学、教育基本理论研究; 程天君(1972-), 男, 河南信阳人, 南京师范大学教育科学学院教授, 博士生导师, 主要从事教育社会学、教育基本理论研究。

年又出台了《政务院关于整顿和改进小学教育的指示》，提出“教学是学校中压倒一切的中心任务”，要“纠正教师、学生过多地参加社会活动和校内非教学活动的偏向”。学生学业之外的诸多负担暂时有所减轻。1956年中共中央宣传部召开部长座谈会，与会同志认为：中华人民共和国成立以来的教育工作，在强调学习文化知识的同时，存在着一定程度的忽视政治、忽视党的领导、脱离实际、脱离劳动的问题。伴随大跃进、人民公社化的开展，1958—1960年教育战线在全国范围内掀起了一场声势浩大的教育大跃进，也称教育革命。在教育革命期间，学校大办工厂、农场、作坊，组织师生参加校内外劳动。1959年开始我国又受到三年自然灾害的严重影响，粮食定量的减少直接影响了学校师生的健康。1960年出台的《中共中央国务院关于保证学生、教师身体健康和劳逸结合的紧急通知》指出，“要适当减少工作、学习、劳动的分量，增加一些睡眠和休息的时间，今冬明春不搞运动量的体育活动，不再安排学生参加校外义务劳动”。

学生的课业负担过重，是1949—1966年一直存在的问题。这一时期导致学生课业负担过重的原因主要包括四个方面。一是课程繁多、教师水平不高、考试方法不当。毛泽东在1964—1966年间曾就减轻学生课业负担发表过多次讲话并做出许多指示，其中主要有“春节谈话”“三一〇指示”“七三指示”。他认为当时的“学校课程太多，对学生压力太大。讲授又不甚得法。考试方法以学生为敌人，举行突然袭击。这三项都不利于青年们在德、智、体诸方面生动活泼地主动地发展”<sup>[8]</sup>。因此，当时的主要措施是：精简课程，贯彻“少而精”的原则；倡导启发式的教授法，坚持学以致用原则；不断改进考试方法。二是教育行政机关贪多冒进、重量轻质、要求过高过急。1955年出台的《教育部关于减轻中、小学校学生过重负担的指示》指出：“1954年秋季以后形成学生负担特重的原因，是由于有的地区的教育行政机关，在提高教育质量的指导思想上有错误。”特别是在教育革命期间，教育行政机关盲目下达“教育跃进指标”：有的要求学校搞“学习红”，人人都得100分；有的要求学校“苦战三天，消灭两分”；有的要求学校搞“跃进班”与“跃进生”。<sup>[9]</sup>三是大中小学重点学校的建立以及教育规模的压缩。限于师资不足、教学设备不全的情况，1959年出台的《中共中央关于在高等学校中指定一批重点学校的决定》，指定了16

所高等院校为当时的全国重点学校。1962年出台的《教育部关于有重点地办好一批全日制中、小学校的通知》，要求把切实办好一批全日制中、小学校作为当时的一项重要工作任务。为保证有充足的劳动力，1961年教育部按照“调整、巩固、充实、提高”的方针，部署了压缩学校规模、减少在校人数的调整工作，调整工作一直到1963年末才告一段落。通过调整，高等院校由1960年的1289所裁并为407所，在校生由96.2万人压缩为75万人；中等专业学校由1960年的6225所压缩为1355所，在校生由221.6万人减少为45.2万人；普通中等学校由1960年的167.5万人减少为123.5万人。<sup>[10]</sup>四是学生片面追求升学、学校片面追求升学率。中华人民共和国成立初期，相当一部分学生毕业后不愿当工人、当农民，只想升学。事实上，尽管中华人民共和国成立后，教育事业有了较大的恢复和发展，但限于国家的发展水平，仍然不能满足所有人的升学愿望。1957年《教育部关于指导中小学毕业生正确对待升学和就业的问题的通知》指出：“1957年暑期全国高小毕业生约有500多万人，初中毕业生约有100多万人。除了部分升学继续学习以外，不能升学的高小毕业生约有360多万人，初中毕业生约有80多万人，高中毕业生约有8万人”，“各级部门要通过阐述中小学生的目的任务及文化教育事业和生产发展的关系，来说明中小学生学习不可能全部升学的道理”。1964年出台的《教育部临时党组关于克服中小学学生负担过重现象和提高教育质量的报告》，提及从片面追求升学率的错误思想出发，“衡量一所学校，片面看升学率高低；衡量一个教师，单纯看所教学科的考试分数。有不少学校因此就不顾一切地增加学生的课业负担；有的甚至对国家、对上级弄虚作假，千方百计使本校的学生有更高的升学率”。

回顾中华人民共和国成立最初的17年历史可以看出，大中小学重点学校的建立、学校规模的压缩强化了学生的求学竞争。学生片面追求升学的思想、学校片面追求升学率的行为、上级行政部门为追求政绩下达升学指标的举动已经开始出现。这一阶段，国家更多是从学生的身体健康出发，出台了一系列“减负”政策。梳理政策背景、政策目标和政策举措，发现当时的“减负”政策呈现出以下两个特点。第一，将复杂的学生减负问题进行简单的政治归因。1964年出台的《教育部临时党组关于克服中小学学生负担过重现象和提高教育质量的报告》指明：“忽

视政治,脱离生产劳动,片面追求升学率,用繁重的课业和烦琐的教授法束缚和压制学生,这是违背我们的教育方针的。这是资产阶级的教育方针,不是社会主义的教育方针。”第二,将减负的责任主体局限于学校和教师。1966年出台的《教育部党组关于减轻学生负担、保证学生健康问题的报告》仅从学校和教师两个层面提出了减轻学生负担的主要举措:学校层面要加强以阶级教育为中心的思想政治教育、调整学生日常学习和工作的时间、改进课外活动、精简课程;教师层面要改进教学方法、减少课外作业分量和考试次数。

## 二、过度矫正:大力减轻智育负担

1967—1977年,学生负担主要表现在教育体系外部,产生的原因依然归结于特殊的外部环境。中共中央、国务院多次发文规定:中小学学期考试一律不进行,招生工作可以推迟,学校不放暑假,大中小学全面“停课闹革命”。<sup>[11]</sup>从而使各级各类学校的教学工作陷入瘫痪状态。1968年《人民日报》传达了毛泽东的指示:“知识青年到农村去,接受贫下中农的再教育,很有必要。”此后,全国立即出现了大规模的知识青年上山下乡的热潮,并形成一种固定制度,每年都进行计划安排。据统计,在1967—1977年间,共有1640万知识青年上山下乡。<sup>[12]</sup>

1967—1977年,学生的智育负担大大降低。1971年《全国教育工作会议纪要》提出,由高等院校率先改革招生制度。1970年,中共中央批转了《关于北京大学、清华大学招生(试点)的请示报告》,批准北京大学、清华大学废除考试,采取“群众推荐、领导批准和学校复审”的办法招生,并且实行“开门办学”的方针。中小学也不断推动学制、课程和教材的改革。学制由原来的“六三三”调整为“五二二”;精简课程,暂停历史课,政治课和语文课合并;以毛泽东著作作为基本教材。<sup>[13]</sup>在这一时期,中小学文化课所占用的时间不到60%,学生在“学工”“学农”“学军”等活动中投入了更多时间。<sup>[14]</sup>

这一时期,我国社会主义教育的发展遭受了挫折,增加了学生学业之外的负担。梳理政策背景、政策目标和政策举措等,发现这一时期的“减负”政策呈现出以下两个特点:第一,毛泽东同志“减负”思想中某些内容被过分夸大和广泛传播,甚至成为必须完成的指示,如课程可以砍掉一半、考试题目完全公开<sup>[15]</sup>;第二,减负与智育相对立,减轻学生课业负担走向极端。

## 三、观念转向:推进素质教育缓解升学压力

1977年,中断了10年的高考制度得以恢复。但旧的问题解决了,又产生了新的问题,即出现了中小学生课业负担过重,单纯追求升学率的倾向。1978年,邓小平针对学生负担过重的问题指出:“学生负担太重是不好的,今后仍要采取有效措施来防止和纠正。”<sup>[16]</sup>2000年江泽民针对学生因负担过重发生的恶性杀人事件,发表《关于教育问题的谈话》。江泽民认为,“现在一些学生负担很重,结果形成了很大的心理压力”,“教育是个系统工程,要加强综合管理,多管齐下”。<sup>[17]</sup>2007年胡锦涛在党的十七大报告中提出“减轻中小学生课业负担,提高学生综合素质”<sup>[18]</sup>,并将其视为以改善民生为重点的社会建设的重要内容。

1978—2009年,学生的负担主要表现为课业负担。导致学生课业负担过重的原因主要包括五个方面。一是以升学为主设计的统编教材内容偏深、偏难、偏多,教师随意增减课程和授课时数。1988年出台的《国家教委关于减轻小学生课业负担过重问题的若干规定》提及:“要严格按照上级教育行政部门颁发的教学计划组织教学。课程设置和教学时数,均不得随意增减。”二是全国重点中小学和重点高等院校的恢复与重建。1978年出台的《教育部关于办好一批重点中小学的试行方案》,对办好重点中小学的目的、任务、招生办法等做了规定。1978年出台的《教育部关于恢复和办好全国重点高等学校的报告》,确定全国第一批重点高等学校为88所。大中小学重点学校的恢复与重建,扩大了学校之间的差距,加剧了学生的择校竞争。尽管1997年出台的《国家教委关于规范当前义务教育阶段办学行为的若干原则意见》指出:“坚持义务教育免收学费、就近入学及平等受教育的原则”,“义务教育阶段不设重点校、重点班、快慢班”。择校竞争依然愈演愈烈。三是学生为了升学加分而参加各种竞赛。1991年出台的《国家教委办公厅关于加强中小学生学习竞赛活动管理的通知》指出:“中小学生学习参加的竞赛活动名目繁多、次数频繁、内容芜杂,加重了教师、学生的负担。有的名为竞赛,实则变相赚钱,牟取暴利;有的竞赛导向错误,误人子弟。”为缓解学生参加过多竞赛而产生的负担,1995年出台了《国家教委、中国科协关于停办各级各类学科奥林匹克学校(班)的紧急通知》、2007年出台了《教育部关于不受理义务教育阶段学生参加英语等级考试的通知》。四是复习资

料泛滥成灾,助长“题海战术”。1986年出台的《国家教委、国家出版局、国家工商总局关于严禁擅自编写、出版、销售学生复习资料的规定》提及:“近几年来,一些单位、个人和出版单位、非出版单位迎合社会上盲目追求升学率的错误思想和为了追求经济收益、利润,无视政府的三令五申,竞相擅自编写、出版、销售中小学生用的各种名目、内容重复的复习资料、辅导材料、练习册、习题集、升学考试模拟试题等,泛滥成灾,其中相当一部分粗制滥造、质量低劣。”五是片面追求升学率的行为。许多学校、教师只顾应付高考和中考,把注意力集中到有可能升学的一部分学生身上,忽视对全体学生进行基础知识的教学和基本技能的训练。<sup>[19]</sup>

1978—2009年,学生的负担转变为课业负担。在片面追求升学率的倾向下,教师随意增减课程和授课时数,学生参加各种竞赛,市场大量营销复习资料。这一时期国家出台了一系列的学生“减负”政策。梳理政策背景、政策目标和政策举措等,发现这一时期的学生“减负”政策表现出以下两个特点。第一,国家适时引导教育观念的转向。1993年中共中央、国务院刊发的《中国教育改革和发展纲要》明确指出:“中小学要由应试教育转向全面提高国民素质的轨道”,“中小学要切实采取措施减轻学生过重的课业负担”。第二,将减负的责任主体扩大为学校、教师和家长。例如2000年出台的《教育部关于在小学减轻学生过重负担的紧急通知》从学校、教师、家长三个层面提出了减轻学生负担的主要举措;学校层面要科学安排作息时间、规范教辅资料的使用、不得组织学生参与各种竞赛活动、实行等级制的评定方式;教师层面要严格执行课程计划、切实提高教育教学质量、合理布置作业;家长层面要坚持就近入学的原则,淡化“择校热”。

#### 四、正本清源:全方位综合治理减轻课外负担

2010年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》指出:“减轻学生负担是全社会的共同责任,政府、学校、家庭、社会必须共同努力,标本兼治,综合治理。”自此,我国的学生减负工作进入了全方位综合治理的时期。2011年在第十一届全国人民代表大会第四次会议上,“加快教育改革,切实减轻中小学生学习过重课业负担”<sup>[20]</sup>的目标被首次写进政府工作报告。2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化教育体制机制改革的意见》指出:“要切实减轻学生过重课外负担,推进

义务教育均衡优质发展的体制机制建设。”2018年“着力解决中小学生学习负担过重问题”<sup>[21]</sup>的要求也被写进政府工作报告。

伴随学生“减负”政策的强力推行,学生负担发生了变化,由课业负担逐渐向课外负担转移。2016年发布的《中国辅导教育行业及辅导机构教师现状调查报告》显示,我国参加课外辅导的学生规模当前已超过1.37亿人次。<sup>[22]</sup>经过分析我们发现,导致学生课外负担过重的原因在于:一些非学历文化教育类培训机构开展以“应试”为导向的培训,裹挟家长、学生被动参与并成为普遍趋势。中小学校出现与校外培训机构联合招生,将“奥数”及其他变相培训与入学挂钩等行为;中小学教师出现诱导学生参加校外培训机构、“非零起点教学”等行为;校外培训机构出现“超纲教学”“提前教学”等行为。<sup>[23]</sup>2015年出台的《教育部严禁中小学校和在职中小学教师有偿补课的规定》划出6条“红线”,包括严禁中小学校与校外培训机构联合进行有偿补课等规定。2018年出台的《教育部办公厅等四部门关于切实减轻中小学生学习负担开展校外培训机构专项治理行动的通知》,明晰了校外培训机构的治理任务、整改要求、治理分工、治理步骤以及组织实施。2018年全国两会期间,教育部长陈宝生指出减负有两个关键举措:一是要砍断教师和培训机构在教学方面的纽带;二是要综合治理,建立一个健康的教育秩序,构造风清气正的教育生态。<sup>[24]</sup>

2010年以来,培训机构的逐利行为迎合了学校、教师、家长提升学生学业成绩的需求,加重了学生的课外负担。这一阶段,国家更多是从减轻学生的课外负担着手,出台了一系列的“减负”政策。梳理政策背景、政策目标和政策举措等,发现这一时期的学生“减负”政策呈现出以下两个特点。第一,“校内减负、校外增负,教师减负、家长增负”<sup>[25]</sup>成为“减负”政策的主要关注点。例如2018年为规范校外培训机构,建立健全长效机制,教育部全面开展调研,并委托北京大学、中国教育科学研究院等单位进行专项课题研究,系统了解校外培训机构存在的问题,在此基础上,联合发改委、财政部、民政部、人社部、市场监管总局共同起草了《关于规范校外培训机构发展的意见》。第二,坚持“政府主导、各方参与、综合施策、标本兼治”<sup>[26]</sup>的减负原则。2018年教育部等九部门联合印发的《中小学生减负措施的通知》从政府、学校、教师、家长、学生、校外培训机构各个层

面提出了减轻学生负担的主要举措:政府层面要克服片面评价倾向、支持做好课后服务、开展减负督导、加强舆论宣传;学校、教师层面要规范办学行为、提高育人能力、“零起点”教学、建立弹性离校制度;家长层面要树立科学育儿观念、引导孩子健康生活;学生层面要强化健康意识、养成健康习惯;校外培训机构管理层面要依规登记诚信经营、严禁超标培训、严禁开展与升学有关的培训。

### 五、砥砺前行:在审视与反思中求解未来

2018年12月,“中国教育三十人论坛”联合“一起教育科技”发布的《2018年中小学生减负调查报告》显示:近三成学生的睡眠不足8小时,62%的学生参加校外培训,中、高考压力过重已传导到小学,从小学二年级开始,学生负担问题就已经十分严峻。<sup>[27]</sup>这表明历经70年,学生负担过重这一“跨世纪难题”依然存在。尽管如此,新中国成立以来的学生“减负”历程蕴藏着深刻的教训和丰富的经验,需要我们深入反思和总结,改革再出发。

第一,阶层跃迁焦虑导致的升学竞争,是学生负担过重的根本原因。我国长期以来形成的“考试竞争”传统以及教育被附加的前景价值过大等惯有思维,在经过实践的反复证明后已经被国民内化,成为“读书改变命运”的内在规则,调节着人们的行为。中国古代便有“学而优则仕”的表达,既然读书是实现“人上人”梦想的天梯,那么读书属于“苦中苦”的炼狱也是应该的,“苦作舟”与“勤为路”是唯一的方法。中华人民共和国成立初期,大学与干部体制结为一体。在当时,上大学成为一种身份和待遇转变的机会与通道,这种华丽的转身被称为“农转工”“吃皇粮”。尽管当时的升学群体远没有现在这么庞大,但由于升学竞争导致的学生负担过重同样发生了。改革开放后,曾经有过相当一段时间的“体脑倒挂”时期,受其影响,“读书无用论”也曾再度流行。<sup>[28]</sup>自1992年社会主义市场经济正式启动后,伴随经济和社会发展对于劳动者素质要求的提高,学历层次在个人就业、体面生活和社会流动过程中的权重不断增加。人们便开始追求学历层次的提高,并且意识到对终端性优质资源的争夺,需要通过对连续不断的过程性优质资源的争夺来保证和完成,因此不仅高等教育的竞争愈演愈烈,基础教育阶段的竞争力度也持续飙升,甚至提前到幼儿教育阶段。由于民生竞争与教育竞争过早的发生耦合关联,从而形成一个紧密相关的竞争链:“民生竞争—就业竞争—

升学(择校)竞争—考试竞争—分数竞争”。对于大多数学生而言,要想取得理想的分数,只有一种千百年来被实践证明了的方法,便是应试训练、加班加点,补习补差。尽管70年来我们反复批评“择校”和“应试教育”的做法,反复提倡学生“减负”,但学生负担却居高不下,反而产生了“课内损失校外补”“平时损失假期补”的新问题。

第二,以“应试教育”为纽带的“利益联盟”,是学生负担过重的直接原因。1978年以前,导致学生负担过重的重要原因是教育行政机关贪多冒进、重量轻质,直接给学校下达升学指标。1978年后,错误的意识已被拨正,家庭和市场主体对教育的驱力极大上升。教育不仅要服从国家意志,还需要满足家长的期望,并且教育行政部门、学校、教师、市场都有追求自身利益的动力。对于教育行政部门而言,升学率的高低依然是衡量部门政绩的重要指标;对于学校而言,想要不被看作低效学校,必须借由升学率来扩大自己的影响力;对于教师而言,绩效工资制和末位淘汰制激励了对学生考试成绩的片面追求;家长则既希望孩子快乐成长,又期盼孩子“题名金榜”,既焦虑孩子在考试中能否出人头地,还关切是否有一技之长;市场主体为追求经济利益,孕育了一个庞大的教育服务市场,主要关切利润和效率。减负涉及相关各方利益的损益问题,从中央到地方,从地方再到学校、教师、家长、市场主体的执行长链使得国家意志大打折扣。

第三,正确理解学生“负担”的内涵,是坚定不移推进学生“减负”工作的前提。纵观70年的学生“减负”历程,学生负担囊括了政治运动负担、生产劳动负担、课业负担、课外负担等。然而究竟什么是学生负担,在70年的“减负”政策中并没有一个很清晰、明确的界定,这就极易引发人们认识上的误区及执行上的偏颇。首先,适当的负担是必要的。从社会身份的视角来看,学生是未来社会的建设者、自我培育的学习者,必须和拥有其他社会身份的群体一样承担与之相应的义务和职责。<sup>[29]</sup>早在1955年出台的《教育部关于减轻中、小学校学生过重负担的指示》中就指出:“学习要经过艰苦的劳动才能成功,学生必须用功学习。”因此,学生减负若发生另一方面的偏差,如大量削减教材内容、拉长授课进度、作业和考试过分减少等,也是错误的。很显然,1967—1977年减轻学生的智育负担就走向了极端。其次,负担是因人而异的。70年的学生“减负”政策均以可见、

可控的外在方式量化学生的负担,如在校时间、作业数量、考试次数,但是忽略了不同学生对学习内容的难易度、复杂度和抽象度的感知和体验不同,对负担承受的阈限和能力不同。有鉴于此,“一刀切”式的学生“减负”政策是需要反思和警惕的。最后,学生负担在“五育”方面的分布是不均衡的。1978年前,学生的政治运动负担及生产劳动负担与特定历史时期的政治环境有关,是学生负担的阶段性产物,已经得到根本的解决。1978年后的学生“减负”政策主要减的是学生在“智育”方面的负担,而学生在德育、体育、美育和劳动教育方面的负担非但不重,而且远远不够。为此,学生减负在做好“减法”的同时还要做“加法”。<sup>[30]</sup>

第四,增强减负政策的科学制定、民主推进和利益回报,是切实减轻学生负担的关键。政策问题“发动”了整个教育政策过程,因此能否全面精确地界定政策问题是整个政策成败的关键。然而,由于受到问题的复杂性、利益价值的渗透等因素的影响,政府对政策问题的认识往往呈现出有限性,这正是政策制定过程中有限理性的集中体现。通过对中华人民共和国成立以来学生减负政策的梳理,发现我国学生减负政策的制定主要依据经验感受、情感打动和上级意志并且往往要将其诉诸宏观战略上的重要性来强调,缺乏理性说服力。如负担归因表面化、减负目标群体模糊、减负举措形式化等。在政府的教育政策依旧发挥着主导力量的时代,学生减负政策的制定和实施应该考虑到这些限制性因素的存在并尽量减少限制,这是提高学生减负政策有效性的合理选择。首先,增强减负政策的科学制定。学生减负政策的科学制定要求进行科学研究和实地调查,准确把握社会、教育教学发展状况等环境因素和目标群体方面的信息,使减负政策建立在科学的认知基础之上。学生减负政策的科学制定,还要求政策不仅要具有一般的指导原则,而且也要有针对各类各级地区、学校环境因素的特殊考虑,使政策给予各级各类学校的目标和标准适当,以保证政策的顺利实施。其次,采用民主的推进方式。民主的推进方式要求民主决策,在学生减负政策的形成过程中,政府要为各利益相关者即学校、教师、学生、家长、市场等提供表达自己利益诉求的机会,了解各利益相关者的顾虑,广泛征求各方意见;民主的推进方式还需要民主实施,改变以往学生减负政策中教师、学生等相关主体的被动地位,让其真正成为减负的主人,为他

们积极性和创造性的发挥留有空间。最后,加强利益回报。需要对于利益受损的群体和个人及时给予补偿,对政策支持与参与者给予合理的利益回报,最大限度地平衡利益与代价的关系。

第五,坚持“以人为本”的多元而有质量的新教育公平观,是真正实现减负的可行路径。中华人民共和国成立后的最初17年,党和国家秉承“教育权利面前人人平等”的教育公平观,将教育看作是改造和社会建设的手段,基于此学生的政治运动负担、生产劳动负担和课业负担都格外沉重。1967—1977年间的教育直接沦为阶级斗争的工具,<sup>[31]</sup>学生的智育负担大大降低,但在频繁的政治运动和冗忙的生产劳动中浪费了大量的时间。改革开放以后,国家恢复了以考试为核心的人才选拔制度并且秉承“分数面前人人平等”的教育公平观,教育更多的是为促进经济发展和社会主义现代化建设服务,伴随着大中小学重点学校制度的重建,“分数竞争”“择校竞争”愈演愈烈,学生的课业负担、课外负担不断增加。然而,无论教育是为政治服务还是为经济服务,实质上都是将“人”当作社会的工具。要想真正为学生减负,就必须树立“以人为本”的多元而有质量的新教育公平观。强调“以人为本”,就是要求教育更加关注学生的“兴趣、幸福、尊严”<sup>[32]</sup>,而不是关注“家庭出身”和“分数”。强调“多元”,就是要摒弃传统的单一评价模式,尊重差异,推进教育评价内容、评价方式、评价主体的“多样性、包容性、开放性”<sup>[33]</sup>。强调“有质量”,就是既要加大教育投入,加强薄弱学校的改造,推进教育均衡发展;又要坚持多样化办学,开设特色化课程,为每个学生提供“适切的教育”;树立“科学的人才观和就业观”<sup>[34]</sup>,努力营造人尽其才、才尽其用的文化氛围,拓宽社会流动的渠道,使每个人都能过上体面的生活,让改革和发展惠及全体人民。

#### 〔参考文献〕

- [1] [2] [3] [4] [7] [9] [10] [11] [12] [13] [14] [19] 何东昌. 中华人民共和国教育史纲[M]. 海南:海南出版社,2002:203、176、54、54、55、152、160、211、220、239、240、293.
- [5] [6] 毛泽东. 毛泽东书信选集[M]. 北京:人民出版社,1983:381、401.
- [8] 毛泽东. 毛泽东论教育革命[M]. 北京:人民出版社,1964:16.
- [15] 俞家庆,李永贤. 毛泽东同志的“减负”思想及启示[J]. 教育研究,2004(3):3-8.
- [16] 邓小平. 邓小平文选(第2卷)[M]. 北京:人民出版社,

- 1994:104.
- [17] 中华人民共和国教育部,中共中央文献研究室.毛泽东邓小平江泽民论教育[M].北京:中央文献出版社,人民教育出版社,北京师范大学出版社,2002:287.
- [18] 中国政府网.胡锦涛在中共第十七次全国代表大会上的报告全文[EB/OL].(2007-10-24)[2019-08-15].[http://www.gov.cn/ldhd/2007-10/24/content\\_785431.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2007-10/24/content_785431.htm).
- [20] 中国政府网.温家宝在十一届全国人大四次会议上所作政府工作报告[EB/OL].(2011-03-15)[2019-08-15].[http://www.gov.cn/2011lh/content\\_1825233.htm](http://www.gov.cn/2011lh/content_1825233.htm).
- [21] 中国政府网.2018年政府工作报告[EB/OL].(2018-03-05)[2019-08-15].<http://www.gov.cn/zhuanti/2018lh/2018zfgzbg/zfgzbg.htm>.
- [22] 杨三喜.社会辅导机构的“老师”也是老师[N].光明日报,2017-09-13(02).
- [23] 中国政府网.校外培训 监管升级[EB/OL].(2018-02-27)[2019-08-15].[http://www.sohu.com/a/224343535\\_378565](http://www.sohu.com/a/224343535_378565).
- [24] 中国政府网.教育部部长陈宝生:办好人民满意的教育是我们的奋斗目标和前进动力[EB/OL].(2018-03-14)[2019-08-15].[http://www.gov.cn/xinwen/201803/14/content\\_5274087.htm](http://www.gov.cn/xinwen/201803/14/content_5274087.htm).
- [25] 中国政府网.教育减负还须打好“组合拳”[EB/OL].(2017-10-10)[2019-08-15].<http://edu.people.com.cn/n1/2017/1010/c1053-29578052.html>.
- [26] 中国政府网.教育部等九部门印发《关于印发中小学生减负措施的通知》[EB/OL].(2018-12-29)[2019-08-15].[http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/29/content\\_5353316.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/29/content_5353316.htm).
- [27] 靳晓燕.《2018年中小学生减负调查报告》发布——提升全社会“教育素养”是减负的前提[N].光明日报,2018-12-11(08).
- [28] 吴康宁.制约中国教育改革的特殊场域[J].教育研究,2008(12):16-20.
- [29] 王天平.学业负担的教师认知逻辑[J].教育研究,2016(8):92-98.
- [30] 雇中平,刘朝晖.减负:不仅仅是“减”[J].教育研究与实验,2004(3):46-48.
- [31] 项贤明.新中国70年教育观变革的回顾与反思[J].南京师范大学学报(社会科学版),2019(2):15-29.
- [32] 程天君.新教育公平引论——基于我国教育公平模式变迁的思考[J].教育发展研究,2017(2):1-11.
- [33] 李金刚.多元教育公平观:新教育公平的题中之义[J].教育发展研究,2017(2):25-31.
- [34] 顾明远.树立科学的教育质量观使每个孩子享有公平而有质量的教育[N].中国教育报,2019-07-12(02).

## Review and Reflection on the Process of Students' Academic Burden Alleviation since the Founding of New China

*Zhang Bing, Cheng Tianjun*

(School of Education, Nanjing Normal University, Nanjing Jiangsu 210097, China)

**Abstract:** In the past 70 years after the founding of People's Republic of China, the students' academic burden alleviation process had experienced four stages, which are the “initial exploration” stage reducing students' workload for the sake of students' physical health, the “overcorrection” stage alleviating the burden of intellectual education, the “concept shifting” stage promoting quality-oriented education to relieve the pressure of entering college, and the “radical reform” stage reducing extracurricular burden comprehensively and all-roundly. Reflecting on history, the competition for further studies caused by class transition anxiety is the root cause of students' over-workload, and the “interest alliance” with exam oriented education as the link is the direct cause of the overload of students. Looking forward to the future, correctly understanding the connotation of students' workload is the prerequisite for unswervingly promoting the academic burden alleviation; enhancing the scientific formulation, democratic advancement, and return of benefits of academic burden alleviation policy is the key to effectively reduce students' workload; and adhering to “people-oriented” and diversified new concept of educational equity is a feasible way to truly reduce students' workload.

**Key words:** student workload; academic burden alleviation; educational policy; sociology of education

[责任编辑:刘磊;责任校对:赵红艳]