

“双减”政策在乡村学校执行的多重博弈困境与破局

吉佳雯

四川大学在职研究生 四川德阳 618000

摘 要: 笔者以四川省 M 县乡村小学为例, 立足于博弈理论的分析框架, 系统梳理“双减”政策执行下多元主体的互动逻辑及其结构性矛盾, 发现乡村学校面临校方在政策目标与资源约束间存在的生存博弈、教师在减负要求与成绩压力间存在的两难博弈、家校在减负期待与升学焦虑间存在的认知博弈、以及地方政府在行政考核与执行弹性间存在的治理博弈等多重困境。针对问题提出了微观路径的破解策略, 以期为乡村教育政策的执行研究提供微观路径的思考, 让“双减”政策在乡土语境中实现“减负”“增效”的共生。

关键词: 双减政策; 乡村教育; 博弈理论; 政策执行; 教育治理

1. 政策背景研究

1.1 政策背景与乡村教育的特殊性

在过去相当长的一段时间里, 我国义务教育阶段学生面临学业负担过重的问题, 大量的作业和频繁的考试使得学生不堪重负。与此同时, 校外培训市场无序扩张, “教育内卷”现象愈发严重。在此背景下, 2021 年中共中央办公厅、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》(以下简称“双减”政策)。致力于减轻学生作业负担和校外培训负担, 从而重新塑造健康、合理的教育生态环境^[1]。

然而, 乡村学校在资源配置、师资配备和学校管理方面与城市学校存在一定差距。这主要是由于乡村学校这种特殊办学现状造成的: 从资源配置来看, 硬件设施差, 教学设备相对落后, 多媒体教室、实验室、图书馆等专用教室不足。从师资状况来看, 乡村学校教师总量不足, 音体美、信息技术课专业教师配备严重缺编。教师队伍年龄层次偏高, 教育教学理念相对落后, 教学方式相对传统, 致使乡村学校难以适应新时代教育改革需求。从学校管理来看, 管理体制有待完善, 管理水平有待提升。本文试图运用博弈理论, 从一线教师的亲身实践, 深层次分析“双减”政策在乡村学校的执行困境, 并尝试提出相应的对策及建议。

1.2 研究问题与目标

本文以博弈理论为分析工具, 将乡村学校“双减”政策执行效力的研究聚焦于几个核心问题: 一是实行“双减”政策, 政策设计者、执行者(学校、教师)、利益相关者(家长、

学生)、地方政府等多元主体的互动过程及其结构性矛盾, 他们如何破解这种矛盾。二是如何破题适配乡土性情的“双减”行动破局点, 实现“双减”政策落地与乡村地方实践互动时的动态平衡。通过实地调查与深度访谈获得了 M 县实证调查 20 所乡村学校的翔实数据, 探究“双减”政策执行的深层逻辑, 以期为同类地区提供可复制的对策模本, 助力“双减”政策在乡村地区的落地。

2. 博弈论与政策执行互动逻辑的理论基础

博弈论通过多元主体在有限资源下如何进行策略选择, 发现和描述了一个政策执行中的冲突与合作的关系。教育政策内部亦是多个主体组成的博弈网络^[2], 包括政策设计者、政策执行者(学校、教师)、利益相关者(家长、学生)、地方政府等。政策执行主体在自身利益的引导下, 以最优化利益为选择标准, 企图找到最大化自身利益的策略。

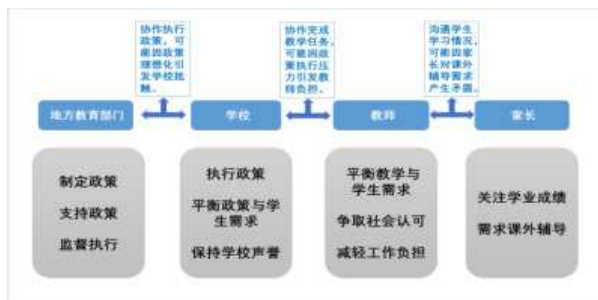


图 1 主体关系图(展示各主体之间的互动关系和利益诉求)

在“双减”政策的执行过程中, 教育部门与学校、教师、家长等多方利益相关者之间形成了复杂的博弈关系。教育局通过政策来实现减轻学生负担的目标, 学校落实此政策

可能存在因资源有限的变通，家长又可因升学焦虑实行地下补习，最终形成了政策执行中的“囚徒困境”。具体来说，学校期待教师能够配合政策执行，但是教师在工作量明显加重情况下有一定程度的抵触情绪。教师希望家长支持配合政策执行，但家长基于孩子利益需求，与政策目标之间存在一定的落差。如果家长认为政策执行影响孩子学习效果，就可能给教师更大的压力，影响教师教育教学行为。教育部门试图通过政策导向提高教育教学质量，但家长对政策效果不认可，就可能导致其对教育部门产生质疑，进而影响政策执行效果。这种利益相关者之间的不信任关系也会反过来影响政策执行，使社会对教育部门支持率下降。因此，涉及到教育部门、学校、教师、家长等多方利益相关者，“双减”政策的执行过程中利益相关者的博弈关系相当复杂（见表1），多方彼此期待和博弈，也直接影响着政策执行效果。

表1 利益相关者博弈矩阵

策略选择 / 政策执行主体	教育部门	学校	教师	家长
合规执行	政策有效落实，教育资源合理分配，整体教育目标达成，教育满意度提升，社会满意度高。	按规操作，获教育局认可，资源分配合理，学校声誉提升，吸引更多优质生源。	教学有序开展，教师职业发展与政策导向契合，教学成果易获认可，职业成就感增强。	子女接受公平、高质量教育，对教育体系满意度高，积极配合学校与教育部门工作。
变通执行	政策目标与执行效果背离，如出现“台独失序”应付检查，影响教育长期规划与公信力。	通过一定程度变通处理，在完成部分任务同时满足自身部分需求，但可能面临监管风险，学校声誉受影响。	在教学中有一定自主性，但与教育局统一要求存在偏差，引发教学方向的不确定性，教学成果难以精准衡量。	对学校执行方式存疑，可能因子女教育质量受影响，部分家长配合度降低，甚至引发家校矛盾。
消极抵抗	政策空转，教育改革推进受阻，教育资源浪费，整体教育发展滞后。	学校发展滞后，与教育改革发展方向脱节，可能面临生源减少、声誉受损等问题，招生困难。	职业发展受限，与教育大趋势不符，可能引发职业倦怠，教学积极性受挫。	对教育部门与学校极度不满，可能通过各种途径表达诉求，影响社会稳定。

乡村教育的特殊性让“双减”政策的执行难上加难。由于乡村教育资源不充裕、师资力量不足、家长教育意识淡薄等原因，学校和教师在落实“双减”政策上缺乏支撑与依托，不能完全满足孩子的个性化需求，还有一些家长对教育政策缺乏了解、参与程度低，直接影响了家长与学校教育的合作。

3. “双减”政策在乡村学校执行中的多重博弈分析

3.1 校方生存博弈：政策目标与资源约束的执行困境

3.1.1 困境表现

乡村学校在执行“双减”政策时，面临着资源结构性短缺与合法性危机的双重压力。以M县为例，大部分乡村小学原计划开设特色课后服务，但因缺乏专业教师（多数学校仅1至2名美术/音乐/体育专职教师，需承担6个年级教学），最终只能将80%的课后服务时间用于语文数学辅导。学校很难执行政策要求，针对学生开展丰富多彩的艺术、体育服务，学生的全面发展之需也无法满足。另一方面，由于

家长对孩子成绩的焦虑，采取一味“甩锅”给学校的形式要求学校提升学生分数。校方为保证学校生存与发展，被迫采取“保重点、弃边缘”的策略，集中物资保证毕业班成绩（五年级以上课后服务全学科辅导，甚至在午休、课后服务等时间默许教师进行授课。），低年级课后服务仍采取“放养式”减负。

3.1.2 博弈机制

“双减”在乡村学校执行的困境，实质是科层制政策底层传导和乡土教育生态的制度逻辑悖论。“农村学校的校长既要遵行自上而下的行政命令（如禁考、限作业）；也要在生源流失、师资短缺、财政受困等困境中求生存。“校方被迫践行策略性生存主义——形式合规和实质变通的‘双轨运行’”，即形式上向政策看齐（如设立作业公示栏），实则隐性加码，在政策目标与资源约束等张力间寻求脆弱平衡。

“若不拿出实实在在的成绩，怎么对家长交差？没有娃娃读书，学校也将面临合并的风险。”一位乡村校长无奈坦言。

乡村学校的生存博弈可借助资源依赖理论解构。当外部资源输入（师资、经费、社会支持）无法满足政策执行需求时，组织会通过目标置换与制度模仿维持生存（见表2）。

表2 校方博弈策略

资源类型	短缺表现	校方博弈策略	政策执行异化
人力资源	艺体教师缺编率超60%	主科教师兼任艺体课程	课后服务沦为学科补习
财政资源	生均经费不足城区1/3	挪用课后服务经费补贴水电	课程创新缺乏物质基础
社会资源	家长参与度低于20%	强化应试以换取家长认可	减负目标让位于生源竞争

基于此，学校在政策执行过程中，采取了不同程度的风险规避策略、符号化合规和选择性赋权。尽管政策明确规定小学阶段学校和班级不得组织除期末外的各类考试，但部分学校却将月考、单元考改头换面，命名为“学情质量监测”，通过无分数记录的测评表规避政策问责，同时内部通报班级平均分激励教师。

3.1.3 衍生后果

课后服务异化为简单的学科补习或完成作业，素质教育理念则由于乡村学校在实践中面临的诸多困境难以真正落地生根。使得政策的实际执行效果与政策制定者的初衷存在明显偏差。在资源匮乏与行政考核的双重挤压下，部分乡村学校仅能维持自身的基本运转。从长远来看，这种状况不但阻碍学生的全面发展，而且会对乡村学校的可持续发展产生负面影响，最终加剧城乡教育资源分配失衡。

3.2 教师两难博弈：减负要求与成绩压力的角色困境

3.2.1 困境表现

“双减”政策对作业量的刚性约束与乡村教育生态的复杂性之间，形成了深刻的激励不相容困境。教师作为政策落地的“最后一公里”执行者，被置于行政指令、教学伦理与家长诉求的三重夹缝中。从博弈论视角看，教师面临的是典型的“不完全信息动态博弈”，在政策目标（减负）、考核标准（成绩）、家长预期（升学）的多重规则下，教师无法准确预判最优策略，最终陷入“策略性妥协”的困局。

一方面，政策要求减少作业量、优化作业设计；另一方面，县域统考排名与学校绩效考核未同步调整，“大会要减负，小会要成绩”，教师被迫在有限时间内完成同等教学任务。以 M 县某乡村小学为例，语文教师张老师表示：“每天忙得像陀螺，既要设计分层作业，又要应对家长对成绩的追问。”此外，课后服务增加了教师的工作时长，同时还要应对学校和教育局的各类检查（包括填写落实“双减”相关的每日作业公示、课后服务记录、学生辅导情况表等）但补贴不足课时费的三分之一，进一步加剧了职业倦怠。

3.2.2 博弈机制

由于“双减”政策的实施，部分家长对学校的期望值反而更高，认为学校应当承担更多的教育责任。这种多重压力使得教师在“减少作业量”与“保证学习成绩”之间陷入两难境地。教师采取“隐性加码”策略以平衡政策要求与现实压力。例如，将原本的课后作业拆分为“课堂随堂测”“午间小练习”，既规避了作业量超标的检查，又维持了知识点覆盖率。

3.2.3 衍生后果

M 县乡村小学学生每期仅需缴纳 180 元 / 月的课后服务费，这笔费用还需覆盖学校行政、后勤保障等工作的正常开展，经过层层分摊，最终落在教师手中不足 1/3，难以充分调动教师的积极性，也无法对教师形成有效的激励机制。当付出与回报不成正比，教师的职业倦怠凸显无疑。长期高强度的工作压力使教师对教学工作的热情和积极性逐渐降低，教学质量也受到影响。同时，家校关系因成绩波动而恶化。家长因孩子成绩不理想，质疑教师的教学能力，教师则抱怨家长“既要减负又要高分”，双方陷入零和博弈。

3.3 家校认知博弈：减负期待与升学焦虑的矛盾困境

3.3.1 困境表现

基于布迪厄的场域理论，教育场域中不同行动者的惯

习差异构成了家校认知博弈的深层动因^[6]。家长群体在长期高考制度形塑下形成的“学历资本积累”思维，与学校在政策压力下构建的“素养培育”取向形成结构性冲突。以某乡村学校为例，一些家长通过举报电话对教师作业布置过少的行为进行投诉，认为教师“不负责任”，没有尽到教育职责。其教育焦虑呈现“补偿性投射”特征，试图通过子女教育实现阶层跃升。

3.3.2 博弈机制

家长的博弈策略受阶层焦虑与信息不对称驱动。高收入家庭通过隐蔽补习班（如居民楼内的“数学兴趣班”）规避政策监管，形成“双轨制”教育模式。而另一部分家长则将教育责任完全推给学校，要求教师通过课后服务“弥补作业减少的损失”，试图通过增加孩子的作业量和学习时间，来提高孩子的成绩。某家长在微信群中表示：“既然不让补课，老师就该在托管时间把知识点讲透。”低收入家庭因无力参与教育竞争，默认孩子“躺平”，放学后放任其玩手机。

3.3.3 衍生后果

家校认知鸿沟的不断加剧，使得教育资源分配不均的问题愈发凸显。富裕家庭凭借其经济实力，利用“影子教育”，如课外辅导班、一对一私教等形式，为子女维持教育优势，而寒门学子由于缺乏经济支持和家庭辅导资源，在学业竞争中进一步被边缘化，教育分层固化加剧。与此同时，政策执行过程中家长对学校的信任度大幅下降，他们质疑学校落实政策的力度和教师的教学积极性，部分家长甚至向教育局投诉“教师不作为”，这严重损害了政策的公信力。在乡村地区，“补习游击队”与“电子保姆族”并存的现象，深刻折射出乡村社会在教育资源匮乏、家长教育意识淡薄以及社会监管缺失等方面的深层结构性矛盾，进一步割裂了乡村教育生态，破坏了乡村教育的良性发展环境。

3.4 地方治理博弈：行政考核与执行弹性的平衡困境

3.4.1 困境表现

地方政府在“双减”政策执行中呈现出典型的“制度性人格分裂”。他们既要完成中央政策刚性指标，又需应对地方教育生态的特殊性，这种双重压力催生了行政考核与执行弹性的复杂博弈。M 县教体局为了确保“双减”政策的落实，制定“土政策”，将省级文件中“作业时长不超过 60 分钟”的要求压缩为“语文数学总时长不超过 30 分钟”。在“层层传导压力、级级分解责任”的治理逻辑下，地方政府通过

政策加码制造“超额达标”的政绩景观，实则导致政策执行偏离制度设计的初衷。

3.4.2 博弈机制

在“中央定方向地方出细则”的政策传导链条中，地方政府获得政策解释权的同时也承担无限责任。为应对考核，地方政府采取了“数字达标”与“风险转嫁”策略。当“禁止布置书面作业”的刚性规定遭遇乡村学校师资薄弱、家庭教育支持不足的现实困境时，政策执行就异化为“数字达标”和“台账治理”——通过作业布置记录的形式合规来替代实质教育质量的提升。要求学校提供标准化作业记录、课后服务安排等资料，然而这种做法过于注重形式上的达标，却忽视了实质教育质量的提升。而在“风险转嫁”方面，地方教育部门将政策风险转移至学校，形成了“学校造假—部门默许”的共谋结构，学校为了迎合上级要求不得不进行数据造假，例如临时调整作业布置计划、伪造课后服务记录等。而教育部门对此却采取默许态度，这种行为不仅破坏了政策执行的严肃性，也严重影响了教育政策的有效落实。

3.4.3 衍生后果

地方治理博弈导致政策执行陷入“吉登斯悖论”，即考核越严格，基层越倾向于技术性应付^[7]。在教育资源配置层面，学校为应对严苛考核，将有限的经费大量投入到台账制作这类形式主义工作中，而本应重点投入的课程开发与师资培训却因资金短缺受到限制，导致教育资源的严重浪费。从治理效能角度分析，政策目标被形式化指标所取代，教育质量提升不再是基于实际的教育成果，而是沦为一场数字游戏。在基层创新方面，由于校长过度担忧问责风险，宁愿选择执行过于保守甚至过左的政策，也不敢轻易尝试弹性改革。求稳心态导致基层创新活力被严重抑制，窒息了教育改革的内生动力。

4. 破局路径：多维度协同治理策略

4.1 校方生存博弈的破解策略

4.1.1 建立资源内生机制，激活乡土文化资本

乡村学校不应仅仅照搬城市教育模式，而应建立基于本土文化、具有自我发展能力的资源体系。更具体地说，M县可以系统地开发一套“区域乡土课程”资源包，将个人技能，如剪纸和年画等非遗技艺纳入美育课程。此举不但能够充分利用当地特色文化资源，而且有利于引导课程实践指导教师在实践中进行再创作，形成与学科教师“技艺+理论”

的双导师教学模式。此外，学校还可以通过与当地文化馆、博物馆合作共建来为学生提供更加沉浸式的学习体验。这种模式既能在一定程度上缓解师资短缺的问题，又可通过组织学生作品展、举办社区文化节等活动，构建起“学校—家庭—社区”的联动机制^[8]，实现资源的循环利用和价值提升。

4.1.2 弹性化政策执行，分层分类适配

建议制定《乡村学校“双减”政策适配指南》，允许学校根据师生比、硬件条件等参数自主申报差异化方案。例如，师生比 $>1:20$ 的学校可申请减少特色课程比例，考核周期延长至3年，按“基础保障—质量提升—特色发展”三阶段设定目标。此外，推行“政策执行豁免清单”，对确因资源限制无法达标的项目（如专业艺体课程），允许通过购买服务或校际共享替代，避免“一刀切”考核。

4.2 教师两难博弈的破局策略

4.2.1 重构考核体系，从“唯分数”到“多维效能”

现行考核体系过度依赖学业成绩，加剧教师角色冲突。建议推行“教学效能指数”，将作业设计质量（30%）、课堂效率提升（25%）、素养发展成效（25%）与学业成绩（20%）综合纳入评价^[9]。例如，教师开发的非遗融合课程若被纳入县级资源库，可折算为专业发展学分，兑换学术休假或培训机会。同时，单独核算教师在作业优化、课后服务中的工作量，按1.2倍系数折算课时津贴，激发教师积极性。

4.2.2 行政减负工程，技术赋能与流程精简

开发“双减智能台账系统”，自动抓取作业公示、课后服务等数据，减少人工填表负担。推行“检查清单整合”，将常规检查合并为“教育质量综合督导”，实行“一表通”报告制度。此外，设立“教师静默日”，每周三下午禁止安排会议、检查等行政事务，保障教师专业发展时间。

4.3 家校认知博弈的纾解策略

4.3.1 构建价值共识，三代同堂工作坊与乡土文化共融

针对乡村留守儿童多、隔代教育普遍的现状，设计“三代同堂家庭教育工作坊”。通过组织年画体验、讲述家风故事等活动，增进家庭内部的代际沟通与情感互动。比如组织家长与孩子共同参与“水稻种植实践”，在劳动过程中，长辈可以向晚辈传授农耕知识和经验，同时传递“耕读传家”的传统价值观。还可选拔具有社区威望的乡贤担任“家长教育代言人”，用方言俗语解读“双减”政策，将“作业分层设计”形象地解释为“因材施教”，使政策更容易被家长理

解和接受。开展“教育价值共构工作坊”，组织家长参与校本课程开发，如竹编、民歌等乡土课程，让家长在参与过程中，深入了解学校的教育理念和教学内容，重塑教育价值认同，弥合家校教育价值观的分歧。

4.3.2 改革教育评价体系，从单一选拔到多元赋能

乡村教育必须摆脱“唯分数论”的传统认知束缚，通过强化家庭参与度和构建多元评价体系，促使教育目标从单纯的“应试竞争”向“全人发展”转变。一方面，应拓宽高中招生通道，改变单一以考试成绩为依据的招生模式，将学生综合素质档案中的实践能力、品德发展等指标纳入录取参考，赋予这些指标不低于30%的权重。借鉴浙江省“三位一体”招生模式，结合乡村实际情况，允许学校设置“乡土课题研究”等特色考核项目，全面考查学生的综合素养。另一方面可以增设“乡土文化传承特长生”定向名额，对于熟练掌握非遗技艺、积极参与地方生态保护等在乡土文化传承方面有突出表现的学生，给予加分优惠或直接保送资格，激励乡村学生积极参与乡土文化传承与发展，为乡村文化振兴贡献力量。

4.4 地方治理博弈的破解路径

4.4.1 探索弹性共治模式，多元主体协同决策

地方治理博弈的破解需要构建制度弹性与主体协同的双重机制。在治理模式创新层面，突破科层制路径依赖的关键在于建立“政府主导—社会参与—学校自主”的弹性共治框架^[10]。通过设立由多元主体构成的双减共治委员会，可形成资源整合的协同决策平台。同时，政策再地方化实验区的设立为差异化治理提供了制度空间，陕西省推行的“作业弹性银行”通过学分兑换机制，既达成减负目标又激活了乡土教育资源的赋能价值。

4.4.2 建立容错激励机制，释放基层创新活力

在优化体制环境方面，有必要构建一个自上而下的容错激励机制。一方面，可以制定教育政策在实际执行过程中进行创新的“负面清单”，确定可容忍的非原则性偏差。比如对“隐性反弹”的作业量给予一定的整改缓冲期或允许学校结合自身资源灵活调整课后服务的内容和时长。这种灵活的制度结构有助于减轻学校的压力，并激发其更大的创新能力。另一方面，建立“教育创新案例库”，积累成功的创新实践经验，并为其提供财政支持和一定的政策倾斜。陕西省推出的“作业银行”就是一个值得推广的创新项目，学生可以把节省下来的作业时间兑换成社会实践学分。这种容错激励机制有利于将地方层面的“风险规避”转化为“积极探索”，

释放基层的创新活力。

5. 结语

“双减”政策在乡村的落地困境本质上是城乡资源不平衡和制度刚性的叠加结果。要解决这一困境，必须依靠地方智慧，构建一个“资源内生—考核重构—弥合共识—弹性治理”的协同治理路径。然而，不同区域的经济水平和文化传统等因素可能影响到应对措施的有效性和适用性，所以本案例研究的通用性必须在更广泛的背景下加以验证。实践中的动态调适才是教育政策生命力之所在。只有正视乡村教育的特殊性，在制度设计中融入更多的制度弹性和人文关怀，才能使乡村教育走向平衡和可持续发展的新维度，真正实现“减负”与“增效”的共生。

参考文献：

- [1] 中共中央办公厅，国务院办公厅：《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》[Z].2021.
- [2] 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑》[M].北京：生活·读书·新知三联书店，2017.
- [3] 李涛，郭志辉：“双减”政策执行的基层逻辑与制度优化[J].中国教育科学，2022(3):45-51.
- [4] M县义务教育优质均衡发展情况报告[Z].内部资料，2024.
- [5] M县教体局规范办学行为情况汇报[Z].内部资料，2024.
- [6] Bourdieu, Pierre.《The Logic of Practice》[M].Stanford University Press,1990.
- [7] 张华：县域教育治理中的政策执行偏差研究[D].华东师范大学，2020.
- [8] 秦玉友：乡村教师激励机制的构建与反思[J].教育发展研究，2020,40(12):67-73.
- [9] 任娇阳，万华，徐国飞：“双减”政策下乡村教师工作负担的生成机制和治理路径[J].成都师范学院学报，2022,38(5):8-15.
- [10] 钟程，谢均才：长效落实“双减”政策的困境与对策——以政策执行网络视角分析[J].中国电化教育，2022(7):64-72.

作者简介：吉佳雯（1995—），女，汉族，四川省德阳市，四川大学在职研究生，绵竹市中新友谊小学，二级教师，教育政策、公共事务管理。