

# “双减”政策执行的博弈困境与突破——以 C 区“双减”政策实践为例

陈巧俐

西南交通大学 公共管理学院，四川成都，610031；

**摘要：**“双减”政策是我国基础教育领域的关键改革，旨在优化教育结构、坚守教育公益属性。然而，政策落地过程中面临多元主体利益博弈与理性选择冲突。本文以山东省济南市 C 区为案例，基于博弈论与理性选择理论，构建“政策执行者-政策受影响者”分析框架，探究政策执行的四种博弈状态及形成机制。研究发现，政策执行困境根源在于资源配置失衡、制度激励不足与价值共识缺失，进而从制度赋能、多元协同和文化整合三方面提出对策，为突破政策执行困境提供参考。

**关键词：**双减政策；政策执行；博弈论；理性选择；个案研究

**DOI：**10.69979/3029-2735.26.01.078

## 1 问题的提出

“双减”政策是新时代我国基础教育领域具有战略意义的系统性改革，核心目标是缓解义务教育阶段学生课业与校外培训负担，注重素质培养与全面发展。但政策设计与落实间存在巨大鸿沟，地方落实过程中挑战重重。

以山东省济南市 C 区为例，地方教育行政部门虽通过规范校外培训、优化课后服务、加强教学教研等手段推进“双减”，却受城乡教育资源分布不均、财政保障不足、教师负担加重及家长认知错位等因素影响，学校、培训机构、家长等主体常出现不遵从行为。

## 2 文献综述

### 2.1 “双减”政策文本分析研究

众多学者围绕“双减”政策文本展开研究。从政策工具视角，张熙、高翔（2021）以 461 份地方税费减免政策文件为样本，研究发现权威性政策工具过度使用，激励性、象征性与劝诫性工具应用不足，而后者更易激发目标群体内生动力。从政策话语视角，顾秀林、余林茂（2020）梳理 23 个区域对教育部减负十三条的解读，指出需降低政策内容模糊性以构建科学减负观念。朱益明（2021）提出，在人民上好学新需求下，“双减”政

策旨在引导学生摆脱唯分数论，激发自主探索兴趣，实现从被动接受到主动热爱学习的转变。

### 2.2 “双减”政策执行面临的困境研究

学界从多元视角探讨政策执行问题与根源。杨燕（2024）分析地方教育部门、学校、家长数据发现，地方教育部门落实政策时易陷入上级操作与政策初衷相悖困局，学校管理者与教师需满足多重复杂要求，家长则面临政策利好但落实难的处境。葛新斌和张玲（2019）指出，教育减负政策执行存在形式化倾向，部分单位仅传达文件未调整教学管理模式，且存在减负尺度失当问题。许艳青（2024）基于理性选择理论，认为“双减”政策执行主体面临过度追求工具效率导致“路径依赖”、优先自身利益敷衍规避责任、强调行政责任消极变通执行三大困境。

## 3 理论基础与分析框架

### 3.1 分析框架

本研究运用博弈模型分析方法，借助个人理性与集体理性二分视角，参考肖竹（2023）探讨二者行动逻辑分化的关系图，构建本文“政策执行者-政策受影响者”分析框架，探究公共政策执行中多主体策略互动及对政策执行效果的影响，具体博弈状态如下表所示：

表 3-1 政策执行主体与政策受众之间的囚徒困境

		政策受影响者	
		集体理性优先（合作）	个体理性优先（不合作）
政策执行者	集体理性优先（合作）	集体理性优先-集体理性优先 合作-合作 公共政策最优	集体理性优先-个体理性优先 合作-不合作 公共政策消耗

	个体理性优先 (不合作)	个体理性优先-集体理性优先 不合作-合作 公共政策异化	个体理性优先-个体理性优先 不合作-不合作 公共政策崩溃
--	-----------------	-----------------------------------	------------------------------------

从博弈动机看,每个主体均有个体理性与集体理性双重动机,集体理性占优导致合作,个体理性占优导致不合作。政策执行者的集体理性凸显公共价值,个体理性考量执行成本,如政府集体理性下需最大限度提供公共利益(任剑涛等,2007),个体理性下需兼顾地方发展实情与资源禀赋。政策受影响者的个体理性以自身利益最大化为目标,可能引发“搭便车”或对抗行为。

从博弈双方看,二者存在囚徒困境。当双方均集体理性优先时,呈合作-合作策略,政策效果最优,执行者获行政权威性与政策合法性提升,受影响者维护自身利益;当执行者集体理性优先、受影响者个体理性优先时,呈合作-不合作策略,政策效能耗散,执行者面临监管压力与冲突化解成本增加,受影响者遭遇集体行动困境负外部性;当执行者个体理性优先、受影响者集体理性优先时,呈不合作-合作策略,政策执行偏差,执行者获短期政绩与局部利益,受影响者权益受损、参与效能降低<sup>[1]</sup>。

## 4 案例分析

### 4.1 不同行动主体“行动逻辑-行动策略”的表现

#### 4.1.1 政府

政府在“双减”政策推进中,既体现集体理性优先的合作策略,也存在个体理性选择倾向。合作策略方面,自2021年8月30日起,国务院教育督导委员会办公室每半月汇总分析各省“双减”工作进度并形成专项督导半月通报,还建立“双减”曝光台;C区出台《关于开展“证照不全”校外培训机构专项整治工作的通知》等文件,明确执行重点,研发“统编教材素养题库”等教学资源,建立全国校外教育培训监管与服务综合平台。

个体理性优先的不合作策略方面,C区财政拨付教育经费有限,2021年安排1000万用于课后服务和管理费,但10月份市政府督查组指出班主任津贴未达每人每月300元最低标准;C区70%义务教育阶段学校在乡镇和农村,城乡教学资源差异大,上级政策虽已出台,但时间紧、任务重,资源配套与制度引导不到位,执行困难。

#### 4.1.2 学校、培训机构

学校及培训机构集体理性占优时,C区所有中小学开展课后服务,提供作业辅导、兴趣活动,引入第三方机构,某乡镇学校利用课后服务开展劳动教育;教研中心开发教学资源,每周设定“一线教研日”优化教学;

学校通过家长委员会促进家校协同。

个体理性占优时,部分学校隐性维护应试导向,弹性作业设计可能增加作业量,乡镇学校因资源限制将课后服务变为作业看管;一些培训机构打着非学科类培训幌子开展学科类培训,小型机构“化整为零”隐秘运营,收费高于合规机构,还存在培训服务提供者与家长互利性合谋。

#### 4.1.3 民众(家长)

个体理性优先时,部分家长担忧孩子中高考成绩,高价寻找“地下”培训机构或聘请大学生家教;有家长自行购买习题册、通过网络资源为孩子补充学习内容,因辅导能力不足而焦虑;部分经济条件好的家长为孩子报名高价一对一私教课,部分家长因经济压力或教育观念差异对“双减”持观望态度。

## 4.2 政策执行的四类博弈状态

### 4.2.1 公共政策最优:集体理性优先-集体理性优先

公共政策最优是政策制度体系追求的理想状态,即政策执行者与受影响者充分理解认同政策文本、目标与价值,达成共识,形成制度性配合。

C区政府部门中,部分职能部门未将“双减”仅视为行政任务,通过政策细化与机制搭建增强制度执行稳定性,体现对治理价值的正向认知与对政策目标的结构性回应。部分学校与职能机构虽以“任务落实”“资源约束”为主导,但出现公共政策最优尝试,个别执行主体结合校本实际转化政策,体现集体理性优先的制度理解路径,教师在作业改革中尝试分层布置,调整题量、难度与时间<sup>[2]</sup>。

政策受众层面,个别家长认同“双减”理念,参与学校教学反馈、课程设计与家校协同活动,通过制度化渠道表达需求建议,推动家校形成互动共识,体现“集体理性优先”倾向。

但整体而言,C区“双减”政策执行中,公共政策最优逻辑下的集体理性实践仍属少数,未形成普遍执行机制。多数基层学校受资源匮乏、激励不足与压力驱动,表现出个体理性或任务导向策略;家长因政策理解差异、教育焦虑与供给短缺,多以自我调节或市场替代消解制度张力。

### 4.2.2 公共政策异化:个体理性优先-集体理性优先

政策异化指执行主体面临执行压力与资源约束时,出于个体理性计算,采取策略性适配、选择性落实等方式,使政策偏离初始目标。尤其当执行者以自身成本最

小化为出发点时,政策易沦为“对上负责”的形式合规,引发形式主义、低效能与制度信任流失等问题。

C区“双减”实践中,政策异化逻辑典型。一是执行任务加码与资源供给滞后制约政府与学校合作,资源薄弱学校课后服务仅为语文、数学教师监管作业,缺乏课程设计与个性化服务,学校出于维稳避责选择“低投入-低风险”被动应对策略。二是中层管理机构协同意愿不足,C区教体局课后服务初期配套经费缺口明显,未及时统筹财政协调或调动社会力量,仅在省级督查后启动补偿流程,每生年均经费仍低于省定标准,属“被动响应-有限补偿”的理性权衡。

而政策受众中,部分家长和学生虽面临课后服务内容单一等问题,但理解政策初衷,调整行为适应制度变化,表现出“低期待-高配合”行动模式,构成政策持续舆论支持与制度正当性的关键基础<sup>[3]</sup>。

综上,C区“双减”执行中的“政府-学校不合作”是制度激励机制、资源配置结构与组织信任基础长期失衡的理性产物,执行者以个体理性主导策略,受影响者以公共利益为判断基础,二者理性结构张力是政策异化深层成因。

#### 4.2.3 公共政策消耗:集体理性优先-个体理性优先

当政策执行者集体理性优先选择合作策略,受影响者个体理性优先选择不合作策略时,形成公共政策消耗的执行困境。C区教体局以“恢复教育生态”为集体理性目标,通过行政指令压减学科类培训机构,依托全国校外培训监管平台监管预收费与课程,以权威性政策工具规范市场秩序,符合集体理性主导的公共政策最优逻辑<sup>[4]</sup>。

但政策受众个体理性凸显,基于利益计算做出策略性回应。家长围绕“子女学业利益最大化”,转向大学生家教、地下培训机构等非正式渠道,高价购买一对一私教服务,维持子女学业优势,导致教育内卷持续,政策目标偏离,本质是公共理性与个体理性的结构性张力,即政策目标长周期性与个体利益短视性矛盾。

#### 4.2.4 公共政策崩溃:个体理性优先-个体理性优先

从政府与学校博弈看,政府个体理性表现为财政投入不足,课后服务经费85元/人/年远低于省定240元标准,选择性作为,通过通报转移执行责任,忽略乡镇学校音体美师资短缺问题;学校个体理性表现为乡镇学校课后服务形式化,教师优先完成填表、迎检等非教学工作,教学质量下降。

从政府与民众博弈看,政府个体理性表现为重绩效评估,关注机构压减率等表面指标,轻政策创新,政策

设计与现实需求脱节;民众个体理性表现为在中高考竞争激烈下,认为补课付费成本低于升学收益,承担高额溢价获取隐蔽补课服务,形成家教中介群等灰色市场,反映政策设计与环境脱节,中高考机制使民众对抗策略成为必然,导致政策目标微观消解,形成“上有政策、下有对策”困局<sup>[5]</sup>。

从学校与民众博弈看,学校个体理性表现为课后服务异化为文化课托管,示范校利用家长资源加剧教育资源分化;民众个体理性表现为“用脚投票”选择城区优质学校,加剧乡镇、农村院校人力财力矛盾,揭示教育资源分配马太效应,民众对公办教育体系信任危机,导致政策系统整体崩溃,“双减”目标落空。

## 5 结语

研究发现,资源配置失衡导致基层执行面临多重困境,如C区乡镇学校课后服务因经费不足、师资短缺沦为文化课托管;制度激励缺位使得执行主体缺乏持续动力,教师津贴未达标、学校考核仍重形式指标等问题普遍存在;价值共识缺失则让家长因升学焦虑寻求私下补课,培训机构为利益违规运营,多重因素交织构成了“双减”政策落地的核心梗阻。

破解困境需多管齐下,其中构建多元协同的社会化供给体系尤为关键。可通过政府搭建“双减”资源对接平台,整合师范院校师生、社区文体资源、企业公益力量等社会增量资源,一方面填补乡镇学校音体美课程、素质拓展活动的供给空白,另一方面通过第三方机构参与课后服务,缓解教师非教学负担过重的问题,同时引入家长监督与第三方评估机制,保障服务质量与公平性。

## 参考文献

- [1]张熙,高翔.“双减”背景下省市级减负政策工具选择研究——基于政策工具和减负类型双维度的分析[J].基础教育,2021,18(05):21-30.
- [2]顾秀林,余林茂.省级政府推进新一轮国家减负政策的困境与出路——基于23个地区减负方案的政策分析[J].教育发展研究,2020,40(22):32-39.
- [3]朱益明.“双减”:认知更新、制度创新与改革行动[J].南京社会科学,2021,(11):141-148.
- [4]杨燕.“双减”政策落地的结构化困境与破解[J].复旦教育论坛,2024,22(02):99-105.
- [5]葛新斌,张玲.我国减负政策执行阻滞及其对策探析——基于“马-萨模式”的视角[J].教育发展研究,2019,39(02):1-7.