

中國大陸雙減政策的分析與影響

何俊青

國立臺東大學教育學系教授兼系主任

一、前言

長期以來，中國大陸中小學就存在課業負擔問題，當學生學習任務太重，學習時間過長，造成的身心疲勞程度在休息後也難以調整和恢復，並產生某種疾病或心理偏差，則被認為是課業負擔過重（蕭建彬，2001）。20世紀90年代，中國教育界提出由「應試教育」向「素質教育」轉軌的改革目標，但收效甚微，中小學生學習負擔未能得到相應緩解（田宗友、劉小玉，2008），OECD（2020）出版的《課程負荷：前進的方向》（Curriculum Overload：A Way Forward）一書提到，許多國家發達國家和發展中國家都有「課程負荷」的現象，其中也包括中國大陸。

此外，中國政府一直沒有構建成熟的小學生課後托管制度體系，社會上的托育機構長期處於「無註冊、無資質、無監管」狀態（尉遲學軍，2017），2014年《關於在全國義務教育階段學校推行「一費制」收費辦法的意見》以及新《義務教育法》等開始對義務教育收費進行了嚴格的界定。

「減負」指減輕負擔，主要是減輕中小學生過重的課業和心理負擔；而「雙減政策」是指2021年7月24日中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發的《關於進一步減輕義務教育階段學生作業負擔和校外培訓負擔的意見》。中國所指稱的校外培訓或教培產業，即臺灣一般所稱之校外補習或補教產業。

二、雙減政策形成的脈絡

分析中國大陸官方文件及相關研究文獻可發現，雙減政策形成的脈絡可能有：

（一）入學競爭與追求政績導致親師生壓力大

中國「中考」（中學入學考試）和「高考」（大學入學考試）壓力大，再加上中小學課程單一，課程本身缺乏選擇性，難以讓學生根據興趣和生涯規劃來選擇課程，無法滿足青少年的學習需求，很多學生被迫學習自己不感興趣的課程。另學校升學率和考試成績常成為官員的政績，中小學來自政府領導的壓力比來自家長的壓力更加直接（項賢明，2019）。

（二）政府希望減輕家長負擔以鼓勵生育

中國2020年第七次人口普查暴露了中國生育率不足、人口老齡化的社會問題，但官方發現，年輕夫妻不生小孩的主因除了高房價外，教育支出也是扶養成本中沉重的一環。根據中國教育研究機構發布的多份報告，中國每年有逾億中小學學生接受校外培訓，每年人均花費至少數千元已成中國家庭的沉重負擔（龍騰雲，2021）。

（三）雙減是減負政策數十年的總結

中國教育減負早在 1955 年就公告有《關於減輕中小學生過重負擔的指示》，是中華人民共和國建國後第一個減負文件（中華人民共和國中央人民政府，1955）；1999 年中國國務院發布《關於深化教育改革，全面推進素質教育的決定》也提出了「減輕中小學生課業負擔已成為推行素質教育中刻不容緩的問題」；200 年中國教育部發布《關於在小學減輕學生過重負擔的緊急通知》提出了七條具體規定，包括限制學生功課量、取消小學生考試成績百分制、禁止初中進行招生選拔考試，禁止小學週末及寒暑假補課等（中華人民共和國中央人民政府，2000）。

2018 年 8 月 22 日，中國國務院辦公廳發布《關於規範校外培訓機構發展的意見》是第一個國家層面規範校外培訓機構發展的系統性文件；2018 年《中小學生減負措施》（「減負三十條」）與「雙減」政策中的內容相似，2021 年 7 月發布的「雙減」政策 30 條，其中只有第 13 條「堅持從嚴審批機構」是新的政策（中華人民共和國教育部，2021b）。

（四）雙減是中共黨內鬥爭與社會控制的一環

「雙減」政策是由習近平直接主導，並經中央兩辦發布。2021 年 5 月 21 日習近平主持召開中央深改委第 19 次會議時提到整肅校外培訓，雙減以「追求公平正義」為名，宣稱的是減少學生作業、減少校外補習，避免家庭優勢族群影響到下一代的不平等。當然中共推行雙減的根本目的是想強化黨對中國人的思想控制，同時還想肅清江派的影響力，否定教育產業化（龍騰雲，2021）。

三、雙減政策的主要內容

分析中華人民共和國教育部（2021b）網上公告的「聚焦雙減工作」將雙減政策分為「學校教育」與「課後教育」二個部分。

（一）學校教育

1. 禁止設立重點班（資優班），嚴格執行均衡編班。
2. 降低作業總量，小學低年級不得有家庭作業與紙筆考試，其他年級作業完成時間不超過60分鐘，每學期只能進行一次期末考，初中作業平均完成時間不超過90分鐘，杜絕重複性、懲罰性功課。
3. 不得要求學生自批自改作業，作業設計納入教育研究體系。
4. 完善家庭、學校與社區的協同機制，嚴禁要求家長檢查、批改作業，家長引導學生課後智育之外的學習，督促孩子確保充足睡眠，加強孩子網路行為監管。
5. 提升學校課後服務水準，滿足學生多樣化需求，教師可實行「彈性上下班制」。
6. 學校可開展科普、文化、體育、藝術、閱讀及社團活動，不得講新課。
7. 課後可聘請退休教師、專業人員或志工，教師如在校外收費上課撤銷教師資格。
8. 提供免費線上學習服務，建置教育教學資源平臺。
9. 學校不得隨意增減授課時數，不得違規統考、考試排名，考試成績呈現等級制。
10. 教師服務納入評價體系，課後服務納入績效作為職稱評聘和表彰獎勵的參考，嚴禁以升學指標評價學校和教師。

（二）校外培訓

1. 不再審批新的義務教育階段學科類校外培訓機構，現有機構登記為非營利性，原備案的線上培訓機構改為審批制。
2. 學科類培訓機構一律不得上市融資，嚴禁資本化運作。
3. 嚴禁非學科類培訓機構從事學科類培訓。
4. 線上培訓注重保護學生視力，每堂課不超過30分鐘，課程間隔不少於10分鐘。
5. 校外培訓機構線下培訓時間在平時不得晚於20:30，線上培訓結束時間不得晚於21:00。
6. 不得佔用法定假日、休息日及寒暑假假期組織學科類培訓。
7. 做好培訓廣告管控。

8. 嚴禁提供境外教育課程，也嚴格規範外籍師資。

四、雙減政策的影響

（一）官方媒體宣稱成效顯著

教育部官網公佈整頓成效相對顯著，包括遏制販賣教育「焦慮」，阻斷資本對學科培訓的衝擊，回歸教育的本質，也實現教育公平（中華人民共和國教育部，2021a）。2021年9月基礎教育「雙減」工作監測平臺直報資訊，家長無記名通過網路填寫調查問卷，99.6%的學生家長反映本學期老師沒有給家長佈置作業或要求家長批改作業，教育部學校直報平臺收到的無記名調查問卷中，絕大多數家長對學校減負工作表示滿意（仰婉晨，2021）。

（二）學校基層教師壓力遽增

山子（2013）認為減負要有頂層設計並從源頭治理著手。否則一線學校及其教師減負責任過大，任務繁複，壓力過大，常導致一線學校及其教師不知所措，也侵害了教師的正當權益（余一竹，2021）。有調查結果顯示，許多教師擔心課後服務會額外增加教師工作量，導致其教學精力投入不足（胡畔，2021）。

（三）除作業減負外，測驗與評量改革的呼聲再起

考試招生制度的改革對教師課堂測驗與評量素養有重要影響，若考試試題不依課程標準，教師的測驗與評量也將被誤導（王立群，2021）。為落實「雙減」政策，學校應建立一套嚴格規範的考試管理機制，包括考試數量管理機制、命題管理機制、試卷品質管制機制和考試資料應用機制（王旭東，2021）。

（四）課後教育培訓產業遭遇重創尋求轉型

在「雙減」政策要求下，以學科類培訓為主業務的機構遭受衝擊最大，全中國號稱有70萬家、上千萬從業人口、總市值高達八千億人民幣的教培產業者在「雙減」公佈後的三個月裡，有超過3.3萬家教育相關的企業註銷，2021年11月據中國教育部監測資料顯示，12.8萬個線下學科類培訓機構中，壓減率超過40%；263個線上學科類培訓機構中，壓減率近50%（潘虹旭，2021）。

由於中國將義務教育階段補習班列為非營利性機構，各地陸續公佈補習費「指導價」，其中最低價是海南省的每人每堂人民幣5元，最高價是廣西每人每堂課70元（中央社，2021）。2006年於美國紐約證交所上市的新東方宣佈未來

會將重心轉向與學科類培訓無關的教育服務，旗下多個子品牌也開始發展科技、藝術、程式設計等，也將成立一個大型的農業平臺，透過直播帶貨，幫助農產品銷售，支持鄉村振興事業（侯冠州，2021）。

五、結語與啟示

當前中國大陸教育行政部門雖然理論上擁有教育行政執法權，但並無實際執法能力；各地對教培機構的管理實際依賴公安、工商、市場監管、衛生部門去執法，教育系統以前管不了校外培訓是因為那些資本和大機構多半有權力背景與有利益關係。2018年2月起中國教育部推出「全國中小學生校外培訓機構管理服務平臺」，試圖透過運作「黑白名單」（合法與非法名單）政策來控制教培業，但並無成效，有報導稱公示了名單後，白名單機構的收費出現了普漲（余一竹，2021）。如同1919年美國國會通過沃爾斯泰德法（Volstead Act），就是全國禁酒法（National Prohibition Act），該法案宣稱成功減少酒類消費量、肝硬化死亡率、因酒精入院人數、因醉酒被捕人數及曠工率。但禁酒令提供了組織犯罪的獲利，滋生大量的地下賣酒，造成酒品黑市繁榮，執法官員腐敗，政府又失去了酒品稅收，美國於1933年第二十一憲法修正案通過而撤消禁酒令。

「上有政策下有對策」，如過去中國政府曾規定不准看學生考試成績，但地方每次考試後都有私下排名，因此中國望子成龍望女成鳳的父母們，請家教、送出國、地下補習班、自己湊人數找地點上課都是可能出現的對策。當補習轉往私人、地下之後，上課的費用更高讓父母的負擔更重，教育影響社會流動的路徑更可能被先天出身壟斷，也或許帶來更大的貧富差距與社會矛盾。

中國政府極力抑制課後補教產業發展，是否真能給孩子快樂的童年？還是能提升公共教育的競爭力？雙減政策當然對臺灣有所啟示，這不僅是在對岸的臺灣補教名師回流而已，以「課業壓力」而言，臺灣十二年國教強調素養導向教學再加上大學入學管道更多元之後，學校課程的內容確實精簡很多，但學生課外需要去理解學習的內容卻增加了，學生需要跨領域能力，需要兼顧社團或服務學習等，壓力可能不減反增，但或許是走在快樂學習與提升國際競爭力的路上。

參考文獻

- 山子（2013）。過重課業負擔：出口擁堵及臃腫分析。**基礎教育**，10(3)，5-14。
- 中央社（2021）。中國補習班變非營利，官方指導價最低每堂22元。聯合新聞網，取自<https://udn.com/news/story/7332/5973666>

- 中華人民共和國中央人民政府（1955）。教育部關於減輕中小學生過重負擔的指示。中華人民共和國國務院公報，1955(11)，392-397。取自<http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1955/gwyb195511.pdf>
- 中華人民共和國中央人民政府（2000）。關於在小學減輕學生過重負擔的緊急通知。中華人民共和國中央人民政府網站。取自http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_69948.htm
- 中華人民共和國教育部（2021a）。中共中央辦公廳國務院辦公廳印發《關於進一步減輕義務教育階段學生作業負擔和校外培訓負擔的意見》。中華人民共和國教育部。取自http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/202107/t20210724_546576.html
- 中華人民共和國教育部（2021b）。聚焦「雙減」工作。中華人民共和國教育部新聞網。取自http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/2021/2021_zl53/
- 王立群（2021）。「雙減」政策背景下教師課堂測評素養重構的思考。中國考試，11，146-166。
- 王旭東（2021）。落實「雙減」新政，學校要建立考試管理機制。中國考試，11，60-65。
- 田宗友、劉小玉（2008）。減輕中小學生學習負擔的理性思考。江西師範大學學報（哲學社會科學版），41(5)，127-131。
- 仰婉晨（2021）。教育部：新學期義務教育課後服務學校覆蓋率超90%。人民日報。取自<https://wap.peopleapp.com/article/6314264/6206495>
- 余一竹（2021）。教育雙減，政策成績顯著，惟難掩義務教育新的挑戰。中國觀察。取自<https://www.hk01.com/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%A7%80%E5%AF%9F/693820/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%95%99%E8%82%B2%E9%83%A8%E5%85%AC%E5%B8%83%E5%9F%B9%E8%A8%93-%E9%9B%99%E6%B8%9B-%E6%88%90%E7%B8%BE%E5%96%AE-%E7%BE%A9%E5%8B%99%E6%95%99%E8%82%B2%E9%9D%A2%E8%87%A8%E6%96%B0%E7%9A%84%E6%8C%91%E6%88%B0>
- 侯冠州（2021）。雙減政策重擊 50% 營收，中國補教龍頭停止K-9 學科培訓服務。科技新報。取自<https://technews.tw/2021/11/15/edu-k-9/>

- 胡畔（2021）。「雙減」開啟新變化。中國經濟時報。取自<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1713566112620505238&wfr=baike>
- 尉遲學軍（2016）。學齡兒童校內託管看護的現狀、問題與對策。內蒙古教育，2016(8)，6-7。
- 項賢明（2019）。七十年來我國兩輪「減負」教育改革的歷史透視。華東師範大學學報（教育科學版），37(5)，67-79。
- 潘虹旭（2021）。教育部：線下學科類培訓機構壓減率超過40%。央視新聞。取自http://education.news.cn/2021-11/01/c_1128017526.htm
- 蕭建彬（2001）。學習負擔:涵義、類型及合理性原理。教育研究，5，53-56。
- 龍騰雲（2021）。雙減衝擊中國家庭：教育亂象誰之過。大紀元。取自<https://www.epochtimes.com/b5/21/9/6/n13213741.htm>
- OECD (2020). *Curriculum Overload: A Way Forward*. Paris, OECD Publishing. Retrieved April 12, 2021, Retrieved from the World Wide Web: <https://doi.org/10.1787/3081ceca-en>.

