

组织理论视角下教师减负政策执行逻辑探析

伍丹

北京师范大学 公共管理学院, 北京 100875

DOI: 10.61369/SDME.2025210031

摘 要 : 教师负担近年来成为政府、社会和学界关注的热点, 教师“减负提质”工作迫在眉睫, 但目前的研究对教师减负政策执行的内在逻辑探析较少。本文基于组织理论, 选取 A 地 A 中学教师负担困境案例作为研究对象, 主要采用问卷调查法、参与式观察法收集一手研究资料, 从组织内部、组织关系、组织环境层面, 构建“组织维度—组织特征—政策执行表现—政策执行逻辑”分析框架, 探讨教师减负政策执行组织特征如何影响教师减负政策执行的内在逻辑。研究结果表明教师减负政策执行呈现出技术、避责、场域逻辑, 为研究教师减负政策执行提供新的视角。

关 键 词 : 政策执行; 教师减负; 组织理论

Analysis of the Implementation Logic of Teacher Burden Reduction Policies from the Perspective of Organizational Theory

Wu Dan

School of Public Administration, Beijing Normal University, Beijing 100875

Abstract : In recent years, teacher burden has become a focus of attention among the government, society, and academic circles, and the work of "reducing burden and improving quality" for teachers is imminent. However, current studies have rarely explored the internal logic of the implementation of teacher burden reduction policies. Based on organizational theory, this paper selects the case of teacher burden dilemma in Middle School A in Area A as the research object, mainly uses questionnaire survey and participant observation methods to collect first-hand research data, and constructs an analytical framework of "organizational dimension – organizational characteristics – policy implementation performance – policy implementation logic" from the perspectives of internal organization, organizational relations, and organizational environment. It explores how the organizational characteristics of teacher burden reduction policy implementation affect the internal logic of teacher burden reduction policy implementation. The research results show that the implementation of teacher burden reduction policies presents technical, accountability-avoidance, and field logics, which provides a new perspective for studying the implementation of teacher burden reduction policies.

Keywords : policy implementation; teacher burden reduction; organizational theory

一、问题提出

近年来, 教师负担问题不可忽视。2019年1月, 教师减负问题在全国教育工作会议上被着重强调。同年中央下发《关于减轻中小学教师负担进一步营造教育教学良好环境的若干意见》^[1], 这表明了教师负担引起了政府和社会的广泛关注。

通过整理和学习大量文献, 发现国内关于教师减负政策文献都是从政策执行组织的单一维度去分析和探究组织因素对政策执行的影响, 因此本研究提出从组织内部、组织关系、组织环境层面, 构建“组织维度—组织特征—政策执行表现—政策执行逻辑”分析框架, 采用单案例研究方法, 探讨教师减负政策组织特征如何影响教师减负政策执行的路径, 深挖教师减负政策执行背后的多重逻辑。

二、文献回顾与分析框架

(一) 文献回顾

学者对组织的研究很多, 主要从组织内部、组织关系、组织环境去探索。从组织内部看, 官僚组织的运作基础是借助技术工具提高组织效率。从组织关系来看, 官僚制组织下存在纵向、横向、斜向的府际关系, 纵向关系重要特征是上下级政府之间的压力型体制^[2]; 斜向关系上, 蔡英辉认为斜向府际关系旨在超越不同的政府组织间层级, 探讨纵横交错的多元地方政府和政府部门间关系^[3]; 横向关系上, “锦标赛”通过对中国地方官员开展政治激励, 以行政和人事集权为基础, 将地方官员置于强激励下竞争^[4]。从组织环境看, 组织是一个开放的系统, 其内部组成部分相互依赖。孙宗铎、孙悦采用组织分析视角, 探索精准扶贫中的

“表海”现象探讨政策执行内在逻辑^[5]，贺芒、陈彪用组织理论解析“评比表彰”项目的地方执行逻辑^[6]。

英国政府从1996年至2013年开展了12次教师工作负担日志调查，更加动态和直观的了解教师负担。国内对教师减负政策的研究思辨性研究方法较多，定量研究运用较少，混合研究则更少^[7]。减负政策研究内容多样，如张倩提出通过比较不同国家教师工作状况，提出教师减负措施^[8]，张书宁等人通过分析31份地方减负清单文本，发现地方政策文本话语模糊、政策目标单一、内容同质^[9]。

（二）分析框架

从组织内部维度来看，官僚制组织下呈现出技术治理和工具理性的特征，强调效率最高的原则。教师减负政策中的督查检查、社会事务是政策技术工具，政策制定者寄希望技术可以“赋能”教师。

从组织关系维度来看，压力型体制下的高压问责形成了政策执行的避责逻辑。韦弗将政府官员的动机划分为邀功、善政和避责^[10]。在避责动机驱动下，学校会选择花大量精力第一时间完成上级部门安排工作，出现教师减负政策的目标替代。

从组织环境关系维度来看，组织的政策执行和外部环境相互影响。斯科特认为规模、技术、制度是外部环境要素等^[11]。因此组织必须注重与外部环境的关系处理。

综上，本文从组织内部、组织关系、组织环境维度构建“组织理论视角下教师减负政策执行分析框架”。（图1）

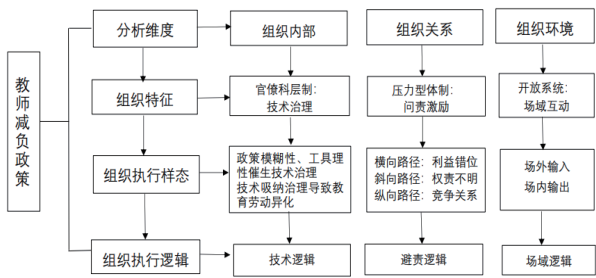


图1 组织理论视角下教师减负政策执行分析框架

三、研究设计数据来源

本文研究方法采用单案例研究法、深度观察法以及问卷调查法。与多案例研究相比，单案例研究可以对单个情境开展深入探究的剖析，给读者带来不同寻常的启发性^[12]。

表1 案例数据来源

数据分类	数据来源			文字资料 / 万字
	方式	次数	时长 / 分钟	
一手资料	校领导深度访谈	3	98	0.6
	教师深度访谈	7	400	1.2
	参与式观察	1	4320	0.8
	问卷调研	1	1440	0.2

二手资料	单位内部材料	10.2
	相关媒体报道	
	书籍及文献	
	各级政府网	

本文从组织内部、组织关系、组织环境维度设计问卷，通过调查教师的工作时间、工作量以及教师的感受等因素，进一步了解A地A中学教师负担现状。问卷的来源主要是教师教学国际调查 (Teaching and Learning International Survey)¹，以及《中国教育追踪调查》调查问卷²等。此次共向A地A中学教师发放212份问卷，剔除无效问卷，共筛选有效问卷共202份，有效率达95.2%。

四、案例描述和案例分析

（一）案例描述

2021年1月4日，A地出台了《自治区中小学教师减负清单》。自此教师减负政策在A地推广执行。2019年以前，当地政府在维稳、扶贫政策实施过程中，不可避免地给学校增加了较多非教学性工作，学校在面临着教师紧缺情况下，大部分行政工作只能由专职教师完成，行政事务占用了教师太多时间和精力。2019年1月12月，中央下发教师减负政策后，A地出台了《自治区中小学教师减负清单》，教师得以纾解。2020年以后，A中学经历了教育改革后，为快速提升教育成绩和教学水平，老师每周晚自习时间次数和频率明显变多，课时量明显增加，工作任务沉重和行政人员紧缺导致教师负担加重。

（二）案例分析

1. 组织内部：教师减负政策执行的技术逻辑

现代政府组织是工具理性的典型组织形式，工具理性衍生技术治理需求。教师减负政策的技术治理体现在报表填写、评比考核以及教育信息技术上。精细的表格设计常常占用教师的教学时间，调查中认为报表工作负担非常大和存在较多负担的共101人，占比50%（见图2）。

1 教师教学国际调查 (TALIS) 是经济合作与发展组织于2008年开始启动的五年一轮的大规模跨国调查。该调查主要监测各国教师工作环境和专业实践，以期各参与国和经济体提供相关决策依据。

2 中国教育追踪调查 (CEPS) 是由中国人民大学中国调查与数据中心 (NSRC) 设计与实施的大型追踪调查项目，在全国范围内抽取112所学校、438个班级、约2万名学生作为调查样本，调查对象包括学生、家长、教师及校领导。

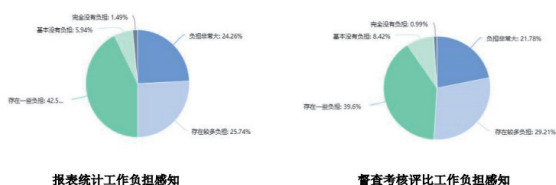


图2 报表统计和督查考核评比工作负担感知

政策在传递过程中具有模糊性，地方政府的政策再生产是对国家政策的反应方式^[13]。A地《清单》文本中新增加了“原则上不安排任课教师参与校园维稳值班带班”。但是学校为了落实这一政策，会对政策进行再生产，变相安排老师值班，采取变通性的理解文本作为治理的一种技术手段，最终偏离政策目的。

2. 组织关系：压力型体制下政策主体的避责逻辑

教育系统中的主体经过利益博弈，从上下级组织利益错位的纵向路径、管理权责不明晰的斜向路径、同级组织竞争关系的横向路径影响政策执行。

(1) 纵向路径：上下级组织利益错位。教育系统有不同的利益主体，学校的办学受到各个利益主体影响。教育行政部门是教育政策的执行主体，学校是教育政策的具体执行组织^[14]，社区旨在保障社区居民的广大利益。不同主体之间的权力运行会影响学校发展，当利益失衡时，导致避责动机产生。

(2) 斜向路径：管理权责关系不明晰。徐宛笑认为当前出现了超越官僚科层制的斜向关系的府际关系^[15]。A地A中学既受地区行署垂管，也受地方教育局业务管理，形成了斜向的上下级府际关系，会出现权责关系不明确的现象，导致教师减负政策执行的避责动机。

(3) 横向路径：同级组织间的竞争关系。同级学校之间开展横向竞争。为比其他学校取得教学成绩，学校会通过多种形式给教师层层下达指标任务，教师工作时间大幅度延长，在课时数量上，出现层层加码的现象，教师工作压力大（图3）。

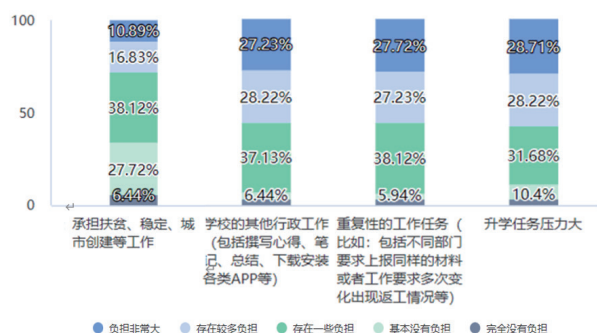


图3 组织关系下的教师负担感

同时以成绩为导向的教师评价体系，只是考虑了教师的教学工作，对于教师的非教学工作，并未纳入教师的绩效考核之内。在调查中发现教师认为教师评价机制存在一些负担达到43.07%，存在较多负担的教师达到20.79%（见图4），负担特别重的教师达到16.83%，可见教师评价机制加重了教师负重感，降低了教师工作积极性。

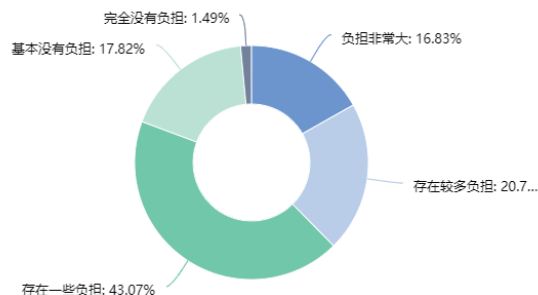


图4 教师评价机制负担

3. 组织环境：教师减负政策场域逻辑

教师减负政策执行场域是一个开放、权变的组织。外部环境影响政策执行组织，“双减”政策、家校协同是教师减负政策的场域需求；同时政策执行组织影响外部环境，各政策主体也会运用地方性规则对环境产生影响，出现目标替代的现象，体现在在校期间的技术培训、新课改教师培训。这些培训大量占用教师时间，在问卷调查中，在被问及假期各种各样的培训和继续教育是否多时，认为存在较多负担的教师占29.7%，认为负担非常大的占30.69%（见图5）。

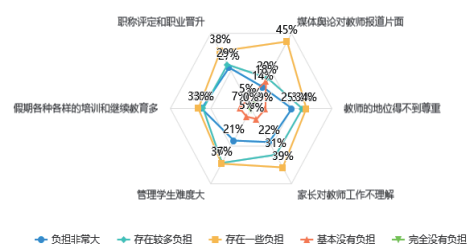


图5 政策场域负担

五、对策建议

（一）提高技术治理：重视技术应用价值理性

彭亚平认为技术能让事情从“潜在”形态变为“实在”形态^[16]，提高技术治理，旨在减轻教师负担。因此要加大教育信息技术培训，对新任教师、骨干教师开展教学性教育信息技术培训，推动教育实践技术理念转变为加强技术治理的人本关怀，明确教师工作时间，形成界定科学、权责清晰的政策措施，确保教师减负工作有据可依。

（二）理顺治理关系：明晰政策主体责任划分

建立减负动态监测机制，完善教师减负工作动态监测机制，更好地促进教师“教”和学生“学”。理顺政府部门之间关系，府际的条块之间要加强沟通，对收集教育信息进行资源整合和高效利用，避免重复性工作。

（三）优化内外环境：营造教师减负良好场域

树立减负典型示范，加强家校协作，完善尊师重教场域，优化管理机制，加快政策有效落地，促进教师身心减负。建立教师减负示范点，实现我国教师减负工作由点到面的逐步推进，确保

教师减负政策落实落地。建议探索弹性上下班管理方式，真正做到给教师减负增能。

六、结论

本文从组织内部、组织关系、组织环境三个维度，构建“组

织维度—组织特征—组织执行样态—政策执行逻辑”分析框架，深挖教师减负政策执行背后的多重逻辑，得出如下研究结论：教师减负政策执行呈现出避责、技术、场域三重逻辑。

本文的研究方法是单案例研究法，虽能详细说明和深入剖析问题，但局限性在于案例较单一，问卷发放和访谈对象数量有限，对教师负担的本质剖析还很粗浅。

参考文献

- [1] 关于减轻中小学教师负担进一步营造教育教学良好环境的若干意见 [EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/15/content_5461432.html, 2019-12-15/2022-12-03.
- [2] 荣敬本, 崔之元, 王拴正, 等. 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革 [M]. 北京: 中央编译出版社, 1998, 28.
- [3] 蔡英辉. 我国斜向府际关系初探 [J]. 北京邮电大学学报, 2008, (4): 40-45.
- [4] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. 经济研究, 2007, 42(7): 15.
- [5] 孙宗锋, 孙悦. 组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例 [J]. 公共管理学报, 2019, 16(3): 16-26.
- [6] 贺芒, 陈彪. “评比表彰”项目的地方执行逻辑: 一个组织理论分析视角 [J]. 中国行政管理, 2020(11): 133-139.
- [7] 张家军, 张迪. 我国教师负担研究的现状审视与未来展望——基于核心期刊的文献计量分析 [J]. 教育理论与实践, 2022, 42(14): 7.
- [8] 张倩. 从资源配置到制度安排——国际比较视域下的教师减负 [J]. 教育研究, 2022, 43(2): 15.
- [9] 张书宁, 王换芳. 中小学教师减负的地方行动——基于31份省级“减负清单”的文本分析 [J]. 现代教育科学, 2022(3): 7.
- [10] WEAVER R K. The Politics of Blame Avoidance[J]. Journal of Public Policy, 1986, 6(4): 371-398.
- [11] [美] W·理查德·斯科特, 杰拉尔德·F·戴维斯. 组织理论: 理性、自然与开放系统的视角 [M]. 高俊山, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2012. 101-102.
- [12] 毛基业, 陈诚. 案例研究的理论构建: 艾森哈特的新洞见——第十届“中国企业管理案例与质性研究论坛(2016)”会议综述 [J]. 管理世界, 2017, 000(002): 135-141.
- [13] 刘河庆, 梁玉成. 政策内容再生产的影响机制——基于涉农政策文本的研究 [J]. 社会学研究, 2021, (1): 115-136.
- [14] 关于建立中小学党组织领导的校长负责制的意见(试行). [EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/2022-01/26/content_5670588.htm, 2022-01-26/2022-12-06.
- [15] 徐宛笑. 国内府际关系研究述评: 内涵、主体与脉络 [J]. 武汉理工大学学报, 2015, 28(6): 1118-1122.
- [16] 彭亚平. 技术治理的悖论: 一项民意调查的政治过程及其结果 [J]. 社会, 2018, 38, (3): 46-78.