

【开放学习实践】

特约栏目主持



陈丽  
北京师范大学  
远程教育研究中心  
教授, 博士生导师

**【编者按】**互联网为教育提供了全新的办学空间,为满足新时代人民对灵活、优质、个性化的学习和终身学习的需要提供了新途径。新冠肺炎疫情期间“停课不停学”实践带动我国3亿师生经历了全在线教育体验活动,彰显了互联网强国的坚实基础和独特优势。本栏目刊出的三篇文章均是作者团队在“网络教育在疫情防控中的作用”研究项目的推动下,在“停课不停学”期间,通过质性研究和实证研究,从区域教育政策、教师对教学资源的偏好和学生对在学学习态度三个视角,揭示我国在线教育实践现状的学术成果。通过对53份教育部及省、直辖市和自治区教育政策的质性分析发现,不同经济发展水平地区的政策指导侧重点存在差异;通过对大学生在线学习态度调查研究发现,大学生对在线学习时间管理方面受性别、学习年限和专业类别的显著影响;通过对中小学教师数字资源使用偏好研究发现,来自不同发展水平城市的教师在资源来源上具有显著倾向差异,不同发展水平城市的教师对资源的满意度和质量评价存在显著差异。三篇论文的发现虽仅是冰山一角,但也充分反映出在线教育在理念、条件和教学等方面的特殊性,反映出不同区域、不同学段在线教育发展的进程差异,反映出经济发展落后地区教育资源供给不足的问题。上述发现为进一步推动“互联网+教育”发展提供了重要借鉴和参考。本刊也欢迎更多揭示我国在线教育规律的学术成果。

## 各省份中小学“停课不停学”期间政策指导脉络 与对比分析研究

牛晓杰 陈丽

(北京师范大学 远程教育研究中心, 北京 100875)

**【摘要】**2020年抗击新冠肺炎疫情期间在全国范围内开展的“停课不停学”运动,是我国在线教育的大规模实践,而政策指导对于“停课不停学”推进有着重要的指导和保障作用,是影响实践开展和变动的重要因素。对政策指导的分析和挖掘有助于加深对“停课不停学”期间政策指导发展脉络和地区间指导差异的认识,进而为我国“互联网+教育”变革工作提供有效建议。本研究构建了“时间—地区—政策内容”的在线教学政策三维分析框架,收集了全国范围内在疫情期中小学“停课不停学”相关政策文件,采用文本分析的方法,从整体上分析了政策发展脉络与各省份的政策指导差异,并就分析结果为未来“互联网+教育”的变革推进提供了建议。研究结果显示,疫情期间中小学“停课不停学”政策指导可划分为部署期、回应期、优化期和深化期四个阶段。经济发展水平较高地区的政策指导侧重优秀经验案例的分享;经济发展水平中等地区的政策指导侧重在线教学的教学支持和教学安排;经济发展水平有待提升地区的政策指导侧重基础设施配备和技术、资源支持。研究还总结了各地政策指导的创新点和特色指导情况。

**【关键词】**政策分析; 文本编码; Nvivo; 停课不停学

**【中图分类号】**G520

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**2096-1510 (2021) 06-0008-09

本文系中央教育工作领导小组秘书组秘书局委托课题“网络教育在疫情防控中的作用”的研究成果。

[DOI编码]10.19605/j.cnki.kfxyj.2021.06.002

## 一、问题提出

2020年初,新型冠状病毒肺炎疫情(以下简称“疫情”)的爆发导致了全球范围内的紧急停课及延期开学。为支持延期开学期间的正常学习活动,我国开展了全国范围内的“停课不停学”在线学习实践(Zhu, 2020)。然而,由于时间紧、涉及范围广、各地域和学校情况不一等原因,实践开展初期面临着诸多挑战和问题,尤其是以课堂教学为主的中小学表现出了对大规模在线教学的种种不适应,包括对已有的资源利用不足、部分学校对在线教学的认识和准备不足、部分教师的在线教学能力不足等(孟久儿, 2020)。

为推动“停课不停学”的顺利开展,进一步保障在线教学的正常运转,教育部办公厅与工业和信息化部办公厅发文对疫情期间在线教育提出了资源整合和组织实施的要求与建议(中华人民共和国教育部, 2020a),各省、直辖市和自治区(以下简称“各省份”)均基于发文要求发布了政策文件,指导当地“停课不停学”的实践开展。政策指导是在线教育理论体系有效指导实践的重要桥梁(王金霞, 智学, 2005),我国政府发布的政策指导文件是“停课不停学”取得成功的重要因素,政策指导在平台选择、教学管理、教学指导等方面进行了较为详细的规定,并且在疫情初期发文十分密集(Zhang, 2020)。教育部和各省份在“停课不停学”期间出台的各种政策指导文件体现出了政策制定者对在线教育的理解和对实践问题的回应与修正,体现出了我国教育信息化建设应对突发情况的能力,对疫情期间在线教学实践的顺利开展有着重要的导向作用。

因此,对疫情期间教育部和各省份政策文件的研究可以深入理解政策制定者对在线教育的理解,洞悉“停课不停学”各阶段的实践发力点和主要问题,把握疫情时期政策指导实践的逻辑与思路,为做好后疫情时代的经验总结和教育改革做好准备。因此,本研究拟通过研究2020年1月下旬到2020年3月中下旬各省份陆续准备开学期间中小学“停课不停学”实施的相关政策文件,回答以下两个主要问题:

① 此特定期政策指导的主旨发生着怎样的变化?

② 各省份政策指导在时间、内容和对在线教学

的认识上存在着怎样的差异与特别之处?

## 二、研究综述

1. “停课不停学”期间开展中小学在线教育的理论要素

为构建中小学“停课不停学”政策分析框架,首先须结合在线教育理论体系分析疫情时期的在线教育理论要素。谢幼如等人认为在线教学受到内部和外在多种因素的影响,认为教学目标、教学资源、教学活动、教学环境、教学评价、教师和学生等是在线教学的要素(谢幼如,邱艺,黄瑜玲,王芹磊,2020);黄荣怀等人结合实践总结出了互联网支撑“停课不停学”的七大要素,分别为:流畅的通信平台、适切的学习资源、便利的学习工具、多样的学习方式、灵活的教学组织、有效的支持服务和密切的校企协同(黄荣怀,张慕华,沈阳,田阳,曾海军,2020);王东东等人基于疫情时期33 240份网络问卷的调研结果,认为“停课不停学”时期政府应加深对在线教学的理解,提升各类主体信息化能力,如开展培训工作,建设完善的技术与数字服务环境,构建便捷的教学环境等(王冬冬,王怀波,张伟,王海荣,沈晓萍,2020);高明等人整理了国际知名学者的建议,认为防疫阶段有效开展在线教育的手段包括投入必要的时间与精力、对学生在线学习环境的支持、对教师的支持、预想可能存在的问题、在已有的研究证据下开展教学、搭建教师分享交流的平台、关注在线学习体验与交互设计、提倡协同分工等等(高明,张婧婧,牛晓杰,2020)。另外,疫情期间学生在家自主学习,家长扮演了较为重要的角色,不仅是学生学习的引导者和监督者,也需要辅助教师开展教学工作,因此家校协作也是中小学在线教学的重要因素(焦建利,周晓清,陈泽璇,2020)。

2018年教育部印发《教育信息化2.0行动计划》(教技〔2018〕6号),其中明确指出要普及数字服务资源,完善网络学习空间,推动“精准扶智”,优化教育治理能力,发挥优秀案例引领作用,规范建设数字校园,大力发展智慧教育,全面提升信息素养八项行动计划。疫情期间各地“停课不停学”的实践成果是对教育信息化2.0行动计划的成果检验。基于《教育信息化2.0行动计划》和上述疫情时期的总结,研究综合专家意见,本研究选取宏观认识、学习

支持、教学设计、教学管理、技术支持、培训指导、资源支持和家校协作八个维度作为初步的政策分析框架。

## 2. 教育政策研究及其相关方法

对教育政策的研究范式及其方法论，孙绵涛和冯宏岩（2020）指出教育政策研究的直接方法论包括收集和分析资料的方法，间接方法论包括经验论、先验论、实践论以及五个范式方法论。胡伶（2017）通过对2000年至2015年教育政策研究论文的分析发现，目前我国的教育政策研究中思辨研究仍占大部分，定量研究开始有了增长，质性研究也开始浮出水面。放眼世界，学校层面的教育政策被认为是目前国际教育政策研究的热点，并有学者提倡重视教育政策的实证研究，相较于国外学者运用访谈、批判话语分析、网络和文本分析等量化和质性结合的方法，我国学者目前多为思辨和文献研究，缺乏对复杂教育政策的深层次理解（俞玮奇，曹燕，2018）。综上，本研究拟基于疫情时期各省份中小学“停课不停学”政策文件，采用归纳式类目构建的文本分析法构建政策分析类目框架（姜鑫，马海群，王德庄，2020），结合具体实践对政策进行深入的理解。

## 三、研究设计

### （一）研究设计与方法

在研究方法层面，本文主要采用定性的文本分析方法，对政策文本进行鉴别评阅、归纳整理与分析总结，整体研究设计如图1所示。首先，从各政府官方网站收集中小学“停课不停学”期间公开发布的政策文件并进行筛选；然后，研究者通读政策文件，结合在线学习理论生成初步的政策分析框架，并邀请相关领域专家对框架进行审核、修订，形成最终分析框架；继而，使用Nvivo软件对政策文件进行框架内编码，并根据编码结果计算“政策指数”；最后，基于编码结果，重新审视政策文件，得出研究的结果与建议。

### （二）文本选取

疫情期间中小学“停课不停学”政策文件的筛选



图1 中小学“停课不停学”政策研究流程

标准包含以下几点：

第一，选取的发文期间从2020年1月29日教育系统对疫情作出反应到2020年3月20日中小学陆续开学。本研究重点关注在作为突发卫生公共事件的新冠肺炎疫情防控阶段教育系统的政策应对情况，因此重点关注的时间段是发现疫情到平稳开展在线教学这一过程。2020年3月底，我国疫情防控已经逐渐步入常态化阶段，各地已经初步平稳有序地开展在线教学，因此未将此段时间及后续的政策纳入研究范畴内。

第二，发文来源为教育部、各省份教育厅、教委。

第三，发文内容要求与“中小学”“停课不停学”“在线教育”内容相关。

第四，须带有正式的发文号。

因此，某些内部未公开的政策文件并未包含在此次政策研究的样本中。研究最终收集到了教育部和27个省份总计53份符合要求的政策文件用于下一步的分析。

### （三）经济区域划分

因研究问题包含各省份政策指导之间的差异，研究拟使用国民生产总值（简称“GDP”）作为主要依据对各省份进行划分。研究中省份经济水平划分按照国家统计局公布的2018年各省份人均GDP数据<sup>①</sup>和各省份城市发展水平报告综合确定。其中包含的几个划分标准为：一、二档省份人均GDP在6万以上，并且至少有一个新一线城市；四档省份人均GDP在4万以下，并且五线城市7个以上或占比多；三档为介于一、二档和四档之间的省份。特殊省份根据情况划分标准有所调整。

最终的省份划分结果为：

第一档：北京、上海、广东；

第二档：江苏、浙江、天津、湖北、重庆、山东、陕西；

第三档：福建、安徽、河南、内蒙古、湖南、海南、四川、江西、河北、山西、贵州、辽宁、吉林、黑龙江；

第四档：青海、新疆、西藏、甘肃、宁夏、云南、广西。

### （四）“政策指数”计算介绍

为研究分析政策发展脉络特点和各省份政策指导差异，在对政策文件进行基于分析框架的编码时，由于不同的政策文本之间存在长短、范围大小、指导具

体与宏观等方面的区别，因此单单从编码的数量来进行比较并不是很直观。故研究引入“政策指数”概念，可理解为政策文本在某方面的指导程度，用 $Q$ 来表示。

“政策指数”的具体计算方式较为简单，主要思路是将编码数量变为比值，体现相对情况。设 $N_0$ 为编码框架的某个子维度， $C_0$ 为所有政策文本在 $N_0$ 维度上的总编码数量。首先计算所有维度编码总数 $S$ ， $\frac{C_0}{S}$ 表示在整个编码结果中， $N_0$ 维度下的标准政策指数 $Q_0$ ；然后计算特定属性下的“政策指数”， $C_p$ 是属性为 $p$ 的政策文本在 $N_0$ 维度上的总编码数量，则 $\frac{C_p}{C_0}$ 即为属性 $p$ 的“政策指数”，记为 $Q_p$ ；最后，比较 $Q_0$ 与 $Q_p$ ，若 $Q_0 > Q_p$ ，则属性 $p$ 的政策在 $N_0$ 维度上具有突出的政策指导表现。若 $Q_0 < Q_p$ ，则属性 $p$ 的政策在 $N_0$ 维度上的政策指导有所欠缺。图2展示了“政策指数”在脉络指导部分的计算情况。其中，部署期、回应期、优化期和深化期可以看作政策文件在发展阶段上的四个属性，可代入 $p$ 计算出每个发展阶段的政策指导特点。

A	AA	AB	AC	AD	依据编码数据的日期特点划分的四个阶段				总	部署期	回应期	优化期	深化期	总	部署期	回应期	优化期	深化期	总	
					部署期	回应期	优化期	深化期												
Nodes	3.5	3.11	3.13	3.17																
A1 本质	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0.0000	0.0091	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0027
A2 理念	0	0	0	0	23	22	29	4	18	0.0566	0.0090	0.0419	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0259
A3 与面授区别	0	0	0	0	2	3	5	0	10	0.0185	0.0273	0.0347	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0268
B1 学术支持	0	0	0	0	5	3	7	0	15	0.0463	0.0273	0.0486	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0402
B2 管理支持	0	0	0	0	2	4	4	0	6	0.0000	0.0182	0.0278	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0161
B3 情感支持	3	2	1	5	7	14	3	29	0.0463	0.0636	0.0972	0.2727	0.0777	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0375
C1 课程形态	0	0	0	4	5	5	0	14	0.0370	0.0455	0.0347	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0456
C2 教学策略	0	0	0	3	4	5	0	17	0.0241	0.0364	0.0245	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
C3 教学评价	0	0	0	0	1	1	0	2	0.0000	0.0091	0.0069	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0054
C4 内容指导	1	0	1	6	11	16	2	35	0.0566	0.1000	0.1111	0.1818	0.0938	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0274
D1 教学安排	2	0	1	23	22	29	4	18	0.2130	0.0090	0.0419	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
D2 绩效考核	0	0	0	4	5	4	0	13	0.0370	0.0455	0.0278	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
D3 舆情分析	0	0	0	0	1	1	0	2	0.0000	0.0091	0.0069	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0054
E1 软件平台指导	0	0	0	1	10	9	7	1	27	0.0000	0.0818	0.0486	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
E2 技术支持保障	0	0	0	4	5	4	0	13	0.0370	0.0455	0.0278	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
F1 教师培训	0	0	0	0	1	1	0	2	0.0000	0.0091	0.0069	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0054
F2 榜样示范	0	0	0	1	10	9	7	1	27	0.0000	0.0818	0.0486	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
G1 资源整合	1	0	0	5	5	5	0	15	0.0463	0.0455	0.0347	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0402
G2 有效使用	0	0	0	3	1	4	1	9	0.0278	0.0091	0.0278	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0241
G3 资源质量	0	0	0	11	4	7	0	22	0.1019	0.0364	0.0486	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0590
H 家校协调	1	0	0	3	5	6	0	14	0.0278	0.0455	0.0417	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0375
Total	0	0	0	2	5	10	0	17	0.0185	0.0455	0.0694	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0456
Total	8	1	4	6	108	110	144	11	373	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000

图2 以四个阶段划分为例展示政策指数的计算过程

## 四、研究结果

### (一) 政策分析框架与编码结果

研究最终生成了如表1所示的“停课不停学”政策分析框架。此框架包含8个一级维度和20个二级维度，维度具体含义已在表格中解释。由两位研究人员采用背对背的编码方式对53份政策文件进行编码，最终编码一致性为93.21%，不同的编码结果经研究后均已达成一致意见。最终，本研究以“停课不停学”政策分析框架获得373个可用于后续分析的编码节点。

对于政策编码的具体分布结果，以日期、分析维度、省份视角对编码数

量的描述性统计见图3、图4和下页图5。可以看出，2020年2月1日至2月17日整体上编码节点较为集中；“教学安排”维度的编码节点最多，其次是“情感支持”和“软件平台指导”；教育部政策文件编码节点数量最多，其次是河南省和四川省。

表1 “停课不停学”政策分析框架

一级维度	二级维度	必要的解释
A 宏观认识	A1 本质	政策对在线教学本质做出基于理论的介绍，明确在线教学的根本理念，强调特殊时期在线与面授的区别，便于更有侧重点地开展在线学习，厘清误解
	A2 理念	
	A3 与面授区别	
B 学习支持	B1 学术支持	学业、管理和情感三个方面的学习支持
	B2 管理支持	
	B3 情感支持	
C 教学设计	C1 课程形态	在线教学需要合适的教学设计，需要根据在线的特点选择合适的授课内容、教学策略，注重过程性评价
	C2 教学策略	
	C3 教学评价	
	C4 内容指导	
D 教学管理	D1 教学安排	在线教学在教学管理层面需要教育管理人员合理安排，不可搬运面授课堂的课表安排，对于教师工作量要合理布置，并且重视多主体的舆情反馈
	D2 绩效考核	
	D3 舆情分析	
E 技术支持	E1 软件平台指导	顺利的在线教学不仅需要硬件支持，还需要配合可用性强的软件、平台，需要专业人士给予对应的指导，做好维护工作
	E2 技术支持保障	
F 培训指导	F1 教师培训	疫情时期在线教学的培训包括对教师进行技能提升培训，树立优质课和优质案例的示范作用，带动区域在线教学实施
	F2 榜样示范	
G 资源支持	G1 资源整合	资源方面，不仅是要将资源整合，更要注重资源质量的评估以及如何有效使用资源
	G2 有效使用	
	G3 资源质量	
H 家校协调		家长在此时期扮演了学生学习的监督者和教师授课的辅导者的角色，家校协调配合是在线教学成功开展的关键要素

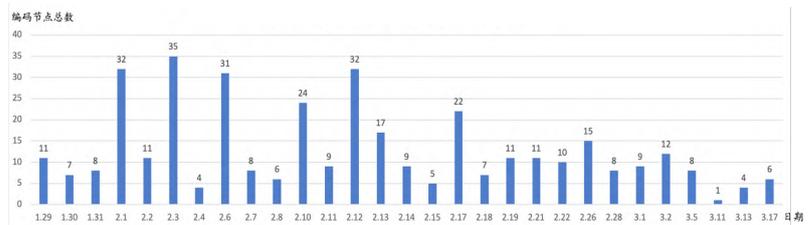


图3 按照日期分布的编码数量统计图

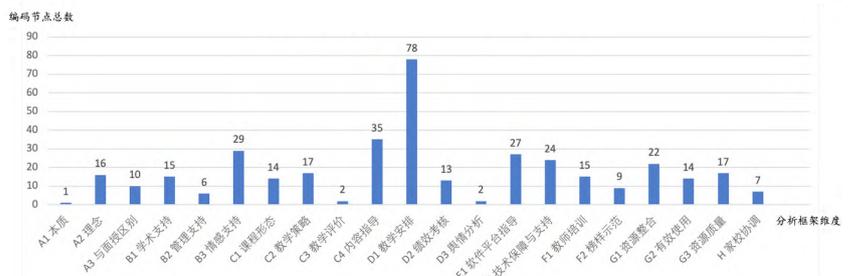


图4 按照分析框架维度分布的编码数量统计图

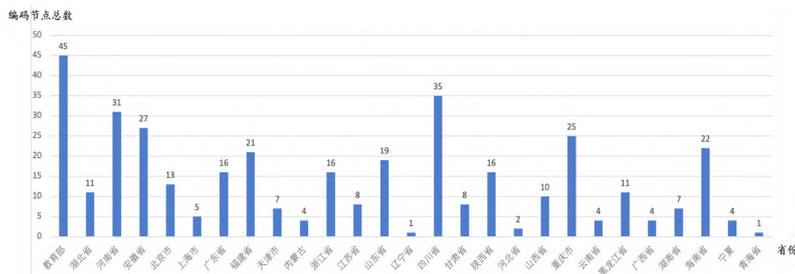


图5 按照省份分布的编码数量统计图

## (二) 各省份政策指导脉络划分结果

基于编码结果，教育部与各省份的政策指导可划分为部署期、回应期、优化期和深化期四个阶段，本部分将就这四个阶段分别进行描述。因研究重点关注突发应急状态中教育系统政策的应对情况，所选择的政策文件跨度仅有两个月，整体上体现了“停课不停学”时期政策指导由点到面、层层深入的系统化过程，所以四个阶段的起止并不存在确切的时间点。研究划分四个时间段的依据为关键特征划分，即关注发展过程中政策文件描述较为突出和高频的特征维度，并结合实践开展情况，以此维度持续作为关键特征的时间段作为划分依据。因此，研究中给出的每个阶段的起止日期实际上是一个较为模糊的范围，日期节点不应该被过分关注和参照。

### 1. 部署期：实践前夕的指导与尝试（2020.1.29~2020.2.4）

疫情来临，开学推迟，“停课不停学”首先作为一种应急措施被提出。此时政策文件内容集中在“技术支持”“学术指导”“资源支持”等在线教学开展的基础硬件、基本技术保障和平台部署方面。

各省份在此阶段的指导情况可划分为两类：一类是政策部署整体较为全面、具体、及时的省份，这些省份对“停课不停学”保持较高的敏感度和较深刻的认识，包括湖北省、河南省、天津市、甘肃省、陕西省、山西省、重庆市和海南省。如河南省在2020年2月1日的政策发文（豫教疫防〔2020〕5号）中已经形成了较为系统的指导思路，包括在线教学开展的原则，从部署、试点、普及到推广的时间建议，适合在线教学的教学模式和组织形式以及详细的学习资源和支持服务。这些省份能够在突发情况来临时迅速做出系统性的指导和资源的整合，与前期教育信息化2.0行动的准备工作密切相关，正所谓“养兵千日，用兵一时”。

另一类是政策部署偏重某方面指导的省份，这些

省份在此阶段政策部署中偏重在线教学的某个或者某几个方面，如山东省对资源和平台的指导、广西壮族自治区对课程开展方式的指导、湖南省对教学安排和家校关系的指导、宁夏回族自治区对教学安排和资源平台的指导。

从此阶段的实践情况来看，伴随着“停课不停学”政策的发布和公开，大众产生了第一波关于在线教学的舆论，更是存在教学管理部门提前上网课，“停课不停学”变成“终结寒假的提前学”的情况。2020年2月4日，教育部特别提醒各地方在原计划正式开学前不要开始新学期的在线教学（中华人民共和国教育部，2020b）。

2. 回应期：针对实践问题重点发力（2020.2.5~2020.2.12）

此时的政策指导较上一阶段的编码分布较为均匀，意味着政策指导相对上一阶段更为全面。另外，从编码结果来看，政策指导相对在“教学管理”“技术支持”“学术指导”方面，并且“教学管理”下的“教学安排”日均出现频率最高，此项涉及的编码内容以严格禁止提前上网课和学习新课为主要内容，反应出了对上一阶段实践问题的重点回应。例如：教育部联合工信部于2020年2月12日的发文通知（教基厅函〔2020〕3号）中提到了“确保不增加学生负担”，明确禁止超前学习、强行打卡等行为，要求避免出现照搬套用线下教学的方式，这些体现出了对当时实践问题的重点回应。

从此阶段的实践情况来看，关于“停课不停学”的第二波舆论来袭，与上一时期师生和家长对超前学习的不满有所不同的是，此时期实践中较为明显的反应是不同主体对于在线教学的不适应：平台卡顿、网络瘫痪、教师变主播、学生成粉丝、学习效果差……致使在线教育备受质疑。另外，此阶段还涉及到个别教育管理部门未能正确领会教育部和省级政策的指导精神，开展“一刀切”的管理方式，引发了受众的不满（李静，2020）。

3. 优化期：形成全面、有体系的指导格局（2020.2.13~2020.3.5）

此时的政策指导，经过对部署期和回应期的指导与实践的反思及沉淀，进入到一个相对长时间的优化

提升期之中，此阶段比前两个阶段时间跨度都要长，各省份的政策对在线教学的方方面面都有了进一步的说明和指导。另外，此阶段的政策指导特点是在“宏观认识”和“学习支持”方面相比于前两个阶段有突出的指导，也体现出了政策对于在线教育的教与学的分离、学生居家自主学习的特点有了更深入的认识。如重庆市教委于2020年2月26日的政策发文中提到“灵活采用集中教学、分层教学、个性化辅导等方式……真正做到因材施教”，体现了教委对在线教学方法和组织形式的指导；湖南省教育厅于2020年3月5日发文（湘教〔2020〕5号）启动了全省中小学教师信息技术应用能力提升工程2.0第一批示范课程，以服务疫情时期的在线教学。

从此阶段的实践情况来看，随着各省份陆续开学，教学各主体（如学校管理部门、一线教师、学生、家长等）都具备了一定的在线教学开展和组织经验，加之政策全面的指导，各主体已经基本适应了以在线教学形式为主的居家教学。这辆承载着全国范围内在线教学实践的“车”已经跑了起来，下一步需要考虑的是如何让这辆“车”跑得更快、更稳。

#### 4. 深化期：以实践为契机把握变革机遇（2020.3.6~2020.3.20）

此时政策文件从编码结果来看数量少，覆盖少，文件并不再以详细的在线教学指导为主要内容了，而是从整体上把握实践中的变革机遇，文件部署具有宏观战略性。

深化教学改革是在“后疫情时代”对此次实践的反思与把握，将会在后续的教学实践中持续发力，此阶段划分到2020年3月20日是限于文本收集时间段，并不是政策指导的结束。从2020年3月5日教育部发文（教科〔2020〕3号）加强“三个课堂”应用开始，各省份政策聚焦于经验总结和能力提升，结合疫情时期的在线教学准备情况和应对经验，进一步推进教育信息化2.0工作深入发展。

此阶段的实践情况是多地已经开始筹备开学工作，线上线下教学的衔接成为政策的关注内容。

### （三）各省份政策指导差异对比结果

从各省份层面的分析来看，结果包含以下三个方面的内容。

#### 1. 两个“最”的分析

##### 1) 最先发布指导在线教学政策文件的省份

教育部关于“停课不停学”的第一份正式公开发文为2020年2月6号的《教育部应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组办公室关于疫情防控期间以信息化支持教育教学工作的通知》（教技厅函〔2020〕7号）。在此之前，已经有13个省份发布了正式的政策文件，分别是：

1月29日：湖北省

1月30日：天津市

1月31日：重庆市

2月1日：山东省、甘肃省、宁夏回族自治区、河南省

2月2日：陕西省、广西壮族自治区

2月3日：山西省、湖南省、海南省

2月4日：江苏省

2) 疫情期间政策文件最先涉及到深化教育改革的省份

2020年3月6日步入了第四个阶段深化期，3月17日教育部办公厅发文《关于做好2020年春季学期中小学教育教学工作的通知》（教基厅函〔2020〕5号），提出要“大力推广运用延期开学期间线上教学创造的成功案例，保护好、发挥好广大教师应用信息技术的热情，改进课堂教学方式，促进信息技术与教育教学深度融合。”此段时间内较快和较为明显的提及基于疫情在线教学经验推进教学改革的省份为辽宁省，虽没有正式的公开发文内容，但在2020年3月11日辽宁省教育厅（2020）召开的部署工作会议中提到：“加快高校‘双一流’建设，促进职业教育高质量发展……全省教育系统将毫不放松抓好疫情防控工作的同时，科学有序推进上述重点工作，夺取疫情防控和改革发展双胜利……”

#### 2. 各省份经济发展与政策指导的关联分析

将编码项中超过5项（过少不具有代表性）的省份的编码数据进行分析，结果可简要用下页表2表示。表中符号代表编码“政策指数”的值，将政策编码在八个一级维度的平均水平作为标准，符号“+”代表编码水平高于标准（即政策文件指导更为侧重），符号“-”代表编码水平低于标准。

基于编码结果可以看出：

第一，经济发展水平较高地区政策指导侧重于“培训指导”和“资源支持”，即重视优秀经验、资源和解决方案的分享。分析原因，经济发展水平较高

的地区已经具备了较为完善的教育信息化系统和运转机制，因此当面临“停课不停学”的教育实践需求时，大部分学校均已经具备开展在线教学的经验和条件，各学校有较高的自主能动性，所以更加注重优秀案例、资源分享渠道和平台的建立。例如：举办在线校长研修，基于教育管理者视角开展校际交流，分享教育系统的抗疫经验等（郑瑞芳，朱郁，刘芳，赵建军，卞盈欢，2020）。

表 2 经济发展与政策指导分析示意图（简要版）

	A 宏观 认识	B 学习 支持	C 教学 设计	D 教学 管理	E 技术 支持	F 培训 指导	G 资源 支持	H 家校 协调
教育部	+	-	-	-	+	-	+	-
第一档								
广东省	-	-	+	-	-	+	+	-
北京市	+	+	-	-	-	+	-	-
上海市	+	+	-	-	-	+	+	-
第二档								
陕西省	-	-	-	+	-	+	-	-
重庆市	-	+	-	-	+	-	-	+
浙江省	-	-	+	+	+	+	-	+
湖北省	+	-	-	+	-	+	+	+
山东省	-	+	+	-	-	-	+	-
第三档								
黑龙江省	+	-	+	+	+	-	-	-
福建省	-	-	+	+	+	-	-	+
海南省	+	-	-	+	-	+	-	-
河南省	+	+	-	-	-	+	+	-
山西省	+	-	+	-	+	+	+	-
安徽省	-	+	+	+	+	-	-	-
四川省	-	+	+	-	-	-	+	-
第四档								
甘肃省	-	-	-	+	+	-	-	+

第二，经济发展水平一般的地区政策指导侧重于“教学设计”“教学管理”和“技术支持”，即针对在线教学开展的具体实施提供详细的指示。分析原因，经济发展一般的地区教育信息化正在建设之中，进度不一，学校层面对开展在线教学缺乏必要的经验和条件，因此需要政策加以详细的指导。

第三，经济发展水平较低地区政策指导侧重于“技术支持”，背后原因可能是由于技术和平台的支持是在线教学开展的首要条件也是必要条件，基础设施和技术保障是有效开展在线教学的第一步，经济发展水平较低地区在教育信息化基础建设上仍不完备，为了顺利开展作为应急手段的在线教学，技术平台支持成为了政策指导的重点。

从上述不同经济发展水平与政策指导的分析来

看，当地的政策指导与教育信息化建设现状息息相关，各省份按照自己发展的特点来有针对性地、灵活地制定政策，保障“停课不停学”工作顺利、高效开展。

### 3. “停课不停学”中的特色政策指导

#### 1) “教学安排”的特色指导——统一分层教学

在线教育本质上是教与学的分离，其时空上的灵活性是其重要的优势之一。因此在线教学可以不用拘泥于传统教学中的场地和时间的限制，集中学习优质资源或优秀教师的课程是适合在线教学开展的形式。以下两个省份提到了在线教学中的分层统一教学，有助于实现优质资源共享，同时还能够保障学习进度。

四川省：“省内名师录课，实现‘同一年级同一课表、同一学科同一老师’，保证资源质量的同时保证省内教学进度统一。”（川教函〔2020〕65号）

重庆市：“……积极探索在线教学的有效形式与方法，灵活采用集中教学、分层教学、个性化辅导等方式……”（渝教基发〔2020〕7号）

#### 2) “教学模式”的特色指导——双师教学模式

双师教学模式本身已经被很多学校和教育培训机构应用，形式为由一名优秀教师开展线上课程讲授，同时安排另一位当地的教师进行学习辅导、作业批改等教学活动。以下两个省份在这次政策中明确提出了建议使用双师教学形式，这种形式有助于缓解当前资源不均衡的矛盾，同时能给予学生充分的学习支持。

宁夏回族自治区：“有条件的市、县（区）可组织当地教学名师等在网上空中课堂开展直播教学，学生登录网上空中课堂虚拟班级进行在线学习。同时，由学校安排学科教师对学生开展在线辅导、互动答疑、作业辅导等教学活动。”（宁教基〔2020〕13号）

浙江省：“学校同一年级同一门学科可以由一名有网络教学经验的优秀教师统一授课或录制课堂教学资源，也可选择其他适合教学资源，班级的原任课教师应同步听课，并做好线上答疑、作业批改和反馈以及个别辅导等工作。”（浙教防控办函〔2020〕7号）

#### 3) “学习支持”的特色指导——小组自主学习

在线学习既是对学生自主学习能力的培养，也是对其的考验。海南省的政策文件中提出了建议学生以

小组的形式开展讨论来解决问题,对学生自主学习能力和沟通能力有帮助,是在线学习中居家学习的良好建议。

海南省:“各班可将学生分成5~6人一个小组,确定1名小组长,建立有指导教师参加的学习小组微信群或QQ群,小组内学生之间相互督促、相互帮助,遇到问题提交小组共同讨论解决,小组内无法解决时再提交至班级群或向教师寻求帮助。”(琼教基〔2020〕9号)

## 五、结果与建议

研究通过对教育部及各省份53份中小学“停课不停学”政策发文的研究,梳理出了疫情期间政策指导实践的基本阶段特征,并分析了不同省份政策指导的差异。

从2020年疫情爆发初期对实践问题的被动回应,到2020年3月下旬开展稳定、系统、有秩序的中小学“停课不停学”在线学习行动,政策指导经历了部署期、回应期、优化期和深化期四个连贯的、由点到面、层层深入的指导体系。纵观整个过程,政策内容首先站在较为宏观的角度进行整体布局,然后密切关注实践中发生的问题,对解决关键的矛盾提供政策指示;随着各地实践不断开展,应对疫情的在线教学方案不断系统化,政策指导也趋于完善与全面;最后,政策对此次“停课不停学”活动进行经验总结,并纳入到教育信息化2.0行动推进的大框架之中。

此外,此次中小学“停课不停学”政策的指导也体现出了“因地制宜”的重要性和必要性。总体来讲,经济发展水平高的地区以地区内优秀案例的示范与分享为主,经济发展水平中等的地区以教学设计、教学安排、教学资源等在线教学要素组织的指导为主,经济发展水平较低的地区尚处于完善硬件设施,保障流畅网络和提供技术支持为主。政策指导切不可“一刀切”,政策制定者不仅要深刻理解在线教学理论,更要熟知当地的教育装备水平以及各主体的态度,选择最有效的指导方案,不可盲目照搬、套用其他地区的政策。

本研究结果可为后续应急情况下教育政策的指导提供借鉴思路。根据研究中政策指导的四个时期和对应的实践特点,我们可以看出,在前两个时期,政策制定实际上是主要以实践中问题为导向,优先对实践

中突出的矛盾进行规范和强调;后期才逐渐建立起完善全面的“停课不停学”各方面指导体系,开始出现关于在线教学的创新政策。可以说,政策指导来源于实践经验,深植于实践经验,同时又作用于实践,二者相互促进,相互作用。建议在政策部署初期,可以根据以往的开展经验预设可能出现的实践问题并进行重点强调,变被动为主动,以面到点,自上而下,初期就建立起一个较为合理和全面的应急行动框架,这有助于迅速部署、回应和优化政策指导,提升教育系统指导效率和指导深度。

另外,研究发现了不同经济发展水平地区的“停课不停学”政策指导的区别,这启示我们各省份制定教育政策因地制宜的重要性和必要性。各地方相关教育部门要深入理解教育部政策文件的内涵,并必须深入了解当地经济发展水平、教育信息化程度、教学开展情况,基于当地实际发展情况制定政策文件。建议疫情结束后开展全面的“停课不停学”政策指导总结活动。鉴于全国各地教育信息化发展水平不同,疫情结束后可以对各地政策指导或实施过程中的创新成果和特色发现进行总结,召集各省份教育管理人员进行分享,进一步交流管理经验,为下一步推动“互联网+教育”工作在政策指导和管理层面奠定基础。另外,教育主管部门负责人员的认知对于政策实施有着重要的影响。建议启动针对教育主管部门负责人员(包括政策制定者和执行者)的在线教育专题培训,培训内容以互联网促进教育变革的趋势、规律和策略为主,注重从理论和实践两个层面切实提升政策制定者和执行者对“互联网+教育”的认知水平。

## 注释

① 来自<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>

## 参考文献

- [1] 高明,张婧婧,牛晓杰(2020).防疫阶段有效开展在线教育的措施与手段——访国际远程教育知名学者、一线实践者[J].开放学习研究,25(3):8-13.
- [2] 胡伶(2017).我国教育政策研究方法的演进与反思:2000-2015年[J].现代教育管理,(6):47-52.
- [3] 黄荣怀,张慕华,沈阳,田阳,曾海军(2020).超大规模互联网教育组织的核心要素研究——在线教育有效支撑“停课不停学”案例分析[J].电化教育研究,(3):10-19.

[4] 姜鑫, 马海群, 王德庄 (2020). 基于质性文本分析视角的开放科学数据与个人数据保护的策略协同研究——以国外资助机构为例[J]. 情报理论与实践, (7): 54-62.

[5] 焦建利, 周晓清, 陈泽璇 (2020). 疫情防控背景下“停课不停学”在线教学案例研究[J]. 中国电化教育, (3): 106-113.

[6] 李静 (2020). “不想上网课, 老师变主播”网课首日遭遇花式吐槽到底怎么了?[EB/OL]. (2020-02-11) [2021-09-23]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658224392289008050&wfr=spider&for=pc>.

[7] 辽宁省教育厅 (2020). 全省统筹推进教育系统疫情防控和改革发展电视电话会议部署10项任务[EB/OL]. (2020-04-24) [2021-08-14]. [http://jyt.ln.gov.cn/zwgk/zfxgk\\_145105/fdzdgnr/zdmsxx/zcjc\\_144822/202011/t20201113\\_4013103.html](http://jyt.ln.gov.cn/zwgk/zfxgk_145105/fdzdgnr/zdmsxx/zcjc_144822/202011/t20201113_4013103.html).

[8] 孟久儿 (2020). “停课不停学”: 推动中小学在线教育再升级[J]. 中小学管理, (3): 31-33.

[9] 孙绵涛, 冯宏岩 (2020). 教育政策研究范式及其方法论探析[J]. 现代教育管理, (2): 17-24.

[10] 王冬冬, 王怀波, 张伟, 王海荣, 沈晓萍 (2020). “停课不停学”时期的在线教学研究——基于全国范围内的33 240份网络问卷调研[J]. 现代教育技术, 30 (3): 12-18.

[11] 王金霞, 智学 (2005). 教育政策——教育理论与教育实践的桥梁[J]. 教育理论与实践, (12): 1-4.

[12] 谢幼如, 邱艺, 黄瑜玲, 王芹磊 (2020). 疫情防控期间“停课不停学”在线教学方式的特征、问题与创新[J]. 电化教育研究, 41 (3): 20-28.

[13] 俞玮奇, 曹燕 (2018). 21世纪以来国际学界教育政策研究的热点、趋势与走向——基于2000-2017年SSCI数据库“教育政策”主题词知识图谱的可视化分析[J]. 比较教育研究, 40 (8): 61-69.

[14] 郑瑞芳, 朱郁, 刘芳, 赵建军, 卞盈欢 (2020). “停课不停学”, 危机应对中的校长领导力——“危机时期的校长领导力”网络主题研修侧记[J]. 开放学习研究, 25 (3): 14-22+63.

[15] 中华人民共和国教育部 (2020a). 教育部办公厅工业和信息化部办公厅关于中小学延期开学期间“停课不停学”有关工作安排的通知[EB/OL]. (2020-02-12) [2021-08-14]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/202002/t20200212\\_420435.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/202002/t20200212_420435.html).

[16] 中华人民共和国教育部 (2020b). 教育部提醒: 各地原计划正式开学前不要提前开始新学期课程网上教学[EB/OL]. (2020-02-04) [2021-09-23]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/gzdt\\_gzdt/s5987/202002/t20200204\\_417734.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202002/t20200204_417734.html).

[17] Zhang, X. (2020). Thoughts on large-scale long-distance web-based teaching in colleges and universities under novel coronavirus pneumonia epidemic: A case of Chengdu University[C]// Proceedings of the 4th international conference on culture, education and economic development of modern society. Paris: Atlantis Press :1222-1225.

[18] Zhu, T. (2020). Empirical research on the application of online teaching in Chinese colleges and universities under the situation of novel coronavirus pneumonia prevention and control[J]. International Journal of Emerging Technologies in Learning, (15):119-136.

## 作者简介

牛晓杰, 北京师范大学远程教育研究中心硕士研究生。研究方向: 在线学习分析。

陈丽, 博士, 北京师范大学远程教育研究中心教授, 博士生导师。研究方向: 远程教育基本原理、在线学习、智能教育与教育大数据。

## Comparative Analysis and Research on Policies during “Disrupted Class, Undisrupted Learning” Period in K12, China: Based on Policy Documents in Various Cities and Provinces

NIU Xiaojie and CHEN Li

(Research Center of Distance Education, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

**Abstract:** The nationwide “Disrupted Class, Undisrupted Learning” is a large-scale practice of online education in China during COVID-19 pandemic. Policy guidance is an important factor influencing the implementation and change of “Disrupted Class, Undisrupted Learning” campaign practice. Analysis and exploration of policy guidance help deepen our understanding of policy threads and the differences between regions, therefore provide insights for “Internet+ education” reform in China. After constructing a “time-region-content” three-dimensional analysis framework for online teaching policies, this study collected policy documents in primary and secondary schools in various provinces, and adopted a text analysis, in order to form the “policy threads and the differences between regions. Finally, some suggestions are given for “Internet+ education” reform in the future. Results showed that the policy guidance of “Disrupted Class, Undisrupted Learning” in K12 during the COVID-19 can be divided into four stages: “Deployment (2020.1.29~2.4): Guidance and Experimentation on the Eve of Practice”, “Response (2020.2.5~2.12): Focusing on Practice Issues”, “Optimization (2020.2.13~3.5): Forming a Systematic Guidance Pattern”, and “Deepening (2020.3.6~3.20): Using Practice as an Opportunity to Grasp Opportunities for Change”. Also, there are differences in policy guidance between regions with different levels of economic growth. Policy guidance in high level economic growth regions focuses on sharing examples and experiences; for regions with medium levels of economic growth, the policy guidance focuses on online teaching support and arrangements; for regions with low levels of economic growth, the policy guidance focuses on infrastructure, technical and resource support. This study also summarized innovations and local features of policy guidance in each region.

**Keywords:** policy analysis; text encoding; Nvivo; Disrupted Class, Undisrupted Learning