

“双减政策”的出台——基于多源流框架的解释

张 钰

华东政法大学 上海 201620

摘要：基于金登的多源流框架，本文发现，学生课业负担指标的醒目、培训机构违法违规等行为事件的发酵、以及现有政策实施的反馈形成了问题源流；相关政策基础、政策企业家的积极调研走访形成了政策源流；党和政府的战略部署以及家长对培训机构不满情绪的强烈推动构成了政治源流。三大源流逐渐发展成熟并汇合，政策议程发生了改变。

关键词：“双减政策”；多源流框架；政策议程

The introduction of “double reduction policy” -- Interpretation based on multi source flow framework

Yu Zhang

East China University of Political Science and Law Shanghai 201620

Abstract: Based on Jindeng's multi-source framework, this paper finds that the eye-catching indicators of students' schoolwork burden, the fermentation of events such as violations of laws and regulations by training institutions, and the feedback on the implementation of existing policies form the source of problems; The relevant policy foundation and the active investigation and visit of policy entrepreneurs have formed the policy source; The strategic deployment of the Party and the government and the strong promotion of parents' dissatisfaction with training institutions constitute the political source. The three sources have gradually developed and converged, and the policy agenda has changed.

Keywords: “Double reduction policy”; Multi source flow framework; Policy Agenda

1. 引言

2021年7月中共中央办公厅、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”),并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。双减政策的出台引起了社会的一片哗然以及众多校外培训机构的一阵动荡。一些上市培训机构的股价应声下跌,众多培训机构一夜之间纷纷裁员或者关闭。双减政策的出台是否是偶然?政策的出台过程中又受到了哪些力量的推动?本文基于金登的多源流理论,通过描绘“双减政策”出台过程中的各种源流交汇,揭示推动政策出台的多种动力因素,尝试揭开“双减政策”出台的“内幕”。

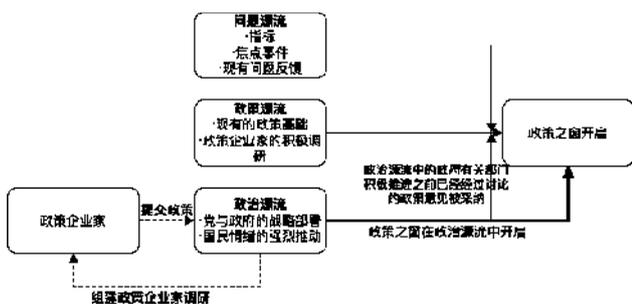
多源流框架是金登基于科恩(Cohen)、马奇(March)、奥尔森(Olsen)的垃圾桶模型提出来的。多源流框架包含五个要素,分别是问题源流、政策源流、政治源流、政策之窗以及政策企业家。问题源流是指现实中的各种情况被定性或界定为“问题”的过程,主要包括重要指标、焦点事件和现有情况的反馈等^[1]。政策

源流中各种政策选择都来源于政策社群的产出。政策社群是由政府官员、利益群体、学者或咨询专家组成的一个相对松散的组织,他们都活跃在不同的政策领域^[2]。政策社群的成员都是一些政策专家,这些政策专家讨论并且主张各种各样的政策观点,形成了金登所说的“政策原汤”。在政策原汤中漂浮的观点还会进一步的被筛选、过滤,在筛选、过滤的过程中充斥着政策专家的争论,最终形成一些会被某个或者几个政策社群认真审视并支持的观点。政治源流中讨价还价和权力主导是主要特征,金登还界定了政治源流中的三个核心因素:国民情绪、利益群体、政府和立法者。政策之窗是议程改变的必要条件,如果政策之窗不开启,就算上述三个源流汇合,问题也不会被纳入到政策议程之中受到讨论。政策之窗是一种转瞬即逝的机会,政策之窗开启之时,政策企业家要抓住机会争取让自己的提议可以被政策当局采纳。政策议程要发生改变,必须三个条件,一个政策之窗开启;二是三个源流成熟;最后一个就是政策企业家积极推动议程发生改变^[3]。

2. 多源流框架在本文的适用性及修正

多源流框架起源于美国的政策实践，起初被用来解释美国的议程设置过程，后来被Zohlnhöfe等学者修正，运用于解释英国等议会制国家的议程设置和决定制定过程，时至今日，多源流框架已经被广泛地运用于解释西方国家或组织（例如欧盟）的议程设置、政策执行等各个政策过程阶段^[4]。虽然经过众多学者不断的扩展和修正，多源流框架早已经被运用于解释相关教育政策的出台^[5]，但我国政体明显不同于西方政体，多源流框架是否可以用于解释我国的政策实践，这是本文需要重点阐述并解决的问题。从“双减政策”出台前的政策过程来看，其与多源流理论的假设相吻合。

虽然多源流框架对本文具有适用性，但是通过对双减政策的梳理，本文发现还是需要对多源流框架进行一定的修正，以更切合政策出台的情境。具体来说在双减政策的出台中，政策企业家的角色和作用和金登的描述有一定的差距。在“双减政策”出台的过程中，政策企业家源于政治源流，而不是独立于政治源流之外的因素，他们提出的政策意见是受政治源流中政府有关部门的授权而行动的结果。也就是说基于双减政策出台过程，本文对多源流框架的修正如下：



图一 对多源流框架的修正

3. 推动“双减政策”出台的三大源流

3.1 问题源流

3.1.1 媒体报道下的“异常指标”让人警醒

2019年1月《光明日报》拿出一个专门的版面对我国学生的作业负担进行了报道，报道显示根据一项针对15岁学生的国际评估项目PISA调查结果显示，中国上海学生的作业时间以13.8小时每周位列第一。2016年出版的中国少年儿童发展蓝皮书显示“00后”少年儿童的学习负担不减轻反而加重，更有报道显示，有些培训机构为了自己的稳定生源，如果低年级不报自己机构的课程，那么高年级再想报班是会被拒绝的。根据2018年国家卫健委对儿童青少年近视调查结果的介绍，中国学生近视危害因素广泛存在，在繁重课业压力下，73%的学生每天的睡眠时间不达标。

3.1.2 培训机构的各种违法违规行为让家长身心疲惫，焦点事件不断发酵

各培训机构为了招揽生源，鼓吹各种产品“卖点”，用尽五花八门的营销手段使得家长掏钱买课，但是买课之后服务跟不上营销，退费更是难上加难，更有甚者直接圈钱跑路。并且由于违法违规成本较低，导致无证无照机构屡禁不止，虚假宣传、超前超标、乱收费、与中小学招生入校挂钩等违法违规行为依然存在，培训机构良莠不齐，家长无法辨别机构的真实情况，对家长和学生合法利益造成损害。

3.1.3 已有的“双减”措施根据反馈仍有整改必要

为学生减轻课业负担以及校外培训负担的工作其实不是今年才开展的，早在2016年2月上海市长宁区就打出了小学教育综合改革“组合拳”，提出要重视学生的学习经历，减轻学生过重的学业负担和心理负担；上海市还以“学生学业质量绿色指标”作为改革试点，并配套出台了《上海市教育委员会关于开展义务教育阶段学校“减负增效、提高质量”活动的通知》（沪教委基〔2013〕25号）以及《上海市教育委员会关于小学阶段实施基于课程标准的教学与评价工作的意见》（沪教委基〔2013〕59号）两部文件，意在推荐教育改革，减轻学生负担。从北京市教育局官方网站上，我们可以看到北京市更是从2009年开始就着手整顿校外培训机构，意图减轻学生负担。但是义务教育阶段学生的负担似乎并没有真正得到减轻，各种培训机构层出不穷，上市的校外培训机构更是不在少数，我国推进预防青少年近视的举措也因为学生的课业负担繁重没有得到很好的效果。

3.2 政策源流

3.2.1 现有的政策基础

此前中央就发布过一些为学生减负的政策，并且北京市、上海市、成都市、南昌市等地区开展“双减”已有一定的工作基础。早在2013年北京市已经开始召开学生减负督导会，并通过课程设置、禁止公办学校开设补习班或者提供场地、开展督导监测、实地调研等措施来促进义务教育阶段学生的减负减压。上海则通过下发各种实施意见文件、教育宣传活动、严格就近入学政策以及学业绿色指标改革等切实推进学生减负工作。可以说从2013年至今中央以及上海、北京等地不断出台一些相关政策和配套措施（见表一），这些都会“双减政策”的出台提供了一定的政策基础与措施经验。

3.2.2 政策专家学者的积极调研分析

“双减政策”出台之前，有关部门组织了一个调研小组先后赴北京、上海等地进行了实地调研，摸清相关情况。调研小组在全国各地就学生减负等相关工作内容召开了座谈会，召集了教育行政部门负责人、校长、老师、家长、专家以及相关培训机构代表等深入了解情况，并在全国十余个省份对当地的培训机构、家长以及学生开展了大数据评估，迅速梳理我国目前的学生减负工作，

并就学生减负工作中存在的问题进行深入的分析和解剖。专家调研组基于调研的实际情况提出的意见和建议也为“双减政策”的出台奠定了一定的基础。

3.3 政治源流

3.3.1 党与政府的战略部署

执政党的意识形态发挥了重要作用。“十四五”时期，我国教育进入高质量发展阶段。教育改革发展的外部环境和宏观政策环境已发生深刻变化，面临着新形势、新阶段、新理念、新格局、新目标、新要求。在此背景下国家对教育提出了新的发展要求，要着眼于建设高质量的教育体系。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》中将党的教育方针表述为：坚持教育为社会主义现代化建设服务，为人民服务，与生产劳动和实际相结合，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。党的教育方针对我国的教育改革提出了新的要求，必须要落实立德树人根本任务，促进学生全面发展和健康成长。强化学校教育主体地位，深化校外培训机构治理，坚决制止侵害群众利益行为，有效缓解家长焦虑情绪，构建教育良好生态。教育部长陈宝生在2021年全国教育工作会议上的讲话也强调了要大力度治理整顿校外培训机构，校外培训机构的整治是当前面临的紧迫难题，这个难题破不了，教育的良好生态难以形成。治理整顿校外培训机构，目标是减轻学生和家庭负担，把学生从校外学科类补习中解放出来，把家长从送学陪学中解放出来。政府工作报告中也多次提到要着力解决中小学生课外负担重的问题。

3.3.2 国民情绪的强烈推动

义务教育阶段的学校特别是小学“三点半”放学现象，使得还未下班的家长无法妥善处理工作与接送孩子的时间矛盾，因此一部分家长倾向于将孩子送入校外培训机构进行“托儿”，消除工作与接送孩子的冲突，造成了“校内减负、校外增负”的局面，已经成为了社会广泛关注的热点问题。加之个别区域未严格执行小升初免试就近入学政策、校外培训机构裹挟家长被动参与等使得家长深感无力，分身乏术，沉重的身心以及财力负担之下家长对校外培训机构的不满情绪不断增加，并采取一定措施反映到政府等部门。

4. 三大源流汇合与政策之窗开启

不同于西方体制下的政策企业家，双减政策的政策企业家源于政治源流（见上图一），如果说西方的政策企业家是相互之间竞争，那么双减政策出台中的政策企业家则不需要相互竞争，他们是政治源流中的一个组织，是组织内部商讨、辩论形成最终的政策意见提交给政府有关部门进行决策。三大源流成熟，政策之窗开启时，不需要政策企业家的推动，而是政治源流中的政府有关部门推动议案的通过，政策企业家在三大源流成熟并且汇合之前，已经将自己的政策意见提交给有关部门进行决策。

双减政策的政策之窗是在政治源流中开启的，并且在政策之窗开启之前，政治源流、政策源流以及问题源流已经成熟。2021年5月21日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十九次会议，这次会议是聚焦于我国深化改革进程的会议，这次会议重点强调了完善科技成果评价、深化医疗服务价格改革、为义务教育阶段学生减负几个方面。习近平总书记在主持会议时强调，义务教育是国民教育的重中之重，要全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，充分发挥学校教书育人主体功能，强化线上线下校外培训机构规范管理。为《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》的审核通过打开了机会之窗。

5. 总结

通过上述分析可以发现，在“双减政策”出台的过程中，政治源流相较于政策源流以及问题源流，在“双减政策”的出台过程中发挥了更加重要的作用。总体来说，学生作业负担指标过重、机构违法违规行为等事件的发酵以及已有政策的反馈构成了“双减政策”出台的问题源流；现有政策基础、政策企业家的积极调研构成了政策出台的政策源流；党和政府的战略部署以及家长对培训机构的不满情绪构成了政治源流。这三条源流相互独立并且逐渐发展成熟。但是本文也仅仅是一个关于“双减政策”出台的一个可能的解释，后续可以通过量化研究对三大源流的重要性排序以及各大源流与政策出台的相关性进行分析，使得政策分析更加严谨。

参考文献：

- [1]王刚，唐曼.理论验证与适用场域：多源流框架的理论分析——基于14个案例的检验分析[J].公共行政评论，2019，12（05）：28-46+211-212.
- [2]Herweg, Nicole. “Clarifying the Concept of Policy-Communities in the MultipleStreams Framework.” In *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework*, edited by Reimut Zohlnhöfer and Friedbert W. Rüb, 125 - 145. Colchester, UK: ECPR Press.
- [3]王法硕，王如一.中国地方政府如何执行模糊性政策？——基于A市“厕所革命”政策执行过程的个案研究[J/OL].公共管理学报：1-16.
- [4]Zohlnhöfer, R., Herweg, N. and Rüb, F., 2015. Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction. *European Journal of Political Research*, 54(3), pp.412-418.
- [5]McLendon, M.K. (2003). Setting the governmental agenda for state decentralization of higher education. *Journal of Higher Education* 74(5): 479 - 515.