

# 基于多源流理论的“双减”政策议程分析

曹静静

江西科技师范大学研究生院 江西 南昌 330038

**【摘要】**：近年来，学生学习负担重、心理生理压力过大等现象的出现使得有关减负的呼声日益高涨，也引发了一系列的讨论，相关部门陆续出台了政策，其中以教育部发布的《关于印发中小学生减负措施的通知》为标志，正式开始施行“双减”政策。运用多源流理论分析“双减”政策的施行过程，有利于揭示和探索我国教育领域改革的本质与特征，并且通过分析解释“双减”政策的三大源流，打开剖析政策之窗的内在机制。在研究中，我们发现问题源流的本质是学生学习负担过重对其身心健康产生危害和校外培训不规范致使教学水平参差不齐，由此引发政策共同体针对“双减”政策提出建议并颁布相关文件，强烈的国民情绪和对于教育评价改革的需要则构成了政治源流。

**【关键词】**：多源流理论；双减政策；减负

## Analysis of the "double subtraction" policy agenda based on the theory of multiple sources

Jingjing Cao

Graduate School of Jiangxi Normal University of Science and Technology, Nanchang, Jiangxi 330038

**Abstract:** In recent years, the emergence of heavy learning burdens for students and excessive psychological and physiological pressure has made the call for burden reduction increasingly high, and has also triggered a series of discussions, and relevant departments have successively issued many policies, among which the "Notice on Printing and Distributing Measures to Reduce the Burden on Primary and Secondary School Students" issued by the Ministry of Education has officially begun to implement the "double reduction" policy. The use of multi-source flow theory to analyze the implementation process of the "double reduction" policy is conducive to revealing and exploring the essence and characteristics of the reform in the field of education in China, and through the analysis and interpretation of the three major sources of the "double reduction" policy, open the internal mechanism of the window of the analysis policy. In the study, we found that the essence of the problem is that the excessive burden of students' learning is harmful to their physical and mental health and the irregularity of off-campus training, resulting in uneven teaching levels, which leads to the policy community to make suggestions for the "double reduction" policy and issue relevant documents, and the strong national sentiment and the need for education evaluation reform constitute a political source.

**Keywords:** Multi-source flow theory; double reduction policy; Burden reduction

## 引言

2021年7月，国务院印发了《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》(下面简称为“意见”)，该意见被称为双减政策，是教育部门针对义务教育阶段提出的减负政策，具体是指全面减轻学生的作业负担和校外培训负担，达到提升教育质量，促进素质教育的目的。颁布该政策，意味着国家倡导贯彻多年的“减负”理念进入了全面深化实施阶段，能从根本上缓解学生校内作业校外培训负担重、全社会教育焦虑的局面。但是，在该意见颁布前，国家也出台过相关政策，为何此次意见印发及颁布之后，全国才开始了轰轰烈烈的整体减负，并且它的严格程度、要求规范和目前所达到的成效都是以往不能比的，本文基于美国政策学家约翰·W·金登(John W. Kingdon)提出的多源流理论，探讨

“双减”政策是如何被决策者关注，并获得推动政策议程设置的力量。通过阐述影响制定政策的因素和其背后本质的原因，政策出台的合理性便显而易见，充分的为双减政策的推行和实施提供了有效参考，并且为接下来的教育政策而的颁布提供一些相关启示。

## 1 多源流理论的逻辑解释与其适切性

### 1.1 多源流理论的逻辑解释

多源流理论最早出现在1984年由美国政策学家约翰·金登完成的《议程、备选方案与公共政策》一书中。它是一种政策分析的模型，可以用来解释政策的制定，并在研究政策的制定和演变逻辑上具有较强的适配性。金登认为，在任何一项政策的制定中，都存在着问题源流、政策源流、政治

源流这三种源流,并且这三大源流都不是单独发生作用的,而是共同作用,他们之间的关系是“你中有我,我中有你”,三大源流相互交织在一起。此外,金登还对这三大源流做出了详细的解释:问题源流主要关注点在于发现识别问题并使其成为问题<sup>[1]</sup>,所以并不是每个问题都能被称作问题,只有那些引起社会广泛关注的有重大社会意义的才能被称为问题;政策源流与问题的界定息息相关,指的是各种专业人员组成一个政策共同体,共同形成政策建议和政策方案的过程,而在这个过程中,只有少部分政策和建议能够被保留下来;而政治源流是指使得政策问题进入政策议程的政治活动或事件,由强烈的国民情绪、执政党的意识和国家发展战略等因素构成<sup>[2]</sup>。

## 1.2 多源流理论对本文的适切性

多源流理论作为一种西方理论,可以用来解释政策制定过程的理论,最开始被引入中国就被运用于解释各种公共政策,但由于中西方的政治差异,并不能直接的“照搬照抄”该理论,而要根据我国国情对其做一定的修改,才能满足我国政策方案的需要<sup>[3]</sup>,笔者通过查阅文献,发现最开始在中国出现多源流理论是被运用于土地问题、住房问题等,而近些年,也有不少专家学者运用多源流理论来分析我国颁布的一些教育政策<sup>[4]</sup>,例如,宗钰等研究分析新高考改革政策的制定过程,发现高考生源危机加剧、加分政策不明构成问题流,改革试点以及政府关注构成政策流,领导重视和国民情绪的催化构成政治流<sup>[5]</sup>。吴光芸对“体教融合”政策议程设置的分析发现在开启政策之窗前,有不少有关调整中小学体育政策的提案,但是最终进入政策议程的只有“体教融合”,其中不仅是三大源流起了作用,还有政策企业家的作用<sup>[6]</sup>。作为教育改革的一项重大部署,减负是如何成为问题并进入人们视野的?在这背后又有那些力量推动了减负?问题源流、政策源流、政治源流在推动“双减”政策的建立和施行过程中发挥了怎样的力量 and 作用?在这背后有着怎样的逻辑和缘由?解答这些问题,有利于帮助我们了解“双减”政策的内在逻辑,并且可以帮助我们进一步推动和改进该政策的落实,多源流理论框架也为我们提供了一个很好的分析框架。

## 2 “双减”:基于多源流理论的政策分析

### 2.1 问题源流分析

(1)由于学生学习负担重,睡眠不足、缺乏锻炼,引发相关的身体、心理健康问题,出现了近视偏于低龄化、体质差、睡眠不足等问题。根据《中国儿童青少年营养与健康报告》的调查数据显示:我国5-15岁的群体近视率达到77.42%,

16-24岁群体的近视率达到94%。2020年上半年中小学生的近视率比2019年增加了11.7%。此外,中国3-18岁孩子普遍出现心肺功能弱、心率恢复慢、耐力差等传统性体质问题,另外骨密度也普遍低于同年龄标准值。而《2018年中国中小学生减负大调查报告》中也显示29.26%的学生睡眠不足8小时;由学习压力造成学生心理压力过大,抑郁、焦虑问题频发。

(2)校外培训白热化,超前超标培训问题层出不穷。校外培训项目受到家长热捧,周末补习街人满为患。这些培训项目存在高收费、涌入过多资本等问题,补习机构退钱难、卷钱关门等行为屡见不鲜。学生不仅在校内需要上课、完成课内作业,课外还要上补习班并且完成补习班布置的作业,这些都会导致学生学业负担过重。除此之外,考虑到孩子的安全问题,不少家长选择接送,不仅消耗分散了家长的精力,还加重了其经济负担,也使得家庭幸福感大大降低,综上所述这些行为都严重阻碍了教育改革,不利于素质教育的发展和社会进步。

### 2.2 政策源流分析

政策源流主要来自包括不同的专家学者、社会各界代表以及政府的工作人员等在内的政策共同体对于“双减”政策的看法及主张,并经众人讨论碰撞之后形成建议与可施行方案。

教育家作为教育方面的专家学者,对教育相关问题有深刻见解以及自己独到的经验看法,对助推实施“双减”政策贡献了自己的一份力量。减负一词从出现开始就成为教育家们的热点研究问题,教育家们普遍认为该问题产生的根本原因就是学生学习负担过重以及社会风气问题,因此需要国家出台相关政策重现整顿教育,净化教育环境。李荣华教授从让教育回归育人本质的角度提出,“双减”政策是对于教育回归育人本质的最好回应,满足了学生健康成长、家长负担减轻等需求,认为在“双减”政策之下学校应该构建育人的新格局;赵学勤院长呼吁教师打破“减负就是降低教育质量”的偏见,认为教师、校长、家长应该充分理解“双减”政策,并且认为该政策有利于深化教育评价改革。

政府相关工作人员的态度有时候也代表了政府相关部门的态度。教育部部长陈宝生提到减负不仅是教育问题更是社会问题,要就减负问题形成社会合力,从学校、从校外、从考试评价、从老师教学、从家长和社会这五方面减负。

### 2.3 政治源流分析

国民情绪作为政策环境之一,在政策议程及其执行情况

中起着至关重要的作用。长期以来,学习压力不仅让学生苦不堪言,而且家长也面临重重困难,一方面,家长需要承受来自学校的负担,帮孩子批改作业、辅导孩子功课等,不仅消耗了家长的时间和精力,而且激化了家庭矛盾,不少“咆哮式辅导”、“辅导孩子作业气出高血压”等社会新闻比比皆是。另一方面,家长还要承担高额的课外培训费,一句“不能让孩子输在起跑线”上,拨动了多少家庭的心弦,各种才艺培训班、课外补习班“双管齐下”,教育支出占比居高不下。在这种大环境下,“双减”政策的实施势在必行<sup>[8]</sup>。

#### 2.4 对于教育评价改革的需要

教育的本质在于育人,但当下教育资本化、学生标准化、小镇做题家等一系列的现象显然违背了教育的初衷。教育需要反思,更需要探寻回归“育人为本”的路径<sup>[9]</sup>。在此基础上,教育评价改革通过把学生评价由单一的学科评价转向学科能力的评价,从过多关注学生本学科的学习成绩转向关注学生所有学科学习成绩的优化和发展,培养他们的跨学科能力,从而达到促进学生德智体美劳全面发展的目的<sup>[10]</sup>。

#### 2.5 “流”耦合打开政策之窗

在本次研究中,本文通过运用金登的多源流理论从问题、政策和政治三大源流来分析“双减”政策,但政策能否正式的颁布施行,关键还在于政策之窗的开启。金登在他的观点中提出,“在特定的时刻,项目被提上议程是因为多种因素汇合在一起共同产生作用,而不是它们其中的任何一种因素单独发挥作用”<sup>[10]</sup>。第一个重要的时机就出现在于2018年3月5日召开的十三大上,国务院总理李克强指出要发展公平且有质量的教育,并且还提到了要“着力解决中小学生学习负担过重问题”。从这项重要的提议中,能感受到了我们的政府国家对于减负问题的关注和重视,也是推动政策之窗

开启的关键;无独有偶,在十八大报告中,习近平总书记提出“努力办好人民满意的教育”,这表明了我国执政党支持教育改革,也成为一个让问题源流与政策源流汇流的关键时机。随后,在2021年5月21日,审议又通过了《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》标志着政策之窗被成功打开<sup>[11]</sup>。

### 3 结论与启示

多源流理论分析模型是一种比较全面的理论框架,非常适合用来分析“双减”政策,在本次研究中,将多源流的理论代入了对“双减”政策的分析。从问题源流,政策源流以及政治源流对目前教育行业中存在的问题进行探索。通过不管的剖析发现,过高的学习压力和课业压力对目前中小学生的身心健康产生了很大的影响,无论从身体还是心理上,都存在着过高的负荷。在身体上,众多学生出现了近视,耐力差,心肺功能较弱的毛病;在心理上,出现抑郁,焦虑,甚至是对学习课业产生了抗拒的倾向。通过种种以上的现象体现出“双减”政策颁布的必要性和重要性。从政策源流的角度分析,国家出台多项针对缓解学生课业压力的政策。每一条政策都从不同的角度来缓解目前出现的严峻情况,从入学,校内作业压力到校外辅导的整治,多方面多角度去减轻中小学生的压力。从政治源流的角度来看,有效缓解学生的课业压力,可以稳定国民情绪。目前,学习上的压力不仅给学生,同时也给家长带来了非常大的负担。从课后家庭辅导到校外补习班的经济负担,都对家庭的生活有着非常巨大的影响。通过不断反思,将教育的本质回归到育人,而不是竞争。不再是单一指标的培养,而是更全面的规划教育。多源流的分析便是如此,从不同角度,提出并实施不同的看法,更加系统的处理问题。

#### 参考文献:

- [1] 曹连喆.多源流理论视域下的中小学生学习减负政策探析[J].教育探索,2020(08):21-24.
- [2] 薛海平,刁龙.基于多源流理论的我国基础教育课外补习治理政策分析[J].首都师范大学学报(社会科学版),2021(01):153-166.
- [3] 钟秉林,段戒备.全面振兴本科教育的政策议程探析——基于多源流理论的视角[J].中国高等教育,2019(12):13-15.
- [4] 包海芹,方伊凝.多源流理论视角下的“双一流”建设政策议程设置分析[J].复旦教育论坛,2021,19.
- [5] 宗钰,邹放鸣.新高考改革政策解读:基于多源流理论的视角[J].现代教育管理,2019(10):66-70.
- [6] 吴光芸,刘璐,李嘉薇.基于多源流理论的“体教融合”政策议程设置分析[J].教育学术月刊,2021(06):39-45+53.
- [8] 李荣华,田友谊.“双减”,让教育回归育人本质[J].教育家,2021(36):19-20.
- [9] 李香玉.深化教育评价改革,与“双减”共促共赢[J].教育家,2021(36):15-17.

[10] 约翰 W 金登.议程、备选方案与公共政策(第2版)[M].北京:中国人民大学出版社,2004.

作者简介:曹静静(1997-),女(汉),江西景德镇人,硕士研究生,研究方向为职业技术教育。