

多源流理论视野下对“双减”政策的探析

于泽源

山西师范大学, 山西 太原

收稿日期: 2022年3月8日; 录用日期: 2022年4月8日; 发布日期: 2022年4月18日

摘要

教育部等九大部委近日发布了《有关颁布中小学减负政策措施的通告》, 标志着减负这项官方政策措施正式颁布并引入。采用多元流的理论分析方法框架, 深刻剖析有关“双减”政策措施的问题源流、政治源流和政策源流, 深入剖析三种源流、开启政策窗口的途径及其内在机理。经过深入研究认为, 当前学生学习超载对中小学身心的不利影响以及现有政策措施的不完善是问题源流; 各国政策措施共同体对减少中小学负荷政策措施的建议和主张构成了政策源流; 各国政府意愿和政府的意愿形成的教育视野是中小学减负策略的政治源流。“双减”策略下中小学生学习减负措施是综合了多种源流的成果, 带有中国性决策特征。

关键词

多源流理论, 双减政策, 中小学生学习减负

On the “Double Reduction” Policy from the Perspective of Multi-Source Flow Theory

Zeyuan Yu

Shanxi Normal University, Taiyuan Shanxi

Received: Mar. 8th, 2022; accepted: Apr. 8th, 2022; published: Apr. 18th, 2022

Abstract

The Ministry of Education and other nine major ministries and commissions recently issued the “notice on the promulgation of policies and measures to reduce the burden on primary and secondary schools”, marking the formal promulgation and introduction of the official policy and measure of reducing the burden. Using the theoretical analysis method framework of multiple flows, this paper deeply analyzes the problem source, political source and policy source of the

“double reduction” policy measures, and deeply analyzes the three sources, the ways to open the policy window and its internal mechanism. After in-depth research, it is considered that the current adverse impact of students’ learning overload on the body and mind of primary and secondary schools and the imperfection of existing policies and measures are the source of the problem; the suggestions and opinions of the community of policy measures of various countries on policy measures to reduce the load of primary and secondary schools constitute the source of policy; the educational vision formed by the wishes of governments and governments is the political source of primary and secondary school burden reduction strategy. The burden reduction measures for primary and secondary school students under the “double reduction” strategy are the results of a variety of sources, with the characteristics of Chinese decision-making.

Keywords

Multi-Source Flow Theory, Double Reduction Policy, Reducing the Burden of Primary and Secondary School Students

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2018年12月,教育部与另外九个部门发布《关于印发中小学生减负措施的通知》,关于进一步部署在四个领域为中小学生减少负担,比如中小学校的规定的行为,规范中小学校家庭教育培训组织,落实家人对学校教育的监管职责,加强对政府的监督。这四条被称为史上最严厉的“减负令”,也标志着中国将步入高等教育系统全面实施中小学减负的崭新时期。而当前对中小学减负研究主要是通过国家政策文本的分解、历史总结和政策措施演变过程、对其内涵的多维反思,以及对实际现象的量化描述进行研究的。相对少见的文章通过国家政策完善度理论来观察中小学学生减轻负面影响的过程。文章运用了美国社会政治学者约翰金登(John W. Kingdon)所提出的多源流理论,探讨了减少对我国社会影响的“双减”政策怎样进入了决策层的视线,以及决定政府议程的力量究竟是哪些,有什么影响政府选择可以促使中小学生减少负面影响。分析了该政策背后的逻辑机理与成因,从而进一步阐述了该政策实施的合理性与必然性,并推动社会群众建立对中小学生减负政策的正确理解与认识。

2. 多源流理论的基本观点

政治议程的设计,是社会问题向政治问题过渡的重要步骤。金登对政策制订流程作出了最全面的说明,力图阐明为何有些问题吸引着决策者的目光,但另有些问题却被忽略了。他还指出整个体制具有三个渊源,问题源流、政策源流和政治源流。这三种源流的融合,大大提高了某个问题在需要做出选择的关键时期,受到决策者所重视的可行性[1](见图1)。

2.1. 问题源流

决策者是否对某些问题感兴趣主要取决于官员如何理解实际情况。管理者了解实际情况的主要途径有三种:一是通过一系列指标反映项目的情况和重要性。第二,焦点事件、危机事件和象征将引起对特定问题的注意。第三,对正在进行的项目运作的反馈意见常常引起决策者对某些问题的注意[2]。当然,并不是所有的情况都会变成问题。问题也应该包含值得注意的元素。一些真实的情况逐渐被定义为问题,

如果它们比其他情况更受关注，那是因为人们在定义问题时，用自己的价值观和信念来指导决策过程，对现象进行分类和分析。

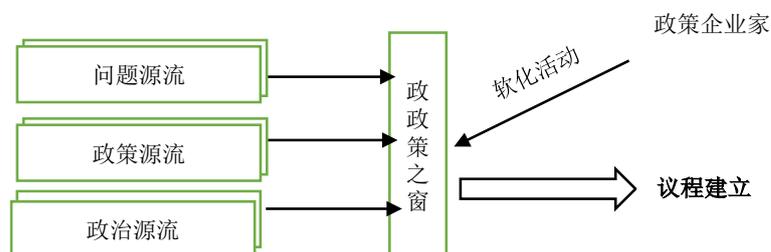


Figure 1. Multi source flow theory model
图 1. 多源流理论模型

2.2. 政策源流

政策源流是指经过大量产生的政府意见与主张，并在讨论过程中加以修正、和选择过程。政府意见和政治主张一般由“政治团体”提供，在这种组织中，公务员、顾问、政府研究人士、专门从事某些领域的研究者和其他利益相关者都能够参加其工作。但能够被接受和采用的解决方案和政府意见也应当有实际意义。在逻辑层次上的可行性，可接受性以及预算层次上的合法性，并符合政府的经济管理中遥远的目标，同时也能够体现利益相关者的主要看法，被一般大众的基本价值观所认可。而与此同时，在政府方案的提出以及被关注的时机上对议程的设定，也不可或缺。

2.3. 政治源流

金登认为，政治源流主要是由于民族情绪的转变，有组织的利益、集团的组成因素，如集团、变革的力量和国会中政党或意识形态的分布。公民情感是存在于人群之间的一种思想倾向或共同观点，它定义了一个政治计划。政治结果会产生重大影响，但这种影响的相互作用往往取决于决策者的民族情绪。

政治源流包括民心、舆论、利益集团之间的竞争、权力分配等。这些因素是对政治局势和政治背景等情况作出反应[3]。

2.4. 多源流理论政策之窗及耦合

多元流动理论三个来源是相互独立的，它们的存在和发展并不相互依赖，只有在共同的问题被列入政治议程后，才会在一定的时间点汇合。像这样一个特定的时刻是一个短暂开启的政治窗口。只有紧急问题或政治来源，或有当重要事件发生时，政治窗口才会打开，问题才会被提上议程。政治参与者如果不会抓住时机提出你自己的问题或解决问题的方法，就只能等待下一个机会。

3. “双减”政策下的多源流分析

3.1. 问题源流

只有一些社会问题才能被决策者认真对待，从而纳入政治议程，成为一个政治问题。重要的指标、主要事件的反馈和当前机制的功能可以帮助政府定义政策问题。在双减政策这一现象下，问题源流是由指标、焦点事件和对现象引起的反馈组成。

3.1.1. 指标

- 1) 在校时间过多，每天总学时数较高

研究表明,全国中小学生的日均在校时间将达到七小时,如加上放学时间达到一小时,平均在校时间将达到一小时,总在校时间将接近八小时。

2) 家里的任务太多

高中学生现在压力非常重。有不少科目和课程,特别是英文和数学。据一个研究,高中学生通常每天花二个多小时书写作业,和记住大量的英文单词。

3) 课外活动单调,体育锻炼时间减少

在业余时间,学子们将很多时间都花费在各种学习任务上,比如书写作业、阅读书籍、参加各种研讨会。第二,看电视是大部分学生首选的娱乐和消遣方法。学生们每天花在体育课外活动上的时间也越来越少,学生的身体愈来愈不好。在体育课外学校,约百分之八十的学生不从事体育课外活动,仅百分之五的学生每周体育锻炼时间很少,不超过五小时。

4) 考核过程繁琐,片面追求升学率,学员心理压力

学校教师已经有了月考、期中考试、期末考试等。学生从最全面的狂热的教育参考文献与写作网站上片面地搜索提升率,让学校的教师们陷入了一种神话。因为学生们把成绩当作评价学校、老师工作的唯一标准,因此学校老师与学生的心里负担无疑是存在的。在这些情形下,学生有很大的学业压力和巨大的心理压力。参加调研的学生告诉我们,有时候学生感到太累了,盼望给父母放一天假,或者在家好好睡一觉。有些学生的身体状况也不断下滑,近视眼等病症的数量也不断上升。

3.1.2. 焦点事件

过多的学校课业量的连锁效应是没完没了的家庭作业和沉重的学习负担。社会各界每年都在喊着“减少课业负担”,但中小学生的学习负担并没有随着增加而减少,甚至出现了课堂上的极端猝死事件。教育部门要正视这一问题,深化教育改革,转变应试教育模式,重视青少年身心健康,切实落实负担率降低目标,确保学生健康快乐成长[4]。这是教育改革之路。

而当前的中国社会实际情况是,超负荷的校园教学往往伴随着根本不应当出现的极端教学事故:河南南阳,一个15岁的男生在课堂里突发自杀,从前一天晚上写到天亮,一个15多岁的中学生也在上课时猝死,原因很可能是学生学习负担重。孩子们每晚写作业一直到晚上十二点多,早上六点二十就起来。对此,很多家长呼吁学校关注孩子成绩的同时,也要多一份对孩子承受能力的担忧。“过学死”悲剧并不惊讶,在这样的压迫下,悲惨早晚是要发生的。“‘过学死’的悲惨事件警示我们,相关政府部门应当加强查办力量,把为学生‘减负’工作落在实地,但起码不要眼见着他们都累死在大学里”。

3.1.3. 政策回馈

虽然政府已经实施了一些政策来减少负荷,但中小学生超载的问题仍然存在。关于中国到2010年为止的教育减轻家庭负担政策,从提高中小学生心理问题的身体状况到缓解学生升学压力、改善教育品质和改变教育课程,各个历史时期的优先事项各不相同。2010年,我国政策明确提出了《国家教育的改革和发展计划的中期和长期的发展(2010~2020)》,这一政策中清楚指出,政府部门,高校,家庭和社区,将成为其减少中小学生负荷的主体,需要通力合作,标本兼治、综合管理[5]。在降低中小学生负荷方面踏出了新的第一步。2013年,国家教育部发布了十项降低中小学生负荷的政策明确规定了小学入学条件、学生数量、考试要求和错误的补习教育。优惠政策出台后,各个政府部门都积极推广了该优惠政策,高等学校税收也得到了减少。虽然政府部门的管理工作举措是比较有效的,但伴随而来的问题——“校内减负,校外增负”的问题也有待改进。如今,在学校课外教学不够标准化的情形下,“跑在前面”、“吃小灶”等现象也开始形成常态[6]。在二零一八年,国务院办公厅颁布《有关标准化校外培训机构发展的若干意见》,标志着在国家层面上对学校课外辅导管理机构的全方位整治,补齐了学校课外教学管

理的不足。提出这一建议，也为制定学校新一轮的减负政策，创造了良好的政策环境。

3.2. 政策源流

一些政协委员认为，中小学生的超负荷工作既是一个教育问题，减负并非单纯地降低学生家庭作业和时间，既没有停止提倡学生刻苦读书的学习态度，也没有减少教学质量和单方面追求教学资源的平衡，而是要切实防止违反学校教学规律和儿童发展规律的功利性教学和不规范的校园秩序。治理工作必须疏堵相结合、标本兼治、精准施策、久久为功并且准确地长期执行下去[7]。

部分专家学者指出，朱永新教授的主张：一是及时进行了校园立法工作，以立法形式确定了校园责任的内涵、明确老师的权力与义务，并确定了校园建设与老师的责任范围；二是重视教学规律，认真处理了学校建设中的特殊非教育工作。严禁学生把正常的教育时间、教学时间、校外教育时间、体育运动时间等作为执行行政系统的各项“任务”。而且各个学生对每年的成绩评估时间和活动次数均有限制，如果超出上限学生也有权拒绝或接受。行政单位不得发布行政命令强制学校和教师参加教学职责以外的活动，不得仲裁“全员参与”，不得仲裁学校增加主题教学内容；第三，减少行政管制和监督评价的形式主义。督办学校评估时要注重随机抽取被检查人员，并随机抽取执法人员，同时适时向社会公开抽检情况和检测结论。

“减负”到底减了多少，校长们各有自己的理解与观点。济南十二中副校长杨江红说，“在新课程改革大背景下的‘减负’，要更注重提高老师专业技能、改善课堂教学手段和师生关系，因为优质、高价值的课堂教学更利于调动学生学习的主动性，即便学业总负荷并未减轻，中小学生会感觉较为愉快，这是一个更意义上的‘提质减负’”[8]。

小学校长史军指出，该校能够利用资源整合课程、改革教育制度与科研，并且通过与家庭学生携手协作来降低学校的负债。正因为如此导致中小学生课业负担沉重的最主要因素之一，便是中小学生课堂负担的过重。学校将以国家教学标准为基准，整体重组，二度开展三级教学，让课堂从书本中进入学校的生活。同时，家长也需要积极参与课堂改造，全面理解学校教育。老师、专家型家长、陪同式家长以及学校专家也必须与四级教学互动，家校双方同心协力减负。

3.3. 政治源流

在多元流动的理论模式中，政治来源主要包含了族群情感、政治压力集团内部的冲突、政党及意识形态的变动、地方政权的变动。

3.3.1. 民族情感

议程和结果具有重大意义。中小学生减负问题关乎千家万户，而公众对这一问题的议论与关注很可能会影响政治议程的建立，从而有可能回应他们自身利益的要求。互联网上的调查结果也表明，人们对降低影响的感觉是很强烈的，在不同的平台上人们对降低负面的政策也表示了不同的态度。不过，因为中国目前没有官方的民意调查，所以无法证明人们对这一政策措施的浓厚兴趣程度。这篇文章在关键字“中小学生减负”下可以进入百度搜索引擎，发现多达 1500 万条新闻。利用百度指数，人们看到，在制定最新政策法规以及举行重大集会之际，人们对减轻学生压力的重视程度也相应提高。

3.3.2. 执政党的理念

有关思想道德教育与促进发展的全球概念的理论，是在世界各个时代提出的。从德智体全，到德智体美，最后到德智体美劳，按照当时的社会环境提出了不同的思想道德教育目标，国家领导团体也传承并弘扬了马克思主义的德育理论。在新时期、新趋势下，在教育文化社会主义强国建设的重大背景下，

我国对培养目标提出了更高的要求。习近平总书记曾强调，“我们要坚持走中国特色社会主义教育道路，为国家发展培养社会主义合格建设者和领导干部。”推动学生全面发展需要促进学生的综合素质的培养，但在实际的教育教学中，有单方面的目标促进学生智育发展，却忽略了道德、运动、美术方面的全面发展，学生的超负荷正是片面追求智育发展的结果。这种教育误区背离了教育的本质和初衷，违背了学生身心发展的规律，与党的教育理念相矛盾。所以，科学全面发展的工作负担减少的实现是一项实现我们的教育方针的基础要求，坚持科学概念的素质培养与素质教育的发展，和注重学生强健体魄的养成，对中小学生优秀人格的养成和创新能力的培育必不可少。

3.3.3. 管理权限的调整：多部门联合实施双减政策

市教育部门、市场监督管理局、综合行政执法局、市灭火救护大队等部门组成的联合检查组，对学校及专业技术培训机构开展了专项检查工作。国家教育部等 9 个部委颁布并出台了《关于颁布我国中小学生减轻政策措施的通知》，文件中除确定了高等学校、地方教育分管的职责之外，也规定了家庭、社会、公安部门、司法机关、媒体等有关行政机构的权责与义务，以期通过从多方面来落实“双减”政策，来减少我国中小学生的课业压力。从此，减少中小学校课业压力就不再是当地基础教育负责行政机构的“家务事”，而是多部门联合行动共同努力关注的大事。

3.4. 多源流理论政策之窗的耦合

该文以金登的多源流学说为基础，论述了对中小学生心理问题减负政策的三种主要来源。不过，当一个问题可以变成一种政策问题，就必须打开一个政策窗口。2018 年 3 月 5 日，第十三届全国人民代表大会第一次会议举行，中国国务院主席李克强在政府的 2018 年工作报告中明确要优先进一步发展公平机会和优质高等教育。在其间，他还提出了“要重点解决中小学生的课业负担重问题。”这体现了政府对减少压力问题的重视，成为打开政治窗口的关键。溢出效果帮助打开了政治窗口。在《关于印发中小学生减少政策措施的通知》之前，《关于进一步减少义务教育阶段中小学生作业承担和校内外训练压力的意见》和《关于加强我国特殊义务高等教育中小学作业检查监督管理的通知》发挥了政策溢出的外部影响力，为“双减”政策措施的实施奠定了强大的政府影响力。为深入贯彻执行党的十九大精髓和十九中会议精髓，我们迫切需要更进一步提升我校正规教学管理水平，并不断规范我校培训方式(包括网上培训和线下培训)，以有效降低义务教育阶段学校质量过多的工作量和学校培训负担[9]。2010 年 7 月 24 日，中共中央办公厅、国务院政府办公室印发《有关继续降低普及义务教育发展阶段中小学生课外训练工作量和负荷的若干意见》。同时要求各地方、各单位结合实际，认真执行。同年 8 月，国务院教育指导委员会下发特别意见，每两个月向各省通报一次“双减”实施情况，标志着政策之窗进一步被打开。

4. 结论

金登的多源流理论分析模型是对传统政策过程理论的重要补充。其主要应用于对提出新政策方案可以降低社会中小学生压力的分析上，并给出了一种更为全面的政策分析方法框架。本研究尝试着把多源流学说运用到中小学的“双减”政策上。这也证明了其对缓解中小学负担问题的理论阐释能力，并得到了如下结果：在 2018 年实施的中小学双减政策是由问题源流，政府源流和政治源流之间的相互作用共同作用的成果。在几个关键的指标和现有的政策下、问题源流受到了社会各界，政府行政官员、专家学者以及利益相关者的广泛重视，在其中，解决方案也提出了许多重在教学理念和执政党教学理念上的新选择、政策的可能性。在各种文化源流聚集汇合在一起的时候，在全国二会的召开以及文化溢出效应的助力下，“双减”政策出台了。

多源流理论清晰地反映了中小学教育减负政策制订的规范化、程序性和科学化。它对制订合理、科

学的义务教育政策提出了优秀的典范，它也对于其他义务教育政策的制订与修改都有着重要意义。第一，要注意“问题根源”的驱动作用。一项政策绝不是孤立的，它需要外部力量不断的推动和贡献。为了处理好教育各个领域的“问题根源”必须提供充分的反应和反馈，查明其重要性并作出必要的承诺，将其列入政治议程。第二，政策来源有严格的程序性选择。由于议题众多，代表各方利益，需要仔细选择，从政策来源上考虑各方的建议。

致 谢

论文完成之际，我向我的老师、同学，以及朋友们表达深切的感性！感性我的学校给了我学习的机会。特别是我的老师从论文选题，框架的拟定，都给我提出了宝贵的意见和建议。老师的严谨治学的科研态度，兢兢业业，孜孜以求的工作作风都对我产生了很深远的影响。

感谢对我悉心指导的老师对我提供了思想上的启发和指导，感恩之余，诚恳的要求各位加以批评和指导，使我及时的完善论文的不足之处！

参考文献

- [1] 李建华, 谢敏. 金登多源流模式理论及其启示——评述多源流模式理论[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2010, 15(5): 36-39.
- [2] 陈建国. 金登“多源流分析框架”述评[J]. 理论探讨, 2008(1): 125-128.
<https://doi.org/10.16354/j.cnki.23-1013/d.2008.01.027>
- [3] 曾令发. 政策溪流: 议程设立的多源流分析——约翰·W·金登的政策理论述评[J]. 理论探讨, 2007(3): 136-139.
<https://doi.org/10.16354/j.cnki.23-1013/d.2007.03.039>
- [4] 王海红, 马玉霞. 精心设计有效减负 促进“双减”落地生根[J]. 教育艺术, 2022(1): 4.
- [5] 马陆亭, 郑雪文. “双减”: 旨在重塑学生健康成长的教育生态[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 43(1): 79-90. <https://doi.org/10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20211112.001>
- [6] 周洪宇, 齐彦磊. “双减”政策落地: 焦点、难点与建议[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 43(1): 69-78. <https://doi.org/10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20211022.001>
- [7] 王煜. 教育学专家谈“双减”: “减”后还要“增” [J]. 新民周刊, 2021(35): 8-11.
- [8] 李景. “双减”背后的政策导向与实践探索[J]. 中国民族教育, 2021(9): 6-8.
<https://doi.org/10.16855/j.cnki.zgmzjy.2021.09.003>
- [9] 师闻. 中办国办印发“双减”意见 切实为学生减负[J]. 河南教育(教师教育), 2021(8): 1.
<https://doi.org/10.16586/j.cnki.41-1033/g4.2021.08.002>