

多源流理论视角下“双减”政策议程设置分析

刘冰璐

山西师范大学, 山西 太原

收稿日期: 2022年9月11日; 录用日期: 2022年10月10日; 发布日期: 2022年10月17日

摘 要

本文基于多源流理论视角对“双减”政策议程设置进行分析。研究发现: 在“双减”政策议程设置中, 教育焦虑加重学业负担、校外培训机构“退费难”“卷钱跑路”引发热议、教育功利化观念难以扭转构成问题源流; 专家学者的建言献策和利益相关者的积极行动构成政策源流; 执政党对减负工作的热切关注和国民情绪的“催化”构成政治源流。在关键时刻, 三条源流耦合、交汇, 政策之窗开启, 推动“双减”政策的出台。

关键词

多源流理论, “双减”政策, 政策议程设置

Analysis of “Double Reduction” Policy Agenda Setting from the Perspective of Multi-Source Stream Theory

Binglu Liu

Shanxi Normal University, Taiyuan Shanxi

Received: Sep. 11th, 2022; accepted: Oct. 10th, 2022; published: Oct. 17th, 2022

Abstract

This paper analyzes the policy agenda setting of “double reduction” based on the perspective of multi-source flow theory. The study found that: in the setting of the “double reduction” policy agenda, educational anxiety aggravated the academic burden, extracurricular training institutions “difficult to refund fees” and “running with money” caused heated discussions, and the utilitarian concept of education was difficult to reverse, which constituted the source of the problem; Suggestions and positive actions of stakeholders constitute the source of policy; the ruling party’s keen attention to the work of reducing the burden and the “catalysis” of national sentiment constitute the source of

politics. At a critical moment, the three sources and streams are coupled and converged, and the policy window is opened to promote the introduction of the “double reduction” policy.

Keywords

Multi-Source Flow Theory, “Double Reduction” Policy, Policy Agenda Setting

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

义务教育是我国教育的重要组成部分，是建设教育强国的基础，但义务教育自建国以来一直存在中小学学业负担过重的问题，虽出台多项文件整改，但收效甚微[1]。2021年7月24日，中共中央办公厅发布《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》，简称“双减”政策，创造性地将校内作业负担与校外培训负担共同治理。这一政策的出台将中小学减负问题提到了新的高度。那“双减”政策是如何出台的呢？本文尝试从多源流理论视角对“双减”政策议程设置展开分析，从三大源流层面深入分析“双减”政策出台的原因，揭示该政策制定过程中各种因素的互动与影响，加深人们对“双减”政策的认识与理解，推动政策落实。

2. 多源流理论及其适切性

2.1. 多源流理论的分析框架

20世纪80年代，美国学者金登在“垃圾桶”理论的基础上构建出多源流理论模型。该理论模型由问题源流、政策源流和政治源流组成，问题源流探讨决策者的注意力为何关注这一问题而不是其他问题；政策源流则是针对这一问题，不同的政策主体提出不同的政策主张和方案；政治源流则是探讨国民情绪、利益集团等对该问题的影响。三条源流平时相互独立，只有在某一关键时刻才会交汇，这时“政策之窗”开启，公共问题被纳入政策议程。

2.2. 多源流理论在本研究中的适切性

首先，理论的现实解释力较强。目前，该理论已被广泛运用于政策分析、政策预测等方面。本研究运用该理论分析“双减”政策的出台过程，有助于帮助人们深刻理解“双减”政策的内涵，推动政策尽快落实。其次，政策应用环境与理论背景基本一致。建国以来，中小学学业负担过重问题便已显现且逐渐加重，新时期中小学学业负担过重问题仍是教育改革的重点，多次在国务院政府工作中被提及。随着教育内卷的加剧，公众对减负的呼声越发强烈，成为政策被提上议程的关键时期。这与理论应用背景相符合，充分证明了多源流理论同样适合解释我国“双减”政策的诞生，能为我国“双减”政策的出台提供一个全面、完整的政策过程剖析和合理的理论解释。

3. “双减”政策议程的多源流分析

3.1. 问题源流

不是所有的社会问题都会成为问题源流，只有少数引起决策者关注的才会被界定为问题源流，提上

政策设置议程。问题源流由指标数据、焦点事件、项目运作反馈组成。在“双减”政策议程设置中，问题源流主要由教育焦虑加重学业负担、校外培训机构“退费难”“卷钱跑路”引发热议、教育功利化观念难以扭转所构成。

3.1.1. 教育焦虑加重学业负担

受“唯分数论”影响，我国教育环境一直弥漫着一种焦虑氛围。一方面，学校为提升学校升学率，加之家长“望子成龙，望女成凤”的期盼，往往会在日常教学实践中增加作业数量，加重孩子的学业负担。另一方面，现代社会处处充斥着内卷与竞争，各类培训机构喊出“培优”、“提质”口号，无形之中增加了家长的教育焦虑[2]。为使孩子能够拥有一个光明的未来，家长不得不驱使孩子辗转于各类培训机构，占据了大量空闲时间和精力，致使学业负担加重。除此之外，学校教师行政事务繁重，无心教学，教学质量堪忧，为查漏补缺，弥补不足，只能求助于校外培训机构，以此提升孩子的竞争力[3]。正是在教育焦虑的影响之下，不仅加重了学生的学业负担，打击了学习积极性，还制约学生的健康成长与全面发展。

3.1.2. 校外培训机构“退费难”“卷钱跑路”引发热议

焦点事件的出现能够聚焦社会公众的目光，使公众的注意力集中于某一社会问题[4]。近年来，校外培训机构相关的负面新闻被频繁报道，引起社会公众的高度关注。全国多所校外培训机构“退费难”“卷钱跑路”事件频繁发生，家长深受其害，精神与经济损失巨大。以2020年为例，3月，韦博教育倒闭，家长数万学费被骗难退还；8月，学霸君深陷拖延退费风波，“退费难”投诉量多达上千条，超千万元学费难追回；10月，优胜教育老板“卷钱跑路”，3000多人聚集维权，退费无果；12月，芝麻街英语宣布倒闭，欠款数百万跑路，家长退费无门。类似报道层出不穷，引起人们激烈讨论，减负问题再次成为焦点，群众纷纷呼吁整治教培机构市场乱象，加大教培机构市场监管，引起决策者的高度关注，推动该问题进入政策议程。

3.1.3. 教育功利化观念难以扭转

教育市场化发展强化了资本掠夺优质资源的情况，通过教育实现阶层流动的空间逐渐缩小，教育功利化倾向明显。新时期以来，我国先后出台多项文件整顿校外培训机构，以发挥学校教育主阵地作用，试图扭转教育功利化倾向。但由于功利主义盛行，社会生活中又处处充斥着竞争，家长的焦虑情绪无法得到有效缓解与消除，致使收效甚微[5]。教育功利化倾向的扭转并非一时之事，还需要家校社的共同努力。归根到底，“减负”难以实现的根本原因在于优质资源的匮乏与教育发展不均衡[6]。我国人口较多，区域教育资源配置不均衡，加剧了教育不公平。尽管随着义务教育均衡发展政策的推进，教育资源配置有所改善，但仍难以扭转社会公众的已有观念，无法消除与缓解家长的担忧与焦虑情绪，给教育公平造成了不可低估的影响。

3.2. 政策源流

政策源流是针对某一社会问题，不同的政策主体提出的不同政策主张与解决方案。在政策议程设置过程中，不同政策主体围绕这一问题进行探讨，尽可能多的收集可行性方案。这些可行性方案推动了政策议程的制定。

3.2.1. 专家学者的建言献策

专家学者围绕某一社会问题进行思想碰撞有助于促进备选方案的形成。针对减负问题，学者们提出了不同见解与主张。如龙宝新认为减轻学业负担，不仅需要“过程管理”，更需要从源头控制；陈宝生认为减负应从家庭、学校、社会、学生方面综合考虑；邬志辉认为学校减负与校外培训机构增负使减负

流于表面,要想减负政策真正落到实处,首先应提升学校教学质量;方丹认为要想有效落实减负政策应科学改进教学,提升教学质量,减少校外培训;还有学者认为减负应该着重整治教育培训机构,以促进教育公平。学术界关于减负问题的研究与探讨,不仅加深了政策共同体对中小学学业负担的认识与理解,也为政府提出“双减”政策的出台提供了重要“思想”源流[7]。

3.2.2. 利益相关者的积极行动

在推动我国“双减”政策制定的过程中,家长、中小学校、非学科类培训机构和媒体形成了拥护“双减”政策的利益联盟。部分家长为减轻生活负担,纷纷在教育部官网留言希望出台官方政策管制教培机构收费乱象问题,吸引了决策者的关注,推动了“双减”政策的出台。中小学校为谋求自身发展,吸引优质生源,纷纷开展课后服务,提升了学校教学质量,加强了学校的竞争优势。非学科类培训机构为抢占市场份额,扩大生源,积极宣传减负相关信息,使减负的思想深入人心,推动了“双减”政策的制定进程。同时,各方媒体的积极报道,也引起社会各界对减负问题的高度重视。利益相关者的积极行动,推动减负问题的讨论逐步深化,最终促进了“双减”政策的出台。

3.3. 政治源流

政治源流对政策议程设置具有重要的影响,一些提议可能因此变得重要,一些提议则可能被束之高阁。在“双减”政策议程设置中,执政党的教育理念与国民情绪的催化构成了强有力的政策议程建立推动因素。

3.3.1. 执政党的教育理念

我国执政党为中国共产党,党的执政理念指导并影响着我国政策的制定。新时期以来,我党大力倡导推行素质教育的教育理念为“双减”政策的出台创造了前提条件。习总书记指出:“减轻学生负担,根本之策在于全面提高学校教学质量,强化学校教育的主阵地作用。对存在不符合资质、管理混乱、借机敛财、虚假宣传、与学校勾连牟利等问题的校外培训机构,要严肃查处。”[8]。一直以来,我国领导人高度重视减负、教育公平相关问题,并多次在公开场合表明建立“公平而有质量”的教育愿景,表达了对该问题的高度关注及解决问题的决心,营造了改革的政治氛围,对“双减”政策的出台起到了很好的推动作用。

3.3.2. 国民情绪的“催化”

国民情绪既可以促进项目提上政策议程,也可以抑制项目上升到政策议程。自建国以来,中小学减负问题便是国家关注的重点,也是长久以来无法彻底解决的痛点,“减什么”和“如何减”等问题备受争论,教育公平与教育质量的问题深受社会各界关注。如今,教育内卷现象越发严重,校外培训机构收费乱象频发,家长与学生深受其害,苦不堪言,减负问题变得迫不及待。与此同时,中小學生因学业负担过重自杀事件频发,引起社会公众热议,使减负问题受关注度不断上升。这种社会氛围在促使社会各界反思的同时,也促进了社会公众重新审视现今的教育,在一定程度上推动了教育改革,加快了“双减”政策的出台。面对公众舆论压力,教育部先后出台多项文件,力求将减负工作真正落到实处。

3.4. “双减”政策的多源流耦合

三条源流平时相互独立,只有在某一关键时刻,三条源流才会耦合交汇,“政策之窗”打开,议题进入政策制定程序。十八大以来,我国大力倡导发展公平而有质量的教育。外出考察时,习总书记强调:“要真正把过重的学业负担和校外培训减下来,办好人民满意的教育。”以上内容均表明了党中央政府对减负工作的重视,相当于开启了“政策之窗”。为贯彻落实总书记讲话精神,政策行动者纷纷采取各

种行动，将“双减”提上议事日程。首先，由教育部等研究并制定新的减负方案。其次，由主管部门正式向中央提交减负方案，并在会议中通过该方案。由此可见，在“双减”政策出台过程中，政策之窗使政策源流的重大事件开启。在这关键时刻，由各类主体所构成的政策参与者共同合作，促使问题源流、政策源流和政治源流耦合、交汇，并推动议题进入政策制定程序(见图 1)。

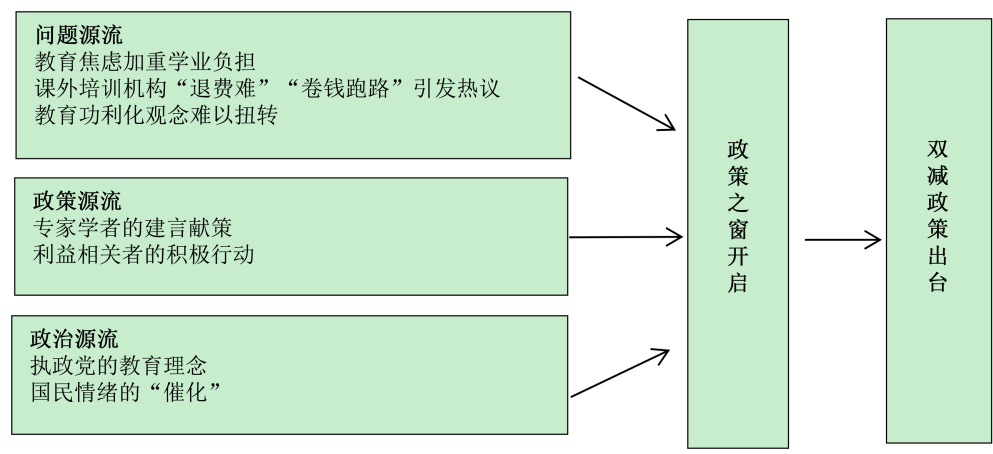


Figure 1. Multi-stream model of the “double reduction” policy agenda
图 1. “双减”政策议程的多源流模型

4. 结论

研究发现，“双减”政策的出台是我国特定社会发展阶段三条源流相互影响，政策参与者积极推动内外部因素共同作用的结果。教育焦虑、校外培训机构“退费难”“卷钱跑路”、教育功利化难以扭转引起了政府和社会各界对中小学学业减负工作的关注。专家学者的建言献策和利益相关者的积极行动构成了政策源流。专家学者对减负问题的研究与探讨，加深了社会公众对中小学学业负担的认识与理解，也为政府提出“双减”政策提供了重要“思想”源流。利益相关者的积极行动推动着减负问题的探讨逐步深化，促进了方案的完善。党对减负工作的热切关注和国民情绪的“催化”构成了政治源流，对“双减”政策进入政策议程具有直接的促进作用。十八大会议精神和习总书记外出考察讲话精神为“双减”政策开启了政策之窗，三条源流因此汇合，政策共同体积极互动，最终推动“双减”政策的出台。

参考文献

[1] 付卫东, 郭三伟. “双减”格局下的中小学课后服务: 主要形势与重点任务[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2022, 24(1): 68-76.

[2] 王红, 陈陟. “内卷化”视域下“双减”政策的“破卷”逻辑与路径[J]. 教育与经济, 2021, 37(6): 38-43+61.

[3] 刘钧燕. 家庭校外培训需求动因及对落实“双减”政策的启示[J]. 全球教育展望, 2021, 50(11): 85-98.

[4] 司晓宏, 王桐. “双减”之下: 教育焦虑现象的纾解与治理[J]. 中小学管理, 2021(10): 39-41.

[5] 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(1): 153-166.

[6] 余雅风, 姚真. “双减”背景下家长的教育焦虑及消解路径[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2022(2): 1-11.

[7] 杨小微, 文琰. “双减”政策实施研究的现状、难点及未来之着力点[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2022(2): 1-14.

[8] 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.