

“双减”政策的议程设置与优化策略研究

——基于多源流理论的分析

牛尚文, 李 硕

广西师范大学教育学部, 广西 桂林

收稿日期: 2023年9月30日; 录用日期: 2023年10月28日; 发布日期: 2023年11月2日

摘 要

为构建高质量教育体系, 减轻义务教育阶段学生过重学业负担, 中共中央办公厅、国务院办公厅于2021年出台“双减”政策, 这是我国基础教育改革与重构的新起点。本研究基于多源流理论, 通过梳理“双减”政策议程设置中的问题源流、政策源流、政治源流, 发现三流交汇产生耦合作用是推动“双减”政策出台的潜在原理。同时, 基于“双减”政策议程设置中存在的诸多问题, 建议“双减”政策实施后, 应规划好政策优化的策略。聚焦问题源流: 建立起有效的政策成效评估机制; 浓缩政策源流: 构建政策共同体利益表达平台; 统筹政治源流: 优化政策落实的大环境。并发挥政策企业家的积极作用, 以增加后续政策的出台几率, 从而切实有效纾解基础教育阶段学生的教育负担。

关键词

“双减”, 多源流理论, 议程设置, 优化策略

Research on Agenda Setting and Optimization Strategy of “Double Reduction” Policy

—Analysis Based on Multi-Source Flow Theory

Shangwen Niu, Shuo Li

Faculty of Education, Guangxi Normal University, Guilin Guangxi

Received: Sep. 30th, 2023; accepted: Oct. 28th, 2023; published: Nov. 2nd, 2023

Abstract

In order to build a high-quality education system and reduce the excessive academic burden of

students in compulsory education, the General Office of the CPC Central Committee and The General Office of the State Council issued the “double reduction” policy in 2021, which is a new starting point for the reform and reconstruction of basic education in China. Based on the theory of multi-source flow, this study sorted out the problem source flow, policy source flow and political source flow in the setting of “double reduction” policy agenda, and found that the coupling effect of the intersection of three streams is the potential principle to promote the introduction of “double reduction” policy. At the same time, based on the many problems existing in the setting of the policy agenda of “double reduction”, it is suggested that after the implementation of “double reduction” policy, the strategy of policy optimization should be planned, focusing on the source of problems: establishing an effective policy effectiveness evaluation mechanism; condensing policy sources: building a platform to express the interests of policy community; integrating political sources: optimizing the environment for policy implementation. And give play to the positive role of policy entrepreneurs to increase the probability of subsequent policies, so as to effectively relieve the educational burden of students in the basic education stage.

Keywords

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

Copyright © 2023 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

中小学生学习负担问题在我国一直是一个能够引起社会各界广泛关注的焦点话题,同时也是教育学、社会学等领域学者们的重点研究方向。2021年7月24日,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》,简称“双减”政策,其中明确指出要持续规范校外培训机构,减轻中小学生学习过重的作业负担和校外培训负担[1]。本研究基于多源流理论的视角,尝试探析“双减”政策议程设置的全过程,挖掘出推动“双减”出台的动力因素,厘清各因素在政策制定过程中的互动与影响,以期对“双减”及其后续政策的优化提供相应的策略选择。

2. 多源流理论及其在“双减”政策研究中的适切性

2.1. 多源流理论的内涵

金登(Kingdon)的多源流理论常被政策分析者用于解释某项政策的制定过程[2],其将政策的分析过程分为三个独立的阶段,即问题源流、政治源流、政策源流。问题源流(problem stream)指的是能够反映某一社会状况的焦点事件、指标、信息反馈等要素,这些要素会吸引决策者的注意,并帮助决策者筛选、判断哪些公共问题需要被纳入到政策议程当中([3]: pp. 113-126)。政策源流(policy stream)指的是政策共同体(某一特定政策领域的专业人员,如政策研究者、学者、政治家等)参与制定并提出问题解决方案的过程。在这一过程中,所有的解决方案都位于“政策原汤”中,有些方案经过筛选后会被淘汰或归并到其他方案中,有些方案则在反复的论证与修改后得到保留([3]: pp. 147-149)。政治源流(policy stream)是指由公众情绪、政府变更、利益集团间的竞争等因素构成的政治状况,这些因素的变化会对政策议程的设置产生影响([3]: pp. 184-189)。当这三条独立的源流在某一关键时刻实现交汇并产生耦合作用时,政策之窗(policy window)就会被打开,从而使某一社会问题被提上政策议程,进而在后续生成特定的政策文件。

2.2. 多源流理论在“双减”政策研究中的适切性

多源流理论已被我国各领域的学者们广泛地运用到各类政策议程的研究当中。郝亚明(2022)利用多源流理论分析了“铸牢中华民族共同体意识”政策议程设置的研究[4]。徐东波(2021)基于多源流理论视角,探索了新高考改革政策议程设置分析研究[5]。同样,在对“双减”政策的议程进行分析时,多源流理论同样具有较高的适切性,这是因为多源流理论与“双减”之间具有较高的契合度,可以对“双减”政策的议程进行全面、系统、深入的分析。一方面,多源流理论的核心内容就是将庞杂的政策议程的出台过程分解为问题、政策、政治这三条源流,能够使政策研究者对某一政策议程的设置过程有一个清晰的认识。另一方面,“双减”作为一个由中共中央办公厅国务院办公厅颁布,牵涉多部门、多领域、多主体的大政策,在当今网络媒体高度发达的时代势必会引起政策共同体的高度关注与激烈讨论。鉴于此,作为一种在复杂性和模糊性的社会背景下探究政策议程的研究方法,多源流理论与“双减”政策议程的分析具有较高的适切性。

3. “双减”政策议程设置的多源流分析

“双减”政策的出台并不是教育部门一方单独努力的结果,而是依靠全国各部门、各领域、各利益主体的多方协商与通力协作。利用多源流理论分析我国“双减”政策在议程设置过程中的三大源流及“政策之窗”的开启过程,进而从深层次探视推动“双减”政策出台的动力因素与底层逻辑。

3.1. 问题源流：中小学生过重的作业负担与校外培训机构的野蛮生长

问题源流之所以能够吸引决策者的注意,在很大程度上是由于某些关键指标的变化会以数字化、可视化、外显性的形式呈现在决策者的眼前。一直以来,在高考“指挥棒”的压力下,我国基础教育学生考核方式始终是以“唯分数论”式的考试为主,这就造成了中小学的教学方式普遍呈现出“应试”“片面追求升学率”的特征[6]。一方面,这会为中小学生带来过重的作业负担。据有关数据统计,2017年我国中小学生的日均写作业时长为2.82小时,是世界平均水平的近3倍[7]。另一方面,提高孩子学业成绩的目标催生出了家长为孩子购买校外学科类培训服务的需求,也为义务教育校外培训机构的野蛮生长提供了可乘之机。根据2018年中国产业信息网发布的数据显示,中国K12课后辅导市场规模已由2012年的2281亿元上涨到了2018年的4331亿元,涨幅高达89.9% [8]。以上关键指标的变化与焦点事件的出现反映了长期以来根植于我国义务教育的顽疾,其能够引起政策共同体的持续关注,进而为“隐秘”的社会问题的显现带来契机。

3.2. 政策源流：政策共同体对减负政策的讨论与研究

当由关键指标、焦点事件、信息反馈等要素构成的问题源流能够持续吸引人们的注意时,该问题就会进入到政策共同体(在我国政策共同体主要包括人大代表、政协委员、专家或学者、政府官员)的讨论范畴,他们提出的政策建议会漂浮于“政策原汤”之中,只有那些科学化、合理化的建议将得到保留和通过。在2018年的“两会”期间,全国人大代表、高级中学教师王家娟在自己提交的议案中深刻地揭示了中小学生的学业负担问题与校外补课现象,指出只有改变传统的招生制度、评价体系以及“升学率”与分数至上的观念,才能从根本上做到减负。全国政协常务委员兼副秘书长、从事教育研究工作多年的朱永新在全国政协十三届一次会议上建议要将中小学生在学时长、家庭作业量归入到教育督导范畴中,禁止中小学违规补课,同时依法对校外培训机构进行严格的监管,规范其办学行为。此外,艾兴[9]、杨欣[10]、童星[11]等专家学者深入研究了我国中小学生的学业负担问题,建议减负工作要由单纯的“减量”转向“提质”;学校要调整部分课程难度,提高教师课堂教学效率;政府部门要重视各地减负经验反馈,

扶持教育财政能力薄弱地区等。学术界对于中小学生学习负担问题以及减负政策的研究, 具有充分的科学性、创新性、专业性、规范性与应用性, 为“双减”政策的内容设置提供了经验借鉴。

3.3. 政治源流：执政党的意识形态与国民情绪的变化

早在新民主主义革命时期, 中国共产党人就研习并传播了马克思主义中关于人的全面发展理论, 该理论经过多年发展逐渐成为新时代“培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”这一中国共产党秉持的全面发展教育观。然而, 当前社会上充斥着“唯分数”“唯升学率”等功利性价值观对全面发展教育观形成了压倒之势, 严重背离了党的科学教育理念。此外, 国民情绪中民众对中小学生学习负担问题的关注与讨论, 如学生家长在微博、贴吧等网络平台发布的关于孩子作业多、补课多、在校时间长、睡眠短等话题与评论, 也会以公共舆论的形式影响到政策议程的设置。

3.4. 三流交汇推动“双减”政策出台

问题、政策、政治这三条源流在一般情况下呈现出互相平行的流动轨迹, 彼此间互不相交, 只有当三流在某一关键时刻实现交汇并产生耦合作用时, 政策之窗开启, 相应的社会问题才有机会成为议题并进入到政策制定的过程中。政策之窗开启的契机发生在 2021 年 3 月 11 日召开的十三届全国人大四次会议上表决通过的“十四五”规划, 其中明确指出要“发展素质教育, 规范校外培训”[12], 这意味着中小学生学习减负问题与校外培训机构规范问题已被提上国家规划的战略层面, 三条源流在这一关键时刻实现交汇并发生耦合, “双减”政策得以进入到政策制定的程序中, 并在 2021 年 7 月 24 日这一天水到渠成, 顺利出台。

尽管政策之窗已经开启, “双减”政策得以顺利出台, 但是政策在具体实施的过程中还是会遇到很多难以解决的现实性问题, 如培训机构隐形变异、教师负担加重等, 这些都会导致三条源流产生新的变化, 使得政策企业家必须时刻捕捉到有关三条源流变化的关键信息, 抓住政策之窗开启的宝贵节点, 从而增加“双减”配套政策与后续政策出台的概率, 以对“双减”政策进行补充与优化。

4. 多源流视角下我国“双减”政策的优化策略

“双减”政策在实施过程中产生的现实问题、政策共同体对“双减”实施情况的研究与建议、以及国民情绪的新变化, 都使得“双减”配套政策与后续政策的出台刻不容缓。对此, 应聚焦问题源流、浓缩政策源流、统筹政治源流、发挥政策企业家的积极作用, 以对“双减”政策进行优化。

4.1. 聚焦问题源流, 密切关注与反馈政策执行过程中的矛盾与危机

解决现实问题, 保障最广大民众的权益, 始终是我国政策出台的出发点与落脚点。“双减”政策制定者应始终树立起强烈的问题意识, 聚焦于解决现实问题, 密切关注与反馈政策执行过程中的矛盾与危机。

首先, 要建立起有效的政策成效评估机制。一方面, 应制定权威性的政策评估标准, 对“双减”实施的成效进行科学的评估。政策执行主体严格参照评估标准上规定的评估细则, 使用 DID 双重差分法、PMC 指数模型等政策评估工具, 对政策实施过程产生的成效进行量化评估, 获取能够反映政策运行状况的相关数据、指标等信息; 另一方面, 教育系统和市场监管系统等相关决策部门应定期或不定期地发布关于中小学生学习时间、中小学生体育健康测试、校外培训机构整改与转型情况、课后服务开展情况、专项教育经费投入情况等调查报告或统计数据, 以便相关专家和学者对上述数据和报告进行深入的评估, 进而探究出政策执行情况以及遇到的问题。

其次, 应实时跟进并理性应对“双减”实施过程中出现的焦点事件与负面反馈。焦点事件与负面反馈的出现意味着政策在执行过程中可能出现了问题, 这就需要相关部门及时对焦点事件与负面反馈进行风险评估, 判断其是否会导致更严重的危机与矛盾, 若是, 则需果断地采取必要措施, 对政策进行调整与完善, 以弱化乃至消除焦点事件的负面影响。

4.2. 浓缩政策源流, 加强构建政策共同体利益表达平台与互动机制

“双减”政策的具体落实要涉及到教育、管理、经济、健康等多领域, 执行范围覆盖学校、家庭与社会, 因此, 应鼓励多领域的专家学者以及校长、教师、家长等为“双减”行动建言献策, 丰富“政策原汤”, 同时精炼“政策原汤”中漂浮的各类方案, 为完善与补充“双减”政策提供科学性、合理性的备选方案, 以此来构建政策共同体利益表达平台与互动机制。

第一, 在“双减”政策后续政策的制定过程中, 应构建与完善民主参与决策机制, 畅通利益共同体进行沟通交流的渠道, 如邀请不同领域的专家学者参加学术研讨会, 定期或不定期举办“双减”主题的联席会议、各级政府会议等, 以增加多种思想进行碰撞的频率, 进而为政策选择提供更多的方案。

第二, 学校校长、一线教师、家长等群体是“双减”政策实施的关键主体,

应更多地赋予他们参与政策议程讨论的机会, 在政策的制定与完善过程中更有效地参考与吸纳其方案建议, 加强各方的协商与互动, 以增强目标主体表达自身利益诉求的声音。为此, 可以邀请专家学者深入一线学校进行考察调研, 并召开座谈会, 拓宽并巩固专家学者与一线教师和学校校长进行沟通交流的渠道; 同时, 中小学也应定期举行家长座谈会, 向家长反馈孩子在“双减”后的学习情况, 收集和反馈家长当前的困惑与意见; 最后, 地方各级、乃至全国人民代表大会, 可增加中小学教师、校长当选人大代表的名额, 增加其建议进入政策制定者视线的机会。

第三, 加强“双减”实施过程以及“双减”配套政策与后续政策制定的透明度与公开度, 使民众能够广泛地参与到中小学生学习减负政策的讨论中去, 通过政府热线、信箱、官网留言等形式面向大众征集建设性的意见反馈。

4.3. 统筹政治源流, 积极顺应与优化利于政策落实和完善的大环境

在我国的政治大环境下, 执政党的意识形态对政策议程的设置具有引领作用, 而国民情绪也会通过网络媒体等渠道推动或阻碍某一政策的制定和实施, 因此, 政策制定者应统筹政治源流, 积极顺应与优化利于政策落实和完善的大环境。

一方面, 政策制定者应积极遵循并践行中国共产党对于我国教育事业的改革理念与发展战略。其一, “办好人民满意的教育”是党的二十大对我国教育事业发展提出的重要要求, 因此, 政策制定者在政策制定与完善的过程中, 就必须始终把促进人的全面发展作为政策制定的出发点和落脚点, 遵循教育公益性原则, 不断推进教育公平; 其二, “双减”政策能否真正落地, 还与教育评价的改革、师资队伍的建设、职业教育的发展等问题有着紧密的关系, 上述每一个问题都牵涉到一个大的政策改革方向。这些政策在制定的过程中应时刻与“双减”政策相联系, 同时政策制定者之间也要构筑起高效的对接与沟通机制。

另一方面, 政策制定者应时刻关注国民情绪的发展与变化, 深入了解舆论民情, 积极引导公共舆论, 为“双减”政策的落实与完善打造有利的舆论环境。其一, 政府决策者可以利用新华社、人民日报等主流媒体向公众宣传“双减”政策的主张与实施的重大意义, 引导舆论方向; 其二, 以政府、企业、学校等为行动主体在全社会宣扬立德树人的育人观念, 通过推动产业转型升级、增加高品质就业岗位数量、提高职业教育就业待遇、完善社会保障体系等方式来逐步消解“求取功名”的单一社会文化与价值取向[13], 进而创造利于政策真正落地的舆论环境。

4.4. 发挥政策企业家的积极作用, 增加“双减”后续政策的出台几率

依据多源流理论, 只有当政策之窗开启、三流交汇时, 社会问题才有机会上升为政府议题, 同时, 又由于政策之窗具有触发性和时效性的特点, 因此, 一项政策的顺利出台必须依赖于政策企业家对政策之窗开启节点的精准把控。

首先, “双减”政策的执行及其后续政策的出台会牵涉到多利益主体和部门, 利益主体的不同诉求与部门间的隔阂等都会导致政策的执行与出台遭遇严重的阻碍, 因此, 政策企业家必须对自己提出的政策方案进行“软化”, 应仔细研究各方的政策需求, 深入分析并厘清各部门的利益链条与部门间的合作障碍, 完善多方、多部门互动交流机制, 进而破解政策阻力。

其次, 问题源流中的焦点事件, 其紧迫度与热度越高, 就越有可能引起广大民众与国家领导人的关注和重视, 从而推动政策之窗的开启。为此, 政策企业家需洞察并把握“双减”实施过程中焦点事件出现的关键时机, 通过主流媒体扩大和强化焦点事件的社会关注度与影响力, 以提高政策之窗的开启机会。

最后, 我国的政治制度决定了每年三月召开的全国“两会”、全国人大常委会会议、全国教育工作会议等都会成为政策之窗开启的关键节点。因此, 政策企业家应在这些重要会议召开之前, 将“双减”政策的实施状况整理并撰写为完整的问题调查报告, 同时预备好有效的后续政策方案, 以便增加政策方案在会议上被通过的几率。

5. 结语

金登的多源流理论对于分析“双减”政策的制定过程具有较高的适切性, 其可以为我们进一步理解政策出台的社会背景以及原因提供一个清晰且合理的分析框架。然而, 需要注意的是, 在“双减”政策实施以来, 关键指标、焦点事件、政策共同体、国民情绪等多源流理论中的重要因素的变化会使三种源流重新汇聚成全新的问题、政策与政治源流。因此, 政策制定者应时刻关注能够反映三条源流发生变化的关键信息, 针对“双减”政策实施过程中出现的新问题不断制定和出台新的改进与补充政策, 以助力“双减”政策实现真正落地。

参考文献

- [1] 中华人民共和国教育部. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《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》[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/202107/t20210724_546576.html, 2023-05-10.
- [2] 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(4): 92-99.
- [3] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌, 方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [4] 郝亚明, 秦玉莹. “铸牢中华民族共同体意识”政策议程设置研究——基于多源流理论模型的分析[J]. 学术界, 2022(6): 63-73.
- [5] 徐东波. 新高考改革政策议程设置分析——基于多源流理论视角[J]. 教育与经济, 2021, 37(1): 89-96.
- [6] 郑若玲, 宋莉莉, 徐恩焯. 再论高考的教育功能——侧重“高考指挥棒”的分析[J]. 全球教育展望, 2018, 47(2): 105-115.
- [7] 观察者网. 我国中小学生学习作业时达全球水平3倍, 近八成家长每天陪写[EB/OL]. https://www.guancha.cn/society/2017_12_21_440031.shtml, 2023-05-25.
- [8] 中国产业信息网. 2018年中国K12培训行业市场规模、市场集中度及职业教育发展趋势分析[EB/OL]. <https://www.chyxx.com/industry/201805/641352.html>, 2023-05-25.
- [9] 艾兴, 王磊. 中小学生学习负担: 水平、特征及启示[J]. 教育研究, 2016, 37(8): 77-84.
- [10] 杨欣, 罗士琰, 宋乃庆, 等. 我国义务教育“减负提质”的评估研究——基于义务教育第三方评估的报告[J]. 中国教育学报, 2016(6): 42-46+63.
- [11] 童星. 多学科视野下学业负担过重的成因及对策研究[J]. 中国教育学报, 2015(10): 22-26+98.

- [12] 人民网. 十三届全国人大四次会议专题[EB/OL]. <http://lianghui.people.com.cn/2021npc/>, 2023-05-30.
- [13] 杨燕. “双减”政策执行的理论逻辑、现实问题与进路——基于利益原则和对 X 省的大样本调查[J]. 中国电化教育, 2022(5): 26-34.