

基于多源流理论视角的我国义务教育减负政策研究

李晨媛

上海师范大学, 上海 200234

DOI:10.61369/EST.2025010011

摘要： 教育是一个国家的立国之本，学生的全面健康发展关系着祖国的未来。义务教育减负话题长期备受各界关注。本研究将从多源流理论的视角切入，深入分析并探讨我国义务教育阶段减负政策的发展演变过程及特征。学生的学业负担过重和校外培训乱象加剧构成了问题源流；专家学者的建议和民生民情的反馈等汇聚成了政策源流；坚持中国共产党的教育理念和关注国民情绪共同发展成政治源流。在社会发展和环境变化等关键时刻，三股源流耦合，政策之窗开启，最终促成了我国义务教育减负政策的不断出台。

关键词： 多源流理论；义务教育；减负政策

Research on the Policy of Reducing the Burden of Compulsory Education in China from the Perspective of Multiple Streams Theory

Li Chenyuan

Shanghai Normal University, Shanghai 200234

Abstract： Education is the foundation of a nation, and the all-round healthy development of students is crucial to the future of the motherland. The topic of reducing the burden on students in compulsory education has long been a focus of attention from all sectors of society. This study will approach the issue from the perspective of the multiple streams theory, delving into the development and evolution process as well as the characteristics of the policies aimed at reducing the burden on students in the compulsory education stage in China. The excessive academic burden on students and the chaos in off-campus training constitute the problem stream; the suggestions from experts and scholars, along with feedback from public sentiment, converge into the policy stream; and the commitment to the educational philosophy of the Communist Party of China and the concern for public sentiment develop into the political stream. At critical junctures of social development and environmental changes, the three streams converge, the policy window opens, and this ultimately leads to the continuous introduction of policies to reduce the burden on students in compulsory education in China.

Keywords： multiple streams theory; reducing the burden on students in compulsory education; burden reduction policies

引言

教育是个人成长与家庭发展的寄托，更是国家兴衰存亡的关键。教育根基稳固与否，直接关乎国家发展走向，也是民族崛起与社会前行的根基。随着义务教育的不断发展，我国也越来越关注教育的质量和新时代教育事业的建设。坚持以人为本，必须以学生作为教育活动的出发点，以人为本学生观的核心是“一切为了每一位学生的发展”。学生负担过重问题一直是国家高度关注的教育民生问题之一。从成长规律上来说，减负不仅仅是“减”，更是为了学生更富有效度地学习，结下长远发展、创新发展、全面发展、美好发展的果。回顾我国颁布的众多旨在减轻中小学生过重课业负担和心理负担的政策，不同的时代特点和社会环境造就了不同导向的减负政策以及减负方式^[1-3]。

一、多源流分析的理论基础

美国公共政策学者约翰·金登在1984年出版的《议程、备选方案与公共政策》一书中首次提出了多源流理论。金登将“垃

圾桶模型”的四条源流简化为三条源流，分别为问题源流、政策源流、政治源流。问题源流包括种种有待政府加以解决的问题，通常涉及复杂多变的社会现象，但并不是每个社会问题都能被政策决策者所关注，同时也不是每一个社会问题都会被提上政事日

作者简介：李晨媛（2000.01—），女，汉族，河南洛阳人，硕士研究生在读，研究方向：公共政策。

程。政策源流包括各种各样的政策建议、政策主张与政策方案，是对社会问题或焦点事件展开的各种政策讨论、建议与主张，表明了方案被提出、分析、讨论直至采用的全过程。政治源流包括意识形态与国民情绪、党中央的执政理念以及利益集团的推动作用等因素对社会问题解决产生影响的政治过程，反映了当下政策实行的政治态势。多源流理论中，这三条源流在一般情况下是相互独立的，有着自己的流经路径，在时间顺序上，也是不存在先后的，只在某一关键节点上“耦合”，开启“政策之窗”，进而将公共问题推上议程。金登认为，一个项目被提上议程是由于在特定时刻汇合在一起的多种因素共同作用的结果，而并非它们中的一种或另一种因素单独作用的结果。^[4]这种共同作用就是多源流理论中的问题源流、政策源流和政治源流三者的连接与交汇。三条源流的交汇也意味着特定的问题、政策方案与政治形势之间的有机结合^[4]。

二、我国义务教育减负政策的多源流分析

（一）问题源流

1. 学生负担过重

新中国刚成立之时我国教育事业的发展比较落后，学校教育强调对科学知识的学习，形成了“填鸭式”的应试教育模式。随着经济社会的飞速发展，我国对于人才培养和高质量人才的需求也越来越高。加上适龄学生人数的增加和传统应试教育理念的影响，我国的社会竞争也越来越激烈，义务教育阶段的学生课业负担随之日渐繁重。北京某学校只有不到10%的学生表示在校期间从不利用午休或课间时间去写作业。^[5]此外，日益加重的学业负担还会严重挤压中小学生的锻炼与睡眠时间，在一定程度上损害学生身心健康发展。根据实际调查显示，义务教育阶段的学生睡眠时长令人担忧。^[6]近年来，越来越多的家长选择让孩子参加校外培训，学生的学业负担愈加繁重，成为教育领域需要迫切解决的重要问题。

2. 校外培训带来的负面效应

社会竞争的加剧和家庭教育焦虑的滋生等因素为校外培训行业的快速发展提供了持续大量的市场需求。我国的民办教育行业吸引了大量资本入驻，他们采取企业的模式不断追求广大的市场和丰厚的利润。校外培训加剧的教育资源分配不均的现状，构建了用财富换取优质教育的交换逻辑，这使得教育脱离了其原有的公益属性和公平属性。这样的财富与教育的竞争不利教育公平公正的发展，使得不同地区、不同阶层的学生之间的差距不断加大，阶层上升更加困难，社会流动性也会相应变差。财富和教育的关联逐渐紧密也会给家庭带来沉重的经济负担。

3. 以往减负政策的效果不理想

我国的减负政策主要是“自上而下”的执行模式，而地方政府在实际的执行过程中会考虑到属地的实际情况和未来发展的要求，选择性地执行部分政策，这就导致了义务教育减负政策的执行偏差。其中固然有政策执行偏差的缘由，也有学校、学生和家长等政策利益相关者之间评价标准不一的因素。^[7]

盘点以往的减负政策，减负措施聚焦于作业量的减少，忽视了作业质量以及效率的提高，整体措施较为单一，相关辅助配套措施缺失。我国减负的政策和措施往往也是“一声令下”之后全体行动，前期的调研实验开展地不足，对于可能遇到的情况没有做出充足的预设以及预先应对方案，实际推行过程中的阻力较大。对于减负措施的监督和反馈体制仍然有待健全，这些都导致了减负政策落地难、实施效果不佳。

（二）政策源流

政策建议、主张与方案汇聚成了政策源流。早期我们对于应试教育各项指标的追求使得政府将学生的繁重负担简单归因于课业负担，减负行动的参与主体主要是政府和学校。随着社会的长足进步和教育改革的深入推进，政府部门开始意识到减负不仅是教育问题，更是一个社会问题。^[8]我国曾明确指出减轻学生课业负担是全社会共同责任，政府、学校、家庭、社会必须共同努力，标本兼治，综合治理。由此国减负政策涉及的主体不再仅仅局限于政府和学校，而是将社会和家庭等多方主体纳入其中，开启了由政府主导、学校配合、社会和家庭合力监督的新局面。

由于互联网的经济性高、传播性广、使用较为便捷，越来越多的人更倾向于利用网络平台或者通过网络媒体发表自己的声音。网络平台能够实现对各种信息和意见的整合和共享，在减负问题中能够提高关注度，增强社会影响力。网络平台推动了不同利益主体的建议的共享与重新组合，在意见交融的过程中完备的备选方案也会自然而然地形成。在此过程中，符合标准的政策建议就有可能被留存下来，经过一系列可行性与价值的评估，形成新的政策方案^[9]。

（三）政治源流

在利用多源流理论分析我国政策过程的时候要立足于中国特色社会主义制度的实际情况进行合理调整，我国的政治源流主要指的是党的执政理念和国民情绪这两个方面。^[9]

1. 党的执政理念

义务教育肩负着国家未来和希望的重任，是教育工作的重点，也是党和国家关注的焦点。然而我国中小学教育长期受到应试教育理念的干扰，围绕分数和升学率展开教育，给学生增加了学业负担以及校外培训负担，严重影响了学生的学校和生活质量，使得义务教育趋向于功利化以及短视化，严重危害教育公平和可持续发展质量。减轻义务教育阶段学生的负担以及成为人民热切关注的民生问题。改革开放以来，党和国家对于学生减负问题一直持积极解决的态度，各项减负政策始终处于政策议程的过程之中，加之在教育改革的推进和教育理念转变的进程中，我国对于减负问题治理势在必行，不断根据实际创新深化减负政策的调整与执行^[10]。

2. 国民情绪

政治源流中的国民情绪可以理解作为一种存在于国家和地区之间能够被大多数民众所感受到的共同思想和普遍的利益诉求。政府内部能够通过发表讲话、听取问题和评论、了解时事报道、接待来访者等方式敏锐地获得多渠道掌握对国民情绪的认识，并借助大众媒体向公众宣传政策建议和主张，引导国民情绪方向，为

政策的制定和执行创造有利的氛围。^[10] 社会经济发展和竞争加剧使得社会更加重视教育问题,这种高关注也会化作一部分家庭中的教育焦虑完成情绪沉淀。这些情绪需要引起国家的重视,政策制定者要及时关注国民情绪变化,在充分收集意见的基础上出台相关政策,贯彻以人为本的理念,科学减轻学生负担,促进我国教育公平和健康发展。

(四) 政策之窗的开启

在多源流理论中,三股源流的发展是相互独立的,但是在特定的时间节点,三股源流耦合才能开启政策之窗。政策之窗的打开为问题被提上议事日程或政策变迁提供了机会。多源流理论在解释政策变迁时通常从问题源流或政治源流的变化出发,之后政策企业家在政策之窗打开时及时有效把握机会,促使三条源流实现交汇,最后推动政策变迁的发生。在经济发展和进步的变化之中,学生的学业负担不断增多,同时校外培训的乱象加剧的教育不公平,严重影响学生的全面发展,各项减负政策的效果有限,不能长期有效减轻学生负担。这些负面现象违背的我国一直以来贯彻的教育理念的教育方针,学生负担成为人民关注和讨论的热点社会问题。民众、专家学者等多元政策主体聚焦学生减负议题,其共通利益诉求促使政府高度重视,成为推动政策之窗开启的关键动因。义务教育减负政策在此过程中得以增补与优化,达成政策演进。

三、总结与展望

在我国义务教育减负政策变迁中,我们可以发现减负政策在

政策议程中展示出的特点和变化。政府一般控制着正式的政策议程,但是政策制定的参与主体由政府内部扩大到公民、专家学者、大众媒体等多元主体。多方参与能够促使政府在减负问题上投入更多地注意力,更好地推动减负问题进入政策议程。义务教育减负在政策推进效果有限的情况下成为一个持续且常规的问题。要求减负的呼声包含了对过去政策的审视以及对未来政策的期盼。各方利益相关者的诉求和表达可能存在差异,但是凝聚了深刻推进教育改革和促进学生全面发展的社会共识。这种社会共识对于政策议程的设置和发展具有非凡的意义。减负政策关系国家教育事业的发展,也和社会经济环境相关联,因此在政策制定中需要考虑多元政策主体和多层次的政策目标。

在我国义务教育减负政策变迁过程中,问题源流不断凸显,政治源流具有关键主导作用,在政策源流的促进下,三大源流最终实现有效耦合。为了义务教育减负政策更好地完善和落实,在实际的政策过程中要扩大政策问题来源,准确界定政策问题,对于出台的政策进行合理的评估并重视所获取的反馈的信息。在政策过程中要丰富政策过程的参与主体,拓宽利益表达渠道,协调各方力量合作共治。同时积极关注舆情动向,认识并引导国民情绪,及时回应公众诉求,引导公众关注的议题以较为理性的方式进入政策议程。最后重视政策执行这个关键环节,多渠道、全方位推进减负政策落地生效。

参考文献

- [1] 高巍,刘凤霞.我国中小学减负政策的历史回溯与演进分析[J].教育参考,2022,298(04):11-18.
- [2] 刘春丽,左一爽.间断均衡视角下基础教育减负政策的变迁——基于1978—2022年政策文本分析[J].商丘师范学院学报,2023,39(02):94-101.
- [3] 战建华,范晓彤.多源流理论视角下“双减”政策议程探析[J].天津师范大学学报(社会科学版),2023,286(01):81-87.
- [4] 约翰·W·金登.议程、备选方案与公共政策[M].丁煌,等,译.北京:中国人民大学出版,2017.
- [5] 王东,王宝安.对减负政策盲点和负效应的反思——基于北京市中小学生课业负担现状的调查研究[J].上海教育科研,2017,358(03):30-33.
- [6] 冯峰.中小学生课业负担减轻的实证研究——以N市的中小学为例[J].文化创新比较研究,2021,5(08):181-183.
- [7] 余晖,黄怡.县域义务教育减负政策的执行偏差及深层动因[J].苏州大学学报(教育科学版),2022,10(03):38-50.
- [8] 龙洋,吴书桐.多源流理论背景下我国“双减”政策生成机理分析[J].教育理论与实践,2023,43(04):25-29.
- [9] 李新玫,王镡.“双减”政策的议程设置机制分析——基于多源流理论视角[J].西北成人教育学院学报,2023,163(01):80-86.
- [10] 姜艳华,李兆友.多源流理论在我国公共政策研究中的应用述论[J].江苏社会科学,2019,302(01):114-121.