

# 改革开放以来学业负担政策变迁研究\*

## ——基于支持联盟框架的分析

● 徐帆 孟宪云

**摘要:**促进学生自由和谐发展,实现教育质量“内涵式”提升,是学业负担政策的本质意涵。通过运用支持联盟框架对学业负担政策变迁逻辑进行分析发现,围绕“如何实现学生发展”此一深层核心信仰形成了学业负担政策两大联盟:支持“减负”联盟和反对“减负”联盟。学业负担政策变迁是基于两大支持联盟的政策取向学习所导致信仰系统变更和政策子系统外部环境共同作用的结果。未来学业负担政策发展,需完善职业论坛作用机制,形塑政策共同体合力。

**关键词:**学业负担;支持联盟框架;政策变迁

中小學生过重学业负担问题的“异化”衍生,困扰着教育事业的良性发展,阻碍着人全面发展的有效达成。职是之故,为实现过重学业负担问题的“善治”,国家开出了多元政策“良方”,是为学业负担问题的有效缓解指明了发展路向。然而,由于受到政策自身限度、政策执行机制、政策监督体系等的现实阻抗,学业负担政策的效用发挥深受阻碍。有鉴于此,检视学业负担政策发展阻滞的深层逻辑机理成为当务之急。从既有学业负担政策研究文献观之,研究者多从政策演变、政策工具选择、政策执行效果及政策应对策略等路向进行解析,而对学业负担政策内在变迁逻辑则鲜有探讨。本研究尝试运用支持联盟框架对学业负担政策的变迁机理进行深层解读,以期为学业负担政策的调整与完善提供建议是为借镜。

### 一、支持联盟框架:理论基础与分析框架

针对政策过程分析阶段理论逻辑上和经验上的严重缺陷,保罗·A·萨巴蒂尔和汉克·C·詹金斯-史密斯于20世纪80年代年提出了支持联盟框架(Advocacy Coalition Framework,简称ACF)。支持联盟框架是一种关于政策创新和政策变迁的分析范式,依据系统论,针对十年乃至数十年间的政策变迁历程进行分析,认为支持联盟间的竞争与互动是政策变迁的内在逻辑机理。作为一种替代性理论,支持联盟框架以“革

新性研究方案”的面貌出现,它“试图综合公共政策执行中自上而下和自下而上两种模式优势特征的意愿,旨在使技术性信息在我们理解政策过程中发挥更为重要的作用”。<sup>[1]</sup>经过几十年的理论辩证和实践验证,支持联盟框架日臻成熟与完善,目前已发展到第四个版本(见图1)。

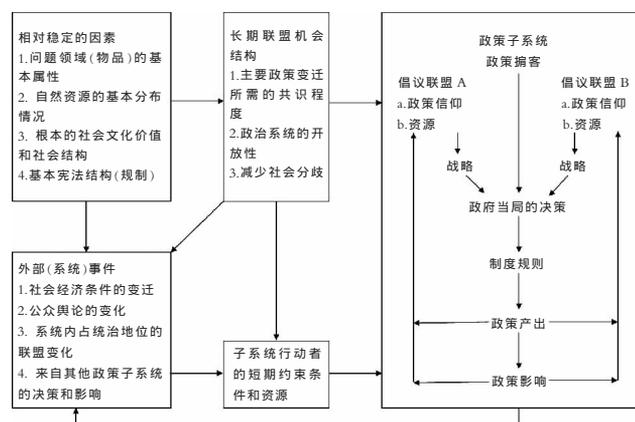


图1 2007年支持联盟框架图

资料来源: Sabatier, Paul A., and Christopher M. Weible. 2007. "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications". In Paul A. Sabatier. Theories of the Policy Process, the Second Edition. Boulder: Westview Press. pp202.

\* 本文系中央高校基本业务费专项资金资助项目“‘互联网+’背景下的中小学教学方式变革研究”(SWU1609231)研究成果之一。

徐帆/西南大学教育学部硕士研究生,主要研究方向为课程与教学论研究  
孟宪云/西南大学教育学部博士研究生,主要研究方向为课程与教学论研究

信仰系统是支持联盟框架的核心术语和关键工具。支持联盟框架之所以选择信仰系统——而不是利益或组织归属——作为关注焦点,是因为信仰系统更具有包容性和可验证性。<sup>[2]</sup>虽然利益具有现实直观性,但在政策发展过程之中,利益终被观念化为人们的政策价值偏好或政策目标。更为重要的是,利益常常在某种理论体系中才能清楚地被界定,而这种包含一系列因果关系认知的理论体系又是基于背后的信仰系统。<sup>[3]</sup>萨巴蒂尔等人将联盟的信仰系统构造为一个具有等级特征的三维结构,包括深层核心信仰、政策核心信仰以及表层信仰。<sup>[4]</sup>其一,深层核心信仰是一套具有根本规范性认知、本体论公理的基本价值体系。它类似于宗教信仰,极难改变。其二,政策核心信仰是联盟的基本黏合剂,其代表了贯穿于政策子系统中联盟的基本行为规范和因果认知,是区别于不同支持联盟的核心所在。政策核心信仰中的基本规范性认知较难调整,而经验性认知则可随经验的扩充与积累而发生改变。其三,表层信仰是为了实现政策核心进行的工具性决策和必要信息搜索,<sup>[5]</sup>它是信仰系统中相对容易改变的。因是之故,政策取向的学习常发生于此一层面。

支持联盟框架认为,以政策为取向的学习所导致的信仰系统认知性变化仅仅是影响政策变迁的一个重要方面,且常常改变支持联盟信仰体系的表层信仰,此一政策子系统的内部过程不足以改变政府政策的核心层面,政策变迁的发生通常需要来自政策子系统外部非认知性因素强烈干预而造成。政策变迁与发展深受政策子系统所在社会、文化、资源等条件限制。支持联盟框架把影响子系统政策变迁的外部因素分为相对稳定因素和外部(系统)事件两个维度。相对稳定的因素限制了政策子系统参与者的选择范围,规定了支持联盟行动的“机会结构”,然而其改变却异常困难,通常需要花费数十年时间。因此,政策子系统变迁的核心要素在于子系统外部(系统)事件的影响。外部(系统)事件的变化是影响政策变迁的关键动因所在,是因其影响与制约政策子系统参与者遇到的机遇与条件。与此同时,外部(系统)事件的变化迫使政策子系统参与者学会预测变化,以做出符合支持联盟利益的决策。

综上所述,政策子系统内部的政策变迁源于以下两个层面相互作用的过程:首先,政策子系统内部的支持联盟试图将他们的政策核心信仰和表层信仰转化为政策;其次,政策子系统外部系统范围的干扰而影响政策子系统参与者的资源和限制条件。<sup>[6]</sup>有鉴于此,为考量学业负担政策变迁逻辑理路,本研究从政

策子系统政策信仰的政策取向学习和外部事件的影响两个向度进行剖析,以期把握学业负担政策发展的深层逻辑机理。

## 二、学业负担政策变迁历程概述

促进学生的自由和谐发展,是当代教育发展的核心价值诉求。据统计,改革开放以来,为实现过重学业负担问题的有效缓解,国家层面制定的学业负担政策文本多达八十多项。对此八十多项学业负担政策文本的演进过程进行逻辑梳理,是理性认识学业负担政策变迁规律,进而达致“善治”学业负担的重要路径所在。根据政策变迁中政策数量发展的实际变化,本研究将改革开放以来我国中小学生学业负担政策的变迁历程以2000年为时间节点划分为两个阶段:第一阶段是深入发展阶段(1978年—1999年);第二阶段是稳步推进阶段(2000年至今)。

### (一)深入发展阶段(1978年—1999年)

据统计,从改革开放到1999年,国家层面共计颁发学业负担政策文本35项,其中专门性学业负担政策5项。改革开放以来,国家层面对学业负担问题的关注肇始于教育部于1981年颁发《全日制六年制重点中学教学计划(试行草案)》、《全日制五年制中学教学计划(试行草案)的修订意见》的通知,该通知指出要在提升教育质量的同时,注意防止和克服负担过重的现象。1983年,教育部颁发《关于全日制普通中学全面贯彻党的方针,纠正片面追求升学率倾向的十项规定(试行草案)》,该政策文本明确指出:要减轻学生过重的学习负担。1988年,国家教委颁布了改革开放以来第一部学业负担专门性政策文本——《关于减轻小学生课业负担过重问题的若干规定》,该政策指出:引导教育工作者端正教育思想、坚持全面育人、提高教育质量是小学过重学业负担问题解决的关键所在。并在此基础上,提出了十项应对过重学业负担的具体规定。1990年,国家教委印发了《关于重申贯彻〈关于减轻小学生课业负担过重问题的若干规定〉的通知》,再次重申了解决学业负担问题的重要性,并要求加强监督各地区学业负担政策的执行情况。上述三项学业负担政策的颁布与实施,表明过重学业负担问题已得到国家层面的深切关注,相关教育行政部门已切实提出缓解过重学业负担的政策对策,以推进学生学业负担问题的“善治”。1993年,国家教委颁发了《关于减轻义务教育阶段学生过重学业负担,全面提高教育质量的指示》,此一政策从十个层面提出了减轻义务教育阶段学生的过重学业负担,为学业负担政策的

深化发展更加推进一步。1994年,国家教委颁布《关于全面贯彻教育方针,减轻中小学生学习过重课业负担的意见》,该意见对学业负担政策的解决思路做了深化梳理,指出学业负担问题的“善治”,关键在于思想的转变、观念的更新,并从管理、执行等角度提出了解决学业负担过重问题的未来路向。1999年,中共中央国务院颁发的《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》明确指出,各级政府要建立学业负担监督检查机制以作为减轻学生课业负担的重要路径。从改革开放到1999年国家层面颁布的学业负担政策来看,为实现缓解升学压力、推进素质教育的价值诉求,国家对学业负担问题愈发重视,学业负担政策的发展经历了从提出到深化发展的演进历程。

### (二)稳步推进阶段(2000年至今)

2000年,教育部分别于1月3日颁发《关于在小学减轻学生过重负担的紧急通知》,1月13日颁发《关于贯彻落实〈教育部关于在小学减轻学生过重负担的紧急通知〉》,此两项政策从政策宣传、通报制度、监督及价值等角度对减轻学生学业负担进行了详细规定。此两项通知的颁发“引起了社会各界的广泛关注,出现了关于学生学业负担问题的热烈讨论,在全国范围内掀起了‘减负’的热潮,减轻学生学业负担一时成为焦点问题”。<sup>[7]</sup>据统计,2000年国家层面颁布的学业负担政策文本多达7项,而2001年更达10项之多,之后则呈现出明显的回落趋势。2004年,教育部颁发《关于学习贯彻中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》,该政策强调将课程、教材、评价和考试制度改革作为减轻中小学生学习负担的重要路径。同时强调对大中城市学生过重负担情况进行专项督察,以促进素质教育的全面实施。2008年,教育部颁发了《关于印发〈中小学生近视眼防控工作方案〉的通知》,该政策通过对学生的书面家庭作业时间做详实规定以减轻学生的学业负担压力。2010年,中共中央国务院颁发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》用较长篇幅论述了学业负担。具体指出,过重的学业负担严重损害了儿童少年的身心健康,学业负担问题的善治,需要社会各阶层同心合力,标本兼治,综合治理。2013年和2014年,教育部办公厅分别颁发了《关于开展义务教育阶段学校“减负万里行”活动的通知》和《关于开展义务教育阶段学校“减负万里行·第二季”活动的通知》,要求在全国范围内开展以“宣传典型经验、规范办学行为、更新教育观念、营造良好氛围”为主题的义务教育阶段学校“减负万里行”活动。综上所述,从2000年至今国家层面颁布的学业负担政策来

看,2001年之后学业负担政策进入稳步推进阶段,国家层面关于专门性的学业负担政策文本较少颁发,对学业负担问题的直接干预减少,加强了对过重学业负担的监督与疏导。

## 三、支持联盟框架下的学业负担政策变迁逻辑解析

### (一)支持联盟的界定与划分

因政策信仰系统分异而造成的支持联盟间分立是推进学业负担政策变迁的核心根源。有鉴于此,根据政策信仰系统的差异,本研究将学业负担政策变迁中的政策子系统划分为两个政策支持联盟:支持“减负”联盟与反对“减负”联盟。

#### 1.支持“减负”联盟

支持“减负”联盟建立在“过重学业负担的存在压制学生自由健康成长”这一核心价值理念之上,其成员主要包括主导政策出台的政府机构人员、教育专家学者以及部分中小学校长和教师等构成。他们通过对过重学业负担对学生发展所造成阻滞的批判与反思,论证过重学业负担的反人性化本质。他们的观点主要包括:

首先,过重学业负担遮蔽学生灵动性。作为生命性实在,学生学习的本真在于实现人性的灵动发展。而过重学业负担的“异化”衍生与发展,导致学生不得不将过多甚至“全部”精力投入到无止境的学业上去。在此现实境遇之中,学生的生命活力被抑制、个性被消弭,只剩下麻木的精神和疲劳的双手。<sup>[8]</sup>其次,过重学业负担阻抗素质教育效用发挥。实现学生的本真发展是素质教育的本质意涵。然而,过重学业负担的长期存在,将学生绑架于“知识”的枷锁之上,压制着学生个性的发展,消弭了学生生命发展意义,致使素质教育成为空留于教育实践者头脑中的理念形态。

#### 2.反对“减负”联盟

反对“减负”联盟建立在“学生应为其未来发展承担学业负担”这一核心理念之上,其成员主要包括大部分家长、中小学校长、教师以及地方教育管理部门等构成。他们以学生未来发展为基点,秉持“吃得苦中苦,方为人上人”的价值理念,将自身的价值夙愿加之于学生身上。他们的观点主要包括:首先,“不能让孩子输在起跑线上”的价值心态。“望子成龙”“盼女成凤”的社会意识使得家长具有强烈的竞争心态。当竞争参与者之间无法达致帕累托最优之时,多数理性参与者会加大教育投入,以取得纳什均衡状态,获致最大收益。其次,未来的发展需以今日付出为筹码。在人

们的普遍价值观念之中,未来的人生发展路向与中小学阶段的成绩优劣有重要现实关联。而目前的考试体制注重学生对知识的记忆性考察,因是之故,学生应该承担相应学业负担,以为未来人生做准备。

## (二)政策取向学习:学业负担政策变迁的逻辑基点

政策取向学习是指个人和集体信仰系统的形成和演变所引发的思想和行为取向方面相对持久的转变。政策取向学习是各支持联盟价值观冲突的结果,是在实现政策理念的愿望驱动之下不断探索和调试的过程。政策子系统成员的信仰系统随时间推移而发生的演变是政策取向学习的关注焦点。政策取向的学习包含多个议题,其中最重要的是以下议题。<sup>[9]</sup>

### 1. 提高个人对目标和信仰系统中其他重要变量的认识

监控政策重要目标实际样态,视察其与既定标准水平的现实差距,以此判断工作绩效水平是政策取向学习的重要关注点所在。支持“减负”联盟投入很大精力控制学生学业负担水平,建构学业负担合理区间,因为这是影响联盟核心价值(促进学生健康自由发展)的重要变量。相反,反对“减负”联盟则十分关注学生知识量的获得、成绩的变化趋向,因为这关系到该联盟的核心变量:学生未来成就。

### 2. 提高个人对信仰系统内部逻辑关系和因果关系的认识

重新审视政策核心信仰并非支持联盟成员所意愿,然而,经验的积累以及反对者的话语与实践促使他们对自身假设或目标所固有的矛盾之处做出清晰认识,进而提升寻求本联盟有效运行机制的可能性,以实现核心价值。改革开放以来学业负担政策发展过程之中,教育行政部门以自身的主观价值意愿出台学业负担政策文本,而无视教育发展实践以及广大教师、家长的现实诉求,此种“上令下行”的政策发展趋向势必影响学业负担目标的价值实现。2004年所展开的“南京高考之痛”此一尴尬讨论所引起的对理论与实践的拷问,促使支持联盟成员根据现实问题、经验积累以及反对派的话语与实践不断修正自身的核心理念。

### 3. 确认和回应对个人信仰系统的挑战

受制于外部事件、政治资源、对手活动等因素的干预,支持联盟成员通过吸收外部因素合理成份以调试其信仰系统。然而,为保全其政策核心信仰,支持联盟成员通常采取诸多措施将其信仰系统的改变局限于表层信仰。新千年以来,由于学业负担政策本身的效力以及政策执行变异的现实存在,学生家长、学校

教师以及部分地方行政部门对学业负担政策的批评呈现出愈演愈烈的态势,此即引起支持“减负”联盟做出回应,如在制定学业负担政策过程之中重视来自家长、教师群体的意见,提升学业负担政策的明晰度等等。然而,支持“减负”联盟的核心信仰并未改变,他们只是为应对个人信仰系统的外部挑战而对信仰系统的次要层面做出调试。

## (三)外部环境影响:学业负担政策变迁的核心酵素

政策子系统非认知力量的干预是政策变迁的中坚要素。因此,此部分将从构成政策子系统外部环境的四个核心构件论述其对学业负担政策变迁的具体作用机制。

### 1. 社会经济条件变迁

社会经济条件的变迁通过破坏现行政策的因果假定以及改变各支持联盟的政治支持度来实现对政策子系统的极大影响。随着经济发展水平的提升,人们的文化需求与意识形态亦发生重要变革与更新,促进人的全面发展教育理念日益为普通民众所认可与接受,此即为学业负担政策变迁提供基础。

### 2. 公众舆论变化

公众舆论的变化会影响人们对问题严重性的觉察判断以及改变对政策手段的选择。在现今政治体制规约之下,公众对学业负担决策过程的参与性受到限制与忽视,公众的价值诉求得不到恰当回应。随着社会民主化进程的不不断提升,公民参与决策的渠道得以畅通。2004年南京市民对政府部门的“逼宫”而引起教育部门政策调整即为明显回应。

### 3. 系统内占统治地位的联盟变化

系统内占统治地位联盟的时局性改变很少发生,通常发生的是影响力较小的次要转变,此一变化会加速或延缓政策变迁的速度。教育实践中的突发性事件(学生因过重学业负担而自杀、辍学等),引发了支持“减负”联盟的反省与慎思,使其认识到学业负担问题的“善治”是一个渐进的历史发展过程,不能一蹴而就。此后亦证明,支持“减负”联盟变更次要信仰系统延缓了学业负担政策的变迁历程。

### 4. 来自其他政策子系统的影响

由于其他政策部门决策和行动的影响,致使政策子系统呈现出半自主的现实样态,其自主性只能囿于特定的范围之内。过重学业负担的现实存在,与现行教育考试制度不无关联。当前,我国考试制度具有典型选拔导向性,<sup>[10]</sup>学生、家长以及教师等相关利益群体均关注教育的选拔功能而忽视学生知识的习得与能力的发展。此即表明,其他政策子系统对学业负担

政策子系统产生动态性影响。

#### 四、研究结论及启示

##### (一) 研究结论

通过对改革开放以来学业负担政策变迁历程的梳理与分析发现,在政策子系统内部存在着支持“减负”联盟和反对“减负”联盟。两大支持联盟之间的政策取向学习以及外部环境因素的影响促进政策的动态变迁与调试。具体观之,支持联盟间的互动与学习改变了占统治地位联盟信仰系统的次要方面。而外部非认知性因素的变化,通过改变政策子系统联盟成员所遇到的条件和机会加快或延缓学业负担政策的变迁速度。综上所述,基于两大支持联盟的政策取向学习所导致信仰系统变更和政策子系统外部环境影响共同作用是学业负担政策变迁的内在发展逻辑。

##### (二) 研究启示

###### 1. 完善职业论坛作用机制

职业论坛是指以专业训练和技术能力为标准,筛选出具有共同语言、经验假设和信仰系统与者共同体所开展辩论的平台。职业论坛的存在是解决支持联盟分析上的分歧,打破政策僵局,进而达成联盟共识的重要路径所在。当职业论坛的声望很高,以及由专业的规范主导时,易发生跨越信仰系统的政策取向学习。<sup>[11]</sup>在学业负担政策发展过程中,应允许多种形式“职业论坛”存在,以为不同支持联盟之间的相互学习提供平台,以保持学业负担政策系统的开放性和回应性。现今,受限于政府政策选择的单向度模式,公民参与政策过程受到现实阻抗,学业负担政策的制定成为政府机构的“独舞”。而职业论坛的存在为拓宽民众参与决策过程,推进国家民主化进程拓展了空间。因是之故,在联盟发展过程之中,要建立完善的职业论坛,发挥职业论坛的价值效用,以保障利益主体的需要与诉求得以表达与彰显。

###### 2. 形塑政策共同体合力

支持联盟框架认为,联盟中的行政机构倾向于提倡更为折中的立场。因为,一方面,行政机构承担着其所属联盟的部分使命,此一使命或被法定命令所搁置,或被利益需求所加强。另一方面,不同行政部门的统治者其政策观点迥异,此需部门寻求坚持传统任务的路径,而不是与其他重要统治者对抗。<sup>[12]</sup>在支持学业负担政策联盟之中,作为主导政策制定的政府部门与传达政策意图、监督政策执行状况的地方政府部门处于同一政策共同体之中。一方面,为实现学业负担问题的“善治”,不同层级政府部门承担着差异化的价

值使命;另一方面,由于不同部门有其特定的事务与职能,致使他们虽处于同一政策共同体且秉持共同核心信仰,但往往会采取坚持传统任务而搁置政策使命的折中路径。此种现象的客观存在,割裂了政府部门之间的实质性联系,导致政策执行效力不高、政策实施效果不彰。因是之故,为实现学业负担问题的善治,需通过政策取向学习增强政策共同体内部的交流与互动,以消除隔阂,形成合力,实现政策效力的发挥。

##### 参考文献:

- [1][4][12] 保罗·A·萨巴蒂尔, 汉克·C·简金斯-史密斯. 支持联盟框架: 一项评价[A]. 保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[C]. 彭宗超, 等译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2004: 151, 157, 175.
- [2][5][9][11] 保罗·A·萨巴蒂尔, 汉克·C·简金斯-史密斯. 政策变迁与学习: 一种倡议联盟途径[M]. 邓征译. 北京: 北京大学出版社, 2011: 29, 32, 41-42, 53.
- [3] Thomas Oatley. International Political Economy: Interests and Institutions in the Global Economy[M]. NY: Pearson Longman, 2006: 12-13. 转引自: 余章宝. 政策科学中的倡导联盟框架及其哲学基础[J]. 马克思主义与现实(双月刊), 2008, (4): 137-138.
- [6] Paul A. Sabatier, Christopher M. Weible. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications[A]. In Paul A. Sabatier. Theories of the Policy Process, the Second Edition[C]. Boulder: Westview Press, 2007: 202.
- [7] 孟宪云, 罗生全. 改革开放以来学业负担政策文本的定量分析[J]. 上海教育科研, 2014, (5): 12.
- [8] 闫旭蕾. 教育中的“肉”与“灵”——身体社会学研究[M]. 南京: 南京师范大学出版社, 2007: 4.
- [10] 王博. 减轻学生学业负担的政策工具选择与体系设计[J]. 中国教育学刊, 2014, (4): 38.

(责任编辑: 金传宝)

