

# 高考制度改革政策的多源流理论阐释

高敏锐

山西师范大学教育科学学院, 山西 太原

收稿日期: 2023年3月22日; 录用日期: 2023年4月21日; 发布日期: 2023年4月28日

## 摘要

基于多源流理论的分析框架, 对我国高考制度改革的政策议程的内在逻辑进行整体分析。研究发现: 应试教育陷入桎梏、经济结构与人才结构相脱节的问题源流; 统治阶级的意志的体现、利益相关者的积极行动构成了政策源流; 政治气候的引领、国民情绪的“催化”形成了政治源流。最终, 三大源流得以耦合, 打开了我国高考制度改革的“政策之窗”。

## 关键词

高考制度改革, 多源流理论, 冲突理论, 政策分析

# The Interpretation of the Multi-Source and Flow Theory of the College Entrance Examination System Reform Policy

Minrui Gao

School of Educational Science, Shanxi Normal University, Taiyuan Shanxi

Received: Mar. 22<sup>nd</sup>, 2023; accepted: Apr. 21<sup>st</sup>, 2023; published: Apr. 28<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Based on the analysis framework of multi-source flow theory, the internal logic of the policy agenda of the college entrance examination system reform is analyzed comprehensively. The study found the origin of exam-oriented education trapped in shackles, disconnection between the economic structure and the talent structure; the will of the ruling class and the active actions of the stakeholders constitute the origin of the policy; the guidance of the political climate and the “catalysis” of the national sentiment form the political origin. Finally, the three major sources can be coupled, opening the “policy window” of the reform of China’s college entrance examination system.

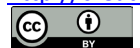
## Keywords

Reform of the College Entrance Examination System, Multi-Source Flow Theory, Conflict Theory, Policy Analysis

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. 时代背景与依据

在政策制定与颁布的过程中，“博弈者要求被确认为重要的参与者。Ben 指出了三个层面：官方机构的行政的‘表面层次’；网络的‘利益结构(interest structure)’和各种组织利益”[1]。不同时期的经济结构需要匹配不同的人才结构，宏观层面需要国家高考制度进行改革，落实到中观层面的学校教育中，就需要进行教育结构、教育制度的改革，同样也需要家长、教师、学生等利益相关者做出相应理念与行为的改变。

在《社会学理论中的关键问题》(1961)中，赖克斯描述了“统治阶段的情境”：统治集团支配社会生活的各个领域，并运用强制性权力迫使社会整合。在这种情形中，经济分配体系向不同群体分发一定量的物质生活资源；政治权力体系分配权力以“防范任何破坏经济分配体系的行为发生”；终极价值体系确认“这种政治权力体系的合法性”。因此，在新的时代背景下，为了满足国家、社会经济发展需求，教育越来越追求高质量发展，越来越重视对学生进行素质教育，从而实现学生的全面发展，培养合格的社会主义建设者与接班人，国家统治阶级积极颁布相关教育政策，给予新高考制度改革以政策支持与物质支持，实现其合法化。同时，学校作为实现国家教育目标的主阵地，应依照国家需要的人才结构要求重新制定新的课程、教学计划与标准、招生与选拔制度、招生要求(分数线制定、分配比例)等。因此，政策的制定过程具有复杂性，我们应该注意到“政策过程的社会维度和交互维度”[1]。

还有，依据达伦多夫的冲突理论指出“社会组织内部的各种不同位置具有不同量的权威和权力。有权力冲突会导致社会组织内部权威和权力的再分配，社会暂时趋于稳定与和谐。权威的再分配同时也是新的统治和被统治角色的制度化过程。”[2]因此，家庭作为一个社会组织，产生不同背景、条件的学生 在社会中处于不同的地位，由于自身物质等方面的不平等，为了实现自身社会分层与角色转变，获得更多的利益，他们会做出调整，逐渐适应国家的高考制度改革要求，按照其进行学习与发展。

## 2. 基于多源流理论的事实分析

### 2.1. 高考制度改革的问题源流

随着国家经济的发展，人民对于教育呈现多样化的需求，传统的应试教育培养出的学生已经无法适应现阶段社会发展需要，催生了许多社会问题亟待解决，推动国家进行高考制度改革，重新构建科学的教育生态。

#### 2.1.1. 应试教育陷入桎梏

我国经济正在进行深层次结构性改革，即供给侧结构性改革，进入了新发展阶段。随着我国经济结构的改革，对学校所培养的人才结构也提出了新的要求。而传统的应试教育日益僵化，“唯分数论”、“唯升学论”、“唯就业论”，教育内容脱离实际等，均不利于学生身心的全面发展，所培养出的学生

不能满足新时期国家发展需求。还有，应试教育中的“一考定终身”，给学生带来巨大的身心各方面压力，使教育高考制度宏观层面的改革势在必行。

### 2.1.2. 经济结构与人才结构相脱节

在改革的落实阶段，不同的社会组织结构，如国家政策颁布与实施、社会团体、学校组织等具有相对的稳定性与滞后性，相应的会出现许多社会问题，如就业问题：熟练劳工短缺、新型复合型人才、国际型人才的短缺，“有人没活干”和“有活没人干”并存，“尤其是高素质技术、技能人才严重缺乏等问题”[3]，严重影响了国家经济的发展；在教育领域，由于国家对人才规格提出了更高要求，需要国家改革选拔人才的过程与标准，提出相应的高考政策；就专门的教育部门而言，根据国家教育目标，同样应积极响应国家号召，及时对教育教学目的、内容、方式、方法；招生与选拔制度等进行新一轮的高考制度改革，培养国家需要的人才。

## 2.2. 高考制度改革的政策源流

面对社会中的新冲突、新挑战，需要统治阶级从宏观层面推出新政策，进而指导各地方政府、教育机构的行动，真正做到提质增效，需要利益相关者的共同努力。究其本质，满足国家统治阶级的利益、学校科学运行以及实现个体全面综合发展等这些方面是紧密结合、相互促进、相辅相成的。

### 2.2.1. 统治阶级意志的体现

我国进入中国特色社会主义新时代阶段，出现新的矛盾冲突、需求、挑战，若不及时解决，会危害国家统治阶级以及其他利益相关者的利益。因此，对于教育提出更高要求，需要及时对国家中高考招生制度进行政策改革。1999年颁布的《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出“当今世界，科学技术突飞猛进，知识经济已见端倪，国力竞争日趋激烈。教育在综合国力的形成中处于基础地位，国力的强弱越来越取决于劳动者的素质，取决于各类人才的质量和数量，这对于培养和造就我国二十一世纪的一代新人提出了更加迫切的要求。”“由于主观和客观等方面的原因，我们的教育观念、教育体制、教育结构、人才培养模式、教育内容和教学方法相对滞后，影响了青少年的全面发展，不能适应提高国民素质的需要。”同时，还提到“改革高考制度是推进中小学全面实施素质教育的重要措施，按照有助于高等学校选拔人才、中小学实施素质教育和扩大高等学校办学自主权的原则，积极推进高考制度改革。进行每年举办两次高等学校招生考试的试点，高考科目设置和内容的改革应进一步突出对能力和综合素质的考查。鼓励有条件的省级人民政府进行多种形式的高考制度改革试验，扩大学校的招生自主权和考生的选择机会。逐步建立具有多种选择的、更加科学和公正的高等学校招生选拔制度。”还指出“各级人民政府必须按照《中华人民共和国教育法》的规定，确保教育经费有较大增长”，这些政策都为现阶段面临的冲突挑战提供了政策支持与资金保障，指导社会利益相关者形成实现素质教育合力。实行素质教育，改变现代教育生态，提升教育活力，充分发挥教育的社会功能，实现人才培养与国家发展的相互促进，成为我国需要重视的关键问题。

2021年7月24日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》，“双减”政策正式提出，旨在实现教育工作的减负提效，改变应试教育对学生发展的消极影响，实现学生的全面发展，落实素质教育要求。又相继出台了《教育部办公厅关于学习推广北京等地经验做法进一步做好“双减”工作的通知》、《教育部办公厅关于推广学校落实“双减”典型案例的通知》、《教育部办公厅 中国科协办公厅关于利用科普资源助推“双减”工作的通知》、《安徽省教育厅关于提高中小学课堂教学质量的指导意见》等政策促进“双减”政策落地。

### 2.2.2. 利益相关者的积极行动

教育部部长袁贵仁表示,教育部将抓紧研究统一高考的语文、数学、外语三门课程考试内容。2015年、2019年,教育部会同有关部门先后开展了两轮清理和规范高考加分工作,明确取消体育特长生、中学生奥林匹克竞赛、科技类竞赛、省级优秀学生、思想品德有突出事迹等五类全国性高考加分项目,指导各地减少地方性加分项目,进一步降低加分分值。已取消5类全国性高考加分项目,逐步取消95类地方性加分项目。同时,相关院校也积极配合:2014年上海市、浙江省分别出台高考综合改革试点方案,从2014年秋季新入学的高中一年级学生开始实施。

2014年,上海市、浙江省成为首批试点,从2014年秋季入学的新高一学生开始实施。2017年,上海和浙江新高考方案均采用了“3+3”高考模式,除语数外3科,上海从6门(物理、化学、生物、政治、历史、地理)、浙江从7门(政治、历史、地理、物理、化学、生物、技术)中自主选择3门作为高考选考科目。后来,为了满足不同学生不同的学科兴趣,提供更多、更科学的自主选择机会,在“3+3”模式的基础上,2019年4月23日,河北、辽宁、江苏、福建、湖北、湖南、广东、重庆等8省市发布高考综合改革实施方案,8省市均将试行“3+1+2”高考新模式,“3”为语文、数学、外语3门全国统一考试科目;“1”为首选科目,考生从物理、历史2门科目中自主选择1门;“2”为再选科目,考生从思想政治、地理、化学、生物4门科目中自主选择2门。还有,作为教育教学的主要承担者,教师在高考制度改革过程中,积极积累专业知识与能力,调整教学观、学生观,改进教学模式与手段等;而作为学生,则转变以往自身角色认知,培养自主学习与终生学习的能力,增强实践能力与创新精神,实现全面发展,努力成为合格的社会主义建设者。总之,在利益相关者的共同努力与配合下,我国高考招生制度迈向新的发展阶段,为高考制度改革积累了经验,有助于其精准落实。

### 2.3. 高考制度改革的政治源流

随着教育问题的逐步产生,公众开始关注并通过舆论、信息技术等途径进行讨论与交流,对问题进行积极反映,进一步得到国家管理人员的重视。在这种情况下,营造出对高考制度进行改革的热烈的政治氛围,促使相关新议程的制定。

#### 2.3.1. 政治气候的引领

结合新时代发展需求,党对人才规格进行重新审视,又立足办好人民满意的教育。“以人为本”的教育观,强调对学生兴趣爱好的重视、教育公平、多途径保障每个学生的教育权利。邓小平同志指出:“我们要千方百计,在别的方面忍耐一些,甚至于牺牲一点速度,把教育问题解决好。”在党的二十大报告中,习近平总书记13次提到“高质量发展”,党的十九大以及十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出推动经济社会高质量发展思想,需要教育领域积极配合,协调发展。党的二十大报告习近平同志明确指出要“坚持以人民为中心发展教育,加快建设高质量教育体系”。

#### 2.3.2. “国民情绪”的催化

传统应试教育的“唯分数论”、“一考定终身”以及现阶段“内卷”观念的不断渗透,给学生、家长都带来了沉重压力与焦虑情绪,考试逐渐沦为实现升学的工具,教育逐渐失去“育人”的初衷,不利于学生的身心健康发展。在这种情况下,学生陷入“不愿意学”、“不喜欢学”与“应该学”、“必须学”的矛盾挣扎中。作为学生的家长,在同时面对这样的教育体制与日益激烈的社会竞争时,也只能败给现实,砸钱上课外补习班等,付出极大的人力、物力、财力,不堪重负[4];在造成社会教育资源的极大浪费的同时,也不利于学生人生目标的确立。这样的教育模式培养出的学生最终将不能适应新时代国

家政治、经济、文化各方面发展的要求，被时代淘汰。近年来，许多教育领域的专家学者对于应试教育的弊端、素质教育、教育高质量发展、“双减”政策等进行相关研究，提升了国家对教育事业改革的决心。总之，相关社会人员的关注，都在热烈期待高考制度改革来满足各方利益。

### 3. 开启“政策之窗”：高考制度改革的多源流耦合

我们应该注意到的是，三条源流的交汇意味着特定的问题、政策方案与政治形势之间的有机结合，而这种有机结合又意味着问题、政策方案与政治形势之间具有相容性，三者之间的问题与冲突可以通过政府制定政策加以缓解或解决。因此，在问题源流、政策源流和政治源流在内外部行动者的冲突中，在考虑国家处境、社会进步、个体全面和谐发展的基础上，通过其采取针对性措施，不断进行调整、改革，最终顺利开启了“政策之窗”，如图1的分析模型所示。一方面，专家学者等政策企业家开始注重高考制度对于国家、社会、学生个人长远发展的重要性，并通过论文、著作等文字形式为高考制度改革与发展建言献策；另一方面，某一政策领域的出台有利于相邻政策领域的成功，如《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》、《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》、《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》、《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》等政策的出台引领高考制度改革的启动，在高考制度发展进程中具有重要意义，为高考制度改革政策的出台提供了有益助力。最终，在2023年遇到了好时机，教育部高考制度改革政策方案得以提出。至此，高考制度改革的“政策之窗”在政治源流中被打开，政策议程得以建立。

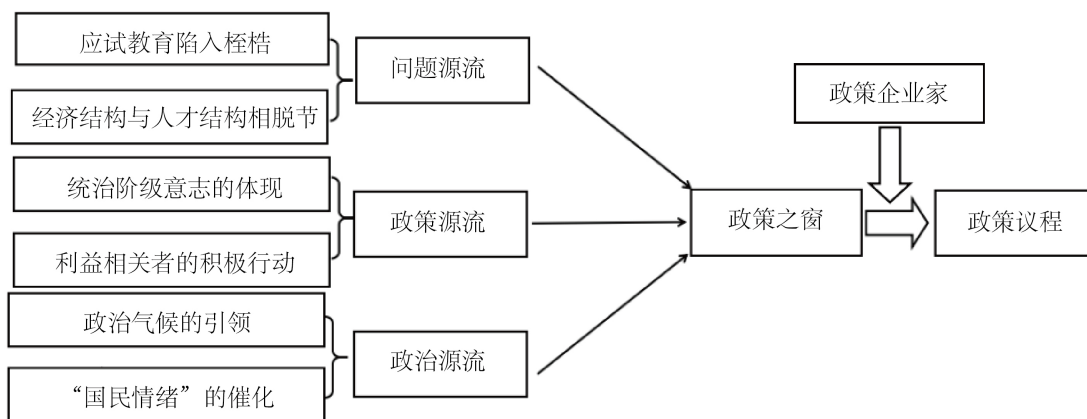


Figure 1. Multi-source flow theoretical analysis model

图1. 多源流理论分析模型

### 4. 结语

本文基于多源流理论，结合现实各方利益相关者的发展需求，系统分析了我国高考制度改革议程设置的内在逻辑。在此基础上，明确了在政策制定过程中，“参与并不是一个中立的问题，不同的参与者总是有对待问题的不同的观点。在这个意义上，问题和参与者是‘相互构建的’：一方强化了另一方”[1]。在不同参与者的互动过程中，对政策问题进行多角度、全方位的认识与分析，促使高考制度改革政策议程的出台，这有助于满足社会利益相关者的不同利益，最终实现教育和国家的协调、绿色、持久发展。

### 参考文献

- [1] [英]H.K.科尔巴奇. 政策[M]. 张毅, 译. 长春: 吉林人民出版社, 2005: 47-60.

- [2] 姜椿芳, 梅益, 主编. 中国大百科全书(社会学) [M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 2002: 72.
- [3] 卫建国, 秦一帆, 崔园园. 高职扩招政策的多源流理论阐释[J]. 黑龙江高教研究, 2020, 38(12): 95-99.
- [4] 杨曼丽, 张吾龙, 胡德刚, 宗波波, 王宝森. “双减”政策下我国中小学课后延时体育服务的演进历程、机遇挑战及实现路径[J]. 体育学研究, 2022, 36(2): 21-32.