#### ■学前教育管理

# 新媒体发展背景下的教育政策 变迁及其多源流分析

——以学前教育政策为例

# 黄秦辉

(北京师范大学国际与比较教育研究院,北京 100875)

摘 要:我国学前教育政策资源配置调整变化的关键时期也是新媒体发展的黄金时期。以学前教育政策变迁为例,采用多源流理论探讨新媒体对学前教育政策变迁影响的逻辑。分析发现,新媒体对学前教育政策变迁的影响方式主要有:在问题源流上,通过提出和解释关键指标、强化焦点事件的影响以及促进问题反馈等方式影响政策制定过程;在政策源流上,通过促进形成政策原汤,促进官方与非官方的对话等方式影响议程;在政治源流上,主要有激发国民情绪、表明政府态度及理念等方式。三种源流耦合、交互作用,并在特定政策之窗打开时,共同促成学前教育政策的制定。

关键词:新媒体;多源流理论;学前教育;政策变迁

中图分类号: G619, 20

文献标识码: A

PDF 获取: http://sxxqsfxy. ijournal. cn/ch/index. aspx

文章编号: 2095-770X(2019)12-0098-07

doi: 10.11995/j. issn. 2095-770X. 2019. 12. 018

# The Change of Educational Policy and Its Multi-Streams Analysis under the Background of New Media Development —A Case Study of Preschool Education Policy

HUANG Qin-hui

(Institute of International and Comparative Education, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: The key period of the adjustment and change of resources allocation of preschool education policy in China is also the golden period of new media development. Taking the change of preschool education policy as an example, this paper uses Multiple Streams theory to explore the logic of the influence of new media on the change of preschool education policy. The analysis finds that the new media's influence on the change of preschool education policy mainly includes the following three aspects, namely, in terms of problem stream, process of policy making is influenced by putting forward and explaining key indicators, strengthening the impact of focus events and promoting problem feedback; in terms of policy stream, the agenda is influenced by promoting the formation of policy soup and promoting the dialogue between the official and the non-official; in terms of political stream, media stimulates national sentiment and shows the attitude and ideas of the government.

Key words: new media; Multiple Streams theory; preschool education; policy change

学前教育是终身教育的起始阶段,对于个体发展具有重要的奠基性作用。受历史和现实等多方面原因所限制,现阶段我国学前教育的发展仍无法满

足广大人民群众的需要,"人园难""人园贵""幼儿安全""幼小衔接""家园合作"等问题仍然存在。近年来,教育部等多部门在学前教育领域投入了大量

政策资源,先后出台了一系列针对幼儿园办学、幼师队伍建设的通知和意见,为规范学前教育事业正常发展提供了坚实的政策依据。而此阶段也是新媒体蓬勃发展、影响力不断增强的阶段。借助新媒体,政府部门与普通网民积极互动,政府社会服务、政务公开、决策制定更加顺畅、有效。在新媒体蓬勃发展背景下,学前教育政策变迁的逻辑动因是什么?在此变迁过程中,新媒体发挥着什么样的作用?具体作用机制又是什么?笔者从政策过程理论的视角出发,运用多源流理论(Multiple-Streams)探讨学前教育政策变迁的逻辑动因及其相互作用机制,分析新媒体在政策议程设置过程中所发挥的作用。

# 一、多源流理论的内涵

多源流理论是由美国政策科学家约翰·W·金 登(John W Kingdon)教授基于"有限理性"的原则 提出的政策变迁理论,是对决策的"垃圾桶模型"的 修正与改进。该理论对公共政策过程的核心环节 (议程建立和公共政策形成)进行了科学探讨,深入、 系统的探讨了作为公共政策形成过程之重要部分的 议程建立过程[1],主要解决的是"决策的系统动态非 平衡状态"[2]。该理论认为,议程建立过程有三种 源流:问题源流(problem stream)、政策源流(policy stream)以及政治源流(political stream)。问题源流 指的一系列引起政府官员关注的指标、焦点事件及 反馈等,政策源流指的是由专家、官员、学者等组成 的政策共同体由提出、设计到讨论、争议再到通过的 政策选择过程,政治源流指的是国民情绪、公共舆 论、政府更迭、利益博弈等影响政策的因素。三大源 流的发展和运作是相互独立的,政策源流可能并不 是问题源流的回应,而政治源流也可能不因问题源 流和政策源流而转变。但三者并非是完全独立的, 他们相互影响、相互约束,并在关键时刻(政策之窗) 汇合在一起,政策议程也随之改变。

目前,国外已有学者运用多源流理论分析通信、运输、安全、社会保障、教育、医学等领域的相关政策。研究表明,多源流理论对于解释政策变迁的逻辑及作用机制具有较强的解释力[3-4]。随着多源流理论在政策分析领域的影响力不断提升,我国的学者开始尝试运用修正后的多源流理论分析共享经济、教育、二孩、住房等相关的公共政策,发现多源流理论在我国政策变迁及议程设置进程中同样具有非常强的解释力[5-8]。近年来,新媒体不断发展,有学者开始关注在媒介融合背景下的公共政策制定,如王洛忠、李奕璇探讨了媒体在"独生子女"政策变迁

过程中的作用,黄扬、李伟权探讨了网约车政策变迁过程中的舆情推动作用,夏雪探讨了网络舆论对政策议程的影响,刘珍探讨了网络舆论在公共政策议程建立中的作用机制。基于此,笔者运用多源流理论探讨我国学前教育政策变迁的动因及新媒体在此过程中发挥的作用。

# 二、学前教育政策的变迁

学前教育是终身教育的起始阶段,主要承担着幼儿智力、情感、行为启蒙的作用,对幼儿未来的发展具有重要影响。我国的学前教育政策具有悠久的历史渊源,其变迁具有显著的中国特色。自改革开放以来,我国学前教育政策变迁主要经历了以下三个阶段:起步阶段(1978-1990)、发展阶段(1991-2009)及完善阶段(2010至今)。

1978-1990年,我国学前教育系统仍处于恢复 与整顿时期,期间颁布的教育政策也多为纲领性的, 重在厘清学前教育的任务和目标,从硬件设施方面 规范办园行为。1979年11月,教育部印发了改革开 放后第一部关于学前教育的规章《城市幼儿园工作 条例》(试行草案),1980年10月,教育部等部门颁 布了《托儿所、幼儿园卫生保健制度(草案)》。次年 10月,教育部印发的《幼儿教育纲要(试行草案)》指 出, 应该遵循幼儿发展规律改讲教学内容、教学方式 及教学手段。1982年,新宪法颁布,学前教育首次 出现在我国的根本大法上。1986年,国家教委印发 了《关于进一步办好幼儿学前班的意见》,明确提出 应将学前班与义务教育阶段区分开来。1987,1988 年,国家教委联合建设部先后颁布了规范幼儿园用 地和建筑标准的《托儿所、幼儿园建筑设计规范》和 《城市幼儿园建筑面积定额(试行)》两份文件。1989 年,国家教委印发了《幼儿园工作规程(试行)》,针对 我国农村、城镇幼儿园发展难题做了全国性的规定, 为以后相当长一段时间内的学前教育工作提供指 导。同年,国务院通过了《幼儿园管理条例》,明晰了 各教育部门的职责,避免职权不分。该文件是新中 国成立以来,我国第一个经国务院批准颁发的旨在 规范学前教育工作的政策文件[9]。同年12月,国家 教委颁布了《关于实施〈幼儿园管理条例〉和〈幼儿园 工作规程(试行)〉的意见》,针对幼儿园工作人员的 数量、管理以及幼儿园教师的资格认证等方面进行 了统一规定。这一阶段颁布实施的政策主要针对学 前教育的定位、任务、体系、配套设施等进行统一性 规定,效力低,范围广,针对性较弱。但总体来说,顺 应了我国学前教育发展的需要,为我国学前教育工 作提供了必要的政策保障。

20世纪90年代开始,我国全面向社会主义市 场经济转型,由此导致大量幼儿园被关停撤办,如何 安置原有教师,如何规范幼儿园办园质量成为了该 时期政策制定者的重要任务。1992年12月,国家 教委颁发了《幼儿园玩教具配备目录》。1995年9 月,教育部等部门联合颁布了《关于企业办幼儿园的 若干建议》。1996年,我国出台了《关于正式实施幼 儿园工作规程的通知》,要求各级教育部门制定与当 地学前教育事业相适应的教师培养计划。1997年7 月,国家教委颁布了《全国幼儿教育事业"九五"发展 目标实施意见》,虽然在政策施行过程中发生了偏 差,幼儿园办学质量良莠不齐,但仍为发展学前教育 事业指明了方向。2001年5月,国务院颁布《中国 儿童发展纲要(2001-2010年)》。同年,教育部颁布 了《幼儿园指导纲要(试行)》,为发展学前教育事业 提供了全方位指导。2003年3月出台了《关于幼儿 教育改革与发展的指导意见》,指出要"建立由教育 部门牵头、有关部门参加的幼儿教育联席会议制 度"。这一阶段的政策大多"政出多门",旨在进一步 规范新形势下我国学前教育的发展方向。同时期的 《民办教育促讲法》《教师法》等为学前教育营造了一 个较为良好的政策环境。但总体而言,我国学前教 育政策仍处于摸索探讨阶段。

2010年后,政府对学前教育的重视力度大大加 强,针对学前教育发展出现的问题展开了大量讨论, 并颁布了许多针对性强的规章制度,为我国学前教 育事业的良性发展提供了坚实的政策基础。2010 年7月,《国家中长期教育改革与发展规划纲要 (2010-2020年)》颁布,将学前教育单独列为一章, 明确了学前教育事业的发展目标。随后 2010 年 11 月,国务院颁发了《关于当前发展学前教育的若干意 见》,就学前教育体制、经费投入与管理等做出部署。 2011年12月,教育部等部门联合颁发了《幼儿园收 费管理暂行办法》。2012年11月,教育部联合多部 委颁发了《关于加强幼儿园教师队伍建设的意见》。 2013年1月,教育部颁布了《幼儿园教职工配备标 准(暂行)》。2016年3月,教育部颁发了新修订的 《幼儿园工作规程》。2017年,教育部发布了首个幼 儿园评估办法《幼儿园办园行为督导评估办法》。 2018年1月,我国颁布了《中小学幼儿园教师培训 课程指导标准》,进一步规范了学前教师培训工作。 2018年7月,教育部颁发了《关于开展幼儿园"小学 化"专项治理工作的通知》。同年9月,学前教育法 被纳入全国人大常委会立法规划的一类立法项目。 同年 11 月,国务院出台了《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》。同月,我国还发布了《幼儿园教师违反职业道德行为处理办法》,明确了教师违反职业道德行为及处理方法。这一阶段我国学前教育政策出台数量剧增,具有范围广、密度大、针对性强的特点。学前教育得到充分重视,各项配套机制逐渐完善,是学前教育政策变迁的关键时期。

不难看出,自2010年以来,我国出台的关于学 前教育的政策规章不仅数量多、密度大,而且政策全 面、针对性强,这段时间可以说是我国学前教育政策 变迁的关键时期。而此期间也恰好是新浪微博等新 媒体快速发展的阶段,舆论引导力、影响力与日俱 增,各级政府部门也积极开通政务新媒体与网民开 展互动,促进信息互通。据《2017 政务指数·微博 影响力报告》显示,截至2017年,经过微博平台认证 的政务微博达 173569 个,其中政务机构官方微博 134827 个, 公务人员微博 38742 个[10]。根据微博公 布的数据,政务微博在2017年总发博数8092万, 政务微博总阅读量 3303 亿,总互动数 54.5 亿[10]。 由此可见,新媒体在政务公开、社会服务等方面也发 挥着越来越重要的作用。学前教育政策的变迁是否 也受到新媒体的推动?如果有,新媒体又是如何影 响政策的制定?

# 三、新媒体如何影响学前教育政策变迁

由上文可以发现 2010-2018 年是学前教育政策变迁的关键时期,期间政策颁布间隔短、数量多、密度大。在此期间,我国多地频发幼儿园虐童事件,引发了社会的广泛讨论。有研究者统计,2011-2017年,媒体报道的具有严重社会危害性的幼儿园虐童案件 264 起,并且整体上呈现逐年增长的趋势[11]。尤其是"温岭幼儿园虐童事件""红黄蓝幼儿园虐童事件""携程亲子园虐童事件"等更是引爆了舆论,引发了公众对学前教育问题的高度关注和重视,对学前教育政策、立法的呼声水涨船高(见表 1)。

多源流理论认为,议程和政策变化的关键就是它们(问题源流、政策源流、政治源流)的结合。这些溪流在一些关键的汇合处结合起来,而且那种结合常常产生最大的议程变化[1]。"政策之窗"的开启是受多种因素的影响的,除了来自问题、政策及政治源流的因素之外,外溢因素、政策企业家等也能影响"政策之窗"与三种源流的汇合。新媒体是政策制定过程中的参与主体之一,主要通过制造舆论、打造焦点事件、激发公众情绪等间接影响学前教育政策的制定。

#### 表 1 2010-2018 年部分关注度较高的幼儿园事件

农1 2010 2010 年即为人任及农间的初九四事件		
事件名称	发生时间	事件概述
重庆幼儿园伤人事件	2018年10月	一名女性在新世纪幼儿园门口持菜刀行凶,导致14名学生受伤
西安幼儿园铁丝扎幼童事件	2018年6月	教师因部分幼儿午休不睡觉,采用铁丝扎的方式对幼儿进行"管教"
武汉大学(济南)小太阳幼儿园幼儿烫伤 事件	2018年3月	一教师在开水房训斥幼儿,并致其烫成重伤
北京红黄蓝幼儿园虐童事件	2017年11月	数十名家长反映幼儿遭遇老师针扎、喂不明白色药片
上海携程亲子园虐童事件	2017年11月	一教师帮孩子换衣服时突然将孩子推到,并给孩子使用不明食物
南京爱德美幼儿园虐童事件	2017年11月	一名教师殴打三岁幼童,造成幼童身上现多处瘀伤
金色摇篮幼儿园虐童事件	2017年11月	家长微信群爆料,幼儿在园内遭受殴打、针扎等
浙江温岭幼儿园教师虐童事件	2017年10月	一教师因失恋虐待幼儿并拍视频发到网上
北京幼儿园老师扎童案	2015年3月	4 名小朋友因在课堂上玩撕纸被老师针扎
西安幼儿园喂药事件	2014年3月	西安枫韵幼儿园、鸿基新城幼儿园给幼儿违规服用处方药"病毒灵"
威斯顿幼儿园虐童事件	2014年4月	20 余名家长发现在近一年的时间里自家孩子遭受不同程度的殴打
幼儿园凳子事件	2010年9月	因小朋友起争执,两教师对女童殴打达十多分钟
陕西南郑幼儿园凶杀案	2010年5月	一男子砍伤 18 名学生和成人,其中造成 7 名儿童和 2 名成人死亡

#### (一)问题源流

问题源流指的是某一些问题引起政府官员注意的过程。问题并不是通过某种政治压力或人际关系来引起决策者的关注,而是通过诸如指标、焦点事件、反馈等实现的。新媒体在此过程中主要通过提出和解释关键指标,强化焦点事件的影响以及促进问题反馈等方式影响政策制定过程。

#### 1. 提出和解释关键指标

相对于大段的文字描述,利用精炼的数字指标、 简明的图片更能抓住受众的眼球,引起受众的关注, 进而达到较好的传播效果。有媒体通过提出相关指 标以揭示当下学前教育成就及未来趋势,进而吸引 公众的关注。如《中国青年报》2014年1月7日的 一篇报道称, "2012 年比 2010 年新增幼儿园 3.08 万所,新增入园儿童 709 万名,全国入园率达 64.5%。"[12] 此类报道肯定了我国学前教育发展的 成就,部分报道还引用知名专家的观点探讨了学前 教育的发展趋势。还有新媒体则重在指出学前教育 发展的问题。如 2017年11月25日,澎湃新闻网转 发"中国青年报"微信公号的消息"数据表明,2021 年当年学前教育阶段的适龄幼儿将增加 1500 万人 左右,幼儿园预计缺口近 11 万所,幼儿园教师和保 育员预计缺口超过300万",文中还援引教育部报告 指出,"幼师学历主要集中在专科水平,占总数的 56.37%,有22.4%的教师只有高中及以下文凭, 73%教师未定职级"[13]。数字化的指标充分展现了 当前我国幼师缺口、幼儿园缺口之巨,也为后续公众 展开相关讨论、政府部门展开后续回应提供了重要 依据。

#### 2. 强化焦点事件的影响

焦点事件往往能够动员原本并不关注某一政策 领域的公众参与其中,使公众对于某一社会问题的 注意力快速提升[14]。焦点事件通常牵动民众的利 益,最能引起民众的共鸣。经由新媒体报道之后,焦 点事件影响得以扩大,易唤起民众情绪,激发民众对 政策和政府的不信任感。《人民日报》2017年11月 8日发布了一条关干"携程亲子园虐童事件"的微 博,转发数达 1.2 万次,评论数达 21989 万条,获 2.1 万次点赞,视频观看数超过 4846 万次<sup>[15]</sup>。《澎 湃新闻》微博同一天发布的系列微博观看数近 4000 万次。同月23日,《人民日报》微博发布的"北京红 黄蓝幼儿园针扎事件"微博,阅读数达 3.7 亿次,转 发数超过81.2万次,评论数达9.8万次,点赞数超 过 14.5 万次,视频观看数达 1.4 亿次[16]。一波未 平,一波又起,一连串的幼儿园事件深深刺痛着公众 的神经,激发了民众对幼儿园伤害事件的强烈不满, 引起了公众对幼师群体的质疑以及对政府监管责任 的反思。实际上,同一领域的负面焦点事件不断发 生,引发了网络舆情的叠加效应,幼儿园相关事件成 为了舆论热点,引起了公众的强烈关注,也加速了政 府部门对幼儿园问题的界定与识别。

#### 3. 促进问题反馈

通过指标和焦点事件,问题已经足够引起政府部门的注意了,但是还需要通过反馈内容让政府部门了解公众对问题的倾向和看法,以便判断是否应纳入政策议程。《澎湃新闻》2018年8月30日发布的题为"公办幼儿园招生,百名家长彻夜排队取号"的微博,观看次数达14.4万。《中国青年报》2018年5月28日发了一篇题为"'幼儿被遗忘校车'事故

频发折射监管缺位与资源失衡"的文章,浏览量超过23万次,引发了网民热议[17]。这些报道从侧面反映了公众对幼儿园事件的热切关注以及对政府公共责任的期待。据统计,澎湃新闻自2017年11月到2018年11月以来,几乎每天均有关键词为"幼儿园"或"幼儿园事件"的博文。如此高的发博频率使得公众的关注焦点始终保持在学前教育领域,不至于被其他问题流冲淡。此外,随着新媒体报道推进,就幼儿园师德问题的讨论,逐渐扩大到对幼师资格准入、幼儿园办园资格、政府责任监管的探讨,反映了广大群众对学前教育的热切关注,促进了对学前教育领域多种问题的反馈,也为政策制定者提供了思路。

#### (二)政策源流

政策源流指的是由专业人员组成的共同体通过正式的、非正式的途径向他人宣扬自己的政策理念和思想。在这个共同体中,备选方案和政策建议的产生过程类似于一种生物自然选择的过程,政策源流也被称作"政策原汤"[1]。多源流认为,议程建立的过程中存在多种类型的政策共同体,包括政府部门、官方智库构成的官方政策共同体,以学者、专家及第三方智库组成的专家共同体以及以大众、意见代言人等构成的民间政策共同体。由于角色站位不同与信息沟通障碍等,各共同体之间意见不尽相同,不利于议程的推进。但在新媒体时代下,人人均可发声,信息传播的壁垒大大削减,有利于开展各共同体间的对话和交流,进而推动政策议程。

### 1. 打造"舆论场",促进"政策原汤"形成

金登在书中还用"政策原汤"来描述政策源流, 旨在表现在政策共同体中各种备选方案、建议、思想 自然漂浮的状态。媒体在政策制定过程中也发挥着 削减信息壁垒,促进各种思想、备选方案自主漂浮, 形成政策原汤的作用。

一方面,通过新媒体平台,官方政策共同体的声音得以扩大。如 2013 年 3 月 13 日,人民网发表了对江苏省教育厅厅长沈健的采访报道,他认为"当前全国制定《学前教育法》的时机已经成熟",并再次向全国人大提交了关于制定《学前教育法》的议案。同时,人民网、新浪微博等新媒体在人大会议专题栏目中及时更新有关学前教育领域的提案、议案,为官方政策共同体发声创造了良好条件。此外,媒体还积极报道海南、山东、安徽等地"学前教育改革"的新进展,促进来自官方的备选方案在"政策原汤"中自由漂浮。另一方面,通过新媒体平台,专家学者的意见也得以放大,专家共同体的声音也得以在"政策原

汤"中自由漂流。如 2013 年 12 月 12 日,中国新闻 网发表了对民进中央副主席朱永新的采访报道,朱 永新认为"没有法制保障,深化教育领域综合改革必 将困难重重",他呼吁要加强教育立法以促进教育改 革[18]。又如 2018 年 3 月 11 日,中国教育报刊发了 北京师范大学庞丽娟教授的文章"加快推进《学前教 育法》立法进程",经多个平台转发,网友们对"学前 教育立法"这一话题展开热烈讨论。因其专业的素 养和良好的社会声誉,朱永新、庞丽娟等学者迅速成 为了网络上的"意见领袖",他们提倡的"学前教育立 法"理念也逐渐为网友所认可。借助新媒体平台,一 些"草根"网友也得以发声。如新浪网 2010 年 3 月 9日发表了对人大代表、西南计算机有限责任公司 经济运行部副部长黑新雯的采访报道。作为企业家 代表,黑新雯建议相关部门从六个方面规范学前教 育[19]。虽然并非专家学者,但是经由新媒体报道, "草根"网友的意见也得以在"政策原汤"中漂浮。

#### 2. 缩小信息鸿沟,促进官方与非官方对话

新媒体的介入不仅加速了"政策原汤"的形成, 促进了各种备选方案、建议的自由漂浮,还加强了官 方与非官方群体间的互动。新媒体时代,许多政府 部门开设了官方微博账号、微信公众号,以便及时更 新相关工作动态,开展与网友的互动。例如,北京市 公安局朝阳分局开设了"平安朝阳"官方微博账 号,上海市政府新闻办公室开设了"上海发布"官方 微博。社交媒体账号的开通为促进官方与民间的互 动提供了重要条件,也为促进双方互相理解、消除误 会提供了平台。2017年11月28日,北京市公安局 朝阳分局官方微博"平安朝阳"发布情况通报,指出 红黄蓝幼儿园教师确有针扎行为,网传猥亵、喂食药 片等行为系编造。该通报经有澎湃新闻等转发,阅 读量超过203万次,转发量达18万次,累计评论1 万余条,点赞数达 11 万条[20]。该博文打破了之前 网传的"老虎团猥亵""喂药"谣言,一定程度上消除 了公众对官方的误解,扭转了一边倒的舆论,起到了 非常良好的宣传作用。在"两会"期间,各大主流媒 体如"新华网""人民日报""光明日报"以及微博、腾 讯等新媒体就两会开展专栏报道。如"新浪微博"开 设了微观两会栏目,整理了相关代表、委员及上会记 者微博,还开通了"百姓民声""向部委建言"等频道。 通过博文、评论、点赞、转发等多种方式,个体的意见 和情绪得以抒发,官方也可以通过回复等方式进行 互动,通过新媒体和网络官方与非官方得以对话和 交流,有利于增进双方相互理解。

#### (三)政治源流

政治源流独立于问题源流与政策源流,它是由

公众情绪、压力集团间的竞争、选举结果、政党或者意识形态在国会中的分布状况以及政府的变更等因素构成,对于议程具有强大的影响<sup>[1]</sup>。我国政治运作较为稳定,在推动政策议程过程中,政党对教育一贯的态度及激烈的国民情绪成为了政治源流的主要因素。在学前教育政策变迁的过程中,新媒体在传递官方信息,激发国民情绪方面发挥着重要作用。

#### 1. 表明政府立场和态度

我国政府一直很重视发展教育事业。学前教育 发展问题直接影响到我国社会的家庭基础,受到政 府的高度重视。自2010年以来,政府就学前教育相 关问题展开多次讨论,但总的来说延续了党的十八 大会议精神和《国家中长期教育改革与发展规划纲 要(2010-2020年)》等有关文件精神。借助新媒体 的力量,政府部门对焦点事件的态度得以进一步表 现,有助于推动各方达成共识,减少冲突,推动议程 的确立。如2017年11月30日,《光明日报》发表题 为"教育部副部长谈北京红黄蓝幼儿园事件,正在就 学前教育立法进行调研",回应了部分群众关于学前 教育立法的呼声。针对北京红黄蓝幼儿园虐童案 件,教育部回应表示,正积极推进学前教育立法;司 法部表示,应借助典型事件、典型案例达到普法效 果[21]。此外,政府部门还通过其官方微博、官方公 众号等途径发布评论,跟进事件进展,与公众展开互 动。通过多种媒体途径,政府与公众就焦点事件处 理、问责、监管、政策出台等达成共识,避免了理念和 态度上的冲突,讲而推动议程讲展。

#### 2. 激发国民情绪

国民情绪是政治源流中最为活跃的因素之一, 它表明在一个国家内有相当一部分人正朝着同一个 方向思考,这种情绪变化非常之快,且常因意见领 袖、信息公开等事件而转变,对政策及议程的确立有 重要影响。在新媒体时代下,每个人都是发声者,网 络的匿名特征激发了民众参与的热情,提高了民众 对舆论的感知。随着"红黄蓝幼儿园虐童事件"类似 新闻的曝光,民众围绕"幼儿园办学资格""学前教育 立法""儿童权益保护"等话题展开了深入的讨论,逐 渐形成了专门的讨论区和舆论热点。如"红黄蓝幼 儿园虐童事件"被曝光后,新浪微博话题区开设了数 十个话题,累计阅读量超过5000万次。通过参与话 题讨论,参与者对焦点事件的态度与意见逐渐趋向 一致。此外,不能忽视的是各大媒体争相转载相关 报道,造就了大批阅读量 10 万十的爆款文章,相关 博主、公众号藉此增加了大量粉丝,形成了多个以微 博大 V、优质公众号为首的话题群。大量讨论、话题 相关塑造了大量"民间意见领袖",他们或是教育领域的专业人士,或是普通的草根群众。通过留言、点赞、转发、评论等方式,公众就学前教育问题的某一方面展开激烈讨论,对政府作为提出了新的期待和要求。在这一过程中,新媒体扮演着国民情绪催化剂的角色。

# (四)政策之窗:多源流汇合促成学前教育政策 变迁

多源流理论认为,特定条件下开启的政策之窗 (policy window) 为多源流的耦合创造了机会。政府官员可能因为问题解决迫在眉睫,或者改革势在必行而打开政策之窗,确定议程。影响政策之窗开启的原因既有行政当局变更等政治原因,也有国民情绪、问题迫在眉睫等问题原因。实际上,早在2010年《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010-2020年)》就已经明确提出:"加强学前教育管理,规范办园行为""执行幼儿园教师资格标准,切实加强幼儿园教师培养培训。"[22] 这为我国学前教育政策资源配置,推动学前教育政策变迁提供了重要机遇。

政策之窗的打开并非简单的问题、政策和政治 源流的叠加,而是问题、政策与政治源流之间的耦 合。三者互为机遇,互相促进,并无先后之分。问题 为政策和政治的介入提供了机遇,而政策和政治的 介入为问题的解决提供了可能途径。随着时间推 进,新的问题可能产生,新的政策被讨论,新的意见 领袖争相涌现,围绕焦点问题,充满激情的官方和民 间共同体展开激烈讨论,各种声音并行,"政策原汤" 得以实现。"入园难""入园贵""幼小衔接"等问题的 存在一直困扰着家长,但因为缺乏机会和途径,家 长、专家学者乃至政策企业家的意见并未能够促成 议程的推进。但是,随着一系列"幼儿园虐童案件" 被媒体曝光,与之相关的话题如"幼教资格准入""办 园资质""学前教育立法""政府监督责任"等在相当 短的一段时间内成为舆论讨论的焦点,民众情绪被 激发,问题之窗大开,为"学前教育改革"提上议程创 造了重要条件。面对此类事件,政府机构高度重视, 逐渐将议程重心放在"学前教育"领域,以政府官员、 官方智库为代表的官方政策共同体开始尝试通过多 种渠道与专家、民间政策共同体对话,了解民众意见 和倾向。专家、普通群众借此机会广泛参与讨论,在 社交媒体上畅所欲言,意见再经由媒体整合放大,逐 渐被反馈到议程中。问题、政策与政治源流交汇耦 合,最终借助政策之窗的开启影响议程的制定。

# 四、结论

我国学前教育政策资源配置调整变化的关键时期也是新媒体发展的黄金时期。从多源流理论出发,笔者探讨了新媒体对我国学前教育政策变迁影响的机制,发现:在问题源流上,新媒体主要通过提出和解释关键指标、强化焦点事件的影响以及促进问题反馈等方式影响政策制定过程;在政策源流上,主要通过促进形成政策原汤,促进官方与非官方的对话等方式影响议程;在政治源流上,则主要有激发国民情绪、表现官方态度等方式。值得注意的是,新媒体所起到的作用是工具性的、间接性的,其影响效力如何有待考量。与专家、政策共同体相比,新媒体并不能深入核心议程,仅是作为推动议程的动力之一。

笔者采用多源流理论分析学前教育政策变迁有 利于厘清政策制定背后的问题、利益集团及价值取 向等内容,期望能为今后的政策研究提供有益的分 析视角。

#### 「参考文献]

- [1] 金登,丁煌,方兴. 议程、备选方案与公共政策[M]. 北京:中国人民大学出版社,2017.
- [2] 杨志军. 从垃圾桶到多源流再到要素嵌入修正——— 项公共政策研究工作的总结和探索[J]. 行政论坛, 2018,25(4):61-69.
- [3] Kane S. The Health Policy Process in Vietnam: Going Beyond Kingdon's Multiple Streams Theory: Comment on "Shaping the Health Policy Agenda: The Case of Safe Motherhood Policy in Vietnam" [J]. International Journal of Health Policy & Management, 2016, 5(7):435.
- [4] Nan Z, Feng F. Applying Multiple Streams Theoretical Framework to College Matriculation Policy Reform for Children of Migrant Workers in China[J]. Public Policy & Administration Research, 2014.
- [5] 方浩,杨建.基于多源流模型视角的政策议程分析——以共享单车为例[J].电子政务,2019(1):86-93.
- [6] 吴会会,薛二勇.《民办教育促进法》修订的政策过程研究——基于动态嵌套的"多源流理论"视角[J]. 教育发展研究,2018,38(Z1):38-44.
- [7] 王洛忠,李奕璇. 媒介融合背景下的政策变迁及其多源流分析——以"独生子女"到"全面二孩"的政策变迁为例[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2018,55(5);98-110,3.
- [8] 闫建,娄文龙. 我国住房限购政策变迁研究——基于对 多源流理论修正的视角[J]. 理论探索, 2018(6): 96

-103.

- [9] 常晶,易凌云. 我国学前教育法制化建设与发展 40 年 [J]. 广西师范学院学报(哲学社会科学版), 2018, 39 (6):24-31.
- [10]《2017 政务指数·微博影响力报告》今日发布[EB/OL]. (2018-01-23)[2019-02-19]. http://yuqing.peo-ple, com, cn/n1/2018/0122/c364056-29779600. html.
- [11] 陈伟,熊波. 幼师虐童的生发机理与犯罪防控模式——基于 264 起幼师虐童案的实证分析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2019(1):55-64.
- [12] 中国青年报."单独二孩"政策将启,幼儿园准备好了吗 [EB/OL]. (2014-01-07)[2019-01-17]. http:// zqb. cyol. com/html/2014-01/07/nw. D110000zgqnb\_ 20140107\_1-03. htm.
- [13] 澎湃新闻. 全国幼师缺口达 300 万,22. 4%只有高中及以下学历[EB/OL]. (2017—11—25)[2019—01—17]. https://media. weibo. cn/article? id=2309351002454177969391259531.
- [14] 黄扬,李伟权. 网络舆情推动下的网约车规制政策变迁 逻辑——基于多源流理论的案例分析[J]. 情报杂志, 2018,37(8):84-91.
- [15] 人民日报. 携程亲子园被曝老师打孩子喂芥末 涉事人员已被控制[EB/OL]. (2017—11—08)[2019—01—17]. https://m. weibo. cn/2803301701/4171890073821560.
- [16] 人民日报. 完整视频来了! 区教委人员就事件表态回应[EB/OL]. (2017-11-23)[2019-01-17]. https://m. weibo. cn/2803301701/4177358472884173.
- [17] 中国青年报."幼儿被遗忘校车"事故频发折射监管缺位与资源失衡[EB/OL]. (2018-05-28)[2019-01-17]. https://m. thepaper. cn/newsDetail\_forward 2156716.
- [18] 中国新闻网. 朱永新:完善立法是教育改革的当务之 急 [ EB/OL ]. http://www. chinanews. com/edu/ 2013/12-12/5610713, shtml,
- [19] 新浪网. 人大代表黑新雯:建议尽快制订《学前教育 法》[EB/OL]. http://news. sina. com. cn/c/2010-03 -09/113219824165. shtml
- [20] 平安朝阳. 红黄蓝幼儿园事件最新通报 [EB/OL]. (2017-11-28) [2019-01-19]. http://m. weibo. cn/5556545776/4179178041306278? sourceType = sms&-from = 1066195010&-wm=5091\_0008.
- [21] 光明日报. 三部委回应"红黄蓝幼儿园虐童事件"[EB/OL]. (2017-12-01)[2019-01-17]. https://m. weibo. cn/status/4180093448861073?.
- [22] 中华人民共和国教育部. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[EB/OL]. http://www.moe. gov. cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729\_171904. html.

#### 「责任编辑 朱毅然]