

# 我国青少年体质健康促进政策评估现存问题及改进思路

李冲, 史曙生

(南京师范大学 体育科学学院, 江苏 南京 210023)

**摘 要:** 分析我国青少年体质健康促进政策评估特点及存在的问题, 探讨青少年体质健康促进政策评估的改进思路。研究认为: 我国青少年体质健康促进政策评估法制化建设不完善; 政策评估过程中对学生健康促进的公益性关注度不高; 政策评估主体单一且缺乏相对独立性与权威性; 政策评估运行机制不完善; 重评估轻反馈、评估结果不被社会和决策机构重视。针对存在问题提出改进思路。

**关 键 词:** 体质健康; 政策评估; 青少年

**中图分类号:** G812.45 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2018)04-0068-05

## Problems existing in and ideas for improving teenager physical health promotion policy evaluation in China

LI Chong, SHI Shu-sheng

(School of Physical Education, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China)

**Abstract:** By analyzing the characteristics of and problems existing in teenager physical health promotion policy evaluation in China, the authors probed into main ideas for improving teenager physical health promotion policy evaluation, and put forward the following opinions: teenager physical health promotion policy evaluation legalization construction in China was imperfect; in the process of policy evaluation, the degree of attention paid to the public welfare nature of teenager physical health promotion was not high; the policy evaluation subject was undiversified, and lack of relative independence and authority; the policy evaluation operating mechanism was imperfect; evaluation was regarded more important than feedback, the evaluation results were not valued by society and the decision-making body. Aiming at the existing problems, the authors put forward some ideas for improvement.

**Key words:** physical health; policy evaluation; teenager

青少年体质健康促进政策是我国青少年体质健康促进的行动指南。从建国初期倡导“劳卫制”, 到 20 世纪 80 年代实施的《青少年体育锻炼标准》、2007 年颁布的《国家学生体质健康标准》, 再到 2016 年国务院颁布《青少年体育“十三五”规划》等, 党和国家针对青少年的体质健康促进颁布了一系列政策。然而, 青少年学生体质总体连续下滑的态势并没有得到有效遏制<sup>[1-3]</sup>。不言而喻, 青少年体质健康促进离不开相关政策的引领, 政策评估是保障政策效果的关键, 要实现青少年体质健康促进政策的目的, 就需要对政策进行系统、科学的评估, 只有通过评估相关政策的实施效果, 才能及时调整健康促进政策过程中不合理的政

策工具, 为我国青少年体质健康状况的扭转切实提供政策上的动力支持。然而, 长期以来, 我国对青少年体质健康促进政策评估的重视程度较低, 政策评估在青少年体质健康促进政策过程中一直处于薄弱环节。本研究通过分析我国青少年体质健康促进政策评估的特点及存在的主要问题, 探讨青少年体质健康促进政策评估的改进思路, 以求我国青少年体质健康促进政策能够真正发挥实效性。

### 1 现阶段我国青少年体质健康促进政策评估的特点

政策评估是对政策过程的评估, 包括对政策方案的评估及对政策执行、政策监督、政策结果及终结的

收稿日期: 2017-11-16

基金项目: 国家社会科学基金项目“青少年体质健康促进研究: 理论、实证与对策”(11BTY044)。

作者简介: 李冲(1992-), 男, 博士研究生, 研究方向: 大众健身与体质健康促进。E-mail: lichongogo@126.com

评估<sup>[4]</sup>。政策评估本质可被视为探求和证明政策价值的过程,评估标准的选择直接影响政策评估的结论及其可靠性和合理性<sup>[5]</sup>。基于此,青少年体质健康促进政策评估可以理解为依据一定标准,对青少年体质健康促进政策执行效果的解释、描述与评价。公共政策目的是对某一社会问题有所作用,而青少年体质健康促进政策作为公共政策的一种,其目的是对青少年学生体质健康的问题产生有利影响。青少年体质健康促进中通过对政策进行评估可以使政府对政策制定、执行和结果进行效益和效率的综合评价,决定相关政策的调整、改善与延续,最终有效实现健康促进政策目标。

### 1.1 政策评估以政府为主导

政策评估的特征就是其固有的政治属性<sup>[6]</sup>。目前,我国的政策评估被作为一项制度纳入决策部门的工作之中,使其成为一项制度化的活动。现阶段我国青少年体质健康促进政策评估仍然处于初始阶段,具体操作过程主要以政府为主导加以推动,评估过程难免带有一定的政府色彩,这也导致现阶段我国青少年体质健康促进政策评估主观性偏重的现象,难以反映某一项青少年体质健康促进政策的真实评估效果。政府在制定青少年体质健康促进相关政策的同时,相应的会出台针对性的评估细则,国家通过下发评估细则和落实意见以推进健康促进政策的具体落实,例如《中小学体育器材、场地配备技术标准》与《条例评估细则》等。最后由地方教委组织相关专家对学校具体执行情况进行评估。

### 1.2 政策评估具有价值导向性

青少年体质健康促进政策实施过后,为保证健康促进政策运行方向的正确与科学,决策者会根据具体政策实施的实际情况,决定该政策是否调整、延续或终止,因此,政策评估可以提供可靠依据。公共政策均具有连续性特征,任何一个新的政策都不是相对孤立或凭空出现的,它总是以先前政策文本以及执行效果为基础。政策评估的评价功能可以为政策评估在确定新的政策目标与制定新政策时提供判断依据和可靠信息。实际上,某些新的青少年体质健康促进政策就是对原有健康促进政策进行分析和评估后的再生产物,可被视为原有政策的继承与发展。目前,我国青少年体质健康促进政策的价值取向是“以人为本、侧重身心健康”,这种政策价值取向体现了我国青少年体质健康促进政策评估的价值导向性。

### 1.3 政策评估对象的多样性

青少年体质健康促进政策评估的核心对象是政策效果。政策效果会出现政策制定者想不到的结果,此类影响可被视为青少年体质健康促进政策的附带效果。例如,现阶段我国学生体质健康测试工程可以培养学生体

育锻炼的习惯,让学生树立终身体育意识,还可以作为体育课程教学改革的重要项目之一。相反,也会出现由于参与测试教师的积极性、专业性不高,导致测试管理不规范、测试数据造假等现象<sup>[7]</sup>。此外,公共政策作为政策过程,其效果与功能具有长期性特征,可能在相当长的一段时间里表现出其优越性,这就是政策的潜在效果。青少年体质健康促进政策的制定与执行,是拟通过不同途径和方法提高广大青少年学生的体质健康水平。然而,我国地域辽阔的地理空间特点决定各地区之间、城市之间、学校之间存在较大差异,从而导致青少年学生的体育锻炼习惯、锻炼时间与内容、生活方式以及体育活动环境等均存在着不同程度的差异<sup>[8]</sup>。因此,我国青少年体质健康促进政策评估对象具有多样性特征。

### 1.4 政策评估因果关系的不确定性

健康促进政策过程因果关系的不确定性直接导致青少年体质健康促进政策评估的不确定性。因果关系作为公共政策过程中的一种基本关系存在形式,同时是政策评估的对象和内容之一。然而,在青少年体质健康促进政策实施过程中,我们无法准确证明某些客观事实的改变是因为某些特定政策的实施所直接影响的,即不能直接确定健康促进政策原因与结果之间的相关性和其相关程度<sup>[9]</sup>。例如,近年来我国青少年体质健康持续下滑,是否与政府的资金投入有关,还是与教育体制有关,亦或是与基础教育阶段的应试教育和家庭生活教育观念有关。在所有相关因素中,究竟哪个影响因素发挥主导作用,哪些因素发挥辅助作用,以及各自发挥作用的大小如何,都是当下我国青少年体质健康促进政策评估面临的现实困难。

## 2 我国青少年体质健康促进政策评估存在的主要问题

### 2.1 青少年体质健康促进政策评估法制化建设不完善

青少年体质健康促进政策评估的规范性、科学性与权威性需要健全的法律予以支撑、保护。然而,目前我国的《教育法》《义务教育法》《未成年人保护法》等相关法律、法规几乎没有涉及对政策评估的专门规定<sup>[10]</sup>,这也导致现阶段我国青少年体质健康促进政策评估缺乏强有力法治支撑,政策评估的规范性、权威性及其评估结论的公正性难以保证。目前,很多健康促进政策评估中没有对其内容与形式的合法性进行客观分析,因此,导致该政策在主体、程序等方面合法,而在内容与权限的合法性上出现问题,在具体实施中往往还会偏离政策的初衷。例如,《国家学生体质健康标准实施办法》要求定期对学生进行体质测试,其目的是对学生体质进行评估。然而,多数情况下各地区学校



是在占用正常体育课教学以及课外活动时间强制开展此项工作,一些学校甚至将体质测试视为应付上级检查学校体育重点工作,编造假数据、冒名顶替、测试中的伤害事故等问题不断。长此以往,形成对学生实际体育运动的忽视,导致学生真正有效参加体育运动时间大大缩减。此外,政策评估过程中评估主体的目的与职责相对模糊,加之政策评估经费没有保障,评估过程中主观随意性较强,致使政策评估的效度难以保证。

## 2.2 政策评估过程中对学生健康促进的公益性关注度不高

我国的青少年体质健康促进政策是以解决青少年学生体质下降这一社会问题、满足国家社会发展利益、谋求社会公平为出发点,其政策过程不仅包括学校健康促进,还涉及学校、家庭与社区等健康促进活动,因此,政策评估过程中必须体现辐射公众利益的公益性。然而,由于我国社会政治结构等方面的差异,在学生健康促进政策评估过程中个别群体会将自身利益凌驾于公共利益之上,对学生健康促进政策的评估带有明显狭隘性和局限性。因此,在这种情况下进行政策评估,往往忽视青少年健康促进政策评估的公益性要求,政策评估的公平思想更是无从谈起。例如,我国颁布了《关于中国学生体质、健康调研工作的若干具体问题的通知》《实施中小学心理健康教育特色学校争创计划》《国务院关于进一步加强新时期爱国卫生工作的意见》等政策,各地区均会按照上级要求开展工作。然而,在具体评估该项政策的落实情况时,学生体质健康状况往往与当地政府的政绩评估有直接关系,出于自身利益考虑,迫于政绩压力,政策评估主体对于政策的目标人群利益的公益性考虑往往难以实现,政策评价的客观性与真实性也会大打折扣。

## 2.3 政策评估主体单一且缺乏相对独立性与权威性

现阶段我国青少年体质健康促进政策评估以官方的政策制定者为主<sup>[11]</sup>,加之中国政策过程是行政的双轨结构功能系统<sup>[12]</sup>,导致政策评估往往按照总体安排或以职能部门为单位,以自下而上的形式对健康促进政策过程进行汇总。在此基础上,由行政机关对相关政策作出评估,致使在政策评估过程中,只重视对自身评价,而忽视社会组织和社会公众的评价,导致进行意愿表达以及利益诉求的政策评估主体单一化。评估主体一成不变也导致一套班子评估所有不同类别学校体育政策的尴尬局面。例如,2015年和2016年分别颁布的《关于加快发展青少年校园足球的实施意见》和《2016年全国青少年体育活动计划》,在对这两项政策内容涉及不同学校体育工作的政策进行评估时,由于受专业知识所限,只靠一套评估班子对其分别进行

评估,很难做到专业性与权威性。目前,我国从事青少年体质健康促进政策评估工作的人员绝大部分为非专业人员,他们在政策评估时,不可避免地倾向于用价值判断替代事实规范分析<sup>[13]</sup>。此外,我国目前尚无相关的政策评估人员职业资格认证标准,高校中也没有设置相关专业,造成青少年体质健康促进政策评估人员专业化程度不高的尴尬现实。另外,青少年体质健康促进政策评估主体缺乏相对独立性<sup>[14]</sup>,上级评估下级的方式造成政策评估主体和被评估对象有着错综复杂的联系,致使政策评估过程难以保持科学性和客观性。

## 2.4 政策评估机制运行不完善

目前,我国还没有形成完善的青少年体质健康促进政策评估运行机制,主要表现为:第一,对青少年体质健康促进政策评估内容的规定缺乏科学有力的依据,评估中的评估范围较为狭窄,政策评估的对象只是以相关政策的直接性产出为主,例如对《实施中小学心理健康教育特色学校争创计划》这一政策的具体评估中,评估主体往往只看重争创学校的个数而非政策实施的真正意义所在,在政策评估过程中容易造成重结果而非重过程的形式主义,评估时缺乏对政策综合影响的价值判断。第二,健康促进政策评估的程序设计标准化不足,科学的评估指标体系依然没有建立。现阶段我国还未设计出一套公认的健康促进政策评估指标体系,虽然国内已有一些相关研究成果,但现有的政策评估指标体系多是从宏观的角度考虑,缺乏精确、细化的标准,如对《中国足球改革发展总体方案》中的校园足球发展改革“方案评估”一项,常见的指标有目标合理性、一致性与表述清晰性等多方面,然而这些评估多为定性指标,在具体的评估过程中很难操作。第三,健康促进政策信息系统不完善,评估中政策评估主体难以获得充足、可靠的数据,从而限制了政策评估的质量。第四,我国的健康促进政策评估严重滞后于政策执行中的实际操作。例如,现阶段实施的《中小学体育器材、场地配备技术标准》与《条例评估细则》中的器材标准与规格有所不同,这是现今我国学校体育中比较常见的问题,这就要求《条例》应随着实际发展的现实需要做出合理的调整,然而,时至今日该标准仍未及时更新。通过对我国健康促进政策内容的研究发现,往往具体政策的颁布,其所涉及内容其实在现阶段我国学校体育工作中早已普遍存在,这也暴露了当前我国健康促进政策评估的严重滞后性,缺乏预见性与问题意识。

## 2.5 重评估轻反馈、评估结果不被社会和决策机构重视

自《国家学生体质健康标准》颁布以来,政府与教育部门投入大量人力、财力,各级学校也投入到学

生体质健康测试工作之中。然而,通过实地考察我国各地区学生体质健康测试工作发现,目前我国大部分学校对于学生体质测试工作的反馈往往比较忽视,而更多是将精力放在实际的测试之中。政策评估结果能否受到决策机构的重视和社会的关注是青少年体质健康促进政策评估的目的所在,一方面让政策制定和执行机构从评估过程中总结经验,改进青少年体质健康促进政策的制定和执行,另一方面可提高社会公众对健康促进政策参与的积极性。然而,青少年体质健康促进政策评估最终要对政策的效果进行评判,这种评判可能有利于政策决策者的切身利益,也有可能损害其切身利益。因此,政府相关职能部门迫于社会公共舆论的压力,为了维护其社会公众形象,对于青少年体质健康促进政策评估有较强的敏感性抵制心理。同时,我国的外部评估机构缺乏独立性,没有相应的职权,且没有正式法律条文予以承认的相关职能保障,在实际工作中迫于政府的压力,使得外部的评估机制不能正常运转,评估者只能顾及评估结果的科学、严谨性,而忽视评估结果的实际应用性,政策评估的效度与信度不高,最终导致政策评估的结果不被社会和决策机构重视。

### 3 我国青少年体质健康促进政策评估的改进思路

#### 3.1 健全政策评估法律体系,营造政策评估法治氛围

完善的法律、法规是保障青少年体质健康促进政策评估规范化、权威化的重要前提,同时也是推动政策评估得以开展的根本保障。当前,我国尚未建立健康促进政策评估的专门法律体系,青少年体质健康促进政策评估过程中存在问题的解决,亟需构建并完善相关法律体系,营造良好的政策评估法治环境。首先,政府应通过完善相关法律制度,明确健康促进政策评估中多方主体的法律关系,对政策评估各方主体的责任与权利做出清晰的对应与平衡<sup>[9]</sup>,以法律、法规的形式规范政策评估主体与客体在具体政策评估过程中的活动,从而减少政府干预以及人为因素的干扰,做到政策评估的公平化与公开化。其次,政策评估中也要注意政策制定时的客观、科学性,建议以立法形式给予专门性政策评估机构以法律支撑与保护,维护评估工作的权威性,让政策评估活动有法可依、有法必依,以避免在后期评估中出现不必要的纠纷。当前,我国青少年体质健康促进政策评估工作首先要解决的就是法律保障问题。

#### 3.2 构建立体政策评估网络,完善政策评估信息公开制度

由于青少年体质健康促进政策评估组织结构的不合理、政策重叠现象、政策资源的多元化等主客观原因,评估中想要获取及时、全面、真实的信息绝非易事。因此,要在健康促进政策过程的开始就建立政策

信息评估网络系统,对政策过程每一阶段的信息进行全面收集、分析与储存,以满足健康促进政策评估的信息需求;需要建立相应青少年体质健康促进信息公开机制,除国家法律规定应该保密的信息之外,健康促进政策过程应做到全程公开、透明、客观;还要依法创建相应的青少年体质健康促进责任问询机制,使社会组织和公众有权依法问询健康促进政策制定、执行与评估中的相关信息,被问询的机构和成员必须依法根据有关制度和程序作出及时回应,并对所公开的信息的真实性和完整性负责。

#### 3.3 构建以专业评估机构为主的多元化评估体系,保障政策评估独立性

独立的专业性健康促进政策评估组织和评估人员匮乏是当下我国健康促进政策评估工作停滞不前的一个重要原因。第一,可通过立法部门以立法的形式建立独立的青少年体质健康促进第三方评估机构<sup>[10]</sup>,给予其一定的行政职权,从而减少政府的行政干预,保证评估组织实践中的相对独立性和自主性,同时政府可通过出台优惠政策或提供政策评估机构评估基金的方式,推进健康促进政策评估持续、科学开展<sup>[11]</sup>。第二,政策评估主体的多元性可以保证政策评估的客观、公正,因此,政策评估的主体必须具有代表性,建议组建以独立专业评估机构为主体的多元化健康促进政策评估体系,构成以政策评估专家、政府研究人员和社会公众共同参与的多元化评估模式<sup>[12]</sup>,促进政策评估的科学性与公平性,同时要注重提高健康促进政策评估人员的专业素养,加强对政府研究人员和政策评估人员的专业化培训,使其掌握政策评估的技术方法与理论。第三,要重视社会舆论的约束性作用,利用电视、报纸、互联网等媒介来进行青少年学生体质健康促进问题的挖掘与政策的舆论评估,营造多元化的互动参与氛围。

#### 3.4 不断完善健康促进政策评估标准体系

青少年体质健康促进政策评估需要统一标准以保证对政策进行正确、客观的评估。因此,应该根据青少年体质健康促进评估客体和评估目标的不同,不断完善学生健康促进政策评估标准体系。第一,要注重对实现学生健康促进目标量化指标的开发运用,使每个评价标准清晰化、可量化,以增强政策评估的可操作性与科学性。在政策评估同时兼顾效率与公平的理念下,可在健康促进政策评估中加入政策评估成本是否存在资源浪费、政策资源的配置是否达到最佳状态、政策绩效是否达到目标等评估内容。第二,健康促进政策评估者在评估政策之前必须了解健康促进政策制定的目的是为了解决何种学生体质健康促进问题,它的预期目标是解决何种问题,否则评估者将无所适从,



从而严重影响健康促进政策评估结论的有效性,因此,任何一项政策都要尽可能地明确政策目标。第三,健康促进政策评估具体实践中还应精选政策评估对象。政策评估具体实践中由于受人力、物力、财力等资源有限的困扰,以及健康促进政策本身的不可控因素,不可能做到对每项政策都进行系统评估。所以,评估过程之前评估者必须仔细筛选评估对象,确保我国有限的健康促进评估资源得到充分而高效的利用。

### 3.5 重视健康促进政策评估结果的反馈与运用

青少年体质健康促进政策政策评估结果的有效反馈有利于政策绩效水平的改进与提升<sup>[18]</sup>。当前,亟需转变政府观念,要注重以服务于健康促进政策目标群体利益为根本,重视健康促进政策评估结果的及时反馈和运用,可利用自媒体、互联网等新兴传播媒介向社会公开学生健康促进政策评估结果,自觉接受社会公众的监督,广泛征求社会意见,鼓励公众参与政策评估,进而实现政策评估主体多元化。如此一来既对政策评估部门施加外部压力,促使其不断提高政策评估水平,同时能够及时发现评估中的问题并反馈给被评估对象和被评估单位,避免此类问题的重复出现,这也符合新时代构建服务型政府的内在要求。此外,健康促进政策评估能否达到其最终目的,关键在于评估结果的实际运用。因此,应将政策评估结果和政府自身建设联系起来,将其作为各级政府履行职责和政府绩效奖惩的重要依据。对于政策评估不达标的地方政府要加大学生健康促进政策的资金投入与其他智力支援,并给与其改正完善的机会,并在后期进行再评估。健康促进政策评估结果的运用,目的在于通过激励各级政府与教育部门更为积极主动地提高青少年体质健康促进政策绩效,使政策评估真正发挥其实际效用。

当前,我国政府和相关研究人员在青少年体质健康促进方面投入大量精力,中央政府与各级地方政府出台一系列青少年体质健康促进政策,但大量青少年体质健康促进政策却并没有达到预期效果,青少年体质健康日趋下降的趋势并未得到有效缓解。就在我们不断制定各种相关政策,并热情高涨地加以实施的同时,却忽视政策评估作为提升政策效果的关键作用。目前,青少年体质健康促进政策评估在我国尚处于起步阶段,在政策具体实践中存在多种现实问题,同时社会各界对青少年体质健康促进政策评估的重视程度还相对较低,需要加以改进、完善的地方还很多。在此背景下,我们不仅要看到青少年体质健康促进政策评估在整个政策过程

中的特殊意义,更要深刻剖析其面临的实际困境,并积极地探寻健康促进政策评估的改进思路。

### 参考文献:

- [1] 陈培友,孙庆祝. 青少年体质健康促进管理模式创新[J]. 体育学刊, 2014, 21(2): 34-39.
- [2] 潘凌云,王健,樊莲香. 现阶段我国学校体育政策执行研究的思考:问题与对策[J]. 天津体育学院学报, 2015, 30(1): 18-22.
- [3] 张文鹏,王健. 新中国成立以来学校体育政策的演进:基于政策文本的研究[J]. 体育科学, 2015, 35(2): 14-23.
- [4] 严强. 公共政策学[M]. 南京:南京大学出版社, 2002.
- [5] 张国庆. 现代公共政策导论[M]. 北京:北京大学出版社, 1997: 193-194.
- [6] PATTON M Q. The evaluator's responsibility for utilization[M]. Evaluation Practice, 1988: 5-24.
- [7] 王献英. “测、研、练”三位一体体质健康促进策略[J]. 体育学刊, 2017, 24(4): 102-105.
- [8] 周登嵩. 学校体育学[M]. 北京:人民体育出版社, 2004.
- [9] 潘凌云,王健,樊莲香. 我国学校体育政策执行存在的问题与应对策略[J]. 体育学刊, 2017, 24(5): 80-84.
- [10] 王志彦. 法治环境中教育政策评估的问题及对策[J]. 教育探索, 2016(11): 145-148.
- [11] 陈善平,刘丽萍,张中江. 学校体育政策态度扎根理论:基于阳光体育的质性研究[J]. 首都体育学院学报, 2015, 27(5): 414-419.
- [12] 王建容. 我国公共政策评估存在的问题及其对策[J]. 行政论坛, 2006(2): 223-228.
- [13] 谭开翠. 现代公共政策导论[M]. 北京:中国书籍出版社, 2013: 98.
- [14] 汪晓赞,郭强,金燕. 中国青少年体育健康促进的理论溯源与框架构建[J]. 体育科学, 2014, 34(3): 3-11.
- [15] 贞杰. 公共政策的科学评估与责任体系——以法治为基础的责任化政府体制建设[J]. 人民论坛, 2014(6): 50-57.
- [16] 刘红建. 大众体育政策“第三方评估”的国外经验与本土发展[J]. 武汉体育学院学报, 2016, 50(7): 39-45.
- [17] 程华,戴健,赵蕊. 发达国家大众体育政策评估的特点及启示——以美国、法国和日本为例[J]. 沈阳体育学院学报, 2016(3): 36-41.
- [18] 贺东航,孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5): 61-79.