

政策网络理论视角下我国青少年体质健康政策 执行困境及其破解路径

吴光芸, 杨锦安

(南昌大学 公共管理学院, 江西 南昌 330031)

摘 要: 运用政策网络理论对我国青少年体质健康政策执行困境进行分析并发现: 政策社群内部之间联动机制不完善导致执行困难、政策社群与府际网络不相适应促使政策执行低效、缺乏相互协作的府际网络增加了青少年体质健康政策执行状况的复杂性、府际网络与生产者网络之间存在冲突使得政策执行效果不佳、议题网络缺少话语权无法推动政策执行等。有必要通过调节和平衡各网络主体之间的关系以促进青少年体质健康政策执行: 加大府际网络与生产者网络之间的协同合作程度、提高议题网络的关注度和公众对相关政策的参与度、营造全社会共同关注青少年健康的氛围、加强对府际网络的监督和引导工作、重视议题网络与生产者网络的整合作用。

关 键 词: 青少年体质健康; 体质健康政策; 政策网络理论

中图分类号: G812.45 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2020)02-0085-05

Chinese teenager physical health policy execution predicaments and solutions from the perspective of the policy network theory

WU Guang-yun, YANG Jin-an

(School of Public Administration, Nanchang University, Nanchang 330031, China)

Abstract: By using the policy network theory the authors analyzed Chinese teenager physical health policy execution predicaments and found the followings: the imperfectness of the internal linkage mechanism of the policy community resulted in execution difficulties; the policy community's failure to adapt to the inter-provincial network led to the low efficiency of policy execution; the inter-provincial network that lacked in mutual cooperation increased the complexity of teenager physical health policy execution conditions; the conflicts existing between the inter-provincial network and the producer network caused poor policy execution effects; the issue network's lack of discourse power was unable to boost policy execution; etc. Therefore, it is necessary to adjust and balance the relationship between various network subjects in order to promote teenager physical health policy execution: increase the degree of collaboration between the inter-provincial network and the producer network; improve the issue network's attention and the public's participation in related policies; build an atmosphere of the whole society concerning teenager health; strengthen inter-provincial network supervision and guidance; value the functions of integration the issue network integrating and the producer network.

Key words: teenager physical health; physical health policy; policy network theory

青少年是国家立足长远发展的储备力量, 也是我们民族复兴强大的希望。随着国家经济大踏步前进、

生活水平的大幅跃升, 青少年生活学习条件得到大幅改善, 然而他们的体质健康问题日益突出。据 1985—

收稿日期: 2019-10-16

基金项目: 江西省人文社科重点基地项目“多源流理论视域下我国廉政政策议程设置研究”(JD19090); 江西省学位与研究生教育教学改革研究项目(JXYJG-2017-010)。

作者简介: 吴光芸(1978-), 女, 教授, 博士研究生导师, 南昌大学公共政策研究所所长, 研究方向: 社会政策与公共治理。

E-mail: nkwyg@163.com

2005 年我国 5 次学生体质健康调查显示,我国学生的形态发育状况好转,但近视率、肥胖率逐渐攀升,肺功能、体力、耐力等体能指标也有较明显的下降趋势。我国青少年体质健康状况不容乐观,不仅仅是学校的责任,而是在特定历史背景和社会氛围下,集政策制定、学校、家庭和社会等于一身的综合问题^[1]。2007 年《中共中央国务院关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》、2012 年《国务院办公厅转发教育部等部门关于进一步加强学校体育工作若干意见的通知》以及 2016 年《国务院办公厅关于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的意见》相继发布,但这些政策的执行面临困境,原因在于青少年体质健康政策执行涉及主体广泛且复杂,政策社群内部之间联动机制不完善,缺乏相互协作的府际网络增加了青少年体质健康政策执行的复杂性。可以通过调节和平衡各网络主体之间的关系来克服主体间出现的状况,使得健康政策取得更好的执行效果。

1 青少年体质健康政策的政策网络结构

政策网络理论源于 20 世纪 50 年代的美国,是将网络理论运用到公共领域继而形成的一种政策分析和研究方法。政策网络是“由于资源相互依赖而联系在一起的一群组织或者若干群组织的联合体”^[2]。政策网络理论中有 3 个要点分别是行动者、链条和边界。行动者可以是公共的也可以是私人的,链条是连接各网络主体之间进行联系与沟通的纽带,边界取决于行动主体对于其功能及结构认知情况。也就是说,政策网络是指以公共政策过程中的多元主体之间的持续互动为研究目标,研究怎样在各主体关系稳定、利益平衡和资源整合的条件下,形成合理的公共决策。政策网络理论的要素可以归结为 4 点:(1)政策主体的行动者来自公共部门、私人部门和第三部门;(2)政策网络主体之间提供相互需要的资源,这些资源即连接彼此的纽带;(3)政策网络实际上是一种多主体参与的协商机制;(4)网络结构主体通过谈判、妥协和博弈实现治理目标。

我国青少年体质健康政策的网络主体可分为 5 类:政策社群、府际网络、生产者网络、专业网络和议题网络。政策社群主要是指占据政治资源的政府、国务院、体育总局等国家机构。府际网络是指贯彻落实执行青少年体质健康政策的多级地方政府机构及相关的具体职能部门。生产者网络包括学校教职人员、家长、共青团中央、青少年相关社会机构。专业网络是指青少年体质健康研究领域内的研究专家和相关研究机构。议题网络的涵盖范围广泛,主要有社会大众、媒体、相关学者和非营利组织等主体。各个相互作用

的主体在公共政策过程中发生特定作用的方式不同,它们之间互通所需资源,为各自利益目标的实现创造条件而努力。

青少年体质健康执行政策过程中的各网络主体之间的相互资源需求和相关的利益联盟关系,一方面使得彼此更加紧密,推动政策的执行;另一方面也使得各网络主体之间的具体作用关系具象化,有助于对健康政策执行情况不佳的现状进行更深层的剖析。五大政策网络主体之间相互作用,环环相扣,为推动政策的执行营造良好的条件和环境。

如图 1 所示,政策网络主体之间的互动使得青少年体质健康政策过程能够有条不紊的进行。政策社群与府际网络之间的为垂直的上下级管理关系,政策社群对府际网络进行有效的领导和方针的制定,府际网络负有执行政策社群意志的义务;政策社群向专业网络咨询情况和意见,专业网络则对政策社群提供自己的建议和意见;政策社群需要对议题网络进行相应的指导,议题网络也需要对政策社群营造一些舆论压力;生产者网络向议题网络反映进行维权,议题网络对生产者网络展开协调沟通;府际网络对生产者网络进行有效监督,生产者网络给予府际网络相应的反馈;生产者网络与专业网络之间也进行着相应的咨询和建议。

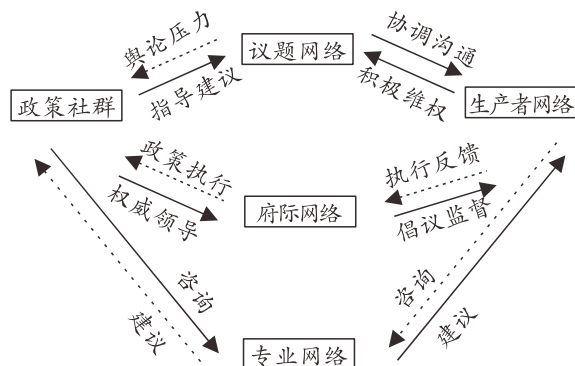


图 1 网络主体之间的关系

2 政策网络视角下我国青少年健康政策执行困境

政策网络理论视角下的政策过程由多个网络主体之间相互作用,产生特定的政策效果,通过相关主体之间的互动分析,可以得出导致我国青少年体质健康政策出现执行困境的原因。

2.1 政策社群内部之间联动机制不完善导致执行困难

在青少年体质健康政策执行过程中,各政府职能部门之间的联动、配套实施机制上出现问题,导致政策执行困难。从 2006 年教育部、国家体育总局、共青团中央《关于开展全国亿万学生阳光体育运动的通知》下发到 2007 中央国务院出台中央 7 号文件,都没有建

立相对完善和系统的政策评价机制^[3]。国家及地方出台的各项青少年体质健康促进政策的时效性较差,不适应我国青少年体质健康发展的实际情况。从体质健康政策的制定到颁布再到实施,需要一个漫长的时间,而青少年的身体状况也发生了很大的变化,制定政策的周期会与实际情况相矛盾,导致政策的针对性与效率失准。中央相关部门,如国家体育总局、教育部等在围绕保障和提升青少年体质健康政策制定上缺乏互动与讨论,这样导致的直接结果是政策体系不完善、政策制定缺乏针对性、降低政策的有效性,同时也很难建立起完善且系统的政策评价机制。在政策执行不连贯、执行效率持续走低的情况下,注重政策社群内部之间的联动迫在眉睫。

2.2 政策社群与府际网络之间相矛盾导致政策贯彻低效

政策社群主体与府际网络主体在责权分配上存在分歧。青少年体质健康下降,除了青少年缺乏运动意识外,还有一个关键的因素是相关教育部门执行健康政策过程中出现偏差。上层负责决策,但政策的执行在基层,地方基层对青少年课内外体育活动的不重视导致中央重视体育教育的精神难以得到严格执行。体育总局等管理部门对青少年接受体育教育的效果没有做出积极有效的监督且大多流于形式,无法取得实质上的成效^[4]。对实施不到位的府际网络主体多数给以书面批评教育,不够正规严肃、缺失公平公正。法律规定出台没有充分吸取民意,与青少年体质健康状况密切关联的家长、中小学等没有参与到政策的制定,使得政策不能切合实际,政策实施效果大打折扣。例如,在《学校体育工作条例》的第二十二条规定:“地方各级人民政府在安排年度学校教育经费时,应当安排一定数额的体育经费,以保障学校体育工作的开展,国家和地方各级体育行政部门在经费上应当尽可能对学校体育工作给予支持。”条例规定中诸如“一定数额”之类的带有不确定性的用词再加上不完善的配套监督评测机制,给了各个地方政府自行处理问题的空间,从而会导致上下级在政策理解和政策执行方面偏差,甚至会引发中央与地方政府之间出现不必要的矛盾,进而造成政策低效。

2.3 各自为政的府际网络关系增加了青少年体质健康政策执行的复杂性

各执行部门对上级决策的落实情况直接影响公共政策的实际效果,是政策有效运行的关键所在。青少年体质健康政策的执行,是由各地方政府负责,所以,府际网络主体之间的关系就显得尤为重要。执行部门间相互作用机制不完善,导致出现地方“政策空传”现象^[5]。政策真正从文本条例走向具体行动需要政府部

门之间的密切配合,要在公共政策实践中取得成功,只有在各个部门的共同参与下才能真正实现。当同一项政策真正落实到各执行层面时,却出现五花八门的情况,这与各府际网络主体之间各自为政的做法密不可分。《综合防控儿童青少年近视实施方案》作为健康中国的重要支撑,于2019年起陆续在全国的各个省市印发实施。教育部门在之前的基础上修订了《学校卫生工作条例》和《中小学健康教育指导纲要》,同时还成立了健康教育指导委员会;卫生健康委员会强调培训相关专业人才,在部分社区设立防控站点;体育部门推动各种公共体育设施免费向青少年开放;市场监管部门负责监管验光配镜行业,整顿行业秩序等。每个部门都有明确的实施任务,但是各个部门之间却又交集甚少,它们往往都采取“单打独斗”的方式推进方案的实施。短期来看,整体实施效果不错,但是从长远看,这种方法由于没有突出政府部门在儿童青少年近视防控工作的主导地位,且缺乏必要的协同和联动,定然会增加政策执行中不必要的复杂性。

2.4 府际网络与生产者网络发生冲突对抗导致政策执行效果大减

2010年公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》明确指出要把促进学生健康成长作为学校一切工作的出发点和落脚点,要加强体育,牢固树立“健康第一”的思想。但在现实的学校和社会层面仍然没有很好的解决办法,很多地区学校和家长看重应试教育,导致青少年课业过重,难有锻炼的精力;学校对体育课程的相关教育投入过少,相关锻炼器材投放不足^[6]。体育课程时常被挤占,难以正常开展体育教学工作,锻炼身体沦为一句口号,难有付诸实践的机会。为了避免孩子在运动中受到意外伤害,学校、家长都对部分运动避之不及,采取缩减甚至取消跨栏、鞍马、体操等风险较大的体育项目等做法。体育教师在学校授课过程中常常懈怠、不作为,习惯于机械完成学校的课时任务,上课无计划、无要求、形式单一,导致学生对体育课提不起兴趣。学生参加体育活动经常会被老师的指令和安排所束缚,积极性往往会被打击,长此以往只会适得其反,甚至会影响正常的学习生活,体育教育也失去了存在的意义^[7]。如图2所示,府际网络中的地方各级政府机构及其相关的具体职能部门内含于处于核心网络地位的生产者网络,生产者网络中包含教职人员、家长和青少年相关社会机构;前两者又内含于边缘网络的议题网络;最后一个圈内的政策环境表明,前面的各种网络主体最终构成了整个公共政策执行的大环境。图中的各个层次一环扣着一环,任何两个主体之间出现冲突,都会

使公共政策的执行出现困境,府际网络与生产者网络之间也是如此,发生冲突对抗必定也会使政策执行效果大减。

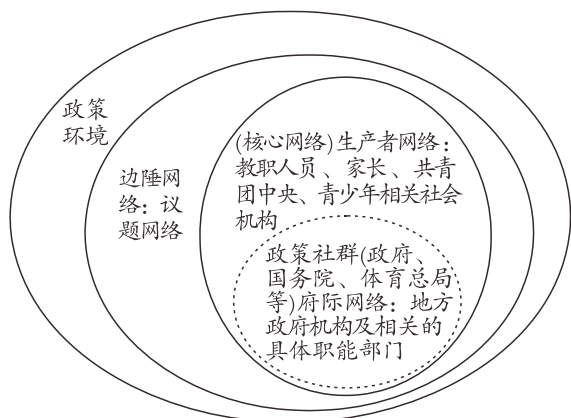


图2 我国青少年体质健康政策执行环形网络模型

2.5 议题网络缺少话语权无法推动执行

2007年《中共中央国务院关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》强调要努力营造重视青少年体育的舆论环境,加大宣传及普及力度。与其他主体相比,议题网络主体在资源、权力等方面并不占优,甚至处于弱势地位。议题网络主体之间的凝聚力不强,不能够轻易达成一致。不同的学校对体育教育的重视程度不一。孩子成绩好的家长总是让孩子远离体育运动,防止意外伤害情况的发生,也避免体育运动占用过多的文化课学习时间;孩子成绩不理想的父母往往寄希望于孩子能够在体育方面有所专长,文化课的学习就落下了,由此陷入了恶性循环。正是由于凝聚力不够,导致原本就匮乏资源的议题网络,更加难以以集体的形式向上表达利益诉求,自然也就得不到应有的重视。

3 政策网络视角下提升青少年体质健康政策效果的路径

通过对青少年体质健康政策执行困境分析,发现可以通过调节和平衡各网络主体之间的关系来克服主体间出现的状况,使得健康政策取得更好的执行效果。

3.1 打破政策社群与府际网络现有的权责界限

政策执行情况的好坏,很大程度取决于政策执行者。执行者对政策的理解程度、个人的价值观等都会对政策的落实产生很大影响。在推进青少年体质健康政策的过程中,政策社群与府际网络应以实现公共利益为目标,对冗余的部门和职能加以整合,重新合理的分配权责。比如说,实行体质健康政策的过程中,以中央政府为代表的政策社群应当出台合理的、适应

地方具体情况的、有针对性的体质健康促进政策,同时适度放权给各级地方政府,减少因权责不清导致的职能运行低效;以各级地方政府为代表的府际网络,在具体执行上级政府的安排前,需要理解政策的精神,根据具体情况具体处置,做出因时制宜、因地制宜的安排。只有明确各方责任分摊机制,预防本位主义出现,才能处理好政策社群与府际网络之间相冲突的状况,更加有效地推进青少年体质健康政策的执行。

3.2 加强府际网络与生产者网络之间的协同合作

为了促进府际网络与生产者网络的相互合作,应该在它们之间建立起相对完整和完善的绩效考核和岗位评价机制。对政策执行较好、地区青少年身体状况明显改善的集体或个人,给予激励和奖励;对情况较差的相关部门,给予相对应的问责和惩罚,定期向社会公示,接受大家的监督,欢迎来自社会的意见和声音。在解决青少年体质健康这个共同的目标上,家庭、学校、社会三者是一致的,可以构成一个良性系统。家庭为青少年进入社会创造条件,学校是孩子进入社会的桥梁,而社会是一个更大的家庭^[8]。政府作为“指路人”应当出台更加具有权威和与具体情况相适应的法律规定,使自身的引领作用表现得更加全面和显著,“提升家庭教育教育观对青少年体质健康的促进作用,巩固学校在促进体质健康教育中的地位,提升社会大众对青少年体质健康的关注度”^[9],保障青少年体质至少达到正常水平是相关部门不可推卸的重任。地方政府应充分调动各方资源配合体教相关部门对提升青少年体质健康展开相应的活动,同时制定和出台相关的政策法规、激励机制等,使政策开展更加顺利,最终真正实现素质教育的长足发展^[11]。政府有义务为社会提供公共服务,有义务为全社会青少年体质健康的改善提供必要的条件和组织帮助。

3.3 提高议题网络的关注度与政策的公众参与度,营造重视青少年体质健康的社会氛围

提升青少年体质健康水平是全社会应负的责任,社会大众在政策执行中的作用不容小觑。社会大众对青少年文化课成绩高度重视,这种观念由来已久,寒门总期望通过学习文化课程能够有所成就,所以大多数人对下一代总是狠抓文化课学习,忽视关乎身体健康的体育教育。提高社会议题网络对体质健康的关注度,能够在更大程度上唤起社会的重视。人人都参与到相关政策的制定和执行之中,才是解决问题的关键,毕竟问题的源头出自于各个家庭和学校。作为青少年抚养人的家长在对提高孩子身体健康水平方面负有很大的责任和引导义务。家长的育儿观和对青少年的生活安排方式有着关键的作用,父母良好的生活习惯和

运动习惯能够对青少年有潜移默化的影响,科学且合理的安排对青少年养成良好生活习惯多有裨益^[11]。再者,强健的体质不仅仅来自于日常的身体锻炼,还需要有科学合理的饮食和生活习惯,家长通过科学的安排帮助孩子养成正确的生活习惯和饮食习惯。

3.4 加强对府际网络的监督和引导工作

政府是解决青少年体质健康发展问题的重要一环,政府各个职能部门较分散,行动需要各部门协调配合,政府职能的整合能够提高治理效率。政府间的协作有几个形式:首先是纵向的政府间合作,这种合作关系中有着明确的层级关系,高级政府对低一级政府有指导责任,低一级政府对高级政府负有配合的义务;其次是横向的政府间合作,同级政府之间相互配合,共同协作;除此还有政府与社会公共组织之间的公与私的合作。在国家层面上设立委员会专门管理青少年体质健康,由各级政府、社会组织共同参与管理与执行,使各方能够在一个组织中更加高效的协调和工作,把服务做的更好。当前,“部际委员会”在很多国家和地区都得到了实际的运用,收效颇佳^[12]。这样能够很好地划分各职能部门之间的界限,科学地划分各个部门的职权;多方参与模式能够最大程度就青少年体质健康问题汲取民意,真正做到尊重民意,为民众的利益表达提供平台。

3.5 重视议题网络与生产者网络的整合作用

除了加强校内体育,对校外体育的重视也是一个重要的途径。促进校外体育教育的发展,是整个社会的责任,议题网络主体需要站出来,生产者网络主体更需要转换思想,为青少年体质健康创造必要的条件。学生在校外的体育教育是否有必要,由谁来进行,哪种教育形式合适,都是当今改善青少年体质健康必须要面对的问题。校外体育教育相比于当今文化课辅导班来说逊色不少,文化课特长班、培训班等一系列校外教育大行其道,占用了青少年大部分的课余时间,令青少年的身心健康不能够得到完善的发展。这种盲目的发展违背了青少年发展的规律和身心特点,很难给孩子带来乐趣,一系列不良爱好例如网络游戏、毒品等会趁虚而入,影响了青少年健康快乐的成长。这么一来,校内外的体育教育问题如何协调配合成为了解决问题的关键。课外体育活动的特点是没有束缚、种类多,结合这些基本的特点可以开展丰富多样的活

动来吸引青少年参加^[13]。促进青少年体质健康不仅仅是学校和教育部门的责任,也是全社会的责任,全社会都应为营造良好的社会氛围出力,为青少年保持体质健康提供良好的大环境出力。

参考文献:

- [1] 张洋,何玲. 中国青少年体质健康状况动态分析——基于2000—2014年4次国民体质健康监测数据[J]. 中国青年研究, 2016(6): 5-12.
- [2] BENSON K J. A framework for policy analysis [C]//Interorganizational coordination: Theory research and implementation. Iowa State University Press, 1982: 137-176.
- [3] 李东斌. 青少年体质健康促进政策研究[J]. 体育文化导刊, 2014(12): 13-15+30.
- [4] 秦婕. 基于政策视角下的青少年体质健康促进研究[J]. 西安体育学院学报, 2014, 31(6): 71-74.
- [5] 蒋立兵,李永安. 青少年体质问题成因分析与健康促进协同机制研究[J]. 中国青年研究, 2016(6): 13-19+12..
- [6] 雷开春,杨雄. 中日韩高中生的身心健康:指标、现状及影响因素[J]. 青年研究, 2011(3): 11-21+94.
- [7] 赖小玉,刘海金,刘尚礼. 我国青少年体质持续下降的原因分析及抑制措施[J]. 体育学刊, 2007, 14(5): 125-128.
- [8] 沈娜. 中国青少年体质连续25年下滑(青少年健康短板亟待“补齐”)[N]. 保健时报, 2014-03-27(4).
- [9] 张兵兵. 如何改善我国青少年体质健康[N]. 光明日报, 2014-08-03(7).
- [10] 李卫东,王健,朱斌,等. 湖北省青少年体质健康促进政策研究[J]. 武汉体育学院学报, 2016, 50(6): 13-16.
- [11] 钟亚平,蒋立兵. 多学科视域下青少年体质健康促进的困境与突破[J]. 体育学刊, 2018, 25(5): 38-43.
- [12] 杜建军,张瑞林. “整体政府”理论视角下的青少年体质健康公共服务治理路径构建[J]. 沈阳体育学院学报, 2016, 35(11): 1-6.
- [13] 陈玉忠. 关于我国青少年体质健康问题的若干社会学思考[J]. 中国体育科技, 2007, 43(6): 83-90.