

博弈视域下 青少年体质健康促进政策制定与执行问题探析

李 冲，史曙生

(南京师范大学 体育科学学院，南京 210023)

摘 要：近年来我国青少年体质健康水平持续下滑的现实情况已成为“健康中国”战略顺利实施的阻力，其中相关政策的偏差在于未能理清各利益主体之间的博弈关系。青少年健康促进政策作为公共政策，其制定执行需要兼顾多方面利益，是综合平衡各方利益的结果，但其一开始就存在强势方与弱势方的博弈失衡局面，进而导致相关行为失范问题。指出，应树立尊重学生生命本性、保障学生健康权益的意识；加强立法保障，重视政策执行组织机构建设；发挥公共舆论监督作用，保障青少年健康权益诉求；构建一体化系统，实现各利益主体协同联动。最终提升政策的制定执行效果，增进青少年体质健康。

关键词：博弈；青少年体质健康；政策制定；政策执行；健康权；立法；舆论监督；一体化

中图分类号：G80-05

文献标志码：A

文章编号：1008-3596 (2019) 04-0001-05

2007—2017年间《国家学生体质健康标准》测试结果显示，我国青少年体质健康水平持续呈现下降趋势^[1]。《体育发展“十三五”规划》再次将青少年健康成长作为重要任务。可以说，逆转青少年体质健康水平不断下滑的趋势已成为落实全民健身计划和顺利实施“健康中国”战略的重要内容之一。新时期，我国青少年体质健康促进工作已成为一项涵盖学校健康促进、社会公共服务、家庭环境支持的综合性系统工程，而我们的主要任务就是通过政策制定和执行提升该系统工程的质量和效率。在我国青少年体质健康促进政策的实际制定与执行过程中，各利益主体之间的博弈无时不在。从某种意义上说，正是受制于各利益主体博弈的羁绊，我国青少年体质健康促进工作困难重重、成效甚微。如不能全面了解各

方的利益诉求，深入理解青少年健康促进政策在制定、执行层面中各方力量的博弈关系，将无法触及青少年健康促进政策的内在机理，难以找出其政策执行偏差的症结所在，进而影响我国青少年体质健康状况改善和“健康中国”建设大局。

1 青少年体质健康促进政策制定与执行中的博弈失衡

长期以来，我国的青少年体质健康促进工作多依靠教育、卫生部门出台实施各种政策性文件加以推动，政策手段一直是开展青少年体质健康促进工作的核心途径和主要方式^[2]。从新中国成立至今，从中央到地方先后颁布了大量与青少年体质健康相关的政策文件，从上世纪50年代的《准备劳动与卫国制度暂行条例》到2007年《中

收稿日期：2019-01-25

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，江苏徐州人，在读博士，研究方向为运动与健康促进。

文本信息：李冲，史曙生. 博弈视域下青少年体质健康促进政策制定与执行问题探析[J]. 河北体育学院学报，2019，33（4）：1-5.

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》(中发[2007]7号),再到2016年的《“健康中国2030”规划纲要》等,都有力推动了我国青少年体质健康工作向前发展。

青少年体质健康促进政策作为公共政策,既是利益利益的确认形式,也是社会各方利益的分配与调整手段。作为强势方的政府、教育部门、学校对健康促进政策制定有较大影响,而作为健康促进目标对象的青少年学生成为了政策制定过程中被边缘化的弱势群体,可见利益各方博弈失衡的局面从一开始就出现了。在健康促进政策制定方面,表现为理应制定的一些学校体育政策,迫于教育部门等强势利益主体一味追求学生文化课成绩的压力而难以出台。在健康促进政策执行方面,对于强势方不利的政策往往不执行或有选择地执行,如中小学体育课在正常教学中给文化课让路的现象仍然较为普遍、学校健康教育课没有配备专门的任课教师、课后辅导班压榨学生自由活动时间等。这些都可以看作是博弈失衡格局下的失范行为,下面本文将进一步对失范行为展开分析。

2 青少年体质健康促进政策制定与执行中的行为失范

青少年体质健康促进政策制定与执行过程中,各种与公共行政道德不一致、不协调的行为均可视为行为失范。它反映的是政府行政机关或行政人员公共行政道德价值的缺失与偏离。改革开放以来,以往的国家主义价值观逐渐沦为高度实用化的个人主义价值观,导致各利益主体在健康促进政策制定与执行过程中义务观、教育观等缺失。当前我国旧的行政道德规范体系仍然存在,新的行政道德规范体系尚未形成,呈现出一种较为混乱的状态。

2.1 政策制定中的行为失范

不同利益主体的博弈失衡导致现行公共体育政策中不同程度地存在大众体育利益缺失、部门利益替代公共利益、弱势群体利益严重受损的利益选择偏向问题^[3]。健康促进政策形成阶段,主要是政策制定者和政策对象之间、不同政策对象之间的博弈。不同政府职能部门均有各自的利益取向,它们在不违反法律法规的情况下,以自身的利益取向为出发点相互博弈,在达成利益分配共识后形成政策。

当前,最为突出的为青少年体质健康促进政策标准指令性不强导致的健康促进政策可操作性较差的问题。例如,在学生体质健康促进政策资源供给方面,《学校体育工作条例》第22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。”诸如“应当”“一定数额”“尽可能”等模糊词汇在政策文件表述中层出不穷,再加之政策颁布后缺少配套的执行监督机制,从而为各地方政府谋求自身利益提供了发挥的空间,进而形成“上有政策、下有对策”的执行局面,造成一系列拖延或敷衍政策执行的后果。

再如,学生体质健康水平的提高是高度综合化的系统性工程。体育课虽然是学生体质健康促进工作的重要参与力量,却绝不可能凭一己之力扛起“增强学生体质之大旗”^[4]。但课改后,原来的“体育课”更名为“体育与健康课程”。几个字的变化,却无形中助推了上至管理层下至学校教师群体将学生体质健康促进的重任全部推给体育课的尴尬局面。显示了健康促进政策制定主体对问题的根源存在一定的模糊认识。

2.2 政策执行中的行为失范

政策执行过程中,各政府部门出现部门权利用、权力利益化、利益政策化的现象,导致各级政府部门优先考虑的是获取特殊的部门利益,而缺乏整体的青少年体质健康促进思想。如2007年颁布的《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》中明确提出要“确保学生每天参与体育活动一小时”。由于各执行部门间并非上下级隶属关系,而是分属于地位对等的不同系统中,缺乏有效的统一指挥,导致各部门往往从自身利益角度出发对政策选择执行或敷衍执行,使政策落实的效果大打折扣。

当前,我国体育主管部门主要管理大众体育、竞技运动和体育产业,教育部门主管基础教育阶段的学校教育。青少年体质健康促进工作均不在这两个部门的重点工作范畴之内,由于缺乏相应的直接责任主体,在政策执行中经常会出现政策“无人问津”的尴尬局面。其次,青少年体质健康促进政策执行经费极为有限,学校难以直接获得国家财政的专项资金投入。同时,国家出台的青少年体质健康促进政策只强调各地方政府

的落实责任,而所需经费却由地方政府独自承担,这一定程度上打击了各地方政府工作的积极性,其健康促进执行方案难免成为优先考虑自身利益后的产物。

此外,我国体育教师师资配备远没有达到与我国青少年体质健康促进这一宏大目标相匹配的标准,目前我国中小学体育教师尚有32.17万人的缺口^[5],人力资源的严重匮乏直接导致了健康促进政策在学校中的执行效率低下。加之基础教育体系以争取考试成绩优异和提高升学率为导向,在对保障体育课教学效果与提高文化课成绩的权衡之中,学校往往会做出体育课为文化课让路的选择,健康促进相关政策在学校中的执行可谓举步维艰。

3 青少年体质健康促进政策制定与执行困境的突破对策

3.1 尊重学生生命本性,保障学生健康权益

要高度重视尊重青少年活泼好动、兴趣广泛的生命本性。健康促进政策执行中首先要做到尊重学生的个人意愿、自主选择权力和生命健康发展权益。“人的回归才是教育的真正条件”,教育作为人学,意味着教育是对人的解放^[6]。因此,在基础教育阶段充分尊重学生的生命本性理应成为每一位健康促进工作者的必备素养。

其次,国家立法部门应围绕“健康促进学生权利”制定相关法律,填补保护学生基本健康权利的法律空白。此外,监督管理部门应认真履行职责,严格监督管理,保障政策切实执行。为唤醒社会各界对学生健康权利的重视,可通过电视、互联网等新闻传播渠道加强对学生的“生命健康权利”与“体育权利”的宣传普及。使学校、教师、家长、学生等共同树立起青少年健康促进维权意识,可在中小学中开设“健康促进法律维权课程”。

3.2 立法保障青少年健康工作,重视政策执行组织机构建设

为提高青少年体质健康促进工作的权威性,须将其上升到法律层面,给予青少年这一弱势群体充分的法律保障。为保障健康促进政策的执行效力,建议有针对性地修订《教育法》《学校体育工作条例》《体育法》等,以立法形式将学校体育提升到与健康医疗、社会保障同等的高度^[7],以保障青少年体质健康促进工作有法可

依、违法必究。具体来说,要加大对青少年体质健康促进政策落实的监督力度,建立问责机制,对推行不力的要进行惩罚,保证青少年健康促进工作能够在学校、家庭与社区生活中全面依法开展起来。要提高人们对创建学校、社区和家庭健康促进环境重要性的认识,不断加大投入力度提供条件,依法创设健康促进支持性环境。

建议成立对政府直接负责的健康促进组织^[8-9],专门负责健康促进政策制定、执行工作,对学校、家庭、社区等的健康促进工作给予直接指导、推动和监督,形成由社会健康促进组织发现问题、分析问题到政府统筹领导的自下而上的青少年体质健康促进工作推进方式。此外,可以借鉴由美国运动医学会(ACSM)和美国耐克公司(NIKE)等共同开发、设计与实施的青少年体育健康促进“体育创新计划”^[10]的成功经验,调动非政府组织参与我国健康促进的积极性,推动与“健康改造计划”“运动是良药”等类似的健康促进行动计划的开展。

3.3 发挥公共舆论监督作用,保障青少年健康利益诉求

公共舆论对社会发展具有矫正功能,社会中各种利益表达如果能得到大众传媒的支持,形成一定的社会公共舆论,往往就可能转变为政策输出^[11]。青少年体质健康促进中要注重发挥新闻舆论监督的作用,加大对健康促进工作的监督力度^[12]。为此,应发挥各类媒体的舆论监督力量,公正、公平、公开地监督报道我国青少年体质健康促进工作的实际开展情况,使强势一方的政府、教育部门和学校等的“特权”得到制约,使青少年体质健康促进的利益诉求得到充分的保障。

此外,可以借鉴全美教育学会在线(NEA on-line)、综合健康促进教育网(CHEN)互联网双向交流信息的经验,由政府执法、监督部门统筹专门性非政府组织共同致力于青少年体质健康促进网络信息平台的建设,发布最新的健康促进政策或国外相关经验,并设置开放信息交流与举报监督版块,便于政府、学校、家长与学生表达利益诉求或是反馈各种信息,建立高效的青少年体质健康促进实施、评价的管理机制。

3.4 构建政策制定执行一体化系统,促成利益主体间协同联动

要确保政策制定科学、执行畅通,须综合考

虑各方利益主体的需要，既要实现国家青少年健康发展的目标，又要兼顾家庭、学校、社区、青少年自身对健康促进的诉求，同时也要考虑健康促进组织及支持型社会组织自身发展的要求，建立涵盖各利益主体的一体化系统，促进各利益主体间协同联动，增强健康促进政策连贯性和执行协同度。

立法部门通过法律的立改废释，为青少年体质健康促进工作提供指引和规范，明确政府职责，建立投入与运行保障机制。政府在青少年体质健康促进工作中重点发挥决策、组织和领导职能。健康促进组织发挥重要的纽带与引导作用，鼓励家庭、学校与社区共同组织健康促进活动、丰富青少年运动项目、完善健身路径等，并通过其自身的反馈功能，对健康促进工作开展较好的

家庭、学校给予奖励，不断努力营造一个多方协调联动的良好环境氛围，使健康促进趋于科学化、生活化、持久化。此外，政府应联合社会组织、舆论媒体、司法部门等，加强对该项工作的评价与监督。如委托专门的学术组织与社会组织对学生体质健康水平及促进工作效果进行独立评价，对健康促进工作开展好、效果优、进步大的地区与学校给予一定的荣誉及经济奖励，对青少年体质持续下降的地区和学校给予行政问责和通报批评。司法部门与舆论媒体负责各项政策实施情况进行即时监督，倾听收集各方诉求，及时发现存在的问题，并通过反馈机制，帮助立法部门和政府进一步完善青少年体质健康促进工作政策的制定与执行。

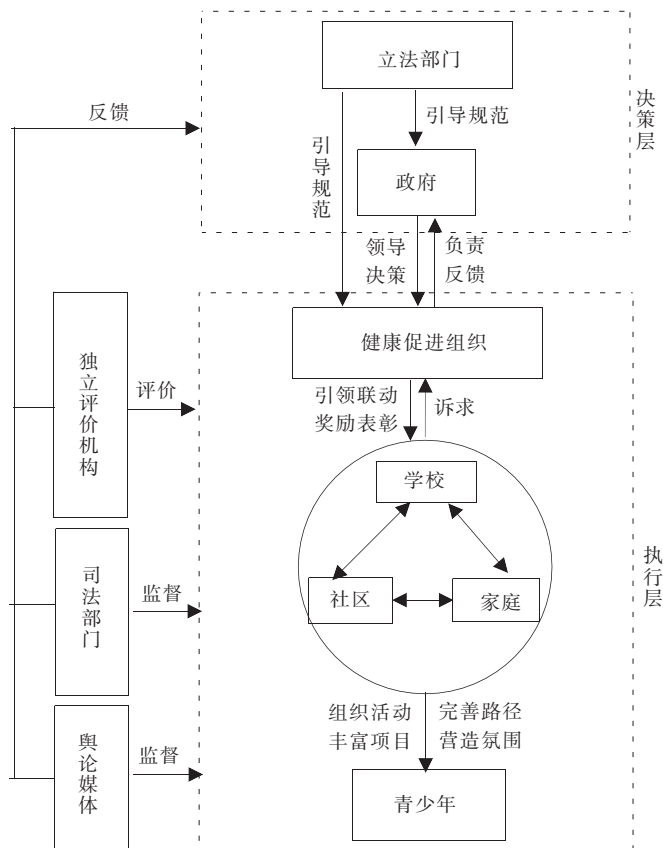


图 1 青少年体质健康促进政策过程一体化系统

参考文献：

[1] 陈善平,潘秀刚,张中江.政策态度:学校体育政策研究的洼地[J].河北体育学院学报,2017,31(2):27.

[2] 孙立平.博弈:断裂社会的利益冲突与和谐[M].北京:社会科学文献出版社,2006:3-4.
[3] 冯国有.利益博弈与公共体育政策[J].体育文化导刊,2007(7):62.

[4] 唐炎. 体育高考“热议”的“冷思考”[J]. 体育学刊, 2013, 20(2):1.

[5] 杨成伟, 唐炎. 学校体育设施服务社会政策的执行困境与路径优化[J]. 体育学刊, 2013(6):55.

[6] 王健, 潘凌云. 人学视域下我国学校体育教育的现实探问与发展路向[J]. 体育科学, 2013, 33(11):17.

[7] Meredith M D, Welk G J. Fitnessgram/Activitygram test administration manual[M]. Champaign: Human Kinetics, 2005.

[8] 李冲, 史曙生. 对美国 NFPA101《生命安全规范》的探析[J]. 首都体育学院学报, 2016, 28(5):419.

[9] 李冲. 青少年体质健康促进治理现代化: 内涵、阻碍与发展路径[J]. 武汉体育学院学报, 2018, 52(11):23.

[10] Nike. Designed to Move[R]. Beaverton, 2013:56.

[11] 郑杭生. 社会学概论新修[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009:115.

[12] 李冲, 史曙生. 我国青少年体质健康促进政策评估现存问题及改进思路[J]. 体育学刊, 2018, 25(4):68.

Analysis on the Policy-making and Implementation of Adolescent Physical Health Promotion from the Game Perspective

LI Chong, SHI Shu-sheng

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

Abstract: In recent years, the fact that the physical health level of adolescents in China has been declining continuously has become the obstacle to the smooth implementation of the strategy of “Healthy China”. The deviation of relevant policies lies in the failure to clarify the game relationship among various stakeholders. As a public policy, adolescent health promotion policy needs to take into account various interests in its formulation and implementation, which is the result of balancing the interests of all parties. However, from the very beginning, there is a game imbalance between the strong and the weak, which leads to the problem of related behavior anomie. It is pointed out that the consciousness of respecting students’ life nature and protecting students’ health rights and interests should be established; the legislative guarantee should be strengthened, and the organizational structure of policy implementation should be emphasized; the supervision role of public opinion should be given full play to ensure the demands of adolescents’ health interests; and an integrated system should be constructed to realize the coordinated action of various stakeholders. Finally, it will improve the effect of policy formulation and implementation, and enhance the physical health of adolescents.

Key words: game; adolescent physical health; policy making; policy implementation; health rights; legislation; supervision by mass media; integration