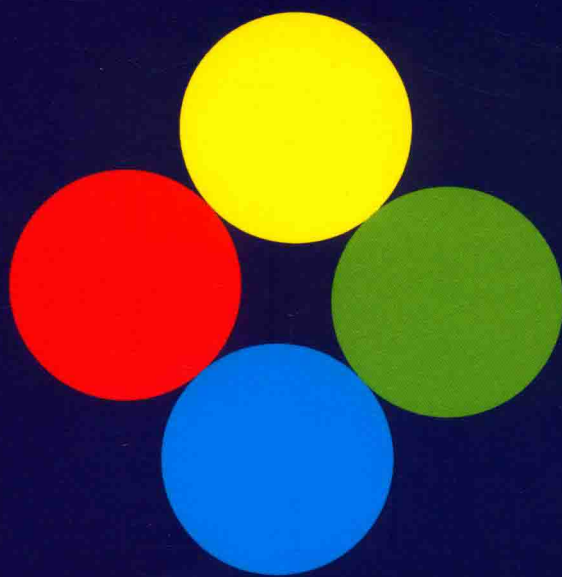


青少年体育活动促进政策 执行效力研究

唐立慧 著



北京体育大学出版社

青少年体育活动促进政策 执行效力研究

唐立慧 著

北京体育大学出版社

策划编辑 李 飞
责任编辑 赵海宁
审稿编辑 李 飞
责任校对 叶 莱
版式设计 博文宏图

图书在版编目 (CIP) 数据

青少年体育活动促进政策执行效力研究/唐立慧著.
-- 北京: 北京体育大学出版社, 2018. 5
ISBN 978 - 7 - 5644 - 2919 - 5

I. ①青… II. ①唐… III. ①青少年 - 体育活动 - 研究 - 中国 IV. ①G808. 17

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 117412 号

青少年体育活动促进政策执行效力研究

唐立慧 著

出 版 北京体育大学出版社
地 址 北京海淀区信息路 48 号
邮 编 100084
邮 购 部 北京体育大学出版社读者服务部 010 - 62989432
发 行 部 010 - 62989320
网 址 <http://cbs.bsu.edu.cn>
印 刷 北京虎彩文化传播有限公司
开 本 710mm × 1000mm 1/16
成品尺寸 228mm × 170mm
印 张 8.5
字 数 142 千字

2018 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 36.00 元

(本书因印制装订质量不合格本社发行部负责调换)

前 言

青少年拥有健康的体质，坚强的意志，这是社会发展的表现，也是民族兴旺的标志，更是国家强盛壮大的重要保障。新中国成立后，党和政府十分关心和高度重视广大青少年的健康成长和青少年的体育活动，国家体育总局、教育部以及相关部委、各级政府先后出台了一系列的政策措施保障青少年参与体育活动，但是，我国青少年参与体育活动的状况却不容乐观。青少年参与体育活动受多种因素的影响，其中政策执行效力是最为关键的因素。公共政策学认为，政策能否达到预期的政策目标和政策效果，关键在于它们能否得到广泛的认同支持和强有力的贯彻执行。执行效力强，执行主体可以根据执行环境，充分整合并利用组织内外的各种资源，采取各种有效的措施和手段完成政策目标和任务。反之，执行效力弱，即使执行环境优越，资源充足，也难以实现政策的预期目标。可见，提高青少年体育活动促进政策执行效力是保障青少年体育活动参与和学校体育健康发展的关键因素。因此，开展青少年体育活动促进政策执行效力的研究是我国青少年体质健康现状提出的重要课题。

本研究成果的理论意义主要体现在两个方面：首先，人们对体育政策的研究多是注重政策结果的分析，而对其过程研究不够。本研究对我国青少年体育活动促进政策执行效力问题进行分析，提出了改进对策，可进一步丰富我国体育政策的理论体系。其次，针对政策执行过程中出现的政策变形、执行受阻乃至停滞等

政策执行阻滞现象，融合法学、管理学中的执行力概念，提出并阐释了如何塑造高效的政策执行力，如何改善政策执行主体执行不力的局面，为政府有关部门更好地履行青少年体育活动促进政策的执行职能提供了新的理论依据。

本研究成果的应用价值也主要体现在以下两个方面：首先，青少年体育活动促进政策的有效执行与否直接关系到青少年体育工作的开展。本课题研究成果可对青少年体育管理部门加强对政策的理解，发现组织管理中存在的问题，减少开展青少年体育活动促进工作的盲目性，具有较强的现实意义。其次，研究青少年体育活动促进政策执行过程优化模型的初衷，是发现可能影响政策执行效力的变量以及它们之间的微妙关系，通过模型建构与分析，在实际政策执行的过程中就可以做到事前预防、事中调整、事后纠错弥补。

在全书的完成过程中，张锡娟、高泽榜对数据进行了收集和整理，在此表示衷心的感谢。还要感谢北京体育大学出版社的各位编辑，是他们的辛勤工作和大力支持，使本书得以顺利出版。

尽管笔者本着严谨的写作态度，查阅了大量的数据和资料，力求对我国青少年体育活动促进政策的执行提供参考，但由于水平有限，在撰写过程中难免存在不妥之处，敬请广大读者不吝赐教。

唐立慧

2018 年 1 月

摘 要

青少年体育是我国体育事业的重心，青少年体育是群众体育和竞技体育的“桥梁”和“纽带”，是竞技体育后备人才的重要来源，也深深影响着我国体育产业的发展和壮大。新中国成立以来，我国分别从国家、国务院直属部委以及各地方政府层面先后颁布了一系列政策保障青少年体育活动的开展，本研究将这一系列政策总称为青少年体育活动促进政策。目前在学术研究领域和实践中都一致认为，青少年体育活动开展程度和开展范围情况并不乐观，这很大程度上与青少年体育活动促进政策未得到真正的执行、实施有很大关系。就理论而言，青少年体育政策的“制定”与“执行”是青少年体育政策运行过程的两个步骤，要想使“良策”变为“良果”，还需要“执行”这一中介，抓好青少年体育政策的执行才能使青少年体育政策真正落到实处。公共政策学认为，政策执行是将政策理想变为现实的过程，政策执行效力水平直接影响政策执行的效果。可见，提升青少年体育活动促进政策执行效力水平才是保障青少年体育活动顺利开展的根本所在。

本研究采用文献资料、专家访谈、问卷调查、比较分析和统计分析等方法，对青少年体育活动促进政策的执行过程和执行效力进行了深度调查与分析，得出以下主要结论：

第一，青少年体育活动促进政策执行效力是指青少年体育活动促进政策执行主体为实现青少年参与体育活动的目标，整合、使用组织内外资源，完成青少年

体育活动促进政策任务的准确程度和既定目标的实现程度。

第二，我国青少年体育活动促进政策执行效力处于中等水平，执行力度一般，效果一般。不同群体对青少年体育活动促进政策执行效力评价存在差异。青少年体育活动促进政策执行效力不佳主要表现在：学校对青少年体育政策的宣传、解读不到位；政府投入不足、体育基础设施建设“欠账”，体育课程内容老化、教学方式单一；权责主体混乱，双重管理矛盾突出，导致政策执行“偏离”；政策主体重文轻体，对政策实施重视不够；目标群体对政策认同感和遵从度不强；家庭教育的误导；教育主管部门和学校对政策落实的督导、监管、评估工作不到位。

第三，青少年体育活动促进政策执行效力模型是根据青少年体育活动促进政策执行效力的影响因素及各因素之间的关系建立“执行效力影响因素关系图谱”，影响青少年体育活动促进政策执行效力的因素包括政策本身、政策执行主体、政策目标群体、政策资源、执行方式和政策执行环境6种要素。其中，政策执行主体对青少年体育活动促进政策执行效力产生直接且最为深远的影响，在青少年体育活动促进政策执行效力模型要素中居于主导地位。

为确保青少年体育互动促进政策有效执行，提出以下建议：提高政策科学性与合理性；提升政策执行主体的执行能力；提升目标群体的政策认同度；强化物质资源的保障作用；优化政策执行的内外环境；建立长效的政策执行监督评估机制。

1	导 论	(1)
1.1	选题依据	(1)
1.2	研究意义	(3)
1.3	研究思路	(4)
2	文献综述	(5)
2.1	国外研究成果综述	(5)
2.2	国内研究成果综述	(11)
3	研究对象与研究方法	(21)
3.1	研究对象	(21)
3.2	研究方法	(21)
4	理论基础与核心概念界定	(26)
4.1	理论基础	(26)
4.2	核心概念界定	(30)
5	青少年体育活动促进政策执行过程分析	(40)
5.1	青少年体育活动促进政策执行过程模型	(40)
5.2	青少年体育活动促进政策执行过程现状	(44)
5.3	青少年体育活动促进政策执行过程障碍	(63)
6	青少年体育活动促进政策执行效力分析	(71)
6.1	青少年体育活动促进政策执行效力模型构建	(71)

6.2	青少年体育活动促进政策执行效力诊断	(93)
7	青少年体育活动促进政策执行效力提升路径研究	(95)
7.1	提高政策科学性与合理性	(95)
7.2	提升执行主体的政策执行能力	(96)
7.3	提高目标群体对政策的认同度	(97)
7.4	强化物质资源的保障作用	(97)
7.5	优化政策执行的内外外部环境	(98)
7.6	建立长效的政策执行监督评估机制	(99)
	参考文献	(100)
	附 录	(106)
附录 1	青少年体育活动促进政策执行过程专家调查问卷	(106)
附件 2	青少年体育活动促进政策执行效力专家访谈提纲	(110)
附录 3	青少年体育活动促进政策执行效力校长调查问卷	(111)
附录 4	青少年体育活动促进政策执行效力教师调查问卷	(113)
附录 5	青少年体育活动促进政策执行过程学生调查问卷	(116)
附件 6	国家级青少年体育俱乐部发展现状网络调查问卷	(118)
附件 7	青少年体育活动促进政策执行效力模型专家调查问卷	(122)

1

导 论

1.1 选题依据

青少年身心健康、体魄强健、意志坚强、充满活力，是一个民族旺盛生命力的体现，是社会文明进步的标志，是国家综合实力的重要方面^{〔1〕}。青少年身体素质水平一直是国家和社会关注的焦点。根据《2014 年全国学生体质与健康调研结果》显示，近年来青少年身体素质指标中的速度、力量、爆发力呈不断下滑的趋势且青少年还表现出在体育活动中耐力水平偏低、体育活动后的恢复能力较差。其中城市青少年肥胖和超重检出率持续增加，青少年视力不良检出率不断上升，并出现低龄化倾向^{〔2〕}。虽然造成这种情况的原因很多，但相关研究表明，青少年体质连年下滑的根本原因在于青少年严重缺乏体育锻炼与体育活动。基于青少年身体素质水平的现实状况，为了增强青少年身体素质，促进青少年体育活动长期持久的良好开展，中共中央、国务院、国务院相关直属部委、各级政府颁布了一系列涉及促进青少年体育活动开展要求的政策文件。2007 年中共中央、国务院下发《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》（中发〔2007〕7 号），是专门针对青少年体育下发的一个高层次、高规格重要文件。这是在现代化建设全局中

〔1〕 国务院办公厅：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〔Z〕，2007。

〔2〕 2014 年全国学生体质与健康调研结果〔J〕，中国学校体育，2015（12）：45-46。

首次把青少年体育工作提高到重要位置,意味着党和国家将加强青少年体育工作提升到一个新的战略高度。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》出台,纲要中提出要大力开展青少年“阳光体育”运动,明确指出要保证学生每天锻炼一小时,不断提高学生体质健康水平等目标。2013年党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对青少年体育工作做出重要部署,明确提出“强化体育课和课外锻炼,促进青少年身心健康、体魄强健”的要求。2014年国务院颁布实施的《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(国发〔2014〕46号)在“将全民健身上升为国家战略”的同时,特别指出“切实保障中小学体育课课时,鼓励实施学生课外体育活动时间”。2015年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》(中办发〔2015〕2号)提出“实施青少年体育活动促进计划”。这些顶层设计的不断推出为新时期我国青少年体育活动的开展提供了政策依据与任务要求。应该说,不论是从政策数量和政策类型来看,还是从政策颁布的频度来看,青少年体育活动促进领域都属于“政策高密集区”。

高密度政策的出台说明了国家对青少年群体的重视,但政策的影响并没有达到目标效果,各地开展青少年体育活动的情况仍然不理想。研究显示,我国中小学体育课(包括音乐、美术课)被改上其他课的比例达到37.5%,全国有22%的学校执行不了体育教学大纲或体育课程标准,近50%的学校落实不了每天一小时的体育锻炼时间,尤其是在农村的小学中上述现象更加严重,有很多小学生基本没有接受到体育教育^[1];据2014年国家体育总局公布的全国10省(区、市)城乡居民体育健身活动及体质状况抽样调查结果表明,在6至19岁儿童青少年中,参加校外体育锻炼达到规定标准的比例仅为28.6%,运动明显不足。这些数据说明青少年体育活动促进的一系列政策的执行效力长期处于低效状态,并没有达到促进青少年体育活动活动开展的目标,对青少年体质健康产生了不可低估的破坏作用。

公共政策学认为,政策能否达到预期的政策目标和政策效果,关键在于它们

[1] 王璨,南昌市城区小学阳光体育运动政策执行力现状及对策研究[D].江西:江西师范大学,2012.

能否得到广泛的认同支持和强有力的贯彻执行。执行效力强,执行主体可以根据执行环境,充分整合并利用组织内外的各种资源,采取各种有效的措施和手段完成政策目标和任务,反之,执行效力弱,即使执行环境优越,资源充足,也难以实现政策的预期目标。可见,提高青少年体育活动促进政策执行效力是保障青少年体育活动参与和学校体育健康发展的关键因素,因此,开展青少年体育活动促进政策执行效力的研究是我国青少年体质健康现状提出的重要课题。基于此,本课题对青少年体育活动促进政策执行效力进行研究,以期能够提升青少年体育活动促进政策的执行效力水平,更好地实现促进青少年参与体育活动、提高青少年身心健康的目标。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

首先,以往人们对体育政策的研究多是注重政策结果的分析,而对政策执行效力研究不够。本研究对我国青少年体育活动促进政策执行效力问题进行分析,提出了改进对策,进一步丰富了我国体育政策的理论体系。

其次,在参考、融合国内外公共政策执行相关模型的基础上,针对目前一系列青少年体育活动促进政策执行过程中出现的变形、受阻乃至停滞等现象,将主要影响政策执行效力的因素及其之间的关系进行整合,构建出青少年体育活动促进政策执行效力模型,最终提出并阐释了提升青少年体育活动促进政策执行效力的相关建议。这为更好地理解青少年体育活动促进政策以及提高政策执行效力提供了新的理论依据,奠定了青少年群体政策执行效力领域的理论基础。

1.2.2 现实意义

第一, 青少年体育活动促进政策的有效执行与否直接关系青少年体育工作的开展。本课题研究成果可对青少年体育管理部门加强对政策的理解, 发现组织管理中存在的问题, 减少开展青少年体育活动促进工作的盲目性, 具有较强的现实意义。

第二,研究影响青少年体育活动促进政策执行效力的变量及其相互关系,通过模型建构与分析,在实际政策执行的过程中可以做到事前预防、事中调整、事后纠错弥补。

1.3 研究思路

首先,阐述了青少年体育活动促进政策执行效力分析的理论基础;其次,界定了青少年体育活动促进政策执行效力的概念;第三,鉴于执行效力是由执行过程决定的,在规范分析执行过程模型的基础上,从政策执行过程中的宣传、物质与组织准备、全面实施、协调与监控环节入手,对青少年学生体育政策执行过程环节进行逐一分析,探讨出现的“认识”和“执行”障碍,并对出现这种现象的成因进行分析;第四,从理论层面论述了青少年体育政策执行效力的模型,并采用问卷调查和访谈数据分析了执行效力的现状;最后,在理论研究和实证分析的基础上,针对转型期间青少年体育活动促进政策执行效力和执行过程的现状,提出了改进建议,以提升青少年体育活动促进政策的执行效力。

文献综述

2.1.1 公共政策执行研究发展历程

一般认为, J·普雷斯曼和 A·威尔达夫斯基在 1973 年出版《执行论》一书是系统研究政策执行的开始(吕俊杰, 2006)。他们认为要使政策科学从理论的科学成为行动的科学, 就必须研究政策执行问题, 以便在政策制定与政策执行之间架起桥梁, 给政策执行予理论指导。他们在书中以公共政策案例为实证, 指出政策失败的原因不在于公共政策内容本身有问题, 而是因为基层政府政策执行不力(田欣颖, 2010)。

第一代政策执行研究是1973年至20世纪70年代末,这一时期的研究主要是对如何把政策转变为实际效果,实现既定政策目标这一问题的关注,研究的重点在于细节性描述某项具体政策在一个或几个地区执行过程是怎样的,强调对政策执行失败原因的分析。主要代表人物有普瑞斯曼和威尔达夫斯基(Pressman & Wildavsky)、巴达克(Bardach)等(季谋芳,2013)。这一阶段的研究正确地指出了公共政策制定和政策执行之间客观存在着严重的断裂层,但并没有指出政策执行产生梗阻的根本原因,且偏重于政策执行实务及个案研究,没有上升到理论高度。

第二代政策执行研究从 20 世纪 70 年代末延续到 20 世纪 80 年代末,其代表人物保罗·A·萨巴蒂尔、丹尼尔·A·马兹曼尼安等学者,这一阶段的执行研究把公共政策执行看成是一个动态的过程。认识到政策执行会随执行时间、政策类型、执行机构的不同而变动,并且制定政策是执行过程中的内在组成部分,政策执行与政策制定是不可分离的。学者们研究了影响政策执行的主要变量,形成了分析政策执行过程的多样化视角,指出了系统而实证地研究执行问题的诸多难题。这一阶段研究的不足表现在:诸多研究者对政策执行的内涵理解不一致,没有哪种理论模型能够获得一致认可,也不能从中确认核心影响因素。只强调地方政府的作用,未系统分析在地方政府层次上进行的各种政策执行之间的差异(季谋芳,2013)。

第三代政策执行研究始于 20 世纪 90 年代。在第一代和第二代执行研究的基础上,西方学者开始研究政府间的政策执行。由于政府权力的扩张、利益的膨胀以及公共事务日趋复杂,使得现代政府的政策过程不断被分割,愈来愈多的团体被允许参与政策领域,政策执行逐步多元化,这一事实促成第三代政策执行研究中对利益影响政策执行研究的重视。麦尔科姆·L·高金、兰德尔·雷普利、格雷斯·弗兰格林等学者认为典型的政策执行是发生在一个复杂的府际间关系网络中,其中多元参与者经常抱持着有分歧而且冲突的利益目标与期望。劳伦斯·奥托尔指出“执行在本质上是政府机关之间的合作问题,各机关可以基于正式权威、共同利益或者其他价值的交换来诱导合作的达成”。

国外学者的研究拓展了早期政策科学的研究范围,将长期被人们所忽视的政策执行这一环节或阶段纳入政策科学的视野;研究政策执行的学者们从不同的途径、不同的方面来探讨政策执行过程,并提出了种种的理论,尤其是力图系统地了解影响政策有效执行的各项因素及其相互关系,构造相关的政策执行过程模式,这大大地丰富了政策科学的理论内容。

2.1.2 公共政策执行模型研究

国外经过了三代政策执行研究的发展,丰富了学者们的研究视野,与此同时学者们也开始通过多角度、利用多途径探究政策贯彻落实的过程中影响政策执行的相关因素。20 世纪 70 年代中期以后,政策学家们开始根据不同的研究方法来分

清了影响因素之间的关系,着重阐述了政策执行机构与人员的重要作用,分析了执行机构与执行人员在执行中运用其他影响因素完成政策既定目标的过程。

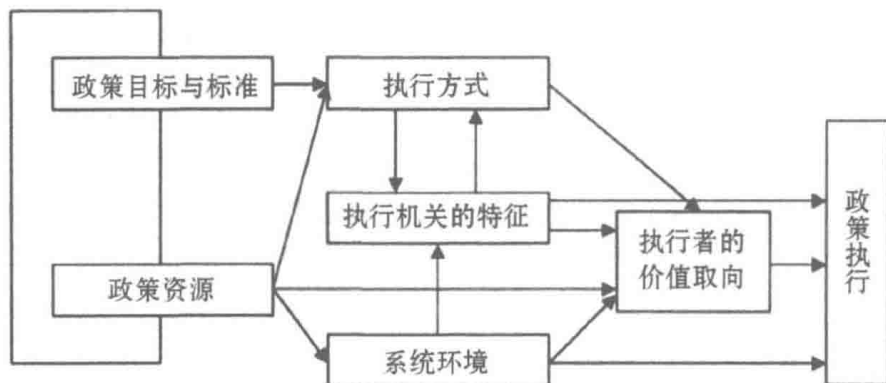


图 2-2 政策执行系统模型

互动理论模型（图 2-3）：是 1976 年《互相调适的政策实施》书中由麦克拉夫林（M. McLaughlin）提出的^{〔1〕}。他认为，政策执行主要受两个方面的影响，即政策执行组织和受政策影响者。政策执行过程则是政策执行组织和受政策影响者的互动过程，在这个过程中两者在互动中相互调试来保证政策实施的准确有效。此模型着重阐述了执行组织与受影响者之间的关系，强调了两者在利益等方面的博弈，但忽略了其他因素在政策执行中的作用与影响。

〔1〕 陈振明．公共政策学——政策分析的理论、方法和技术〔M〕．北京：中国人民大学出版社，2005，6．