

健康中国视域下学校体育治理的政策表达

张文鹏^{1,2}, 王志斌¹, 吴本连³

- (1. 华东交通大学体育与健康学院, 江西 南昌 330013; 2. 华东交通大学体育健身研究中心, 江西 南昌 330013;
3. 杭州师范大学体育与健康学院, 浙江 杭州 310018)

摘要:“健康中国”是党的十八届五中全会明确提出的重大发展战略,其本质内涵就是增强全民的体质健康。要增强全民的体质健康,尤其是青少年的体质健康,则离不开学校体育的政策表达。为了进一步推动我国学校体育治理体系和治理能力的现代化,并将“健康中国”融入所有政策,需要对“健康中国”视域下学校体育治理的政策表达进行研究,运用文献资料法、文本分析法等研究方法,对学校体育在“健康中国”视域下的政策表达路径进行了分析,研究认为:1)在政策目标的维度上,需要将学校体育的总体目标丰富化、具体目标操作化以及实施目标绩效化,以形成完善的学校体育政策目标体系;2)在政策工具的维度上,“健康中国”视域下我国学校体育政策工具进一步形塑的路径是,加快促进学校体育政策权威工具法定化、激励工具多元化以及能力工具健全化的构建,这是发挥学校体育在“健康中国”进程中积极作用的关键举措;3)在政策类型的维度上,需要加快构建层次分明、体系完整的学校体育政策类型新体系,以实现我国学校体育政策的法定化和权利实体化的政策类型框架。

关键词:学校体育;治理目标;体育政策;政策表达;政策类型;健康中国

doi:10.19582/j.cnki.11-3785/g8.2018.02.014

中图分类号:G812.5 文献标志码:A 文章编号:1007-3612(2018)02-0094-07

Policy Expression of School Sport from the Perspective of Healthy China

ZHANG Wen-peng^{1,2}, WANG Zhi-bin¹, WU Ben-lian³

- (1. School of Sports and Health, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, Jiangxi China;
2. Fitness Research Centre of East China Jiaotong University, Nanchang 330013, Jiangxi China;
3. School of Sport, Hangzhou Normal University, Hangzhou 310018, Zhejiang China)

Abstract:“Healthy China” is a major development strategy that was formulated by the Fifth Plenum of the 18th Central Committee of the Communist Party of China, and its essence is to enhance health for all. It is inseparable from the expression of school sports policy to enhance the health for all, especially to enhance the teenagers’ physical health. It is necessary to study the policy expression of school sports governance if we want to further promote the modernization of China’s school sports governance system and governance capacities and incorporate “Healthy China” into all policies. This study analyzed the policy expression path of school sports in the perspective of “Healthy China” by means of literature and text analysis, and concluded that: 1) In the dimension of policy objectives, the policy expression of school sports should be overall goal enrichment, specific target feasibility and target performance, so as to form a perfect school sports policy target system; 2) in the dimension of policy tool, the path is to speed up the construction of school sports policy authority tools, the diversity of incentive tools and the improvement of capabilities and tools, which is the key measure to play the positive role of school sports in the process of Healthy China; 3) in the dimension of policy type, the path is to accelerate the construction of a new system of clear and systematic school sports policy type, so as to achieve the policy type framework of our school sports policy legalization and rights substantialization.

Keywords: school sports; governance objectives; sports policy; policy expression; policy types; Healthy China

2015年10月29日,党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确提出了“健康中国”^[1]的重大发展战略,并于2016年8月26日由习近平总书记主持召开的中共中央政治局会议审议通过了目标更加清晰、路径更加准确的“健康中国2030”规划纲要全文(以下简称健康中国战略)。从“健康中国”重大发展战略的提出到“健康中国2030”规划纲要全文的通过,历时仅八个月。这不仅表明以习近平为总书记的党中央非常重视和关心全民的体质健康,而且也表明党中央始终坚持权为民所用、利为民所谋的执政风格和执政本色,它既是党中央及时顺应民众关切、推进民众福祉的全面部署,也是新时期党的“大健康”战略意图的行动逻辑和政策表达,它还是习近平总书记在全国卫生与健康大会提出的“要把人民健康放在优先发展的战略地位”^[2]的“民之所望,政之所为”的治国方略的行动路径和治理逻辑的深刻体现。要实现党中央提出的“健康中国战略”的政策愿景及其发展目标,体育尤其是学校体育如何及时地从政策层面回应和落实“健康中国”的发展战略,以彰显学校体育的正当性价值,是今后我国体育和学校体育政策调整、制定的基本方针和主要指导思想。因此,今后一段时期深入研究“健康中国战略”背景下学校体育的政策表达策略及路径,必将成为新时期我国学校体育政策制定、研究的热点和难点问题,其对进一步推动“健康中国战略”目标的实现和学校体育的良性治理具有重要的现实意义。基于此,以文献资料法和文本分析法为主,查阅、研读了改革开放以来国家有关部门颁布的学校体育政策文本,并从学校体育政策叙事的视角、框架以及主题等方面对其进行了分析,同时以主题词、题名(学校体育政策)检索了中国知网核心期刊数据库和博士学位论文数据库中的66篇学校体育政策方面的研究文献及政策方面的相关著作为本研究的参考文献,从我国学校体育治理的政策目标、政策工具以及政策类型三个维度,对“健康中国”背景下学校体育的政策表达进行了研究。

1 学校体育政策目标的维度

政策目标是指政府和有关组织为了解决相关社会问题,利用相关政策工具所要达成的某种预期^[3]。从政策目标的维度看,推动社会最优价值的不断实现是公共政策目标的基本追求。在不同资源和约束条件下,实现政策的灵活性则对推动社会最优价值的实现具有不可或缺的作用,这也是人们期待的政策工具性价值^[4]。事实上,政策目标是基于一定的价值判断

且蕴含了政府或相关组织对经济、社会和政治等社会问题的干预。而这种干预能够达到什么状态(即政策目标应该是什么),则取决于社会和社会成员的价值观或价值判断^[5]。基于此,学校体育政策作为公共政策的一种表达形式,推动学校体育最有价值的不断实现则是学校体育政策的基本追求和终极目标。与此同时,在推动学校体育最优价值实现的过程中,则离不开对学校体育政策的目标追求和价值判断。因此,今后学校体育在“健康中国战略”的推动下,如何实现并推动其价值的最优化彰显,需要对影响我国学校体育发展的相关因素进行干预,而我国干预学校体育发展所期望达到的状态,则是学校体育政策目标的预期状态。

“健康中国战略”明确指出:“推行人人参与、人人享有的健康生活方式。促进重点人群体育活动,实施青少年体育活动时间计划,培养青少年体育爱好”^[6],以实现青少年健身的生活化。而要实现“健康中国战略”提出的上述政策目标,离不开学校体育在培养青少年掌握体育技能、培养健康生活方式方面发挥的不可或缺的作用。在“健康中国战略”的推动下,为了实现和彰显我国学校体育的最优价值,从政策科学的意义上讲,需要进一步形塑我国学校体育的政策目标,而形塑我国学校体育政策目标的有益路径是,构建影响我国学校体育发展的三级政策目标体系,即学校体育政策的总体目标丰富化、具体目标操作化以及实施目标绩效化。学校体育政策的总体目标和具体目标则属于学校体育政策构建的起始阶段,处于静态维度的层面,而实施目标则属于学校体育政策的执行阶段,处于动态维度的落实层面。从政策效应的维度看,在学校体育政策执行过程中溢出效应的彰显,既需要合理构建静态层面的总体目标与具体目标,也需要加强学校体育政策动态维度上的治理与调适。事实上,学校体育政策的工具性价值体现在静态层面的学校体育政策目标维度上,而学校体育政策外部效应的彰显则体现在学校体育政策动态层面的目标维度上^[7]。由此可见,以往注重静态层面设计的学校体育政策目标,是我国学校体育政策效应难以彰显的主要原因之一,而进一步构建和形塑我国学校体育政策的动态层面的目标考核,则是学校体育政策溢出效应彰显的关键举措。

从发达国家学校体育政策的实践看,将总体目标多元化、具体目标操作化以及实施目标绩效化是学校体育政策表达的主要惯习。例如,英国将提升儿童竞争力、关注儿童个性、养成体育习惯以及促进体质强健作为其学校体育政策表达的总体目标。而英国学校体育政策具体目标的表达则相对较为宽泛,往往是

针对儿童肥胖率降低、体育参与率促进等具体的目标设计,并依据学校体育政策实施的动态效果进行调适^[8]。而美国则将养成体育习惯、预防青少年肥胖以及形成积极生活方式作为其学校体育政策表达的总体目标,学校体育政策的具体目标则通过单独的法案来表达或设置^[9]。例如,美国颁布的 FIT 法案就明确将联邦政府拨款的具体目标表达为促进青少年儿童参与体育活动,并根据政策实施的动态绩效进行拨款^{[9]153-158}。在德国,则是将提升运动能力、养成运动习惯、形成合作意识以及促进青少年健康作为学校体育政策表达的总体目标和惯习,具体政策目标则逐渐转向为提升体育参与率和预防青少年肥胖^[10]。法国则试图将预防和减少肥胖作为其学校体育政策表达的总体目标,以彰显法国政府对肥胖问题尤其是青少年肥胖问题的关心,并将干预和预防肥胖细化为年度的具体政策目标^[11]。例如,萨科齐政府在 2010 年度颁布了预防肥胖的 3 年计划,主要措施之一就是提升青少年体育参与率、减少久坐行为,以降低法国青少年的肥胖。日本学校体育政策的总体目标也具有多元化的特点,它明确将养成体育习惯、促进协调发展、培养社会态度以及形成积极生活方式作为其学校体育政策表达的总体目标,具体目标则通过校内外的体育活动来彰显。由上可见,当前西方主要发达国家已将总体目标多元化、具体目标操作化以及实施目标绩效化作为其学校体育政策目标表达的习惯^{[7]116}。

基于上述分析,在“健康中国战略”推进下,今后我国学校体育政策的总体目标有必要进一步丰富化,以彰显学校体育在“健康中国战略”下的功能和正当性价值。具体来讲,可以将促进青少年健康、养成体育习惯、形成积极的生活方式以及提升竞争力作为我国学校体育政策的总体目标^{[7]117},以实现我国学校体育政策总体目标表达的丰富化。而在实现我国学校体育政策总体目标丰富化的过程中,不仅有助于促进人们对学校体育的法律认同、文化认同、社会认同以及提升学校体育的地位,而且也有助于实现学校体育政策的外部效应^[12]。在推动我国学校体育政策总体目标丰富化的进程中,要进一步形塑学校体育政策的具体目标和实施目标,并将具体目标操作化、实施目标绩效化。事实上,长期以来,我国颁布的系列学校体育政策存在具体目标的泛化、弹性有余以及刚性不足的缺陷,而实施目标则保持着事前惯性的动员化,缺乏事后追踪的绩效考核化,这已成为当前我国学校体育政策溢出效应不足的主要症结。因此,为了增强我国学校体育政策的溢出效应,只有进一步将我国学校体育政策的具体目标操作化、实施目标绩效化,才能达成我国学校体育政策设定的总体目标,进而在

“健康中国战略”下实现我国学校体育政策的工具性价值,以彰显学校体育在“健康中国战略”下的不可或缺的功能和作用。

2 学校体育政策工具的维度

政策工具是政府赖以推行政策的实际方法和手段,政策工具构建的合理与否,直接关乎着社会问题的解决程度^[13]。例如,当前我国的学校体育面临着弱化与边缘化的问题,党和政府不仅要对其问题进行解决,而且还需要“避免利益攸关者的牵绊”^[14],并决定选择何种方法与手段才能够达到目的。由此可见,政策工具选择的合理与否,不仅对最终解决的问题具有至关重要的作用,而且它还直接决定了能否达成相关的政策目标。基于“健康中国战略”下我国学校体育正当性价值的实现,以及更好地发挥学校体育在“健康中国战略”进程中的功能和作用,需要进一步优化和合理地构建我国学校体育新的政策工具体系。结合以往我国学校体育政策工具的实践,并通过对发达国家学校体育政策工具的借鉴,今后在“健康中国战略”视域下我国学校体育政策工具形塑的理论路径是形成学校体育政策权威工具法定化、激励工具多元化以及能力工具健全化的构建^{[7]117}。

2.1 构建学校体育政策权威工具的法定化

从权威工具法定化来看,长期以来,学校体育立法滞后和法规性文件的匮乏是我国学校体育正当性价值彰显的主要障碍,它严重影响了我国学校体育政策效应的溢出与治理模式的转换。今后,我国学校体育应有政策动员转向为法治约束,即形成学校体育治理的法律关系,这不仅有利于规范我国学校体育领域中的各种行为与社会关系,而且也有利于促进党和政府政策的贯彻与落实。事实上,只有落实了党和政府制定的相关学校体育政策,学校体育政策的溢出效应和国家意志才能够彰显,否则它就会成为水中花与镜中月,其实际效果也难以达到预期。2014 年 10 月,党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,该决定强调“全面推进依法治国,建设社会主义法治国家,形成完备的法律规范体系和高效的法治实施体系”^[15]的总目标。在全面推进依法治国和建设社会主义法治国家的征程中,要建设完备的法律规范体系和高效的法治实施体系,则离不开学校体育领域法律法规体系与法治实施体系的建设,而且只有同步推进我国学校体育领域法律法规体系的建设,才能全面实现十八届四中全会提出的形成完备的法律规范体系的总目标。因此,今后在“健康中国战略”的推动下,加快制定我国学校体育领域的

法律规范体系,既是响应党的十八届四中全会关于依法治国决定总目标的重大实践与政治需要,也是进一步完善我国学校体育政策权威工具的理论需要。据此可以认为,在“健康中国战略”的推动下,对我国学校体育政策工具的法定化进一步形塑,不仅有利于我国学校体育政策工具效力与地位的彰显,而且还是实现我党提出的依法治国总目标的重要组成部分之一,具有重要的理论意义与现实意义。

2.2 构建学校体育政策激励工具的多元化 从激励工具多元化来看,长期以来,我国学校体育政策中的激励工具较为单一,缺乏激励层次丰富、措施多样的学校体育政策工具体系,这严重制约了我国学校体育的良性发展与有序运行,它不利于我国学校体育形成健康、稳定以及可持续发展的局面。因此,在“健康中国战略”战略的推动下,完善我国学校体育政策的激励工具体系,建立激励措施多样的学校体育政策工具新体系是今后我国学校体育政策激励工具体系进一步完善的重要举措之一。基于此,可以借鉴发达国家学校体育政策激励工具的有益做法,构建促进我国学校体育发展的补贴、奖励以及优惠机制,并通过“健康中国战略”的推进契机,进一步形塑我国学校体育发展的事前、事中与事后的补贴、奖励以及优惠机制,以期调动各种资源并切实推动我国学校体育的良性与有序发展。从补贴政策工具看,可以建立促进校内外体育活动的详细补贴计划和方案,并由地方教育行政部门监督实施,对满足补贴计划和方案的学校、社区、体育俱乐部以及家庭进行补贴,以促进校内外体育活动的开展。从奖励政策工具看,可以构建对促进我国校内外体育发展的学校、社区、体育俱乐部或个人进行物质奖励的计划,改变长期以来我国所形成的以精神奖励为主的举措,以提升奖励的实效并产生示范效应。从优惠政策工具看,可探索符合我国经济、社会发展程度的税收优惠措施,以通过税收优惠的方式切实调动社会各种资源参与并支持学校体育的发展^{[7]117-118}。

2.3 构建学校体育政策能力工具的制度化 从能力工具制度化来看,长期以来,我国学校体育政策中的能力工具供应较为滞后,它是严重制约我国学校体育发展的重要因素之一。从部分发达国家学校体育政策能力工具的供应看,主要表现形式为体育师资准入、师资培训、场馆建设以及校内外体育俱乐部建设等。在体育设施、场馆建设方面,除日本之外,英、美、德、法的校内外体育设施与场馆建设大都由国家拨款建设,并交由学校、社区或体育俱乐部使用。在教师资格准入和培训方面,发达国家都制定了相应的资格条件与培训措施,德国、法国与日本的体育教师资格

准入与培训由政府来实施,英国和美国则交由非盈利组织来制定标准和培训。在校内外体育俱乐部建设方面,上述这些发达国家都采取了各种政策措施鼓励并支持其发展。由此可见,发达国家学校体育政策能力工具的重点在于教师资格准入、师资培训、体育设施提供以及校内外体育俱乐部的培育^{[7]118}。

事实上,当前我国的体育设施尤其是方便、简易以及免费并适合青少年课外体育活动的体育设施较为稀少,它制约了我国青少课外体育活动的有效开展。今后,在“健康中国战略”的推动下,各级政府要合理规划、全面布局,将青少年体质健康促进列为各级政府的年度工作计划,力争从政策、经济、法律等层面加快支持小型体育设施和体育俱乐部尤其是社区型体育设施建设的速度,以期为“健康中国战略”的推进和我国青少年体质健康的扭转提供坚实的能力工具支持。在加快简易型与免费型体育设施、体育俱乐部建设以及社区型体育设施建设的同时,要进一步配齐、配足各级和各类中小学校的体育教师,在短期内可以通过提高体育教师待遇、给予优先培训、优先晋级以及顶岗或转岗等措施,以加速实现全国的中小学校配齐体育教师,为进一步推动学校体育工作的开展提供坚实的师资保障。由此可见,搞好体育师资队伍和体育设施建设是今后我国学校体育政策能力工具建设的重点^{[7]118-119}。

3 学校体育政策类型的维度

从政策类型的维度看,要充分发挥学校体育在健康中国战略中的应有价值,则离不开学校体育依据健康中国战略的要求进行适时地调适。学校体育为策应健康中国战略所进行的政策调适,则是其政策类型逐步表达与完善的过程,这一政策类型表达的完善与否,直接影响了学校体育在健康中国战略中的应有价值和政策的溢出效应。尽管新中国成立以来党中央、国务院、教育部以及国家有关部门为推动学校体育工作颁布了一系列的学校体育政策,并形成了促进我国学校体育发展的政策类型体系,但到目前为止,我国学校体育政策的类型体系仍然囿于“文件有余”和“法律难觅”的窘境。

3.1 从学校体育的系列政策文件看 长期以来,政策文件在我国的社会治理体系中发挥着独特和不可或缺的重要作用,它已成为动员、指导以及规范我国各种社会资源和社会关系的主要政策类型之一。同样,各种学校体育政策文件的制定、修改和执行,也是我国学校体育领域动员、指导以及规范各种学校体育资源和学校体育关系的主要政策类型。从学校体育

政策文件的颁布机构看,形成了中央和国家部委以及地方省市的学校体育政策制定惯习,而中央和国家部委以及地方省市在学校体育政策制定的类型方面存在着分工明确和类型有别的制定惯习。

在中央的层面上,建国以来关于学校体育的政策文件,形成了以中央决定或意见为范式的政策文件制定惯习,如《中华人民共和国国务院关于改善各级学校学生健康状况的决定》、《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》等中央有关学校体育的政策文件。在国家部委的层面上,则形成了通知、大纲、计划、标准等为范式的学校体育政策文件制定惯习,且已从以往的学校体育大纲和计划转向为学校体育课程标准化,如 1960 年教育部、中华人民共和国体育委员会、团中央以及卫生部颁布了《关于在各级学校中大搞爱国卫生运动和加强体育运动的通知》以及 2001 年教育部开始实施的《体育与健康课程标准(实验稿)》等有关学校体育政策文件^[16]的制定则是遵循了这样的政策制定惯习。从地方省市的层面看,事关学校体育的政策文件仍然沿用了“××省关于学校体育××的意见”的政策制定惯习,如《广东省人民政府办公厅关于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的实施意见》、《江西省人民政府办公厅关于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的实施意见》等若干地方省市的学校体育政策制定都是类似的政策表达惯习。

从上述中央、国家部委以及地方省市有关学校体育政策制定的表达惯习和类型看,形成了以“中央红头文件”的意见为指引、动员和规范,以国家部委和地方省市的具体政策举措为落实的政策类型框架。在这一政策类型框架体系内,学校体育政策的溢出效应并未随着学校体育政策类型和政策数量的增多而增加,反而存在随着“中央红头文件”意见的动员速度和动员频次的衰减而减少的现象^{[12]14-23}。究其原因,主要在于事关学校体育发展的“中央意见”,在国家部委和地方省市有关推动、落实学校体育的政策文件创新乏力、工具缺失以及举措有限所致。因此,为了进一步增强我国学校体育政策的溢出效应,破解学校体育政策落地的难题,需要国家部委和地方省市在贯彻落实“中央意见”的基础上,改变以往学校体育政策部门调研、研讨、起草、小范围征询意见以及部门会签的制定惯习,形成开放讨论、公开征询、专家建议、智库供稿以及政府拟稿的多样化的学校体育政策文件制定的新常态。

3.2 从学校体育的相关法律法规看 法律作为调整社会关系和规范人们行为的社会准则,不仅对社会关系和人们行为具有明确的指引、评价和教育作用,还

对调整社会关系和规范人们行为具有刚性约束力。长期以来,事关我国学校体育领域的相关立法严重滞后于学校体育的实践和需求,以至于我国学校体育领域的社会关系和人们行为缺乏有效的法律规范,致使我国学校体育领域诸如中小学体育师资匮乏、体育课时侵占、体育课伤害事故纠纷、体育设施不完善等“秩序失范”的现象较为突出。事实上,从以往颁布的一系列学校体育政策文件的文本叙述看,党和政府针对我国学校体育领域“秩序失范”的现象高度重视,先后从中央到地方都制定了一系列的政策文件,但这些学校体育政策文件囿于指引、动员以及鼓励的文本属性,缺乏法律本身具有的刚性约束力给社会关系和人们行为带来的惩罚性及不利危害,致使学校体育政策在动员和执行过程中随着动员频次的衰减逐渐由“高举”走向“轻放”^[17],难以实现政策文件本身所设定的政策预期和政策目标,也即陷入实践中人们所感知的学校体育政策难以落地的窘境。

从我国实施的相关学校体育法律法规看,目前行之有效的法律仅为 1995 年颁布的《中华人民共和国体育法》(以下简称体育法)中关于学校体育条款的设置,缺乏专门调整学校体育领域社会关系和人们行为的法律规范,行政法规也仅有 1990 年经国务院批准并由当时的国家教育委员会和国家体育运动委员会以委令形式颁布的《学校体育工作条例》。从《体育法》关于学校体育条款的设置看,仅对体育课设置、实施国家体育锻炼标准、开展课外体育活动、配备体育师资和体育设施做了笼统的规定^[18],但在法律责任部分仅有关于竞技体育违法责任的条款设置,缺失了学校体育违反《体育法》的法律责任追究机制。而在法律意义上《体育法》指引的学校体育实体性权利予以确立,但对违反《体育法》关于学校体育条款设置的不法侵害缺乏惩罚性的不利后果,则难以彰显《体育法》关于学校体育条款所指向的法益。从《学校体育工作条例》看,尽管它是关于我国学校体育工作的专门性法规,但它作为政府部门规章,在其成为“法”的意义上的部门规章生成之时,囿于当前我国法律的“层阶”和各级法院实务中援引的成规,其在实践中对人们指引、评价、规范以及不利性后果缺乏法律意义上的刚性约束力,也难以彰显其所保护的学校体育法益。

4 健康中国视域下学校体育政策表达的形塑路径

事实上,在党中央国务院推动的“健康中国战略”中,尽管目前对学校体育的发展方向和发展重点进行了明确表述和着重部署,但有关推动学校体育发展的

“政策工具箱”仍然存在阙如。而在党和政府实现全面小康社会和建设健康中国的蓝图下,是将体育纳入到了国家“大健康”的发展战略之中的,但这个大的发展战略能否落地以及何时落地,取决于包括学校体育在内的相关的“政策细化和政策工具箱”的进一步配套和完善。为了实现健康中国战略中党和政府对学校体育的战略部署,可从以下3个方面进一步对我国的学校体育政策表达进行形塑。

4.1 进一步形塑学校体育的治理目标,实现我国学校体育政策目标的丰富化 当前我国学校体育治理的主要问题之一就是学校体育的政策目标过于抽象。事实上,长期以来我国学校体育形成的“健康第一”的政策目标,属于政治动员层面的“口号式”和“抽象式”的学校体育政策目标。而把“口号式”和“抽象式”的术语作为我国学校体育发展的政策目标,既不利于人们准确、全面以及清晰地理解学校体育的正当性价值,也不利于学校体育政策的执行。因此,今后需要进一步将我国的学校体育政策总体目标丰富化、具体目标操作化以及实施目标绩效化,才能有效地推动我国的学校体育政策落地生根和政策效应的彰显。在健康中国战略下,实现学校体育政策总体目标丰富化的过程,就是加快推进人们准确、全面以及清晰理解我国学校体育正当性价值的过程,这个过程能否实现以及实现的程度如何,直接影响了国人对学校体育的内心认同和价值求索。而将养成体育习惯、培养合作意识以及形成生活方式作为今后我国学校体育政策制定的总体目标,无疑有助于凝聚社会共识、促进社会认同以及形成推动我国学校体育发展的新合力;实现学校体育政策具体目标操作化和实施目标绩效化的过程,就是在健康中国战略下,加快构建符合健康中国战略精神和要求的操作化的政策目标,即将今后我国的学校体育政策具体目标形塑为事前有标准和事后能评价的政策目标。事前有标准就是将学校体育政策的具体目标细化为可操作性的一系列指标,事后能评价就是将学校体育政策的具体目标细化后能够进行考核和评估,这是今后实现我国学校体育政策目标绩效化的基本要求和保证。

4.2 进一步形塑学校体育的治理工具,实现我国学校体育政策工具的体系化 当前我国学校体育治理的主要问题之一还表现为政策工具单一,缺乏有效的“政策工具箱”^[19]。而在健康中国战略下,要加快实现健康中国提出的战略目标和政策愿景,也需要包括学校体育政策在内的“政策工具箱”和政策工具体系的构建。因此,加快构建与健康中国战略要求相适应的学校体育“政策工具箱”和政策工具体系,是今后我国学校体育实现良性治理和政策优化的关键举措。

从权威工具看,要抓紧制定与健康中国战略相适应的学校体育法,可以考虑由全国人民代表大会常委会颁布《中华人民共和国学校体育法》,将学校体育由部门规章上升为国家法律的层面,以形成学校体育工作有法可依、违法必究的法律框架,进而推动我国学校体育政策权威工具的法律化;从激励工具看,要抓紧研究、制定与当前社会形势相适宜的激励工具和手段,可以考虑制定职称评审、人才称号、荣誉称号以及经济奖励等手段并用的学校体育“政策工具箱”,以打破长期以来我国学校体育领域精神激励为主的政策工具模式和学校体育政策激励惯习,形成学校体育政策激励工具的正效应;从能力工具看,需要加快构建与全面建设小康社会和建设健康中国相适宜的能力工具体系,可以从国家层面拟定新建商品房小区必须建设免费体育设施、加快老旧社区通过补贴和转移支付建设简易体育设施和制定税收减免等优惠措施鼓励青少年体育俱乐部建设,以形成学校为基础、社会为支持的学校体育政策能力工具新体系。

4.3 进一步形塑学校体育的政策类型,实现我国学校体育政策的法定化 事实上,在以往我国的学校政策类型和政策体系的表达中,只有学校体育实质性权利的“高举”,而没有学校体育程序性权力的表达和设置,其往往在落地执行中形成了学校体育政策文件动员之初的“高举”,但随着动员频次的衰减而逐渐形成“轻放”的惯习和执行逻辑。针对我国学校体育政策类型和政策体系中程序性权力缺失所导致的学校体育政策“高举轻放”的惯习和溢出效应难以彰显的问题,建议在健康中国战略下构建适应新形势的学校体育政策体系和类型组合,形成学校体育政策类型多元化和学校体育权利程序化的政策表达机制,这是促进我国学校体育正当性的实质性权利落地生根的根本举措。为了实现我国学校体育政策的落地生根和保护有关法律所确立的学校体育法益,需要进一步完善我国学校体育领域中“文件有余”和“法律不足”的政策类型体系,并依靠党领导下的中国特色社会主义制度优势,把党中央关于学校体育的决策和意见加快形成法律条文,切实扭转以往中央“红头文件”在学校体育领域仅靠动员、鼓励和指引的政策执行逻辑,推动中央关于学校体育的“红头文件”立法、入法的进程,形成学校体育政策执行的法律逻辑。

5 结束语

诚如习近平总书记所言:“没有全民健康,就没有全面小康”,而且“要把人民健康放在优先发展的战略地位”^[20]。要在“健康中国战略”和全面实现小康社

会的进程中发挥学校体育的功能和作用,则离不开我国学校体育的进一步改革和政策体系的构建。同时,党中央要求将“健康”融入所有政策,这既是未来一段时期内党和政府促进人民体质健康的战略规划,也是未来一段时期内“健康”融入学校体育政策以及实现学校体育良性治理的必然选择和行动指南。为了进一步优化和促进我国学校体育的良性治理,在“健康中国战略”下进一步形塑我国学校体育的政策目标、政策工具以及政策类型体系是实现学校体育价值、彰显学校体育溢出效应的根本举措,也是协调、促进不同利益攸关者参与学校体育治理、实现学校体育价值以及达成学校体育目标的主要着力点。在“健康中国战略”下进一步形塑我国学校体育的政策目标、政策工具和政策类型体系,就是抓住了今后我国学校体育治理和政策优化的关键点,进一步优化学校体育政策目标是促进人们认同、彰显学校体育价值的基础,合理构建学校体育政策工具是进一步提升学校体育政策溢出效应的关键,形成学校体育政策类型体系是进一步促进学校体育政策目标和政策工具落实的表现形式。因此,在“健康中国战略”下,紧紧抓住学校体育政策目标、政策工具和政策类型体系的形塑,是实现“健康”融入学校体育政策的基本着力点,有利于实现我国学校体育治理的纲举目张。毋庸置疑的是,要全面发挥学校体育在“健康中国战略”和全面实现小康社会进程中的重要作用,加快构建和进一步形塑我国学校体育政策的新目标、新工具以及新政策类型体系,是发挥学校体育在“健康中国战略”和全面实现小康社会的主要任务和关键措施,这既是今后一定时期内我国学校体育治理的基本逻辑和政策制定的核心任务,也是今后一段时期内我国学校体育政策表达的主要目标和行动路径。

参考文献:

- [1] 中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[N]. 人民日报,2015-11-04(01).
- [2] 习近平. 把人民健康放在优先发展战略地位努力全方位全周期保障人民健康[J]. 党建,2016(9):4-5.
- [3] 张立荣. 政策目标的内涵与外延[J]. 理论探讨,1991(1):57-58.
- [4] 戴维. L. 韦默, 艾丹. R. 瓦伊宁. 公共政策分析:理论与实践[M]. 北京:中国人民大学出版社,2013:140-141.
- [5] 陈振明. 公共政策学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2010:120-121.
- [6] 中共中央国务院. “健康中国 2030”规划纲要[M]. 北京:人民出版社,2016:1-6.
- [7] 张文鹏. 中国学校体育政策的发展与改革研究[D]. 武汉:华中师范大学,2015:115-117.
- [8] 张文鹏. 英国青少年体育政策的治理体系研究[J]. 北京体育大学学报,2017,40(1):71-77.
- [9] 张文鹏. 美国学校体育政策的治理体系研究[J]. 体育文化导刊,2016(10):153-158.
- [10] 张文鹏. 德国学校体育改革的政策研究[J]. 体育成人教育学报,2016,32(6):32-34.
- [11] 张文鹏. 法国学校体育的政策治理研究[C]. 第十届全国体育科学大会论文摘要汇编,2015:976-978.
- [12] 张文鹏. 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.
- [13] 迈克尔. 豪利特, M. 拉米什. 公共政策研究[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2006:141-143.
- [14] 李斌. 基础教育体育与健康课程改革实施困境与对策[J]. 体育科学,2017,37(3):13-20.
- [15] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[EB/OL]. (2014-10-28)[2017-03-25]. <http://news.xinhuanet.com/2014-10/28/-1.htm>.
- [16] 教育部体育卫生司编. 学校体育工作重要法规文件选编[M]. 北京:人民教育出版社,2008:2-95.
- [17] 张文鹏, 王志斌, 潘凌云等. 中国学校体育政策的形塑路径[J]. 体育文化导刊,2017(8):18-22.
- [18] 潘凌云, 王健, 樊莲香. 我国学校体育政策执行的逻辑辨识与推进策略:基于“观念·利益·制度”的分析框架[J]. 体育科学,2017,37(3):3-12.
- [19] 法律出版社. 中华人民共和国体育法(修正版)[M]. 北京:法律出版社,2016:2-5.
- [20] 舒宗礼, 夏贵霞, 王华倬. 高校承接政府购买青少年体育服务:行动逻辑、问题透视与策略跟进[J]. 北京体育大学学报,2016,39(11):97-103.
- [21] 习近平. 没有全民健康就没有全面小康[EB/OL]. (2016-08-21)[2017-03-25]. <http://www.chinanews.com/gn/2016/08-21/7979460.shtml>.