



我国青少年体育政策执行效果差异的组态路径研究 ——基于22个省市的QCA分析

Research on Configuration Path of the Differences Results on Adolescent Sports Policy Implementation —Based on 22 Regions of QCA Analysis in China

王涛^{1*}, 方千华¹, 刘敏², 何敬恩³

WANG Tao^{1*}, FANG Qianhua¹, LIU Min², HE Jing'en³

摘要: 运用定性比较分析法,以中国22个省市的青少年体育政策执行为条件变量,以各省市青少年每周体育锻炼频次为结果变量,研究影响青少年体育政策执行效果差异的组态路径。研究发现:1)促进青少年体育运动参与的组态路径有治理型路径、运动型路径与网络型路径3条,其中激励工具和能力建设工具是提升青少年体育政策执行效果的充分条件,两者组合具有稳定的促进效果;2)在权威工具方面,根据地方政策落实水平选择性地采取显性衔接机制或隐性衔接机制促进青少年体育运动参与,体现了权威工具由权威主导向权威协同的转变;3)阻碍青少年体育运动参与的组态路径之间存在明显的替代关系,在没有明确某一政策工具为核心条件的前提下,将各政策工具进行均衡搭配会阻碍青少年体育运动的参与。建议:1)加强激励工具与能力建设工具的使用;2)正确认识权威工具的能力效用;3)充分发挥家庭、社区在政策执行中的桥梁作用。

关键词: 青少年体育政策;定性比较分析;组态路径;政策执行

Abstract: In this study, the implementation of adolescent sports policies in 22 provinces and cities in China was taken as a conditional variable, weekly physical exercise frequency of adolescent as the outcome variable, using the qualitative comparative analysis comparing the configuration path of the differences adolescent sports policy implementation results. The study found that: 1) There are three types of grouping paths to promote youth sports participation: governance, sport and network paths, among which motivational tools and capacity building tools are sufficient to enhance the effectiveness of youth sports policy implementation, and the combination of both has more stable effects; 2) In terms of authority tools, depending on the quality of local policy implementation to choose explicit articulation mechanisms or implicit articulation mechanisms to promote youth sports participation reflects the changes from “authoritative dominance” to “authoritative collaboration” in the authority tools; 3) There is an obvious substitution relationship between the configuration paths that hinder adolescent participation in sports. Without specifying a certain policy tool as the core condition, the balanced collocation of all policy tools will hinder adolescent participation in sports. Suggestions: 1) Strengthen the use of incentive tools and capacity building tools; 2) correctly understand the competence validity of authority tools; 3) give full play to the bridging role of families and communities in policy implementation.

Keywords: adolescent sports policy; qualitative comparative analysis; configuration path; policy implementation

中图分类号:G80-05 **文献标识码:**A

基金项目:

教育部人文社会科学研究青年基金项目(21YJC890034)

*通信作者简介:

王涛(1990-),男,讲师,博士,主要研究方向为体育政策,E-mail: fjsdwangtao@163.com。

作者单位:

1. 福建师范大学,福建福州 350117;
 2. 北京大学,北京 100871;
 3. 澳门大学,中国澳门 999078
1. Fujian Normal University, Fuzhou 350117, China;
2. Peking University, Beijing 100871, China;
3. University of Macau, Macau 999078, China.

青少年体育是我国体育事业发展的重要组成部分,《体育强国建设纲要》《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的意见》《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》等一系列重要政策旨在促进青少年体育发展,改善青少年体质下降、体育参与被动、

体育健身环境失衡等问题。有学者提出,要加强政策制定者之间的协调(张文鹏,2017)、建立内部与外部相结合的监督评估机制(王占坤等,2019)、出台政策执行的配套与保障政策(卿尚霖,2021)、注重政策衔接组合的改革创新(刘海元等,2020)等,以提高青少年体育政策的执行力,但鲜见对“可操作的青少年体育政策行动方案”的解释,这一问题也是我国体育政策领域的研究重点。面对政策执行失效与单一政策效果欠佳的问题,公共政策领域开始从定性比较分析法(qualitative comparative analysis, QCA)的视角构建政策组合效应的理论框架(杜运周等,2017; Flanagan et al., 2011; Rogge et al., 2016),该方法对研究政策执行效果(高伟等,2018;熊焱,2017),尤其在提炼政策执行的创新组合形式上具有重要意义(郭元源等,2019;李兆友等,2020)。因此,本文基于 QCA 对我国青少年体育政策的执行效果进行分析,探索能够有效促进青少年体育政策执行的政策工具组态路径,以及具有可操作性的青少年体育政策行动方案的具体形式。

1 研究设计

1.1 研究方法

QCA 本质属于案例研究法,该方法基于布尔代数算法,分析不同案例条件变量与结果变量之间的因果关系,每个因果关系被视为条件变量的“组态”(Ragin, 2008)。政策领域的案例研究通常过于看重单个变量的独特“净效益”(Ragin, 2008),忽视了独特效应可能被相关变量掩盖(杜运周等,2017),运用 QCA 能够从整体出发对地方青少年体育政策的执行进行比较。

1.2 变量界定

1.2.1 结果变量

青少年体育锻炼习惯的养成越来越受到国家和社会的重视。从 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》,到 2011 年教育部《切实保证中小学生每天一小时校园体育活动的规定》、2012 年教育部等部门《关于进一步加强学校体育工作若干意见》,再到 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》、2017 年国家体育总局等 7 部门联合印发的《青少年体育活动促进计划》,逐渐确立了培养学生体育锻炼习惯的工作目标和总体要求。

政策执行效果是指贯彻政策目标的程度,如何衡量青少年体育锻炼习惯本身是一个复杂问题。2018 年国家体育总局青少年体育司在全国青少年体育健身活动状况调查时提出,积极引导和鼓励儿童青少年经常参加体育健身活动是更好推动《青少年体育活动促进计划》实施的基础条件之一(王立伟等,2020),也就是说,体育运动参与度的提高是青少年体育锻炼习惯养成的外在表现,当青少年具有一定的体育运动参与度时,才能联动其他体

育要素的整体发展。对于青少年体育参与度的统计,《中国青少年体育发展报告(2018)》选用了“一周体育锻炼的频次”作为统计依据(王立伟等,2020)。因此,本文采用青少年体育参与作为分析的结果变量。

1.2.2 条件变量

本研究结合政策执行结果差异的现实案例,形成了“地方政府治理手段的政策工具使用”与“地方学校青少年体育教学行动的政策落实”2 个条件变量方面的判定维度。

首先,地方政策是青少年体育政策执行的中坚力量,既承担着国家层面的政策移植,又需符合当地特点。本研究选择 Schneider 等(1990)和 McDonnell 等(1987)的政策工具分类作为条件变量界定的基础,原因在于:1)其对教育政策具有较强的解释力(王元,2021);2)其在青少年体育政策分析中具有一定的研究基础(张文鹏,2017);3)“选择一个恰当的执行方案解决公共问题”是该政策工具的基本逻辑(姚佳胜等,2020)。

其次,学校是青少年体育教育政策落实最主要的阵地之一。为评定地方学校在促进青少年体育发展所做的努力,选用全球体育教育质量量表进行评价,该量表有利于表现体育在促进青少年成长中的作用,以评价全球优质体育教育目标的实现情况(Ho, 2019b)。为使量表适用于亚洲地区,Ho 等(2019a)对量表进行了 3 次修订,并对长沙、成都、中国台北、中国澳门、首尔、神户、德黑兰等亚洲城市的体育专业人士进行了调查,最终通过因子分析等方式确立了 8 个评价维度,量表信度良好,Cronbach's α 系数为 0.940。本文在其基础上提炼出青少年体育技能发展与青少年体育教学质量 2 个维度作为条件变量。

最终确定了权威工具、激励工具、象征与劝解工具、能力建设工具、系统变革工具、青少年体育技能发展、青少年体育教学质量等 7 个条件变量(表 1)。

1.3 数据来源

1.3.1 青少年体育参与的数据来源

选用北京大学中国社会科学调查中心 2018 年实施的中国家庭追踪调查(China Family Panel Studies, CFPS)中的“过去一周锻炼身体的频率”题项,将受试者年龄限定在 7~18 岁,剔除样本偏少的省市数据与锻炼频次漏填的样本,最终得到覆盖 22 个省市的 3 535 份青少年体育参与数据。

1.3.2 地方政府政策工具使用的数据来源

以《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》《教育部 国家体育总局关于进一步加强学校体育工作,切实提高学生健康素质的意见》等政策中的关键词为检索词,在各地方政府门户网站、北大法宝法律数据库、中国法律知识资源总库等数据库中进行检索,由于政策执行效果具有一定的滞后性,将时间限定在 2018 年以前,最终筛选出 61 项地方政府颁布的青少年体育相关政策文本。

1.3.3 地方学校政策落实的数据来源

表1 变量的设定与赋值说明

Table 1 Description of Setting and Assignment of Variables

变量	变量类型	变量名称	变量解释
结果变量	青少年体育政策执行效果	青少年体育参与	地方青少年每周体育锻炼频次
条件变量	地方政府治理手段的政策工具使用	权威工具	定义:依靠规则服从来约束青少年体育发展相关机构和个体的行为 典型关键词:必须、禁止 主要表现形式:法规管制、规划、标准 例:“加大对实施《国家学生体质健康标准》的督查力度……必须下大力气抓好该项工作”
		激励工具	定义:以切实的正负反馈诱导政策执行者采取行动,以达到青少年体育政策的预期目标 典型关键词:投入、惩罚、奖励 主要表现形式:奖励、惩罚、优惠、降低标准、试点示范、经费 例:“按‘达标优先’原则对学校及所在地区进行奖励”
		象征与劝解工具	定义:引导青少年体育发展信念与价值观的形成,鼓励目标群体基于这些价值观采取行动以达到政策目标 典型关键词:宣传、鼓励、应当 主要表现形式:引导呼吁 例:“各地市应参照省的做法,成立青少年体育联席会议制度”
		能力建设工具	定义:通过向个体或机构提供信息、技能培训、基础设施等资源支持,实现青少年体育发展的长期变化 典型关键词:准入、培训、培育 主要表现形式:准入、设备投入、体育设施建设 例:“各级政府、学校要修缮体育场地设施……规划公共体育场地设施”
		系统变革工具	定义:通过组织机构的变革,实现政府权力责任在个人和机构之间的重新分配,进而推进青少年体育发展 典型关键词:改革、改制 主要表现形式:机构调整、职能转变 例:“建立政府主导、社会参与的学校体育风险管理机制与校园意外伤害事故处置应急机制……探索社会办赛机制”
	地方学校青少年体育教学行动的政策落实	青少年体育技能发展	体育课程是否增强青少年运动技能发展,帮助青少年了解自身成长状况和运动之间的关系
		青少年体育教学质量	体育课程的体育教学内容是否有助于青少年在适当的身体活动背景下发展其基本运动技能,学校是否关心青少年体育参与以及在文化、性别和社会经济地位等方面的机会不平等

注:QCA分析中,变量得分在中位数以上赋值为1,中位数以下赋值为0。

地方学校政策落实的数据来源于研究团队在2018年对全国各个省市体育相关工作者进行的优质体育教育调查。问卷依托联合国教科文组织颁布的“高质量体育教育:政策制定者指南”(Quality Physical Education: Guidelines for Policy-Makers)的核心要素,并由国际比较体育学会、国际女童与妇女体育运动协会、国际残障体育活动联合会、国际体育教育联合会4个国际协会合作研制。国内团队于2017年对量表进行了信效度检验,Cronbach's α 系数为0.915。剔除样本偏少的省市数据,并配合青少年体育参与数据筛选所形成的省市,最终得到了1 860份数据。

1.3.4 构建真值表

构建真值表是QCA分析的前提。根据QCA的步骤,在对变量进行赋值后,对每个省市进行编码与汇总,最终通过fsQCA 3.0分析得到没有矛盾组态的真值表(表2)。

2 研究结果

2.1 单变量必要性分析

在进行QCA分析时,需通过一致性来确定变量之间是否存在必要性与充分性。从表3可以看出,57%的条件变量的一致性低于0.636 4,处于较低水平,不能作为结果发生的必要条件或充分条件。但当青少年体育政策中出现激励工具、能力建设工具时,一致性系数大于0.8,说明这2类工具能够促进青少年体育参与,是结果产生的充分条件,应得到重视。

2.2 组态分析

按照默认标准将一致性阈值设定为0.8,将案例频率阈值设定为1.0,经过运算得出复杂解、简单解和中间解。按照Ragin(1987)的条件呈现方式,对QCA分析得出的简单解、中间解与复杂解进行设定,当变量同时出现在简单解和复杂解中时标记为核心条件,若变量仅出现于复杂

解而未出现在简单解中,则标记为边缘条件,都没出现则标记为空白。最终得出了6类包含核心条件和边缘条件的促进青少年体育参与的政策执行组态路径(表4)。

表2 真值表
Table 2 Truth Table

案例数量	条件								结果
	IT	CT	AT	RT	SHT	SDBA	QTPE		
2	1	1	0	1	0	1	1	1	
1	1	1	1	0	0	0	0	1	
1	1	0	1	1	0	0	0	1	
1	0	1	1	1	0	0	0	1	
1	1	1	1	1	0	0	0	1	
1	1	1	0	0	1	0	1	1	
1	1	1	1	0	0	1	1	1	
1	1	1	1	1	0	1	1	1	
1	1	1	0	1	1	1	1	1	
2	0	0	1	1	1	1	1	0	
3	0	0	0	0	1	0	0	0	
1	0	0	0	0	0	0	0	0	
1	0	0	1	0	1	0	0	0	
1	1	1	1	0	0	1	0	0	
1	0	0	0	0	1	1	0	0	
1	0	0	1	1	0	0	1	0	
1	0	1	0	0	1	1	1	0	
1	1	0	0	1	1	1	1	0	

注:IT指激励工具,CT指能力建设工具,AT指权威工具,RT指系统变革工具,SHT指象征与劝解工具,SDBA指青少年体育技能发展,QTPE指青少年体育教学质量;下同。

表3 单一条件必要性分析结果

Table 3 Results of Single-Condition Necessity Analysis

条件变量	结果变量	
	OT一致性	~OT一致性
IT	0.818 2	0.181 8
~IT	0.181 8	0.818 2
CT	0.818 2	0.181 8
~CT	0.181 8	0.818 2
AT	0.636 4	0.363 6
~AT	0.363 6	0.636 4
RT	0.727 3	0.272 7
~RT	0.272 7	0.727 3
SHT	0.272 7	0.727 3
~SHT	0.727 3	0.272 7
SDBA	0.545 5	0.454 5
~SDBA	0.454 5	0.545 5
QTPE	0.636 4	0.363 6
~QTPE	0.363 6	0.636 4

注:~表示当条件变量处于较低水平时,是否是阻碍青少年体育参与的必要条件。

从表4来看,促进青少年体育参与的组态路径的一致性都为1.0,说明分析结果对于所选案例(22个省市)有较

高的解释程度。此外,整体方案的覆盖率大于0.9,整体方案的一致性为1.0,说明这6类条件组态对结果变量具有极高的解释力度。1A、2A、2B条件组态都是在地方青少年体育发展整体效果本身欠佳的情况下,通过政策工具的组态路径来促进当地青少年体育运动参与,这些条件组态都含有权威工具;1B、3A、3B条件组态都是在地方青少年体育发展整体效果本身较好的情况下,通过政策工具的组态路径来促进当地青少年体育运动参与,这些条件组态都含有能力建设工具。

表4 促进青少年体育参与的政策执行组态路径

Table 4 Policy Implementation Configuration Pathways to Promote Youth Sports Participation

条件组合	治理型路径		运动型路径		网络型路径	
	1A	1B	2A	2B	3A	3B
IT	●	●	●		●	●
CT	●	●		●	●	●
AT	●	●	●	●	⊗	⊗
RT			●	●	●	⊗
SHT	⊗	⊗	⊗	⊗		●
SDBA	⊗	●	⊗	⊗	●	⊗
QTPE	⊗	●	⊗	⊗	●	●
原始覆盖率	0.182	0.182	0.182	0.182	0.273	0.091
唯一覆盖率	0.091	0.182	0.091	0.091	0.273	0.091
一致性	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
整体方案的覆盖率	0.909					
整体方案的一致性	1.000					

注:依据Ragin(1987)的结果呈现方式,“●”表示核心条件出现,“●”表示边缘条件出现,“⊗”表示核心条件缺失,“⊗”表示边缘条件缺失,空白表示条件可以出现也可以不出现。

此外,假定条件变量的出现或缺失有可能对青少年体育运动参与产生负面影响,通过否定设置选项,将结果变量设定为“0”,运算得出7类阻碍青少年体育运动参与的组态路径。各个阻碍路径的一致性为1.0,整体方案的覆盖率大于0.9,说明所得的条件组态对阻碍青少年体育参与的结果具有较高解释力度。不同青少年体育发展整体效果下的阻碍路径存在显著差异,在整体效果欠佳的情况下,阻碍路径中大部分的政策工具处于核心条件缺失;在整体效果一般的情况下,阻碍路径的特征是权威工具、能力建设工具及激励工具开始以边缘条件的形式出现;在整体效果优质的情况下,阻碍路径的特征是象征工具与劝解工具以边缘条件的形式出现。

2.3 稳健性检验

目前,QCA分析中稳健性检验的普遍方法有调整一致性阈值并剔除部分样本的检验(Schneider et al., 2012)、改变测量方式(Kim, 2013)、结果变量的反向检验(Bell et al., 2014)等。本研究选用结果变量的反向检验法,对

引起结果变量处于较低水平的条件组合进行分析(表5)。如上文所述,阻碍青少年体育运动参与的政策执行组态路径的一致性为1.0,覆盖率均为0.9,通过促进与阻碍2个解的结果对比可以发现,阻碍结果中的条件组合与促进结果中的条件组合不对称,没有出现一条组态路径既促进青少年运动参与,又阻碍青少年体育参与。因此,研究结果具有一定的稳健性。

表5 稳健性检验结果

Table 5 Results of Qualitative Comparative Analysis

条件组合	原始覆盖率	唯一覆盖率	组合一致性
~IT*~CT*~AT*~RT*~SDBA*~QTPE	0.364	0.091	1.000
~IT*~CT*~RT*SHT*~SDBA*~QTPE	0.364	0.091	1.000
~IT*~CT*~AT*~RT*SHT*~QTPE	0.364	0.091	1.000
~IT*~CT*AT*RT*~SHT*~SDBA*QTPE	0.091	0.091	1.000
IT*CT*AT*~RT*~SHT*SDBA*~QTPE	0.091	0.091	1.000
~IT*CT*~AT*~RT*SHT*SDBA*QTPE	0.091	0.091	1.000
IT*~CT*~AT*RT*SHT*SDBA*QTPE	0.091	0.091	1.000

3 讨论

3.1 激励工具与能力建设工具是提升青少年体育政策执行效果的充分条件

激励工具以切实的正负反馈诱导青少年体育政策执行者采取行动以达到预期目标,其基本执行逻辑是假定个体总是追求效用最大化。能力建设工具向政策主体提供信息、技能培训、基础设施等资源支持,并假定政策主体被正确地告知政策目标时,有足够的动机来参与政策执行。一般来说,能力建设工具能向社会释放必要信息,向面对政策目标难以做出行为的个体提供“启发式”决策的机会,但释放的信息对青少年体育运动参与的进一步促进需要激励工具的配合。加入激励工具能让个体意识到哪些信息符合其最大利益,从而巧妙地促成青少年体育政策的执行。值得注意的是,青少年体育政策激励工具的有形“回报”或“惩戒”,将会减少“启发式”决策个体的信心。因此,政策科学研究逐渐提出构建负向激励工具与能力建设工具之间可行的融洽体系(陈学飞,2018)。

例如,一些地方政府为了校准青少年体育运动参与的社会行为使用了负向激励工具。其中,《中共北京市委北京市人民政府关于加强青少年体育增强青少年体质的实施意见》要求对国家体质健康标准测试不及格的学生超过学生总数15%的区县提出批评,并在每年10月进行全市统一抽样测试,向社会公布各区县学生体质健康测试数据的统计结果,让社会共同了解和监督各区县、各学校的学生体质健康状况;同时明确了学校校长第一责任人制度,学生体质健康水平连续下降的学校校长在年终考核中不得被评为优秀。另一方面,作为与负向激励相

互融洽的能力建设工具,北京、福建等地通过政策制定和落实,在物质资源层面免费或优惠提供体育场馆,消除“马路体育课”现象;在师资层面定期选派优秀教练员、运动员、裁判员、体育科研医务人员入校提供帮助,保证青少年体育参与的科学与安全性;在家庭层面引导家长强化“健康第一”的观念,推进“学生阳光体育运动进家庭”活动;在社区层面配合街道(乡镇)、社区负责人,依法妥善处理学校体育意外伤害事故等。可见,无论从理论还是实践来看,激励工具与能力建设工具都是提升青少年体育政策执行的充分条件,两者在青少年体育参与动员、供给与治理方面具有贴近实际、相辅相成、效应最大化等独特优势。

3.2 促进我国青少年体育政策有效执行的组态路径

3.2.1 青少年体育政策有效执行的治理型路径

治理型路径主要包含表4中的1A和1B路径,核心条件为权威工具、激励工具、能力建设工具3类。治理型路径是指政府使用支配青少年体育政策网络行为的规则,以奖励或惩戒的形式促进其参与体育运动,同时为了避免不同政策网络执行主体的过度观望,搭配体育场地、师资、社区等方面的能力建设工具,以引导青少年更好地参与体育运动。值得注意的是,治理型路径的稳定搭配具有较为广泛的地方适用性,如表4所示,路径1A中青少年体育技能发展条件和青少年体育教学质量条件同时缺失,路径1B中二者同时出现,表明路径1A和1B跨越了地方学校青少年体育教育是否优质的2个条件指标。

福建省、湖北省是使用治理型路径的典型案列,权威工具、激励工具、能力建设工具的组合使用在福建省占97.81%,在湖北省占80.69%。二者均属于将权威工具定位在操作性规则制定和监督评级之上,为青少年体育活动组织、开展及评定提供了激励方案,这与国外经验有相似之处(柳鸣毅等,2018)。福建省以《国家学生体质健康标准》为核心目标,合理调度了其他政策工具的使用。在政府方面,要求测试数据上报率达到100%,合格率达到80%,通过制定《2017年福建省阳光体育竞赛活动计划》《2018年福建省中小学生体育联赛竞赛规程总则》等配套政策,保障福建省中小学生体育联赛的开展;在社会方面,要求“阳光体育”走出校园,主动寻求社会及企业的支持、合作,举办中学篮球联赛和小学迎面接力跑比赛等30多项小型多样的体育竞赛活动;在市场方面,提出以体育赛事撬动青少年运动参与,以“进校园”撬动青少年培训机构品牌建设,共同促成学校、体校、社会俱乐部之间的交流合作。综合来看,治理型路径体现了青少年体育政策治理路径中“政府主导的元治理”视角,强调政府在治理中处理好政府、市场和社会三者关系的协调能力(柳鸣毅等,2018),验证了建立体育活动、学校与俱乐部一体化战略伙伴关系的成功经验(张文鹏,2017),体现了学校体

育活动多维政策生态模型的“共同构建”策略(Lounsbury et al., 2013)。

3.2.2 青少年体育政策有效执行的运动型路径

运动型路径主要包含表 4 中的 2A 和 2B, 核心条件都含有权威工具, 边缘条件均为系统变革工具, 有所不同的是路径 2A 的核心条件还有激励工具, 而路径 2B 的核心条件还有能力建设工具。运动型路径是指当地方学校的青少年体育教学质量欠佳时, 政府依靠法规、规划、标准等权威工具, “约束”青少年体育发展相关机构或个人的行为。当需要有所侧重地使用激励工具或能力建设工具时, 引入系统变革工具能更好地发挥权威工具自上而下的力量, 提高政策执行的有效性。

从模糊冲突理论来看, 当前我国青少年体育参与存在“低模糊-高冲突”的问题, 随着青少年体育发展进入纵深阶段, 以健康为中心的政策目标愈加清晰, 而政策执行过程中的利益冲突阻碍了相关政策的落地与实施(张卓等, 2022)。面对冲突性所引发的政策执行问题, 政府及相关部门可以通过权力运用和强制激励机制自上而下地全面推进该政策的执行(王正惠, 2016), 这符合运动型政策执行方式的特点(任丙强, 2018)。具体来看, 辽宁省和浙江省是运动型路径的典型代表。辽宁省许多政策执行主体以严厉的激励考核态度进行青少年体育治理, 对青少年体质健康水平持续 3 年下降的地区和学校, 在教育评估和评优评先中实行“一票否决”; 定时复检学生体质测试结果, 并将其列为学校及相关教育部门领导干部业绩考核指标; 此外, 按照青少年的年级、班级、性别等不同类别, 将学生体质健康测试总体结果向学生家长通报、向社会公开。不仅如此, 辽宁省还适当增加系统变革工具方面的调度, 配合当地青少年体育技能发展、公共设施利用、后备人才储备、教师教学能力等方面的规划与综合治理, 建立了青少年体育场地改善与资金投入制度, 形成了教育部门规划、财政部门投入、体育部门组织、学校部门负责的政策落实机制。浙江省通过权威工具、激励工具和系统变革工具的综合调度, 整合当地青少年体育竞赛的奖惩措施、办赛机制和组织冠名形式, 明确规定了青少年体育训练与竞赛的年度奖励经费额度。在系统变革方面, 通过建立教育部门、卫生部门、共青团组织等共同参加的联席会议制度, 统筹协调解决青少年体育工作中的重要问题, 并且不定期组织人员进行抽检, 形成了促进青少年体育健康发展的严格奖惩措施。

3.2.3 青少年体育政策有效执行的网络型路径

网络型路径主要包含表 4 中的 3A 和 3B, 核心条件都含有激励工具和能力建设工具, 而权威工具属于缺失的边缘条件。网络型路径是指在地方学校青少年体育教育工作水平较为优质的前提下, 过度依赖权威工具已无法有效促进青少年体育参与的自组织行为, 这为弱化权威

工具提供了前提。案例中的青少年体育政策执行主体大部分来自系统变革工具下的社会组织, 这是良性政策执行网络的体现(Bache et al., 2004), 因为, 系统变革下的社会组织协同是政策执行的一个重要部分, 也是政策执行网络的逻辑起点(陈静等, 2020)。在案例中, 青少年体育政策执行逐渐形成一种区别于“自上而下”和“自下而上”的第 3 种政策执行路径。由于国家性质从传统的“国家中心论”渐变为“社会中心论”, 增加了政策执行本身的复杂性(宋雄伟, 2014), 政府不再是网络型路径中青少年体育公共服务的绝对执行主体, 呈现出多元主体参与政策执行的局面。

事实上, 经费、场地、升学优惠、课余体育活动组织、优秀后备人才跟踪服务等任务是青少年体育政策措施的重要着力点。例如, 广东省十分重视街道办事处等社区组织在青少年体育发展中的作用, 较早确立了“大社会、小政府”的青少年体育社会管理改革方向, 推出了“未来星计划”以促进社区在青少年体育公共服务体系建设中发挥重要作用。不仅如此, 广东省十分重视青少年政策的“议题网络”, 通过召开“跃动广东”青少年体育活动发展研讨会, 融合社会各界力量建设青少年体育公共服务体系。在政策工具上, 广东省在竞赛组织方面建立了青少年体育发展联席会议制度, 侧重以街道办事处为青少年体育发展的网络节点, 对青少年体育的竞赛组织、项目训练及传统体育学校建设等方面起到了杠杆作用; 在体育场地设施方面, 通过社区组织调节学校体育场地环境问题对青少年体育参与的制约。最终协同激励工具与能力建设工具, 促成青少年体育参与优惠、场地租赁授权、锻炼收费标准降低、体育教师教学能力培训等“实干”行动。

3.3 促进青少年体育政策有效执行的组态路径模型

基于上述讨论, 本研究得出促进青少年体育政策有效执行的组态路径模型(图 1)。其中, 纵轴代表政策工具选择的网络化水平, 横轴代表所测地区学校青少年体育教育工作水平。在组态路径模型中, 随着青少年体育教育工作水平的升高, 不同地区的青少年体育政策组态路径也逐步从运动型路径向治理型路径再向网络型路径转变, 整个青少年体育政策执行过程中的政策工具选择逐渐由权威主导向权威协同转变, 这种转变最直接的表现是政策工具组合形式逐渐呈现政策网络化。不同地区内的政策共同体共享了各自对青少年体育发展的思想体系, 其构成了政策执行者与颁布者之间用以沟通的“工具语言”, 这种语言既框定了青少年体育政策工具的选择, 也体现了不同目标群体的价值分配(吕志奎, 2006)。

具体来看, 将权威工具、激励工具、能力建设工具列为核心条件能促进青少年体育运动的参与。其中, 激励工具和能力建设工具的组合效果更加稳定, 而权威工具

作为一种衔接机制,会随着青少年体育政策的落实情况发生变化。当学校层面政策落实较好时,权威工具可作为一种隐性衔接机制,政府协调其他政策工具组合发挥“元治理”作用,促成青少年体育的自组织发展。当学校层面政策落实欠佳时,若想促进青少年体育运动参与,权威工具需要成为显性衔接机制,以系统变革工具为调节手段分别连接激励工具和能力建设工具。

此外,阻碍青少年体育运动参与的组态路径同样具有共性,它们都没有产生核心必要出现条件,大部分条件

属于边缘条件出现或核心条件缺失。因此,这些边缘条件的组态形式基本勾勒出“阻碍结果”与地方政策落实水平之间的逻辑关系。显然,青少年体育政策工具特征存在明显的替代关系,在没有核心条件出现的情况下,激励工具、能力建设工具、系统变革工具等条件的不恰当组合阻碍了青少年体育运动参与。虽然有一部分青少年体育参与受阻的省份使用了权威工具,但未明确权威工具“显性”或“隐性”的衔接作用是导致青少年体育参与水平低下的主要原因。

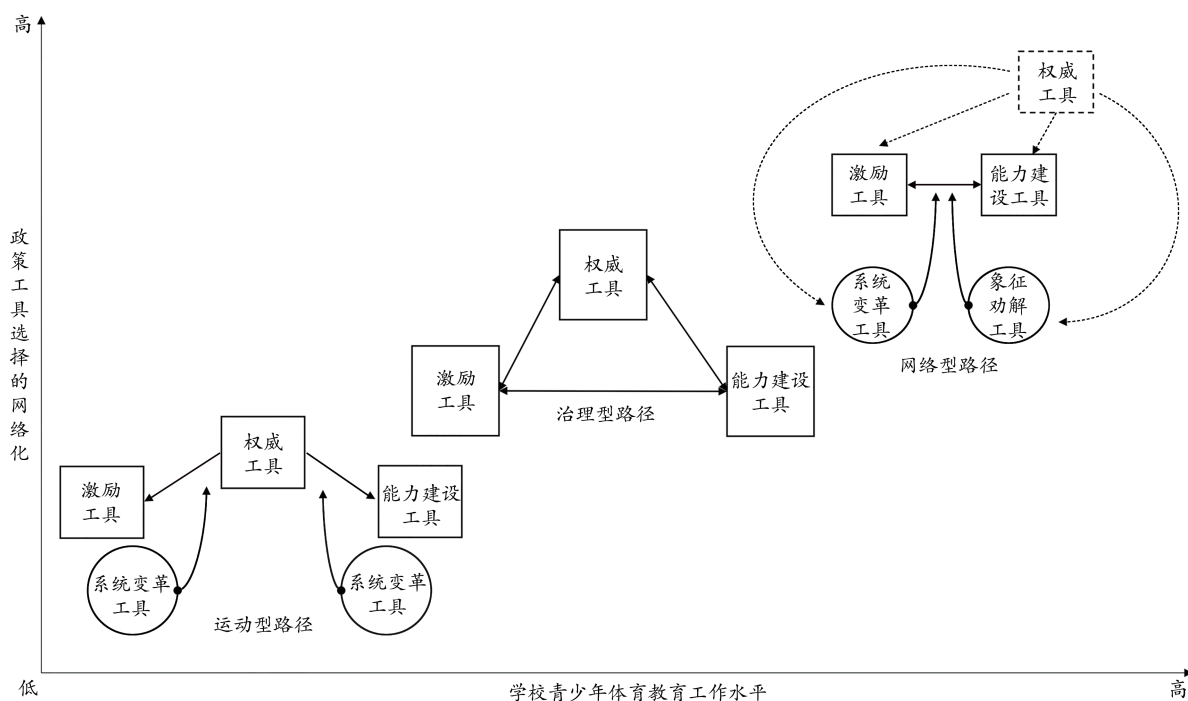


图1 促进我国青少年体育政策有效执行的组态路径模型

Figure 1. Configuration Pathway Model to Promote Effective Youth Sports Policy Implementation in China

注:实线方框表示核心条件出现,虚线方框表示边缘条件缺失,圆形表示边缘条件出现。

4 结论与建议

4.1 结论

激励工具和能力建设工具是提升青少年体育政策执行效果的充分条件,两者组合具有更加稳定的促进效果;在权威工具的使用上,需要根据当地政策落实水平,选择性地采取显性衔接机制或隐性衔接机制来促进青少年体育运动参与。具体来看,促进青少年体育运动参与的政策执行组态路径主要有3种:1)治理型路径,强调权威工具、激励工具和能力建设工具的共同作用;2)运动型路径,强调权威工具分别与激励工具或能力建设工具的搭配使用,以系统变革工具为协调;3)网络型路径,强调激励工具与能力工具的共同作用,以权威工具为隐性变量,促进青少年体育运动参与的自组织行为。

4.2 建议

1)加强激励工具与能力建设工具的使用。在激励工具中要确立明确的惩罚机制,在能力建设方面并非只注

重资金投入,还要重视体育教师专业发展和学生体育竞赛参与2个层面的人力资本投入。

2)正确认识权威工具的能力效率。需要清晰认识到,新兴政策治理理念下的权威工具仍有较高的效率,对于青少年体育开展情况欠佳,同时青少年体育运动参与度较低的省市,要尽早确立权威工具的核心条件地位。不可理想化地认为实现政策工具的全面覆盖能够改变当前局面,进而忽视了政策工具搭配时有所侧重的力量组合方式。

3)充分发挥家庭、社区在政策执行中的桥梁作用。有必要在政策执行中统筹考虑学校青少年体育俱乐部建立、“家长学校”等家庭教育的开展、社会体育指导员队伍培养等模块,构建全方位的青少年体育政策执行模式。

参考文献:

陈静,黄萃,苏竣,2020.政策执行网络研究:一个文献综述[J].公共管理评论,2(2):105-126.

- 陈学飞, 2018. 教育政策研究基础[M]. 北京: 人民教育出版社: 360.
- 杜运周, 贾良定, 2017. 组态视角与定性比较分析(QCA): 管理学研究的一条新道路[J]. 管理世界, (6): 155-167.
- 高伟, 高建, 李纪珍, 2018. 创业政策对城市创业的影响路径: 基于模糊集定性比较分析[J]. 技术经济, 37(4): 68-75.
- 郭元源, 葛江宁, 程聪, 等, 2019. 基于清晰集定性比较分析方法的科技创新政策组合供给模式研究[J]. 软科学, 33(1): 45-49.
- 李兆友, 刘冠男, 2020. 科技政策对国家高新区创新驱动发展的影响路径: 一个定性比较分析[J]. 科技进步与对策, 37(6): 11-18.
- 刘海元, 展思燕, 2020. 对贯彻落实《关于深化体教融合促进青少年健康发展的意见》的思考[J]. 体育学刊, 27(6): 1-11.
- 柳鸣毅, 王梅, 孔年欣, 等, 2018. 发达国家青少年体育组织的逻辑基础、体系构建与治理策略[J]. 上海体育学院学报, 42(04): 36-43.
- 吕志奎, 2006. 公共政策工具的选择: 政策执行研究的新视角[J]. 太平洋学报, (5): 7-16.
- 卿尚霖, 2021. 中国青少年体育工作的问题省思与改进[J]. 成都体育学院学报, 47(1): 7-12.
- 任丙强, 2018. 地方政府环境政策执行的激励机制研究: 基于中央与地方关系的视角[J]. 中国行政管理, (6): 129-135.
- 宋雄伟, 2014. 政策执行网络: 一种研究政策执行问题的理论探索[J]. 国家行政学院学报, (3): 66-70, 122.
- 王立伟, 曹卫东, 朱英, 等, 2020. 中国青少年体育发展报告(2018)[M]. 北京: 社会科学出版社: 113-128.
- 王元, 2021. 我国成人高等学历教育政策逻辑检验及效能提升: 基于政策工具的视角[J]. 成人教育, 41(2): 1-7.
- 王占坤, 黄可可, 王永华, 等, 2019. 美国《青少年体育国家标准》的演进、特征及启示[J]. 体育学研究, 2(5): 46-55.
- 王正惠, 2016. 模糊-冲突矩阵: 城乡义务教育一体化政策执行模型构建探析[J]. 教育发展研究, 36(6): 9-17.
- 熊烨, 周建国, 2017. 政策转移中的政策再生产: 影响因素与模式概化: 基于江苏省“河长制”的QCA分析[J]. 甘肃行政学院学报, (1): 37-47.
- 姚佳胜, 董红莲, 2020. 政策工具视角下我国学前教师政策文本量化分析[J]. 教育理论与实践, 40(25): 22-27.
- 张文鹏, 2017. 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, 40(1): 71-77.
- 张卓, 张繁, 2022. 新中国成立以来青少年体育健康促进政策回顾与展望[J]. 西安体育学院学报, 39(3): 355-365.
- BACHE I, FINDERS M, 2004. Multi-level Governance[M]. Oxford: Oxford University Press.
- BELL R G, FILATOTCHEV I, AGUILERA R V, 2014. Corporate governance and investors' perceptions of foreign IPO value: An institutional perspective[J]. Acad Manage J, 57(1): 301-320.
- FLANAGAN K, UYARRA E, LARANJA M, 2011. Reconceptualising the 'Policy Mix' for Innovation[J]. Res Policy, 40(5): 702-713.
- HO W K Y, AHMED D, KHOO S, et al., 2019a. Towards developing and validating quality physical education in schools: The Asian physical education professionals' voice [J]. PLoS ONE, 14(8): e0218158.
- HO W K Y, AHMED D, NIEKERK R L V, et al., 2019b. Perception of quality physical education: Factor analysis and framework for study[J]. S Afr J Res Sport PH, (1): 31-49.
- KIM M, 2013. Many roads lead to Rome: Implications of geographic scope as a source of isolating mechanisms[J]. J Int Bus Stud, 44(9): 898-921.
- LOUNSBERY M A F, MCKENZIE T L, MORROW JR J R, et al., 2013. District and school physical education policies: Implications for physical education and recess time[J]. Ann Behav Med (Suppl1): S131-S141.
- MCDONNELL L M, ELMORE R F, 1987. Getting the job done: Alternative policy instruments[J]. EEPA, 9(2): 133-152.
- RAGIN C C, 1987. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies [M]. Los Angeles: University of California Press.
- RAGIN C C, 2008. Configurational Comparative Methods Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques[M]. New Delhi: India Safe Publications.
- ROGGE K S, REICHARDT K, 2016. Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis [J]. Res Policy, 45(8): 1620-1635.
- SCHNEIDER A I, INGRAM H, 1990. Behavioral assumptions of policy tools[J]. J Polit, 52(2): 510-529.
- SCHNEIDER C Q, WAGEMANN C, 2012. Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis[M]. Cambridge: Cambridge University Press.

(收稿日期: 2021-04-20; 修订日期: 2022-07-27; 编辑: 高天艾)

