

中国高校体质测试政策执行困境及破解策略

王广瑞* 刘建进

广州商学院 广东广州 511363

摘要:本研究运用政策执行网络理论,通过文献资料法、访谈法和逻辑分析法等研究方法,对高校学生体质测试困境进行深入分析。研究发现,高校学生体质测试面临的主要困境包括监督困境和动机困境,其根源在于过度执行自由裁量权。为破解这些困境,提出了限制高校及学生过度执行自由裁量权的路径,包括改进测试仪器以实现数据实时联网上传、全面落实体测不达标不毕业的条款,以及利用互联网科技手段加强对学生锻炼过程的监督。

关键词:政策执行网络;高校;体质测试;自由裁量权;监督困境;动机困境

1. 研究目的

长期以来,中国在国家和社会层面都高度关注青少年体质健康,各时期均出台相关政策文件,旨在规范和引导学生参与体育锻炼。2014年7月,中国教育部发布《国家学生体质健康标准(2014年修订)》,规定各学校每年须对各年级学生进行全面测试,并依据年度总分进行等级评定。然而,实施效果并不理想,尤其是高校学生体质健康状况令人关注。广东省教育厅2018年对省内30所高校学生进行随机抽测,发现优秀率仅为0.21%,不及格率却高达32.9%,成绩甚至低于中小学生的^[1]。这表明,《国家学生体质健康标准(2014年修订)》在高校的执行存在较大困境,政策执行出现偏差。

现有研究对高校学生体质测试困境多有探讨,但往往缺乏理论支撑。西方政治科学领域对公共政策研究较为成熟,而体育政策研究尚未涉及。中国国内学者结合西方公共政策研究成果,提出了“政策执行网络”理论^{[3][4]},该理论对解释动态复杂的政策执行过程具有较强解释力。鉴于《国家学生体质健康标准(2014年修订)》可视为体育公共政策,其执行过程与政治科学中的公共政策执行具有相似性,因此,本研究采用“政策执行网络”理论框架对中国高校学生体质测试进行研究,旨在深入探讨中国高校学生体质测试困境的成因,并提出破解路径,为教育管理部门制定相关政策提供理论参考。

2. 研究方法

2.1 文献资料法

通过中国知网、万方数据、超星数字图书馆等权威数

据库,系统搜集和分析了与高校学生体质测试相关的研究文献。全面掌握中国高校学生体质测试的现状及其面临的挑战。同时探讨了政策执行网络理论的背景、内涵、作用及其在学术界的进展,为后续的理论分析和实证研究提供了坚实的理论支撑。

2.2 访谈法

对教育行政管理机构、高校体育管理部门的相关领导和专家、一线体育教师以及不同年级的高校学生进行了深入访谈,收集了来自不同利益相关者的一手资料,包括他们的观点、经验和建议,为研究提供了宝贵的实践视角。

2.3 逻辑分析法

借鉴了“政策执行网络”理论框架,对中国高校学生体质测试面临的困境进行了深入的逻辑分析。探讨高校学生体质测试困境的深层次原因,并在此基础上寻求可能的解决办法。这一方法有助于揭示政策执行过程中的复杂性和动态性,为提出有效的政策建议提供了理论依据。

3. 结果与分析

3.1 高校学生体质测试政策执行网络分析

3.1.1 “政策执行网络”理论概述

“政策执行网络”理论起源于对政策执行偏差问题的研究,其核心在于多个参与者的协同作用。学者们虽对“政策执行网络”的理解各有侧重,但普遍认同其为政策执行中各主体间基于沟通和信任形成的网络结构。余敏江^[5]将“政策执行网络”定义为政策执行中涉及的公共部门、公民、第三部门和私人部门组织共同参与形成的网络。周世亮^[3]则强调政策执行网络是各要素互动联结的关系网络,涵盖

政府、公民、第三部门和企业等。宋雄伟^[4]在政策网络理论的基础上,提出了“政策执行网络”的理论架构,从结构角度分析成员在网络中的位置差异,并强调个体行动者在政策执行中的自由裁量权。该理论从结构和行动者两个层面解释政策执行过程,揭示了组织运用资源影响政策执行,以及个体行动者因自由裁量权而产生的合作、抵抗和不作为等行为。

3.1.2 高校学生体质测试政策执行网络构建

依据政策执行网络理论,本研究构建了高校学生体质测试的政策执行网络。在结构层面,教育行政部门与高校作为组织结构,受资源相互依赖程度影响,展现出合作或对抗等行为;在行动者层面,高校及学生作为个体行动者,基于自由裁量权的不同,表现出合作或抵抗等行为。高校在该网络中具有双重身份,既是组织结构,也是个体行动者。

通过分析框架,我们可以理解高校学生体质测试中的现象,如高校在执行体质测试政策时的合作与对抗矛盾行为,以及基于自身利益在体测数据上报中可能的造假行为。这种分析有助于深入理解高校学生体质测试政策执行过程中的复杂性和动态性,为后续的政策改进和执行策略提供理论支持。

3.2 高校学生体质测试困境分析

3.2.1 监督困境分析

在高校学生体质测试的政策执行网络中,教育行政部门扮演着监督主体的角色,但其在对高校及学生个体的监督职能上遭遇了显著的挑战。这种困境主要表现在两个方面:一是难以有效遏制高校在体质测试数据上报中的不实行为,这不仅损害了数据的真实性,也影响了对学生体质健康状况的准确评估;二是难以对高校学生的日常体育锻炼情况进行直接管理,这限制了对学生体育锻炼习惯的培养和体质提升效果的监督。

高校作为组织机构,在对学生个体的监督上同样面临困境。这种困境的存在,部分原因在于高校内部的管理体系和资源配置可能无法满足对学生个体日常锻炼情况的全面监控,同时也受限于学生个体的自律性和配合度。

政策执行网络理论指出,为了确保政策的顺利执行,组织机构不得不向个体行动者授予一定程度的自由裁量权。自由裁量权这一概念最初源自法学领域,后被引入行政领

域,指的是行政主体在遵循立法目的和公正合理原则的基础上,根据具体个案的实际情况,对行政行为的方式、范围等进行灵活选择的权力^[6]。然而,个体行动者在追求自身利益的过程中,可能会倾向于过度行使这种权力,以规避管理机构的监督,从而引发监督困境,并最终导致政策执行的偏差。

从政策执行网络的角度分析,监督困境的产生与组织机构为确保政策执行而赋予个体行动者的自由裁量权密切相关。个体行动者在拥有自由裁量权的情况下,为了个人或局部利益,可能会选择性地执行政策,甚至采取规避监督的行为,这种行为不仅削弱了政策的执行力,也破坏了政策执行的公正性和有效性。因此,自由裁量权的过度行使成为政策执行偏差产生的最主要原因之一,自由裁量权本身成为了一个关键变量。

3.2.2 动机困境分析

动机在组织行为理论中扮演着核心角色,其强度直接驱动个体或组织的行为。强烈的动机促使积极的行动,而动机不足则导致行动的消极或迟缓。在高校学生体质测试的背景下,动机困境既影响组织机构也影响个体行动者。高校作为组织机构,其动机困境体现在对政策执行的响应上,而学生作为个体行动者,则面临参与体质测试的动机问题。

教育部、各省教育厅以及各高校作为组织机构的参与者,在体质测试政策的执行中扮演着关键角色。高校在执行体质测试政策时,虽然对上级教育行政部门存在资源依赖,因而在一定程度上展现出合作态度,如全面实施学生体质测试并进行数据上报,但同时也面临着利益冲突。这些冲突源于高校可能缺乏全力贯彻实施《国家学生体质健康标准(2014年修订)》全部条款的强烈动机,因为全面执行可能会带来较高的成本和风险,例如医疗人员和教师的加班薪资支出,以及学生在高强度锻炼中可能出现的猝死风险等。因此,高校可能会行使自由裁量权,选择性地实施某些条款,甚至对部分条款视而不见,尤其是那些对毕业生体测总评分不达标即不能毕业的严格规定。

高校学生作为个体行动者,其动机困境主要源自于管理部门对日常锻炼状况监督的困难,这导致学生主要依靠自觉性来维持锻炼习惯。由于体质测试通常集中在每年的9至12月进行,学生在测试结束后的学年其他时间缺乏持续

的压力和动机来维持锻炼。这种季节性的测试安排导致学生在非测试期间缺乏持续的锻炼动力，从而影响了体质测试政策的整体效果。

3.3 高校学生体质测试困境的破解策略

针对高校学生体质测试中存在的监督与动机困境，综合多方资料，提出以下多维度破解路径，旨在通过系统性改革与完善，提升政策执行的效力和效果。

首先，加强政策执行的监管机制是破解监督困境的关键。通过构建严格的数据审核和上报体系，可以有效压缩数据造假的空间，确保体质测试数据的真实性和准确性。此外，高校应加强对学生日常体育锻炼的管理与指导，通过制定科学的锻炼计划和激励措施，激发学生参与体育锻炼的积极性，从而增强其内在动机。

其次，对自由裁量权的适度限制和监督同样重要。这不仅确保了政策执行的灵活性，也避免了权力的滥用，保障了政策执行的公正性和一致性。通过这些措施，可以有效缓解监督困境，提升政策执行的效果，确保高校学生体质测试政策的顺利实施。

在组织机构层面，改革是必要的。可以通过明确政策目标、提供资源支持、建立激励和惩罚机制来增强组织机构的执行动机。例如，通过绩效评估体系奖励那些全面执行体质测试政策的高校，并为在体质健康方面取得成效的高校提供资金支持。同时，通过政策宣传和教育提高高校对体质测试重要性的认识，增强其执行政策的内在动机。

在个体行动者层面，即高校学生，通过建立灵活的体质测试和锻炼计划，提供个性化健康指导，可以增强学生的锻炼动机。引入健康教育课程、开展校园体育活动和竞赛，以及利用现代信息技术（如运动 APP）监控和激励学生的锻炼行为，可以有效提高学生的锻炼参与度和体质健康水平。这些措施能够激发学生的内在动机，促使他们全年持续参与体育锻炼，提高体质测试的政策执行效果。

综合分析表明，高校学生体质测试的监督困境与动机困境主要源于个体过度行使自由裁量权。因此，破解这些困境的路径包括限制过度行使自由裁量权，并提供足够的资源，增强执行个体间的依赖程度，以提升高校学生体质测试的执行效果。

教育行政部门实施的抽测制度是限制高校过度行使自由裁量权的一种方式，但由于资源限制，不可能全面

覆盖，且抽测本身并不能解决问题。因此，需要从以下三方面着手破解高校学生体质测试困境：

(1) 改进测试仪器，实现现场测试数据实时联网直接上传国家数据库，取消数据导出功能，减少高校数据上报的中间环节，确保数据的真实性。

(2) 全面落实执行毕业生体测不达标不能毕业的条款，通过技术手段将学生体测数据与毕业证书发放相连接，确保政策的严格执行。

(3) 利用互联网科技手段，如运动 APP 软件，加强对学生锻炼过程的监督与指导，促进学生自觉进行锻炼，提高体质健康水平。

4. 结论与建议

4.1 结论

1. 政策执行网络理论为理解和解释高校学生体质测试中的问题提供了有力的理论工具。高校学生体质测试面临的主要困境包括监督困境和动机困境，这些问题的根源在于个体过度行使自由裁量权。

2. 为了有效破解高校学生体质测试的困境，需要限制高校及学生过度行使自由裁量权。具体措施包括改进测试仪器以实现数据实时联网上传、全面落实体测不达标不毕业的条款，以及利用互联网科技手段加强对学生锻炼过程的监督。

4.2 建议

1. 加强政策执行监管：构建严格的数据审核和上报体系，确保体质测试数据的真实性和准确性。高校应加强对学生日常体育锻炼的管理与指导，通过制定科学的锻炼计划和激励措施，激发学生参与体育锻炼的积极性。

2. 适度限制和监督自由裁量权：确保政策执行的灵活性，同时避免权力滥用，保障政策执行的公正性和一致性。

3. 改革组织机构：明确政策目标、提供资源支持、建立激励和惩罚机制，增强组织机构的执行动机。通过绩效评估体系奖励全面执行体质测试政策的高校，并为在体质健康方面取得成效的高校提供资金支持。

4. 提高个体行动者的动机：通过建立灵活的体质测试和锻炼计划，提供个性化健康指导，增强学生的锻炼动机。引入健康教育课程、开展校园体育活动和竞赛，以及利用现代信息技术监控和激励学生的锻炼行为。

参考文献:

- [1] 广东省教育厅. 广东省教育厅 2018 年关于大学生体质测试评估情况的通报 - 粤教体函 [2019]28 号 [Z]. 广东省教育厅, 2019.3.
- [2] 季谋芳. 体育公共政策执行研究 [D]. 湖南师范大学, 2013.
- [3] 周世亮, 曹映来. 政策执行网络: 一种政策执行的新视角 [J]. 湖北社会科学, 2007(07):32-34.
- [4] 宋雄伟. 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, 2014(03):66-70+122.
- [5] 余敏江, 梁莹. 协商民主与政策执行网络 [J]. 理论探讨, 2006.1.
- [6] 廖波澜. 论行政自由裁量权的规制 [D]. 广西师范大学, 2013.

作者简介:

第一作者: 王广瑞 (1976-8), 男, 汉族, 广东茂名, 本科, 广州商学院讲师, 研究方向: 体育教育。

通讯作者: 刘建进 (1983-11), 男, 汉族, 广东揭阳, 硕士, 广东体育职业技术学院教授, 研究方向: 学校体育学, 体育法学。

基金项目:

广州市哲学社会科学发展“十四五”规划 2024 年度常规课题 (共建) (项目编号: 2024GZGJ234)。