

【成长与社会发展】

基于倡议联盟框架的 中国青少年性教育政策变迁研究

吴光芸 万 洋 周钰箐

【摘 要】在我国青少年性教育政策近40年的变迁过程中,该政策子系统内的政策参与者包括政府机构、各类学校、社会大众、公益组织、学生家长和专家学者等,他们因为信念体系和政策诉求的不同形成了支持联盟和反对联盟两大政策倡议联盟。该政策的变迁主要是两种过程共同推动的结果:一是该政策子系统内的各倡议联盟通过确认和回应对自身信念体系的挑战而发生以政策为取向的学习过程;二是源自政策子系统外的各因素的影响,这些因素不仅包括相对稳定的变量,也包括动态的系统事件。各倡议联盟在这两种过程的双重影响下,为在该政策子系统中占据主导地位不断更新自身联盟信念体系,并与其他联盟展开竞争、调适和妥协,进而影响政府决策部门,最终促使我国青少年性教育政策不断发生重大变迁。

【关键词】青少年性教育;政策变迁;倡议联盟;信念体系;政策学习

【作者简介】吴光芸,南昌大学公共管理学院教授、博士生导师,南昌大学公共政策研究所所长;万洋,南昌大学公共管理学院硕士研究生;周钰箐,南昌大学公共管理学院硕士研究生。

【原文出处】《中国青年研究》(京),2018.5.110~118,109

【基金项目】本文为作者主持的国家社会科学基金项目“提升我国政府公信力的途径和措施研究”(项目批准号:12CZZ044)、江西省人文社科重点基地项目“基于倡导联盟框架的我国廉政政策的创新与扩散研究”(项目号:JD17111)、江西省学位与研究生教育教学改革研究项目(项目号:JXYJG-2017-010)的阶段成果。

一、引言

青少年性教育是指对青少年进行性生理、性心理和性道德等方面教育。我国社会公众对“性”这个字比较避讳,党政部门的相关政策和法律文件中也很少直言“青少年性教育”,而是以“青春期教育”“生理教育”或“生殖健康教育”等词语替代。1949年中华人民共和国成立后,青少年性教育提上议事日程。1957年毛泽东在党的八届三中全会上要求中学开设一门节育课程^[1],1975年教育部和卫生部联合颁发了《关于进一步加强中学生卫生教育的几点意见》,要求学校对处于青春期的中学生进行相关生理卫生教育^[2]。同时这时期也有一批专家学者对中国

青少年青春期发育等问题进行了相关研究和编写了一些有关性知识的书籍。但总体而言,这期间由于政治文化背景和思想价值观念的束缚,我国青少年的性教育仍是比较封闭的。1978年教育部颁布了第一部有关青少年性教育的政策文件——《全日制十年制学校中学生生理卫生教学大纲(试行草案)》,意味着我国青少年性教育的禁区就此被打破,有关青少年的性教育缺失等问题相继被社会公众与政府部门关注并被提上相关议程,此后也陆续颁布了一系列有关青少年性教育的政策文件和法律法规。基于此,本文将1978年作为我国青少年性教育政策的起点。

运用倡议联盟框架理论来研究分析我国青少年

性教育政策的变迁过程,不但可以验证该理论对于解释我国公共政策实践是否具有适用性,而且期望以中国特色的政策变迁案例来丰富和发展倡议联盟框架理论。具体来说,本文将聚焦以下三个问题:一是青少年性教育政策变迁中的各倡议联盟的信念体系与该公共政策之间的关系。二是各倡议联盟围绕关键问题发生激烈辩论后的政策学习过程与该政策变迁之间的关系。三是青少年性教育政策子系统外的各稳定因素和动态事件对该政策变迁过程有何影响。

二、倡议联盟框架理论:一种政策变迁过程的分析框架

倡议联盟框架理论(Advocacy Coalition Framework Theory)是由美国著名公共政策学家保罗·A. 萨巴蒂尔(Paul A. Sabatier)和汉克·C. 詹金斯—史密斯

(Hank C. Jenkins-Smith)于20世纪80年代末提出,经过不断修正和完善,至今已被世界各国的政策研究者运用于各种政策实践领域,成为当前最主流的分析政策变迁过程的理论之一。倡议联盟框架理论作为对当代政策过程分析的主导理论——政策阶段论的一种全新的替代性理论,更关注政策子系统中基于共同的政策信念体系而致力于一致行动的政策参与者所组建的“倡议联盟”,和各倡议联盟间在激烈辩论后所引发的以政策为取向学习过程与政策变迁之间的联系,同时也重视政策子系统外的相对稳定变量和动态系统事件对政策变迁所产生的影响。

如图1所示,倡议联盟框架理论认为政策变迁是两种过程相互作用和相互影响的结果^[3]:一是在政策子系统中基于不同的政策信念体系的倡议联盟间的相互竞争、调适和妥协,它们都试图通过自身联盟资源以及一系列战略手段和各种途径去影响政府关键部门的决策过程,最终实现其联盟的政策目标和利

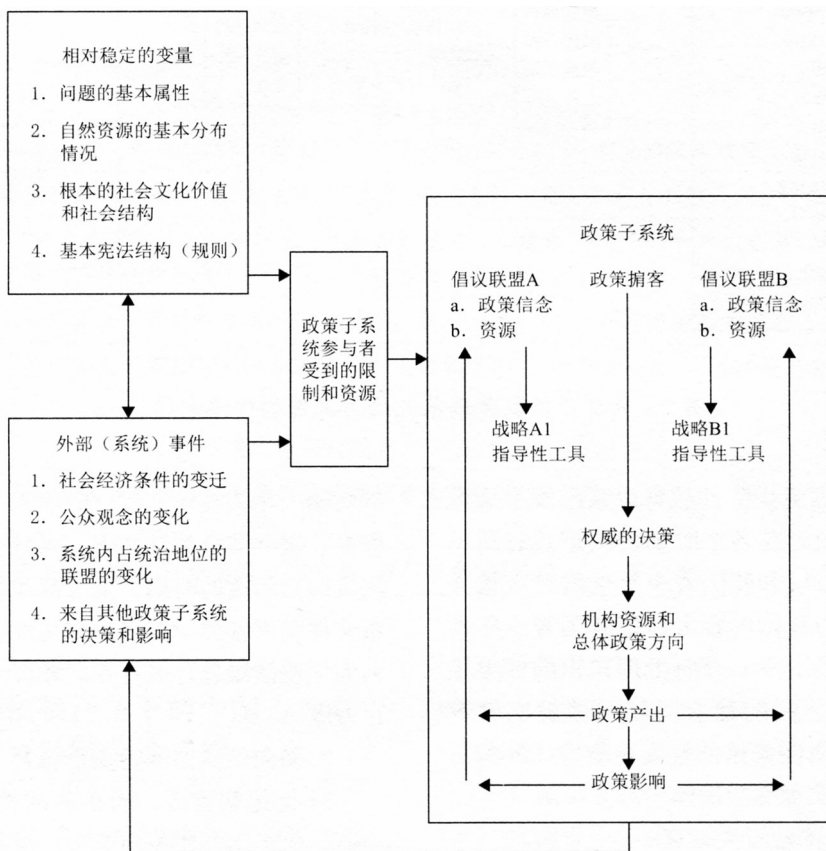


图1 政策变迁的倡议联盟框架图(修正后)

(资料来源: Sabatier Paul, and Christopher Weible. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications//Sabatier Paul. Theories of the Policy Process. Second Edition. Boulder: Westview Press, 2007, p.202.)

益。二是政策子系统外的更为广阔的外部政治系统中因素的影响,其中的相对稳定的变量会极大地限制政策子系统参与者和倡议联盟的选择范围,而动态系统事件的变化则会改变政策子系统中参与者和倡议联盟遇到的限制条件和机会选择。

三、中国青少年性教育政策文本解读以及政策变迁过程分析

本研究登录北大法宝网 <http://www.pkulaw.cn> 的法律法规库,检索模式为“全文”“同篇”,检索项为“中央法规司法解释”和“立法背景资料”,采用相关关键词检索,然后根据政策文本内容及政策发布日期进行筛选、分类,整理结果显示,我国各党政部门颁布了涉及有关青少年性教育内容的政策文件或法律法规已达39项之多(详见图2)。

近40年间,我国青少年性教育政策已发生重大变革,其具体政策内容在各个时期的侧重点有所不同。根据不同时间阶段和我国青少年性教育政策文件与相关法律法规的具体内容可以把我国青少年性教育大致划分为三大阶段:面向生理知识的性卫生教育(1978-1994年)、面向社会问题的性健康教育(1995-2006年)和面向性关系的性安全教育(2007-2016年)^[4]。

1. 面向生理知识的性卫生教育

改革开放初期,社会公众的观念还没完全解放,

还存在着传统伦理道德的性禁锢意识,青少年在性生理、心理等方面的知识匮乏。因此,这阶段的青少年性教育政策主要是要求各类学校要密切结合学生的亲身实际和身心素质情况开展青春期教育活动,由专业教师向在校青少年传授生理卫生知识和帮助青少年正确对待恋爱、婚姻、生育问题,附带宣传晚婚和计划生育政策。同时对青少年性教育的意义、内容、原则和工作方针等做了简单的说明。

2. 面向社会问题的性健康教育

1994年的第三次联合国国际人口与发展大会,促使我国青少年性教育政策内容发生很大改变。我国政府相关部门积极响应大会的号召,要求学校将生殖健康纳入相关教学课程,向学生普及生殖保健、优生优育、避孕节育等性知识。同时这时期也是艾滋病在我国疯狂传播的时期,卫生部和教育部等部门多次颁布文件要求各类学校将预防艾滋病、性传播疾病知识列为学校健康教育或青春期教育的重点,加大宣传教育力度。

3. 面向性关系的性安全教育

21世纪初至今,青少年的性教育工作不管是内容还是形式比以往更加丰富,增添了预防青少年被性侵犯教育和预防性犯罪教育以及开展性道德、性健康和性安全宣传教育等新内容,教育方式更加多样化,包括课堂教学、讲座、主题活动等。这阶段有关青少年的性教育问题比以往更为复杂多变,需要

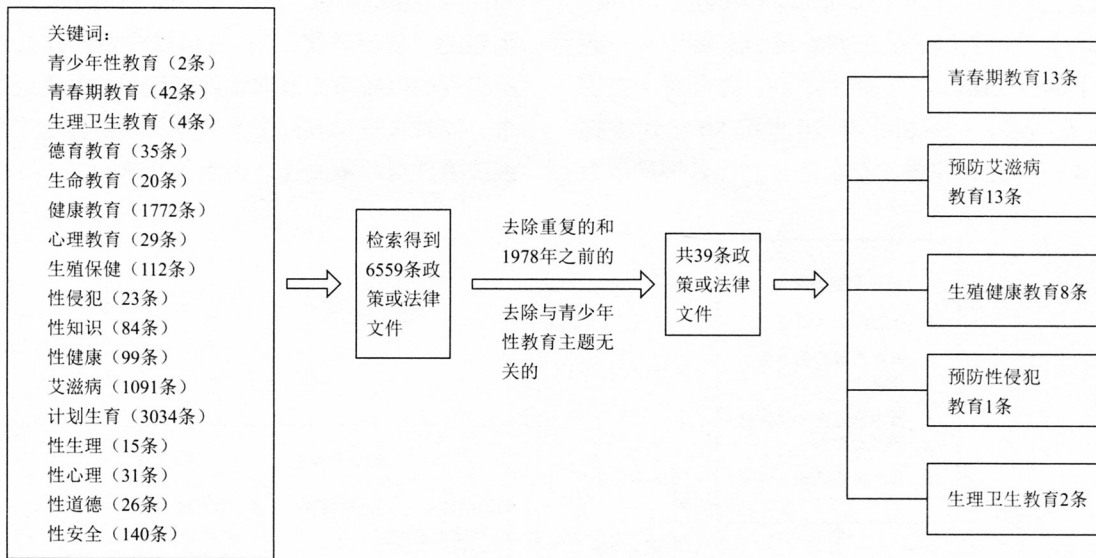


图2 青少年性教育政策或法律文件的检索和筛选

学校与家庭建立沟通渠道,指导家长了解必要的性知识和预防性侵犯知识,优化家庭性教育环境,引导和帮助青少年树立正确的性观念。

从表1可以看出,我国青少年性教育政策近40年的变迁是由于该政策子系统中各倡议联盟根据外部环境因素变化以及在激烈的辩论后发生以政策为导向的学习,不断更新自身联盟信念体系并与其他联盟进行竞争、调适和妥协,最终共同影响着政府关键部门,转化为最新政策产出的过程。

四、倡议联盟框架视角下的中国青少年性教育政策变迁分析

萨巴蒂尔认为要运用倡议联盟框架来分析一国公共政策领域的具体变迁过程,必须要满足四个基本条件:第一,该政策变迁的过程要有不少于十年的时间跨度,政策子系统中的倡议联盟要发生以政策为导向的学习过程。第二,把研究重点集中在“政策子系统”上,要考察来自各个公共及私营组织的、积极关注该政策问题、影响政府决策的参与者之间的互动情况。第三,政策子系统应该包括政府间的维

度,即政策子系统政府机构不应该只涉及一个层级的部门,应该包括多个或所有政府层级。第四,公共政策能被归纳为信念体系,其中包括价值取向、问题的严重性、对重要因果的理解和对政策工具效力的判断等^[5]。可以看出我国青少年性教育政策基本上符合这四个条件,因此运用倡议联盟框架的概念、内容和逻辑来对我国青少年性教育政策变迁过程背后的因果关系进行考察分析,得出的结论是颇具解释力的。

1. 政策变迁中的倡议联盟及其信念体系

我国青少年性教育政策变迁过程中,政策子系统内的政策参与者主要有党政部门、各类学校、社会组织、专家学者、学生家长以及社会公众。依据政策参与者的信念体系、行动目标以及利益取向的不同,可以把我国青少年性教育政策变迁中的政策参与者划分为两大政策倡议联盟:支持对青少年进行性教育的联盟和反对对青少年进行性教育的联盟。同时在该政策变迁中,有一些政策参与者如中共中央和全国人大等,并不从属于这两大倡议联盟中的任何一个,萨巴蒂尔把这些政策参与者称为“政策掮客”,即政策中间人,他们负责总揽全局,斡旋和调解这两

表1 中国青少年性教育主要政策变迁一览表

变迁阶段	政策文本	政策内容
面向生理知识的性卫生教育 (1978-1994)	全日制十年制学校中学生理卫生教学大纲(试行草案)(1978年,教育部)	进行生理卫生知识的教学
	关于改进和加强中学生理卫生知识教育的通知(1984年,教育部等部门)	要求在中学进行青春期卫生知识的教育
	中共中央关于改革和加强中小学德育工作的通知(1988年,中共中央)	结合生理、心理卫生教育,适时地进行青春期教育
	中华人民共和国未成年人保护法(1991年,全国人大)	对未成年学生进行青春期教育
面向社会问题的性健康教育 (1995-2006)	中国计划生育工作纲要(1995-2000年)(1995年,国家计生办)	进行人口国情与青春期的教育
	中国预防与控制艾滋病中长期规划(1998-2010年)(1998年,卫生部等)	将预防艾滋病列为学校健康教育的重要内容
	中国儿童发展纲要(2001-2010年)(2001年,国务院)	以生殖健康教育为中心,普及生殖保健等知识
	中华人民共和国人口与计划生育法(2001年,全国人大)	有计划地开展生理卫生教育、青春期教育
	中共中央国务院关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定(2006年,中共中央、国务院)	将人口和计划生育、生殖健康纳入相关课程教学内容或开设专题讲座
面向性关系的性安全教育 (2007-2016)	中小学法制教育指导纲要(2007年,教育部等)	鼓励青春期教育要与其他各类教育紧密结合
	全国家庭教育指导大纲(2010年,全国妇联等)	学校应指导家长进行青春期生理卫生知识指导
	关于做好预防少年儿童遭受性侵工作的意见(2013年,公安部等)	开展性知识教育和预防性侵犯教育
	建立疫情通报制度,进一步加强学校艾滋病防控工作(2015年,国家卫生计生委)	将性道德、性责任、性安全作为教育重点
	“健康中国2030”规划纲要(2016年,中共中央、国务院)	开展性道德、性健康和性安全宣传教育

大倡议联盟之间的矛盾冲突,并试图寻找出该政策问题合理有效的解决方案。

(1)支持联盟

教育部、卫生部、原国家计划生育委员会等相关中央政府部门以及专家学者、大部分学校教师、大部分学生家长等构成了青少年性教育政策变迁的支持联盟。其中,教育部、卫生部等政府部门承担着促进我国青少年身心健康和谐发展的职责,不仅是我国青少年性教育政策的积极倡导者,也是对政策变迁过程起关键性作用的主导者。专家学者通过调查研究发现我国青少年的性知识相对缺乏,并指出在现有的途径下,青少年很难获得正确的性知识,大部分性知识来源于小黄书和色情影片。他们认为中国青少年性教育缺失问题已迫在眉睫,急需提上政策议程,并颁布一系列有关青少年性教育的法律和政策文件。自1980年以来,著名性教育专家叶恭绍、阮芳赋等在《父母必读》等刊物上多次撰文呼吁政府和公众要正视青少年的性教育问题,这为我国全面开展青少年性教育工作起到很大促进作用^[6]。

(2)反对联盟

包括部分学生家长、部分社会公众以及小部分学校教师。在反对青少年性教育联盟中,深受传统保守思想文化影响的部分学生家长和一部分社会公众毫无疑问是联盟的主力军。他们认为跟孩子讲“性”知识不仅是一件难以启齿的事情,而且完全没必要。因为青少年还小,对他们进行性教育反而促使他们“早熟”,这不仅阻碍青少年的身心健康发展而且可能诱发他们过早发生不当性行为甚至走向性犯罪的道路。李银燕在对我国青少年性教育现状进行调查后发现,其中有小部分学校教师也不赞成对青少年进行性教育活动,11.2%的教师觉得青少年性教育可有可无,13.5%的教师认为不需要对青少年进行专门的性教育活动^[7]。

(3)政策中间人

中共中央、全国人大、国务院和政府相关部门政策研究机构等政策参与者。这些党政部门并不属于以上两个政策倡议联盟中的任何一个,他们的主要关注点是把该政策子系统中的支持联盟与反对联盟间的冲突限制在可接受的范围之内,并找到合理的

妥协方案。他们秉承促进青少年身心健康和谐发展为首要核心信念,倡导培养我国青少年健康的生活方式、强健的体魄和坚强的意志,使之成为德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。

倡议联盟框架认为各政策倡议联盟具有一套系统的政策信念体系,而信念体系的结构是有层级的,由浅及深大致可以分为三个层面:次要方面(问题的严重性、政策出台后的成本—收益比率等);接近核心(政府与市场的活动范围、实质性政策冲突等);政策核心(人的本性、各种终极价值的相对重要性等)。我国青少年性教育政策子系统内的两大倡议联盟之所以存在两条几乎完全对立的政策信念体系,归根结底还是因为两大联盟中的政策参与者们的思想价值观念存在巨大差异。详见表2。

2.政策学习过程:影响青少年性教育政策变迁的重要力量

政策子系统内的各政策倡议联盟为了实现其联盟的政策目标和共同利益,可能会改变自身联盟信念体系中的较为次要方面,有时甚至采纳竞争联盟的一些核心理念,这时就发生了以政策为导向的学习过程。这是一个在实现核心政策理念的愿望驱动下不断探索和调适的过程,不仅可以在倡议联盟内发生,也可以在各倡议联盟间实现,但萨巴蒂尔认为后者要满足一定基本前提:中等程度的冲突、问题具有可分析性、专业论坛的存在。不管是对于政策参与者还是政策倡议联盟来说,确认和回应对自身信念体系的挑战是以政策为导向的学习的重要内容。

(1)基础条件具备

第一,两大政策倡议联盟间存在中等程度的冲突。从下页表2可以看出,我国青少年性教育政策中的支持联盟和反对联盟虽然在政策核心层面和接近核心层面存在争议,但冲突一开始主要围绕各联盟信念体系的次要方面展开,辩论的焦点是我国青少年的性教育缺失的严重性。第二,青少年的性教育问题具有可分析性。我国青少年的性教育缺失程度和青少年性教育产生的后果等问题可以通过政府相关部门报告和专家学者调查研究的量化数据进行分析。最后,专业政策论坛的存在。在青少年性教育政策变迁过程中,公共传媒和互联网为

表2 中国青少年性教育政策中两大倡议联盟的信念体系

信念体系		支持联盟	反对联盟
政策核心	根本约束性思想来源	西方的“性自由”“性解放”思想运动	传统封建伦理道德的性禁锢思想
	根本规范性价值观念	性教育权。性人权包括享有全面、开放的性教育的权利	性本能论。青少年随着年龄增长会慢慢了解性的一切知识,不需要进行专门教育
接近(政策)核心	青少年性教育会产生什么后果	产生积极效果。如预防艾滋病;抵御不健康思想的干扰;减少少女怀孕或流产等	产生负效应。如引发青少年过早发生性行为;诱发青少年犯罪;影响工作和学习等
	由谁进行青少年性教育	建立以家庭为主、学校和社会为辅的全方位的青少年性教育网络体系	只能由学校特定教师或专业人员进行青少年性教育活动
	性教育内容应该包括哪些	性知识教育、性安全教育和性道德教育三个方面	强调婚前性行为的危害性;提倡婚前禁欲
	青少年性教育模式	综合型性教育	禁欲型性教育
次要方面	青少年性教育缺失问题的严重性	非常严重,急需政府、社会和家庭合力解决	这是私人领域,政府不必干预过多
	出台青少年性教育政策成本—收益比率	出台并执行新政的成本低于由于青少年性教育缺失问题造成隐患的成本	各级相关政府部门和学校执行青少年性教育政策成本较为高昂,财政开支较大

两大倡议联盟提供了进行相关辩论的交流平台。在辩论过程中,两大倡议联盟中的主要政策参与者可以充分自由表达自身联盟的政策理念,并发生针锋相对的争论,从而使得跨越联盟间的以政策为导向的学习过程得以发生。

(2)确认和回应对自身信念体系的挑战

在青少年性教育政策子系统中两个联盟最为激烈的辩论话题当属青少年性教育所带来的后果影响。反对联盟认为青少年性教育会干扰他们原本天真无邪的世界,打开了青少年对性欲追求的大门,从而促成青少年的性早熟、过早发生性行为、走向性滥交甚至性犯罪的道路。北京医科大学儿童青少年卫生研究所陈晶琦等人于1999年的关于家长对青少年性教育看法的调查发现,15.5%的家长不赞成对青少年进行性教育,同时30.2%的家长认同性教育可能会诱发青少年发生过早性行为^[8];谢立春、尹璐等人于2003年做过类似调查发现,约四分之一的家长认为没必要对青少年进行性教育,他们的主要依据是青少年性教育可能影响青少年的学习或工作甚至诱发青少年发生性犯罪行为^[9];高亚兵和骆伯巍于2000年对浙江省的青少年家长调查结果显示,34.65%的家长认为家庭的作用对青少年性教育来说“可有可无”或“没必要”,在接受调查的家长中仅有15.53%的家长认为应当

在青春期前向孩子传授性知识,其余没有对青少年进行家庭性教育的家长主要持有“无师自通论”“封闭保险论”和“诱发论”等性观念^[10]。而支持联盟则认为青少年正处于青春期,对于自身生理的变化会感到好奇且迷茫,在这种时候正是需要家长和老师进行性教育,让青少年对性有一个系统完整的认识。青少年性教育不仅可以帮助青少年明确性别角色意识、了解性生理卫生常识和增强自我保护意识,为他们培育健康的性心理和树立正确的性道德观念,同时为他们将来正确处理恋爱、婚姻、家庭抚养等问题打下坚实的基础。

当越来越多政府数据报告和学者们的调查研究结论显示对青少年进行性教育不仅有利于帮助他们树立正确的性道德观念,有利其身心健康发展,还能有效预防性病传播、减少少女怀孕或流产和青少年被性侵等现象的发生。反对联盟为实现在政策子系统内占据主导地位 and 获得政府关键部门支持的目的,在这种不利局势下不得不舍弃一些政策信念,尝试接受支持联盟的一些政策理念。反对联盟中的政策参与者渐渐接受对青少年进行性教育的必要性,从而发生了跨越联盟间的政策学习。与此同时,支持联盟中的不少政策参与者在与反对联盟围绕关键问题进行辩论后也发生了以政策取向学习的过程,对青少年性教育的具体政策内容和理念也在逐渐演

变和发展。在20世纪70年代末至90年代初,该联盟中的大多数认为青少年性教育就是由学校教师或专业人员向青少年传授简单的生理卫生知识和帮助他们正确认识恋爱、婚姻、生育等问题;在90年代末至21世纪初,也正是艾滋病在我国疯狂传播的时期,这时该联盟的大多数认为青少年性教育要把学校的青春期教育、性健康教育同预防艾滋病教育结合起来;在近十年来,随着青少年被性骚扰和性侵犯案件的增多,该联盟中越来越多的政策参与者认为必须构建以家庭为主、学校和社会为辅的全方位的青少年性教育网络体系^[1],帮助青少年获取有益的性知识,增强青少年的防范和自我保护意识,从而保证青少年身心健康和谐发展。

随着青少年性教育政策子系统的参与者发生信念体系的转变后,两大倡议联盟的最新辩论主题主要围绕着青少年性教育的教育理念展开,可以归纳为“禁欲型性教育”和“综合型性教育”两种教育理念之争。而反对联盟的大多数政策参与者是“禁欲型性教育”的主要支持者,他们承认对青少年进行性教育是必要的,但是具体性教育内容应当是强调婚前性行为的危害性,倡导婚前禁欲。而支持联盟中大部分政策参与者更为赞成“综合型性教育”,认为青少年性教育具体内容除了生理、心理卫生知识教学,还应该包括性的安全教育和性的道德教育,教导青少年学会安全地发生性行为并为自身所发生的性行为承担应有的责任,而不是简单进行“禁欲”教育^[12]。

倡议联盟所发生的以政策为导向的学习过程并非是为追求“真理”的研究,只是为了更好地维护自身联盟的信念体系并一举摧毁竞争对手的政策理念,从而能够在该政策子系统占据统治地位,进而影响政府决策部门对价值的权威分配过程,实现自身联盟的政策目标和利益。正如我国青少年性教育政策一样,该政策子系统中两大倡议联盟围绕青少年性教育与青少年身心健康成长的因果关系进行了长期争论,并各自通过各种调查研究搜寻证据来支撑自身联盟的信念体系。通过一系列激烈辩论后发生政策理念的变化,支持联盟不断巩固自身联盟在该政策子系统的主导地位,同时利用自身联盟政治资源使得其联盟中最新政策理念能够转化为政府的

政策产出。

3. 影响中国青少年性教育政策变迁的相对稳定的变量

倡议联盟框架理论认为,在任何政治系统或政策子系统中进行政策制定都受到社会文化、法律、资源等制约,同时在分析政策变迁时要考虑把该政策子系统外相对稳定的变量和比较动态的系统事件区别开来。这些相对稳定的变量虽然会极大地限定政策子系统外的倡议联盟及其参与者的活动空间和选择范围,但这些稳定因素需要十年以上的时间才可能发生变化。相对稳定的变量因素主要包括以下四个方面:

(1) 问题领域的基本特性

青少年性教育问题涉及政治、文化、教育、卫生和伦理道德等多个领域,不仅在我国是一个敏感问题,在发达国家也是颇具争议的。如最近在德国几个州颁布的教育改革新规,对性教育课程做了调整,将“接受性的多样性”列入教师授课范围,这一举动就引起了全德150万人参加的反对性教育课改风潮。而在我国,政府和公众对青少年性教育领域中的具体问题的看法也随着时间的推移发生了重大变化。

(2) 自然资源的基本分布

随着我国改革开放政策的不断推进和教育事业的深入发展,北京、上海、广东等发达地区的大多数学校都开展了较为系统的青少年性教育,而贵州、青海等经济欠发达地区几乎很少有学校开展青少年性教育活动,使得我国的青少年性教育呈现出发展不均衡的特点。同时有不少研究指出农村地区相比较于城市,经济发展水平较为落后和教育资源较为匮乏导致该地区青少年性教育活动开展实效并不明显,青少年性教育工作更加任重道远^[13]。

(3) 主要文化价值与社会结构

中国社会文化价值自汉朝始深受传统儒家保守文化的影响,宋代以后,由于封建统治者重视程朱理学,视公共场合谈论“性”话题为伤风败俗,要求民众禁欲和坚守贞洁,导致性禁锢观念一直居于绝对的主导地位^[14]。虽然改革开放以后我国公众的思想观念和社会文化有所转变,但也导致发达城市与落后

偏远地区的居民的文化价值观念差异在逐渐拉大。大城市居民对于青少年进行性教育的态度一直是比较支持,而偏远地区的居民对于这个事情一直是比较抵制或无所谓的态度,同时家庭性教育也更为缺失。文化价值上的差异对于青少年性教育政策子系统中的政策参与者形成的政策信念体系影响也很大,使得他们慢慢形成了两个相对立的政策倡议联盟。

(4)基本宪法结构

尽管我国的青少年性教育政策在实践过程中经历了几次大的调整和变迁,但是相关的法律框架的核心理念基本上保持不变,目的都在于促进青少年的身心健康和谐成长。从1978年《中华人民共和国宪法》明确提出政府相关部门应特别关怀青少年的健康成长,到1991年《中华人民共和国未成年人保护法》要求“学校应当根据未成年学生身心发展的特点,对他们进行社会生活指导、心理健康辅导和青春期教育”,再到2002年《中华人民共和国人口与计划生育法》指出“学校应当以学生中,以符合受教育者特征的适当方式,有计划地开展生理卫生教育、青春期教育或者性健康教育”。这些法律框架不仅影响着各政策参与者的政策信念体系的形成和发展,也框定了我国青少年性教育政策发生变化的范围。

4. 影响中国青少年性教育政策变迁的动态的系统事件

倡议联盟框架理论认为政策变迁过程中子系统外的比较动态的系统事件主要包括社会经济条件的变迁、公众观念的改变、系统内占统治地位的联盟的变化以及来自其他政策子系统的决策和影响。而这些动态的系统事件不像那些相对稳定的变量,它们可能在短短的几年内就发生巨大变化。因此,这些动态因素给政策子系统内的倡议联盟和参与者带来不少的挑战,因为各政策倡议联盟和政策参与者必须要根据这些因素的变化不断调整和发展自身联盟的政策信念体系,使得政府决策部门更好地接受自身联盟的政策理念并把它转化为政策产出。

(1)社会经济条件的变迁

该领域的变化主要因为三件外部事件的影响:

一是联合国第三届国际人口与发展大会。二是艾滋病。三是青少年被性侵犯案件持续增加。

1994年9月在埃及开罗召开的联合国第三届国际人口与发展会议,通过了《行动纲领》,该纲领提出要“通过提倡负责任和健康的生殖和性行为解决青少年的性和生殖健康问题”的目标。这次大会引起了我国政府最高领导人对青少年性教育问题的重视,间接促使我国先后出台了一系列相关政策文件和法律法规,如《中国计划生育工作纲要(1995-2000年)》。同时在这次联合国国际人口大会后,我国青少年性教育政策内容发生重大改变,由最初的生理、心理卫生知识简单的介绍和步入面向社会问题的性健康教育阶段,开始关注青少年的生殖健康问题。中共中央和国务院相继发布命令要求政府相关部门要做好普及生殖保健、优生优育、避孕节育知识的生殖健康教育工作,同时教育部和卫生部等部门颁布相关政策文件指导各类学校有计划地开展生殖健康教育。

自1985年发现首例艾滋病患者以来,艾滋病在我国疯狂蔓延,成为不断困扰我国政府和公众的社会难题。进入90年代末,全国各地发现并报告的艾滋病病例呈几何速度暴增。这直接改变了我国政府关于对青少年进行性教育政策的主要内容,由之前的注重生理卫生、优生优育、避孕节育等方面知识普及变为预防艾滋病为主的性健康教育,成为青少年性教育工作的重中之重。卫生部等部门明确要求各类中、高等学校要将预防艾滋病列为学校健康教育或青春期教育的重要内容,教育部也具体指示要把预防艾滋病知识纳入学校教学课程。同时在开展对艾滋病预防的工作时,渐渐促使社会上的一些公益组织(如国际艾滋病协会、中国性病艾滋病防治协会等组织)参与到青少年性教育工作中来,从中扮演重要的角色。

根据北京市检察院第二分院对辖区三年内(2011-2013)的约200起案件进行相关数据分析发现,这些性侵未成年人案件中超过一半为熟人作案。而这些被害人之所以容易遭到侵害,最主要的原因还是缺少家长的关爱保护和相关性教育。所以到了这时期的我国青少年性教育工作不应再是学校

与社会双方的责任,越来越多的公众觉得作为青少年生活场所的家庭应是青少年进行性教育的最重要场所。家长应该走出传统的禁欲主义,转变观念,以正常、合理和科学的态度看待青少年的性教育问题,并及时有效地向他们传授适当的性知识,慢慢建立起以家庭为主,学校和社会为辅的青少年性教育网络体系。

(2) 公众观念的改变

公众对青少年性教育认知态度的转变主要来自两个方面原因:一是教育文化水平不断提高。在进入21世纪之前,全社会公众的大部分的最高学历为初中学历,甚至更低。根据Wind资讯数据显示,到了2015年全国高校毕业生人数已达到725万人,全国拥有大专及大专以上学历的人数比例较21世纪之前有大幅度的提升。郭瑞雪等人在2012年采用相关统计分析软件进行数据整理和分析,结果显示,高文化学历的家长相对于低学历的家长不仅更容易接受对青少年进行性教育,而且随着文化程度的提升,主动对自己孩子进行家庭性教育的青少年家长比例也在持续增加^[15]。

二是政府舆论导向和媒体宣传。以卫生部和教育部为主的中央政府部门一直重视我国青少年性教育事业的发展,一直要求各级政府的相关部门在学校和一些重要的社会公共场所开展青春期教育、生殖健康教育和预防艾滋病教育等活动,这使得社会大众渐渐突破传统的性禁锢思想观念,以平和、正常的心态对待青少年性教育问题。同时随着公共媒体舆论影响力量的不断发展壮大,特别是进入21世纪后互联网技术的飞速发展,进一步扩大了对青少年性教育政策的宣传力度,同时也为每位公众提供了一个参与到青少年性教育热点话题讨论的平台,从而促使公众在这几十年里发生了重大的观念转变。

(3) 系统内占统治地位的联盟的变化

在我国青少年性教育政策的变迁过程中,该政策子系统内虽然存在以部分家长、小部分教师和部分公众组成的反对联盟,但是由于在我国现阶段的政治文化背景下,在该政策子系统中占据主导地位的联盟一直是以教育部和卫生部为主的支持联盟,

青少年性教育政策的调整和变迁在很大程度上取决于中央政府关键部门的政策理念的变化。反对联盟虽然在政策理念上会与这些政府部门持有不同的意见,但是他们没有充足的资源和力量与支持联盟竞争,更多的是通过媒体等相关渠道来提出反对意见和制造公众舆论以引起政府部门的重视,使得政府进行决策时可以考虑一下他们的意见和主张,较为有限地影响青少年性教育政策的变迁。此外,在青少年性教育政策实行期间,即使对该政策影响很大的政府部门领导会发生更替,但是这些掌控关键职位的行政长官的政策理念基本上是一致的,都是从属于支持联盟这一派的,所以在中国青少年性教育政策子系统中支持联盟可以说一直居于主导地位。

五、结论和讨论

在我国青少年性教育政策近40年时间的变迁过程中,该政策子系统内存在的政策参与者包括政府机构、各类学校、社会大众、公益组织、学生家长和专家学者等,这些参与者因为信念体系和政策诉求等不同形成了支持和反对两大政策倡议联盟。这两大联盟都在根据自身联盟信念体系就青少年性教育问题提出不同观点,并围绕青少年性教育与青少年身心健康成长的因果关系等核心问题进行争论。各联盟都试图通过搜集信息、进行研究分析找出可以说服对方的证据,以此维护自身联盟的核心理念和威胁竞争联盟的政策信念。反对联盟在争论结果对自身不利时开始重新审视自身联盟信念体系,尝试放弃信念体系中的一些政策信念和吸纳竞争对手的部分政策理念。同时支持联盟在外部动态事件影响下也发生以政策为取向的学习,不断发展和演变了自身联盟的政策信念体系。在我国青少年性教育政策变迁过程中,支持联盟不管是在资源还是在关键问题的政策辩论中一直都占据统治地位,使得自身联盟的大部分政策理念能够为政府决策部门所接受并转化为具体的政策决定,从而促使我国青少年性教育政策不断发生适应新形势要求的改变。

中国青少年性教育政策经历了近40年的历史变迁,虽然政策的参与主体渐渐多元化,具体教育内容丰富多样,执行力度也在不断增强,但是,从现阶段实际情况来看,我国青少年的性教育仍然存在着许多问题,当前大多都只是一些笼统性的政策文件,只具备某些象征性功能,根据现阶段我国青少年性教育政策存在的主要问题和外部环境因素变化的要求,可以大致预测出我国青少年性教育政策会朝着实用性、具体性和更具操作执行性的方向发展演变。具体来说,我国政府相关部门在不久的将来应该会出台一系列有关青少年性教育的指导文件,指导学校教师、社会公益组织,特别是青少年家长对青少年开展适当且专业的性教育活动,建立起以家庭为主、学校和社会为辅的完整的青少年性教育网络体系,全面有效地解决我国青少年性教育缺失和落后的局面。

中国青少年性教育政策变迁案例证明了倡议联盟框架理论在分析中国公共政策变迁过程中同样具有强大的解释力,但是由于该理论毕竟是基于对美国等西方国家的政策变迁的分析形成的,这些国家的政治和社会环境与中国存在显著的差异,因此在运用该理论分析中国青少年性教育政策变迁过程中有两点不同以往新发现:

第一,该政策在某种程度上不同以往大多数倡议联盟框架理论分析的政策案例,该政策发生过不止一次的变迁,存在多个变迁节点,说明了该政策变迁不是一蹴而就而是发生了多次,才渐渐形成今天的政策格局。

第二,持有不同信念体系的各政策倡议联盟并没有表现出萨巴蒂尔所说的那样具有很强的竞争性,因为在中国政策子系统中的大多数非政府部门的政策参与者并不像西方国家那样对政府决策有那么大的影响力,推动相关政策变迁的决定性力量来自中央政府的关键部门。因此在中国青少年性教育政策变迁过程中政策子系统由大多数学生家长

和普通公众组成的反对联盟无法通过利用自身掌握的资源采取协调一致的行动以求影响最终的决策,对该政策变迁过程的实际影响较小。

参考文献:

- [1]朱广荣,季成叶,易伟,马丽.中国性教育政策回顾研究[J].中国性科学,2005(3).
- [2]刘文利.中国青少年性教育的历史回顾和发展概述[J].中国青年研究,2008(12):10.
- [3]Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- [4]陈静.1978-2014年中国性教育政策分析[J].青年探索,2015(6):70-71.
- [5]保罗·A.萨巴蒂尔,汉克·C.詹金斯-史密斯.政策变迁与学习:一种倡议联盟途径[M].邓征,译.北京:北京大学出版社,2011:16.
- [6]王福忠.青少年性教育研究现状及展望[J].太原师范学院学报,2011(1):142-143.
- [7]李银燕.初中生青春期性教育现状调查及对策研究[D].东北师范大学硕士学位论文,2008.
- [8]陈晶琦,孙艳秋.青春期学生的家长性知识及对性教育态度的调查研究[J].中国学校卫生,1999(5):343.
- [9]谢立春,尹璐.中学生家长性教育相关问题调查分析[J].中国性科学,2003(2):35.
- [10]高亚兵,骆伯巍.论青少年儿童性教育的误区[J].教育研究,2002(1):76-77.
- [11]王曦影,王怡然.新世纪中国青少年性教育研究回顾与展望[J].青年研究,2012(2):49.
- [12]方刚.大学性教育模式的思考——禁欲型性教育与综合型性教育之辩[J].中国青年研究,2008(7):73-74.
- [13]张轩.我国青少年性教育现状与存在的问题及其对策[J].成都航空职业技术学院学报,2011(1):15-17.
- [14]李鹰.我国青少年性教育发展历程概述[J].山东师范大学学报,2007(3):118-119.
- [15]郭瑞雪,李峰,风笑天.中学生家长性知识、性观念与性态度调查研究[J].阜阳师范学院学报,2012(1):77-79.