

多源流理论视域下我国学校体育政策变迁研究

冯巧

(湖北大学 体育学院, 湖北 武汉 430062)

摘要: 本文基于多源流理论视角, 对中国学校体育政策的变迁展开深入探究。当下, 青少年体质健康状况不佳, 肥胖、近视等问题较为普遍。学校体育政策在实际推行过程中困难重重, 面临着应试教育带来的诸多阻碍。学校体育改革成效, 直接关系到青少年的身体健康以及中华民族的长远发展, 因此, 系统梳理和总结过往学校体育改革的经验教训, 就显得尤为关键。多源流理论由问题源流、政策源流和政治源流构成, 当这三条源流相互交融时, 便会打开“政策之窗”, 为政策的制定和调整创造有利时机。在我国学校体育政策的发展历程中, “健康第一”的理念一直占据着核心地位。从新中国成立之初这一理念的萌芽, 到改革开放后逐渐向“全面发展”理念拓展, 虽然取得了一定成果, 但学生体质下滑等现实问题依旧严峻, 引发了社会各界的广泛关注和深入讨论。社会各界围绕这些问题提出的各类见解和建议, 成为推动学校体育政策发展的关键源流。在政策源流方面, “双减”政策的落地实施意义重大。这一政策是在政治与经济因素共同作用下产生的, 为学校体育政策的进一步发展注入了强大动力。此外, 多年来一系列相关政策的持续出台与积累, 也促使学校体育政策体系不断优化。在政治源流层面, 国家领导人对学校体育工作的高度重视、各级政府的积极作为, 以及“健康中国”战略的提出, 都为学校体育政策指明了发展方向。

关键词: 学校体育政策; 多源流理论; 政策变迁; 青少年体育

Research on the Changes of School Physical Education Policies in China from the Perspective of Multi-Source Flow Theory

FENG Qiao

(School of Physical Education, Hubei University, Wuhan 430062, China)

Abstract: Based on the perspective of multi-source flow theory, an in-depth exploration is conducted on the changes of school physical education policies in China. At present, the physical health of teenagers is not good, and problems such as obesity and myopia are quite common. The implementation of school physical education policies is fraught with difficulties and faces many obstacles brought about by exam-oriented education in the actual process. The effectiveness of school physical education reform is directly related to the physical health of teenagers and the long-term development of the Chinese nation. Therefore, it is particularly crucial to systematically sort out and summarize the experiences and lessons of past school physical education reforms. The multi-source stream theory is composed of problem streams, policy streams and political streams. When these three streams blend with each other, the “window of policy” will be opened, creating favorable opportunities for the formulation and adjustment of policies.

In the development process of school physical education policies in our country, the concept of “health first” has always occupied a core position. From the budding of this concept at the beginning of the founding of the People’s Republic of China to its gradual expansion into the concept of “all-round development” after the reform and opening up, although certain achievements have been made, the practical problems such as the decline in students’ physical fitness remain severe, which has aroused widespread attention and in-depth discussions from all sectors of society. The various opinions and suggestions put forward by all sectors of society regarding these issues have become the source of problems promoting the development of school physical education policies. In terms of policy origin and development, the implementation of the “Double Reduction” policy is of great significance. This policy emerged under the combined effect of political and economic factors, injecting strong impetus into the further development of school sports policies. In addition, the continuous introduction and accumulation of a series of relevant policies over the years have also led to the continuous optimization of the school sports policy system. At the political origin level, the high attention paid by national leaders to school physical education, the active actions of governments at all levels, and the proposal of the “Healthy China” strategy have all pointed out the development direction for school physical education policies.

Key words: School physical education policy; Multi-source flow theory; Policy change; Youth sports

近年来,我国青少年体质健康监测数据显示,学生身体素质整体呈现下降趋势,肥胖和近视问题依然困扰着许多学生。这一现象引发了社会各界的广泛关注,如何帮助学生更健康、更有活力地成长,已经成为一个亟待解决的现实问题。学校体育政策作为国家推动学生健康发展的重要工具,虽然在顶层设计上不断优化,但在实际执行中却面临着诸多挑战,尤其是在应试教育的环境下,政策的落地效果往往不尽如人意。

学校体育改革的成败,不仅关系到我国学校体育事业的未来,更直接影响着青少年的体质健康和中华民族的长远发展。因此,系统总结我国学校体育改革的经验与教训,不仅是对过去工作的反思,也是为未来改革提供方向的重要一步。通过深入分析改革中遇到的问题,可以更清晰地识别改革的难点,找到破解困境的办法。这一过程不仅有助于完善政策设计,更能为我国学校体育的持续发展奠定坚实的基础。

1 多源流理论分析政策的适切性

多源流理论诞生于西方,是由美国学者约翰·W·金登在20世纪60年代提出的一种新的政策分析理论,多用于公共政策制度的场域,对政策的制定具有较强的解释力,是政策变迁研究领域应用最为广泛的工具之一^[1]。受西方诸多因素的影响,在研究我国学校体育健康促进政策时需结合我国政治经济体制及时代特征,才能更好地运用于我国学校体育健康促进政策变迁的研究中。

多源流理论主要包括问题源流、政策源流和政治源流等,三股源流具有相对的动态性、独立性和规则性^[2]。具体而言,问题源流是指在社会发展中需要被解决的特定事件获得政策制定者关注的过程;政策源流是指由专家、学者等政策共同体提出问题解决方案的过程;政治源流是指国家执权力度的变更、国民情绪的变化、利益集团的竞争引起政策决策层关注的过程。当三源汇聚,就会开启“政策之窗”^[3],该特定问题进入决策议程的可能性增强。政策企业家须在政策之窗敞开时,使政策议案在技术上具有可操作性,在价值上具有可行性,才能提升政策形成及通过的概率,以增加未来预期收益。这可能是由于短期内发生的事件,例如奥运会等重大事件引起的社会舆论影响,也可能是长期内发生的问题,例如体育教学内容和方式等问题引起的社会舆论影响。

2 我国青少年体育健康促进政策的多源流梳理

2.1 问题源流:“健康第一”理念触发学校体育政策初兴

“健康第一”的思想是我国学校体育政策的核心理念^[4],其根源可以追溯到新中国成立初期。以毛泽东、周恩来为代表的老一辈无产阶级革命家和广大体育工作者,基于对人民健康和体育事业的长期探索,提出了这一思想。1949年,毛泽东在第一届全国教育工作会议上

指出：“要使全国人民都得到全面发展，必须使全国人民都有良好的身体。”此后，他在1956年和1959年的讲话中进一步强调了教育工作应注重学生的全面发展，包括政治、思想和身体素质。1979年，邓小平在《关于教育工作的指示》中指出，社会主义现代化建设的关键在于高素质的劳动者，而高素质的劳动者需要通过教育来培养。这些思想为我国学校体育政策的制定奠定了基础，并推动了政策的法制化、科学化和系统化。改革开放后，随着教育事业的发展和社会形势的变化，学校体育政策逐渐从“健康第一”向“全面发展”转变^[5]。然而，学生体质下降、肥胖和近视等问题依然突出，引发了社会的广泛关注和讨论。近年来，随着人民生活水平的提高以及对身体素质的重视，社会各界对学校体育提出了更高的要求。在讨论学校体育存在的问题时，提出了许多解决办法和建议，这些讨论和建议为政策的制定提供了重要的参考。

2.2 政策源流：“双减”政策破局赋能体育生态

在“双减”政策出台之前，我国学校体育政策的变迁主要受到政治、经济和文化三大因素的影响。“双减”政策的出台则是政治与经济因素共同作用的结果，为学校体育政策的进一步发展提供了强大动力^[6]。政策的形成离不开政策企业家的推动，他们基于对学生健康成长和教育事业发展的高度责任感，提出了一系列针对性强、可行性高的政策建议。1993年原国家教委发布了《关于加强中小学体育工作提高学生身体素质的通知》，1996年教育部发布《关于加强中小学体育课教学和课外体育活动管理工作的通知》，1999年和2003年又分别出台了相关文件，逐步形成了以《关于进一步加强和改进学校体育工作的决定》《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》等为核心的学校体育政策体系。这些政策建议因其独特价值在政策共同体中得到了广泛认可，成为推动学校体育政策变迁的重要动力。2021年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》（简称“双减”政策）。这一政策针对校外培训机构展开全面整治，标志着我国学生减负工作进入了一个新阶段^[7]，同时也对学校体育政策产生了深远影响。

2.3 政治源流：政策企业家发力，助推政策稳健前行

政治源流是学校体育政策变迁的重要动力，主要体现在国家领导人、政府官员以及政治领袖的政治倾向对政策方向的决定性作用。以“双减”政策为例，这

一政策的出台是在我国大力推进教育减负工作的背景下，为减轻义务教育阶段学生的作业负担和校外培训负担而制定的^[8]。虽然政策本身并未明确具体的执行方式和监督机制，但地方政府通过建立健全监督机制等方式，积极落实政策要求。从国家领导人的角度来看，“双减”政策的有效推广需要中央和地方各级政府的协同配合。地方政府通过向社会公布监督举报电话或网络平台等方式，对校外培训机构进行监督与治理，确保政策落地实施。可以说，国家领导人和各级政府的政治倾向在政策的制定与实施过程中起到了关键作用。此外，“健康中国”战略的提出为学校体育政策的变迁提供了新的动力^[9]。这一战略是在我国经济发展进入新常态、人民对健康服务需求日益增长的背景下提出的。党的十八大明确提出“把健康放在优先发展的战略地位”，将健康中国上升为国家战略；党的十九大进一步强调要“把人民健康放在优先发展的战略地位”。这些战略部署为学校体育政策的持续发展提供了明确的方向。

3 我国青少年体育健康促进政策的优化路径

3.1 以问题为基，驱动青少年体育政策发展

青少年体育政策的制定应紧密围绕问题导向。问题是政策制定的起点和终点，通常的逻辑是先发现问题，再解决问题。然而，我国青少年体育政策在制定过程中存在一些问题，如“重实施轻发现”“重政策轻规划”“重解决轻预防”，导致政策实施与问题解决之间脱节，阻碍了青少年体育事业的可持续发展^[10]。因此，要解决青少年体育发展中的难题，必须紧扣问题导向，聚焦青少年体育领域的突出问题，推动青少年体育发展。问题源流应成为政策制定的基本动力。在我国现有政治体制下，行政推动是解决问题的主要手段。青少年体育政策的制定必须以问题源流为基本动力，才能实现预期目标。当前，青少年体育工作存在“重结果轻过程”“重数量轻质量”“重运动技能轻素质养成”等困境，这些困境不利于青少年体育事业的可持续发展^[11]。因此，要突破这些困境，必须紧扣问题源流，充分发挥其在政策制定中的基本动力作用。加强对青少年体育领域突出问题的发现与跟踪研究是解决问题的关键。我国青少年体育政策的问题源流是指在一定时期内，通过发现和研究青少年体育问题，并将其转化为政策议程，进而推动青少年体育政策发展的过程。问题源流反映了社会各界对青少年体育事业发展中突出问题和薄弱环节的

认识,是从本质上把握青少年体育事业发展现状的重要切入点。我国青少年体育事业发展中存在一些突出问题:一是体育课和课外活动被弱化,学生体质健康水平下降;二是学校体育、社会体育与竞技体育发展不平衡,学生参与体育运动的兴趣、技能和习惯有待提升;三是学校体育场地设施不足与利用率不高并存,城乡和地区间发展不平衡;四是学校和社会之间存在“教”与“学”脱节等问题^[12]。紧扣问题导向,构建青少年体育政策的问题源流,是推动我国青少年体育政策发展的基本动力。它能够反映青少年体育事业发展中存在的突出问题和薄弱环节,以及相关部门和专家学者对这些问题的认识与看法。构建青少年体育政策问题源流可以促进社会各界对青少年体育事业发展中存在问题的认识,并将这些认识作为制定和实施青少年体育政策的重要参考。紧扣问题导向构建青少年体育政策问题源流,是促进我国青少年体育事业发展、推动经济社会发展、提升综合国力和国际竞争力的现实需要。首先,要紧扣我国经济社会发展的实际需要,充分发挥国家规划纲要和部门规划、专项规划以及地方规划的引领和导向作用。其次,要紧扣当前经济社会发展中存在的突出问题和薄弱环节,加快完善以人民为中心、符合中国特色社会主义市场经济要求的法律法规体系。再次,要紧扣我国当前社会主要矛盾变化所引发的新一轮利益格局调整与分配格局变化,充分发挥政策调控和激励作用。最后,要紧扣“双一流”建设需要,全面提升高校人才培养质量和学科建设水平。在“双一流”建设中,要紧扣时代发展需要,全面提升人才培养质量和学科建设水平,同时充分发挥高校在青少年体育事业发展中的引领和示范作用。我国青年人口占总人口比例较高,青年人参与体育运动的意识较为强烈。但当前我国青年体质健康状况不容乐观,参与体育运动动机不强、运动技能水平不高等问题已成为影响经济社会发展和中华民族伟大复兴的突出短板^[13]。在国家政策引领下,构建青少年体育政策问题源流需要抓住“双一流”建设这一重要机遇。一方面,要充分发挥高校在人才培养和学科建设方面的引领作用;另一方面,要充分利用国家政策、资金以及科技手段,促进青少年运动技能水平提高和运动习惯养成。

3.2 循政治引领,筑牢政策保障根基

党和国家领导人对青少年体育工作的重视是青少年体育政策得以制定和实施的根本保障。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,为青少年体育事业的发展提供了明确要求和政治保障。习近平总书记不仅亲

自参与青少年体育事业发展的决策,还对青少年体育工作提出了一系列重要指示,为青少年体育政策的制定和实施提供了根本遵循。首先,政策理念的引领至关重要。党的十八大以来,党中央将教育和体育摆在国家发展全局的突出位置,提出“健康中国”“体育强国”等战略目标,为青少年体育发展提供了强有力的政治保障。在青少年体育政策制定过程中,要坚持社会主义核心价值观,结合新时代青少年成长的新特征,提高青少年体育政策的政治引领作用。其次,政策体系的建设是关键。要切实加强党对青少年体育事业的领导,积极构建以学校为主体、社会力量共同参与、覆盖城乡的青少年体育组织网络和服务体系,不断完善全国学校体育工作联席会议制度、学校体育工作督导评估制度、学校体育工作考核评价制度等。最后,政策实施的保障不可或缺。要发挥党的领导作用,加强组织领导、健全机构设置、配强工作力量、完善政策体系;要强化部门协同,明确职责分工和协作配合机制,加强统筹协调,要强化监督检查,确保各项工作落实到位。

3.3 聚多方智慧,注入政策发展活力

在青少年体育政策的制定过程中,吸收政策专家的专业意见至关重要。青少年体育的发展需要政策专家从不同层面提供建议,充分了解其特殊性和复杂性,形成科学合理的青少年体育政策。同时,吸纳社会各界人士的意见和建议也是推动青少年体育发展的重要途径。青少年体育发展不仅需要政府发挥主导作用,还需要社会各界共同努力,形成合力。因此,要充分发挥社会各界人士的作用,实现青少年体育发展与社会经济文化发展的有机结合。将青少年体育问题作为政策源流的主要内容,是制定科学合理政策措施的基础。青少年体育问题具有很强的特殊性和复杂性,只有充分考虑到这些因素,才能制定出符合实际、行之有效的政策。

4 结语

基于上述研究,为推动青少年体育政策更好地发展,可从以下三个方面推进:一是坚持问题导向,重点关注青少年体育领域存在的突出问题,如体育课不受重视、体育场地设施短缺等,以这些问题为源头,驱动政策制定;二是强化政治引领,依靠党和国家领导人的重视,从理念引导、体系构建和执行保障等方面,为青少年体育政策筑牢根基;三是汇聚多方智慧,积极吸纳政策专家和社会各界的意见建议,充分考虑青少年体育问题的独特性和复杂性,从而制定出更具科学性和合理性的

政策。

参考文献

[1] 陆海林. 多源流理论视域下我国体育政策议程创建研究——基于《体育强国建设纲要》的分析[J]. 山东体育学院学报, 2020, 36(4): 39-46.

[2] 高晓峰. 我国学校体育政策变迁与启示[J]. 体育文化导刊, 2019(8): 30-37.

[3] 杨玲, 王天文, 杨琼. 基于多源流理论的“兴奋剂入刑”政策议程与效应[J]. 上海体育学院学报, 2021, 45(12): 25-34, 49.

[4] 史国生, 刘冬华, 周铭扬, 等. 深化体教融合背景下高校高水平运动队建设的时代价值、现实困境与实践进路[J]. 体育学研究, 2024, 38(6): 34-43.

[5] 唐晓玲, 梅涵, 唐诗玲雅, 等. 义务教育阶段学生作业减负政策的实施效果与实践优化[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2024, 50(6): 240-251.

[6] 秦国阳, 程卫波. 多源流理论视域下我国青少年体育健康促进政策变迁的回顾、审思与展望[J]. 哈尔滨体育学院学报, 2024, 42(1): 88-96.

[7] 周凰, 朱雄灏. “双减”政策背景下学校体育发展的

的挑战与实践策略[J]. 河北体育学院学报, 2023, 37(4): 66-71.

[8] 邵天逸. 学校体育“健康第一”思想的历史考察与现实审思[J]. 天津体育学院学报, 2023, 38(3): 296-302.

[9] 骆秉全, 王坤. 我国体育教育指导思想的历史演变及特征研究[J]. 西安体育学院学报, 2023, 40(3): 264-271.

[10] 孙辉, 王润平, 张晓刚. “双减”政策下家校社协同赋能学校体育的发展策略[J]. 沈阳体育学院学报, 2022, 41(6): 28-34, 56.

[11] 张然, 张楠. “双减”政策下学校体育高质量发展的内在困境与优化路径[J]. 体育文化导刊, 2022(9): 97-103.

[12] 刘雨, 刘青. 新中国成立以来青少年体育公共服务政策的演进特征、问题聚焦及优化建议[J]. 体育学研究, 2022, 36(4): 59-65.

[13] 杨国庆, 刘红建, 郇昌店. 新时代我国青少年体育公共服务体系建设研究[J]. 北京体育大学学报, 2018, 41(4): 9-15.