

## 多源流理论下《体育法》第三章“青少年和学校体育”政策议程探析

王海婷 安桂花 李婷 李金浩 李加东

河西学院教师教育学院, 张掖

**摘要** | 2023年1月1日,《体育法》第三章“青少年和学校体育”相关规定正式施行,其政策议程形成由多源流理论中的三大源流共同促成。问题源流包括青少年体质堪忧、学校体育课程边缘化、师资比例不合理、场地器材不足等现实困境。政策源流基于相关既有政策及人大代表、专家学者的建议。政治源流涉及执政党理念、国民情绪与国家发展需求。2022年6月24日,修订的《体育法》在十三届全国人大常委会第三十五次会议上表决通过,其中第三章相关内容同步确立。

**关键词** | 体育法; 青少年和学校体育; 政策议程; 多源流理论

Copyright © 2025 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



教育是国家稳步前行的重要支撑,肩负着培育社会主义建设者和接班人的任务使命。学校体育作为教育体系的重要组成部分,其价值被赋予新的时代期待。自1995年《中华人民共和国体育法》(下文简称《体育法》)颁布以来,我国体育事业取得显著成果。2023年1月1日,全面修订的《体育法》正式施行,将第三章标题从“学校体育”调整为“青少年和学校体育”,明确提出国家实行青少年和学校体育活动促进计划,将青少年健康成长和校园体育运动上升为国家优先发展战略。本研究运用多源流理论框架,系统探讨《体育法》第三章相关内容的政策议程设置过程,试图解答该议题如何进入政府视野并被提上政策议程。

### 1 多源流理论及对《体育法》第三章“青少年和学校体育”政策的适用性

#### 1.1 多源流理论框架

美国政策学者约翰·金登(John Kingdon)提出多源流理论,用于分析政策变迁与议程设置过程<sup>[1]</sup>。根据该理论,政策过程由三个相对独立的源流构成,分别是问题源流(Problem Stream)、政策源流(Policy Stream)与政治源流(Political Stream)<sup>[2]</sup>。问题源流主要解释政策制定者依据何种标准考量问题,进而选择重视或忽略特定问题;政策源流是指某一特定政策领域内,政府内外利益相关者组成的政策共同体,针对相关问题提出的一

作者简介:王海婷(第一作者)(2001-),女,河北邯郸人,河西学院教师教育学院研究生,研究方向:小学教育;安桂花(通讯作者)(1981-),女,甘肃秦安人,河西学院教师教育学院教授,研究生,研究方向:发展与教育心理学。

文章引用:王海婷,安桂花,李婷,等.多源流理论下《体育法》第三章“青少年和学校体育”政策议程探析[J].教育研讨,2025,7(9):1025-1029.

<https://doi.org/10.35534/es.0709194>

系列政策建议和方案；政治源流是指影响能够对问题解决方案的形成、推进及实施产生实质性影响的各类政治力量<sup>[3]</sup>。这三种源流彼此独立运行，当“政策之窗”（Policy Windows）开启时，问题、政策、政治三大源流汇聚并进入“政策之窗”。这意味着相关事件已进入社会公众的密切关注范围，成为大众热议的核心话题，引发广泛探讨，且各方正通过多元主体协同共治，寻求有效的解决方案。

### 1.2 多源流理论在本研究中的适用性

金登的多源流分析框架在我国政策过程研究中具有显著的理论适配性，尤其在教育治理领域形成了独特研究范式。例如，秦国阳和程卫波基于多源流理论，对我国青少年体育健康促进政策的变迁历程和动力机制展开研究，并提出了优化路径。张建业、孙心基和戴羽分析了我国《义务教育体育与健康课程标准》的演进特征与变迁动力<sup>[4]</sup>。王涛则探讨了《体育法》修订的政策议程与展望。这些研究如同打开政策“窗口”，帮助人们更清晰地洞察教育政策设计与制定的复杂过程。《体育法》作为我国公共政策体系的重要组成部分，其制定是多种因素长期交织作用的结果。

## 2 《体育法》第三章“青少年和学校体育”政策形成的多源流分析

### 2.1 问题源流

问题源流主要解释：哪些社会问题可以引起政府决策者关注？哪些社会问题可以进入政策议程？这些问题又为何能引起决策者关注？这类问题通常通过数据指标、焦点事件及现行政策执行反馈等途径，被决策者察觉并纳入考量范围。

#### 2.1.1 问题一：青少年体质健康堪忧

党的十八大以来，我国青少年体育工作虽取得一定进展，但仍存在不少突出问题。根据2018年教育部调查数据，尽管青少年体育锻炼参与度逐步提升，但锻炼强度和频率达标占比仍较低，且随学段升高，体育锻炼持续时间呈逐步下降趋势。2021年全国第八次学生体质与健康调研结果显示，中学生体质合格率仅为82%，其中长跑项目不合格率最高，同时还存在视力不良及近视率偏高、肥胖率持续上升、握力水平下降等问题。近年来，学生体重指数（BMI）分布呈现多样化特征，部分学生BMI处于正常范围，但仍有相当比例学生面临超重或肥胖风险。调查数据显示，青少年肥胖率和近视率呈上升态势，全国青少年总体近视率较高，其中高中生近视率尤为突出，这一现象已引起社会各界高度关注<sup>[5]</sup>。2022年春季河南省某中学学生体测时突发猝死的案例，作为具有典型政策触发效应的焦点事件，直接促使青少年体质健康与学校体育运动议题跃升至政策议程优先序列。

#### 2.1.2 问题二：学校体育课程边缘化

尽管我国早有素质教育倡导和青少年全面发展的理念，但在现行教育评价机制中，学生学业成绩和学校升学率仍是核心评价指标<sup>[6]</sup>。学生课业负担较重、升学竞争压力大，课外培训等活动占据了青少年大量时间，导致学校体育被边缘化，学生体质提升目标在实践层面遭遇制度性阻碍，呈现典型的政策执行偏差特征。根据全国政协调研结果，基础教育阶段存在明显学科资源配置失衡问题，体育课程周课时达标率仅为法定标准的65.1%；反观核心文化科目，初三数学周课时超标配置率达27.2%，高三语文更达76.1%，均超出教育部规定的周课时上限<sup>[7]</sup>。学校及相关部门对体育教育重视不足，也是造成体育与文化教育失衡的重要原因。部分学校不仅压缩体育课时，还常以“补课”“考试复习”为由挤占体育课时间。同时，体育场地器材维护不到位、体育教师配备缺口较大等问题也普遍存在，进一步加剧了体育教育在实际教学中的弱势地位，难以有效保障青少年日常体育锻炼需求。

#### 2.1.3 问题三：学校师资比例不合理，体育场地器材不足

中小学体育教师的整体素质直接关系到体育教学质量的高低。当前，众多中小学，尤其是农村地区的体育教师，普遍面临学历层次不高、专业素养及教学能力不足的问题，难以满足新课程改革对体育教学的要求。部分学校甚至由语文、数学等其他学科教师兼任体育课，这些教师因缺乏专业训练，难以开展规范教学，更无法满足新课程改革对体育教学的要求，这不仅限制了学生接受高质量体育教育的机会，也制约了体育教育教学质量的提升。此外，受经济条件限制，许多学校缺乏足够的体育器材以满足教学和课外活动需求，农村中小学这一问题尤为突出。这些学校场地设施匮乏，仅能勉强开展篮球、田径等基础项目。实地调研发现，部分学校场地资源紧张，存在“一地多用”的现象；即便拥有足球场的学校，也仅占调研总数的25%。体育基础设施不仅数量短缺，规格也未达到标准要求，这在很大程度上影响了体育课的正常开展，更制约了学生运动兴趣的培养。

### 2.2 政策源流

政策源流是探寻问题解决途径的关键，聚焦于政策议程设置中，各政策主体依据自身角色定位、价值取向及资源条件，提出相应政策建议的动态过程。

#### 2.2.1 以已颁布的青少年和学校体育相关政策为基础

新中国成立以来，我国体育事业始终肩负“增强人民体质”和“提高运动技术水平”的双重使命，自《学校体育工作条例》颁布起，逐步形成“增强体质”与“竞技提升”并行的双重价值取向。进入21世纪，相关

政策体系不断完善：2006年“阳光体育”工程明确提出85%达标率的量化指标；2007年确立保障课程质量的双重机制；2010年提出“每天锻炼一小时”的实践要求；2019年强调“五育”并举，进一步强化体育锻炼的重要地位；2020年部署体教融合和全面加强学校体育的系统举措；2021年“双减”政策有效缓解青少年学业压力，为体育活动开展腾出空间；2022年推动体育课后服务，助力青少年全面发展<sup>[8]</sup>。这些政策从目标量化、质量保障到实践落地，层层递进构建起学校体育发展的政策框架，既回应了不同阶段青少年体育教育的现实需求，也积累了丰富的实践经验，为《体育法》第三章“青少年和学校体育”的修订奠定坚实基础，使其能够与时俱进、契合社会发展需求。

### 2.2.2 人大代表、专家和学者的观点和建议

政策共同体的互动机制，本质上是政策企业家凭借专业权威与策略性行动，推动政策方案优化的过程。在《体育法（修订草案）》向社会公开征求意见期间，全国人大代表庾庆明通过扎实调研，敏锐发现学校体育课开设不足且常被占用的问题，明确提议将“开设体育课”修改为“开齐开足体育课”<sup>[9]</sup>。北京体育大学钟秉枢教授强调，体育法应聚焦青少年全面发展，呼吁切实保障青少年体育参与权，并提出加强体育场地设施建设和管理等具体建议。全国人大代表王士岭在十三届全国人大四次会议上，着重强调全民健身与学校体育工作协同推进的重要性。上海体育学院易剑东教授在权威期刊发表研究成果，深入剖析学校体育的法律地位和权利保障问题。北京师范大学毛振明教授多次接受媒体采访，围绕学校体育改革提出创新性建议。这些观点和建议并非零散表达，而是全国人大代表从基层实践出发，精准指出政策实施中的关键问题，同时人大代表、专家学者结合专业领域的理论积淀与实践经验，提出覆盖问题诊断、权益保障、设施建设等多方面的政策建议，为《体育法（修订草案）》的完善提供兼具实践性与专业性的思路支撑。

## 2.3 政治源流

### 2.3.1 执政党的理念与规划

我国青少年体育治理体系的演进，呈现出鲜明的政治引领与制度创新特征。新中国成立后，面对国民体质提升的迫切需求，党中央确立“健康第一”的治理导向，为青少年体育发展奠定早期基调。改革开放后，伴随社会发展与教育理念更新，执政党提出“体育要从娃娃抓起”的重要理念，通过强化学校体育指导与监督机制，推动青少年体育从基础保障向规范发展迈进<sup>[10]</sup>。21世纪以来，政府紧扣素质教育推进的节奏，先后出台多项政策强调学校体育重要性：既关注学校体育设施建设等硬件完善，也注重教学质量提升等软件优化，形成全方位推进格局。胡锦涛同志强调全面贯彻教育方针，

推动学校体育可持续发展，将学校体育纳入教育可持续发展全局考量。习近平总书记多次从国家战略角度强调“体育强则中国强”，在全国教育大会上明确将体育纳入全面发展教育体系，为破解“重分数、轻体质”的教育困境提供根本遵循，更为素质教育与教育公平注入体育维度的支撑。党的二十大报告进一步部署“加强青少年体育工作”，将其与教育强国、体育强国、健康中国三大战略深度绑定。这些举措并非零散推进，而是始终以国家发展战略为指引，从单一目标向多维融合演进，从基础建设向体系化治理升级。这既彰显了党和国家对青少年体育的持续重视，更构建起与国家发展同频共振的青少年体育发展路径，为体育强国建设筑牢青少年根基。

### 2.3.2 国民情绪和舆论导向

国民情绪和舆论导向在《体育法》第三章“青少年和学校体育”政策制定过程中，积累了广泛思想共鸣，为政策修订注入民生温度。它深刻反映了广大人民群众对体育健康、青少年成长等社会议题的高度关注与深刻反思，以间接而有力的方式影响着政策制定方向<sup>[11]</sup>。北京冬奥会、冬残奥会的成功举办，让“冰墩墩”“雪容融”成为青少年追捧的文化符号，带动全国超3亿人参与冰雪运动；社区健身路径全覆盖、“15分钟健身圈”建设等举措，更让“运动健身”从“小众选择”变为“大众生活方式”。国家全民健身战略的持续推进，显著提升了全民体育参与意识，也同步催生了社会对青少年体质健康问题的深度聚焦<sup>[12]</sup>。2022年多起校园体育安全事故的曝光，如学生体育课跑步猝死、运动受伤引发的家校纠纷等，又从现实层面敲响警钟，凸显出构建系统化安全防护体系的紧迫性。无论是体育蓬勃发展的积极态势，还是学校体育安全的现实困境，都进一步推高了国民对体育健康议题的关注度，也让政策制定者清晰把握到社会对青少年体育“既要保证参与时间，也要提升教学质量；既要推动广泛开展，也要防范安全风险”的核心诉求。最终，这些民意共识转化为政策修订的重要参考，为《体育法》第三章“青少年和学校体育”政策的修订与完善，奠定了坚实的民意根基，提供了强大的思想助力。

### 2.3.3 国家发展的需要

新修订的《体育法》第三章“青少年和学校体育”实现立法突破，标志着我国青少年体育治理体系进入法治化新阶段，章节的修订是从国家人才培养和社会发展全局出发，深度契合了建设体育强国、健康中国的长远战略布局。填补了此前青少年体育领域专项法律保障的空白。修订后的法律条款，将青少年体育与学校体育并列，首次以法律形式确立学校体育的优先发展地位，明确要求学校切实保障体育课时、积极开展多样化体育活动，从根本上扭转了过去部分学校“重智育、轻体育”

的观念误区。同时，法律还创新性地提出“文化学习和体育锻炼相协调”的理念，通过加强体育与教育的融合，提升学生的综合素质和竞争力，为国家培育大量具备强健体魄与良好体育精神的未来人才。借助法律的引领与保障，青少年体育与学校体育的发展得以紧密贴合国家发展的宏伟蓝图。二者相互促进、协同发力，既为

青少年健康成长筑牢根基，也为体育强国建设储备了后备力量，共同推动国家朝着繁荣昌盛、健康向上的目标稳步前行，为实现民族复兴的伟大梦想注入源源不断的活力。

多源流理论下《体育法》第三章“青少年和学校体育”政策的形成如图1所示。

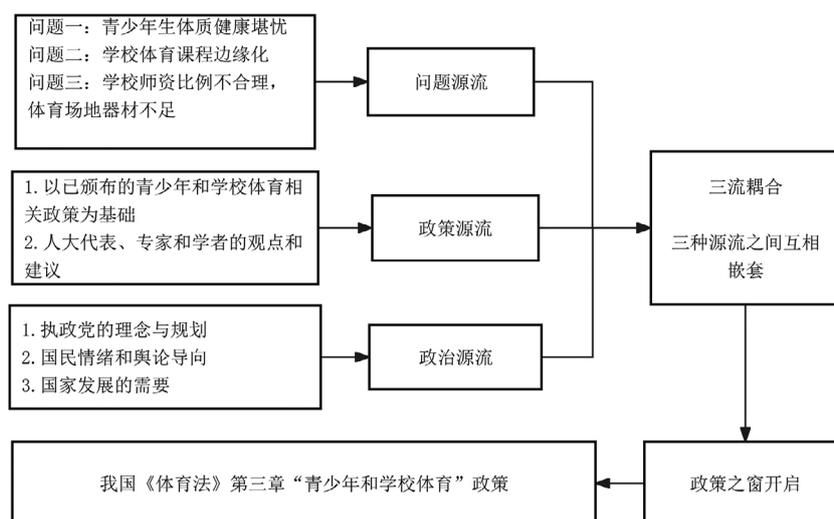


图1 多源流理论下《体育法》第三章“青少年和学校体育”政策的形成

Figure 1 The formation of policies in chapter 3, "Youth and School Sports" of the Sports Law under the multi-source flow theory

### 3 总结

体育治理政策体系的建构，是回应国家治理现代化需求的制度优化过程，其动态复杂性源于多要素的交互作用。《体育法》第三章“青少年和学校体育”政策的出台，以青少年体质健康堪忧、学校体育课程边缘化、师资比例不合理、体育场地器材不足等现实问题为背景，结合既有政策基础、人大代表及专家建议、执政党理念、国民情绪和国家发展需求多重等因素共同推动形成。这一政策形成过程，体现了从理论分析到实践落地的深化，核心目标在于推动青少年健康发展。而青少年群体作为未来社会建设的核心力量，其健康成长与综合能力提升，正是为体育强国建设筑牢人才根基、提供长远战略支撑的关键所在。

### 参考文献

- [1] 沈协, 田思源. 《体育法》修订下青少年体育的功能定位与法律适用[J]. 体育科学研究, 2023, 27(3): 10-15.
- [2] 伊元甲, 保罗·A. 萨巴蒂尔: 《政策过程理论》[J]. 公共管理评论, 2006(1): 3.

- [3] 莫甲凤, 杨雯. 学术打假何以成为国家行动——基于多源流理论的分析[J]. 现代大学教育, 2022, 38(5): 15-26.
- [4] 陈元龙. 多源流理论视域下家庭教育指导的政策分析[J]. 教育导刊, 2024(2): 38-45.
- [5] 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.
- [6] 张建业, 孙心基, 戴羽. 我国《义务教育体育与健康课程标准》的演进特征与变迁动力——以多源流理论为分析框架[J]. 辽宁体育科技, 2023, 45(6): 113-118.
- [7] 王涛. 多源流理论视阈下《体育法》修订的政策议程与展望[J]. 武术研究, 2023, 8(3): 140-145.
- [8] 袁振国. 教育政策学[M]. 南京: 江苏教育出版社, 2001.
- [9] 教育部 国家体育总局 共青团中央. 关于开展全国亿万学生阳光体育运动的通知[EB/OL]. (2006-12) [2025-09-29]. [http://www.moe.gov.cn/srsite/A17/moe\\_938/s3276/200612/t20061220\\_80870.html](http://www.moe.gov.cn/srsite/A17/moe_938/s3276/200612/t20061220_80870.html).
- [10] 中共中央 国务院. 关于加强青少年体育增强青少年

- 年体质的意见：中发〔2007〕7号〔EB/OL〕。  
(2007-05-07)〔2025-09-29〕。[https://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content\\_663655.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_663655.htm).
- [11] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)〔EB/OL〕。(2010-07-29)〔2025-09-29〕。[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729\\_171904.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html).
- [12] 中共中央 国务院。印发《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》〔EB/OL〕。(2019-07-08)〔2025-09-29〕。[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/gzdt\\_gzdt/s5987/201907/t20190708\\_389403.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201907/t20190708_389403.html).

## Analysis of the Policy Agenda for “Youth and School Sports” in Chapter 3 of the Sports Law under the Multi-Source Flow Theory

Wang Haiting An Guihua Li Ting Li Jinhao Li Jiadong

*College of Teacher Education, Hexi University, Zhangye*

**Abstract:** On January 1, 2023, the relevant provisions of the “Youth and School Sports” policy in Chapter 3 of the Sports Law were officially implemented, and the formation of its policy agenda was facilitated by the three major streams in the multi-source flow theory. The problem stream includes practical dilemmas such as worrying physical fitness of teenagers, marginalization of school physical education courses, unreasonable teacher student ratio, and insufficient venues and equipment. The policy stream is based on relevant existing policies and suggestions from deputies to the National People’s Congress and experts. The political stream involves the ideology of the ruling party, national sentiment, and national development needs. On June 24, 2022, the newly revised Sports Law was voted and adopted at the 35th meeting of the Standing Committee of the 13th National People’s Congress, and the relevant contents of Chapter 3 were established simultaneously.

**Key words:** Sports Law; Youth and school sports; Policy; Multi-source flow theory