

多源流理论视域下我国体教融合政策的变迁动力与优化路径

王文龙¹, 崔佳琦¹, 邢金明¹, 米靖²

(1. 东北师范大学体育学院, 吉林 长春 130024; 2. 北京体育大学 竞技体育学院, 北京 100084)

【摘要】采用文献资料、专家访谈等方法, 基于多源流的公共政策过程分析框架, 回溯新中国成立以来我国体教融合政策变迁历程, 探求政策变迁的动力, 提出促进政策变迁的优化路径。研究认为, 我国体教融合政策变迁源于三重动力: 高水平运动员与社会脱节严重、青少年体质健康危机、体育教育价值功能的认识偏差等问题, 使有关议题进入政策视野, 形成问题源流; 政策源流中“两会”代表和专家学者的政策建议以及利益相关者的诉求表达是推动体教融合系列政策形成的“政策原汤”; 政治源流中党中央执政理念的与时俱进、大众情绪的舆论导向以及国际体教融合的环境引领示范, 为体教融合政策的形成奠定了坚实的政治基础。三大源流交互耦合, 合力推动了体教融合政策的变迁。未来, 各部门应密切关注待解决现实问题, 持续监督与反馈政策矛盾与危机; 搭建充分的利益表达平台, 形成体教融合政策共同体良性互动机制; 践行国家改革理念和发展战略, 优化体教融合问题治理环境; 发挥政策企业家的正向作用, 增加体教融合“政策之窗”的开启频率。

【关键词】体教融合; 体教结合; 多源流理论; 政策变迁; 青少年体育

【中图分类号】G812.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2096-5656(2021)05-0080-09

DOI: 10.15877/j.cnki.nsic.20210702.004

2020年9月, 国家体育总局和教育部联合发布《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的意见》(下文简称《意见》), 提出深化体教融合, 开启学校体育和竞技体育协同培养人才的新局面。“体教融合”是体育强国背景下促进青少年健康发展、培养全面发展体育竞技后备人才的重要途径, 具有引领性、深远性和全局性等特点^[1]。《意见》出台后, 社会各界对于体教融合给予了足够的关注, 产生了不少具有借鉴意义的研究成果。现有研究多聚焦“体教融合”的理论内涵、发展困境和推进路径等方面的研究^[2], 对“体教融合”政策变迁的探讨相对较少, 对相关制度和政策出台的动力分析也缺乏足够的关注。“体教融合”政策何以进入政策制定者的视野? 哪些因素在政策变迁中起到了触发作用? 变迁的内在逻辑和机理是什么? 如何推动未来体教融合政策的变迁? 以上问题成为理论和实践的紧迫需求。基于此, 本文在系统回顾新中国成立以来我国“体教融合”政策变迁历程的基础上, 借鉴公共政策领域的多源流理论, 探寻我国“体教融合”政策变迁的演变图景、问题逻辑以及动态机制, 对于深化“体教融

合”政策改革具有重要的指导作用, 也能为推动新的政策议程落地、正确把握“体教融合”政策未来发展提供重要的理论支撑。

1 多源流理论分析模型: 理论基础及其适切性

1.1 多源流理论阐释

自“政策科学”诞生以来, 政策学界针对“政策为何会改变”相继提出了多种政策分析理论, 其中“多源流理论”对于不同领域政策的制定和议程创建方面具有较强的解释力, 成为公共政策过程分析中应用最广泛的工具之一^[3]。1984年, 美国政策专家约翰·金登在借鉴科恩等人提出的有关组织行为的“垃圾桶模式”基础上首次提出了多源流理论。金登认为问题源流(Problem Stream)、政策源流(Policy Stream)和政治源流(Political Stream)是政策

收稿日期: 2021-03-29

基金项目: 2020年国家社会科学基金后期资助项目(20FTYB002)。

作者简介: 王文龙(1995—), 男, 山东潍坊人, 博士生, 研究方向: 竞技体育发展战略。

通信作者: 米靖(1970—), 男, 山东泰安人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向: 青少年体育。

过程建立的3股动力源流,其决定了一个问题能否进入议事日程。其中,问题源流指问题需要通过焦点事件、危机与某些符号来推动和彰显,达到某些指标从而引起政策制定者的关注;政策源流是指政策共同体成员所持的政策备选方案、议程、建议和主张,其中,同质性较高,在价值可接受性、技术可行性以及执行费用等约束条件方面合理的政策倡议被采纳,其他建议则被放弃;政治源流由国民情绪的变化、政府的变更、政党或意识形态分布变化以及相关利益集团的压力活动等因素构成,通常不依赖于问题源流和政策源流,而是按照自身动态特性和规则流动。3条动力源流彼此独立,有各自的运行规律和机制,但在某个关键时间节点上3个源流实现耦合,“政策之窗”由此打开,政策提上议事日程。简而言之,多源流理论具有清晰的理论模型结构以及强大的解释力,其认为问题提出与识别、可行性方案以及政治环境三者的结合是推动政策生成的重要原因,打开了政策制定过程的“黑箱”,呈现出政府在某个时间节点推出某一公共政策的多重原因,实现了对政策制定的合理性分析和政策变迁动力的科学性论证^[4]。

1.2 多源流理论分析体教融合政策变迁动力的适切性

将多源流理论运用于我国政策形成分析时,还需注意适切性问题。首先,自多源流理论受到重视以来,学者们对多源流理论进行了调整和完善。如因不同国家拥有的政党体系不同,扎哈里尔迪斯对金登的多源流分析框架中政治源流进行了修正,将利益集团以及政党的换届等整合为“执政党的意识形态”这一概念变量,从而使多源流理论适用于包括中国在内的政治体系相对集中且政党强大的国家^[5];其次,多源流理论分析政策议程设置的重要前提是政策产生的环境具备一定开放性和多样性。伴随着国家治理现代化改革的深化,我国的国家治理体系不断健全,国家的民主化程度不断提高,“体教融合”相关政策的制定过程从过去的政府主导的“自上而下”转变为多主体共同参与的“上下结合”的治理思路,制定过程呈现出相当的开放性和参与的多样性;最后,体教融合政策被纳入政策设置议程具有历史必然性,涉及重大事件、政策活动家以及领导者执政理念等多种影响因素,既是历史与现实

相结合的产物,又是政治团体、专家团体与群众团体等综合作用的结果,这与多源流理论具有相似的内在逻辑。因此,将多源流理论应用于我国“体教融合”政策变迁分析具有一定适切性。

2 我国体教融合政策的变迁历程

在对相关文献资料系统检索基础上,根据关键政策的出台以及体教两者的形态,将新中国成立以来我国“体教融合”政策演进历程分为4个阶段,体现了由形变到实变再到质变,层层递进的关系。

2.1 酝酿形成期(1949—1984年):体教配合的政策引入阶段

这一阶段,体育从“增强人民体质”的群众运动^[6],到逐步承担起了提升国际地位、增强民族自信心和凝聚力的政治功能,竞技体育训练与教育系统逐渐脱离,体教双方距离渐行渐远。后期国家试图出台了部分促进二者结合的支持性政策,使得“体”与“教”在外部出现短暂互动相交现象,但这一阶段的政策导向性并不明确,实践中运动员的文化教育也未被重视,体教双方之间更多趋向于配合而不是结合。

2.2 初创探索期(1985—2008年):体教结合的政策贯彻落实阶段

该阶段“体教结合”相关政策大量推出,并进入实际的贯彻落实,以高校试办高水平运动队为基础形成的多元体教结合模式取得一定成效,如清华大学建立了“小学—中学—大学”的“一条龙”人才培养模式;清华大学自主培养的学生胡凯在2003年夺得世界大学生运动会百米冠军;教育部门培养的高水平运动员参赛次数不断增加,并取得世界大学生运动会的外联和组团权利。但是,囿于多重因素禁锢,体教结合模式的作用尚未完全发挥,成功案例相对较少。

2.3 成长扎根期(2009—2019年):体教融合的政策潜心筑基阶段

这一阶段,运动员文化教育和学校体育工作均得到完善与强化,所涉各方面的总体发展水平出现大幅度的提升。就校园足球而言,2010年,中国足协将学校业余训练纳入现有梯队建设之中,青少年竞技体育和学校教育走向融合^[7]。在纵向上,体教双方建立了小学到高校上下贯通连接的足球四级

竞赛体系;横向上,校园足球竞赛与竞技体育青训体系在人才资源等实现多方有机整合。“体教结合”发展模式愈加明确化与具体化,并逐步走向融合,为后续深化体教融合改革奠定了坚实的根基。

2.4 成熟丰富期(2020年至今):体教融合的政策深化发展阶段

为适应国家发展需求和青少年健康发展的要求,充分彰显体育的教育和文化属性,我国对体育的价值功能和目标进行重新定位。2020年9月,国家体育总局和教育部印发《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的意见》,对体教融合促进青少年健康发展做出重大部署,将体教融合指向青少年健康促进和竞技体育后备人才培养双重目标,其深化体教融合决心之大、范围之广、措施之实前所未有,成为“体教融合”演化发展过程中的里程碑。在“健康第一”导向下,体教融合进入促进青少年健康发展的新时代。与此前的体教结合相比,新时期体教融合立足于促进青少年身心健康发展,旨在加强学校体育工作,这也表明国家已经意识到“体教融合”的概念内涵需要进一步丰富和发展^[8]。随后,国务院又出台部分文件进一步提出具体落实要求和完善策略,如《深化新时代教育评价改革总体方案》《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》等,“体教融合”的内涵不断丰富、深刻,并逐步成为体育强国建设进程中连接群众体育、竞技体育及体育产业等多领域的重要一环。体教融合政策未来的发展是“进行时”,其丰富的演化历程具有十分广阔的发展空间。

3 多源流理论下我国体教融合政策变迁的动力考察

3.1 我国体教融合政策变迁动力的问题源流

政策决策者所关注的体教融合问题即为体教融合政策的问题源流。就我国体教融合政策变迁动力而言,不同阶段的政策被提上议程以及不断演进均受以下待解决问题的影响。

3.1.1 竞技体育后备人才培养渠道梗阻,运动员培养与社会脱节严重

新中国成立以来,受“金牌至上”价值观的影响和“赶超主义”的逻辑驱动,举国体制下的“三级训练”体制,在运动员培养过程中过分注重运动成绩

的提升,运动员的文化素养和全面发展则被忽视。为了早出成绩、快出成绩,在训练上过早专项化,内容上长于训练、短于文化,运动员伤病较多、综合素质较低、成才率较低,专业训练呈现出高风险、低回报的特征。如以4年为周期计算,我国平均10万名运动员才能培养出4.7名金牌运动员。我国每年注册的专业运动员约5万人,而每年退役的运动员大约有0.4万,大型比赛之年退役人数还会增加^[9]。我国优势项目体操的运动员成材率不足10%,优秀体操运动员年均淘汰率更是达到17%~19%,成为世界冠军则又要淘汰90%^[10]。此外,运动员退役安置也成为一大难题,数据显示,近80%的退役运动员因与社会脱节而面临失业、就业困难等^[11]。随着大学逐年扩招,部分家长更愿意孩子在国民教育体系内读书升学而非送其进入专业训练体系,传统三级训练体系入口狭窄、出口不畅,致使竞技体育后备人才数量日益萎缩,严重影响了竞技体育事业的可持续发展。这一问题源流驱使国家决策者们开始关注体教分离带来的竞技体育后备人才培养的困境,思考运动员的培养如何全面可持续,这也是体教结合政策体系建立的初衷。

3.1.2 青少年体育运动不足,体质健康危机严峻

囿于我国高考体制,学校“分数为王”导向明显,“重智育轻体育”现象长存,体育在不少普通学校甚至被边缘化,很多学校出现体育课被霸占、学校体育相关政策落实形式化等问题。青少年参与体育运动和竞赛的时间、机会、条件都不充分,体育运动的缺乏致使青少年体质健康面临严峻考验。自1985年起,我国青少年各项健康指标20多年来持续下降。2016年,教育部对31省份和新疆生产建设兵团的近12万名高中生进行了数据采集,发现各省“健身行为”得分均低于60分,平均分仅为40.8分^[12]。目前,我国33%儿童和青少年存在健康隐患,肥胖率、近视率更是高居不下,全国儿童青少年总体近视率高达53.6%,高中生近视率更是高达91.95%,青少年近视率居世界第一^[13]。青少年体质健康问题引起国家、社会各界高度重视与关注,相关决策者们将关注重点从竞技体育转向学校体育,进一步思考与设计如何通过学校体育的改革提升青少年体质健康,同时带动竞技体育后备人才培养体系改革,推动了体教融合系列政策的生成。

3.1.3 体育学科发展滞后,体育教育价值功能认识偏差

伴随着竞技体育日渐脱离社会,尤其是青少年竞技体育游离于“国民教育体系”之外,体育学科的综合性和多元性日渐缺失,既缺少母学科的坚实支撑,也失去了与其他学科沟通交流的平台,使得体育学科的整体发展滞后,突出表现在学科原创理论和技术缺失、学科体系和课程群建设不够完善、科技创新和方法论体系滞后等^[6],体育学科建设的科学性、现代性难以体现,话语权与主动权缺失,逐渐走向学科边缘。2011年,国务院的学位管理体系将艺术学从文学中独立出来升级为学科门类,体育学却再次落选^[14]。此外,“体育”的内涵与价值逐渐“竞技体育”化,体育的教育文化等“育人”功能被选择性忽视^[15]。上述问题深深暴露出体育脱离教育所带来的弊端,重新认识体育本身独特的教育价值,成为体教融合政策不得不解决的重要问题源流。

3.2 体教融合政策变迁的政策源流

人大代表和政协委员的政策提案、专家学者的

学术研究成果等政策源流为政策的生成提供了备选方案,在体教融合政策变迁历程中起到了重要的推动作用。

3.2.1 人大代表和政协委员政策提案的推动

人大代表和政协委员等构成政策共同体联盟,其提案和建议都极大地丰富了体教融合的“政策原汤”。

联盟中的部分政策企业家具有“双重身份”,既是行业领域的精英代表,又是政治领域的“两会”代表,他们借助每年召开的“两会”就某一事宜向人大提交相关议案,表达政策建议,如果议案通过,则具备法律约束力。体育领域“体教结合”“体教融合”等问题社会关注度极高,池建、杨桦、姚明等众多政协委员承担了智库建设的角色,曾多次就“体教结合”和“体教融合”相关问题献言献策(表1),推动了更高等级、更有效率“体教融合”方案的出台。除此之外,这些政策建议也有助于“软化”公众思想,使政策共同体的相关建议逐渐上升为社会共识。

表1 体教融合政协委员部分提案描述

Tab.1 Description of some proposals made by CPPCC members on integration of sports and education

姓名和身份	主要政策建议
邓亚萍 (政协委员,乒乓球奥运冠军)	建立退役运动员就业培训制度,建立、强化训教一体化制度,确保运动员在完成训练、比赛任务的同时,保证质量接受九年义务教育,并放宽对运动员入学要求(2003年)。
叶乔波 (政协委员,我国著名女子速滑运动员、前世界冠军)	国家体育总局联合教育部成立“国家体教结合促进领导小组”,研究并制定相关政策;为调动各方积极性,创新体教结合激励机制,设立体教结合优秀组织奖、体育后备人才培养奖励基金;拓宽运动员文化教育的覆盖面,加强对运动员的职业教育和技能培训(2009年)。
姚明 (中国篮球协会主席、政协委员)	将校园体育与职业体育融合(2013年)。
杨桦 (原北京体育大学校长、政协委员)	专业运动队、学校、职业俱乐部、社会机构等人才培养机构应秉持“谁培养,谁受益”原则,建立畅通的人才输送机制;打破专业队和职业俱乐部运动员的升学壁垒;扩大校内外赛事的参与度和覆盖面(2020年)。
池建 (原北京体育大学校长、政协委员)	把提高青少年健康素质提升到国家战略层面,尽快制定详实的、符合实际情况、操作性强的“青少年体育运动与体质健康促进计划”,加大体育课的比重,确保学生每天一节体育课;尽快制定中小学生体育课新的教学计划和教学内容;在中小学体育课的核心内容中提高体育技能和运动量的比重(2014年)。
陈立人 (北京体育大学副校长、人大代表)	切实保障义务教育阶段体育回归教育,体教双方应共同商议,既保障运动员受教育的权利,也要保障广大青少年在文化学习之余,能够参与到体育运动和赛事当中(2019年)。
管健民 (中国跆拳道协会和中国空手道协会主席、政协委员)	文化课不达标不能进国家队(2009年)。
	建议高校把体育作为招生考试的参考标准,倡导全方位培养,促进学生全面均衡发展(2019年)。
	充分利用体育部门的专业资源助力学校体育开展。体教双方应共同发力调动体育单项协会服务中小学体育教育教学工作高质量发展的积极性(2020年)。

注:表格内容根据相关文献及新闻报道整理形成。

3.2.2 专家学者学术研究成果的支撑

在体教融合政策变迁的过程中,专家学者潜心研究形成的调研报告与学术成果也为体教融合政策窗口开启的提供了重要的政策支撑。第一,体育领域针对体教结合、体教融合开展了多次学术研讨会。2004年,上海市格致中学召开《区女排体教结

合研讨会》,2020年,武汉体育学院召开《体教融合:理念·方法·路径》研讨会、北京体育大学召开《高等院校在体教融合中的责任与担当》研讨会,相关专家从不同角度就“体教结合”和“体教融合”相关问题展开争鸣与探索。第二,针对这一问题立项的众多国家、省部级课题也极大地丰富了“政策原汤”,

如陈宁立项2010年国家社会科学基金项目《完善我国高水平竞技体育人才培养的“体教结合”模式研究》、阳艺武立项2013年国家社会科学基金项目《我国竞技体育后备人才培养可持续发展运行机制研究》、万炳军立项2020年国家体育总局决策咨询项目《体教融合的政策举措研究》等。第三,专家学者的相关论文。截至2020年12月底,在CNKI数据库中采用高级检索,以“体教结合”“教体结合”“体教融合”为主题进行检索,共有核心期刊论文300余篇,这些研究成果成为不同时期政策推出的重要基础和来源。

3.2.3 利益相关者的诉求表达与呼吁

“体教融合”政策利益相关者有运动员、教练员、教师、家长等,这些利益相关者群体的呼吁和诉求能促成备选方案的产生与完善。原八一体工大队队长钱利民曾抱怨“运动员在专业队注册,就参加不了大学比赛,影响了尖子运动员进入专业队”,呼吁“要从国家战略上去发展,教育部和体育总局携起手来,打破专业和大学两者壁垒”。原北京国安队主教练金志扬也建议“让体育回归教育,不能把体育当作竞技体育,矮化为争金夺银,体育首先是一种教育手段,要让更多的孩子参与到体育运动中来”。可见,让体育回归大教育体系成为众多利益相关者的诉求和共识。相较于专家学者所提出的政策建议,利益相关者群体的诉求和建议表达方式更为灵活多元,兼顾制度性表达渠道和非制度性渠道,能够进一步完善备选方案,使体教融合政策更具科学性、合理性和可操作性。

3.3 体教融合政策变迁的政治源流

政治源流为政策变迁注入了政治势能,集聚了民意基础,提供了合适的氛围和场域。在当代中国政治制度环境中,党的执政理念、国民情绪舆论导向及国际环境的引领示范等构成了体教融合政策变迁的政治源流。

3.3.1 党中央执政理念的与时俱进

体教融合政策生成、运行与演化的背后折射出我国党中央执政理念的转变,这也成为政策变迁的重要推动力。新中国成立到改革开放初期,中国共产党执政理念强调发展,如邓小平提出“以改革促发展”的执政理念,江泽民提出“发展是执政兴国的第一要务”。竞技体育后备人才培养着眼于效率,

以“三级训练网”为核心的举国体制运转良好,呈现出政府主导、外延粗放、投入驱动的鲜明特征。党的十六大以来,中国共产党提出“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观”,这为体教结合促进竞技体育后备人才全面发展提供了政治氛围。十八大以来,以习近平同志为核心的新一代党的领导人秉持“人民至上”的执政理念,高度牵挂少年儿童身心健康,提出“少年强则中国强,体育强则中国强”等号召,并提出“树立‘健康第一’的教育理念,开齐开足体育课”的具体落实要求。习近平总书记对于青少年健康的重视推动了体教融合体系健全与机制完善。综上所述,中国共产党的执政理念经历了从强调发展到追求科学发展和可持续发展、从效率至上的粗放式发展逻辑向效益至上的内涵式发展方式变迁,这也为体教融合政策不同阶段的生成和变迁提供了强有力的支撑。

3.3.2 国民情绪的舆论导向

国民情绪是指广大民众对于议题的共同关注、反思和认同,往往通过舆论的形式表达对某一问题的赞成或反对,并借助媒体进一步放大^[16]。改革开放以后,人们的思想观念由计划经济时期的高度统一向独立性、选择性和差异性急速转变,民族主义意识形态逐渐消退,国民对自我精神生活和多元需求的关注开始觉醒,人们开始通过多种方式和渠道表达自己对退役运动员社会融入难的态度。新媒体时代,人们通过听证会、市长热线、微信、微博、百度贴吧等途径关注退役运动员安置中的焦点事件,并发表相关评论,希冀于促进竞技体育运动员的全面发展,在其退役后能顺利融入社会。通过“体教融合”提升国民整体素质,改善青少年中“小胖墩”“小眼镜”等体质健康问题成为社会舆论导向,藉以厚植群众体育与竞技体育发展根基。可见,“体教融合”是民心之所向、民声之所呼,更是民愿之所归,国民情绪的舆论导向成为推动我国体教融合政策变迁的重要政治源流。

3.3.3 国际先进惯例的引领示范

新中国成立初期,我国学习借鉴苏联成功经验建立根基坚实的“三级训练网”,推动了竞技体育的发展,也造成了体教双方的分离。此后,我国对竞技体育后备人才培养有了更高的追求,欧盟、美国、日本等发达国家和地区的体教融合实践和引领为我国

体教融合政策生成创设了合适的国际氛围。如欧盟在2012年专门颁布《运动员体教融合指导纲要》,以建构完善的体教融合支持网络;美国秉持自由教育的培养理念融合职业体育的价值观,把竞技体育后备人才培养纳入学校教育体系中,希望学生运动员通过体育运动保持良好的健康状态并完成学业;日本注重平衡学业与竞技之间的关系,颁布《关于大学竞技体育振兴研讨会议》(2017)等政策予以落实^[17]。此外,我国将国外竞技体育强国的“体教融合”政策的先进经验移植至我国体育融合政策的完善,助推了体教融合政策的变迁。

3.4 “政策之窗”开启:三流耦合促成体教融合政策变迁

多源流理论视域下,体教融合中亟待解决的问题使其关注点聚焦,为政策变迁赋予了合理性基础;政策源流汇聚政策共同体在体教融合方面的相关建议,为政策变迁提供了合法性依据;政治源流中领导人对体教融合的价值理念指明了战略性方向,为政策变迁营造了良好政治环境。最后,适当的时机以及政策行动者的推动下,3大源流实现互动、耦合、交织、汇聚,“政策之窗”得以开启,进而促成“体教融合”政策变迁(图1)。

具体而言,第一阶段,体教分离向体教结合政策的变迁源于问题源流和政治源流开启了问题窗口和政策窗口,并在政策共同体影响下实现了三大源流的耦合。举国体制培养模式下运动员文化教育弱化、学训矛盾突出、培养渠道单一、成才率低下等弊端凸显,加之就业分配制度的改革,退役运动员安置

问题成为社会难题,这也使得问题源流占据这一阶段主导地位。同一阶段,国家在战略层面倡导社会化和市场化改革,对高水平运动员培养方式转型发展的重视程度不断加深。“体育回归教育”呼声渐起,最后经过各专家学者们对“体教结合”实施意义与成效等思考建议的发酵,实现了三大源流的交汇,推动政府出台了《关于部分高校试行招收高水平运动员的工作通知》《关于部分普通高等院校试办高水平运动队的通知》等体教结合政策。

第二阶段,“体教结合”模式取得一定成效,但由于初级阶段顶层设计缺乏且推进力度微弱,没有从根源上解决问题。体育系统和教育系统为了各自利益,貌合神离,形式化结合严重。体育系统垄断着体育资源,仍将业余体校为核心的“三级训练网”作为后备人才培养基础,而将教育部门视为运动员退出的保障机制,更多的是“冠军走入校园”而不是“冠军从校园内走出”,“学训矛盾”没有有效解决,一体化的竞训体系也未落实,符合我国实际的学校化的后备人才培养模式尚未构建^[18],这也成为政策必需回应的新问题源流。2009年,叶乔波在两会上递交了《关于进一步推动“体教结合”进程的提案》,陈立人提议“将文化课作为国家队入选的标准之一”等。2007年,十七届全国人民代表大会提出“科学发展观”,“以人为本”“可持续发展”等理念受到推崇,形成了该时期体教结合的政治源流。基于这三种源流的汇合,《关于进一步加强运动员文化教育和运动员文化保障工作的指导意见》《关于开展全国青少年校园足球活动的通知》等重要文件相继

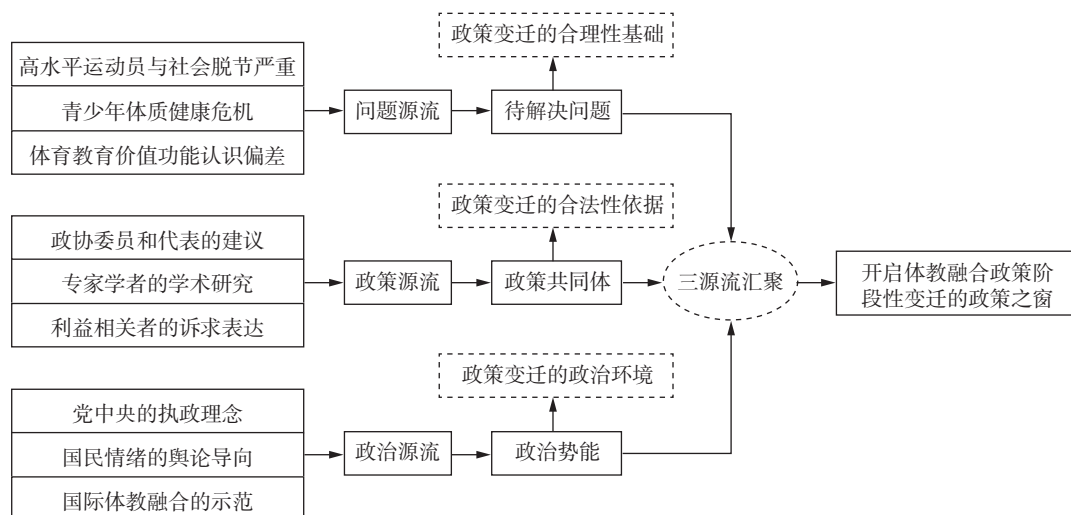


图1 多源流理论视域下体教融合政策变迁逻辑图

Fig1 The logic diagram of the policy change of the integration of sports and education from the perspective of multi-source flow

颁布,体育和教育的融合进入实质性落实阶段。

第三阶段,随着我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,“体教结合”发展模式重竞技体育、轻学校体育问题得以暴露,体育发展目标也需要重新定位。与此同时,青少年体育参与中享受公共体育资源、体育赛事资源等权益不足,学生体质健康每况愈下的问题日益突出,青少年健康问题成为新时代国家民族发展的难点与痛点,触发了体教融合政策推出的新诉求。国家确立了“体育强国”“教育强国”和“健康中国”等宏观发展战略,提出了“健康第一”等重要的政治源流。对此,专家学者们针对体教融合政策的制定、实施以及评估等提出诸多思考建议,如2020年,体育界人大代表和政协委员在全国两会上多次提到青少年身体素质和体育教育等有关问题,很多实质性的建议为政策出台提供了政策备选方案。这也促使本阶段体教融合政策的三种源流得以交相呼应,最终使《意见》及相关辅助文件落地。

上述分析体现出“体教融合”政策各个阶段的变迁都是三大源流汇聚的结果,伴随着问题源流的不断涌现、政策源流的不断丰富、政治源流中政治环境的变化,“体教融合”政策在历史长河中也必将不断演进、优化和完善。

4 多源流理论视角下我国体教融合政策变迁动力的优化路径

4.1 密切关注待解决现实问题,持续监督与反馈政策矛盾与危机

待解决现实问题始终是政策出台的核心动力。体教融合政策制定者应增强问题意识,密切关注待解决现实问题,持续监督与反馈政策矛盾与危机。一方面,应制定科学评估标准,加强对现行体教融合政策的评估。以《意见》为核心的体教融合系列政策推出后,政策决策者应对政策成效实施量化评估,以科学性、合理性、合法性、高效性和正确的目标指向性为评估过程原则,采用PMC指数等评估工具,密切关注政策实施和运行现状、项目执行是否符合条例的解释、政策实施的阻滞因素和意外后果等反馈信息;另一方面,体育系统和教育系统相关决策部门应培养专业的问题评估人才,定期或不定期地发布青少年体质健康测试、体育传统特色学校和体

校发展报告等统计数据 and 调查报告,相关部门和学者通过这些数据指标的变化,来评估政策执行现状以及潜在问题的重要程度。同时,《意见》出台后,可委托科研机构和相关组织等设立科学评估标准,跟进评估体教双方在理念、目标、机制、资源上的融合程度,完善责任追究的制度体系。此外,应理性对待体教融合政策实施中的社会焦点事件和负面效果。危机和焦点事件的存在表明现行政策尚存问题,需要各部门及时关注和纠偏。然而,部分政府官员出于对自身政绩的考量,故意掩盖政策实施中暴露出的矛盾和危机,如青少年体测数据、运动员退役安置情况等,对政策未来的发展和完善极为不利。相关部门应积极果断地采取措施,及时调整完善政策,尽快消除危机事件的影响;最后,政府应该对体教融合中部门之间互利合作的推行、资源调配的重新定位、各利益主体角色定位等亟待解决的实践问题持续保持高度敏感性,这也是下一阶段政策关注的重要问题来源。

4.2 搭建充分的利益表达平台,形成体教融合政策共同体良性互动机制

体教融合政策涉及体育、教育和健康等诸多领域,并不存在一个明确的“政策相关”的专业知识领域。因此,应搭建充分的利益表达平台,鼓励不同领域专家和利益相关者献言建策,以最大限度为体教融合政策优化与机制健全提供切实可行的方案与路径,提升政策的科学性、公平性和合理性,同时也有利于均衡各方利益,减少政策实施中的阻力。第一,后续“体教融合”政策制定过程中应完善民主参与决策机制,建立畅通的利益表达机制,搭建平等的观点交流平台,如邀请专家学者举行座谈会,定期召开部际联席会议、体教融合会议等,使不同利益群体的建议和方案充分地阐明、沟通和碰撞,最大限度提出可行的方案和路径,为政策提供更多的选择;第二,运动员、学校校长、家长群体和青少年等作为体教融合政策改革的受众群体,在过去的制度改革中“缺席”和“失语”却成为常态^[19]。为此,应鼓励目标群体参与到制度制定和决策中,拓宽利益诉求表达渠道,加强多方的互动、协商对话,在政策制定中充分反映其心声;第三,治理现代化背景下,大众是治理的核心主体。可通过提高体育界“两会”代表的广泛性,加强体教融合政策制定的公开度和透明度,让

更多人通过热线、微信、微博和其他网络媒体参与到体教融合政策议程设置的讨论中来,对有价值的建设性意见加强奖励,避免大众的体教融合制度性参与沦为象征性符号。

4.3 践行国家改革理念和发展战略,优化体教融合问题治理环境

我国政治语境下,政治源流居于制度生成和演进的核心和主导地位,对政策议程设置大环境的营造具有重要作用。政策制定者应提升自身政治觉悟,主动践行国家改革理念和发展战略,优化体教融合问题治理环境。第一,“推进我国治理体系和治理能力现代化”是我国当下全面深化改革的总目标,其核心价值导向则是坚持人民的主体性,因此应将促进人的全面发展作为体教融合政策出发点和根本价值遵循予以深化落实;第二,建设体育强国和健康中国是全面建设社会主义现代化国家的重要目标,而体教融合的实施与之紧密相关,应将其融入体育强国和健康中国等国家发展战略进程中去审视和规划,形成有效的战略对接和沟通机制,在相关政策的价值导向、核心内容以及保障方面形成联动推进态势;第三,政策制定者应提高政治意识和政治站位,在深刻领会习近平新时代体育强国思想的基础上积极探索合理有效的体教融合方案。此外,应充分发挥政党领导人在体教融合制度资源和组织资源的调动使用方面的优势,推动政策议程顺利设置并有效执行;第四,国民情绪对推动体教融合政策变迁也具有重要影响。网络化背景下,网络逐渐成为大众民意表达的重要渠道和问题建构的关键场域,决策者可以通过新媒体以及各网络平台报道等方式敏锐捕捉大众情绪的变动,了解舆情民意。此外,可以借助人民日报、学习强国等主流媒体向公众宣传体教融合政策的建议和主张,引导公共舆论方向,为体教融合政策制定和执行创设适宜的群众氛围。

4.4 发挥政策企业家的正向作用,增加体教融合“政策之窗”开启频率

“政策之窗”是问题源流、政策源流和政治源流三者交汇的关键点,也是政策建议上升为政策议程的重要机会。每当政治源流占主导地位之时,问题源流突出之刻,政策源流完备之际,“政策之窗”便会开启。政策窗口具有一定的时效性。因此,应发

挥政策企业家的正向作用,抓住关键时间节点,促成“三源流”的耦合从而推动体教融合政策出台。首先,体教融合“政策之窗”开启往往会因为利益主体的选择偏好、执行部门间的隔阂等问题而遇到阻碍,因此政策企业家需要重视政策的“软化”过程,对各方进行“力场分析”,厘清多方政策需求,完善多部门的合作机制,以此消解阻力、打破壁垒;其次,问题源流中社会事件或政治源流中重大事件能够推动“政策之窗”的开启,其中社会问题的客观属性和紧迫程度又是问题源流开启“政策之窗”的关键。为此,政策企业家应抓住时机,通过媒体等平台扩大体教融合中焦点问题的宣传力度,让政治系统更多地了解民意,以增加“政策之窗”的开启频率;最后,按照惯例和固定周期开闭的体教融合“政策之窗”则可以预测,如每年三月召开的全国“两会”以及国务院例行会议、全国青少年体育工作会议等都可能推动“政策之窗”的开启。因此,政策企业家必须对体教融合相关问题十分关注,预备有把握的政策建议和方案,以便抓住这一关键时间节点,将备选方案与焦点事件相结合,从而使建议对策上升为政策。

参考文献:

- [1] 王登峰.体教融合的历史背景与现实意义[J].体育科学,2020,40(10):3-7.
- [2] 李爱群,吕万刚,漆昌柱,等.理念·方法·路径:体教融合的理论阐释与实践探讨学术研讨会述评[J].武汉体育学院学报,2020,54(7):5-12.
- [3] 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.
- [4] 郭璨,陈恩伦.我国网络教育政策变迁的多源流理论阐释[J].教育研究,2019,40(5):151-159.
- [5] 保罗·A·萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,译.上海:生活·读书·新知三联书店,2004.
- [6] 李波,丁洪江,朱琳琳.新时代体教融合的再考量[J].体育学研究,2020,34(5):31-40.
- [7] 刘健,孙国友,刘雅巍.我国“教体结合”模式的历史嬗变及未来走向——以历史制度主义理论为分析工具[J].体育学研究,2018,1(6):44-56.
- [8] 王家宏,董宏.体育回归教育:体教融合的现实选择与必然归宿[J].北京体育大学学报,2021,44(1):18-27.
- [9] 程思琪.研究退役运动员的再就业保障对策[J].课程教育研究,2018(18):220-221.
- [10] 毛振明,夏青,钱娅艳.论体教融合的问题缘起与目标指向[J].体育学研究,2020,34(5):7-12.
- [11] 北京晨报.我国30万退役运动员八成正面临着失业伤病

- 困扰[EB/OL].[2006-12-10].<http://news.sohu.com/20061210/n246925989.shtml>.
- [12] 搜狐网..教育部体育健身调查:静坐时间长、运动强度不够是影响学生体质健康水平的两大主因[EB/OL].[2017-11-13].https://www.sohu.com/a/204153394_727113.
- [13] 杨国庆.中国体教融合推进的现实困境与应对策略[J].成都体育学院学报,2021,47(1):1-6.
- [14] 易剑东.对中国体育学科发展中两个问题的审视[J].体育学刊,2013,20(4):5-7.
- [15] 柳鸣毅,孙术旗,胡雅静,等.我国高等体育院校体教融合策略[J].体育学研究,2020,34(5):21-30.
- [16] 张朋,阿英嘎.基于多源流模型对我国学校体育立法的预演与构想[J].首都体育学院学报,2018,30(2):157-159.
- [17] 刘波,郭振,王松,等.体教融合:新时代中国特色竞技体育后备人才培养的诉求、困境与探索[J].体育学刊,2020,27(6):12-19.
- [18] 钟秉枢.新型举国体制:体育强国建设之保障[J].上海体育学院学报,2021,45(3):1-7.
- [19] 邹小江,林向阳.我国体教融合新政执行的潜在制约因素与调适策略——基于马兹曼尼安-萨巴蒂尔政策执行过程模型的分析[J].武汉体育学院学报,2021(4):94-100.

作者贡献声明:

王文龙:论文选题、撰写、修改;崔佳琦,邢金明:查找资料,修改完善;米靖:论文框架,论文立论。

The Impetus for Change and Optimization Path of China's Sports Education Integration Policy from the Perspective of Multi-Source Flow Theory

WANG Wenlong¹, CUI Jiaqi¹, XING Jinming¹, MI Jing²

(1. College of Physical Education, Northeast Normal University, Changchun 130024, China;

2. School of Competitive Sports, Beijing Sport University, Beijing 100084, China)

Abstract: Based on the analysis framework of multi-source public policy process, this paper employs literature review and expert interview to trace the history of the policy change of sports education integration in China since the founding of new China, and explore the impetus for change of the policy, so as to put forward the optimization path to promote the policy change. The research shows that: the change of sports education integration policy in China stems from three driving forces: Several issues such as severe disconnection between high-level athletes and society, the health crisis of teenagers, and the cognitive deviation of the value function of physical education should be known by the policy makers, thus form the source of problems; the policy suggestions given by the representatives of the "two sessions", experts and scholars, and the views of stakeholders are the "source of policy" to promote the formation of a series of policies on the integration of sports and education; as to the political source, the governing concept of the Party Central Committee keeping pace with the times, the guidance of public opinion on national sentiment and the leading demonstration of international sports and education integration have laid a solid political foundation for the formation of sports and education integration policy. The interaction of the three sources promotes the change of sports education integration policy. We are expected to pay close attention to the realistic problems and solutions and timely adjust the contradictions and crises of policy changes, to build a platform for full interest expression and create effective interaction between integration policies, to practice the national reform concept and development strategy and optimize the context for problem-solving of sports education integration, and to make policy entrepreneurs play positive roles and increase the opening frequency of "policy window" of sports education integration.

Key words: integration of sports and education; the combination of sports and education; multi- source flow theory; policy changes; youth sports