

·学校体育·

## 我国学校体育政策执行存在的问题与应对策略

潘凌云<sup>1, 2</sup>, 王健<sup>1</sup>, 樊莲香<sup>3</sup>

(1.华中师范大学 体育学院, 湖北 武汉 430079; 2.江南大学 体育学院, 江苏 无锡 214122;  
3.中山大学 体育部, 广东 广州 510275)

**摘 要:** 学校体育的发展离不开政策的引领, 而政策目标的实现关键在于执行。研究认为, 部门割据的碎片化执行、超强控制的强制性执行、避重就轻的浅表化执行和疾风骤雨的运动式执行等问题, 影响着学校体育政策的深入推进。在深化综合改革背景下, 学校体育政策执行必须以现代治理理论为导向, 实现从碎片化管控到综合性治理、从强制性控制到民主化推进、从表浅化实施到深层次推进以及从运动式管理到常态化治理的转变。具体策略包括: 全面把握、统筹处理政策执行中的各种复杂关系; 创新政策执行机制, 推动新型学校体育治理格局形成; 实现政策的深层次、常态化执行等。

**关键词:** 学校体育; 体育政策; 中国

中图分类号: G807.0 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2017)02-0080-05

### Problems existing in school physical education policy implementation in China and corresponding strategies

PAN Ling-yun<sup>1, 2</sup>, WANG Jian<sup>1</sup>, FAN Lian-xiang<sup>3</sup>

(1.School of Physical Education, Central China Normal University, Wuhan 430079, China;  
2.School of Physical Education, Jiangnan University, Wuxi 214122, China;  
3.Department of Physical Education, SUN YA-SEN University, Guangzhou 510275, China)

**Abstract:** The development of school physical education cannot be carried out without policy guidance, while the key to the realization of policy objectives is implementation. Through analysis the authors concluded that problems such as fragmented implementation characterized by “division between departments”, mandatory implementation characterized by “ultra strong control”, superficial implementation characterized by “implementing the less important policies but ignoring the important policies”, and movement style implementation characterized by storm like implementation etc, had affected the in-depth furthering of school physical education policies. The authors pointed out that under the background of deepening comprehensive reform, school physical education policy practice must, under the guidance of modern governance theories, realize the changes from fragmented administration to comprehensive governance, from mandatory control democratized furthering, from superficial implementation to in-depth furthering and from movement style management to normalized governance. Specific strategies include the followings: overall control and handle all sorts of complicated relationships in policy implementation; innovate on policy implementation mechanisms, promote the formation of a new situation of school physical education governance; realize in-depth and normalized policy implementation, etc.

**Key words:** school physical education; physical education policy; China

收稿日期: 2016-10-18

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(13CTY020); 国家社会科学基金重大招标项目(11& ZD150); 江苏省教育科学“十二五”规划重点课题(T-b/2013/017)。

作者简介: 潘凌云(1976-), 男, 副教授, 博士, 研究方向: 学校体育改革与发展。E-mail: ply-1976@hotmail.com

学校体育政策是国家推动学校体育改革与发展的重要手段,也是衡量学校体育发展质量和水平的重要方面。改革开放以来,依靠政策领跑和制度规引,我国学校体育事业的发展取得了长足进步。但不容忽视的是,在一些学校体育发展的重要问题上,虽然反复治理,但问题却始终存在。典型的例证就是,无论从出台政策的层次、类型,还是从政策的数量和频度看,青少年体质健康问题都可谓政策的高密集区,但遗憾的是,高密集的政策并没有产生特别理想的效果,青少年体质连续多年总体下滑的态势始终没有从根本上得到有效遏制。这说明效率低下的确是我国学校体育政策执行中存在的主要问题,迫切需要深入的剖析和反思。

## 1 学校体育政策执行为何低效

### 1.1 部门割据的碎片化执行

对于综合性的、影响范围广泛的学校体育政策来说,政策的实施往往涉及教育、体育、财政、卫生和共青团组织等多个部门。对于这样的“跨边界问题”<sup>[1]</sup>,如果不同职能部门在政策实施过程中各自为政,彼此间缺乏有效协调、合作,政策目标就难以顺利达成。因此,《中共中央国务院关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》(下称中央7号文件)明确提出:“建立在党委和政府领导下,教育、体育、卫生部门和共青团组织等共同参加的联席会议制度,统筹协调解决青少年体育工作中的重要问题。”然而,大量研究表明,政策方案把多个部门容纳其中,但部门间合作却不太容易实现。譬如,中央7号文件颁发后,不同职能部门间的有序互动就没有及时、有效建立起来,政策执行一定程度上出现了“碎片化”现象。针对中央7号文件落实情况的有关调查显示:“仅凭教育行政部门的力量推动省(市、区)委,省(市、区)政府下发文件不够;各地制定的实施文件中有关学校体育经费问题与当地财政部门意见不一,有关体育教师数量配备问题与当地人事部门意见不一,共建力量不足。”<sup>[2]</sup>这在很大程度上影响了政策执行过程的有序推进。

与其他行政领域一样,在学校体育政策执行过程中,各相关部门习惯于只关注部门内部的事务,固守只对上级主管部门下达任务负责的工作方式,相对忽视平级部门间的会商与协作,从而导致了各部门的各自为政、相互分割。特别是,让没有隶属关系的教育部门去协调和推动与之平级甚至比其级别高的其他部门的工作,在实践中难度是非常大的。即便是对于广泛存在的旨在协调各行政主体间行为的行政联席会议,本质上也只是一种松散、自愿承诺式的协商与对

话机制,经其达成的协议、纪要往往由于不具备法定约束力和强制力而难以得到有效执行,从而使得这一制度的作用大大削弱。

### 1.2 超强控制的规训式执行

在我国基础教育领域,政府或教育行政部门出台某项政策后,通常会通过单通道,自上而下的政策扩散与传达,沿着由政府到学校、从学校到教师的路径自上而下强制推进,并对政策执行进行全方位、全过程的超强控制。钟南山院士在2013年参加全国两会期间,就强烈呼吁政府应进一步强制推进青少年体质健康政策的实施,“中央七号文件基本没有收到多大成效。为什么?因为没有强制性措施。现在很多事情都是要强强制性措施,开始的时候靠自觉是没用的。”<sup>[3]</sup>也有学者建议:“为尽快扭转青少年体质健康状况低水平的局面,国家应将加强学生体育工作上升到法律层面,以法律形式增强强制执行的力度。”<sup>[4-5]</sup>

然而,这并不意味着自上而下的强制性执行是一种完美、无障碍的政策执行方式。政策执行既渗透着执行者和目标群体的价值倾向和利益诉求,也离不开他们的主动精神和理性构建,如果一味地强制性推进,剥夺他们作为学校体育改革主体的地位,极易使他们形成“他们的政策我们执行”的消极心理,进而在认知、情感和态度上排斥政策,在行动、方法和策略上抵制政策。依靠行政力量的推动,某些政策可能会在一段时期内比较“成功”地实施,但这种“成功”通常是脆弱的,如果环境出现了变化,政策实施就有可能出现松懈甚至终止。大量事实表明,自上而下硬性推动的变革运动,即使本意是好的,但层级性执行逻辑往往会推动政策实施走向相反一面。联合国教科文组织总结指出:“许多改革者采用的是一种过于激进的或理论化的方法……自上而下或从外部强制推进教育改革的种种尝试显然都失败了。”<sup>[6]</sup>在学校体育开展较好的国家,政府在管理过程中往往采用“浅度介入”的方式<sup>[7]</sup>,为学校体育实践提供充足的自主选择空间。

由于学校体育受资源、区域差异和社会基础等各种因素的影响,独特而多元的体育发展需求逐渐升级。在此情况下,如果政策实施不考虑政策对象的特殊性,采取一刀切式的行政手段强制推进,遭遇冷淡甚至引发抵触就难以避免。譬如,在“阳光体育”的冬季长跑活动开展中,无论在时间和场地上,还是在组织与管理等各个环节,都存在种种操作性难题,即使资源较为优质的城市中小学校都还问题重重,更不用说硬件设施条件差距甚远的农村中小学校了,假如不考虑这些差异,一厢情愿地强制性推进,往往难以获得实质性、持续性的支持。事实上,“现阶段我国学校体育改革突出问题

是基层改革的动力不足,缺少微改革力量培育,改革‘只是在落实国家的教育政策’而已”<sup>[8]</sup>。

### 1.3 避重就轻的表浅化执行

在我国学校体育政策实践中,政策执行表浅化尤其是形式主义的不良倾向也不少见,比如,在体育课程的实施过程中,不少学校只是通过表层的话语和结构上的调整应付新的政策要求,使用新的体育课程表,选用新的教材和器材,却没有从本质上影响体育课程实践,使得所谓的变化仅是形似而非神似,虽然一些学校表态要扎扎实实执行政策,但却说一套做一套。说一套,是因为需要向权力负责,为此各学校都已准备好完备的呈送和汇报材料;而做一套,则是为维护好自身利益负责,如升学率和成绩排名等。一项针对中学体育政策执行现状的调查显示:“领导对学校体育政策执行的重视程度较高,但这种重视的‘口号性’多于实际行动。即便是表示重视学校体育政策的领导,由于多重利益考量,往往表现出观望、象征性执行或拒绝执行状态”<sup>[9]</sup>。

学校体育政策执行之所以会停留于表面而难以落到实处,根本原因在于学校只顾眼前,不顾长远利益;只顾局部而不顾大局利益。在应试教育的背景下,普遍认为:学校理应抓好关乎升学率的“主科”,对于体育这样的“副科”,不予重视乃是情理之中的。调查发现,“有所名校在开家长会的时候,甚至把学生一下课就往操场上跑而不在教室做功课列在学生存在问题第一位”<sup>[10]</sup>。这是因为,学生能不能考上大学,能不能考上好的学校,与学生体育锻炼无关。可见,只要改革不触动阻碍学校体育发展的关键问题,就难以对学校体育产生深入、持久的影响。

### 1.4 疾风骤雨的运动式执行

在我国教育改革,不少政策在实施初期都习惯于轰轰烈烈的“风暴式”推进,然而,当政策的实施真正触及根本、核心、关键性的问题时,却又往往无疾而终。在学校体育政策实践中,这种“一阵风”式的现象十分常见。譬如,关于开展阳光体育运动通知下发的初始阶段,一些学校为应付上级主管部门督查,争先恐后地举行“阳光体育”启动仪式,开展形式多样的体育活动,但在短暂的热闹过后,不少学校又纷纷回到了往日的沉寂。这样的“活动秀”其实是把学校体育改革变成了“改革秀”。

美国学者霍尔<sup>[11]</sup>指出:“变革是一个过程,而不是一次事件。变革过程中,个人、组织机构逐渐理解了新事物、新方法,并且在运用它们时愈益熟练和有技巧。”学校体育政策的执行既不是一项简单的、一次性的具体工作,也不是一项局部性的、可轻而易举完成

的任务,而是一项长期、综合性的系统工程,疾风骤雨式的政策实施不可能带来学校体育的根本转变。有学者指出:“阳光体育运动中校园集体舞的‘夭折’和冬季长跑活动的‘搁浅’,无疑都是轰轰烈烈的改革阵势把改革的环境‘弄坏了’。”<sup>[12]</sup>如果我们不去耐心营造一个心平气和的政策实施环境,而是急于求成寻求实施“效果”,无论怎样的政策恐怕都难以摆脱虎头蛇尾的局面。

## 2 学校体育政策执行的路径转换

### 2.1 从碎片化管控到综合性治理

目前世界各国政策推进方式,向着更关注不同行政部门间协商与合作的“多元共治”方向发展,如整合性治理、协同治理和多中心治理等。学校体育领域也是如此,“英国、美国、新西兰等国,学校体育政策的制定与实施中,无不重视加强部门间组织协调、共同促进青少年体育参与”<sup>[12]</sup>。在美国,“青少年和学校健康部与疾病防控中心、体育健身与运动总理事会和教育部等部门紧密合作,共同解决体育活动和体育教育的相关问题,促进美国学校体育的改革与青少年体质健康的提升”<sup>[13]</sup>。当前,我国学校体育已由主体改革向配套改革转变,学校体育的问题在客观上越来越具有“跨域”性质,相关部门间的协调合作尤为迫切。为此,应按照容纳多元治理主体的模式重新构建政策执行体系,建立和完善地方政府主导下的教育、体育、卫生和其他相关部门间的多部门协同执行机制,促进政策执行部门向协同化转变,实现学校体育的整体性、综合性治理。

### 2.2 从强制性控制到民主化推进

当前,我国学校体育领域的问题日益复杂,单纯依靠行政命令来促进政策执行已力不从心。任何强制性的做法都只能是表面的、一时的,甚至是虚假的,且极易导致负面效果。寄望于始终依靠自上而下的刚性控制以营造一个持续稳定的教育秩序已变得愈来愈不现实。中央7号文件要求,“没有体育课的当天,学校必须在下午课后组织学生进行1小时集体体育锻炼并将其列入教学计划;全面实行大课间体育活动制度,每天上午统一安排25~30分钟的大课间体育活动……”这些明确、强制性行政指令,体现了政府对学校体育的重视。但也必须认识到,只有充分尊重并发挥学校师生自觉能动性才有可能有效的。“能否采取民主的推进方式,这是决定教育改革能否成功的必备条件之一”<sup>[14]</sup>。为此,以实现善治为目标的学校领导,需要改变政策执行风格,倾听政策实施过程中的各种声音,并与改变展开多元、民主的对话与协商,

争取他们的认同与合作。只有在这一基本方向上把握体育与健康课程政策,才能进一步推进体育与健康课程的顺利实施。

当然,“民主推进”并不意味着“绝对自愿”,而只是说,随着学校体育政策环境越来越多变,利益主体的诉求越来越多元,使得学校体育政策的实施不能单纯依赖传统的模式,而应该注意方法方式灵活性与多样性。“教育政策执行可采取的政策工具很多,它分布在一个以完全自愿和完全强制为两端的轴上,绝对自愿的政策工具几乎不存在,完全强制的工具则没有留给私人回旋余地,大多数政策都位于这二者之间”<sup>[15]</sup>。

### 2.3 从表浅化实施到深层次推进

学校体育改革的目的在于促进学校体育的发展,但改革的目的在于是否改了,而在于是否变化了。假如只是在口头上变了,只是在表面活动上变了,只是在少数的学校变了,那么,这样的变缺乏深度,其价值不高。对于学校体育政策执行中的种种问题,如果我们不深入反思、分析问题背后的制度因素,而是避重就轻地纠结于表面的改革,结果只会带来执行上的各种形式主义,而很难从根本上解决问题。今日的学校体育正面临着全方位的综合改革,迫切需要执行者“深度”意识觉醒,从表浅化实施变成深层次推进。所谓深层次推进,意味着学校体育政策实施不能局限形式化改变,也不能只是在一些无关痛痒的问题上修修补补,而是要真正地深学校体育改革。

深化改革,应该“深”到哪里去?有学者将当前我国基础教育改革应该确立的深化点归纳为5个方面,即“深到人们的改革心态、改革期待中去,深到‘改革过程’的研究与探索中去,深到‘改革日常化’中去,深到‘改革方法论’中去,深到教师和校长的‘新基本功’中去。”<sup>[16]</sup>

### 2.4 从运动式管理到常态化治理

真正的学校体育政策实施不是做表面改革,也不是仅仅在特定的时间、特定的场合由特定的人群演练的。真正的学校体育政策实施,应该在日常生活中扎扎实实去推进,渗透于每个人生活、学习和工作之中,真正意义上的政策实施应是“日常化”的,能够渐进地、持续性地推进。才是学校体育政策走向最终成功的必由之路。与运动式管理不同,常态化治理是一种日常化、规范化的持之以恒的管理模式。即改革者通过常态化的规则来引导和约束政策被执行对象的行为,从而把问题消解在萌芽阶段,而不是被动地进行倒逼的改革。显然,常态化治理是一种未雨绸缪的、“前瞻式”的治理,对于促进社会各领域的长期稳定发展具有重要意义。在我国学校体育改革过程中,学校

体育治理的方式也需要随之改变,特别是要逐步减少运动式治理方式,逐步确立起常态化的治理模式,为学校体育政策的全面、深入推进提供良好的制度保障。

## 3 应对学校体育政策执行难题的策略

### 3.1 全面把握、统筹处理政策执行中的各种复杂关系

“全面把握”,就是要把学校体育政策执行中的各种复杂关系置于学校体育综合改革的宏观视野中。在深化改革的背景下,不能仅仅着眼于学校体育政策执行的某一个环节或者要素,以局部替代整体,必须要统筹兼顾各方利益,综合把握学校体育政策执行的各方面、各层次间的相互关系,处理好政策执行中的观念与制度、过程与结果、表层与深层等各种复杂的关系。

“统筹处理”,就是要把学校体育政策执行中的各种复杂关系放到学校体育综合改革的整体中去处理。否则,任何盲目的局部推进都会影响到政策执行的科学性、可控性。没有统筹处理,学校体育综合改革的各方面就会产生矛盾、互相制约,从而影响综合改革的最大效益。

### 3.2 完善跨部门合作机制,破除政策执行中的集体行动困境

学校体育政策实施过程中,要切实推进跨部门合作、实现有效的全面治理,必须建立和谐统一、相互信任的合作机制。首先,明确界定跨部门的共同目标,达成共识,从而奠定部门间合作的基础。其次,围绕跨部门合作主体、合作机制、合作内容和各自责任等制定协调办法或者规定。再次,要建立和完善沟通机制,加强信息传递和共享,促使各部门互相理解和体谅,加深彼此间的尊重和信赖。

### 3.3 实现从强制实施向民主协商的转型

优化学校体育政策执行的动力机制,需要通过民主的参与机制的构建,切实促进广大校长、班主任和体育教师普遍的深度参与。在学校体育政策落实过程中,不把政策方案和行动计划看作绝对权威和教条,而是随时认真倾听广大师生的意见及时地予以修正和完善;只要不是把校长和体育教师看成一个完全被动的“服从者”“操作者”,而是把他们看作是具有主体精神的“创造者”“对话者”“行动者”;以民主协商的方式来推进政策实施,那么,学校体育政策的实施就能减少强制色彩,培育民主氛围,使得学校体育政策落实过程获得持续驱动力,推动学校体育政策落实朝着高效、有序的方向发展。

### 3.4 坚持学校体育政策的深层次、常态化实施

观念转变是落实学校体育政策的必要前提条件,学校体育。无论是20世纪80年代兴起的“素质教育”,

还是90年代流行的“快乐体育”“终身体育”，无论是对“应试教育”的批判，还是对“健康第一”的大力提倡，乃至今天的体育课程改革进程中，我们都能听到“更新学校体育思想”“转变体育教育观念”的口号。但中国学校体育改革仍然步履艰难。一个重要的原因在于：新的价值观念没有转化成与理念契合的制度设计。提出这一论点的基本逻辑在于：利益是变革行为产生的根本动因，而制度变革则是利益格局调整的首要渠道。因此，要想使学校体育政策能够得到顺利实施，不能仅靠超功利的精神力量，还必须通过制度的更新，形成有利于政策落实者利益的机制。缺乏规则支撑和制度保障的学校体育政策落实，只能停留在号召层面，很难成为学校体育改革的具体行动。

因此，为推动学校体育政策的顺利落实，必须理念与制度建设同步推进。要使学校真正地将学校体育政策落到实处，需要坚持不懈地加强对校长、班主任的职业道德教育，消解他们根深蒂固的“重智轻体”思维，提升他们促进学生身心健康的责任感。同时要加强对政策的宣传力度，争取他们对政策的认同和支持。其次，通过制度的改革与创新，使得校长和教师切身利益同学校体育改革的成果统一起来。

历经30余年的探索实践，当前我国学校体育的发展已经到了十分关键的“十字路口”，深化改革被视为学校体育发展的基本诉求，基本实现学校体育现代化已进入全面攻坚阶段。需要认识到，“要在2020年实现现代化，体育与德育、智育相比，需更加努力，因为目前学校体育的现状和发展思路已经落后了”<sup>[10]</sup>。要实现学校体育现代化，学校体育治理必须先现代化。为此，迫切需要推进学校体育治理创新，构建现代化的学校体育治理体系，为学校体育政策的深度实施和常态执行提供重要保障。从本源上来讲，只有把握“行动者的多元化、关系的网络化、制度的全面化和过程的协商化”<sup>[11]</sup>这些教育治理的关键要素，在此基础上构建起系统完备、科学规范、运行有效的新型常态治理模式，才能真正在深度、广度和力度上突破学校体育政策执行盲区，形成有效、高效并且长效的政策执行新格局，从而更好促进我国学校体育事业的健康、稳定和可持续发展。

## 参考文献:

[1] TAYLOR A. Hollowing out or filling in? Taskforces

and the management of cross-cutting in British government[J]. *British Journal of Politics and International Relations*, 2000, 2(1): 46-71.

[2] 刘海元. 全国教育系统落实中央7号文件的基本状况[J]. *体育学刊*, 2008, 15(3): 49.

[3] 李雪颖. 这是关系整个民族的问题——钟南山呼吁强制促进青少年体质健康[N]. *中国体育报*, 2013-03-08(1).

[4] 项立敏. 我国学校实施“强制体育”的理论与实践研究[J]. *北京体育大学学报*, 2013, 36(12): 118.

[5] 项立敏. 我国实施强制体育的内涵[J]. *体育学刊*, 2016, 23(2): 108.

[6] 国际21世纪教育委员会. 教育——财富蕴藏其中[M]. 联合国教科文组织总部中文科, 译. 北京: 教育科学出版社, 1996: 14.

[7] 董翠香, 茹佳, 季浏. 体育强国视阈下中国学校体育发展方式探究[J]. *北京体育大学学报*, 2011, 34(11): 90.

[8] 何劲鹏, 杨伟群, 韩文娜. 顶层设计主导下我国学校体育“微改革”力量的培育[J]. *北京体育大学学报*, 2014, 37(12): 79, 84.

[9] 唐文玲, 王娟. 中学学校体育政策执行现状实证研究——以上海市20所中学为例[J]. *上海体育学院学报*, 2014, 38(6): 93.

[10] 王登峰. 学习十八大精神 推进学校体育改革[J]. *体育学刊*, 2013, 20(1): 1-2.

[11] 吉纳·F·霍尔. 实施变革: 模式、原则与困境[M]. 吴晓玲, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001: 6.

[12] 张文鹏, 王健. 新中国成立以来学校体育政策的演进: 基于政策文本的研究[J]. *体育科学*, 2015, 35(2): 21.

[13] 谢晨. 美国青少年体育参与的组织支撑研究[D]. 北京: 北京体育大学, 2013: 73-74.

[14] 吴康宁. 教育改革成功的基础[J]. *教育研究*, 2012(1): 24.

[15] 迈克尔·豪利特, M·米拉什. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统[M]. 北京: 三联书店, 2006: 144.

[16] 李政涛. 深化综合改革, “深”到哪里去[J]. *人民教育*, 2015(02): 39-42.

[17] 余军华, 袁文艺. 公共治理: 概念与内涵[J]. *中国行政管理*, 2013(12): 52-55.