

“双减”背景下社会组织参与中小学体育治理的 逻辑、困境与理路

刘转青¹, 刘华荣², 贺启令³, 夏贵霞⁴

(1.贵州师范大学 体育学院, 贵州 贵阳 550001; 2.中国地质大学(武汉) 体育学院, 湖北 武汉 430074;
3.贵州中医药大学, 贵州 贵阳 550002; 4.华中师范大学 体育学院, 湖北 武汉 430079)

摘 要: 通过文献资料、实证调研、逻辑分析等方法对社会组织参与中小学体育治理的相关问题进行研究。研究认为: 政府部门颁布的相关政策文件以及由此确立的社会组织合法性教育治理地位构成社会组织参与中小学体育治理的合法性出场逻辑, 中小学体育发展的现实需求构成其出场的合理性逻辑。随着体教融合与“双减”政策的逐步推进实施, 社会组织参与中小学体育治理的领域正逐步拓宽、范围逐步加大、程度不断加深, 但仍面临制度空间约束、自身能力欠缺、社会认同缺失等现实困境。要通过不断优化社会组织参与中小学体育治理的政策制度环境、健全参与机制、拓展治理空间、加强组织自身能力建设、增强社会认同等策略化解当前所面临的困境, 促进社会组织有效参与中小学体育治理, 构建全新的中小学体育治理格局, 全面提升学校体育综合育人效果, 助推“双减”政策贯彻落实和教育高质量发展国家战略目标实现。

关键词: 学校体育; 社会组织; 体育治理; 中小学; “双减”政策

中图分类号: G807.0 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2023)01-0090-09

Research on the logic, dilemma and reason of social organizations participating in sports governance of primary and secondary schools under the background of "double reduction" policy

LIU Zhuangqing¹, LIU Huarong², HE Qiling³, XIA Guixia⁴

(1.School of physical Education, Guizhou Normal University, Guiyang 550001, China;
2.School of physical Education, China University of Geosciences (Wuhan), Wuhan 430074, China;
3.Guizhou University of Traditional Chinese Medicine, Guiyang 550002, China;
4.School of Physical Education, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: This paper studies the relevant issues of social organizations participating in sports governance in primary and secondary schools with the methods such as literature, empirical research, logical analysis, etc. The results show that the relevant policy documents issued by the government departments which established the legal education governance status of social organizations constitute the legitimacy of social organizations' participation in sports governance in primary and secondary schools, and the realistic needs of the development of primary and secondary school sports constitute the rationality of its presence. With the gradual implementation of the policy "integration of physical education and cultural education" and "double reduction", the field of social organizations participating in primary and secondary school sports governance is gradually broadening, the scope is gradually increasing, and the degree is deepening. However, they still face practical difficulties such as institutional space constraints, lack of their own ability, lack of social identity and so on. In order to solve the current difficulties, it is

收稿日期: 2022-08-16

基金项目: 国家社会科学基金项目“‘双减’政策背景下社会组织助力中小学体育高质量发展的机制与路径研究”(22XTY015)。

作者简介: 刘转青(1980-), 男, 教授, 博士, 硕士生导师, 研究方向: 体育治理、学校体育。E-mail: lzqly99@126.com 通信作者: 刘华荣

necessary to optimize the policy and institutional environment for social organizations to participate in sports governance in primary and secondary schools, to improve the participation mechanism, to expand the governance space, to strengthen the organization's own capacity building, to enhance social identity and other strategies, to promote social organizations to effectively participate in sports governance in primary and secondary schools, to build a new pattern of sports governance in primary and secondary schools, to comprehensively improve the effect of school sports comprehensive education, and to promote the implementation of the "double reduction" policy and the realization of the national strategic goal of high-quality development of education.

Keywords: school physical education; social organization; sports governance; primary and secondary schools; "double reduction" policy

2020年4月27日中央全面深化改革委员会第十三次会议审议通过《关于深化体教融合促进青少年健康发展的意见》(以下简称《意见》),对体育和教育事业改革进行顶层设计和整体筹划。2021年7月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》^[1](以下简称“双减”政策),旨在让教育回归本源,促进学生健康全面发展。“双减”政策提出各学校可适当引进非学科类校外培训机构参与课后服务,以满足学生的兴趣、特长需求。“双减”政策的推行为社会组织参与中小学体育治理创造新的机遇,同时也提出新的挑战。2022年6月14日国家体育总局、教育部、发改委三部委联合下发《关于提升学校体育课后服务水平促进中小学生健康成长的通知》,要求各地积极引进公益类体育俱乐部为区域内中小学生提供高质量的课后体育服务,促进“双减”政策和体教融合政策的贯彻落实^[2]。学校是青少年体育发展的重点场域,学校体育是青少年体育发展的重中之重。当前,我国中小学体育发展正面临体育师资不足、场地资源有限、体育教师竞技训练能力总体偏弱等现实困境^[3],单纯依靠中小学现有资源显然无法确保中小学体育高质量发展,满足学生日益增长的多元化体育需求。因此,在“双减”政策颁布实施、教育高质量发展的新形势下,中小学体育的开展需要广泛动员社会力量参与,整合资源、形成合力^[4],以确保学校体育目标的实现,更好保障“双减”政策的贯彻落实和教育高质量发展国家战略目标的实现。

1 社会组织参与中小学体育治理的内涵解读

中小学体育治理是指以协同治理为指导思想,政府、学校、社会组织、市场机构等多元主体共同参与,在中小学体育教学、课外体育活动、课余训练竞赛、学校体育管理等多领域协同配合,以实现中小学体育高质量发展为主要目的的综合过程。中小学体育治理涉及的范围广、内容多,主要包括“政策制度设计、体育课程开发设计、体育教学实施、优质课后体育服

务提供、运动代表队组建、课余训练开展、教学保障条件建设、教学监督管理”等。不同于传统中小学体育管理,治理强调多元主体共同参与、协同配合,重视自上而下与自下而上相结合,强调服务机制、市场机制、激励机制等多种内外机制联动,突出服务性特征。作为一种新兴的学校体育治理力量,近年来社会组织的治理价值受到各方认可,被推崇引入中小学体育治理场域,弥补传统学校体育管理不足。由于社会组织的类型较多、定位不同,各类社会组织的价值功能不尽一致,他们参与中小学体育治理的范畴与领域也表现出较大差异性。在诸多社会组织当中,各类非营利性的青少年体育俱乐部由于具备一定的专业性和较强的主动性而备受各学校青睐,积极参与到课后体育服务、运动代表队组建、课余训练当中,成为助力学校体育治理中最为活跃的社会力量。与此同时,某些学校或为加快推进学校体育“一校一品”建设,或为推行游泳等实用性强的专业类课程,在学校专业师资较为匮乏的前提下,通过教育部门主动联系当地运动项目协会为其提供专业课程教学和专业代表队组建与训练,各运动项目协会的专业优势得以体现,在中小学体育治理中发挥出重要作用。此外,红十字会等其他社会组织也利用其专业优势积极为中小学教师提供急救、医护处理等培训服务,并制作公益视频、电子教材供师生学习,这也在中小学体育治理中发挥出重要作用。

2 社会组织参与中小学体育治理的逻辑

2.1 合法性逻辑

社会组织参与中小学体育治理的合法性逻辑主要源自政府部门相关政策文件的出台以及由此确立的社会组织的合法性教育治理地位。自2013年以来,政府部门相继颁布一系列有关教育治理改革的政策文件,为社会组织参与中小学体育治理提供政策支撑^[5]。其中较有代表性的文件包括:教育部2013年颁发的《关于2013年深化教育领域综合改革的意见》,2015年发布

的《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》；国务院2017年颁发的《国家教育事业发展规划“十三五”规划》，2019年颁发的《中国教育现代化2035》；国家体育总局、教育部2020年联合发布的《关于印发深化体教融合促进青少年健康发展意见》；国家体育总局、教育部、发改委2022年联合下发的《关于提升学校体育课后服务水平促进中小学生健康成长的通知》等。这一系列文件明确提出鼓励社会力量进入教育领域、参与教育治理，构建政府宏观管理、学校自主办学、社会广泛参与的教育治理格局；并就“健全社会力量参与学校教育发展的机制，完善相关法规制度，畅通参与渠道与途径，拓展参与范围，完善政府、学校与社会的关系”等内容提出相应要求。

作为一种权威性话语，国家政策文件的颁布实质上确立了社会组织作为教育治理主体的合法地位，社会各个领域也由此对其有了了解和认知，并逐步构建认同，因而社会组织参与中小学体育治理的合法性逻辑由此确立。

2.2 合理性逻辑

在政府与学校作为主要教育供给主体的现实背景下，我国中小学体育发展出现了一系列问题，制约了学校体育实施的效果。其中比较典型的问题包括如何满足学校体育个性化、多元化发展需求的问题，如何化解城乡学校体育发展差异化的问题，如何消解学校体育发展中的内卷化问题，以及如何增强学校体育发展效果的问题等。在当前背景下，这些问题的呈现单纯依靠政府或学校显然无法有效解决，而且将会导致政府财政负担日益加重；而由于教育的公益性特征，显然不可能大规模地将这些问题抛向市场，依靠市场教育机构来解决。因此，亟待引入一种新鲜力量来化解这些现实困境，弥补传统学校体育发展的不足。

正是基于这样一种现实背景，社会组织由于具备非营利性、志愿性等特征而引起社会各界的关注，被推崇引入中小学体育治理当中，作为传统学校体育管理的一种有益补充，试图对以上困境的化解提供帮助。由此可见，社会组织之所以能够顺利进入中小学体育治理场域，并成为中小学体育治理主体来开展治理实践，是以学校体育发展的现实需求为根本前提的，其引入目的也直接指向于传统学校体育管理弊端的化解，优质学校体育服务的供给，个性化、多元化学校体育需求的满足，这些便构成其出场的合理性逻辑^[5]。

3 社会组织参与中小学体育治理的内外条件

3.1 内部条件

社会组织参与中小学体育治理需要具备一定的条

件，需要达到政府和学校的相关规定及要求^[6]，具体可分为准入性条件和竞争性条件两大类。

准入性条件主要指在政府的政策文件中做出明确规定要求的、社会组织需要具备的必要条件，如独立承担民事责任能力、社会组织实体化、获取办学许可证等。民事责任能力是民事主体依法承担民事责任的能力或资格，是民事法律主体的独立人格之一^[7]。只有具备独立承担民事责任的能力，社会组织才具备参与中小体育治理的资格。可见，民事责任能力是重要的准入条件之一。实体化是社会组织获取中小学体育治理资格的一个重要前提，是必须具备的规范性条件。国务院2015年颁发的《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》中对行政机关与行业协会商会的职能边界进行明确，要求全面实现行业协会商会与行政机关脱钩，推行协会实体化^[8]。政府政策文件对社会组织的规范发展提出明确要求，是社会组织参与中小学体育治理的重要法律前提。此外，部分地方教育主管部门对进入学校提供服务的机构设置了明确的准入条件——具有办学许可证。除以上准入性条件外，社会组织参与中小学体育治理还需具备竞争性条件。

竞争性条件主要指社会组织需要具备的各种能力，具体包括主动参与能力、合作互助能力、资金筹措能力、专业技术能力和知识创新能力等。第一，作为一种政府倡导引入学校治理的新兴力量，社会组织必须具备主动服务意识，能够积极主动地与教育主管部门和各级各类学校对接，能动性地参与到中小学体育治理当中，尤其有必要在一些政府和学校难以解决的领域发挥自身重要功能。第二，在参与中小学体育治理过程中，社会组织还需具备较强的互助合作能力。社会组织需要认真了解学校体育发展中存在的问题、面临的主要困境，积极主动地与学校管理部门进行沟通交流，了解学校发展体育的主体思路以及学校对社会组织的期待，进而主动承担责任、发挥作用，帮助学校排忧解难，提升治理效果。第三，资金筹措能力是社会组织必须具备的一种重要能力。长期以来，资金匮乏是制约我国社会组织发展的最主要桎梏，也是导致其无法成为独立主体的重要羁绊。因此，社会组织一定要加强自身资金筹措能力，通过各种途径筹集资金为参与中小学体育治理提供保障。第四，社会组织参与中小学体育治理是以其自身专业技术能力为前提和基础的，只有具备精湛的专业技术能力才能在治理过程中进行专业化指导，精准化解遇到的各种难题，提供优质体育教育服务，弥补传统学校体育管理的不足，成为学校体育管理部门的有益补充。因此，社会组织需要不断提升自身的专业技术能力。第五，作为

一种新兴力量,社会组织需要具备较强的知识创新能力,才能更好满足当代学校体育教育的要求,更有效地参与中小学体育治理。

3.2 外部条件

除了需要不断提升自身能力、夯实内部治理基础外,社会组织参与中小学体育治理还需要良好的外部环境作为保障,具体包括良好的政社合作关系、完善的政策制度环境、强有力的社会认同与支持。良好的政社合作关系是社会组织有效参与中小学体育治理的重要前提,为社会组织参与中小学体育治理奠定基础,提供现实可能。政府部门要充分发挥主导作用,搭建平台,加强与社会组织的交流与合作,形成良性互动^⑥;社会组织要加强自身能动性,强化与政府部门的合作力度。通过双方共同努力,构建有效的政社合作关系,形成良好的互利共赢的合作伙伴关系。政策制度环境是社会组织参与中小学体育治理的另一个重要外部保障因素。完善的政策制度环境一方面能够确保社会组织参与的机会和权益,另一方面能够规范其参与行为。作为一种学校体育治理的新兴力量,社会组织在参与中小学体育治理过程中面临着诸多困境与阻力,譬如学校对于社会组织的接纳程度以及其合法权益的获取等,这些困境与阻力的化解需要相应的政策制度予以保障。因此,亟待政府部门不断完善相关法规制度建设,确保社会组织参与的机会与权益。与此同时,社会组织在参与中小学体育治理过程中,将不可避免地产生一些不规范行为,对学校管理产生干扰和影响,这有待于法规制度的规范和约束。因此,政府部门需要提前预见并制定相应措施,通过不断完善相关法规制度来规范社会组织的治理行为。此外,社会组织参与中小学体育治理离不开社会认同与支持,因为社会为各类组织的发展成长提供土壤。只有得到社会的广泛认同,家长才会支持孩子参与社会组织提供的学校体育服务,学校引入社会组织参与中小学体育治理的相关政策制度才能得到更好贯彻与落实,社会组织才能在学校场域中获取发展空间,发挥出更重要的功能价值。

4 社会组织参与中小学体育治理的现实境况

在“双减”政策大背景下,政府向社会组织参与中小学体育治理释放积极信号,各地方政府根据国家顶层设计制定出台一系列配套政策文件,明确要求各中小学根据实际需要引入社会资源参与中小学体育治理,部分学校也采取一些积极的合作措施。得益于政策引导和支持,社会组织(主要是非营利性的青少年体育俱乐部和各类运动项目协会)已通过各种途径参与到中小学体育治理当中。

调研结果显示,当前社会组织参与中小学体育治理的领域正逐步拓宽,范围逐步加大、程度不断加深,但也面临来自营利性市场培训机构的强烈冲击;服务区域大多集中在城市学校,广大农村中小学几乎没有受到关注。在对有过参与实践经历的社会组织进行调研后发现,他们参与的内容主要包括“提供课后体育服务、组建运动代表队并开展训练、进行专业课教学、向学校租赁场地设施、组织公益培训、制作公益视频、电子教材、组织各类体育竞赛活动”等。其中,以社团兴趣班的形式提供课后体育服务是最普遍的一种形式。其次,帮助学校组建运动代表队并开展训练也是一种较为常见的合作模式。厦门一中、广州海珠区客村小学、泰安崇仁学校、武汉华科附小、贵阳实验小学、娄底星星实验小学、沙市黄家塘小学、遵义航天中学、肇庆市第九小学等学校均与社会组织有过此类合作。此外,也有部分专业师资较为匮乏的学校从当地俱乐部或运动项目协会引入优质师资进行体育课教学,或者将部分课程直接委托给协会,如沙市文星中学、江津路一小从本市的全明篮球俱乐部引进教练进行篮球课教学,沙市黄家塘小学将游泳课全程委托给荆州市游泳协会。

在参与中小学体育治理过程中,社会组织通常会与合作学校签订协议,对双方权责进行明确,协议内容除包括双方职责、安全注意事项外,还包括提供服务的具体要求,如课程要求、对学生的训练要求、学生掌握技术能力的要求等。如沙市黄家塘小学与荆州游泳协会签订的游泳课程协议中除了明确课时数量(28课时)、具体培训职责、安全要求外,还明确要求教会二年级学生游泳技能,并要求帮助学校选拔尖子生进行专业训练,组队参加各级比赛等内容。部分学校在协议基础上还会与合作的社会组织签署运动项目共建方案,对合作内容进行明确。如湖北沙市的荆羽俱乐部与黄家塘小学签署羽毛球项目共建方案,方案内容主要包括:(1)荆羽俱乐部协助黄家塘小学组建羽毛球校队,同时建立年级队、班级队;(2)建立学校羽毛球三级运动队训练模式;(3)负责学校羽毛球各级运动队训练管理等。

5 社会组织参与中小学体育治理的现实困境

5.1 政策制度的约束

伴随着“双减”政策及其配套政策文件的颁布实施,社会组织参与中小学体育治理的实践步伐逐步加快。然而,调研发现,尽管有了政策文件的引导和助推,但社会组织参与中小学体育治理的领域仍十分有限,深度较为欠缺且规范化程度较低,在参与过程中

面临营利性市场机构的强烈冲击。究其原因,主要与相关政策制度建设不健全有关。当前,虽然国家层面的顶层设计与政策制度安排赋予社会组织参与中小学体育治理的合法地位,但由于国家政策文件具有宏观性和指引性特征,并未过多涉及具体实践操作内容。如若要在实践操作层面推动社会组织参与中小学体育治理,还需地方政府和各个学校根据各地实际情况制定配套政策制度,细化各种实施细则。然而,调研发现,各地方政府和学校在有关社会组织参与中小学体育治理的政策制度、实施细则建设方面仍比较滞后,虽然各地方政府根据“双减”政策制定出台多项制度措施,对学生作业和课外培训做出严格规定和督查,但有关“中小学课后体育服务如何开展、社会组织如何参与中小学体育治理”等问题却鲜有论及,具体实施操作细则也尚未出台。各地有关“社会机构参与中小学体育治理的遴选制度、服务实施操作条例、监督管理条例、服务效果评价制度、惩治制度、社会组织的权益保障制度”等大多处于缺位状态,各学校有关社会机构参与学校体育治理的具体方案和机制、服务效果测评方案、奖惩和淘汰机制、学校内部监管制度等制度文件建设也极不健全。可见,政策制度文件与具体实施操作细则的不完善,导致社会组织参与中小学体育治理过程中出现了一系列不规范现象,影响这一政策实施的效果。

调研过程中,厦门的一位学校负责人提到:具体选择哪一家机构进入学校,教育局一般不做要求,由各个学校自己决定。我们这边也没有具体明确要求参与进来的社会机构要达到哪些标准、要求,总体情况比较乱。一般来说,想进来的机构自己会找各个学校的负责人谈,双方觉得满意就定下来了。贵阳一位社会组织负责人谈到:我们这边教育局对进入学校提供服务的机构有一定要求,首先必须要有办学许可证,这是一个必需的条件,只有具备这个条件才有机会跟学校去谈,具体确定哪一家机构进入学校,那要看各个学校的领导,一般都是领导说了算。至于是不是还有其他要求?那主要就看关系了,关系好才能进得去。就像我们自己的俱乐部,因为没有办学许可证,肯定不能直接进去,那我们只有借助其他组织的名义进去服务。

从调研资料可以看出,由于遴选制度不健全、监督制度缺失,从而导致在学校领导层面出现了权力真空,具体选择哪一家社会机构参与学校体育治理主要取决于领导的个人意愿,整个过程乱象丛生。为了能够有机会被学校选中,顺利参与到中小学体育治理当中,各机构都在努力构建关系。从布迪厄的场域理论视角来解析的话,各机构倚重的是社会资本而非本身

的专业技术资本^⑨。过于关注“关系”而非“自身能力”必然会导致社会力量参与中小学体育治理效果的下降,甚至营造出一种不良文化生态。

除遴选制度和监督制度不完善外,社会力量参与学校体育治理的具体方案和机制、服务实施操作条例、服务效果测评方案、奖惩与淘汰机制、学校内部监管制度等亦存在较大问题。

广州一所小学体育负责人谈到:社会组织进入学校之前,需要与学校签订一份协议,协议一般包括双方的权利、责任、安全方面的要求等,也会对具体的合作项目做出要求,但具体的合作方案,他们(笔者注:指社会组织)具体怎么提供服务,还有要达到什么样的效果一般不会写到协议中。协议中只注明大概服务形式,但具体服务怎么开展就没那么严格了,这主要还是取决于组织自己的意识和态度,想做好一点的、想长期合作的肯定会认真做,下次才有机会重新合作。检验考核的话,我们会在学期结束之前要求他们进行一次成果展示,主要通过这种方式进行考核。

遵义一位中学体育负责人也表达了类似观点:双方肯定需要签订协议,双方要遵守的一些重要事情都会写到协议中,但很多时候协议就是个形式上的东西,只要不出现大的事情,比如安全事故、伤害事故、学生集中反映等,一般没人去管,没人会对着协议一条条去检查、考核。服务效果主要看机构自己的态度和自觉性。不过期末我们会组织一次检验考核,但那个也不严,基本上就走个过场,领导点头认可了就行。

济南一位社会组织负责人谈到:我们与好几所中小学有过合作,有的签了协议,有的没签协议,这完全取决于各个学校,各个学校的要求不一样。至于具体条款,都是我们临时约定的,肯定有不完善的地方。如果有协议的话我们肯定尽量按照协议去执行,没有协议的我们也会尽量做好,毕竟要考虑长期合作。至于学校的监督,好像都不是很严格,不过我们一般会严格要求自己做好。关于检验考核,每个学校的做法也不一样,有的学校会在期末进行检验考核,有的学校不进行检验。

从访谈资料可以看出,当前有关社会组织参与中小学体育治理的具体实施操作制度极其不完善,双方合作实践的开展具有较大随意性,服务形式、服务效果考核评估、服务监督等诸多细节尚未纳入制度化范畴,各种不规范现象层出不穷。当各界都在热议社会力量广泛参与课后体育服务这一热点现象时,被繁荣表象所遮蔽的服务不规范、服务效果不佳等实质性问题更需引起高度重视。可见,地方配套政策制度文件与具体实施操作细则的缺位,导致社会组织参与中小学

体育治理无法得到有效监管,社会组织在参与学校体育治理的过程中无法找到可操作性的途径和方法,形成了参与的现实屏障,最终制约这一政策实施的效果。

5.2 社会组织自身能力的制约

由于特殊的形成发展背景,我国社会组织对政府部门有着较强的依赖性,长期以来逐步形成了“等靠要”等消极发展思维,在发展中较为注重社会关系而非自身能力^[10]。在资金、制度、规范、知识、技术等方面对政府形成了较为严重的“路径依赖”,自身能力建设长期处于缺位状态^[11],导致参与中小学体育治理能力较为欠缺。这种能力缺失又突出表现在资金筹措能力、主动参与能力、合作互助能力、业务拓展能力、专业技术能力、教育服务能力和知识创新能力不足等多方面。以上能力的不足,导致社会组织无法在中小学体育治理场域中找到自己的定位,无法确立自己的治理空间,亦无法提供高质量的治理服务,成为其有效参与中小学体育治理的重要桎梏^[9]。当前,在“双减”政策大背景下,政府部门通过顶层设计为社会组织参与中小学体育治理提供制度保障,各级学校也进行空间让渡,但由于受到自身资金筹措能力、主动参与能力、合作互助能力不足等因素制约,大多数社会组织未能积极探寻并确立与政府部门以及各类学校合作的有效运作模式和具体内容,未能确立自己在中小学体育治理场域中的发展空间。

贵阳市一位体育社会组织负责人谈到:我们现在基本上暂停了与大部分中小学的合作服务,主要是资金问题,因为贵阳市的政策还不明朗,没有明确是否可以收费。以前贵阳市出台“乐童计划”,我们提供课后体育服务是可以适当收费的;但现在“双减政策”的出台,对学科类培训管控的很严,虽然鼓励体育类培训,但我们不敢冒险去收费,要是政府不允许的话,查到就麻烦了,所以经费是个大问题。至于你说是否可以申请政府的经费支持,这个我们没有办法,也没有能力去找政府要钱,主要还是看学校方面,有些学校关系好,领导能力强,是可以申请到经费的,像贵阳市实验小学,他们游泳项目申请到经费了,就可以与社会组织合作。

从访谈资料可以看出,经费是掣肘社会组织参与中小学体育治理的一个关键因素。由于社会组织经费不足、筹措经费的能力有限、主动寻求合作的意向不强、合作能力欠缺,导致其参与机会受到限制,总体参与范围受限。与此同时,由于业务拓展能力不足,当前各地社会组织参与中小学体育治理的主要内容仍主要集中在“提供课后体育服务、帮助组建学校运动队并开展训练”这两方面,参与形式和内容的多样性

有待加强,服务领域有待拓宽。在合作学校方面主要集中在城市中小学,广大农村中小学尚未受到关注,服务区域广度有待拓展。

此外,由于受到专业技术能力和教育服务能力等因素限制,社会组织提供的学校体育服务在服务形式、服务内容、服务方法手段等方面缺乏创新,整体服务质量不高,并未体现出与传统学校体育服务供给的明显差异化,无法吸引学生和家长的关注,亦未能达到治理改革的初衷,最终影响其对中小学体育治理的参与。

泰安市一所学校的体育负责人谈到:现在外面的机构存在的一个主要问题是没有把服务放在首位,主要想的是怎么挣钱,他们跟学校签订协议后,派过来的人主要都是在校学生,而且大多没有经过专门培训,学生在教学经验方面比较欠缺,本身技术水平也参差不齐,有的学生自己的水平本身就不高,这肯定会影响教学质量。从他们参与的效果来看,我个人觉得一般,学生的兴趣爱好好像也没有明显提高,很多家长也反映过这个问题。

长沙市一位小学体育负责人也表达了相同观点:我认为社会组织参与的效果一般,主要还是缺乏一种约束机制,他们本身没有太多责任心和压力,培训好与坏对他们的影响不大。另外我感觉他们本身的专业水平也一般,到我们学校来进行培训的大部分是一些年轻人,很多还是在校学生,本身就没什么经验,他们可能会在形式上有些创新,但总体创新性不够。

从访谈资料可以看出,当前背景下社会组织虽然在一定程度上参与了学校体育治理,但由于各个学校并未特别强调服务质量和效果,没有明确有效的检查评估方案,亦未形成以“能力为准绳”的参与竞争机制,导致各社会组织并没有形成较强的竞争意识,进而影响他们自身的能力建设,最终影响服务效果。

5.3 社会认同缺失的影响

长期以来,我国学校体育教育主要由政府和学校提供,政府和学校作为学校体育教育治理主体的观念早已深入人心,部分民众甚至形成了学校体育服务只能由政府和学校提供的刻板印象。后期,在教育制度转型的过程中,市场机构凭借其在资金、运作理念、运作模式以及高薪聘请的师资等方面的竞争优势逐步介入学校体育教育场域,迅速在学校体育供给中占据了一席之地,并获取了部分民众的认同和拥护,由此形成了政府、学校与市场机构三维主体并存的学校体育教育治理格局。从以上有关我国学校体育教育发展历程可知,社会组织目前尚未成为大众普遍接受的中小学体育治理主体,社会组织参与中小学体育治理仍任重道远。究其原因,除了政策制度约束、社会组织

自身能力欠缺外,还与社会民众对社会组织参与中小学体育治理的认同缺失休戚相关。当前,社会各界对于到底需不需要社会组织参与中小学体育治理,社会组织应当在中小学体育的哪些领域发挥作用,社会组织应当以何种形式参与到中小学体育治理当中,社会组织的参与是否会使现有中小学体育治理更为高效等问题欠缺思考和认识。在对以上问题认识不足的现实前提下,由于受到固化的传统教育观念影响,社会各界普遍对社会组织参与中小学体育治理的合理性缺乏认同,进而导致社会大众对这一行为响应的支持力度较低,这也成为社会组织参与中小学体育治理又一现实屏障。

6 社会组织有效参与中小学体育治理的理路

6.1 营造良好的政策制度环境

完善的政策制度是社会组织有效参与中小学体育治理的重要基础。针对前文所阐述的各地方政府配套政策制度建设滞后、政策制度文件与具体实施操作细则不完善的现象,应当有针对性地予以解决。由于当前宏观政策与话语认同并不足以完全建构社会组织参与中小学体育治理的制度环境保障,还有赖于地方政府的政策执行框架^[12]。因此,地方政府要加强配套制度措施的制定,增强制度措施的实践指导性。具体而言,地方政府应当加强有关“社会机构参与中小学体育治理的遴选制度、服务实施操作条例、监督管理条例、服务效果评价制度、惩治制度”等内容的建设,明确界定各种禁令行为、违规行为,制定明确具体的惩治制度措施,为社会组织参与中小学体育治理提供制度支撑,确保社会组织在中小学体育治理中具备规范嵌入口,能够找到相应的实施操作依据和方法。同时,地方政府要督促各学校完善有关社会机构参与学校体育治理的具体方案和机制,加强服务效果测评,建立奖惩和淘汰机制,加强学校内部监管。通过政校联合确保社会组织参与中小学体育治理的规范性,不断增强其参与效果。此外,针对社会组织资金筹措能力较弱、主动参与意识欠缺、竞争能力整体偏弱等现实问题,政府可以出台相应的培育、扶持政策措施,如社会组织优化培育政策、成长助力政策、专项扶持政策、政府向社会组织购买中小学体育服务政策等,帮助社会组织不断成长,增强其竞争力,确保社会组织参与中小学体育治理的机会和权益。调研发现,近年来大多数地方政府都向社会组织定向购买过中小学体育服务,这一模式有效激发社会组织的参与活力,增强他们的竞争意识,赋予他们更多参与机会和权益,是一项有效的培育扶持政策。在我国社会组织整体基

础薄弱、参与受限的当前背景下,这是一种值得不断深化并全面推广的模式。

6.2 构建参与的长效机制

政策制度的落实与执行需要健全的机制来予以保障。因此,在优化政策制度环境的同时,要不断健全社会组织参与中小学体育治理的机制,构建政府扶持推动、学校支持配合、组织积极参与、学生和家長响应支持的长效机制^[6],确保社会组织有效参与中小学体育治理,具体应当包括权益机制、竞争机制、监督机制、问责机制和评估机制等。权益机制方面,要遵循管理学中权责利相统一的原则,让社会组织在承接中小学体育治理任务、承担一定社会责任时,赋予他们相应的权力,使他们有权调配相应资源、完成承担任务,进而实现预期目标。同时,要保障他们基本利益的获取,使他们的社会价值得到应有体现,以确保组织能够保持持续参与的动力。竞争机制方面,要本着公平公正、有序竞争、优中择优的原则,以能力为考核准绳,合理分配社会组织参与中小学体育治理的机会;以客观事实为依据,有效配置各类资源。既要有效激发各社会组织参与的积极性,引导他们关注自身的治理能力,全面提升组织的竞争力,又要确保竞争过程的公平公正,形成良性竞争格局。监督机制方面,要形成政府监督、学校内部监督、行业监督、组织自我监督和社会监督相结合的多元监督局面,对于监督结果和意见要及时反馈并辅之以相应的惩治措施。问责机制方面,要有明确的责任主体、相应的责任情况说明和违反责任的相应处罚条例等;可以建立校长负责制、社会组织负责人责任制,通过负责人将组织承担的责任层层落实。评估机制方面,既要确保评估标准的客观科学,又要保证评估过程的公平公正,还要保证评估反馈的及时高效。

6.3 拓展社会组织参与中小学体育治理的场域空间

在政府的行政干预和监管之下,社会组织参与中小学体育治理能否获得合法身份主要依赖于其与政府部门管理需求的契合度,其参与的场域空间仍然高度取决于政府行政认可与权力让渡^[13]。可见,政府在社会组织参与中小学体育治理的过程中扮演着非常重要的角色,起着决定性作用。在“双减”政策背景下,国家顶层设计为社会组织参与中小学体育治理指明方向、提供依据。地方教育主管部门如何更好地领悟中央精神,根据国家的宏观引导有效制定教育政策和落实措施显得尤为重要。实质上,地方教育主管部门的现实决策从根本上决定了社会组织参与中小学体育治理的场域空间。因此,现阶段急需地方教育主管部门对所辖区域的学校体育发展进行全盘了解和整体把

握,并在此基础上做好统筹部署。地方教育主管部门需要明确哪些中小学体育治理领域可以由社会组织参与,哪些领域应当由社会组织来参与,并对两者进行明确区分,辅之以不同的政策措施^[5]。比如,对于一些“政府(学校)难为、市场不为”的中小学体育治理难题,可以动员社会组织积极参与^[6],并对社会组织进行积极培育和适当扶持,使他们能够有效弥补政府、学校和市场治理的不足。当前,我国广大农村中小学体育治理正面临专业师资匮乏、经费不足、场地设施受限等一系列现实困境,属于典型的“政府(学校)难为、市场不为”场域,教育部门可以采取一些积极措施动员社会组织参与当中,有效弥补不足。具体可以配备农村中小学体育专项经费,专门用于社会组织为农村中小学配送专业体育课程、开展专项培训、提供课后体育服务、组织体育活动等,也可以向社会组织定向购买农村中小学体育服务,藉此实现对社会组织的培育与动员,不断拓展社会组织参与中小学体育治理的场域空间,提升农村中小学体育治理质量,这也是对国家倡导的“城乡体育均等化、教育公平化”等大政方针的积极响应。此外,对于另外一些非必须但可以由社会组织参与的中小学体育治理领域,也应当适当进行空间让渡,赋予他们参与机会,帮助他们提升竞争力,不断拓展他们参与治理的场域空间,但要做好监督管理工作。具体可以借鉴社会组织在其他教育领域的探索性实践经验。例如,中国青少年发展基金会专门针对贫困儿童的教育扶持,由其所发起的“希望工程助学进城计划”对于帮助城市贫困流动儿童接受义务教育起到积极的推动作用;上海闸北区志愿者自发成立的社会组织“热爱家园”所倡导实施的“太阳花项目”,长期为流动社区的流动儿童提供优质的社区教育公益服务^[15]。

6.4 强化社会组织参与中小学体育治理的内部根基

1)加强社会组织自身能力建设。

社会组织自身能力是确保其有效参与中小学体育治理的内在根基和根本前提。应当高度重视社会组织自身能力建设,不断夯实其参与中小学体育治理的内部基础,具体可以从以下几方面着手:一是要加强社会组织主动参与能力、合作互助能力和业务拓展能力的建设。社会组织要进一步明确自己作为中小学体育治理主体的角色定位,以主人翁的态度积极主动地参与到学校体育服务供给当中。不断强化与教育主管部门以及各级各类学校的交流合作,以学校体育发展的现实需求为根本出发点,及时发现当前中小学体育治理服务当中存在的不足,努力弥补其空缺,在政府与学校的服务供给之外找准自己的位置,不断拓展自己

在中小学体育治理中的服务空间,为中小学体育治理现代化做出有益贡献。二是努力提升社会组织自身的专业技术能力、教育服务能力和知识创新能力。这3方面能力是确保社会组织提供高质量学校体育服务的根本前提,也是使之能体现出自身治理价值的关键所在,应当予以高度重视。当前,社会组织要不断加强以上3方面能力的建设,藉此增强学校体育服务供给质量、提升服务供给效果,进而弥补政府(学校)学校体育治理的不足,满足学生多元化的体育需求,逐步获取学校、孩子和家长的关注和认同,夯实自己作为中小学体育治理主体的基础^[5]。

2)完善社会组织内部制度规范建设。

社会组织内部制度规范建设是确保自身独特性,使之区别于政府组织和市场组织的重要体现。作为具有民间性、非营利性、志愿性等特征的非政府组织,社会组织应当在内部机构设置、权限划分、制度配套、机制建设、组织文化建设等制度规范方面保持相对独立性。首先,要构建形成与自身性质相一致的内部管理机构,减少管理层级,确保整个机构的扁平化设计,以有利于信息的高效传递和权力分流;要避免权力过度集中,以分权化管理为主,在内部实行民主协商机制,在对重大事项进行决策时要避免独断专行,广泛征求组织内部成员的意见,以确保决策方案的合理性和可接受性,增强组织成员的主体意识,激发他们参与的积极性。其次,要加强组织内部的制度章程建设,不断健全组织内部的工作制度、人事制度、财务制度、考核制度、奖惩制度等制度内容建设,完善组织内部的人才选拔机制、竞争机制、考核机制、监督机制、激励机制、约束机制等。再次,要不断加强社会组织内部价值观念、信仰体系、思想道德等组织文化内容的建设,塑造组织愿景^[16]、凝练组织精神,强化公益性服务理念;帮助组织成员有效汲取和内化组织文化,形成良好的价值观,增强组织内在道德动力,充分发挥组织文化的内在规范和约束作用。

6.5 增强社会认同

社会组织参与中小学体育治理需要建立在一定的社会认同基础之上,社会认同能够确保民众积极拥护政府所制定的与之相关的政策制度,在资金、人力、物力等实际行动上对社会组织的发展予以支持,积极响应并参与社会组织所提供的学校体育服务。只有将对社会组织参与中小学体育治理的认同和接纳根植于每个公民心中,才能确保其发展的不懈动力^[17]。可见,社会认同是社会组织参与中小学体育治理的基础。

针对当前社会各界对于社会组织参与中小学体育治理认同缺失的现实困境,应当有针对性地予以解决。

一是加强对与“社会组织参与中小学体育治理”相关主题的研究力度,通过研究深化认识,借由认识深化增强社会认同。具体可以对参与的可行性与必要性、参与意义、参与方式、参与内容、参与机制、参与的实践特征和实际成效以及参与过程中的政社关系等问题进行探究。通过系统研究使以上问题得以明晰,逐步消弭社会各界对于社会组织参与中小学体育治理合理性的质疑,增强社会认同。二是加大对社会组织的性质、特征、功能、价值及其参与中小学体育治理的重要意义等的宣传推广力度,让更多人了解到社会组织的非营利性、志愿性等特征,以及其在中小学体育治理当中的独有价值,逐步增强社会认同。通过以上两方面路径逐步增强社会各界对社会组织参与中小学体育治理的认同,进而对这一行为予以响应、支持,营造良好的社会土壤,最终促进社会组织有效参与中小学体育治理^⑤。

“双减”政策以及教育高质量发展背景下,社会组织作为治理主体被引入中小学体育治理场域,发挥对政府、学校、市场治理的有益补充,旨在构建全新的中小学体育治理格局,全面提升学校体育综合育人效果。现阶段,虽然国家政策制度赋予社会组织参与中小学体育治理的合法地位,中小学体育发展的实践也对社会组织的参与提出诉求,但在实际参与过程中仍面临制度约束、机制不畅、空间有限、自身能力欠缺、社会认同缺失等现实困境。这些现实桎梏的存在影响了社会组织参与中小学体育治理的效果,不利于“双减”政策的贯彻落实和教育高质量发展国家战略目标的实现。研究从政策制度建设、机制健全、治理空间拓展、自身能力提升、内部制度规范建设、社会认同构建等方面提出解决路径和策略,旨在起抛砖引玉之效,引发更多社会关注,为社会组织参与中小学体育治理提供理论指引和实践支持。

参考文献:

- [1] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 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[Z]. 2021.
- [2] 体育总局办公厅,教育部办公厅,发展改革委办公厅. 关于提升学校体育课后服务水平 促进中小学生健康成长的通知[EB/OL]. (2022-07-07)[2022-08-01]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1779/202207/t20220707_644222.html
- [3] 刘海元,展恩燕. 对贯彻落实《关于深化体教融合促进青少年健康发展的意见》的思考[J]. 体育学刊, 2020, 27(6): 1-11.
- [4] 布特,段红艳,诺日布斯仁. 从体教结合到体教融合:从资源耦合向制度耦合创新发展[J]. 北京体育大学学报, 2021, 44(9): 33-44.
- [5] 刘转青,贺启令. 治理现代化进程中社会组织参与学校体育治理研究[C]//中国体育科学学会. 第十二届全国体育科学大会论文摘要汇编——专题报告(体育管理分会). 北京:中国体育科学学会, 2022.
- [6] 夏贵霞,舒宗礼. 政府购买服务视角下社会力量参与学校体育发展的现实基础与路径选择[J]. 武汉体育学院学报, 2019, 53(12): 5-10.
- [7] 吴纪树. 论法人的民事责任能力——简评《民法通则》法人责任能力制度[J]. 长江丛刊, 2016(20): 125-126+129.
- [8] 张小航. 公共体育服务购买中政社合作机制研究[D]. 北京:北京体育大学, 2017.
- [9] 刘转青. 场域理论视角下CBA联赛的内部关系研究[D]. 北京:北京体育大学, 2018.
- [10] 刘转青,殷治国,郭军,等. 我国体育社会组织主体性缺失的场域理论解析[J]. 体育学刊, 2018, 25(4): 14-20.
- [11] 王名,李长文. 中国NGO能力建设:现状、问题及对策[J]. 中国非营利评论, 2012(2): 149-169.
- [12] 陈德旭. 社会治理视域下我国农村公共体育服务体系建设与运行研究[D]. 上海:上海体育学院, 2017.
- [13] 李璐. 社会组织参与社会管理研究[M]. 北京:中国计划出版社, 2015: 171.
- [14] 谈靓婧. 乡村振兴战略背景下公益组织促进农村学校发展研究[D]. 桂林:广西师范大学, 2019.
- [15] 尚伟伟. 流动儿童教育融入及其治理研究[D]. 上海:华东师范大学, 2018.
- [16] 蔺丰奇,李佳航. 论政府购买公共服务的规范化建设:基于社会学制度主义的分析视角[J]. 经济与管理, 2014(2): 90.
- [17] 陈丛刊. 体育社会组织监管的价值诉求、多维困境与实现路径——基于社会责任国际标准视角[J]. 上海体育学院学报, 2017, 41(4): 13-18.