

# 我国体教融合政策工具的 模型、特征与优化路径

黄菁,张雨函

(西南大学体育学院,重庆 400715)

**摘要:**基于政策工具视角,运用扎根理论,对我国32份体教融合政策文本进行探究,构建“引导型—赋能型—实质型—自愿型”体教融合政策工具模型。其使用特征为:引导型工具应用缺位,政策牵引能力失调;赋能型工具供给缺乏,政策长远规划失效;实质型工具使用过溢,政策执行效果失真;自愿型工具选择弱势,政策活力释放失色。由此提出优化建议:树立多元融合发展理念,填补引导型工具的应用空缺;探索多样化行动路径,丰富赋能型工具的内容形式;加强内部工具均衡配置,降低实质型工具的使用频率;提高体教融合政策灵活性,扩大自愿型工具的应用范围。

**关键词:**教育政策;体教融合;政策工具;扎根理论

**中图分类号:**G807 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2023)03-0211-10

体教融合是未来体育与教育深化改革的发展方向,其政策导向和行动路径值得思考和探究。国家体育总局和教育部于2020年8月联合印发了《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》),全国各省份相继出台了有关体教融合的政策文件。有效的政策执行是实现政策目标的关键,而政策工具的选择与应用是决定政策能否有效贯彻执行的核心要素<sup>[1]</sup>。因此,政策工具作为达成政策目标而采用的具体手段和方式<sup>[2]</sup>,对政策目标的实现至关重要。目前我国在体教融合政策实施上正面临挑战,学术界对体教融合政策工具的探究鲜有涉及,且以量化研究方法为主。基于此,以推动体教融合高质量发展为切入点,从政策工具视角审视我国体教融合政策,选择《意见》与31份省级体教融合政策文本,运用扎根理论,借助质性分析软件 NVivo12,将量化研究与质性研究相结合,构建体教融合政策工具模型,以期增强政策制定的科学性、改善政策执行效果、促进体教融合目标的实现。

## 一、文献回顾与分析视角

关于体教融合研究的文献回顾和分析视角共同构成理论基础和实践指引,两者相辅相成。从文献回顾和政策工具视角出发,可以更全面地认识体教融合研究历程,提供新的研究视角。

### (一)体教融合:从问题缘起到政策审视

近年来,伴随青少年体质健康水平的下降、竞技体育后备人才培养渠道梗阻等现实问题,体教融合作为体育回归教育的现实选择与必然归宿,引起了国内学界的热烈讨论与思考,相关研究经历了由问题缘起的背景阐释向政策审视的现实路径转变。

**作者简介:**黄菁,西南大学体育学院,副教授,硕士生导师。

**基金项目:**国家社会科学基金项目“‘双减’政策背景下课后延时体育服务的协同治理模式研究”(22XTY008),项目负责人:黄菁。

研究初期,学者们结合不同的理论视角,对体教融合问题缘起进行背景阐释,试图从理论层面打开体教融合政策逻辑的钥匙。例如,毛振明等遵循辩证唯物主义和历史唯物主义的指导思想,深入探究体教融合问题缘起与目标指向,提出需充分发挥“举国”的优势,规避弊端,创新制度与具体实施<sup>[3]</sup>。布特等“以历史回顾、制度耦合理论来研究分析‘体教结合’的起因与变迁,指出‘体教结合’的历史成就与现实的局限性”,提出体教融合从资源耦合向制度耦合创新发展的对策研究<sup>[4]</sup>。王文龙等基于多源流理论分析框架,指出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构成了政策变迁的三重动力,提出政策变迁的优化路径<sup>[5]</sup>。此外,学者们将体教融合与传统体育学校、青少年足球竞赛、退役运动员转型等方向相结合,发现体教融合背景下各研究领域的时代诉求、现实困境等。但不可否认,体教融合政策产生的正面效应远大于其负面影响,它依然是解决我国青少年体质健康问题的重要政策创新。

伴随着体教融合政策在全国范围内的推行,学者们逐渐从公共政策研究视角对体教融合政策进行现实审视。现有研究主要聚焦在政策扩散、政策评估和政策执行三个方面。其一,政策扩散方面,刘通等指出我国体教融合政策扩散在时间上呈S型曲线发展态势、在扩散空间上呈现层级扩散模式等特征,未来深化体教融合政策发展应完善政策体系、加强政策创新等<sup>[6]</sup>。其二,政策评估方面,邢金明等运用PMC-AE复合政策评价方法,构建体教融合政策量化PMC-AE指数模型,对体教融合政策成效实施进行量化评估。其分析了体教融合政策得分不高的指标因素,提出体教融合政策制定要增加预测性内容、趋向多元化受领对象等具体措施<sup>[7]</sup>。其三,政策执行方面,王莹等人从政策法律化视角,分析政策与法律协同治理机制不畅、政策执行偏离政策愿景等现实困境,提出健全青少年体质健康促进政策立法的顶层设计、明确政策制定主体的权力配置等优化路径<sup>[8]</sup>。

综上所述,学术界在体教融合问题的缘起、政策审视等方面进行了较充分的理论探讨,深化了体教融合政策的研究思路,但仍存在可进一步推进的空间。第一,在研究内容上,体教融合政策作为全面育人的重要政策创新,能否在全国范围内实施且取得满意效果,亟需学者们展开更为细致的探讨。第二,在研究视角上,已有的体教融合政策研究忽视了政策工具选择的普遍性以及政策工具模型构建的重要性。因此,本文基于政策工具视角,选用扎根编码,构建我国体教融合政策工具模型,对政策工具进行整体性描绘,揭示其使用特征,进而提出优化建议,以期为后续体教融合政策的设计与修订提供参考。

## (二)分析视角:政策工具

不同类型政策工具对社会活动会产生不同的政策影响。学者们基于政策工具与政策实施的适配性,对其进行类别划分。科臣(E. S. Kirschen)最早尝试对政策工具进行梳理,将其划分为64类,但由于缺乏系统性,导致政策工具类型化的理论意义与实践指导性不强<sup>[9]</sup>。此后,麦克唐纳尔(Lorraine M. McDonnell)和艾莫尔(Richard F. Elmore)根据施策客体的需求,将政策工具分为命令性工具、激励性工具、能力建设性工具和系统变革工具四类<sup>[10]</sup>。霍莱特(Michael Howlett)和拉米什(M. Ramesh)根据政府介入程度将政策工具分为自愿性工具、混合性工具和强制性工具三类<sup>[11]</sup>。罗斯维尔(Roy Rothwell)和泽格菲尔德(Walter Zegveld)根据供需影响的不同角度,将政策工具分为供给型、需求型和环境型三类<sup>[12]</sup>。“供给、需求、环境”三分法充分关注政策执行者和施策对象的主体行动逻辑,因此在我国体育政策工具的研究中被广泛应用。从研究内容来看,已有研究多以既定的政策工具进行内容分析,对政策文本进行单一的理论嵌套,易导致内容简单化、忽视政策要素的多样性。因此,本文力求打破既有的政策工具框架束缚,运用扎根理论,通过自下而上的分析逻辑,对我国体教融合政策内容进行深入挖掘,构建政策工具模型,为体教融合政策目标的实现提供新的研究视角。

## 二、政策文本选择

本文以“体教融合”为检索词在国家体育总局、教育部、各省人民政府、各省体育局、各省教育厅等官方网站进行系统搜索,共收集到 32 份政策文本,包括《意见》和 31 份省级体教融合政策文件(见表 1)。所选政策文本主要具有以下特征:一是权威性。所有政策文本几乎都由国家体育总局、教育部联合制定或由各省体育局及其教育厅联合制定,是集体权威的体现。二是适切性。31 份省级政策文本是以《意见》为依据,结合该地区实际情况而形成,其内容的可信度和精准度相对较高。三是全面性。政策文本跨越了除港澳台地区以外的全国 31 个省份,能够清晰地刻画我国不同区域体教融合政策制定图景,为各地体教融合政策的借鉴提供依据。

表 1 31 份省级体教融合政策文件信息

| 地区  | 颁布时间       | 颁布单位与文件名称  |
|-----|------------|--|
| 北京  | 2022-03-02 | 北京市体育局、北京市教育委员会《北京市深入推进体教融合实施方案》                               |
| 天津  | 2021-06-08 | 天津市体育局、天津市教育委员会、天津市卫生健康委员会、天津市人力资源和社会保障局《天津市体教融合促进青少年健康发展实施方案》 |
| 河北  | 2021-03-01 | 河北省体育局、河北省教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》                         |
| 辽宁  | 2021-02-08 | 辽宁省体育局、辽宁省教育厅《体教融合振兴发展辽宁“三大球”实施意见》                             |
| 上海  | 2021-04-21 | 上海市体育局、上海市教育厅《关于深化体教融合 全面加强和改进新时代学校体育工作 促进青少年健康发展的实施意见》        |
| 江苏  | 2021-03-09 | 江苏省体育局、江苏省教育厅《关于深化体教融合促进青少年健康发展的实施意见》                          |
| 浙江  | 2021-09-30 | 浙江省体育局、浙江省教育厅《关于深化体教融合促进青少年健康发展的实施意见》                          |
| 福建  | 2021-12-28 | 福建省体育局、福建省教育厅《福建省深化体教融合促进青少年健康发展实施方案》                          |
| 山东  | 2021-12-01 | 山东省人民政府办公厅《全面加强和改进新时代学校体育工作重点任务及分工方案》                          |
| 广东  | 2022-03-03 | 广东省体育局、广东省教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》                         |
| 海南  | 2021-09-22 | 海南省委办公厅、海南省人民政府办公厅《关于深化体教融合全面加强和改进新时代学校体育工作的实施方案》              |
| 山西  | 2022-05-31 | 山西省体育局、山西省教育厅《关于深化体教融合促进青少年健康发展的实施意见》                          |
| 黑龙江 | 2021-12-23 | 黑龙江省体育局、黑龙江省教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》                       |
| 安徽  | 2021-05-07 | 安徽省体育局、安徽省教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》                         |
| 湖北  | 2021-12-28 | 湖北省体育局、湖北省教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》                         |
| 河南  | 2022-05-24 | 河南省体育局、河南省教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》                         |
| 江西  | 2021-12-13 | 江西省委办公厅、江西省人民政府办公厅《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的实施方案》                    |
| 吉林  | 2021-11-30 | 吉林省体育局、吉林省教育厅《吉林省深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》                        |
| 湖南  | 2021-12-28 | 湖南省体育局、湖南省教育厅《湖南省深化体教融合 促进青少年健康发展实施方案》                         |
| 广西  | 2021-06-28 | 广西壮族自治区体育局、广西壮族自治区教育厅《关于深化体教融合 促进广西青少年健康发展的实施意见》               |
| 内蒙古 | 2021-12-27 | 内蒙古自治区体育局、内蒙古自治区教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》                   |
| 青海  | 2021-12-03 | 青海省体育局、青海省教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》                         |
| 重庆  | 2021-09-10 | 重庆市体育局、重庆市教育委员会《重庆市深化体教融合促进青少年健康发展实施意见》                        |
| 四川  | 2021-07-28 | 四川省体育局、四川省教育厅《四川省深化体教融合促进青少年健康发展的实施意见》                         |
| 陕西  | 2021-08-21 | 陕西省体育局、陕西省教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》                         |
| 云南  | 2022-01-12 | 云南省体育局、云南省教育厅《云南省深化体教融合促进青少年健康发展的实施意见》                         |
| 甘肃  | 2021-10-12 | 甘肃省体育局、甘肃省教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的若干措施》                         |
| 宁夏  | 2021-10-20 | 宁夏回族自治区体育局、宁夏回族自治区教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》                 |
| 贵州  | 2021-12-24 | 贵州省体育局、贵州省教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》                         |
| 西藏  | 2021-11-02 | 西藏自治区体育局、西藏自治区教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》                     |
| 新疆  | 2021-08-24 | 新疆维吾尔自治区体育局、新疆维吾尔自治区教育厅《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的实施意见》               |

### 三、模型构建过程

“扎根理论是一种研究路径,而不是一种实体的‘理论’。”<sup>[13]</sup>本研究借助扎根理论的三级编码步骤,将模型构建过程分为四个阶段:开放式编码与范畴化、主轴编码与主范畴形成、选择性编码与模型构建、理论饱和度检验。

#### (一)开放式编码与范畴化

“开放式编码是对资料进行解读分析、提炼概括,从而实现资料概念化与范畴化的过程”,包含四个阶段:整理数据资料、贴标签、概念化、范畴化<sup>[14]</sup>。首先,从收集的32份体教融合政策文本中随机抽取30份进行开放式编码;其次,依据扎根理论的要求,对体教融合政策文本进行逐步编码,进而抽象出90个初始概念(见表2);最后,对初始概念进行再次整理与比较,通过聚类分析,最终得出14个范畴(见表3)。

表2 体教融合政策文本开放式编码的初始概念

| 序号 | 概念            | 序号 | 概念             | 序号 | 概念             |
|----|---------------|----|----------------|----|----------------|
| 1  | 一体化理念         | 31 | 加强体质健康管理       | 61 | 增设体育考试项目       |
| 2  | 健康第一          | 32 | 加强赛事安全管理       | 62 | 优化队伍结构         |
| 3  | 坚持问题导向        | 33 | 加强评估、指导与监督     | 63 | 普及校园冰雪运动       |
| 4  | 贯彻落实法规与标准     | 34 | 加强教育教学管理       | 64 | 退役运动员进学校       |
| 5  | 贯彻政府的部署要求     | 35 | 加强体育院校建设       | 65 | 推进体育考试改革       |
| 6  | 规范运动员培训、参赛和流动 | 36 | 加大宣传           | 66 | 推进评价方案落地       |
| 7  | 俱乐部落实准入标准     | 37 | 加大赛事举办         | 67 | 体育传统特色学校管理     |
| 8  | 落实教师管理办法      | 38 | 绩效工资分配方案管理     | 68 | 体教联合举办赛事       |
| 9  | 青少年体育网络基本完善   | 39 | 发展体育特色项目       | 69 | 运动员等级评定        |
| 10 | 体育氛围良好        | 40 | 打造体育赛事品牌       | 70 | 拓展区域间协同发展      |
| 11 | 体质健康有效增强      | 41 | 改革体校办学模式       | 71 | 设置体育锻炼时间       |
| 12 | 文化与体育协调发展     | 42 | 创新体育特长生评价政策    | 72 | 拓宽经费渠道         |
| 13 | 养成良好习惯        | 43 | 完善学校体育评估督导机制   | 73 | 普及幼儿体育活动       |
| 14 | 掌握运动技能        | 44 | 完善运动员文化教育政策    | 74 | 利用社会资源优化教学条件   |
| 15 | 政府购买服务        | 45 | 完善学校体育教学模式     | 75 | 建设学校代表队        |
| 16 | 培训补偿          | 46 | 完善学生综合素质评价体系   | 76 | 建设融合保障体系       |
| 17 | 教学装备投入        | 47 | 完善体育特长生保障体系    | 77 | 建立专业人才共享机制     |
| 18 | 场地设施保障        | 48 | 完善体育传统特色学校发展体系 | 78 | 建立四级体育赛事体系     |
| 19 | 财政补贴          | 49 | 完善竞赛项目设置       | 79 | 建立青少年运动监控体系    |
| 20 | 政府行政部门        | 50 | 完善教练员培训制度      | 80 | 建立联合督导机制       |
| 21 | 学校            | 51 | 完善奖励表彰机制       | 81 | 建立考核激励机制       |
| 22 | 社会体育组织        | 52 | 完善高校体育教育体系建设   | 82 | 建立教学评价体系       |
| 23 | 家庭            | 53 | 制定外校教师到校任教制度   | 83 | 建立场地设施共享机制     |
| 24 | 政策支撑          | 54 | 制定工作计划         | 84 | 鼓励校企合作         |
| 25 | 政策引导          | 55 | 健全体育锻炼制度       | 85 | 鼓励输送人才         |
| 26 | 学生技能培训        | 56 | 健全体教融合工作机制和模式  | 86 | 鼓励体校与中小学建立合作机制 |
| 27 | 教师技能培训        | 57 | 建立工作联席会议制度     | 87 | 鼓励体校与高校建立合作机制  |
| 28 | 开展夏令营         | 58 | 构建体育后备人才库      | 88 | 鼓励开设课程         |
| 29 | 开展课余训练        | 59 | 构建人才培养体系       | 89 | 鼓励高校建立独立学院     |
| 30 | 加强学校冰雪教育工作    | 60 | 政府统筹、联动推进      | 90 | 鼓励高校成立高水平运动队   |

表3 体教融合政策文本开放式编码的范畴化

| 序号 | 范畴   | 概念               | 序号 | 范畴   | 概念  |
|----|------|------------------|----|------|---|
| 1  | 思想指引 | 1、2、3            | 8  | 过程控制 | 28、29、30、31、32、33、34、35、36、37、38、39、40          |
| 2  | 行为规范 | 4、5、6、7、8        | 9  | 创新变革 | 41、42   |
| 3  | 目标设置 | 9、10、11、12、13、14 | 10 | 制度完善 | 43、44、45、46、47、48、49、50、51、52                   |
| 4  | 资源保障 | 15、16、17、18、19   | 11 | 工作规划 | 53、54、55、56、57、58、59                            |
| 5  | 多元主体 | 20、21、22、23      | 12 | 组织实施 | 60、61、62、63、64、65、66、67、68、69、70、71、72、73、74、75 |
| 6  | 政策支持 | 24、25            | 13 | 机制建设 | 76、77、78、79、80、81、82、83                         |
| 7  | 技能培训 | 26、27            | 14 | 常规动员 | 84、85、86、87、88、89、90                            |

## (二) 主轴编码与主范畴形成

主轴编码是将各自组成的副范畴依托内在逻辑关系再次整合成连贯的整体<sup>[15]</sup>。依循主轴编码原则,对开放式编码进行统一比较和分析后,进行范畴抽象,进而形成了引导型工具、赋能型工具、实质型工具和自愿型工具4个主范畴和14个副范畴(见表4)。

表4 体教融合政策文本主轴编码的主范畴形成

| 主范畴   | 副范畴                           | 材料源 | 参考点 |
|-------|-------------------------------|-----|-----|
| 引导型工具 | 思想指引、行为规范、目标设置                | 30  | 184 |
| 赋能型工具 | 资源保障、多元主体、政策支持、技能培训           | 30  | 212 |
| 实质型工具 | 过程控制、创新变革、制度完善、工作规划、组织实施、机制建设 | 30  | 938 |
| 自愿型工具 | 常规动员                          | 30  | 161 |

## (三) 选择性编码与模型构建

选择性编码是通过描述现象的“故事线”来梳理和发现核心范畴,最终构建出新的理论模型。通过对90个初始概念、14个副范畴以及4个主范畴进行不断梳理和比较,将引导型工具、赋能型工具、实质型工具和自愿型工具归于一个核心范畴,构建出我国体教融合政策工具模型(见图1)。围绕“目标牵引—赋能保障—实质推动—动员促进”的政策工具使用逻辑,将体教融合政策工具模型理解为:(1)引导型工具以思想指引、行为规范和目标设置为导向,牵引着体教融合的政策方向;(2)赋能型工具以资源保障、多元主体、政策支持和技能培训为核心,确保体教融合的可持续发展;(3)实质型工具以过程控制、创新变革、制度完善、工作规划、组织实施和机制建设为主导,推动着体教融合政策目标的实现;(4)自愿型工具以常规动员为关键,促进体教融合政策内容的完善。总而言之,体教融合政策与上述政策工具模型的契合性表现在两个方面:一是引导型、赋能型、实质型与自愿型四种政策工具的整体搭配,有助于体育与教育部门打破协作壁垒,加快政策目标实现进程;二是通过比较四种工具使用占比,有助于打开“黑箱”,达到优化体教融合政策结构的目的。

## (四) 理论饱和度检验

理论饱和度检验是判断扎根理论概念编码是否终止的重要阶段。研究者通过扎根理论对一系列研究资料进行比较,进而勾勒出新的理论,并与早期搜集的资料和新搜集资料进行持续比较,从而完善新理论。当研究者发现新理论可以解释大部分原始资料或新资料时,即可判断该研究达到了理论饱和<sup>[16]</sup>。为了进行理论饱和度检验,本文对剩余两份体教融合政策文本进行逐步编码,发现所得范畴均被已有范畴覆盖,可判定选择性编码构建的我国体教融合政策工具模型具有良好的理论饱和度。

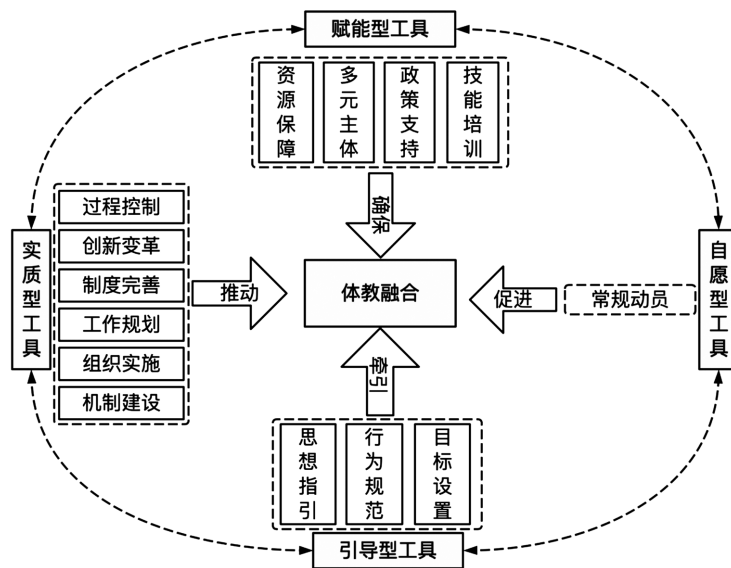


图1 我国体教融合政策工具模型

#### 四、我国体教融合政策工具的使用特征

体教融合政策既是一种静态的政策文本，也是一种动态的公共活动。从政策工具分析维度出发，对收集的32份体教融合政策文本进行编码归类，并计算四类政策工具使用占比，得出统计结果。其中，实质型工具占比62.74%，赋能型工具占比14.18%，引导型工具占比12.31%，自愿型工具仅占10.77%，呈现出各类型工具使用的不均衡性特征。

##### （一）引导型工具应用缺位，政策牵引能力失调

引导型工具的作用不仅仅是在社会出现问题后去调节，更重要的是主动引导社会向期望的方向发展。在体教融合政策的社会引领方面，引导型工具包括思想指引、行为规范、目标设置三个副范畴。其中思想指引旨在树立一体化理念、树立健康第一指导思想、坚持问题导向，加强融合理念的深入引导，提高公众的政策认可度；行为规范对落实体教融合政策、具体实施细则进行约束，发挥政府部门的治理职能；目标设置对体教融合达到的理想化状态进行阐释，明确目标指向予以动员推进。

引导型工具指引着体育发展道路，营造良好的融合环境，有助于提高参与者对体教融合重要性的认识，然而，目前引导型工具在四种类型政策工具的使用中占比较低（12.31%）。其三个副范畴中，目标设置占44.57%，行为规范占35.87%，思想指引占19.56%，反映出其内部结构存在不均衡的情况。一方面，教育主管部门、学校、家长等多元主体“重文轻体”“唯分数论”理念并未发生根本性转变<sup>[17]</sup>。加之体育一直处于被替代的境地，各级政府和学校开展的各项促进青少年健康的措施大多属于短期应付式的工具性行动，更多是为了完成考核任务。另一方面，体育部门与教育部门融合思想桎梏尚未被破除，各自为政，难以真正贯彻政策精神实质，致使政策目标的失真率进一步增高、政策牵引能力失调。

##### （二）赋能型工具供给缺乏，政策长远规划失效

随着对体教融合政策工具研究的深入，越来越多的地方政府意识到赋能型工具在体教融合高质量发展中的重要作用。在体教融合的能力建设方面，赋能型工具主要涉及资源保障、政策支持、多元主体、技能培训四个副范畴。资源保障要求政府重视体教融合发展过程中的资金投入、人才队伍优化以及场地设施建设；政策支持强调政策制定时力求满足各主体所关注的重点需求；

多元主体旨在通过购买公共服务、设立学校体育俱乐部、引入校外体育培训机构、组织家庭体育等举措,解构传统一元主导的封闭式治理模式,从而构建“政府负责、学校主导、社会协同、家庭参与”的多元主体协同治理格局;技能培训强调发挥高等职业院校搭建教师等级技能培训平台、组织实施优秀体育教师“省培计划”“精英教练员”培养计划、组织力量提供专业体育指导等措施,进而增强教师体育教学与学生技能掌握能力。

不同类型政策工具应用的全面性及占比高低,反映执政部门重视程度的高低。赋能型工具在四种类型政策工具的使用中的占比为 14.18%,其四个副范畴中资源保障是焦点(54.72%),包括财政补贴、场地设施、政府购买服务等内容。资源保障方面的深度融合,可加快体教融合促进青少年体质健康发展目标的实现。技能培训作为教师教学能力与学生技能提升的重要途径,在赋能型工具使用总量中占比较低(23.11%),目前技能培训供给还无法满足教师与学生自身需要,不利于从根本上提升两者的技能。体教融合的推进和发展需要政策支持,以及相关部门和实施主体的共同参与。然而,政策支持与多元主体的占比较低(分别为 8.96%、13.21%),政策支持力度不足,各主体间协同机制缺失、沟通渠道不畅通等问题导致体教深度融合路径被阻碍,影响体教融合的长远发展。

### (三) 实质型工具使用过溢,政策执行效果失真

实质型工具作为贯彻政策目标、设置约束性指标的一种主导型政策工具,其优点为直接、效率高与见效快。在 32 份体教融合政策中,实质型工具占 62.74%,主要包括过程控制、创新变革、制度完善、工作规划、组织实施和机制建设六个副范畴。过程控制以各主体建设目标为依据,如为推动学校体育的大力发展,各省要求组织学校开展课余训练,加强教育教学管理;创新变革强调体校建设,提高体校办学质量;制度完善集中于评价体系、竞赛项目、奖励表彰、高校管理等方面;工作规划是目标实施的具体细则,如各省要求制定工作计划,加快体教融合政策落实速度;组织实施关注体教两部门之间的协同共治,涵盖运动员技能评定、赛事举办、幼儿体育;机制建设以体教融合的可持续性发展为导向,重视政府联合督导、考核评价激励等机制内容建设。

实质型工具在四种类型政策工具中的使用频率最高,体现出其在体教融合政策中的重要作用,为全面育人提供可靠的实施策略。但是,对实质型工具的过度使用,不仅不利于调动基层体教融合政策工作者的积极性,反而可能是被动地、应付式、象征性执行政策,甚至产生一些敌对情绪,严重影响政策的执行效果。由于体教融合政策执行是一项涉及多部门、多领域的多维复杂综合工程,政策本身的规制能力、急功近利的应试教育诉求都充满着对体育的倾轧与束缚<sup>[18]</sup>,因此在执行过程中可能产生一些偏差,主要体现在两个方面。一是体育部门与教育部门的选择性执行。在政策执行实践中,执行主体结合自身的经验习惯以及完成规定性应急任务的指标要求,选择性或反向性地执行有利于本部门发展的部分,融合深度不足,影响政策执行效果。二是体教融合监督措施的象征性执行。我国体教融合督导工作缺乏进一步的完善,督导主体、督导实践、督导结果问责机制等监督制度还未进行系统性的规划,难以真正发挥监督职能,使得我国体教融合政策运行缺乏持续性的反馈与矫正。

### (四) 自愿型工具选择弱势,政策活力释放失色

自愿型工具是指从体教融合政策本身出发,借助鼓励性的柔性方式间接引导行动者参与融合的非强制性政策手段。其最大的特征是强调不受或很少受政府影响,多侧重行为号召,强调各行动主体的自觉性。然而,现有体教融合政策工具使用出现偏颇,自愿型工具存在选择弱势,其在四种类型政策工具的使用中仅占 10.77%。反映出政策制定者在发挥政府主导作用的同时,忽视了自愿型工具在体教融合政策中的基础性地位。自愿型工具的内容以常规动员为主,应用范

围狭小,主要集中在学校层面。此类政策鼓励中小学与高校之间合作,鼓励输送后备人才、开设体育专业课程,对社会力量、家庭、第三方评估机构等群体的动员程度较低。从根本上看,自愿型工具处于选择弱势的主要原因在于受科层制的制度惯性影响,政府行政组织以权威性的“命令—服从”为主要运行方式,鼓励性的柔性方式使用较少,造成多元主体参与动机和具体实践的动力不足,体教融合政策活力释放失色。

## 五、我国体教融合政策工具的优化建议

基于我国体教融合政策工具使用的不均衡性特征,从发展理念、行动路径、均衡配置以及政策灵活性四个维度,分别对引导型、赋能型、实质型、自愿型体教融合政策工具提出优化建议。

### (一) 树立多元融合发展理念,填补引导型工具的应用空缺

体教融合的提出历经了“无体教结合”“体教结合,以体为主”“体教结合,教育发力”“体教结合,走入困境”“体教融合”五个阶段<sup>[19]</sup>,反映了其深厚的历史逻辑。新时代,树立健康第一指导思想、坚持一体化理念不仅是推动体教融合发展的重要组成部分,更是赋予以体育人、以文化人的精神使命。党的二十大报告指出:“广泛开展全民健身活动,加强青少年体育工作,促进群众体育和竞技体育全面发展,加快建设体育强国。”<sup>[20]</sup>国家对体育的高度重视,强化了全面育人理念,而引导型工具的使用低占比难以满足学生全面协调发展的需求。对此,应充分发挥引导型工具的作用,通过树立多元开放融合的发展理念,加强体教融合协同治理的思想引领、行为规范和目标设置,推动体教融合高质量发展。其一,地方政府需积极利用学校、家庭、社会资源,积极开展与爱国主义教育相结合的体育锻炼活动,设立体育文化宣传阵地,通过政府与各方利益主体的合作,潜移默化中使学校、家庭、社会转变教育理念,防止体育在一些唯分数的文化氛围中异化。其二,可利用学校教育平台,将优秀传统体育文化与体育教育结合,丰富体育文化教育内容体系,引导学校开展中华优秀传统文化课程资源开发、内容设置与评价等方面的研究<sup>[21]</sup>,率先打破体育锻炼与文化学习的割裂局面。第三,体育部门与教育部门应立足体教融合,共同发展。在融合理念上,加强部门协同,破除部门利益藩篱。通过立法,打破体教部门思想壁垒,创造良性发展共赢局面,实现真正融合。

### (二) 探索多样化行动路径,丰富赋能型工具的内容形式

多样化支持行动探索是有效化解赋能型工具供给缺乏的有效路径。当前,各地方政府正逐渐将赋能型政策工具作为体教融合政策工具之一,强调多元主体协同治理,加大资源保障和技能培训以实现其深度融合的能力建设,但赋能型工具中政策支持力度不足、多元主体交流路径不畅等问题依然存在。对此,应重视赋能型工具作用的发挥,通过探索多样化行动路径,不断丰富赋能型工具的内容形式。第一,应加大政策支持力度,增强体教融合政策的靶向性。例如,强化资源保障和技能培训力度,对优秀传统体育学校建立高水平运动队给予政策支持。第二,积极引导社会体育组织参与协同治理工作,加强政社合作,发挥市场机制的调节作用。政府要不断探索社会性构型的网络治理模式,推动公私部门与社会力量的合作共赢,突出民间自助、社会责任和资源服务<sup>[22]</sup>,激活社会资本,缓解学校体育的师资与场地负担。第三,充分发挥网络平台优势。体育部门与教育部门可利用微信公众号、微博等现代信息传播平台,建立多元化的参与渠道和互动模式,形成多元主体参与治理格局。

### (三) 加强内部工具均衡配置,降低实质型工具的使用频率

我国实质型体教融合政策工具的高频使用,偏离了不同类型政策工具的综合配置和均衡使用的原则。为推动体教融合高质量发展,应加强内部工具的均衡配置,不断完善政策工具的类型



结构,以此提升体教融合政策的实际效用。首先,在协同路径上,体育部门与教育部门可通过签订详细合作协议、加强常态化沟通交流的方式,促进部门间协同合作。例如,详细规定两个部门在体育竞赛、师资队伍建设、文化教育、资金投入等方面的具体安排与布局,就融合困境进行阶段性商讨,调动各自资源实现二者之间互融互动的良好局面。其次,在政策制定上,需避免策略性措施的重复使用,进一步明确具体的政策实施细则,拟定可量化的政策目标<sup>[23]</sup>。使实质型工具的执行“看得见,摸得着”,从而提高政策的执行精准性和可操作性,提升实施效果。最后,在监督措施上,建议开通体教融合政策目标设定的反馈渠道,强化监督工作。将社会各界以及政策执行的直接参与者对实施效果的评价反馈信息作为目标设定的重要依据,及时对实质型工具内容进行动态调整。体教融合政策的贯彻落实,关乎青少年体质健康增强与竞技体育后备人才培养,要始终坚持理论与实践相结合的理念,关注各界参与者需求的变化,从而增强实质型体教融合政策工具的科学性与有效性。

#### (四)提高体教融合政策灵活性,扩大自愿型工具的应用范围

自愿型工具在体教融合政策中发挥着基础性功能,然而在实践中受科层制惯性思维的影响,自愿型工具的受重视程度明显不足,体教融合高质量发展陷入瓶颈。因此,在加快推进体教融合背景下,针对自愿型工具应用范围小、存在选择弱势的问题,可通过增加鼓励性的柔性方式、积极使用自愿型工具来提升体教融合政策灵活性。一是鼓励跨部门、跨组织交流,整合各参与主体的资源,开展合作意识培育工作,持续提升行政部门、高职院校等组织机构的工作效率。二是鼓励构建体教融合政策工具的实时应用系统,可协同多元治理主体的集体行动,及时对政策工具的应用情况进行归类与分析,形成政策应用分析报告,为未来体教融合政策的继续执行与修订提供参考依据。

#### 参考文献:

- [1] 郑志强,郑娟. 中国校园足球政策工具分析[J]. 武汉体育学院学报,2016(4):5-11.
- [2] 杨蒙蒙,吴际,吴贻刚,等. 体育消费政策工具:选择特征、变迁过程与优化策略——基于政策工具和发展要素双重视角[J]. 上海体育学院学报,2022(12):70-81.
- [3] 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(5):7-12.
- [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(9):33-44.
- [5] 王文龙,崔佳琦,邢金明,等. 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[J]. 体育学研究,2021(5):80-88.
- [6] 刘通,张晓林,李增民,等. “体教融合”政策省级行政执行的扩散机制及深化策略研究[J]. 广州体育学院学报,2022(4):71-79.
- [7] 邢金明,张宝军. 基于 PMC-AE 指数模型的我国体教融合政策量化评价[J]. 体育学刊,2022(1):84-90.
- [8] 王莹,戴俊,问绍飞. 体教融合视域下青少年体质健康促进政策法律化研究[J]. 沈阳体育学院学报,2022(4):50-56.
- [9] 任彬彬,周建国. 地方政府河长制政策工具模型:选择偏好与优化路径——基于扎根理论的政策文本实证研究[J]. 中南大学学报(社会科学版),2021(6):145-157.
- [10] 尤莉,钱丽明,王晓梅. 高等职业教育产教融合政策工具分类及优化路径——基于 2010—2019 年国家政策文本的量化分析[J]. 重庆高教研究,2021(3):99-110.
- [11] 黄丽娜,黄璐. 中国互联网治理的政策工具:型构、选择与优化——基于 1994—2017 年互联网政策文本的内容分析[J]. 情报杂志,2020(4):90-97.
- [12] 张鸿莹,裴婧晶,赵丽媛,等. 政策工具理论视域下高校师德师风体系建设研究[J]. 教育理论与实践,2022(15):44-47.
- [13] 陈向明. 扎根理论在中国教育研究中的运用探索[J]. 北京大学教育评论,2015(1):2-15.
- [14] 张晓飞,王豪,高常玲,等. 环保企业的协同战略模式——基于扎根理论的探索性研究[J]. 管理案例研究与评论,2021(6):573-587.
- [15] 熊焯. 我国地方政策转移中的政策“再建构”研究——基于江苏省一个地级市河长制转移的扎根理论分析[J]. 公共管理学报,2019(3):131-144.
- [16] 杨莉萍,亓立东,张博. 质性研究中的资料饱和及其判定[J]. 心理科学进展,2022(3):511-521.

- [17] 勾玉铎,花楷. 新发展理念下体教融合高质量发展:内涵、困境与路向[J]. 沈阳体育学院学报,2021(5):32-39.
- [18] 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.
- [19] 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(6):1-11.
- [20] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [21] 李铭函,苗苗,姚蕾. 体育与健康课程传承中华优秀传统文化的历史回顾、特征与前瞻[J]. 首都体育学院学报,2022(1):16-23.
- [22] 欧雅怡. 社会性构型下体育治理的关系网络构建研究——基于协同治理与多中心治理理论[J]. 广州体育学院学报,2018(4):68-73.
- [23] 臧海翔,程传银. 我国冰雪运动政策工具选择特征及优化策略[J]. 体育文化导刊,2020(9):1-7.

**Models, Characteristics and Optimization Suggestions:  
Research on the Integration Policy Tool of Chinese Sports Education**

HUANG Jing, ZHANG Yuhua  
(*School of Physical Education, Southwest University, Chongqing 400715, China*)

**Abstract:** Based on the perspective of policy tool, 32 copies of Chinese fusion of body teaching policy texts were analyzed by the grounded theory, and a “guided-empowered-substantive-voluntary” model of body education integration policy instrument was constructed. The characteristics of its usage are as follows: absence of guiding instrument application, dissonance of policy traction capacity; the lack of enabling instruments and the failure of long-term policy planning; excessive use of substantive instruments and distortion of policy implementation effect; the choice of voluntary instruments is weak, and the release of policy vitality is overshadowed. Therefore, the optimization suggestions are put forward: Establish the concept of diversified and integrated development to fill the vacancy of guiding instrument application; Explore diversified action paths and enrich the content forms of enabling instruments; Strengthen the balanced allocation of internal instruments to reduce the frequency of use of substantive instruments; Improve the flexibility of sports education integration policy and expand the application range of voluntary instruments.

**Key words:** education policy; integration of physical education; policy instruments; grounded theory

责任编辑 蒋 秋  
网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>