

中文体育类核心期刊

ISSN 1007-323X
CN44-1129/G8



JOURNAL OF GUANGZHOU SPORT UNIVERSITY

广州体育学院学报

2019.1

第39卷第1期
(总第163期)

厦门马拉松、广州马拉松、深圳国际马拉松官方微信公众平台信息传播研究	陈小英,冯展艺,曾 芊(68)
-----------------------------------	-----------------

新时期我国大众网球文化传播策略	谭冬平,鲁 毅(70)
-----------------	-------------

现代探险性运动休闲对我国运动休闲产业的启示	张 璐(74)
-----------------------	---------

我国运动休闲产业国际拓展研究	李 茹(78)
----------------	---------

● 民族传统体育

多民族聚居区体育文化的创造性转化路径研究——以元江哈尼族彝族傣族自治县为例	余贞凯,王志明(82)
---------------------------------------	-------------

健康中国背景下太极拳健身功效研究	冯 卫(87)
------------------	---------

浅议古代江湖文化与武术文化的异同	张海冰(91)
------------------	---------

体育课程资源黔东南苗族“芦笙舞”的实验研究	何文涛(94)
-----------------------	---------

● 运动训练学

美国青少年体能测试解析	朱 琳,苏 煜(98)
-------------	-------------

广东省女子撑竿跳高运动员选材特征研究	林崇青(103)
--------------------	----------

我国竞技体育人才的地理分布及形成原因探究	郑 森,郑 暇,郑 旗(109)
----------------------	------------------

● 学校体育学

我国学校体育政策执行过程审视——以史密斯模型为理论框架	唐大鹏(113)
-----------------------------	----------

中美中小学体育与健康课程标准的比较研究及启示	俞福丽(117)
------------------------	----------

“健康中国 2030”背景下学校体育教育的优化方略	黎志容(122)
---------------------------	----------

我国高校马术运动发展现状及推广研究——以武汉商学院为例	刘良辉,杨晶,张玲玲(125)
-----------------------------	-----------------

责任编辑:黄晓春 冯 卫 梁徐静 周德书 封面设计:黄晓春 英文编辑:石洁琦

我国学校体育政策执行过程审视*

——以史密斯模型为理论框架

唐大鹏

(河南农业大学体育学院, 河南 郑州 450002)

摘要:以史密斯模型为理论框架,采用文献资料、数据分析和逻辑推理等方式,审视和分析了我国学校体育政策执行过程。研究发现,学校体育政策执行过程还存在诸多问题,表现在:政策文本体系化与科学性有待增强;政策机构存在机制缺失与执行偏差;目标群体存在认知偏差与利益冲突;执行环境亟待优化。应通过完善政策体系、健全执行机制、增强政策认同、优化政策环境,优化学校体育政策过程,提升学校体育政策的执行力与实效性。

关键词:学校体育;政策执行;过程审视;优化路径;史密斯模型

中图分类号:G807 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-323X(2019)01-0113-04

Problems and Optimization: the Survey of the Implementation Process Of School Physical Education Policy in China ——Takes the Smith - Model as the theoretical framework

TANG Da - peng

(School of Physical Education, Henan Agricultural University, Zhengzhou 450002, China)

Abstract: This paper takes the Smith - Model as the theoretical framework, uses literature, data analysis and logical reasoning to examine and analyze the implementation process of school sports policy in China. Research finds that, There are still many problems in the implementation of school sports policy in China, show in: the systematization and scientificity of policy texts need to be strengthened; there are imperfect mechanisms and deviations in policy implementation; cognitive bias and conflict of interest exist in target groups, execution environment needs to be optimized. We should perfect the policy system, perfect the execution mechanism, strengthen the policy identification and optimize the policy environment, optimize the school sports policy process, enhance the execution and effectiveness of school sports policy.

Key words: school sports; policy implementation; process review; optimization path; Smith - Model

作为强身健体及塑造个性品质的重要手段,学校体育被赋予了越来越强的社会属性,即通过学校体育帮助青少年学生实现运动参与、身体健康、运动技能、心理与社会适应等多方面功能^[1]。改革开放以来,我国颁布了一系列的学校体育政策;2016年5月又颁布了《关于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的意见》(国办发[2016]27号),对学校体育工作开展提

出了新要求,体现了党和国家对学校体育以及青少年学生身心健康和全面发展的高度重视。但现实并非政策所愿,2000-2014年四次国民体质健康监测数据显示,青少年学生体质健康总体呈下降趋势:2014年,青少年的肥胖检出率为8.39%,较2000年增长0.75%;近视检测率为81.33%,较2000年增长17.17%,其中,19-22岁大学生增长13.35%,16-18岁高中

收稿日期:2018-08-20

作者简介:唐大鹏(1989-),男,河南南阳人,硕士,副教授

生增长11.99%,13~15岁初中生增长26.18%^[2]。这反映了学校体育政策执行的不力,有调查显示,学校落实学生在校每天1h体育活动的不足20%^[3],每天睡眠8h的学生占比81.8%^[4],每天用于课外辅导和家庭作业超过2h的高达83%^[5]。那么,在学校体育政策执行过程究竟存在哪些问题?现基于史密斯模型,审视学校体育政策执行过程,分析政策目标与实际执行存在的差距及其影响因素,探寻科学的优化路径与针对性的举措。

1 理论框架:史密斯模型解析

政策的生命与价值在于执行。从理论上讲,之于政策执行,学界较为关注影响因素、影响因素的影响机制,以及怎样利用有利因素,规避不利因素。美国学者托马斯·史密斯(T·B·Smith)最早对此进行研究^[6],并建构了政策执行过程的理论框架——史密斯模型(见图1),并提出了“四因素论”,认为政策执行的过程是四个方面的综合作用,这四个因素包括理想化政策、执行机构、目标群体及环境因素。环境因素是能够影响政策、执行机构、目标群体及环境因素的总称,具体包括政治、经济、文化、历史、法制等;执行机构主要是政府等公共机构等负责具体执行的单位和部门;理想化的政策为政策制定部门想要实现的合理、公正的政策效果。这四个要素之间相互作用与影响,构成了政策执行的完整系统,史密斯通过模型提出处理作用,描述政策执行中各要素间的冲突与协调。政策执行过程演变为协调四个要素的紧张和冲突转变为协调统一状态的过程;并通过建制和反馈实现政策调整和修定。

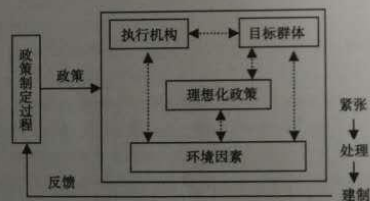


图1 史密斯政策执行过程模型

政策的有效执行是政策目标实现的先决条件,只有通过政策执行这一过程,才能体现政策的价值,将政策内容最大限度发挥。史密斯的政策执行过程模型,为我们分析和审视学校体育政策过程、影响因素、效果判断提供了思路。我们可将政策执行的四个因素进行分解:在理想化政策方面,可分解为政策类型、政策形式、政策认可程度、政策印象等;在执行机构方面,可分解为机构人员、主管单位、工作风格、执行技巧、组织能力等;制度化程度、政策执行经验、社会威信等,可作为目标群体涵盖的内容;社会、文化与政治、经济环境可作为环境因素涵盖的内容,并以此分析学校体育政策过程中可能存在的盲点。

2 学校体育政策执行过程及其问题

2.1 政策文本:体系化与科学性有待增强

基于史密斯模型,“理想化政策”是影响政策执行的首要因

素——政策是否科学、合理、可行,决定着政策目标的实现。虽然,学校体育政策初步形成了体系,但政策文本依然存在着一些限制性因素,影响着学校体育政策的执行。主要体现在:其一,前瞻性缺失。研究制定学校体系政策,不仅需要立足现实问题,化解矛盾,破解困境,而且需要着眼未来,把握学校体育发展的自身规律,研究制定出具有前瞻性的政策,以推动学校体育可持续发展。但现实是,许多政策更多的是着眼于“问题导向”,而缺乏整体设计和长远规划。有研究发现,1979~2008年,我国研究出台的关于青少年体质促进的政策法规有41件,多有重复出现^[7]。这些重复出现的政策法规,虽然是基于学校体育的发展变化而作出的调整,有利于现实问题的解决,但由于缺乏对学校体育发展规律的精准把握,以及对其发展的预判与前瞻,使得政策本身缺乏长期的指导性意义。其二,完整性不足。在问题导向驱使下,一些学校体育政策的研究制定,缺乏整体性理念与思路。如2001年出台的“体育与健康课程标准”,相比于“教学大纲”更符合当时的体育教学需要,然而学生身体运动与不同领域发展目标的关联、学生身心健康目标等,还不够明确,而虚化的内容不利于学校开展具体的政策执行工作。其三,可操作性不强。如,1992年义务教育阶段体育教学大纲使用近10年,在此过程中,青少年学生在膳食结构等方面发生较大变化,相应的教学大纲却未能依据青少年身体成长与运动需求方面进行调整。1997年修订的高中阶段体育教学大纲,二者相比,新大纲将实践课时由原来的94%降低为90%,虽然增加了发展身体素质练习项目要求,却并未对课时做出明确规定;同时为满足青少年终身体育教育目标,在考核指标方面做出调整,身体素质和运动能力占比由1987年的40%调整为32%,运动技能技巧占比由1987年的30%调整为48%^[8],削弱了体育教育的增强体质功能。

2.2 政策机构:机制缺失与执行偏差

在史密斯政策模型中,政策执行机构是影响政策执行的关键因素。学校体育政策的执行效果之所以不佳,关键在于执行机构之间相关机制的缺失。首先,学校体育政策的执行需要多个部门的密切配合,然而由于不同部门之间,造成了政策执行的碎片化。比如,《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》(中发[2007]7号)要求,教育、体育、卫生部门和共青团组织等主体在党委和政府领导下,建立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。但在政策执行过程中,普遍存在着学校体育经费问题与地方财政部门、体育教师数量配备与地方人事部门意见不一的问题,制约着政策的有效执行。其次,政策执行缺少柔性机制。其次,由于监管评价机制缺失,导致政策执行表现化、形式化。来自上海市20所中学的调研结果显示,85%校领导及体育教师表示熟知体育政策,但课程表修改、教材更新、上报材料作假现象严重,阳光体育运动多以口号形式开展^[9]。而由于机制的缺失,导致政策执行存在尺度失当,甚至发生偏差。据对北京市等地学校的调查显示,小学生和初中生的课外运动时间为0.25~0.28h和0.15h,远低于国际小学生1.5h、初中生1.4h的运动时间水平^[10]。

2.3 目标群体:认知偏差与利益冲突

在史密斯看来,目标群体自身行为的复杂性及其对政策的

家长意愿等,是影响政策执行的重要因素。学校体育政策的执行,最终取决于学校、师生、社区、家长等目标群体的认知、态度及其执行行为。在实践中,由于目标群体存在认知偏差与利益冲突,导致政策执行发生偏差,难以形成执行合力。在认知偏差方面,由于受传统文化“重文轻武”观念,以及应试教育的影响,各目标群体对学校体育政策的既不统一,也存在认知问题。来自对北京市部分学校的调查显示,“阳光体育运动”的开展,学校领导与教师表示支持与反对者分别占23.5%、54.2%,另有22.3%认为其可有可无^[11];也正因此,认为体育课是体育课的学校比例仅有29%,80%的学生每天的体育锻炼时间不足1h^[12]。同时,学校体育政策的执行涉及到多个利益群体,体现了多元化视角的利益格局。但对于实现不同目标群体利益的协调还缺乏有效的手段。从学校看,由于升学率是学校社会声誉和竞争力的提升,因此,学校普遍重视文化课学习,由此带来的是文化课学习时间的增加与体育活动时间的减少。从体育教师看,同文化教师一样,体育教师经济普遍不高,与其劳动不成正比,使其在传道授业与赚取生活资本的选项上偏向后者;又由于新政策与其固有的体育教育教学理念、模式和方法存在冲突,使其对新政策的执行存在观望与敷衍的消极态度。从家长看,由于应试教育体制及“文凭社会”的影响,家长则希望孩子把更多的时间放在文化课学习上,对其参与体育运动支持度不高。由此可以看出,在政策执行过程中,存在着一种复杂的利益关系,由于各目标群体的利益诉求与价值追求不尽相同,使学校体育政策执行难以形成合力。

2.4 执行环境:资源依赖与资源匮乏

史密斯认为,政策产生于一定的社会背景,并在一定的社会背景下运行,并受到各种社会因素的影响与制约。从宏观上看,经济环境、政治环境、文化环境、法制环境等,均影响和制约着学校体育政策的有效执行。从微观上看,学校体育政策的执行效果,最终看学校体育的开展程度与青少年学生受益情况,而学校体育的开展,则依赖于体育教师的配备、体育基础设施的完善、体育教育计划的制定等,但这些资源普遍存在不足。有数据显示,目前,我国中小学体育教师缺额241176人,缺额率为50.17%,其中,初中缺额19442人,缺额率11.05%;小学缺额227629人,缺额率高达98.37%^[13]。而由于体育教师缺额严重,使得学校体育难以有效开展,即便开展起来,由于体育教师工作量较重,学校体育教育教学质量也难以保证。研究发现,学校体育场地设施不仅与学校体育开展情况正相关,而且与学生的肥胖检出率相关显著($P<0.05$)^[14],而由于投入不足、空间受限、重视不够,学校体育场地还不完善,在数量上,目前我国中小学体育场地共有500370个,不能或完善满足学校体育教学需要的占32.9;在质量上,学校体育场地达标率偏低,其中,小学、初中体育场地达标率分别为45.32%、62.24%^[15]。而由于学校体育场地不足、质量不高,容易导致学校体育事故发生,使得体育教师在体育教学中畏首畏尾。

3 学校体育政策执行过程的优化路径

3.1 完善学校体育政策体系

学校体育政策有效执行,须有完善的学校体育政策体系。一方面应强化政策文本的科学性与可操作性。首先,合理定位

学校体育政策实现的目标,结合当前不同年龄青少年身体特征、心理素质以及学习需求、兴趣爱好等,清晰定位学校体育政策要实现的价值功能。其次,增强政策目标的灵活性与可调整性。政策方案的设计以一定的政策目标为依据,政策目标的制定既要符合我国当前国情,又要满足随着经济水平与技术条件等更新带来的青少年群体体育运动与身心发展需要,并随着这些因素的变化即时更新兼容,以便目标群体高效、全面掌握政策内容。再次,通过综合性的政策内容导向,让不同类型的目标群体,以及执行机构等明确分工与职能,便于政策执行过程的实时考核评估,也有助于不同部门有效配合。另一方面要重视不同层面、利益角度目标群体的需求,通过调研、访谈等方式了解学校体育政策对于不同群体的意义与基础,并多维度、广泛性探讨政策执行过程中可能存在的困难或不符合情况等,最大限度给予此类问题明确指导意见;同时关注包括特殊体质青少年及有特殊体育运动需要的青少年等群体的利益需求,重视不同类型、不同阶段出台的体育政策的关联情况,在综合考虑多项因素后制定更为强势和刚性的政策体系。

3.2 健全学校体育政策执行机制

政策执行机构的有效运行,有赖于完善的执行机制。其一,应创建以学校体育政策为导向的多执行部门协调机制;当地党委与政府应通过建立和完善联席会议制度,将教育、财政、卫生、组织等部门以及学校、民间基金组织等纳入到执行部门中去,强化部门之间沟通交流,系统推进政策执行分工。其二,应提升政策执行的灵活性,尊重学生、体育教学人员等体育政策执行的重要主体,一方面需要校领导与体育教师、学生积极沟通,帮助体育政策执行主体正确认知相关标准、政策的目标与内容,配合体育政策的执行;另一方面采取激励性措施提高学生参与包括体质测试、体育锻炼等项目的积极性,通过体育活动开展的效果及时反馈,提高学生的参与积极性。其三,多角度建立体育政策执行评价监管机制,由包括学校自身、上级主管部门、体育教师、学生、家长等不同群体提供评价结果,在设定评价指标与选择评价方法的基础上将各方评价数据进行汇总,作为体育政策执行持续改进的重要依据。在此过程中,可以建立专门的评定机构,聘请专家到校内实地考察并与目标群体沟通掌握实际数据,定期将监督评价结果上报上级主管部门;也可参照国外有益经验,通过设定可量化的体力测试指标等,对政策执行效果进行实时的评价。其四,重视上级主管部门对学校体育政策的宣贯与培训等工作,定期通过会议讨论、培训考核等方式掌握学校对政策的解读与认知情况,避免出现执行尺度缺位与执行方式僵化等问题。

3.3 增强学校体育政策认同

目标群体之于学校体育政策的执行,依赖于其科学的认知与自觉行动。应依据不同的目标群体调整政策执行标准,强化目标群体之于学校体育政策的认同度。之于体育教师,应明确其角色和价值定位,尊重其重要地位、实践创新与教学经验,提升体育政策执行方面的工作绩效,通过政策执行效果实施薪酬激励,提高体育教师的工作积极性。同时可以邀请体育教师与行业专家共同讨论体育政策执行相关问题,并通过实践反馈及时调整更新,确保体育政策内容的合理性与连贯性。之于学生,应深入了解不同阶段学生的个性特征与身体锻炼需求等,

充分引导学生群体的参与动机与开展方式等,通过强化学生的体育运动体验提升其参与兴趣。之于家长与社会,可通过深入挖掘相关数据,如对比不同时期人们参与体育锻炼与健康程度等当面的相关数据,真实说明二者关联性以及对青少年体质健康促进的重要意义,引导家长转变观念,使之理解和认同身体素质锻炼无法在文化课程学习占用的大段时间之外开展,也并非在卸下文化课负担后突击一段时间就能实现的任务。也可通过新闻媒体、网络媒体等途径将《国家学生体质健康标准》等体育政策以漫画、案例等方式进行讲解传播,帮助家长等其他社会群体认同和支持学校体育发展。

3.4 优化学校体育政策执行环境

学校体育政策的有效执行,离不开良好的环境与氛围。从外部环境看,随着健康中国战略、体育强国建设的推进,党和政府以及全社会更加关注青少年学生的体质健康,更加关注学校体育的发展,这为学校体育政策执行提供了良好的外部环境。从内部环境看,学校体育政策执行的落脚点,最终在于推动学校体育发展,提升青少年学生体质健康水平。就学校而言,目前亟待破解的困境,在于加强体育教师队伍建设,完善学校体育基础设施,夯实学校体育发展的基础。国办发[2016]27号明确要求,充分利用现有政策和渠道,按标准配备体育教师和体育教研人员。一方面,应提升中小学体育教师数量,通过扩大体育师范生的培养规模,鼓励优秀教练员、退役运动员、社会体育指导员、有体育特长的志愿人员兼任体育教师,以弥补中小学特别是农村中小学体育教师不足的问题,另一方面,应提升中小学体育教师质量,通过实施体育教师全员培训、科学合理确定体育教师工作量、提高体育教师福利待遇等途径,提升体育教师的综合素养,调动体育教师的积极性。国办发[2016]27号还强调,要完善经费投入机制,推进学校体育设施建设。为此,各级政府应加大对学校体育的投入力度,建好学校体育场地设施,配好体育器材,并推进社会体育公共设施向学校开放,为学校体育发展提供有力支持。

4 结语

史密斯模型告诉我们,理想化政策、执行机构、目标群体及环境是影响学校体育政策的执行的重要因素。以此审视我国学校体育政策执行过程,还存在诸多问题,政策文本前瞻性缺失、完整性不足,可操作性不强;由于协调沟通机制、监管评价机制缺失,致使学校体育政策存在执行偏差;由于各目标群众的利益诉求与价值追求不尽相同,加之认知偏差,致使学校体育政策执行难以形成合力;由于投入不足、空间受限、重视不够,学校体育场地较不完善,加之体育教师缺额严重,使得学校体育政策难以落地。为此,应通过完善政策体系,健全执行机

制,增强政策认同及优化政策环境,优化学校体育政策过程,提升学校体育政策的执行力与实效性,最终扭转青少年学生体质健康下滑趋势。

参考文献:

- [1] 王顺熙. 从身体视角看体育教育及其价值[J]. 广州体育学院学报, 2016, 36(4): 122-125
- [2] 张洋, 何玲. 中国青少年体质健康状况动态分析——基于2000-2014年四次国民体质健康监测数据[J]. 中国青年研究, 2016(6): 5-12
- [3] 王献英. 学生体质健康增强的难题与协同促进策略[J]. 体育学刊, 2016, 23(3): 112-115
- [4] 沈建华, 卢伯春, 郑家骥, 等. 体育课程作为学校健康教育主要载体的思考[J]. 上海体育学院学报, 2011, 35(4): 74-76
- [5] 王政淞, 李红娟, 张柳. 动作能力对儿童青少年体力活动与健康促进的重要意义——基于动作能力研究模型的描述分析[J]. 体育科学, 2017, 37(11): 72-80
- [6] 邓大松, 徐芳. 当前中国社区健康教育的政策执行过程——基于史密斯模型的分析[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2012, 65(4): 5-12
- [7] 刘宁, 刘静民, 张威. 改革开放以来我国学校体育政策法规演变脉络之研究[J]. 体育科学, 2009, 29(12): 88-92
- [8] 赵霞, 王帅. 学校体育改革中身体运动的弱化[J]. 体育学刊, 2015, 22(2): 77-80
- [9] 朱富明, 冉强辉, 张业安. 中学体育政策执行力的影响因素与提升策略——以上海市20所中学为例[J]. 西安体育学院学报, 2015, 32(4): 495-501
- [10] [11] 杨定玉, 杨万文, 黄道主, 等. 学校体育政策执行偏差的表现、原因与对策——以“阳光体育运动”的政策分析为例[J]. 武汉体育学院学报, 2014, 48(1): 78-82
- [12] 夏树花. 中小学体育教学异化现象审视[J]. 体育学刊, 2017, 24(5): 84-87
- [13] 胡剑波, 汪璐琪, 任丽萍, 等. 我国中小学体育教师队伍建设10年追踪调查研究[J]. 体育成人教育学报, 2013, 29(4): 73-76
- [14] 张宇. 学生体质健康视角下学校体育场地配置状况分析——以辽宁省为例[J]. 广州体育学院学报, 2017, 37(1): 126-128
- [15] 王健, 陈元欣. 我国学校体育场地设施现状、制约因素与发展对策[J]. 上海体育学院学报, 2015, 39(2): 86-89