



● 青少年体育 Youth Sport

# 我国青少年体育政策变迁研究(1949—2021)——基于多源流理论视角

侯军毅,王 荟,王华倬

**摘要** 青少年体育政策是青少年体育有序开展的重要保障。为推进我国青少年体育政策体系的健全与完善,基于多源流理论对1949—2021年我国青少年体育政策的变迁历程进行系统梳理,认为青少年体育政策历经了从站起来阶段的初步探索建设发展、富起来阶段的恢复调整改革发展、到强起来阶段的多措并举深化发展的历史变迁。在此基础上,分别对不同历史阶段中青少年体育政策的问题源流、政治源流和政策源流展开理析,提出今后在决策中应紧扣问题导向、把握政治方向和吸纳多方建议,促进三流耦合,共同推进我国青少年体育治理体系的进一步完善。

**关键词** 青少年;青少年体育政策;多源流理论;政策变迁

**中图分类号**:G812.45 **文献标志码**:A **文章编号**:1005-0000(2022)02-145-07

**DOI**:10.13297/j.cnki.issn1005-0000.2022.02.004

**参考文献引用**:侯军毅,王荟,王华倬.我国青少年体育政策变迁研究(1949—2021)——基于多源流理论视角[J].天津体育学院学报,2022,37(2):145-151.

## Transition of China's Youth Sports Policy (1949-2021): From the Perspective of Multiple Streams Theory

HOU Junyi, WANG Hui, WANG Huazhuo

(School of Education, Beijing Sport University, Beijing 100084, China)

**Abstract** Youth sports policy is the important guarantee for the orderly development of youth sports. In order to promote the continuous improvement and implementation of China's youth sports policy system, we systematically sorted out the transition of China's youth sports policy between 1949 and 2021 from the perspective of multiple streams theory. The youth sports policy has gone through a historical change from the initial exploration, construction and development in the stage of standing up, the recovery, adjustment, reform and development in the stage of getting rich, to the multiple measures to deepening development in the stage of getting strong. On this basis, the in-depth analysis is carried out on the problem stream, political stream and policy stream of youth sports policy in different historical stages. It is suggested that we should tight the problem orientation, grasp the political direction and absorb the suggestions of various parties to the decision-making in the future, promote the three-stream coupling, and jointly advance the further improvement in China's youth sports governance system.

**Key words** adolescents; youth sports policy; multiple streams theory; policy transition

少年强、青年强则中国强<sup>①</sup>。青少年是国家的未来、民族的希望,党和国家历来高度重视青少年的健康成长与全面发展,颁布了一系列青少年体育政策法规,保障青少年体育活动的有序开展。站在新的历史方位,加强政策理论研究、提升决策科学性已成为促进青少年体育深化发展的重要前提。当前,关于我国青少年体育政策的研究虽得到了相应关注,但还存在一定不足,主要体现在史料支撑的薄弱与政策深度分

析的欠缺,需进一步深入剖析。回顾与梳理1949—2021年我国青少年体育政策的制定与出台历程,厘清主导政策变迁因素的作用机理,能够为当下政策的研制与政策服务体系的构建提供镜鉴。基于此,本文借助多源流理论对我国青少年体育政策的变迁逻辑进行梳理与分析,旨在理析我国青少年体育发展的基本境况,以此推进青少年体育政策体系的健全完善与深度落实。

**收稿日期**:2021-12-10

**基金项目**:国家社会科学基金重大项目(项目编号:17ZDA329)

**作者简介**:侯军毅(1992-),女,山西晋中人,在读博士研究生,研究方向为体育教育原理与方法,E-mail:hounjuni2021@163.com;通讯作者:王华倬(1964-),男,河南南阳人,教授,博士,博士生导师,研究方向为体育教育原理与方法,E-mail:haichao1964@163.com。

**作者单位**:北京体育大学教育学院,北京 100084。

# 1 多源流理论与我国青少年体育政策变迁研究的理析

## 1.1 多源流理论的意涵

多源流理论用于解释政策制定的全过程,是由美国学者约翰·W·金登在借鉴有限理性和组织理论等方面研究成果的基础上提出的<sup>[2]</sup>。多源流理论认为(见图1),公共政策的制定场域中并行流淌着三股独立的源流:问题源流、政策源流和政治源流<sup>[3]</sup>。“问题流—政治流—政策流”是最常见的源流发生逻辑,常常是一个特定问题先引发公众关注,并获得决策者的重视,进一步引发相应的政策行为<sup>[4]</sup>。当三股源流汇合时,就会使某一问题或事件顺利进入到政府的决策之中,促成重要政策的产生,即“政策之窗”的开启。因此,这一理论对于在日趋开放多元的社会中分析公共决策的影响因素,同时关注政策的输入与输出过程,具有借鉴意义。

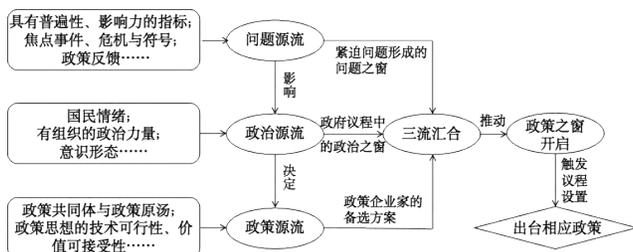


图1 多源流理论分析模型示意图  
Figure1 Schematic Diagram of Multiple Streams Theory Analysis Model

## 1.2 多源流理论在青少年体育政策变迁研究中的运用

青少年体育政策是由各级国家机关制定的,对青少年体育活动进行全面有效干预和调节的规范性文件的统称,包括国家的体育法律及体育行政法规、部门规章和地方性法规等政策文本类型。建国以来,我国青少年体育政策不断适应国情变化,立足青少年体育工作实际,回应青少年发展需要,聚焦并解决突出问题,其发展脉络日渐清晰,逐步形成独具特色的青少年体育政策体系。在这一过程中,国家意志及其发展战略与社会各界关注的青少年体育问题等多重因素,都直接影响着我国青少年体育政策的制定与出台。而多源流理论的特点就在于理解政策议程设置中影响因素间的互动逻辑,能够为深入研究公共政策的制定提供思路。同时,近年来学界透过这一理论架构对教育、住房及税收等政策的研究成果已相对成熟,在体育学界也已有文献表明了该理论的适用性,如吴光芸<sup>[5]</sup>、叶林<sup>[6]</sup>、高晓峰<sup>[7]</sup>等学者从体教融合政策、幼儿体育教育政策与学校体育政策等方面均验证了

该理论对当前我国体育政策具有较强的解释力。缘此,运用多源流理论分析框架,能够深层次地从问题、政治与政策三大源流来窥探我国青少年体育政策的变迁逻辑,有助于在新时代背景下明晰我国青少年体育政策的发展历程与优化路径,具有一定的适切性。

## 2 我国青少年体育政策的历史变迁

新中国成立以来,我国社会发展经历了从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃,与此相应,青少年体育政策的发展历程经历了由站起来阶段的初步探索建设发展、富起来阶段的恢复调整改革发展、到强起来阶段的多措并举深化发展的历史变迁过程。

### 2.1 站起来阶段的青少年体育政策(1949—1978年):初步探索建设发展

2.1.1 以改善青少年健康状况为出发点,大力推行体育运动的普及与开展 新中国成立后,党和政府从尽快改善青少年健康状况、保障青少年相关权益出发颁布了相应文件,有效推动了体育运动在青少年学生中的普及与开展。针对当时青少年健康不良的状况,政务院于1951年颁布《关于改善各级学校学生健康状况的决定》,明确指出“增进学生身体健康,乃是保证学生完成学习任务,并培养出有强健体魄的现代青年的重大任务之一”<sup>[8]</sup>。同时,在《关于加强人民体育运动工作的报告》《中央人民政府政务院关于改进和发展中学教育的指示》<sup>[9]</sup>等文件中,青少年身体健康问题也得到了进一步重视。

随后,在举国实施劳卫制的背景下,各级学校体育工作除已实行的体育课、工间操与课外体育锻炼内容外,学生的体育活动还同军事训练、劳卫制锻炼相结合,并在《关于体育运动十年规划的报告》<sup>[10]</sup>《国务院关于全日制学校的教学、劳动和生活安排的规定》<sup>[11]</sup>中得到了进一步明确。此外,鉴于广大青少年增强体质的迫切需要,国家体委、教育部、共青团中央于1960年联合下发了《关于在青少年中广泛开展田径运动竞赛的通知》《关于在青少年中大力开展游泳活动的联合通知》<sup>[12]</sup>,以期通过竞赛活动的形式推进体育运动在青少年群体中的广泛开展与普及。在此之后,国家体委公布《青少年体育锻炼标准条例(草案)》,原《劳动卫国体育制度条例》即行废止<sup>[13]</sup>。此类政策的接连颁布,提高了广大青少年积极参与体育锻炼的自觉性,其体质健康水平得到了初步改善。

2.1.2 以提高青少年运动技术水平为基本点,初步规范青少年运动项目标准 建国后,我国竞技体育成绩稍有提高,但距离国际水平仍有较大差距。根据苏联

经验,全国各地开始建立青、少年业余体育学校,迅速提高我国在国际体育活动中的地位成为了重要任务,为此,《青年业余体育学校章程(草案)》《少年业余体育学校章程(草案)》<sup>[14]</sup>陆续颁布,侧重对学生的身体训练和技战术教授。同时,在劳卫制基础上,国家体委颁布《中华人民共和国体育运动竞赛制度(草案)》《中华人民共和国运动员等级制度条例(修订草案)》<sup>[15]</sup>,初步规范了包含青少年在内的各类运动项目标准。此后,为了不断提高青少年运动技术水平,为优秀运动队培养新生力量,国家体委、国务院教科组联合签发《一九七二年全国青少年业余体校工作座谈会纪要》<sup>[16]</sup>,明确了办校任务要求与教学训练工作等内容。这些文件的相继颁布,为初步规范与探索青少年运动竞赛体系、提高青少年运动技术水平奠定了基础、提供了保障。

整体而言,站起来阶段的青少年体育政策主要在于增强青少年身体素质,提高运动技术水平,为社会主义劳动生产和国防建设服务。在政策行文主体构成上,青少年体育政策的颁布主体涉及到国务院与国家体委,其中以国家体委单独发布为主,突显了体育行政部门在青少年体育工作中的主导地位;在政策文本类型上,以“报告”“通知”“章程”“制度”等类型为主,暂未形成独立性、持续性和系统性的政策文本体系;在政策主题分布上,围绕青少年体育工作颁布的专门性文件,主要以青少年业余体校制度规范建设与青少年体育锻炼标准为政策着力点,而面向青少年学生的政策多见于综合性文件之中;在政策施行上,各级各类学校积极倡导劳卫制锻炼,使青少年运动习惯得以形成,运动技术水平得到显著提升。

## 2.2 富起来阶段的青少年体育政策(1978—2012年):调整改革高速发展

2.2.1 以提高青少年体质健康水平为着眼点,培养全面发展的社会主义建设者和接班人 1979年,国家体委在全国体育工作会议中,进一步强调了“要重点抓好关系两亿青少年学生健康成长的学校体育”<sup>[17]</sup>。同年5月,扬州会议召开,明确了要“把学校的体育、卫生工作搞好,更好地培养德、智、体全面发展的人材,以适应实现四个现代化的需要”<sup>[18]</sup>,青少年体育规章制度得到初步恢复。进入21世纪,在全面推进素质教育背景下,以“健康第一”为指导思想的基础教育体育课程改革启动,更多地指向青少年学生身心、社会适应等方面的健康全面发展。2000年底,国家体育总局下发《2001—2010年体育改革与发展纲要》,提到青少年体育要以学校为重点,要求各级各类学校认真贯彻德智体美全面发展的教育方针,同时鼓励社会兴办各类

青少年体育俱乐部<sup>[19]</sup>。围绕青少年体质健康问题,教育部与国家体育总局联合发布多项政策,如《教育部国家体育总局关于实施<国家学生体质健康标准>的通知》《关于进一步加强学校体育工作 切实提高学生健康素质的意见》等,共同应对青少年体质下降的棘手问题。2007年,《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》颁布,这是迄今为止专门针对青少年体育出台的高规格、高层次重要文件,青少年体育开始驶向高速发展的快车道。

2.2.2 以颁布和出台相关法律法规为支撑点,提升青少年体育工作的法治化水平 伴随着改革进入高速发展期,我国青少年体育政策也进入到改革发展的关键节点,特别是相关法律和行政法规的出台,进一步规范了青少年体育工作,使其有法可依、有章可循。1990年,国务院批准颁布了《学校体育工作条例》,对学校体育进行了全面而具体的规范,青少年体育也随之迈向了法治化、科学化轨道。1995年《中华人民共和国体育法》颁布,其中规定了“国家对青年、少年、儿童的体育活动给予特别保障,增进青年、少年、儿童的身心健康”<sup>[20]</sup>,并专门针对体育课、课外体育活动、体育师资与场地、国家体育锻炼标准等予以明确规定。此外,党和国家对青少年健康成长的高度重视也在《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国义务教育法》等法律中得到体现,进一步提升了我国青少年体育工作的法治化水平。

2.2.3 以提高青少年运动员文化教育水平为突破点,探索体教结合新路径 1979年,国家体委、教育部联合发布了《少年儿童业余体育学校章程》,对优秀运动员后备人才的培养开始由体育部门全权管理向以体育部门为主、教育部门为辅的方式联合进行管理。1983年,在国务院批转国家体委《关于进一步开创体育新局面的请示》中,要求“在保证少年儿童运动员德智体全面发展的前提下,积极地进行系统的业余训练,为攀登体育高峰作贡献”<sup>[21]</sup>。与此同时,按照读训并重、因材施教原则,国家体委发布《体育运动学校办校方案》《体育运动学校学生学籍管理试行办法》,旨在为优秀运动队培养有文化的高水平运动员。此后,《关于进一步加强运动员文化教育和运动员保障工作的指导意见》《中等体育运动学校管理办法》《少年儿童体育学校管理办法》等政策文件进一步协调了青少年运动员专业训练与文化学习间的矛盾,不断对体教结合进行积极尝试。

总体来看,富起来阶段的青少年体育政策主要在于提高青少年体质健康水平,探索体教结合新路径,培养全面发展的社会主义建设者和接班人。在政策

行文主体构成上,青少年体育政策的颁布主体涉及中共中央、国务院、国家体育总局与教育部,以国家体育总局单独发布并同教育部联合发布为主,逐步形成多部门协同协作的治理局面;在政策文本类型上,以“意见”“通知”“办法”等类型为主,出现了法律、行政法规等规范性文件,形成了具有体系化、连续性的法律法规政策体系;在政策主题分布上,以面向青少年学生的学校体育政策为主,围绕青少年运动员文化教育的专门性文件逐渐增多;在政策施行上,体育课与课外体育活动得到基本保证,学生体质健康标准得到全面实施,青少年运动员文化教育质量得到明显提升。

### 2.3 强起来阶段的青少年体育政策(2012年至今): 多措并举深化发展

2.3.1 以促进青少年健康成长为目标,深化学校体育改革 2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中强调了“强化体育课和课外锻炼,促进青少年身心健康、体魄强健”<sup>[23]</sup>这一重要部署。此后,国务院办公厅进一步印发《关于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的意见》等文件,突出了学校体育在教育中的基础地位,明确了青少年体育工作的战略格局。2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅共同印发《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》,在立德树人的时代使命下,围绕深化教学改革、改善办学条件与完善评价机制等方面,力图推动青少年文化学习和体育锻炼协调发展,构建五育并举的育人体系。2021年,国家陆续发布《关于进一步加强中小学生体质健康管理工作的通知》《儿童青少年近视防控光明行动工作方案(2021—2025年)》等文件,提出开展针对青少年近视、肥胖等问题的体育干预,进一步为青少年健康成长保驾护航。

2.3.2 以体教融合为手段,加强青少年体育后备人才培养 针对青少年体育后备人才培养,与前期相比,我国在这一阶段出台的专项政策更为密集,接连下发了《奥运项目竞技体育后备人才培养中长期规划(2014—2024)》《关于加强竞技体育后备人才培养工作的指导意见》等政策文件,旨在扩大并提高青少年体育后备人才的规模与质量,促进青少年体育的可持续发展,为建设体育强国、健康中国注入生机与活力。2020年,国家体育总局、教育部出台《关于深化体教融合促进青少年健康发展的意见》,明确了具有中国特色的体教融合发展之路,为创新青少年体育后备人才培养模式提供了新契机。在意见指导下,各省市陆续出台地方文件,对国家政策进行了及时回应,探索体教融合的地方模式,青少年体育后备人才培养模式不断转型升级,涌现出

如“清华模式”等卓有成效的体教融合新实践。

2.3.3 以青少年体育组织为抓手,推动青少年赛事活动的有序开展 为满足广大青少年日益增长的体育活动需求,相关部门对青少年训练竞赛组织形式的新探索随即展开。2016年,在国家体育总局发布的《青少年体育“十三五”规划》中,对完善青少年体育组织网络与训练竞赛体系予以说明。随后,国家体育总局、教育部等七部门联合印发《青少年体育活动促进计划》,提出创建各类青少年体育组织,广泛开展青少年体育活动与竞赛。此外,在《全民健身计划(2021—2025年)》《“十四五”体育发展规划》等多项文件中,提出了诸如发展衔接有序的青少年体育俱乐部,建立分学段、跨区域的四级青少年体育赛事体系,鼓励政府向体育社会组织购买体育教学和教练服务等重要举措。透过政策层面的创新,各项目协会与省市进一步联动,充分发挥青少年体育组织的桥梁纽带作用,使青少年冬夏令营及户外营地等特色品牌赛事活动常态化开展、体育传统特色学校与青少年体育俱乐部比赛规范化运行。

不难看出,强起来阶段的青少年体育工作,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,服务于教育强国、体育强国与健康中国的建设,将青少年身心健康放在更加突出的位置。与青少年体育密切相关的顶层设计不断推出,逐步形成较为完备的青少年体育治理体系,并进入到多措并举的政策高密度区。在政策数量与颁布频度上,各部门出台专项政策的数量和频率都大大超过以往,显示出政策对现实的回应日益积极;在政策目标上,多数政策的量化指标逐步增多,使目标更加精准明确;在政策协同上,体育部门横向与纵向的协同效用不断提升,在多部门紧密配合下,政策影响范围愈益扩大;在政策施行上,场地设施类型日趋标准化、多元化,青少年多样化健身需求得到充分满足,通过“健康包”工程、U系列赛事等线上线下特色实践助力各项政策的落实落细。

## 3 多源流理论视角下我国青少年体育政策的 变迁因素考察

新中国成立以来,党和政府出台一系列政策文件,为青少年体育活动的开展提供政策框架与行动指南。在多源流因素的作用下,回望我国青少年体育政策的变迁历程,可以发现每一阶段的政策形成皆出于特定历史条件下的问题源流、政策源流和政治源流,并通过政策文本直接体现三条源流耦合的价值诉求。

### 3.1 问题源流:国家与社会关注的青少年体育问题

就我国青少年体育政策而言,决策者在不同阶段

拟解决或需关注的青少年体育问题不尽相同,均受到特殊历史阶段和时代特征的影响,也推动着各阶段的政策议程设置。

(1)自全国解放以来,人民生活水平的提高与体育运动的初步开展,使广大青少年的健康状况开始好转。但由于建国前青少年普遍陷于营养不良和卫生条件极端恶劣的情况之中,种种疾病如近视、肺结核和神经衰弱等<sup>[23]</sup>,依旧严重影响着学生的学习与生活。同时,体育事业的发展也面临竞技水平低下、运动人才匮乏等困境,急需一种集约高效和可以高速发展的体育模式<sup>[24]</sup>。为此,这一阶段在党和政府的领导下,青少年体育政策聚焦社会主义建设过程中青少年的卫生与健康问题,并初步形成了体教分离的青少年体育发展模式。

(2)改革开放进程中我国体育事业蓬勃发展,但在此过程中随着应试教育的弊端日益明显,体育运动弱化与边缘化问题逐步显现,使学生因课业压力普遍出现轻体育思想,忽视体育锻炼的重要作用,导致青少年身体素质下降。另外,三级培养体制之下的青少年教育体系相对独立,与国民教育体系脱离,致使运动员学训矛盾日渐凸显,青少年体育人才出现断层。上述问题的出现引起决策者的高度关注,并对青少年体育工作进行了相应的恢复调整与改革优化,回应青少年体质下降及青少年运动员体教分离等问题,为新一轮政策法规的制定与出台积蓄了动力。

(3)十八大以来,青少年体育工作取得了重大进展,但仍面临一定的治理困境。第八次全国学生体质与健康调研结果显示,囿于学业负担重、电子产品泛滥等现实因素的制约,青少年近视率偏高、肥胖率上升等突出问题依旧存在。与此同时,体育与教育领域也亟待由“结合”积极向“融合”的态势发展。对此,中共中央、国务院及其相关直属部委与各级地方政府加大了对青少年健康问题及运动员文化教育问题的持续关注,围绕身体素养、体教融合等议题制定了具有针对性的专项政策,并通过探索大中小一体化培养体系,解决体育人才升学断档等问题,以体教融合实现青少年治理体制和机制的全面融合,构建有利于人才成长的国民体育教育体系<sup>[25]</sup>,促使体回归教,提升体育在青少年群体中的综合育人功能。

### 3.2 政治源流:党和国家领导人对青少年体育的重要指示

基于我国国情的本土语境下,青少年体育政策的政治源流集中体现在党和国家领导人对青少年体育的重要指示之中。历届领导人高度重视青少年体育

工作,立足焦点问题与国家战略作出的一系列重要论述,逐步实现了由工具主义到全面育人、由小体育到大体育、由身体物化到身体关怀的思想转变<sup>[26]</sup>,直接影响着青少年体育政策的出台与落地。

建国伊始,党和国家领导人强调体育运动的普及化和经常化,认为体育的价值是为建设和保卫祖国积极参加锻炼,如毛泽东同志曾发出“发展体育运动,增强人民体质”“健康第一,学习第二”“要使青年身体好,学习好,工作好”的伟大号召。社会主义建设探索全面开始后,毛泽东同志进一步指出,“我们的教育方针,应该使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展,成为有社会主义觉悟的、有文化的劳动者”。为此,各地学校积极开展体育运动,在较短期内取得了良好效果,极大推动了站起来阶段重要文件的颁布与实施。

改革开放初期,党和国家领导人强调要造就德智体全面发展的社会主义建设者和接班人。如邓小平同志提出“要努力使我们的青少年成为有理想、有道德、有知识、有体力的人”<sup>[27]</sup>,鼓励青少年群体能够立志为国家和人民作贡献;江泽民同志从科教兴国的战略高度紧抓青少年体育工作;胡锦涛同志在凸显“以人为本”科学发展观的基础上,作出了加强青少年体育、增强青少年体质的重要决策,都体现了青少年体育工作在整个社会发展中的重要价值。

十八大以来,党和国家领导人高度关注青少年的健康成长,立足国家发展战略,对青少年体育工作予以全方位指导。2014年,习近平总书记在看望南京青奥会中国体育代表团时提到:“少年强、青年强是多方面的,既包括思想品德、学习成绩、创新能力、动手能力,也包括身体健康、体魄强壮、体育精神”<sup>[1]</sup>,在此基础上又进一步作出要“更加重视青少年体育工作,引导广大青少年继续弘扬奥林匹克精神”<sup>[28]</sup>的重要指示。2018年,习近平总书记在深刻洞悉现代教育发展趋势的基础上,对青少年体育工作进行了全面科学的价值论断,构建了以立德树人为根本任务、以“享受乐趣、增强体质、健全人格、锤炼意志”为核心的新时代青少年体育发展理念。2020年,习近平总书记在河北、陕西实地考察时,鼓励青少年好好学习、健康成长,并指出了青少年眼镜化的问题,提到要“文明其精神,野蛮其体魄”。在习近平总书记的指引下,关乎青少年健康成长与全面发展的政策法规接连推出,有力推动了我国青少年体育政策体系的健全与完善。

### 3.3 政策源流:社会各界对青少年体育发展的期盼与建议

在我国,青少年体育政策中的政策源流主要来

源于社会各界形成的热点议题与政策建议,包含了学界专家学者在青少年体育领域的研究成果、相关政策制定者的经验讨论与两会代表针对焦点问题的建言献策。

在站起来阶段,体育学界就出现了青少年体育相关研究。20世纪50年代,有学者对中小学体育课<sup>[29]</sup>与课外体育工作<sup>[30]</sup>进行了初步研究。在此之后,又有学者试图分析青少年体育锻炼的科学性<sup>[31]</sup>,并开始重视青少年业余体校学生的身体状况<sup>[32]</sup>。除学界研究外,政策制定者也对青少年体育进行了探析。1964年教育部临时党组认真分析了造成学生课业负担过重的原因,认为不应错误地只管智育,适当的体育活动是增强学生体质所必需的<sup>[33]</sup>。在这一阶段,专家学者和政策制定者率先对青少年体育工作进行了初步研究与经验摸索,提高了广大青少年为革命锻炼身体的自觉性。

到了富起来阶段,学界对青少年体育的研究持续攀升,多数研究从青少年体质问题出发,思考和探索青少年体育活动参与、俱乐部组织及竞赛训练的机制与策略。在多元体育教育思想的影响下,开始有学者从国际视角出发,透过中外比较提出助推我国青少年体育发展的新思路。在理论探索的同时,决策者也进行了实践创新。2000年,国家体育总局在全国广泛创建青少年体育俱乐部,为青少年体育的发展拓宽空间。此后,国家体育总局正式组建青少年体育司,通过体制机制的健全进一步完善了青少年体育政策环境。与此同时,陆续有两会代表针对减轻青少年学生课业负担、加强体育锻炼和重视学校体育工作等方面提出议案与提案,更多社会力量参与其中,共同助力青少年体育工作的推进与相关政策的制定出台。

进入强起来阶段,我国青少年体育得到长足发展,广大学者以国家战略为导向、紧密结合现实问题,聚焦对青少年体质健康、后备人才、赛事组织等方面的深度剖析,研究成果在数量上实现递增。高等院校与科研机构积极发挥学科优势与智库功能,青少年体育组织依法自治,逐步形成多方协同参与的新格局,为青少年全面发展提供全方位的专业保障。同时,青少年体育工作部际联席会议制度等跨部委协调机制陆续建立,动员各方力量共同推进政策的研制与实施。此外,青少年健康成长也受到社会各界的关注,两会代表聚焦青少年体育后备人才培养、青少年身体素质、青少年公共体育服务等内容积极建言,相较以往数量更多、影响力更广。

### 3.4 政策之窗的开启:源流耦合推进政策变迁

按照多源流理论解释框架,在我国青少年体育

政策的发展历程中,备受关注的现实问题为政策变迁提供了实践基础,不同阶段领导人理念的转变为政策变迁指明了发展方向,专家学者的多元建议则为政策变迁给予了参考意见。通过三股源流的互动与耦合,政策之窗开启,推进了我国青少年体育政策的出台与变迁。

在站起来阶段,问题源流与政治源流的变化直接催生了青少年体育政策的出台。建国之初的青少年体育工作主要在于改善青少年卫生与健康问题,使之成为合格的劳动者,为社会主义革命与建设服务,这也成为这一阶段中的问题源流。与此同时,毛泽东同志审时度势提出发展体育运动号召成为该阶段的政治源流。在此基础上,党和国家领导人对于青少年体育的价值判断经学界探讨后得以发酵,触发议程设置,推进了劳卫制、青少年体育锻炼标准等政策的出台,青少年体育在这一阶段中得到了重视与初步规范。

在富起来阶段,我国经济社会的快速发展使得物质与教育水平得到大幅改善,但与此相应也产生了青少年学生体质下降与青少年运动员体教分离等现状问题。对此,在邓小平、江泽民、胡锦涛同志所秉承的青少年体育发展顶层设计理念的助推下,问题源流予以回应,政治源流得以形成并发挥作用。同时,学界专家与各方代表基于现实问题和国家战略提出了缓解青少年体质和竞赛训练问题的种种对策与方案,逐步达成社会共识,并陆续被提上政府议程,形成本阶段的政策源流。基于三股溪流的交织互动,催生出体育法、学校体育工作条例与中央7号文件等标志性法律法规,推动青少年体育工作步入法治化轨道。

在强起来阶段,健康中国、教育强国和体育强国等上升为国家发展战略。青少年肩负着实现中华民族伟大复兴和中国梦的时代使命,其健康成长问题备受关注,特别是青少年体质下降、近视低龄化等问题,成为主要的问题源流。针对新时代青少年身心健康呈现的突出问题,习近平总书记多次作出重要指示,成为当前的政治源流。与此相应,学界专家与社会代表纷纷围绕政策的制定与落地献计献策,通过人大、政协等软化通道,形成备选方案,促使青少年体育政策的三条源流形成互动进而实现耦合,推进新时代青少年体育治理体系的深化发展。

## 4 当前我国青少年体育政策的优化路径

### 4.1 紧扣问题导向,将问题源流作为青少年体育政策的基本动力

在青少年体育政策的制定与实施过程中,应面向

全体学生的发展,兼顾提高和普及两方面,其中既要包含高水平学生竞技层面的提高,也要囊括面向大部分学生的普及性发展。因此,相关行政部门应聚焦青少年群体中亟待解决的现实问题,围绕体教融合、青少年综合素质提升和竞技体育后备人才培养等关键问题,打破教育与体育领域间的壁垒,考虑到不同领域的交叉和叠加效应,强化顶层设计,明确牵头及参与部门的各自职责。在体育场地设施开放、赛事活动开展、课外体育培训及骨干人员队伍建设等方面,应针对问题本身的差异性,梳理问题清单,建立调查—发布—反馈问题的机制,利用智库、科研院所、大中小学等主体制订与完善配套政策,盘活既有资源,通过多部门的互动向青少年群体提供更为全面、适切的解决方案,落实政策的后续反馈工作,并根据问题的变化适时调整与更新决策,以确保我国青少年体育政策体系的不断完善与切实落地。

#### 4.2 把握政治方向,将政治源流作为青少年体育政策的可靠保障

国家政策制定部门一方面要及时出台针对性政策,另一方面还需对问题与政策源流作出回应,进而全面深刻地考察问题,科学民主地制定政策。决策部门要充分认识到政治源流的重要性,认真学习贯彻习近平总书记重要论述,领会新时代党中央、国务院深化体育和教育领域改革的重大决策部署,在加快制定配套政策、做好贯彻落实的基础上,要站在全民健身、健康中国、体育强国等国家战略中积极探索切实可行的政策方案,将政治源流作为政策制定和实施的可靠保障,在国家—社会—市场多元主体的参与下,通过实施专项行动,建立健全共建共治共享的青少年体育工作机制与体制,使其迈向新征程、回应新期待。

#### 4.3 吸纳多方建议,将政策源流作为青少年体育政策的动力补充

青少年的健康成长应由学校、政府、家庭、社会形成合力来解决,缺一不可。在政策制定过程中,要针对青少年近视、肥胖等突出问题,通过线上与线下相结合的多元诉求渠道,组织开展关于青少年体育的政策意见征集,吸收来自不同主体的政策献言,将政策源流作为政策制定与优化的重要补充,为我国青少年体育治理现代化注入动力并提供行动方案。当前“双减”政策为青少年体育拓展了空间,家长愈发重视体育在青少年成长过程中的积极作用,并在其中扮演着重要角色。在此基础上,政府、学校、医疗卫生机构和社会力量也须发挥优势、整合资源、协同推进,积极依托青少年体育俱乐部与社区俱乐部等体育社会组织,构建覆盖社

区、学校、家庭相结合的青少年体育服务网络和联动机制<sup>[34]</sup>,引导全社会树立正确的健康观、教育观、成才观,形成有利于青少年健康成长的机制与氛围。

## 5 结 语

作为青少年体育权益的有力保障,青少年体育政策在促进青少年体育治理与改革、保证体育行政部门依法治体、规范相关主体的体育行为等方面发挥着重要的作用。重视青少年的身心健康,保障青少年开展体育活动,一直是党和国家发展体育事业的重要内容。我国青少年体育政策历经站起来、富起来到强起来的发展历程,宏观法制建设不断加强,地方立法步伐不断加快,青少年体育工作不断取得新进展。站在新的历史方位,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引的青少年体育顶层设计与制度建设将持续得到深化与完善,在促成教育与体育领域深度融合的基础上,进一步关注青少年健康成长与全面发展,构建起日臻完善的青少年体育治理体系,服务于新时代我国体育事业的高质量发展。

### 参考文献:

- [1] 杜尚泽,马占成.习近平看望南京青奥会中国体育代表团[N].人民日报,2014-08-16(01).
- [2] 保罗·A·萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,钟开斌,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2004:93.
- [3] 约翰·W·金登.议程、备选方案与公共政策[M].第2版 中文修订版.丁煌,方兴,译.北京:中国人民大学出版社,2017:82-84.
- [4] 李燕,苏一丹.多源流理论在中国:基于期刊论文(2005~2018)的文献计量评估[J].中共天津市委党校学报,2019,21(5):56-65.
- [5] 吴光芸,刘璐,李嘉薇.基于多源流理论的“体教融合”政策议程设置分析[J].教育学术月刊,2021(6):39-45+53.
- [6] 叶林,李寅.我国幼儿体育教育政策的多源流分析:政策之窗的开启与推动[J].学术研究,2020(11):61-67.
- [7] 高晓峰.我国学校体育政策变迁与启示[J].体育文化导刊,2019(8):30-37.
- [8] 中央人民政府国务院关于改善各级学校学生健康状况的决定[N].新华日报,1951-08-08(1).
- [9] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编 第五册[M].北京:中央文献出版社,2011:10-15,173-178.
- [10] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编 第十一册[M].北京:中央文献出版社,2011:433-436.
- [11] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编 第十二册[M].北京:中央文献出版社,2011:300.
- [12] 中华人民共和国教育部办公厅.教育文献法令汇编 1960[M].教育部办公厅,1961:79-84.
- [13] 中国体育年鉴编辑委员会.中国体育年鉴 1965[M].北京:人民体育出版社,1982:63-67.
- [14] 人民体育出版社.中华人民共和国体育运动文件汇编 第二辑[M].北京:人民体育出版社,1957:153-157.

(下转第159页)

- 的模型构建[J].天津体育学院学报,2010,25(3):218-223.
- [18] 丁倩,孔令龙,张永欣,等.父母“低头族”与初中生手机成瘾的交叉滞后分析[J].中国临床心理学杂志,2018,26(5):952-955.
- [19] JIA Y, WAY N, LING G, et al. The influence of student perceptions of school climate on socioemotional and academic adjustment: A comparison of Chinese and American adolescents[J]. Child Development, 2009, 80(5): 1514-1530.
- [20] LEUNG L. Linking psychological attributes to addiction and improper use of the mobile phone among adolescents in Hong Kong[J]. Journal of Children & Media, 2008, 2(2): 93-113.
- [21] 梁德清. 高校生应激水平及其与体育锻炼的关系[J]. 中国心理卫生杂志, 1994, 8(1): 5-6.
- [22] EISMA M C, LENFERINK L I M, STROEBE M S, et al. No pain, no gain: Cross-lagged analyses of posttraumatic growth and anxiety, depression, posttraumatic stress and prolonged grief symptoms after loss[J]. Anxiety Stress and Coping, 2019, 32(3): 231-243.
- [23] 周浩, 龙立荣. 共同方法偏差的统计检验与控制方法[J]. 心理科学进展, 2004, 12(6): 942-942.
- [24] 程韵枫, 董宝林. 锻炼氛围、主观体验对大学生余暇体育锻炼的影响[J]. 天津体育学院学报, 2018, 33(2): 177-184.
- [25] ROSE A J, RUDOLPH K D. A review of sex differences in peer relationship processes: Potential trade-offs for the emotional and behavioral development of girls and boys[J]. Psychological Bulletin, 2006, 132(1): 98-131.
- [26] KHAN M A, SHABBIR F, RAJPUT T A. Effect of gender and physical activity on internet addiction in medical students[J]. Pakistan Journal of Medical Sciences, 2017, 33(1): 191-194.
- [27] LEE Y K, CHANG C T, LIN Y, et al. The dark side of smartphone usage: Psychological traits, compulsive behavior and technostress[J]. Computers in Human Behavior, 2014, 31: 373-383.
- [28] WHITFIELD G P, KOHRT W M, PETTEE GABRIEL K K, et al. Bone mineral density across a range of physical activity volumes: NHANES 2007-2010[J]. Medicine & Science in Sports & Exercise, 2015, 47(2): 326-334.
- [29] 金荣, 闻雪, 姜永志. 大学生社会支持与手机依赖的关系: 社会适应的中介作用[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2015, 14(10): 59-64.
- [30] 陈培友, 孙庆祝. 青少年体力活动促进的社会生态学模式构建: 基于江苏省中小学生的调查[J]. 上海体育学院学报, 2014, 38(5): 79-84.
- [31] VYGOTSKY L S. The science of psychology[J]. Journal of Russian & East European Psychology, 2012, 50(4): 85-106.
- [32] 朱淦芳. 大学生手机成瘾倾向现状与体育锻炼相关研究[J]. 福建体育科技, 2017, 36(2): 61-64.
- [33] 李丽, 梅松丽, 牛志民, 等. 大学生孤独感和睡眠质量的关系: 智能手机成瘾的中介作用及性别的调节作用[J]. 中国临床心理学杂志, 2016, 24(2): 345-348+320.
- [34] 高峰强, 张雪凤, 耿靖宇, 等. 孤独感对手机成瘾的影响: 安全感与沉浸的中介作用[J]. 中国特殊教育, 2017, 7: 53-58.
- [35] 唐文清, 黄献, 王恩界. 大学生手机成瘾倾向与人际关系困扰和孤独感的关系[J]. 中国心理卫生杂志, 2018, 32(12): 1045-1049.
- [36] PIAGET J. Part I: Cognitive development in children: Piaget development and learning[J]. Journal of Research in Science Teaching, 1964, 2(3): 176-186.
- [37] 彭远春. 城市居民环境认知对环境行为的影响分析[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2015, 21(3): 168-174.

(上接第151页)

- [15] 中国体育年鉴编辑委员会. 中国体育年鉴 1949-1962[M]. 北京: 人民体育出版社, 1964: 169-199.
- [16] 国家体委政策研究室. 体育运动文件选编 1949-1981[M]. 北京: 人民体育出版社, 1982: 565-568.
- [17] 中华人民共和国体育运动委员会. 现行体育法规汇编 1949-1988[M]. 北京: 人民教育出版社, 1990: 17.
- [18] 编辑部. 全国学校体育卫生工作经验交流会议在扬州召开[J]. 人民教育, 1979(6): 40.
- [19] 国家体育总局. 中国体育年鉴 2001[M]. 北京: 中国体育年鉴社, 2001: 68.
- [20] 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会. 中华人民共和国法律行政法规规章司法解释分卷汇编 19 行政法卷 文化体育 2[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998: 330-337.
- [21] 汤卫东. 体育法学[M]. 南京: 南京师范大学出版社, 2000: 125.
- [22] 中共中央文献研究室编. 十八大以来重要文献选编 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 535.
- [23] 刘季平. 减轻学生体力负担, 争取改善学生健康情况[N]. 人民日报, 1951-02-28(3).
- [24] 毛振明, 查萍, 洪浩, 等. 从“体教分离”到“体教融合”再到“体回归教”的中国逻辑[J]. 体育学研究, 2021, 35(4): 1-8.
- [25] 许弘. 体教融合——新时代教育发展的要求与使命[J]. 天津体育学院学报, 2021, 36(3): 287-292.
- [26] 江娟, 王华倬, 刘昕. 新中国学校体育思想发展与体教关系演变逻辑[J]. 北京体育大学学报, 2021, 44(7): 104-113.
- [27] 中共中央文献研究室. 三中全会以来重要文献选编 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 1982: 562.
- [28] 新华社南京. 引导广大青少年弘扬奥林匹克精神 为中华民族伟大复兴作出应有贡献[N]. 人民日报, 2015-04-08(01).
- [29] 吉嘉. 对目前上海市中小学体育课的几点意见[J]. 上海体育学院学报, 1959(3): 15-17.
- [30] 金钦昌. 小学课外体育工作[J]. 上海体育学院学报, 1959(3): 18-26.
- [31] 吴蕴瑞, 许胜文. 青少年体育锻炼[M]. 上海: 上海科学技术出版社, 1963.
- [32] 甘卉芳, 褚柏, 洪守仁. 青少年业余体育学校学生发育状况的调查分析[J]. 中华卫生杂志, 1964(1): 36-40.
- [33] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编 第十八册[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011: 470-478.
- [34] 舒宗礼, 夏贵霞. “三社联动”: 我国社区青少年体育治理的模式选择、实践探索与优化策略[J]. 体育科学, 2020, 40(11): 42-52.