

澳大利亚青少年体育政策演变历程、经验与启示

吴金霖 刘红建

(南京体育学院体育教育与人文学院, 南京 210014)

摘要: 运用文献资料、文本分析、逻辑分析等方法, 回顾澳大利亚青少年体育政策演变历程, 并提炼经验, 旨在为我国青少年体育政策提供启示。澳大利亚青少年体育政策演变历程: 维持“原生态”发展格局的萌芽期, 政策连续性欠佳的探索期, 政策体系日趋完善的成熟期。经验: 强化政策协同, 促进青少年体育文化治理; 扩大政策普惠, 回应弱势群体体育关切; 完善政策框架, 助推顶层设计顺利实施; 强化政策监管, 更加彰显政策溢出效应。启示: 完善协同治理机制, 提升青少年体育文化服务效能; 细化弱势群体政策, 实现普惠理念向行动转化; 搭建优化政策框架, 加强核心与配套政策衔接; 完善政策监管机制, 推动青少年体育高质量发展。

关键词: 体育教育; 青少年体育; 体育政策; 澳大利亚

Evolution, Experience and Enlightenment of Youth Sports Policy in Australia

WU Jin-lin LIU Hong-jian

(School of Physical Education and Humanities, Nanjing Sport Institute, Nanjing 210014, China)

Abstract: By using the method of literature review, text analysis and logic analysis, this paper reviewed the evolution of youth sports policy in Australia, and extracted the experience, aiming to provide enlightenment for China's youth sports policy. Evolution of Australian youth sports policy: It is the embryonic period of maintaining the "original ecology" development pattern, the exploration period of poor policy continuity, and the maturity period of increasingly perfect policy system. Experience: It strengthens policy coordination to promote youth sports culture governance, expands policy inclusion to respond to the sports concerns of disadvantaged groups, improves the policy framework to promote the smooth implementation of top-level design, and strengthens policy supervision to demonstrate the spillover effect of policies. Enlightenment: We should improve the collaborative governance mechanism to enhance the effectiveness of youth sports cultural services, refine policies for vulnerable groups to translate the concept of inclusive benefits into action, build an optimized policy framework to strengthen the connection between core and supporting policies, and improve the policy supervision mechanism to promote the high-quality development of youth sports.

Keywords: physical education; youth sports; sports policy; Australia

青少年体育工作在体育强国建设中具有重要的战略性地位。党的二十大报告明确指出, 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

基金项目: 江苏省教育科学规划课题 (B/2022/01/37); 江苏省研究生实践创新计划 (SJCX23_1120)

第1作者简介: 吴金霖, 男, 在读硕士, 研究方向为青少年体育、体育教学。

通讯作者简介: 刘红建, 男, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为体育政策、青少年体育。

国。青少年体育政策是对青少年体育问题和矛盾进行规范、引导的重要行为准则和行动指南，是引领青少年体育事业突围与发展的重要制度性保障。现有研究认为，我国青少年体育政策在演进历程中呈现出政策制定主体由单一走向多元、政策演进主题始终围绕青少年体质健康展开、政策实施鼓励社会力量共同参与等特征^{[1]58}，但政策在协同性、均等性、系统性等方面仍有不足^{[2]59}，致使政策演进的溢出效应不足^[3]。教育部第八次全国学生体质与健康调研结果显示，学生体质健康达标率、优良率逐渐上升，但也暴露出近视率、超重肥胖率上升，大学生身体素质下滑等棘手问题。但据《中国青少年健康行为研究（2022）基于十省市的调查数据分析》指出，我国仍有约10%的受访青少年从不锻炼身体^[4]。为促进我国青少年体育发展，有必要对国外发达国家相关政策演变的有益经验进行梳理和研究。据2022年澳大利亚全民健身 AusPlay 调查数据显示，青少年校外时间的体育活动参与率高达93.7%^[5]。此外，澳大利亚在21世纪特别是世纪之初连续3届奥运会上优异且稳定的成绩也是其竞技体育后备人才培养成效显著的重要佐证。然而，目前基于澳大利亚青少年体育政策演变视角为我国青少年体育政策的发展优化提供启示的相关研究仍然存在较大的拓展空间。因此，本研究通过对澳大利亚联邦自成立以来的青少年体育政策演变历程进行回顾，提炼经验，以期为我国青少年体育政策体系理论建设和实践举措提供借鉴和启示。

1 澳大利亚青少年体育政策演变历程

本研究以澳大利亚工党和自由党的博弈历史为政策演变历程的主要划分依据，力图通过对不同利益诉求下标志性事件及重要政策的分析，把握澳大利亚青少年体育政策的发展脉络。本研究中澳大利亚青少年体育政策的范畴主要指由澳大利亚卫生部（现为卫生和老年护理部）、教育部等联邦政府部门及其下设的澳大利亚体育委员会（现为澳大利亚体育协会）、课程评估与报告管理局等机构发布的用以规范、引导和推动青少年体育参与率与体质健康水平提升，加强学校体育教育及竞技体育后备人才培养工作的法规、政策框架、

计划、标准、指南等青少年体育专门文件和全民健身促进计划中涉及青少年的相关内容。

1.1 萌芽期（1901—1971年）：维持“原生态”发展格局

1901年澳大利亚联邦成立，独立后早期的体育政策比较少见，主要是政府未设置体育相关部门，体育很少能够进入政府议事日程。1941年，联邦政府审批通过的《全民健身法》为1939年成立的国家体育健康协调委员会（NCCPF）推进全民健身工作提供强有力的法律支持。《全民健身法》规定由联邦政府向州健身委员会提供资金，大量志愿者参与推进的青少年运动场地、体育俱乐部、户外体育活动营地项目以及学校体育教育的发展是该法案的工作重点。20世纪40年代起，各州教育部门积极研发并增设体育、音乐和手工等方面的课程，旨在通过多样化的综合课程促进学生全面发展。这也是体育课程首次出现在联邦层面的政策内容中，改变了殖民时期青少年教育课程体系无体育课程的局面。“二战”后，与经济的快速发展态势相比，澳大利亚体育的发展显得格外滞后，联邦政府仍未设立专门研究制定体育发展战略的职能部门。一方面，针对战后国民特别是青少年体质健康状况较差问题的体育健康促进政策并未出台；另一方面，有助于改善竞技体育在世界舞台上表现不稳定局面的体育后备人才培养政策也未发布。总而言之，此阶段澳大利亚的体育发展秉持自由党一贯的保守执政理念，因此在政府职能、财力、人力、物力等方面均未给予体育发展足够的关照，体育基本处于自给自足的原生态格局^[6]，青少年体育也难以在政策的催化下产生良好的“化学反应”。

1.2 探索期（1972—1996年）：政策连续性欠佳

这一时期，澳大利亚工党在与自由党的博弈中稍占上风。工党对体育的态度有了极大的改观，更加重视体育对社会发展的多元价值。1972年，惠特兰领导的工党政府上台，联邦政府迅速启动对体育的积极治理。首先，将体育政策制定纳入公共政策的合法领域；其次，委托相关科研机构对联邦体育发展现状和棘手问题进行研判，并据此推进国家体育改革。最重要的是提出了建立澳大利亚体育学院助力精英体育发展和培养竞技体

育后备人才的政策建议。然而,随着1975年自由党弗雷泽政府掌权,体育重返“原生态”格局,青少年体育改革与发展也就此搁浅。1976年,蒙特利尔奥运会上“零金牌”的糟糕表现促使自由党政府被迫在体育改革议题上一改“保守常态”,澳大利亚体育学院于1981年在首都堪培拉成立。1983年,霍克代表的工党政府上台,将国家体育事业发展推回既定轨道,并于当年成立了体育、休闲与旅游部,开启了联邦政府系统治理体育的时代。1985年,澳大利亚体育委员会(ASC)成立,这决定体育宏观发展方向、资源的实际分配以及颁布国家体育政策。然而,由于联邦政府急于复兴竞技体育,把发展重心放在了竞技体育训练和竞赛上,却忽视了大众体育特别是青少年体育的发展,导致青少年体育参与率下降^[7]。因此,从20世纪80年代中后期开始,联邦政府以提高青少年体育参与率为目标,以青少年养成终身体育习惯为宗旨,出台了一系列青少年体育政策。1986年的“澳式体育计划”(Aussie Sports)是澳大利亚有史以来第一部国家层面上指向所有小学学龄儿童的体育教育政策。随着该计划的实施,女孩体育参与率低和政策目标群体学段局限的问题越发凸显。作为积极回应,ASC于1989年颁布了旨在提高所有澳大利亚人体育参与率的“下一步”政策,“澳式体育计划”也逐步发展为一个可满足从3岁(运动启蒙)到20岁(运动挑战、收获和发展路径)各年龄段儿童青少年需求的综合方案,还特别加入了配套实施方案“活力女孩活动”。1994年2月,由ASC牵头成立的工作组颁布了目标群体年龄范围为5~19岁的《国家青少年体育政策框架》^[8],主要目标是为所有青少年提供平等且优质的体育参与机会,助其养成终身体育习惯。这一时期,青少年体育参与率在“澳式体育”“下一步”“保持势头1992—1996”等一系列政策的推动下得到一定提升,但澳大利亚工党和自由党在体育发展领域所固有的理念偏差不可避免地造成了政策的连续性欠佳。此外,这一时期的学校体育课程边缘化问题已迫在眉睫。

1.3 成熟期(1997年至今):政策体系日趋完善

1996年后,虽然澳大利亚工党与自由党分庭抗礼、交替执政,但在执政期内取得更多的青少

年体育发展成果成为其共同目标,政策的连续性、稳定性得到极大改善。1997年,体育部门首次联合卫生部制定了旨在鼓励所有澳大利亚人参与体育活动以促进国民体质健康的“活跃的澳大利亚:全国参与框架”^[9]。在青少年体育领域,它关注地方政府组织、学校和社区体育俱乐部这3个层次合作网络下的协同效应。ASC分别于2003年和2005年发布了《青少年体育指南》,为《国家青少年体育政策框架》提供了有力支撑。《学校资助法案2004》规定公立学校必须满足为小学和初中学生提供每周至少2小时的身体活动机会的要求才能获得政府资助,一定程度上缓解了体育课程边缘化问题。2005年出台的“积极的课后社区计划”(AASC)为5~12岁的小学生在下午3点到5点半的课后时段提供免费参加有组织的身體活动的机会,并激励他们加入社区体育俱乐部,促进其养成终身体育习惯。除在小学实施外,该计划也在课后看护服务机构得到普及。2007年底,工党领袖陆克文上台后提出一个重要举措,即将体育部门划入卫生部,旨在推进体育与卫生健康事业协同发展。2008年《墨尔本宣言》的发布标志着基于核心素养的课程改革拉开帷幕,统一的国家课程标准的研制工作也被提上日程。同年发布的《澳大利亚体育:新挑战,新方向》首次提出“地方体育冠军”计划,为来自基层的青少年运动员参与各项大型赛事提供资助。2015年,政府投资1亿澳元并正式启动了“体育学校计划”(Sporting Schools),它取代了AASC计划,成为迄今澳大利亚最大的校本体育参与计划,为5~17岁的儿童青少年提供课前、课中和课后参加体育活动的机会,旨在培养学生终身体育习惯。2019年,澳大利亚体育协会发布了《澳大利亚身体素养框架》^[10],此框架与《澳大利亚健康与体育课程标准》紧密联系,关注青少年体力、心理、社交、认知4个领域素养的提升。同年,澳大利亚卫生部还发布了“儿童和青少年(5~17岁)24小时身体活动和睡眠指南”。2022年4月1日,课程标准更新至《健康与体育课程(F-10)9.0版》。课程内容包含“身体活动的健康益处”等12项重点学习内容,以培养终身体育习惯和促进学生健康、安全为最终目的确立了5个方面的课

程目标^[11]。这一阶段，澳大利亚青少年体育政策体系日趋完善，更加彰显出政策的溢出效应。

2 经验

2.1 强化政策协同，促进青少年体育文化治理

青少年体育多元协同治理指政府、体育组织、学校、社区及家庭等利益相关者协调合作、共同解决问题以促进青少年体育高质量发展的过程。澳大利亚非常重视公民体育文化的培养，力图通过对体育文化氛围的影响使人们自觉参与体育活动^[12]，推进了多元主体协同下的政策执行与政策效益的最大化彰显。第一，澳大利亚越发关注青少年体育文化培养，深谙体育文化意识的培育对推进青少年体育多元协同治理起到重要的反哺作用。如多元主体在《澳大利亚身体素养框架》下协同联动，促进了青少年体育文化素养在内的全方位身体素养的提升，因此形成的青少年体育文化认同与良好的体育文化氛围又反过来成为强化政策协同与实现预期目标的强大内驱力。第二，澳大利亚精练统一的协同治理口号有利于治理理念的宣传，完善了青少年体育治理文化建设，并有助于多元主体间“合作伙伴关系”形成。无论是宏观层面不同部门间的协同，还是微观层面学校、体育组织、社区、家庭等主体之间的协同，都在“共同责任”理念下逐步建立了高效稳定的“合作伙伴关系”^[13]。如“体育学校计划”中的中小学校和澳大利亚足球协会等超过30个项目的国家体育组织合作，满足了青少年体育从普及到提高的发展需求。第三，问责机制的完善也是强化政策协同的重要抓手。昆士兰大学 Stylianou 教授团队^[14]在2018年通过对28份澳大利亚学校体育与健康政策评估发现，政策文件中缺乏明确具体的监管问责内容，并建议今后在“政—社—校”多元主体协同参与法规政策制定时明确强有力的问责机制，使“共同责任”理念更好地落于实处。诚然，其不足之处也需要我们省思。

2.2 扩大政策普惠，回应弱势群体体育关切

澳大利亚体育政策导向突出“公平与包容”（equity and inclusion）理念，积极回应青少年弱势群体的体育关切，实现了由普惠理念到实际行动的转化。第一，澳大利亚专门制定了国家层面惠及

各类弱势群体的体育政策。如旨在维护残疾人体育权利与提升其体育参与率的《残疾人行动计划：体育的标准》和《澳大利亚听障人士体育战略计划》等专门性政策，均有利于此类青少年群体在相对独立、系统完善的政策框架下养成终身体育习惯。第二，细化已有的相关政策，重视配套服务方案研发。如“活力听障儿童计划”使专门政策更具针对性，更加明晰了聚焦青少年的政策目标与推进路径；再如伴随“澳式体育计划”发展起来的“活力女孩活动”，目的就是更好地激励女孩参与体育活动，缩小其在体育参与率上与男孩的差距。此类配套方案的出台提高了专门的弱势群体体育政策和散见于其他体育法规政策中惠及青少年弱势群体的政策内容的可操作性与实效性。第三，对弱势群体的倾斜也体现在相关政策更加注重公布明确具体的可量化指标上，这使弱势补偿政策的预期效果得到了最大化实现。如AASC计划明确指出要在2010学年第一学期，将58%的体育课后服务站点设置在偏远地区，并将594万澳元投资于偏远地区的体育场地设施建设。再如“活力听障儿童计划2014—2017”以表格的形式明确地列出了实施学校数量、加入体育俱乐部的听障儿童数量等11个方面的可量化指标。第四，面向残疾青少年学生设置的个性化学校体育课程内容逐步丰富，教师培训体系也得到了极大的完善。

2.3 完善政策框架，助推顶层设计顺利实施

完善的政策框架有利于推动顶层设计顺利实施，以核心政策为引领、以配套政策为支撑的政策框架是推进青少年体育改革的关键^[15]。澳大利亚上至联邦下达地方，都以“澳式体育计划”“体育学校计划”、《澳大利亚健康与体育课程标准》等核心政策为基本遵循，逐步开发了充分的配套实施政策、方案或资源，核心与配套联动紧密的政策框架助推了青少年体育发展。第一，从国家层面看，澳大利亚在跨部门协作下制订了充分关注青少年在年龄、性别、地域、需求等多方面群体差异的配套实施方案。如到20世纪90年代，包括“运动启蒙”“运动挑战、收获和发展路径”等在内的多项联邦层面配套方案出台，旨在向不同年龄段的青少年提供更为適切优质的体育参与方案，使“澳式体育计划”政策框架愈加完善。再如ASC联合教

育部门在“体育学校计划”发布2年后出台了《一体化课程指南》《教师专业学习指南》等国家配套政策，30多个项目的国家体育组织积极与澳大利亚课程、评估与报告管理局（ACARA）合作，澳大利亚足球国家课程（FFA National Curriculum）等各个项目的“青少年训练国家课程”，更好地保证了竞技体育后备人才培养质量，同时也满足了青少年学生的体育需求。第二，从地方层面看，6个州和2个领地的教育、卫生、交通等政府部门均依据ACARA颁布的《澳大利亚健康与体育课程标准》制定了相应的学校体育配套政策（见表1），在顶层设计下因地、因时制宜设置的体育课程教学、体质健康促进、竞技体育后备人才培养等方面政策充分考虑了地方青少年身心发展规律和特点，明确具体、可有效量化的目标任务与推进办法易于核心政策落地实施，尽可能地规避了因“水土不服”而导致的政策难以推进现象。

2.4 强化政策监管，更加彰显政策溢出效应

政策监管是公共政策运行过程中的关键一环，有效的政策监管是扩大政策溢出效应的关键。澳大利亚重视政策内容的量化标准，并积极引入和完善第三方评估机制，强化了青少年体育政策监管。一方面，遵循政策方案的量化原则，并不断加强政策量化监管。如2015年颁布的“体育学校计划”明确指出政府将投资1亿澳元，与超过30个国家体育组织合作，目标是到2017年使至少85万名学生参与进来，并覆盖全国超过5700所学校，这也成为后续对该政策执行效果进行监管问责的重要抓手。澳大利亚的青少年体育政策从文本内容中的投入金额、政策目标到推进路径等，大都有明确的数字指标，既便于相关部门、第三方机构后续对政策执行情况进行量化监管，也使全体公民能做到“心中有数”，推动了青少年体育高质量发展。另一方面，澳大利亚通过完善青少年体育第三方评估制度建设、推动第三方机构与人员标准化发展等使第三方机构可以真正独立客观、及时准确地反馈政策效果与症结所在，这样有助于政府对该政策是延续、调整还是终结进行科学决断，从而优化政策制定、执行等环节工作并提升政策效能。如从2014年起，澳大利亚每2年发布一次反映青少年身体活动情况的“澳大利亚活

表1 各州/领地政府部门颁布的学校体育配套政策^[6]

| 州/领地 | 配套政策名称 |
|----------|---|
| 澳大利亚首都领地 | 首都领地公立学校课程要求（P-10）； 社区、学校体育设施政策； 身体活动政策； 游泳和水上公园水上活动政策； 健康和福祉政策； ACT健康学校网络； 骑车或步行上学； 轮到你运动了（针对高中生）； 孩子们在玩耍（针对幼儿）。 |
| 新南威尔士州 | 新南威尔士州身体素质一体化课程（K-10）（2020年10月8日修订）； 学校体育单元； 运动和身体活动政策（2021年12月20日修订）。 |
| 北领地 | 学校学生身体活动要求。 |
| 昆士兰州 | 州立学校身体活动要求（2019年3月12日修订）。 |
| 南澳大利亚州 | 南澳大利亚州课程教学。 |
| 塔斯马尼亚州 | 塔斯马尼亚州体育协调员政策。 更好的运动和饮食。 |
| 维多利亚州 | 身体和体育教育—交付要求（2021年2月22日修订）； 健康与体育教育。 |
| 西澳大利亚州 | 学习支持：健康生活； 专业体育计划； 社区、学校体育设施政策。 |

跃健康儿童报告卡”，来自南澳大学等10所高校的24名专家负责数据评估工作。虽在2015年“体育学校计划”刚施行时，ASC没有公开发布正式的评估计划，但在2016年初随即发布了一份邀请第三方对该计划进行评估的招标书^[17]。自此，澳大利亚也多以招募第三方的“异体评估”机制对青少年体育政策执行效果进行评价，并将评估结果充分应用到政策调适工作。

3 启示

3.1 完善协同治理机制，提升青少年体育文化服务效能

进入新时代，青少年体育的发展是推动我国

体育强国建设的重要力量,协同治理机制的完善有利于更好地实现青少年体育高质量发展与推进体育强国建设的目标。目前,我国青少年体育协同治理体系已初步成型,但存在青少年体育文化建设缺乏制度保障、协同治理理念认同不够、问责机制有待完善等现实问题^[18]。

为完善协同治理机制,第一,要以法律政策强制的形式加强青少年体育文化建设,扭转异化的青少年体育文化,将青少年体育文化认同作为推进协同治理工作和达到政策协同效果的强大内驱力。如针对青少年体育协同治理及体育文化建设实际情况,探索研制、修订《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)、《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的意见》(以下简称《体教融合意见》)、《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》(以下简称《学校体育意见》)等核心法规政策,增加青少年体育文化培育相关内容,与《青少年体育活动促进计划》(以下简称《促进计划》)中提出的“加强对青少年的体育文化教育”这一主要任务相呼应。此外,可在“体育品德”这一体育与健康学科核心素养中体现体育文化教育内容,并更新相应课程目标、课程内容与学业质量等,关注学生的体育文化教育;或者研制《中国青少年身体素质框架》,在其中纳入体育文化素养这一指标。第二,以明确响亮的口号宣传青少年体育协同治理理念,深化文化认同,并建立“政—社—校”不同主体间高效稳定的“合作伙伴关系”。如以“以人为本、健康第一、创新协调、合作共赢”口号宣传协同治理理念。就宏观与微观层面的“合作伙伴关系”而言,一方面,政府可与国家单项体育协会签订合作框架协议,地方政府、学校、社区体育俱乐部等在合作框架协议下和省、市、区等单项体育协会签署合作细则,助力体育后备人才培养。另一方面,可借鉴澳大利亚推出“俱乐部州代金券计划”的经验,各省市根据财政状况发放青少年体育俱乐部代金券,以类似政府购买的形式推动青少年体育公共服务普及,实现学校、社区、家庭体育的协同联动。第三,推进各协同治理主体间的权责划分与问责机制建设。如宏观上编制“青少年体育工作部际联席会议制度”所含15个部门和单位的权力

与责任清单,微观上地方政府、学校、社区等签订多方责任合同,严格依据清单与合同加强对协同治理工作的监管,对执行不力的部门、单位和个人进行严肃问责、追责,倒逼各治理主体强化政策执行、实现协同治理目标。

3.2 细化弱势群体政策,实现普惠理念向行动转化

平等地参加体育活动应是每个公民享有的基本权利。然而,中国残联发布的《2021年残疾人事业发展统计公报》显示,我国残疾人的文化体育活动参与率仅为23.9%,还有研究发现我国青少年女性的体育参与率低于男性^[12]^[1]。当然,我国从政策层面对青少年弱势群体的体育参与有着一定的关注。如《体育法》第二十六条指出,学校应当在体育课教学时,组织病残等特殊体质学生参加适合其特点的体育活动。类似政策也仅停留在理念引导层面,缺少具体的目标规定、推进路径、配套方案以及相应的量化标准,难以实现由关注到行动的转变^[19]。

我国需要通过制定、完善青少年弱势群体的体育政策扩大政策普惠性,将理念转化为实际行动。第一,整合政府部门及社会资源,尽快研制出国家层面上的残疾人体育、女性体育等一系列体育弱势群体的专门性政策,并在文件中将青少年群体作为重点关注对象,促使在相对独立、系统完善的政策框架下提升体育参与率,使其养成终身体育习惯。第二,细化现有的相关政策,特别针对散见于相关体育法规政策中惠及青少年弱势群体的政策内容,进一步开发出可操作性强、易于落实的配套服务方案。以便更好地明晰政策目标与推进路径,提高行动效率,如研制发布“活力听障儿童计划”“活力女孩计划”等。第三,尽可能在政策文本中清晰表述理应出现的可量化指标,一是应注重公布对相关地区、群体的体育发展投入经费数额;二是要将青少年弱势群体的体育参与率、体质健康达标率、贫困地区学校体育场地器材及师资配比率等量化指标在政策文本中发布出来,并委托第三方定期予以测评,更好地明确当前的差距与未来努力的方向。第四,在国家义务教育和普通高中的体育与健康课程标准中加入适合残疾学生学练的课程内容并研制相应的学业质量标准,据此加强教师培训教研工作。同

时在学生体质健康测试、体育中考、高中学业水平测试中设计充分考虑其身体状况的测试科目,帮助他们增强自信,以便更好地融入社会。第五,应鼓励学界专家学者加强对青少年弱势群体的体育研究,为青少年弱势群体的体育发展提供更为科学的学理依据和有效的政策建议。

3.3 搭建优化政策框架,加强核心与配套政策衔接

核心政策需要以充分的配套文件及具体实施办法为支撑,才能使其精神要求在系统完善的政策框架下高效落实。目前我国青少年体育政策框架仍有待优化^{[15]106}。一方面,国家层面缺少与核心政策紧密衔接、互为补充的配套政策。首先,如《体教融合意见》等政策目标任务涵盖面较广,并非单一政策能全面有效地支撑落实政策执行、评估等环节工作并实现预期目标。其次,当前政策多以普适性、常态化部署为主,未能充分考虑不同群体差异^{[2]63}。另一方面,从地方层面看,一是顶层设计未能“入乡随俗”,如《促进计划》发布后,仅有个别地区出台了相应的实施方案,且大部分以传达转发为主,并未结合当地实际情况设定更为具体的目标任务^[20];二是特色校本课程资源开发不足,如多数学校在推进“校园足球”工作中对校本足球课程的特色开发不够重视^[21]。

因此,我国需要搭建优化青少年体育政策框架,充分加强核心与配套政策的衔接嵌套,切实有效地推进青少年体育改革与发展。第一,在“青少年体育工作部际联席会议制度”的跨部门协同配合下,充分优化国家层面的青少年体育配套政策体系,明确各方面目标任务落实的具体推进方案,如制定发布关于深化体校改革的意见等,建议出台如青少年体育监督评估办法等政策监管实施方案,扭转“重制定、轻评估”的政策运行态势。另外,还应从学科专业理论视角出发,根据相应群体的体育与健康发展需求进一步制订出细化到不同年龄段、不同性别、不同地域等层面的青少年体育活动促进计划,提升政策的有效性、针对性和科学性^[22]。第二,地方政府、各级各类学校、体育组织、社区等都必须坚持系统思维,根据国家核心政策的精神要求,因地、因时制宜地设计明确具体、饶有特色、可有效量化的目标任务与推进办法,杜绝成为顶层设计的机械“搬

运工”。一是各地体育与教育部门应结合地方经济条件、布局重点、区域文化等,围绕国家核心与配套政策制定地方性配套政策^{[15]108}。二是重视特色校本课程资源开发,有效推动青少年体育普及与提高。如《普通高中体育与健康课程标准(2017年版2020年修订)》课程内容的必修选学部分为运动技能系列(共6大类),只明确列出了每类运动的1个项目的前3个模块教学内容要求。如足球项目第4~10模块及其他项目各个模块的教学内容和学业质量要求需要地方教育部门与普通高中结合实际进行深入思考,研制出相应的配套特色课程标准,普及“一校一品”“一校多品”的学校体育模式。再如,地方单项体育协会可与地方教育部门、学校等根据《中国足球协会青少年训练大纲》等不同项目的“国家青训大纲”联合研制“校园版训练大纲”“校本教材”等,使校园足球、校园篮球等体教融合重要工作的开展有章可循,更好地满足普通学校学生的体育需求,厚植竞技体育后备人才基础。

3.4 完善政策监管机制,推动青少年体育高质量发展

从目前来看,我国青少年体育政策监管体系尚不完善^{[1]60}。第一,政策的量化监管难以有效开展。一是由于政策内容多是理论层面的定性阐述,从政策目标和推进路径上看缺少相应的量化标准,如《体教融合意见》《学校体育意见》等核心政策文本中未出现任何可量化指标;二是各政策的经费投入数从未提及。第二,虽然当前我国青少年体育第三方评估的动机在相关政策催化下得到强化,但第三方机构独立性不足、监测人员专业性欠佳以及评估结果应用不到位等问题制约了青少年体育第三方评估时代价值的实现^{[23]58}。

因此,我国需要通过以下两点的重视来完善政策监管机制,推动青少年体育高质量发展。第一,重视政策方案的量化标准,并在此基础上加强政策量化监管。首先,今后我国在制定政策时需注重对经费投入情况做到透明、公开,这样有助于让全体公民看到政府推进青少年体育改革的决心,同时增强公众对青少年体育高质量发展的信心。此外,经费投入具体化、公开化还有助于整治腐败和不正之风;在后续对政策执行效果

进行监管评价时,还能较好地统计投入与产出情况并对其作出对比分析,以便后续调整预算。其次,定期召开青少年体育工作部际联席会议,各成员单位积极研究支持和促进青少年体育事业发展的有关问题,在定性的基础上进一步提出科学性、符合实际、可有效量化目标任务的政策建议,以完善当前的青少年体育政策体系,便于后续政府及第三方机构对政策执行效果进行量化监管,并为协同治理问责机制的完善提供抓手。第二,完善青少年体育第三方评估机制。首先,强化青少年体育第三方评估的制度保障,增强第三方机构的权威性与独立性,助其摆脱行政依附与约束。如建立健全监督评估类社会组织的法律条文,在《体育法》《学校体育工作条例》等基本法律中界定其基本定位和性质,确立政府与第三方机构平等的法律地位^[24]。其次,加强评估人才队伍建设,提高第三方评估的专业性与科学性。制定完善第三方评估人员的准入、培训、退出等标准,严把“入口关”、保证“过程关”、杜绝“铁饭碗”,确保监测人员具有可持续的胜任力。最后,积极探索评估监测结果应用模式和经验,强化监测结果应用与问责机制,避免第三方评价结果服务乏力^{[23]68},从而可通过第三方评估及时、客观、准确地反馈政策实施效果与运行过程中出现的问题,高效地改进政策制定与执行等环节工作,助力我国青少年体育健康高质量发展。

参考文献:

- [1] 李强.改革开放四十年中国青少年体育政策演进述析[J].成都体育学院学报,2021,47(1):56-62.
- [2] 刘雨,刘青.新中国成立以来青少年体育公共服务政策的演进特征、问题聚焦及优化建议[J].体育学研究,2022,36(4):59-65.
- [3] 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):14-23.
- [4] 邱晨辉.一项研究称:10%左右受访青少年从不锻炼[N].中国青年报,2023-07-16.
- [5] Clearinghouse for Sport.Participation story of life stages[EB/OL].(2023-04-28)[2023-12-23].<https://www.clearinghouseforsport.gov.au/research/ausplay/results>.
- [6] 浦义俊,吴贻刚.百年奥运视角下澳大利亚竞技体育的二次崛起历程分析及启示[J].南京体育学院学报(社会科学版),2014,28(6):99-106.
- [7] 徐士韦.澳大利亚大众体育政策的演进述析[J].沈阳体育学院学报,2016,35(6):6-13.
- [8] The National Junior Sport Working Party by the ASC.National junior sport policy:a framework for developing junior sport in Australia[M].Canberra:Australian Government,1994.
- [9] ASC.Active australia:a national participation framework[M].Canberra:Australian Government,1997.
- [10] Sport Australia.Australian physical literacy framework[M].Canberra:Sport Australia,2019.
- [11] ACARA.Australian curriculum:health and physical education F-10 Version 9.0 About the Learning Area[M].Canberra:ACARA,2022.
- [12] 李敏,马鸿韬.澳大利亚妇女体育政策对我国的启示[J].体育科学,2016,36(7):10-23.
- [13] HOGAN A,STYLIANOU M.School-based sports development and the role of NSOs as "boundary spanners":benefits,disbenefits and unintended consequences of the Sporting Schools policy initiative[J].Sport,Education and Society,2018,23(4):367-380.
- [14] STYLIANOU M,WALKER J L.An assessment of Australian school physical activity and nutrition policies[J].Australian and New Zealand Journal of Public Health,2018,42(1):16-21.
- [15] 孔年欣,柳鸣毅,敬艳,等.英国青少年体育教育政策体系构建经验与启示[J].体育文化导刊,2022(8):102-110.
- [16] Clearinghouse for Sport.Sport in education[EB/OL].(2022-02-08)[2022-12-03].https://www.clearinghouseforsport.gov.au/kb/sport-in-education#education_department_policies.
- [17] STYLIANOU M,HOGAN A,ENRIGHT E.Youth sport policy:the enactment and possibilities of "soft policy" in schools[J].Sport,Education and Society,2019,24(2):182-194.

- [18] 唐立慧.我国青少年体育活动协同促进治理:学
理逻辑、现实困境与建设路径[J].沈阳体育学院
学报,2023,42(3):62-68,76.
- [19] 刘红建,尤传豹.新世纪英国青少年体育政策的
演进脉络、有益经验与本土启示[J].南京体育学
院学报(社会科学版),2017,31(4):5-13.
- [20] 肖林鹏,武旗红,任新新,等.中国青少年体育活动
促进:推进重点、面临问题与建设路径[J].中国体
育科技,2023,59(6):3-9.
- [21] 张碧昊,李卫东,胡洋.新时代我国校园足球改革
发展研究——基于全国校园足球特色学校的调查
分析[J].体育文化导刊,2023(7):94-101.
- [22] 陈悠,汪晓赞.学校体育政策系统特征、问题及对
策[J].体育文化导刊,2022(4):96-102.
- [23] 霍军,陈俊.学校体育第三方评估监测的时代价
值、现实困境与纾解路径[J].北京体育大学学报,
2023,46(6):58-70.
- [24] 李乐虎,高奎亭,舒宗礼.第三方组织参与我国学
校体育监督评估:现状、困境与对策[J].北京体育
大学学报,2021,44(9):45-55.

(上接第 50 页)

10829.html.

- [9] 赵孟营.社会治理精细化:从微观视野转向宏观视
野[J].中国特色社会主义研究,2016(1):78-83.
- [10] 况伟.精细化治理:脱贫攻坚与乡村振兴有效衔
接的逻辑和路径[J].东南学术,2023(6):113-121.
- [11] 陈水生.我国城市精细化治理的运行逻辑及其实
现策略[J].电子政务,2019(10):99-107.
- [12] 马德浩.新时代我国农村公共体育服务的治理困
境及其应对策略[J].体育与科学,2020,41(1):104-111.
- [13] 李若洋,钟亚平.数据驱动体育治理现代化:理论
框架、现实挑战与实施路径[J].体育科学,2022,42
(5):18-28.
- [14] 冯侯睿,郑家鲲.数字技术助推社区体育精细化
治理:内涵、机制和路径[J].体育学研究,2023,37
(2):85-95.
- [15] 韩志明.从粗放式管理到精细化治理——迈向复
杂社会的治理转型[J].云南大学学报(社会科学
版),2019,18(1):107-114.
- [16] 赵述强,刘卫军,潘祥.我国城市公共体育服务智
慧治理研究[J].体育文化导刊,2020(10):59-65.