

中国运动员文化教育政策(1949-2019): 演进特征及优化策略

倪京帅¹, 徐士韦², 王家宏³

摘要:本研究选取1949-2019年中央层面的50份、地方层面现行有效的25份运动员文化教育政策文本,运用公共政策系统理论对政策文本中政策的数量、主体、主题、效力等进行分析,揭示新中国成立70年我国运动员文化教育政策的主要进展、演进特征及不足;指出政策制定从缺失到相对完善,培养目标亟需对接社会需要;政策内容从相关到具体,政策主题范围有待进一步扩展;政策执行从调控到支持,体育行政主体约束力较弱;政策评价从体育到教育领域,缺乏文化教育工作奖惩机制。基于此,提出优化策略:正视运动员的学生第一身份,精准定位运动员人才培养目标;建立文化教育治理体系,促进运动员培养回归国民教育系统;改革文化教育课程结构,疏通运动员升学就业渠道;提升法律政策文本效力,完善文化教育两级督导机制。

关键词:新时代;运动员;文化教育;政策效力

中图分类号: G80-054

文献标志码: A

文章编号: 1001-9154(2021)01-0071-08

1 问题的提出:新时代如何实现由培养“运动员”到培养“人”的转变

党的十九大做出“中国特色社会主义进入了新时代”的历史方位判断,并提出了加快推进体育强国建设的战略目标。2019年8月10日国务院印发的《体育强国建设纲要》对体育强国建设目标做出了系统设计和制度安排,体现了党和国家对竞技体育事业发展的高度重视。运动员作为竞技体育事业的参与主体,是竞技体育事业发展的出发点和归宿点,竞技体育强国目标的实现理应回归到“以运动员为中心”的根本出发点,回归到解决运动员全面发展的需要和平衡不充分的个人发展之间的实际问题。运动员文化教育保障工作事关运动员的全面发展,事关竞技体育后备人才的培养,事关体育强国的建设,其重要性不言而喻。通过梳理中华人民共和国成立70年以来运动员文化教育政策的演进历程,可以清晰地发现学界对于运动员文化教育的研究关注度较高,且在一定时期内取得了一定的研究成果。研究大体上从以下内容展开:一是立足于历史学视角,考察我国运动

员文化教育政策的形成和演变。^[1-2]二是考察运动员文化教育政策运行的现实状态^[3-4]。三是对运动员文化教育政策的反思与重构。^[5-6]根据现有研究成果,学者们普遍认为文化教育的缺失对于运动员个体发展和竞技体育事业的发展都有着极为负面的影响。文化教育的缺失违背了现代社会对人的全面发展的要求,变相侵害了运动员的受教育权利,给社会带来了诸多的就业压力和社会压力;同时由于运动员文化素质低,只追求竞技成绩的片面发展,也影响了我国竞技体育的可持续发展。

近年来,随着体育改革的深入发展,运动员的文化教育水平有了长足的进步,但与建设世界体育强国的要求相比,我国竞技体育事业始终存在着运动员文化教育素质偏低,运动员个人发展不平衡不充分的问题依然突出。在新的历史条件下,我国竞技体育事业迎来了转型的重大机遇期。运动员文化教育工作正面临外部环境变化带来的新的挑战。特别是随着运动员所处的内外环境不断变化以及运动员职业转型的转变,运动员文化教育政策服务供给的不充足,不同区域间、项群间、年龄间运动员文化教育水平的不平衡,教育系统负责运动员文化教育体制机制不健全等,依然不能满足运动员个体全面发展的多样化和层次化的需求。《纲要》中专门提出竞技体育“更好、更快、更高、更强”,将“更好”放在首位,体现了未来我国将更加注重竞技体育的整体发展质量和综合效益。^[7]新时代运动员的核心地位应该获得强化与尊重,关注他们文化教育的诉求,从文化教育政策层面更好地优化运动员人才培养的质量和效益,将竞技体育后备人才培养回归到培养全面发展的“人”的本源……这些都是体育强国建设征程中所无法回避的现实问题。本文基于公共政策文本分析的视角,通过新中国70年运动员文化

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(18YJC890028);
国家社会科学基金重大项目“中国体育深化改革重大问题的法律研究”(16ZDA225)。

第一作者简介:倪京帅,博士,副教授,硕士生导师。研究方向:体育文化传播, E-mail: nijingshuai@163.com。

通信作者:徐士韦,博士,副教授,硕士生导师。研究方向:体育法学, E-mail: shiweiwu82@163.com。

作者单位:1. 上海对外经贸大学 体育部,上海 201620; 2. 上海政法学院 体育法治研究院,上海 211701; 3. 苏州大学 体育健康产业研究院,江苏 苏州 215006

收稿日期: 2020-02-10 **修回日期:** 2020-07-07

教育政策文本,分析运动员文化教育政策的主要进展以及演进特征,以期优化运动员文化教育政策,有效保护运动员群体的文化教育权利,提供建议和政策参考。

2 运动员文化教育政策的界定

1919年德国的《魏玛宪法》首次肯定了公民受教育的权利;1948年联合国代表大会通过《世界人权宣言》指出“人人都有受教育的权利,教育应当免费,至少在初级阶段和基本阶段应如此。”^[8]自此,受教育权开始作为一项国际人权得到世界普遍认可。在我国受教育权利也是宪法赋予公民的一项基本权利,我国现行宪法第46条第1款规定“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”。党的十九大报告指出“办好人民满意的教育,努力让每一个孩子都能享有公平而有质量的教育。”运动员是教育的特殊群体,运动员也应该享有公平而有质量的教育。

运动员是我国竞技体育事业的主体,长期以来中国运动员大多遵循从业余或专业的体校被选拔到市、省、国家各级运动队的成长路径。运动员文化教育是针对运动员这一特殊群体进行的文化教育,一般是指运动员从进入专业运动队开始到退役期间接受文化教育的情况,由于运动员群体的特殊性,一般需要特殊的条件与制度来规范及保障。我国运动员文化教育政策的制定,源自于解决举国体制下运动员这一特殊群体的文化教育缺失问题随之出现的。文化教育政策伴随竞技体育人才培养的变化,具体内容在不断丰富和完善。目前我国运动员文化教育通过四种途径来展开。一是通过全国体育学院系统,包括高校系统在内的教育机构;二是通过不同级别的体育运动学校与职业院校来展开;三是通

过地方教育部门管理运动员文化教育;四是体育系统自办的文化教育机构,包括专业的体育运动学院类型等。起初,人们对于运动员文化教育政策具体内容的理解比较单一,只是狭义的认为是针对运动员特殊人群的教育。随着社会保障事业的发展和社会法治意识的提高,人们愈发感到文化教育同运动员人格权、运动员教育权和运动员保障密不可分,运动员文化教育政策既包括办学条件、师资队伍、教材建设等在内的硬件政策,又有教育注册、法律法规在内的制度政策,简言之,凡是同运动员基本教育权和教育保障息息相关的政策都应纳入运动员文化教育政策涵盖范围以内。

3 我国运动员文化教育政策(1949-2019)的主要进展

3.1 政策文本来源

政策文本分析是读者运用多种方法和视角发掘文本“深层结构”的过程,是文本理论化的过程。^[9]为了更好的研究和评估新中国70年以来运动员文化教育政策的发展历程和主要进展,本研究政策文本的范围限定在国家公开颁布的政策上,来源于《中华人民共和国体育法规汇编》《中华人民共和国体育运动文件汇编》《体育运动文件选编(1949—1981)》、《现行体育法规汇编(1949—2018)》等政策文本,并检索体育政策法规文件检索系统(<http://www.sport.org.cn/search/system/>),共搜集到中央及国家有关部门运动员文化教育政策文本50项(1949—2019年)(见表1);筛选搜集到现行有效的地方性法规、规章、规范性文件25项对其进行文本分析。

表1 中央及国家有关部门颁布的运动员文化教育政策目录(1949-2019)

Table 1 Catalogue of Cultural and Educational Policies for Athletes promulgated by the Central Government and Relevant State Authorities (1949-2019)

发文时间	发文机构	发文名称	发文时间	发文机构	发文名称
1956年	原国家体委	少年业余体育学校章程草案	1999年	国家体育总局	关于国家体育总局直属体育院校免试招收退役优秀运动员学习有关问题的通知
1956年	原国家体委	青少年业余体育学校章程草案	2000年	教育部	关于退役优秀运动员免试进入高等学校学习有关事宜的通知
1963年	原国家体委	运动队试行工作条例	2000年	教育部	教育部办公厅关于批准部分普通高等学校为培养高水平运动员试点单位的通知
1979年	原国家体委、 国家教委	少年儿童业余体育学校章程	2000年	国家体育总局	2001-2010年体育改革与发展纲要
1981年	国务院	国务院转批国家体委关于省、 自治区、直辖市体委主任会议 的几个问题的报告的通知	2002年	国务院	中央、国务院关于进一步 加强和改进新时期 体育工作的意见
1983年	原国家体委	体育运动学校办校方案	2002年	国家体育总局、中央编办、 教育部、财政部、人事部、 劳动和社会保障部	关于进一步做好退役运动员 就业安置工作的 意见
1983年	原国家体委、 国家教委	关于试办职工体育运动技术 学院的意见	2003年	国家体育总局	关于进一步加强运动员文化 教育工作的 意见

续表 1

1983年	原国家体委	国务院转批国家体委关于进一步开创体育新局面的请示	2005年	教育部、国家体育总局	教育部、国家体育总局关于进一步加强普通高等学校高水平运动队建设的意见
1985年	原国家体委	国家体委关于教练员和优秀运动员学习科学文化知识的几项规定的通知	2006年	国家体育总局、财政部、劳动和社会保障部	关于进一步加强运动员社会保障工作的通知
1986年	原国家体委	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	2007年	国家体育总局	关于进一步做好全国优秀运动员保障工作的意见
1986年	国务院	中华人民共和国义务教育法	2010年	国务院转发了体育总局、教育部、财政部、人力资源社会保障部	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
1986年	原国家体委	国家体委优秀运动队工作条例试行	2010年	国家体育总局	青少年体育十二五规划
1986年	原国家体委	关于执行优秀运动队工作条例中有关文化教育工作的暂行规定	2010年	国家体育总局	关于在全国青少年体育比赛中进行运动员文化水平测试试点工作的通知
1987年	原国家体委、国家教委	关于著名优秀运动员上大学有关事宜的通知	2011年	国家体育总局	少年儿童体育学校管理办法
1987年	原国家体委、国家教委	关于部分普通高校试行招收高水平运动员工作的通知	2011年	国家体育总局	中等体育运动学校管理办法
1989年	原国家体委、国家教委	普通高等学校体育专业招生工作暂行规定	2011年	国家体育总局	全国体育人才发展规划(2010-2020年)
1991年	原国家体委、国家教委	体育运动学校办校暂行规定》、《体育运动学校学籍管理办法	2012年	体育总局 教育部 财政部 人力资源社会保障部 中央编办	关于深入贯彻落实《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》的通知
1993年	原国家体委	国家体委关于深化体育改革的意见	2013年	国家体育总局、教育部	关于印发《体育传统项目学校管理办法》的通知
1993年	原国家体委	国家体委关于优秀运动队文化教育工作深化改革的意见	2013年	国家体育总局	关于进一步加强运动员职业辅导工作的意见
1995年	原国家体委	关于加强和发展优秀运动队职业教育的意见	2013年	国家体育总局	关于印发《全国青少年比赛赛前运动员文化测试工作管理办法》的通知
1995年	国务院	中华人民共和国体育法	2014年	国家体育总局	关于印发《国家高水平体育后备人才基地认定办法》的通知
1995年	教育部	关于部分普通高等院校试办高水平运动队的通知	2014年	国家体育总局	关于印发《奥运项目竞技体育后备人才培养中长期规划(2014-2024)》的通知
1997年	原国家体委	优秀运动队九年义务教育初中语文、数学教学指导纲要	2017年	国务院	关于印发国家教育事业发展“十三五”规划的通知
1999年	国家体育总局、教育部	少年儿童体育学校管理办法	2017年	国家体育总局、教育部	关于加强竞技体育后备人才培养工作的指导意见
2019年	国务院办公厅	体育强国建设纲要	2019年	国家体育总局	体育总局关于调整与运动员成绩津贴挂钩的全国比赛确定权限的通知

3.2 政策文本数量

根据文件颁布的时间序列分布,新中国成立以来中央及国家有关部门颁布的运动员文化教育政策的数量共有 50 条

(见图 1) 将运动员文化教育政策的演进历程分为 4 个阶段,分别是 1949-1978 年(曲折发展阶段); 1979-1992 年(恢复重建阶段); 1993-2003 年(制度完善阶段); 2004-

2019年(深化改革阶段)。新中国运动员集中培养可以追溯到1952年。1952年2月,中共中央组织部和共青团中央联合发出关于“选拔各项运动选手集中培养的通知”,^[10]从此,“优秀运动队”中的“运动员”群体正式登上中国体育的历史舞台。1949-1978年期间颁布3条,虽然这一时期的运动员大都来源于学校,文化教育在学校体制内完成,文化教育问题还未凸现,但这个通知被认为是运动员文化教育政策正式确立的起点。20世纪60年代以后,运动员文化教育工作中的一些基本原则和政策被确立,其内容零星出现在各种规范性文件文件中。“文化大革命”开始后,运动员训练、教育工作基本瘫痪,也没有颁布相关的运动员文化教育规章制度。

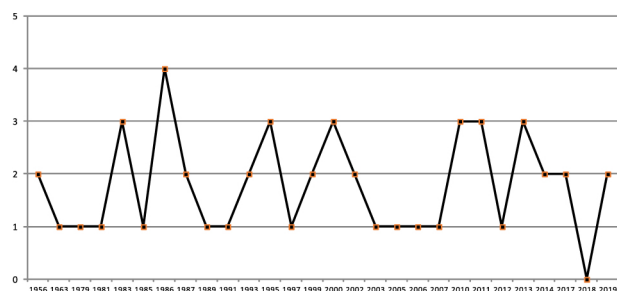


图1 中央颁布的运动员文化教育政策数量及变化趋势(1949-2019)

Figure 1 Number and Changing Trend of Cultural and Educational Policies for Athletes promulgated by the Central Government (1949-2019)

1978年改革开放后,运动员文化教育问题受到了国家、政府以及相关职能部门的关注,这一期间运动员文化教育政策颁布了11条。1986年《义务教育法》的颁布实施,运动员文化教育也受到社会大众前所未有的普遍关注。为了改变运动员教育文化水平低的状况,1986年国家体委发布的《关于执行优秀运动队工作条例中有关文化教育工作的暂行规定》,属于新中国成立以来第一项对运动员文化教育专门做出规定的规范性文件。1993-2003年间共颁布了14项运动员文化教育政策,政策体系日趋完善,内容涉及到“运动队文化教育”“运动队职业教育”“运动队义务教育”等方面;2004-2019年间颁布22项政策,这十几年间是政策产出最多的阶段,增速较快,特别是2010年国务院颁布的《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》(以下简称23号文件),规定了运动员文化教育全部交由教育部门管理。^[11]在中央及国家有关部门颁布文化教育政策的基础上,省、市地方政府出台地方性法规、规章,运动员文化教育政策内容逐渐朝着具体、细化的方向发展。截至2019年1月,现行有效的地方性运动员文化教育法规、规章、规范性文件目录25项,涉及全国17个省直辖市,运动员文化教育逐渐进入法制化发展和制度完善阶段。

3.3 政策行文主体构成

20世纪90年代国务院机构改革后,国家体委改组为国

家体育总局,运动员文化教育政策体系形成了以国务院颁布的行政法规为中心,各省、地市、县级机构颁布的地方性法规、规章及规范性文件为重要组成部分的纵向层级体系。行政法规有中共中央及办公厅、国务院办公厅颁布,地方性规章一般由各地人民政府及办公厅、党委及办公厅制定,文本效力逐级递减。以中央一级为例考察横向结构,运动员文化教育政策的颁布主体涉及到中共中央、国务院、教育部、国家体委(1998年改称国家体育总局)、中央编办、财政部、人事部、劳动和社会保障部等8个部门。地方性运动员文化教育政策的颁布主体主要是省(市)人民政府及办公厅,涉及到省(市)体育局、教委、财政局、人力社保局等。

统计结果显示,中央及国家有关部门颁布政策的行政机构中,发现单独发布的共有34项,联合发布的共有14项,其中2012年发布的关于深入贯彻落实《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》,共有5个部门联合颁布50项政策,共涉及到75次相关权威政策主体;从文本层级的数量进行统计,其中行政法规类有6条,部委规章类有40条,地方法规类有25条,出现频数最高的是国家体委独立发文13次,依次是国家体育总局独立发文14次,凸显了体育行政机构在运动员文化教育问题中的主体地位,与体育管理系统相比,教育部(原国家教委)独立发文只有3次,联合发文有13次,表明教育部门在运动员文化教育中一直处于配合和跟随状态,这种局面在2010年23号文件的颁布得到了极大改善,政策制定正在从以往单一部门向多元主体参与的格局转变。

3.4 政策文本类型

政策文本类型是指根据政策制定主体的不同形成的文件种类,可以分为法律、法规、政策和标准。具体而言,行政法规使用的名称有“条例”“意见”;地方性法规使用的名称有“条例”“规定”;部委规章使用“规定”“通知”“解释”“办法”“意见”等名称;地方规章的名称有“通知”“办法”“意见”“决定”“细则”。

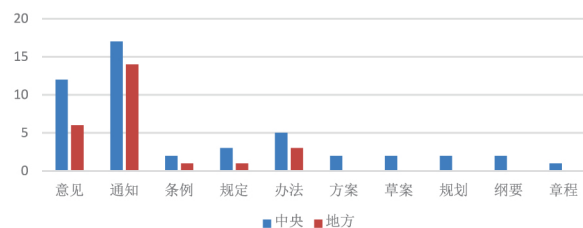


图2 运动员文化教育政策类型(1949-2019)

Figure 2 Types of Athletes' Cultural and Education Policies (1949-2019)

从图2可以看出,涉及到运动员文化教育政策以“意见”和“通知”类为主,具体包括意见、通知、条例、规定、办法、草案、规定等各种规范性的政策文件。在中央及国家有关部门颁布的政策类型中,“意见”有12项,占到了25%，“通

知”有 17 项占到 35.4%;地方性法规 25 项中,“通知”有 14 项,占到 56%，“意见”有 6 项,占到 24%，“办法”有 3 项,占 12%。根据行政机关公文规范的要求,意见作为党务公文文种之一,对下级机关发文时一般只作基本的、原则性的要求,而不提出具体的指导建议。从运动员文化教育政策行文类型统计来看,表明了国家决策群体对运动员文化教育提出“指示”和“意见”居多,地方性法规则以“通知”和“意见”为主,对于运动员文化教育政策的具体工作提出具体要求,下级机关对于此类政策执行的自由性、随意性较大,还没有形成体系性、持续性的政策链条。

3.5 政策主题分布状况

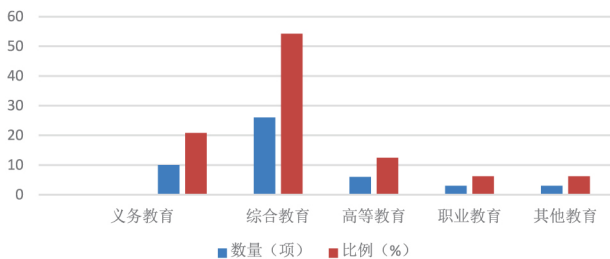


图3 运动员文化教育政策主题分布(1949-2019)

Figure 3 Themes Distribution of Athletes' Culture and Education Policy(1949-2019)

在运动员文化教育政策的 50 条规范性文件中,将这些政策文件的类型分为纲领性文件、具体主题文件、机构建设三类。统计发现,其中纲领性文件有 11 项,占 22%;具体主题文件有 25 项,占 50%;机构建设文件有 14 项,占 29.2%。具体主题文件政策中,涉及到义务教育阶段的政策 11 项,主要以体育运动学校办学方案、管理方法、学科教学指导纲要政策内容为主,占到了 22%;高等教育类政策 6 项,包括优秀运动员上大学、退役运动员免试入学等,占到 12.5%;综合教育类 27 项,占到 54%,涉及到法律、法规、中央及国务院文件、教育部、国家体育总局部门规章等;职业教育类政策 3 项,占到 6.2%;其他主题政策有 3 项,占 6.2%。

从政策主题的分布来看,都是以“文化教育”作为主要的政策着力点,1993-2003 年制度完善期间,相关行政部门颁布了许多与运动员文化教育密切相关的事项,如义务教育阶段政策、高校招生政策等,明确针对了运动员义务教育阶段、高等教育阶段的文化教育状况,此类政策占到了 40%。从 2010 年起,运动员文化教育政策涉及到多个领域、多个部门,这些年制定的规范性文件更加侧重于运动员文化教育具体工作的指导安排,政策主题涵盖范围的扩大,多部门政策联动,体现了政策层次和法律效力的不断提升。

4 我国运动员文化教育政策(1949-2019)的演进特征及不足

4.1 政策制定从缺失到相对完善,培养目标亟需对接社会需要

新中国成立初期运动员文化教育的内容散见于《运动

队工作条例》等有关体校、运动队中的相关文件中,制定的相关政策规定都是附带式的条款。20 世纪 80 年代后,《国家体委关于教练员和优秀运动员学习科学文化知识的几项规定的通知》的制定,开始明确运动员学习科学文化的范围和内容,提出改进运动员文化水平的标准和目标。1986 年《义务教育法》的颁布实施,对于制定运动员文化教育政策具有积极的推动作用。为此,国家体委先后制定了《关于执行优秀运动队工作条例中有关文化教育工作的暂行规定》《国家体委关于优秀运动队文化教育工作深化改革的意见》《关于进一步加强运动员文化教育工作的意见》等一系列管理政策,运动员文化教育政策的制定开始呈现多样化、精细化的特征。2010 年国务院颁布的 23 号文件是运动员文化教育最高层级的制度规范,它的出台很大程度上加快了我国运动员文化教育制度规范体系的建设工作。此后国家体育总局联合教育部共同下发了《中等体育运动学校管理办法》《中等体育运动学校设置标准》《少年儿童体育学校管理办法》3 个配套文件,为运动员文化教育工作提供了有力的制度保障。

根据文化教育政策制定时间分布和制度变迁的分析,70 年来我国运动员文化教育政策经历了从相关到具体、从缺失到相对完善的演进过程,基本实现各个年龄阶段的运动员都有学上、有书读。然而,在中国体育界,尤其是竞技体育界,不少实践者依然把金牌当成了体育的终极目标,忽视了运动员文化和德育的培养和教育,这样做可能培养出冠军,但是却并不一定能让他们成为健康、健全、全面发展的人。笔者梳理了 70 年来我国体校办学方案和管理办法政策制定的人才培养目标,“为国家培养德智体全面发展的优秀运动队后备人才”(1956、1979、1983、1986、1991);“为国家和社会培养输送具有良好思想品德和文化素质的体育后备人才”(1999);“为国家和社会培养输送具有良好品德、文化素质和体育特长的优秀体育后备人才。”(2011) 培养目标的表述和内容经历了不断的发展变化,但是“运动员”的第一身份却一直没有变过。运动员个体需要更好的发展,如何实现文化教育质量有量变到质变的提升,怎样正确认识青少年运动员的身份?怎样正确定位竞技体育后备人才的培养目标?这是政策制定者必须首先要考虑的问题,人才培养目标是影响文化教育政策制定的关键因素,当代社会发展对于运动员的需求不只是体育型人才,更需要的是具有综合素质的应用型人才。

4.2 政策内容从相关到具体,政策主题范围有待进一步扩展

从政策主题内容来看,20 世纪五六十年代运动员和运动队群体刚登上中国竞技体育历史舞台,文化教育没有作为专门议题纳入到运动员人才培养政策范围。1986 年《中华人民共和国义务教育法》颁布后,运动员文化教育的政策文件数量急剧增加,政策内容涵盖了义务教育、高等教育、职业教育等领域,反映了国家对于运动员群体文化教育的关注和重视。21 世纪后,政府提出要促进青少年全面发展,提高青少年运动员人才培养的质量,积极推动运动员文化教育工

作。《青少年体育“十二五”规划》《关于在全国青少年比赛中进行运动员文化水平测试试点工作的通知》规定了竞技体育后备人才培养政策均以学训制度为中心,运动员的参赛资格开始与文化成绩测试挂钩。^[2]2010年国务院颁布的23号文件,核心内容是文化教学、教师配备、教师培训等该教育部门管的全部交由教育部门管理,日常管理、竞赛训练等由体育部门管理。关于体校的3个配套文件也在体校管理体制、运行模式、办学资质、标准、学习和训练时间的要求等方面作出了明确具体的规定。从文化教育的“暂行规定”到“深化改革”,再到“加强工作”,文化教育政策内容逐渐呈现出系统化态势。

20世纪70年来我国运动员文化教育政策的主题内容涵盖了纲领主题类、具体主题类、机构建设类三类。近年来制定的规范性文件更加侧重于具体主题类工作的指导安排,2012年国家体育总局接连印发了关于深入贯彻落实指导意见的具体通知,明确了运动员文化教育的指导思想、经费投入、政策扶持、文化测试、高校招生、就业转化等主题内容;2015年后颁布的运动员文化教育政策以机构建设主题居多,涉及体育运动学校、体育传统项目学校、国家高水平体育后备人才基地等主题。随着社会变化,有些政策内容也亟待实现优化和转型。例如教育部特批的运动员免试、单招等政策,各级体校运动员进入单招比例较少(15%—20%),关系运动员个人发展的上升通道资格受到限制;运动员文化教育课程的设置与社会需要相脱节等问题。

4.3 政策执行从调控到支持,体育行政主体约束力较弱

政策执行是为了达到政策目标所采用的手段和方式。运动员文化教育政策执行是国家体育行政管理部门为了达到运动员文化教育目标而采取的手段。运动员文化教育政策早期发展阶段,政策执行计划的目标指向性较强,政策大多直接以规制调控为主,运用规制型政策工具实现政策目标。例如1986年的《关于执行优秀运动队工作条例中有关文化教育工作的暂行规定》;20世纪90年代以后,开始采用规范性管理政策工具,提出必须完善符合运动队特点的文化教育体制。例如1993年的《国家体委关于优秀运动队文化教育工作的深化改革的意见》、2003年的《关于进一步加强运动员文化教育工作的意见》。21世纪后随着社会转型以及竞技体育人才培养目标的转变,支持性发展政策工具得到普遍使用,通过制度创新和多部门联动方式来实现政策目标。国务院23号文件及后续相关规章制度的制定出台,提高了政策内容的系统性和协调性,明确了政策目标的量化和阶段化,这些措施一定程度上提高了政策的可执行性和可监控性。

目前,运动员文化教育政策基本形成了目标性战略、规范性管理、支持性发展的政策工具体系,在规制型政策工具的基础上,逐渐走向规范性和支持性相结合的模式。在政策执行实施过程中,也存在以下的问题。第一,政策内容层面上,运动员文化教育政策过于强调教育为竞技服务,已经制定的执行计划教育目标不够具体,没有结合运动员文化教育的规律和特点进行课程设置和教育教学,学训矛盾依然突

出,教育教学质量不甚理想。第二,政策执行主体及组织层面,教育部门和体育部门还没有完全融合,体教结合办教育过程中,体育行政主体独立性较差,行政约束力较弱,一些地方教育行政部门对运动员文化教育缺乏有效管理,文化课教师的选派、培训、职称晋升等没有纳入教育部门行政管理范畴。第三,政策资源实际配置中,运动员文化教育经费过于依靠当地体育行政部门的财政拨付,教育经费比例明显不够,教学设施设备硬件条件较为落后。

4.4 政策评价从体育到教育领域,缺乏文化教育工作奖惩机制

政策评价是政策过程的重要环节,对政策制定、政策执行以及政策结果都有比较大的影响。因此政策评估可以有效地考察公共政策整体实施状况。我国竞技体育实行举国体制,早期运动员在体育运动学校和运动技术学院接受文化教育,这也决定了运动员文化教育政策的制定主体比较单一,从政策主体横向结构来看,中央一级以原国家体委、国家体育总局发文为主;从政策制定主体的纵向结构来看,呈现中央—省—市—县四级体系,效力逐级递减。国务院23号文件颁布后,运动员文化教育政策的评估主体逐渐从早期的体育领域逐渐向教育领域转移。为了进一步加强和改进运动员文化教育的政策执行情况,确保政策制定的有效性,运动员文化教育督导检查工作也已经纳入国家教育系统的督导序列。自2015年起,国务院教育督导委员会办公室会同国家体育总局在全国开展运动员文化教育专项督导,采用随机调查、发放调查问卷、召开座谈会等形式,督导检查各地贯彻落实国务院办公厅23号文件情况。

从1986年提出意见,到1993年深化改革,再到2003年进一步加强,到2010年联合颁布,伴随着改革开放后不断加强社会主义法治建设,文化教育的相关政策逐渐由原来的以体育行政管理部门转向与教育部门共同颁布,甚至多部门联合发布,表明运动员文化教育政策在教育治理体系中的地位逐渐提升。但在目前文化教育政策主体层级和政策效力中,文化教育政策体系效力层级低,最高位阶的是行政法规,缺少针对运动员文化教育的法律级别文本,中央级别的制定主体单位不多,运动员的学习和训练、学期和赛期会不可避免地出现冲突。根据2016年国务院教育督导办发布的《公办体育运动学校运动员文化教育专项督导报告》,我国运动员文化教育整体质量的实际状况并不乐观。政策评价工作难以落实到位,影响政策评估的可靠性和有效性,难以以为政策调整和政策决策提供依据。

5 新时代我国运动员文化教育政策的优化策略

5.1 正视运动员的学生第一身份,精准定位运动员人才培养目标

习近平总书记在2018年全国教育大会上强调“培养什么人,是教育的首要问题”。就中国竞技体育的主体而言,培养什么样的运动员同样是运动员文化教育的首要问题,是检验竞技体育发展性质的试金石。运动员是竞技体育的参

与主体,正值人生年龄的黄金时期,运动员文化教育工作本质上是做“人”的工作。当前在运动员文化教育中存在的学训矛盾现象,关键原因体育行政部门没有正视青少年运动员的身份。青少年阶段的运动员,尤其是九年义务教育阶段的运动员,他们的主业是文化学习,所以他们的身份首先是学生,其次才是运动员。体育的本质是教育,体育的根本任务是发展体育运动、增强人民体质,体育教育的核心任务是健全人格的形成。体育与教育的共同任务要促进青少年体魄强健、身心健康、人格健全。

青少年运动员初期阶段,由于认知水平的差距,缺少文化知识的运动员在役时很难达到运动的更高境界,更容易导致在成年退役后诱发许多社会问题,因此必须通过社会政策予以矫正。竞技体育事业需要合格的竞技体育人才来担当,要制定合理运动员文化教育政策,必须要精准定位我国运动员文化教育的培养目标。首先,要进行观念转变,即由培养体育型人才向社会型人才的转变,卸下强加在运动员身上的功利性负担。其次,身份的转变,即由培养运动员向培养青少年的转变。以运动员为中心,运动员的“学生身份”理应获得强化与尊重,要关注运动员们的诉求,必须始终围绕运动员、关照运动员、服务运动员,把文化教育、立德树人的根本任务贯穿于运动员育人的全过程。

5.2 完善运动员文化教育治理体系,促进其回归国民教育系统

新时代我国竞技体育发展面临着新的使命和挑战,培养全面发展的竞技体育后备人才成为普遍的社会共识。国务院23号文件的颁布开始由多部门联合颁布实施政策,反映了国家对运动员文化教育有了更高的要求 and 期待。运动员文化教育政策的制定时,维护运动员公平的受教育权利应当成为体育部门和教育部门的共同目标。运动员政策的制定必须具备大教育观的视野,面向对人的终极关怀。政策执行上要创新理念、体制和办法,建立和健全运动员文化教育治理体系,明晰具体的权力和责任,分工合理,提升自我治理能力,切实保障运动员的文化教育权利。运动员文化教育状况关系到运动员一生的生存和发展。只有运动员受教育权利得到切实保护,运动员才能和普通青少年一样平等融入社会,进行平等的社会互动。

根据我国运动员文化教育现状,应将体育运动学校纳入九年义务教育体系,回归国民教育系统,这就需要教育系统在运动员文化培养中占据主导地位。在具体的政策执行过程中,地方政府将体育运动学校纳入当地教育发展规划,可以通过强化优质教育援助体育,省市级体校与区域优质教育资源建立托管关系、县区级体校体教联合办学,加强师资配置,提高教师专业水平,为运动员文化教育提供有力保障。同时建议各级财政单列支运动员文化教育专项,满足运动员这个特殊群体教育经费的投入,使运动员能够享受较好的教育资源和教学条件。运动员文化教育的普及与提高,从体教配合、体教结合走向体教融合,是工作理念、目标、任务、平台的深度融合。^[13]历经“体教结合”的多年探索之后,新时代要全面推进“体教融合”,教育和体育部门要各有侧重,互相

不可替代,但是互相可以依存。我国竞技体育后备人才全面回归到教育系统培养必将是中国竞技体育未来发展的道路,这对于“体教结合”走向“体教融合”的最终阶段异常关键。

5.3 改革文化教育课程结构,疏通运动员升学就业渠道

运动员文化教育政策的重要目标在于保证每个运动员在繁忙的训练和比赛过程中应享有的教育权利,促进运动员整体文化水平的不断提高。各级体育运动学校是我国竞技体育举国体制的基础,建设好各级体育运动学校,是培养和输送后备运动人才的重要举措。但是,近年来,各级体育运动学校办学艰难,运动员学生出路不畅,能输送到上一级训练单位的比例太少,国家教育部特批对运动员实行免试、单独招生等政策,但是实际解决各级体校运动员进入单招比例较少(只有15%-20%),主要原因:一是体校运动员文化课教学课程结构不合理,与单招考试相脱节;二是单招政策偏离了实行单独招生的初衷,并没有很好的向各级体育运动学校倾斜。

从未来的发展方向看,必须改革各级体育运动学校运动员文化教育课程结构,疏通各级体校运动员就学渠道。因此,第一,要改革和调整体校运动员文化课课程结构和内容,根据运动员特点,制定全国统一的运动员文化教育大纲;研制和编写符合运动员特点的基础教育课程方案、课程标准、评价体系和实用教材;优化学籍管理,进行长学制、学分制等柔性教学,改革运动员学业考核制度,体校运动员文化教育开设课程与单招考试课程内容相衔接,开设课程与单招考试课程内容相衔接。第二,单招政策向体校运动员学生倾斜,要求招收运动训练专业的院校录取体校学生不得少于60%,中国大学生体育协会应该构建甲级(特招一级运动员)、乙级(二本线65折)、丙级(普通大学生)的招生体系。第三,大力发展体育职业教育,使各级体育运动学校的学生的就学渠道更加畅通,减少体育人才的流失和浪费。^[13]

5.4 提升法律政策文本效力,完善文化教育两级督导机制

法治是体育发展的必由之路,以法治体也是社会主义法治建设和实现全面依法治国的重要组成部分。在现行的竞技体育后备人才培养体制下,运动员文化教育水平提高,适应新时代社会发展的需要,在政策评价和发展保障上还有很多工作要做。

第一,提升运动员法律政策文本效力,加快配套立法进程,适时修订和完善《义务教育法》和《体育法》等相关法规制度,通过明确行为后果、完善法律解释等方式,以强制性法律后果作为保障,依法保障运动员受教育的基本权利,彻底解决“学训矛盾”等难题。第二,建立完善国家、省(区、市)运动员文化教育工作两级督导机制,建立运动员文化教育工作奖惩机制,制定运动员文化教育督导工作职责,开展定期督导检查,对出现的问题情况进行及时反馈,对开展不力的地方通报批评并限期整改。第三,坚定不移地推进赛前运动员文化测试改革,积极探索多种形式、符合体育特点的文化测试模式。在现有的全国运动员文化测试工作的基础上,探索实施网络测试,鼓励开展多种形式的区域性常规测试。

6 结束语

新时代赋予了中国竞技体育发展的新任务、新使命、新目标。^[14]新中国成立70年来,一代代的中国运动员为中国竞技体育的发展和成功做出了巨大的贡献。在新的历史时期,我国竞技体育后备人才培养的内涵和实践都已经发生了深刻的变化,运动员文化教育是运动员保障的重点和难点。如何帮助运动员学习深造、提高运动员文化修养是保证竞技体育可持续发展的重大问题。运动员文化教育政策的制定与实施,必须与我国竞技体育发展的改革相适应,从以往单一的成绩追求、金牌至上的观念向培养人的方向、提高人的生活质量转变,通过竞技体育促进人的全面发展将是我国运动员培养的未来方向。只有这样,中国竞技体育才会培养更多全面发展的运动员融入到新时代国家发展的征程中,实现伟大复兴的“中国梦”和“体育梦”。

参 考 文 献

[1] 苏明理, 陈鑫. 我国竞技体育运动员文化教育的历史、现状及发展趋势[J]. 西安体育学院学报 2006 23(1): 9-12.
 [2] 张莉清. 运动员文化教育政策法规发展历程[J]. 青少年体育, 2014 2: 25-28.
 [3] 虞重干, 刘炜. 我国优秀运动员文化教育现状调查报告[J]. 体育科学 2008 28(7): 26-36.
 [4] 畅欣. 大教育观背景下青少年运动员文化教育的探究[J]. 青少年体育 2019 4: 26-27.

[5] 王凯珍. 我国优秀运动员文化教育缺失的分析与思考[J]. 首都体育学院学报 2008 20(1): 1-4.
 [6] 王长在, 柴娇. 困境与突破: 我国青少年运动员文化教育问题研究[J]. 体育文化导刊 2017 10: 87-90.
 [7] 国务院办公厅印发《体育强国建设纲要》[A/OL]. (2019-08-10) [2020-09-02]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-09/02/content_5426485.htm.
 [8] 世界人权宣言[EB/OL]. (1948-12-10) [2020-09-02]. <https://www.sohu.com/>.
 [9] 于水, 杨溶榕. 中国信访制度的历史变迁与特征: 基于政策文本分析的视角[J]. 公共管理与政策评论 2017 20(3): 3-14.
 [10] 邹国忠, 陈韶成. 对我国优秀运动员文化教育现状与保障体系构建优化的研究[J]. 南京体育学院学报 2010 24(3): 95-99.
 [11] 国务院办公厅. 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(国台办[2010]23号, 指导意见) [A/OL]. (2010-03-30) [2020-09-02]. <https://baike.baidu.com/>.
 [12] 郭蓓. 上海这样促进体教结合和社会参与[EB/OL]. (2017-04-21) [2020-09-03]. https://www.sohu.com/a/135467419_499986.
 [13] 蒋志学. 进一步加强和改进运动员文化教育工作[EB/OL]. (2018-03-20) [2020-09-02]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe2082/zl2017n/2017zl76/201803/t20180320330692.html.
 [14] 杨国庆. 论新时代中国竞技体育新发展[J]. 体育文化导刊, 2019(3): 11-16.

Cultural Education Policy for China's Athletes (1949 - 2019): Evolution characteristics and optimization strategy

NI Jingshuai¹, XU Shiwei², WANG Jiahong³

(1. PE Department, Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 201620; 2. Sports Law Research Centre, Shanghai Institute of Political Science and Law, Shanghai 201701; 3. Jiangsu Sports Industry and Health Research Institute, Soochow University, Suzhou Jiangsu 215021)

Abstract: This study selected 48 copies about the athlete culture education policy text of central level and 25 copies of the effective parts about the currency local level between 1949 and 2018, using the theory of policy system to analyze the Numbers, subjects, themes and effectiveness of these policies. It reveals the main progress evolution characteristics and shortage of Chinese athletes' cultural and educational policy in the 70 years since the founding of the People's Republic of China. From lack of policy making to relative improvement, the training objectives need to meet the needs of the society; Policy content from relevant to specific, the scope of policy themes needs to be further expanded; Policy implementation from regulation to support, the binding force of sports administrative body is weak; Policy evaluation from physical education to education; lack of reward and punishment mechanism for cultural and educational work. Based on this, optimization strategies were put forward such as: facing up to the student identity of athletes and accurately positioning the objectives of athletes talent training objectives; Establishment of cultural and educational governance system and promoting athletes' training to return to the national education system; reforming the curriculum structure of cultural education and dredging the channels of athletes' entering and employment; enhancing the effectiveness of legal policy texts and improving the two-level supervision mechanism of culture and education.

Key words: New era; Athletes; Cultural education; Policy effectiveness

CLC number: G80-054 **Document code:** A **Article ID:** 1001-9154(2021)01-0071-08

(编辑 马杰华)