

青少年课外体育培训政策为何难以执行?

——基于多重制度逻辑的思考

李乐虎¹, 王姗姗², 刘特³, 卓贞梅³

(1.湖南工业大学 体育学院, 湖南 株洲 412007; 2.成都体育学院 体育教育学院, 四川 成都 641418;
3.华中师范大学 体育学院, 湖北 武汉 430070)

摘要:从多重制度逻辑的理论视角审视青少年课外体育培训制度执行效果不佳的4重困境:政策执行过程中政策供需结构失衡,造成执行偏差及选择性执行;政策执行过程中政策属性的冲突,造成经济属性突出及教育属性弱化;政策执行过程中利益主体的诉求和价值冲突导致政策失真与执行不力;政策执行过程的运动式治理导致政策后续执行的主体分散及条件不足。提出优化的路径:创设政策匹配机制,弥合政策供需失衡;融合教育属性和经济属性,满足多重主体利益需求;以信任为基础,建立多主体信任机制;聚焦政策主体,促进多主体协同参与。

关键词: 多重制度逻辑; 课外体育培训; 政策执行; 青少年体育

中图分类号: G807.7 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2026)01-0113-07

Why is it difficult to implement adolescent extracurricular sports training policy?

——Reflections based on multiple institutional logic

LI Lehu¹, WANG Sansan², LIU Te³, ZHUO Zhenmei³

(1.School of Physical Education, Hunan University of Technology, Zhuzhou 412007, China;
2.School of Physical Education, Chengdu Sport University, Chengdu 641418, China;
3.School of Physical Education, Central China Normal University, Wuhan 430070, China)

Abstract: This article examines the four predicaments of poor implementation of the extracurricular sports training system for teenagers from the theoretical perspective of multiple institutional logic: the imbalance between policy supply and demand during the implementation process of policy leads to implementation deviations and policy failure; the conflict of policy attributes during the implementation process of policy results in the prominence of economic attributes and the weakening of educational attributes; the demands and value conflicts of interest subjects during the implementation process of policy cause policy distortion and superficial implementation; and the campaign-style governance in the policy implementation process of policy leads to the dispersion of policy implementation subjects and insufficient participation. The optimization paths are suggested including creating a policy matching mechanism to bridge the imbalance between policy supply and demand; integrating educational and economic attributes to meet the interest appeals for multiple subjects; establishing a multi-subject trust mechanism based on trust; and focusing on policy subjects to promote collaborative participation of multiple subjects.

Keywords: multiple institutional logic; extracurricular sports training; policy implementation; adolescent sports

自 2021 年 7 月 24 日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负

担和校外培训负担的意见》(以下简称“双减”政策)以来,随着健康中国、体育强国战略的持续推进,人

们对青少年健康的关注度持续走高，青少年课外体育培训迅速成为社会热议的话题，如何提高课外体育培训政策执行的有效性成为学界探讨的热点。当前，学者们关于“双减”政策背景下青少年课外体育培训政策执行的研究主要集中于3个方面：一是基于政策意义的执行逻辑研究。如基于“双减”政策的内容意义，以学科培训治理的整个过程为行动主线，以“为谁治、治什么、谁来治，如何治”为逻辑主线，对政策执行以及执行理路进行分析^[1]。二是政策执行效率的阻滞研究。如政策执行主体、客体、内容边界不清晰，导致政策执行过程受阻^[2]。三是政策本身的政策体系不健全。“双减”政策虽然促进了课外体育培训的迅速发展，但是税收、市场监管、评价考核、服务标准等配套政策的缺失也阻碍了课外体育培训的高质量发展^[3]。总的来看，目前的研究成果主要以政策本体为研究对象，研究视域拓展不够，同时“双减”政策的有效执行才是“双减”政策落实的根本，相关的研究尚需补充。课外体育培训作为“双减”中的重要部分，其政策执行是一个系统性工程，执行过程中需要理清“谁来执行、执行什么，怎么执行”的一系列问题，目前该研究尚未形成系统性成果。多重制度逻辑理论强调特定领域内的制度规范和反复出现的行为机制，是该领域内的政策主体为了获得特定利益与制度规范反复博弈的结果。该理论已经广泛应用于经济管理学、教育管理学、社会管理学^[4]等领域内的相关政策执行中。因此，研究试图借鉴多重制度逻辑框架，以课外体育培训政策过程为对象，结合实地调研的情况，分析政府、学校、社会组织等多重利益主体在政策执行中的行为逻辑及其互动对政策执行带来的现实困境，进而为政策的有效执行提供思路。

1 多重制度逻辑视角下课外体育培训政策执行的分析框架

20世纪80年代美国学者罗杰·弗莱德兰等^[4]首先提出“制度逻辑”的概念，并认为制度逻辑是一系列制度按照不同的原则、需求、价值观念对人的认知和行为产生影响的制度体系和运行机制，本质上是制度中的各个主体为了自身的利益而进行的制度选择与行动安排。桑顿和奥卡索继承与创新了制度逻辑的理论精髓，将系统性、多层次性、嵌入性等制度特性融入制度体系，提升了宏观制度、中观制度、微观制度之间的逻辑性^[5]。国内学者周雪光等^[6]首次根据制度逻辑的理念，结合中国社会转型的特征，提出了多重制度逻辑的概念及理论框架，其核心思想认为制度体系是不同主体面对不同的利益场域，通过相互影响、协同

作用所进行的制度更替和行为选择。根据多重制度逻辑理论，将青少年课外体育培训政策置于多重制度逻辑分析框架之下能够更为清晰地解释为何青少年课外体育培训政策难以执行(见图1)。基本的制度逻辑如下：第一，找准政策主体是多重制度逻辑的前提；青少年课外体育培训政策执行的政策主体包括各级政府机构、市场组织、社会组织、学校、家长、学生等，各主体均作为“理性经济人”会在不同的制度逻辑中基于不同的利益诉求产生不同的行为选择，是影响政策有效执行的主体因素。第二，建立宏观政策和微观政策执行之间的联系是多重制度逻辑的保障；在明确宏观政策体系的基础上，从供需匹配视角建构微观政策体系与政策执行的关系，并将其置于真实的情景中考察执行主体之间动态博弈的过程。第三，多元主体的政策执行过程是多重制度逻辑关注的重点；课外体育培训政策的执行是多主体围绕“核心利益”而进行互动博弈的过程，该过程中不仅有主体之间的协调配合，也存在不同层级部门之间的监督考核、行为监管、利益分配，执行过程的合理性与科学性是影响政策有效执行的过程性因素。综上，多重制度逻辑理论从政策主体、政策对象、政策体系、政策执行过程等方面，为理解地方政府青少年课外体育培训政策为何难以有效执行，执行行为为何会产生偏差提供了一个启发性视角。

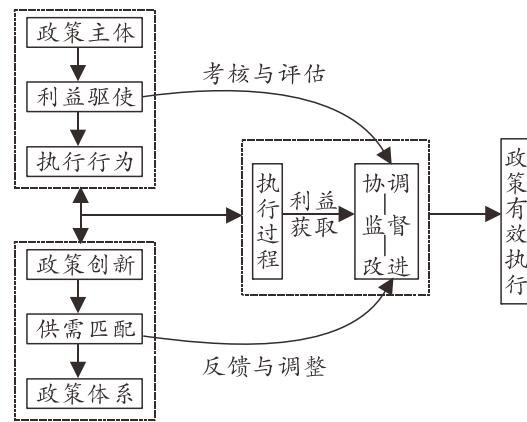


图1 多重制度逻辑下青少年课外体育培训政策执行框架

2 多重制度逻辑下青少年课外体育培训政策执行的主要困境

2.1 政策执行过程中政策供需结构失衡，造成执行偏差及选择性执行

制度逻辑指某一领域中稳定存在的制度安排和相应的行动机制^[6]。课外体育培训中制度逻辑需要确保制度供给的均衡性。在政策执行过程中，政策供给侧与

需求侧之间的结构性匹配是课外体育培训政策发挥系统协同、效能增值的关键保障^[7]。针对课外体育培训政策(见表1)主要包括俱乐部规范类、行业监管类、行为规范类、服务质量提升类4个方面。

表1 课外体育培训的关键政策

序号	发布时间	政策名称	签发部门	主要目的
1	2020年6月	《关于促进和规范社会体育俱乐部发展的意见》(以下简称“意见”)	国家体育总局	系统规范社会体育俱乐部工作
2	2021年9月	《关于做好课外体育培训行业服务监管工作的通知》(以下简称“通知1”)	国家体育总局	强化行业监管,确保行业有序发展
3	2021年12月	《关于印发课外体育培训行为规范的通知》(以下简称“通知2”)	国家体育总局	完善课外体育培训的人财物标准
4	2022年6月	《关于提升学校体育课后服务水平促进中小学生健康成长的通知》(以下简称“通知3”)	体育总局、教育部、发改委	开展高质量的课后体育服务

“意见”“通知1”“通知2”“通知3”在宏观层面表现出渐进式的管理模式,但是在微观层面仍存在一些问题。第一,基于供给侧而言体育培训政策执行偏差的问题。首先,在出台青少年体育培训行业监管政策之后,并未出台相关的配套性的辅助性政策,如监管类型、监管的标准以及违规的处罚等政策,而只是从宏观层面规定了监管的基本要求。其次,从业人员的行为规范中,虽然规定了从业人员的资格条件,但是以体育教练员为主,并未细化其他岗位从业人员从事课外体育培训的具体标准和行为规范。最后,政策类型单一,“一刀切”的规定过多。根据相关政策规定,课外体育培训主体包括青少年体育俱乐部、体育培训机构、体育运动学校、学校体育社团等,各主体性质不同,政策的适配性存在显著差异,尤其在场地管理、运营管理以及税收管理等方面,公益性的体育社团、俱乐部将获得大量优惠,而民营企业性质的体育培训机构将面临巨大的经费支出,基于经济利益的驱使,民营企业为节约成本导致相关政策执行将陷入“假性”执行的境地,相关企业或者政府机构仅选择有利于自身的政策条款进行执行。

第二,基于需求侧而言,下级部门在政策执行过程中会基于自身利益进行选择性执行。首先,信息传

递的失真,上级部门需要根据下级相关部门提供的信息制定相关政策,但是下级部门往往会因为利益或者政绩考核将信息阉割、过滤,上级部门也只能对一些主要问题进行模糊性规定,进而导致中央政策宏观有余、操作不足。如校外体育培训机构的转型、校外体育俱乐部的培育等关键问题,宏观政策积极鼓励,但是微观政策的保障性、资源性支持较为匮乏。其次,扶持性政策缺失,市场保障缺位。课外体育培训机构种类繁多,“意见”中要求针对不同属性俱乐部,分类施策,区别发展。但是对全国各省市关于青少年体育培训的相关政策的整理发现,均缺少相关的分类政策,对民营体育俱乐部而言,不仅需要专业的行业规范进行引导,也需要国家相关的扶持政策、贷款政策、税收优惠政策以及招生补偿政策。但是相关的保障性政策严重不足,与之相反,强制性政策、标准性政策、处罚性政策相对严格,最终不但束缚了青少年体育俱乐部的发展,也会导致市场活力不足,有的市场主体甚至为了强化利益铤而走险。最后,基层政府部门的操作性政策缺失。上级政府的政策往往以国家政策为准,并采取“发包制”将其发放给下级政府,但是具体如何操作,并未给出实际的政策说明或者指导性政策,在实际的管理中容易导致管理缺位或者管理过度的弊端。

2.2 政策执行过程中政策主体属性的冲突,造成经济属性突出及教育属性弱化

政策主体属性的多样化是政策体系复杂化的主要原因,也是多重制度逻辑中影响宏观制度和微观制度关联性的重要因素^[8]。随着“双减”政策的持续深入,以及青少年体育培训政策、体育进中高考政策的驱动,导致政策主体的教育属性和经济属性之间出现偏差。第一,教育属性的弱化。青少年课外体育培训是学校体育的重要补充,是提升学生身体素质,帮助学生掌握一到两项运动技能的重要方式^[9]。但是无论是国家政策还是地方政策均未对课外体育培训的教育属性作出明确规定。首先,随着“体育考试”政策的实施,青少年体育培训逐渐表现出“应试化”倾向,成为很多体育培训机构争夺生源的重要筹码。通过对全国45个城市体育中考政策的分析发现,超过90%的城市体育中考分值权重已达中考总分值的5%或以上,部分城市如昆明、郑州、攀枝花、许昌等已将体育中考分值提高至100分,通过体育培训强化体育中考提分,已经成为培训机构“隐性营销”的重点^[9],而“通知1”也将“应试营销”“焦虑营销”纳入主要监管范围。其次,学校体育政策与青少年课外体育培训政策的失联。学校体育政策中关于青少年课外体育培训的要求甚

少，如2020年10月国务院发布《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》中关于体育师资问题提出“通过购买服务的方式向专业机构购买体育教育教学服务”的要求之后，相关的配套性政策尚未跟进。实地调研发现，即便部分地区中小学尝试购买体育服务之后，相关的考核验收并未将学生体育核心素养的掌握情况纳入考核范围，而是将服务人数、服务内容、服务过程以及收益分配作为验收重点，学校体育与课外体育培训组织仅存在“利益”关系，教育性关系被忽略。

第二，经济属性的强化。校外培训机构是从事教育活动的重要主体，本质上具有公益性的特点，要遵循教育的公共性原则^[10]。青少年课外体育培训严格意义上是学校体育的延伸，是体育教育的重要主体，也应该遵循教育的公共性。但是，目前课外体育培训的公共性遮蔽，经济属性凸显。首先，课外体育培训的强市场性。青少年体育培训应该分为公益性和非公益性，但是在利益的诱导下公益性不足。除国家体育总局青少年司以及地方政府部门利用夏(冬)令营提供的公益性体育技能培训外，市场上的课外体育培训多为营利性机构，体育培训俨然已经成为纯粹的“商业性”行为。其次，青少年课外体育培训的逐利性。逐利性是市场主体的本性，也是多元化市场主体与多样化培训内容体系形成的关键。逐利性一方面促进培训市场的高速发展，另一方面带来严重的社会焦虑，如为了扩大招生全然不顾培训条件和培训质量虚假宣传，甚至发生突然跑路等违法犯罪行为。面对如此多的弊端，青少年课外体育培训政策中仍未出台专门性的金融类监管政策，仅是在宏观的政策体系中有所提及，相关的金融、工商、公安等部门参与度不足，导致宏观政策指导不力，微观政策执行缺失，违规培训、违规经营屡见不鲜。

2.3 政策执行过程中利益主体的诉求和价值冲突，导致政策执行失真与执行不力

利益是多重制度逻辑的核心，是催动制度修补、更替、变迁的内在动力^[6]。政策制定与执行中涉及的各利益主体会根据自身的需要或者价值诉求采取相关的行动。第一，政策决策主体与执行主体利益诉求不同导致政策执行失真。从决策主体来看，课外体育培训政策是学校体育立德树人为根本任务的延伸，体现了新时代国家对青少年体育“四位一体”价值目标的追求，很显然政策的决策主体是国家体育总局、教育部等直接管理部门。从执行主体来看，地方政府和体育、教育行政部门是主要的执行主体。其主要负责解读、传达并根据本地实际情况落实相关国家政策。但是在现实中地方政府部门受到“效率优先，考核优先”的

影响，在政策执行中为了获取更多“政绩价值”往往更为注重政策的执行效率，相对忽视政策本身的育人价值，造成执行主体与决策主体的价值冲突。如通过对湖南、湖北、山东、河南等省份的课外体育培训政策的文本分析发现，为了避免“央-地”冲突，使地方政策更能符合国家意志，各省份之间关于青少年课外体育培训的政策文本基本类似，导致政策文本的“在地化”创新不足，政策执行过程缺乏灵活性。

第二，决策主体与对象主体之间的价值冲突阻碍政策的深入执行。对象主体主要包括培训机构、家长、学生以及其他从业人员。决策主体提出青少年课外体育培训原则上应该以非营利为主。如“意见”中的发展重点提出：“大力支持民办非营利性社会体育俱乐部和面向青少年的社会体育俱乐部发展，重点引导、扶持依托社区、企事业单位、体育场馆举办民办非营利性社会体育俱乐部和面向青少年的社会体育俱乐部。”说明课外体育培训的非营利性是国家对青少年课外体育培训机构发展的主要要求，但是该要求在很大程度上阻碍了课外体育培训机构的市场利益，削弱了其经济价值，提升了公益价值。另外，家长作为重要的对象主体，其价值追求往往以“升学考试”为主，与决策主体追求的“育体”“育心”“培德”等价值也存在冲突，因此，家长教育观念的转变也是政策有效执行的关键因素。可以看出，在政策执行过程中，如果无法做到决策主体、执行主体以及执行对象之间的利益均衡，过度强调公共利益、管理利益、经济利益的任何一方，均会导致政策执行陷入困境。

2.4 政策执行过程的运动式治理，导致政策后续执行的主体分散及条件不足

运动式治理一般是指面对特殊的治理任务时，以中央权威打破常态科层机制，以动员的方式吸纳注意力和资源，用于完成常态科层难以短时间完成的任务和目标^[11]。运动式治理具有显著的一次性、临时性和应激性等特性。目前青少年课外体育培训治理过程应激显著，短时期内连续出台多项政策，以“应对式”的政策方式为主，呈现出显著的“运动式”治理特征。通过对政策体系的分析发现：第一，课外体育培训政策的执行主体分散。“通知1”关于行业监管政策中执行主体为体育行政部门及直属单位，全国性体育社会组织；“通知2”关于行为规范政策中的执行主体仅为国家体育总局及相关直属机构；“通知3”关于服务质量政策中的执行主体为体育行政部门、教育厅(教委)、发展改革委及下属机构。从这里可以看出，作为“双减”之后青少年课外体育培训发展的关键政策，体育部门是绝对主体，教育部门以及其他相关部门在不同

阶段出现治理缺失, 执行主体分散且单一, 难以完全落实政策要求。第二, 可操作性的配套政策不足。课外体育培训市场属性突出, 那么相关的市场政策应该优先完备, 与市场紧密相关的部门应该成为市场化参与的重要主体, 以防由于政策空白而导致市场投机行为。通过对湖南、湖北、山东、河南等省份的政府官网分析发现, 目前市场准入政策、市场审批政策、市场金融管理政策、市场风险承担政策等相关政策均出现不同程度的缺失, 在各地市的政策体系中, 除体育、教育行政部门之外也较难发现工商部门、市场管理部门、自然资源部门、公安部门、消防部门以及其他相关部门的介入, 充分说明目前课外体育培训的快速发展与政策执行主体可操作性政策不足之间的突出矛盾。第三, 政策执行对象参与不足。地方政府部门作为上层国家机构与下层大众联系的中间层次, 应该通过各种渠道积极宣传“双减”之后青少年参与体育锻炼的意义、价值以及解读相关的国家政策, 积极听取社会对体育培训的意见, 并不断完善相关的政策体系。但是家长、学生参与互动的几率较少, 作为主要的政策执行对象并不能全面了解国家关于课外体育培训、课后体育服务的政策, 基层监管失效, 造成大量的小作坊式的培训机构遍布于各个社区, 不仅导致课外体育培训管理混乱, 也很容易发生违法犯罪行为。第四, 课后体育服务与课外体育培训的关联性不强。课后体育服务作为“双减”后课外体育培训的重要补充, 是学校体育应对“双减”的主动作为, 但是课后体育服务主要以非营利机构为主, 并明确提出, 引进市场主体, 同时要求坚持公益性原则, 价格要低于市场定价。该行为容易导致市场主体为了节省成本刻意减少服务项目和服务质量, 影响课后体育服务的效果。

3 多重制度逻辑下课外体育培训政策执行的优化路径

3.1 创设政策匹配机制, 弥合政策供需失衡

“双减”政策是中央政府高位推动的政治性极强的任务体系, 青少年课外体育培训是镶嵌于其中的要求之一, 是配合“双减”任务的一项辅助性手段^[12]。因此, 需要不断提高课外体育培训政策签发部门的行政级别, 强化顶层设计。第一, 中央政府需要出台课外体育培训的权威性政策, 如“关于加强青少年课外体育培训的意见”等。一方面, 从宏观层面对课外体育培训的指导思想、价值定位、发展方向、发展要求等进行规定, 强化政治定位, 提高政策的权威性; 另一方面, 在中央层面明确课外体育培训的主要部门, 避免出现“责任空白”, 强化体育总局、教育部、发改

委、公安部以及其他相关部门的责任, 为后续政策的协同参与提供政策依据。第二, 在供给端根据课外体育培训发展情况完善相关的配套政策。一方面, 强化政策的舆情监测^[13], 积极追踪政策的执行情况, 根据实际情况补充完善相关政策, 实现政策的精准供给。中央及各省市应该成立相关的调查小组深入一线进行调研, 分析课外体育培训政策的经验与不足, 将市场化、产业化背景下的课外体育培训中的新问题、新理论及时反映在政策之中。如市场化的管理政策、行政处罚政策、准入及取缔政策等; 另一方面, 创设适宜的政策“弹性”空间, 给地方政府松绑。鼓励地方政府在不违背中央意志的前提下因地制宜地制定相关政策, 同时保持政策的灵活性, 提升政策的修缮与调适能力, 确保政策的适用性。第三, 在需求端积极设计与创新扶持性、保障性政策。一方面, 需要广泛联系体育培训机构、学校、家长、学生, 听取政策对象主体的意见, 从需求端设计维护不同政策对象主体权益的政策体系, 避免信息传递失真, 造成政策设计漏洞; 另一方面, 根据各主体的需要出台相关政策, 如根据培训机构的性质出台分类管理政策, 针对其发展过程中的问题出台相关的扶持政策, 在贷款、税收等方面给予一定的政策优惠; 针对学校、家长、学生以2024年7月国务院发布的《中华人民共和国消费者权益保护法实施条例》为依托, 出台相关的法律法规, 维护消费群体的合法权益。通过提升课外体育培训的政治定位, 强化政策的顶层设计, 在供给端根据政府需求设置相关规范性、监督性、考核性政策; 在需求端根据培训机构、学校、家长以及学生的需要设计保障性、扶持性、补偿性的金融政策和权益保护政策, 进而提升课外体育培训政策在供给与需求两侧的均衡性。

3.2 融合教育属性和经济属性, 满足多重主体利益需求

教育属性和经济属性应是课外体育培训的本质属性, 如何使两者保持均衡是课外体育培训良性发展的关键。第一, 国家在政策制定过程中要兼顾教育性与经济性。一方面, 将课外体育培训纳入教育的范畴, 强调“以体育人”的教育属性, 注重融入品德教育、道德教育以及意志品质教育。虽然在通知2中有“培训场馆需要悬挂国旗”的要求, 但是现实中体育培训的教育属性基本被忽略。所以在后续的政策体系中要突出课外体育培训的教育价值, 如要求在培训场馆广泛张贴体育教育性的标语, 在体育项目教学中要求穿插相关运动员的励志故事等; 另一方面, 强化课外体育培训政策与青少年体育政策的契合性, 不能过度强调课外体育培训的公益性, 刻意将课外体育培训政策与青少年体育政策的属性对等, 应该采取分类管理政

策，细化体育培训机构的类别，将市场化与公益化区别对待，提供多样性的服务供学校和家长选择，既可以确保培训机构的经济利益，也可以保证课外体育培训与青少年体育的教育属性共现。第二，规范课外体育培训机构的市场行为，强化学校体育课后服务质量。一方面，在政策制定与执行过程中应该采取更为有效的方式规范体育培训机构的市场行为，杜绝虚假宣传、应试化、焦虑化宣传，设计持久的巡查机制，避免出现运动式、项目式的治理方式，做到巡查的常态化、经常化、持久化；另一方面，完善鼓励学校体育课后服务引入课外体育培训机构的政策体系，将学校体育购买体育培训服务纳入课后体育服务的范畴，并设立相关的专项资金和考核要求，鼓励两者对接，完善购买服务的政策要求，如购买目录、标准以及流程、监管等问题，提高课后体育服务的质量。最后，设置黑白名单制度，对体育培训机构进行不定期的抽查，对不符合经营规范，违反相关政策规定的机构拉进黑名单，强制停止营业，注销，并对社会公示。第三，建立引导课外体育培训机构转型升级的政策体系。目前在体校、青少年体育俱乐部、体育培训机构、学校体育社团中，青少年体育俱乐部和体育培训机构的市场化行为最为显著，引导其实现转型升级也是调和教育属性和经济属性的重要步骤。一方面建立专门的孵化政策，帮助其向素质教育和职业教育转型升级，成为青少年体育教育的重要补充；另一方面完善相关政策，加强各个主体之间的交流共享，促进各主体在师资、场地资源、教学方式方法、教学内容之间的相互交流，尤其强化以体校为中心的集群化课外体育培训联盟的建设。

3.3 以信任为基础，建立多主体信任机制

基于共同理念为基础的信任机制是政策执行主体协同合作的基础^[13]。“双减”政策之后课外体育培训政策执行的碎片化的根本原因之一是没有建立基于共同信念的信任关系。为了满足不同主体的利益需求，需要以认同、奖励、责任为重点，促使政策执行的各个主体对课外体育培训的教育理念产生认同，进而形成政策执行共同体。第一，构建以认同为基础的信任机制。政策决策主体、政策执行主体以及政策对象主体之间能够形成对课外体育培训的统一认识。“双减”政策主要以促进教育公平，构建良好教育生态，促进学生全面发展和健康成长作为终极目标，该目标与课外体育培训的发展目标应该一致。首先，中央及各级行政部门要将教育公平理念融入课外体育培训之中，无论是公益类培训机构还是非公益类培训机构都应该将其列为首要指导思想，将体育作为培养学生身心全面发

展的重要手段，建立以此为基础的基本认知。其次，各级政策执行机构需要意识到课外体育培训治理的长期性和艰巨性，具备危机意识，防范课外体育培训步入学科培训的后尘，导致破坏教育生态，造成新的教育失衡。最后，家长作为课外体育培训的需求侧，需要保持理性思维，不要被“体育考试”所裹挟，预防剧场效应的发生。一方面通过各种公众号、短视频平台发布课外体育培训的价值、意义，以及与“体育考试”的关系，不间断推送相关内容，引导其正确的价值取向；另一方面，加强课外体育培训问题预警短片制作以及案例库建设，在各培训机构、网站、短视频平台进行推送。课外体育培训机构作为供给侧需要清晰自身定位，主动与学校建立合作，优化课后体育服务，并不断实现自身转型升级。第二，构建以“奖励性”政策工具为基础的信任机制。“双减”政策本身是一项工作量巨大的综合性改革，在此基础上进行的课外体育培训政策执行也必然面对非常复杂的局面，政策制定与实施不可避免地会触及各主体的现有利益。为此，需要优化政策工具，尽量减少处罚类工具，强化“奖励性”工具，最大限度地实现公共利益与个人利益的平衡，提高政策的执行力。具体而言，首先，政策决策部门需要考虑地方政府和行政部门的实际情况，给予相关的激励措施，设置弹性的考核空间，对完成相关考核任务的部门给予相应奖励，对于未完成任务的给予通报、批评并取消相关配套资源等。其次，政策执行主体需要持续推进“放管服”结构性改革，给相关行政部门一定的政策权限，将“考核减法”变为“考核加法”，按照完成的程度设置相关的奖励标准，同时对政策执行中表现突出的个体或者集体给予特殊表彰，提高政策执行主体的工作积极性。第三，构建以责任为基础的信任机制。“双减”政策中涉及13个部门，并对各个部门的责任都做了明确规定，但是政策对各部门的约束力和强制力不强^[14]。课外体育培训政策中监管政策和行为规范政策虽然具有一定的强制性，但是政策的灵活性不足，且监管部门单一，难以对其起到有效的监管作用。首先，理清课外体育培训的责任主体，从教育、体育、市场、社会、管理等各个角度明晰相关部门的责任，做到各司其职，协同管理。其次，强化社会组织、家长、学校、学生的主体责任，增强信息搜集、信息反馈能力，多层次监督课外体育培训行为的能力。

3.4 聚焦政策主体，促进多主体协同参与

政策主体稳定性是政策有效执行的基本前提^[15]。“双减”政策强调“坚持政府主导、多方联动，强化政府统筹，落实部门责任，发挥学校主体作用，健全

保障政策, 明确家校社协同责任”。因此在课外体育培训的政策执行中同样需要建立协调机制, 发挥多主体的协调作用。第一, 加强中央政府等决策主体与地方政府等执行主体的协调。地方政府需要深入领会中央对课外体育培训治理的精神, 在治理理念、治理目标等方面形成共识; 课外体育培训施行属地管理原则, 中央政府需要开展相关的巡查和走访工作, 了解各地的实际情况, 定期开展情况通报。第二, 地方政府作为政策执行的核心, 需要建立清晰的责任监督机制, 制定主管部门牵头、相关部门分工负责的工作原则, 提高政策执行的针对性。建立以课外体育培训治理为核心的任务监督机制, 形成地方政府统一领导, 教育、体育、工商、民政、公安、消防等部门根据自身职责, 统筹协调的监督机制; 体育、教育部门是课外体育培训的主要部门, 负责政策的深入解读和上传下达及左右联通的协调工作, 需要成立专门的体育、教育校外体育培训监督办公室, 集中处理专项问题, 并负责政策意见的搜集与反馈, 促进政策的不断优化。第三, 加强学校、家庭与社会之间的协调。充分发挥学校体育的作用, 强化课后体育服务与课外体育培训的联系, 通过购买服务的方式积极发挥课外体育组织的专业性作用, 提高课后体育服务的质量, 提高课后体育服务的竞争力; 积极引导家长参与课外体育培训监督管理, 并通过制度的形式确定家长在管理中的地位, 尤其涉及课程监管、教学过程监管、评价考核等各个方面, 促使家长更为清晰地了解培训过程, 监督培训质量; 积极强化针对课外体育培训第三方监督组织的建设, 积极构建监督渠道和监督反馈机制, 促使地方政府认真执行相关政策, 切实提高政策执行效果。

4 结语

作为一项探索性研究, 尽管针对政策执行构建了基本的理论与逻辑框架, 揭示了青少年课外体育培训政策难以有效执行的原因, 但是囿于研究素材和理论解释的局限, 文中归纳的4种困境不能穷尽治理场域中的政策执行问题。同时需要指明的是, 研究仅以政策及政策执行过程为研究中心, 尚未深入涉及地方政府、不同领域、部门之间的政策执行协同、执行动机考察以及执行效果评估问题, 从政治经济学、组织社会学等视角深入考察横向部门政策执行选择策略, 仍是深入探讨的未竟议题。未来研究可进一步基于系统的田野调查与更为丰富的案例情景, 深入揭示政策执行的实践样态, 以期望能给课外体育活动政策的有效执行提供一定的理论参考。

参考文献:

- [1] 赵胜国, 王健. 新发展阶段我国青少年体育培训市场的治理转向——基于“双减”政策指向的分析框架[J]. 西安体育学院学报, 2023, 40(1): 10-19.
- [2] 柴王军, 刘哲辰, 李国. “双减”政策背景下青少年体育培训业高质量发展的实践模式与推进策略[J]. 武汉体育学院学报, 2022, 56(6): 63-71.
- [3] 扶晓政, 林向阳. “双减”政策背景下青少年体育培训市场发展的政策仿真研究[J]. 天津体育学院学报, 2023, 38(2): 171-177.
- [4] ROGER F, ROBERT R A. Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1991: 232-263.
- [5] 李金龙, 李明. 我国实现开发区高质量发展面临的问题与对策——基于多重制度逻辑的分析[J]. 广西社会科学, 2020(3): 50-58.
- [6] 周雪光, 艾云. 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2010(4): 132-150.
- [7] 黄群慧, 陈创练. 新发展格局下需求侧管理与供给侧结构性改革的动态协同[J]. 改革, 2021(3): 1-13.
- [8] 邵伟德, 谭乔尹, 栗家玉, 等. “双减”政策促进学校体育改革的内在逻辑、问题检视与推进策略[J]. 体育学刊, 2023, 30(3): 99-105.
- [9] 蛋总. 70万家企业争相涌入! “鸡娃”家长转战少儿体育培训正成为家庭下一个“超级碎钞机” [EB/OL]. (2023-03-13)[2025-02-22]. <https://www.sxue.xyz/news/11390-1.html>
- [10] 祁占勇, 答喆. 论教育培训机构的法律地位[J]. 当代教育论坛, 2021(3): 41-47.
- [11] 谭荧. 运动式治理的长效问题与优化路径[J]. 理论视野, 2024(9): 59-65.
- [12] 时丽珍, 黄菁, 黄晓灵. 对“双减”政策背景下学校体育与课外培训机构协同发展新格局的思考[J]. 沈阳体育学院学报, 2022, 41(5): 28-34.
- [13] 司慧迎, 邹平. 共享创新、社会认知与新创组织的协同信任机制研究[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2021, 20(3): 133-144.
- [14] 祁占勇, 王书琴. “双减”政策执行的碎片化困境及整体性治理[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2022, 21(6): 13-22+74.
- [15] 党琳燕, 邬昌店, 赵广涛. “双减”背景下青少年校外体育培训监管的多重挑战与应对策略[J]. 体育文化导刊, 2022(8): 94-101.