

# 基于协同理论的体教融合基层治理:现实困囿与纾解路径

张梦茹,贺新家

(武汉工程大学体育部,湖北武汉 430205)

[摘要]从基层治理的视角探讨体育部门与教育部门如何进行资源整合和分工合作是将体教融合政策落到实处的关键所在。运用文献资料法、逻辑分析法分析体教融合基层治理主体间的互动关系,对体教融合基层治理的困境生成机制进行探讨,提出基层治理现存问题的纾解路径。

[关键词]体教融合;基层治理;协同治理理论

[中图分类号]G807.4;C912.8;G40-05 [文献标识码]A [文章编号]2096-711X(2026)06-0139-03

doi:10.3969/j.issn.2096-711X.2026.06.048

[本刊网址]http://www.hbxb.net

## 引言

基层治理是基层政府和政府之外的其他主体共同参与公共政策制定和执行过程的互动行为。国家体育总局和教育部2020年联合颁发了《关于深化体教融合促进青少年健康发展的意见》(以下简称《意见》),文件强调对关涉青少年体育工作的多元主体及其资源进行系统化重整和互补性融合,从而推动青少年健康发展和竞技体育后备人才培养双重目标的实现。基层政府对体教融合政策的情境化解读和实践是实现体教融合基层治理、推动体教融合深入落实的关键所在。体教融合基层治理不仅涉及体育、教育领域的资源再分配和社会再生产等问题,而且对于政府、学校、家庭、市场、社会体育组织等多个主体在系统化重整中的地位和利益进行了重新整合。不同主体之间的理念如何统一、利益如何保障、资源如何协同?如何对不同系统内部进行共意动员以保证其张力的同时,引导其降低内耗形成推动基层体教融合发展的合力?本文结合公共管理理论中的协同治理理论,在分析体教融合基层治理现实困囿生成逻辑的基础上,对体育、教育、社会等不同系统如何合作、不同部门如何协同、不同主体如何参与进行了探讨,以推动体教融合基层治理的系统联动机制及结构实现从“无序”到“有序”,从“有序”到“更有序”的良性发展,进而为我国青少年体育可持续发展提供新思路 and 借鉴。

## 一、体教融合基层治理多元主体协同的逻辑检视

### (一)体教融合基层治理的模式逻辑演化

我国体教融合治理模式经历了体教结合、教体结合以及体教融合三个阶段:(1)1986—1992年为体教结合阶段。该阶段初步形成了以体育行政部门为主导的竞技人才培养体系。这一阶段体育部门“独家管办体育”,进而形成了“强政府”的发展模式。国家采取的“分类控制”和“行政吸纳社会”管控策略使得基层组织和个人参与青少年体育治理的权利和话语都受到了限制,根本的学训矛盾尚未解决,体教结合的质量也需进一步提升。(2)1993—2019年为教体结合阶段。在此阶段,通过让体育回归教育的方式创新竞技后备人才培养模式,尝试根治学训矛盾。但长期以来的体教合作壁垒、应试教育思想以及学校设施资源有限等客观限制,学校培养的高水平运动员“水平不高”,仅限于“为校争光”的局面,我国的教体结合实践效果并未达到预期目标。(3)2020—2035年为体教融合阶段。在此阶段我国已经意识到

继续依托单一体育或教育行政部门管理青少年体育发展已不适应时代需求。新时期的体教融合注重竞技运动背后的健康意义,育人思维的转变为我国基层主体协同合作提供了方向。如何调动社会、市场、家庭等多元主体的积极性,打造政府主导、学校主体、社会与市场互为支撑、家庭为补充的“五位一体”的竞技体育人才培养新格局成为新时期探究热点。深化体教融合基层治理,构建多元主体共治、多种机制联动、多类资源互补、多方利益协调的协同治理体系,是后续基层治理实践推进的方向所在。

### (二)体教融合基层治理的协同逻辑框架

体教融合基层治理的核心在于宏观体教融合政策未能有效解决竞技体育人才培养困境、实现增强青少年体质健康的治理目标。体育、教育等主要部门积极建设体育赛事体系、人才培养模式、经费设施分配等合作制度,动员多元主体共同参与基层体育治理,形成闭环式的协同关系,推动有效参与、思想共识和协同能力三个要素构成动力条件。因此,本文认为体教融合基层治理是协同动因—协同引擎—协同行为—协同后果与外部环境相互作用形成的一种共生共荣的协同系统(见图1)。多元主体间强烈的协同意愿、高效的合作制度和行为效率、实效反馈所构成科学协同框架是多元主体稳定合作、推进青少年后备体育人才治理的方向。因此,合作共生的治理格局是促进体教融合基层治理提质增效的必然选择,协同治理理论的引入能够界定利益相关者体教融合基层治理过程中的空间和边界,通过新视角、新观念重新考量体教融合基层治理过程中的冲突、障碍、惰性,挖掘多元主体合作的培育路径,对强化基层治理效力具有重要价值。

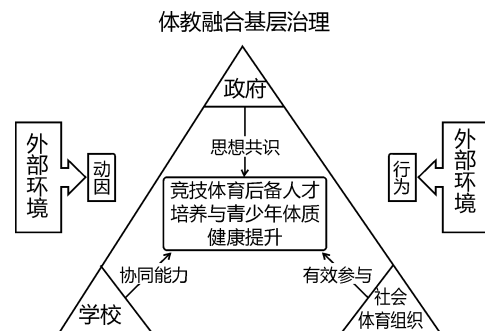


图1 体教融合基层治理的协同逻辑框架

收稿日期:2025-12-11

作者简介:张梦茹(2001—),女,硕士在读,研究方向:体育经济与管理。

## 二、体教融合基层治理的现实困囿

### (一) 基层治理主体利益博弈

在协同关系的发展中,利益是多元主体合作的主要动力来源。利益博弈降低了深入推进体教融合政策的聚合度和凝聚力,主要表现在体教部门、学校、体育培训机构等多元主体在资源调配、管理手段、育才方式方面的错综关系。一是体教系统并行下的双轨局面导致融合层次浅,政策贯彻深度不够。体育系统掌握着大部分的体育场馆和教练员资源,搭建了完善的竞赛体系,拥有“一条龙”的体育人才培养机制,在输送管国家后备体育人才方面拥有绝对话语权,但将运动成绩作为运动员发展的硬指标使得“重体轻文”的情况难以解决,致使运动员面临文化课基础薄弱、再就业渠道狭窄、失业率高的问题。教育系统凭借强大的教学以及教师资源培育了自身的文化课程优势,但长期以来的“重智轻体”思想造成体育学科边缘化、体育课时量不足、高水平运动员培训难等问题。二是政府所倡导青少年体育普惠式发展目标与校外培训机构的营利动机与之间存在着较大鸿沟,部分培训机构将青少年体育培训作为迅速获得短期利益的跳板,导致其体育项目课程设计、青少年体质研究、教学方式手段等方面缺乏长远规划,体育培训机构进校园的准入、退出方面的管理机制尚未形成统一体系,机构教学效果的评定与奖惩机制并未将学生体质健康的增强作为根本权重。

### (二) 基层治理主体路径依赖

基层组织的多元主体在历史发展中打造了各自的运行逻辑,不同文化形塑下的路径依赖也造成了各基层治理主体间的合作存在复杂性和不确定性,在竞技体育人才培养方面尤为明显。我国优秀运动员的培养主要采取的是以国家行政为核心的体校模式,目前体育部门、教育部门、社会体育组织、家庭等多元主体协同发力的培养模式尚未形成。一方面,体育部门培养人才主要依赖于国家行政主导下的“三级训练网”培养模式,政府单一主导模式缺少运动员综合素质的培育,导致退役运动员在体育系统内部就业岗位少,在社会其他领域竞争力较弱;另一方面,教育系统内部的普通高校,在竞技人才培养方面存在资源不足、高水平教练员缺乏、经费投入较少以及文化课教学不够灵活等问题,难以保障竞技人才的训练需求以及学习需求。体校资源的限制使得合作学校数量有限、场馆设施负荷加大。此外,教育部门虽然认同学校教育要将青少年全面发展赋予重要意义,但是并未将学校体育的发展列入优先级,其首要目标仍然是文化教育,使得学校体育仍然是学校教育中的洼地。

### (三) 基层治理主体效率困境

体教融合战略为我国体育竞技后备人才培养以及促进青少年全面发展指明了前进方向。体育资源分配不均、横向与纵向协同机制不健全是体教融合效率困境生成的重要因素。一方面,中央与地方政府之间合作的纵向困境长期存在。由中央部委组成的青少年体育部际联席会议制度是中央政府顶层设计的直观体现,顶层设计的充分落实离不开地方政府一致性和连贯性的执行。地方政府在贯彻中央政策时往往带有一定的本位立场,在体教融合推进过程中,各地的体教行政部门对《意见》的理解程度以及践行方式不同,导致了治理效果的不同。另一方面,体教部门之间的横向合作障碍使得当前的体教融合基层治理还处于“权利分配阶段”,各主体的治理权利、资源以及责任分配还存在不对等的情况,这也是基层治理主体间面临合作壁垒、融合困难的根本原因。根据体教融合的要求,体育部门要将青少年运动员的

文化培养交给教育部门,教育部门也要为退役运动员提供岗位,为社会体育组织提供政府购买机会,进而实现多元主体下的良性循环。但是根据实践情况来看,体育部门和教育部门在运动员注册、运动队建设、赛事体系管理、赛事系统建立上仍是两线并行,尚未达成统一标准,在基层治理过程中容易出现权责不清、执行低效以及管理冲突等问题。与此同时,体育系统的“包办管理”式培养类型与教育系统的面向全体青少年“普及提高”式推进方式,使得二者难以在培养国家体育后备人才方面达成一致,行动上的不统一也导致了主体间壁垒长期存在。

## 三、体教融合基层治理的纾解路径

### (一) 聚焦体教融合思想共识,加强主体利益协同

思想共识是打造体教融合多元共治体系、实现互惠共荣关系的关键要素。体教融合基层治理涉及多元主体间利益转化,将治理主体的个体优势转换为基层治理的合作优势,使各主体的分散责任转换为共同社会责任,唯有聚焦“培养国家体育后备人才与促进青少年全面发展”的思想共识,才能使基层治理发挥出最大效果。

一是建立体育回归教育的观念认同。体育是教育的重要组成部分,是其他教育的前提和基础。教育部门提高学校体育在学校教育中的学科地位,加大体育学分考核的权重比例,增强家庭、社会、体育组织等对学校体育的认同和支持力度;体育部门有意识地将青少年基础训练向学校体育过渡,让教育手段融入学生体育训练过程中,提升运动员文化素养,解决文化课短板问题,提升青少年的综合素质。

二是调整多元主体利益关系。应畅通多元主体沟通渠道,建立治理主体间互动对话机制,健全社会力量参与培养青少年的长效机制以及完善体教融合信息平台,实现跨部门交流,建立基层联席工作小组、共同研讨政策内容,使得多元主体了解体教融合相关政策实施动态并获取各地育人成果,能够充分表达自身利益需求并站在其他主体角度尊重对方利益,调整自身行动以实现互利共赢。

### (二) 明晰基层治理运行理路,盘活体教融合资源

支撑协同引擎运行的关键在于明确各基层主体之间错综复杂的关系,亦是提高体教融合资源利用效率的重要路径。体教融合基层治理的主体间关系并不是简单的管理与被管理的从属关系,而是基于各自优势进行互惠互利、合作共赢的关系。要实现高效、顺畅、灵活的基层治理就必须明晰政府、学校、家庭、社会体育组织等多元主体协同组织的关系理路,进而盘活体教融合多样化资源。

一是加强学校与政府之间的关系。将学校在体教融合中面临的关于青少年体质健康发展的法律法规漏洞、体育基础设施经费紧张以及学校体育的考核内容和标准等问题与基层政府沟通,增强当地政府对学校体育的重视程度,进一步推动政府完善体教融合治理相关政策法律。政府出台包括资金投入、师资培训、设施建设、安全保障等管大局、管长远的文件政策支持体教融合,提供税收、教育、场地等方面的优惠政策为合作提供坚实的基础,并将学生体质健康及竞技人才培养作为基层政府重要政绩考核指标。

二是强化社会体育组织与学校的关系。建立社会体育组织进校园的准入标准,加强对该类组织的考察;构建社会体育组织与学校的资源共享机制,形成双方互利局面。如促进社会体育组织实现体育设施共享,提高其体育资源的利用效率;通过多样化运动项目进校园调动学生参与体育的热情,大大增强体质健康的效果;定期开展教学研讨会议,积极

组织社会体育组织的教练员跟学校在编体育教师沟通交流,了解不同年龄段学生心理健康状况,制定基于学生实际情况的个性化体育项目训练方式以及教学模式,不断增强体育教学效果。

三是联结学校与家庭之间的体育纽带。家庭和学校是青少年体育培养的重要场域和直接责任人。学校作为青少年教育的核心主体,要充分发挥其在推动学生家庭体育发展的指导作用,具体可以开发体育信息平台便于家校对接学生体育参与信息,定期开展家校体育信息交流会动员家长为青少年营造良好体育氛围。

### (三) 界定基层主体权利边界,促进协同提质增效

体教融合基层治理作为一项自下而上涉及多元主体的治理改革运动,要沿着多层次、多主体、多因素的治理理路,通过建立健全体制机制界定各基层治理主体权利的边界,避免权利真空与权利交叠现象,助推基层治理提质增效。

一是规范体教融合基层治理的制度设计过程。体教融合多元主体要结合本地实际情况,制定具有地方可行性的基层治理方案。基层政府部门要围绕体教融合治理实践对相关主体干部进行培训,例如针对体教融合信息平台的使用方法,使其具备深入贯彻落实体教融合相关政策的能力。基层干部前期要深入地方实际进行调研,了解体教融合推进过程中的痛点与难点,从而在制定地方体教融合发展规划及推进路径时做出具有地方特色并且高度可行的方案。

二是强调政府在制度设计过程的组织领导,充分发挥统筹协调、总揽全局的引领作用。强化党政部门的主体责任,将体教融合实效与基层部门以及相关干部的考核联系起来,倒逼党政负责人提高对体育和教育的重视程度,进一步改变学校体育边缘化的发展地位,以党的权威带领多元主体突破部门间的规章限制,形成一体化领导机制。

三是制定责任清单、建立基层治理联动机制,强化多元主体的体教融合落实责任机制。清单内容应包括跨区、跨部门之间的互动权限以及规定时间内参与主体的待办事项,以

界定体育部门、教育部门、学校、社区、家庭等主体的权利界限,促进基层治理过程中效率的提高。基层政府要在贯彻“健康第一、全面发展”核心思想的基础上形成与联席会议制度相对应的基层治理联动会议制度,推进基层部门落实主体责任,使基层主体能够表达真实需求,打通自下而上的信息流传递通路。

### 四、结语

体教融合基层治理是落实体教融合意见的基础性工作,是新时代体育事业高质量发展的必然要求,对于我国实现体育强国目标具有重要意义。我国体教融合政策在推进过程中受到了一定阻滞,存在着基层治理主体利益博弈、主体路径依赖现象严重、协同治理行为效率不高等困难,一定程度上制约了青少年健康发展与国家体育竞技后备人才培养。凝聚体教融合思想共识,盘活体教融合资源,形成共建共治共享格局,从而将“合作治理”理念内嵌于基层治理的全过程,完善基层治理体系是体教融合提质增效的关键。

### 参考文献:

- [1] 陈军亚. 理解基层:治理属性与改革逻辑[J]. 理论与改革, 2023(5): 84-94, 171.
- [2] 舒宗礼, 夏贵霞. 基于中央、地方与基层组织协同的体教融合治理研究[J]. 北京体育大学学报, 2024, 47(1): 107-119.
- [3] 杨桦, 刘志国. 体教融合:中国特色竞技体育后备人才培养模式转化与创新[J]. 成都体育学院学报, 2021, 47(3): 1-8.
- [4] 田培杰. 协同治理:理论研究框架与分析模型[D]. 上海:上海交通大学, 2013.
- [5] 季彦霞, 马国义, 吕万刚, 等. 体教融合背景下我国青少年体育后备人才培养多元共治及实现路径[J]. 西安体育学院学报, 2022, 39(2): 232-239.

## Grassroots Governance of Sports and Education Integration Based on Synergy Theory: Realistic Dilemma and Relief Path

ZHANG Meng-ru, HE Xin-jia

(Sports Department of Wuhan Institute of Technology, Wuhan Hubei 430205, China)

**Abstract:** From the perspective of grassroots governance, it is the key to implementing the policy of integration of sports and education to explore how the sports department and the education department carry out resource integration and division of labor. By using the methods of literature and logical analysis, this paper analyzes the interactive relationship between the subjects of grassroots governance of sports and education integration, discusses the dilemma generation mechanism of grassroots governance of sports and education integration, and puts forward the relief path of the existing problems of grassroots governance.

**Key words:** integration of sports and education; grassroots governance; collaborative governance theory

(责任编辑:陈思婷)