

我国运动员“基础体能测试”政策执行的多重制度逻辑分析

黄辰鑫¹, 唐建倦¹, 蒋全虎², 王聪帅³

(1.华南理工大学 体育学院, 广东 广州 510641; 2.南京师范大学 体育科学学院, 江苏 南京 210023; 3.北京体育大学 中国田径运动学院, 北京 100084)

摘要: 奥运争光战略背景下, 探究我国运动员“基础体能测试”政策执行的发生机理, 基于多重制度逻辑视角, 为该政策执行策略的选择提供一种可行性思路。研究发现, 在多重制度逻辑框架下, 全社会通过不同的逻辑要素发动变革, 自上而下的政治压力与自下而上的舆论压力是导致“基础体能测试”政策由“选择式执行”向“政治式执行”发生转变, 再由“政治式执行”向“渐进式执行”发生转变的主要因素。据此, 提出建议: 1) 明确政策指导方针, 持续重视并抓好基础体能训练工作; 2) 强化政策执行能力, 优化并合理利用压力与奖励机制; 3) 提高政策知晓度, 通过宣传和政策解释获取多方支持。

关键词: 奥运争光战略; 基础体能测试; 政策执行; 多重制度逻辑

中图分类号: G808 文献标识码: A 文章编号: 1003-983X(2024)05-0019-07

DOI: 10.20185/j.cnki.1003-983X.2024.05.004

Multiple System Logic Analysis of the Policy Implementation of Basic Physical Fitness Test Policy for Chinese Athletes

HUANG Chenxin¹, TANG Jianjuan¹, JIANG Quanhui², WANG Congshuai³

(1.School of Physical Education, South China University of Technology, Guangzhou Guangdong, 510641; 2.School of Physical Science, Nanjing Normal University, Nanjing Jiangsu, 210023; 3.China School of Athletics, Beijing Sport University, Beijing 100084, China)

Abstract: Under the background of the Olympic Honour-Winning Programme, the study explores the operation mechanism of the implementation of the policy of “basic physical fitness test” for athletes in China, and provides a feasible way of thinking for the selection of the implementation strategy of this policy based on the perspective of multiple institutional logics. The study found that under the framework of multiple institutional logics, society as a whole initiated changes through different logical elements, and that top-down political pressure and bottom-up public opinion pressure were the main factors leading to the shift in the policy of “basic physical fitness test” from selective implementation to political implementation, and then from political implementation to gradual implementation. Accordingly, suggestions are put forward: 1) clarify policy guidelines and continuously pay attention to basic physical training; 2) strengthen policy implementation ability, optimize and make reasonable use of pressure and reward mechanism; 3) improve policy awareness, and obtain multi-party support through publicity and policy interpretation.

Keywords: Olympic Honour-Winning Programme; basic physical fitness test; policy implementation; multiple system logic

在竞技体育职业化与商业化日益明显的背景下, 密集型的赛制模式对运动员体能训练提出了更高的要求^[1]。但长期以来, 我国体育训练界重专项体能轻基础体能已是不争的事实, 基础体能“底座”的缺失导致运动员大量伤病, 不得不提前结

束职业生涯。然而, 国外运动员却凭借扎实的基础体能, 在持续跑动能力、比赛后程耐力以及间歇恢复速度等比赛关键因素上展现出明显优势^[2]。2019年6月, 国家体育总局原副局长高志丹在备战东京奥运会体能工作会议上强调“体能是赛场的入场券, 是战斗力的基石, 要把体能训练作为东京奥运会备战工作的重要抓手”。此后相继开展了“体能大比武”“铁人计划”等活动, 出台了《关于进一步强化基础体能训练恶补短板的通知》(以下简称《通知》)、《国家队体能达标测试评分标准》(以下简称《标准》)等文件推动基础体能训练的落实。一项以基础体能“补短”与测试为核心任务的政策在从国家到地方、地方到社会的广泛范围内迅速拉开序幕。得益于此, 我国奥运健儿在东京奥运会上取得了奥运金牌的大丰收。但反观

收稿日期: 2024-03-28

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(20BTY088); 华南理工大学2023年“百步梯攀登计划”项目(j2tw202302051)。

第一作者简介: 黄辰鑫(2000~), 男, 河南新乡人, 硕士, 研究方向: 竞技体育后备人才培养、体育管理。

通讯作者简介: 唐建倦(1969~), 男, 湖南衡阳人, 博士, 教授, 研究方向: 体育教育训练理论实践, E-mail: tangjj@scut.edu.cn。

政策的改革过程却艰辛曲折,在短短的5年内经历了动员倡导、与东京奥运会资格挂钩、与东京奥运会资格脱钩并做出全面调整的演进历程,呈现出“选择式执行”“政治式执行”“渐进式执行”3种截然不同的执行策略,其“跌宕起伏”的过程在体育领域亦属罕见。

近年来,关于政策执行问题引发学界与社会的广泛关注,国内外学者多以案例分析为基础展开探讨。案例的选取方式分为随机选择以及信息导向选择两种,前者强调统计学上的代表性,但由此选择的案例通常信息量不够丰富;后者强调典型性,这种案例并不常见,但由于在特定情境下激活了更多行动者和更基本的机制而“涌现”出了大量有价值的信息。“基础体能测试”政策演进显然属于信息导向下所选取的典型案列,不常发生且较为极端,然而正是这种特点有效激活了诸多要素并使其在政策执行中充分互动。那么,“基础体能测试”政策为何伊始于“选择式执行”?为何由“选择式执行”向“政治式执行”转变?又为何由“政治式执行”向“渐进式执行”转变?如何解释政策执行策略选择的多样性?鉴于此,研究以“基础体能测试”政策改革为案例,通过梳理“基础体能测试”政策的演进历程,从多重制度逻辑视角探究“基础体能测试”政策执行的发生机理,并提出优化建议,以期丰富政策执行研究的知识图谱,提升“基础体能测试”政策的执行效力提供实践参考。

1 理论基础与分析框架

1.1 多重制度逻辑理论

20世纪70年代末,西方社会科学领域构建了组织理论的经典研究范式——新制度主义理论,它强调制度环境对组织发展空间的影响,为经济学、政治学等社会科学领域的实证研究提供可能^[3]。制度逻辑概念起源于新制度主义理论,以桑顿和奥卡西奥为代表的学者将制度逻辑定义为一种由社会构建,关于文化象征与物质实践的历史模式,用以描述社会制度中固有矛盾对组织行为差异性的影响与形塑^[4]。随着对制度逻辑的深入研究,学者们关注到多元化带来的制度复杂性,周雪光最早构建了多重制度逻辑本土化理论分析框架,提出多重制度逻辑是某一领域中稳定存在的制度安排和相应的行动机制,这些制度逻辑构成了行动者的行动框架,诱发和塑造了这一领域中行动者相应的行为方式^[5]。即社会行动者在社会制度情境下会构建各自相应的行为准则,依据其他主体行为策略与自身行为准则的兼容度,选取不同类型的行为策略持续进行互动。其应用价值在于将宏观社会制度与微观组织行为联系起来,体现出不同领域制度逻辑与组织关系之间的相互制约与塑造。

当前,中国正处于深度转型期。随着各项政策制度都在不断经历着变革,多重制度逻辑理论的应用范围也在逐步扩大。在公共治理领域,我国学者将其用于解释高等教育^[6]、乡村振兴^[7]等。在体育治理领域,我国学者将其用于解释职业体育组织发展^[8]、“教体结合”组织发展^[9]等。不同领域政策制度的参与主体有所差异,由此也呈现出多元性和层级性的逻辑特征。

1.2 “基础体能测试”政策执行的分析框架

多重制度逻辑对解释运动员“基础体能测试”政策执行具有一定适用性与借鉴意义。国家体育主管部门以狠抓体能、恶

补短板为目标导向制定“基础体能测试”政策,地方体育主管部门由于代理自利性逻辑导致政策呈现选择式执行,东京奥运会开赛在即等现实问题使得国家体育主管部门采取“一把手”“一票否决”等政治手段,由此引发的怪象激起社会舆论,迫使国家体育主管部门对“基础体能测试”政策做出整改。在多重制度逻辑框架下,国家、地方、社会通过不同的逻辑要素发动变革,使“基础体能测试”政策呈现出波浪式发展特征,本研究将多重制度逻辑划分为国家体育主管部门的逻辑、地方体育主管部门的逻辑、社会公众的逻辑。在西方新近对政策执行的研究中,有学者提出不能只关注政策执行者的行为逻辑,应该从政策环境与不同主体间行为互动的角度来解释政策执行的问题。金登在多源流分析框架中提出“政策之窗”这个概念,指出当问题源流、政策源流、政务源流3大源流不断成熟并实现汇合时,政策窗口随之打开。据此,本研究借鉴多源流分析框架的“政策之窗”提出“逻辑交互”这一概念,即多重逻辑的冲突与复合诱导逻辑间相互回应,推动政策执行策略发生变化^[10]。“逻辑交互”与“政策之窗”的差别在于:1)“逻辑交互”是多重制度逻辑的结果,并非由3大源流汇合所引发的结果,主要体现在国家体育主管部门、地方体育主管部门以及社会公众行动所塑造的政策环境。2)“逻辑交互”具有多重制度逻辑相互回应的特征,并非如“政策之窗”单一地回复某一源流的具体问题,打破了“环境稳定论”假设下的静态分析。

基于对多重制度逻辑理论的应用理性,我们尝试构建出运动员“基础体能测试”政策执行的分析框架(图1)。

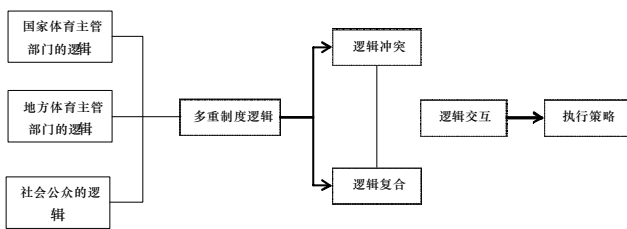


图1 运动员“基础体能测试”政策执行的分析框架

2 资料来源与案例呈现

2.1 资料来源

政策是行政者决定与行动的一种基本形式,这些决定与行动由其所趋向的共同目标结合到一起^[11]。本研究将“基础体能测试”政策界定为行政机关为强化运动员基础体能,凭借管理权在价值层面的目标设定与工具层面的手段选择。资料选取与“基础体能测试”政策执行过程中密切相关的可得到的政策文本、领导讲话、媒体报道、新闻宣传等。它们属于政策执行过程中的“自然产物”,能够有效避免在资料收集过程中产生的“霍桑效应”。由于资料来源覆盖面较广,既有官方的,也有非官方的,既有事实报道的,又有价值倡导的。因此,这些内容能够抵消部分资料中存在的误解与偏差,从而为研究提供全面扎实的数据支撑。

2.2 案例呈现:运动员“基础体能测试”政策的演进历程

“基础体能测试”政策自实施以来,经历了动员倡导、与东京奥运会资格挂钩、与东京奥运会资格脱钩并做出全面调整的

演进历程(图2),据此可将其演进历程划分为以下3个阶段。

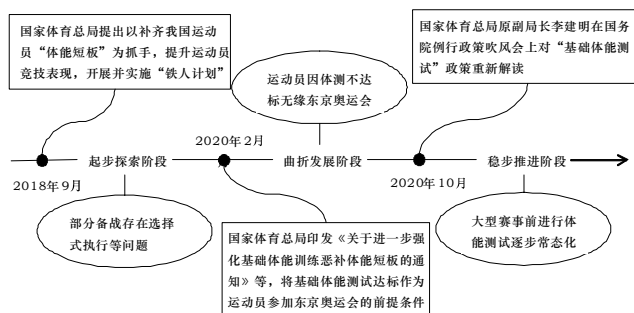


图2 运动员“基础体能测试”政策的演进历程

起步探索阶段(2018年9月—2020年2月):较2008年北京奥运会,2012年伦敦奥运会和2016年里约奥运会中我国金牌总数出现一定程度下滑。2018年国家体育总局提出以补齐我国运动员“体能短板”为抓手,提升运动员竞技表现,并开展针对高水平运动员体能的“铁人计划”,涉及游泳、乒乓球、羽毛球等项目。按照总局党组的部署,重点强化运动员基础体能并定期开展基础体能测试、上报体能数据。为进一步加强体能训练工作考核,2019年10月,国家体育总局秘书处开展夏季项目首次“体能大比武”,共涉及17支国家队和323名运动员。结果却不尽如人意,运动员存在基础体能测试成绩不达标、对大比武排斥抵触等现象。同时一些部门在备战工作中存在打折变通、选择性执行等突出问题,尤其是“重技能、轻体能”“重专项体能、轻基础体能”的理念仍未发生实质性改变^[12]。

曲折发展阶段(2020年2月—2020年10月):随着东京奥运会比赛临近,国家体育总局开始出台具体的政策文件推进基础体能测试。2020年2月国家体育总局印发《通知》,指出将基础体能测试达标作为运动员参加东京奥运会的前提条件,建立基础体能测试不达标警告通知制度,并与训练津贴挂钩,强化政治担当,层层压实责任,确保多项措施落实。一时间广西、山东、河北等体育局出台与基础体能测试相关的规定,并开展体能大比武^[13]。但基础体能测试所产生的“怪象”很快引起社会公众的广泛关注与热议,在关系到运动员能否参加东京奥运会的预选赛中,一些国内运动员因“体能短板”无缘东京奥运赛场。例如,在2020年全国田径锦标赛获得参赛资格的名单中,全运会冠军董斌等16名田径名将均因体能测试成绩没有达标而无缘参赛,而没有参赛资格却因为体能测试达标跻身前三的运动员有5名,这也使得公众对“基础体能测试”政策内容设置的科学性产生怀疑^[14]。《人民日报》发表题为《人民日报体育:体能测试不能“一刀切”,须拿捏好破与立的关系》的文章,指出“眼下激起热议的,主要集中在基础体能,因为这被视作各个项目的‘必答题’‘统考卷’,但即便如此,对基础体能的考评、运用,也应有精准施策、‘精确制导’的规划”。搜狐网发表题为《体能测试与竞赛选拔挂钩饱受争议“一刀切”式管理难以服众》的文章,指出“在舆论的热烈讨论中,多数人支持的一种观点是,基础体能测试与运动员比赛成绩挂钩错在“一刀切”,没有根据每个项目特点、专项能力进行设计”。不同媒体的报道重点以及社会公众的关注焦点均对“基础体能测试”政策内容设置质疑。

稳步推进阶段(2020年10月至今):在社会舆论压力以及全面考量过后,国家体育总局对“基础体能测试”政策做出解读。2020年10月,国家体育总局原副局长李建明在国务院例行政策吹风会上表示“我们需要认真总结……不会影响高水平运动员在奥运会参赛选拔、包括参加奥运会在内的国际比赛的机会”。这一表态意味着基础体能测试与东京奥运会参赛资格脱钩,至此,基础体能测试风波得以平息。在2021年9月举办的第十四届全国运动会中,基础体能测试以“新身份”作为获取决赛资格的入场券。《中华人民共和国第十四届运动会竞赛规则总则》中指出“各项目资格赛增加体能测试,作为获取决赛资格的入场券”。同时根据各运动协会官网发布的基础体能测试方案,可以发现此次基础体能测试内容依据各运动项目的特点做出了相应的调整。第十四届全运会结束后,基础体能测试开始迈入正轨,各备战单位需要定期上报运动员体能测试数据。2023年1月,国家体育总局对“关于体能测试政策是否仍在进行的咨询”做出回应,指出“通过强化基础体能训练提高竞技水平……推动建立体能训练制度化、长效化、科学化工作机制”。当前,在刚刚结束的杭州亚运会、即将举办的十五届全运会以及巴黎奥运会中,基础体能测试已经成为运动员参赛选拔的必要考核内容。

3 运动员“基础体能测试”政策执行的多重制度逻辑

3.1 国家体育主管部门的逻辑:恶补体能短板与回应公众关切

国家体育主管部门是竞技体育管理职能的主要承载者与竞技体育行政管理权力的核心执行者,所治理的事务范围映射出不同时期竞技体育事业发展的方向。国家体育主管部门作为全国体育工作的最高行政管理机构,采用行政主导机制对竞技体育领域的政策实施改革。而政策文本是针对全局性问题的宏观把握,是解决某一类问题和现象的指引性文件。

在“基础体能测试”政策实施过程中,国家体育主管部门的逻辑既体现在狠抓体能、恶补短板绩效愿景上,又体现在回应公众关切上。其背后蕴含着党和人民群众力求竞技体育高质量发展、加快体育强国建设的历史宏愿。一方面,奥运会金牌数量逐届下跌、运动员体能薄弱、党中央国务院高度重视东京奥运会备战工作等构成了国内环境;国际竞争日益激烈、“体能”训练在世界各国的迅速发展、各国更加注重从国家战略层面统筹竞技体育发展等构成了国际外部环境,在一系列复杂多变的环境刺激下,促使国家体育主管部门将强化运动员基础体能视为推动竞技体育发展的重要任务,并不断制定更为有效的“基础体能测试”政策。相较于制定政策而言,国家体育主管部门的主要难题是处理好决策统一性与执行灵活之间的动态关系,因为这一过程涉及根本性的“收或放”问题。另一方面,国家体育主管部门作为“基础体能测试”政策的发起者,肩负着执行国家权力机关意志的特殊使命,而这一使命也来源于公众对运动员在赛场上取得优异成绩的期盼,需要以获得社会公众的共识与满意为原则。事实上,让所有公众对政策内容以及执行程序满意是几乎不可能的,这就需要政府在社会有深度关切的公共议题上做出及时“回应”,它具备问题倒逼的特点^[15]。因此,当“基础体能测试”政策引发一系列社会

舆论后,国家体育主管部门负责人第一时间在国务院例行政策吹风会上做出有效回应,并逐步对政策做出调整。

3.2 地方体育主管部门的逻辑:执行上级政策与自利策略选择

地方政府作为政策主要执行者,遵循是科层制逻辑。上下级政府之间有着明确的行政从属关系,即“科层组织对于政策执行成本和收益的总体权衡,既要迎合上级制定的政策规定,也要兼顾政策的执行成本”^[10]。国家体育主管部门与地方体育主管部门间的关系亦是如此,地方体育主管部门同时接受地方人民政府以及上级体育主管部门的领导和业务指导。

在“基础体能测试”政策实施过程中,地方体育主管部门的逻辑既体现在落实国家体育主管部门制定的“基础体能测试”政策上,又体现在代理自利性的策略选择上。一方面,国家体育主管部门遵循国家意志制定“基础体能测试”政策文件,地方体育主管部门则遵循自身在科层制组织架构中的基本制度逻辑,执行上级体育主管部门下达的政策指令。例如,在国家体育主管部门颁布《通知》后,山东省田径运动管理中心第一时间制定了《体能训练和测试竞赛工作方案》,并将工作方案的内容落到实处,响应国家政策。另一方面,国家体育主管部门与地方体育主管部门之间秉承委托—代理关系。由于委托代理制具有一定的自由裁量空间,因此地方体育主管部门在此过程中具有较大的自主权,但恰恰是这种自主权会导致“基础体能测试”政策文本安排与实际执行之间产生差异性变化。在探索阶段,地方体育主管部门需要将工作重心向基础体能训练方面转移,但面对“金牌”绩效和政绩考核压力的地方体育主管部门而言,向国家队输送高水平运动员并取得优异成绩仍是地方政府的核心竞争目标,地方体育官员需要思考人才培养、成绩提升、维持竞技优势等方面的基础成本与期望收益,从而更好地维持地方的竞技成绩产出^[16]。对此,在考虑到短期竞技成绩的提升以及基础体能训练效果的漫长周期之间的矛盾,地方体育主管部门会放缓基础体能训练任务的执行进度,选择在短期内能有效提升竞技成绩的专项体能训练。

3.3 社会公众的逻辑:期盼奥运夺冠与网络话语表达

随着社会发展,个体及集体权力意识不断增强,公众对于自由表达发声,乃至渴望参与政治的诉求也越来越强^[17]。有研究表明政策的执行效果很大程度上与各级政府有技巧地实施以及由此产生的社会接受程度有关^[18]。因此,政策的执行过程尽可能以社会舆论观测作为同步执行的参照。

在“基础体能测试”政策实施过程中,社会公众的逻辑既体现在对运动员在赛场取得优异成绩的殷切期盼上,又体现在对政策文本的网络话语表达上。一方面,体育在中国受到公众的关注度高,运动员与大众在微博平台的频繁互动、媒体对赛事进程的实时转播与报道,为公众观察与评价竞技体育领域的最新动态提供了多样化的渠道。而在观察过程中,焦点事件会以一种戏剧性方式将问题暴露出来,使那些平时不被关注起来的问题爆发式地涌入公众视野。例如,起初并未有公众注意到“基础体能测试”政策本身。但随着优秀运动员因基础体能测试无缘东京奥运会赛场等焦点事件的发生,“基础体能测试”政策迅速引发公众的广泛关注与热议,并暴露出政策实

施中存在的问题。另一方面,社会公众对基础体能测试议题的意见反馈与话语表达,体现的是公众对这一政策的普遍共识。一般而言,个体的价值判断由自身的认知结构所决定,并通过情感选择直接表达出来。“基础体能测试”政策执行过程中公众在微博、微信等网络社交平台所表现出的积极情感、消极情感与中性情感各异,很大程度上是由自身的认知结构不同而产生的多元解读^[19]。即对运动员进行基础体能测试这一客观事实在公众意识中构成了关于外部世界的不同图像。同时在互联网发达的今天,网络传播的碎片化、离散性等特征使越来越多的公众在焦点事件中有足够的空间和渠道进行情感表达,容易引发情感共振,从而产生群体极化效应。

4 运动员“基础体能测试”政策执行的发生机理

社会科学研究的一个重要任务是阐明该领域的核心命题,并论证每一命题的真实性以及所有命题的内在逻辑关系^[20]。基于上述分析,我们提出以下3个命题,尝试解释在多重制度逻辑交互下政策执行策略如何发生变化(图3)。

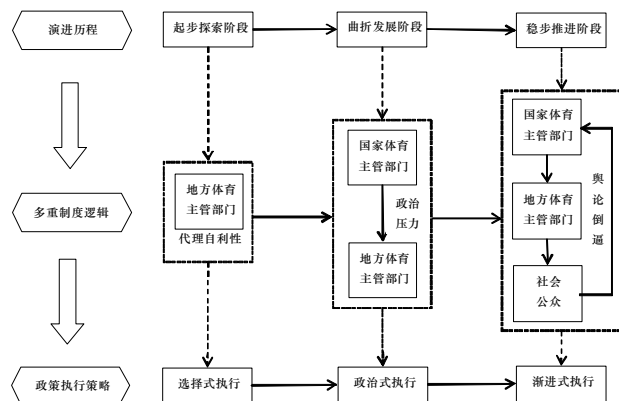


图3 运动员“基础体能测试”政策执行的发生机理

4.1 命题1: 地方体育主管部门的代理自利性逻辑导致“基础体能测试”政策选择式执行

顶层决策与基层实际情境之间会存在张力,尤其在上级没有给出明确规定,或者地方要求更大自主权或者政策文本难以执行时,政策执行容易呈现停滞不前的状态^[21]。在“基础体能测试”政策执行案例中,国家体育主管部门对强化基础体能的相关决策与地方体育主管部门的自身诉求存在一定张力,同时“基础体能测试”政策存在政策周期长、显性政策收益较低且政策环境复杂等客观因素,导致地方体育主管部门对国家政策的响应存在较大的行为差异,因此“基础体能测试”政策在起步探索阶段呈现选择式执行状态。具体表现如下。

第一,强化基础体能与短期竞技成绩的目标冲突。各级训练单位在长期的探索以及经验积累中,形成了符合不同运动项目发展的系统性训练周期安排方法,体能训练计划属于整体周期安排中的一环。国家体育主管部门将基础体能训练作为东京奥运会备战工作的重要抓手,意味着各级训练单位在下一阶段中需要重新规划战略性周期安排,会面临时间成本投入较大与基础体能提升周期较长等问题。考虑到成本问题,各地方体育主管部门更倾向于将大部分时间、精力转向更具

“性价比”的专项体能训练上,对需要长期投入且不确定性大的基础体能训练积极性不强。

第二,上级对政策执行的监管与问责力度较小。在政府的层级结构中,地方层面往往难以直接将国家层面的政策措施照搬实施。衡量地方政府是否重视上级政策的一个关键标志,在于其是否制定了相应的地方性实施细则^[22]。早期“基础体能测试”政策的执行内容与目标具有较高的模糊性,仅在一些动员会议上强调基础体能训练的重要性或开展体能大比武等,缺乏具体的实施细则以及针对不同运动项目的考核标准。即上级部门没有出台具体的明文规定,对“基础体能测试”政策执行情况的监管与问责力度较小。因此,地方体育主管部门会利用制度的弹性选择式地执行“基础体能测试”政策。

第三,内部人员对基础体能测试存在抵触心理。对于运动员而言,突如其来的体能测试使得大部分运动员一时间难以适应,游泳女将傅园慧曾发微博表示“想不到我傅圆圆这辈子也会有跑步的一天”。对于教练员而言,运动队的成绩与他们的奖金补贴直接挂钩,虽然教练员清楚基础体能训练的重要性,但这个过程需要花费大量时间。在国内调研中也发现,教练员更愿意投入更多时间和精力去抓见效快、容易练的体能,而对于周期长、见效慢的训练重视程度明显不足^[23]。

4.2 命题2:国家体育主管部门的顶层逻辑与地方体育主管部门“选择式执行”冲突,“基础体能测试”政策在政治压力下呈现政治式执行

压力型体制是在科层制结构中,上级政府利用制度环境给下级施压的管理策略,以“一把手”工程和“一票否决”制确保责任的落实^[24]。在“基础体能测试”政策执行案例中,随着东京奥运会比赛临近,国家体育主管部门承受着巨大的压力,强化基础体能成为国家体育主管部门备战东京奥运会的重点突破口,这一决定与地方体育主管部门选择式执行“基础体能测试”政策是截然相反的。为此,“基础体能测试”政策被赋予“政治性”,在政治压力下部分备战单位采用“主动加码”的非常规手段将政策推向政治式执行。具体表现在以下2点。

第一,国际形势变化带来巨大压力。从办赛地点来看,东京奥运会的主办方是日本,中日关系一直是容易激发公众民族意志的敏感话题。如果没有取得优异成绩,这个结果会与公众对优异成绩的殷切期盼形成反差,间接对政府公信力产生负面影响。从竞赛数据来看,截止至2019年底,在东京奥运会所设的33个大项中,已有26个大项在世锦赛、世界杯等高水平赛事中结束了激烈的角逐。中国以36枚金牌位列金牌榜第2,日本位列金牌榜第4。但日本作为东道主,在东京奥运会增设了空手道、攀岩、滑板等优势运动项目,金牌数量还有很大的上升空间,对中国队夺金具有较大威胁。从行动举措来看,2020年2月日本奥委会发表《2020年东京奥运会目标和战略》,提出夺取30块金牌以及实现零兴奋剂事件的目标,并采取了一系列强化措施。反观中国代表队,优势项目的金牌数量趋于饱和,弱势项目难以突破。在此情境下,强化基础体能自然成为运动员突破弱势项目、预防伤病、减少兴奋剂使用的重要抓手。但地方体育主管部门前期对“基础体能测试”政策处于选择式执行状态。为此,国家体育主管部门以“一把手”“一票否决”的政治手段强制推动“基础体能测试”政策的执行。

第二,部分备战单位“主动加码”。研究表明,基层执行主

体会利用压力型体制提供的契机主动“加码”,这在很大程度上是为后期可能的避责行为留下空间。2020年9月26日,广东队余贺新在全国游泳冠军赛暨东京奥运会达标赛中以22秒01的优异成绩打破男子50m自由泳的全国纪录,但无缘决赛。这一戏剧性事件的发生是因为余贺新体能竞赛排名第九,根据泳协此前发布的竞赛规程,体能竞赛前八的运动员才能进入决赛^[25]。《通知》中的规定“基础体能测试、躯干稳定性和上下左右侧力量均衡性和板块体能测试3项测试各100分,单项不低于75分、总分不低于240分者视为体能达标”,然而部分备战单位在行政力量的高压下采用超越常规的手段完成上级任务,将“体能达标”加码为“体能竞赛前8名”,这一举措也进一步推动“基础体能测试”政策呈现政治式执行。

4.3 命题3:命题1与命题2所呈现出的复合逻辑(政策环境)与社会公众的逻辑交互回应,政策调整后呈现渐进式执行

在互联网时代,公众对焦点事件的放大容易产生一股难以控制的舆论风暴,这种风暴会朝着“舆论倒逼”势态方向发展,迫使官方或官媒对其中涉及的问题做出回应^[26]。在基础体能测试案例中,从“选择式执行”到“政治式执行”的阶段性转变来看,政治压力的提高并没有带来效果的提升,反而走向极端化。但这类极端现象并未持续下去,在社会舆论的发酵下国家体育主管部门以政策调整做出回应,“基础体能测试”政策逐步向渐进式执行方向发展。具体表现在以下2点。

第一,政策环境引发社会公众的不满情绪。从政策内容设置来看,《标准》中关于基础体能评分标准包含30m冲刺、引体向上、3000m跑或2000m跑二选一等10项测试内容。其中对运动员引体向上做出评分标准,男性大于或等于40个为满分,小于18个为0分,女性大于或等于35个为满分,小于13个为0分。这对于身高体壮的投掷运动员而言,需要在维持上肢力量的基础上通过减重完成测试达标,但体重的降低势必会影响投掷运动员投掷时的下肢稳定性。另外,3000m跑与2000m跑均属于有氧耐力运动,但并非所有项目运动员都适合提升有氧耐力水平。短跑运动员主要以力量以及爆发力训练为主,如果长期进行耐力训练,反而不利于运动员短跑成绩的提升。从政策执行方式来看,在“基础体能测试”政策内容设置不尽完善的基础上,采用“一刀切”的政治手段显然是不合理的,由此产生的社会舆论也是难以控制的。

第二,舆论倒逼促使政策执行稳步推进。舆论实质上是一种软约束,它能够在与权力部门的互动中对政策的制定产生实质性影响^[27]。由“基础体能测试”政策政治式执行所引发的社会批判与质疑,无疑会影响政府公信力的提升以及东京奥运会备战工作的顺利推进。那么,国家体育主管部门又是如何应对这场舆论危机的?从已有做法来看,国家体育主管部门主要采取了2种策略,一是解决社会舆论问题,二是制定新的战略规划,通过结构性权威再分配的机制赋予各项目协会更多自主权。首先,将“基础体能测试”政策与东京奥运会参赛资格脱钩并做出解读,恢复运动员东京奥运会参赛资格平息舆论风波。其次,在我国竞技体育发展历程中,全运会的功能从全民体育水平的总检阅逐步转变为服务奥运战略,这使得全运会奖牌排名成为评价地方体育工作实绩重要标准,从而调动地方力量递进式推动“奥运争光”战略的达成^[28]。因此,将“基

基础体能测试”与全运会挂钩,并由各运动项目协会负责体能测试内容与标准制定,既能有效激励地方体育主管部门认真落实“基础体能测试”政策,又能给地方体育主管部门以及备战单位稳步推进政策预留更多时间,使“基础体能测试”政策与各运动项目的特点更加契合,循序渐进地实现与亚运会、奥运会等大型体育赛事挂钩。

5 结论与建议

5.1 结论

本文从多重制度逻辑视角为解释“基础体能测试”政策的发生机理提供了一种可行性思路:由于前期政策的激励机制与约束条件不完善、执行压力较小,使得地方体育主管部门的代理自利性逻辑占据主导地位,“基础体能测试”政策呈现选择式执行。随着东京奥运会临近以及党和国家领导人的高度重视,国家体育主管部门承担起巨大的责任使命,而这一使命与地方体育主管代理自利性逻辑相互冲突。为分解决策压力以及修正地方体育主管部门的执行态度,以一把手负责制和一票否决制为核心的政治化机制形成。在国家体育主管部门提升政治压力的情况下,部分备战单位通过“主动加码”等非正规手段推动政策呈现政治式执行。政治式执行产生的极端现象引发社会舆论,公众舆论倒逼国家体育主管部门对“基础体能测试”政策做出回应与调整。由此看出,导致“基础体能测试”政策执行策略发生变化的主要因素为自上而下政治压力与自下而上舆论压力的相互作用。

可以进一步得出以下3点结论:1)基础体能训练是提升运动员竞技水平的必要途径,但一切事物的发展过程是循序渐进、螺旋上升的,不宜急于求成。作为政策制定者要发挥引导和赋权作用,作为政策执行者要发挥落实和创新作用。2)在各方面政策规制和问责机制不完善的情况下,政策执行者基于代理自利性逻辑产生选择式执行现象就难以避免。相反,行政力量的过度施压会导致政策执行者采取非正规手段完成任务,以规避执行不力带来的问责风险。充分认识政策领域属性和处理好决策统一性与执行灵活之间的动态关系便显得尤为必要。3)随着社交媒体的发展,公众舆论已经成为一种非正式谏言机制,“公众声音”和现行制度中存在的现实问题将越来越多地作为一种舆论压力对政策的制定以及执行产生实质性影响。

5.2 运动员“基础体能测试”政策执行的优化建议

明确政策指导方针,持续重视并抓好基础体能训练工作。基础体能很大程度上决定了专项能力的发展空间,应持续重视并抓好基础体能训练工作,确保基础体能与专项体能的训练呈相辅相成的协调发展。第一,发挥政府主导作用,在资金、设备、研发等方面给予更多政策支持与倾斜,吸引社会组织、企业等多元主体参与体能训练领域,针对不同项目的基础体能需求完善相应的测试内容和评价标准,确保指标与标准能够反映运动员专项运动水平。同时,通过课题申报、会议论坛等形式鼓励国内竞技体育领域的专家学者或从业人员对基础体能训练以及测试内容这一议题进行系统研究和交流。第二,由国家体育主管部门牵头,各运动项目协会科学制定基础体能训练的战略周期安排,定期组织基础体能测试评估和

体能大比武,形成“以赛促训”的体能训练竞争氛围。例如,2023年12月29日国家队冬训体能大比武在体育总局训练局举行,采用国际前沿研究成果对运动员体能水平进行综合考察。第三,聚焦国际体能测试方法及最新体能发展动态,综合提升国际视野,构建多学科交叉融合、研究与训练一体化推进、秉持批判性思维的体能训练理念,切实推进基础体能训练的科学化向纵深发展。以数字技术为依托建立基础体能测试数据库,不断丰富耐力、速度、爆发等项目的冠军体能模型,对标模型寻找短板并进行针对性科学研究与科技服务,依托“基础体能训练+数字技术整合”助力我国竞技体育在巴黎奥运会上取得新突破。

强化政策执行能力,优化并合理利用压力与奖励机制。强化基础体能训练恶补体能短板需要各层级体育主管部门与备战单位的积极响应及政策落实才能达到发展目标。委托代理关系下,为防止地方体育主管部门变相执行政策,要进一步明确“国家—地方”之间的权责分工,根据实际情况合理搭配压力与奖励机制。首先,建立与“基础体能测试”政策执行相匹配的补偿机制,最大限度地提高各级政府工作人员、教练员以及运动员对落实基础体能训练工作的内驱动力。定期开展座谈会或动员会,培养向上邀功与避责并存的行动价值目标,形成重点工作、中心工作的长效机制,以此将“基础体能测试”政策执行融入常规治理任务中,有效释放政策落实过程中的政治压力。与此同时,除自上而下的程序化督导外,还要加强同级政府部门的监督。其次,充分结合政策内容及政策周期,兼顾执行过程与效果,制定灵活的考核与奖惩标准。对在基础体能测试中成绩优异的运动员给予物质层面或精神层面的表彰。同时,要考虑到基础体能训练的受众不应局限于国家队、省队的高水平运动员,高校高水平运动员基础体能薄弱、专项体能储备不足也制约了其竞技水平的提升。对此,不仅将基础体能测试与全运会、亚运会、奥运会等大型体育赛事的参赛资格挂钩,也可以尝试与大运会等国内体育赛事挂钩,以此形成自下而上的推力。

提高政策知晓度,通过宣传和政策解释获取多方支持。在多元共治时代,社会公众作为不可或缺的参与主体,对政策执行发挥着利益诉求表达、舆论信息传播等重要作用。自“基础体能测试”政策风波过后,这项政策似乎在公众的视野中销声匿迹,只能在一些大型赛事的选拔标准文件中发现基础体能测试的蛛丝马迹。2023年年初国家体育总局发布的“关于体能测试是否仍在进行的咨询”也恰恰说明了社会公众对基础体能测试相关政策是否执行以及执行方式仍存在疑问与困惑。这种现象并不是一件好事,当问题积累到一定程度时,由焦点事件再次引发舆论危机并非不可能。因此,应通过宣传与政策解释获取多方支持。第一,各级体育主管部门应加强政策在电视媒体、纸质媒体、官方媒体上的宣传力度,突出基础体能训练对于运动员竞技成绩以及预防伤病的重要性,营造支持基础体能测试的良好舆论氛围。第二,对政策实施的必要性做出充分解释。一方面,即便是世界水平的优秀运动员,也需要通过基础体能训练维持并提升自己的竞技水平。另一方面,强调经过3年的不断探索,基础体能测试更加科学化、系统化以及完善化。第三,构建有效的社会吸纳机制。结合网络化生活的新特点,充分利用微信、微博等社交媒体吸引社会公众、

教练员以及运动员参与政策讨论,征求并采纳多方意见。同时也可以通过听证会、恳谈会、议事会等协商议政形式和内容,最大限度地吸收不同主体参与到基础体能测试工作协商议政的全过程中,以此提高决策的科学性和民主性。

参考文献:

- [1] 王占康,敬龙军,唐海军.我国体能训练的研究热点及发展趋势[J].湖北体育科技,2019,38(11):1018-1023.
- [2] 顾宁.国家队转变观念在实践中探索体能训练的科学方法[N].中国体育报,2020-03-12(1).
- [3] 吴飞.基于历史制度主义分析新中国 70 年体育扶贫政策的变迁逻辑[J].湖北体育科技,2022,41(3):197-202+226.
- [4] THORNTON P H, OCASIO W. Institutional logics and historical contingency of power in organizations:Executive succession in the higher education publishing industry, 1958—1990[J]. American Journal of Sociology, 1999, 105(3):801-843.
- [5] 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,2010,184(4):132-150+223.
- [6] 熊进,林陈原野.高等教育项目运作的制度化:多重逻辑的诠释[J].江苏高教,2021(12):32-39.
- [7] 石献记,朱德全.职业教育服务乡村振兴的多重制度逻辑[J].国家教育行政学院学报,2022(4):43-51+95.
- [8] 崔佳琦,王文龙,邢金明.多重制度逻辑视域下中国职业体育组织高质量发展困境与协调思路[J].体育学刊,2022,29(1):36-44.
- [9] 刘伟,潘昆峰.“教体结合”组织发展困境:基于多重制度逻辑视角[J].北京体育大学学报,2018,41(3):54-59.
- [10] 吴磊,俞志成.多重逻辑、回应式困境与政策变迁:以中国社会组织政策为例[J].江苏社会科学,2018(3):89-98.
- [11] 蒋全虎,陈家起,高奎亭,等.我国全民健身场地设施配置政策演进与展望[J].体育文化导刊,2023(2):13-20.
- [12] 梁平汉,赵玉兰,章智琦.“一波三折”何以发生:竞技体育“体能测试”政策执行的波动逻辑与调适机制[J].公共管理与政策评论,2023,12(5):61-79.
- [13] 陈新平,蒯放.对运动员基础体能测试热议的冷思考[J].体育学刊,2021,28(3):139-144.
- [14] 澎湃新闻.体能成为参赛“唯一依据”?中国体育需要人性化考量[EB/OL]. (2020-09-10) [2023-10-18].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1677433937974068980&wfr=spider&for=pc>.
- [15] 费久浩.公共政策的间断式变迁何以发生?以全面“禁野”政策的出台为例[J].公共管理学报,2021,18(3):12-23+168-169.
- [16] 郑芳,陈叙南,刘遵嘉,等.激励变革:双锦标赛体制下中国足球治理的困局与突破[J].上海体育学院学报,2023,47(7):1-10+19.
- [17] 蒋全虎,陈家起,高奎亭,等.我国农村体育空间治理的理论框架与实践路径:基于 D 镇“幸福乡村规划”的个案分析[J].武汉体育学院学报,2023,57(7):38-45.
- [18] 赵静,薛澜.探究政策机制的类型匹配与运用[J].中国社会科学,2021(10):39-60+205.
- [19] 王真真,张大超.体育突发事件中我国网民的情感选择和社会动员:以莫雷事件为例[J].武汉体育学院学报,2020,54(5):41-47+69.
- [20] 孙志煜.“规则导向”的理论疏解:以区域贸易协定争端解决机制为例[J].暨南学报(哲学社会科学版),2017,39(7):93-101+132.
- [21] 杜其君.在约束与自主之间:政策文件嵌套的形成逻辑[J].云南行政学院学报,2023,25(5):96-105.
- [22] 陈家建,张琼文.政策执行波动与基层治理问题[J].社会学研究,2015,30(3):23-45+242-243.
- [23] 米靖.中国青少年训练存在问题与未来出路[J].成都体育学院学报,2016,42(5):77-82.
- [24] 张翔.基层政策执行的“共识式变通”:一个组织学解释:基于市场监管系统上下级互动过程的观察[J].公共管理学报,2019,16(4):1-11+168.
- [25] 央视网.余贺新破 50 自全国纪录被淘汰 傅园慧预赛第一出局[EB/OL]. (2020-09-27) [2023-10-20].<https://sports.cctv.com/2020/09/27/ARTIdpi33nSmCN1C4ROPrx31200927.shtml>.
- [26] 丁柏铨.略论“舆论倒逼”[J].新闻记者,2013(4):3-9.
- [27] 郑萍,薛冰.网络公共舆论的形成机理及其影响政策制定的途径[J].中国行政管理,2009(1):61-65.
- [28] 鲍明晓,李元伟.转变我国竞技体育发展方式的对策研究[J].北京体育大学学报,2014,37(1):9-23+70.
- [17] 米加宁,章昌平,李大宇,等.“数字空间”政府及其研究纲领:第四次工业革命引致的政府形态变革[J].公共管理学报,2020,17(1):1-17+168.
- [18] 钟亚平,吴彰忠.体育强国视域下的体育数据开放:内涵、价值、镜鉴与路径[J].上海体育学院学报,2022,46(3):72-87.
- [19] 邵培仁,夏源.文化本土性特点、危机及其生态重建:以媒介地理学为分析视野[J].当代传播,2012(2):19-22.
- [20] 赵明楠,葛春林.也论体育文化多元共享:兼与史友宽博士商榷[J].北京体育大学学报,2014,37(10):61-64+82.
- [21] 史安斌,童桐.平台世界主义视域下的“第三文化人”:国际传播的一种协商视角[J].传媒观察,2022(8):5-12.
- [22] 孔明安.从物的消费到符号消费:鲍德里亚的消费文化理论研究[J].哲学研究,2002(11):68-74+80.
- [23] 徐加豪,陈家起,璩张源,等.北京冬奥会低碳办赛经验及启示[J].湖北体育科技,2023,42(8):683-688.

(上接第12页)

(3):7-12.