文章编号:1000-677X(2017)03-0013-08
DOI:10. 16469/j. css. 201703002

体育科学
2017年(第37卷)第3期
CHINA SPORT SCIENCE
Vol.37,No.3,13-20,2017.

基础教育体育与健康课程改革实施困境与对策
——从制度变迁中路径依赖的成因谈起

Basic Physical Education and Health Curriculum Reform Implementation Difficulties and Exploring Countermeasures
——On the Origin of the Path Dependence of the Institutional Change

李 斌
LI Bin

摘　要:运用文献资料法和逻辑分析法从制度变迁过程中路径依赖的成因窥探了体育与健康课程改革实施困境的内在机理。研究认为:体育课程制度变迁是新旧体育课程制度的规则系统及其功能的替代与转换的过程,课程制度在变迁过程中也呈现出路径依赖的特征。组织域中各主体策略选择的"纳什均衡",新旧课程制度选择上的低成本偏好,非正式规则转换的困难,既得利益者的牵制是体育课程制度变迁中路径依赖的皈依。提出了制度变迁过程中路径依赖的突破策略,即必须以"供给侧"改革理念完善体育与健康课程的制度体系;优化支持性环境,减少适应性预期对变革的阻碍;加强监督与问责机制,实现对课改执行的有效控制;健全自下而上的利益表达机制;处理好赋权和增能的关系,进一步增强体育教师的课程意识和能力。

关键词:基础教育;体育与健康课程;实施困境;制度变迁;路径依赖

Abstract: This paper tries to explore the predicament of sports and health curriculum reform implementation of internal mechanism from the cause of the path dependence of institutional change by using the method of literature review and logic analysis. The study suggests that physical education curriculum system changing is a procedure of the new-old curriculum system replacement and vicissitude of its rules system and functions, and the conversion process of curriculum system in the process of change also presents the characteristics of path dependence. Organization domaining strategy choice of subjects to the "Nash equilibrium", the new- old course system of choice preference, the low cost of informal rules transformation difficulty, the containment of vested interests are the path dependence of sports curriculum system vicissitude in the conversion. Hence, it puts forward the path dependence of the breakthrough strategy in the process of institutional change, in another words, it must perfect the system of physical education and health course system with the idea on the supply-side reform; to optimize a good supportive environment, to reduce the adaptive expectations for changing of the resistance; to strengthen supervision and accountability mechanism, to achieve the effective control of the curriculum reform implementation; to improve the bottom-up interest expression mechanism; to deal with the relationship between empowerment and energization, and to further enhance the curriculum awareness and abilities of those physical education teachers.

Key words: *basic education; physical education and health curriculum*; *the dilemma*; *institutional change*; *path dependence*
中图分类号:G80-05　　**文献标识码:**A

现代课程是一种制度化形式的课程,它是在特定制度背景下的社会文化建构。休伯特认为,课程是制度化教育的产物,是普及义务教育制度引入后为处理学生学习而出现的,是对学生学习经验的一种特定组织形式[4]。新中国成立后,我国共进行了8轮体育课程改革,在2001年之前一直推行的是体育教学大纲制度,自2001年开始试验《体

收稿日期:2016-07-16;**修订日期:**2017-03-03
基金项目:国家社科基金青年项目(13CTY023);国家社科基金一般项目(15BTY054)
作者简介:李斌,男,副教授,博士,研究方向为学校体育,Tel:(0531)86180624,E-mail:libin001600@163.com。
作者单位:山东师范大学 体育学院,山东 济南 250014
Shandong Normal University,Jinan 250014,China.

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

育与健康课程标准》（以下简称《课程标准》），并于2011年进行了修订，至今新课程改革已实施推行了16年。在这16年空前繁荣的体育课程改革中，不论从课程改革的理论基础，还是方法论的选择，我国体育课程都发生了历史性的变化。从体育教师“健康第一”教学理念和行为的转变，到新的体育教学内容、方法和评价的拓展和应用，无不表征着体育课程改革大方向的正确。然而，我们这样评价体育课改，并非意指它已完美无缺，事实上，由于受到传统思维习惯等内外部因素的影响，体育课程改革在实践中并非一帆风顺，尤其是在管制性制度层面，新课程制度与原有的课程制度存在着明显的竞争关系，因为对绝大部分体育教师而言，真正指导他们课程实施行为的认知，主要是长期存在的传统课程制度，且传统课程制度沿袭了近半个世纪。因此，学校和体育教师在贯彻实施课程政策中，这些长期积习的传统认知会自动地帮助他们解释很多现象，并引导他们采取相应的行为回避和对抗新课程制度的实施。也就是说，课程制度变迁中的路径依赖是制约课程变革成功与否的关键[31]。基于此，本文拟从制度变迁过程中路径依赖的成因，窥探体育与健康课程改革实施困境的内在机理和消解之策，或许对我们重新思考体育课改能有新的启示。

1 制度变迁与路径依赖

新制度经济学的代表诺斯认为：“制度是社会关系中的游戏规则，是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约[3]”。斯科特认为：“制度是一套组织内成员达成共识的行动规则，它具有意义并制约着集体的行动”，制度安排可以在不同的社会系统层面进行——社会、组织和小群体，制度安排具有3种不同的形式或内容，表现为一种规则系统，具体包括：1）正式的制度或书面的行动指南，包括条例、机构和操作手册等。它对行动的影响具有强制力；2）作为价值、准则的非正式制度，它通过具体成员的内化产生影响；3）制度化的认知图式，指对社会情境缄默的理解[33]。从新制度主义理论的制度定义出发，对体育课程改革制度的理解应立足把制度作为集体行动的规则，同时还要说明，体育课程改革制度安排的单位层次和规则所约束的具体的行动内容。体育课程改革是不同的主体通过行使课程资源配置的决策权力来促进课程、社会和学生的协调发展的社会实践活动。课程改革制度是在国家、学校和社会层次上作出的制度安排，这种制度规范的具体内容是课程资源的配置活动，它决定在课程资源配置活动中不同主体的责权利关系和不同的主体接近课程资源的途径和方式。在具体的表现形态上可以分为两类，一是正式的或显性的制度，即以正式的、书面文件形式出现的具有外在强制力的行动指南，包括条例、规章、法律等，如学校体育工作条例、课程改革纲要、体育与健康课程标准等。二是非正式的或潜在的制度，即以习俗、伦理道德规范和价值意识形态等观念形态出现，对课程改革行动者具有内在约束力的规则，如重视学习而不重视健康的观念。基于以上对体育课程制度的界定，本研究将体育课程制度变迁理解为新旧体育课程制度的规则系统及其功能的替代与转换的过程。

诺斯将制度变迁的“路径依赖”理论概括为“今天的选择受历史因素的影响，系统一旦进入某个路径（无论好坏），就会在这条路径上持续发展下去”。在诺斯看来，初设成本、学习和协调效应以及适应性预期是导致制度变迁中路径依赖的主要原因。此外，诺斯还指出：“行为者的观念及其选择在制度变迁中也起着关键的作用”。“在具有不同的历史和结果的不完全反馈下，行为者将具有不同的主观主义模型，因而会作出不同的政策选择，因此，制度变迁过程中，边际调整就不会完全趋同[33]”。所以，行为者在不同的历史发展条件和惯性下形成的观念以及由此形成的主观抉择，既是不同制度模式存在差异的源泉，也是旧有制度能够长期延续的原因之一。“路径依赖”理论被总结出来之后，人们把它广泛应用在选择和习惯的各个方面。因此，对于体育与健康课程改革的实施困境而言，也可以用“路径依赖”的机理来解释。

2 体育课程制度变迁中路径依赖的皈依

2.1 组织域中各主体策略选择的“纳什均衡”

我国于20世纪90年代提出了由“应试教育”向“素质教育”转变的思路，“素质教育”在这一转变过程中，国家也从“顶层设计”角度采取了很多措施来促进这种转变，但“素质教育轰轰烈烈，应试教育扎扎实实”的现象似乎没有得到有效扼制，正如《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》所指出的那样，目前“教育观念相对落后，内容和方法比较陈旧，……素质教育推进困难”。我国的体育与健康课程改革，也是在素质教育理念下所采取的积极举措，此次课程改革自实施伊始，学校体育工作者普遍感受到“如沐春风”“焕然一新”，正说明课程改革适应了社会、家庭以及学生的发展诉求，在各级教育行政和教研部门、专家学者，特别是一线体育教师的支持与努力下，不仅课程建设与教学实践取得了重要进展，而且也促进了体育与健康课程理论的反思与融合，推动着课程和教学的发展。但教学实践会根据课程本身的科学性、可行性不断对改革提出新需求，尤其对于课程实施主体而言，新课改是放在现行考试制度的环境约束和基本条件之上，是否实施体育与健康课程，实质上是在传统考试制度上的一种自行选择的必然结果。在社会、学校和家长等高度关注升学率的导向下，体育与健康课程也被锁定在为应试教育服务的这条路径上，很多学校对开足开齐体育课漠不关心，或者是在督导检查中通过“做材料”拿出实施新课改的决心，这

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

种现象在中小学已不是个例。事实上,对于课程改革实施难的问题,并不是一个偶然的现象,而是教育改革的一个常见现象。Ogawa,Crowson和Coldring的研究发现,“尽管经历了大量的改革措施和压力,而且这种压力越来越大,但是很多学校并没有表现出许多明显的变化[32]”。Datnow则指出:“虽然在每次改革过程中,都有一些学校在表面上作出了一些改变,但从较长时间看,真正具有持续性的变革微乎其微,学校真正发生的变革也远没有如现在许多人所想象的那么大[30]”。一直以来,发生在我国的学校变革同样也是困难重重,以减轻学生负担为例,据金一鸣和唐玉光(2004)的统计,早在1951-1966年间,中央和国家就已发布了8条有关“减负”的文件,但半个世纪之后,它依然是新一轮课程改革的一个重点任务[8]。同样地,我国自2001年实施体育与健康课程改革以来,学校体育领域出台了大量政策、法规,以强化对体育与健康课程改革的引领、调控和管理,如2007年中共中央国务院颁布《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》,2012年4部委颁布《关于进一步加强学校体育工作的若干意见》,2016年国务院颁布《关于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的意见》,十八届三中全会提出了“强化体育课和课外锻炼”。这些文件和措施的提出都有极强的针对性,其缘由还是课程改革以来对学校体育和体育课程实施的重视不够。为什么历史上这么多的课程改革都未能得到有效实施,难道各个国家和不同时期的学校、老师都缺乏改革能力或者动力?这是因为,学校具有不依具体学校和教师而改变的跨时空的普遍性,或者说具有一些很强大的力量去应付和消解各种各样的改革压力来维持自身的稳定性,而这种“神秘”的力量就是组织域中各主体间博弈的“纳什均衡”。

“纳什均衡”是“局中人对博弈结果的一致预期,任何一个局中人单独违反博弈问题的解,都不能增加利益,也就是这一策略组合使得局中人没有单独改变策略的利益驱动,所以它是稳定的和合理的”,尽管这种“纳什均衡”的结果不是最好的,但已经获得参与者的广泛认可[27]。当前的体育与健康课程改革仍处于应试教育模式下的“纳什均衡”,在组织域中,其共识性的契约就是“分数决定论”,学校、家长和教师的策略选择便是考试成绩的最大化,因为升学与个人将来的社会身份和地位具有各种利益联结。在此约束条件下,各主体首先考虑的是体育课程改革所带来的利益,这种现象也解释了为何当前体育中考自然而然地会成为各主体选择的策略组合,校长关心,家长重视(甚至请有偿家教对体育中考内容强化),体育教师针对中考内容“课课练”,这是因为学校、家长和教师所关注的是体育中考成绩,组织域中各参与主体在“中考成绩最大化”的引领下,再次达成了契约上的“纳什均衡”,而实施体育与健康课程并不会实现自身策略收益的最大化,反而是策略收益的不确定,导致课程改革政策处于弱化和边缘地位。由此可见,组织域中的多重博弈所普遍形成的“纳什均衡”已经形成了稳定的心理预期,并得到了不同利益主体的认可和遵从。正如体育课标修订组召集人杨文轩教授所指出的:“新课改的革命性变化对原有的思维定势、路径依赖和制度安排产生强烈冲击,并产生比较广泛而又激烈的争论[26]”。当前,体育与健康课程改革正在沿着边推进、边总结、边完善的改革机制探索促进青少年学生发展的体育与健康课程体系,而组织域各主体策略选择的“纳什均衡”是影响当前体育与健康课程改革不断走向深化的机制之痛,对此,我们要有一个清醒的认识。因为,在体育课程改革发展史上,任何一劳永逸的思维、立场或行动,不仅难以揭示体育课程改革的复杂性,而且必然会使体育课程改革陷入困境而难以自拔。

2.2　新旧课程制度选择上的低成本偏好

首先,旧的体育课程制度运行成本较低。制度是集体达成共识的行动规则,对于旧制度而言,因为广泛存在的准自动化规则服从降低了协调成本,结果在制度变迁中存在着路径依赖性,制度系统会在相当程度上顺从惯性[12]。从现实的情况看,中国新一轮的课程改革强调对课程的3级管理,3级课程管理体制给予了地方、学校和体育教师更多的自主权和选择权,但3级管理体制下地方和学校分权的课程决策,也容易产生“搭便车”的行为,因为改革需要花费很大的成本和代价,并且不一定收到实际效果,因此,在地方和学校分权的课程管理制度下,往往形成“改不改都一样,改不如不改”的态度和行为。此外,中央集权的课程决策体制使多元主体之间的学习和协调效应模式形成,已具有与体育课程运行相适应的制度体系,包括正式规则中的教学内容、教学手段、督导规则和评价规则等,及非正式规则(传统、习惯)中形成的教学观念、价值意识、物质环境中的体育场地和器材等。体育与健康课程改革使地方和学校面临着能否适应互补性制度环境和物质环境的风险。例如,高中实施选项教学组织形式,地方和学校面临着教学场地器材不足、师资不足以及学分制管理等的一系列问题,因为这些问题的解决势必会增加改革的成本。实际上,国外的课程改革也出现了同样的情况,正是由于中央集权的课程决策制度不利于调动地方积极性,20世纪60～70年代,西方一些国家,如英美等国开始探讨学校本位或地方分权的课程管理体制。但是,在地方分权的过程中,又因各地方利益驱动不同,结果造成地方差异加大,造成了课程发展的不稳定。因此,20世纪80年代后,西方国家又强调加强课程决策的中央管理,强调统一国家课程标准、确立核心课程和统一考试等。对此,一般的解释是权力尚未落实,其实,这里面主要的原因不仅仅在于权力是否落实,更在于制度转变带来的交易成本的增加,因为在学校资源和能力有限的情况下,学校会选择不参与或是搭

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

便车，如欧永生在对我国台湾地区校本课程开发政策实施状况进行反思时指出，台湾地区校本课程开发出现了趋同化、肤浅化的现象。春节一到，全校师生都在搓汤圆；母亲节到了，整个台湾地区都在‘护蛋’，体会母亲的辛劳[19]。这些现象也耦合了制度经济学的解释，即从现有制度安排转变到另一种新制度的过程，这是一种成本付出的过程，除非转变到新制度安排的个人净收益超过制度变迁的费用，否则就不会发生自发的制度变迁。

其次，新课程制度存有的引入成本与学习成本。随着已有制度的推行，已形成与之配套的一系列组织、制度及非正式约束，若突破已有制度，则难以适应已形成的制度网络，这种协调效应使原有路径得以自我强化[16]。事实上，对众多体育教师而言，在新课改之前执行的是“基于标准的教学”，体育教师在“教什么”的问题上基本遵照大纲，尽管普适性的内容体系和教学方式难以满足灵活性和多样性需求，但体育教师对体育教学大纲制度的熟知和运用，可谓轻车熟路，若实施体育与健康新课程意味着对自身原有的知识和角色进行转换，意味着体育教师要付出更多的时间成本，而且有可能与已有约束相冲突。尤其是体育与健康课程的自身内容、结构及其操作等方面的问题，需要中小学体育教师依据课程标准，对既定的内容进行适度开发、调整和加工，在进行“二次开发”的基础之上，使其适合学生学情和日常教学情境。这说明体育教师不仅仅要履行“执行者”的角色，还要“另起炉灶”、“白手起家”，履行课程标准目标、内容、资源开发和评价的“学习者”、“设计者”和“开发者”角色。因此，为了避免既有“成本沉没”，作为理性经济人，体育教师面对课程改革也会根据自身的情境作出课程决策。西蒙指出，在真实情况下，人有限的知识，有限的计算能力，有限的想像和设计能力意味着“真实人”仅具有有限的理性，面对现实高度不确定和极为复杂的决策环境，“真实人”的决策无法坚持“最优”原则，而只能是贯彻“满意”原则的有限理性决策[5]。作为“理性经济人”的中小学体育教师，最终执行的只能是自己满意的课程实施方案，以“最优化原则”进行决策只能是“经济人”的理想而已。因为日常教学中体育教师除了要应付每周超工作量的体育教学，还需要腾出时间应付很多工作，如课余训练队、早操和大课间等。“大面积推广课程改革必然加重了教师的工作负担，迫使他们付出更多的精力和时间去回应、去改变，这样就难免会在教师当中产生抵触、甚至对抗情绪[24]”。因此，根据理性经济人假设，很多学校和体育教师出于对自身付出成本的考量，在课程实施中秉持观望和应付的态度，依旧沿着原有的轨道进行教学，在当前课程改革过程中表现出对原有制度的路径依赖。需要澄清的是，存在的未必都是合理的，尽管从现有制度安排转变到另一种新制度的过程，是一种成本付出的过程，但从体育课程实践的现实诉求来看，传统体育课程制度已经不能满足新世纪学生的发展，它只是特定历史条件下的产物。而且更值得大家肯定和学习的是，一些胸怀学生、敢于担当的体育教师，顺应历史潮流，在不同学段体育教学内容的有效衔接、体育教学方法的创生以及体育教学的恰切性评价等方面积极探索，取得了令人瞩目的成绩。当然，这些探索可能还存在一些瑕疵，但在某种程度上，它们都是体育与健康课程改革砥砺前行的宝贵财富。

2.3 非正式规则转换的困难

制度分为正式规则和非正式规则。诺斯认为，“即便是吸收了国外先进的正式规则，如果本土的非正式规则因为惰性而一时难以改变，新借鉴来的正式规则和旧有的非正式规则势必产生冲突。其结果是借鉴来的规则可能既无法实施又难以奏效[16]”。对我国新一轮体育与健康课程改革而言，《体育与健康课程标准》约定了新的正式规则，而随着改革的推进，他们发现其效果也不甚理想，决策界充满激情的倡导及政策法规的肯定与理论界大多数人的缄默（并非默认），时而一两声反对，时而三四点赞成的景况形成对照。而实践界（学校和体育教师）则总是遵循自身的逻辑，游弋于决策界与理论界之间[13]。这种现象意味着人们内心所秉持的非正式规则的观念没有发生根本的转变，从而对正式规则的实施带来极大的阻碍。如果说组织域中各行为主体的“纳什均衡”是体育课程本身的内生性依赖，那么，固有的传统文化和价值观念为体育与健康课程改革设定了外在依赖路径。正如诺斯所指出的：“我们的社会演化到今天，我们的文化传统，我们的信仰体系，这一切都是根本性的制约因素，我们必须仍然考虑这些制约因素[16]”。

首先，中国传统文化的保守性弱化了人们的自我更新能力。中国文化对异质文化在总体上持排斥态度，它重视经验和传统，崇尚权威，排斥变革创新。虽然我国两千年的历史教育所涉及的理想人格不乏“士大夫”精神，但并不具备独立人格的品性，它只是片面地要求个体遵循儒家所厘定的等级名分，从小学会“低声下气”。通过长期的“克己”和“穷理”功夫，最终达到“无欲故静”、“天人合一”的理想境界。孔子曾形象地把理想人格追求称作“修己以安人”，《大学》则把它进一步具体化为“3 纲领”（明明德、亲民、止于至善）、“8 条目”（格物、致知、诚意、正心、修身、齐家、治国、平天下），强调把主体的道德认知转化为道德情感、信念和意志品质，这就是人们所津津乐道的“内圣外王”之学。孟子说，“使契为司徒，教以人伦；父子有亲，君臣有义，夫妇有别，长幼有序，朋友有信”，在人与人的关系中强调的是上下长幼有序，尊卑贵贱有别。这些伦理道德规范通过教育内化为人们的思维模式与行为准则，成为毋庸置疑的“真理”。张岱年指出：“中国文化的精神表现为刚健自强、厚德载物、以德育代宗教等，并指出中西文化的基本差异，如天人合一与征服自然，家族本位与个人本位，

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

协和万邦与征服世界等[28]”。黑格尔指出:“中国纯粹是建筑在一种道德的结合上,国家的特性便是客观的家庭孝敬[6]”。斯宾格认为:“中国文化的基本象征符号是道德灵魂[17]”。中国文化的这种知足常乐、习故蹈常、以不变应万变的伦理道德特性反映在民间心态中,成为中国人普通的文化心理,使体育课程在过去的教育中也很少被重视,真正有体育课程也是鸦片战争时期列强侵略下被动的“学徒状态”,而不是自我主张的迫切需求,虽然建国后体育课程制度逐渐建立,但一直被公认为是“小3门”和“偏门”,这种心理在很大程度上阻滞着人们对新课改的接纳与参与,不追求“超越自己”和“突破极限”。事实上,我国体育课程的每一次变革也充斥了这种文化心态,从鸦片战争时期的“西学东渐”,一直到建国后体育教学大纲的实施,体育课程中自然主义、实用主义以及“中洋体育”的争论异常激烈;建国后到文化大革命之前,对于“学科本位”中主观主义和教条主义的诟病;新一轮体育与健康课程改革提出了“以人为本”的发展理念和3维目标,但由于传统课程价值所生存的深厚土壤和历史惯性,使得传统与现代的争论异常激烈。这些都与中国人固守传统、因循守旧、保守知足的文化心理不无联系。就制度的正式规则和非正式规则而言,美国社会学家奥格本曾提出了“文化堕距”概念,即物质与科学技术的变迁速度是较快的,而价值观念与规范等的传播则较慢,这就产生了一种迟滞现象,从而使得正式规则和非正式规则与变革现实严重不协调。

其次,“工具论”的导向价值挥之不去。一定的文化教育必然是一定社会的政治、经济在观念形态上的反映。建国后,体育课程的“目的性”和“工具性”是统一的,“锻炼身体、保卫祖国,锻炼身体、建设祖国”是体育课程的主要任务,即“为社会服务”、“为无产阶级政治服务”。文革后体育课程设置的主流价值也都是以提高学生身体素质为衡量标准,如1979年的中小学体育工作暂行规定提到:“学校体育在指导思想上要坚持‘3个为主’,即以增强学生体质为主、以普及为主、以经常锻炼为主”。尽管1978年(第3部大纲),1987年(第4部),1988年(第5部),1992年(第6部)和2000年(第7部)颁布学校体育课程目标分别是在不同的历史阶段制定的,在教学大纲中对学生的3维健康也给予了一定的认同,但课程的第一任务还是对学生进行身体锻炼,体现了浓厚的工具主义色彩[14]。新一轮体育与健康课程改革提出要促进学生身心全面发展,但当下学生体质下降问题已成为政府关注的焦点,2007年,中央七号文件指出:当前和今后一个时期,把增强学生体质作为学校教育的基本目标之一。2016年5月,国务院办公厅《关于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的意见》指出:以培养学生兴趣、养成锻炼习惯、掌握运动技能、增强学生体质为主线,完善国家体育与健康课程标准,建立大中小学体育课程衔接体系。这两份文件都着重强调了增强学生体质的重要性,事实上,“增强体质”与促进学生全面发展的目的并不矛盾,但制度变迁是新制度对旧制度的边际调整,因此,学校和体育教师在教学中的边际调整会更多地受制于既有的制度影响,这些文件虽然是从正式制度层面对学校体育提出了约束,但我们不能够否定,这些举措的提出,在某种程度上会影响学校和体育教师价值导向,在“全面发展“和“增强体质”两条路径上,“工具论”的指导思想依然在继续发挥某些作用[15]。对此,我们也不必太纠结或惊慌,自古以来的课程改革无不在新旧否定、接续中坚定前行,那些企图借历史曾经的成绩来否定体育课程改革的逻辑必将被消解和超越。

2.4　既得利益者的牵制

路径依赖理论表明,利益因素是路径依赖形成的一个深层次原因,各项制度都与特定的利益集团相关联。作为既得利益者,人们对已有制度的延续将会产生预期,即形成适应性预期或是对原有制度的高预期,在制度变迁中面临新旧制度选择时,为了保护自己的利益不受损害,一般都具有高度的排它性。“由于利益的至上性,使政策的制定与执行之间出现一个利益‘过滤’机制。下级执行者对于上级政策往往以自己的利益损益作为对策参数,得益越多、越乐于执行;受损越多,越不乐于执行,乃至抵制、变换”[29]。由此可见,改革是利益再调整和再分配的过程,原有制度结构下的既得利益集团与新制度结构下的潜在获益者相比,在组织力量、博弈能力和策略集上占据优势,两者之间处于非对称博弈状态。那些原有制度的既得利益者对现存制度的适应性和高预期,使他们对现存路径有着强烈的要求,因此,既得利益者会有意或无意地绕开新制度,甚至与新制度初衷背道而驰,阻碍变革的有序进行。

从我国基础教育体育与健康课程改革来看,“新课改”的具体实践,并不一定就是以人们良好的初衷为转移的。随着课程改革实践的日益深入,新课程改革中遇到的问题也日益显现出来[9]。有学者指出:“随着体育课程理想与现实之间的对立,从不同层面影响着体育课程改革的健康发展[2]”。“课改实践中的‘有权无能’和‘权力滥用’现象的出现,成为两者博弈的焦点[21]”。新课程改革之所以出现上述的困境,自然有机制缺失、价值观念、教师素质一时跟不上等多方面原因,但改革触犯了改革前的既得利益者的利益,以及相当一部分人认为,这一改革很难在近期给自己带来利益,更是改革不断受阻的一个主要致因[23]。所谓改革前的既得利益者,主要是依附在应试教育制度下的教育行政领导、中小学校长以及教材出版商等。对于教育行政领导和中小学校长而言,既得利益者会通过提高升学率创造更好的教学环境和教育资源支持,作为课程政策的忠实执行者,虽然可能会照例接受既定的体育与健康课程标准,但是在具体操作中,地方和学校态度却是得过且过、应付了事,正如笔者在调研中一位中学校长所讲:“小学搞搞

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

体育特色还是有条件的，因为他们没有中考和高考的压力，没压力当然可以改，多上些体育课，学生们高兴，其他老师也开心，但中学不一样，到体育中考考试的时候，还不是紧着练，这样的话，体育课还要那么多花样干嘛，干脆一开始就练算了”。因此，在功利主义的制约下，绝大多数学校考虑的是社会影响和生存发展需要（生源），体育课改的重要性在一定程度上被排斥和抑制。对于体育教师而言，他们不一定是改革前的既得利益者，但新课改在内容、方法及评价等各方面发生了前所未有的变化，新课改要求体育教师要重新熟悉教材，根据领域目标组织教学内容；要改变以教材和教师为中心的思想，引导学生自主、合作和探究；要扮演新角色，开发校本课程资源；要审视师生关系，从学生的主体和兴趣出发；要考虑多元发展，重视学生体能、技能和情感态度的发展，这些改革举措的实施，所带来的效果都难以预测，体育教师提出：“你说的我明白，但是怎么做？你能否给我一个样子和模板。”显然，不愿逾越自己专业的“舒适地带”的体育教师不会为他们不理解、不清楚、不确定的未来而冒险付诸行动，此外，新课程改革的过程也影响教科书的出版利益链条，也要触动原有的利益格局。这就像经济和伦理学家施蒂格勒曾说：“当自利与伦理价值的口头忠诚发生冲突时，如果让我来预测关于行为的系统与广泛的试验结果，那么，在很多情况下，自利理论将会获胜[1]”。既得利益者的阻挠是促使体育与健康课程变革陷入路径依赖的重要因素，因此，课程改革应在对不同利益进行协调的基础上实行渐进性的制度变迁，使他们知道，如何接受改革并从中得到益处，从而走出相对封闭的短视利益怪圈，养成一种开放的、兼容性的原则和立场。

3 走出困境——体育课程制度变迁中路径依赖的突破策略

3.1 以“供给侧”改革理念完善体育与健康课程制度体系

在没有约束力的情况下“纳什均衡”是自动实施的符合个体理性的最优解，但不符合集体理性最优解[18]。因此，针对组织域中各主体策略选择的“纳什均衡”会导致体育与健康课程改革的“政策真空”、“政策失灵”等问题，需要在“强制性”改革的基础上，提供有效的制度才能规避组织域中各利益主体因追求自身利益最大化而容易带来的“公共悲剧”。在体育与健康课程改革领域，实践过程中形成的一整套基于变革与发展蓝图的有效教育治理方式，是体育与健康课程供给侧结构性改革的必由之路。政府应以重点关注地方、学校和学生的需求为首要前提，及时了解各地区学校、体育教师和学生的多样性需求，尤其要关注发展落后地区的需求表达。这就需要进一步完善社会与政府间的互动关系，通过建立通畅的需求表达、反馈机制，将自上而下的调查与自下而上的主动传递结合起来，确保及时有效地获取当前学校体育领域中的重点和难点问题，作出合理的、有针对性的制度供给安排，如各级政府应建立更为科学的教育评价政绩标准，改变升学率为唯一的“好学校”标准，规范、治理以升学率为导向的教育管理制度；又如，当前体育与健康课程改革中普遍存在严重的体育师资不足和场地器材设施的配备不足问题，早在2013年教育部体卫艺司王登峰司长就指出：“与体育教师缺编30万形成鲜明对比的，是义务教育阶段教师整体超编100多万[22]。”《2011年全国教育事业发展统计公报》的数据显示，仅就硬件设施而言，小学体育运动场（馆）面积达标学校比例45.32%，体育器械配备达标学校比例45.15%，初中体育运动场（馆）面积达标学校比例62.24%，体育器械配备达标学校比例63.92%[7]。这是全国的平均达标比例，对于经济落后地区来说，达标比例之低可想而知。教师编制和场地器材建设属于体制内的公共领域，它不仅意味着福利保障，更意味着相应的公共责任和配套资源。如果国家和地方政府没有有效的制度安排，相关教育的权利与责任，都会陷入到一个模糊地带。因此，只有通过有效制度供给才能打破组织域中各主体策略选择的“纳什均衡”。

3.2 优化支持性环境，减少适应性预期对变革的阻碍

在新课程改革实施中，学习效应和适应性预期使得地方、学校和体育教师依旧沿着过去的轨道运行，因为旧的体育课程制度运行成本较低，且新课程制度存有较高的引入成本与学习成本，在不能够增赢其利益的情况下，使参与主体缺乏变革的内部动力，要改变变革的内部动力需要具备良好支持性环境。支持性环境是通过宣传和学习成功的体育与健康课程变革案例，使参与主体降低成本投入，形成共同愿景。我国的体育与健康课程改革实施可分为两个阶段：第一阶段，在2011年《课程标准》修订之前的10年属于试验探索期，这期间的改革方式是教育行政部门“自上而下”的强制实施，改革中存在的争议和问题也逐渐凸显，但这些问题在试验探索期出现是正常的；第二阶段，即2011年《课程标准》修订后的稳步推进阶段，这一阶段，政策的运行应以“自下而上”为主要特征。这期间课程实施的核心问题，不能仅仅关注目标群体有没有遵从政策，因为我国10余年的课程改革过程中，有些学校通过积极实施课程改革而成为名校，从而获得更多的教育资源和条件，有些体育教师因为积极学习、参与新课程改革而引起了学校校长和地方教育部门认可。因此，在稳步推进阶段，一线体育教师、学校领导和体育教研人员应成为这一阶段的主角，他们的探索性实践和学校提供的常态保障应成为关注重点[20]。通过总结、宣传这些成功典型案例的理论观点和实践路径，为学校、体育教师开发更多的操作策略，使参与主体对变革产生良好的预期和学习意愿，从而减少适应性预期对变革的阻碍。此外，体育与健康课程实施还需要提升学校校长的内部变革动力，因为只有校长重

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

视了,课程改革才能形成有利于变革的有效组织和支持性环境,因此,对校长进行体育与健康课程的相关培训理应成为培训的重要内容,通过培训使学校领导成为突破学习效应的动力源,改善观念而非固守旧制。

3.3　加强监督与问责机制,实现对课改执行的有效控制

在体育与健康课程实施中,由于受到非正式制度的影响,个人的行动和选择往往关注结构和文化因素,使伦理道德规范内化为人们的思维模式与行为准则,导致体育课不受重视和工具主义倾向。因此,加强监督问责机制,实现对政策规避的防范和政策失真的纠偏对课程改革的稳步推进有重要意义。2016年5月,国务院办公厅印发《关于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的意见》强调:"要强化考核激励。各地要把学校体育工作列入政府政绩考核指标、教育行政部门与学校负责人业绩考核评价指标。加强学校体育督导检查,建立科学的专项督查、抽查、公告制度和行政问责机制"。健全学校体育的监测机制,都应将学校体育的办学条件、学校体育课开足开齐、学生的体质健康状况纳入工作考核指标体系,而不能以评价学生体质健康为唯一目标,有关政府及部门应每年都及时组织对学校体育工作督导评估和学校体育报告公示,加大对政府落实执行、绩效考核奖惩力度,对没有达到要求的地区和学校予以公示问责,对相关的评优评先一票否决。条件成熟的地区可以考虑让相关利益者参与监督评价,如学生和家长是最关心学校的群体,也是最能感知学校体育办学和教学状况的利益主体,将学生和家长对学校和体育教师的满意度情况纳入考核评价的重要内容,让家长和学生的意见,能够影响到校长、镇、区(县)领导,可以在一定程度上提高地方、学校领导和体育教师对体育教学的重视程度。

3.4　健全自下而上的利益表达机制

根据福柯对权力性质的认识,不管谁来行驶权力都有可能具有积极和消极的双重性,权力是相对的。康芒斯认为,只要个人有选择自由,制度就会为满足人们的需要而演化和变革。个人选择的自由反映在教育领域就是要健全自下而上的利益表达机制,因此。在后现代主义看来,权力交由谁来行使都行,关键是要让不同群体、个人的利益能够得到充分的反映,让更多的声音被听见。首先,课程决策者与参与者之间建立一种积极的合作对话关系。课程改革权力的分化不是"铁路警察、各管一段",而是相互制约的,要结合对话制度,使每个个体的利益都能得到较为充分的反映,倾听不同主体的声音,形成公共舆论,使课程改革制度建设的过程成为政府、社会、学校和家长相互学习、共同发展的过程。其次,构建以主体性为基础的自由平等观。多尔从课程发展的实践性和课程的自组织性原理出发,强调课程的权威和控制不是来自课程外部的干涉或强制,而是来自课程内部,来自课程实践工作者。多尔认为,在"情境性"和"转变型"课程发展活动中,教师是"平等者中的首席[25]"。以主体性为基础的自由平等观来指导体育与健康课程改革,就是在课程改革决策权力运作过程中,要充分发挥课程改革决策者和参与者的互主体性,并且,最终以师生的主体性发展为旨归,从而使体育与健康课程改革征得参与主体的广泛认同。

3.5　处理好赋权和增能的关系,进一步增强体育教师的课程意识和能力

课程问题是关于应该教什么和学什么的问题,课程实施离不开施教和受教的主体,因此,教师在课程改革中被赋予权力,或者教师具有行驶权力的能力,是课程改革成功的重要因素之一。由于受体育教学大纲的影响,我国的许多中小学体育教师长期以来都早已习惯于做执行者的角色,教师权力没有得到充分的重视,是导致学生学习无兴趣、教学活动枯燥、教师沦为"受雇者"的政策根源之一。新课程改革在体育教师的"赋权增能"上提供了更大的空间,使体育教师摆脱那种"受雇者"、"装配线上的工人"的角色,就"权"而言,体育教师被赋予灵活的教学自主权和专业发展权,就"能"而言,体育教师需要认真学习和深刻领会课程标准的精神,不断充实和更新自身的专业知识和专业能力,从而达到赋权的目标。这就好比"水桶效应"所解释的道理一样,课程改革的成功不仅仅取决于决策者的努力,还取决于全体体育教师,而不是一部分体育教师的努力和实践。然而,体育教师作为合作参与者在实施过程中往往只注意诉诸于权力和利益的要求,忽视了自身能力的建设,据不完全调查,全国几乎有一半左右的中小学体育教师没有读过《课程标准》,从而影响了体育课程改革更好的实施[10]。因此,在课程改革实践中应注意赋权和增能的结合,一方面,"顶层"应为体育教师提供课程决策的知识信息,开发更多的操作策略,并提供充分的专业知识和技能的训练,使之转化成课程改革合作参与的能力;另一方面,体育教师要积极学习和领会体育与健康课程标准,要摆脱传统体育课程的专门化泥沼,拓宽知识面和补充专业新知识,增强对课程内容、教材的选择能力和资源开发的能力,从"没有思考的机器"转变为"善于思考的专家",形成与体育与健康课程改革相适应的素质和能力,让普遍认同的"教师担当"成为现实。

4　结语

当前体育教育中的许多问题和危机,其实都只是教育政策在深层历史结构以及意识形态的外在矛盾表现。无论是2001年颁布的《义务教育和普通高中体育与健康课程标准(实验稿)》,还是2011年颁布的《义务教育体育与健康课程标准(2011年版)》为标志的体育与健康新课程,均在以人为本思想的指引下,倡导"以学生发展为中心"的课程理念,把学生的健康发展作为课程设计和实施的出发点

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

和落脚点以及价值追求，这种基于学生观的课程使得学生从本课程中不断受益[11]。但课程政策实施的失真现象制约着新课程改革的纵深发展，本研究从制度变迁中路径依赖的成因，阐释了体育与健康课程改革实施的困境，即由于新制度形成和变化是在既有制度存在的情况下发生的，制度变迁过程只能具有路径依赖的性质。包括正式规则和非正式规则在内的既有制度模式对行为者的选择缠身制约作用，即使行为者预想的是高效的制度，新的制度模式也不可能完全摆脱旧制度的影响。但是，这并不意味着制度变迁中路径依赖的逻辑是一成不变的，也不意味着改革在陷入路径闭锁后不可突破，所以，面对基础教育体育与健康课程改革，我们一方面必须正视和认清路径依赖的必然性，而另一方面要确立自身的合理性是其得以良好运行的前提，在现有基础上进一步完善体育与健康课程改革的制度体系和操作体系，努力构建和实践面向学生的中国体育与健康新课程。

参考文献：

[1] 阿马蒂亚•森. 伦理学与经济学[M]. 北京:商务印书馆，2001: 23.

[2] 党玮玺，张学忠. 新一轮体育课程改革:理想与现实的对立[J]. 体育学刊，2011，17(10): 71-74.

[3] 道格拉斯•诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行，译. 上海:格致出版社，2008:129-130.

[4] 黄显华. 寻找课程论和教科书设计的理论基础[M]. 北京:人民教育出版社，2002:3-4.

[5] 赫伯特•A 西蒙. 管理行为[M]. 詹正茂，译. 北京:机械工业出版社，2007:83-100.

[6] 黑格尔. 历史哲学[M]. 王造时，译. 北京:三联书店，1956:65.

[7] 教育部.2011 年全国教育事业发展统计公报[R].2012-8-31.

[8] 金一鸣，唐玉光. 中国素质教育政策研究[M]. 济南:山东教育出版社，2004:53-59.

[9] 纪德奎. 新课改十年:争鸣与反思[J]. 课程•教材•教法，2011，(3):18- 24.

[10] 季浏. 论面向学生的中国体育与健康新课程[J]. 体育科学，2013，33(11):28-36.

[11] 季浏. 深化我国基础教育体育与健康课程改革的关键[J]. 成都体育学院学报，2013，39(10):1-6.

[12] 柯武刚，史漫飞. 制度经济学－社会秩序与公共政策[M]. 北京:商务印书馆，2000:476.

[13] 李斌. 基于“顶层设计”的我国体育与健康课程改革构想[J]. 武汉体育学院学报，2012，35 (5):86-89.

[14] 李斌. 基础教育体育与健康课程改革: 变迁、冲突及其整合[J]. 北京体育大学学报，2016，39(30)：88-94.

[15] 刘旻航，孙庆祝. 对基础教育体育与健康课程改革的反思[J]. 体育科学，2006，26 (10) :75-81.

[16] 卢现祥，朱巧玲. 新制度经济学[M]. 北京:北京大学出版社，2012:377-392.

[17] 罗素. 中国人的性格[M]. 王正平，译. 北京:中国工人出版社，1993:38.

[18] 马尔科姆•卢瑟福. 经济学中的制度—老制度主义和新制度主义[M]. 北京:中国社会科学出版社，1999:98.

[19] 欧用生. 披着羊皮的狼—校本课程改革的台湾经验.[J]全球教育展望，2002，(7) :16-19.

[20] 潘凌云，王健，樊莲香. 我国学校体育政策执行的制约因素与路径选择[J]. 体育科学，2015，35(7):27-34.

[21] 郄捍烈，冯兵. 理性与非理性的博弈—对于我国体育课程改革的发展评述[J]. 北京体育大学学报，2009，32(4):95-98.

[22] 单士宾. 体育教师缺编 30 万意味着什么?[N]. 中国体育报，2013-1-17.

[23] 吴康宁. 中国教育改革为什么会这么难[J]. 华东师范大学学报(教育科学版)，2010，28(4):10- 19.

[24] 吴永军. 我国新课改反思:成绩、局限、展望[J]. 课程•教材•教法，2009 ，29 (7) :17-24

[25] 小威廉姆 E. 多尔. 后现代课程观[M]. 王红宇，译. 北京:教育科学出版社，2000:238.

[26] 杨文轩. 关于“体育与健康课程标准”修订的思考.[J]体育学刊，2011，18(3):1-3.

[27] 张长青. 纳什均衡的效率及选择[J]. 黑龙江大学学报(自然科学版)，2007，24 (6) :762-765.

[28] 张岱年，程宜山. 中国文化与文化论争[M]. 北京:中国人民大学出版社，1990:5l-77.

[29] 张金马. 公共政策分析：概念、过程与方法[M]. 北京:人民出版社，2004:443.

[30] DATNOW A. Can we transplant educational reform and does it last ? [J]. J Edu Change，2002，42(3):215-239.

[31] O'MEARA J. Policies，Practices and professional development: A study of curriculum implementation in an Australian high school [J]. Res Edu，2005，36(1):99-106.

[32] OGAWA R T，CROWSON R L，COLDRING E B. Enduring Dilemmas of School Organization MurPhy K S. Louis Handbook of Research on Educational Administration[M].San Francisco: Jossey Bass Publisher，1999:277.

[33] SCOTT W R，*et al*. Institutional Change and Healthcare Organizations[M]. Chicago:University Chicago Press，2000:26.

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net