

·学校体育·

我国学校体育政策注意力配置的现状与优化 ——基于1987—2021《教育部工作要点》的文本分析

周珂, 乔石磊

(河南大学 体育学院, 河南 开封 475000)

摘 要: 对1987—2021共34件《教育部工作要点》进行文本分析,从支持保障、体育教学、课外活动、制度建设和卫生健康等5个维度探讨学校体育政策注意力配置。研究发现,支持保障领域从必要体育设施的配备到学校与社会资源的共享;体育教学领域从课程改革的推进到课程体系与教师发展的互动;课外活动领域从体育锻炼的倡导到体育课内外学练内容的衔接;制度建设领域从制度、标准的建立到评估、监测的驱动;卫生健康领域从“防病、安全”的保障到健康教育与主动干预的深入。进而提出优化策略:构建以体育人“共同体”,引领主体间体育资源的融合;强化教师课程责任与职业认同,为课程改革注入新活力;完善“学、练、赛、评”闭环,推动课内外学练内容衔接;推动多元参与,强化“监督-评估-问责”的政策执行;突出素养引领,强化体育与健康的融合共生。

关键词: 学校体育; 政策注意力; 教育部工作要点

中图分类号: G807.0 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2022)01-0076-08

Current condition and optimization of policy attention allocation on school physical education in China

——Text analysis based on 1987-2021 "key points of the work of the Ministry of Education"

ZHOU Ke, QIAO Shilei

(School of Physical Education, Henan University, Kaifeng 475000, China)

Abstract: A text analysis of 34 "key points of the work of the Ministry of Education" from 1987 to 2021 will explore the policy attention allocation of the school physical education from five dimensions such as support and security, physical education teaching, extracurricular activities, system construction, and health. It is found that the field of support security turns from the allocation of necessary physical education and sports facilities to the integration of school and social resources; the field of physical education teaching turns from the advancement of curriculum reform to the interaction between curriculum system and teacher development; the field of extracurricular activities turns from the advocacy of physical exercise to the connection of learning and practice content in-and-outside physical education class; the field of system construction turns from the establishment of systems and standards to the drive of evaluation and monitoring; the field of health turns from the guarantee of "disease prevention and safety" to the deepening of health education and active intervention. Then it puts forward some optimization strategies: building a "community" to lead the integration of physical education and sports resources among stakeholders; strengthening teachers' curriculum responsibility and professional identity to inject new vitality into curriculum reform; improving the closed loop of "learning, practice, competition and evaluation" and promoting the connection of learning and practice contents in-and-outside the class; promoting multiple

收稿日期: 2021-09-03

基金项目: 国家社会科学基金项目(17BTY078); 教育部人文社会科学研究项目(15YJA890030)。

作者简介: 周珂(1976-), 男, 教授, 博士, 博士生导师, 研究方向: 学校体育政策、体育教师教育。E-mail: zhouke221@126.com

participation and strengthening the policy implementation of "supervision-evaluation-accountability"; highlighting literacy guidance and strengthening the integration and symbiosis of physical education and health.

Key words: school physical education; policy attention; key points of the work for the Ministry of Education

改革开放以来我国政府高度重视学校体育,国务院、教育部等颁布多项政策以促进学校体育工作。然而,相比国家给予的政策支持,学校体育工作的开展却未达预期^[1]。学者对体育政策执行失效的研究主要从3个方面展开:一是目标群体的政策态度^[2];二是政策本身的内部限制^[3],如政策的可操作性、政策之间的联动等;三是政策执行的外部环境^[4],如法制环境、政策工具视角^[5]等。但是,即使在上述几个方面均处于理想状态,政策注意力的配置仍可能是政策执行产生阻滞的原因之一^[6]。在政策制定和决策过程中,注意力配置会影响政策执行者“做什么”“何时做”“做多少”等问题,进而影响政策执行^[7]。注意力的概念缘起于心理学,指在人的心理活动过程中对某一对象的关注程度^[8]。而后被引入公共管理学领域,在公共政策研究中逐渐形成政策注意力的概念。政策注意力是政策主体的精神活动反映在公共政策上的集中程度,体现了政府决策者对特定议题的关注程度^[9]。由于制度环境、社会资源等客观因素制约,政府面对关键议题的决策需要做出现理性倾斜^[9]。由此,政策注意力的演进可折射出政策制定者所关注的关键议题的变化。

研究从政策注意力的视角入手,以1987—2021教育部发布的34件《教育部工作要点》为政策分析文本,探究我国学校体育政策注意力配置特点,主要关注我国学校体育政策注意力配置的现状以及优化对策,以期为化解学校体育政策执行阻滞提供全新视角。

1 研究设计与实施

1.1 研究样本

工作要点是针对未来一个时期简明扼要的工作安排,多用于领导机关对下属单位布置工作和交待任务。工作规划、工作要点、工作计划之间是依次承接的关系,“规划”层次最高,多涉及战略层面的宏观问题;“要点”次之,多涉及工作的总体思路与各项主要工作的大致安排等中观问题;“计划”层次最低,多是具体工作的内容、步骤、程序、要求等微观问题。“规划”依赖“要点”去部署,“要点”依赖“计划”去细化并落实。《教育部工作要点》是教育部每年度对教育系统工作的总体规划与安排,研究选取1987—2021教育部发布的34件《教育部工作要点》(以下简称《要点》)进行文本分析,以厘清学校体育政策的注意力配置。

1.2 研究方法与工具

采用政策文本分析法,对信息特征进行系统、客观、量化分析,不仅包含对文本属性的静态描述,而且重视文本动态内涵的挖掘^[10]。政策文本不仅反映过去事物,还积极建构事物原貌或预示事物发展,在政策研究中政策演变折射出所在领域社会结构的变迁以及价值导向的转变^[11]。研究采用文本分析工具Nvivo 11对政策文本进行编码。

1.3 关键词选取与编码设计

研究利用Nvivo 11软件的文本检索功能,输入“体育”一词,在软件内“词树状结构图”中找寻和“体育”关联使用的词汇,比如“体质”“健康”“运动”等,然后再次仔细阅读原始文本进行词句比对,进而确立关键词。最终,发现和“体育”相关的文本中至少包含“体质”“运动”“卫生”等关联词。关键词的确立过程剔除了“健康”,因为研读文本发现与“健康”关联表述的内容有相当部分为“推动高等教育快速健康发展”“支持民办职业教育健康发展”等,与关键词“体育”关系不大。依此,研究最终确立德育的关联关键词为“德育”“道德”,美育的关联关键词为“美育”“艺术”和“审美”。

确立关键词后,使用“文本检索功能”检索与“体育”关联的文本表述并进行编码。第一轮编码结束后,编码人员需要结合参考点和文本对编码结果进行复核,直到编码节点与文本匹配为止。依据该方法,两名研究人员参与了编码工作(见表1)。

表1 1987—2021《要点》节点与参考点数量

一级节点	二级节点	材料来源	参考点
支持保障		8	8
	设施器材	7	7
	社会环境	1	1
体育教学		13	14
	师资培养	3	4
	体育课程	10	10
课外活动		17	35
	体育锻炼	13	22
	运动竞赛	11	13
制度建设		25	74
	评价与监测	10	17
	实施与管理	22	57
卫生健康		14	21
	疾病控制	3	3
	近视防治	4	4
	食品安全	4	5
	卫生健康教育	4	9

1.4 编码信度

为提高编码信度,研究对编码结果进行信度检验^[12]。本研究中编码信度指对两位编码人员使用同一编码表、对同一文本进行编码分析后所得结果的一致性程度。研究选取 Kappa 系数检验信度,两位编码人员编码结果的 Kappa 系数为 0.827,说明编码结果可信^[13]。

2 我国学校体育政策注意力配置的总体概况

2.1 学校体育政策注意力稳步提升

整体来看,体育受关注的程度快速提升,呈现与德育、美育齐头并进、融合发展的趋势。2000 年以前,政策对学校体育的注意力呈现出间断、离散的特点。进入新世纪,《要点》对学校体育的注意力偶有激增,但整体较为平稳,说明学生体质健康水平下降引起了国家关注,《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》(2007 年 7 号)《关于进一步加强学校体育工作的若干意见》(2012 年 5 月 3 号)等国家政策在教育部的工作部署中得到了有效体现。2017 年以来,《要点》中“体育、德育、美育”的注意力均呈现增长态势且进一步趋向均衡,说明在《关于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的意见》的引领下,体育教育在培育核心价值观、推进素质教育中的作用,以及“四位一体”“全面发展”的育人理念更加明晰,德育、智育、体育、美育的有机融合是大势所趋^[14]。

2.2 学校体育政策注意力配置趋于全面

从工作领域维度来看,近 30 年来《要点》对学校体育各工作领域的注意力覆盖趋向全面和均衡,在课外活动、体育教学和制度建设等关键领域逐渐强化政策注意力。《要点》编码覆盖领域的数量在 4 个以上(包含 4 个)的有 15 件,其中 13 件分布在 2004 年以后;《要点》编码覆盖领域的数量在 2 个以下(包含 2 个)的有 16 件,其中 13 件分布在 2003 年以前。

2.3 课外活动和体育教学领域回归政策注意力配置

1987—2021《要点》对课外活动和体育教学领域的政策注意力配置逐渐提升,对课内外体育活动的关注趋向均衡。2003 年以前,《要点》对课外活动和体育教学领域偶有提及,对课外活动的编码仅覆盖了 1992 年和 2000 年,对体育教学的编码覆盖了 1992、1997 和 2000 年。从课外活动和体育教学编码覆盖的年份和覆盖率来看,2003 年以前《要点》对 2 个领域的政策注意力配置较少,2004 年以后《要点》对课外活动和体育教学的政策注意力逐渐回升,其中 15 件《要点》提及课外活动,10 件《要点》提及体育教学,政策注意力开始重视学校体育课内外学练内容的互促。

3 我国学校体育各工作领域政策注意力配置

学校体育政策注意力配置直接影响学校体育工作的发展动向和开展效果。研究参考《中小学校体育工作评估指标体系》建立课堂教学、课外活动、制度建设、支持保障 4 个一级节点,在 4 个一级节点下进行自由编码,发现无法涵盖所有编码点,故将卫生健康加入一级节点,形成由 5 个一级节点和 12 个次级节点组成的编码框架。最后,对编码结果的理论饱和度进行检验且未发现新的概念。

3.1 支持保障领域:从必要体育设施配备到学校与社会资源共享

编码框架中支持保障主要分为设施器材和社会环境。1987—2021《要点》在支持保障领域共 8 个编码参考点和 8 个材料来源,其中设施器材方面 7 个编码参考点和 7 个材料来源,社会环境方面的编码参考点和材料来源均为 1 个。教育部对支持保障领域的注意力从“补充并满足必要的体育设施”到“提高学校体育器材配备的质量”,再到“充分利用学校体育器材,形成社会和学校共享机制”。

改革开放至新世纪初期,在《中共中央国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》的指导下,“全面推进素质教育”是这一时期基础教育改革的主旋律。结合社会发展现实和课程改革需要,该阶段支持保障领域的注意力是建设、补充必要的体育设施。进入新世纪,基本教学条件得到满足,政策注意力开始由“配备数量”转向“配备质量”。2005 年教育部下发《关于贯彻执行〈中小学体育器材和场地国家标准〉有关问题的通知》,逐步规范学校体育设施器材配备质量。2009 年《要点》指出提高体育器材配备质量。在政策注意力的驱动下,学校体育设施数量和质量在这一阶段得到有效补充,但人均占有依然很低,设施保障仍是制约学校体育工作的因素之一^[15]。随后,为进一步加强学校体育支持保障,2015 年《要点》提出研究学校体育场地开放,及与社会场地、设施的共享机制,并推动学校体育场馆向社会开放。《全民健身条例》提出学校应在课余时间和节假日向学生开放体育设施,公立学校应当分享学校体育设施,同时政府鼓励民办学校向社会公众开放体育设施^[16]。但由于校园安全诉求,导致社会和学校共享体育器材的机制运行并不顺畅^[17]。

3.2 体育教学领域:从质量与开课率提高到课程改革与教师发展互动

体育教学质量直接决定了学生体质健康水平^[18],而课程和教师在高质量体育教学中扮演了重要角色。

1987—2021《要点》在体育教学领域共14个编码参考点和13个材料来源,其中体育课程方面10个编码参考点和10个材料来源,师资培养方面4个编码参考点和3个材料来源。《要点》的注意力从“推行和落实体育课程改革”到“关注体育课程质量和开课率”,再到“完善体育课程体系”,并且关注体育师资队伍建设和强调体育课程改革与教师发展互动。

2000年以前,政策注意力关注基础教育课程体系的全面建设,《要点》中并未明显体现体育课程。进入新世纪,我国新一轮基础教育课程在“民族复兴,素质发展”的价值取向向下进行全面系统改革,体育课程作为素质教育的重要部分获得《要点》的注意力聚焦。为配合课程改革,1997年《要点》提出加强体育骨干师资的培养与培训,2000年《要点》提出扩大师资培养范围,加强“音、体、美师资培养和培训”。2004—2008年《要点》连年提及体育课教学质量,并提高体育开课率。此后,《要点》进一步完善课程体系,推进学校体育课程改革,提高体育教学质量。2016和2018年《要点》提出强化体育教学实施意见,2021年《要点》提出完善学校体育“健康知识+基本运动技能+专项运动技能”的教学模式,并提出研制《体育美育教师队伍和场地建设三年行动计划》,“打造一支符合学校体育要求的体育教师队伍”^[19]。这都对体育师资提出了更高要求,如何将课程改革理念融入全阶段教师发展是这一阶段体育教学领域的关键议题。

3.3 课外活动领域:从体育锻炼倡导到体育课内外学练内容衔接

课外活动是体育教学延伸至更广泛场域的重要衔接。1987—2021《要点》在课外活动领域共35个编码参考点和17个材料来源。其中,体育锻炼方面22个编码参考点和13个材料来源,落实与执行的政策注意力逐渐上升;运动竞赛方面有13个编码参考点和11个材料来源,注意力趋向竞赛体系构建、竞赛资源融合等方面。

2000年以前,基础教育课程体系全面建设是政策关注的焦点,《要点》对课外活动的关注几乎没有。迈入新世纪,在“素质教育”理念下国家开始倡导体育锻炼。2001年《关于开展“亿万青少年儿童体育健身活动”的通知》提出坚持面向全体青少年儿童,组织广大青少年儿童积极参加体育活动^[20]。2004—2007年《要点》的注意力聚焦于推进青少年体育锻炼活动,实现青少年每天锻炼一小时。2004和2005年《教育部关于保证中小学体育课课时的通知》和《教育部关于落实保证中小学生学习每天体育活动时间的意见》明确了校长是保证学生每天一小时体育活动的第一责任人^[21-22]。虽然

体育锻炼得到倡导和一定重视,但数据显示我国青少年体质健康水平并不理想^[23]。鉴于此,2007年国务院发布《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》,提出“通过5年左右的时间,使我国青少年普遍达到国家体质健康的基本要求,耐力、力量、速度等体能素质明显提高”^[24]。此后,《要点》在体育锻炼方面的注意力转向政策落实和执行,并重视运动竞赛对课外体育活动的促进作用。2008年《要点》指出要抓好阳光体育运动的专项督导工作,2012年《要点》提出落实《切实保证中小学生学习每天一小时校园体育活动的规定》。同年,《关于进一步加强学校体育工作的若干意见》提出“建立健全学生体育竞赛体制”^[25]。2016年《要点》提出强化课外锻炼的实施意见,要求“各级各类学校要制订和实施体育课程、大课间(课间操)和课外体育活动一体化的阳光体育运动方案”^[26]。随后国家要求“各地要在整合赛事资源的基础上,系统设计并构建相互衔接的学生体育竞赛体系”^[27]。2021年《要点》提出要建立“小-初-高-大学”竞赛体系,构建校、县(区)、地(市)、省、国家五级学校体育竞赛制度。可见,课外活动领域的注意力趋向课内外学练内容衔接,以及竞赛对于课外体育活动的促进。

3.4 制度建设领域:从制度、标准建立到评估、监测驱动

制度建设是我国学校体育工作有序开展的重要保障。1987—2021《要点》在制度建设领域共74个编码参考点和25个材料来源。其中,评价与监测方面17个编码参考点和10个材料来源;实施与管理方面有57个编码参考点和22个材料来源,注意力逐渐强调发挥评估和监测的驱动作用以促进政策实施与管理。

2012年以前,《要点》侧重于制度和标准的初步建立,如1989年提出“建立学生体质监测制度”,1992年提出“根据全国学生体质健康小样本监测结果,加强学校体育卫生的研究工作”,2004年《要点》提出推广《全国学生体质健康标准》等。虽然这一阶段建立了相关制度和标准,但《要点》在实施与管理方面多是“重点抓好”“贯彻落实”“认真组织实施”等相对“弹性”的表达,对于健全执行机制、落实改革理念的关心仍不够。2012年《关于进一步加强学校体育工作若干意见的通知》的颁布为改变这种局面,回应外部环境、加强绩效评估与管理要求^[3],注意力开始加强问责,关注评估、监测的驱动作用。2008、2013、2015年《要点》提出完善青少年体质健康监测的要求,2012年《要点》提出“实施高校新生体质测试公告制度”,2013年《要点》提出“建立学生体质健康监测地方年度报告制度”,2014年《学生体质健康监测评

价办法》提出教育评估和评优评先的“一票否决”制度等^[29]。2015年《要点》提出“探索推进体育考核制度改革”，不断完善学校体育工作制度的建设，如“中小学体育工作评估办法”“学校体育工作年度报告办法”等。

3.5 卫生健康领域：从“防病、安全”保障到健康教育与主动干预深入

学校体育与健康教育对学生健康与卫生知识的获得有重要作用^[29]。1987—2019《要点》在卫生健康领域共计21个编码参考点和14个材料来源。其中疾病控制有3个编码参考点和3个材料来源，近视防治有4个编码参考点和4个材料来源，食品安全有5个编码参考点和4个材料来源，卫生健康教育有9个编码参考点和4个材料来源。

新世纪前后，卫生健康领域注意力解决的是“防病和安全”。1992年《要点》提出“会同卫生部召开全国学校卫生工作会议”，加强对肠道寄生虫、贫血、龋齿等常见病的防治工作。2003和2004年《要点》提出要加强管理、落实责任，切实做好食品卫生安全工作。2006年以后，注意力从“防病控制”逐渐向“防病教育”转变，从关注学生“吃的安全”逐渐过渡到“吃的有营养”。2008年《要点》提出促进心理健康教育与卫生防病教育，健全学校突发公共卫生事件报告与预警机制。2012年《要点》提出加强义务教育营养改善计划，做好学校传染病防控工作。食品安全方面，2006年《要点》提出深入推进学校卫生与健康教育。2007年教育部联合财政部、农业部发布《关于在全国开展新农村卫生新校园建设工程试点的通知》，提出促进师生的身体健康和生命安全^[30]。2013年《要点》指出，加强农村义务教育学生营养改善计划、营养科普知识宣传、营养健康状况监测等工作，《要点》的注意力逐渐聚焦至中小学生防病教育和健康营养，并通过知识教育主动进行干预。

4 我国学校体育政策注意力配置优化对策

4.1 构建以体育人“共同体”，引领主体间体育资源融合

学校与社会资源融合是实现学校体育支持保障的发展方向。厘清和捋顺家庭、学校、社会之间的责任与权益，重视其切身利益的合理诉求，才能真正促使利益主体对资源融合形成有效回应。

在个体和(或)部门统筹协作的过程中，确定主体间的“共同体”利益和工作实践的现实诉求是个体和(或)部门协同合作的前提。当合作主体认识到共同利益和对学生发展的责任时，便会催生更好的支持环境，

比如改善学校氛围、家庭和社区共创社会支持等^[31]。在新时代，以体育人代表了教育、体育、卫生等部门的“共同体”利益：(1)体育活动有利于学生更好的学习表现^[32]；(2)学校体育促进公民拥有健康行为、积极情感，有利于创建更高效的公共医疗体系^[33]；(3)学校体育提供了更经济、更全面、可持续的运动员发展通道^[34]。明确“共同体”内各主体的诉求与责任是学校体育“一体化推进”的重要前提，这也为当前“体教融合”强调落实“家-校-社”联动机制，坚持学校体育向更广阔场域延伸提供了可行路径^[35]。建议支持保障的落实不仅要重视构建“共同体”这一价值共识，在政策制定伊始注意力就应关注相关主体的权、责诉求，也应激发主体间的融合动力。在具体实践中，对支持保障效果评价也应引入“共同体”视角，以评价促进多元主体在不同时空、场域的联动与协作。

4.2 强化教师课程责任与职业认同，为课程改革注入新活力

课程改革的动力是教师，但最大阻力也是教师^[36]。未经教师理解与改造的课程无法对教师现实的“教-学”产生影响，更不会影响学生认知。目前我国体育与健康课程改革已经进入深水区，通过高质量的教师教育项目，帮助体育教师承担更多的课程责任，让教师成为研究者，是促进课程改革的必然要求；同时认同课程价值、提升理论素养，在理解课程的基础上建构切适性的课程内容与实施方式，也是教师专业发展的必然要求与现实需求。建议国家重视体育教师课程责任的强化，不能只让课程专家肩负课程建设的使命，让更多体育教师在课程建设中发声、发力；同时，充分发挥学科评估和专业认证的导向作用，把理解、认同和建构课程意识和能力融入职前教育和职后发展全过程，用教师的专业发展助力课程改革。

积极职业认同是教师发展的重要动力。传递体育文化、促进学生全面发展是体育教师的工作，也是其彰显生命意义、寻求职业价值的重要过程。近几年《要点》关注体育教师发展及其对课程改革的作用，并且强调落实体育教师岗位评价，对体育教师工作量计算和职称评聘等表现出高度关注。然而，肩负实现立德树人的根本任务和“四位一体”发展目标的体育教师，除了待遇提高、业务能力提升外，提高教师职业认同，将价值、态度、信念注入体育学习的有情之境，才是实现体育教师生命自觉的专业发展，突破学校体育“授-受”情境局限的必然选择。建议国家和地方在制定体育师资队伍政策时，更加关注体育教师的内在情感，通过提升体育教师的职业认同和工作幸福感，催生其专业发展的主动性、能动性和创造性。值得注

意的是,职前阶段是体育教师职业认同形成的窗口期,在教师教育场域下实现教师知识技能和情意价值的统一,对体育教师日后专业发展影响深远。

4.3 完善“学、练、赛、评”闭环,推动课内外学练内容衔接

《中共中央办公厅 国务院办公厅关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》提出围绕“教会、勤练、常赛”的要求,积极完善评价机制^[37]。《要点》在课外活动领域的注意力已经着重体育课程与课外活动的一体化实践,这符合新时代学校体育“学、练、赛、评”一体化的改革目标,但关于评价对一体化目标的促进作用稍欠关注。

当前“学、练、赛、评”的一体化实践主要存在以下问题:技能与体能融合的教学模式仅停留在课堂教学,还未充分关注课内外学练内容的衔接^[38];运动技术教学仍停留在“授-受”层面,还未充分过渡至真实情境的应用中;评价工具仍存在重视体能的局限,未能将课内外学练内容与竞赛贯穿统一。《国家义务教育质量监测方案(2021年修订版)》指出,体育与健康课程应围绕学生发展,监测学生身体形态、机能、体能状况以及健康生活习惯等^[37]。体育学习评价的广度已然超越课堂教学本身,延伸至日常健康行为及能力。建议未来学校体育政策更加关注“学、练、赛、评”闭环中体育学习评价的价值实现,引入更多元的评价主体,如教师-学生、学生-学生、父母-学生等,为学生学习评价提供多元视角;丰富评价内容,如体育与健康知识应用,体育教学模式下角色承担等,推动课内外学练内容衔接。建议在关注“体育中考”短期效果的同时,增加对体育学习长期增益的评价,因为“体育考试不等同于体育,中高考语境下的体育也并非真正意义的体育”^[39],以评价促进“学、练、赛、评”一体化闭环,提高学生核心素养,才是体育学习的目标和价值。

4.4 推动多元参与,强化“监督-评估-问责”政策执行

新世纪以来《要点》在制度建设方面的注意力逐渐凸显建立制度、推广标准、健全机制的工作逻辑,极大促进了学校体育工作开展,但制度体系架构仍有待完善,这与我国深化体教融合“一体化设计,一体化推进”的目标尚存差距。可见,恰时、适当的监督与问责是促进学校体育政策顺畅执行的必要手段。

虽然《要点》提出不断完善青少年体质监测制度、健全评价机制,但“国家倡导推行的学生体质健康测试与监测评价的政策文本概括性有余而细节性处理不足”^[40],这就容易陷入“文件归文件,实践归实践”的尴尬境地。比如《学生体质健康监测评价办法》从

制度与规范着手,以年度报告、年度公示等制度推进学校体育工作深入开展,“但实施近7年,并未见任何地区相关部门或校长被‘一票否决’”^[40],这与青少年体质健康整体并不乐观的现状相矛盾。可见“一票否决”制中担责主体如何确定,相关部门如何担责等细节并未得到妥善处理。建议《要点》的政策注意力强化“监督-评估-问责”的政策执行逻辑,不断完善政策执行制度建设。监督方面,充分调动学生、家长、教师等利益主体的参与性,充分尊重利益主体的知情权。评估方面,不仅要依赖由学校体育行政、研究等领域实践者组成的专业评估团队,更要重视社会组织中第三方评估机构的有效介入。问责方面,政策注意力首先关注的是问责归位,真问、真责,发挥联席会议制度的优势,明确责任主体,必要时其他相关部门也应被纳入问责机制,真正促进部门之间的联动与协同。

4.5 突出素养引领,强化体育与健康知识融合共生

学校体育和学校卫生既相互联系,又各有侧重,落脚点均指向青少年的健康成长^[41]。面对发展学生核心素养的共同目标,健康行为成为体育学科核心素养3个维度之一,而用有效的身体活动提高体质与健康水平是发展学生健康素养的重要途径。在素养的统领下,学校体育与健康教育的融合共生,既有理念支撑,又有现实需求。

学校体育对健康能力的提升有着无可替代的作用,对提升健康水平、培育积极情感、形塑健康行为等方面的干预效果十分明显^[42],而普及健康卫生知识最有效的场域便是学校。然而,正如中国教科院体育卫生艺术教育研究所助理研究员刘芳丽所言,健康教育是一个相对完整的体系,但被碎片化地分解在不同学科,健康教育与其他学科的融合与共生是改变健康教育体系性不强、覆盖面不广、针对性不强的有效途径。在“健康第一”理念的引领下,通过参与体育活动能促进学生在学、练、赛的情境中养成良好的健康行为;同时,在应用情境中发展健康素养,加强学生对健康知识的内化,提高对体育活动参与的自我监控能力,让体育活动参与成为提升健康素养、丰富健康知识的有效途径。建议倡导知行合一,打造高质量体育课堂,创新组织体育与健康教学活动,在体育教学情境中掌握健康知识,使学生在“知识、能力、行为、健康”诸方面得到全面提升^[43],为健康行为形成和有效促进健康打下坚实基础^[44]。由于体育与健康教育高度相关,都需要社会、家庭的高度支持,建议未来对相同场域下体育与健康教育融合策略高度关注,对于相同、相似和交叉部分如何教、怎么教进行更加深入探索,以求建立两个学科融合发展的桥梁。

公共议题的决策往往受注意力驱动而不断调整,政策注意力的偏离、消减乃至消亡都可能导致政策执行失效。因此,厘清注意力配置特点为学校体育工作落实和推进的目标部署、资源分配和实现路径提供新的思路。在教育强国的实践意义上,学校体育是学生全面发展的重要面向,理解我国学校体育注意力变迁的政策环境,探寻当代学校体育政策注意力取向,并提出优化注意力配置对策,对于今后学校体育工作的推进具有深远的实践意义。

参考文献:

- [1] 李佳薇,梁枢. 青少年身体活动促进因素量表的研制与检验——基于“家校社三不脱离模型”的扎根理论构建[J]. 体育与科学, 2020, 41(1): 84-93.
- [2] 陈善平,刘丽萍,张中江,等. 《国家学生体质健康标准》政策态度理论模型的实证分析[J]. 西安体育学院学报, 2020, 37(2): 196-202.
- [3] 张文鹏,王健,董国永. 让学校体育政策落地生根——基于教育部[2014]3号文的解读[J]. 体育学刊, 2015, 22(1): 66-69.
- [4] 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——基于史密斯政策执行过程模型的分析[J]. 体育科学, 2015, 35(7): 27-34, 73.
- [5] 谭利,于文谦. 改革开放以来我国学校体育政策工具的选择与优化[J]. 北京体育大学学报, 2019, 42(5): 63-71.
- [6] 叶良海,吴湘玲. 政策注意力争夺:一种减少地方政府政策执行失效的分析思路[J]. 青海社会科学, 2017(2): 82-87.
- [7] 王家峰. 认真对待民主治理中的注意力——评《再思民主政治中的决策制定:注意力、选择和公共政策》[J]. 公共行政评论, 2013, 6(5): 144-154.
- [8] 琼斯. 再思民主政治中的决策制定:注意力,选择和公共政策[M]. 北京:北京大学出版社, 2010.
- [9] 张玉亮. 中国地方政府推进应急体系建设的注意力测量及相关政策建议——基于省-市-县“十二五”应急体系建设规划的文本分析[J]. 中共浙江省委党校学报, 2016, 32(3): 85-92.
- [10] 涂端午. 教育政策文本分析及其应用[J]. 复旦教育论坛, 2009, 7(5): 22-23.
- [11] 涂端午. 高等教育政策生产:价值的权威控制及其演变[J]. 教育学术月刊, 2011(7): 19-22.
- [12] 韩永君. 社会体育政策工具的绩效特征:基于31个省级《全民健身实施计划(2016—2020年)》的内容分析[J]. 武汉体育学院学报, 2017, 51(10): 18-24.
- [13] 翟海源,毕恒达,刘长莹,等. 社会及行为科学研究(二):质性研究方法[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2013.
- [14] 教育部. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. (2010-07-29)[2021-03-29]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html
- [15] 李国,孙庆祝. 新世纪以来我国体育场地发展变化的实证研究——基于第5次与第6次全国体育场地普查数据的统计分析[J]. 西安体育学院学报, 2016, 33(2): 164-171.
- [16] 国家体育总局. 全民健身条例[EB/OL]. (2009-09-07)[2021-03-25]. http://www.sport.gov.cn/n16/n1092/n16834/1417788_6.html
- [17] 马德浩. 从割裂走向融合——论我国学校、社区、家庭体育的协同治理[J]. 中国体育科技, 2020, 56(3): 46-54.
- [18] 廖邓力. 天津市南开区小学生体质现状与学校体育教学相关性研究[D]. 天津:天津体育学院, 2020.
- [19] 光明网. 教育部:明确体育和美育师资队伍建设和场地设施建设的要求[EB/OL]. (2020-10-16)[2021-08-09]. <https://m.gmw.cn/baijia/2020-10/16/1301681063.html>
- [20] 国家体育总局、教育部关于开展“亿万青少年儿童体育健身活动”的通知[EB/OL]. (2001-06-09)[2021-03-26]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/gk_gbgg/moe_0/moe_7/moe_17/tnull_208.html
- [21] 教育部关于保证中小学体育课课时的通知[EB/OL]. (2004-11-08)[2021-03-27]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A17/moe_938/s3273/200411/t20041108_80794.html
- [22] 教育部关于落实保证中小学生每天体育活动时间的意见[EB/OL]. (2005-06-09)[2021-03-27]. http://www.moe.gov.cn/s78/A17/twys_left/moe_938/moe_2466/tnull_14413.html
- [23] 陈玉忠. 关于我国青少年体质健康问题的若干社会学思考[J]. 中国体育科技, 2007, 43(6): 83-90.
- [24] 教育部. 中共中央国务院关于加强青少年体育增强青少年体质的意见[EB/OL]. (2007-05-07)[2021-03-27]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_1778/200710/27692.html
- [25] 国务院办公厅. 关于进一步加强学校体育工作的若干意见[EB/OL]. (2012-10-29)[2021-03-27]. http://www.gov.cn/zwgk/2012-10/29/content_2252887.htm
- [26] 教育部对十二届全国人大三次会议第4404号建议的答复[EB/OL]. (2015-05-08)[2021-03-27]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/gk_gbgg/moe_0/moe_7/moe_17/tnull_208.html

www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_twys/201603/t20160324_235036.html

[27] 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[EB/OL]. (2016-05-06)[2021-03-27].

http://www.gov.cn/xinwen/2016-05/06/content_5070968.htm

[28] 教育部关于印发《学生体质健康监测评价办法》等三个文件的通知[EB/OL]. (2014-04-28)[2021-03-27].

http://www.moe.gov.cn/srcsite/A17/s7059/201404/t20140428_168528.html

[29] 程传银,周生旺,赵富学.基于学生健康素养生成的体育教师教育范式转变[J].体育成人教育学报,2020,36(1):56-61.

[30] 教育部.关于在全国开展新农村卫生新校园建设工程试点的通知[EB/OL].(2007-05-08)[2021-03-27].

http://www.moe.gov.cn/s78/A05/s7052/201410/t20141021_178616.html

[31] 爱普斯坦.学校、家庭和社区合作伙伴:行动手册[M].吴重涵,译.南昌:江西教育出版社,2012.

[32] 赵格睿,鞠冬,马力.体育运动量对高一学生自我效能、学业情绪及学习成绩的影响研究[J].教育科学研究,2019(7):61-65.

[33] 向宇宏,李承伟.“体医融合”下我国学校体育的发展[J].体育学刊,2017,24(5):76-79.

[34] 王登峰.体教融合的历史背景与现实意义[J].体育科学,2020,40(10):3-7.

[35] 许弘,李先雄.体教融合背景下青少年体育活动开展的困境与思考[J].体育学刊,2021,28(2):7-12.

[36] 皇甫全.课程与教学论[M].北京:北京师范大学出版社,2002.

[37] 王登峰.新时代体教融合的目标与学校体育的改革方向[J].上海体育学院学报,2020,44(10):1-4+12.

[38] 蒋新成,钱明明.基于课程一体化视域下实施“学-练-赛-评”的策略[J].浙江体育科学,2020,42(6):48-52.

[39] 熊文.新时期体育中高考改革取向的审思[J].体育学刊,2021,28(2):13-20.

[40] 武东海.青少年体质健康监测政策协同研究[J].北京体育大学学报,2019,42(8):37-45.

[41] 邹然,丁清淑.改革开放以来我国学校体育卫生政策变迁的思考[J].成都体育学院学报,2019,45(2):121-126.

[42] 董传升.走向主动健康:后疫情时代健康中国行动的体育方案探索[J].体育科学,2021,41(5):25-33.

[43] 教育部.《体育与健康》教学改革指导纲要(试行)[EB/OL].(2021-06-30)[2021-03-27].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A17/moe_938/s3273/202107/t20210721_545885.html

[44] 于素梅.《<体育与健康>教学改革指导纲要(试行)》十大政策要点落实策略探析[J].体育学刊,2021,28(5):1-13.

