

• 学校体育 •

让学校体育政策落地生根

——基于教育部[2014]3号文的解读

张文鹏, 王健, 董国永

(华中师范大学 体育学院, 湖北 武汉 430079)

摘 要: 2014 年 4 月 21 日教育部颁布《学生体质健康监测评价办法》、《中小学校体育工作评估办法》及《学校体育工作年度报告办法》3 个文件。对其进行分析认为: 提出的系列新举措, 实现“三个转向”, 即从过程管理转向结果管理、从弹性政策转向刚性政策、从边界模糊转向边界清晰; 体质数据抽查复核、体质健康研判和学校体育工作年度报告等系列制度创新是 3 个文件的亮点。3 个文件的系列新举措, 强调齐抓共管、凝成协同效应, 这对打破当前学校体育工作的困境, 提供了强有力的政策保障, 必将进一步推动学校体育政策的落地生根。

关 键 词: 学校体育; 体育政策; 青少年体质健康; 教育部; 中国

中图分类号: G807.02 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2015)01-0066-04

Let school physical education policies be rooted

——Based on interpretation of [2014] No.3 documents issued by the Ministry of Education

ZHANG Wen-peng, WANG Jian, DONG Guo-yong

(School of Physical Education, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: On April 21, 2014, the Ministry of Education issued 3 documents, namely, Student Physical Health Monitoring and Evaluation Method, Elementary and Middle School Physical Education Work Assessment Method, and School Physical Education Work Annual Report Method. Having analyzed these 3 documents, the authors put forward the following opinions: serial new measures they put forward realize “3-turning”, i.e. turning from process management to result management, turning from elastic policies to rigid policies, turning from boundary vagueness to boundary clearness; fitness data sampling review, physical health judgment and school physical education work annual report are 3 highlights in series institutional innovations; series new measures in these 3 documents emphasize joint efforts for joint management in order to converge into a synergistic effect, which provides powerful policy assurance for breaking dilemmas currently faced by school physical education work, and will certainly further promote the rooting of school physical education policies.

Key words: school physical education; physical education policy; teenager physical health; Ministry of Education; China

从 2007 年中共中央、国务院通过《关于加强青少年体育、增强青少年体质的意见》(中发[2007]7 号, 以下简称“中央 7 号文”)到 2010 年颁布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》(以下简称“教育规划纲要”), 以及党的十八届三中全会通过的

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称“决定”), 都明确提出“强化体育课和课外锻炼, 促进青少年身心健康、体魄强健”的体育指导方针, 这些政策均蕴含了“加强体育……促进青少年身心健康”的精神^[1-3]。长期以来, 尽管党和政府的

收稿日期: 2014-09-20

基金项目: 国家社科基金重大项目“新时期我国学校体育教育理论与实践重大问题研究”(11&ZD150); 2013 年度教育部人文社会科学基金项目“中小学体育教师入职业资格标准的国际比较(13YJC890011)。

作者简介: 张文鹏(1978-), 男, 讲师, 博士, 研究方向: 体育政策。通讯作者: 王健教授。E-mail: wenpeng98@126.com

系列政策文件均要求加强学校体育工作、高度重视青少年的体质健康,但学校体育工作在学校教育实践中,仍然面临着虚化、弱化的问题,学校体育政策面临着落地难的困境。为落实中央精神、促进地方和学校深入开展学校体育工作,切实推动学校体育政策落地生根,2014年4月21日教育部颁布[2014]3号文,该文包括《学生体质健康监测评价办法》(以下简称“评价办法”)、《中小学校体育工作评估办法》(以下简称“评估办法”)及《学校体育工作年度报告办法》(以下简称“报告办法”)3个配套文件。这3个配套文件既是新时期贯彻中央7号文、落实《教育规划纲要》的新举措,也是对今后学校体育工作提出的新要求,更是推动学校体育工作落地生根的新政策。为更好地理解教体艺[2014]3号文的精神,有必要对该文件的基本要求、政策目标与具体条文进行分析。

1 [2014]3号文的政策目标

1.1 推动学校体育工作的制度化、规范化

建国以来,党和政府为了推动学校体育工作,颁布系列的政策。以往颁布的政策文件,形成以体育课和课外体育活动为主的政策体系,基本保障了学校体育工作的顺利进行,但以往的政策不仅不够规范,而且还缺乏可操作性。[2014]3号文从学校体育工作的制度与规范着手,构建了较为科学、边界清晰、主体明确、责任具体并有利于执行的政策架构。如“评价办法”规定了数据上报审核制度、数据抽查复核制度、体质健康研判制度以及监测结果公示制度等4项具体的政策制度。这4项制度保证了今后学生体质健康监测工作的常态化与法定化,具有较强的政策指向与政策预期。“评估办法”确立了除高等学校以外的体育工作评估的指标体系、评估等级、评估方法等制度,进一步规范了学校体育的评估。“报告办法”明确了今后学校体育工作需要进行年度报告、年度公示及报告情况分析的制度。年度报告和年度公示制度对地方政府、学校领导及教师都具有明显的压力,而政策约束形成的压力,能够有力地促使学校体育工作的利益相关者重视学校体育工作。另外,该项制度的确立打破了以往学校体育工作“不报告、不公示”的局面,这也对今后学校体育工作的制度化和规范化具有显著的推动作用。

1.2 促进青少年体质健康的止跌回升

“评价办法”目的是“促进青少年身心健康、体魄强健”,“评估办法”目的是“为了促进学校落实立德树人,全面推进素质教育,提高学校体育工作水平”。“报告办法”的目的是“加强学校体育和促进青少年

身心健康的责任”。而贯穿于上述目的中的[2014]3号文,不难发现其政策目标是促进青少年的体质健康。长期以来,中小学生身体素质持续下滑的趋势并未根本扭转,这一状况引起了党中央、国务院的高度重视。早在1999年中共中央、国务院颁布的《关于深化教育改革、全面推进素质教育的决定》中明确指出:“实施素质教育应该德、智、体、美全面发展……健康体魄是青少年为祖国和人民服务的基本前提。”^[4]在中央政策的指引下,随后启动了我国学校体育教育的新一轮改革,该次改革以体育课程标准为导向,以实现青少年的体质健康增强为目标。2007年中共中央、国务院通过的《关于加强青少年体育、增强青少年体质的意见》进一步指出:“增强青少年体质、促进青少年健康成长,是关系国家和民族未来的大事。”^[5]从历次中央关于青少年体质健康的指示看,可概括为“高度重视、加强领导”8个字。“高度重视、加强领导”的内涵既是党中央对青少年体质健康问题的积极回应,又是党中央对学校体育工作的总要求。为了贯彻中央精神、进一步推动学校体育工作和增强青少年的体质健康,[2014]3号文通过完善制度设计、进行制度创新、明晰政策目标,为打破当前学校体育工作的困境提供了强有力的制度保障。

2 [2014]3号文的政策特点

2.1 从注重过程管理转向注重结果管理

“评价办法”通过数据上报、数据抽查复核、体质健康研判以及监测结果公示制度,实现了对学生体质健康测试内容的追踪、分析与应用的管理。该办法建立的分析与应用制度,改变了以往学生体质测试数据上报中存在的各种问题,具有明显的结果导向。“评估办法”明确规定了评估结果不合格的5种情形:(1)不保证学生每天一小时校园体育活动;(2)不按规定开足、开齐体育课;(3)学生体质健康连续3年下降;(4)不按要求上报学生体质测试数据及如实上报;(5)弄虚作假。在学校体育工作评估中,存在这5种情形的直接评估为不合格^[6]。其中在中小学校体育工作评估指标体系中,从组织管理、教育教学、条件保障到学生体质测试,共有4项1级指标、10项2级指标以及38项3级指标。这些指标均有明确的权重和要求,并且等级与系数清晰,这有利于今后学校体育工作的评估。而评估指标体系的建立,本身就是对学校体育工作结果管理的追求。年度上,办法明确规定各地教育行政部门每年要全面总结各级各类学校体育工作,组织编制和公示本地区学校体育工作年度报告^[7]。同时,与之配套的学校体育工作年度报表从开足体育课、落实一

小时校园体育活动,到体育器材达标数等共计 16 个指标。这些指标的年度报告,既有利于督促学校加强体育工作、提升学生的体质健康,也有利于上级部门掌握学校体育工作的年度变化,进而可实现对学校体育工作的结果追踪与管理。

2.2 政策从弹性转向刚性

刚性表现:一是加强绩效考核评估,明确要求各地加强学校体育工作的绩效评估,对成绩突出的地方、部门、学校和个人进行表彰;二是强调责任追究,对在学校体育工作中的弄虚作假或工作不力的单位和个人予以通报批评,对学生体质健康水平连续 3 年下降的地区和学校,在教育评估及评优评先中实行“一票否决”,对绩效评估优良的地区、单位和个人进行表彰,对工作不力及弄虚作假的直接否决,这既有助于转变以往学校教育片面追求升学率、忽视学校体育工作的状况,也将有助于改变学校体育工作在学校教育中的弱化现象。在[2014]3 号文的刚性政策压力下,如果地方、学校和教师出现违反该文件规定的事实,就要承担违反[2014]3 号文的责任。这种不利后果对于地方、学校和教师来讲,不仅面临着巨大的政策压力,而且还关乎着地方、学校和教师的奖惩及荣誉。因此,[2014]3 号文的政策刚性压力必将推动学校体育利益相关方重新审视及重视学校体育工作。

2.3 从政策工作边界模糊转向清晰

[2014]3 号文的另一个政策特点是政策边界清晰、责任明确,厘清了学校体育工作主要环节的边界和责任,体现了政策的可操作性。“评估办法”包括评估指标体系、自评结果报表和审核结果报表,该办法首次明确了学校体育工作评估是提高育人效果和办学质量的重要任务,明确将学校体育工作作为学校办学水平与办学效果的考核与评估指标,首次清楚地界定了学校体育工作评估在教育教学与办学中的实际地位与任务,明确了从校长到教师在学校教育中忽视学校体育工作的责任及不利后果。上述创新性的政策设计,对今后学校体育工作具有明显的指引与促进作用。另外,与评估办法配套的评估指标体系是自评结果报表的政策依据,自评结果报表接受上级主管部门复核,复核结果公示并接受监督,以确保自评结果的真实性、准确性和严肃性,同时,审核结果报表和评估结果报告需上报教育部。这既从政策上保证了各级主管部门能够及时掌握学校体育工作的实际情况,也有助于主管部门发现问题并实现对学校体育工作的动态监督与管理。

3 [2014]3 号文的政策亮点

3.1 由综合监督到专项监督

长期以来,由于我国教育督导缺乏相应的政策与法规支持,导致教育监督仅靠行政监督及学校的自我监督实现,这既缺乏监督的政策及法律保障,也缺乏监督的实效,往往导致监督的弱化与虚化。为了提高教学质量和办学水平,2012 年国务院颁布了《教育督导条例》,推进了教育督导的法制化。2013 年国务院教育督导委员会颁布了《中小学校责任督学挂牌督导办法》,其中第 4 条规定:责任督学对学生学习、体育锻炼和课业负担情况进行经常性督导^[8]。为了落实国家督导制度、强化学校体育工作,教体艺[2014]3 号文尝试从制度层面加强学校体育工作监督力度,构建学校体育工作监督制度。该文件规定:各地要将学校体育工作评估作为监测教育发展和考核学校工作的重要途径,纳入教育督导检查计划,并建立学校体育工作专项督导制度,对重点地区学校体育工作进行挂牌督导制度^[9]。该制度的确立,既是对接国家教育督导政策的需要,也是在总结各地体育专项督导经验基础上,提出的政策亮点之一,实现了从综合的教育监督转向专项的体育监督。

3.2 由静态管理到动态管理

建国以来,国家和地方对学校体育的管理,始终停留在静态与过程管理的层面。以往囿于经济、社会发展及应试教育的原因,对涉及体育开课率、教学、师资队伍等学校体育工作的核心问题往往重视不够,如遇上级监督、检查,学校即使采取“临时抱佛脚”的行为,也往往能获得利益相关方的默许。长此以往,在学校教育资源的配置中,学校体育发展所必须的各种资源配置常常受到忽视,偶有关关注学校体育工作也只是注重过程,忽略持续的追踪与强化管理。而教体艺[2014]3 号文构建的学校体育工作年度报告制度,打破了以往静态意义上的学校体育工作管理状况,有助于上级部门对学校体育工作的动态管理与年度实际变化情况的掌握。年度报告的重点要求反映地方和学校的体育开课率、教学实施情况、经费投入、条件改善、教师队伍以及学生体质健康等关键指标。这些实际情况的报告,对地方和学校而言会形成一定的压力,在每年强制报告一次的情况下,地方和学校在政策工具压力的指引与约束下,及时发现学校体育工作的不足并解决实际问题,理所当然会成为今后学校教育工作的必然选择。

3.3 绩效考核由缺失到加强

学校体育工作绩效考核的实质在于提升其工作的实效,而以往学校体育绩效考核的缺失,致使学校体育政策彰显的边际效益逐渐递减。基于此,加强学校体育工作的绩效考核与评估成为教体艺[2014]3 号文的亮点之一。该文件指出,各地要加强学校体育工作

的绩效评估与管理工作，做到“成绩突出有奖励，工作不力必惩罚”，这将有助于实现学校体育工作奖罚分明，调动学校体育工作利益相关者的积极性。[2014]3号文尤其强调对学生体质健康连续3年下降的地区实行教育评估和评优评先的“一票否决”制度。另外，学校体育工作自评结果报表、年度报表、审核结果报表的指标体系与制度设计，均体现了今后对学校体育工作的绩效要求。也即是说，教体艺[2014]3号文的政策预期强调结果管理和绩效考核。

3.4 由制度缺失到制度完善

学生体质健康测试在我国已经开展多年，既积累了不少经验，也发现了一些不合时宜的问题。如在学生体质测试过程中学生的弄虚作假行为、体质测试数据失真以及测试不严肃等问题。为了解决上述问题，教体艺[2014]3号文从政策工具的制度设计着手，首先通过数据抽查复核的制度设计，保证学生体质健康测试的严肃性和真实性；其次通过监测结果的公示排名，促使地方和学校要认真进行学生体质健康测试，并保证结果的准确性。其中该文件明确规定，对弄虚作假行为实行“一票否决”并判定学校体育工作评估不合格。建立在数据复核与监测结果公示基础上的学生体质测试结果，今后会更加真实、可靠。因此，在此基础上建立的体质健康研判制度能够准确、客观地反映学生体质测试的结果。通过对数据研判分析，能够有针对性地制定政策与干预措施，以更好地实现学校体育工作的目标。

3.5 考核指标由弱化到强化

长期以来，在学校教育与办学的各项指标中，学生体质健康测试的内容并未被纳入考核。教体艺[2014]3号文首次将学生体质健康测评纳入到了教育现代化的指标体系，体现坚持全面发展、实施素质教育以及协调发展的科学发展观，打破了以往教育评估指标重在办学的各项指标体系，将有助于提升学校体育工作在学校教育中的地位和影响。这对扭转学生体质健康持续下滑的趋势，提供积极的政策导向与政策支持。学生体质健康测评指标纳入教育现代化的指标体系，表明教育部要切实贯彻中央精神，推动学校教育坚持全面发展的政策导向。这将改变以往学校教育考核指标中学校体育面临的“虚化”和“弱化”现象，进一步“强化”学校体育工作在教育考核指标中的地位和作用，也必将有力推动地方、学校和教师在今后的学校教育中重视学校体育工作的开展。

为了扭转青少年体质健康的持续滑坡，党和政府非常关心和重视学校体育。2013年11月，党的十八届三中全会通过的《决定》明确指出：“深化教育领域综合改革、推进考试招生制度改革，强化体育课和课外锻炼，促进青少年身心健康、体魄强健。”^[1]教育部教体艺[2014]3号文正是在《决定》的有关要求下，关于学校体育发展的最新政策创新与制度设计。该文件的发布与执行，必将推动学校体育工作焕发新的生机、产生新的局面，并为促进学校体育工作落地生根和增强青少年体质健康提供强有力的支持。

参考文献：

- [1] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-03/01/content_19492625_3.htm, 2014-01-20.
- [2] 国务院办公厅转发教育部等部门关于进一步加强学校体育工作若干意见的通知[EB/OL]. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?Id=399806, 2014-03-20.
- [3] 中国共产党十八届三中全会决议. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. 新华社授权发布, http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c_118166672.htm, 2014-09-20.
- [4] 教育部关于2010年全国学生体质与健康调研结果公告[EB/OL]. 教体艺[2011]4号 <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s5948/201109/124202.html>, 2014-09-15.
- [5] 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[EB/OL]. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?Id=69684, 2014-08-20.
- [6] 教育部体卫艺司. 学校体育工作重要法规文件选编[M]. 北京：人民教育出版社，2008：33.
- [7] 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(教体艺[2014]3号)[EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/>, 2014-08-20.
- [8] 国务院教育督导委员会办公室关于印发《中小学校责任督学挂牌督导办法》的通知[EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_1789/201312/161264.html, 2014-09-10.
- [9] 梁启超. 大家小集——梁启超集[M]. 郑大华，王毅，编. 广州：花城出版社，2010：23.