



历史演进与政策嬗变:从“增强体质”到“体教融合” ——中国儿童青少年体育健康促进政策演进的特征分析

Historical Evolution and Policy Change: From “Strengthening Physical Fitness” to “Integration of Sports and Education” —A Characteristic Analysis of the Evolution of Physical Education and Health Promotion Policies for Children and Adolescents in China

汪晓赞^{1,2*}, 杨燕国^{1,3}, 孔琳^{1,3}, 仲佳镕^{1,3}, 禹华森^{1,4}, 郝艳丽^{1,4}

WANG Xiaozan^{1,2*}, YANG Yanguo^{1,3}, KONG Lin^{1,3}, ZHONG Jiarong^{1,3},
YU Huasen^{1,4}, HAO Yanli^{1,4}

基金项目:
国家社会科学基金重大项目
(16ZDA228)

*通信作者简介:

汪晓赞(1972-),女,教授,博士,博士研究生导师,主要研究方向为儿童青少年体育健康促进、体育与健康课程理论与实践、体育教师教育,E-mail: xiaozanwang@163.com。

作者单位:

1. 华东师范大学体育与健康学院,上海 200241;
 2. 华东师范大学“青少年健康评价与运动干预”教育部重点实验室,上海 200241;
 3. 青少年体育教育研究上海市社会科学创新研究基地,上海 200241;
 4. 上海高校“立德树人”人文社会科学重点研究基地体育教育教学研究基地,上海 200241
1. College of Physical Education and Health, East China Normal University, Shanghai 200241, China;
2. Key Laboratory of Adolescent Health Assessment and Exercise Intervention of Ministry of Education, East China Normal University, Shanghai 200241, China;
3. Research on Physical Education for Adolescents of Shanghai Social Science Innovation Research Base, Shanghai 200241, China;
4. Research Base of Physical Education and Teaching in Shanghai “Lide-Shuren” Key Research Base of Humanity and Social Science, Shanghai 200241, China.

摘要:以历史纵深演进的视角,梳理新中国成立以来国家重大方针政策,全面分析我国不同时期社会、经济、文化发展的历史演进对教育思想和理念的影响,并系统探讨我国儿童青少年体育健康促进政策的嬗变特征、现存困境以及解决路径。研究发现,我国儿童青少年体育健康促进政策存在3个嬗变特征:1)增强体质:树立社会主义建设初期“强身健体”的育人目标;2)健康第一:提出改革开放之后基于大健康度的学校体育指导思想;3)体教融合:开启新时代“全面育人”的体育健康促进之路。同时,仍存在诸多问题与不足:1)学校育人的“体”和“教”在效果评估方面缺乏系统、综合的评价体系,“单维”“一元”体质健康评价和文化成绩评价始终处于“割裂”状态;2)政策制定与政策执行之间缺乏行之有效的衔接,缺乏“自上而下”或“自下而上”互通的监管体系,使部分国家政策难以落到实处;3)社会对“身体健康”与“体质健康”存在认知上的偏差,导致儿童青少年体育健康促进政策缺乏一个良好的社会认知和支持环境。在新时代“体教融合”的背景下,针对上述困境提出3条解决路径:1)研制基于大数据平台的“儿童青少年综合发展评价指数”,将学生的文化成绩与体质健康水平的评价有机融合,为政策制定提供依据,为学校体育实施提供科学、精准的评价方法和手段;2)构建儿童青少年体育健康促进政策一体化监管网络体系,促进教育、体育、卫生等多部门协同;3)从优质课程实施、活力校园建设、家校社多元联动、科学赛事组织及运动智能监控等方面,全面推进儿童青少年体育健康促进行动计划,为我国儿童青少年体育健康促进政策的有效落实保驾护航。

关键词: 儿童青少年;体育健康促进政策;嬗变特征;现存困境;解决路径

Abstract: From the perspective of historical evolution, this study focuses on major national principles and policies that have been launched since the founding of the People’s Republic of China, comprehensively analyzes the influence of social, economic and cultural development in different historical periods on education ideology and rationale, and systematically discusses the changing characteristics, existing difficulties and solutions in physical education and health promotion policies for children and adolescents in China. The study has found that there are three changing characteristics: 1) Strengthening physical fitness: establishing educational goal of “body building” at the preliminary stage of China’s socialist construction; 2) health coming first: putting forward the guiding ideology of school physical education based on Big Health after the reform and opening up; 3) integration of sports and education: the road of physical educa-

tion and health promotion by “comprehensively educating people” in the new era. At the same time, there are still many problems and shortcomings: 1) Lack of a systematic and comprehensive evaluation system in school “sports” and “education”, and “one-dimensional” physical fitness evaluation and academic performance evaluation always being in a “split” state; 2) lack of effective interface between policy formulation and policy implementation, and lack of up-and-down regulatory system like “top-down” or “bottom-up”, making it difficult for some national policies to be implemented; 3) social cognitive biases for “physical health” and “physical fitness”, which leading to the lack of a good social awareness and support environment for children and adolescents’ physical education and health promotion policies. In the new era of “integration of sports and education”, this study puts forward three ways to solve the above difficulties: 1) To develop a “comprehensive development evaluation index for children and adolescents” based on big data platform, which organically integrates the cultural achievements of students and the evaluation of physical health level, providing scientific and accurate evaluation methods, means and basis for relevant policy-formulation departments and the implementation of school physical education; 2) to build an integrated regulatory network system for children and adolescents’ physical education and health promotion policies, promoting multi-sectoral coordination in education, physical education and health departments; 3) to comprehensively promote physical education and health promotion action plan for children and adolescents from high-quality curriculum, active campus construction, multi-linkage of home, school and community, scientific event organization, sports intelligence monitoring and so on, escorting the implementation of physical education and health promotion policies for children and adolescents.

Keywords: children and adolescents; physical education and health promotion policies; changing characteristics; existing difficulties; solutions

中图分类号:G812.45 **文献标识码:**A

儿童青少年体育健康促进政策是保障儿童青少年健康发展的导向性文件,也是儿童青少年健康发展的“生命线”。新中国成立以来,面对社会发展各个时期的实际需求,党中央国务院各部门将身心健康全面发展作为人才队伍建设的着力点之一。研究以历史纵深演进的视角,梳理了新中国成立以来我国的十三个五年规划、历届全国人民代表大会和党的代表大会文件,近年中央全面深化改革委员会审议通过的重要决议、意见、报告,以及教育部、国家体育总局等部门颁布的政策文件,全面分析我国不同时期社会、经济、文化发展的历史流变对教育思想和理念的影响,并以此为基础,深入探讨我国儿童青少年体育健康促进政策的嬗变特征、现存困境及解决路径。

1 我国儿童青少年体育健康促进政策的嬗变特征

1.1 增强体质:树立社会主义建设初期“强身健体”的育人目标

从 1949 年新中国成立到 21 世纪初期,是中国特色社会主义建设的伟大变革和发展时期。这一时期我国儿童青少年体育健康促进相关政策经历了三大变化:以防病为目的的身体健康政策、以强身为导向的增强体质政策和以育人为根本的全面健康政策。

1.1.1 以防病为目的的身体健康政策

1948 年,世界卫生组织提出“健康是人类基本权利”,要求所有政府有责任提供适当活动,以促进人民的健康。此时我国正处于新中国成立初期,党中央在第一、二个五年规划中明确提出以恢复国民经济建设和社会主义三大

改造,建立我国社会主义工业化的初步基础,实现新民主主义向社会主义过渡的主要工作内容。但是,儿童青少年的体质健康状况远不能适应和满足社会经济发展及国家建设的需求。因此,增强国民体质,积极投入社会主义工业化建设成为该时期教育、体育、卫生等领域发展的主要目标。

1949—1952 年国民经济恢复期间,为预防和减少疾病,保护人民健康,在中央防疫委员会的领导下,各地迅速掀起了群众性“爱国卫生运动”(何成云,2019),在预防疾病、改善居住卫生环境等方面具有重要的历史意义(周恩来,1954)。1950 年,为帮助和解决学生营养不良问题,提高学生身体健康水平,毛泽东同志向教育界提出了“健康第一,学习第二”要求(何东昌,1988;周学荣,2001),同时《中央人民政府政务院关于改善各级学校学生健康状况的决定》颁布实施,强调增进学生身体健康,乃是保证学生完成学习任务并培养出有强健体魄的现代青年的重大任务之一,还特别强调加强体育锻炼对学生体格的影响。这也是新中国成立以来,首次采取行政步骤来解决学生健康问题(廖文科,1997)。

1957 年,全国人大一届四次会议强调培养有社会主义觉悟的、有文化的、身体健康的劳动者,并再次强调要通过参与体育锻炼增进身体健康。1958 年 10 月,为培养身强力壮的社会主义劳动者和祖国保卫者,我国又颁布实施了《准备劳动与卫国体育制度》(简称《劳卫制》),鼓励所有中小学生学习参加体育锻炼,并进行体育测试。《劳卫制》政策实施对该时期减少儿童青少年疫病的发生和流

行,增进人民健康起到了重要作用(曾桓辉,2005)。

1.1.2 以强身为导向的增强体质政策

“三五”“四五”时期是中国建立独立、较完整的工业体系的重要阶段(匡长福,2010;中国青年报,2006)。然而,由于自然灾害等原因,学生健康受到严重影响。

1964年,为进一步加强学生体质健康水平,教育部、卫生部和国家体委联合发文,强调学校体育工作对增强学生体质健康的重要性。同年9月,国务院颁布了《中小学校保护学生视力暂行办法(草案)》,要求各级学校做好学生视力保护工作。1966年1月,中共中央转发了教育部党组《关于减轻学生负担保证学生健康问题的报告》,明确要求学校应积极组织体育、文娱活动,增进学生体质健康。1975年,为鼓励儿童青少年积极参加体育锻炼增强体质水平,更好地为社会主义现代化建设和保卫祖国服务,国务院颁布试行了《国家体育锻炼标准》,这是新中国成立以来首次针对儿童青少年体育锻炼的标准。1978年初举行了新中国成立以来规模最大的全国体育工作大会,提出了促进青少年全面发展和从根本上增强人民体质的要求。自此,健康政策由关注学生群体开始向全民转变,这不仅保证了儿童青少年健康政策的有序实施,也为改革开放初期健康政策调整和战略转移奠定了良好基础(谭华,1999)。

1.1.3 以育人为根本的全面健康政策

十一届三中全会的顺利召开,开启了我国改革开放和社会主义现代化建设的伟大征程。为“解放生产力,发展生产力”,党中央充分意识到人才发展的重要性,提出各级学校要培养学生德、智、体、美全面发展,培养社会主义建设需要的合格人才的要求。在这一背景下,儿童青少年健康促进政策得以快速发展(刘宁等,2009)。1979年3月,为全面贯彻党的教育方针,培养学生“德、智、体”全面发展,国家体委、教育部进一步要求学校广泛实施《国家体育锻炼标准》以增强学生体质(钱雯,2000;黄勇前,2005)。同年5月,新中国成立以来最大规模的全国学校体育、卫生工作经验交流会——扬州会议,明确了以增强学生体质为学校体育工作的指导思想(孟凡涛等,2010)。自此,我国正式迈向了探索儿童青少年体质健康发展之路,儿童青少年体育健康促进政策逐渐趋于系统化和科学化,更加突出以人为本、全面发展的价值取向(闫士展,2019)。

1982年,《教育部关于保证中、小学生每天有一小时体育活动的通知》颁布,强调为了促进学生身体的正常发育,必须保证中小學生每天1小时的体育活动。1983年,国家体委首次提出了成为“体育强国之一”的请示,次年中共中央发布了《关于进一步发展体育运动的通知》,首次提出了“体育强国”的伟大目标,同时还建立了中小學生体质、健康卡片,掌握学生体质健康状况,为国家“四个现代化”建设培养专门人才和劳动后备力量。20世纪80

年代末,国家积极倡导实施素质教育,培养学生德智体美全面发展。1990年,为保证学校体育工作的正常开展,促进学生身心的健康成长,国家教委和体委联合制定了《学校体育工作条例》,提出了增进学生身心健康、增强学生体质的学校体育工作任务。随着社会主义市场经济体制改革步伐不断推进,党和国家越来越重视健康的重要性,对学校体育和群众体育尤为关注,制定并颁布了《中国教育改革和发展纲要》《中华人民共和国体育法》《全民健身计划纲要》多项政策文件,鼓励学生参与体育活动,增强身心发展。学校体育课程改革不断革新,以保障学生身心健康、全面发展,为新时期“健康第一”的学校体育指导思想奠定了实践基础。

1.2 “健康第一”:提出改革开放后基于大健康的学校体育指导思想

1.2.1 科学体育观下指导思想的多元并举与交融并存

1950年6月,毛泽东同志提出“各校应注意健康第一,学习第二”(何东昌,1988;周学荣,2001),这是“健康第一”概念首次出现。由于新中国成立初期人们对健康的认识主要在于身体健康和增强体质,因此,在该时期“健康第一”主要是针对新中国成立前遗留的学生体质健康状况极差的现状而提出的。这一时期的学校体育指导思想属于生物体育观下的体质教育指导思想(潘绍伟,2018)。

改革开放以后,生活生产方式和市场经济体系的巨大变革对人才培养提出了新的要求,党中央正式提出了全面实施素质教育方针,并明确指出健康体魄是青少年为祖国和人民服务的基本前提,是中华民族旺盛生命力的体现。随着改革开放进程不断深入,邓小平同志“三个面向”教育方针的提出,以及教育理论自身的发展和国外教育思想的传入,人们对学校体育功能的认知从单纯的增强体质开始向增强体质和增进心理健康转变,标志着关注身、心协调发展的“二元”体育观基本形成(范国梁等,2005)。一方面体现了人们对体育功能和价值的认知从单一性的增强体质向多元化转变,另一方面也意味着以增强体质为主的体质教育指导思想已经不能完全适应学校体育发展的需求。于是,广大体育学者开始对体育的本质、特征、功能、价值、目的等一系列重大问题进行深入探索。

20世纪80年代中期,首次出现了生物、心理、社会“三维”体育观的整体效益体育思想,其基本观点是从体育教学的宏观角度出发,把传统、单一的生物学体育观转向“三维”体育观(程文广,2010)。在这一时期,我国学校体育思想出现了“百家争鸣”的局面,竞技体育思想、终身体育观念、快乐体育思想等多元并存,中国现代体育科学思想体系初步形成。纵观这一阶段学校体育思想的发展,更多是从科学技术强国的社会大背景和知识改革创新的教育大背景下,基于生物体育观、自然体育观等科学主义

的角度对体育学科的发展进行认知和完善,推动了学校体育工作任务的转变,也是在科学体育观主导下以学科发展为本位的学校体育指导思想的探索时期。

1.2.2 人文体育观下“健康第一”指导思想的确立

20 世纪 90 年代中后期,《全民健身计划纲要》《中华人民共和国体育法》等一系列关于新时期体育事业改革与发展政策法律文件的相继出台,表明了党和国家对于体育重大理论与实践问题的科学认识和全面推进。体育的功能也逐渐衍生至教育、文化交流、政治、经济、社会活动等多个方面,“大体育观”思想基本确立,现代体育的内涵也更加丰富和全面。与此同时,教育领域中“人本主义”思潮的全面回归,也对学校体育思想产生了巨大影响。它以个体的整体发展与自我实现为最终目的,注重学生内在动力的潜在价值,将情感贯穿于教育过程之中(姜联众,2018),充分肯定人的地位和作用,使人的身心得到均衡发展(舒盛芳等,2008)。因此,学校体育也开始注重强调以学生为本的教育理念,同时学校体育指导思想向以关注学生发展需求为主导转变。此外,我国每隔 5 年进行的一次学生体质健康调查结果表明,除营养、卫生状况越来越好外,中小学生的运动能力和体质健康水平总体呈现下降趋势(季浏,2003)。现代化科学技术和经济高速发展对人类健康的威胁开始日益显现。

基于上述背景,20 世纪 90 年代末期,《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》(以下简称《决定》)首次将“健康第一”以正式文本的形式写入国家政策文件,明确指出学校教育要树立“健康第一”的指导思想,切实加强体育工作。这充分体现了学校体育在我国深化教育改革、全面推进素质教育进程中的重要地位和独特价值,同时也催生了新世纪基础教育体育与健康课程的改革与创新。此时期的“健康第一”已经融合了身体、心理、社会适应能力等多维一体的新型健康观。

2001 年 5 月颁布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(国发〔2001〕21 号),针对学校体育工作专门提出了贯彻“健康第一”的思想,切实提高学生体质和健康水平。2002 年,教育部颁布了《全日制义务教育 普通高级中学 体育(1—6 年级) 体育与健康(7—12 年级) 课程标准(实验稿)》,“健康第一”作为体育与健康课程的指导思想被正式确立。由此可见,“健康第一”指导思想的确立,一方面是基于“以人为本”的教育价值以及素质教育方针,驱使学校体育以学生发展为中心,关注学生身心健康全面发展;另一方面是国家基于当时学生健康发展的实际需求而进行的现实选择,遵循教育发展规律、顺应时代发展需求。2007 年 7 月,《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》(中发〔2007〕7 号)(以下简称“中央 7 号文件”)的颁布,为加强青少年体育工作提出了总体要求,不仅将青少年体育工作推向改革热潮,同时

还将学校体育工作提升到了更为重要的位置。在这一阶段,学校体育工作在改革探索的基础上,内涵和外延都发生了明显的变化,素质教育和课程改革的思想开始不断推进和深化,学校体育指导思想实现了从高度政治化、工具化价值定位向人本化、教育化价值定位的转变(季浏等,2018)。

1.2.3 社会体育观下“健康第一”指导思想的可持续发展

2012 年,十八大提出把立德树人作为教育的根本任务,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。同年发布的《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》(国办发〔2012〕53 号)确立了学校体育的战略地位。2014 年,教育部提出了学生发展核心素养体系,并将学生体育课和艺术课学习状况纳入考试招生和评价体系,促进学生提高身心健康水平和审美素养,这是首次提出“核心素养”的概念,并且进一步提高了体育与健康在各学科中的地位,强化了体育学科育人的重要价值。

2016 年印发的《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》(国办发〔2016〕27 号),对新时代学校体育工作进行了再部署和再设计。在此背景下,教育部重新修订和颁布了《普通高中体育与健康课程标准(2017 年版)》(以下简称《课程标准》)。《课程标准》坚持立德树人的根本任务,以运动能力、健康行为、体育品德的学科核心素养为引领,进一步强化了学校体育“健康第一”的指导思想。2018 年,习近平总书记在全国教育大会上再次提出学校要树立“健康第一”的教育理念,全面深化学校体育工作,帮助学生在体育锻炼中享受乐趣、增强体质、健全人格、锤炼意志。由此可见,随着以立德树人为根本任务、以核心素养为价值导向的体育与健康课程改革的纵深推进,“健康第一”的教育理念也被赋予了新的时代内涵。

在新时代背景下,推进学校体育改革发展的新定位、新认识、新视角,是建设教育强国、体育强国、“健康中国”战略面临的时代命题。“体教融合”是在新的历史时期总结学校体育发展的历史经验与困惑,积极探索新时代学校体育的基本特征和内在运行规律的基础上提出的,是服务于我国教育事业的科学发展、推动我国学校体育事业良性运行的重要举措,是把国家发展需求、时代发展要求和学生个人发展所需进行高度统一的集中体现,真正表达了以体育人的时代呼唤和以人为本的价值取向。

1.3 “体教融合”:开启新时代全面育人的体育健康促进之路

自 20 世纪 90 年代素质教育提出至今,特别是体教融合的提出,我国开启了新时代全面育人的体育健康促进之路,相关政策不断发展完善,分为以下 3 个方面:1)科教兴国战略导向下追求人的全面发展;2)“健康中国”战略引导下的全民健康促进;3)体教融合策略指导下的体

教协调发展。3个方面既有传承又有发展,相辅相成,突出强调了健康与育人的新时代特色。

1.3.1 科教兴国战略导向下追求人的全面发展

20世纪末,国家启动和大力推行科教兴国与人才强国战略,培养德智体美全面发展的高质量人才成为该时期国家和社会发展对儿童青少年健康发展的迫切需求。自1982年十二大以来,把教育摆在优先发展的战略地位是党和国家提出并长期坚持的指导思想和重大方针。1999年6月,《决定》明确提出了深化教育改革,全面推进素质教育,为实施科教兴国战略奠定坚实的人才和知识基础。次年5月,国家体育总局印发的《2001—2010年体育改革与发展纲要》明确指出,青少年体育要以学校为重点,学校要认真贯彻德智体全面发展的教育方针,保证学生每天一小时的体育锻炼时间。此后,新一轮基础教育课程改革对体育与健康课程的课程性质进行了重新定义,指出体育与健康课程是实施素质教育和培养德智体美全面发展人才不可缺少的重要途径。

21世纪初,在“四育并重”的教育方针指引下,为促进中小学生身心全面发展,教育部、国家体育总局等部门联合实施了“全国中小学生课外文体活动工程”。2002年7月发布的《中共中央国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》特别强调了体育在经济、社会发展中的重要地位和作用,并提出了以满足广大人民群众日益增长的体育文化需求为出发点,把增强人民体质、提高全民族整体素质作为体育事业发展的根本目标。2005年8月,为有效遏制我国中小学生部分身体素质指标持续下降问题,颁布实施了《教育部关于落实保证中小学生每天体育活动时间的意见》(教体艺〔2005〕10号),要求学校落实开齐开足并上好体育课、保证课外体育活动时间等措施,严格落实学生每天一小时体育活动的要求。2007年7月,“中央7号文件”明确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,同时也提出了加强青少年体育、增强青少年体质的各项措施,该政策文件是新中国成立以来指导学校体育工作的最高文件,对青少年体育发展具有划时代意义。2010年7月颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,明确了我国中长期教育改革和发展的战略目标及战略主题,要求把促进学生健康成长作为学校一切工作的出发点和落脚点,同时还提出树立全面发展观念,努力造就德智体美全面发展的高素质人才。这不仅为学校体育发展指明了正确方向,还为儿童青少年健康成长提供了制度保障,充分显现了科教兴国战略下学校体育在促进人才全面健康发展方面的重要价值。

1.3.2 “健康中国”战略引导下的全民体育健康促进

2011年,《全民健身计划(2011—2015年)》提出广泛开展全民健身运动,加快体育强国建设进程,还特别强调儿童青少年健康问题,并提出切实加强青少年体育,把增

强学生体质作为学校教育的基本目标和重要评价内容。2011年2月发布的《“健康中国2020”战略研究报告》首次提出“健康中国”战略。事实上,早在2010年全国卫生工作会议上就提出了把“健康中国2020”战略研究成果体现在国家和地方卫生发展规划中的设想,在这一时期内“以人为本、以健康为本”的发展理念得到广泛共识。

2012年10月,教育部等部门对新时期学校体育工作重要性进行了明确说明,并强调了体育锻炼是提高学生健康素质的有效途径。2013年11月,党中央提出了强化体育课和课外锻炼,促进青少年身心健康、体魄强健的要求,再一次掀起了儿童青少年体育健康促进的发展浪潮。这在一定程度上遏制了学生体质健康下滑的现象(中国学生体质与健康研究组,2018),也为“十二五”期间全民健康状况明显改善奠定了坚实基础。“十三五”开篇之年,党中央首次将“健康中国”写入国家经济发展五年规划,同时提出了实施全民健身战略,提高人民健康水平的要求,并指出全民健身是“健康中国”建设的有力支撑和全面建成小康社会的国家名片。

然而,面对“健康服务供给总体不足与需求不断增长之间的矛盾依然突出”等问题,2016年10月印发的《“健康中国2030”规划纲要》从国家战略层面统筹解决关系健康的重大和长远问题,首次将“健康中国”上升为国家战略,并重新定义了健康的重要性,指出健康是促进人的全面发展的必然要求,是经济社会发展的基础条件,从此拉开了“健康中国”战略发展的帷幕。党的十九大以来,中国特色社会主义进入新时代,我国的社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,为满足新时代人民对健康的诉求,十九大报告中也正式提出“实施健康中国战略”,完善国民健康政策,为人民群众提供全方位全周期健康服务。

2017年5月,科技部联合国家卫计委、国家体育总局等5部门印发了《“十三五”卫生与健康科技创新专项规划》,正式将“主动健康”列入专项规划,并指出以主动健康为导向,重点突破人体健康状态量化分层、健康信息的连续动态采集、健康大数据融合分析、个性化健身技术等难点和瓶颈问题(李祥臣等,2020)。2019年,《国务院关于实施健康中国行动的意见》(国发〔2019〕13号)正式提出了“实施健康中国行动”的要求,进一步推动了“以治病为中心”向“以人民健康为中心”的行动转变。“健康中国”作为国家发展战略之一,对我国加快社会主义现代化进程具有重大意义,也是我国积极参与全球健康治理、履行联合国《2030年可持续发展议程》(Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development)承诺的重要举措。

1.3.3 体教融合策略下“体”“教”政策的协调统一发展

随着“健康中国”战略发展和体育强国建设的不断推

进,党中央高度重视教育和体育对健康的影响。2020年4月,中央全面深化改革委员会第十三次会议提出深化体教融合促进青少年健康发展,要树立健康第一的教育理念,推动青少年文化学习和体育锻炼协调发展,加强学校体育工作,完善青少年体育赛事体系,帮助学生在体育锻炼中享受乐趣、增强体质、健全人格、锻炼意志,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人,并于9月由国家体育总局、教育部正式发布了《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》)。《意见》根据“一体化设计、一体化推进”原则,在学校体育、青少年体育赛事等方面提出了具体措施和要求,推动青少年文化学习和体育锻炼协调发展,促进青少年健康成长、锤炼意志、健全人格。9月22日,习近平总书记在教育文化卫生体育领域专家代表座谈会上强调“要把人民健康放在优先发展战略地位”,同时还对体育的作用和价值做了重要论述,指出“体育是提高人民健康水平的重要途径,是满足人民群众对美好生活向往、促进人的全面发展的重要手段”,为体教融合的推进奠定良好的理论基础。

值得关注的是,习近平总书记在2018年全国教育大会上提出“(教育应)坚持中国特色社会主义教育发展道路,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”,我国教育培养体系开始从德智体美“四育并重”向德智体美劳“五育并举”转变,充分展现了党中央对新时代人才全面发展要求的迫切性和必要性。在此背景下,体教融合的提出并非是体育和教育简单机械的相加,而是要将体育和教育的价值与功能充分体现在儿童青少年的培养上,从而达到以文化育人、以体育育人,让体育在育人方面的综合功能和价值得到更大的释放,提升儿童青少年的健康素养。

此后,党中央、国务院又连续印发了多项政策保障儿童青少年健康全面发展。2020年10月13日,中共中央国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》,明确提出改革学校评价,推进落实立德树人根本任务,要求坚决克服重分数轻素质等片面办学行为,促进学生身心健康、全面发展,凸显了教育在育人方面应从构建德智体美劳全面培养体系走向德智体美劳全面评价体系。10月15日印发的《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》,对新时代学校体育工作的地位和作用提出了新的要求,充分显现了新时代培养全面发展的人才对社会发展的重要性和迫切性。

2 我国儿童青少年体育健康促进政策的现存困境

整体上,我国儿童青少年体育健康促进政策经历了从增强体质到“健康第一”再到体教融合的嬗变过程,充分体现了党和国家在中国特色社会主义建设进程中对儿童青少年健康成长的高度重视,但我国儿童青少年健康

促进政策仍存在诸多问题与不足。

2.1 政策评估体系中“体”“教”泾渭分明

政策评估是提高政策效果的关键,科学的评估应贯穿于政策的始终,即政策执行前评估、执行中评估和执行后评估(李娟等,2016)。从我国儿童青少年健康发展来看,体质健康测试与文化考试成绩作为评估儿童青少年发展的两项重要途径和指标,本应有效服务于学生的德智体美劳全面发展,却由于学校育人的“体”和“教”在效果评估方面缺乏系统、综合、有效的评价体系,从而导致“单维”“一元”的体质健康评价和文化成绩评价始终处于割裂状态,迫使强调“以学生发展为中心”“关注学生运动兴趣”“教学生学会体育学习”的体育与健康课程教学只能通过体育考试的形态存在学校教育中,曲解了体育原有的本性和价值,也忽视了评估的内在驱动力,导致主动式体育向被动式体育发展。体教融合作为新时期学校体育改革与发展的重大举措,强调“体”“教”要从思想、目标、资源、策略等方面进行全面深度融合,建立体育与文化相协调的综合评价指数,实现体育学习与文化学习协调统一发展。

2.2 政策制定与政策执行的链条衔接不畅

由于当前儿童青少年体育健康促进政策制定与政策执行之间缺乏行之有效的衔接和“自上而下”或“自下而上”的互通监管体系,导致部分国家政策难以落到实处。一方面由于各级政府、教育、体育、卫生、学校甚至机关领导、校长、教师和家长等儿童青少年体育健康促进政策执行主、客体之间对于政策的认知和态度不同,各利益诉求也有所冲突(戴狄夫等,2018),从而导致儿童青少年健康促进政策的执行效果不佳;另一方面由于我国儿童青少年体育健康促进政策执行缺乏可操作性的落实制度或方案衔接(龙献忠等,2015;汪晓赞等,2020),导致作为宏观指导文件的上位政策难以下行落实。再者,儿童青少年体育健康促进政策执行缺乏有效的互通监管体系(杨成伟等,2014),在一定程度上造成政策执行的失效。

2.3 公众对体质与健康的概念认知“迷离恍惚”

社会大众对体质与健康的概念存在认知偏差,导致儿童青少年体育健康促进政策执行缺乏良好的社会认知和支持环境。实际上,人们对健康的认识是一个不断变化和深入的过程,从最早的只关注体质的“一维”健康观到身、心“二维”健康观,再到身体、心理和社会适应的“三维”健康观,健康的外延越来越广。体质是身体机能的一种特质,而健康是身体的一种状态(何仲恺,2002),但长期以来,人们对体质与健康缺乏清晰的认识(董新光等,2005;王梅等,2018),片面地将体质健康等同于健康,将体质与健康的概念混淆,从而出现了“形而上学”的“唯体论”“体质论”等。在这种情况下,会将学校体育教育功能盲目扩大化,过于强调学校体育对学生健康的促进作用(赵景来,2019),忽视了家庭和社区主观参与的作用。回

顾和分析我国目前关于儿童青少年体育健康促进的相关政策,大都将政策的实施主体集中在学校,而关于儿童青少年体育健康促进的大部分研究也都围绕学校展开,其最终结果会将儿童青少年体育健康促进的重任全部交给学校,而家庭和社区的体育支持环境建设相对处于被动状态,根本无法满足儿童青少年日益增长的健康发展需求。

3 我国儿童青少年体育健康促进政策的解决路径

针对当前儿童青少年体育健康促进政策的发展困境,本研究在新时代体教融合的背景下,基于近5年在中小学一线的探索与实践,围绕儿童青少年体育健康促进的政策评估、政策监管及政策衔接等方面提出3条解决路径。

3.1 建立学生综合发展评价指数,完善体育健康促进政策的评价机制

2018年,习近平总书记在全国教育大会上明确指出要“扭转不科学的教育评价导向,从根本上解决教育评价指挥棒问题”。2020年10月,中共中央国务院也明确提出了“改革学校评价,推进落实立德树人根本任务”的要求。体教融合的提出,将更多关注的是学生文化学习与体育锻炼之间的协调发展。基于此,本研究创造性地提出基于大数据平台的“儿童青少年综合发展评价指数”,将学生的体质健康水平与文化成绩的评价有机融合,推动青少年文化学习和体育锻炼协调发展。通过“儿童青少年综合发展指数”的运用,对体教融合新理念下所提倡的全面发展的人才进行快速、精准的筛查与评价,同时评估儿童青少年体育健康促进政策的科学性与合理性,为有效的政策制定和高效的政策实施提供可靠的数据支撑,为学校体育实施提供科学、精准的评价方法和手段,为广大儿童青少年的健康成长保驾护航。

3.2 构建多部门监管一体化网络系统,完善体育健康促进政策落实的协作机制

优化体育健康促进政策的监管是新时期体教融合背景下推进体育健康促进政策落实的重要保障。我国儿童青少年体育健康成长既是学校树立“健康第一”教育理念的本质所在,又是“健康中国”发展战略中全民健康的重要组成部分,同时也是体育强国建设的目标所向。因此,儿童青少年体育健康促进政策的实施是一项多层次、多领域、多部门协作的复杂工程。研究表明,政府体系内各部门之间的协同合作,是实现整体性政策实施的需要(吴光芸等,2020)。因此,新时期体教融合目标的达成,亟需教育、体育、卫生等相关部门积极响应将健康融入所有政策的号召,建立横向多部门联动和纵向多部门衔接的协作机制(苏康,2018),从而形成一体化监管网络体系,完善部门职责、定位分工、工作协同机制,从而形成政府主导、学校引领、全员参与的多方合力。这既是儿童青少年健康全面发展的内在要求,又是儿童青少年体育健康促进有效落实的重要保证。

3.3 实施综合行动计划,加强体育健康促进政策执行的衔接机制

从国际经验来看,发达国家强调通过可操作性行动方案的“桥梁作用”,保证国家宏观层面政策的有效落实。例如,美国为有效落实“全人教育(Liberal Education)”政策理念(Goldner et al., 1991),促进儿童青少年健康发展,美国国家教育和课程研究院(Association for Supervision and Curriculum Development, ASCD)、疾病控制与预防中心(Centers for Disease Control and Prevention, CDC)分别从社区和家庭层面制定了“全学校、全社区、全儿童模式(Whole School, Whole Community, Whole Child, WSCC Model)”(Lewallen et al., 2015)和“家长参与:家长参与健康学校策略(Parent Engagement: Strategies for Involving Parents in School Health)”(CDC, 2012)。在我国,也有学者提出围绕优质课程实施、活力校园建设、家校社多元联动、科学赛事组织及运动智能监控等方面,制定并实施儿童青少年体育健康促进综合行动计划(汪晓赞等,2014, 2020)。学校、家庭和社区是儿童青少年学习生活的主要场所。因此,儿童青少年体育健康促进政策的落地实施需要整合多方资源、发挥不同利益攸关方的力量,加强政策制定与政策落实之间的有效衔接,真正做到将国家政策“内化于心,外化于行”。首先,需要从儿童青少年生活的全生态环境入手,创设综合性的行动方案,在家庭、学校、社区中寻求助力,构建一个科学、有效、系统的政策执行的闭合环路;其次,要加强健康知识宣传的普及力度,提高公众认知,激发社会成员参与儿童青少年体育健康促进的积极性和主动性,形成全员参与、多元联动的政策保障机制。

参考文献:

- 程文广,2010.“健康第一”指导思想内涵演变及其价值诉求[J].沈阳体育学院学报,29(6):6-9.
- 戴狄夫,金育强,2018.我国校园足球政策执行的利益辨识与制度规引[J].武汉体育学院学报,52(10):38-43.
- 邓小平,1993.邓小平同志1992年1月18日至2月21日在武昌、深圳、珠海上海等地的谈话要点(摘要)[Z].中国法律年鉴.
- 董新光,戴俭慧,柏扣兰,2005.健康素质概念的辨析:兼谈体质、身体素质与健康素质3个概念的混用与统一[J].体育科学,25(11):74-77.
- 范国梁,谭华,2005.改革开放以来我国学校体育思想的演变[J].体育学刊,(1):81-83.
- 何成云,2019.从1952—1954年北京地区的爱国卫生运动看培育社会主义“新人”[J].上海党史与党建,(2):29-33.
- 何东昌,1998.中华人民共和国重要教育文献(1949-1975)[M].海口:海南出版社.
- 何仲恺,2002.体质的概念及其与健康的关系[J].体育科学,22(2):37-38.
- 黄勇前,2005.《国家体育锻炼标准》出台背景、实施情况研究[J].体育文化导刊,(5):51-53.

- 季浏. 2003. 体育与健康课程与教学论[M]. 杭州: 浙江教育出版社.
- 季浏, 马德浩. 2018. 改革开放 40 年我国学校体育发展回顾与前瞻[J]. 体育学研究, 1(5): 1-11.
- 姜联众. 2018. 人本主义教育思想的理论内涵与实践意义[J]. 教学与管理, (27): 5-7.
- 匡长福. 2010. “三五”“四五”时期对我国经济与社会协调发展的贡献[C]// 第十届中国史学术年会论文集. 广州: 当代中国研究所, 中华人民共和国国史学会, 中国地方志协会, 等: 239-247.
- 李娟, 陈宝, 郭宝科, 等. 2016. 政策学视域下我国大学体育政策现状与问题的研究[J]. 四川体育科学, 35(5): 1-4, 8.
- 李祥臣, 俞梦孙. 2020. 主动健康: 从理念到模式[J]. 体育科学, 40(2): 83-89.
- 廖文科. 1997. 我国中小学健康教育回顾与展望[J]. 中国学校体育, (3): 53-55.
- 刘宁, 刘静民, 张威. 2009. 改革开放以来我国学校体育政策、法规演变脉络之研究[J]. 体育科学, 29(12): 88-92.
- 龙献忠, 董树军, 周晶. 2015. 治理现代化背景下政府执行力文化的培育[J]. 中国行政管理, (8): 57-61.
- 孟凡涛, 王超. 2010. 改革开放以来我国青少年体质健康问题的回顾展望[J]. 体育成人教育学报, 26(2): 28-31.
- 潘绍伟. 2018. 改革开放 40 年中国学校体育思想探析[J]. 体育学研究, 1(4): 21-30.
- 钱雯. 2000. 关于学校实施《国家体育锻炼标准》若干问题的研究[J]. 广州体育学院学报, (4): 49-53.
- 舒盛芳, 沈建华. 2008. 改革开放 30 年我国学校体育取得的主要突破与问题[J]. 上海体育学院学报, 32(4): 32-37.
- 苏康. 2018. 我国青年健康政策的演进及执行路径研究: 基于爱德华政策执行模型的视角[J]. 中国青年研究, (10): 26-32, 65.
- 谭华. 1999. 新中国体育的重大转折: 1978 年以后体育战线的三年调整[J]. 体育文史, (5): 3-5.
- 王梅, 王晶晶, 范超群. 2018. 体质内涵与健康促进关系研究[J]. 体育学研究, 1(5): 23-31.
- 汪晓赞, 郭强, 金燕, 等. 2014. 中国青少年体育健康促进的理论溯源与框架构建[J]. 体育科学, 34(3): 3-14.
- 汪晓赞, 杨燕国, 孔琳, 等. 2020. 中国儿童青少年体育健康促进发展战略研究[J]. 成都体育学院学报, 46(3): 6-12.
- 吴光芸, 杨锦安. 2020. 政策网络理论视角下我国青少年体质健康政策执行困境及其破解路径[J]. 体育学刊, 27(2): 85-89.
- 闫士展, 傅建, 王若光. 2019. 从“提高体质”到“立德树人”: 扬州会议的历史回顾与学校体育改革的新转向: 熊斗寅、曲宗湖、李习友和施永凡学术访谈录[J]. 体育与科学, 40(4): 9-17.
- 杨成伟, 唐炎, 张赫, 等. 2014. 青少年体质健康政策的有效执行路径研究: 基于米特-霍恩政策执行系统模型的视角[J]. 体育科学, 34(8): 56-63.
- 曾桓辉. 2005. 新中国成立后推行“劳卫制”的历史研究[J]. 体育文化导刊, (2): 74-76.
- 赵景来. 2019. 马克思主义哲学的当代阐释[M]. 北京: 人民出版社.
- 中国青年报. 2006. “四五”(1971~1975): 严重失控 调整战略[N]. 中国青年报, 2006-03-20.
- 中国学生体质与健康研究组. 2018. 2014 年中国学生体质与健康研究报告[M]. 北京: 高等教育出版社.
- 周恩来. 1954. 政府工作报告 1954 年 9 月 23 日在中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议上的报告[R]. 北京: 人民出版社.
- 周学荣. 2001. 关于健康第一指导思想确立的研究[J]. 北京体育大学学报, (1): 17-18, 25.
- CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION (CDC). 2012. Parent Engagement: Strategies for Involving Parents in School Health[M]. Atlanta, GA: U.S. Department of Health and Human Services.
- GOLDNER B, D' SOUZA D. 1991. Liberal education: The politics of race and sex on campus[J]. Michigan Law Review, 90(6): 1291.
- LEWALLEN T C, HUNT H, POTTS-DATEMA W, et al. 2015. The whole school, whole community, whole child model: A new approach for improving educational attainment and healthy development for students[J]. J School Health, 85: 729-739.
- (收稿日期: 2020-09-10; 修订日期: 2020-10-15; 编辑: 尹航)

欢迎订阅 2021 年《中国体育科技》

《中国体育科技》(月刊)96 页/期, 国际流行大 16 开, 胶版印刷, 国内定价 25.00 元/期, 300.00 元/套。

订阅办法:

1. 通过国家体育总局体育科学研究所科技书刊部订购, 汇款方式:

(1) 邮局汇款: 100061 北京市东城区体育馆路 11 号国家体育总局体育科学研究所科技书刊部 刘婵收(请在汇款单“附言”中注明订阅杂志的名称、期号和订购数量)

(2) 银行汇款: 户名: 国家体育总局体育科学研究所, 开户行: 中国工商银行北京体育馆路支行, 账号: 0200008109088090158(注明: 订阅人姓名, 订阅杂志的名称、期号和订购数量)

2. 各地邮局均可订购:

《中国体育科技》(月刊)邮发代号: 82-684

3. 联系电话: 010-87182591 E-mail: bjb@ciss.cn