

# 《关于进一步加强学校体育工作的若干意见》 起草过程及内容的解读

刘海元<sup>1</sup>, 唐吉平<sup>2</sup>

(1.首都体育学院, 北京 100191; 2.湖南城市学院, 湖南 益阳 413000)

**摘 要:** 对《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)文件起草背景、过程和重要内容进行了阐述和解读。指出 53 号文件是在继续贯彻落实中央 7 号文件、深入贯彻落实教育规划纲要、落实政协委员建议、有关领导批示的背景下起草的; 文件起草过程分为教育部通知、教育部意见和国办转发 3 个阶段; 文件内容的重点主要体现在建立学校体育机制性目标、保证体育课时、配备体育教师、建设体育场地设备、解决体育安全问题、建立学校体育监测评估体系和加强学校体育投入及组织领导等方面。

**关 键 词:** 学校体育; 国办发 53 号文件; 学生体质健康

中图分类号: G807 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2014)02-0012-08

## The drafting process and content interpretation of Several Opinions on further Strengthening School Physical Education Work

LIU Hai-yuan<sup>1</sup>, TANG Ji-ping<sup>2</sup>

(1.Capital University of Physical Education and Sports, Beijing 100191, China;

2.Hunan City University, Yiyang 413000, China)

**Abstract:** The authors elaborated and interpreted the drafting background, process and important contents of The Notice of Several Opinions on further Strengthening School Physical Education Work Issued by Departments such as Ministry of Education, Forwarded by the General Office of the State Council ([2012]53 document issued by GOSC), and pointed out the followings: the 53<sup>rd</sup> document was drafted under the background of continuing to implement the 7<sup>th</sup> document issued by CCCPC, further implementing education planning outlines, executing suggestions offered by CPPC members and instructions given by related leaders; the document drafting process was divided into such 3 stages as Ministry of Education issuing a notice, Ministry of Education putting forward opinions and GOSC forwarding; document contents mainly included the following aspects: establish school physical education mechanism-based objectives; ensure physical education class hours; assign physical education teachers; construct physical education playgrounds and equipment; solve physical education safety problems; build a school physical education monitoring and evaluation system; strengthen school physical education inputs and organizational leadership etc.

**Key words:** school physical education; 53<sup>rd</sup> document issued by GOSC; student physical health

2012 年 10 月 22 日, 国务院办公厅以国办发  
[2012]53 号印发教育部等部门《关于进一步加强学校

体育工作的若干意见的通知》<sup>[1]</sup>(下称“53 号文件”),  
这是我国继《中共中央 国务院关于加强青少年体育

收稿日期: 2014-02-20

基金项目: 全国教育科学十一五规划 2010 年度教育部重点课题立项“高等学校体育教育本科专业学校体育学课程教学内容重构的研究”(GLA102008)。

作者简介: 刘海元(1971-), 男, 副教授, 博士, 研究方向: 学校体育学。E-mail: liuhaiyuan@moe.edu.cn

增强青少年体质的意见》(中发[2007]7号,下称“中央7号文件”)<sup>[1]</sup>后,又一个高规格的加强学校体育工作的文件,是中央7号文件的延续和继承。文件下发一年来,全国大多数地方通过出台政策,召开会议,举办活动,加强督查等措施积极贯彻落实53号文件精神,但是,也有部分地方和学校行动迟缓,落实不力,究其原因,与对53号文件理解不到位,重视不到位有关系。在53号文件下发一周年之际,贯彻党的十八大三中全会精神的开局之年,非常有必要对53号文件的起草过程和重点内容进行回顾和解读,以期达到更好地理解53号文件精神和高度重视文件所提出的各项要求,努力促进青少年身心健康,体魄强健。

## 1 53号文件的起草背景

### 1.1 继续贯彻落实中央7号文件的要求

2007年5月7日,中共中央国务院下发史上最高规格的学校体育的文件《关于加强青少年体育 增强青少年体质的意见》,明确提出了“533”的目标,即通过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3项体能素质明显提高,营养不良、肥胖和近视3种健康状况的发生率明显下降。同时,还提出了当前和今后一个时期,加强青少年体育工作的总体要求是:“认真落实健康第一的指导思想,把增强学生体质作为学校教育的基本目标之一,建立健全学校体育工作机制,充分保证学校体育课和学生体育活动,广泛开展群众性青少年体育活动和竞赛,加强体育卫生设施和师资队伍建设;全面完善学校、社区、家庭相结合的青少年体育网络,培养青少年良好的体育锻炼习惯和健康的生活方式,形成青少年热爱体育、崇尚运动、健康向上的良好风气和全社会珍视健康、重视体育的浓厚氛围。今后一段时间通过全党全社会的共同努力,坚持不懈地推动青少年体育运动的发展,不断提高青少年乃至全民族的健康素质。”<sup>[2]</sup>到2012年,中央7号文件已实施了5年,根据文件的时间节点来看,社会上存在一种错觉,认为中央7号文件当时只提到5年时间,即到2012年后,中央7号文件的相关内容和要求还是否要继续执行,大家产生了疑惑。在这种情况下,国家教育部门需要有明确的意见,更需要对中央7号文件实施的5年效果进行评估,提出下一阶段的学校体育的工作思路和要点。所以,为继续贯彻落实中央7号文件,2013年需要出台一个学校体育工作的新文件。

### 1.2 深入贯彻落实教育规划纲要的需求

2010年7月29日,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》<sup>[3]</sup>正式颁布,这是21世纪

我国第一个中长期教育规划纲要,涉及面广、时间跨度大。教育规划纲要中对学校体育提出了几点具体要求,总结起来主要有:一是坚持全面发展,全面推进素质教育,全面加强和改进德育、智育、体育、美育。二是加强体育,牢固树立健康第一的思想,确保学生体育课程和课余活动时间,配齐体育学科教师,开足开好体育课程,提高体育教学质量,加强心理健康教育,促进学生身心健康、体魄强健、意志坚强。三是增强学生体质,大力开展“阳光体育”运动,保证学生每天锻炼一小时,不断提高学生体质健康水平。四是实施义务教育学校标准化建设,尽快使义务教育学校师资、教学仪器设备、图书、体育场地基本达标。五是实施“建立阳光体育长效机制”试点改革工作,积极探索阳光体育持续开展的新体制、新机制和新方法<sup>[4]</sup>。以上这几点要求,需要有一个文件或政策体系跟进、细化和系统化,以便在实践中更好地落实规划精神。

### 1.3 落实政协委员建议和有关领导批示的需要

2012年3月5日,教育部体卫艺司向有关部领导汇报全年工作计划,并提出请示,建议以教育部办公厅名义开展中央7号文件实施5周年全国亿万学生阳光体育系列宣传教育活动,进一步调动全国学校体育工作的积极性,宣传典型,推广经验,进行表彰奖励。3月8日,部领导在请示件上作出批示:“五周年活动可作为全年体育工作的主线,而不仅仅是五周年前后的展示。建议将全年体育工作以此为线贯穿起来,统一以部名义印发一个2012年含大中小学在内的体育工作的文件。”这是起草53号文件的直接起因。恰逢此时,即3月11日,全国政协委员、北京体育大学校长杨桦代表全国政协教科文卫体委员会在全国政协十一届五次会议第四次全体会议上作大会发言,提出建议:一是在现行升学考试制度下,进一步加大体育课的比重,确保学生每天一节体育课,落实每天锻炼一小时,把体育作为中考、高考必考科目,并与语、数、外等必考科目同分值。二是进一步加强保障青少年体质的系统规划和法制建设。三是落实好各级政府对学校体育的保障<sup>[5]</sup>。3月16日,国务院有关领导对此做出批示:“青少年体质关乎国家民族的未来,目前状况堪忧。请认真研究采纳此建议,完善法规措施,提供必要设施,采取刚性措施,动员组织社会力量,为青少年体育锻炼提供保障。”国务院领导的批示对起草53号文件起了决定性作用。

## 2 53号文件的起草过程

53号文件从起草到发文历经7个多月,其中经过6次大的修改完善,近20多次的小修改,按文件内容

和名称的变化,可总结为3个阶段:一是教育部通知阶段;二是教育部意见阶段;三是国办转发阶段。

## 2.1 教育部通知阶段

2012年3月8日,教育部有关领导要求要以部的名义下发通知,安排当年学校体育工作。根据部领导批示精神,体卫艺司组织起草了《教育部关于做好2012年学校体育工作的通知(送审稿)》,主要内容有3大部分,第一部分是中央7号文件实施5年来学校体育工作取得的主要成绩,主要有:一是政策规范更加完善;二是工作制度更加健全;三是推进机制更加明确;四是落实措施更加得力;五是基础设施明显改善;六是各地工作更加扎实;七是阳光体育丰富多彩。同时,当前存在的问题主要是,学校体育仍然是素质教育和学校工作的薄弱环节,区域发展还不平衡,学生体质健康水平离中央要求还有一定的差距,体育卫生教育办学条件亟待改善,体育教师缺乏、经费投入较少,推进体育工作的长效机制有待健全等。这些问题严重影响学校体育工作持续健康发展,严重影响教育方针全面落实。第二部分是做好2012年学校体育工作的基本要求,主要有:一是提高认识,高度重视学校体育工作;二是切实开足、开好体育课,落实中小学生每天一小时校园体育活动;三是进一步加强学校卫生工作;四是建设一支高素质的体育师资队伍;五是加大投入,提高学校体育卫生工作保障水平;六是加大对学校体育工作的督导检查力度。第三部分是着力做好2012年学校体育的重点工作,主要有:一是认真总结实施中央7号文件和开展阳光体育运动的经验,充分展示中央7号文件实施五周年的成果;二是组织好第九届全国大运会和高校文体对抗赛;三是研究制定大中小学体育工作基本标准;三是推动综合达标试点工作;五是实施体育艺术促进工程。该送审稿于2012年3月31日经部长专题办公会讨论,与会同志和领导都认为学校体育非常重要,增强学生体质是刻不容缓的大事,会议议定,由体卫艺司牵头,制定2012年推进各级各类学校体育工作的专门文件。文件着重强调如下问题:一是配齐体育教师;二是开足开好规定课程;三是大力开展阳光体育运动,保证学生每天锻炼一小时;四是加快体育设施、场地的建设;五是开展督导评估。

根据会议精神,会后,在研究的基础上,体卫艺司于2012年4月5日重新起草了《教育部关于大力推进学校体育工作,切实做好2012年有关工作的通知》,并向部内有关司局和部分省市及专家征求了意见,2012年4月18日报有关部领导审阅。文稿主要内容为4大部分,第一部分是明确基本任务目标,提出2012

年学校体育工作目标。第二部分是统筹推进任务落实,一是统筹教学安排,确保学生锻炼时间;二是统筹教师资源,确保体育教师需求;三是统筹经费渠道,确保体育场地设施;四是统筹素质评价,确保学生体质提升。第三部分是健全绩效考核制度,一是建立体育工作自我评估和专项督导制度;二是实行学校体育工作等级评估和社会公示制度;三是实施学生体质健康状况监测和公告制度。第四部分是精心安排组织实施,一是建立专项工作机构、二是制订实施工作方案、三是做好督导评估工作。对于此稿,有关部领导批示:

“可参照国务院学前教育意见,充实具体办法,修改后报党组讨论。”在按部领导要求进一步修改和完善的基础上,2012年5月8日,部党组召开会议讨论此文稿。在会上,大家讨论很激烈,对文稿提出了许多意见和建议,对加强学校体育工作提出了不少好的建议,一致认为,怎么重视学校体育工作都不为过,要出实招、硬招和绝招来加强学校体育,要把政府、家长和学校的积极性调动起来,在体制和机制上解决学校体育的难题,并提出应该以“意见”的方式下发文件,不应该是“通知”。

## 2.2 教育部意见阶段

根据2012年5月8日第17次部党组会议有关精神,一是将原有“通知”改成以“意见”的形式下发;二是拟下发的文件要有“高度”和“力度”,对切实加强学校体育有作用;三是文件内容重点要突出,思路要清楚。体卫艺司于2012年5月15—28日再次修改文稿,并征求了部分省市教育行政部门和有关高等学校的意见和建议,征求了部内有关司局的意见,在原稿基础上,重新起草了《教育部关于深化教育评价机制改革 切实加强学校体育工作的若干意见》,并在2012年5月29日召开的党组20次会议上进行审议。此稿的内容主要包括4个部分,共17条。第一部分是落实教育方针,切实把学校体育作为全面实施素质教育的重要战略突破口。主要有两条,一条是讲加强学校体育的重要意义,另一条主要讲学校体育当前存在的问题和建设的目标。第二部分是深化体制改革,扎实推进学校体育评价体系建设,主要有6条:一是建立学校体育科学评价体系。把学校体育评价纳入教育考核评价各个方面。二是实行学校体育达标验收机制。将学校体育工作评定为优秀、良好、合格、初步合格4个等级,对所有学校进行评估。三是改进教育招生考试机制。全面实施初中毕业升学体育考试制度;把体育作为高中学业水平考试的必考科目,启动在高考评价体系中增加包括体育学业水平考试在内的高中学业水平评价试点工作,并逐步扩大试点和全面推行高

考综合评价体系建设,对高考自主招生和保送生进行《国家学生体质健康标准》测试,并作为录取重要依据。四是完善学生综合素质评价机制。各地要把中小学生学习参加体育锻炼情况和体质健康水平作为学生综合素质评价的重要指标,将学生日常参加体育活动、体育课的表现以及体质健康状况、心理素质、意志品质等作为重要评价内容。五是建立学校体育公示监督机制。从2013年起,教育部发布各地学校体育工作年度报告,重点公布各地学校体育达标验收情况,学校体育评价机制建设情况,《国家学生体质健康标准》实施情况,体育课开课率、开展阳光体育活动、体育经费投入、条件改善、体育教师配备等工作情况和学生体质健康状况。六是健全学校体育奖励及问责机制。对学校体育工作成效显著,学生体质健康状况明显改善的地方、部门、学校以及工作成绩突出的个人给予表彰奖励;对学校体育工作达不到要求的单位和个人,在实行合格性评估、示范性评选和先进性奖励中“一票否决”。对于学生体质健康水平连续3年下降,或违反国家相关规定,或在评价中弄虚作假等情节严重的地区和学校,列为学校体育工作“黄牌学校”,予以通报批评,并对主要负责人实行诫勉谈话,视情节按照干部管理权限追究相应的责任。第三部分是完善保障机制,确保学校体育工作落到实处。主要有6条:一是规范办学行为,严格执行国家体育课程标准。二是加大经费投入,建立学校体育经费保障机制。各地要把学校体育经费纳入年度教育经费预算,并与教育经费同步增长,新增教育经费要向学校体育倾斜。保证学生体育生均经费逐年增长。三是加快学校体育场地设施建设,保证教学基本需求。各地要按照《国家学校体育卫生条件试行基本标准》、《农村普通中小学校建设标准》等要求,统筹规划,加快学校体育场地设施建设,保证学校体育教学工作的基本需求。四是加强体育师资队伍建设,不断提高体育教师素质。各地要加快教师结构调整,采取多种措施配备好体育教师,确保学校体育工作正常开展,并制定实施配齐、配强专职体育教师计划。五是完善规章制度,加强学生体育安全管理。组织修订《学校体育工作条例》和《学校卫生工作条例》,研究制订《校园安全条例》,加强校园责任险建设,规避学校体育安全风险。六是加强高校体育工作,提高大学生体质健康水平。教育部研究制订《高等学校体育工作基本标准》,并首先对全国具有招收高水平运动队员的高校进行评估。第四部分是加强组织管理,推动学校体育健康持续发展。主要有3条:一是加强统筹协调,提高学校体育管理水平。各级教育行政部门和学校要把学校体育纳入本地区、

本单位教育发展总体规划,统一实施,统一考核,统筹推进。二是加强督导检查,加大政策执行监管力度。各地要将学校体育工作和学生体质健康状况作为教育督导的重要内容,纳入评估指标体系。各级教育督导部门要研究制定和实施学校体育工作督导评估办法,建立各级学校体育工作专项督导制度。三是总结推广先进经验,加大宣传工作力度。各级教育行政部门和学校要认真总结经验,在有条件的地区设立国家学校体育综合改革试验区,遴选支持建设一批国家级和省级学校体育工作示范学校,建设全国优质体育教学数字化信息共享资源库。在会上,与会有关司局负责同志和部领导对文稿进行了认真的审议并积极发言,大家一致认为,加强学校体育非常重要,此文稿基本上抓住了当前学校体育的问题,也提出了较为可行的办法。同时,大家也提出一些意见,一是题目要更简单、朴实一些,不要过于繁琐,就切实加强学校体育工作提出若干意见;二是文稿中过于强化体育考试,与当前高考改革形势不相符,防止有关媒体进行炒作;三是文稿中的有关具体时间、具体达标的刚性要求,与千差万别的社会实际情况有出入,越刚性要求,越有可能遭到各地反对,有关要求就越难以实施;四是文稿结构和内容在逻辑顺序上要有所调整;五是文稿内容要努力体现学生为本,关心爱护学生,促进学生全面发展,强身健体,而不是“卡”学生。要体现因地制宜,要培养学生的体育兴趣,养成锻炼的习惯。

会后,体卫艺司根据大家的意见和建议,重新对有关表述和文稿顺序进行了修改,题目修改为《教育部关于切实加强学校体育工作的若干意见》,于2012年6月1日报送分管部领导,并于6月4日与有关司局进行了会签,进一步加以完善和修改,在此基础上报部领导审核。6月8日,有关部领导批示:有些表述不准确、不规范,作为一个操作性、政策性、指导性很强的文件,要把每一项政策、举措、方法讲清楚,不能含糊,不能没有操作性。根据部领导批示精神,6月12日,办公厅组织召开有关司局会议,进一步修改文稿,核准每一项政策和要求,并对文字表述进行了修改。6月18日,体卫艺司再次形成文稿,呈报部领导进行审核签发,6月22日,部领导批示,文稿中有些地方需进一步征求相关部领导意见。

2012年6月26日,接到有关领导指示,请体卫艺司作好准备,先前起草的《教育部关于切实加强学校体育工作的若干意见》将于6月28日召开的国家教育体制改革领导小组第六次会议上进行讨论,27日文稿及起草说明要送达参会的有关部委。此时,文稿经过多次修改,内容仍然为4部分,17条。第一部分是

提高认识,明确目标任务。共有 3 条,分别讲加强学校体育的重要性、存在的主要问题、工作的目标。第二部分是落实政策,严格执行标准。共有 6 条,一是严格执行国家体育课程标准、二是加强体育师资队伍建设和、三是加快学校体育场地设施建设、四是完善学校体育经费投入保障机制、五是健全学校体育安全管理的法规制度、六是加强普通高等学校体育工作。第三部分是完善机制,加强监测评价。共有 6 条,一是完善学生体质健康监测机制、二是建立学生综合素质评价机制、三是实施学校体育工作等级评估制度、四是实行学校体育公示报告制度、五是强化学校体育工作督导检查机制、六是健全学校体育工作奖惩机制。第四部分加强管理,营造良好氛围。共有 2 条,一是切实加强学校体育的组织管理、二是大力宣传推广先进经验。

### 2.3 国办转发阶段

2012 年 6 月 28 日,国家教育体制改革领导小组第六次会议在国务院召开,10 多个部委领导同志参加会议,对教育部提交的《关于切实加强学校体育工作的若干意见》文稿进行了审议。会上主要建议和意见有:一是大家都非常赞同此文件的下发,认为加强学校体育、增强青少年体质刻不容缓;二是同意把体育纳入考试,引导学生加强体育锻炼;三是要加强对学校体育工作和学生体质监测的督导检查;四是加强学校体育、增强学生体质要与切实减轻学生负担结合起来;五是进一步协商学校体育专项经费。会议原则通过该送审稿,并要求修改完善后按程序上报国务院。

会后,2012 年 7 月 5 日,教育部在认真吸收有关方面的意见和建议,并进一步修改完善的基础上,向国务院领导报送文稿并请示以教育部名义下发该文件。7 月 26 日,国务院办公厅明确,一是该文件拟以国务院办公厅转发的形式下发;二是要进一步充实文稿内容,再增加一些解决问题的实招;三是要与其他部委会签后报国办。

根据国办要求,2012 年 8 月 6 日,有关部领导召集部内 11 个司局有关负责同志再次讨论文稿内容,对文稿进行了修改。修改主要内容为:一是将原文稿标题《关于切实加强学校体育工作的若干意见》改为《关于加强学校体育的若干意见》,使其更符合教育规划纲要的要求。二是对文稿的逻辑层次进行了调整,更加强调从解决突出问题入手,增强政策措施的有效性和针对性。如缩减了原文稿中第一部分关于提高认识,明确目标任务的内容,使之更加精炼,简洁;修改了第 4 条的标题,把原来的“严格执行国家课程标准”改为“深入推进学校体育教学改革”,并增加了幼儿体

育方面的要求;把有关学校体育经费的条款调整到第二部分的最后;把强化学校体育工作督导检查机制调整到了第四部分。三是强化了落实文件政策的工作抓手,在文稿第四部分,增加了实施学校体育三年行动计划的内容,督促各地编制和实施学校体育三年行动计划。支持各地设立学校体育综合改革试验区。重点建设一批国家级和省级体育特色学校及体育传统项目学校。建设开放共享和动态更新的全国学校体育数字化信息资源库。在此基础上,形成了《关于加强学校体育的若干意见(征求意见稿)》。2012 年 8 月 14 日,文稿以办公厅名义向发展改革委、财政部和国家体育总局征求意见,并于 8 月 24 日,分别走访发改委社会发展司和财政部教科文司,就《关于加强学校体育的若干意见(征求意见稿)》的意见进行了面谈。有关部委所提意见和建议主要有:一是建议文稿突出中小学校体育,删除有关幼儿体育的内容;二是学校体育存在的问题首先为“重视不够”和“评价机制不健全”,建议在讲存在问题时,这两点排在前面;三是建议在文稿中能体现提高学生身心健康的内容;四是删除公共体育场馆和运动设施要优先建在学校校园内或学校周边的要求;五是对文稿中关于“到 2015 年,全国学校体育设施和器材、场地基本达到国家标准”的提法表示担心,建议改为“推动全国学校体育场地设施和器材逐步达到国家标准”;六是建议把“完善学校体育投入保障机制”改为“加大学校体育投入力度”,并增加调整现有投入结构的内容,删除中央设立专项经费的内容。七是明确学校体育三年行动计划的主要内容。

2012 年 9 月 13 日,教育部正式与发改委、财政部和国家体育总局会签关于拟请国务院办公厅转发《关于加强学校体育的若干意见》的请示,在会签过程中,财政部对文稿部分内容进行了修改。主要有:一是将文稿第 6 条“加快学校体育设施建设”中,“要在农村义务教育薄弱学校改造计划、义务教育学校标准化建设等项目中加大体育设施和器材所需经费投入的比例。”改为“要在义务教育经费保障机制和农村义务教育薄弱学校改造计划等项目中加大对体育设施建设和器材配备的支持力度。”二是在文稿第 9 条“加大学校体育投入力度”中“各有关部门要进一步明确和保证中小学生均体育经费占公用经费的合理比例,并确保随地区经济发展逐步增加。”改为“要合理保证中小学校公用经费中用于体育的支出,并随公用经费标准提高而逐步增加。”国家体育总局提出了 5 条修改建议,在解释的基础上,吸收了其中两条,一是在第 4 条“深入推进学校体育教学改革”中,增加了“积极鼓励创建青少年体育俱乐部”的内容;二是在第 14

条“加强学校体育工作领导和管理”中,明确了“体育部门要把学校体育作为全民健身计划的重点,在技术、人才、场地和体育组织建设等方面加大对学校体育工作的支持”的内容。

2012年10月11日,教育部向国务院办公厅报送了经发改委、财政部和国家体育总局共同签发的文稿,请示以国务院办公厅名义转发。在报出时,部领导将题目改为《关于进一步加强学校体育工作的若干意见》。文稿分为4部分,共17条。第一部分为提高认识,明确发展目标。共3条,分别讲意义、问题和目标。第二部分为完善政策,落实重点任务。共6条,一是深入推进学校体育教学改革、二是加强学校体育教师队伍建设、三是加快学校体育设施建设、四是健全学校体育风险管理体系、五是加强普通高等学校体育工作、六是加大学校体育投入力度。第三部分为创新机制,加强监测评价。共4条,一是完善学生体质健康测试机制、二是建立学生综合素质评价机制、三是实施学校体育工作等级评估制度、四是实行学校体育公示报告制度。第四部分为加强管理,优化工作环境。共4条,一是加强学校体育工作领导和管理、二是实施学校体育三年行动计划、三是强化学校体育工作督导检查、四是健全学校体育工作奖惩机制。

2012年10月14日,国务院办公厅再次召集体卫艺司有关文稿起草同志对文稿进行了进一步的修改,修改方面主要是理顺了结构,增加了一部分学校体育的总体思路和主要目标,把对高等学校体育工作要求的单列部分划入其他部分,不再单设高等学校体育的要求;进一步精炼了每一句的表述,强化了政策和举措的操作性;修改了各部分标题,使人更容易理解。国务院办公厅在进一步修改和完善的基础上,于2012年10月22日印发了《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)。

### 3 53号文件重点内容的解读

53号文件是中央7号文件的延续和细化,有些政策是重申,有些政策是延伸;53号文件是以解决当前学校体育存在主要问题为切入点的,但并不能解决学校体育的所有问题;53号文件意在建立健全学校体育体制和机制方面着力进行构建,为学校体育长效工作机制打下坚实的基础。

#### 3.1 53号文件的结构

53号文件在结构上共分5大部分,17条。第一部分为充分认识加强学校体育的重要性。这部分起草的用意主要是,当前学校体育工作不受重视,学生体质

健康水平下降与各级领导、教师、学生和家长对学校体育重要性的认识有关。为了让大家都清楚地认识到学校体育工作的重要性,在起草过程中,大家认为第一部分还是要讲学校体育的重要性,还是要提学校体育的重大意义,哪怕是重复讲,重复说,也要讲。因此,此部分提出两条,第一条从国家层面讲学校体育的重要性,基本上是中央7号文件有关内容的重申。第二条从教育角度讲学校体育、讲存在的问题,以及学校体育在教育改革发展中的重要性。第二部分为明确加强学校体育的总体思路和主要目标。这部分内容原稿没有单列,在国务院修改时,大家认为,一个文件最好要有明确的工作思路和达成目标,这样工作起来,便于统一思想和目标。此部分共两条,第1条讲思路,其中“把增强学生体质作为学校教育的基本目标之一,加强政府统筹,加强条件保障,加强监督检查,确保学生体育课程和课余活动时间,切实提高学校体育质量”是重点,工作的主要思路要从3个加强入手,要从政府、条件、监督3个方面加强工作。第2条是今后学校体育工作的目标,建立3个“基本”的体制,时间节点是到“十二五期末”,即2015年,但当时起草时,写成期末,不限于2015年,延期2~3年能完成所提出的目标也是可以的。第三部分为落实加强学校体育的重点任务。主要讲了4个方面的任务。一个好的指导性强的文件,必须得明确让各地各校具体做哪些工作,从哪些方面着手去做,才能做好学校体育工作;必须得让大家明白今后学校体育工作的主要任务是什么?本部分主要讲学校体育今后一段时期关于体育课、体育教师、体育设施和体育安全等4个方面的重点任务。第四部分为建立健全学校体育的监测评价机制。这部分主要针对学校体育工作机制不完善而提出的,一直以来,学校体育工作不受重视,一些地方和学校存在“做”与“不做”一个样,“做好”与“做差”一个样现象,主要原因是学校体育工作未能纳入各级各类评价考核之中。本部分提出了3项评价机制,从部门、学校、学生、升学、评估和公示等方面提出了评价考核要求。第五部分为加强对学校体育的组织领导。此部分主要是针对完成第二、第三部分的工作任务和评价机制而提出的保障性的要求,要想完成好所提出的学校体育各项重点工作,必须得加强组织领导,各级政府、各级教育、发改、财政和体育等部门和学校及校长切实履行职责。这部分共6条,从组织、经费、行动计划、督查、奖惩和环境等方面提出要求。

53号文件的结构是由5个部分,17条组成,各部分与各条目间层层递进,因果关联,主线明确,层次清楚逻辑性强。通过这5个部分,把今后一段时间学

校体育的重点工作和主要任务,以及各种保障措施、各种管理要求都清晰地表述出来。

### 3.2 53号文件重点和创新点

53号文件是针对学校体育工作提出的,文件中提出“要以中小学为重点全面加强学校体育”,但并没有说就是针对中小学校而言的,所以,53号文件对除幼儿园以外的各级各类学校都适用。每句话里,凡没有特殊说明哪个学段或哪类学校的,就都适用所有性质的学校。53号文件中的重点和创新点主要有以下几个方面:

一是目标中提出的3个“基本”机制,这是比较新的提法,也是想通过文件的实施能奠定学校体育的工作新机制。即“学校体育场地设施总体达到国家标准,初步配齐体育教师,基本形成学校体育持续健康发展的保障机制;学生体质健康监测制度更加完善,基本建成科学规范的学校体育评价机制;各方责任更加明确,基本形成政府主导、部门协调、社会参与的学校体育推进机制”<sup>[1]</sup>。从学校体育保障机制来说,最基本的就是体育设施和师资队伍,如果没有这两个硬件,学校体育无法开展。从学校体育评价机制来说,无论学校体育工作做了多少,如果学生体质健康水平没有改变,那可能所做的学校体育工作是无效的,是不科学、不实用的,所以,评价学校体育工作质量,最终要看学生体质健康状况。从管理和推进工作来说,如果政府不履行责任,有关部门相互推诿,学校体育工作是无法开展的,而且学校体育工作涉及面较宽,单一部门是很难推动工作的,必须政府要有担当,承担起责任,以政府的力量全面、综合推进,才会取得好的效果。

二是关于体育课和课外体育活动。这是老问题,难问题。体育课和课外体育活动是学校体育的主渠道、主阵地,这两方面做不好,学校体育工作根本无从谈起。保证学生每天一小时校园体育活动必须要同减轻学生课业负担联系起来,如果在不减轻学生课业负担的基础上,再增加一小体育锻炼,那样的结果反而增加了学生的负担。所以,第5条提出:“各地要规范办学行为,减轻学生课业负担,切实保证中小學生每天一小时校园体育活动,严禁挤占体育课和学生校园体育活动时间。”<sup>[1]</sup>怎么样上好体育课?根据当前老师们说的,随着课改进程,体育老师们不会上体育课了。这其实也是客观实际,主要原因是各地没有根据实际制定各地的“体育与健康课程的实施方案”,以至于体育教师直接拿着“课标”和“教材”自己想当然地设计课,进行没有信心的教学。如果,学校学生体质较差,还可利用地方课程和校本课程的学时数,增加体

育课的次数。所以,第5条提出:“各地要因地制宜制订并落实体育与健康课程的实施方案,在地方课程和校本课程中科学安排体育课时”<sup>[1]</sup>。关于体育课和课外体育活动的关系,因体育的特点,不少学校在安排体育课和课外体育活动时,往往没有注重二者的衔接,大部分学校,体育课上学生学习的是一套内容,课外体育活动中学生练习的却是另外一套内容,在学校有限的体育时间里,没有进行最大的合并同类项,没有进行教学内容的科学整合,应利用有限的体育时间,让学生学习、练习的内容具有一致性,这样做不仅有利于增强学生体质,更有助于提高学生的运动技能和水平,而运动技能和水平的提高是学生长期积极参加体育活动和锻炼的动力之一。所以,第5条中提出,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<sup>[1]</sup>。无论是体育课,还是课外体育活动,最终的目的不是说学生体育考试及格了,完成了学期学习任务就可以了,而是要让学生学会一两项运动技能,养成良好的体育锻炼习惯,能主动、积极、自觉地坚持体育锻炼。为什么学生不喜欢体育呢,不喜欢上体育课呢?主要原因是学校和教师们未能采用有效方法调动起、培养起学生的体育兴趣,所以,要在这方面下大功夫。因此,第5条最后一段提出,要创新体育活动内容、方式和载体,增强体育活动的趣味性和吸引力,着力培养学生的体育爱好、运动兴趣和技能特长,大力培养学生的意志品质、合作精神和交往能力,使学生掌握科学锻炼的基础知识、基本技能和有效方法,每个学生学会至少两项终身受益的体育锻炼项目,养成良好体育锻炼习惯和健康生活方式<sup>[1]</sup>。

三是关于体育教师的问题。目前,全国体育教师结构性缺编较严重,特别是西部县镇以下学校的农村体育教师缺乏更为严重,全国农村小学体育教师平均每校不足一名,大多数为兼职教师。如何解决教师数量短缺和提高质量的问题是当前学校体育的重要问题。所以,在文件的第6条中给出了统筹解决体育教师数量不足和提高质量的办法,提出各地要制订配齐专职体育教师计划;要抓好体育教育专业建设,调整体育教育本科专业培养方案;要通过教育系统现在实施的免费师范生、贫困地区定向招生和“特岗计划”等方面加大体育教育配备比例,使体育教师配备比例和速度达到最大化;同时,对体育教师的培训力度也要加大,体育教师福利待遇也要跟得上,至少与其他学科教师同等。

四是关于体育场地器材的问题。到2010年,全国小学、初中、高中体育运动场(馆)面积达标的学校分

别只占学校总数的55.5%、69.5%和80.6%，体育器材配备达标的学校分别只占学校总数的52.2%、68.0%和81.1%。特别是西部、农村中小学体育场地、器材短缺更为突出。同时，社会体育资源利用率不高，公共体育场所不能向学生开放，学生参加校外体育锻炼的机会较少。在学校体育场地建设问题上，城区学校由于历史原因，很难扩大占地面积，增加运动场地，只能要求新建学校规划和建设时要按国家标准要求进行设计和建设。体育器材的问题，只要教学经费能保证，器材问题的解决困难不大。同时，要求公共体育场馆设施要向学生免费开放。

五是关于运动安全的问题。这个问题当前是制约学校体育开展的重大问题，因噎废食现象特别严重，极大程度上影响了学校体育活动的难度、运动量和内容的选择，也制约了体育培养人吃苦耐劳、坚韧不拔、顽强拼搏的体育精神发挥。所以，文件第8条，专门谈健全学校体育风险管理体系，指出国家要出台一定法规化解学校体育中的安全风险，各级教育部门和学校也要健全运动安全管理制度，把运动安全防范于未然。既要做到安全管理的精细化，又要不怕运动安全，敢于正常组织体育活动。

六是设计了一系列学校体育监测和评价制度。其中，全面实施《国家学生体质健康标准》和测试数据上报，这是老工作，只是完善了工作程序，让各地教育行政部门要对各校测试的数据进行审核，要让地方教育行政部门对学校测试的数据切实负起责任，杜绝虚假数据。另外，对学生体育考试提出要求，初中毕业升学考试的要求是继承中央7号文件的要求，探索在高中学业水平考试中增加体育科目的做法，是根据未来高考整体改革方案提出的改革预想。此外，在学校评价机制里，还设计了一套评估制度，意欲每年对全体学校进行一次自下而上的评估，督促各地、各校抓紧建设学校体育工作，而且要把建设内容，特别是体育开课率、阳光体育运动情况、学校体育经费投入、体育场地设施改善、体育教师配备和学生体质健康状况等向社会公布，形成工作推进的“倒逼机制”。

七是要求各地人民政府将学校体育发展纳入本级政府年度工作报告。这是一个创新点。但是，现在实施起来却特别困难，2013年有很少的地方能做到，绝大多数省、市、县政府工作报告中没有学校体育的内

容。另外，文件明确，“校长是所在学校体育工作的第一责任人，要确保学校体育各项工作任务的具体落实”<sup>[1]</sup>。这里突出了两个关键点，一个是第一责任人，一个是具体落实。

八是实施学校体育3年行动计划。这也是该文件的创新点之一。学校体育文件、措施再多，如果在实际中不做、不实施，就基本是空话。所以，为了使文件所提任务和要求能落地，提出了实施学校体育3年行动计划，要让各省、市、县都要根据实际制定本地的学校体育三年行动计划，积极推动学校体育改革发展，并向教改办备案。

九是关于学校体育奖惩问题。要改变过去学校体育做与不做，做好与做差一个样的做法，就必须对工作好的地方、学校和个人进行奖励、表扬和宣传，做得差的就要加大惩罚，尤其是对学生体质健康水平持续3年下降的地区和学校，在教育评估和评先中实行“一票否决”。其中判定3年下降的指标，就是以《国家学生体质健康标准》测试数据为主。

综上所述，本研究对53号文件起草背景、过程和重要内容进行了总结、描述和解读，以期大家更好地了解、理解53号文件的内容和要求，并把它逐一落实到学校体育工作中；更期望大家在理解的基础上，能对各地、各校学校体育工作进行监督和指导。同时，也为大家更好地理解《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出的：“强化体育课和课外锻炼，促进青少年身心健康、体魄强健”<sup>[5]</sup>的精神做一铺垫。

#### 参考文献:

- [1] 国务院办公厅. 关于进一步加强学校体育工作的若干意见[S]. 国办发[2012]53号, 2012-10-22。
- [2] 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[S]. 中发[2007]7号, 2007-05-07
- [3] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[S]. 2010-07-29.
- [4] 杨桦在全国政协十一届五次会议上的发言[EB/OL]. <http://roll.sohu.com/20120326/n339153017.shtml>, 2013-08-20.
- [5] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[S/OL]. <http://www.gov.cn>.