

我国民族地区学校体育政策发展研究

何平香¹, 张玲²

(1.上海体育学院 国际教育学院 体育历史与文化研究中心, 上海 200438;

2.广东外语外贸大学 体育部, 广东 广州 510420)

摘 要: 对我国民族地区学校体育政策进行分析。研究发现: 我国中央到地方的各级人民政府出台的体育政策文件中, 包含有大量关于体育课程设置、课程内容、体育设施、体育安全、体育师资和体育经费等民族地区学校体育发展的政策内容。从发展过程看, 前期政策出现曲折和反复, 阻碍民族地区学校体育工作的发展; 改革开放后得到恢复和发展, 并始终坚持“健康第一”指导思想, 坚持民族地区自力更生和国家扶持相结合, 坚持民族地区特事特办, 坚持对口支持和“体育扶贫”攻坚的政策保障。这些学校体育政策不但增强学生体质, 而且扶持和促进民族地区学校体育工作开展, 维护和保障了民族地区学生参与体育的权益。

关 键 词: 体育管理; 学校体育政策; 少数民族

中图分类号: G807 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2018)03-0051-05

A study of the development of school physical education policies in ethnic minority regions in China

HE Ping-xiang¹, ZHANG Ling²

(1. Research Centre of Sports History and Culture, School of International Education, Shanghai University of Sports, Shanghai 200438, China; 2. Department of Physical Education, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou 510420, China)

Abstract: The authors analyzed school physical education policies in ethnic minority regions in China, and found that in the sports policy documents issued by the people's governments at all levels ranging from the central people's government to local people's governments, there were a lot of contents of policies for school physical education development in ethnic minority regions, such as physical education curriculum setup, curriculum contents, physical education facilities, physical education safety, physical education teachers and physical education funds, etc. From the perspective of development process, earlier policies were developed in a zigzag or repeated way, which hindered school physical education work development in ethnic minority regions; after the reform and opening, these policies were restored and developed, and kept sticking to the "Health First" guiding ideology, sticking to the combination of self-dependence of ethnic minority regions with state support, sticking to handling special matters of ethnic minority regions in a special way, and sticking to policy assurance for corresponding support and "sports for helping the poor". These school physical education policies not only enhanced student fitness, but also supported and promoted school physical education work development in ethnic minority regions, maintained and ensured the sports participation right of students in ethnic minority regions.

Key words: sports management; school physical education policy; ethnic minority

学校体育政策上位概念是“政策”。“政策”是指“国家或政党为实现某一历史时期的路线和任务而制定的行动标准和准则”^[1-2]。“学校体育政策是针对学

校教育领域内的体育问题, 为贯彻教育政策而制定的具体行动方案”^[3]。“学校体育政策是指国家在一定的历史时期, 为了实现一定的学校体育目的和任务制定

的法规、命令、措施办法以及计划和方案”^[4]。而就学界对于民族地区的学校体育政策研究看,普遍认为民族地区学校体育政策是在全国学校体育政策基础上,对于不同民族地区,依据民族特色,有针对性为提高民族地区青少年体质水平而实施的学校体育政策^[5]。建国以来党和政府一直非常重视民族地区学校体育工作,颁发很多促进学校体育发展的政策。对我国民族地区学校体育政策进行分析,可为今后民族地区学校体育政策的颁布和实施提供参考。

1 我国民族地区学校体育政策发展历程

1.1 新中国成立初期民族地区学校体育政策(1949—1966年)

1951年9月,我国教育部第1次在北京召开民族教育工作会议,指出“各少数民族教育必须是新民主主义的内容,现阶段的民族教育工作方针应该根据实际情况,分别采取巩固、发展、整顿、改造的方针”^[6]。并于同年政务院开始在民族地区推行《关于改善各级学校学生健康的指示》政策内容,要求改善体育教学条件,充实体育教学内容。在民族地区各级学校每周开设两课时的体育课,每天早晨必须做广播体操30分钟,下午课外活动增加到1.5小时。体育教材使用国家统一编写的教材,教学内容都是现代体育项目,包括篮球、排球、足球、乒乓球、田径、体操、游泳等^[7]。1952年4月16日,政务院颁布政策《关于建立民族教育行政机构的决定》,教育部设立民族教育司,并在民族地区设立了教育行政机构专职管理民族教育事务,进而推进国家统一的教育制度和政策、法规^[8-9]。1955年5月,教育部在民族地区中小学执行《准备劳动和卫国体育制度》,并在民族地区成立相应的工作领导小组,监督推行“劳卫制”,并定期进行达标测验,把“劳卫制”列入学校体育教学内容。1958年10月,国家体委和教育部在民族自治区出台《关于切实贯彻全国中、小学体育工作经验交流会通知》,在民族自治区中小学体育教学中开展“劳卫制”、等级运动员、普通射手等为内容的体育活动。1960年下半年,由于民族自治区人民生活困苦,学生根本没有精神上体育课,学校体育课间断,该政策在民族自治区中小学中被取消。1963年3月,民族自治区体委举办大、中小学体育训练班,进行体育知识和技术的学习,在民族中小学中恢复体育教学、课外活动、早操和课间操。

1.2 “文化大革命”时期民族地区学校体育政策(1967—1976年)

“文化大革命”期间,在民族文化教育问题上,有人认为:“民族问题已经解决,民族学校已无必要存

在。”^[10]因此,民族教育管理机构被撤。在随后召开的全国教育工作会议上,再次强调“政法、财经、民族学校要多撤销一些”^[9]。这样大部分民族地区的财经、政法、体育类学校被通知整改和停办^{[11][3]}。部分民族地区学校的校址、校舍被占用,许多教师被下放干校劳动^[11]。建国初期颁布和实施的民族教育政策也在这场运动中被取消,部分民族地区的体育风俗、节庆日体育文化也被当作“资产阶级生活方式”“四旧”和“迷信活动”扫除;把解放初期颁布的“尊重少数民族风俗习惯”政策给予否定,认为是在“保护特殊、享受特权”“民族没有差别”^{[11][3]}。这种情况,直到1968年以后才有所纠正。国务院对教育领域进行检查和整顿,并出台补救政策,恢复了民族地区的学校教育。但是学校体育并没有得到恢复,而是被学工、学农、学军活动所取代。直到1971年以后,民族自治区中小学生学习体育课、课外活动、早操和课间操得到全面恢复。如1975、1976年,宁夏回族自治区体委和教育局联合出台政策,要求在回民聚集区吴忠师范、固原师范学校举办全区中小学体育教师训练班,每期学员100名。自此,回民聚集区各中等学校“早操”“课间操”“体育课”“课外体育活动”逐渐被制度化^{[11][40]}。

1.3 改革开放时期民族地区学校体育政策(1977—1999年)

1978年国家教育部颁布了第2部《高等学校体育课教学大纲》,根据教育部的政策要求,民族地区各级学校制订新的体育教学计划,体育课成为必修考试课,规定每学期考查,每学年考试^[12]。同年,国家财政部、民委、民政部、劳动局出台《关于妥善解决回族等职工的伙食问题的通知》政策中,对参加学校体育运动训练和运动员给予适当的伙食补贴,每人每月4元^[13]。1988、1990年,国家教委、国家体委先后向民族地区颁布《中学生体育合格标准》《学校体育工作条例》,这些政策在民族地区中小学实施后大大提高了学生参加课外活动的积极性和自觉性。如1992年4月,宁夏回族自治区教育厅出台政策对回族区各类学校体育课进行课程评估。评估内容包括体育教师队伍、教学管理、学生学习质量、教学效果、教学实践、教师授课质量、教学条件、教学器材等8项。同时要求学生必须坚持参加早操、课间操与课外活动,要求每个学生每周参加早操不少于4次,参加课外体育活动不少于3次。另外,1989—1999年间,回族自治区体委、自治区教委连续10年在回族地区组织开展推行《国家体育锻炼标准》政策和冬季体育锻炼课外活动,丰富中学体育课教学和课外体育活动内容^{[11][3]}。

1.4 21世纪以来民族地区学校体育政策(2000—2016年)

2000年9月15日出台的《宁夏回族自治区体育条例》针对学校体育指出:“学校组织课外体育活动,学生每天的体育活动时间不得少于一小时”“县级以上人民政府及其教育行政部门应当按回族自治区有关规定,建设学校体育场地,配备体育器材,并加强管理监督。各类公共体育场所应当优惠向中、小学生开放。”^[14]2003年2月27日,各民族地区转发中共中央国务院《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》指出:“坚持‘健康第一’的指导思想,保障学校体育场地设施,改善体育教师待遇,确保学生的体育课程和课余体育活动时间。从2003年起,每年在各民族地区新建5个青少年俱乐部。到2010年,使每个民族地区青少年俱乐部的总数达到60个。”^[15]如2003年4月22日,宁夏回族自治区体育局出台《关于加强和改进全区青少年业余训练工作的意见》指出:“民族地区经济发展滞后,在地方财政对体育事业投入不足的情况下,要利用体教结合的模式,充分发挥体育传统项目学校的骨干作用,把县级业余体校办到学校、办出特色。”^[16]2006年4月15日,宁夏回族自治区出台《宁夏回族自治区体育事业发展第十一个五年规划》政策纲要,其中学校体育内容有:“各级教育、体育行政部门应加强对学校体育工作的管理和指导,督促各级各类学校认真贯彻德、智、体全面发展的方针,抓好体育传统项目学校和青少年体育俱乐部建设,加强师资力量,提高教学水平。”^[17]2012年《关于进一步加强学校体育工作若干意见》《中小学体育工作督导评估指标体系(试行)》、2014年《高等学校体育工作基本标准》等政策,都针对民族地区学校体育工作做出重要指示,提出民族地区要实施“体育扶贫”和“对口支持”等政策措施。2016年国务院出台的《关于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的意见》也针对民族地区学校体育工作指出:“坚持全面推进与分类指导相结合。鼓励依据民族特色和地方传统,大胆探索创新,不断提高学校体育工作水平。”“进一步挖掘整理民族民间体育,充实和丰富体育课程内容。”^[18]

2 我国民族地区学校体育政策发展的成就

2.1 初步形成比较完善的学校体育教育政策体系

改革开放后,党和政府根据社会发展的需要,不断制定并颁布一系列适合民族地区特点的学校体育政策,并不断丰富和完善内容。比如,积极开展对民族地区体育教育资源的挖掘工作,分派体育教育志愿者到各民族地区,以帮助和促进民族地区的学校体育教

育。这些政策内容有力地弥补了我国民族地区学校体育政策在体育教育资源上的缺失。同时也为我国民族地区学校体育事业的发展提供了有力保障。

2.2 体育教育政策的目标和措施更加具体

新中国成立以来,民族地区学校体育教育政策的目标,由单纯实现学校体育教学目标、提高民族地区青少年体质水平,转变为在此基础上更加系统、科学、有序。另外,为更好实现民族地区学校体育教育目标,其措施愈发具体。比如在回族学校体育问题上,既制定学校体育改革“健康第一”的目标,也提出具体到学生每周锻炼的频次和标准;设置民族地区学校体育专项资助,解决了民族地区学校体育开展过程中的资金匮乏等问题;比如新疆师范大学体育学院建立的民族体育文化展览室,为新疆地区高校学生学习民族体育文化提供了良好的平台;再如将传统的民族项目课程化,不仅能够有效提高学生身体素质,还能实现对民族传统体育文化的传承。

2.3 初步形成学校体育教育法规体系

建国以来,我国出台的很多教育法律法规文件都包含有民族地区的学校体育教育政策的内容。尤其在改革开放以后,民族地区学校体育教育政策的法制化建设取得了较大成绩。在《中华人民共和国宪法》《民族区域自治法》《体育法》《教育法》等法规文件中都有体现。如在《教育法》第44条中规定“教育、体育、卫生行政部门和学校及其他教育机构应当完善体育、卫生保健设施,保护学生的身心健康”^[19];在《体育法》中对学校体育的师资配备、课程设置、场地设施等做具体规定;在《民族区域自治法》的第41条中指出:“民族自治地方的自治机关自主地发展体育事业,开展民族传统体育活动,增强各族人民的体质。”^[20]在这些基础法律法规的指导下,党和政府先后制定大量学校体育教育政策法规、规章及规范性文件,如《宁夏回族自治区体育条例》等地方体育法规的出台,有力推进宁夏回族自治区学校体育教育政策法规化进程。

2.4 学校体育管理机构日益健全

1952年4月16日,国家政务院下发《关于建立民族教育行政机构的决定》政策,在中央人民政府教育部分设立民族教育司,并在民族地区设立了教育行政机构专职管理民族教育事务,进而推进国家统一的教育制度和政策、法规。各民族地区相继成立地方体育局,与当地教育局共同指导并监督学校体育教育政策的贯彻落实以及体育教育工作的有序开展。建国以来,随着民族地区学校体育政策不断完善,民族地区学校体育管理机构日益健全,更好地服务于民族地区学校体育教育工作。

3 我国民族地区学校体育政策发展的特点和经验

3.1 我国民族地区学校体育政策发展的特点

1) 坚持民族平等。

在长期民族地区学校体育工作中,党和政府始终以“坚持民族平等”作为制定学校体育政策的基本原则。1984年中共中央发出《关于进一步发展体育运动的通知》,指出:“全党、全社会都要重视加强体育工作,进一步发展全民族体育运动。”^[19]“全民族”一词高度概括体育发展政策中所坚持的民族平等基本原则。国家体育总局对民族地区学校体育发展也非常重视,在《2001—2010年体育改革和发展纲要》中指出:“要率先抓住西部大开发的有利时机,积极扶持中西部地区和民族地区发展体育。”^[20]并在政策中强调给予民族地区学校体育人才培养的特殊照顾和“应对民族地区的体育人才培养给予积极支持”。党和政府在出台政策的各个层面不断加大民族地区学校体育的支持力度,确保民族地区的学生能够平等享有参与体育和接受体育教育的权利。

2) 坚持从各民族实际出发。

在民族地区学校体育工作过程中,由于民族环境多样性和复杂性,民族文化多元性和丰富性,民族习惯局限性和差异性,导致各民族地区对开展学校体育活动的认识及价值取向存在较大分歧。因此,在不同文化特色的民族地区形成各具特色的学校体育教育模式。党和政府在针对民族地区制定学校体育政策时,也是因地制宜,从各民族的实际出发,以各民族的文化信仰、文化风俗、文化环境为参考依据,充分利用各民族地区特有的人文、地理环境和传统体育资源,制定不同的学校体育政策,以推动各民族地区学校体育的顺利开展。如在民族地区学校体育的管理上,宪法规定:“民族自治地方的自治机关自主管理本地区的教育、科学、文化卫生和体育事业”^[21],从而给民族地方以自主权力。在《中华人民共和国民族区域自治法》中更进一步明确民族地区依据自身特色发展学校体育的权力。如第41条指出:“民族自治地方的自治机关自主地发展体育事业,开展民族传统体育活动,增强各民族人民的体质。”^[22]针对民族地区颁布地方性学校体育管理办法,比如宁夏回族自治区学校体育工作管理办法中第7条规定:“要符合教学大纲要求,符合学生年龄、性别特点,并根据当地地理、气候条件,可以增加民族传统体育和乡土体育教学内容。”^[23]上述法规中所做的规定表明,党和政府充分尊重各民族地区的人文特色、坚持以民族地区的实际情况出发为原则,保障学校体育工作顺利进行。

3) 坚持与时俱进。

建国以来,我国民族地区的学校体育政策在不断创新,这主要得益于党和政府始终坚持与时俱进

的精神。在与时俱进思想的引导下,《中华人民共和国民族区域自治法》等各项政策都得以完善,另外在不同时期党和政府会根据不同的社会环境制定相关政策。比如随着西部大开发战略的推进,国家会组织包括体育人才在内的各行业志愿者赴西藏、新疆等地支援民族地区的学校体育等工作,并根据在民族地区工作志愿者的最新情况,政府部门出台“援藏援疆干部或志愿者待遇的补充规定”^[24],以及时解决援藏援疆工作者的实际困难。

4) 坚持教育现代化特色化。

民族地区教育的现代化不仅在于学校硬件设施的现代化,还在于学校民族文化的现代化,包括体育教学模式的现代化等。比如在《宁夏回族自治区学校体育工作管理办法》中规定:“要推行体育课教学改革,注重学生身体锻炼能力和锻炼方法、技巧的培养,加强学生终身体育教育。”^[25]^[26]另外,根据各民族地区的自然环境、人文环境的特点以及我国社会主义现代化发展的需要,党和政府在学校体育政策制定过程中遵循因地制宜、因时制宜的原则,引导民族地区学生在全面发展的基础上积极主动发展个人兴趣及特长。比如《宁夏回族自治区学校体育工作管理办法》中指出:“对于体育竞赛中成绩突出具有发展潜力的学生,学校和体育行政部门应当将其作为优秀体育后备人才培养,并可以向专业运动队推荐。”^[25]^[26]

3.2 我国民族地区学校体育政策发展的经验

1) 坚持“健康第一”的指导思想。

我国学校体育政策中规定,学校体育教育的指导思想是坚持“健康第一”,不管是在体育课程设置,还是在课外体育活动中都必须体现这一思想。1950年6月19日,毛泽东针对当时学生负担过重、健康水平下降的情况,在给教育部长马叙伦的信中指出:“要各校注意健康第一,学习第二。营养不足,宜酌增经费……全国一切学校都应如此。”^[26]1999年6月,在中共中央《关于深化教育改革 全面推进素质教育的决定》^[27]中指出:“健康体魄是青少年为祖国和人民服务的基本前提……学校教育要树立健康第一的指导思想,切实加强体育工作。”2006年12月,《关于进一步加强学校体育工作,切实提高学生健康素质的意见》指出:“学生的学习、生活、体育、娱乐、课外活动和休息的安排,都要按照健康第一的指导思想和青少年生长发育的规律进行。”^[25]^[19]这充分体现了党和政府对学生身体健康的重视,也体现了学校体育始终坚持“健康第一”的指导思想。

2) 坚持民族地区自力更生和国家扶持相结合。

建国以来,我国的民族地区学校体育工作不断取得新成就。作为一个多民族国家,各民族分布在山区、海

滨、草原、盆地、高原等多种地域,所受自然环境的影响也各不相同。我国政府根据不同民族在自然环境、人文环境等方面的不同特点,在民族地区学校体育工作中始终坚持国家帮助、发达地区支援、民族地区自力更生相结合的原则。鼓励民族地区政府发挥其主动性和创造性,积极开发并合理利用当地独有的资源及条件,不断地为民族地区学校体育的发展注入活力。通过民族地区政府有针对性地制定适宜的学校体育政策并与国家宏观政策背景相结合,促进民族地区学校体育的健康、可持续发展。同时,通过民族传统体育文化进课堂活动,有效保护和弘扬少数民族传统体育文化。

3)坚持对口支持、“体育扶贫”攻坚的政策。

新世纪以来,在“全国一盘棋,先进带后进”的思想指引下,我国民族地区的学校体育政策首次在全国提出“体育扶贫”和“对口支持”概念,并着力推进这项工作,使我国民族地区学校体育工作中取得很大成就。在始终坚持“对口支持”“体育扶贫”的攻坚政策和发展民族地区学校体育教育工作中,我国党和政府制定并实施了发达地区对民族地区的对口支援战略政策,并鼓励二者之间的技术合作与交流。在这一政策的支持下,我国确定发达地区企事业单位干部下基层、西部锻炼制度,国家体育总局和教育部先后抽调、派遣体育老师、体育干部到甘肃、西藏、青海、新疆、内蒙古、四川等民族地区扶持学校体育教育工作。发达地区从多方面对民族地区学校体育教育工作进行扶持,有效促进民族地区学校体育事业的健康和可持续发展。

参考文献:

- [1] 当代汉语词典编委会. 当代汉语词典[M]. 北京: 中华书局, 2009: 1850.
- [2] 马晓军. 试论清代的回族政策及其影响[J]. 民族论坛, 2014(4): 38-41.
- [3] 陶克祥. 学校体育政策执行力及其影响因素[J]. 现代教育管理, 2012(6): 68-69.
- [4] 王书彦. 学校体育政策执行力及其评价指标体系实证研究[D]. 福州: 福建师范大学, 2009: 47-48.
- [5] 张文鹏, 王建. 新中国成立以来学校体育政策的演进——基于政策文本的研究[J]. 体育科学, 2015, 35(2): 14-23.
- [6] 国家民族事务委员会教育司. 新时期民族教育工作手册[M]. 北京: 中央民族学院出版社, 1991: 271.
- [7] 朱潇潇, 桂榕. 回族节日文化重构的几种类型[J]. 回族研究, 2013(3): 80-86.
- [8] 全国人民代表大会民族委员会. 中华人民共和国民族法律法规全书[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2008.
- [9] 甘肃省地方史志编辑委员会. 甘肃省志第六十八卷·体育志[M]. 兰州: 甘肃人民出版社, 1998: 7.
- [10] 《当代中国的民族工作》编辑部. 当代中国民族工作大事记[M]. 北京: 民族出版社, 1989: 211.
- [11] 宁夏体育志编审委员会. 宁夏体育志[M]. 银川: 宁夏人民出版社, 2000.
- [12] 宁夏回族自治区党委. 关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见(宁党发[2003]10号)[Z]. 2003-02-27.
- [13] 国家民族事务委员会, 中共中央文献研究室. 新时期民族工作文献选编[M]. 北京: 中央文献出版社, 1990: 50.
- [14] 宁夏回族自治区体育局. 关于加强民族地区体育文化宣传的通知(宁体发[2004]14号)[Z]. 2004-02-24.
- [15] 宁夏回族自治区人民政府办公厅. 宁夏回族自治区体育事业发展第十一个五年规划(宁政办发[2006]63号)[Z]. 2006-04-15.
- [16] 宁夏回族自治区体育局. 关于加强和改进全区青少年业余训练工作的意见[EB/OL]. (2015-04-08) [2017-01-20]. <http://www.nxsport.gov.cn.htm>.
- [17] 宁夏回族自治区人民政府办公厅. 关于印发自治区《全民健身计划纲要》第二期工程第二阶段(2006—2010年)实施计划的通知(宁政办发[2006]77号)[Z]. 2006-04-25.
- [18] 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)[Z]. 2016-04-21.
- [19] 1984年中共中央关于进一步发展体育运动的通知[EB/OL]. [2017-01-10]. www.olympic.cn/rule_code/2004/0426/26065.html.
- [20] 马婷, 张晓宇. 回族伊斯兰文化传播的历史与现状[J]. 回族研究, 2014(1): 96-100.
- [21] 中共中央国务院. 关于进一步繁荣发展少数民族文化事业的若干意见(国发[2009]29号)[Z]. 2009-07-05.
- [22] 国家民委政策研究室. 国家民委民族政策文件选编(1979—1984)[M]. 北京: 中央民族学院出版社, 1988: 276.
- [23] 中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2011-10-25(01).
- [24] 国家民族事务委员会, 中共中央文献研究室. 民族工作文件选编(2003—2009)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2010: 345-346.
- [25] 国家民族事务委员会. 国家民委文件选编(1996—2007)[M]. 北京: 民族出版社, 2010.
- [26] 杨贵仁. 中国学校体育改革的理论与实践[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 123.
- [27] 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2006-10-19(01).