

·学校体育·

“理想之治”与“现实之困”：新课标落地执行的政策工具研究

张文鹏¹，杨方正²，徐亚楠²，买佳³，王健⁴

(1.云南师范大学 体育学院，云南 昆明 650500；2.华东交通大学 体育与健康学院，江西 南昌 330013；
3.广西师范大学 体育与健康学院，广西 桂林 541004；4.华中师范大学 体育学院，湖北 武汉 430079)

摘要：运用文献资料、内容分析等研究方法，借助质性分析软件 NVivo 12，从政策工具、核心素养、课程内容3个维度对义务教育体育与健康课程标准(2022版)进行文本挖掘与定量分析。研究认为：(1)从政策工具维度看，重视环境型政策工具、供给型政策工具运用较均衡，需求型政策工具较少；(2)从核心素养维度看，针对核心素养构建的政策工具总量相对均衡，但政策工具类型呈“分化”现象；(3)从课程内容维度看，政策工具主要作用于专项运动技能、体能，健康教育和基本运动技能相对均衡，跨学科主题学习处于劣势。据此研究提出相关的政策建议：(1)在政策工具方面，应在多元主体协同参与的基础上实现政策工具的靶向精准和结构优化，进而形成政策工具的体系化；(2)在核心素养方面，需进一步提高政策工具与核心素养的耦合度，推动政策工具与核心素养的持续互动；(3)在课程内容方面，应通过顶层设计和基层落实将需求型政策工具嵌入课程内容环节，创新政策产出和扩大政策效应。

关键词：学校体育；义务教育体育与健康课程标准(2022版)；核心素养；课程内容；政策执行；政策工具

中图分类号：G807 文献标志码：A 文章编号：1006-7116(2023)01-0081-09

“Ideal governance” and “realistic difficulties”: A study on policy tools for the implementation of the New Curriculum Standard

ZHANG Wenpeng¹, YANG Fangzheng², XU Yanan², MAI Jia³, WANG Jian⁴

(1.School of Physical Education, Yunnan Normal University, Kunming 650500, China;

2.School of Physical Education and Health, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China;

3.School of Physical Education and Health, Guangxi Normal University, Guilin 541004, China;

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

Abstract: Using the methods of literature and content analysis, and with the help of Nvivo 12 qualitative analysis software, text mining and quantitative analysis were conducted on the Physical Education and Health Curriculum Standards for Compulsory Education (2022 Edition) from three dimensions: policy tools, core literacy and curriculum content. The study concludes that: (1) From the dimension of policy tools, there is focus on environment type policy tools, the use of supply type policy tools is relatively balanced, and demand type policy tools are lacking; (2) from the dimension of core literacy, the total number of policy tools constructed for core literacy is relatively balanced, but the types of policy tools are “divided”; (3) from the dimension of curriculum content, the policy tools mainly focus on sports-specific skills and physical fitness, while health education and fundamental motor skills are relatively balanced and interdisciplinary thematic learning is at a disadvantage. Given that relevant

收稿日期：2022-08-25

基金项目：国家社会科学基金重点项目(18ATY009)。

作者简介：张文鹏(1979-)，男，教授，博士，博士生导师，研究方向：体育政策。E-mail: wenpeng98@126.com 通信作者：王健

policy recommendations are put forward as follows: (1) In terms of policy tools, precise targeting and structural optimization of policy tools should be achieved on the basis of the collaborative participation of multiple actors to form a system of policy tools; (2) in terms of core literacy, the coupling degree between policy tools and core literacy needs to be further improved, and the continuous interaction between policy tools and core; (3) in terms of curriculum content, demand type policy tools should be embedded in curriculum content sessions through top-level design and grassroots implementation to innovate policy outputs and expand policy effects.

Keywords: school physical education; Chinese Physical Education and Health Curriculum Standards for Compulsory Education(2022 edition); core literacy; curriculum content; policy implementation; policy tools

习近平总书记明确指出：“用心打造培根铸魂、启智增慧的精品教材，为培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人、建设教育强国作出新的更大贡献”^[1]。新发展阶段，为落实习近平总书记关于育人思想的重要指示，推动教育强国战略目标的顺利实现，教育部修订并于2022年4月21日印发《义务教育体育与健康课程标准(2022年版)》(以下简称“新课标”)。“新课标”的修订坚持以习近平总书记关于教育改革思想为统领，以《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》等政策文件具体要求为指导，为新发展阶段教学改革面临的新挑战提供“理想之治”的蓝图。

长期以来，受传统应试教育枷锁的束缚和中考“指挥棒”影响，体育与健康课程长期处于被其他学科“挤压”的状态，体育与健康教育在基础教育实践中时常在边缘化徘徊，致使学生体魄强健促进和德智体美劳全面发展中“体”的培养成为“现实之困”。毋庸置疑，这掣肘了体育与健康课程对促进学生全面发展的重要作用。

“新课标”要推动体育与健康教育回归立德树人根本任务，帮助学校减负增质，培养有理想、有本领、有担当的时代新人，必须及时从政策实施层面回应、落实相关指示和政策文件的具体精神，以彰显“新课标”培根铸魂、启智增慧的内在价值。因此，今后一段时期内党和政府在推进“新课标”落地生根的进程中如何选择、配置和运用政策工具，必将成为新发展阶段研制“新课标”相关配套政策的热点与难点问题，其对进一步推动教育强国战略的实现和体育与健康教育的良性治理具有重要的理论和现实意义。基于此，研究以政策工具为理论基础，构建政策工具、核心素养、课程内容的三维框架来量化分析“新课标”，进而探究“新课标”中政策工具分布特点、使用情况及内在特征，以期今后一段时期内推动“新课标”落地的配套政策提供理论参考。

1 研究设计与分析框架

1.1 研究设计

1)内容分析法。

内容分析法是一种将文本、信息、符号等传播内容转化为数据的量化研究技术，研究者通过量化数据来追踪传播内容间的前因后果、相关性等，以便于研究者根据数据查阅、解释和采取行动^[2]。内容分析法大致可分为“提出研究问题、抽取文献样本、确定分析单元、制定类目系统、内容编码与统计、解释与检验”^[3]6个基本步骤，在研究中严格按照这6个基本步骤实施和进行。作为一种定性与定量相结合的研究方法，研究者可以在内容分析的基础上建立计算机算法能处理的信息逻辑系统，并将算法得出的数据与特定时间、空间及其情境下的社会现实、主流价值观相联系，以厘清和揭示传播内容间所蕴含的关系、规律及社会性质。

2)文本编码、归类与信度检验。

邱均平^[3]认为，单词、符号、主题、人物以及意义独立的词组、句子、段落等均可作为文本分析单元。在研究中，对政策文本中包含类目系统的政策条目进行编码与归类。编码主要采用“政策章节—政策条目”的形式，考虑到“新课标”部分关键内容缺少条目，难以直接进行编码，研究将“新课标”中缺少条目的文本进行字母设定，统一将“内容要求”设定为“A”、“学业要求”设定为“B”、“教学提示”设定为“C”、“水平目标”设定为“SP”，以便于研究编码。如[4-4-3-SP3-C-6]表示“第四章—专项运动技能—体操类运动—达到水平三目标要求—教学提示—运用现代信息技术手段开展体操类运动项目的教学”。归类主要借助质性分析软件QSR Nvivo 12，该软件支持定性分析与定量分析相结合的混合研究，在文本编码、归类、检验等方面与内容分析法契合，能有效提高定量分析的科学性、准确性。同时，考虑到单个研究人员的编码与归类可能会造成研究信度缺失，研究要求两位研究人员对内容分析法的6项基本步骤进行熟悉，并在此基础上进行编码的信度检验。本研究编码与归类的第1轮Kappa系数为0.821，第2轮Kappa系数为0.879，

符合 Landis 等研究结果证明的 Kappa 系数大于 0.810 表示编码具有客观性和科学性的条件^[4]。

1.2 分析框架

对政策中的政策工具体系进行量化分析, 既能探究政策文本上下文之间政策工具选择与设计的隐含关系, 又能为今后相关政策落地提供理论依据。而构建适宜的政策工具维度是分析政策文本并提出建议的关键所在。目前体育领域内学者较多在 Rothwell 和 Zegveld 的政策工具理论上构建二维框架来分析政策文本, 三维框架尚处于起步阶段, 而其他学科的三维分析框架已较为常见。基于此, 研究以 Rothwell 的政策工具理论为基础, 构建政策工具、核心素养、课程内容的三维分析框架(见图 1), 以更全面地认识和洞见“新课标”中政策工具的内涵和本质。

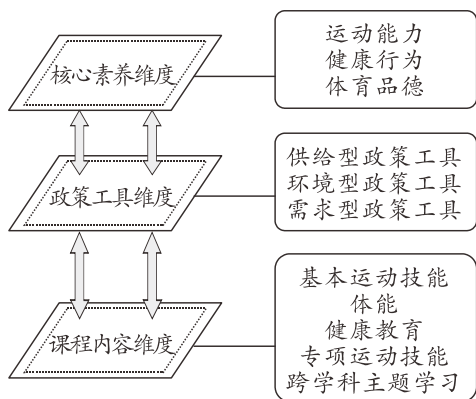


图 1 “新课标”的三维分析框架

1) 政策工具维度。

政策工具是指政府在部署和贯彻政策时所拥有的实际方法和手段。在政策实施阶段, 政府需要从政策工具箱中选择合适的政策工具来解决政策问题, 以推动政策目标溢出效应的彰显和社会最优基础价值的不断前进^[5]。例如, 当前体育与健康教育在基础教育边缘化的问题, 党和政府不仅要考虑政策工具箱中的何种工具能解决该问题, 还要考虑政策工具对体育与健康教育最优基础价值推动作用的彰显。可见, 政策主体针对政策问题构建具有针对性的政策工具对推动社会最优基础价值不断前进具有重要意义。基于 Rothwell 的政策工具理论, 其可分为供给型政策工具、环境型政策工具、需求型政策工具 3 种类型, 在此基础上研究结合“新课标”的具体内容来构建子政策工具。具体来讲, 供给型政策工具对“新课标”落地起推动作用, 其表现形式主要为科技支持、人才培养、场地建设、信息服务 4 种子政策工具。环境型政策工具是“新

课标”顺利开展的外部效力, 其主要表现形式是目标规划、法规管制、表彰激励、策略性措施 4 种子政策工具。需求型政策工具对“新课标”起拉动作用, 主要包括服务外包、政府采购、推广示范 3 种子政策工具(见图 2)。需要强调的是, 为从整体上、全局上把握“新课标”全文, 加强研究各个部分之间的内在联系, 研究将政策工具维度的编码贯穿于“新课标”全文, 包涵课程性质、课程理念、课程目标、课程内容、学业质量、课程实施以及跨学科主题学习案例 7 个部分。

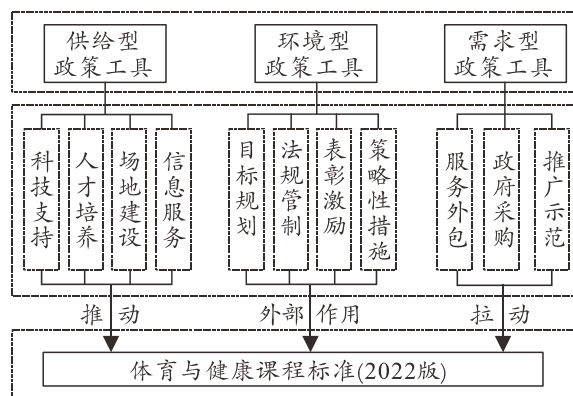


图 2 体育与健康课程标准(2022版)的政策工具效力图

2) 核心素养维度。

“新课标”中明确指出, 体育与健康教育要培养的核心素养是指学生通过体育与健康课程学习而逐步形成的正确价值观、必备品格和关键能力^[6], 是促进学生体魄强健和形塑学生德智体美劳全面发展的关键路径。从政策目标维度看, 政策目标是政策制定者对特定政策问题有了全面认识和综合评价基础上, 对解决政策问题前景的一种展望、设计和构思, 而“新课标”的政策目标可以说就是推动学生在义务教育阶段形塑核心素养、培养核心素养, 就是凸显体育与健康课程的育人功能, 就是在体育与健康课程教学中落实立德树人根本任务的具体体现^[7]。事实上, 培养好学生的核心素养表达着政策制定者希望目标群体应该达到的标准政策目标, 属于静态层面的政策文本, 而如何形塑学生核心素养则属于动态层面的政策执行阶段。换句话说, 动态层面对静态层面的具体回应和落实, 只有动态层面做好、做扎实, 才能实现静态层面提出的政策目标。当前, 教育部已经颁发处于静态层面的核心素养目标, 而政策主体在未来一段时期内如何构建政策工具体系则是推动学生核心素养形塑、回应静态层面核心素养政策目标的关键所在。因此, 需要进一步分析“新课标”中核心素养的形塑路径。具体来讲,

核心素养主要体现在运动能力、健康行为、体育品德等方面。运动能力主要指学生在体育运动过程中表现出来的综合能力,健康行为主要指学生增进身心健康和积极适应外部环境的综合表现,体育品德主要指学生在体育运动中应该遵循的行为规范、体育伦理,以及形成的价值追求和精神风貌。基于此,研究将运动能力、健康行为、体育品德作为核心素养维度,以此来探析“新课标”中核心素养与政策工具之间的关系。

3)课程内容维度。

《“健康中国2030”规划纲要》(以下简称“健康中国2030”)提出,到2030年要基本实现青少年熟练掌握1项以上体育运动技能的目标^[8]。习近平总书记在全国教育大会提出“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”的新思想。要加快推动“健康中国2030”进程,落实习近平总书记的育人新思想,“新课标”的课程内容部分则是贯彻相关思想的关键环节。在基于核心素养的基础上,“新课标”的课程内容遵循了“目标引领内容”的原则,课程内容每个部分的构建均有明确界定,并根据不同阶段水平目标提出不同学业要求^[9]。从政策实施过程看,课程内容作为“新课标”的重要部分,包含基本运动技能、

体能、健康教育、专项运动技能、跨学科主题学习5个活动过程,这些活动过程落实到具体实施层面必须以政策工具为支撑,以将“新课标”贯彻的政策精神转化为实际的政策产出和政策效果,进而推动学生核心素养的形塑。具体来讲,基本运动技能主要是发展学生身体活动能力,为提高学生体能和学会运动技能奠定基础。体能主要是增进学生体质健康,提高身体素质和学会运动技能打下坚实基础。健康教育主要是帮助学生逐渐养成健康与安全的行为习惯和生活态度。专项运动技能主要是推动学生熟练掌握一至两项或多项运动技能。跨学科主题学习主要是设置有助于将体育与德育、智育、美育、劳动教育等相结合的教学内容,以促进学生全面发展。基于此,研究将课程内容的�基本运动技能、体能、健康教育、专项运动技能、跨学科主题学习5个方面作为课程内容维度,以此来挖掘“新课标”中课程内容与政策工具间的关系。

2 政策工具、核心素养、课程内容的三维分析

2.1 政策工具维度分析

“新课标”政策工具的编码情况见表1。

表1 “新课标”政策工具的编码情况

政策工具类型	表现形式	文本编码	频次	百分比/%
供给型 政策工具	科技支持	[4-4-2-SP4-C-3] [4-4-3-SP3-C-6] [4-4-3-SP4-C-4]	12	5.47
	人才培养	[4-3-SP4-C-3] [6-4-1] [6-5]	5	
	场地建设	[6-4-2] [6-4-2-1] [6-4-2-2]	5	
	信息服务	[4-3-SP3-C-2] [4-3-SP3-C-3] [4-3-SP4-C-3]	7	
环境型 政策工具	目标规划	[3-2-1] [3-2-2] [3-2-3]	318	92.64
	法规管制	[4-2-SP3-A-1] [4-2-SP4-A-1]	2	
	表彰激励	[2-5] [2-6] [4-2-SP4-C-3]	7	
	策略性措施	[2-3] [2-4] [2-5]	164	
需求型 政策工具	服务外包	N/A	0	1.89
	政府采购	N/A	0	
	推广示范	[4-4-5] [4-4-5-SP4-C-5] [4-5-1]	10	

1)供给型政策工具运用较均衡,但还需进一步增强。

从供给型政策工具的内部结构看,在科技支持方面科技支持工具在供给型政策工具内部频次最高为12次。当前科学技术掀起的大数据、人工智能、虚拟现实等技术已经明显渗透到学校教育中,知识获取和传授方式、教和学的关系都在科学技术的推动下发生了深刻变革^[10],使得政府愈来愈重视科学技术在体育教学中发挥的功能和作用。例如,应重视应用现代信息技术手段来帮助学生理解相关运动技术的特点和动作要领,提高学生在运动情境中发现问题、分析问题、

解决问题的能力。此外,科技支持工具不仅有利于推动体育与健康教育中传统式纸质教材与现代化数字资源的优势互补,还在一定程度上打破了体育与健康教学的时空壁垒,对提高教学效果、教育公平、教育质量等均具有重要意义。因此,科技支持工具得到了政府一定程度的重视。在信息服务方面,信息服务工具共运用7次,总体占比较低,要发挥其应有效力需强化重视。事实上,信息服务工具体现出党和政府希望通过传播、宣传、传递等途径给予执行者和目标群体更多相关知识和信息,并希望执行者和目标群体能够

按照政府意愿去改变自身行为。例如,通过多种途径获取体育与健康的相关信息,帮助学生形成积极健康的意识与生活方式。可见,信息服务工具对学生健康成长具有重要作用,但其价值未得到有效体现,不利于学生在意识层面养成长期参与体育锻炼和保持健康生活方式的良好习惯。因此,未来一段时期内仍然要重视信息服务工具的价值和作用。在场地建设方面,场地建设工具共运用5次,力度明显较低。当前我国中小学尤其是中西部和农村地区中小学体育基础设施和器材配置不足、不齐、滞后等问题仍然没有得到有效解决,而“新课标”中提出要开展水上运动、冰雪运动、新兴体育类运动(生存探险类项目、时尚运动类项目),许多学校受场地、器材、自然条件等因素限制很难有效开展这些运动,显然不利于从空间基础上保障体育与健康教学活动的开展。因此,场地建设工具在未来一段时间内仍然是相关配套政策制定的重要任务。在人才培养方面,人才培养运用的频次较低且仅为5次,该工具的价值和功能仍有待提升。事实上,人才培养是保障教学效果和教学质量至关重要的工具之一,对体育与健康课程教学具有决定性影响^{[6]130}。但我国体育与健康课程的教师群体长期以来就处于“弱势”,体育教师地位低下,师资培训也以集中讲授、专家讲座等理论输出为主要手段,缺乏对教师实践能力的发展与培养^[1],这无疑影响了体育与健康课程的教学效果和教学质量。因此,今后需要进一步创新人才培养工具的运用方式,以推动体育与健康课程高质量开展。

总体来看,供给型政策工具总体占比较低且仅为5.47%,这表明供给型政策工具对“新课标”的推动作用可能不高。事实上,政府之所以综合运用供给型政策工具,主要由于政府为了推动政策的落地生根,必须提供必要的政策资源来保障相关工作的顺利进行,而政府所掌握的资源总体是稀缺、有限的,过多投入政策资源会造成政府投入的成本增加,这就使得政府在供给型政策工具的选择和运用上呈现出进退两难的窘境。而要发挥供给型政策工具对“新课标”的推动作用,需要多元主体参与到“新课标”的实施中来。正如萨拉蒙^[12]指出“工具构建是一种回应公共问题的集体行动”一样,不同政策主体掌握不同资源,多元主体的积极动员能有效弥补政府受资源约束而制约政策深入开展的问题。因此,供给型政策工具可以在多元主体协同参与的基础上进一步构建,以弥补政府自身资源受限的难题。

2)环境型政策工具受到重视,但需注意均衡。

从环境型政策工具的内部结构看,在目标规划方

面目标规划频次最高且为318次,目标规划工具的运用较多体现出政府希望通过设定的目标来鼓励、引导执行者和目标群体的行为,从而推动学生达到不同阶段的水平目标。但政府在表彰激励工具的运用上明显较少,这会导致利益相关者长期致力于目标规划工具运用的减少。这表明目标规划工具与表彰激励工具之间存在一定的矛盾和冲突,工具之间的组合效应未得到有效彰显。事实上,政策问题的解决和政策目标的实现不是单一政策工具运用的结果,而是多种政策工具被组合在一起来处理政策问题。正如萨拉蒙^[12]指出“不同工具可以综合利用来产生联合效应”一样,优化组合不同类型的政策工具能够产生单一政策工具不能达到的政策实践活动和政策效果。可见,政策工具的组合效应对于政策目标的实现具有重要意义。在策略性措施方面,策略性措施共运用164次。策略性措施运用较多,一方面体现出政府注重从具体问题具体分析的角度来治理以往课程标准实施阶段所存在的问题,隐含着政府逐渐将权力下放至学校的行动逻辑。另一方面,策略性措施在很大程度上表现为政府的一种短期行为,其在政策执行过程中随意性较大,如缺乏法规性工具约束,将导致“上有政策、下有对策”的现象,进而出现政策执行偏差。政策执行偏差是指执行者在政策实施过程中受主、客观因素的制约,导致政策效果偏离政策目标并产生不良后果的政策现象。因此,要以法律法规工具来保证策略性措施的长效机制,以避免出现政策执行偏差。在表彰激励方面,表彰激励工具主要表现为激励执行者长期致力于“新课标”落地和鼓励学生积极达到不同阶段的水平目标,但“新课标”中表彰激励工具仅7次,导致该工具的激励引导作用有限。因此,今后需要加大表彰激励工具的运用。在法规管制方面,虽然法规管制工具在“新课标”中运用较低且仅为2次,但其作为教育部颁布的法规性、指导性文件,代表国家意志,是全国各中小学必须实施的义务教育课程标准,其本身就具有法规工具的强制性和权威性。同时,为进一步保证“新课标”落地生根,确保学生有充足的体育锻炼时间,2022修订的体育法中新增了“保证体育课时不被占用”和“在校不少于一小时体育锻炼”等条款^[13]。可见,“新课标”落地生根在法律层面得到了法规工具的刚性约束力保证。

总体来看,“新课标”中环境型政策工具占政策工具总数的92.64%,这表明该工具类型受到“新课标”的偏好和充分使用,但也必然会导致供给型、需求型两类政策工具在“新课标”中的使用频次降低。例如,目标规划和策略性措施工具的运用较多,表彰激励和

法规管制工具的运用则相对较少,这抑制了从外部环境来间接影响“新课标”的落地生根。事实上,政策工具间的配比不均衡易导致政策工具之间的协同效应降低。因此,要推动“新课标”落地,彰显政策工具间的组合效应与协同效应,需进一步加强“新课标”中频次较少的政策工具运用力度,以发挥政策工具间的组合效应与协同效应,进而推动“新课标”落地。

3)需求型政策工具较少。

从需求型政策工具看,“新课标”中推广示范工具仅为10次,服务外包和政府采购工具未得到有效体现,需求型政策工具总体占比仅为1.89%,表明该类政策工具在“新课标”中的供给比例较少,其对“新课标”的拉动作用有限。盖伊·彼得斯指出,政策工具的选择和构建通常是基于惯性思维、基于传统^[4],决策者在政策制定阶段能够熟知和预知以往财政预算成本大小、资源消耗多寡,而对新治理工具的运用却显得“琢磨不定”,这样的制定政策习惯在短期内可能不会带来什么影响,但却不能适应环境变化。事实上,自党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央高度重视体育事业发展,并出台了系列政策文件来推动体育组织发展,增加了体育组织数量和提高了其服务质量。而“新课标”中的需求型政策工具较少,使拥有丰富资源和多样化手段的体育组织被置于体育与健康课程的边缘。从需求型政策工具拉动作用看,在服务外包方面,政府可通过服务外包工具中的市场机制来合理配置资源,将相关项目委托给体育组织,政府主要负责监督外包项目的完成进度和质量,以降低政府的投入成本和直接行为,使资源的利用效能最大化。例如,政府委托第三方检测学校体育设施的安全情况,委托体育组织开展体育竞赛、运动会等。在政府采购方面,政府可运用采购工具来购买学生运动意外伤害保险、体育培训、体育装备、体育产品等,推动部分受条件限制而难以开设这类运动的学校也能落实“新课标”的具体要求,以此来保障“新课标”相关工作的顺利开展。在推广示范方面,“新课标”中的推广示范工具主要是推广国防教育、英雄烈士等静态层面的知识和事迹,对动态层面的如何推广“新课标”落地、发挥推广示范工具的辐射和带动作用少见。因此,今后一段时间内需进一步加强动态层面的推广示范工具运用,从而为其他地域开展“新课标”提供相关建议和路径。

总体来看,“新课标”中3种类型的政策工具均占据了不同程度比例,但也存在内部结构、供给比例差异大等问题。政策工具作为政府实现政策目标的一个系统化手段,政策工具箱中的每种工具都有其特性或

属性,不同政策工具也会引起不同政策实践活动,工具使用不能单独发挥作用,而是要和其他工具配合使用,以充分发挥各政策工具的应有价值和独特功能。因此,今后“新课标”相关配套政策的制定与完善需协调好不同工具的供给比例,加大较少政策工具的运用力度,进而推动体育教学高质量开展。

2.2 政策工具与核心素养维度的交互分析

从政策工具与核心素养的交互关系看,政府针对学生核心素养形塑的政策工具总量相对均衡,形成以环境型政策工具为主、供给型政策工具和需求型政策工具为补充的局面。从运动能力看,运动能力之所以得到政府重视,其主要原因是运动能力对促进学生体魄强健和健康成长具有至关重要的作用。长期以来,在传统“军事课”“纪律课”“说教课”“安全课”“单一技术课”^[5]等体育课教学形态影响下,教师在课堂中注重教材知识的单向输出,忽视学生在体育课程中的运动体验,学生在体育与健康课程中难以学到促进自身发展的运动知识与技能,长此以往便导致学生不喜欢上体育课,有的甚至演化为“表演式”。这样的教学形式不仅难以彰显课程标准在学生运动能力形塑方面的作用,还难以推动学生终身参与体育锻炼和养成良好体育锻炼意识。为推动学生在体育与健康课程中的体验,新课标改进了课堂教学方式,在各阶段教学中都强调要促进学生主动学练,以此来推动学生运动能力的形塑。从健康行为看,政府之所以高度重视学生健康行为的形塑,其主要原因是健康行为作为增进学生身心健康和积极适应外部环境的综合表现,对推动学生养成良好生活习惯、积极参与体育锻炼、逐步适应自然与社会环境具有至关重要的意义。实际上,尽管党和政府在《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》《〈体育与健康〉教学改革指导纲要(试行)》等政策文件中提出聚焦于学生核心素养的发展,但不少学生仍然不会运用生长发育、青春期保健、运动损伤、应急避险等知识来促进自身健康行为的形塑^[6],致使学生在经过义务教育学习后仍然难以运用健康行为的知识来解决体育运动和生活中的问题,无疑不利于推动学生核心素养的整体形塑。因此,学生健康行为的形塑仍是今后一段时期内体育与健康课程的重点任务。从体育品德看,体育品德是促进学生在运动中拥有良好体育精神、体育道德和体育品格的关键,对推动学生运动能力和健康行为的形塑具有重要作用。长期以来,体育与健康课程在实施过程中过于重视学生运动技能的掌握,体育品德对学生运动参与促进作用的关注相对较少。事实上,核心素养作为一个包含体育品德、运动能力、健康行为3个方面的完整体系,

他们之间环环相扣、密切联系,单一维度的不足必然导致学生核心素养得不到有效形塑。因此,为推动学生核心素养的整体形塑,发挥核心素养对学生整体发展和解决复杂情境中的实际问题是进一步形塑学生核心素养的有益路径。

陈振明^[17]认为政策工具是政策目标与结果之间的桥梁,选择合适的政策工具对实现既定政策目标具有决定性影响。政策工具是为彰显政策目标服务的,而政策目标则规定了政策工具的方向,能引导政策主体根据政策问题构建可操作的、具体可行的与符合法律规范的治理社会问题的工具。可见,政策工具与政策目标之间是一种双向持续的互动过程。新发展阶段要推动学生形塑“新课标”中提出的核心素养目标,需进一步提高“新课标”政策工具与核心素养的耦合程度,推动政策工具与核心素养的持续互动。同时,还要认识到工具与目标的联系具有动态性,在政策执行过程中目标会有所调整,工具必须依据调整后的目标做出改变。因此,今后一段时期内如何针对“新课标”中学生核心素养形塑构建适应的政策工具体系,是推动学生核心素养形塑的关键路径。

2.3 政策工具与课程内容维度的交互分析

从政策工具与课程内容的交互关系看,政策工具主要作用于专项运动技能、体能,健康教育和基本运动技能相对均衡,跨学科主题学习处于劣势。从专项运动技能看,政府之所以高度重视在课程内容中开展专项运动技能,或许与有学者指出“通过1 260学时12年的体育课让学生熟练掌握一项以上体育运动技能……成为极为困难的课程理论问题和教学实施问题”^[18]一样,如学生经过义务教育学习后仍然在体育方面没有一技之长,显然不利于学生核心素养的形塑和终身参与体育锻炼行为的养成。因此,制定者在“新课标”的课程内容环节高度重视学生运动技能的开展。从体能看,体能作为学生参与体育活动和增强体质的关键要素之一,是推动学生在每一阶段进行专项运动技能训练和达到水平目标要求的重要基础,也是提高学生力量、速度、耐力等身体素质和推动学生核心素养中运动能力形塑的重要路径。有学者研究指出,我国中小学生在体育与健康课程中达到中等强度运动的持续时间累积不足8 min,达到高强度运动的持续时间平均不足5 min^[19]。可见,这样的运动负荷持续时间既难以提高学生的体能水平,也导致学生难以掌握和学会运动技能及体质健康的提高。因此,政府重视在“新课标”的课程内容中开展体能教学。从健康教育看,健康教育之所以相对均衡主要是因为自《体育与健康课程标准(2001版)》后,“新课标”是体育课程与健康

课程相互融合后的新产物,且健康教育课程内容是由体育与健康、道德与法治、生物学、科学等共同组成的课程,其在“新课标”中自然占有相当重要的地位和作用。从基本运动技能看,作为运动技能掌握的起始部分,基本运动技能的练习是学生掌握专项运动技能的前提条件和关键基础,其在“新课标”专项运动技能的各水平目标中均有提及。可见,基本运动技能对学生熟练掌握并运用专项运动技能具有基础性作用。因此,在“新课标”中占有较高地位。从跨学科主题学习看,长期以来,我国体育与健康课程执行者在实施阶段注重教授学生体育与健康教材范围内的知识,并指导学生运用课本内知识来解决实际生活中面临的相关问题,但随着相关问题复杂化、多样化发展,仅从体育与健康的视角来解决相关问题已经显得力不从心。而跨学科主题学习超越单一学科知识范围,强调多学科知识整合,其对学生综合实践能力的发展和在学习中发现、提出问题、分析问题和解决问题能力的培养均具有重要作用^[20]。尽管“新课标”采用跨学科主题学习,但“新课标”中政策工具与跨学科主题学习的交互频次较低,从政策工具维度看,这种较低频次的使用或许对学生综合素质能力的型塑与提升有限。因此,今后要进一步重视跨学科主题学习对学生解决体育与健康问题的重要作用,以推动学生综合实践能力的提高。

政策执行作为一种动态过程,其本质就是政府在特定情境中针对特定政策问题而对政策工具体系进行构建的过程。在这一过程中,构建的政策工具体系能否解决具体情境中的政策问题是彰显政策目标的关键。事实上,当前体育与健康课程在不少地方的实践教学缺乏创造性、趣味性,在教学深度上“浅尝辄止”等问题仍然没有得到有效解决,导致基本运动技能、体能、健康教育、专项运动技能和跨学科主题学习等内容容易在实践中走样。从政策实施过程看,造成这种现象的原因主要是执行者在实施阶段所拥有的总体资源不足,政策工具箱内的政策工具阙如。如法规管制工具运用不足易导致执行者凭主观臆断开展教学活动,需求型政策工具力度不足制约教学内容多元化、个性化开展。因此,为推动“新课标”课程内容的开展,一方面应以时间地点条件为转移,针对课程内容的具体问题构建政策工具体系;另一方面,将运用不足的政策工具嵌入课程内容的具体环节。

3 “新课标”落地执行相关配套的政策建议

“新课标”要落实习近平总书记对教育改革的重要指示和中央的相关文件要求,需在未来一段时间内

抓紧研制充实政策工具箱的相关配套政策,以推动体育与健康教育的深化改革,进而为学生核心素养的形成提供切实可行的路径。

3.1 在多元主体协同参与的基础上实现政策工具的靶向精准和结构优化,形成政策工具的体系化

新发展阶段,“新课标”要加快实现健康中国、促进青少年体魄强健目标的实现,需要以多元主体协同参与“新课标”落地为基础,整合有限的资源来满足学生日益增长的体育需求,以实现政策工具的靶向精准和结构优化,进一步推动政策工具体系化的构建。政策工具的靶向精准主要指在充分了解政策问题以及政策工具属性、功能、价值的前提下,在治理过程中有目的地针对特定问题或目标精确选择和运用政策工具,以避免政策工具投入过剩和精准实现问题解决的作用和效果。从供给型政策工具看,供给型政策工具的构建需以多元主体协同参与为基础,通过整合多元主体所提供的资源来保障“新课标”落地所需要的物质性资源,进而加大科技支持、人才培养、场地建设、信息服务等政策工具的运用力度。为此,可以在相关配套政策中不断强调多元主体所具有的权利和义务,建立整合多元主体协同提供物质性资源的机制或模式,推动多元主体将政策义务内化为政策务实,形成多元主体协同提供“新课标”落地实施所需要的物质性资源的新局面。从环境型政策工具看,需进一步加强法规管制、表彰激励工具的运用力度,以推动政策工具组合效应的彰显。在法规管制方面,需以体育法为根本性保证,严格落实体育法中有关体育教学的规定,进一步加强相关工作的法治化建设,建立健全有关工作的问责制度来保障策略性措施工具的运用,推动体育教学过程有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。在表彰激励方面,需进一步加大表彰激励的群体和形式,对开展较好的地区和学校进行省级、国家级授牌,对相关群体进行表扬、宣传,以此来激励长期致力于不同阶段目标规划工具的运用,积极引导达到不同阶段的水平目标。从需求型政策工具看,应进一步加大服务外包、政府采购和推广示范3种工具的力度,以优化政策工具结构。在服务外包方面,受条件限制而难以开展新兴体育类运动的学校,可委托给体育俱乐部、体育组织等来负责相关工作和教学活动。在政府采购方面,应加大政府采购体育服务的力度,推动相关设施、设备(VR虚拟设备、场地器材)的逐步完善。在推广示范方面,可以建立“国家级—省级—市级—县级”的四级“新课标”特色学校、示范学校,并积极对接全国青少年校园冰雪运动、校园足球特色学校、试点县(区)等示范学校,发挥“新

课标”特色学校、示范学校的引领作用,从而为其他地域提供具体可行的措施和经验启示。

3.2 进一步提高政策工具与核心素养的耦合度,推动政策工具与核心素养的持续互动

政策工具作为政策目标和政策效果之间的桥梁,只有目标和工具相统一、相一致和相匹配时,才能最大程度地发挥政策工具的效能。事实上,尽管党和政府在相关文件中表达了核心素养对学生整体发展的重要作用,但在实施阶段政策工具与核心素养之间仍然存在脱节现象。而“新课标”要实现学生在义务教育阶段形塑核心素养的目标,需进一步加强政策工具与核心素养的耦合度。一方面,政策工具在使用时需遵循“新课标”的有关精神,把握政策工具与政策目标之间的内在联系,确保其在推动“新课标”落地的同时带动学生核心素养的形塑。另一方面,需要加强政策工具与健康行为的耦合程度,明确核心素养在不同阶段的学业要求,并在此基础上因地制宜地运用与水平目标相适应、相匹配的政策工具,进而推动学生核心素养的整体发展,以避免出现“木桶效应”。

3.3 通过顶层设计和基层落实将需求型政策工具嵌入课程内容环节,创新政策产出和扩大政策效应

新发展阶段,要帮助学生在课堂中享受乐趣、增强体质、健全人格、锤炼意志,推动“新课标”课程内容高质量开展和对标核心素养的形塑路径,亟需通过顶层设计和基层落实来加大需求型政策工具的运用,并将其嵌入课程内容环节。顶层设计主要是指党和政府制定专门性的推动学校与体育俱乐部、非学科类培训机构等建立伙伴关系,并在此基础上根据教学任务开展教学活动的政策文件,相关文件可以围绕俱乐部进校园的发展规划、质量标准、服务机制、管理模式、监督监管等方面采取相应措施。基层落实主要是推动地方政府与学校积极落实党和国家顶层设计的文件,积极与俱乐部、非学科类培训机构等建立伙伴关系,并将有关政策中配置的需求型政策工具嵌入体育与健康教学过程中。具体来讲,在基本运动技能、体能和专项运动技能方面,可以引进校外体育俱乐部进入学校开展个性化、多样化的基本运动技能训练、体能训练以及专项运动技能教学,帮助学生在体育运动中享受乐趣的同时推动学生掌握运动技能。在健康教育方面,可以与当地具有资质的运动康复中心、运动医学中心等建立合作关系,通过康复、医学中心为学生提供更加专业的健康教育知识和实现学生在真实情境中体验健康教育。在跨学科主题学习方面,可与校外素质拓展企业等签订合同或建立合作关系,委托其进入校园开展跨学科的素质拓展活动,教授学生多

学科的知识与技能,逐步培养学生的综合实践能力。

中共中央 国务院印发的“健康中国 2030”明确提出“国家学生体质健康标准达标优秀率 25%以上”^[8]的政策愿景距今仅剩 7 年时间。要实现党中央、国务院提出的政策愿景和促进青少年体魄强健,离不开基础教育尤其是体育与健康教育深化改革的持续推进,这是推进学生体质健康达到优秀标准的关键。新发展阶段在推动我国学生体质健康迈向“达标争优”“青少年体魄强健”的“理想之治”进程中,进一步加强政策工具的靶向精准是推动“新课标”落地生根的政策执行逻辑,进一步形塑课程内容的具体要求是推动“新课标”落地生根的重要环节;而在“新课标”政策工具形塑的进程中也面临着政策溢出效应乏力的“现实之困”。因此,新发展阶段在“新课标”落地生根的过程中紧紧抓住政策工具、核心素养、课程内容这 3 个维度,就是抓住了体育与健康教育深化改革的“牛鼻子”,既有利于消除体育与健康课程改革过程中的“现实之困”,也有利于彰显“新课标”培根铸魂、启智增慧的突出作用,进而实现“达标争优”和“青少年体魄强健”的“理想之治”。毋庸置疑,要发挥“新课标”在深化教育改革和政策愿景进程中的重要作用,今后一段时期内紧紧围绕政策工具、核心素养、课程内容 3 个维度制定配套政策是进一步深化体育与健康教育改革的现实之举,也是未来一段时期内加快政策愿景实现的行动逻辑。

参考文献:

- [1] 习近平给人民教育出版社老同志的回信[EB/OL]. (2020-11-30)[2022-05-22]. <http://politics.people.com.cn/n1/2020/1130/c1024-31949698.html>
- [2] KLAUS K. Content analysis:An introduction to its methodology[M]. Sage publications, 2004.
- [3] 邱均平,邹菲. 关于内容分析法的研究[J]. 中国图书馆学报, 2004(2): 14-19.
- [4] LANDIS J R, KOCH G G. The measurement of observer agreement for categorical data[J]. Biometrics, 1977, 33: 159-174.
- [5] MICHAEL H, RAMESH M. Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems[M]. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- [6] 中华人民共和国教育部. 义务教育体育与健康课程标准(2022 年版)[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2022.
- [7] 季浏. 坚持“三个导向”的义务教育体育与健康课程标准(2022 年版)解析[J]. 体育学刊, 2022, 29(3): 1-7.
- [8] 印发《“健康中国 2030”规划纲要》[N]. 人民日报, 2016-10-26(001).
- [9] 汪晓赞. 《义务教育体育与健康课程标准(2022 年版)》的课程内容结构与特色[J]. 首都体育学院学报, 2022, 34(3): 241-252.
- [10] 胡滨, 耿培新. 新时代中小学体育与健康教材建设的新使命与编写要求——对《义务教育体育与健康课程标准(2022 年版)》教材编写建议的解读[J]. 首都体育学院学报, 2022, 34(3): 263-274.
- [11] 尹志华, 刘皓晖, 侯士瑞, 等. 核心素养时代体育教师专业发展的挑战与应对——基于《义务教育体育与健康课程标准(2022 年版)》的分析[J]. 体育教育, 2022, 38(4): 1-9.
- [12] 萨拉蒙. 政府工具: 新治理指南[M]. 肖娜, 译. 北京: 北京大学出版社, 2016.
- [13] 中华人民共和国体育法(2022 年最新修订)[M]. 北京: 中国法制出版社, 2022.
- [14] B·盖伊·彼得斯, 弗兰斯·K·M·冯尼斯潘. 公共政策工具——对公共管理工具的评价[M]. 顾建光, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [15] 季浏. 对中国健康体育课程模式理论和实践问题的再研究[J]. 北京体育大学学报, 2019, 42(6): 12-22.
- [16] 尹志华, 孟涵, 孙铭珠, 等. 新课标背景下体育与健康课程落实核心素养培养的思维原则与实践路径[J]. 首都体育学院学报, 2022, 34(3): 253-262.
- [17] 陈振明. 政策科学教程[M]. 北京: 科学出版社, 2015.
- [18] 毛振明, 杨多多. 《“健康中国 2030”规划纲要》与学校体育改革施策(一)[J]. 武汉体育学院学报, 2018, 52(2): 5-10.
- [19] 季浏, 马德浩. 新时代我国学校体育改革与发展[J]. 体育科学, 2019, 39(3): 3-12.
- [20] 季浏. 我国《义务教育体育与健康课程标准(2022 年版)》解读[J]. 体育科学, 2022, 42(5): 3-17.