·本土化与中国学术转型·

DOI:10.20004/j.cnki.ujn.2024.03.003

中国方案:体育促进青少年健康的政策供给特征

王先亮,马　超

(山东大学 体育学院,山东 济南 250061)

[摘　要]健康第一,体育为基。研究体育促进青少年健康的政策供给特征,优化青少年体育政策供给与执行。运用扎根理论和社会网络关系分析,研究体育促进青少年健康政策的历时变迁、量化阐释和供给特征。体育促进青少年体质健康政策,历经了发轫、规范、优化和提升4个发展阶段,面临多样化、现代化、高质量政策体系建设的挑战。结合政策供给特征分析框架发现,体育促进青少年健康的供给型政策工具系统失衡,环境型政策工具场景缺失,需求型政策工具机制不强。研究建议:重塑政策体系打造青少年体育政策供给共同体,创新政策工具建设多元化政策供给体系,提升政策效能构建良性循环的政策供给机制。

[关键词]体育;健康;青少年;政策文本;供给特征

[中图分类号]G812.4　　[文献标识码]A　　[文章编号]1671-3842(2024)03-0024-10

一、引言

青少年全面发展,健康第一;青少年健康成长,体育为基。社会各界历来高度重视体育促进青少年健康问题,以社会需求、意识形态、文化变迁为义理动力,国家和地方发展体育促进青少年健康的系列政策制度成为了解决问题的"第一行动集团"。以学校体育①、青少年体质健康②、体质健康促进③、体育教师④、全民健身⑤、体育中考⑥、阳光体育⑦、政策注意力⑧等为主题,学者们研究了新

[基金项目]国家重点研发计划课题"多维度主动健康大数据融合运用示范研究"(项目编号:2020YFC2006804);山东省社会科学规划研究重点项目"山东省智能社区体育健康治理体系研究"(项目编号:23BTYJ01)。

[作者简介]王先亮,山东大学体育学院研究员、博士生导师,邮箱:wxl@sdu.edu.cn;马超,山东大学体育学院博士研究生。

①潘凌云,王健,樊莲香:《现阶段我国学校体育政策执行研究的思考:问题与对策》,《天津体育学院学报》,2015年第1期。

②郇昌店:《我国青少年体质健康政策协同研究》,上海体育学院,博士学位论文,2016年,第54页。

③汪晓赞,郭强,金燕等:《中国青少年体育健康促进的理论溯源与框架构建》,《体育科学》,2014年第3期。

④柳鸣毅,敖艳,孔年欣等:《从"民族振兴"到"民族复兴":青少年体育的历程回眸与时代展望》,《天津体育学院学报》,2022年第2期。

⑤尤传豹,高亮:《新时代体育教师队伍建设》,《体育学研究》,2021年第6期。

⑥许英男,王家宏:《体育中考政策执行的制约因素与改进对策》,《体育学刊》,2022年第1期。

⑦王军伟:《基于第二课堂成绩单制度的我国高校阳光体育运动治理机制研究》,《体育学刊》,2022年第1期。

⑧周珂,乔石磊:《我国学校体育政策注意力配置的现状与优化:基于1987—2021〈教育部工作要点〉的文本分析》,《体育学刊》,2022年第1期。

民主主义时期、新中国成立、改革开放、现阶段等不同时期体育促进青少年健康的政策[①],其中得出的重要结论是政策数量多但政策执行效果差[②]。时至今日,青少年健康问题仍然严峻,近视率、超重检出率、身体机能水平等问题仍未得到根本性解决,其中,体育促进青少年健康的制度供给质量不高是其中的关键所在[③]。已有成果引入PMC指数模型、史密斯政策执行系统模型、米特—霍恩政策执行系统模型等,研究青少年体质健康促进的政策问题[④],运用PMC指数评价政策效力,运用执行系统模型分析政策执行的影响因素。借鉴前人的研究经验,将政策执行作为制度供给的重要环节,进而上升到体育促进青少年健康制度"供给—环境—需求"的动态分析框架,不仅重视执行是政策的生命力,而且更加关注将政策执行问题反馈到政策制定、编码、解构和认知中,形成政策研究的文化阐释视角分析体育促进青少年体质健康政策历时性变迁历程,引入质性研究和社会网络关系分析,深刻挖掘制度内容机理和文本特征,提高新的发展阶段体育促进青少年健康制度供给和执行质量。

为提高研究的科学性和系统性,本文着力优化研究对象获取的系统性和研究方法的针对性。一是通过北大法宝法律数据库全面收集体育促进青少年健康的政策文本,涵盖中央法规、地方法规和立法资料等有关内容,共收集政策文件1542份。同时,根据量化研究需要剔除转发、落实等无效政策法规,避免为研究需要仅陈列部分文献的做法,提高研究对象的效度和信度。其中主要包括分析全部政策,解构制度供给的变迁历程;剔除重复性政策、失效政策,精准识别供给特征;删除地方转发和执行中央相关政策,确保分析的科学性与准确性。经甄选,共计70份政策文件(表1)。

表1　体育促进青少年健康的政策文本(节选)

序号	颁布部门	政策名称	颁布时间
1	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	2007年
2	教育部、国家体育总局	国家学生体质健康标准	2007年
3	教育部、卫生部、财政部	国家学校体育卫生条件试行基本标准	2008年
4	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	2012年
5	教育部	高等学校体育工作基本标准	2014年
6	教育部	学校体育运动风险防控暂行办法	2015年
7	教育部办公厅	关于2015年开展国家学生体质健康标准测试和落实学校体育三个办法有关工作安排的通知	2015年
8	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	2016年
9	国务院教育督导委员会办公室	中小学校体育工作督导评估办法	2017年
10	国务院	学校体育工作条例	2017年
…	……	……	……
70	教育部办公厅	关于进一步加强中小学生体质健康管理工作的通知	2021

①刘红建,高奎亭,徐百超:《中国全民健身政策体系演进历程、优势特征及效能转化研究》,《体育学研究》,2022年第1期。

②杨成伟,唐炎,张赫等:《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》,《体育科学》,2014年第8期。

③程宇飞,李军岩,范尧:《我国学校体育教育评价本原的理论遵循、迷思困境与实践路向》,《体育学研究》,2022年第2期。

④邢金明,张宝军:《基于PMC-AE指数模型的我国体教融合政策量化评价》,《体育学刊》,2022年第1期。

二是引入扎根理论进行体育促进青少年健康政策的定性研究,采用NVivo12定性分析软件对政策文本编码,政策文本的规范性和标准化程度高,与扎根理论的定性分析方法非常适配。三是运用社会网络关系分析体育促进青少年健康政策主体间府际关系,研究不同维度政策工具的特征,挖掘政策执行中的关键社会关系。政策供给是政府、社会各方面政策主张在社会关系网络中的认知与传递,运用社会网络关系分析法研究体育促进青少年健康制度供给具有良好的适用性。

二、历时变迁:体育促进青少年健康制度供给的发展历程

(一)探索中成长:体育促进青少年体质健康政策的发轫(1949—1978)

体育促进青少年健康的共识在新中国成立初期就已达成,形成了系列正式制度和非正式制度:1. 形成了三元目标结构体系,从不同角度明确了体育服务青少年健康成长、准备劳动和国防事业的政策目标,既与建国初期复杂的国内外环境有关,又是学习前苏联体育发展经验的取向[①]。2. 政策的供给正处于探索时期,体现出经验借鉴、试错勇进的政策制定规律。制定了中国《准备劳动与卫国体育制度暂行条例和项目标准》,结合国情特点和教育事业发展要求制定了新中国第一部学校体育法规《学校体育工作暂行规定》。3. 体育促进青少年健康的政策规范性不高,既包括了领导人讲话、题词、工作报告等非正式的制度,又包括了暂行规定、条例、通知、指示等正式制度,体现出体育促进青少年健康政策正处于探索阶段,还存在不稳定、不规范、不清晰的问题。4. 从无到有初步构建了本土化体育促进青少年健康政策的政策框架,青少年体育工作常态化开展,青少年健康水平得到了提升。

(二)规范中进步:体育促进青少年体质健康政策的规范(1979—2006)

1979年,《中、小学体育工作暂行规定》和《高等学校体育工作暂行规定》两个规定正式印发,标志着体育促进青少年健康的政策步入规范化发展的新时期:1. 体育促进健康的目标更为清晰,1990年颁布的《学校体育工作条例》中明确规定了“增强学生体质,促进学生身心健康成长”的要求,《学生体质健康标准》明确了健康促进的标准和项目。2. 对体育多元价值和综合功能的认识更为全面,体育促进青少年健康的政策向法治化和科学化迈进,构建了体育课程、课外活动、场地器材、体育师资、锻炼标准、评价方法、组织领导、结果应用等有机结合的体育促进青少年健康工作系统。3. 体育促进青少年健康的政策向法治化升级,大部分政策以中央或者地方部门规章形式印发,同时出现了该领域中的第一部行政法规《学生体育工作条例》,并且体育促进青少年健康的有关法律开始出现,如1995年颁布的《中华人民共和国体育法》[②]。4. 体育促进青少年健康的政策体系日趋规范化和科学化,有效保障了青少年体育工作的开展,建立了后续制度供给的重要实践基础。但体育促进健康的政策执行效果还有待提升,自1985年进行全国学生体质健康水平监测以来,青少年身体形态水平在不断提升,但是身体机能和部分素质持续下降。

(三)改革与调整:体育促进青少年体质健康政策的优化(2007—2019)

2007年,中共中央国务院印发《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》,是体育促进青少年健康的最高层次的政策,标志着青少年体育政策全面改革与调整,进入了顶层设计和改革优化阶段:1. 健康第一的指导思想得到全面落实,体育促进青少年健康的目标明确为增强学生体质,促进学生全面发展。2. 体育促进青少年健康的政策层级不断提升,向标准化管理方向发展,《国家学生体质健康标准》《高等学校体育工作基本标准》等相继颁布,体育促进青少年健康的标准逐渐明确。3. 以体育促进青少年健康的政策工作体系日益完善,顶层设计优化、工作措施周密,并开始

①丁煌,定明捷:《国外政策执行理论前沿评述》,《公共行政评论》,2010年第1期。

②胡旭忠,汤卫东:《新时代体育法基本原则的法理剖析与重构》,《体育学研究》,2022年第2期。

强调政策的督导落实,如《教育部办公厅关于开展国家学生体质健康标准测试和落实学校体育三个办法有关工作安排》《中小学校体育工作督导评估办法》。4. 体育促进青少年健康的条件保障向标准化发展,体育教学、课外体育活动等得到切实保障,学生体质健康水平开始企稳上升,但是大学生体质健康水平仍未出现拐点,近视率和肥胖检出率居高不下。

(四)发展与复兴:体育促进青少年体质健康政策的提升(2020—至今)

2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅共同印发《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》,体育成为五育并举育人体系的重要构成内容,体育促进青少年健康的目标定位到"服务学生全面发展、增强学生综合素养"上。2020年国家体育总局、教育部出台《关于深化体教融合促进青少年健康发展的意见》,2021年国家陆续发布《关于进一步加强中小学生体质健康管理工作的通知》《儿童青少年近视防控光明行动工作方案(2021—2025年)》等文件,体育促进青少年健康的政策逐渐向全域化、精准化过渡,体育干预青少年健康成长成为重要的手段。进入新的发展阶段,体育促进青少年健康的政策面临时代、环境、主体等多元变化的深刻影响,多样化、现代化、高质量的政策体系建设仍然在面临艰巨的考验。

三、量化阐释:体育促进青少年健康制度供给的统计分析

(一)文本类型

从政策类型看,体育促进青少年健康的政策类型包括指示、通知、规定、条例、函(复函)、标准(规程)、方案、规划、计划、办法共10类。体育促进青少年健康的政策类型较为丰富,其中,以通知(占总政策数量的比例为38. 6%)和意见(占总政策数量的比例为21. 4%)的数量最多,方案、规定和办法的数量偏少。通知和意见多,方案、规定和办法少,充分反映出体育促进青少年健康制度供给中,可操作性的政策偏少,强制性的规定不足,多样化的促进方法缺乏。从政策类别分析,包括行政法规、部门规章、党内法规制度、行业规定、地方规范性文件、地方工作文件、地方行政许可批复等,其中,部门规章最多,占比48. 6%,地方性规范文件次之,占比21. 4%,党委政策法规和行业规定最少,占比1. 4%。部门规章多反映出教育部和国家体育总局作为主管部门,出台政策多,引领性强,但同时反映出地方性政策跟着国家政策走,缺乏创造性和个性化的政策举措。行业规定少反映出,青少年体育、学校体育的社会组织建设不足,中介桥梁作用发挥有限。行政法规数量偏少,也表明了体育促进青少年健康的法治化程度偏低。

(二)地域分布

从地区分布分析,在全国范围的文件居多,占比为57. 1%;地方范围内实行的文件较少,占比为42. 9%(图1)。同时呈现出由上至下的政策制定规律,典型的表现为:《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》和《关于深化体教融合促进青少年健康发展的意见》等文件印发后,全国各地政府都进行了文件的落实转发、贯彻新发,已有政策文件中该类文件的数量最多。地方落实国家政策固然是政策执行的规律与要求,但机械式照搬转发,无法体现地方政策的主动性和适用性,导致政策执行不力的情况屡有发生。

不同省(市、区)体育促进青少年健康的政策供给存在差异,上海市、山东省、广东省、江苏省、天津市、北京市发文数量位居全国前列,在落实国家政策的基础上实施了部分区域特色性政策,但大部分省(市、区)政策供给数量偏少,缺乏本级政府自主制定的政策,同时,地方性政策文件的创造性、引领性和样板性也存在不足,缺乏对体育促进青少年健康政策的系统研究和供给。此外,也涌现出系列地方特色政策举措,如上海市由青少年十项系列赛演化形成上海市青少年体育精英系列赛,浙江省、重庆市、广西壮族自治区等实行青少年体育组织创建管理、等级评定和星级评定办法。

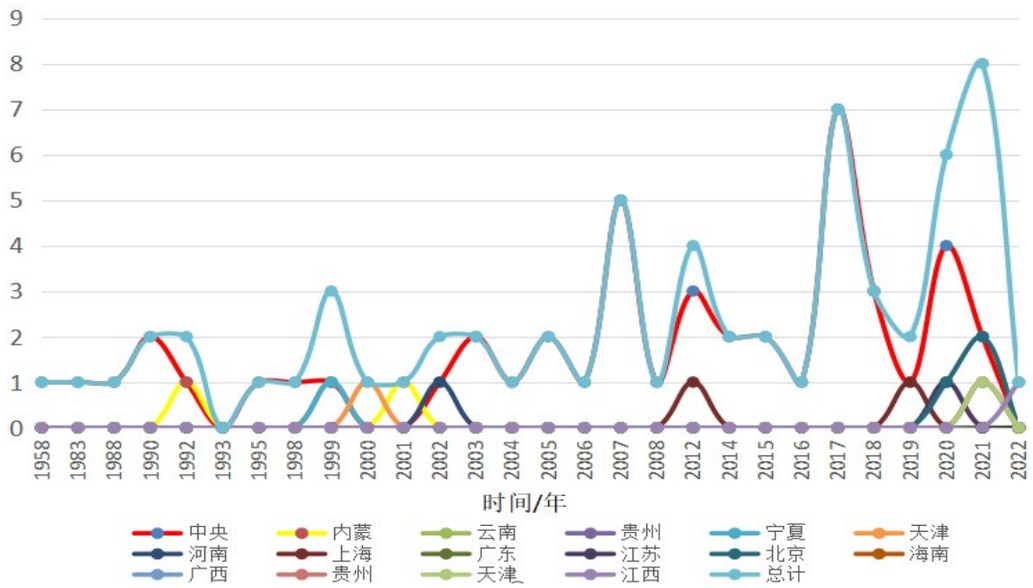


图1　相关政策发布区域年度走势

(三)施策场景

政策应用场景决定了政策发挥效力、实现执行效果的时空结合不同格局,影响到政策施行范围、社会氛围和系统力量的整合。在进行施策场景关键词分析之前,将不属于施策场景的关键词停止输入,以突显施策场景关键词云分析,形成了体育促进青少年健康政策的应用场景词云图(图2)。最为明显关键词为学校、教育、教学、活动,同时也出现了社会、俱乐部、行政部门等施策场景关键词,说明当前体育促进青少年健康的主要施策场景仍然停留在传统的校园内部,依赖的主要路径仍然是体育教师授课场景。当前体育促进青少年健康的系列政策中,提出了构建政府主导、部门协同、社会参与的工作格局,以及建立学校、社会、家庭的共同参与的协同工作机制,但是通过施策场景词云并未得出一致的结论,反映出社会参与机制、家庭协同机制的政策支持力度存在不足,无法支撑新发展阶段社会、家庭参与体育促进青少年健康的要求,难以形成全社会共同关心支持体育促进青少年健康的合力。



图2　体育促进青少年健康政策的施策场景词云

四、维度构建:体育促进青少年健康制度供给的特征分析

根据政策文化阐释论和罗思韦尔政策工具论的研究方法[①],将特征分析的维度划分为X维度(政策工具)、Y维度(作用阶段)、Z维度(府际关系),结合政策工具论的三分法,即供给型工具(Supply-oriented tools)、环境型工具(Environmental-based tools)和需求型工具(Demand-oriented tool),构建"XYZ+SED"政策供给特征分析框架[②]。

(一)X维度:政策工具及其特征

X维度主要探讨体育促进青少年健康的政策工具如何分类,政策工具运用的规律和特征。根据罗思韦尔政策工具论,体育促进青少年健康的工具可以分为供给型政策工具、环境型政策工具和需求型政策工具,其具体作用和工具各不相同(表2)。供给型政策工具以提供体育保障条件推动青少年健康,属于体育促进青少年健康的外部动力,包括人才、经费、科技创新、基础设施、公共服务等5个方面的工具。环境型政策工具通过营造良好的体育社会文化氛围、发展环境推动青少年健康,属于体育促进青少年健康的环境条件,包括目标规划、法规管制、组织建设、学校体育、政策宣传5个工具。需求型政策工具反映了激发政府、学校、社会、家庭、青少年等多元主体的内在需求推动体育促进青少年健康工作,属于体育促进青少年健康的内生动力,包括支持方向、场景应用、行业协会、交流协作、健康监测等6个工具。

表2　体育促进青少年健康的政策工具的分类

工具类型	工具名称	内涵与解释
供给型	基础设施	体育促进青少年健康所需的各项配套基础设施,如体育场馆(地)等
	公共服务	搭建体育促进青少年健康服务平台等载体为各相关工作提供支持
	资金投入	政府以政府预算、教育基金、专项资金、科研经费等形式提供资金支持
	科研投入	政府支持加大体育促进青少年健康的基础与应用科学研究投入
	人才队伍	完善各级教育体系建设为青少年健康提供人才力量供给
环境型	目标规划	基于体育促进青少年健康的总体规划,提出具体目标和任务
	法规管制	政府围绕相关赛事活动、学校体育、社区体育等工作制定相关法律法规
	组织建设	政府关于加强体育促进青少年健康的组织领导建设所制定的有关措施
	学校体育	政府明确学校体育在教育中的基础地位,部署青少年体育的相关工作
	政策宣传	创新各类宣传工作,加强体育促进青少年健康舆论引导
需求型	支持方向	明确支持体育促进青少年健康的总体发展方向,为相关主体提供参考
	场景应用	具体阐明体育促进青少年健康的场景应用
	行业协会	政府规范相关行业协会如"学校体协"充分发挥其桥梁和纽带作用
	交流协作	与海外政府等主体围绕体育促进青少年健康展开协同合作
	健康监测	政策鼓励建设如学生体质监测的网络化监测体系
	服务指导	政府支持"体育活动、体育健身、体医融合"等健康指导注入内生动力

①ROTHWELL R., ZEGVELD W., An Assessment of Government Innovation Policies, *Review of Policy Research*, Vol. 3, No. 3, 1984, pp. 436-444.

②程翔,刘娅瑄,张玲娜:《金融产业数字化升级的制度供给特征:基于政策文本挖掘》,《中国软科学》,2021年第1期。

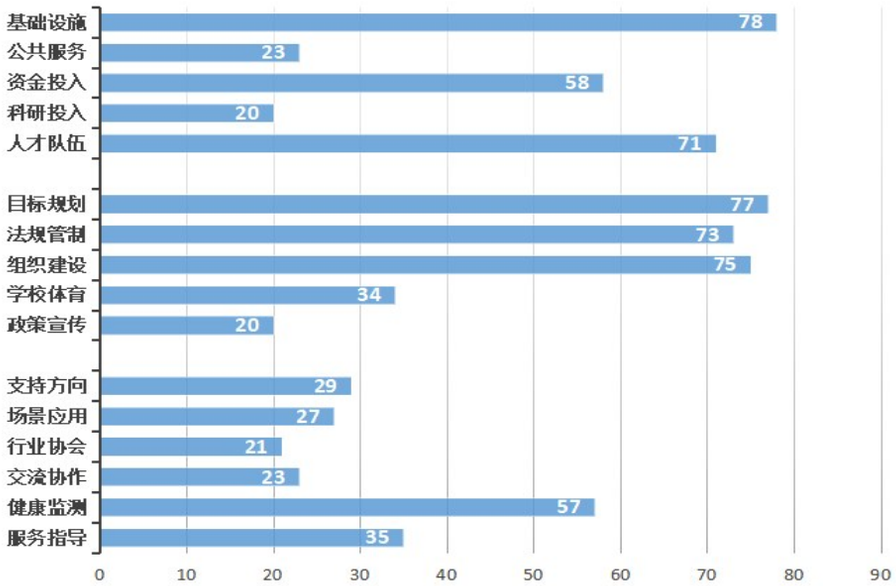


图3　体育促进青少年健康政策的使用工具数/条

对政策文本中使用的政策工具进行统计,将所有的政策编码为政策工具共计721条,其中供给型政策工具250条,环境型政策工具279条,需求型政策工具192条(图3)。其特征表现:1. 供给型政策工具系统失衡。体育促进青少年健康的政策存在系统结构失衡问题,重视人、财、物等资源的投入,忽视科技创新和公共服务工作。长期以来一直关注如何加大投入资金、加强基础设施建设、重视人才引进,并且也取得了一定的效果,尤其是体育彩票公益金、人均体育场地面积、人力资源队伍建设等长足进步①,但是仅仅依靠资源的粗放式发展并不是政策最终目标,并且,不同层级政策执行中也存在各种漏洞,导致政策无法有效落地、落细,造成政策执行不到位的问题②。对于科技创新、公共服务重视不足,缺乏对青少年健康的体育科技、体育公共服务的引导和支持③,没有"真材实料"的政策举措,以体育科技创新促进青少年健康的新型政策不足。2. 环境型政策工具场景缺失。环境型政策工具提供了文化氛围营造的条件,强调目标规划、法规监管、组织建设不同环境条件塑造。体育促进青少年健康的系列政策中,环境型政策工具最多,从重视学校体育、家校合作、到家校社合作、全域化育人④形成了系列政策举措,说明政府高度重视体育促进青少年健康的环境营造,以体育文化引领青少年体育工作开展。具体分析环境型政策工具发现,已有政策重视环境条件和要素的保障,但是对以要素组成的场景关注不足,缺乏体育促进青少年健康的场景化环境塑造,意味着环境型政策工具的系统性还有待提升。同时,校外体育培训机构监管是环境型政策工具重要内容,国家高度重视校外教育培训机构监管工作,但是以体育为主要业务培训机构监管还存在不足,第三方体育服务缺乏专业标准和监管手段⑤。3. 需求型政策工具机制不强。需

①陈长洲,王红英,项贤林等:《改革开放40年我国青少年体质健康政策的回顾、反思与展望》,《体育科学》,2019年第3期。

②张业安:《青少年体质健康促进的媒介责任:概念、目标及机制》,《体育科学》,2018年第6期。

③侯军毅,王荟,王华倬:《我国青少年体育政策变迁研究(1949—2021):基于多源流理论视角》,《天津体育学院学报》,2022年第2期。

④王先亮,周婷婷,郭学庆:《学生体质健康促进的全域化系统构建与系统仿真研究》,《天津体育学院学报》,2021年第6期。

⑤马德浩,曹丹丹:《英国青少年体育整体性治理的实践探索及经验启示》,《天津体育学院学报》,2022年第2期。

求型政策工具总体偏少,未建立健全的激励机制,政策工具运用还有较大的提升空间。政策工具运用中体质测试及其结果使用过溢,体质测试结果存在不精准问题[①],学生对体质测试的认识存在不足[②]。以体质测试为引领的外部激励较多,而以主动参与的内部激励机制不健全,充分反映出需求型政策工具的激励机制有待完善。

(二)Y维度:作用阶段及其特征

Y维度主要探讨体育促进青少年健康的政策工具在不同阶段发挥作用的规律和特征。将体育促进青少年健康政策文中的政策工具进行编码分析,并按照政策发展阶段进行政策工具数量划分。发轫阶段,政策工具使用数量偏少,使用政策工具数量85个,占总政策工具数量的比例为11.79%;规范阶段,政策工具使用数量增加,使用政策工具数量160个,占总政策工具数量的比例为22.19%;优化阶段政策工具使用数量最多,使用政策工具数量373个,占总政策工具数量的比例为51.73%;提升阶段尚在进行之中,政策工具使用数量偏少,仅为103个,但是单个政策文本使用政策工具数量较多,说明体育促进青少年健康的政策仍处于快速发展阶段。从政策工具的使用阶段划分看,体育促进青少年健康的政策制定水平不断提升,政策工具使用数量逐渐增多,政策工具呈现多元化趋势,利用政策工具解决现实问题是政策制定的初衷。

不同阶段使用的政策工具类型和具体政策工具展现出阶段化特征:1. 政策供给始终围绕青少年健康。新中国以来我国体育促进青少年健康相关政策工具使用的数量呈现阶段性、跳跃式的发展,各类型工具使用在提升阶段达到最高峰,针对青少年健康的“体质监测”“服务指导”“学校体育”等工具使用逐渐增加。2. 政策内容由粗放转向精细。从发轫阶段走向优化阶段,政策工具使用不断丰富,环境不断优化,供需持续平衡。如《学校体育工作条例》历经修订,具体工具由大纲化走向标准化,拓宽了体育促进青少年健康的标准,从身体机能、身体素质、身体形态等多维并举评估健康水平,体育活动、体育教学、业余训练、体育竞赛等多措并举保障体质健康水平。3. 普及规范转向实践需求。政策瞄准“体教融合”“近视防控”“校园足球”“竞赛体系”等体育促进青少年健康的新变量,充分体现政府制定政策与实践需求相呼应的科学性以及引导各方解决现实难题的时代性,需求型政策工具使用从发轫走向提升也在不断强化,打造多部门协作模式,联动多部门多资源,更有助于针对新需求提供个性化健康服务指导,推动体育促进青少年健康政策的落地执行。

总体来看,我国体育促进青少年健康政策供给正处于提升阶段,3种政策工具使用有待平衡,不断完善政策环境,持续发力政策供需平衡,发挥政策推力与拉力效应是政策效能提升和政策类型优化的关键所在。

(三)Z维度:府际关系及其特征

Z维度主要探讨体育促进青少年健康政策的发文主体之间的网络关系如何,与政策执行是否具有一致性。运用社会网络分析软件Ucinet,将政策发文主体名称、数量等内容输入共现矩阵,得出了结构参数并绘制了共现网络图谱。体育促进青少年健康工作属性,决定了参与政策制定的主体较多,并且不同发展阶段都存在多元化政策主体,在党中央和国务院领导下16个部门单位参与制定过有关政策。其中,教育部(国家教委)和国家体育总局(国家体委),制定的政策文件最多,教育部以学校体育类政策为主,国家体育总局以青少年体育类政策为主。教育部和国家体育总局是府际关系图谱两个核心点,两者之间的关系线最粗表明两者联合发文数量最多(图4)。从总体发

①毛振明,叶玲,丁天翠等:《“三精准”视域下新时代学校体育大面积大幅度提升学生体质干预策略研究》,《天津体育学院学报》,2022年第2期。

②王佳卉,王玉秀:《大学生体测增值关注与锻炼坚持性的关系:内部动机与执行意向的链式中介作用》,《体育学刊》,2021年第6期。

展趋势看,联合发文主体由少变多,联合发文数量在增长,说明政府部门之间的沟通在强化,支撑体育促进青少年健康的资源在整合与优化。这一趋势也得到了有关政策力证:2020年12月,国务院办公厅发布《关于同意建立青少年体育工作部际联席会议制度的函》(国办函〔2020〕122号),建立了党中央、国务院领导下,由国务院办公厅、教育部、体育总局、共青团中央等15个部门和单位组成,统筹协调青少年体育工作的会议制度,其中,国务院办公厅、教育部和体育总局是牵头单位。

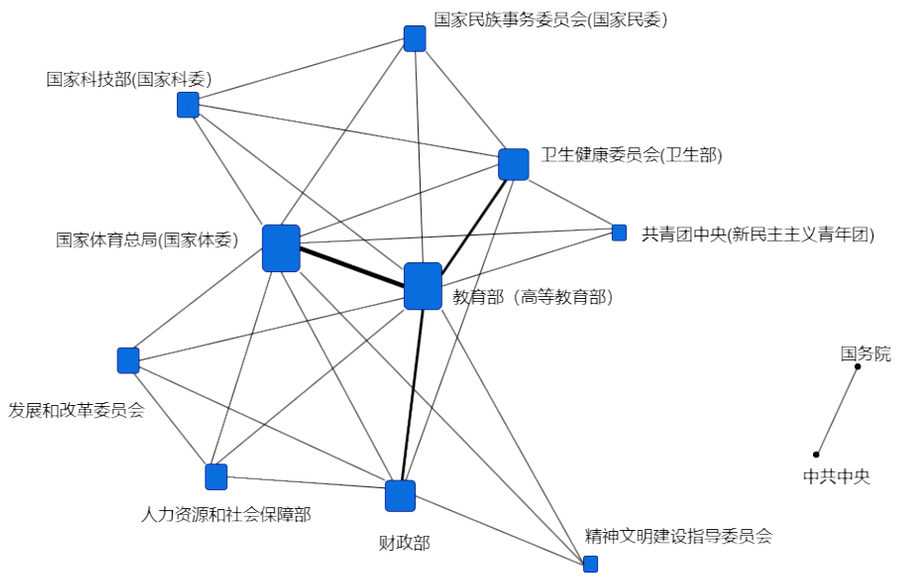


图4　中央政策发文主体府际关系图谱

体育促进青少年健康的地方相关政策多为中央政策导向的联动响应,表现出地方局部利益与中央整体利益的协调统一。地方相关政策多涉及具体工作安排,职能部门责任分工以及实际工作操作等条款,从发文网络(图5)得出发文主体数量,联合发文数量、主体合作密切程度等指标较中央层面均有了较大提升,体育局(教体局)、教育厅(教育局)、发展和改革委员会、卫生健康委员会之间的关系线最粗表明部门间联合密度最高。体育局(教体局)、教育厅(教育局)、发展和改革委员会的节点最大说明了发文数量最多。

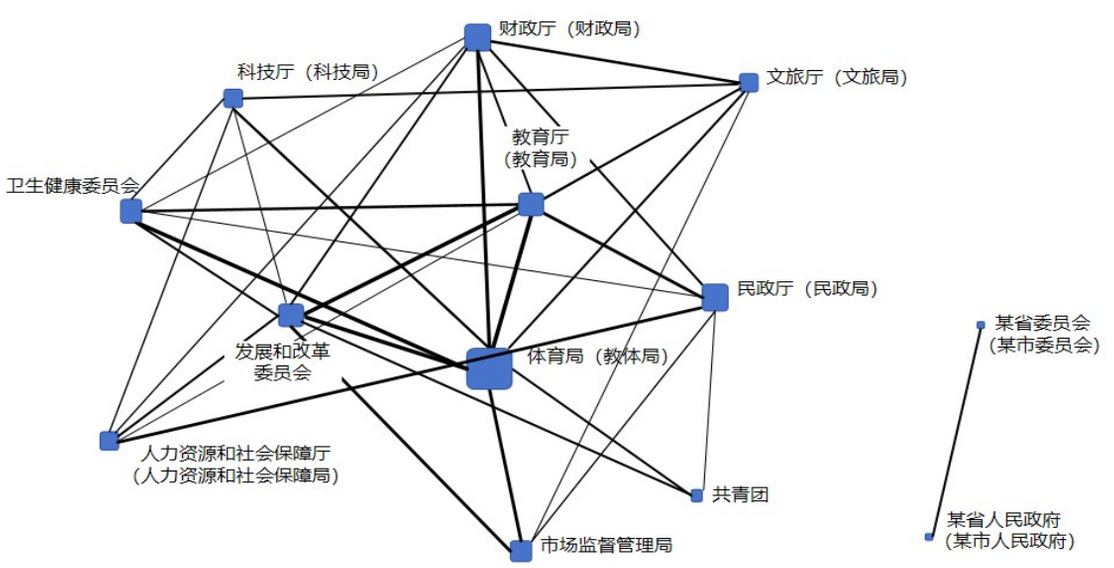


图5　地方政策发文主体府际关系图谱

五、守正创新:体育促进青少年健康的制度供给建议

(一)重塑政策体系,打造青少年体育政策供给共同体

立足体育促进青少年健康治理体系构建,发挥政策作用提升青少年体育治理现代化水平。第一,调整条例、通知、意见、标准、措施、办法等政策类型体系,不断优化政策“目标+办法+标准+督导”内部结构,打出体育促进青少年健康的工作的“组合拳”,提升青少年体育健康治理能力。第二,按照依法治体的总体要求,不断推进青少年体育立法工作,构筑体育促进青少年健康工作的法律保障体系。第三,全力优化青少年体育政策的府际关系,充分发挥青少年体育工作部际联席会议制度作用,教育部和国家体育总局牵头联合发改委、民政部、财政部、人力资源社会保障部等部门,形成体育促进青少年健康政策供给的合力,全面整合各方面社会资源促进青少年体育发展。第四,引导地方政府和有关政府部门创新青少年体育政策。一方面,在国家青少年体育政策基础上创造性制定和执行地方政策,严禁照抄照搬上级政策;另一方面,结合区域特色与资源禀赋创新地方青少年体育政策,制定一批创造性、引领性和样板性青少年体育政策,引领青少年体育工作开展。

(二)创新政策工具,建设多元化政策供给体系

系统总结已有政策工具使用的经验,围绕新发展阶段体育促进青少年健康的新理念和新格局,创新政策工具内容,建设政策工具多元、政策内容丰富、政策措施有效的供给体系。第一,优化供给型政策工具,高度重视科技创新和公共服务对青少年体育的作用,破解政策供给要素和供给主体不均衡的问题,以高科技赋能体育促进青少年健康的政策供给要素和保障条件,实现青少年体育人才、资金、基础设施、科技创新、公共服务的供给均衡。第二,强化环境型政策工具的场景构建,健全政府主导、部门协同和社会参与的青少年体育工作机制,形成学校、家庭、社会全域化青少年体育共促机制,构建不同环境、不同时空条件下青少年友好型运动空间,以多元化的场景保障体育促进青少年健康目标的实现。第三,加大需求型政策供给,打破仅以体质测试评价青少年体质健康水平的激励机制,建设青少年体育荣誉体系,形成内在激励和外在激励有机结合的多元化激励机制。创造更多新型需求型政策工具,逐步形成以需求型政策工具为主导的政策供给体系。

(三)提升政策效能,构建良性循环的政策供给机制

以提升体育促进青少年健康政策的效能为目标,全面审视已有政策内容、政策效果,系统总结政策治理经验,逐步形成由下到上、由上到下有机结合的政策供给机制。坚持问政于民、问需于民、问计于民,从青少年体育、学校体育的实际出发,全面了解体育促进青少年健康的实际情况、实际需求、实际问题和可行办法,确保青少年体育政策供给符合社会需求,由下至上建立政策供给的现实基础和社会基础,适当增加社会切实需求的青少年体育政策,破解青少年体育工作中的难点和痛点问题。强化政策执行机制,提升青少年体育政策的传导性,由上到下抓好政策施行工作,通过督导督查、问政调研等形成良好的政策执行环境,精准化、科学化推动政策落地、落实、落细。创新政策供给与执行体系建设,开发智能化、网络化青少年体育政策系统,通过大数据收集处理、人工智能辅助、决策系统构建、政策监管系统研发等新型技术手段,优化体育促进青少年健康政策的供给与执行。

[责任编辑:杨　旻]