

## 新时代青少年体质健康促进的政府注意力研究: 以政策文本为例

### Research on the Government Attention to Adolescent Physical Health Promotion in the New Era: Take the Policy Text as an Example

张文鹏<sup>1\*</sup>, 吴安月<sup>2</sup>, 李启迪<sup>3</sup>

ZHANG Wenpeng<sup>1\*</sup>, WU Anyue<sup>2</sup>, LI Qidi<sup>3</sup>

**摘要:**运用文献资料调研、计量学等方法,以政府注意力、政策工具理论为基础,基于固定效应模型对2012—2022年的青少年体质健康促进政策文本进行了实证分析,阐释了政府对青少年体质健康促进的影响效应和作用机理。研究发现:1)政策发布主体在政策数量、得分上的注意力具有持续稳定的上升趋势,存在协同性、战略性及合作性不足的问题;2)政策内容中的体育活动、体育服务、体育保障使政府对青少年体质健康促进产生正向显著的注意力特征,存在实践差异化及内部要素分布非均衡的问题;3)政策工具使政府对青少年体质健康促进产生正向显著注意力,呈“重环境、轻供给、乏需求”特征,供给-环境型政策工具交互和供给-需求型政策工具交互使政府对青少年体质健康促进产生负向显著效应。新时代推动青少年体质健康促进的纾解之策是:1)以问题为靶点,聚焦政策数量的同时注重政府部门协同联动的注意力;2)完善优化政策内容,推动政府对青少年体质健康促进向高质量发展的注意力;3)优化工具趋向差异,深度耦合政府对工具、内容与工具间适配性的注意力。

**关键词:**青少年;体质健康促进;政府注意力;政策文本;政策内容;政策工具;新时代

**Abstract:** Using literature, metrology and other methods, based on the theory of government attention and policy instruments, and based on the fixed effect model, this study conducted an empirical analysis of the policy text of adolescent physical health promotion from 2012 to 2022, and explained the effect and mechanism of government's influence on adolescent physical health promotion. It was found that: 1) The attention of policy-making authorities in the number and score of policies had a sustained and stable upward trend, and there was lack of coordination, strategy and cooperation. 2) Sports activities, services and security in the policy content generated positive and significant attention of the government to adolescent physical health promotion, with problems of practical differentiation and unbalanced distribution of internal factors. 3) Policy instruments enabled the government to have positive and significant attention to adolescent physical health promotion, which is characterized by “emphasis on environment, alleviation of supply and lack of demand”. The interactions of “supply-environment” policy instrument and “supply-demand” policy instrument led to negative and significant government effect on adolescent physical health promotion. Solutions to promoting adolescent physical health promotion in the new era are: 1) Taking the problems as the target, focusing on the number of policies and paying attention to the coordination of government departments; 2) improving and optimizing policy contents to promote the government attention to the high-quality development of adolescent physical health promotion; 3) optimizing instruments trend to be different, and deeply coupling government attention to instruments and the adaptation between instrument and content.

**Keywords:** adolescents; physical health promotion; government attention; policy text; policy content; policy instruments; new era

**中图分类号:**G812.45 **文献标识码:**A

**基金项目:**

国家社会科学基金教育学一般课题  
(BLA230103)

**\*通信作者简介:**

张文鹏(1979-),男,教授,博士,  
博士研究生导师,主要研究方向  
为体育政策、学校体育,E-mail:  
wenpeng98@126.com。

**作者单位:**

1. 云南师范大学,云南 昆明 650500;
  2. 华东交通大学,江西 南昌 330013;
  3. 浙江师范大学,浙江 金华 321004
1. Yunnan Normal University, Kunming  
650500, China;
2. East China Jiaotong University,  
Nanchang 330013, China;
3. Zhejiang Normal University, Jinhua  
321004, China.

对新时代青少年体质健康促进政策进行量化评价,既能发现党和政府对青少年体质健康促进在政策工具、内容上注意力的变化特征,也能管窥其在工具上的运用和组合状况。这对新时代党和政府进一步优化青少年体质健康促进政策具有重要的理论与实践意义。从宏观维度看,青少年体质健康促进作为一项重要的社会事务,党和政府对其关注程度、资源配置的重视与否(张文鹏等,2021)决定了青少年身心健康的发展态势。而政策文本是体现党和政府对青少年体质健康促进注意力变化的重要载体,也是推动其各项指标深入聚焦的有效形式。从注意力维度看,“注意力”是一个心理学的概念。Simon(1947)将“注意力”引入管理学,提出了“有限理性决策理论模型”,认为真正稀缺的资源并不是信息,而是注意力。Ocasio(1997)提出了“注意力基础观”,指出注意力是管理者对相关问题所投入的时间与采取行动的过程。布赖恩·琼斯(2010)进一步提出,有限的注意力和注意力转移是导致政策稳定和政策突变的基本原因。总之,以往“注意力”是一个较为抽象的概念,难以对其直接测量,但近年来相关领域结合政策工具和政策文本对注意力的研究已取得了系列成果。如张文鹏等(2021,2022b)发现,地方政府对体育治理的注意力呈下降趋势,我国东部地方政府对体育治理的注意力高于中西部,政府在体育治理的领域、整体和局部上存在非均衡的特征。可见,注意力相关理论和政策工具为研究政府行为和政府决策提供了新视角。但目前鲜见有关政府注意力是否会影响青少年身心健康的研究。基于此,本研究以新时代有关青少年体质健康促进政策为样本,从注意力理论和政策工具视角对其进行分析,从而评估政府对青少年体质健康促进在政策工具、内容方面的注意力变化特征。

## 1 新时代青少年体质健康促进的政策文本来源与研究设计

### 1.1 体质健康促进相关概念界定与文本来源

“健康促进”一词见于 20 世纪 20 年代公共卫生领域,1974 年《加拿大人健康的新视角》(*New Perspective on the Health of Canadians*)的发表在国际上产生了广泛的影响(Kokko et al., 2014),20 世纪 80 年代中后期经世界卫生组织(World Health Organization, WHO)推动后进入公众视野。随后,《健康促进渥太华宪章》(*Ottawa Charter for Health Promotion*)指出,健康促进是促进人们提高、维护和改善自身身体健康的过程(张卓等,2022)。2007 年国际健康促进和教育联盟(International Union for Health Promotion and Education, IUHPE)指出,健康促进的目的是通过控制影响健康的潜在因素,让人们有能力改善个人健康的系列行为(Mcqueen, 2007)。而体质健康促进与健康促进概念息息相关,可将其视为健康促进的下位概念(杨燕国等,2022),即以体育的方式方法来优化和完善人们

行为和生活方式的过程(吕东旭等,2007),其目的在于促进人们自身对于健康的维护与体质的增强,实现自我状态高效调整的过程(李宝国等,2017)。

本研究所指青少年体质健康促进政策包括中共中央、国务院、全国人大及其常务委员会、教育部、国家体育总局等颁布的意见、法律法规、发展规划、纲要、办法、标准、报告、通知、决定、条例和方案等政策文本(党权,2014)。本研究选取青少年体质健康促进政策遵循主题性、权威性和代表性的原则,设置检索时间为 2012 年 10 月—2022 年 10 月,并确立以下筛选标准:1)在中共中央、国务院、教育部、国家体育总局等中央政府机构和北大法宝数据库以“青少年”“体质健康”“学校体育”等为关键词进行检索,检索到的政策不包括地方政府颁布的政策;2)在检索到相关政策文本后,利用政策之间的关联性采用回溯检索扩大检索范围,以确保政策的完整性;3)在遵循选取政策文件的原则下,以中央层面颁布的与青少年体质健康促进密切相关的意见、法律法规、通知、条例、规划、方案、办法、标准等政策文本作为研究对象。最终遴选出 243 份政策文本作为研究的数据源。选择上述政策文件的主要原因:1)中央政府机构颁布的有关青少年体质健康促进政策是指引青少年体质健康发展和对青少年体质健康促进的“先锋队”“主力军”;2)能充分挖掘党和政府对青少年体质健康促进政策在内容、工具方面的注意力变化。考虑到单个研究者对政策文本选取可能存在片面性,本研究由长期从事体育政策研究的 3 位研究者在遵循青少年体质健康促进政策的原则下,先独立进行遴选,然后进行交互验证且无异议后再确定进入研究样本。

### 1.2 新时代青少年体质健康促进的变量设置

#### 1.2.1 因变量

本研究的目的是评价新时代党和政府等机构对青少年体质健康促进的注意力变化特征。对政策文本中的内容进行分析是测量注意力变化的常用方法之一(刘景江等,2014),这为评价政府对青少年体质健康促进的注意力在政策内容、政策工具和工具之间的组合提供了保障。因此,“政府对青少年体质健康促进的注意力”成为本研究的因变量。其中,用政策内容和政策工具赋分加和总值来表达政府对青少年体质健康促进的注意力总得分,并进行运算。

#### 1.2.2 自变量

为更好地体现政府对青少年体质健康促进的注意力,本研究从政策发布主体、政策内容和政策工具 3 个维度测量党和政府对青少年体质健康促进的注意力。事实上,政策发布主体体现政府决策者对特定议题的关注度(叶良海等,2017),通过制定时间、发文数量、颁布机构(任弢等,2017)等来反映政府对青少年体质健康促进的注意力变化特征。政策内容是体现青少年体质健康促进所反映的问

题和呈现政策工具与政策工具组合的依托,政策工具又是实现青少年体质健康持续向好的桥梁。因此,可将自变量概括为政策发布主体、政策内容、政策工具3个方面(图1)。

从政策发布主体看,政策发布部门或主体的法律地位和行政级别越高,政策的权威性就越强(半凌云等,2017)。因此,本研究参照彭纪生等(2008)和王晓珍等(2016)对政策发布主体赋值:中共中央、国务院赋值为5分,各部委联合颁布赋值为3分,教育部和国家体育总局单独印发赋值为1分。因政策发布主体可以通过政策文本直接进行赋值统计分析,故本研究不将其纳入函数计算。

从政策内容看,本研究结合汪晓赞等(2020)对青少年体质健康促进的研究和遴选出的政策文本将其归纳为

体育服务、体育保障和体育活动3个方面,并参照陈那波等(2022)对领导批示内容的注意力研究和赋值思路对其进行赋值(表1)。

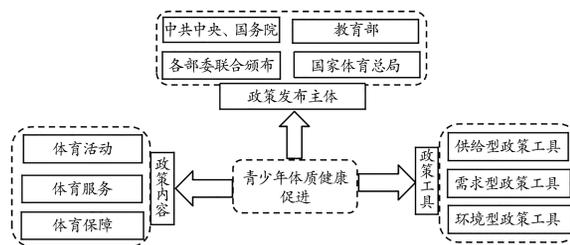


图1 政府对青少年体质健康促进的注意力分析框架  
Figure 1. Framework of Government Attention Analysis on Adolescent Physical Health Promotion

表1 政策内容测量指标及赋值说明

Table 1 Policy Content Measurement Indicators and Assignment Instructions

政策内容变量	测量指标	赋值说明
体育服务	医疗卫生	按照政策文本中对青少年体质健康促进所需要的医疗卫生、服务举措、方案规划、支撑要素和需求程度等赋予1~5的分值
	体质监测	按照《国家学生体质健康标准》对青少年的身体形态、身体机能、身体素质、运动能力、服务状况、措施方案和支撑要素等赋予1~5的分值
	信息服务	按照政策文本中对青少年体质健康促进的信息化平台、数据服务、网络服务、建立数据库和信息反馈等赋予1~5的分值
	健康教育	按照政策文本中对青少年体质健康促进的健康教育计划、组织、普及程度、具体规划、支撑要素等赋予1~5的分值
体育保障	安全保障	按照政策文本中对青少年体质健康促进提供的安全风险保障、保障目标、保险制度、具体措施和支撑要素等赋予1~5的分值
	学校师资保障	按照政策文本中为保障青少年有效锻炼所投入的师资力量、社会指导员、教练员、具体方案和支撑要素等赋予1~5的分值
	社会组织保障	按照政策文本中为保障青少年有效锻炼所提供的体育俱乐部、社区组织、社会活动中心和支撑要素等赋予1~5的分值
	评估保障	按照政策文本中对青少年体质健康促进的方案论证、检查力度、明细评估程度和支撑要素等赋予1~5的分值
体育活动	课外体育活动	根据政策文本中对青少年课外体育活动的规划、开展情况、开展频率、运动时间和支撑要素等赋予1~5的分值
	体育赛事活动	根据政策文本中对青少年体育赛事活动的开展情况、赛事频率、赛事的评价、运动时间、具体措施和支撑要素等赋予1~5的分值
	体育文化活动	根据政策文本中对青少年体育文化活动的开展情况、开展频率和支撑要素等赋予1~5的分值
	体育教学活动	根据政策文本中对青少年体育教学的开展情况、教学频率、运动负荷、教学创新、教学内容的具体措施和支撑要素等赋予1~5的分值

从政策工具看,它是指人们为解决某一社会问题或达到一定政策目标而采取的具体手段和方式(陈振明,2015)。因此,本研究借鉴Rothwell(1985)对政策工具的划分方法,并参照姚海琳等(2018)、尚虎平等(2020)、娄文龙等(2021)对政策工具的赋值和政策文本量化思路对其进行分类和赋值(表2)。

### 1.2.3 控制变量

事实上,政府对青少年体质健康促进的注意力也受父母文化程度、父母职业和家庭收入等因素的影响(王先茂

等,2019),但由于这些因素在政策文本中难以测量,故不对其进行深入研究。此外,生活方式和社会环境等因素的转变,对青少年的体育锻炼也带来了巨大的影响(杨守建,2020),而青少年所喜爱的运动项目不同,也会影响其体育锻炼行为。因此,将生活方式和兴趣爱好作为研究的控制变量。对于控制变量的赋值以政策文本中对其描述清晰程度、具体措施和支撑要素等由低到高赋予1~5的分值。综上,本研究主要对以上所述的变量从政策文本中深度挖掘和评估测量为主,并将所设变量操作简化为表3。

表 2 政策工具测量指标及赋值说明

Table 2 Policy Instruments Measurement Indicators and Assignment Instructions

政策工具变量	测量指标	赋值说明
供给型	人才培养	按照政策文本中对青少年体质健康促进人才培养的优先性、覆盖面、培训频率、方案 and 规定等赋予 1~5 的分值
	场地设施	按照政策文本中对青少年体质健康促进的场地设施规划、设施建设、自然资源、俱乐部和户外营地的开发和完善程度等赋予 1~5 的分值
	组织管理	按照政策文本中对青少年体质健康促进的具体组织方案、明确的管理举措、减负工作、管理规范程度和支撑要素等赋予 1~5 的分值
	资金投入	按照政策文本中对青少年体质健康促进的资金投入、资助范围、财政补贴和建设经费等赋予 1~5 的分值
环境型	法规管制	按照政策文本中对青少年体质健康促进对具体法律法规明确程度、目标规划、实施方案、督导举措、法规条目的和支撑要素等赋予 1~5 的分值
	表彰激励	按照政策文本中对青少年体质健康促进实施或执行情况进行表彰、推广、授予荣誉等赋予 1~5 的分值
	目标规划	按照政策文本中对青少年体质健康促进的发展方向、总体目标规划、具体实施方案、计划等要素赋予 1~5 的分值
	策略性措施	按照政策文本中对青少年体质健康促进所采取的策略性措施覆盖面, 具体方案、计划、实施步骤等要素赋予 1~5 的分值
需求型	政府采购	按照政策文本中对青少年体质健康促进所引进的外援, 采购的设备、器材、技术等赋予 1~5 的分值
	服务外包	按照政策文本中对青少年体质健康促进的系列服务工程外包给社会组织的完善和明确度等赋予 1~5 的分值
	海外交流	按照政策文本中对青少年与海外交流的次数或频率等赋予 1~5 的分值
	推广示范	按照政策文本中对青少年体质健康促进的推广示范、推广计划、宣传力度、影响情况等赋予 1~5 的分值

表 3 变量简化及描述性统计

Table 3 Variable Simplification and Descriptive Statistics

变量	均值	标准差	最小值	最大值	
因变量	政府对青少年体质健康促进的注意力(ATT)	117.046	47.335	19	223
自变量	体育活动(OBD)	16.840	9.867	3	42
	体育保障(MSE)	17.523	10.719	4	45
	体育服务(ECT)	16.841	10.937	2	43
	供给型政策工具(SPT)	18.864	12.498	2	50
	环境型政策工具(CPT)	26.773	29.919	2	102
	需求型政策工具(NPT)	7.091	3.728	1	15
控制变量	生活方式(Ytt)	15.432	6.352	11	41
	兴趣爱好(Wpe)	15.728	3.812	10	27

2 研究假设

本研究借助以上变量设置对新时代青少年体质健康促进的政策内容、政策工具进行假设检验, 这种假设验证过程也是对各变量之间关系的验证。就政府对青少年体质健康促进政策内容的注意力而言, 体育服务是以政府部门为引领促进青少年体育锻炼, 保障全体青少年身心健康发展的行为, 体现政府在青少年公共服务行动上的注意力。体育保障是指在社会发展过程中政府为实现青少年健康第一所提供的安全保障、师资保障、社会组织和评估保障的制度公平及法制公正公开的载体所表现出的一种注意力行为(汪连杰, 2018)。体育活动的本质是以身体活动为基本手段来促进人身心健康发展, 从而提升人的生活和生命质量(杨文轩等, 2005)。这表现的

是政府对青少年体育活动所产生的肢体运动来满足其体质健康内在需求的注意力。因此, 提出假设 1a: 体育活动会使政府对青少年体质健康促进的注意力产生正向显著效应; 假设 2a: 体育保障会使政府对青少年体质健康促进的注意力产生正向显著效应; 假设 3a: 体育服务会使政府对青少年体质健康促进的注意力产生正向显著效应。

从政策工具看, 不同的工具有其自身的特性, 这些特征在公共项目中起着独特的作用(陈振明, 2009)。这表明选择合适的政策工具, 辨别其特征和功能可有效地改善青少年体质健康促进中某些指标持续下降的问题。因此, 提出假设 1b: 供给型政策工具会使政府对青少年体质健康促进的注意力产生正向显著效应; 假设 2b: 环境型政策工具会使政府对青少年体质健康促进的注意力产生正

向显著效应;假设3b:需求型政策工具会使政府对青少年体质健康促进的注意力产生正向显著效应。

从政策工具之间的交互看,政策工具间的相互协同、组合是政策工具研究的主题和归宿之一(陈振明,2004),研究政策工具间交互的协调性、互补性(李晓萍等,2019)和组合性,可以规避政策工具运用的片面性。就青少年体质健康促进而言,为有效地实现政策目标,政策决策主体积极筛选出符合实现政策目标的工具组合。因此,提出假设1c:环境-需求型政策工具交互会使政府对青少年体质健康促进的注意力产生正向显著效应;假设2c:供给-环境型政策工具交互会使政府对青少年体质健康促进的注意力产生正向显著效应;假设3c:供给-需求型政策工具交互会使政府对青少年体质健康促进的注意力产生正向显著效应。

### 3 模型设置

基于以上阐述,研究通过分析政策发布主体、政策内容、政策工具、政策工具组合来测量政府对青少年体质健康促进的注意力变化,并提出以下模型[式(1)~(4)]。从统计数据看,虽然政策来源于不同的发布主体,但鉴于政策内容之间具有一定的嵌套性,应考虑其一致性,故本研究主要对青少年体质健康促进政策内容和政策工具赋值形成的面板数据进行固定效应(fixed effects, FE)模型回归分析,这能够解决样本和个体所产生的内生性问题(陈强,2014),用稳健标准误消除异方差,并验证假设和组内相关系数的情况。其中,以政府对青少年体质健康促进的注意力(ATT)作为因变量,政策发布主体、政策内容(ECT、MSE、OBD)、政策工具(SPT、NPT、CPT)作为自变量,兴趣爱好(Wpe)、生活方式(Ytu)作为控制变量, $\varepsilon$ 为残差, $\beta$ 为对应变量的回归系数。用式(1)来验证假设1a~3b。

$$ATT = \beta_0 + \beta_1 Wpe + \beta_2 Ytu + \beta_3 ECT + \beta_4 MSE + \beta_5 OBD + \beta_6 SPT + \beta_7 NPT + \beta_8 CPT + \varepsilon \quad (1)$$

为进一步验证政策工具间的组合是否会使政府对青少年体质健康促进的注意力产生显著影响,在控制其他的变量后,用式(2)~(4)来验证假设1c~3c。

$$ATT = \beta_0 + \beta_2 NPT + \beta_3 CPT + \beta_2 NPT \times \beta_3 CPT + \varepsilon \quad (2)$$

$$ATT = \beta_0 + \beta_1 SPT + \beta_3 CPT + \beta_1 SPT \times \beta_3 CPT + \varepsilon \quad (3)$$

$$ATT = \beta_0 + \beta_1 SPT + \beta_2 NPT + \beta_1 SPT \times \beta_2 NPT + \varepsilon \quad (4)$$

## 4 实证分析与结果

### 4.1 新时代青少年体质健康促进在政策发布主体上的注意力特征

政策发布主体数量在一定程度上反映政府对该项议题的注意力变化特征(李辉等,2019),一定时区范围内政策发布主体发布的政策数量越多,政府注意力越强。从图2看,2012—2022年,党和政府共发布243件青少年体

质健康促进政策,平均每年发布22.09件,其中发布数量最少的是2012年仅为5件,最多的是2017年共31件,虽有所不同,但具有一定的离散型特征。可见,党和政府对青少年体质健康促进的注意力具有持续增强的特征。

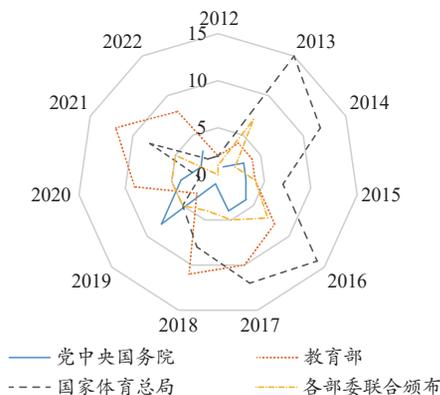


图2 政策发布主体发布的政策数量  
Figure 2. Number of Policies Issued by Policy-Making Authorities

从图2和图3不同政策发布主体发布的政策数量和得分上看,中共中央、国务院2012—2022年共发布33件青少年体质健康促进政策,占比为13%,得分为165分,具有震荡起伏的特征和持续上升的趋势。教育部2012—2022年共颁布75件青少年体质健康促进政策,得分为75分,占比为30%,具有震荡上升的特征。国家体育总局2012—2022年共发布87件青少年体质健康促进政策,占比为35%,得分为87分。2013—2017年政府对青少年体质健康促进的注意力得到聚焦,其他时段的注意力则相对稳定。从各部委联合发布政策数量看,2012—2022年共颁布48件青少年体质健康促进政策,占比为22%,得分为144分,总体上政府对其注意力呈稳定增强的趋势。而这一类政策主要是对中共中央、国务院政策文本的具体执行和补充配套,从较为具体的层面对相关政策进行实施(朱振敏,2018)。综上,政府对青少年体质健康促进的注意力在数量上以教育部和国家体育总局为主,在得分上中共中央、国务院最高。虽然各政策发布主体在数量和得分上不同,但对青少年体质健康促进都具有持续性、长期性和稳定性的注意力特征,而在协同上各主体还需要进一步注重战略性、协同性与合作性。

### 4.2 新时代青少年体质健康促进在政策内容上的注意力特征

表3是对所有变量进行描述性的统计报告,表4为回归结果。由表4可知,在模型1 OLS、模型2 FE和模型3随机效应(random effects, RE)中只有模型2 FE最为合适,其在加入控制变量后呈现出较好的显著性,假设1a~3a得到了验证。从表4回归结果和图4看,体育活动使政府对青少年体质健康促进产生正向显著效应( $P < 0.01$ )和正向的线性关系。因此,假设1a成立。结合图4政策内容中体育活动得分看,政府对体育教学活动(12%)和课外体育活动

(10%)的注意力较为关注,但对体育赛事活动和体育文化活动(6%)的注意力还需要进一步聚焦。学校体育是政府关注青少年身体健康的主阵地,通过聚焦体育教学内容中教学质量、课堂效率和课前、课间、课后学生在校内外参加的体育活动等方面来强化青少年在增强体质、促进健康上的注意力。从体育赛事活动看,要促进青少年健康发展就需要完善青少年体育赛事来做支撑(钟秉枢, 2020),这与政府印发《青少年体育“十三五”规划》《青少年体育活动促进计划》等文件指出的丰富各级青少年体育赛事活动来增强青少年体魄强健的注意力具有一致性。从体育文化活动看,它是促进青少年素质的路径之一,但未能构建符合青少年的体育文化活动,制约了学校体育文化建设。尽管这使政府对青少年体育文化活动的注意力得到进一步聚焦,但也存在注意力分配不均与显著差异的特征。

从表 4 回归结果和图 4 看,体育保障使政府对青少年体质健康促进产生正向显著效应( $P < 0.01$ )和正向的线性关系。因此,假设 2a 成立。结合图 4 政策内容中体育保障得分看,政府对师资保障(11%)、安全保障(9%)和评估保障(7%)的注意力较强,但对社会组织保障(6%)的注意力尚显不足。从师资保障看,体育教师被重视程度不高(张文鹏等, 2023),存在人才质量要提高和数量严重不足的问题。《“十四五”体育发展规划》也明确指出“补齐师资力量”等有关师资建设的问题。可见,师资保障还存在不足,亟须完善体育师资配备。从安全保障看,青少年

的安全始终是政府和学校工作的重要环节,但现有的学校安全政策在事故多发段呈现出回应乏力(王超, 2022)的短板。从评估保障看,2020 年中共中央、国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》,指出要“扭转不科学的教育评价导向”问题,以及存在评价目标认知偏差、评价主体协同不足、评价方法工具泛滥、评价内容单一化(程宇飞等, 2022)和保障不足的问题。从社会组织保障看,青少年体育俱乐部、社区活动等已成为青少年体育锻炼的重要载体。但目前关于体育俱乐部、社区体育还存在组织服务质与量的缺陷和弹性空间不足、家校社难以融合的现实问题,制约青少年参与体育锻炼,引起了政府对青少年在体育保障上的重视。综上,建立完善的青少年体育保障工作已然成为政府注意力中重要的一部分。

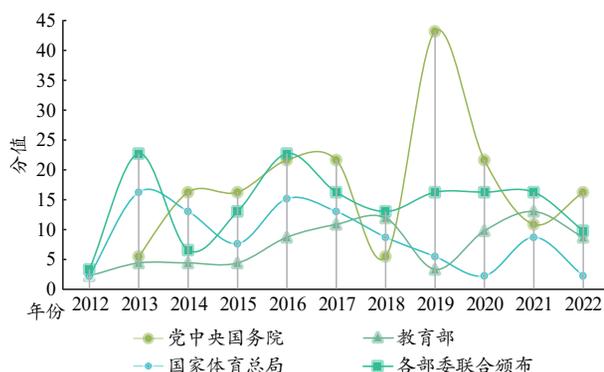


图 3 政策发布主体的得分

Figure 3. Scores of Policy-Making Authorities

表 4 模型回归结果

Table 4 Model Regression Results

变量	模型 1 OLS	模型 2 FE	模型 3 RE
<i>OBD</i>	0.949*** (0.211)	0.789*** (0.218)	0.856*** (0.182)
<i>MSE</i>	1.038*** (0.192)	0.967*** (0.203)	1.038*** (0.169)
<i>ECT</i>	1.122*** (0.181)	1.278*** (0.194)	1.201*** (0.162)
<i>SPT</i>	1.025*** (0.161)	1.084*** (0.179)	1.176*** (0.151)
<i>CPT</i>	1.012*** (0.073)	0.945*** (0.071)	1.006*** (0.061)
<i>NPT</i>	1.016** (0.487)	1.134*** (0.528)	0.966** (0.441)
<i>Ytu</i>	-0.641** (0.255)	控制	-0.949*** (0.238)
<i>Wpe</i>	0.304 (0.431)	-0.220 (0.463)	0.071 (0.391)
常数项	12.081 (7.913)	12.096 (8.823)	18.638** (7.506)
<i>F</i>	96.03	139.46	179.06

注: \*、\*\*、\*\*\* 分别表示在 10%、5%、1% 水平上显著, 括号内为稳健标准误, 下同; 模型首先通过 OLS 线性回归, 再经过豪斯曼检验其  $P=0.00098$ , 强烈拒绝原假设, 采用 FE 模型进行分析。

从表 4 回归结果和图 4 看, 体育服务使政府对青少年体质健康促进产生正向显著效应( $P < 0.01$ )和正向的线性关系。因此, 假设 3a 成立。结合图 4 政策内容中体育服务得分看, 政府主要关注健康教育(12%)、体质健康监测(10%)两部分, 而医疗卫生(6%)、信息服务(5%)尚显不足。从健康教育看, 2016 年中共中央、国务院印发《“健

康中国 2030”规划纲要》(以下简称《纲要》), 强调“将健康教育纳入国民教育体系”, 把青少年作为重点人群之一来开展体质健康促进活动。2019 年印发的《国务院关于实施健康中国行动的意见》指出, 要“实施中小学健康促进行动”。这表明政府对青少年体质健康促进的注意力具有持续性的特征。从体质监测看, 整体上它是衡量青少

年体质健康促进水平的重要指标,主要由教育部对青少年身体生长发育、生理机能、身体素质、身体形态和对自然环境、社会环境的适应状态(张洋等,2016)等方面进行监测。从信息服务看,构建体育信息服务平台并对全国各地青少年体育活动的内容、身体指标进行统计分析,能有效掌握青少年的身体健康状况。从医疗卫生看,习近

平总书记在全国卫生与健康大会上强调要重视少年儿童健康,全面加强幼儿园、中小学的卫生与健康工作等都表明对青少年在医疗卫生上的注意力得到增强。综上,体育服务使政府对青少年体质健康促进的注意力得到了一定的保证,但与实际需求还存在一定的距离,内部要素的非均衡性难以使青少年体质健康促进得到有效落地。

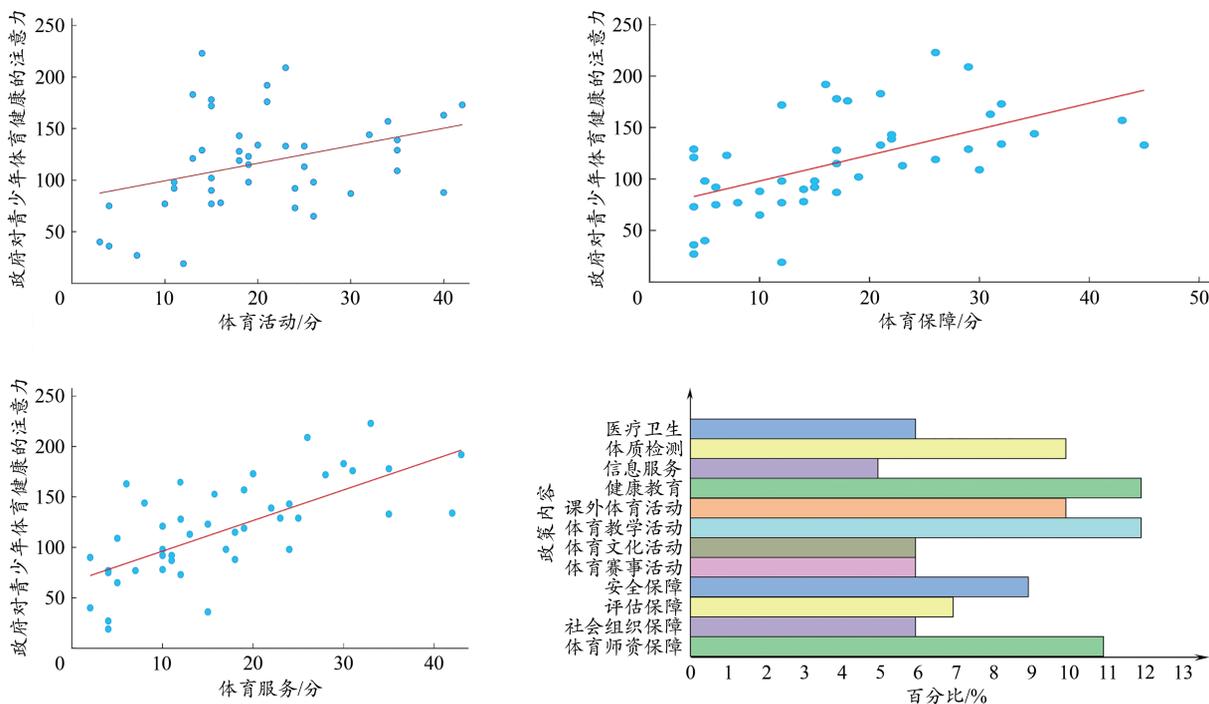


图4 政策内容与政府对青少年体质健康促进的注意力散点图及得分比例

Figure 4. Scatterplot and Score Ratio of Policy Content and Government Attention to Adolescent Physical Health Promotion

#### 4.3 新时代青少年体质健康促进在政策工具上的注意力特征

从表4回归结果和图5看,供给型政策工具使政府对青少年体质健康促进产生正向显著效应( $P < 0.01$ )和正向线性关系。因此,假设1b成立。结合图5政策工具中供给型政策工具得分看,政府主要关注人才培养(13%)、场地设施(9%)、组织管理(8%),但对资金投入(6%)的注意力还较为分散。事实上,在《青少年体育“十三五”规划》《关于加强竞技体育后备人才培养工作的指导意见》等文件强调完善青少年后备人才培养队伍的规模和质量的重要性,表明政府对青少年人才培养的注意力具有持续性的特征。从场地设施看,《纲要》中提出“到2030年,学校体育场地设施与器材配置率达到100%”的要求,以及2020年国家体育总局和教育部联合印发的《关于深化体教融合促进青少年健康发展的意见》提出了“支持场地设施向青少年免费或低收费开放”的举措,反映政府对场地设施的注意力具有持续性。从组织管理看,其对于有效发展青少年体质健康促进具有承上启下的作用。在《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)中也为青少年的组织管理提供了重要保障。从资金投入看,它是青少年

体质健康促进的动力杠杆。但目前政府对其注意力的强度还有所不足。这就需要政府鼓励社会、个体提供保障资金,加大资助范围来为青少年身心健康服务。

从表4回归结果和图5看,环境型政策工具使政府对青少年体质健康促进产生正向显著效应( $P < 0.01$ )和正向线性关系。因此,假设2b成立。结合图5政策工具中环境型政策工具得分看,政府主要关注策略性措施(35%),而目标规划(9%)、法规管制(4%)、表彰激励(4%)尚显不足。具体而言,政府使用策略性措施较多,一方面反映出政府为实现青少年体质健康促进积极努力的决心,另一方面也反映出其具有一种“短期”“急切”的行为动机。从目标规划看,目标引领方向,但其比例较低说明青少年政策目标落实还缺少具体的目标规划(芦胜男等,2021),虽然在《青少年体育活动促进计划》等政策中对青少年体质健康促进的目标做了规划和要求,但较为宏观,还需地方政府在实施中进一步细化和聚焦。从法规管制看,《学校体育工作条例》作为针对学校体育而出台的法规,在权威性等方面尚显不足。而2022年《体育法》的修订颁布使青少年体质健康促进翻开新的历史篇

章。从表彰激励看,需要建立一个科学化的评比制度对表现较好、成绩突出的地方、部门、学校和先进个人进行

表彰激励,进而提高社会的认知度和提升政府对青少年体质健康促进的注意力。

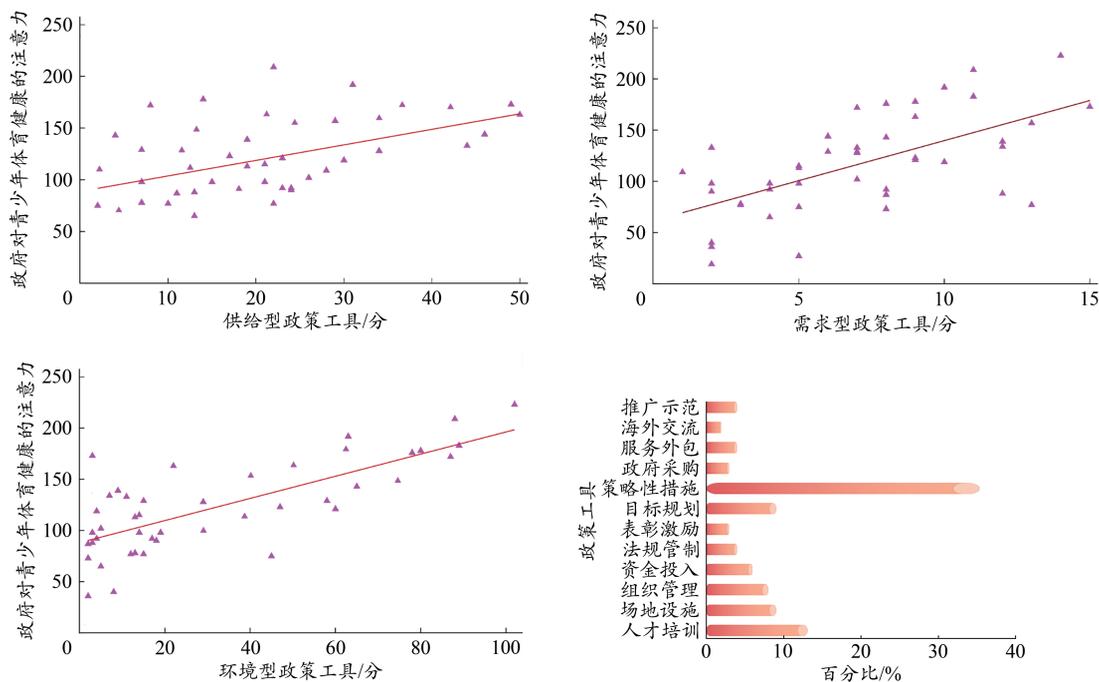


图5 政策工具与政府对青少年体质健康促进的注意力散点图及得分比例

Figure 5. Scatterplot and Score Ratio of Policy Instruments and Government Attention of Adolescent Physical Health Promotion

从表4回归结果和图5看,需求型政策工具使政府对青少年体质健康促进产生正向显著效应( $P < 0.01$ )和正向线性关系。因此,假设3b成立。结合图5政策工具中需求型政策工具得分看,总体上政府对其关注度较低,主要重视推广示范(4%)和服务外包(4%),其他政策工具存在欠缺的状况。从推广示范看,虽然政府制定了系列有关青少年体质健康促进推广示范的政策条款,但因各种内外因素的影响使政府对青少年体质健康促进的注意力推广和执行受阻,并没有得到应有的重视和落实。从服务外包看,政府强调通过把有关青少年身心健康的项目活动和服务委托给社会上相关的组织或企业。但在实际中政府对于青少年体质健康促进服务外包的注意力还尚显不足,存在与社会脱钩和融合不足的现状(李彩娥等, 2021)。同时,海外交流和政府采购也存在注意力分散的问题。综上,政府对青少年体质健康促进在工具的使用上偏好于环境型政策工具,而供给和需求型政策工具还存在不均衡性特征。

从表5政策工具交互看,交互1并未呈现显著性,形成了“局部性拒绝假说1c”的结果。因此,假设1c不成立。这与政府选择工具组合形成最佳合力的注意力产生了矛盾。事实上,需求-环境型政策工具组合更多是政府着眼于政策执行后期形成的注意力(尚虎平等, 2020),它强调在微观层面对青少年体质健康促进与外界环境间的协同。从交互2看,其呈现负向显著性( $P < 0.1$ ),与原假设

相悖。因此,假设2c不成立。诚然,供给-环境型政策工具组合更注重对青少年体质健康促进中长期性和持续性问题进行规划,并立足于现实和传统因素来优化青少年体质健康促进的内在要素,且在政策工具中政府更注重使用环境型政策工具来形塑青少年身心健康的发展,这就产生了“两者相互抵消”的特征。从交互3看,交互项为负向显著( $P < 0.1$ ),假设3c不成立。事实上,供给-需求型政策工具组合是一种短期性、动员式的工具协同(尚虎平等, 2020),即政府欲通过短期的外部设施来完善青少年体质健康促进在目标上所形成的注意力,虽具有高效性,但在工具不协同、分布不均下也存在负向效应。

本研究在已有的基础上以4种方式对稳健性进行检验(表6)。检验1为加入家庭影响因素( $Swo$ )和体育产业( $Cnk$ )2个变量后的回归结果。值得说明的是,一方面,家庭因素包含的内容较为复杂,故将其进行总体归纳赋值后得到数据,仅在文本后期作为稳健性检验的变量;另一方面,青少年体育培训增长迅速已成为体育产业的重要内容(陈颇等, 2022)。故研究仅对有关青少年体育培训的政策进行赋分统计来检验其稳健性。从检验1来看,在加入 $Swo$ 和 $Cnk$ 后其与FE回归分析结果保持一致。从检验2~4的检验结果来看,虽有一定的波动,但较为稳健。可见,研究对回归分析稳健性检验结果与FE模型检验结果保持一致,证明前文研究得出的论断具有较高的可信度。

表5 政策工具交互项检验  
Table 5 Interaction Tests of Policy Instruments

	交互1	交互2	交互3
政策工具	<i>CPT</i> 0.828*** (0.161) <i>NPT</i> 5.789*** (1.345) <i>CPT</i> × <i>NPT</i> 0.013 (0.036)	<i>SPT</i> 1.941*** (0.280) <i>CPT</i> 1.189*** (0.109) <i>SPT</i> × <i>CPT</i> -0.144** (0.009)	<i>SPT</i> 1.056** (0.362) <i>NPT</i> 7.152*** (1.815) <i>SPT</i> × <i>NPT</i> -162* (0.095)
常数项	53.392*** (10.562)	47.627*** (8.991)	48.402*** (10.796)
<i>F</i>	59.94	55.70	17.54

注:首先对政策工具*CPT*、*SPT*、*NPT*去中心化处理,再对其他变量进行控制后交互回归分析。

表6 稳健性检验  
Table 6 Robustness Test

变量名称	检验1	检验2	检验3	检验4
<i>OBD</i>	0.815*** (0.191)	0.712*** (0.175)	0.856*** (0.197)	0.820*** (0.212)
<i>MSE</i>	1.033*** (0.171)	1.182*** (0.167)	1.041*** (0.182)	1.035*** (0.189)
<i>ECT</i>	1.204*** (0.163)	1.111*** (0.152)	1.020*** (0.174)	1.207*** (0.180)
<i>SPT</i>	1.166*** (0.152)	1.266*** (0.139)	1.182*** (0.162)	1.170*** (0.176)
<i>CPT</i>	1.002*** (0.061)	0.998*** (0.055)	1.003*** (0.077)	1.002*** (0.079)
<i>NPT</i>	0.993** (0.445)	0.941*** (0.392)	0.949** (0.477)	0.968*** (0.501)
<i>Yit</i>	-0.949*** (0.239)	-1.163*** (0.218)	-0.948** (0.254)	-0.947** (0.271)
<i>Wpe</i>	0.065 (0.394)	0.076 (0.372)	0.079 (0.428)	0.084 (0.442)
<i>Swo</i>	-0.017** (0.452)			-0.013 (0.507)
<i>Cnk</i>	0.139 (0.199)			0.135 (0.216)
常数项	18.415** (8.188)	23.716*** (7.358)	18.452** (8.296)	18.065* (9.159)
<i>F</i>	136.73	202.93	109.30	82.55

注:检验2是剔除2012年数据后的检验;检验3是剔除2020年受新冠病毒疫情影响后的检验;检验4是剔除2020年数据后加入变量*Swo*、*Cnk*的检验。

## 5 新时代增强青少年体质健康促进的政策建议

### 5.1 以瞄准问题为靶点,聚焦数量的同时注重政府部门协同联动的注意力

在青少年体质健康促进达到“体魄强健”的目标下,应以瞄准问题为靶点,坚持“对症下药,精准执行”的政策实施方略,遵循“一切从实际出发,实事求是”的理念,针对青少年体质健康促进中所出现的弱项、短板,不仅要注重政策发布数量和聚焦问题、重难点、矛盾点所在,还要注重青少年体质健康促进的实质内涵和部门之间协同联动解决问题的注意力。在瞄准问题上,要正视由各种历史和现实所导致的青少年体质健康下滑的问题,作出精准、精细的靶向瞄点,平衡好各部门之间的执行权、实施权,以问题为导向来制定契合实际需要的政策,规避“大而不全,全而不细,细而不实”的弊病。在部门协同联动上要形成“纵向穿透,横向联通,纵横交错”的政策协同机制,发挥政府各部门的协同理念,构建以青少年体质健康促进需求为导向的跨部门、跨层级、跨领域合作模式,并明确各部门在青少年体质健康促进中充当的角色、所处地位、肩负的责任和权力运行范围,列出各部门的责任清单,要求各部门对单对标贯彻执行,充分调动各部门的有效资源应用于青少年体质健康促进中,坚持多方协同联动模

式来阻断青少年体质健康促进中部分指标下滑的状况,进而推动政府对青少年体质健康促进协同联动的注意力。

### 5.2 完善优化政策内容,推动政府对青少年体质健康促进向高质量发展的注意力

政府对青少年体质健康促进在内容上的注意力是促进青少年体质健康向高质量发展的关键一环。因此,在体育活动中,政府要以“核心素养”为纲,从制度层面上规制肆意侵占体育课时和“放羊式”体育教学,并创新课外体育活动和形式来保障体育教学质量和课外体育活动的效能(张文鹏等,2022a),开发更多适合青少年活动的体育赛事和体育文化活动来实现“健康第一”的目标。在体育服务上,必须打造多元化的体育服务内容,明确青少年体育服务领域的具体边界,以此来满足青少年体质健康促进在供需上不平衡的问题。在体育保障上,义务教育体育教师的数量仍然存在巨大的缺口,这需要提高政府在体育师资上的注意力,将在役和退役的运动员、教练员,以及社会力量(如俱乐部)等纳入学校体育师资补充政策中,并完善学校人事聘任制度和健全体育社会组织保障,弥补其在质与量上的不足,从而补齐体育师资和社会组织的短板。同时,加强对青少年日常安全教育、管理和保险制度,如定期(1个季度)对学生进行安全和急救

培训。另外,构建多元化的评价方案,规避单一化的评估手段,进而实现“扭转不科学的教育评价导向”,并持续优化政府对青少年体质健康促进内容上的注意力,助推青少年体质健康促进迈向高质量发展。

### 5.3 优化工具趋向差异,深度耦合政府对工具、工具与内容间适配性的注意力

当前,政府对青少年体质健康促进的注意力以环境型政策工具为主,供给型政策工具为辅,需求型政策工具乏力,工具与工具、工具与内容协同不足。这需要进行进一步耦合政府对工具、工具与内容间适配性的注意力。因此,在供给型政策工具上,稳定总体的同时加大引入社会力量、扩大资助范围和资金投入的注意力,并进一步优化场地建设、组织管理和人才培养的质与量,缩小供给面内部要素差异,发挥供给面的推力。在环境型政策工具上,政府应构建“短期-中期-长期”目标规划的注意力,将宏观目标与青少年体质健康促进有机结合,细化可操作性,并以《体育法》为引领来强化其在法规管制上的执行效率,进而形塑青少年体质健康促进政策有法可循、有法可依、督查有度、评估可测的新机制,同时规划好表彰激励制度,调整环境面内部要素的差异性和协同工具间深度耦合的注意力。在需求型政策工具上,政府应加大采购、服务外包和海外交流工具的应用,并引进更多的青少年体育服务。同时,应广泛宣传和推广执行较好的案例,为执行主体提供参考,进而强化政府对需求型政策工具运用的注意力,以彰显需求面的拉力与张力效应。通过进一步协同 3 类政策工具来优化政府对工具单一趋向和工具与内容适配性的注意力。

### 参考文献:

- 布赖恩·琼斯, 2010. 再思民主政治中的决策制定: 注意力、选择和公共政策[M]. 李丹阳, 译. 北京: 北京大学出版社: 18.
- 陈那波, 张程, 2022. “领导重视什么及为何?” 省级党政决策的注意力分配研究: 基于 2010—2017 年省委机关报的省级领导批示[J]. 公共管理与政策评论, 11(4): 85-102.
- 陈颇, 陈震宇, 刘从众, 等, 2022. “双减”政策下中国体育培训企业的发展[J]. 体育教育学报, 38(3): 14-19.
- 陈强, 2014. 高级计量经济学及 Stata 应用[M]. 2 版. 北京: 高等教育出版社: 287.
- 陈振明, 2004. 政府工具研究与政府管理方式改进: 论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义[J]. 中国行政管理(6): 43-48.
- 陈振明, 2009. 政府工具导论[M]. 北京: 北京大学出版社: 36.
- 陈振明, 2015. 政策科学教程[M]. 北京: 科学出版社: 55.
- 程宇飞, 李军岩, 范尧, 2022. 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[J]. 体育学研究, 36(3): 81-90.
- 党权, 2014. 我国青少年体质健康促进政策历史变迁研究[D]. 南京: 南京师范大学.
- 李宝国, 缪柯, 2017. 新疆地区青少年体质健康促进的管理模式研究[J]. 广州体育学院学报, 37(5): 10-14.
- 李彩娥, 许月云, 2021. 基于政策工具对《关于推进学校体育场馆向社会开放的实施意见》的量化分析[J]. 首都体育学院学报, 33(5): 496-506.
- 李辉, 徐美宵, 张泉, 2019. 改革开放 40 年中国能源政策回顾: 从结构到逻辑[J]. 中国人口·资源与环境, 29(10): 167-176.
- 李晓萍, 张亿军, 江飞涛, 2019. 绿色产业政策: 理论演进与中国实践[J]. 财经研究, 45(8): 4-27.
- 刘景江, 王文星, 2014. 管理者注意力研究: 一个最新综述[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 44(2): 78-87.
- 娄文龙, 梁铖卉, 2021. 中国住房保障政策效力与政策效果评估: 基于 1998 年—2018 年政策文本的量化分析[J]. 建筑经济, 42(9): 57-61.
- 芦胜男, 刘冬磊, 王子朴, 2021. 基于政策工具视角下我国体育消费政策分析: 基于 37 份国家政策文本的内容分析(2014—2019)[J]. 武汉体育学院学报, 55(1): 51-58.
- 吕东旭, 张明伟, 李建国, 等, 2007. 建设健康城市的体育健康促进目标体系研究[J]. 中国体育科技, 43(1): 12-15.
- 聿凌云, 杨洁, 2017. 中国居民生活节能引导政策的效力与效果评估[J]. 资源科学, 39(4): 651-663.
- 彭纪生, 孙文祥, 仲为国, 2008. 中国技术创新政策演变与绩效实证研究(1978—2006)[J]. 科研管理, 29(4): 134-150.
- 任弢, 黄萃, 苏竣, 2017. 公共政策文本研究的路径与发展趋势[J]. 中国行政管理(5): 96-101.
- 尚虎平, 黄六招, 2020. 新中国农村合作医疗参合率变迁研究: 基于中央层面 316 份合作医疗政策文件的计量探索[J]. 中国农村经济(7): 99-121.
- 汪连杰, 2018. 马克思的社会保障思想及其中国化研究[J]. 经济学家(6): 21-28.
- 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.
- 王超, 2022. 我国学校安全政策注意力演进研究: 基于 35 年《教育部工作要点》的内容分析(1987—2021)[J]. 广州大学学报(社会科学版), 21(2): 18-31.
- 王先茂, 王健, 鲁长芬, 等, 2019. 学校、社区、家庭体育一体化发展困局、域外经验与发展对策研究[J]. 成都体育学院学报, 45(3): 112-118.
- 王晓珍, 彭志刚, 高伟, 等, 2016. 我国风电产业政策演进与效果评价[J]. 科学学研究, 34(12): 1817-1829.
- 姚海琳, 张翠虹, 2018. 政策工具视角下中国城市矿产政策效果评估[J]. 城市问题(11): 12-20.
- 杨守建, 2020. “想说爱你不容易”: 青少年体育运动参与的状况与问题: 基于全国 10 省(市)的调查分析[J]. 中国青年研究(7): 4-13.
- 杨文轩, 杨霆, 2005. 体育概论[M]. 北京: 高等教育出版社: 36.
- 杨燕国, 汪晓赞, 孔琳, 2022. 我国儿童青少年体育健康促进多元联动的指标体系构建[J]. 西安体育学院学报, 39(3): 373-384.
- 叶良海, 吴湘玲, 2017. 政策注意力争夺: 一种减少地方政府政策执行失效的分析思路[J]. 青海社会科学(2): 82-87.
- 张文鹏, 段莉, 王涛, 2021. 地方政府体育治理聚焦与推进的注意力研究: 基于 31 个省(区、市)政府工作报告的文本分析[J]. 中国体育科技, 57(7): 78-84.
- 张文鹏, 李经展, 2022a. “双减”背景下县域学校体育治理的境遇与转向[J]. 体育教育学报, 38(2): 5-11.
- 张文鹏, 杨方正, 徐亚楠, 等, 2023. “理想之治”与“现实之困”: 新课标落地执行的政策工具研究[J]. 体育学刊, 30(1): 81-89.3.

(下转第 61 页)

(上接第34页)

- 张文鹏,周有美,2022b.改革开放以来政府体育治理的注意力研究[J].沈阳体育学院学报,41(6):116-122.
- 张洋,何玲,2016.中国青少年体质健康状况动态分析[J].中国青年研究(6):5-12.
- 张卓,张繁,2022.新中国成立以来青少年体育健康促进政策回顾与展望[J].西安体育学院学报,39(3):355-365.
- 钟秉枢,2020.体教融合背景下青少年体育赛事体系完善的路径研究[J].体育学研究,34(5):13-20.
- 朱振敏,2018.我国信息服务政策文本研究[D].南京:南京大学.
- KOKKO S, GREEN L W, KANNAS L, 2014. A review of settings-based health promotion with applications to sports clubs[J]. Health

Promot Int, 29(3):494-509.

- MCQUEEN D V, 2007. Shaping the future of health promotion: Priorities for action[J]. Global Health Promotion, 14(4):193.
- OCASIO W, 1997. Towards an attention-based view of the firm[J]. SMJ, 18(S1):187-206.
- ROTHWELL G, ROTHWELL R, ZEGVELD W, 1985. Reindustrialization and Technology[M]. London: Logman Group Limited: 83-104.
- SIMON H A, 1947. Administrative Behavior: A Study of Decision: Making Processes in Administrative Organization[M]. New York: Free Press:210-211.
- (收稿日期:2023-06-27; 修订日期:2023-11-03; 编辑:尹航)