

doi:10.16104/j.issn.1673-1891.2021.01.020

# 我国青少年体育活动促进现实样态、治理困境与优化策略

孙国涛<sup>1</sup>, 邱凤霞<sup>2</sup>, 袁春梅<sup>1</sup>, 马杰华<sup>3</sup>, 王积福<sup>1</sup>, 李 龙<sup>4\*</sup>

(1.长江大学教育与体育学院,湖北 荆州 434023;2.长江大学工程技术学院,湖北 荆州 434023;  
3.成都体育学院学报编辑部,四川 成都 610041;4.西昌学院体育学院,四川 西昌 615000)

**摘要:**青少年体育活动促进治理是我国体育治理体系的重要组成部分,有利于培养青少年体育锻炼习惯,提高其体质健康水平。结合国际经验,运用文献资料法和逻辑分析法对我国青少年体育活动促进的现实样态、治理困境进行分析,进而提出相应的优化策略。研究认为,政府政策法规权威驱动、国家级青少年体育社会组织示范引领、学校体育普遍开展、市场体育培训机构迅速发展、网络运动资源广泛传播等是我国青少年体育活动促进的主要形态,政策执行合力不够、体育社会组织发展不充分、学校体育促进效应不足、资源配置整合不聚焦等是治理现实困境,提出构筑多元合作治理格局、建立健全多级联动运行机制、开拓运动促进计划、打造网络服务与监督平台的优化策略。

**关键词:**青少年;体育活动促进;治理困境;策略;国际经验

**中图分类号:**G812.45 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1891(2021)01-0100-04

## Current Situation, Administration Dilemma and Improvement Strategy of Youth Sports Promotion in China

SUN Guotao<sup>1</sup>, QIU Fengxia<sup>2</sup>, YUAN Chunmei<sup>1</sup>, MA Jiehua<sup>3</sup>, WANG Jifu<sup>1</sup>, LI Long<sup>4\*</sup>

(1.School of Education and Sports Sciences, Yangtze University, Jingzhou, Hubei 434023, China;  
2.School of Technology and Engineering, Yangtze University, Jingzhou, Hubei 434023, China;  
3.Editorial Department of the Journal, Chengdu Sports University, Chengdu, Sichuan 610041, China;  
4.School of Sports, Xichang University, Xichang, Sichuan 615000, China)

**Abstract:** Youth sports promotion is an important part of sports administration system in China, which is conducive to cultivation of youths' physical exercise habits and improvement of their physical health. By using literature and logical analysis methods, we analyze the current situation of Chinese youth sports promotion, administration dilemma and international experience, and then propose a corresponding improvement strategy. The results show that government policies and regulations, national and social organizations' demonstration and guidance, nationwide school sports development, market-oriented sports training institutions' boom, and widespread online sports resources are main forms of youth sports promotion in China. The inadequate policy implementation, insufficient social sports organizational development, inefficient school sports promotion, and unfocused resource allocation are all the real dilemma of administration. We propose an improvement strategy: to create a multiple and cooperative administration order, to develop and improve a multi-level coordinate operation system, to develop a sports promotion plan, and to build a networking service and supervision platform.

**Keywords:** youth; sports promotion; administration dilemma; strategy; international experience

## 0 引言

青少年参与体育活动是提升其体质健康的有效途径,每天 60 分钟及以上时间中高强度身体活动

有益于生长发育、心情愉悦与体质健康<sup>[1]</sup>。然而,我国儿童青少年体质健康水平连续多年下降且每天身体活动小于 1 小时近 80%<sup>[2]</sup>,久坐行为和体育活动量不足已经使超重或肥胖等慢性病呈现低龄

收稿日期:2020-01-31

基金项目:湖北省教育厅哲学社会科学青年项目(20Q038,20Q039)。

作者简介:孙国涛(1981—),男,湖北天门人,讲师,博士研究生,研究方向:中小学体育与青少年健康促进; \* 通信作者:李龙(1989—),男,河南固始人,讲师,博士研究生,研究方向:青少年体质健康与运动干预。

化趋势,并引起全球广泛关注。如何有效地提高青少年体育活动参与水平,使他们在体育锻炼中“享受乐趣、增强体质、健全人格、锤炼意志”,不仅是实现“全民健身”与“健康中国”战略以及“体育强国”建设的要求,更是关乎国家和民族未来发展的长远之计。基于此,本研究立足我国青少年体育活动促进的主要形态和治理现实羁绊,借鉴国际经验并提出优化策略,以期为我国青少年体育事业发展提供有益参考。

## 1 我国青少年体育活动促进现实样态

### 1.1 政府政策法规顶层权威驱动

党和国家历来高度重视学生体质健康和学校体育工作,先后颁布了系列政策法规文件,为各级部门开展青少年体育活动提供了权威依据(表1)。新中国成立初期青少年学生体质健康状况令人担忧,国家颁布《中小学体育教学大纲(草案)》和《国家体育锻炼标准条例》等政策法规为学校体育教学和课外体育锻炼提供了基础性条件。改革开放后逐渐向制度化与规范化发展,不仅制定了高规格行政法规《学校体育工作条例》,而且以《中华人民共和国体育法》规定了对儿童青少年体育活动的特别保障<sup>[3]</sup>。21世纪以来各专项性和综合性政策文件紧锣密鼓出台,逐渐形成了多部门联合、一体化设计与推进、多元促进青少年体育活动参与的发展趋势。

### 1.2 国家级青少年体育社会组织示范引领

我国青少年体育社会组织主要包括青少年体育俱乐部、青少年校外体育活动中心、青少年户外体育活动营地以及社区青少年体育社会组织和青少年体育协会等,其中青少年体育俱乐部占主导地位,这些组织均以“官办”为主且依托于各地学校、基层政府、体育协会等,国家体育总局创建的“国家级”是主要形态,省市创建较少,而民间自发成立更为少见<sup>[4]</sup>。主要通过运动技能培训、开展冬夏令营、比赛交流、体育指导与咨询等形式开展青少年体育活动,全国青少年体育俱乐部联赛以及全国青少年户外营地大会等特色项目在青少年校外体育活动促进进程中发挥着示范引领作用。

### 1.3 学校体育教学、课外体育活动与竞赛普遍开展

随着我国学校体育改革不断深入,学校体育教学、课外体育活动以及青少年体育竞赛等取得了长足的发展,在青少年体育活动促进中发挥着重要作用。《体育与健康课程标准》颁布实施保障了基础教育体育教学有序进行,课程目标从“双基”“三维”

表1 我国青少年体育活动促进重要政策法规

政策法规名称	时间	颁布部门
《关于改善各级学校学生健康状况的决定》	1951	中央人民政府政务院
《劳卫制》	1954	国家体委
《中小学体育教学大纲(草案)》	1956	国家教委
《国家体育锻炼标准条例》	1975	国家体委
《中小学体育工作暂行规定(试行)》	1979	国家教委、国家体委
《学校体育工作条例》	1990	国家教委、国家体委
《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》	1999	中共中央、国务院
中小学《体育与健康课程标准(实验稿)》	2001	教育部
《全国普通高等学校体育课程教学指导纲要》	2002	教育部
《关于落实保证中小學生每天体育活动时间的意见》	2005	教育部
《关于开展全国亿万学生阳光体育运动的决定》	2006	国家体育总局、教育部、共青团中央
《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》	2007	中共中央、国务院
《全民健身条例》	2009	国务院
《青少年体育“十二五”规划》	2011	国家体育总局
《关于申报2012年国家青少年体育俱乐部的通知》	2012	国家体育总局办公厅
《关于全面深化改革若干重大问题的决定》	2013	十八届三中全会
《关于加快发展青少年校园足球的实施意见》	2015	教育部
《“健康中国2030”规划纲要》	2016	中共中央、国务院
《青少年体育活动促进计划》	2017	国家体育总局、教育部等七部门
《体育强国建设纲要》	2019	国务院办公厅
《关于深化体教融合促进青少年健康发展的意见》	2020	国家体育总局、教育部

到“体育学科核心素养”,课程内容从统一性与碎片化到灵活性与结构化过渡<sup>[5]</sup>,体育与健康教学功效不断提升,逐渐形成小学体育兴趣化、初中体育多样化、高中体育专项化、大学体育自主化的特征,通过运动技能掌握、增强体能、养成良好体育锻炼习惯等促进了青少年校内外体育活动参与。中小学“两课两操两活动”即每周两节体育课、早操与课间操和课外体育活动与校内运动竞赛活动,以及校园体育社团、运动代表队训练等充分保障了青少年学生每天体育活动时间。

### 1.4 市场体育培训机构与体育旅游业迅速发展

伴随着社会公民健康意识不断增强,学生体质

测试达标要求实施,以及“中考体育”推行,校内体育活动已经不能满足青少年的需求,市场化的各类体育培训机构推出的中小学生体育兴趣培养的课余基础班、周末强化班、假期提高班和“应试”考前辅导班等受到众多家长青睐,从而得以迅速发展,进而在青少年体育活动促进中扮演重要角色。同时伴随体育旅游业兴起,以及科技、文化、赛事、娱乐、健康产业不断融合,大众体育价值观、体育消费观等得以强化,越来越多的家庭亲子团队加入运动休闲旅游中来,进一步促进了青少年体育活动参与。

### 1.5 网络运动视频与应用软件广泛传播

新冠疫情以来人们活动空间受到一定限制,居家或有限区域的体育锻炼成为一种生活常态,而“互联网+运动”拓展了体育空间,各种运动教学视频、亲子体育视频以及运动类 App(表 2)等层出不穷,以其内容丰富性、趣味性、实用性、易操作性、互动性、反复回放等方面优势得以广泛传播,也成了青少年学生学习之余进行家庭体育互动,辅助完成体育家庭作业,培养新的运动技能和兴趣,提高身体活动量等的新选择,而针对儿童青少年体适能提高的运动类 App 更是方兴未艾。

表 2 常见运动类 App 主要功能及优点与不足

名称	主要功能	优点	不足
Keep、咕咚、乐动力、悦动圈、悦跑圈、Nike+、Feel、薄荷健康、运动计步、多锐运动、运动世界校园	科学指导、健身教学、社交、共享、目标设置、出售运动产品、实时监控、个性化定制	时空约束小、重复回放、易操作、趣味性与实用性、互动性等	不能完全满足不同年龄群、运动项目偏好者的需求

## 2 我国青少年体育活动促进治理困境

### 2.1 各级政府部门政策执行合力不够

长期以来,我国青少年体育活动促进始终以党和国家为主导,各级教育与体育行政部门“自上而下”政策执行为主体,而部分政策缺乏完整性和系统性,导致主体责任不明、分工模糊,加之青少年体育活动促进政策执行缺乏强有力监控机构<sup>[6]</sup>,在利益面前地方往往会选择性执行或消极性执行,其他部门更是出现缺位,政策执行层面难以发挥有效合力。面对“重智轻体”应试教育,社会与市场等力量参与不足的现实障碍,还需要加强政策顶层设计以形成良好社会氛围。

### 2.2 体育社会组织发展不充分

我国青少年体育社会组织是以政府创建为主,依靠政府资助与依托单位补贴、体育彩票公益金以

及经营创收、社会与企业捐赠等为经费来源,以公益服务为目的非营利性组织。由于扶持其建设的法规政策较为滞后,各类青少年体育社会组织发展规模难以满足青少年现实需要,尤其是各类“草根型”组织、社区组织相当匮乏。资金来源局限性、专业人员有限性、运作模式单一性、部门监管松散性等都不利于其自身良性发展,以致无力承担政府转移的青少年体育活动服务的相关职能。

### 2.3 学校体育促进效应不足

我国经济发展相对落后地区的学校体育开展情况不容乐观并占相当大份额,场地设施条件简陋、体育教师数量不足、学校体育边缘化等严重影响青少年学生校园体育活动水平。同时体育教学在培养学生体育锻炼兴趣、掌握 1~2 项运动技能等方面还有所欠缺,校长对学校体育的重视程度、运动伤害事故责任追究等也极大影响体育教师积极性。校园体育文化引领不够,学生体育社团发展无序,校园竞赛活动缺少趣味性依然是少数人运动等都使得学校环境下促进青少年体育活动参与的应然效应难以达到预期。

### 2.4 各类资源配置整合不聚焦

我国在实现健康中国、体育强国进程中投入了大量的人财物,相对竞技体育,群众体育与学校体育资源的投入比还相对薄弱,且资源共享性不强,适合青少年校外体育活动的场所(社区、小区、公园等体育环境)规划建设缺乏,公共体育场馆不便利、预留空间不足,针对青少年的社会体育指导员、志愿者服务不配套,儿童青少年身体活动指南推广普及不够,青少年校外体育培训机构缺乏执法监管与扶持、社会服务性不强等等,资源配置整合不聚焦为青少年体育活动促进治理造成一定障碍。

## 3 我国青少年体育活动促进治理优化策略

### 3.1 构筑政府、社会、市场、家庭等多元合作治理格局

美国、英国、澳大利亚、加拿大以及日本等国广泛倡导青少年参与体育活动,注重多元治理主体联合效应。美国青少年体育以社会组织治理为主体,美国奥委会(USOC)、业余体育联合会(AAU)、青少年体育联合会(NAYS)、单项体育协会、校级体育组织(如 NCAA)等联合各级州政府形成了与社区、学校、家庭、基础医疗保健机构等共同治理的局面,为青少年体育活动提供了保障<sup>[7]</sup>。英澳加日四国是政府与社会结合治理体制,英国青少年体育基金会与体育英格兰促进了社区体育与学校体育有效衔接,澳大利亚奥委会属非政府体育组织也有效推动

了学校体育与社区体育发展,加拿大体育与健康教育体育专业组织在青少年体育活动中发挥主要作用<sup>[8]</sup>,日本体育协会、青少年体育振兴协会、休闲协会、高校体育联盟等非营利性体育社会组织是青少年体育治理的重要主体<sup>[9]</sup>。国际体育发达国家在青少年体育活动促进治理过程中,普遍注重青少年体育社会组织建设,形成了社会主导或政府主导,政府、社会、市场等多元主体共治良好环境<sup>[7-8,10-11]</sup>。

相对而言,我国青少年体育活动促进治理还需要构建多方协同参与的良好社会环境,仅政府行政手段其治理效应有限,应充分调动各方自主性和积极性,完善政策法规并厘清不同主体的“权责利”边界,形成部门纵向贯通、社会横向积极参与的良性治理体系,发挥政府引导、协调服务以及监督评估等重要职能,提升青少年公共体育服务能力,构筑政府、社会、市场、家庭等多元治理主体“人人有责、人人尽责、人人享有”的“共建共治共享”大格局。

### 3.2 进一步建立健全多级联动运行机制

基于需求层次理论与自我实现理论,从满足青少年个体和家庭、各类组织的需求和发展出发,形成自下而上的动力机制。除满足青少年体育活动参与的配套条件外,还应完善青少年体育组织创建与市场等利益相关者需要的保障机制。域外经验显示,美国的“体适能健康奖”和“积极生活方式项目”奖励青少年定期开展体育项目与父母养成健康生活方式,英国通过税收与补贴推进社区体育俱乐部运用,并实施参与体育锻炼成为家庭的社会福利政策,澳大利亚实施家长送孩子参加体育俱乐部享受个人所得税减免政策,加拿大、日本也制定促进子女参与体育运动或参加社区体育俱乐部豁免优惠家庭税务等激励政策<sup>[8,12-13]</sup>,不仅促进了基层体育社会组织建设,而且形成了良好的家庭体育氛围。因此,建立健全家庭支持、社会力量和市场手段等多维促进青少年体育活动参与鼓励政策,以及青少年加入体育组织与专项科研基金等激励机制<sup>[14]</sup>,亦尤为重要。此外,通过对行政资源、社会资源、市场资源以及传媒资源的整合,达到优势互补和聚焦效应的运行举措,利用互联网等工具建立中央与地方、政府部门、政府与社会和市场、政府与学校、家庭与学校之间等监督机制以保障政策有效执行。

### 3.3 开拓以“家-校-社”为中心的促进计划

青少年学生大部分时间在学校和家庭度过,是其进行体育活动最多的场域,国际青少年体育发达国家亦高度重视基于学校、社区与家庭的青少年体育行动计划的实施,例如:美国通过“总统挑战杯”

“让我们动起来”“体育创新计划”“塑造全新的你”“运动是良医”<sup>[15]</sup>,以及“综合性学校体育活动计划(CSPAP)”与“所有学校、社会、学生参与模式(WSCC)”<sup>[16]</sup>等,英国以“运动改变生活”“青少年体育与运动策略计划”“优质体育计划”“家门口俱乐部计划”等,澳大利亚以“课外社区体育活动计划”“运动学校计划”“体育育苗计划”等,加拿大以“终身体育计划”“参与运动计划”等,日本以“体育振兴基本计划”“儿童青少年体力提高计划”“活跃少年儿童计划”等实践探索<sup>[7-8,11,16]</sup>,为青少年体育活动促进提供了保障条件,并取得明显的社会效应。可见,以“家-校-社”为中心拓展青少年体育活动促进计划非常必要。在提高学校主要负责人对学校体育工作重视程度、全体教职工共同参与、优化体育课程内容与形式、提升体育教师专业化水平、组织多样化课外体育活动与竞赛等基础上,发挥青少年家长引导作用,并联合政府职能部门、社会组织、基层自治组织等,开拓相应的综合性体育行动计划将更有利青少年体育活动参与。

### 3.4 打造一体化网络服务与监督平台

随着信息技术高速发展和大数据时代到来,互联网以覆盖人群广泛性、沟通便利性、信息发布与反馈及时性、监督公开公正性等方面在青少年体育活动促进中显示一定的优势。因此,基于互联网打造集青少年体育活动促进多元主体参与的协同平台、政策执行监督平台、青少年体育运动普及与服务平台、青少年运动技能等级水平认证系统、体育教师专业发展支持系统、学校体育工作监督系统、青少年校内外体育场地预约平台等等一体化的网络服务与监督平台,将有利于青少年体育活动促进实现精准服务、精准治理。

## 4 结语

诚然我国青少年体育活动促进治理还存在政策执行不够、体育社会组织发展不充分、资源整合不聚焦等多方面的桎梏,而注重多元治理主体联合、体育行动计划实施、激励政策引导等是国际经验启示。在健康上升为国家战略的当下,随着《青少年体育活动促进计划》《关于深化体教融合促进青少年健康发展的意见》等颁布,协同治理局面已拉开序幕。希冀在《中国儿童青少年体育健康促进行动方案(2020—2030)》提出的“5+体育”行动愿景的推动下,全社会皆能踊跃投入青少年体育活动促进行动中,早日实现“健康中国”和“体育强国”。

(下转第108页)

康和体育锻炼,需要加强对县城及乡村学生的健康教育。尤其可以增加心理知识讲座的辅导,引导学生理性对待手机的使用,学会自我减压、调整好自我心态,尽量减少对手机的依赖。

2)针对大二年级学生的活动量高,但手机依赖程度高的问题,可能和大二年级的课业压力较小有关,建议适当优化课程,多增加专业性考试或实践操作课程,增加体育课程或者校园体育比赛等,丰

富学生的课余生活。

3)目前大学生普遍存在中等及以上等级的手机依赖行为,且体育认知行为等级较低,主要表现为体力活动水平低,运动量较小。建议适当加强体育运动,可以有效降低学生对手机的依赖程度,并且运动量要达到一定程度才有控制效果,主要以每周 3~5 次、持续 30~59 min 的中等强度运动为宜。

#### 参考文献:

- [1] 夏祥伟,黄金玲,刘单.高校研究生体育锻炼行为影响因素的调查研究[J].体育学刊,2018,25(5):102-108.
- [2] 朱滢芳.体育锻炼对大学生手机成瘾倾向的干预研究[J].浙江体育科学,2017,39(5):90-97.
- [3] 牛严君,乔玉成.体育认知、体育情感、体育态度:当代大众体育意识培养三部曲[J].体育科技文献通报,2017,25(9):8-9+23.
- [4] 郑寿伟.广东省普通高校大学生体育锻炼与手机依赖的关系研究[J].兰州文理学院学报(自然科学版),2019,33(5):89-93.
- [5] 梁德清.高校学生应激水平及其与体育锻炼的关系[J].中国心理卫生杂志,1994,7(1):5-6.
- [6] 王浩.山西高校大学生“手机依赖症”研究[D].太原:山西财经大学,2018.
- [7] 肖爽,邱烈峰.河南大学生体育意识与行为现状及其相关性分析[J].中国学校卫生,2018,39(5):673-676+680.
- [8] 杨管,李粤湘,刘海莹,等.广州高校学生体育锻炼与手机依赖的关系分析[J].体育学刊,2019,26(6):1-9.

(上接第 103 页)

#### 参考文献:

- [1] STRONG W B, MALINA R M, BLIMKIE C J R, et al. Evidence based physical activity for school-age youth[J]. Journal of Pediatrics, 2005, 146(6): 732-737.
- [2] LIU Y, TANG Y, CAO Z B, et al. Results from the China 2018 Report Card on physical activity for children and youth[J]. Journal of Exercise Science & Fitness, 2019, 17(1): 3-7.
- [3] 《中国学校体育发展报告》编写组.中国学校体育发展报告(2015)[M].北京:高等教育出版社,2016:13-16.
- [4] 刘扶民,王立伟,曹卫东,等.中国青少年体育发展报告(2017)[M].北京:社会科学文献出版社,2017:9-38.
- [5] 陈长洲,王红英,项贤林,等.新中国成立 70 年中小学体育与健康课程标准的演变及反思[J].上海体育学院学报,2020, 44(6):85-94.
- [6] 唐立慧.青少年体育活动促进政策执行效力研究[M].北京:北京体育大学出版社,2018:63-70.
- [7] 鲁长芬,丁婷婷,罗小兵.美国青少年身体活动的治理历史、特征与启示[J].北京体育大学学报,2019,42(8):27-36.
- [8] 李卫东,王健,黄睿,等.国外青少年体质健康促进政策的经验与启示[J].武汉体育学院学报,2017,51(10):13-17.
- [9] 日本体育指导实务研究会.体育振兴基本计划/体育指导实务必携[M].东京:行政出版社,2002.
- [10] 柳鸣毅,王梅,孔年欣,等.发达国家青少年体育组织的逻辑基础、体系构建与治理策略[J].上海体育学院学报,2018,42(4):36-43.
- [11] 王占坤,周以帖,李款,等.日本青少年公共体育服务治理经验及启示[J].沈阳体育学院学报,2020,39(6):18-26.
- [12] 张文鹏.英国青少年体育政策的治理体系研究[J].北京体育大学学报,2017,40(1):71-77.
- [13] Australian Government. Australian Sport the Pathway to Success[R]. Australian Government, 2010.
- [14] 肖林鹏,靳厚忠,陈洪,等.中国青少年体育活动促进发展报告(2016)[M].北京:人民体育出版社,2016:73-87.
- [15] 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[J].体育科学,2014,34(3):3-14.
- [16] 王先茂,王健,鲁长芬,等.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, 2019,45(3):112-118+126.