

# 青少年体质健康促进的精细化治理： 逻辑理路、动力转向与溢出图景

杜建军<sup>1</sup>, 张瑞林<sup>2</sup>, 车雯<sup>2</sup>

(1. 贵州师范大学体育学院, 贵州 贵阳 550001; 2. 山东大学体育学院, 山东 济南 250061)

**摘要:**精细化治理范式是为适应新时代社会治理需求的重要历史转型。探骊精细化治理与青少年体质健康促进的逻辑关系,是青少年体质健康促进精细化治理在体系构建和功能输出中的基本遵循。从主体维、政策维、技术维的立体视角,分析青少年体质健康促进精细化治理的动力特征,塑造无缝隙、回应性的治理格局与治理流程。基于“成本—收益”矩阵,深入洞悉精细化治理的主体博弈矩阵,构建“纵向结构层”与“横向目标层”相互耦合的精细化治理图景,为推动青少年体质健康促进的精细化变革提供治理形态与行动方案。

**关键词:**体质健康促进;精细化治理;博弈矩阵;靶向施策;溢出图景

**中图分类号:**G80-05 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2023)01-0193-12

## 一、问题提出与文献回顾

增强青少年体质健康,促进青少年健康成长,是实现体育强国、建设健康中国战略,深化体育事业改革的关键所在。近年来,我国青少年(6~19周岁)体质健康状况呈现稳中向好趋势,但形式依然严峻。2019年全国6~22岁学生体质健康达标优良率仅为23.8%<sup>[1]</sup>,2020年6~17岁儿童青少年超重肥胖率接近20%<sup>[2]</sup>,2020年儿童青少年近视率高达52.7%<sup>[3]</sup>。因此,如何促进青少年体质健康已成为新时代社会关切的热点问题,面临着更加严峻复杂的形势和更加重大的责任与使命<sup>[4]</sup>。2018年9月习近平总书记在全国教育大会上的重要讲话,增强了社会各界办好教育的使命感、责任感、紧迫感,积极响应要贯彻落实好“全社会要担负起青少年成长成才的责任”的重要指示<sup>[5]</sup>。青少年体质健康促进不单是学校体育工作的重要内容,也是政府、社会、学校、家庭等共建共治共享的综合性社会事业。虽然近年来我国政府强调要以多元主体参与的治理理念对其进行整治,但在具体实践中却始终未脱离政府“单边行为”的管理范畴<sup>[6]</sup>。青少年体质健康促进的治理实践受制度化捆绑与机制性梗阻,深陷治理主体被动、治理目标混沌、供需匹配错位、治理工具不匹配、治理效果欠佳等困境,表现出明显的行政管控型战略偏向<sup>[7]</sup>,亟需通过科学的手段和方法,及时有效地解决青少年体质健康促进问题。

党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化,这是关系我国体制机制改

**作者简介:**杜建军,贵州师范大学体育学院,教授。

**通讯作者:**张瑞林,山东大学体育学院,教授,博士生导师。

**基金项目:**国家社会科学基金项目“政府、社会、学校、家庭对中学生体质健康影响测量指标筛选与数学模型构建研究”(19BTY034),项目负责人:杜建军。

革、社会深度转型的重大命题<sup>[8]</sup>。国家治理体系和治理能力现代化强调有为政府、有效市场和有机社会的现代化目标<sup>[9]</sup>。针对快速而复杂的社会治理变革,党的十八届五中全会提出推进社会治理精细化。精细化治理作为社会变革的新思路被广泛运用到社会各领域,这为青少年体质健康促进治理实践带来了新契机。随着政府转型与社会改革的双重叠加,由政府高位推动的青少年体质健康促进管理所消耗的成本越来越大,但始终未冲破青少年体质健康促进的粗放化发展的束缚<sup>[10]</sup>。为了规避我国青少年体质健康促进事业的政府管理主义倾向,迫切需要推动治理范式转型,改善当前重视“政府行为”而忽视“全社会行为”的片面性与独断性,重塑整体治理方式。这不仅是切实扭转我国青少年体质健康状况的关键问题,也是实现国家治理现代化改革的内在要求。

面对政府粗放化管理日益窘促的现状,青少年体质健康促进的精细化治理研究成为必然。回溯相关研究发现,国内学者根据我国青少年体质健康促进治理实践的特殊性,从不同层次和视角进行了探究,可以用两条主线归纳出青少年体质健康促进治理的研究脉络。脉络一:从“主体—手段—效果”的分析框架,探讨了青少年体质健康促进的治理主体、治理理念、治理原则等系统性概念与特征。有学者认为青少年体质健康促进精细化治理是基层政府、社会专门组织、各级各类学校、家庭、社区等多元主体能动式参与形成的治理网络<sup>[11]</sup>。也有学者尝试通过专业化与智能化的治理手段,构建青少年体质健康“数据—智慧”决策方式<sup>[12]</sup>,使治理主体与治理资源实现合理高效匹配<sup>[10]</sup>,形成多元参与、齐抓共管的强大责任合力,使青少年体质健康促进治理实践真正落到实处。脉络二:从“如何生成—怎样作用—推进路径是什么”的分析框架,剖析了青少年体质健康促进治理效果不佳的原因,提出了青少年体质健康促进精细化治理生成及其有效运行的活动过程。相关研究认为,因传统体制条块分割壁垒,政府对青少年体质健康促进治理陷入“过制度化”危机,导致部门主体责任悬浮,治理主动性与反应能力不足,政策与需求错位,部门间相互推诿、推责等问题<sup>[13]</sup>。同时,有研究指出可从问题导向、体制转型与精准施策的视角切入<sup>[14]</sup>,强调精细化治理的技术支持与靶向发力<sup>[4]</sup>。在治理路径构建方面,有研究认为基层政府、社会组织、学校、家庭等治理主体在青少年体质健康促进的精细化治理中具有重要作用<sup>[15]</sup>,应构建形成政府主导、多元参与、数据联动、及时响应的靶向型治理路径<sup>[16]</sup>。

国外学者将青少年体质健康视为一项基本权利,围绕青少年体质健康治理的权力秩序、权力构成、权力运行等方面展开相关研究,强调体育应该采取与其他社会制度一样公平与完善的制度与标准<sup>[17]</sup>。在青少年体质健康促进治理的权力秩序方面,有学者认为青少年体质健康治理是不依赖政府的多权力中心<sup>[18]</sup>。青少年体质健康促进治理需要制定专门的国家政策和标准,实现与全社会协同实施的制度<sup>[19]</sup>。在青少年体质健康促进的治理权力构成方面,学界已形成了以治理效率为主要诉求、确定了权力构成的有机融合性观点<sup>[20]</sup>,强调学校、家庭、社区等公共资源的有机融合与衔接是促进青少年体质健康的关键。在青少年体质健康促进的治理权力运行方面,已有研究形成了全社会共同参与青少年体质健康治理的理念,注重公共资源、环境资源与青少年体质健康治理的结合。分别从协同管理与实施、行为决策、监管与评价等方面,构建了发达国家青少年体质健康促进治理的运行体系,该体系具有明确的决策主体、规范的决策程序、细化的决策内容。总之,发达国家已经将青少年体质健康视为一项整体性权利,已经构建了促进青少年体质健康协同治理的成熟制度、完善的社会网络和运行机制,形成了完整的青少年健康促进的综合性评价和监管考核体系。这些经验和做法,为我国构建完善的青少年体质健康促进的精细化治理体系提供了针对性参考。

综上所述,精细化治理理念在青少年体质健康促进治理实践中已取得初步成果,学界对青少年体质健康促进的精细化治理理念、治理主体、治理内容基本达成共识,研究视域已聚焦到青少

年体质健康促进精细化治理的主体能力重塑与治理模式,并认识到要以青少年体质健康促进为根本,落实主体责任,有效避免治理靶向与青少年体质健康促进需求的核心目标偏离。但是,关于“怎么样”增强青少年体质健康促进精细化治理的靶向性与有效性,尚未形成系统性理论结构。因此,有必要重点明确以精细化治理为核心的青少年体质健康促进系统性理论框架。基于此,本研究致力于回答以下问题,并形成研究框架(见图1):(1)精细化治理与解决青少年体质健康促进的治理困境有何内在关联,遵循何种逻辑?(2)青少年体质健康促进精细化治理的动力转向有何体现?(3)青少年体质健康促进的精细化治理系统性框架是怎样的?为此,从青少年体质健康促进的元问题出发,基于上述问题的探寻,构建青少年体质健康促进精细化治理的系统化理论图景,这既是对传统青少年体质健康促进治理的反思与升华,也是对提升青少年体质健康促进治理效能诉求的现实回应。

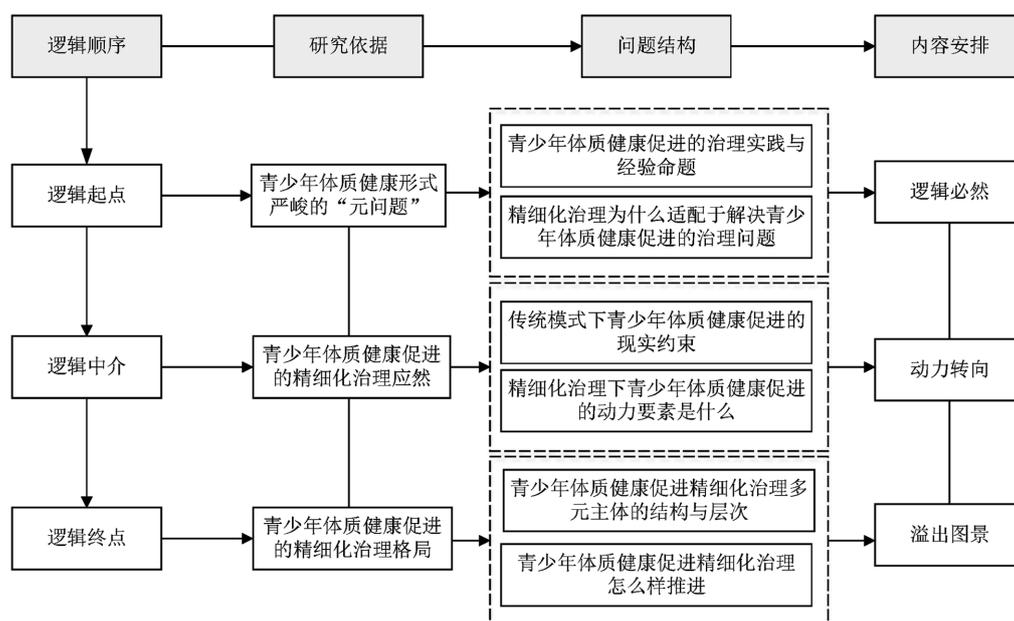


图1 研究框架

## 二、青少年体质健康促进的精细化治理逻辑理路

青少年体质健康促进的治理实践长期受困于政府“独舞”的封闭性行政管理,带来资源错配、协同乏力与管控粗放等一系列现实困境,导致青少年体质健康问题得不到有效解决<sup>[21]</sup>。为加快政府职能转变,提升青少年体质健康促进的治理效能,将精细化治理范式嵌入青少年体质健康促进的治理实践,进行标准化、规范化与科学化的设计和运行,从而实现青少年体质健康促进的高效、有序治理<sup>[22]</sup>,最终达到以人为本、定位精确、规则清晰、流程精细、品质精益的治理效果。精细化治理为青少年体质健康促进治理实践提供了有效的知识工具,也是将常态化治理引入深层次的逻辑必然。因此,从精细化治理“为什么”嵌入青少年体质健康促进的现实迫切性与理论适配性出发,构建青少年体质健康促进的精细化治理的逻辑起点,对厘清青少年体质健康促进的精细化治理定位与内涵,完善青少年体质健康促进的治理转型方向具有重要的理论意义。

### (一)精细化治理是深化青少年体质健康促进“维稳体制”变革的关键举措

青少年体质健康促进的治理实践是新发展阶段我国体育事业的重要组成部分<sup>[10]</sup>,实现青少年体质健康促进的精细化治理,是触达社会体制、机制与技术层面的综合思考。虽然近年来青少年体质健康促进的治理范式持续转型,但由于我国在近70年的实践探索中建立了一套政府主导型的青少年体质健康促进的维稳体制,目前我国青少年体质健康促进的治理效果仍不尽如人意。

因此,青少年体质健康促进精细化治理已不仅仅是理论层面的需要,更是新发展阶段深化体育体制机制变革的新思路。

维稳体制具有明显的传统治理化条块分割的管理壁垒,导致青少年体质健康促进的治理工作深陷资源无序损耗、供需匹配失衡、技术环境粗陋与过度制度化等危机。这些危机在实际考察中具体表现为:首先,青少年体质健康促进的政策制度软化,追责、问责约束机制缺失,对于“做什么、对谁做、怎么做、谁负责”的责任内容尚不清晰。不同部门、不同主体出于各自利益考虑,造成对青少年体质健康促进真实需求的误判,无法精准对接是造成治理不善的根本原因,致使治理成本不断上升与治理效能失准<sup>[23-24]</sup>。其次,青少年体质健康测试重结果轻过程,数据收集、管理与反馈过程薄弱,健康促进方式依据单一,难以通过数据信息反馈青少年体质健康促进存在的真实问题,导致“头痛医头,脚痛医脚”,由此滋生了政府决策的经验主义。最后,青少年体质测试挤占体育课堂教学时间成为常态,学校体育设施建设、风险管理、体质健康评价制度等重要任务仍无法得到确切答复<sup>[25]</sup>。家庭教育中家长更关注孩子的升学率,宁可舍弃孩子宝贵的体育活动时间,也要竞相追逐各种补习班、编程辅导等校外智力培训课程。学生体质健康沦为家长心中“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”的角色定位。

根据青少年体质健康促进的治理实践的实际情况,传统治理模式下政府高位管控所带来的高成本、高消耗与低收效治理掣肘,更加表明需要借助精细化治理范式,转变青少年体质健康促进的治理理念与治理结构,改进与创新高效协同的治理体制机制,摆脱长期以来青少年体质健康促进的粗放型管理束缚。精细化治理范式强调多元、协同与互动的理念,聚焦精细化政府体系与能力重塑,相比于传统政府管控式思维中消极应付、推诿扯皮等行为具有明显优势。精细化治理能够有效调和权力配置与利益分配格局,摒弃全能型政府弊端,提倡地方政府及其教育行政部门、体育社会组织、学校、社区、家庭等建立合作伙伴关系,构建起一个多元共生、互通互惠的融合性框架,积极响应共享发展的时代吁求。通过价值观念协同<sup>[26]</sup>,多元主体联动,瞄准青少年体质健康促进的治理靶心,溯源青少年体质健康诉求,使青少年体质健康促进精细化治理的各单元高效、协作、持续运行,从而完善精细治理流程,健全体制机制,增强青少年体质健康促进的精细化治理实效。因此,根据青少年体质健康促进的治理困境,精细化治理更深刻地回答了在青少年体质健康促进的治理实践中,处于主导地位的政府和持续参与治理的社会组织、学校与家庭等主体,如何应对青少年体质健康促进的体制机制困境,形成政府协同社会多元资源的整体性图景。这将成为深入推进青少年体质健康促进精细化治理范式转型的主体逻辑。

## (二)精细化治理是构建青少年体质健康促进治理系统框架的有效途径

精细化治理构建了与粗放化管理相背离的新愿景与新蓝图。随着我国改革的渐进深入,社会治理开启了“官本位”向“人本位”的价值回归,催生了政府职能重塑、社会关系重组与多元主体利益格局重构的治理生态<sup>[21]</sup>。精细化治理范式成为化解目标混沌、供需错位、技术粗劣、绩效低下等困境的重要理路,为推动青少年体质健康促进的治理模式革新提供了有效的知识工具。回顾与反思已有相关理论成果,前期研究洞悉了当下青少年体质健康促进治理效能低下的现实困境,并提出了相应的治理举措和路径,但缺乏对青少年体质健康促进精细化治理的系统构建。如何真正实现青少年体质健康促进治理高效持续演进,深度挖掘青少年体质健康促进的精细化治理本质特征与内在规律尚不明晰。只有将青少年体质健康促进的精细化生成及其有效运行的活动过程阐释清晰,才能从根本上、整体上把握青少年体质健康促进的精细化治理转型图景。

精细化治理为青少年体质健康促进提供了有效的理论工具,建立了一个与青少年体质健康促进粗放式治理相对立的优化治理范式,顺应了如何将制度优势转化为青少年体质健康促进治理效能的现实诉求。同时,精细化治理范式有利于突破传统治理要素的二重构建。一方面,精细

化治理致力于改善青少年体质健康促进治理系统的内部供给力。通过优化青少年体质健康促进治理主体、治理内容、治理能力、治理机制与治理实效的系统结构,更加注重精细化治理流程中的执行标准和细微环节,进而保障行政系统内部治理体系的整体效能。另一方面,精细化治理更加强调青少年体质健康促进治理系统的外部引导力。依托精细化治理多元主体的科学分工与协同创新,要求青少年体质健康促进治理主体在更高水平上实现协同。通过政府职能改革,体育社会组织创新与政策制度驱动,将地方政府、教育行政部门、体育社会组织、学校、家庭等多层次、多领域、多部门的碎片化知识整合为精细化治理网络,有效纾解各职能部门因分散的行政指令导致治理成本过高与治理效能不佳的窘境<sup>[27]</sup>。精细化治理范式从系统内外更完善地补充了如何优化系统结构、改进与再造组织流程、精准对接青少年体质健康促进的实际需求<sup>[28]</sup>。

综上所述,根据青少年体质健康促进的治理实践在“维稳体制”下暴露出的现实困境,精细化治理成为推动青少年体质健康促进治理效能提升的必然诉求。青少年体质健康促进的精细化治理格局应涵盖政府、社会、学校、家庭、青少年个体等多元主体的共同参与,不仅强调政府职能的有效性,注重社会、学校、家庭等治理主体的整体性,而且也重视治理效益的精准性,要求治理过程的可追溯与可量化<sup>[27]</sup>。各级政府、基层学校等各治理单元只有形成多元主体互惠共生、治理资源协同有序的系统网络,建立规范有序的治理体系,缩短治理部门执行链条,畅通多元主体、多环节沟通渠道,才能致力于各级主体单元的标准化建设,切实提升治理效能。因此,精细化治理嵌入青少年体质健康促进的治理逻辑,有效回应了当下青少年体质健康促进治理实践的现实需求。

### 三、青少年体质健康促进的精细化治理动力转向

延续青少年体质健康促进“为什么”需要精细化治理的逻辑理路,进一步回答青少年体质健康促进精细化治理“是什么”的问题,即精细化治理在青少年体质健康促进建设中持续、高效、充分地发挥作用的动力是什么。如何使精细化治理体系映射在青少年体质健康促进的政策执行中,并使其作用于治理实践,这就必须深入思考社会体制转型背景下,青少年体质健康促进精细化治理区别于传统体制下管理模式的治理单元,从青少年体质健康促进的现实问题出发,着眼于精细化治理目标,探讨精细化治理范式转向的新特征,为构建科学完善的青少年体质健康促进精细化治理框架提供支撑。

#### (一)主体关系重塑:变“政府单向管制”为“多元合作共治”

青少年体质健康促进的精细化治理是涉及多方利益主体的复杂活动,需要明确的是,提升青少年体质健康促进的精细化治理效能,意味着要在政府职能转变的前提下,深化政府职责调整,明确政府作用领域,以精细化服务方式界定政府与社会、政府与学校、政府与家庭等多元主体间的行为边界。因此,精细化治理不再是政府如何“少干预”去开展治理活动,而是一个政府如何去与多元治理主体共同开展活动的问题。青少年体质健康促进需要政府与社会、学校、家庭等多元主体,形成相互补充的治理网络来提供可持续发展动力(见图2)<sup>[29]</sup>。因此,实现青少年体质健康促进精细化治理的前提条件是政府职能转变,而政府与其他治理主体的双向或多向互动是精细化治理转型的进一步延伸。只有转变传统的官本位行政思维,以青少年体质健康促进为目标,改进管理流程为出发点,不断深化多元治理主体间的互动与合作,才能有助于体制架构的积极调整。

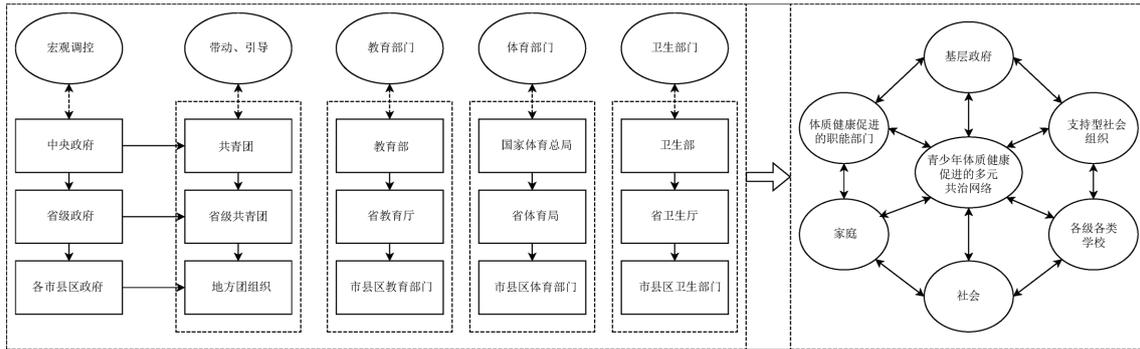


图2 青少年体质健康促进的精细化治理多元主体协同网络

由图2可知,构建由政府、社会、学校、家庭等多元主体共治的协同网络,打破一体化、一元化的治理形态,变静态整体为全向网络的治理单元,实现政府去中心和政府层级的扁平化,改变参与青少年体质健康促进精细化治理的中央政府、地方政府、体育教育职能部门、基层学校、家庭等主体间的信息传递方式。首先,转变政府职能,合理定位政府角色,这既是青少年体质健康促进精细化治理的基础条件,也是改革的核心定位。针对当下青少年体质健康促进的一元治理模式,亟需从理念上破除治理过程中政府垂直分化、条块分割的部门壁垒。只有将“有边界的政府”作为提升青少年体质健康促进治理水平的价值规范,把青少年体质健康促进的多元主体性理念嵌入行政体系的目标设定、行为规范与规章制度中,激励与强化多元主体动机与力量,将管理与服务延伸至青少年个体,才能有效规制和引导行动者偏差、动力不足与被动响应的困境。其次,精细化治理体现了建设服务型政府从理念到实践的转变。坚持以服务型政府建设为主轴,依托政府行政体系重构,政府职能革新,治理流程再造,驱动“单一粗放管制型管理”不断迈向“多元精益服务型治理”的治理体系,重视政府内部系统化协作与标准化流程的具体战略与治理路向。搭建出主客体统一、平台体系优势互补的精细化联动机制,使治理空间达到点、线、面的交互融合,治理内容实现宏观到微观的规整统一。通过治理机制的高效联动与协同,建构青少年体质健康促进精细化治理的良性闭合新回路,更加突显精细化治理从弱连接到强交互的治理过程。

## (二)回应性政策保障:变“目标错配”为“靶向施策”

现行青少年体质健康促进的管理体制是精细化治理变革的母体,精细化治理是一个标准化、规范化与制度化的过程,需要以组织为依托,以体制为保障。我国政府一贯重视青少年体质健康促进治理工作,特别是改革开放以后,颁布和实施了一系列有关政策和文件,旨在通过宏观规制对青少年体质健康促进的各方面给予政策规范和指导。然而,由于条块分割的治理结构,政策目标的审核程序由多部门共同决定,导致政策与青少年体质健康促进的现实需求错位。青少年体质健康促进精细化治理意味着要从目标错位配对转向政策精准适配,将青少年体质健康促进作为一项整体性权利<sup>[20]</sup>,既要在政府引导、多元主体共同参与的协同治理格局基础上,形成规范性治理机制,做到以科学管理推动青少年体质健康促进治理过程的科学有序,又要在增强青少年体质健康促进诉求回应性方面下功夫,构建以问题与需求为靶向的法律体系,保障青少年体质健康促进治理体系协调、高效与良性运作,为青少年体质健康促进的具体实践提供支撑<sup>[30]</sup>。

具体而言,一方面,精细化治理变“目标错配”为“靶向施策”,要求青少年体质健康促进的回应性政策供给,精准觉察与回应青少年体质健康促进问题。对于青少年体质健康促进的治理主体漂浮、责任悬置、制度软化的现实困境<sup>[23]</sup>,要求再造政府行政路径,革新政府职能,促进相关政策、法律与法规等文本执行流程变为可评估、可落地、可细化、可实施的实践路径<sup>[21]</sup>。通过引入正式制度执行机制与非正式规范,以解决在《国家学生体质健康标准》执行过程中“上有政策、下有对策”的治理乱象,根除编造假数据、冒名顶替、测试意外事故频发等问题。另一方面,“靶向施

策”要求回应性政策供给更加强调专业机构为主的多元评估主体,保证政策评估的客观与公正。实践考察中,我们发现各地区在体质健康测试工作中,大部分学校重视测试过程,往往忽视测试后数据反馈,这样使政策评估缺乏参考性。同时,政府出于政绩考量与社会舆论压力,对于青少年体质健康促进的政策评估具有消极情绪,而第三方的评估机构又缺乏独立性,没有相应职权,政策评估的信效度不高。只有建立独立的青少年体质健康促进第三方评估机构为主体的多元评价体系,保障政策评估的独立性与有效性,才能让青少年体质健康促进的问题得到及时察觉、研判与回应,为政策执行与权力运行的合理性提供依据。

### (三)技术创新服务:变“信息孤岛”为“集成网络”

技术创新为青少年体质健康促进的精细化治理方式提供了根本性变革动力。技术创新是推动青少年体质健康促进治理结构扁平化、治理主体多元化、治理边界开放化、治理规则现代化的有效工具。在信息化时代背景下,充分发挥信息技术潜能,利用信息化治理推动青少年体质健康促进精细化治理的新发展至关重要。目前,由于我国青少年体质健康促进的职能部门之间相对独立的运作机制,各职能部门的治理数据标准、硬件平台等方面存在较大差异,无法形成兼容与共享的系统网络,导致形成青少年体质健康促进数据的信息孤岛。精细化治理依托互联网、物联网、云计算等现代信息技术,通过对底层数据的收集与整理,形成统一的数据源集成网络,聚焦各行政部门与多元治理主体间的关系联结,有助于改变依赖单中心治理、经验式指挥、繁琐化程序,解决信息交流不畅的碎片化治理弊端,推动青少年体质健康促进精细化治理转向系统集成化、供需扁平化、效果精细化的服务模式。

一方面,青少年体质健康促进精细化治理实现了大数据集成网络服务的精准性。青少年体质健康促进精细化治理通过智慧化集成,依托云端整合与平台集聚,搭建基层政府、社会组织、教师、家长与青少年等参与治理决策的渠道,有利于对青少年体质健康数据和服务数据的挖掘、分析、整合与反馈,实施立体监管与动态监测<sup>[31]</sup>,打破多业务流程脱节与数据利用低效的信息鸿沟<sup>[30]</sup>,实现治理资源的串联式衔接向并联式合作转变,促进信息的自由流动与共享,减少信息成本、交易成本与决策成本,增进各级各类学校体质健康测试数据的互动性、公开性与透明性。另一方面,青少年体质健康促进精细化治理实现了需求与目标之间的适配性。通过数据源的挖掘与治理流程对接,主动甄别潜在危机要素与实际需求<sup>[32]</sup>,提高青少年体质健康促进治理的精准性与可预知性,真正实现以基层青少年体质健康促进的问题需要,增进体质健康促进“政策—需求”的匹配,有效改进传统青少年体质健康促进治理靶心偏离的弊端,真正解决供需对接、治理滞后、后危机式处理的痛点。

## 四、青少年体质健康促进的精细化治理溢出图景

青少年体质健康促进的精细化治理逻辑理路回答了“为什么”要嵌入精细化治理的现实性问题,动力转向解释了青少年体质健康促进精细化治理“是什么”的适配性问题,而“怎么样”推进青少年体质健康促进的精细化治理将从系统性框架中予以答复。青少年体质健康促进的精细化治理实质,是探讨精细化治理如何在青少年体质健康促进中实现持续、高效运行的活动过程。由于青少年体质健康促进精细化治理主体是重要的行动引领要素,更是政府如何与多元主体共同开展行动,获取持续发展动力的关键,决定了微观治理行动与结果的发展方向。因此,精细化治理的系统框架从政府职能转变与社会治理转变出发,探讨青少年体质健康促进精细化治理的主体博弈关系。明确治理网络多层嵌套作用关系的结构性与层次性,不仅能揭示青少年体质健康促进协同供给中复杂现象的内在规律,而且有助于辨识多中心协同供给复杂性形成的本质缘由,成为现阶段推动青少年体质健康促进精细化治理的建设导向转化为治理行为的必然。

### (一)青少年体质健康促进的精细化治理主体博弈分类

由于青少年体质健康促进精细化治理的内外环境多样,利益相关者涉及面广且关系复杂,包括基层政府、健康促进职能部门、支持型社会组织机构、各级各类学校、社区、家庭、青少年个体等之间的利益诉求和位序排列。对青少年体质健康促进治理的利益攸关方进行恰当适宜的管理,是消解主体矛盾、打通利益共通点,促进多元主体协同共治的关键。因此,整合与归并多元异构的价值取向,明晰价值网络内各节点角色定位,厘清职责分工与协同合作,达成价值网络功能耦合,实现整体效能倍增,这既是多元主体关系的适配调整过程,也是主体权力博弈的传递过程。

青少年体质健康促进精细化治理的各主体赋权来源不同,既有行政职责的引导方(如教育部、体育总局等)、基层自治组织的协调方(如青少年体质健康促进中心、体育俱乐部等),又有学校、家庭微观主体的具体行动方。随着青少年体质健康促进的治理单元逐步细化,暴露出在利益、责任、文化与制度背后,治理主体目标、动力和规则均存在一些根源性冲突。无论是基于权力,还是权力的竞争,主体博弈均因不同组织间的利益追求而起。据此,引用学者王倩、危怀安提出的“微治理主体博弈类型”<sup>[33]</sup>,并在此基础上构建青少年体质健康促进主体间合作博弈的“成本—收益”矩阵。根据两者比值大小,将博弈主体划分为四个象限的不同类型,如图3所示。通过分析不同博弈类型,判断不同主体间既合作又博弈的行为规律,探讨不同利益分配下治理主体行为的博弈逻辑。

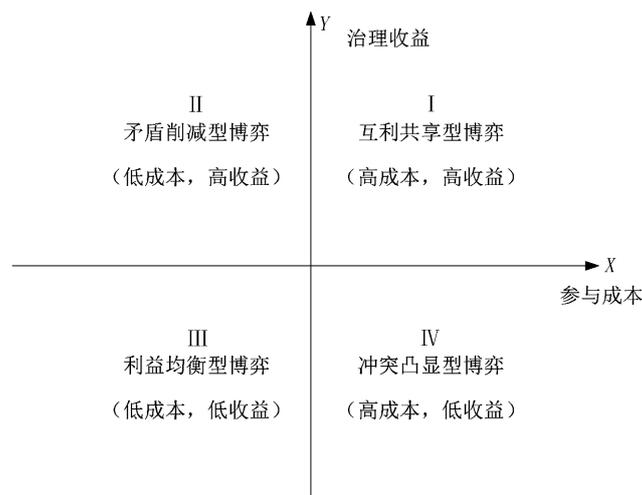


图3 精细化治理主体博弈类型

由图3所示,以参与成本为X轴,治理收益为Y轴,构建“成本—收益”矩阵。I象限中参与成本与治理收益均较高,各主体为了共同目标采取集体行为,增强了主体间利益共享与风险共担的互动联合行为。II象限为矛盾削减型博弈,各主体通过支付低治理成本,可以获取高收益的博弈结果,从根源上缓解了主体利益冲突,博弈结果实现了合作目标与利益的整合。III象限中参与成本与治理收益均较低,各主体互动中可付出成本较少,目的性需求不强,主体博弈的竞争力较弱。IV象限为冲突凸显型博弈,治理成本较高,风险性增强,治理收益却甚微,加大了利益矛盾,此时容易滋生一家独大的风险,无法满足各主体的目标期望。I象限与II象限的治理主体博弈关系为合作博弈,双方注重彼此间的协同合作,在关键时候可以弱化自身利益促进集体行动,实现多方利益最大化。而III象限与IV象限则更趋向于非合作博弈,多元主体间的合作变得更加困难。随着主体关系的变化,利益冲突的策略选择在“成本—收益”矩阵中不断做出维持、获益、放弃、发展等治理决策,从而影响青少年体质健康促进治理效果的碎片化结构或整体性协作的治理格局。

根据“成本—收益”矩阵的博弈类型,青少年体质健康促进治理主体在既有利于实现政绩目标,又有助于满足青少年体质健康促进需求时,主体博弈趋向于I象限与II象限,更易于系统整

体目标的实现。Ⅰ象限参与成本与既得利益均处于高阈值,各主体目标一致性强,有利于集体行动实现最大化。虽然合作成本较高,但是各个主体可以在博弈中实现各自治理目标,是合作性博弈中理想关系的充分体现。Ⅱ象限为多元主体博弈过程中最为理想的关系结构,但投入最小成本却能获取最大利益的博弈结果,在当下的治理环境中不具有现实性。目前青少年体质健康促进精细化治理资源仍以行政供给为主。一方面,行政供给的支持程度会决定其他利益主体所需要支付的参与成本。当支持程度发挥作用越大时,博弈关系越趋向Ⅱ象限,反之为Ⅰ象限。当不同利益主体间信任与合作的协同程度越高时,需要支付的治理成本越小,博弈矩阵则会越趋于Ⅱ象限。另一方面,当不同主体治理目标难以调和时,此时的治理成本就会显著增加,治理的成本与收益之间存在明显鸿沟,主体博弈则会趋向Ⅲ象限与Ⅳ象限。Ⅲ象限中多元主体博弈的目的性需求不强,该种情景在各博弈主体竞争能力均较弱的情况下极易发生。Ⅳ象限不仅会花费较多的精力成本,而且无法满足博弈主体自身的目标诉求,此时容易导致个体独大,多元主体间合作的冲突与风险最强。

由于多元主体利益关系在不断互动演变,形成多元主体协同治理网络不仅需要探索各主体间的需求与合作动因,也要调整好治理结构中不同利益目标的发展阶段,对主体博弈的行为偏差、动力不足与被动响应进行有效规制。只有将价值单元中碎片化要素整合在统一目标、有效运转与规范化结构中,才能形成青少年体质健康促进精细化治理供给系统的宏观时空结构和有序功能结构,产生多元主体间高度协同的青少年体质健康促进的整体效应。

## (二)青少年体质健康促进的精细化治理网络层级构建

青少年体质健康促进的精细化治理不仅是制度和技術问题,更是主体结构、资源配置结构与利益结构的问题。通过青少年体质健康促进的治理主体博弈维度类型划分,明确了不同主体角色博弈的运行机理,有利于消解主体矛盾,探寻多元主体利益共通点。在此基础上,为了使青少年体质健康促进的操作层面中政策、信息、人才等资源要素之间以及要素与整体系统之间的流程整合,实现链网式资源的快速流转、优势互补与利益互惠的合作博弈治理目标,构建政府引导与多元主体嵌入的载体层、青少年体质健康需求与问题导向的目标层、体制构建与精准施策的政策层、约束精细化行动的机制层、数据驱动的技术层为主要内容的系统结构,共同推动青少年体质健康促进的资源互通共享、部门与程序衔接有序、成本与收益有效匹配。青少年体质健康促进的精细化治理系统结构,如图4所示。

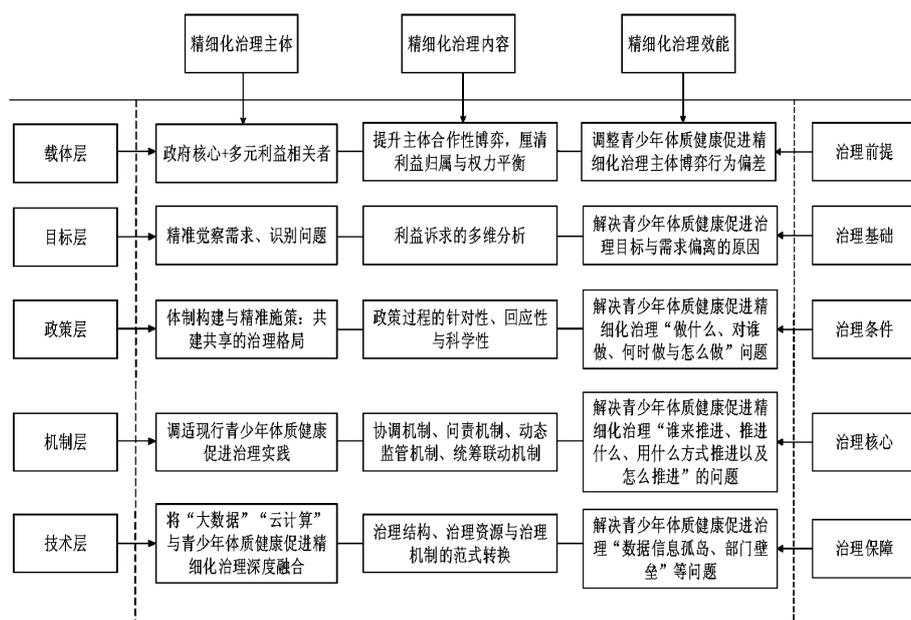


图4 青少年体质健康促进的精细化治理系统结构

由图4可见,青少年体质健康促进精细化治理结构分为横纵两条脉络。纵向结构有“载体层—目标层—政策层—机制层—技术层”五梯度,构成了青少年体质健康促进精细化治理过程的基本理路。横向结构为“精细化治理主体→精细化治理内容→精细化治理效能”三层次,形成了青少年体质健康促进精细化治理的目标体系。基于精细化治理主体的合作博弈关系,通过“五梯度”与“三层次”模型,揭示了青少年体质健康促进精细化治理的基本体系,满足了青少年体质健康促进精细化治理得以实现的基本条件,同时也体现了对于青少年体质健康促进的现行治理体制自我完善的功能所在<sup>[34]</sup>。

1. 载体层:关键调整好青少年体质健康促进精细化治理的多元主体与嵌入式依附体制的互适关系。博弈主体在青少年体质健康促进精细化治理系统结构中扮演重要角色,将其纳入精细化治理结构框架的逻辑起点,作为研究分析主体博弈关系的前提。青少年体质健康促进精细化治理所涉及的主体逻辑失衡,根源在于各主体利益差异化,无法实现行动目标的有效协同,应当理顺治理主体的需求关系与性质归属。精细化治理并未革新现有科层制组织体制,而是依托现有体制发挥其功能,并在功能输出中改善现行体制。因此,政府引导、多元主体合作共治是青少年体质健康促进精细化治理的重要基点。理顺各级政府跨部门协同聚合的功能,界定好不同主体的利益归属,使各主体的“成本—收益”向正相关方向发展,促进互利共享型博弈关系的生成。

2. 目标层:关键识别出青少年体质健康促进精细化治理的需求与问题的匹配关系,提升供需适配的靶向能力,实现治理效能“精”与“准”的高效融合,达到精细化治理的终极目标。青少年体质健康促进涉及治理主体多样性、治理内容复杂性,在精细化治理中要强调对外部环境的关注与回应,着眼于青少年体质健康治理实际与预期间的差距。因此,青少年体质健康促进的精细化治理应坚持问题意识,敢于正视问题,找准问题,科学研判问题,切实解决青少年体质健康促进治理效能“有多低”“为什么低”的问题,更好地发挥精细化治理效率。

3. 政策层:关键调适好政府改革与精准施策的促进关系,明确青少年体质健康促进精细化治理“做什么、对谁做、何时做与怎么做”的问题。精细化治理的制度保障是通过有效决策与严谨的执行过程,实现精准治理的靶向目标。因此,决策应有预见性、针对性与科学性,执行要可操作、可检验、可评估与可监管。从制度存量的完善来看,将现有青少年体质健康促进的政策、法律与法规等内容和流程性变为可评估的实践机制,解决“上有政策、下有对策”的乱象。从制度增量的创新引入来看,将青少年体质健康促进需求转为治理行动者内部的改革动力,促使各项工作重心下沉、落实、细化。另外,精细化治理的配套制度设计没有形成系统化的法律体系,难以保障精细化治理实践的规范运作。因此,青少年体质健康促进的精细化治理需要明确治理政策缺失短板,结合治理理念、治理环境、治理资源与效益等因素,遵循青少年体质健康促进的需求复杂性、多元主体治理协同性与供给条件多样性等要求,力图实现精准施策的靶向目标。

4. 机制层:关键处理好各主体资源合理配置与均衡发展的分工合作关系,解决青少年体质健康促进精细化治理“谁来推进、推进什么、用什么方式推进、怎么推进”的问题。精细化治理机制层要确保在整个治理过程中规范和约束各博弈主体的治理行为,减少对原有制度的路径依赖,促进治理资源合理配置与均衡发展,最大程度地促进制度主体的能力发挥。这可以通过组建各级政府牵头的青少年体质健康促进治理的领导机制、构建多部门横纵网络互动的统筹联动机制、完善法律监管机制、构建动态评估机制、监督长效机制与问责机制、探索新型专业人才培养机制、健全激励机制等来完善,明确青少年体质健康促进精细化治理的目标、流程、资源、成本、绩效等治理对象,化解内部权责失衡与非政府组织能力薄弱矛盾、资源过度浪费与可持续化发展矛盾等,解决青少年体质健康促进中各自为战、主体内容漂浮、主体责任悬置等问题。

5. 技术层:关键把握住治理方式与治理目标的靶向关系,聚焦青少年体质健康促进精细化治理的数字化与智能化联结。青少年体质健康促进精细化治理借助网络化、智能化技术手段转变传统治理理念<sup>[35]</sup>,根据青少年体质健康促进治理中多元利益主体诉求差异、政府政策偏差与治理效能不高的现状,充分发挥人工智能与大数据的工具价值,重建政府与多利益主体之间的连接,打破传统僵化的科层体制,形成横向网络结构的创新模式<sup>[36]</sup>。通过转变单向链式连接的治理结构,搭建出能够共享资源、信息、机会的信息平台,实现去中心化和政府层级扁平化的利益传导机制。通过变革层级结构的政府组织治理机制,实现资源分配结构与利益整合方式的转变,重点解决如何由传统的单独个体到网络效应为基础的治理单元与流程再造运用于重构政策体系的问题。

结合青少年体质健康促进精细化治理的系统框架分析,得出治理效能是精细化治理的核心。横向层次是精细化治理框架能否实现的先行条件,决定了青少年体质健康促进精细化治理的方向目标与持续推进进程。纵向梯度是精细化治理框架的内在机理。横向目标任务与纵向过程共同解释了青少年体质健康促进精细化治理的主体、目标、内容、手段、机制与政策的过程关系。通过青少年体质健康促进精细化治理内部各要素的逻辑关联,试图实现治理框架交互嵌入、层层推进、持续协同,最终达到横向到边、纵向到底、引向深入的精细化治理格局。

## 五、结 语

青少年体质健康促进的精细化治理是触达社会体制、机制与技术层面的综合思考,亟需构建与粗放化管理相背离的新愿景与新蓝图。囿于青少年体质健康促进的顽障痼疾,深陷治理效果模糊、粗放、被动与低效的现实困境,从主体影响力、制度保障力、技术创新力等方面,剖析了区别于青少年体质健康促进传统治理模式的基本特质。为了摒弃传统治理中粗放偏离、“单中心”管制、经验指挥与过度制度化的价值迷思,以青少年体质健康促进的切实诉求为切入点,基于“成本—收益”矩阵,透视了精细化治理主体博弈逻辑,探寻不同主体博弈类型划分,构筑了“五梯度”与“三层次”的系统框架,揭示了青少年体质健康促进精细化治理的结构性与层次性二元结构,围绕载体层、目标层、政策层、机制层与技术层耦合联动的基本遵循,提出了青少年体质健康促进精细化治理的重要节点与关键内容。

### 参考文献:

- [1] 王美华. 第八次全国学生体质与健康调研结果发布 新时代的中华少年强[N]. 人民日报(海外版),2021-09-20(9).
- [2] 央视网. 中国疾控中心:我国6—17岁的儿童青少年超重肥胖率近20%[EB/OL]. (2021-07-13)[2022-05-21]. <http://m.news.cctv.com/2021/07/13/ARTI461XTXOXNmicj4s5gmC2210713.shtml>.
- [3] 中华人民共和国中央人民政府. 2020年我国儿童青少年总体近视率为52.7% 近视低龄化问题仍突出[EB/OL]. (2021-07-13)[2022-05-21]. [http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/13/content\\_5624709.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/13/content_5624709.htm).
- [4] 张丽军,孙有平. 大数据时代青少年体质健康促进的现实困境、路径探寻与未来展望[J]. 沈阳体育学院学报,2020(4):1-8.
- [5] 董洪亮,赵婀娜,张烁,等. 习近平总书记在全国教育大会上的重要讲话增强社会各界办好教育的使命感、责任感、紧迫感——共同担负起青少年成长成才的责任[N]. 人民日报,2018-09-14(2).
- [6] 杜建军,张瑞林,冯振伟. 我国青少年体质健康教育政策的现实审视与优化策略[J]. 西南大学学报(社会科学版),2017(6):82-90.
- [7] 周铭扬,谢正阳,缪律,等. 青少年体质健康促进的社会治理研究:国外镜鉴、基本原则与路径设计[J]. 天津体育学院学报,2021(1):29-36.
- [8] 王凯. 新时代体育治理体系与治理能力现代化建设的政府责任——基于元治理理论和体育改革实践的分析[J]. 体育科学,2019(1):12-19.
- [9] 李玲,江宇. 有为政府、有效市场、有机社会——中国道路与国家治理现代化[J]. 经济导刊,2014(4):15-22.
- [10] 李冲,史曙生. 精准治理:青少年体质健康促进治理范式的转换[J]. 上海体育学院学报,2019(4):1-6.

- [11] 李冲,史曙生,刘路. 青少年体质健康促进治理现代化:内涵、阻碍与发展路径[J]. 武汉体育学院学报,2018(11):23-29.
- [12] 李冲,史曙生. 青少年体质健康大数据治理的行动框架与实践路径[J]. 体育文化导刊,2021(8):67-73.
- [13] 张晓强,罗小兵.“国家-社会”关系视角下我国青少年体育治理研究[J]. 北京体育大学学报,2021(11):18-28.
- [14] 丁力,郑智巍. 制度变迁视域下学生体育素养评价体系的公共政策历史逻辑和实践意义[J]. 上海体育学院学报,2021(7):67-75.
- [15] 吴光芸,杨锦安. 政策网络理论视角下我国青少年体质健康政策执行困境及其破解路径[J]. 体育学刊,2020(2):85-89.
- [16] 刘宏亮,牛建军. 我国青少年体质健康促进政策困境及解决路径[J]. 体育文化导刊,2019(11):61-66.
- [17] SHERRY E,COALTER F. A wider social role for sport: who's keeping the score? (Book review)[J]. Sport management review,2009(4):273-274.
- [18] STOKER G. Governance as theory: five propositions[J]. International social science journal,1998(155):17-28.
- [19] PRATT M,JACOBY E R,NEIMAN A. Promoting physical activity in the Americas[J]. Food and nutrition bulletin,2004(2):183-193.
- [20] 宋亨国. 西方国家青少年体育活动促进治理的研究述评——基于权力配置视角[J]. 体育科学,2019(2):51-62.
- [21] 何继新,郁磊. 基层公共服务精细化治理的逻辑关联、社会行动与路径创新[J]. 北京行政学院学报,2018(1):43-51.
- [22] SRENSSEN E,TORFING J. Making governance networks effective and democratic through metagovernance[J]. Public administration,2009(2):234-258.
- [23] 张磊. 我国青少年体质健康促进“主体责任”落实困境及其消解[J]. 体育学刊,2019(3):83-90.
- [24] 李冲,史曙生. 我国青少年体质健康促进政策评估现存问题及改进思路[J]. 体育学刊,2018(4):68-72.
- [25] 钟亚平,蒋立兵. 多学科视域下青少年体质健康促进的困境与突破[J]. 体育学刊,2018(3):38-43.
- [26] 鲁长芬,钱红胜,罗小兵,等. 我国青少年体育核心价值观现状与培育策略[J]. 体育学刊,2020(4):91-97.
- [27] 王阳. 从“精细化管理”到“精准化治理”——以上海市社会治理改革方案为例[J]. 新视野,2016(1):54-60.
- [28] 刘银喜,赵子昕,赵森. 标准化、均等化、精细化:公共服务整体性模式及运行机理[J]. 中国行政管理,2019(8):134-138.
- [29] 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(8):27-36.
- [30] 叶瑞碧. 协同多元主体 以共治求善治——以“教师在线实践社区”项目为例[J]. 基础教育参考,2019(20):33-34.
- [31] 武东海. 青少年体质健康监测政策协同研究[J]. 北京体育大学学报,2019(8):37-45.
- [32] 刘银喜,任梅. 精细化政府:中国政府改革新目标[J]. 中国行政管理,2017(11):107-110.
- [33] 王倩,危怀安. 城市社区微治理主体博弈逻辑与协同路径研究[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2020(5):194-201.
- [34] 柯尊清,崔运武. 社会治理精细化的生成机理与运行逻辑研究[J]. 理论月刊,2018(5):156-161.
- [35] 陈剑,刘运辉. 数智化使能运营管理变革:从供应链到供应链生态系统[J]. 管理世界,2021(11):227-240.
- [36] 锁利铭,冯小东. 数据驱动的城市精细化治理:特征、要素与系统耦合[J]. 公共管理学报,2018(4):17-26.

### **Meticulous Governance of Adolescents' Physical Health Promotion: Logic, Power Steering, and Spillover Prospect**

DU Jianjun<sup>1</sup>, ZHANG Ruilin<sup>2</sup>, CHE Wen<sup>2</sup>

(1. College of Physical Education, Guizhou Normal University, Guiyang 550001, China;  
2. College of Physical Education, Shandong University, Ji'nan 250061, China)

**Abstract:** Meticulous governance paradigm is an important historical transformation to meet the needs of social governance in the new era. Exploring the logical relationship between meticulous governance and adolescent physical health promotion is the basic principle of meticulous governance of adolescent physical health promotion in system construction and function output. From the three-dimensional perspective of subject dimension, policy dimension and technology dimension, this paper analyzes the dynamic characteristics of meticulous governance of adolescent physical health promotion, and shapes a seamless and responsive governance pattern and governance process. Therefore, based on the “cost-benefit” matrix, this paper deeply analyzes the game matrix of meticulous governance subjects, and constructs a meticulous governance picture of mutual coupling between “vertical structure layer” and “horizontal target layer” to provide governance forms and action plans for promoting the meticulous reform of teenagers' physical health promotion.

**Key words:** promotion of physical health; meticulous governance; game matrix; targeted strategy; spillover prospect

责任编辑 曹莉

网 址: <http://xbjbj.swu.edu.cn>