

# 青少年体质健康促进管理模式的创新

陈培友, 孙庆祝

(南京师范大学 体育科学学院, 江苏 南京 210023)

**摘 要:** 创新青少年体质健康促进管理模式、完善管理机制、改进管理工作方式和方法, 是提高青少年健康促进工作效率和有效解决青少年体质下降问题的重要途径。依据管理学、健康促进等理论界定了青少年体质健康促进相关概念, 在此基础上, 建立了直线型组织和专家领衔项目管理相结合的矩阵制体质健康促进管理组织结构, 设计了直线和参谋权力运行机制, 并应用于江苏省青少年体质健康促进的管理工作实践中。

**关 键 词:** 体育管理学; 体质健康促进; 管理模式; 青少年

**中图分类号:** G807; G479 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2014)02-0034-06

## A study of an innovative teenager physical health promotion management mode

CHEN Pei-you, SUN Qing-zhu

(School of Physical Education, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China)

**Abstract:** Innovating the teenager physical health promotion management mode, perfecting the management mechanism, and improving management manners and methods, are important ways to enhance teenager health promotion working efficiency and to effectively solve the problem of teenager fitness deterioration. The authors defined teenager physical health promotion related concepts based on management science and health promotion theories, and then innovatively established a matrix type physical health promotion management organization structure that combines linear organization with expert led project management, designed a linear and advisor authority operating mechanism, and applied it to the working practice of teenager physical health promotion management in Jiangsu province.

**Key words:** science of sports management; physical health promotion; management mode; teenage

针对青少年体质健康水平下降的事实, 自 1995 年颁布《全民健身计划纲要》以来, 我国政府于 2007 年下发了《关于加强青少年体育, 增强青少年体质》(中央 7 号文), 明确规定了青少年的阳光体育锻炼一小时和学校体育设施建设内容。2012 年下发了《关于进一步加强学校体育工作的若干意见》(中央 53 号), 对具体完善青少年体质健康测试和评价制度、加大学校体育投入力度及实施学校体育 3 年行动计划等具体内容作了详细规定。目前, 我国不仅建立了 5 年一次的国民体质监测制度, 而且建立了青少年体质数据库, 较为全面地掌握了青少年的体质健康状况, 这对于进一

步开展青少年体质健康促进工作打下了坚实基础。但不可否认, 从中央到地方再到学校, 相关政策的执行力不容乐观, 执行效果远远没有达到国家的要求<sup>[1]</sup>。究其原因, 笔者认为关键在于青少年体质健康促进管理面临着诸多问题: 1) 层级制的管理组织模式不能适应和满足青少年体质健康促进的管理工作复杂性的需要; 2) 教育行政管理机构缺乏科学有效的青少年体质健康促进项目设计、开发和实施能力; 3) 学校缺乏充足的资源和能力完成体质健康促进任务; 4) 社会环境制约着健康促进工作的顺利进行。因此, 创新管理模式、完善管理机制成为当前青少年体质健康促进的

收稿日期: 2013-08-26

基金项目: 国家社会科学基金项目“我国青少年体力活动促进模式与实证研究”(13BTY014); 江苏省教育科学“十二五”规划课题“江苏省学生体质状况及体育活动促进策略研究”(T-a/2011/02); 2013 年度江苏省研究生科研创新计划项目(CXLX13-34)。

作者简介: 陈培友(1974-), 男, 副教授, 博士研究生, 硕士研究生导师, 研究方向: 体育管理、学生体质与健康促进、体育测量与评价研究。  
E-mail: peiyouchen@sina.com

理论和实践急需解决的重要课题。本研究基于管理学、健康促进等相关理论,结合江苏省青少年体质健康促进的实践,建立青少年体质健康促进模式,以期进一步丰富青少年体质健康促进的管理理论,在实践上为有效干预青少年体质健康提供指导。

## 1 青少年体质健康促进的管理模式依据

### 1.1 健康促进和学校健康促进

健康促进是促使人们维护和改善自身健康的过程<sup>[2]</sup>。作为公共卫生领域的观念,是解决公共健康领域问题的主要途径,是高效率的卫生干预策略和措施,并在长期的实践过程中,逐渐形成了较为丰富的健康促进理论,从而为青少年体质健康促进实践提供了强有力的支持。学校体质健康促进的工作对象是青少年群体,鉴于这一群体具有鲜明的人群特点,所以在遵循基本健康促进理论的基础上,学校健康促进也应有其独特的规律性。

学校健康促进的推行始于1992年的欧洲,1995年推行至西太平洋国家,把学校的健康教育提高到一个新阶段,在此背景下,我国义务教育阶段学校健康教育模式研究课题组提出了“学校健康促进有效模式”<sup>[3]</sup>,以开展学校健康促进优先干预项目为特征,并吸纳青少年家长和教师为干预对象,着力创建家庭和作为支持环境的学校健康教育。学校、家庭、社区三位一体共同干预青少年体质健康的理论模式也逐渐形成,并得到了社会认可。李凌等<sup>[4]</sup>针对青少年的健康促进模式指出,家庭是青少年健康促进的保障,学校是健康促进基础,社区是健康促进的纽带。张瑛秋等<sup>[5]</sup>在对青春发育期青少年进行生物、心理、社会3个层面相关影响因素测量的基础上,提出处于青春发育突增期不同发育类型青少年健康促进模式,旨在建立创建多维的体质健康支持环境,提供多元服务主体参与服务的学校健康教育。我国健康促进学校体系的建立和评价机制的完善也为进一步开展青少年体质健康促进打下了坚实的基础。

学校健康促进逐步推行的同时,管理问题也逐步凸显出来,学校管理和发展模式有待进一步完善<sup>[6]</sup>。邓宏伟等<sup>[7]</sup>在对比国外和我国健康教育管理模式的基础上认为,我国的学校健康促进存在着筹资渠道不够宽广、评价标准体系难以建立、管理机构组织单一、参与人员专业素质低等问题,进而提出完善学校健康教育管理必须要动员社会力量参与进来,官方、民间组织、媒体相结合,充分发挥健康教育管理网络作用的建议。王东旭等<sup>[8]</sup>也指出我国健康教育与健康促进发展存在着管理体制不规范、组织机构混乱、专业队伍不配套、专项经费不到位的问题,并针对这些问题提出

了相应建议。岳保柱<sup>[9]</sup>对我国青少年体质健康促进的服务体系进行了初步的探析,从管理体系、实施体系、监督体系和评价体系4个方面进行了较为详细的探讨。已有的相关研究为健康促进管理策略、管理内容和方法提供了有益的参考,但相关研究主要集中于公共健康领域,学校健康促进的管理理念仍沿袭了健康教育管理理念,缺乏青少年体质促进管理的内容。

### 1.2 青少年体质健康促进及管理

目前体质健康促进的概念仍没有得到明确的界定,从字面上去理解,体质是身体的质量,是在遗传性和获得性基础上表现出来的人体形态结构、生理机能、心理素质和适应能力等方面综合的、相对稳定的特征<sup>[10]</sup>。健康是指生理、精神和社会上的完全良好的状态而不仅仅是“不生病”<sup>[11]</sup>。健康促进是促使人们维护和改善他们自身健康的过程,其宗旨是使人们知道如何保持健康,在健康的生活方式下生活,并有能力作出选择。健康促进的概念应该蕴含了使人们养成良好的生活方式,增强体质水平的要义。所以体质健康促进应该更加强调体质对于健康的重要性,提高体质水平是健康促进的重要内容。故笔者认为,体质健康促进是促使人们维护和增强自身体质,改善自身健康的过程,其内涵是让人们养成良好的体力活动习惯和饮食习惯,降低健康风险,形成稳定的、健康的生活方式,从而达到维护和改善自身健康水平的目的。由此看来,青少年体质健康促进管理的重点应该是让青少年养成良好的生活方式,在管理理念上应注重提高青少年的体育锻炼意识和健康意识,尽可能掌握多种的运动技能,充分发挥运动潜能,尝试多样的运动体验,把运动融入到日常生活中。

青少年体质健康促进管理是由相关行政部门组织学校、家庭、社区和媒体等利益相关者群体,协调优化一切社会资源,通过实施一系列的体质健康促进项目,提高青少年体质健康水平的过程。由于在这个过程中,涉及到不同层次的利益相关者群体,实施项目多样化,受到多系统多层面因素影响,所以青少年的体质健康促进是一项复杂的系统工程,也决定了管理工作的复杂性,从而为行政部门和学校开展相应的工作带来严峻的挑战。单纯依赖政府指令,学校独立执行相关政策方针,远远不能解决目前所面临的青少年体质健康水平下降这一复杂问题,必须由政府作为管理领导主体,组织协调一切可能的社会资源,围绕青少年营养、卫生、体育、健康等方面,设计开发青少年体质健康促进项目,依托于学校、家庭、社区和媒体,协同开展此项工作。

## 2 青少年体质健康促进管理模式的构建

### 2.1 青少年体质健康促进的管理理念

理念是看法、思想、思维活动的结果<sup>[12]</sup>。在青少年的体质健康促进过程中，各利益相关者应该保持统一的思想认识，坚持一贯的行动理念，各项管理工作最终落脚点必须是青少年，只有以青少年体质健康为本，处处考虑他们的体质健康，才能实现青少年体质健康促进。在健康促进过程中，要形成以政府为主导，学校为核心，社区、家庭和媒体共同支持的多方参与格局，紧紧围绕培养青少年良好的健康生活方式、增强青少年体质、提高青少年健康水平这一根本目标，通过一系列的科学有效的体质健康促进项目的实施，改善青少年体质健康的社会生态环境，培养青少年健康意识，提高青少年健康技能。

### 2.2 青少年体质健康促进的管理组织系统

#### 1)青少年体质健康促进的管理主体与客体。

管理的主体是管理活动的出发者、执行者<sup>[13]</sup>，对于青少年体质健康促进来说，管理主体主要包括两类人，一类是各级教育部门分管体育行政机构的负责人、学校校长，他们是督促完成青少年体质健康促进工作目标的核心领导人员；另一类是青少年体质健康促进组织中具体执行诸如计划、组织、协调、控制活动的人，包括下级体育教育行政部门负责人、学校体育教育负责人、体育教师、班主任以及相关领域专家团体等。

管理的客体是管理活动作用的对象。青少年体质健康水平受到多系统、多层次因素交互作用的影响，这些因素包括由青少年直接接触的环境因素构成的微观系统和与青少年间接接触的中观系统以及由文化、意识形态、制度系统等构成的宏观系统。因此管理的客体呈现多样性，包括以下几类：1)各级行政部门一般人员、学校教师、青少年、家长、社区及媒体等。2)组织中的其它资源，如体育场地设施、器材、社区

体育设施、经费、信息等资源。3)组织向外扩张时作用于相关的人、财、物、信息等。

#### 2)青少年体质健康促进的管理项目。

青少年体质健康影响因素的复杂性决定了管理项目的多样性。管理的目标是使影响青少年体质健康相关的各个因素系统向有利的方向发展。建立健全青少年体质健康管理组织体系、政策制度体系、监测与评价体系是完成管理目标的基本保障；学校是青少年体质健康促进的主战场，因此在项目设计上要紧紧围绕青少年体育环境、学校体育教学、课间和课外体育锻炼、营养膳食与卫生等内容展开，建立学校体育与健康促进项目；家庭对青少年健康促进工作具有重要支持作用，家长、家庭体育环境等也是重点干预对象；社区、道路、交通等建筑环境是青少年在学校与家庭之间活动的场所，应当着力改善这些外部环境，为青少年的运动参与提供充分的保障，并逐渐使社区成为学校、家庭之间的纽带。总之，青少年体质健康促进管理项目内容应该主要包括政策资金保障，学校、家庭、社区环境改善，青少年健康素养提升，学校体育活动推进，青少年健康服务能力提升以及青少年心理与社会适应能力增强等内容。通过这些项目的实施，达到青少年健康促进工作的管理目的。

#### 3)青少年体质健康促进管理组织架构。

管理主体与客体的多样性，决定了体质健康促进工作的系统复杂性。单一的组织结构形式显然不能满足体质健康促进管理工作多样化与专业化的需要。在组织策略上，选择混合的矩阵制组织结构比较有利于工作的开展。一方面，纵向上表现为树型的直线型组织结构，制度化、工作高度专业化以及权威式的领导保障各项工作顺利进行；另一方面，管理工作的项目化，集中了相关领域的专家团队，有利于有效实现项目的设计、开发和实施(见图 1)。

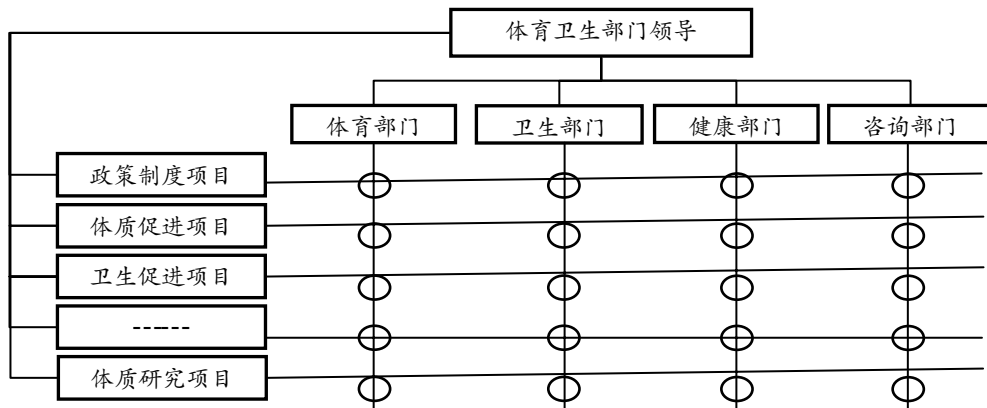


图 1 青少年体质健康促进管理矩阵制组织结构框架

直线型组织结构是我国学校体育管理的基本组织结构, 各级单位从上到下实行垂直领导, 下属部门中接受一个上级的指令, 各级主管部门负责人对所属单位的一切问题负责。此种结构形式结构简单、责任分明、命令比较统一。比如, 我国从国家到地方都设有相应的体育卫生管理行政部门, 各级部门领导形成直线指挥系统。各级部门领导、下级各职能部门负责人以及各体质健康促进项目负责人具有管理的决策权、命令权和执行权。纵向各部门分别负责体育、卫生和健康的管理工作, 通过联合下级行政部门、学校以及社会专家团体发挥体质健康促进管理的职能。

各横向项目由相关领域的专家领衔, 参与者由各下一级行政部门领导、学校相关负责人以及社会各界相关专家组成。横向项目团队开展项目研究, 并配合纵向行政部门指导实施健康促进项目。纵向职能部门和横向项目系统相互联系、紧密协作和配合, 及时沟通情况, 协同开展青少年体质健康促进管理工作, 从而形成了直线型组织和专家领衔的项目管理相结合的矩阵型管理组织结构。

#### 4) 青少年体质健康促进的管理系统运行机制。

##### (1) 系统中各要素及职责。

青少年体质健康促进的管理系统中的纵向元素包括省、市、县级体育行政部门及下设的职能部门, 以及所管辖的学校。横向元素包括体质健康促进各种项目管理的负责人及团队, 一般由行政部门聘请相关领域的专家组成。纵向各部门负责战略规划、计划、组织和实施青少年体质健康促进项目, 包括体育、卫生与健康, 并逐级监督、指导、评价各项管理工作。横向项目管理按照行政部门的统一规划, 进行体质健康管理项目的设计、开发与实施。每个项目的总体设计往往涉及到体育、卫生与健康, 从而增强了各纵向部门之间的相互联系与配合, 在每个结点上, 要求各部门进行协调配合完成项目的实施与管理。

##### (2) 系统运行机制。

我国体育教育行政部门分为省、市、县 3 级, 它受同级人民政府领导, 并受上级体育教育行政主管部门领导或者业务指导。省级设置省教育厅体卫艺处、市级设置市教育局体卫艺处、县级设置县教育局体卫艺室。各级部门设立体育、卫生与健康、艺术教育职能机构, 并受上级部门的直接领导, 从而形成“树型”直线组织, 各结点元素负责计划、组织、实施相应的职能工作, 管理的直接对象是下级各学校。

学校的体育与健康教育不仅要开展体育教学, 而且要融入卫生健康教育, 充分体现“健康第一”的指导思想<sup>[4]</sup>。但直线型各组织部门的工作往往是独立的,

限制了体育教育和卫生健康教育的统一性, 造成了学校体育与卫生健康教育相互脱节和隔离。而横向项目管理组织设计弥补了纵向直线组织的缺陷, 实现了各部门的相互联系和协作。纵向行政部门直接领导并提出学生体质健康促进的总体规划, 横向项目管理部门负责促进项目详细设计。在实施过程中, 各级行政部门相互配合和协作, 发挥直线领导的职能, 并在横向项目管理团队的协助下, 顺利开展各项工作。

### 3 江苏省青少年体质健康促进管理应用案例分析

江苏省根据中央 7 号文件要求, 出台了《中共江苏省委江苏省人民政府关于切实加强青少年体育增强青少年体质的意见》(苏发[2008]3 号文件)。2009 年 7 月 29 日, 颁布了《江苏省青少年体质健康促进条例》, 并于 2009 年 9 月 1 日起在江苏省全面施行。2010 年 7 月, 启动实施江苏省青少年体质健康状况监测与公告制度, 全省建立了 82 所覆盖 7~17 岁各年龄段的中小学监测点和 10 所高校监测点, 形成完善的体质健康促进管理组织网络。

#### 3.1 江苏省青少年体质健康促进管理组织

江苏省教育厅根据青少年体质健康促进工作管理的需要, 设立了江苏省青少年体质健康促进研究中心(以下简称“研究中心”)和体质监测中心(以下简称“监测中心”)作为教育厅体卫艺教育处重要的参谋机构和项目管理机构。研究中心聘请省内外相关领域专家作为中心主要成员, 负责项目设计、开发和实施、青少年体质健康监测报告编写、科研项目设立等工作, 全面支持各级行政部门和学校开展青少年体质健康促进项目。监测中心负责青少年体质健康监测组织、实施和评价, 通过组织、协调、控制和评价等管理手段, 确保获取准确、可靠的体质健康数据, 组织结构见图 2。

省体卫艺处对下级体卫艺处以及学校有直接的领导权, 并授权于下级各部门、各单位开展青少年体质健康促进项目。研究中心和监测中心是省体卫艺处下设的两个参谋机构, 整合了省内外卫生、医疗、体育领域专家, 负责设计、开发、辅助实施促进项目, 为各级行政部门和学校提供专业的咨询服务和专业技术支持, 定期发布体质监测报告和研究报告, 逐步形成了各级体育行政部门、相关单位、社区、家庭和学校共同参与青少年体质健康促进项目的良好局面。

#### 3.2 江苏省青少年体质健康促进管理运作与效果

##### 1) 江苏省青少年体质健康促进管理运作。

江苏省自 2010 年开始运作青少年体质健康促进项目, 相继出台了一系列青少年体质健康促进政策、

法规等文件，比如，[苏教体艺[2010]19 号]、[苏教体艺[2011]12 号]、[苏政办发[2012]64 号]等。每年定期对测试点校学生进行体质测试。监测中心负责测试点校

测试培训、监测监督、数据审核等工作，最后把有效数据汇总到研究中心，由研究中心负责编写江苏省青少年体质健康蓝皮书，并向社会公布。

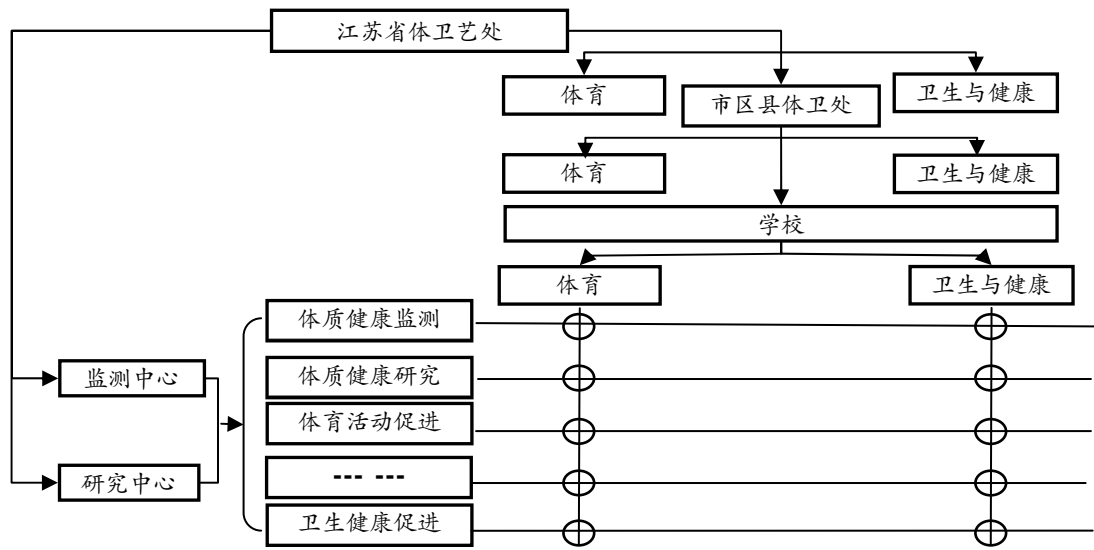


图 2 江苏省青少年体质健康促进管理矩阵制组织结构

2010 年是江苏省实施体质健康促进项目第一年，通过体质测试获得基点数据，初步了解青少年体质健康状况，在此基础上，由研究中心组织专家团队开发了一系列青少年体质健康促进项目，制定了青少年体质健康促进行动方案，并逐步在实验点校实施。2011 年至今，江苏省教育厅发布并实施了多项行动计划，包括健康素养提升行动、体育活动推进行动、健康服务提升行动以及心理健康促进行动等，并在组织、制度、资金、监督等方面为健康促进项目的有效实施建立了保障体系。随着项目实施的深入，各行动计划又得到进一步细化，在学校体育环境改善、体育师资力量培训、学校体育制度建设、学校体育教学改革、学校体育评价、青少年体育学习评价等方面分别进行了大量的具有改革性的实验工作。

2)青少年体质健康促进效果及评述。

各级行政部门和学校对青少年体质健康促进认识程度逐渐提高，开始积极主动地参与项目的实施。在项目实施初期，健康促进工作确实给各级行政部门增加了负担，在访谈过程中，了解到多数行政部门领导和学校存在抵触心理，但迫于行政压力，不得不配合完成体质健康促进项目。然而，随着项目实施的不断深入和相应配套管理措施完善，各市区体育行政部门以及试点学校，逐渐转变了传统思想观念，积极主动参与到项目管理中来。目前，13 个市辖区多数已经建立下级监测和体质健康促进网络体系，全方位开展青少年体质监测工作，并适时发布本市青少年体质健康

报告。一些学校在省健康促进项目的基础上，自主开发了别具特色的健康促进项目，比如“青少年体质健康奖学金项目”、“青少年体质健康校讯通项目”等。

江苏省青少年体质健康水平得到了改善。从连续 3 次江苏省青少年体质健康测试结果来看，青少年体质健康状况总体上得到改善，多数学业阶段青少年的平均身高、体重与胸围都高于 2010 年水平。青少年身体素质水平总体上较 2010 年有所增强。各学业阶段学生的速度、上肢力量、耐力、下肢爆发力、柔韧性等指标有所提升。各学业阶段男女青少年平均肺活量、肺活量体重指数均高于 2010 年水平。青少年部分常见病检出率下降，近视低龄化得到初步控制。通过与全国均值数据比较，除青少年肥胖率、超重率、近视率外，我省有 19 项指标总体情况好于全国平均水平<sup>[15-17]</sup>。

3)江苏省青少年体质健康促进有效管理因素。

学校体质健康促进工作有效开展得益于以下几个关键的因素：(1)利益相关者群体统一的管理理念，是健康促进工作顺利开展的动力；(2)矩阵制组织设计和直线参谋职权的管理模式，既保证了直线制行政命令的作用，又能够充分发挥参谋机构的专业化特点，增强各级部门管理工作能力，提高了工作效率；(3)完善的管理制度成为实施有效管理的重要保障，江苏省在青少年体质健康促进过程，建立了资金保障制度、组织管理评价制度、体质监测规范化制度等，这些制度的建立不仅保障了项目的顺利开展，而且激发了管理组织各层系统的积极性和创造力；(4)专业化体质健

康促进项目是青少年体质健康促进的关键, 专家领衔制订项目设计、开发和参与实施, 保证了项目的专业化、科学化, 使各项体质健康相关政策真正落实到每一位青少年身上; (5) 全社会共同参与是有效实现青少年体质健康促进目标的长效之道, 各行政部门、各学校、社区、家庭、社会团体、媒体等多方参与青少年体质健康促进, 不仅为管理工作注入新的力量, 同时, 对于提高全社会共同健康意识, 全面推进青少年体质健康促进工作有着重要意义。

创新管理模式、完善管理机制是有效实施青少年体质健康促进项目的重要途径。本研究基于管理学以及健康促进理论界定了体质健康促进相关概念, 并在此基础上, 创新性建立了直线型组织和专家领衔项目管理相结合的矩阵制体质健康促进管理组织结构, 设计了直线和参谋权力运行机制, 并应用于江苏省管理工作实践中, 初步取得了成效。矩阵制组织结构和直线参谋权力运行机制, 对于增强管理部门的政策执行力, 有效实施体质健康促进管理具有积极的作用。

#### 参考文献:

- [1] 刘海元. 全国教育系统落实中央 7 号文件的基本状况[J]. 体育学刊, 2008, 15(3): 47-48.
- [2] 李枫, 傅华. 现代健康促进理论与实践[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003.
- [3] 尚大光. 有效学校健康促进模式[M]. 北京: 北京体育大学出版社, 2001.
- [4] 李凌, 李俊. 构建青少年健康促进的有效模式[J]. 教学与管理, 2007(21): 35-36.
- [5] 张瑛秋, 孔垂辉. 青春发育突增期不同发育类型学生健康促进模式的实施方案[J]. 北京体育大学学报, 2005, 28(12): 1639-1640.
- [6] 朱美珍, 董翠香, 季浏. 发达国家学校体育发展方式及其对我国的启示[J]. 体育学刊, 2012, 19(4): 75-76.
- [7] 邓宏伟, 刘玉琦. 关于我国健康教育管理模式的探讨[J]. 健康教育与健康促进, 2007, 2(4): 61-62.
- [8] 王东旭, 常春. 我国健康教育与健康促进现状分析[J]. 医学与社会, 2009, 22(3): 25-26.
- [9] 岳保柱. 构建我国青少年体质健康促进服务体系若干思考[J]. 西安体育学院学报, 2011, 28(4): 453-457.
- [10] 曹湘君. 体育概论[M]. 北京: 北京体育大学出版社, 1988.
- [11] Js Larson. The conceptualization of health[J]. Medical Care Research and Review, 1999, 56(2): 4.
- [12] 《辞海》编辑委员会. 辞海[M]. 上海: 上海辞书出版社, 1989.
- [13] 芮明杰. 管理学: 现代的观点[M]. 上海: 上海人民出版社, 1999.
- [14] 刘娟, 辛利. 对学校体育“健康第一”指导思想思考[J]. 体育学刊, 2013, 20(5): 9-10.
- [15] 江苏省学生体质健康促进研究中心. 江苏省学生体质健康蓝皮书——2010年江苏省学生体质健康监测结果报告[R]. 2011.
- [16] 江苏省学生体质健康促进研究中心. 江苏省学生体质健康蓝皮书——2011年江苏省学生体质健康监测结果报告[R]. 2012.
- [17] 江苏省学生体质健康促进研究中心. 江苏省学生体质健康蓝皮书——2012年江苏省学生体质健康监测结果报告[R]. 2013.

