

# 人口信息

## POPULATION INFORMATION

2023年第6期

总 251 期（双月刊）

**编者按** 本期内容主要围绕人口流动与青少年健康。专题研究，通过三种社会保障区域协调模式在效率和公平方面的表现的比较，发现当前社会保障区域协调模式已接近效率最优，但仍需大力推进公平性。人口与健康专栏，以上海市为例，从政策工具视角分析青少年体质健康政策，探讨其实施路径与推进策略；探讨了我国儿童青少年体育健康促进的多元联动实践路径与推进策略；讨论了音乐对青少年听力和心理健康的影响，并提出相应的对策。通过这些研究以期能够为读者提供有益的信息和观点，促进相关领域的研究和实践。

上海市卫生和健康发展研究中心  
(上海市医学科学技术情报研究所)



# 人口信息

(双月刊)

2023年第6期(总第251期)

名誉主编:黄红

孙常敏

肖泽萍

主编:金春林

副主编:许明飞

执行副主编:信虹云

## 目次

### • 专题研究 •

人口流动与最优社会保障区域协调模式 ..... 张熠, 陶旭辉, 韩雨晴 (1)

### • 人口与健康 •

政策工具视角下青少年体质健康政策文本分析——以上海市为例

..... 高瑜, 张晟杰, 曾佳恒 (20)

我国儿童青少年体育健康促进多元联动的实践路径及推进策略

..... 杨燕国, 汪晓赞, 孔琳 (32)

音乐对青少年听力和心理健康的影响及对策..... 顾慧敏, 高瑜 (41)



# 人口流动与最优社会保障区域协调模式

张 熠，陶旭辉，韩雨晴

（上海财经大学公共经济与管理学院，上海，200434）

当年轻劳动力从低收入地区流向高收入地区时，低收入地区社会保障赡养负担和缴费率上升，实际收入下降，进而引发更多人口流出，影响区域协调发展。本文通过理论模型和实证数据分析了三种社会保障区域协调模式在效率和公平方面的表现。分析发现，“区域独立”和“全国统一”模式均未能实现效率最优，前者导致各地实际费率差异和劳动力流动规模过大，而后者则过小，存在一个帕累托效率最优的“相互调剂”模式。然而，如果兼顾公平性，只需付出微小的效率损失就可以大幅增进区域公平，加大跨区域调剂力度的“公平—效率”转换比极高。实证数据显示，当前社会保障区域协调模式已接近效率最优，但仍需大力推进公平性。未来推动区域社会保障协调发展，应当加大调剂和统筹的力度以及对人口流入地区的社保稽核力度，并预防人口过度流动带来的区域发展失衡。

## 一、引言

我国不同地区老龄化程度以及社会保障基金财务状况差异明显，而这种差异与劳动力流动密切相关：劳动力流出越多的地区，养老保险制度内赡养率（退休者与缴费者之比）越高，基金收支平衡压力越大。这导致越是工资水平较低的经济欠发达地区，赡养负担越重，实际缴费率反而越高（郑秉文，2008；郑秉文、孙永勇，2012；刘伟兵、杨扬，2019；张熠、陶旭辉，2022）。反之，经济发达、人口流入的地区，社保基金结余较多，政府更倾向于降低征缴力度，“藏费于企业”，形成所谓的“逐底竞争”（庞凤喜等，2016；彭浩然等，2018）。本文利用 2011-2017 年的数据进行回归分析发现，工资水平每高于全国水平 1%，实际缴费率相对全国平均缴费率大约低 1.1453%<sup>1</sup>。更高的缴费率必然也会削弱人口流出地区实际收入以及产业吸引力，导致更多劳动力流出，使得流出地社会经济陷入恶性循环，因此亟待制定合理的社会保障区域协调模式，在解决区域发展不平衡的基础上，推动经济高质量发展。

劳动力流动对区域间社会保障或财政收支不平衡的影响并非我国独有。日本政府曾为此于 2008 年推出了“故乡税”政策，规定民众可以在一定限额下选择捐款给地方政府，如自己的家乡，并享受税收抵扣。对应于本文的社会保障区域协调模式问题，即可以允许迁移者将部分社会保障缴费交回流出地而非现工作地。早在我国明代，学者赵锦（公元 1516-1591 年）就在《计处极重流移地方以固根本事》一文中提出了政府财政体系可能成为推动人口流动的加速器，最

转载自《经济研究》2023年第2期。

<sup>1</sup>结果数据来源和过程见本文第五、六节。

终导致区域社会经济陷入“恶性循环”的问题。因此,在人口流动背景下如何设计恰当的财政区域协调模式,一直是古今中外政府普遍面临的重要现实问题。在现代国家,社会保障体系通常是最大的单个财政项目。本文以社会保障区域协调模式为切入口,结合劳动力流动模型,进行了以下研究工作:

第一,分析最优的社会保障区域协调模式。在既往文献中,一些学者(Wildasin, 1994; Razin & Sadka, 1999)研究了移民对本地养老保险赡养负担和社会福利的影响。近年来,我国养老保险全国统筹问题受到了普遍关注,郑秉文和孙永勇(2012)、郑功成(2015)以及何文炯和杨一心(2016)等分析了推进全国统筹的必要性。本文将各类社会保障区域协调模式总结为三种模式:一是“区域独立模式”,即各地区根据自身社会保障基金平衡需要确定差异性的缴费率;二是“全国统一模式”,即根据全国层面社会保障基金平衡的需要,制定各地统一的名义缴费率和实际缴费率;三是包括故乡税、中央调剂金等政策在内的“相互调剂模式”,即人口流入地对流出地提供有限的调剂,而后各地区根据调剂后的社保基金财务情况制定自身的缴费率。研究发现,如果单纯从效率角度来看,“区域独立”“全国统一”均未能达到帕累托效率最优,事实上存在一个效率最优的调剂金制度。但是如果从区域公平性来看,“全国统一模式”较好,“相互调剂模式”次之,“区域独立模式”最差。

第二,本文分析了既往文献中尚未涉及的不同社会保障区域协调模式在公平和效率间的权衡问题。有趣的是,我们发现这一“公平—效率权衡”形成的前沿边界与现代资产组合理论中的前沿边界在形态上高度类似。各种社会保障区域协调模式都可以表示为这条“公平—效率权衡”前沿边界上的点。利用现实数据,本文还尝试对现实中的区域协调模式在前沿边界上进行了定位,发现我国正从“无效前沿边界”转向“有效前沿边界”。最重要的是,我们发现“公平—效率”转换比极高。这意味着通过加大区域调剂或全国统筹力度,只需付出微小的效率损失就可以大幅增进区域公平,且效率损失和公平的增进不在同一数量级。本文对此也进行了分析和解释。

第三,本文探讨了社会保障区域协调模式背后蕴含的最优人口流动规模以及最优社会保障基金稽核问题。劳动力迁移和流动本质上是一项人力资本投资(Sjaastad, 1962; Borjas & Bratsberg, 1996)。在没有社会保障体系时,资本、劳动力应该是完全自由流动的。劳动力流动既有助于效率(王丽莉、乔雪, 2019),也可以促进区域公平(陈钊、陆铭, 2009; 陆铭, 2017)。不少研究从社会保障属地化管理角度出发认为,我国社会保障体系阻碍了人口流动,损害了效率与福利(郑秉文、孙永勇, 2012; 何文炯、杨一心, 2015; 王丽莉、乔雪, 2019; 彭浩然、王琳琳, 2019)。但本文则发现社会保障体系也具有很强的人口流动“加速器”作用。而且人口流动规模并非越大越好,当存在社会保障体系或其他“税收—转移支付”财政项目时,可能产生过度流动现象,人口流出地会陷入“人口流出一负担加重—缴费上升—收入下降—人口进一步流出”的恶性循环。这时人口流动不仅损害区域公平,有时还影响了经济效率。

就社会保障稽核来说,在我国劳动力成本攀升的情况下,社会保障征缴的“逐底竞争”可能引发各地区放松社保征管这一“藏费于企业”的行为(封进等, 2010; Nyland 等, 2011; 赵

静等，2016；庞凤喜等，2016；彭浩然等，2018；赵仁杰、范子英，2020）。新一轮全国统筹改革一个重要的内容为夯实地方政府的征缴责任（朱小玉、施文凯，2022）。既往研究注重对社保稽核各种现象的探讨，本文则提出和论证了一个最优中央政府稽核理论：在稽核力量有限时，中央稽核力量应更多分配到发达地区，确保这些地区“应缴尽缴”的力度。

相对于既往研究，本文模型是一个异质性模型，最主要特点是假设经济体中兼有劳动者和非劳动者，并且存在将收入从劳动者转移支付给非劳动者的社会保障体系，这导致人口流动存在外部性，福利经济学第一定理成立所需要的条件并不必然满足。研究表明，这会导致许多与既往研究迥然不同的结果和政策建议，如经济中可能存在劳动力“过度流动”现象，这时减少人口流动反而既有助于区域公平，甚至还会提高经济的帕累托效率。

## 二、核心思想和建模原理

为了阐释本文核心思想，先从一个高度简化的数值示例来比较“全国统一”“区域独立”“相互调剂”三类社会保障模式的缴费率、人口流动以及福利状况。

### （一）数值示例基本设定

如表 1 所示，假设经济体中存在两个地区，标记为 0 和 1。地区 0 的工资水平为 10000 元，地区 1 的工资水平为 15000 元。在这个示例中，假设两地老年人养老金待遇均为 6500 元。在初始时期地区 0 和地区 1，人数均标准化为 100，老年人数均为 40，即赡养率为 40%。假设老年人不迁移，仅有年轻人可选择是否从地区 0 迁移至地区 1。根据人力资本理论，迁移的收益来自两地工资差异，即 5000 元。但是迁移要付出一定成本，假设迁移成本为 0 到 20000 元之间的一个均匀分布  $F \sim U(0, 20000)$ 。这意味着如果不存在社会保障体系，迁移成本在 5000 元以下的地区 0 的年轻人都会流动到地区 1。因此根据均匀分布特点，流动的人数是 25 ( $100 \times 5000 / (20000 - 0)$ )，他们的迁移成本在 0 到 5000 元之间，平均迁移成本为 2500 元。对于留在地区 0 的年轻人和原本就在地区 1 的年轻人收入分别仍为 10000 元和 15000 元。对于从地区 0 迁移至地区 1 的代表性年轻人，实际收入为地区 1 的工资 15000 元减去平均迁移成本 2500 元，即 12500 元。

表 1 数值示例中三种社会保障模式的对比

指标	全国统一		区域独立		相互调剂	
	流出地地区 0	流入地地区 1	流出地地区 0	流入地地区 1	流出地地区 0	流入地地区 1
费税前工资（元）	10000	15000	10000	15000	10000	15000
养老金待遇（元）	6500	6500	6500	6500	6500	6500
初始年轻人数（人）	100	100	100	100	100	100
迁移后年轻人数（人）	80	120	≈ 64	≈ 136	75	125
缴费率（%）	20.0	20.0	40.4	12.8	26.0	17.3
实发工资（元）	8000	12000	5963	13083	7400	12400
迁移门槛值（元）	4000	7120	5000			
实际收入（元）	[12000, 10000, 8000]		[13083, 9523, 5963]		[12400, 9900, 7400]	
社会总收入（SW）	10200	10156	10213			

注：（1）实际收入=[地区 1 人口的实际发收入，流动者实际发收入，地区 0 人口的实际发收入]；（2）其中对于流动者实际收入计算，例如在全国统一的模式中，因为迁移门槛值是 4000 元，又符合均匀分布，因此迁移者流动平均为 [0, 4000] 上的均匀分布，平均迁移成本为 2000 元。因而，流动者实际收入 = 12000 - 2000 = 10000 元。其他模式计算类似，此处不再赘述；（3）区域独立模式下两地缴费率的比值为 3.16。根据刘伟兵和杨扬（2019）的研究，黑龙江与广东的实际缴费率比值为 3.49 倍，与这一比值是较为接近的。

在上述分析中没有考虑社会保障体系,这显然是不合理的。两地都有非劳动的老年人,因此需要向年轻劳动者征收社会保障税费以满足非劳动的老年人对养老金的需求。下面考虑引入各种社会保障区域协调模式后人口流动和社会福利的情况。

## (二) 三种模式的数值计算结果

第一种模式是“全国统一模式”。在此模式下,均衡约束来自两方面:一是两地拥有相同的缴费率;二是社会保障基金需在全国层面上实现收支平衡。如表 1 所示,根据测算发现在均衡时,从地区 0 迁往地区 1 的迁移人数为 20,两地的均衡缴费率为 20.0%。其中,流出地即地区 0 费后实际收入为 8000 元,而流入地即地区 1 费后实际收入为 12000 元。相对于两地费前收入 5000 元的差距,费后两地实际收入差距缩至 4000 元,即只有迁移成本小于 4000 元的年轻人才会从地区 0 迁移到地区 1,相比没有社会保障体系时,迁移人数下降为 20 人,平均迁移成本为 2000 元。这种模式将劳动者迁移的实际收益从 5000 元降为 4000 元,流动规模减小。

从社会福利角度来看,在不同社会保障体系下,年轻人的缴费都使得老年人都得到了这 6500 元收入,因而不同模式不影响老年人养老金产生的福利,所以在本数值例子中只需要关注年轻人费后实际收入产生的福利。迁移者实际收入为流入地费后收入 12000 元,扣减平均的迁移成本 2000 元,因而是 10000 元。“全国统一”模式下社会中三类年轻人的费后人均收入为 10200 元,具体计算过程为  $(80 \times 8000 + 20 \times 10000 + 100 \times 12000) / (80 \times 8000 + 20 \times 10000 + 100 \times 12000) / 200 = 10200$ 。括号中第一项为留在地区 0 的年轻人的总收入,由留下的年轻人人数 80 乘以其实际收入水平 8000 得到。同理第二项为迁移到地区 1 的劳动者的总收入,第三项为原本在地区 1 的劳动者的总收入。

第二种模式是“区域独立模式”。在“区域独立模式”下,两个地区实际缴费率可以不同,各地区根据人口流动后自身社会保障支出需要决定实际缴费率,在地区层面维持社会保障基金平衡,确保每位老年人仍然可获得 6500 元的养老金待遇。经计算,此时在均衡条件下,将有约 36(准确数值为 35.6)名年轻人从地区 0 迁往地区 1,两地缴费率分别约为 40.4% 和 12.8%。“区域独立模式”下,迁移门槛值上升至约 7120 元,即迁移成本小于这一数值的地区 0 的年轻劳动者都会迁出,平均迁移成本为 3560 元。可以发现,相对“全国统一模式”,一方面流动规模更大,另一方面相对于人口流入地,流出地赡养负担极为沉重,缴费率畸高。社会保障实际发挥了一种“加速器”作用:初始 5000 元的工资收入差距引发年轻劳动力流出,地区社会保障赡养负担上升,为了维持收支平衡,地方政府必须提高缴费率,这进一步降低了本地区的费后实际收入,引发了更多年轻劳动力流出。地区 0、地区 1 的实发工资分别为 5963 元和 13083 元。收入差距远超过“全国统一模式”,这意味着在社会保障的加速机制下,区域不平衡现象大幅加剧。同时,从效率角度来看,年轻人平均收入也仅有 10156 元。

第三种模式是“相互调剂模式”。表 1 中第三大栏罗列的是地区 1 向地区 0 调剂 65000 元时的情形,在完成这些调剂后,两地区各自确定社保基金平衡所需要的缴费率。经计算,此时地区 0、地区 1 的实发工资分别为 7400 元和 12400 元,迁移门槛值为 5000 元,均衡时年轻人迁移人数为 25,两地缴费率分别为 26.0% 和大约 17.3%。从流动规模来看,这种模式处于“全

国统一”和“区域独立”模式之间。两地区收入差距恰是缴费前的工资差距 5000 元。因而这种“相互调剂模式”的公平性表现也介于“全国统一”和“区域独立”两种模式之间。经计算，社会人均收入为 10213 元（ $>10200$  元且  $>10156$  元），大于“全国统一”和“区域独立”模式。事实上这种相互调剂力度也是所有区域协调模式中帕累托最优的，可称为“效率最优调剂模式”。

### （三）数值结果的解释

从理论角度来看，为什么“全国统一”和“区域独立”的帕累托效率都弱于上述“相互调剂模式”呢？如果加入对公平性的考量，什么样的模式是社会福利最优的呢？

由于迁移成本是外生而统一的，不同模式的区别关键在于迁移的边际收益。从社会总体或中央计划者角度来看，迁移可以视为一种人力资本投资，最优的迁移规模由迁移的边际成本和社会边际收益决定。劳动力从地区 0 配置到地区 1 的社会边际收益是两地的工资差，即 5000 元。因此，迁移成本在 5000 元以下的 25 位劳动者都应当进行流动。在没有社会保障体系时，两地的工资差同样也是迁移带来的个人边际收益，因此社会边际收益和个人边际收益相当，实际也将迁移 25 人，均衡结果是帕累托有效的，任何阻碍劳动力自由流动的政策都将产生扭曲，损害效率。

然而，当引入从劳动者到非劳动者的转移支付体系时，福利经济学第一定理成立的条件即经济不存在外部性，不一定能够满足。这时劳动力自由流动和全国统一模式并不一定是帕累托有效的：“全国统一模式”相当于对这项人力资本投资施加了一种税收。如表 1 中所示，迁移的收益从 5000 元下降为 4000 元。这一“人力资本投资税收”造成了效率损失，导致迁移人数小于帕累托效率最优的迁移人数。直观来说，流动者在流入地的收入更高、缴费更多，能够为整个社会保障体系做出更大贡献，因而迁移对流出地产生了一种正外部性，个人边际收益小于社会边际收益。在“区域独立模式”下，迁移的个人边际收益提高到了 7120 元，大于迁移的社会边际收益，因此导致流动规模过大。社会保障体系相当于一种“人力资本投资补贴”。这一补贴也导致了扭曲和效率下降。直观来说，在“区域独立模式”下，劳动者流动时没有考虑到自身决策会导致流出地赡养负担上升，对流出地剩余年轻人产生了负外部性，导致个人边际收益大于社会边际收益。只有在“效率最优调剂模式”下，两地的缴费率不同，而实发工资之间差距又被恢复到 5000 元，因而迁移的个人收益和社会收益再次取得一致。社会保障体系恰好没有对个人迁移决策造成任何扭曲，既不会产生正外部性，也不产生负外部性，因而获得了最高的效率水平。

根据表 1，从公平性角度看，“全国统一模式”下，流入地和流出地收入分配差距最小，公平性表现最好，而“区域独立模式”下分配差距最大，“相互调剂模式”介于其中。因而在社会福利分析中，我们可以为本数值示例描绘一条“公平—效率转换前沿边界”。这与“现代资产组合理论”中前沿边界形态高度类似。“区域独立模式”表现最差，位于图中弧线下半段的无效边界上，如果在这种模式基础上提高调剂力度，不仅可以促进公平，还能提升效率。直达到帕累托效率最优的调剂模式，如果继续加大调剂力度，就将进入弧线上半段代表的有效前沿边界，这时政府才会面临究竟是要各地收入更加公平，还是要更加强调帕累托效率的问题。

概括来说,存在一个帕累托效率最优的调剂模式,但如果结合“公平”和“效率”两个目标,无论“全国统一”“区域独立”还是“相互调剂”都不是天然的最优的模式,最优的模式应当在帕累托效率和公平性之间做出权衡,这就是本文所谓的最优社会保障区域协调模式的核心思想。

### 三、基本模型框架

为了更简明地叙述本文的主要思想和理论机制,本文理论和数值模拟均采用两地区的静态模型。此外,本文对社会福利的分析先仅包括对效率的考量,随后纳入对公平性的考量。

#### (一) 效用函数

假设经济体中存在两个区域,  $i \in \{0,1\}$ , 每个区域存在两类人: 劳动者和非劳动者。政府通过一个“税收—转移支付”体系向劳动者征税或收费, 用于支付非劳动者的福利待遇。本文着眼于对养老保险体系的分析, 因此假设劳动者和非劳动者分别为年轻人和老年人。

模型中的年轻人面临两个时期, 年轻时期和年老时期。地区 0 和地区 1 社会保障缴费率或工薪税分别为  $\tau^0$  和  $\tau^1$ 。出生于地区 0 的年轻人在当地的工资水平为  $W_y^0$ , 实际收入为  $(1-\tau^0)W_y^0$ 。他们可以选择迁移到地区 1, 迁移后工资水平为  $W_y^1$ , 迁移后实际收入为  $(1-\tau^1)W_y^1$ 。迁移需要付出一定的成本, 假设地区 0 的第  $j$  个年轻人的迁移成本为  $T^j$ 。而居住在地区 1 的劳动者不需要迁移, 工资水平为  $W_y^1 > W_y^0$ 。非劳动人群是不可流动的, 假设各地养老金待遇水平分别为  $p_o^i$ 。设效用函数为两期可加的拟线性函数形式。如果地区 0 的第  $j$  个年轻人选择迁移到地区 1, 那么他的效用最大化问题为:

$$\max_{c_y^{0,j}, c_o^{0,j}} U^{0,j}(c_y^{0,j}, c_o^{0,j}) = u(c_y^{0,j}) + \beta \cdot u(c_o^{0,j}) + m \quad (1)$$

$$s. t. c_y^{0,j} + c_o^{0,j}/(1+r) \leq \bar{W}^0 = (1-\tau^1)W_y^1 + p_y^1/(1+r) - m - T^j$$

$m$  代表了除两期消费以外的开支, 如此假设主要出于两个原因: 第一, 这一拟线性效用函数可以排除收入再分配对社会福利的影响, 社会成员收入加总形成的社会总收入与效用加总得到的社会福利完全对应, 从而将各种模式对帕累托效率的影响和对公平的影响分开, 这也是在福利分析中常用的做法; 第二,  $m$  可以理解为遗赠、留给子女的资金或人力资本投资等。这也意味着迁移成本  $T_j$  既可以是物质成本进入预算约束, 也可以作为心理成本进入公式 (1) 的效用函数中。地区 0 的迁移者被上标记为  $\bar{0}$ , 以区分留在地区 0 的年轻人。 $\bar{W}^0$  为迁移者全部可以用于两期消费的资源。 $p_y^1$  表示当期年轻人年老时在地区 1 领取的养老金,  $r$  为利率, 是由全国金融场所决定的外生参数。与上述问题相对应的间接效用函数为:

$$V^{\bar{0},j} \equiv V(\bar{W}^{\bar{0},j}, r) = V\left((1-\tau^1)W_y^1 + p_y^1/(1+r) - T^j, r\right) \quad (2)$$

如果选择留在本地, 与之相对应的间接效用函数为

$$V^0 \equiv V(\bar{W}^0, r) = V\left((1-\tau^0)W_y^0 + p_y^0/(1+r), r\right) \quad (3)$$

在拟线性效用下, 行为人效用与终生收入呈线性关系,  $dV^{0,j}(\bar{W}^0, r)/d\tau^0 = -W_y^0$ , 即行为人为人每增加一单位收入带来的效用提升都是一单位。

我们首先求解临界的迁移者, 即迁移和不迁移的效用相同, 表现为存在一个  $\hat{T}$  使得

$V^0 = V^0$ , 迁移成本高于  $\tilde{T}$  会留在本地, 否则会迁往地区 1。为了简化分析, 对  $V^0 = V^0$  进行标准化, 假设地区 0 的养老金替代率  $\delta = p_y^0 / W_y^0$ , 即  $p_y^0 = \delta W_y^0$ 。假设  $p_y^1 = (1 + \omega \cdot \alpha) \cdot \delta W_y^0 = (1 + \omega \cdot \alpha) \cdot \delta W_y^1 / (1 + \alpha)$ , 即地区 1 的养老金替代率  $p_y^1 / W_y^1$  为  $(1 + \omega \cdot \alpha) \cdot \delta / (1 + \alpha)$ 。 $\omega = 0$  和  $\omega = 1$  分别对应于养老金待遇和工资完全不挂钩和完全挂钩两种情形。如果  $0 < \omega < 1$ , 则表示养老金与工资部分挂钩, 发达地区养老金待遇高于欠发达地区, 但区域间养老金待遇差异明显小于工资差异。流动成本也可标准化为  $\tilde{t} = T / W_y^0$ ,  $\tilde{t}$  的累积分布函数为  $F(\tilde{t})$ ,  $0 < \tilde{t} < \infty$ , 且  $F(0) = 0$ ,  $F(+\infty) = 1$ 。令  $\tilde{t} = \tilde{T} / W_y^0$ , 则:

$$\tilde{t} \equiv (1 - \tau^1)(1 + \alpha) - (1 - \tau^0) + \omega \cdot \alpha \cdot \delta / (1 + r) \quad (4)$$

因此, 会有  $F(\tilde{t})$  的地区 0 年轻人迁移到地区 1。本来就出生于地区 1 的年轻人也面临着类似效用最大化问题, 但不存在迁移决策。对应的间接效用函数为:

$$V^1 \equiv V(\bar{W}^1, r) \equiv V((1 - \tau^1) W_y^1 + p_y^1 / (1 + r), r) \quad (5)$$

对于两地的老年人来说,  $U_0^0 = u(p_0^0)$ ,  $U_1^0 = u(p_0^1)$ 。

### (二) 生产函数

地区 0 和地区 1 的全要素生产率分别为  $Z^0$  和  $Z^1$ , 不失一般性, 假设  $Z^1 > Z^0$ 。在地区  $i$ , 代表性企业使用两种生产要素: 劳动力, 记为  $L^i$ , 对应的要素价格或者说工资为  $W_y^i$ ; 资本, 记为  $K^i$ , 对应的要素价格即利率为  $r^i$ 。资本可以在两地区之间自由流动, 因而均衡时根据“无套利”原则, 两个地区利率均等于整个经济体的利率  $r$ , 即  $r^i = r$ 。假设生产函数为柯布·道格拉斯形式。在地区  $i$ , 代表性企业面临的利润最大化问题为:

$$\max_{L^i, K^i} Y^i - W_y^i \cdot L^i - r^i \cdot K^i = Z^i \cdot L^{i\gamma} \cdot K^{i(1-\gamma)} - W_y^i \cdot L^i - r^i \cdot K^i \quad (6)$$

$\gamma$  为劳动产出份额。记  $k^i = K^i / L^i$ 。记两地工资比为  $1 + \alpha$ , 利用利润最大化问题的一阶条件可得  $1 + \alpha = W_y^1 / W_y^0 = k^1 / k^0 = (Z^1 / Z^0)^{1/\gamma} > 1$ 。因此, 劳动力有序地从收入较低的地区 0 流向收入较高的地区 1, 两者之间的相对工资为  $\alpha = (Z^1 / Z^0)^{1/\gamma} - 1$ 。当  $\alpha = 0$  时, 则两地生产率相同, 工资也相同, 将没有劳动者流动。现实中, 企业和个人均要缴纳社会保障费, 本文在计算劳动者实际工资中扣除了缴费, 由于税收转嫁无关性原理, 企业就不再扣除相关税收。

### (三) 政府预算

假设两地初始的本地人口数量是相当的, 即  $N_y^0 = N_y^1 = N_y$ ,  $N_o^0 = N_o^1 = N_o$ 。人口增长率为  $1 + n$ , 因而整个经济体的赡养率为  $1 / (1 + n)$ 。同时假设工资增长率为  $1 + g$ 。

在“区域独立模式”下, 每个地方各自筹资保证待遇发放, 取得基金平衡。对于地区 0, “区域独立”的社会保障体系下的基金平衡条件为  $N_o p_o^0 = \tau^0 W_y^0 N_y (1 - F(\tilde{t}))$ 。则  $\tau^0$  可表示为:

$$\tau^0 = \frac{N_o p_o^0}{W_y^0 N_y (1 - F(\tilde{t}))} = \frac{\delta}{(1 + n)(1 + g)(1 - F(\tilde{t}))} \quad (7)$$

$F(\tilde{t})$  为人口流出比例, 上式中  $d\tau^0 / d\tilde{t} = (d\tau^0 / dF) \cdot F' > 0$ , 表明  $\tilde{t}$  越高, 人口流出规模  $F$  越大, 流出地缴费率  $\tau^0$  上升。对于地区 1, 同理可得“区域独立模式”的基金平衡条件为:

$$\tau^1 = \frac{N_o p_o^1}{W_y^1 N_y (1 + F(\tilde{t}))} = \frac{(1 + \alpha \omega) \delta / (1 + \alpha)}{(1 + n)(1 + g)(1 + F(\tilde{t}))} \quad (8)$$

如公式 (8) 所示  $d\tau^1 / d\tilde{t} = (d\tau^1 / dF) \cdot F' < 0$ , 因此人口流入倾向于降低流入地的缴费率。

对于“全国统一模式”，全国采用统一实际缴费率，即  $\tau^0 = \tau^1 = \bar{\tau}$ ，并在全国层面保持基金平衡： $N_o p_o^0 + N_o p_o^1 \equiv \tau^0 W_y^0 N_y (1 - F(\tilde{t})) + \tau^1 W_y^1 N_y (1 + F(\tilde{t}))$ 。两边同除以  $W_y^0 N_o$  可得：

$$\theta = \frac{\delta + (1 + \alpha\omega)\delta}{(1 + n)(1 + g)} \equiv \bar{\tau}(1 - F(\tilde{t})) + \bar{\tau}(1 + \alpha)(1 + F(\tilde{t})) \quad (9)$$

其中， $\theta$  一定程度上衡量了为满足老年人养老需求全国层面平均的缴费负担状况。

对于“相互调剂模式”，假设从地区 1 调动金额为  $D$  的资金转入地区 0 的社会保障基金中。对于地区 0 和地区 1，带有调剂金时的社会保障基金平衡条件分别为  $N_o p_o^0 = \tau^0 W_y^0 N_y (1 - F(\tilde{t})) - D$  和  $N_o p_o^1 = \tau^1 W_y^1 N_y (1 + F(\tilde{t})) + D$ 。令  $d = D / (W_y^0 N_y)$ ，得：

$$\tau^0 = \frac{\delta}{(1 + n)(1 + g)(1 - F(\tilde{t}))} - \frac{d}{(1 - F(\tilde{t}))} \quad (10)$$

$$\tau^1 = \frac{(1 + \alpha\omega)\delta / (1 + \alpha)}{(1 + n)(1 + g)(1 + F(\tilde{t}))} + \frac{d}{(1 + F(\tilde{t}))(1 + \alpha)} \quad (11)$$

一种特殊的调剂模式是日本实施的“故乡税”。这种模式下，两地区社会保障基金平衡条件分别为  $N_o p_o^0 = \tau^0 W_y^0 N_y (1 - F(\tilde{t})) + \kappa \cdot \tau^1 W_y^1 N_y F(\tilde{t})$  和  $N_o p_o^1 = \tau^1 W_y^1 N_y + (1 - \kappa) \cdot \tau^1 W_y^1 N_y F(\tilde{t})$ 。其中  $\kappa$  代表了迁移者社会保障缴费中转移给流出地的比例，另外比例为  $1 - \kappa$  的部分留在现工作地。上述预算约束平衡公式均除以  $W_y^0 N_y$  作标准化可得：

$$\tau^0(1 - F(\tilde{t})) + \kappa \cdot (1 + \alpha)\tau^1 F(\tilde{t}) = \delta / [(1 + n)(1 + g)] \quad (12)$$

$$(1 + \alpha)\tau^1 + (1 - \kappa) \cdot (1 + \alpha)\tau^1 F(\tilde{t}) = (1 + \alpha\omega)\delta / [(1 + n)(1 + g)] \quad (13)$$

对比公式 (10) - (11) 和 (12) - (13) 发现，“故乡税”可以归为一种相互调剂制度，调剂金规模  $D = \kappa \tau^1 W_y^1 N_y F(\tilde{t})$ 。只是“故乡税”中调剂的主体由“地区”转变为了“流动者”。

#### (四) 社会福利函数

假设一个功利主义的加总社会福利函数，从而保证这一社会福利度量代表帕累托效率：

$$SW = N_y(1 - F(\tilde{t}))V^0 + N_y \int_0^{\tilde{T}} (V^1 - T^j) dF(T^j) + N_y V^1 + (U_o^0 + U_o^1)N_o \quad (14)$$

公式右端分别为流出地剩余年轻人的效用，迁移者的效用，流入地年轻人的效用以及两地老年人的效用。根据假设，右端最后一项为常数。由于效用函数是拟线性的，因此这一福利函数也表示社会可以分配的总收入水平，所以是衡量帕累托效率最合理的指标。第二项中  $\int_0^{\tilde{T}} T^j dF(T^j) = E[T^j | T^j < \tilde{T}]$ ， $E[T^j | T^j < \tilde{T}]$  为条件期望，代表所有迁移者的平均迁移成本。

## 四、模型分析

本节将分“全国统一”“区域独立”“相互调剂”三种模式分别求解均衡，均衡的条件包括：一是劳动者通过迁移决策实现效用最大化；二是企业通过雇佣决策实现利润最大化；三是政府社会保障基金预算平衡；四是各地区劳动力市场和全国资本市场出清。均衡的核心内生变量包括迁移门槛值  $\tilde{t}$ 、流出地缴费率  $\tau^0$ 、流入地缴费率  $\tau^1$ 。本节首先从中央计划者角度出发，求解社会福利即帕累托效率最大化时的迁移门槛值以及流出地和流入地的缴费率。

### (一) 中央计划者经济

中央计划者面临的问题是根据个人的反应函数，在基金平衡约束下选择确定最优的迁移门

槛  $\tilde{i}$ 。根据公式（4），最优迁移决策一阶条件是  $\tilde{i} \equiv (1-\tau^1)(1+\alpha)-(1-\tau^0)+\omega\alpha\delta/(1+r)$ ，也就是说当政府选择了  $\tilde{i}$  后，个人的反应策略是：如果迁移成本  $t^j \leq \tilde{i}$ ，则选择迁出；如果迁移成本  $t^j > \tilde{i}$ ，则选择留在当地。个人迁移决策也决定了各地根据社保基金预算平衡所需要的缴费率  $\tau^0$  和  $\tau^1$  以及社会福利水平。中央计划者通过选择最优  $\tilde{i}$  来实现社会福利最大化。

$$\max_{\tilde{i}} SW = \int_0^{\tilde{i}} V^0 \cdot dF(t^j) + V^0 \cdot (1 - F(\tilde{i})) + V^1 + (U_0^0 + U_0^1)N_0 \quad (15)$$

$$\text{s.t. } \tilde{i} \equiv (1 - \tau^1(\tilde{i}))(1 + \alpha) - (1 - \tau^0(\tilde{i})) + \omega\alpha\delta/(1 + r)$$

$$\theta \equiv \tau^0(\tilde{i}) \cdot (1 - F(\tilde{i})) + \tau^1(\tilde{i}) \cdot (1 + \alpha)(1 + F(\tilde{i}))$$

在拟线性函数假设下，公式（15）中的福利度量与社会总收入是完全对应的。目标函数为各类个体的效用加总。预算约束为个体对中央计划者决策的反应函数和全国总体上社会保障体系的基金平衡。通过两个预算约束，流出地缴费率  $\tau^0$  和流入地缴费率  $\tau^1$  都可被视为中央计划者决策变量  $\tilde{i}$  的函数。可证明如下定理：

定理 1：在公式（1）-（14）构成的两地区模型中，假设地区 0 生产效率低于地区 1，即  $Z^1 > Z^0$ 。从效率来看，效率最优的模式应当满足： $\tau^{0*} = \tau^{1*}(1 + \alpha)$ ， $\tilde{i}^* = \alpha + \omega\alpha\delta/(1 + r)$ ，人口流动规模为  $F(\tilde{i}^*) = F(\alpha + \omega\alpha\delta/(1 + r))$ 。

根据定理 1， $(\tau^{0*} - \tau^{1*})/\tau^{1*} = \alpha$ ，意味着效率最优模式应当保证：如果地区 1 比地区 0 工资水平高 1%，则缴费率低 1%。在第二节的数值例子中也可以观察到，在效率最优模式下两地区相对缴费率： $(\tau^{0*} - \tau^{1*})/\tau^{1*} = (26\% - 17.33\%)/17.33\% = (15000 - 1000)/10000 = \alpha$ ，显然是满足定理 1 中所列的条件。

本质上来说，个体迁移是一项人力资本投资。在没有社会保障体系时，迁移给社会带来的收益（记为 SMB）为全部劳动边际产品价值的提升，也就是： $SMB = W_y^1 - W_y^0 = \alpha W_y^0$ 。这同样也是个人迁移的边际收益（记为 PMB）。然而，当存在社会保障体系时，个人迁移获得收益是： $PMB = [(1 - \tau^1)(1 + \alpha) - (1 - \tau^0) + \omega\alpha\delta/(1 + r)] W_y^0$ ，其中包括劳动边际价值提升的收益  $(1 - \tau^1) W_y^1 - (1 - \tau^0) W_y^0$ ，以及未来养老金现值提升的收益  $\omega\alpha\delta/(1 + r) W_y^0$ 。在  $\omega = 0$  时，如果两地缴费率刚好服从  $\tau^{0*} = \tau^{1*}(1 + \alpha)$  的关系，则个人迁移的收益恰好回到了无社会保障体系时，与社会边际收益相当的水平，此时  $PMB = SMB = \alpha W_y^0$ ，这样的区域协调模式使得社会福利恢复到最佳水平（first-best）。在  $\omega > 0$  时，这种待遇工资挂钩机制导致区域协调模式不能实现让社会福利回到最佳水平的目标，但如果  $\tau^{0*} = \tau^{1*}(1 + \alpha)$ ，仍然是使得公式（15）中社会福利函数最大化的次佳解（second-best）。为叙述方便，本文将这个次佳解也表述为最优模式。

## （二）区域独立模式

在“区域独立模式”下，地区 0 的年轻人选择是否迁移以及年轻时期和老年时期的消费，以实现效用最大化， $F(\tilde{i})$  的年轻人将迁移出去。由公式（4）、公式（7）、公式（8），可得“区域独立模式”下  $\tau^0$  和  $\tau^1$  关系的表达式为

$$\tau^0 = \frac{\delta}{(1 + n)(1 + g)(1 - F(\tilde{i}))} = \frac{\tau^1(1 + \alpha)(1 + F(\tilde{i}))}{(1 + \omega\alpha)(1 - F(\tilde{i}))} > \tau^1(1 + \alpha) \quad (16)$$

也就是说,在“区域独立”模式下,  $(\tau^0 - \tau^1)/\tau^1 > \alpha = (\tau^{0*} - \tau^{1*})/\tau^{1*}$ , 即两地区之间的社会保障缴费率差异高于最优的缴费率差异。“区域独立”的社会保障体系并没有达到最优,而且存在严重的负担不均衡现象。“区域独立模式”的迁移规模  $F(\bar{t}) > F(\alpha + \omega\alpha\delta/(1+r))$ 。这表明“区域独立模式”存在过度流动问题,过大的人口流动规模反而降低了社会福利。

过度流动问题也可以从“外部性”角度加以理解。根据  $\tau^0$  和  $\tau^1$  关系式可知,  $d(\tau^0/\tau^1)/dF > 0$ , 也就是说随着人口流动,流出地相对流入地的缴费率升高。这意味着个人在迁移决策时并没有考虑流出地剩余的年轻人将赡养留守的非劳动人口,流出地的赡养负担加重。个人迁移的边际收益  $PMB$  和社会边际收益  $SMB$  产生背离,人口流动给流出地带来了一种“负外部性”。

### (三) 全国统一模式

假设一个“全国统一”的以“统收统支”为特点的社会保障体系,两地的社会保障缴费率完全相同,即  $\tau^0 = \tau^1 = \bar{\tau}$ 。从全国层面社会保障基金收支平衡角度可以得到全国统一缴费率  $\bar{\tau}$  为:

$$\tau^0 = \bar{\tau} = \theta / [2 + \alpha(1 + F(\bar{t}))] = \tau^1 < \tau^1(1 + \alpha) \quad (17)$$

根据  $\bar{\tau}$  表达式,如果社会中的流动人口增加,将会导致全国统一的缴费率下降。但是,由于  $\tau^0 < \tau^1(1 + \alpha)$ ,通过定理 1 中的最优协调模式条件可以自然地推论:“全国统一模式”并非效率最大化的制度。这种模式下两地的缴费率差异过小,流动的门槛值偏低,流动规模较小。

这个结果可以从“外部性”的角度来解读。根据  $\bar{\tau}$  表达式,  $d\bar{\tau}/dF < 0$ ,这是因为人口流动作为一种人力资本投资,迁移后年轻一代工资和缴费能力提高,在对老年人养老金支出不变的情况下,社会保障缴费基数增加,每个人承担的社会保障缴费减少。在“全国统一模式”下,无论留在流出地者、迁移者还是原本在流入地者都分享了这种好处,但在个人迁移决策却没有考虑这一点,因此迁移具有“正外部性”,所以“全国统一模式”下存在流动规模不足的问题。

### (四) 相互调剂模式

假设存在一个中央调剂金制度,从地区 1 调动金额为  $D$  的资金转入地区 0 的社会保障基金中,标准化后调剂金规模为  $d = D/(W_y^0 N_y)$ 。通过调剂金,可以将资源配置效果重新恢复到效率最优的状态,即实现“效率最优调剂模式”。根据公式(10)、公式(11)可得最优调剂规模:

$$d^* = \frac{\delta}{(1+n)(1+g)} \cdot \frac{(1 + F(\bar{t})) - (1 - F(\bar{t}))(1 + \alpha\omega)}{2} \quad (18)$$

可以验证在上述调剂力度下,各项内生变量均恢复到了社会效率最大化的水平。

“故乡税”是一种特殊的“相互调剂模式”。可以证明如果  $\omega = 0$ ,即人口流入地和流出地养老金待遇相等,要使效率最大,需要满足  $\kappa = 1$ ,即迁移者将养老保险缴费全部缴纳给流出地。从“科斯产权理论”角度来看,这相当于重新划分了流动者的税费归属,将全部税费权利归还给了流出地,因而也就解决了外部性的问题。 $\omega > 0$  时,即养老金待遇与工资挂钩,两地养老金待遇不等,要使效率最大,存在一个最优的分配比例  $\kappa^* < 1$ ,即迁移者需要将比例为  $\kappa$  的养老保险缴费缴纳给流出地,将  $1 - \kappa$  部分缴纳给流入地,就可以达到与公式(18)中“效率最优调剂模式”同样的结果。不同模式的社会福利效果可以概括为如下的定理:

定理 2:在公式(1) - (14)构成的两地区模型中,假设地区 0 生产效率低于地区 1,即

$Z^1 > Z^0$ 。“区域独立模式”的社会保障体系中费差过大，即  $\tau^0 > \tau^1 (1+\alpha)$ ，而人口流动规模过大。“全国统一模式”的社会保障体系费差过小，即  $\tau^0 = \tau^1 < \tau^1 (1+\alpha)$ ，而人口流动规模过小。两者都对劳动力流动产生扭曲，无法实现资源的有效配置。存在一个最优的调剂金水平  $d^*$  或者一个最优的故乡税比例  $\kappa^*$ ，可以实现资源分配的效率最优。

### （五）“最优稽核”问题

事实上，要实现最优调剂的社会福利结果，即  $\tau^0 = \tau^1 (1+\alpha)$ ，除了中央调剂金或故乡税，还可以将其转化为一个关于中央政府缴费稽核力量分配的“最优稽核”问题。这是因为，将一部分人口流入地区的收入通过调剂的方式转移到人口流出地区，其目的也是为了降低后者的缴费率，提高前者的缴费率以平衡两地的赡养负担。如公式（10）、公式（11），调剂力度越强， $\tau^0$  会下降， $\tau^1$  会上升，最终实现效率最大化的条件  $\tau^0 = \tau^1 (1+\alpha)$ 。因此，在一个统一的名义缴费率  $\bar{\tau}$  下，对人口流入地区提高社会保障费的中央政府“稽核力度”，实现“应缴尽缴”，遏制缴费率的“逐底竞争”，要求经济大省承担更大的财政责任，同样可满足这一条件。具体来说，通过一个名义缴费率和中央政府稽核力量的分配组合  $\{\bar{\tau}, x^0, x^1\}$ ，使得实际缴费率满足效率最优条件。

首先，我们假设中央政府可使用的稽核力量和资源是固定的，分配到地区 0 和地区 1 的力量和资源分别为  $x^0$  和  $x^1$ ，不失一般性假设  $x^0 + x^1 = 1$ 。并假定存在一个稽核生产函数，意为投入多少的稽核力量，可以多大程度遏制逃费避费，达到“应缴尽缴”，并设定函数形式为线性，具体表示为： $\mu^i = \mu(x^i) = \mu^0 x^i$ ， $i \in \{0, 1\}$ ， $0 \leq \mu^i \leq 1$ 。 $\mu^i = \mu(x^i)$  代表在地区  $i$  投入  $x^i$  稽核力量，可以达到  $\mu^i$  的征缴水平。在稽核力量重新配置后的两地区基金平衡约束分别为  $\bar{\tau} \mu^0 x^0 (1-F(\bar{\tau})) = \delta / [(1+n)(1+g)]$  和  $\bar{\tau} \mu^0 (1-x^0)(1+F(\bar{\tau})) = (1+\omega\alpha)\delta / [(1+n)(1+g)]$ 。可证明如下定理：

定理 3：在公式（1）-（14）构成的两地区模型中，假设地区 0 生产效率低于地区 1，即  $Z^1 > Z^0$ 。存在一个名义缴费率与中央政府稽核力量资源的分配组合  $\{\bar{\tau}, x^0, x^1\}$ ，可以使得资源分配达到最优。

综合来看，本文中的“最优区域社会保障协调模式”本质包含完全对应的四个理论视角：第一，这是一个“最优费率差理论”，即存在一个和工资差异相关的最优的地区缴费率差异；第二，“最优调剂理论”，中央计划者可以通过调整高收入地区向低收入地区调拨的社会保障基金或通过一个“故乡税”设计来实现福利最大化；第三，“最优流动理论”，高收入地区缴费率和低收入地区缴费率达到最优缴费率差时，也相应存在一个最优迁移门槛值和最优的流动规模；第四，“最优稽核理论”，中央政府稽核力量更多分配到高收入地区，会提高这些地区的实际缴费率，相对降低低收入地区的实际缴费率，使得两地名义缴费率相同时在实际缴费率上维持最优。

### （六）公平—效率权衡下的社会福利函数

在定理 1-3 的讨论中，只考虑了不同社会保障区域协调模式对效率的影响，为了更为全面地分析社会保障区域协调模式的福利效果，假设中央计划者既关注效率，也考虑区域公平性，新的社会福利函数  $\bar{SW}$  取决于效率和公平之间的权衡：

$$\bar{SW} = \ln(SW) + \phi \cdot G \quad (19)$$

其中  $SW$  仍为帕累托效率，表示社会福利中会多大程度上考虑各个地区个体的实际总收入，

对应于公式 (14) 中的社会福利函数,也是社会可以进行分配的总收入;  $G$  指公平,表示追求社会福利最大化的中央计划者会多大程度上在意不同地区之间的社会总收入的差异。公平指标  $G=V^0/V^1$ , 是地区 0 的劳动者与地区 1 的劳动者的效用比,在拟线性效用函数下也是一种收入比。参数  $\phi$  指“公平—效率转换比”,定义为:  $\phi=\Delta \ln(SW)/\Delta G, \phi \in [0, \infty)$ 。“公平—效率转换比”作为半弹性意为:中央计划者为了获得一个百分点的公平提升,愿意放弃百分之几的社会总收入。

## 五、参数识别与数据匹配

### (一) 参数识别方法

为了更简洁地阐释基本思想以及避免不平等测度的复杂性,本文采用了一个两地区模型,与这一模型设定保持一致,对于工资水平高于全国平均水平的地区,本文假设其为模型中的地区 1,而全国为地区 0。反之,工资水平较低的地区,设为模型中的地区 0,而全国作为地区 1。假设迁移成本服从一个常用的指数分布  $F(t)=1-e^{-\lambda t}$ , 参数  $\lambda=F'(t)/[1-F(t)]$  代表迁移率,衡量了劳动力流动对工资差异的敏感性。 $\lambda$  越大,则两地工资差异引发的人口流动规模越大。定义一个代表人口流动的度量指标  $M^i$ 。 $\alpha^i$  为标准化后的工资。 $\alpha^i < 0$  意味着工资水平低于全国,对应的  $M^i=-F(\bar{\tau}^i) < 0$ , 是流出地。反之工资水平高于全国,  $\alpha^i > 0$ ,  $M^i=F(\bar{\tau}^i) > 0$ , 是流入地。 $M^i$  的均值为 0, 本身是中心化的指标。下面就通过实际数据来校准模型,识别相关参数。

模型中的外生参数包括:地区 1 与地区 0 的工资差异  $\alpha^i$ , 利率  $1+r$ , 人口增长率  $1+n$ , 工资增长率  $1+g$ , 养老金替代率  $\delta$ , 劳动力流动对工资的敏感度  $\lambda$ , 养老金替代率与工资的挂钩程度  $\omega$  和地区调剂金规模  $d$ 。各地区工资水平数据  $\alpha^i$  源自《中国统计年鉴》的城镇在岗职工平均工资,并做了标准化。利率  $1+r$  不影响本文主要变量的关系,参照银行利率和既往文献中世代交叠模型的利率水平,将其设定在 2.5。这意味着一个世代长度为 25 年,则年度利率为 3.73%。

模型中参数  $1+n$ 、 $1+g$  和  $\delta$  可以根据既往研究资料确定。根据人力资源和社会保障部发布的统计公报,我国城镇职工养老保险制度中参保职工与离退休人员人数比为 2.533。本文将  $1+n$  也设定为 2.5。既往研究(张熠等, 2020)将养老金退休前工资替代率  $\delta$  设定在 0.7。本文也将  $\delta$  设定在 0.7。将养老保险基金支出与离退休人员数量相除可以获得人均养老金待遇,并进一步除以城镇在岗职工平均工资可以获得全国层面平均工资替代率  $\delta^A$ , 约为 0.42。根据这两个替代率的定义,  $\delta^A=p_o/w_o \cdot w_o/w_y=\delta/(1+g)$ , 这意味着  $1+g=0.7/0.42=1.667$ 。进一步令  $\bar{\tau}$  代表全国平均的缴费率,计算得  $\bar{\tau}=\delta/[(1+n)(1+g)]=16.8\%$ 。无论  $1+g$  还是  $\bar{\tau}$  都与实际数据非常接近。例如根据 2018 年中国家庭追踪调查数据,我国城市年轻劳动者(20~49 岁)与老年劳动者(50 岁以上)工资比值为 1.472,这可以近似看作是  $1+g$ 。而根据 2017 年全国养老保险征缴收入与城镇在岗职工工资之比得到的实际缴费率为 17.5%,也与  $\bar{\tau}$  极为接近。因而  $1+n$ 、 $1+g$  和  $\delta$  都可以和实际数据保持高度一致。

本文采用矩匹配方法来识别模型中最关键的参数集  $\Omega=[\lambda, \omega, d]'$ , 即劳动力流动对工资敏感度  $\lambda$ 、替代率与工资的挂钩程度  $\omega$  以及地区调剂金规模  $d$ 。本文选取了三个地区变量与工资之

间的关系来构建矩条件。三个变量分别为本身已中心化的劳动力流动指标  $M^i$ ，中心化后的养老金平均工资替代率  $\tilde{\delta}^{A,i}$  以及相对缴费率水平  $\tilde{\tau}^i$ ， $\tilde{\delta}^{A,i}=(\tilde{\delta}^{A,i}-\delta^A)/\delta^A$ ， $\tilde{\tau}^i=(\tau^i-\bar{\tau})/\bar{\tau}$ 。令  $Z=[M^i, \tilde{\delta}^{A,i}, \tilde{\tau}^i]'$ ，令  $X=[1, \alpha^i]'$ ，可以做简约回归： $Z=X\cdot\beta+\epsilon$ ， $\epsilon^i$  为随机误差项， $E[\epsilon^i]=0$ 。 $\alpha^i$  对应的回归系数为  $[\beta^1, \beta^2, \beta^3]'$ 。在模型中，劳动力流动规模  $M^i$  与相对工资  $\alpha^i$  之间的关系主要由参数  $\lambda$  来控制，因此  $\beta^1$  可以用来推断  $\lambda$  的取值。养老金待遇与工资的挂钩程度  $\omega$  决定了各地养老金平均工资替代率  $\tilde{\delta}^{A,i}$  与相对工资  $\alpha^i$  之间的关系，因此可以根据  $\beta^2$  来推断  $\omega$  的取值。各个地区相对缴费率  $\tilde{\tau}^i$  与相对工资  $\alpha^i$  的回归系数与调剂金规模密切相关，加大调剂金规模，劳动力流入地缴费率降低，流出地缴费率上升，因而  $\beta^3$  可用来推断  $d$  的取值。可以通过最小化目标函数  $\Gamma(\Omega)=g(\Omega, Z, X)' g(\Omega, Z, X)$  来识别各个参数， $g(\Omega, Z, X)$  为简约模型中获得的回归系数  $[\beta^1, \beta^2, \beta^3]'$  与模拟数据中的回归系数的差值。由于矩条件与参数的数目相等，为恰好识别，所以在最优的参数集  $\Omega^*$  上可以使  $\Gamma(\Omega^*)=0$ 。

**(二) 数据来源与矩条件**

劳动力流动规模指标  $M^i$  的计算主要借鉴了 Hanson & McIntosh(2010)、张熠和陶旭辉(2022) 论文中的方法， $M^i$  数值越大，表明年轻人流入越多。中心化的相对缴费率差异水平  $\tilde{\tau}^i$  按照各省每一年的实际缴费率与当年全国平均的实际缴费率的差再除以全国平均实际缴费率计算得到，其中实际缴费率 = 养老保险基金征缴收入 / (参保人数 × 平均工资)。各地养老金平均工资替代率  $\delta^{A,i}$ ，根据各省人均养老金待遇除以城镇在岗职工人均工资计算得到，人均养老金待遇则由各省养老保险基金支出除以离退休职工人数计算得到。赡养负担  $D^i$  数据来自《中国统计年鉴》，采用参保的离退休人员与年末参加城镇职工基本养老保险人数之比（表 2）。

表2 主要变量描述性统计

变量内容	年份	样本	均值	25%	50%	75%
制度内赡养率	2000—2019	600	0.390	0.320	0.390	0.450
工资差异	2000—2019	600	0.000	-0.163	-0.063	0.113
劳动力流动指标	2000—2019	600	0.000	-0.120	-0.016	0.074
缴费率差异	2011—2017	217	0.000	-0.216	-0.037	0.125
替代率	2011—2017	217	0.000	-0.200	-0.061	0.114
赡养负担	2011—2017	217	0.390	0.320	0.390	0.450
养老保险基金征缴收入（亿元）	2011—2017	217	695.538	269.970	494.980	963.030
养老保险基金支出（亿元）	2011—2017	217	756.602	320.457	609.943	1028.314
离退休人数（万人）	2011—2017	217	281.705	143.798	236.452	416.333
参保人数（万人）	2011—2017	217	817.717	332.500	578.400	1020.000

注：征缴收入用于匹配的数据区间为2011-2017年，其中2016年采用插值法计算，数据来源于《中国养老金发展报告》以及《中国养老金精算报告》。广东省、河南省2001年制度内赡养率数据有缺失，我们采用了均值插值法补齐。在实际数据和模拟数据的匹配中之所以仅采用2011-2017年的数据是因为2010年之后我国开始加大对养老保险的补贴力度，数据也更符合现在的实际情形。其中工资差异、劳动力流动指标、实际缴费率差异以及替代率均是中心化后的结果。其中，工资差异=（各省每一年的工资水平-各年的全国平均工资）/各年份全国平均工资。

我们采用另一种更为简单的方法是直接用实际城市常住人口支持比除以城市户籍人口支持比得到  $M^i$ ，结果也是稳健的。

劳动力流动指标  $M^i$ 、养老金平均工资替代率  $\tilde{\delta}^{A,i}$  和相对缴费率水平  $\tau^i$  这三个变量与工资  $\alpha^i$  的简约式模型回归结果显示 3 个矩条件  $[\beta^1 \beta^2 \beta^3]' = [0.531 - 0.822 - 1.145]'$ 。实际数据与模拟数据获得的矩条件值可以完全匹配, 即  $I(\Omega^*) = 0$ , 校准得到的参数值如表 3 所示。

表3 参数校准情况

参数	描述	取值	参数	描述	取值
$1+n$	人口增长率	2.5000	$1+r$	利率	2.5000
$1+g$	工资增长率	1.6770	$\lambda$	劳动力流动对工资敏感性	0.6584
$\delta$	养老金退休前工资替代率	0.7000	$\omega$	养老金待遇工资挂钩系数	0.1775
$\delta^A$	养老金平均工资替代率	0.4200	$d$	调剂金规模系数	0.0476

### (三) 数据匹配情况

为了判定参数的合理性和模型的解释力, 我们采用的检验方法是对照模型模拟数据与实际数据。图 1 为模型模拟数据与实际数据的对比情况, 其中实际数据以箱体散点图形式展示, 图中小方块代表了模拟得到的数据。根据图 1, 校准后的理论模型生成的数据与现实数据比较一致。

如图 1 (a) 所示, 图中横轴为各地区中心化后的工资  $\alpha^i$ , 而纵轴为劳动力流入规模  $M^i$ 。从图中可以看到, 实际数据表明, 收入相对更高的地区会有更多的劳动力流入, 二者呈现非常强的正相关关系, 而且模型模拟的数据也完全在实际数据的置信区间内, 这意味着模型模拟的数据可以很好地内生出工资差异与劳动力流动之间的相关关系。

图 1 (b) 中横轴仍为中心化后的地区相对工资  $\alpha^i$ , 纵轴为中心化后的养老金平均工资替代率  $\tilde{\delta}^{A,i}$ 。图中圆点为实际的中心化后的各地养老金平均工资替代率。工资越高的地区, 养老金平均工资替代率越低, 两者相关系数为 -0.822。这一系数接近于 -1, 说明养老金待遇和工资仅有微弱的挂钩。而小方形点为模型模拟的养老金平均工资替代率。从图中可以看到, 模拟数据可以很好地定量拟合这种负相关关系, 所有拟合数据都在置信区间内。

根据定理 1, 效率最优的社会保障缴费率应当满足  $(\tau^i - \bar{\tau}) / \bar{\tau} = -\alpha^i$ 。缴费率与工资的弹性应当接近 -1, 这时才能实现效率最优。图 1 (c) 中显示, 纵轴代表的中心化后的相对缴费率水平  $\tau^i$ , 与横轴表示的地区相对工资  $\alpha^i$ , 呈显著的反相关关系。根据 2011-2017 年数据发现, 两者的回归系数为 -1.145, 但是 Wald 检验显示不能拒绝为 -1。这意味着从这段时间平均情况来看, 我国非常接近于效率最优的社会保障区域协调模式。理论模拟数据也全部在置信区间内, 表明理论模型可以内生出各地缴费率与工资率之间的相关关系。

在参数估计中并没有使用制度内赡养率的相关信息。然而, 根据理论预测, 工资水平越高的地区, 人口流入越多, 制度内赡养率应当越低。图 1 (d) 展示了各地区相对工资水平  $\alpha^i$  与制度内赡养率  $D^i$  之间的关系, 可以看到两者的确呈显著的反相关关系。而且无论从绝对水平还是斜率来看, 模型预测的制度内赡养率与实际数据都高度吻合。

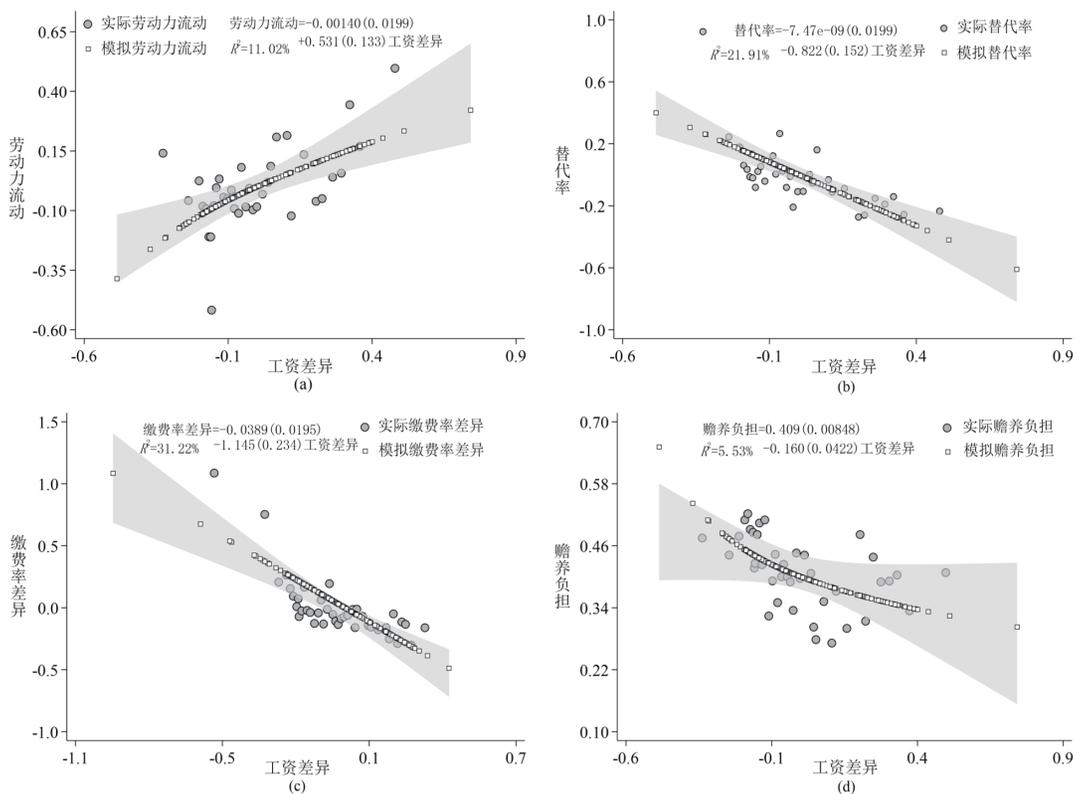


图1 模拟数据与实际数据的拟合情况

#### （四）反事实分析与政策实验

利用反事实分析方法，通过调整模型的参数，我们可以分析诸如地区间工资差异以及老龄化、少子化、迁移率等对效率最优调剂金规模的影响。

根据公式（18）可以看出，中央政府效率最优的调剂规模主要取决于地区间工资差异  $\alpha$ 、赡养负担  $\theta$  和迁移率  $\lambda$  三个参数的变化。模型中参数  $\alpha$  越大，代表地区间工资差异越大。赡养负担  $\theta$  与人口赡养率  $1/(1+n)$  密切相关。在老龄化和少子化加剧时，模型中代表人口赡养率的参数  $1/(1+n)$  上升或抚养比  $1+n$  下降，带动  $\theta$  上升。模型中迁移率参数  $\lambda$  上升，代表迁移中“摩擦力”下降，流动规模上升。反之诸如就地就业等政策则会导致迁移中“摩擦力”上升，参数  $\lambda$  下降。

根据理论预测，为达到效率最优所需要的调剂金规模  $d^*$  应与工资差异参数  $\alpha$ 、赡养负担参数  $1/(1+n)$  以及迁移函数中参数  $\lambda$  正相关，而与抚养比  $1+n$  反相关。原因在于：当工资差异  $\alpha$  增加时，流入地的吸引力增强，流动规模加大，地区间制度内赡养率差异扩大，为了防止流出地陷入恶性循环，有必要加大调剂力度；当各地老龄化、少子化和赡养负担较严重时， $\theta$  增大，迁移人口对各地缴费率的影响或者说外部性更大，因此越需要加大调剂力度；当  $\lambda$  上升时，迁移中“摩擦力”下降，人口流动规模更大，各地的缴费率差异也会变大，因而调剂力度也要相应地增加。这些理论猜测在反事实分析中均得到了验证。调剂力度与工资差异  $\alpha$ 、赡养率  $1/(1+n)$  以及迁移率  $\lambda$  正相关，而与抚养比  $1+n$  负相关。

根据上述反事实分析的结果,越是面临人口老龄化和少子化,或区域间人口流动规模越大,越需要加大养老保险体系跨统筹区域的调剂力度,强调经济大省或人口流入大省的财政转移支付责任,并且流动规模并非越大越好,应更加重视“就地就近就业”。

### 六、公平和效率的权衡

这一节重点分析不同社会保障区域协调模式对应的公平和效率的权衡关系是怎么样的,“公平—效率”转换比是多少,以及现阶段我国处于何种位置。

#### (一) 公平—效率转换的前沿边界

根据数据,我国人口流入地和流出地的平均工资比为 1.379,因而将两地区模型中相对工资  $\alpha$  设定为 0.379,再根据上一节校准得到的各项参数,可以绘制出如图 2 中的这条弧线,即“公平—效率”前沿边界。图 2 中横轴为帕累托效率,我们用各种模式相对于“效率最优调剂模式”的等价收入来代表。纵轴则是流出地和流入地的效用比值,代表了公平性。由于采用拟线性效用函数,这一比值实际上也是两地的收入比值。图中方点线为代表社会福利水平的无差异曲线,越靠近右上方的无差异曲线代表效率和公平性表现更好,社会福利水平更高。根据图 2 可以发现:

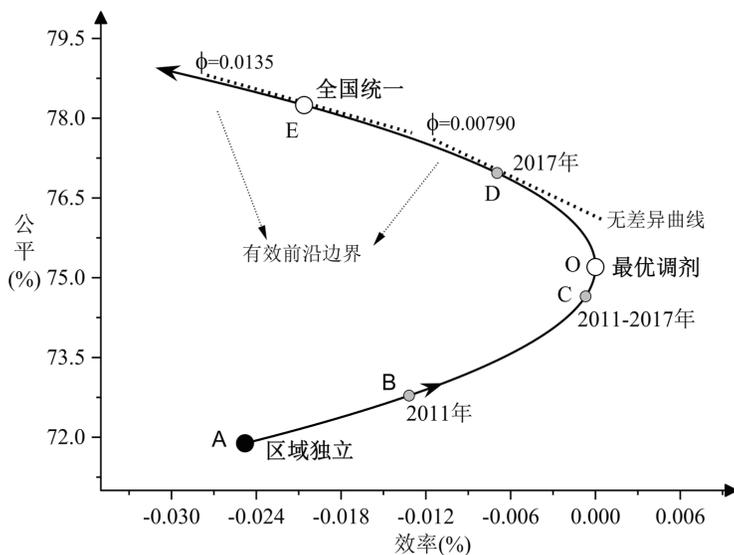


图2 实际数据下的公平—效率可行性边界

第一,“公平—效率前沿边界”形态高度类似于“马科维茨现代资产组合理论”中的前沿边界。“区域独立模式”位于图中 A 点,人口流动规模最大,但公平性表现欠佳,也缺乏效率。从 A 点开始,沿着前沿边界移动,到达弧线的顶点 O 点——效率最优的“相互调剂模式”,这一段为“无效边界”,作为理性的政府不应当让社会保障区域协调模式停留在这一段。在这一段,通过加大调剂力度或者如“故乡税”这类区域横向财政转移支付,减少人口流动规模,提高中央对流入地区的稽核力度,推动流出地缴费率降低,增加流入地缴费率,不仅有助于促进公平,甚至也将增进效率。从 O 点开始,如果继续实行上述政策,才会进入 O 点以上的“有效边界”。

这时政府才会面临在公平和效率之间的权衡问题。“全国统一模式”也只是有效前沿边界上的一个点,即 E 点。任何一个模式都不天然就是社会福利最优的模式,最优模式应该是无差异曲线与有效前沿边界的切点。

第二,过去十多年中,我国社会保障区域协调模式逐渐从无效前沿边界过渡到了有效前沿边界上。图 2 中前沿边界上任何一个社会保障区域协调模式都对应于一个中心化的实际缴费率  $\bar{t}^i$  与相对工资  $\alpha^i$  的回归系数。如理论模型中所阐释的,这一系数越低,则区域不平衡性越大。在“效率最优调剂模式”下,这一系数应为 -1。因此,利用这一回归系数就可以对我国现实中社会保障区域协调模式的情况和变化路径进行定位。根据实际数据发现,2011 年,“工资—缴费率系数”为 -1.577,对应于图 2 中的 B 点,完全处于无效前沿边界上。从 2011-2017 年“工资—缴费率系数”为 -1.145,不能拒绝为 -1。这一系数对应于图 2 中的 C 点,十分接近效率最优的 O 点,但是对公平性的考量不足。2017 年这一回归系数已经回升到 -0.468,对应于图 2 中的 D 点。Wald 检验显著拒绝了 -1 ( $P$  值 0.0317)。这表明目前我国已经摆脱了无效前沿边界段,正沿着有效前沿边界向更具公平性的区域协调模式迈进。根据理论,在“全国统一模式”对应的 E 点,“工资—缴费率系数”为 0,即无论收入水平如何,各地缴费率都是相同的。通过数据发现,之所以会发生上述变化主要有两个原因:随着我国许多省份开始出现养老保险基金收不抵支的情形,中央和地方政府开始加大对各地社保基金的财政补贴力度;近年来人口流动规模开始趋于平缓。

第三,有效前沿边界极为陡峭,“公平—效率”转换比极高。如在 E 点“全国统一模式”上, $\phi=0.0135$ ,这说明低收入地区与高收入地区效用比或收入比上升 1 个百分点,效率仅仅损失 0.0135%。也就是说,除非有别的机制造成大量效率损失,或者政府极端地追求效率,否则“全国统一模式”远优于“区域独立模式”以及“相互调剂模式”,中央政府甚至可以进一步要求人口流入地区承担更高的缴费负担。这一发现验证了社会保障区域协调模式走向全国统筹的福利意义。那么为什么“公平—效率转换比”如此之高呢?下面作详细的理论解释。

## (二)“公平—效率转换比”极高的原因

本文模型中效率的提升来自人口迁移或劳动力在区域间的重新配置,但是迁移与否是劳动者根据效用最大化做出的内生选择。公共政策的变化仅能影响到迁移成本在迁移收益门槛值附近的劳动者。根据包络定理,这些群体迁移还是不迁移的效用水平差异很小。然而,哪怕流动给个人带来的收益只是略微超过了迁移成本,个体也会选择离开。但是这却导致流出地失去了这名劳动者所有社会保障缴费,引发了流入地和流出地相对收入巨大的变动。也就是说,个人在迁移决策中并没有将对流出地赡养率和社保基金的“负外部性”考虑在内。众所周知,在存在外部性时,一项选择决策对个人的影响和对整个社会福利的影响会变得不在同一数量级,最典型的例子是“菜单成本理论”。为了更好说明这一点,我们采用第二节中的数值示例作进一步说明。

例如内生劳动时间后,高收入地区维持高缴费率造成更强的劳动力扭曲,不可否认这些机制会一定程度甚至很大程度影响我们计算出的“公平—效率转化比”,但结合理论解释就可发现,这并不影响本文主要的机制和定性上结论。

在表 1 中, 在效率最优调剂制度下, 低收入和高收入地区缴费率分别为 26.0% 和 17.3%, 劳动者在低收入地区实发工资为 10000 元, 高收入地区为 15000 元, 扣除税费后实发工资分别为 7400 元和 12400 元。假设一个劳动者, 迁移收益和迁移成本都等于 5000 元 (12400-7400), 这时迁移没有额外收益。假设他的迁移成本突然下降了 100 元, 为 4900 元。这时劳动者迁移有利可图, 对于个人以及整个社会来说, 迁移会带来了数量为 100 元的效率提升。然而, 迁出的劳动者带走了全部缴费, 让低收入地区大约损失了 2600 元 ( $10000 \times 26.0\%$ ) 的基金收入, 而高收入地区获得了 2600 元 ( $15000 \times 17.33\%$ )。两地区社会收入差距拉大了 5200 元, “公平—效率”转换比达到 0.0192% ( $100/5200$ )。显然, 这一交换比与图 2 中的交换比完全在同一个数量级, 且均非常高。

从图 2 中“现实基准”的 C 点到“全国统一模式”对应的 E 点的过程中, 效率损失很小、公平性提升很大。同时在这一过程中, 劳动力流动规模下降以及调剂金需求的提升幅度都比较大。模拟表明前者下降幅度为 11.64%, 后者增加幅度为 66.78%。也就是说, 要达成一个更具区域平衡性的结果, 仍然需要强有力的公共政策来实现。

## 七、结论和未来研究方向

本文基于劳动力流动理论, 通过模型和实证数据分析了“区域独立”“全国统一”“相互调剂”三种社会保障区域协调模式的社会福利效果, 探讨如何优化区域协调模式设计。

本文的主要发现包括以下五个方面。第一, 社会保障体系可能会成为人口流动的“加速器”, 导致人口流出地基金收支恶化和缴费率持续升高, 这反过来降低了流出地的实际工资水平, 进而导致更多的人口流出。第二, 仅就效率而言, 无论“区域独立模式”还是“全国统一模式”都不是最优的, 前者缺乏区域间调剂, 导致了人口过度流动、各地费率差异过大等问题, 后者则恰好相反, 或者说前者引发人口流动对流出地的“负外部性”问题, 而后者导致“正外部性”问题。存在一个“相互调剂模式”和“故乡税模式”可以消除外部性, 实现帕累托效率最优。第三, 如果考虑到区域公平性, 我们发现了一个关于“公平—效率权衡”的前沿边界。这一边界与“马科维茨现代资产组合理论”中的前沿边界高度类似, 其中从“区域独立模式”到效率最优的“相互调剂模式”这一段为“无效前沿边界”。此时政府提高区域调剂力度, 降低流出地缴费率, 减少人口流动规模, 加大对流入地的稽核, 不仅能够促进公平, 而且可以提高效率。而从效率最优的“相互调剂模式”开始则进入到了“有效前沿边界”, 如果进一步采取提高调剂力度等措施, 仍可以提高区域公平性, 但会付出效率损失的代价。第四, 数据显示, 我国一度处于“无效前沿边界”上, 随着近年来财政补贴和调剂力度的增大, 已经接近于效率最优的“相互调剂模式”, 开始进入到“有效前沿边界”上。第五, 我们发现“有效前沿边界”出乎意料的陡峭, “公平—效率”转换比极高, 也就是说只需要牺牲很少的效率, 就可以换得极大幅度的区域公平性提升。这是因为个人的迁移决策并没有将对流出地赡养负担的“负外部性”考虑在内, 哪怕迁移边际收益略微超过迁移成本, 都会导致劳动者流动, 但让流出地损失了劳动

者全部的社会保障缴费。

本文理论研究的结论和政策启示与既往研究截然不同，关键在于本文预先假设经济体中兼有劳动者和非劳动者，同时存在一个社会保障体系将收入从前者转移支付给后者。这一体系的引入导致福利经济学第一定理成立的条件并不必然满足。因而，既往研究在分析人口流动时认为人口自由流动促进了要素资源的优化配置，并且有利于区域均等化。同时还认为社会保障体系会阻碍人口流动。然而本文认为反而应当注意社会保障体系乃至财政体系对人口流动的“加速器”作用。由于各地对年轻劳动力的争夺以及在缴费率上的“逐底竞争”，人口流出地将陷入“年轻人口流出一赡养负担加重—缴费上升—收入下降—人口进一步流出”的恶性循环，从而损害区域公平。因而本文认为，如果经济体存在一个规模庞大的社会保障体系，将资源从劳动者转移支付给非劳动者，这时流动规模并非越大越好，应当通过加大区域调剂力度，推动全国统筹，同时中央政府加大对人口流入地的稽核力度，缩小各个地区的名义和实际缴费率差，拓宽就地就业渠道来防止人口过度流动，以实现社会经济的区域协调发展。

## 政策工具视角下青少年体质健康政策文本分析 ——以上海市为例

高 瑜, 张晟杰, 曾佳恒

(上海财经大学体育教学部, 上海, 200433)

新中国成立七十多年来, 人民经济水平迅速增长, 物质生活水平大幅度提高, 但与之发展不相称的是我国国民的体质水平, 尤其是将来作为社会主义主力军和接班人的青少年体质更令人担忧。历年来国家组织的六次全国学生的体质健康调研和三次国民体质监测结果显示, 青少年的营养水平和形态指标持续增长, 但肺活量、速度、耐力、力量等体能却在持续下降, 超肥胖学生的比例迅速增加, 近视率居高不下。党的十八大以来, 以习近平为总书记的党中央十分关心体育工作, 关心广大青少年健康。近年来, 各地区、各部门认真贯彻落实党中央、国务院关于促进青少年健康的一系列重要决策, 开展了大量卓有成效的工作, 学校体育工作呈现出新的面貌。从 2014 年 10 月 20 日《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》到 2016 年 6 月 15 日《全民健身计划(2016—2020 年)》, 再到 2016 年 10 月 25 日《“健康中国 2030”规划纲要》, 体现出党和国家高度重视青少年的健康。近年来, 我国相继制定了国家学生体质健康标准、高校体育工作基本标准等若干政策性文件, 学生体质健康监测、体育课程标准实施等关键环节有了制度依据。各级教育行政部门把学生体质健康水平纳入教育现代化指标体系。经过不懈努力, 全国学生体质健康水平下降的趋势得到初步遏制, 有些指标出现好转。同时我国青少年体质健康治理体系已基本确立, 以党中央、国务院为主导, 教育部、体总、卫生部等其他部委为政策制定主体, 共青团等其他中央部门作为辅助补充, 整个治理体系变得更为多元与丰富。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期, 是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。深刻认识并准确把握国内外形势新变化新特点, 科学制定“十二五”规划, 对于继续抓住和用好我国发展的重要战略机遇期、促进经济长期平稳较快发展, 对于夺取全面建设小康社会新胜利、推进中国特色社会主义伟大事业, 具有十分重要的意义。上海始终坚持党对教育事业的全面领导, 把立德树人作为根本任务, 不断增强人民群众的教育获得感, 把教师队伍建设作为基础工作, 坚持改革创新, 持续扩大教育开放, 实现了教育先一步、高一层发展, 教育现代化总体水平位居全国前列, 教育国际影响力不断提升, 在国家 and 上海城市发展全局中的地位作用进一步凸显。学校体育作为教育的一环, 近代的上海学校体育不管在价值观念, 还是在实践运作上, 都有其独特之处, 具有无法比拟的示范性与优势度。距离“十二五”时期已经过去十二年, 本文通过对 2010 年来上海市政府干预下青少年体质健康治理的梳理与总结, 结合多源流理论分析, 透过政策变迁的表象, 摸索政策在其发展过程的规律, 探讨我国青少年体

质健康治理变迁的动力，为我国青少年体质健康治理制定部门提供参考，为优化我国青少年体质健康治理提供建议。

## 一、研究综述

青少年承载着民族复兴和国家繁荣发展的时代使命，提高其体质健康，是实现“中国梦”的重要基石。2021 年 9 月 3 日，教育部公布的第 8 次全国学生体质与健康相关调研数据显示，全国青少年学生体质健康达标优良率为 23.8%，总体呈上升趋势。对照 2019 年国务院印发的《关于实施健康中国行动的意见》，到 2022 年我国青少年学生体质健康标准达标优良率分别达到 50% 及以上，以及到 2030 年实现 60% 及以上的目标，未来在全面提升青少年体质健康的道路上还有很长的路要走。

### （一）青少年体质健康政府干预探索阶段

20 世纪 60 年代时，西方国家纷纷掀起了“新行政管理改革”运动，美国政府在“新保守主义”的自由原则下不断弱化对社会治理的干预，鼓励社会力量与政府联合，以志愿精神推动社会问题的解决（张晓虎，2017）。此时，Bronfenbrenner（2021）提出的社会生态学理论逐渐应用于健康促进行为的研究，揭示了健康行为治理的复杂性和跨界性。1980 年，美国联邦政府在世界卫生组织《阿拉木图宣言》《渥太华宪章》的精神鼓舞下，决定将卫生事业的重点由治疗向预防转移，开启了第 1 个十年为周期的国家健康战略（Rew，2006）。从结构上来看，健康战略指标涵盖了所有健康促进社会决定因素，表明健康治理需要政府干预。其中身体活动作为健康促进的关键，是治理重点（Burke，2014）。

### （二）青少年体质健康政府干预形成阶段

美国在 2008 年发布了第一个《身体活动指南》（Physical Activity Guideline），全面综述了运动的健康效益，并按不同年龄段和人群指明了保持健康、减少慢性疾病患病风险应进行的身体活动类型、时间及频次。针对 6~17 岁年龄段的儿童青少年，详细列举了身体活动目标及对应项目。2018 年发布了第二版《身体活动指南》发布了身体活动健康效益的新发现，并分别以 4 岁幼儿、11 岁儿童、16 岁青少年为例，列举了一周体育锻炼的方式及时间安排，进一步提升了《指南》的操作性。青少年体质健康治理是一个庞大的系统工程，仅依靠政府单一主体难以实现《指南》目标，于是美国选择了公私合作之路。2007 年，在美国疾病预防控制中的资助下成立了由从事身体活动研究的科研人员、CDC 工作人员以及美国心脏协会、美国运动医学学院、美国癌症协会代表组成的统筹委员会，确定了《美国身体活动计划》（National Physical Activity Plan）的愿景、任务、目标和研制流程（Weyant，2007）。此时，政府不再是权威控制者、驱动者，而只是重要的参与者（Shastri，2019）。

学校是青少年的学习场所，也是健康治理的重要阵地。为了整合并开发潜在的校本资源，实现《计划》教育领域在全国普及推广 CSPAP 的要求，美国 CDC 与美国健康与体育教育协会综合前期实践，于 2013 年底正式发布“CSPAP 项目”并在全国推广（McAnarney，2013）。项

目围绕《指南》建议的儿童青少年身体活动目标,通过“高质量”的体育课堂教学,步行或骑车到学校,课间在教室进行伸展、原地踏步、空手跳绳、半蹲后抱膝,将跑圈、跳跃等活动嵌入其他课程等途径,最大限度地增加学生课内课外、校内校外的身体活动机会。为实现全员参与式治理,《CSPAP 学校实施指南》规划了角色定义及分工,引导建立学校—家庭—社区合作治理网络。

### **(三) 我国青少年体质健康政府干预研究**

王庚勇(2013)梳理分析我国从新中国建国开始各个历史时期关于促进青少年学生体质教育的相关政策,指出我国关于青少年学生体育教育方面的促进政策存在颇多不足之处,并将青少年体质健康政府干预治理划分为四个阶段,逐一探讨每一阶段的促进政策所带来的成效以及其特征、目的等。刘红(2015)以中日两国学生的体质健康数据为基础,并进行比较研究,她指出,我国应加大青少年体质健康状况的立法建设,同时强化法律法规执行与监督工作,此外还可以通过建立健康促进示范点等形式,加强社会、家庭以及学校三者的协同,来促进我国青少年的体质健康发展。周冬(2015)回顾了英国青少年体育政策,总结其经验,认为我国青少年体育要加强资金保障和保证组织创新。

### **(四) 青少年体质健康政策文本分析研究**

国内有关青少年体质健康政策变迁的研究,主要运用描述统计、逻辑分析、阶段列举和框架搭建等方法,对青少年体质健康政策文本进行解读。具体而言,一是以时间为线、文本为点,整体呈现政策的发展历程与关键事件,分析政策变迁的问题、逻辑及演变趋势。然而,这种系统的历程分析与阶段划分,对研究者本领域知识的把握程度要求较高,研究结论主要是基于研究者已有的知识积累。二是将政策文本置于政策执行的动态变化过程中,探讨政策的问题、镜鉴、转向、对策及影响因素。三是运用对比分析法将国内外青少年体质健康政策进行比较,着重于域外政策经验的移植与发展,但未对政策文本进行量化处理。四是基于政策工具视角,分析青少年体质健康政策的文本特征。这种方法增加了数据统计,不足之处在于相关的政策文本量化研究较少,且对于统计指标的选择依据较为模糊。

## **二、研究对象与方法**

### **(一) 文献研究法**

通过理论推导和演绎的基础,通过对搜集的国内外研究成果进行分析、比较、演绎和归纳,以期较为全面把握国内外相关领域的研究现状及实践进展状况。因此本研究利用 CSSCI 中文核心检索数据库,Web of Science 等外文数据库检索与本研究相关的文献与资料,为本研究实证研究提供重要的资料基础。

### **(二) 内容分析法**

内容分析法是一种对文本内容进行量化分析的研究方法,在对文本内容进行挖掘和分析时,完成分析类目的确定、条目的编码和统计,通过对不同类别的统计和分析,实现定性数据

的量化。通过对于数据的分析和处理，能够揭示随意观察文本时难以发掘的信息。本研究通过借助文本内容分析法，对我国青少年体质健康政策的政策工具和政策目标进行了精确的剖析，为优化我国青少年体质健康政策路径选择提供依据。同时，本文运用 Nvivo11.0 质性分析软件进行辅助分析，具体的操作步骤为：(1) 建立新项目，将核对无误、统一顺序的政策文本导入 Nvivo 软件。(2) 按照政策划分维度对政策文本条目进行三级编码。(3) 对子节点进行归类，与树状节点相互对照，将重复的子节点进行合并，并对各子节点的排列顺序进行调整。

### （三）定量分析法

定量分析法是对社会现象的数量特征、数量关系与数量变化进行分析的方法。常用的定量分析法有数据统计分析、模型分析、成本—收益分析法等。本文对我国青少年体质健康政策工具和政策目标的结构特征和演化路径进行定量分析。定量分析在微观分析中具有优势，便于认识我国青少年体质健康政策演变机理。

## 三、上海市青少年体质健康政策的基本特征分析

本文所选择的青少年体质健康政策均来源于公开的数据资料，主要来自北大法宝数据库、国务院政策文件库、上海市各级政府部门门户网站。

首先，在上述数据库中，检索文本中输入“青少年体质健康”、“青少年健康”、“学校体育”、“校园体育”、“体育课”等关键词的政策法规，通过人工的方法对 2010 年 1 月至 2022 年 12 月与青少年体质健康相关法规和规范性文件进行全文下载，共得到政策 628 份。在此基础上，本文对确定的 628 份涉及青少年体质健康政策文本的发布年份与发布部门等相关信息进行整理并构建数据库。由于篇幅有限，文中按照时间序列展示部分政策文本如表 1 所示。

表1 青少年体质健康政策文本表

序号	发布日期	发文机关	标题
1	2010	宝山区	教育部关于当前加强中小学管理规范办学行为的指导意见
2	2010	静安区	静安区体育局 2010 年工作总结和 2011 年工作打算
...	...	...	...
627	2022	松江区	关于《上海市未成年人保护条例》的热点问题解读
628	2022	长宁区	长宁区 2022 政府工作报告

政策数量的变化在一定程度上体现出政府部门在不同发展阶段对某一问题的重视。随着社会不断进步，政府执政理念也在发生着转变，政策文本是政府执政理念的具体文字表现，因此可以通过分析政策文本的数量，以进一步明确政府执政理念的转变过程。

通过政策文本的发布数量统计（如图 1）可以发现：第一，2010 年以来上海市青少年体质健康政策数量虽然在不同年份有着上下波动，但总体上仍然表现为螺旋式上升趋势；第二，政策数量在 2011 年 -2012 年和 2016 年 -2017 年出现了政府发布青少年体质健康政策文本的峰值，共计 276 份，占政策文本总量的 43.7%。其中 2011-2012 年政府发布青少年体质健康政策文本，

共计 135 份, 占政策文本总量的 21.4%。2016-2017 年政府发布青少年体质健康政策文本, 共计 141 份, 占政策文本总量的 22.3%。

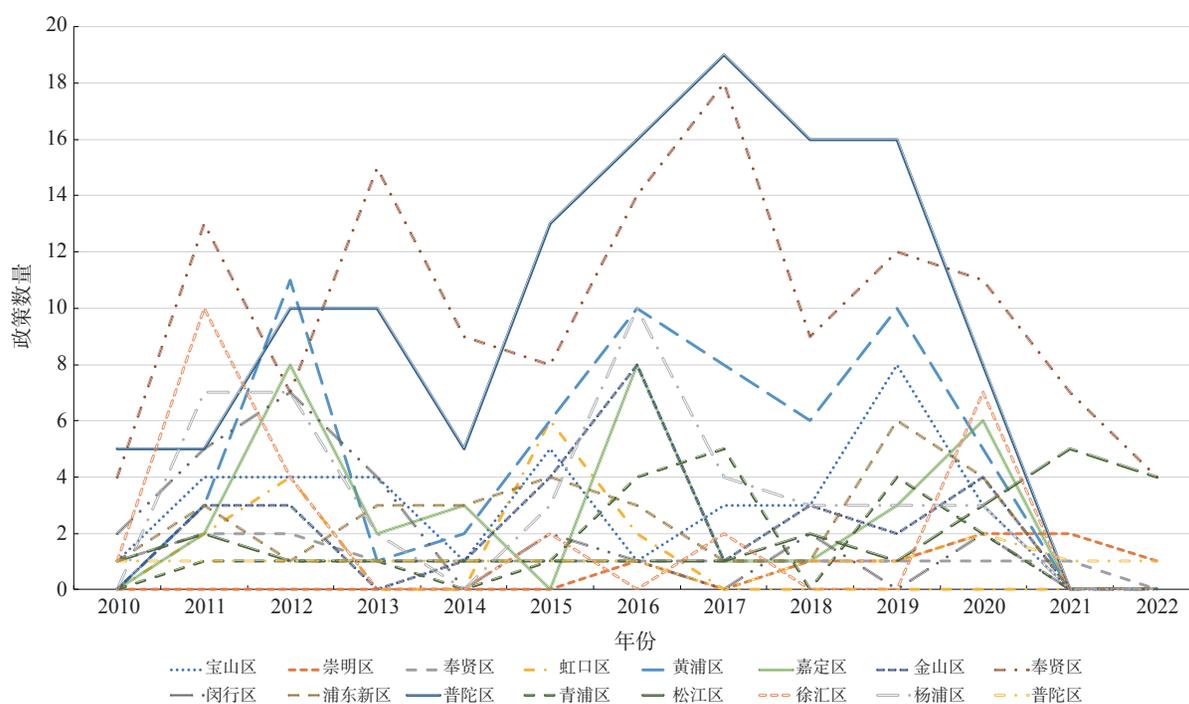


图1 2010-2022年上海市青少年体质健康政策发文数量统计 (份)

具体有以下几点表现：一是 2011 年中华人民共和国教育部发布教育部关于印发《切实保证中小学生每天一小时校园体育活动的规定》的通知，提出全面推进素质教育，促进学生健康成长，切实提高学生体质健康水平。2011 年十一届全国人大四次会议批准的《政府工作报告》再次强调“保证中小学生每天一小时校园体育活动”。二是 2016 年中共中央、国务院印发了《“健康中国 2030”规划纲要》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。该文件是由中共中央联合国务院制定并发布，是我国青少年体质健康发展的指导性文件，从顶层设计的角度为我国青少年体质健康未来发展指明了方向，具有积极的指引与指示作用。随后，在国家政策的指引下，各政府加大了对青少年体质健康的关注度。党中央对青少年体质健康的认识更加深入，认识到青少年体质健康复杂性的特点，必须加强对青少年体质健康的干预。因此，政府发布青少年体质健康政策的数量增加，且在 2017 年政策数量达到顶峰。

#### 第一阶段——快速发展期（2011-2015 年）

2011-2015 年，青少年体质健康政策数量较第一阶段数量增多，总计为 264 份。总体上看，该阶段政策数量呈现波动式上升趋势，特别是 2011 年之后。该阶段的上升与教育部发布教育部关于印发《切实保证中小学生每天一小时校园体育活动的规定》的通知有关。该阶段对青少年体质健康的认识逐渐加深，对青少年体质健康政策的制定开始全面化。

#### 第二阶段——迅猛增长期（2016-2021 年）

伴随着中央《“健康中国 2030”规划纲要》的颁布，学校作为连接家庭和社会的重要桥梁，在促进青少年体质健康中发挥着重要作用。2016-2021 年，青少年体质健康为上海市各级政府关注的焦点，政策文本数量达到 336 份，仅 2016 年出台的青少年体质健康政策文本数量就多达 77 份，该阶段上海市各区政府对青少年体质健康的认识更加成熟，认识到其复杂性的特点（见图 2）。

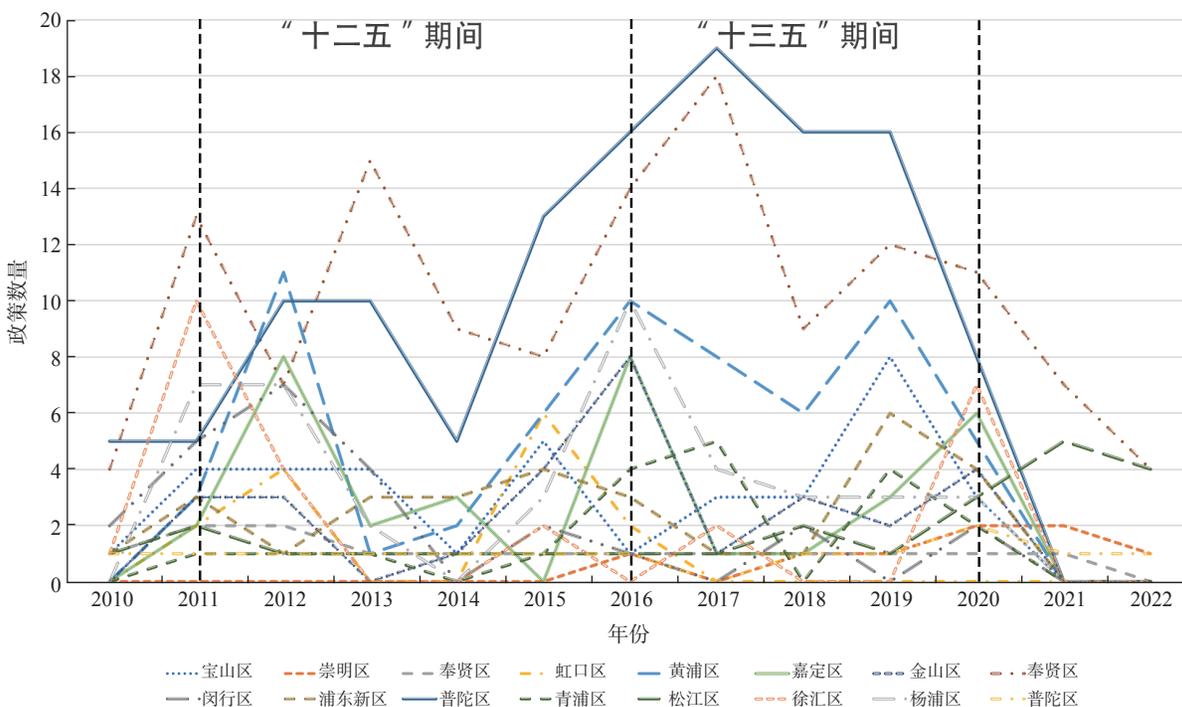


图2 2010-2022年上海市青少年体质健康政策三阶段划分（份）

### （一）政策工具维度量化分析

在相应的政策环境下，政策工具是政府为解决政策问题、推行政策方案、实现政策目标等采用的政策方法和手段（迈克尔·豪利特，2006）。依据不同的划分标准，政策工具有诸多分类，其中英国公共政策学者 Rothwell 和 Zegveld 根据政策工具的产生着力面及影响领域，将其划分为供给型、需求型和环境型三类，每种类型下又可细分为若干具体的政策工具 (Rothwell 和 Zegveld, 1984), 这种分类方式能够较好地揭示政策制定过程中发挥的影响和作用。本文主要以罗伊·罗斯威尔（Roy Rothwell）和沃尔科·泽哥菲尔德（Walter Zegvelad）的政策工具分类思想作为依托，将我国青少年体质健康政策的工具分为供给型政策工具、需求型政策工具和环境型政策工具三种。其中，供给型政策工具对青少年体质健康发展起到直接的推动作用，需求型政策发挥着拉动作用，而环境型政策工具则发挥着间接影响的作用。

#### 1. 供给型政策工具

供给面政策工具主要是政府和学校等相关部门通过完善体育科学研究、营造体育文化氛围等公共服务手段，辅以体育设施建设、资金投入、信息技术支持，以及课堂教学、课外活动、

体育竞赛、教师培养等一系列措施,丰富学生参与体育运动的要素供给,推动青少年体质健康发展。

## 2. 需求型政策工具

需求面政策工具则是通过加强国内外交流合作、购买公共服务、健全体育运动风险防范机制、实施青少年体育活动计划等措施,为学生提供安全可靠的体育运动平台和保障机制,激发学生体育运动参与的动机和热情,促进学生自主参与、自我发展。

## 3. 环境型政策工具

环境面政策工具将制定标准和健全组织等目标规划方法、优化青少年体育投资融资引导等金融支持方案、完善和强化考核激励机制等法规管理手段、探索课内外体育活动一体化等策略性措施,通过标准、规划、监管等外部因素对学校体育施加影响,其影响效果并不直接显现,而是通过供给面和需求面政策工具间接作用于青少年体质健康的发展。

### (二) 政策工具的量化分析

本研究按照确定的分析类目对 628 份政策文本进行编码,将分析单元归类到相应的分析类目中进行分析,最终形成政策工具编码汇总表,详见表 2。由于篇幅有限,工具的条文编码只呈现部分。

表2 政策工具编码汇总表

工具类型	工具名称	编码	小计	百分比	合计
供给型	公共服务	5-211、9-211……626-211	66	7.5%	59.7%
	课堂教学	7-212、23-212……621-212	36	4.1%	
	课外活动	185-213、345-213……580-213	60	6.8%	
	体育竞赛	2-214、6-214……604-214	77	8.7%	
	教师培养	13-215、16-215……618-215	143	16.3%	
	设施建设	13-216、39-216……625-216	60	6.8%	
	资金投入	14-217、53-217……617-217	51	5.8%	
	技术支持	2-218、4-218……626-218	33	3.7%	
需求型	公共服务购买	1-221、2-221……628-221	158	18.0%	19.9%
	法规管理	65-222、137-222……589-222	17	1.9%	
环境型	目标规划	13-231、14-231……622-231	120	13.6%	19.9%
	策略性措施	14-232、42-232……622-232	56	6.3%	

上海市各区青少年政策同时使用了供给型、环境型和需求型三类政策工具,共覆盖 12 项具体工具,政策工具的综合多维使用为青少年体质健康政策的显著成效提供了全面的政策支持,但政策工具的整体应用存在不大均衡的现象(见图 3)。在三类政策工具中,供给型政策应用次数最多,共 526 条,占总政策条目数量的 59.7%,需求型政策工具和环境型政策工具使用次数次之,占比 19.9%。主要包括以下两点分析结果:

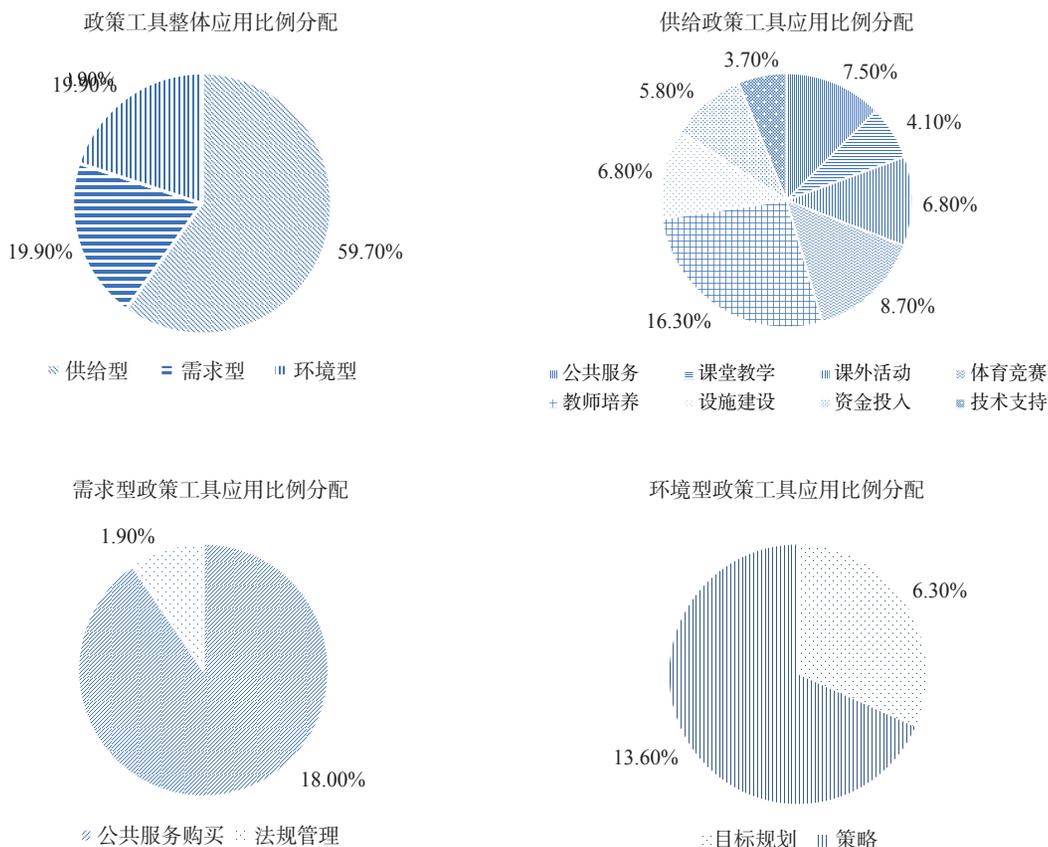


图3 各政策工具应用比例分配

第一，供给型政策工具使用最多，其内部各项政策工具的分布不均衡。进一步表明上海市青少年体质健康处于发展阶段，对教师培养尤为重视。从供给型政策工具内部数据呈现可知教师培养备受重视，占供给型政策工具总量的 27.3%；体育竞赛和公共服务这两类工具使用次数比较合理，在供给型政策工具中分别占比 14.5% 和 12.5%；课堂教学和技术支持这两类工具使用较少，总共占比为 7.8%。

第二，需求型政策工具和环境型政策工具的应用相对适中，各有 176 条政策条款，占比 19.9%。该类政策工具对上海市各区青少年体质健康的影响相比于供给型政策工具还处于一个较弱的位置，对青少年体质健康的作用不足，暂未充分发挥政府在青少年体质健康应有的作用，这些方面有待加强。从需求型政策工具内部数据呈现可知，使用最频繁的为公共服务购买，占比 90.4%。从环境型政策工具内部数据呈现可知，有关目标规划的应用比例较大，占环境型政策条目数量的 68.3%。

### （三）政策目标维度量化分析

政策目标是决策者希望通过政策的实施所要实现的效果与目的，不仅指决策者选择合适的政策工具，而且也为后续的政策评估提供判断基准。政策目标的明确性、针对性、合理性、可执行性和具体性等是保障良好政策执行效果的关键要素。本研究参考其他领域相关研究的基础上，对青少年体质健康政策目标进行分解，将青少年体质健康政策的主要政策目标确定为增强

青少年体质、提高发展质量和效益、建立完善的青少年体育公共服务体系等 3 个方面 7 个子目标 (见表 3)。

从中外青少年体质健康政策实践来看,增强青少年体质是最重要的政策目标,即体质达标。长期以来,无论青少年体育工作还是学校卫生工作都秉承“健康第一”的指导思想,在众多政策文本中体现了“健康提升”“身体健康”等相关表述。

提高发展质量和效益包括提高教学水平、完善体育课程、加强体育教师队伍建设与促进科技创新。加大资金投入两方面。根据青少年体质健康的社会决定因素理论,青少年体质健康的致因具有复杂性,因此此处“完善体育课程”关涉范围较广,从内容上而言,既包含体育课程,也包含其他的身体活动、体力活动、卫生活动、教育活动等。

建立完善的青少年体育公共服务体系包括加强评价监测,促进学校体育健康发展与增加政府的开放度、透明度和包容度两个方面。针对青少年体质健康的提升,政府在公共政策中设置了很多相应的项目,如体育活动项目、营养改进活动、卫生环境改善等。2006 年,教育部、国家体育总局、共青团中央联合启动的《关于开展全国亿万学生阳光体育运动的决定》,启动了“阳光体育运动”成为学校体育改革的重要措施,也是我国体育教学和活动开展的一面旗帜。由此可见,充分发挥政府的作用成为一段时期内资源聚集的重要方面。

表3 政策目标

政策目标	子目标
增强青少年体质	组织:精心组织实施体育活动。由体育总局和地方各级体育部门组织实施。各级体育部门应求真务实、开拓创新、攻坚克难,扎实做好规划实施工作。 保障:加强组织领导。切实加强政府在青少年体育发展中的主导作用、推进各级体育部门青少年体育事权规范化、制度化
提高发展质量和效益	生态:提高教学水平、完善体育课程、加强体育教师队伍建设 开发:促进科技创新、加大资金投入。建立稳定的青少年体育公共财政保障制度和增长机制
建立完善的青少年体育公共服务体系	监管:加强评价监测,促进学校体育健康发展、完善考试评价办法、加强体育教学质量监测 治理:增加政府的开放度、透明度和包容度,充分发挥“互联网+”对青少年体育的推动作用

#### (四) 政策目标的量化分析

本研究按照确定的分析类目对 628 份政策文本进行编码,将分析单元归类到相应的分析类目中进行统计分析,最终形成政策目标编码汇总表,详见表 4。由于篇幅有限,工具的条文编码只呈现部分。

表4 政策目标编码汇总表

目标类型	子目标	编码	小计	百分比	合计
增强青少年体质	组织：精心组织实施。本规划由体育总局和地方各级体育部门组织实施。各级体育部门应求真务实、开拓创新、攻坚克难，扎实做好规划实施工作。	2-111、3-211……616-111	249	28.8%	43.2%
	保障：加强组织领导。切实加强政府在青少年体育发展中的主导作用、推进各级体育部门青少年体育事权规范化、制度化	8-112、11-112……521-112	124	14.3%	
提高发展质量和效益	生态：提高教学水平、完善体育课程、加强体育教师队伍建设	2-121、6-121……523-121	111	12.8%	37.5%
	开发：促进科技创新、加大资金投入。建立稳定的青少年体育公共财政保障制度和增长机制	33-122、75-122……599-122	213	24.6%	
建立完善的青少年体育公共服务体系	监管：加强评价监测，促进学校体育健康发展、完善考试评价办法、加强体育教学质量监测	39-131、46-131……625-131	83	9.6%	19.2%
	治理：增加政府的开放度、透明度和包容度，充分发挥“互联网+”对青少年体育的推动作用	9-132、19-132……610-132	83	9.6%	

上海市各区青少年政策主要包括增强青少年体质、提高发展质量和效益、建立完善的青少年体育公共服务体系三类政策目标，共覆盖 7 项具体目标。在三类政策目标中，增强青少年体质为主要目标，共 373 条，占总政策条目数量的 43.2%，提高发展质量和效益为次要目标，共 324 条，占比 37.5%，建立完善的青少年体育公共服务体系次之，共 166 条，占比 19.2%。主要包括以下两点分析结果：

第一，增强青少年体质是上海市各区青少年体质健康政策的主要目标，占比为 43.2%。进一步表明上海市各区政府对个体发展的健康生活能力等核心素养培育的重视。从政策目标内部数据呈现可知增强青少年体质以组织并实施体育活动为主，占增强青少年体质政策目标的 66.7%；加强组织领导在增强青少年体质政策目标中占比较少，总共占比为 33.3%。

第二，提高发展质量和效益是上海市各区青少年体质健康政策的次要目标，共有 324 条政策条款，占比 37.5%。该类政策目标相对于增强青少年体质政策目标处于一个较弱的位置，但提高发展质量和效益将有利于政府在青少年体质健康发挥应有的作用，这方面有待加强。从提高发展质量和效益政策目标内部数据呈现可知，提及最频繁的是提高教学水平、完善体育课程，占比 65.7%，促进科技创新、加大资金投入政策目标次之，占条目数量的 34.3%。“提高教学水平、完善体育课程”作为青少年体质健康政策中落实核心素养的关键环节，强调通过教师教学方式和学生锻炼方式的转变，使学生获得健康知识 with 体育技能的过程成为学会学习和形成正确价值观的过程。

第三，建立完善的青少年体育公共服务体系政策目标共有 166 条政策条款，占比 19.2%。从建立完善的青少年体育公共服务体系政策目标内部数据呈现可知，加强评价监测，促进学校体育健康和增加政府的开放度、透明度和包容度都较频繁被提及，分别占比 9.6% 和 9.6%。

## 四、结论与建议

### （一）结论

1. 从政策工具维度来看，上海市对于 3 种政策工具的使用均有涉及，政策工具内部结构不

均衡,主要表现为供给型政策工具使用频率较高,需求侧政策工具以及环境侧政策工具使用不足。与此同时,每一种政策工具内部也存在着一定的分布不均衡的问题。供给侧政策中,有关体育教师培养、体育师资力量建设方面的政策较多,但像体育健康资金投入、体育健康技术支持方面的政策则较少,不够平衡的供给侧政策分配会降低各个政策工具间的协同作用,不能使得政策工具使用效率达到最高;同样,需求侧政策中法规建设方面较为缺失,环境型政策整体有所不足。

从政策工具维度出发,可以看到上海市对于青少年健康的政策干预主要是通过颁布供给型政策来实现的,以供给增加的形式来推动青少年体质健康的提升,而对于需求型政策以及环境型政策来说,二者对上海市各区青少年体质健康的影响相比于供给型政策工具还处于一个较弱的位置,对青少年体质健康的作用不足,政府暂未充分发挥这两类政策工具在促进青少年体质健康方面的作用;与此同时,各项政策工具内部也存在分布不均衡的问题,因此整体上来看,上海市对于青少年健康的政策干预主要表现为:依靠供给政策推动,各类工具分配不均,结构搭配有待改进。

2. 从政策目标维度来看,上海市对于青少年健康促进工作的政策目标主要有“增强青少年体质”、“提高发展质量和效益”以及“建立完善的青少年体育公共服务体系”,而从本文得出的政策文本分析结果来看,目前上海市的相关政策主要集中在通过推动体育活动的组织以及教学水平的提高来增强青少年体质健康。

提高发展质量和效益是上海市各级政府青少年体质健康政策的次要目标,政策目标相对于增强青少年体质政策目标处于一个较弱的位置,但提高发展质量和效益将有利于政府在青少年体质健康发挥应有的作用,这方面有待加强。

而目前上海市以“建立完善的青少年体育公共服务体系”为目标的政策占比较少,较少有政策集中在青少年健康方面的监管以及治理,因此可见上海市围绕青少年健康促进工作还没有形成完整的政策治理体系,仍旧存在空缺。

## (二) 政策建议

### 1. 改进政策工具搭配结构, 提高政策协调效率

由本文得出的政策文本分析结果来看,上海市对于青少年健康的政府干预主要依靠供给政策推动,各类工具分配不均,结构搭配有待改进。因此需要适当调整政策的具体使用结构,例如在供给型政策中,提高体育健康资金投入、体育健康技术支持方面的政策,即要求上海市加大在资金支持、技术支持等方面对于青少年健康的支持力度。通过提高政策工具搭配的合理性,来进一步提升政策间的协调效率,增强政策工具之间的协同作用,共同推动上海市青少年健康促进工作。

### 2. 提升需求型、环境型政策工具的使用比重

由统计结果可知,目前上海市青少年体质健康政策中供给侧政策工具使用的比重较高,而需求侧政策以及环境型政策工具均使用较少。因此,上海市应逐步增加需求侧以及环境型政策工具的使用频率,例如,制定更加明确、可衡量化的政策目标以及青少年健康促进计划,有方

向性地推动上海市青少年健康促进工作地开展，颁布更具体、更细化的法规制度来保障各项工作的有序开展、监督以及改进工作，同时加大公共设施建设，激发市场活力，调动社会组织的积极性，充分发挥需求侧政策工具的拉动作用以及环境侧政策工具的影响作用，共同推动上海市青少年健康促进工作的进行。

### **3. 通过政策推动提高发展青少年健康促进事业的质量和效益**

基于本文政策本文分析结论可知，从提高发展质量和效益政策目标内部数据呈现来看，提及最频繁的是提高教学水平、完善体育课程，而像科技创新、资金投入等方面的政策指向较少，因此，在数字经济时代，我国也应该进一步颁布更多基于数字化、智能化的青少年健康促进政策，并加大资金方面的投入与财政倾向，推动青少年健康促进工作。

### **4. 加强青少年健康方面的监管以及治理体系构建**

上海市应制定更多目标可衡量化、结果可评价化的具体的监督政策来保障促进青少年健康政策的有效执行开展，并且通过政策打造完整的监督治理体系，设立专门组织机构来负责整个青少年健康促进工作的监督管理以及治理体系的构建，打造青少年健康促进治理生态，从法规、制度、规章等层面来保障青少年健康促进工作的有效开展。

# 我国儿童青少年体育健康促进多元联动的实践路径及推进策略

杨燕国<sup>1</sup>, 汪晓赞<sup>2</sup>, 孔琳<sup>3</sup>

(1. 上海师范大学, 上海 200234;

2. 华东师范大学, 上海 200241;

3. 广东第二师范学院, 广州 510303)

青年兴则国家兴, 青年强则国家强。儿童青少年体育健康促进是在深刻总结和凝练我国学校体育发展经验基础上, 提出的解决儿童青少年身心健康全面发展的综合性战略发展体系。在开启第二个百年奋斗目标新征程历史关节点, 探讨我国儿童青少年健康促进发展战略, 对推进新时代健康中国战略和体育强国建设有重要的现实意义和深远的历史意义。近年来, “体教融合”和“双减”政策的实施, 不仅为推进儿童青少年健康发展提供了强有力的政策支撑, 也在一定程度上遏制了我国儿童青少年体质健康水平下滑的趋势。然而, 当前儿童青少年不断增长的健康发展需求与不平衡、不充分的儿童青少年体育健康促进实践之间的矛盾依然突出, 儿童青少年体质健康问题不仅未得到切实解决, 而且还产生了近视和肥胖率居高不下等一系列新的问题。面对儿童青少年体育健康促进面临的新机遇、新挑战和新方向, 如何激发全社会的合力共同提升儿童青少年健康水平, 既是应对当前全球公共卫生危机的时代呼吁, 也是全面促进儿童青少年健康成长的应有之举。

本文采用文献资料法和文本分析法, 解析当前儿童青少年体育健康促进的现实困境, 并以多元联动为切入点, 借鉴国外经验启示, 提出新时代我国儿童青少年体育健康促进的多元联动创新路径, 为促进儿童青少年健康成长和全面发展提供参考。

## 一、我国儿童青少年体育健康促进的现实困境

### (一) 政策执行效力软化致使体育健康促进的政策红利释放不均

政策是一种有目的、有组织的动态发展过程, 也是国家和政府进行治理的工具和手段(关信平, 2004)。新中国成立以来, 儿童青少年体育健康促进的政策伴随着社会主义现代化建设进程而不断丰富和完善。但由于教育、体育、卫生等主体部门对政策的认识有所偏颇, 甚至片面解读和执行, 造成政策执行主体在贯彻落实方面缺少“动力”, 政策客体对政策实施的支持度较低(易剑东等, 2013), 体育健康促进政策执行效力低下。另外, 由于相对缺乏“自上而下”的政策约束机制以及“自下而上”的政策监督反馈机制, 加之政府体育“元治理”的整合效益

发挥不高(柳鸣毅等, 2018), 只强调政策制定而相对忽视部门政策监管落实的做法(汪晓赞, 2021), 使得教育、体育、卫生等部门的相关政策在促进儿童青少年健康发展方面产生错位, 使得儿童青少年体育健康促进政策执行到政策效益的“回流”出现停滞现象(张文鹏、王健, 2015), 从而导致儿童青少年体育健康促进政策红利释放不均。

### **(二) 资源供需失衡导致体育健康促进的公共体育服务体系发展滞后**

儿童青少年公共体育服务体系建设是增强学生体质、促进学校体育健康发展的重要保障, 对儿童青少年体育健康促进有着重要的现实意义。事实上, 当前我国儿童青少年体育健康促进的体育资源分配和体育活动供需之间的不平衡、不协调等问题较为突出。首先, 区域性公共体育资源存量与增量速度发展差距, 导致城乡区域性体育资源配置失衡(朱焱、于文谦, 2020), 加之农村地区体育资源配置不均(熊禄全、向剑锋, 2022)等问题, 严重影响儿童青少年体育健康促进的发展。其次, 以儿童青少年体育为主的学校体育资源“禁闭式”现象较为严重(周结友等, 2018)。学校体育制度不完善、体育活动开展不足以及教师体育支持缺乏等, 致使学校体育资源的需求与供给之间配置失衡(程文广等, 2019), 无法满足儿童青少年的健康需求。另外, 社区的体育氛围缺乏、场地资源配置不足等社区公共空间供需矛盾, 缺少适合儿童青少年参与的运动器材和体育比赛, 导致社区公共体育服务水平低下。最后, 公共体育供给空间结构不平衡, 政府、市场和社会组织的角色定位和功能下沉依旧不能满足儿童青少年公共体育服务发展的需求(李帅帅等, 2021)。体育资源供需结构失衡导致儿童青少年公共体育服务体系发展相对滞后。

### **(三) 参与主体博弈分歧使得体育健康促进的多元协同效应弱化**

儿童青少年体育健康促进是一项多方参与、多元共治、多效统合的系统性工程, 不仅需要发挥学校主力军的作用, 更需要社会组织的广泛参与。实际上, 参与主体间的博弈分歧、责任边界模糊、权责利益不均等问题在一定程度上制约了家庭、社区及其他社会组织的广泛参与。一直以来, 在以学校为主导、社会参与为辅的儿童青少年健康促进协作过程中, 学校单向传输多, 社会参与少, 这种“主副分明”协同合作形式导致参与主体责任感缺失, 也限制了社会力量参与学校体育发展的广度和深度(郭中凯、章亚希, 2015)。社会组织与学校的权力、地位和资源等方面的差异, 致使家庭和学校之间的利益冲突、合作条件不足、权力博弈与利益权益失衡(程肇基, 2019)。另外, 公众对儿童青少年体育健康促进的社会“共同体”的认知意识淡薄, 社会参与主体的权责边界意识模糊, 削弱了社会对青少年成长的促进作用(吴重涵, 2021)。因此, 由于责任主体博弈的不断加剧, 家庭、学校、社区等社会参与主体在既得利益的“诱使”下, 相对忽视社会力量参与的聚能作用, 导致儿童青少年体育健康促进协同效应不断弱化。

为此, 本文提出以“多元联动”为主线的儿童青少年体育健康促进的发展新路径。多元联动是一种汇集全社会力量共同参与、平等协作、共生利他的实践路径, 具有实现体育资源互通共享、寻求体育供需平衡的共同体属性。只有正确审视新时代多元联动在儿童青少年体育健康促进中的使命, 才能发挥全社会联动协同效应。

## 二、我国儿童青少年体育健康促进多元联动的时代内涵

多元联动是在儿童青少年体育健康促进的改革创新和实践探索中逐渐发展起来的,是对我国现阶段体育健康促进重大成就和发展经验的深刻总结。尽管目前学界对“多元联动”的概念尚未形成统一定论,但是其在促进儿童青少年健康成长和全面发展中的作用是毋庸置疑的。随着社会的不断进步和发展,人们越来越深刻认识到,儿童青少年体育健康促进不再局限于学校的“专治”作用,而是应该打破学校“中心论”,强调家庭、社区等社会多元主体的协同参与。在新时代背景下,多元联动在儿童青少年体育健康促进的实践中被赋予了新的内涵:一是更加强调联动组织的多元共治。新时代多元联动突破了过去家庭和学校为核心的家校合作“二元论”传统模式,强调社会参与组织的广泛性和全员性,无论个人还是组织、集体,抑或是国家,都应承担起推动儿童青少年体育健康促进事业高质量发展的历史重任,激发社会关心关爱儿童青少年体育健康促进的热情,构建多元主体参与、多方协同联动的创新发展新模式,实现多方联动向“多元化”转变。二是更加突出联动主体的平等互惠。新时代多元联动打破了过去长期以来因家庭、社区与学校之间的支配、依附关系而产生的被动局面,强调统筹社会教育、体育优质资源下沉,为家庭、社区等主体赋能,关注弱势群体平等的参与能力和参与力度(钱佳等,2021),逐力推进以学校为核心的单向灌输式被动合作向民主平等的互惠式多元联动转变(朱丽,2018)。三是更加关注联动效果的动态持续。多元联动作为儿童青少年体育健康促进发展战略内容,同时又是《中国儿童青少年体育健康促进行动方案 2020—2030》中的行动之一,该方案围绕多元联动提出了课内课外和校内校外全时性的综合性干预措施。在评价方面,按照“改进结果评价,强化过程评价,探索增值评价,健全综合评价”的评价要求(孟现录等,2021),借助多元主体参与,实现多元联动干预和评价的持续性与系统性的统一。

多元联动的逻辑起点是解决如何“联”与如何“动”的问题,其实践机理是不同主体间的协同驱动与内在要素间的融合共生。因此,本文试图从“结构与功能”“内容与要素”2个视角解构多元联动的内在生成逻辑,认为多元联动是外在的结构与功能及内在的内容与要素之间的双层闭环,从而达到一种动态平衡。其中:结构与功能是多元联动协同驱动的外在关系体现;内容与要素是多元联动融合共生的具体实现形式。作为多元联动的实践形式之一,家校社联动聚焦多元协作功能下沉,强调家庭、学校和社区之间的协同合作和共建共育,它是在家校合作、家校共育等基础上形成的一个新的整体性、系统性和动态性的概念。

儿童青少年体育健康促进多元联动,应坚持“立德树人”根本任务和“健康第一”教育理念,践行“以体育人”的初心使命,将儿童青少年身心健康发展作为多元联动的根本出发点和落脚点。在此基础上,学校、家庭和社区等全社会组织“元素”按照互利共生的原则,通过开展课内课外和校内校外各种体育活动和方式,对社会体育资源进行有效整合,为儿童青少年提供更多参与体育锻炼的时间和空间,以此促进儿童青少年文化学习与体育锻炼协调发展。

### 三、儿童青少年体育健康促进多元联动的域外经验

#### （一）强调联动组织的多元性与引领性

联动主体多元、多方组织引领是国外多元联动的重要特点。参与联动的主体不仅仅局限在家庭、学校和社区 3 个方面，而且还包括爱心企业、体育俱乐部、体育协会等其他组织。美国学校综合干预行动（CSPAP）就是典型的由多领域、多部门合作的综合性多元联动项目（Moon J, 2021）。社区体育活动开展需要 CSPAP 委员会成员的积极推进，社区代表提供物质资源，协助开展相关的体育活动，并且为学生社区活动提供志愿服务。地方商会代表为社区活动提供资金，捐赠相关设备和用品等。这些资源对儿童青少年参与体育项目大有裨益。联动组织的引领性主要体现在联动的组织管理的前瞻性，国外多元联动都是由统一的组织对其进行运营管理，而非学校或社区单独管理。如家长教师协会（PTA）专门负责多元联动组织与实施，帮助家长更好地参与到学校教育活动中（Burgard E H, 1948），不仅保障了家庭参与学校教育的基本权利，同时也均衡了家庭和学校之间的权益。

#### （二）聚焦联动行动的针对性与多样性

多元联动虽然强调各部门的协同合作对儿童青少年的重要作用，但是针对不同干预对象，其相应的联动手段和内容也各有侧重。因此，国外联动行动非常关注联动行动的针对性和多样性。例如，美国学校儿童健身计划（SWITCH）主要通过家庭、社区及社会其他组织的广泛参与来帮助儿童转变行为（Do）、观点（View）和思考（Chew），达到减少肥胖的目的。有研究（McLoughlin G M 等，2019）发现，SWITCH 计划实施对降低学生的久坐屏幕时间，增加身体活动成效显著。联动的多样性则表现在联动方法手段上的灵活与多样，避免了家校合作单一枯燥的联动干预模式。例如，美国《学校—社区合作框架》（Cale L 等，2006）强调校外活动应避免开展与校内体育课重复的活动内容。学校教师在课余时间为学生提供身体活动方面的健康知识，家庭、社区体育俱乐部等其他利益相关者通过创造体育锻炼机会、普及健康知识等形式，为儿童提供课后体育公共服务。另外，由美国缅因州青少年肥胖合作组织（MYOC）开发的“Let’s Go! 5-2-1-0 行动计划”（Rogers V W 等，2013），学校通过与家庭、社区的合作加儿童青少年校外（家庭或社区）的身体活动，抑制或减少肥胖产生。

#### （三）关注联动评估的过程性和增值性

有效的评估与反馈不仅可以优化和促进行动方案的实施，而且有助于提升行动方案的实施效果。通过文献梳理发现，国外相关组织在实施多元联动时十分强调联动过程的评估以及联动效果的增值性。例如，由美国疾病控制和预防中心（CDC）颁布实施的《青少年健康促进的学校和社区指导方案》将“项目评估”作为学校和社区合作的十大行动之一，采用不同的评估工具对身体活动政策、课程内容、组织架构、方案设计的制定与实施进行评估，同时还对学生的身体活动水平认知、动作技能学习和健康行为表现等方面进行效果评估，以优化和改善指导方案的设计及效果。另外，芬兰的学校运动计划（Finnish Schools on the Move）（Haapala H L 等，2017）作为芬兰国内最大最具影响力的体育健康促进干预方案，不仅有完善的社会网络管理和

运营体系,而且还形成了独具特色的评价体系。例如,芬兰的国家学生体质健康测试系统(Move!)(MÄKI J, 2018),主要采用第三方科研机构组织对儿童青少年的身体活动的参与情况和身体机能进行评估,从而保证芬兰运动计划实施的可持续性。

## 四、儿童青少年体育健康促进多元联动的理论基础

### (一) 重叠效应理论

重叠效应理论(Overlapping Spheres of Influence)是由美国约翰斯·霍普金斯大学的爱普斯坦(Joyce L. Epstein)教授团队在1987年提出的。该理论以“学生”为中心,综合了教育学、社会学、心理学等学科的理论观点,其核心观点是强调学校、家庭和社区的交互叠加作用对儿童成长的影响(Epstein J L 等, 1996),同时它还注重学校、家庭和社区等不同层级所产生的社会效益和价值(Epstein J L 等, 2010)。重叠效应理论认为学校、家庭和社区需要进行经常性、高质量的沟通与互动,使学生在不同的环境下接受到相同的教育机会,保证学生健康全面发展。该理论打破了传统分离式、互不干涉的家校关系的弊端,更加注重学校、家庭和社区“重叠”对教育的促进作用,充分体现了三者角色、功能上的融合与补充。该理论还提出了当好家长、沟通交流、志愿服务、家庭学习、决策制定和社区合作6种家庭、学校、社区合作的实践框架,以助力家校社合作育人能效的发挥。重叠效应理论的提出开创了现代家校合作的新范式,在指导家庭、学校和社区角色重塑、内容实施等方面有着独特作用,也为本研究多元联动内容构建提供了重要的理论参考与启示。

### (二) 社会网络和社会支持理论

社会网络和社会支持理论(Social Network and Social Support, SNSS)是描述社会关系的结构、过程和功能的理论假设,主要被用来解释社会关系与健康之间的联系的基本人际过程(Berkman L F 等, 2000)。社会网络是个体与周围他人所形成的社会关系,关注的是人与人之间能否提供社会支持,对个体的健康行为有着重要的影响。社会支持是社会关系的功能体现,其主要来源于家人、朋友、同伴在身体、心理等方面给与的支持和帮助,包括情感支持、物质支持、信息支持、评估支持4种类别。社会网络和社会支持理论强调个体与个体、个体与组织、组织与组织之间的社会关系对个体或组织的影响。不同社会主体间的利益偏好、价值观念、价值诉求趋向一致,就会形成基于社会网络的支持共同体,从而去进行自我利益表达。基于社会网络和社会支持理论去分析多元联动问题时:一方面要考虑到不同联动主体的独立性、差异性,有针对性地进行利益分配与关系协调;另一方面又要通过情感支持、利益共享、信息交换等途径,在不同主体间建立社会网络共同体,充分利用共同体产生的整体目标和内在特质,按照其相依共存的方式和原则构建一个有机的系统整体,从而实现各联动主体与联动要素之间的协调一致。

### (三) 协同理论

协同理论(Theory of Synergy)最早是由德国著名物理学家赫尔曼·哈肯(Hermann Haken)在20世纪70年代提出的,他认为协同理论是一门在普遍规律支配下的有序自组织集体行为的

科学，同时社会和自然界在本质属性、内在属性上有所不同，但系统内部、各子系统及各要素之间均存在相互关联、相互竞争和合作的关系，当系统受到外力达到质变时，系统要素之间可以通过有意识的合作所产生大于各部分总和的效用（哈肯，2005）。该理论揭示了在复杂开放的系统中大量子系统会形成协同作用，并产生整体协同效应。因此，协同主体与协同要素的相互作用与关联是社会协同的内在逻辑，不同主体间目标导向的一致性、参与过程的互动性是社会协同的实践表达。家庭、学校、社区及其他多个要素共同组成了儿童青少年体育健康促进的协同环境，也是多元联动的主体所在，各主体之间的协同合作对体育健康促进这一事件所产生的效能要大于每个独立要素效能。因此，儿童青少年体育健康促进的多元联动，需要寻求家庭、学校、社区等方面的支持和协助，建立多元主体间共同的协同意愿，形成共同的利益基础，从而实现联动效益最大化。

## 五、我国儿童青少年体育健康促进多元联动的实践路径

笔者围绕模型架构和内容体系两方面重构儿童青少年体育健康促进多元联动的内在逻辑，形成了儿童青少年体育健康促进的家校社联动内容架构。一方面，以社会网络和社会支持理论、社会协同理论为指导，强调家庭、学校和社区的场域特点和功能及其所形成的社会网络关系和社会支持对儿童青少年健康成长的影响，搭建了儿童青少年体育健康促进的家校社联动的“金字塔”模型。另一方面，以重叠效应理论为指导，注重家庭、学校和社区之间的“交互”关联对儿童青少年健康促进的作用和影响，以及家庭成员之间的互助共济关系，提出了儿童青少年体育健康促进的家校社联动“4-6-4”内容体系，从而形成了以“4点、6线和4面”为核心内容的儿童青少年体育健康促进多元联动“金字塔”模型（图1）。“4点”是指构成“金字塔”模型的学校、家庭、社区和社会4个支点，“6线”是指由“金字塔”模型4个支点相互连接所形成的6条连线，“4面”是指由“金字塔”模型中的任意3个支点及其相互连线所形成的4个面。

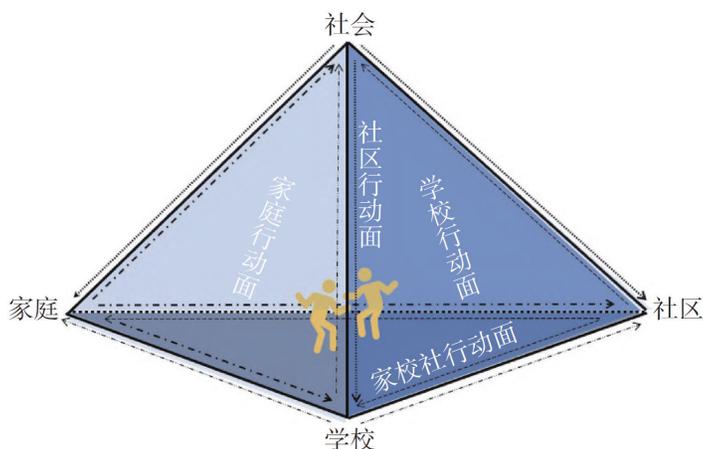


图1 儿童青少年体育健康促进的家校社联动“金字塔”模型

### （一）激发活力：聚焦独立主体的内在价值

“金字塔”模型的“4点”由家庭、学校、社区和社会4大参与主体构成，它们相互联系、

相互影响,共同组成了儿童青少年体育健康促进家校社联动的有机统一体。家庭作为个体所生活的基本社会单元和最重要的社会环境之一,对于儿童青少年个体的心理及行为发展、文化学习以及社交能力具有积极的促进作用,对参与家校社联动资源协调有着重要的引导作用。学校是儿童青少年重要的学习和生活场所,而学校体育是实现“立德树人”根本任务、提升学生综合素质的基础性工程,对家校社联动的资源整合有着重要的聚合作用。社区是基于血缘、地域和情感而形成的具有共同归属感的社会群体(TÖNNIES F, 2012),对家校社联动的资源流通发挥着不可替代的基础支撑作用。社会是以一定的物质生产活动为基础而相互联系的人类生活共同体,是由生物与环境形成的关系总和,对家校社联动的资源共享发挥着不可替代的“能源效应”。

### (二) 优势互补:发挥不同主体的协调作用

“金字塔”模型的“6线”是由家庭、学校、社区和社会4个支点相互连接所形成的6条连线,即:家庭—学校、家庭—社区、家庭—社会、学校—社区、学校—社会和社区—社会。重叠效应理论认为,家校社联动过程中家庭、学校或社区某一单一主体的参与和作用发挥,需要其他主体的支持和互助,这样才能使得家校社联动对儿童青少年学习表现发挥更大效能。因此,每条连线都体现了家庭、学校、社区和社会在联动中所形成的协同合作与互动关系。例如:在家庭—学校合作关系中,家庭是学校的帮扶对象,家庭在学校的指导下于家校社联动中发挥作用,而学校又可以是家庭的支持对象,学校在家校社联动中作用的发挥,更需要家庭的支持和帮助。从整体上看,各主体间的连线是相对独立、不可替代的,同时,不同连线代表的要素之间又是相互作用、密不可分的,共同形成一个有机整体,充分表达了家庭、学校、社区和社会在联动过程中的不同作用和价值。

### (三) 融合共生:实现系统整体的聚合作用

“金字塔”模型的“4面”是由家庭、学校、社区和社会中的任意3个支点及其相互连线所形成的4个平面,即:由家庭、学校和社区形成的“家庭行动面”,由学校、社区、社会形成的“学校行动面”,由社区、家庭、社会形成的“社区行动面”,由家庭、学校和社区形成的“家校社行动面”。每个行动“面”为参与主体间的协同合作提供了良好的互惠共生平台。①家庭行动面。注重家庭教育、家长参与、家长教养方式等因素对儿童青少年体育健康促进的影响,在学校和社区的指导帮助下,依托社会体育资源,通过家长体育支持能力提升、发挥家长榜样作用、改变家庭生活方式等形式,加强家庭、家教和家风建设,为儿童青少年创建参与体育锻炼的家庭环境。②学校行动面。强调学校体育制度、学校体育活动质量、学校体育支持环境因素对儿童青少年体育健康促进的影响,通过家长组织赋能、打造优质课堂教学、提升体育活动质量、加强运动智能动态监测反馈等方式助力“以体育人”。③社区行动面。聚焦社区体育活动氛围、社区体育资源配置、社区体育公共服务等因素对儿童青少年体育健康促进的影响,通过社区体育组织优化调整、体育资源共享平台打造等形式完善社区体育公共服务水平,提升社区在家校社联动中的能效,解决儿童青少年体育健康促进“最后一公里”的难题。④家校社行动面。强调家庭、学校和社区共同参与对家校社联动整合作用的聚核效应。通过资源整合开发、

体育活动开展、联动平台打造等形式，为家庭、学校和社区提供良好的体育参与和交流平台，从而为儿童青少年营造全方位、全时段、全周期的体育参与氛围。这 4 个面相互联系、相互促进、相互影响，共同构建了儿童青少年健康全面成长的“保护屏障”。

## 六、我国儿童青少年体育健康促进多元联动的推进策略

### （一）赋权增能：以平等互惠为原则，明确多元联动权责划分

多元联动是一项由家庭、学校、社区及社会其他多元组织平等参与、相互沟通、协同合作的系统性工程。因此，多元联动要以平等互惠为原则，突破以往主体合作权责不明、利益分配不均、主体博弈等壁垒，明确权责边界，赋能家庭、学校、社区和社会。首先，建立家校社联盟，强调联动组织的多元性。转变“以学校为中心”的工作思路，以政府为先导，整合教育、体育、卫生、团委、关工委、街道（居委会）等部门和组织，成立区域性多元联动工作组织，建立以“体育”为抓手的多元联动联盟（以下简称“联盟”），负责管理运营多元联动活动的组织与实施，并将其纳入教育、体育、卫生等部门日常工作和考核中。其次，明确家校社权责义务，强调联动主体的引领性。学校、家庭、社区等社会主体成员应打破传统教育理念和思想束缚，树立健康积极的学习观和体育观，明确教师、家长等主体的责任、义务和权利，主体间平等协商，互惠合作，共享共治。最后，加强家庭教育指导，提升家庭健康促进意识。汇集学校、社区、医院等社会多方力量，通过线上线下等方式，为家庭开展体育技能学习、体育锻炼指导、运动安全防护等内容，不断更新家长的观念和知识，减少家庭参与不足带来的弊端。

### （二）激力增新：以活动创新为渠道，打造多元联动动力引擎

儿童青少年体育健康促进的多元联动，归根结底是为了增加儿童青少年体育活动参与、减少久坐行为方式来促进儿童青少年健康成长。为此，以体育活动为载体，激发多方活力，有助于打造当下多元联动“动力引擎”。首先，创新联动活动开展形式，拓宽体育活动参与渠道，激发家庭、学校、社区和社会参与儿童青少年体育健康促进多元联动的热情；同时，扩大儿童青少年体育活动数量，下沉社会体育健康促进活动组织至学校、社区甚至家庭等社会细胞，强调联动行动趣味性、娱乐性和竞技性相统一，提高社会基层组织的广泛参与度。其次，聚焦联动行动智能升级，提升体育健康促进活动高效发展。通过优化提升、技术改良等方式，以发展学生学科核心素养为导向，提高儿童青少年体育活动的质量，激发全员参与热情，形成浓厚的社会体育氛围。最后，制定合理的活动参与奖励机制，通过奖项设置、标准优化、奖品提升等方式，完善体育健康促进活动奖励制度体系；同时，提升活动宣传力度，不断扩大活动社会影响力，吸引社会爱心企业提供资金支持，凝聚社会全员合力，打造家校社联动高质量发展的“助推器”，从而保障联动发展的可持续性和有效性。

### （三）扩需增量：以供求平衡为基本，保持多元联动资源供求

多元联动实际上是寻求家庭、学校、社区等社会组织体育资源优势互补、供需平衡的动态过程。因此，家庭、学校、社区和社会各级组织、各级部门应不断扩大体育需求，增加体育资

源数量,形成“需求牵引供给、供给创造需求”的动态平衡。一要统筹多元联动资源配置,及时了解区域内儿童青少年的体育需求,掌握家庭、学校和社区的体育资源优势,推进精准化供给方式,特别是加强对社区体育资源的配置与使用,增加适合儿童青少年参与的体育器材和场地,为儿童青少年及家庭参与社区体育活动提供基本的物质保障和条件基础。二要建立多元联动的人力资源“智库”,牵引有体育特长和体育爱好的教师、家长及社会成员积极参与;同时,加强学校、家庭和社区的体育指导和培训,保障多元联动人力资源供给,以满足家庭和社区体育活动组织与开展的需求。三要动员社会力量,建立“线上线下”双轨道体育运动“智囊”,为困难儿童青少年及家庭,甚至社会全员提供以“交互式”运动为主的体育活动“菜单”,儿童青少年及家庭则根据“菜单式”运动处方,选择不同的活动内容和活动方式,从而满足不同的体育活动需求。

#### **(四) 提质增效:以数据驱动为导向,构建多元联动评价体系**

评价反馈是实现儿童青少年体育多元联动实践价值的重要基础,也是国外促进儿童青少年多元联动持续发展的关键。在数字化、智能化背景下,以数据驱动为导向,通过对数据的采集、挖掘与分析,寻找多元联动发展的内在规律,已成为多元联动提质增效的必然选择。首先,依托人工智能、大数据等现代信息技术和手段,以数据驱动赋能家庭、学校、社区及其他社会组织和团队,建立多元联动全时空和全方位的实时评估监测系统,为家长、教师、社区及社会全体成员提供资源共享、互动交流、信息反馈的平台机制,促进提升多元联动的信息沟通。其次,转变儿童青少年体育评价方式,弥补校内体育学习评价的不足,构建综合性、系统性的体育学习评价标准,倡导校内体育参与与校外体育参与相结合。最后,加强多元联动评价反馈数字化转型,构建儿童青少年体育与健康大数据智库,形成数字化、可视化于一体的反馈机制,加强对家庭、学校和社区参与主体的参与积极性、过程性及时效性等方面的增值性评价,为政府、教育、体育、卫生等主体部门提供持续精准的动态评估和个性化实施策略,充分发挥大数据在多元联动评价中的导向、诊断、调控和改进作用。

## **七、结束语**

儿童青少年体育健康促进多元联动的模式构建与路径创新,既是家庭、学校和社区体育发展的内在需求,又是促进儿童青少年身心健康全面发展的整体性、系统性工程。全社会应发挥协同聚合效应,形成多方参与、多元联动的社会“共同体”,切实保障儿童青少年全面发展和健康成长。这不仅会推动健康中国战略“关口前移”,也将为全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标的历史征程注入新鲜血液,为新时代健康中国战略和体育强国建设奠定坚实的后备人才基础。虽然儿童青少年体育健康促进“道阻且长”,但我们应以“行则将至”信心和“行而不辍”坚定信念,实现儿童青少年体育健康促进“未来可期”的美好愿望。

# 音乐对青少年听力和心理健康的影响及对策

顾慧敏<sup>1</sup>, 高瑜<sup>2</sup>

(1. 泰兴市南街小学, 江苏, 225411; 2. 上海财经大学体育教学部, 上海, 200433)

本综述详细阐述了音乐对青少年心理健康的影响, 涵盖了音乐接触的潜在优势、缺点和必要的策略干预。首先, 研究从一个多方面的分类系统来描述音乐。音乐作为一种普遍存在的艺术形式, 根据地域和民族参数进行分类, 并通过各种类型和特征进行区分。音乐通过促进情感表达和调节、加强社会纽带和归属感以及促进创造力和认知发展等机制, 对青少年的心理健康产生重大影响。尽管如此, 如果音乐被滥用或与不恰当的内容联系在一起, 可能会引发一系列问题, 包括听觉障碍、注意力转移、成瘾倾向和诱发负面情绪。为了消除这些潜在的危害, 本研究提出一些缓解策略, 比如选择合适的音乐风格, 建立一个健康的音乐环境, 促进音乐教育的建设性作用, 以及鼓励青少年积极参与音乐活动。最后, 本研究强调社会各界必须共同努力, 确保青少年有一个健康的音乐环境, 从而加强音乐对青少年心理健康发展的积极影响。

## 一、引言

音乐作为一种沉浸式的、广泛的艺术媒介, 在青少年的生活中发挥着关键作用。这一阶段通常被称为青春期, 被认为是心理、社会和认知发展的关键时期。音乐在这个阶段中有着重要作用。根据 Ouergui 等人 (2023) 的研究, 年轻人对音乐的互动频率高, 参与程度深。在当今的数字时代, 音乐无处不在。无论是通过流媒体服务、社交媒体平台, 还是传统的广播和电视, 音乐都融入了年轻人的生活。这种无处不在的音乐为青少年提供了一种表达自我和表达情感的手段; 此外, 它也成为他们社会互动的重要途径。许多青少年选择通过策划和分享音乐播放列表来传达他们的身份和情感。这种行为超出他们对音乐美学的表达, 反映出他们企图通过音乐寻求共鸣和建立社会关系。例如, 一个忧郁的播放列表可能传达了青少年的低落情绪, 而一个充满活力的播放列表可以描述他们兴高采烈和积极向上的心情。

此外, 分享这些播放列表可以鼓励年轻人在朋友和同龄人中找到共同的兴趣爱好, 从而加强社会联系。同时, 音乐在塑造青少年的身份和自我认知方面也起着关键作用。在这一阶段, 青少年参与发现和塑造自己身份的过程; 他们选择和欣赏的音乐往往反映了他们的价值观、信仰和自我概念。这种通过音乐进行自我认知和自我表达的过程对青少年的心理健康和发展有着显著的影响。近年来, 人们越来越关注音乐对青少年心理健康的影响。例如, Knoerl R 和 Neal-Barnett A 发现, 年轻人经常利用音乐作为情绪的应对机制, 例如缓解压力和改善情绪。此外, 一些研究表明, 合作音乐活动 (如合唱团或管弦乐队) 可以提高青少年的社交技能和自尊。然而,

一些研究也揭示了与音乐相关的潜在风险,包括听力损伤和注意力分散。这些研究共同强调了音乐对青少年心理健康的深远影响。本文旨在回顾音乐对青少年心理健康影响的现有研究,特别强调音乐的益处和潜在危害,进一步探索确保青少年能够安全地享受音乐的心理益处的策略,以为家长、教育工作者和社区工作者提供实用的建议,并指导未来这一领域的相关研究。

## 二、音乐的定义和分类

### (一) 音乐的定义

音乐作为人类表达的一种普遍形式,有着众所周知的定义,但它在内容和艺术特征方面有多种解释。从本质上讲,音乐是一种有意识的、有组织的声音,是一种沉默的表达。它涉及诸如旋律(由一系列音符组成的乐句)、节奏(音符的组织 and 持续时间)、和声(两个或多个音符同时发出声音)和色彩(音乐的特征和感觉,通常由特定的乐器或声源贡献)等元素。就艺术特征而言,音乐被认为是一种人类通用的语言,可以传达情感,表达思想,提供安慰,并跨越文化界限。它是一种具有高度表现力和深度的艺术形式,通过它我们可以体验生活的各个方面。

### (二) 音乐的分类

音乐的多样性反映在其广泛的分类上,不同地区的音乐按地域和国家分类,反映了各自的文化特征和传统。例如,中国音乐以其独特的五声音阶而闻名,表现力强,乐器种类丰富。印度音乐的特点是复杂的节奏结构,以及基于音阶的即兴创作,如塔拉。西方古典音乐以其严谨的形式结构、丰富的和声和复杂的音符织体而闻名。另一种分类方法是基于音乐的类型和特征。古典音乐通常是指创作于 1650 年至 1900 年之间的音乐,这些音乐作品精心制作,表现力丰富。流行音乐是自 20 世纪中期以来最常见的音乐类型,其特点是旋律简单,歌词易于接受,节奏强烈。爵士乐起源于 20 世纪初的美国,以其独特的节奏(如摇摆节奏)和广泛的即兴演奏而闻名。摇滚乐起源于 20 世纪 50 年代的美国,由于其强烈的节奏和扣人心弦的吉他独奏,在世界范围内产生了广泛的影响。每种类型的音乐都有其独特的特点和表现形式,为人们提供了各种各样的表现方式和体验。音乐的丰富性和多样性不仅反映了人类的创造力,而且提供了一种强大的工具,来影响和塑造我们的心理状态。

## 三、音乐的多重效益

### (一) 促进情绪的表达和调节

音乐一直被认为是表达情感的有力媒介,使个人能够传达广泛的复杂情绪。快节奏、高强度的音乐可能表示快乐和兴奋,而慢节奏、低调的音乐可能表示悲伤和沮丧。通过创作和听音乐,青少年可以很容易地理解和管理自己的情绪。此外,音乐是情绪调节的工具,可以帮助个人缓解压力,减轻焦虑,增强自信。研究表明,听音乐可以降低皮质醇水平(一种压力激素),从而减轻压力。同时,自我效能理论认为参与音乐活动(如学习乐器或唱歌)可以增强个人的自信和自尊。

## （二）增强社会联系和归属感

音乐可以提供社会效益，因为它作为人与人之间一种共同的兴趣和经验，能够培养一种联系和归属感。例如，分享音乐品位可以加强年轻人之间的友谊，促进社会认同的形成。此外，参加团体音乐活动（如管弦乐队或合唱团），可以帮助青少年培养团队合作技能，并提供强烈的归属感和共同成就感。

## （三）促进创造性和智力的发展

音乐被认为是创造力的重要源泉。通过音乐创作和即兴创作，青少年可以自由地探索和表达自己的思想、情感和想象力。此外，研究表明音乐训练可以积极影响智力发展，特别是与数学、逻辑和空间智能相关的音乐训练。尽管音乐对智力发展的具体影响仍在研究中，但有证据表明，参与音乐活动的青少年在学业上的表现要好于不参与音乐活动的青少年。

## 四、音乐的潜在弊端

尽管人们对音乐的优势已经进行了广泛研究并得到了一定证据，但我们无法忽视它潜在的弊端，尤其是使用不当的情况。

### （一）不恰当地使用音乐

过度或不恰当地使用音乐可能会导致听力损伤。长期接触高音量音乐，尤其是通过耳机或耳塞，会增加接触有害噪音的风险，可能导致暂时或永久的听力损伤。由于自我调节能力有限，青少年可能会无意识地放大音乐的声量，进而危害他们的听力健康。因此，必须对青少年进行安全听音乐习惯的教育，包括减少音量、限制听音乐的时间和使用安全的听音乐设备。此外，过度听音乐可能会分散注意力，从而影响学业和工作表现。一些人认为音乐可以提高工作效率，但研究表明听抒情音乐会分散注意力，特别是在执行需要语言处理的任务时。此外，过度依赖音乐可能会导致习惯性上瘾，其特征是无法控制地想要听音乐，可能会对日常生活产生负面影响。

### （二）音乐内容的潜在负面影响

音乐的内容可能诱发或加剧负面情绪和行为。例如，含有暴力、性、歧视和消极情绪的歌词可能会对青少年产生负面影响。研究表明，年轻人往往比成年人更能理解和内化歌词，因此，青少年比成年人更容易受到这些负面影响。音乐的情绪基调可能会影响听者的情绪状态。一些研究表明，听忧郁、紧张的音乐可能会诱发或加剧负面情绪。虽然年轻人可能会使用这种音乐来调节或表达情绪，从长远来看，过度接触这种音乐可能对他们的心理健康产生不利影响（图 1）。

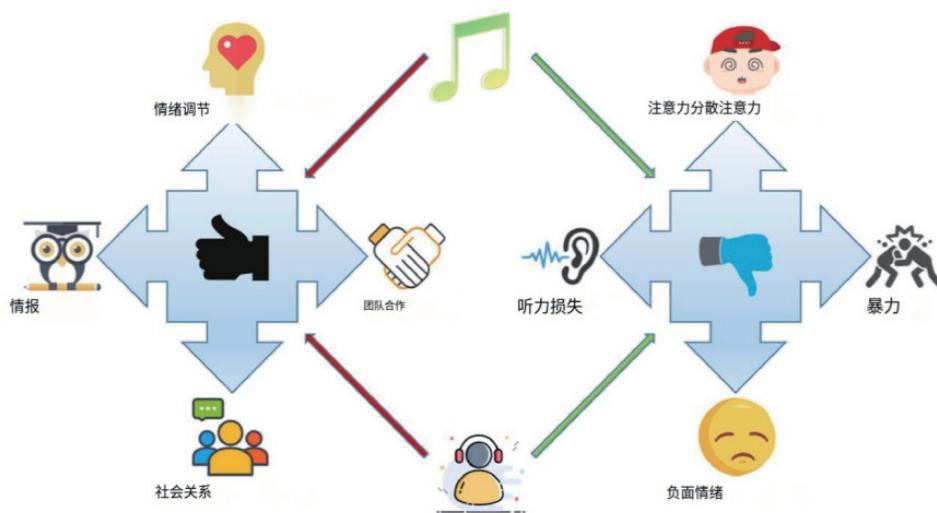


图1 音乐对青少年心理健康的影响示意图

## 五、实施有效的应对策略

### (一) 选择合适的音乐类型

对于青少年来说，选择合适的音乐类型至关重要，因为它可以满足个人喜好和心理需求。这种选择过程应优先考虑青少年的喜好和心理需求，并考虑音乐的审美价值和教育意义。例如，根据马斯洛的需求层次理论，音乐可以满足生理需求（如放松和缓解压力）、安全需求（如培养安全感）、社会需求（增强归属感和人际关系）、尊重需求、实现需求。

此外，音乐的审美价值和教育意义也不容忽视。美学研究表明，音乐可以引发深刻的情感体验和精神交流，提供美的欣赏。教育研究表明，音乐教育可以促进青少年的全面发展，包括智力、情感、社会和道德层面。因此，我们应该鼓励青少年选择具有高审美和教育价值的音乐，包括古典音乐、民族音乐和世界音乐。

### (二) 营造健康的音乐环境

为了保护青少年的听觉健康，父母必须监控音量和持续时间，避免长时间接触吵闹的音乐。此外，音乐的内容，特别是那些表达负面情绪、暴力、歧视和其他有害元素的内容，应该加以管制。这些责任需要家庭、学校和整个社会的共同努力。家庭是青少年的第一间教室，父母应该教育青少年如何正确使用音乐，包括音量控制、时间管理和选择积极健康的音乐内容。学校作为中学课堂，应该引导青少年欣赏高质量的音乐，从而对音乐教育产生积极的影响。社会作为更广阔的课堂，应该提供丰富的音乐资源和服务，为青少年培养一个健康的音乐环境。

### (三) 倡导积极向上的音乐教育

音乐教育在促进青少年心理健康中起着举足轻重的作用。首先，我们应该优先考虑音乐课程的设计和教学方法。音乐教学大纲应该涵盖音乐的各个方面，包括音乐理论、器乐表演、声乐训练、音乐欣赏和音乐创作。教学方法应考虑以学生为中心的方法，激发学生的积极参与、探索和创造性思维。创新的教学技巧，如基于项目的学习、基于问题的学习和合作学习，可以

激发青少年的兴趣，提高他们的学习效能。二是扩大音乐教育资源的可及性。这种扩展包括提供大量的音乐书籍、音乐软件和音乐网站等资源，并组织各种音乐活动，如音乐会、音乐比赛和音乐节。

#### （四）鼓励学生积极参与音乐活动

音乐活动为青少年提供了一个磨炼音乐技能、展示才华、享受音乐乐趣的良好平台。应该鼓励青少年积极参与各种音乐活动，如学习乐器，参加演出，组织音乐俱乐部。这些活动不仅能提高青少年的音乐素养，还能提高他们的社交、组织和领导能力。此外，必须激发青少年的创新精神，鼓励他们从事音乐创作、改编和研究。这些活动可以让青少年深刻地理解音乐，自由地表达音乐，积极地参与音乐，从而促进心理健康。

## 六、结论

本综述探讨了音乐与青少年心理健康之间错综复杂的关系。音乐对青少年心理健康的影响是多方面的。比如情感表达和调节，培养社会联系和归属感，促进创造力和智力增长。音乐为青少年提供了一个表达自己身份和情感的途径，同时帮助他们发展社交网络、创造力和认知能力。相反，青少年的心理健康状况会影响他们与音乐的互动和感知。青少年可能会根据自己的情绪状态和心理需求选择不同的音乐类型。例如，在压力或不快乐的时期，他们可能会被提供安慰或反映他们当前情绪状态的音乐所吸引。

这种双向关系强调了音乐在青少年心理健康领域的重要性，并为未来的研究提供了新的视角和思路。未来可能的研究领域包括研究青少年如何利用音乐来管理他们的心理压力，或研究通过音乐教育提高他们心理健康的方法。虽然音乐对青少年的心理健康有诸多好处，但不恰当地使用音乐可能会产生有害的影响。高音量的音乐会导​​致听觉受损，过度的音乐投入可能会导致注意力分散或导致上瘾倾向。此外，一些音乐内容可以激发青少年的负面情绪反应，包括暴力和歧视的主题。因此，青少年应该适度地享受音乐，并主动降低可能出现的风险。家长和教师有责任指导青少年进行适当的音乐消费，包括调整合适的音量，管理听音乐的时间，选择积极有益健康的音乐内容。这些策略可以帮助青少年避开音乐的负面影响，同时最大限度地发挥音乐的积极影响，从而改善他们的心理健康状况。

建立健康的音乐环境是促进青少年心理健康的关键。这一目标可以通过家庭、学校和社会的共同努力来实现。家庭应该为青少年提供安全和吸引人的音乐环境。学校应该具备音乐教育的资源和机会。社会应促进音乐活动和服务，以配合青少年的音乐需要。此外，应该鼓励青少年积极参与音乐活动，如学习乐器和参加音乐表演。这些活动不仅能培养青少年的音乐天赋和知识，还能磨炼他们的社交技能、增强自信、激发创造力。在这个过程中，音乐教育者的作用是至关重要的，肩负着向青少年传授音乐知识和技能的责任，同时也要帮助理解音乐的精神价值；同时，应该促进音乐如何影响他们的情绪和精神状态的理解，以及如何利用音乐作为一种工具，以提高青少年的心理健康。综上所述，音乐对青少年心理健康有显著影响，需要在各级

作出协调一致的努力，为青少年培养一个健康的音乐环境，以最佳地利用音乐的积极影响，避免其潜在的消极影响。



主管单位：上海市卫生健康委员会  
主办单位：上海市卫生和健康发展研究中心（上海市医学科学技术情报研究所）  
编辑刊发：《人口信息》编辑部  
地 址：上海市肇嘉浜路789号11楼D座  
邮政编码：200032  
电 话：021-33262061  
E - m a i l： [phpr@shdrc.org](mailto:phpr@shdrc.org)  
发送对象：上海市卫生健康系统各单位  
印刷数量：300本  
印刷单位：上海欧阳印刷厂有限公司