

中华人民共和国成立以来体育政策的演变特征与内容分析

刘叶郁

(南京体育学院 休闲体育系,江苏 南京 210014)

摘要 选取1949—2016年国家层面的97份体育政策文本,运用政策系统理论对政策的基本信息、主题、效力进行定性分析,揭示中华人民共和国成立以来体育政策的演变特征及原因。同时,运用扎根理论和内容分析法,将其中3份代表性政策的106条政策条款作为分析单元,揭示我国体育政策工具选择、实施过程中存在的问题。提出:我国体育政策应适应社会发展的多元化需求,从“供给端”到“需求端”不断改进,完善政策类型。
关键词 体育政策; 政策工具; 政策主题; 政策效力; 扎根理论; 中华人民共和国

中图分类号 G80-05 文献标志码 A

文章编号 1000-5498(2018)06-0011-07

DOI 10.16099/j.sus.2018.06.002

Sport Policy Evolution and Its Content Analysis of New China since 1949 // LIU Yeyu

Abstract By selecting 97 texts of national sport policies in the range of 1949 - 2016, the study utilized the policy system theory to analyze the basic political information, policy theme and policy effectiveness, trying to find out the sport policy evolution features of New China since 1949. At the same time, Grounded Theory and content analysis were used to explore the existing problems in the selection and enforcement of the sport policy tools in China, based on the 3 national representative policies and 106 policy clauses as analysis units. The study holds that the sport policy in China should conform to the multiple social development by means of the transformation from the “supplier” to “provider” as well as the improvement of policy category.

Keywords sport policy; policy tool; policy theme; policy effect; grounded theory; PR China

Author's address Department of Leisure Sport, Nanjing University of Sport, Nanjing 210014, Jiangsu, China

从宏观而言,政策是国家机构和社会现实的中间变量,通过公共政策实现国家公共事务管理的职能;从微观而言,政策是社会问题和理想社会状态的桥梁。体育公共政策是指政府部门或体育社团组织针对体育

中的公共问题与公共矛盾,所采取的用以规范、引导有关机构团体和个人行为的准则与行动指南^[1]。体育公共政策以问题为导向,既是达到体育理想状态的途径,也是实现国家体育政策目标的关键性环节。改革是体育发展的动力,体育改革的推进需要体育政策的支持与保障。

1 体育政策样本的收集、来源与研究方法

1.1 政策样本的收集标准 政府是政策制定的主体,中央政府制定的政策具有纲领性和原则指导性,地方政府以中央政策为基础并根据地方民众的需求做出相应的调整^[2]。中央政府作为发文主体,体现着其对体育发展的控制力,以及国家对体育整体发展的重视。中共中央和国务院转发地方政府和部门文件,体现着最高权力机关的权威和效力。颁发或转发的文件数量作为一个衡量标准,用来判断国家的重视程度和重视规律的变化,这被称为“文件政治”或“文件治国”,反映政策文本在我国政治发展中的作用。地方政府出台的地方性法规更多地是对上级文件的具体执行,内容上有所重复,效力等级上也有所减弱,在统摄性和影响力上不及中央出台的文件。因此,本文侧重研究中共中央、国务院颁布的体育公共政策。

政策文本的搜集和选择坚持以下原则:①发文主体限于国家层面,即由中共中央、国务院单独或联合颁布的政策文件;②国家体育总局(国家体委)发布的文件或部门性规章,有一部分被中共中央或国务院转发,文件效力等级也随之增大,被转发的文件以级别效力最高的部门文件为准;③在综合性文件中,有一些是针对国家体委具体工作的规定(如《国家体委运动项目管理中心工作规范暂行规定》),无法提取要素信息,故予以删除;④坚持公开性原则,将政策文本的范围限定在公开颁布的政策上,对于未公开的、涉及机密的会议文件及密级文件等不纳入研究范围。

1.2 政策样本的来源与选择 政策以政府文件汇编为主,具体来源于国家体委《体育运动文件选编(1949—1981)》《体育运动文件选编(1982—1986)》《体育改革文件选编(1992—1995)》《现行体育法规汇

收稿日期:2017-06-17; 修回日期:2018-08-23

基金项目:南京体育学院校级教改研究课题(JG201815)

作者简介:刘叶郁(1987-),女,安徽蚌埠人,南京体育学院教师,博士; Tel.: 18119850321, E-mail: liuyeyu321@163.com

编(1949—1988)》《中华人民共和国体育法规汇编》《中华人民共和国体育运动文件汇编(1)(2)(3)》等。尚未被收录的政策文本参考北大法律信息网、全球法律法规网数据库(policy.mofcom.gov.cn)、中华人民共和国中央人民政府网、国家体育总局网等。以体育、发展、改革等为关键词搜索,经分析筛选后共搜集国家体育政策文本97份(1949—2016年)。

1.3 研究方法 政策文本的研究采用量化统计和内容分析2种方法。量化分析是对体育政策宏观发展的规律性把握,按照预先设定的政策选择标准,对97份文本进行总体量化分析,解读中华人民共和国成立60多年来中国体育发展的总体趋势和不足,体育政策的现状、结构与存在的薄弱环节,为政府今后制定与实施体育政策提供理论依据。内容分析是基于对政策文本的挖掘和评价,选择有代表性的政策文本,以时间跨

度、文本的指导性和代表性为依据,选择1954年中共中央《关于加强人民体育运动工作的报告》,1984年中共中央《关于进一步发展体育运动的通知》,2002年中共中央、国务院《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》3份政策文本进行详细解读,以政策条款为基本分析单元,对条款内容进行分类、编码、聚类、词频的逐层分析,依据收集的数据分析政策文本制定者的意图、目标^[3],寻找政策中存在的问题与不足,提出解决方案和优化手段。

1.4 政策工具的分析框架 以扎根理论为基础,借鉴Rothwell等^[4]的理论,建构二维分析框架:将政策工具划分为供给型政策工具、环境型政策工具、需求型政策工具(表1、2),形成X轴,考察政策的类型和效力;对106项条款的政策主题划分形成Y轴,考察政策倾向的重点内容和问题。

表1 政策工具分类及价值

Table 1 Classification and value of political tools

类别	供给型政策工具	环境型政策工具	需求型政策工具
内容	宣传教育	目标规划	政府采购
	人才培养	金融支持	外包
	信息支持保障	法规管制	贸易管制
	基础设施建设	税收优惠	体育海外交流
	科技支持	策略性优惠	
	资金投入		
	公共服务		
	对体育事业的价值	推动作用	影响作用

表2 政策工具内容的解释

Table 2 Explanation of content of political tools

工具名称	具体工具内容的解释
宣传教育	学校教育和舆论宣传
人才培养	人才发展计划,提供资助,设立专项资金等
信息支持保障	提供公共信息和服务,建设信息网络、数据库等
基础设施建设	建设体育场馆,向体育设施、基地、协会、重点实验室投资等
科技支持	提供科学和技术支持、技术培训指导和服务等
资金投入	提供财力支援,如研发经费等
公共服务	提供事务、交通、通信、科技推广等配套服务措施
目标规划	长远规划的描述和设想
金融支持	提供金融政策支持,融资、特许、信用、贷款
税收优惠	税收减免优惠
法规管制	制定法规、制度等规范行为
策略性优惠	政府制定全民健身和奥运争光计划,同时制定辅助政策
政府采购	政府直接购买或协助其他购买者消费
外包	将研发计划委托外包给企业或私人研发机构
贸易管制	政府对进出口产品、技术等实施的管制,包括关税、贸易协定
体育海外交流	通过体育的国际交流行为形成发展的外在动力,刺激内生动力

2 中华人民共和国成立以来体育政策演进的特征: 基于 97 份政策文本

2.1 体育政策数量的变化及原因 中华人民共和国成立以来, 国家体育政策数量的变化呈阶段性的跳跃式发展, 间歇出现过 6 次“高峰”, 年均政策颁布量为 1.36 件, 最高达到 6 件(图 1)。这 6 个高峰时间段伴随党代会、国民经济计划开年契机, 体育政策数量的增幅明显。这说明我国体育事业是党和国家发展的重要内容, 其与国民经济计划发展密切相关, 是体育与政策运行机制一致的体现与写照。

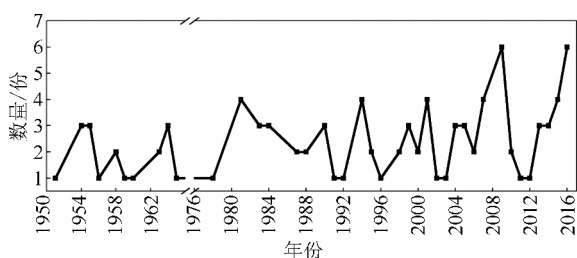


图1 颁布体育政策的数量及变化趋势(1949—2016年)

Figure 1 Number of sport policy and its trend(1949—2016)

第 1 个高峰期出现于 1949—1956 年。中华人民共和国成立后, 各项事业百废待兴, 但同时面临着内忧外患, 尤其是面对国民体质积弱与建设社会主义事业之间的矛盾, 国家建设急需大批体质健康、充满活力的建设者和劳动者。劳动人民生活贫困, 群众体质积弱, 鼠疫、霍乱、天花、疟疾等传染病肆虐, 故增强群众体质上升为国家的政治任务。中华人民共和国成立初期, 体育和国民健康是国家的头等大事。中华人民共和国宣告成立后的第 26 天, 中华全国体育总会筹备委员会正式成立, 秉承中国人民政治协商会议共同纲领规定的“提倡国民体育”的精神, 责无旁贷地担负起增强国民体质, 为劳动生产和国防建设服务的重任^[5]。国家极度重视体育, 这为大力发展群众体育创造了优越条件, 群众体育蓬勃开展。据统计, 1952 年 5 月仅北京就有 23 万学生经常做广播体操^{[6]30}。

第 2 个高峰期是 1961—1965 年。“大跃进”和“反右倾”使经济建设遭受严重破坏, 3 年自然灾害(1959—1961 年)、中苏关系恶化, 使得我国发展举步维艰。1958 年, 国家体委制定《体育运动十年规划》, 提出竞技体育的总体要求是“在 10 年左右争取主要运动项目赶上世界水平”^[7], 在群众体育方面同样以赶超英美为目标, 大搞体育锻炼“誓师大会”“体育跃进月”活动, 从而导致群众体育活动虚报浮夸风和形式主义泛滥, 群众体育几乎陷于停顿^[8]。1959 年, 周恩来总理在第 2 届人大政府工作报告中明确提出“普及

与提高”相结合的体育发展思路, 体育运动的核心任务从“经常化”向“提高”转变。群众体育仍是中华人民共和国成立初期体育发展战略的核心, 但体育发展目标逐渐向竞技体育转化。

第 3 个高峰期是 1978—1984 年。改革开放初期, 我国体育领域确立的发展思路是“攀登体育高峰”。这一决策直接影响了我国体育长期发展的路线, 国家体委和各省体委将体育工作重点确定为侧重抓“提高”的方针, 竞技体育成为这一时期体育发展的重点, 为 20 世纪 80 年代体育改革和发展勾勒出基本思路。1978 年, 国家体委在北京召开全国体育工作会议, 明确我国体育事业的目的是“迅速攀登体育运动技术高峰, 赶超世界先进水平, 快出人才, 多出成果, 为国争光”^{[6]240-259}。1979 年 2 月, 国家体委召开全国体育工作会议, 提出加速实现国务院批准的“在本世纪成为世界上体育最发达的国家之一”的奋斗目标^[9]。在 1984 年的第 23 届奥运会上, 中国体育代表团取得金牌第 4 的成绩, 这极大地振奋了民族精神, 并在全国掀起前所未有的“体育热”。此时, 中央号召在 20 世纪内把我国建设成体育强国。

第 4 个高峰期是 1992—1996 年。1992 年 10 月, 党的十四大正式提出“建设有中国特色社会主义市场经济体制”的目标, 同时启动了以市场经济体制为中心的全方位配套改革, 尤其是政府行政管理体制的改革。市场经济体制改革对体育发展提出了新的要求, 体育作为上层建筑的重要文化活动, 必然受到经济基础的影响和制约, 从而引起体育体制的改革。1992 年底, 国家体委在广东中山召开“中山会议”, 探讨体育改革的主题, 以建立与市场经济体制相适应的体育体制。从此, 体育以改革为动力和方向开始了新一轮的发展。1993 年, 我国体育产业化进入新的发展阶段, 突破了单纯由创业增收和主要由体委一家办的模式, 开始走向全社会、全方位的产业化开发道路, 产业化体育格局初步形成。1996 年第八届全国人大第四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》, 第一次以法律的形式明确提出了体育要走产业化道路^[10]。体育产业化被确定为体育的长远发展目标和国家产业发展政策中的重要内容, 从而加速了体育产业化发展的进程。

第 5 个高峰为 2000—2002 年。21 世纪初是我国实现小康社会、走向现代化的关键时期, 健康和休闲成为新时期体育发展的主要目标。2001 年我国成功获得奥运会举办权, 形成了促进体育事业全面发展的新局面; 2002 年《中共中央国务院关于进一步加强和改

进新时期体育工作的意见》(国发〔2002〕8号)明确提出,新时期体育工作的根本目标是增强人民体质,提高全民族的整体素质^[11],阐明了体育在社会发展、经济建设中的重要地位和作用,为全社会营造了浓厚的体育氛围,使体育更加深入人心。

第6个高峰为2007—2010年。2007年党的第十七次全国代表大会提出到2020年实现全面建设小康社会的奋斗目标。2008年北京奥运会的成功举办,为中国体育的发展开启了新的里程碑。体育在全面建设

小康社会,实现国家现代化建设,满足群众精神文化需求不断上升的历史进程中承担的责任更加重大,并以全民健身为主要内容开始了新的征程。

2.2 政策文本系统 政策系统是由政策主体、政策客体、政策内容相互作用构成的社会政治系统。政策具有多维特征,多条政策必须协同作用才能达到特定的政策目标,政策文本分析框架应体现政策的“立体化”特点^[12]。通过分析政策文本的基本信息和政策内容,形成了政策系统分析指标(表3)。

表3 政策系统分析指标

Table 3 Policy system analysis indicators

一级指标	二级指标	解析
政策基本信息	发文名称	唯一性、权威性
	发布时间	政策行文时间
	作用周期	政策的有效周期,政策结束停止计算政策效力
政策主体	发文主导部门	单一部门颁布,主导部门是颁布部门
	参与部门名称、数量	联合颁布,主导部门是首要颁布部门且认定联合部门同意该政策
政策客体	政策作用对象	全面涉及体育领域,如竞技体育、群众体育、学校体育、体育产业等
政策内容	政策目标	政策的着力点
	政策措施	发展体育的具体方法、工具内容
	政策保障	实施体育政策,政府等相关部门的保障性规定

2.2.1 政策基本信息 1949—1966年,中共中央、国务院转发或颁布的体育领域政策文件共19份,1978—1992年共20份,1993—2016年共58份。政策总量呈现上升趋势,体现了国家对体育重视程度的不断提升。在1949—1966年的19份体育政策文本中,有13份发文主体冠以“中央人民政府”“中共中央”“中央”。中央下发的体育政策文件更多地侧重思想政治和意识形态的内容,体现党政机构对体育事业发展的关注。可见,体育在中华人民共和国成立初期便成为国家意识形态建设的主要内容。改革开放之后,“中央”作为颁布主体的体育政策文本很少出现,体育事业的意识形

态性开始减弱,并逐渐发展为以群众身心健康为主要内容的独立事业。中共中央发布的文件主要集中在宏观性、全局性的综合性政策上,以及涉及体育体制改革、体育计划等基础性政策内容上,很少涉及具体政策。

2.2.2 政策力度 政策力度是指以公文形式发布的政策文本具有的约束力程度。政策力度既要考虑发文机关行政主体地位的权威性,又要考虑政策文种,是两者共同作用的结果(表4)。根据《中华人民共和国立法法》《国务院公布行政法规、规章制定程序条例》《党政机关公文处理条例》等规定,全国人民代表大会及其常务委员会具有最高权力,颁布政策的力度最强。

表4 不同部门颁布政策的力度

Table 4 Effort of policy issued by different departments

不同发文主体颁布的政策	政策力度
全国人大及其常务委员会颁布的法律	最强
中共中央、国务院制定或转发的条例、规定、办法	较强
国务院制定或转发的规划、意见、方案、指示	强
各部委颁发的规定、决定、规划、规范、意见、办法;各部委颁发的指示、暂行规定、规划纲要、实施方案、暂行办法、暂行意见	一般
各类通知(不包含具体发布政策的通知)	较低

根据2012年《党政机关公文处理工作条例》第八条规定^[13],公文种类主要有决议、决定、命令(令)、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议

案、函、纪要等。在97份政策文本中,全国人大及其常委会颁布且实施的具有最高效力的法律文本仅1份,约占政策文本总数的1%,效力等级较高的“决定”的

数量占政策总数的7%，“通知”占40%，“意见”占13%。可见，体育政策的权威性较低，政策效力级别较低，多以告知性和批复性政策为主，如通知、批复、纪要，或以批转或函复等公文为主。

2.2.3 政策客体 政策主体在制定和执行政策时，必须依据政策间的客观关系将它们有机结合起来，形成政策合力，在功能上实现互补，发挥理想的政策效应^[14]。政策制定和实施是利益博弈的结果，充斥着利益的竞争和整合，实质上是以政府为代表的公共权力对社会资源和利益进行配置的手段。本文重点考察政策数量和政策主题的演化，分析政策文本的主旨及相关政府部门制定政策的职能与偏好。按照群众体育、竞技体育、学校体育和体育产业的分类方法^[15]，在97份政策文本中，竞技体育政策占33.67%，群众体育政策占25%，群众体育和竞技体育政策相互制衡。

2.3 政策发展特征 中华人民共和国成立以来，竞技体育、群众体育、学校体育、体育产业等政策主题呈现阶段性和交错性的发展高峰(图2)。

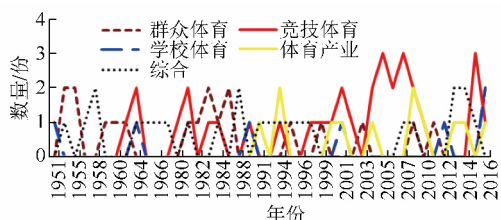


图2 国家体育政策颁布数量的变化(1949—2016年)

Figure 2 Variation of national sports policy number (1949—2016)

纵观中华人民共和国成立60多年以来的体育政策，从发文主体看，侧重通过部门协作发挥国家政权的权威作用和工具管理的作用；从作用范围看，涵盖面广，不囿于某一个领域，群众体育和竞技体育始终是体育战略的重点内容。群众体育关系着国民体质与健康，竞技体育事关民族声誉和国家威望，在社会发展的不同阶段对群众体育与竞技体育之间进行战略重点的调整。

首先，总体而言，1949—1966年的体育发展以群众体育为主，在政策主题、内容、目标、对策上都体现出对群众体育发展的重视。群众体育发展呈现3个高潮阶段：第1次是1949—1956年，国家集全国之力发展群众体育，群众体育“独领风骚”；第2次是1981—1987年，改革开放后，竞技体育和群众体育均呈发展之势，但竞技体育更胜一筹；第3次是2016年，群众体育“回归”。从政策主题的阶段性规律可知，我国体育的战略重点呈现从群众体育到群众体育的原点性回归，中华人民共和国成立初期的群众体育是“一元性”

“政治性”的群众体育，当下的群众体育则为走向“多元”的大众体育。

其次，中共中央、国务院于1963年以后开始初步重视竞技体育的发展。1980—1984年、1988—2002年、2004—2010年竞技体育为阶段性发展的高潮阶段。

再次，国家对体育产业的关注较晚，对体育产业政策的关注程度较低，始于1991年；随后重视的力度不断增强，并在党的十四大之后的1994年和北京奥运会之后的2009年达到2次高峰。

最后，综合性体育政策的数量相对较多，显示了国家对体育的持续关注，同时也体现了中央政策的纲领性和原则指导性。

3 中华人民共和国成立以来体育政策内容分析：基于106条政策条款

3.1 体育政策工具“二维”解构 政策分析单元为1954年中共中央发布的《关于加强人民体育运动工作的报告》(简称《1954》)，1984年中共中央《关于进一步发展体育运动的通知》(简称《1984》)，2003年中共中央、国务院《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》(简称《2003》)3份政策文本的106项条款。对每条政策内容所包含的政策单元进行分类、编码，形成分析单元编码表。

基于政策工具的X维度，供给型政策工具累计使用41次，占38.68%，环境型政策工具累计使用频次59次，占55.66%，需求型政策工具使用6次，占5.67%。环境型政策工具是国家体育政策的主要工具，其中“体育法规管理”使用最多，其次是“策略性优惠”使用18次，占16.98%，“体育目标规划”使用17次。需求型政策工具使用频次最低，其中“体育海外交流”政策工具使用6次，占6.60%，“税收优惠”“体育采购”“服务外包”“贸易管制”等大部分政策工具均未使用。在供给型政策工具中，政策工具使用均衡，其中“体育人才培养”和“基础设施建设”使用较多，分别为12次和10次，分别占11.32%和9.43%。

从政策主题的Y维度看，群众体育政策条款31项，竞技体育条款38项，体育产业条款8项，学校体育条款3项，综合类条款26项。竞技体育政策占整个政策数量的比例最高，为35.84%。群众体育政策对环境型政策工具运用频次最多，累计17次，占16.03%。竞技体育政策对供给型和环境型政策工具的使用频次相当，均为16次，需求性政策工具6次，分别占政策工具比例的15.09%与5.66%。体育产业以环境型政策工具为主，累计使用6次，占5.67%。学校体育政策

总量较少,且并未使用需求型政策工具。在综合政策中,环境型政策工具所占比例较大,为16.03%。

从时间维度上纵向分析,随着社会的不断发展,群众体育需求逐渐多元化,我国体育发展的形势也逐渐多元化和复杂化,体育政策的制定应契合时代发展的要求,体育政策的条款数量不断增加,内容不断细化。对比《1954》和《2003》中政策工具的使用可知:供给型政策工具使用频次增加2.6倍;环境型政策工具数量增加4.5倍,涨幅较大;需求型政策工具使用从0次增加到3次,使用次数较少,且少有提升。

另外,从不同时期、不同主题的政策工具运用来看,在《1954》中,针对群众体育的条款有15条,占14.15%,具有绝对优势;在《1984》国家体育政策文本中,竞技体育占绝对优势,共有18项条款是专门针对竞技体育发展的规定;在《2003》中,政策文本的条款较多且数量分配相对均衡,针对群众体育的条款有14项,针对竞技体育的有19项。3份政策文本显示出我国体育发展3个时期的政策工具使用情况:供给型政策工具中的“体育人才培养”发展均衡,在我国体育发展的每个时期政府都比较重视;需求性政策工具中的“体育法规管理”上升幅度最大,呈逐年上升的趋势,体现了政府对法治环境的重视。供给型政策工具明显处于弱势地位,需求型政策工具严重缺失,不利于政策工具发挥拉动和牵引的作用。

3.2 政策工具结构性失衡 政策分析工具作为一个系统,应综合考虑,均衡、有效地利用各政策工具,发挥各政策工具的优势。在未来政策的优化调整中,应有针对性地增加缺失政策工具的利用,均衡各种政策工具的利弊^[16]。

3.2.1 环境型政策工具的过溢 在政策工具的使用中,环境型政策优惠所占比例最大,“体育法规管理”工具使用最为频繁(19次)。改革开放以来,社会全面发展,从计划经济到市场经济的全面转型对社会秩序的良好运行提出了巨大挑战。在错综复杂的环境下,社会管理面临着巨大挑战,法制建设迫在眉睫。国家加大力度全面建设社会法治,从政策上引导、构建体育发展的大环境。环境型政策工具的作用相对“内隐”,政府通过财政、税收、价格、法规管理等政策潜移默化地间接影响、引导体育事业的发展。在政策工具的延伸利用上,“税收优惠”“体育采购”“服务外包”“贸易管制”的政策工具仍是空白。我国的体育政策并未充分发挥税收优惠政策的社会效应,激励各类组织、团体、企事业单位、社会资本对体育的投入。政府应充分发挥体育治理中的综合服务职能,调动社会组织的广

泛参与,发挥税收调控、金融服务政策等作用,激发引导各类组织对体育事业的参与和关注,保障体育事业良性运行,盘活体育市场资源。

3.2.2 供给型政策工具的弱势 供给型政策工具用以改善体育事业建设相关要素的供给,直接扩大体育发展的横截面与纵截面,是体育可持续发展的保证,反映政策对体育的推动作用。在供给型政策工具中,“体育人才培养”“体育基础设施建设”政策工具的使用次数较多,分别占11.32%和9.43%,这与我国体育基础设施整体缺乏有很大关系。群众对体育需求不断上升,对场馆、设施等较为关注。基于群众高涨需求的呼声,国家十分重视体育场馆的建设,因此在政策制定上和群众需求形成一致。“公共服务政策工具”仅使用2次,占1.89%;政府在“体育资金服务”“体育科技支持”上的投入政策相对不足,“体育资金服务”政策工具使用3次,占2.83%，“体育科技支持”使用4次,占3.77%。自中华人民共和国成立以来,增强国民体质是国家发展的重要目标。国家要在资金和科技上加大对体育发展的支持力度,多角度、多层次加大对资金支持的政策保障,加大对体育科技发展的支持力度,提高竞技水平,普及推广科学健身,提升产业发展的能力,并依靠体育信息化的发展,实现供给型体育政策工具的协调运用,破除体育事业全面发展的障碍。

3.2.3 需求型政策工具的缺位 政府通过采购与定制等措施减小体育事业建设的不确定性,保障事业发展。需求型政策工具能有效推动体育产业的规模化、集约化、系统化发展。在本文中,需求性政策工具的“体育海外交流”使用6次,其余政策工具均未涉及,这在某种程度上反映了需求性政策工具的缺位与不足。这一方面造成政策理论与实际操作层面的断层,弱化政策的引领作用,另一方面为后续体育政策的出台提供了方向和指导。“策略性优惠”政策工具使用17次,占16.04%,这是我国体育政策的一大特色;但在具体操作中需要配套可操作的实施细则互为补充,增加细化的实施步骤等,提高政策执行的有效性。

3.3 政策工具特征及规律演化 政策工具是实现政策目标的基本途径,政策工具的选择和运用与政府的价值理念、发展思路密切相关。政府制定政策的主要依据是理论认知和实践感受,反映政府的偏好和价值取向。体育政策工具的选择标准是问题导向的,实质上是针对国家和地方体育发展背景下政策工具属性与目标相匹配的过程。

总结106条政策工具的使用情况可以看出,政府对政策工具的使用比较单一,在政策工具的选择、利用

上还不完善,过分关注环境型政策工具。环境型政策工具过度使用会导致体育事业的发展缺乏外力的有效刺激,无法满足灵活多变的市场经济环境下群众的体育需求。同时,环境型政策工具的过度使用在某种程度上也体现了国家对群众体育单一管理体制的限制。尤其是 1949—1952 年的社会主义改造时期,体育发展的主体是中央政府、地方政府以及体育行政系统,辅之以教育机构等事业单位,政府作为单一供给主体,过度强调体育的政治功能。虽然群众参与体育的热情很高,但体育的发展机制以行政命令为主,无法满足群众逐渐发展的多元化体育目标,且政府管理体制的行政化造成政府和群众之间信息受阻,无法实现信息的对等交流,公众的选择权缺失,体育发展的内生动力不足,再生产性严重不足。改革开放以后,体育运行成本急剧增加与社会对体育有效投入的缓慢增加之间的矛盾,激发了人们对体育发展道路和投入方式的思考。体育产业在国民经济结构中占据重要地位,是未来社会经济发展的重要支柱。政府部门应优化体育产业的执行环境,整合各类资源,加大政策宣传力度,拓宽沟通渠道,了解利益群体的多种诉求,增加服务的主动性,提高服务效率^[17-18]。20 世纪 80 年代的体育社会化改革,明确了对群众体育管理的调整,以促进群众体育进一步社会化。社会化为群众体育的发展指明了方向,体育政策法规化可以保障群众参与体育的权利,科学化使群众参与体育的有效性提高,生活化促进了体育服务向日常化的发展方向转型。

4 结束语

体育政策应适应社会发展多元化的需求,政策工具应结合体育发展的问题及现状,从“供给端”到“需求端”不断改进,完善政策类型。体育发展对政府管理提出了新要求,政府部门应尽快调整政策工具体系结构,充分发挥政策工具的价值,形成协调、良性、全面的发展态势,加强体育公共政策的制定,提倡参与主体的多元化,提供多样化、社会化服务。

参考文献

[1] 苗治文. 当代中国体育公共政策分析[D]. 北京: 北京体育大学, 2006: 4

- [2] 王志威. 英国体育政策的发展及启示[J]. 上海体育学院学报, 2012, 36(1): 5-10
- [3] 李纲. 公共政策内容分析方法: 原理与应用[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2007: 4
- [4] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and Technology [M]. New York: Logman Group Limited, 1985: 100-115
- [5] 田雨普. 新中国 60 年体育发展战略重点转移的回眸与思考[J]. 体育科学, 2010, 30(1): 3-9
- [6] 伍绍祖. 中华人民共和国体育史(1949—1998): 综合卷[M]. 北京: 中国书籍出版社, 1999
- [7] 国家体委. 关于提高体育运动技术水平十年(1958—1967) 规划的建议[Z]. 1958
- [8] 周学荣, 谭明义. 社会体育学概论[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2004: 40-47
- [9] 张庆文, 杨刚, 万莹莹. 当代中国体育政策的变迁与思考[J]. 上海体育学院学报, 2013, 37(6): 20-23
- [10] 熊晓正, 钟秉枢. 新中国体育 60 年[M]. 北京: 北京体育大学出版社, 2010: 159-163
- [11] 伍绍祖. 中国体育年鉴 1999 [M]. 北京: 中国体育年鉴社, 1999: 205-208
- [12] 国家体育总局. 改革开放 30 年的中国体育[M]. 北京: 人民体育出版社, 2008: 26-29
- [13] 汪涛, 安暄. 类定量化科技政策文本分析框架构建及北京市科技政策演进分析[J]. 技术经济, 2011, 30(6): 15-17
- [14] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 党政机关公文处理工作条例[EB/OL]. [2016-08-23]. http://www.gov.cn/zw/gk/2013-02/22/content_2337704.htm
- [15] 苗向荣, 尚智丛. 1979—2008 年我国能源政策演化模式研究[J]. 自然辩证法通讯, 2013, 35(5): 77-81
- [16] 仲宇, 苏明理, 姜彩楼. 中国体育标准体系的构建研究[J]. 西安体育学院学报, 2005, 22(1): 39-41
- [17] 周红妹, 林向阳. 政策工具视角下地方政府对国家体育产业政策的再制定[J]. 上海体育学院学报, 2017, 41(3): 9-16
- [18] 刘春华, 李祥飞, 张再生. 基于政策工具视角下的中国体育政策分析[J]. 体育科学, 2012, 32(12): 3-9