

# 政策工具视角下我国社区体育政策文本量化分析

杨俊杰, 廖萍

(三峡大学 体育学院, 湖北 宜昌 443002)

**摘要:** 社区体育是推动全民体育社会化纵深发展的突破口, 而科学合理的社区体育政策是实现社区体育高质量发展的有效手段和途径。以 46 份国家层面的社区体育政策文本为研究对象, 立足于政策工具的分析视角, 借助 NVivo12 质性分析软件, 运用内容分析法, 构建二维分析框架, 以多元主题需求为切入点, 剖析当前社区体育政策工具的运用现状。结果表明, 社区体育政策工具分布较不均衡, 主要表现在供给型政策工具成为主流, 资金投入缺失; 环境型政策工具相对薄弱, 内部结构失衡; 需求性政策工具处于劣势, 内部两极分化严重。从政策效用主体维度来看, 社区体育政策聚焦于政府和社会组织, 在个人和企业方面存在注意力欠缺。为进一步提高政策执行效能, 回应不同主体的价值需求, 提出应合理配置政策要素; 平衡多元主体参与; 推动政策科学生产, 以此完善社区体育政策顶层设计。

**关键词:** 政策工具; 社区体育; 量化分析

**中图分类号:** G812.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-983X(2025)01-0014-08

**DOI:** 10.20185/j.cnki.1003-983X.2025.01.003

## Quantitative Analysis of the Text of Community Sports Policy in China From the Perspective of Policy Tools

YANG Junjie, LIAO Ping

(Three Gorges University, College of Physical Education, Yichang Hubei, 443002)

**Abstract:** Community sports is a breakthrough to promote the in-depth development of national sports socialization, and scientific and reasonable community sports policy is an effective means and way to achieve high-quality development of community sports. Taking 46 national-level community sports policy texts as research objects, based on the analysis perspective of policy tools, with the help of NVivo12 qualitative analysis software, using content analysis method, constructing a two-dimensional analysis framework, and analyzing the current situation of the use of community sports policy tools with the entry point of diversified thematic needs. The results show that the distribution of community sports policy tools is relatively unbalanced, which is mainly manifested in that supply-based policy tools become mainstream, with a lack of financial input. Environmental policy tools are relatively weak, with an imbalance in internal structure. And demand-based policy tools are in a disadvantageous position, with serious internal polarization. From the perspective of the policy utility subject dimension, community sports policy focuses on government and social organizations, and there is a lack of attention on individuals and enterprises. In order to further improve the effectiveness of policy implementation and respond to the value needs of different subjects, it is proposed that the top-level design of community sports policy should be improved by rationally allocating policy elements, balancing the participation of multiple subjects, and promoting the scientific production of policies.

**Keywords:** policy tool; community sports; quantitative analysis

**收稿日期:** 2024-08-29

**基金项目:** 国家社会科学基金一般项目(23BTY013)。

**第一作者简介:** 杨俊杰(2000~), 男, 湖北宜昌人, 在读硕士, 研究方向: 体育教育。

**通讯作者简介:** 廖萍(1983~), 女, 湖北宜昌人, 博士, 副教授, 研究方向: 体育人文社会学, E-mail: 672423878@qq.com。

为回应社区人口结构繁杂和群众体育服务需求多元的趋向,《全民健身计划(2021—2025)》中强调乡镇街道(办事处)必须加强组织社区体育工作,发挥社会“枢纽”功能,加强引领扶持推动体育组织与社区体育协同发展<sup>[1]</sup>。为了推动社区体育高质量发展,缓解目前社区体育发展过程中存在的协同治理水平低下、多元主体需求被忽视的问题,学界从不同视角对其进行了研究。一是从智慧化治理视角下提出社区体育各核心主体间的良性互动,加强权责匹配、协同共治<sup>[2]</sup>。二是打通社区

公共体育空间壁垒,提供多样化的服务,精准对接社区体育参与人群<sup>[3]</sup>。三是聚焦于发展理论提出加强新时代社区体育理论研究,形成中国特色的群众理论体系<sup>[4]</sup>。虽然目前已有诸多研究为社区体育发展贡献了丰富的理论经验,但总的来看缺乏对于政策文本的分析。科学政策是社区体育发展的“指挥棒”,社区体育的改革总是围绕政策更新迭代做出适时性的调整,但已有的政策研究仅涉及政策文本内容的描述性解读,对社区体育政策条款背后的深层结构、各主体间的高效协同等内在要素所涉不深。科学的政策工具能够透视政策背后各主体间的利益关系,政策工具的具体协调组合和偏好选择也能够有效反映出社区体育不同层次及维度的排列配设。基于此,本文从政策工具视角出发,运用文本分析法,构建二维框架系统分析社区体育政策条款,剖析其政策工具选择的内在逻辑,优化后续社区体育政策生产,以提高社区体育政策主体间的高效协同,进而推进社区体育高质量发展进程。

## 1 二维分析框架的建构

### 1.1 基本依据

#### 1.1.1 X 维度:基本政策工具维度

政策工具也叫政策手段,是政府等政策制定者为解决社会问题、推动相关政策实施,达到一定政策目标所采取的具体手段和方式<sup>[5]</sup>。针对不同的社会问题和政策目标,政策工具的评估标准及分类并不相同。本文借鉴罗斯维尔(Rothwell)和泽哥菲尔德(Zegveld)对政策工具的经典分类,原因如下:一是从利益相关者的视角来看,该政策工具与社区体育政策对象具有耦合性。社区体育政策中存在企业、社区、个人等多重利益主体,这些主体本身对于政策所提供的供给、需求和环境等方面的服务具有更高的关注度,这与该政策工具强调的政府投入方式保持一致。二是从社区体育的本质来看,社区体育是一项较为复杂的社会性事业,其发展必然会受到供给、需求、环境等多重要素的影响,他们之间的“拉力”“推力”和“中间因素”共同作用,决定着社区体育高质量发展的进程与速度。三是运用罗斯维尔和泽哥菲尔德的政策工具理论,在政策分析中更能凸显政府对市场需求、社会环境的调控作用,以及市场需求、社会环境和政府供给间的适配关系<sup>[6]</sup>。

基于此,本文根据社区体育政策文本的特点,结合罗斯维尔和泽哥菲尔德的政策工具分类,将社区体育政策工具分为供给型、环境型和需求型<sup>[7]</sup>(图 1)。其中,供给型政策工具是指政府着眼于社区体育发展所需要的资金、基础设施及人才进行政策引导,在政策目标的优化路径过程中起到推动作用,包括资金投入、基础设施、人力支持 3 个方面,编号依次为 11,12,13;环境型政策工具是指政府为社区体育的良性建设打造有利的政策环境,优化相应的法规制度,在政策目标的优化路径过程中起到影响作用,包括目标规划、财税优惠、法律规制 3 个方面,编号依次为 21,22,23;需求型政策工具是指政府针对社区体育需求侧,充分调动社会各方力量参与社区体育建设,从而提高民众满意度,对政策目标的优化路径过程中起到拉动作用,主要表现为政府采购、海外交流、服务外包 3 个方面,编号依次为 31,32,33。

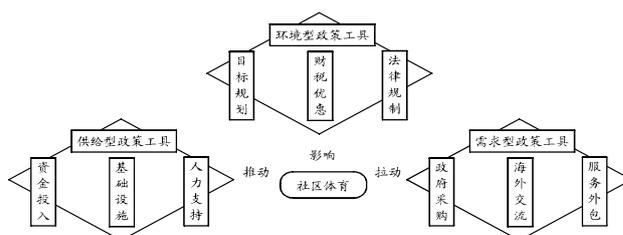


图 1 社区体育政策工具分析框架

#### 1.1.2 Y 维度:政策效用主体层次

虽然政策工具能够较好地反映官方政策生产者的注意力配置倾向,但社区体育是一个较为复杂的系统,其政策存在多元主体,可以说政策实施成效是在多元主体交织的影响下展开。因此,从多主体协同参与社区体育治理的角度审视现有的社区体育政策,显得尤为重要。

本文以政府、社会组织、企业、个人 4 个社区体育政策效用主体作为 Y 维度进行二维分析。政府是社区体育政策制定、完善与执行的核心主体,在社会资源分配、调动市场要素、监督和评估等方面扮演着不可或缺的角色。社会组织作为公共关系的主体,是连接政府与社区的桥梁。高效运作的社会组织,能够有效弥补“政府失灵”和“市场失灵”,对于整合和优化社区体育资源、促进社区体育系统化、标准化、整体化有着重要意义。企业作为供给者的角色,是推动社区体育发展的基础,企业与社区体育联动共生,如何激发体育企业活力,优化社区体育供给是社区体育政策需要关注的侧重点。个人作为社区体育的落脚点,也是发展社区体育成效的重点与终点,发挥着直接、个体化的作用<sup>[8]</sup>,培养人人有责、人人尽责的社区体育意识,是当前时代所需。综上,本文以 4 类政策效用主体作为指标,创建子节点,关注社区体育政策中不同效用主体的出现频次,以此来反映不同主体的参与程度。

基于上述分析,本文从政策工具与政策效用主体层次的二维角度出发,构建政策工具视角下社区体育政策的分析框架,如图 2 所示。

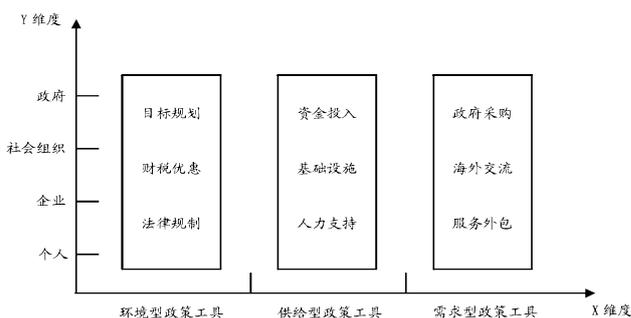


图 2 社区体育政策二维分析框架

## 1.2 政策文本选取与编码

### 1.2.1 文本来源

社区体育政策是指政府为了保障社区居民的身体健康和促进体育运动的发展,以书面形式发布的法律法规、部门规章和规范性文件<sup>[9]</sup>。1997 年 4 月,原国家体委、教委、民政部、建设部、文化部联合发布的《关于加强城市社区体育工作的意见》是社区体育发展的里程碑,该政策明晰了社区体育的概

念,对社区体育的工作任务、职责范围以及对社区体育的组织管理结构做出明确规定。

据此,以此政策颁布的时间 1997 年为时间起点,从中央政府各相关部委以及北大法宝收集 1997—2023 年国家出台的社区体育政策文件,初步检索出 62 份相关文件,为确保相关政策文本的信效度,研究按照以下原则将搜集后的政策文件进行人工过滤并整理剔除,从而保证选取政策文本的公文形式能够体现国家职能部门决策意志<sup>[10]</sup>:①政策内容须与社区体育发展高度关联性,剔除简单提及政策文本;②政策文件类型须为法律法规、通知、意见等政策性文件为主,剔除批复、活动通知等非正式文件;③剔除已失效的政策文本。为体现所选取政策文本的权威性和代表性,初步确定政策文本范围后,通过访谈业界专家学者和职能部门负责人,最终挑选出 46 份与社区体育发展相关的政策文本并将其纳入本文的分析范畴,并将其按发布时间先后编号(表 1)。

### 1.2.2 文本编码过程

首先将选取的 46 份社区体育政策文本导入 NVivo12 软件中,对政策文本内容分析单元编码按照“政策编号—分析单元编号—政策工具编号—Y 维度编号”的规定,对研究样本进行编码。

其中,政策编号按照文件颁布时间进行降序排列(表 1),由 01 至 46;分析单元按照政策条款中的政策工具出现顺序依次编码,由 01 到 99,政策工具分析归类的研究以分句为单位;政策工具编号如前所述。将 Y 维度赋予如下指标:政府编号为 01,社会组织编号为 02,企业编号为 03,个人编号为 04,以政策工具被执行对象为分类依据。具体分类情况详见表 2。

完成编码利用 NVivo12 软件进行统计,最终获得 259 条编码,形成社区体育政策文本单元编码(表 2)。

### 1.2.3 政策文本高频词分析

政策文本的高频词可以有效反映出政策关注重点,体现出政府在该主题下的注意力倾向。为了更加全面的了解社区体育政策的关注重点,从而找到政策文本的核心内容,本研究将 46 份社区体育政策文本导入 NVivo12 软件后对文本中的

词频进行分析,剔除一些冗余无关的词,得到社区体育政策文本词语云(图 3),关键词越大表示该词出现的次数越多,反之则越少。通过词语云的呈现我们能够直观地发现“体育”“社区”“健身”“服务”“社会”是位居前五的关键词频,这表明在全民健身的战略背景下,社区体育政策以健身为要义,力图推动社会力量参与到公共服务当中。从政策主体来看,“群众”“居民”“老年人”“青少年”等出现次数较多,这表明政府在推动社区体育发展的过程中强化了多元主体协同发展的价值,但也在一定程度上凸显了社区体育现代化发展之路面临的新挑战,即多元利益主体间的需求矛盾以及人力资源服务的供给不足,这成为制约社区体育高质量发展的一个瓶颈。因此,提供社区体育优质服务供给、聚焦社会力量缓解主体需求矛盾成为社区体育政策持续关注重点。



图 3 社区体育政策文本词语云

## 2 社区体育政策文本定量分析

### 2.1 X 维度文本分析

通过对 46 篇社区体育政策文本的编码进行数据统计并归类,得到社区体育政策工具及其内容分布比例图(图 4)。可明显看出,在社区体育政策文本中,环境型、供给型、需求型 3 个政策工具均得到了不同程度的运用,侧面反映出决策者力图从政策的角度对社区体育的发展给予全方位的支持和鼓励。但进一步剖析后发现,这 3 种政策工具的使用比例存在较大差异。具体而言,在 X 维度的一级节点中共整理出 259 条,其中供给

表 1 1997—2023 年社区体育相关政策文本(部分)

序号	印发部门	政策名称	发布时间
01	国务院办公厅	《关于恢复和扩大消费的措施》	2023 年 7 月
02	国务院	《全面推进城市一刻钟便民生活圈建设三年行动计划(2023—2025)》	2023 年 7 月
03	住房和城乡建设部等	《关于开展“国球进社区”“国球进公园”活动进一步推动群众身边健身设施建设的通知》	2023 年 6 月
04	国务院办公厅	《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》	2021 年 12 月
05	国家体育总局	《“十四五”体育发展规划》	2021 年 10 月
06	国务院	《全民健身计划(2021—2025 年)》	2021 年 7 月
07	住房和城乡建设部	《关于开展 2021 年城市体检工作的通知》	2021 年 4 月
08	住房和城乡建设部	《关于全面推进城市社区足球场场地设施建设的意见》	2020 年 11 月
...	...	...	...
...	...	...	...
42	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》	2002 年 7 月
43	国家体育总局	《2001—2010 年体育改革与发展纲要》	2000 年 12 月
44	中共中央办公厅、国务院办公厅	《关于在全国推进城市社区建设的意见的通知》	2000 年 11 月
45	国家体育总局	国家体育总局《关于加强老年人体育工作的通知》	1999 年 10 月
46	国家体委	《关于加强城市社区体育工作的意见》	1997 年 4 月

表 2 政策文本内容分析单元编码表(部分)

序号	政策名称	内容分析单元	编码
1	《关于恢复和扩大消费的措施》	加强社区便民服务,合理布局……健身、美发、维修、废旧物品回收等便民生活服务业态,推进完整社区建设。	01-01-12-02
2	《全面推进城市一刻钟便民生活圈建设三年行动计划(2023—2025)》	以城市生态修复功能完善、城镇老旧小区改造……将社区足球场地设施……促进全民健身的基础性工程……满足社区居民体育健身需要为出发点……为振兴足球事业、建设体育强国打下坚实基础。	02-01-21-02
		提高政治站位,从推进足球改革发展……推进社区足球场地设施建设。	02-02-21-01
		2035年,地级及以上城市社区实现足球场地设施全覆盖,具备条件的城市街道、街区内配建一片标准足球场地设施。	02-03-21-01
...	...	...	...
46	《关于加强城市社区体育工作的意见》	社区体育工作的主要任务……组织社区成员开展体育健身活动……满足社区成员的体育需求……建立文明、健康、科学的社区生活。	46-01-13-02
		市、区人民政府要把发展社区体育作为贯彻《体育法》、实施《纲要》的一项具体措施……努力为居民参加体育健身活动创造良好的社会环境和物质条件。	46-02-23-01
...	...	...	...

型政策工具占比 55.98%,环境型政策工具占比 38.61%,需求型政策工具仅占比 5.41%。通过数据可以看出政策生产者在选用政策工具时表现出一定的选择倾向,主要偏向于供给型政策工具的运用,而对于需求型政策工具的关注明显不足。然而需求型政策工具具有拉动效应,在推动社区体育高质量发展过程中可以为其提供有效的“适需服务”,以此摆脱政策多元主体需求不均衡的现实困境。综而观之,在政策工具理论中,当某一政策工具的运用比重显著较低时,其发挥作用的实际效果将受到影响,难以实现政策工具的预期目标,同时也会对其他政策工具的实施效果产生负面影响<sup>[11]</sup>。通过数据可以明显看出,在多重编码指标的指示下目前我国社区体育政策体系要素维度分配不均,政策工具的使用存在明显不均衡现象,致使政策工具发挥效能低下,多元主体的权责划分与诉求回应尚无法实现动态平衡,政策的预期目标难以有效达成。

2.1.1 供给型政策工具成为主流,资金投入缺失

根据政策工具统计数据显示,供给型政策工具出现次数最多,在三大类政策工具中,占总体的 55.98%。供给型工具的主导地位直接体现了政策制定者绝对的注意力偏向,即力图通过政府力量对社区体育的人力、财力、物力等资源进行直接供给,其中人力支持、基础设施占比高,二者共同占比高达 95.17%,而资金支持投入明显不足,占比仅为 4.83%,这种极大的资金缺口,成为制约社区体育现代化发展的重要桎梏。

从政策文本内容来看,政府推动社区体育的核心在于人力支持,总体占比 54.48%。人力支持主要依托于社区体育指导员、教练员、运动员以及相关体育机构,从而形成全方位、多层次的人才队伍。人力支持的高频使用,体现出政府为推动社区体育的高效平稳发展,加大对人力资本的投资,从物质层面

为社区体育发展提供了有效供给。社区体育作为一种特殊的社会体育形态,既有全民参与的广泛性,又有区域特色的独特性,推动社区体育发展的人力支持策略,不仅为社区体育发展提供了坚实的物质支撑,也为体育人才建设工作奠定了基础。

基础设施在供给型政策工具中总体占比 40.69%,是仅次于人力支持的重要供给。基础建设主要以土地供给、场地改造、基本体育公共服务为主体,是政府为社区体育发展提供的现实物质基础。2022年出台的《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》<sup>[12]</sup>中明确指出要“构建多层次健身设施网络和城镇社区 15 分钟健身圈。”基础设施作为社区体育的阵地和基石,有助于提升全民健身公共服务体系的质量和效益,通过优化健身设施布局,提高设施使用效率,为社区居民提供更加丰富、更加便捷的健身服务。然而尽管国家和地方政府一直在努力增加社区群众体育事业投入,改善公共体育场地设施状况,公共体育场地设施在总量上有了较大幅度的增长。但相对于日益增长的群众体育需求而言,群众体育场地设施的相对总量仍然不足,居民活动范围也大多局限于“广场项目”,这在一定程度上对完善社区体育治理体系、激发民众参与造成了不利影响。

资金投入占比 4.83%,其中包括财政拨款、专项资金、体育彩票等。目前我国社区体育尚处于发展阶段,需要资金投入保障其稳步发展。通过图 4 可以明显看出,目前我国出台的社区体育政策中出现资金投入中空现象,结合现实层面来看,资金短缺是制约社区体育发展的重要因素之一<sup>[13]</sup>。一方面,目前我国缺乏对社区体育财政上的直接支持,相比起教育、医疗等民生领域,体育事业尤其是社区体育的重视程度明显不足,财政预算分配不均,大大制约了社区体育发展进程。另一方面,

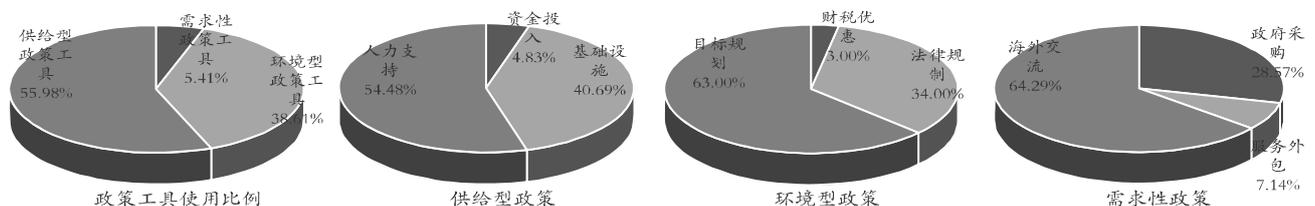


图 4 社区体育政策工具及内部结构比例

社区场地设施的建设资金投入远赶不上经济的发展速度,近年来,上海、湖南等部分省市开始探索向社区体育非营利组织购买公共体育服务的方式提供一部分公共资金<sup>[14]</sup>,但所提供的资金规模并不大,主要还停留在探索创新阶段,且缺乏相应的制度保障。因此,从本质上来看,政府仍需加大政策倾斜力度,增加拨款,为社区体育发展提供应有的物质支持。

### 2.1.2 环境型政策工具相对薄弱,内部结构失衡

环境型政策工具作为一种特殊的外部因素,经常持续渗透和影响着政策的颁布和施行<sup>[15]</sup>。根据政策工具统计数据示,环境型工具总体占比38.61%,共100条。相对于供给型政策工具来说,环境型政策工具在社区体育政策制定过程中较为薄弱,且内部结构分布不均,二级指标中目标规划和法律规制偏向明显。

在3大类环境型政策工具中,目标规划共计63条,占比最高,达到63%,其内容主要集中在全民健身、体育公共服务体系中设立一系列目标规划,这表明政府对社区体育发展有着长久规划,注重顶层设计和战略导向的把控。目标规划指标的运用,能够直接揭示官方政策制定者的政治目的。一方面为社区体育的发展提供正确指引;另一方面也能够体现出社区体育发展中诸多复杂因素导致其实际成效与预期目标所存在的差距,进而推动社区体育向体系化方向发展。

法律规制是社区体育全面发展的重要前提,在二级政策文本中共计34条,占比34%。社区体育作为群众体育的一部分,其内容主要体现在制定社区体育标准、明确主体责任、建立监督机制等方面。在社区体育初步发展阶段,完善的法律规制能够使其高效、可持续发展。然而,从公共体育场地设施的立法内容看,虽然相关法律规定已通过法律或法规的形式呈现,如《体育法》中涉及关于公共体育场地设施的规划、建设、投入和使用的专门条款;《全民健身条例》也有专门涉及公共体育场地设施的内容,但现实的情况是社区仅粗略依据相关文件执行以暂时性缓解场地资源纠纷,尚未形成系统性、专门性的解决方案<sup>[16]</sup>。在新建社区中不按规定的用地定额配套建设公共体育设施的现象随处可见。

财政税收作为推动社区体育发展的重要经济手段,在二级政策文本中只有3条,仅占比3%,这表明在政策制定过程中,官方政策生产者在一定程度上忽视了税收优惠在推动社区体育发展过程中产生的直接效能。财政税收能够间接地为社区体育项目提供资金支持,降低相关企业和机构的运营成本,从而激发市场活力,推动社区体育事业繁荣发展。但从目前的政策文本来看,社区体育政策在财政方面的优惠力度明显不足,导致社会组织和企业对社区体育的资金投入意愿不强,难以形成全社会多元参与的合力。因此无法从根本上解决社区“等、靠、要”的老大难问题,造成实体化建设进展缓慢。

### 2.1.3 需求性政策工具处于劣势,内部两极分化严重

需求型政策工具在促进社区体育发展方面表现得更为直接,以海外交流、政府采购、服务外包等形式整合社区体育发展所需的资源,降低不良因素的影响,从而产生拉动效应。然而,根据政策工具统计数据示,需求性政策工具占比最低,共计14条,占比仅为5.41%,且内部结构两极分化严重,主要表现为海外交流占比超过总体一半,而服务外包不足10%,这

就导致社区体育在进一步发展转型过程中外部资源缺乏,蓄力不足,一定程度上阻碍了政策工具体系整体协同效应的发挥。

海外交流在推动社区体育发展过程中具有先导作用,从需求型政策工具内部来看,海外交流在需求型政策工具中占据主导地位,占比达64.29%。通过对搜集到的政策系统梳理后发现,现有的社区体育政策中海外交流聚焦于搭建体育交流平台、借鉴国外成功经验、拓宽体育人才视野等方面,为社区体育现实发展提供先行经验。更深层来看,通过一系列涉及海外交流的条款,使我国社区体育形成多方位深层次的对外交往新格局,提升我国在国际上的话语权和影响力。

政府采购和服务外包相对较少,分别为4条和1条,占比仅为28.57%和7.14%。政府采购是指将自身所承担的服务通过各种方式转交给其他单位或组织,以此提高资金的利用率,满足多元主体的需求<sup>[17]</sup>。就当前的社区体育政策而言,政府采购主要集中在场地建设、设备采购等方面,意在加强政府和社会之间的紧密联系。通过政府采购能够规范和节省社区体育财政方面支出,从而提高财政资金的使用效益。服务外包主要是对政府某些权益的整合,充分利用外部更为专业的资源,提高效率,降低成本,不断增强竞争力,适应环境的变化<sup>[18]</sup>。在服务外包政策中政府将职能转移给社会力量,从而赋予市场更广泛的自主决策空间,实现政府与社会对社区体育的共治理<sup>[19]</sup>。这种方式不仅能够避免政府在操作过程中对于某一地区的过多福利保障,同时还可以激发社会组织的活力,促进社区体育资源的优化配置。但目前,政府采购和服务外包的运用极度匮乏,不仅削弱了社区体育的发展势头和政策影响力,同时对需求型政策工具效能的发挥产生了负面影响。

## 2.2 Y 维度文本分析

社区体育是一个复杂且巨大的社会子系统,存在着多元利益主体。通过对社区体育政策进行系统梳理后发现,各利益相关主体存在于政策生产及实施的各个阶段,同时贯穿于各种政策工具之中,与政策工具一起为推动社区体育发展发挥积极作用。基于此,本研究在X维度的基础上,构建了Y维度指标,通过整合相关文献并结合社区体育政策的特点,本研究选取政府、社会组织、企业和个人4个指标,从政策效用主体层次对3种政策工具进行纵向分析研究(见表3)。研究发现,政府是推动社区体育政策发展的核心力量,居于主导地位,共计出现104次,占整体的40.15%;其次是社会组织,共计87条,占整体政策工具的33.60%,社会组织对维系公共关系与整合资源有着重要作用<sup>[20]</sup>,是推动社区体育发展过程中不可或缺的重要主体。个人层面共计53条,占整体政策工具的20.46%,占比较低,个人作为社区体育政策生产或实施过程中最直接的利益相关者,在社区体育发展过程中参与程度最高,理应得到更进一步的重视;企业层面共计15条,仅占整体政策工具的5.79%,占比显示最低,在提倡供给侧结构性改革的时代背景下,企业仍是推动社区体育灵活发展的中坚力量。总的来看,当前社区体育政策的关注点主要聚焦于政府和社会组织,而对个人和企业的重视不足,其利益需求在不同程度上被忽视,不利于多元主体协同共治的局面的形成,一定程度上降低政策目标的总体达成度。

## 2.3 X—Y 二维交叉分析

从政策工具的视角来审视社区公共服务中不同参与者的角色与职责,进而找出现有社区体育公共服务中存在的缺陷,对于进一步优化社区体育服务供给模式具有重要的现实意义。政策工具与政策效用主体的二维分析结果如表 3 所示。

政府在社区体育领域扮演着主导和决策的关键角色,政府一方面向市场和社会购买服务,一方面将这些服务提供给不同的公众,这就使政府成为市场、社会与公众之间的连接枢纽<sup>[21]</sup>。通过表 3 可以明显看出,在政府相关的政策条款中,环境型工具占比最高,尤以目标规划为主,共计出现 35 次,可见政府在助力社区体育发展过程中政治性较为明显,突出表现为在政策中对社区体育工作进行总体部署,这种对现实愿景的集中表达不仅指明了社区体育发展的目标与重点,为社区体育的推进指明方向,同时有效减少了政策实施过程中导向缺失等状况的出现。供给型政策工具中,基础设施建设是政府又一投入重点,在该类条款中,政府更注重基础设施建设和公共服务水平的提升。反观需求性政策工具,使用相对较少,且部分二级指标存在缺失,侧面反映出政府在推动社区体育发展中拉力不足。2021 年出台的《国务院关于印发全民健身计划(2021—2025 年)的通知》中明确提出,要加大全民健身场地设施供给,支持以租赁方式供地、补齐 5 000 个以上乡镇(街道)全民健身场地器材等<sup>[22]</sup>。但在政府目前的政策框架中,采购、外包等服务明显缺位,因此,政府在政策生产过程中应进一步优化政府与外部力量的协同,提升政府采买能力,通过市场合力来促进社区体育发展的能力。

社会组织的参与是激发社区体育活力的重要主体之一。社会组织的灵活性和创新性使其能够对社区居民的多样化服务需求做出及时、恰当的反应,近年来我国参与社区公共服务发展的社会组织的数量和类型日益增多,出现志愿者组织、社区居民协会等社会组织<sup>[23]</sup>,这些组织是政社平衡的主要力量。由表 3 可以明显看出,人力支持是社会组织参与社区体育发展的关键所在,当前的社区体育政策主要以为社区居民提供高质量、多元化的服务为主线,同时社会组织也在体育消费资源要素的流转、激发终端体育消费购买欲望与购买力等方面具有重要作用<sup>[24]</sup>,这就要求在政策生产过程中,政策生产者在使用政策工具时不仅要聚焦于人力资本方面的投入,同时还

要注重财税优惠等经济手段的调控,力求将社会组织的利益需求最大化,进一步激发社会组织的市场活力。另一方面,随着政府职能转变和供给侧结构性改革的持续推进,社会组织大量涌现,数量的增加并不意味着质量的提升,面对社区组织“量多质差”的现实状况,官方政策生产者更应注重社会组织质量的提升,适量增加法律规制、目标规划等政策工具的使用,通过高质量的政策供给激活社会组织参与,形成更有活力的社区组织参与社区体育公共服务的格局。

个人是参与社区体育最广泛的社会群体,个人的参与程度在一定程度上反映着这一时期该区域的社区体育发展成熟程度。个人参与社区体育建设主要为了满足利己的需求与利他的需求;首先从自身的角度来看,公民参与社区体育服务能够有针对性地享受公共服务成果,满足自身的参与需求。其次从利他的角度来讲,个人在参与社会公共服务中,往往会考虑到包括自身家人在内的特殊群体的需要,这在完善社会服务体系的同时也满足了个人的自我价值实现需要。因此,不论是从认识论还是价值论的角度来看,提升个人与社区体育的关联度都显得尤为重要。但在总体的社区体育政策中,对个人的关注度较少,大多集中于人力支持,这表明政策制定者力图通过人力成本提高社区体育发展成效。然而由于政策支持的有限性和对个人角色的不充分认识,导致在社区体育活动中个人的能动作用未能得到充分发挥,主要表现为居民参与的渠道不畅通,参与的制度不健全,从而降低了居民参与社区体育治理的积极性。

企业作为社区体育的供给方,通过提供体育设施、赞助体育活动、组织员工参与等多种方式来实现社区体育多样化发展。然而目前企业在政府采购、服务外包等方面都略显匮乏。虽然企业具有参与社区体育服务的理论与现实基础,但其基本特征在于使用私人资源从事实现私人利益目标的活动。因此,追求利润最大化是企业最核心的特质。企业为了追求其利润最大化,存在着只顾经济利益,忽视社会效益的可能性。在实践中,“对于较不具经济效益的准公共事务,则取巧规避,只执行较有利润的事项;而不易执行的项目,则仍是交由政府部门完成”<sup>[25]</sup>。政府难以对企业加以有效的控制,使得企业在推动社区体育发展中与政府逐渐脱钩,从而导致企业低效率运作,甚至是无效率的,最终将负担转嫁到社区居民身上。

表 3 政策工具二维分析表

政策工具	子工具	政策效用主体								合计	
		政府		社会组织		企业		个人			
		出现次数	占比/%	出现次数	占比/%	出现次数	占比/%	出现次数	占比/%	出现次数	占比/%
供给型	资金投入	5	1.93	1	0.39	1	0.39	0	0	7	2.70
	基础设施	32	12.36	17	6.56	5	1.93	5	1.93	59	22.78
	人力支持	8	3.09	41	15.83	4	1.54	26	10.04	79	30.50
环境型	目标规划	35	13.51	10	3.86	2	0.77	16	6.18	63	24.32
	财税优惠	0	0	1	0.39	1	0.39	1	0.39	3	1.17
	法律规制	19	7.34	10	3.86	1	0.39	4	1.54	34	13.13
需求型	政府采购	4	1.54	0	0	0	0	0	0	4	1.54
	海外交流	1	0.39	6	2.32	1	0.39	1	0.39	9	3.47
	服务外包	0	0	1	0.39	0	0	0	0	1	0.39
总计		104	40.15	87	33.60	15	5.79	53	20.46	259	100

### 3 政策工具视角下社区体育政策优化路径

本文基于政策工具视角结合效用主体层次的维度,对社区体育进程中所面临的政策设计困境进行深入剖析,得到当前社区体育政策的内在结构特征与分布逻辑。基于上文分析,从3个层面提出加强和完善社区体育政策优化路径。

#### 3.1 合理配置政策要素,优化政策工具内部比例

合理运用政策工具是政府政策高效实施的关键之钥,为使政策工具产生最大化效益,需要实现供给型、环境型与需求型政策工具统筹兼顾,提高其内部稳定性。

其一,优化供给型政策工具的运用,各级政府应该继续保持对社区体育基础设施和人力支持等方面的持续投入。加强社区体育设施的规划和布局,合理配置体育资源,支持社会资本参与社区体育设施的建设,提高体育设施供给水平,同时对已有的社区体育设施进行升级改造,提升设施品质,满足多元化健身需求。建立健全社区体育志愿服务体系,对退役运动员、体育教师等专业人士要鼓励参与社区体育服务,发挥其专业优势。此外,还需要加大社区体育资金投入。资金是保证社区体育事业持续运转的物资基础,也是衡量一个地方社区体育事业发展水平的重要标准。《国家“十一五”社区服务体系发展规划》第五章明确指出:“社区服务体系建设与发展所需资金由社会资金、地方财政资金、中央财政资金等多渠道筹措安排,应加大地方财政投入,并逐步提高社会资金所占比重。政府投入应成为社区公共服务所需资金的主要来源”<sup>[26]</sup>。同时还需要通过多元化途径引入社会资本,拓展资金的来源渠道,在此基础上制定长期、科学的资金规划,明确资金用途与需求型政策工具。

其二,长期以来“轻环境轻需求”的政策工具应用现状严重制约社区体育高效推进。首先,针对环境型政策工具,需要对目标规划和法律规制政策加以细化,把顶层设计分解为阶段性实现目标<sup>[27]</sup>,明确各级政府和相关部门的职责,确保政策落实到位,增强政策的执行效力,从而构建“政府领导、民政主管、社会参与”的社区体育管理体制与机制;其次,政府需要加强财税优惠,通过降低税收、提供财政补贴等手段,刺激企业和社会力量投资社区体育设施建设,从而为社区体育拓展生长空间。

其三,在需求型政策工具中,需要加强市场对社区体育发展的拉力。首先,应当弥补政府采购的缺失,政府作为社区体育发展的主导者,应当充分发挥其职能,将市场机制引入社区体育领域,提高资源配置的效率,进而推动社区体育的快速发展;其次,需要填补服务外包的不足,政府应建立完善的外包标准、监管措施和合同管理机制,通过与专业机构、社会组织和私营企业建立合作关系,进一步提高社区体育服务的多样性;再次,还需要保障社区体育海外交流的政策工具使用主体地位,通过搭建国际社区体育合作平台,促进信息共享和资源互助,同时设立海外交流项目的评估机制等来推动我国社区体育高质量发展。

#### 3.2 平衡多元主体参与,实现社区体育发展融合目标

社区体育的公共性价值在于不同主体之间协同治理,其主体的多元化决定了社区体育内在结构的复杂性。然而基于目前我国社区体育四类执行主体政策工具比例失调,企业和

个人的严重缺位是现阶段我国社区体育发展的短板,仅靠政府和社会组织力量来优化社区体育体系完善的压力极大。因此要在发挥顶层设计引领作用的同时,需要加强对企业和个人引导和支持,以责任为纽带形成多元治理主体的联结和聚合关系,最终形成以政府为主导、企业为配合、社会组织为纽带、个人为基础的协同治理模式。

针对企业而言,政府部门应降低社区体育相关市场的准入门槛,大幅度减少和下放行政审批事项,并通过财税优惠、项目补贴等政策来支持相关企业参与社区体育公共事务的积极性当中。同时,企业在追求经济效益的同时,应该全面提升自身专业素养和执行力,通过资金、技术、人才等方面的优势,引导各级行业、单位、人群协会将体育赛事、健康讲座、技能培训等服务下沉到社区<sup>[28]</sup>,从而为居民提供多元化、个性化、品质化的服务。

个人作为社区体育的最终受益者,不仅是政策主体的构成要素,也是政策发展作用的对象即政策客体。因此一方面需要不断强化辖区体育骨干人员的服务意识和服务能力,通过牵头成立社区体育兴趣团体、组织举办居民会议论坛等相关活动,从而形成以社区为核心的服务“同心圆”<sup>[29]</sup>。另一方面,充分激发社区居民自治活力,全面参与社区体育政策的制定、执行、评估和检测;同时发挥人际关系和资源整合能力,争取政府、企业等外部资源,为社区体育活动提供资金、场地、设备等必要条件;还可以利用社交媒体、邻里聚会等场合,向社区居民传播体育文化的内涵和价值,全民提升社区体育的自我管理、自我组织、自我服务能力。

#### 3.3 助推科学政策生产,完善社区体育政策顶层设计

社区体育政策是助推我国体育事业高质量发展的一项系统工程,新修订的《体育法》中明确提出:居民委员会、村民委员会以及其他社区组织应当结合实际,组织开展全民健身活动<sup>[30]</sup>。这一法律的修订极大的提高了社区体育在社会公共服务中的地位。社区体育工作的有效开展离不开科学政策的指引,从政策生产的角度来审视社区体育政策,应在其价值转向、管理执行、评估机制等方面实现新的突破。

首先,从价值层面来看,政策应从社会价值转向人的价值。尽管有学者提出,基于国家利益而由国家制定的政策致力于培养公共利益从而产生公共效果<sup>[31]</sup>,但社区体育政策因其政策客体的复杂多样理应更具人文性,这就要求官方政策生产者在政策生产时更应偏重个人价值,充分尊重个人的主体性,在条款中凸显群众体育理论体系。在治理成果共享的基础上,推行良性化的奖惩机制,激活社区体育治理中不同主体的内驱治理动力<sup>[32]</sup>,在持续优化社会资源供给的同时兼顾群众的体育权益,拓宽群众参与社区体育政策制定的途径,实现个体角色与社会服务的同频共振。其次,从政策生产这一源头确保社区体育管理科学、执行有效。想要达成这一目标,就要形成各级政府、社会体育组织、企业参与的领导协调机构,进一步明晰相关法规政策的执行主体,制定切实可行的配套实施措施,提高现行法规政策的可操作性,确保执行不偏向不走样;同时为群众合理赋权,保障其选择权、参与权与决策权,尊重社区居民体育健身的自治行为。最后,构建社区体育评估反馈机制。社区体育的高质量发展是一个复杂且艰巨的过程,政策目标也不是一朝一夕就能达成的。因此,未来的社区体育

政策要更加注重坚持目标导向与动态监测相结合, 尽管政策文本要坚持“一张蓝图绘到底”的政治决心, 但同时也要兼顾政策的实用性与科学性, 根据评价或评估反馈结果适时调整政策内容, 打通信息反馈渠道, 保障政策执行过程的持续性。

## 4 结论

社区体育政策是社区体育发展的顶层设计, 也是推进社区体育公共服务能力的现代化重要方针。但基于当前社区体育复杂性、粗糙性的现实情景, 提高政策执行效能、合理配置政策要素、推进多元主体之间协同联动、落实“双向评价”体系以建立政策评估长效机制、丰富政策文本类型以完善社区体育政策框架等路径, 是实现社区体育发展的破壁之道。

本研究对社区体育政策文本的量化分析方法及手段尚存在不足, 对一手资料的获取上存在一定局限。但分析结果能够对后续的相关政策生产起到完善和优化的良性作用, 未来在研究视角上, 将从多学科、跨学科的角度来探讨社区体育政策问题, 追踪社区体育政策制定过程, 厘清社区体育政策的内涵和外延, 为政策制定者提供有力的决策依据。

## 参考文献:

- [1] 全民健身计划(2021—2025年)[N].人民日报, 2021-08-04(1).
- [2] 李良品, 宇瑞芳, 蔡建光. 数字化赋能社区体育智慧化治理: 时代价值、治理障碍与优化路径[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2024, 27(2): 178-184.
- [3] 李凯, 赵录萌. 社区公共体育服务建设状况及发展路径研究[J]. 哈尔滨体育学院学报, 2024, 42(1): 51-56.
- [4] 易锋, 陈康. 我国社区体育发展的理论与政策困境及出路[J]. 体育文化导刊, 2018(4): 51-55.
- [5] 杨代福. 政策工具选择研究: 基于理性与政策网络的视角[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016, 4: 61-63.
- [6] 邓国彬. 我国青年返乡创业政策的量化研究: 以政策工具为视角[J]. 社会科学家, 2023(1): 143-152.
- [7] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology [M]. London: Longman Group Limited, 1985: 83-104.
- [8] 王凡, 戴健. 社区体育整体性治理的逻辑起点、问题审视与困境突破[J]. 山东体育学院学报, 2023, 39(1): 11-19.
- [9] 王梦柔. 1978年以来我国社区体育政策的沿革[D]. 北京体育大学, 2017.
- [10] 张秀妮. 量化分析: 政策文本研究的新方法[J]. 中共山西省委党校学报, 2019, 42(3): 119-123.
- [11] 徐成立, 张宝雷, 张月蕾, 等. 中国体育产业政策文本研究: 基于政策工具和创新价值链双重视角[J]. 中国体育科技, 2021, 57(3): 58-66.
- [12] 中华人民共和国中央人民政府网. 国务院办公厅印发《关于构建更高层次的全民健身公共服务体系的意见》[EB/OL]. (2022-03-23)[2024-07-28]. [https://www.gov.cn/zhengce/2022-03/23/content\\_5680908.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2022-03/23/content_5680908.htm).
- [13] 李晓栋, 常莹莹, 颜秀珍, 等. 基于项目制的社区体育治理模式研究: 结构、机制与成效[J]. 天津体育学院学报, 2022, 37(3): 295-301.
- [14] 孙立海, 吕万刚, 罗元翔, 等. 我国社区体育非盈利组织的组织特征透视与前瞻[J]. 山东体育科技, 2014, 36(2): 6-11.
- [15] 陈昶, 夏江涛. 改革开放以来我国休闲体育政策文本分析研究[J]. 山东体育科技, 2024, 46(2): 12-17.
- [16] 李柏, 魏晖. 草根体育组织与社区体育公园协同发展研究[J]. 沈阳体育学院学报, 2020, 39(5): 92-100.
- [17] 修南. 政策工具视角下欧盟国家推进教育数字化转型的行动路径研究: 基于芬兰、瑞典、法国、匈牙利和罗马尼亚的比较[J]. 外国教育研究, 2024, 51(3): 78-97.
- [18] 李燕翎, 牛瑞新, 张新奥, 等. 公共体育服务合同外包运作模式: 竞争、谈判和体制内外包[J]. 体育科学, 2022, 42(2): 65-73.
- [19] 周铭扬, 王先亮, 缪律. 社区体育数字治理的逻辑基点、体系构建与深化路径[J]. 武汉体育学院学报, 2022, 56(6): 11-20.
- [20] 赵丽珊, 赵丽娜, 何国建, 等. 健康中国视域下中国老年体育政策内容分析: 基于政策工具理论的分析框架(2016-2022)[J]. 吉林体育学院学报, 2023, 39(2): 8-15+33.
- [21] 容志, 张云翔. 从专业生产到共同生产: 城市社区公共服务供给的范式转型[J]. 甘肃行政学院学报, 2020(6): 91-101+127-128.
- [22] 中华人民共和国中央人民政府网. 国务院关于印发全民健身计划(2021—2025年)的通知[EB/OL]. (2021-08-03)[2024-04-15]. [https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-08/03/content\\_5629218.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-08/03/content_5629218.htm).
- [23] 陈雅丽. 城市社区服务供给体系及问题解析: 以福利多元主义理论为视角[J]. 理论导刊, 2010(2): 13-15.
- [24] 芦胜男, 刘冬磊, 王子朴. 基于政策工具视角下我国体育消费政策分析: 基于37份国家政策文本的内容分析(2014-2019)[J]. 武汉体育学院学报, 2021, 55(1): 51-58.
- [25] 詹中原. 民营化政策: 公共行政理论实务之分析[M]. 1版. 台北: 五南图书出版公司, 1983: 95.
- [26] 中华人民共和国中央人民政府网. 国家“十一五”社区服务体系发展规划[EB/OL]. (2007-05-31)[2024-04-15]. [https://www.gov.cn/gzdt/2007-05/31/content\\_631970.htm](https://www.gov.cn/gzdt/2007-05/31/content_631970.htm).
- [27] 乔嘉慧, 鲁贝, 杨辰啸, 等. 政策工具视角下我国残疾人社区康复政策文本量化研究[J]. 中国卫生政策研究, 2022, 15(12): 18-23.
- [28] 韩宏宇, 郑家鲲. 构建城市社区体育治理共同体的现实动因、掣肘因素与行动路径[J]. 中国体育科技, 2024, 60(1): 17-24.
- [29] 周铭扬, 缪律, 严鑫, 等. 城市社区体育整体性治理探赜[J]. 体育文化导刊, 2023(4): 71-77.
- [30] 国家体育总局网. 中华人民共和国体育法[EB/OL]. (2022-06-25)[2024-07-29]. <https://www.sport.gov.cn/n10503/c24405484/content.html>.
- [31] CODD J A. The Construction and Deconstruction of Educational Policy Documents[J]. Education Policy, 1988(3): 116-118.
- [32] 李琳, 胡慧娟. 老龄化社会背景下社区体育治理的价值意蕴及实现路径[J]. 湖北体育科技, 2023, 42(7): 629-632+658.