

薛昭铭, 张蕊, 马德浩, 等. 我国全民健身政策工具促进全民健身公共服务发展的组态路径——基于31个省(自治区、直辖市)的fsQCA分析[J]. 体育学研究, 2024, 38(4): 63–79.

我国全民健身政策工具促进全民健身公共服务发展的组态路径

——基于31个省(自治区、直辖市)的fsQCA分析

薛昭铭¹, 张蕊², 马德浩³, 高升¹, 孙磊¹

(1. 安徽师范大学体育学院, 安徽 芜湖 241002; 2. 河海大学公共管理学院, 江苏 南京 211110; 3. 华东师范大学体育与健康学院, 上海 200241)

【摘要】: 全民健身政策供给的合理性对促进全民健身公共服务发展具有重要影响。运用定性比较分析法, 以我国31个省(自治区、直辖市)的全民健身政策工具使用作为条件变量, 以各省(自治区、直辖市)全民健身公共服务发展水平作为结果变量, 分析促进我国全民健身公共服务发展的政策工具组态路径。研究发现: 我国全民健身政策工具促进全民健身公共服务发展的组态路径有治理型路径、激励型路径、能力建设型路径与权威型路径4类, 其特征包括: 一是, 权威工具在我国全民健身政策工具组态中具有较高的效能; 二是, 能力建设工具在全民健身政策中供给较多, 但在促进全民健身公共服务发展的4条组态路径中是以边缘条件出现; 三是, 五类组态路径呈现出差异对称性。研究建议: ①应充分认识权威工具的能力效能, 当激励工具和象征与劝解工具供给水平处于较低状态时, 权威工具需要确立为核心条件, 搭配系统变革工具和能力建设工具才可发挥全民健身政策组态效能。②在大量供给能力建设工具的情况下, 应注重搭配权威工具和系统变革工具的使用, 以保障全民健身公共服务供给机制有效运转和资源配置合理化。③激励工具的使用需要搭配系统变革工具和象征与劝解工具才能发挥出最大效能。④应充分结合各省(自治区、直辖市)全民健身公共服务发展水平, 选择适用于各省的政策工具组态路径进行政策供给。

【关键词】: 全民健身政策; 政策工具; 全民健身公共服务; 定性比较分析; 组态路径

【中图分类号】: G812.4 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 2096-5656(2024)04-0063-17

DOI: 10.15877/j.cnki.nsic.20240819.001

全民健身政策是为满足人民群众身体锻炼和体育娱乐需求为目标, 国家机关、政党及其他团体等执行主体所采取的行为及其准则^[1]。政策工具是政府赖以推行政策的手段, 是政策目标与结果之间的桥梁^[2], 适宜的全民健身政策工具是保障全民健身公共服务要素高质量供给的基础^[3-5]。尽管国家层面已颁布了诸多政策来推动全民健身战略实施, 然而在实施过程中可能存在的执行失效、单一政策效果欠佳, 尤其在地方层面存在政策执行偏差问题^[6]。

为破解政策执行效果欠佳和单一等问题, 公共政策领域运用定性比较分析方法(qualitative comparative analysis, QCA), 提炼有创新、能借鉴、可操作的政策组态执行方案^[7], QCA将每个案例视为条件变量的“组态”, 通过多案例比较找寻政策组态

与政策执行结果之间的关系, 打破了传统线性回归在解决多重共线和复杂因果机制问题上的局限。当前, 我国正深入推进全民健身战略工作, 审视和比较全民健身政策工具的选择及其实施效果、探索全民健身政策工具的有效协同具有重要意义。故此, 课题以31个省(自治区、直辖市)颁布的全民健身政策工具使用作为条件变量, 以各省(自治区、直辖市)经常参与体育锻炼人数比例、国民体质健康合格率、人均体育场地面积、每千人社会体育指导员数量、每万

收稿日期: 2024-05-08

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(21BTY056)。

第一作者: 薛昭铭(1996—), 男, 福建仙游人, 博士生, 研究方向: 体育政策、全民健身公共服务。

通信作者: 高升(1969—), 男, 安徽定远人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向: 体育法学、体育政策。

人群众体育赛事活动数量、每万人体育社会组织数量等指标加权后形成的全民健身公共服务发展水平指数作为结果变量,探索能有效促进全民健身公共服务发展水平的政策工具组态路径,并结合各地方全民健身政策的实践,阐明各政策工具组态路径的内在机理,为我国全民健身政策工具制定与实施提供参考。

1 研究设计

1.1 研究方法

1.1.1 定性比较分析法

我国全民健身政策所涉范围较广,是一系列方针、法令、条例、方法、办法、措施的总称^[1]。就国家与地方所颁布的全民健身政策关系而言,一方面,地方常常是自上而下地贯彻国家的全民健身政策,如国务院颁布《全民健身计划(2021—2025年)》,各地方也会出台各省(自治区、直辖市)全民健身实施计划,但各地方在落实全民健身战略中也会存在政策执行偏差问题;另一方面,各省(自治区、直辖市)也会结合地方发展实际创新性出台推进全民健身战略措施,但各省(自治区、直辖市)颁布的全民健身文件差异较大,即使是同一名称的全民健身政策,如全民健身实施计划等政策文件,其表述也存在较大差异,也就造成各地方在全民健身政策工具使用上的显著差异。因此,课题以31个省(自治区、直辖市)的全民健身政策工具使用情况作为案例,而QCA本质属于案例研究,其基于集合理论与布尔代数算法,对不同个案数据进行比较和赋值,找出不同案例条件变量与结果变量的因果关系,每个因果关系被视为条件变量的“组态”^[8]。QCA通常有清晰集分析、模糊集分析以及多值集分析3种。其中,模糊集强调灵活性和容忍度,能够更好地处理不确定性和模糊性概念,同时适用于多值逻辑,允许描述命题成员关系的程度差异^[9]。因此,为使本研究能够更全面、更精准地捕捉31个省(自治区、直辖市)全民健身政策工具在促进全民健身公共服务发展中多重工具组合之间的关系,主要采用模糊集fsQCA。

1.1.2 内容分析法

内容分析法是对政策文本内容进行定量分析的专门方法,该方法将文字性材料转换成数据进行定量研究来分析和验证政策制定主体的意图和政策的

有效性,较大程度上克服了定性研究的主观性和不确定性^[10]。研究以31个省(自治区、直辖市)的全民健身政策文本作为内容分析对象,结合政策工具分析各省份全民健身政策文本内容,使用主题词索引、Excel和人工编码相结合的方式对政策文本进行编码,对每一份全民健身政策文本进行客观理性审视,统计政策工具出现的频次,以此作为条件变量。

1.2 变量界定

1.2.1 结果变量

政策执行效果关乎贯彻政策目标的程度,当前学界衡量我国全民健身政策实施效果和全民健身公共服务发展水平的重要考量指标包括经常参与体育锻炼人数比例、国民体质健康合格率、人均体育场地面积、社会体育指导员数量、群众体育赛事数量、体育社会组织数量等^[11]。在国务院印发各阶段的全民健身计划中就将增加“经常参加体育锻炼人数”“提高国民体质健康合格率”“增加人均体育场地面积”作为主要目标任务。2016年,中共中央、国务院印发的《“健康中国2030”规划纲要》和2019年国务院印发的《体育强国建设纲要》中均将“经常参与体育锻炼人数占比”等作为健康中国 and 体育强国建设的重要指标。此外,在各省级体育发展规划报告中,也将每千人社会体育指导员数量、每万人群众体育赛事活动数量、每万人体育社会组织数量作为衡量全民健身公共服务发展的水平指标。因此,研究将各省(自治区、直辖市)经常参与体育锻炼人数比例、国民体质健康合格率、人均体育场地面积、每千人社会体育指导员数量、每万人群众体育赛事活动数量、每万人体育社会组织数量作为结果变量。

1.2.2 条件变量

研究选取McDonnell等^[12]提出的政策工具分类作为条件变量界定的基础,包括权威型工具、激励型工具、能力建设型工具、象征与劝解型工具和系统变革型工具五种,这五类政策工具对全民健身政策具有较强的解释力^[13],且能较为全面涵盖全民健身政策所阐释的规制内容。

第一,权威工具是依靠规则服从来约束全民健身公共服务供给主体的行为。在诸多全民健身政策文件中含有权威工具,政策文本连接词常常使用“禁止”“许可”“应当”“鼓励”等,主要包括禁止类规制、倡导类规制和保障类规制和,表现形式是法规

管制、行政命令等。

第二,激励工具是以切实的回报来诱导政策执行者和全民健身公共服务供给主体采取行动,包括财政激励、声誉激励、授权激励。其中,财政激励包括彩票公益金资助、财政经费补贴、政府购买服务等;声誉激励包括绩效评估、授予奖项或表彰等;授权激励是指通过政策鼓励社会力量和市场参与全民健身公共服务的建设;激励工具的文本连接词常常以“资助”“表彰”“评审”“示范”等。

第三,能力建设工具是指通过向个体或机构提供场地设施、组织资源、赛事活动资源、人力资源、体育科普、制度建设和信息服务等内容,包括体育场地设施、体育组织资源、赛事活动资源、人力资源、体育科普、制度建设和信息服务等内容,此类能力建设工具是引导全民健身公共服务建设的必备要素,也是国家和各地方政府在全民健身政策制定重点考量的工具。能力建设工具文本常常以场地设施、组织、赛事、体育指导员、讲座、信息等。

第四,象征与劝解工具是通过传达某种愿景或价值观来引导机构或个体行为,其在全民健身政策文件中的连接词通常为“鼓励”“呼吁”“倡导”“宣传”等,其主要表现形式是动员、呼吁等。

第五,系统变革工具是指以系统全面的改革措施规范组织机构或个体的行为,重点强调权力调整

和组织变革。该政策工具在全民健身政策文本中通常以“机制”“体制”“统筹”“配置”等为连接词,其表现形式包括职能调整和机构改革等。

1.3 数据来源

1.3.1 结果变量的数据来源

结果变量数据来源于各省(自治区、直辖市)体育局网站,各省(自治区、直辖市)体育发展规划报告等。为统一统计口径,研究以《全民健身活动状况调查公报》中关于经常参加体育锻炼的定义为准。人均体育场地面积和国民体质健康合格率来源于各省(自治区、直辖市)体育发展规划报告公示的数据。每千人社会体育指导员数量、每万人群众体育赛事活动数量是根据31个省(自治区、直辖市)社会体育指导员在每千人中所占比例和每万人中举办的群众体育赛事活动的数量,体现出各省(自治区、直辖市)在全民健身公共服务要素建设中的资源配置和重视程度,同时采取人均指标消除区域人口规模对于全民健身建设水平的影响。每万人拥有体育社会组织数量数据来源于体育发展规划报告,部分省(自治区、直辖市)公示的是2022年体育社会组织数量,其除以对应省市的人口数量则可以得出每万人拥有体育社会组织数量。部分尚未公布2022年数据的省(自治区、直辖市),则根据缺失省份近些年呈现的已知数据,利用插值法补齐缺失值(表1)。

表1 2022年我国31个省(自治区、直辖市)全民健身公共服务发展指数表

Tab.1 2022 Development index of national fitness public services in 31 provinces (autonomous regions, municipalities) in China

省(自治区、直辖市)	经常参与体育锻炼人数占比	国民体质健康合格率	人均体育场地面积 / m ²	每千人拥有社会体育指导员数量	每万人举办群众体育赛事数量	每万人拥有体育社会组织数量
北京	50.18 %	93.8 %*	2.9	3.13	4.49	5.8
安徽	42.00 %	92.8 %*	2.62	2.26*	0.82	0.65*
浙江	43.40 %	94.1 %	2.8	3.2*	1.88	2.96
上海	50.10 %	98.2 %	2.51	2.5	2.59	30.0
陕西	44.20 %	91.73 %	2.34	2.8	0.32	0.41
.....					
天津	45.00 %	92 %	2.84	2.6	2.56	3.67
广西	40.80 %	93.5 %	2.38	1.92	1.51	0.42
内蒙古	36.70 %	89.1 %	2.64	2.2	0.41	0.9
宁夏	36.50 %	91 %	3.16	3.49	0.58	1.42
西藏	28.40 %	81.3 %*	1.8	1.63*	8.56	0.73
新疆	34.10 %	85.4 %*	2.56	2.16	0.38	0.32*

注:“*”表示用临近些年数据,使用插值法补齐缺失值

对于数据处理,首先运用“德尔菲法”以问卷形式收集体育局部门中分管全民健身工作的领导以及相关研究领域共5位专家的综合意见及打分数据,采用熵权法计算出各二级指标所占的最新权重,然后对原始数据进行无量纲化处理,得到标准化矩阵,最后通过综合评价函数方法对各指标的标准化值与权重进行加权求和^[14],进而分别计算出各省(自治区、直辖市)的全民健身建设水平指数(表2)。

表2 2022年我国31个省市区全民健身发展水平指数
Tab.2 2022 National fitness construction level index of 31 provinces, autonomous regions, municipalities in China

省(自治区、直辖市)	全民健身公共服务发展水平指数	省(自治区、直辖市)	全民健身公共服务发展水平指数
北京	0.684 9	湖北	0.330 8
安徽	0.433 3	湖南	0.287 4
浙江	0.560 6	吉林	0.421 1
上海	0.742 0	江苏	0.628 8
陕西	0.446 8	江西	0.389 1
山西	0.327 8	青海	0.379 6
辽宁	0.502 9	山东	0.528 9
重庆	0.467 4	四川	0.361 7
福建	0.413 9	天津	0.526 8
甘肃	0.379 0	云南	0.367 4
广东	0.421 7	广西	0.405 2
贵州	0.324 8	内蒙古	0.310 3
海南	0.497 8	宁夏	0.451 1
河北	0.356 5	西藏	0.140 1
河南	0.385 4	新疆	0.215 2
黑龙江	0.336 7	全国	0.335 5

$$\beta_i = \sum_{j=1}^n w_j p_{ij}$$

其中, β_i 为全民健身建设水平指数, w_j 表示指标权重, p_{ij} 表示指标标准化值。

1.3.2 条件变量的数据来源

第一,31个省(自治区、直辖市)全民健身政策文本的选取。由于我国是政府主导型的体育发展体制,地方政策是全民健身政策执行的中坚力量,既承担着国家层面的政策移植,又需要根据地方特点制定相应的政策。因此,研究默认国家层面的全民健身政策对地方全民健身战略实施具有同等的影响力,即条件变量的初始值相同,关键在于探究各省

(自治区、直辖市)在全民健身政策执行上存在的偏差是如何影响全民健身公共服务发展。由于全民健身政策涵盖面较广、时间跨度大,为保障选取31个省(自治区、直辖市)的全民健身政策文本的全面性和关联性,就其政策文本的选取进行如下步骤。

一是,选取2006—2021年的全民健身政策。首先,2006年是国家“十一五”经济社会发展的开局之年,为体现体育事业与国家经济社会发展的同步性,2006年开始国家全民健身政策迎来高峰期^[3],尤其是2008年北京奥运会的成功举办,国家体育发展战略取向逐步从注重竞技体育向注重群众体育和竞技体育协同发展转变^[15]。此外,在搜集省级层面的全民健身政策时发现,31个省(自治区、直辖市)在落实国家层面的全民健身政策主要集中在2006年之后。其次,由于政策执行及其实施效果具有一定的滞后性,故将政策收集时间定为2006—2021年,选择“十一五”至“十三五”三个规划期中31个省(自治区、直辖市)的全民健身政策文本能较为全面、合理地探明全民健身政策工具对全民健身公共服务发展的影响关系。

二是,确保选取31个省(自治区、直辖市)的全民健身政策的全面性和完整性。通过各省级政府门户网站、北大法宝法律数据库、中国法律知识资源总库等数据库进行检索,检索内容涉及健身组织、健身设施、健身活动、健身赛事、健身指导、健身文化等“六边工程”,也包含购买服务、彩票公益金、表彰等激励政策,以“全民健身”“群众体育”“全民运动”“体育公园”“体育赛事”“体育节”“体育公益”“健身科学指导”等作为关键词进行检索,详尽收集了全民健身及其相关的政策文件。需要说明的是,对于目前已失效的政策文件,如《北京市全民健身实施计划(2011—2015年)》,该文件虽然在时效性上已失效,但在那一时期对北京市的全民健身公共服务要素供给及其治理规制发挥着引导作用,在编码时予以保留。

三是,确保政策文本的筛选工作程序无误。首先,剔除竞技体育等无关全民健身政策,删除请示、批复等与全民健身公共服务建设发展无实质关系的政策。其次,课题仅收集和统计省级层面的全民健身政策文本,剔除市、县一级的全民健身政策。最后,为保障收集的省一级全民健身政策的规范性和

关联度,由3位研究者对收集的政策文本进行关联度判定,若评定结果差距过大则重新评定讨论并作出决定,最终筛选出31个省(自治区、直辖市)全民健身政策文本共计1 751份。31个省(自治区、直辖市)在全民健身战略的落实和政策设计上存在较大差异(表3),全民健身场政策内容各具特色、存在较大差异^[16]。

表3 2006—2021年我国31个省(自治区、直辖市)全民健身政策文件数量表

Tab.3 Quantity of national fitness policy documents in 31 provinces (autonomous regions, municipalities) of China from 2006 to 2021

省 (自治区、直辖市)	数量 (份)	省 (自治区、直辖市)	数量 (份)
北京	93	湖北	35
安徽	42	湖南	39
浙江	94	吉林	51
上海	120	江苏	132
陕西	52	江西	42
山西	77	青海	41
辽宁	38	山东	46
重庆	74	四川	36
福建	108	天津	65
甘肃	57	云南	40
广东	72	广西	61
贵州	35	内蒙古	55
海南	32	宁夏	38
河北	52	西藏	17
河南	38	新疆	20
黑龙江	49	总计	1 751

第二,政策文本的编码与频次计算。对31个省(自治区、直辖市)的全民健身政策进行编码,编码方式为政策文本编号。其中,一级编号为省份,二级编号为政策文本,三级编号为一级政策工具,四级编号为二级政策工具,形成政策文本编码示例表(表4)。需要说明的是,政策文本在表述时会存在多种政策工具,如“鼓励社会力量参与建设体育场地设施,并探索灵活多样的建设运营体制机制”,此文本就包含了激励工具、能力建设工具和系统变革工具三种,考虑到全民健身政策工具编码的全面性,故此对这三类工具均进行编码。

为提升研究效率,课题在对政策文本编码过程中,选取了江苏、北京、上海、浙江、福建等五个全民健身政策文本较多的省(自治区、直辖市),导入ROST CM6软件中进行分词处理和词频统计,形成了用于主题词检索的编码本(表5)。对剩余的政策文本进行编码过程中,并未发现新的主题检索词。最后,采取主题词检索和人工审查编码相结合的方式对剩余省(自治区、直辖市)的全民健身政策文本进行编码。

基于全民健身政策编码的原则和结果,对我国31个省(自治区、直辖市)的五类政策工具进行数据统计,合计编码总频次为143 874次,各省(自治区、直辖市)按政策工具类型统计频次数据如表6所示。

第三,政策文本编码的饱和度和信度检验。为了保证编码结果尽可能覆盖全部文本信息,课题组

表4 31个省(自治区、直辖市)全民健身政策工具编码示例表

Tab.4 Example table of coding tools for national fitness policies in 31 provinces (autonomous regions, municipalities)

省(自治区、直辖市)	政策文本及单元内容	一级编码	二级编码	最终编码
上海	《关于本市推进全民健身工程加强体育场地设施建设的意见》:支持体育设施资源向新城、大型居住社区、产业园区等倾斜,打造高品质体育服务设施集群。	能力建设工具	体育场地设施	4-14-3-1
	《上海市全民健身发展纲要(2004年—2010年)》:建立全民健身良性运行机制,推进管理体制和运行机制的改革,在“人人运动”计划的硬件建设和软件管理中,引入市场竞争机制和多元化投融资机制。	系统变革工具	机制调整	4-8-5-2
江苏	《江苏省体育事业发展专项资金(社会体育指导员培训)项目实施细则》:江苏省社会体育指导员培训专项资金是由省级体育彩票公益金安排,用于全省一级社会体育指导员晋级培训和一线社会体育指导员技能再培训的专项资金。	激励工具	财政激励	20-56-2-1
	《江苏省全民健身条例》:社区居民委员会、村民委员会等基层组织应当组织、推广小型多样的全民健身活动。	权威工具	倡导类规制	20-9-1-1
.....

表5 31个省(自治区、直辖市)全民健身政策工具主题词检索编码本
Tab.5 Search code for subject words of national fitness policy tools in 31 provinces (autonomous regions, municipalities)

一级政策工具	二级政策工具	政策文本中所含主题词
权威工具	禁止类规制	禁止、不得、违反、处罚、问责、严格
	倡导类规制	许可、要求、应当、
	保障类规制	确保、规范、严格、坚决
激励工具	财政激励	资助、购买服务、彩票公益金、财政预算、财政拨款、资金、经费、补助
	声誉激励	考核、绩效、评估、评定、评审、表彰、示范、奖、授予、督导、明星、名录
	授权激励	社会力量、市场化
能力建设工具	体育场地设施	场地、设施、器材、体育馆、体育特色小镇、体育服务综合体、健身步道、健身场所、产业基地
	体育组织资源	俱乐部、体育组织、健身组织、协会
	赛事活动资源	赛事、活动(健身活动、体育活动)、健身项目、大赛、比赛
	人力资源	体育指导员、志愿者、体育人才(管理人才、专业人才、科研人才、复合型人才、产业人才)、裁判
	体育科普资源	科普、讲座、讲堂、培训
	制度建设资源	制度、标准、应急预案
象征与劝解工具	数字化建设资源	数字、信息、智慧、信息服务、信息平台
	鼓励类劝告	鼓励、目标、倡导
	宣传类劝告	媒体、健身日、体育节、网站
系统变革工具	权力调整	机制、体系、统筹、体制
	组织变革	网络、改革、改制

表6 我国31个省(自治区、直辖市)五类全民健身政策工具编码频次表
Tab.6 Frequency of coding for five types of national fitness policy tools in 31 provinces (autonomous regions, municipalities) in China

省 (自治区、直辖市)	权威 工具	激励 工具	能力建设 工具	象征与劝解 工具	系统变革 工具
北京	964	1 134	5 670	1 566	904
安徽	349	609	1 788	313	590
浙江	557	1 181	3 788	658	688
上海	929	2 313	6 846	1 344	1 349
陕西	521	620	1911	461	584
山西	678	928	2 804	614	494
.....				
广西	283	752	2 084	506	489
内蒙古	303	735	2 030	404	322
宁夏	197	590	1 672	302	375
西藏	75	76	452	78	108
新疆	199	263	1 178	187	231
合计	13 814	26 774	74 051	14 970	14 265

计算了文本编码段与总样本字数的覆盖度,得出样本利用率为62.8%,趋近于饱和。为了保证编码的有效性,进行一致性检测,随机抽取了10个省(自治区、直辖市)100份政策文本,由课题组2名从事体育政策研究且参与政策编码的成员进行“不见面”编

码,两者的一致性系数为0.81,表明编码具有较高的信度。

1.4 研究变量的设定与校准

条件变量的设定与赋值说明见表7。根据已有研究,由于模糊集分析需要将变量数据进行隶属度

划分,研究遵循模糊集常用的校准锚点设定:完全隶属(隶属度=0.95)、交叉点(隶属度=0.50)、完全不隶属(隶属度=0.05)。

表7 变量的设定与赋值说明
Tab.7 Description of setting and assigning variables

变量	变量名称	变量校准		
		完全隶属	交叉点	完全不隶属
结果变量	全民健身公共服务发展水平(Y)	0.71	0.41	0.19
	权威工具(AT)	1 105.6	349	111.6
	激励工具(IT)	2 760.6	620	173.8
条件变量	能力建设工具(CT)	6 918.4	1 846	818
	象征与劝解工具(SHT)	1 432.8	344	138
	系统变革工具(RT)	1 332.8	354	118.8

2 研究结果

2.1 单变量必要性分析

在进行QCA分析时,首要条件是检测每个独立的条件变量是否为结果变量的必要条件。当一致性值(consistency)处于[0.8,0.9]的范围时,可以将条件变量视为结果变量的充分条件;而当一致性值大于0.9时,则表明条件变量是结果变量的必要条件(表8)。

表8 单变量必要性分析
Tab.8 Univariate necessity analysis

条件变量	结果变量 Y		结果变量 ~ Y	
	一致性	覆盖度	一致性	覆盖度
AT	0.861	0.849	0.631	0.626
~ AT	0.621	0.626	0.848	0.860
IT	0.802	0.869	0.566	0.617
~ IT	0.647	0.597	0.880	0.817
CT	0.837	0.876	0.631	0.665
~ CT	0.680	0.647	0.882	0.845
SHT	0.825	0.855	0.624	0.651
~ SHT	0.663	0.637	0.860	0.832
RT	0.845	0.881	0.606	0.636
~ RT	0.650	0.621	0.886	0.852

如表8所示,任何一个前因条件变量的一致性均低于0.9,表明任何单个前因条件均不构成产生结果变量“Y”(提升全民健身公共服务发展水平)和

“~Y”(抑制全民健身公共服务发展水平)的必要条件,因此需要进一步分析不同条件变量组合对于全民健身参与体育锻炼程度的影响。

2.2 条件组态结果分析

采用fsQCA 4.1软件进行条件组合分析,此过程同样以最终分析一致性指标和覆盖率指标为依据。首先,将一致性门槛值设为0.8,案例频数门槛值设为1,PRI阈值设置为0.7进行操作^[17]。随后,进行标准分析(Standard Analyses)的选择,从而获得三个解,分别为复杂解(complex solution)、简单解(parsimonious solution)和中间解(intermediate solution)。参考Ragin^[18]的研究思路,通过对中间解和简约解的嵌套关系进行比对,识别每个解的核心和边缘条件,若变量同时出现在简约解和中间解中则记为核心条件,若仅出现在中间解中则记为边缘条件,都没出现则记为空白条件。因此,结合研究的简单解和中间解,得出促进全民健身公共服务发展的条件组合构型。为了更形象地呈现这些组态,按照Ragin的结果呈现方式,具体的结果如表9所示。

表9 促进全民健身公共服务发展的政策工具组态路径
Tab.9 Policy Configuration paths for promoting the development of public services for national fitness

条件组合分析	治理型 路径	激励型 路径	能力建设型 路径	权威型 路径	
	组态 1	组态 2	组态 3	组态 4	组态 5
AT	●		●	●	●
IT		●		⊙	⊙
CT	●	●	●	●	⊙
SHT	●	●	⊗	⊗	⊗
RT	●	●	●	⊙	●
原始覆盖率	0.379	0.368	0.655	0.242	0.212
唯一覆盖率	0.059	0.087	0.215	0.016	0.014
一致性	0.801	0.837	0.861	0.812	0.816
结果覆盖率			0.725		
结果一致性			0.824		

注:依据 Ragin(1987)的结果呈现方式,“●”表示核心条件出现,“●”表示边缘条件出现,“⊗”表示核心条件缺失,“⊙”表示边缘条件缺失,空白表示条件可以出现也可以不出现

结果一致性(Solution Consistency)是对逻辑条件组合的计算结果与实证数据中呈现的逻辑条件组合之间关系程度的评估。当其值接近于1且不小于0.75时,表明计算得到的变量条件组合与案例数

据本身呈现的变量条件组合之间的联系较好。结果覆盖率(Solution Coverage)是在一致性计算后,对逻辑条件组合对结果的解释程度进行评估,数值越接近 1 表示计算得到的变量条件组合对结果变量具有

越高的解释程度。从表 10 中可以看出,促进全民健身公共服务发展的政策工具组态路径的一致性均大于 0.8,这表明分析结果对于所选案例有较高的解释程度。

表 10 稳健性检验结果
Tab.10 Robustness test results

类型	变量组合	原始覆盖度	唯一覆盖度	组合一致性	结果覆盖度	结果一致性
中间解/复杂解	$AT*CT*SHT*RT$	0.322	0.051	0.811	0.709	0.803
	$IT*CT*SHT*RT$	0.312	0.073	0.823		
	$AT*CT*\sim SHT*RT$	0.621	0.202	0.831		
	$AT*\sim IT*CT*\sim SHT*\sim RT$	0.212	0.013	0.806		
	$AT*\sim IT*\sim CT*\sim SHT*RT$	0.201	0.011	0.809		

2.3 稳健性检验

采用调整 PRI 一致性的方式进行稳健性检验^[17],即将 PRI 一致性由 0.7 调整为 0.75,其他条件保持不变(案例频数为 1、原始一致性阈值 0.8)。检验结果如表 10 所示,产生的组态与表 10 中的组态一致;结果覆盖度由 0.725 降至 0.709 的同时,结果一致性由 0.824 降至 0.803,前后拟合参数变化细微,不足以支撑新的且完全不同的实质性解释,表明前述研究结果较为稳健。

3 讨论:促进我国全民健身公共服务发展的政策组态路径

3.1 促进全民健身公共服务发展的治理型路径

新时代全民健身公共服务治理强调治理主体多元化、治理依据和治理方式多样化、治理结构应呈现网络化^[19]。从组态 1 结果分析来看,治理型路径案例包括上海、北京、浙江,该组态路径的共性特征是以权威工具和系统变革工具为主导,搭配能力建设工具和象征与劝解工具使用,激励工具供给水平的高低并不影响全民健身公共服务建设水平。故此,将组态 1 命名为治理型路径,是指政府使用约束全民健身公共服务供给行为的规则,设立多种政策规制,通过权力调整和组织变革来完善全民健身公共服务的供给方式,同时搭配能力建设工具和象征与劝解工具,以引导各类主体高质量供给全民健身公共服务要素(图 1)。

一是,政府注重使用权威工具来完善全民健身公共服务的治理机制。治理规制是治理主体颁布的

法律法规、规范性文件和自治制度等,其中政府制定行为准则和行动指南是全民健身公共服务供给的重要保障。上海、北京、浙江尤为重视全民健身公共服务治理规制建设,在其全民健身实施计划等诸多政策文件中,均强调要依靠法律规制来规范政府部门职责,并依法依规供给全民健身服务要素。在政策供给中尤为重视全民健身制度体系建设,设立要素供给的标准和规范要求,规范审核程序等。在 31 个省(自治区、直辖市)的权威工具供给中,北京与上海位列前二,且远远超出了其他省份权威工具的政策供给。以上海市为例,自 2013 年开始上海市每年均会发布《上海市全民健身发展指数评估办法》,该办法中就明确规定将全民健身纳入政府工作报告、财政预算报告、国民经济和社会发展规划,并对区县全民健身政策制度保障以及全民健身人均财政经费保障制定了量化评估标准。同时,上海市印发《关于本市改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的实施意见》等政策,通过政社分开、高效便捷的体育社会组织登记制度改革,同时印发《上海市体育社会组织专项奖金奖励意见》通过明确财政激励和授权激励的主体以及明确激励的监督措施,促进体育社会组织的实体化和规范化发展。根据对 31 个省(自治区、直辖市)全民健身公共服务发展水平数据分析,上海市每万人拥有体育社会组织数量为 30 个(全国仅 1.95 个水平),远远超出其他省(自治区、直辖市)。

二是,政府注重使用系统变革工具来推进全民健身公共服务的体制机制改革,同时搭配能力建设

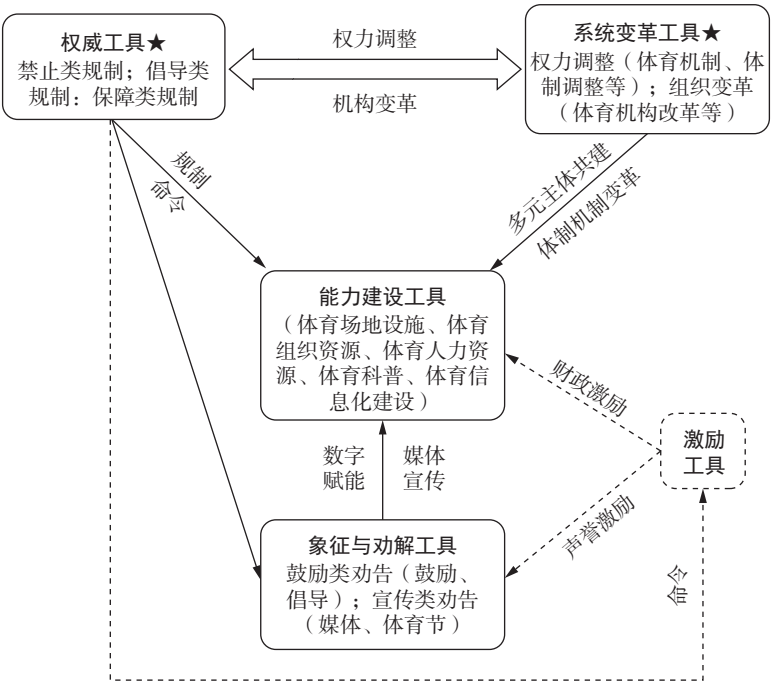


图1 提升全民健身公共服务发展水平的治理型路径

Fig.1 Governance-oriented path to improve the development level of public services for national fitness

工具,最大程度优化全民健身赛事活动、体育组织、场地设施等资源配置。从31个省(自治区、直辖市)政策工具编码结果来看,上海、北京、浙江的系统变革工具使用数量占比远远超出了其他省份。自党的十八大以来提出推进国家治理体系与治理能力现代化的建设要求以来,我国全民健身公共服务供给逐步从一元管理主体向多元治理主体转变。上海市率先施行“放管服”改革,不断激活社会市场活力和优化营商环境,推进多元主体协同供给。在引导体育组织管理变革中,上海市印发了《关于本市改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的实施意见》,提出要完善政府购买服务机制,组织资金监管机制,建立健全第三方评估机制等。为推进全民健身赛事活动发展,上海市先后出台《上海全球著名体育城市建设纲要》《上海市体育赛事体系建设方案》,加强相关部门协同,建立体育资源共享、赛事联办、信息互通、项目合作和人才交流培养机制和体育赛事综合服务机制等。根据前述数据分析显示,体育组织与赛事的繁荣也使得上海在促进公民体育参与和参赛上超出了全国平均水平。与上海市“空间少人却多”的背景相似,北京在建设体育场地设施上也存在同样问题。为优化全民健身场地设施供给,北京市政府注重利用体制机制改革和组织权力调整等系统变革工具,以此提升全民健身场地设施

的供给数量。如《北京市体育设施专项规划(2018年—2035年)》等政策,此类政策对场地设施建设的计划任务进行了重点任务分工,并且有对应的责任部门,较好推进了多部门之间的协同合作,同时也鼓励政府简政放权,以市场主导创新投融资模式,并要求统筹协调全民健身、竞技体育赛事、文化娱乐休闲等事业融合发展。根据官方统计,2022年北京的人均体育场地面积 2.9 m^2 ,位列全国第四。

三是,政府重视数字媒体、体育节日等象征与劝解工具的搭配使用。根据31个省(自治区、直辖市)的政策工具编码显示,浙江省的象征与劝解工具供给排名前列。伴随新一轮科技革命,数字技术将成为实现全民健身公共服务高质量供给的有效引擎与持续动力。近年来,浙江省高度重视数字化建设,通过下发《关于开展浙江省体育信息化建设及应用情况问卷调查的通知》了解全省体育系统信息化建设和实际运用情况,不断推进浙江体育政务数字化转型,促进资源互通整合利用,实现信息共享。此外,在政策实践中浙江省较为注重利用报刊、广播电视、互联网、新媒体等开设全民健身栏目,利用杭州亚运会举办契机,打造了首档群众体育科学指导栏目《全民健身、共享亚运》等。另外,自2010年开始浙江省每年都会下发“全民健身日”活动通知,该类政策中规定“全民健身日”活动期间各类全民健身日

体育场馆都应向群众免费开放。同时,在政策中也要求充分发挥各新闻媒体作用,发挥体育明星、优秀运动员的社会影响力,组织开展志愿服务活动,多角度、全方位报道本地区组织开展“全民健身日”活动情况。

3.2 促进全民健身公共服务发展的激励型路径

激励工具是假定政策执行主体的理性会对奖惩做出快速反应,以追求个体效用最大化^[20]。从组态2结果分析来看,治理型路径案例包括天津、广东、山东,该组态路径的共性特征是核心条件为激励型工具,能力建设工具、象征与劝解工具以及系统变革工具均作为边缘条件存在,该路径组态中权威工具供给水平的高低并不影响全民健身公共服务发展水平。故此,将组态2命名为激励型路径,是指政府以财政激励、声誉激励和授权激励等激励工具为主导,辅助使用能力建设工具、象征与劝解工具以及系统变革工具,以此激发全民健身政策执行主体采取行动促进全民健身公共服务要素的高效供给(图2)。

根据有关研究表明,伴随协会脱钩等体育组织改革以及体育赛事“放管服”的权力调整,财政激励^[21]和授权激励^[22]在组织变革和权力调整中扮演着重要角色。通过财政激励和授权激励工具,搭配使用系统变革工具和能力建设工具,推动全民健身

公共服务供给主体向社会化和市场化发展,以此促使体育社会组织、市场组织更好地供给全民健身场地设施和赛事活动。根据31个省(自治区、直辖市)的政策工具编码结果显示,天津市的财政激励政策工具供给位列前五。早在2014年,为推进体育社会组织、市场组织和全民健身赛事的蓬勃发展,天津市政府颁布了《天津市区县全民健身工作经费配比保障办法》《天津市体育彩票公益金资助全民健身工程资金管理暂行办法》,通过市体育局负责统筹全市全民健身工程建设规划和年度实施计划,对全民健身工程实施分级管理,对各区县的资助额度根据全民健身工作进行评估结果分级发送,该项政策已在天津形成制度化运行。随后,天津市颁布《“迎接全运会健康新天津”全民健身系列活动实施意见》等诸多政策,包括打造有影响、有规模的示范性全民健身活动,通过政府购买等财政奖励措施推进体育社会组织朝规范化、实体化方向发展。

根据组态呈现结果和政策编码结果,广东省的激励工具编码在31个省(自治区、直辖市)中位列前五,且与能力建设工具和系统变革工具的组合占比位列前三。可见,广东省较为注重使用激励工具搭配能力建设工具和系统变革工具。我国在推进非体育用地建设全民健身场地设施上,各地方在推动落

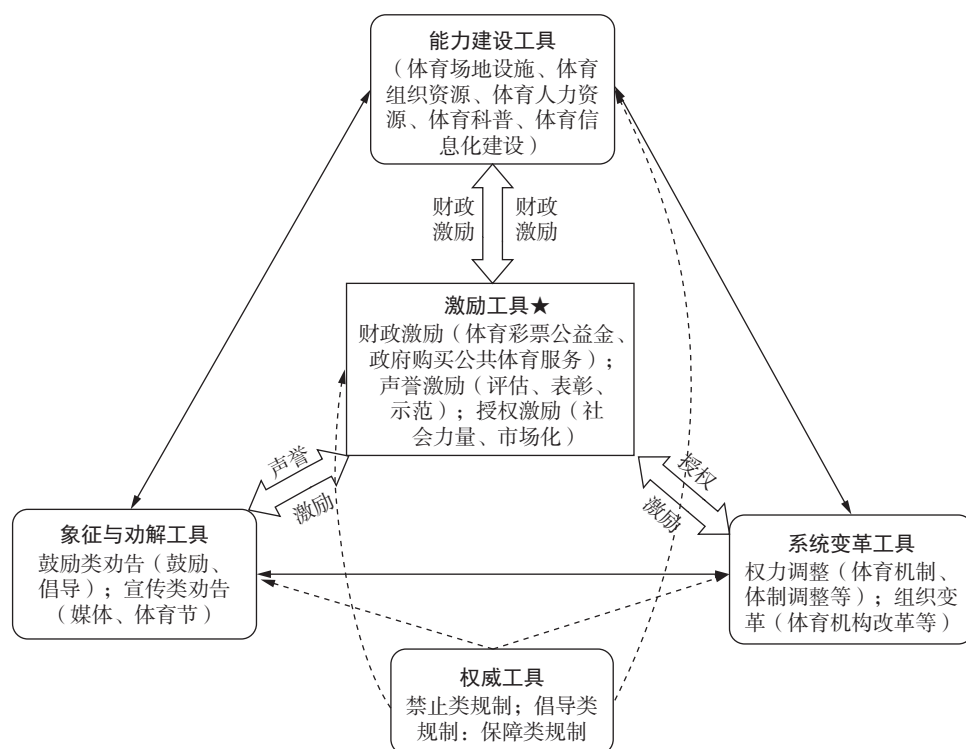


图2 提升全民健身公共服务发展水平的激励型路径

Fig.2 Motivational path to improve the development level of public services for national fitness

实该项政策措施时面临着资金不足和社会力量参与度低等阻碍^[23],如老旧厂房改造成体育场地设施就会面临项目立项规划、建设施工和安检消防手续难以办理等诸多问题。对此,广东省颁布了《广东省公共体育设施建设实施意见》,强调要调动全社会力量共同参与,增加公共体育设施有效供给。为配合该项政策的落地实施,广东省建立由省政府牵头、31个省直部门作为联席单位的省体育工作联席会议制度^[24],跨部门协同合作破除社会力量参与对非体育用地建设利用的阻碍。出台《关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》,明确指出在不改变现有工业用地性质下可以自行改造,过渡期为5年,期满后允许按新用途办理用地手续,该政策的颁布缩小了社会力量利用非体育用地建设体育场地设施的成本。此外,从2017年开始广东省财政厅也设置了省级体育事业发展专项资金,用于全民健身场地设施的建设,此类财政激励和授权激励方式极大程度上刺激了社会力量建设全民健身场地设施的积极性。

山东省亦属于激励型路径案例之一,结合该省的编码结果及其政策实践,山东省的激励工具和象征与劝解工具的合计数与全省政策工具编码数的占比在31个省(自治区、直辖市)政策编码中位列前五,可见山东省偏向于劝解激励型路径。在促进结果变量上,山东省的全民健身公共服务水平位列31个省(自治区、直辖市)第五,尤其是在人均体育场地设施面积、每万人拥有的体育社会组织 and 参与体育赛事数量、每千人拥有体育社会指导员上超出全国平均水平。通过声誉激励工具,搭配使用象征与劝解工具,不仅能最大程度上鼓动全民健身公共服务供给主体的积极性,同时也能较好地推动政府对全民健身公共资源进行倾向性配置,进而推进全民健身公共服务精准供给^[25]。

山东省每年均会通过考核评估、绩效评定和表彰奖励等声誉激励方式对社区体育开展情况、全民健身赛事举办情况、体育社会组织培育情况等进行宣传,尤为重视对全民健身开展较好的市级单位、社会组织、社区、志愿服务示范点以及家庭个体进行评估颁奖。在全民健身工作普及上,山东省体育局与山东广播电视台形成了战略伙伴关系,印发了《关于举办山东省“全民健身最美社区”评选活动的通

知》《关于举办山东省全民健身运动会体育健身广场舞大赛》等一系列声誉激励政策,通过评比“全民健身最美社区”、寻找群众身边最美“健身达人”“健身家庭”“社会体育指导员”“最美健身工作者”等方式,典型示范借助主流媒体的传播力、影响力和引导力,较大程度上激发了山东省全民健身公共服务供给主体和民众的参与热情,在实现社区主体、体育社会组织单位、家庭和个人的社会价值同时,各类供给主体通过该声誉激励不断扩大自身的影响力,进而为山东省全民健身公共服务配置吸收更多优质资源。

3.3 促进全民健身公共服务发展的能力建设型路径

能力建设型政策工具主要体现为通过在资源要素配备等方面采取一系列支持性的措施,以提升政策执行主体、目标对象的供给能力,从而最大限度地提高和保障政策执行的效果^[26]。从组态3结果分析来看,能力建设型路径案例包括江苏、福建、重庆、四川、海南和辽宁等六个省(自治区、直辖市),该组态路径的共性特征是以能力建设工具为核心,搭配权威工具和系统变革工具使用,激励工具和系统变革工具供给水平的高低并不影响促进全民健身公共服务建设水平。故此,将组态3命名为能力建设型路径,是指政府通过强制性和引导性的政策规制,通过对资源配置的权力调整和组织变革来完善全民健身公共服务的供给方式,以此提升全民健身公共服务供给主体在场地设施、赛事活动、组织建设、体育人力资源等服务要素上的供给能力,该路径中各类政策工具作用关系如图3所示。

结合6个路径对应省(自治区、直辖市)的编码结果及其政策实践来看,其共性特征是能力建设工具的政策供给在31个省(自治区、直辖市)中排名靠前,且六个省(自治区、直辖市)的能力建设工具在五大类型的政策工具中占据比例均超过63%。其次,六个省(自治区、直辖市)的权威工具和系统变革工具供给也占据较高比例。以江苏省为例,江苏省的能力建设政策工具供给,且与权威工具和系统变革工具合计占比均位列31个省(自治区、直辖市)首位。早在2010年江苏省就已修订了《江苏省全民健身条例》,通过规制条例明确指出了全民健身工作开展主体是县级体育主管部门和乡镇街道办事处

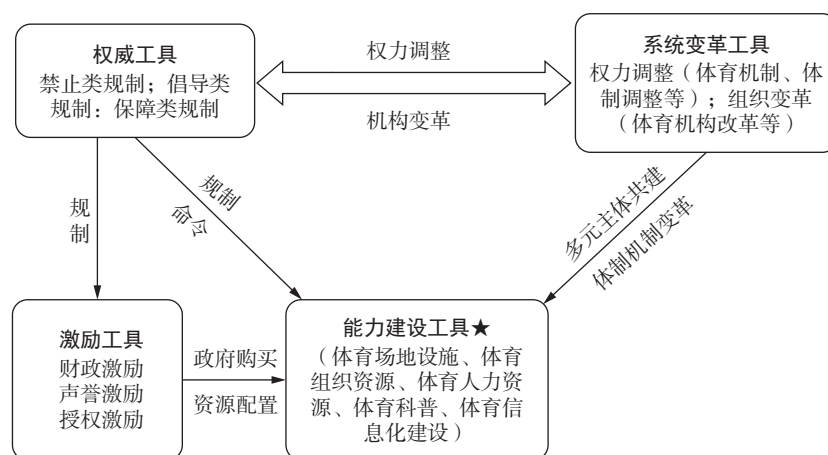


图3 提升全民健身公共服务发展水平的能力建设型路径

Fig.3 Capacity building path for enhancing the development level of public services for national fitness

处,并指出要将全民健身工作所需的经费纳入财政预算。在“十二五”至“十三五”规划期间,江苏省就提出到2015年要建立覆盖城乡、功能完善的全民健身公共服务体系,到2020年前全民健身公共服务能力和均等化程度显著提高,包括:①在村庄布局调整 and 城市化进程中,同步开展健身设施的规划建设。如2010年根据十二五全民健身实施计划配套出台的《关于建设2010年江苏省全民健身设施工程(点)》,以及2017年的《江苏省公共体育设施建设基本标准》,通过设立场地设施建设行业标准以及规制主体建设行为,如规定监督主体,从而规范和完善全民健身设施建设。此外,江苏省也是较早开始通过资源配置权力调整和资金引导,同社会组织和市场组织共同建设体育旅游特色小镇、体育服务综合体,充分利用自然资源优势推进全民健身公共服务要素供给。②加强县级以上体育协会等体育社会组织建设。在《江苏省全民健身实施计划(2016—2020年)》中明确指出要以规范化、专业化、实体化为要求,按照体制脱钩、实体化改革、管办分离、功能优化原则分类推进体育社团改革,逐步形成架构清晰、服务多元、依法治体的体育社会团体发展格局。早在2014年江苏省体育局和财政厅就印发《江苏省本级向社会组织购买公共体育服务暂行办法》,对政府向体育社会组织购买内容、流程进行了规制,较大程度上规范了政府向体育社会组织提供资金支持的渠道。③组织城乡居民参加体育健身和体育竞赛活动。江苏对全民赛事活动较为重视,无论是产业发展规划还是全民健身实施计划,均重点强调要因地制宜打造赛事活动,如“泛沿江体育带”全民健身

大联动等品牌健身活动、苏州吴中“环太湖”竞走与行走多日赛、武进太湖湾和常熟沙家浜龙舟赛、宿迁国际生态四项赛等。同时,对赛事承担主体及其供给行为进行了规制,为规范群众体育赛事办赛的规范性,也出台了《江苏省贯彻体育赛事活动管理办法实施细则》等。

综上所述,能力建设型路径通过大量供给能力建设工具,并搭配权威工具和系统变革工具的使用,实现了全民健身公共服务从要素供给到制度化保障,主要体现在:①对系统变革工具的合理利用,建立了全民健身工作协调机制,形成党委领导、政府主导、部门协同、社会力量参与以及法治保障的全民健身公共服务体系建设工作格局。②充分运用了权威工具,制定了全民健身公共服务各要素的建设标准,包括体育场地设施标准、不同年龄的体质健康标准等,使得全民健身公共服务要素供给有章可依。以江苏为代表的能力建设型组态路径,能较大程度上实现全民健身公共服务要素的建设效率,通过对31个省(自治区、直辖市)的结果变量比较分析,江苏省的人均体育场地设施面积、每万人参与体育赛事数量和拥有体育社会组织数量呈现较高水平。

3.4 促进全民健身公共服务发展的权威型路径

根据政策工具理论,权威工具的使用者假设政策执行者忠于职责,遵从权威,遵守法律规制,能按政策规制要求行动。从组态4和组态5分析来看,权威型路径案例包括陕西、安徽,该组态路径的共性特征是在象征与劝解政策工具供给水平较低的情况下,以权威工具为主导,搭配使用能力建设工具或系统变革工具,以此促进全民健身公共服务水平发展。

故此,将组态4和组态5命名为权威型路径。在此路径中象征与劝解工具和激励工具是作为核心与边缘条件缺失,该路径中各类政策工具作用关系如图4所示。需要说明的是,我国体育法、体育政策规制往往呈现出软法性特征,更多的是对政府部门和社会组织等进行供给行为规制,依靠政府的法律管制和行政规制对全民建设公共服务要素进行配置,在配

置形式上往往是依托“权力主导”与“资源引导”的运行机制,对政府部门供给全民健身公共服务行为具有较高的规制效力^[27]。此路径能成为促进全民健身公共服务发展的政策工具组态,应反思在中国目前的体育发展体制下,权威工具仍然具有较高的能力效度,尤其是面对全民健身公共服务发展水平较低的情况下,应尽早确立权威工具作为核心条件。

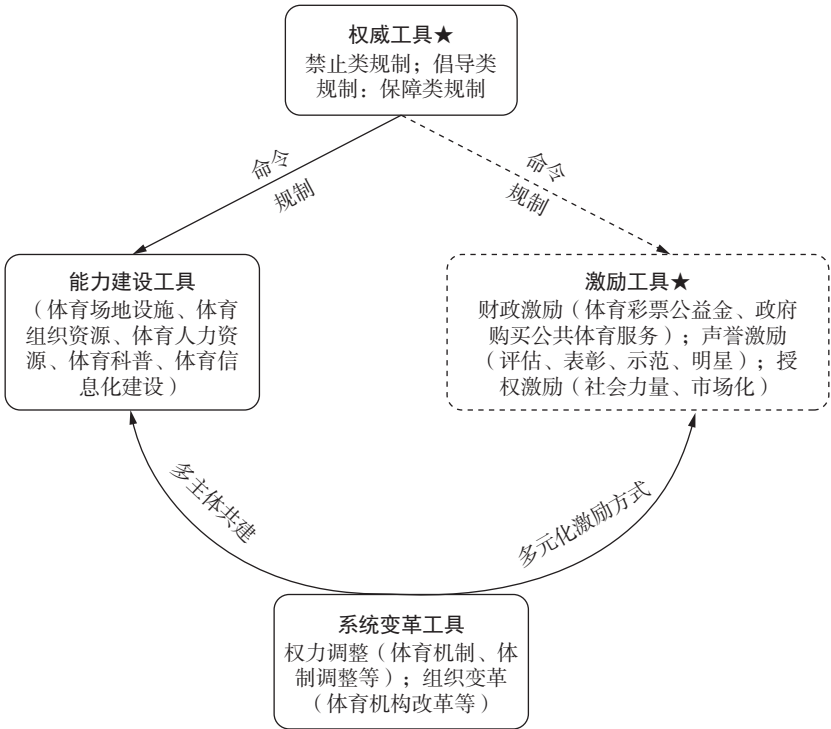


图4 提升全民健身公共服务发展水平的权威型路径

Fig.4 Authoritative path to improve the development level of public services for national fitness

在对应案例中安徽省属于搭配系统变革工具的权威型路径。从31个省(自治区、直辖市)政策文本编码来看,安徽省在权威工具编码上较为突出,其规制条例出台较早且完备。早在2010年安徽省就已修订了《安徽省全民健身条例》,属于较早开展全民健身条例修订工作的省份。在地方性全民健身法规出台后,安徽省又相继出台了诸多全民健身配套政策文件,其中权威工具使用保障了全民健身公共服务各类要素能较好地运转。如2011年安徽省体育局便颁布了《安徽省全民健身工程管理办法》,旨在加强体育场地设施建设和体育彩票建设和管理,并强制规定了县、区、街道办事处、公园及小区是工程的受赠单位,对受赠的体育健身器材具有产权,负责建设和运营管理,同时规定市、县体育部门必须从本级体育彩票公益金中按比例支出,保证地方体育彩票公益金在全民健身公共服务上的投入额度。为了

保障该项全民健身资助工程的执行,安徽省体育局同时设立了项目申报审批程序,要求各县市按照省体育局下发的文件执行。此类权威工具使用针对性和规制效力较强,利用“权力主导”与“资源引导”的配置方式能保障政府对全民健身公共服务配置指标的落实。

权威型工具的使用缺点在于变通性及灵活性低,易抑制政策执行者的主观能动性,这需要搭配系统变革工具的使用。为提升社会力量和市场主体力量参与到全民健身公共服务供给中,安徽省体育局制定了《安徽省体育发展五大任务行动计划(修订版)》,将“全民健身、健康安徽”战略上升为首要战略。在该行动计划中,不仅鼓励社会力量投资建设体育场地设施,同时支持社会力量研究制定全民健身服务行业标准,并强调要形成多元主体深度融合、多种机制相互配合的局面,包括打造全民健身志愿服务的

长效机制、社会体育指导员激励机制、公共体育场馆的运营改革机制等,此类机制变革在较大程度上激发了社会力量建设全民健身公共服务的主观能动性,这也促使安徽省在体育社会指导员的数量和场地设施上超出了全国平均水平。2019年,安徽省体育局联合多部门印发了《安徽省关于加快推动全民健身与全民健康深度融合的指导意见》,在明确以权威工具为主导的基础上,注重搭配系统变革工具的使用,如意见中要求把全民健身融入各行业的管理体制和运行机制中,形成体育、卫生健康、教育、民政、文化旅游、工会、妇联、老龄等部门联动机制等。当前,多元主体治理格局依然是以政府部门为主导推动实施,多元治理网络更加强调各主体的相互依赖与合作,而达成此治理形态往往需要依靠政策法规体系保障才能有效运行,进而推进全民健身公共服务各项要素的高效供给。

陕西省与安徽省不同,虽然两者均是以权威工具作为全民健身政策供给的主导力量,但陕西省更侧重搭配能力建设工具,此政策工具组态也能促使全民健身公共服务水平提升。在全民健身赛事活动的供给上,举办全省全民健身运动会是陕西省的一大特色亮点,自2017年开始陕西省政府每年均会下发关于举办全民健身运动会的通知,并且强制规定各省、市、行业组代表参与不少于60%的项目,比赛设市区组、行业组和社会组,充分调动了全省人民参与体育锻炼的积极性。在促进公共体育场馆向社会免费或低收费开放上,陕西省利用体育彩票公益金对其进行补助,为强化各级体育部门和项目实施单位的责任意识,围绕补助资金的执行情况、资金管理及使用情况设立了补助资金核查机制。与其他省(自治区、直辖市)不同的是,陕西省要求各市、县单位补助资金必须按规定下发使用,最后由省体育局委托会计事务所进行核查。2018年,陕西省体育局下发《关于申报2018年中央集中彩票公益金支持体育事业专项资金预算的通知》,规定各市体育部门要对本部门所报送的中央集中彩票公益金支持体育事业专项资金项目真实性和可执行性负责,彩票公益金预算一经批准,应当严格执行且不得擅自调整。在体育场地设施建设上,陕西省政府印发了《关于加强全民健身场地设施建设发展群众体育的实施意见》,制定了体育场地设施补短板行动计划,其中规

定了各项事务的完成时间,以及相应负责的部门,该意见也强制要求新建小区室内、室外人均面积占比要求,与住宅区的主体工程同步设计施工、同步验收交付。可见,政府以权威工具为主导搭配使用能力建设工具,在较大程度上保障了陕西省全民健身公共服务要素建设,使陕西省在促进全民参与体育锻炼上超出全国平均水平。

4 结论与建议

4.1 结论

第一,追求某一类型全民健身政策工具数量上的增加,并不一定能提升我国全民健身公共服务发展水平,注重政策工具之间的合理搭配才能发挥最大效能。具体而言,促进全民健身公共服务发展的政策工具组态路径包括治理型路径、激励型路径、能力建设型路径和权威型路径四大类,四类路径主要有以下特征:一是,在四大政策工具组态路径中,权威工具作为核心条件和边缘条件出现了四次,充分证明了权威工具的能力效度,也符合当前我国政府主导型的全民健身公共服务供给配置方式。在31个省(自治区、直辖市)权威工具的供给中,涉及保障类规制、倡导性规制和禁止类规制三类,其中保障类规制包括全民健身公共服务各要素的保障,如在各地颁布的全民健身计划、全民健身条例中提及的“各级政府要将全民健身工作相关经费纳入本级财政预算”“政府应当制定政策公民依法组建健身社会组织”等就是明确的保障类规制,在出台此规制后各地方也会出台相应的配套措施,如《上海市体育社会组织专项资金奖励意见》等。其次,在各地颁布的全民健身条例中含有大量的倡导性规制,如“有关部门应当利用公园、绿地、广场、河湖沿岸、城市道路等区域安排健身步道等全民健身活动场地”,此类倡导性规制通过配套政策的资源引导方式,对全民健身公共服务的供给具有重要影响。二是,根据组态结果和地方全民健身公共服务发展水平来看,当某省份的全民健身公共服务水平较高,且体育传播媒体等象征与劝解工具处于较低水平时,如若确立权威工具为核心条件,需要与系统变革工具或能力建设工具搭配使用才能发挥较高政策工具组态效能。如若确立能力建设工具为核心条件,需要搭配权威工具和系统变革工具才能发挥较高的

政策工具组态效能。如若以激励工具为核心条件, 需要与能力建设工具、象征劝解工具和系统变革工具的共同作用, 能有效调动各主体在全民健身公共服务要素供给中的自组织行为。

第二, 能力建设工具在4条政策工具组态中属于边缘条件, 仅组态3成为核心条件存在。结合31个省(自治区、直辖市)的全民健身政策文本编码结果来看, 能力建设工具编码频次为74 051次, 是激励工具的2.8倍, 是权威工具、系统变革工具、象征与劝解工具的5倍之多, 可见能力建设工具是各地方政府全民健身公共服务政策供给的重点。出现此现象较为符合我国全民健身公共服务要素处于数量积累期的政策供给特点, 包括场地设施、体育组织、赛事活动、人力资源等能力建设工具的供给, 说明能力建设工具与其他政策工具存在供给结构失衡现象。

第三, 五类组态路径呈现差异对称性, 这种差异对称性体现在当某组态以一种或两种政策工具为核心条件时, 其余的组态路径中对应的政策工具就呈现为边缘条件或者呈现可有可无的状态。譬如, 当组态1、组态4和组态5以权威工具为核心条件时, 组态2和组态3的权威工具就呈现为边缘条件或者呈现可有可无的现象, 这种差异对称性在一定程度上也揭示了我国促进全民健身公共服务发展中政策工具组态路径的丰富性。结合31个省(自治区、直辖市)全民健身公共服务发展水平看, 治理型路径和激励型路径对应的省(自治区、直辖市)往往发生在上海、北京等全民健身公共服务较发达地区。而陕西省、安徽省成为权威型路径的典型城市, 此路径亦能促进全民健身公共服务发展。从两省的政策工具供给与对应全民健身公共服务发展水平的因果关系来看, 两省的倡导类规制和保障类规制等权威工具的使用较为丰富, 且注重搭配财政资金、场地设施、体育组织、人力资源等要素供给能力建设工具。这说明当全民健身公共服务水平并不发达时, 应尽早确立权威工具为核心条件, 并搭配能力建设工具和系统变革工具的使用。

4.2 建议

第一, 当激励工具、象征与劝解工具的供给水平处于较低状态时, 权威工具需要确立其核心地位, 并搭配系统变革工具和能力建设工具才能发挥政策工具组态效能, 该政策组态可参照陕西、安徽两个省

份的权威型路径。全民健身政策供给者应充分认识到, 在我国以政府主导型的体育发展体制下, 权威工具仍然具有较高的能力效率, 并考量其在我国全民健身政策供给和运行中的适切性, 不可理想化认为实现能力工具的全面覆盖就能提升全民健身公共服务发展水平, 进而忽视权威工具置于保障全民健身公共服务要素建设的核心地位。

当权威工具和系统变革工具供给水平均作为核心条件出现, 需要搭配能力建设工具和象征与劝解工具使用, 该政策组态可参照上海、北京、浙江的治理型路径。一是, 政策供给者应注重使用倡导性、保障性的政策规制等权威工具来完善全民健身公共服务的顶层设计, 根据各省份的全民健身公共服务发展现状, 搭配能力建设工具或系统变革工具的使用, 通过政策规制要求政府和市场进行体制机制改革, 从而调动全民健身公共服务供给的积极性, 最大程度上优化全民健身赛事活动、体育组织、场地设施等资源配置, 提升全民健身公共服务要素供给效率及其发展水平。二是, 政府应当重视数字媒体、体育节日等象征与劝解工具的搭配使用, 注重利用报刊、广播电视、互联网、新媒体等开设全民健身栏目, 通过象征与劝解工具撬动激励工具发挥出最佳的政策组态效能。

当激励工具供给水平较高时, 需要搭配能力建设工具和象征与劝解工具的使用。一是, 通过财政激励和授权激励工具, 搭配使用系统变革工具和能力建设工具, 推动全民健身公共服务供给主体向社会化和市场化发展, 以此促使体育社会组织、市场组织更好地供给全民健身场地设施和赛事活动, 该政策组态可参照天津和广东两个省(自治区、直辖市)的激励型路径。二是, 通过声誉激励工具, 搭配使用象征与劝解工具, 不仅能最大化程度上鼓动全民健身公共服务供给主体的积极性, 同时也能较好地推动政府对全民健身公共资源进行倾向性配置, 进而推进全民健身公共服务精准供给, 该政策组态可参照山东省的激励型路径。

第二, 各省(自治区、直辖市)在大量供给能力建设工具的情况下, 应注重搭配使用权威工具和系统变革工具, 尤其是关于体育场地设施、赛事活动、体育组织资源等要素供给, 需要制定跨部门协同治理方案和全民健身公共服务要素供给标准等配套政

策。譬如,对于新建小区配套建设公共体育场地设施的政策,就需要规定室内外体育场地设施建设的标准,同时规定与住宅区的主体工程同步设计施工、同步验收,否则不得交付使用,诸如此类能力建设工具和权威工具的搭配使用才可保障全民健身公共服务要素的供给得到体制机制运转的支撑。该政策组态可参照上海、北京、浙江的治理型路径和江苏等省(自治区、直辖市)的能力建设型路径。

第三,五类组态路径呈现差异对称性给予的启示是,在促进全民健身公共服务发展的路径中并非要以统一的“模子”进行政策工具配置,各省应当充分结合自身的全民健身公共服务发展水平,以及各地政府在全民健身政策执行过程中的优势之处进行政策工具组态的搭配使用。当全民健身公共服务发展水平较为发达时,应重点采用治理型路径、激励型路径和能力建设型路径,包括以权威工具和系统变革工具为主导,搭配能力建设工具和象征与劝解工具使用,抑或以财政激励、声誉激励和授权激励等激励工具为主导,辅助使用能力建设工具、象征与劝解工具以及系统变革工具,以此进一步夯实和完善全民健身公共服务发展水平,有效地促进全民健身公共服务发展。当全民健身公共服务发展水平相对欠缺时,应注重使用权威型路径,即以权威工具为主导,搭配使用能力建设工具或系统变革工具。如前所述,权威型路径在全民健身公共服务要素配置形式上往往是依托“权力主导”与“资源引导”的运行机制,对政府部门供给全民健身公共服务行为具有较高的规制效力,保障各类供给主体对全民健身公共服务配置指标的落实,以此有效地促进全民健身公共服务发展。

参考文献:

- [1] 刘红建,尤传豹,郭修金.体育政策概论[M].北京:人民体育出版社,2022.
- [2] 姜国兵.公共政策学[M].北京:商务印书馆,2023.
- [3] 刘红建,高奎亭,徐百超.中国全民健身政策体系演进历程、优势特征及效能转化研究[J].体育学研究,2022,36(1): 91-102.
- [4] 尤传豹,刘红建,刘涛.地方政府全民健身政策执行力指标构建及其应用研究[J].山东体育学院学报,2019,35(4): 39-46.
- [5] 韩永君.群众体育政策工具选择评估——基于省级全民健身实施计划的内容分析[J].成都体育学院学报,2019,

- 45(5): 64-72.
- [6] 钟亚平.“新时代”背景下全民健身政策执行的制约因素与路径选择[J].武汉体育学院学报,2018,52(4): 5-11.
- [7] 林德明,罗宇晴,刘文斌.知识产权政策如何提升国家创新能力?——基于政策工具的组态分析[J].科学学研究,2023,41(12): 2193-2203.
- [8] RAGIN C C, FISS P C. Net effects analysis versus configurational analysis: An empirical demonstration. Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2008.
- [9] 上官莉娜,夏本倩.地方政府数据开放水平的驱动因素与提升路径研究[J].数字图书馆论坛,2022(9): 13-20.
- [10] WIMMER D. Mass Media Research: An Introduction[M]. Boston: Wadsworth Publishing, 2003: 163.
- [11] 祝良,黄亚玲.我国全民健身公共服务高水平发展的驱动模式——基于模糊集定性比较分析[J].广州体育学院学报,2023,43(4): 1-12.
- [12] MCDONNELL L, ELMORE R. Getting the job done: Alternative policy instruments[J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987, 9(2): 133-152.
- [13] 姚佳胜,董红莲.政策工具视角下我国学前教育政策文本量化分析[J].教育理论与实践,2020,40(25): 22-27.
- [14] 刘冰,吴佳琪.省域机构养老资源配置与社会经济协调发展驱动路径研究[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2023,24(2): 68-75.
- [15] 马德浩.新发展理念视域下的中国体育发展方式转变[J].上海体育学院学报,2019,43(6): 6-15.
- [16] 罗思颖,陈元欣,周彪,等.关系-内容视角下央地全民健身场地设施政策协同研究[J].体育科学,2023,43(12): 40-53.
- [17] 杜运周,刘秋辰,陈凯薇,等.营商环境生态、全要素生产率与城市高质量发展的多元模式——基于复杂系统观的组态分析[J].管理世界,2022,38(9): 127-145.
- [18] RAGIN C C. Fuzzy-set social science[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- [19] 闫静,徐诗枫,温雨竹.新时代全民健身公共服务治理逻辑、要素与路径[J].体育学研究,2023,37(6): 11-23.
- [20] 陈学飞.教育政策研究基础[M].北京:人民教育出版社,2018.
- [21] 刘兵,郑志强.中国式现代化进程中我国体育社会组织治理转型与发展[J].体育学研究,2023,37(5): 1-10, 19.
- [22] 刘蔚宇,黄海燕.体育赛事监管主体权力分配模式探析——基于控制权理论的视角[J/OL].体育学研究, 1-18 [2024-08-06]. <https://doi.org/10.15877/j.cnki.nsic.20240604.001>.
- [23] 薛昭铭,马德浩,高升.我国城市体育场地设施建设的政策导向、现实问题及纾解之策[J].西安体育学院学报,2023,40(4): 428-438.
- [24] 国家体育总局.打造共建共治共享的“大体育”治理格局——全民健身场地设施建设的“广东经验”[EB/OL]. (2020-10-27) [2023-11-07]. <https://www.sport.gov.cn/n20001280/n20745751/n20767239/c21441933/content.html>.

[25] 张彦华. 网络社群声誉激励机制对公共决策的影响及治理[J]. 社会科学辑刊, 2020(6): 88-97.

[26] 田士旭. 党的十八大以来我国中小学教师政策回溯与展望——基于政策“工具—要素”框架的分析[J]. 中国远程教育, 2024, 44(7): 24-37.

[27] 廉睿, 卫跃宁. 《中华人民共和国体育法》“软法性条款”研

究[J]. 体育学刊, 2021, 28(3): 1-8.

作者贡献声明:

薛昭铭: 提出论文选题, 查找资料, 撰写、修改论文; 高升、马德浩: 指导论文撰写与修改; 张蕊: 数据处理; 孙磊: 查找资料, 参与数据整理工作。

Configuration Path of Promoting the Development of Public Services for National Fitness through China's National Fitness Policy Tools
——Fsqa Analysis Based On 31 Provinces (Autonomous Regions, Municipalities)

XUE Zhaoming¹, ZHANG Rui², MA Dehao³, GAO Sheng¹, SUN Lei¹

(1. School of Physical Education, Anhui Normal University, Wuhu 241002, China; 2. School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211110, China; 3. School of P.E. & Health, East China Normal University, Shanghai 200241, China)

Abstract: The rationality of the supply of national fitness policies has an important impact on promoting the development of public services for national fitness. Using qualitative comparative analysis, this study takes the use of national fitness policy tools in 31 provinces (autonomous regions, municipalities) in China as the conditional variable and the development level of national fitness public services in each province (autonomous regions, municipalities) as the outcome variable, to study the policy tool configuration path that promotes the development of national fitness public services in China. The research has found that there are four types of configuration paths for promoting the development of public services for national fitness in China: governance path, incentive path, capacity building path, and authoritative path. The characteristics of these paths include: firstly, authoritative tools have high effectiveness in the composition of national fitness policy tools in China; Secondly, there are more capacity building tools available in the national fitness policy, but they appear as marginal conditions in the four configuration paths of promoting the development of public services for national fitness; The third is that the five types of configuration paths exhibit differential symmetry. It is therefore suggested that: ① It is necessary to fully understand the ability and effectiveness of authoritative tools. When the supply level of incentive tools and symbolic and persuasive tools are at a low level, authoritative tools need to be established as the core condition, and combined with system change tools and capacity building tools, in order to exert the organizational effectiveness of the national fitness policy. ② In the context of a large supply of capacity building tools, attention should be paid to the use of authoritative tools and system reform tools to ensure the effective operation of the public service supply mechanism for national fitness and the rational allocation of resources. ③ The use of incentive tools requires the combination of system change tools and symbolic and persuasive tools to achieve maximum effectiveness. ④ We should fully consider the development level of public fitness services in each province (autonomous regions, municipalities) and select policy tool configuration paths suitable for each province for policy supply.

Key words: national fitness policy; policy tools; national fitness public service; qualitative comparative analysis; configuration path