

# 多源流理论视域下我国全民健身政策的演进动力与优化路径

于文谦<sup>1</sup>, 涂娟<sup>2</sup>

(1.南通大学 体育科学学院, 江苏 南通 226019; 2.吉林体育学院, 吉林 长春 130022)

**摘要:** 运用多源流理论分析框架探讨我国全民健身政策的演进动力和演进过程, 提出政策演进的优化路径。研究认为: 全民健身资源闲置与需求紧缺并存、全民健身资金供给不足与需求增加并存、全民健身文化氛围不足与意识缺乏并存是推动全民健身政策演进的问题源流; 人大代表和政协委员政策提案的民意表达、专家学者长期学术研究成果的支撑和利益相关者的诉求构成全民健身政策演进的政策源流; 行政意志、国民情绪和国际政策示范带动是推动全民健身演进的政治源流。提出以问题源流为导向, 关注社会现实问题; 以政策源流为重心, 拓宽建议表达渠道; 以政治源流为核心, 紧跟国家政策动向的优化路径。

**关键词:** 体育政策; 多源流理论; 全民健身

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2023)04-0043-07

## The evolution power and optimization path of national fitness policy in China under the perspective of multiple-streams theory

YU Wenqian<sup>1</sup>, TU Juan<sup>2</sup>

(1.School of Sports Science, Nantong University, Nantong 226019, China;

2.Jilin Sport University, Changchun 130022, China)

**Abstract:** Using the analysis framework of multiple-streams theory, this paper discusses the evolution power and process of China's national fitness policy, and also puts forward the optimization path of policy evolution. The research shows that the coexistence of idle resources and demand shortage of national fitness resources, insufficient supply of national fitness funds and the increased demand, lack of cultural atmosphere and lack of awareness are the sources of problems in promoting the evolution of national fitness policy. The expression of public opinion on the policy proposals of NPC deputies and CPPCC members, the support of long-term academic research achievements from experts and scholars, and the demands of stakeholders constitute the policy origin of the evolution of national fitness policy; the will of the party and government, national sentiment and international policy demonstration drive are the political sources to promote the evolution of national fitness. Given that, this paper put forward that taking the problem source as the guidance, and then paying attention to the social reality problem; taking the policy source as the focus, and then broadening the suggestion expression channel; taking the political source as the core, and also closely following the optimization path of the national policy trend.

**Keywords:** sports policy; the multiple-streams theory; national fitness

习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会上提出要“促进群众体育和竞技体育全面发展, 加快建设体育强国”。全民健身政策作为推进群众体育发展的创举, 为实现体育强国目标奠定坚实基础。全民

健身政策即国家对全民健身事业发展的行动规划和制度安排, 对发展体育事业具有引领、规范和约束作用。自1995年《全民健身计划纲要》颁布以来, 我国相继出台多项与全民健身发展相关的政策, 以助力群众体

收稿日期: 2022-11-21

基金项目: 教育部人文社会科学研究一般项目(19YJA890034)。

作者简介: 于文谦(1956-), 男, 教授, 博士生导师, 研究方向: 体育人文社会学。E-mail: yuwenqian560322@hotmail.com

育发展。2021年7月国务院颁布《全民健身计划(2021—2025年)》,从3个部分14个方面提出8项主要内容,对全民健身事业的未来发展方向做出指示。

国家治理体系的建立健全需要公共政策予以支持,科学化公共政策是实现国家善治的可靠保障<sup>[1]</sup>。政策议程创建是弥平社会问题与政策生成的发端,是公共政策领域研究的热议话题之一。多源流理论是美国政治学家金登提出的由问题源流、政策源流和政治源流构成的分析政策议程创建过程的模型,该理论表示政策议程创建需要开启政策之窗,而政策之窗的开启需要政策企业家在三流耦合时当机立断进行软化活动,触发议程设置,推动政策出台。

多源流理论是基于西方社会制度创建的政策过程理论,因此将其用于分析我国全民健身政策演进过程需厘清其是否具有适切性。首先,伴随体育领域和国家治理现代化改革不断深化,体育领域的开放性特征愈加明显,民主化程度不断提升,以人民和社会需要为基准调整全民健身政策是发展群众体育事业的基本遵循,经过多次变更我国全民健身政策呈现出渐进式演进特征,逐步形成由党和政府主导向政府协同、全社会共同参与的模式,符合多源流理论中蕴含的理解政策议程设置中影响因素间的互动逻辑。其次,已有学者依据研究需要对其进行修正,如在政治源流方面,提出将利益集团之间的竞争以及政党的换届整合为执政党的意识形态变更<sup>[2]</sup>。再次,经过长期发展,多源流理论已在财政、教育、医疗卫生、社会管理等政策中得到应用<sup>[3]</sup>。因此,本研究在多源流理论的基础上,以我国政治制度为根本,将党的意志作为政治源流的重要部分,依据我国国情和全民健身政策特征分析全民健身政策的演进过程。

## 1 全民健身政策的演进过程

全民健身政策是做好群众体育工作的基础性环节和关键性节点,历时多年已形成较为完整的政策体系。1994年后,随着体育领域改革不断深入,我国体育逐渐由“举国体制”转向“体育双轨制”<sup>[4]</sup>,呈现群众体育与竞技体育协同发展趋势,但竞技体育仍占主导地位。1995年国务院颁布《全民健身计划纲要》,采用逐步实施方法对全民健身工作进行整体规划和方向性指引,肯定人民体质健康与国民经济协调发展的重要性,通过宣传和设立改革试点等方式营造全民健身的社会氛围,在地方成立群众体育工作领导机构,开启“全民健身计划”。同年全国人大颁布《中华人民共和国体育法》,提出将群众体育写入体育法,进一步强调群众体育在体育事业发展的基础性地位,全民健身事

业有了法律保障。1996年全民健身首次出现在国民经济和社会发展规划中,全民健身由“喊口号”向“抓实践”转变。2000—2008年伴随北京奥运会成功申办,多项与体育改革和发展相关的规划、纲要、意见出台,全民健身事业得到重视,在“金牌体育”观念下“全民体育”思想也日渐兴起。2009年国务院颁布《全民健身条例》,设立全民健身日,提出各级部门要依据公民体质和全民健身活动开展状况制定政策内容,为开展群众体育活动、建设体育强国和维护公民体育权益提供法规保障。2011年国务院颁布《全民健身计划(2011—2015年)》,将开展群众体育活动与建设全面小康社会、体育强国以及国民经济发展相联系,并提出促进全民健身与竞技体育协调发展,对全民健身的资金构成、社会力量组成、场地设施建设与规划、健身指导、部门考核标准等有了更为详细说明,群众体育发展的“大群体”工作格局逐渐形成。

2014年国务院出台《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,对全民健身的消费、税费、土地、投融资、人才就业等政策作出新指示,提出促进全民健康和全民健身深度融合,全民健身成为国家战略,全民健身事业也向社会导向型转变。2016年全民健身首次出现在国家重要的卫生健康政策《“健康中国2030”规划纲要》中,伴随《全民健身计划(2016—2020年)》的发布,全民健身和全民健康的联系更为紧密,发展群众体育成为推进健康中国战略的重要抓手。同年,全民健身工作部际联席会议成立,全民健身工作格局和领导协调机制得到创新发展,山东、湖北、北京等省市相继成立全民健身联席会议,部分地区还将健身设施纳入政府重要民生实事项目<sup>[5]</sup>。2017年党的十九大报告指出推进全民健身和竞技体育全面发展,全民健身的时效性和时代使命得到进一步强调。2021年国务院发布《全民健身计划(2021—2025年)》,强调深入实施全民健身战略以发挥全民健身提健康、促发展、增产值、助强国的综合价值和多元功能,注重将新理念、新格局、高质量、高水平等融入全民健身活动开展和全民健身公共服务体系构建中。由此可见,在系列政策的辅助下,我国群众体育与竞技体育正逐步向科学、协调、全面方向发展,以全民健身为基础的群众体育逐渐得到重视,成为增强国民体质、建设体育强国以及实现中华民族伟大复兴的重要举措。在竞技体育成绩斐然的今天,全民健身作为群众体育的重要组成部分,为推进我国体育协调发展做出了重要贡献,全民健身相关政策的颁布完善了我国体育政策体系,增强了体育领域发展的均衡性,对推进群众体育事业长久稳定发展具有重要意义。

## 2 多源流理论视域下我国全民健身政策演进原因探查

### 2.1 问题源流:我国全民健身政策演进的问题辨析

第一,全民健身资源闲置与需求紧缺并存。新中国成立以来,受举国体制竞技体育管理方式和金牌至上价值取向的影响,我国体育发展呈现重竞技体育轻群众体育的态势。1995年《全民健身计划纲要》的出台让群众体育重回大众视野,全民健身事业开始起步,但历史长期积累的健身场地设施缺乏、人均体育场地面积不足、城乡体育资源配置不均等问题一时难以解决。第四次全国体育场地普查和2021年全国体育场地统计调查数据显示,1995和2021年我国人均体育场地面积分别为0.65和2.41 m<sup>2</sup>,虽有提升但距离2025年2.6 m<sup>2</sup>的目标仍有较大差距。进入21世纪,随着人口老龄化和青少年体质健康等问题突出,以体育促健康成为大众所需,但全民健身活动、健身指导、体质监测等方面存在的痼疾仍需调治以服务全民健身发展。如2022年我国人均社会体育指导员比例为3400:1,仍未达到城市每千人和农村每乡镇配备一名社会体育指导员的要求。且当前我国群众体育健身场地仍以足球场、健身路径、篮球场等为主,缺乏小众化、个性化体育设施类型,15分钟健身圈覆盖面积不足,县级一场两馆普及率低<sup>[6]</sup>,亟须推进“六个身边”工程。另外,随着城市化进程加快,城市人口结构趋于复杂,城市建筑用地侵占体育建设用地时有发生,加上体育部门所属系统和其他系统如学校体育场地设施对外开放程度不够,缩减群众体育锻炼空间,增加了群众体育发展的繁杂性,引发“广场舞大妈与篮球少年争场地”“健身器材建在农田”“暴走天团违反交通规则”“足球场用来赶集”等事件。

第二,全民健身资金供给不足与需求增加并存。资金是保障全民健身活动顺利开展的基础性资源,党的十八大以来,政府主导、社会和市场参与的全健身多主体协同发展局面逐渐形成,政府加大“放管服”力度,但多主体协同的资金供给不足仍存在。一是全民健身资金主要依靠政府财政,社会力量未被完全激活。长期以来我国健身设施资金多由政府负责,社会组织、企业等力量参与不足,各地主要依托政府财政资金或体彩公益金开展全民健身活动。“十三五”期间,中央预算内投资100多个亿用于全民健身场地设施建设,占财政资金总投资的数额逐渐上涨。近年来,国家出台各项鼓励社会力量参与体育发展的政策,但受制于体育设施税费减免不足、土地使用权获取困难等情况<sup>[7]</sup>,社会力量多以慈善捐赠、志愿服务等较为浅层的方式参与其中<sup>[8]</sup>,加上体育设施投资大、回报周期长,

无法满足社会力量利益快速变现的要求,社会力量参与健身设施建设情况不容乐观。二是年龄结构失衡引发资金需求不断扩大。“十四五”时期,我国65岁以上老年人将超过2.1亿,约占总人口数的15%<sup>[9]</sup>,但2020年我国总和生育率仅为1.3,生育率下降趋势明显,中度老龄化与低生育率陷阱交织,年龄结构失衡问题渐显,加上新建或改造适老化全民健身场地设施、器材装备等需要大量资金,增加全民健身发展的资金压力。

第三,全民健身文化氛围不足与意识缺乏并存。在我国全民健身事业起步阶段,政府通过开展各类全民健身宣传活动,尝试以竞技体育文化带动全民健身文化发展,培养群众体育健身意识,但在“吃饱穿暖”“举国体制”等观念的影响下,人民的关注点多集中于基本生活层面,全民健身氛围较淡薄。一是群众体育消费意识有待提升。行为方式和价值理念反映出主体的实际需求,国家统计局数据显示,2015—2021年,居住、交通通信和食品烟酒始终占据我国居民消费支出的前3位,表明我国居民目前仍以衣食住行等刚性消费为主,相比之下与全民健身相关的支出所占比重偏低<sup>[10]</sup>。二是学生体育素养缺失问题日益凸显。从体教结合到体教融合,学校体育逐渐得到重视,但应试教育思想仍在学校体育改革与发展中占据重要位置,体育在国民教育工作中的重要性未得到应有重视,学生体育意识不足、体育修养偏低、体育个性缺乏、体育运动习惯缺失等问题严重<sup>[11]</sup>。三是不同年龄段人群超重肥胖率较高。数据显示,我国超重率和肥胖率在不同年龄段的数值均偏高,其中老年人为41.7%和16.7%、成年人为35.0%和14.6%<sup>[12]</sup>、6岁以下与6~17岁儿童青少年为10.4%和19%<sup>[13]</sup>,整体情况不容乐观。相关数据指标变化也引发政府机构和专家们的关注,成为政策问题判断的基本依据和政策演进的重要指标。

### 2.2 政策源流:我国全民健身政策演进的备选方案产生

第一,人大代表和政协委员政策提案的民意表达。全民健身政策备选方案的产生和政策合成是共同努力的结果,其中人大代表和政协委员的建议和意见丰富“政策选择”。2014年政协委员刘云生提出要推动大型体育场馆免费开放,提高体育场地设施利用率,发挥全民健身的普惠性;政协委员陈忠和则建议社区重构与开发要预留公共体育空间,提供可供群众尤其是老年人利用的公共体育设施。2018年全国政协委员、北京体育大学副校长胡杨提出推进全民健身与科技创新结合,提高大众健身满意度;全国政协委员、国家体育总局副局长李颖川提出以体育赛事为突破口打造体育文化节,加大资金投入以建设“六个身边”工程,在全社会营造全民健身氛围,提高全民健身发展水平。

2021年全国人大代表、全国工商联执委王刚建议打造中国原创全民健身体育文化名片,增强中华民族体育文化自信;全国人大代表、华佗五禽戏第58代传人陈静提出从专业性、证书持有、指导能力方面加强对社会体育指导员的培训和管理。共同体中的部分政策企业家具有行业精英代表和“两会”代表双重身份,分别就全民健身文化培育、指导员培养、设施开放和科技创新等方面提出见解,经过磋商形成共识并面向公众开放,推动政策备选方案进入议程设置环节。

第二,专家学者长期学术研究成果的支撑。首先,专家学者针对全民健身政策发表了大量论文。在CNKI数据库中采用高级检索,以“全民健身”“全民健身计划”“全民健身政策”为关键词进行检索,截至2022年10月30日共有核心期刊千余篇论文,这些研究成果是全民健身政策得以推出和实行的重要基础。其次,科研院所和体育系统召开系列全民健身学术研讨会。2018年西安体育学院召开“新时代全民健身发展的改革与创新”研讨会,就新时代如何发展全民健身进行了探索;2021年天津体育学院召开全民健身高峰论坛“新征程全民健身高质量发展的新理念新格局”、华东交通大学召开“全民健身科学运动研讨会”;2022年天津体育学院和天津市体育局主办“推进中国式现代化 加快体育强国建设”2022全民健身高峰论坛。相关专家学者从不同角度就如何推动全民健身高质量发展、如何科学进行全民健身运动展开了争鸣与探索。最后,随着全民健身事业稳步推进,众多以全民健身为主题的国家、省部级课题被立项。如戴敬东立项2018年国家社会科学基金项目“我国‘全民健身战略’实施的体制性保障研究”、史小强立项2021年国家社会科学基金项目“智慧社区背景下全民健身公共服务供需错配与矫正治理研究”、2021年杨群茹立项教育部人文社会科学研究规划基金项目“基于区块链技术的全民健身公共服务创新治理与转型发展研究”。体育界学者的研究多集中于“何为全民健身”和“如何保障全民健身”,各种有关全民健身发展的观点在碰撞融合后形成了具有前瞻性和创新性的政策备选方案,推动全民健身政策演进。

第三,利益相关者的诉求和表达。以史密斯的政策过程模型为基础,“全民健身”政策利益相关者由公共、政策执行以及目标群体利益体共同构成<sup>[14]</sup>,这些利益相关者群体的诉求能促成全民健身政策备选方案的产生与完善。公共利益体包含国务院及下属国家体育总局、教育局等部门,其通过召开会议、发布通知等探讨全民健身政策与实际发展的适用性,收集各方利益体的意见和建议对全民健身政策进行旧元素重组

与新元素注入,从而丰富全民健身政策产生。政策执行利益体包含各级体育政府部门、体育协会及社会组织,其将全民健身政策落实过程中出现的问题进行汇总与分析,以国家和地区实际发展需要向上级部门提出建议。如2022年7月27日体育总局群众体育工作领导小组办公室组织召开贯彻落实《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》(以下简称《意见》)的会议,在对《意见》进行梳理、总结和展望的基础上,各部门结合自身情况对开展下一步工作提出意见和建议。目标群体利益体即社会公众,其通过政府门户网站、听证会、微信、微博等途径关注全民健身焦点事件并及时提出诉求。在中国政府网“我向总理说句话”专栏中“推动学校体育场馆和政府机关体育设施开放共享”“建设综合性体能训练场馆”“为中西部农村学校增建室内运动场”等留言表明群众会通过合理化方式及时表达自身诉求,从而完善全民健身备选方案,提高全民健身政策的普适性和科学性。

### 2.3 政治源流:我国全民健身政策演进的氛围营造

第一,行政意志的推动。公共政策是执政党执政目标和执政理念的表达,全民健身政策演进的背后折射出党中央的执政意志,党政引领是推动全民健身政策完善和群众体育事业发展的根本力量。习近平总书记曾多次在不同场合反复强调要高度重视全民健身事业,成为推动全民健身进入政策议程的重要动力。2017年习近平总书记在第十九次全国代表大会报告中强调,要广泛开展全民健身活动,加快推进体育强国建设。2020年在教育文化卫生体育领域专家座谈会上习近平总书记指出要紧紧围绕满足人民群众需求,统筹建设全民健身场地设施,构建更高水平的全民健身公共服务体系<sup>[15]</sup>,发挥好体育促健康、提素养、增美好、拉经济的作用。2022年习近平总书记在北京冬奥会、冬残奥会总结表彰大会上提出要坚持以增强人民体质、提高全民族身体素质为目标,重视并充分发挥体育促进人全面发展的作用,增强人民体育健身意识,完善全民健身体系<sup>[16]</sup>。这些来自最高国家领导人的讲话,代表着最广泛的民意表达,对推进全民健身政策议程具有不可替代的现实意义。

第二,国民情绪的助推。公众对议题的认同感即国民情绪是全民健身政策议程创建的重要方面,国民情绪集中表现为公众对某一议题的关注和反馈,体现的是公众的普遍性利益诉求,通常借助媒体以舆论方式进行放大,有消极和积极之分<sup>[17]</sup>。一是慢性病引发公众对健康的重视,注重以非医疗手段增强体质。2019年我国因慢性病死亡人数占总死亡人数的88.5%,且“十四五”时期仍将增加<sup>[18]</sup>。在人口老龄化和慢性病

基数双重扩大背景下,体育的健康促进功能得到彰显,促使政策决策者将体医融合、体卫融合纳入全民健身政策议程。二是社会环境影响公众情绪,尝试以运动的方式化解情绪危机。疫情当下,居家隔离与户外健身需求之间的矛盾易使人产生急躁、焦虑等负面情绪,因此,将全民健身作为主动健康的重要手段以达到休养身心的目的成为人民的基本诉求。如“刘畊宏现象”能在短时间内获得大众关注,表明在疫情常态化模式下“以促进健康为中心”的大健康观得到关注,如何利用体育舒缓身心已成为人民关注的焦点问题之一。可见,全民健身进入政策议程是民心所向,通过全民健身增强体质、缓解情绪成为推动我国全民健身政策演进的舆论导向。

第三,国际政策的示范带动。我国全民健身政策经历从无到有、从小到大的发展历程,在我国建设健康中国和体育强国的过程中,美国、韩国、日本等国的大众体育发展经验对我国全民健身政策的出台具有示范带动作用。如美国推出以预防疾病为目的的体力活动系列计划(NPAP)和以提高国民整体健康为目的的健康公民系列计划(HP)<sup>[19]</sup>,在系列计划中还穿插出台《大众体育计划》《美国人体育活动指南》《国民体育活动计划》《国家蓝皮书:促进50岁以上成年人身体活动》等政策,为实施国家健康战略、推动民众参与体育活动、提高国民体质健康、保障民众体育权提供连续性的法律保障;经过多年发展,韩国已经形成以《振兴法》为核心的体育立法体系,出台《虎计划》《国民体育振兴五年计划》《生活体育活性化计划》等大众体育政策,从体育指导员资质体系、学校体育、体育团体培育与奖惩措施、振兴基金以及生活体育体力认证制度等多方面构建大众体育发展框架;日本自1961年东京奥运会后陆续颁布系列促进群众体育发展的政策,如《体育振兴法》《体育立国战略》《体育基本法》《体育基本计划》《体育振兴基本计划》等,从体育促进健康、建立终身体育社会、在全年龄段开展体育运动、保护国民体育权利与发挥体育多元价值等方面绘制日本体育事业发展的蓝图。

#### 2.4 “政策之窗”开启:三流耦合推动全民健身从认知转化为政策实践

问题源流、政治源流和政策源流独立运行,但两两嵌套,并在政策之窗开启之时实现三流耦合,为全民健身政策议程创建、政策出台及政策演进提供契机。首先,问题源流和政治源流嵌套。问题源流是使社会关注的问题被纳入政策议程的关键,我国全民健身政策制定过程是根据现实存在的问题进行的优化和调试。政策决策者所关注的全民健身问题即全民健身资

源闲置与需求紧缺并存、全民健身资金供给不足与需求增加并存、全民健身文化氛围不足与意识缺乏并存共同构成全民健身政策演进的问题源流。随着全民健身问题逐渐突出,公众和政府之间达成共识,形成问题源流和政治源流的初步耦合,其次,问题源流与政策源流嵌套。全民健身政策演进中的问题被政策企业家识别,针对不同时期全民健身中出现的问题及原因进行探索,形成符合当时政治环境、具有可行性和价值的政策备选方案。通过待解决问题和政策备选方案之间的建构与重组,推动全民健身政策的问题源流和政策源流再次耦合,通过反复调试与创新,最终形成成熟的政策备选方案。最后,政治与政策源流嵌套。在政党和体育部门意志的助推和国际政策外溢的影响下,全民健身政策决策者将对备选方案进行再次过滤和筛选,政策企业家则抓住时机促成政策和政治源流的深度耦合,将适应当前政治环境、符合期望的、具有可行性的全民健身政策备选方案纳入议程,营造全民健身政策演进的政治氛围。三大源流“两两嵌套”,相互耦合,最终在政策企业家的推动下开启政策演进的“政策之窗”。政策之窗的开启为决策产生提供制度情景<sup>[20]</sup>,也为全民健身政策议程创建提供了机会。

### 3 多源流理论视域下我国全民健身政策演进的优化路径

#### 3.1 以问题源流为导向,关注社会现实问题

政策之所以能够出台源于社会中存在的亟待解决的现实问题,问题累积引发政策制定者的关注。因此,全民健身政策制定者应强化问题意识,密切关注社会中的焦点事件和指标变化,通过评估、监督、宣传等手段识别化解问题。一方面建立健全全民健身政策评估标准和内容。以科学性、全面性、动态性和可操作性为原则,以《全民健身计划》系列政策文件为核心结合现实需求选取全民健身政策研究维度和评价指标,构建全民健身政策评估体系,采用双重差分、PMC指数等评估工具,对政策文本内容、政策执行主体、政策执行效果等进行评估,并定期发布评估结果、数据指标来源、反馈信息回应等明确全民健身政策演进的需求,加强政策制定者对全民健身政策具体问题的认知和建构能力,并从服务体系、支持体系、保障体系提升全民健身政策执行力。另一方面,加强全民健身政策宣传工作。问题累积引发政策制定主体的关注和主动识别,但在现实实施过程中只有少部分问题能够进入政策制定者的视野,成为政策企业家研究的对象,原因在于人的认知、注意力和行为能力存在局限性<sup>[21]</sup>,政策制定者受限于外界压力、个人能力、行政

要求等方面的约束,会优先选择社会中具有高热度的问题予以探讨。因此,可以利用微博、微信、抖音等媒介加强全民健身政策宣传,提升相关问题的讨论热度,提高政策企业家对问题的关注度和知晓度,以关键事件为契机及时暴露那些紧迫性问题,促使问题进入政策企业家讨论的范围,推动问题进入政策议程。此外,在“政策之窗”下次开启之前,要及时捕捉全民健身政策在实践中的突出问题,抓住时机对问题进行识别,预判进入政策视野的关键问题。

### 3.2 以政策源流为重心,拓宽建议表达渠道

政策源流是政策备选方案产生的基地。全民健身政策议程涵盖体育、医疗、教育、健康等多个领域,拥有多个利益主体,在筛选政策备选方案时要拓宽建议表达渠道,回应各方利益主体诉求。一方面,建立健全全民健身政策智库。以人大代表、政协委员、科研院所专家为主力,以民众、企业家、体育协会成员等为补充构建全民健身政策决策咨询智库,利用工资、奖金、假期等物质奖励和嘉奖、记功、授予荣誉称号等精神奖励提高智库学者参与政策讨论、方案修正和实施反馈等环节积极性,让具有技术可行性和观念可接受性的备选方案得到重视,同时要提高政策企业家对问题源流中焦点事件的重视程度,发挥焦点事件的催化作用,及时进行“软化”活动。另一方面,畅通建议表达渠道。完善的参与渠道是形成前瞻性和创新性政策备选方案的重要保障。全民健身政策备选方案的产生不是大量个体成果的简单汇合,而是大量个体在某一语境或组织下对同一问题进行再认知和再思考后组合的结果。由体制内的政府官员和非体制内专家学者、民众等构成的政策共同体是推动全民健身政策演进的重要力量。因此,政策企业家要利用好每年召开的全国“两会”、国务院例行会议以及各类有关全民健身的学术论坛,通过政府联席会等形式形成磋商机制,鼓励共同体成员积极参与政策研讨,将全民健身中的焦点事件与备选方案相结合,重视三源耦合作用,把握全民健身政策演进时机,促使全民健身政策出台。

### 3.3 以政治源流为核心,紧跟国家政策动向

党和政府作为政治源流的核心,其行为和价值取向对营造政策议程氛围具有重要意义,我国政治源流是政策生成和演化的决定性力量。因此,政策制定者要紧跟国家政策动向,树立高度的政治自觉,始终践行国家改革理念和发展战略。第一,秉承推进国家治理体系和治理能力现代化的时代诉求。法治是维护社会稳定的关键措施,也是全民健身政策议程创建和演进的重要保障。因此,政策制定者要牢固法治思维,在维护全民健身政策已有成就的基础上加强全民健身

重点领域的立法与修订工作,如完善《体育法》中有关学校体育课、体育设施生产与销售等内容。此外,还要强化中央和地方立法的互补、法律和政策的衔接<sup>[2]</sup>,明确不同主体的权责关系和管理职能,建立政府、社会、行业相结合的法律监督管理体制,做好全民健身场地侵占、纠纷等预防与化解工作。第二,全民健身政策制定者应明确政治站位。政策制定者要提高政治意识,深入学习习近平总书记关于全民健身和体育发展的讲话,积极探索符合国家发展定位和体育体制改革方向的全民健身政策内容,以国家改革理念和发展战略为基准营造全民健身政策议程氛围。第三,尊重国民情绪。随着人民的健康理念从后端医疗促健康向前端非医疗手段干预转变,要注重以非医疗手段加强健康干预,发挥全民健身的多元价值和综合功能,加强青少年、老年人、农民、妇女等重点人群的体育参与,以国民情绪为出发点和落脚点优化全民健身政策。

全民健身发展离不开政策的支持,只有科学分析全民健身政策演进历程和原因,才能准确把握全民健身政策的发展方向。全民健身政策的演进与多源流理论中的问题源流、政策源流和政治源流密切相关,重视问题源流、政策源流和政治源流之间的嵌套和耦合是推动全民健身政策出台的关键。全民健身政策议程反映出我国政策决策议程具有以政党意志为主、多元主体意愿为辅的特点,展现政策决策过程的繁杂性和民主性。未来,全民健身政策议程创建要把握政策议程创建规律,以问题源流为导向、以政策源流为重心、以政治源流为核心完善全民健身政策内容,推动全民健身政策渐进优化。

### 参考文献:

- [1] 吕普生. “国家治理现代化与公共政策创新”国际学术研讨会综述[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, 70(1): 132-136.
- [2] 保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超,译. 上海:生活·读书·新知三联书店, 2004.
- [3] 李燕, 苏一丹. 多源流理论在中国:基于期刊论文(2005—2018)的文献计量评估[J]. 中共天津市委党校学报, 2019, 21(5): 56-65.
- [4] 陆海林. 多源流理论视域下我国体育政策议程创建研究——基于《体育强国建设纲要》的分析[J]. 山东体育学院学报, 2020, 36(4): 39-46.
- [5] 原霄峰. 我国全民健身政策的演变及影响研究[D]. 兰州:兰州理工大学, 2020.
- [6] 国家体育总局. 2021年全国体育场地统计调查数

- 据[EB/OL]. (2022-04-29)[2022-10-10]. <https://www.sport.gov.cn/n315/n329/c24251191/content.html>
- [7] 杨金娥, 陈元欣, 黄昌瑞. 社会力量投资运营体育场地的政策困境及消解路径[J]. 上海体育学院学报, 2019, 43(5): 1-6.
- [8] 史琳, 何强. 我国全民健身公共服务供给: 逻辑、困境与纾解[J]. 体育文化导刊, 2022(8): 43-49.
- [9] 中国发展研究基金会. 中国发展报告 2020: 中国人口老龄化的发展趋势和政策[EB/OL]. (2021-01-09)[2022-10-10]. [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_9582019](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_9582019)
- [10] 国家统计局. 2022年上半年居民收入和消费支出情况[EB/OL]. (2022-07-15)[2022-10-10]. [http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202207/t20220715\\_1886450.html](http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202207/t20220715_1886450.html)
- [11] 刘海燕. 我国部分城市中小学生体育素养特征研究[J]. 沈阳体育学院学报, 2016, 35(1): 103-108.
- [12] 中华人民共和国国家卫生健康委员会. 国务院新闻办公室 2020 年 12 月 23 日新闻发布会文字实录[EB/OL]. (2020-12-23)[2020-10-10]. <http://www.nhc.gov.cn/xcs/s3574/202012/bc4379ddf4324e7f86f05d31cc1c4982.shtml>
- [13] 国家体育总局. 国家国民体质监测中心发布《第五次国民体质监测公报》[EB/OL]. (2022-06-07)[2022-10-10]. <https://www.sport.gov.cn/n315/n329/c24335066/content.html>
- [14] 张明. 利益的博弈: 公共体育服务政策执行的微观阐释[J]. 沈阳体育学院学报, 2017, 36(6): 32-40.
- [15] 习近平: 在教育文化卫生体育领域专家代表座谈会上的讲话[EB/OL]. (2021-06-15)[2022-10-10]. [https://www.ccps.gov.cn/xsxxk/zyys/202009/t20200922\\_143557.shtml](https://www.ccps.gov.cn/xsxxk/zyys/202009/t20200922_143557.shtml)
- [16] 习近平: 在北京冬奥会、冬残奥会总结表彰大会上的讲话[EB/OL]. (2022-04-08)[2022-10-10]. [http://www.qstheory.cn/yaowen/2022-04/08/c\\_1128544089.htm](http://www.qstheory.cn/yaowen/2022-04/08/c_1128544089.htm)
- [17] 魏淑艳, 孙峰. “多源流理论”视阈下网络社会政策议程设置现代化: 以出租车改革为例[J]. 公共管理学报, 2016, 13(2): 1-13, 152.
- [18] 国务院新闻办就《中国居民营养与慢性病状况报告(2020年)》有关情况举行发布会[EB/OL]. (2020-12-24)[2020-10-10]. [http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/24/content\\_5572983.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/24/content_5572983.htm)
- [19] 彭国强, 舒盛芳. 美国大众体育战略演进的历程、特征与启示[J]. 中国体育科技, 2018, 54(2): 30-39.
- [20] 李文钊. 多源流框架: 探究模糊性对政策过程的影响[J]. 行政论坛, 2018, 25(2): 88-99.
- [21] 杨卡, 霍海涛. 多源流视角下京津冀区域政策的演变逻辑与优化前景[J]. 管理现代化, 2021, 41(6): 38-41.
- [22] 潘海生, 殷美玲, 宋亚峰, 等. 多源流理论框架下我国职业教育纵向贯通的政策变迁分析[J]. 现代教育管理, 2022(7): 56-66.

