

地方政府实施全民健身计划的注意力配置研究

臧海翔, 程传银

(南京师范大学 体育科学学院, 南京 210023)

摘要: 基于政府注意力配置理论, 以31份地方政府《全民健身实施计划(2016—2020年)》为研究样本, 采用内容分析法, 并借助Nvivo12软件进行文本处理和定量分析, 描述地方政府实施全民健身计划的注意力配置情况和特征。指出, 地方政府注意力配置在与中央政府整体保持一致基础上, 侧重于“加强普及指导”和“强化保障实施”2个领域。地方政府注意力配置还存在配置结构不够优化、配置缺乏责任主体、未充分考虑约束条件等问题。建议地方政府从实施跨期动态策略, 优化注意力配置结构; 明确责权划分, 强化责任考核; 立足本地实际, 加强总结评估3个方面优化注意力配置。

关键词: 地方政府; 全民健身; 注意力配置; 配置结构; 责任考核; 总结评估

中图分类号: G812.0

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596(2021)01-0040-07

1 问题的提出

党的十九大报告中明确指出“全面广泛开展全民健身活动, 加快推进体育强国建设”^[1], 为今后我国体育事业发展规划了宏伟蓝图。自1995年《全民健身计划纲要》颁布以来, 我国群众体育事业迅猛发展, 全民健身工作取得较好成效。为促进和保障全民健身工作全面开展, 夯实全民健身工作取得的成果, 党和政府在顶层设计方面陆续颁布了多项政策条文。例如, 2009年《全民健身条例》的颁布实施, 使全民健身有法可依, 得以长效化发展; 2014年国务院发布了《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》, 将全民健身事业提升到国家战略层面; 《全民健身计划(2011—2015年)》《全民健身计划(2016—2020年)》五年计划的实施, 为这一时期内全民健身工作作出了全面战略部署。从全民健身的提出到全民健身的法制化建设再到提

升到国家战略层面, 无不体现出中央政府推进全民健身事业发展、增强国民体质的坚定信念和必胜决心。然而, 当下我国全民健身事业还存在重视宏观政策, 微观领域关注度不够; 强调融合发展理念, 缺乏具体实施方案; 全民健身与全民健康深度融合不足; 全民健身缺乏法制保障等问题^[2]。因此, 在“健康中国”和“体育强国”建设的关键时期, 从政府角度研究全民健身活动的开展工作是必不可少的。

地方政府作为推进全民健身工作、实施全民健身计划的关键主体和制度供给者, 在现实情境中是如何推进全民健身各项工作的? 为回答该问题, 研究引入政府注意力配置理论, 来分析地方政府在全民健身不同领域的具体工作开展情况。政府注意力配置是指政府对某项活动的重视程度, 或是在将有限资源投入到一定领域以达成预期目标的驱动机制^[3]。该理论应用到本研究, 可以解释为地方政府在实施国家全民健身计划过程

收稿日期: 2020-07-17

作者简介: 臧海翔(1995—), 男, 山东临沂人, 在读硕士, 研究方向为体育人文社会学。

文本信息: 臧海翔, 程传银. 地方政府实施全民健身计划的注意力配置研究[J]. 河北体育学院学报, 2021, 35(1): 40-46.

中,基于注意力的有限理性,对全民健身不同领域进行资源投入的选择性分配行为。全民健身政策是政府处理公共事务的真实反映和行为印记,其实质是政府对国家公共体育资源的整合与分配^[4-5]。鉴于此,本研究采用内容分析法,借助 NVivo 软件对全国 31 省市地方政府制定的《全民健身实施计划(2016—2020 年)》文本进行研究分析,分析地方政府在实施全民健身计划中的注意力配置情况,发现存在的问题,为地方政府修正、补充和完善相关政策决策提供参考和依据。

2 研究对象与方法

2.1 研究对象

以全国港澳台以外的 31 个省、市、自治区政府实施全民健身计划的注意力配置为研究对象。根据研究需要,选取以上 31 个地方政府制定的《全民健身实施计划(2016—2020 年)》(以下简称《实施计划》)为研究样本,政策文件均通过省级政府门户网站公开下载获得。本文选取《实施计划》为研究样本,出于以下几点考虑:①《实施计划》具有代表性。《实施计划》是地方政府执行中央《全民健身计划(2016—2020 年)》(以下简称《计划》)的具体实施方案,是各级政府根据地方特色和实际推进全民健身活动的决策行为体现,能够代表地方政府在国家全民健身政策指导下的注意力配置情况。②《实施计划》具有权威性。《实施计划》均由全国各地方人民政府负责制定和发文,具有较强的政策权威性,对当地市、县二级政府全民健身工作的开展具有引领作用。③《实施计划》作为研究样本具有可行性。《实施计划》涵盖了地方政府开展全民健身工作的各个领域,可满足研究地方政府注意力配置的信息需求。

2.2 研究方法

采用内容分析法,借助 NVivo12 质性研究软件对 31 份省域《实施计划》进行分析。NVivo 软件是由美国 QSR 公司开发研制并被广泛应用于各项质性研究,该软件具备将定性材料进行量化处理的能力,能够帮助研究者实现对文字、录音以及视频资料的收集、处理与分析工作^[6]。本研究主要借助 Nvivo12 的编码功能,按照开放编码(open coding)、主轴编码(axial coding)

和选择编码(selective coding)^[7]顺序对文本内容进行处理,将所得编码节点按照一定模式进行关联汇聚,形成基本理论框架。为保证研究结果的准确性和客观性,研究采用两人单独编码统计分析,最终对两位编码人员的编码节点进行一致性检验,结果显示两组编码节点 $Kappa = 0.81$ ($Kappa \geq 0.75$, 两者一致性较好),表明具有良好编码信度。

3 结果与分析

3.1 地方政府注意力配置的整体情况

为从宏观层面探讨各地方政府在实施全民健身战略中的整体注意力配置情况,本研究对 31 份《实施计划》和《计划》按照一级标题和二级标题进行逐一编码,得到描述性统计结果(表 1),《计划》共得到 5 个父节点和 113 个子节点,《实施计划》共得到 6 个父节点和 523 个子节点。从《实施计划》父节点 6 个材料来源可以看出,地方政府实施全民健身战略的注意力配置基本涵盖了《计划》的指导思想、发展目标、主要任务、保障措施和组织实施等主要内容。其中江苏和云南两省根据目前全民健身工作成果及面临的问题撰写了“规划背景”内容。此外,安徽、福建、吉林、青海等 4 省在政策文本中添加了“任务分配”的内容,明确了地方政府在实施过程中各领域工作的责任单位,形成了各部门协同合作、责任分明的全民健身推进机制。对 31 份政策文本进行内容分析发现,天津、安徽、甘肃、广东等 16 省份的《实施计划》以《计划》为基本框架,并进行相关内容填充。其余 15 省份则在体现中央《计划》整体内容基础上,结合自身情况将文本框架进行重新架构,形成本地的全民健身实施计划。

表 1 《计划》与《实施计划》父节点参考点
数值统计表

父节点	《计划》参考点数	《实施计划》参考点数
规划背景	0	2
指导思想	7	28
发展目标	13	52
主要任务	45	228
保障措施	26	169
组织实施	22	44

通过 NVivo 软件的“词频”功能能够自动统计文本中特定单词出现的频率,并通过“词云”以可视化的方式呈现出来。“词云”中字体的大小代表词语出现的频率,字体越大说明出现的次数越多^[8]。图 1、图 2 显示,《计划》与《实施计划》在突出字体上大同小异,说明地方政府与中央政府共同关注的指标类似。另外,运用 NVivo 软件的聚类分析功能,按照词语相似度对《计划》与《实施计划》所有编码节点进行聚类分析,发现两者 Pearson 相关系数达到 0.82,这说明《实施计划》与《计划》存在高度正相关性。综合以上分析,研究认为地方政府与中央政府注意力配置在整体上保持一致,形成了实施全民健身计划的合力。

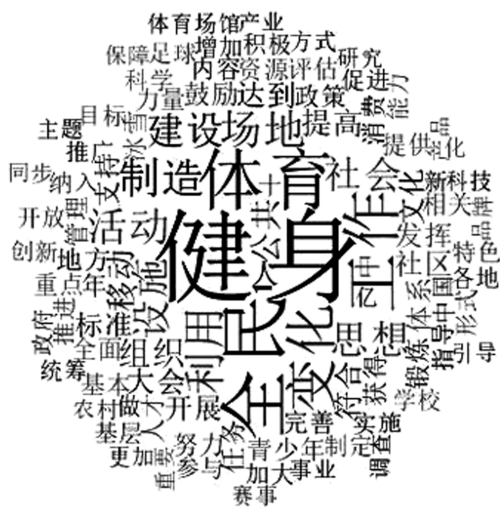


图 1 《计划》词云图



图 2 31 份《实施计划》词云图

3.2 地方政府在不同领域的注意力配置情况

为深入地分析地方政府在实施全民健身

战略过程中的注意力配置情况,本研究将 31 份《实施计划》文本中除一级标题和二级标题之外的正文部分按照“互斥、逐行”的基本编码要求进行开放式编码,并将相同或概念相近的节点纳入到相同的子节点容器,生成“推进协调发展”“加强普及指导”“促进融合发展”“优化健身环境”“强化保障实施”等 5 个一级子节点,每一个一级子节点下都设置了数量不等的二级子节点,根据二级子节点参考点数值及编码覆盖率,描述地方政府注意力在不同领域的配置情况(表 2)。从参考点数值和编码覆盖率来看,地方政府实施全民健身战略的注意配置主要侧重于“加强普及指导”和“强化保障实施”2 个领域。

表 2 地方政府注意力在各领域配置情况

一级子 节点	二级子 节点	覆盖率	参考点 数值
推进协调发展	均等化发展、重点发展人群、重点发展体育项目、城乡一体化、区域协调发展等	11.9%	108
加强普及指导	弘扬体育文化、社会体育组织改革、科学健身指导、信息化建设、国民体质监测、信息化、志愿服务等	15.9%	170
促进融合发展	与各事业互促发展、健康融合、体育产业新业态、健身交流合作、开放发展等	9.1%	94
优化健身环境	健身基础设施建设、全民健身活动、体育示范区建设、公共服务供给等	11.8%	111
强化保障实施	组织领导、监管评估、资金投入、法律保障、工作机制、奖励机制、人才培养、科技创新等	22.7%	169

注：编码覆盖率是指某一节点所包含的参考点篇幅占总的研究样本篇幅的比例，即覆盖率=参考点的字数/总样本的字数，其值越大，表明该编码节点的描述篇幅越大，对该领域重视程度也就越高。

3.2.1 “加强普及指导”领域的注意力配置

“加强普及指导”是地方政府以广播、电视、互联网、移动信息网络为平台,以创新社会体育组织网络为抓手,挖掘传承体育文化,普及科学健身知识,展示科学健身效果,加强科学健身指导,营造健康文明生活社会氛围的重要方式。在该一级子节点下地方政府注意力配置侧重于通过

弘扬体育文化和建设社会体育组织网络来达到普及和指导全民健身工作的目的,同时注重通过开展健康知识普及讲座和科学健身指导活动来提高居民体育科学素养,其中国民体质监测工作的开展也是众多省市关注的重点。通过分析文本发现,部分地区积极推进全民健身的信息化建设,如北京、上海、安徽、福建、黑龙江等8省份以现代信息技术为依托,搭建“互联网+全民健身”公共服务信息平台,实现居民参与全民健身活动的便利化和科学化。此外,西藏和江苏还重视全民健身指导专家智库建设,注重整合医院、高校、科研院所等机构的专家资源,发挥智库团队在全民健身工作开展过程中的支持和引导作用。

3.2.2 “强化保障实施”领域的注意力配置

“强化保障实施”可细化为“保障措施”和“组织实施”2个方面。“保障措施”回答的是“如何更好完成”的问题,包括资金投入、法律保障、工作机制、奖励机制、人才培养、科技创新等6个方面。通过内容编码发现,强化资金投入和法律建设是政府保障措施的重点。如上海、湖南、广西、福建、山东和内蒙古等6省份注重鼓励社会资本参与全民健身事业,积极推广政府与社会资本合作的资金投入模式(PPP)。广西积极探索建设一经营一转让(BOT)、公建民营、民建公助(管)等模式。此外,北京、天津、安徽、广东、山东等8省份积极推动本地区《全民健身条例》的修订和实施工作,强化全民健身的法律保障。“组织实施”回答的是“如何做”的问题,包括组织领导、监管评估2个方面。从文本内容来看,地方政府普遍重视全民健身公共服务体系和全民健身评价体系建设,强调以政府为主导,多方力量协同配合的组织形式,注重对全民健身工作开展进度和效果的监督和评估工作。

3.2.3 “优化健身环境”领域的注意力配置

“优化健身环境”中二级子节点数量按照降序排列分别是“健身基础设施建设”“全民健身活动”和“体育示范区建设”。全民健身基础设施是我国全民健身工作稳步向好发展的基础条件^[9],各地政府对其倾注较多的注意力资源。总体上讲,地方政府按照“配置均衡、规模适当、方便实用、安全合理”的原则,以扩大增量资

源、盘活存量资源为抓手,科学规划和统筹建设各地全民健身场地设施。其中上海、福建和广西把基础设施建设作为全民健身的重点工程,突出了基础设施在全民健身工作中的重要地位。广西、海南、河北、西藏、云南、福建等6省份积极推进体育示范区建设,积极提升乡镇全民健身服务水平。全民健身活动是国民参与全民健身的主要方式和途径^[10],各地方政府以打造特色品牌活动、品牌体育赛事为引领,结合地域特色推广全民健身活动。如福建的“蓝色海洋、绿色生态”、湖南的“江、湖、山、道”,宁夏的“二河、三山”等特色体育项目。另外大众喜闻乐见的体育项目、群众性体育项目、休闲消费体育项目等都出现在大部分省份的政策文本中。

3.2.4 “推进协调发展”领域的注意力配置

“推进协调发展”一级子节点下,参考点数值排名前三的分别是“均等化发展”“重点发展人群”和“重点发展项目”。表明地方政府注意力配置在推进全民健身协调发展领域,侧重于实现全民健身公共服务均等化发展,并在此基础上加大对重点人群和项目的关注。增加乡镇、农村全民健身供给,打破城乡全民健身发展二元结构壁垒是实现全民健身公共服务均等化的重点和难点。江苏、辽宁、湖北、湖南等17个省份重视全民健身城乡一体化建设,注重乡镇基础设施建设和公共服务供给能力的提升。安徽、福建、甘肃、贵州、云南等10个省份重视体育健身扶贫工作,重点扶持革命老区、民族地区、边疆地区和贫困山区的健身工程建设任务。而北京、上海、天津等经济发达地区对此关注较少或并未提及。另外,各地政府普遍关注青少年、老年人和残疾人群体的健身活动,对在职人员、农民、婴幼儿等人群健身活动也有不同程度的关注。各地政府还积极响应国家体育政策,普遍重点关注足球和冰雪运动项目在本地的发展情况。

3.2.5 “促进融合发展”领域的注意力配置

“促进融合发展”是中央将体育工作与健康工作协调互促发展的重大战略部署,同时也是地方政府促进全民健身与教育、医疗、经济等社会事业互融发展的集中表达形式^[11]。其中地方政府普遍重视全民健身与体育产业的互促进作用,积极推进“体育+”的健身服务产业业态形成,充

分发挥互联网与智能科技对体育产业的支持与保障作用,注重体育消费与体育产业的经济氛围的营造。全民健身与健康中国的融合互促也是地方政府关注的重点,如北京、上海、天津、河北、福建等11个省份重视“体医结合”,注重发挥全民健身在疾病预防、康养理疗等方面的重要作用。地方政府还重视体育产业和旅游业融合发展,北京、河北、贵州、山西、福建、广西等9省份积极推动全民健身与旅游事业融合,结合自身的旅游资源,大力培育具有地域特色的体育旅游品牌。此外,还有体育交流与合作,如北京、天津、河北共同推进京津冀体育健身事业协同发展;福建、广西、海南、江西、云南等5省份依托“一带一路”合作机制,积极与沿线国家开展健身交流与合作。

3.3 地方政府注意力配置存在的问题

3.3.1 注意力配置结构不够优化

运用 NVivo 软件对 31 份《实施计划》文本分析发现,地方政府实施全民健身计划的注意力配置在与中央政府保持整体一致的基础上,在全民健身的不同领域各有侧重。这种侧重因各地需要抓住全民健身的主要矛盾、把握发展重点和方位具有一定的合理性,但在某种程度上也造成了地方政府注意力配置结构不够优化,主要表现在地方政府对一些重点领域注意力配置略显不够。通过对 31 份《实施计划》的发展目标单独编码分析发现,地方政府近 5 年推进全民健身工作的精力聚焦在“提升居民健康水平”“完善全民健身公共服务体系”和“促进全民健身与各项社会事业融合发展”3 个方面。而通过表 2 可知,地方政府在“促进融合发展”领域的注意力配置水平较之其他 4 个领域却存在明显差距,说明地方政府的发展目标与具体实施之间存在注意配置偏差。注意力配置不均衡,会导致全民健身工作“短板效应”的出现,从而影响地方政府全民健身工作的整体水平。全民健身事业是实现健康中国的重要途径和主要手段,各地政府应通盘考虑,实现有限资源的均衡分配^[12]。

3.3.2 注意配置缺乏责任主体

全民健身工作的开展要从国家到地方,进而到具体的机构和部门。换句话说,全民健身工作不是地方人民政府“一家独揽”,其涉及的领域非常广泛,需要各机构、各部门和社会力量通力

合作,以“组织共同体”的形式合力推进。这就要求地方政府在注意力配置过程中须明确具体工作的责任主体。然而通过对 31 份《实施计划》分析发现,各地方政府的政策对此规定并不细致具体。如各地方政府的政策文本都提到以人民政府为主导、各部门协同、全社会共同参与的全民健身组织实施架构,但只有福建、青海、安徽、吉林等 4 省份对责任单位进行了明确规定,另外新疆在《实施计划》颁布后,单独出台了《自治区全民健身实施计划(2016—2020 年)目标任务职责分工方案》。主体不清、权责不明,容易导致执行全民健身实施计划时出现推诿扯皮、资源浪费、效率低下等问题。

3.3.3 注意力配置未考虑约束条件

注意力配置的约束条件是指地方政府将注意力资源分配到全民健身不同领域所要考虑的现实阻碍和限制因素。一般包括地区经济发展状况、自然地理条件、公共服务资源和组织制度建设等。我国是个幅员辽阔的多民族国家,各省份在开展全民健身工作时有着自身鲜明的优势和短板。对 31 份《实施计划》进行分析可知,只有江苏和云南在政策文本中呈现了过去几年来全民健身工作开展取得的成效和面临的发展困境,其他省份则缺乏对自身发展情况和限制条件的合理审视。这说明地方政府在配置注意力资源时更加倾向于对全民健身计划实施的一种应然导向,而对实施的前提和基础缺乏必要的关注。由于对约束条件未进行充分的考量,地方政府在推进全民健身工作中易出现信息不对称进而盲目推进,亦或是直接移植中央文件,使全民健身计划的实施流于形式。

4 优化地方政府注意力配置的建议

4.1 实施跨期动态策略,优化注意力配置结构

郝伯特·西蒙(H. A. Simon)将注意力视为一种稀缺资源,由于管理决策者的有限理性,决策者通常受限于资源、时间和精力,无法在短时期内同等程度地处理多项事务^[13]。省级政府作为实施地方全民健身计划的决策主体,同样也受到注意力有限理性的限制,无法对全民健身所有领域都投入相同的注意力资源。那么地方政府该如何合理配置注意力资源,以达到效用最大化呢?有学者认为注意力

资源在相对较长时间内可以再生,并随着配置期数的增加先验知识越来越丰富明确,这时候可以实现注意力重心的转换,从而实现注意力均等化配置^[14]。这种跨期动态的配置策略提示地方政府:将注意力配置视为一个长期的实施过程,并对其进行通盘考虑,而不是一味追求短期内所有目标任务的达成。注意力配置的“跨期”主要是通过将全民健身工作总体目标进一步细化,在一个实施周期内以任务的紧急程度和重要程度分出优先等级和先后顺序,通过划分时间段实现各领域注意力资源的平均分配。“动态配置”则以中央《计划》强调的“过程监管”“绩效评估”“动态监测”为依据,实时评估全民健身工作开展情况,借此减少信息不对称的问题,从而提高政府科学决策的程度。

4.2 明确责权划分,强化责任考核

全民健身工作涉及领域广、部门多,厘清和合理分配各部门在全民健身工作中的责任与权力,是地方政府注意力配置需要关注的重要问题。首先,地方政府要明确全民健身工作涉及的具体领域和范畴,确定参与全民健身工作的部门和机构,明确其各自在实施全民健身工作中的作用与地位,并通过制定分工方案等书面文件的方式,明确各部门的角色与任务,以及具体工作的牵头单位和配合单位,使各部门能够各司其职、各负其责、充分沟通、高效合作。其次,地方政府要加强责任考核工作,把全民健身工作纳入国民经济和社会发展规划,把相关重点工作纳入政府部门政绩考核体系,规定完成时限和标准,强化责任考核,严肃问责和奖惩机制^[15],确保全民健身计划的有效执行。

4.3 立足本地实际,加强总结评估

掌握现实情况,总结经验教训,是地方政府新时期开展全民健身工作的重要前提。地方政府应该积极对过去5年本地推进全民健身工作的情况进行总结,明确优势和短板。此外,地方政府还要定期开展第三方评估和社会满意度调查,科学制定、严格执行全民健身工作评估指标体系,明确全民健身发展的核心指标、评价标准和测评方法,对重点目标、重大项目的实施进度和全民健身实施计划推进情况进行专项评估;完善服务

质量监测体系,建立群众评价反馈机制,形成包括媒体在内的多方监督体系,从多方面了解和把握全民健身工作的具体开展情况。

参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].人民日报,2017-10-28(1).
- [2] 田媛,肖伟,姚磊.全民健身对接健康中国建设的主要问题与突破点[J].体育文化导刊,2018(2):7.
- [3] 文宏.中国政府推进基本公共服务的注意力测量:基于中央政府工作报告(1954—2013)的文本分析[J].吉林大学社会科学学报,2014,54(2):20.
- [4] 刘红建,张航,沈晓莲.基于量化分析的中国全民健身政策研究(1995—2016)[J].沈阳体育学院学报,2019,38(2):15.
- [5] 罗强强.“双创”时代的政策话语分析与政策环境研判:基于政府80份创新创业政策文本的实证[J].创新与创业教育,2017,8(5):81.
- [6] 罗红卫,丁武,王强科,等.开放英语教育零辍学现象之情感因素研究:一项基于NVivo的质性研究报告[J].开放教育研究,2011,17(6):98.
- [7] 刘世国,李志伟.质性研究必备工具:NVivo之图解与应用[M].北京:经济日报出版社,2017:4.
- [8] 邓支青.基于NVivo质性分析的大数据社会排斥问题研究[J].情报杂志,2019,38(6):137.
- [9] 屈跃林.西安市城区全民健身路径使用现状及发展策略研究[D].西安:西安体育学院,2011.
- [10] 王春顺,李国泰.健康中国视域下全民体育生活方式的建成路径探讨[J].河北体育学院学报,2019,33(1):51.
- [11] 国务院.关于印发全民健身计划(2016—2020年)的通知[EB/OL].(2016-06-23)[2020-05-11].http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/23/content_5084564.htm.
- [12] 李玉周,王婧怡,江崇民.健康中国视域下全民健身促进全民健康的多元价值研究[J].西安体育学院学报,2019,36(2):151.
- [13] 刘景江,王文星.管理者注意力研究:一个最新综述[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2014,44(2):78.
- [14] 王宗胜,李腊生.注意力配置的经济学分析[J].中国工业经济,2007(9):96.
- [15] 吴韶嫣,李跃平.“健康中国”建设中各省市健康政策研究[J].中国公共卫生,2019,35(9):1105.

Research on the Attention Allocation of Local Government in Implementing National Fitness Program

ZANG Haixiang, CHENG Chuanyin

(College of Sports Science, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China)

Abstract: Based on the theory of government attention allocation, this paper takes 31 local governments *National Fitness Implementation Plan* (2016—2020) as the research sample adopting Nvivo12 software for text processing and quantitative analysis by content analysis method to describe the situation and characteristics of local government's implementation of national fitness program. It is pointed out that on the basis of keeping consistent with the central government as a whole, the local government's attention allocation should focus on two areas. One is strengthening the guidance of popularization, and the other is strengthening the guarantee and implementation. There are still some problems in the allocation of local government attention, such as insufficient optimization of allocation structure, lack of responsibility subject and insufficient consideration of constraints. It is suggested that the local government should optimize the attention allocation structure from the following three aspects: implementing the inter temporal dynamic strategy, optimizing the structure of attention allocation; clarifying the division of responsibilities and rights, strengthening responsibility assessment; and strengthening summary and evaluation based on the local reality.

Key words: local government; national fitness; attention allocation; allocation structure; responsibility assessment; summary and evaluation