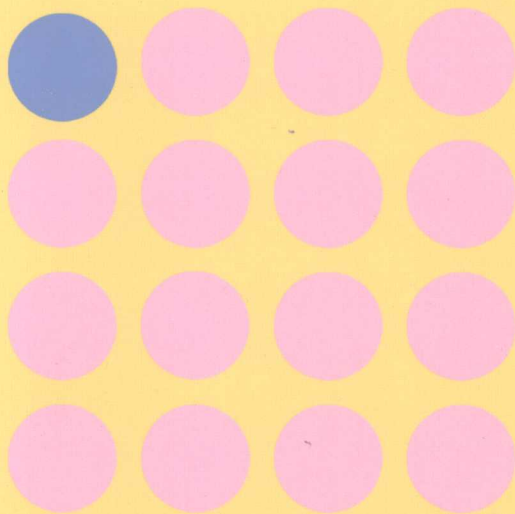


中国体育博士文丛

北京市群众体育 政策执行研究

李 捷 著



北京体育大学出版社

中国体育博士文丛

北京市群众体育政策执行研究

李 捷 著

北京体育大学出版社

策划编辑 李 建
责任编辑 曾凡容
审稿编辑 李 飞
责任校对 雷 蕾
责任印制 陈 莎

图书在版编目(CIP)数据

北京市群众体育政策执行研究/李捷著. -北京:北京体育
大学出版社,2009.2
ISBN 978-7-5644-0118-4

I. 北… II. 李… III. 群众体育-政策-研究-北京
市 IV. G812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 019956 号

北京市群众体育政策执行研究 李 捷 著

出 版 北京体育大学出版社
地 址 北京海淀区信息路 48 号
网 址 www.bsups.cn
电 话 010-62989432 62989438
邮 编 100084
发 行 新华书店总店北京发行所经销
印 刷 北京雅艺彩印有限公司
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 13.25

2009 年 2 月第 1 版第 1 次印刷 印数 1200 册

定 价 38.00 元

(本书因装订质量不合格本社发行部负责调换)



作者简介

李捷，1963 年出生于北京。1986 年北京体育大学毕业获教育学学士学位，1993 年获得日本冈山大学教育学硕士学位，1997 年修完广岛大学博士课程，2008 年获福建师范大学教育学博士学位。1986 年至今于首都体育学院工作，副教授，研究方向为体育社会学和体育教育。主持并参与完成国家部委级和北京市教委课题研究若干项，参与主编和编写了《社区体育的理论与实践》、北京市 21 世纪教材《体育与健康》（1~9 册）等。

邮箱：wlffjp@yahoo.com

序

改革开放 30 年间，中国体育实现了大突破、大发展，这无疑取决于改革进程中一系列政策的支持和保障。特别是 20 世纪 90 年代初期，我国政府颁布并实施的《奥运争光计划》和《全民健身计划纲要》这两项重大政策方案，使我国体育事业获得了前所未有的历史性发展和进步。

随着我国经济的迅猛发展，人民生活水平不断提高，体育健身意识和健身需求日益增长。发展大众体育不仅是民心所向，也是社会发展的必然规律。

大众体育的发展固然需要正确的具有远见的政策，因为它决定着作为政策对象的大众利益和大众健身中的公共问题是否能够得到重视和解决。但是，从真正解决问题的角度看，群众体育政策的制定仅仅是个开始，政策的有效执行才是直接、实际、具体地解决问题的过程，决定着整个政策的成败。从这个意义上讲，作者较好地把握了问题的关键，对政策执行过程和执行主体的执行行为进行分析，比较全面客观地分析了北京市群众体育政策执行过程的各阶段特征及执行偏差，对丰富我国体育政策理论具有重要的意义。

目前，我国处于体制改革途中，政策执行也处于摸索和不断完善阶段，政策执行研究需要不断深入和完善。希望作者以该研究为起点，将自己的研究工作进行下去。

孙民治

2009 年 1 月 20 日

摘 要

社会发展离不开劳动者素质的提高,而国民体质的提高是劳动者全面素质的物质基础,增强国民体质反映了我国社会发展的客观要求。近年来,国家正逐步加大发展群众体育的力度,颁布了一系列政策和措施给予支持和保障。由于政策最终都必须通过政策执行过程才能实现政策目标,因此,强化群众体育政策的有效执行,提高政府执行力,将是我国发展群众体育的必然选择。

至今为止,人们对体育政策的研究多是注重政策结果的分析,而对其过程研究不够。本研究以作为群众体育基本政策的《全民健身计划纲要》的实施为核心,运用公共政策分析理论,采用文献资料法、访谈法、问卷调查法和逻辑分析的方法,探讨北京市群众体育政策执行过程中各阶段特征及执行偏差,为今后完善政策执行活动提供对策。

首先,本研究对我国群众体育政策执行的本质和特点进行了分析,认为群众体育政策执行是将政策目标转化为现实形态的一种动态过程,它包括一系列推动政策得以实施的活动或行为。群众体育政策执行不仅具有公共政策执行的共性特征,而且还具有其自身的特殊性,决定了群众体育政策执行过程的复杂性和执行行为的艰巨性。群众体育政策的有效执行受政策本身、政策资源、执行主体、政策目标群体和政策环境的影响。

本研究从行为分析和组织分析的视角,通过对执行主体在制定执行计划方案、筹备和运用政策资源、选取执行方式三个行动环节中的行为特点以及组织效能的分析,探讨北京市执行的成果及存在问题并提出了改进对策。研究表明,北京市群众体育政策执行目标、任务逐步得以明确,以构建全民健身服务体系为核心,由单一的搞活动向“建设”与“活动”并举转变。政策执行方式不断改善,执行主体主动的、创造性地提供服务的意识正在得到加强;同时,借助北京奥运会的契机,加强

健身场地设施和组织网络建设；组织开展多元化、多层次的健身活动，并使一些活动成为定期性的、制度性的活动，促使市民的体育参与增加，执行效率逐步提高。由于我国群众体育管理体制处于改革途中，政策执行也处于摸索和不断完善过程中，本研究提出了政策执行机制不完善等亟待解决的问题，并建议通过建立政策执行的民主参与、沟通协调、监督、激励及责任追究机制；加大政府经费投入，通过完善居住区健身配套设施，加强群众身边健身场地建设，不断完善全民健身服务体系；并将学生体质健康作为衡量学校教育质量的评价指标，加强督导，使北京市群众体育政策执行效率进一步得到提高。

关键词 公共政策 群众体育政策 政策执行 全民健身计划纲要

Abstract

Society wouldn't make any progress without the high - quality laborers, whereas the improvement of civilian's fitness is the physical foundation for all - rounded qualities of laborers. Therefore, building up the civilian physique reflects the objective requirement of social development in China. In recent years, China has attached more importance to the development of sport for all, and issued a series of policies and measures. As the achievement of policy objectives largely relies on the implementation process of policy, the inevitable choices of developing sport - for - all in China is to intensify the effective implementation of sport for all policy and to improve the execution effectiveness of government.

Up till now, most of the research and study on sport policies are focused far more on the results than on the process. In this dissertation, by means of such research methods as literatures, interview, questionnaire, logical analysis, the study discussed the characteristics and execution deviation of sport for all policy in each stage have been explored in a viewing to providing the suggestion for improving the effectiveness of policy execution.

Firstly, the study analyzed the nature and features of China civilian physique policies implementation, and held that implementation of sport - for - all policy is a dynamic process converting the policy objective into reality, which includes a series of activities and behaviors pushing forward the implementation of policy. The implementation of sport - for - all policy in China is characterized not only by the general features in public policy implementation, but also by the specific ones in itself, and this determines the complexity of implementation process of sport - for - all policy and the enormous difficulty of implementation behaviors. The study put forward that the effective implementation of sport - for - all policy is influenced by the policy itself, the resources, the implementing parties, the targeted group, and the policy en-

vironment as well. Secondly, from the perspectives of behavior analysis and organization analysis, by scrutinizing the behavior features and the organization effectiveness of 3 stages of implementing - scheme planning, resource preparing and deploying, and execution methods selecting - the study explored the implementing results and brought out improving suggestions. It has been shown that the objective and content of sport - for - all policy in Beijing has been gradually determined with the establishment of national fitness service system. The approach has been transferred from developing single activities into both "construction" and "hosting events", and therefore implementation approaches have been gradually improved. Such awareness that principal parts supplied the active and creative services in policy implementation has been strengthened. At the same time, under the context of Beijing Olympic Games, fitness facilities and organization network have been improved, various and different - level fitness events have been organized and developed, some of which have become more regular and systematical, and therefore sport participation of civilians and effectiveness of implementation have been bettered. As the administration system of sport for all in China is being reformed and policy implementation is being explored and bettered, a number of issues have been put forward like the imperfect of policy implementation mechanism which requires prompt consideration. Therefore, it has been proposed that implementation mechanism of sport - for - all policy could be increasingly improved through establishing the democratic participation of policy implementation, communication and coordination, supervision, motivation and responsibility system. Meanwhile, governmental investment should be increased, and national fitness service system should be improved through bettering the fitness facilities in community, improving the facilities near the civilians' residency. In addition, students' physical health should be regarded as the evaluation indicator to appraise the school education quality and supervision should also be strengthened so as to further improve the effective implementation of sport - for - all policy in Beijing.

Key words: Public policy Policy of sport for all Implementation of policy
National Fitness Program

目 录

第1章 绪论	(1)
1.1 选题依据	(1)
1.1.1 群众体育的发展是我国社会发展的客观需要	(1)
1.1.2 我国政府正逐步加大发展群众体育的力度	(2)
1.1.3 群众体育的发展有赖于群众体育政策的完善和有效执行	(2)
1.1.4 我国群众体育发展现状要求加强对政策执行效果的评价与反思	(3)
1.2 研究目的、意义	(3)
1.3 文献综述	(4)
1.3.1 公共政策分析的研究现状	(4)
1.3.2 我国体育政策分析的研究现状	(11)
1.4 相关概念的界定与说明	(15)
1.4.1 群众体育	(15)
1.4.2 体育政策与群众体育政策	(16)
1.4.3 政策执行	(18)
1.5 研究对象和研究范围的界定及研究对象的阶段划分	(19)
1.5.1 研究对象和研究范围的界定	(19)
1.5.2 研究对象的阶段划分	(20)
1.6 研究方法 with 基本框架	(21)
1.6.1 研究方法	(21)
1.6.2 基本框架	(24)

第2章 我国群众体育政策执行的理论分析 (26)

- 2.1 群众体育政策执行的本质及基本特点 (26)
 - 2.1.1 政策对象和范围的广泛性 (26)
 - 2.1.2 政策执行方式的非强制性 (27)
 - 2.1.3 政策目标实现的艰巨性 (27)
 - 2.1.4 政策执行过程的动态性 (28)
 - 2.1.5 政策执行影响的广泛性 (28)
 - 2.1.6 政策执行途径的多样性 (29)
 - 2.1.7 我国群众体育政策执行体制面临的挑战 (29)
- 2.2 群众体育政策执行过程及其变数 (32)
 - 2.2.1 群众体育政策执行过程 (32)
 - 2.2.2 群众体育政策执行过程中的变数 (33)
- 2.3 政策执行的基本理论分析 (43)
- 2.4 本研究的研究视角 (46)
- 2.5 本章小结 (48)

第3章 影响北京市群众体育政策执行的社会因素分析 (49)

- 3.1 政治环境对北京市群众体育政策执行的影响 (49)
 - 3.1.1 政治体制和政治文化对北京市群众体育政策执行的影响 (49)
 - 3.1.2 政府体制改革对群众体育政策执行的影响 (54)
 - 3.1.3 政治局势对群众体育政策执行的影响 (58)
- 3.2 经济环境对北京市群众体育政策执行的影响 (58)
 - 3.2.1 经济发展对北京市群众体育政策执行的影响 (59)
 - 3.2.2 经济体制改革对北京市群众体育政策执行的影响 (62)

3.3	文化环境对北京市群众体育政策执行的影响	(64)
3.4	国际大众体育发展对北京市群众体育政策执行的影响	(65)
3.5	2008 年北京奥运会对北京市群众体育政策执行的影响	(70)
3.5.1	北京奥运会促进政策目标群体体育参与意识的 提高, 有利于群众体育政策目标的实现	(70)
3.5.2	北京奥运会体育场馆设施及环境建设丰富了北 京市群众体育政策执行的物质条件	(71)
3.6	本章小结	(73)
 第4 章 我国群众体育基本政策及北京市群众体育政策 方案分析		
4.1	《全民健身计划纲要》的目标体系分析	(74)
4.1.1	《全民健身计划纲要》的正确合理性分析	(74)
4.1.2	《全民健身计划纲要》的具体明确性分析	(76)
4.1.3	《全民健身计划纲要》的协调性分析	(79)
4.2	北京市群众体育政策方案分析	(81)
4.2.1	《北京市体育发展规划》分析	(82)
4.2.2	《北京市奥运行动规划-群众体育专项规划》分析	(87)
4.2.3	《北京市全民健身条例》分析	(89)
4.3	本章小结	(93)
 第5 章 北京市群众体育政策执行分析		
5.1	“准备与摸索”阶段执行分析	(95)
5.1.1	执行计划方案分析	(95)
5.1.2	政策资源的筹备与运用分析	(100)

5.1.3	政策执行方式分析	(110)
5.1.4	小 结	(119)
5.2	“全面实施”阶段执行分析	(120)
5.2.1	执行计划方案分析	(120)
5.2.2	政策执行方式分析	(122)
5.2.3	小 结	(131)
5.3	“完善实施”阶段执行分析	(132)
5.3.1	执行计划方案分析	(132)
5.3.2	贯彻执行《北京市全民健身条例》情况分析	(132)
5.3.3	小 结	(144)
5.4	北京市群众体育政策执行总体评述	(145)

第6章 北京市群众体育政策执行存在的主要问题及改进 对策

(149)

6.1	存在的主要问题	(149)
6.1.1	群众体育政策执行机制不完善	(149)
6.1.2	政策资源不足, 导致群众体育政策执行效率提高 受到一定的制约	(150)
6.1.3	青少年体育发展与《纲要》的初衷设计差距甚远, 亟待加强	(151)
6.2	改进对策	(153)
6.2.1	完善群众体育政策执行机制	(153)
6.2.2	进一步加强群众体育政策执行资源建设, 完善 全民健身服务体系	(156)
6.2.3	加强青少年体育将学生体质健康作为衡量学校 教育质量评价指标	(157)
6.3	本章小结	(158)

结 论	(160)
本研究的创新点及后续研究建议	(162)
附 录	(164)
参考文献	(185)
致 谢	(191)

第1章 绪 论

1.1 选题依据

1.1.1 群众体育的发展是我国社会发展的客观需要

随着我国从计划经济体制向市场经济体制的转变,国民经济得到迅速发展,人民生活水平日益提高。随着经济收入的增长和余暇时间的增多,人们的生活方式和健康意识发生了变化,对健身、休闲、娱乐活动的要求越来越强烈。工业化和城市现代化给人们带来诸多便利的同时,也造成人们体育运动减少。此外,营养过剩、工作压力过大、人际交往机会减少等有碍身心健康现象的大量出现,也使得人们越来越重视自身的身心健康和体育锻炼。

社会发展离不开劳动者素质的提高,而国民体质的提高是劳动者全面素质的物质基础。近些年的国民体质监测结果表明,目前国民体质还存在一些问题,与我国现代化建设和经济可持续发展的要求存在差距。同时,群众体育工作和服务相对滞后,与人们日益增长的体育需求之间还存在着矛盾,与国际上其他先进国家大众体育的发展存在差距。

发展群众体育,增强国民体质是强国强民的长远大计,反映了我国社会发展的要求。在党的十六大报告以及政府制定的国民经济和社会发
展十一五规划中都明确指出“社会发展要以实现人的全面发展作为出发点和落脚点”,人的全面发展包括体质的发展,增强国民体质是人全面发展的基本内容,也是综合国力的重要指标。目前,发展群众体育已成为构建和谐社会的重要内容,也是促进北京人文奥运的重要手段。

1.1.2 我国政府正逐步加大发展群众体育的力度

党和国家历来十分重视我国群众体育的发展。1952年,毛泽东发表了“发展体育运动,增强人民体质”的号召,成为新中国成立50多年来体育工作的根本指导方针。邓小平曾提出“要把体育运动普及到广大人民群众中去”。江泽民题词“全民健身,利国利民,利在当代,功在千秋”。以胡锦涛为首的新的党中央领导集体,在党的十六大上明确要求,在全面建设小康社会的过程中“提高全民族的健康素质,形成比较完善的全民健身体系。”这些充分说明了我党已经形成一个共识,将群众体育工作作为加强党的执政能力建设的重要组成部分,作为构建和谐社会的有效手段。发展群众体育在实现党和国家的整体发展目标中发挥着重要作用。

随着市场经济体制的建立和不断完善,从国家政府到老百姓个人,对体育健身的重视程度逐步加强。国民经济的发展和人们生活水平的提高,也为国家发展群众体育奠定了物质基础。近些年来,国家逐步加大了发展群众体育的力度,中央和地方政府颁布了一系列政策和措施,使群众体育工作逐步走向制度化、法制化,同时加大宣传,加强场地设施建设,不断改善群众体育活动的物质条件,促使大众健身意识日益增强,参与体育锻炼和健身的人数日益增多。特别是北京举办2008年奥运会也给群众体育发展提供了难得的机遇。

1.1.3 群众体育的发展有赖于群众体育政策的完善和有效执行

党的十一届三中全会以来,我国体育进入了持续、快速的发展时期,体育的发展主要得益于改革,体育改革的推进又离不开体育政策的支持和保障。“体育政策是党和国家在体育方面的策略、措施和办法,决定在体育领域做什么或不做什么,是解决问题、发展体育的对策”^{〔1〕}。近十几年来,随着体育改革的深化和体育的发展,体育政策与法制建设也取得了长足的进步。《体育法》《全民健身计划纲要》等重大政策的颁布和实施,使群众体育的发展步入正轨,10年来取得了可

〔1〕 马宣建.北京奥运周期的中国体育政策分析[J].成都体育学院学报,2006(6):

喜的成绩。因此,完善群众体育政策,对于发展群众体育将起到事半功倍的作用。同时,由于政策最终都必须通过政策执行过程才能实现政策目标,将政策目标转化为政策效益。所以,强化群众体育政策的有效执行,提高政府执行力,将是我国发展群众体育的必然选择。

1.1.4 我国群众体育发展现状要求加强对政策执行效果的评价与反思

计划经济时期,我国体育的发展主要强调国家的需要和一元化管理,体育政策的执行是以行政指令为主。由于群众体育的发展政策和管理体制也是脱胎于计划经济时期的旧有框架,人们至今对政策的发布与执行还存在路径依赖、心理依赖、行为方式依赖,政策执行过程中仍存在着原有的工作惯性,政府管理体制改革的职能转换与国家出台的政策以及提出的要求尚有很大差距。^[1]而且,存在不同地区之间、城乡之间群众体育发展不平衡;尚未建立起符合我国市场经济条件下群众体育发展的模式;^[2]缺乏比较完善的全民健身服务体系等诸多问题亟待解决。此外,我国体育政策研究起步较晚,还处于探索阶段,与其他领域的政策研究相比还有一定的差距。特别是对体育政策分析及政策执行和实施的研究还处于薄弱环节,对政策实施的社会环境、政策执行过程中的管理措施、方法及手段创新等方面缺乏理论与实践的分析。俗话说“良法美策贵在能行”,任何政策,即使一项最理想或最完善的政策,如果在现实世界中不能得到有效实施,其效果和效用也显现不出来。群众体育政策优化程度和有效执行程度直接关系到群众体育问题的解决程度。因此,加强群众体育政策的执行和实施研究,对于了解和把握群众体育政策执行现状和存在问题,寻求群众体育发展对策显得尤为重要。

1.2 研究目的、意义

本研究从政策研究、系统科学和社会学的研究视角出发,运用公共

[1] 苗治文.当代中国体育公共政策实证分析[D].北京体育大学博士研究生学位论文,2006

[2] 任海,王芳.北京奥运会与中国体育和谐发展[J].体育文化导刊,2006(2):33~38