

府际协同视域下我国“三大球”政策注意力配置： 基于 LDA 和 SNA 模型的分析

刘顺¹, 周浩², 鲍明晓¹

(1.北京体育大学 中国体育政策研究院, 北京 100084; 2.河南师范大学 体育学院, 河南 新乡 453007)

摘要：科学合理地制定和执行公共政策是国家将制度优势转化为治理效能的重要途径。研究采用潜在狄利克雷分配和社会网络分析, 基于结构功能主义理论对1979—2024年1574份“三大球”政策文本的注意力配置和部门协同治理网络演进进行分析。结果表明: (1)政策注意力配置呈螺旋发展态势, 治理重心由单一竞技体育导向逐步向全民健身开展、场地设施供给、校园足球发展、赛事经济扩大、职业体育改革等多元目标协调发展; (2)部门协同治理网络由松散型逐渐演变为协调型, 治理模式由单一主体主导向多元主体共治转型; (3)政策治理体系逐步完善, 但仍存在政策适应性不足、目标设定不清晰、协同机制不完善和模式维持薄弱等问题, 导致我国“三大球”政策协同治理过程难以形成政策合力。新型举国体制背景下, 我国“三大球”政策制定应进一步精准定位治理重心, 增强政策适应功能; 优化部门权责分工, 促进目标协同实现; 加强网络整合力度, 构建协同治理体系; 规范模式维持标准, 培养共同价值观念。

关键词：“三大球”政策; 政策网络; 结构功能主义; 潜在狄利克雷分配; 社会网络分析

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2025)05-0039-10

Attention allocation of China's “The Big Three” policy under the perspective of inter-governmental synergy: An analysis based on LDA and SNA models

LIU Shun¹, ZHOU Hao², BAO Mingxiao¹

(1.China Institute of Sports Policy, Beijing Sport University, Beijing 100084, China;

2.School of Physical Education, Henan Normal University, Xinxiang 453007, China)

Abstract: The formulation and implementation of public policies in a scientific and rational manner serves as a crucial pathway for transforming institutional advantages into governance effectiveness. This study employs latent Dirichlet allocation (LDA) and social network analysis (SNA), grounded in the structural functionalism theory, to analyze the evolution of policy attention allocation and interdepartmental collaborative governance networks in 1574 policy documents on China's “The Big Three” from 1979 to 2024. The results show that: (1) The allocation of policy attention is in a spiral development trend, and the focus of governance has gradually shifted from a single competitive sports orientation to a coordinated development of multiple objectives, such as the development of fitness for all, the supply of venues and facilities, the development of school football, the expansion of the tournament economy, and the reform of professional sports; (2) the departmental collaborative governance network has gradually evolved from loose to coordinated, and the governance mode has been transformed from single subject-led to multiple subject co-governance; (3) the policy governance system has been gradually improved, but there are still problems such as insufficient policy adaptability, unclear goal setting, imperfect synergistic

收稿日期: 2025-02-23

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(21AZD146); 中国博士后科学基金第74批面上资助项目(2023M741080); 中央高校基本科研业务专项资金资助项目(2025067)。

作者简介: 刘顺(2000-), 男, 硕士研究生, 研究方向: 体育政策。E-mail: shunliu4866@163.com 通信作者: 鲍明晓

mechanism and weak model maintenance, which makes it difficult to form policy synergy in the synergistic governance process of China's "The Big Three" policies. Under the background of the new national system, China's "The Big Three" policy making should further pinpoint the target of governance and enhance the adaptive function of the policy; optimizing the division of powers and responsibilities among departments and promote the synergistic achievement of goals; strengthening the integration of the network and build a synergistic governance system; and regulating the mode of maintaining standards and cultivate common values.

Keywords: "The Big Three" policy; policy network; structural functionalism; latent Dirichlet allocation; social network analysis

"三大球"振兴是体育强国建设的重要标志,党的二十大报告明确提出,要加快体育强国建设。新中国成立以来,党和国家对"三大球"发展给予高度重视,出台了一系列政策扶持"三大球"发展。尽管从政策层面为"三大球"振兴提供价值引领、政策支持和制度保障,但与世界强国相比我国"三大球"整体发展水平低下^[1],存在政策制定不合理、政策执行不到位、政策权力寻租和政策效果不显著等诸多问题^[2]。社会多元主体间的复杂关系能够影响公共政策的运行,政策网络理论作为分析公共政策制定和实施的理论框架,主要关注各行为主体间如何相互作用和借助网络结构变化影响公共政策,而政策文本作为政府治理过程中注意力配置的重要载体,是特定时期党和政府对我国"三大球"关注程度的直观体现。目前我国关于

"三大球"政策研究集中于足球项目,研究对象主要包括"校园足球政策"和"职业足球政策"两大类,研究主题涉及政策工具、政策演进、政策执行困境、政策提升策略、政策执行评价以及国外政策研究等^[3-8]。在"三大球"政策研究方法应用上,已有研究多对政策文本进行解读,缺少定量的政策分析。大数据时代为政府治理提供了新的视角,"数据民主化"不仅能够推动政府治理更加高效、创新和透明,而且能够推动公共政策相关学科研究方法的革新^[9]。结构功能主义强调社会结构与功能的良序整合,政府治理过程中的政策注意力配置是特定制度结构的映射^[10]。研究基于大数据视角对我国"三大球"政策文本进行深度挖掘,运用定量化主题建模分析政策注意力配置、借助网络分析可视化政府部门协同治理网络,并基于结构功能主义的系统性理念,深入考察我国"三大球"政策注意力配置和部门协同治理网络演进趋势,为新时期我国"三大球"政策优化提供参考。

1 数据来源与预处理

1.1 数据来源

在"北大法宝网"数据库、中共中央办公厅、国务院办公厅、各部委和除港澳台外的 31 个地方省级行

政区等政府部门官网,以"足球""篮球""排球""三大球"为关键词进行全文检索,通过筛选剔除重复、契合度低的政策文本,最终搜集到与我国"三大球"发展直接和间接相关的中央法规 171 件、地方法规 1 403 件,时间跨度为 1979—2024 年。通过对搜集到的政策文本进行初步整理,最终采集到政策文本内容约 84 万字,作为研究的主要分析资料(数据截至 2024 年 2 月 7 日)。采用年份聚类、关键政策和专家意见相结合的方法对我国"三大球"政策文本进行阶段划分,作为政策治理演进分析的基础^[11]。通过分析可知,随着时间推移我国"三大球"政策年度政府部门发文量呈波动递增趋势,演进过程大致分为初塑萌芽期(1979—2000 年)、探索成型期(2001—2010 年)、深化提质期(2011—2016 年)和全面建设期(2017—2024 年)4 个阶段。

1.2 数据预处理

在采集的政策文本基础上对数据进行分词、剔除停用词、筛选无功能词汇等预处理,实现对数据的清洗和文本主题词抽取的向量化处理,为数据建模准备。首先,使用 Jieba 中文分词包在 Python 环境下对数据进行分词处理操作;其次,在剔除停用词过程中综合运用中文停用词表、哈尔滨工业大学停用词表、四川大学机器智能实验室停用词库、百度停用词表和数据实际情况构建本研究专属停词库,剔除无法表示文本特征的词语;最后,使用信息检索领域的 TF-IDF 关键词统计法进行筛选操作,以减少数据噪声和冗余信息,提高 LDA 分析的性能和解释性。经处理后,最终获取 113 470 个拥有实际含义且较为精准的主题词,以实现后续的建模分析。另外,由于不同时期部分政府部门命名不同,直辖市、自治区和地方省份部门名称不同,因此按照行政级别对政府部门名称进行统一化处理。

2 结果与分析

研究基于数据预处理结果,在 Python 环境下采用 Gensim 库,分别计算 4 个时期数据子集困惑度和主题一致性得分以确定不同时期最优主题数目,设置模型

参数 $\alpha=40$, $\beta=0.01$, 迭代次数为 2 000 次, 抽取每个主题下概率值排名前 8 的主题词, 得到不同时期下我国“三大球”政策主题数目和主题名称; 采用 SNA 分别构建 4 个时期中央政府部门和地方政府部门协同

治理网络(表 1、图 1、图 2、图 3、图 4), 并基于结构功能主义理论以 AGIL 为分析框架, 从适应、目标达成、整合和模式维持 4 个层面, 探讨我国“三大球”政策注意力配置和协同治理网络演进过程。

表 1 不同时期我国“三大球”政策注意力配置及部门协同治理网络特征

		初塑萌芽期 (1979—2000 年)	探索成型期 (2001—2010 年)	深化提质期 (2011—2016 年)	全面建设期 (2017—2024 年)
中央政府	节点数	9	9	43	41
	联合发文率	0.222	0.250	0.293	0.416
	网络密度	0.167	0.222	0.645	0.352
	网络中心势	0.179	0.188	0.047	0.165
	网络特征	松散型	中心-边缘型	分散-耦合型	协调型
地方政府	节点数	4	21	44	81
	联合发文率	0.111	0.180	0.164	0.215
	网络密度	0.167	0.543	0.425	0.704
	网络中心势	0	0.136	0.237	0.088
	网络特征	松散型	分散-耦合型	协调型	分散-耦合型
治理主题	主题数目	3	4	5	7
	主题名称	A1 学校体育场地建设; A2 竞技体育发展; A3 体育等级标准规范	B1 基层体育设施建设; B2 足球青训体系建设; B3 奥运竞技成绩提升; B4 赛事管理完善	C1 青少年体育推进; C2 发展校园足球; C3 足球场地建设; C4 全民健身普及; C5 扩大体育消费完善	D1 运动促进身体健康; D2 职业体育赛事发展; D3 全民健身推进; D4 校园足球体系建设; D5 体育场地建设开放; D6 体育特色学校建设; D7 足球改革发展改革

2.1 初塑萌芽期(1979—2000 年): 政策框架初步构建, 治理松散协同乏力

初塑萌芽期(1979—2000 年)中央政府部门参与协同治理的部门有 9 个, 联合发文率为 22.2%。网络密度为 0.167, 网络中心势为 0.179, 网络特征为松散型;

地方政府部门参与协同治理的部门有 4 个, 联合发文率为 11.1%。网络密度为 0.167, 网络中心势为 0, 网络特征为松散型; 政策注意力配置主要集中在学校体育场地建设、竞技体育发展和体育等级标准规范 3 个方面(见表 1、图 1)。

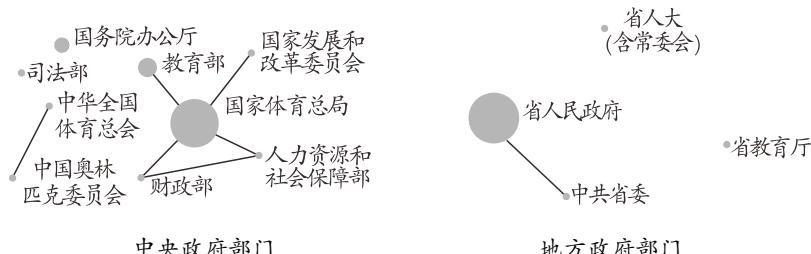


图 1 初塑萌芽期(1979—2000 年)中央和地方政府部门协同治理网络

1) 竞技体育举国体制, 群众体育纲举目张。

新中国成立初期, “三大球”更多被赋予政治价值, 以提升竞技体育实力为主, 但整体实力不足, 国际成绩不佳。1979 年我国恢复国际奥委会席位后, 遵循“缩短战线、突出重点”原则布局全运会, 高度展现国家的“奥运战略”。伴随着中国女排取得“五连冠”, 1982

年国家体育总局、财政部等部门颁布一系列激励政策推动我国“三大球”发展。1984 年洛杉矶奥运会的成功使举国体制优势逐渐显现, 但 1995 年国家体育总局颁布《奥运争光计划(1994—2000 年)》夺金方向的改变, 导致“三大球”因投入大、见效慢而被削减, 竞技水平下滑, 与群众体育和青少年体育脱节。由于我

国“三大球”基础薄弱，50 年代提出“普及与提高相结合”方针，群众体育初步发展。改革开放后，体育社会化进程加快，1986 年国家体育总局颁布《关于体育体制改革决定(草案)》将群众“三大球”发展推向新的高度。1995 年国务院办公厅颁布《全民健身计划纲要(1995 年)》促使群众体育向全民健身转变，同年《中华人民共和国体育法(1995 年)》的颁布标志着我国体育法制化进程开启，“三大球”因群众基础良好发展迅速。1998 年国家体育总局印发《全国篮球业余锻炼等级标准实施办法》促进“三大球”规范化发展。

2)青少年体育认知偏差，人才培养目标偏误。

1979 年“扬州会议”是我国学校体育发展的里程碑^[12]，同年国家发改委、教育部、国家体育总局单一或联合颁布《全国学生体育运动竞赛制度》等政策文件对学校“三大球”场地建设标准、项目竞赛开展和技术等级进行了初步规定，为“三大球”在学校开展提供保障。内蒙古、黑龙江等 6 个省级地方行政区的中共省委、省人民政府等 4 个部门积极响应中央号召，单一或联合印发《学校体育工作条例实施办法》等政策文件，推动学校“三大球”场地设施建设数量和质量的提升。1980 年国家体育总局与教育部颁布《关于在全国中小学积极开展足球活动的联合通知》鼓励中小学开展足球运动，逐步建立青少年足球联赛，但由于学校过分注重比赛成绩，加之人才培养认知不充分，最终导致项目发展受挫。1987 年教育部印发《关于部分普通高等学校试行招收高水平运动员工作的通知》成为“体教结合”发轫的标志，相关高校开始筹办“三大球”高水平运动队，普通学生却仍以提升体质为目的，并未掌握运动技能，竞技水平更无从谈起。80 年代国家体育总局提出“以青少年为重点的全民健身战略和以奥运会为最高层次的竞技战略协调发展”的体育发展方针，具体成效并不显著。

3)体育产业初步探索，市场改革出路受阻。随着计划经济逐步向市场经济转变，1986 年国家体育总局颁布《关于体育体制改革的决定(草案)》，明确了从国家包办体育过渡到国家与社会相结合的发展思路。1992 年“红山口会议”拉开了我国体育职业化改革的序幕^[13]。1993 年国家体育总局颁布《关于深化体育改革的意见》《关于运动项目管理实施协会制的若干意见》，提出对足球等运动项目管理进行协会实体化改革试点。1995 年国家体育总局设立足球运动管理中心开始推动足球职业化进程，1997 年篮球运动管理中心和排球运动管理中心相继成立。项目管理中心是决策者和最高权力机构，俱乐部是参赛主体，地方体育部门和企业是投资主体，形成了以政府、市场和民间

组织为主体的职业联赛“同构+一元管理模式”，俱乐部受项目管理中心和地方体育局双重管理缺乏自主权，市场化运作过程中行政集权色彩较为浓厚，未实现各主体间的利益均衡。自足球职业联赛创立以来受假球、黑哨、赌球、违约等行业不正风气困扰，加之对项目发展规律认识不足、改革思想准备不充分、多元化人才培养输送机制不健全和行业管理监督缺失等原因，导致这一时期我国“三大球”职业化发展受阻、管理体制出现严重腐败，市场化改革进程缓慢^[14]。

综上所述，“三大球”政策初塑萌芽期，从适应角度看，举国体制竞技体育发展背景下政策议程设置较为单一、资源配置策略不足和缺乏及时有效的政策调整，导致“三大球”政策难以适应外部环境变迁；从目标达成角度看，虽然政府部门在多个方面为我国“三大球”发展奠定了基础框架，但未能反映出“三大球”发展的长远规划和具体目标，另外缺乏细化的执行路径和评估措施，政策输出与治理需求匹配度不高；从整合角度看，部门协同治理网络较为松散、协同机制尚未形成，权力分配较为分散且不存在中心部门，难以实现各部门的协同共治；从模式维持角度看，政策本身未形成稳定的治理模式和可持续发展路径缺乏文化建设支撑，导致政策实施效果不佳。

2.2 探索成型期(2001—2010 年)：政策聚焦基础体系，协同深化权力集中

探索成型期(2001—2010 年)中央政府部门参与协同治理的部门有 9 个，联合发文率为 25%。网络密度为 0.222，网络中心势为 0.188，网络特征为中心-边缘型；地方政府部门参与协同治理的部门有 21 个，联合发文率为 18%。网络密度为 0.543，网络中心势为 0.136，网络特征为分散-耦合型；政策注意力配置主要集中在基层体育设施建设、足球青训体系建设、奥运竞技成绩提升和赛事管理完善 4 个方面(见表 1、图 2)。

1)竞技体育金牌战略，群众体育蔚然成风。

伴随着 2001 年北京申奥成功，2002 年国家体育总局发布《奥运争光计划(2001—2010 年)》，分析了“三大球”下滑态势，并在“金牌战略”导向下强化奥运竞技项目。上海、湖北等 5 个省级行政区颁布《关于加强和改进新时期体育工作的意见》等政策，提高“三大球”竞技水平。2002 年男足晋级世界杯、2004 年女排雅典奥运夺冠、2008 年男篮晋级奥运 8 强，“三大球”竞技成绩短暂回升。“后奥运”时期，由于职业联赛发展不佳，后备人才培养体系缺失，“三大球”因短期难见成效被削弱，项目整体水平再次下滑。为落实《全民健身计划纲要(1995 年)》，“全民健身工程”“雪炭工程”相继开展，加大基层公共体育设施建设力度。

国家体育总局、农业农村部等6个部门单一或联合印发《公共文化体育设施条例》等政策文件, 明确基层“三大球”场地建设标准。广东、河南等19个省级行政区的住房和城乡建设厅等5个部门单一或联合印发《关于加强公共体育设施建设与管理的通知》等政策

文件, 提出完善基层体育设施建设。党的十六大确立“形成比较完善的全民健身体系”, 推动“体育三下乡”等基层群众体育活动开展。2009年国务院设立“全民健身日”并颁布《全民健身条例》, 全民健身与奥运争光同行成为体育工作的重点。

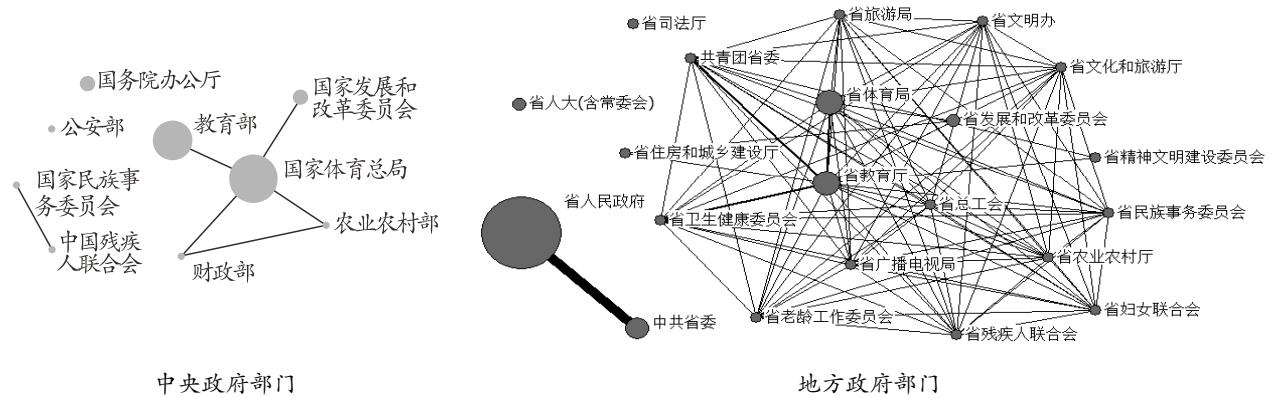


图2 探索成型期(2001—2010年)中央和地方政府部门协同治理网络

2)青少年体育锦标主义, 学生体质普遍弱化。

为摆脱我国足球改革发展困局, 效仿日俄开展校园足球在后备人才培养和竞技成绩提升的成功经验, 2001年国家体育总局和教育部举办全国学校足球工作会议, 会议成立“全国青少年学校足球工作委员会”并下发《关于进一步普及学校足球运动的通知》, 要求完善大中小一体化学校足球联赛体系。随后国家体育总局、教育部等5个部门单一或联合印发《关于开展全国青少年校园足球活动的通知》《全国青少年校园足球活动实施方案》等政策文件, “校园足球”名称正式被命名使用, 要求各级部门组织开展全国青少年校园足球活动, 注重青训体系建设和青少年体育人才培养。湖北、青海等12个省级行政区的体育局、共青团等7个部门单一或联合印发《关于深化教体结合努力培养体育后备人才的意见》等政策文件, 提出不断发现、培养和输送足球竞技体育后备人才。由于发展初期投入有限、市场机制不健全和政策措施落实不到位等问题, 导致全国青训体系陷入混乱。另外, 受举国体制“金牌战略”影响, 学校体育也出现锦标主义趋势, 学校仅重视少数学生进行运动竞赛训练而忽视大多数学生身体素质锻炼, 伴随着比赛和奖牌数量越来越多, 学生总体健康水平却持续下滑^[15]。

3)体育产业破旧立新, 合力反腐推进改革。

为进一步推进协会实体化改革, “三大球”职业化过程中出现权力过度集中于项目管理中心和协会的现象, 形成了“一套人马、两块牌子”的“中心+协会管理模式”, 集行政、办赛、管理和监督为一体的政府

部门能够直接干预职业联赛的发展, 凸显了国内职业联赛行规大于法规的“伪职业”本质, 权力失衡滋生的腐败问题导致“三大球”治理混乱。2004年国务院办公厅印发《做好足球比赛有关工作意见》, 要求加强足球赛事管理, 严肃打击假球、赌球等行为, 保障足球赛事的有序开展。2010年国务院办公厅印发《关于加快发展体育产业的指导意见》, 鼓励引导、规范发展足球等职业体育赛事, 提高比赛的质量和效率。四川、陕西等6个省级行政区的中共省委、省人民政府单一或联合颁布《关于做好各类足球比赛组织管理工作意见的通知》等政策文件, 通过完善赛事管理体系和规范市场秩序等方式, 推动“三大球”赛事发展。2009年由国家体育总局牵头12个部门联合成立“全国足球联赛赛风赛纪综合治理协调领导小组”, 启动对足球赌球、行贿、操纵比赛等违法犯罪行为的调查, 标志着中国足坛反赌扫黑的开始。同期篮球和排球也出现社会主体话语权失效问题, “三大球”发展艰难探索。

综上所述, “三大球”政策探索成型期, 从适应角度看, 政策议程扩展有限且集中在基础发展体系构建, 以“金牌战略”为导向的奥运竞技成绩提升导致竞技体育和青少年体育发展出现严重失衡, 政策体系在适应外部环境时未能做出高效回应; 从目标达成角度看, 竞技体育项目发展取得一定成绩、基层体育设施逐步普及, 政策目标设定了清晰的发展路径, 但青少年体育和体育产业发展并未实现具体任务分解, 导致部门间政策治理混乱和执行效果不佳; 从整合角度看, 部门间初步形成协同网络, 联合发文率有所增加但仍以

单一部门发文为主，政策依赖少数部门推动实施，部门间协同作用有限；从模式维持角度看，政策体系初步形成了央地协同的科层治理模式，急功近利的发展心态导致政策出现目标偏误，难以保持其内在结构和功能的相对稳定。

2.3 深化提质期(2011—2016 年)：政策注重协调发展，治理网络多元联动

深化提质期(2011—2016 年)中央政府部门参与协

同治理的部门有 43 个，联合发文率为 29.3%。网络密度为 0.645，网络中心势为 0.047，网络特征为分散-耦合型；地方政府部门参与协同治理的部门有 44 个，联合发文率为 16.4%。网络密度为 0.425，网络中心势为 0.237，网络特征为协调型；政策注意力配置主要集中在青少年体育推进、发展校园足球、足球场地建设、全民健身普及和扩大体育消费 5 个方面(见表 1、图 3)。

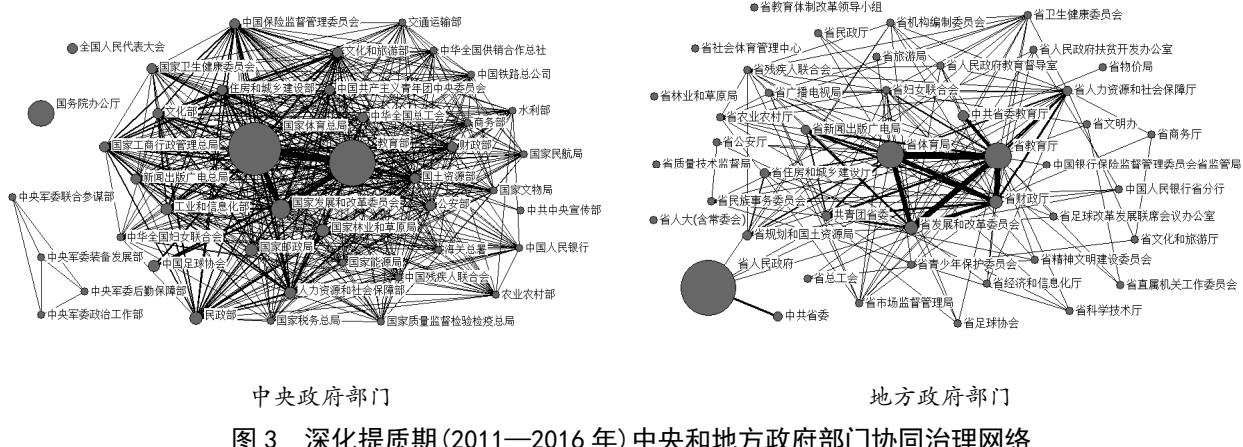


图 3 深化提质期(2011—2016 年)中央和地方政府部门协同治理网络

1) 竞技体育改革转型，推动价值理性重构。

在传统举国体制和“金牌战略”战略导向下，“三大球”发展仅以金牌含量评判项目发展的成败，严重忽视了后备人才培养输送机制和项目发展的可持续性。目前依靠奥运金牌为国争光的时代已成为过去，人民群众更多的是希望参与到具有广泛基础的“三大球”项目。这一时期国务院办公厅、国家体育总局单一或联合颁布《竞技体育“十三五”规划》等政策文件，强调要加强竞技体育基础性、法规性和长效性工作，增强竞技体育综合实力和国际竞争力。江苏、湖南等 22 个省级行政区的人民政府、体育局等 5 个部门单一或联合印发《关于加快转变竞技体育发展方式意见》等政策文件，指出要加大竞技体育后备人才培养经费投入，以竞技体育发展带动全民健身开展，提高地区竞技体育核心竞争力。长期以来，竞技体育金牌数量被用来衡量一个国家或地区体育实力已形成根深蒂固的历史惯性，体育部门的政绩考核、运动员和教练员的奖励机制与奥运奖牌数量挂钩，运动员自身和全社会范围内对金牌的期望承载的个人荣誉和民族情感，由此产生了竞技体育与群众体育发展的矛盾^[14]，体育部门在制定发展战略时应平衡金牌数量与体育事业全面发展的关系，让“三大球”发展重新回归“价值理性”。

2) 群众体育大力发展，普及开展足球运动。

奥运时期取得的成就和后奥运时期遗留的精神财富，使群众更加深刻认识到参与体育运动带来的内在价值。2011 年和 2016 年中共中央办公厅、国务院办公厅单一或联合印发《全民健身计划(2011—2015 年)》《全民健身计划(2016—2020 年)》《“健康中国 2030”规划纲要》政策文件，要求推动“三大球”项目广泛开展，促进全民健身与竞技体育协调发展。湖北、吉林等 18 个省级行政区的人民政府、体育局等 6 个部门单一或联合印发《全民健身实施计划(2011—2015 年)》《全民健身实施计划(2016—2020 年)》等政策文件，结合实际情况对本省全民健身开展做出具体实施要求。随着足球在体育事业发展中的重视程度不断提高，2016 年国家发改委、中国足球协会等 4 个部门单一或联合印发《中国足球中长期发展规划(2016—2050 年)》《全国足球场地设施建设规划(2016—2020 年)》等政策文件，提出增加足球场地人均面积，为足球运动在群众中的普及和发展提供保障。上海、内蒙古等 14 个省级行政区体育局、住房和城乡建设厅等 8 个部门单一或联合印发《关于加强体育场地设施建设的通知》等政策文件，将足球场地建设纳入土地利用和城乡建设总体规划，夯实社会足球发展基础。

3) 青少年体育加快推进，校园足球如火如荼。

随着青少年近视率和肥胖率逐年增加，教育部、国家卫生健康委员会等 5 个部门单一或联合印发《关

于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的意见》等政策文件, 提出青少年“三大球”促进计划。安徽、黑龙江等 12 个省级行政区的教育厅、体育局等 5 个部门单一或联合印发《进一步加强全省青少年体育工作的意见》等政策文件, 要求各地根据区域特点推动青少年“三大球”活动开展。2014 年由国家体育总局主导的校园足球转变为由教育部牵头, 次年教育部组织成立“全国青少年校园足球工作领导小组”, 校园足球上升为国家战略。这一时期国务院办公厅、教育部等 6 部门单一或联合印发《关于加快发展青少年校园足球的实施意见》等政策文件, 要求各地、各部门积极推进校园足球普及。江苏、浙江等 15 个省级行政区的教育厅、体育局等 9 个部门单一或联合印发《教育事业发展“十二五”规划》等政策文件, 指出推进本地区校园足球工作科学开展。随着《中国足球改革发展总体方案》的实施, 教育部、国家体育总局等部门关于校园足球的财政支持、宣传引导、发展规划等配套文件相继出台, 为健全校园足球发展制度奠定了基础。这一时期关于校园足球发展重申报轻建设、重竞赛轻训练和基础设施建设缓慢等政策执行不到位问题导致项目发展缓慢^[16]。

4) 体育产业革新图强, 促进消费提质增效。

随着以政府权力为推手的行业垄断行为导致的社会矛盾日益凸显, 2011 年国务院常务会议提出放宽体育赛事审批权, 民间体育赛事出现爆发式增长。为创造良好的治理环境, “管办分离”在社会事务治理中的呼声逐渐增高, 2015 年国务院办公厅审议通过《中国足球改革总体方案》, 指出要按照政社分开、权责明确、依法自治的原则对中国足球协会改革进行顶层设计, 同年中共中央办公厅、国务院办公厅联合颁布《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》, 将体育项目协会实体化改革纳入到国家社会组织改革。2016 年国家体育总局撤销直属的足球运动管理中心, 初步形成了“脱钩+协同治理模式”。为充分发挥体育产业拉动居民消费的驱动力, 国务院办公厅、全国人大印发《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》《关于加快发展健身休闲产业的指导意见》等政策文件, 指出鼓励社会力量发展体育产业, 加速形成门类齐全结构合理的体育服务体系。安徽、福建等 30 个省级行政区的体育局、财政厅等 3 个部门单一或联合印发《关于加快发展体育产业促进体育消费的实施意见》等政策文件, 要求推动“三大球”项目产业化发展。这一时期体育产业面临政府治理职能缺位、产业政策体系不健全和市场体系不成熟等问题, “三大球”发展在深水区持续徘徊。

综上所述, “三大球”政策深化提质期, 从适应角度看, 为满足广大人民群众需求, 政策开始关注“三大球”的经济效益和社会效益, 推动竞技体育、群众体育和体育产业协调发展, 通过调整政策议程应对外部环境变迁; 从目标达成角度看, 竞技体育成绩出现短暂下滑, 政策注意力更多的倾斜到青少年体育、群众体育和体育产业发展, 但由于政策体系不健全和政策执行不到位, “三大球”发展面临诸多困境; 从整合角度看, 随着政策治理主题和政策部门增多, 协同治理网络中权力开始向少数部门集中, 其他部门无法充分发挥治理作用, 导致政策实施效果不佳; 从模式维持角度看, 虽然全民健身在这一时期得到大力发展, 但群众体育文化建设仍任重道远, 在面对不确定性挑战时难以保持其内在结构和功能的相对稳定。

2.4 全面建设期(2017—2024 年): 政策目标多元扩散, 协同推进区域探索

全面建设期(2017—2024 年)中央政府部门参与协同治理的部门有 41 个, 联合发文率为 41.6%。网络密度为 0.352, 网络中心势为 0.165, 网络特征为协调型; 地方政府部门参与协同治理的部门有 81 个, 联合发文率为 21.5%。网络密度为 0.704, 网络中心势为 0.088, 网络特征为分散-耦合型; 政策注意力配置主要集中在运动促进身体健康、职业体育赛事发展、全民健身推进、校园足球体系建设、体育场地建设开放、体育特色学校建设和足球发展改革 7 个方面(见表 1、图 4)。

1) 竞技体育全面下滑, 振兴工程提及日程。

随着改革的不断深入, 我国“三大球”竞技成绩并未取得突破性成就且出现明显退步现象, “三大球”竞技成绩全面下滑。后备人才作为竞技“三大球”持续稳定发展的基石, 全国人大、国务院办公厅等 5 个部门单一或联合印发《关于加强竞技体育后备人才培养工作的指导意见》等政策文件, 要求积极探索中国特色“三大球”后备人才培养体系, 鼓励学校以“三大球”项目为重点开展教学、训练和竞赛活动。海南、重庆等 18 个省级行政区的人民政府、发改委等 11 个部门单一或联合印发《竞技体育后备人才培养行动计划(2018—2022 年)》等政策文件, 指出以为国家培养输送高水平体育后备人才为目标, 加强青少年后备人才精准化培养。2021 年国家体育总局颁布《“十四五”体育发展规划》, 提出“三大球”振兴工程, 要求大力发展战略高、市场空间大、消费引领性强的“三大球”项目, 提高“三大球”整体发展水平。2025 年 3 月第十四届全国人民代表大会第三次会议部长通道上, 国家体育总局局长高志丹强调力争在“三大球”等基础和重点项目上取得实质性突破, 多措并举夯实实

体育发展基础，新时期应充分发挥新型举国体制的制

度优势，实现我国“三大球”的振兴发展^[17]。

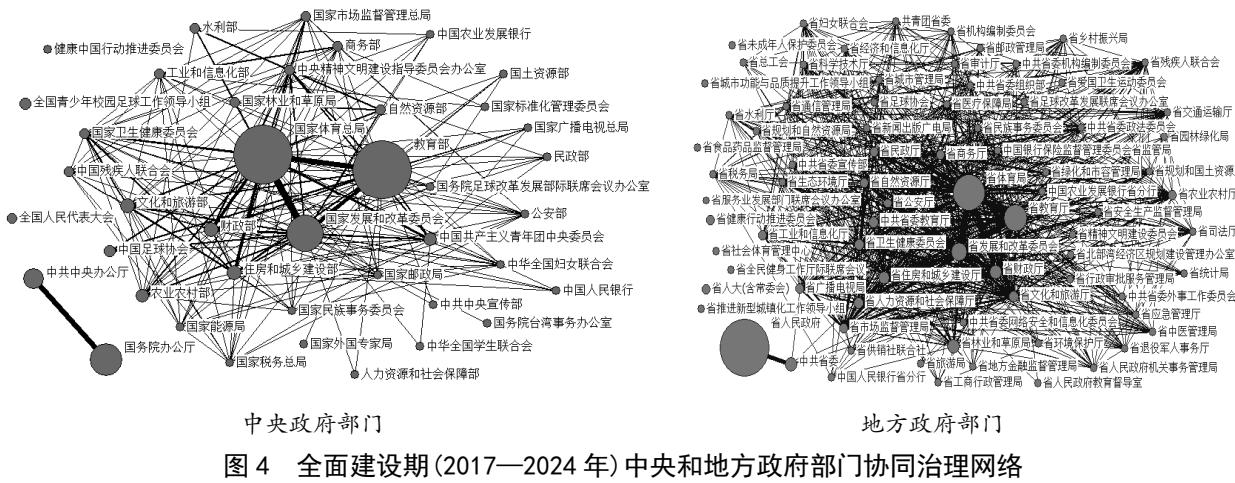


图4 全面建设期(2017—2024年)中央和地方政府部门协同治理网络

2)群众体育深入推进，区域文化逐步挖掘。

实现“三大球”振兴不仅要在国际赛场全面提升竞技成绩，更要在国内进一步提高群众的认可度和普及度。中共中央办公厅、国务院办公厅等16个部门单一或联合印发《全民健身计划(2021—2025年)》等政策文件，提出进一步推动全民健身计划实施。黑龙江、海南等31个省级行政区的人民政府、财政厅等15个部门单一或联合印发《全民健身实施计划(2021—2025年)》等政策文件，提出形成全民健身组织网络体系。场地器材硬件设施作为发展“三大球”的基础保障，财政部、住房和城乡建设部等25个部门单一或联合印发《促进户外运动设施建设与服务提升行动方案(2023—2025年)》等政策文件，要求各地加快“三大球”场地设施建设开放。上海、广东等24个省级行政区的人民政府、财政厅等25个部门单一或联合印发《进一步加强学校体育场馆向社会开放工作的实施意见》等政策文件，提出全面提升场地设施服务能力。新时期运动促进身体健康观念深入人心，2022年贵州“村BA”和“村超”的爆火成为群众体育发展的典型案例，充分发挥“三大球”在社会建设和带动乡村振兴方面的重要作用，让广大人民群众在运动中收获欢愉和健康，才是全面建设体育强国的根本目的^[18]。

3)青少年健康备受重视，校园足球矛盾突出。

面对当前青少年健康状况日益下滑的趋势，教育部、共青团中央等10个部门单一或联合印发《深化体教融合 促进青少年健康发展意见》等政策文件，要求全面实施青少年体育活动促进计划。河南、浙江等23个省级行政区的中共省委、省人民政府等16个部门单一或联合印发《强化学校体育促进学生身心健康全面发展的实施意见》等政策文件，提出健全促进学生身

心健康全面发展的长效机制。为进一步推动校园足球开展和体育特色学校建设，国家体育总局、教育部等9个部门单一或联合印发《全国青少年校园足球特色学校、试点县(区)和“满天星”训练营创建工作的通知》《全国青少年校园足球八大体系建设行动计划》等政策文件，提出校园足球八大体系建设方案，积极推进“一校一品”体育特色学校建设。北京、安徽等28个省级行政区的人民政府、体育局等23个部门单一或联合印发《青少年体育“十三五”规划》等政策文件，将发展青少年校园足球作为推进素质教育的重要突破口，做到人人有项目、班班有特色、校校有品牌。但在校园足球实际开展过程中由于训练场地不足、师资力量不强和重视程度不够，由此产生的学训矛盾、学生参与度低等问题导致校园足球仍无法充分发挥作用。

4)体育产业扩大消费，项目改革攻坚克难。

为进一步发挥体育消费在经济建设中的作用，中共中央办公厅、国务院办公厅等8个部门单一或联合印发《关于加快发展体育竞赛表演产业的指导意见》等政策文件，指出大力发展“三大球”职业联赛，充分发挥其作为体育消费龙头的带动作用。北京、上海等14个省级行政区的人民政府、文化和旅游厅等7个部门单一或联合印发《促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的实施意见》等政策文件，提出加快地区“三大球”职业体育赛事发展。在国际“金元足球”的影响下，我国职业足球出现俱乐部经营不当、系统性塌方腐败等问题。面对足球职业化发展中的挑战，国务院办公厅、国家体育总局单一或联合印发《关于开展全国足球发展重点城市建设工作的指导意见》等政策文件，指出进一步深化足球改革。江苏、甘肃等14个省级行政区的人民政府、体育局等部门印发

《足球改革发展实施意见》等政策文件, 提出深入贯彻落实国家足球改革, 推动地区足球事业发展。虽然我国“三大球”历经多种管理模式变革, 但受制于发展惯性影响治理过程仍呈现“强政府”状态, 且各主体间产权关系不明晰、系统组织性不强和规章制度不健全等问题突出^[15], “三大球”发展仍任重道远。

综上所述, “三大球”政策全面建设期, 从适应角度看, 为解决“三大球”发展过程中面临的问题, 在竞技体育后备人才培养、全民健身、青少年体育开展模式、体育产业深化改革等方面做出了有效调整以应对外部环境变化; 从目标达成角度看, “三大球”政策议程进一步扩大, 发展过程中竞技体育、群众体育和青少年体育的各种矛盾依旧突出, 部门间分工不明确、责任边界不清晰和规避式政策执行等问题导致政策与部门之间未能形成有效互补和协同; 从整合角度看, 部门之间形成了以体育部门、教育部门和发改委等为核心的行动主体, 权力集中在少数部门手中, 其他部门参与治理的能力较弱, “三大球”治理难以形成合力; 从模式维持角度看, 仅部分政策文件提及营造社会良好“三大球”发展氛围, 模式维持基础较为薄弱。

3 结论与建议

3.1 结论

研究采用 LDA 和 SNA 法基于结构功能主义对不同历史时期我国“三大球”政策注意力配置和部门协同治理网络演进分析发现: (1)政策注意力配置呈螺旋发展态势, 治理重心由单一竞技体育导向逐步向全民健身开展、场地设施供给、校园足球发展、赛事经济扩大、职业体育改革等多元目标协调发展; (2)部门协同治理网络由松散型逐渐演变为协调型, 治理模式由单一主体主导向多元主体共治转型; (3)政策治理体系逐步完善, 但仍存在政策适应性不足、目标设定不清晰、协同机制不完善和模式维持薄弱等问题, 导致我国“三大球”政策协同治理过程难以形成政策合力。

3.2 建议

1)精准定位治理靶心, 增强政策适应功能。

政策的制定主要根据国家体育事业发展特点和实际需求进行调整优化, 结构功能主义理论强调系统内部各部分的功能协调以及对外部环境的适应。面对当前我国竞技体育、群众体育、青少年体育和体育产业发展过程中政策体系适应性偏差问题, 应明确专项政策实施以增强政策的适应功能。竞技体育治理以构建完善的竞训体系和提高项目竞技成绩为目标, 推动我国“三大球”竞技水平提高; 群众体育治理以普及参与人口数量和推动健康中国建设为目标, 提升人民群

众健康水平; 青少年体育治理以促进学生体质健康和构建后备人才培养体系为目标, 挖掘我国“三大球”发展潜力; 体育产业治理以完善产业发展制度和提高产业经济效益为目标, 推动体育产业健康发展。通过加强政策对环境的适应, 确保我国“三大球”政策注意力配置适应新时期发展需求, 进而推动我国“三大球”政策协同治理体系优化。

2)优化部门权责分工, 促进目标协同实现。

社会系统的持续运行依赖于目标的设定, 结构功能主义理论强调系统内部各部分的功能协调是实现整体目标的关键。我国“三大球”协同治理中存在政策治理目标模糊和部门权责不明确等问题, 新时期“建设目标匹配机制”“设定目标实施机制”和“开展目标调适机制”对于实现协同治理目标具有重要作用。建设目标匹配机制是实现“三大球”协同治理目标的首要任务, 在政策执行前应明确各部门权力和责任范围, 确保政策目标在协调一致原则下推进; 设定目标实施机制是实现“三大球”协同治理目标的关键步骤, 通过建立以目标为导向的行动方案, 各部门根据自身职责制定实施计划, 确保政策执行过程的连贯性和可操作性; 开展目标调适机制是实现“三大球”协同治理目标的重要保障, 在政策实施过程中通过建立有效的监督和反馈机制为开展目标调适提供依据, 实现以“过程理性”纠正“目标理性”的偏失。

3)加强网络整合力度, 构建协同治理体系。

政策网络理论与传统公共政策“自上而下”或“自下而上”的治理模式相比, 主要强调政策制定过程中多元利益主体间的互动对政策结果的影响。面对当前我国“三大球”治理过程中部门协同治理机制不完善问题, 新时期应整合多方力量, 构建协同治理体系。新型举国体制背景下, 中央政府应加大政策主导、提升服务供给和加强市场监管; 政策专家应在政府引导下建立跨学科专家咨询体系, 优化政策设计以确保政策的可操作性; 地方政府应基于中央政府设置的政策框架, 根据当地实际情况灵活制定地方政策以实现政策的本土化转变; 社会组织应充分发挥市场在体育资源配置中的决定性作用, 通过与政府加强合作共同推动“三大球”发展; 媒体和公民应承担起信息传播和舆论功能, 动员社会力量促进政策公开透明。通过加强各类网络主体的整合, 从而形成多方参与的协同治理体系。

4)规范模式维持途径, 培养共同价值观念。

社会系统的正常运行需通过规范维持一定的行为模式, 以确保社会主体间在共同价值框架内互动合作。当前我国“三大球”治理主要依靠行政命令推动政策

执行,由于缺乏群众文化建设导致政策模式维持机制欠缺。通过加强对“三大球”赛事、运动员故事及中华体育精神等内容宣传,使各方理解“三大球”在国家体育战略中的重要地位,培养全社会对“三大球”项目发展的支持共识;政府通过营造良好的社会氛围,加强政策扶持和资源倾斜,增强群众对“三大球”运动的兴趣和参与度,提升社会对“三大球”的情感认同,构建积极、健康、向上的体育文化氛围;在政策制定过程中应注重培养社会价值认同,促进政策目标与社会价值取向相协调,通过加强各主体间的合作,使“三大球”运动得到广泛的认同和支持,为我国“三大球”事业的健康发展和国家文化软实力的提升提供有力支撑。

参考文献:

- [1] 鲍明晓. 新时代体育强国建设六大战略意义[J]. 体育学研究, 2018, 1(3): 1-4.
- [2] 张春合.“管办分离”背景下的中国体育管理多中心治理问题研究[J]. 体育与科学, 2015, 36(5): 69-73.
- [3] 王大鹏, 姜明金, 李国强, 等. 我国校园足球改革中的政策工具选择与优化研究[J]. 沈阳体育学院学报, 2020, 39(2): 48-57+67.
- [4] 游松辉, 邹尚均, 王志远. 从“1.0时代”到“2.0时代”: 我国校园足球政策演进特征与文本计量分析[J]. 北京体育大学学报, 2021, 44(9): 123-134.
- [5] 邱林. 我国校园足球政策执行的主要变量与路径优化——基于梅兹曼尼安-萨巴提尔政策执行综合模型分析[J]. 体育学研究, 2020, 34(4): 38-45.
- [6] 钟秉枢, 郑晓鸿, 陈文倩, 等. 中国职业足球实现俱乐部地域化及名称非恶化的理论与政策研究[J]. 首都体育学院学报, 2017, 29(5): 388-392.
- [7] 戴狄夫, 金育强, 李先雄, 等. “特色学校”校园足球政策执行力评价指标体系研究[J]. 武汉体育学院学报, 2021, 55(5): 93-100.
- [8] 杨铄, 郑芳, 丛湖平. 欧洲国家职业足球产业政策研究——以英国、德国、西班牙、意大利为例[J]. 体育科学, 2014, 34(5): 75-88.
- [9] 程同顺, 史猛. 以数据民主破解消极腐败[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020, 24(3): 92-99.
- [10] PARSONS T. The social system[M]. London: Routledge, 2013.
- [11] 裴瑞敏, 姜影, 肖尤丹. 科技人才政策变迁与政策主体协同网络演化研究——基于对1978—2020年政策文本的分析[J]. 科学学与科学技术管理, 2022, 43(8): 32-46.
- [12] 杨桦. 以“扬州会议”纪念为契机, 促进新时代学校体育工作新发展、新跨越——在“全国学校体育高峰论坛暨‘扬州会议’40周年交流活动”上的讲话[J]. 体育与科学, 2019, 40(4): 1-2.
- [13] 鲍明晓. 足球改革进程中深层次制约因素及化解策略[J]. 北京体育大学学报, 2019, 42(11): 10-22.
- [14] 陈林会, 刘青. 制约我国三大球项目发展的瓶颈与突破路径[J]. 北京体育大学学报, 2017, 40(4): 6-13+43.
- [15] 李晓琨, 赵西堂, 王凯. “三大球振兴”生态系统的协同演化的内在机理、实践样态及现实路径[J]. 体育学刊, 2024, 31(3): 21-30.
- [16] 崔乐泉. 中国校园足球发展的历史考察与经验启示[J]. 上海体育学院学报, 2018, 42(4): 12-18.
- [17] 徐晶妮, 訾卫东, 王海云. 我国竞技体育举国体制的当代转型与实践路径[J]. 体育学刊, 2024, 31(6): 40-44.
- [18] 鲍明晓, 赵轶龙, 赵承磊. “十四五”我国“三大球”振兴发展战略[J]. 北京体育大学学报, 2020, 43(6): 1-9.

