龚海培，柳鸣毅，敬艳，等.政策工具视角下县域青少年体育现代化治理的政策逻辑研究——以浙江省41个体育现代化县(市、区)创建为例[J].体育学研究,2024,38(5):33-44.

政策工具视角下县域青少年体育现代化治理的政策逻辑研究

——以浙江省41个体育现代化县(市、区)创建为例

龚海培[1,2]，柳鸣毅[1,2]，敬　艳[1,3]，尹子康[1,2]，蔡静洁[1,2]，孔年欣[1,2]，杜志伟[1,2]

(1.武汉体育学院 中国青少年体育与体教融合公共政策研究中心,湖北 武汉 430079;2.武汉体育学院 运动训练学院,湖北 武汉 430079;3.武汉体育学院 特色竞技体育高质量发展研究中心,湖北 武汉,430079)

【摘　要】:研究采取扎根理论法,立足政策工具视角,以“动力机制—政策之窗—工具类型—政策目标”为分析思路,对浙江省41个体育现代化县(市、区)政策文本及访谈资料进行剖析,探索具有中国本土特色的县域青少年体育现代化治理政策的逻辑与对策。研究结论:①地方体育部门贯彻国家体育战略的纵向压力、挖掘乡村资源打造特色案例的县域间横向竞争压力、农村体育资源短缺等现实境况以及中央与地方的政策共识,构成了县域青少年体育社会治理多重发展动力;②归纳出多元协同型、创新发展型和本土特色型三类政策工具,其组合与使用可满足不同县域的区位、自然及体育或教育等治理需求,提升治理水平;③优化和均衡政策工具的使用结构与频率,提升综合治理效果;持续探索县域青少年体育治理的新模式,提升基层治理水平;优化县域青少年体育政策执行监督机制,激发基层体育治理动力等。

【关键词】:健康中国;青少年体育;县域;体育现代化;体育后备人才

【中图分类号】:G812.45　　**【文献标志码】**:A　　**【文章编号】**:2096-5656(2024)05-0033-12

DOI:10.15877/j.cnki.nsic.20240719.001

县域青少年体育工作是国家体育和教育治理的基础,实现其现代化治理对促进我国青少年群体身体健康、强化基层体育后备人才培养及传承体育传统文化等有着深远影响。2023年6月26日,国家体育总局等十二部门联合印发《关于推进体育助力乡村振兴工作的指导意见》,提出“充分发挥体育在中国式现代化和高质量发展中的综合价值与多元功能”,并从乡村体育后备人才培养、乡村青少年体育赛事活动、乡村体育教师队伍建设等方面阐述了推进县域青少年体育现代化治理的重要维度与路径。县域青少年体育现代化治理政策兼具国家战略“规定动作”的普适性和其本身“自选动作”的特殊性。

实践层面,我国大部分县域地区的青少年体育社会组织基础薄弱、硬件设施不足、体育教师与教练员队伍短缺及部分家庭体育教育理念落后等[1],阻碍青少年体育教学、课外体育活动及业余训练等有效开展,致使县域执行国家青少年体育政策效能递减且承载力不足[2],严重阻碍基层青少年体育现代化发展进程。理论层面,诸多学者对县域青少年体育治理现代化的价值内涵及功能定位进行探究[3-4],探讨了县域范围下农村地区等青少年体育高质量发展是实现群众与竞技体育更高水平、更有效率、更具活力的有力举措[5],论述了县域农村青少年体育现代化治理与乡村振兴、全民健身、体育强国和健康中国等战略契合,满足农村地区青少年群体等美好健康生活需求[6-7],县域青少年体育的现代化治理是达成国家大战略实施及政策目标的重要方式。

部分县(市、区)陆续出台了县域青少年体育政策文件及治理方略,但尚未形成可持续、可推广和基层适用性强的青少年体育现代化治理模式[8-9]。研究以政策工具为研究视角,利用其将实际治理目标转化为特定行动路径和工作方式的理论机制[10],增

收稿日期:2024-05-22

基金项目:教育部学位与研究生教育发展中心主题案例项目(ZT-231052202);“十四五”省级优势特色学科群项目(鄂教研[2021]5号)。

第一作者:龚海培(1995—),男,湖北襄阳人,博士生,研究方向:青少年体育公共政策与科学训练。

通信作者:柳鸣毅(1984—),男,湖北武汉人,博士,教授,博士生导师,研究方向:体育公共政策与体育公共治理。

加县域青少年体育政策制定的科学性及改进政策的执行过程与效果，基于县域青少年体育资源缺乏与分布不均、乡村留守儿童家庭与社会教育缺失等特征，开展对基层青少年体育治理体系与工作机制等经验分析，以整合乡村青少年学校体育资源、扶持基层体校与俱乐部建设、完善体育课程与活动标准建设、城乡赛事开展和体育文化交流等治理目标，探索性提出具有中国本土特色、县域特征的青少年体育现代化治理的政策逻辑与对策。

1 研究设计

1.1 研究案例选择

研究选择浙江省41个体育现代化县（市、区）创建作为案例分析对象。第一，实然层面，浙江省县域青少年体育拥有我国“社会力量办体育”“共同富裕体育示范区”“体育现代化”等前沿性体育改革案例。第二，应然层面，浙江省印发《浙江省县级体校改革发展实施方案》等，从基层逐步完善青少年体育政策体系。当前，乡村青少年体育发展、城乡体育公共服务平衡、基层体育治理等是研究热点，通过中国县域案例的实践探索，挖掘其中蕴含的理论价值[11]，对推动我国青少年体育发展与改革具有现实意义。

1.2 研究理论与方法

以“政策工具”作为理论视角切入，链接政策制定与执行，通过有效的政策工具，实施政策计划，达成理想的政策状态。美国学者奥斯本等[12]在《改革政府》一书中将政策工具比喻为政府的“箭”，强调其在政策制定过程中的重要性。国内学者张成福等、陈振明等[13]强调政策工具的机制作用，即政府如何利用政策工具，将目标转化为具体行动路径和工作机制。由此，在政策工具理论基础上，对县域青少年体育中的政策工具进行解读，厘清治理的政策逻辑与工具互动，同时，将县域青少年体育治理的文本资料进行开放性编码、主轴编码和选择性编码。当前，县域青少年体育现代化治理集高度复杂性、新生性、过程性等问题于一体，扎根理论适用于因素识别、过程解读、复杂情况和新生事物探索[14]，对于构建县域青少年体育现代化治理的理论分析框架具有重要价值。

1.3 资料选取与来源

第一，数据样本选择。对浙江省41个体育现代化县（市、区）进行筛选，样本数据的筛选主要基于以下两个原则，其一，县（市、区）青少年体育工作的初步成效和受关注度，主要以是否被人民网、光明网等权威网站及中国体育报、教育报等官方报道宣传和是否受到中央表彰为标准；其二，县（市、区）的数据可获取性，即在政府、门户网站和权威网站上能否找到较为全面的县域治理相关文本。因此，以浙江省政府自2019年起在全省开展创建的41个体育现代化县（市、区）为研究的案例地区并进行各类文本数据收集。

第二，数据类型与来源。研究的数据类型主要包括两个类别，一是，政策法规类，对包括青少年体育工作实施意见、方案、规划等各类正式政策文件进行全面收集，鉴于浙江省体育现代化县（市、区）均以国家体育总局等中央政府职能部门发布的有关青少年体育发展的政策文件为指导，将中央发布的政策文件也纳入编码分析。二是，调研访谈类。现场访谈浙江省及其县（市、区）等管理干部、单位负责人和专业技术人员等40人次，累计时长30 h，为验证和补充材料，针对具体问题进行了回溯性电话访谈。三是，互联网资料类。数据来自各地方政府门户网站、报纸和媒体报道平台，数据收集遵循公开性、权威性和相关性原则。按照以上标准，对县域青少年体育现代化治理工作开展以来的41个县（市、区）的各类文本数据进行细致收集和整理（表1），得到共计约10万字的文本数据。在研究过程中，对初次筛选的41个县（市、区）进行再次随机筛选，选择28个试点城市的文本进行编码分析和模型建构，另外13个县（市、区）的数据信息记录则用于后期的理论饱和度检验。

2 范畴提炼与模型构建

2.1 开放式编码

研究将在浙江省实行县域青少年体育现代化治理的41个县（市、区）所收集并整理后的文本资料导入Nvivol0软件，进行自由编码。首先，基于原始语句挖掘初始概念以减少研究者的主观偏见，通过合并同义项、剔除重复项，共得到298个初始概念；其次，在此基础上对其进行归类化处理，获得65个初始范畴。开放式编码示例和编码结果示例分别参见表2和表3。

表1　县域青少年体育现代化治理的文本资料（部分摘选）

Tab.1　Text Materials on the modernization governance of county youth sports（partial excerpts）

用途	编码	样本	资料（部分摘取）	类型
	A1	中央	《关于推进体育助力乡村振兴工作的指导意见》	政策文件
	A2	中央	《“十四五”体育发展规划》	政策文件
	A3	中央	《关于支持浙江省体育领域高质量发展建设共同富裕示范区的合作协议》	政策文件
	A4	浙江省	《浙江省人民政府关于命名浙江省体育现代化县（市、区）的通知》	政策文件
	A5	浙江省	《浙江省县级体校改革发展实施方案》	政策文件
	A6	浙江省	《浙江省体育赛事改革发展“十四五”规划》	政策文件
	A7	浙江省	《浙江省竞技体育发展“十四五”规划》	政策文件
	A8	浙江省	浙江省及其县（市、区）体育行政部门管理人员访谈数据	调研访谈
	A9	浙江省	县（市、区）青少年体育俱乐部等社会组织及管理人员访谈数据	调研访谈
	A10	浙江省	县（市、区）各类体育专业技术人员访谈数据	调研访谈
	A11	温岭市	《温岭首创的“乡村体校”入选全国“三下乡”示范榜单》	互联网资料
建模	A12	温岭市	《温岭市基层体育场地设施建设和资金补助办法》	政策文件
	A13	平湖市	《嘉兴平湖市体育中心焕发“数智能量”》	互联网资料
	A14	越城区	《绍兴市越城区召开省体育现代化区创建工作推进会》	政策文件
	A15	吴兴区	《湖州市吴兴区致力打造现代化奥林匹克青少年示范区》	互联网资料
	A16	诸暨市	《诸暨市创建浙江省体育现代化县（市、区）实施方案》	政策文件
	A17	柯桥区	《浙江省体教融合发展·柯桥宣言》	政策文件
	A18	柯桥区	《深化体教融合加快新型体校建设实施方案》	政策文件
	A19	德清县	《德清县体育现代化单位创建方案》	政策文件
	A20	江北区	《宁波江北“公园+体育”模式让青少年在家门口健身》	互联网资料
	A21	余姚市	《余姚市梁弄镇积极推进运动休闲乡镇建设》	互联网资料
			……	
	A30	龙游县	《龙游：体旅赋能，打通“乡村振兴”最后一公里》	互联网资料
	B1	苍南县	《温州苍南：激发体育消费新活力 “体育+”赋能赛事经济高质量发展》	互联网资料
	B2	越城区	《绍兴市越城区开展反兴奋剂教育培训活动》	互联网资料
检验	B3	江山市	《未来乡村系列活动在衢州江山正式启动》	互联网资料
			……	
	B13	萧山区	《杭州市萧山区首个高校应急救护培训基地落户浙江体育职业技术学院》	互联网资料

表2　开放式编码示例（部分）

Tab.2　Examples of open coding（partial）

原始资料	初始概念化	初始范畴
县（市、区）一级以打造实体化区县级青少年体育示范区（现代化奥林匹克公园）为牵引，最大限度整合体育、教育及卫生等各类资源。	体育、教育及卫生等多部门参与青少年体育工作	部门融合
温岭在全市16个镇（街道）18个文化礼堂发动29个体育社团、11个学校及154个俱乐部培训点，开办200个班次进行公益青少年体育技能培训。	学校、体校、体育社团及俱乐部等展开合作	组织协同
区教体局通过“1+N”模式，试行教练抓训练、班主任抓思想、学科教师抓学业、心理健康教师抓心理辅导“四抓”管理，在中学、小学随班就读以保障文化课学业。	创新文化教学与业余训练融合机制	机制创新
挖掘农村存量建筑、闲置地、“拆后利用”土地资源建设体育场地设施，推动体育设施进社区、进农村、进公园、进园区、进商圈、进大楼。	支持和鼓励全社会各方力量开展体育场地设施建设	社会共建

表3　开放式编码结果（部分）

Tab.3　Results of open coding（partial）

初始范畴	初始概念
部门融合	体育、教育及卫生等多部门参与青少年体育工作
组织协同	学校、体校、体育社团及俱乐部等展开合作
机制创新	创新文化教学与业余训练融合机制
社会共建	支持和鼓励全社会各方力量开展青少年体育场地设施建设
政策引领	县域青少年体育工作实施方案、条例、意见、指引
规范标准	制定青少年体育管理、信息平台建设、体育俱乐部行业等领域标准
条块联动	跨层级联动、跨部门协作、核心部门统筹等

2.2　主轴编码

基于65个初始范畴，对相关概念及具体内涵进行持续比较、提炼和整合，生成18个具有更高代表性和概括性的概念范畴，如条块联动、多元主体、机制创新、科技赋能等。同时，以概念分类呈现出的类属特征，总结出政策动力、政策之窗和政策工具三个主范畴。政策动力层面，进一步分为压力应激的纵向压力、现实压力和横向压力。政策工具层面，以县域青少年体育现代化治理在政策执行中呈现的治理风格为标准，凝练了多元协同型、创新发展型和地方特色型三个维度的政策工具类型。主轴编码各级编码结果见表4。

表4　主轴编码结果

Tab.4　Results of axial coding

主范畴		副范畴	初始范畴
政策动力	压力刺激	纵向压力	国家基层治理、体育改革等战略落实、完成中央任务
		现实压力	县域地方属地青少年体育治理责任、资源匮乏等问题攻关
		横向压力	各县（市、区）体育、教育等部门主动作为、争优创先
政策之窗	机会之窗	中央号召	贯彻重要指示精神及体育强国、体教融合等政策颁布
	共识之窗	央—地共识	示范指引、部署落实、年度评估
		部门间共识	对标中央决策部署，体育、教育、卫生等多部门协作
政策工具	多元协同型	条块联动	基层体育、教育、广电及文化等多部门协作配合
		多元主体	学校、俱乐部、体校、社区、体育公司等组织阵地
	创新发展型	科技赋能	数字化、信息化、智慧青少年体育等建设与发展
		机制创新	重点项目培育、现代化改革方案、公共场馆建设等
	本土特色型	项目改造	三农、民族、民俗等传统运动项目与特色活动
		国际经验	青少年体育国际赛事、体育特色小镇建设等

2.3 选择性编码与理论模型构建

围绕核心范畴“县域青少年体育现代化治理的政策逻辑”，梳理和整合不同主范畴与概念的内在关联，构建出“动力机制—政策之窗—工具类型—政策目标”的理论分析模型，系统性解析政策实施的全过程（图1）。①动力机制是指推动治理变革的内在和外在力量，包括政策压力、资源需求等因素，即以县域为单元的基层青少年体育治理面临着多重内生困境，地方政府不仅面临着层级体制的纵向压力和平行层级的横向压力，还有政府自身属地责任和问题攻坚的现实约束。②政策之窗是指在特定背景下，为政策变革和实施提供的关键机会或契机。中央从全局出发强力号召各省市进行县域青少年体育现代化治理改革，形成县域治理的机会窗口。国家体育总局等中央部门的高位推动使得中央与地方迅速达成共识，在地方体育或教育等政府间形成统一的政策联盟，进而开启县域青少年体育治理的共识之窗。③政策工具与目标则是在不同政策窗口中所使用的具体政策工具以实现不同的治理目标。各县（市、区）通过多元协同型、创新发展型和地方特色型三种政策工具的组合运用形成“工具组合拳”，以实现县域青少年体育现代化治理的政策目标。

2.4　理论饱和度检验

为了检验县域青少年体育现代化治理逻辑下政策工具分析框架的理论饱和度，对其余1/3的13个县（市、区）的文本资料进行逐步编码、概念和范畴化，并未发现新的概念，已有的范畴之间也并未出现新的关联。由此，研究认为选择性编码构建的理论

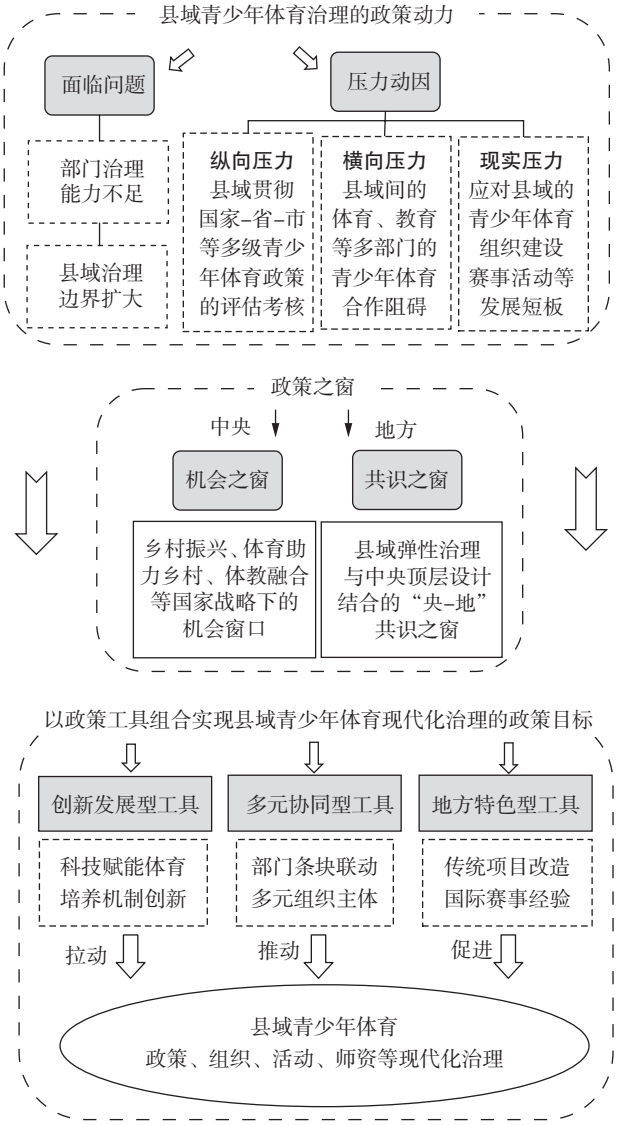

图1　县域青少年体育现代化治理的政策逻辑模型

Fig.1　Policy logic model for the modernization governance of county youth sports

模型信息已被充分挖掘。

3　政策工具视角下县域青少年体育现代化治理的政策逻辑阐释

3.1　政策动力：县域青少年体育现代化治理问题与动因

第一，问题：县域青少年体育治理失效。①县域青少年体育发展逐渐超出县域治理边界，呈现出治理的复杂化、多极化，治理的风险性持续增加。当今社会发展的传导性、流动性增强，以家庭为单位的儿童青少年体育人口、体育教师或教练员等师资资源、培训机构及体育公司等资本要素在城乡间频繁流动[15]，以县域为治理单元的基层青少年体育治理范围已显著扩大。②区县一级受制于体制机制等因素，尚不具备足够的基层青少年体育治理资源和能力。尤其县域很难满足青少年体育设施、高质量体育教练与教师、多样性运动项目、多层级体育竞赛活动及相应体育扶持政策及激励和推广方案等的建设与需求，对当地体育部门治理能力提出了更高的要求。然而，县域处于国家治理体系中最为基础的位置，是执行国家青少年体育发展与政策落实的最后节点[16]，治理能力的不足将影响地方青少年体育事业发展，乃至无法形成自下而上的治理创新动能。

第二，动因：县域青少年体育现代化治理的纵向、横向及现实多重压力。地方体育部门的压力刺激是重要的动因来源[17]，包括压力型体制下的纵向层级压力、锦标赛体制下的横向竞争压力和治理困境下的现实压力。①纵向行政压力层面，各级政府自上而下的政治行政命令是最核心的压力[18]。为了响应中央的号召，压力型体制下的县（市、区）体育部门会努力落实如体育促进乡村振兴、体育强国建设、深化体教融合改革等国家战略，通过颁布体育教育或后备人才培养等地方性体育相关政策完成县域政策任务。县域青少年体育治理政策的具体实施运作，本质上体现了不同县（市、区）的治理创新，如创新学校体育课程内容、开展特色青少年体育课外活动、强化体育教师或教练员培训与认证等方式贯彻落实上级部门要求，并以周期性或年度考核评估方式强化纵向压力等。②横向竞争压力层面，在横向对比的驱动下，地方体育部门会受到作为委托方的中央政府等上级政府的监督控制，对治理结果和绩效负责[19]。因此，为在县域青少年体育现代化治理的治理绩效排序中脱颖而出，地方体育部门将围绕其县域自然、人文、旅游等资源进行青少年体育元素开发，通过打造区域性特色和亮点推进当地青少年体育发展，如青少年体育+旅游、互联网及红色教育等方式，并以“典型经验提供者”的姿态区分后来的模仿者，从而在横向对比中争得主动。③县域现实压力层面，随着农村城市化和城市区域一体化的阔步迈进，地方体育、教育等政府部门却面临体育教育资源分散或失衡、后备人才培养方式单一及输送困难、重点运动项目不突出等治理矛盾[20]。县域青少年体育现代化治理正是对当前治理困境的有力回应，地方体育或教育部门以青少年体育赛事活动为杠杆、社会力量融入弥补乡村青少年体育硬件或软

件短板、发挥体育中考或高考指挥棒效应提升学校体育质量等方式破解县域一级的青少年体育发展矛盾问题，撬动整个青少年体育治理体制、布局和方式的现代化发展。

3.2　政策之窗：县域青少年体育现代化治理的政策契机

第一，国家战略发展的“机会之窗”。实现基层社会的现代化治理一直是党和国家高度重视的工作任务。就青少年体育发展的角度而言，推进县域青少年体育现代化治理，既是推进社会治理现代化的战略抓手，又是推进我国体育事业发展与治理能力现代化的重要内容[21]。体育、教育等多部门陆续出台《关于推进体育助力乡村振兴工作的指导意见》《关于深化体教融合 促进青少年健康发展的意见》和《“十四五”体育发展规划》等政策文件，着力强调青少年体育在中国式现代化和高质量发展中的综合价值。面对青少年体育发展与治理中的短板与不足，以国家战略的引导与支持将县域层级打造为相对完备的青少年体育基层治理体系，以青少年体育高质量发展为治理目标，构建学校、体校及俱乐部参与的青少年体育多元互融的治理主体，形成体育、教育等部门协同合作的治理机制，以实现青少年体育可持续发展的治理效能。总之，县域青少年体育现代化治理已被纳入改革和法治“双轮驱动”的战略安排之中，中央的强力号召为各省市县域青少年体育现代化治理提供了合乎时宜的机会窗口。

第二，地方与中央互动的“共识之窗”。县域层级的体育部门在政策制定时具有较大的弹性空间和解决青少年体育资源不足等问题的特殊举措。就行政层级纵向关系而言，中央和省级层面是青少年体育治理的决策主体，县（市、区）层级是具体政策的执行者[22]。通过与国家治理和基层治理的互动和调适，更契合于治理体制现代化治理布局现代化和治理方式现代化的目标。上级体育部门统筹制定好青少年体育健康促进、技能普及与后备人才培养的目标和规则，建立体育考试、科学训练、人才输送及参赛激励等奖惩机制，做好“放管服”，给予地方一定的自主权。地方落实好上级各项要求，并结合县域特殊的乡村文化特色、自然资源及传统优势项目，制定该地区重点发展的青少年体育项目。当县域体育部门认识到青少年体育现代化治理的功能定位和现实价值，便会与中央、省级政府、基层政府达成共识，通过会议动员、专题学习和调研交流等形式形成政策联盟并开启共识之窗，贯彻落实国家青少年体育发展战略。

3.3　政策工具：县域青少年体育现代化治理的政策工具组合拳

通过对浙江省41个现代化县（市、区）采取的政策工具要素进行概念提取，最终整合了多元协同型、创新发展型、本土特色型三个政策工具类别（图2）。

第一，多元协同型政策工具，其在于连结青少年体育政策研制所需要的上级体育、教育等业务部门指导、相关领域专家学者参与及前往地方进行实践调研、访谈和座谈等各项资源与机会，整合政策执行过程中县（市、区）范畴内的学校、体校及青少年体育俱乐部等多方主体，跨越政策涉及的教育、卫生、财政等不同部门，促使各方力量形成一股协同治理合力，通过县（市、区）层面政策的顶层设计推动县域青少年体育现代化治理的共建共治。①条块联动下的多部门协同共治：“长兴县融合发展模式”。基于县域体育部门单一性管理效率较低、扶持性政策执行效果与重点人群覆盖面不足等境况[23]，长兴县以工作座谈、逐级汇报等方式将县域青少年体育发展与市级、省级等青少年体育工作深度链接，并且加大与县域体育局、各体育协会及公益基金等交流合作力度，融合多方行政资源研制《长兴县学校体育发展“三年行动”方案（2023—2025）》《长兴县中小学“校园足球”推进工作五年规划》等县域指导性文件，不仅将体育纳入校内外教育体系，推动“体教融合”体育课程改革，并且创设县级青少年体育发展基金，每年投入1 000万元支持学校和体校的体育设施建设，推动省、市和县多级政府部门纵向联动，持续完善县域层级的体育与教育融合发展机制。②多元主体下的合作治理：“宁海县基层体育组织协作实践”。面对乡村留守家庭、社会教育缺失等青少年成长困境，仅以学校开展的体育教学与活动或体校开展的业余训练难以应对[24]。宁海县通过政策引导扶持建立县（市、区）级青少年体育行业协会，研制《宁海县体育社团管理办法》《宁海县体育协会考核办法》等政策文件，推动枢纽型社会组织激活体校、普通学校和社会体育培训机构三大阵地发展活力，以法规条例、考核评估等方式规范和提升青少年体育组织主体合

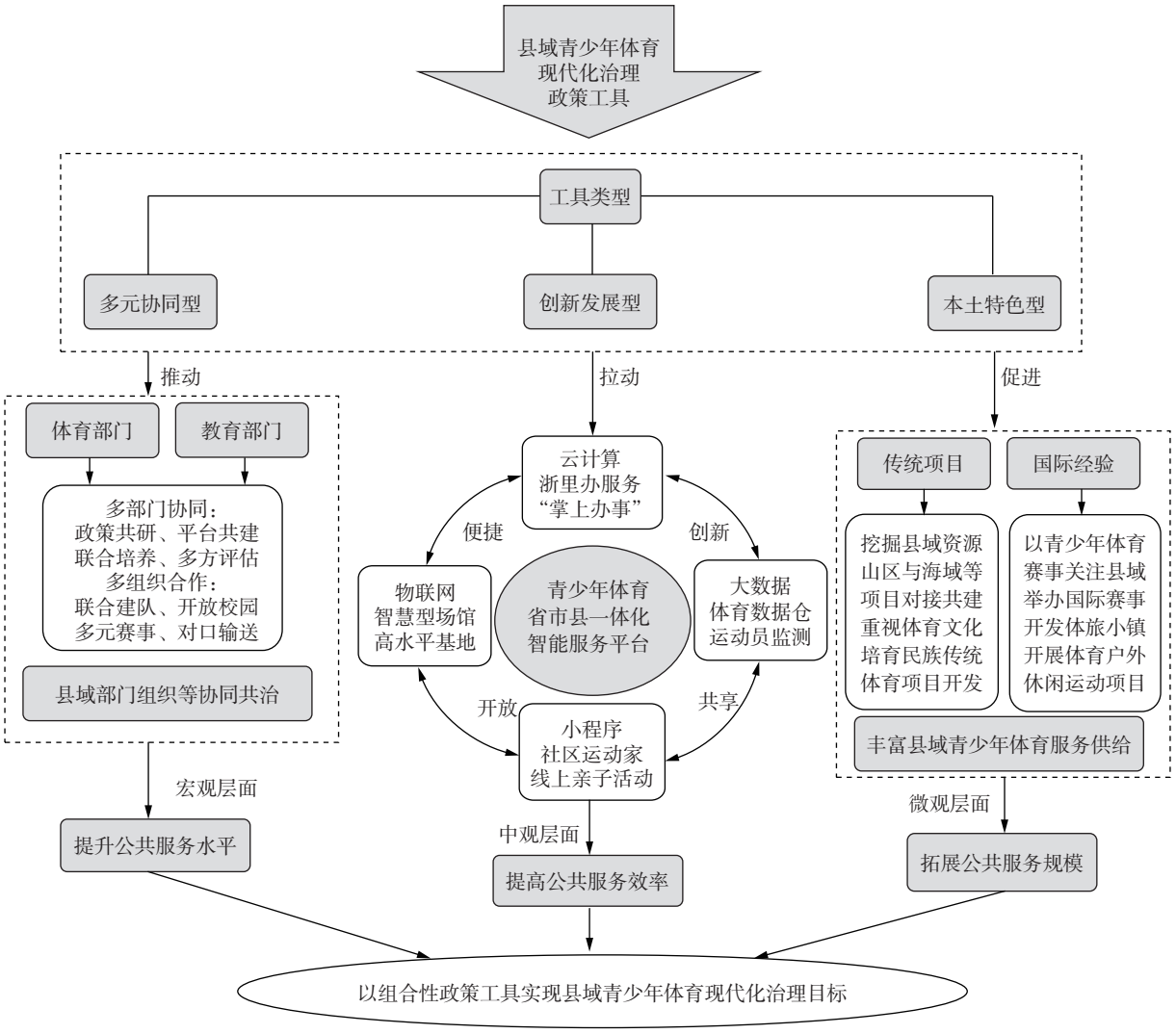

图2　县域青少年体育现代化治理的政策工具

Fig.2　Policy Tools for the modernization governance of county youth sports

作方式与效率，打通县域青少年体育教学、专业师资、竞赛体系和人才输送渠道。同时，以成立宁海县青少年体育发展联盟、建立青少年体育志愿者服务队等方式整合全县体育资源，推动基层体育组织向基层和青少年延伸覆盖，逐渐形成以体育总会为龙头、体育协会为重点、体育俱乐部为基础的县域青少年体育合作治理模式。

第二，创新发展型政策工具，其在于创新县域体育、教育等部门工作体系机制，突破原有思维局限和束缚，尤其强调具有赋能、赋权和赋慧功能的科学技术以便捷化、社会化和生活化的数字平台弥补县域青少年体育信息壁垒、体育或教育资源不足等短板[25]，围绕青少年体育活动、后备人才培养、竞赛管理及体育产业等强化县（市、区）级体育部门对青少年体育治理的嵌入和渗透。①科技赋能下的智能化体育管理：“海宁市智慧社区模式”。海宁市通过《海宁市创建浙江省“体育现代化市”工作实施方案》推动智能化体育设施供给和基层服务范畴延伸。海宁市开发智能化体育设施，如电子化篮球场和智能健身路径，并建立全市青少年体育大数据平台，实时监测和分析青少年体育活动数据。通过“社区运动家”小程序统一管理运维，推出线上线下结合的体育培训课程，提供远程指导服务，实现县域层面与全省青少年体育数据仓对接，进一步拓展青少年课外体育活动参与机会和渠道。2023年，海宁市智慧体育社区覆盖率达70%，线上培训课程参与人数达3万人次，青少年体育参与率显著提升。智能化设施和数字化平台的引入，不仅满足县域青少年体育需求，并且进一步助力县域地区的整体现代化进程，弥补了省市县等各级体育部门管理水平及县域间青少年体育发展现状的鸿沟。②创新机制下的后备人才培养：“平阳县精英化人才培育模式”。面对县域

体育部门主管体校规模萎缩生存环境困难[26]，平阳县以现代化体育县改革为契机，研制《平阳县武术段位制学校推广工作九年规划》《关于推进北仑区公共体育场馆服务大提升实施方案》等政策文件，设立专项资金和智慧场馆，共建训练与教育资源，建立“一条龙”创新体系。在全县范围内推广武术段位制教育，设立武术专项奖学金，每年资助优秀青少年；与高水平运动队和俱乐部建立合作关系，提供青少年运动员交流和学习机会；实施全县青少年体育精英培训计划，选拔和培养具有潜力的年轻运动员。有效应对县域学生文化学习与运动训练失衡、体育与教育资源分离等诸多阻碍与壁垒[27]，助力培养县域高质量青少年体育后备人才。2023年，平阳县培养出多名省级以上青少年体育人才，武术段位制教育覆盖率达85%。

第三，本土特色型政策工具，以示范引领、资源发掘和典型案例等打造县域层面青少年体育发展的示范样本和地方特色，总结青少年民族传统体育项目开发与推广、乡村自然资源与青少年研学旅游等特色活动开展、系列青少年体育国际赛事与体育特色小镇等方面的经验推广，以突出现代化体育县的“原创标识”，推进县域青少年体育现代化治理的深化与发展。①本土资源与民族文化结合的体育项目开发：“苍南县民族体育文化传承模式”。为破解偏远县域的青少年体育服务供给不足及面对青少年体育领域体育与教育、文化、旅游等不同领域融合趋势，苍南县研制《苍南县全民健身实施计划（2022—2025年）》以少数民族传统体育为抓手，通过引导苍南民族中学等校园培养与民间传承相结合的方式，培养少数民族传统体育传承人，推广陀螺、蹴球、押加、摇锅等项目，定期举办乡村“民族大团结”传统体育运动会，打造民族文化空间，普及民族体育。同时，浙江省体育局围绕县域发展特征与环境条件研制《浙江省体育局关于印发支持山区26县与高质量发展的十条措施的通知》，旨在推进沿海发达地区与山区26县竞技体育资源共用、人才共育、成果共享，通过发掘民族体育文化丰富内涵，凝聚各民族团结奋进的强大精神力量，推动各民族青少年共同走向社会主义现代化。②本土资源与国际视野结合的体育旅游发展：“德清县体育旅游共建模式”。以国际经验为借鉴创新县域青少年体育发展方案。以政策引导、专项经费扶持等方式学习优秀国际经验建立青少年体育与旅游等结合的特色体育小镇与国际赛事，引导青少年体育参与意识、动机和能力逐步由被动转为主动，如德清县教育局与体育局联合颁布《关于组织开展2023年德清县中小学生研学实践教育基地、营地申报认定工作的通知》指出县级及以上相关部门命名或认定的国际性特色小镇、旅游风情小镇等，充分挖掘德清历史民俗文化，积极培育木兰拳学会、安泰时装叠人塔队伍等。面向国际，打造世界体育小镇品牌[28-29]，实现把体育为青少年健康促进、技能普及等落到实处，形成县域青少年体育参与氛围浓厚的治理成效。

3.4 政策目标：以政策工具组合实现县域青少年体育现代化治理的多重目标

政策工具的运用和组合将基于各县（市、区）特有的体育或教育等政府部门管理模式、社会组织形态及体育产业、文化、旅游等其他领域要素，充分吸收中央部署的战略引导和地方探索的创新经验，以工具组合的方式实现县域青少年体育现代化治理目标（图3）。

第一，从政策工具的维度分析，通过对三类政策工具在具体治理实践的统计分析（图4），研究发现自浙江省体育现代化县（市、区）创建工作以来，参与

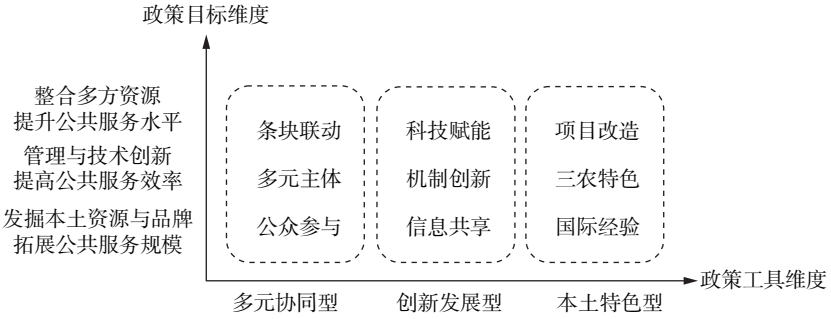

图3 政策目标实现与政策工具使用情况

Fig.3 Cross-dimensional analysis of policy objectives and policy tools

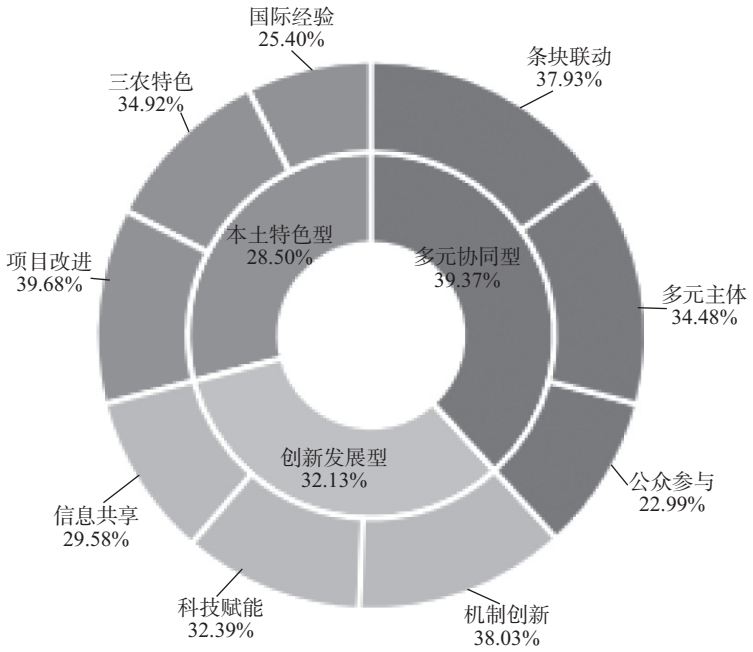

图4　县域青少年体育现代化治理的政策工具分布图

Fig.4　Distribution of policy tools for the modernization governance of county youth sports

的地方体育部门围绕县域青少年体育现代化治理多以多元协同型政策工具为主，占比39.73%，创新发展型政策工具次之，占比为32.13%，而本土特色型政策工具使用频次相对较少，占比28.50%。究其原因：一方面，县域体育管理部门自上而下的全包式、全面式和全域式管理已难以支撑县（市、区）青少年健康促进、场馆管理、赛事服务、技能指导、体育科技服务和后备人才培养等体育事务，亟须以多元协同为特征的治理工具引导青少年体育、教育、卫生等多部门联合参与（条块联动占比37.93%），学校、体校、青少年体育俱乐部等作为主体，促使各方力量满足县域青少年体育在管理方式、组织建设等方面发展需求（多元主体占比34.48%）；另一方面，随着浙江省以乡村振兴等国家战略引导下，围绕体育领域高质量发展建设共同富裕示范区，针对基层县（市、区）体育治理提出统筹城乡、公平可及、服务便利等要求，以提质增能为特征的创新发展型政策工具（机制创新与科技赋能占比分别为38.03%和32.39%）和以打造亮点为特色的本土特色型政策工具（项目改造与三农特色占比为39.68%和34.92%）进一步彰显了巨大的工具性潜力。

第二，从政策目标与政策工具的维度交叉分析，总结的三类政策工具作用于不同的场域，以整合资源、技术创新、发掘特色等不同功效去突破基层青少年体育治理在管理理念、组织体制、治理机制、科技赋能、项目布局等困境，实现县域青少年体育公共服务的水平提高、效率提升和规模拓展等政策目标（表5）。①在提高公共服务水平的政策目标中，多元协同型政策工具占比最高，为65.38%。县域青少年体育的多个部门和组织各方资源短缺、分散且独立运行，而多元协同工具以促进县域青少年体育、教育等政府部门联合管理及学校、体校和青少年体育俱乐部等社会组织融合发展，进而实现各方资源整合，避免重复建设和资源浪费，进而提高公共服务水平。②在提升公共服务效率目标中，创新发展型政策工具占比最高，为70.29%。受县域青少年体育部门管理机制、繁杂审批流程和部门行政壁垒等影响，其政策执行的时间延长，而创新发展型政策工具以大数据、云服务、智慧场馆等方式打通县域青少年体育信息闭塞、资源匮乏等壁垒，提升治理机制创新与科技赋能效率，从而提高县域青少年体育公共服务效率。③在拓展公共服务规模的政策目标中，本土特色型政策工具在占比最高，为77.19%。县域青少年体育资源相对匮乏、体育设施不足和专业体育师资力量薄弱，而县域通常具有丰富的地方人文与社会资源和传统体育项目，本土特色型政策工具能够通过低成本、高效益的方式最大化挖掘和利用现有体育活动赛事资源和设施等，丰富县（市、区）青少年体育参与机会与渠道，拓展青少年体育公共服务的规模，满足青少年的体育需求。

表5　政策目标在三类政策工具上的分布情况

Tab.5　Distribution of policy objectives across three types of policy tools

工具类型	政策目标：实现县域青少年体育现代化治理		
	整合资源 提高公共服务 水平	技术创新 提升公共服务 效率	发掘特色 拓展公共服务 规模
多元协同型	65.38%	23.14%	9.12%
创新发展型	7.08%	70.29%	13.69%
本土特色型	27.54%	6.57%	77.19%

4　结论与对策

4.1　结论

4.1.1　多重诱因与政策契机激发县域青少年体育现代化治理动力

县域青少年体育治理作为基层体育治理的新样态，面对着纵向、横向及现实多重压力，而中央与地方的政策引导也成为其治理的重要动力。一方面，在县域青少年体育现代化治理过程中，其发展诱因分别来自基层部门逐级贯彻国家深化体教融合与推动乡村青少年体育均衡发展等纵向政策执行压力，锦标赛体制下的各县（市、区）主动挖掘地方自然、文旅资源及传统与优势项目以打造县域青少年体育治理亮点与特色的地方间横向竞争压力，为应对县域青少年体育政策、组织及师资等资源短缺与失衡的治理困境现实压力；另一方面，中央对县域青少年体育现代化治理的强力号召成为基层青少年体育治理改革的机会之窗，而县（市、区）体育、教育部门以会议动员、专题学习和调研交流等形式贯彻国家战略成为国家治理和基层治理的共识之窗，共同形成县域青少年体育现代化治理的动力源泉。

4.1.2　多元化政策工具组合提升县域青少年体育现代化治理水平

多元协同型政策工具为主，创新发展型政策工具次之，本土特色型政策工具使用频次较少。一方面，考虑县域体育部门职能弱化、学校体育教育质量薄弱等特点，应通过多元协同与创新发展型工具推动基层体育、教育等多部门协同共治，并以互联网、大数据等新技术创新手段丰富农村体育课程与活动开展的方式与内容，提升学校体育教学及活动质量；另一方面，县域青少年体育治理应以特定地域为配置单元，拓展其山川、河海等自然资源及历史文化等人文资源，通过本土特色型工具培育三农、民族、民俗等特色体育项目及开发国际性体育赛事拓展县域青少年体育公共服务规模，促进政策工具合理的搭配与调试才会使得政策真正落地实践，进而实现县域青少年体育治理现代化改革。

4.1.3　多层级基层治理目标引导县域青少年体育现代化治理路向

以实现县域青少年体育现代化治理为目标，通过政策工具组合破解农村青少年体育资源不足等短板，消解青少年健康发展隐忧。一方面，强调以多元协同治理方式，提升县域青少年公共服务水平。通过地方体育、教育部门等政策引导整合各方资源，以学校与俱乐部合作、课外体育活动、体育科普知识讲座、送课下乡与送教入村等形式，发挥公共服务积极效益提升县域青少年身体素质、推进运动技能普及。另一方面，注重以体育科技赋能与机制创新，提高县域青少年体育公共服务效率与拓展服务规模。在遵循青少年生长发育、教育水平、兴趣爱好和休闲生活规律的前提下，通过大数据、云计算等信息化、网络化创新，构建以青少年为中心的县域体育锻炼参与体系，通过便捷化参与渠道、丰富化课外体育活动着力培养青少年身体素养，构建城乡均衡发展视域下青少年基层现代体育技能、体能康复、健康促进等一体化的服务体系。

4.2　对策

4.2.1　优化和均衡政策工具的使用结构与频率，提升综合治理效果

合理配置和组合各类工具，以充分发挥政策工具的整体作用。其一，稳定多元协同型政策工具的使用数量，积极推动政府、社区、学校、社会组织等多方力量的协作，通过定期召开跨部门联席会议，协调解决政策执行中的问题，如每季度组织体育、教育、卫生、财政等部门的联席会议，形成多方协调机制。其二，增加创新发展型政策工具的使用频率，主要是加快科技赋能类工具的应用，推动智能化、信息化技术在青少年体育中的普及和深化。如建立县域青少年体育在线学习平台，提供多种运动项目的在线教学视频和互动课程；在学校和社区安装如智能跑步机、篮球训练系统等智能健身设备，提升体育活动的科技含量和效率。其三，扩大本土特色型政策工具的使用范围，主要是利用地方文化和传统体育项目，丰富青少年体育活动的形式，增强参与感和归

属感。可定期组织本土特色体育赛事，如每年举办1～2次县级传统体育节，展示和推广地方传统体育项目。

4.2.2 持续探索县域青少年体育治理的新模式，提升基层治理水平

其一，社区参与型政策工具，旨在发挥社区居民和地方组织在青少年体育治理中的作用，实现更为有效的基层治理。可研制《社区体育志愿者计划》，引导招募和培训社区体育志愿者，派驻到各社区和学校，协助开展体育活动。定期组织社区会议，设立社区体育基金，讨论和规划青少年体育项目，支持社区居民参与体育设施的建设和维护。其二，公益支持型政策工具，通过吸引和利用社会公益资源，支持和推动县域青少年体育事业的发展。如与知名公益组织合作，策划和实施青少年体育公益项目，定期发布项目进展和成果报告，吸引更多社会资源和关注。或与本地企业合作，签订赞助协议，为青少年体育赛事和活动提供资金和物资支持。每年举办企业赞助青少年体育活动表彰大会，表彰支持体育发展的企业。通过引入这些新的政策工具类型，进一步丰富和优化县域青少年体育治理模式，提升治理效果和水平。

4.2.3 优化县域青少年体育政策执行监督机制，激发基层体育治理动力

其一，建立公众参与监督体系，鼓励社区居民和青少年家长参与政策执行监督，包括创建线上监督平台，发布政策执行进展和结果，接受公众的意见和建议，增强透明度和公信力。同时，设立定期反馈机制，及时回应社区和公众的监督意见，如每季度召开一次社区座谈会，听取居民和家长的意见，并在平台上公开回复和解决方案，确保监督意见得到落实。其二，提升基层政策执行力，旨在通过培训和激励机制提升基层体育部门的执行能力和积极性。如每年组织两次政策执行培训，邀请专家授课，开展案例分析和实地考察，增强培训效果。并且制定详细的绩效考核标准，每半年对各部门的政策执行情况进行评估，并根据评估结果给予适当奖励，如颁发优秀执行奖、奖金或其他形式的激励。通过这些措施，不仅确保政策执行的效果和质量，还能激发基层体育部门的治理动力，为县域青少年体育现代化治理提供坚实的支持。

参考文献：

[1] 季浏，马德浩. 新时代我国学校体育改革与发展[J]. 体育科学，2019，39(3)：3-12.

[2] 胡庆山，陈国余.中国共产党领导下的农村体育工作历程回顾、经验启示与战略路向[J].成都体育学院学报，2022，48(5)：15-20，33.

[3] 彭国强."两个大局"背景下中国竞技体育发展：形势分析、现实困境与创新方略[J]. 体育科学，2023，43(4)：3-13.

[4] 鲍明晓.全面建设体育强国的核心逻辑、战略要点和关键问题[J].北京体育大学学报，2023，46(2)：1-10.

[5] 盖伊·彼得斯，弗兰斯·冯尼斯潘.公共政策工具：对公共管理工具的评价[M].顾建光，译.北京：中国人民大学出版社，2007.

[6] 戴维·奥斯本.改革政府企业家精神如何改革着公共部门[M]. 周敦仁，译.上海：上海译文出版社，2006.

[7] 傅钢强. 共同富裕视域下体育助力乡村振兴的历程演变、逻辑转换、基层探索和未来展望[J]. 体育科学，2023，43(8)：3-13.

[8] 冯俣睿，郑家鲲. 数字技术助推社区体育精细化治理：内涵、机制和路径[J]. 体育学研究，2023，37(2)：85-95.

[9] 柳鸣毅，徐百超，孔年欣，等.竞技体育举国体制中组织关系生成机制研究——基于浙江省"社会力量办体育"改革实践案例[J].体育学研究，2023，37(3)：11-21.

[10] 陈家刚. 国家治理视域中的基层直接民主制度体系：内涵、结构与功能[J]. 社会主义研究，2024，(3)：81-89.

[11] 柳鸣毅，敬艳，孔年欣，等. 体育案例研究的学理基础、基本要素与中国探索[J]. 首都体育学院学报，2024，36(1)：12-21.

[12] 戴维·奥斯本，特德·盖布勒. 改革政府[M]. 上海：上海译文出版社，2021.

[13] 陈振明，张敏.国内政策工具研究新进展：1998—2016[J]. 江苏行政学院学报，2017(6)：109-116.

[14] 贾哲敏.扎根理论在公共管理研究中的应用：方法与实践[J].中国行政管理，2015(3)：90-95.

[15] 胡庆山.乡村体育振兴的历史考察与现实路径——基于新华村的实证研究[J].体育科学，2023，43(5)：10-19.

[16] 杨剑，石孝宇，郭正茂，等.新时代我国青少年体育政策注意力配置及演进——基于LDA主题模型的政策文本分析[J].体育学研究，2024，38(3)：77-88.

[17] 童超，潘加文，肖毅.全民健身基本公共服务与普惠性公共服务：理论之辩与实践反思[J].体育学研究，2024，38(2)：95-105.

[18] 杨雪冬.压力型体制：一个概念的简明史[J].社会科学，2012(11)：4-12.

[19] 唐斌.示范引领、压力应激与环境适应：农村政策试点动因的扎根理论分析[J].社会科学，2018(7)：19-31.

[20] 杨燕国，汪晓赞，孔琳.我国儿童青少年体育健康促进多元联动的实践路径及推进策略[J].上海体育学院学报，2023，47(3)：81-89.

[21] 陈丛刊，陈宁.新征程体育现代化的目标和任务：理论逻辑与实践导向[J].广州体育学院学报，2023，43(1)：8-17.

［22］王家宏，刘艳．青少年和学校体育法治现代化的价值意蕴、问题审视及实现路径[J]．北京体育大学学报，2023，46(5)：95-103.
［23］汪晓赞，杨燕国，孔琳，等．新征程上我国儿童青少年体育健康促进的挑战与路径审视——基于对党的二十大精神的学习与思考[J]．天津体育学院学报，2023，38(1)：9-16.
［24］杨纪锴，李实，陈洪鑫．我国青少年体育治理共同体：框架、困境与对策[J]．广州体育学院学报，2022，42(6)：64-74.
［25］刘雨，刘青．新中国成立以来青少年体育公共服务政策的演进特征、问题聚焦及优化建议[J]．体育学研究，2022，36(4)：59-65.
［26］倪军，杨淑梅，涂传飞，等．民俗体育文化与基层党建的互融实践机制研究——基于Y村龙舟的个案考察[J]．体育学研究，2023，37(4)：79-86，98.
［27］何得桂，王怡涵．条块融合型治理：基层社会治理创新的新趋势——基于汉阴县乡镇社会治理创新改革的考察[J]．西北工业大学学报(社会科学版)，2024(4)：105-113.
［28］杨三军，叶茂盛．国外运动项目中心化对新时代我国学校体育发展的启示[J]．体育学刊，2022，29(3)：96-102.
［29］肖林鹏，武旗红．我国《青少年体育活动促进计划》生成与发展逻辑[J]．中国体育科技，2023，59(9)：21-25，32.

作者贡献声明：

龚海培：撰写与修改论文；柳鸣毅：提出论文选题，指导论文思路；敬艳：整理文献，修改论文；尹子康、蔡静洁：收集与整理论文资料；孔年欣、杜志伟：访谈与论文资料整理。

Policy Logic of Modernization Governance of County Youth Sports from the Perspective of Policy Tools: Taking the Establishment of 41 Modern Sports Counties (Cities, Districts) in Zhejiang Province as an Example

GONG Haipei[1,2], LIU Mingyi[1,2], JING Yan[1,3], YIN Zikang[1,2], CAI Jingjie[1,2], KONG Nianxin[1,2], DU Zhiwei[1,2]

(1. *Center for Public Policy Research on Youth Sports and Integration of Sports and Education in China, Wuhan Sports University, Wuhan* 430079, *China*; 2. *School of Sports Training, Wuhan Sports University, Wuhan* 430079, *China*; 3. *The Research Center for High-Quality Development of Characteristic Competitive Sports, Wuhan Sports University, Wuhan* 430079, *China*)

Abstract: This paper adopts the research method of grounded theory, from the perspective of policy tools, and analyzes the policy texts and interview data of 41 modern sports counties (cities and districts) in Zhejiang Province with the analytical idea of "dynamic mechanism-policy window-tool type-policy objective", intending to explore the policy logic and countermeasures of county youth sports modernization governance with Chinese local characteristics. The results are as follows: ①The multiple development forces of social governance of county youth sports consist of the top-down pressure of local sports departments to implement the national sports strategy, the competition pressure between counties to mine rural resources to build characteristic cases, the shortage of rural sports resources and the policy consensus of the central and local governments; ②Three types of policy tools are summarized, namely, multi-coordination, innovative development and local characteristics, whose combination and use can meet the governance needs of different counties such as location, nature, sports or education, and improve the governance level; ③It is proposed to optimize and balance the structure and frequency of policy tools to enhance comprehensive governance effectiveness, continuously explore new models for county-level youth sports governance to improve grassroots governance, and optimize the supervision mechanism for the implementation of county-level youth sports policies to stimulate grassroots sports governance.

Key words: healthy China; youth sports; county; sports modernization; sports reserve talents