



# 基于TM-PMC指数模型的全民健身公共服务政策 内容分析与量化评价

## Content Analysis and Quantitative Evaluation of National Fitness Public Service Policy Based on TM-PMC Index Model

时丽珍, 黄晓灵\*, 黄菁

SHI Lizhen, HUANG Xiaoling\*, HUANG Jing

**摘要:** 全民健身公共服务政策是推动全民健身、健康中国战略实施的重要依据,分析相关政策对构建更高水平全民健身公共服务体系、推动体育强国建设具有重要现实意义。运用TM-PMC复合政策评价方法,遴选“十二五”到“十四五”时期的12项代表性全民健身公共服务政策进行内容分析与量化评价,构建包含10个一级变量、45个二级变量的TM-PMC指数模型。结合文本挖掘工具进行政策内容分析发现,“十二五”到“十四五”时期,体育的内涵外延更加清晰广阔,全民健身公共服务的定位不断拔高,践行了“以人民为中心”的发展思想与“新发展理念”,聚焦全民健身“六个身边”工程,政策主题相对集中稳定且全民健身公共服务持续向好发展。TM-PMC指数模型量化结果表明:1)政策总体设计较为合理,政策间差异化程度较为明显,12项政策中有5项达到优秀、4项为良好、3项为可接受。2)到目前为止,“十三五”时期全民健身公共服务政策评价最优,“十四五”“十二五”次之,且相同性质的政策随时间推移分值逐步提高。3)影响政策TM-PMC指数值的主要因素包括受领对象、政策重点、政策包容与激励措施4个变量。因此,“十四五”时期相关政策制定应推动受领对象多元化、保持同期政策重点一致性、加强政策多领域包容性、完善激励措施执行细则。

**关键词:** 全民健身公共服务;政策评价;内容分析;量化评价;TM-PMC指数模型

**Abstract:** The national fitness public service policy is an important basis for the implementation of the national fitness and Healthy China strategy. The analysis of relevant policies is of great practical significance for building a higher-level national fitness public service system and promoting the construction of a strong sports country. Using the TM-PMC composite policy evaluation method, 12 national fitness public service policies from the “12<sup>th</sup> Five-Year Plan” to the “14<sup>th</sup> Five-Year Plan” period were selected for content analysis and quantitative evaluation, and the construction included the TM-PMC index model with 10 primary variables and 45 secondary variables. Combined with the text mining method, the content analysis of high-frequency policy words found that the connotation and extension of sports were clearer and broader, “national fitness” had become a national strategy, and the “people-centred” development concept and “new development concept” had been practised. Focusing on the “six around” project of national fitness, the policy theme is relatively concentrated and stable, and the public service of national fitness is developing well. The quantitative results of TM-PMC index model show that: 1) The overall policy design is relatively reasonable, and the degree of differentiation between policies is relatively obvious. Among the 12 policies, 5 are excellent, 4 are good, and 3 are acceptable. 2) So far, during the “13<sup>th</sup> Five-Year Plan” period, the overall evaluation of the national fitness public service policy is the highest, followed by the “14<sup>th</sup> Five-Year Plan” and “12<sup>th</sup> Five-Year Plan” period, and the scores of policies of the same nature gradually increase over time. 3) The main factors affecting the policy TM-PMC index include four variable: recipients, policy priorities, policy inclusion and incentive measures. Therefore, During the “14<sup>th</sup> Five-

### 基金项目:

国家社会科学基金项目(16BTY010);  
重庆市体育局科研项目(D202008)

### 第一作者简介:

时丽珍(1995-),女,在读博士研究生,主要研究方向为体育公共服务,  
E-mail: slz112358@163.com。

### \*通信作者简介:

黄晓灵(1970-),男,教授,博士,主要研究方向为体育公共服务,  
E-mail: 804422610@qq.com。

### 作者单位:

西南大学,重庆400715  
Southwest University, Chongqing  
400715, China.

Year Plan” period, relevant policies should be formulated to extend the diversity of recipients, maintain the consistency of policy priorities during the same period, strengthen the inclusiveness of policies in multiple fields, and improve the implementation details of incentive measures.

**Keywords:** national fitness public service; policy evaluation; content analysis; quantitative evaluation; TM-PMC index model

**中图分类号:**G80-05 **文献标识码:**A

全民健身公共服务政策是政府部门为满足人民健身需求而采取宏观调控、监督优化全民健身公共服务发展的政治行为和准则。“十二五”时期以来,“全民健身”“健康中国”上升为国家战略。立足新发展阶段,国家为不断满足人民群众对全民健身公共服务的需要,颁布了《全民健身计划(2021—2025年)》《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》等新一轮政策文本。2022年6月,全国人大常委会修订通过的《中华人民共和国体育法》进一步明确了推进全民健身实施的法律规范,强调相关政策文件的制定。本研究尝试对“十二五”时期以来的相关政策进行内容分析与量化评价,为“十四五”时期的政策制定、调整与优化提供依据,以期构建类型丰富、层次完整、领域融合、功能全面的政策体系,最大化发挥全民健身公共服务政策的激励、监督、导向与实践引领功能。

20世纪70年代,政策评价方法受到学术界广泛关注,实证分析具体政策较为普及。现今的学者们以综合性的复合评价范式对政策进行分析。定性政策评价方法主要有层次分析法、基于扎根理论建立核心因子关联关系模型等,数理量化模型方法有DEA模型方法、模糊综合评价等。Ruiz Estrada(2011)基于Omnia Mobilis假说提出的政策建模一致性(policy modeling consistency, PMC)指数模型是对某一具体政策进行评价分析的模型方法,该理论模型既能评价政策的一致性,又能评价某项政策的具体情况,从而有针对性地对政策弊端提出改进意见。不仅克服了单一使用文本评价缺乏说服力的弊端,还克服了数理方法指标选择主观性强、精度低的缺陷。

回顾国内外相关研究发现,国外对全民健身公共服务政策的关注主要集中在价值理念与政策演进等方面。针对体育政策分析较为薄弱的状况,Houlihan(2005)建议加强利用政策科学中广泛采用的主要模型和框架进行政策分析。历经十余年发展,体育政策分析取得了较大进展。从2004年开始,全民健身公共服务政策评估相关研究的发文量稳定在每年5篇左右,2017年增加到7篇,实证评估研究开始受到重视。就国内来看,以“全民健身”“体育公共服务”为关键词在中国知网进行检索发现,近10年,相关研究集中于全民健身公共服务的模式研究、体制机制、发展体系、发展路径、均等化与供给等方面,关于全民健身公共服务政策分析的文章较少。高奎亭等(2020)与刘红建等(2022)详细阐述了我国全民健身公共服务相关政策的演进,常娟等(2021)对全民健身政策文

本特征从2个维度进行了文本分析,但鲜见对政策的多维量化评价,以及对各时期政策的横向纵向对比分析。综上,目前对于我国全民健身公共服务相关政策的解读与应用大多停留在政策文本内容的描述性分析与理论性诠释,有待进行实证性分析和对文本内容的深入挖掘与量化评价,且评价维度有待拓宽。鉴于此,本研究以文本挖掘(text mining, TM)为基础,构建全民健身公共服务政策的TM-PMC指数模型,进行我国全民健身公共服务政策的内容分析与量化评价。

## 1 研究设计

### 1.1 研究工具与方法

#### 1.1.1 研究工具

1) 文本挖掘工具:采用ROST CM 6.0、UCINET与NETDRAW软件进行文本挖掘。

2) TM-PMC指数模型工具(图1):TM-PMC指数模型能够全方位分析某类政策的一致性,且可以识别各项单一政策文本的具体情况,直观反映出政策在不同维度的特征。

#### 1.1.2 研究方法

1) 通过文献资料调研对全民健身公共服务相关政策文本进行鉴识与整理。2) 通过焦点访谈法,使受访者就某个(些)特定问题分析与讨论,在短时间内较深层次地了解受访者的意见。3) 通过内容分析法,结合文本挖掘技术提取文本中的信息。运用ROST CM 6.0软件对文档集内容进行预处理,提取高频词、剔除无意义词后,建立全民健身公共服务政策的社会网络图谱,为下一步准确识别参数变量提供可靠依据。4) 利用Excel 2019等软件进行数理统计,对12项代表性全民健身公共服务政策进行多投入产出分析和TM-PMC指数分析。

### 1.2 文本来源

1) 政策文本收集方法:以“全民健身”“体育公共服务”为关键词,利用北大法宝法律法规数据库进行检索;在国家体育总局、国家发展和改革委员会(以下简称“国家发改委”)官网及国务院公报中收集全民健身公共服务相关政策文件;在百度、必应(国内版)等搜索引擎中进行检索,查漏补缺。

2) 政策文本筛选标准:一是从发文主体看,本研究仅选择党中央、国务院、国家发改委与国家体育总局颁布的行政法规作为代表性政策,各地方专项全民健身公共服务政策不纳入研究;二是从发文内容看,剔除发文主题为

体育产业、学校体育与竞技体育的文本后,再排除年度工作总结、会议通知等性质的文本。

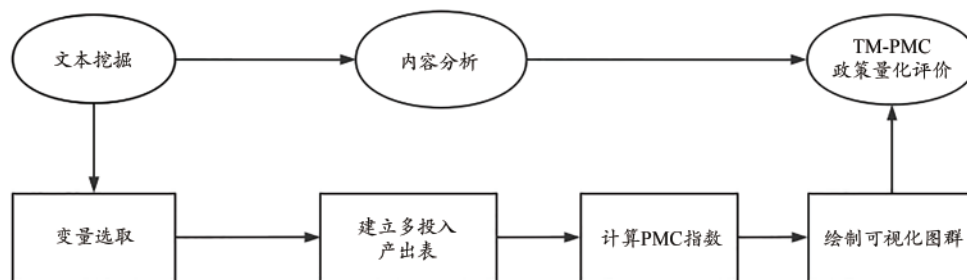


图1 TM-PMC 指数模型构建与评价过程

Figure 1. TM-PMC Index Model Construction and Evaluation Process

3)政策文本筛选方法:采用立意抽样法与专家访谈法。立意抽样法是当调查者对研究领域比较了解时采取的抽样方法,可获得代表性较高的政策文本。为使样本的选择更具代表性与可靠性,在立意抽样后,与相关领域的4位专家(3位来自全民健身领域,1位来自政策评估领域)进行2轮意见咨询。

4)代表性政策确定过程:本研究共选取了12项全民健身公共服务代表性政策(表1)。基于PMC模型的政策

评估样本量一般为8~12项(邢金明等,2022;张永安等,2017)。因此,根据立意抽样法,初步选取了“十二五”时期的3项政策( $P_1$ 、 $P_2$ 、 $P_4$ ),“十三五”时期的4项政策( $P_5$ ~ $P_8$ ),“十四五”时期的4项政策( $P_9$ ~ $P_{12}$ )。然后,根据第一轮专家访谈建议,考虑到不同时期政策数量的平衡性以及政策的代表性,将 $P_3$ 补充至“十二五”时期相关政策。第二轮专家咨询认同对 $P_3$ 的补充。最终选取的12项政策中,除 $P_1$ 外,其余政策均为现行有效。

表1 全民健身公共服务代表性政策

Table 1 Representative Policies of National Fitness Public Service

发布时期	编号	文件名称	发文机构	发布时间
“十二五”时期	$P_1$	全民健身计划(2011—2015年)	国务院	2011年2月
	$P_2$	体育事业发展“十二五”规划	国家体育总局	2011年4月
	$P_3$	“十二五”公共体育设施建设规划	国家发改委、国家体育总局	2012年11月
	$P_4$	体育总局关于加强和改进群众体育工作的意见	国家体育总局	2014年12月
“十三五”时期	$P_5$	体育发展“十三五”规划	国家体育总局	2016年5月
	$P_6$	全民健身计划(2016—2020年)	国务院	2016年6月
	$P_7$	“健康中国2030”规划纲要	中共中央、国务院	2016年10月
	$P_8$	体育强国建设纲要	国务院办公厅	2019年8月
“十四五”时期	$P_9$	2021年群众体育工作要点	国家体育总局办公厅	2021年3月
	$P_{10}$	全民健身计划(2021—2025年)	国务院	2021年8月
	$P_{11}$	“十四五”体育发展规划	国家体育总局	2021年10月
	$P_{12}$	关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见	中共中央办公厅、国务院办公厅	2022年3月

### 1.3 研究方案设计

步骤一:熟悉政策内容与特征结构。详细研读搜集到的全民健身公共服务政策文本。

步骤二:构建政策量化的TM-PMC指数模型。首先,在Ruiz Estrada(2011)的政策评价研究基础上确立评价标准。其次,参照王进富等(2019)、方永恒等(2020)、刘春华(2020)、戚湧等(2020)对变量的设置方式,初步拟定10个一级变量和40个二级变量。最后经专家讨论与修改补充,确定了10个一级变量和45个二级变量(表2)。基于Omnia Mobilis假说,在做政策分析时假设所有变量权重

相同,且应将相关指标变量充分吸收进来。

步骤三:政策内容分析。采取文本挖掘与人工辅助相结合的方式提取核心关键词,作为政策研究的切入点进行内容分析。

步骤四:进行多投入产出分析。多投入产出分析是一种数据分析框架,能存储多种类数据,用多维度指标衡量变量。

步骤五:呈现可视化图群。将各变量通过TM-PMC簇状柱形图、三维曲面图与戴布拉图等形式直观呈现,比较政策与指标变量的横纵向不同维度,分析全民健身公共服务政策的短板,并提出解决方案和发展方向。

表 2 全民健身公共服务政策量化评价变量

Table 2 Quantitative Evaluation Variables for National Fitness Public Service Policies

一级变量	二级变量	参考文献
政策性质( $X_1$ )	预测( $X_{1,1}$ ), 监管( $X_{1,2}$ ), 建议( $X_{1,3}$ ), 引导( $X_{1,4}$ ), 支持( $X_{1,5}$ ), 其他( $X_{1,6}$ )	Ruiz Estrada, 2011
政策时效( $X_2$ )	$\geq 10$ 年( $X_{2,1}$ ), 5~10 年( $X_{2,2}$ ), 1~5 年( $X_{2,3}$ ), $\leq 1$ 年( $X_{2,4}$ )	Ruiz Estrada, 2011
政策公开性( $X_3$ )	政策公开( $X_{3,1}$ )	张永安等, 2017
政策包容( $X_4$ )	经济发展( $X_{4,1}$ ), 社会服务( $X_{4,2}$ ), 技术水平( $X_{4,3}$ ), 政治环境( $X_{4,4}$ ), 生态环境( $X_{4,5}$ )	王进富等, 2019
受领对象( $X_5$ )	政府( $X_{5,1}$ ), 企业( $X_{5,2}$ ), 科研单位( $X_{5,3}$ ), 高校( $X_{5,4}$ ), 社会大众( $X_{5,5}$ )	张永安等, 2017
政策重点( $X_6$ )	体育组织( $X_{6,1}$ ), 赛事活动( $X_{6,2}$ ), 健身指导( $X_{6,3}$ ), 场地设施( $X_{6,4}$ ), 文化氛围( $X_{6,5}$ ), 其他( $X_{6,6}$ )	程美超等, 2021
政策评价( $X_7$ )	依据充分( $X_{7,1}$ ), 目标明确( $X_{7,2}$ ), 方案科学( $X_{7,3}$ ), 规划详实( $X_{7,4}$ )	王进富等, 2019
政策工具( $X_8$ )	强制型( $X_{8,1}$ ), 服务型( $X_{8,2}$ ), 激励型( $X_{8,3}$ ), 市场型( $X_{8,4}$ )	王进富等, 2019
政策功能( $X_9$ )	政府购买( $X_{9,1}$ ), 规范引导( $X_{9,2}$ ), 制度约束( $X_{9,3}$ )	方永恒等, 2020
激励措施( $X_{10}$ )	人才激励( $X_{10,1}$ ), 税收优惠( $X_{10,2}$ ), 政府补贴( $X_{10,3}$ ), 专项基金( $X_{10,4}$ ), 资源共享( $X_{10,5}$ ), 知识产权( $X_{10,6}$ ), 其他( $X_{10,7}$ )	戚湧等, 2020

## 2 全民健身公共服务政策内容分析与量化评价

### 2.1 政策内容分析

#### 2.1.1 关键词词频统计

首先, 将全民健身公共服务政策文本导入 ROST CM 6.0 软件的文本挖掘数据库, 对照《国务院公文主题词表》和软件自有词库, 提取出与全民健身公共服务相关的关键词, 按照词频高低顺序输出。其次, 对结果作 2 项处理: 一是剔除与本研究高度无关词汇和无明显作用的词汇, 如程度副词“非常”“特别”等; 二是合并具有相同或相近含义及具有包含关系的词项, 如“人民”“群众”合并为“人民群众”进行统计。最后, 提取词频排序前 40 的词项作为政策关键词(表 3)。

在政策关键词社会网络图中, 每个方块大小代表该关键词的频次高低; 节点度越大, 即与该节点连接的边的数量越多, 则该节点的度中心性越高(图 2); 所处位置越居中, 该节点在网络中就越重要。另外, 为进行纵向比较, 对各个时期的代表性政策分别进行文本挖掘, 析出高频词云图(图 3), 字号越大表示出现频次越高。据此, 对我国全民健身公共服务政策内容与实践进行关联分析。

#### 2.1.2 文本内容分析

国家战略及国家对体育发展的态度均在全民健身公共服务政策中得以体现, 这些政策也充分发挥其对全民健身公共服务实践的激励、导向与引领作用。

其一, “十二五”到“十四五”时期, 体育的内涵外延更加清晰广阔。12 项政策中“体育”一词共出现 1 949 次, 与“发展”“全民健身”“健康”共处核心位置, 并与“改革”“完善”等关键词相互连接(图 2), 体现了国家对体育事业的厚望。从图 3 可以看出, “十二五”时期云图中频繁出现“设施”“跑道”“场地”等词, 表明场地设施建设是这一时期全民健身公共服务工作的重心; 到了“十三五”“十四五”时期, “体系”“机制”“标准”“创新”“人民”“健康”“需求”“发展”等关键词出现频次较高, 与习近平总书记用“四个重要”概括的新时代体育的新内涵相呼应, 体现出

我国全民健身公共服务政策的人民性、高阶性与系统性。

另外“全民健身”出现 556 次, “体育产业”出现 165 次, 可见体育不再仅仅是竞技体育上的争金夺银, 体育的内涵和外延逐渐清晰, 涉及全领域、全方位、全阶层的发展。

表 3 全民健身公共服务政策关键词词频统计结果

Table 3 Keyword Frequency Statistics Results of National Fitness Public Service Policies

序号	关键词	词频	序号	关键词	词频
1	体育	1 949	21	赛事	118
2	发展	796	22	指导	112
3	全民健身	556	23	社区	99
4	健康	456	24	安全	97
5	社会	383	25	体育服务	86
6	政府	308	26	群众体育	85
7	完善	308	27	企业	79
8	体系	289	28	智能化	78
9	组织	262	29	足球	76
10	人民群众	226	30	开放	74
11	青少年	180	31	协调	74
12	创新	166	32	资源	73
13	体育产业	165	33	城市	72
14	公共体育	164	34	消费	70
15	标准	156	35	监管	62
16	体育设施	147	36	体育文化	60
17	改革	139	37	治理	59
18	冰雪	129	38	需求	54
19	保障	122	39	城乡	53
20	特殊人群	121	40	体育场馆	52

其二, 国家对全民健身公共服务的定位不断拔高。词频统计中, “公共体育”出现 164 次, “体育服务”出现 86 次, 体现出国家从政策层面将体育公共服务发展提到新高度。2012 年, “广泛开展全民健身运动”被写入党的十八大报告。2014 年, 《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》首次提出将全民健身上升为国家战略。2016 年, 《“健康中国 2030”规划纲要》实施, 特别提出

要发展体育事业,推广全民健身,增强人民体质。2019年,国务院办公厅印发《体育强国建设纲要》,提出大力推动

全民健身与全民健康深度融合。国家对全民健身的定位不断拔高,全民健身公共服务事业迈入新发展阶段。

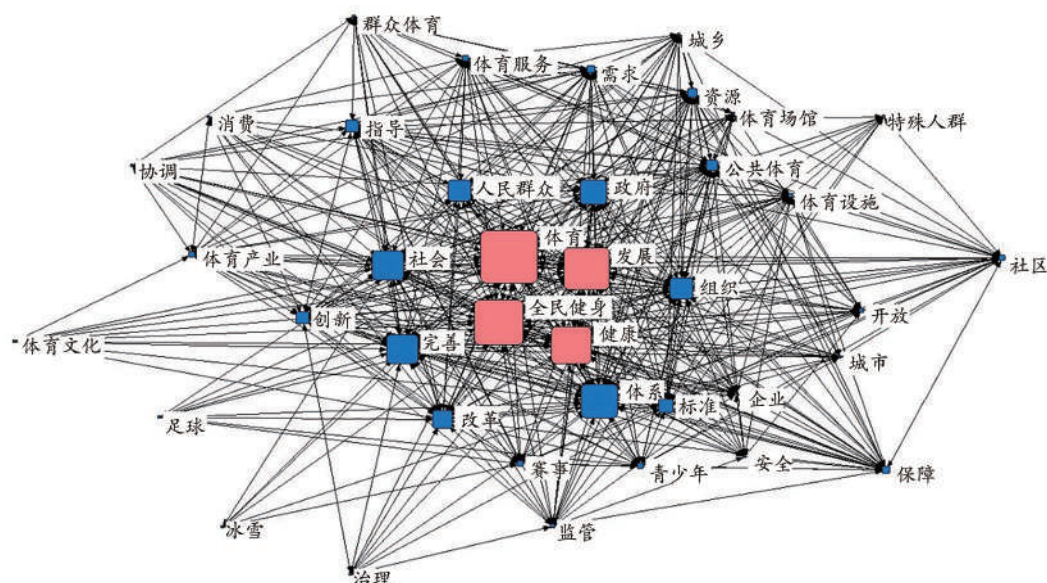


图2 12项全民健身公共服务政策关键词社会网络图

Figure 2. Twelve National Fitness Public Service Policy Keywords Social Network Diagram



图3 “十二五”至“十四五”时期高频词云图

Figure 3. High-frequency Word Cloud Map from “12<sup>th</sup> Five-Year Plan” to “14<sup>th</sup> Five-Year Plan” Period

其三,践行了“以人民为中心”的发展思想与新发展理念。词频统计中,“人民群众”出现226次,体现了全民健身发展坚持“以人民为中心”“为人民服务”的理念;“协调”“创新”“开放”共出现314次,说明全民健身公共服务的发展和行动已统一到新发展理念之中。同时,“需求”“治理”高频出现,表明我国全民健身公共服务正在解决人民日益增长的美好体育生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾;“社区”“城乡”“改革”等高频关键词体现了政府以体育为载体,统筹城乡协调发展。国家通过“15分钟健身圈”为老百姓就近参与体育锻炼创造条件,目前我国经常参与体育锻炼的人数已超4亿,城乡居民达到《国民体质测定标准》合格及以上标准的人数比例超过90%(刘晓,2022),可见体育发展以人民为中心,以全民健

康为导向,实现体育发展成果由人民共享。此外,“特殊人群”出现121次,表明国家在实施全民健身促进全民健康过程中,切实增强包括未成年人、老年人和残疾人等特殊人群在内的全体人民的获得感、幸福感。

其四,政策聚焦全民健身“六个身边”工程。“组织”“体育设施”“体育场馆”“冰雪”“足球”“赛事”“指导”“体育文化”“群众体育”这几个高频词与全民健身“六个身边”工程中的“群众身边的体育健身组织、健身设施、健身活动、健身赛事、健身指导、健身文化”相对应,是全民健身公共服务的“四梁八柱”。截至2020年底,社会体育指导员总人数突破260万(李颖川,2021),充分表明国家对群众科学健身的重视。实施全民健身“六个身边”工程时,以各级政府为责任主体,以政府和市场两手发力为突破口,建立全

民健身公共服务体系,不断创新体育赛事、体育活动等。

其五,政策主题相对集中稳定且全民健身公共服务持续向好发展。政策文本的 40 个关键词中,位于前 10 位的关键词频数占样本主题词总频数的 64.68%,且由图 2 可知,节点度最高的 4 个关键词均来自这 10 个高频词,表明全民健身公共服务政策制定基本围绕比较稳定的主题展开。此外,全民健身公共服务持续向好发展。例如,“冰雪”“足球”运动始终是推进全民健身普及的重要手段,“冰天雪地”成为新发展阶段政策关注的新要点,成为群众致富、乡村振兴的“金山银山”;“智能化”“创新”的高频出现体现了体育大数据、互联网、物联网等智慧化、信息化建设已提上日程;“社会”“企业”“资源”频次较高,释放出政府鼓励民间投资与社企合作的信号;“协调”“监管”“治理”表明国家倡导监管机制的完善,形成政府、市场、社会协同治理体育新格局,进一步实现全民健身公共服务治理体系和治理能力现代化。

## 2.2 代表性政策量化评价

### 2.2.1 多投入产出分析

关键词分析主要是从政策文本的全局出发,容易忽略单一政策的个性特点,因此,通过构建 TM-PMC 指数模型,识别单一政策制定的具体情况。对 12 项全民健身公共服务政策文本进行详细分析,计算各变量指数值,进行多投入产出分析。

1) 根据全民健身公共服务政策文本内容对一级变量和二级变量进行打分。若政策内容涉及该变量则赋值为 1,否则赋值为 0。例如,一级变量政策性质( $X_1$ )的第 4 个二级变量“引导”,指政策文本是否关注引导性;根据政策文本的关键词搜索,若有“引导”一词或其近义词,则将二级变量“引导”赋值为 1,否则取值为 0。

$$X \sim N[0, 1] \quad (1)$$

$$X = \{XR: [0, 1]\} \quad (2)$$

$$X_t \left( \sum_{j=0}^n \frac{X_{jt}}{T(X_{jt})} \right) \quad t = 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, \dots, \infty \quad (3)$$

其中,  $t$  为一级变量,  $j$  为二级变量。

$$PMC = \left[ \begin{array}{l} X_1 \left( \sum_{i=1}^5 \frac{X_{1i}}{5} \right) + X_2 \left( \sum_{k=1}^3 \frac{X_{2k}}{3} \right) + X_3 + X_4 \left( \sum_{m=1}^5 \frac{X_{4m}}{5} \right) + \\ X_5 \left( \sum_{n=1}^5 \frac{X_{5n}}{5} \right) + X_6 \left( \sum_{o=1}^5 \frac{X_{6o}}{5} \right) + X_7 \left( \sum_{p=1}^4 \frac{X_{7p}}{4} \right) + \\ X_8 \left( \sum_{q=1}^4 \frac{X_{8q}}{4} \right) + X_9 \left( \sum_{r=1}^3 \frac{X_{9r}}{3} \right) + X_{10} \left( \sum_{s=1}^6 \frac{X_{10s}}{6} \right) \end{array} \right] \quad (4)$$

2) 根据公式(4)计算每项待评价的全民健身公共服务政策 TM-PMC 指数值,并根据评价标准对各项政策进行等级划分(表 4)。

3)  $X_3$  表示政策公开性,但本研究所纳入的政策均为公开政策,该变量下 12 项政策指数值均为 1,因 TM-PMC 指数模型共设有 10 个一级变量,无法对其进行矩阵转换。所以将  $X_3$  去掉,根据公式(5)构建  $3 \times 3$  矩阵。

$$PMC \text{ 曲面} = \begin{Bmatrix} X_1 & X_2 & X_4 \\ X_5 & X_6 & X_7 \\ X_8 & X_9 & X_{10} \end{Bmatrix} \quad (5)$$

4) 根据公式(4)、(5)为二级变量赋值,计算各政策对应的一级变量,并得出 TM-PMC 指数值(表 5)。

表 4 政策评分等级划分标准

Table 4 Policy Scoring Grade Criteria

TM-PMC 指数值	[0,5]	(5,7]	(7,9]	(9,10]
评价	不良	可接受	良好	优秀

### 2.2.2 政策量化评价结果

#### 2.2.2.1 整体政策评级结果

政策总体设计较为合理。由表 5 可知,  $P_8$  指数值最高(9.37),  $P_9$  最低(5.06),说明我国全民健身公共服务政策间存在一定差异。12 项全民健身公共服务政策 TM-PMC 指数平均值为 0.80,有 5 项达到优秀,4 项良好,3 项为可接受。等级为优秀的政策指数值由高到低依次为  $P_8$ 、 $P_7$ 、 $P_{11}$ 、 $P_{12}$ 、 $P_5$ 。等级为良好的政策有  $P_2$ 、 $P_{10}$ 、 $P_6$ ,由表 4 可知,这 4 项政策在政策时效性、政策包容性、受领对象、政策评价、政策工具等几个变量上的表现都相对平庸。等级为可接受的政策有  $P_3$ 、 $P_4$ 、 $P_9$ 。  $P_3$  的 10 个二级变量中有 8 项低于各变量的平均值,  $P_4$  中有 7 项,  $P_9$  中除政策公开性这一变量外,其他变量均低于各变量均值。

#### 2.2.2.2 各时期纵向对比分析

到目前为止,“十三五”时期的全民健身公共服务政策整体评价最高(8.93),“十四五”时期(7.89)、“十二五”时期(7.09)指数值稍低,且相同性质的政策随时间推移分值逐步提高(表 5)。“十三五”“十四五”时期的指数值整体均呈逐年上升趋势,“十二五”时期的指数值呈下降趋势(图 4)。

为对不同时期的政策进行纵向对比,对文本结构相似的政策(如各时期的“全民健身计划”“体育发展规划”等)进行跨阶段比较。从单一政策的对比分析来看,“全民健身计划”在“十二五”至“十四五”时期的指数值分别为 7.13、8.08、8.24,分值逐渐提高且评级均为良好。“体育发展规划”在 3 个时期的指数值分别为 8.65、9.09、9.15,分值逐渐提高,且评级由良好逐步变为优秀。

#### 2.2.2.3 各变量横向对比分析

根据表 5 中 12 项政策的 TM-PMC 指数汇总矩阵结果,以指数值最低的  $P_9$ (5.06)、指数值居中的  $P_{10}$ (8.24)和指数值最高的  $P_8$ (9.37)为例,分别绘制政策三维曲面图(图 5),其余政策三维曲面图以同样的方法绘制。通过戴布拉图(图 6)直观地比较  $P_8$ 、 $P_9$ 、 $P_{10}$  指数值差异的具体分布,其中相对而言差异较小的变量为政策性质、政策工具与激励措施,差异较为明显的变量包括政策时效、政策包容、受领对象与政策重点。12 项指标变量的平均值为 0.80,低于平

均值的指标变量按照指数值从高到低依次为 $X_5$ 受领对象(0.78)、 $X_6$ 政策重点(0.72)、 $X_4$ 政策包容(0.67)与 $X_{10}$ 激励措施(0.49)。结合TM-PMC指数值及各一级变量的政策间差异进行分析发现,受领对象、政策重点、政策包容为二者共同拥有的变量。虽然政策时效的政策间差异较

大,但指数值与整体平均值相等,在后续政策制定中对时效性稍加注意即可;而激励措施的整体指数值极低,严重拉低了TM-PMC指数均值,需要针对性地进行分析研究。因此,受领对象、政策重点、政策包容与激励措施是政策TM-PMC指数值的主要影响因素,需要重点分析和关注。

表5 12项政策 TM-PMC 指数值  
Table 5 TM-PMC Index of 12 Policies

变量	P <sub>1</sub>	P <sub>2</sub>	P <sub>3</sub>	P <sub>4</sub>	P <sub>5</sub>	P <sub>6</sub>	P <sub>7</sub>	P <sub>8</sub>	P <sub>9</sub>	P <sub>10</sub>	P <sub>11</sub>	P <sub>12</sub>	平均值
政策性质( $X_1$ )	0.83	1.00	0.83	0.67	1.00	0.67	1.00	1.00	0.67	1.00	1.00	1.00	0.89
政策时效( $X_2$ )	0.75	0.75	0.75	1.00	0.75	0.75	1.00	1.00	0.25	0.75	0.75	1.00	0.79
政策公开性( $X_3$ )	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
政策包容( $X_4$ )	0.40	1.00	0.40	0.60	0.80	0.80	0.80	0.80	0.20	0.40	1.00	0.80	0.67
受领对象( $X_5$ )	0.80	0.80	0.60	0.80	1.00	0.60	1.00	1.00	0.40	0.80	1.00	0.60	0.78
政策重点( $X_6$ )	0.50	0.83	0.50	0.50	0.83	0.83	0.50	1.00	0.33	1.00	0.83	1.00	0.72
政策评价( $X_7$ )	1.00	1.00	1.00	0.50	1.00	1.00	1.00	1.00	0.50	1.00	1.00	1.00	0.92
政策工具( $X_8$ )	0.75	1.00	0.50	0.50	1.00	1.00	1.00	1.00	0.75	1.00	1.00	1.00	0.88
政策功能( $X_9$ )	0.67	0.67	0.67	0.33	1.00	1.00	1.00	1.00	0.67	1.00	1.00	1.00	0.83
激励措施( $X_{10}$ )	0.43	0.57	0.29	0.14	0.71	0.43	0.86	0.57	0.29	0.29	0.57	0.71	0.49
TM-PMC 指数	7.13	8.65	6.54	6.04	9.09	8.08	9.16	9.37	5.06	8.24	9.15	9.11	7.97
等级	良好	良好	可接受	可接受	优秀	良好	优秀	优秀	可接受	良好	优秀	优秀	良好

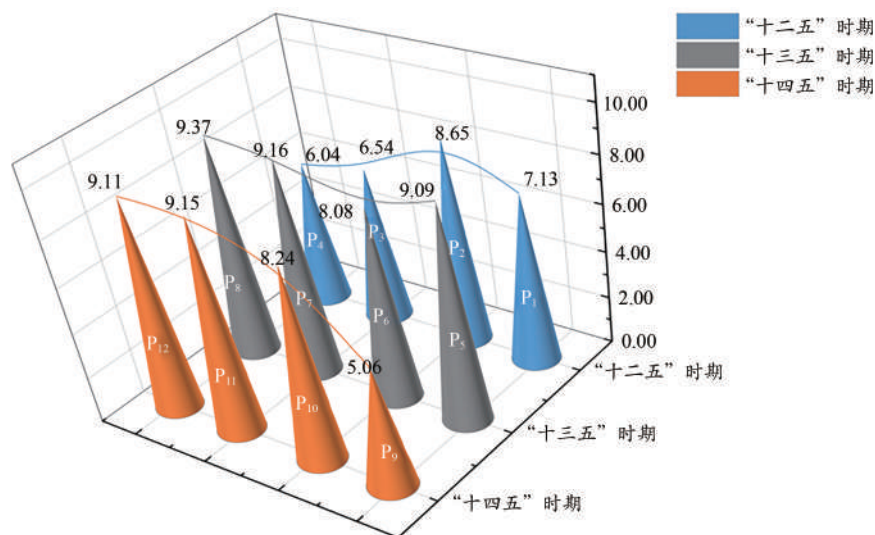


图4 全民健身公共服务政策 TM-PMC 指数值簇状柱形图

Figure 4. National Fitness Public Service Policy TM-PMC Index Histogram

从一级变量政策包容( $X_4$ )可见,只有 $P_2$ 与 $P_{11}$ 完全覆盖了经济发展、社会服务、技术水平、政治环境与生态环境这5个领域。12项政策中有5项政策的 $X_4$ 指数值低于 $X_4$ 平均值,表明目前政策制定对多部门、多领域包容性建设不足。

从一级变量受领对象( $X_5$ )可见,12项政策中有4项政策 $X_5$ 指数值低于 $X_5$ 平均值,其中 $P_9$ 的该变量指数值最低。表明目前政策制定的受领对象较为单一,未来应关注受

领对象的多元性,尽可能涵盖政府、企业、科研单位、高校,并充分依托社会力量建设更高水平的全民健身公共服务体系。

从一级变量政策重点( $X_6$ )可见,12项政策中有5项政策 $X_6$ 指数值低于 $X_6$ 平均值,没有将政策重点覆盖到体育组织、赛事活动、健身指导、场地设施、文化氛围等方面。“十二五”“十三五”时期政策的 $X_6$ 指数值为0.50~0.83,

“十四五”时期为0.33~1.00,表明不同政策的重点覆盖面不同,且没有保持同期政策重点一致性原则,也是今后政

策制定与实施需要特别注意的问题。

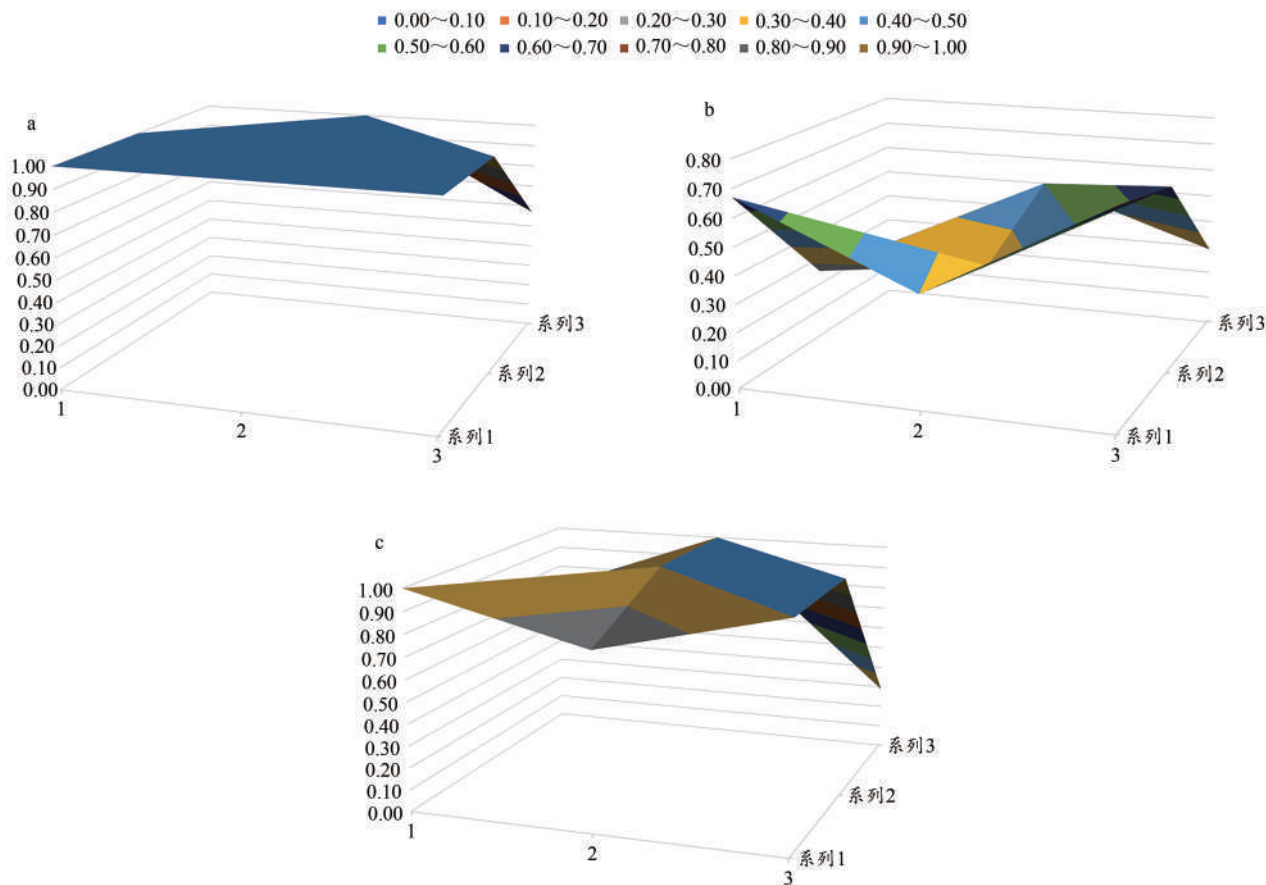


图5 政策样本 $P_8(a)$ 、 $P_9(b)$ 、 $P_{10}(c)$ 三维曲面图  
Figure 5. Curve of Policy Samples  $P_8(a)$ ,  $P_9(b)$ ,  $P_{10}(c)$

从一级变量激励措施( $X_{10}$ )可见,该变量平均值严重低于整体变量均值,且所有政策中只有 $P_7$ 在该变量上的指数值超过0.80,其余11项政策的指数值在0.14~0.71。表明 $X_{10}$ 是影响整体指数值的最大因素,具体表现为激励措施不到位,创新性不足,具体细则不明确。

### 3 建议

政策制定离不开国家经济社会发展的宏观背景,也离不开从宏观到微观的具体实践。通过政策的制定与实施,充分发挥全民健身在提高人民健康水平、促进人的全面发展等方面的多元功能,使今后的全民健身公共服务的开展更具人民性、高阶性与系统性。

1)推动受领对象多元化。《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》提出,支持体育院校加强社会体育、休闲体育等相关专业建设。“十四五”时期全民健身公共服务政策的受领对象不仅应包括政府、高校、科研院所的力量,还应向外延伸至企事业单位工会、运动协会、体育俱乐部、居民(村民)委员会、基层体育社会组织等,

鼓励发挥受领对象的群体力量,由社会力量承接全民健身公共服务,发扬“集中力量办大事”的集体优势。把脉公众基本健身需求,寻求全民健身公共服务发展公约数,提升多元受领对象对政策制定及实施效果的贡献度与满意度。

2)保持同期政策重点一致性。“十三五”时期出台的《体育发展“十三五”规划》《全民健身计划(2016—2020年)》《“健康中国2030”规划纲要》在政策重点的覆盖上未能囊括全民健身“六个身边”工程的方方面面。“十四五”时期的政策制定应充分依托初期已发布的政策,确保同一时期的政策重点具有一致性,便于全民健身公共服务集中发力、持续发力。整体上,可从以下几部分覆盖政策重点:在体制机制层面,支持体育组织与科学健身指导下沉,让更多老百姓享受到更加均等化的全民健身公共服务;在健身载体层面,重视公共体育设施的智慧化迭代升级,聚焦全民健身步道与户外公共服务的建设,补齐健身设施不齐全、健身空间不足的短板;在健身人群层面,关注未成年人、妇女、老年人、残疾人等重点人群的健身



活动;在赛事供给与体育文化层面,坚持特色、绿色、可持续与安全办赛,提高全民健身的文化宣传力度,补齐全民健身国际交流短板。

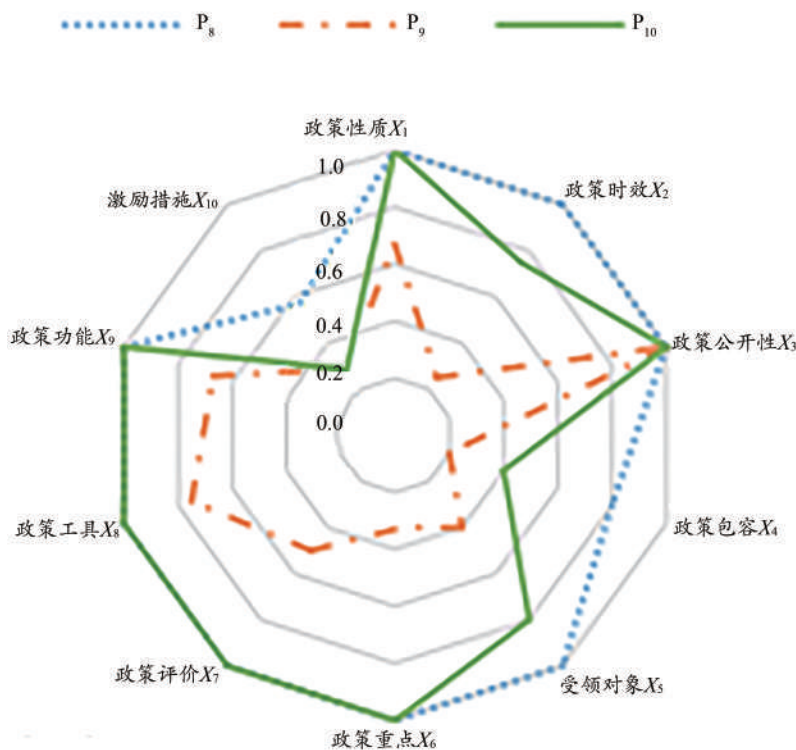


图6 全民健身公共服务政策的戴布拉图

Figure 6. Debra of National Fitness Public Service Policy

3)加强政策多领域包容性。《全民健身计划(2021—2025年)》中提到,要推广户外运动项目并建设完善相关设施。可考虑在配套政策中具体明确到“完善相应停车、供电、供水、环卫、通信、标识、应急救援等配套设施”,与交通运输部、水利部、自然资源部、生态环境部和文化旅游部等多部门协同合作,充分考虑经济、社会、文化、政治、生态环境与科技发展等领域的新需求和新成果,为全民健身活动提供必要的条件,支持、保障全民健身活动的开展。还应充分利用大数据、云计算等信息技术,将全民健身公共服务的政策制定、实施与反馈“下成一盘棋”,把科学技术部、工业和信息化部、民政部等更多部门包容进来,及时获取市民对于全民健身公共服务的监督意见并予以反馈,是互联网时代扩大社会力量参与全民健身公共服务的重要手段。加强政策多领域包容性,既能防止部门利益固化,还能减少立法冲突,降低政策制定成本,减少组织内部的协调成本,构建全覆盖且不重复的政策网络。

4)完善激励措施执行细则。《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》中提出,支持有意愿的房地产企业以及健康养老、文化旅游等社会资本投资全民健身,但对支持激励的形式、标准、范围、对象等的描述尚不充分。且传统人才引进、政府补贴、税收优惠等激励手段

使用较多,还应重视资源共享和知识产权保护等激励措施的应用,设立全民健身公共服务专项基金,通过政府购买公共服务等措施打通资源壁垒。鼓励创新激励手段的形式,增强激励措施的多元性与丰富性。“十四五”时期,应当具有可操作性的激励与支持措施细则,进一步明确激励对象、划定激励范围、拟定激励标准、细化激励内容,最大化实现政策多元功能。

#### 4 结论与展望

##### 4.1 结论

利用文本挖掘工具进行政策内容分析发现,“十二五”时期以来,我国体育的内涵外延更加清晰广阔,“全民健身公共服务”的定位不断拔高,践行了“以人民为中心”的发展思想与“新发展理念”,聚焦全民健身“六个身边”工程,政策主题相对集中稳定且全民健身公共服务持续向好发展。

TM-PMC建模量化结果表明,政策总体设计较为合理,但政策间差异化程度较为明显。到目前为止,“十三五”时期全民健身公共服务政策整体评价最优,“十四五”“十二五”时期次之,且相同性质的政策随时间推移分值逐步提高这与“十三五”时期以来我国经济、政治、社会、文化发展,党的十九大以来党和国家对人民美好体育生

活需要的关注度增加,以及前期政策制定与实施为后期政策规划与优化打下的坚实基础有关。“十四五”时期相关政策刚刚出台,基于前期的宝贵政策制定和实践经验,未来我国全民健身公共服务政策的制定及实施效果值得期待。

#### 4.2 展望

《体育法》的全面修订为全民健身相关政策研究提供了有力的法治保障,下一步,应在依法治国方略的指引下,做好《体育法》实施的配套制度建设,继续推动全民健身相关政策制定工作的有序开展。未来研究可通过对比国家层面与地方层面的政策,分析政策共同点与差异,为“十四五”时期及未来科学制定全民健身公共服务政策提供更具针对性的参考,将政策制定的有限理性与集体理性效果最优化,形成“政策制定—颁布实施—优化调整—新政策制定”的良好政策生态环境。

#### 参考文献:

常娟,林姝洁,李科,2021.政策工具视角下我国全民健身政策文本特征研究[J].沈阳体育学院学报,40(4):42-49, 92.  
程美超,王舜,2021.我国体育产业政策的量化评价:基于 PMC 指数模型[J].天津体育学院学报,36(5):590-593, 620.  
方永恒,刘佳敏,2020.国务院养老服务政策挖掘与量化评价:基于

PMC 指数模型分析[J].云南行政学院学报,22(5):167-176.  
高奎亭,陈家起,李乐虎,2020.建国 70 年来我国体育公共服务政策的演进与趋向[J].体育学刊,27(3):17-22.  
李颖川,2021.体育蓝皮书:中国体育产业发展报告 2020[M].北京:社会科学文献出版社:2-3.  
刘春华,2020.我国体育产业政策演进与效果评价[J].山东体育学院学报,36(1):1-8.  
刘红建,高奎亭,徐百超,2022.中国全民健身政策体系演进历程、优势特征及效能转化研究[J].体育学研究,36(1):91-102.  
刘峤,2022.全民健身添彩美好生活[N].人民日报海外版,2022-08-10(9).  
戚湧,张锋,2020.基于内容分析的战略性新兴产业政策评价研究[J].科技进步与对策,37(17):118-125.  
王进富,杨青云,张颖颖,2019.基于 PMC-AE 指数模型的军民融合政策量化评价[J].情报杂志,38(4):66-73.  
邢金明,张宝军,2022.基于 PMC-AE 指数模型的我国体教融合政策量化评价[J].体育学刊,29(1):84-90.  
张永安,郗海拓,2017.国务院创新政策量化评价:基于 PMC 指数模型[J].科技进步与对策,34(17):127-136.  
HOULIHAN B, 2005. Public sector sport policy: Developing a framework for analysis[J]. Int Rev Sociol Sport, 40(2):163-185.  
RUIZ ESTRADA M A, 2011. Policy modeling: Definition, classification and evaluation[J]. J Policy Model, 33(4): 523-536.  
(收稿日期:2022-04-15; 修订日期:2022-09-23; 编辑:高天艾)

