

政策工具视角下中国体育产业政策文本量化分析

——以国务院 46 号文为例

余守文¹, 肖乐乐²

(1.华东政法大学 体育部, 上海 201620; 2.华东政法大学 传播学院, 上海 201620)

摘 要: 运用政策内容分析法, 从基本政策工具 X 维度和产业链 Y 维度出发, 对国务院 46 号文的政策文本进行量化分析。研究发现: 中国体育产业环境型政策工具中, 策略性政策过多, 知识产权保护过少; 供给型政策工具中, 体育场馆建设优势明显, 资讯服务处于劣势; 需求型政策工具中, 体育服务外包、政府体育采购不足。建议: 减少环境型政策工具使用频度, 合理配置内部要素; 增加供给型政策工具在体育产业销售与消费环节的使用; 弥补需求型政策工具在体育产业链各环节中的短缺。

关 键 词: 体育产业政策; 政策工具; 政策文本; 量化分析

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2018)04-0021-07

A quantitative analysis of China sports industrial policy text from the perspective of policy instruments

——Taking the 46th document issued by the State Council for example

YU Shou-wen¹, XIAO Le-le²

(1.Department of Physical Education, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China;
2.School of Communication, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

Abstract: By applying the policy content analysis method, the authors carried out a quantitative analysis on the policy text of the 46th document issued by the State Council, starting with basic policy instruments as the X dimension and the industrial chain as the Y dimension, and revealed the following findings: in Chinese sports industrial environment type policy instruments, strategic policies are too many, while intellectual property protection is too little; in supply type policy instruments, sports venue construction has obvious advantages, while information service is at a disadvantage; in demand type policy instruments, sports service outsourcing and government sports procurement are inadequate. Proposals: reduce the frequency of use of environment type policy instruments, rationally configure internal elements; increase the use of supply type policy instruments in sports industrial sale and consumption links; make up the shortage of demand type policy instruments in various links of the sports industrial chain.

Key words: sports industrial policy; policy instrument; policy text; quantitative analysis

体育产业已成为国际公认的 21 世纪最具活力并具有高渗透性、交叉性、拉动性的朝阳产业、健康产业、绿色产业。体育产业作为国民经济的一部分, 具有与其他产业相同的共性, 即注重市场效益、讲求经

济效益, 同时又具有不同于其他产业的特性: 其产品的重要功能还在于提高居民身体素质、发展社会生产、振奋民族精神、实现个人的全面发展和社会文明的全面进步。因此, 发展体育产业意义重大。

收稿日期: 2017-09-25

基金项目: 上海市哲学社会科学规划一般课题(2016BTY002)。

作者简介: 余守文(1976-), 男, 副教授, 硕士研究生导师, 经济学博士, 法学博士后, 研究方向: 产业结构与公共政策。

E-mail: yushouwen@fudan.edu.cn

当前,我国经济社会发展正处于转型期,体育产业发展面临的形势也随之发生重大改变。但与此同时,我国体育产业发展还严重落后于同期经济社会发展水平,这在一定程度上制约了经济社会的顺利转型。为了服务和改善民生,并进一步促进经济社会发展,2014年10月,国务院印发了《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(下简称《46号文》),明确提出到2025年体育产业总规模超过5万亿元的宏伟目标,部署积极扩大体育产品和服务供给,推动体育产业成为经济转型升级的重要力量,该政策规定了我国体育产业的中长期目标,在今后的一段时期内是引导我国体育产业发展方向的纲领性文件。

政府政策工具是政策目标与政策效果之间的桥梁,政策工具的合理选择和应用关系到政策能否有效执行和政策目标能否最终实现。公共政策的量化研究是公共管理学科领域新兴的重要研究方向,政策工具是公共政策研究的一项重要内容。政策工具指政府可以用来实现某种政治目标的手段^[1],它是20世纪90年代西方政策科学研究的焦点,已经成为新的学科分支和研究领域。它借助于工具的视角和方法将公共政策理解为由一系列政策工具构成的有机体。政策工具有很多分类,不同学者有不同的看法。美国学者林德布罗姆等人把工具划分为规制性工具和非规制性工具;麦克唐纳和艾莫尔将政策工具分为命令性工具、激励性工具、能力建设工具和系统变化工具;澳大利亚学者欧文·E·休斯将政策工具划分为政府的供应、生产、补贴和管制4种类型;陈振明将政策工具划分为市场化工具、工商管理技术和社会化手段3种类型^[2]。罗斯威尔·罗伊和沃尔特·紫葛维特在《产业创新与公共政策:为20世纪80年代和90年代的准备》一书中,根据政策产生影响的着力面不同,将政策工具分为供给型、需求型和环境型3种类型,认为只有这3种政策工具平衡使用,张弛有力,才能保证政策的合理性和科学性^[3]。相较于其他类型的政策工具,罗斯威尔和沃尔特的政策工具淡化了政策工具的强制性特征,并在政策执行过程中强化了政府作为环境营造者的角色作用,弱化了政府作为控制者与干预者的角色作用^[4]。

政策工具是公共政策分析的一个重要路径,是公共政策研究的新领域,政策工具的正确选择和科学设计本身就是顺利实现政策目标的基本保证^[5]。目前,国内政策工具理论研究主要集中运用在公共科技政策和战略新兴产业政策领域。以赵筱媛^[6]、汪涛^[7]、赵丽莉^[8]、程啸天^[9]、黄萃^[10]等为代表的学者运用政策工具对中国光伏产业政策、风电产业政策、风能政策等进行了研究。其中,“政策工具”和“产业链”的二维框架对于分析

产业政策很有启发意义,一方面涵盖了政策不同的作用层面,另一方面又兼顾到了产业自身整体联动发展规律,值得借鉴。

从2012年开始,国内学者们将政策工具理论运用到中国体育产业政策的研究之中。刘春华等^[11]采用程序化扎根理论,按照构建政策分析框架、界定分析单元、编码归类、统计分析等步骤对我国《体育法》从X基本政策工具和Y体育强国价值判断两个维度进行计量与分析。郝大伟等^[12]以查美斯的建构型扎根理论为基础,从基本政策工具X维度和产业价值链Y两个维度,对国家层面的11份体育产业政策进行研究,深入剖析体育产业政策在政策工具选择、实施、反馈中存在的缺失与冲突,为体育产业政策的优化与完善给出合理化的政策指引和建议。时维金等^[13]运用政策内容分析法,从政策工具与足球改革发展两个维度对《中国足球改革发展总体方案》的政策文本进行计量与分析。郑志强和郑娟^[14]从X基本政策工具和Y校园足球价值判断两个维度,对《教育部等6部门关于加快发展青少年校园足球的实施意见》进行计量分析。周红妹、林向阳^[15]运用内容分析法,基于政策工具视角,从政策作用、政策效力、政策适用范围3个维度构建分析框架,以50份国家和省级地方政府政策文本为对象进行量化统计分析,将政策工具更加深入地运用于体育产业政策研究之中。

综上所述,学者们从不同角度对政策工具进行分类,然后多角度构建分析框架,对政策文本进行量化分析,对于我国公共政策的研究开辟了新视野,具有重要意义。从政策工具视角量化分析《46号文》深入分析政府在体育产业政策工具选择配置中的现状和问题并基于此提出建议,对于贯彻执行《46号文》,完善我国体育产业发展的配套政策,从而助力我国体育产业持续健康发展都具有重要的理论和现实意义。

1 体育产业政策分析框架构建

本研究对《46号文》政策文本的分析主要依据罗斯威尔和沃尔特的3种类型的政策工具理论,探究其政策工具使用的频度、比重的合理性。同时体育产业作为一种产业有其自身的整体联动发展规律,即体育产业发展的整体性和关联性,这是政策制定中必须要考虑的因素。只有将政策工具的选择运用与体育产业自身整体联动发展规律有机结合起来分析,才能保证研究的全面性、科学性和严谨性。基于此,本研究将从X政策工具维度和Y体育产业链维度构建分析框架。

1.1 X维度:基本政策工具维度

政策工具分析是以政策的结构性和基本理论基

础,认为政策是可以通过一系列基本的单元工具的合理选择而构建起来的,并认为政策工具反映了决策者的公共政策价值和观念^[6]。根据罗斯威尔和沃尔特的政策工具分类,政策工具可以分为供给型政策工具、需求型政策工具和环境型政策工具,只有供给面政策工具推动、需求面政策工具拉动、环境面政策工具影响三者形成合力,政策才能发挥最优作用,产生最佳效果(见图1)。

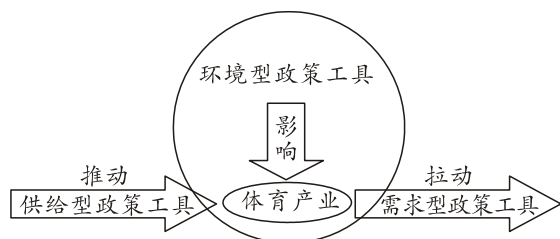


图1 政策工具对体育产业发展的效力图

根据罗斯威尔和沃尔特的政策工具思想,供给型政策工具主要表现为政府通过人才、信息、技术、资金、场地基础设施等手段,直接扩大对体育产业的支持供给,改善体育产业相关要素的供给情况,从而推动体育产业的发展。具体来说,供给型的体育产业政策工具包括体育教育培训、体育产业信息支持、体育产业科技支持、体育基础设施建设、体育产业资金投入、体育公共服务等。需求型政策工具主要表现为政府通过采购与贸易管制等手段减少市场的不确定性,积极开拓并稳定新市场,从而拉动产业创新和新产品的开发,需求型的体育产业政策工具主要包括政府体育采购、体育产业示范工程、体育消费端补贴、体育服务外包、体育贸易管制和海外体育机构的管理等。环境型政策工具指的是政府通过财务金融、租税制度、法规管制等政策来影响体育产业发展的环境因素,为体育产业发展提供有利的环境因素,间接推动产业创新和新产品开发。环境型体育产业政策工具主要包括体育产业目标规划、体育产业金融支持、体育产业税收优惠、体育的知识产权保护及体育产业法规管制等。

1.2 Y维度: 体育产业价值链维度

产业链依据产业环节间的联络方式,可分为产品链、价值链和知识链等形式,本研究侧重价值链的考察。价值链的概念由迈克尔·波特于1985年首次提出。波特认为,每一个企业都是在设计、生产、销售、发送和辅助其产品的过程中进行种种活动的集合体,所

有这些活动可以用一个价值链来串联。体育产业价值链的理论范畴,应该作为一种网络形态去研究。当体育运动满足人们的各种物质和精神需求时,各种从事体育产品生产、经营、销售服务等部门、企业、机构和工作人员组成的体育产业的部落式集合体就是体育产业价值链的主体。体育产业价值链上的不同组织承担着不同职能,创造出不同的价值。产业的上下游之间多重组织和个人交叉联络形成一定的网络拓扑,构成了体育产业价值链。一般来讲,体育产业价值链可以分为设计、生产、销售和消费4个环节^[15]。本研究借助产业理论将体育产业的价值链分为研发、投资、生产、销售和消费5个环节,不同种类的政策会对不同链条环节产生不同的效用和影响。为了更加全面系统地研究政策工具对体育产业的影响,本研究把体育产业价值链的5个环节作为Y维度。

1.3 X、Y二维框架分析

基于上述政策工具维度与价值链维度涉及的内容,即基于X、Y维度的具体内容,构建体育产业政策的二维空间分析框架(见图2)。

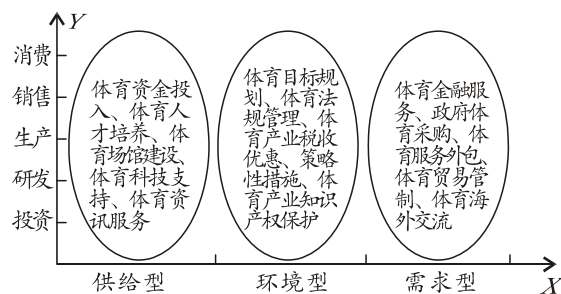


图2 体育产业政策的二维分析框架

2 基于政策工具的体育产业政策分析

2.1 《46号文》政策文本内容编码

根据体育产业政策分析框架,本研究的样本分析类目主要包括属于供给型的体育资金投入、体育人才培养、体育场馆建设、体育科技支持、体育资讯服务,属于环境型的体育目标规划、体育法规管理、体育产业税收优惠、策略性措施、体育产业知识产权保护,属于需求型的体育金融服务、政府体育采购、体育服务外包、体育贸易管制、体育海外交流等,而分析单元则是《46号文》政策文本的有关条款内容。

本研究对《46号文》的每条政策所包含的政策单元进行分类、编码,最后汇总形成政策文本内容分析单元编码表(见表1),限于篇幅,未完全显示文本内容编码。

表1 体育产业政策文本内容分析单元编码(部分)

政策条目	内容分析单元	编码
指导思想	以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,把增强人民体质、提高健康水平作为根本目标,解放思想、深化改革、开拓创新、激发活力,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,加快形成有效竞争的市场格局,积极扩大体育产品和服务供给,推动体育产业成为经济转型升级的重要力量……	1
	坚持改革创新	2
	加快政府职能转变,进一步简政放权,减少微观事务管理	2-1
	加强规划、政策、标准引导,创新服务方式,强化市场监管,营造竞争有序、平等参与的市场环境	2-2
……	……	……
组织措施	加强督查落实	23
	各地区、各有关部门要根据本意见要求,结合实际情况,抓紧制定具体实施意见和配套文件	23-1
	发展改革委、体育总局要会同有关部门对落实本意见的情况进行监督检查和跟踪分析,重大事项及时向国务院报告	23-2

2.2 《46号文》X维度分析

在X维度上,《46号文》中基本政策分布结果如表2所示。《46号文》文本中X维度,即政策工具维度,从整体来看,兼顾了供给型、环境型和需求型的基本政策工具的运用,对体育产业的发展提供了全方位的鼓励

和支持。但是3种政策工具在具体运用比例上呈现出明显的差异。按照条款项目统计,环境型政策工具占据整个政策工具的72%,供给型政策工具为24%,而需求型政策工具仅占4%。由此可以看出政府主要采取环境型政策工具促进体育消费,推动体育产业发展。

表2 《46号文》中X维度基本政策工具分布情况

政策工具类型	工具名称	《46号文》条文编号	数量	百分比
供给型	体育资金投入	9-1-1, 14-1, 14-2, 14-4, 14-5, 14-6, 14-7, 14-8, 15-1, 15-2	10	24.24
	体育人才培养	8-2-1, 18-1, 18-2, 18-4, 18-5, 18-6, 18-7,	7	
	体育场馆建设	8-3-2, 8-3-3, 8-3-4, 12-1-1, 12-1-2, 12-1-3, 13-2-1, 13-2-2, 13-2-3, 12-2-4, 17-3, 17-4,	12	
	体育科技支持	10-2-3, 11-3-2, 16-1, 19-4, 19-5, 19-6	6	
	体育资讯服务	8-1-3, 10-2-1, 10-2-2, 11-1-2, 11-2-3	5	
环境型	体育目标规划	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 7-1, 7-2, 7-3, 10-1-1, 10-1-2, 10-3-2, 10-3-4, 11, 11-3-3, 12-1-3, 12-2, 21, 22,	19	71.52
	体育法规管理	8-1-1, 8-1-2, 8-1-4, 8-2-3, 8-2-4, 8-3-1, 13-1-3, 15, 16, 17, 17-1, 17-2, 18, 19, 20, 20-3, 21-1, 21-2, 22-1,	19	
	税收优惠	15-5, 16-2, 16-3, 16-4, 16-5, 16-6, 16-7, 16-8,	8	
	策略性措施	2-1, 2-2, 3-1, 4-1, 5-1, 6-1, 8, 8-1, 8-2, 8-3, 9, 9-1, 9-1-2, 9-1-3, 9-1-4, 9-2, 9-2-2, 9-2-3, 9-2-4, 10, 10-1, 10-1-3, 10-1-4, 10-2, 10-3, 10-3-1, 10-3-3, 11, 11-1-1, 11-2, 11-2-1, 11-2-2, 11-3, 12, 12-1, 12-2-1, 12-2-2, 12-3, 12-3-1, 12-3-2, 12-3-3, 13, 13-1, 13-1-1, 13-1-2, 13-1-4, 13-1-5, 13-2, 13-3, 13-3-1, 13-3-2, 13-3-3, 14, 15-3, 15-4, 17-5, 17-6, 19-3, 20-2, 20-4, 21-3, 22-2, 22-3, 22-4, 22-6, 22-7, 23, 23-1, 23-2,	69	
	知识产权保护	19-1, 19-2, 19-7	3	
需求型	金融服务	11-3-1, 14-3,	2	4.24
	政府体育采购	N/A	0	
	服务外包	N/A	0	
	贸易管制	20-1,	1	
	体育海外交流	9-2, 12-3-4, 18-3, 22-5,	4	
合计			165	100

1)环境型政策工具:策略性政策过多,知识产权保护不足。

在环境型政策工具中,策略性措施多达57%,体育目标规划为16%,体育法规管理为16%,税收优惠为7%,知识产权保护仅为3%。策略性措施具有明确的指向性,政府大量采用策略性措施反映了政府加快体育产业发展、促进体育消费的决心,为体育产业发展营造良好环境的急切性。体育产业是一个关乎国计民生的产业,鼓励全民参与体育运动,提高国民身体素质是政府民生工作的一个重点,同时体育产业和体育消费在新的经济环境下成为了拉动经济增长的重要潜力,未来政府势必会继续鼓励体育产业的发展,使体育产业成为新的经济增长点。体育目标与体育法规管理的使用比例均为16%。20世纪90年代,我国体育产业还处在发展不成熟需要国家政策大力扶持的阶段,因为体育产业生产的产品多为公共品和准公共品。国家制定的相关体育产业政策的侧重点还主要放在建立健全相关法律法规体系和加强体育产业的规范管理上。税收优惠政策有了重大突破,相较于《体育法》中的税收优惠政策比重为零^[1]来说,已经有了很大的进步。一方面反映了国家对于体育产业的高度重视,另一方面体现了政府提供税收优惠来促进体育消费的切实举措。知识产权保护在近年来越来越重要,体育产业的健康发展离不开对知识产权的保护、转化和应用。《46号文》中明确指出:“要加强无形资产开发,推动体育企业实施商标战略。”这是加强知识产权保护的重要体现。重大体育赛事的转播权、体育新产品的研发、体育无形资产等产业链各个环节都涉及到了知识产权问题,需要全方位地加强对体育产业的知识产权保护,为体育产业完善维权机制创造良好的环境。但对知识产权保护的比重仅为2%,可以看出政府在体育产业领域对知识产权的重视和保护程度还需加强。

2)供给型政策工具:体育场馆建设优势明显,资讯服务处于劣势。

在供给型政策工具中,各个政策运用比较均衡。体育场馆建设为30%,体育金融投入为25%,体育人才培养为18%,体育科技支持为15%,体育资讯服务为12%。从中可以发现体育场馆建设方面优势明显。国际上通常将一个经常参加体育锻炼的人数占人口的比例作为衡量体育发展程度的重要指标。国家体育总局前局长刘鹏在2015年介绍《全民健身计划(2011—2015年)》实施效果评估总体情况时说:“目前我们经常参加体育锻炼的人口比例是33.9%,而那些发达国家,他们的比例都达到40%以上,我们要达到这个水准还需要经过多年的努力”^[6]。体育场馆是社会

公众进行体育活动的基本场所,为了营造全民健身的氛围,把全民健身作为产业发展和扩大消费的基础,政府加大了对体育基础设施建设的资金投入。发展体育产业,仅仅依靠政府的财政投入是远远不够的,还应鼓励社会资本投入体育产业的发展,借助社会力量建设小型化、多样化活动场所和健身设施,对于推动群众体育和体育产业的发展具有重要意义。体育资讯服务处于劣势地位。近年来,“互联网+体育”模式发展很快,人们获取体育信息的渠道已经不再停留在传统的媒介,各大网站巨头转战体育产业,在体育资讯方面投入大量运营资金,但是政府关于资讯服务的政策还较少,不能很好地满足社会公众对体育资讯的获取。“信息流”的畅通,能够减少信息不对称带来的发展瓶颈,因此政府在体育资讯服务方面应该制定更加完善的政策。

3)需求型政策工具:体育服务外包、政府体育采购缺失。

需求型政策工具能直接促进体育产业消费,在需求型政策工具中,体育海外交流为57%,体育金融服务29%,体育贸易管制为14%,体育服务外包、政府体育采购空白。《46号文》中明确指出“加强与国际体育组织等专业机构的交流合作,积极引进国际精品赛事”“加强体育产业国际合作与交流”,由此可见,政府十分注重体育海外交流。在经济全球化的大背景下,中国要想发展好体育产业,必定要开拓海外市场,加强与其他国家的交流学习。体育服务外包、政府体育采购在《46号文》中均未涉及,事实上,政府采购和服务外包是提升公共服务供给效率和质量的有效手段,通过竞争机制引入市场力量和社会力量,有利于实现资源优化配置^[7],政策的缺失就弱化了政策的引导作用,未来在制定促进体育消费、加快体育产业发展的政策中应该弥补缺失,达到政策的优化。

总之,目前中国在供给型、环境型政策的采用上要避免行政干预的色彩。怎样创造需求是促进体育消费的重点,所以未来在供给型政策工具和需求型政策工具的选择使用上要更有针对性和引导性。

2.3 《46号文》Y维度分析

在X维度分析的基础上,加入Y维度的指标因素,得到《46号文》二维分析结果(见图3)。在Y政策维度中,政策顾及到体育产业价值链各个环节。与研发过程相关的政策为19条,占43.18%;与投资过程相关的政策为12条,占27.27%;与生产过程相关的政策为3条,占6.82%;与销售相关的政策为5条,占11.36%;与消费相关的政策为5条,占11.36%。如今,我国体育产业仍存在一些不容忽视的问题,规模不大、活力不强、体制机制不完善,尚不能满足人民群众日益增长的多层

次、多样化体育需求。通过政策工具的归类,政府在《46号文》中关于促进消费的政策很多,在发展体育产业中

目的明确。要满足社会公众对于体育产业多元化的需求,加强“研发”和“投资”的力度是必不可少的。

消费		7,10-3-4,21-1,13-3-1,15-3,	
销售		7-1-1,11-3-3,20-3,15-4,20-2,	
生产	10-2-1,	20-4,	20-1,
投资	9-1-1,14-2,14-4,14-5,14-6,14-7, 14-8,15-1,15-2,	3-1,9-1,14-3,	
研发	14-1,18-1,18-2,18-4,18-5, 10-2-3,16-1,19-4,19-5,19-6,	15,15-5,9-2-3,11-2-2,11-3-1,19-1, 19-2,19-7	18-3,
	供给型	环境型	需求型

图3 政策工具二维分布表

1) 体育产业研发和投资环节受到高度重视。

如今,社会公众对于体育智能穿戴设备的需求很高,特别是大数据的出现,使得体育产业与科技紧密地结合在一起。智能体育产品可以把用户的运动过程实时、真实地记录下来,让用户对自身的运动状况、过程及结果有一个系统性的了解。甚至能够对个人用户的数据进行简单分析,为用户制定相应的运动计划,从而帮助用户摆脱盲目的、无计划的运动方式,这是新时代下体育发展的一个重要方向。加强对体育运动设备的研发创新,能更好地满足社会公众对于体育消费多方面的需求。要研发离不开资金的支持,在“互联网+”的背景下,很多社会资本注入体育产业的发展中。其中,体育产业基金、体育产业债券和体育产业私募基金都放开了“闸门”,体育产业的“PPP”模式也在推行。政府对体育产业的研发和投资环节高度重视,为体育产业的良性发展创造了有利环境。

2) 体育产业生产环节各政策运用均衡,比重较少。

中国一直是体育用品的生产制造大国,在全球体育产业价值链中处于中游,体育产业的发展相对来说比较落后。目前,体育用品业开始进入变革期。作为制造业的一部分,体育用品制造企业也面临着向“智造”转变。营销学的“微笑曲线”很好地说明了产业价值链不同环节所带来的不同附加价值。政府在生产环节的政策工具运用上比较均衡,兼顾到了供给型、环境型和需求型政策,但在产业链中所占的比重较小。生产制造环节和研发环节是互补的,加强研发力度,向产业链的上游“进军”,是未来中国体育产业乃至其他产业都需要努力的方向。但同时,体育产业生产环节的相对减少也与体育服务业日益发展相关。体育服务业作为第三产业,在促使传统体育产业转型升级中发挥着重要作用。

3) 侧重销售和消费的环境型政策的运用,供给型与需求型工具欠缺。

我国经济社会发展环境面临新形势和新挑战,扩大

内需、促进消费已成为推动经济增长的主要着力点,要求体育产业在稳增长、促改革、调结构、惠民生方面发挥更大作用。销售和消费作为产业链的最后环节,是体育产业销售渠道与终端消费的关键。互联网时代下,体育用品的线上、线下销售已经成为社会公众消费方式的常态。政府的环境型政策能间接在法律、金融等领域影响到体育产业的发展,为体育产业的发展创造出有利的环境。但是在销售和消费环节缺少供给型和需求型政策工具的助推和拉动作用,这对于全方位促进体育消费、加快体育产业发展的目标的实现有一定的制约作用。特别是在“供给侧结构性改革”背景下,要及时适应市场和实际需求,必须借助供给型和需求型政策的双向联动。

3 建议

3.1 减少环境型政策工具使用频度,合理配置内部要素

《46号文》政策文本中环境型政策工具使用频度过大,特别是环境型政策中的策略性措施使用的比重非常大。党的十八届三中全会做出的全面深化改革若干重大问题的决定,明确提出要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,对体育产业发展提出了新任务和新要求。供给型和需求型政策工具在《46号文》中的应用偏少,这非常不利于发挥两者对体育产业的推动和拉动作用。政策工具作为一个有机的系统,应该综合考虑、有效发挥各个政策工具的优势,为加快体育产业发展,促进体育消费创造条件。其次,要合理配置各种类型的政策工具的内部要素。研究发现体育资讯服务、政府体育采购和体育服务外包等几乎空白,这正是我国与体育产业发达国家的差距所在,在未来的政策制定中一定要弥补这几方面的缺失。

3.2 增加供给型政策工具在体育产业销售与消费环节的使用

伴随着“互联网+体育”的热潮,对于体育产业链的各个环节的侧重发生了明显的变化,由过分的注

重生产制造等产业价值链的低端,转向研发和投资高附加值产业链环节,这是一个可喜的转变。在经济一体化的大趋势下,“互联网+”体育产业的竞争将愈加激烈,一大批国内优秀的体育品牌迅速崛起,逐渐成为体育行业中的翘楚,体育产业将迎来井喷式发展。腾讯、乐视、网易、搜狐、阿里巴巴、爱奇艺、优酷土豆、新浪等主流互联网公司无一例外,都已开始加大对体育产业的布局力度^[18],体育产业的发展前景无限。但是政府对于体育产业链的销售和消费环节的政策工具运用还是不足的。要促进体育消费,必须整合线上线下和国内国外体育资源,塑造体育品牌企业,拓宽体育用品和服务的销售渠道。另一方面,要加强体育产业与其他产业的融合,努力培育扩大体育市场,使得体育消费的范围更广,进一步满足社会公众多样化、多层次的消费需求。

3.3 弥补需求型政策工具在体育产业链条各环节中的不足

市场是不断变化的,政府使用需求型政策工具可以减少市场的不确定性,加快新产品的开发、拉动整个产业的创新。研究发现需求型政策工具在体育产业链条各环节中运用的极少,甚至处于缺失状态。《46号文》指出“打造一批符合市场规律、具有市场竞争力的体育产业基地”,体育产业基地能够发挥体育产业的集聚效应、规模效应和区域辐射效应,促进不同地区不同门类的体育产业的联动发展。政府在未来需求型政策工具的运用中可以借助体育产业基地这个平台,将研发、投资、生产、销售、消费诸环节有机地统一起来。我国体育产业目前总体上尚处于起步阶段,总体布局、发展规模、内部结构和建设规模等方面还存在不少问题。因此,统一规划、规范管理、进一步培育和完善的体育市场,刺激体育消费,提高体育产业化的水平,是促进我国体育产业健康发展的基本保证,而实行体育设施及服务的政府采购制度将有助于实现这些方面任务^[19]。我国从2014年开始陆续出台了一系列激励全民健身、促进体育产业发展的政策,其中明确指向了政府补贴发放。最近,江苏省体育局已开始了体育补贴消费试点,通过“全民健身公共积分”对参与体育锻炼的社会公众进行体育补贴。这些激励性的举措对于体育消费势必会产生一定的拉动作用。

参考文献:

[1] B·盖伊·彼得斯, 弗兰斯·K·M·冯尼斯潘. 公共政策工具[M]. 顾建光, 译. 北京: 中国人民大学出版社,

2007: 161.

[2] 杨道田. 公共政策学[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2015: 121.

[3] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Industrial innovation and public policy: preparing for the 1980s and the 1990s[M]. F. Pinter, 1981.

[4] 王辉. 政策工具视角下我国养老服务业政策研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2015(2): 83-89.

[5] 顾建光. 公共政策工具研究的意义、基础与层面[J]. 公共管理学报, 2006(4): 58-61.

[6] 赵筱媛, 苏竣. 基于政策工具视角下的公共科技政策分析框架研究[J]. 科学学研究, 2007, 25(1): 52-56.

[7] 汪涛, 安暄. 科技政策文本编码体系构建及北京市科技政策扫描[J]. 技术经济, 2011(5): 10-14.

[8] 赵丽莉. 政策工具视角的中国光伏产业政策文本内容分析[D]. 杭州: 浙江大学, 2011.

[9] 程啸天. 政策工具视角下的中国风电产业政策文本内容分析[D]. 杭州: 浙江大学, 2011.

[10] 黄萃, 苏竣, 施丽萍, 等. 政策工具视角的中国风能政策文本量化研究[J]. 科学学研究, 2011, 29(6): 876-882.

[11] 刘春华, 李祥飞, 张再生. 基于政策工具视角下的中国体育政策分析[J]. 体育科学, 2012, 34(12): 3-9.

[12] 郝大伟, 崔建军, 刘春华, 等. 基于政策工具视角下的中国体育产业政策分析[J]. 武汉体育学院学报, 2014, 48(9): 55-60.

[13] 时维金, 万宇, 沈建华, 等. 基于政策工具视角下的中国足球改革发展总体方案[J]. 武汉体育学院学报, 2016, 50(2): 83-89.

[14] 周红妹, 林向阳. 政策工具视角下地方政府对国家体育产业政策的再制定[J]. 上海体育学院学报, 2017, 41(3): 9-16.

[15] 鲍九枝. 体育产业价值链整合及其策略探究[J]. 中国商贸, 2015(16): 146-148.

[16] 体育总局. 目前经常参加体育锻炼的人口比例为33.9%[EB/OL]. [2017-08-06]. http://news.xinhuanet.com/live/2015-12/23/c_1117557148.htm.

[17] 郑志强, 郑娟. 中国校园足球政策工具分析[J]. 武汉体育学院学报, 2016, 50(4): 5-11.

[18] “互联网+体育产业”势不可挡[EB/OL]. [2016-08-26]. <http://tech.hexun.com/2015-11-26/180808298.html>.

[19] 王刚. 政府采购制度与体育产业化[J]. 西南政法大学学报, 2002(2): 60-62.