

政策文献量化视角下中国体育产业政策府际关系演进研究

李悦悦

中国人民大学体育部, 北京
Email: 18811512973@139.com

收稿日期: 2021年6月15日; 录用日期: 2021年7月15日; 发布日期: 2021年7月22日

摘要

政策文献量化研究能够量化地、可操作地判断体育产业政策的演变规律和特点, 其中府际关系研究能够对体育产业政策的发布主体进行合作关系的分析。本文以改革开放以来国家层面发布的体育产业政策为研究对象, 基于社会网络分析法, 绘制出不同阶段体育产业政策发文部门之间的合作网络, 并分析了政府部门间的合作关系及其演变特点, 旨在促进体育产业机构与非体育产业机构之间政策的制定与合作。研究发现: 1) 在联合行文数量上呈现出由少到多的趋势, 在范围上呈现出由小到大的趋势, 在合作密度上呈现出由稀疏到紧密的趋势; 2) 在府际合作过程中出现了政策制定滞后、与国家最高层面政策发布存在延迟的情况; 3) 少数行政部门形成了核心合作关系, 国家体育总局、国家发展改革委、财政部等在体育产业政策制定上逐渐形成了稳定的关系。

关键词

政策文献量化, 体育产业政策, 府际关系, 体育产业

Study on the Evolution of Governmental Relationship of Chinese Sports Industry Policy from the Perspective of Policy Documentation Quantification

Yueyue Li

Department of Sports, Renmin University of China, Beijing
Email: 18811512973@139.com

Received: Jun. 15th, 2021; accepted: Jul. 15th, 2021; published: Jul. 22nd, 2021

Abstract

The quantitative research of policy documents can quantitatively and operationally judge the evolution and characteristics of sports industrial policies, among which the researches of inter-governmental relations can analyze the cooperative relationship between the issuing subjects of sports industry policies. Based on the policies of the sports industry at the national level since the reform and opening up and the social network analysis, this paper draws the sports industry policy cooperation network between different dispatch departments, and analyzes the relationship between the government departments and the evolution characteristics, aiming to promote the enactment and cooperation of sports industry policies between sports industry organizations and non-sports industry organizations. Conclusions: 1) The number of joint articles shows a trend from less to more, the scope of joint articles shows a trend from small to large, and the cooperation density shows a trend from sparse to close; 2) In the process of inter-governmental cooperation, there is a lag in policy formulation and a delay in the release of policies at the highest level of the country; 3) A few administrative departments have formed core cooperative relationships. The General Administration of Sport of China, the National Development and Reform Commission, the Ministry of Finance and other departments have gradually formed stable relationships in the formulation of sports industry policies.

Keywords

Policy Documentation Quantification, Sports Industry Policy, Governmental Relationship, Sports Industry

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2010年,国务院办公厅正式印发《关于加快发展体育产业的指导意见》(国办发(2010)22号)[1],从国家法律层面首次正式承认了体育所具有的地位。2014年,国务院在建立社会主义市场经济体制背景下再度发文,颁布了《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(国发(2014)46号)[2],自此我国体育产业上升为国家经济发展的战略规划。以这两份政策文件为基础,初步形成了我国体育产业的政策体系环境。

由于我国体育产业自身结构具有一定的复杂性,涵盖领域比较广泛,主要包括转变政府职能、项目体制改革、产业融合发展、市场经济发展等诸多方面。近些年来,随着我国体育产业的快速健康发展,国家在不同体育产业领域都出台了相关的政策,但是这些政策大多涉及的都是体系内部单一产业领域发展的规定,缺乏系统内产业间的联动,同时,对于体育产业与非体育产业相关联的领域政策发布的也较少[3]。因此,有必要研究体育产业政策发布主体之间的关联性,更好地调动社会资源,助力体育产业发展。

随着国家行政管理体制改革的快速推进,府际合作关系日益成为学术界和社会实践界所共同关心的一个热点话题。改革开放以来中央层面不断颁布的体育产业政策文本不仅反映了体育产业发展领域的制度演变,同时也体现了政府部门活动的重要轨迹。其中,政府部门间联合发文的合作关系既体现了体育

产业发展涉及事务的复杂性和联动性，也为体育产业研究提供了一种新的视角。

本文基于政策文献量化视角，以我国改革开放以来至今中央层面颁布的 80 份规范性文件为研究对象，以国务院颁布的对体育产业发展具有重要作用的文件为时间节点，对体育产业政策文献的发布主体进行分阶段政策量化研究。运用社会网络分析法，分别绘制 1978~2021 年体育产业政策不同阶段发文部门之间的合作网络，分析政府部门间的合作关系及其演变特点。

2. 文献综述

2.1. 府际关系的概念

20 世纪 30 年代，美国发生的经济危机促使了府际关系这一基本概念的相关理论研究[4]。Anderson 将这一重要历史时期的府际关系定义为“美国联邦制度中各级各类政府的相互关系”[5]。随着我国行政体制改革的不断深入，府际关系的概念也开始受到国内学者的关注。陈振明(2005)[6]、谢庆奎(2000)[7]认为府际关系是指中央政府与各级地方政府之间基于政策制定或执行的纵横交错的网络结构，主要关注的问题是不同政府之间的权力配置和利益分配关系，其中利益关系是府际关系的真谛和本质所在。黄萃等(2015)基于前人研究，总结出府际关系的概念，即府际关系是指政府之间基于制度和非制度的安排而形成的利益分配模式和责任机制[8]。此概念对后续政策府际关系研究以及政策文献量化研究具有重要的意义，因此，本文也基于此概念进行研究。

2.2. 府际关系的运用

府际关系是政策网络研究的重要组成部分，对于不同时期政策发展的主体关系分析具有重要的作用。黄萃等(2015)采用定量的方法对科技政策领域政府部门的合作关系进行了分阶段考察，绘制出不同阶段政府部门合作网络图，定量分析了不同阶段政府部门的合作关系特征，对府际关系研究具有很大的价值[8]；姜玲等(2017)以京津冀为例，从政策文献内外部两个维度，从府际间政策差异与协同两个方面对政策进行了量化研究，为政策研究提供一个新的视角[9]；李新等(2020)将内容分析法和社会网络分析法相结合，对创新型城市建设中府际关系与政策工具的交互社会网络结构展开研究[10]。府际关系的量化研究能够从客观、科学的角度对于政策发布主体、政策制定、政策执行和实施等过程进行更好的理解，最大程度地促进政策的完善和发展。

府际关系在体育领域的研究较少，主要有陈晓艳等(2012)通过体育彩票监管领域府际关系出现的冲突及原因进行分析，旨在构建体育彩票监管的和谐府际关系[11]；张兵(2017)在府际关系议题背景下，探讨地方足球改革面临的问题[12]。上述研究都是基于现实问题，旨在更好的解决体育领域的府际关系而进行的定性研究，没有涉及到与府际关系相关的定量研究。

许焰妮等(2020)运用社会网络分析法，对 2001~2008 年我国中央政府各部门间促进体育产业与旅游、文化等相关产业融合的府际关系网络演变及特征进行量化研究，发现府际关系中存在的困境，并提出了相应建议[13]。这一研究在研究方法上对体育领域府际关系进行了创新，采用了定量研究的方法，对于体育政策研究具有一定的借鉴意义，但是没有针对体育产业领域专门的政策进行梳理和研究。因此，总的来看，体育领域针对府际关系的定量研究很少，专门针对体育产业政策府际关系的研究更是缺乏，因此有必要从这一角度进行研究。

3. 政策文本的选择与研究方法

3.1. 政策文本的选择

科学合理的选择政策是有效进行政策合作机构分析的前提，有利于揭示政策变迁特征。结合我国体

育产业发展的现实,本研究以改革开放以来国家层面现行有效的 80 份体育产业政策(截至到 2021 年 6 月)为研究对象,并按照发文时间顺序对其进行编号(见表 1)。

Table 1. The summary table of the policies of sports industry at the national level

表 1. 我国国家层面体育产业政策汇总表

序号	发文时间	颁布主体	政策文件名称
1	1984 年 10 月	中共中央	《1984 年中共中央关于进一步发展体育运动的通知》
.....
6	1995 年 6 月	国家体委	《体育产业发展纲要 1995~2010 年》
.....
16	2010 年 3 月	国务院办公厅	《关于加快发展体育产业的指导意见》
17	2011 年 4 月	国家体育总局	《体育产业“十二五”规划》
.....
24	2014 年 10 月	国务院	《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》
.....
41	2016 年 10 月	国务院办公厅	《关于加快发展健身休闲产业的指导意见》
.....
70	2018 年 12 月	国务院办公厅	《关于加快发展体育竞赛表演产业的指导意见》
.....
76	2019 年 9 月	国务院办公厅	《关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见》
.....

3.2. 研究方法

社会网络分析是一种“综合运用图论和数学模型等途径研究行动者彼此之间,以及行动者与社会网络之间的关系”的一种方法[14]。本研究运用 UCINET 软件对我国体育产业政策主体合作网络进行可视化分析,将政府部门间关系进行图谱化表达,绘制政府部门合作网络图,进一步对政府部门间的合作网络进行分析,从而发现体育产业政策发文机构的合作关系特点。

4. 中国体育产业政策府际关系演进实证分析

4.1. 数据描述性统计

对 1978 年以来的 80 份体育产业政策进行统计发现(见表 2),独立发文的体育产业政策有 47 份,其中国务院、中共中央独立发文 13 条,占独立发文数量的 27.7%,占有所有政策的 16.3%;国家体育总局(1998 年以前为国家体委)独立发文 29 条,占独立发文数量的 61.7%,占有所有政策的 36.3%。联合行文的体育产业政策共有 33 份,其中两部门联合行文的政策数为 9 条,占有所有联合行文政策数量的 27.3%,三部门联合行文数为 6 条,占有所有联合行文数量政策的 18.2%,剩下联合行文发布的文件涉及到的机构大多徘徊在 8~11 个,如《水上运动产业发展规划》《航空运动发展规划》等联合行文机构都涉及到 9 个机构。而联合行文机构最多的公文是 2016 年发布的《群众冬季运动推广普及计划(2016~2020 年)》,这份文件涉及到了国家体育总局、国家发展改革委、文化部、国土资源部、财政部、人力资源社会保障部、共青团中央、全国妇联、中残联等 23 个部门。基于以上数据显示,体育产业政策领域联合行文这一形式比较普遍,这也为研究进行网络分析提供了必要的数据支撑。

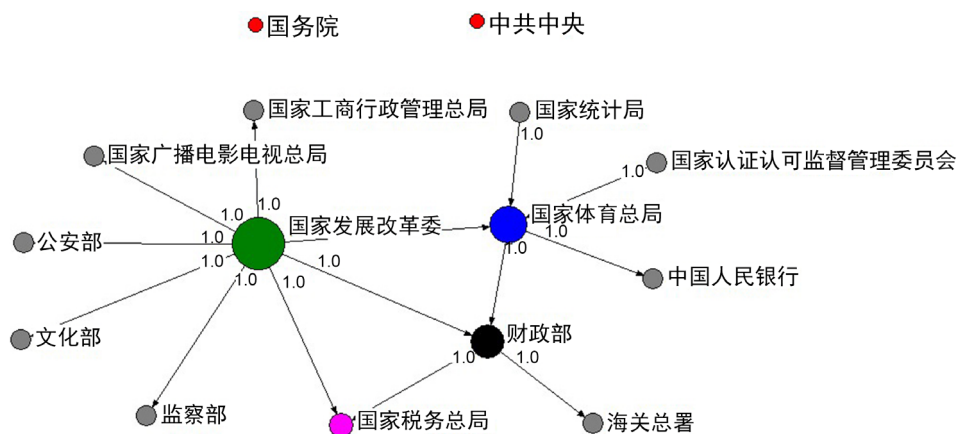
Table 2. The statistical table of number of articles issued by departments**表 2.** 发文数量分部门数统计表

发文机构数量	发文数量	发文机构数量	发文数量
1	47	8	4
2	9	9	4
3	6	11	3
4	3	14	1
5	1	23	1
7	1		
合计		80	

4.2. 分阶段中国体育产业政策府际关系网络

4.2.1. 1978~2009 年我国体育产业政策发文机构合作网络

1978 年,我国改革开放的道路刚刚开始,市场经济体系还没有完全建立起来,此时的体育产业化或体育产业的概念并没有形成,拨乱反正和整顿调整成为这一阶段的重要任务,国家也开始了对体育经济功能的探索。1978~2009 年共出台体育产业相关政策 15 条,其中联合行文数量为 5 条,主要集中在国家体育总局、国家发展改革委与其他机构如国家税务总局、国家统计局、财政部等机构的合作上,发文部门覆盖面较少,且部门间联系不够密切,网络较为稀疏(见图 1)。通过对发文机构进一步分析也可发现,这一时期体育产业的重点在改革、标准、管理、税收等方面,深化体育改革和促进体育产业化发展成为该时期政策制定的主要特点,这一阶段已经初步形成了体育产业发展的政策环境以及合作机构网络。

**Figure 1.** Cooperation network map of sports industry policy issuing agencies between 1978 and 2009**图 1.** 1978~2009 年体育产业政策发文机构合作网络图

4.2.2. 2010~2013 年我国体育产业政策发文机构合作网络

由于 2008 年北京奥运会国家的关注点主要集中在竞技体育上,再加上金融危机对我国经济造成的冲击,我国体育产业在 2002~2009 年经历了一段时间的“相对停滞期”。为了改善体育产业发展的政策环境,2010 年的 22 号文,对于 2008 年后如何发展体育产业进行了顶层设计。但这一阶段共发文 8 条,联合行文只有 3 条,政策制定存在一定滞后和缺失,机构之间合作与国家层面发文存在一定延迟,主要集中在国家体育总局与财政部之间的合作上,网络更为稀疏(见图 2)。

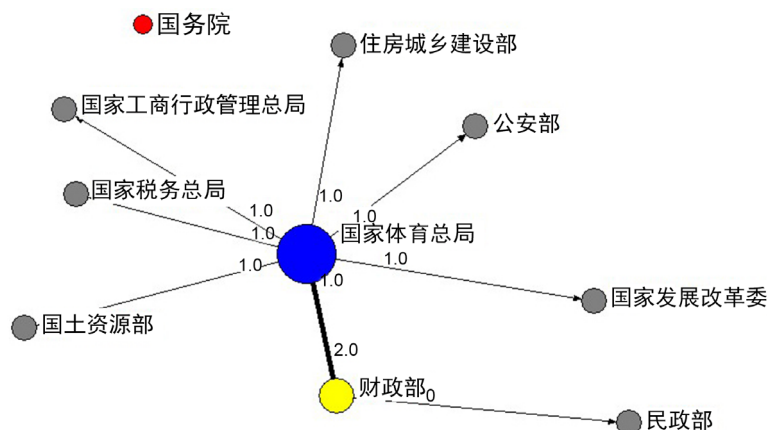


Figure 2. Cooperation network map of sports industry policy issuing agencies between 2010 and 2013
图 2. 2010~2013 年体育产业政策发文机构合作网络图

4.2.3. 2014~2016 年我国体育产业政策发文机构合作网络

2014 年 10 月，国务院出台的 46 号文《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》为新时期体育产业发展做出了战略指导，规定了我国体育产业的中长期目标，成为今后一段时期内引导我国体育产业发展方向的纲领性文件。这一时期，体育产业政策发文机构主体变多，出现了中国证监会、工业和信息化部、住房和城乡建设部、教育部等体育产业政策制定领域新的联合行文机构，合作逐渐加强，网络图也表现更为致密(见图 3)。

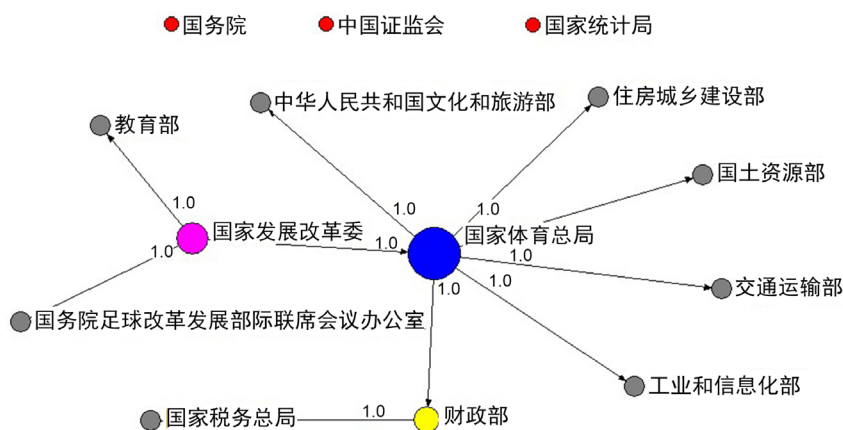


Figure 3. Cooperation network map of sports industry policy issuing agencies between 2014 and 2016
图 3. 2014~2016 年体育产业政策发文机构合作网络图

4.2.4. 2016~2018 年我国体育产业政策发文机构合作网络

2016 年国务院办公厅印发《关于加快发展健身休闲产业的指导意见》，对在全面建成小康社会的决胜阶段，人民群众多样化体育需求的日益增长以及体育消费方式转变的背景下健身休闲产业提出了要求。伴随着这一政策的出台，国家体育总局联合国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、国土资源部、住房和城乡建设部等部门发布《水上运动产业发展规划》、《关于促进自驾车旅居车旅游发展的若干意见》、《航空运动产业发展规划》等健身休闲产业政策，形成了以国家体育总局、国家发展改革委、文化和旅游部等为中心节点，与财政部、交通运输部、国土资源部、住房和城乡建设部等形成重要合作关系的网络，联合行文机构呈爆发式增长，合作关系也更为密切(见图 4)。

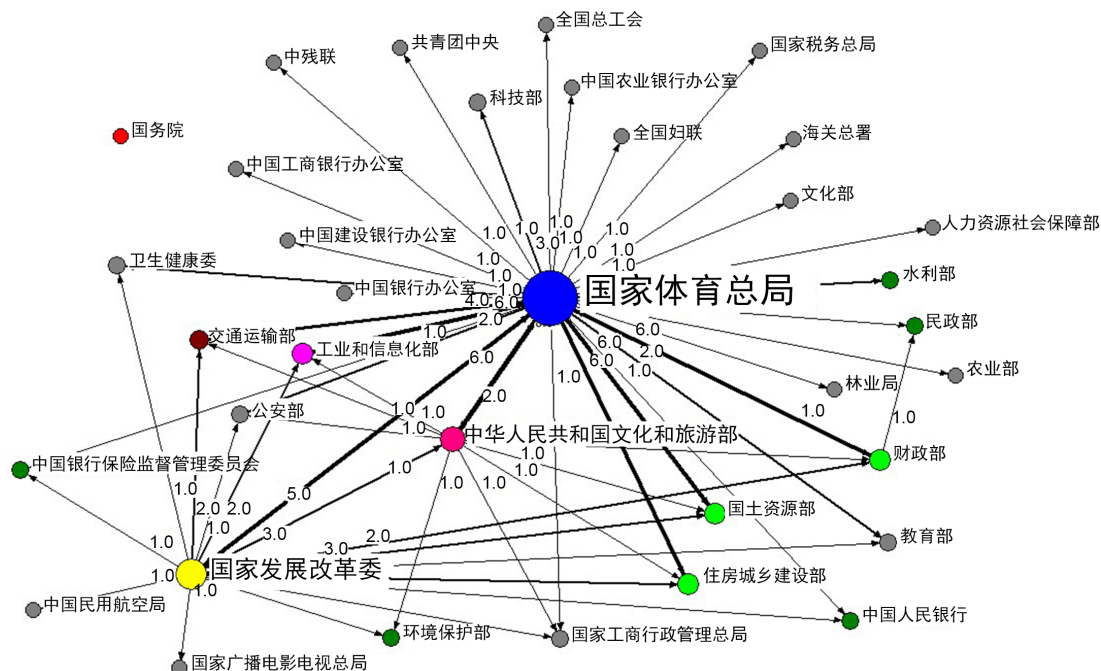


Figure 4. Cooperation network map of sports industry policy issuing agencies between 2016 and 2018
图 4. 2016~2018 年体育产业政策发文机构合作网络图

4.2.5. 2018~2021 年我国体育产业政策发文机构合作网络

2018 年 12 月,《关于加快发展体育竞赛表演产业的指导意见》由国务院正式公开发布,这一指导意见的出台对新时期我国体育竞赛表演产业的快速健康发展提出更高要求。为贯彻落实这一文件,国家体育总局联合外交部、国家发展改革委、教育部等 14 个机构发布了《武术产业发展规划(2019~2025 年)》,以此推动武术产业发展,建设健康中国、提升国家文化软实力、增强国际话语权。这一时期体育产业政策的制定更加基于满足人民日益增长的美好需要,促进中国健康产业发展,联合行文机构也更加多元,出现了外交部、自然资源部、文物局等机构,说明体育产业政策发文机构更加注重与其他产业机构的合作,覆盖面更加广阔,合作也呈现更加密切的趋势(见图 5)。

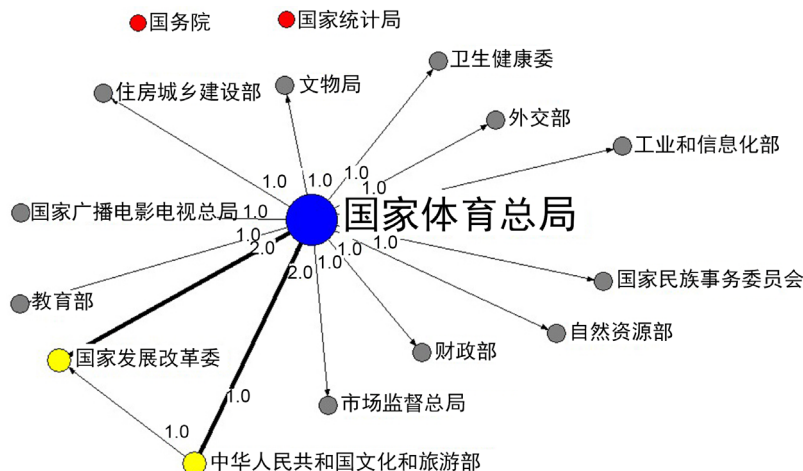


Figure 5. Cooperation network map of sports industry policy issuing agencies between 2018 and 2021
图 5. 2018~2021 年体育产业政策发文机构合作网络图

5. 结论

借助 1978~2021 年国家层面发布的 80 体育产业政策文本数据,运用社会网络分析的量化分析方法,按照国务院发布重要体育产业政策的时间为划分依据,对体育产业领域不同时期的政府部门关系进行了定量分析。通过数据描述性统计、府际关系网络分析发现改革开放以来中国体育产业政策府际关系合作整体趋势特点。

1) 在联合行文数量上呈现出由少到多的趋势,在范围上呈现出由小到大的趋势,在合作密度上呈现出由稀疏到紧密的趋势。通过上述体育产业政策发文部门合作网络图能够发现,各图中节点数量逐渐增多,不断有非体育产业领域的行政部门与体育产业领域行政部门联合行文,部门覆盖范围逐渐加大,合作密切程度也得到了一定的提升,尤其是在 2016~2018 年间我国体育产业政策发文机构密切程度更是呈现出了最紧密的状态。

2) 在府际合作过程中出现了政策制定滞后、与国家最高层面政策发布存在延迟的情况。2014 年国务院出台的 46 号文对体育产业领域的发展起到了战略指导作用,但是在之后的两年时间里,体育行政部门与其他领域部门之间联合行文的数量并没有得到一定程度的提升,说明在国家最高层面政策出台之后,体育行政部门没有及时地发布具体的相关落实政策,部门间合作程度降低,出现了政策制定滞后、与国家最高层面政策发布存在延迟的情况。

3) 少数行政部门形成了核心合作关系,国家体育总局、国家发展改革委、财政部等在体育产业政策制定上逐渐形成了稳定的关系。在 1978~2021 年间,体育产业政策制定主体之间的政策合作网络的密切程度总体呈上升趋势,政策的制定主体众多,但是核心合作机构较少,初步形成了以国家体育总局、国家发展改革委、财政部为核心的体育产业政策合作机构群体。

府际关系是推动体育产业政策制定和实施的重要力量,只有促进体育产业各政府部门间合作关系的发展、创造联合、协作的府际合作关系才能实现体育产业部门间责任和利益的均衡统一,实现体育产业的健康发展。

参考文献

- [1] 中国政府网. 国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content_1565482.htm, 2010-3-19.
- [2] 中国政府网. 国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/20/content_9152.htm, 2014-10-20.
- [3] 徐成立, 张宝雷, 张月蕾, 田静, 陈元欣. 中国体育产业政策文本研究——基于政策工具和创新价值链双重视角[J]. 中国体育科技, 2021, 57(3): 58-66.
- [4] Brown, R.C. (1933) State Taxation of Interstate Commerce, and Federal and State Taxation in Intergovernmental Relations. 1930-1932. *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register*, **81**, 247-266. <https://doi.org/10.2307/3308441>
- [5] Anderson, T.J. (1965) Pressure Groups and Inter Governmental Relations. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, **359**, 116-126. <https://doi.org/10.1177/000271626535900113>
- [6] 陈振明. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [7] 谢庆奎. 中国政府的府际关系研究[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000, 37(1): 26-34.
- [8] 黄萃, 任弢, 李江, 赵培强, 苏竣. 责任与利益: 基于政策文献量化分析的中国科技创新政策府际合作关系演进研究[J]. 管理世界, 2015(12): 68-81.
- [9] 姜玲, 叶选挺, 张伟. 差异与协同: 京津冀及周边地区大气污染治理政策量化研究[J]. 中国行政管理, 2017(8): 126-132.
- [10] 李新, 李柏洲, 吴翔宇. 创新型城市中府际关系与政策工具的社会网络[J]. 科学学研究, 2020, 38(12): 2258-2270.
- [11] 陈晓艳, 汪建昌. 我国体育彩票监管的府际关系协调探究[J]. 广东行政学院学报, 2012, 24(6): 31-34.

- [12] 张兵. 地方足球协会运行机理及改革策略[J]. 体育科学, 2017, 37(11): 91-97.
- [13] 许焰妮, 曹靖宜. 从分割到协作: 体育产业与相关产业融合中的府际关系网络研究[J]. 体育学刊, 2020, 27(6): 70-74.
- [14] 韩国明, 朱侃, 赵军义. 国内农民合作社研究的热点主题与演化路径——基于 2000~2015 年 CSSCI 来源期刊相关论文的文献计量分析[J]. 中国农村观察, 2016(5): 77-93+97.