

# 我国健身休闲产业政策执行效果分析与研究

吴香芝<sup>1</sup>, 王明伟<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>江苏师范大学体育学院, 江苏 徐州

<sup>2</sup>中国矿业大学体育学院, 江苏 徐州

收稿日期: 2022年1月7日; 录用日期: 2022年4月21日; 发布日期: 2022年4月28日

## 摘要

通过研究文献、实地考察和专家咨询等, 综合判断我国体育健身休闲产业政策执行效果, 并对促进健身休闲产业快速发展的各类因素进行分析。研究显示: 对体育健身休闲产业起主要促进作用的政策文件是体育产业类政策, 市场规范类政策所起作用较小, 税收政策影响也不显著; 健身休闲产业政策效果在北京、上海、浙江、广东、江苏所起作用显著; 对体育健身休闲企业的数量的增加的影响作用大, 但是对服务质量提升效果不明显; 对体育旅游、球类健身休闲产业、户外运动、健身会所的影响效果显著, 对高尔夫球产业的促进作用很小。影响我国体育健身休闲产业政策不能有效发挥作用的四大因素为: 政策本身、政策执行机关、政策环境以及政策对象方面, 其中政策内容本身和执行机关影响因素最大。提高我国体育健身休闲产业政策执行效果的主要建议为: 及时跟进配套政策方案、针对不同问题、不同项目、不同地区设计政策内容, 扩大政策指定的参与程度和参与效果, 提高政策执行机关的执行意识和政策执行能力, 加强政策评估。

## 关键词

健身休闲产业, 产业政策, 政策执行, 政策执行效果

# Analysis and Research on the Implementation Effect of China's Fitness and Leisure Industry Policy

Xiangzhi Wu<sup>1</sup>, Mingwei Wang<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Sport School of Jiangsu Normal University, Xuzhou Jiangsu

<sup>2</sup>School of Physical Education, China University of Mining and Technology, Xuzhou Jiangsu

Received: Jan. 7<sup>th</sup>, 2022; accepted: Apr. 21<sup>st</sup>, 2022; published: Apr. 28<sup>th</sup>, 2022

\*通讯作者。

## Abstract

Through research literature, on-the-spot investigation and expert consultation, this paper comprehensively judges the policy implementation effect of my country's sports fitness and leisure industry, and analyzes various factors that promote the rapid development of the fitness and leisure industry. The research shows that the policy documents that play a major role in promoting the sports, fitness and leisure industry are the sports industry policies. The market normative policies have little effect, and the tax policy has no significant impact. The effect of the fitness and leisure industry policies is in Beijing, Shanghai, Zhejiang, Guangdong and Jiangsu play a significant role; it has a great impact on the increase in the number of sports, fitness and leisure enterprises, but has little effect on improving service quality; it has a significant impact on sports tourism, ball fitness and leisure industry, outdoor sports, and fitness clubs, the promotion of the golf industry is very small. The four major factors that affect my country's sports, fitness and leisure industry policies are not effective: the policy itself, the policy implementing agency, the policy environment and the policy object, among which the policy content itself and the implementing agency are the most influential factors. The main suggestions for improving the implementation effect of my country's sports, fitness and leisure industry policies are: follow up supporting policy plans in a timely manner, design policy content for different issues, projects, and regions, expand the degree of participation and participation effect specified by the policy, and improve the implementation of policy executive organs. Awareness and policy implementation capacity can strengthen policy evaluation.

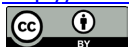
## Keywords

Fitness and Leisure Industry, Industrial Policy, Policy Implementation, Policy Implementation Effect

Copyright © 2022 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. 前言

政策执行效果是指人们执行的政策对所确认问题达到的解决程度和影响程度[1] [2], 体育健身休闲产业政策属于产业政策范畴。产业政策的干预对象是企业, 目的是通过干预众多企业或者相关市场行为, 以达到提高经济效益和社会效益的目的[3]。产业政策干预不当不仅无法促进产业发展, 还可能会阻碍经济发展甚至扰乱市场, 即“政策失灵”现象[4] [5]。因此评价产业政策的执行效果非常重要, 确保政策能有效促进产业发展的同时避免因为政策弊端而引起市场混乱[6]。体育健身休闲产业政策是指为了优化体育健身休闲产业发展而制定的一系列政策内容的总称[7]。设计体育健身休闲产业政策内容的主要目的是促进体育健身休闲产业发展, 达到国家对体育健身休闲产业发展的需求目的。通过研究我国健身休闲产业政策所发挥的实际效果, 以及影响效果发挥的各种因素, 并针对性的提出优化建议, 不仅对优化我国健身休闲产业政策的指定和执行具有重要价值, 对促进我国体育健身休闲产业发展也具有重要作用。

通过调查我国各地健身休闲产业政策的执行过程发现, 一些法律、政治、经济和政策环境良好, 体育健身休闲产业政策的执行过程相对科学合理的地区, 在政策执行过程中的自利行为相对较小, 这些地区的健身休闲产业政策执行效果也相对较好, 对健身休闲产业的促进作用明显; 对增加健身休闲企业数

量、就业人口数量、体育消费力度, 以及提高健身休闲产业服务质量和提升品牌价值等方面都起到了积极影响作用。于此同时, 政策对不同健身休闲产业所发挥的作用也不同, 在体育健身休闲产业政策执行过程中, 有些产业类型得到了加速发展, 但是有些产业发展速度不显著。另外, 政策的出台一般不会马上发挥作用, 而是在出台之后的若干年里发挥作用, 随着时间的推移作用程度也会发生变化。健身休闲产业政策在不同产业领域发挥的效果, 以及在不同历史时段所发挥的效果, 对健身休闲产业政策的优化和对健身休闲产业的促进具有更强的实践价值。

## 2. 我国健身休闲产业政策执行效果评价

政策执行效果是指政策对某一领域起到的积极影响作用。对执行效果进行评价, 将结果和影响因素反馈到政策制定和执行环节, 可以达到优化政策体系, 进而促进健身休闲产业发展目的[8]。我国体育健身休闲产业政策执行效果在政策初步发展(1992~2000)时期和政策转型阶段(2001~2010)体现出不稳定的状态, 而在政策扶持阶段(2011~至今)体现出越来越明显的稳定性。政策初步发展时期效果不稳定的主要原因为: 首先是体育市场放开和管制并存的状态, 同时面临着国有体育资本与社会资本的不同运作机制, 加上市场体制不够健全的现实情况, 早期相关政策对健身休闲产业的影响作用并不稳定, 通常因为地区的差异性、行政执法力度和执法态度的不同, 以及政策信息传输程度的区别而体现出不同的政策执行效果。政策转型阶段的市场机制相对健全, 政府对体育市场的干预大幅度松绑, 加上国家服务业发展的需求而大幅度降低了体育服务业经营企业的税率。此时健身休闲产业得到了快速发展, 但是却因为发展过快而出现了盲目投资的现象, 导致了健身休闲企业快速增长和健身休闲企业快速倒闭并存的结果。保龄球、台球、高尔夫, 以及健身会所都因此经历了经营过程中大起大落的波动。直到健身休闲产业政策开始对健身休闲产业扶持(2011~至今), 健身休闲产业的盲目投资和过度倒闭现象才得以缓解。此时法制环境和执政环境相对优化, 各地对健身休闲产业的扶持措施也比较谨慎, 扶持前后通常要进行相关调研和监督评价, 政策对健身休闲产业的促进作用比较平稳, 也没有出现大起大落的现象。随着我国健身休闲产业发展环境的不断优化, 健身休闲产业政策执行效果将更趋于稳定状态。

在我国健身休闲行业政策的执行效果判断过程中, 在 2011 年对我国健身休闲产业政策执行效果进行了评价时。问卷调查结果显示, 认为健身休闲政策起到较大促进作用的专家有 37.8%, 而且有 23.2% 以上的专家认为健身休闲产业政策发挥的最用非常小[9]。由此可以看出健身休闲产业政策并没有充分发挥作用, 需要进一步提高政策的执行效果。问卷调查结果在宏观上反映了我国全国性健身休闲产业政策的综合执行效果, 但某一具体的健身休闲产业政策内容由于不同的表现形式会产生不同的执行效果。一般情况下财税性政策的干预程度最灵敏, 政策的级别越高、政策内容规定越具体, 政策执行效果越好[10][11]。

每一件具体的健身休闲政策在不同的历史时期、在不同的地区所发挥的作用也是不同的。由于政策固有的时效性, 当某些健身休闲政策内容适应社会发展时, 会发挥较好的效果; 当社会环境发生变化, 政策不再适应社会时, 则可能表现出不能有效发挥作用。由于健身休闲产业对不同地区经济发展和社会发展的影响程度不同, 受地方政府和相关职能部门的重视程度也可能不同, 导致健身休闲产业政策在不同地区产生的效果也会有所不同。在 2016 年对我国健身休闲产业再次进行评价, 对当时过去 5 年健身休闲产业政策执行效果进行评价, 认为对我国整体健身休闲产业起较大促进作用的专家占到 56.7%, 比 5 年前认同率提高 18.9%。由此也可以看出我国健身休闲产业政策执行效果比五年前有所提高。

健身休闲产业政策执行效果是判断健身休闲产业政策优劣的重要依据, 基于此, 根据政策评价相关理论采取专家判断的途径对我国健身休闲产业政策执行效果进行评价。选取的专家分别是体育产业科研人员、各级体育行政机关的体育产业处或产业法规处的行政人员、健身休闲产业经营人员分别 30 人, 共选 90 人。但是有效填写问卷 60 人, 其中科研人员 30 人, 占 50%; 行政人员 18 人, 占 30%; 企业人员

12 人占 20%。

## 2.1. 不同类别政策文件对健身休闲产业的作用程度

我国关于健身休闲产业发展的政策内容主要分布在体育产业政策、宏观性的体育政策、群众体育政策、税费政策等政策文件中, 他们对健身休闲产业的促进作用有所不同。在对我国各类政策对健身休闲产业起到的促进作用进行判断时, 首先结合德尔菲确定的各项评价指标, 确定李克特链表, 并进行专家信效度检验, 然后通过 60 名专家表进行了排序判断。由表 1 可以看出对我国健身休闲产业起到积极影响程度最大的政策文件是体育产业政策文件。首先排在第一位的比例最高, 43.33% 的专家认为其对健身休闲产业的积极影响程度最大。其次是体育宏观政策文件, 专家比例占 31.67%。通过专家反应在 2007 到 2016 年间, 出台的相关体育产业政策和体育宏观政策级别高, 对健身休闲产业的规定比较具体, 在 2011 年到 2016 年间对健身休闲产业的促进作用较为明显。相关产业政策文件对健身休闲产业政策的执行效果最好(见表 2), 评价综合得分为 6.58 (平均综合得分 =  $(\sum \text{频数} \times \text{权值}) / \text{本题填写人次}$ , 权值由选项被排列的位置决定, 有 8 个选项参与排序, 那排在第一个位置的权值为 8, 第二个位置权值为 7, ……第 8 个位置权值为 1)。其次是体育宏观政策(4.88)、群众体育政策(4.23)、税收政策(2.75)、服务业政策(2.72)、文化产业政策(2.6)和旅游产业政策(2.47), 最后是市场规范政策(1.8)。从表 2 还可以看出群众体育政策对健身休闲产业的积极影响作用也比较明显, 通过分析政策文本可以看出自从 2009 年《全民健身条例》(国务院)颁布以来, 群众性政策文件开始融入产业元素, 通过市场促进群众体育发展的目的日趋明显。

**Table 1.** Expert selection rate of policy documents that have the greatest positive impact on China's fitness and leisure industry (n = 60)

**表 1.** 对我国健身休闲产业起到最大积极影响的政策文件专家选择率(n = 60)

选项	小计	比例
体育宏观政策文件	19	31.67%
体育产业政策文件	26	43.33%
群众体育政策文件	6	10%
服务业政策文件	2	3.33%
文化产业政策文件	0	0%
旅游产业政策文件	0	0%
税收政策文件	3	5%
市场规范政策文件	3	5%
空	1	1.67%

**Table 2.** Comprehensive score of policy documents that play a more active role in China's fitness and leisure industry (n = 60)

**表 2.** 我国健身休闲产业起到更积极作用的政策文件综合得分(n = 60)

选项	平均综合得分
体育产业政策文件	6.58
体育宏观政策文件	4.88
群众体育政策文件	4.23
税收政策文件	2.75
服务业政策文件	2.72

Continued

文化产业政策文件	2.6
旅游产业政策文件	2.47
市场规范政策文件	1.8

## 2.2. 我国健身休闲产业政策在不同区域发挥的作用

健身休闲产业政策的执行效果是政策整个运行过程所产生的效果, 受政策内容、政策执行投入、政策环境等诸多因素影响。我国土地疆域广阔, 各地区之间的自然条件相差大, 再加上历史、文化、社会、经济等各种因素的影响, 地区差异普遍存在。通过文献资料、实地考察、专家访谈和问卷调查后发现我国健身休闲产业政策的地域差异显著, 在健身休闲产业政策执行效果存在差异性。筛选出的学者、行政人员和企业人员三方面的 60 名专家的有效问卷调查结果为: 北京、上海、浙江、江苏、广东的健身休闲产业政策执行效果好、政策内容设计比较科学、政策执行环境好。认为政策执行效果比较好的认同比分别是 65%、65%、60%、41.67%、48.33% (图 1); 认为政策内容比较科学的认同比例分别为 78.33%、65%、65%、56.67%、40% (图 2); 认为执行投入较多的认同比例分别是 66.67%、70%、55%、46.67%、46.67% (图 3); 认为政策环境比较好的认同比例分别是 71.67%、68.33%、58.33%、50%、53.33% (图 4)。通过这些数据也可以看出政策内容科学、执行投入较多、政策环境较好的北京、广东、江苏、上海、浙江地区健身休闲产业政策执行效果较好。

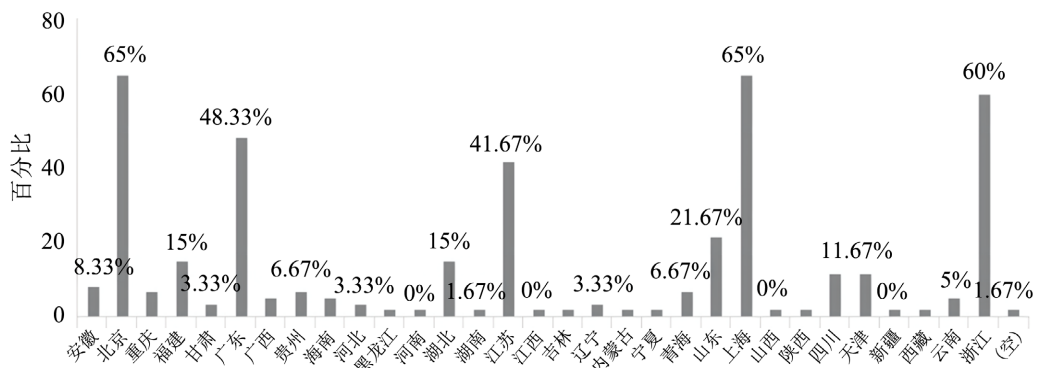


Figure 1. Distribution of regions with good implementation effect of fitness and leisure industrial policies in all provinces  
图 1. 各省健身休闲产业政策执行效果较好的地区分布

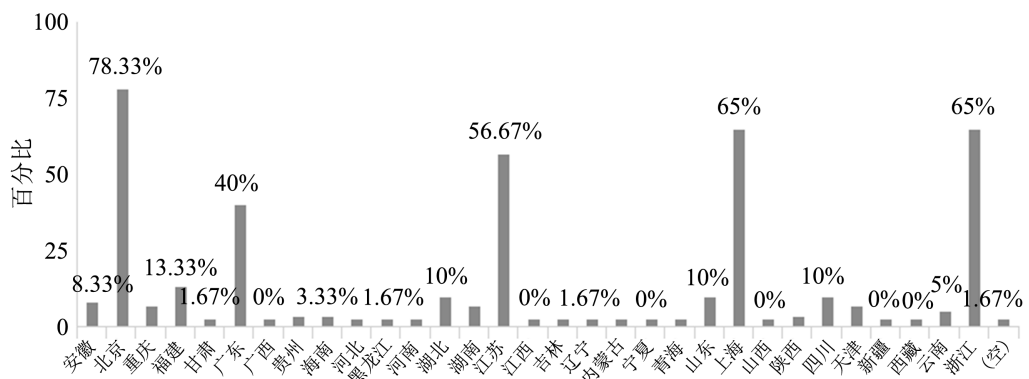


Figure 2. Regional distribution of fitness and leisure industry policy design in all provinces  
图 2. 各省健身休闲产业政策设计较为合理的地区分布



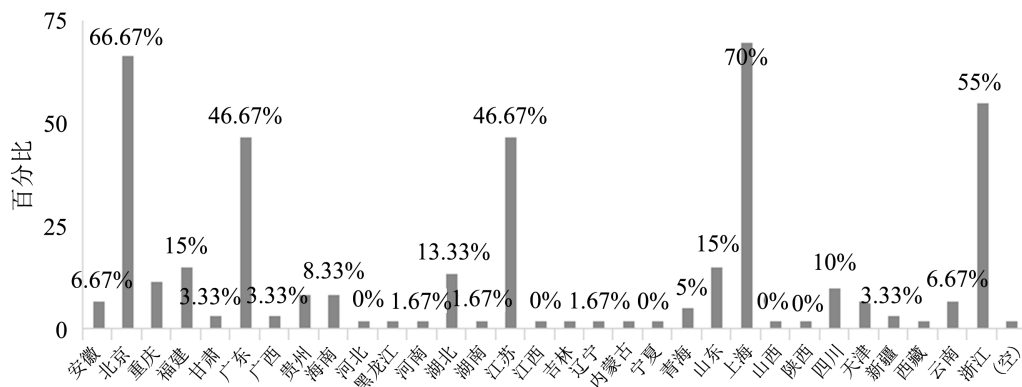


Figure 3. Distribution of regions with large investment in the implementation of fitness and leisure industrial policies in all provinces

图 3. 各省健身休闲产业政策执行投入较多的地区分布

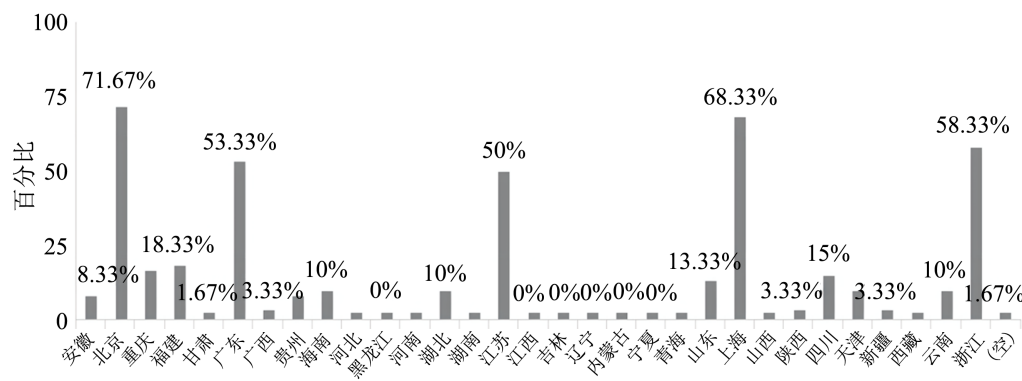


Figure 4. Distribution of fitness industry environment of policies in various provinces

图 4. 各省健身休闲产业政策环境较好的地区分布

我国不同区域健身休闲产业政策对健身休闲产业的促进作用也有所不同。在专家判断过程中, 在对我国东、中、西部健身休闲产业政策执行效果进行评价时, 采取了里克特量表进行判断, 1 表示最消极影响作用(最大阻碍作用), 5 表示无影响作用, 9 表示最大积极影响作用(最大促进作用)。健身休闲产业政策的积极影响作用主要表现在健身休闲企业数量增加, 企业服务质量提高、就业人口和消费人口增加, 消极影响则相反。通过调查发现我国东、中、西部的健身休闲政策所发挥的效果不同。东部地区政策效果最好, 专家认同程度达 6.9; 中部地区次之, 认同程度 6.02; 西部地区认同程度 5.86。但是认同程度达到 7 以上才能达到较大影响作用, 认同程度达到 8 以上才能达到很大影响作用。由此也可以看出当前我国健身休闲产业政策的执行效果并不理想, 还需要采取一定措施或手段提高健身休闲产业政策的执行效果(见表 3 和图 5)。从表 3 和图 5 中还可以看出东部地区健身休闲产业政策执行效果最好, 中部地区次之, 西部地区效果最差。

Table 3. List of expert judgments on the implementation effect of fitness and leisure industrial policies in the East, central and western regions of China (n = 60)

表 3. 我国东中西部健身休闲产业政策执行效果专家判断一览表(n = 60)

选项	1	2	3	4	5	6	7	8	9	(空)	平均分
东部	2 3.33%	1 1.67%	2 3.33%	1 1.67%	6 10%	8 13.33%	9 15%	18 30%	12 20%	1 1.67%	6.9

Continued

中部	1 1.67%	1 1.67%	4 6.67%	4 6.67%	7 11.67%	14 23.33%	17 28.33%	7 11.67%	2 3.33%	3 5%	6.02
西部	0 0%	4 6.67%	6 10%	2 3.33%	14 23.33%	9 15%	9 15%	4 6.67%	9 15%	3 5%	5.86

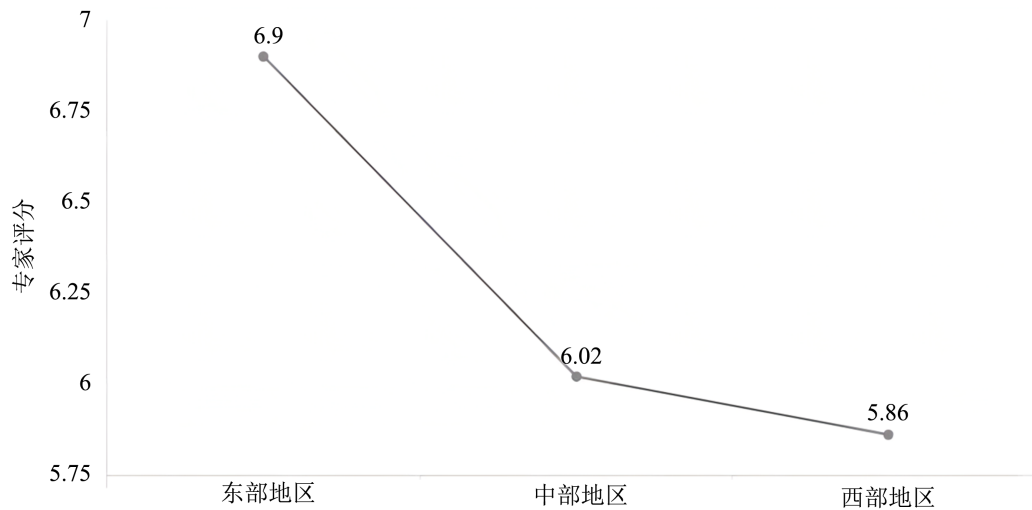


Figure 5. Implementation effect of fitness and leisure industry policies in different regions of the East, central and Western Regions

图 5. 东中西部不同区域健身休闲产业政策执行效果

### 2.3. 健身休闲产业政策对健身休闲产业若干方面所发挥的作用

我国健身休闲产业政策对健身休闲产业的积极影响作用主要体现在健身休闲企业数量的增加、健身休闲服务质量的提高、消费人口的增加和就业人口的增加。在专家的判断过程中, 同样采用里克特量表进行判断(1 表示最消极影响作用, 5 表示无影响作用, 9 表示最大积极影响作用, 以综合平均得分判断健身休闲产业政策的执行效果。)。通过量表测试结果(表 4 和图 6)可以判断出我国体育健身休闲产业政策执行效果较好, 总体平均得分 6.82。健身休闲产业政策的我国健身休闲产业政策对健身休闲企业数量的增加、服务质量的提高、消费人口的增加和就业人口的增加均有积极影响作用。但是对不同方面所起的作用程度存在差异, 其中对健身休闲产业经营主体数量的增加影响程度最大, 综合平均得分 7.16; 其次是健身休闲消费人口增加的影响, 综合平均得分 6.88; 对就业岗位增加的影响程度排第三, 综合平均得分 6.74; 排第四的是健身休闲服务质量, 综合平均得分 6.41。由此可以看出我国健身休闲产业政策正在增加经营主体数量方面起到的积极影响作用最大, 但是在提高服务质量方面的积极影响程度偏低。

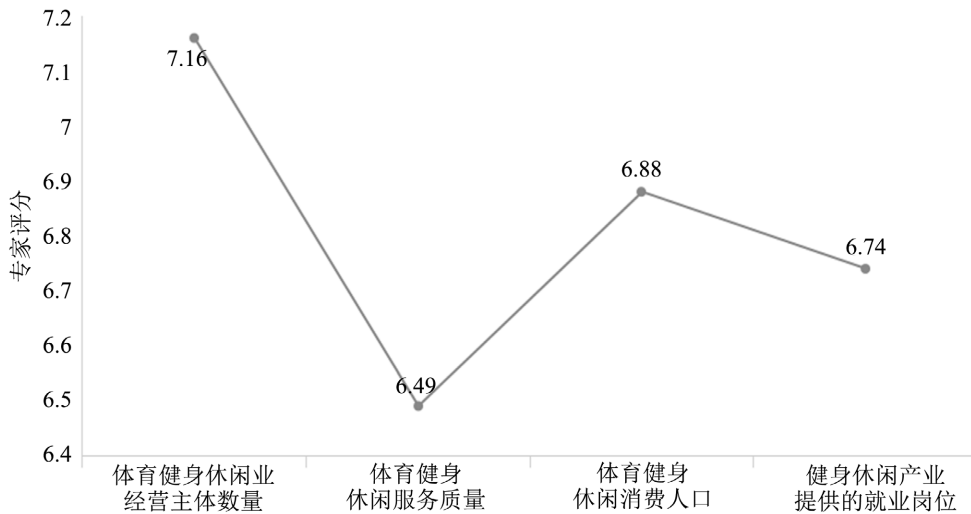
Table 4. Implementation effect of China's fitness and leisure industry policy (n = 60)

表 4. 我国健身休闲产业政策执行效果(n = 60)

题目/选项	1	2	3	4	5	6	7	8	9	(空)	平均分
经营数量	0 0%	0 %	3 5%	2 3.33%	8 13.33%	3 5%	12 20%	14 23.33%	16 26.67%	2 3.33%	7.16
服务质量	0 0%	0 %	1 1.67%	7 11.67%	11 18.33%	11 18.33%	8 13.33%	9 15%	10 16.67%	3 5%	6.49

Continued

消费人口	0 0%	0 %	2 3.33%	2 3.33%	8 13.33%	8 13.33%	15 25%	11 18.33%	10 16.67%	4 6.67%	6.88
就业岗位	1 1.67%	0 %	2 3.33%	5 8.33%	5 8.33%	6 10%	17 28.33%	14 23.33%	8 13.33%	2 3.33%	6.74



**Figure 6.** The role of fitness and leisure industry policy on several aspects of fitness and leisure industry  
**图 6.** 健身休闲产业政策对健身休闲产业若干方面所发挥的作用

#### 2.4. 我国健身休闲产业政策对不同健身休闲产业类型的促进作用

根据专家的判断(见表 5 和图 7),我国健身休闲产业政策对我国整个健身休闲产业的促进作用程度判断是 6.3 (1 表示最大消极影响; 5 表示没有影响; 9 表示最大积极影响。),体现出起到了较好的促进作用。但是由于不同健身休闲产业类型存在的问题不同,对政策的需求也不同,因此在某一具体的健身休闲项目上发挥的作用有较大差异。根据我国健身休闲产业具体内容和特点,将我国健身休闲产业分为球类健身休闲产业、健身会所产业、游泳健身产业、户外运动(水上、冰雪、山地等)、体育旅游(度假、休闲)高尔夫产业、民族传统体育健身休闲(气功、太极、武术等)、其他新兴体育健身休闲(汽车、飞机、马术等)。专家判断结果显示对体育旅游健身休闲产业的促进作用最明显,平均综合得分 7.03。对高尔夫健身休闲产业的促进作用非常小,平均得分是 5.04,几乎没有对高尔夫球起到促进作用,量表和访谈都显示有些专家认为健身休闲产业政策对高尔夫球是起到阻碍作用的。对我国民族传统体育项目和一些新型体育项目的促进作用也比较小,认同程度分别只有 6.09 和 5.96。在实践调研中也发现,这两类体育健身休闲产业是目前我国健身休闲产业的薄弱点,需要在以后的健身休闲产业工作中需要给予更多的关注。对球类健身、健身会所、户外运动三类健身休闲产业的促进作用的平均综合得分虽然在 7 以下,但是均在 6.5 以上,可以看出健身休闲产业政策在这些产业中所发挥的促进作用比较明显。

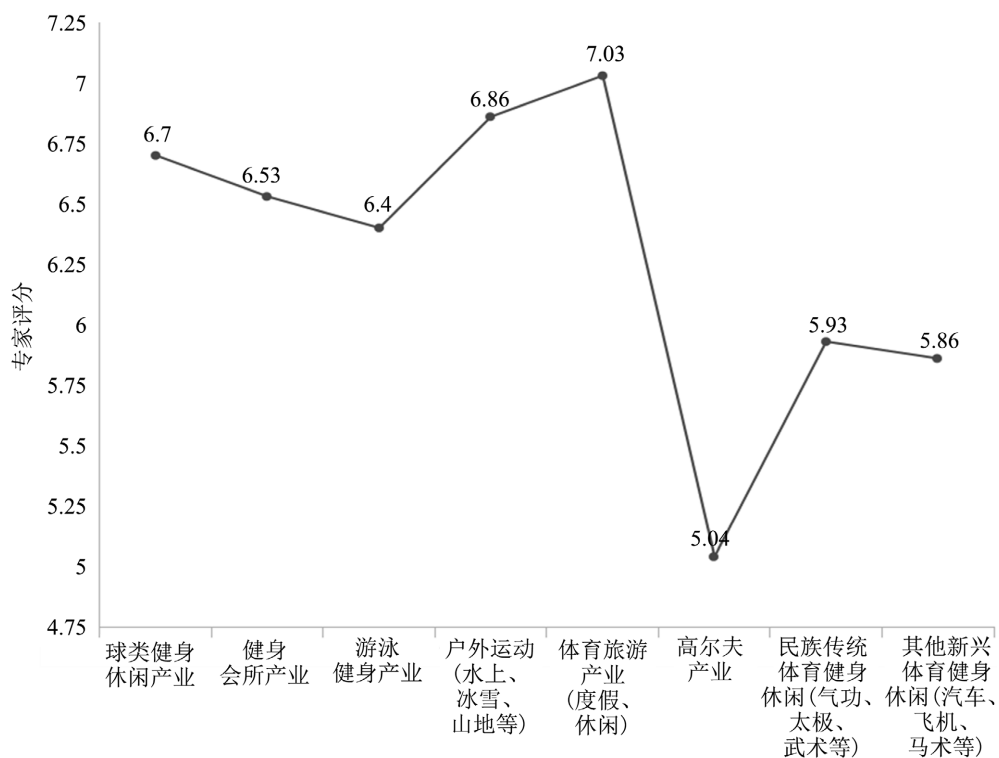
**Table 5.** Implementation effect of fitness and leisure industry policy in different fitness and leisure industries (n = 60)  
**表 5.** 健身休闲产业政策在不同健身休闲产业中的执行效果一览表(n = 60)

题目\选项	1	2	3	4	5	6	7	8	9	空	平均分
球类健身	0 0%	2 3.33%	2 3.33%	4 6.67%	7 11.67%	11 18.33%	8 13.33%	8 13.33%	15 25%	3 5%	6.7



Continued

健身场所	1 1.67%	0 0%	3 5%	6 10%	9 15%	6 10%	8 13.33%	15 25%	9 15%	3 5%	6.53
游泳健身	0 0%	2 3.33%	2 3.33%	4 6.67%	7 11.67%	15 25%	11 18.33%	10 16.67%	7 11.67%	2 3.33%	6.4
户外运动	0 0%	1 1.67%	2 3.33%	3 5%	8 13.33%	7 11.67%	12 20%	9 15%	14 23.33%	4 6.67%	6.86
体育旅游	1 1.67%	0 0%	2 3.33%	2 3.33%	7 11.67%	7 11.67%	8 13.33%	19 31.67%	12 20%	2 3.33%	7.03
高尔夫	5 8.33%	5 8.33%	5 8.33%	7 11.67%	12 20%	9 15%	4 6.67%	3 5%	7 11.67%	3 5%	5.04
民族传统	2 3.33%	2 3.33%	4 6.67%	3 5%	15 25%	8 13.33%	7 11.67%	8 13.33%	8 13.33%	3 5%	5.93
其他新兴	3 5%	2 3.33%	3 5%	6 10%	12 20%	9 15%	6 10%	9 15%	8 13.33%	2 3.33%	5.86

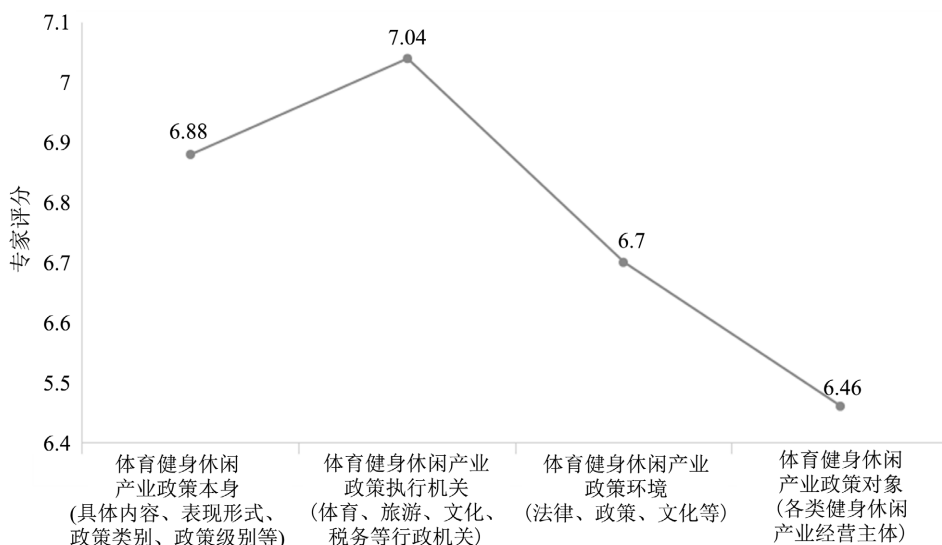


**Figure 7.** Promotion degree of China's fitness and leisure industry policy on different types of fitness and leisure industry  
**图 7.** 我国健身休闲产业政策对不同健身休闲产业类型的促进作用程度

### 3. 我国健身休闲产业政策执行效果影响因素

通过德尔菲法得出影响我国健身休闲产业政策执行效果的四大因素是体育健身休闲产业政策本身(具体内容、表现形式、政策类别、政策级别等)、体育健身休闲产业政策执行机关(体育、旅游、文化、税务等行政机关)、体育健身休闲产业政策环境(法律、政策、文化等)体育健身休闲产业政策对象(各类健

身休闲产业经营主体)。然后通过里克特量表对各影响因素进行判断, 1 表示最大消极影响; 5 表示没有影响; 9 表示最大积极影响。通过问卷问题 14 专家判断显示, 体育健身休闲产业政策执行机关的积极影响程度最大, 综合平均得分是 7.04, 其次是健身休闲产业政策本身、体育健身休闲产业政策环境、体育健身休闲产业政策对象, 综合平均得分分别是 6.88、6.7、6.46 (见表 6 和图 8)。

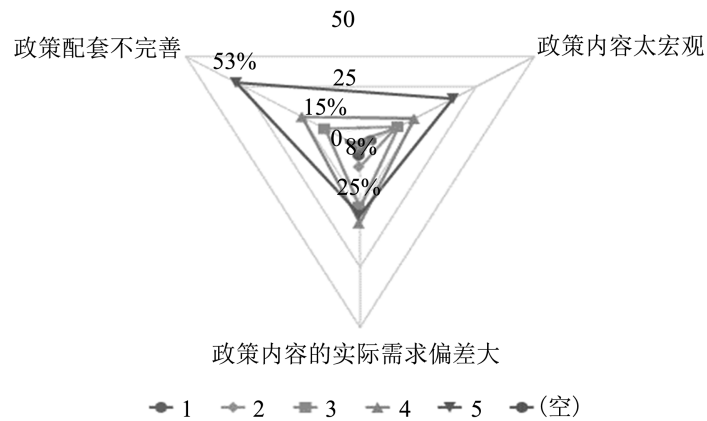


**Figure 8.** Four factors affecting the implementation effect of China's fitness and leisure industry policy  
**图 8.** 影响我国健身休闲产业政策执行效果的四大因素

**Table 6.** Four factors affecting the implementation effect of China's fitness and leisure industry policy (n = 60)  
**表 6.** 影响我国健身休闲产业政策执行效果的四大因素(n = 60)

题目/选项	1	2	3	4	5	6	7	8	9	空	平均分
政策本身	1 1.67%	1 1.67%	1 1.67%	3 5%	7 11.67%	7 11.67%	12 20%	12 20%	13 21.67%	3 5%	6.88
执行机关	0 0%	1 1.67%	3 5%	3 5%	6 10%	4 6.67%	11 18.33%	14 23.33%	15 25%	3 5%	7.04
政策环境	0 0%	3 5%	2 3.33%	1 1.67%	7 11.67%	8 13.33%	15 25%	9 15%	11 18.33%	4 6.67%	6.7
政策对象	0 0%	0 0%	1 1.67%	5 8.33%	13 21.67%	9 15%	11 18.33%	10 16.67%	7 11.67%	4 6.67%	6.46

专家们在判断我国某些地区健身休闲产业政策执行效果不佳的原因时, 认为在政策具体内容方面主要是因为政策内容宏观、政策内容与实际需求偏差大、政策配套不健全三个方面的原因, 对这三个影响因素也进行了里克特量表判断。在判断我国健身休闲产业政策执行效果时, 发现我国健身休闲产业政策并没有充分发挥作用, 还存在健身休闲产业不能有效发挥作用的地区和领域。因此, 在判断二级指标时候采取逆向判断, 采取区别以上的 5 级量表判断影响我国健身休闲产业不能有效发挥作用的因素, 找出这些影响因素是完善我国健身休闲产业政策更具有实操性的关键环节。由表 7 和图 9 可以看出其中影响程度最大的是因素政策配套不健全(1 → 5 表示完全不同意 → 完全同意), 平均综合得分是 4.33; 其次是内容太宏观, 平均综合得分是 3.93; 平均得分最低的是政策内容与实际需求差距大, 是 3.76。因此, 在健身休闲产业政策内容设计方面, 应该注重配套政策的跟进和更新。



**Figure 9.** Policy content factors affecting the implementation effect of China's fitness and leisure industry policy  
**图 9.** 影响我国健身休闲产业政策执行效果的政策内容因素

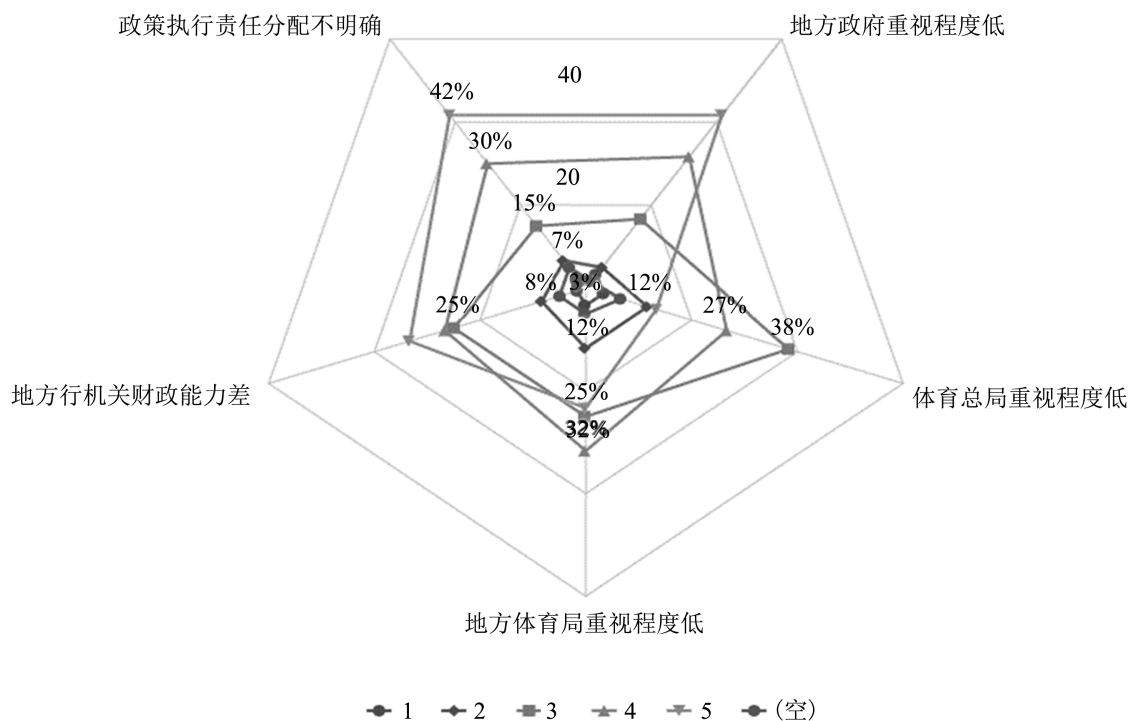
**Table 7.** Content factors that China's fitness and leisure industrial policy cannot play an effective role (n = 60)  
**表 7.** 我国健身休闲产业政策不能有效发挥作用的内容因素(n = 60)

题目/选项	1	2	3	4	5	空	平均分
政策内容太宏观	0	9	10	14	24	3	3.93
与实际需求偏差大	2	5	15	19	17	2	3.76
政策配套不完善	0	2	9	15	32	2	4.33

在判断我国某些地区健身休闲产业政策执行效果不佳的政策执行机关方面的主要原因有地方政府重视程度低、体育总局重视程度低、地方体育局重视程度低、地方行机关财政能力差、责任分配不明确,由表 8 和图 10 可以看出,其中影响程度最大的两个因素是地方政府不重视、责任分配不明确,综合平均得分是 4.05 和 4.09 (1 → 5 表示完全不同意 → 完全同意)。由图 10 也可以看出认为我国某些健身休闲产业政策或者某些地区健身休闲产业政策执行效果不佳的主要原因是地方政府重视程度低, 责任分配不明确。

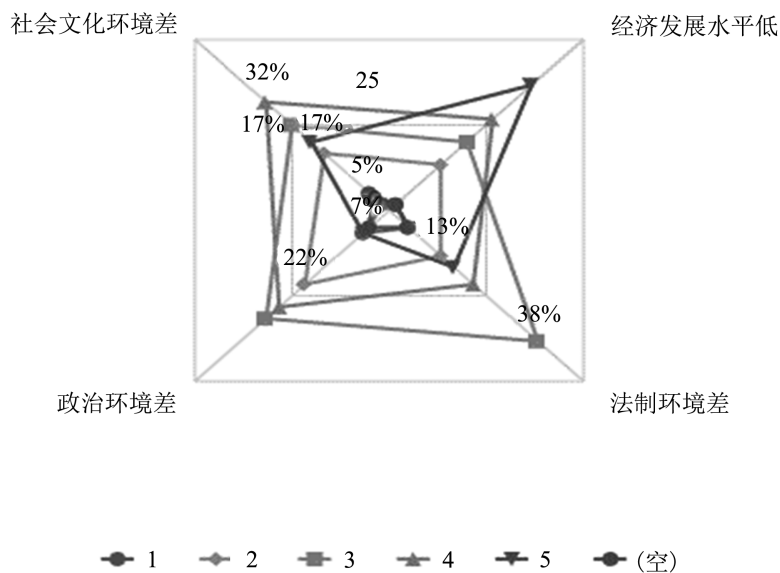
**Table 8.** Factors of executive organs with poor implementation effect of fitness and leisure industrial policies (n = 60)  
**表 8.** 健身休闲产业政策执行效果不佳的执行机关因素(n = 60)

题目/选项	1	2	3	4	5	空	平均分
地方政府重视程度低	2	3	10	19	25	1	4.05
体育总局重视程度低	2	7	23	16	8	4	3.38
地方体育局重视程度低	2	7	15	19	14	3	3.63
地方行机关财政能力差	1	5	15	16	20	3	3.86
执行责任分配不明确	1	4	9	18	25	3	4.09



**Figure 10.** Factors of executive organs with poor implementation effect of fitness and leisure industry policies  
**图 10.** 健身休闲产业政策执行效果不佳的执行机关因素

在判断我国某些地区健身休闲产业政策执行效果不佳的政策环境方面的主要原因有经济发展水平低、法制环境差、政治环境差、社会文化环境差, 由图 11 和表 9 可以看出, 其中影响程度最大的是经济发展水平低, 认同程度 3.82 (1 → 5 表示完全不同意 → 完全同意)。这在一定程度上印证了北京、上海、广东、浙江、江苏体育健身休闲产业政策执行效果较好的原因(表 9)。

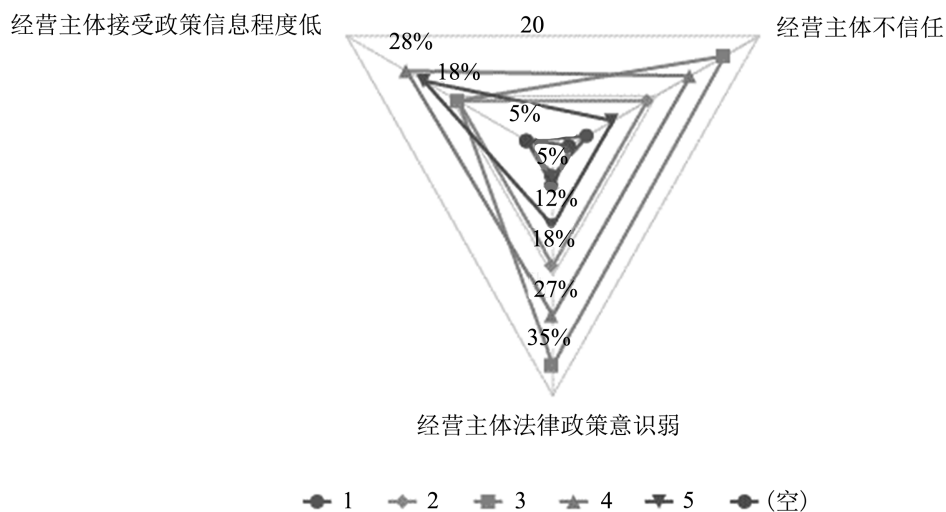


**Figure 11.** Policy environmental factors for poor implementation of fitness and leisure industry policies  
**图 11.** 健身休闲产业政策执行效果不佳的政策环境因素

**Table 9.** Policy environment factors with poor implementation effect of fitness and leisure industry policy (n = 60)  
**表 9.** 健身休闲产业政策执行效果不佳的政策环境因素(n = 60)

题目/选项	1	2	3	4	5	空	平均分
经济发展水平低	1 1.67%	8 13.33%	12 20%	16 26.67%	22 36.67%	1 1.67%	3.85
法制环境差	3 5%	8 13.33%	23 38.33%	13 21.67%	10 16.67%	3 5%	3.33
政治环境差	4 6.67%	13 21.67%	19 31.67%	17 28.33%	4 6.67%	3 5%	3.07
社会文化环境差	1 1.67%	10 16.67%	15 25%	19 31.67%	12 20%	3 5%	3.54

在判断我国某些地区健身休闲产业政策执行效果不佳的政策对象方面的主要原因有经营主体对政策不信任、经营主体法律政策意识弱、经营主体接受政策信息程度低, 由图 12 和表 10 可以看出, 其中影响程度最大的是经营主体接受政策信息程度低。由此也可以看出我国体育健身休闲产业的信息传导程度不足, 需要在政策信息的发布、宣传、引导学习等方面加强。



**Figure 12.** Factors of policy object with poor implementation effect of fitness and leisure industry policy  
**图 12.** 健身休闲产业政策执行效果不佳的政策对象因素

**Table 10.** Policy object factors with poor implementation effect of fitness and leisure industry policy (n = 60)  
**表 10.** 健身休闲产业政策执行效果不佳的政策对象因素(n = 60)

题目/选项	1	2	3	4	5	空	平均分
经营主体不信任	4 6.67%	11 18.33%	20 33.33%	16 26.67%	7 11.67%	2 3.33%	3.19
经营主体法律政策意识弱	2 3.33%	11 18.33%	21 35%	16 26.67%	7 11.67%	3 5%	3.26
经营主体接受政策信息程度低	3 5%	11 18.33%	11 18.33%	17 28.33%	15 25%	3 5%	3.53



## 4. 我国健身休闲产业政策执行效果优化建议

根据主要影响我国健身休闲产业政策执行效果的回归因素可以看出, 与计算均值所体现的影响程度基本一致, 而且在更多更细致的效果指标上显示出更具体和细致的影响机制。通过对我国健身休闲产业政策执行效果的综合判断结果和影响因素分析可以看出我国健身休闲产业政策本身和体育健身休闲产业政策执行机关对体育健身休闲产业政策的综合执行效果影响程度大, 而且体现出在增加就业、刺激消费、体育健身休闲服务质量等维度上的积极干预效果不明显。政策环境和政策对象对体育健身休闲产业政策效果的发挥虽然不及政策本身和政策执行, 但是对政策效果发挥也有一定影响作用。我国健身休闲产业政策执行效果的提升应该重点在政策内容方面和政策执行环节进行优化, 但是在政策环境和政策对象方面也不能忽略, 比如做好政策环境的适应、改造和优化, 以及为企业做好服务。

### 4.1. 健身休闲产业政策内容的优化

#### 4.1.1. 及时跟进配套政策方案

通过政策的实际执行效果和执行过程可以看出, 其中配套政策不健全是其中的影响因素, 因此健身休闲产业政策内容的完善应针对这些问题在配套政策上做出修整, 以满足我国健身休闲产业的需求。在我国小康生活、健康中国、体育强国建设背景下, 我国整体健身休闲产业得到了飞速发展, 尽管不少政策进行了更新和规范, 但是相关配套政策的跟进还不足, 导致国家健身休闲产业发展规划和设计无法有效贯彻和落实。专家普遍认为科技政策、市场规范政策、无形资产保护政策等方面滞后。通过德尔菲对我国体育健身休闲产业急需政策方案进行筛选, 并作最后程度判断(1 → 5 表示非常不同意 → 非常同意)结果如表 11, 我国体育健身休闲产业对提供增加体育人口(4.37)和公共服务的企业给予税费优惠(4.45), 对高科技给予补贴(3.84), 优化市场规范(4.4)和无形资产保护(4.05)均比较迫切, 对于公共服务税费减免和市场规范方面相对更迫切。由此可以看出我国体育健身休闲企业应该积极参与体育公共服务, 实现健身休闲产业与全民健身、全面健康有效融合, 于此同时对更公平的市场规范的渴望也比较迫切。

Table 11. Judgment results of policy experts in urgent need of China's sports fitness and leisure industry (n = 60)

表 11. 我国体育健身休闲产业急需政策专家判断结果(n = 60)

题目/选项	1	2	3	4	5	(空)	平均分
由于其促进体育人口增长的作用给予减税或免费政策	0 (0%)	1 (1.67%)	8 (13.33%)	17 (28.33%)	31 (51.67%)	3 (5%)	4.37
承担公共服务而给予减税、免税或财政补贴政策	0 (0%)	0 (0%)	7 (11.67%)	18 (30%)	33 (55%)	2 (3.33%)	4.45
一些高科技财政补贴政策	2 (3.33%)	5 (8.33%)	14 (23.33%)	15 (25%)	21 (35%)	3 (5%)	3.84
市场规范政策	0 (0%)	1 (1.67%)	8 (13.33%)	15 (25%)	33 (55%)	3 (5%)	4.4
无形资产保护政策	1 (1.67%)	5 (8.33%)	11 (18.33%)	13 (21.67%)	27 (45%)	3 (5%)	4.05
小计	3 (1%)	12 (4%)	48 (16%)	78 (26%)	145 (48.33%)	14 (4.67%)	4.22

#### 4.1.2. 针对不同问题、不同项目、不同区域有效设计政策内容

近几年国家频繁出台的政策文件中包含了大量的健身休闲产业的政策内容,对我国健身休闲产业的快速发展也起到了较大促进作用,但是一些政策执行效果依然不理想,在很多特定的健身休闲领域或者项目方面发挥作用小。健身休闲产业政策不能满足我国健身休闲产业的现实需求,如我国健身休闲行业利润空间小、房产经营成本大;高尔夫经营障碍多;保龄球行业长期萧条;民族传统休闲产业规模小等。由于项目的差异和所存在具体不同问题的差异,他们对健身休闲产业的具体政策需求也不同,应该针对这些不同的问题和不同项目,在中央和地方政策有效衔接的基础上,根据不同健身休闲产业对各种政策的具体需求,在合适的政策文件中完善健身休闲产业政策内容。于此同时,在我国不同区域存在健身休闲产业发展水平、发展模式,以及发展环境和消费习惯等诸多方面存在差异,应该有效利用地方政策内容的更新实现体育健身休闲产业政策的优化。

#### 4.1.3. 优化政策制定的过程

在我国政策的制定过程中,社会各界组织或群体参与程度逐步提高,在一定程度上体现了政策的科学性和合理性,对政策内容的优化和执行效果的提高起到了积极影响作用。政策制定者的素质和水平也都有了一定提高,体现出较高的科学性和技术性。在我各类体育政策的制定过程中,社会参与程度也体现出增加的趋势,但是参与程度远不及国家科技、教育、文化等领域。健身休闲产业政策的制定则指在相关政策文件中对健身休闲产业发展的政策设计,涉及到体育政策中的宏观体育政策、体育产业政策和群众体育政策,以及专门制定的健身休闲产业政策。而在我国健身休闲产业政策的制定过程中,社会力量参与政策信息收集和整理的程度非常小,能给政策制定机构提供信息的渠道非常有限。通过调查发现,我国健身休闲产业政策信息主要有两种途径,一方面通过政策制定机关派考察团到各地体育行政机构进行调研,听取当地体育行政机构的报告,但是多数地方体育行政机构对本地的健身休闲状况了解并不深入。偶尔会集中一些健身休闲企业参加研讨,但是参加的企业主是在本区域内有一定知名度和规模比较大的企业,覆盖率非常有限,在政策制定时有可能大规模企业能够得到更多的实惠。一些科研机构智库越来越收到重视,但是政策制定机关是否采纳取决于政策制定机关的选择,取决于政策制定者是否具有准确认识和分析健身休闲产业政策的能力。基于目前中国健身休闲产业政策的制定情况,在政策制定过程中应该开辟更广泛的健身休闲产业信息渠道,增加健身休闲企业群体参与的广度和深度,也需要增加一些体育健身休闲消费者的参与。同时要通过深造、培训、实地学习等途径提高政策制定者的健身休闲产业政策信息分析能力和设计能力,以优化政策方案。

### 4.2. 政策执行的优化

#### 4.2.1. 提升地方政策执行意识

随着我国经济实力的不断提升和经济结构的不断改革,体育健身休闲产业不仅在增强人民体质、实现全民健身和全民健康方面具有重要作用,而且对挖掘和释放消费潜力、培育新的经济增长点、增强经济增长新动能具有重要作用。国家也因此设计了诸多加快健身休闲产业的政策方案,以促进我国健身休闲产业的快速发展。但是政策方案的效果取决于执行,尤其是地方政府的执行。行主体直接影响政策执行行为方式和执行效果。在我国健身休闲产业政策的执行过程中,多体现为地方政府不重视,政策执行不主动。地方政府需要深入认识健身休闲产业的功能和价值,重视相关政策的执行,以有效达到引导、规范、鼓励和支持地方健身休闲产业发展的目的。随着产业融合发展的不断深化,以及国家管理体制和体育管理制度的不断改革,地方政府必须有大局意识、服务意识、创新意识、融合意识,以及统筹多部门联合执行意识,部门责任意识。

#### 4.2.2. 适度增加政策执行投入

通过我国健身休闲产业政策的执行效果可以看出,我国政策执行投入对健身休闲产业政策执行效果的影响非常显著,健身休闲企业对健身休闲产业政策的熟悉程度不够,由此也折射出我国健身休闲产业政策的信息传播机制的欠缺。在执行过程中要加大我国健身休闲产业政策的传播力度,提高政策信息传播质量,引入政策执行的有效监督、监管和评估。于此同时,我国健身休闲产业政策的执行投入也体现出较大的区域差异性,在不同历史时期的投入也存在差异。从目前的执行投入情况下,主要体现在沿海发达地区投入较多,中西部投入少。在增加政策执行人、才、物的投入上要科学合理的对健身休闲产业政策执行进行投入,结合健身休闲产业政策目标、任务,以及政府财政能力进行适度投入,有效投入,而不是投入的越多越好。

#### 4.2.3. 加强政策评估

政策评估是利用科学的方法和技术,依据一定的价值标准和事实标准,通过一定的程序和步骤,对政策实施中的价值因素和事实因素进行分析,目的在于利用这些政策相关信息,对政策进行判断,从而调整、修正政策和制定新的政策。但是在我国整个政策体系中,政策的评估是非常薄弱的环节。我国绝大多数政策没有被系统评估过,在体育产业政策方面有一些零星的效果评估,但是能够涉及到健身休闲产业政策的评估微乎其微,几乎无法客观判断我国健身休闲产业政策的执行效果。在这种现实条件下,建议将健身休闲产业政策实施事实效果与价值效果相结合判断我国健身休闲产业政策执行效果,以达到节省成本和取得较好效果的评价。在对我国体育健身休闲产业政策进行下执行效果评估时,建议采取事前评价、执行评价和事后评价相结合的方式进行。要客观分析影响政策可行的各种社会因素,对政策可能产生的效果做预测和判断,以确定健身休闲产业执行的科学性。在健身休闲产业政策执行期间,要判断政策是否得到有效贯彻和执行,是否按照设定的方案进行,人、财、物等政策投入是否到位,政策环境是否发生了变化,执行主体的主动性、原则性和灵活性如何,以确定是否需要调整政策执行方式。

#### 4.3. 适应健身休闲产业政策环境

政策环境是指政策生成、运行、发生作用的过程中一切条件的总和。我国体育健身休闲产业政策环境,政策环境对政策的整个运行过程有非常重要的影响作用。政策环境体现出复杂多样、地区差异、动态和不可复制的特点。我国健身休闲产业政策环境主要由体育健身休闲产业发展现状,以及其所处的经济发展状况、消费状况、法制状况要素构成。我国健身休闲产业政策环境置身于我国大的经济环境、国家法治环境和体育发展大环境下。在近几年中国家反腐倡廉的推进、国家产业结构的调整、健康中国和体育强国任务的提出,我国健身休闲产业政策环境有了很大改善。在健身休闲产业政策的运行过程中,应以适应大环境为主,结合地方政治、经济、文化、体育现状和特点,从提升政策执行水平、扩大宣传教育、促进健身休闲产业发展的角度创造性的适应、改造和优化政策环境,同时也为企业创造良好的产业发展环境。

#### 参考文献

- [1] Smith, T.B. (1973) The Policy Implementation Process. *Policy Sciences*, 4, 197-209. <https://doi.org/10.1007/BF01405732>
- [2] 李素利, 张金隆, 刘汕. 多维多层视角下我国社会保障政策执行效果测度研究[J]. 管理评论, 2015, 27(3): 24-38.
- [3] 江飞涛, 李晓萍. 产业政策中的市场与政府——从林毅夫与张维迎产业政策之争说起[J]. 财经问题研究, 2018(1): 33-42.
- [4] 李建民, 陈敏. 国家科技政策失灵的问题分析及应对措施——基于地方政府博弈的分析视角[J]. 中国行政管理, 2011(2): 35-38.

- 
- [5] Girma, S. (2006) The Effects of Government Grants on Plant Survival: A Micro-Econometric Analysis. *International Journal of Industrial Organization*, **8**, 701-721.
- [6] 阮建青, 石琦, 张晓波. 产业集群动态演化规律与地方政府政策[J]. 管理世界, 2014(12): 79-91.
- [7] 王骜. 政策原理政策分析[M].天津: 天津大学出版社, 2003: 159-160.
- [8] 陈建华. 中央政府-地方政府博弈框架下去产能政策效果研究[J]. 上海金融, 2017(8): 24-32.
- [9] 吴香芝. 我国体育服务产业政策研究[D]: [博士学位论文]. 上海: 上海体育学院, 2012.
- [10] 谢明. 公共政策分析概论(修订版)(公共管理硕士(MPA)系列教材) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.
- [11] 丁煌. 政策制定的科学性与政策执行的有效性[J]. 南京社会科学, 2002(1): 38-44.