

我国体育产业政策的演进进程、 内在逻辑与高质量发展方向

叶海波^{1,2}

(1. 哈尔滨体育学院体育人文社会学院, 黑龙江 哈尔滨 150008;

2. 北京体育大学体育商学院, 北京 100084)

摘要:体育产业政策对促进体育产业结构调整、产业布局调整、产业组织结构调整,促进市场在体育资源配置中发挥基础性作用起到了重要的促进作用。运用文献资料法、历史分析法、逻辑分析法,从政策工具的分析视角,对于我国体育产业政策的发展脉络、政策工具的使用进行分析。在对于体育产业政策历史分期基础上分析我国体育产业政策的特征和内在逻辑;政策理念上从国家管控到国家治理;政策环境从体育事业到体育产业主体地位;政策结构从扁平型到金字塔型的政策集群;政策主体从单一主体到多元主体协同治理;政策工具从强制型到综合运用的转变。并结合我国体育产业政策的发展实际,提出未来的发展路径:在国家治理理念下深化多元协同治理理念;及时根据环境制定保障体育产业高质量发展的政策设计;推进多元主体协同的体育产业政策格局;加强政策工具创新,构建“有为政府+有序市场”的产业发展局面。

关键词:新常态;体育产业政策;高质量发展;有为政府;有效市场

中图分类号:G80-05

文献标识码:A

文章编号:1007-7413(2022)05-0016-09

The Evolution Process, Internal Logic and High Quality Development Direction of China's Sports Industry Policy

YE Hai-bo^{1,2}

(1. Institute of Sports Humanistic and Society, Harbin Sports University, Harbin 150028, China;

2. College of Sports Business, Beijing Sport University, Beijing 100084, China)

Abstract: Sports industry policy has played an important role in promoting the sports industry structure adjustment, industrial layout adjustment, industrial organization structure adjustment and promoting the market to play a fundamental role in sports resource allocation. This paper uses the methods of literature, historical analysis and logical analysis to analyze the development of China's sports industry policy and the use of policy tools from the perspective of policy tools. Based on the historical stages of sports industry policy, this paper analyzes the characteristics and internal logic of China's sports industry policy: from national control to national governance in policy concept; policy environment from sports to the dominant position of the sports industry; policy structure from flat to pyramid policy cluster; policy subject from single subject to multi-subject collaborative governance; the shift of policy instruments from coercive to integrated. Based on the development of China's sports industry policy, this paper puts forward the future development path: to deepen the concept of multiple collaborative governance under the concept of national governance; timely formulate policy design to ensure the high-quality development of sports industry according to the environment; promote the sports industry policy pattern of multi-subject coordination; strengthen the innovation of policy tools to build 'promising government + orderly market' industrial development situation.

Key words: new normal; sports industry policy; high quality development; promising government; effective market

收稿日期:2021-03-24

基金项目:国家社会科学基金项目(17BTY002);2020年黑龙江省基本科研业务费项目(2020KYYWF-FC14)

作者简介:叶海波(1983—),男,湖南汨罗人,讲师,北京体育大学体育商学院体育经济与产业专业在读博士。研究方向:冰雪体育产业。

产业政策是产业经济学的重要术语,代表着在产业发展过程中对于产业的规范体系。从新结构经济学的角度看,产业政策是指凡是中央或地方政府为促进某种产业在该国或该地发展而有意识地采取的政策措施。^[1]虽然产业政策的定义存在争议,但是在现阶段体育产业发展的语境下,从改革开放初期体育产业的萌芽,到新时代我国体育产业市场主体地位的确立,体育产业市场化进程是在体育产业政策的促进下发展起来的。因此,本文将体育产业政策定义为各级各类组织出台的能影响到体育产业发展的各类法制和制度的总和。特别在新常态的发展格局下,一系列促进我国体育产业发展的政策文件的发布,为体育产业的发展注入了新活力。在体育产业政策的引领下,体育产业充分发挥市场在体育产业资源配置中的决定性作用,更好地发挥政府的职能,形成有序竞争的市场格局,积极扩大体育产业和服务的供给,满足人民群众的体育需求成为新时代我国体育产业发展和优化升级的重要内容。因此,新时代高质量发展的背景下,通过分析我国体育产业政策的演进历程,探寻在这一演进过程所蕴含的内在逻辑,为体育产业的高质量发展提供更高效率的产业政策是我国体育产业高质量发展研究的核心议题。本文旨在通过对体育产业政策的研究,理顺我国产业演进中的内在特征和逻辑,并结合新常态下我国体育产业高质量发展的需要,提出未来我国体育产业政策的发展方向,促进我国体育产业在政府的有效领导下和体育市场日益繁荣大环境下,实现良好的动态平衡和协同治理。

1 我国体育产业政策的历史分期

1.1 体育产业政策的萌芽期:体育产业的起步(1978—1992年)

我国体育产业政策的变迁是随着我国体育发展环境的变迁而不断发展的,随着1978年十一届三中全会的召开,中国开始了改革开放的新征程,在以经济建设为主要任务的新的历史时期,我国的体育产业也随之发展。在这一时期,中国体育的管理体制是举国体制下的体育事业。体育产业的管理工作还大量地依靠国家体委和各级体委以及工商、税务等部门的协调。在计划经济时代,政府对体育产业的发展采取的是以强制型政策工具为主的“显性”行政规制模式。1984年10月,党中央在总结我国体育工作的发展经验的基础上,发布《关于进一步发展体育运动的

通知》,提出了加快发展我国体育事业的指导思想、主要任务,但是并未重视体育产业的主体地位。在这一时期,我国体育产业的相关概念初步确立,为我国后续相关体育产业政策的建立和实施提供相关的经验基础和实践空间。

1.2 体育产业政策的初步形成期:体育产业初创(1993—2001年)

在1993年到1998年的体育产业转型期,我国体育事业的部分领域开始向行业转化。从1998年开始,体育产业政策进入到规范发展时间,体育产业在体育产业政策的刺激下开始蓬勃发展。这一时期,我国共发布了12份与体育产业相关的政策文件。1992年发布的《关于深化体育改革的意见》明确了我国体育产业发展的目的和基本思路。1993年6月,全国首次体育产业工作会议在南京召开,明确体育事业发展要面向市场,以产业化为方向。^[2]1995年国家出台的《体育产业发展纲要》进一步阐述了体育产业的内容和主要目标。2000年颁布的《2001—2010年体育改革和发展纲要》,提出体育产业是我国第三产业中的重要组成部分,要求尽快制定体育产业发展规划和相关政策法规。在这个时期,我国体育产业发展的政策工具单一,缺乏部门联动,大部分的体育产业政策由国家体育总局以部门规章的形式出台,缺乏与土地、税务、行业等相关主管部门的合作。从政策工具上来看,除了基本的规定、批准等强制型的政策工具外,自愿型的政策工具开始出现我国体育产业政策中。虽然在这一时期,体育产业政策还表现出较大的权威性和介入性,但总体而言,体育产业政策开始慢慢关注体育产业的市场化改革,慢慢重视财税相关政策。特别是体育产业领域中专门政策的发布,为我国体育产业政策体系的初步形成奠定基础。

1.3 体育产业政策的平稳发展期:体育产业结构升级发展(2002—2009年)

2002年,国务院颁布了《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》,明确提出我国体育工作的重点是举办好2008年北京奥运会和残奥会,同时也明确提出我国要大力发展体育产业,积极培育体育市场,扩大内需,促进就业,拉动经济增长,为体育产业提供了发展的契机。虽然这个时期国家出台的体育产业政策比上一个时期有所减少,但是这个时期是我国体育产业稳步发展的时期,同时也是我国体育产业研究的第一个高峰期,由于北京奥运会的举办,后冬奥效应对于体育产业的促进作用非常明显。这

一时期我国体育产业政策存在主体多元化、手段特殊性、层次和演化动态性的特征。^[3]2006 年制定的《体育产业“十一五”规划》,成为那个时期指导我国体育产业发展的纲领性文件。

北京奥运会举办、北京奥运城市的建设、奥运经济的来临都为体育产业的发展提供了强大的助推力。同时在这个时期,我国体育产业政策的研究进入快速发展时期。体育产业政策研究从宏观到微观,从国情出发的现实研究增多。我国体育产业政策的发展呈现出体育产业政策的制定相对滞后于我国体育产业需求和体育产业政策研究的特点。体育彩票的监督管理、体育赛事的赞助以及与奥运相关的体育产业政策是这个时期体育产业政策研究的重点内容。从政策的工具来看,这个时期体育产业的政策还是比较多地使用审批、管理、规范等强制型政策工具,自愿型政策工具并未被大量使用。在北京奥运会这一大的历史背景下,政府强调体育产业发展的事前和事后控制政策符合当时体育发展实践。虽然出现体育产业政策滞后于体育产业发展这样的情况,但是更多混合型政策工具开始使用,如体育彩票管理、体育无形

资产保护为我国后奥运会时代与体育产业的迅速发展奠定了基础。

1.4 体育产业政策战略发展期:体育产业的结构升级发展(2010—2022)

在北京奥运会举办后,我国体育产业的发展逐渐从理论关注到现实需求,在国家层面逐渐得到政策方面的回应。这个时期,我国发布与体育产业相关的主要政策文件达到了 58 项之多。国家层面的文件达 9 项,详见表 1。2010 年 3 月 19 日《国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见(国办发〔2010〕22 号)》(以下称 22 号文)颁布。22 号文是我国第一次在国家层面提出体育产业发展目标任务的政策指导性文件,发展体育产业成为国家发展战略。^[4]同时在这个文件之后,体育产业的文件发布不仅仅局限于体育部门,体育产业的专门政策开始不断发布,发文机构层级的提升表明体育产业政策的目标开始超越体育的范畴,我国体育产业政策的全面化、专门化和精细化得到进一步体现。在这之后,学者开始关注体育产业政策的研究。鲍明晓提出体育产业是下一个中国经济超预期增长的行业。^[5]

表 1 2010—2022 年国家层面颁布的与体育产业相关的政策文件

发布时间	发布机构	政策名称	政策要点	政策地位
2010 年 3 月	国务院办公厅	《国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见(国办发〔2010〕22 号)》	建设形成多种所有制并存、各种经济成分竞相参与、共同兴办体育产业的格局	首次从国家层面对体育产业的发展进行规划
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(国发〔2014〕46 号)》	到 2025 年,基本建立布局合理,功能完善,门类齐全的体育产业体系,提出推进职业体育改革、创新体育场馆运营机制、培育多元主体等措施	首次以国务院的名义发文促进体育产业的发展
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(国办发〔2016〕77 号)》	推进健身休闲产业供给侧结构性改革,提高健身休闲产业发展质量和效益。完善健身休闲服务体系,培育健身休闲市场主体,优化健身休闲产业结构和布局	从国家层级首次针对体育产业的细分领域进行政策规划
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(国办发〔2018〕121 号)》	大力发展职业赛事、支持引进国际重大赛事、引导扶持业余精品赛事;积极培育冰雪体育赛事、促进体育竞赛与文化表演互动融合	

续表 1

发布时间	发布机构	政策名称	政策要点	政策地位
2019 年 3 月	中共中央 办公厅 国务院办公厅	《关于以 2022 年北京冬奥会为契机大力发展冰雪运动的意见》	加快发展冰雪产业,积极培育市场主体,优化冰雪产业结构,拓展冰雪竞赛表演市场	我国首次从国家层面发布促进冰雪产业发展的政策文件
2019 年 8 月	国务院办公厅	《关于印发体育强国建设纲要的通知(国办发〔2019〕40 号)》	体育产业更大、更活、更优,成为国民经济支柱性产业。打造现代产业体系,激发市场主体活力,扩大体育消费	体育产业正式成为国民经济支柱产业
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(国办发〔2019〕43 号)》	体育产业在满足人民日益增长的美好生活需要方面发挥着不可替代的作用。完善产业政策,优化发展环境;建设场地设施,增加要素供给;加强平台支持,壮大市场主体;改善产业结构,丰富产品供给	首次将政策链条有机整合的国家体育产业政策 ^[6]
2020 年 10 月	国务院办公厅	《关于加强全民健身场地设施建设发展群众体育的意见(国办发〔2020〕36 号)》	支持以租赁方式供地,大力推广居家健身和全民健身网络赛事活动,推广体育场馆的委托经营模式	标志着公共体育场馆的市场化改革加快
2022 年 3 月	中共中央 办公厅 国务院办公厅	《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》	构建更高水平的全民健身公共服务体系,是加快体育强国建设的重要基石,是顺应人民对高品质生活期待的内在要求,是推动全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展的重要内容。提出构建多层次多样化的赛事活动体系	首次提出构建更高水平的全民健身公共服务体系是共同富裕的重要内容

2014 年国务院颁布《国务院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)》(以下称 46 号文),“发展体育产业”成为国策。2019 年 9 月 4 日国务院发布《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(国办发〔2019〕43 号)》(以下简称 43 号文),提出体育产业是我国满足人民日益增长的美好生活需要方面的重要产业,文件对体育产业发展中的产业布局、场地等问题进行政策的精准发力,为体育产业的高质量发展提供政策支持。

2019 年,《关于印发建设体育强国建设纲要的通知》首次提出体育产业正式成为国民经济支柱型产业,我国体育产业领域一系列重要文件整体勾画了未来十年内我国体育产业发展的宏伟蓝图。^[7]

体育产业政策的实施代表着我国进入到体育产

业的快速发展时期,体育消费潜力得到进一步释放,体育产业开始走上规模化、资本化、社会化、专业化、法制化的道路,体育产业的结构得到进一步优化。同时在这个时期,在中央的高级别文件发布后,各地政府开始结合各地实际,出台了各省市关于促进体育产业高质量发展的文件,为体育产业政策的落实奠定了良好的制度基础。中央和地方政府的文件对于体育产业发展中所面临的各类核心问题,在人、财、土地等相关资源的供给、发展环境的构造等方面采取了一系列的措施,这些措施构成了我国完整的体育产业政策体系。从纵向上看,层次较为分明;从横向上看,内容较为丰富,较为全面和系统。政策发展与社会需求实现了有机整合,从而实现了体育产业发展和外部经济发展系统之间的耦合。^[8]这种耦合的形成,代表着体育产业发展和政府监督与市场参与的新型合作关系

的构建,以新制度主义学派的角度来看,它具体表现为“隐性”行政规制逻辑的“制度化”以及显性行政规制逻辑的去制度化。在这个时期,我国体育产业政策的关键词已经由投入保障机制、市场创新、融合发展、高质量发展等一系列符合我国体育产业发展实际的政策语言组成。在政策的推动下,2015—2019 年,全国体育产业总规模由 1.71 万亿元升至 2.95 万亿元,年均增长率达 14.6%。^[9]我国体育产业总值占 GDP 的比重逐年提高,从 2012 年的占比 0.6% 到 2020 年的占比超 1.2%,体育服务业增加值占比超过 30%。因此体育产业政策的研究开始进入一个新的热点。体育产业的发展对于体育产业的政策需求强烈,体育产业政策措施进一步地完备。同时在这个阶段,对于体育产业政策的研究不仅仅关注于国家政策,学者开始关注于地方政策的实施^[10],关注于税收方面的优惠^[11],并从其他角度关注体育产业政策^[12],从体育产业的细化分类方面,深入探讨相关体育产业政策。^[13]

从政策工具来看,原有的强制性的政策工具开始

出现税收优惠、加大金融支持、优化营商环境和供地方式等自愿型的政策工具。政策工具的选择和使用开始多元化。在我国体育产业发展的快速发展期,人们对于体育的需求和我国落后的体育产业发展现实的矛盾是我国体育产业发展的主要矛盾。体育产业发展的黄金时期也是我国体育产业政策颁布的高峰期,多元的政策主体、自愿型的政策工具,以及体育产业飞速发展的现实构筑起这一时期体育产业政策和体育产业发展的良性互动,为后续的十四五时期的高质量发展打下了坚实的基础。

2 我国体育产业政策演进特征与内在逻辑

我国体育产业政策作为体育公共政策的一部分,它的发展和演进也遵循着公共政策的演进过程。在相关的理念指引和环境的影响下,有一定的政策制定和执行主体,为了达到一定的目标,有对各种关系进行协调和处理的方案。^[14]本文通过 5 个方面对我国体育产业政策的演进特征和内在逻辑进行阐述(表 2)。

表 2 我国体育产业政策演化的总体特征

政策阶段	政策内容	政策目标	价值取向	政策工具
萌芽期 (1978—1992 年)	以体为主,多种经营	作为体育事业的补充	政府主导、公益性	强制性为主,未明确体育产业的主体地位
初步形成期 (1993—2001 年)	培育体育市场,明确产业方向	体育产业政策确立	有序、规范化	政府主导,强制性与自愿性工具的结合
平稳发展期 (2002—2009 年)	以体育服务业为重点构建体育产业体系	体育产业结构调整	鼓励、支持、限制	混合型工具的全面使用
战略发展期 (2010—2022 年)	体育产业逐渐成为国民经济支柱性产业	体育产业规模化、市场化、结构优化	专业化、高质量发展	多种政策工具的混合使用

2.1 政策理念:从国家管控到国家治理

体育产业政策的制定和实施与政府对体育产业发展的政策理念是分不开的。从体育产业的萌芽时期国家对于体育产业全盘管控,到体育产业快速发展时期,以及 43 号文对于体育产业的重新定位,体现着我国体育产业政策理念上的演变。在体育产业发展的萌芽期,举国体制下的体育事业发展,政府管理一切体育事务;在体育产业发展的初步发展期,国家开始关注体育产业的市场化改革;在体育产业的稳定发展期,体育赛事赞助等事务开始助力体育产业发展;在体育产业的快速发展期,体育产业的融合协同发展

局面形成,初步形成有为政府和有效市场的体育产业市场机制。特别是在新常态下我国的体育产业进入国家治理的发展阶段,强调在体育产业的发展过程中政府、市场、社会、群众的多方参与,融合、协同、创新、要素供给等用语的广泛使用,为我国体育产业的国家治理理念的逐步深入和发展奠定了基础。

2.2 政策环境:从体育事业到体育产业主体地位

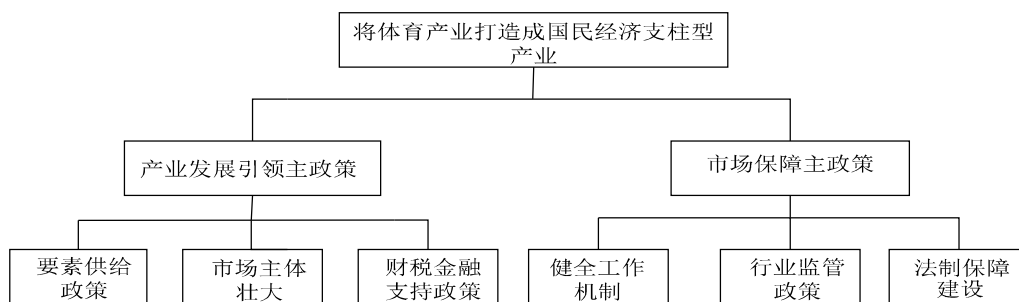
政策的制定和实行是在一定的政策环境中形成的。客观的地理资源和经济状况、政治和法治、社会和文化状况的总和构成了公共政策系统和正常运行的既定环境系统。从公共政策学的角度看,公共政策

运行的生态环境为环境超系统。体育产业政策也是在这样的体育产业环境超系统中运行。体育产业政策的环境超系统由一般环境和工作环境构成。对于体育产业政策起作用的主要是工作环境,主要包含经济环境因素、政治和法治环境、社会文化环境、全球和国际化环境等。我国体育产业政策的工作环境在我国体育产业政策的演化中起到了重要的推进作用。我国体育产业政策环境随着我国体育产业从萌芽到高质量发展,实现从体育事业到体育产业为国民经济支柱型产业的转变。经济环境方面,我国经济总量从改革开放初期的初步发展,到现在已经是世界第二。体育作为社会经济大系统中的一个重要组成部分,同样也受到来自我国经济发展的推动。政治和法治环境上,政治的稳定和依法治国的深入实施为体育产业的发展奠定了良好的外部环境。在新常态下,我国相继提出体育强国和健康中国的国家战略,国家对于体育发展的要求逐渐从竞技成绩的提高到办人民满意的体育,促进人民健康水平的提高^[15],这些转化都为体育产业的外部环境生成奠定基础。同时由于人民群众对于体育锻炼的需求增加,高质量发展成为未来我国体育产业发展的必由之路。正是在这种体育产业政策环境影响下,我国体育产业政策才显现出与之相对应的演变特征和内在逻辑。

2.3 政策结构:从扁平型到金字塔型的政策集群

我国体育产业政策的初创期是一个扁平型的结构,政策少而不成体系。从现有的体育产业政策结构来看,我国现有的体育产业政策由不同类型的政策个体组成,相互之间并不是简单的数量叠加,而是通过

不同政策的相互关联协同形成一定的政策结构,从政策结构上看,形成了一个体育产业政策集群。政策群理论是国家和政府在一定时间实施的内容不同但是理念和导向相近的一组政策的集合体。用政策群理论来分析我国现行的体育产业政策,可以看出我国的体育产业政策由在一个政策体系目标和两个并行的主要政策构成。在政策目标方面,我国的体育产业政策体系虽然在内容和表达上存在差异,但是总体而言,其是围绕着将体育产业打造成国民经济支柱产业这一战略目标来完成。这一目标的制定有着重要的战略逻辑,就是要办人民满意的体育,要实现满足人民群众的身体健康需求这一重要目标。体育产业的发展范围和目标不仅仅在体育领域,它还是我国人民美好生活的重要组成部分,是我国社会主义强国建设的重要支撑。在体育产业体系宏伟目标的引领下,由两大主政策组成,一是促进体育产业市场主体形成的产业发展引领政策,二是围绕体育产业市场监管体系而形成的产业监管体系。^[16]每个主政策又包含着若干的子政策,从而构成体育产业政策体系的第三级结构。从新结构经济学的角度来看这两项主政策分为有效市场和有为政府。规范市场主体行为的政策为有效市场政策,主要是平台建设、资金支持、税收优惠、市场主体的壮大、要素供给的支持、财税政策支持等;市场保障主政策则是有为政府的范畴,包括监管政策、市场安全、法治保障等方面的政策。政策目标、主政策和子政策就构成了我国体育产业政策体系的三层级结构,形成了一个金字塔型的产业政策集群(图1)。



2.4 政策主体:从单一主体到多元主体协同治理

我国改革开放的初期,体育产业政策的主体是国家体委,其他部门并不涉及,这与当时体育事业的地位和作用是息息相关的。在举国体制的大背景下,奥

运争光计划是其重要目标,体育产业是体育事业发展中的附属。因此体育产业政策的单一主体限制了体育产业政策的实施范围,也对其效力和效果有较大的影响。在新时代的大背景下,体育产业发展实际的复

杂性和融合性是一个不可回避的现实。数字经济的到来,5G、直播、智能体育等新的体育产业业态层出不穷,体育产业政策的制定和实施与体育产业的发展急需各个多元主体的协同。特别是近年,我国制定的关于促进冰雪运动、足球、马拉松等体育产业的政策中,多部门联合发文和多部门协同治理的案例成为常态。尤其是2008年北京奥运会后,体育产业政策的各部门协同开始出现。真正推进体育产业政策格局的多元主体协同是北京冬奥会的成功申办。为了更好地推进冰雪运动在全国的开展,冰雪产业相关部分出台了一系列的产业政策,《全国冰雪场地设施建设规划(2016—2022年)》为9部委联合下发,《关于进一步加强冰雪运动场所安全管理工作的若干意见》为6部委联合下发。其他产业方面,如2017年7月《汽车自驾运动营地发展规划》出台时,由国家发改委、体育总局、国家旅游局等多达8个部委联合印发;2019年《武术产业发展规划(2019—2025年)》由外交部、发展改革委、体育总局14部委联合印发。政策主体的多元化,将促使更多针对性较强的政策推出,将有助于体育产业往更加具体化、专业化的角度发展,同时也使得各政策制定主体之间密切合作,各个部门协调统筹、协同推进相关政策的落实,这体现体育产业有融合和协同发展的趋势,也反映出人民群众对于体育发展的热切期盼。体育产业发展中的各类问题,都需要各政策主体之间协同解决。政策主体的多元协同不仅仅局限于联席会议机制和简单层面的部门协同模式,如何形成多元政策主体的协同治理,如何区分体育产业执行中的权力和责任都是未来我国体育产业政策协同亟待解决的问题之一。

2.5 政策工具:从强制型到综合运用的转变

政策工具作为政策中的重要组成部分,是政策主体将政策的理念和意图转变成政策效力的重要手段。加拿大学者 Michael Howlett 和 M. Ramesh 按照政府介入程度的高低,把政策工具分为强制型工具、混合型工具和自愿型工具。^[17]其中强制型工具为指导型工具,是指借助国家和政府的权威和强制力,来实现政府的政策目标;自愿型工具是指政府很少参与或不参与,在自愿的基础上完成,通过家庭、个人、社区和自愿性组织或市场来发挥作用,基于自愿的基础来解决公共问题的手段和方法;混合型工具是指政府可以适当参与到产业活动中来,通过税收、补贴、信息等手段来实现目标。我国在萌芽期和初创期的体育产业政策都是以审批等强制型的政策工具为主,政策工具

单一。但是在新常态下,从政策工具的视角来看,我国现行的体育产业政策表现形式是强制型工具的有限使用、混合型工具的全面使用和自愿型工具的推广使用。就现行的体育产业政策而言,体育产业主管部门的行政审批权限被限定在特定的范围内使用,该类政策的使用具有明显的高权型和强制型,为的是维护政府正常的秩序或某些特定的目的,保证体育产业的安全。在2010年后发布的产业政策文本中如“完善产业政策”“增加要素供给”等混合型政策工具的使用,表明政府想快速地构建体育产业发展的良好氛围,理顺关系,优化资源,使得体育产业的发展和国家的监督形成一种动态平衡的合作关系。在资源的配置上,政府采用相对柔性的财政和税收政策来调节体育产业的发展空间和环境;在自愿型政策工具的使用中,政府的作用有所弱化,体育资源的配置主要是市场的自我调节。自愿型政策工具的使用,将有助于形成合理有序的体育市场价格体系,从而提高我国体育产业的总体竞争力,也更有利于市场对于体育资源的合理配置,降低市场的交易成本。

3 我国体育产业政策的高质量发展方向

在新常态下,我国体育产业具有专业性和服务性的特点,是健康中国和体育强国建设的重要组成部分。实现体育产业的高质量发展,既要进行政府权能的再造,也要重塑政府、市场的关系,为产业的发展提供良好的空间。体育产业的健康发展需要有为政府和有效市场的完美结合,协同治理才能促进体育产业的健康发展。各市场主体自主自律地行使其主体的权利,成为新常态下我国体育产业发展的重要议题。

3.1 在国家治理理念下深化多元协同治理理念

在国家治理的理念下,善治是良好社会治理的最佳阐述。我国体育产业的发展需要国家治理理念下的善治,实现政府、市场和社会的多元治理。体育产业善治理念就是政府、市场、社会组织、公民个体等多元治理主体共建、共治、共享体育产业的过程和关系。^[18]在体育产业发展的过程中,政府是影响产业发展的关键力量,在横向秩序的协调方面,由于机制尚不健全,政府在多元主体参与体育产业发展的机制中扮演规范者的角色。新常态下,体育产业组织作为创新社会治理的主体将有更多的发展机遇和拓展空间,体育产业组织在放管结合、优化服务方面有着不可替代的作用,是实现体育产业多元协同治理中不可或缺

的主体。政府部门通过下放和转移更多的体育产业资源分配职能,实现资源的市场机制分配,将由社会组织提供的公共服务交与社会组织承担,同时政府部门下放的体育职能,合理配置到社会组织中,实现职能的合理过渡。从政策文本的分析和体育产业的发展趋势来看,市场将在体育资源配置中起到决定性作用,这是体育产业高质量发展的必然选择。市场将发挥在体育资源中的重要作用,为其他社会主体参与体育产业的发展搭建平台。随着市场化的手段将在体育产业资源的配置中起到决定性作用,体育企业也将迎来发展的黄金时期,在体育产业发展较好的广东和江浙一带,体育企业正在引领着产业的发展方向。

3.2 根据环境制定保障体育产业高质量发展的政策设计

我国体育产业政策所依赖的政策超环境系统,是体育产业政策制定、实施的重要外部因素。在“十四五”期间,我国体育产业所面临的环境是极其复杂的。体育产业作为国民经济的支柱产业的地位确立,体育产业将成为我国经济结构调整中的重要力量。我国体育产业规模的扩大和地位的提升表明在我国的经济环境和政策环境下,体育产业有着重要的发展潜能,对于提高就业、拉动经济发展、人民身体健康干预等方面都有着重要的作用。但是我们也应该清醒地看到,我国体育产业存在供需结构失衡、生产效率低、要素机制不合理、人才供给不完善等一系列问题。体育需求的日益提升与体育产业的总体结构失衡存在发展矛盾。特别是在新冠疫情的影响下,体育产业各方面发展存在风险与机遇并存的局面,这些都是我国体育产业高质量发展所面临的挑战。因此,在我国体育产业政策金字塔型集群基本形成的基础上,要及时根据政策超环境系统的变化,调整政策设计,避免政策的设计与体育产业实践之间的脱节。要结合我国体育产业发展的现实需求、发展状态以及政治、经济、文化、科技等多方面的影响,科学合理有针对性地出台体育产业政策,进一步健全金字塔型的体育产业政策体系,推动我国体育产业的高质量发展。

3.3 推进多元主体协同的体育产业政策格局

从公共政策的运行阶段来看,政策主体分为政策规划和制定主体、政策实施和执行主体、政策评估主体。政策运行的各个阶段的任务和要求都存在差异,不同政策主体的参与有助于政策的实施。政策多元主体的协同在提高体育产业执行力和执行效果方面有着较好的作用。政策多元主体的最直接问题就是

政策的落实层面,部门分工是否精确到位,各部门的协同拉动效果能否形成合力,直接影响着政策的落实。特别是在地方层面,政策涉及政策主体过多,地方政府在任务分配中,对于任务执行主体的模糊化处理,导致政策无法落实,很多省市并未形成联席会议制度。这关系到体育产业发展的税费、土地和金融方面。这些方面虽在政策中多有体现,但在实际中面临阻滞问题。因此在体育产业高质量发展的大格局下,体育产业政策的多元主体协同机制还需进一步采取措施。一方面,要在政策中进一步细化和精确各政策的职能和责任,建立有效的工作协同机制。另一方面,要积极建立体育产业的部门联席会议机制。特别是在地方层面,要加强落实联席制度,同时要进一步完善体育、发展改革与教育、财政、人民银行、国土资源等相关部门的协调沟通机制,实现观念创新、理论创新、制度创新、科技创新,构建宏观协调多元协同的体育产业政策体系。

3.4 加强政策工具创新,构建“有为政府+有序市场”的产业发展局面

我国体育产业发展所面临的市场多元性和复杂程度,将促使产业在新常态的发展中必须综合使用各类政策工具,做到制度优势和市场机制结合,发挥市场在体育产业资源配置中的决定性作用,同时也要强化政府对体育产业的保障,推动政府和市场作用的有机统一,相互促进,才能促进体育产业的高质量发展。^[19]

有效市场是在价格机制、供求机制、竞争机制下发挥其作用的市场样态,从而达到资源配置效率的最大化。建立有效市场就是要最大限度地减少政府对于资源的直接配置,让市场机制充分发挥作用,从而激发市场的内在活力。因此有效市场下政策工具的选择都是自愿性政策工具为主。自愿性政策工具是以市场需求为导向,促进各利益相关者主动接受和执行各项政策工具。^[20]在新常态下,政府的作用有所弱化,体育资源的配置主要是市场的自我调节。在体育产业市场中,各个利益主体的地位都是平等的,要严格按照国家法律法规从事体育产品的生产和服务,有为政府强调政府在资源配置中要发挥应有的作用,有所为,有所不为。总体而言,政府作用的发挥是有其界限的,在政府的本位上积极有位,在非本位上有所不为。政府在体育产业发展中的作用主要有:第一,政府提供市场无法提供的公共服务和产品;第二,政府通过宏观的经济和产业政策确保资源的最有效配

置;第三,通过法律法规打击由市场造成的垄断和不公平的竞争秩序。同时政府对于体育产业发展的作用还在于要在市场无法保障社会共同体利益的情况下,主动有所作为。体育产业的发展必须运用法治的思维和法律制度来规范管理各项产业事务,通过法治、问责等制度来限制政府在体育产业中的自由裁量权,规范其权利的使用。通过制度推进体育产业组织的发展,并为各类体育产业主体参与产业管理创造条件。通过法治的手段,实现政府与市场、政府与企业的定型化和制度化,用法律的刚性手段划清各级体育行政部门、企业、体育产业社会组织之间的权利界限,实现体育行政管理责权的法定化。这既能规范和约束政府的行为,又能更好地激发产业发展活力,同时政府的有所为能使体育企业对体育产业的参与和投入更加理性和主动,规范体育产业市场秩序,保护体育产业组织和体育企业的合法权益。同时要构建完善双向制的监督体系,明确社会和市场在体育产业发展中对体育行政部门的监督和问责,体育行政部门也可以通过法律的手段来规范产业发展中的市场行为,发挥“看得见的手”的监督作用,构建双向制的立体监督体系。

4 结语

在新常态下,我国体育产业将进入高速发展的繁荣时期。体育产业的高质量发展,就是要创新体育产业的发展方式,建立促进体育产业高质量发展的营商环境。体育产业的高质量发展离不开体育政策的高质量发展,充分利用好政策工具,做好顶层设计,充分调动体育产业发展中各级主体的积极性,用治理的手段来明确政府的权力边界和行为,坚持市场在体育产业资源配置中的主体地位将是体育产业政策高质量发展的发展方向,这将为我国体育强国建设提供理论储备和实践经验。

参考文献

- [1] 林毅夫,张军,王勇,等. 产业政策总结、反思与展望[M]. 北京:北京大学出版社,2018:3.
- [2] 丛湖平,郑芳,童莹娟,等. 我国体育产业政策研究[M]. 杭州:浙江大学出版社,2014:12.
- [3] 王子朴,原玉杰,詹新寰. 我国体育产业政策发展历程及其特点[J]. 上海体育学院学报,2008(2):15-19.
- [4] 陈晓峰. 我国现今体育产业政策分析:存在问题与发展趋势[J]. 北京体育大学学报,2017,40(5):7-15.
- [5] 鲍明晓. 体育产业:下一个中国经济超预期增长的行业[J]. 成都体育学院学报,2012,38(7):1-5.
- [6] 易剑东. 我国体育产业政策述评(2010—2020)[J]. 体育文化与产业研究,2021(1):80-110.
- [7] 叶金育. 体育产业发展中的财税政工具:选择、组合与应用[J]. 体育科学,2016,36(6):73-83.
- [8] 李战国,姚荣. “放管服”背景下我国高校专业设置与调整的行政规制逻辑——基于政策工具的分析视角[J]. 教育发展研究,2018,38(1):19-25.
- [9] 国家体育总局政策法规司. 关于印发《“十四五”体育发展规划》的通知[EB/OL]. [2021-10-25]. <https://www.sport.gov.cn/zfs/n4977/c23655706/content.html>.
- [10] 蔡朋龙. 地方政府对国家体育产业政策再制定的协同力评价研究——基于11个省、自治区、直辖市的实证分析[J]. 天津体育学院学报,2020,35(1):70-79.
- [11] 叶金育. 体育产业税收优惠:规范设计与体系构造[J]. 上海体育学院学报,2020,44(8):47-63.
- [12] 柳鸣毅,胡雅静,孔年欣,等. 新时代中国青少年体育培训产业政策机遇与治理策略[J]. 天津体育学院学报,2021,36(1):12-19.
- [13] 杨金田,赵越强,贾文彤. 从倡导联盟框架理论看我国体育产业政策变迁[J]. 经济与管理,2020,34(5):88-92.
- [14] 陶学荣,陶甦. 公共政策学(第4版)[M]. 沈阳:东北财经大学出版社,2016.
- [15] 鲍明晓. 贯彻《体育强国建设纲要》,办好人民满意的体育事业[J]. 体育科学,2019,39(9):3-13,23.
- [16] 卫志民,于松浩. 我国文化产业政策的演进特征及其内在逻辑——基于政策文本的量化研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2019(8):40-47.
- [17] 黄丽娜,黄璐. 中国互联网治理的政策工具:型构、选择与优化——基于1994—2017年互联网政策文本的内容分析[J]. 情报杂志,2020,39(4):90-97,73.
- [18] 吴宝升,易剑东. 从分散治理到协同治理:我国民间体育赛事治理走向分析[J]. 体育与科学,2020,41(3):72-78.
- [19] 寇明宇,沈克印. 有效市场与有为政府:体育产业发展的协同机制与实现路径[J]. 西安体育学院学报,2021,38(1):63-69.
- [20] 曹明,阳永连. 我国矿产资源配置政策工具应用研究[J]. 资源开发与市场,2017,33(10):1193-1196.

[责任编辑 江国平]