

休闲运动与健康

Leisure Sports and Health

2021 年 3 月第 1 卷第 1 期

我国体育旅游政策工具选择的体系结构及其优化策略

王学彬

上海交通大学体育系, 上海 200240

摘要 | 政策工具是推动体育旅游政策目标实现的重要手段。主要采用文献资料法、内容分析法等研究方法, 借助英格拉姆和施奈德的政策工具分析框架, 对《关于大力发展体育旅游的指导意见》《关于推进体育旅游融合发展的合作协议》《“一带一路”体育旅游发展行动方案》三个政策进行编码、归类与统计分析, 总结提炼我国体育旅游政策工具使用特点与问题。研究认为目前我国体育旅游政策工具类型呈现多样化与综合化, 但缺乏科学的组合配置; 命令性工具得到广泛应用, 但内容需要进一步完善; 能力建设性工具和劝告性工具应用较为充分, 但功效发挥仍需持续优化; 激励性工具和系统变革性工具应用不足, 数量和形式仍需持续健全; 不同政策间政策工具使用同质化现象明显, 系统化程度有待提升等情形。因此, 在今后体育旅游建设推进过程中, 建议优化体育旅游建设中政策工具的搭配组合, 提升工具应用整合度; 增进政策工具导向要素与体育旅游建设要素协同, 提升工具需求契合度; 丰富激励性工具和劝导性工具内容与形式, 提升工具使用强度; 革新能力建设性工具, 提升工具利用实效度; 完善命令性工具, 提升工具使用区分度; 增加系统变革性工具使用频率, 提升体育旅游精细化治理程度。

关键词 | 体育旅游; 政策工具; 政策文本; 优化策略

System Structure and Optimization Strategy of Sports Tourism Policy Tool Selection in China

WANG Xue-bin

Department of Physical Education, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200240, China

Abstract: Policy tool is an important means to promote the realization of sports tourism policy objectives. The encoding methods, one belt, one road and the other three policies of the sports tourism development plan of Ingram and Schneider are mainly coded by literature, content analysis and other research methods. This paper summarizes the characteristics and problems of sports tourism policy tools in China. The results show that at present, the types of sports tourism policy tools in China are diversified and comprehensive, but lack of scientific combination configuration; ordered tools are widely used, but the content needs to be further improved; capacity-building tools and advisory tools are fully used, but the effectiveness still needs to be

收稿日期: 2021-01-27

基金项目: 2020 年上海市社科规划青年课题 (2020ETY004); 2020 年度上海市教育科学研究项目 (第二批) (C2-2020012)。

作者简介: 王学彬 (1990—), 讲师, 研究领域: 体育与社会发展。E-mail: haikuotiankong1314@sjtu.edu.cn。

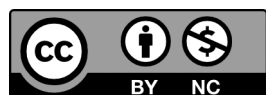
continuously optimized; incentive tools and system transformative tools are not enough, the number and shape The pattern still needs to be improved continuously; the use of policy tools among different policies is homogenized obviously, and the degree of systematization needs to be improved. Therefore, in the process of promoting sports tourism construction in the future, it is suggested to optimize the collocation and combination of policy tools in sports tourism construction, improve the integration of tool application; enhance the coordination between policy tool guiding elements and sports tourism construction elements, improve the fitness of tool demand; enrich the content and form of incentive tools and persuasive tools, enhance the use intensity of tools; innovate the ability of construction Tools to improve the effectiveness of the use of tools; improve command tools to improve the differentiation of tool use; increase the frequency of the use of systematic transformative tools to improve the level of refined management of sports tourism.

Key words: Sports tourism; Policy tools; Policy text; Optimization strategy

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



体育旅游政策是体育旅游治理的外在表现形式,是一定时期内国家体育旅游发展理念的可操作性表述。体育旅游政策对体育旅游的发展意义重大,在其发展过程中发挥着重要的导

向和调控作用。近年来,包括《关于大力发展体育旅游的指导意见》《关于推进体育旅游融合发展的合作协议》《“一带一路”体育旅游发展行动方案》(以下分别简称为《指导意见》《合作协议》《行动方案》)在内的多项体育旅游政策不断出台,为现代体育旅游的发展奠定了制度基础。随着体育旅游政策的发展,学界对体育旅游政策的研究也不断涌现,主要集中在以下几个方面:一是体育旅游政策的发展取向或路径选择研究。林凤蕾等通过对体育旅游相关政策分析,认为目前我国体育旅游政策存在系统配套性不强、数量较少、实践指导性较弱、政策力度不够等问题,需要在当前法律制度环境缺失的情况下,制定法律层级较高的体育旅游政策或规划指导我国体育旅游发展^[1]。许万林等认为需要加强同上层级政策的协同,推动现代体育旅游管理体系构建,在旅游市场监管、执法管理、队伍建设等方面加强政策研究和实施^[2]。二是体育旅游政策执行效果研究。王子朴等提出包括《行动方案》等文件的出台及实施,在推动体育旅游产业链延长,实现体育旅游发展转型升级发挥了积极作用^[3]。马向文等认为我国体育旅游健康、持续的快速发展取决于

政府的政策扶持,在相关政策的支持下,体育旅游已成为我国 20 多个省、市、自治区优先发展的支柱与重点产业^[4]。三是体育旅游政策的源流与发展研究。周姝辰对我国体育旅游政策的发展历程进行了梳理和回顾,并从产生环境、建立条件和触发机制、建立障碍、构建原则等方面分析了我国体育旅游政策的总体特征^[5]。王洋将我国体育旅游政策发展划分为空白期、发展期、明确期 3 个阶段,并探究了我国体育旅游政策的时间及内容特征^[6]。

综合已有的研究成果,研究者从不同视角对我国体育旅游政策进行了分析和探讨。但囿于对我国体育旅游政策研究正处于起步阶段的现实,现有的研究仍然存在一定的不足和缺陷。总体来看,当前对我国体育旅游政策进行专门研究的文章数量较少,大部分分析呈现零散分布状态,规模较小且系统性不足,缺少深入性分析。在研究方法方面,当前研究以定性分析为主,量化研究不足,更缺少定量与定型相结合的分析,这限制了研究成果的理论解释力和指导价值。政策工具是进行公共政策分析的有效手段,其自身的科学设计与正确选择就是助力政策目标落实的基本手段^[7],因此通过政策工具研究为公共政策的深入分析与完善提供了途径。在推进体育旅游改革与发展的过程中,尽管诸多经济、人力等方面的建设投入非常重要,但借助政策工具选择优化用以提升资源配置成效同样重

要。因此，本文将从政策工具的视角，运用内容分析法对体育旅游政策文本进行分析，理清体育旅游政策工具的结构组成，探究体育旅游政策工具配置与组合的特点、规律及不足，针对性地提出优化与完善我国体育旅游政策制定的建议，为体育旅游政策有效执行，推动体育旅游发展提供借鉴参考。

1 体育旅游政策工具文本分析研究设计

1.1 研究方法

内容分析法是一种以定性资料为基础的量化分析技术，研究者按照特定程序将定性的文字资料内容转化为可用数量表示的数据资料，并使用数理统计方法来呈现和解释分析结果，用以凸显文本主题的本质特征及其关联的发展趋势^[8]。该方法试图以经验理论来界定所研究主题的分类范畴和分析单位，再借助人工编码将文本信息加以量化处理，得到有社会科学意义的研究结果^[9]。在本研究中，将中央政府颁布的体育旅游政策文本资料转化为数字的形式呈现，通过定量分析探寻政府体育旅游政策工具的类型结构与选择偏向，为更加直接、深刻和精确认识政府体育旅游政策使用行为，优化政府体育旅游政策使用效率奠定基础。

1.2 文本选择

由于涉及体育旅游内容的政策文本数量较多，因此有必要确定相应的遴选标准以保证样本选择的代表性。在本研究中，体育旅游政策样本的选择主要遵循以下标准：一是选取以国家政府部门颁布或签署的体育旅游发展政策协议，地方政府出台的体育旅游政策不包括在内；二是所选政策文本是以“体育旅游”为主题的专项政策，以其他内容为主题的政策中所涉及的体育旅游内容不再分析之列；三是所选政策文本在互联网上能够搜集到完整的政策内容。之所以确定以上标准，原因在于体育旅游专项规划涵盖了其发展的全部领域，且政策工具较为集中，保障了研究实施的可行性，同时国家政府部门出台的体育旅游发展政策

体现了国家层面对体育旅游发展的宏观思考和策略引领，保障了其作为研究样本的代表性^[10]。基于此，研究共选取《指导意见》《合作协议》《行动方案》3个样本。

1.3 体育旅游政策工具分析框架构建

对政策工具类型的划分，国内外众多学者从不同的角度切入形成了各自不同的解释和流派，包括英格拉姆和施奈德权威性、激励性、能力性、学习性、符号和规劝性 5 类政策工具划分；罗斯威尔的供给型、环境型、需求型三种类型；拉米什和豪利特的自愿性、混合性、强制性三类划分等。本研究综合不同政策工具分类形态组成和体育旅游政策的特点，借鉴艾莫尔和麦克唐纳尔的政策工具分类，将体育旅游政策工具划分为命令性、激励性、系统变革性、能力建设性、劝告性 5 类。命令性政策工具作为最古老、最常见的手段之一，经常被政府应用于政策实施中，在特定情形下作为政府授予许可、禁止或要求采取措施的法定权力；激励性工具以个人、组织等与政策相关的行为会受到税收减免、付费、刑事或民事处罚等为假设，推动其产生正向驱动；能力建设性政策工具是为个人、团体或机构提供信息、培训、教育和资源支撑其决策和活动开展；系统变革性政策工具聚焦于通过权责重新配置和资源重组实现政策目标；劝导性政策工具通过宣传是非观、正义、公平、义务等文化手段影响目标人群的观念和价值观^[11]。

1.4 确定分析单元与编码统计

进行内容分析首先要确定分析单元。笔者以每份体育旅游政策文本的具体条款为分析单元，按照“政策名称—章节—行数”进行 3 级编码，如 A-1-3、B-1-2 等，最终形成如下编码表（见表 1）。编码遵循准确性、统一性原则，其中一条政策内容涉及较多编码时，要经过多次讨论，进行多重编码。研究依据以上政策工具分类对 3 个体育旅游政策文本进行逐条分析，检视政策文本中所包含的政策工具信息。

表 1 体育旅游政策文本分析单元编码表（部分节选）

Table 1 Code table of Text Analysis Unit of Sports Tourism Policy (part excerpt)

序号	政策条目	政策内容分析单元	编码
《指导意见》（A）			
1	充分认识大力发展体育旅游的重要意义	体育是发展旅游产业的重要资源，旅游是推进体育产业的重要动力。	A-1-1
2		大力发展体育旅游是丰富旅游产品体系、拓展体育旅游消费空间、促进旅游业转型升级的必然要求，……推动体育产业提质增效的必然选择。	A-1-2
……	……	……	……

续表			
序号	政策条目	政策内容分析单元	编码
《行动方案》（B）			
1	行动原则	外引内联。将体育旅游发展与国家“一带一路”总体战略相结合,对外本着和平合作、开放包容……共同打造“一带一路”国际体育旅游带。	B-1-2
2		突出重点。将促进群众充分参与体育旅游活动和推动体育产品和旅游市场的深度合作作为工作的重点, ……带动“一带一路”体育旅游发展。	B-1-3
……		……	……
《合作协议》（C）			
1	充分认识大力发展体育旅游的重要意义	体育是发展旅游产业的重要资源,旅游是推进体育产业的重要动力。	C-1-1
2		大力发展体育旅游是丰富旅游产品体系、拓展体育旅游消费空间、促进旅游业转型升级的必然要求, ……推动体育产业提质增效的必然选择。	C-1-2
……		……	……

1.5 分析与编码信度检验

内容分析法的信度是不同评价者针对相同问题,基于相同的评价标准进行评价后结果的一致性程度,它是评价内容分析结果可靠性与客观性的关键指标。本研究基于 Yung 提出内容分析法信度计算公式及评判标准(信度系数超过 0.80),借鉴相关研究采用相同测试者在不同时间进行两次测试的方式,在 2020 年 3 月 8 日到 2020 年 4 月 8 日期间进行了分析及信度计算。结果显示,本次研究的信度系数为 0.92,内容分析结果具有较高可信度。

2 体育旅游政策工具使用情况分析

2.1 体育旅游建设政策工具的类型分布

通过对分析单元进行提炼分析后,分别归入不同的政策工具类型,得出体育旅游政策工具分布(见图 1)。其中,命令性工具使用频次达到 78 次,占到所有工具总和的 42.2%,是体育旅游建设中使用频率最高的政策工具;能力建设性工具使用频次为 51 次,占工具总和的 27.6%;劝告性工具使用频次为 30 次,占工具总和的 16.2%;激励性工具和系统变革性工具使用频次较少,分别使用 16 次、10 次,占比为 8.6%、5.4%。

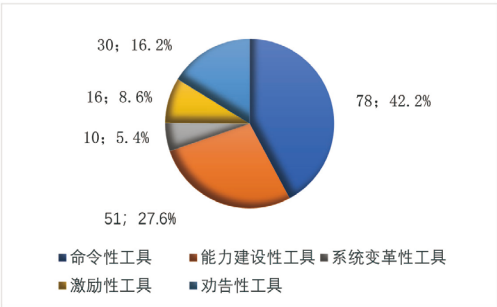


图 1 体育旅游政策工具频次比例图

Figure 1 Ratio of frequency of sports tourism policy tools

同时,本文分别对《指导意见》《行动方案》《合作协议》3 个政策单独地进行政策工具的归类分析,得到 3 个政策工具使用的比较信息(见表 2)。在《指导意见》中,命令性工具是使用最多的政策工具,数量为 28 次,占到该项政策所有政策工具的 35.0%;能力建设性工具使用也较为频繁,数量达到 22 次,占到该项政策所有政策工具的 27.5%;劝告性工具使用次数为 21 次,占到该项政策所有政策工具的 26.2%;激励性工具和系统变革性工具使用次数相当,仅有 5 次和 4 次,占有工具的 6.3%、5%。与《指导意见》的情况类似,《行动方案》的政策使用工具使用率从高到低分别为命令性工具(27 次,52.9%)、能力建设性工具(15 次,29.4%)、劝告性工具(4 次,7.8%)、系统变革性工具(3 次,5.9%)、激励性工具(2 次,4.0%)。《合作协议》的政策工具应用情况也同样如此。从具体的政策工具分类来看,两个政策文本使用“引导和支持”比较多,相比其他工具分类,“目标”“要求”“鼓励”“监评”工具使用频次也比较高;“惩罚”“表彰”“制度建设”等工具使用频次较低。

表 2 体育旅游政策文本使用政策工具情况比较

Table 2 Comparison of policy tools used in sports tourism policy texts							
政策工具	具体分类	《指导意见》		《行动方案》		《合作协议》	
		总量	比例	总量	比例	总量	比例
命令性工具	目标	8		10		11	
	领域限定	6		3		1	
	要求	5		1		5	
	监评	3	35.0%	7	52.9%	2	42.5%
	编制目录	3		2		1	
	规划	0		3		1	
	标准	3		1		2	

续表

政策工具	具体分类	《指导意见》		《行动方案》		《合作协议》	
		总量	比例	总量	比例	总量	比例
激励性工具	政策倾斜	3		1		6	
	荣誉表彰	0	6.3%	1	4.0%	3	16.7%
	惩罚	2		0		0	
能力建设性工具	引导和支持	16		10		10	
	学习与培训	2	27.5%	0	29.4%	1	25.9%
	机构赋能	2		0		0	
	公共服务	2		5		3	
系统变革性工具	工作机制	3		3		2	
	制度建设	1	5.0%	0	5.9%	1	5.6%
劝告性工具	号召	3		0		3	
	鼓励	18	26.2%	4	7.8%	2	9.3%

2.2 体育旅游政策工具的使用特点与问题分析

1) 体育旅游政策工具类型呈现多样化与综合化,但缺乏科学的组合配置

从图1和表2可以看出,体育旅游建设所使用的政策工具基本都覆盖了这5种类型的政策工具,并且具体分类的各项政策工具都得到了不同程度的使用。特别是在《指导意见》中,除了命令性政策工具外,能力建设性工具、劝告性工具也得到了大量应用。这说明体育旅游建设的政策工具呈现出多样化和综合化的特征。但同时也可以发现,激励性工具和系统变革性工具的使用占比相对较少。在麦克唐纳尔和艾默尔的分类中,不同的政策工具是基于不同的假设、期待效果、成本、收益及其缺陷的,因此政策工具的优化组合是基于政策目标并分析政策资源与环境而确定的。在体育旅游建设背景和目标中,最重要的是通过简政放权,形成不同建设主体间协调配合推动体育旅游发展的形势。作为中央政府简政放权在体育旅游领域发展中的体现,体育旅游相关政策要破除束缚阻碍其发展的体制机制障碍,进一步明确政府部门间的职责范围,进一步向市场、社会组织放权,让企业和社会组织拥有更大的发展自主权。要注重改革,切实扭转单纯依靠行政压力实现发展的局面,通过改革形成发展合力,提高建设效益。根据麦克唐纳尔和艾默尔的理解,系统变革性工具则是通过权力转移来刺激个体和组织的行动,其期望效果是组织架构的变化将引起效率提高或权力转移带来政治权力的重新分配。简政放权,明确职责范围无疑对应着系统变革工具。以权力变革为内核的系统变革性工具使用频次过低则明显与政策目标不相匹配。从具体的政策工具内容来看,《指导意见》3次使用系统变革性工具,且主要集中于“保障措施”方面,如构建旅游部门与体育部门自身内部

及彼此间的协调工作机制、构建“区域联动、部门联合、企业联手”的营销战略等;《行动方案》则主要体现在“打造体育旅游合作平台”的构建体育和旅游部门联合行动工作机制层面。对于哪些权力下放、建设主体间职责如何划分、怎样实现协同配合等关键问题在政策文本中都没有明确的规定或具体举措。这说明政府在选择和使用体育旅游政策工具上还缺乏科学的组合配置。

2) 命令性工具得到广泛应用,但内容需要进一步完善

无论是从总体还是单项政策来说,命令性工具在体育旅游发展中得到了充分的应用,其下位工具包括目标、要求、领域限定、标准、监评、编制目录、规划等,目标和要求又是其中的重中之重。按照麦克唐纳尔和艾默尔的观点,命令性工具意味着权威与强制,适用于政策执行对能力不做太多要求并且政府有相应管制权利的情况,反映的是政府对事物发展的直接行政。命令性工具相比于其他政策工具具有其自身优点,包括比其他政策工具更有效率,便于自上而下的控制,能够让政府部门迅速采取体育旅游建设相关行动,同时政策执行过程中能够很好的贯彻政府意志,提高政策效率,降低政策执行成本。当前我国体育旅游处于发展的初期,以不同种类的命令性工具推动我国体育旅游发展具有其合理性,最突出之处是为我国体育旅游发展提供了强大的政策和物质支持,我国各地体育旅游的飞速发展就是其例证。然而,命令性工具作为政府的权力工具,过多使用也会产生一些避短。一是容易造成主客体间的矛盾,造成政府按照“计划”“工程”等推动体育旅游发展的思维惯性。要求、目标等具体手段的广泛应用反映出体育旅游发展过程中指令性的计划体制成为必须,极易造成现行体制下政府的全能化倾向,形成政府对体育旅游发展的主导性态势,进而忽视体育旅游发展中的利益冲突和主观意愿现象。同时,法律、法规、法令等命令性工具的缺失,对政府监督管理等职责的规范不足,不利于政府从直接行政到宏观管理的职能转变实现。二是一致性的命令要求也会造成体育旅游在各地因地制宜的发展问题。《行动方案》中明确提出因地制宜的体育旅游发展原则,这表明政府已经意识到体育旅游发展具有极大的“地缘”特性,但对“冰雪运动旅游、山地户外旅游、水上运动旅游、汽车摩托车旅游、航空运动旅游、健身气功养生旅游”的重点领域限定又在一定程度上削弱了地方政府因地制宜发展体育旅游的激情与动力。

3) 能力建设性工具和劝告性工具应用较为充分,但功效发挥仍需持续优化

能力建设性工具和劝告性工具也是体育旅游政策工具应用的重要组成部分,在各个政策文本中拥有较高的使用比例。就能力建设性工具来说,其背后的假设是人们没有做出对政策目标有力决策和行为的原因是缺乏必要的信息、技术或者资源。从这一点看,能力建设性工具需要政府从个体、群体或机构需求的角度出发,提供信息、培训、教育、资源等用以助力其做出决策或实施相应行为。在体育旅游政策对能力建设性工具的应用中,引导和支持工具的使用比例高达70.6%,然而引导和支持工具的出发点主要是从政府需求的角度来进行要求的,比如扶持有基础的企业在沿线国家建设体育旅游装备产业园,增强体育旅游装备研发创新;支持具备自主知识产权、民族品牌的体育旅游企业做大做强等,对于体育旅游建设的个体、群体或机构等在推动体育旅游发展中需要哪些扶持考虑不足,从这一角度来说,培训、信息公开能够实现与个体、群体或机构等体育旅游建设主体的充分互动,获得支持其做出决策或实施相应行为的“资源扶持”。但是,以培训为代表的能力建设性工具在体育旅游政策工具的应用较少,这使得能力建设性工具的潜力未得到充分发挥。劝告性工具则是把政策目标或政策行动告诉目标群体或目标机构,鼓励他们按政府的意图行事,这种政策工具的背后假设是人们采取某种行动的依据是其价值和信念,如果政府的政策目标与目标群体或机构的价值和信念一致,或者政府能够引导、说服目标群体认同其价值和信念,人们就会按照政府所期待的那样行事。比如在《指导意见》开篇就阐明了大力发展体育旅游的重要意义,旨在说明该项政策的重要性,并期望人们认识到其价值并遵从于落实该政策。在体育旅游政策中鼓励是构成劝导性工具的应用主体,占比达到80%,比如鼓励和支持各地大力发展体育旅游教育、鼓励体育旅游企业与高校合作构建体育旅游实习实训基地等。但是其同样存在明显的不足,主要表现在其只强调了鼓励工具所要实现的目标,而没有出台具有实效性和针对性的具体实施措施,这对以鼓励为主体的劝导性工具的时效发挥大大折扣。

4) 激励性工具和系统变革性工具应用不足,数量和形式仍需持续健全

激励性工具和系统变革性工具在体育旅游政策工

具的使用中明显不足,两者相加仅占到政策工具使用总量的14%,是未来体育旅游政策工具优化需要重点关注的对象。激励性工具主要是通过资金、服务或实物对行为给与奖赏,从而使目标群体产生预期行为。换句话说,其主要用来鼓励人们采取所期待的差异行为模式,满足体育旅游建设主体作为“经济人”的需求。在所分析的体育旅游政策中,其激励性工具的应用主要包括政策倾斜、表彰和惩罚三种形式,比如协调争取在用地用林、基础设施配套建设、税费优惠等方面的政策,加大对体育旅游项目的支持力度等。在体育旅游发展的过程中进行相应的政策扶持对推动体育旅游发展具有积极的意义,但是其运用数量较少,其作用力度和实施效果存在较大的不确定性。同时,政策倾斜的占比达到了62.5%,这也反映了激励性工具的使用手段过于单一,未发挥工具的组合效能。系统变革性工具是指在个体、群众或机构当中进行权力转移,通过制度、法令、管理规则变革以及机构的增设或撤并,将权力转移给不同的个体、群体或机构,使其承担起相应的责任并完成一定的政策任务。当前,我国体育旅游发展政策中,系统变革性工具明显缺失,突出表现就是对部门间、主体间在体育旅游建设发展中应该承担的责任和义务缺乏规范,同样也缺乏相应的赋权。对体育旅游来说,其涉及体育和旅游两个部门,研究分析的三份政策都是由国家体育总局和国家旅游局联合发布的就能反映这一问题,但两份政策文件中对体育部门和旅游部门在体育旅游发展中的权责却鲜有提及。在体育旅游治理中,作为实体组织的体育旅游发展企业,尤其是一些具有重点发展潜力和优势的体育旅游企业也应发挥应有的重要作用。正如相关研究所述,虽然跨部门与不同利益主体间的协作非常关键,但是当前在旅游项目中私人部门和所在地旅游组织仍然位居主导^[12]。目前,对体育旅游社会组织参与治理的问题未引起足够重视,相关政策工具在现有政策文本中同样处于缺位状态,限制了体育旅游发展中其他利益相关者的话语权表达,不利于多主体参与体育旅游的建设。

5) 不同政策间政策工具使用同质化现象明显,系统化程度有待提升

在实践中,某一项体育旅游政策在整个政策实践系统中的地位往往是双重的,某一层面的政策是更高层面政策的政策工具,或者说不同政策的政策工具间是可以相互转换的^[13]。从广义视角看,很多政策本身就是政策工具^[14]。对于体育旅游建设来说,《指导意

见》是中央部门首次针对体育旅游专门颁布的政策文本，其具有更高意义上的引领价值，《行动方案》作为后来颁布的针对性政策文件，其本身可以看作是前者落地实施的政策工具。

通过图2和表2体育旅游政策文本政策工具的使用情况来看，《行动方案》在落实《指导意见》的过程中政策工具使用存在比较明显的同质化现象。比如《指导意见》和《行动方案》政策工具使用频次都是呈现命令性工具、能力建设性工具、劝告性工具、激励性工具由高到低的排列顺序。与此同时，对政策工具的使用还存在系统失衡的问题，这体现在对政策工具统计的更具体方面，比如《指导意见》在所使用的80条政策工具中包括28条命令性工具，而《行动方案》则在总计51条政策工具中命令性工具数量就高达27条。相比之下，在《指导意见》得到广泛应用的能力建设性工具和劝告性工具均未得到延续性地使用，使用频率大幅度下降，分别从22次下降至15次、21次下降至4次。从单个具体工具的使用数量上来看，除了“目标”和“要求”有所增加外，“鼓励”“号召”“引导和支持”三个工具明显下降。由此可见，《行动方案》的政策工具使用明显倾向于命令性工具，这说明其政策理念与上位政策发生偏移，即主要是想通过权力的强制要求推进政策执行，同时辅以能力引导和劝解鼓励。在政策执行过程中我们需要对政策工具进行创新、重新优化组合以适应事物发展变革的复杂性，从而更好地服务于政策目标实现。但从体育旅游政策文本中政策工具使用的分析结果来看，对政策工具选择应用的持续优化缺乏系统性考虑，这是未来所需要完善之处。

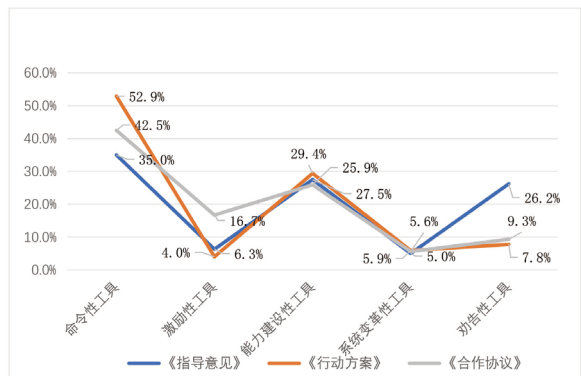


图2 体育旅游政策文本政策工具选择与运用对比图

Figure 2 Comparison of the selection and application of policy tools in sports tourism policy texts

3 体育旅游政策工具选择的优化策略

3.1 优化体育旅游建设中政策工具的搭配组合，提升工具应用整合度

从政策工具属性差异视角来看，每类政策工具都有别于其他政策工具的功能限度，都有其使用的前提条件和应用场景。通过对不同政策工具功能及属性的优化组合，有利于政策工具间形成互补价值和制衡效用。深究其内在机理，根源在于“每一种政策工作的作用都是有限的，优势与劣势并存”。比如体育旅游过度使用命令性工具会导致体育旅游发展的行政化，束缚地方体育旅游建设自主性；过度使用激励性工具虽然会带来表面的繁荣，却可能孕育功利主义盛行的潜在危机^[15]；能力建设性工具也可能滋生“等”“要”“拿”等只求增量，不激存量，不主动地创新并寻求改革和发展的保守心态^[13]。因此，体育旅游建设中政策工具的选用要认识到政策工具的前提假设和政策工具属性间存在的内在联系，既应该在政策工具搭配形态上实现动态化、综合化和多样化的组合，又应该在明确不同政策工具功能互补关系的基础上实现政策工具应用结构的协调优化，通过对各种政策工具特质属性的科学合理运用，实现政策工具互补效应的充分发挥，避免过度使用单一政策工具带来的政策失范风险。通过对各种类型政策工具的应用调整，实现其应用的均衡发展，通过组合拳形式发挥不同政策工具整合的帕累托优合价值。

3.2 增进政策工具导向要素与体育旅游建设要素协同，提升工具需求契合度

体育旅游的发展离不开政府、体育旅游开发企业、体育旅游游客及当地利益相关者的协同作用，他们共同构成了体育旅游的建设要素。政策工具导向要素表征着“体育旅游”建设政策语境下政策工具选用的本体识别度、达成度和认可度，它与体育旅游建设要素在某种程度上可以说是作用体育旅游政策工具选用的一体两面^[16]。如果体育旅游政策工具选用不立足于政策工具本体导向和建设要素任务导向，在具体使用中势必会偏离体育旅游建设的初始政策目标。因此，政策工具导向要素必须与体育旅游建设要素需求间保持高度一致。为了增进政策工具导向要素与体育旅游建设要素的协同性，可以从以下几个方面着手：第一，提高体育旅游政策工具对体育旅游企业发展的关注，可以从增加培训与学习机会、开放信息公开程度等能力建设性工具着手。第二，增加体育旅游政策工具对

当地体育旅游建设利益相关者的重视。可以借助劝告性政策工具的使用拓展宣传渠道,加大宣传力度,借助公益电视广告、微信公众平台、公共区域海报等途径,宣传国家对体育旅游发展的政策支持,体现政府对体育旅游事业发展的重视,优化体育旅游建设舆论环境。第三,完善体育旅游政策工具对体育旅游游客的重视。通过对体育旅游游客需求信息的分析提炼目标任务,通过命令性工具发布引领体育旅游发展。

3.3 丰富激励性工具和劝导性工具内容与形式,提升工具使用强度

从现存的体育旅游政策文件内容来看,激励性工具主要是政策倾斜,具体的激励工具内容描述不是非常清晰。鉴于此种情况,需要进一步细化体育旅游激励性工具内容组成,进一步增加“荣誉奖励、财政补贴、税收优惠、土地优惠”等体育旅游激励性工具内容。对劝导性工具来说,需要在明确体育旅游发展价值意义的基础上丰富宣传渠道,除了利用各种媒体渠道扩大宣传覆盖范围,形成舆论环境外,还可以通过典型案例评选,宣传体育旅游发展的创新性实践,树立对体育旅游事业建设的认同感、荣誉感和归属感。在丰富内容与形式的同时还要注意提升激励性工具和劝导性工具的实施效果。我国各省市社会经济发展水平与自然条件不一,在一定程度上需要采取非均衡的发展方式推进体育旅游发展。因此,在体育旅游发展中,激励性政策工具应用重点应放在“弱势补偿”上,根据经济社会发展的社会水平建立逆差序的补偿方法,充分发挥激励性工具的调节作用。同时深入实地调查,找准体育旅游企业发展的“痛点”,针对性地提供扶持。对劝导性工具来说,当前需要解决的关键在于提高其可操作性。大部分都仅仅停留在鼓励和号召层面,没有针对性的实施方法,为了提高其可操作性可以从以下几点着手:一是积极拓展社会公众、组织参与体育旅游建设的途径和渠道,包括体育旅游政策文本设计出台广泛征求公众意见,相关政策制定引入公众听证,引导公众、媒体积极参与体育旅游发展监督等。二是加强公众参与的制度化建设,比如引导社会组织、公众等参与到体育旅游精品路线评选的规则设定中,以更加直接、有效的方式提高公众体育旅游建设参与效率。三是积极引导非政府组织参与体育旅游治理,包括建议征询、技术研发、外部监督等。

3.4 革新能力建设性工具,提升工具利用实度

能力建设性工具是推动体育旅游发展的重要举措,用好能力建设性工具有助于提升体育旅游发展水平,实现体育旅游的高质量发展。价值链理论认为产业的发展是集设计、生产、销售、发送和辅助其产品于一体的集合体。结合体育旅游发展的特征,利用价值链理论可以将体育旅游划分为体育旅游发展规划、体育旅游产品开发、体育旅游产品营销、体育旅游产品消费4个环节。体育旅游增加能力建设性工具,需要在体育旅游发展的各个环节相对均衡地使用。通过对体育旅游政策文本的分析发现,体育旅游能力建设性工具的应用主要集中与体育旅游产品开发环节,因此能力性建设工具需要增加在其他环节中的使用比例,尤其是在营销和消费环节。对体育旅游营销来说,可以在国家官方媒体开辟专门栏目,介绍体育旅游发展的精品路线和特色品牌,拓宽体育旅游营销范围与力度;对体育旅游消费来说,可以通过国家统计局对大众体育旅游数据的分析,为体育旅游企业服务改善和项目开发提供数据支持。在增加体育旅游能力建设性工具数量的同时,还要改善已有的工具使用方式。以培训工具使用为例。培训应该根植于体育旅游工作情景,着眼于体育旅游实践中的问题解决。当前,体育旅游培训项目需要加强基层调研和需求分析,力求使培训内容和培训方式符合体育旅游发展的实际需要。与此同时,还可以鼓励革新培训方式,比如鼓励体育旅游企业组织设计并申报培训项目,上级部门给予资源支持;鼓励体育企业组织通过产品开发、资源建设等项目立项的方式,组成学习团队,提升体育旅游开发能力。最后,要结合评价工具,推行奖优罚差,形成创优争先积极进取的发展氛围,实现以评促建。

3.5 完善命令性工具,提升工具使用区分度

命令性工具对管理水平要求相对较低,且作用直接,在体育旅游发展的初期对其进行合理运用能够取得显著的成效。因此,在当前命令性工具仍会是体育旅游建设发展所使用的重要政策工具。然而,由于政策效果递减规律、政策积累法则的交替作用发挥,政府必须突破惯性思维,避免因过度使用命令性工具而产生路径依赖。通过对命令性工具的不断完善,实现工具自身的扬长避短和功能的充分发挥,具体可以从以下几点着手:第一,避免命令性工具的过度使用,通过开发新工具进一步发挥市场在体育旅游资源配置中的基础性甚至是决定性作用,也可引入其他政策工具对其进行辅助,减少其经济代价和社会代价。第二,

注重政策差异化,避免对出现一刀切,充分尊重地区和企业发展的自主权,激发其建设的内在动力,用以提升各地方体育旅游发展自主权的有效落实,增强地方体育旅游发展的地域特色化发展水平,保持体育旅游发展的可持续性。第三,对于一些不存在转旋余地的目标、标准,仍然以强制手段进行控制,确保政策执行执法刚性,提高违法成本。第四,加强政府信息整合和分析能力,建立体育旅游信息公共服务平台,整合政府、企业、公众、社会组织等不同信息来源,夯实体育旅游发展政策的信息来源。

3.6 增加系统变革性工具使用频率,提升体育旅游精细化治理程度

对体育旅游来说,采用系统变革性工具来提升其精细化治理水平,既是必要举措也是重要保障。针对当前体育旅游发展状况,需要利用系统变革性工具提升体育旅游的治理能力和水平,充分释放市场在体育旅游发展的活力。对政府来说,可以通过政策法规颁布、标准出台、部门设立等,将其职责范围界定在市场行为监督、公共服务供给、法律法规出台等宏观管理层面,实现管理权和开发权的相互分离,为具体体育旅游开发企业、社会组织“施展拳脚”提供平台。对体育旅游企业来说,则要利用体育旅游发展的政策红利,切实提升自身在体育旅游资源开发、项目建设方面的能力,通过构建完善的企业组织运行模式,实现体育旅游从规划到开发、营销再到消费能力的全面升级。这既需要政府在政策规划中增加对系统变革性工具的使用以增加对体育企业发展的扶持,又需要体育旅游企业自身增强对系统变革性工具的创新与应用。与此同时,在对体育旅游基地、精品体育旅游赛事、特色运动休闲项目的治理方面,政府应该出台具体的选拔和实施标准,公平公开公正地进行选拔,优化管理方式,提高管理水平。

参考文献

- [1] 林凤蕾,廉涛,黄海燕.我国体育旅游产业发展政策研究[J].体育科研,2015,36(3): 88-92.
- [2] 许万林,许燕.全域旅游视角下陕西体育旅游产业发展研究[J].体育文化导刊,2019(11): 97-103.
- [3] 王子朴,朱亚成.“一带一路”背景下体育赛事发展的价值、困境与策略[J].北京体育大学学报,2017,40(7): 1-6.
- [4] 马向文,郭戈,苏振男.我国体育旅游产业可持续发展的政府扶持政策探讨[J].体育与科学,2011,32(2): 69-73.
- [5] 周姝辰.近十年我国体育旅游公共政策分析[J].旅游纵览(下半月),2017(12): 36-37.
- [6] 王洋.我国体育旅游政策研究[D].海南热带海洋学院,2019.
- [7] 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+110.
- [8] STEMLER S. An Overview of Content Analysis [J]. Practical Assessment Research & Evaluation, 2001, 7(17): 1-10.
- [9] 谭利,于文谦,吴桐.我国校园足球政策工具选择的特征解析及优化策略[J].体育学刊,2020,27(1): 87-92.
- [10] 韩永君.群众体育政策工具选择倾向——基于31个省级《全民健身实施计划(2016—2020年)》的内容分析[J].上海体育学院学报,2019,43(2): 40-48.
- [11] SCHNEIDER R A, ING R AM H. Behavioral assumptions of policy tools [J]. The Journal of Politics, 1990, 52(2): 510-529.
- [12] WASCHE H. Interorganizational cooperation in sport tourism: A social network analysis [J]. Sport Management Review, 2015, 18(4): 542-554.
- [13] 徐赞.“双一流”建设中政策工具选择与运用的问题及对策[J].教育发展研究,2018,38(1): 26-32.
- [14] 赵筱媛,苏竣.基于政策工具的公共科技政策分析框架研究[J].科学学研究,2007(1): 52-56.
- [15] 阎凤桥.我国高等教育“双一流”建设的制度逻辑分析[J].中国高教研究,2016(11): 46-50.
- [16] 康翠萍,龚洪.“双高计划”建设中政策工具选择及其优化策略[J].国家教育行政学院学报,2019(11): 16-24.