

# 国家治理视角下我国体育产业发展诉求：主旨内容、基本特征与现实启示

## ——基于全国人大建议和政协提案的考察

方春妮<sup>1,2</sup> 胡霞飞<sup>1,2</sup> 范婧秋<sup>1,2</sup>

1. 湖北大学体育学院, 湖北武汉 430062;

2. 湖北休闲体育发展研究中心, 湖北武汉 430062

**摘要** | 全国两会是国家治理体系的重要构成, 全国两会提交的关于体育产业发展议案是体育产业治理的重要表现形式。以2015—2019年全国两会提交的议案及其答复文本为基础, 考察了人大代表和政协委员对我国体育产业发展的现实诉求, 研究发现: (1) 诉求的主旨内容主要体现在五个方面: 治理目标上突出“发展”主题与产业地位作用, 治理主体上强调多元主体协同, 治理客体上聚焦运动项目产业发展、基础设施补“短板”和体育产业人才培养, 治理路径上注重体育跨界融合, 治理方式上重视“放管服”改革和法治体系构建; (2) 诉求的基本特征表现为具有鲜明的时代性, 较为关注本地体育产业发展和部门之间的协调互动; (3) 未来推动体育产业高质量发展, 要在治理主体上要实现多元主体共治, 治理客体上聚焦体育产业重点现实问题, 治理手段上构建法治保障体系, 提升服务水平。

**关键词** | 体育产业; 国家治理; 发展诉求; 人大建议; 政协提案

---

## Development Demands of China's Sports Industry from the Perspective of National Governance: Main Content, Basic Characteristics & Practical Enlightenment —An Investigation Based on the Suggestions of the NPC and the Proposals of the CPPCC

FANG Chun-ni<sup>1,2</sup> HU Xia-fei<sup>1,2</sup> FAN Jing-qiu<sup>1,2</sup>

1. School of Physical Education, Hubei University, Wuhan 430062, China;

2. Hubei Leisure Sports Development Research Center, Wuhan 430062, China

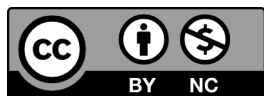
**Abstract:** The NPC and CPPCC are important components of the national governance system, and the motion submitted by the NPC and CPPCC is an important manifestation of sports industry governance. Based on the proposals and their replies submitted by the NPC and CPPCC from 2015 to 2019, this paper investigates the realistic demands of the NPC deputies and CPPCC members for the development of China's sports industry. The research finds that: (1) the main content of the appeal is mainly

reflected in five aspects: the governance objectives highlight the theme of “development” and the role of industrial status, the governance subject emphasizes the coordination of multiple subjects, and the governance object converges items sports industry development, infrastructure “short board” and sports industry personnel training, pay attention to the cross-border integration of sports in the governance path, pay attention to the reform of “release, management and service” and the construction of the legal system in the governance methods; (2) the characteristics of the appeal are as follows: it has a distinct era, and pays more attention to the development of local sports industry and the coordination and interaction between departments; (3) In order to promote the high-quality development of sports industry in the future, we should realize the co governance of multiple subjects in the governance subject, focus on the key practical problems of the sports industry in the governance object, and construct the legal guarantee system and improve the service level in the governance means.

**Key words:** Sports industry; National governance; Development demands; Suggestions of NPC; Proposal of CPPCC

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/>



## 1 引言

体育产业发展是体育强国建设的重要内容。2014年,国务院发布的《关于加快发展体育产业 促进体育消费的若干意见》将体育产业发展上升为国家战略,业界认为这一政策标志着中国体育产业发展进入了新时代<sup>[1]</sup>;国家统计局和国家体育总局发布的统计数据显示,2014—2018年全国体育产业增加值年均增长25.7%,远高于同期GDP的增长率9.1%,占GDP的比重由2014年的0.63%上升至2018年的1.1%。体育产业在快速发展的同时,也面临着诸多障碍,如市场提供的产品和服务不丰富、居民运动消费意愿不强、政府扶持政策不足、支持体育产业发展的投融资渠道不畅等<sup>[2]</sup>,而这与我国体育产业治理体系还不完善有较大关系<sup>[3, 4]</sup>。

全国人民代表大会和中国人民政治协商会议(以下简称“两会”)是我国政治生活中的一件大事,两会代表是代表着广大选民的利益,代表着选民在召开两会期间,向政府有关部门提出意见和建议。两会是国家治理体系的重要构成,也是提升国家治理能力的重要依托。两会提交的人大建议和政协提案(以下简称“议案”)不仅反映了全国人民的意愿和利益诉求,而且在很大程度上推动相关领域的立法进程及政策法规的制定,实现人民意愿向政策性、制度性保障的转化<sup>[5]</sup>。两会提交的关于体育产业发展议案是体育产业

治理内容的重要表现形式,通过对这一议案的深度分析,有助于明晰全国两会体育产业发展的热点话题及大众期盼,厘清新时代背景下推动体育产业高质量发展的现实诉求,为提升体育产业治理能力提供方向和路径。

现有文献主要从体育产业高质量发展和体育产业治理现代化两个方面对这一主题进行了探讨。徐开娟<sup>[6]</sup>认为我国体育产业高质量发展应以运动项目产业化为核心,以重点区域为支撑,内容创新和运营升级为根本;薛昭铭<sup>[7]</sup>认为推进体育产业转向高质量发展的关键在于形成运动项目内涵丰富的内生机制,社会经济环境的外发机制以及业态载体和空间载体的内外联动机制;任波<sup>[8]</sup>则认为优化体育产业结构,促进体育产业与相关产业融合,搭建体育产业发展平台,打造体育产业链是关键;易剑东<sup>[9]</sup>表示我国体育产业要实现高质量发展,需要强化政策实施、激发制度活力、鼓励企业创新,完善体育产业发展的各个基本要素;王晨曦<sup>[10]</sup>基于动力、效率和质量三个维度构建了体育产业高质量发展的评价指标体系,认为质量是高质量发展的关键。已有文献对体育产业治理的研究不多,陈晓峰<sup>[11, 12]</sup>对国家治理视阈下的体育产业政策进行了较为充分的研究,认为我国体育产业政策存在治理目标弊端较多,治理主体较为单一,治理工具效用不足等问题;韦庆峰<sup>[13]</sup>认为市场在体育治理现代化的价值主要表现为重塑主体格局、

完善治理环境、法治引领善治等方面；彭国强<sup>[14]</sup>通过对美国体育产业制度治理的分析，提出我国体育产业治理应打造“刚柔并济”的复合型治理机制；王涛<sup>[15]</sup>发现政策治理主体多元与权力下放、治理工具创新与充满弹性、治理结构网络化与快速响应是我国体育竞赛表演业政策治理变迁的主要特征。

梳理文献发现，相关研究多依赖经验和理论分析，缺乏实证材料。依据人大建议和政协提案工作条例和流程，议案是经过代表和委员深入调查、充分思虑后提交，且需要审查委员会通过后才得以立案，两会所提交的关于体育产业发展议案既是体育产业发展现实诉求的真实写照，也是体育产业治理的重要表现形式。本文依据这些实证材料，借助议案这一特殊治理形式来深入分析我国体育产业发展的现实诉求及其特征，为研究我国体育治理尤其是体育产业治理提供一个新的视角。

## 2 资料来源与研究方法

### 2.1 资料来源

本文对中央各部门网站关于体育产业发展的议案公开文本进行逐一检索，检索的时间区间为2015年（十二届三次会议）至2019年（十三届二次会议），选择这一时间区间的原因有两个方面：一是我国体育产业自2014年开始进入了新时代，体育产业发展的环境和条件发生了较大变化<sup>[16]</sup>，这一时期大众对体育产业发展有了新的认识和期盼；二是中央各部委局公开的议案文本数据大都自2015年开始。据此，本文共检索到59份议案及其答复文本，样本分布情况见表1。

表1 2015–2019年关于体育产业发展的议案分布情况

Table 1 Distribution of proposals on the development of the sports industry from 2015 to 2019

分类别		数量（份）	数量占比（%）
按形式	人大建议	28	47.5
	政协提案	31	52.5
按年份	2015年（十二届三次会议）	9	15.3
	2016年（十二届四次会议）	14	23.7
	2017年（十二届五次会议）	12	20.3
	2018年（十三届一次会议）	14	23.7
	2019年（十三届二次会议）	10	17.0
按主办部门	国家体育总局	44	74.6
	发改委	5	8.5
	教育部	3	5.0
	文化和旅游部	6	10.2
	工业和信息化部	1	1.7
合计	59	100	

### 2.2 研究方法

根据研究目的，本文采用主题分析法，借用ROSTCM软件对议案及其答复文本内容进行分析，主题分析法是根据文献资料的存储与检索要求，对文献资料内容进行分析，并从中提炼出主题概念的过程。

首先，对议案及其答复文本进行词汇挖掘，结合高频词分析近年来我国体育产业发展诉求的总体特征。高频词是经常使用和频繁出现的词语，体现了治理主体的目标指向、方法路径等<sup>[17]</sup>，议案中出现的高频词是人大代表、政协委员和国家职能部门参与体育产业治理的重要表现，既是对人大代表建议和政协委员提案主题的主旨回应，也反映了中央各部门发展体育产业的努力方向、主要内容及方法举措。随后，对议案及其答复文本进行语义网络分析，生成由节点和连线所构成的语义网络关系图，以此来分析人大代表和政协委员对我国体育产业发展诉求的具体内容表现。

## 3 我国体育产业发展诉求的主旨内容

### 3.1 体育产业发展诉求的高频词分析

国家治理现代化的推进过程是国家治理体系要素结构再造的过程。依据不同分类维度和国家治理内涵，学者对国家治理要素分类有一定差异，如姜明安<sup>[18]</sup>将国家治理要素分为治理主体、治理客体、治理目标、治理方式和治理手段等五类，景小勇<sup>[19]</sup>则认为治理主体（宏观与具体主体）、治理客体（对象）和治理方式（基本方式与具体手段）等三类是国家治理要素的基本构成。考虑到高频词以词语形式而非完整的一句话或段落出现，较难按照详尽的要素分类进行归类分析，本节借鉴相关文献的研究方法<sup>[17]</sup>，结合研究主题与目标，根据景小勇的分类，从治理主体、治理客体、治理手段三个方面对答复文本涉及体育产业发展的11.18万字进行高频词分析，统计结果见表2。

表2 2015–2019年议案答复文本中关于体育产业发展的高频词

Table 2 High-frequency words on the development of the sports industry in the responses to the 2015–2019 proposals

要素	高频词（数量）
治理主体	国家（287）、社会（276）、全国（218）、部门（188）、学校（139）、政府（132）、企业（122）
治理客体	冰雪（1120）、运动（859）、健身（367）、项目（326）、旅游（314）、设施（260）、赛事（244）、人才（238）、小镇（149）、户外（126）
治理手段	发展（777）、建设（430）、规划（226）、开展（226）、推动（221）、培养（188）、服务（188）、组织（180）、推进（177）、管理（162）

从治理主体来看，以“国家、全国、部门、政府”为代表的职能部门是推动体育产业发展的主要执行者，第三方社会力量和微观市场主体企业也日渐成为体育产业发展的治理主体。从治理客体来看，以冰雪为代表的运动项目及赛事产业发展是人大代表和政协委员所关心的议题，也是中央各部委积极对接 2022 北京冬奥会的具体举措，59 份建议和提案中，直接与冰雪主题相关的议案有 19 份，占比高达 32.2%，其他涉及体育产业发展的议案中也大都提及了冰雪运动及相关产业的发展。从治理手段来看，体育产业治理的手段呈现多样化，“发展”和“建设”是体育产业治理的关键词和主要方式，服务和管理也是职能部门推动体育产业发展的重要手段。

3.2 体育产业发展诉求的具体内容分析

借助 ROSTCM 软件生成了体育产业发展方面的语义网络关系，见图 1。从图 1 可以看出，与体育产业联系较为密切的节点有发展、建设、运动、推动、设施、冰雪、项目、人才、社会、部门、服务、规划、改革等。考虑到语义网络图是以高频词为节点，反映高频词的前后联系，在段落话语中具有较为鲜明的具体内容含义指向，本节依据姜明安<sup>[18]</sup>对国家治理要素的分类，结合语义网络关系图，从治理目标、主体、客体、路径和手段五个方面对议案关于体育产业发展进行内容分析。

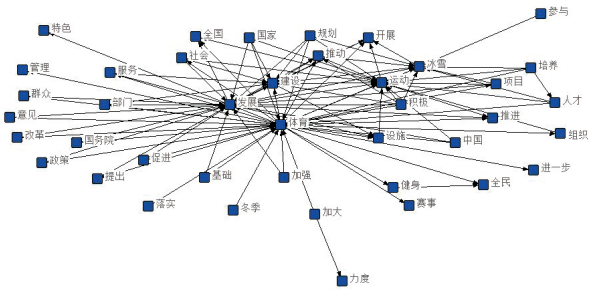


图 1 2015–2019 年议案关于体育产业发展话题的语义网络关系  
Figure 1 Semantic network relationship of the 2015–2019 proposals on the development of sports industry

1) 治理目标：突出“发展”主题与产业地位作用

结合表 2 和图 1 可以看出，“发展”“建设”等与体育产业密切相关，这表明发展仍是当前我国体育产业工作的主题，加快发展体育产业既是体育强国建设的本质要求，也是推动我国经济转型升级的重要力

量。本文利用文本情感倾向来分析治理主体对发展体育产业的态度，文本情感倾向分析是对带有情感色彩的主观性文本进行分析、处理、归纳和推理的过程。统计结果显示（见表 3），体育产业发展的积极情绪占比高达 76.67%，其中高度积极情绪占比达到 37.05%，这表明职能部门和代表、委员有较强烈发展体育产业的意愿。

表 3 2015–2019 年议案关于体育产业发展的文本情感倾向  
Table 3 Textual emotional tendency of the 2015–2019 proposals on the development of the sports industry

情感类别	数量（条）	比重（%）
积极情绪	598	76.67
其中：一般程度	184	23.59
中度程度	125	16.03
高度程度	289	37.05
中性情绪	138	17.69
消极情绪	44	5.64
合计	780	100

一方面，统计数据显示，我国体育产业增加值由 2014 年的 4040.98 亿元增长至 2018 年的 10078 亿元，年均增长率远高于同期 GDP 增长率，但不可否认的事实是，与发达国家相比，我国体育产业增加值占 GDP 比重较低，发展阶段仍处于成长期<sup>[1]</sup>，基于此，人大代表和政协委员提出了要进一步加快发展体育产业的议案，国家体育总局在答复议案时也指出当前我国体育产业还处于发展的起步阶段，要把体育产业摆在规划的突出位置。另一方面，在经济下行压力较大的背景下，体育产业肩负着探索国民经济新增长点的双重任务，加快发展体育产业成为国家战略，人大代表和政协委员提出了通过发展体育产业来推动经济转型升级的议案，国家体育总局、文化旅游部等部委在答复议案时均指出发展体育产业现实意义重大，国家出台的各类体育产业政策和规划也指出发展体育产业有利于扩大内需、增加就业，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作用。

2) 治理主体：强调政府、社会和企业等多元主体协同

多元主体共治是新时代国家治理体系的重要特征。从议案主题及其答复文本来看，体育产业发展呼唤政府、社会和企业等多元主体的协同治理，政府职能部门应在引导市场主体、完善体育产业营商环境等方面发挥作用，社会组织应在行业标准和规范制定、有效



连接供给端和需求端等方面发挥作用,微观企业应积极开发新产品、研发新技术、开拓新业态、发展新模式等。

人大代表和政协委员所提议案不仅期望政府部门在推动体育产业发展方面有所作为,而且期望政府部门通过引导、鼓励和支持社会力量办体育,让体育组织和体育企业等市场主体参与体育产业治理。如2015年政协委员提出了关于提升体育用品业发展水平的提案,国家体育总局在答复提案时指出,由泰山体育产业集团公司牵头组建的新型健身器材产业技术创新战略联盟、由体育用品业联合会牵头组建的公共体育设施产业技术创新战略联盟均已列入国家产业技术创新战略试点联盟,并通过国家科技支撑计划予以引导、扶持;再如2017年人大代表提出了关于发展马拉松运动的建议,国家体育总局在答复议案时指出,中国田径协会出台了15项行业管理规范和指导性文件,搭建了马拉松运动的交流合作平台等。

### 3) 治理客体:聚焦运动项目产业发展、基础设施补“短板”和体育产业人才培养

从图1可以看出,2015–2019年,人大代表和政协委员对体育产业发展的议题主要聚焦于三类,分别是以冰雪等为代表的运动项目产业发展、体育场地建设等补产业发展基础设施“短板”、体育产业人才培养等。

运动项目产业是体育产业的重要组成部分,也是体育产业最具活力和最具前景的产业,徐开娟、黄海燕<sup>[6]</sup>等认为我国体育产业高质量发展的核心是运动项目产业的高质量发展。近年来,人大代表和政协委员较为关注冰雪、马拉松、户外等运动项目产业的发展,与运动项目产业发展直接相关的议案达到25份,占比高达42.4%;其中对冰雪运动项目及其产业发展更为关注,这与我国正积极筹备2022北京冬奥会密切相关,习近平总书记指出举办北京冬奥会将带动中国3亿多人参与冰雪运动,冰雪运动的普及和推广必将带来冰雪运动产业的快速发展,国家体育总局、文化和旅游部等在答复议案时也指出要努力实现冰雪运动及相关产业跨越式发展。

体育场地设施是体育产业发展的重要载体。当前,我国体育场地设施供给仍显不足,《中国群众体育发展报告》显示,2017年底,全国人均体育场地面积1.66平方米,远低于日、韩等周边国家平均水平,特别是群众性健身场馆和便捷实用的健身设施缺乏。近年来,人大代表和政协委员关注到了这一现象,提出了加大社区体育场所设施建设投入、足球用地保障、公共体

育设施供给等方面的议案,国家体育总局在答复议案时指出扩大体育场地设施供给,是推动项目运动推广普及,扩大全民健身产业和竞赛表演产业的重要保障。

人才是体育产业发展的第一资源和核心动力。近年来,我国体育产业劳动力数量增长明显,国家统计局和国家体育总局发布的数据显示,全国体育产业从业人员数由2006年的256.3万人增长至2018年的443.9万人,年均增长4.7%,远高于全国劳动力的年均增速2.9%,但是高端人才、复合型人才却不足,成为制约体育产业发展的主要瓶颈之一<sup>[20]</sup>。人大代表和政协委员就此提出了加快体育产业人才培养的议案,相关部门在答复议案时提出要加强体育产业专业人才培养和行业人才队伍建设。

### 4) 治理路径:注重体育产业跨界融合

体育产业是一类复合型产业,与文化、旅游、健康等其他产业的跨界融合有助于推动自身向纵深发展<sup>[21]</sup>。从表2和图1,以及相关议案主题来看,近年来人大代表和政协委员较为关注体育产业与其他领域的跨界融合发展,与“体育+”跨界融合相关的议案有14份,占比达到23.7%,议案主题主要集中在“体育+旅游”“体育+文化”和“体育+健康”等领域。

“体育+旅游”方面,议案主要提出要打造体育旅游示范地、建设国家体育旅游公园、发展体育旅游产业市场、开展体育旅游资源普查与评价等,如2018年人大代表提出要在贵州黔东南州义龙新区打造东峰林国家体育旅游公园,政协委员提出要推动体育与旅游的深度融合;“体育+文化”方面,议案主要提出要将传统运动项目与地方文化相结合,打造体育文化产业园区,如2017年人大代表提出在河北邯郸建立国际太极拳交流中心,建设太极文化产业园;“体育+健康”方面,议案主要提出要推动体医融合,开展科学健身,加快发展全民健身休闲产业,如2018年政协委员提出要大力发展“体育+”助力健康中国建设。

### 5) 治理手段:重视“放管服”改革和法治体系构建

从表2和图1可以看出,“服务”与“管理”是和体育产业密切相关的高频词和主要节点,经济新常态背景下,推动“放管服”改革,营造良好的体育产业发展环境,是人大代表和政协委员所期盼的,也是职能部门努力的方向。简政放权方面,议案主要提出运动项目赛事审批权的下放,如2016年政协委员提出了要将国家队、职业联赛和青少年篮球分别交由中国

篮协和各省市篮协、市场、教育部门运行管理的提案；加强监管方面，议案主要从强化赛事监管、加大体育培训与体育旅游市场监管、特色小镇评选、完善产业环保机制等领域提出议题，如2015年人大代表提出了进一步深化体育赛事改革加速形成体育产业市场化公平竞争格局的建议，代表们提出要进一步放开全国性体育类协会审批、允许中国企业在海外设立国际性体育协会并回国运作等建议；优化服务方面，议案主要从加大体育产业扶持政策、建立行业标准和第三方评估机制、建设场地、培育人才等优化体育产业营商环境领域提出议题，如2015年政协委员提出要通过提升“服务”意识来促进体育产业化，2017年人大代表提出要加强马拉松运动及其参赛者的科学引导，提供大数据服务等。

完善的法治体系是引领和保障体育产业发展的重器<sup>[22]</sup>。尽管没有议案直接提及体育产业发展的法治保障，但从议案主题内容和相关部门答复文本来看，体育产业发展的法治体系构建得到了人大代表、政协委员及相关职能部门的关注。如2015年人大代表提出要简化审批流程，推进赛事审批制度改革，国家体育总局在答复提案时指出对于赛事产权归属要按照民商、经济、体育等方面的法律法规以及当事人约定来确定，国有赛事资产保值增值，由相应的授权管理主体按照国家法律法规负责；再如2015年和2019年政协委员提出要提供体育产业发展的法律政策保障，国家体育总局在答复议案时指出将推动《体育法》修订，构建有利于体育产业发展的法治体系，不断提高体育市场监督管理法治化水平。

## 4 我国体育产业发展诉求的基本特征

### 4.1 议案具有鲜明时代性

时代性是人大代表和政协委员对体育产业发展诉求的重要特征，议案充分反映了我国体育产业发展的现实历程。

一方面，议案对体育产业发展目标的诉求具有鲜明时代性。当前我国体育产业正处于快速发展期，发展和建设仍是体育产业的主旋律，但也应注意到体育产业在国民经济中的地位作用变化，2014年国务院发布的促进体育产业发展政策将体育产业上升至国家战略，随后国务院及其相关职能部门出台了多个政策文件，2019年国务院办公厅出台的《体育强国建设纲要》指出到2035年，体育产业将成为国民经济支柱性产业。议案充分把握了我国体育产业发展的阶段性特征和功

能地位作用，2015—2019年连续五年提出了要加快发展体育产业，推动体育产业为国民经济发展服务，表4列出的相关议案既与当前国家政策和职能部门努力方向保持一致，也反映了大众对体育产业发展目标和地位的诉求。

表4 2015—2019年与加快发展体育产业直接相关的议案

Table 4 Proposals directly related to accelerating the development of the sports industry from 2015 to 2019

年份	议案主题
2015年	《关于加快发展体育产业，促进体育消费的提案》《关于盘活体育消费市场，提升体育用品业水平的提案》
2016年	《关于进一步促进体育和旅游休闲深度融合，加快推动产业转型升级的提案》《关于进一步推动体育产业发展的提案》
2017年	《关于重视青少年体育教育培训对发展体育产业的提案》
2018年	《关于在新形势下我国体育及旅游产业发展的提案》
2019年	《关于进一步发展青海体育产业，促进青海经济转型升级的建议》

另一方面，议案对体育产业发展内容的诉求具有鲜明时代性。第一，2015年7月北京携手张家口获得2022年冬奥会的举办权，冬奥会是我国重要历史节点的重大标志性活动，是促进国家发展的重要契机。冬奥会这一重大事件得到了人大代表和政协委员的高度关注，2016—2018年关于发展冰雪产业的议案分别有5份、5份和7份，占当年体育产业相关议案总数的比重分别为35.7%、41.7%和50.0%。第二，特色小镇是推进经济转型升级的新抓手，是践行高质量发展的新平台，2017年国家体育总局开展了运动休闲特色小镇的评选活动，但部分地方特色小镇走样变形<sup>[23]</sup>，2017年12月国家发改委出台了规范推进特色小镇建设的意见，2018年8月再次出台了特色小镇高质量发展的通知。特色小镇建设和健康发展得到了人大代表和政协委员的关注，2019年提出3份相关议案。第三，绿色发展是“十三五”国民经济社会发展的主旋律，体育产业绿色发展得到了人大代表和政协委员的关注，如2018年政协委员提出了完善大型户外赛事活动废弃物管理措施的提案，2019年人大代表提出了完善体育产业配套环保措施的建议。

### 4.2 议案关注本地体育产业发展

当前，我国体育产业发展的地区差异明显，东部沿海等少数发达地区发展水平较高，体育制造业主要聚集在东部地区，体育服务业在东南沿海地区专业化水平较高，而中西部地区体育产业发展水平相对较低<sup>[24]</sup>。在此背景下，区域协调发展、差异和特色发展成为我国体育产业发展的基本原则之一，各

地人大代表和政协委员积极提案本地体育产业发展,力图获得职能部门关注和政策倾斜,其中18份议案直接涉及区域体育产业发展,占全部体育产业提案总数的30.5%。

从议案关注的地域特征来看,京津冀、东北、西部地区的体育产业发展受人大代表和政协委员的关注度较高。对京津冀地区关注的原因主要有两个方面:一是北京和河北张家口共同成为2022年冬奥会的主办城市,地方政府期望通过冬奥会赛事带动区域经济发展;二是2014年中央提出京津冀一体化发展战略,这也是国家重大发展战略,京津冀一体化战略有助于推动区域体育产业协同发展,所提议案也大都与京津冀区域体育一体化有关。对东北地区关注的主要原因是2022年冬奥会为冰雪运动及其产业发展带来重大机遇,东北地区具有丰富的冰雪资源及运动基础,发展冰雪产业具有竞争优势,也有助于缩小与东部地区之间的差异,所提议案也大都与东北发展冰雪产业有关。对西部关注的区域包括重庆、贵州、云南、陕西、青海等地,这些地方宏观经济和体育产业发展水平相对较低,但这些区域在体育旅游和户外运动等方面的资源较为丰富,以体育旅游、户外运动等为特色的体育产业是西部体育产业发展的主要路径,所提议案也大都注重发挥本地优势,发展特色体育产业,如2017年人大代表提出要把贵州列为国家级山地户外运动示范区、把黔西南州建成全国山地体育旅游示范州,2018年政协委员提出要把怒江建设成为国家级野水漂流训练基地。

#### 4.3 议案重视多部门互动

从职能部门职责来看,体育产业作为体育事业的重要组成部分,通常是由国家体育总局负责,国家体育总局经济司对其主要职能的介绍为拟定体育产业发展规划和体育服务管理政策等。从表1来看,体育产业相关议案的主办部门也大多是国家体育总局,但其他部委作为主办部门的比例超过了1/3,这既体现了体育产业复合产业性质,也表明推动体育产业发展既需要发挥体育部门的职责,也需与其他部门协调合作,发挥相关部门的优势。

一方面,体育部门与其他相关部门的主动互动合作是众多议案诉求的重点。从我国体育产业发展的实践来看,相较其他职能部门,体育部门在推动体育产业发展方面扮演着“主角”,但体育产业是一类复合型产业,体育产业发展所需的资源、基础设施、宏观经济环境等都与其他职能部门密切相关。如场地设施

是体育产业发展的重要物质资源,而体育部门并不拥有土地等资源的管理权,建设体育场地设施需要体育部门与自然资源、住建、发改等多个部门协调,2016年和2019年人大代表分别提出了建设社区体育场地和足球场地的建议,国家体育总局在答复建议时均指出,已与发改委、住建部、自然资源部、教育部等部委共同出台了相关政策文件,下一步将深入推动与其他部委的沟通协作。

另一方面,积极推动相关部门与体育部门交流合作是议案诉求的重要特征。从表1来看,文化旅游部、发改委主办的相关议案数量较多,文化旅游部主办的议案议题主要集中在体育与旅游的融合互动方面,发改委主办的议案议题与体育特色小镇有关。近年来,体育旅游和体育特色小镇成为体育产业发展的新业态,也是体育产业与其他产业融合互动的典范。体育旅游是体育与旅游融合的产物,如何在旅游资源基础上优化完善充实体育要素是议案关注的话题,这就需要旅游部门积极与体育部门沟通协作,推动体育旅游深度融合;加强监管是推动体育特色小镇健康发展的重要内容,发改委在监管方面发挥着重要作用,其在答复相关议案时指出,下一步要建立省级部门统筹推进机制,由省级发改委牵头组织特色小镇和小城镇相关部门统一行动,避免行业主管部门各自为政、政出多门。

### 5 我国体育产业发展诉求的现实启示

从相关议案诉求来看,大力推动体育产业治理现代化是当前体育产业“加快发展”实践主题的必然要求,提升治理能力和水平是推动体育产业发展的重要保障。依据景小勇<sup>[19]</sup>的国家治理要素组成分类,结合我国体育产业发展实际,要加快体育产业高质量发展,推动体育产业成为国民经济支柱性产业目标,就需要在治理主体上实现多元主体共治,治理客体上聚焦体育产业重点现实问题,治理手段上构建体育产业发展的法治保障体系。

#### 5.1 推动多元主体协同共治,形成体育产业发展新格局

一是要构建政府、社会、市场等多元主体协同治理体育产业的制度体系。政府层面应积极推进“放管服”改革,重点在加强监管和优化服务方面为市场主体提供良好的营商环境,如打击伪劣假冒体育产品和侵权假冒、加强赛事管理和预付卡管理、发挥体育产业引导资金、投资基金等政策导向、给予税费、土地、



金融等政策支持等；社会组织应在项目运动推广普及、行业产品与服务标准制定、承接政府职能转移等方面发挥中间“桥梁”作用；各类市场主体应在技术创新、业态创新、模式创新、产品服务创新等方面发挥主观能动性，增强自身竞争力。

二是要构建“大体育”工作格局，推动体育部门与其他职能部门深度协作，将体育产业发展放在更高层次。体育产业治理并非一个部门可以独立实现，事实上，相比其他职能部门，体育部门对体育产业治理所拥有的手段、方法更少，但似乎承担了更大责任（如主办提案数量最多），这就需要构建体育产业工作的大部门工作格局，从顶层设计多部门共同参与、各部门发挥职能优势的制度体系。

## 5.2 强基础、补短板、促提升，聚焦体育产业重点现实问题

一是要强化体育产业发展基础。一方面，体育场馆和场地设施是体育产业发展的重要物质保障，多种形式、多种途径加大体育场地设施投入有助于促进大众体育消费；另一方面，人才是体育产业发展的重要资源，加大体育经营人才尤其是竞赛表演、体育培训、体育经纪、体育高端装备制造等领域的中高端人才培养是当务之急；此外，考虑到我国体育产业仍处于发展期，加大体育产业引导资金投入，设立投资基金也很有必要。

二是要补齐体育产业发展短板。一方面，要补区域协调发展短板，当前区域体育产业发展水平很不均衡，区域体育市场一体化水平还不高，可将京津冀、长三角、粤港澳作为推进体育产业协同发展的先行示范区，在体育产业资源配置、市场一体化、政策协同等方面探索可行路径，也需实行差异化特色化发展，引导各地布局具有比较优势的体育产业；另一方面，要补体育用品制造业发展短板，通过技术创新，加大5G、物联网、区块链、人工智能在体育用品的应用场景，重点发展高端体育装备制造业。

三是要提升体育产业发展动能。一方面，以运动项目为基础的赛事产业是体育产业发展的核心和重点，既要大力推广普及各类运动项目，增强运动项目的群众基础，也要构建运动项目的职业赛事和业余赛事体系，积极引进和培育大型、品牌特色赛事，提高赛事的粘性和影响力；另一方面，体育旅游是体育产业发展的新业态，体旅融合是体育产业与相关产业融合的典范，大力推动体育旅游向纵深发展，是推动“体育+”高质量发展的生动实践。

## 5.3 构建法治保障体系，优化提升服务水平

构建体育产业发展的法治保障体系既是依法治国方略在体育产业领域的具体表现，也是体育产业发展的现实需要。一是要完善立法保障，一方面积极推动《体育法》修订，考虑制定《体育产业促进法》，把行之有效的体育产业政策法定化；另一方面，在上海自贸区、深圳等创新前沿地域探索配套地方性法律法规，形成体育产业法律规范体系。二是要严格执法保障，体育产业涉及多个行业、多个职能部门，建立健全协调、统一的体育执法机制，是体育产业发展对法治保障的重要需求。三是公正司法保障，近年来，体育产业新业态加速出现，由此带来的资源权属关系、知识产权与专利保护、新型产业机制冲突等，给司法体制提出新的挑战，只有及时公正司法保障才能确保体育企业健康运行<sup>[25]</sup>。

提升政务服务水平是体育产业治理体系和治理能力现代化的重要构成与战略支撑。一是建议推行体育部门权力清单、责任清单制度，推进“互联网+政务服务”。二是建议制定区域重点体育企业名单目录，建立与体育企业常态化联系沟通、跟踪服务机制，强化政策宣传推广，为体育企业获取产业信息、争取政策扶持，提供发布、申报、培训、评审等公共服务。

## 6 结语

全国两会是国家治理体系的重要构成，也是提升国家治理能力的重要依托，全国两会提交的关于体育产业发展议案反映了大众意愿和利益诉求，对相关议案的深入分析既有助于厘清新时代背景下推动体育产业高质量发展的现实诉求，也为提升体育产业治理水平提供方向和路径。当前，相关议案诉求的主要内容有五个方面，治理目标上突出“发展”主题与产业地位作用，治理主体上强调多元主体协同，治理客体上聚焦运动项目产业发展、基础设施补“短板”和体育产业人才培养，治理路径上注重体育跨界融合，治理手段上重视“放管服”改革和法治体系构建。相关议案诉求具有鲜明的时代性，较为关注本地体育产业发展和部门之间的协调互动。未来推动体育产业高质量发展，要在治理主体上实现多元主体共治，治理客体上聚焦体育产业重点现实问题，治理手段上构建法治保障体系，提升服务水平。

## 参考文献

- [1] 江小涓. 体育产业发展：新的机遇与挑战[J]. 体育科学, 2019, 39(7): 3-11.



- [2] 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.
- [3] 杨桦. 深化体育改革推进体育治理体系和治理能力现代化[J]. 北京体育大学学报, 2015, 38(1): 1-7.
- [4] 隋晓燕. 我国体育产业治理模式及优选策略研究[J]. 北京体育大学学报, 2018, 41(2): 33-39.
- [5] 敖勇前, 刘璞, 王庭照. 新时代背景下我国特殊教育事业需求分析——基于2016-2019年全国两会特殊教育提案的文本分析[J]. 中国特殊教育, 2020(3): 14-22.
- [6] 徐开娟, 黄海燕, 廉涛, 等. 我国体育产业高质量发展的路径与关键问题[J]. 上海体育学院学报, 2019, 43(4): 29-37.
- [7] 薛昭铭, 刘东升, 马德浩. 体育产业高质量发展系统动力机制模型建构与现实考察[J]. 沈阳体育学院学报, 2020, 39(2): 116-124.
- [8] 任波, 戴俊. 中国体育产业高质量发展: 困境、逻辑与路径——基于“质量和效益为中心”的视角[J]. 体育与科学, 2020, 41(2): 61-72.
- [9] 易剑东. 论体育产业的发展逻辑[J]. 体育学研究, 2019, 2(4): 1-12.
- [10] 王晨曦, 满江虹. 中国体育产业高质量发展评价指标体系的构建: 基于动力变革、效率变革、质量变革[J]. 首都体育学院学报, 2020, 32(3): 241-250.
- [11] 陈晓峰. 国家治理视域下我国体育产业政策的现实审视与发展策略[J]. 上海体育学院学报, 2016, 40(6): 16-23.
- [12] 陈晓峰. 国家治理视域下体育产业政策的基本属性与内容维度[J]. 上海体育学院学报, 2018, 42(3): 23-28.
- [13] 韦庆峰, 刘波, 张永韬. 市场在我国体育治理现代化中的价值、效力空间及其保障机制[J]. 体育文化导刊, 2019(10): 43-48.
- [14] 彭国强, 高庆勇. 治理能力现代化背景下美国体育产业的制度治理与启示[J]. 沈阳体育学院学报, 2019, 38(4): 10-17.
- [15] 王涛, 何其志, 王健, 等. 政策网络视角下我国体育竞赛表演业治理研究[J]. 体育文化导刊, 2020(4): 73-78.
- [16] 黄海燕. 我国体育产业新阶段特征及发展趋势[J]. 体育学研究, 2018, 1(1): 13-20.
- [17] 张文鹏, 段莉, 周有美, 等. 从《政府工作报告》看改革开放以来体育政策的发展变化[J]. 成都体育学院学报, 2020, 46(5): 1-7.
- [18] 姜明安. 国家治理现代化过程中国家治理要素的转变[J]. 法制与社会发展, 2014, 20(5): 42-44.
- [19] 景小勇. 国家文化治理体系的构成、特征及研究视角[J]. 中国行政管理, 2015(12): 51-56.
- [20] 白丽, 孙晨晨. 互联网时代体育产业人才的培养[J]. 体育学刊, 2016, 23(4): 63-67.
- [21] 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/OL]. 体育学刊: 1-5 [2020-10-21]. <https://doi.org/10.16237/j.cnki.cn44-1404/g8.20200928.002>.
- [22] 王家宏, 刘广飞, 赵毅, 等. 中国体育深化改革相关法律问题研究[J]. 体育科学, 2019, 39(11): 3-14.
- [23] 蔡文菊, 肖斌, 布和. 新时代推进体育强国视域下的体育特色小镇建设研究[J]. 北京体育大学学报, 2019, 42(10): 1-9.
- [24] 魏和清, 冒小栋, 李颖. 我国体育产业的空间分布及区位布局对策研究[J]. 北京体育大学学报, 2019, 42(9): 29-39.
- [25] 周刚志, 姚锋. 论中国文化产业的立法模式——以社会主义核心价值观为价值引导[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2019, 33(2): 133-141.