

# 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

许焰妮<sup>1</sup>，曹靖宜<sup>2</sup>

(1.北京体育大学 管理学院，北京 100084；2.北京体育大学 体育商学院，北京 100084)

**摘 要：**运用社会网络分析法，对 2001—2018 年我国中央政府各部门间促进体育产业与旅游、健康、文化、养老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。研究发现根据可视化关系网络和整体网测算，原本基于主管领域“条线分割”的相关行政部门间的府际关系呈现从“分割”到“协作”的态势；政策主体日益增加，核心合作网络正在形成；四大领域的网络结构存在明显差异，其中体育与旅游领域合作程度最高而体育与健康领域最弱，“政策偏移”“政策缺位”与“政策中断”等府际合作困境也在个别领域中呈现。建议从构建部门间的协作机制、根据产业发展需求调整部门职责划分、培育并赋权专业社会组织参与政策制定等方面入手优化府际合作网络。

**关 键 词：**体育产业；产业融合；府际关系；协作网络

**中图分类号：**G80-05 **文献标志码：**A **文章编号：**1006-7116(2020)06-0070-05

## From segmentation to collaboration: The intergovernmental relations network in the integration of sports industry and its related industries

XU Yan-ni<sup>1</sup>, CAO Jing-yi<sup>2</sup>

(1.School of Management, Beijing Sport University, Beijing 100084, China;

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

**Abstract:** Based on the method of social network analysis, this paper makes a quantitative study on the evolution and characteristics of the intergovernmental relations network that promotes the integration of sports industry and tourism, health, culture, pension and other related industries among various departments of the central government from 2001 to 2018. The study found that according to the visual relationship network and the whole network, the intergovernmental relations between the relevant administrative departments originally based on the "line segmentation" of the competent domain showed a trend from "segmentation" to "cooperation"; the number of policy subjects was increasing day by day, and the core cooperation network was being formed; there were obvious differences in the network structure of the four areas, among which the degree of cooperation in the field of sports and tourism is the highest, while that of sports and health is the weakest; the dilemmas of intergovernmental cooperation such as "policy deviation", "policy vacancy", and "policy suspension" were also presented in some arenas. It is suggested that the intergovernmental cooperation network should be optimized from the aspects of constructing the cooperation mechanism between departments, adjusting the division of departmental responsibilities according to the needs of industrial development, cultivating and empowering professional social organizations to participate in policy-making and so on.

**Key words:** sports industry; industry integration; intergovernmental relations; collaborative network

收稿日期：2019-12-06

基金项目：国家社会科学基金青年项目“体育产业与其他产业融合发展中的府际关系研究”（18CTY010）；国家留学基金资助（201906525004）。

作者简介：许焰妮(1985-)，女，讲师，博士，研究方向：体育产业政策、体育管理体制。E-mail: xuyanni@bsu.edu.cn

近年来,我国体育产业进入快速发展时期,体育产业与相关产业的融合趋势日益加强,形成了体育旅游、体育传媒等新型业态。2014年《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》中提及的“促进体育与旅游、传媒、会展等业态融合发展,鼓励康体结合,支持金融、地产、交通、信息等企业开发体育领域产品和服务”,为新时期体育产业创新发展指明了方向。在推动体育产业与相关产业融合发展的过程中,我国呈现出政府集权倾向与官僚体制分权倾向并存的特征:一方面,产业发展中,各级政府扮演了重要角色,表现出强烈的“发展型政府”特点——强政府、优先发展经济及政府精英制定产业政策<sup>[1-2]</sup>;另一方面,长期以来形成的横向“条线分割”产业管理体制,即不同产业领域由不同部门分管,导致了“官僚组织碎片化”<sup>[3]</sup>,加之“政治集权、财政分权”为特点的纵向央地关系格局,使代表中央政府和地方政府间、地方政府间和政府各部门间权力配置与利益分配等关系的“府际关系”,成为我国体育产业与相关产业融合发展进程中不容忽视的影响因素。现有研究中,政府部门分割、跨部门协调不足等府际困境阻碍产业融合,已成为共识<sup>[4-5]</sup>。在产业融合的过程中,产业边界的开放性和产业融合的交叉性,也对官僚体制的封闭性和行政部门的条块分割性构成挑战。现实中,随着产业融合的必要性及政府的回应性增强,府际关系也呈现出从“条块分割”向“协同合作”的发展趋势。本研究借助社会网络分析法,对2001—2018年3月新一轮大部制改革前国家体育总局、国家旅游局、文化部、教育部、卫计委、发改委等中央政府各部门间合作发布的政策文本数据进行量化研究,通过对体育与旅游、文化、健康、养老领域产业融合的府际合作网络研究,分析中央政府层面在促进产业融合发展时的府际关系演变及特征,进而探索优化产业治理体系的策略和路径。

## 1 研究方法 with 数据来源

### 1.1 社会网络分析

研究采用的研究方法为社会网络分析法,主要研究思路为基于政策制定主体间的合著关系,对各机构、部门间的关系网络进行量化分析。当前,这一方法在国内外社会科学研究中得到了较广泛应用。例如,黄萃等<sup>[4]</sup>运用此方法分析了科技创新政策领域中的府际合作关系演进,Catalá等<sup>[5]</sup>则研究了公共健康领域机构间的合作现状。在前人已证实社会网络分析对管理学、社会学相关研究有指导意义的前提下,研究将借助此方法,探讨影响体育产业与相关产业融合的府际关系

网络及其发展演变特征。

考虑到中央政策的重要导向作用,研究将以中央政府各部委联合行文为观测指标,以社会网络分析软件Ucinet和Excel插件NodeXL为主要分析工具。操作方法是:(1)进行政策数量计量,各部门联合发文数量以矩阵形式记录,若两部门同时出现在同一政策中,则计数“1”,否则计“0”。据此将政策发文相关部门及政策数量汇总编制成矩阵,导入NodeXL中进行计算,并用NodeXL生成可视化的网络关系图,图中节点代表发文部门,边线代表合作程度,节点越大颜色越深,表明在某领域该部门的参与度越高;两部门间边线颜色越深,越宽,表明其合作越紧;自环代表单独发文;(2)运用Ucinet对不同领域的网络关系矩阵数据进行网络节点数、网络连线数、网络密度等整体网特征测算。

### 1.2 数据来源

本研究通过从相关政府部门网站对体育产业融合的政策法规等栏目进行逐条筛选,选取2001—2018年3月大部制改革前发布的体育产业与旅游、文化、健康和养老四大产业融合发展相关的69份政策文本作为研究样本。样本收集截至2018年3月,主要因为2018年两会后的新一轮大部制改革中,文化部、国家旅游局、卫计委等政策制定主体发生了组织合并及职能调整,改革至今许多工作仍处于过渡阶段,新发布的相关政策数量少,尚不足以支撑一个新的政策周期研究。样本数据来源主要渠道为国务院、国家体育总局、文化和旅游部、卫计委、发改委等部门的官网,及《体育产业政策文件汇编(国务院及部门篇)》<sup>[6]</sup>。

## 2 结果与分析

### 2.1 总体特征分析

本研究对选取时间段内发布的促进体育产业与其他产业融合的69份相关政策进行统计,汇总体育总局、旅游局、文化部、卫计委等中央部门参与政策发文的频次。结果显示:首先,中共中央、国务院高度关注。其中,国务院(含国务院办公厅)先后48次的发文中都涉及体育产业与其他产业融合的内容;参与联合发文的行业主管部门中,国家体育总局参与次数最多,为47次,其次是国家旅游局,为32次;参与联合发文的核心理资源支持部门中,住建部、发改委、财政部、国土资源部是主要参与主体。

本研究以体育与旅游、文化、健康、养老等四大领域为节点,以参与联合行文的各部门为子节点,呈现不同领域中的政策主体分布。网络图表明体育与旅

游融合政策制定中的府际合作频次明显高于其他领域,而体育与健康领域的融合中,府际合作参与主体较少、合作频次较低。

## 2.2 四大领域的府际关系网络

本研究以2010年国务院办公厅发布的《国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见》(即22号文)和2014年的《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(即46号文)为节点,划分为2001年1月—2010年2月、2010年3月—2014年9月、2014年10月—2018年3月3个政策阶段。在下文中将对四大领域的分阶段府际关系网络特征进行分析,以呈现其演进路径。

### 1) “体育+旅游”领域。

四大领域中,“体育+旅游”领域的相关政策出台最晚,但是政策最密集、参与部门最多。

(1)2001—2014年9月呈现出“国务院直接协调”的特点:国务院是最主要的政策发布主体,各工作部门间并无直接联合发文。2009年国务院发布《国务院关于发展旅游业的意见》,将体育与旅游融合作为培育新旅游消费热点、丰富旅游文化内涵的途径,以发挥体育产业的综合效应和拉动作用。2010年发布了《贯彻落实国务院关于加快发展旅游业意见重点工作分工方案》,向各相关部门进行了推动融合发展的任务分工。国务院的高度重视及强力支持,为此领域中的府际合作共识形成奠定了基础。

(2)2014年10月—2018年3月,“国务院高度重视,各部门紧密协作”的府际关系特点日益突显。国务院46号文在将我国体育产业推进快车道的时候,也为具有强消费属性的体育旅游吸引了更多政策资源。此后,参与体育与旅游融合领域政策制定的主体不断增加,部门间合作逐渐加强,形成了体育总局、旅游局等行业主管部门密切配合和发改委、财政部、国土资源部、住建部等核心资源部门强力支持构成的复合型府际合作网络。

### 2) “体育+文化”领域。

“体育+文化”的融合发展是党中央及国务院直接政策支持最多的领域,政策总量及府际合作主体的数量仅次于“体育+旅游”。这一领域的府际关系,不仅体现了政策制定主体的互动,也见证了体育和文化的“社会公益性”属性继续强化、“市场经营性”属性不断发展的过程。这一过程中,体育主管部门日益进入核心政策区,而文化主管部门却囿于条线分工并未太多参与。

(1)2001—2010年2月,国务院直接发文统筹文体公益事业发展,文化部单独行政,并不涉及政府部门

间的横向合作。国务院先后发布的《公共文化体育设施条例》(2003年)和《全民健身条例》(2009年),并未直接提及体育与文化融合发展,而采用“文化体育设施”和“文化体育组织”等“文体不分家”的表述方式。在《国务院关于非公有资本进入文化产业的若干决定的通知》(2005年)中,电视台体育节目制作,被列入国有文化企业的业务范围,主要主管单位是广电总局,要求体育、交通、影视等被认为是“产业经营前景比较好、具备企业化运作条件”的频道,可以探索“企业化经营”。可见,此时文化与体育的发展重点虽仍在其社会公益事业属性,但体育节目“市场经营性”开始被政策主体认识到应归入文化产业。

(2)2010年3月—2014年9月,党中央、国务院在发展部署文化工作时开始强调文体融合发展,但在实际运行时,文化部门和体育部门的横向合作较少。2011、2014年,中共中央、国务院先后发文,提出“推动文化产业与旅游、体育等产业融合发展……延伸文化产业链,提高附加值”是“构建现代文化产业体系”中的重要任务,以及在推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展中体育产业是重点领域。体育总局和文化部作为两大领域的主管单位,各自就体育与文化融合进行了工作部署,积极号召其条线内部下辖机构合作,或通过企业等外部组织协助实现间接合作,而非直接府际合作。

(3)2014年10月—2018年3月,国务院的政策从强调“文化为主、以体促文”转向“推进体育、以文促体”。体育总局和发改委、财政部、国土资源部、住建部等核心资源支持部门协作密切,成为主要网络节点。文化部等行业主管部门却处于网络边缘区,与核心节点联系薄弱。

国家定位中,体育与文化融合成为体育产业中培育多元主体、积极拓展业态的抓手之一,加强体育文化宣传被作为营造健身氛围的主要途径。继46号文件后,《国务院办公厅关于加快发展生活性服务业促进消费结构升级的指导意见》《全民健身计划(2016—2020)》等政策陆续出台,强调了体育与文化融合的重要经济及社会价值。

体育总局在这一阶段成为最主要的政策制定主体,分别与发改委、财政部等多部门合作发布《关于组织开展建立体育产业联系点工作的通知》(2015年)和群众冬季运动、冰雪运动、水上运动产业、航空运动产业发展等4项专项发展规划(2016年),涉及体育与文化融合。相比之下,文化部、广电总局等行业主管部门与体育总局、发改委等直接合作互动极少,文化部除了与这些部门合发《群众冬季运动推广普及计

划(2016—2020年)》,其他均为独立发文。

### 3) “体育+健康”领域。

相比其他领域,体育与健康的融合发展最先受到党中央、国务院的重视,体育总局最早在其中扮演府际合作的主要角色,发改委、财政部等核心资源主管部门也最早进入。然而,作为行业主管部门的卫计委虽曾一度是网络中心,却在后期淡出了政策网络。在“体医融合”蓬勃发展背景下,此领域的府际合作却有些“叫好不叫座”,行业主管部门间合作薄弱。

(1)2001年1月—2010年2月,体育与健康融合主要服务于社会公益事业,且针对青少年、农民等特定目标群体重点推进,政策网络虽较为简单,但体育部门先行、资源部门配合、中央高度支持的网络特点鲜明。2001年8月体育总局发布《全民健身纲要二期规划》,把体育与健康的融合放在提高国民身体素质的重要位置上,特别强调了以学校为重点的青少年体育。之后,出现长达6年的政策空白期。北京奥运会使社会各界对体育及其提升国民体质的功能认同日益增强。中央先后发布《中共中央国务院关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》(2007年)和《全民健身条例》(2009年);体育总局、发改委、财政部联合下发《“十一五”农民体育健身工程建设规划》(2007年)。

(2)2010年3月—2014年9月,体育与健康融合主要服务于社会公益性目标,政策网络表现为中央高度支持、多部门密切协作。2010—2013年,《国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见》《国务院办公厅关于促进健康服务业发展的若干意见》先后出台,明确体育在提升全民身体素质中的重要地位。中央的高度支持,为部门间合作提供了制度保障与政策激励。2013年2月体育总局、教育部联合发文将广泛开展校园足球活动作为增强学生体质的重点途径。2014年9月体育总局、民政部、发改委、财政部、税务总局、银监会共同发布《关于加快推进健康与养老服务工程建设的通知》,关注健康服务体系建设和体育健身设施建设。

(3)2014年10月—2018年3月,在国务院大力推动下,体育与健康融合发展的社会公益属性继续突显,政策网络中体育总局、发改委、财政部、教育部成为重要节点,卫计委地位弱化。2016年习近平总书记在出席全国卫生与健康大会时提出要把人民健康放在优先发展的战略地位。这一时期,从“治已病”转向“治未病”的观念开始为各界接受。国务院出台《“健康中国2030”规划纲要》等政策,高度强调体育的健康功能。体育总局与发改委、财政部等继续密切合作。教育部因其在青少年体育健康及青少年足球方面的主管职能,成为此领域的新兴网络节点,与体育总局紧密

协同。然而,作为医疗健康行业主管部门的卫计委,在此阶段并未参与府际合作。

### 4) “体育+养老”领域。

体育与养老的融合2012年才进入政策议程,其政策网络是府际合作中最晚涉及的,呈现“三少一多”的特点,即国务院关注最少、合作发文最少、主管部门合作最少,参与部门最多。

(1)2010—2014年,是推动体育与养老融合的“辉煌时期”,大量部门参与其中但整体合作松散。随着我国人口老龄化趋势渐强,全国老龄办作为国务院议事协调机构,同民政部、体育总局、财政部等15个委员会机构,于2012年9月发布《关于进一步加强老年文化建设的意见》,这是此领域首个府际合作发文,重点部署老年人的文化体育活动开展及设施建设;2013年10月老龄办联合体育总局、发改委等24个部门发布《关于推进老年宜居环境建设的指导意见》,强调在城乡规划中综合考虑文化体育设施建设。民政部作为养老服务的业务主管单位,在此阶段也是主要的网络节点。

(2)2014—2018年,体育总局成为此领域中主要节点,民政部略有参与,老龄办退出政策网络,参与主体明显减少。此阶段除了国务院办公厅发布的《关于印发老年教育发展规划(2016—2020年)的通知》,无专门针对老龄工作的政策出台。体育与养老融合,主要作为推动体育产业时的子内容被提及。这一领域所获得的政策关注、政策配套及组织协调,较之其他领域均显不足。

## 2.3 体育与其他产业融合的府际关系网络结构测度

分领域的府际关系网络分析显示了体育与其他领域融合中日益增强的合作趋势,也揭示不同领域的网络特征存在显著差异。基于整体网络分析,本研究进行了网络结构测算。表1中节点数、连线数与网络密度等指标,显示出2001年以来这一领域的中央政府各部门间的府际关系,即合作主体日益增加、参与频次不断增加、部门间联通程度不断增强、合作密度不断提升,网络由简单到复杂。

表1 “体育+”府际关系网络整体网分析

阶段	节点数 <sup>1)</sup>	连线数 <sup>2)</sup>	网络密度 <sup>3)</sup>
2001年1月—2010年2月	6	4	0.27
2010年3月—2014年9月	33	419	0.79
2014年10月—2018年3月	34	596	1.06
总计	44	1 019	1.84

1)节点数代表该阶段参与体育产业与其他产业融合的的政府部门数量;2)连线数则是两两合作统计的政府部门间联合行文数量;3)合作网络密度表示政府部门间合作紧密程度

本研究也分别测算了体育与旅游、文化、健康、养老四大产业融合中的府际网络特征。体育与旅游融合中部门合作最频繁、部门关系最紧密、网络最复杂,展现出了“协同共治”的网络特征(节点数 33, 连线数 533, 网络密度 1.01)。体育与健康融合中,部门间“各自为政”的态势最为突出(节点数 22, 连线数 181, 网络密度 0.78, 均为四大领域中最低)。体育与文化融合中,参与主体虽然最多,但较低的合作密度(节点数 36, 连线数 498, 网络密度 0.79),反映出此领域府际合作“广而不深”——许多部门间都是单次合作。体育与养老融合中,虽总体来看部门合作较为密切(节点数 33, 连线数 508, 网络密度 0.98),但演变历程却相对复杂——第 1 阶段合作空白,第 3 阶段较之第 2 阶段节点数和连线数骤减(第 2 阶段节点数 33, 连线数 399; 第 3 阶段节点数 17, 连线数 109),这体现出缺乏国家高层强力支持且产业发展前景不明朗时,府际合作网络的可持续性较弱。

### 3 结论及建议

#### 3.1 结论

1)为促进体育产业与其他产业融合,原本基于主管领域“条线分割”的相关行政部门间的府际关系正从“分割”走向“协作”。根据社会网络图及整体网测算数据,2001年以来,中央政府层面的府际网络中,参与主体、参与频次不断增加、部门间联通不断密切,网络结构从简单到复杂。这一转变既得益于国家的高度支持,又体现了公共部门对产业发展的现实需求进行的积极回应——一方面体育产业作为新兴产业要求大量政策资源,另一方面体育的“市场经营性”属性日益对其“社会公益性”形成有力补充,倒逼市场规制部门与行业主管部门加强合作。

2)促进体育产业与其他产业融合的政策主体不断增加,关键部门间的核心合作网络形成。体育总局作为体育主管部门,成为合作中的重要节点;发改委、财政部、住建部、国土资源部等负责综合管理和核心资源分配的部门在网络中逐渐承担更多支持性功能。

3)四大领域中的府际关系网络结构差异显著。体育与旅游融合领域的部门间合作程度最高,而体育与健康领域最弱,揭示了产业发展现状和潜力不同时政策资源的异质性分布。此外,体育与健康、文化融合领域都出现了业务主管部门参与不足导致的“政策偏移”。体育与养老领域则面临国家关注降低引发的“政策缺位”和“政策中断”,反映了产业融合发展中的府际合作困境。

#### 3.2 建议

1)构建相关行业主管部门和资源主管部门间制度化、常态化的协同合作机制,建立部际联席会议、专项协调小组、产业治理委员会或其他议事协调机构,明确职能范畴,建立任务清单,调动相关部门共同参与政策制定;建立政策执行及效果评估制度,避免政策中断、目标偏移或作用范围缩小等问题。

2)协调部门责任与利益,减少因职责交叉或利益冲突导致的府际合作不畅。根据产业发展需求,进行部门间职责调整或整合,探索产业发展绩效与部门绩效挂钩的机制,避免产业动态发展的开放性需求被行政职能分工的静态性格局所阻隔。

3)赋权专业社会组织参与政策制定,改变政府作为单一政策制定主体的封闭格局。推进协会改革,支持行业协会建设,通过决策咨询、服务外包、战略合作等多种形式,解决社会组织发展资源不足的困境,鼓励组织形式更灵活、更贴近市场主体的协会进入政策网络。

4)在多元政策制定主体间凝聚发展共识,增强成员互信。定期召开内部沟通会议及产业发展研讨会等,讨论体育产业发展中亟待解决的问题、与其他产业融合发展中遇到的困境等议题。在政策网络中,由行政层级主导、资源控制主导的行政化协调模式,转向发展目标主导、专业知识联接、成员资源互补的网络化协力模式。

#### 参考文献:

- [1] 查默斯·约翰逊. 通产省与日本奇迹: 产业政策的成长(1925—1975)[M]. 长春: 吉林出版集团, 2010: 351-355.
- [2] 夏能礼, 许焰妮. “发展型政府”的理论批判: 基于东亚历史的经验[J]. 理论探讨, 2012(2): 161-165.
- [3] HE A J. Maneuvering within fragmented bureaucracy and vested interests: Policy entrepreneurship in China's local health care reform[J]. The China Quarterly, 2018, 236: 1088-1110.
- [4] 黄萃, 任弢, 李江. 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.
- [5] CATALÀ F L, ALONSO A A, ALEIXANDRE R B, et al. Coauthorship and institutional collaborations on cost-effectiveness analyses: a systematic network analysis[J]. PLoS ONE, 2017, 7(5): e38012. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0038012>.
- [6] 国家体育总局经济司, 国家体育总局体育器材装备中心. 体育产业政策文件汇编(国务院及部门篇)[M]. 北京: 人民体育出版社, 2017.