

# 我国体育小镇公共政策演进与政策文本量化比较研究

刘成<sup>1</sup>,徐思敏<sup>2</sup>,刘兰娟<sup>3</sup>

(1.东华大学 体育部,上海 201620;2.宁波银行股份有限公司 衢州分行,浙江 衢州 324000;  
3.上海师范大学 体育学院,上海 200234)

**摘要:**为促进我国体育小镇公共政策法规体系与制度建设,运用文献资料、文本分析、社会网络分析、个案研究和比较研究等方法,基于政策学习视角深入探析我国体育小镇公共政策的演进,并对 2014—2019 年颁布的 129 个中央层级和以江浙沪为代表的省市级地方层面体育小镇政策文本进行量化分析比较,研究发现:我国中央和地方体育小镇公共政策演进经历了一个先自下而上、再自上而下的政策学习互动过程。2014—2019 年,中央和江浙沪地方体育小镇相关扶植政策颁布时间维度和频率的阶段性特征明显、连续性较强,政策环境愈发利好。江浙沪地方层面与中央层级此类扶植政策的关注点与建设思路吻合度较高,政策创新属于一种渐进式主动调适变迁,但相比于特色小镇,体育界该领域自身的政策特色有待形成,江浙沪地方层面体育小镇的相关政策内容有同质化倾向。

**关键词:**体育小镇;运动休闲特色小镇;体育特色小镇;政策文本;政策学习

**中图分类号:**G80-05

**文献标志码:**A

2016 年 7 月,国家住建部、发改委、财政部联合发布通知:到 2020 年在全国培育 1 000 个左右特色小镇。2017 年 8 月,国家体育总局公布首批试点建设的 96 个运动休闲特色小镇名单,我国体育小镇建设热潮方兴未艾。国外此前该类研究主要聚焦体育小镇发展史、社会效益、运营管理和影响因素等展开<sup>[1-3]</sup>,对“体育小镇”“体育特色小镇”或“运动休闲特色小镇”等概念没有明确、统一的界定<sup>[4-5]</sup>。近几年,尽管国内学者对我国体育小镇投融资回报机制、产业开发、发展策略、国际经验等展开了细致研究<sup>[6-8]</sup>,却至今未见针对体育小镇公共政策的相关研究。公共政策是公权力主体制定和执行的用以确定和调整关系的行为规范<sup>[9]</sup>,政策文本为记录公共政策话语活动与话语分析的引入提供了一个理性认知平台<sup>[10]</sup>。在公共政策理论框架下,政策学习是政策变迁的主要动力,它是政治系统根据以往政策结果和政策信息,调整政策目标和技术的刻意性尝试,以更好实现政府终极目标的行为和过程<sup>[11-13]</sup>。依靠政策学习,对国内体育小镇建设的公共政策进行解读,有利于深入厘清我国体育小镇公共政策的演进,系统把握国内此类公共政策的外部制度环境特征,进一步提升决策参与者和研究者对我国体育小镇内涵与政策演化的基本认识,从而促进政策改进与政策创新。作为中国经济最发达地区之一,江浙沪较早察觉“特色小镇”的优势,国内首批运动休闲特色小镇在江浙沪等地交汇处已形成一个高密度核心圈。为此,本研究基于政策学习视角,通过分析探讨我国体育小镇公共政策演进脉络,并对中央层级和以江浙沪为代表的省市级地方层面出台的体育小镇公共政策文本进行量化分析与比较,以期今后中央和地方各级政府制定与完善该领域公共政策提供有益的参考借鉴。

## 1 研究对象与研究方法

### 1.1 研究对象

以我国体育小镇(包括体育特色小镇、体育健康特色小镇、运动休闲特色小镇等)公共政策文本为主要研

收稿日期:2020-04-22;修回日期:2020-06-28。

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金一般课题(19YJA890016);上海市哲学社会科学规划一般课题(2018BTY001);东华大学人文社科基地培育课题(20D111105)。

作者简介:刘成(1971—),男,湖南衡阳人,东华大学教授,博士,硕士生导师,研究方向为大众体育管理、体育教育训练学。

通信作者:刘兰娟,上海师范大学副教授,博士,研究方向为大众体育发展与健康促进,E-mail:liulanjuan0620@126.com。

究对象,其中,以国务院、国家体育总局、国家旅游局等中央层级政府官方网站和上海、浙江、江苏的省市级地方政府官方网站为主要调查对象,对相关政策法规、工作动态等栏目进行逐条筛选。

## 1.2 数据来源

从调查对象中最终选取2014—2019年公开发布的与扶持体育小镇直接或间接相关的129个公共政策和行动类文本作为量化比较研究样本(包括:中央层级58个,江浙沪省市级地方层面71个)。

## 1.3 研究方法

文献资料法:搜集、查阅和整理国内外相关文献,深刻把握本领域最新研究动态。文本分析法:分中央和省市级地方政府两个层次,从政策支持、政策推动、政策协作、政策内容学习4个维度对129个政策文本进行量化分析与比对。社会网络分析法:运用Netdraw软件,统计分析中央各部委和江浙沪地方部门联合参与体育小镇政策制定频次,直观呈现政策主体间的关系结构,把握我国此类公共政策外部制度环境特征。个案研究法:以上海、浙江、江苏为具体案例,探究体育小镇地方政策的推进及其公共政策文本内容特征。比较研究法:通过对文献资料及政策文本的逻辑分析、比较、归纳、演绎,进行规律提炼和总结。

# 2 结果与分析

## 2.1 我国中央和地方体育小镇公共政策的演进脉络

### 2.1.1 体育小镇公共政策的演进

国内体育小镇概念是在特色小镇概念的基础上衍生而来。1983年,在费孝通撰写《小城镇,大问题》<sup>[14]</sup>中,特色小镇的概念雏形初现。1996年,特色小镇这一专有名词应该是江苏省地方政府首先在文献中提出<sup>[15]</sup>。1998年10月,中共十五届三中全会制定“小城镇、大战略”的城镇化发展战略。此后,北京、上海、云南、浙江、山东、江西、四川、陕西等多个省市从旅游小镇、工业小镇、商贸小镇、生态园林小镇入手,积极探索特色小镇发展模式<sup>[16]</sup>。2007年,国内有据可查第一篇谈及体育小镇一词的期刊文献出现<sup>[17]</sup>,特色小镇和体育小镇这些全新词汇开始进入部分体育研究者的视野,却并未在体育学界产生很大反响。2014年3月,国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020)》,提出有重点的培育“专业特色镇”,这也是2014年以来中央层级第一部与特色小镇间接相关的政策文本。2015年4月,浙江省颁布《关于加快特色小镇规划建设的指导意见》,首次从地方层面正式对特色小镇的概念内涵赋予独特定义。依靠政策传播与扩散作用,浙江在特色小镇地方政策实践取得的显著成效,为中央提供了有益的政策反馈与借鉴。2015年5月,习近平总书记考察浙江时充分肯定了特色小镇发展的浙江方案,以浙江省为代表的特色小镇规划建设开创新型地方政府治理模式,逐渐在全国产生典型示范效应。2016年7月,国家住建部、国家发改委、财政部联合下发《关于开展特色小镇培育工作的通知》,进一步强调特色小镇原则上为建制镇(县城关镇除外),优先选择全国重点镇。这是中央层级出台的第一个特色小镇直接相关政策。从浙江省发布指导意见至中央层级颁发通知期间的短短1年多时间内,全国有8个省市先后颁布了35部本地区特色小镇相关政策<sup>[13]</sup>。

受国家相关政策引导,以体育+旅游、体育+赛事、体育+特色产业等为创新方向的体育小镇建设也快速兴起<sup>[18]</sup>。2016年9月,江苏省体育局在《关于开展体育健康特色小镇建设工作的通知》中首次使用了“体育健康特色小镇”这一新概念,该省在全国率先启动体育小镇建设工作。中央层级最早颁发的体育小镇直接相关政策文本是国家体育总局2017年5月颁布的《关于推动运动休闲特色小镇建设工作的通知》,提出了“运动休闲特色小镇”这一新名词。此后,水平方向上的地方政府间的政策学习迅速跟进,浙江、上海等省市也相继推出运动休闲特色小镇建设相关地方性政策。

政策扩散理论指出:学习是导致政策创新扩散的重要原因<sup>[19]</sup>。2014—2017年国内特色小镇和体育小镇公共政策制定与发展框架搭建阶段,由于特色小镇和体育小镇都属于新生事物,没有更多的成熟经验或发展模式可供借鉴,造成在这一学习过程中除了浙江省认为特色小镇应该是非镇非区的多功能创新空间之外,其他大多数省市乃至中央层级2016年7月颁发的通知均将特色小镇解读为“有特色的小城镇”(即:行政建制镇)。依托地方和中央之间的政策互动学习与政策实践经验积累,为了及时规范概念、纠正政策执行偏差,2017年12月,国家发改委、国土资源部、环境保护部、国家住建部联合颁布《关于规范推进特色小镇和特色

小城镇建设的若干意见》,对2016年7月中央三部委颁发的通知进行了政策修正与调整。意见指出:“特色小镇是在几平方公里土地上集聚特色产业、生产生活生态空间相融合、不同于行政建制镇和产业园区的创新创业平台。特色小镇是拥有几十平方公里土地和一定人口经济规模、特色产业鲜明的行政建制镇。”中央层级从实践中学习,采取“教训—汲取式”学习方式,再次明确“特色小镇”与“特色小城镇”的本质区别,进一步公开确定特色小镇的概念内涵。2018年11月,国家体育总局印发《关于推进运动休闲特色小镇健康发展的通知》,要求全国各省市体育局严格贯彻执行中央四部委颁发的意见,并结合当地实际,研究制定相关政策措施。至此,通过中央与地方之间的多轮互动学习,我国体育小镇公共政策逐步走向明晰化、定型化。

### 2.1.2 体育小镇地方公共政策的推进

基于政策学习视角审视中央和地方的体育小镇公共政策推进路径,从时间先后顺序来看,江苏省的地方实践在前,国家体育总局的政策出台在后;从纵向维度上看,自下而上与自上而下的政策学习贯穿于中央和地方两级政府系统内部;从横向维度上看,地方政府间的借鉴性、模仿性政策学习不可或缺。充分说明国内体育小镇的相关政策出台与推进呈现的是一种先自下而上、再自上而下的发展过程,与我国特色小镇的政策创新扩散方向彼此吻合。特色小镇与体育小镇的相关政策演进存在内在逻辑关联,在政策推进过程中表现出十分明显的改革探索学习特点。中央对体育小镇相关政策的制定、推进与创新,很大程度上源于对省市地方政府及各个地方政府之间此前特色小镇和体育小镇相关政策实践的启示、借鉴、优化与互动,呈现出参考性、借鉴性、启发式的政策学习特征。

目前,我国体育学界对体育领域特色小镇的名称或称谓尚未达成一致,近几年先后出现“体育小镇”“体育特色小镇”“体育健康特色小镇”“运动休闲特色小镇”乃至“XX(例如:以足球、马拉松等运动项目命名)小镇”等诸多表述或命名方式<sup>[20-24]</sup>,并且一些研究存在将上述概念交替混用,相互替换的现象。基于政策学习视角分析产生以上概念混淆现象的主要原因在于:地方和中央政府对体育小镇相关政策的推进属于一种先自下而上、再自上而下的学习机制,导致国内体育学界对体育小镇一词的概念及内涵等研究的起始时间要滞后于政府。本研究认为:体育小镇作为特色小镇在体育领域具体实践探索的一种形态,“体育”(或体育健康、运动休闲)既是此类小镇独有的、明显区别于其他非体育类特色小镇的特性与主题,也是此类小镇“特色”的具体体现。“体育小镇”理应成为各类以体育为主题和特色的小镇的统称,运动休闲特色小镇、体育健康特色小镇等应该都属于体育小镇的亚类;而以某某运动项目为载体、以体育旅游和运动休闲为导向而命名的此类特色小镇,又属于运动休闲特色小镇的亚类。即:彼此之间呈现的是一种包含或属种关系。

## 2.2 中央层级与江浙沪地方层面体育小镇公共政策文本的量化比较

### 2.2.1 政策支持:政策颁布的时间维度、频率和文本形式特征

政策支持强弱度直接影响国内体育小镇建设的速度与效率。2014—2019年,中央及江浙沪省市级地方层面的政策发布实施经历了探索起步(2014—2015年)和初步发展(2016—2019年)两个阶段,5年内共计出台129个直接或间接扶持体育小镇建设的政策文件,其颁布数量为2016年最多(49个),国内此类政策颁布时间维度和频率的阶段性特征明显、连续性较强,这为体育小镇崛起创造了良好的外部政策环境,以体育旅游为创新方向的产业融合成为我国体育小镇发展建设的主要路径之一<sup>[24]</sup>。2017年,国家体育总局从政策层面正式提出“运动休闲特色小镇”概念,体育小镇这个原本属于地方性的名词开始普及全国。中央和地方政府已将体育小镇建设视为经济发展新常态阶段深化新型城镇化改革的重要新举措,政策环境愈发利好。

表1显示,我国体育小镇公共政策体系中,相关政策文本形式可分为通知、意见、行动方案、实施条例和管理办法等5类。比较政策文本的形式差异可知,无论是中央或江浙沪地方层面,都主要以通知、意见的形式出台此类政策。中央层级和江浙沪地方层面颁发的通知、意见类政策文本分别占比86.2%和70.4%,具体行动方案、实施条例和管理办法类政策文本占比均相对较少,中央和地方的此类政策文本名称与文本形式趋同性较高。在一定程度上说明政策移植是当前地方政府此类政策学习的一种基本模式。

### 2.2.2 政策推动:政策制定主体分析

通过分析政策制定主体分布状况,能在一定程度上体现出当前我国体育小镇的管理体制现状。129个政策文件中,中央层级发布58个,政策制定主体涉及国务院、国家发改委、国家体育总局、国家旅游局、住房和城乡建设部、国土资源部等31个中央层级单位。表2得知,国家体育总局的政策制定参与比例最高。58个政

策文件中有 24 个是两个及两个以上多部委联合制定颁发.政策制定的参与主体较广泛,呈现出行业全面性特征.政策是我国体育小镇发展的重要变量,尽管国家已将特色小镇纳入由国家发改委统一规范管理,但体育小镇建设作为一项系统的专项工程,国家体育总局必须做好体育系统的资源整合,体育小镇建设不是政府体育管理部门的单独行为,政策制定过程中多部委的会商与协同参与十分重要.目前,国家体育总局已会同国家发改委协调参与体育小镇的政策设计与推进,中央层级的体育小镇政策正由“普适性”向“专业型”转变,一些更具专业性和针对性的体育小镇公共政策得以颁发.

表 1 中央层级和江浙沪地方层面体育小镇相关政策文本形式比较

Tab. 1 Comparison of the relevant policy texts of the sports towns at the central level and Jiangsu, Zhejiang and Shanghai

部门	文本数量					合计
	通知	意见	行动方案	实施条例	管理办法	
中央层级	36	14	4	4	0	58
江苏省	11	7	5	6	0	29
浙江省	14	8	1	3	1	27
上海市	6	4	1	4	0	15

表 2 中央层级政策制定参与情况(前 10 名)

Tab. 2 Participation in policy formulation at the central level(Top 10)

部委名称	国家体育总局	国务院	国家旅游局	国家发展改革委	国土资源部	工业和信息化部	财政部	住建部	教育部	交通运输部
参与制定数量	32	21	16	15	12	10	10	9	7	7

表 3 可知由浙江作为特色小镇的全国示范省份,并没有表现出明显的本省此类支持政策制定的数量优势.江浙沪此类政策制定主体主要是省市级人民政府、体育局、旅游局、发改委等,政策制定参与主体的多元性不及中央层级,地方政府部门之间合作的主动性也不如中央各部委.其中,江浙两省的该类政策制定参与主体分别涉及 12 个、9 个省级单位,省体育局均是江浙体育小镇相关政策制定参与比例最高的单位,与中央层级特征相似.并且,浙江还专门设立特色小镇规划建设联席办公室,统筹协调省内相关部门关系.相比之下,上海不仅在此类支持政策颁发数量、政策制定参与主体的多元性等方面不及江浙,而且上海市体育局也不是该市体育小镇扶植政策制定的主要参与主体.

表 3 江浙沪地方层面政策制定参与情况

Tab. 3 Participation in policy formulation at the local level in Jiangsu, Zhejiang and Shanghai

省份	制定总数	多部门制定数	第 1 位(数量)	第 2 位(数量)	第 3 位(数量)
江苏省	29	6	江苏省体育局(13)	江苏省人民政府(12)	江苏省旅游局(6)
浙江省	27	5	浙江省体育局(17)	浙江省发改委(3)	浙江省林业厅(3)
上海市	15	1	上海市人民政府(7)	上海市体育局(4)	上海市发改委(2)

### 2.2.3 政策协作:政策文本网络图谱分析

为了更直观反映中央层级和江浙沪地方层面政策主体间协作情况及关系结构,本研究运用社会网络分析法提取样本中的政策主体,统计政策主体间两两发文情况,形成  $12 \times 12$  和  $17 \times 17$  的两个共线矩阵,利用 Netdraw 软件对数据进行处理,得到政策发文主体网络图谱.网络图谱中的节点与连接线分别表示政策的发文和参与主体,线段粗细表示主体间的联系密切程度.在中央层级,多部委联合制定此类政策主要表现为各部委间的跨部门合作,多为国家发改委会同国家体育总局、国家旅游局等联合下文,国家体育总局的主动参与力度逐渐加大.2019 年 3 月,国家体育总局组织研制并独立下发《运动休闲特色小镇试点项目建设工作指南》,进一步指导和规范国家级运动休闲特色小镇试点项目建设.图 1 显示,中央层级的国家体育总局、国家旅游局、国家发改委、住建部、国土部、交通运输部联系最为紧密,表明他们之间存在较强的合作.教育部、农业部、科技部、环保部等其他部委之间的合作程度尽管相对逊色一些,但如此广泛的发文主体参与到政策制定,既体现出中央层级的政策制定参与主体较为多元,比较注重部委间的沟通合作,也说明中央政策在学习

过程中的不断丰富和完善.

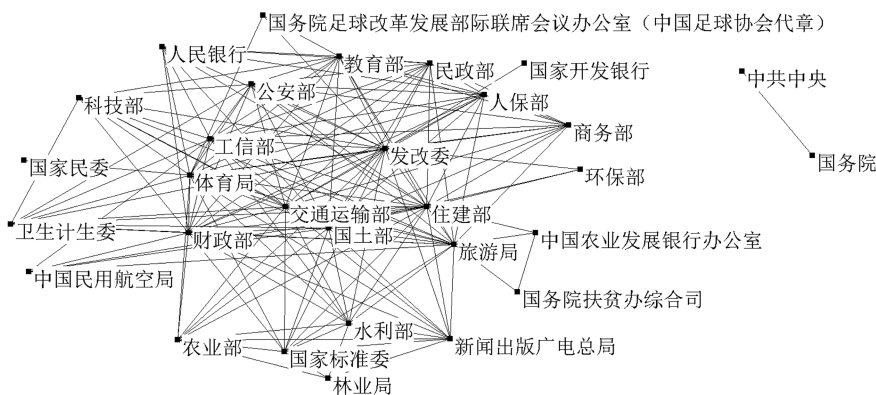


图1 中央层级多部委联合制定扶持体育小镇政策的发文主体网络图谱

Fig.1 The network map of the main body of the document issued by the central level and multiple ministries jointly formulated policies to support sports towns

江浙沪地方层面的政策联合制定主要由省市体育局、旅游局、发改委联合发布相关政策,属地化治理特征十分明显.从图 2 发现,在长三角区域一体化国家战略的新形势下,江浙沪地方层面政策制定主体形成的 3 个自成体系的子网络系统仍属于一种府际内联动,尚未形成跨区域的政策制定协作关系.并且,浙江和上海两省市子网络中的各环节彼此相对独立,相互连接少.说明三地之间比较,江苏省内各部门间的参与合作程度相对较高,政策制定中涉及的参与主体相对较广泛,其中江苏省体育局、旅游局、发改委之间存在较强合作关系.浙江和上海在政策制定过程中的参与主体范围相比较窄,省市内跨行业间的各部门相互合作不足,两省市政策制定的合作主体较单一,参与度和合作度均不高.

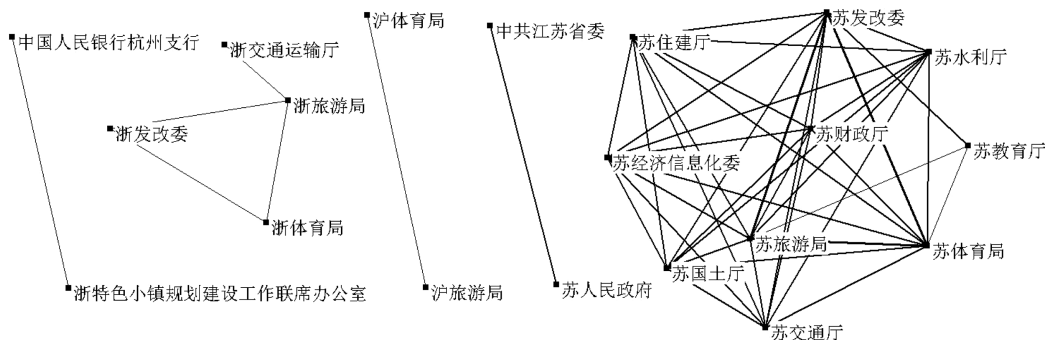


图2 江浙沪地方层面多部门联合制定扶持体育小镇政策的发文主体网络图谱

Fig.2 Network atlas of the main body of issuers of the joint development of policies to support sports towns at the local level in Jiangsu, Zhejiang and Shanghai

### 2.2.4 政策内容学习:政策内容、关键词、语义网比较

#### 2.2.4.1 政策内容涉及领域比较

中央和地方此类公共政策范围涉及多个领域.中央层级此类政策内容主要涵盖:体育产业、体育健康、体育旅游、体育扶贫、体育特色和城镇化等,发展体育产业是其最侧重点,其次是体育健康和体育旅游.江浙沪地方层面政策内容的涉及领域与中央层级大致相同,三省市此类政策的首要侧重点也是发展体育产业,但体育扶贫并未成为三地此类政策内容的侧重点之一,这既与中央制定政策是基于全国层面统筹考虑有关,也应该与江浙沪属国内经济发达地区关联.此外,三省市在其次的政策内容侧重点上略有差异,江苏的其次侧重点为体育特色、浙江为特色、上海为体育旅游.目前,江苏已颁布的多个政策文件直接明确针对体育小镇发展建设.作为国内特色小镇的实践先行者,尽管浙江的特色小镇建设在全国发挥了表率作用,但体育小镇省内政策制定的系统性暂未在全国领先.上海对体育小镇扶植政策制定的速度落后于江浙两省,较少从市级层面发布直接有关发展体育小镇的政策文件,大多在城乡规划类、体育产业类、促进大众健康类的政策文件里间

接涉及一些通过体育小镇建设发展体育产业、推动体育旅游等内容,体现出江浙沪对体育小镇发展的政策供给与政策推动力并不均衡。

#### 2.2.4.2 关键词频及语义网比较

中央和地方层面出台扶持特色小镇的政策文件相对更为丰富和全面,对体育小镇的政策关注度要弱于特色小镇。129个政策文件的具体名称中,包含“体育小镇”“体育健康特色小镇”“运动休闲特色小镇”等词汇而与体育小镇直接相关的政策文本仅有13个,其中5个属于中央层级、8个是江浙沪地方层面政策(江苏5个、浙江2个、上海1个)。反映出目前中央或地方出台鼓励体育小镇建设的相关政策内容大多散落在各个方面,直接扶持政策仍较少。本研究将13个政策文本导入ROST CM6软件进行关键词频和语义网统计,从关键词中归类含义相近的词语,进一步深入洞察中央层级和地方层面对体育小镇的政策关注点与建设思路。

删除出现频率小于10次的词频,最终汇总关键词频47个。表4可知,中央层级此类政策文本的关键词属性分为:空间、革新、渐进、支持、功能等。其中,“政府、部门、社会、各省、当地”等词汇表现出明显的“空间”属性,因为贯彻落实政策需要全国各地的共同努力。“项目、改革、融合、攻坚、引领”等词汇有革故鼎新的含义,即“革新”属性,反映出体育小镇是一种建设理念的革新。“试点、规划、协调、形成、完善”等词汇体现出“渐进”属性。2018年12月,国家体育总局通报取消3个、警示整改30个运动休闲特色小镇试点项目,表明政府逐步重视纠错式政策创新,已加大优胜劣汰力度,纠偏机制正在建立。“建设、发展、推进、促进、推广”等词汇蕴含“支持”属性,体现出政府鼓励发展体育小镇的支持态度。“休闲、服务、健康、健身、生态环境、文化、旅游、脱贫”等词语展现“功能”属性,体育小镇应找准在健身体闲、生态旅游、文化内涵、产业发展、精准扶贫等方面的功能定位。

表4 中央层级政策文本关键词及出现次数

Tab. 4 Summary of keywords and word frequency of the central level policy text

词汇属性	关键词(次数)
空间	中心(27),政府(15),部门(13),社会(12),各省(12),当地(10)
革新	项目(83),改革(13),融合(13),攻坚(11),引领(10),打造(10)
渐进	试点(38),规划(38),协调(14),形成(13),完善(11),培训(10)
支持	建设(70),发展(67),推进(27),促进(12),推广(12),投资(11)
功能	休闲(92),服务(21),健康(20),健身(17),生态环境(15),文化(15),旅游(12),脱贫(12)

同样删除出现频率小于10次的词频,最终汇总关键词频74个。表5显示,江浙沪地方层面政策文本中的关键词属性可分为:空间、流程、考核、协同。“省级、部门、地区、辖区”等词汇蕴含的“空间”属性,与中央层级此类政策文本关键词频的“空间”属性特征吻合,但“流程、考核、协同”等属性则是江浙沪政策文本内容的鲜明地方性特征,呈现出垂直方向上地方政府对中央层级文件精神的政策学习与政策变迁特征。其中,“申报、材料、项目、认定、报送”等词汇属于“流程”属性,体现了建设运营体育小镇需要经过地方政府的严格审批流程,而不是一个“拍脑袋”的决策行为。“评估、考评、根据、条件、审核、验收”等词汇具有“考核”属性,说明体育小镇建设不能一劳永逸,考核和监管是保障地方政策文件贯彻落实的必要手段。“共建、完成、目标、综合、主体”等词汇显现“协同”属性,体育小镇建设必须由各区域、各行业协同并进,跨界整合,融合发展。

表5 江浙沪地方层面政策文本关键词及词频汇总

Tab. 5 Summary of keywords and word frequency of local-level policy texts in Jiangsu, Zhejiang and Shanghai

词汇属性	关键词(次数)
空间	省级(31),部门(21),江苏省(19),地区(19),浙江省(11),辖区(10)
流程	申报(87),材料(67),项目(52),认定(18),报送(13),附件(13)
考核	评估(31),考评(25),根据(23),条件(24),审核(11),验收(11)
协同	共建(43),完成(18),目标(14),综合(12),主体(14),协议(10)

通过语义网构建和基于K-核的凝聚子群分析对比(图3)发现:中央层级政策关键词共现矩阵中,“特色、

建设、体育、小镇、体育局、申报、项目、休闲、健康”等词语构成一个重要凝聚子群.江浙沪地方层面政策关键词共现矩阵中,“体育、特色、小镇、建设、健康、申报、发展、体育局、服务”等词语构成一个重要凝聚子群.可以看出江浙沪与中央层级体育小镇建设思路的相似度非常高,无论是中央→地方的自上而下或地方→中央的自下而上,都体现出显著的政策学习成效.中央层级的政策文件大多从宏观上提出建设目标,在政策供给、目标引导、评价方案、实施措施等方面对体育小镇发展的产业、资金、基础设施建设给予方向性指导,却对如何具体实施建设较少做出详细规定.相比之下,江浙沪的地方政策文件更偏向体育小镇的建设运营,有一些具体实施细则,试图通过本省市内规范的审批流程,坚持“宽进严定”创建方式,对体育小镇进行动态监控、考核和调整.

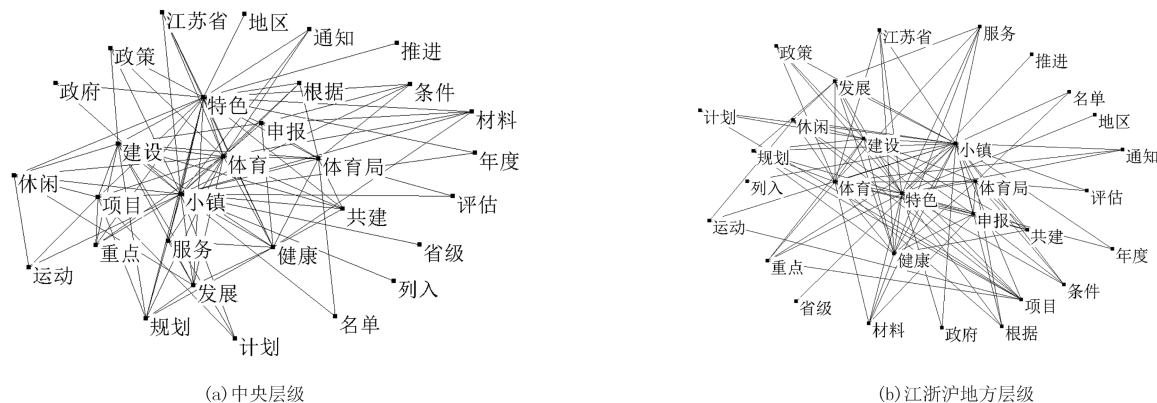


图3 政策文本语义网的K-核分析图谱

Fig.3 K-nuclear analysis map of the policy text Semantic Web

### 3 结论与建议

#### 3.1 结论

1)体育小镇是特色小镇在国内体育领域具体实践探索的一种新形态,属于特色小镇的下位概念,彼此之间呈现出一种包含或属种关系.体育小镇本应是各类以体育为主题和特色的小镇的统称.

2)政策是国内体育小镇发展的重要变量.我国中央和地方体育小镇公共政策演进经历了一个先自下而上、再自上而下的政策学习互动过程.在演进路径中,政策学习的方向包括垂直方向与水平方向两种形态.在垂直方向上,既有自下而上的中央政府学习地方政府的政策创新,又有中央政府实施的自上而下的渐进式政策创立、推广与扩散.在水平方向上,各省市地方政府之间存在相互借鉴、移植和模仿性的横向政策学习.

3)2014—2019年,中央和江浙沪地方体育小镇相关扶植政策颁布时间维度和频率的阶段性特征明显、连续性较强,政策环境愈发利好.中央层级的该类政策制定参与主体逐渐多元化,较注重各部委间的交流合作,政策设计与推进正由“普适性”向“专业型”转变.相比之下,江浙沪三地在此类政策制定过程中的属地化治理特征较明显,呈现出府际内的联动,政策制定主体间尚未形成跨行政区域、跨层级的协同合作多元态势,并且三省市对发展体育小镇的政策供给与政策推动力也存在一些地区差异.

4)中央层级和江浙沪地方层面此类公共政策范围均涉及多个领域,地方与中央的该类扶植政策关注点与建设思路吻合度较高,政策创新属于一种渐进式主动调适变迁.但相比于特色小镇,中央和地方专门针对体育小镇建设而制定的相关扶持政策较少,体育界该领域自身的政策特色有待形成.

5)中央层级颁布的政策文件更多是基于宏观性指导,以鼓励性、引导性政策为主.江浙沪此类政策文件具体实施细则相对更细化一些,但政策设计的创新性与针对性仍需加强,三省市地方层面体育小镇的相关政策内容有同质化倾向.

#### 3.2 建议

1)从中央层级进一步优化政策供给,完善政策制度顶层设计,加强中央各部委间的协调联动机制建设,总结提炼我国体育小镇建设的正负面实践经验,给予地方政府一定的纠错机会.准确把握体育小镇概念内涵、建设要求与推进举措,依靠政策创新对中央和地方现有政策进行适当修正,健全与完善我国体育小镇建

设微观层面的可量化评估机制和动态监管体系。

2) 各省市地方政府应进一步强化主体责任意识,认清发展体育小镇的时代意义,明确政策制定的核心主体,督促地方相关部门更踊跃参与此类政策制定,构建本地区此类扶植政策的复合型政策制定主体,积极出台扶持体育小镇的更多地方政策,在实践中不断检验地方政府颁布的已有政策文件缺陷,预防政策制定过程中各部门相互推卸责任以及政策执行不力等现象。

3) 体育小镇的相关政策制定主体不能只局限于某个层级、某个地区或某个行业,应注重加强对体育小镇建设的政策解读,推进跨层级、跨省市区域、跨行业的协同合作与经验交流,引导各省市出台的扶持性政策在内容设计上更具多样性、创新性与差异性。

4) 江浙沪可通过建立三省市体育小镇规划建设工作联席会议机制,整合各自优质资源,强化信息沟通,防止同质化竞争导致的无差别化生产和重复建设,努力实现三地体育小镇建设的协同发展。

## 参 考 文 献

- [1] WILSON L J R. Medicine Hat—"The Sporting Town", 1883-1905[J]. Canadian Journal of History of Sport, 1985, 16(2): 15.
- [2] BEYAZIT M F, KOC E. An Analysis of Snow Options for Ski Resort Establishments[J]. Tourism Management, 2010, 31(5): 676-683.
- [3] CUBIZOLLES S. Integrating a Popular Sport into the Patrimony in a South African Provincial Town: The Case of Football in Stellenbosch[J]. African Studies, 2012, 71(1): 108-126.
- [4] BARBARA N. For the Love of the Game: Amateur Sport in Small-Town Ontario, 1838-1895[M]. Montreal: McGill-Queen's Press, 2003.
- [5] PSCZOBUT J. Revitalization of Sopot-The Seaside Spa Town in Poland[J]. Procedia Engineering, 2016, 161: 2026-2039.
- [6] 李明. PPP模式介入公共体育服务项目的投融资回报机制及范式研究:对若干体育小镇的考察与思考[J]. 体育与科学, 2017, 38(4): 86-93.  
LI M. On investing and financing reward mechanism and paradigm of PPP model intervening the public sports service—investigation and reflection on some sports towns[J]. Sports & Science, 2017, 38(4): 86-93.
- [7] 罗锐, 鲍明晓, 蔡林. 山地户外运动特色小镇产业开发研究[J]. 首都体育学院学报, 2019, 31(4): 311-315.  
LUO R, BAO M X, CAI L. Research on industrial development of characteristic town of mountain outdoor sports[J]. Journal of Capital University of Physical Education and Sports, 2019, 31(4): 311-315.
- [8] 王学彬, 项贤林. 体育特色小镇建设: 域外经验与中国路径[J]. 上海体育学院学报, 2018, 42(4): 62-67.  
WANG X B, XIANG X L. Construction of sports-characteristic town: foreign experience and China's path[J]. Journal of Shanghai University of Sport, 2018, 42(4): 62-67.
- [9] 张国庆. 公共政策分析[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2007.  
ZHANG G Q. Public Policy Analysis[M]. Shanghai: Fudan University Press, 2007.
- [10] 杨正联. 公共政策文本分析: 一个理论框架[J]. 理论与改革, 2006(1): 24-26.  
YANG Z L. Text analysis of Public Policy: a Theoretical framework[J]. Theory and Reform, 2006(1): 24-26.
- [11] 黄维, 陈静. 我国学生贷款补贴的政策学习: 政策文本分析的视角[J]. 中国高教研究, 2012(9): 30-34.  
HUANG W, CHEN J. A study of student loan subsidies policy study based on policy text analysis[J]. China Higher Education Research, 2012(9): 30-34.
- [12] 朱旭峰, 赵慧. 自下而上的政策学习: 中国三项养老保险政策的比较案例研究[J]. 南京社会科学, 2015(6): 68-75.  
ZHU X F, ZHAO H. Bottom-up Policy Learning: A Comparative Case Study on Three China's Pension Policies[J]. Nanjing Journal of Social Sciences, 2015(6): 68-75.
- [13] 王佃利, 刘洋. 政策学习与特色小镇政策发展: 基于政策文本的分析[J]. 新视野, 2018(6): 62-68.  
WANG X L, LIU Y. Policy Learning and Characteristic Town Policy Development-Analysis based on policy text[J]. New horizons, 2018(6): 62-68.
- [14] 费孝通. 各具特色的吴江小城镇[J]. 瞭望周刊, 1984(2): 18-20.  
FEI X T. Wujiang small towns with their own characteristics[J]. Outlook, 1984(2): 18-20.
- [15] 国家体改委农村司. 全国小城镇试点改革经验文集[M]. 北京: 改革出版社, 1996: 195.
- [16] 张永军. 陕甘宁特色小镇之照金经验[J]. 西部大开发, 2014(7): 146.  
ZHANG Y J. Shanxi-gansu-ningxia characteristic small towns zhaojin experience[J]. West China Development, 2014(7): 146.
- [17] 打造中国太平奥林匹克体育小镇, 建设云南安宁社会主义新农村[J]. 红旗文稿, 2007(17): 42.  
To build a Peaceful Olympic sports town in China and a new socialist countryside in Anning, Yunnan[J]. Red Flag Manuscript, 2007(17): 42.
- [18] 唐人元. 富阳: 建设中国首个智慧体育特色小镇[J]. 杭州, 2015(13): 62.  
TANG R Y. Fuyang: Build the first smart sports town in China[J]. Hangzhou, 2015(13): 62.
- [19] 杨宏山, 李娉. 政策创新争先模式的府际学习机制[J]. 公共管理学报, 2019, 16(2): 1-14.



- YANG H S, LI P. Inter-Governmental Learning Mechanism for the Championship Model of Policy Innovation[J]. Journal of Public Management, 2019, 16(2): 1-14.
- [20] 司亮, 王薇. 我国体育小镇空间生产的理论框架及实践路径[J]. 沈阳体育学院学报, 2017, 36(5): 53-58.  
SI L, WANG W. Theoretical framework and practice approaches to production of space in sports town in China[J]. Journal of Shenyang Sport University, 2017, 36(5): 53-58.
- [21] 车雯, 张瑞林, 王先亮. 文化承继与产业逻辑耦合: 体育特色小镇生命力培育的路径研究[J]. 体育科学, 2020, 40(1): 51-58.  
CHE W, ZHANG R L, WANG X L. Cultural Inheritance and Industrial Logic: Research on the Way to Cultivate Vitality of Sports-featured Towns[J]. China Sport Science, 2020, 40(1): 51-58.
- [22] 崔建国. 江苏省“体育健康”特色小镇建设的经验及启示[J]. 首都体育学院学报, 2019, 31(5): 432-437.  
CUI J G. Experience and enlightenment of the construction of sports and health featured town in Jiangsu Province[J]. Journal of Capital University of Physical Education and Sports, 2019, 31(5): 432-437.
- [23] 白占群. 创新体育产业发展模式, 为建设体育强国探路: 槐房国际足球小镇调研报告[J]. 中国领导科学, 2016(7): 50-52.  
BAI Z Q. Innovate the development mode of sports industry, and explore the way to build a sports powerhouse - Huaifang International Football Town Investigation report[J]. China Leadership Science, 2016(7): 50-52.
- [24] 张雷. 运动休闲特色小镇: 概念、类型与发展路径[J]. 体育科学, 2018, 38(1): 18-26.  
ZHANG L. Sports and Leisure Characteristic Town: Concept, Category and Development Path[J]. China Sport Science, 2018, 38(1): 18-26.

## The comparative study on public policy evolution and policy text in sports towns in China

Liu Cheng<sup>1</sup>, Xu Simin<sup>2</sup>, Liu Lanjuan<sup>3</sup>

(1. Department of Physical Education, Donghua University, Shanghai 201620, China; 2. Bank of Ningbo Co., Ltd Quzhou Branch, Quzhou 324000, China; 3. School of Physical Education, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

**Abstract:** In order to promote our country's sports public policies and regulations system and its construction, we use literature, text analysis, social network analysis, case study and comparative research methods, based on the policy learning perspective, deeply analyze the evolution of public policy, our country's sports towns of 129 issued by the central level in 2014—2019 and represented by Jiangsu provincial town in local level sports policy text are compared, and the quantitative study found that: the national local sports town public policy experienced a bottom-up and top-down policy learning interactive process. From 2014 to 2019, the time dimension and frequency of the promulgation of relevant support policies in local sports towns in Jiangsu, Zhejiang and Shanghai have obvious characteristics and strong continuity, and the policy environment is increasingly favorable. The focus and construction ideas of such support policies at the local level and the national level in Jiangsu, Zhejiang and Shanghai are highly consistent, and the policy innovation is a kind of progressive active adjustment and change. However, compared with characteristic towns, the policy characteristics of this field of sports are still to be formed, and the relevant policy contents of the sports towns in Jiangsu, Zhejiang and Shanghai have a tendency of homogenization.

**Keywords:** sports town; sports and leisure features town; sports features town; public text; policy study

[责任编辑 杨浦 刘洋]