

地方政府体育产业创新扩散双向驱动 ——基于纵向激励与横向竞争下的体育特色小镇实证研究

柳佳鹏

(武汉体育学院 艺术学院,湖北 武汉 430079)

摘要: 体育特色小镇兼属特色小镇和体育产业发展目标的双重工具创新。运用文献资料、对比分析、逻辑演绎等方法,基于纵向激励与横向竞争下的体育特色小镇实证研究探析地方政府体育产业创新扩散双向驱动。行政发包制和地区锦标赛模型视角下的高层政策纵向激励,以及地方府际横向竞争双向嵌入,显著影响地方政府对于移植或借鉴体育特色小镇的成本衡量,进而影响其扩散态势。政策激励的成本模糊和竞争激烈的成本忽略,使得体育特色小镇快速扩散;政策紧缩的成本清晰和竞争缓和的成本重压,导致体育特色小镇扩散放缓。体育特色小镇在弱激励和低竞争组合下缓慢发展,在强激励和高竞争组合下快速扩散,在弱激励和高竞争组合下关停并转,在强激励和低竞争组合下有限扩散。

关键词: 体育产业;特色小镇;工具创新;行政发包制;地区锦标赛

中图分类号: G812.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-983X(2023)03-0256-06

Two-way Drive of Innovation Diffusion of Local Government Sports Industry: An Empirical Study on Sports Characteristic Towns Based on Vertical Incentives and Horizontal Competition

LIU Jiapeng

(School of Art, Wuhan Sports University, Wuhan Hubei, 430079)

Abstract: Sports characteristic town is the dual tool innovation of characteristic town and sports industry development goal. Using the methods of literature, comparative analysis and logical deduction, this paper analyzes the bidirectional driving of local government sports industry innovation and diffusion based on the empirical study of sports characteristic towns under vertical incentive and horizontal competition. The vertical incentives of high-level policies from the perspective of administrative contracting system and regional championship model, as well as the bidirectional embedding of local government-to-government horizontal competition, significantly affect the cost measurement of the local government to transplant or learn from the town with sports characteristics, thus affecting its diffusion trend. The cost of policy incentive is vague and the cost of fierce competition is ignored, which makes the sports characteristic town spread rapidly. The clear cost of the policy tightening and the cost pressure of the easing of competition lead to the slowing down of the spread of sports towns. Sports characteristic towns develop slowly under the combination of weak incentive and low competition, spread rapidly under the combination of strong incentive and high competition, shut down and turn around under the combination of weak incentive and high competition, and spread limited under the combination of strong incentive and low competition.

Keywords: sports industry; characteristic town; innovation of tool; administrative outsourcing system; regional championship

创新是引领发展的第一动力,体育产业创新是引领体育产业发展的重要动力,体育特色小镇即为其中典型一例。国内有关体育特色小镇的研究在2017年之后剧增,但成果主要集中于借鉴国外发展经验,启示本土建设实践,并结合各地实际提出地方层面创建路径^[1-5],而后进一步提出体育特色小镇发

展的动力机制^[6-8]。尽管如此,不少学者还是对地方政府体育特色小镇建设进行了冷思考,代表性研究有李昂、郇昌店、杜江^[9]较早提出业态模糊导致体育小镇经营盈利预期较差、要素保障制约导致项目落地存在差距、创新集聚层次较低导致产业层次不高等问题。对比国外视野将体育小镇置于长时段历史进行纵深式考察,我国体育小镇也需要进行认知反思和思想重构。基于国情政策推动无法完全实现从政策到成长的有效过渡,体育特色小镇产业培育、功能定位、合理规划和长效运营这4个环节皆是其生存必备条件^[10]。体育小镇政策激励信号较弱,项目后续延续衔接有难度,地方政府应通过政策整合强化政策激励信号,以保障社会激励效应为底线重视社会

收稿日期:2022-12-13

基金项目:国家社会科学基金项目(18BTY044)。

作者简介:柳佳鹏(1999~),男,湖北武汉人,在读硕士,研究方向:体育产业,E-mail:1154434741@qq.com。

效应与经济效应相互协调,多渠道推进体、农、旅 3 大产业融合^[11]。

在产业创新视域下,体育特色小镇兼属特色小镇和体育产业发展目标的双重工具创新,其扩散历程从初期的缓慢发展,到后来的快速扩散,再到之后的关停并转,又到如今的有限扩散。但既有研究对于我国体育特色小镇创新扩散的历程并未予以足够关注,特别是对其波动式发展的学理解析尚不多见。本研究以此为切入点,首先,回顾体育特色小镇作为地方政府体育产业创新纷纷上马和增减态势的创新转向;其次,结合行政发包制下的纵向政策激励和地区锦标赛下的横向府际竞争双向嵌入视角,基于地方政府工具创新成本衡量的双重因素,探析体育特色小镇创新扩散政策和府际动力机制;最后,通过政策激励强弱与府际竞争高低组合矩阵,测度体育特色小镇和地方政府体育产业创新走向,既提供一把“理解过去的钥匙”,也探索“未来的先兆,变易的运动”^[12],以期能为地方政府体育产业有序创新和高质量发展提供参考。

1 创新转向:体育特色小镇的波动式发展态势

1.1 地方政府创新类型及其扩散标准

在权威体制与有效治理相结合模式下,特别是历次行政和经济放权有效增加地方政府治理灵活性以来,我国地方政府始终热衷扮演创新和创新扩散的主体角色。创新是指,政府第一次采纳某一新项目或新政策,即使该项目已经十分陈旧,或者已被诸多政府所采纳过,而政府创新扩散则是指,政府创新通过特定渠道在政府之间传播的过程,即某地政府创新在另一地政府得到应用^[13]。需要说明的是,并非所有创新都适合扩散,任何创新扩散都有一定适用标准。一般而言,地方政府创新可以分为目标创新和工具创新。目标创新是指,地方政府首创性地提出新的目标和结果,并将之付诸实践,其扩散适用标准在于,特定创新所能达到的治理结果是否符合其他地方政府的治理需求,根据需求范围,可以分为适合全国性扩散、局域性扩散,以及不适合扩散的目标创新。工具创新是指,在高层政府的既定目标之下,地方政府为达成目标而采取新的手段或方法,其扩散适用标准在于,其他地方政府移植或借鉴成本是否小于达成高层政府既定目标而自主进行手段或方法创新的成本,根据扩散范围,也可分为适合全国性扩散、局域性扩散,以及不适合扩散的工具创新^[14]。

1.2 政策信号和体育产业的双重推力

浙江省政府于 2014 年 10 月印发《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(简称:46 号文件),明确指出到 2025 年我国体育产业总规模超过 5 万亿元,成为推动经济社会持续发展重要力量的既定目标,要求各地结合自身条件,制定具体实施意见和配套政策,加快发展体育产业^[15]。基于此,各地政府纷纷响应,采取多项措施推进体育竞赛表演业、用品制造业、教育培训业等体育产业工具创新。在这些工具创新中,地方政府始终扮演着重要角色,不仅自身成为主要投融资主体,并且在对市场主体的招商引资、设施建设、行政审批、资源倾斜,以及优化营商环境等方面都给予诸多便利。

在地方实践中,浙江省政府于 2014 年 10 月首次公开提及“特色小镇”,又于 2015 年 4 月出台《关于加快特色小镇规

划建设的指导意见》^[16],创造性地提出浙江省特色小镇建设规划和目标,属于典型的地方政府目标创新。其后,浙江省特色小镇目标创新引起高层关注,发展成效得到高层肯定。2016 年 7 月,国家住建部、发改委、财政部联合发布《关于开展特色小镇培育工作的通知》^[17]提出,以产业转型升级为目标,到 2020 年在全国范围培育发展 1 000 个左右特色小镇。2017 年 5 月,国家体育总局办公厅发布的《国家体育总局办公厅关于推动运动休闲特色小镇建设工作的通知》,明确要求各地结合自身实际,发展体育特色小镇,标志着全国范围体育特色小镇建设工程正式启动^[18]。可以看出,起初作为一种典型地方政府目标创新,浙江省特色小镇在获得高层以政策形式认可和推广之后,成为其他地方政府完成高层既定目标而进行工具创新的热衷之物。

在此之后,各地政府纷纷响应高层政策前往浙江调研,结合本地条件并以不亚于之前发展任何形态体育产业工具的力度建设体育特色小镇。在初期,各地政府移植或借鉴体育特色小镇的样本主要是浙江省、江苏省体育特色小镇;到后来,随着体育特色小镇在两省之外更多省份陆续建成,这些省份也在逐渐成为更多省份移植或借鉴体育特色小镇建设的样本。至此,体育特色小镇成为国家层面特色小镇和体育产业发展目标的双重工具创新。

1.3 从纷纷上马到淘汰整改态势转向

在国家层面确定特色小镇和体育产业发展目标双重推力下,体育特色小镇作为地方政府达成高层既定目标而移植或借鉴的产业工具创新,在较短时间内便显出立竿见影的扩散效应,不仅表现在建设数量快速增加,以及投资规模急剧增长,且在地域结构分布和功能类型组合方面,都显出让人惊叹的扩散态势。

在数量增长趋势上,2014 年全国体育特色小镇有 21 个,2015 年为 47 个、2016 年有 81 个,2017 年国家体育总局颁布的第一批国家级体育特色小镇迅即达到 96 个。在投资规模上,仅第一批 96 个国家级体育特色小镇规划 3 年基本建成需要的投资总额就将近 2 000 亿元,单体平均投资额度就达 20 亿元以上。投资来源主要依靠地方财力,特别是地方政府招商引资。但是,能在 3 年左右投资 20 亿元的市场主体一般都为规模以上大型工业或地产企业,必然需要地方政府大力支持、密切合作和引资博弈^[19]。在地域结构分布上,第一批 96 个国家级体育特色小镇试点遍布内地 31 个省(区、市),西北 5 省中的陕西省有 3 个,其余 4 省分别有 1 个;西南 5 省中的四川省、云南省、重庆市各有 4 个、贵州省有 2 个、西藏有 1 个,可谓遍地开花。在功能类型上,体育+旅游、体育+文化、体育+康养、体育+培训模式层出不穷,赛事型小镇、康养型小镇、产业型小镇、休闲型小镇门类齐全,加上体育项目多样性和产业链条延展性,这些体育特色小镇的具体运作形式堪称五花八门。

历经几番扩散检验后,截至 2018 年 12 月,随着全国范围 419 个“问题小镇”已被淘汰整改,413 个“特色小镇”正本更名,国家体育总局命名的第一批 96 个国家级体育特色小镇或运动休闲小镇淘汰整改 34 个,保留 62 个。至此,体育特色小镇的创新扩散趋势开始放缓。截至 2021 年 10 月,在国家级体育特色小镇仍未超出 62 个的情况下,各地区、各层级、各类型体育

特色小镇总数仅有 120 余个^[20]。可以看出,近几年作为特色小镇和体育产业双重工具创新的体育特色小镇扩散态势已经相对缓慢,其中,部分体育特色小镇甚至因为各种原因而遭遇关停并转。

2 双向嵌入:地方政府体育产业创新扩散机制

把发展体育特色小镇作为完成高层政府特色小镇和体育产业发展目标的工具创新,地方政府需要衡量对其借鉴或移植成本相比自主进行其他工具创新的成本。然而,工具创新成本的衡量有着较为复杂的影响因素。针对地方政府创新转型相关研究,高层政府的纵向政策激励和同级政府的横向府际竞争,对于地方政府衡量工具创新成本有着显著影响^[21]。

2.1 纵向激励:体育产业创新扩散的政策因素

高层政策纵向激励对于地方政府体育产业工具创新扩散的影响效应,必然涉及两者关系形态。“行政发包制”模型^[22]可以有力解释体育产业创新扩散中纵向政策激励对于地方政府衡量移植或借鉴体育特色小镇成本的影响,及其导致两者关系形态变迁。行政发包制是介乎科层制和发包制之间的混合形态,围绕政策执行中的行政权分配、经济激励、过程控制 3 个维度统一调整,决定层级政府间的关系特征和地方政府的行动成本^[23]。根据行政发包制模型,高层政府在将体育特色小镇建设目标向地方政府发包时,也将相应的行政裁量权、经济激励、过程控制统一发包至地方政府,但会根据地方政府承包表现将 3 个维度在两者之间进行动态调整。

2.1.1 成本模糊:政策支持下的迅速扩散

高层政府的政策支持,意味着体育特色小镇建设的行政发包制偏向发包一方,具体如下:1)高层宏观支持政策密集出台,这些政策更加具备指导性,而非指令性,特别是在体育特色小镇建设标准规定上比较模糊,即存在“模糊发包”,这意味着将政策执行的具体操作权更多交于地方政府。2)通过落实这些政策,地方政府可以适当突破既定预算约束,调整投资计划、上马投资项目,甚至于将体育特色小镇列为重大攻关项目,特别是借此获取筹集大量预算外建设资金的机会。3)由于体育特色小镇在绝大多数省份属于新兴产业形态,可供借鉴或移植的成功样本较少,加之地区发展差异较大,而国家层面也需要在总结较为全面的地方试验基础上才能积累成熟经验,并且高层政府要在短时间内同时面向 31 个省份发包,监督和协调成本非常之高,因此对于地方政府建设体育特色小镇更多保持一种结果导向的验收考核,而对政策执行过程干预较少。此时体育特色小镇行政发包制的 3 个维度同时偏向发包一方,能为地方政府通过建设体育特色小镇创造成绩提供较大激励。

相关统计显示,从 2014~2018 年,与建设体育特色小镇相关的支持性国家级政策文件颁布数量接近 20 个^[24]。这些政策促使地方政府在借鉴或移植体育特色小镇的过程中拥有更多自由裁量权、经济激励、行动空间。在该态势下,纵向层级政府行政发包制的 3 个维度内在统一、相互配合的偏向发包一方,使得体育特色小镇在被地方政府作为工具创新时成本模糊,迅速扩散。

2.1.2 成本清晰:政策紧缩下的扩散放缓

政策紧缩,往往是因为地方政府承包高层发展目标而进行工具移植或借鉴过程中对于高层目标的偏离所致。其也意味着体育特色小镇建设的行政发包制偏向行政一方,具体如下:1)高层政府在发觉地方政府对体育特色小镇建设目标的偏离达到一定程度后,会行使权威体制的随时干预权,减少地方政府的自由裁量权。比如,遏制地方政府将特色小城镇改头换面为体育特色小镇,套取国家政策支持和资金的偏离行为。2)部分地方政府针对体育特色小镇建设进行的投融资数额普遍巨大,甚至因为大规模融资贷款而导致尾大不掉,不仅影响其他项目正常进行,而且加重政府债务风险,从而引起高层政府强化对于地方政府的预算约束,特别是禁止地方政府以建设体育特色小镇为由,大量筹集预算外资金。3)地方政府在建设体育特色小镇过程中,对于高层目标的偏离将会导致后者加强对于前者偏离行为生产风险的过程控制,特别是拉网式排查和媒体组暗访。3 个维度同向行政一方偏离,使得地方政府通过建设体育特色小镇创造成绩的激励空间减小。

这种态势下,若继续移植或借鉴体育特色小镇,地方政府拥有的自由裁量权、经济激励、内部空间都会受到强化控制。明显的表现是,国家发改委和相关单位于 2017 年 12 月、2018 年 9 月分别印发《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》《关于建立特色小镇和特色小城镇高质量发展机制的通知》。两份纠偏性文件以及 2019 年专门召开的全国特色小镇现场大会,旨在加强特色小镇规范管理和理性发展,使得体育特色小镇作为地方政府体育产业工具创新的成本清晰、扩散放缓。2021 年 9 月,国家发改委公布《关于印发全国特色小镇规范健康发展导则的通知》,将此前有关部委和单位颁布的十余部体育特色小镇相关政策一并废止^[25],这使得前期地方政府根据这些高层政策制定的地方政策失去部分依据,也使得体育特色小镇后续扩散更加缓慢。行政发包制逻辑下的体育特色小镇扩散态势转向由强激励、成本模糊、迅速扩散,经地方政府在高层政府支持下的工具创新对于高层既定目标的偏离行为,转变为弱激励、成本清晰、扩散缓慢。

2.2 横向竞争:体育产业创新扩散的府际因素

与高层政策纵向激励使得地方政府将体育特色小镇建设作为体育产业工具创新相关联,地方政府之间的横向府际竞争是又一显著影响因素。统计数据表明,内地 31 个省(区、市)总计设定到 2025 年体育产业规模目标达到 7 万亿元,远超 46 号文件 5 万亿的既定目标。可见,地方政府之间对于发展体育产业存在明显“层层加码”现象,并且多是府际竞争下的主动加码。地方政府将体育特色小镇建设作为工具创新,嵌入府际之间体育产业发展竞争的地区“锦标赛”模型^[26],对于解释该现象具有一定力度。在地区“锦标赛”模型下,地方政府将体育特色小镇作为府际之间体育产业发展的竞争载体,以地区利益为竞争动力,以目标确立、资源争夺、示范创建为主要竞争方式。竞争的激烈或缓和状态,决定地方政府对于体育特色小镇建设成本的态度,进而影响其扩散态势。

2.2.1 成本忽略:竞争激烈下的迅速扩散

竞争激烈表现为,地方政府间围绕体育特色小镇确定发展目标、争夺关键资源、创建示范试点,具体表现为:1)将其他地区,前期为浙江省、江苏省,其后以邻近省已经建成,尤其是

正在建设的体育特色小镇为参照目标,确定本地区体育特色小镇发展目标,以此展开投资规模与招商引资之间的较量与竞争。2)以本地体育特色小镇为载体,争夺体育产业相关核心资源,比如大型赛事举办标的、体育产业经营管理人才,并为能够落户于此的大型体育赛事提供专项资金资助补贴,为体育产业经营管理人才提供优厚待遇。3)争先制定颁布体育特色小镇发展政策,综合运用行政、财政、金融、法规政策等工具,争取能在竞争中优势胜出,并将本地体育特色小镇建设成为国家级示范点,获得高层关注和“一次性”资助^[27]。特别突出的是,体育特色小镇建设的土地审批权在县级政府,而县域激烈竞争在我国由来已久。面对如此大规模的投资项目,县级政府极易作出拥抱“业态”过热行为。

需要指出的是,围绕将体育特色小镇建设作为体育产业工具创新而进行激烈竞争,地方政府无疑要付出高昂成本,一是要提高建设体育特色小镇在发展体育产业中的成本投入,二是要提高发展体育产业在促进经济增长中的成本投入。但在激烈的竞争态势和热切的获胜预期之下,地方政府极易选择忽略相关成本以及移植或借鉴过程中的模仿和加码行为,甚至导致地方政府在建设属于自己的体育特色小镇时选择不计成本。在实践中,安徽某地为了打造本地全国知名垂钓小镇,竟将规划资金码至 100 亿元,达到国家级体育特色小镇单个平均规划金额的将近五倍,但在后续建设中,该地体育特色小镇不得不因资金问题走向停摆^[28]。

2.2.2 成本重压:竞争缓和下的扩散放缓

竞争缓和往往是因为激烈竞争下地方政府不良竞争和盲目竞争而造成的负向效应所致:1)存在虚假体育特色小镇。一是部分地方政府未将体育特色小镇的概念搞清,急于投资,相互跟风,盲目攀比;二是部分地方政府过度担任投资主体或急于招商引资,然而建设项目未经严格规划,造成市场主体投资中断,项目烂尾,使得项目“蓝图”止于纸面;三是一些大型房地产企业打着开发体育特色小镇的旗号,借助地方政府支持,大搞圈地,进行房地产开发。2)体育特色小镇产业不强。一是部分省、市、县级体育特色小镇建设一哄而上,但并未精准把握“特色”这一核心,造成产业规模小、项目少、缺乏主导龙头体育企业,使得实际状况与规划预期,特别是盈利预期差别较大;二是一些地方政府以东部发达地区模式成熟的体育特色小镇为借鉴或移植样本,在府际竞争中“际际”加码,造成一部分基础产业薄弱和消费能力不强地区的体育特色小镇水土不服、质量不高,难以取得竞争优势^[29]。负向效应不断积累导致扭曲成本持续积压,在其累积至一定程度后,进而导致地方政府对于承受高昂竞争成本难以为继,使得体育特色小镇的扩散态势在成本压力愈加沉重之下趋于缓和。

扩散放缓的致因,还在于地方政府间的竞争逻辑导致其与市场主体的意见分歧。例如,在江苏某地体育特色小镇建设中,市场主体谋定集中资源发展马术项目,而地方政府未给竞争加码,要求市场主体追加投资带动其他类型体育产业,否则减少政府在配套公共基础设施方面的投资,反而导致市场主体投资积极性削减^[30],这使得如果竞争逻辑仍将继续,导致合作关系破裂,那么地方政府就需重新招商引资,造成地方政府面临更大成本压力。地区锦标赛逻辑下体育特色小镇扩散态

势由高竞争、成本忽略、迅速扩散,经地方政府在竞争激烈下不良竞争与盲目竞争积累的负向效应,转变为低竞争、成本重压、扩散放缓。

3 扩散限度:机制组合矩阵下的体育特色小镇

体育特色小镇由纷纷上马到淘汰整改,再到缓慢扩散的波动式发展历程,充分体现了纵向政策激励与横向府际竞争组合之下的体育产业工具创新实践特征。纵向激励的强弱与横向竞争的高低决定了其发展态势(见图 1)。

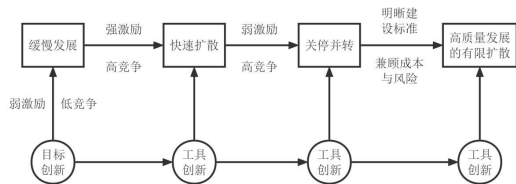


图 1 纵向激励与横向竞争下的体育特色小镇发展态势演变

3.1 弱激励和低竞争组合的缓慢发展

弱激励和低竞争是指,体育特色小镇初期主要是被浙江省、江苏省等少数东部地区发达省份地方政府作为目标创新而创造性地提出,并付诸实践。在该时期下,体育特色小镇在两个省份经历了较长时间的实践探索,逐渐形成了符合本地经济发展阶段、社会文化特质、区域消费水平的成熟模式,为两省体育产业和经济社会发展做出一定贡献。但在此时,体育特色小镇还未引起高层关注,也还未有国家级专门性政策文件予以在全国范围的激励发展,使其主要停留在地方政府目标创新阶段。同时,由于作为国内地方经济社会发展前沿省份,江浙两省的目标创新也常会被其他省份予以借鉴或移植,包括体育特色小镇。但在此时,由于高层政策激励和府际横向竞争相对缺乏,这些体育特色小镇的扩散速度较为缓慢,仅被一些经济社会发展水平与江浙两省相当的省份移植或借鉴。

3.2 强激励和高竞争组合的快速扩散

强激励和高竞争是指,起初作为少数地方政府目标创新的体育特色小镇,在创新始发地江浙等省份取得较为可观的发展效果后,通过层级汇报和层级传递逐渐引起高层重视,进而更被国家级多部门专门性支持政策密集出台的形式,获得在全国范围扩散的激励。此时,正值地方政府体育产业发展竞争加剧之际,特别是在 46 号文件出台后,地方政府对于发展体育产业有着明显的“层层加码”和府际竞争现象,而且体育特色小镇起初作为江浙两省地方政府目标创新的发展成效也相当可观,能为地方政府提供较为强烈的预期收益。此时,在高层政策纵向强激励和地方政府横向高竞争双向嵌入态势之下,体育特色小镇成为地方政府发展体育产业的工具创新,深深嵌入地方政府体育产业发展竞争,在被地方政府迅速移植或借鉴中得以快速扩散。

3.3 弱激励和高竞争组合的关停并转

弱激励和高竞争是指,地方政府在高层政策纵向激励下将体育特色小镇作为工具创新,嵌入地方政府体育产业发展竞争时,对于高层政策既定目标有所偏离,并且存在“际际加码”的盲目竞争和不良竞争行为,从而引起高层政府纠偏,进

而引起旨在推动全国特色小镇规范管理以及理性发展的两份纠偏性文件和全国特色小镇现场会。然而,由于地方政府对于体育特色小镇投入成本较大,周期较长,铺开面广,高层纵向政策激励短时间内迅速弱化,将会使得还未完成建设的体育特色小镇一方面可能终止建设,另一方面也许欲罢不能,手足无措,而且各个省份建设完成的体育特色小镇已经开始经营竞争,特别是承载着成为体育产业产值重要增长点的希望。但是,竞争的优胜劣汰使得部分体育特色小镇与终止建设的体育特色小镇走向关停并转。从国家层面将第一批国家级体育特色小镇试点从 96 个移除至 62 个来看,接近三分之一的体育特色小镇并不符合国家层面发展目标要求。

3.4 强激励和低竞争组合的有限扩散

强激励和低竞争是指,在体育特色小镇初期被地方政府作为目标创新,后来被地方政府作为体育产业发展的工具创新,经历了弱激励、低竞争下的缓慢发展,强激励、高竞争下的快速扩散,弱激励、高竞争下的关停并转境遇之后,高层政府明晰了体育特色小镇建设成本,提高发展门槛;地方政府重视了体育特色小镇建设成本,不再急于竞争。这会使得地方政府如果再将体育特色小镇作为体育产业发展的工具创新,将要面临更高、更多、更全的综合要求,特别是投资规模和盈利效益。但是在建成之后,这些经过严格规划、科学定位、优胜劣汰的体育特色小镇对于地方政府体育产业,乃至区域经济社会发展都能产生较为可观的贡献,对于地方政府也能产生较强激励。但是必须看到,此时的体育特色小镇建设标准在国家层面已经相当明晰,成本、收益、风险皆大。这种情况下,地方政府对其不会再有强激励、高竞争时那样的热衷程度,而是使其走向有限扩散,并且是相对高质量发展的有限扩散(纵向激励与横向竞争下体育特色小镇四阶段波动式发展矩阵见图 2)。

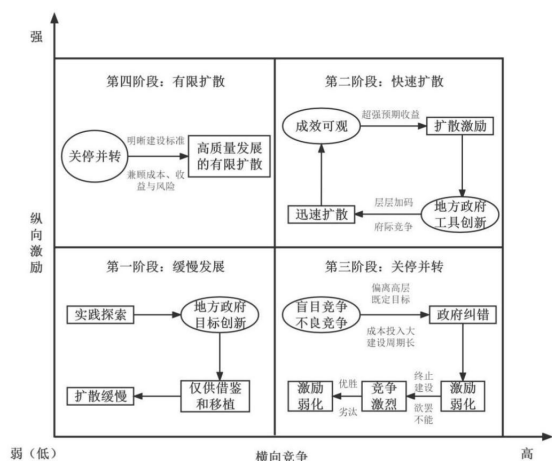


图 2 纵向激励与横向竞争下的体育特色小镇四阶段波动式发展矩阵

图 2 表明,作为纵向激励与横向竞争双重驱动下地方政府体育产业创新扩散典型代表的体育特色小镇,当前正处于强激励和弱竞争组合的有限扩散阶段。但该阶段的强激励并非源于纵向政策直接激励,而是经过波动式发展历程历练后,予以严格规划和科学定位产生的高收益激励。进入第四阶段的体育特色小镇,数量虽然有所减少,但以此保留下来的体育特色小镇单体产业规模和增值效应较之以往也均有所明显提

升。应当强调的是,在体育特色小镇波动式发展历程中,经受历练的地方政府于今后移植或借鉴体育特色小镇时,仍然会以第四阶段留存下来的体育特色小镇为主要参考样本。但该时期,作为体育产业发展工具创新的体育特色小镇扩散,定将会在之前波动式发展历程镜鉴下走向高质量发展的有限扩散。与此同时,地方政府也将会有更多体育产业工具创新。

4 结语

在国家政策纵向激励与地方政府横向竞争双向嵌入推动下,体育特色小镇作为特色小镇和体育产业发展目标的双重工具创新,历经政策支持、政策紧缩、竞争激烈、竞争缓和以及“历时态”与“共时态”交叉下波动式的扩散历程。激励的强弱和竞争的高低可以分为 4 类因素,组成体育特色小镇扩散限度矩阵,分别是弱激励和低竞争组合下的缓慢发展、强激励和高竞争组合下的快速扩散、弱激励和高竞争组合下的关停并转以及强激励和低竞争组合下的有限扩散。未来,体育特色小镇将在成本、收益、风险皆高的态势下走向相对高质量发展的有限扩散。另外,体育特色小镇的波动式发展历程也充分体现了地方政府对于将体育产业打造成为新经济增长点的热情,以及借此添注在地区锦标赛中获胜砝码的追求。

当前,在体育产业高质量发展的时代要求下,地方政府作为发展体育产业的主体角色,高层政策纵向激励和府际之间横向竞争仍然是其目标创新和工具创新的重要驱动机制。体育特色小镇的波动式发展历程,即为高层政策纵向激励以及府际之间横向竞争作为地方政府体育产业重要驱动机制的一个典型表现。创新是引领发展的第一动力,这毋庸置疑。今后的地方政府体育产业创新和扩散也将会在两大机制驱动下继续进行,比如体育场馆经营模式创新、数字赋能体育产业创新、区域体育产业协同发展创新等。为了创新有效推动体育产业高质量发展,本文提出如下建议:1)基于结合东、中、西部投产成功的体育产业创新评估和控制成本,允许地方政府围绕相对清晰的成本做出适当调整;2)控制地方政府“加码创新”,特别是对主动加码要严格审批;3)高层政府要根据地方政府体育产业创新的成本清晰程度、激励扭曲风险、府际竞争态势,动态调整目标设定权、检查验收权、激励分配权在高层政府与地方政府之间的合理配置;4)地方政府要准确衡量模仿或借鉴其他地方政府创新的成本与自主进行体育产业工具创新之间的成本比较,因地制宜,避免盲从。

参考文献:

- [1] 沈克印,董芹芹.体育特色小镇建设的地方探索与培育路径——以浙江省柯桥酷玩小镇为例[J].武汉体育学院学报,2018,52(9):25-31.
- [2] 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.
- [3] 朱洪军,张林,鲍明晓.体育特色小镇的国际案例分析与主要启示[J].山东体育学院学报,2018,34(6):28-34.
- [4] 王峰,郑国华,陈宁.美国体育小镇的运行机制及其对中国的启示[J].武汉体育学院学报,2019,53(4):26-33.
- [5] 张未靖,刘东升.新时代我国体育小镇发展研究:理念、实践与对策[J].沈阳体育学院学报,2020,39(3):107-115.

- [6] 司 亮,钟玉姣.资本与权力:我国体育小镇空间生产的主要动力[J].沈阳体育学院学报,2018,37(3):60-65+95.
- [7] 李 娜,马鸿韬,李兆进,等.我国体育特色小镇发展驱动机制研究[J].沈阳体育学院学报,2019,38(2):1-8.
- [8] 陈 洋,孔庆波.体育小镇市场化运营中影响力经济的形成过程与实现路径[J].武汉体育学院学报,2021,55(4):53-59.
- [9] 李 昂,邴昌店,杜 江.我国体育特色小镇热的冷思考[J].山东体育学院学报,2018,34(4):42-46.
- [10] 王 成.中外比较视域下的体育小镇认知反思与重构[J].上海体育学院学报,2020,44(1):78-86+94.
- [11] 朱罗敬,方春妮,肖 婷.“1.0 代体育小镇”阶段性实践经验、实践困境与优化路径——以城市近郊邻水镇体育小镇为例[J].体育与科学,2021,42(1):106-113.
- [12] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯选集(第 46 卷上)[M].北京:人民出版社,1979:458.
- [13] ZHU X F.Mandate Versus Championship:Vertical government intervention and diffusion of innovation in public services in authoritarian China[J].Public Management Review,2014.DOI:https://doi.org/10.1080/14719037.2013.798028.
- [14] 郁建兴,黄 飏.地方政府创新扩散的适用性[J].经济社会体制比较,2015(01):171-181.
- [15] 国务院.关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见[J].辽宁省人民政府公报,2014(20):5-11+24.
- [16] 浙江省人民政府.关于加快特色小镇规划建设的指导意见[J].浙江省人民政府公报,2015(13):6-8.
- [17] 中华人民共和国住房和城乡建设部.住房城乡建设部国家发展和改革委员会财政部关于开展特色小镇培育工作的通知[EB/OL].(2017-06-15)[2022-12-01].http://fgw.qinghai.gov.cn/ztzl/n2018/pppzl/zcf/gjbgwfwj/201706/t20170615_51181.html.
- [18] 国家体育总局.体育总局关于推动运动休闲小镇建设工作的通知[EB/OL].(2017-05-11)[2022-12-01].http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/11/content_5192975.htm#1.
- [19] 中机院.体育特色小镇三年基本建成,整个投资近 2000 亿元[EB/OL].(2017-12-15)[2022-12-01].http://www.reportway.org/hangyixinwen/1512201717835.html.
- [20] 叶 欠,刘春雨,闫浩楠.特色小镇发展现状与政策选择[J].宏观经济管理,2020(09):26-27+30.
- [21] 何艳玲,李 妮.为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2017,70(1):87-96.
- [22] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014,34(6):1-38.
- [23] 丁自豪,王 鹤.基层体育社会组织与政府合作治理的演化形态与推进路径[J].湖北体育科技,2022,41(9):759-764.
- [24] 赵雯婷,丁怡清,封 英,等.聚力探索特色小镇 开辟体育产业全新格局——北京大学第 9 届中国体育产业高峰论坛综述[J].北京体育大学学报,2019,42(2):95-102.
- [25] 规划司.关于印发全国特色小镇规范健康发展导则的通知[EB/OL].(2021-09-30)[2022-12-01].https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202109/t20210930_1298530_ext.html.
- [26] 周黎安.“官场+市场”与中国增长故事[J].社会,2018,38(2):1-45.
- [27] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(07):36-50.
- [28] 杨 强.体育与相关产业融合发展的路径机制与重构模式研究[J].体育科学,2015,35(7):3-9+17.
- [29] 杨 华.县域晋升锦标赛模式有效性分析[J].长白学刊,2019(05):86-91.
- [30] 华正伟.体育特色小镇:新经济空间的赋能、融合与优化[J].学术交流,2022(02):86-96+191.

(上接第 243 页)

- [41] 张得让.论政府采购的调控功能[J].中国政府采购,2004(09):30-33.
- [42] 潘 彬,罗新星,徐选华.政府购买与居民消费的实证研究[J].中国社会学,2006(05):68-76+207.
- [43] 郑志强,郑 娟.政府购买体育公共服务的经济效应与推进策略[J].体育学刊,2015,22(5):49-53.
- [44] 彭国强,杨国庆.“十四五”时期中国竞技体育的发展战略与创新路径[J].首都体育学院学报,2021,33(3):257-267.
- [45] 赵吉峰,邵桂华.新中国成立以来竞技体育赶超发展的演进历程、现实问题与转型方向[J].天津体育学院学报,2021,36(2):241-248.