体育产业政策的注意力配置与结构特征——基于8份政策文本的PMC分析

包伦隆
广西师范大学，中国·广西 桂林 541006

摘要：体育产业政策数量不少，但政策注意力落在哪里仍需追问。本文选取 2017—2026 年国家与湖南两级 8 份政策文本，设置 10 个一级变量、40 个二级变量，用 PMC 指数逐份评分。8 份文本平均得分 7.971，其中 5 份达到优秀线。省级均值 8.267，高于国家级 7.675；产业专项均值 8.427，比全民健身类高 1.216 分。结构上，政策保障得分仅 0.775，金融支持和税收优惠各见于 5 份文本，就业目标见于 4 份。2026 年版《计划》未出现“体育产业”，用品制造、金融、税收等条款也缺失。可见健身政策仍偏重“建场地、办活动”，与产业政策衔接不足。建议在健身政策中补充产业条款，在产业政策中强化金融、税收和就业目标。

关键词：体育产业；政策文本；PMC 指数；注意力配置；央地比较

Attention Allocation and Structural Characteristics of Sports Industry Policies: A PMC Analysis of Eight Policy Texts

Bao Lunlong
Guangxi Normal University, China Guangxi Guilin 541006

Abstract: Although the number of sports industry policies has increased, where policy attention is actually allocated remains a question worth examining. This paper selects eight policy texts issued at the national and Hunan provincial levels between 2017 and 2026, constructs 10 first-level and 40 second-level variables, and scores each text using the PMC index. The average score of the eight texts is 7.971, with five reaching the excellence threshold. The provincial average is 8.267, higher than the national average of 7.675; the average for industry-specific policies is 8.427, 1.216 points higher than that for national fitness policies. Structurally, the policy guarantee dimension scores only 0.775; financial support and tax incentives each appear in five texts, and employment goals appear in four. Under the coding rules of this study, the 2026 Plan contains no reference to "sports industry," and clauses on sporting goods manufacturing, finance, and taxation are also absent. It can be seen that fitness policies still focus on "building venues and organizing events" and are insufficiently connected with industry policies. The paper recommends adding industry clauses to fitness policies and strengthening financial, tax, and employment goals in industry policies.

Keywords: Sports industry; Policy text; PMC index; Attention allocation; Central-local comparison

0 引言

体育产业政策是推动体育产业成为国民经济支柱性产业的重要工具。2019 年，国务院办公厅先后印发《体育强国建设纲要》和《关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见》，确立了体育产业发展的基本框架[1-2]。2021 年和 2026 年先后发布的两轮《全民健身计划》，则把健身场所供给、群众性赛事和科学指导服务列为重点任务[3-4]。在地方层面，湖南自 2017 年起陆续出台健身休闲产业实施意见、体育强省建设规划、体育发展“十四五”规划和全民健身实施计划[5-8]，形成了较为完整的政策链。

从目标看，湖南提出到 2025 年体育产业总规模超过 2000 亿元、增加值占地区生产总值比重达到 1.7%—1.8%，到 2030 年总规模超过 2500 亿元、比重达到 1.8%—2%[6]。选择湖南作为省级样本，一方面因其政策链完整、文本可获取，另一方面其中西部区位与产业基础在全国具有一定代表性，可为同类省份提供参照。

政府注意力是稀缺资源，政策主体在有限理性约束下，只能将注意力集中于部分目标、工具与对象[9]。因此，同样名为“体育产业政策”，有的文本把视角放在场馆与赛事，有的放在金融税收，有的则几乎不提产业。对这些注意力配置进行量化比较，能够回答三个问题，分别是政策整体质量、央地落差和系统性短板。

已有研究多采用定性梳理、政策工具频次统计或单

一案例，缺少对政策文本内部一致性与完整性的量化评价，也难以在同一标尺下比较不同层级、不同类型的政策。PMC 指数模型通过建立多级指标体系并对政策文本逐项打分，可将政策质量转化为可比较的数值[10-11]。本文以 8 份政策文本为样本，构建体育产业政策 PMC 评价体系，测量其注意力强度与结构，识别凹陷维度，为政策优化提供依据。

1 文献回顾与分析框架

1.1 政策注意力

注意力配置理论认为，决策者的注意力决定哪些问题进入政策议程以及哪些工具被优先使用，而政策文本则是注意力的表现形式，包括目标出现次数、工具使用频率、涉及范围等都可以体现政府对该问题的关注程度，对其进行量化就需要同时考虑“强度”和“结构”，即“强度”表示整个政策做得如何，“结构”表示政策把力量放在何处，从而确定政策重点并分析结构不合理的原因[12]。

测量政策注意力一般有三种方式，第一种是词频法，即计算某个词语在文章中出现的次数；第二种是政策工具编码法，根据不同类型的政策工具对每一条进行编码；第三种是综合指数法，将多个方面汇总成一个可以比较的数值。前两种方法能够反映“关注的内容”，但是不能说明“关注的程度”。而第三种方法可以在同一个标准下对不同层次、不同时间的政策进行比较。因此本文选用 PMC，是因为它具有可比性和可分解性。

1.2 政策工具

本文根据 Rothwell 和 Zegveld 的观点，把政策工具划分为供给型、需求型以及环境型[13]。供给型工具是由政府提供资金、场地、人才以及信息；需求型工具是利用消费券、政府采购、试点示范等方式刺激需求；环境型工具是利用税收、金融、土地、法律等手段优化发展条件。三种工具应当保持一定比例，过分侧重某一种工具会使政策效力下降。

体育产业是轻资产、长周期、综合性行业，单纯的资金投入或土地供应，虽然可以建设大量体育设施但是难以维持其正常运作；单纯地刺激消费，供给端也可能无法满足市场需求。供给型工具解决的是“有无”问题，需求型工具解决的是“谁来购买”的问题，而环境型工具解决的是“能否持续”的问题，这三者缺一不可。从这个角度出发审视相关政策文件，就可以看出这些工具是否合理搭配。

1.3 PMC 指数模型

PMC 是由 Estrada 提出的，最初是用来检测政策建模前后一致性的工具，之后也被大量应用于对政策文本进行评估[10]。方法很简单，就是设置一些一级指标，在每个一级指标下面又有一些二级指标，而二级指标只有两种情况，“有”或者“无”，用 0 或者 1 表示，然后一级指标求平均值，相加就是 PMC。它可以给出一个总的分数，也可以分开来看不足之处，便于比较中央和地方或者不同类型之间的政策。

1.4 研究述评

体育政策文本的研究主要有三种方式：一是统计政策工具，观察供给、需求以及环境所占比例；二是进行内容分析，总结目标、任务及保障措施；三是利用指数法评分，对比不同政策优劣。这三种方法都有优点，但是也存在一些不足之处，比如大多数研究只关注一个层面或者一个方面，中央和地方、产业、健身等很少同时比较；另外编码过程往往描述不清，不易被他人检验。

2 研究设计

2.1 样本与数据

按照“央地对照、产业与全民健身兼顾”的原则，选取 8 份政策文本（见表 1）。纳入标准为由国家或湖南省党政部门正式发布，内容与体育产业、健身休闲或全民健身直接相关，文本完整可获取。剔除领导讲话、政策解读、新闻通稿与答复函。其中国家层面 4 份、湖南省级 4 份；产业专项 5 份、全民健身类 3 份。

表 1 政策文本样本

编号	发文机关	文件名称	文号 / 时间	文本字符数
N1	国务院办公厅	关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见	国办发〔2019〕43 号	7793
N2	国务院办公厅	体育强国建设纲要	国办发〔2019〕40 号	11852
N3	国务院	全民健身计划（2021—2025 年）	国发〔2021〕11 号	6531
N4	国务院	全民健身计划（2026—2030 年）	国发〔2026〕26 号	6190
P1	湖南省人民政府办公厅	关于加快发展健身休闲产业的实施意见	湘政办发〔2017〕38 号	6372
P2	湖南省人民政府办公厅	湖南体育强省建设规划（2020—2030 年）	湘政办发〔2020〕28 号	10535
P3	湖南省体育局	湖南省体育发展“十四五”规划	湘体字〔2021〕24 号	21651
P4	湖南省人民政府	湖南省全民健身实施计划（2022—2025 年）	湘政发〔2021〕16 号	6076

文本来源于中国政府网、湖南省人民政府门户网站和湖南省体育局官网，均为公开全文，抓取后统一转为纯文本，剔除页面导航、页脚与附件链接，仅保留正文。样本量虽不大，但覆盖国家与省两级、产业与健身两类，适合

探索性比较；不足在于未纳入市州层级文本，难以观察政策在基层的再细化过程。

2.2 指标体系

根据体育产业政策“性质—时效—级别—领域—工具—目标—对象—内容—保障—作用方式”的十个方面，设置十个一级变量以及四十个二级变量（见表 2），其中二级变量尽可能使用易于理解的语言，例如“体育产业”“赛事”“场馆”“税收”“金融”“就业”等，避免歧义。

指标选取基于三个方面考虑，第一是国家体育产业政策的主要目标，即场馆、赛事、主体、消费等；第二是政策工具理论中的供给、需求、环境三分法；第三是以往 PMC 研究中经常使用的政策属性、时间、等级等一般性标准。为了便于比较，在二级指标上尽可能采用原文表述，例如“体育产业”“体育旅游”“税收”“金融”等，避免过多个人理解[14]。对于一些用词不同的地方，比如“健身休闲产业”“体育服务业”，根据意思归入相应类别。

表 2 体育产业政策 PMC 评价指标体系

一级变量	数量	二级变量
X1 政策性质	5	预测性、建议性、导向性、监管性、描述性
X2 政策时效	3	长期（≥ 10 年）、中期（3—10 年）、短期（≤ 3 年）
X3 政策级别	3	国家级、省级、市级及以下
X4 政策领域	4	体育产业、全民健身、文旅融合、消费与科技
X5 政策工具	3	供给型、需求型、环境型
X6 政策目标	5	规模增长、结构优化、主体培育、消费扩大、就业增收
X7 政策对象	4	企业、社会组织、居民、场馆与园区
X8 政策内容	5	赛事经济、场馆设施、体育用品制造、健身服务、体旅融合
X9 政策保障	5	财政投入、金融支持、土地供给、人才保障、税收优惠
X10 作用方式	3	直接介入、间接引导、市场机制

10 个一级变量的设置遵循“文本属性—政策内容—实施保障”的逻辑。政策性质、时效与级别刻画文本的基本属性；政策领域、工具、目标、对象与内容刻画政策“管什么、怎么管、对谁管”；政策保障与作用方式刻画政策“靠什么落地”。其中，政策时效与级别属于结构性变量，每份文本只取一个值，因而在总分中主要起区分层级与周期的作用，不宜按“缺失”解读。

2.3 编码与计算

编码采取“关键词检索定位 + 通读判读”，即首先利用关键词在文章中进行查找，然后由研究人员根据前后文确定这个二级变量是否存在，存在记为 1，不存在记为 0；政策时效以及政策级别根据文件性质确定。每个一级变量的分数为其所有二级变量分数相加后除以二级变量个数，而 PMC 指数是所有十个一级变量分数相加得到。评分标准是：8-10 分为优秀，6-8 分为良好，4-6 分为一般，小于 4 分为较差。

$$X_i = (1/n_i)\ \Sigma\ X_{ij} \quad ; \quad PMC = \Sigma_i{=}1^{10}\ X_i$$

编码遵循“实质出现”的原则，在税收优惠方面，只有当有“落实相关税收政策”并且有具体措施的情况下才记为 1，否则记为 0；对于就业增收，只有当有从业人员数量、创业带动、岗位开发等内容时记为 1，而在背景中只提到“带动就业”的不计入。这样可以避免由于关键词匹配而造成的过高评分。

3 结果与分析

3.1 总体水平

8 份政策 PMC 指数在 6.433～8.667 之间，平均值为 7.971，标准差为 0.69，总体较好（如表 3 所示）。其中有 5 份达到优秀（PMC ≥ 8），有 3 份为良好。湖南省体育强省建设规划得分最高（8.667），国办发〔2019〕43 号以及湖南省体育发展“十四五”规划次之（都是 8.467），而 2026 年全民健身计划得分最低（6.433）。

从分数上看，8 个文件均不低于 6 分，表明体育产业问题已引起政府重视；但是没有一个文件达到 9 分，说明目前尚无一个文件涵盖所有方面。最高分与最低分之间相差 2.234 分，差异主要不在于目标描述上，而在于保障措施以及内容覆盖面。

从单个文件来看，P2 在十个方面几乎全部得满分，是因为它有明确的目标即到 2030 年全省体育产业总规模达到 2500 亿元以上，占全省 GDP 比重为 1.8%-2%，并且有财政、金融、土地、人才、税收五个方面的支持措施；而 N4 在产业、用品制造、金融、税收、就业等方面均为零分，两者形成强烈对比，这说明政策水平高低并不在于文字是否优美，而在于是否包含产业发展相关内容。

表 3 8 份政策的 PMC 指数与分级

编号	文件	层级	类型	PMC	分级
N1	国办发〔2019〕43 号	国家	产业专项	8.467	优秀
N2	国办发〔2019〕40 号	国家	产业专项	8.267	优秀
N3	国发〔2021〕11 号	国家	全民健身	7.533	良好
N4	国发〔2026〕26 号	国家	全民健身	6.433	良好
P1	湘政办发〔2017〕38 号	省级	产业专项	8.267	优秀
P2	湘政办发〔2020〕28 号	省级	产业专项	8.667	优秀
P3	湘体字〔2021〕24 号	省级	产业专项	8.467	优秀
P4	湘政发〔2021〕16 号	省级	全民健身	7.667	良好

3.2 央地差异

国家级政策 PMC 平均值为 7.675，省级为 8.267，省

级比国家级高 0.592。省级优势在于政策目标和政策保障方面，在目标上，湖南省两个文件对于产业发展规模、结构、主体以及消费都有具体规定；而在保障上，《湖南省人民政府办公厅关于印发〈湖南省推进新型城镇化建设实施方案〉的通知》和《湖南省人民政府办公厅关于印发〈湖南省推进新型城镇化建设实施方案〉的通知》都涉及财政、金融、土地、人才、税收五个方面内容，但是国办发〔2019〕40 号文件对于税收以及就业目标提及较少。

这种区别是由于政策的功能不同造成的。国家主要是确定大方向和大原则，所以规定比较笼统；而地方要落实这些规定，因此在手段、目的以及对象等方面都比较明确。另外，篇幅长短也会对编码产生影响，湖南省体育发展“十四五”规划有 21651 个字，是 2026 年全民健身计划的 3.5 倍，所包含的二级变量也就相应增多。所以不能简单地认为中央与地方之间的区别就是“地方更加重视”，这其中既有篇幅的因素也有功能上的原因。

3.3 政策类型差异

产业专项政策 PMC 平均值为 8.427，全民健身类政策为 7.211，二者之间相差 1.216，差异较大（如表 4 所示）。从政策保障来看，5 个产业专项政策得分都是 1.000，而 3 个全民健身类政策只有 0.400；从政策目标来看，前者是 0.880，后者是 0.733；从作用方式来看，前者是 1.000，后者是 0.889。

表 4 不同类别政策的 PMC 与一级维度均值

类别	PMC	X1	X4	X5	X6	X8	X9	X10
全部（8 份）	7.971	0.900	0.938	0.958	0.825	0.950	0.775	0.958
国家级（4 份）	7.675	0.950	0.875	0.917	0.800	0.900	0.650	0.917
省级（4 份）	8.267	0.850	1.000	1.000	0.850	1.000	0.900	1.000
产业专项（5 份）	8.427	0.880	1.000	1.000	0.880	1.000	1.000	1.000
全民健身（3 份）	7.211	0.933	0.833	0.889	0.733	0.867	0.400	0.889

注：X1 是政策属性，X4 是政策范围，X5 是政策手段，X6 是政策目的，X8 是政策实质，X9 是政策支持，X10 是作用途径。

值得注意的是 2026 年版《计划》，全文未出现“体育产业”一词，用品制造、体旅融合、金融、土地、人才、税收六个方面均为 0，在政策保障方面仅得 0.2 分。新一轮全民健身计划的重点依然是建设场地、举办活动、提供指导，“健身人口—消费场景—产业主体”这一链条并未写入其中。而 2021 年版虽然也是以公共服务为主，但是有提及体育产业、体育旅游以及金融等内容，所以比前者高出了 1.1 分。

两个版本文件内容不同。2021 年版除了公共服务外还涉及产业发展、体旅融合以及体育消费等内容；而 2026 年版主要关注场地建设、群众赛事活动、健身指导服务、风险防范及智能化手段等，产业发展被边缘化。政策由“广覆盖”向“优供给”转变是必然趋势，但是也存在一定问题，即过于注重公共服务而忽视产业发展，最终可能导致公共服务也无法维持。。

3.4 维度凹陷

从一级维度来看，政策保障（0.775）、政策目标（0.825）以及政策性质（0.900）得分较低；而政策对象（1.000）、政策工具（0.958）、作用方式（0.958）、政策内容（0.950）较高。这表明该政策对于“做什么、给谁做”有明确的规定，但是对于“用什么来保证、实现什么样的具体目标”却不够清晰。

拆分为二级变量后，金融支持和税收优惠均仅有 5 个文本，而就业增收目标有 4 个，体育产业发展目标有 5 个。税收优惠是最基本的一种保障措施，而且大多只是一句话，没有具体的税率、减免范围以及操作程序等；虽然金融支持在很多地方都有提及，但是主要是“加大信贷支持”，缺少风险补偿、基金引导等内容；另外，就业目标缺失也是一个问题，体育产业作为支柱产业，但是很少有文章提到从业人员数量或者创业带动等方面的内容。

表 5 覆盖度较低的二级变量

一级变量	二级变量	覆盖份数	说明
X9 政策保障	税收优惠	5/8	多为原则性表述，缺少操作细则
X9 政策保障	金融支持	5/8	以信贷为主，工具较为单一
X6 政策目标	就业增收	4/8	缺少从业人员、创业带动指标
X6 政策目标	规模增长	5/8	部分文本只有定性表述
X8 政策内容	体育用品制造	7/8	2026 年版《计划》未涉及
X4 政策领域	体育产业	7/8	2026 年版《计划》未涉及

3.5 时间演变

从时间上看，湖南省三份产业专项政策并不是逐年递增，在 2017 年的健身休闲实施意见是 8.267，在 2020 年的体育强省规划是 8.667，在 2021 年的体育发展“十四五”规划是 8.467，在 2020 年的规划起到承上启下的作用，目标以及手段最为全面；而在 2021 年的规划中篇幅最大，但是其中一些内容与前一个规划相同，增加的内容较少。从国家层面上来看，在 2019 年的两个产业专项都大于 8.2，

在 2021 年的全民健身计划是 7.533，在 2026 年下降到 6.433，这表明全民健身政策的产业关注度并没有随着政策的更新而提高，反而由于更加注重公共服务而有所降低。

4 讨论

省级得分高于国家级，并不一定说明地方更加重视，因为省级规划时间长、内容详细、操作性强，涉及二级变量较多；而国家文件主要是确定大方向、制定原则性规定，文字较为简洁。因此，可以认为这是中央与地方之间的职责划分，即中央负责搭建基本框架，地方在此基础上进一步细化，但是细化程度不同，如湘政办发〔2020〕28 号文件比湘政办发〔2017〕38 号文件高出 0.4 分。

全民健身政策的产业缺位更需要重视。2026 年版《计划》中提出人均场地 4 平方米、经常锻炼比例 40%、每千人 3.3 名指导员等 2030 年的目标，但是缺少对体育产业、用品制造、金融以及税收等方面的内容。健身人群是产业发展的需求来源，如果健身政策仅关注场地和活动而忽视消费和主体，则会导致产业政策与民生政策脱节。

保障工具结构也不合理。财政、场地、人才投入较多，而金融、税收较少，需求型工具时有时无。体育产业缺乏可抵押资产以及稳定的收入来源，最需要的是金融和税收的支持。仅依靠补贴以及提供土地难以实现可持续发展。

从政策学习角度来看，省级文件对于国家文件有较多借鉴之处，但是更加具体化；而全民健身类文件更多是沿用公共服务模式，较少借鉴产业政策市场化手段。这说明政策扩散具有“领域壁垒”，健身和产业两个领域各自发展，缺乏相互之间的借鉴。今后可以在省级层面设立体育产业政策以及全民健身政策共同制定机构，在源头上避免“两张皮”。

5 结论与建议

本文选取 8 份文件、10 个一级指标以及 40 个二级指标对 PMC 进行打分，得出以下三个结论：总体得分为 7.971 分，属于较高层次；省级高于国家级，产业专项高于全民健身类；保障、目标、性质三个方面较弱，在金融、税收、就业以及规模目标方面欠缺，在 2026 年版《计划》中产业方面几乎空白。

因此提出以下建议：全民健身政策增加产业相关内容，将赛事流量、场馆运营、健身培训、用品消费等纳入考核范围；产业政策增加金融、税收以及就业目标，规定风险补偿、基金引导、减免范围等，设定从业人员及创业带动数量等；中央与地方之间，国家制定统一口径及统计标准，省级细化具体操作办法及程序，防止文件逐级转发、逐级递减。

落地可推进三项工作。一是制定全民健身相关政策之前先列出“产业条款清单”，逐一检查赛事、场馆、培训、用品、消费等是否有遗漏；二是出台之前用 40 个指标进行自我审查，主要是金融、税收、就业、规模四个方面；三是实行一年后，把 PMC 分数与产业增加值、体育消费、健身人数进行比较，看政策关注度是否变成成果。

参考文献：

[1] 国务院办公厅. 关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见：国办发〔2019〕43 号[Z]. 2019-09-04.

[2] 国务院办公厅. 体育强国建设纲要：国办发〔2019〕40 号[Z]. 2019-08-10.

[3] 国务院. 全民健身计划（2021—2025 年）：国发〔2021〕11 号[Z]. 2021-07-18.

[4] 国务院. 全民健身计划（2026—2030 年）：国发〔2026〕26 号[Z]. 2026-07-19.

[5] 湖南省人民政府办公厅. 关于加快发展健身休闲产业的实施意见：湘政办发〔2017〕38 号[Z]. 2017-07-12.

[6] 湖南省人民政府办公厅. 湖南体育强省建设规划（2020—2030 年）：湘政办发〔2020〕28 号[Z]. 2020-07-12.

[7] 湖南省体育局. 湖南省体育发展“十四五”规划：湘体字〔2021〕24 号[Z]. 2021-07-22.

[8] 湖南省人民政府. 湖南省全民健身实施计划（2022—2025 年）：湘政发〔2021〕16 号[Z]. 2021-12-31.

[9] 湖南省人民政府. 湖南省国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要[Z]. 2026.

[10] 赵玉. 基于 PMC 指数模型的体旅融合政策量化评价研究：以广西壮族自治区为例[D]. 南宁师范大学，2025.

[11] 张永安，郄海拓. 国务院创新政策量化评价：基于 PMC 指数模型[J]. 科技进步与对策，2017,34(17):127-136.

[12] 牟粼琳，谢世纪，李欣芮等. 全民健身公共服务标准化政策注意力配置及优化路径——基于 LDA 主题模型分析[J]. 体育学刊，2026,33(3):86-95.

[13] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and Technology[M]. London: Longman, 1985.

[14] 崔李明. 我国青少年体育赛事政策的量化评价与调适策略研究[J]. 天津体育学院学报，2026,41(5):603-611.