



# 新时代我国冰雪产业政策实施效果评估指标体系构建与实证研究

## Construction and Empirical Study of Evaluation Index System for the Implementation Effect of China's Ice and Snow Industry Policy in the New Era

朱焱<sup>1,2</sup>, 袁诗怡<sup>1</sup>, 张佃波<sup>3\*</sup>, 刘立清<sup>1</sup>

ZHU Yan<sup>1,2</sup>, YUAN Shiyi<sup>1</sup>, ZHANG Dianbo<sup>3\*</sup>, LIU Liqing<sup>1</sup>

**摘要:**以政策实施效果视角切入,从政策实施的目标性、有效性、适配性与持续性4个维度出发,通过文献资料调研、德尔菲与问卷调查等研究方法探究我国冰雪产业政策实施效果评估体系与现实发展状况。通过两轮德尔菲专家咨询调查,构建了涵盖一级指标4项、二级指标16项、三级指标44项的冰雪产业政策实施效果评估指标体系,并结合辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古、河北与北京等省份的冰雪产业发展实际对我国冰雪产业政策实施效果展开实证分析。研究发现,我国冰雪产业政策实施效果整体状况较好,但政策实施的有效性、适配性、持续性表现仍有上升空间,据此提出强化监管、完善评估、优化结构等发展建议。

**关键词:**冰雪产业;冰雪政策;评估指标体系;实施效果

**Abstract:** From the perspective of policy implementation effect evaluation, this study focuses on the policy implementation effect evaluation system and practical development of China's ice and snow industry through literature, text analysis, Delphi, questionnaire and other research methods from the four dimensions of policy implementation objectives, effectiveness, adaptability and sustainability. Through two rounds of Delphi expert inquiry letters, an evaluation index system covering 4 primary indicators, 16 secondary indicators and 44 tertiary indicators was established, and an empirical analysis was carried out on the implementation effect of China's ice and snow industry policy in combination with the actual development of ice and snow industry in Liaoning, Jilin, Heilongjiang, Inner Mongolia, Hebei and Beijing. The results show that China's ice and snow industry policy implementation performed well, but, the effectiveness, adaptability, and sustainability of it are still insufficient. Accordingly, there are some advice for development, such as strengthening supervision, improving evaluation, and optimizing structure.

**Keywords:** ice and snow industry; ice and snow policy; evaluation index system; implementation effect

**中图分类号:**G80-05 **文献标识码:**A

### 基金项目:

辽宁省社会科学规划基金项目  
(L20CTY003)

### 第一作者简介:

朱焱(1989-),男,讲师,博士,硕士研究生导师,主要研究方向为体育管理,E-mail:zhuy@dlut.edu.cn。

### \*通信作者简介:

张佃波(1975-),男,副教授,在读博士研究生,硕士研究生导师,主要研究方向为体育管理,E-mail:15033305901@qq.com。

### 作者单位:

- 1.大连理工大学,辽宁大连116024;
  - 2.华东师范大学,上海200241;
  - 3.山东体育学院,山东济南250102
- 1.Dalian University of Technology, Dalian 116024, China;
- 2.East China Normal University, Shanghai 200241, China;
- 3.Shandong Sport University, Jinan 250102, China.

冰雪产业作为我国体育产业经济高质量发展的重要支柱,2020年总值突破6000亿元(鲁元珍,2021)。随着北京2022年冬奥会的成功举办,我国冰雪产业进入了黄金发展时期。为促进我国冰雪产业的蓬勃发展,国家体育总局等多部委联合发布了《冰雪运动发展规划(2016—2025年)》等系列文件,为我国冰雪产业发展提供了政策扶持与方向引领。新时代冰雪产业政策为推动我国冰雪产业高质量发展营造了需求环境,明确了发展方向,提出了具体要求。但在政策实施过程中产生的诸多问题,限制了我国冰雪产业的发展(臧海翔等,2020)。科学合理的评估体系是研判冰雪产业政策实施效果的重要依据,因此,构建冰雪产业政策实施效果评估指标体系,有效评估我国冰雪产业发展的实际情况,成为新时代推动我国冰雪产业政策有效实施与产业快速发展的重要研究议题。

目前,相关研究主要集中在政策工具选择与冰雪政策优化等领域:1)从新常态与国家治理模式等角度切入,总结了我国体育产业政策的基本特征,审视了政策落实过程中存在的认知理念、制度安排、价值取向与内容结构等问题,提出了突出产业地位、明确产业目标、完善产业措施、丰富主体选择与提高执行效率等可持续发展战略(陈晓峰,2016;姜同仁,2016)。2)在区域产业发展差异探索的基础上,分析了我国冰雪产业资源布局 and 结构失衡等问题,从政策导向助推力、消费需求拉动力及产业发展驱动力等层面构建了我国冰雪产业商业化运营新模式与有机融合发展新业态(李在军,2019;刘楨等,2020;张瑞林,2016)。3)从政策工具视角出发,剖析了环境型与需求型政策工具发展失调问题,提出了完善我国冰雪产业政策工具类型结构、促进多维衔接等政策优化建议(徐向前等,2019;臧海翔等,2020)。但是,相关研究忽略了对新时代我国冰雪产业政策实施效果的有效审视,特别是鲜见对我国冰雪产业政策实施效果评估体系及冰雪产业发展问题的深入研究。基于此,本研究以政策实施效果评估为研究视角,从目标性、有效性、适配性与持续性维度出发,构建我国冰雪产业政策实施效果评估指标体系,并结合辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古、河北与北京等省

份冰雪产业发展实际,对新时代我国冰雪产业政策实施效果进行实证分析。

## 1 研究对象与方法

### 1.1 研究对象

以我国冰雪产业政策实施效果评估指标体系与发展实际为研究对象。

### 1.2 研究方法

#### 1.2.1 文献资料调研

通过中国知网数据库,以“冰雪产业”“冰雪产业政策”“政策实施效果评估”“体育产业政策实施”为关键词检索,归纳与分析相关文献资料。

#### 1.2.2 政策内容分析

查阅 2017—2021 年我国发布的冰雪产业政策文件,汇总、整理内容文本,把握我国冰雪产业政策导向,了解冰雪产业政策实施背景、发展环境与具体目标。聚焦 2017—2021 年我国冰雪产业发展规划及行动方案,纳入 7 份与冰雪产业发展相关的政策文本(表 1)。使用 Nvivo 12 进行词频统计分析,按照最小长度为 2 个字符的同义词原则进行筛选,最终获得政策文本中频次较高的关键词(表 2)。

表 1 我国冰雪产业政策文本情况(2017—2021 年)

Table 1 Policy Text of China's Ice and Snow Industry from 2017 to 2021

| 文件名称                             | 发文单位   | 时间         |
|----------------------------------|--|------------|
| 《京津冀健身休闲运动协同发展规划(2016—2025 年)》   | 国家体育总局、国家发展和改革委员会、国家旅游局  | 2017-07-24 |
| 《“带动三亿人参与冰雪运动”实施纲要(2018—2022 年)》 | 国家体育总局   | 2018-09-05 |
| 《关于以 2022 年北京冬奥会为契机大力发展冰雪运动的意见》  | 中共中央、国务院   | 2019-03-31 |
| 《冰雪装备器材产业发展行动计划(2019—2022 年)》    | 工业和信息化部、教育部、科学技术部、文化和旅游部、国家市场监督管理总局、国家广播电视总局、国家体育总局、国家知识产权局、北京 2022 年冬奥会和冬残奥会组织委员会 | 2019-05-20 |
| 《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》    | 国务院  | 2019-09-17 |
| 《冰雪旅游发展行动计划(2021—2023 年)》        | 文化和旅游部、国家发展和改革委员会、国家体育总局   | 2021-02-08 |
| 《全民健身计划(2021—2025 年)》            | 国务院  | 2021-07-18 |

根据词频共性、相近程度、覆盖内容与词频特征,将词频内容归纳为政策宣传、政策实施、资源配备、目标实现、可持续发展 5 个方面,并以此作为我国冰雪产业政策实施效果评估指标选取的基本维度。

#### 1.2.3 专家函询调查

针对评估指标的科学性与合理性,选取国家体育总局冬季运动管理中心行政管理人员,以及体育政策学、体育管理学、体育经济学、冰雪体育产业等从事相关研究与实践工作 10 年以上且专业领域权威性较高的专家共 18 位(表 3),进行两轮德尔菲专家函询调查。

本研究德尔菲专家函询评议过程分为两个阶段:第一阶段,根据初步构建的评估指标体系设计调查问卷,通

过专家对各指标的合理性评议(非常合理、比较合理、一般合理、不太合理、不合理)修改与完善预选指标体系。第二阶段,针对修改后的评估指标再次制定专家函询调查问卷,依据李克特(Likert)5 点计分法[非常重要(5 分)、比较重要(4 分)、一般重要(3 分)、不太重要(2 分)、不重要(1 分)]对评估指标的重要性进行再次评议,剔除重要性较低的评估指标,确定最终的评估体系。

#### 1.2.4 指标权重计算

根据德尔菲专家重要性评分的满分频率、算数平均数、变异系数、标准差等多项数据指数的综合计算获得评估指标权重值统计量,进而通过对各项指标系数的归一化处理,获得评估体系中各项指标的权重。

表2 我国冰雪产业政策词频分析(2017—2021年)  
Table 2 Word Frequency Analysis of China's Ice and Snow Industry Policy from 2017 to 2021

| 维度    | 关键词  | 词频  | 相似词                        |                            |
|-------|------|-----|----------------------------|----------------------------|
| 政策宣传  | 引导   | 84  | 处理,传播,管理,领导,领先,引导,运输,指导    |                            |
|       | 推广   | 70  | 传播,推广,宣传,普及,广泛             |                            |
|       | 媒体   | 15  | 媒体,知名,知名度                  |                            |
|       | 政策实施 | 发展  | 177                        | 成长,发展,开发,研制,建设             |
|       |      | 组织  | 167                        | 策划,管理,结构,经营,形成,秩序,装置,组织,开展 |
|       |      | 项目  | 74                         | 方案,规划,计划,谋划,设计,项目          |
|       |      | 工作  | 80                         | 地方,工作,功能,利用,努力,使用,行为,行业,职业 |
| 资源配备  | 标准   | 44  | 标准,方案,规定,规范,水平             |                            |
|       | 体系   | 35  | 体系,体质,系统,制度                |                            |
|       | 场地   | 106 | 场地,范围,国家,基础,建立,领域,设立,土地,场馆 |                            |
|       | 装备   | 85  | 配备,设备,提供,装备,装置             |                            |
|       | 赛事   | 71  | 赛事                         |                            |
|       | 设施   | 67  | 便利,设备,设施,装置                |                            |
|       | 器材   | 60  | 器材                         |                            |
| 目标实现  | 人员   | 38  | 指导员,运动员,人群,教练员,裁判员         |                            |
|       | 促进   | 130 | 促进,加快,提出,提高,提升,推动          |                            |
|       | 产业   | 50  | 产业,市场                      |                            |
|       | 培养   | 44  | 教育,培养,训练                   |                            |
|       | 人才   | 30  | 人才                         |                            |
|       | 品牌   | 55  | 国际品牌,示范                    |                            |
|       | 培育   | 19  | 培育                         |                            |
| 可持续发展 | 运动   | 404 | 活动,行动,移动,运动,体育             |                            |
|       | 旅游   | 104 | 旅游                         |                            |
|       | 改革   | 17  | 改革,优化                      |                            |
|       | 健身   | 56  | 健康,健身                      |                            |
|       | 群众   | 65  | 大众,群众,公共                   |                            |
|       | 社会   | 69  | 社会,团体,群众性                  |                            |
|       | 服务   | 39  | 服务                         |                            |

1) 满分频率  $F$ , 指对我国冰雪产业政策实施效果评估体系指标  $i$  的重要性评分为满分的德尔菲专家的人数  $m_i$  与对相关评估指标  $i$  进行德尔菲函询评议的专家总人数  $M_i$  的比值。 $F$  越大, 表明对评估指标  $i$  作出满分评估的专家的数量越多, 说明该项评估指标的相对重要性越高。具体计算公式为:

$$F = \frac{m_i}{M_i} \quad (1)$$

2) 重要性评分算数平均数  $C_i$ , 表示我国冰雪产业政策实施效果评估体系指标德尔菲专家对评估指标重要性评分的集中程度, 算数平均数  $C_i$  越大, 表明该指标的相对重要性越高。具体计算公式为:

$$C_i = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m C_{ij} \quad (2)$$

其中,  $m$  为德尔菲专家参与指标评议的具体人数,  $C_{ij}$  为德尔菲专家  $j$  对评估指标  $i$  的重要性评分。

3) 变异系数  $V_i$ , 又称离散系数, 是概率分布离散程度的归一化量度。本研究主要通过该系数反映我国冰雪产业政策执行效果评估体系指标德尔菲专家评议意见的集中度。 $V_i$  表示德尔菲专家对评估指标重要性评分的波动程度, 主要反映不同函询专家对评估指标  $i$  的重要性判断的差异程度。 $V_i$  越小, 表明收敛程度越好, 德尔菲专家评议反馈的集中度越高, 反之则相反。具体计算公式为:

$$V_i = \frac{\sigma_i}{C_i} \quad (3)$$

$$\sigma_i = \sqrt{\frac{1}{m-1} \sum_{j=1}^m (C_{ij} - C_i)^2} \quad (4)$$

其中,  $\sigma_i$  代表我国冰雪产业政策实施效果评估体系指标  $i$  重要性评分的标准差。

4) 评估指标权重, 通过对我国冰雪产业政策实施评估体系指标重要性评分均值的归一化处理获得各项指标的权重系数值, 并在此基础上利用乘积法计算各项评估指标的权重。具体计算公式为:

$$W_i = \prod_{t=1}^t K_t \quad (5)$$

其中,  $W_i$  为组合权重系数,  $t$  为评估指标层级数,  $t = 1, 2, \dots, n$ ,  $K_t$  为归一化处理后的分层指标的权重系数。

### 1.2.5 问卷调查分析

1) 问卷发放与回收。德尔菲专家调查问卷的发放与回收, 通过纸质问卷与电子问卷相结合的方式, 先后针对 18 位专家组成员进行了两轮德尔菲问卷调查。第一轮发放专家调查问卷 18 份, 回收问卷 18 份, 问卷有效回收率为 100%; 第二轮发放调查问卷 18 份, 回收问卷 17 份, 问卷有效回收率为 94.4%。

表3 我国冰雪产业政策实施效果评估指标体系德尔菲调查专家情况

Table 3 Delphi Survey on the Evaluation Index System of the Implementation Effect of China's Ice and Snow Industry Policy

| 科学研究/工作领域 | 人数 | 职称/职务结构/n | 学历结构/n   | 平均工作年限/年 | 平均权威系数 CR |
|-----------|----|-----------|----------|----------|-----------|
| 冬季项目行政管理  | 2  | 处级1; 副处级1 | 博士1; 硕士1 | 15.5     | 0.90      |
| 体育政策      | 4  | 教授2; 副教授2 | 博士4      | 12.0     | 0.90      |
| 体育管理研     | 4  | 教授2; 副教授2 | 博士4      | 13.0     | 0.88      |
| 体育经济      | 4  | 教授2; 副教授2 | 博士3; 硕士1 | 15.2     | 0.87      |
| 冰雪体育产业    | 4  | 教授2; 副教授2 | 博士4      | 16.2     | 0.88      |

注:  $CR \geq 0.7$  表示专家权威性较高。

本研究依据冰雪产业政策实施效果评估指标制定了我国冰雪产业政策实施效果评估调查问卷,以辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古、河北与北京等省份的冰雪产业发展状况为评估对象,对新时代我国冰雪产业政策实施效果进行实证分析。2020 年 10 月—2021 年 5 月,通过分层抽样、现场填写和网络问卷等方式,分别对辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古、河北与北京等省份从事或参与冰雪产业的行政管理人员、研究领域专家、冰雪产业从业者、大众冰雪运动爱好者共 684 人进行问卷调查,回收问卷 684 份,剔除无效问卷 10 份,有效回收率为 98.53%。调查样本年龄集中在 18~60 岁,其中,男性 474 人、女性 200 人,冰雪产业行政管理者、冰雪领域专家、冰雪产业从业者、大众冰雪运动爱好者占比分别为 6.7%、6.7%、34.8%、51.9%,调查对象职业覆盖科、教、文、体、卫等不同领域,具有一定的代表性。

2) 问卷信度检验。采用克隆巴哈系数法(Cronbach's  $\alpha$ )对问卷信度进行检验。两轮德尔菲问卷 Cronbach's  $\alpha$  均在 0.856 以上,表明专家对问卷内容的评议意见具有较高的一致性,问卷评议结果具有较高的信度。此外,通过专家自评方式对选取专家专业领域权威程度调查分析发现,18 位德尔菲专家的专业领域权威系数均值为 0.89( $CR \geq 0.7$ ),表明选取专家在我国冰雪产业政策实施效果评估领域的权威性较高,函评评议与反馈结果具有一定的可靠性。

## 2 我国冰雪产业政策实施效果评估体系构建

### 2.1 冰雪产业政策实施效果评估的理论基础

政策评估是评估主体依据一定的评价标准,通过相应程序检验政策执行或实施过程中的实际效益,进而判断政策执行效果与政策目标实现程度的活动,具体包括政策前评估、政策中评估与政策后评估 3 个阶段(李强等,2022)。20 世纪 70 年代,国际掀起了公共政策执行与政策实施效果问题的研究热潮,相关研究领域学者分别针对公共政策执行过程、执行关系和影响因素,提出了具有代表性的政策执行过程模型(Smith, 1973)、政策执行系统模型(Van Meter et al., 1975)、政策执行互动模型(McLaughlin, 1976)和政策执行循环模型(Rein, 2017)等相关模型及理论观点,有效地促进了国际公共政策执行过程中实际操作效果的提升和政策实施效果评估理论的快速发展。

史密斯政策执行过程模型是 1973 年美国政策科学家托马·史密斯针对政策执行过程中的影响因素及其实施效果所构建的理论分析模型(Smith, 1973)。Smith(1973)认为,政策实施后所形成的执行张力,作用于政策执行者与被执行政策,推动二者共同实现政策实施目标。而在具体执行过程中,政策实施效果受理想化政策、执行机构、目标群体和执行环境四大因素影响,即“四因素理论”。1)理想化政策,指政策制定者试图引导的理想化作用模式,内容包括政策制定的实际性、合理性与可达性。2)执行机构,指

执行实施政策的地方各级政府及相关部门或组织机构,内容包括执行机构的政策执行能力与组织执行能力。3)目标群体,指政策被执行对象或政策实施的直接影响者,内容包括目标群体特征及对政策的熟知与认同程度。4)执行环境,指影响政策执行或政策执行所影响的所有环境因素,涉及内容包括政策执行的政治、经济、社会与文化环境因素。史密斯政策执行过程模型不仅强调政策执行的理想化,同时强调政策执行过程中执行机构、执行目标群体与执行环境的重要性,为政策执行效果及其影响因素分析提供了基础理论框架。近年来,随着我国政策执行领域问题研究的不断深入,史密斯政策执行过程模型被广泛应用于体育政策执行效果评估领域,相关研究内容涵盖学校体育政策(姜南,2017;舒瑶等,2020)与全民健身战略(李乐虎等,2021)等领域。

我国冰雪产业政策由党中央、国务院决策部署,国家体育总局等多部委联合制定、共同颁布,组织各省份因地制宜地实施和执行。我国冰雪产业政策效果评估具体指向政策后评估阶段,侧重于对政策实施目标、执行过程、实施效果、具体效益和影响因素的客观评价与动态监测。史密斯政策执行过程模型的“四因素理论”对我国冰雪政策实施评估问题的研究具有优势与适用性,能够有效支撑我国冰雪产业政策实施的目标性、有效性、适配性和持续性效果的科学评估及政策实施过程中不同影响因素相互作用的机理分析。因此,本研究以史密斯政策执行过程模型的“四因素理论”为论证基础,构建我国冰雪产业政策实施效果评估的理论分析框架。

### 2.2 冰雪产业政策实施效果评估指导思想与原则

#### 2.2.1 冰雪产业政策实施效果评估指导思想

我国冰雪产业政策实施效果评估指标体系构建的总体指导思想是坚持以人民为中心;以中国特色社会主义新时代我国冰雪产业高质量转型发展要求和冰雪产业政策实施效果不佳等矛盾为导向;以筹办好北京 2022 年冬奥会,实现“带动三亿人参与冰雪运动”的承诺,推动寒地冰雪经济发展为目的;以深入贯彻《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》,促进我国冰雪产业发展,推动全民健康和体育强国建设为目标。明确在党中央、国务院的指导下,通过地方各级政府及相关部门对我国冰雪产业现实发展状况进行评估,从而全面、客观、准确地反映我国冰雪产业政策实施效果。

#### 2.2.2 冰雪产业政策实施效果评估原则

本研究评估指标体系构建的基本原则是从我国冰雪产业政策实施后的实际效果与冰雪产业发展情况出发,在充分结合已有研究(封铁英等,2021;李强等,2022;Locke et al., 1991)的基础上,综合考量我国冰雪产业政策实施目标与发展对象的覆盖范围,充分遵循相关评估指标的明确性、衡量性、可行性、相关性和时限性特征,重点把握我国冰雪产业政策评估指标体系选取与具体评估过

程中的客观性与科学性原则、综合性与系统性原则、可量化与可比性原则、动态性与前瞻性原则。

### 2.3 冰雪产业政策实施效果评估体系指标选取

我国冰雪产业政策实施效果评估指标的选取在充分贯彻指导思想与原则的基础上,根据2017—2021年我国冰雪产业相关政策文本内容词频分布特征,结合我国冰雪产业发展的实际情况,以政策实施效果科学评估的视角切入,从政策宣传、政策实施、政策资源配置、政策目标实现、可持续化发展5个维度出发,初步选取了相关指标63项,构建了包含一级指标5项、二级指标16项、三级指标42项的我国冰雪产业政策实施效果评估指标体系。

### 2.4 德尔菲法问卷调查分析

#### 2.4.1 德尔菲第一轮问卷调查分析

本研究综合德尔菲专家对评估指标体系的第一轮函调反馈意见,在充分考虑指标内容代表性、指向明确性、可操作性及可获取性的基础上进一步修正与完善评估指标体系。1)一级指标剔除了层级错位性指标“政策宣传”1项,调整名称指向模糊、涵盖内容不清晰的“政策实施”“政策资源配置”“政策目标实现”“可持续化发展”指标名称为政策实施的目标性、有效性、适配性与持续

性;2)二级指标剔除了数据获取难度较大的指标“政策贯彻落实”1项,修改“传播途径”“物质资源配置”“人力资源配备”“产业结构”“财税金融”“人才引进”“科技助力”“社会综合效益”“公共服务回应”“其他”为政策宣传、物质配备、人力配备、产业目标、经济目标、人才目标、科技目标、社会目标、政策反馈、平台配备;3)三级指标剔除了内容重叠与难以量化指标13项,新增青少年参与情况、青壮年参与情况、中老年参与情况、执行过程连续性、执行手段可行性、冰雪器材设施配置情况、年度投入产出比、年度增量产出比、科研成果产出情况、冰雪产业发展状况、激励实施办法制定情况、激励措施开展落地情况、表扬激励单位评选情况、政策实施效果反馈机制、政策实施问题改进情况指标15项。本研究最终确定了我国冰雪产业政策实施效果评估一级指标4项、二级指标16项、三级指标44项。

#### 2.4.2 德尔菲第二轮问卷调查分析

依据专家反馈修正后的64项指标制定第二轮德尔菲函调调查问卷,再次邀请18位专家针对评估指标,进行重要性程度评分,进而对问卷结果进行描述性数据统计分析和非参数检验(表4)。

表4 专家评议结果描述性统计数据和验证结果

Table 4 Expert Review Results Descriptive Statistics and Validation Results

| 评估指标 | 样本(n)  | 重要性评分均值 | 标准差  | 变异系数 | Kendall's一致性系数 | $\chi^2$ | P       |
|------|--------|---------|------|------|----------------|----------|---------|
| 一级指标 | 17(4)  | 4.56    | 0.39 | 0.09 | 0.796          | 6.214    | 0.000** |
| 二级指标 | 17(16) | 4.12    | 0.71 | 0.17 | 0.747          | 106.675  | 0.000** |
| 三级指标 | 17(44) | 4.02    | 0.77 | 0.19 | 0.714          | 180.032  | 0.000** |
| 总体   | 17(64) | 4.08    | 0.73 | 0.18 | 0.752          | 153.963  | 0.000** |

注:\*\*表示具有显著一致性。

第二轮德尔菲专家指标重要性评分均值为4.08,标准差为0.73,变异系数为0.18,说明修改与调整后的评估指标获得了相关领域专家的一致认可。2)整体评估指标的Kendall's一致性系数为0.752, $P < 0.01$ ,说明具有较高的可

信度。本研究根据第二轮德尔菲专家评议结果计算指标权重,最终确定了涵盖一级指标4项、二级指标16项、三级指标44项的我国冰雪产业政策实施效果评估指标体系(表5)。

表5 我国冰雪产业政策实施效果评估指标体系

Table 5 Evaluation Index System of Implementation Effect of China's Ice and Snow Industry Policy

n=17

| 指标级别 | 评估指标    | 指标权重  | 重要性评分均值 | 标准差  | 变异系数 |
|------|---------|-------|---------|------|------|
| 一级指标 | A1 目标性  | 0.608 | 4.82    | 0.15 | 0.03 |
|      | A2 有效性  | 0.230 | 4.59    | 0.38 | 0.08 |
|      | A3 适配性  | 0.081 | 4.41    | 0.38 | 0.09 |
|      | A4 持续性  | 0.081 | 4.41    | 0.63 | 0.14 |
|      | B1 产业目标 | 0.092 | 4.29    | 0.60 | 0.14 |
|      | B2 经济目标 | 0.229 | 4.35    | 0.62 | 0.14 |
|      | B3 人才目标 | 0.229 | 4.35    | 0.49 | 0.11 |
|      | B4 科技目标 | 0.034 | 3.94    | 0.68 | 0.17 |
|      | B5 社会目标 | 0.025 | 4.24    | 0.82 | 0.19 |
|      | B6 政策宣传 | 0.062 | 4.24    | 0.57 | 0.13 |

| 指标级别           | 评估指标           | 指标权重  | 重要性评分均值 | 标准差  | 变异系数 |
|----------------|----------------|-------|---------|------|------|
| 二级指标           | B7 政策知晓        | 0.013 | 3.88    | 0.61 | 0.16 |
|                | B8 运行机制        | 0.126 | 4.29    | 0.47 | 0.11 |
|                | B9 运行机构        | 0.029 | 4.00    | 0.75 | 0.19 |
|                | B10 覆盖人群       | 0.010 | 3.82    | 1.40 | 0.37 |
|                | B11 物质配备       | 0.046 | 4.24    | 0.44 | 0.10 |
|                | B12 人力配备       | 0.021 | 4.18    | 0.53 | 0.13 |
|                | B13 平台配备       | 0.005 | 3.76    | 0.94 | 0.25 |
|                | B14 政策认同       | 0.009 | 3.94    | 0.93 | 0.24 |
|                | B15 政策激励       | 0.052 | 4.24    | 0.69 | 0.16 |
|                | B16 政策反馈       | 0.021 | 4.18    | 0.78 | 0.19 |
|                | C1 冰雪企业的数量     | 0.023 | 3.71    | 0.97 | 0.26 |
|                | C2 冰雪产业的规模     | 0.069 | 4.06    | 0.68 | 0.17 |
|                | C3 年度投入产出比     | 0.171 | 4.18    | 0.78 | 0.19 |
|                | C4 年度增量产出比     | 0.057 | 3.88    | 0.99 | 0.25 |
|                | C5 优秀教练员的数量    | 0.059 | 4.00    | 0.50 | 0.13 |
|                | C6 创意规划人才数量    | 0.024 | 3.53    | 0.39 | 0.11 |
| C7 经营管理人才数量    | 0.146          | 4.18  | 0.53    | 0.13 |      |
| C8 科研机构配置情况    | 0.025          | 3.76  | 0.57    | 0.15 |      |
| C9 科研成果产出情况    | 0.008          | 3.47  | 1.01    | 0.29 |      |
| C10 大众参与冰雪情况   | 0.011          | 4.41  | 0.63    | 0.14 |      |
| C11 大众体质健康状况   | 0.004          | 3.76  | 0.94    | 0.25 |      |
| 三级指标           | C12 冰雪产业发展状况   | 0.011 | 4.41    | 0.51 | 0.12 |
|                | C13 线上媒体报道情况   | 0.047 | 4.12    | 0.61 | 0.15 |
|                | C14 线下媒体宣传覆盖   | 0.016 | 3.76    | 0.57 | 0.15 |
|                | C15 政策名称知晓度    | 0.003 | 3.76    | 0.57 | 0.15 |
|                | C16 政策要点知晓度    | 0.003 | 3.76    | 0.44 | 0.12 |
|                | C17 受益范围知晓度    | 0.008 | 3.88    | 0.74 | 0.19 |
|                | C18 领导机制完备性    | 0.007 | 4.06    | 0.56 | 0.14 |
|                | C19 工作机制完备性    | 0.015 | 4.24    | 0.32 | 0.07 |
|                | C20 保障机制完备性    | 0.033 | 4.29    | 0.47 | 0.11 |
|                | C21 监督机制完备性    | 0.071 | 4.35    | 0.49 | 0.11 |
|                | C22 执行机构联动性    | 0.004 | 4.18    | 0.65 | 0.16 |
|                | C23 人员配备充足性    | 0.008 | 4.24    | 0.69 | 0.16 |
|                | C24 执行标准合理性    | 0.002 | 4.06    | 0.56 | 0.14 |
|                | C25 执行过程连续性    | 0.002 | 4.18    | 1.03 | 0.25 |
|                | C26 执行手段可行性    | 0.015 | 4.41    | 0.51 | 0.12 |
|                | C27 青少年参与情况    | 0.004 | 4.18    | 1.03 | 0.25 |
|                | C28 青壮年参与情况    | 0.004 | 4.18    | 0.65 | 0.16 |
|                | C29 中老年参与情况    | 0.001 | 3.06    | 1.31 | 0.43 |
|                | C30 冰雪运动场地配置情况 | 0.029 | 4.06    | 1.18 | 0.29 |
|                | C31 冰雪休闲小镇配置情况 | 0.005 | 3.88    | 1.36 | 0.35 |
|                | C32 冰雪器材设施配置情况 | 0.012 | 4.00    | 1.13 | 0.28 |
|                | C33 冰雪指导员的配置情况 | 0.016 | 4.12    | 0.86 | 0.21 |
|                | C34 冰雪产业从业者饱和度 | 0.005 | 3.94    | 0.81 | 0.21 |
|                | C35 冰雪运动赛事举办情况 | 0.003 | 4.00    | 1.25 | 0.31 |
|                | C36 冰雪俱乐部的配置情况 | 0.001 | 3.88    | 1.11 | 0.29 |
|                | C37 群众政策受益认可程度 | 0.006 | 4.18    | 0.65 | 0.16 |
|                | C38 企业政策受益认可程度 | 0.002 | 3.88    | 0.86 | 0.22 |
|                | C39 激励实施办法制定情况 | 0.013 | 4.18    | 0.78 | 0.19 |
|                | C40 激励措施开展落地情况 | 0.033 | 4.24    | 0.82 | 0.19 |
|                | C41 表扬激励单位评选情况 | 0.005 | 3.76    | 0.69 | 0.18 |
|                | C42 政策实施效果反馈机制 | 0.005 | 4.18    | 0.78 | 0.19 |
|                | C43 政策实施效果反馈路径 | 0.002 | 4.12    | 1.11 | 0.27 |
| C44 政策实施问题改进情况 | 0.013          | 4.29  | 0.60    | 0.14 |      |

### 3 我国冰雪产业政策实施效果评估结果分析

据2018—2021年《中国冰雪产业白皮书》数据显示,2016—2019年,我国冰雪产业市场规模从3 647亿元增至5 208.8亿元,年均增长率保持在22.95%;2016—2021年,冰雪企业注册数量共增加9 612家,年均增速率为14.9%。虽然近年来我国冰雪体育产业发展有所提升,但从新时

代我国冰雪产业政策实施的整体效果看,依然存在诸多不足之处。根据问卷调查结果显示,整体评估得分为3.65分,其中,政策实施有效性(A2)得分最高,为3.90分;其次是目标性(A1)与持续性(A4),分别为3.76和3.65分;适配性(A3)得分最低,为3.45分,可见我国冰雪产业政策实施效果并未达到理想状态(图1)。

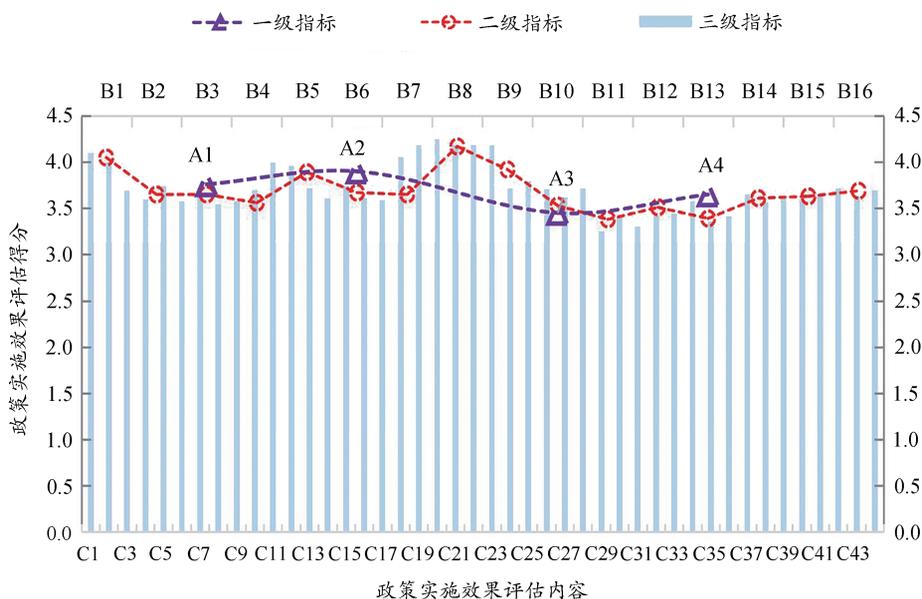


图1 我国冰雪产业政策实施效果整体评估情况

Figure 1. Evaluation Result of the Implementation Effect of China's Ice and Snow Industry Policy

#### 3.1 我国冰雪产业政策目标性实施效果分析

政策目标是政策实施预期可达到的具体效果,也是政策实施的科学导向。该项指标(A1)权重为0.608,其中包括产业目标(0.092)、经济目标(0.229)、人才目标(0.229)、科技目标(0.034)、社会目标(0.025)。我国冰雪产业政策实施目标的评估内容主要涵盖冰雪产业布局、经济促进、人才培养、群众受益以及产学研转化等具体内容。从政策目标性实施效果评估情况看,我国冰雪产业政策目标性实施效果的综合得分为2.28分。其中,经济目标(B2)和人才目标(B3)的综合得分最高,同为0.83分;产业目标(B1)的综合得分为0.37分;科技目标(B4)和社会目标(B5)的综合得分分别为0.12分和0.10分。在三级指标评估结果中,综合得分较高的为年度投入产出比(C3)0.63分、经营管理人才数量(C7)0.53分,较低的为科研成果产出情况(C9)和大众体质健康状况(C11),分别为0.03分和0.01分(图2)。

从综合评估得分情况看,我国冰雪产业政策实施的目标性在具体执行过程中完成度相对较高,基本满足了经济增长与人才培养两项产业发展的实际需求。因成功举办北京2022年冬奥会而持续的冰雪热潮,催动了大量的社会人力与财力资本投入冰雪市场,冰雪经济投入产出值逐年提升。但相关企业数量、产业规模、大众参与情

况与产学研转化成果不匹配,在一定程度上影响了我国冰雪产业政策目标的实现。究其内因:1)由于我国冰雪运动起步较晚,产业链条尚不完整,产业链上游高端制造业的核心技术依赖进口,中游实体场馆与赛事运营由于投入较大、回报慢,限制了资本进入,进而影响了我国冰雪企业扩增与产业规模的快速发展。2)群众性冰雪运动推广力度与政策引导性有待加强,目前我国大众冰雪运动参与人群多为冰雪运动体验者,尚未形成赛事活动丰富、组织形式多元、大众广泛参与的氛围,加之冰雪产业发展的地域化差异及政策宣传、全民认知、经营方式和服务配套措施等诸多问题叠加,导致大众参与冰雪运动的积极性不高。3)冰雪企业内部科研创新能力不足,限于传统经营模式的固有思维,导致我国冰雪行业在发展过程中自主创新能力薄弱,装备科技升级与场馆智能化建设进程缓慢,进而限制了冰雪产业产学研成果的产出与高质量转型发展。因此,在我国冰雪产业发展融入经济转型的关键时期,地方各级政府及相关部门应加快完善政策实施的监督管理机制,保障政策实施的高效与高质量发展齐头并进,促进大众参与、企业规模的有序提升与产学研成果的快速转化,推动政策目标的实现。

#### 3.2 我国冰雪产业政策有效性实施效果分析

政策实施有效性是政策实施过程中所产生的实际

效果。该项指标(A2)权重为0.230,其中包括政策宣传(0.062)、政策知晓(0.013)、运行机制(0.126)、运行机构(0.029)。我国冰雪产业政策实施的有效性具体涵盖政策宣传情况、政策解读深度和政府职能部门在政策实施过程中运行机构与运行机制配置的完备性与合理性。从政策实施有效性的综合评估得分情况看,我国冰雪产业政策有效性实施效果的综合得分相对较低,为0.90分。其中,综合得分最高为运行机制(B8)0.52分,最低为政策知晓(B7)0.05分。在三级指标评估结果中,综合得分较高的为监督机制完备性(C21)0.30分、线上媒体报道情况(C13)0.17分、保障机制完备性(C20)0.14分,较低的为政策名称知晓度(C15)、政策要点知晓度(C16)、执行标准合理性(C24)、执行过程连续性(C25)综合评估得分均为0.01分(图3)。

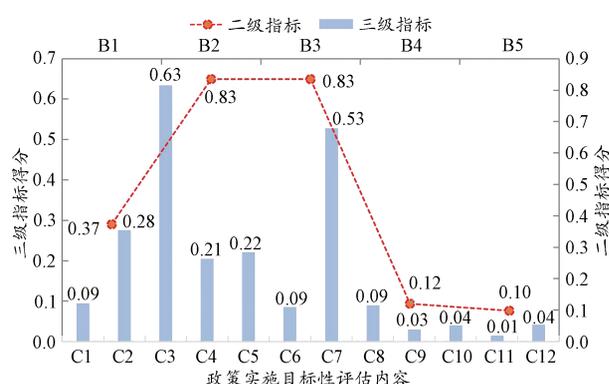


图2 我国冰雪产业政策目标性实施效果综合评估得分  
Figure 2. Evaluation Score of Targeted Implementation Effect of China's Ice and Snow Industry Policy

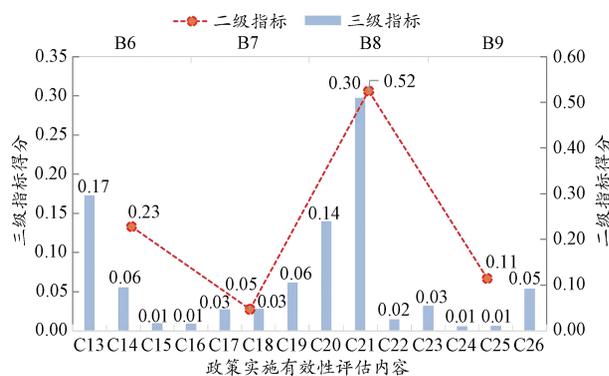


图3 我国冰雪产业政策有效性实施效果综合评估得分  
Figure 3. Evaluation Score of Effective Implementation Effect of China's Ice and Snow Industry Policy

从综合评估得分情况看,我国冰雪产业政策实施有效性在具体执行过程中整体情况良好,政策实施运行机制建设规范化程度较高,但政策实施运行机构配置、政策宣传与政策要点解读等方面还有待提升。据《国家体育总局2020年政府信息公开年度报告》显示,我国体育管理

部门在信息公开工作中仍存在政策解读率不高、政府网站信息更新不及时、政府服务平台功能不丰富等问题。在冰雪产业中具体表现为基层落实力度不够、政策监控疲软、评价机制缺失,影响了各方知晓政策的效率,不利于社会公众认知、理解和监督政策实施效果。因此,应健全政策监管机构与数字化动态平台,为地方各级政府及相关部门政策解读、宣传、落实等工作的开展提供反馈与监查保障,进而促进我国冰雪产业政策的有效实施。

### 3.3 我国冰雪产业政策适配性实施效果分析

政策适配性是政策制定实施与基本国情、经济社会发展、地区发展实际相吻合的程度。该项指标(A3)权重为0.081,具体包括覆盖人群(0.010)、物质配备(0.046)、人力配备(0.021)、平台配备(0.005)。我国冰雪产业政策的实施主要受制于冰雪产业发展的群众基础、环境资源、服务队伍与平台配备等内容。从政策实施的适配性情况看,综合得分为0.28分,其中,物质配备(B11)的综合得分最高为0.16分;平台配备(B13)的综合得分为0.02分。在三级指标评估结果中,冰雪运动场地配置情况(C30)为0.10分;青少年参与情况(C27)、中老年参与情况(C29)、冰雪运动赛事举办情况(C35)和冰雪俱乐部的配置情况(C36)得分较低,均为0.01分(图4)。

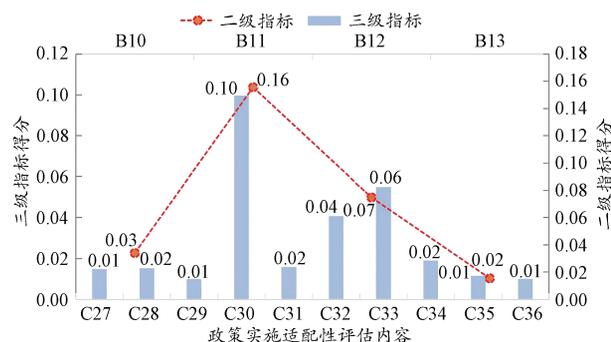


图4 我国冰雪产业政策适配性实施效果综合评估得分  
Figure 4. Evaluation Score of Adaptive Implementation Effect of China's Ice and Snow Industry Policy

从综合评估得分情况看,我国冰雪产业政策与现实发展情况的吻合度偏低。《“带动三亿人参与冰雪运动”实施纲要(2018—2022年)》明确提出了广泛开展冰雪运动、丰富赛事活动、提高冰雪场地建设,“带动三亿人参与冰雪运动”的发展目标。而从现有情况看,冰雪运动覆盖人群、冰雪体育赛事开展、冰雪体育俱乐部配置存在明显的不足。政策实施与现有建设基础不匹配,一方面源于我国冰雪产业发展的阶段性限制,目前,我国仍处于冰雪产业发展的成长期,相关场地、组织、活动等软硬件配置尚待完善,因而抑制了冰雪人口的进一步增长;另一方面,源于冰雪产业内部结构失衡,在我国冰雪产业发展中,装备制造一直占据冰雪产业发展的主体,而冰雪旅游、赛事、运动俱乐部

等服务业态的发展则相对薄弱。尤其是受自然资源与季节变化等因素影响,相关企业无法实现“自我造血”,冰雪场地场馆建设与服务供给发展不连续,冰雪运动参与平台搭建受限,进而造成了区域性冰雪赛事活动、覆盖人群、社会组织等多元差异,冰雪产业配套资源发展不平衡、不充分、与冰雪运动参与大众多样化需求不匹配问题,在一定程度上影响了政策的实施。因此,新时代我国冰雪产业政策实施的侧重点应在于加快优化产业结构,提升冰雪产业服务供给质量,因地制宜开发、整合地域冰雪资源,满足产业发展与大众冰雪健身需求,在政策导向与产业优化双向融合的基础上推动冰雪产业的快速发展。

#### 3.4 我国冰雪产业政策持续性实施效果分析

政策实施的持续性是保持冰雪产业稳定、可持续发展的重要保障。该项指标(A4)权重为0.081,其中包括政策认同(0.009)、政策激励(0.052)、政策反馈(0.021)。从政策实施可持续性的综合评估得分情况看,我国冰雪产业政策持续性实施效果的综合得分为0.30分。其中,政策激励(B15)的综合得分最高,为0.19分,政策认同(B14)的综合得分最低,为0.03分。在三级指标评估结果中,激励措施开展落地情况(C40)综合得分最高,为0.12分;综合得分最低的是企业政策收益认可程度(C38)和政策实施效果反馈路径(C43),均为0.01分(图5)。

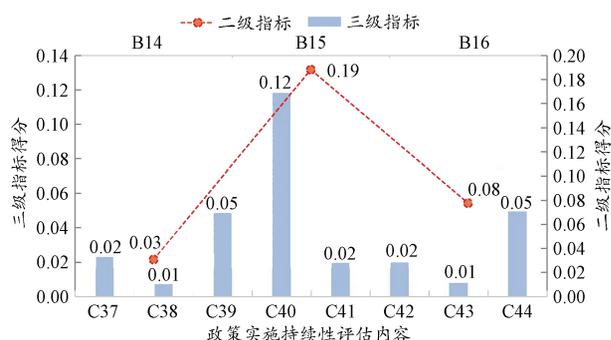


图5 我国冰雪产业政策持续性实施效果综合评估得分

Figure 5. Evaluation Score of Sustainable Implementation Effect of China's Ice and Snow Industry Policy

从综合评估得分情况看,我国冰雪产业政策实施的持续性在具体执行过程中稍显不足,政策受益主体的政策认可度不高,政策激励与促进措施尚不完善,进而导致其持续性发展能力不足。《冰雪旅游发展行动计划(2021—2023年)》明确提出了优惠冰雪产业相关税收、水电价格、扶持产业发展、加强民众满意度调查等激励措施。但调查发现,相关企业及冰雪运动参与者对于优惠政策的认同感依然不强。这主要是由于相关冰雪产业政策执行部门在政策实施过程中缺乏对企业反馈及民众认可度的调查反馈,政策实施的反馈调节机制不完善,进而影响了政策受益主体认可度的提升。此外,我国冰雪产业发展政

策多为短期促进计划,缺少长期、系统的发展规划与具体执行方案,且在具体政策实施过程中缺少完善的政策实施长效机制,进而限制了政策实施效果的可持续性发展。因此,新时代我国冰雪产业建设要认识到反馈与监管的重要性,在政策制定与具体实施过程中,要从体育产业可持续发展的根本出发,积极建立互相匹配、互相促进、激励反馈的长效机制,形成制定、落实、监督、评估、管理、反馈、提升等一体化政策促进体系,保障我国冰雪产业政策实施的长效性,进而促进我国冰雪产业快速、健康与可持续发展。

## 4 结论与建议

### 4.1 结论

1)我国冰雪产业政策实施评估体系,具体包括政策实施的目标性、有效性、适配性和持续性四个维度,涵盖16项二级指标与44项三级指标,评估指标能够直观、综合、全面地反映我国冰雪政策实施效果及冰雪产业的实际发展。

2)新时代我国冰雪产业政策实施效果整体状况较好,基本达到了国家冰雪产业发展的政策要求,但具体政策实施的有效性、适配性与持续性尚显不足,特别是政策实施过程中的政策宣传、政策解读、覆盖人群、平台建设与政策认同等方面仍需加强。

3)政策实施过程中监督管理体系有待完善,政策实施的长效促进、反馈机制有待健全,科学合理的政策实施效果评估体系缺失、冰雪产业内部结构失衡等问题是限制我国冰雪产业政策实施效果提升的重要成因。

### 4.2 建议

1)健全政策执行监督机制,强化冰雪产业政策实施的动态监管。地方各级政府及相关部门在我国冰雪产业政策实施过程中,应明确各方主体地位与监管责任,制定行业内质量管理规范,健全政策执行监督管控机制,促进我国冰雪产业政策监管实施有效性的提升。一是要深入考察我国冰雪产业的综合发展情况,理解并处理好顶层设计与基层完成质量的协调关系;二是健全政府执行部门冰雪产业政策实施的动态监管机制,有效解决执行与反馈中存在的问题,保障政策的基层落实成效;三是健全政策实施主体、受益者以及第三方多元联动监控平台,形成多方合作、多元联动的监督管理机制,促进我国冰雪产业政策的有效实施,推动我国冰雪产业的快速高质量发展。

2)完善政策实施评估体系,保障冰雪产业政策目标的有效实施。应进一步拓展评估维度、完善评估内容、丰富评估指标、优化评估体系,健全我国冰雪产业政策实施效果的阶段性评估模型,科学评估我国冰雪产业政策实施效果与冰雪产业发展的实际状况。通过科学合理的冰雪产业政策实施效果评估体系,多元动态的评估方式,全面系统的评估内容,实现对我国冰雪产业的客观评价,进

而为完善我国冰雪产业政策促进体系,推动我国冰雪产业政策的有效实施及冰雪产业的高质量转型发展提供科学合理的评估体系与评价方式选择。

3) 优化冰雪产业政策结构,促进新时代冰雪产业高质量发展转型。地方各级政府及相关部门应在政策实施效果评估的基础上不断优化政策结构。一是增强政策主体的引导作用,通过鼓励与扶持性政策刺激社会资本与市场资源广泛参与,共同助力我国冰雪产业快速高质量发展;二是创新开发冰雪产业新业态,拓展冰雪场馆附加价值空间,提升冰雪产业配套服务设施,促进冰雪产业运营的多元化发展;三是健全我国冰雪产业政策实施的长效机制,形成政策制定、落实、监督、评估、管理、反馈与优化的闭环型发展模式。通过政策引导、政府支持、多方参与、科技创新、协同发展等举措,健全一体化发展的“新机制”促进我国冰雪产业政策的有效实施与可持续发展,进而推动新时代我国冰雪产业的高质量转型发展。

#### 参考文献:

陈晓峰,2016. 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,40(6): 16-23.  
封铁英,南妍,2021. 公共危机治理中社会保障应急政策评价与优化: 基于PMC指数模型[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 23(5): 75-84.  
姜南,2017. 我国校园足球政策执行的制约因素与路径选择: 基于史密斯政策执行过程模型的视角[J]. 中国体育科技,53(1): 3-8,26.  
姜同仁,2016. 新常态下中国体育产业政策调整研究[J]. 体育科学, 36(4): 33-41.

李乐虎,高奎亭,廖磊,2021. 基于史密斯模型的我国政府购买公共体育服务政策执行路径研究[J]. 山东体育学院学报,37(2): 23-30.  
李强,王亚仓,2022. 长江经济带环境治理组合政策效果评估[J]. 公共管理学报, 19(2):130-141, 174.  
李在军,2019. 冰雪产业与旅游产业融合发展的动力机制与实现路径探析[J]. 中国体育科技,55(7):56-62, 80.  
刘楨,程文广,2020. 东北城市群冰雪产业共生发展研究[J]. 体育文化导刊,(7): 21-26, 37.  
鲁元珍,2021. 乘冬奥东风,冰雪产业如何扬帆[N]. 光明日报, 2021-12-19(05).  
舒瑶,张英波,2020. 基于史密斯模型的我国校园冰雪政策执行分析[J]. 体育文化导刊,(10):14-20, 32.  
徐向前,秦海波,李雪梅,等,2019. 基于三维政策工具框架的中国冰雪运动发展规划研究[J]. 沈阳体育学院学报,38(2): 28-35.  
臧海翔,程传银,2020. 我国冰雪运动政策工具选择特征及优化策略[J]. 体育文化导刊,(9):1-7, 28.  
张瑞林,2016. 我国冰雪体育产业商业模式建构与产业结构优化[J]. 体育科学,36(5):18-23, 53.  
LOCKE E A, LATHAM G P, 1991. A theory of goal setting and task performance[J]. Acad Manage, 16(2): 480-483.  
MCLAUGHLIN M, 1976. Implementation as mutual adaptation: Change in classroom organization[J]. Teach Coll Rec, 77(3):339-351.  
REIN M, 2017. Implementation: A Theoretical Perspective[M]. Cambridge: MIT Press: 307-335.  
SMITH T B, 1973. The policy implementation process[J]. Policy Sci, 4(2): 197-209.  
VAN METER D S, VAN HORN C E, 1975. The policy implementation process: A conceptual framework[J]. Admin Soc, 6(4): 445-488.  
(收稿日期:2021-10-18; 修订日期:2022-04-29; 编辑:尹航)

