

·研究生论坛·

## 公共体育产品非政府供给的可行性与途径

肖 前

(中山大学 政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510275)

**摘 要:**首先分析了公共体育产品的准公共性特征,指出公共体育产品是一类比较典型的准公共产品,认为我国的公共体育产品市场已经具备采用非政府供给的条件,可以适当引入非政府供给方式以满足大众的不同需求。对于不同类型公共体育产品的非政府供给,可以采取不同的途径,对于公益性公共体育产品,可采取以政府供给为主、非政府供给为辅的混合供给方式,充分吸收和利用社会资源;对于以国家队建设为主体的精英公共体育产品,其非政府供给途径包括由单项体育协会组织运作的国家队、政府与企业共建的国家队等方式;对于营利性公共体育产品,最合理、有效的供给途径就是采用非政府供给方式,即由市场完成此类产品的供给,政府只按有关法律法规进行监督,重点把好市场准入和监督两个关口。

**关 键 词:**公共体育产品;非政府供给;公共体育事业

**中图分类号:**G80 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7116(2005)04-0128-03

### Feasibility of and approaches to nongovernmental supply of public sports products

XIAO Qian

(MPA, Graduated from the School of Government in Sun Yatsen University, Guangzhou 510275, China)

**Abstract:** The author analyzed sub-public characteristics of public sports products and pointed out that public sports products are a sort of relatively typical sub-public products, and drew the following conclusions: The market of public sports products in China has been provided with the conditions for nongovernmental supply, and the mode of nongovernmental supply may be introduced in an appropriate way to meet different needs of the public; different approaches may be adopted for nongovernmental supply of different types of public sports products; for public welfare type public sports products, a combined supply mode that bases mainly on governmental supply and is assisted by nongovernmental supply may be adopted to fully absorb and utilize social resources; for the elite public sports products that base their main body on the construction of national teams, the approaches for nongovernmental supply include the modes such as national teams organized and operated by single event sports association as well as national teams jointly constructed by the government and an enterprise; for profit-going public sports products, the most rational and effective approach is to adopt the mode of nongovernmental supply, i. e. the supply of such products is determined by the market, and the government just carries out monitoring mainly on market admittance and supervision.

**Key words:** public sports products; nongovernmental supply; public sports undertaking

目前由政府提供的公共体育服务较过去已经大为丰富,但仍然存在着行政效率低下、体育产品和服务质量不高、难以满足公民日益多样化的体育需求的缺陷。尤其是政府在市场经济的大背景下,无论是财力方面,还是管理方面,都难以像计划经济体制时代那样完全承担面向公众的体育服务。在这种情况下,创新公共体育产品的供给方式,拓宽公共体育产品的供给渠道,成为体育事业改革的必然趋势,本文所探讨的公共体育产品非政府供给就是一个具有现实意义的话题。

### 1 公共体育产品的分类

从体育事业管理的角度出发,结合各种体育活动的目的和功能,可将现代公共体育产品分为公益性公共体育产品和营利性公共体育产品两大类。

公益性公共体育产品是指在一个国家或社会中,每一个公民都应该享有,而且能够享有的体育产品。或者说,是以大众为活动主体,主要以满足社会共同的文化需要的公共体育产品。公益性公共体育产品可以细分为具有公共需要的

收稿日期:2004-12-19

作者简介:肖前(1969-),男,硕士研究生(MPA),研究方向:公共事务管理。

大众体育产品和精英体育产品两大类。大众体育产品主要指通过公共体育设施,如公共体育馆及社区的基本体育设施等,向全体公众提供的各类公共体育活动;精英体育产品是指在国家间或地区间展开竞技活动时,例如在奥运会、全国运动会上,代表一个国家或地区的运动队的活动。精英体育产品代表了一个国家和地区最高的体育水平,是一种具有独特作用的、面向大众共同需要的公益性体育产品。

营利性公共体育产品是以满足一定的群体或个人体育消费需要为主要目标,并关注个人的享受需要和发展需要层面的体育产品,具有较明显的商品性和营利性,并具有相关的体育市场。这类产品把满足公众的个性化体育消费需求作为主要内容,产品表现形式包括更个性化的个人体育消费活动和职业体育活动等,提供者包括各种面向公众的运动俱乐部、实行会员制的业余俱乐部、依靠企业和社会赞助的半职业体育俱乐部和纯粹提供职业体育活动的职业体育俱乐部等,这类产品也可称为“俱乐部型公共体育产品”。

我们日常所说的“体育用品”主要是指供个人或团队在体育锻炼、娱乐中使用的体育用具,如足球、篮球、球拍、球衣、球鞋等器具等,属于典型的私人产品,因此不在本文讨论的范围之内。

## 2 公共体育产品的准公共性

根据公共产品分类原则<sup>[1]</sup>,纯公共产品是指完全具备非排他性和非竞争性特点的产品,如国防、外交等。而准公共产品是指具备上述两个特点中的一个,另一个不具备或不完全具备,或者虽然两个特点都不完全具备但却具有较大的外部收益的产品。按照这一原则,总体上讲,公共体育产品是比较典型的准公共产品,其准公共性主要表现在3个方面:首先,公共体育产品具有有限度的非排他性。在一定范围内,当一个人消费体育产品时,并不排斥其他人同时消费;当然,当消费者人数增加到一定数量时,必然要增加场地设施等成本,或者限制参与人数,因此这一非排他性是有限度的。其次,公共体育产品具有消费竞争性。表现在随着消费者的增加,总成本也必然增加,相对于公众不断增长的、多样化的、多层次的体育需求,体育事业公共产品的供给能力是有限的,这种供求矛盾必然导致需求竞争和消费竞争的出现。第三,公共体育产品具有外部收益性。体育活动尤其是公益性体育活动,在满足全体社会成员的体育消费需要的同时,提高了全社会成员的身体素质与健康水平,不同层次不同需求的体育活动的开展,也推动了体育产业与体育市场的发展,能给予公众不同于文化艺术享受的另一种感性艺术享受。特别是当代表国家比赛的运动员在奥运会等重大国际赛事中取得优异成绩时,能起到振奋民族精神、提升国家形象、扩大国际影响的特殊效果,这种收益是难以用物质的尺度来衡量的。

## 3 公共体育产品非政府供给的必要性和可行性

公共体育产品具备采用非政府供给方式的几个条件<sup>[2]</sup>:首先,公共体育产品特别是营利性公共体育产品的规模和范

围是相对有限的,这使消费者能够采用契约的形式,自主地通过市场来获取。由于消费者数量有限,达成契约的交易成本较小,因此有利于采用非政府供给的方式。其次,公共体育产品的消费具有成熟的排他性技术,在公共体育产品供给过程中普遍采用了门票、会员制等排他性技术,能够有效地排除“搭便车”现象,使交易成本大幅度降低,为非政府方提供这类产品创造了可能性。第三,政府扶持和政策的放开使公共体育产品非政府供给具备了必要的制度,准公共产品的非政府供给必须首先明确产权,供给者要有产权上的保障,只有强制性的产权才能使产权所有者形成对产权的良好预期,从而有足够的激励措施来行使产权。目前,各地政府已经有一些制度来保障公共体育产品非政府供给方的合法产权,确保了非政府投资方能够合法地通过提供公共体育产品而获得应有的利益,因而吸引了更多的社会力量和私人加入到公共体育产品的供给行列中来。

不同类型公共体育产品的非政府供给具有不同的可行性。对于公益性公共体育产品,由于消费是公共性的,政府供给是主要的方式,部分靠社会、非政府资源供给。例如,作为公共体育产品的非政府供给方,可以通过出售公共体育产品的广告权、冠名权、电视转播权等而盈利;作为政府方面,可以采用承包的方式,向社会公开招标公共体育产品的经营权,请专业的体育管理集团从事公共体育产品的开发和管理,从而达到在公共体育产品领域有条件地引入非政府供给的目的。对于精英体育产品,一方面主要由国家投资解决人才培养、国家队建设和大型公共体育设施建设等;另一方面,对于相关体育产业,应该放开让社会参与,特别是对为提高大众身体素质服务的项目和单位,政府应给予支持,采取减免税、优惠贷款措施等鼓励非政府供给方的参与。

对于俱乐部型公共体育产品,由于本身就是市场经济运作的产物,因此更应该鼓励非政府部门如私营企业等参加投资,一些便于市场化经营的项目尤其更应如此。在国外,体育健身娱乐场所的经营大部分靠私人投资。例如在英国,个人对体育健身娱乐场所的投资是公共投资的5.3倍;在西班牙,是6倍<sup>[3]</sup>。实际上,对于俱乐部型公共体育产品,利用各种社会力量办体育更加具有活力和发展潜力。目前,广州地区由政府部门管辖的公共体育场馆提供的标准羽毛球场约200块<sup>[2]</sup>,这对于数以万计羽毛球爱好者来说只是杯水车薪,远远不能满足消费市场的需求。为了解决矛盾,广州市允许民营企业通过资格审查后自办羽毛球场馆。据不完全统计<sup>[4]</sup>,目前广州市内私人投资改造厂房仓库经营的羽毛球场馆有100多家,提供标准场地近800块,满足了群众的健身需求,同时也培养出一个较大的体育运动消费市场。目前,经营羽毛球场馆已经是广州不少投资者追逐的一项热门生意。由此可见,借助社会、企业等非政府力量发展大众体育事业是很有市场和大有可为的。

## 4 公共体育产品非政府供给的途径

(1) 公益性大众体育产品的供给。

公益性大众体育产品的公共性很强,最合理的生产方式

依然是公共生产,即由政府供给。供给方式可以是完全免费,也可以收取一定费用作为场馆维护和提供服务的成本补充。同时,在具有有效的宏观管理的条件下,某些大众体育产品也可以采取私人生产,非政府供给。如交由社会体育协会或体育俱乐部负责,政府以公共财政对这些协会或俱乐部进行必要的补贴,即采取私人生产、混合提供的方式。实际上,目前一些常见的大众体育产品的供给已经逐步采用这种方式。广州市体育局就与 40 多个单项体育协会保持着合作关系,依托这些体育社团举办各种群众体育活动。这种方式的好处在于,使体育管理部门从繁杂的体育产品生产供给事务中解放出来,将其尽可能地转移给体育社团,自身则可以集中力量履行对公共体育事业的监督、管理、政策制定和法规调控职责;同时这种方式还合理调动了政府以外的社会资源来为公共事业服务,体育社团及其它组织的积极性和创造性得到了充分的发挥,政府的意志也得到了更广泛的体现,因而是一举多得的好方式。

### (2) 精英体育产品的供给。

由于现代体育竞技活动尤其是国家间和地区间的体育比赛的存在,使得代表国家或地区的运动队的活动(即精英体育产品),成为现代公共体育产品中外部收益比较突出的产品之一。这类体育产品的供给可以视情况采取不同的方式。在国家队建设方面,过去通常采用政府供给的方式,即由完全由政府负责国家队的运作费用。现在,其他途径逐渐多了起来。一种是采取由相关体育协会投入一定费用或吸纳一定社会资金的方式,例如由中国篮协辖下的各级国家篮球队的建设;另一种是采取与企业合办或共建国家队的方式,例如由广州奇星药业集团与中国足协共建的中国女足。这两种途径实际上都引入了非政府供给的方式,并且正在逐渐为各级国家队和地方队所采用。

### (3) 营利性公共体育产品的供给。

这类体育产品主要满足公众个性化的体育消费需求,最合理的供给途径应当是非政府供给。具体地说,就是这类产品的供给主要交由市场,政府只按有关的法律法规对这一体育市场的运行进行监督。上文提到的广州市羽毛球运动的供给就是一个比较典型的例子。实际上,这类营利性公共体育产品的市场需求正随着公众生活水平的提高而急剧扩大。我国目前体育消费的主体集中在城市和经济发达的沿海地区,例如上海、江浙、广东一带,这些地区的体育消费非常旺盛,是营利性公共体育产品的最主要市场。在这类产品的供给中,政府应放手让私营企业、社会团体等非政府组织发挥作用,以非政府资源进行产品的生产和供给,而政府部门则重点把好市场准入和监督两个关口,引导和监督这类营利性公共体育产品市场的健康发展。

## 5 政府在公共体育产品非政府供给过程中的作用

公共体育产品的非政府供给对政府体育事务管理部门来说是一个挑战。笔者认为,政府体育管理部门应当积极转变自己在体育管理中的角色,在管理方式上进行根本性转变。最主要的转变就是要改变政府体育部门既当“舵手”又

当“浆手”现状,将决策与执行分离,政府将管理重点放在强化政策投入和宏观监控的职能上。为此,政府应积极培育体育社会团体,充分挖掘和发挥体育社团在体育管理中的创造性与积极性,形成了政府与体育社团密切合作的结合型管理体制。近年来,西方国家政府积极创造各种条件,将能够推向市场的体育产品尽可能采用市场化的方式进行运作,并积极动员和鼓励社会团体、企业及其它社会组织参与体育管理及体育市场的竞争<sup>[5]</sup>。他们积极地引入市场机制,在不扩大政府规模、不增加公共财政支出的情况下,由政府负责确定体育服务的质量标准,以合同的形式,通过投标者的竞争,将原先由政府提供的公共体育服务转让给私营公司、非营利组织等机构,以改善公共体育服务的质量。同时,政府自身则积极转变职能,将精力主要集中于强化政策投入和宏观监控的职能,把作用集中于更为基础性的方面,如精英体育产品的提供以及建立法律和产权基础、向非政府供给者提供制度激励等,吸引私人、社区和其他非政府组织广泛参与到体育公共产品供给中来。西方国家的经验值得我国当前的体育事业改革加以借鉴。

当然,公共体育产品由非政府供给决不意味着政府责任的让渡。相反,政府应该集中精力发挥更加重要的作用<sup>[5]</sup>。首先是应该发挥保障作用。就是通过合理、有效的制度建设,保障非政府供给方的合法利益,吸引社会团体、企业及其它社会组织参与体育管理及体育市场的竞争。第二是发挥监督作用。无论是纯公共产品,还是准公共产品,其目的都是为了满足公众需要,实现某种公共利益。而公共产品采用非政府供给后,由于制度约束的缺失,可能会出现某些有违公共利益的行为。对此,政府的体育管理部门必须采取干预措施,加强对非政府提供公共产品的制度约束。例如,政府应该以保障公众的公共福利为原则,将公共体育产品的价格控制在合理的基础上。第三,政府要给予准公共体育产品消费者一定的支持。消费者相对于公共体育产品非政府供给方往往是弱者,政府因此有必要为公共体育产品的消费者提供必要的支持,如组织成立各种体育公共产品协会等,促使公共体育产品的非政府供给方提高产品品质和服务质量。

## 参考文献:

- [1] Samuelson. The pure theory of public expenditure[J]. Review of Economics and Statistics, 1954:387-398.
- [2] 健亨羽毛球俱乐部. 广东羽毛球场馆信息[EB/OL]. <http://www.yumaclub.com/>.
- [3] 倪同云,林显鹏. 市场经济条件下我国基层群众体育管理体制及其运行机制的研究[A]. 见:第3章,国外体育管理体制改革趋势研究[C]. 北京:国家体育总局体育信息中心, 2002.
- [4] 崔旭明. 千万人次参与业余赛事如火如荼——羽球热遍珠江[N]. 南方日报, 2003-11-11.
- [5] 郭小聪. 政府经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2003:180-185.

[编辑:李寿荣]