

政府体育部门在发展体育产业中的职能定位

——来自广州的实践与思考

刘江南

(广州市体育局局长)

随着改革开放的深入,我国的经济形态和政府职能不断发生着深刻的变化,体育领域也不例外。一方面,我国体育产业已由萌芽时期单纯以体育用品业为主,发展到现在以竞赛表演业、健身休闲业、体育彩票业、体育用品业、体育中介业为主的多元产业体系,规模逐步壮大。另一方面,各级政府体育部门不断加紧调整自身职能定位,注重在更新观念、决策领导、组织协调和监管服务上下功夫,在理论、法制、政策和规划等“软实力”上谋发展,为发展体育这一新兴产业发挥着日益重要的作用。

广州是祖国的南大门,地理、气候优越,经济基础雄厚,又得改革开放风气之先,体育产业相对于全国发展较早。近几年,由于广州市体育局高度重视体育产业理论和实践的探索,着力理顺并强化政府在体育产业中的职能定位,广州体育产业又呈现出新的大发展态势。据有关方面统计,2004年广州市体育产业总收入达85亿元(人民币,下同),增加41亿元,体育产业增加值占全市GDP 1%,体育消费总额为58亿元(人均约900元/年),体育产业从业人员5.2万人,居于全国前列。

1 关键在体育经济调节上有所作为

所谓经济调节,是指政府体育部门对体育产业的宏观调控。经济学理论与实践已经证明,发展经济不尊重市场规律不行,完全依赖市场也不行,还需要政府适度干预这支“看得见的手”发挥作用,对新兴产业的培育更是如此。体育产业在我国、在广州是典型的新兴产业,在其发育和发展过程中特别需要政府的扶持和引导。为此,我们坚持从宏观入手,从培育出发,恰到好处地发挥政府体育部门的经济调节作用,取得了理想效果。

1)在观念上把体育产业工作置于更加重要的位置。我们认为,大力发展体育产业既是体育事业发展到一定历史阶段谋求新的动力机制和物质依托的需要,又是不断满足人民群众日益增长的体育文化需求

的需要;既是加快经济结构调整,促进政府和民间两个投资的需要,又是增加就业机会和人民收入,促进社会和谐发展的需要;既是群众体育、竞技体育、体育产业全面协调可持续发展的需要,又是创建全国一流、国际瞩目体育强市的需要。因此,我们在全系统,特别是在市、区(县级市)体育行政机关,乃至通过我市党代会,人大、政协会议,国际论坛,学术研讨会,辅导讲座,新闻发布会和新闻专访等各种形式向全社会广泛宣传“体育不仅可以为国争光,还可以为国增利”的新观念,倡导“转变观念,培育市场,强化管理,形成龙头,创出特色”的新思路,牢固树立广州体育“群众体育是根本,竞技体育是标志,体育产业是保障”的工作方针,从而为我市各级政府体育部门理直气壮地开展体育产业工作,全市上上下下大力支持体育产业发展提供了良好的理论基础和观念氛围。

2)积极制定规划,加强政策引导。为从总量和结构、基础和潜力等方面摸清广州体育产业的底数,我们主动与市统计局开展了体育产业调查工作。在此基础上,在市委、市政府的大力支持下,集思广益,先后出台了《中共广州市委、广州市人民政府关于进一步加强和改进我市新时期体育工作的意见》(穗字[2003]4号)和《广州市体育发展“十一五”规划》(穗发改社[2006]72号)等一系列重要纲领性文件。文件明确指出:我市在体育竞赛表演业、健身休闲业、体育彩票业、体育用品业方面具有优势和潜力,应当优先发展。其中,由于在发展竞赛表演业的5个关键要素(城市化水平、市场机制、经济基础、市民消费观念、大型设施)上,广州相比国内外城市都有较充分的比较优势,所以政府决心把体育竞赛表演业作为龙头产业予以重点关注和重点推动。这为广州体育产业走入快车道指明了方向。

3)激活体育供求,培育体育市场。产业的依托是市场,“源头活水”在供求。体育产业之所以充满魅力,就是因为它具有强大的资源整合能力,能够激发市场

的巨大供求，不但使体育行业本身在市场中获益，而且通过市场的逆向波及效应和间接波及效应拉动电视、通讯、广告、交通、餐饮、住宿、商业、旅游、机械、建材、建筑等各行各业共同发展。为此，我们一是强化“生活要小康，生命要健康”“花钱买健康”等新观念的宣传，帮助市民树立正确的体育观、健康的生活观和科学的健身观，促进体育成为广州人崇尚的生活方式，使全市体育人口显著增加，达到中等发达国家水平，从而为体育产业发展提供强劲的市场需求；二是不断优化管理体制和运行机制，不断增强体育事业单位、体育协会、体育企业等市场主体的经营能力和管理能力，同时引导社会各界关心体育、支持体育、参与体育，促进体育活动成为广州社会的日常形态，从而为体育产业发展提供优质的市场供给。

4)积极申办和筹办亚运会，以亚运经济拉动广州体育产业乃至更广泛领域的经济社会又好又快发展。秉承“主办权就是发展权、影响力就是生产力”理念，我们近年来出色举办了“汤尤杯”羽毛球赛、中巴足球对抗赛等 60 多项重大国际赛事。尽管如此，广州市政府、市民和各路商家更期盼的还是 2010 年广州亚运会。从 2002 年韩国釜山亚运会期间第一次正式行文提出广州申亚，到 2004 年 7 月 1 日广州以绝对优势获得 2010 年第 16 届亚运会的主办权，再到当前广州亚组委全力以赴推进各项亚运会筹备工作，每一个步骤都是广州市政府精心谋划、组织、发挥体育特殊功能调节全市经济社会发展的决策过程，都是广州市政府体育部门为促进体育产业发展而积极寻找机遇的集中体现。据广州市统计局、广州市统计咨询中心 2004 年 7 月预测，主办亚运会将使广州体育产业增加值在未来 6 年中增加 22.3 亿元(人民币，下同)，平均每年增加 3.72 亿元，并拉动全市 GDP 增长 3.48 个百分点，平均每年增长 0.58 个百分点。我们认为，亚运会对于广州的经济调节作用至少有三个方面：一是将形成对体育场馆和城市基础设施的规模投资，直接拉动城市经济增长；二是将促进与亚运经济关系密切的各行各业快速增长；三是广州的国际认知度和吸引力将大大提升，广州这座城市将继承一笔可贵的物质和文化遗产，包括 2010 年之后 10 年乃至 20 年巨大的、潜在的经济发展空间。

2 主要在体育市场监管上有所作为

“依法治国”是新时期确立的基本方略，依法加强体育市场监管是政府体育部门的基本任务。众所周知，政府作为区别于立法、司法和军事等国家机关的一类，是国家机关当中的执行机关（又称行政机关），

政府所执行的就是法律和规章等制度，政府的天职就是依法行政和行政执法。但是，由于受到传统等因素的影响，政府体育部门对自身的“执法”属性意识不强，对依法管理体育社会和经济事务还常常感到很棘手。我们在这个挑战面前不退缩，主动推进政府体育工作由“办”向“管”转变，在体育市场监管上取得了新进步。

1)促进体育市场立法。由于体育产业固有的社会性、市场性和多元化，政府体育部门单纯依靠发“红头文件”进行管理已经很难奏效，必须依靠对体制内和体制外所有主体都具有普遍约束力的法律制度方能实现真正的监管。为此，我局高度重视立法工作，经过艰苦努力，《广州市体育竞赛表演市场管理办法》于 2005 年 7 月 31 日以广州市人民政府令(第 3 号)公布，于 2006 年 1 月 1 日起施行。这不但实现了广州市地方体育立法零的突破，而且在采用“手段分类法”界定规章适用范围、保障多种社会主体投资收益权、确立“分级准入，属地监管”管理模式等方面体现了广州市政府管理思路的开放性和创新性，对于规范和繁荣我市体育竞赛表演市场，特别是对办好 2010 年亚运会具有重大的意义。

2)加强体育市场执法。一是大力推行行政执法责任制。2006 年，我们与市政府法制办一起狠抓这项工作，梳理出本级政府体育法定职权共 46 项，终于摸清了法定职权底数。其中，涉及体育市场管理的有 29 项（包括调整市场主体的 8 项，调整市场行为的 21 项），占上述法定职权的 63%。今年，我们按照全市统一部署启动了行政执法评议考核制和过错责任追究制，进一步使我局行政执法责任制工作落到实处。二是以《广州市体育竞赛表演市场管理办法》《广东省高危险性体育项目经营活动管理规定》《体育场所开放条件与技术要求国家标准》《体育场所等级划分国家标准》等为重点，加大对体育市场的监管力度。为此，我们主动克服困难，努力建立健全市、区（县级市）体育市场管理队伍，多次会同公安、工商、卫生、消防等部门开展联合执法行动，对全市体育经营场所（主要是住宅小区游泳池）开展大检查，及时纠正了一些不规范的经营行为。三是创新执法手段，比如由国家体育总局和国家认证认可监督管理委员会联合制定的《体育服务认证管理办法》已于 2006 年 1 月 1 日起施行，考虑到认证工作是群众不了解的新事物，但又对促进我市体育产业和体育市场健康发展很有意义，我们决定以健身行业为突破口，举办“2006 广州市体育健身行业职业技能鉴定暨时尚健身秀”活动，用群众喜闻乐见的形式带动了职业技能鉴定和健身场所的等级评

定工作。

3)完善体育资金监管。一是完善重大比赛(活动)财务管理制度,今年会同市财政局修订《广州市重大体育比赛(活动)专项资金管理暂行办法》,重点细化专项资金预算审核、政府采购、资金结算分配等规定,进一步规范资金使用行为,提高资金使用效益。二是加强体育彩票工作的管理,2005年会同市财政局修订《广州市本级体育彩票公益金管理实施办法》,进一步优化对体育彩票公益金使用情况的监管。定期评估销售网络运行机制,不断加强销售网点管理,及时防范经营风险。积极配合公安机关等职能部门,共同严厉打击私彩。

3 重点在体育社会管理上有所作为

发展体育产业,政府体育部门除了管好该管的事,同样重要的就是要充分向社会放权,把不管的事尽量交给体育事业单位、体育总会、单项体育协会及体育企业去管。否则,社会体育主体在“市场挤出效应”下难以得到应有的机会和磨砺,政府体育部门则可能忙于应付,而顾此失彼。在这方面,我们着眼于社会,着眼于未来,大胆放权,主要做了两方面工作。

1)以“机关宏观指导,基层具体承办”为模式,以“精心组织、精打细算、精彩圆满”为目标,把举办国际性和全国性大型体育比赛工作交给体育事业单位和单项体育协会具体负责,同时大力鼓励各类公有或非公有制企业赞助入股,参与赛事经营。例如,2003年,中国与巴西足球对抗赛主要由广州市足球协会承办,赛事运作经费高达1400多万元,政府只给150万元启动经费,组委会成功向社会筹集资金2000多万元,赛后向国家上缴税金530万元,实现税后利润200多万元,取得了很好的经济效益;2005年,广州市羽毛球协会再度承办中国羽毛球公开赛,政府投入只有150万元,我们通过赛事、奖杯冠名等形式出色地完成500多万元的社会集资;2006年,广州市篮球协会承办由中国、美国、巴西三国篮球队参加的中国篮球对抗赛,这三支球队每支都有现役NBA球星,因而赛事运作经费高达1424万元,我们在仅有500万元启动经费和赛事绝大部分广告资源归NBA所有的情况下,积极通过出售门票和开发有限的广告资源,最后不仅没有花财政投入的500万元,还实现了盈利;今年我们又通过市场运作方式,在不花财政一分钱的情况下,成功举办了很受市场欢迎的曼联亚洲之旅2007中国广州站国际足球友谊赛、2007斯坦科维奇洲际篮球杯等国际大赛。2008年和2009年,我们要重点办好2008年世界乒乓球团体锦标赛和2009年苏迪

曼杯世界羽毛球混合团体赛,届时主要的办赛力量仍然是日益壮大的单项体育协会或事业单位,事实证明,经过不断的挑战、实践、总结和提高,它们已经完全能够胜任国际赛事的组织工作。

2)以强化社会责任和突出“本体”经营为使命,充分发挥局属体育场馆服务社会的主力军作用。一是通过认真调研和反复论证,顺应时势发展和体育规律,分别于2003年完成对水上、陆上场馆经营管理的体制改革,整合形成了天河体育中心、水上运动项目管理中心、足球办三大舰队;今年,又借极限运动管理中心异地改造和部分亚运会场馆在大学城兴建的有利时机,组建了大学城体育中心,从而达到了整合资源、集聚力量、形成规模、提升能力的改革目标,为局属体育场馆进一步服务社会打下扎实基础。二是逐年完善《广州市体育局系统经营考核办法》,用制度杠杆不断增强各体育场馆的增收节支和成本核算意识,强化发展“本体”产业和增大体育事业储备金的考核力度,使全系统的经营管理能力和服务社会能力显著提高。据统计,2001-2006年我市本级体育场馆单位的服务总收入共计6.43亿元,“本体”经营收入达到50%以上。可见,我们已经较好地解决了体育场馆赛后利用和赛后生存难题,个别场馆已经具有一定的反哺社会能力。其中,天河体育中心是一个引起国内外同行关注和体育总局领导高度肯定的先进典型,该中心拥有22片篮球场的“篮球城”实行日场3元/人、夜晚灯光场5元/人的低标准收费,大受篮球爱好者尤其是青少年的欢迎,无论早晚天天爆满;该中心游泳馆根据市民的愿望和市场需求大胆投入资金进行场馆改造,增添了供热锅炉、热水淋浴器、池底增高板等设施,实现全年365天恒温向社会开放,成为全广州市最受欢迎的游泳锻炼标准场所;该中心常年开办足球、篮球、游泳、羽毛球、乒乓球、网球、棒球、高尔夫球等各类运动项目培训班,近两年还与美国北依阿华大学合办了极富特色的英语体育夏令营。据统计,该中心2006年实现总收入7696.12万元,比上一年增长22%,实现结余414.87万元,比上一年增长33%，“本体”经营收入超过70%。

4 努力在体育公共服务上有所作为

“管理就是服务”,政府公共服务的发展水平代表着政治文明的发展水平,也对物质文明建设产生直接影响。体育市场是新兴市场,涉及面非常广,更加需要政府体育部门提供优质服务,扶持、帮助和推动其向前发展。近年来,我们不断强化服务意识,提高服务能力,拓宽服务领域,取得了可喜成绩。

1)提供政策和法律服务。一是开展前瞻性政策研究,比如针对当前国家提倡在事业单位中开展分类改革(监督管理类、经营服务类、公共服务类)的大背景,我局从确保广州体育事业和体育产业又好又快发展的目标出发,主动结合其它城市体育事业单位改革和其它行业(如文化、广播电视)事业单位改革的经验教训开展调研,以期提前找到符合广州实际需要的发展途径。二是为体育产业发展提供法律服务,比如为了使有关下属单位轻装上阵,我们积极组织专责小组,综合运用法律手段,按照“尊重历史,面对现实,放眼未来,稳定发展”的原则解决历史遗留问题。2006年共处理历史遗留问题11宗,今年第一季度又完成航海大厦拖欠租金等9宗历史遗留问题的处理工作,其余天河体育中心保龄球馆产权证等14宗历史遗留问题争取在2007年之内解决。

2)提供人力资源服务。政府体育部门服务于体育产业,任务之一就是要采取各种措施造就大批具有现代营销理念、商务运作知识、市场决策能力、市场策划能力、市场推广能力和公共关系能力的体育经营管理人才,为体育产业发展提供可持续的智力支持。为此,我们一是立足自身培养人才,仅2004-2006年3年间,我局就选派了203人次参加上级培训、1303人次参加了专业技术培训,并自行举办了多期“广州市体育系统后备干部培训班”、“广州市体育系统党支部书记培训班”,参训干部达178人次。此外,我们还通过输送业务骨干攻读本硕博学位、出国进修、出国考察等多种渠道,使干部职工拓展了视野,增长了知识,提高了素质。二是积极引进人才,为我所用。2002-2007年,我系统通过组织调动、公选领导干部、社会公开招聘等多种形式,以“公平、公正、公开、公认”为原则,共引进各类管理、经营和技术人才139名,其中既有具备正高职称、博士硕士学位和丰富管理经验的厅局级或处级领导干部,又有一大批学历高、知识新、干劲大的具有经济、管理、法律、外语、计算机教育背景的学子,从而大大优化了我们的队伍结构。

3)提供资金和场地服务。我们既把我市的体育彩票产业培育成为稳居全国前列的创利大户,又充分利用体育彩票公益金推动其它体育产业发展。据统计,

2001~2006年我局共销售体育彩票49.71亿元,利用体育彩票公益金4.79亿元,从中核拨主办国际大赛的启动经费合计3713万元,并在此基础上吸引社会资金约1.98亿元,达到了很好的市场开发效果。同时,我们进一步加强体育场馆基建工作。今年,除省、市推进的重点体育工程外,我局重点推进广州亚运文化体育中心等13项工程建设,并从强化场馆改造计划性、建立健全基建项目数据库、开展基层基建业务知识培训、完善场馆设施产权手续等入手,进一步强化了相关服务。

4)提供基础性服务。一是凡举办重大国际性、全国性体育大赛,我们都发挥政府部门优势,不计报酬地帮助有关单位做好向市政府、省政府和国家体育总局的报批工作,不厌其烦指导和协助有关单位做好与口岸、公安、卫生、供电、公交、外事、消防、城管、工商、税务等多个部门的协调工作,支持有关单位开展新闻发布会、冠名推介、专访、专题、专栏等宣传工作;二是多次召开全市体育产业、体育市场工作会议,不但充分听取区(县级市)体育局的意见,而且选择在体育产业上已取得成功的非公有制体育企业、体育事业单位、单项体育协会和专家学者代表发表演讲,取得了很好的交流学习效果;三是积极筹备广州市体育产业促进会,以促进政府与社会的沟通,促进体育产业从业组织和从业人员的行业自律。

发展体育产业是新时期政府体育部门的重大使命,也是其面临的一个巨大考验。虽然,发展体育产业是一个宏大的系统工程,必须依靠发改、财政、税务、工商、公安、质检等各个相关部门的紧密合作,必须依靠社会各界的共同参与和努力,但是政府体育部门始终是至关重要、责无旁贷的。我们各级政府体育部门必须找准自身职能定位,积极行动起来,不但要防止“不作为”,而且要防止“乱作为”,既做到不“缺位”,又确保不“错位”和不“越位”。

(本文系第三届社会体育国际论坛特邀嘉宾主题报告)

[编辑:黄子响]