

## 竞技体育事业发展中政府职能的转变

陈慧敏<sup>1,2</sup>, 谭华<sup>2</sup>, 符莎莉<sup>3</sup>

(1.中山大学 管理学院, 广东 广州 510275; 2.华南师范大学 体育科学学院, 广东 广州 510631;  
3.广州科技贸易职业学院, 广东 广州 511442)

**摘 要:** 政府干预竞技体育的理由在于部分竞技体育的正外部性与公共产品特性, 影响广州市政府竞技体育职能转变的因素既有发达的经济、较强的体育意识、敢为人先的地域文化等有利因素, 也存在竞技体育非政府组织发展滞后、既得利益集团阻挠、官本位意识浓厚等阻碍因素。指出政府在竞技体育发展中职能转变要本着以不损害市场机制正常运行为前提进行干预的原则, 通过改进竞技体育供给体制、实现竞技体育服务提供主体的多元化、保护竞技体育产权、建立健全法律法规、改变政府职能和权力运作方式等举措强化政府的宏观调控职能、弱化政府的微观管理职能、提高政府的市场监督职能, 实现效率政府和服务型政府的职能转变目标。

**关 键 词:** 竞技体育; 政府职能; 职能转变; 广州市

中图分类号: G812.7 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2008)08-0005-05

### Study of governmental function transition in the development of the competitive sports undertaking

CHEN Hui-min<sup>1,2</sup>, TAN Hua<sup>2</sup>, FU Sha-li<sup>1</sup>

(1.School of Business, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China;

2.School of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510631, China;

3.Guangzhou Institute of Technology, Trade and Occupation, Guangzhou 511442, China)

**Abstract:** The reason for the government to intervene in competitive sports lies with the positive externality and public product characteristics of some competitive sports. Factors affecting the transition of the competitive sports function of the Guangzhou government include such favorable factors as developed economy, strong sports consciousness, and regional culture of daring to be a pioneer, as well as obstructive factors such as lagged development of nongovernmental competitive sports organizations, obstruction of vested interest groups, and strong official standard consciousness. The authors pointed out that the government should, based on the principle of intervention under the precondition that normal market mechanism running behaviors are not harmed, strengthen the government's macro regulation function, weaken the government's micro management function, enhance the government's market supervision function, and realize the goal for functional transition into an efficient and servicing government, by taking such measures as improving the competitive sports supply system, realizing the diversification of the main body of competitive sports service supply, defining and protecting competitive sports property rights, establishing complete laws and legislations, transiting or changing governmental functions and power exercising manners.

**Key words:** competitive sport; governmental function; function transition; Guangzhou

政府职能是根据国家形势与任务确定的政府职责及功能, 反映政府在一定时期内主要的活动方向、方

式和作用, 是国家本质的外部表现, 主要包括政治职能、管理职能和公共事务职能<sup>[1]</sup>。政府职能的转变是指

收稿日期: 2008-03-24

基金项目: 广东省哲学社会科学“十一五”规划课题“2010年亚运会与珠三角区域发展”(06N01)。

作者简介: 陈慧敏(1969-), 女, 满族, 副研究员, 中山大学博士研究生, 研究方向: 体育经济与管理。

在不断变化的政治社会生活中承担的责任和发挥功能的转换、重组与优化。

中国竞技体育体制是在行政管理权力高度集中、管理非常直接的计划经济体制基础上建立的。因此，政府管理体制的改革成为整个竞技体育体制改革十分重要的组成部分。竞技体育发展的每一步都与政府职能的转变密切相关，建立与社会主义市场经济体制相适应的竞技体育体制，必须转变政府职能<sup>[2]</sup>。

## 1 政府干预竞技体育的理论依据

在市场经济条件下，政府的经济职能包括建立和维护市场经济制度、对宏观经济进行调控和对微观经济实施干预。从公共经济政策角度看，在给定市场经济制度的前提下，对宏观经济进行调控和对微观经济实施干预是政府职能的基本内容，也就是通常所说的政府干预<sup>[3]</sup>。政府干预主要是指政府对市场经济运行过程的调控和规制，其基本内容是借助公共权力协调市场运行。

从理论上讲，完全竞争市场在一系列理想化假定条件下，可以导致整个经济达到一般均衡，使资源配置得到帕累托最优状态。而现实中市场机制在很多场合不能导致资源的有效配置。这种情况就称为“市场失灵”。市场失灵的4种情况为：垄断、外部性、公共产品、不完全信息。正是由于市场失灵的存在，才需要政府进行经济干预。

政府干预竞技体育的目的在于促进公平，最大限度地接近帕累托最优状态并解决市场失灵问题。与此相关的竞技体育市场失灵包括：外部性与公共产品两者共同为竞技体育提供了政府垄断经营的经济依据。

外部性是指一个生产者或消费者的活动“附带地”产生了一些好的或不好的影响，但这种影响并不由其制造者承担，并不增加制造者的成本收益，而是由外部（其它生产者或消费者）承担，给外部带来成本和收益。好的影响称正外部性，坏的影响叫负外部性。

竞技体育的正外部性表现在举办奥运赛事能带动主办国或地区相关产业的发展，提升国家或地区的形象，夺取世界冠军能增强民众的凝聚力和民族自豪感，但这种效益并没有在市场交易中反映出来，不能增加奥运主办单位或参赛个人的经济收益，若这种正外部性不能得到补偿，将会导致赛事的供给数量小于社会实际需要量，有时甚至会出现零供给。所以，对这类竞技体育事务，由政府提供将会在一定程度上缓解有效供给的不足。

公共产品的性质是一旦生产出来，任何人无论是

否付费都可以消费和享用，而且一个人对这种产品的消费并不妨碍他人的消费。某些竞技体育服务产品也具有公共产品特性，如对于刘翔的夺取奥运冠军，很难将其他人排除在民族自豪感的受益者之外，而且由此产生的激动与喜悦也不会因大家共享而降低。但是正是因为这种消费的非排他性，使每个人都能免费从中得到好处，每个人都想做一个“免费搭车者”，市场支付不足以弥补公共产品的生产成本。所以，在一些虽具金牌优势但市场需求不旺的项目上，私人是不可能生产其用品的。因此，在完全市场机制下，这类产品的提供往往不足。如果政府对生产奥运项目部门投资不足将导致竞技体育市场在“看不见的手”的调节下供给不足，因为没有一家私人企业能够不以利润最大化为目的而向消费者提供免费或低费用的奥运项目。

## 2 广州市政府在竞技体育发展中的职能

政府职能具有动态性，政府干预竞技体育具有阶段性，不同的市场发育程度对政府职能提出了不同的要求。

市场发育初期，由于企业竞争力普遍不强，市场机制不完善，难以组织起有效的经济活动，政府应在社会经济活动中充当直接组织者，在经济要素和资源配置方面积极发挥经济运行和控制的主体作用。

市场发育中期，由于市场已经发育到一定水平，政府应在社会经济活动中充当间接组织者的角色，不直接介入微观经济活动，让市场在资源配置中起主导作用，充分发挥企业作为微观经济活动主体的作用。政府则主要通过制定经济发展规划、发展战略、经济政策和经济杠杆来影响市场发挥主导作用。

市场发育成熟期，由于这一阶段市场机制已经成为经济活动的基本运行机制，企业完全能够在市场机制引导下开展经济活动。政府干预应主要起到纠正偏差和补充作用，当经济运行偏离政府预定的目标或市场机制运行中出现缺陷及功能失效时，政府就要用行政、法律和经济手段来加以控制，维护正常的市场经济秩序，通过实施政府行为进行补充，以弥补市场的不足。

目前广州竞技体育市场属市场发育中期，政府主要发挥主导作用，其主要职能是：

1)提供竞技体育公共产品。对于市场失灵领域的“奥运争光”项目仍需政府提供，但供给职能并不必然等于生产职能。公共产品供给职能明确了“奥运争光”项目的责任主体是政府，而生产职能则明确了由谁来具体执行生产任务的问题。政府在竞技体育公共

服务中的供给职能,不仅表现为政府直接生产,还可表现为组织、协调与监管奥运争光项目的生产。

2)培育体育市场。改造职业体育俱乐部,使之成为自负盈亏、自主经营的市场竞争主体,以形成市场的微观基础。我国职业体育改革过程中,计划经济造成专业运动队的先天缺陷,使之难以适应市场经济的要求。因此,广州市政府面临的艰巨任务就是将职业运动队转变成为真正的市场主体,只有市场主体成熟,才能对市场信息做出及时反应,摆脱职业俱乐部的生存困境,发挥市场机制的作用。

3)制定体育产业政策。通过制定税收、信贷等产业优惠政策扶持竞技体育产业。值得注意的是产业政策具有阶段性,在其达到实施目标后就应废止,以免形成垄断或阻碍产业竞争力的提升。

4)制定竞技体育产业发展规划,促进竞技体育资源的合理配置,收集和发布竞技体育信息,帮助职业运动员实现合理流动,为其提供互助合作的平台。

### 3 在竞技体育发展中影响广州市政府职能转变的因素

#### 3.1 有利条件

##### 1)经济发展水平。

竞技体育的发展水平与国家或地区的经济发展紧密相连。据广州市统计局统计,2007年广州市GDP达7050.78亿元(人民币,下同),比上年增长14.5%。按常住人口平均计算,广州市人均GDP已经达到9302美元;城市居民人均可支配收入为22469.22元,比上年增长13.2%<sup>[4]</sup>。可自由支配收入的增加,促进了体育消费。2005年广州体育产业总收入85亿元人民币,体育产业增加值占广州GDP的0.8%。体育消费总额58亿元,其中体育娱乐服务收入27亿元、公共体育场馆收入1.8亿元、体育彩票销售5.6亿元、体育用品消费23.6亿元。发达的经济给广州竞技体育的发展奠定坚实的物质基础,使企业、民间组织投资竞技体育成为竞技体育市场主体。

##### 2)体育意识。

广州人对体育文化的价值取向,提升到生活质量层面上,观赏、参与各项体育活动成为人们生活中必不可少的组成部分。即使在2003年非典肆虐时期,体育比赛的上座率还是超过了90%,仍有近6万名球迷入场戴着大口罩挥旗鼓劲观看了中巴足球对抗赛。广州的一些篮球场、网球场和羽毛球馆经常被预订到一个月以后。2007年广州体育人口高达58.82%,领先全国<sup>[5]</sup>。坚实的群众体育基础为培养体育市场,发展竞技体育产业起到了强大的推动作用。只有具备一定的

市场需求,才能驱使理性经济人参与到竞技体育中,承接政府退出的经济职能部分。

##### 3)地域文化。

敢为人先、开放兼容、求真务实的广东人精神,成为推动广东经济社会快速发展的强大动力。广东人敢为人先的开拓精神,也充分体现在体育上:国内最早与境外媒体合作体育现场直播的是广州媒体,中国内地首次出境直播体育赛事的传媒机构,也是出现在广州;1984年,国内第一支接受企业赞助、以企业名称冠名的广州白云山足球队在广州诞生;广州九运会大胆采用市场机制筹资,打破历届全运会依靠政府投入和行政分配为主的传统筹资模式,在全运会历史上首次实行了主赞助商招标,广州新体育馆在国内首创了经营承包制的模式(中标的业主必须投入1/10的资金参与建设),对广播、电视媒体的采访付费转播也开创了国内大型综合性赛事的先河;2003年“中巴之战”,为国家纳税500多万元,并赢利200多万元,成为国内竞技体育表演市场运作的成功范例;广州市体育局出台的《广州市体育竞赛表演市场管理办法》,在国内率先实现体育比赛可以民办方式筹办举行,只需备案,无需审批的重大突破。发达的经济、敢为人先的地域文化将大大影响人们的思想观念、行为方式和价值取向,为广州市政府实现在竞技体育事务中的职能转变奠定了重要的人文基础。

#### 3.2 阻碍因素

##### 1)竞技体育非政府组织发展滞后。

政府职能转变意味着政府从管制、控制过多的部分退出,将原来由政府承担的部分社会职能和经济职能推向市场、推向市场。随之而来的问题是退出的空间由谁接管?较一致的看法是应由民间组织承担。然而,目前广州竞技体育非政府组织的发展多数是借助政府的力量自上而下建立或从政府体系中分离出来的,基本按政府的部门划分来设立或管理,长期依附于政府行政机构,体育社团缺乏自我管理、自我约束、自我发展的独立运作能力,如广州市羽毛球运动管理中心、广州市射击射箭运动管理中心、广州极限运动管理中心、广州水上运动管理中心等现在仍作为广州市体育局直属单位存在。这样形成的机构,一方面其成员组成大多数局限在原部门系统内,导致机构所能掌握的企业和行业的信息不充分;另一方面由于这类机构在财政和权力上对政府的惯性依赖,致使自我发展能力差,难以发挥机构综合性的协调作用。竞技体育非政府组织发展滞后难以有效承接从政府剥离出来的社会职能和经济职能,严重制约了政府竞技体育职能转变。

2)既得利益集团阻挠。

政府职能的转变本质上就是利益格局的调整,权力与资源的重新分配。原有利益格局下,围绕着竞技体育资源的占有和分配,形成了一个体育官员、获奖运动员及其教练,以及其他利益相关者组成的利益集团。虽然职能转变能促进社会总福利的增加,但其转变结果却不是“帕累托最优”(不减少一方福利,就不可能增加另外一方的福利),而是以一些部门和个体的既得利益损失为代价,为了维护和保持既得利益,这些既得利益者很可能对职能转变采取阻挠行为。

3)官本位意识浓厚。

受中国几千年的传统文化影响,国人官本位意识浓厚,“万般皆下品,惟有读书高”“学而优则仕”,就是官本位思想的真实写照。人们把行政权力看得高于一切,看成支配社会的主宰。公共权力的运行以“官”的意志为最根本的出发点和归宿,严格的上下层级制度,上级对下级拥有绝对的权力。由于政府职能转变势必改变政府官员原有决策者、管理者的身份及上下层级关系,极大地缩小他们的权力范围,直接威胁他们的利益。这些人便采取各种对策来应付改革,结果是不利于现有权力部门利益的改革往往得不到推行。这种对权力的迷恋,必将给职能的转变造成无形的阻力,成为政府职能转变的巨大障碍。

## 4 在竞技体育发展中广州市政府职能转变的思路

### 4.1 原则

市场失灵所要求的政府干预范围,只是市场经济条件下政府的最大活动范围,政府干预必须与市场经济发育程度相适应。我国当前所处的特殊发展阶段还要积极发挥政府作用。因为作为一种制度安排,我国竞技体育体制的产生和发展具有与发达市场经济国家不同的初始状态和约束条件,它不是一个伴随现代经济发展应运而生的自发演变过程,而是一个以人为设计和干预为主导的制度演变过程,势必受到客观制度环境和传统计划经济模式的影响和制约。随着竞技体育体制改革的深化,新旧体制的博弈必然会造成观念转变、利益结构调整等方面的冲突,造成社会混乱无序,需要政府对竞技体育体制转轨的模式、速度与力度等问题进行战略设计<sup>[6]</sup>。

但是市场发育不成熟、市场机制不完善所导致的“非正常市场失灵”最终要靠市场机制完善来解决。

因此市场调节与政府干预,紧密相联,缺一不可。既不能用理想的政府去替代不完善的市场,也不能用理想的市场去替代不完善的政府,而是要在有缺陷的

现实市场和可能失效的现实政府之间,建立一种有效的选择和协调机制,使人们能够根据资源优化配置的经济合理性原则和交易成本最小化原则,寻求经济及社会发展、市场机制与政府调控的均衡点,政府要掌握好经济职能的范围和履行的“界度”,使得政府干预在匡正和弥补市场失灵的同时,避免和克服政府失灵,政府干预必须以不损害市场机制正常运行为前提。这是广州市政府在竞技体育发展中职能转变必须遵守的原则<sup>[7]</sup>。

### 4.2 目标选择

对于目前转型期广州竞技体育来说,政府从管制、控制过多的部分退出,将原来由政府承担的部分社会职能和经济职能推向社会和市场。政府干预竞技体育的焦点集中在如何干预以及干预的深度、广度与应当怎样选择政策工具的问题。简言之,政府在竞技体育发展中职能转变的目标是:强化政府的宏观调控职能、弱化政府的微观管理职能、提高政府的市场监督职能,建立效率政府和服务政府。

### 4.3 实现措施

1)改进竞技体育供给体制,实现竞技体育服务提供主体的多元化。

改革竞技体育供给体制,科学划分竞技体育产品的类别,在充分分析比较广州竞技体育产品需求的基础上,选择需求量大、受益面广的竞技体育产品作为政府提供重点,对一些具有效用可分割性的竞技体育产品通过特许经营、契约外包等方式交由市场主体生产和提供,明确政府采购者的地位。积极拓展私人提供竞技体育的渠道,以效率作为主要评判依据,构建政府、市场和体育民间社会组织共同提供竞技体育的多元化供给体制。必须明确界定政府职能范围,决不是政府简单地减少服务供给,而是把服务供给职能转移给私人部门和体育民间社会组织。

2)改变政府职能和权力运作方式。

破除官本位思想,明确政府的职能不是追逐利益,而是应该为社会提供公共服务。要转变政府职能和政府权力运作方式,必须使政府权力、部门利益非市场化,同时扩大民主,加强对权力的监督和制约。由官本位向社会本位、民本位体制转变,真正建立一个公共服务型政府。

政府应改现行审批制度为法人登记制度,当市场主体发育不完备时,制定各类竞技体育服务与行为标准,通过鼓励市场主体发育来逐步退出审批领域。当市场主体发育相对完备时,制定标准的职能应该由相应的协会组织来实施。通过风险服务或者行为标准,以及资金、规模等限制市场的准入,而不是由政府相

关职能部门通过审批来限制市场准入，政府职能部门只须办理登记手续即可。这样既能确保公共权力不会渗入市场竞争领域，同时也减少了寻租腐败的机会。

### 3)保护竞技体育产权，建立健全法律法规。

与国内其他城市相比，广州的竞技体育市场化程度较高，但由于我国整个竞技体育举国体制下形成的“国家体育总局、项目管理中心、职业俱乐部或省市队、职业运动员或专业队运动员”管理层次，项目管理中心代表政府控制着市场供给主体职业体育俱乐部、运动队及运动员，致使竞技体育产权不清，严重制约了竞技体育主体和社会参与市场开发的积极性和主动性。置身于这样的大环境下，广州竞技体育也存在同样的问题，急需政府部门进行调查研究、合理界定竞技体育产权，通过相应的立法和执法来协调各利益集团之间以及个人之间的利益关系，健全市场监管制度，对社会各竞技体育主体合法权益给予保障。产权界定越清晰，竞技体育市场运行越有序，交易成本越低，经济效率则越高。竞技体育越发达，就越需要有政府通过法制来保护产权，调节各种经济纠纷。政府若不能有效承担和强化这一职能，则会出现缺位现象。

### 4)积极培育竞技体育民间社会组织。

在市场和政府都不宜介入的“双重失灵”领域，引导和推动体育中介组织和行业协会等行业自律组织的建立与完善，充分发挥民间社会组织在联系政府、企业、社会方面的桥梁纽带作用，同时政府在将原有越位的职能移交给社会民间组织后要彻底与这些组织划清关系，避免民间社会组织再以“准政府”的身份出现。

总之，竞技体育发展不能离开政府干预，政府的职能转变要本着以不损害市场机制正常运行为前提进行干预的原则，通过改进竞技体育供给体制、实现竞技体育服务提供主体的多元化，保护竞技体育产权、

建立健全法律法规，改变政府职能和权力运作方式等举措，强化政府的宏观调控职能、弱化政府的微观管理职能、提高政府的市场监管职能的效率，实现建立效率政府和服务政府的目标。

### 参考文献：

- [1] 韩明安. 新语词大词典[M]. 哈尔滨：黑龙江人民出版社，1991：614.
- [2] 范恒山. 政府职能转变方向及改革任务[EB/OL]. <http://www.southcn.com/nflr/llzm/200406110659.htm>.
- [3] 刘志铭. 政府与市场之外：第三部门的发展与政府微观经济干预的制度边界[J]. 人文杂志，2003(3)：61-65.
- [4] 广州人均GDP达到9302美元 总量破7000亿元[EB/OL]. [http://www.chinawuliu.com.cn/cflp/newss/content/200801/675\\_92731.html](http://www.chinawuliu.com.cn/cflp/newss/content/200801/675_92731.html).
- [5] 破解助推GDP的广州“效益”——重庆体育未来发展之路 探讨系列报道之三[EB/OL]. [http://www.cqwb.com.cn/cqwb/html/2008-01/21/content\\_61428.htm](http://www.cqwb.com.cn/cqwb/html/2008-01/21/content_61428.htm).
- [6] 朱建设. 我国转型期内政府干预的机制分析[J]. 特区经济，2007(1)：162-163.
- [7] 陈丽华. 政府经济职能定位：把握干预的“界度”[J]. 党政干部学刊，2005(9)：13-14.
- [8] 王国平. 政府转变职能的制约因素与路径选择[J]. 国家行政学院学报，2007(5)：14-17.
- [9] 杨宇娟. 浅析政府职能转变的制约因素[J]. 沧桑，2007(2)：109-110.
- [10] 高鸿业. 西方经济学[M]. 北京：中国人民大学出版社，2002：422-430.

[编辑：黄子响]