

论体育公共产品政府供给行为的负外部性

邓春林¹, 王开永¹, 张新萍², 王力军¹

(1.广东商学院 体育部, 广东 广州 510320; 2.中山大学 教育学院体育系, 广东 广州 510275)

摘 要: 供给体育公共产品是政府体育管理部门的职责。但政府行为的负外部性直接影响了政府发挥其公共服务职能的效果。借助外部性理论和公共选择理论, 对体育公共产品政府供给行为的负外部性表现及产生原因进行阐述, 提出多种方式供给体育公共产品、建立顺畅的利益群体表达机制、以法治规则界定政府职能边界、绩效评估提高政府供给质量等降低体育公共产品政府供给行为负外部性的思路。

关 键 词: 体育社会学; 体育公共产品; 政府供给; 负外部性

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2010)07-0015-04

Negative externality of the behavior of governmental supply of sport public goods

DENG Chun-lin¹, WANG Kai-yong¹, ZHANG Xin-ping², WANG Li-jun¹

(1.Department of Physical Education, Guangdong Commercial College, Guangzhou 510320, China;

2.Department of Physical Education, School of Education, SUN YAT-SEN University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: Supplying sport public goods is a responsibility of governmental sport management departments. However, the negative externality of the governmental behavior directly affects the effect of the government exerting its public service functions. With the help of the externality theory and public selection theory, the authors expatiated on the expressions of and causes for the negative externality of the behavior of governmental supply of sport public goods, and put forward ideas for lowering the negative externality of the behavior of governmental supply of sport public goods, such as to supply sport public goods in multiple ways, to establish a smooth interest group expression mechanism, to define governmental functional boundaries with legal rules, and to enhance governmental supply quality with performance evaluation.

Key words: sport sociology; sport public goods; governmental supply; negative externality

在我国大力推进服务型政府建设进程中, 体育领域的公共服务问题倍受各界关注。国家体育总局局长刘鹏在 2008 年全国体育局长会议上明确提出: “为群众提供良好的体育公共服务是各级人民政府的重要职能。随着社会的发展进步, 政府提供公共体育服务的职能只能加强, 不能削弱, 这既是由体育事业的公益性决定的, 也是由政府的职责和任务决定的。”在我国, 政府不仅是体育公共产品的唯一供给者, 而且是体育公共产品的直接生产者。虽然公共产品本身具有公益性, 供给公共产品也被认为是政府应具备的基本

职能, 但在公共产品的供给中, 政府行为同市场主体行为一样, 也会产生大量的外部性问题。外部性有正负之分, 但正外部性不是本文探讨的内容, 本文主要借助外部性理论和公共选择理论对体育公共产品政府供给行为的负外部性进行探讨。

1 体育公共产品政府供给行为的外部性分类及负外部性表现

1.1 体育公共产品

1954 年, 萨缪尔森在《公共支出的纯理论》一文

收稿日期: 2010-05-09

基金项目: 2008 年度国家社会科学基金项目《我国体育产权理论体系研究》(项目号: 08CTY012)。

作者简介: 邓春林 (1971-), 男, 副教授, 硕士, 研究方向: 体育经济法。

提出,公共产品是指在消费过程中具有非竞争性和非排他性的产品^[1]。这一定义中公共产品的两个“经典”特征后来被广为接受:一是受益上的非排他性,二是消费上的非竞争性。但在现实中,完全具有非竞争性和非排他性的产品非常少,根据受益主体范围和消费性质,公共产品又可以分为纯公共产品和“准公共产品”^[2]。目前,学术界对公共产品有多种定义。一般认为,公共产品是具有共同消费性质,用于满足社会公共需要的物品和服务。

体育公共产品是公共产品的下位概念。参照公共产品的定义,可将体育公共产品理解为在消费过程中具有非竞争性和非排他性的体育产品。闵健等^[3]认为,产品可分为“物质型产品”和“非物质型产品”,即产品和服务两种形式。公共体育产品同样可分为有形的产品和无形的服务。有形的公共体育产品是以一定的物质资源为基础,向社会成员提供的可以享用的实物体育产品,如体育场地设施、体育公园、休闲广场等等。无形的公共体育产品,也称公共体育服务,可进一步分为两种:一是政府为满足社会的共同需求而提供的政策、制度性的公共体育产品,如为了发展群众体育或体育产业制定的政策,以及为落实该政策所采取的行动。实施某项体育政策、制度产生了广泛的社会效益,可以满足社会对体育的共同需要;二是信息性的体育公共产品,如普及的科学健身知识和锻炼方法就是一种信息性的体育公共产品。

1.2 体育公共产品政府行为的外部性分类

外部性是指经济行为主体对他人造成影响而又未将这些影响计入市场交易的成本或收益之中,未被市场交易包括在内的额外成本和收益就是外部性^[4]。政府行为外部性的本质是政府行为对其他经济主体产生了一种外部影响,并且这种外部影响通常无法用市场价值来衡量,对行为主体与客体来说,其成本与收益也往往不相称^[5]。由于政府行为产生的外部性问题大量存在,造成私人成本与社会成本、私人收益与社会收益相偏离,政府行为的外部性问题近年来成为经济领域的一个研究热点。

借鉴相关研究成果^[6],政府行为的外部性可作如下分类:(1)以给其他经济主体带来的是收益还是成本为标准,可以分为正外部性和负外部性:正外部性是指政府的行为使他人或社会受益,而受益者无须付出代价。如某市承办体育大赛,使得赛场附近的出租车司机生意兴隆。负外部性是政府的行为使他人受损,政府却没有为此承担成本支出。如为体育大赛进行交通管制,给赛场附近居民的出行带来不便。(2)以时空划分,可以分为空间外部性和时间外部性:空间外部性

表现在外部性影响的范围,如政府制定的体育俱乐部相关制度作为一种制度性公共产品,可影响全国体育俱乐部的经营;时间外部性又可分为代内外部性和代际外部性。代内外部性是指在特定时期内政府政策所产生的成本与收益在各利益群体之间进行转移。而代际外部性则强调了政府政策的代际影响,尤其是前代对后代的影响,突出表现在生态破坏、资源枯竭等等,如建设高尔夫球场可能引起生态环境的破坏、建设高山滑雪场则可能对森林植被造成影响。

1.3 体育公共产品政府供给行为的负外部性表现

体育公共产品政府供给行为的负外部性比正外部性更值得关注。因为政府行为产生负外部效应时,其影响往往比私人市场主体的负外部效应影响更大,影响范围更加广泛。当私人市场主体行为给他人带来负外部效应时,可以由政府出面进行管制。而政府行为往往不容易被约束,因此政府行为的负外部性会给受众带来较大的损失,进而削弱政府的公信力,直接影响了政府发挥其公共服务职能的效果。体育公共产品政府供给行为的负外部性主要表现在:(1)政府在直接供给体育公共产品时,效率较低、成本高昂,由于政府官员腐败或寻租导致的损失被转嫁到公众身上等。例如,因政府官员偏好“政绩工程”造成体育设施盲目建设、重复建设;在体育设施基础设施建设中因有些政府官员贪污腐败造成建设成本增加;政府斥巨资兴建体育场馆而居民缺乏身边锻炼场所,等等。(2)在间接供给体育公共产品时,政府越位、缺位和错位,制定调控政策不合理等。如在职业体育联赛运作中政府干预过多、大型体育赛事举办权被垄断、对“鸟巢”形象等体育无形资产保护不力等。

2 体育公共产品供给中政府行为负外部性的理论解释

2.1 政府的“经济人”理论

以布坎南等为代表的公共选择学派认为,政府行为主体具有类似市场经济人的特性,在政治上可能受到权利、职位及其相关物质利益的驱动,而谋求个体效用最大化。政府本应以公共利益最大化作为自己的目标,但由于政府部门具有“经济人”特性,存在自身利益,在进行公共决策时,政府可能会与各个利益集团相互讨价还价达成一定结果,而这种结果是否能够最大化公共利益,并没有经过充分论证。而在公共决策的实施中,政府也可能利用手中掌握的自由裁量权,使政策的实施结果有利于自身。总之,由于政府行为主体具有类似市场经济人的特性,使得政府的目标和行为偏离了公共利益最大化原则,造成了公共产

品政府供给行为的负外部性。

如果偏离了公共目标，公共机构就不能很好地代表公共的利益。例如，政府体育部门作为体育公共产品供给的机构，应该代表公民的体育利益，为公民提供体育公共服务和公共产品，但在实践中却时常会出现初衷与结果的背离。一个典型的实例是国家体育总局实施的“雪炭工程”被地方政府变更后偏离了体育总局的预期。从2001年开始，体育总局利用体育彩票公益金，分期、分批在经济欠发达地区援建经济实用的小型公共体育设施。据唐逢春^[7]对豫湘一些县市进行的调查，“雪炭工程”在改善欠发达地区体育设施落后的状况起到积极作用，推动了基层群体活动的开展，取得了较好的社会效益，但是，还存在着如下问题：(1)部分地区兴建规模超标，脱离当地的经济实力，甚至达到当地财政不能承受的程度。如湖南桑植县的场馆建设工程款达到了1300万元，除了国家和省体育局下拨的200万元以外，其余的1100万元都要自筹，以至于工程款被长期拖欠；(2)部分建室内馆投资过大，利用率低，室外体育设施功能单调；(3)部分场馆管理服务滞后，重建轻管，有的场馆甚至长期锁上门，以至于人迹罕至，成为成群鸟雀筑巢的地方。之所以出现这些问题，很重要的原因就是部分地方政府未能从群众体育需求出发，而是将援建经济实用的小型公共体育设施的“雪炭工程”变为建设豪华体育场馆的“面子工程”和“政绩工程”。

2.2 公共政策制定过程中的不均衡博弈

“政府公共产品供给的负外部性内生于公共产品供给的公共选择制度，既和公共决策制度的功能缺陷有着密切的联系，更与相关行为主体的缺位直接相关”^[8]。政府供给体育公共产品涉及的多个利益主体，包括政府机构、生产公共产品的企业、消费公共产品的公众等。虽然公众是公共产品的消费者，但在公共产品供给中政府和利益集团起着决定性作用。前面谈到的“雪炭工程”，虽然国家体育总局的目的是为公众提供必要的体育公共设施，但基层政府部门在决定建什么体育设施的决策上，却并未收集与采纳公众意见，没有建立公众参与和影响决策的机制，在相关主体缺位的情况下建设造价昂贵并且使用率极低的体育馆，而不是建设群众需要的“身边体育场”。

2.3 “缺乏监管的权力”导致的寻租与腐败

缺乏监管的权力必然产生腐败与寻租，对公共产品的供给产生严重的负外部性影响。如中国足协多位高层官员被刑拘，给中国足协的公信力带来极大的负面影响。而中国足协缺乏公信力，自然更难以开展提高中国足球竞技水平的工作。又如重庆北碚原体育局

长受贿34.5万元，导致体育场建设账目成了糊涂账，体育场竣工3年未开放^[9]。体育彩票为我国体育的发展提供了重要经费支持，但各级体彩官员频频被抓使得彩民失去信心，进而影响到彩票的收益^[10]。

2.4 政府行政垄断造成不完全竞争，导致经济活动低效率

正如青木昌彦^[11]所言：政府所垄断的暴力的合法使用权、司法裁决权和征税权，使其“潜在地具有侵犯某些人或所有人产权的能力(和动机)，如征收高额税收、剥夺财产、过度发行货币等。”这样，政府行为就可能与公众利益出现偏差，而产生负外部性。例如，体育联赛及各种体育比赛等准公共产品，其产权和市场开发权被项目管理中心和全国性的单项体育协会垄断。但是，体育协会和管理中心却又不重视开发和利用这些竞技体育资源的商业价值，这是导致我国竞技体育成本高昂的主要原因之一。而更深层次的原因，首先，是因为长期以来我国注重竞技体育的政治功能，而竞技体育的经济功能受到漠视。其次，由于竞技体育资源到底具备多大的商业开发价值，并不容易考证，故管理中心即使闲置竞技体育资源的商业价值也不会被问责。而如果某一项目没有取得优异的运动成绩，或者成绩退步，管理中心必将成为众矢之的。因此，管理中心往往只是在确保运动训练和比赛正常进行的前提下进行有限的市场开发活动，而不是积极开发竞技体育资源的商业价值，从而不能够通过增加收益来有效地降低竞技体育运行的成本。

3 降低体育公共产品政府供给行为负外部性的思路

3.1 引入市场机制，多种方式供给体育公共产品

由于政府的独家供给引起不完全竞争，导致供给效率低、成本增加。既然负外部性是政府供给公共产品难以避免的衍生物，那么，唯有将其控制在合理的范围内。因此有必要引入市场机制参与体育公共产品供给，发挥居民自发组织、非盈利组织和私营部门等在公共产品供给中的应有作用。肖林鹏^[12]指出：“公共体育服务供给的主体不仅包括政府和体育行政部门、准政府组织、非政府组织(体育社团、体育基金会、民办非企业体育单位等)，企业、个人等也都可以成为公共体育服务的供给主体，它们出于公共利益目的的体育事务都可视为公共体育服务范畴。”因此，除一些关系到社会整体利益的体育公共产品，如群众体育基础设施、体育政策法规等由政府提供外，一些产权归属明确、能够市场化运作和排他性收费的体育公共产品，如群众性体育活动和体育比赛的举办、全民健身的宣

传、体育培训服务等可由私人和企业参与提供,还有一些可以交给非政府组织(第三部门)供给,如西方发达国家的体育俱乐部、香港的青年基督教都给社区居民提供各种体育公共产品和服务。

3.2 建立顺畅的利益群体表达机制

当供给是集体行动中各利益相关者充分谈判的结果时,公共产品供求失衡的可能性较小,对社会经济的影响以正外部性为主。反之,在缺乏完善的集体决策制度、公众利益得不到正确表达时,公共产品的供求失衡就必然产生,从而将对社会经济运行带来较大的负面影响。尽管社会公众在使用政府提供的公共物品的过程中不需要直接付费,但这并不表示公众未付费,政府提供的公共物品来自于社会的税收。因此,作为公共产品消费者的社会公众应该享有知情权和参与决策的权利,有必要建立顺畅的利益群体表达机制:一是强化公民和消费者的组织程度,提升其与特殊利益集团博弈、维护自己权益的能力。二是优化决策程序,要把听证程序作为体育公共产品决策的必要环节纳入决策过程,重大的体育公共产品供给决策必须召开听证会,充分吸收利益相关者特别是消费者和本地居民的代表参与,使其利益诉求得到通畅的表达。

3.3 以法治规则界定政府职能边界

政府行为负外部性的产生在很大程度上源自政府缺乏约束。因此,以法治界定政府职能边界显然十分必要。在布坎南等宪政经济学家看来,政府的每一项政策都应该在一定的决策规则下做出的,规则本身决定了决策的结果,从而政府行为应受制于规则约束^[13]。要完善《行政许可法》、《行政处罚法》、《公务员法》等规范政府管理行为的法律,预防和制止损害公共利益的事件发生,明确界定政府的体育职能,提高政府的宏观指导和监管职能。

3.4 绩效评估提高政府供给质量

政府绩效是指政府的工作成就或管理活动所产生的积极效果。政府绩效的经济性,表现为在投入水平一定时,成本最低;或者利用现有资金,获得最大量和最佳比例的投入;政府绩效的效率性,表现为行政管理活动的产出同所消耗的人力、财力和物力等要素之间的比率较高;政府绩效的效益性,表现为产出质量好、产出导致了所期望的社会效果、公民或顾客满意程度的出现^[14]。

随着公民权利意识不断增强,对政府绩效提出质询的声音越来越多。如在雅典奥运会后网络上引起热议的“一枚奥运金牌7亿元”等等。要防范体育公共产品的政府供给行为的负外部性,必须提高政府的绩效管理,把市场机制、竞争机制引入政府机构的

管理中,使政府机构成为“以绩效为中心”的组织,借鉴企业的激励和约束机制,有效规范和控制行政行为。例如,既然商业开发既不是管理中心和体育协会的主要职责,那么就应该打破管理中心和体育协会对竞技体育商业资源的垄断,把资源的商业开发权和经营权交给适当的角色。因此,如果把竞技体育资源的商业开发收益纳入管理中心和体育协会的绩效考核指标之内,会促使管理中心主动引入专业的体育经纪公司和体育中介参与商业开发,以提高商业开发的效率,获得更多的商业开发收益,从而达到了优化竞技体育资源的产权配置、降低竞技体育之成本的目的。

本研究同时得到广东商学院国民经济研究中心资助。

参考文献:

- [1] 萨缪尔森. 公共支出的纯理论[J]. 经济学与统计学评论, 1954(11): 121-125.
- [2] 蔡磊. 非营利组织基本法律制度研究[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2005: 31-32.
- [3] 闵健, 李万来, 卿平, 等. 社会公共体育产品的界定与转变政府职能的研究[J]. 体育科学, 2005, 25(11): 3-4.
- [4] 魏建, 黄少安. 经济外部性与法律[J]. 中国经济问题, 1998(4): 17-24.
- [5] 何立胜. 政府规制与政府行为外部性研究[J]. 经济评论, 2005(6): 14-20.
- [6] 余璐, 李郁芳. 可持续发展与政府行为外部性[J]. 改革与战略, 2008(7): 11-15.
- [7] 唐逢春. 国家体育总局实施雪炭工程效益研究[D]. 广州: 华南师范大学, 2007: 32-42.
- [8] 李郁芳. 政府公共产品供给行为外部性的形成机理[J]. 暨南学报: 哲学社会科学版, 2008, 30(1): 62-68.
- [9] 网易新闻. 重庆北碚体育局长受贿 致体育场竣工三年未开放[EB/OL]. <http://news.sohu.com/20090214/n262244166.shtml>.
- [10] 黄勇. 国家体彩中心原副主任张伟华涉嫌滥用职权落马[N]. 中国青年报, 2007-04-02.
- [11] 青木昌彦. 作为稳定博弈结果的国家元类型: 第5辑[M]. 北京: 中信出版社, 2003: 15-17.
- [12] 肖林鹏. 论我国公共体育服务供给的基本问题[J]. 体育文化导刊, 2008(1): 10-12.
- [13] 蔡彤. 公共物品供给模式选择与政府行为负外部性的防范[J]. 经济管理, 2005(16): 92-96.
- [14] 罗文剑, 朱翠澜. 论我国政府绩效管理的制度创新[J]. 黑河学刊, 2008(5): 78-79.