

我国体育产业发展存在的问题及其解决对策

杨强^{1, 2}

(1. 四川大学 经济学院, 四川 成都 610065; 2. 成都体育学院 经济管理系, 四川 成都 610041)

摘 要: 我国体育产业发展在产业结构、产业机制、产业政策、产业布局和产业统计等方面存在问题。研究认为: (1) 我国体育产业结构当前是合理的, 应大力促进体育产业结构的高级化; (2) 当前我国体育产业的主导产业是体育用品业, 而非体育竞赛表演业和体育健身休闲业; (3) 我国体育产业的管理体制机制应是内部放松体育部门的政府管制, 外部加强体育部门与相关产业部门的政府主导; (4) “四分开”是中国体育产业当前最重要的制度改革原则; (5) 国家体育产业基地应是一种主要以生活性服务业为总体定位的体育产业功能区; (6) 当前应加强体育产业政策的有效实施和出台后续配套政策; (7) 应积极研发我国“体育卫星账户”统计系统。

关 键 词: 体育经济学; 体育产业; 生活性服务业; 产业融合; 中国

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2012)04-0030-09

Problems existing in the development of the sport industry in China and their solutions

YANG Qiang^{1, 2}

(1. School of Economics, Sichuan University, Chengdu 610065, China;

2. Department of Economics and Management, Chengdu Sport University, Chengdu 610041, China)

Abstract: There are problems in five aspects in the rapid development of the sport industry in China today, which specifically show in such aspects as industrial structure, industrial mechanism, industrial policy, industrial layout and industrial statistics. For these problems, the author put forward the following opinions: 1) the structure of the sport industry in China today is rational, hence the development of the structure of the sport industry to a higher level should be vigorously boosted; 2) the leading industry of the sport industry in China today is sports goods industry, but not sports competitive performance industry or sports fitness leisure industry; 3) the management system/mechanism of the sport industry in China should be internally easing governmental control over the sport industry, externally strengthening governmental guidance to sport departments and relevant industrial departments; 4) “four-separation” is the most important system reform principle for the sports industry in China today; 5) national sport industrial base should be a sport industrial functional zone that bases its overall orientation on living related service industries; 6) at present, the effective implementation of sport industrial policies and the launching of follow-up matching policies should be strengthened; 7) the “sports satellite account” statistical system in China should be actively developed.

Key words: sport economics; sport industry; living related service industry; industrial fusion; China

2010 年 3 月国务院办公厅发布的《关于加快发展体育产业的指导意见》(国办发[2010]022 号, 以下简称 22 号文)以及 2011 年 4 月《体育产业“十二五”规划》

的出台, 让我们深感我国体育产业正进入了黄金发展时期。但当前我国体育产业仍然存在一些问题, 具体表现在如下 5 个方面: 第一, 对中国体育产业结构当

收稿日期: 2011-09-29

基金项目: 国家社会科学基金项目(11CTY016); 四川省哲学社科学研究“十一五”规划 2010 年度项目(SC10C044); 成都体育学院博士点建设期专项资助项目(BSZX1033)。

作者简介: 杨强(1977-), 男, 副教授, 博士研究生, 研究方向: 体育产业、旅游开发与规划、体育旅游与户外游憩。

前现状的研判有不妥之处，导致产业结构调整优化在理论上缺乏有效解释；第二，体育产业发展所依赖的管理体制机制改革不到位，导致产业发展受到较大的体制障碍和运行机制不畅；第三，国家体育产业基地定位不清晰、管理不到位，导致产业发展示范作用不明显；第四，体育产业政策缺乏有效性实施与绩效评估，并缺乏后续具体配套政策，导致产业政策的权威性和效能不突出；第五，体育产业统计工作还未形成高效的产业信息发布机制，以及存在统计漏洞，导致产业数据缺乏准确量度。如不能及时采取应对措施，这些问题将制约我国体育产业的快速健康发展。

本文结合 22 号文件以及《体育产业“十二五”规划》，深入分析我国体育产业当前存在上述 5 方面的问题，并立足中央对体育产业顶层规划的战略背景，提出应对这些问题的对策建议，以此为我国体育产业实现快速健康发展提供理论参考。

1 产业结构

在一国的经济发展中，无论是促进经济的增长和提高效益，还是实现经济发展的目标，产业结构的优化都是一个极其重要的问题。今后二三十年，进行产业结构优化将成为中国经济发展的主线。在此大背景下，我国体育产业进行产业结构优化也势在必行，《体育产业“十二五”规划》在“发展目标”和“主要任务”中对“优化体育产业结构”都给予了重点阐述。但当前体育产业主流理论界在有关我国体育产业结构的合理性和主导产业研判上，还存在认识上的一些问题，这关系到我国体育产业结构调整优化在理论上能否提出正确的路径和做出正确的政策选择的问题。

1.1 我国当前体育产业结构是否合理

我国体育产业结构问题，无论是学界研究还是政府文件，都一致认定当前我国体育产业结构不尽合理，主要体现在体育产业内部本体产业产值和相关产业产值比例不合理。有学者认为，中国目前体育产业的发展正处于相当畸形状态，这种畸形主要表现在体育用品制造和销售业占了体育产业增加值的 79.1%，^①在美国这个数字只有不到 30%，但作为体育竞赛表演业和体育健身休闲业为核心的体育本体产业的增加值比例只有 15.43%，^②因此他们认为中国的体育产业结构出现了错位现象。

笔者认为，这样一种中美体育产业产值构成的比较，在研究方法上显然是有问题的，即拿中国体育产业发展现状直接与美国体育产业现状进行比较，忽视了中美体育产业发展阶段的差异。刘扶民^[1]指出，我国体育产业整体上还处于发展的初级阶段，与国内同

类产业及发达国家相比还有很大差距。就是说，我国体育产业还处于初级阶段，而美国体育产业早已进入发达阶段，把中美两个处于完全不同发展阶段的体育产业进行产值结构比较所得出的结论肯定是不合理的。美国 20 世纪 90 年代初期，体育用品制造与销售业产值占美国当年体育生产总值的 61.3%^[2]，那么美国体育用品制造与销售业产值在 20 世纪 80 年代或 70 年代初期的比重肯定要更高。因此，从发展阶段来看，中国当前的体育产业结构比例仅相当于美国 30 年前的体育产业结构，这完全符合中国当前的体育产业发展水平。

因此，当前我国体育产业结构是合理的，体育用品制造业产值占整个体育产业产值 70% 的比重也是非常正常的一个数据，这与当前我国体育产业发展水平处于起步阶段是一致的，也与中国当前作为“世界制造工厂”的新兴工业国地位是完全吻合的。

1.2 “本体产业”与“主导产业”的关系

产业结构调整与主导产业的选择密切相关，若选择正确，将有效制定出产业优化升级的政策，并进行有效引导，从而实现产业结构快速稳健的调整优化。有学者认为“体育健身休闲业”和“体育竞赛表演业”就是体育产业当前的主导产业。根据产业经济学对本体产业和主导产业的界定，本体产业在产业发展相对长的一段时期内不会改变，而主导产业的选择和替代会随着产业结构的发展沿着产业优势地位顺向递进的方向发展。这说明，本体产业不等于就是主导产业，两者不能等同，也不能混淆。当前，我国体育产业结构中处于产业优势地位的子行业明显是体育用品业。

根据产业经济学理论，主导产业是指那些产值占有较高比重，采用了先进技术、增长率高、产业关联度强，对其它产业和整个区域经济发展有较强带动作用的产业。中国体育用品业首先拥有国内巨大的市场和良好的发展前景；其次，中国体育用品业在过去 5 年的平均增长率都在 20%~35% 之间，远高于国民经济增长率，其产值也在体育产业增加值中占有绝对优势；第三，中国体育用品业还具有明显的关联效应，对体育服务贸易、体育赛事赞助、体育媒介广告等体育服务业具有极大的带动作用；第四，中国体育用品业所吸纳的从业人员高达 234.13 万人，占全国体育及相关产业从业人员的 73.84%，^③极大地解决了社会就业问题。以上有关我国体育用品业的产业发展现状特征，都完全符合“主导产业”的原则与标准。

因此，当前我国体育产业的主导产业是体育用品业，而非体育竞赛表演业和体育健身休闲业，我国体育产业结构调整升级的重点之一就是要做好体育用品

业的产业结构优化升级工作。

1.3 大力推动我国体育产业结构的高级化

产业结构优化是动态过程,在不同发展阶段优化的内容不同,主要包括产业结构合理化和产业结构高级化两个方面。当前,推进产业结构高级化是经济全球化条件下中国产业结构升级的必然选择。产业结构的高级化表现为产业结构按一定的规律不断地从低层次向高层次发展和演进的过程。如上所述,我国体育产业结构现阶段是合理的,合理化的本身就是为了使产业结构向更高层次转化,体育产业作为国民经济中的新兴产业,推进其产业结构高级化也成为现实选择。因此,我国体育产业存在的结构性问题主要是产业结构水平过低的问题,即体育产业结构合理也是一种低层次的合理,而非高层次的合理,怎么从产业低级结构演进到产业高级结构将成为当前我国体育产业结构优化升级需解决的核心问题。

世界经济的实践证明,生产性服务业是经济中增长最快的行业之一,越来越多的制造企业正在转变为某种意义上的服务企业,服务化成为制造业的重要发展方向,制造业高度发展呈现出“服务化”新趋向。目前在国内沿海发达地区,已经有一些企业陆续明确提出从传统制造领域向制造服务领域转向。同时,为了促进制造业向现代服务业的发展,我国也已陆续出台了一些相关政策,从2007年3月国务院发布的《关于加快发展服务业的若干意见》,到2009年国务院发布的《装备制造业调整和振兴规划》,都提出要大力促进现代制造业与服务业的有机融合与互动发展。一些经济发展较快的地区也推出了自己的相关政策,例如,上海出台了《发展面向制造业的服务业工作方案》,苏州2010年3月出台了《关于鼓励制造业企业分离发展现代服务业的若干意见》等等。同样,我国体育产业的主导产业——体育用品制造业也应当将“服务化”作为新时期推进产业转型的重要方向,给予更大力度的政策扶持与引导。杨强^[1]认为,当前我国体育产业企业的主力军——体育用品制造商几乎都是民营企业,政府应该出台政策正面引导它们转换产业角色,从一个“单纯的生产制造商”朝“复合的产业开发商”转变,从而成为名副其实的体育骨干企业。“复合的产业开发商”也就是让体育用品制造业与现代服务业有机融合、互动发展,从而进一步推动我国体育产业结构的高级化。

那么作为本体产业的体育竞赛表演业和体育健身休闲业什么时候能成为名副其实的主导产业?笔者认为,随着体育产业结构演变,体育产业内部在不同阶段有不同的优势产业作为主导产业,当前是体育用品

业,但随着体育产业结构循着高级化方向演进,主导产业将发生更迭,以体育竞赛表演业和体育健身休闲业为代表的体育本体产业必将成为日后的主导产业。体育产业的发展应具有大体育观、大产业观的视角,应积极提高体育产业与各个相关产业的融合程度与水平。就体育产业的本体产业——体育竞赛表演业和体育健身休闲业而言,前者在现代社会中,不仅仅是一场区分输赢的“纯粹”体育赛事,而且是一场高度依靠媒体产业、商业广告业、旅游业等相关产业有机融合后的“复合型”体育赛事产业;后者在现代社会中,也不仅仅是一项增强体质的“纯粹”身体锻炼活动,而是一项高度融合旅游休闲业、房地产业、制造业等相关产业的“复合型”体育健身休闲产业。因此,站在大体育观、大产业观的角度,加强体育本体产业与相关产业的融合,将成为体育产业走向产业结构高级化的主要途径。最终,作为不同发展阶段的拥有优势地位主导产业的选择和替代,也将推动我国体育产业结构从低级走向高级。

综上所述,当前我国体育产业结构优化升级最大的工作应是在“合理化”基础上使结构效益不断提高,即大力提高体育产业结构的高级化水平,一方面促进体育用品制造业从单纯的生产制造朝复合的服务化产业转变,另一方面加强体育本体产业与相关产业的产业融合。

2 产业体制与机制

《体育产业“十二五”规划》指出“十一五”时期我国体育产业发展面临的体制机制性矛盾仍然较为突出^[4]。这个突出矛盾同样也是“十二五”时期我国体育产业所必须面对和解决的。

2.1 内部管理体制垄断封闭

当前,我国体育行政管理部门机构设置更像“一套班子、四块牌子”。运动项目管理中心实质上是行使体育管理权限的机构,具有机关法人性质;第二,它们的正式身份是事业单位;第三,各运动项目管理中心成立体育社团的领导也是项目管理中心负责人;第四,各运动项目管理中心有经营权,自己成立公司进行市场开发,即所谓“管办不分”。机关法人、事业法人、社团法人、企业法人,集四重法人于一体的管理体制自然造成了垄断封闭的运行机制。易剑东认为,这4种法人身份给钻空子的人提供了足够的空间,他们可在这4种身份中来回转换,有好处就捞,有风险就躲^[5]。目前的体育管理体制如不进行实质性的改革,体育产业将难有大的发展。陈培德认为,体育主管部门目前和其他政府部门的一大差别就是管办尚未分

开,中国足球运动管理中心等二十几个运动项目的项目管理中心,是汇集行政机构、群众团体、事业部门、企业单位各项职能的4位一体的怪物,这与国内政府机构改革的方向是背道而驰的。这不但不利于打破垄断,反而强化了垄断,这样的体制一定要加快改革^[6]。刘江南^[7]认为,政府应加快转变体育产业管理方式,积极推进管理体制变革,减少体育行政部门对产业开发和市场经营活动的直接干预。综上所述,集4重法人于一体的管理体制导致大量的体育竞赛资源被体育行政管理部门垄断,给社会民间资本进入体育产业造成了极大的障碍;同时,在这种混乱的管办不分局面下,行政主导令俱乐部没有市场主体地位,经营者利益也难以得到尊重,导致联赛财政收入萎缩,盈利的正常途径没有,就只好从赌球、收受贿赂打假球这些邪门歪道来谋利。如不能改变体育竞赛表演业目前封闭垄断的资源配置方式,公开透明地向所有企业开放市场准入,其行业内的腐败则难以杜绝,体育竞赛表演业的发展也将很难得到良性健康发展。

因此,破解制约体育产业发展的资源配置和产业升级的体制瓶颈是当务之急,需要加大对垄断性部门、行业的体制改革,努力遏制并改变资源配置不公、行政以及行业垄断等问题。

2.2 产业外部协调运行机制粗放松散

体育产业是关联性较强的产业,因此在产业发展中需要与产业外的很多关联产业进行产业融合发展,但由于体育主管部门目前工作重心仍然在竞技体育,而没有在体育产业上,造成体育产业缺乏有效的外部运行机制。具体表现在以下3个方面。

1)目前政府体育部门在机构设置上仍然没有真正重视体育的“产业功能”。这个问题直接涉及到国家体育总局的体制改革与制度创新问题,即在总局机构设置中,从现有的竞技体育职能部门一家独大的格局转为竞技体育职能部门与体育产业职能部门从办公经费、人员编制等方面达到相对平衡的改革,继而进一步强化产业功能,弱化竞技功能的体制改革与创新。如若不改革,则从事体育产业的人力和资金都非常有限,又如何能有精力牵头政府其他职能部门来为体育产业的发展创造良好的发展环境?

2)我国体育产业当前由于未能充分呈现出体育产业的关联效应,以及产值规模小、产业经济效益不明显,因此缺乏地方政府部门的重视与关注,直接导致了绝大多数地方政府对体育产业没有给以重视和支持。不受地方政府重视又将导致产业发展速度越来越慢。因此,政府主导对于体育产业的发展至关重要。有学者刻意照搬西方市场经济发展理论,简单认为体

育产业需要完全市场化运作,但却忽视了我国体育产业本身还处于初期发展的阶段。

因此,我国体育产业作为初期的新兴产业,更需要政府主导,这个“主导”不是竞技体育式的主导,而是产业发展的主导,两者不能混淆。即不能把国家体育总局主导的竞技体育所产生的种种问题就简单推理出体育产业在政府主导下也会出现同样的问题,这是两个完全不同的政府主导模式。换言之,竞技体育的主管和政府部门就一家,即国家体育总局及其下属的各省市区体育局。但是,负责体育产业发展的政府职能部门,则不仅仅是体育局一家的事,^④还有宣传部、国资委、发改委,以及国土、规划、建设、税务、文化、旅游、商务等众多政府职能部门。政府体育部门若对内不强化自身的“产业”职能,则对外就难以牵头政府其他职权部门为发展体育产业出谋划策,最终体育的产业化发展只会踟躇难行。所以,处于早期发展阶段的中国体育产业,更要重视政府主导。

3)地方体育产业发展大多缺乏“体育产业发展专项资金”,导致无法通过政府资本产生资金杠杆效应从而有效吸引社会资本积极投入。据统计,目前全国仅有北京、江苏、福建和安徽4个省市设立了体育产业发展专项资金,政府财政引导力度还非常弱小。从长远来看,我国体育产业发展应坚持以市场为导向,充分发挥市场配置资源性作用。但目前,我国体育产业仍然是处于弱势地位的新兴产业,需要政府财政进行扶持引导,才能更好地带动社会资本进入体育产业领域。体育产业发展专项资金的设立能否成功,在很大程度上也取决于省市一级体育局是否重视体育的“产业功能”,从而能够积极地向相关政府职能部门申请并获得批准。

2.3 内部放松政府管制,外部加强政府主导

1)产业内部放松政府管制。

体育产业内部管理体制垄断封闭,导致以职业体育为代表的体育竞赛表演业管办不分,《体育产业“十二五”规划》明确指出:“积极推动建立政府依法监管、协会管办分离、俱乐部自主运作的中国特色职业体育管理体制和运行机制”^[4],这就是对体制内的体育竞赛表演业放松政府管制所释放的强烈政策信号。

22号文件强调要“坚持深化改革、开拓创新,加快建立完善有利于体育产业健康发展的体制机制;坚持政企分开、政事分开、政社分开、营利性与非营利性分开原则,充分发挥市场在体育资源配置中的基础性作用,消除和防止对体育市场资源的限制和垄断。”^[8]杨强^[9]认为:“政府与企业、政府与事业、政府与社团、营利性与非营利性”四分开的改革将是破除当前中国

体育产业发展最根本的体制束缚。因此,我国体育产业体制机制创新的总原则就是要通过实行“四分开原则”,实现“四大转变”,即从办向管转变、从微观管理向宏观管理转变、从管直属企事业单位向管社会转变、从封闭式内向型管理向开放式外向型管理转变^[9]。因此,“四分开原则”是中国体育产业最重要的制度改革,是改变体制束缚、机制混乱、资源垄断封闭的重要改革举措。

2009年,国家体育总局政策法规司开始了《体育法》修订工作,有望在2012年内完成。借《体育法》修订机会,可以把体育产业政策中的重要措施法制化,这样将有利于规范化管理体育产业,稳定健康地发展体育产业市场,优化完善体育产业政策。

2) 产业外部加强政府主导。

基于体育产业有较强的产业关联性,仅仅靠体育部门难以协调全局,应大力强化体育产业在外部发展环境的“政府主导”作用。在这方面,文化产业和旅游产业为体育产业做了很好的榜样。其一,全国有二十余个省市建立了“文化产业发展专项资金”,成为政府财政投融资手段,中央层面的文化产业投资基金也已经成立;⑤其二,全国同样有二十余个省市区政府成立了省一级的“旅游产业发展领导小组”。文化产业和旅游产业的“政府主导型”发展模式说明了我国体育产业也需要充分利用好政府这只“有形之手”的作用,加强政府主导。

因此,建议国家体育总局专门成立22号文件实施领导班子,专门负责22号文件的有效落实与监督。同时,选择若干省市作为政策落实的示范地区,由总局与所选择的省人民政府共同组建省体育产业发展领导小组。主要工作为贯彻执行国家和省体育产业发展领导小组的决定,研究与部署全省体育产业发展的重大举措,在规划布局、市场开拓、招商引资和投资政策等方面进行统筹推进,从而加大对体育产业发展的政府引导力度。“省体育产业发展领导小组”这种组成方式和工作方式的优点是,可减少中间环节,便于高效高质地贯彻落实。比如,可以6个国家体育产业基地所在省市再加上海南省为第一批共建的“体育产业发展领导小组”试点省市,这样可以充分发挥国家体育产业基地的带动示范作用,发挥辐射作用,以点带面,实现体育产业大发展。

综上所述,体育产业的管理体制机制不应是“内紧外松”,而应是“内松外紧”——内部放松体育部门的政府管制,外部加强体育部门与相关产业部门的政府主导。“产业内政府放松管制”和“产业外政府加强主导”这两方面是相辅相成的,因为先有体育系统内

部对体育产业尤其是体育竞赛表演业的管制放松,才会产生有经济效益并能市场化运作的职业体育赛事及其相关产业链,继而才会有地方政府出台优惠政策,在土地、税收和财政专项资金等政府的主导下,吸引社会资本投入体育产业,以此承接体育竞赛表演业所带来的巨大商机。

3 产业布局

产业布局是指一国或一地区的产业生产力在一定范围内的空间分布和组合结构,其合理与否影响到国家或地区经济的发展速度。当前,我国体育产业发展布局的典型代表就是国家体育总局授牌的“国家体育产业基地”,⑥《体育产业“十二五”规划》也提出要合理规划体育产业基地的建设布局。但当前,以国家体育产业基地为代表的体育产业功能区在定位、管理和标准上还存在较多问题,需要进一步加强和规范体育产业基地的建设,以此为体育产业的布局建设打好基础。

3.1 国家体育产业基地定位不清晰

从2006年4月到目前,国家体育总局先后批准了广东深圳、四川成都、福建晋江、北京龙潭湖、浙江富阳和山东乐陵6个国家体育产业基地。其中,广东深圳立足于发展高端体育用品研发和高端体育服务产业;四川成都定位于集体育用品制造、体育会议展销、体育休闲和体验运动于一体的体育产业基地;福建晋江以体育用品制造业为主,拓展体育健身娱乐和体育竞赛市场;北京龙潭湖定位于以体育行政与知名体育企业总部基地为主,集体育信息交流和体育运动休闲于一体的国际化高端体育产业集聚区;浙江富阳立足于发展运动休闲产业和特色体育装备制造业;山东乐陵定位于体育用品制造和体育装备制造。可见,6大基地的定位总的来说主要以体育用品制造与研发、体育运动休闲为共同点。那么,国家体育产业基地究竟如何定位?目标市场对象是谁?它能否既面向体育消费者,又面向体育服务企业,还面向体育用品和装备制造企业?

国家体育产业基地如果是面向体育休闲人群,当然没问题。可是对体育休闲人群而言,他们愿意去一个集体育健身休闲业和体育用品制造业都有的地方吗?基地如果是面向体育经营和服务的企业,如国内外著名体育企业、跨国体育传媒赛事咨询企业、体育创意咨询企业等,那它们为什么要落户到基地?基地有什么区位、交通优势?对于这些企业的高管与员工,有什么工作条件与环境优势足以吸引他们到基地去工作?基地如果是面向体育用品制造企业,同样也有许

多问题。体育用品大致有两类：一是服装鞋帽，一般属于轻纺工业；二是体育装备，如户外运动、高尔夫、滑雪、游艇游轮等器具，属于制造业。基地有什么技术基础和区域优势能吸引它们到基地去集聚生产？体育产业从宏观层面需要“扩大产业面、延伸产业链、形成产业群”，这在交通便捷、信息畅通和市场经济条件下，体育产业形成产业链、产业面、产业群是完全可能和非常必要的。但绝不是在一个实体的体育产业基地中，就能构建既面向体育消费者，又面向体育经营者，还面向体育用品制造者的“产业链、产业面、产业群”。而且，若把国家体育产业基地主要定位为体育用品制造业基地，那将更加强化体育用品制造业在体育产业结构中的比重，这对于我们想降低其比重而增加体育服务业比重的产业结构优化调整的思路也是矛盾的。

3.2 国家体育产业基地管理不到位

国家体育产业基地的建立对于地方发展体育产业有极大的带头示范作用，因此规范基地的申报、命名、监督和考核等管理工作显得非常重要。2011年11月22日，国家体育总局发布了《国家体育产业基地管理办法(试行)》，但“国家运动休闲产业示范区”、“国家沙滩体育健身基地”和“国家级攀岩公园”等一批由国家体育总局及其下属机构授牌的体育产业功能区目前都没有出台相应的管理办法。^⑦

可见，当前对以国家体育产业基地为代表的体育产业功能区的政府管理制度建设明显不到位，管理还比较粗放，这对于我国体育产业的快速健康发展无疑是较大的问题。对此，建议尽快出台其他类型体育产业功能区的相关规范性管理文件，并都由国家体育总局统筹制定申报审批等管理办法，而不要由各运动项目管理中心(或者协会)来做，因为这样不利于各项体育产业化项目标准化工作的制定、实施和考核。此外，对现有的6个国家体育产业基地应加强年度考核工作，从基地发展方向、基地发展规划实施情况、基地管理及整体运营水平、基地服务体系建设情况、基地内体育企业发展情况、省级体育行政主管部门对基地管理的意见等6个方面进行目标考核。考核不合格的，应坚决撤销命名。

3.3 应以“生活性服务业”为国家体育产业基地的总体定位

2011年3月16日，中央发布《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》(以下简称“《十二五纲要》”)，其中第4篇“营造环境推动服务业大发展”中的第16章“大力发展生活性服务业”^⑧共有4节规划内容，其中第4节为“全面发展体育事业和体育产业”。可以看出，体育产业被中央定为“十二

五”时期需大力发展的“生活性服务业”重要产业类别之一。因此，我们可以清晰界定国家体育产业基地就应围绕“生活性服务业”的顶层设计进行自身的规划定位。《体育产业“十二五”规划》把“体育产业基地建设”作为“十二五”时期的11项主要任务之一，并计划在全国建立20个国家体育产业基地，除了在数量上加快产业基地布局外，更应重视基地朝“生活性服务业”这一顶层设计进行发展。即国家体育产业基地应是一种主要以体育生活性服务业为核心的产业功能区，并能结合地方自然文化资源从而成为当地的现代生活性服务业集聚区。

4 产业政策

产业政策是国家对产业发展实施干预的主要准则，其目的是促进产业的健康发展，其原因是存在市场失效，其手段是通过行政的、经济的措施主导产业发展，其效果取决于产业政策指导的科学性和实施的有效性。《体育产业“十二五”规划》在“发展目标”中明确指出：“十二五期间，全面落实《国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见》确定的各项目标和任务，进一步完善体育产业扶持政策，建立体育产业发展政策体系；积极推进体育产业法律法规和政策的研制。”^[4]但当前，我国体育产业发展所出台的相关政策在目标落实、绩效评估和配套政策等方面仍存在着较多的问题。

4.1 体育产业政策缺乏有效实施与评估

改革开放以来，我国出台了众多的体育产业政策，制定了各种纲要、计划和规划，但都缺乏对体育产业进行科学的评估。例如，2000年12月国家体育总局发布的《2001~2010年体育改革与发展纲要》(以下简称“《纲要》”)提出：“我国体育产业增加值要在2010年达到国内生产总值1.5%左右的目标。”但通过10年的发展，2010年我国体育产业实现增加值2220亿元，占当年全国GDP的比重仅0.55%，^⑨与1.5%的目标相去甚远，10年前所设定的目标10年后没有实现，这是什么原因造成的？

制定并实施了产业政策，能否实现预期的产业政策目标并促进产业的发展？能够在多大的程度上达到这一目标并促进产业的发展？这就是产业政策的有效性问题。类似前述问题在《纲要》和《体育产业“十一五”规划》中还有许多，究其主要原因乃是对这些体育产业政策缺乏有效性实施和绩效评估，继而造成政策目标未实现或政策措施根本未落实的结局，而且由于没有政策绩效的评估又可能导致新的体育产业政策制定缺乏有效性，最终形成一种不良的体育产业政

策运行环境。

4.2 缺乏配套产业政策体系

除了 22 号文件、《体育产业“十二五”规划》外，体育产业需要建立系统的发展政策体系。截至目前，有关 22 号文件中的一些宏观意见还未出台任何具体实施细则和相关配套政策。22 号文件是宏观的，其实施还需要许多配套政策的支撑，才能真正落实。例如 22 号文件中有“鼓励金融机构适应体育产业发展需要，开发新产品，开拓新业务”^[8]条款，由谁来做这样的金融创新工作，是国家体育总局联合央行统一操作还是各商业银行自定，这些都需要进一步细化和落实。

另外，当前也应加紧出台促进体育产业内部子行业发展的配套政策，如体育竞赛表演业、体育健身休闲业、体育场馆业和体育用品业。2009 年 12 月 1 日国务院发布了《关于加快发展旅游业的意见》(国发[2009]41 号)，为了 41 号文件的实施，国家旅游局于 2010 年 11 月 24 日出台了两项配套政策——《关于促进旅游饭店业持续健康发展的意见》和《关于促进旅行社业持续健康发展的意见》。旅游饭店业和旅行社业都是旅游业中两个重要的子行业。同样道理，22 号文件的配套政策也应重点放在体育产业内部子行业上。

4.3 加强产业政策有效监督，完善产业发展政策体系

1) 22 号文件需监督落实。

22 号文件的出台对中国体育产业发展是新的起点，22 号文件从研究、起草、修改，到发布，历时 8 年，8 年的理论与实践的成功经验所换来的 22 号文件若不能有效实施，将对我国体育产业的发展造成重大伤害。正如刘鹏所言：“制定政策(注：指 22 号文件)是一个非常艰苦的过程，但是落实好、运用好政策则是任务更加艰巨。”而且，22 号文件的内容已远超过体育范畴，需要多个政府部门协调配合才能完成。所以，要使 22 号文件有效实施和取得成效，还需要国务院职能部门的通力合作，齐抓共管。《体育产业“十二五”规划》也强调了要建立多部门合作的体育产业发展协调机制。因此，22 号文件若要能充分指导和推动我国体育产业向纵深发展，关键在于有效实施、科学评估以及配套的政策完善。

2) 加快出台配套政策。

第一，就 22 号文件中的一些宏观意见需要出台具体实施细则和相关配套政策，才能真正使其落实。因此，针对 22 号文件，笔者归纳出至少要出台 11 个以上配套政策的建议(详见表 1)。

表 1 22 号文件需出台后续配套政策建议

22 号文件条款	配套政策建议
(三)重点任务	1)建立体育经纪人管理规范 2)制定完善体育用品业国家标准和行业标准
(四)加大投融资支持力度	3)鼓励金融机构适应体育产业发展需要，开发新产品，开拓新业务 4)完善体育彩票市场管理制度，健全发行销售监督机制
(五)完善税费优惠政策	5)出台税费优惠政策
(六)加强公共体育设施建设和管理	6)完善城乡公共体育设施的政策，健全机制，探索运营管理的新模式
(七)支持和规范职业体育发展	7)完善职业体育的政策、制度和管理体系
(九)加快体育市场法制化、规范化建设	8)建立、健全相关法规，完善监督管理机制 9)推行体育服务质量认证制度，建立和完善体育服务规范
(十一)加强对体育产业发展的领导	10)建立体育产业信息发布制度
(十二)鼓励支持群众性体育组织发展	11)完善体育社团法人治理机制

第二，22 号文件指出：“各地区、各有关部门要根据本意见要求，按照各自职责，积极协调，抓紧制定促进体育产业发展的各项配套实施方案和具体政策措施。”^[9]因此，各省市应应根据 22 号文件，结合本地区体育产业实际情况出台相应的具体实施政策。截至目前，全国已有 10 个省区市政府出台了贯彻落实 22 号文件的实施文件。^[10]但还有相当数量的省市区还未出台后续实施文件，尤其是拥有国家体育产业基地的北京、广东、四川和山东，以及拥有体育产业良好发展基础的海南、青海、辽宁和湖北等省，都未出台相应配套政策。

5 产业统计

张林等^[11]认为，没有产业统计指标体系的产业不是真正的产业，产业统计对指导产业发展具有重要作用，是了解产业发展状况、揭示产业发展中存在问题的的重要手段，也是政府部门制定产业政策的重要依据。22 号文件指出：“完善体育产业统计体系，建立体育产业信息发布制度，为宏观调控提供信息支持。”^[12]《体育产业“十二五”规划》也明确提出要进一步完善体育产业统计工作机制。当前，我国体育产业统计工作所投入的人力、物力和财力等明显不足，体育统计制度和运行机制还没有建立起来，并且在一些体育相关行业上还存在着严重的统计漏洞。

5.1 体育产业统计信息发布机制不及时

完备的体育产业统计体系对于我国体育产业的健康发展至关重要。《纲要》所定的2010年体育产业增加值占GDP 1.5%目标的未能实现,在很大程度上说明了10年前体育产业统计基准数据存在严重的出入,因此导致了当时定量目标制定不切实际。22号文件的“主要目标”内容均为定性阐述,没有量化的产业发展目标,这也说明了当前体育产业统计数据严重缺失。2010年4月,国家体育总局公布了《2006-2008全国体育及相关产业统计公报》,2009年和2010年的全国体育产业统计数据直到2011年11月才有官方公布,但2011年的全国体育产业统计数据到目前仍未有官方公布,说明体育产业统计工作当前还未形成及时有效的产业信息发布机制,加紧建立完善体育产业统计工作的长效机制迫在眉睫。

5.2 体育与相关产业融合产值的归口统计

《体育产业“十二五”规划》相比《体育产业十一五规划》,非常重视体育产业与相关产业的产业融合,尤其是体育产业与旅游业通过产业融合所形成的体育旅游业的发展。《体育产业“十二五”规划》在“主要任务”中提出:“大力发展体育旅游业,创建一批体育旅游示范区,鼓励各地建设体育旅游精品项目。”^[4]根据国家体育总局经济司和国家旅游局政策法规司于2011年5月11日共同发布的《关于开展全国体育旅游专项调查的函》,可知体育旅游资源类型包含:每年举办的国际性体育赛事,每年传统体育节庆,漂流、攀岩、滑雪、高尔夫球、登山体育活动,标志性的体育建筑(博物馆)、体育主题公园、户外运动功能区、水上旅游目的地、体育度假村和民族民俗体育表演节目等类型。这些体育旅游资源所开发出来的体育旅游产品很多都位于国家旅游局授牌的国家5A级、4A级或3A级旅游区中,那么这些体育旅游产品的销售收入肯定都会被统计归口到旅游业中。杨强^[12]认为,体育旅游的内涵属性为“体育”,本质上是体育产业。因此,研究体育产业增加值如何从旅游业中剥离是一个非常现实和重要的问题,否则中国体育产业将在产业统计归口上吃“哑巴亏”,同样也将对体育产业在“十二五”时期发展带来较大的统计漏洞。

5.3 创新研发我国“体育卫星账户”

2011年全国旅游业总收入为1.57万亿元,旅游业的统计口径涵盖食、住、行、游、购、娱6大要素中由旅游者所产生相关消费领域的所有增加值,即把本不属于旅游业的交通运输业、餐饮娱乐业和商品零售业中由旅游者创造的消费收入都归口入旅游业统计体系中,这样一种统计方法给体育产业统计工作提供了很好的示范作用。因此,当前体育产业统计应加强体

育产业与相关产业融合所形成新业态的产值统计工作,以此扩大体育产业统计口径。

1993年,联合国公布的《国民账户体系》(SNA93)提出针对某些重要领域,如文化、教育、体育、旅游、资源环境保护、研究与开发、运输等,可以建立与中心框架不完全统一的附属框架,即“卫星账户”,解决其未在国民帐户的核心框架中得到充分描述和测量的问题,同时保持与核心框架的兼容性。2007年7月11日,欧盟发布的《体育白皮书》中指出:“为了收集统一的欧洲体育统计数据,号召通过构建欧盟各国以及整个欧盟的体育卫星账户(Sports Satellite Accounts, SSA)来实现这一目标”^[13]。因此,为了彻底解决类似体育旅游统计归口等问题,建议国家体育总局研制我国的“体育卫星账户”,即在国民账户之外设立一个虚拟体育账户,将所有涉及体育的部门中由体育引发的产出部分分离出来单列入这一账户。体育卫星账户作为一种统计信息系统,将准确估计体育经济和服务的尺度,以及准确测度我国体育产业的经济影响力。这样,体育卫星账户不仅解决了在体育产业统计方法上与世界通用做法接轨的问题,而且更加有利于在我国体育产业处于起步阶段体育产业产值规模不断扩大的统计需要。

总之,推动体育统计信息化建设,加强体育统计归口管理将是当前我国体育产业统计工作的重中之重。

注释:

- ① 数据来源于2010年4月国家体育总局公布的《2006-2008全国体育及相关产业统计公报》中2008年的数据。
- ② 数据来源于2010年4月国家体育总局公布的《2006-2008全国体育及相关产业统计公报》中2008年的数据。2008年作为体育本体产业的体育服务业产值占整个体育产业产值=(体育健身休闲活动+体育组织管理活动+体育场馆管理活动+体育中介活动+体育培训活动)的增加值÷总产值=15.43%。
- ③ 数据来源于2010年4月国家体育总局公布的《2006-2008全国体育及相关产业统计公报》中2008年的数据。
- ④ 国家体育总局局长刘鹏在多个场合强调“体育产业绝不仅仅是体育部门自身所办的产业,而是作为社会经济生活一部分的体育产业,是全社会的体育产业”。
- ⑤ 2011年7月6日,由财政部、中银国际等发起的中国文化产业投资基金正式挂牌成立。中国文化产业投资基金首期基金40亿元已经募集完毕,预计募集总规模将达200亿元人民币。

⑥ 《体育事业发展“十二五”规划》对“国家体育产业基地”的名词解释是：指由国家体育总局命名，在体育产业发展方面具备相当基础、规模和特色的地区，以地区(县、市、区)为单位，命名为“(地区名称)国家体育产业基地”。

⑦ 2009年9月，国家体育总局授予浙江富阳为“国家体育产业基地”之外，还授予其为全国首个“国家运动休闲产业示范区”；2010年12月，中国登山协会授予河南新乡市万仙山为“中国第一个国家级攀岩公园”；2011年5月，国家体育总局授予山东海阳为“中国首个国家沙滩体育健身基地”。

⑧ “生活性服务业”也称消费者服务业或民生服务业，它是与“生产性服务业”相对应的一个概念，主要指为针对个人和家庭生活需求所提供的服务，它涵盖范围很广，涉及到居民日常生活的方方面面，包括住宿服务、餐饮服务、家政服务、洗染服务、理发及美容保健服务、洗浴服务、摄影扩印服务、修理维护服务、旅游休闲服务和体育健身服务等。

⑨ 2010年中国体育产业实现增加值2220亿元，占当年全国GDP的比重仅0.55%的数据来源于：刘鹏谈贯彻落实十七届六中全会精神 发挥体育推动社会主义文化大发展、大繁荣的重要作用，中国体育报，2011-11-17(1)。

⑩ 2010年8月4日，浙江省人民政府公布了《关于加快发展体育产业的实施意见》(浙政办发[2010]103号)；2010年9月10日，江苏省人民政府公布了《关于加快发展体育产业的实施意见》(苏政发[2010]110号)；2010年11月29日，陕西省政府出台了《陕西省人民政府办公厅关于加快发展体育产业的意见》；2011年1月27日，河北省人民政府办公厅公布了《关于加快发展体育产业的实施意见》(冀政办[2011]2号)；2011年3月11日，云南省人民政府公布了《关于加快发展体育产业的实施意见》；2011年3月17日，福建省人民政府公布了《关于加快发展体育产业的实施意见》(闽政[2011]19号)；2011年5月，河南省人民政府办公厅公布了《关于加快发展体育产业的实施意

见》；此外，作为省会城市的广州市和昆明市也出台了后续实施意见。

参考文献：

- [1] 刘扶民. 发展快步子稳前景好——刘扶民谈体育产业[EB/OL]. www.sport.org.cn, 2010-09-23.
- [2] 侯德红, 侯广斌, 刘建平, 等. 我国与发达国家体育产业现状的比较研究[J]. 武汉体育学院学报, 2003, 37(2): 23-25.
- [3] 杨强. 中国体育用品业的黄金机遇与挑战——《关于加快发展体育产业的指导意见》解读[J]. 销售与市场: 体育版, 2010(4): 22-23.
- [4] 国家体育总局. 体育产业“十二五”规划[Z]. 2011-04-29.
- [5] 李丽, 胡锦涛, 汪涌. 体育产业调研之三: 体制不改“南勇”不绝[EB/OL]. 新华网 news.xinhuanet.com/sports/2010-05/13/c_1297915.htm, 2010-05-13.
- [6] 商灏. 发展体育产业: 垄断性和封闭性须尽早打破[N]. 华夏时报, 2010-04-03.
- [7] 刘江南. 体育产业将迎来新一轮大发展[EB/OL]. 新华网 www.xinhuanet.com, 2010-03-25.
- [8] 国务院办公厅. 关于加快发展体育产业的指导意见(国办发[2010]22号)[Z]. 2010-03.
- [9] 杨强. 体育强国发展战略的思考: 突破与不足——基于《关于加快发展体育产业的指导意见》的解读[J]. 体育科学, 2010, 30(9): 12-17.
- [10] 李定忠, 王进. 论我国体育体制改革[J]. 山西师大体育学院学报, 2006, 21(3): 9-11.
- [11] 张林, 陈锡尧, 钟天朗, 等. 我国体育产业未来5年发展构想与展望[J]. 体育科学, 2006, 26(7): 13-19.
- [12] 杨强. 中国体育旅游研究20年: 述评与展望[J]. 中国体育科技, 2011, 47(5): 90-100.
- [13] 刘小平, 陈华荣. 从《体育白皮书》的制定看欧盟体育政策制定中的对话机制[J]. 体育学刊, 2010, 17(12): 34-39.