

嵌入性危机：论大型体育场馆的困境

董红刚

(安徽工程大学 体育学院, 安徽 芜湖 241000)

摘 要: 所谓大型体育场馆“嵌入性危机”,是指大型体育场馆嵌入其中的政治体制和社会环境严重扭曲了大型体育场馆的产生逻辑和运行机制。大型体育场馆的建设与运营的监管机制、管理人员选聘机制、运营的激励机制都从不同侧面诠释着这种嵌入性危机。权力至上的政治体制诱发的官僚升迁欲望致使违背市场供需逻辑的大型体育场馆大量产生。大型体育场馆管理者在双重行为目标和双重行为规则的抉择中服从了非经济规则,从而违背了委托-代理责任。而大型体育场馆激励机制在嵌入性危机的情况下根本无法实现绩效。

关 键 词: 体育管理; 嵌入性危机; 大型体育场馆

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2013)05-0039-04

An embedded crisis: a discussion about the dilemma of large sports venues

DONG Hong-gang

(School of Physical Education, Anhui Polytechnic University, Wuhu 241000, China)

Abstract: A so called embedded crisis of a large sports venue refers to that the political system and social environment embedded into a large sports venue seriously twist the producing logic and running mechanism of that large sports venue. All the large sports venue construction and operation supervision mechanism, management personnel hiring mechanism and operation stimulation mechanism interpret such an embedded crisis from different sides. Bureaucrats' desire for promotion induced by the supreme political system has resulted in the mass production of large sports venues which violate the logic of market supply and demand. In the choices of double behavior objectives and double behavior rules, large sports venue administrators obeyed non-economic rules, thus violated their responsibilities as an entrusted agent. Whereas there is absolutely no way for the large sports venue stimulation mechanism to fulfill its performance under the circumstances of an embedded crisis.

Key words: sports management; embedded crisis; large sports venue

如今,我国大型体育场馆呈现出一种不吃即化的“冰棍”悖论。那么,大型体育场馆怎么处理就成为摆在国人面前的一个难题。“化掉”意味着公共财产的蒸发,这在今天无论是国家还是公众都是不容许的。笔者在《卖方缺位:大型体育场馆困境的逻辑起点》(天津体育学院学报 2012.5)一文中探讨了“卖掉”的可能性。如果是“吃掉”,是少数利益集团吃还是公众平均吃?本研究论述并非是以什么方式处理困境中的大型体育场馆,而是探讨为什么大型体育场馆会陷入这种

状态?或者说大型体育场馆困境的成因,研究以嵌入理论作为分析的基点。

1 分析的理论依据

1985年,美国经济社会学家马克·格兰诺维特(Mark Granovetter)提出嵌入理论——任何经济活动都是嵌入社会网络之中的,因而,经济制度是一种社会结构^[1],之后嵌入理论成为20世纪引用率最高的概念。在众多的研究成果中,始终围绕着两个关键词:“社会

收稿日期: 2013-02-20

基金项目: 国家社会科学基金重大招标项目“中国体育产业政策研究”(09&ZD054)。

作者简介: 董红刚(1978-),男,副教授,硕士研究生导师,研究方向:体育社会学。

嵌入”和“政治嵌入”，其中政治嵌入成为研究“苏东”和我国从计划经济到市场经济的重要视角^[1]。用嵌入理论来解释我国大型体育场馆所处的环境，可以得出：目前我国的大型体育场馆之所以处于这样一种尴尬的状态，是由于它嵌入了一种相当复杂的社会关系之中，即大型体育场馆嵌入其中的复杂社会关系严重扭曲了大型体育场馆的产生逻辑和运行机制。试想，大型体育场馆本身存在着体量大、功能单一、集中建设、赛后经营和开发困难大诸多问题。

世界上许多国家都有大型体育场馆，尤其是举办过奥运会的城市，即使学者们认同大型体育场馆的经营效率普遍要低于私营俱乐部场馆，但也不至于像我国大型体育场馆那样到处开花、处处亏损，出现那种“一个县搞个体育馆花 8 亿人民币、一个亚运会带来债务 2 100 多亿人民币、一个大运会体育中心每年几千万的维护费用依靠全额补贴”^[2]的荒唐事。因此，探讨大型体育场馆的经营效率乃至未来命运，首先要揭示大型体育场馆的这种嵌入性危机，即大型体育场馆嵌入其中的政治体制和社会环境是如何扭曲大型体育场馆的产生逻辑和运行机制。

全过程考察大型体育场馆的困境会由于相关因素太多而难以把握要领。要素论(elementary theory)是一种解释并预测嵌入社会关系结构中的权力分配的理论^[3]。之所以称为“要素论”，是因为社会关系嵌入社会结构中，用少数几个基本“要素”(elements)就可以描述结构中的关系。要素论首先界定社会行动者，再分析各种社会关系，最后论证社会结构及权力分配。在梳理相关文献和进行专家访谈的基础上，选取“建设者(建设者也可以称为投资人或者所有者)、经营者、监管者”3 个要素，以此作为分析大型体育场馆困境的“点”；再分析这 3 个要素(点)构成的“线”——大型体育场馆的监管机制、管理人员选聘机制、运营激励机制。通过分析“点”的效用函数和“线”的运行机制，就可以得出违反常规的事情是如何发生的。

2 大型体育场馆建设与运营的监管机制

我国大型体育场馆的一系列监管机制是依托国家的监管机制，其构成至少涵盖立法司法监督、行政监督、社会监督、行业监督，监管机制之复杂世界少有；仅立法司法监督就包括人大机构、监察机构、司法机构，其监管机构规模之大世界少有；各级各类监管环环相扣，监管机制之精密世界少有；而且有第 382 号国务院令——《公共文化体育设施管理条例》、建设部的《关于加强市政公用事业监督的意见》，以及各省直辖市的配套实施细则等等制度保障。在走访调查中，了解到安

徽省体育局具备监管大型体育场馆资格的就有体育局办公室、体育局体育产业发展处、体育局监察室、体育中心管理协调委员会等，各部门分别承担不同的监管职责，可以说是机构健全、分工明确、组织严密。但问题是在如此高压下大型体育场馆的建设与运营依然固我。因此，不是监管机制本身存在问题，而是监管机制嵌入其“中”导致监管缺位问题。

当然，也有学者指出了大型体育场馆建设的监管缺位问题^[5-6]。我国大型体育场馆的所有者是全体国民，这是毋庸置疑的，所谓的“所有者缺位”问题在理论上是清晰的。那么，产权界定清晰的大型体育场馆，怎么会监管缺位呢？所有者怎么会甘于放弃对这么一大块公共财产进行有效的监管呢？大型体育场馆的监管责任不能简单地指向全体国民或者专门监管机构，而应该问责于公共财产的看守者——政府。但事实上，无论是哪种形式的大型体育场馆的困境，几乎都离不开权力的作用。可见，大型体育场馆嵌入其中的复杂的社会关系使得对公共资产的监管扭曲变形甚至失效。这个复杂的社会关系表现为权力至上的政治体制和利益至上的社会环境。正是由于权力至上的政治体制诱发的官僚升迁欲望，才导致大型体育场馆的建设与政府形象、城市品位、官员政绩捆绑在一起，致使明显违背市场供需逻辑的大型体育场馆不断产生。正是由于利益至上的社会环境引发的监管失控甚至钱权勾结，才导致各级行政部门左右着大型体育场馆的运营，致使理论上所有者并不缺位的财产，在实践中成了“无主”的财产，甚至在个案中形成一种监管机构人员参与甚至是合谋瓜分大型体育场馆资产。

3 大型体育场馆管理人员的选聘机制

大型体育场馆能够有效运营的一个基本条件就是能够聘任优秀的职业经理人来具体负责大型体育场馆的管理。西方发达国家的成功经验也表明：集团化托管、职业经理人管理是大型体育场馆运营的成熟阶段。诸如 AEG、SIV、GSE、SMG 等等国际著名体育场馆运营集团都具备完善的管理人员选择-聘任机制。在我国，除 BOT 模式建设的大型体育场馆(五棵松的华熙集团、国家体育馆的国奥投资发展有限公司、北京顺义水上公园投资发展中心)外，其余大型体育场馆是否存在管理人员选择-聘任机制都是一个疑问。事实上，大型体育场馆投资建设的模式决定了后期的经营模式及其管理人员的产生模式。

近些年已经出现了一批优秀的职业经理人，一些高校也培养了一批体育场馆开发运营的人才。但问题是，目前我国大型体育场馆的投资建设模式很难容纳

这些人才。国家投资建设意味着，大型体育场馆既是一个经济单位又是一个行政单位。所以，大型体育场馆并非单一经营那么简单，管理者首先是贯彻执行国家战略意图，其所做的一切是国家意志的体现。大型体育场馆管理者的行为目标是双重的——既要满足盈利最大化，又要满足上级行政指标最大化；行为规则也是双重的——进入市场就要接受市场规则约束，作为行政人员又要服从行政命令。大型体育场馆管理者在双重目标和双重规则的选择中，从来都是首先服从非经济规则，因为他们的效用函数是官僚升迁而非效益最大化。这种享受着国家机关干部待遇的大型体育场馆管理者与其说是职业经理人，不如说是体育行政官员。原本公共财政投资建设的大型体育场馆，由国家公务人员管理无可厚非。然而，这种意义上的大型体育场馆管理者明显缺乏职业经理人的那种对国家公共财产的委托-代理责任。

那么，政府的责任在于构建一系列的制度安排以保障大型体育场馆管理者的委托-代理责任。比如硬性约束方面的有效激励机制、能真正发挥作用的监管体系，特别是相关的法治系统等等；比如软性约束职业经理人的职业道德、市场中的信任结构等等。在这样一系列制度安排中，一个经营有方的大型体育场馆管理者，可以获得丰厚的报酬，不必拘泥于行政制度；如果管理者有悖委托-代理责任，则可能身败名裂，无论其是否具备官员的背景。北京奥运会主体育场在经历了1年的运行后，由北京市人民政府出面对国家体育场进行了股份制改造，理由是鸟巢代表着国家形象，结果是构成了以中共北京市委、北京市人民政府主导下的国家体育场运营维护协调小组^[7]。针对这个案例，在备选集合中还有一种可能是，市政府牵头组建由专家组成的董事会，由董事会聘任职业经理人来经营，并且制定客观的指标来对职业经理人做评估，职业经理人的薪水由市场来定价。现实是，这些能够保障职业经理人委托-代理责任的一系列制度安排，绝不是大型体育场馆本身能做的，而恰恰是其嵌入的政治体制和社会环境所决定的。

比缺乏委托-代理责任更加严重的问题是，大型体育场馆管理者的双重身份，大型体育场馆管理者兼具官员身份享受干部标准就不可能避免官僚现象和寻租行为，而这才是整个机制走样变形的根本因素。因此，对大型体育场馆来说，应该是政府和权力的退出^[8]、资本和市场的进入，当然这可能造成另一个极端“鼓吹让国家退出经营从而侵吞公共财产”^[9]。需知，权力可以退出市场，但权力不可能退出市场嵌入其中的环境。所以，大型体育场馆面临的，并非仅仅是权力退出那

么简单的问题，而是权力稳步退出经营、有效进入监管。欧洲一些国家的做法是，以法律的形式规定国有资产的经理不是企业家、而是国家任命的官员；不对市场负责，而是对行政上级负责；不负资产责任，而负行政责任。实际上，国有资产不可能严格按照市场规则运营，现代企业制度也未必适应公共资产的运营，市场规则是无力约束一批根本不按市场规则办事而只服从行政规则的人。可见，厘清管理者的身份是大型体育场馆管理人员选聘机制的逻辑起点，才是治理大型体育场馆运营困境之本，也唯有如此大型体育场馆运营的激励机制才有实在对象。

4 大型体育场馆运营的激励机制

北京市政府介入“鸟巢”运营的重组已经宣告PPP(Public-Private-Partnership, 公私合作)模式失败^[10]；BOT(Build-Operate-transfer, 基础设施特许权)模式、社会捐赠和财政建设的场馆也面临巨大经营压力。然而，明显违背市场经济供需逻辑的大型体育场馆已经大量产生。那么，突破大型体育场馆困境的核心问题是解决运营的激励机制以实现绩效的目标。

一般意义上的激励机制是通过改革分配制度加以解决的，但大型体育场馆经营者的激励问题却没有那么简单。由于管理者身份的模糊性，是采用市场的激励，还是采用行政的激励，或是采用市场和行政混合型激励机制成为一个难题。但是，我国大型体育场馆在实际的运营中并非缺少激励机制。因为，如果是缺少激励机制，应该是任何人都无意争当大型体育场馆的管理者。笔者的走访调查中，有人甚至甘于拿钱去买大型体育场馆负责人的职位，即使是一个高校的体育场馆的管理者职位也经常是掌权者赏赐给亲近下属的肥缺。这至少说明，大型体育场馆并非完全无利可图，大型体育场馆运营的激励机制并非完全不存在，只不过是畸形的激励机制。之所以称为“畸形”，是因为其既违背了市场经济条件下的激励机制的基本内涵——有效诱导、正确导向、公平评价；又不是完全的行政激励机制。正是这种畸形的激励机制导致了曾经被明证的理论在我国却丧失了解释力。

从理论上来说，解决对大型体育场馆经营者的激励问题有两种不同的思路。一是建立有效的“委托-代理机制”的思路。这个思路的逻辑是，如果“委托-代理机制”是完备而有效的，就能够形成有效的激励机制。无论是国外的成功经验，还是实行所有者与经营者分离的现代企业制度，都可以证明这样的逻辑是可以成立的。否则，不但西方国家的公共大型体育场馆，就是由职业经理人经营的私营大型体育场馆，

都会面临贬值的危机。二是产权的思路,就是使经营者拥有大型体育场馆的全部或部分股权。这就是诺斯的产权理论——产权只有落实到个人才能形成有效的激励。显然,在我国全部或部分出售大型体育场馆的思路只能是建立有效“委托—代理机制”思路失败的结果。这些年来,我国大型体育场馆沿着建立有效“委托—代理机制”的思路经历了扩大经营自主权、实行承包责任制、经营利润分成,可惜这些措施没能扭转大型体育场馆连年亏损的现实。同时,愈演愈烈的“不吃即化”的冰棍状态,最终“出售”大型体育场馆的改革措施将会如同曾经的国企改革一样在缺乏必要准备的情况下匆匆出台。2011年北京顺鸿金建水上公园综合开发有限责任公司75%的股权转让挂牌价格只有2元^[7],前民主德国以1马克的价格卖掉1个企业以及我国国有企业的“靓女先嫁”现象^[8]都是前车之鉴。原因在哪里?是构建“委托—代理机制”的思路根本不通,还是某些特定因素使然?

如果撇开嵌入性的背景因素,两种激励机制不存在孰优孰劣之分。因为在许多国家社会中,这两种激励机制都曾经发挥积极作用,为什么我国大型体育场馆构建“委托—代理机制”的思路会失败。如果不能厘清这个导致失败的因素,一方面构建“委托—代理机制”的思路行不通,另一方面会影响下一步产权思路的实施和结果。问题清晰地指向大型体育场馆嵌入的环境,如果有一种环境可以使经营者能够通过大型体育场馆建设和运营为自己谋私利,任何激励机制都会失效。因为,官僚升迁的欲望一定会战胜理性投资的责任,工资奖金收益永远不会比“化公为私”的收益大。2012年12月27日,深圳市审计局发布《关于深圳大运会财务收支及场馆建设项目审计结果公告》中指出“深圳大运会投资无预算、超预算、超范围等现象严重,甚至是出现钱不花完不罢休的现象,仅仅是帆船比赛项目购置的油品使用率就低至12.66%。”^[9]目前,我国的大型体育场馆正是在这样表面复杂实则简单的强盗逻辑下运行,而这种逻辑又是产生于权力至上的政治体制和利益至上的社会环境之中。这就解释了为什么扩大经营自主权、实行承包责任制、经营利润分成等等措施收效甚微。也许,在这种政治体制和社会环境之下,有效的“委托—代理机制”根本无法建立。正如集团改革案例带给我们的启示:正确的改革措施在嵌入性危机的情况下只能以失败告终。

世人皆知大型体育场馆存在的弊端,但大型体育场馆在我国还是不断产生和无奈运营。如果将其解释为建设者、经营者、监管者一种心照不宣的共谋或许

危言耸听,但是,从本研究分析的大型体育场馆建设与运营监管机制、管理人员选聘机制、运营激励机制都可以印证大型体育场馆确实嵌入了一种危机。当这种危机以展示国家形象和提升城市品位的面目出现时,国人难责其咎,而一个负责任的政府是不可能容忍沉滞资本大量产生的。政府的责任在于,建立一套可以保证大型体育场馆能够健康运转的政治体制和社会环境。当然,体育人不能够仅仅以一句“依靠政治体育改革和社会环境转变”,而将自己置身事外。本研究强调大型体育场馆的这种嵌入性危机,旨在认清调整顶层制度设计和优化社会文化环境的基础性作用,才能卓有成效地进行大型体育场馆的改革。

参考文献:

- [1] Mark Granovetter. Economic action and social structure: the problem of embeddedness[J]. American Journal of Sociology, 1985, 91(3): 481-510.
- [2] Victor Nee, David Stark. Remaking the economic institutions of socialism: China and Eastern Europe[M]. Stanford University Press, 1989: 21.
- [3] 董红刚, 易剑东. 卖方缺位: 大型体育场馆困境的逻辑起点[J]. 天津体育学院学报, 2012, 27(5): 378-381.
- [4] David Willer, Bo Anderson. The basic concepts of the elementary Theory[G]//Networks, Exchange and Coercion. New York: Elsevier/Greenwood, 1981.
- [5] 易剑东. 大型体育场馆赛后运营的主要理念与方法[EB/OL]. <http://user.qzone.qq.com/622008260#!app=2&via=QZ.HashRefresh&pos=1326589727>, 2012-01-15.
- [6] 肖淑红, 付群, 雷厉. 大型体育场馆融资模式分类及特征研究[J]. 北京体育大学学报, 2012, 35(6): 14-18.
- [7] 王子朴, 梁金辉, 杨小燕. 北京新建奥运场(馆)投融资模式创新与赛后运营探讨[J]. 体育科学, 2012, 32(3): 1-9.
- [8] 谭建湘. 我国公共体育场馆企业化改革的基本特征与制度设想[J]. 天津体育学院学报, 2007, 22(6): 480-482.
- [9] 布朗 C V, 杰克逊 P M. 公共部门经济学[M]. 4版. 张馨主, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2000: 121.
- [10] 王子朴, 梁金辉. “鸟巢”赛后4年运营研究: 现状、问题、路径[J]. 天津体育学院学报, 2012, 27(6): 467-472.
- [11] 深圳市审计局. 关于深圳大运会财务收支及场馆建设项目审计结果公告[EB/OL]. <http://sports.people.com.cn/n/2012/1228/c22155-20042494.html>, 2012-12-28.