

欢迎访问

体育总局官方网站

## 我国公共体育场馆民营化研究

作者：陆亨伯 来源：政法司理论处 发布时间：2007-02-08

字体：[【大】](#) [【中】](#) [【小】](#)

### 1 引言

为了走出我国城市市政公用设施服务长期“欠帐”的困难局面，从1990年代中期开始，一些地方政府开始零星尝试利用非政府投资发展市政公用事业，进入21世纪之后，中央政府尤其是主管投资和城市建设的市政部门更进一步出台政策和规章，明确鼓励非资本进入市政公用事业的建设、运营和管理，终于在2003年前后掀起了一股市政公共设施服务的市场化改革浪潮。与此同时，公共体育场馆也被卷入到这场改革浪潮中。

体育场馆作为体育产业链中的重要环节越来越凸现其重要的作用，各地政府的“十一五”发展规划及2008年北京奥运会，对我国体育场馆的“增量”无疑是一个极好的机遇。在传统的经营管理模式下，政府对公共体育场馆无所不包、无所不管，充当着无限政府的角色，虽然一直强调公共体育场馆的社会效益，但却始终没有找到一条正确、合理的道路，而市场经济追求经济效益的一套方法，恰恰提供了一条有效实现场馆社会效益的通道。诚然，“在公用事业领域，完全依赖单一的供应者，不管他是政府部门或是私人企业，都是很危险的。如果没有选择和灵活性，对社会或纳税人不能不说是一种悲剧。”合同承包方式的民营化正是解决这种悲剧的有效途径。

本研究注重理论与实际相结合、静态分析与动态分析相结合、个例剖析与总体研究相结合，采用文献资料、实地考察、专家访谈及典型案例等方法，对浙江省典型公共体育场馆实行民营化机制进行研究。

### 2 公共体育场馆民营化的背景分析

为什么我国的公共体育场馆的运营选择了民营化机制而不是另一种体制变迁和制度创新方式？接受韦伯多因素的“弹性解释体系”的引导，我们也许可以提出一种较有说服力的解释：导致我国公共体育场馆选择民营化这种独特的经营模式，从而使公共体育场馆实现长期有效的运行的原因是多方面的，既有政治的、经济的因素，也有文化的因素。

#### 2.1 公共体育场馆民营化的政治背景

计划经济条件下，采用政府拨款的发展模式尽管在一定的历史时期发挥了积极作用，但是在这种机制下，公共体育场馆长期的低效率运作、无底洞似的消耗，使之成为各级政府的沉重包袱。改革开放，其经营管理取向转向“市场取向”。目前，世界各国兴起的新公共管理理论更是将这一市场取向的浪潮推向了公共基础设施领域。几经沉浮，不仅体现出人们对公共体育场馆的属性定位重新理解，也深刻反映出政府和市场之间的关系变迁。可以用以下两方面来解释推进民营化的动机。一是财政压力和垄断势力：我国公共体育场馆大多采用“国有化”模式，在垄断的市场结构条件下，势必会形成垄断带来的低效率和对策性激励扭曲。二是公共体育场馆的两难选择：公共体育场馆具有公共性和企业性双重属性，如何有效地提供普遍服务，既能保障公共体育场馆的公共性质实现，又能够促使其通过利润改善提高效率，是公共体育场馆在经营管理体制改革过程中面临的困境。

#### 2.2 公共体育场馆民营化的经济背景

饶有趣味的是，与政府日益增长的财政拮据相伴随的是人们的日渐富足。正如内森·格莱泽（Nathan Glazer）所言，经济的富足“使更多的人相信，他们可以通过在相互竞争的公、私组织之间投资而非纳税的方法，更有效地管理好子女的教育和自己的医疗卫生，也许还能从中获得更好的回报。”经济因素正在减少人们对政府物品和服务的依赖，使他们更乐于接收民营化方案来满足需求。

据统计，1980年至2003年，我国民间投资增长23%，高出国有投资6个百分点。20多年间全社会固定资产投资累计完成26.7万亿元，其中，民间投资8.7万亿元，占33%。在“九五”期间全国规模以上工业企业增加值中，私营、集体企业占22.7%。在一些民间投资比较发达的省市，民间投资对经济增长的贡献更大一些。1982年以来，浙江省民间投资以年均28.6%的速度增长，比同期国有投资年均增速高3.5个百分点，民间投资总量占全社会固定资产的比例达60%以上，超过全国同期平均数的20个百分点，民间投资已是“三分天下有其二”。由此可见，目前经济发达地区民间投资总体发展态势良好，其作为全社会投资中一支不可忽视的力量，蕴藏着很大的潜力，这就为公共体育场馆民营化提供了坚实的经济基础。

#### 2.3 公共体育场馆民营化的文化背景

人类从野蛮到文明，靠文化进步；从生物的人到社会的人，靠文化教化，人的个性靠化培养，各种各样的人生观、价值观，靠文化确立。民营化作为一种制度改革，最先在英国兴起，之后在其他国家推广。然而这种制度要在中国落脚生根，必须考虑中国的传统文化背景。

我国公共体育场馆在实行了计划经济体制下的政府“统包”后开始了以市场为取向的改革。计划经济体制下形成的价值信念、伦理道德，尤其是“左”的意识形态等非正式制度安排已经对人的心理产生了根深蒂固的影响。所以，我国公共体育场馆的经营管理体制的改革必须采用渐进式的改革方式，民营化恰恰是一种渐进式的变革。

民营化这种渐进式的改革也与中国文化中“重内容不重形式”这样一种传统相协调。林语堂在《中国人》一书中说“我们伟大到可以精心制作一套完美的对官员进行弹劾的制度、行政管理制度、交通制度、图书阅览制度，但我们也可以伟大到可以打碎所有的制度，不理睬这些制度，绕过这些制度，和制度开玩笑，驾驭这些制度。”“重内容不重形式”这种文化传统实质，乃是中国人的实用精神的体现，即只要管用对其他可以不闻不问。因此，从这一意义上讲，在民营化这种渐进式的改革中，“重内容不重形式”的文化传统的运用乃是制度创新的精神上的润滑剂和催化剂，它对于制度创新的意义是很大的。

中国文化精神是构建具有中国特色民营化模式的重要参数。公共体育场馆民营化在中国的落地必须在既定的、从过去继承下来的条件下创新，不能随心所欲地改革。常言道“顺民心者兴”，只有符合国情民俗的政策，才能发挥巨大的威力，取得社会改革的成

功。

### 3 浙江省典型公共体育场馆案例的调研

在走访了浙江黄龙体育中心、宁波市游泳健身、杭州市游泳健身中心、义乌会展体育中心、北仑体艺中心、鄞州区体育馆六个具有代表性的场馆之后，发现现阶段公共体育场馆的经营管理模式大体上可以分为两大类：即在2000年以前竣工的场馆一般都采用传统的事业单位管理模式，而在这之后的场馆大多数采用委托授权或事业单位+企业化运作的模式。当然，无论是委托授权，还是事业单位企业化运作都闪烁着民营化的影子。

#### 3.1 浙江省公共体育场馆经营管理模式的比较分析

从传统的事业单位管理模式到现在的事业单位企业化运作模式或是委托授权模式，反映出了政府角色与职能定位的改变，即“政府退线”，当然由于代理人的性质不同，其政府退线的程度不同，内部的管理方式也不同，随即反映出来的问题同样不同。

#### 3.2 民营化在公共体育场馆运作中存在的问题

“像其他领域的改革一样，这场改革（民营化的出现），是在旧的制度土壤——缺乏一般性的法律、政府角色不明确以及监管体系不健全——里发生的”。虽然民营化能减轻政府的财政负担，提高场馆运作效益，但问题还是接踵而来。

##### 3.2.1 理念与认知层面上的问题

公共体育场馆采用民营化机制对于许多政府官员、国内私人投资者以及消费者来说，都是“新生事物”，他们不仅对于民营化机制所涉及到的商业、技术、法律和政策各层面的种种复杂问题缺乏必要的知识储备和经验，而且在观念上也存在不少误区。主要表现在：（1）重引资，轻竞争。（2）公私双方短期化倾向严重，缺乏长期合作精神。（3）对公共体育场馆的产业特殊性以及民营化所涉及到的商业、技术、法律、政策等问题的复杂性认识不足。在具体运用上往往是急功近利、顾此失彼。

##### 3.2.2 管理层面上存在的问题

管理是一种目的性很强的活动。人们进行管理活动就是为了实现一定的目标。一般而言，管理的目标包括经济效益和社会效益。据调查，现阶段公共体育场馆在管理过程中存在的问题是主要表现在两个方面：一是政府相关部门的职能不清；二是管理体系混乱。

政府相关部门的职能不清 政府在场馆经营管理中的尚未找到合适正确的角色，一方面，政府在微观层面上“越位”现象严重。如宁波游泳健身中心、宁波鄞州体育中心，均是在合同承包的形式上实现民营化的。这些经营业主虽然取得了独立法人的资格，具备了独立经营的资格和能力，但政府仍然依靠行政手段，深入到内部的经营管理，这就影响了承包商的自主经营。另一方面，政府在宏观层面上的“缺位”现象同样严重。突出表现为：政府部门虽然拥有大量的行政审批事项和行业管理政策，但对于公共体育场馆的运营缺乏整体规划、战略研究、科学方法和长效机制。因此，为了保证公共体育场馆健康有序的发展，政府应退出“微观”领域，同时要逐步加强政府的宏观调控，集中精力把属于自己的宏观调控、政策引导、依法行政、市场监管等管理职能做好。

管理体系混乱 调查显示公共体育场馆的管理体系比较混乱，出现多头管理状况或放任自流状况。如宁波游泳健身中心、义乌会展体育中心、鄞州体育馆是由承包商组建的子公司进行的公司式企业管理；杭州市游泳健身中心、北仑体艺中心是归属事业单位企业化经营的单位管理；黄龙体育中心是由政府组建黄龙体育中心有限公司进行的公司式管理。体育局基本从事业务指导，财政局负责监管财务（主要是收缴每年的承包费）。以上体系既不属于传统的“两层次”管理体系（直接由政府相关部门负责相应的职责），也不属于“三层次”管理体系（通过在政府与企业之间，设立中间层公司，实现运营职能与监督职能的分离），因此很难以一个合理的词句来定义。

##### 3.2.3 操作层面存在的问题

“实践是检验的真理的唯一标准”，无论是事业单位企业化模式还是委托授权模式，在实际具体操作中反映出了以下几个问题：

合同简单，设计存在诸多缺陷 合同的格式一般包括七个部分，（1）开头；（2）陈述与保证；（3）操作性语言；（4）其他条款；（5）期限；（6）完整的协议和修正；（7）合同的完结。鉴于上面的说明，调查中的合同明显存在着设计简单，缺陷诸多的问题。其内容只涉及第一、第三和第七三部分。在承办大型国内外赛事或是大型公益汇演过程中，产生突发性事件，该由谁具体承担责任？如果一方没有遵循先前制定的合同文件中的指导方针去进行，该作何处理？为了保证场馆资源的最大化利用，提高其社会效益，是否该规定一定时期内场馆举办群众体育活动的次数？一旦合同双方当事人出现纠纷，争议如何仲裁？由于合同的期限比较长，每年都规定相对财政部分缴纳一定的承包额，如果场馆在今后的运营中出现好的或坏的效益，那么合同中有关收缴的额度是否要做修正？合同到期，终止的方式是什么？合同到期后，原先有承包商购置的器械、安装的设备如何处理？等等，合同中均未作说明。

合同双方权责利失衡 众所周知，世界上没有不负责任的权力，也不存在只负责任而不享有权利的事情，二者是相辅相成的，享有权利是为了更好的承担责任，有多大责任的付出，就应当有多大的利益回报，任何孤立或偏重责任与权利关系的做法都是错误的。

在调查中，我们发现由于政府准备不足，缺乏专业知识和经验，导致合同双方权责利失衡。尤为突出的问题是：缺乏对公共体育场馆的监督和经营国有资产产权责任相统一的相关性规定。按照经济代理关系的要求，这两种不同的利益主体必须形成一种相互激励、相互制约的关系，即，委托方将场馆经营权授予代理人，应以拥有剩余价值索取权和最终控制权为条件；经营者或代理人取得资本的经营权必须以享有与其贡献相当的劳动报酬与较高的经营业绩评价为条件。这些权责利关系是通过预先达成的契约并根据现代企业管理制度来实现的，所有者和经营者共同以契约的条款为依据分担责任并分享利益，从而实现所有者产权目标与经营者行为目标的一致，但在现行的几个场馆缺乏这种建筑在权责利关系上的契约关系。

缺乏有效的争端解决机制 从上述案例中，我们可以发现一个隐性的问题，即缺乏有效的争端解决机制。目前在理论上，关于合同承包究竟属于行政合同还是商事合同仍然存在着激烈的争议，有关制度也有意识地回避这一棘手问题，一旦发生争议，私人投资者到底是通过民事诉讼还是行政诉讼寻求司法救济一直困扰着公共体育场馆投资者。义乌会展体育中心一旦当地体育局与场馆运营公司发生争议，则是通过双方负责人的口头沟通解决，不外乎是人情的交易，这与“我们有着严格的现代企业管理制度”是格格不入的。

监管“越位”或“缺位” 这些年来，政府一直强调依法行政、依法治国，但在实践中，政府各部门之间、政府各层级之间的职责界定不清晰，分工并不明确。目前政府各部门职责主要靠“三定方案”（机构设置、主要职责、人员职责）来确定，而政府随时可以对“三定方案”做出调整，而且“三定方案”本身也非常模糊。因此，在法律上，政府各部门和各级政府的权利能力与行为能力很难把握。在民营化中，到底哪个部门具有代表政府谈判与签约能力，行为人所作的意思表示是否合法有效，均缺乏可预见性，面临着很大的风险。据浙江省公共体育场馆的调查显示：在经营管理过程中出现两种倾向：一种是政府放弃了代表公共利益来监管的责任；另一种是政府管的过细，干预过多。其实放弃政府责任和干预过多这两种倾向的本质是一样的，都将影响市场化的顺利进行。此外，监管机构不完善。当前我国并没有建立独立的公共体育场馆监管机构，监管机构与政府决策部门没有分开，往往受利益相关方的干扰而不能独立地执行监管政策。另外，监管机构在广泛性、公正性以及专业性上都未达到应有的水平。

#### 4 我国公共体育场馆民营化经营模式的选择

##### 4.1 公共体育场馆民营化经营模式选择的理念：“政府引导，民营营馆”

“政府引导，民营营馆”是一个符合中国特色的民营化经营理念，政府拥有宏观调控权，承担监管者和引路人的角色，民营企业拥有场馆的经营权，承担主唱角色。政府要把经营的权利真正交给承包商（企业），让承包商（企业）在经营管理活动中，拥有充分的自主决定权，政府要始终把握社会舆论导向，建立强化政府管理、调控适度、进行有序的宏观领导体制。

公共体育场馆往往带有“城市名片”的效应。政府和承包商（企业）两者相辅相成，实现权责利的统一，使公共体育场馆走上良性循环的可持续性发展道路。同时借助公共体育场馆这个平台，以大型国内外赛事、群众体育活动引领，提升城市形象。

##### 4.2 公共体育场馆民营化经营模式选择的立足点：政府与民间双赢

“政府主导、民营营馆”理念体现了政府与民间经营者之间具有合作博弈性质，其合作过程：政府以长远治理为出发的博弈；民间经营者以最大激励为长远治理目标。下面就政府与民间投资者之间是否能建立一种有效的选择和相互协调机制，运用博弈矩阵作一个简单的分析。（图略）

从分析可以看出，如果政府、民间投资者的交易仅限于一次，依据博弈理论的经济人假设和信息完全假设，双方都从各自利益出发，若考虑不合作者所受到的惩罚太小，那么双方均不会选择（合作、合作）的策略组合，而会选择（不合作、不合作）策略组合。尽管这一策略组合是纳什均衡，但并未达到帕累托最优，于是，陷入“囚徒困境”，最终结果只能是“共输”，所以，我们应强调长远目标。只要政府更好地扮演合格决策者与经理人的角色，民间投资者则愿意进行长期合作并放弃既得利益，最终实现“共赢”。

##### 4.3 公共体育场馆民营化经营模式的选择：合同承包

竞争招标——主要通过委托授权实现民营化——在美国最常见的民营化模式。我国情况复杂，因此只要是依法允许民营、外资进入的领域，就应允许各地方政府根据具体情况或者投资者通过谈判来确定公共体育场馆经营的具体模式。合同在此大有作为，它可以在遵从法律基本要求(包括限制性、禁止性规定)的基础上，充分发挥和约方的主观能动性，创造出多种多样的具体合作关系。考虑到我国的国情、地情，可以选择合同承包的两种形式之一，即合同外包或内部合同承包（管理者参与的竞争）。本研究着重讨论合同外包问题。

##### 4.4 合同承包在公共体育场馆经营管理中的操作

公共体育场馆实行合同承包的民营化经营形式总体上要比政府直接管理效益高，但这并不意味着合同承包制在每个案上都能体现出优越性。事前认真研究和权衡潜在的效益，在竞争条件下审慎推行合同承包，签约以后进行有效监测，都是成功的关键。

###### 4.4.1 公平招标

实行公平的招标，可以为公共体育场馆找到一个合适的东家。但是目前公共体育场馆经营权招标面临的障碍之一是没有足够的投标商，民营企业有时会认为，主管部门拟议的招标缺乏诚意，仅仅是对委托业主的一种谈判策略。在招标文件中应该规定哪些条件？合同的范围有多大？什么特色能吸引投标商？什么又会使投标商望而却步？如此等等。最好的办法是向潜在投标商宣布某一体育场馆正在考虑民营化，并向他们发放“投标意向征询表”。然后召开一个招标讨论会，邀请所有潜在投标商在一个透明、公开的气氛中讨论招标问题。这一过程非常有益，从而使招标成功的可能性大增。在招标过程中还应注意以下几项准则：

(1) 对招标说明书（又称投标邀请书或招标计划）做尽可能广泛的广告宣传。考虑公共体育场馆的双重属性，可选取当地知名企业或是实力强的企业发放投标说明书，诸如宁波有“宁波帮”，政府可以从中选择并发出邀请。

(2) 从竞标消息发布之日起到正式竞标，要留出充分的时间供投标商进行准备。

(3) 如果招标商按照邀请书的要求提交了投标书，那么就要组成一个合适的委员会进行评标，委员可来自市长办公室、发改委、体育局、国资委、财政部等相关负责人及资深企业家，用明确的标准和统一的评分规则对标书进行评估、打分和划分等级。如果在评估后出现的最佳提案不只一个，那么要通过与相关投标商协商的方式，最终确定优胜者。

(4) 避免以不适当的理由否决各竞标商的投标，然后与其中一位协商签约，这会极大地损害本场馆未来投标邀请书的可信度。此外，还要警惕竞标过程之后的腐败行为。

###### 4.4.2 合同确立

在合同确立之前，必须首先考虑一些政策性问题：是否需要制定新规则以便为公共体育场馆的合同承包提供立法保障？对于外资、民营企业的引入，现行法规是否存在限制？是否应对委托业主进行立约、项目筹备、监督、履约评估等方面的培训？合同承包的理由是否足以使这一政治努力成为必要？如果场馆开始由体育部门直接管理，如现承包给企业经营，那么原先的人事和劳动关系问题如何处理？

对政府机构来说，通过合同承包形式实施公共体育场馆民营化必须满足以下六个条件：

(1) 地方政府存在有效的政治领导。

(2) 有效管理者乐于将这一倡议付诸行动。

(3) 财政拮据或其他原因迫使机构重新审视其履行职能的方式。

(4) 公共体育场馆必须以“服务体育事业”为宗旨，经营业主不能为了追求经济效益任意而进行纯商业性盈利活动或是降低体育服务水平和质量。

(5) 合同承包具有政治可行性，即充分考虑经营业主和收益人（政府、群众）的影响力。

(6) 特定事件使得场馆无法维持现状，于是变革不可避免。

一般公共体育场馆的承包合同要包括以下几方面内容：（1）承包范围和年限；（2）承包期内向政府相关部门上交金额数及上交时间；（3）政府的权利义务（明确哪些部门负责对体育场馆进行行业管理、业务指导以及上缴额的收取？体育场馆主要设备更换或大修所需要的资金该作何处理？大型赛事和政府举办的大型公益活动应明确具体有谁负责，谁协助，做到权责明确；对经营业主监管的内容及涉及的部门？明确有无税收方面的优惠，如有如何优惠？）；（4）经营业主的权利与义务。（在追求利润的情况下必须充分发挥场馆的社会效益；做好体育场馆的日常管理工作；应对场馆进行独立核算，建立健全财务核算制度、内部管理制度，要严格按照国有资产管理的有关规定办理相关事宜，自觉接受体育局、财政部门的审计、检查、监督；体育场馆的运营应严格按照政府的规定，不可利用场地擅自拓展体育之外的经营）

在这里有必要说明一下税收问题的处理。公民的总纳税不会只因为许多服务继续由政府机构承担而减少，民营企业经常缴纳各种税费，其实已构成了对民众的惠馈，理应在每年的上缴额中适当扣除。

合同还必须设置公共体育场馆民营化的明确界线，即政府与经营业主的权责利如何分配。特别强调一下政府目前的顾虑，就是失去控制权。其实大可不必担心，我们可以因不良绩效解雇承包商，但却不能因此解散一个市政部门。因此，像体育局大可进行宏观管

理。

#### 4.4.3 合同监管

一个好的监管框架的形成和监管能力的执行，是公共体育场馆民营化改革能否得以发起，得以进行和得以完成，以及未来的运营中间非常畅通的一个重要环节。监管的重点内容分为两部分，一部分是民营企业进入之前的市场准入监管：公共体育场馆的经营管理，一般进入民企是一家，一家进入以后，很容易形成自然垄断。所以有必要考虑在进入之前，模仿一种竞争的环境，也就是公共体育场馆经营权的竞标，使企业在进入之前形成多家竞争。这样一个进入的管制是由政府来操作的，政府可以邀请一些有资质的、具有新理念的民企来竞标，根据实际情况确定合同的内容。另一部分是民营企业进入以后的监管，即事后监管：成功签约之后，要求监测和促进合同的履行，即建立系统完善的体系来监督承包商的绩效，切实落实合同的条款。其监管的重点应在以下几方面：一是必须确保公共体育场馆内部设施的正常运行，这是监管的首要内容。二是价格。要按照《价格法》规定的程序执行，举办各类赛事、文艺演出的场地出租费等都应合理定价。在群众体育方面，要充分考虑当地群众的体育消费能力，逐步到位。三是服务标准。将经营权承包给民营企业的目标之一，就是提高场馆水平，让公众享受到高品质的服务。如果民企参与经营，服务水平没有进步，那我们的努力就失去了意义。所以，服务水平必须在政府的监管之下。总之，在危机或者可能危机公共利益、公共安全方面的都要加强监督。

此外，监管还要逐渐法制化。监管部门应该是买卖双方之外的第三方，它有它的中立性。其实一个可行的思路就是建立相应的司法体系，一旦合约出了毛病，就可以启动司法程序。

#### 4.4.4 合同退出

合同退出存在两种情况：一是项目合同因到期而退出，另一是项目合同期满前因毁约或其他原因而退出。前者通常根据合同约定，经营者无偿移交资产并退出经营，但由于在长达几年的经营中，企业为保证符合标准地持续地供给服务，需要不断进行投资，因此监管机构通常需要对经营者的资产进行核查评估，决定哪些资产是属于无偿移交、哪些是需要资产补偿以及如何确保项目的顺利移交，还要决定是否同意原经营者申请合同延期，如何确定下一期经营者的选择条件，并对其选择程序进行监管等。后者根据合约双方严重毁约、经营不善、不可抗力等原因终止合同，监管机构需要在是否需要经营者退出，是否需要临时接管，原经营者的退出后，资产如何处置等方面作出决定。如需临时接管，为保证不间断地提供相关服务，监管机构还要制定应急预案，如原经营者退出，要确定接管后的移交与后续经营者的选择等。

作者：陆亨伯（宁波大学）

王乔君、谢萍萍、王章明、何翔舟、赵国华、何心展、  
戴美仙、金开云、魏来

国家体育总局版权所有 国家体育总局体育信息中心承办

国家体育总局通讯地址：北京市崇文区体育馆路2号 邮政编码：100763 联系电话：010-87182008

网站联系电话：010-87182998/87182280 E\_mail: [webmaster@sport.gov.cn](mailto:webmaster@sport.gov.cn)

京ICP备05070991号