

体育人文社会学

文章编号: 1001-747 X (2005) 06-0008-05

中图分类号: G80-05

文献标识码: A

建立我国体育产业市场监督管理体制模式的研究*

李 平

(徐州工程学院 体育部, 江苏 徐州 221008)

摘 要: 采用文献资料、访问调查和综合分析方法, 分析了我国现行体育产业市场监督管理体制存在的主要问题及成因, 并从现代市场监督管理学的视角对建立我国体育产业市场监督管理体制的原则与相关因素及模式的构想进行了初步研究。为我国政府有关部门建立体育产业市场监督管理体制提供理论参考, 以推动我国体育产业市场的健康发展。

关键词: 体育产业市场; 监督管理; 体制; 模式

Research on Establishing Supervise and Management System Model of Sports Industry Market in China

LI Ping

(Department of Physical Education, Xuzhou Engineering Institute, Xuzhou 221008, China)

Abstract: By using the method of documentary, investigation interview and systematic analysis, a preliminary research is made establishing a model and basic principles of sports industry market monitoring system in China from angle of modern market the management, in order to provide theory reference our government departments establishing supervise and management system model of sports industry market and to promote healthily development sports industry in China.

Key words: sports market; supervise and management; system; model

体育产业市场是由体育产业所形成的以体育商品和劳务价值供给和需求及互相作用实现的商品流通总和。体育产业市场是社会主义市场经济整个市场体系的有机组成部分^[1]。

体育产业市场监督管理是指根据政府法令或法规, 对体育产业市场经营过程进行监督管理的活动。根据我国市场监督管理体制, 体育产业市场监督管理的依据是国家的法律和法规, 体育产业市场监督管理的主要职责是认定体育产业市场主体资格, 对体育产业市场主体、客体进出市场及交易行为进行监管, 推进体育产业市场规则的完善, 保护体育消费者和体育经营者的合法权益, 维护竞争有序的体育产业市场环境^[2]。研究以直接为行政决策服务为出发点, 根据现代市场监督管理学的理论, 针对我国体育产业市场监督管理体制建设中的实际情况与存在的主要问题, 对建立我国体育产业市场监督管理体制若干基本理论问题进行了综合性探讨, 提出了建立我国体育产业市场监督管理体制的目标模式, 以及建立我国体育产业市场监督管理体制的保证措施。

1 我国现行体育产业市场监督管理体制存在的主要问题及成因

虽然我国已经初步形成了具有中国特色的体育产业市场监督管理体制, 但随着市场经济建设进程的加快和经济体制改革的深化, 原本就不很完善、并且潜伏矛盾的现行体育产业市场监督管理体制更加不适应新形势和加入 WTO 后的要求。暴露出的问题主要是设置的体育市场监督机构多、规模庞大, 分工不明、权限模糊, 而这些问题所引发的弊端就是多头管理、职能交叉、条块分割、权责不明、争权夺利、政出多门、机构臃肿、效率不高。而这些问题不只存在于部门之间, 就是在同一个部门的内设机构中也有类似情况。造成这些问题的原因首先是与我国正处于改革的过渡时期有关。我国在从计划经济向市场经济转变的过程中, 体育产业市场的培育和建设越来越被社会所重视, 体育产业市场的作用日益明显和强化, 良性市场秩序的维护更是迫在眉睫^[3]。因此, 相对于计划经济时期, 体育产业市场监管的职能有所扩大和加强, 体育产业市场监管的任务也更

* 收稿日期: 2005-04-11; 修回日期: 2005-07-12

作者简介: 李 平(1963), 女, 江苏徐州人, 副教授, 硕士, 研究方向为社会体育。

加繁重,于是,因事设岗造就了众多的管理部门和机构。这些政府职能部门和机构一旦设立,根据“帕金森”定律,就有天然扩张的倾向,不断膨胀已有的规模,而与此同时,在过渡时期,上下管理体系、平级管理协作体系又没有完全理顺,加剧了机构之间协调的难度。其次,这些问题的成因还有某些特殊因素:

(1) 监管职能的划分、机构的设置与权力分配密切相关。从深层次来讲,在体育产业市场监督管理的分工中带有特定权力分配的色彩,也就是说管理权的大小与部门的权力、地位、重要性紧密交织在一起。因此众多的体育产业市场监管部门、机构不仅争相设立,而且尽力争取一份在市场活动中“说了算”的权力,权力的大小、多少甚至可能成为“寻租”的基础,部分官员、部分机构将其作为权钱交易的有力支撑;(2) 监管职权的划分、机构的设置与经济收益紧密相联。体育产业市场监督管理机构作为国家行政体系的部分,是非盈利性组织,但它以占有资源为条件,需要借助一定的物质手段开展管理活动,以顺利履行其职责,正因为如此,长期以来国家采取财政拨款的形式解决体育产业市场监管部门的经费来源,但它并不能解决大量的办案经费和更多的福利问题。由此,就出现了体育产业市场监督管理的职责与收取费用等经济利益紧密相联的现象,造成监管部门之间争权夺利,或是各自增设“创收”机构,这一来可以解决经费紧张问题,二来可以名正言顺地收取利益,避免因“寻租”带来的违纪风险。(3) 监管职权的划分、机构的设置与解决“饭碗”问题相关。我国是一个人口大国,就业压力不仅困扰着社会,也会反映到政府机构就业岗位的安排上来。政府机构在某种程度上讲也成了消化就业人口的一个重要途径,在转轨时期,政府维护体育产业市场秩序职能在加强,任务也更重,但监管经验、手段、装备等都明显不足,所以大量的人员涌入市场监管领域,相应地,部门的存在及岗位的设置也就与饭碗挂上钩,成为解决就业压力的劳动力安置处。而与人员膨胀相伴随的是执法人员素质的低下,直接导致市场监管工作效率的低下,监管成本的提高和编制的增加。(4) 监管职权的划分、机构的设置与“对口”的做法有关,对口原则是我国借鉴原苏联的做法,是原社会主义计划经济时期国家计划实施的组织原则,在社会主义市场经济体制的建设过程中,对口原则依然被延续下来,上级设置什么机构,下级也被要求“对口”设置相应机构。这种“对口”做法仅是从主管部门便于管理的角度出发,而不是从市场需要出发,“对口”扩大了政府机构和管理人员的数目,同时又使市场监管权力、各种监管行为各自为政,该集中的没有集

中,不该集中的却集中不少,造成监管效率降低和官僚作风泛滥。

2 建立我国体育产业市场监管体制的原则与相关因素

2.1 建立我国体育产业市场监管体制的原则

2.1.1 统一原则

对体育产业市场的监督管理是国家一项重要的宏观调控手段,它着眼于培育体育产业市场,维护体育产业市场秩序,以尽快建立统一开放、竞争有序的体育市场体系,使体育商品的生产经营能够在全社会范围内按照统一的市场规则自由地交换流通。统一体育产业市场在外延上覆盖全社会,在内涵上自由地流通,在方式上规则统一,在制度上开放竞争有序。我国体育产业市场的要求决定了体育产业市场监管部门也必须要以统一为原则,不仅要有统一的体育产业市场监管机构,而且要制定统一的规则,真正形成集中统一的监管秩序。另外,统一原则也是为减少部门摩擦和内耗,提高监管效率而必须遵循的一项原则^[4]。

2.1.2 权威原则

体育行政部门具有代表国家管理体育事业的权力,这一点在《体育法》中有明确规定,因此若没有强有力的管理手段与制约措施,体育产业市场秩序就会出现混乱局面,损害体育消费者、体育生产经营者的合法权益^[5]。尤其是在我国从计划经济向市场经济的转轨时期,体育产业市场发育还十分滞后,远未达到统一开放、竞争有序的要求,市场中还存在较多的不稳定因素,如假冒伪劣商品、不正当竞争行为、经营者投机钻营等^[6]。因此,体育产业市场监管机构必须强化自身的威慑力,既要有集中统一的体育产业市场管理权力,还要有强硬的制衡措施,能够切实起到打击体育产业市场不法势力、维护体育产业市场秩序的“经济警察”的作用。

2.1.3 高效原则

高效原则的实质是适应体育产业市场经济对效率的要求。从其内涵上看,它包括外部高效和内部高效两方面。外部高效意味着体育产业市场监管组织机构,可以准确迅速地在各种产业市场构成中发现不稳定因素并且能够及时地解决和处理,防止危害进一步产生和扩大。内部高效则是指在体育管理组织结构上具有较高的行政效率和监管效率。整个体育监管组织体系要有合理的上下层次、恰当的控制幅度、简短的工作流程,体系内部既有分工和授权,又有协调和使用。从高效原则外延上看,它也要

求体育产业市场监管组织体系是开放的,而不是封闭的。这个体系能够时刻和其所处的环境发生信息等要素的互换,能够适应市场环境的变化,并伴随市场的成长而成长,做到与所监管的体育产业市场达到双向促进的协同发展。

2.2 建立我国体育市场监管体制的相关因素

2.2.1 市场的特点

随着社会、科技的不断向前发展,体育产业市场以及市场的构成要素也在不断发生着变化。首先是体育产业市场的外延和内涵得到进一步的扩充。除传统的体育商品市场和体育生产要素市场等有形市场外,伴随着电子技术与网络技术的进步,新的无形体育产业市场、虚拟体育产业市场也开始产生,各种体育产业市场的界限也逐渐变得模糊。其次是在各种体育产业市场环境中,体育产业市场主体、交易客体、交易行为、竞争行为也与过去有了很大的不同,尤其是在体育产业生产要素市场中,体育产业市场客体和市场的多样性、复杂性已远远超出了人们的想象^[6]。这就要求逐步提高体育产业市场监管的技术含量和专业性知识含量,实现管理手段及执法手段的专业化和技术化。

2.2.2 国家经济安全的需要

经济安全是一个国家的资源状况、调控能力等经济要素在受到外来的或本国经济体系内在的某个风险要素的冲击时,仍能保持良好运行状态的能力^[7]。体育产业市场监管职责之一是防范外来因素及内生异化变量对本国体育产业市场的冲击,为国家经济安全提供有力的保障。首先它要能够在国门设立一道屏障,进行有效的进出境的检查。其次,在国内体育产业市场监管应能在一定程度上起到抵御经济风险、加强对体育产业市场抗风险能力的作用,如对体育产品交易行为的监测,对外资投向、规模的控制等。

2.2.3 改革的进展

体育市场经济是法治经济,一切体育产业市场主体的活动均须有法律的根据才能受法律保护。而要制定良好的体育产业市场法律法规又不能脱离现实的体育市场经济这一社会经济运行模式,体育市场经济决定了立法的市场导向,因为“法权关系”,是一种反映体育经济关系的意志关系^[8]。对于建立我国体育产业市场监管体制的模式,要借机构改革契机对现有体制做一番大的调整,但又必须考虑到现行部门和机构设置,要与改革的进程、现实的客观情况相适应,在这个问题上必须处理好以下几种关系:(1)工商、物价、技术监督以及其他相关部门之间的关系;(2)体育产业市场监管部门与地方政

府之间的关系;(3)体育产业市场监督管理机构与市场的关系;(4)体育产业市场监管机构与市场自律的关系。

2.2.4 市场监管职能作用的界定

体育产业市场监管的主要职能是保证体育产业市场配置资源作用的发挥,维护良性的体育产业市场秩序,保护体育消费者、生产经营者的合法权益,它是国家宏观调控的重要组成部分。因此,体育产业市场监管职能的加强和监督管理机构的设立,必须与整个国家宏观调控体系的建设相一致,在模式建构时要通盘考虑、全局把握,防止单个部门与整体建设脱节现象的发生。

3 建立我国体育产业市场监管体制的模式构想

在综合考虑我国体育产业市场监督管理机构设置、隶属关系、权限划分等所要遵循的原则及现实相关因素的基础上,提出建立我国体育产业市场监管体制的目标模式如下:

3.1 体育产业市场监督管理机构设置框架及权限划分

体育产业市场是一个复合体。从它的市场监管体系讲,建议机构统一与分设机构相结合。体育消费品市场与生产资料市场、众多消费者和经营者的日常活动紧密相关,体育产业市场在监管管理方式方法上存在着一定的相似性。

从体育产业市场监管的机构讲,体育消费品市场和体育生产资料市场拟成立以工商行政管理局为主体的统一机构,归并技术监督、物价、医药、文化、出版等部门,其具体职责是:(1)对体育产业市场主体进出市场的资格进行确认;(2)保证体育消费市场及生产资料市场上的交易客体的合法性;(3)保持正当的体育产业市场交易行为,促进竞争,查处并惩罚不正当经营行为;(4)保护体育消费者、生产经营者的合法权益;(5)推动体育产业市场规则的完善,理顺其各自内部的管理体系,保证体育产业市场监管效力的发挥。与此同时,无论是在体育商品市场,还是在体育要素市场,都需加强自身建设,完善行业管理的自律监管行为,做到政府机构的统一管理与市场自律相结合,拓展体育产业市场监管的广度和深度,提高体育产业市场监管的有效性^[8]。上述各种监督管理组织都是体育产业市场监管模式的组成部分,其最终目标都是通过推行公正健全的体育产业市场监管制度,确保体育产业市场有效率、公平及公开。因此,各种体育产

业市场监督管理组织各有分工、各有侧重,但也要相互配合、相互协调,在体育产业市场监督管理过程中既有主角,又有配角。只有这样,体育产业市场监督管理效力才能得到最大程度的发挥。

3.2 体育产业市场监督管理机构名称和隶属关系

体育产业市场作为精神和服务产品为主的行业特色鲜明的特殊市场,我国体育行政部门在体育产业市场监督管理中有着不可推卸的责任和义务。国务院确定的国家体育总局“三定”(定职、定编、定岗)

方案,对国家体育总局在体育产业市场监督管理和产业发展方面的职能作了明确的规定。统一的体育产业市场监督管理机构的名称可以考虑叫“国家体育总局体育产业市场监督管理委员会”,它直属于最高行政机构——国务院。国家体育总局体育产业市场监督管理委员会自身实行垂直管理,设立“中央—地方—基层”3个层次的监管体系。除接受中央政府的统一领导外,各级地方政府不得干预体育产业市场监督管理机构的独立活动见图 1。

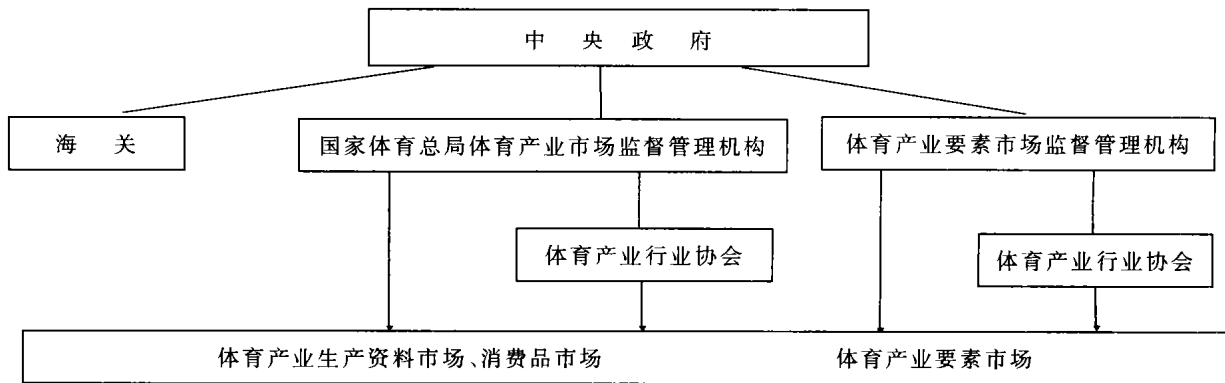


图 1 我国体育产业市场监督管理体制的目标模式——监管框架

体育产业要素市场监督管理体制是在国家集中监管基础上的分设,同样施行垂直管理的 3 级监督管理体系,以保证体育产业市场监督管理的超脱性,排除各种人为的干扰因素。各类体育行业协会和行业体育组织是体育产业市场行业监督管理的组成部分,与政府体育产业市场监督管理机构是指导监督、联系合作的关系。

3.3 体育产业市场监督管理委员会的内设机构

国家体育总局体育产业市场监督管理委员会在中央政府的统一领导下,集中统一地监管体育产业消费品市场和生产资料市场,其内设机构必须要与职责相适应,建议设立如下主要职能机构: (1) 体育产业市场注册局,对体育产业市场主体进出市场进行资格认定; (2) 体育产业市场规范监督局,对体育产业市场主体提供产品和服务的标准、质量、计量、价格等进行监督管理; (3) 体育产业市场公平交易局,对体育产业市场进行监督,查处垄断和不正当竞争行为; (4) 体育产业消费者保护局(或协会),保护体育产业消费者的合法权益不受侵害; (5) 体育产业市场规则建设局,建立健全体育产业市场监督管理的法规政策实施效果进行评估和反馈。国家体育总局体育产业市场监督管理委员会的内设机构模式见图 2。

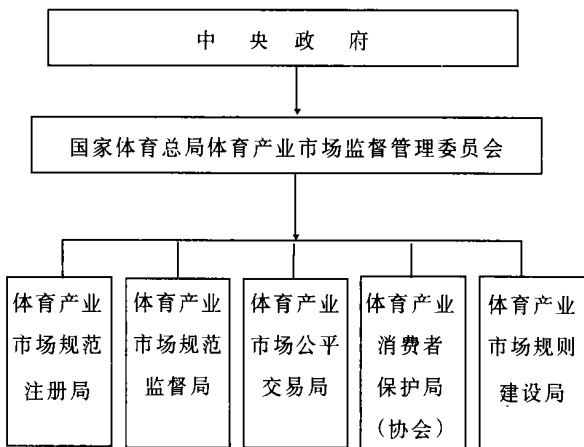


图 2 我国体育产业市场监督管理体制的目标模式——主要内设机构

4 建立我国体育产业市场监督管理体制的措施

4.1 转变观念,深刻认识体育产业市场监督管理的作用

目前,随着国家对体育产业的日益重视,以及北京申奥成功和我国加入 WTO,体育产业在国民经济中的地位日益提升。综观世界各国体育产业的发展可知,没有有利的体育市场监督管理机构,就没有体

育产业的高速发展。因此在新形势下,提出建立我国体育产业市场监督管理体制的模式,必须切实转变思想观念,强化体育产业市场监督管理是国家体育产业市场宏观调控的重要组成部分。首先,要明确体育产业市场监督管理的领域是社会主义经济的统一市场,其外延和内涵已远非单纯的体育消费品的市场所能涵盖。其次,必须重视运用宏观调控手段监督管理体育产业市场的经济活动。再次,体育产业市场监督管理行为作为国家的行政行为,是为社会提供的一项公共产品,并且维护其公正性和权威性。所以,在建立体育产业市场监督管理体制时,国家必须在财政上予以保证。

4.2 提高体育产业市场监督管理队伍的素质

体育产业的发展使体育产业市场监督管理方式方法与过去有了很大不同,体育产业市场监督管理工作的专业性、技术性增强,对人员素质的要求也相应提高。所以,必须改变过去应急、蜻蜓点水式的短期培训方式,注重对体育产业市场监督管理人员专业基础素质的培养,提高内在的管理水平与执法能力。另外,我国高等体育院校应开设与体育产业市场监督管理相关的课程和专业,设立高层次的体育经济学位点,加速培养专业人才,不断充实优秀人才到体育产业市场监督管理队伍中来。

4.3 引入竞争机制,提高监管效率

将竞争引入体育产业市场监督管理体系,更多地遵循体育产业市场运行规律,是为了减少官僚主义作风,增强其对外反应的灵敏度。将竞争机制引入到体育产业市场监督管理机构所提供的服务中来,就可以使监督管理行为同样注重革新、注重效率,并且能使一批富有干劲和创新意识的监督管理人才崭露头角,重现行政体制的活力。而监督管理效率的提高又将有效避免市场监督管理机构规模的再度膨胀和人员的重新增加,增强体育产业市场监督管理工作的灵活性和快速反应能力。

4.4 加强体育产业市场监督管理体制的法制建设

在建立体育产业市场监督管理体制过程中,必然存在权力的重新分化和分配现象,此时若没有强有力的制衡措施,会引起新的权力扩张和滥用现象。因此,必须运用法律来界定体育产业市场监督管理与其他政府权力(权利)之间的界限,明确体育产业市场监督管理在国家行政体系中的权力地位和执法

地位,并以法律确定监督机构的职能、内设机构和人员编制等问题。同时,还要运用法律规范制约体育产业市场监督管理机构的运作过程。

5 结 语

近年来我国的体育产业市场获得了很大发展,以竞赛表演产业市场、体育用品产业市场,以及健身娱乐产业市场为主体的多层次的体育产业市场体系开始逐渐形成,但与国外迅速发展的体育产业市场相比,我国的体育产业市场监督管理体制却相对落后,在社团建设、法制建设、行政监督管理等方面均相当薄弱。只有对这个新兴的且发展潜力巨大的体育产业市场依法监管,因势利导,才能促进它健康茁壮地成长^[9]。因此,应尽快建立我国体育产业市场监督管理体制,使我国体育产业市场监督管理体制能有效地促进体育产业市场经济的健康发展。

加强体育产业市场的监督管理不仅要讲求经济效益,而且要重视社会效益;不但是为了维护广大人民群众追求健康的权利,也是为了社会主义精神文明建设。体育产业市场监督管理协会对规范体育产业市场秩序,促进体育产业市场内部的合作,加强与国际间的体育交流有重要意义。

参考文献

- [1] 闵健,卢峰,许传宝. 体育产业市场经营环境分析的方法论[J]. 成都体育学院学报, 2003, 29(2): 6-10.
- [2] 陈雪龄. 体育服务业标准化和服务质量监督[J]. 体育产业信息, 2002, (12): 13-15.
- [3] 陈雪龄. 体育行政部门如何管理体育市场[J]. 体育产业信息, 2002, (11): 13-15.
- [4] 杨铁黎,吴永方,刘燕涛,等. 关于建立我国体育服务业质量管理体系若干基本理论问题的探讨[J]. 首都体育学院学报, 2002, 14(3): 40-43.
- [5] 张国山. 市场运行与监督管理[M]. 北京: 北京工业大学出版社, 1996: 11.
- [6] 国家体育总局. 2001-2010年体育改革与发展纲要[Z]. 体育科学, 2001, 21(3): 1-6.
- [7] 林显鹏. 关于建立我国体育企业统计指标体系的研究[J]. 体育科学, 2000, 20(4): 1-5.
- [8] 苗启元. 关于我国体育市场经济与立法市场导向的思考[J]. 体育与科学, 2003, 24(1): 29-31.
- [9] 刘文董. 对社会转型期体育产业协会运作的研究[J]. 福建体育科技, 2001, 21(3): 8-12.