



# 政府在发展体育竞赛表演业中的地位和作用

## ——以上海市为例

周良君<sup>1</sup>, 陈小英<sup>2</sup>, 周西宽<sup>3</sup>

**摘要:** 政府在促进体育竞赛表演业发展过程中发挥着重要作用, 具体包括制定总体规划、直接参与或支持赛事的申办、经济支持等。上海在发展体育竞赛表演业过程中政府优势主要有政府重视、制度健全和社会安全系数高, 劣势主要有金牌战略导致对群众喜闻乐见的体育项目重视不够, 政府垄断赛事资源, 赛事电视转播权开发滞后等。在此基础上, 提出了一些对策和建议。

**关键词:** 政府; 体育; 竞赛表演

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-1207(2007)04-0048-04

### Status and Role of Government in Sport Event Exhibition Industry

#### --Taking Shanghai as an Example

ZHOU Liang-jun, CHEN Xiao-ying, ZHOU Xi-kuan  
(Guangzhou Sports University, Guangzhou 510500, China)

**Abstract:** Government plays a very important role in promoting sport event exhibition industry, including working out general plans, involving itself in or supporting the bid of sport events, giving financial support, etc. The advantages of Shanghai include the attention of the government, sound system and safe social environment. The disadvantages lie in the government paying less attention to popular sports of the people and too much attention to gold medals, government's monopoly of event resources, underdeveloped event broadcasting rights, etc. Some relative suggestions are put forward.

**Key words:** government; sports; event exhibition

## 1 目的

由于体育赛事在打造城市品牌、提高城市知名度和影响力、加速城市建设等方面具有不可替代的作用, 因此目前许多城市的政府部门都特别重视发展体育竞赛表演业。那么, 政府在发展体育竞赛表演业中具体应扮演何种角色, 目前我国政府在该产业中作用发挥如何等, 急需我们进行探讨和分析。本文以上海市为例, 对上述问题进行了较为深入的探索, 对于指导各级政府准确定位自己在发展体育竞赛表演业中的角色, 加强对该产业的宏观管理具有借鉴和指导意义。

## 2 方法

本文主要采用了文献资料法、问卷调查法、深度访谈法和数理统计法等研究方法。

## 3 结果与分析

### 3.1 政府支持体育竞赛表演业的主要方式

#### 3.1.1 制定体育竞赛表演业的发展规划

政府在发展体育竞赛表演业中的首要职能是制定发展规划。政府根据城市发展的总体思路及居民的体育需求情况, 制定体育竞赛表演业的中长期发展规划。比如, 上海市城

市总体规划(1999—2020年)中、近期建设行动计划中就明确提出上海体育事业的实施目标是: 2007年, 建成与世界级城市相适应、面向大众的多元体育服务体系和竞技体育体系; 建设一批符合国际水准、满足重大国际赛事要求、体现体育文化特色的体育场馆; 形成举办重大国际赛事的能力。2010年, 建成亚洲一流体育中心城市, 具备承办亚运会和洲际运动会等大型综合赛事和国际单项比赛的条件。上海对F1赛车场的建设也非常重视, 将其列入市政府第十个五年计划, 成为与建设国际汽车城并列的两大要事。

#### 3.1.2 大力支持或直接参与国际重大体育赛事的申办

因为国际重大体育赛事对举办城市的发展具有重要影响, 如提高城市知名度、增强国际影响力、树立城市形象和加快基础设施建设等, 所以政府都非常重视申办和承办体育赛事, 并给予大力支持, 甚至直接参与体育赛事的组织运作。政府支持程度已成为影响国际体育比赛申办成功的重要因素。通过对全国范围内的5530人进行“制约国际体育大赛申办成功的因素”的抽样市场调查发现, 认为“政府与民众的态度起决定性作用”的人占70.63%。在确定国际体育大赛的举办城市时, 国际体育组织非常重视“政府支持不支持”, 因为政府的态度决定了举办赛事是否具有政治基础和政策上的支持, 这是预期成功不容忽视的重要因

收稿日期: 2007-06-11

基金项目: 上海市哲学社会科学规划项目(2005EZH001)子课题

第一作者简介: 周良君(1974-), 男, 讲师, 主要研究方向: 体育经济学

作者单位: 1. 广州体育学院 休闲体育与管理系, 广东 广州 510500; 2. 广州体育学院 体育新闻与传播系, 广东 广州 510500; 3. 成都体育学院 院长办公室, 四川 成都 610041

素。我国在申办2008年奥运会时，中央政府的倾力支持和民众的热情是北京申办的最大优势。同样，南非在申办2010年世界杯足球赛时，拥有政要显贵的代表团阵容强大显示了政府的决心。2012年奥运会申办前夕，法国总理让·拉法兰承诺，法国政府将拨款25亿欧元，以支持巴黎成功申办2012年奥运会。拉法兰总理还表示：“我希望巴黎能够对像纽约、伦敦、马德里和莫斯科这样的候选城市形成有力的竞争，因此我宣布法国政府支持巴黎的申办。”

### 3.1.3 运用各种经济手段，支持体育竞赛表演业的发展

(1) 拨款。这是体育政策中很重要的一部分，直接代表国家对体育发展方向的肯定。目前政府拨款补助体育及娱乐活动几乎遍布美国的每个社区。许多城市觉得人口增加所带来的公共服务需求须由政府来提供。1998年11月全美的地方社区通过了200宗公债的发行案来开发公园，公债中的2/3都用在休闲设施上，包括足球场(El Nasser, 1999)。世界许多职业球队对新体育馆及体育场的需求很明显，甚至威胁政府若无新场馆球队就要搬迁至其他城市。从表1可以看出我国在建设城市体育场馆过程中财政拨款的情况。

表1 我国不同行政级别城市体育场馆建设投资情况(单位:万元)

城市类型	直辖市	省会城市	地级市	县级市	合计
财政拨款	1123292.47	1568087.76	2626441.26	573567.67	5891621.66
单位自筹	1731867.94	1765956.72	3698852.12	1431316.6	8628055.43
社会捐赠	25097.18	93261.15	161519.88	107321.54	392799.76
体育彩票公益金	32871.14	103929.92	47959.37	25835.75	210596.18
建设资金合计	3108505.94	3936623.03	7055990.70	2285406.06	16392430.24

资料来源:林显鹏.体育场馆建设与中国城市更新[D],上海体育学院博士学位论文,2006:93

通过建立规则、法令和政策等来指导产业发展,比如制定和实施反托拉斯法和《体育广电法》等。

## 3.2 上海在发展体育竞赛表演业中政府作用优劣势分析

### 3.2.1 优势

3.2.1.1 上海市政府对体育竞赛表演业的高度重视和大力支持是该产业迅速发展的重要条件

上海市委、市政府在“十五”计划中明确提出要把上海建成亚洲一流体育中心城市。上海市政府一直把举办世界一流体育比赛作为向世界展示上海形象、增强城市综合竞争力的重要载体。市领导多次指出,一流的城市要有一流的体育,办体育比赛就要办高级别的,要与世界城市的身份地位相一致。《上海市城市总体规划(1999年-2020年)中、近期建设行动计划》也明确提出了体育事业发展的实施目标和主要任务。

在上海承办多项国际重大体育比赛中,政府的支持发挥了至关重要的作用。如世界男子职业网球选手联合会和国际汽车联合会在决定是否把大师杯和F1放在上海时,都非常重视“政府支持不支持”,当他们与上海市政府领导交流后,都非常放心地把比赛交给了上海。目前,上海已经探索出一条市场化运作与政府行为相结合的举办重大体育比赛的新路子。在申办国际重大体育比赛时,由政府出面,使申办工作具有坚强的后盾;在赛事筹备过程中,由政府综合调控,保证赛事的顺利进行。上海市政府对体育赛事的重视和支持还体现在经费的投入上,仅以F1大赛为例,上海的总投资就高达50亿元。

(2) 税收工具。在体育活动中,许多国家在税收上给予优惠,或者给予减免。在加拿大,因为球队面临高税额的压力、弱势的货币兑换率以及没有任何补助等困境,而无法与美国被补助(新设体育馆)的球队展开平等竞争,所以国家冰球联盟球队对联邦政府施压,要求政府以降低税率等级的方式提供补助(Aubrey, 1999)。

(3) 土地杠杆。在土地征用方面,对公用设施,包括城市体育场馆的建设,采用行政土地划拨的方式,低盈利。这方面是非常大的支持。比如上海市政府通过划拨土地支持上海国际赛车场的建设。

(4) 筹资。政府制定各种投融资政策,允许企业多渠道筹集经费,如赞助、基金、融资等,甚至允许体育企业直接去发企业债券。总之,赛事主办方可以通过多种方式弥补资金不足。

### 3.1.4 建立健全体育竞赛表演业的法律法规制度

波特认为,在产业发展过程中,政府的主要职能是维护公平、有序、竞争的市场环境。为了实现这个目的,政府主要致力于制定和实施各种法律法规政策。在美国,政府

3.2.1.2 上海市制度竞争力水平较高,为体育竞赛表演业发展提供了制度保障

在倪鹏飞主编的《2005年度中国城市竞争力报告》指出,上海制度竞争力非常高,在所有城市中名列第三位。上海法制健全、政府审批和管制与市场经济紧密结合,企业发展非常有利,产权保护方面也做得很好。政府管理竞争力位居第一位,政府的规划、推销、凝聚、执法和创新能力都是各城市中最强的,财政和服务方面也非常好。

2005年3月,经上海市政府研究,决定建立上海市重大体育赛事联席会议,联席会议由上海市副市长牵头,成员包括各区、县人民政府,市政府有关委、办、局的分管领导。以第48届世界乒乓球锦标赛为例,上海市成立了包括上海市委书记、国务委员、国家体育总局局长和上海市政府、发改委、财政、工商、公安、交通、海关、卫生、旅游、消防、教委、市政工程、出入境检验检疫、精神文明建设、市政工程管理、市容环境卫生管理、体育等委、办、局领导组成的组织委员会。重大体育赛事联席会议的实行,保证了上海举办重大体育比赛时各行业、各部门的协调统一,保证了赛事的顺利进行。

3.2.1.3 上海社会稳定,治安状况良好,为发展体育竞赛业提供了独特的优势

安全稳定的社会环境是保证体育赛事顺利进行最重要的外部条件。首先,根据马斯洛的需要层次理论,安全需要处于人需要的重要层次。人如果没有安全感,那么一切休闲娱乐活动都无从谈起,所有的体育比赛都将失去意义;其次,安全稳定的社会环境也是举办体育赛事的必备条



件。特别是美国 9.11 事件以后，安全因素被摆到突出重要的位置上来。中国灾害防御协会副秘书长、北京市公安局奥运安全顾问金磊先生认为，世界奥运史及现代全球安全减灾的发展态势都证明，“安全奥运”及其保障机制建设是办好一届最出色奥运会的最重要标志。从雅典以及之前的几届奥运会来看，当代奥运会面临的安全危机主要有 4 大类：气象灾害、地震地质灾害、生物灾害等；人为灾害，包括交通事故、火灾爆炸、化学品泄漏、毒气事故、赛场骚乱、计算机系统事故、环境公害等；恐怖致灾，包括故意破坏、恐怖袭击事件、国际卫星及信息系统“瓦解”等高科技信息事故和犯罪等；城市流行病及传染病灾、不明新病灾等。历史上多届奥运会上都发生过恐怖袭击或流血冲突。在国际反恐斗争日益趋紧的形势下，2004 年雅典奥运会希腊政府投入 12 亿欧元巨额安保费用仍难言安全。与这些城市相比，上海在城市安全方面具有明显优势。据《2003-2004 中国城市发展报告》，上海在城市安全能力方面排在首位（见表 2）。

表 2 上海市社会治安状况的国际比较

城市名称	万人犯罪案件 发生数(件)	万人火灾 发生数(起)	万人交通事故 死亡人数(人)
纽约	591 (1990)	137 (1990)	0.9 (1990)
伦敦	540 (1998)	3 (1990)	0.5 (1990)
东京	222 (1995)	6 (1990)	0.4 (1990)
巴黎	672 (1996)	85 (1990)	0.4 (1990)
柏林	168 (1999)	40 (1990)	0.3 (1999)
新加坡	220 (1988)	17.9 (1988)	0.75 (1995)
香港	114 (2000)	39 (1990)	0.33 (1998)
汉城	311 (1989)	5 (1990)	1.2 (1990)
北京	60 (2000)	3.6 (2000)	1.1 (2000)
上海	19 (1994)	0.78 (1994)	0.49 (1994)

资料来源：刘洪. 北京奥运经济研究[M]. 北京：北京出版社，2002：82

### 3.2.2 劣势分析

#### 3.2.2.1 与世界著名国际化大都市相比，上海的国际控制力和影响力的具有较大差距

因为国际组织能吸引外资大量流入，增强所在国及城市在国际社会的知名度和影响力，所以国际组织正成为世界城市竞争的焦点。纽约市政府调查发现，纽约为联合国每投入 1 美元即可获得 4 美元的收益。目前国际组织分布列前 10 位的城市依次是：巴黎、布鲁塞尔、伦敦、罗马、日内瓦、纽约、华盛顿、斯德哥尔摩、维也纳、哥本哈根。全球大大小小的国际组织有 4 万多个，而设在中国的国际组织总部只有寥寥几个（见表 3）。

一个城市对国际体育大赛资源的影响和控制力，与该城市拥有的国际体育组织总部数量也有很大的关系。国际体育组织总部在各种国际体育事务特别是在国际大赛举办地点的选择中起着至关重要的作用。目前在 40 多个国际体育组织中，2 个总部设在巴黎，2 个总部设在伦敦，12 个总部设在瑞士。中国北京也设有 2 个国际体育组织总部，上海目前还没有一个。

#### 3.2.2.2 体育管理体制改革滞后

一方面，金牌战略导致对群众喜闻乐见的项目重视不够。中国目前的体育体制可以概括为金牌战略，各省（市）打全运会，国家打奥运会，从国家体育总局和地方各级体育行政机关、把绝大部分的人力、物力和财力都投入到金牌战

表 3 上海国际政治控制力和影响力的国际比较

	友好城市个数(个)	主要国际组织总部个数(个)
纽约	11	21
伦敦		57
东京	6	16
巴黎	13	208
柏林	15	6
新加坡		4
香港		3
汉城	16	2
北京	27	2
上海	49	1

资料来源：2002 年上海经济发展蓝皮书——城市国际竞争力[M]，上海：上海社会科学院出版社，2002

略中去。在项目定位上坚持“猫论”原则，即不管该项目在中国的普及程度如何，不管人民群众是否喜闻乐见，只要能拿金牌就行。所以最终导致全运会、奥运会金牌拿了不少，但群众的体育需求并没有得到满足，造成体育竞赛表演中有效需求和供给不足同时并存的局面。

另一方面，行政部门控制竞赛表演市场供给主体，各级体育行政机关对赛事资源垄断严重，中国竞赛表演业在由计划体制向市场体制转化的过程中，逐步形成了由国家体育总局—项目管理中心—职业俱乐部（或省市队）—职业运动员（或专业队运动员）的管理层次，项目管理中心代表政府控制着市场供给主体（职业体育俱乐部、运动队及运动员），制约了社会参与体育竞赛市场开发的积极性。即使像上海喜力网球公开赛这样属于 ATP 巡回赛的国际性赛事也要有体育部门进行审批，只有拿到批文以后，其在国内的操作才具有合法性。

#### 3.2.2.3 体育竞赛表演业相关法规制度不够完善

在产业政策方面，国外运用最多的是向体育部门提供优惠的税收政策。在英国，组织体育比赛的部门如果得到慈善委员会的批准，被确认为属于慈善机构的话，其收入免于纳税。法国也实行同样的政策，具有慈善机构地位的体育比赛主办单位，享受免税待遇。在西班牙，对于向体育活动提供赞助的公司，国家在税收政策上给予优惠。目前中国体育竞赛表演业的相关法制建设比较滞后。首先，中国体育产业（包括体育竞赛表演业）相关法律法规不完善。虽然中国已颁布了《中华人民共和国体育法》，但缺乏配套的立法，具体实施比较困难。其次，还存在着有法不依，执法不严的现象。比如对假球、黑哨等问题的处理，一方面体育领域内找不到适用的规章制度，同时相关部门又拒绝司法介入，以致最后不了了之。2005 年，上海出台了《上海市加强职业足球俱乐部规范管理的若干意见》，这对规范上海市职业体育将发挥重要作用。但目前还没有制定有关体育竞赛表演的土地征用、税收减免等产业政策。

## 4 结论与建议

### 4.1 结论

上海市政府为体育竞赛表演业创造了安全稳定的社会环境，政府在举办国际体育大赛中协调能力较强，具备集中力量办大事的优势；政府筹资能力强，能为举办国际重大



体育赛事提供财力保障；但是由于中国体育正处于由传统的计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中，计划和市场在体育竞赛表演业中都占着重要地位。这种体制在一定程度上给体育竞赛表演业带来了好处的，但也存在一定的弊端，如金牌战略导致对群众喜闻乐见的体育项目重视不够，政府垄断赛事资源，赛事电视转播权开发滞后等。

#### 4.2 建议

2008年奥运会后，上海应积极稳妥地调整项目布局，根据上海民众的兴趣和国际体育竞赛发展趋势，结合自己的历史和文化传统，利用8~10年甚至更长的时间打造4~5项属于自己的品牌赛事，并逐步形成传统；实施体育明星战略，在普及程度高、市场前景好的项目上打造更多的世界级体育明星；进一步加强城市综合建设，提高上海城市综合竞争力水平。提高城市交通、治安、居民素质等软件建设，提高城市软实力。加强上海对外开放水平，加强与国外城市的合作和交流水平，提高上海国际知名度和影响力；制定税收、投资、土地使用等优惠政策，积极资助和扶植体育竞赛表演业，引导其健康持续发展。

#### 参考文献：

- [1] 迈克尔·波特. 竞争战略[M]. 北京：华夏出版社，1997
- [2] 倪鹏飞. 中国城市竞争力报告 No. 2 定位：让中国城市共赢[M]. 北京：社会科学文献出版社，2004
- [3] 王战. 2010年世博会：创新与发展[M]. 上海：上海财经大学出版社，2004
- [4] 尹继佐. 创新城市. 2004年上海经济发展蓝皮书[M]. 上海：上海社会科学院出版社，2003
- [5] 周振华，陈向明. 世界城市：国际经验与上海发展[M]. 上海：上海社会科学院出版社，2004
- [6] 刘淇. 北京奥运经济研究[M]. 北京：北京出版社，2002
- [7] 姚颂平等. 国际体育大赛与国际化大城市发展之关系[J]. 上海体育学院学报，2004，(5)
- [8] 陈锡尧，曾剑岚. 国际体育大赛的申办特点、形式与成功申办的基本要素[J]. 上海体育学院学报，2004，(5)

(责任编辑：陈建萍)

(上接第47页)

#### 参考文献：

- [1] 王桂新，殷永元著. 上海人口与可持续发展研究[M]. 上海：上海财经大学出版社，2000，11：192~235.
- [2] 徐佩莉，李汉琳，陆建民. 上海市妇女社会地位调查[N]. 人民日报，2003-08-28.
- [3] 胡伟略. 人口社会学[M]. 北京：中国社会科学出版社，2002：254~262.
- [4] 郑杭生. 社会学概论新修[M]. 北京：中国人民大学出版社，2003：106~122.
- [5] 中国群众体育现状调查组. 中国群众体育现状调查与研究[M]. 北京：北京体育大学出版社，1998，12.
- [6] 卢元镇. 中国体育社会学[M]. 北京：北京体育大学出版社，2000. 75~80, 185~189.
- [7] 杨青. 从心理层面看性别角色差异对女性的影响[J]. 社会，2004，(1)：54~56.
- [8] 辛利. 广东省成年女性身体素质现状及体育行为特征的调查分析[J]. 广州体育学院学报，1998，18(4)：8~14.
- [9] 辛利. 中国城市女职工闲暇体育活动调查研究[J]. 体育科学，1993，13(4)：9~11.
- [10] 卢元镇，刘凤霞，李国军. 社区体育的立足点[J]. 体育文化导刊，2003，(1)：3~5.

(责任编辑：陈建萍)