

国家体育总局体育哲学  
社会科学研究成果选编

(2008—2009)

国家体育总局政策法规司 编

人民体育出版社

# 国家体育总局体育哲学 社会科学研究成果选编 (2008-2009)

国家体育总局政策法规司编

人民体育出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家体育总局体育哲学社会科学研究成果选编.  
2008-2009 / 国家体育总局政策法规司编. -北京:  
人民体育出版社, 2012  
ISBN 978-7-5009-4220-7

I.①国… II.①国… III.①体育-文集  
IV.①G822.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 272785 号

\*

人民体育出版社出版发行  
中国铁道出版社印刷厂印刷  
新华书店经销

\*

787×1092 16 开本 20 印张 465 千字  
2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷  
印数:1—1,500 册

\*

ISBN 978-7-5009-4220-7  
定价: 45.00 元

---

社址: 北京市东城区体育馆路 8 号 (天坛公园东门)  
电话: 67151482 (发行部) 邮编: 100061  
传真: 67151483 邮购: 67118491  
网址: [www.sportspublish.com](http://www.sportspublish.com)  
(购买本社图书, 如遇有缺损页可与发行部联系)

# 目 录

中国体育事业发展的公共财政保障研究 .....	张林, 等 (1)
社会分层视野下的城市居民体育行为研究——以杭、宁、温三城市为例 .....	汤国杰, 等 (17)
社会体育俱乐部运行机制研究——以上海市为例 .....	李明毅, 等 (39)
“从体育大国到体育强国”进程中青少年体育发展研究 .....	冉强辉, 等 (51)
县域体育发展战略研究 .....	周克臣, 等 (65)
全国体育大会竞赛项目设置的理论与实践研究——以第四届全国体育大会为例 .....	盛志国, 等 (75)
竞技运动表演论 .....	方千华, 等 (84)
中国竞技体育核心竞争力指标体系构建研究 .....	邓万金, 等 (90)
我国优势运动项目布局重构对策研究 .....	余银, 等 (105)
我国竞技体育女性参与的研究 .....	卢玲, 等 (114)
中国足球后备人才“多元化”培养路径研究 .....	何志林, 等 (124)
基于要素分析的职业体育治理结构研究 .....	郑芳, 等 (135)
中美竞技体育管理体制与运行机制的比较研究 .....	张晓林, 等 (151)
国际足球争议仲裁的实证研究 .....	黄世席, 等 (163)
优秀运动员退役角色转换模式及二次职业生涯设计心理指导体系研究 .....	胡咏梅, 等 (174)
球场观众暴力的风险管理研究 .....	石岩, 等 (185)
我国运动员人力资本形成与收益分配研究 .....	刘平, 等 (194)
体育用地资产化运营及管理研究——以上海市为例 .....	刘红梅, 等 (208)
体育博彩法律保障比较研究 .....	马宏俊, 等 (220)
中国体育彩票系统人力资源分析及管理模式研究报告 .....	王卫东, 等 (233)
大型公共体育设施建设项目与城市国民经济发展交互影响评价方法的研究 .....	王正伦, 等 (248)
中国体育事业统计指标体系优化研究 .....	权德庆, 等 (261)
我国体育产业与文化娱乐业发展的比较研究 .....	邵淑月, 等 (276)
基于人力资本视角下我国“健身培训”现状与发展之研究 .....	胡汨, 等 (286)
新媒体时代体育赛事转播权开发研究 .....	金雪涛, 等 (299)

# 中国体育事业发展的公共财政保障研究

张林 李丽 黄海燕 张宝钰 王岩 朱洪军

本研究以我国体育事业发展的公共财政保障作为研究对象,采用规范分析与实证分析相结合、比较与逻辑推理相结合、文献分析与调查咨询相结合的方法,以体育事业的公共产品属性和正外部性分析为切入口,通过分析我国公共财政支持体育事业发展的现状,找出体育事业公共财政保障存在的问题,并提出完善我国体育事业公共财政保障体系的对策建议,以期为政府部门进行相应的体育事业公共财政保障改革提供理论依据和实践参考。

## 一、我国体育事业公共财政保障体系

### (一) 我国体育事业公共财政保障的原则

#### 1. 国情原则

我国目前还处于社会主义初级阶段,市场经济不发达,市场基础薄弱,因此我国社会主义市场经济在发展过程中会出现早期市场经济发展过程中所表现出的所有市场失灵,再加上我国计划经济体制的痕迹及政府体育事业发展的意愿,与当前西方发达国家相比,我国体育事业公共财政保障的范围会比他们更宽泛。我国体育事业公共财政保障的范围不但包括体育市场失灵的领域,如体育场地设施的建设、公益性社会体育指导员的培养等,而且还承担着体育市场体系的培育、体育企业的品牌建设、扶持职业体育的发展等,而这些方面在国外成熟的市场经济国家都可以通过市场来解决。同时,我国还是一个经济转型和体制转轨的发展中国家,还必须投入很大的精力和财力用于调整竞技体育和群众体育、区域之间、城乡体育等发展的各种不平衡问题。虽然理论上我国体育事业公共财政保障的范围要比西方发达国家更宽泛,但由于我国经济发展水平还不高,教育水平同中等发达国家相比还有较大的差距,人们的体育意识不强,体育消费水平较低,政府的财政实力还不够雄厚,因此我国体育事业的公共财政保障范围还达不到西方发达国家的水平,只能满足人们最基本的体育公共需求和核心需求。

#### 2. 公共原则

尽管当今市场经济国家体育事业公共财政保障的形式各异,保障的范围和重点也不尽相同,但其基本模式是相同的,即以满足社会的体育公共需求作为界定政府体育事业公共财政保障的范围。体育公共需求是指满足社会有关体育方面的公共利益的需求,这种共同利益具有不可分割性。体育公共需求是一种整体需求,具有受益的外在性和需求整体性的特征,一般只有通过公共机制才能满足,而这种公共机制的运行主要是通过公

共财政来实现。公共财政从本质上来说是满足社会的公共需求，因此满足社会的体育公共需求即公共原则是体育事业公共财政保障的最根本原则。

### 3. 协调发展原则

改革开放以来我国体育的整体实力得到全面提升，体育的核心表现也不断彰显，但我国体育在快速发展中积累了一些结构性矛盾，表现为区域间、城乡间体育发展水平差距的不断增大，奥运项目与非奥项目、业余体育与职业体育、优势项目与基础和球类项目之间、冬季项目与夏季项目之间发展水平的不均衡，这些结构性矛盾如不分解，必然会影响到我国体育强国目标的实现。失衡的中国体育事业迫切需要协调来匡正，发展的中国体育事业迫切需要协调来支撑。只有坚持体育事业的协调发展及全面推进，调整体育事业公共财政保障的结构，加大对群众体育、农村体育及业余体育的投入，才能缩小体育发展中存在的结构性失衡，体育各方面的发展才能良性互动，我国体育现代化的目标最终才能得以实现。

### 4. 导向原则

公共财政对体育事业的投入是我国体育事业可持续发展的重要保障，是目前我国体育事业经费的主要来源。但现阶段我国政府的财政收入能力还不强，国家的财政预算总量有限，国家对现阶段重点保障的社会保障体系、教育、医疗卫生等关系民生的公共服务领域的投入还存在较大的资金缺口，因此一段时期内对体育事业的财政预算不可能有较大的增长。为弥补体育事业经费发展的不足，我们应灵活使用财政资金，充分发挥财政资金的导向作用，引导社会资金投向体育事业领域，形成政府、社会和个人共同举办体育事业的格局。现阶段强调对体育产业给予一定的财政投入，是为我国体育市场主体的逐步成熟及体育市场体系的进一步完善创造良好的外部条件，以积极引导国内外资金兴办体育产业，繁荣我国的体育市场，从而形成一批在全球具有影响力的体育企业品牌、体育产品品牌和体育赛事品牌。

## (二) 我国体育事业公共财政保障的目标

以科学发展观为统领，认真贯彻落实政府构建社会主义和谐社会的要求，健全适应和谐社会发展的体育事业公共财政保障体系，坚持以人为本，逐步扩大体育事业公共财政保障的覆盖领域和范围，增加对民生体育的公共财政保障能力，把增强人民体质、提高全民族身体素质作为体育事业公共财政保障的根本目标，建立稳定长效的财政监督机制，实现群众体育与竞技体育、城乡体育、区域体育协调发展，逐步形成比较完备的覆盖全社会的体育公共服务体系，基本实现体育公共服务的均等化，进一步推动我国由体育大国向体育强国迈进。

## (三) 我国体育事业公共财政保障的任务

1. 努力做大做强体育事业公共收入蛋糕。加大对体育事业的公共财政投入，逐步提高体育事业公共财政投入占 GDP 的比重；组织好体育事业非财政收入，扩大体育彩票发行量，大力发展体育产业，努力提高非财政收入在体育事业经费中的比重，逐步做大我国体育事业公共收入的蛋糕。

2. 调整体育事业公共支出结构。逐步扩大体育事业公共财政支出的覆盖领域和范围。按照公共财政取向，继续调整和优化体育事业公共支出结构，加大对群众体育、农

村体育与中西部体育的财政投入力度，促进群众体育与竞技体育、城乡体育、区域体育协调发展。

3. 健全体育财力与事权相匹配的体制。政府的财权适当下移，努力提高地方政府的财政收入能力，逐步解决地方政府体育事权和财力不相匹配的矛盾。

4. 规范中央财政转移支付制度。中央政府加大对中西部和农村体育事业的财政转移支付，酌情降低或取消体育专项转移支付中所要求的地方配套资金的要求，使中西部和农村地区的居民能真正享受到最基本的体育公共服务。

#### **(四) 我国体育事业公共财政保障的范围**

体育事业公共财政保障的合理边界应约束在市场失灵的范围内，凡是市场能解决的，或是市场提供更有效率的，则尽量使用市场方式解决。体育事业公共财政保障的范围主要界定在提供体育公共产品、矫正外部效应、培育体育市场及克服信息不对称等方面。

##### **1. 提供体育公共产品**

公共产品是社会必需的产品，满足社会大多数人的消费需求。由于公共产品具有消费的非排他性、消费的非竞争性和效用的不可分割性，无法消除“免费搭车”现象。对私人生产者来说，生产这类产品无法获取利润，从而导致市场不提供或只提供少量公共产品，社会成员的正常消费需求无法得到满足，一般只能由政府或国家公共财政加以解决。体育事业具有公共产品的属性，体育公共产品满足的是社会大多数成员的体育公共需求，这就导致市场价格无法引导资源进入体育公共产品的生产领域，体育公共产品市场供给不足，只能由政府干预才能解决，因此体育公共产品的提供是政府公共财政活动的主要领域。

##### **2. 矫正外部效应**

外部效应的存在使私人收益和社会收益出现不对称，生产者的私人收益小于实际产生的全部社会收益，资源配置便会发生扭曲而达不到帕累托最优。理性经济人追求的是个人利益的最大化，很少会从事收益外溢的活动，而市场机制却难以解决个人利益和社会利益相背离的矛盾，市场供给失灵产生，导致具有正外部效应的产品提供不足，此时就需要政府采取适当的方式给予干预。体育事业具有很强的正外部效应，因此存在市场提供失灵的问题，政府应对具有正外部效应的体育产品的供给采取政府提供、政府与市场共同提供或市场提供等方式，通过财政拨款、财政补贴或政府购买等保障措施，促使生产者生产的体育公共产品外部效应内在化，解决该产品在社会上供给不足的问题，进而使该产品的产量达到社会有效水平。

##### **3. 培育体育市场、健全体育市场体系**

市场经济条件下，市场机制能够有效运行的前提是有完善的市场体系，能够保证经济主体获得与其经济行为有关的信息。但我国体育产业还处于起步阶段，市场不完善的领域还很广泛，市场主体还很不成熟。在这种不健全的体育市场体系下，许多信息就无法充分获取，很多体育商品也无法由市场提供或无法由市场充分提供。对于体育市场失灵、市场秩序不规范的问题，还需要政府的干预和介入才能解决和弥补。政府应进一步加强现代体育市场体系和信用体系的建设，制定体育市场规则，营造体育市场健康发展、各种所有制体育企业公平竞争的法制环境。

#### 4. 克服信息不完全

在信息不完全的体育市场里，生产者和消费者获取不到充分的市场信息，不能正确评价体育产品，生产者和消费者的决策可能出现偏差而降低效率，出现因信息不足或失灵而导致的竞争失效、市场失灵。20世纪90年代兴起的保龄球市场的大起大落，就是经营者在缺乏相应的消费需求信息的情况下，一哄而上，最后导致供过于求，恶性竞争，保龄球市场迅速陨落。体育消费者由于不了解体育商品的信息而上当受骗也屡见不鲜，因此政府在改进信息不完全、提高市场竞争效率方面应该有所作为，应向社会提供有关体育商品供求状况、价格变动趋势，加强与体育有关的各方面的信息库建设。

### (五) 我国体育事业公共财政保障的内容

#### 1. 群众体育的公共财政保障内容

群众体育的公共财政保障内容主要是民生类的体育公共产品，直接关系到广大人民群众的利益，是当前广大人民群众最迫切需要的体育公共产品。以“建身边场地、抓身边组织、办身边活动”为内涵的“三边工程”，是政府贯彻以人为本，构建亲民、便民、利民体育服务体系的核心内容，因此群众体育场地设施、体育组织、体育活动和竞赛应属于我国体育事业公共财政保障的内容。

##### (1) 群众体育场地设施

体育场地设施是群众从事体育健身活动的基本物质条件，是实施全民健身活动的物质载体。没有体育场地设施，群众体育的开展就成为无源之水、无本之木，因此国外体育市场化程度很高的国家都把体育场地设施作为重要的公共产品给予重点保障。群众体育场地设施具有准公共产品的性质，不收费的公共体育场地设施属于公共资源，如体育公园，在消费上具有非排他性，但却具有竞争性，即不收费的公共体育场地设施的健身人数超过限度后，即产生拥挤成本。而不以营利为目的的收费的体育场地设施在消费上不具有竞争性，但可以很顺利地实现排他，属于俱乐部产品，群众体育场地设施的保障重点是政府命名群众体育场地，主要包括全民健身活动中心、体育公园、全民健身基地；政府援建体育场地，包括健身路径、篮球场、乒乓球台和小篮板等。

##### (2) 群众体育组织

群众体育组织是指从事与身体锻炼有关的社会机构与团体，是开展群众体育工作的组织保障。群众体育组织如体育社团、协会等通常是有共同体育兴趣爱好的人自由组织在一起，从而形成相对应的受益群众，具有共同受益的特点。人们在参与体育社团的过程中，不仅个人受益，增强了自身体质和体能，增进了健康，而且还可形成以社团为中心的向心力和凝聚力的团队精神，对社会主义精神文明建设和和谐社会的构建都发挥着重要作用，具有很强的正外部性。

##### (3) 群众体育活动

群众体育活动是开展体育工作的重要内容。而群众体育中的竞赛，是群众体育活动的特殊表现形式，是推动群众体育活动发展的有效措施。通过开展经常性的群众体育活动和竞赛，可以提高人们参与体育活动的积极性和自觉性，形成良好的生活方式，不仅有利于个人身心健康，而且有利于形成良好的社会风尚，有利于单位、社区乃至整个社会的和谐和稳定，是个外部性很强的体育公共产品。



## 2. 竞技体育的公共财政保障内容

新中国成立以来特别是改革开放以来，我国把竞技体育作为促进体育事业发展、提高国际地位的突破口，举全国之力全方位保障竞技体育的发展，使竞技体育在很短的时间内跻身于世界前列，其发展水平超越了我国经济发展水平。随着社会主义市场经济体制的建立及公共财政体制的逐步完善，体育事业的发展也要遵循市场规律，在重视社会效益的同时也要追求经济效益。体育公共财政支出主要是满足人们的体育公共需求，因此竞技体育的公共财政保障范围也要随之发生变化。现阶段竞技体育的公共财政保障内容主要包括体育训练、体育竞赛、体育场馆设施，运动员社会保障体系和职业体育。

### (1) 体育训练、体育竞赛和体育场馆设施

训练是竞技体育的核心和基础，体育训练尤其是各项目国家队的训练是实现我国奥运争光计划的前提和基础，没有体育训练就不可能实现我国的奥运争光计划，其重要性不言而喻。

竞赛是竞技体育发展的“指挥棒”。参与奥运会等国际性竞技体育比赛是所有运动员的梦想，是运动员训练的动力源泉所在。体育竞赛是实现奥运争光计划的最直接手段，同时体育训练的效果也只有通过体育竞赛才能得到检验。

场馆设施是竞技体育训练和竞赛的基本物质条件，没有体育场馆设施，体育训练和竞赛只能是空中楼阁。

综上所述，体育训练、体育竞赛和体育场馆设施是拉动竞技体育发展的三驾马车，缺一不可。新时期它们仍是发挥体育的政治功能、创造体育精神产品的重要载体，其产生的综合效益可惠及国内的每一个人，是我国体育事业公共财政保障的重要内容。

### (2) 运动员社会保障体系

运动员是竞技体育最重要的人力资源，但运动员也是一个高淘汰率、高风险的青春职业，运动员保障体系的建立健全与否直接关系到奥运争光计划的实现。运动员保障体系的建立可维护运动员的长远利益，促进运动员全面发展，解决运动员及家人的后顾之忧，使运动员能安心训练，是竞技体育的民生工程，具有显著的正外部性，属于体育事业公共财政保障的范畴。

### (3) 职业体育

职业化是一国体育发展的核心竞争力之所在，是体育强国的重要标志，具有很强的正外部性。我国职业体育起步较晚，市场体系还不健全，同时职业体育还承担着奥运争光的任务，因此现阶段我国对职业体育的发展应给予相应的扶持。西方发达国家职业体育的发展已有一百多年的历史，但国家对职业体育的发展仍给予体育场馆及税收等一些优惠政策的支持，这对我国发展职业体育给予了很好的启示及借鉴。

## 3. 体育产业方面的保障内容

体育产业是国民经济的新增长点。体育产业的发展对扩大内需、调整产业结构、拓宽就业渠道等具有推动作用。目前我国体育产业的发展仍处于起步阶段，体育市场发育不成熟，产业结构不合理，仍需要政府的扶持。现阶段体育产业方面的公共财政保障内容主要有体育产业结构的优化、体育产业品牌和服务平台的建设。

### (1) 体育产业结构的优化

经济学理论和国外发达国家的经济发展实践证明，经济发展的过程也是产业结构不

断优化升级的过程，两者具有同步性，产业结构的不断优化升级是经济发展的助推器，因此，体育产业结构的合理与否直接影响着体育产业发展的速度和规模。我国目前体育产业结构仍不合理，体育服务业的发展滞后于体育用品业等外围产业的发展，而以健身娱乐业和竞赛表演业为核心的体育服务业具有很强的关联效应，其发展能带动体育用品、体育服装、体育旅游等外围产业的发展，具有很强的正外部性，国家应在体育产业发展的起步阶段采取政府补贴或优惠政策等措施扶持体育服务业的发展。

#### (2) 体育产业基地

体育产业已成为国外发达国家国民经济的支柱产业之一，但在我国还处于起步阶段，企业数量多、规模小，生产的产品主要是低端产品或为外商贴牌生产，产业链条形态不明显，研发能力差，产生的经济效益不高。而体育产业基地的建设，可弥补以上种种不足。体育产业基地在政府的规划和引导下，通过吸引各类企业进驻，形成集研发、生产、服务为一体的开放型、多功能、综合型的体育产业聚集区，可产生辐射效应、示范效应和引导效应，能促进我国体育产业的快速发展。

#### (3) 体育产业品牌建设

当今国际社会的经济竞争已发展为品牌的竞争，品牌是一种无形资产，是衡量国家竞争力的重要指标。目前我国体育品牌的创建和运营都非常滞后，体育产业中发展最快的体育用品业的品牌建设也不容乐观，除了国产品牌“李宁”外，中国大部分体育用品市场都被国外体育品牌如 NIKE、ADIDAS 等挤占，更不用说国内品牌打入国际市场。体育品牌是体育强国的核心表现之一，是我国占领中国市场、进军国际市场的重要工具。但体育品牌的建设不是一蹴而就的，会受到资金、技术、文化等各方面条件的限制，故体育产业在全新打造体育品牌的过程中，国家应给予相应的财政保障。

#### (4) 服务平台的建设

发展经济应尊重市场规律，但在现实生活中，由于存在着不完全竞争、外部效应、垄断、信息不充分等，存在着市场失灵，还需要政府的适度干预，对新兴产业的培育更是如此。体育产业是幼稚产业，这就需要政府在体育产业中介组织的培育、对外体育服务贸易平台的搭建、体育市场的监管等方面扶持和引导体育产业的发展。

### 4. 其他类的体育事业公共财政保障内容

我国其他类的体育事业公共财政保障内容主要包括体育法制建设、体育标准及认证事务、体育文化建设、体育人才培养、体育信息平台建设、体育科技与教育、反兴奋剂工作、对外交往与宣传等。

#### (1) 体育法制建设

体育法制建设是促进体育事业规范、有序发展的制度保障。制度本身就是一种公共产品，它作用于每一个人，为一个共同体的所有人所享有，具有消费的非排他性和非竞争性，属于纯公共产品的范畴。

目前我国体育法制建设方面的公共产品主要包括：①体育立法：体育法的修订、《体育仲裁条例》、体育竞赛管理及赛风赛纪方面的法制建设等；②体育行政执法与检查监督：体育法的实施，全民健身工作、体育场地设施的建设与管理、反兴奋剂、体育市场管理、奥林匹克标志保护等重点领域的执法监督检查；③体育法制宣传教育和理论研究：体育法制的学习与培训，编制法制宣传教育教材，开展法制宣传教育和理论活动，体育新法规、体育法制工作经验、典型体育案例等方面的宣传报道，体育

法制理论研究；④体育行业作风建设；⑤专门化的体育法律服务机构和体育仲裁制度的建立。

### (2) 体育标准与认证事务

标准是工业文明的产物，产品和服务的质量是由标准体系的作用来保证的。通过开展体育标准和认证事务，可规范体育产品和服务的质量、体育服务准入条件，规范体育设施和设备的数量、从业人员职业资质及体育市场竞争条件，从而满足不同消费者的体育需求，保障人身财产安全及体育资产，合理利用体育人力资源，优化体育市场环境，促进体育市场经济健康有序发展，因此体育标准与认证事务的正外部性作用显著，国家应给予相应的财政保障。

### (3) 体育文化建设

体育文化是指人们在体育活动中所创造的思想观念、思维模式、制度、行为模式、物质产品等，包括精神文化、制度文化、物质文化。体育文化以其自身的健康自然、公平正义、规则至上、积极进取、团结友爱、以人为本等特点，在全面建设小康社会和社会主义和谐社会的构建中发挥着重要作用。

体育文化是体育软实力的重要组成部分，而体育软实力在提高民族素质，展现中华民族传统文化，加强与世界各国的友好交往方面起着重要作用。体育软实力从根本上说是文化的影响力，因此我国应转变观念，重视体育文化的建设，加大体育文化建设的财政保障力度，以提高我国体育文化在国际上的影响力，在世界体坛中取得应有的话语权。

### (4) 体育人才培养

随着世界经济一体化和知识经济发展进程的不断加快，人力资源逐渐取代物力资源，成为知识经济时代的第一资源。2003年12月中共中央、国务院召开的全国人才工作会议上指出，人才问题是关系党和国家事业发展的关键问题，把“人才强国”提高到与“科教兴国”和“可持续发展”同等重要的战略高度。体育作为世界各国综合国力的具体体现，其竞争在一定程度上也就是体育人才的竞争。我国现阶段通过各种形式培养的体育人才数量不少，但拥有多学科知识的复合型的高质量人才并不多，大多数体育人才并不符合社会及体育事业发展的需要，体育人才供需矛盾仍很突出，影响到我国体育事业的各项建设，政府应将其作为体育事业公共财政保障的重要内容。

### (5) 体育信息平台建设

随着信息化社会的来临，体育改革的不断深入发展，体育信息平台建设成为体育公共服务的重要内容。体育信息化建设可以提高体育管理、决策、训练等各项活动的效率和水平，解决体育产品的生产者和消费者信息不对称的问题，促进体育市场的健身发展，可以推动政府信息公开，服务民众，增强政府与民众的互动，同时还可起到民众监督政府的作用。

### (6) 体育科技与教育

科学技术是第一生产力，是经济发展的决定性因素。在体育领域，科技决定体育事业发展的质量和效益，也就是说，新世纪我国体育事业发展速度的快速、质量的高低、效益的好坏，在很大程度上取决于体育科技进步的程度和创新的能力，因此国家应大力扶持体育科技、教育的发展。目前体育科技、教育方面的公共财政保障内容主要包括体育科学研究、群众体育和竞技体育重点领域和关键技术的研究、体育院校的建设、体育

研究领域中的科技成果推广与应用。

#### (7) 反兴奋剂工作

兴奋剂是竞技体育的毒瘤。使用兴奋剂不仅危害运动员的身心健康，而且损害奥林匹克精神，破坏体育竞赛公平竞争的原则，影响了我国的精神文明建设，具有很强的负外部性。世界各国都很重视反兴奋剂工作，制定了反兴奋剂方面的法律法规，并给予相应的财政支持，我国也同样应把反兴奋剂工作纳入体育事业公共财政的保障范围。

#### (8) 对外交往与宣传

对外交往可增进我国与世界各国的友好与理解，提升中国体育的国际影响力，扩大中国在国际体坛上的话语权；可更多地参与国际体育事务、学习其他国家和港澳台地区体育发展的经验，促进我国的体育事业与国际接轨。

体育宣传可传播普及体育科学知识，通过倡导科学、健康、文明的生活方式，转变人们的体育价值观念，提高人们的健身意识；可有效维护社会的稳定，为体育事业的发展创造良好的舆论氛围和社会环境。

### 5. 体育专项资金的保障内容

专项资金是财政部门或上级部门下拨的具有特殊用途或专门指定用途的资金。专项资金要求进行单独核算，专款专用，不能挪作他用。在我国目前体育事业发展结构不平衡的情况下，体育专项资金的使用更有利于提高财政资金的使用效率，实现我国体育公共服务的均等化，促进我国体育事业的全面发展。我国应扩大专项资金的保障范围，加强体育专项资金的扶持力度。现阶段体育专项资金的保障主要包括以下内容。

(1) 竞技体育方面的专项资金保障内容：全国体育后备人才培养工程、119 项目工程；国家队老运动员、老教练员关怀基金。

(2) 群众体育方面的专项资金保障内容：全民健身路径工程、雪炭工程、农民体育健身工程、青少年体育俱乐部、民族传统体育保护工程、中小学校体育设施对外开放专项补贴。

(3) 其他方面的专项资金保障内容：高层次体育人才培养工程、国家体育总局重点实验室建设、群众体育公共信息网络工程、体育社会科学重点研究基地、体育产业引导资金。

## 二、完善我国体育事业公共财政保障体系的对策建议

### (一) 政府树立提供体育公共服务的新理念

进入新千年以来，“服务行政”的公共行政改革浪潮席卷全球，顺应这一时代要求，服务型政府的构建成为我国政府改革的战略目标选择。党的十六大以来，加强公共服务已成为我国政府职能转变的方向和重要内容。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中强调，要建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能；以发展社会事业和解决民生问题为重点，优化公共资源配置，注重向农村、基层、欠发达地区倾斜，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。党的十七大报告进一步提出要健全政府职责体系，完善公共服务体系；必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理。体育公共服务型政府的构建是我国服务型政府构建的重要内容之

一，其核心内涵是以公民为本位多元化提供体育公共服务，追求公共利益，因此体育公共服务型政府的构建是政府体育职能转变的时代需求。

在国际“服务行政”公共行政改革浪潮背景下，为完善我国体育公共服务的提供机制，政府首先要理念创新，因为理念创新是一切创新的先导，理念的转变对于构筑体育公共服务型政府来说比其他转变更具有先导性的决定意义。政府应把完善体育公共服务的供给放到财政改革的大思路中去研究，放在实现公共服务均等化和构建和谐社会的大背景中去考虑，要以跳出体育看体育的大局眼光来完善体育公共服务的供给机制，避免纠缠于与其他事业的比例之争、指标之争。体育公共服务供给机制的完善，关键取决于政府职能的转换和到位，取决于完善省以下财政体制以及转移支付制度，取决于振兴基层财政，取决于中部崛起、西部开发、东北振兴及社会主义新农村建设的整体进程。中西部和农村体育公共产品的供给不足，仅仅是东中西部之间、城乡之间公共产品供给差距的一个方面，因此完善中西部和农村体育公共服务的提供和发展中西部经济、农村经济，实现公共服务均等化，整体提升中西部和农村包括教育、医疗等方面的全面公共服务结合起来考虑。体育公共产品供给的增加，服务水平的提升及供给质量的提高，不仅取决于体育事业公共财政投入总量的增加和投入结构的调整，同时也受制于社会投资主体参与提供体育公共服务的积极性及承受能力。

## （二）拓宽体育事业发展的经费来源

体育强国目标的实现离不开坚实的经济后盾，为解决体育事业发展经费的瓶颈问题，需要政府、企业、社会以及个人共同努力，不断增加对体育事业的投入，夯实体育事业发展的经济基础。

### 1. 大力发展体育产业

政府对体育事业的财政投入具有有限性，但体育事业非财政收入的的增长却有较大的拓展空间，因此大力增加体育事业非财政收入是解决体育事业经费瓶颈的有效途径。体育事业经费非财政性收入的主体是事业收入，事业收入主要包括竞技体育比赛收入、门票收入、出售广播电视转播权收入和广告赞助收入等，而这些收入来源的产业正是我国体育产业的核心产业，因此大力发展体育产业是拓宽我国体育事业经费的重要渠道之一。但目前我国的体育产业化水平还不高，体育产业结构不合理，体育经营水平低下，体育服务业发展滞后，导致我国体育事业非财政性收入增长缓慢。

为使体育事业非财政收入成为我国体育事业收入的主要来源，根据国办发〔2010〕22号《国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见》，我们应大力发展体育健身市场及努力开发体育竞赛和体育表演市场，通过健身市场和体育竞赛表演市场的繁荣来提升整个体育服务业的规模，并带动相关产业的发展，这样体育产业才有长足的发展后劲，体育事业非财政收入才能持续增长并成为我国体育事业发展的稳定财源。

体育健身业是体育产业的核心产业之一。由于现阶段我国体育健身市场在需求方面比较稳定的消费群体，在供给方面因行业壁垒较低，企业比较容易进入或退出，而体育健身业又与其他体育产业具有很大的关联性，因此当前以体育健身业作为主导产业已时机成熟。体育健身市场的繁荣可为体育竞赛和表演市场奠定良好的观众基础，促进竞赛表演业的发展。竞赛表演业是体育产业中最具辐射力和影响力的产业，产业关联极大，其发展能使各类职业体育组织所拥有的电视转播权、广告冠名权等无形资产市场价

值快速提升，能带动体育中介业、体育健身业、体育传媒业、体育用品业和体育博彩业等的发展，因此将其作为体育产业发展的重点具有重要的战略意义，对提高体育事业非财政收入意义深远。

## 2. 鼓励和吸引民间资金投入体育事业

体育事业的财政投入受我国整体经济发展水平、政府的财政政策选择及人们的消费水平等多方面的因素影响，短期内增长有限，政府应利用电视、广播、杂志、网络等各种媒体加大对体育事业综合效益的宣传力度，使人们充分了解体育事业的公益性。政府通过适当修改现行的税收政策，鼓励企业和个人赞助或捐赠体育事业。如对于赞助体育事业的企业，可税前列支或实行税收优惠降低纳税税基，也可对赞助者采取广告、冠名庆典演出等多种回报性的方式给予赞助者回报。对于捐献体育事业的企业，可以在《中华人民共和国企业所得税法》第九条“企业发生的公益性捐赠支出，在年度利润总额 12% 以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除”所规定的基础上适当提高年度利润总额比例，以激励企业对体育事业的捐赠。除了对捐赠者进行物质鼓励外，国家也可采取荣誉激励、成就激励等精神鼓励的方式激励捐赠者的捐赠行为。政府还应鼓励社会力量捐资设立体育类基金会，努力争取境外组织和个人向基金会提供捐赠和资助。

## 3. 不断创新体育彩票的发行

发行体育彩票是我国政府部门给予体育事业的一项特殊的财政性补偿政策，其目的是为了解决体育事业财政投入的不足，具有公益性特征。体育彩票公益金收入现已成为我国体育事业预算外收入的一项重要经费来源，对促进我国体育事业发展尤其是群众体育的发展做出了重大贡献。我国的彩票发行量与我国人口与国内生产总值相比还有较大的差距。根据国际经验，一国正常的彩票发行规模与其国内生产总值的比值应在 1% 左右。我国 2009 年国内生产总值初步核算为 335353 亿元，按照国际通行经验，彩票发行量应为 3300 亿元左右，但 2009 年我国实际彩票销量为 1324.79 亿元，其中福利彩票机构的销量为 756.06 亿元，体育彩票机构的销量为 568.73 亿元，可见我国体育彩票还有很大的销售空间。这就要求我们不断研究探索体育彩票市场的发展规律，进一步做好体育彩票的发行工作，改善销售环境，创新体育彩票的品种、玩法和发行方式，以不断增加体育彩票的娱乐性，吸引群众的广泛参与，充分挖掘我国体育彩票的销售潜力。

由于体育彩票的发行与地方经济发展水平并没有呈现正相关关系，相反大多数彩民是经济收入不高的群体，投机心理较重，容易成为问题彩民，这就要求体育彩票工作人员不断提高自身素质，采取正确的宣传方式提高体育彩票的发行量。要多加强体育彩票的公益性宣传，摒弃“一夜暴富”式的宣传，引导彩民树立正确的彩票文化观，尽量避免体育彩票所带来的负面效应。

### (三) 不断调整和优化体育事业公共财政支出的结构

政府公共财政活动中一个积极而又重要的组成部分是公共财政支出。由于体育事业公共财政支出直接影响着体育公共服务的提供水平和体育需求的满足，因此体育事业公共财政支出结构的确定和调整，对体育事业的可持续发展、政府体育职能的履行、体育产业结构的形成和优化等都有着至关重要的作用和影响。

### 1. 提高群众体育的财政支出比例，保障民生体育

民生的“民”是指普通百姓，“生”指的是普通百姓的生存事宜。民生就是人民的生活、生计问题。体育之“民生”在于民众的生命健康，因此民生体育指的是政府提供的以增进公民的身心健康为目的，为满足公民健康权和幸福感而举行的体育活动。从民生体育的概念我们可以发现民生体育的本质就是群众体育，要大力发展民生体育就必须调整我国体育事业的投资结构，加大对群众体育的投入力度。

20世纪70年代末80年代初，我国为迅速提高在国际上的威望及影响力，体育事业的发展选择了以竞技体育先导，带动群众体育和学校体育全面发展的战略，政府的体育事业经费大部分投向了竞技体育，竞技体育超前发展。2008年北京奥运会上我国取得了51枚金牌，以超出金牌榜排名第二的美国15枚金牌的绝对优势位居第一，竞技体育的发展取得了前所未有的辉煌。但当我国竞技体育得到长足发展、国家的经济实力又大幅提升之时，我国应借鉴日本和韩国体育发展的经验，及时调整体育发展战略，将更多的财政投入向民生体育倾斜。

### 2. 加大农村体育的财政扶持力度

城乡体育的发展不平衡是我国和谐体育构建中的不和谐音符，是制约我国体育现代化进程的主要障碍之一。为逐步缩小城乡体育的差距，让全民健身运动这项伟大的公益事业惠及到广大农村，我们应打破城乡界限，将城乡群众体育作为一个整体，城乡协作，实现群众体育城乡统筹发展。（1）构建一体化的城乡群众体育管理体制。各级体育行政部门要调整本区域内的群众体育管理体制，坚持“城乡群众体育两手抓、两手都要硬”，既要管理好城市体育，也要管理好农村体育，而不是将群众体育和农村体育分割进行管理。（2）制订以农村体育为重点的群众体育发展战略。群众体育事业是我国体育事业发展的短板，而农村体育事业则是群众体育事业的短板，因此农村体育的发展水平影响着我国体育事业的整体发展。长期以来，我们实行以小城镇为重点的农村体育发展方针，这符合我国的国情，但当我国小城镇体育发展到一定规模时，应该发挥其以点带面的效应，将群众体育深入发展到广大农村，让全民健身工程的阳光真正普照到广袤的农村大地上。（3）转变农民的健身观念。长期的城乡二元结构使农村的经济、文化、交通、信息等方面都远远落后于城市，形成于封建社会的传统体育文化虽经新中国60多年的洗礼，但仍保持较大的惯性与现代文化产生冲突，制约着农村体育活动的开展，因此，在新农村体育的建设中，不仅要注重人财物的投入，还要加强农村的文化建设，提高农民的文化素质，改变农民一些不良的生活习俗，引导农民形成正确的体育价值观念。（4）充分发挥城乡体育的各自优势。统筹城乡体育发展，并不是将城市和农村完全等同发展，以城代乡，而是保持各自的群众体育特色，形成优势互补、风格各异的群众体育发展格局。农村拥有自己的传统文化和特色体育项目、优美的自然环境和广阔的空间，农村体育要充分利用这些优势，探索适合自身特点的体育发展的路径和模式，形成城乡百花齐放的群众体育发展新局面。

### 3. 促进区域体育的协调发展

区域体育发展不平衡是区域差距的一个重要表现，也是政府调控的直接结果。90年代后，在政府的功能和战略下，外资及其他横向资本都大量流向东部，加速了东部经济的增长，扩大了地区差距。在西部大开发战略下，中央对西部地区投资的优惠政策及

中央财政对西部地区的大幅投入,使引入西部地区的民营资本和外资也将或正在发生积极作用。在体育系统内,全国体育系统支援新疆、西藏及四川、云南、甘肃和青海藏区也成就斐然。2001—2010年,体育总局投入到西藏体育的专项资金近6千万元;2002—2009年,总局资助西藏建设全民健身路径、乡镇农民健身工程、雪炭工程等项目的资金达到6450万元。1997年以来,体育总局资助新疆建设体育设施方面的项目达1821个,累计投入资金9730万元,提供了1000多万元的专款用于培养高水平后备人才;体育总局还在社会体育指导员培训、教练员培训和干部交流等人才培养方面给予新疆相应支持。在国家体育总局及对口省市的体育援建工作支持下,新疆、西藏的体育公共服务水平进一步提高,体育场地设施建设取得较快发展,基层体育组织建设不断加强,各族群众的体育意识有所增强,体育援建工作进一步缩小了与全国体育发展平均水平的差距。

政府对东部和西部的优惠政策,显然对中部地区的发展不利,事实是近年来中部地区的相对地位已出现下降趋势。中部地区相对地位的下降对体育事业的直接影响是,中部地区的人均体育事业经费不仅远远少于东部,而且在大多数年份还少于西部。

区域体育的均衡发展是我国由体育大国向体育强国迈进的重要内容之一,为实现体育强国的战略目标,政府在政策的实施上应加强宏观控制,在体育事业的财政投入上东、中、西地区应有针对性,中部和西部体育事业财政投入的增长速度应快于东部。国家体育总局及东部发达省份不仅要向西部的体育发展进行援助,对中部地区体育的发展也应进行一定的援助,以防止新的区域发展不平衡的情况发生。加大对中部和西部体育产业优惠政策的扶持力度,注重中西部地区体育产业税种结构和优惠形式的多样化,更多考虑采取加速折旧、延期纳税、投资抵免、再投资退税、提取风险准备金等间接税式支出方式,逐步达到缩小东、中、西部体育事业发展的差距。

#### 4. 调整竞技体育的财政支出结构

为提高竞技体育在国际上的影响力,我国应调整竞技体育财政支出方向,加大对竞技体育中潜优势项目和基础类大项、集体球类大项的财政支出。我国优势项目多是冷门,并不是普及运动,乒、羽虽是普及项目,但影响力不强,而且这些项目的金牌增长空间已接近饱和。要使中国的竞技体育水平保持国际第一集团军的行列,我们应挖掘潜优势项目及基础类大项的潜力,从个别项目上突破,努力增加新的金牌增长点。集体球类大项是国际上极具影响力的体育运动,也是我国观众喜爱的项目,群众基础好,因此我国应着力提高集体球类大项的竞技水平,进一步扩大我国体育在国际上的影响力。

#### (四) 完善中央财政转移支付制度

转移支付制度是现代财政管理制度的重要组成部分,是促进社会经济协调发展,保证不同地区能享受到大体均等的公共服务,实现社会政治稳定的重要的宏观调控手段。体育事业具有很强的正向外溢性,这种溢出效应会影响到整个国家,成为国家公共产品,因此政府应对地方体育事业的发展进行财政转移支付。我国现阶段实施的全民健身路径工程、雪炭工程、农民体育健身工程、全国体育后备人才培养工程等专项转移支付,对扶持落后地区体育事业的发展及体育后备人才的培养发挥着重要作用。今后中央财政一方面应继续加大对中西部省份及农村的一般性转移支付,逐步实现省际间和城乡间体育公共服务的大体均等化。但一般性转移支付在实际运



作过程中落实到县、乡镇的资金却比较少，因此在当前公共财政体制不太健全的情形下，中央政府应完善专项转移支付制度，加大对全国体育后备人才培养工程、119项目工程、全民健身路径工程、雪炭工程、农民体育健身工程、青少年体育俱乐部、民族传统体育保护工程、中小学校体育设施对外开放专项补贴、高层次体育人才培养工程、国家体育总局重点实验室建设、群众体育公共信息网络工程、体育社会科学重点研究基地、体育产业引导资金等急需领域的专项转移支付力度，扩大专项转移支付的规模，丰富专项转移支付的形式，从制度上规定和约束下级政府把资金用在相应的体育事业上，减少转移支付资金的中间环节，防止转移支付资金不到位或被挪用的现象再次重演。

### **(五) 创新体育公共产品的有效供给机制**

计划经济时期政府是体育公共产品的唯一提供主体，政府垄断性地直接生产体育公共产品。社会主义市场经济体制下，随着政府体育公共服务的规模和范围的不断扩大，这种政府权威性体育公共产品供给模式带给其极大的财政压力。政府大包大揽的体育公共产品供给模式，从供给效率和效果来看，并非市场经济条件下体育公共产品的最佳供给模式。政府应创新体育公共产品的供给机制，在部分体育公共产品领域，应逐步引入社会力量，形成政府与社会相结合的体育公共产品复合供给新模式。

#### **1. 合理确定体育公共产品的提供主体**

体育公共产品选择什么样的提供主体，主要取决于体育公共产品的性质及供给的效率。体育公共产品社会化程度不同，供给的模式也不相同，提供主体也不一样。

##### **(1) 政府承担监督管理类等纯体育公共产品的提供**

这类公共产品主要涉及政府机关的基本职能及全体公民的共同利益。例如，体育行政部门提供的体育法律制度、法规条例等制度形态产品；制定执行体育经济政策、资格质量认证、体育基础科学研究；国民体质监测、兴奋剂检测、不能市场化的奥运争光类项目等，这些体育纯公共产品一般不具备有偿经营、自负盈亏和自我发展的能力，应当由各级政府部门保障提供。

##### **(2) 公益性和准公共产品性质的体育公共产品由非营利性组织提供**

这类体育公共产品是个人受益大于社会受益，主要针对的是特殊群体所提供的。如基层体育社团、体育俱乐部、体育协会、体育活动点等，这些体育公共产品经常是政府提供不足，而私人企业又不愿意介入，因此非营利组织的延展服务的补充不可或缺。非营利组织的特点就是促进公益，分担社会部分体育管理职能，对体育公共产品的提供起到减震器和桥梁的作用。

##### **(3) 企业营利主体提供的体育公共产品**

营利组织提供体育公共产品主要是从市场中获利。政府通过引入市场机制生产体育公共产品，再由政府提供给公众，如我国采用 BOT、TOT 等方式建设体育场馆，即可以满足营利组织经济可欲性的需求，又可以缓解政府财政资金的不足，同时还可提高政府体育公共服务供给的效率和质量。

#### **2. 采用以效率为导向的多种体育公共产品供给模式**

随着我国市场准入技术水平的不断提高，体育公共产品的提供引入市场机制已成为现实。政府可视不同的体育公共产品采用不同的模式将体育公共产品的生产市场化。