



经济管理学术文库·管理类

中国大型体育场馆 公共服务协同治理研究

Research on the Collaborative Governance for Public
Service of Large Stadiums in China

郑娟/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



经济管理学术文库·管理类

中国大型体育场馆 公共服务协同治理研究

Research on the Collaborative Governance for Public
Service of Large Stadiums in China

郑 娟/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国大型体育场馆公共服务协同治理研究/郑娟著. —北京: 经济管理出版社, 2018. 12
ISBN 978 - 7 - 5096 - 6157 - 4

I. ①中… II. ①郑… III. ①体育场—公共服务—公共管理—研究—中国②体育馆—
公共服务—公共管理—研究—中国 IV. ①G818

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 267180 号

组稿编辑: 张巧梅

责任编辑: 张巧梅

责任印制: 黄章平

责任校对: 陈 颖

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京玺诚印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 11.25

字 数: 195 千字

版 次: 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 6157 - 4

定 价: 68.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

进入新时代，随着我国经济社会的快速发展和居民生活水平的提升，公众体育需求日益表现出复杂化和多样化，大型体育场馆因容量规模大、装备设施先进，是提供公共体育服务、满足公众多样化体育需求的重要场所。然而，当前我国绝大多数大型体育场馆的平台价值并未得到充分开发，治理碎片化导致场馆公益性流失、公共服务水平低下。在这一现实矛盾下，必须探寻一种有效的治理机制以实现公平与效率的统一，大型体育场馆公共服务协同治理成为回应这一需求的重要备择机制。鉴于此，本书以大型体育场馆公共服务协同治理作为研究对象，系统揭示这一制度方案的选择依据、操作规则和治理效应，期望为提升我国大型体育场馆公共服务水平、满足公众体育需求提供理论支撑和实践参考。

本书结合协同治理理论和新制度经济学中的 SSP 分析范式得出一个基本命题，即大型体育场馆公共服务协同治理是由来自政府、市场和社会不同领域的多元利益相关主体基于大型体育场馆资产专用性状态，来建构跨越组织功能和边界的协同关系以期实现治理效果最大化的一项结构性和过程性制度方案。围绕这一核心命题，主要采用历史分析法、问卷调查法、专家咨询法、演化博弈以及案例分析法等研究方法，按照“是什么、为什么、怎么做、怎么样”的逻辑思路来系统阐释大型体育场馆公共服务协同治理的合理性和有效性。

首先，汲取协同治理的理论要义阐明大型体育场馆公共服务协同治理的内涵，结合协同治理理论框架中的关键要素和 SSP 分析范式中关于状态、结构和绩效三个变量以及变量之间关系的理论逻辑建构了一个整体分析框架。确立协同动因、主体结构、行为过程和绩效结果为分析框架的关键要素，并从选择分析和影响分析两个层次解析这四个要素之间的因果关联，认为我国大型体育场馆资产专用性作为最关键的状态变量是驱使原有治理机制向协同治理进行变革的动因，并决定着主体结构和行为过程等内部操作规则的选择，最终通过制度安排影响绩效结果的路径改变大型体育场馆公共服务水平。



其次,分别从协同动因、主体结构、行为过程和绩效结果四个要素及要素之间的因果关联具体展开分析,研究认为:

(1)我国大型体育场馆资产专用性的中间状态是协同治理机制选择的客观动因。整合 SSP 范式关于物品特性决定制度选择的逻辑以及资产专用性理论所指出的物品资产专用性与治理机制之间的匹配原理,认为大型体育场馆公共服务协同治理是与我国大型体育场馆资产专用性中间状态相适应的治理机制。通过梳理中华人民共和国成立后我国大型体育场馆资产专用性状态的历史演变趋势及其与治理机制的匹配状况表明:我国大型体育场馆资产专用性已从高度性趋向中间性状态,但是我国现行治理框架尚处在传统政府治理或治理市场化的双重路径依赖当中,导致治理主体协同不力、服务结构失衡和价值导向相悖的不可治理性,协同治理作为与资产专用性中间状态相适应的治理机制有利于修正政府治理的路径依赖和克服市场治理的制度失灵,因而大型体育场馆公共服务协同治理成为一种现实选择。

(2)大型体育场馆公共服务协同治理主体结构主要包括跨越政府、市场和社会不同领域边界的跨界协同结构和跨越不同政府层级和部门边界的府际协同结构:①跨界协同结构要综合考虑大型体育场馆资产专用性程度和政府能力两项状态变量,以此确定科层式协同、外包式协同、战略式协同和市场式协同四种结构形式的选择。科层式协同强调政府与体育场馆事业单位的分权和法人治理,外包式协同是政府将大型体育场馆公共服务生产责任交由企业、体育社会组织来完成的短期协同,战略式协同是指政府与社会力量建立战略合作关系的全周期协同,市场式协同注重企业化和竞争性。②府际协同应从纵向结构和横向结构层面实现不同层级政府之间以及横向同级政府部门之间的有序协同。纵向府际协同之间着重从财权和事权的合理配置上寻求不同层级政府的有序协同,横向府际协同应在不改变各政府职能部门本身权限和结构的前提下追求跨政府部门的联动。

(3)大型体育场馆公共服务协同治理行为过程实为有限理性的多元治理主体基于价值权衡和行为选择的协同演化过程,其间包含识别环境、动员力量、资源投入、协商谈判、建立承诺、执行承诺、评估问责等一系列协同行为以及社会参与机制、信息共享机制、利益协调机制和行动整合机制等运行机制,预期收益、治理成本和协同能力则是影响多元治理主体行为选择和协同进程的重要因素。本书进而以演化博弈为分析工具、“深圳大运中心委托运营”案例为分析对象进行检视,研究结果表明多元治理主体的行为策略调整决定着大型体育场馆公

共服务协同过程的演进方向,大型体育场馆资产专用性所衍生的预期收益、治理成本与协同能力影响参与方的行为策略调整,当选择协同行为的预期收益值越高,治理成本越低,协同参与方的能力互补性越强,协同行为就会成为演化稳定策略被更多的主体采用,最终达成多元协同的治理安排。

(4) 大型体育场馆公共服务协同治理绩效取决于结构和过程层面的制度安排。本书从结构和过程两个维度对大型体育场馆公共服务协同治理机制进行拆解,具体分为权力关系、协同领导、共享目标和运行机制四项制度要素,将社会效益和经济效益作为考察大型体育场馆公共服务协同治理绩效的衡量指标。通过湖北省“去运动”政府购买服务平台、“深圳大运中心委托运营”、“鸟巢”改制和 JX 省学校大型体育场馆对外开放四个具有治理效应差异性的典型案例比较显示:高绩效案例的制度安排中基本具备开放的权力关系、有效的协同领导、共享的利益目标和健全的运行机制,低绩效案例的制度安排中则存在失衡的权力关系、失效的协同领导、冲突的利益目标和缺失的运行机制,因而可以表明具有完善制度安排的大型体育场馆公共服务协同治理能够有效促进公共服务绩效水平的提升。

最后,基于以上研究结论提出相应政策建议,包括注重大型体育场馆资产特性的识别、培育和选择有效参与者、加强政府协同领导力建设、合理确定协同各方的收益和风险、健全协同运行机制等,以期为大型体育场馆公共服务协同治理的建立和运行提供指导。

总之,本书认为大型体育场馆公共服务协同治理是符合我国大型体育场馆公共服务物品特性且行之有效的一项制度选择,全书的创新点主要体现为以下三点:一是建构了一个理论框架,为这一制度方案的选择依据、操作规则和治理效应提供了完整的解释路径;二是将“大型体育场馆资产专用性”作为协同动因的理论视角较为新颖;三是采用“演化博弈”和“多案例比较”等研究方法具有一定先进性。与此同时,在协同动因的单一性视角、演化博弈模型的精确性和案例比较的稳健性等方面又存在不足之处,是未来需要进一步探究的内容。

目 录

第1章 导论	1
1.1 研究缘起与意义	1
1.2 国内外研究现状述评	6
1.3 研究思路与方法	14
1.4 创新与不足	18
第2章 理论基础与分析框架	21
2.1 协同治理理论	21
2.2 SSP 分析范式及其适用性	29
2.3 大型体育场馆公共服务协同治理的分析框架	32
第3章 大型体育场馆公共服务协同治理的动因分析	44
3.1 协同动因的机理分析：基于资产专用性的视角	44
3.2 中国大型体育场馆公共服务协同治理动因的历史检视	55
3.3 本章小结	75
第4章 大型体育场馆公共服务协同治理的主体结构	77
4.1 大型体育场馆公共服务的利益相关主体	77
4.2 大型体育场馆公共服务的跨界协同	90
4.3 大型体育场馆公共服务的府际协同	99
4.4 本章小结	102



第5章 大型体育场馆公共服务协同治理的行为过程	103
5.1 大型体育场馆公共服务协同治理行为过程的理论分析	103
5.2 大型体育场馆公共服务协同治理行为过程的分析工具	113
5.3 大型体育场馆公共服务协同治理行为过程的案例检验	119
5.4 本章小结	130
第6章 大型体育场馆公共服务协同治理的绩效分析	132
6.1 解释框架：制度安排与绩效结果	132
6.2 研究方法：比较案例研究	138
6.3 比较案例分析	145
6.4 本章小结	152
第7章 结论与建议	154
7.1 研究结论	154
7.2 政策建议	156
参考文献	160
后 记	171

第1章 导 论

1.1 研究缘起与意义

1.1.1 研究缘起

健康是人类全面发展、国家民族富强之根基，在我国全面建成小康社会，促进经济社会可持续发展的历史进程中，推动“健康中国”建设，以及提升民众健康水平成为国家开展健康治理的重要战略。体育运动作为一种非医疗的健康促进方式，在维系人类健康上具有主动性、前瞻性和愉悦性，完善公共体育服务供给体系使公众能够广泛开展健身运动，是建设健康中国的必然要求。大型体育场馆空间大、设施齐全、健身环境好，是提供公共体育服务、满足公众体育健身需求的重要场所。改革开放以来，随着我国经济社会发展和国内外高端体育赛事的不断引进，各地兴建了一批容量规模大、健身设施先进的大型体育场馆，但从整体运营效能上看，依托大型体育场馆面向社会公众提供公共体育服务的效率和质量并不高，日益增长的公共体育服务需求与低效的大型体育场馆公共服务配置效率之间的矛盾十分突出，这也成为我国体育治理领域难以解决的“棘手问题”。

1.1.1.1 公共体育需求日趋复杂和多样化

公共体育服务存在的价值是回应民众对体育健身的需求，随着经济社会的发展和人民生活水平的提高，公众体育需求日益呈现出复杂化和多样化的特征。首先，体育需求总体规模持续增长，2014年，全国经常参加体育锻炼的人数比例



达到 33.9%，比 2007 年提高了 5.7%，20 岁及以上人群中 39.9% 的人有过体育消费，比 2007 年消费人数比例增长 67.7%，人均消费水平达到 926 元，比 2007 年增长 52%^①，体育锻炼人数和体育消费水平的提升显示出大众的体育需求大幅度增加。而且相关研究表明处于 30~50 岁年龄段人群对体育健身需求最为旺盛，2015~2025 年我国将会进入这一人口区间的高峰期，体育健身需求人群高峰期的到来将会进一步激发公共体育需求的跨越式增长。其次，体育需求的内容和结构更加多元化和个性化，随着居民人均可支配收入的增加，消费升级促使体育需求由以实物型需求为主逐步向以参与型和观赏型扩展，不再只满足于体育场地设施服务等基本需求，而是要求有更为丰富专业的健身指导服务、体质监测服务及大型竞赛表演活动等。日益复杂化、多样化的公共体育需求迫切要求创新公共体育服务供给体系，大型体育场馆因容量规模大、装备设施先进，其在提供健身指导服务、体育健身技能培训和竞赛表演类大型活动等参与型和观赏型服务方面具有独特的功能优势，但当前我国绝大多数大型体育场馆的平台价值并未得到充分开发，所提供的公共体育服务大多局限在户外体育场地和健身设施的免费和低收费开放，体育健身指导和以大型活动为代表的观赏型服务比重较低，2014 年，全国 48.5% 的场馆年举办大型活动次数在 20 次以下^②，2013 年我国大型体育场馆承担文化演艺活动和会展活动合计占大型活动数量的比例为 19.2%^③。优化大型体育场馆公共服务治理机制，不断地拓宽大型体育场馆公共服务功能，成为回应公众多元化体育需求的必然选择。

1.1.1.2 大型体育场馆公共服务治理碎片化

在计划经济体制下，我国大型体育场馆的建设和运营完全由政府统包统揽。改革开放后，随着社会主义市场经济发展和体育发展方式的转变，利用市场机制提升大型体育场馆公共服务水平成为变革手段，与之相伴的是治理主体多元化，但由此导致的治理碎片化现象较为突出，主要表现为：①转嫁责任。在大型体育场馆公共服务市场化浪潮中，许多原本由政府运营管理的场馆推向市场，市场逐

① 国家体育总局. 2014 年全民健身活动状况调查公报 [EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n1422/7300210.html>, 2015-11-16/2016-06-01.

② 陈元欣, 王健. 大型体育场(馆)运营管理企业化改革研究 [J]. 体育科学, 2015, 35 (10): 17-24.

③ 国家体育总局体育经济司. 第六次体育场地普查数据汇编 [EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/pucha/index.html>, 2016-10-13.



利的倾向驱使其提供的体育服务大多为高收费项目或是非体育服务,造成弱势群体利益无法实现,大型体育场馆公益性流失严重。诸如国家体育场、海口体育馆、长春市体育中心都因过度商业化开发饱受公众质疑。②各自为政。由于缺乏整体性思维,政府、市场、社会等多元治理主体呈现割裂状态,彼此之间缺乏联系和沟通,相互掣肘、重复建设,导致公众无法获取体育场馆公共服务。例如,深圳市在2015年推出的中、小学校体育场馆对外开放的政策,因为政府未对学校开放场馆提供相应人员配备和资金支持,造成政策执行受阻,惠民服务无法落实。③额外成本。由于政府向社会分权,往往付出比政府单一治理情形下更高的交易成本,比如政府向社会力量购买体育场馆公共服务过程中,多个承接主体提供同质公共体育服务,甚至一些营利性组织会挤占群众体育社团的公益范畴,政府为此需要付出额外的监管成本和信用风险。因此,通过资源整合和机制优化,促进治理网络中的多元主体能够建立相互联动的集体行动体系,从而避免因碎片化治理所带来的资源浪费和效率低下成为时下所需。

1.1.1.3 “协同治理”成为体育善治新趋向

协同治理(Collaborative Governance)是20世纪末发展起来的公共治理理念,它不仅颠覆了传统政府“命令—服从”的管制理念,更是超越了新公共管理过于偏狭的管理主义,它所强调的融合组织边界和多方良好协作,成为体育治理领域用以解决复杂公共问题的重要政策工具。在美国、英国等西方发达国家大型体育场馆领域,公共部门和私人部门在发挥体育场馆公共服务职能方面经常达成合作和联盟,充分利用体育协会和体育俱乐部为其带来赛事和资源。悉尼奥林匹克公园管理局与多家教育机构合作为公众提供多样化的体育培训产品。我国在确立推动体育治理体系和治理能力现代化这一体育善治目标之下,多方协同作为善治的关键要件,且同样获得推进。在大型体育场馆改革试点省湖北,2014年开始积极推广政府向社会力量购买体育场馆公共服务模式,并利用互联网平台促进全省场馆资源整合和多方协同治理。据统计,2014年湖北省63家大型体育场馆全年接待群众健身986.4万人次,较2013年增长48.72%^①。可见,充分利用政府、市场和社会等多元主体的比较优势,注重各方的协同治理,正在成为我国体育善

^① 国家体育总局.“十二五”期间大型体育场馆运营和对外开放取得新进展[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/02/content_5048042.html, 2016-03-02/2016-06-02.



治的新趋向。

正如协同治理研究学者所认为的,公共服务领域中的协同安排能够将所有的利益相关者纳入其中,并且用于“促进和处理跨组织的安排以解决单个组织无法解决或者难以轻易解决的问题”^①，“大型体育场馆公共服务协同治理”作为一项新的政策工具也被我们用以期待化解“公共体育需求日趋复杂化和大型体育场馆公共服务治理碎片化”这一棘手问题。然而,在我国科层行政体制长久占主导地位的制度框架下,这样一套新的治理理念和工具能否作为我国大型体育场馆公共服务棘手问题的解决之道?它所确立的治理规则是怎样的?它会怎样影响服务绩效?出于这样的探求,本书以“大型体育场馆公共服务协同治理”作为研究对象,并着力回答这一治理机制的选择依据、操作规则和治理效应,力图为提升我国大型体育场馆公共服务水平,满足公众复杂化和多样化需求提供理论支撑和实践参考。

1.1.2 研究意义

改革开放以来,随着我国经济体制转型和体育治理方式的转变,公共体育服务建设取得了巨大进步,大型体育场馆公共服务作为其中的重要组成部分,在尝试市场化、社会化运营过程中,逐步呈现多方参与、多元经营的业态,但经常面临多方主体权责模糊不清、公共服务结构布局失衡、公益价值与市场价值难以调和等矛盾。近年来,公共服务研究领域日益关注利用跨组织协同治理克服公共服务难题的探讨,尤其对多元主体协同共治的必要性、现实条件和机制建设进行了较为深入的研究,但是以大型体育场馆公共服务这一特定服务形式为对象的协同治理研究甚少,本书拟以协同治理理论、SSP分析范式为理论基石,系统性建构一个大型体育场馆公共服务协同治理的理论框架,力求完整地阐释我国大型体育场馆公共服务协同治理的选择机理、操作规则和影响机制,以期优化要素配置和提升服务水平,这对发挥大型体育场馆公共服务功能,以及满足公众多元体育需求和促进健康中国建设都具有重要的理论意义和现实意义。

^① McGuire, Michael. Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It [J]. Public Administration Review, 2006 (66) .



1.1.2.1 理论意义

21 世纪初,“协同治理”逐步成为公共管理研究领域的显学。大量专家学者对这一治理理念和工具给予了高度关注,相较而言,作为公共体育服务体系乃至公共文化服务体系重要组成部分的大型体育场馆公共服务,多元主体的协同共治尚未引起足够重视,既缺乏系统的理论建构,也没有深入的经验分析。本书以“大型体育场馆公共服务协同治理”作为研究对象,力图建构一个系统性的理论框架,并予以经验上的支撑,以期从学理性和经验性上有所突破。一方面,基于协同治理理论和 SSP 分析范式的逻辑整合,以协同动因、主体结构、行为过程和绩效结果四项要素作为关键要件建构了一个大型体育场馆公共服务协同治理的制度分析框架,并从制度选择分析和影响分析两个层次解释这四个要件之间的因果关联,认为我国大型体育场馆资产专用性作为最关键的物品特性是驱使原有治理机制向协同治理进行变革的动因,并决定着主体结构和行为过程等内部操作规则的选择,而后会通过制度安排影响绩效结果的路径促进大型体育场馆公共服务水平的提升,从而对中国大型体育场馆公共服务协同治理的选择依据、操作规则和治理效应进行了完整的逻辑解释。另一方面,通过梳理中华人民共和国成立后我国大型体育场馆资产专用性的历史演变特征及其与治理机制的匹配状况,利用湖北省“去运动”政府购买服务平台、“深圳大运中心委托运营”、“鸟巢”改制和 JX 省学校大型体育场馆对外开放四个典型案例的比较分析,对大型体育场馆公共服务协同治理的理论框架进行验证,进而为这一创新机制的建立和运行提供了经验支撑。

1.1.2.2 现实意义

“没有全民健康,就没有全面小康”,人民健康与国家发展紧密相连,健康中国建设既写入政府工作报告后,又写入党的十八届五中全会公报,并上升至国家战略层面。2016 年 10 月,中共中央、国务院正式发布《“健康中国 2030”规划纲要》,其以公民健康服务的全面性、公平性和回应性为战略目标,要求“共建共享,全民健康”。大型体育场馆是公民开展参与型和观赏型健身活动的重要物质平台,在构建全民健身公共服务体系中占有特殊地位,但是由于大型体育场馆专用性强、维护成本高,在长期政府主导范式下呈现偏态化发展,绝大多数场馆的公共服务职能并未得到有效发挥,这就需要以系统性、整体性和协同性的治



理思维提升服务水平。本书侧重探讨大型体育场馆公共服务跨领域、跨部门协同治理的制度形式,以期通过资源整合和结构优化促进社会、行业与个人层面的良性互动,一方面切合了我国建设健康中国的战略需求,着重从协同结构和协同过程两大层面为大型体育场馆公共服务共建共享格局的形成提供可能的实施思路;另一方面是基于当前我国供给侧结构性深化改革的迫切形势,针对大型体育场馆公共服务供需结构错配和要素配置扭曲等结构性问题进行矫正,从供给端优化要素资源配置效率,实现供需结构平衡。

1.2 国内外研究现状述评

1.2.1 国外大型体育场馆公共服务治理研究

国外关于大型体育场馆公共服务治理的研究始终围绕政府与市场关系的嬗变,从传统公共行政研究时期的政府中心主义过渡到新公共管理思潮下的市场化导向,直至“治道”变革下主张政府与市场的协同治理。

1.2.1.1 传统公共行政研究时期

追溯公共服务治理研究的起源,一般认为萌芽于英国学者霍布斯(Thomas Hobbes, 1651)在其《利维坦》中对国家的论述,而后戴维·休谟(David Hume, 1739)在《人性论》中论及政府的起源时,即开始了公共产品“搭便车”性质的讨论,主张自由放任的亚当·斯密(Adam Smith, 1776)即使认为市场这只“看不见的手”能够实现资源的最佳配置,政府只需充当“守夜人”,却也并不否认政府应当提供公共安全的职能,最初,公共服务的提供便是政府存在的价值。之后,古典经济学家大卫·李嘉图(David Ricardo, 1817)和约翰·穆勒(John Stuart Mill, 1848)基本延续了这一研究思路,从政府职责的角度认为市场无法有效配置的产品应当由公共部门提供。萨缪尔森(Paul Samuelson, 1954)认为由于“搭便车”问题的存在,林达尔均衡(Lindahl, 1919)难以实现,系统性地提出公共产品所具有的非排他性和非竞争性,致使私人市场供给公



共产品是无效率的。20 世纪中叶之前的西方世界,在以威尔逊 (Wilson, 1887) 政治行政二分法和马克斯·韦伯 (Max Weber, 1921) 理想官僚制为理论基石的传统公共行政模式的支撑下,政府作为应对“市场失灵”的药方,成为公共服务理所应当的治理者。此时,体育场馆的建设与管理大都依附于官僚行政体制,主要由政府负责场馆服务资源的配置和供给,20 世纪 50 年代到 80 年代美国新建体育场馆资金几乎全部来源于财政投资 (Robert A. Baade, 2006)。

1.2.1.2 新公共管理研究时期

1965 年,詹姆斯·布坎南将经济人的分析模式引入政治领域,系统性地剖析“政府失灵”,认为政府在提供公共服务时趋向于浪费和低效率,在新制度经济学的推动下,倡导公共服务领域市场化改革的新公共管理运动兴起。80 年代末期开始,英国逐步由出售国有企业的私有化运动转向通过合同承包强制性地把一些公共服务转由私人部门提供,90 年代初,英国政府提出私人投资倡导行动 (Private Finance Initiative, PFI),公共部门与私人部门供应商签订长期的服务合同,鼓励私人资本投资公共资产。世界银行提倡通过私有化运动解决体育设施服务供给不足的问题,美国在 1984 年洛杉矶奥运会后大力推进体育场馆公共服务市场化改革,1988 年英国体育运动委员会要求凡是符合强制性竞标方式的体育场地都必须采取竞标方式来确定管理者。戴维·奥斯本、特德·盖布勒 (David Osborne、Ted Gabler, 1996) 专门论述了市场模式在体育设施上的成功应用,John L. Crompton、Dennis R. Howard (2003) 认为,北美四大职业联盟运动场馆经历了酝酿期、公共补贴期、公私合作期和私公合作期四个发展阶段,私人投资比例迅速增加。然而,一些实证研究表明体育设施服务市场化改革难以成功,Steven P. Erie、Vladimir Kogan 和 Scott A. MacKenzie (2010) 以圣迭戈沛可公园球场为例,认为存在税收、公共权力等公共资源被用于私人目标的代理损失。Eduard N. Yevstafyev、Nikolay V. Yevstafyev (2014) 以俄罗斯喀山市政体育设施为案例评估在特许权协议中存在的商业风险,其中运营风险和委托人行为风险较高,市场风险和政治风险显著。Martijn Van Den Hurk、Koen Verhoest (2015) 以比利时佛兰德斯体育基础设施运用中面临的治理问题为研究对象,认为有可能存在政治干预、多元参与和技术复杂性等,从而降低项目效能。

1.2.1.3 公共治理研究时期

在公共服务市场化改革中,由于忽视多元主体的有效合作和协调带来的国家



空心化、公共服务治理碎片化问题的出现,20世纪末,治理理论以一种区别于传统官僚制模式和新公共管理市场化分权模式的全新形态出现,尤其对公共服务的多元协同治理给予关注。埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom, 1990)在讨论公共池塘资源的利维坦方案和私有化方案之后,认为在公共服务治理中,可以依靠多中心组织体制来一起治理公共事务。萨瓦斯(E. S. Savas, 1999)基于“安排者”与“生产者”的概念组合,提出公共服务提供中可以实行合同承包、特许经营、政府补贴、凭单制等更为有效的协同制度安排。Ansell和Gash(2007)、Taehyon Choi(2011)、Kirk(2011)等学者明确指出:一种跨公共部门和跨公共、私人、公民团体的协同治理安排能够更有效地管理公共项目和资产。Shilbury(2016)等进一步探讨了协同治理在体育领域的理论引入和实施效用, Judith Grant Long(2012)、Cabral(2013)、Reis(2017)更为细致地分析了大型体育设施公私合作背景下公共补贴的价值、政府的协调作用及所具有的激励性。Michael B. Cantor、Mark S. Rosentraub(2012)以20世纪90年代圣迭戈教士队和圣迭戈市合作建设的棒球场地为对象分析认为公私合作建设的体育场地有利于实现社区经济一体化和稳定财产价值。Edward J. Maile、Alastair M. Blake(2013)提到2012年伦敦奥运会安保服务与私人部门的合作提升了服务质量。

总的来说,国外学者对大型体育场馆公共服务治理方案的探讨主要建立在政府与市场能力之上,从传统政府管理、公共服务市场化逐步走向协同治理,建构“联合的公共服务供给”日益成为一种新的治理模式,这为我国大型体育场馆公共服务治理研究和实践提供了有益借鉴,然而相关研究多从公私合作层面展开,以协同治理为理论基础所进行的问题探讨和机制研究尚显欠缺。

1.2.2 国内大型体育场馆公共服务治理研究

大型体育场馆大多随赛事而生,国内关于大型体育场馆赛后运营研究成果较为丰富,但是,作为以财政资金为主要来源、以公益性为基本属性的大型国有资产,如何充分发挥其公共服务效用的研究相对较少,现有研究主要聚焦于服务内容、治理现状、治理结构及机制创新等方面。

1.2.2.1 大型体育场馆公共服务功能及内容研究

我国大型体育场馆在功能定位上素有公益性和经营性之争,近年来公益性



作为其根本属性逐步受到认可,强调大型体育场馆应当充分发挥公共服务功能。董红刚、易剑东(2013)认为,我国各级政府兴建大型体育场馆在建设逻辑上是政策工具的彰显,在使用者回归的意义方面,出路只能是坚持公益属性和承担社会责任。陈元欣、王健(2015)指出,我国绝大多数大型体育场馆均为公共体育场馆,这一属性决定了大型体育场馆必须以提供公共体育服务为首要任务。王钊、谭建湘、王敏(2015)明确指出,体育场馆公共服务是指政府提供的,以体育场馆为载体生产的,符合公共利益和公共需求的公共服务。

大型体育场馆在公共体育服务体系中具有多样化功能,其涵盖的服务内容十分广泛,包含体育本体公共服务和其他非体育公共服务。刘辛丹、章丽洁(2012)以美国、英国、澳大利亚等西方发达国家的大型体育场馆为研究对象,认为,大型体育场馆不仅具有体育公共服务职能,还包括社会公共服务职能,比如科技功能、教育功能、慈善救济、城市更新等。李圣鑫(2014)认为,大型体育场馆具有提供场地设施服务、健身指导服务、国民体质监测服务、体育信息服务、体育文化服务、体育组织服务和应急避险服务等功能。王钊、谭建湘、王敏(2015)指出,体育场馆公共服务主要包括公益性体育赛事、专业运动队训练、免费和优惠开放、公益性咨询指导培训、公益性文艺表演、公共集会和城市景观服务七个方面。张文亮、陈元欣(2015)认为,体育场馆具有足量供给体育本体公共服务、服务弱势群体、解决就业及提供培训、为体育社会组织提供挂靠服务、公共服务示范辐射、服务经验交流与指导等职能。

大型体育场馆相较于中小型体育场馆而言,在提供大型文体活动方面有着自身独特的功能优势。王喆(2013)认为,大型活动是体现大型体育场馆社会价值的主要方式,要通过与大型活动组织机构长期合作,建立场馆经营联盟等具体策略促进大型体育场馆获取大型活动资源。陆亨伯、方东胜(2015)提出,大型体育场馆应以提供竞赛表演类大型活动等准基本公共服务为主,必须统筹扩大准基本公共服务和非基本公共服务的配套提供,促使大型体育场馆形成区域体育文化服务中心。综上所述,大型体育场馆公共服务的具体形式十分广泛,但现有研究并未就大型体育场馆公共服务的物品特性和界定标准予以进一步探讨,从而为有效治理机制的设计提供依据。

1.2.2.2 大型体育场馆公共服务治理现状及影响因素研究

为盘活大型体育场馆存量资源,各地采取治理措施促进大型体育场馆公共服