

● “体育赛事建设”专题

我国商业性体育赛事行政审批制度变革

——基于制度变迁视角^①

吴宝升¹

摘要 利用新制度经济学制度变迁理论解析我国商业性体育赛事行政审批制度变革问题。政府行政管理体制改革和政府职能转变是我国商业性体育赛事行政审批制度变革的背景与动因,而我国商业性体育赛事行政审批制度变革是政府行政管理体制改革和政府职能转变在体育领域的重要举措。我国商业性体育赛事行政审批制度的设立与取消分别源于制度非均衡中的制度供给不足和制度供给“过剩”;商业性体育赛事企业、中央政府、商业性体育赛事产品消费者与体育行政部门等利益集团之间的博弈推动了商业性体育赛事行政审批制度的变迁;保护和鼓励非公有制经济发展的制度体系、技术和市场规模、制度设计与实施成本、社会科学知识的积累与进步和顶层决策者推动改革的意志是影响制度需求供给的主要因素;我国商业性体育赛事行政审批制度长期存在的原因是该制度变迁陷入转型陷阱,解决这一问题必须依靠政府顶层设计下的管理体制变革与法制建设,以及市场力量和社会力量发育成熟后形成的制衡力量;商业性体育赛事制度变迁的方向和趋势是持续降低交易成本和构造激励结构。

关键词 制度变迁;商业性体育赛事;行政审批;利益集团;转型陷阱

中图分类号:G812.0 文献标识码:A 文章编号:1004-4590(2018)04-0104-09

DOI:10.13598/j.issn1004-4590.2018.04.015

The Change of Administrative Approval System of China's Commercial Sports Events

——Based on the Theory of Institutional Transition

WU Baosheng¹

(1. Sports School, Wenzhou University, Wenzhou 325035, China)

Abstract By the theory of institutional transition of the new institutional economics to analyze the change of administrative approval system of China's commercial sports events. Found: The reform of government administrative system and the transformation of government functions is the background and motivation of the change of administrative approval system of China's commercial sports events, the change is an important measure for the reform of government administrative system and the transformation of government functions in the field of sports, the establishment and cancel of the China's commercial sports events administrative approval system were due to the short supply and surplus separately happened in the system, between the sports events through the commercial enterprises, the central government, the commercial sports products consumers and sports administrative departments and other interest groups in the game, to promote the change of sports events in the administrative approval system business; the system to protect and encourage non-public ownership economy, technology and market scale, system design and implementation costs, accumulation and progress of social science, the will of the top decision-makers to promote reform are the main factors that influence the demand for

收稿日期:2018-03-27

基金项目:国家哲学社会科学基金资助项目《全民健身视野下我国民间体育赛事综合治理研究》,项目号:18BTY092。

作者简介:吴宝升(1973-),男,辽宁复县人,满族,硕士,副教授,研究方向为体育赛事。

作者单位:1. 温州大学 体育学院,温州 325035。

^① 2016年初,中国田协公布了2015年中国马拉松的相关数据:2015年全国马拉松赛事数量和参赛人数实现了爆炸式的增长。在中国田径协会注册备案的马拉松及相关运动赛事达到了134场,较上一年增长了83场,增幅超过160%,参与人数达到150万人,再创历史新高。全国马拉松赛事数量从2010年的13场增加到134场。从覆盖区域上看,目前马拉松赛事已经涵盖了4个直辖市和全国23个省、自治区的79个城市,较2014年增加了34个城市。从总体上看,无论是覆盖面积还是参赛人数都有了大幅度的提高。

the system to cause events; the administrative approval system of China's commercial sports events is the long-term existence because of the transition trap in the institutional change, to solve this problem, we must rely on the reform of management system and the legal construction of the government under the top-level design, as well as market forces and the social forces; the direction and trend of the change of the system of commercial sports events is to reduce the transaction cost and construct the incentive structure continuously.

Key words institutional transition; commercial sports events; administrative approval system; interest groups; transition trap

1 前言

制度变迁是指制度的创立、变更,以及随着时间变化而出现的渐变(或被打破、被替代),其实质是高效率制度的出现或者是效率更高的制度对原有制度的替代^[1]。我国商业性体育赛事行政审批制度的设立、沿袭和取消是制度变迁的表现。在这一系列过程中,为什么会发生制度变迁,是谁推动了它的发生,制度变迁的影响因素有哪些,为什么会遇到转型陷阱,制度变迁的方向和趋势如何?本文将尝试用新制度经济学制度变迁理论解析我国商业性体育赛事行政审批制度变革问题。

2 我国商业性体育赛事行政审批制度设立与取消的过程概况

我国商业性体育赛事行政审批制度变革发生于政府行政管理体制改革和职能转变大背景下,是我国行政审批制度改革的有机组成部分。计划经济时期,国家采用直接的行政命令、行政指导等手段,管控国家与社会的诸多领域。从体育领域来看,计划经济时期政府管理体育赛事,并作为唯一的运作主体举办组织体育赛事,管办不分,没有也不需要行政审批。改革开放后在建立社会主义市场经济体制的过程中,体育赛事市场主体趋向多元化,为了管控体育赛事市场,政府开始设立与实施体育赛事行政审批制度,运行多年之后,在政府行政管理体制改革和职能转变的背景下,为了释放市场活力和加快发展体育产业,该制度被取消。

2.1 我国商业性体育赛事行政审批制度的设立

“文革”结束后,我国政治环境逐渐稳定,国民经济逐步向好,体育竞赛的功能价值逐渐凸显,在体育事业走上正轨后,体育竞赛活动也逐渐活跃起来,并逐渐融入市场经济大潮。改革开放初期,各级政府都把发展经济作为主要任务,体育竞赛的产业化主要表现为“体育搭台,经贸唱戏”,借举办体育比赛之机,开展各种经济贸易活动,如产品展示会、商品交易会和投资洽谈会等。

1984年10月5日,中共中央颁发《关于进一步发展体育运动的通知》,在该文件指导下,为了适应新形势和新要求,国家体委经过调研、探索和酝酿,于1986

年4月制定了《国家体委关于体育体制改革的决定(草案)》,该文件对体育竞赛体制提出了改革建议,其中包括“开放竞赛举办权,提倡社会各界举办各级别运动竞赛”等。随着体育竞赛种类和数量的不断增长以及办赛主体的持续增加,政府出台了系统的管理制度对体育竞赛实施管控,如《全国综合性运动会试行工作条例》《全国赛区工作条例》《全国体育单项竞赛制度》《关于社会各行业与体委系统合办体育竞赛的管理办法》和《关于举办国际国内大型体育活动的规定》等。

1992年邓小平南巡讲话,加快了改革开放和现代化建设步伐,确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标。在1993年全国体委主任会议上,国家体委公布了《关于深化体育改革的意见》以及5个附件,确立了“面向市场、走向市场,以产业化为方向”的改革思路。在体育竞赛改革方面提出了“改革竞赛制度,实行分级分类管理”的要求:体育行政部门主要负责制订竞赛的方针政策、规划,实施综合性运动会的组织管理工作,部门和行业综合性运动会由主管部门负责;单项比赛由各运动项目协会负责;其它类型比赛逐步放开。进一步开拓体育竞赛市场,加强竞赛管理。按照“谁举办、谁出钱、谁受益”的原则,拓宽竞赛渠道,扩大商业性、娱乐性和表演性比赛。在这份文件中,政府实际上表达了增加商业性体育赛事供给和放松商业性体育赛事政府管控的意愿,并提出了体育赛事市场化运作的基本原则。该文件的出台表明,除了体育赛事的政治功能和外交功能外,政府已经开始逐步认识到并重视体育赛事的社会效益和经济效益,着眼于通过体育赛事满足社会不断增长的体育需求。在附件《关于竞赛体制改革》中进一步提出,竞赛体制改革要将着眼点放在充分调动国家、社会的积极性方面,搞活竞赛经营,发展竞赛产业,开辟竞赛市场。同时要求体育竞赛管理要走向法制化轨道:国家体委将制定《体育竞赛管理条例》,全国性竞赛将实施举办竞赛许可证制度。举办竞赛的许可证是从事竞赛产业经营活动的合法凭证,任何从事竞赛产业经营活动的单位或个人都必须符合国家政策允许范围内,经所属体育行政部门批准,获得举办竞赛的许可证方可从事竞赛经营活动。

自《关于深化体育改革的意见》文件颁布后,“社会

上越来越多的企业、团体和个人,运用体育提高自身知名度,开始涉足体育市场”,社会力量办赛数量逐渐增多,办赛主体呈多元化趋势,“体育市场在形成和发展过程中出现了一些严重问题:一些单位和个人以营利为目的,在不具备条件的情况下,搞集资、拉赞助,举办一些粗制滥造的体育表演活动”,也包括一些偷税漏税,欺骗消费者等其它非法经营活动,扰乱了体育市场秩序,损害了消费者利益。为了加强体育市场管理,1994年,国家体委颁布《关于加强体育市场管理的通知》,要求“各级政府体育行政管理部门要切实加强对体育市场的管理,加强对体育市场日常行政管理的业务指导。并根据各地实际情况,逐步理顺管理体制,制定本地域相应的体育市场管理法规,把体育市场搞活搞好”。在体育赛事市场方面,规定“凡举办全国、省、市、县级的各项营业性体育竞赛、表演、各类体育培训班(国家计划内除外),必须向相应同级政府体育行政管理部门申报,经审核批准后方可经营,各地经营国际性、全国性、跨省市的营业性体育竞赛、表演,需经当地人民政府同意,报国家体委审核批准”。其中非常重要的一项规定就是将体育赛事审批范围由1993年文件要求的“全国性体育竞赛”扩展为“全国、省、市、县级的各项营业性体育竞赛、表演”。

为加强体育竞赛的宏观管理,发展体育事业,提高体育运动水平,根据《中华人民共和国体育法》和国家有关法规,国家体委于2000年4月出台了《全国体育竞赛管理办法(试行)》,该文件第五条明确规定“举办体育竞赛实行审批登记制度。国务院体育行政管理部门负责审批在中华人民共和国境内举办的全国性和国际性体育竞赛;县级以上地方各级人民政府体育行政管理部门负责审批地方性体育竞赛。解放军、各行业和各院校举办的内部体育竞赛,可以依据本办法制定相应的审批登记制度。”并列出了举办体育竞赛的组织和个人应当具备的条件及申请举办体育竞赛的申办人应当向相应的体育行政部门提交的材料。

2.2 我国商业性体育赛事行政审批制度的取消

我国行政管理体制改革是政治体制改革的重要内容,是上层建筑适应经济基础客观规律的必然要求,它起步于20世纪70年代末的改革开放,已延续30多年,并将贯穿我国改革开放和社会主义现代化建设的整个过程。30多年来,我国已经先后进行了七次行政管理体制改革(1983、1988、1993、1998、2003、2008、2013),2017年10月十九大报告中指出,将深化机构和行政体制改革。

纵观七次行政管理体制改革的过程,可以发现,我国行政管理体制改革一直服从和服务于经济管理体制

和其他领域的改革,行政管理体制改革的目标与经济体制改革的目标、任务相适应。同时行政管理体制改革以政府职能转变为核心,持续推进政企分开、政事分开、政社分开,把不该由政府管理的事项转移出去,把该由政府管理的事项切实管好,实现简政放权、放管结合和优化服务。我国商业性体育赛事行政审批制度的取消就是源于行政管理体制改革及政府职能转变。

在政府行政管理体制改革持续深化,政府职能转变有序推进的过程中,我国行政审批制度改革持续进行。2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,决定指出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。当前,必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式。在“全面正确履行政府职能”方面,要进一步简政放权,深化行政审批制度改革,最大限度减少中央政府对微观事务的管理,市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批,对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率。按照中央关于“全面正确履行政府职能”的精神来看,在体育赛事市场,政府干预过多和监管服务不到位问题实际上长期共存,亟需进行改革。

在全面深化改革的时代背景下,媒体也在不断反思过去我国体育的发展模式与管理方式。从2014年1月6日起人民日报连发五篇“关于体育改革向纵深推进的思考”的评论文章,在1月6号的文章《敞开心胸办体育》中就对过去体育发展中存在的问题与症结提出了质疑,如“被体育界视作核心利益的组队权和办赛权,体育主管部门一直将其牢牢握在手中,即便积怨沸腾、诉求声声依然难改体育界关起门来办体育的现状,在一些颇受市场追捧的项目上,甚至出现体育主管部门对社会办赛力量颐使气指、随意摆布的恶劣现象”。实际上反映了体育行政部门对体育赛事市场的过度管制与服务不足。

2014年2月,为深入推进行政审批制度改革,《国务院办公厅关于公开国务院各部门行政审批事项等相关工作的通知》(国办发〔2014〕5号)发布。国务院决定向社会公开国务院各部门目前保留的行政审批事项清单,以锁定各部门行政审批项目“底数”,接受社会监督,并听取社会对进一步取消和下放行政审批事项的意见。按照通知要求,2014年2月17日,国家体育总局官网公布了《体育总局行政审批事项公开目录》,包括5项行政许可和4项非行政许可审批,其中“举办全国性和国际性体育竞赛审批”即为其中一项,其设定依据即是《国务院办公厅关于保留部分非行政许可审批

项目的通知》，实施机关是体育总局。随即，2014年3月中央编制网公布了《国务院各部门行政审批事项汇总清单》，保留了“举办全国性和国际性体育竞赛审批”事项。这是中央政府首次“晒”出权力清单，亮出“权力家底”，更是推动政府职能转变、深化行政审批制度改革的重大的举措，但举办全国性和国际性体育竞赛审批仍未取消。

2014年4月3日，在全国政协双周协商座谈会上，全国政协委员姚明作了《取消赛事审批 激活体育市场》的发言。姚明提出，很多体育产业的从业者认为体育竞赛审批是影响中国体育赛事表演业乃至体育产业蓬勃发展的一大瓶颈，应该取消体育竞赛审批，让市场主体自由投资赛事，激活体育市场，从而带动体育产业和全民健身的发展，进而扭转国民体质下滑的趋势。对于今后体育赛事的管理，姚明提出几点建议：首先取消体育竞赛审批，改为备案，让市场主体自由投资赛事；其次要承认赛事承办方的市场主体地位，真正让市场在体育赛事表演业中决定资源配置；再次，提高各级体育管理部门的服务意识。政府主管部门应当抓住竞赛制度改革这个龙头，不要过多干预赛事，应激发社会力量、市场力量办体育的更大活力；最后，管理部门要引入“负面清单”模式，对那些赛事主办者不能做、不能碰的事情形成规范性文件，其他的应该都可以做、可以办。姚明最后指出，放开体育市场是体育行业深化改革的前提，而取消体育竞赛审批将对体育市场的放开起到关键性作用。

2014年6月4日，国务院发布《国务院关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》（国发〔2014〕20号），提出要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题，坚持放管并重，实行宽进严管，激发市场主体活力，维护公平竞争的市场秩序，促进经济社会持续健康发展。在“放宽市场准入”部分，提出凡是市场主体基于自愿的投资经营和民商事行为，只要不属于法律法规禁止进入的领域，不损害第三方利益、社会公共利益和国家安全，政府不得限制进入。实际上凡是市场主体基于自愿的体育赛事投资经营和民商事行为，除了法律法规禁止进入的领域或者可能损害社会公共利益和国家安全（如涉及国土安全、公共安全的航空、射击类体育竞赛等）外，政府不应限制进入，不应该设立行政审批事项。

2014年9月2日国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，研究完善预算管理促进财政收支规范透明的相关意见，部署加快发展体育产业、促进体育消费推动大众健身。会议认为，发展体育产业，增加体育

产品和服务供给，既能增强人民体质、保障和改善民生，对于刺激消费、扩大内需和就业、培育新的经济增长点，也有重要意义。要坚持改革创新，更多依靠市场力量，加快发展体育产业，促进体育消费，推动大众健身。要简政放权、放管结合，取消商业性和群众性体育赛事审批，放宽赛事转播权限制，最大限度为企业“松绑”。推进职业体育改革，鼓励发展职业联盟，让各种体育资源“活”起来，适应群众多样化、个性化健身需求。至此，中央政府以国务院常务会议决议的形式取消了“商业性和群众性体育赛事审批”。

2014年10月2号，国务院发布《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》（国发〔2014〕46号），指出近年来，我国体育产业快速发展，但总体规模依然不大、活力不强，还存在一些体制机制问题。在“创新体制机制”部分提出进一步转变政府职能：全面清理不利于体育产业发展的有关规定，取消不合理的行政审批事项，凡是法律法规没有明令禁入的领域，都要向社会开放。取消商业性和群众性体育赛事活动审批，加快全国综合性和单项体育赛事管理制度改革，公开赛事举办目录，通过市场机制积极引入社会资本承办赛事。有关政府部门要积极为各类赛事活动举办提供服务。将9月2号国务院常务会议上有关“取消商业性和群众性体育赛事审批”的决议落实到政府政策文件当中。该文件中的各项政策措施也充分体现了中央政府在体育产业领域加强放管结合、优化服务的改革思路和加快发展体育产业促进体育消费的决心。

2014年12月30日，国家体育总局网站公布了《体育总局关于推进体育赛事审批制度改革的若干意见》（体政字〔2014〕124号），文件指出，为贯彻党中央、国务院加快转变政府职能、深化行政体制改革的重大决策，落实《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》（国发〔2014〕46号），鼓励社会力量参与体育事业，充分调动社会各方面组织和承办体育赛事的积极性，按照深化改革的精神和创新行政管理方式的要求，进一步简政放权，进行体育赛事审批制度改革。在“基本原则”中要求“取消审批，依法管理”：除全国综合性运动会和少数特殊项目赛事外，包括商业性和群众性体育赛事在内的全国性体育赛事审批一律取消；完善事中事后监管措施，加强体育赛事服务，切实防范办赛风险；禁止巧立名目违法违规收费；创新管理模式。文件中涉及的是“全国性体育赛事管理”和“在我国举办的国际体育赛事管理”，文件对地方体育赛事审批制度改革也做出了明确要求：各地方体育行政部门要按照国务院行政审批制度改革精神要求，根据本意见和当地政府的有关要求，结合各地体育赛事管理

实际情况,取消商业性和群众性体育赛事审批,做好地方性体育赛事管理工作。作为数量庞大、种类众多的地方性体育赛事,其审批制度改革还需要各地方体育行政部门结合地方实际加以推进。

2.3 小结

行政审批制度的设立与取消都是国家行政管理体制改革的产物。在计划经济时期,政府控制所有体育资源,体育作为国家事业由政府管理运作,管办主体都是政府,体育赛事和体育健身一样,被作为公共产品由政府生产提供,不存在除政府之外的办赛主体,无需政府管制;改革开放后,我国开始建立社会主义市场经济体制,在政府推动和鼓励下,社会主体和市场主体逐步发育成熟,成为除政府外的重要体育赛事运营主体,体育赛事行政审批产生于体育赛事政府单主体管理运作模式向政府、市场和社会等多主体管理运作模式转变的历史节点,本质上是体育赛事改革的产物,体现于1994年国家体委《关于加强体育市场管理的通知》文件的出台。而体育赛事行政审批取消是社会主体市场经济体制建立的客观要求,是简政放权释放市场活力,增加赛事供给的时代需要。体育赛事行政审批制度改革是体育管理体制改革的组成部分,其过程和国家行政管理体制改革和政府职能转移一脉相承,根本上是为了不断适应经济社会发展的需要,是上层建筑要适应经济基础客观规律的必然要求。纵观整个商业性体育赛事行政审批制度变革过程,不难发现,政府行政管理体制改革和政府职能转变是这一变革的背景与动因,而体育赛事审批制度变革是政府行政管理体制改革和政府职能转变在体育领域的重要举措。

无论是1994年商业性体育赛事行政审批的设立还是2014年行政审批的取消,都是一种制度变迁。“制度决定绩效”——新制度经济学这一重要观点同样体现在体育赛事领域:1994年国家体委《关于加强体育市场管理的通知》文件颁布执行后,“营业性体育竞赛、表演”等体育经济活动数量骤减;2014年国务院《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》发布后,我国商业性体育赛事数量呈“井喷”之势,以马拉松为例,取消赛事审批后,2015年成为中国马拉松元年,赛事数量逐年增长(见表1)。

表1 在中国田径协会注册备案的马拉松及相关赛事数量一览表*

Table 1 Number of marathons and related events registered in the Chinese Athletic Association

年份	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
场次	13	22	33	39	51	134	328

*数据来源:中国田径协会

由此带来的参赛者数量、观赛者数量、赛事运营公司数量、赞助商数量和经济效益有了同步的明显增长,“跑步热”席卷全国,全民健身效果凸显,充分体现了赛事审批取消带来的社会效益和经济效益。

3 制度变迁视角下的我国商业性体育赛事行政审批制度变革

我国商业性体育赛事行政审批制度变革本质上是政府行政管理体制改革的有机组成部分,是新形势下政府职能转变、体育体制改革与体育赛事领域市场主体的时代需要。宏观上,政府职能转变首要一点就是简政放权,要求政府把不该管、管不好的事项下放给社会与市场,持续释放市场与社会活力,在商业性体育赛事领域就是通过行政审批制度改革,取消商业性与群众性体育赛事的审批权,让市场在资源配置中起决定性作用,更好地发挥政府作用;中观上,持续多年的体育体制改革已经到了深水区,赛事审批制度沿用多年,存在诸多弊端,亟需改革,以释放市场活力,大力发展体育产业,助推全民健身;微观上,商业性体育赛事行政审批已是制约该领域市场主体健康发展的制度桎梏,办赛成本的下降和市场活力的激发,要求取消商业性体育赛事的行政审批。

3.1 我国商业性体育赛事行政审批制度设立与取消的原因——制度非均衡视角

20世纪90年代的改革开放过程中,政府一家办赛的局面被打破,民间资本纷纷进入商业性体育赛事领域,但是因为当时尚未建立起相关的市场管控制度,办赛主体良莠不齐,导致我国商业性体育赛事市场秩序混乱,因此政府开始采取进入管制方式管控市场。从1994年国家体委颁布《关于加强体育市场管理的通知》明确要求“凡举办全国、省、市、县级的各项营业性体育竞赛、表演、各类体育培训班(国家计划内除外),必须向相应同级政府体育行政管理机关申报,经审核批准后方可经营”开始,体育赛事行政审批制度保留了20年之久,直至2014年9月2日的国务院常务会议上,李克强总理提出要简政放权、放管结合,取消商业性和群众性体育赛事审批。无论是商业性体育赛事行政审批制度的设立还是取消,其在本质上都是一种制度变迁。那么,制度变迁的原因是什么呢?

诺思提出,制度变迁是制度不均衡时人们追求潜在获利机会的一个过程。实际上制度变迁就是从制度非均衡状态到制度均衡状态的演进过程,其起点必然是制度的非均衡状态,即制度变迁是对制度非均衡的一种反应。制度非均衡是指人们对现存制度的一种不

满意或不满足, 欲意改变而却又尚未改变的状态^[2]。制度均衡是指“这样一种状态, 在给定的一般条件下, 现存制度安排的任何改变都不能给经济中任何个人或任何个人的团体带来额外的收入”^[3]。制度非均衡状态下, 当存在潜在获利机会、潜在利润或者额外收入, 并且它们大于制度变迁成本的时候, 就会形成制度需求, 制度变迁就有可能发生, 这是制度变迁的动因。制度非均衡的情况包括三类: 制度供给不足、制度供给“过剩”和制度供求的结构性失衡。

改革开放之后, 在从计划经济向社会主义市场经济转型的过程中, 大量的非国有企业出现在市场中, 原有的行政命令和行政指导的管理方式不再适应我国社会政治经济发展的现实需要, 因此出现了行政审批制度以实现市场管制, 即制度供给的不足导致行政审批制度的出现。具体到本文讨论的主题, 20 世纪 90 年代初期办赛主体多元化后我国商业性体育赛事市场中部分违法行为导致体育赛事消费者利益受到侵害, 而相关市场管控制度尚属空白, 此时即处于制度的非均衡状态(制度供给不足), 客观上产生了制度变迁的需求, 政府代表全体人民通过设立行政审批制度来筛选进入体育赛事市场的企业, 客观上减少了市场乱象, 暂时达到了制度均衡状态。这一制度供给是政府的强制供给行为, 它降低了制度变迁的时间成本与摩擦成本。同时, 这一制度供给也是体育改革的重要内容, 是新的形势下政府针对体育赛事领域出现的新问题采取的有效管制措施, 是对市场主体的一种经济性管制。

外部环境不断发展变化的时候, 制度停滞不前会导致制度效率不断下降, 直至导致新的制度不均衡。随着中国正式成为 WTO 成员和社会主义市场经济体制的建立与完善, 行政审批中长期存在的问题愈发突出, 有些已经成为生产力发展的体制性障碍, 因此迫切需要对行政审批制度进行改革, 同时转变政府职能, 更好发挥政府作用, 为经济发展释放活力、清障搭台。具体到本文讨论的主题, 随着商业性体育赛事产品供给与需求的不断增加, 行政审批制度明显限制了该领域产业和市场的进一步发展壮大, 由此形成了新的制度不均衡状态(制度供给“过剩”)。以姚明为代表的商业性体育赛事产品供给者利益集团在投资运营体育赛事过程中发现行政审批制度带来了较高的制度成本, 不利于体育赛事发展, 而取消行政审批制度则会带来体育赛事产业的发展繁荣, 因此通过各种方式推动商业性体育赛事审批制度的又一次制度变迁, 推动了中央政府对体育赛事行政审批制度的取消, 使制度由非均衡状态走向均衡状态。作为政府行政管理体制改革的组成部分, 这一体育领域的改革举措大大激发了市场

主体投资体育赛事产业的潜力和积极性。

我国商业性体育赛事行政审批制度设立与取消分别源于制度供给不足和制度供给“过剩”, 本质上都是制度不均衡状态。在当时的历史条件下, 无论是行政审批制度的设立还是取消都会带来潜在利润, 由此导致制度变迁的发生, 最终走向制度均衡。制度变迁是一个“不均衡—均衡—不均衡”的螺旋式上升的过程, 符合唯物辩证法中的否定之否定规律。那么, 在商业性体育赛事行政审批制度的设立与取消过程中, 推动制度由不均衡状态过渡到均衡状态的行为主体是谁呢?

3.2 我国商业性体育赛事行政审批制度设立与取消的推动者——利益集团视角

关于是否存在制度变迁主体, 有两种截然不同的观点: 一种认为制度变迁是一个自然演变的过程, 制度变迁没有主体, 代表人物是哈耶克; 另一种观点认为制度变迁是人设计、选择、推动和改变制度的过程, 制度变迁取决于人。诺思曾指出: “制度是人们创造出来的东西, 制度演进着, 亦为人们改变着。”而且诺思认为, 只要是有意识地推动制度变迁或者对制度变迁施加影响的单位, 都是制度变迁的主体, 可以是政府、一个阶级、一个企业或别的组织, 也可以是一个自愿组成的或紧密或松散的团体, 也可以是个人, 具体来说, 制度变迁有个人、团体和政府三个层次的变迁主体。青木昌彦也认为制度是人为的秩序^[4]。马克思在强调生产力对生产关系决定作用的同时, 也强调人的作用, 即人民群众创造历史的伟大作用。

利益集团是“一个由拥有某些共同目标并试图影响公共政策的个体构成的组织实体”(乔·B·史蒂文森, 1999)。利益集团是以共同利益为基础的自愿性组织, 对共同利益有基本共识, 其通过参与各种决策来实现利益集团的集团利益。无论在何种政府制度下, 利益集团都在活动, 它们活动的共同特征是有效地影响决策过程^[5]。利益集团推动制度变迁的主要途径是游说、投票和争取舆论等。

制度变迁应有利于经济社会发展, 有利于社会总福利的提高, 但实际上同一个制度对于不同的利益集团影响并不相同, “制度非中性”带来制度变迁的内生力量, 利益集团受制度影响的同时也在推动制度变迁, 带来制度创新。在社会主义制度下, 人民内部仍然存在着不同利益集团的矛盾^[6], 党中央对此也有清醒的认识。计划经济时期和改革开放初期, 政府是全能性政府。在高度集中的计划经济体制下, 政府什么都想管, 什么都要管^[7], 几乎集中了全部的权力与资源。因此, 这一时期的利益集团只有政府。进入 20 世纪 90

年代以后,市场化改革实践下非公经济和市民社会的迅速发展为各种利益集团的产生与成长提供了广阔空间。

20世纪90年代体育赛事行政审批权设立的时候,市场和社会尚未完全发育成熟,政府针对商业性体育赛事市场中的一些违法行为,通过设立行政审批的方式进行市场管控,在这一制度变迁过程中,政府是代表整个国家和消费者利益的利益集团,这一制度变迁很明显反映了该阶段处于强势地位的利益集团的集团利益,而商业性体育赛事企业在这一制度变迁中处于弱势地位,是政府管制的对象。

进入新世纪后,随着非公经济的不断发展,社会与市场力量逐步壮大,在政府行政管理体制改革和职能转变的大背景下,政府部门简政放权工作持续开展,并逐步延伸到体育领域,以姚明为利益代言人的商业性体育赛事企业,作为微观市场主体,从利益最大化的理性原则出发,在制度不均衡状态下意欲推动该领域的制度创新——取消商业性体育赛事行政审批,属于制度变迁的主导力量之一。其主要手段包括通过人大、政协提案来表达利益诉求,通过寻求和接受媒体采访以影响舆论等。新的制度安排的收益大于原有制度安排的收益是一个制度变迁的前提条件。商业性体育赛事企业利益集团“这一行为团体认识到存在一些收入(这些收入是它们的成员现在不能获得的),只要他们能改变安排的结构,这些收入就可能增加”^[8]。取消体育赛事行政审批属于体育领域的重大改革,有利于发展体育赛事产业,有利于降低体育赛事成本增加体育赛事企业利润,在这一制度变迁过程中,市场主体——商业性体育赛事企业作用积极。

中央政府作为社会公权的行使者,是全体社会公众的当然代表,更应视为体育管理体制改革的最重要外部推动力,其必然通过强制性的体制改革与职能转变来引领体育制度创新,摆正体育发展的轨迹^[9]。中央政府在取消商业性体育赛事行政审批这一制度变迁中,不但充当裁判员的角色,而且也将在制度变迁中获益:我国商业性体育赛事行政审批取消代表着进入管制的消失,进入商业性体育赛事市场的企业将增多,商业性体育赛事产品会增加,在满足广大人民群众不断增长的体育赛事观赏需求的同时,也拉动了相关产业的发展,将推动我国经济转型升级,总体上将获得更大的经济效益和社会效益,因此中央政府在制度变迁中具有主动性与积极性,实际上也发挥了决定性作用。同时,商业性体育赛事产品消费者也是推动取消审批权的制度变迁的利益集团。

从经济学角度看,行政权力具有经济价值的功能

属性,甚至其价格也是可以计算出来的。作为简政放权改革的对象,行政审批制度改革究其实质是对审批部门原有权益的侵蚀,是要求审批部门对不合理的既得利益的放弃^[10]。这使得具有“操控市场惯性”(路径依赖)和“父爱情怀”的行政审批部门不愿意放弃审批权力。因此,体育行政部门等原商业性体育赛事行政审批的各级主管机构在这一改革过程中也成为制度变迁中的利益集团。

“制度非中性”意味着同一个制度或其变迁给不同的利益集团带来的利益和影响是不同的,这迫使利益集团为了自身集团利益参与制度变迁过程。《人民日报》的一则报道形象刻画了商业性体育赛事行政审批取消后不同利益集团的表现:(2014年)9月3日,国务院关于“取消商业性和群众性体育赛事审批”的消息一经公开,就在体育界内外引起震动。一边,民间办赛力量奔走相告,认为体育演出市场的春天即将到来;而另一边,国家体育总局在巨大的震动之中却一片沉寂,对突如其来的变化讳莫如深^[11]。体现了改革过程中的“制度非中性”。

正是以上多方利益集团的一系列博弈过程推动了商业性体育赛事行政审批的制度变迁。制度变迁是一个循序渐进的演变过程,主要包括僵滞阶段、创新阶段和均衡阶段。目前商业性体育赛事制度变迁正处于创新阶段,是新的管理制度取代旧的管理制度并得到日益广泛认可的阶段,还需要继续改革与完善。一旦各个利益集团就制度收益达成新的均势,这一阶段的制度变迁就达到了暂时的制度均衡(当然,当期的制度均衡只是下一次制度变迁的起始点,制度变迁是一个周而复始的变化过程)。因此行政审批制度的取消并不代表已经实现了真正的制度均衡,从国家和广大消费者利益角度考虑,取消行政审批后,商业性体育赛事市场秩序必须得到监管与维护,同时为办赛企业等市场主体提供服务,必须建立新的制度体系才能最终达成制度均衡。正是因为制度变迁是多方利益集团博弈的过程,因此在商业性体育赛事管理制度变革的过程中必须听取多方面意见,以实现制度创新过程中的公开、公正,达成最广泛的共识,实现新制度的顺利推广,把国家的政策用好用足。

商业性体育赛事行政审批制度变革源于制度不均衡,来源于各个利益集团之间的博弈,那么该制度变迁的影响因素都有哪些呢?

3.3 我国商业性体育赛事行政审批制度取消的影响因素——制度供给需求视角

在微观经济领域,商品有供求规律。制度作为一种公共产品,同样有自己的供求规律。最早对制度变

迁进行供求分析的是舒尔茨,在1968年《制度与人的经济价值的不断提高》一文中,他明确提出了“制度需求、制度供给、制度供求分析”等概念,并将它们引入到制度变迁分析中。我国著名经济学家林毅夫(1989)指出,制度能够提供有用的服务,制度选择及制度变迁可以用“需求—供给”这一经典理论框架进行分析。戴维·菲尼有关制度变迁供求分析框架比较成熟,因此,以戴维·菲尼的相关理论作为本部分的分析框架。

戴维·菲尼认为影响制度需求的主要因素有:产品和要素相对价格、宪法秩序、技术和市场规模等。其中的宪法作为最基本的规则,其变化会深刻影响建立新制度的预期收益和成本,从而影响对制度的需求^[12]。我国宪法明确提出“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展,并对非公有制经济依法实行监督和管理”。以宪法为核心构成的制度体系对非公有制经济的保护、鼓励与支持增加了商业性体育赛事企业利益集团制度需求的强度与能量,并由此转化为激发体育市场主体活力的体育行政管理体制改革的具体措施。其次,商业性体育赛事产业由于电视与新媒体技术的改进创新,大大增加了市场主体的收益,因此也增加了他们对制度变迁的需求强度,希望政府放宽赛事转播权限制,并取消体育赛事行政审批制度,从而获得更多利润。商业性体育赛事制度变迁需求的影响因素是综合性的。

新制度的供给者(这里主要指政府)在制度变迁收益大于成本的前提下,可能会推动制度变迁发生。戴维·菲尼认为,影响制度供给的主要因素有:宪法秩序、制度设计成本、实施新制度安排的预期成本、社会科学知识的积累与进步、现有的制度安排、规范性行为准则和顶层决策者的净利益等^[13]。作为制定规则的规则,宪法秩序影响几乎所有的制度变迁,是制度变迁的框架,影响着制度供给;新制度的设计与实施成本过高将会影响新制度的供给,而取消商业性体育赛事审批制度并不会产生过高的制度设计与实施成本,或者说其成本要远远小于其收益;拉坦曾断言,拥有的社会科学知识越多,设计和实施制度变迁就会干得越好,而有关政府行政管理体制改革、体育赛事市场秩序监管与维护等领域的社会科学知识储备越多,新的制度安排可供选择的就越大,就越容易增加制度供给,相关制度变迁就更容易推进,因此商业性体育赛事管理体制改革需要各领域社会科学工作者积极参与相关科学研究工作,进行制度设计,献言献策;路径依赖和自我强化机制决定了现有的制度安排会制约新制度的供给,因此,制度供给者的顶层设计将大大降低现有制度

安排的阻碍,推进制度变迁;顶层决策者对制度安排的供给影响极大,如果决策者的效益和成本与社会效益和成本相一致,就能推进积极的制度安排的变迁^[14],在商业性体育赛事行政审批制度取消这一制度变迁过程中,我国政府作为制度供给者,基于坚定的改革决心和增加总体社会效益与经济效益的考虑,乐于推进该制度变迁的发生。

在以上这些影响制度需求和供给的要素的共同作用下,我国商业性体育赛事审批取消的制度变迁得以持续推进,并将最终实现新的制度均衡。

3.4 我国商业性体育赛事行政审批制度长期存在的原因——转型陷阱视角

改革之初我们提出“摸着石头过河”是为了摸经验摸规律,“摸石头”是为了“过河”,但是很多处于摸索经验阶段所采取的管理模式和管理手段却由此定型下来,改革不再推进。有人称之为“摸石头摸上瘾了,却连河也不想过了”,这种现象即为转型陷阱。

转型陷阱(Transition Trap)指在变革和转型的过程中形成的既得利益格局阻止进一步变革的过程,要求维持现状,希望将某些具有过渡性特征的体制因素定型化,并由此导致经济社会发展的畸形化和经济社会问题的不断积累。对于一个正处于社会转型过程中的国家来说,特别需要警惕的就是这种“转型陷阱”。尤其是在一个以渐进式改革实现社会转型的国家中,陷入“转型陷阱”的可能性会大大增加^[15]。在体育管理体制领域同样存在转型陷阱问题。

具体到商业性体育赛事领域,20世纪90年代,我国商业性体育赛事市场出现一些经营乱象甚至违法现象,因此体育行政部门采取行政审批这样一种事前管理的形式限制不利于公共利益的行为,防止公民和法人对权利和自由的滥用,客观上减少了进入市场的企业数量和市场乱象,降低了监管难度。这是改革开放初期体育产业市场管控的一种手段和形式,但是却不是最终和最好的制度安排——对商业性体育赛事市场秩序的监管与维护应该以法律为基础,体育行政部门通过依法行政监管好和维护好市场秩序。因此,商业性体育赛事行政审批制度原本应该是暂时性和过渡性的,是在渐进式改革(或者渐进式制度变迁)过程中市场监管法律法规还没有完备情况下的一种权宜之计,但是这个制度却持续了20年之久。究其原因,一是因为当时相关市场监管制度没有及时建立与完善,行政审批制度作为一种管理制度持续地实际发挥着一定作用;二是因为行政审批制度改革在推进过程中遇到了来自体制内的阻力,权力异化导致了从思想认识到具体推进实施过程中的重重障碍。这些都在客观上

造成了行政审批制度这种具有过渡性特征的管制措施定型化,最终形成商业性体育赛事治理体制改革中的转型陷阱。

在商业性体育赛事管理改革进程中的任意一点上,都面临着三种选择:倒退、停滞不前和继续向前,无疑,目前我们的管理制度还不完善,因此必须跳出转型陷阱,深化改革,持续向前,最终完成制度变迁,实现制度均衡。要跳出“转型陷阱”,关键在于打破既得利益格局,必须依靠政府顶层设计下的管理体制与法制建设,以及市场力量和社会力量发育成熟后形成的制衡力量。

4 对后续改革的思考

制度在社会中具有更为基础性的作用,它们是决定长期经济绩效的根本因素^[16]。制度变迁的方向和趋势应该是持续降低交易成本和构造激励结构,这也是我国商业性体育赛事后续改革中的方向和趋势。同时有效实施商业性体育赛事多元治理,加强商业性体育赛事领域社会性管制,维护好消费者和生产者的利益。

持续降低商业性体育赛事交易成本。交易的效率就是经济运行的效率,交易费用越低则经济活动的效率就越高,因此,交易费用最小的制度就是最有效的制度^[17]。持续降低交易费用,不断激发市场活力,推动经济体制改革,这也是多年来我国行政管理体制改革的重要目标之一。商业性体育赛事管理未来的制度变迁应该有利于持续降低交易成本,破除阻碍商业性体育赛事健康发展的一切思想和体制障碍。因此,在行政审批取消后商业性体育赛事管理制度的变革与创新中应该遵循中央政府提出的“简政放权、放管结合、优化服务”的要求继续推进,不断降低交易成本,使商业性体育赛事产业生产潜力得到进一步挖掘。如我国目前正在推进的社会诚信建设,就能够在商业性体育赛事市场领域弥补信息不对称,减少机会主义行为的发生,最终降低整个行业与市场的交易费用。

有效保护商业性体育赛事产权。没有产权的社会将会是资源配置绝对低效甚至是无效的社会(科斯)。没有产权带来的高不确定性促使人们采取竭泽而渔的生产和交易方式,不利于行业和健康的发展与稳定。产权制度从微观到宏观对所有的经济行为产生影响,从而影响经济发展绩效。商业性体育赛事领域产权的界定与保护将减少不确定性和交易费用,构造激励结构,激发体育赛事产业投资主体持续的积极性,这就需要国家权力机关和司法机关建立和维护保护体育赛事领域各类产权的法律制度。诸如体育赛事产权、

体育赛事转播权等产权的保护工作亟需开展,这是鼓励我国商业性体育赛事市场健康发展的重要手段。

加强商业性体育赛事领域社会性管制。行政审批是一种经济性管制,商业性体育赛事行政审批取消维护和增长了商业性体育赛事企业这个利益集团的集团利益。行政审批的取消同时也使商业性体育赛事数量逐年增长,猝死、受伤、欠薪、假球等损害消费者和生产者生命安全、身体健康、消费权益的市场失灵现象越来越多,因此,必须在下一步改革中有效实施社会性管制,切实维护好消费者和生产者利益,这既是“全民健身”国家战略的需要,也是“以人民为中心”的发展思想的表现。

实现商业性体育赛事多元治理。商业性体育赛事行政审批取消后,办赛主体和赛事数量迅速增长,而政府机构执法力量有限,市场主体数量多、分布广、流动性大,违法犯罪行为比较隐蔽,花样繁多,单纯依靠政府力量无法实现对市场主体的有效监管^[18]。因此必须“加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的商业性体育赛事治理体系,构建该领域“共建共治共享”的治理格局。

在某种意义上可以说,制度变迁没有终极目标,改革不能中止^[19]。从历史和现实我们可以看到,无论是商业性体育赛事行政审批的设立还是取消,在带来正面效益的同时也都带来了一定的负面作用,这也是我们需要不断进行改革的原因,也是制度由“不均衡”走向“均衡”再走向“不均衡”的螺旋式上升规律的表现。改革永远在路上说明了持续制度变迁的必要性。我们必须持续推进商业性体育赛事的制度变迁,不断释放改革红利。

参考文献:

- [1] 杨德才.新制度经济学[M].北京:中国人民大学出版社,2015:234.
- [2] 卢现祥.西方新制度经济学[M].北京:中国发展出版社,1996:154.
- [3] R. 科斯, A·阿尔钦, D. 诺斯, 等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[M]. 上海:三联书店,上海人民出版社,1994:297,271—272.
- [4] 青木昌彦.比较制度分析[M].上海:上海远东出版社,2001:2.
- [5] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德,小 G. 宾厄姆·鲍威尔.比较政治学——体系、过程和政策[M]. 曹沛霖,等,译.北京:东方出版社,2007:180.
- [6] 谈中央政治局四个多月来的主要工作及今后进一步贯彻十三大精神的思路与布局[N]. 人民日报,1987-03-21.

(下转第 103 页)

- Ski (FIS)[DB/OL]. [2018-03-09]. <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared Documents/2090.pdf>.
- [23] Arbitration CAS 2015/A/3880 FC Steaua Bucuresti v. Gabriel Muresan[DB/OL]. [2018-03-09]. <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared Documents/3880.pdf>.
- [24] R. Jake Locklear. Arbitration in Olympic Disputes; Should Arbitrators Review the Field of Play Decisions of Officials[J]. Texas Review Entertainment & Sports Law, 4(1): 215.
- [25] R. Jake Locklear. Arbitration in Olympic Disputes; Should Arbitrators Review the Field of Play Decisions of Officials[J]. Texas Review Entertainment & Sports Law, 4(1): 214-215.
- [26] Arbitration CAS 2001/A/354 Irish Hockey Association (IHA)/Lithuanian Hockey Federation (LHF) and International Hockey Federation (FIH) and Arbitration CAS 2001/A/355 Lithuanian Hockey Federation (LHF)/International Hockey Federation (FIH)[DB/OL]. [2018-03-09]. <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared Documents/354.pdf>.
- [27] Arbitration CAS ad hoc Division (O. G. Sydney) 00/012 Rumyana Dimitrova Neykova /International Rowing Federation (FISA) and International Olympic Committee (IOC) [DB/OL]. [2018-03-09]. <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared Documents/OG 00-012.pdf>.
- [28] Mary Pilon, Andrew Lehren, Stephanie Gosk, Emily Siegel, Kenzi Abou-Sabe. Think Olympic Figure Skating Judges are Biased? The Data Says They Might Be[EB/OL]. [2018-03-12]. <https://www.nbcnews.com/storyline/winter-olympics-2018/think-olympic-figure-skating-judges-are-biased-data-says-they-n844886>.
- [29] Chris Estrada. International Skating Union Issues Statement on Judging System[EB/OL]. [2018-03-12]. <http://olympics.nbcsports.com/2014/02/21/international-skating-union-issues-statement-on-judging-system/related/>.
- [30] Arbitration CAS ad hoc Division (O. G. Salt Lake City) 02/007, Korean Olympic Committee (KOC) / International Skating Union (ISU)[DB/OL]. [2018-03-10]. <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared Documents/OG 02-007.pdf>.
- [31] Maidle Oliveau. Paul Hamm Wins Fight to Keep His Gold Medal — An American Arbitrator on the Court of Arbitration for Sport Explains How It All Works[J]. Entertainment and Sports Lawyer, 2004, 22(3): 25.

(上接第 112 页)

- [7] 胡宁生. 国家治理现代化: 政府、市场和社会新型协同互动[J]. 南京社会科学, 2014(1): 82.
- [8] R. 科斯等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[M]. 上海: 三联书店, 上海人民出版社, 1994: 271-272.
- [9] 陈洪. 我国体育制度变迁的阻力与突破[J]. 武汉体育学院学报, 2013, 47(3): 17.
- [10] 艾琳, 王刚. 行政审批制度改革探究[M]. 北京: 人民出版社, 2015: 195, 67.
- [11] 腾讯体育. 人民日报: 取消赛事审批超出总局改革构想[EB/OL]. [2016-11-30]. <http://sports.qq.com/a/20140904/021813.htm>.
- [12] [13] V. 奥斯特罗姆等. 制度分析与发展的反思[M]. 王诚, 等, 译. 北京: 商务印书馆, 1992: 139-141.
- [14] 胡乐明, 刘刚. 新制度经济学原理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2014: 204.
- [15] 清华大学凯风发展研究院社会进步研究所, 清华大学社会学系社会发展研究课题组. “中等收入陷阱”还是“转型陷阱”? [J]. 开放时代, 2012(3): 126-127.
- [16] 道格拉斯·诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行, 译. 上海: 格致出版社, 上海三联书店, 上海人民出版社, 2008: 147.
- [17] 奥利弗·E·威廉姆森. 资本主义经济制度[M]. 段毅才, 等, 译. 北京: 商务印书馆, 2002: 42-43.
- [18] 从市场监管走向市场治理[EB/OL]. [2016-11-30]. <http://theory.people.com.cn/n/2015/1029/c40531-27753296.html>.
- [19] 王军, 邹广平, 石先进. 制度变迁对中国经济增长的影响——基于 VAR 模型的实证研究[J]. 中国工业经济, 2013(6): 73.