

·探索与争鸣·

制度创新与制度变迁

——对中国竞技体育体制改革的新制度经济学分析

张新萍

(中山大学 教育学院体育系, 广东 广州 510275)

摘 要: 运用新制度经济学相关理论对中国竞技体育体制改革进行分析, 认为竞技体育体制改革实质上是一种制度变迁; 制度变迁的主体是各利益集团; 制度变迁的动力来自各利益集团的博弈; 实现竞技体育制度创新要打破“路径依赖”, 将诱致性制度变迁与强制性制度变迁相结合推进制度变迁。

关 键 词: 竞技体育体制; 制度变迁; 制度创新; 新制度经济学

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2007)01-0005-04

Institutional innovation and institutional transition

——An analysis of institutional reform of competitive sports in China from the perspective of new institutional economics

ZHANG Xin-ping

(Department of Physical Education, SUN Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: By employing relevant theories in new institutional economics, the author analyzed institutional reform of competitive sports in China, and drew the following conclusions: Institutional reform of competitive sports in China is essentially a sort of institutional transition; the main body of institutional transition is various interest groups; the driving force of institutional transition comes from the gaming between various interest groups; in order to realize institutional innovation of competitive sports, we should overcome “path-dependency”, and should combine inductive institutional transition with compulsive institutional transition to boost institutional transition.

Key words: competitive sports institution; institutional transition; institutional innovation; new institutional economics

新制度经济学把制度作为经济变革的一种内生性变量, 注重研究主体的利益动机。20世纪90年代以来, 新制度经济学理论与分析方法被广泛应用于社会科学的各个领域, 该理论以其清晰的逻辑线索、新颖的框架结构, 以及在某些方面对现实所做的令人信服的解释受到了我国经济学家、社会学家和历史学家的青睐, 并很快地把它应用到我国具体改革的理论与实践中去^{[1]45}。本研究试图从新制度经济学相关理论角度, 对中国竞技体育制度变迁的主体、变迁的动力和变迁路径进行分析。

1 竞技体育体制改革实质是一个制度变迁的过程

1.1 制度、制度变迁和竞技体育体制

新制度经济学家诺思^[2]认为制度是“一个社会的游戏规

则, 是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约”, 包括正式制度和非正式制度, 正式制度是指由一定的组织机构公开发布和实施的行为规则; 非正式制度指人们在社会生活中约定俗成、共同恪守的行为准则, 包括价值信念、风俗习惯、道德伦理、意识形态等。他将制度分为制度安排和制度环境两个层次, 制度安排是指某一特定类型活动和关系的行为准则, 制度环境是一个社会中各种制度安排的总和, 也称制度结构。

新制度经济学将制度和制度变迁纳入新古典供求分析框架, 认为制度变迁是从制度供求不均衡到制度供求均衡的过程或结果。所谓制度均衡, 就是制度需求与制度供给相一致, 意味着人们选择了净效益最大的制度, 无论怎样改变现存制度都不会为改革者带来附加的利益, 但制度均衡是暂时

的,由于制度选择集合的改变、技术改变、制度服务的需求改变和其它制度安排的改变等的原因,制度均衡迟早会打破。制度均衡的打破就是制度的非均衡状态,是制度需求与制度供给的不一致,如制度供给不足或过剩,也意味着出现了在现行制度安排下无法获得的获利机会,人们为了捕捉这种新的盈利机会,就力图改变原有的制度,选择一种新的更有效的制度,这就是制度变迁。

制度变迁理论的另一逻辑起点从制度效率来探讨制度变迁。制度变迁是指制度的替代、转换与变换的过程,变迁的动因是寻求高效率的制度。诺思从历史演变的角度说明了制度与效率的关系,制度变迁就是一个效率更高的制度对一种相对低效率制度的替代过程和交换过程,诺思^[3]认为它指的是“能够使制度创新者获得追加或额外利益的对现存制度的变革”,这种“追加或额外收益”也被称为“潜在利润”,来源于规模经济、外部性、风险和市场失灵导致的交易费用,当潜在利润在现有的制度安排下无法通过内在化实现时,相关制度主体为了获取潜在利润,就会试图克服种种障碍,变更旧的制度,创建新的制度,完成一个制度变迁的过程。制度变迁理论极大地丰富了人们对于制度和制度变革的认识。

虽然竞技体育体制的概念存在着一定的模糊性,但无疑竞技体育体制是制度中的一种。一些对竞技体育体制的定义套用了体育体制的定义,“竞技体育体制是指国家组织、管理竞技体育的各种机构、各项制度和准则的总称。主要包括3个组成部分:一、各种行政组成机构,即各级体育行政、事业机构;二是各级机构的职责、权利、利益的划分,以及处理他们之间相互关系的准则;三是各项具体的管理制度”^[4]。另外一个比较集中的描述方式是:“竞技体育体制是与我国计划经济相一致的高度集权的专业体育组织管理体系,它是我国竞技体育良好运行的保障”^[5]。竞技体育属于国家上层建筑之一,它代表着一国或是一个地区某些社会集团或是所有社会集团的利益,因此其管理体制也实际上是社会集团在竞技体育领域中权利和利益分配的结果。

1.2 竞技体育制度变迁过程回顾

中国竞技体育制度变迁具有复杂性、长期性、渐进性和滞后性。“文革”结束后的改革开放之初,中国体育改革重点是恢复在1952年就初露端倪、1965年已相当完善的竞技体育举国体制^[6],为了凸现体育的政治功能,确定了“普及和提高相结合的前提下,侧重抓提高”的方针政策,并在此基础上进一步强化了竞技体育的政府垄断体制。即使在改革的酝酿阶段,体育改革的思路还是走以往“国家集中办体育,竞技体育优先超前发展”的老路。

在20世纪80年代到90年代中期的体育改革摸索期,提出了“以革命化为灵魂,以社会化和科学化两翼”的所谓改革指导思想。但由于体制改革的内在动力不足,改革目标不明确,只是在社会改革大潮推动下对旧体制做了些缝缝补

补的工作,如提出恢复、发展行业体协和基层体协,鼓励有条件的行业、基层和其他集体试办体育俱乐部;调整运动项目布局,突出奥运会项目和单项金牌数较多的运动项目;加强竞争机制,推行教练聘任制、主教练负责制、实行目标管理,试行承包责任制等等。

1993~1998年,体育改革全面开花,取得了阶段性的成功,1995年将“国家推进体育管理体制。国家鼓励企业事业组织、社会团体和公民兴办和支持体育事业”写进了《体育法》。90年代初,社会主义市场经济体制的确立为体育改革确定了目标和方向,于是,以足球为突破口的体育改革拉开了序幕,陆续成立的20多家运动项目管理中心被赋予了“社会化”的称号。在市场经济体制改革推动下,竞技体育体制内新生的利益集团出现,新的利益格局显现。

由于渐进改革的保守和不彻底,1999年之后,体育改革陷入双轨制带来的各种责、权、利的纠缠中,难以有新的作为。而2001年申奥成功,既为中国体育改革与发展带来新的契机,又为体育改革提供了继续保守渐进的借口,成功举办2008年北京奥运会成为现阶段最重要的任务,作为成功举办的重要标志之一,竞技体育成绩的保持与提高将是北京奥运会前体育总局的首要任务,因此,在近几届奥运会中国以“举国体制”保障取得竞技体育的辉煌胜利后,无人敢在这一特殊时期提出改革中国竞技体育的“举国体制”。至今,中国体育改革中的核心——国家独立操办的“垄断的”竞技体育体制仍然未能有丝毫撼动。

通过对中国竞技体育制度变迁的回顾,我们可以看到随着社会的发展,对大部分利益主体,尤其是新生利益集团来说,现行制度是一个管理效率低下、人为障碍重重、破坏公平竞争原则、无法保障利益均衡的“失效”的制度,急需创新出一个高效、公平、协调的制度,但由于长期以来形成的观念和既得利益集团的人为阻力,竞技体育制度变迁还需要很长的过程。

2 竞技体育制度变迁的主体是利益集团

我国竞技体育制度创新的主体,按其性质和在竞技体育制度创新过程中的不同功能可划分为4大主体,即人民群众、政府、非政府公共组织、企业(俱乐部和体育产业相关企业)等。而各利益主体形成的利益集团在一个错综复杂的利益结构中相互博弈,对制度变迁起着推动或阻滞的作用。

2.1 政府是竞技体育制度变迁的绝对主体

政府是体制改革的主体,在整个制度变迁过程中,政府应该是最主要的、最大的制度供给者和制度变迁路径选择的决策者。政府应从自己的理性出发,考虑到本国的经济、政治与文化等方面的正规不正规的约束,制定符合我国国情的制度。在制度的变迁过程中,制度是一种公共产品,由于政府垄断了国家的所有权力,因此,政府就能强制地实施制度

变迁,并且这种强制性的实施有一定的规模效益。从我国已走过的十几年的改革历程看,不论是强制性的制度变迁,还是诱致性制度变迁,都必须通过政府的强制推广才能得以实施,这也就是说,政府在制度变迁中具有其他任何行为主体所不具有的优势^[1139-141]。

我国竞技体育体制改革也不例外,从20世纪50年代开始实施的“举国体制”实质上就是“政府垄断体制”,竞技体育经费大部分来自政府,政府体育部门掌握体育资源、依靠行政命令支配体育资源,将奥运金牌作为“公共产品”提供给公众,以此获得财政的支持。当这种行政垄断体制遭遇市场经济而引发了诸多矛盾后,竞技体育的政府垄断体制改革势在必行,但由于政府的权威性和垄断性,作为竞技体育体制改革绝对主体,下一步的改革还是要取决于政府的决策。

2.2 体育组织和个人是竞技体育制度变迁的相关主体

社会个体或体育组织是竞技体育制度创新的主体。由于竞技体育制度创新是一个公共选择的过程,所以它往往是由不同主体联合行动的结果。李艳翎等^[7]指出“竞技体育的利益主体指的是参与竞技活动的竞争、欣赏和管理的个人、集体和社会组织”。“竞技体育的主体结构由纵向利益体系和单位集合的横向利益体系构成。主体的纵向利益体系由个人、集体和国家构成;主体的横向利益体系由部门之间、行业之间、地区之间等组成,是一种平行关系”。许永刚等^[8]提出我国竞技体育制度变迁受到个人和组织(如政治性团体:主要是行政管理机构;经济性团体:公司企业等商界组织;社会性团体:包括俱乐部、协会等组织)、制度需求、制度供给、宏观制度环境及制度的费用、收益等主要因素的影响,这些因素的变化会导致我国竞技体育制度的不均衡,并发生制度的变迁。在市场经济体制下,我国的利益格局发生深刻性变化,出现国家利益、集体利益、个人利益并存的局面,产生了中央政府、地方政府部门、各类企业、个人各个相互独立的经济主体。在竞技体育体制中也就产生了个人、体育社团和协会、体育企业和俱乐部、政府等多个利益主体,多个利益集团构成的多元利益格局为竞技体育制度变迁提供了多个主体,这也为通过利益博弈推进制度变迁奠定基础。

3 竞技体育利益集团的博弈为制度变迁提供动力

一种制度安排形式,对应一种稳定的利益分配格局,但这种格局只是表明各利益主体的相对均衡^[9]。当外界环境变化时,利益构成和权重就会发生变化,从而使原有的制度安排不利于新兴利益群体,那么他们就有充足的动机打碎原有框架,一项制度创新就发生了。所以竞技体育利益分配、利益冲突以及对冲突的解决,主宰着竞技体育制度创新的过程和命运。诺思认为制度变迁的原因是制度失衡,竞技体育制度的不均衡是指现行的竞技体育制度不再是一个可供挑选的制度集中最有效的一个,即当存在一个能给任何个人或

个人的团体带来额外收益的新竞技体育制度,竞技体育制度不均衡便诱发了我国竞技体育的制度变迁^[8]。探讨制度失衡的深层原因又源自利益的不均衡,由于各个利益集团间的均衡被打破,在博弈中产生了新的利益均衡,为了保障这个均衡的利益格局,作为变迁绝对主体的权威者就要提出新的制度,并利用其权威推行该制度,完成制度变迁的过程。

当前,随着竞技体育的社会化和产业化发展,我国竞技体育利益集团间的格局已经有所变化,社会性竞技体育和企业竞技体育集团在发展,原有的政府垄断体制已经阻碍了新生利益集团的发展,项目管理中心对社会力量办竞技体育赛事的“卡、拿、要”,体育彩票公益金流失对广大彩民善行的损毁、职业俱乐部和“半官半民”的足协之间的争斗都说明了处于强势利益集团和力量不断壮大的弱势利益集团之间的博弈,而博弈的结果将直接或间接地推动竞技体育制度的变迁。因此我国竞技体育体制改革的本质特征可以归结为——在现象上表现为政府主导型制度变迁,而本质上是相关制度主体之间利益冲突与平衡的博弈结果。

4 竞技体育制度变迁的目标与路径

4.1 制度创新——竞技体育制度变迁的目标

制度创新是竞技体育制度变迁的目标。人类社会总是不停地发展变化,制度也是如此不断地变迁,制度变迁一般是指制度规范的变化过程。“变化”,即是事物的矛盾运动,可能有两种情况,一种是发展,一种是衰亡。制度变迁亦是如此,而只有那些与先进生产力发展方向相一致的正向的、积极进步和有效率的制度变迁,才能称为制度创新。制度创新一般可定义为,制度创新主体为实现一定的价值目标而进行合乎生产力发展要求的完善现有制度或制定新制度的创造性活动。制度创新主要包括对现存的制度理论的更新、制度规则的变革、制度组织的调整、制度设备的改进,或对全新的制度的科学合理构建^[10]。制度创新与社会进步相一致,是社会规范的前进运动、优胜劣汰和积极发展,是一种价值判断,在国家基本制度不发生根本改变的情况下,对某些具体制度安排的改进、完善、健全,它的进行一般是渐进式的、程序化的和经常化的。竞技体育体制的制度创新就是要改革效率不高、不适应社会发展的、不利于竞技体育发展的旧体制,创新出一个更高效、更自主、能吸引更多社会资源,促进竞技体育良性协调发展的体制。

4.2 竞技体育制度变迁路径——诱致性制度变迁与强制性制度变迁相结合

与制度供求均衡相对应,新制度经济学把制度变迁的方式分成两类——需求诱致型制度变迁和供给主导型制度变迁^[11]。林毅夫吸收诺思和拉坦等人的研究成果,用“需求—供给”这一经典的理论来对诱致性制度变迁与强制性制度变迁进行全面的分析。他认为诱致性制度变迁指的是现行制度

安排的变更或替代,或者新制度安排的创造,是由一群(个)人在响应获利机会时自发倡导、组织和实施的,表现为赢利性、自发性和渐进性。强制性制度变迁是由国家或政府主导实施的制度变迁,是由政府命令和法律引入实现的。

改革之初,中国主要推行自上而下的改革,但从当前改革看,自上而下的强制性改革已经受阻,中国体育改革的阻力主要来自既得利益者和体育改革措施的制定者。根据公共选择理论,政府官员也是追求个人利益最大化的“经济人”,它总是根据自己对公共利益的理解来制定公共政策,因而也未必代表真正的公共利益。中国体育改革也是如此,在体育体制改革方面,体育总局和其下属单位在制定改革措施想方设法地保护自己利益,对体育资源进行垄断,不愿将手中的权利让渡给社团和协会,破坏了公平竞争的市场规则。因而,建立新体制的改革措施难以落到实处。今后体育体制改革的突破必须是将自上而下的政府主导的体育改革和自下而上社会选择的体育改革结合,对于体育领域中“行政垄断的体育部门”的改革则需要更高层次的政府机构推进改革。在竞技体育多元的利益博弈格局下,既要发挥体制内的利益团体,也就是体育总局和各运动项目管理中心的改革动力,又要从体制外的利益团体,也就是运动协会、职业俱乐部和个人等寻求改革动力。将体制内与体制外改革结合,诱致性制度变迁与强制性制度变迁相结合,促进体育改革。

4.3 竞技体育制度变迁的路径依赖及突破

根据新制度经济学理论,有效率的制度并不能自然地为自己开辟道路,文化传统、信仰体系等都是根本性的制约因素,面对社会存在的问题,某种偶然的机会有可能会导致一种解决办法,当这种办法流行起来,就会在这一既定方向上自我强化,人们过去做出的选择决定了他们现在可能的选择,这就是制度变迁的“路径依赖”性。沿着既定的路径,经济、政治制度的变迁可能进入良性循环的轨迹而迅速优化,也可能顺着原来的错误往下滑或者被锁定在某种低效率状态之下。一旦进入了锁定状态,要改变就会变得十分困难,往往要依靠政权的力量或者借助外力来推动变革。

我国竞技体育制度变迁同样存在“路径依赖”,自从 20 世纪 50 年代在计划经济时代选择了“举国体制”这一政府垄断的制度后,这种制度有效地提高了部分奥运项目的成绩,达到了“奥运争光”的目标,但随着市场经济体制的确立以及社会变迁带来的深刻变革,竞技体育所处的社会文化环境发生了改变,竞技体育自身的发展目标也应有所转变,竞技体育单一的政治利益格局被多个利益主体构成的多元利益格局取代,竞技体育的政府垄断体制已经不适应竞技体育的外部环境,也不利于竞技体育的全面、协调、可持续发展,但由于长期以来的惯性思维,对这种旧体制的“路径依赖”也成为竞技体育制度创新的最大障碍。

突破这种“路径依赖”的途径是培育体制外的利益集团,

增强其竞争力量,重设博弈格局。追求利益最大化利益集团总是力图在给定的制度约束条件下,谋求对自己最为有利的制度安排和权利界定。一旦行为人发现制度不均衡,就会产生制度变迁的需要。这种需要能否转变为新的制度安排,取决于赞同、支持和推动这种制度变迁的行为主体集合与其他利益主体的力量对比是否处于优势地位,如果力量优势明显,则原有的制度安排和权利界定将被新的所替代,最后使国家通过公共政策以法律等形式确立有利于占有支配地位的行为主体的制度安排和产权规则,获取在原有的制度结构下不能获取的额外收益,从而完成制度变迁。

目前我国竞技体育依然是“体育局中心”格局,尽管已出现了一些体育企业和社会组织,但都太“势单力薄”,无法与拥有竞技体育资源垄断权的政府进行公平竞争。竞争与博弈是生成好制度的环境,竞争是一个优胜劣汰的过程,没有竞争就没有系统的自我完善动力,缺乏自我完善机制就会出现投资的低效率或无效率状态。因此,必须培育竞技体育的市场,扶植更多的利益集团,鼓励体制外的利益集团与政府体育部门竞争。国家应以积极的态度鼓励、扶持已有的和正在形成的创新集团,从体制外培育新的制度形式,打破原有的一个中心的格局,开拓社会办竞技体育的途径,形成竞技体育体制改革的制度竞争环境,诱发博弈,以此为突破口推进竞技体育制度创新与制度变迁,以制度创新突破竞技体育改革瓶颈,确保竞技体育的可持续发展。

参考文献:

- [1] 李军林.制度变迁的路径分析——一种博弈理论框架及其应用[M].北京:经济科学出版社,2002.
- [2] 道格拉斯·诺思[美].经济史中的结构与变迁[M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994:3.
- [3] 道格拉斯·诺思[美].制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:上海三联书店,1994:115.
- [4] 何强.建国以来我国竞技体育体制改革的历史探究[D].成都:西南师范大学,2005.
- [5] 邹国防.我国竞技体育体制改革时期的制度需求与制度供给[D].兰州:西北师范大学,2004.
- [6] 谭华.“普及与提高相结合”方针与奥运战略思想基础的形成[J].四川体育科学,1994(4):1-4.
- [7] 李艳翎,郑吾真.中国竞技体育的利益分析[J].体育科学,2000,20(5):15-18.
- [8] 许永刚,王恒同.中国竞技体育制度变迁的障碍性因素分析[J].广州体育学院学报,2004,24(2):1-4.
- [9] 申治安.公共管理制度创新[D].郑州:郑州大学,2005.
- [10] 王忠武.制度创新论纲[J].文史哲,1995(4):13.
- [11] R·科斯,A·阿尔钦,D·诺思,等.财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[C].上海:上海三联出版社,1994:119.

[编辑:李寿荣]