

# 公共体育场馆经营权改革后公共体育服务存在问题及对策

方雪默<sup>1</sup>, 陈元欣<sup>1, 2</sup>

(1.华中师范大学 体育学院, 湖北 武汉 430079; 2.华中师范大学 国家体育产业研究基地, 湖北 武汉 430079)

**摘 要:** 对公共体育场馆经营权改革后公共体育服务现存问题及形成原因进行研究。目前存在服务收费过高、服务时间不合理、场馆保障条件较差、服务内容单一、服务可获取性低等问题。问题原因主要包括对公益性开放存在认识误区、缺乏公众需求表达和决策参与渠道、合同设计存在缺陷且合同管理能力有待提高、场馆公共体育服务标准尚不完善、财政补助政策不合理且政府购买制度不完善、政府监管职能弱化甚至缺失、专业场馆运营主体缺乏等。提出准确把握场馆公益属性、对公众需求进行有效感知并建立广泛参与的合作治理机制、规范合同设计、完善服务标准、健全政府购买制度、加强政府监管、积极培育专业运营主体等对策。

**关 键 词:** 公共体育服务; 公共体育场馆; 经营权改革; 政府监管

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2020)03-0032-07

## Problems existing in public sports services after public sports venue management right reform and their countermeasures

FANG Xue-mo<sup>1</sup>, CHEN Yuan-xin<sup>1, 2</sup>

(1.School of Physical Education, Central China Normal University, Wuhan 430079, China;

2.National Sports Industry Research Base of Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

**Abstract:** The authors studied the problems existing in venue public sports services after public sports venue management right reform and their causes. At present, there are practical problems such as too high service charges, irrational service times, poor venue assurance conditions, undiversified service contents, low service availability, etc. Problem causes mainly include the misunderstanding of public welfare opening, the lack of public need expression and decision-making participation channels, contract design having defects and contract management ability needing to be improved, venue public sports service standards having not been perfected yet, irrational fiscal subsidy policies and unperfected government purchase system, weakened or even missing government supervision functions, the lack of professional venue operating main bodies, etc. The authors put forward the following countermeasures: accurately grasp venue public welfare attribute; carry out effective perception of public needs and establish an extensively participated cooperative governance mechanism; standardize contract design; perfect service standards; complete the government purchase system; reinforce government supervision; actively cultivate professional operating main bodies, etc.

**Key words:** public sports service; public sports venue; management right reform; government supervision

经营权改革是当前公共体育场馆(以下简称场馆)发展的重要议题。2016 年国家发改委等 24 部委联合出台的《关于促进消费带动转型升级的行动方案》中提出对行政机关和事业单位所属的场馆, 通过引入社

会资本和现代公司化运营机制等, 推广“所有权属于国有, 经营权属于公司”的分离改革模式。经营权改革通过引入市场机制, 对于破解场馆运营体制机制障碍、提高场馆运营管理水平、提升场馆公共体育服务

收稿日期: 2019-08-02

基金项目: 国家社会科学基金重点项目 (17ATY007); 华中师范大学中央高校基本科研业务费项目资助 (CCNU19TD015)。

作者简介: 方雪默(1990-), 女, 博士研究生, 研究方向: 体育产业与体育场馆运营管理。E-mail: fangxuemo@163.com

能力至关重要。但经营权改革的效果存在争议。从理论研究及实践经验来看,场馆经营权改革能够达到减轻财政压力、提高运营效率、避免国有资产流失等效果。但由于存在着不同程度的运营商掠夺性经营<sup>[1]</sup>、政府碎片化监管<sup>[2]</sup>、绩效评价体系不完善<sup>[3]</sup>等现象,部分场馆经营权改革效果并不理想,甚至偏离公共利益,出现公共体育服务质量和群众满意度明显下滑的情况。也有学者从场馆业主方与运营方合作治理机制角度分析,认为经营权改革背景下合作行为存在不完全契约的特征<sup>[4]</sup>,场馆经营权改革在招投标制度<sup>[5]</sup>、委托管理激励机制<sup>[6]</sup>、服务合同条款<sup>[7]</sup>等方面还存在着设计漏洞甚至制度缺失,以至于对场馆运营商的公共服务行为难以实现有效激励,对服务违约、公共资源侵占等行为难以实现有效约束,严重阻碍经营权改革的进一步推进。

提高公共体育服务水平是场馆经营权改革最终目的也是改革初衷。目前大多数场馆经营权改革研究集中于探讨改革过程的模式设计及治理机制优化,对于改革后场馆公共体育服务的本源问题缺乏充分讨论。对此,本研究就场馆经营权改革后公共体育服务问题及形成原因进行分析,并提出相关对策。

## 1 场馆经营权改革的影响

### 1.1 场馆经营权改革的积极影响

第一,有利于提高场馆运营管理效益。通过引入市场机制,破除事业单位体制机制障碍,提高运营管理能力及公共服务水平,同时降低政府财政负担<sup>[8]</sup>。例如,镇江体育会展中心经营权改革后,创新服务内容供给与营销模式,2016—2018年累计举办体育活动406场次,参与人次超580万。黄龙体育中心改革后,2016年举办大型赛事活动132场次,全年接待健身人数241.5万人次,2017年运营收入达1.81亿元,较改革前2013年6200万元呈现出成倍增长态势,实现社会效益和经济效益的统一。

第二,有利于市场主体的培育。政府通过资金引导、政策扶持、监管服务,鼓励社会力量参与场馆运营和服务供给,逐步培育形成一批专业化的场馆运营机构。例如,黄龙体育中心通过成立黄龙公司,开展实体化经营,并成立多家体育类子公司,发展本体产业及延伸产业,形成产业链完整、门类齐全的体育产业公司;同时,通过与绍兴奥体中心、德清体育中心、舟山体育中心等合作运营,建立省级体育场馆联盟,实现规模化、专业化运营。此外,五台山体育中心、栖霞区全民健身中心、宝山体育中心等都在经营权改革过程中形成科学的管理经验与运营模式,培育成熟

场馆管理团队,成功实现管理输出、品牌输出。

第三,有利于政府职能转型。场馆的经营权改革改变公共服务的供给模式,倒逼政府职能转型,政府的管理方式从行政手段为主向经济、法律手段及必要的行政手段相结合转变。例如,地方政府对于改革后的镇江市体育会展中心,进行监管机制调整,从原来的市体育局直接进行行业管理和业务指导,转变为对体育产业公司进行绩效考核和间接管理,考核指标由体育局会同国资委制定,同时,市国资委向镇江体育产业公司派驻监事会,加快法人治理体系建设。

第四,有利于加快公共体育服务体系建设。政府通过补贴、购买服务等方式保障场馆公共体育服务供给,必须对公共体育服务体系进行完善,对服务项目、定价、质量等都需做出具体的要求。例如,洪山区文体中心、汉江湾体育公园、大冶市体育公园、天门市体育中心、海安县体育中心等,采取委托经营、以政府购买服务的模式,将公共体育服务的价格、免低开放时间、特殊人群优惠、业余训练以及公益性赛事活动等,在招标文件及委托合同当中进行明确,并通过价格管制、绩效考核、满意度调查等形式实现服务效果监管。

第五,有利于国有资产的保护。经营权改革有利于理顺产权关系,防止国有资产管理过程中“所有者缺位”和“内部人控制”问题的出现,建立国有资产管理的新体制,避免国有资产的流失。例如,武汉体育中心、重庆市涪陵体育场以及江苏省的绝大多数场馆,都通过组建、改制或引入国有企业,实现企业化运营,国资委通过持有股权,履行出资人和监管职责。同时,大多数委托管理模式的场馆运营企业需要支付国有资产使用费。黄龙体育中心将可经营性资产交给黄龙公司运营,规定黄龙公司需确保体育中心收益在2014年经第三方审计的收入额基础上,每年递增5%,2017年将上缴黄龙体育中心6405万元,实现国有资产保值增值。

### 1.2 场馆经营权改革的不利影响

第一,存在过度市场化风险。由于改革过程中体制机制不健全,企业在运营过程中容易忽视场馆的公益属性和承担公共体育服务的职责,盲目将场馆推向市场,不少场馆通过大量举办演唱会、展销会实现经营创收,甚至存在将有限的场地设施仅供营利性培训机构使用的现象,导致场馆公共体育服务供给严重不足、质量低下,损害群众的切身利益。

第二,存在政府法律风险。经营权改革的价值在于利用灵活的市场资源配置手段盘活场馆资源,但企业在运营过程中扩大场馆的经营范围可能存在用地性

质更改而给政府带来一些法律风险；运营方也有可能利用政府方对运营细节的不熟悉、不专业而要求政府承担融资担保或要求政府巨额补贴，以此造成政府方的财政风险。

第三，存在人事管理风险。部分场馆机构改革主动性不强，改革的阻力和难度相对较大，人员安置成本较高，并留下诸多隐患。例如五台山体育中心在改革过程中被迫采取“事转企”模式，“一刀切”改革不仅将原有的体育中心无形资产全部归零，同时人力资本大幅下降，一批经验丰富的员工被迫退休，员工的归属感和主人翁意识也不复存在。

第四，存在难以持续经营风险。政府对运营商的服务质量有监督、指导义务，对服务质量不佳的运营商有更换、清退的权力。目前，专业化市场主体缺乏，政府与企业之间产生的分歧常以政府单方面改变运营协议甚至更换运营商来解决，使企业难以持续经营。例如，某委托运营场馆在未通知现有运营方的前提下，直接对外公开招标新的运营商，并要求原运营商进行清算和资产移交，导致运营团队面临突然解散及失业。在“退租还体”背景下，应妥善处理与运营商之间关系，保护运营商合法利益的同时顺利实现清退。

第五，存在服务供给垄断风险。由于场馆经营权招投标过程的竞争不充分，运营商的积极性难以被调动，影响服务质量。在对比分析部分场馆委托运营合同细则时发现，经营权授予年限过长是普遍现象，超出财政部门规定的 8 年期限，部分年限甚至超过 20 年<sup>[9]</sup>，形成运营商事实上的垄断地位，这对于场馆业主方和市场来说都是隐患。

## 2 经营权改革后公共体育服务供给现存问题

### 2.1 场馆服务收费过高，惠民效果不明显

地方政府一般通过合同约定，要求场馆运营方明确公益性开放时段及收费标准。此外，2014 年起国家利用中央财政补助资金推动大型体育场馆免费、低收费开放，对享受补助的场馆提出公益性开放时长以及特殊人群优惠等要求。虽然免费、低收费时段对比市场上同档次的民营性质场馆具有价格优势，但在其他时段，部分场馆的市场价收费过高，远超周边居民所能承受的范围，且票价无弹性，难以体现惠民效果。实地调查发现，武汉市部分体育场馆的羽毛球场地市场价收费高达 120 元/小时，远高于武汉市 25~60 元/小时的整体平均水平，市民表示难以承受。深圳市政府在对 2015—2017 年全市体育场馆的建设管理情况进行审计后发现，有 4 家体育中心游泳馆定价在 40~50 元/位，远高于广州市 20~35 元/位的平均水平，其中

两家未按规定设置学生、儿童和军人优惠票价，且冬季票价无优惠<sup>[9]</sup>。经营权改革后，场馆运营方通过抬高市场价平衡公益性开放让利情况屡见不鲜，价格惠民政策显得绵薄无力。而市场价时段过高的收费，扰乱了群众正常的消费偏好，造成免低开放时段的拥挤而市场价时段的空闲，影响了群众的服务体验。

### 2.2 场馆服务时间不合理，被占用情况严重

场馆开放时间较短，尤其是惠民开放时间与群众闲暇时间不一致等问题影响公共体育服务的有效供给。调查显示，“时间少和场地不足”是居民不参加体育锻炼的主要原因<sup>[9]</sup>。国家对大型场馆免低开放政策只设置全年开放天数、每天开放时长等原则性要求，没有考虑到群众实际的闲暇时间段，而运营商钻制度漏洞，设置的免低开放时段存在着大量的“垃圾时间”。部分场馆名义上全天开放并设有惠民时段，实际上与公众的工作、学习、午休时间重合，足篮排等团体项目更是难以开展。众多热爱运动的上班族基本错过了场馆的免低开放时段，而“热门时段”设置了高昂的市场价，或者不开放，由此产生的抱怨颇多<sup>[10]</sup>。另外，运营商还通过各种手段占用有限的开放时间。通过实地调查发现，一些运营商将免费时段之外的时间都提供给联合合作机构办培训班、健身课以实现创收，有的甚至直接占用有限的惠民时段。这些场馆名义上是对外开放，但实际上，由于这些有偿培训项目的占用，大多数群众无法享受公共体育服务。

### 2.3 场馆保障条件较差，严重影响健身体验

通过对某全民健身中心的实地调查发现，室外健身场地满意度明显低于室内健身场地。群众对于场馆的满意度不足主要来自于场地卫生、维修、保障服务的不足。室外场地的卫生条件较差，大量陈旧、损毁的健身设施未进行更新和维修，室内及室外夜间灯光开放不足，某些室内运动空间极为拥挤，室外的草皮、篮筐、座椅等设施设备质量不合格，严重影响健身体验，也增加运动伤害风险。不少游泳场所在委托企业运营后出现了水质卫生指标不合格等问题。此外，一些群众也提出对配套设施不满，大量的健身人群导致配套饮用水、更衣室、淋浴间、储物空间等严重不足。部分运营商对于不同时段的配套服务区别对待，健身群众在免低开放时段无法享受市场价时段的淋浴设施、更衣室、商品售卖、空调开放等服务条件，收费设置过高导致群众难以承受，引起众多不满。

### 2.4 场馆服务内容单一，对公众需求回应度低

健身指导、赛事活动等服务内容短缺，对科学健身、健康餐饮的指导存在空白。实地调查发现，群众对于增加专业教练、增加培训课程有着很大的期望。



部分运营商在场馆运动项目的设置方面,缺乏市场敏感性。不少群众希望增设瑜伽、有氧健身等新兴健身项目,但并未获得及时回应。目前国人的健身知识相对匮乏,大部分群众并未受到专业的健身指导。百度大数据发现,用户对健身方法指导、教学视频、移动App等线上求知类需求占全部健身需求检索量的62.63%,运动用品和食品关注度越来越高,运动健身餐饮关注度增速最快<sup>[1]</sup>,体现群众对健身指导的需求。百度在对网民的场馆场地的检索意图数据中发现,跑步、广场舞等更多依赖广场、公园、步道等公共休闲场地检索意图较弱,但对游泳、现代健身等对专业场馆要求较高的运动检索意图较高,在一定程度上反映体育场馆供给的公共体育服务与群众越来越高的健身需求存在差距。

### 2.5 场馆服务可获取性低,影响群众健身积极性

一些场馆未履行信息公开义务,影响群众获取场馆服务的有效性。国家体育总局、财政部在《关于推进大型体育场馆免费低收费开放的通知》中,对场馆提出“建立开放服务公示制度”要求,在显著位置需向公众公示免低开放服务项目、内容、时间及收费标准等。但部分场馆在被占用时,并未按要求提前告知,在一些室内场地需要长期闭馆维修、整顿时,也未告知何时恢复营业,影响群众合理安排健身时间。《四川日报》调查发现,多达80%的受访者表示并不知道免低开放政策,而“政策宣传不到位”是主因<sup>[2]</sup>。实地调查发现,部分场馆对场地承载人数、服务需求量等缺乏科学考量,互联网场地预定和信息发布功能形同虚设,群众需要通过现场“抢座”“占座”方式获得服务,场地使用过程冲突严重。

部分场馆运营商通过销售会员卡的形式,对健身群众进行会籍管理。但在会员卡的管理过程中出现闭馆随意、操课质量下降、培训内容单一等问题。甚至部分企业在临近委托合同到期时,通过促销方式大量销售会员卡,给消费者带来较大经济风险。

## 3 经营权改革后公共体育服务问题的主要原因分析

### 3.1 对公益性开放存在认识误区

第一,政府为保障公共体育服务的普惠性,对经营权改革后的场馆延续低价或免费开放的要求。在我国人均体育场地面积偏低的情况下,免低开放带来场馆客流量的显著提升,也带来了部分场馆的严重拥挤以及场地设施的加速损耗,影响了健身体验和服务满意度。同时,政府对于公共体育服务定价和内容监管不足,导致免低服务部分质量不高而公众不愿付费、

付费服务价格过高而公众难以消费等问题。将公益与免费简单划等号,实质是政府将经营权改革视为逃避服务责任的机会。

第二,免费开放增加运营企业负担。调查中发现“公共体育服务的成本较高且补贴不足”成为场馆运营商最大的担心。部分企业只能通过牺牲服务环境、抬高收费项目价格、减少服务人员弥补免低开放成本,导致服务质量下降。同时,严重偏离市场规律的定价机制破坏公平竞争环境,导致其他民营健身场所难以继。

第三,免费开放让公众难以形成体育消费习惯。传统观念认为公共体育场馆是国家事业单位,公共体育服务作为社会福利产品,应该免费提供。市场从未主动培养公众的付费习惯,甚至培养消费者“免费”消费习惯,并要求企业持续提供“免费”服务。这种倒逼机制下企业难以获得有效激励,难以实现服务创新与质量提升。

### 3.2 缺乏公众需求表达和决策参与渠道

经营权改革后,运营商对公众需求缺乏有效感知,难以实现差异化服务,基本公共服务内容未能扩展,非基本公共服务内容难以创新。第一,企业对公共体育服务现状、需求缺乏调研,公众沟通渠道和需求反馈机制尚未有效建立,需求识别和预测能力差,供需匹配精准性欠缺,与公众需求相去甚远。第二,与政府购买服务的特点有关。政府购买公共体育服务虽然最终的服务对象是公众,但政府作为直接付费者,拥有服务的监督、定价、评价等权力。企业在对公众的需求做出回应时,先要通过政府,这就导致了对公众的回应效率降低。第三,在经营权招投标缔造的准市场中,需求始终是由政府或场馆业主方建立和维护的,公共部门是服务购买者和始作俑者,容易导致对消费者需求的忽视<sup>[3]</sup>。第四,在经营权改革后,虽然部分场馆实行第三方评估机构绩效考核,但大多“形式重于实质”,评估机构缺乏独立性和专业性,不重视公众满意度调查,没起到服务反馈作用。

### 3.3 合同设计存在缺陷,合同管理能力有待提升

越来越多的场馆通过委托管理形式实现经营权改革。委托管理双方主要以签订合同的方式明确权责利,实质是政府合同购买服务。在缔约过程中,不严谨的合同条款设计,成为场馆运营商降低服务质量的“帮凶”。第一,合同中对场馆公益性开放的条款不明确,部分合同仅对全年开放天数、对特殊人群优惠开放等原则性要求作出规定,未体现地方特殊性和场馆适用性,对运营商难以实现有效约束。第二,一些合同的违约条款不明确甚至没有约定,部分合同将违约金与

罚金混用,导致对损失赔偿缺乏考虑,一旦发生违约,仅有惩罚而缺少对违约责任的承担。第三,缺少对公共体育服务评价条款,导致政府补助的发放缺乏依据,也难以激励运营商提高服务水平。

### 3.4 场馆公共体育服务标准尚不完善

第一,由于我国公共体育服务体系尚未建立,政府购买公共体育服务尚处于探索期,公共体育服务存在法规体系不完善、社会力量供给能力不足、服务内容和形式单一等问题。目前已出台《大型体育场馆基本公共服务规范》《大型体育场馆运营管理综合评价体系》等,在面对经营权改革后的场馆还存在一些适用性问题,如公益性开放内容要求以及社会效益评价指标等方面设计存在缺陷。第二,对于未来经营权改革的重点,中小型场馆、全民健身中心或体育公园等便民性体育场地设施,难以适用大型场馆服务标准,部分场馆“简单粗暴”地沿用大型场馆的服务规范和评价体系时,对经营收入比例和收入增长等提出了要求,产生场地设施侵占、过度经营等状况。第三,缺乏非基本公共体育服务的标准及指导意见。2017年国务院印发《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》,公共体育场馆开放是基本公共文化体育领域服务的十项要求之一,但非基本公共体育服务供给主体不明确,服务规范及评价标准也暂无文件支持,限制体育服务的提质增效。

### 3.5 财政补助政策不合理,政府购买制度不完善

传统财政补助政策在对经营权改革后的场馆难以适用,主要原因在于补助方式缺陷及考评机制设计不合理甚至缺失。例如,中央财政免低开放补助资金主要依据场馆规模(即座位数)发放。座位数的硬性要求对运营商对场馆的功能改造及多元化利用造成了阻碍。国家体育总局在2018年提出补助办法改革,要求在未来确定补助资金时,考虑场馆接待人次、体育赛事和体育活动开展情况、体育培训开展情况、为群众身边的体育组织服务情况等绩效因素<sup>[13]</sup>。这一转变体现对场馆服务效果的重视。但在目前国内区域间体育资源配置不均衡的背景下,“唯绩效论”可能会加重公共体育服务区域间非均等化程度,也加大了场馆过度经营的风险。

政府补贴方式较为笼统,而政府购买对于服务的内容、形式和质量有着更为严格的规定,在经营权改革过程中使用更为普遍,但还需要解决制度化问题。例如服务购买平台建设、定价机制的设计、评估机构的选择等。目前,购买服务效果主要以政府主管部门评估、高校专家评估为主,独立和客观性受到质疑。

### 3.6 政府监管职能弱化甚至缺失

第一,价格监管缺失。虽然《公共文化体育设施

条例》规定,公共文化体育设施的收费项目和标准应当经县级以上人民政府有关部门批准,但从2018年政府定价目录查询结果来看,只有江苏、浙江、福建等7个省(区)政府将公共体育服务定价列为政府指导价范围,中央及其他24个省(市、区)政府均已从政府定价目录中删除。我国大部分场馆委托期限过长、经营权市场竞争不充分,运营商对公共体育服务供给存在事实上的垄断。缺少政府价格指导和调控,致使公共体育服务直接推向市场定价,收费居高不下。

第二,政府在一些制度无法完全覆盖的领域“便利行事”,以应对改革考核要求。例如优先选择国企、本土企业开展合作。由于各级体育行政部门同时为监管机构和事实上的所有者,存在利益趋同,难以对自身实施有效监管。监管主要以避免运营商在服务过程中出现重大过失为目标,对服务质量监管消极应付。调查发现,60%以上场馆主管部门对经营权改革最大的担心在于运营商可能产生的重大责任会给政府带来的连带行政责任。于是监管成为变相的保护,甚至有意限制市场竞争。

第三,政府行政逻辑影响市场化运营运营商在参与供给公共体育服务过程中,受到传统的价格控制、黑箱作业、被动执行等行政逻辑影响,难以体现企业应有的独立性、专业性、绩效导向性,而是被纳入到政府运作逻辑当中,甚至“主动行政化”<sup>[14]</sup>。运营商对制度缺乏尊重和敬畏,而是不断规避和利用制度。部分运营商利用财政补助条款漏洞,通过消极运营等方式造成亏损的假象,以“骗取”政府补助。

第四,政府监管及服务能力有待加强。尤其是在公共体育服务需求确认、标准设计、定价、评估、支付等方面存在难度,倾向于“甩包”给运营商,导致运营商谈判能力增强,凌驾于政府权力之上,出现规制俘虏和监管失效<sup>[15]</sup>。另外,在改革初期,政府存在改革任务压力。运营商利用政府这一弱点,在委托合同的基础上,另行提出诸多条件。在调查中发现,一些地方政府会在缺乏有效论证的情况下,草率答应场馆运营商的各种要求,包括不合理的改造和运营方案、过高的改造费用拨款、较低的运营管理服务费以及较长的运营服务期等,给政府自身带来巨大的财务负担和风险。

### 3.7 专业场馆运营主体较为缺乏

改革初期,大部分场馆运营商不够专业,在履约和内容创新方面都存在很大难度。第一,运营商经营意识不足,将公共体育服务视为“负担”。在调查中了解到,认为公共体育服务与经营性服务有很大冲突的场馆运营商不占少数。一些运营商缺乏创新服务意识、



市场开拓能力和营销管理技巧,即便是政府解决了公益性开放成本的“后顾之忧”,运营商也难以提供符合需求、公众满意的公共体育服务。第二,政府对民营企业参与场馆运营设置了过于苛刻的管理条件,却缺乏对企业的指导与服务。调查发现,一些场馆运营的民营企业与国有企业相比,遇到的行政审批难、申报程序复杂、政策变更随意等制度性阻碍更大。最终只有规模大、社会活动能力强的企业可以成功获得运营机会,小型民企通常只能成为陪标或者分包合作的角色,合作惯性不利于市场主体的发育。

## 4 提高公共体育服务供给的对策

### 4.1 准确把握场馆的公益属性,科学制定公共体育服务价格

第一,企业应积极看待公益性开放。实践证明,通过公益性开放能够带来大量客流变现,并提高企业美誉度和影响力。场馆运营商应积极应对,将其作为提高运营能力、进行市场营销的有利机会。第二,政府应正视企业的盈利属性,尊重市场规律,对于公共体育服务应加大政府购买和财政补助力度,保障企业持续经营的权利。第三,政府应通过价格管制,设计合理的利润率,保障企业合法权益的同时,逐步培养群众消费习惯。其中,合理的定价机制尤为关键。对于基本公共体育服务,可设置价格上限,并将所获利润持续投入到公共体育服务当中。非基本公共体育服务,可设置回报率,鼓励企业创新服务项目,通过扩充服务内容来提高利润。

### 4.2 对公众需求进行有效感知,建立广泛参与的合作治理机制

一方面,可借助信息技术手段,对公众需求进行有效感知。基于物联网、大数据、云计算等技术的场馆服务平台能够实现体育消费信息挖掘、分析,给公众创造信息公开、资源共享、沟通反馈渠道的同时,也辅助政府科学决策,提高监管效率。另一方面,应建立公众参与的决策、监督、评价机制。我国正在经历行政管理向社会治理的转型,本质是建立多维参与型的治理结构。可以借鉴公共文化场馆的事业单位改革经验,建立以理事会为主要形式的法人治理结构,调动社会、社团、中介等社会力量,主动将场馆行业专家、健身爱好者、体育民间社会团体等纳入理事会,发挥咨询、监督、议事、决策的作用。

### 4.3 规范合同设计,保障公共体育服务契约化供给

在契约化管理中,第一,需要政府规范合同文本。通过广泛征询行业实践与业界专家意见,细化权利和义务条款,减少分歧,提高信任,尤其是对基本公共

体育服务内容要求,应作为底线条款仔细确定,便于运营商操作,也让监管有据可依。第二,通过联席会议制度等形式加强利益相关者之间的信息沟通,协调合同关系,形成长期的合作联盟关系。第三,完善合同执行评估与反馈机制,不仅要重视合同执行结果,也要强调合同执行投入与过程,不仅要“论功行赏”,也要“论过行罚”。同时,可以通过收集典型的合同争议案例,将出现的争议问题及相关法律解释、处理方案、利弊得失等,整理形成参考案例集,让利益相关者都能从中获得反思与借鉴。第四,在运营商供给公共体育服务出现问题时,政府应当做好撤销合同以及承担相应法律风险的准备。

### 4.4 完善场馆公共体育服务标准体系,提高服务质量

第一,针对经营权改革后出现的具体情况,现有的服务规范与评价体系应进行修订完善。例如,明确社会效益的评价指标,公益性开放应符合居民健身习惯、消费特点设计开放时间、开放项目及收费标准,适当提高公众满意度的权重等。第二,尽快完善不同规模、不同类型场馆的服务规范和评价体系,为运营商提供具体的操作指南。相较于大型场馆,中小型场馆的利用应更灵活,更面向基层,更注重公益性开放,在经营收支比例和收入增长等方面应适当降低要求。基本公共体育服务作为场馆运营企业的底线职责,政府应通过完善合同条款、制定服务标准等方式保障均等化与标准化供给。第三,鼓励运营商对非基本公共体育服务的多元化和品质化供给。非基本公共体育服务作为基本公共体育服务基础上更高层次的需求,可以入消费、进市场、变产业<sup>[6]</sup>,是运营商长期发展并实现盈利的重要内容。鼓励运营商将部分非基本服务转为基本服务,扩大基本公共体育服务范围,实现公共体育服务精准化供给。

### 4.5 优化场馆财政补助政策,健全政府购买服务制度

第一,建立科学的财政补贴评估机制。应根据运营商在场馆开放服务过程中公众满意度及服务效果来发放补助。不同区域应设置不同的补贴、考核标准。对于改革初期效益欠佳的场馆,加大财政补助力度依然有必要。第二,改变补贴的对象,从补贴供给方转向补贴需求方。通过对公众的直接价格补偿能有效促进公众体育消费积极性<sup>[1]</sup>。如江苏、河南等地开始使用发放代金券、消费积分兑换等形式引导公众到体育场馆健身消费,通过鼓励消费、加大需求来促进服务供给,激励场馆运营市场提供更具吸引力的体育服务内容。第三,完善配套制度,保障政府购买的规范性、合法性。应建立大数据信息平台,使政府对场馆服务采购、管理便利化,还能够整合、分析数据信息,提

高场馆利用率。还应合理定价,因地制宜地设计服务价格目录,减少价格随意性。采用专业、权威的第三方评估机构开展服务效果评估,通过外部制衡机制实现评估的公平、独立和客观。

#### 4.6 明确责任主体,加强政府监管

经营权改革后,供给公共体育服务的相关主体更为复杂,需要明确服务生产者和购买者的权责关系。政府职能转型并不意味着政府监管的弱化和缺失,作为公共体育服务的供给主体,在服务质量保障和价格调节方面,政府责无旁贷。第一,政府应强化问责机制,把公众满意度、投诉率与政府部门考核、干部政绩挂钩,实现政府责任回归。建立以法律为手段的问责机制,通过制定法律、规范、标准实现监管,既受法律保护又获得多方认可。第二,提高信息公开力度,落实场馆开放服务公示制度。场馆运营商应定期披露经营状况信息,有效解决信息不对称问题,运营商也减少了调价的借口,定价更为透明、公正。第三,引入外部监督力量,构建公众参与选择和评估机制,提高公众决策价值,降低政府规制俘虏风险。还可以通过设立企业黑名单制度,依靠市场声誉机制,激励企业家负责任行为,提高服务质量。

#### 4.7 积极培育专业场馆运营主体,营造良好市场竞争环境

第一,企业应转变经营观念,认识到与政府合作供给公共体育服务,有助于企业提高知名度和社会责任感,帮助企业提升专业化经营服务水平,并为经营性场馆服务提供客源,企业经营模式的改善、多种营销方式的运营能够实现变现。第二,深入推进“放管服”改革,营造良好的营商环境。改变政府“事无巨细”的管理方式,从具体的业务管理向服务、监管的职能转型,主动培育市场主体,让市场在资源配置中发挥决定性作用。同时,应充分尊重市场规律,创造公平的竞争环境。在场馆经营权改革过程中,应积极引入缔约前竞争机制,消除不同类型企业参与过程中的政策差异,保护公平竞争的权利。

#### 参考文献:

[1] 丁云霞,张林. 两权分离背景下公共体育场馆委托经营管理模式的应用[J]. 北京体育大学学报, 2017, 40(2): 24-29.

[2] 周彪,陈元欣,姬庆. 基于整体性治理的公共体育场馆经营权改革后政府监管体系构建研究[J]. 中国体育科技, 2019, 55(4): 3-48.

[3] 郑文林,朱菊芳. 两权分离改革下江苏省体育场馆绩效评价的困境及对策[J]. 体育文化导刊, 2018(10): 93-98.

[4] 董红刚. 代理·治理:大型体育场馆 PPP 模式的理论析辨[J]. 天津体育学院学报, 2019, 34(1): 38-43+51.

[5] 陈元欣,陈磊,王健. 公共体育场(馆)经营权招投标的制度设计、现存问题及优化策略[J]. 中国体育科技, 2018, 54(3): 52-59.

[6] 陈元欣,姬庆,周彪. 公共体育场(馆)委托管理激励机制研究[J]. 中国体育科技, 2019, 55(1): 52-60.

[7] 姬庆,陈元欣. 公共体育场馆委托管理服务合同研究[J]. 成都体育学院学报, 2019, 45(4): 29-35.

[8] 陈元欣,王健. 大型体育场(馆)运营企业管理化改革研究[J]. 体育科学, 2015, 35(10): 17-24.

[9] 深圳市审计局. 深圳市 2018 年度绩效审计工作报告[EB/OL]. [2019-07-15]. [http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/sjbg/content/post\\_1364761.html](http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/sjbg/content/post_1364761.html).

[10] 新华网. 大型体育场馆免低开放调查:别“忘”了上班族[EB/OL]. [2019-01-03]. [http://www.xinhuanet.com/local/2016-06/03/c\\_1118982960.htm](http://www.xinhuanet.com/local/2016-06/03/c_1118982960.htm).

[11] 百度. 时代正燃——全民健身运动意图大数据报告[R/OL]. 百度营销研究院, 2017: 8.

[12] 四川日报. 四川体育场馆免低开放问卷调查:八成受访者不知有此政策[EB/OL]. [2020-07-15]. <https://m.huanqiu.com/article/9CaKrnJXIItF>.

[13] 中国体育报. 体育场馆补助方式要改革了!不看“座位”看“绩效”[EB/OL]. [2019-07-15]. [http://www.sohu.com/a/227382359\\_505377](http://www.sohu.com/a/227382359_505377).

[14] 耿国阶,李超. 政府购买社会服务的“内卷化”——基于 A 县政府购买城市规划服务的实证分析[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2018, 20(6): 594-600.

[15] 彭婧,张汝立. 如何避免政府购买服务成为公众“不称心的礼物”?——基于政府责任视角的分析[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2018, 45(1): 58-65.

[16] 鲍明晓,邱雪,吴卅. 论市场在群众体育发展中的作用[J]. 北京体育大学学报, 2014, 37(10): 1-6.