

黄海燕, 许焰妮, 曾鑫峰, 等. 电子竞技全球治理: 议题、格局与中国路径[J]. 体育学研究, 2026, 40(4): 1-18.

编者按

数字技术迭代推动电子竞技(以下简称“电竞”)快速崛起,已然成为兼具经济价值与文化影响力的全球新兴业态,但电竞在世界体育治理体系中的身份长期充满争议。电竞能否纳入综合性国际赛事、治理权应当如何分配,成为学界与业界共同关注的焦点。现有研究多聚焦电竞产业发展、国内行业监管,较少从公共产品理论视角,挖掘全球治理冲突背后的制度性张力,也缺少对中国参与电竞全球治理的系统性分析。区别于传统体育项目规则开放共享的特征,电竞的游戏IP、竞赛规则、虚拟赛场被私人企业以知识产权形式排他占有,但其衍生的青年文化塑造、国家形象传播等社会效益又具备鲜明公共产品属性。私人产权集中与公共价值外溢在同一数字产品上深度绑定,构成电竞各类治理争端的内在根源。基于此,黄海燕教授团队依托公共产品理论,识别电竞全球治理的核心议题,梳理国际组织、主权国家、头部企业、社会民众等多元主体的权力格局与互动关系,剖析我国电竞产业现状、政策演变与现实治理困境,从规范市场秩序、强化公共供给、搭建公私协同机制层面提出中国电竞规范化发展路径,以期构建电竞全球治理的整合分析框架,为我国参与电竞国际规则建设、实现行业高质量发展提供学理参考。

电子竞技全球治理: 议题、格局与中国路径

黄海燕¹, 许焰妮¹, 曾鑫峰², 白若兰¹

(1. 北京体育大学 管理学院, 北京 100084; 2. 北京体育大学 博士后流动站, 北京 100084)

【摘要】: 基于公共产品理论, 剖析电子竞技(以下简称“电竞”)的价值属性及其全球治理议题, 阐释其全球治理格局与发展态势, 并分析我国现状、政策演变、现实困境及优化路径。研究发现: 电竞兼具电子与竞技特征, 呈现公共与私人产品双重价值属性, 其治理议题围绕国际公共产品和私人消费产品供给展开, 涵盖价值引导、行业标准、职业联赛等维度; 与传统体育公私属性相对分离不同, 电竞的竞赛场地与竞赛规则受知识产权保护, 私人控制权集中与公共价值外溢在同一产品上深度绑定且无法分离, 这种深层张力构成了理解电竞全球治理纷争的基础逻辑; 在全球治理格局中, 国际奥委会与游戏厂商的合作搁浅本质上是“公共治理框架”与“私人产权控制”之间的制度性摩擦, 而非单纯的价值分歧; 单项体育组织、区域性体育协会、各国政府及电竞头部企业共同构成多元协同结构, 治理资源分布不均塑造了主体间的权力差异与合作动机。我国作为全球领先的电竞消费市场, 政策环境持续向好, 但仍面临管理职责不清、行业规范缺失、头部企业垄断、人才建设短缺、博彩与假赛问题突出等治理困境, 这是全球结构性矛盾在巨大单一市场的集中表达。基于此, 从规范市场秩序、强化公共供给、设计公私协同机制3个理论维度, 提出我国电竞规范化发展的优化路径。

【关键词】: 电子竞技; 全球治理; 公共产品理论; 国际公共产品; 公共价值; 规范化发展; 体育治理

【中图分类号】: G899 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 2096-5656(2026)04-0001-18

DOI: 10.15877/j.cnki.nsic.20260724.001

我国已成为全球最大电子竞技(以下简称“电竞”)消费市场。但电竞在全球体育治理体系中的制度身份仍存在争议, 其是否属于体育范畴、能否纳入奥运会等重大综合性赛事, 始终是争议焦点。一方面, 以国际奥委会(IOC)为中心的传统体育治理体系, 面临着经济收入锐减、观众积极性下降等可持

续性困扰, 将电竞视为破局优选。另一方面, 电竞企

收稿日期: 2026-05-06

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题(2026JZDZ080)。

第一作者: 黄海燕, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向: 体育产业政策、体育赛事管理。

通信作者: 许焰妮, 博士, 副教授, 博士生导师, 研究方向: 体育治理、体育产业政策、区域体育发展。

业及相关运营者虽做出可观的经济贡献,但因游戏内容涵盖暴力文化、导致青少年沉迷、假赛与作弊频发及行业垄断等屡遭诟病。电竞与奥林匹克体系在理念认同、组织对接与治理架构等方面存在分歧,凸显出电竞治理的复杂性与紧迫性。鉴于其治理对象的全球性、治理主体的开放性及治理方式的协商性^[1]等特征,电竞已实质性进入全球治理范畴。

不同于传统体育项目,电竞通常依托具体游戏产品,竞赛场地与规则本质上是受知识产权保护的私有数字产品,游戏厂商天然拥有最终解释权。当IOC试图将电竞纳入奥林匹克体系时,其遭遇的不仅是“身体活动不足”等价值争议,更是国际体育组织、各国政府与头部企业围绕着“治理权究竟归于谁”展开的制度性博弈。集中表现为游戏迭代与体育治理之间的规则冲突,以及技术资本与制度权威之间的资源争夺^[2]。由于自身缺乏开发和运营复杂虚拟体育赛事所需的核心技术能力,IOC仍需依赖数字技术企业提供的平台、算法及其他关键技术资源,由此在赛事运营中面临技术权力不对称,并在项目选择和技术标准采纳等方面受到制约^[3]。

研究紧扣“公私混合属性下的治理权分配”这一核心线索,围绕3个递进的研究问题展开分析:第一,电竞公私混合的产品属性如何内生性地决定了其全球治理议题的基本架构?第二,当前全球治理格局中各主体的权力分布与合作结构如何回应并塑造这一“公”“私”制度性张力?第三,作为全球领先的电竞消费市场和内容生产者,中国面临何种结构性困境,应如何提升规范化治理能力和国际公共产品供给能力?基于此,研究旨在为理解电竞全球治理的内在逻辑提供整合性分析框架,并为我国参与乃至引领电竞治理变革、推动电竞规范化发展提供学理支撑。

概念约定:研究所称“电竞”,是指“以现代电子技术和电子设备作为运动器械,在信息技术营造的虚拟环境中,采用统一的竞赛规则,在有限时间内进行的人与人之间的对抗”^[4]。就其特征而言,电竞在公平性、对抗性、观赏性和组织化等方面与传统体育有着共同竞技属性^[5-7],但其竞赛设施和场域主要依托数字技术和虚拟空间,竞技能力也更多表现为手眼脑高度协调的精细动作能力^[8]而非以大肌肉群参与和身体运动的体能、技巧与技战术结合为核心。

根据内容形态,电竞可分为基于文化艺术形式的游戏电竞、基于传统智力运动的休闲益智电竞和包含虚拟体育的智慧体育电竞等3种基本类型^[9]。电子游戏是产品,电竞是对该产品的竞技化使用,“游戏公司”指电竞产业链上游的内容提供企业开发的数字产品,虽以游戏电竞为主,但日趋涵盖前述3种电竞类型,研究沿用“游戏公司”这一惯常叫法并将其所涉数字产品统称为“游戏”。此外,我国早期政策文件常以“电子游戏”或“网络游戏”指代电竞活动;2008年电竞被列为正式体育项目后,“电子竞技”成为我国政策用语,在引用政策原文时将保留其原始表述。

1 电竞的价值属性及全球治理议题

1.1 公共产品理论的分析框架

早期自由主义经济学家强调“市场至上”,立足理性人假设和功利主义基本人性假设,强调纯市场化机制,发挥“看不见的手”作用^[10]。1954年,萨缪尔森^[11]根据产品的消费特性提出了“非竞争性”“非排他性”两个核心概念,并据此将产品划分为私人产品和公共产品:前者可通过市场分散化定价机制实现有效配置,而后者则需要政治过程或集体选择机制来决定其供给水平。在此基础上,布坎南提出俱乐部理论,将具有低竞争性、高排他性的产品界定为非纯公共品(俱乐部产品)^[12]。继1968年哈丁提出“公地悲剧”后,奥斯特罗姆夫妇聚焦“公共池塘资源”^[13]这类具有高竞争性、低排他性的产品,进一步细化了产品分类。非竞争性与非排他性共同导致了市场对公共产品供给不足的“市场失灵”,需要公共部门或集体性安排介入加以矫正^[14],由此构成公共产品理论的基本假设。

根据竞争性(消费是否减少他人可同时享用的数量)与排他性(能否将未付费者排除在收益之外)两个维度,可将产品细分为4类:纯公共品(非竞争、非排他)、俱乐部产品(低竞争、高排他)、公共池塘资源(高竞争、低排他)与私人产品(高竞争、高排他)。其中,俱乐部产品与公共池塘资源统称准公共产品,与纯公共品共同构成公共产品序列。公共产品是“用于满足社会公共消费需要的物品、劳务或服务,具有消费的非竞争性和非排他性、自然垄断性以及收费困难等特征”,而私人产品具有“竞争性和排

他性”^[15]。

1.2 公共产品理论在电竞分析中的适用性

任何运动项目都兼具私人产品属性(如职业足球联赛的转播权、门票收入具有排他性)和公共产品属性(如全民健身等公共层面),电竞亦然。相较于传统体育规则体系的开放共享,任何组织均可依循规则举办赛事,其公私属性在业余或职业的不同场景中相对分离,电竞的特殊性在于,“竞赛场地”与“竞赛规则”本质上是受知识产权保护的私有数字产品,其私人控制权集中与公共价值外溢在同一产品上深度绑定且无法分离。这种绑定所形成的制度性错配,是研究的核心关切:私人厂商掌握实质治理权力(规则解释权、版本更迭权、数据控制权),却缺乏供给公共价值的充分激励;公共治理主体(政府、国际组织)承担着引导行业健康发展、维护公共利益的责任,却难以合法合规地介入私有数字场域。公共产品理论的二维分析框架恰能诊断这种供给失衡,并指导治理责任归属:纯公共产品属性部分由国际组织或主权国家及其政府主导,俱乐部产品属性部分由行业协会与企业协作,私人产品属性部分以市场机制为主但需监管。

电竞入奥波折并不代表IOC未能认识电竞的公共价值,而是在将其纳入奥林匹克治理体系时,要求赛事规则、参赛资格、反兴奋剂监管、商业权益分配等核心要素符合公共治理的透明性、普惠性标准;而游戏厂商基于私人产权,对游戏版本更替、商业化开发等核心事项保留最终决定权。电竞双重价值属性的特殊性不在于兼具公私属性,而在于公私两极在同一产品上深度绑定且产权归属私人,这构成分析其全球治理格局与路径的理论起点。

1.3 电竞的双重价值属性

1.3.1 私人产品属性及其治理议题

电竞是以游戏厂商为核心的市场主体提供的私人消费产品。市场膨胀与经济地位凸显使其成为具有国际影响力的新兴力量,需要纳入全球治理,以保证其健康、可持续发展。无论是电竞本体还是基于电竞衍生出的周边产品,均属于私人产品的类别,可通过用户付费等方式满足个性化与差异化的娱乐需求从而实现排他性。得益于数字化的赋能,电竞消费得以突破传统物理边界和成本框架的限制,能够同时服务海量用户,致使其边际成本指数级下降,这

种非竞争性与排他性的特征使其可划归为俱乐部产品(准公共产品)的范畴。研究将电竞提供的俱乐部产品纳入私人产品范畴展开分析,其治理逻辑更接近私人产品的市场机制,而非纯公共产品的政府供给模式。

1.3.2 公共产品属性及其治理议题

电竞也是数字时代承载国际公共产品价值的代表性载体。其战略定位已超越商业活动本身,在国际公共产品供给体系中的独特价值日趋明晰。首先,代际文化传导维度,电竞正深刻影响青年群体的价值认知和行为。这种影响将如何影响国家发展的战略布局和全人类前行的运动轨迹?若社会的中流砥柱(青年群体)偏重电竞领域成为势不可挡的趋势,有利于国家发展的科技创新、体育传统价值和和平发展理念等文化价值传承是否会遇到冲击和阻力?尽管电竞代表技术进步,但随之而来的隐私泄露、游戏成瘾、道德失范与精神迷失等问题,也违背了科技向善的初衷。其次,更宏观的经济社会影响维度。电竞行业在全球经济发展中肩负着何种责任?它在创造巨额经济效益、拉动就业增长、催生新兴产业链条的同时,又将如何潜移默化且深远持久地重塑国家与社会之间的关系网络?它又将如何建构国家形象,拓展和延伸国际影响力?可见,电竞的公共产品属性所催生的治理需求,无法依赖市场机制自动满足,亟须超越市场逻辑的集体行动与制度安排。

1.3.3 双重属性的相互增益

在实际发展过程中,私人产品和公共产品两个属性相互融合、相互增益。其一,高质量的私人产品是公共价值实现的物质载体。一是公共价值倡导、融合传统体育、对全球经济稳定可持续的维护作用依赖于电竞提供私人产品的内容质量,这构成了电竞公共角色的依托。这是典型的“公地悲剧”问题^[16],即电竞吸引的民众与消费者越多,越有益于促进社会团结和塑造共同价值观。二是公共产品的交付可通过供给私人产品实现。例如,年轻人在消费电竞产品或参与相关活动时接受正向的价值观念引导;在此过程中,属于公共产品的正向价值观念通过私人电竞产品这一媒介传递,服务全社会。其二,公共产品属性的强化反哺私人产品迭代升级。2023年,电竞首次作为正式项目登上杭州亚运会舞

台;2025年,IOC决定在沙特举办首届电竞奥运会。这些实践极大提升了电竞的社会合法性,为市场发展提供了制度环境保障。受积极信号引导,各国各相关主体迅速采取行动,更多富有创意和文化内涵、体现体育精神与公共价值的优质电竞产品纷至沓来,迭代创新加速。

1.4 公私属性交织下的全球治理议题架构

私人属性与公共属性在同一主体上的深度交织,决定了电竞全球治理无法采取单一的市场放任或政府主导模式,而是形成复合议题架构(图1)。该架构以电竞的双重价值属性为中线,向“私人消费产品供给”与“国际公共产品供给”两个方向延伸,衍生出差异化的治理议题集群。

私人消费产品供给层面的治理议题聚焦于电竞生态体系的系统性建构,涵盖3大关键领域:一是职业联赛与联盟体系,包括北美职业电竞俱乐部协会(PEA)、世界电竞协会(WESA)等职业联盟的组织化运作,以及以美国艺电曾与国际足联(FIFA)联合发行《FIFA》系列、国际自行车联盟与Zwift软件公司合作开发虚拟骑行游戏《Zwift》等跨行业合作的典型案例;二是产业创新与人才培养,欧洲侧重电竞职业教育,亚洲较重视电竞管理教育,北美重视体育科技融合,不同区域的差异化探索为全球电竞人才体系建设提供了多元参照;三是技术与产品标准,涉及国际标准化组织(ISO)对电竞设备和软件标准的制定,包括英雄联盟全球总决赛、王者荣耀职业联赛、反恐精英世界锦标赛等单品类赛事等垂类赛事,以及世界电竞大赛、电竞世界杯、世界电竞运动会、电竞亚洲冠军联赛等综合赛事的规则标准化建设。上述议题的治理有效性均高度依赖厂商配合,属于“厂商主导、多方协商”的治理空间,其核心在于维护市场机制与产业生态的可持续性。

国际公共产品供给层面的治理议题着眼于电竞超越市场交易的社会溢出效应,可归纳为3大方向:一是社会公共价值倡导。联合国提出借力数字技术推动体育运动作为实现可持续发展目标的工具,俄罗斯国际未来运动会通过电竞促进跨文明对话与团结和平,迪拜全球电竞体育奖杯以“全球”为灵感基础融入平等、多样、公平、包容、创新等价值元素,表明电竞的公共价值已超越竞技范畴,进入全球发展与文明对话的宏观议程。二是全球治理框架构建。

框架涉及国际奥委会电竞委员会、国际电竞联盟(IeSF)、全球电竞联合会(GEF)、亚洲电子体育联合会(AESF)、欧洲电竞联合会(EFF)等多元治理主体的协同互动及全球赛事体系建设。三是全球经济发展。随着电竞的巨大经济及相关可持续发展价值日益凸显,各国纷纷加强对电竞战略的系统部署,如法国发布五年电竞战略致力于成为欧洲电竞领导者,沙特将电竞发展纳入国家战略等。上述领域涉及全球公共利益,私人厂商既缺乏供给动机也缺乏合法授权,亟须主权国家政府与国际政府间组织发挥主导协调作用。

公私交界地带则构成了电竞全球治理最具争议也最具制度创新空间的混合议题领域。私人产品供给与公共产品供给之间通过“物质载体”与“反哺升级”双向互动实现价值传导。这一互益循环的有效运转,取决于在尊重厂商合法知识产权与商业利益的前提下,实现公共治理目标对私有数字竞技场域的有效覆盖。国际奥委会围绕暴力、歧视和奥林匹克价值观设置的准入边界,正是公共治理主体试图在公私交界地带确立规则边界的典型实践。能否合理配置厂商产权、行业自治权与公共治理权,将直接决定电竞全球治理体系的有效性。

2 全球电竞治理格局

2.1 国际组织对电竞的态度及治理举措

2.1.1 国际组织在电竞全球治理中的角色与变迁

国际组织是电竞全球治理的主要法理型权威代表,其权威主要来源于章程规则、合法程序及既有体育治理体系的授权。具体而言,IOC、国际单项体育联合会(IFs)等非政府权威国际体育组织,以及亚奥理事会(OCA)、欧洲奥林匹克委员会(EOC)等非政府权威洲际组织,构成电竞全球治理的重要制度性资源。与此同时,部分经上述权威机构认可的专门性体育组织,如获OCA承认并负责亚洲电竞运动管理与推广的亚洲电子体育联合会(AESF),亦逐渐进入治理结构之中。凭借制度合法性、资源整合能力与社会动员能力,承担维护公平竞争、公共利益与积极价值导向的规范性责任。

第一,早期漠视阶段(1970—1997年)。该时期电竞产品通过用户价值与商业价值的双重赋权实现商品化转化,构建起以娱乐功能为基础、竞技属性为

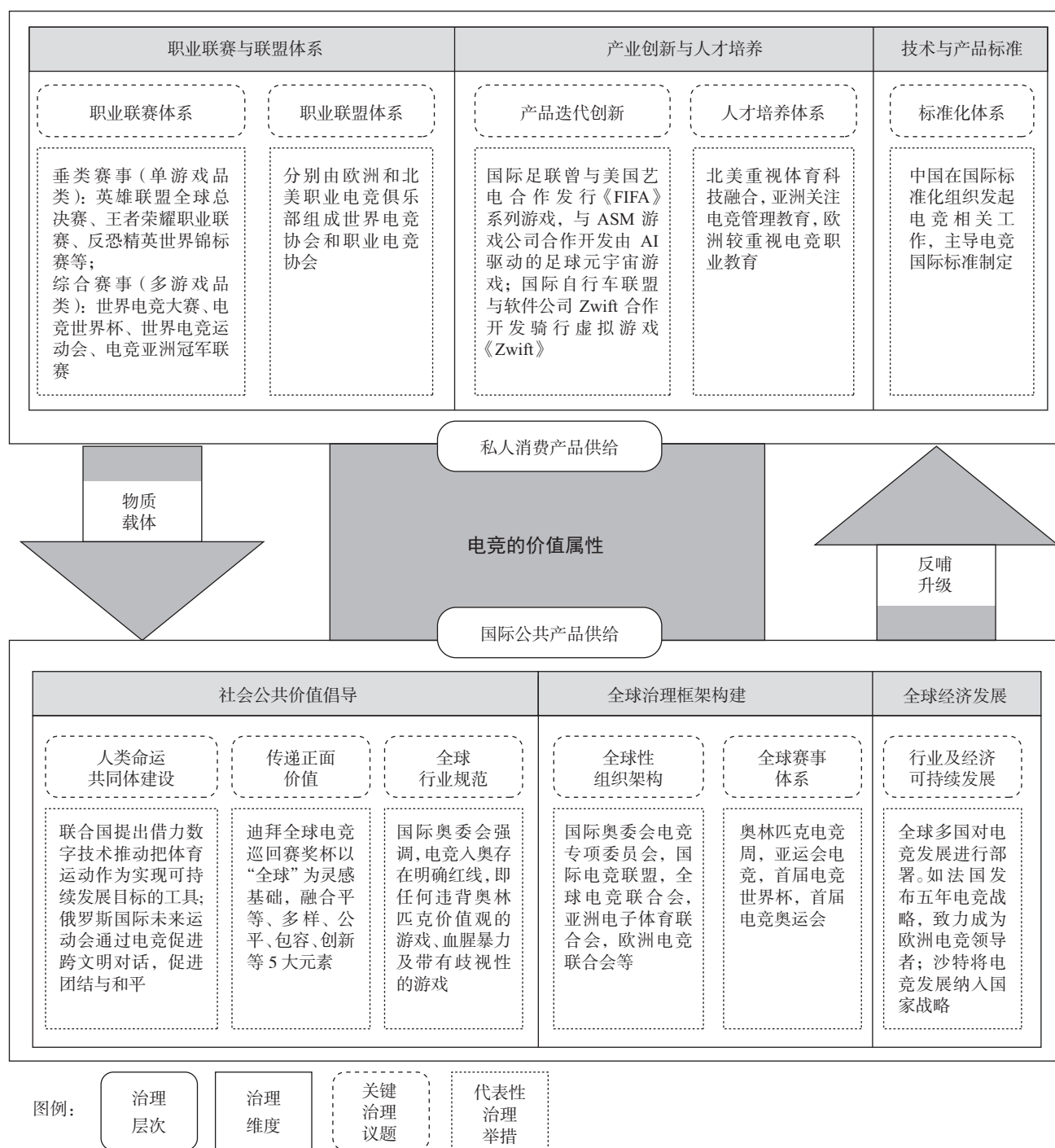


图1 电竞全球治理的议题架构
Fig.1 The issue framework of esports global governance

延伸的复合价值体系,形成玩家社群导向与市场逐利性双重驱动的市场自组织型治理范式。该阶段电竞仍是一种较小众的产品,尽管大批企业涌入,推动了基于特定游戏产品的大型比赛兴起,初步构建了联赛制度,但由于其尚未实现大规模产业化,影响力有限,并未突破市场主体的治理边界,亦未引起国际组织注意。此阶段各权威国际组织对其几乎毫无关注,既无明确态度,也未采取任何举措。

第二,观察与探索阶段(1998—2016年)。1998

年,《星际争霸》引爆“电竞元年”,使电竞成为大众消费产品,并催生了职业联赛和职业玩家的出现^[17],推动电竞完成从亚文化向经济实体的转型;电竞治理以市场价值为主导,呈现市场逻辑与行政力量协同特征。热门游戏产品成为市场支柱,消费结构趋向稳定,头部厂商通过旗舰产品构建垂直体系,政府部门则通过许可证制度、内容审查等工具实施规制性干预。以韩国为代表的东亚“发展型国家”^[18]构建起政府主导的数字文化产业升级模式。

硬件厂商主导形成全球性、区域性、草根性三级赛事体系,电竞的竞技性显著提升。这一时期,IOC重点关注了电竞中与奥运价值相悖的暴力元素,审慎观察与探索其与传统体育的融合路径;其余部分国际组织持观望态度,另一些则积极行动,展开治理话语权的角逐。

第三,接纳与博弈阶段(2017年至今)。以IOC2017年承认电竞为体育项目为标志,电竞正式获得了“体育运动”的标签^[19]。电竞作为数字时代典型业态叠加其国际公共产品属性,推动全球治理格局重塑。其一,治理权威重构,正名电竞,提升公共价值。国际体育组织通过制定非暴力、公平性准入等标准,推动电竞融入全球可持续发展议程;区域性大型综合性运动会相继将电竞纳入正式竞赛项目,吸引多国代表队参与并创下收视纪录。其二,技术迭代与资本注入提升产品质量,国家在场助推市场发展。快速技术进步赋予电竞更丰富的形式和内容,与新技术拥抱让其成为一项“酷炫”的活动,其对年轻人的吸引力进一步增强;跨国科技巨头通过并购重组整合核心赛事资源,传统体育资本加速布局虚拟竞技领域,跨产业联动态势趋显;相关电竞国家出台产业推动政策,强化行业规范,注重人才培养,完善未成年人保护机制。其三,用户规模化与主流化,经济效益与社会价值凸显,治理分歧显现。疫情期间催生的线上娱乐需求推动电竞用户规模指数级增长,移动电竞与衍生内容成为文化传播新载体;多个电竞IP实现文化破圈,覆盖影视、音乐等多领域,显著提升社会认同度。此时,IOC对电竞的态度转变为逐步接纳,一些前期观望的组织积极展开了行动,各主体深度参与电竞治理。然而,2025年IOC与沙特终止电竞奥运会合作,标志着此前发展共识被打破,亦导致国际组织间的立场继续分化,催生出独立治理探索 and 传统体育融合两条路径的博弈:一边是以沙特及私营产业链为主导、围绕流量与商业化构建的超级赛事体系;另一边则是由IOC推动、强调虚拟体育与奥林匹克价值的规范化赛事路径。

上述3个阶段演进背后贯穿着一个结构性矛盾:电竞的公共影响力越强,国际组织介入的动机越强,但其介入合法性与有效性的实现,却越来越深地受制于厂商对底层产权的排他性控制。这一矛盾在第三阶段集中爆发,如IOC与沙特的合作终止,本

质上是“公共治理框架”与“私人产权控制”之间制度性摩擦的必然结果,旨在争夺治理权,而非单纯价值分歧。各方主体深度介入并影响着电竞治理秩序的形成。国际组织在电竞全球治理中的角色与变迁如图2所示。

2.1.2 从排斥到有条件发展:国际奥委会

IOC对于电竞的态度呈现出从排斥到有条件发展的转变。早期,时任IOC主席巴赫曾多次公开反对电竞入奥,尤其对其“暴力”因素进行了重点驳斥。自2018年起,其立场逐步转变为有条件的接纳、审慎合作。第七届奥林匹克峰会公报表明其态度为:一是电竞正与体育争夺年轻人时间,奥林匹克不应忽视其增长;二是竞技性电竞的身体活动可媲美传统体育,但部分暴力或歧视性游戏不符合奥运价值观将被排除合作;三是电竞行业高度碎片化、厂商竞争激烈且主要受商业利益驱动,而体育以价值观为基础,二者本质不同;四是现阶段推动电竞成为奥运会正式比赛项目仍为时过早,奥林匹克运动应对此保持审慎,不宜仓促推进电竞入奥;五是可探索传统体育的电子或虚拟版本,但须保持控制权且限于此形式,同时邀请电竞行业利益相关方成立联络组探讨合作。但IOC并未全盘否定电竞运动,2019年,第八届奥林匹克峰会建议国际体育组织用两种方式涉足电竞行业:一是考虑如何管理电子、虚拟形式的体育运动即虚拟体育项目,探索与游戏发行商合作的机会;二是考虑打造与电竞和游戏社区建立持续对话平台和赛事,建立战略合作伙伴关系。2024年发布的《奥林匹克AI议程》则提出通过挖掘人工智能潜力,激励并加速全球体育变革的愿景。IOC正尝试以技术治理为切入点,在维护自身权威性前提下,提升奥林匹克运动的可持续性,为电竞未来融入奥林匹克体系预留了政策与制度上的探索空间。

然而,IOC所倡导的虚拟体育理念在现实中面临严峻挑战。IOC作为公共治理框架的代表,要求赛事规则、参赛资格、反兴奋剂监管等核心要素符合公共治理的透明性与普惠性标准;而游戏厂商基于知识产权,对游戏版本更替、商业化开发等核心事项保留最终决定权。双方合作的任何实质性推进,都必须直面如何在厂商的产权边界内嵌入公共治理标准这一制度难题,而这正是公私属性张力的集中体



图2 国际组织在电竞全球治理中的角色与变迁

Fig.2 The evolving roles of international organizations in esports global governance

现。国际奥委会的立场经历了“原则性排斥—战略性评估—有条件接纳”的复杂过程。其态度转变是一种旨在维护奥林匹克核心价值观、争取产业主导权的战略性回应。然而,将这一战略构想付诸实践并达成全球共识仍前路漫漫。

2.1.3 积极探索之路:单项体育组织及区域性体育协会

在全球电竞发展浪潮中,区域性体育协会如AESF和单项体育组织如国际电竞联盟(IeSF)、全球电竞联合会(GEF),以及国际奥委会电竞委员会(International Olympic Committee Esports Commission)等亦积极展开探索,构成另一支关键治理力量。

AESF成立于2005年,致力于提升电竞发展质量与专业治理水平,支持和监督亚洲地区电竞发展,并培养世界级运动员在国际赛场上取得成功;曾协调电竞项目纳入亚运会并建立了亚洲电竞官方排名

体系。IeSF于2008年在韩国成立,致力于推动电竞体育化,统一竞赛规则、保护运动员权益并倡导公平竞争,使电竞发展为一项受尊重的全球性运动。GEF于2019年在新加坡成立,旨在建立一个汇聚电竞社区、运动员、选手、全球发行商与开发商、体育组织及技术伙伴的包容性平台,提升电竞的可信度、合法性与声望,增强电竞的全球影响力;倡导“用电竞连接世界”,推动电竞与传统体育融合、提升国际体育官方组织对电竞的认同度。2023年,国际奥委会电竞委员会成立,负责规划指导电竞在奥运体系的发展。同年,IeSF和GEF签署谅解备忘录并于2024年成立电竞领导小组,致力于联合推动全球电竞生态系统进步。

这些组织在宏观战略上共同促进电竞融入国际体育体系,在微观执行中各展所长,既通力合作又友好竞争,构建起了多元治理格局。然而,其共同困境

在于,它们制定的规则与标准缺乏对厂商的有效约束力。如IeSF的赛事规则无法约束厂商主导的联赛体系,GEF倡导的包容性平台也无法强制厂商开放数据接口。公共组织虽然在电竞全球治理中承担价值引导等公共产品供给功能,却难以超越私人厂商所掌握的版权、技术与平台边界,这正是电竞公私属性张力在全球治理实践中的具体显现。

2.1.4 国际组织自主开发电竞IP的实践限度与电竞社区的相对优势

IOC和IFs也曾尝试打造自主电竞IP,试图降低对游戏厂商的直接依赖,将电竞赛事规则等资产纳入传统体育治理体系。2021年IOC与多个IFs及技术伙伴合作举办了首届OVS,2023年首届OEW在新加坡举办。然而赛事至今仍未形成固定举办周期、稳定项目以及能够围绕赛事长期运转的俱乐部、选手和消费者生态。意味着IOC虽然能够凭借奥林匹克品牌举办具有较高关注度的电竞赛事和活动,却难以将其转化成可持续发展的自主IP,其根本障碍在于,IOC掌握的只是赛事名称、参赛规则和组织方案,而具体的比赛仍旧依赖厂商提供的游戏软件、服务器、技术支持等,一旦产生调整产品或终止授权,组织方案等必须随之改变,所谓自主IP并不具备对赛事载体的自主控制权。FIFA曾与美国艺电合作,以《FIFA》系列足球游戏为竞赛载体,建立了FIFAE世界杯等官方电竞赛事品牌。然而,这一赛事体系并未形成真正独立的技术基础和用户生态,其运行长期依赖艺电所掌握的游戏程序、运营平台、竞赛系统以及围绕游戏形成的职业选手与玩家社区。2022年,双方合作终止,次年,艺电凭借其既有产品体系、玩家网络及与欧足联(UEFA)、南美足联(CONMEBOL)等机构的授权合作延续了在足球电竞市场中的影响力。FIFA虽然保留了FIFAE赛事品牌,却因失去原有的核心竞赛载体和成熟社区而一度出现赛事断档与影响力下降。

综上所述,IOC和IFs自主打造电竞IP受挫,揭示了电竞入奥所面对的“公”“私”制度张力:传统体育组织可以取得赛事名称和规则层面的控制权,却难以在脱离游戏厂商及其玩家社区的情况下,独立复制一个成熟电竞生态。电竞社区的优势不只在于玩家规模,更在于其围绕具体游戏长期形成了稳定的规则认知、职业体系、观赛习惯与文化认同。这

种由玩家、选手、俱乐部、主播和内容创作者共同维系的社会生态具有较强的路径依赖,难以因IOC或IFs的官方认证而被整体迁移。由此可见,受挫并非单纯的办赛问题,而是电竞治理权分散的结果:游戏厂商掌握知识产权、技术平台和规则修改权,电竞社区掌握参与基础与文化合法性,国际体育组织则拥有制度资源与公共权威。电竞入奥的核心因此不只是项目是否符合奥林匹克标准,而是3类主体间如何分配产品控制权、规则制定权、赛事组织权等治理权。

2.2 充分肯定与接受:世界各国态度及支持措施

随着IOC态度转变及单项体育组织、区域性体育协会积极正向引导,世界各国对电竞的态度呈现出肯定与接受趋势。相较于长期由欧美国家主导的传统体育领域,电竞为其他国家参与全球体育治理、增强国际话语权提供了新渠道。

俄罗斯举办未来运动会,采用“Phygital”模式,将传统体育项目与对应电竞项目结合并统一计分,吸引了百余个国家的2000余名选手参赛,为全球体育赛事提供了新范例,使其在受西方制裁的情况下仍能增强国际体育影响力。沙特将电竞纳入“2030愿景”,并在2022年发布国家游戏与电竞战略,通过在全球投资头部游戏和电竞赛事公司、举办国际赛事、建造高标准电竞场馆和园区、完善产业基础设施等一系列活动,推动其成为“全球游戏和电子竞技中心”。2024年,沙特与IOC签订了长达12年的合作协议,获得首届奥林匹克电竞奥运会举办权(后因双方合作终止而暂停)。韩国自1999年通过优化宽带等基础设施建设和成立韩国职业电竞协会(KeSPA),推动电竞行业职业化、正规化,为电竞发展创设了稳定、规范的条件。各国在政府层面纷纷成立专门的电竞组织管理机构或协会。例如,2016年英国政府授权成立电竞协会(BEF);2018年,日本整合电竞协会(JeSPA)、日本电竞联合会(JeSF)和电竞促进组织等机构成立“日本电竞联盟”(JeSU)。此外,新加坡、阿联酋、越南,以及非洲多国也通过优化组织建设、颁布政策、加强推广等举措促进电竞发展。

多国政府的入场,从侧面印证了电竞已超越纯私人产品范畴、进入公共政策议程。但各国现有政策的核心着力点高度集中于电竞产业促进与人才培

养,而对国际行业标准协调、跨国反假赛合作、未成年人保护共识等国际公共产品供给侧的制度建设投入尚显不足。这种重国内产业、轻全球规则的政策偏好,构成了当前政府层面参与电竞全球治理的突出短板。

2.3 积极争取与支持:电竞产业生态及头部企业角色

全球电竞产业已形成涵盖赛事运营、游戏研发、选手培养、俱乐部管理、周边产品制造、直播平台和衍生产品开放的复杂生态。一是各国电竞头部企业持续创新,不断推出兼具竞技性和吸引力的游戏作品。如美国英特尔公司主办的《英特尔极限大师赛》、我国腾讯控股的拳头游戏主办的《英雄联盟全球总决赛》、韩国蓝洞公司主办的《绝地求生全球总决赛》以及维尔福软件公司主办的《DOTA2国际邀请赛》等,吸引了来自世界各地顶尖战队和海量观众,推动了不同国家和地区电竞文化的交流与融合。二是头部企业还积极参与电竞人才培养。例如,美国暴雪娱乐与职业培训机构合作,开发针对旗下游戏的电竞课程,举办校园联赛,并派遣员工开展讲座交流。法国育碧则在当地及其他地区设立育碧电竞学院,与教育机构共同开展电竞教育项目,并举办人才选拔赛。我国网易与多所高校合作开展电竞专业课程,为行业输送赛事策划、裁判、解说等专业人才;阿里体育利用自身平台优势,开发电竞周边产品电商渠道,促进了周边产业的繁荣。这些企业凭借自身强大的资源整合能力、技术研发能力和市场推广经验,引领电竞发展方向,成为产业发展的核心驱动力,在全球电竞市场竞争中占据重要地位。

综上所述,头部企业凭借对游戏IP、核心规则与数据端口的排他性控制,实际上掌握了电竞治理中最具执行力的权力:规则解释权与版本更迭权。国际组织制定的规则若无厂商配合则难以落地,各国政府的监管若无厂商支持则面临信息壁垒;而厂商对公共治理的依赖则相对有限,主要体现为对社会合法性与政策稳定的需求。这种私人部门持有公共权力的结构特征,既是前文所揭示的公私属性张力在治理实践中的直接映射,也是理解当前电竞全球治理困境的关键切口。

2.4 逐步缓和与认可:消费者和民众的重要影响

不同于传统全球治理研究主要将分散的民众视

为被动接受者^[1],在电竞这一新兴产业中,民众态度将直接影响主管部门的决策。例如,电竞“入亚”或“入奥”的一个重要驱动力就是社会公众对电竞的态度逐渐缓和,为电竞“正名”呼声强烈。他们基于偏好性消费和产品评级参与等消费者市场行为直接影响产业资源配置;依托社交媒体互动与公共议题讨论等数字化平台的舆论生成机制,推动政策议程设置;通过自发观赛或参与非职业赛事组织、虚拟社群共建及线下集体行动等进行自主治理。在治理结构中,这一群体既是私人产品市场中的消费者,也是公共价值场域中的利益相关者。双重角色使其成为沟通公私治理场域的重要纽带,尽管其影响力以施压而非决策的方式呈现,但正是这种社会层面的持续压力,构成了推动厂商与公共治理主体走向协商合作的外部驱动力。

2.5 电竞全球治理格局的特点及结构

其一,权力分布的“公”“私”两极分化。国际组织与各国政府构成公共治理极,拥有规则制定的法理权威与政策工具,却难以穿透厂商的产权壁垒;头部厂商构成私人治理极,凭借对IP、规则与数据端口的排他性控制掌握事实上的治理权力,却缺乏公共价值供给的制度性激励。二者之间的落差,构成了当前治理格局的基底结构。其二,依赖关系的非对称性。各治理主体因掌握的治理资源各异而相互依赖,依赖程度的不对称性则塑造了权力差异。其中,公共治理极的执行力高度依赖厂商配合,这种不对称赋予了厂商超越其产权范围的谈判筹码。当厂商掌握规则解释权与版本更迭权等不可替代的核心资源时,其在治理网络中的权力优势便超越国际组织的法理权威与政府的政策工具。2025—2026年,IOC与沙特合作终止,正是这一权力不对称结构的现实展现,即使拥有法理权威的IOC,在面临厂商对核心游戏IP的控制壁垒时,其主导的治理议程也只能调整甚至退让。其三,治理网络的碎片化整合。各主体之间虽已形成初步的互动结构(图3),但尚未建立制度化的协商与协调机制。国际组织之间立场分化,各国政策缺乏协调平台,公共治理极与私人治理极之间的合作多以临时性、项目制方式展开,缺乏稳定的制度架构来容纳持续性的公私对话与规则共建。

当前,电竞全球治理的核心矛盾并非某一具体

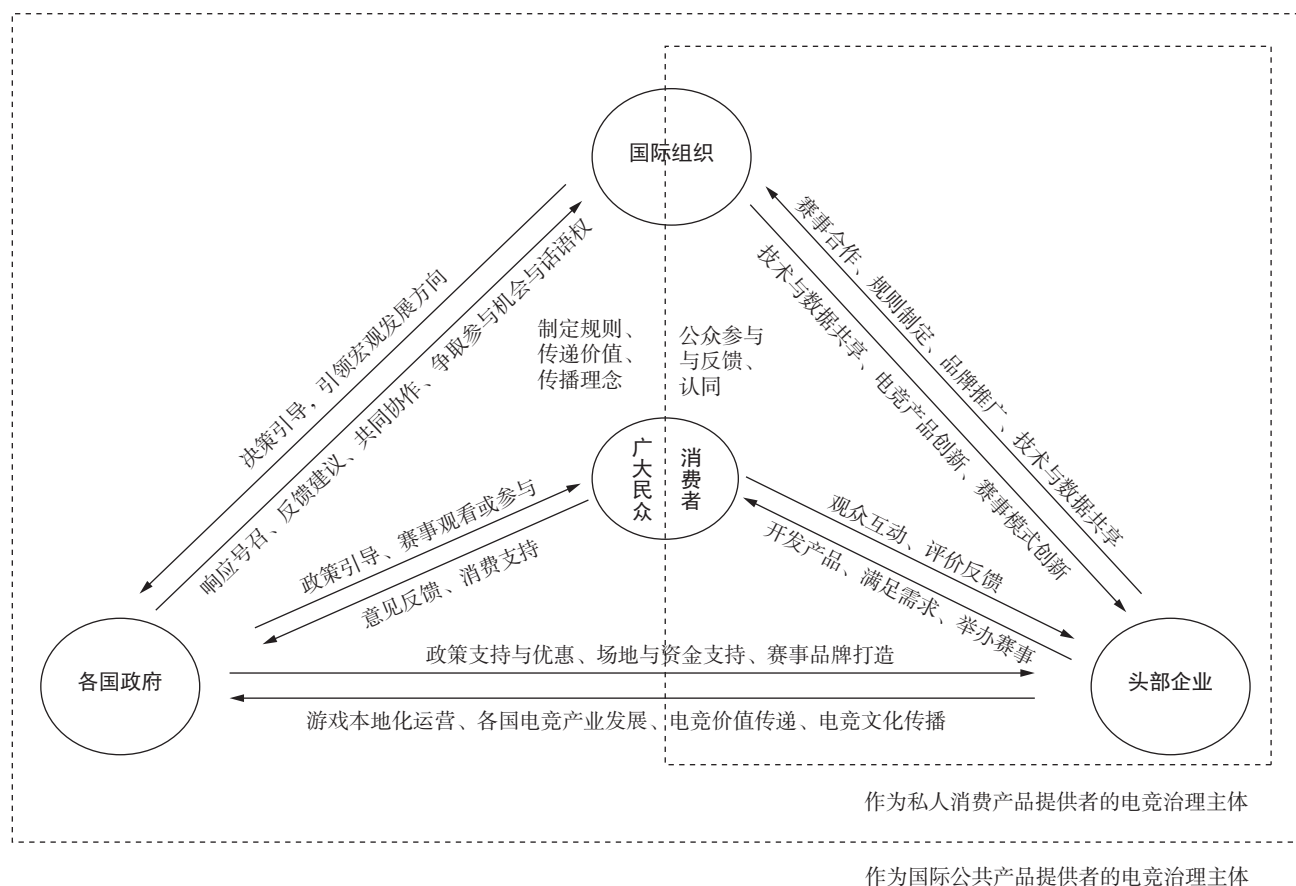


图3 电竞全球治理结构

Fig.3 The global governance structure of esports

制度设计的缺陷,而是私人控制权集中与公共价值外溢间制度性张力的必然投射。国际组织不能仅依靠自建赛事IP替代厂商,厂商也不能以私人产权为由排除公共治理要求。各主体依据各自掌握的治理资源展开博弈,形成了以非对称依赖为核心特征、以公私摩擦为基本形态的复杂治理场域。而各主体能否在尊重厂商合法产权与实现公共治理目标之间找到制度化平衡机制,即能否将国际组织的法理权威、厂商的技术能力与电竞社区的生态优势结合起来,决定着治理格局的未来走向。这一判断也构成了本文后续分析中国路径的基本前提。

3 我国电竞发展态势及治理

3.1 我国电竞发展现状

在全球电竞治理格局中,我国既是最大电竞消费市场与核心游戏内容生产国之一,也是国际公共产品供给侧的重要参与者。作为私人产品市场,需要为全球头部厂商提供稳定可预期的商业环境;作为公共产品供给的参与方,需要承担国际规则协调与价值引导的制度性责任。前者要求的灵活市场化

机制与后者要求的统一公共治理框架形成张力,构成了理解我国电竞治理逻辑的起点。

当前,我国电竞已发展为涵盖厂商、俱乐部、选手、解说和直播平台等多主体的千亿级新兴产业。毕马威依据战队及游戏公司驻地、国际赛事承办、行业口碑等指标评选的全球8座电竞著名城市中,上海排名第三,仅次于洛杉矶和纽约。据《2025年中国电竞行业研究报告》,2024年中国电竞市场规模约1790亿元,同比增长5.5%,其中游戏产品占比77.7%,生态市场约400亿元;电竞用户规模约5.11亿人,同比增长0.6%,增速趋缓但保持稳定^[20]。据音数协《2025年中国电子竞技产业报告》,2025年电竞行业收入293.31亿元,同比增长6.40%,其中直播收入占比达80.81%,赛事、俱乐部及其他收入合计占19.19%;赛事方面,全国省级以上、职业选手参与的非表演类赛事共142项,较上年增加18项;在上海举办的线下赛事数量占全国19.2%,位列第一,成都、重庆次之;俱乐部方面,截至2025年底,我国电竞俱乐部共165家,上海数量居首^[21]。

我国电竞产业链趋于成熟,各环节专业化、细化

程度较高,由公安、文化、体育等多部门整体监管。上游内容提供方(如腾讯、完美世界、网易)负责内容授权与更新,中游赛事行业与内容制作方(如LPL联赛体系、IG职业俱乐部、VSPN赛事承办方、玩加电竞内容提供方)完成赛事执行,下游内容传播方(如斗鱼直播、哔哩哔哩视频)进行赛事转播推广,并带动赞助、经纪等衍生行业发展。以上海为代表的重点城市,其产业链布局基本完整,覆盖游戏研发、发行、赛事运营、教育培训、内容直播及电竞场馆等上下游领域,各环节均有标杆型企业。同时,我国电竞产业的海外辐射效应不断增强。企鹅有调针对美、法、韩、巴西、新加坡等5国电竞用户的调查显示,我国游戏电竞及相关赛事在当地颇受欢迎,如《英雄联盟》在各国用户观看的赛事中均位列前五^[22],我国电竞俱乐部与选手在国际上已享有较高知名度。部分国产赛事已成为印尼、越南、菲律宾、马来西亚等国最受欢迎的电竞赛事之一,多款产品入选首届电竞世界杯正式比赛项目。此外,我国自主研发赛事的海外影响力不断扩大,吸引超千万海外观众,头部赛事单场最高观赛人数已突破413万人次^[21]。

3.2 我国电竞的政策环境演变

我国电竞发展的政策环境经历了萌芽、受挫、探索发展、规范发展与快速发展5个阶段(图4)。

第一,萌芽阶段(1998—1999年)。1998年,随着《星际争霸》的全球流行,电竞基本已经在我国市

场中显现雏形,但是由于其尚处于起步阶段,产业规模较小,被广泛地视为一种小众项目,社会认知和认可较低,因而未被纳入政策视野。

第二,受挫阶段(2000—2004年)。2000年,由国务院办公厅转发文化部、国家经贸委、公安部、信息产业部、外经贸部、海关总署、工商局等七部门《关于开展电子游戏经营场所专项治理的意见》,明文规定面向国内的电子游戏设备及其零、附件生产、销售即行停止,任何企业、个人不得再从事面向国内的电子游戏设备及其零、附件的生产、销售活动。尽管2003年国家体育总局首次确定将电竞列为第99个正式体育项目,但是当时的中国社会并不存在发展电竞的软硬环境基础,电竞发展因为未成年人保护与游戏成瘾的长期争议而遭致搁浅和管控。2004年,国家广播电视总局《关于禁止播出电脑网络游戏类节目的通知》要求禁播电子游戏相关的内容并宣传其给未成年人健康成长带来的负面影响,电竞行业遭受强烈的打击。同年,新闻出版总署启动“中国民族网络游戏出版工程”,为后续网络游戏和电竞相关产业的探索发展释放出一定积极信号。但这一阶段仍以治理、限制和管控为主,电竞行业发展遭受明显挫折。

第三,探索发展阶段(2005—2015年)。作为软件产业中成长最迅猛、市场前景最广阔的新兴领域与潜力领域,秉持着前瞻性的战略性考虑,我国积极探索电竞的正面价值。2005年,“中国民族网络

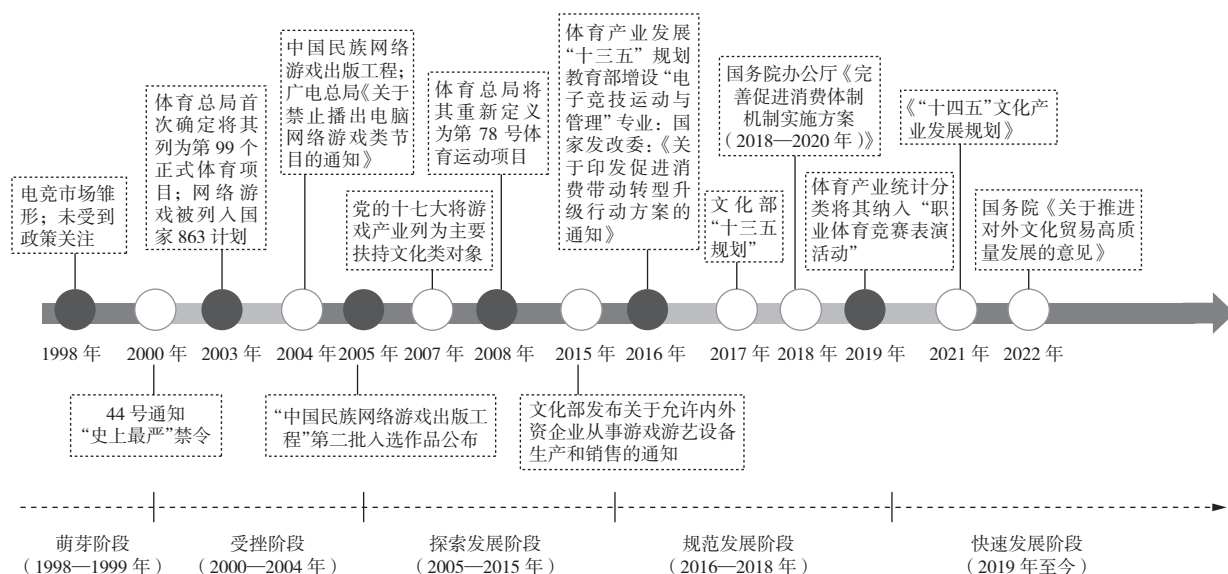


图4 我国电竞政策环境演变

Fig.4 The evolving policy environment for esports in China

游戏出版工程”第二批入选作品公布,体现出政策层面对民族原创网络游戏研发和出版的持续关注。2007年,党的十七大明确提出,游戏产业成为我国政策提出的主要扶持文化类对象。2008年,国家体育总局将电竞重新定义为第78号体育运动项目。进一步强化了电竞的体育属性。此后,电竞赛事、俱乐部、直播平台和游戏企业逐步发展,行业基础不断积累。2015年,文化部发布《关于允许内外资企业从事游戏游艺设备生产和销售的通知》,标志着长期以来针对游戏游艺设备的严格限制出现松动,游戏游艺设备生产和销售重新获得政策空间。这一阶段是电竞政策环境由严格管控向审慎开放过渡的重要时期,电竞的产业基础、赛事基础和社会认知基础逐步形成。

第四,规范发展阶段(2016—2018年)。这一阶段,多项利好政策出台,推动电竞规范化发展。2016年,体育产业发展“十三五”规划明确提出推动电竞运动项目发展;教育部增设“电子竞技运动与管理”专业,电竞人才培养提速;国家发展改革委发布的《关于印发促进消费带动转型升级行动方案的通知》提出要鼓励举办全国性或国际性电竞游戏游艺赛事活动。2017年,文化部发布的“十三五”规划提出支持体育竞赛表演、电竞等新业态;2018年,国务院办公厅印发的《完善促进消费体制机制实施方案(2018—2020年)》要求积极培育电竞运动消费。

第五,快速发展阶段(2019年至今)。这一阶段,政策支持力度持续加大,为我国电竞迎来黄金发展期奠定基础。2019年,新的体育产业统计分类将电竞项目纳入“体育竞赛表演活动”。2021年,《“十四五”文化产业发展规划》提出促进电竞与游戏游艺行业融合发展,推动产业融合发展。2022年,《商务部等27部门关于推进对外文化贸易高质量发展的意见》发布,提出支持数字艺术、云展览和沉浸式体验等新型业态发展,积极培育网络文学、网络视听、网络音乐、网络表演、网络游戏、数字电影、数字动漫、数字出版、线上演播、电竞等领域出口竞争优势,提升文化价值,打造有国际影响力的中华文化符号。同时,北京市、湖南省、江苏省等多地也先后出台一系列政策;2023年,电竞作为正式奖牌项目首次登上亚运会,既是对电竞多样性的认可,成为电竞发展的里程碑。

总体而言,国家对电竞的治理态度从“完全排斥私人产品供给”的受挫阶段到“审慎允许商业探索”的探索阶段再到“主动引导公共价值实现”的规范与快速发展阶段,本质上就是公共治理目标逐步介入私人数字产品场域的过程。2000年的全面禁令与2004年的禁播通知,意味着当时的政策逻辑是将电竞完全归入私人产品范畴并采取排斥态度。2016年后一系列扶持政策的出台,则标志着国家层面开始认识到电竞的公共产品属性,即电竞在文化传播、国际话语权、青年价值观塑造等方面的战略价值,其治理逻辑亦转向试图通过政策工具引导这一私人产品场域承载公共使命。然而,这种公共目标牵引与私人产权控制之间的张力在政策层面始终未得到根本性解决,政府希望通过产业政策引导电竞服务于体育强国、文化出海等公共目标,但电竞的核心内容与关键赛事资源仍由私人厂商排他性掌控。这一结构性矛盾,构成了后续分析我国电竞治理困境的基底。

3.3 业务主管部门及关系

我国电竞治理中多头管理的部门结构,实质上是其公私属性张力在行政体制层面的投射,电竞的私人产品属性需要的是以新闻出版、工信等部门为主的内容监管治理逻辑;公共产品属性需要的是以体育、文旅等部门为主的产业促进治理逻辑(图5)。目前,我国电竞治理主管部门主要包括政府部门、行业管理协会、行业研究机构及社会组织。整体上,电竞归国家体育总局监管,具体由体育信息中心负责项目管理;地方体育局相关部门负责属地管理,北京、上海、浙江、四川、江苏等多个省(直辖市)已成立区域电竞运动协会,组建了全国电竞运动协会联盟协调各地电竞资源、推动行业规范化发展。国家新闻出版署、文化和旅游部、教育部、工业和信息化部、公安部、广电总局、国家网信办等部门参与协作治理。依照电竞产业链的上下游划分责任:上游游戏研发、内容授权及游戏运营等由国家新闻出版署监管;中游赛事和内容制作等由国家体育总局指导管理;俱乐部则受当地的民政和市场监管部门监管;下游如电竞场馆、电竞酒店等相关产业,由文化和旅游部门的文化执法机构和公安部门协同管理;电竞媒体板块由广电总局、文化和旅游部,以及国家网信办联合管理^[23]。

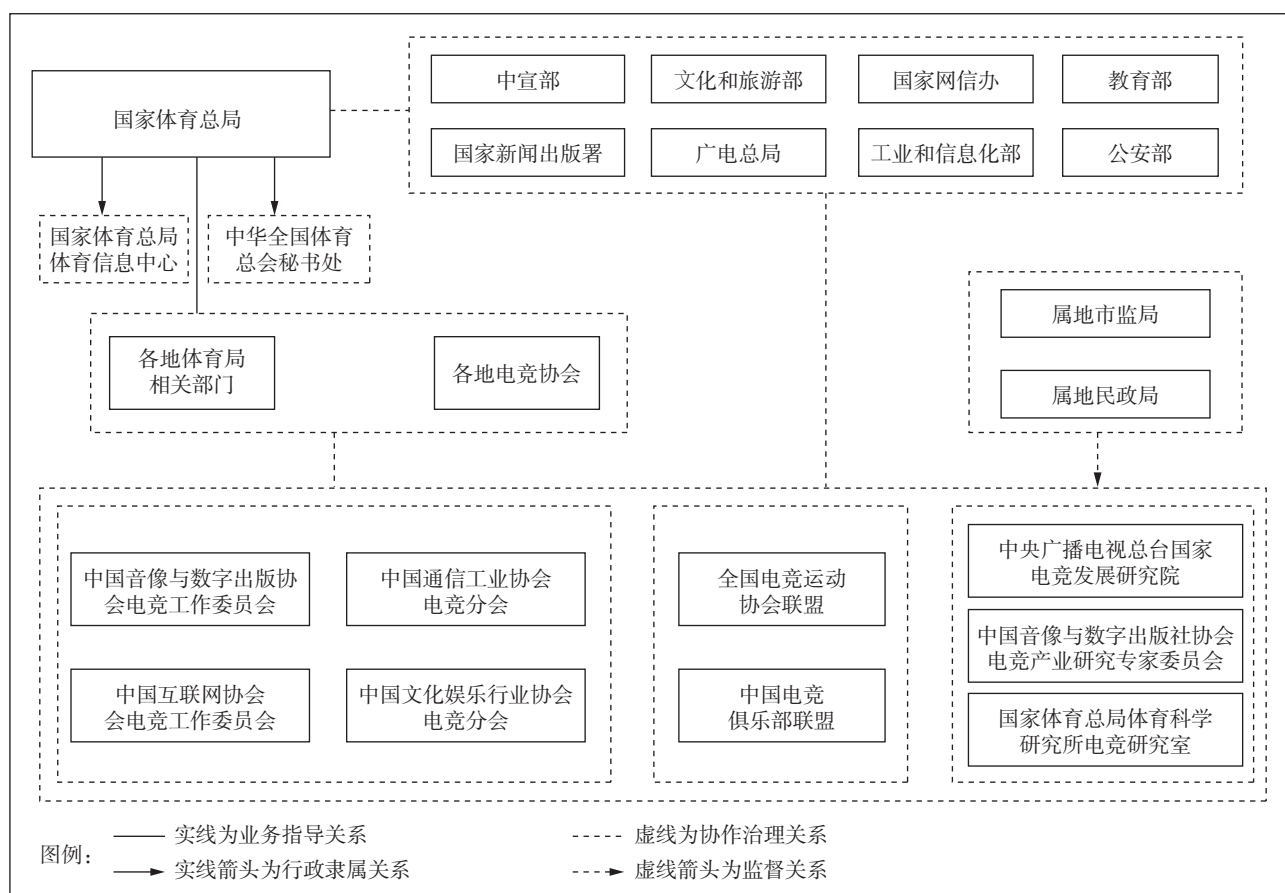


图5 我国电竞主管部门及其关系

Fig.5 China's esports regulatory authorities and interagency relationships

2006年起,根据《全国电子竞技竞赛管理规定》,中华全国体育总会秘书处负责全国电竞运动训练、竞赛管理及推广、普及等工作,实施电竞比赛的具体管理,实行统一指导和监督。此外,中国音像与数字出版协会电竞工作委员会、中国互联网络协会电竞工作委员会、中国通信工业协会电竞分会、中国互联网络协会电子竞技分会、中国通信工业协会电竞分会、中国互联网络协会电子竞技分会等行业管理协会,中央广播电视总台国家电竞发展研究院、中国音像与数字出版协会电竞产业研究专家委员会、国家体育总局体育科学研究所电竞研究室等行业研究机构,全国电竞运动协会联盟和由多家职业电竞俱乐部组建的中国电竞俱乐部联盟等社会组织和联盟亦参与到协作治理中,受属地市场监督管理局和民政局监管。

上述部门结构的困境在于,在内容监管与产业促进两种逻辑之间,缺乏一个能够统筹公私两个维度的权威协调机构。掌握游戏版权与核心赛事资源的头部厂商,能够决定版本更迭节奏、掌握核心数据接口、控制国际赛事授权,在实际运行中拥有超越任何单一监管部门的信息优势与执行优势。这使得我

国电竞治理在公共目标与私人控制之间的张力,在行政层面以多头管理、协调困难等的形式特征表现出来。

4 我国电竞发展中存在的问题及治理挑战

4.1 现存问题

4.1.1 管理职责不清

我国电竞行业面临多头管理困境,无法明确一个统一的、权威的代表机构或部门与国际组织及其他国家的电竞管理机构进行对接和交流,制约了国际经验借鉴、标准制定参与及国际话语权提升,其实是公共产品供给主体的缺位与错位,即规则制定、标准统一、对外协调等公共治理职能长期由私人厂商代行,而政府部门之间、政府与协会之间的权责边界未能厘清。这一现象与前文揭示的全球治理格局如出一辙:国际层面,国际奥委会与厂商之间因治理权归属而产生制度性摩擦;国内层面,摩擦以多头管理、协调困难的方式呈现。

4.1.2 行业规范缺失

电竞作为新兴行业,面临“三无”困境,即一无

官方协会,二无官方赛事,三无官方标准^[24]。目前,诸如FIFA、亚足联(AFC)等自上而下的国际权威管理机构 and 全国性的电竞行业协会尚未形成,行业范畴、赛事标准、电竞馆标准、电竞教育准入、青训、职业与竞技精神等方面缺少统一规范,不仅制约了国内电竞行业发展,也增加了国内国际电竞市场对接、跨国电竞赛事举办、人才交流与引进、产业投资与合作等方面的制度成本,限制了我国电竞在全球产业链中的布局和发展。行业规范缺失,实质上是国际公共产品供给不足在中国市场的具体表现,即缺乏全球公认电竞行业标准,如IOC的虚拟体育路径与厂商主导的商业赛事路径之间的分歧,这一真空在我国内部表现为“三无”困境。我国作为当前全球最大的单一电竞消费市场,本应成为国际标准制定的重要参与者,但治理主体的分散化使这一潜力未能充分释放。

4.1.3 头部企业垄断

我国电竞行业呈现几大游戏公司垄断和两极分化的现象。游戏版权和赛事联盟均为行业头部企业把控,对于整个电竞产业链拥有传统体育行业厂商所不具备的权力。它们凭借资本与联盟化手段控制中下游产业,扭曲市场竞争格局,挤压新兴企业与中小企业的生存空间。不仅阻碍国际合作与创新,导致合作不平等、创新动力缺乏,还使电竞文化传播与价值观输出呈现单一化,压制本土文化特色,不利于全球电竞生态的健康、多元发展。深层问题是私人主体凭借IP所有权掌握了事实上的规则制定权与资源配置权等公共治理权,却缺乏公共价值激励。在中国语境下,这一问题因缺乏反垄断领域的专门电竞监管框架而尤为突出。

4.1.4 人才建设短板

电竞运动员人才建设短板主要体现在后备人才选拔过程不完善和培养效率低^[25]、“三员”(运动员、裁判员、教练员)培养管理待加强、职业运动员综合素质待提高、选手权益缺乏保障^[26]等方面。其一,后备人才培养缺乏系统化机制,多依赖俱乐部自主选拔或游戏排名,且未成年人游戏限时政策和游戏版本更新等增加了培养难度。其二,“三员”等级评定、注册认证、转会与挂牌等规则不完善,标准不统一,管理不规范。其三,职业运动员综合素质参差不齐,部分因文化素养不足、法律意识薄弱等易引发负

面事件。尽管日常训练管理类似传统体育,却未被纳入体育管理体系,造成身份认定、技术评定和国际事务办理困难。其四,当前针对职业选手的权益保障、违规处罚与申诉救济等问题方面的制度尚不健全^[26],行业亟须立法保护;全国性注册认证缺位,加之选手竞技期短、淘汰率高、低龄化普遍,使其权益与退役发展缺乏支持,国际赛事中也常因身份不明面临不公,加剧人才流失。上述均属于公共产品或俱乐部产品范畴,难以由单一市场主体有效供给,反映出公共产品供给机制的缺位。全球层面的人才流动存在跨国转会规则不统一、身份认证困难等壁垒,与中国内部的人才培养体系断裂,共同构成制约电竞可持续发展的瓶颈。

4.1.5 博彩与假赛问题突出

电竞博彩与假赛问题具有跨平台、跨赛事和跨国界特征。2025年,电竞诚信委员会(ESIC)对蒙古战队ATOX多名成员实施了禁赛处罚,调查显示,该战队成员参与涉及70多笔可疑投注的博彩计划。在我国,电竞赛事博彩与假赛问题也同样频繁曝光,但在不良行为界定和惩处方面缺乏明确法律法规和行业组织规范对其进行有效调节与管理。长此以往,不仅会误导年轻群体对电竞健康发展产生错误认知、损害国内电竞形象,还会影响国际合作伙伴对我国电竞市场的信任,降低我国电竞的全球声誉,进而制约我国电竞在全球产业链中的地位和话语权,削弱其国际竞争力与吸引力,阻碍国际资本流入和跨国赛事合作。以2018年的刀塔2次级职业联赛(DSPL)为例,两支职业《刀塔2》战队涉嫌假赛,主办方对涉事电竞选手仅具备取消其本平台赛事参赛资格的处置权,而无法对其参与第三方赛事形成有效约束;鉴于现有证据链尚不满足刑事立案标准,亦未能向公安机关报案^[27]。这一治理困境是公私交界地带“治理真空”的典型代表。既涉及具有公共产品属性的竞赛公平问题,又深度嵌入厂商主导的具有私人产品属性的赛事体系,任何单一主体都难以独立应对。全球层面ESIC等机构的监管能力有限,中国层面则因法律界定模糊、证据标准与刑事立案门槛间落差而面临有法难依困境。

4.2 治理挑战

每个“中国问题”都是电竞公私属性张力与全球治理结构性矛盾在本土语境中的具体显现。管理

职责不清映射了公共治理主体的缺位,行业规范缺失映射了国际公共产品的供给不足,头部企业垄断映射了私人主体对公共权力的事实掌控,人才短板与博彩假赛则映射了公私交界地带的治理空白。中国的治理挑战并非孤立的地方性问题,而是电竞全球治理困境在中国这一巨大单一市场中的表达。因此,探索优化路径必须在回应本土具体问题基础上,着眼于如何参与乃至推动全球治理矛盾的化解。

我国电竞产业体量庞大和市场活跃度高,面临诸多严峻挑战。首先,激烈的国际竞争。各国围绕赛事举办、市场份额和话语权展开了白热化的竞赛,突出的地位、先进的科技、富有潜力的产业体量和市场规模让我国成为其他国家重点关注的竞争对手,面临繁多敌意和巨大压力。其次,庞大的产业体量与市场活跃度提升了电竞发展过程中的治理难度,对以政府为主导的多元治理主体带来治理难题。最后,电竞发展各个环节的标准难以统一、规范难以完善的问题,容易引发争议和混乱,影响产业的公信力。理论而言,国际竞争压力、国内治理难度、标准规范困境三重挑战分别对应着公共产品供给侧的国际博弈、私人产品市场侧的监管复杂度、公私交界地带的制度空白。三重挑战在同一时空的叠加,要求中国的电竞治理路径不能采取单一维度的产业促进或行政管控,必须在理解公私属性张力前提下,构建分层回应、协同发力的制度框架。

5 全球治理背景下我国促进电竞规范化发展的优化路径

5.1 规范市场秩序:健全法律法规与行业标准体系

第一,完善电竞市场法律法规。尽管电竞已在2003年就得到了国家体育总局的认可,但现行法律法规尚未对其做出专门规定。尤其是针对外围赌场、兴奋剂、腐败、黑客、黑哨、假球等问题,应出台相应政策,有针对性地规范和监管,明确处罚方法。此外,有必要在借鉴国外一些经验的基础上,结合我国实际国情,对内监管电竞的越轨行为,对外警惕离岸赌场或其他非法赌场干扰。第二,建立行业标准与反垄断制度框架。应对当前电竞行业范畴、赛事标准、电竞馆标准、电竞教育准入、青训体系等方面缺乏统一规范的问题,需由体育部门牵头,联合行业协会与企业代表,制定覆盖全产业链的基础性标准体

系。同时,针对头部企业凭借版权控制扭曲市场竞争的问题,应探索建立电竞领域的反垄断审查机制,对厂商利用版权优势实施的不正当竞争行为进行有效规制,维护中小企业的生存空间与创新活力。第三,构建职业电竞俱乐部的层级化监管架构。通过制定标准化监管框架约束俱乐部运营行为,建立诉求响应通道。在此基础上确立职业电竞俱乐部联盟的合法地位,构建联盟自治与政府督导相结合的治理模式,既保障行业自我管理权限,又通过行政监管力量护航电竞产业规范化发展路径。

5.2 强化公共供给:完善公共服务体系与治理能力

第一,加强教育投入,培养电竞专业人才。加强专业教育机构建设,以高等院校、职业技术学院和培训机构为主阵地,形成培养职业选手、教练、解说、裁判、赛事组织及运营等相关环节专业人员为主的教育机构体系。深化电竞市场的细分产业,推动电竞行业的可持续全面发展。通过对从业人员的规范化、职业化培养模式^[28],加强产学研结合,契合市场需求。加大对高等院校及职业技术学院的投入力度,培养专业人才,积极引导相关专业的高校毕业生投身电竞产业。将体育教育中的运动训练、运动心理、运动康复、赛事管理、体育传播等理论研究和实践教学,融入人才培养过程。借鉴体育人才培养模式,为优秀电竞运动员提供高等教育的机会和平台,推动高层次专业化发展。构建电竞职业选手制度化人才遴选机制,可依托行业协会或联盟构建标准化职业通道准入体系。如参考NBA选秀、韩国电竞秀大赛等的做法,由权威行业组织统筹实施职业资质认证流程。通过人才供应链的标准化运作实现竞技人才梯队的制度化补给。出台《电子竞技运动协会职业运动员注册管理办法》,推出电竞职业运动员注册管理体系,明确注册管理的权利和义务,确保相当数量的职业俱乐部和运动员注册,加强电竞职业俱乐部和运动员管理。制订《电子竞技运动员行为准则》,明确电竞运动员应遵守的基本条例和违规的处罚方法。

第二,深化部门协作,形成公共治理合力。建立电竞行业规范发展联席会议等跨部门协调机制,协商重要问题,制定出台有关政策文件。由体育部门牵头负责加强电竞项目管理,明确界定运动项目,完善运动管理规定,举办高水平赛事,完善后备人才培

养与其他专业人才建设体系,做好电竞运动员、教练员、裁判员技术培训、思想道德教育等管理工作,培育和扶持各类电竞协会;宣传文化部门负责将电竞作为打响文化品牌和发展文化产业的重要内容,提供规划、政策支持,加强网络游戏市场管理,指导有关文化市场综合执法,营造良好的电竞宣传舆论环境;新闻出版部门负责对电竞游戏出版的审批和内容监管,消除暴力、色情等内容;网络和信息化部门负责对电竞行业信息化建设提供指导支持;教育部门负责支持高校开设有关电竞专业,接纳退役电竞运动员继续接受教育,加强电竞行业人才培养,有序推进职业培训,提升社会人才培养能力,引导游戏企业独立办学或校企联合办学;人社部门负责建立电竞运动员等从业人员的社会保障体系,支持引进高端电竞人才;公安部门负责电竞赛事活动的安全监管;外事部门负责为电竞运动员出国比赛交流提供便利等。

第三,做大做强各类电竞赛事,完善俱乐部产品供给。借鉴传统体育项目的行业管理模式,发挥各地市级电竞运动协会对市级电竞行业的规范管理和引导促进作用。将电竞协会作为政府加强电竞行业管理、倾听电竞行业呼声、收集电竞行业信息的桥梁和纽带。支持电竞协会完善组织架构,吸纳各方面专业人士成立电竞竞赛和裁判、电竞馆管理、电竞俱乐部和运动员管理、电竞道德及新闻、电竞仲裁、电竞教育等专门委员会,更好地承担起规范和引导本市电竞运动发展的职责。国家体育总局应明确授权一家或数家行业协会承担对外沟通与国际规则协调的职能,使其成为我国参与电竞全球治理的制度化窗口。

第四,加强宣传推广,提升社会认可度。进一步推进电竞在传统媒体、新媒体多维度的宣传和推广工作,提升社会认可度。一方面以社会主义核心价值观为引领,把正确价值取向融入游戏主线剧情和玩法规则,反对拜金主义、极端个人主义等畸形价值观;推出一批青少年题材游戏作品,传递向上向善的价值观,扭转民众对于电竞和网络游戏的刻板印象。同时,积极传播电竞作为体育运动项目的正面内涵,阐明其体育内涵、外延范围和对社会经济、教育发展的多重价值。另一方面加强对青少年的教育和引导,厘清“电竞不等于打游戏”这一根本概念;

对有意进入电竞行业的青少年及早提供职业规划教育,指导其合理安排训练周期与文化教育、身体活动,最大限度减少负面影响。

5.3 密切公私协同:构建合作治理机制

第一,构建电竞全球治理的中国代表机制。针对当前多头管理导致对外沟通协调困难的现实,应通过制度化协调机制,将分散在各部门的治理资源统筹整合,形成统一的公共治理主体,改变私人厂商代行公共职能的格局。并由统一的对外代表机构或协调机制,负责与IOC、IeSF、GEF等国际组织及其他国家的电竞管理机构进行对接和交流。这一机制应涵盖政府部门、行业协会与头部企业的代表,形成“政府引导、协会统筹、企业参与”的对外治理协作格局,切实提升我国在电竞全球治理中的话语权和规则制定参与能力。第二,探索厂商与公共治理主体的制度化协商框架。针对当前协会与掌握游戏版权的厂商之间未形成规范合作模式的问题,应推动建立由体育行政部门、行业协会、头部企业及行业专家共同参与的常态化协商平台,就游戏版本更迭对竞赛体系的影响、跨赛事选手资格互认、数据接口的合规开放等公私交界地带的议题进行制度化沟通。通过明确的议事规则与决策程序,使公共治理目标得以在尊重厂商商业利益前提下有效嵌入私有的数字竞技场域。第三,搭建独立于厂商的赛事平台,优化赛事治理结构。重点关注已获得IOC认可的虚拟体育项目,围绕该类项目研究构建赛事体系和运动员培养路径。对电竞的游戏项目和比赛内容进行审核把关,确保符合我国主流意识形态和社会主义核心价值观。坚持走出去引进来相结合,优化电竞赛事活动管理,鼓励电竞龙头企业拓展国际市场,推动电竞赛事国际化发展,鼓励中国企业拓展与外国游戏厂商的合作,争取更多高水平电竞赛事在我国举办。通过加大扶持引导,打造中国特色的高水平电竞赛事,建立我国电竞俱乐部联赛体系。逐步建立独立于游戏公司的赛事平台,将游戏公司从赛事的所有者转变为合作伙伴,从根本上改变电竞赛事由少数游戏厂商垄断的格局。鼓励举办各类群众性电竞赛事,广泛传播电竞文化,打造全民参与的电竞体验和文化展示嘉年华品牌活动。做好赛事场馆的建设工作。在现有电竞场馆建设标准指导下,通过盘活社会存量场馆与规划新型专业化赛事空间双轨并

进。形成适配产业升级需求的弹性化场馆供给生态,吸引知名电竞赛事入驻。

在这一过程中,公共主体负责赛事标准制定、参赛资格认证与合规审查,厂商负责内容授权与技术保障,形成“公共定规则、厂商供产品”的协作格局。三维路径构成一个有机整体。规范市场秩序为私人产品场域划定制度底线,是公私协同的前提;强化公共供给弥补公共产品领域的治理空白,是提供制度支撑;而设计公私协同机制则直接在公私交界地带搭建制度桥梁,是三者中最具创新意义也最为关键的突破口。从而形成我国在全球治理背景下促进电竞规范化发展的系统化路径,也有望为电竞全球治理的制度变革贡献中国方案。

6 结语

在全球文化与经济深度融合的当下,电竞已成为国际舞台上一支不可小觑的新兴力量。作为跨越地域与文化界限的独特领域,电竞全球治理体系的构建与完善具有重要意义。研究发现,电竞的产品属性呈现私人控制权集中与公共价值外溢深度绑定的特殊结构,与传统体育公私属性相对分离形成根本差异;全球治理格局中,厂商凭借产权控制掌握核心治理权力却缺乏公共价值激励,国际组织的法理权威受制于厂商壁垒,形成资源依赖与权力分布不均衡的多元协同格局。IOC和IFs自主打造电竞IP的实践表明,电竞社区长期形成的规则认知、职业体系与文化认同等资产,难以通过这些国际组织自上而下直接纳入全球电竞治理体系。中国的治理困境则是上述全球治理结构性矛盾在巨大单一市场的集中表达,其优化路径应在规范市场秩序、强化公共供给、设计公私协同机制3个维度上系统展开。研究揭示了公共产品理论在分析电竞治理时的关键适用边界,其价值不在于为电竞贴分类标签,而在于诊断公私两极深度绑定且产权归属私人所带来的制度性错配。

展望未来,电竞全球治理的走向将在很大程度上取决于公私主体能否在以下关键议题上形成制度化共识:游戏版本更迭是否应设立全球利益相关方协商机制?厂商的平台规则是否应接受公共透明度审查?IOC主导的赛事体系与厂商主导的商业赛事体系能否形成互补共生的格局?上述问题的解答,

不仅关乎电竞这一新兴领域的治理走向,也为数字时代公共产品理论的发展提供了最具前沿性的实践样本。我国作为全球领先的电竞消费市场与内容生产国,有条件也有责任在电竞全球治理及这些关键议题上贡献中国智慧与中国方案。

参考文献:

- [1] 赵可金.全球治理导论[M].上海:复旦大学出版社,2022.
- [2] 刘睿,刘建,郑国华.电竞入奥的历程、现状与展望——基于吉登斯结构化理论的社会学诠释[J].体育学研究,2025,39(1): 77-86.
- [3] 李赫,刘桂海.电竞入奥背景下虚拟体育的技术权力及其对国际奥委会治理挑战[J].体育学研究,2026,40(1): 112-120.
- [4] 唐华.全力推动电子竞技运动健康规范发展[EB/OL]. (2015-06-11) [2025-01-13].<https://www.sport.gov.cn/xxzx/n11032/c671883/content.html>.
- [5] 石磊,丁冉.电子竞技文化的三重身体交互:简论电子竞技的体育属性[J].沈阳体育学院学报,2024,43(1): 86-92.
- [6] 吕树庭.关于电子游戏·电子电竞·现代体育的断想[J].广州体育学院学报,2020,40(1): 9-12.
- [7] 李含宜,郭振,于思远,等.电子竞技演进路径的探析及谱系结构的厘清——基于传统体育与电子游戏双向融合的考察[J].体育学研究,2025,39(2): 99-111.
- [8] 孙鹏,李宗浩.我国优秀电子竞技运动员操作思维特征[J].天津体育学院学报,2007(4): 350-352.
- [9] 何文义.新电子竞技产业的演进与未来展望[J].中国网信,2025(1): 48-51.
- [10] 王亚华.公共事物治理概论[M].北京:清华大学出版社,2022.
- [11] SAMUELSON P A. The pure theory of public expenditure[J]. The Review of Economics and Statistics, 1954,36(4): 387-389.
- [12] BUCHANAN J M. An economic theory of clubs[J]. Economica, 1965,32(125): 1-14.
- [13] OSTROM E, OSTROM V. A theory for institutional analysis of common pool problems // [C]. San Francisco: W. H. Freeman, 1977: 157-172.
- [14] OAKLAND W H. Chapter 9 theory of public goods // [M]. Vol. 2. Amsterdam: Elsevier, 1987.
- [15] 蔡立辉,王乐夫.公共管理学[M].3版.北京:中国人民大学出版社,2022.
- [16] 陈少威,俞晗之,贾开.互联网全球治理体系的演进及重构研究[J].中国行政管理,2018(6): 68-74.
- [17] 徐丽,曹晟源.电竞简史:改变我们生活的商业简史[M].北京:中国经济出版社,2020.
- [18] 查默斯·约翰逊.通产省与日本奇迹:产业政策的成长(1925—1975)[M].金毅,许鸿艳,唐吉洪,译.长春:吉林出版集团有限责任公司,2010.
- [19] 杨越.新时代电子竞技和电子竞技产业研究[J].体育科学,

- 2018,38(4): 8-21.
- [20] 艾瑞咨询.2025年中国电竞行业研究报告[EB/OL]. (2025-07-21) [2026-06-06].<https://mp.weixin.qq.com/s/QgpOKd9yWpSgczbQGIUXJA>.
- [21] 中国音像与数字出版协会.《2025年中国电子竞技产业报告》正式发布[EB/OL]. (2025-12-04) [2026-05-31].<https://www.cadpa.org.cn/3277/202512/41769.html>.
- [22] 骆红秉.全球电子竞技发展报告(2022~2023)[R].北京:社会科学文献出版社,2025.
- [23] 四川省电子竞技运动协会.电子竞技到底归谁管?[EB/OL]. (2023-03-14) [2025-12-01].<https://www.163.com/dy/article/HVPQOI5O0552SV31.html>.
- [24] 电子竞技编辑部.张建国:缺少官方协会、赛事、标准,是电竞所面临的挑战[EB/OL]. (2023-06-15) [2025-12-01].<https://mp.weixin.qq.com/s/a24g9Du3ascZPiG1rQwhXQ>.
- [25] 樊琦,张鑫林,李柏.三螺旋理论视阈下我国电子竞技后备人才培养研究[J].教育科学,2025,41(1): 83-89.
- [26] 刘福元.权益保障、违规处罚与申诉救济——电竞职业选手的三维规则体系建构[J].上海体育学院学报,2022,46(2): 68-80.
- [27] 易婷婷,周靖,郑磊.创新治理体系下电子竞技产业的规范化研究[J].现代管理科学,2020(2): 47-49.
- [28] 邹天然,张钊瑞,肖淑红.比较视域下电子竞技后备人才的培养模式及优化策略[J].科学决策,2021(12): 133-144.

作者贡献声明:

黄海燕: 提出论文选题,优化思路,修改论文;许焰妮: 设计论文框架,撰写、修改论文;曾鑫峰: 查阅资料,撰写论文;白若兰: 查阅资料,撰写论文。

Global Governance of Esports: Issues, Pattern, and Chinese Approach

HUANG Haiyan¹, XU Yanni¹, ZENG Xinfeng², BAI Ruolan¹

(1.School of Management, Beijing Sport University, Beijing 100084, China; 2.Postdoctoral Research Center, Beijing Sport University, Beijing 100084, China)

Abstract: Based on the public goods theory, this paper analyzes the value of electronic sports (esports) and its global governance issues, outlines its global governance pattern and development trajectory, and examines the current situation, policy evolution, practical difficulties and optimization pathways in China. It finds that esports possesses both electronic and competitive characteristics, presenting dual value attributes of public and private goods. Its governance issues revolve around the provision of international public goods and private goods, encompassing value guidance, industry standards, professional leagues, and other dimensions. Unlike traditional sports, where public and private attributes are relatively separable, the "competition venue" and "competition rules" of esports are protected by intellectual property rights. The concentration of private control rights and the spillover of public value are deeply bound and inseparable on the same product. This underlying connection constitutes the foundational logic for understanding the disputes in the global governance of esports. In global governance, the stalemate in cooperation between the International Olympic Committee (IOC) and game manufacturers is essentially an institutional friction between the "public governance framework" and the "private property control", rather than a simple value divergence; various sports organizations, regional sports associations, national governments, and leading esports enterprises together form a multi-stakeholder collaborative structure, wherein the uneven distribution of governance resources engenders power asymmetries and divergent motivations for cooperation among the entities. As the world's leading esports consumer market, China's policy environment continues to improve; however, it still faces governance challenges including unclear regulatory responsibilities, absence of industry standards, monopolization by leading enterprises, talent development deficiencies, and pervasive issues of gambling and match-fixing. These challenges are concentrated expressions of global structural contradictions within a single huge market. Accordingly, this paper proposes optimization pathways for the standardized development of esports in China from three theoretical dimensions, such as regulating market order, strengthening public supply, and designing public-private collaborative mechanisms.

Key words: electronic sports; global governance; public goods theory; international public goods; public value; standardized development; sport governance