

美国体育场馆治理演进的反思及启示

董红刚^{1,2}

(1. 山东大学 体育学院, 山东 济南 250061; 2. 安徽工程大学 体育学院, 安徽 芜湖 241000)

【摘要】：采用文献法和调查法研究美国体育场馆治理的演进,反思其实践中呈现的问题,旨在为我国体育场馆治理提供借鉴。百年来,美国体育场馆治理经历了民营化、公共化、公私合作的过程。民营化是美国体育场馆治理的起点,经济危机及随后的大萧条时代暴露出民营化的弊端;在新公共管理运动与提高政府效率的背景下,体育场馆服务外包和拍卖冠名权的经营模式逐渐成为主流;当民营化与服务外包引发了社会公众对政府责任的质疑时,体育场馆治理的公共化成为主要议题;而公共部门与私人部门陷入两难的博弈困境后,体育场馆治理的公私合作势所必然,体育场馆的专业化治理则是职业体育发展的内在要求和利益相关者的共同诉求;最终,美国体育场馆形成了分类治理、专业治理、多元治理的格局。我国大型体育场馆存在着超常规建设与运营困境、社会效益与经济效益、以合同为基础的治理结构与以关系为基础的治理机构的矛盾现象,时至今日,依然无法回应为何建设、如何治理、怎么评价的基本问题。未来,我国大型体育场馆治理的路向是分类治理、专业治理、多元治理,在回应大型体育场馆民营化与公共化、包什么与怎么包、社会效益与经济效益的权衡中,反思美国做法的利弊,借鉴美国的相关经验。

【关键词】：体育管理;体育场馆;体育治理;职业体育;体育政策

【中图分类号】：G813 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：2096-5656(2019)05-0038-08

美国体育场馆治理历经民营化、公共化、公私合作,最终形成了专业治理、分类治理、多元治理的格局。当下,我国大型体育场馆主要采用政府成立下属公司治理模式,一些地方政府积极尝试委托专业公司治理模式和PPP治理模式。俯瞰历史的长河,我国终将经历美国体育场馆治理曾经出现的问题。因此,研究梳理美国体育场馆治理的演进,探讨体育场馆民营化与公共化、社会效益与经济效益、专业治理与分类治理,以期获得些许启示。

1 美国体育场馆治理的演进

百年来,美国体育场馆经历了3次建设热潮,治理主体与治理结构发生了3次转变。第1次热潮出现在20世纪20年代,动因是城市化,特征是民营化;第2次热潮出现在20世纪60年代,民营化的弊端引发了利益相关者对政府责任的激烈争论,经济危机导致私人资本无力支撑大型体育场馆的建设与运营,体育场馆建设转向公共化;第3次热潮出现在20世纪90年代,背景是职业体育大发展和公共财政不足,特点是公私合作与专业化治理。最终,美国体育场馆形成了专业治理、分类治理、多元治理的格局。

收稿日期:2019-09-10
基金项目:国家社科基金重大项目:北京2022年冬奥会筹办的基本原则、重点领域与关键问题研究(项目编号:16ZDA226)。
作者简介:董红刚(1978-),男,黑龙江九三人,在读博士生,教授,硕士生导师,研究方向:体育产业治理。

1.1 民营化:美国体育场馆治理的起点而非基点

城市化为机、民营化为本是美国体育场馆第1次建设热潮的特征。1920年,美国城市化率达51.2%,城市化创造出体育场馆发展的外部条件,美国体育场馆迎来首个“黄金时代”^[1]。然而,在经历了经济危机以及大萧条时代后,体育场馆民营化的弊端逐渐显现,在新公共管理理念下,美国体育场馆供给从民营化转向服务外包,经营则呈现出整体委托、部分业务外包、球队自营、公共部门管理等多元态势,政府部门承担了更大的责任。

1.1.1 美国体育场馆治理始于民营化

民营化是指私人融资建设、场馆商业运营。最初,美国体育场馆是作为职业体育的载体登上历史舞台的,而民营化治理是美国职业体育和体育场馆的起点。

美国职业体育始于19世纪后期,源于内战后的工业化和城市化^[2,3],经历了约50年(1870—1920年)的演进,于1920年左右迎来第一个“繁荣的十年”^[1]。这种繁荣主要体现在3点:一是,大规模兴建体育场馆,洛杉矶玫瑰碗体育场10万座(1922年),纽约洋基队新体育场6.3万座(1923年),芝加哥军人体育场达12万座(1923年)^[3,5];二是,美国职业体育组织的形成,经历了国家棒球运动员协会(1858年)、体育促进会(1885年)、美国高尔夫球协会(1894年)、美国保龄球协会(1895年),以北美职业冰球联盟(National Hockey League, NHL)、国家橄榄球联盟(National Football League, NFL)、美国篮球联盟(American Basketball League, ABL)为代表的美国职业体育组织基本成型。三是,美国体育休闲生活方式的确立^[4],有更多的美国人同时观看一场体育比赛和参与一种娱乐活动,休闲、体育、消费成为美国人的生活方式。

这一时期,美国社会各界将体育场馆定义为休闲娱乐之所,市民也没有将体育场馆视为公共服务和政府责任的一部分。早在1879年,麦迪逊广场花园球馆(Madison Square Garden, MSG)诞生,其仅仅是三层没有屋顶的马戏场,拥有者是私人马戏团老板巴纳姆。1897年,美国第一个真正意义上的职业体育场馆(the Baker Bowl),建设资金全部来自私人。1910—1919年,美国新建7个大型体育场馆,全部是私人投资建设^[6]。1953年之前,美国28个职业棒球场中只有4个的建设资金部分来自于公共财政^[7]。直至1968年,“花园四代”开馆,所有人和运营公司都是Madison Square Garden,这里成为NHL纽约游骑兵团、美国职业篮球联赛纽约尼克斯队、WNBA纽约自由队的主场,上述球队和MSG都属于麦迪逊花园广场有限公司。

1.1.2 美国体育场馆民营化的弊端及其改变

起点并不是基点,总体而言,美国私人投资建设的体育场馆占比不大。1910—1995年,美国四大职业联赛场馆,私人投资建设占14.63%^[8];当下,NFL的32支球队中只有3家的主场是私人投资建设^[9]。民营化的困境在于私人运营大型体育场馆成本过高、承担着诸多不可预计的风险,并且,私人不会涉足无利可图的大众健身场馆。此时,政府作用凸显,有两点值得关注:

一是,政府部门基于公共责任的大量投入。1929—1933年的经济危机以及随之而来的大萧条时代,成为美国体育及其政策的转折点,也是体育场馆由民营化转向公共化的拐点。从此,美国体育中的政策干预越来越多,政府部门从传统的“守夜人”转变为凯恩斯主义的国家干预,1933年的《民间自然资源保护队》、1934年的《公用事业振兴署》、1935年的《社会保障法》极大地推动了体育组织和体育场馆的建设^[10,11,13]。在罗斯福时代,美国公共财政大量用于体育场馆建设,政府部门修建了上万个公共体育休闲场地,以推动当地经济发展、促进就业、增加税收、提升城市形象、振兴旅游业等^[11]。

二是,以“克莱伍德方案”为代表的服务外包模式。真正的转变来自新公共管理运动,1954年的“克莱伍德方案”开创了美国式服务外包。到1960年,美国加利福尼亚州洛杉矶县克莱伍德市已经拥有了篮球、足球、垒球、体操、保龄球等项目的运动队,甚至还有由家庭主妇组建的10支垒球队^[12]。此时,美国体育场馆实际上已经分化为商业性和公益性、私人场馆与公立场馆,当然,两者的界限还很模糊,但有一点是明确的,公立场馆、服务外包逐渐成为主流。发展至今,NFL32

支球队中,有 29 支球队的主场是公立场馆,场馆产权归地方政府。

1.2 公共化:弥补场馆民营化弊病的有效途径

20 世纪 60 年代美国体育场馆出现第 2 次建设热潮,特征是体育场馆治理的公共化。主要原因:一是,经济危机和场馆建设成本急剧攀升导致私人资本难以支撑;二是,民营化导致体育场馆过度商业化、公共健身场馆匮乏和设施落后、场馆的消费分层与阶级区隔现象,引发社会公众的强烈不满及其对政府责任的激烈争论。面对这些问题,政府部门勇于担责,直接出资建设体育场馆并构建激励约束相容机制,弥补民营化弊病。

1.2.1 政府部门承担公共责任并充分激励私人公司

这一时期,美国的社会公众已经将体育场馆供给视为政府责任,无论美国体育场馆治理主体与治理结构如何演变,政府部门始终担负着不可推卸的责任,民营化或者服务外包引发的一切问题最终承担者依然是政府。

首先,政府部门勇于承担责任,直接出资建设体育场馆。一是,政府介入居民健身场馆领域,直接动用公共财政建设中小型体育场馆或者向私人部门购买公共服务。1903 年,美国第一座公共财政投资建设的儿童游乐场诞生,1958 年,美国国会通过《国防教育法案》,在教育领域投入巨额公共财政资金,应对青少年的体质退化问题,直至纽约成立儿童服务委员会,美国州政府从“建设性责任”转向“预防性责任”^[13,25]。二是,政府介入职业体育场馆领域,政府部门直接出资或者政策支持私人公司建设大型体育场馆。在那时的美国,一座城市没有大型体育场馆意味着将失去一支职业球队^[14],这对城市的经济发展、社会声誉、文化品位都是重大损失,迫使公共财政大量投资建设体育场馆。1953—1970 年,美国建成 30 个职业体育场馆,其中,27 个由政府部门以税收政策或者发行市政债券进行融资,融资达 45 亿美元^[15](占比近 70%)。1969—1979 年,美国新建 25 个大型体育场馆,公共财政投资比例高达 94.6%^[6]。1961—1980 年,美国新建体育馆全部为公共财政投资^[16]。1961—2006 年美国体育场馆总投资 289.6 亿美元,公共财政占 67.3%^[17]。

其次,美国政府和社会公众一贯坚持体育场馆的建设方式与运营手段可以有多种选择。比如美国私人场馆运营公司的佣金由基础佣金和激励费用组成,私人公司盈亏与否都会获得基础佣金,区别在于激励费用的计算方式和计算依据,杰克逊维尔市与 SMG 的合同中规定,SMG 运营收入超过 931.3 万美元/年,才能够获得激励费用且最高 15 万美元^[8]。

1.2.2 政府部门承担监督责任并有效约束私人公司

20 世纪 60 年代后,美国体育场馆出现公共财政投资建设却成为富人“专属区”现象,引起了政府部门的高度重视^[18],社会公众将监督场馆运行和约束私人公司视为地方政府的基本职能,政府部门从两方面入手:

微观层面,构建完备的考核机制。美国体育场馆的政府补助是以考核为依据的,场馆的公益达成度和公众满意度是最重要的指标。芝加哥公园管理局与 SMG 约定,运营收入在 500 万美元/年以下时 3% 归 SMG,其中,1/4 要根据消费者满意度的调查结果支付^[9]。在考核条件与资助方式中,联邦政府和州政府将遵守非歧视性准则作为体育场馆运营商获得财政资助的条件,政府补贴和税费减免是常规的资助方式,州立体育场馆委托人与代理人之间的交易是免税的,场馆的水电气等享受公共部门的价格标准。

宏观层面,制定完善的法律体系。政府部门将体育场馆纳入公共治理框架下,防范私人垄断导致的低效率,加强管制。一是,确保公平公正的程序,美国的《公共合同法》《合同竞争法》《联邦征购条例》明确规定公开招标的过程和竞争性谈判的程序,从竞争程序与服务标准角度约束私人公司;二是,确保治理主体的资质,美国印第安纳波利斯市的“黄页标准”规定,服务外包的准入门槛是提供主体至少为 3 个城市服务,从大型体育场馆承包方资质角度约束私人公司;三是,明确责权利边界,州政府主要是监管服务标准、财务状况、履约情况和第三方合同,预算和支出情况需经过第三方审查,部分州政府还要求代理人上缴保证金;四是,明确运营收入的监管,州政府会

设立一个专用账户,场馆运营收入全部归州政府,私人公司不得侵占场馆运营收入,双方再约定一套完备的州政府支付私人公司管理费用的方案并将其详细地写入合同。

1.3 公私合作:现代职业体育发展的必然结果

20 世纪 90 年代,美国城市化第 3 阶段——“郊区化大都市”(1960—1980 年)基本结束,一批新兴城市建设了大型体育场馆并组建了自己的球队,彼时,职业体育迅速发展,体育产业日益兴盛,民间资本大规模介入,美国体育场馆再次迎来“黄金时代”。然而,美国刚刚经历了 1980 年财政危机,地方财政紧缩,无力应对体育场馆的巨额投资和运营困境,公私合作解决了这一难题。

1.3.1 联合融资与委托代理是美国体育场馆公私合作的主要形式

美国体育场馆的公私合作分为建设阶段与运营阶段,建设阶段的主要特征是公私联合融资,运营阶段的典型特征是整体委托与部分外包的广泛应用。

建设阶段,州政府和市政府出台财政、税费、用地等方面的优惠政策吸引私人投资者参加体育场馆的建设,政府部门再以税收和发行市政债券的方式参与融资,支持职业体育发展和体育场馆建设。私人资本窥见商机跃跃欲试,但诸多掣肘难以突破,1986 年税收法案(The 1986 Tax Reform Act)改革是转折点(科默将美国场馆发展史划分为 1960—1985 年和 1985—1997 年两个阶段^[8]),该法案对私人投资体育场馆坚持限制与激励并重。对 NBA 菲尼克斯太阳队主场,市政府出资 0.35 亿美元(占 39%),拥有场馆所有权;球队老板投入 0.55 亿美元(占 61%),拥有场馆 30 年经营权,球队上缴市政府 50 万美元/年(保持 3% 增长率)以及豪华包厢和广告收入的 40%^[19]。李维斯体育场,政府出资 12.2%,私人出资 87.8%^[10]。美国四大职业联赛的 82 个场馆(1910—1995 年)中公私联合融资建设有 26 家(占 31.72%)且集中于 1980 年以后^[19]。在 NFL 29 个公立场馆中,有 22 个采用公私合作建设,场馆产权归市政府,球队拥有使用权。

运营阶段:一是,所有者将场馆经营权整体委托给专业公司;二是,所有者将场馆部分业务外包给专业公司。前者,NFL 的 10 家私立机构运营管理的公立场馆中,3 家采取租赁方式、7 家采取委托经营方式^[9]。后者,公共部门运营管理的体育场馆大多将保洁、安保、绿化、转播、票务等部分业务外包出去。

1.3.2 专业化治理是美国体育场馆公共部门与私人公司的共同目标

公私合作的基石是共同创造与分享利润,专业化治理是体育场馆营利的不二法门,因而体育场馆专业化治理成为利益相关者的共同诉求。20 世纪 70 年代以后,美国职业体育场馆专业化治理已经成为基本模式,形成一批诸如 SMG、Global Spectrum、AEG 等全球知名的专业体育场馆运营集团,这也是现代职业体育发展的必然结果。

首先,专业化治理能够提供高质量服务、带给消费者美好体验,提升消费者满意度,确保场馆营利,增加所有者和经营者的收益,成为利益相关者的共同追求。事实上,美国体育场馆所有权与经营权之间、场馆与球队之间不存在因果关系,场馆所有权可以归公、归私或将所有权混合,职业球队可以自己拥有场馆也可以租赁,场馆经营可以是委托私人公司也可以是公共部门或者球队自营,所有者自由选择经营者,场馆与球队之间则大多是租赁关系。看似复杂,其实简单,即美国体育场馆所有者、运营商、职业球队的共同目标是确保场馆营利,专业化治理是利益相关者共同的诉求,而服务外包、冠名权、整体委托都是运营手段。

其次,专业化治理能够在最短的时间内完成场馆内部的功能转换,提高场馆运行效率,形成全产业链运营。美国职业体育场馆都是与多个球队建立租赁关系,冰球、篮球乃至拳击往往是共用一馆,这就要求场馆功能高效转换。

1.4 分类治理:强调政府责任复归的内在要求

美国体育场馆的分类治理,源于民营化与公共化的此消彼长:一是,从场馆功能入手,突出政府部门提供场馆的职能,强调职业体育场馆与大众健身场馆的区分;二是,从场馆治理主体入手,突出公共部门、私人机构、公私联合的区别,强调职业体育领域公立场馆与非公立场馆在性质上

的不同与治理上的趋同。显然,美国体育场馆已经形成了分类治理和多元主体的格局。

1.4.1 职业体育场馆与大众体育场馆的区分

美国政府部门在“小政府”理念与公共责任的权衡下,将体育场馆分为:场馆的营利部分与非营利部分、营利性场馆与公益性场馆、公立场馆与非公立场馆。非公立场馆、营利性场馆和场馆的营利部分,政府部门立足于监督,私人公司遵从市场规则,从建设阶段起就考虑赛后运营问题,构建系统化的经营策略和专业化的管理团队;而公立场馆、公益性场馆和场馆的非营利部分主要是提供公共服务,不收费或者低收费。

美国职业体育场馆与大众体育场馆的区分,主要体现在治理目标上,职业体育场馆“营利为王”,大众健身场馆“公益第一”。美国大众健身场馆最鲜明的特征是场馆与公园、运动与休闲相结合,遵循着“三地融合”^[20]原则。纽约中央公园于 1873 年建成,公园的出现首先是政府部门为了克服城市化及其导致的问题,其次是政府部门为满足市民对公共活动空间的诉求,市政府在公园中设置大量的运动场,公园融合场馆成为美国的一道风景,公园管理者每年都举办越野跑、高尔夫锦标赛、铁人三项赛等活动。

1.4.2 公立场馆和非公立场馆的性质不同与治理趋同

美国职业体育场馆在性质上分为公立与非公立,非公立场馆又有 2 类:私人独资建设、混合融资建设。混合所有型,私人联合融资或者公私联合融资建设场馆,比如 United Center,球队以租赁的形式使用场馆,但由于球队老板的股东身份,球队可以分享场馆收益,合约中会有详细的利益分配方案,通过董事会决议将场馆经营权委托给专业公司。政府所有型,球队所在城市出资建设场馆,当然可以吸引私人公司冠名^[8]。私人所有型,通常是职业球队老板自己出资建设与运营场馆,比如 MSG,相当于球队拥有自己的场馆,球队与场馆不存在租赁关系,但场馆会与其他球队再发生租赁关系,场馆所有者通常会拥有一支相对独立的专业化场馆运营团队,打造纵向一体化的运营集团,专业场馆运营团队再谋求横向一体化的发展战略。

美国体育场馆在治理上逐渐趋同:一是,治理主体多元化,公私合作成为常态;二是,治理手段多样化,委托代理、服务外包、冠名权的广泛应用;三是,追求专业化治理、确保服务质量,追求规模化效益、确保场馆利润。不同的场馆类型、不同的治理主体,其共同愿景是场馆的专业化治理和运营的规模化效益,横向上构建多家球队共同使用场馆模式,纵向上打造球队、球馆、运营商一体化模式。正是公立场馆与非公立场馆在治理上的趋同,夯实了美国体育场馆多元治理、专业治理、分类治理的格局。

2 美国体育场馆治理实践的反思

美国体育场馆在分类治理、专业治理、多元治理上取得了宝贵的经验,在大型体育场馆民营化与公共化、包什么与怎么包、社会效益与经济效益的实践中,得到了验证,取得了较好的效果,也存在一些问题,反思美国体育场馆治理的实践能够带给我们一些启示。

2.1 民营化与公共化:分类治理的逻辑起点

美国体育场馆民营化有其深厚的社会基础,根植于“私权至上”理念和“小政府”改革。然而,当代的美国私人体育场馆为数不多,为何?一方面,大型体育场馆投资大、运营难,私人承担风险太高;另一方面,政府责任被反复强调,公立场馆被视为政府责任。“克莱伍德方案”确实让当地人以较低的价格享受优质的公共服务,实现了公共服务规模化、专业化。但是,政府部门为了追求效率将公共设施服务外包、私人供给,再次引发政府责任的争论。无奈之下,政府制定相应标准以确保公共服务质量,比如 12291 号行政命令和 GPRA 效率标准^[19],一定程度上规范了服务外包。然而,民营化在何种意义上又在多大程度上损害了政府责任和公众权利,一直未能尽解。

美国体育场馆公共化旨在应对民营化与服务外包的危机。体育场馆公共化是大势所趋,在这个基础上,美国经验是充分尊重民意,广泛征求纳税人的意见,并且,用好纳税人的钱,将公立场馆营利视为重要内容。显然,民营化、服务外包、冠名权只是手段,回应社会公众的要求和提高

公共服务的质量才是目的,政府部门必须将效率与公平统一起来并承担最终责任。

民营化与公共化的此消彼长催生了美国体育场馆的分类治理。私人体育场馆,其治理完全是场馆所有者的意愿,可以自己经营也可以委托专业公司。混合所有体育场馆,其治理有公私联合与私人联合之分,前者是公私联合组建场馆经营公司,后者是多个私人老板组成的联合体。公立体育场馆,其治理模式的选择主要是政府部门的意愿,当然也是社会公众的意愿,可以是公共部门自己管理场馆,也可以将场馆经营权委托给专业化公司,还可以组建联合公司治理场馆。在美国语境中,只要动用纳税人的钱,政府部门就必须承担责任,公立场馆与非公立场馆的区别显而易见,分类治理只是顺势而为,两者的唯一共识是实现场馆的专业化治理。

2.2 包什么与怎么包:专业治理的纷争焦点

美国体育场馆治理进入公私合作阶段,专业化治理已经成为共识,专业化治理的典型特征是服务外包和委托代理,实现“专业的人做专业的事”。然而,包什么与怎么包一直是体育场馆治理争论的焦点问题。

包什么?理论上,核心业务不能外包、非核心业务可以外包,产业链上游不能外包、产业链下游可以外包。基于此,其一,球队老板只做自己做得最好的,专注核心业务,将场馆经营外包给专业化集团;其二,场馆运营集团可以将产业链下游的部分业务二次外包给更专业的公司,达成资源整合效应;其三,政府部门做不好也不该做场馆经营管理,应从经营者转变为监督者。

怎么包?关键是组合方式与治理模式的匹配。体育场馆服务外包治理模式大体有两种:正式契约治理、关系契约治理^[21,22]。美国经验是体育场馆经营权整体委托匹配以合同为中心的正式契约治理,因为,合作双方的依附性较弱、评价机制完善、服务容易量化,这种情况下双方构建规范履行契约基础上的合作更利于形成稳定关系。

2.3 社会效益与经济效益:多元治理的平衡点

经济效益与社会效益关系到体育场馆治理绩效评价,评价是引领治理主体行为的指挥棒和协调主体之间关系的润滑剂。实现双重效益的均衡与多元主体的平衡有两个基点:分类评价、多元评价,关键是明确分类评价标准和平衡多元主体诉求。

政府部门动用公共财政建设的场馆,场馆当然要承担公共责任,评价以社会效益为重。美国的“小政府”理念,将政府责任从“建设性责任”转变为“预防性责任”“保护性责任”,政府部门将体育场馆能够市场化的部分委托出去,节省下来的钱用于无利可图的项目,实现追求效率与确保公平的统一、社会效益与经济效益的平衡。然而,委托人与代理人之间价值目标相互冲突、对服务质量的想法存在差异,尤其是在公益性服务内容边界模糊时,服务外包的合同目标就难以界定,进而,代理人对服务内容就有很大的自由裁量权,哈特称之为“剩余控制权”^[23]。美国经验表明:一种方法是加强关系性契约的保障作用,公私之间博弈妥协;另一种方法是通过公法规则填补合同空白,加强程序公正、条款合理、问责监督。然而,上述经验一旦遭遇市场条件不完全和考评机制不健全,又当如何?

私人投资建设的体育场馆,首要目标是追求利润,评价以经济效益为重。场馆所有者与运营商之间是以合同为基础的合作,双方的利益分配机制与责任分担机制、场馆运行的基础费用与激励费用明确地写入合同,因此,不存在争议。混合融资建设的体育场馆,要看融资比例,融资结构决定治理结构^[23,24]。公共财政投资在融资结构中占比较大的体育场馆应坚持公平标准,评价以社会效益为重;相反,体育场馆应以坚持效率标准,评价以经济效益为重。

3 美国经验带给我国的启示

我国大型体育场馆治理,经历了政府部门经营、承包责任制、成立下属公司运营等阶段。当下,我国地方政府正在推广大型体育场馆的服务外包模式、推进委托专业公司治理模式、尝试 PPP 模式运营。然而,我国大型体育场馆始终绕不过为何建设、如何治理、怎么评价的基本问题,必须回应场馆为赛与场馆为民、超常规建设与运营困境、社会效益与经济效益、民营化与公共化、以合

同为基础的治理结构与以关系为基础的治理机构等矛盾问题。最终,我们不得不面对大型体育场馆供给的结构性失衡,即服务赛事的体育场馆过剩与社会公众的健身场馆匮乏;运营的结构性困境,即委托专业公司治理双方亏损与政府成立下属公司经营收支平衡;政府部门只能反复追加投入却进一步加大结构性失衡。

美国体育场馆治理确实取得了一些经验并引领了世界潮流,值得我们借鉴。具体而言:一是专业治理。公立场馆、私人场馆、混合建设场馆都走向了专业化治理的道路,公共部门、球队老板、专业场馆运营集团、公私联合组建的场馆运营公司都在追求场馆的专业治理;二是分类治理。公立场馆由公共部门自己管理或者委托专业化场馆运营集团管理,也可以公私组建联合场馆治理公司,私人场馆由球队老板自营或者委托专业化公司经营,混合融资建设场馆则组建联合场馆运营公司或者委托专业化场馆运营集团,分门别类,交叉融合;三是多元治理。一元的公共部门或者私人公司,二元的公私合作,三元的私人联合融资,不一而足,关键是多元治理主体能够立足于彼此关切谋求共赢,比如体育场馆民营化出现危机则政府部门适时介入。从美国体育场馆治理效果来看,专业治理、分类治理、多元治理是大型体育场馆的未来路向。

当然,美国经验未必适合中国,毕竟中美两国在政治、经济、文化等方面存在诸多差异。比如兴建大型体育场馆,政府的价值目标是什么?成功办赛还是为人服务,偏重社会效益还是经济效益。当下我国大型体育场馆治理政府部门仍然起到决定性作用,政府部门不能缺位,加大投入力度、加强监督强度,政府部门也不能越位,应该从事无巨细的“供给型政府”转变为抓大放小的“授能型政府”,尽快从体育场馆经营事务中抽身,实现体育场馆的分类治理、专业治理、多元治理。

参考文献:

- [1] [美] 埃里克·方纳. 给我自由! 一部美国的历史(上卷)[M]. 王希,译. 北京:商务印书馆,2010:23.
- [2] MORGAN, WILLIAM J. Ethic in Sport[M]. Champaign: Human Kinetics, 2007: 416 - 420.
- [3] J NELSON M. Sports History as a Vehicle for Social and Cultural Understanding in American History[J]. Soc Stud, 2005, 96(3): 118 - 125.
- [4] [加拿大] 简·雅各布斯. 美国大城市的死与生[M]. 金衡山,译. 南京:译林出版社,2006:21.
- [5] 王永顺,郑晓凡. 美国尼克网球学校人才培养研究[J]. 体育成人教育学报, 2019, 35(2): 70 - 73.
- [6] JOHN SIEGFRIED, REW ZIMBALIST. The Economics of Sports Facilities and Their Communities[J]. Economic Perspectives, 2000, 14(3): 95 - 114.
- [7] GOODMAN A H. The Public Financing of Professional Sports Stadiums: Policy and Practice[J]. Sports Law, 2002 (7): 173 - 180.
- [8] TRACY H NEWSOME, JONATHAN C COMER. Changing Intra - urban Location Patterns of Major League Sports Facilities [J]. Professional Geographer, 2000, 52(1): 105 - 120.
- [9] 王健,陈元欣,王维. 中美体育场馆委托经营比较研究[J]. 西安体育学院学报, 2013, 30(1): 1 - 7.
- [10] 龚正伟,肖焕禹,盖洋. 美国体育政策的演进[J]. 上海体育学院学报, 2014, 38(1): 18 - 24.
- [11] MELANIPHY, JOHN C. The Impact of Stadiums and Arenas[J]. Real Estate Issues, 1996, 21(3): 36 - 59.
- [12] FELDMAN M B, JASSY E L. The Urban County: A Study of New Approaches to Local Government in Metropolitan Areas[J]. Harvard Law Review, 1960, 73(3): 526 - 531.
- [13] 彭国强. 美国体育产业发展的社会基础、特征与启示[J]. 体育成人教育学报, 2018, 34(3): 1 - 5.
- [14] [美] 布拉德·汉弗莱斯,丹尼斯·霍华德. 体育经济学(第二卷)[M]. 赵长杰,译. 上海:格致出版社, 2012:98.
- [15] PHELPS Z A. Stadium Construction for Professional Sports: Reversing the Inequities Through Tax Incentives[J]. Legal Commentary, 2004(18): 981 - 1009.
- [16] CROMPTON J L, HOWARD D E, VAR T. Financing Major League Facilities: Status, Evolution and Conflicting Forces[J]. Sports Management, 2003, 17(1): 156 - 184.
- [17] DENNIS COATES, BRAD R HUMPHREYS. The Effect of Professional Sports on Earnings and Employment in the

- Services and Retail Sectors in US Cities[J]. *Regional Sci Urban Economics*,2003(2):175-198.
- [18] MARTIN J GREENBERG. Sports Facility Financing and Development Trends in the United Sport[J]. *Marquette Sports Law Review*,2004(2):154.
- [19] 廖理,朱正芹.从金融产品创新看美国体育场馆融资[J]. *国际经济评论*,2004(9-10):44-47.
- [20] 易剑东,袁春梅.三地整合:群众体育活动场地供给的新思考[J]. *体育与科学*,2014,35(4):37-40.
- [21] MADHOK A. Opportunism and Trust in Joint Venture Relationship:An Exploratory Study and Model[J]. *Scandinavian Journal of Management*,1994,11(1):57-74.
- [22] RONALD J F,MICHELE P,JASMIN B. Contractual Governance Relational Governance, and the Performance of Interfirm Service Exchanges;the Influence of Boundary Spanner Closeness[J]. *Academy of Marketing Science*,2005,33(2):217-234.
- [23] 董红刚.代理·治理:大型体育场馆PPP模式理论析辨[J]. *天津体育学院学报*,2019,40(1):38-43+51.
- [24] 李佳颖,陈元欣.我国体育场馆供给存在的问题及创新路径[J]. *体育成人教育学报*,2018,34(3):6-9.
- [25] BUSTINZA O F,MOLINA L M,GUTIERREZ L J. Outsourcing as Seen From the Perspective of Knowledge Management[J]. *Supply Chain Management*,2010,46(3):23-39.

Reflection and Enlightenment of the Evolution of American Sports Venues Governance

DONG Hong-gang^{1,2}

(1. School of Physical Education, Shandong University, Jinan 250061, China; 2. School of Physical Education, Anhui Polytechnic University, Wuhu 241000, China)

Abstract: This article studies the evolution of stadium governance in the United States by means of literature and investigation, and reflects on the problems in its practice, so as to provide reference for China's stadium governance. Over the past 100 years, the governance of American sports venues has gone through the process of privatization, publicization and public-private cooperation. Privatization is the starting point of stadium management in the United States. The economic crisis and the great depression that followed exposed the drawbacks of privatization. In the context of the new public management campaign and the improvement of government efficiency, the business model of stadium service outsourcing and auction naming rights has gradually become the mainstream. When privatization and service outsourcing raise the public's doubts on the government's responsibility, the publicization of stadium governance becomes the main issue. After the dilemma between public and private sectors, public-private cooperation in stadium governance is inevitable. Professional governance of stadiums and gymnasiums is the inherent requirement of professional sports development and the common appeal of stakeholders. Finally, the United States has formed a classified governance, professional governance, Multiple governance pattern. China's large stadiums and gymnasiums are confronted with the contradictions of unconventional construction and operation difficulties, social and economic benefits, contract-based governance structure and relation-based governance institutions. Up to now, it is still unable to answer the basic questions of why to construct, how to govern and how to evaluate. In the future, the governance of large sports venues in China will be oriented towards classified governance, professional governance and diversified governance. In response to the paradoxes of privatization and publicization of large sports venues, what and how to undertake, social benefits and economic benefits, we should reflect on the advantages and disadvantages of the United States and learn from the experience of the United States.

Key words: sports management; sports venues; sports governance; professional sport; sports policy