**1政府规制的基础理论**

**1.1政府规制概念、特点和分类**

**1.1.1政府规制概念**

政府规制(government regulation),也有称为政府管制或政府调节等，但“管制”常有政府直接干预和控制市场主体决策之意，“调节”一词也常有经常变动之意，“规制”有以规则、规章、法规、管理等，从市场主体外部进行规范和控制之意，因此用“规制”更为贴切。所以，本研究采用“政府规制”一词。

国外学者对政府规制的定义：维斯卡西等学者认为，政府规制是政府以制裁手段，对个人或组织的自由决策的一种强制性限制。史普博认为，政府规制是行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需政策的一般规则或特殊行为。日本学者金泽民雄认为，政府规制是在以市场机制为基础的经济体制下，以矫正、改善市场机制内在的问题为目的，政府干预和干涉经济主体活动的行为。梅尔认为，政府规制是指政府控制公民、公司或下级政府行为的尝试，在某种意义上，是指政府对社会范围内公民选择的限制。这些定义都表明政府规制就是政府通过规制政策，规范市场主体行为的重要特征。

在市场经济条件下会出现市场失灵，市场需要政府干预和管理经济，以纠正市场失灵，提高市场效率。政府管理市场有两种手段：即宏观调控和政府规制。可见，政府规制是“看得见的手”（即政府干预经济或管理经济的活动）的重要组成部分。

宏观调控手段主要是指政府以宏观经济政策调节或调控宏观经济，其目标是经济持续稳定增长、物价稳定、充分就业、国际收支平衡。宏观调控政策对纠正宏观市场失灵和防止国际市场对国内经济社会的消极影响。宏观调控的对象是经济总量，宏观调控以经济手段为主、行政和法律手段为辅，宏观调控有易变性、相机抉择性和间接引导性。

政府规制手段主要是指政府以微观规制政策规范市场微观经济行为，管理微观经济活动，是为了保护公众利益、纠正市场微观失灵，维护市场竞争秩序，促进市场经济健康发展，依据法律和法规、行政和经济等手段限制和规范市场主体活动的行为（市场主体是指各行业、企业、社会团体的法人和自然人，以及执行政府规制的机构及人员，市场主体是政府规制的对象）。其目标是反垄断、反不正当竞争、市场价格合理化、个人收入均等化、治理污染、保护环境等，其规制对象是经济个量，以行政手段为主、辅之以经济手段和法律手段。政府规制具有相对稳定性、规则性和直接强制性。

政府规制主要通过规制部门对特定产业和微观经济活动主体进入、退出、价格、投资及涉及环境、安全、生命、健康等行为进行的监督与管理（监管）来实现。也可以说政府规制是政府运用公共权力，通过制定一定的规则，对个人和组织的行为进行限制与调控。但绝对不是代行市场主体之事，更不是介入其的内部活动，或直接干扰市场主体的经营活动。政府是规制政策的主体，制定规制政策的有立法机关、行政机关和司法机关。

**1.1.2政府规制具有普适性和相对稳定性两大特点**

政府规制是政府对所有市场主体进行监督、管理与规范，不具有排他性，普遍地作用于所有的被规制对象（王俊豪：《政府管理经济学导论》，商务印书馆2003年，第3页）。我国已是WTO成员国，必须遵守WTO的国民待遇原则，普适性也是国民待遇原则的一般要求，政府必须对其境内所有的企业，不论其所有制性质有多大的差别，都实行同样的管理政策和管理办法。

相对的稳定性是相对于宏观经济政策的易变性而言，在市场经济条件下，对宏观经济进行调控时，政府宏观经济政策需要相机抉择，经常的变化。但是，微观规制政策必须具有相对的稳定性，这是政策透明的前提，有利于市场主体对政策有明确的预期，有利于规范市场主体，减少市场主体的投机行为。特别是我国加入WTO后，有效的政府规制政策有利于抵御外国政府规制政策对国内产业的冲击，保护国内产业生存和发展，增强我国民族经济的国际竞争力。

**1.1.3政府规制的分类**

依据政府对微观经济干预政策的性质不同，政府规制可以分为：经济规制、社会规制和行政规制。行政规制是派生的规制，主要是对进行经济规制和社会规制的政府行政机构工作人员的规制，属于政府部门内部监督和管理。

经济规制，是指通过制定特定产业的进入、定价、融资以及信息发布等政策对市场主体行为进行有效的调整，以避免过度竞争或竞争不足，资源浪费或配置低效。经济规制主要包括价格规制、进入和退出条件限制、投资管理、质量规制和信息规制等内容。

社会规制，是政府运用行政和法律手段、辅之以经济手段对涉及生产、消费和交易过程中的安全、健康、卫生、环保、提供信息、社会保障等社会行为进行规制，以协调社会成员的利益，增进社会福利，维护社会的公平和稳定（王健等,WTO规则与政府职能转变[M]．经济科学出版社．2002．82）。社会规制主要是指针对市场交易双方在交易时，产生由第三方或社会全体支付的成本，或是由于刻意控制信息，造成的由信息不足方承担的非合约成本。前者如环境污染，自然资源的掠夺性和枯竭性开采等。后者如假劣药品的制售、隐瞒工作场所的安全卫生隐患等。政府因此必须对交易主体进行准入、标准、收费和信息披露等方面的监管。但政府在进行经济规制和社会规制时，也会产生政府失灵，降低政府规制效率，因而需要行政规制。

行政规制，是指为了经济规制和社会规制机构有效地进行规制活动以及规制机构的规制者行为公正、公平、有效、透明，由行政、立法、司法机构、公众、受规制的客体、与规制政策相关的社会团体，根据法律法规对规制政策的制定者和执行者所进行的监督和管理。简言之，行政规制，是对经济规制和社会规制的规制政策制定者和执行者的规制，即对规制者的规制，以修正政府失灵，提高政府规制的效率。

按照政府规制政策的目标和手段不同，政府规制可以分为间接规制和直接规制。间接规制由司法部门通过司法程序来实施，法律基础通常是反垄断法、商法和民法等；直接规制由政府行政部门实施，依据政府认可和许可的法律手段直接干预市场主体活动。直接规制也称为狭义的政府规制，直接规制和间接规制合称为广义的政府规制。

**1.2政府规制的目标和方法**

**1.2.1政府规制的目标**

政府规制的主要目标是：修复市场机制，优化资源配置，提高市场经济效率，增进社会福利，维护正常的市场经济秩序。政府规制的具体目标和作用可以概括为以下几个方面：纠正市场失灵，控制市场垄断提高市场效益，保护消费者利益，协调社会成员的利益分配，提高企业等市场主体信息透明度，保护生态环境，提供社会公共产品，规范市场竞争秩序，维护民族经济利益促进国内产业发展。

**1.2.2政府规制的方法**

政府规制政策范围涵盖市场主体、市场客体和市场载体。政府规制的制度和方法比较多，通常政府规制的主要方法有：

（1）价格规制。政府对关系国计民生的产品或服务进行最高限价或最低保护价。

（2）进入和退出规制。政府规定特定经济主体准入或退出市场的条件，以避免浪费资源或者垄断市场，建立资格认定制度。

（3）市场运行规制。建立禁止特定行为和对营业活动进行限制的检查鉴定制度，规范市场载体如审批交易场所设立、管理等准入制度。

（4）数量规制。在政府确定的价格水平上，政府规定企业等市场主体应该提供产品和服务的数量。

（5）质量规制。政府对市场客体进行规制，确定产品或服务的质量标准，以保证产品的质量和消费者的安全。

（6）融资规制。政府通过对经济主体对特定产业进行投资的鼓励或限制，控制产业主体的数量以及资本构成比例。

（7）信息规制。政府利用公共权力，采取各种政策措施以缓解信息不对称问题，使主体处在平等的地位上，以维护公平，建立信息公开制度。

（8）反垄断规制。政府限制垄断企业的规模和利润率、分离规模过大的垄断企业等等。

（9）环境规制。政府为减少污染，促进经济长期可持续发展，制定保护环境标准和环保政策。

（10）依据WTO反倾销、反补贴、保障措施、技术性贸易壁垒等措施保护国内产业，防止国际市场竞争对国内产业的损害，建立相应的规制制度。

（11）其他规制手段，如投资项目审批，等等。

**1.3政府规制理论**

一般认为，政府规制的理论源于经济规制理论，在分析微观经济运行中市场机制的作用和缺陷，总结政府经济规制政策成败得失的过程中，逐渐形成了经济规制理论，并在经济规制理论的基础上，派生出社会规制和行政规制的理论。政府规制理论体系的形成与发展有一个漫长的渐进过程，主要的经济规制理论有：公共利益理论、规制俘虏理论、放松规制理论、激励性规制理论和现代规制理论；主要的社会规制理论有：公共产品理论、外部性理论、信息不对称理论、非价值物品论和产权理论；主要行政规制理论有：官僚制理论、管理理论和政府绩效评估理论等等。

**1.3.1经济规制理论**

**1.3.1.1**公共利益理论

公共利益理论认为规制是政府对公共需要的反应，其目的是弥补市场失灵，提高资源配置效率，实现社会福利最大化。规制的公共利益理论以市场失灵和福利经济学为基础。米尼克认为政府规制是针对私人行为的公共行政政策，是从公共利益出发而制定的规则。欧文和布劳第根将规制看作是服从公共需要而提供的一种减弱市场运作风险的方式。但也有学者持反对观点，阿顿认为公共利益理论以市场失灵和福利经济学为基础的狭隘性，而且用次优理论从根本上批判了公共利益理论，认为在某些重要部门（如自然垄断或必须提供公共产品的部门）中经济受到某些竞争方面的限制，那么零星地制定一些能够确保竞争得以运行的规制政策，可能并不一定会使资源配置达到最优，实际上这些政策会使经济背离而不是趋于竞争限制下的最优化。

**1.3.1.2**规制俘虏理论

规制俘虏理论认为，政府规制是为满足产业对规制的需要而产生的，即立法者被产业所俘虏；而规制机构最终会被产业所控制，即执法者被产业所俘虏。1971年，斯蒂格勒认为规制主要不是政府对社会公共需要的有效和仁慈的反应而是产业中的部分厂商利用政府权力为自己谋取利益的一种努力，规制过程被个人和利益集团利用来实现自己的欲望，政府规制是为适应利益集团实现收益最大化的产物，他的理论与规制的公共利益理论形成了鲜明的对照。1995年，伯恩施坦认为，公共利益理论是天真的，规制机构起初能独立运用规制权力，但逐渐被垄断企业所俘虏。

**1.3.1.3**放松规制理论

由于规制失灵的日益明显以及与规制有关的理论研究的不断深入，70年代，西方发达资本主义国家出现了“放松规制”的浪潮。支持规制放松政策的主要理论有政府规制失灵理论和X效率理论。可竞争市场理论认为，即使是自然垄断产业，只要市场是可竞争的政府规制就没有存在的必要，规制机构所要做的不是限制进人，而是应降低产业的进人壁垒，创造可竞争的市场环境。政府规制的目标本原是为纠正市场失灵，但由于个人私利、信息不对称等原因以及规制成本的不断上升也导致了政府规制的失灵。弗朗茨认为规制者会利用报酬率规制使低效率的企业留在行业内，因为规制者允许低效率企业通过以较高的价格这种形式把低效率转嫁给顾客以取得利润，同时规制者对利润设置了最高限额往往严重地削弱了创新和效率的激励。

**1.3.1.4**激励性规制理论

放松规制不等于全部取消规制，但必须对传统规制制度进行改革，因而，激励性规制应运而生。激励性规制的主要内容有特许投标制理论、区域间比较竞争理论和RPI－X价格上限规制。特许投标制理论强调要在政府规制中引入竞争机制，通过拍卖的形式，让多家企业竞争在某产业或业务领域中的独家经营权从而在投标阶段对服务质量及最佳服务价格形成比较充分的竞争，最后报价最低的企业将取得特许经营权。

**1.3.1.5**现代规制理论

现代规制理论的最主要发展就是在规制问题上考虑了信息约束也就是说，现代规制理论的形成在很大程度上得益于信息经济学的发展。关于现代规制理论的要点1993年，拉丰和蒂罗尔作了最完整的阐述。即由于存在信息不对称，效率和信息租金是一对共生的矛盾在得到效率的同时，必须留给企业信息租金，而信息租金会带来社会成本。可见，规制控制并不是免费午餐：虽然规制可以避免企业得到垄断利润但必须付出效率的代价。为得到最好的规制政策，政府需要尽可能地利用企业的私有信息。

**1.3.2社会规制理论**

社会规制理论是政府制定社会规制政策的理论依据，社会规制理论对政府制定和执行社会规制政策、以及实现政府职能转变和履行政府基本职能都具有重要的意义。

**1.3.2.1**公共产品理论

公共物品是指那些为社会公共生活所需要、私人不愿意或无法生产，而必须由政府提供的产品和服务，如国防、社会治安、标指示灯等，一般可分为纯公共物品和非纯公共物品。纯公共物品具非竞争性和非排他性两个根本特征。非纯公共物品指的是介于纯公共物品和私人物品之间的物品，其特点是只具有纯公共物品的两个特征之一，或者只在一定程度上具有这两个特征，如收费的公园以及游泳池等公共设施。公共物品所具有的特征，决定了市场机制在公共物品领域失灵，许多公共物品必需由政府提供。为了纠正市场失灵，政府不仅要提供公共物品，而且要对公共物品提供和交易过程进行社会规制，包括对公共物品的数量、质量、安全、健康、卫生等多方面的社会规制。

**1.3.2.2**外部性理论

外部性，也称外部效应或外部影响。外部是指在有相互联系、相互作用的经济单位之间，一个经济单位的活动对其他经济单位产生影响，而该单位又没有根据这种影响从其他单位获得报酬或向其他单位支付赔偿。外部效应积极的影响称为外部经济，消极的影响称为外部不经济。当外部效应存在时，市场是无效的，还扭曲了价格机制，即使是完全竞争的市场，也不能有效率地配置资源。在市场经济活动中，外部性问题是普遍存在的。市场机制不能很好地解决个人利益和社会利益的对立所引起的很多重要社会问题，如环境污染、资源枯竭等。这些问题需要政府的干预和控制才能得以解决。外部性的普遍存在决定了政府进行社会规制的必要性。一方面，社会规制减少或消除外部不经济行为，如对破坏环境和生态的经济活动进行规制，以减少或避免环境污染的危害。另一方面，社会规制促进外部经济的活动，如政府对从事植树造林、退耕还林、退耕还草等活动主体建立良好的补偿机制，以正向激励促进外部经济的活动。

**1.3.2.3**信息不对称理论

信息不对称是指，市场活动的参与人对市场特定交易信息的拥有是不对称的。一方处于信息优势，另一方则处于信息劣势，且双方都知道这种信息分布状态。由于信息不对称，在市场交易发生的前后分别可能引发“逆向选择”和“道德风险”。由信息不对称引起的逆向选择会造成“劣质产品驱逐优质产品”的现象。由于低质量产品的生产成本低，利润较大，生产者为追求自身利益最大化就自然会生产和出售劣质产品以牟取高额利润。从而使整个市场上产品质量不断下降，优质产品被劣质产品驱逐出市场。因而，逆向选择导致市场低效率和市场失灵。道德风险通常是指交易合同或契约达成后，从事交易的一方在追求自身效用最大化的同时作出不利于另一方的行动。例如，汽车修理商在和客户达成维修价格后，使用一些劣质零件以降低成本。政府进行社会规制，可以缓解信息不对称问题，鼓励交易者之间加强信息沟通、发布真实信息、规范合同，建立市场信誉等。

**1.3.2.4**非价值物品论

非价值物品是指人们不根据自己的最优利益消费的物品，或消费损害社会利益的物品(如毒品)。社会从道德伦理规范的角度会否定一些物品功能的市场价值，如毒品、麻药、核燃料等。此类物品也可以形成自由的市场，在竞争性市场机制下也可以实现资源配置的效率，但是这却并非是社会所希望和倡导的。相反，社会在一定程度上会全面限制和禁止此类物品的生产和销售。因而，称此类物品为“非价值物品”。与“非价值物品”相对的是“功德物品”，它是指政府强制人们消费的、能增进社会和个人利益的物品。如某些安全预防物品(像汽车的安全带、建筑抗震技术)、强制性义务教育和强制性保险计划等等，政府通过社会规制强制人们消费，或限制、禁止消费，以保护社会公众的利益和消费者的利益。

**1.3.2.5**社会理论

社会理论是从社会学来分析社会规制的理论。从社会学观点来看，政府社会规制可以保障人类的生存、安全和发展。在市场经济中的经济“理性人” 追求自身利益最大化时，不可避免地会产生危及他人生存、安全和健康的社会风险。工业文明的发展使人类的生产活动焕发出巨大的活力，生产的飞速增长促使人们大规模攫取自然资源，向自然环境肆意排放生产废弃物，环境恶化的步伐不断加快。温室效应的灾害、自然资源的枯竭、生态系统的脆弱等问题，已经构成了威胁全人类生存的共同风险。因此，需要政府以社会规制来保护人类生存和发展的环境。政府具有的一些特殊优势，如征税、禁止、惩罚、节约交易成本等等，使

得政府可以通过社会规制保障人们的生存、安全和健康，维护社会的公平和公正。

**1.3.3行政规制理论**

**1.3.3.1**官僚制理论

官僚制理论是德国社会学家马克斯·韦伯创立的适合工业社会组织形态的理想化的行政组织体系理论。这一理想化的官僚制组织具有分工明确，等级严密，职权范围和职务要求明确，规章制度严格等主要特征。官僚制以其严厉的规章制度，在规范官员的行为，提高行政效率并解决社会矛盾等方面发挥了重要的作用，而规制机构也以其独特的优势在建立各行业竞争规则并解决经济和社会主体之间的纠纷方面同样做出了不可磨灭的贡献。

广义的官僚机构定义为，官僚机构是一种特定的正式组织，其特点是复杂的管理等级制度、专业化的技术与任务及用规章制度对官僚机构权力作出明文的限制。按照这种定义，一切公共部门均在官僚机构之列，如各级政府机关、公共机构和非营利组织等。狭义的官僚机构主要是指政府机关。

利益集团理论：利益集团是指任何一个力图影响公共政策的组织。这种组织是由少数有共同利益，特别是有共同经济利益的投票人组成的。利益集团的活动，主要是进行政治游说，力争通过有利于自己的立法或政策。

寻租理论：寻租是指投票人尤其是其中的利益集团，通过各种合法或非法的努力，如游说和行贿等，促使政府帮助自己建立垄断地位，以获取高额垄断利润。

政府失灵论：政府失灵是指，在西方现行的民主政体下，由于政府机构和政府政策低效率，政府修正市场失灵的经济政策常常削弱而不是增加了社会福利，没有达到纠正市场失灵的目的。

**1.3.3.2**管理理论

管理理论：管理，是在特定的环境下，组织对所拥有的资源进行有效的计划、组织、领导和控制，以达成既定的过程。从管理过程的角度而言，行政性规制属于规制管理的控制环节，是根据拟定的规制计划，对规制政策的制定和执行情况进行监督、评价和改进的过程。在一般情况下，组织的流程是从制定计划开始进行的。在制定好计划以后，组织可以选择或调整组织结构，选聘人员，选择领导方式，最终可以纠正实际运行情况和计划标准之间的偏差。管理的有效控制可以保证计划、组织、人事、领导等管理职能得以顺利地发挥作用。

人性假设理论与行政规制：管理学在20世纪提出了不少关于人性假设的理论，管理学领域关于人性假设的研究成果非常之丰富，包括经济人假设、社会人假设、X理论假设、Y理论假设、复杂人假设、道德人假设、自我实现人假设等。这些理论从不同侧面和角度提示了人性的复杂性，同时展现了人类对人性特征的认识进程。管理学领域丰富的人性假设理论对行政性规制领域具有非常重要的借鉴意义。行政规制的制度设计者应该考虑制度本身能否充分调动多数规制者的积极性，促使规制者制定的政策有利于实现政府规制目的。

**1.3.3.3**政府绩效评估理论

政府绩效，西方国家又称“公共生产力”、“政府业绩”、“政府作为”等等，是指政府部门的行为及其取得的业绩、成绩和实际效果，包括政府成本、工作效率、政治稳定、社会进步、发展预期等社会效益，是政府在行使其功能、实施其意志的过程中体现出的管理能力。政府绩效是经济绩效、社会绩效、文化绩效、政治绩效为主要内容的复合概念，同时也是证明政府治理水平和运作效率的重要依据。

政府绩效评估是针对政府在某一时期内的工作表现做出评估，提供政府绩效量化的可比信息的过程。通过绩效评估，可以鼓励和促进政府部门之间的竞争，有助于公众监督，进而可以诊断存在的问题并提出针对性的改进措施，推动工作效率和服务质量的提高。从公共行政的角度而言，对规制者的规制可以通过对规制者的绩效付诸实现。

**2我国体育经营活动的现状**

**2.1我国体育经营活动的发展历史**

我国体育经营活动是随着我国体育产业的发展而发展起来的。我国体育产业是改革开放后，20世纪80年代兴起，虽然起步晚，但发展迅速，产业的领域不断拓展，发展规模也不断扩大，产业的质量也有所改善，产业的效益也明显增高。尽管体育产业的整体规模和其他产业相比较虽然不是很大，但是在社会主义市场经济发展中，已经构成了一个独具特色的产业门类。特别是进入21世纪，北京申奥成功后，我国体育产业发展迅猛。目前我国体育产业主要包括：体育竞赛和表演、体育技术培训和咨询服务、体育健身娱乐、体育无形资产经营、体育经纪（体育中介）、体育广告、体育信息等等。此外，还有体育保险、体育旅游业、体育博彩业、体育用品及设施等等。

我国体育产业整体上处于发展的初级阶段，体育产业规模小，结构不合理，地区发展严重不平衡，体育服务产品总量偏低，行业管理水平有限，相关政策法规及标准滞后，扶持体育产业发展的政策尚不完善，规模大、效益好、产业化强、知名度高的体育龙头企业仍不成规模。据有关方面的估测，我国体育产业总产值的平均增长速度为18．39％，增加值的平均增长速度为17．38％，带动就业增长19．43％，截至2004年底，我国体育产业增加值为959．83亿元，占当年全国GDP的比重为0．702％，吸纳就业人数为421．5万人，占当年全国就业人员的0．5％，占全国第三产业就业人数的1．5％。

据2004年第五次全国体育场地普查数据显示，各类体育场地共有85万多个，其中：国有经济占77.96%，集体经济占14.79%，私有经济占4.1%，港澳台经济占0.45%，外商经济占0.35%，军队占2.35%；以国有、股份、中外合资、外商独资和个体投资的多种经济所有制的体育服务供应体系已形成。据2008年体育事业统计年鉴显示，2007年体育局系统共有7051个机构；据2006年制2008年中国对外经济贸易文告告知，我国已与新西兰、智利、秘鲁、海湾六国、东盟10加1、巴基斯坦等国和香港、澳门等地区，签订了《自由服务贸易协定》，建立了国际体育服务贸易关系。同时，据国家体育总局《2007年中国城乡居民参加体育锻炼现状调查公报》显示，2007年全国参加体育锻炼的17岁以上年龄人数为3.4亿，其居民分布在我国各个行业和各个部门，可见，多元化的体育服务消费群体已形成。

目前，我国体育产业面临前所未有的大好发展时机。世界体育服务业快速稳定增长，新一轮国际体育产业的转移，为我国体育服务企业获得更多的市场准入机会和更广阔的市场空间。国家产业结构的调整将进一步促进第三产业的发展，体育产业作为我国第三产业的重要组成部分，必将在扩大内需、拉动经济增长方面发挥更重要的作用。服务业的对外开放为体育服务业提供更大的国际发展空间，我国加人世界贸易组织(WTO)后，体育产业作为我国的新兴产业，面对扩大的市场准人和公平竞争的市场规则，必定有大的发展。

**2.2体育经营活动的内涵、外延**

国际上，对体育产业的内涵和外延尚无统一的界定，存在一定的争议。美、德等不少国家在统计体育产业产值时均把与体育有关的物质和精神产品的产值都统计在内。在我国，有观点认为，体育产业应包括体育用品业，因为我国已是世界最大的体育用品生产基地和最大的体育货物贸易出口国。还有观点认为，应根据我国体育界现阶段约定俗成的做法，将我国体育产业界定为，以体育产业为主、与体育运动有关的一切生产经营活动。其类型可划分为3大类：第1类为体育本体产业，指由体育部门归口管理的发挥体育自身价值和功能的、以提供体育服务为主的体育生产经营活动，如竞技体育产业、群众体育产业、体育场馆产业、体育科技产业、体育无形资产产业等；第2类为体育相关产业，指与体育有关的其它产业的生产经营活动，如体育场地、器材、用品、服装、传媒等的生产的经营；第3类为体育内部产业，是指从事体育工作的人员，在分工、分流后所办的产业，体育部门利用体育部门的人、财、物的条件，所从事的其他各类生产经营活动。

从产业划分的角度来讲，体育产业属第三产业范畴，就是体育服务业。我国著名经济学家厉以宁认为：“归结为一句话：什么是体育产业？它是向社会提供体育服务的产业，是第三产业”（厉以宁，关于体育产业的思考，《体育产业战略研究》，17，人民体育出版社，2008年）。我国国家统计局关于印发《三次产业划分规定》（国统字[2003]14号）的通知规定：第一产业是指农、林、牧、渔业；第二产业是指采矿业，制造业，电力、燃气及水的生产和供应业，建筑业；第三产业是指除第一、二产业以外的其他行业。根据我国GB/T 4754-2002《国民经济行业分类》，体育产业被划分在“R 文化、体育和娱乐业”门类的“91体育”和“92体育娱乐”的大类中。为此，本研究认为。应从我国国民经济行业分类的角度界定体育产业概念，其定义是指生产体育服务产品的部门集合，属于第三产业的一个门类。

目前，世贸组织根据联合国统计署1998年出版的《产品总分类》1.0版（Central Product Classification，简称“产品CPC分类”）的行业部门分类，资料来源于联合国统计署1998年出版的《产品总分类》1.0版（Central Product Classification，简称CPC）国际标准，在《服务贸易总协定》中，将体育服务分为：体育活动的组织与推广服务、体育设施运营服务、运动员服务、其他体育服务等产品类别。

体育服务与体育用品有着居多区别，主要表现为：体育服务是无形的，而体育用品是实物；体育服务质量是主观感知，且其感知程度有差异，而体育用品质量是客观判断，且其客观判断方式相似；顾客参与体育服务的生产过程，体育服务生产与销售不可离，而体育用品是顾客不参与生产过程，其生产与销售可以分离；体育服务是即时消费，不可贮存，而体育用品是非即时消费，可以贮存；体育服务转让的是一定时空上的使用权，而体育用品转让的是其所有权。

本研究认为：体育经营活动特指以提供体育服务为内容的经营活动，这也是体育经营活动的内涵。该定义与《中华人民共和国体育法》有关体育经营活动的规定是一致的。《中华人民共和国体育法》第四十四条规定“县级以上各级人民政府体育行政部门对以健身、竞技等体育活动为内容的经营活动，应当按照国家有关规定加强管理和监督。”体育经营活动外延包括提供体育用品的生产经营活动。如果结合中国的国情，体育经营活动外延还可以扩充为包含“体育内部产业”，即从事体育工作的人员，在分工、分流后所办的产业，体育部门利用体育部门的人、财、物的条件，所从事的其他各类生产经营活动。

因此，本课题所称体育经营活动的政府规制是指政府对体育经营活动内涵的规制，即以提供体育服务为内容的经营活动的政府规制，其本质就是体育服务业政府规制。

**3我国体育经营活动政府规制现状及存在的问题分析**

**3.1体育经营活动与政府规制**

|  |
| --- |
| **3.1.1体育经营活动政府规制的必要性**改革开放以来，我国社会经济获得了巨大的发展，经济体制的改革促进了各领域经济活动的快速增长。体育领域，以健身、竞技等体育活动为内容的经营活动空前活跃，既满足了人们日益增长的体育文化需求，又促进了我国体育产业的发展。特别是在我国2008年奥运经济的带动下，多元化经济主体的体育服务体系正在建立，其体育经营活动发展更加迅猛。随着我国进入全面建设小康社会的发展阶段，人民群众的体育需求不断增强，这对体育产业发展提出了新的更高的要求。伴随着这一发展趋势，社会上各类健身休闲场所数量不断增加，日益成为广大人民群众参与体育健身的重要形式。如何提高服务质量，加强对经营企业的规范，为广大群众提供优质的体育服务，成为摆在体育部门面前的一项重要任务。社会主义市场经济体制下,政府各级体育行政管理部门如何贯彻落实《体育法》的要求，引导和规范体育经济活动已是迫在眉睫。随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和中国加入WTO世界贸易组织的承诺，2002年11月国务院国发〔2002〕24号文件取消了国家体育总局“体育经营活动审核”项目，根据国务院国审改发〔2003〕1号文件精神的要求，国家体育总局应对“体育经营活动”的监督管理要尽快建立一套，适应国际发展趋势和我国行政管理体制改革与发展要求的新的管理体制和运行机制，以规范市场行为、指导消费、确保产品质量、提高市场竞争力、保护人民生命健康、适应新形势下体育经营活动蓬勃发展的市场需要。为此，体育总局在引导和规范体育市场制序的改革中，进行了积极的探讨，如建立标准化制度，实施产品或服务认证，建立政府采购招投标制度等等。自2003年国务院取消“体育经营活动审核”的行政性审批后，标准规制工作就成为体育部门规范体育市场，促进体育市场健康有序发展的重要工作内容和手段，对进一步做好体育市场监管工作具有重要的作用和意义。首先，标准规范体育服务质量，满足不同体育消费者的需求；其次，标准规范体育服务准入条件，保障人身财产安全；再次，标准规范体育设施和设备的质量，保全体育资产。但总体来说，体育总局对体育经营活动管理监督的统一法规体系、管理体制和运行机制尚未建立。从政府规制理论上看，政府规制可以修复市场机制，优化资源配置，纠正市场失灵，控制市场垄断提高市场效益，保护消费者利益，协调社会成员的利益分配，增进社会福利，提高企业等市场主体信息透明度，保护生态环境，提供社会公共产品，规范市场竞争秩序，维护民族经济利益促进国内产业发展。在市场经济中，由于市场机制内在的缺陷，因而市场可能以低效率、无效率的方式配置资源，市场低效率或无效率地配置资源，被称为市场失灵。市场自发机制能够调节经济和社会资源的配置，然而，市场机制不能自动地纠正市场失灵，也不能自发地修正市场失灵的消极后果。市场失灵需要非市场的力量来纠正，政府作为社会最大多数成员利益的代表，被视为公平、公正的非市场主体，可以承担修正市场失灵的任务，政府通过制定适当的宏观调控政策和政府规制政策纠正市场失灵，修复市场机制。因此，在市场经济的国家，政府都对市场主体及其行为进行规制，以纠正市场失灵。从体育产业管理理论上看，政府规制体系的建立有利于贯彻落实《国务院关于加快发展服务业的若干意见》（国发〔2007〕7号）和《国务院办公厅关于加快发展服务业若干政策措施的实施意见》（国办发〔2008〕11号）的文件精神，促进体育服务业的快速、健康和稳定的发展，做好发展体育服务业的基础工作；有助于政府转变政府监管体育经营活动职能，引导及设立良好的体育外部行政行为管理体制，建立和健全各项体育经济法规和规则；有利于充分发挥多元化体育经济主体的作用，引导投资，发展和繁荣体育市场，提高体育资源配置、使用效率；有助于改善和整合体育市场结构，发挥体育市场的整体功能和整体效率，创造良好发展空间；有利于促进体育市场信息透明度，保障体育市场的良性竞争；有利于保证和提高体育公共产品供给效率和有效提供社会公共体育福利；对防止政府在市场经济环境下的腐败也有积极的作用。从体育市场管理的实际上看，体育经营活动的政府规制是体育产业发展的需要，2003年国务院取消体育场所经营行政审批项目之后，社会开办体育服务经营企业，仅需向工商行政部门领取营业执照即可，这样，体育行政部门无法掌握体育服务经营单位总体数量、分布等情况，不利于体育产业的统计和发展；是体育行政管理部门转变监督管理方式的需要，由于国务院取消体育经营许可的行政审批项目，体育行政部门没有了具体实施体育服务经营活动监管的法律依据，急需建立体育经营活动的政府规制体系；是保障人民群众人身、财产安全，实施体育服务安全生产的需要，如由于运动项目本身危险性和大型体育场馆的安全隐患引发的安全问题时有发生；是贯彻执行强制性体育服务标准的需要，国家标准委相继颁布了一系列体育服务强制性和推荐性国家标准，但针对强制性国家标准，我国尚没有针对服务标准制定强制性认证制度；是统一全国体育服务经营活动生产监督管理的需要。 |

**3.1.2体育经营活动政府规制的法律依据**

《中华人民共和国体育法》第四十四条规定“县级以上各级人民政府体育行政部门对以健身、竞技等体育活动为内容的经营活动，应当按照国家有关规定加强管理和监督。”

《中华人民共和国安全生产法》第九条规定“国务院负责安全生产监督管理的部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府负责安全生产监督管理的部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。国务院有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理；县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理。”

《中华人民共和国标准化法》第五条规定“国务院有关行政主管部门分工管理本部门、本行业的标准化工作。”第七条规定“保障人体健康，人身、财产安全的标准”是“强制性标准”，第十四条还规定“强制性标准，必须执行。”

《公共文化体育设施条例》第二十五条规定“公共文化体育设施管理单位应当建立、健全安全管理制度，依法配备安全保护设施、人员，保证公共文化体育设施的完好，确保公众安全。 公共体育设施内设置的专业性强、技术要求高的体育项目，应当符合国家规定的安全服务技术要求。”专门针对公共文化体育场所体育服务的安全性提出了要求。

《中华人民共和国行政许可法》对市场经济主体的市场准入有明确、具体的规定。该法第十一条规定：设定行政许可，应当遵循经济和社会发展规律，有利于发挥公民、法人或者其他组织的积极性、主动性，维护公共利益和社会秩序，促进经济、社会和生态环境协调发展。该法第十二条规定，公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入，提供公众服务直接关系公共利益的职业、行业等等情况可以设立行政许可。

**3.2我国体育经营活动政府规制现状及存在问题**

**3.2.1我国体育经营活动政府规制现状**

**3.2.1.1国家规制**

(1)产品分类。我国《三次产业划分规定》（国家统计局关于印发《三次产业划分规定》的通知，国统字[2003]14号），将“体育”划分在第三产业的“R文化 体育和娱乐业”中，其产品分为：9651体育和娱乐性体育活动的宣传和组织服务、9651体育和娱乐性体育设施经营服务、9659其他体育和娱乐性体育服务、9661运动员服务、9662有关体育和娱乐性的支持性服务（资料来源于《全国主要产品分类与代码 第2部分：不可运输产品》GB/T 7635.2-2002国家标准的规定）等产品类别；

(2)税率。在中国境内提供体育服务的单位和个人适应《中华人民共和国营业税暂行条例》的规定，其营业税税率为3%；

(3)服务价格。我国《价格法》的规定，体育服务业的服务收费实行市场调节价；

(4)安全生产。我国《安全生产法》规定，生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立、健全安全生产责任制度，完善安全生产条件，确保安全生产。

(5)保障人体健康，人身、财产安全。我国《标准化法》规定，保障人体健康，人身、财产安全的标准和法律、行政法规规定强制执行的标准是强制性标准，其他标准是推荐性标准。强制性标准，必须执行。不符合强制性标准的产品，禁止生产、销售和进口。推荐性标准，国家鼓励企业自愿采用。

(6)体育市场主体的进出。中国的《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（国发[2005]3号），支持、引导和规范非公有资本投资教育、科研、卫生、文化、体育等社会事业的非营利性和营利性领域。在放开市场准入的同时，加强政府和社会监管，维护公众利益。支持非公有制经济参与公有制社会事业单位的改组改制。通过税收等相关政策，鼓励非公有制经济捐资捐赠社会事业。我国《公共文化体育设施条例》的规定，国家鼓励企业、事业单位、社会团体和个人等社会力量举办公共文化体育设施。建设公共文化体育设施使用国有土地的，经依法批准可以以划拨方式取得。

(7)中国对WTO《服务贸易协定》的具体承诺。

目前，中国政府已与新西兰等21个国家和香港、澳门等地区签订《自由服务贸易协定》，其中我国在体育服务贸易的“市场准入”和“国民待遇”上承诺 “没有限制（None）”，具体内容见下表 “WTO体育服务贸易中国具体承诺表”。

表:体育服务贸易中国具体承诺表

|  |
| --- |
| 服务提供方式：①跨境交付 ②境外消费 ③商业存在 ④自然人流动 |
| 部门与分部门 | 市场准入限制 | 国民待遇限制 | 附加承诺 |
| 10.娱乐、文化和体育服务D、体育及其他娱乐服务（仅限CPC96411、96412、96413，不包括设立高尔夫球场地） | ①没有限制②没有限制③没有限制④除水平承诺中的内容外，不做承诺 | ①没有限制②没有限制③没有限制④除水平承诺中内容外，不做承诺 |  |

注：资料来源中国商务部[www.mofcom.gov.cn](http://www.mofcom.gov.cn)公布的《中华人民共和国政府和智利共和国政府自由贸易协定关于服务贸易的补充协定》

表中的部门与分部门是指WTO《服务贸易总协定》的服务贸易分类，即96411是指体育活动的组织与推广服务、96412是指体育设施运营服务、96413是指运动员服务。

表中，“市场准入”和“国民待遇”的服务提供方式：①“跨境交付”、②“境外消费”和③“商业存在”等模式的“没有限制”是指外国体育服务提供者可以向中国境内，没有限制为中国消费者提供体育服务；模式④“自然人流动”的“除水平承诺中的内容外，不做承诺”是指除与属下列类别的自然人的入境和临时居留有关的措施外，不作承诺：

ａ.对于在中华人民共和国领土内已设立代表处、分公司或子公司的ＷＴＯ成员的公司经理、高级管理人员和专家等高级雇员，作为公司内部的调任人员临时调动，应允许其入境首期停留３年；

ｂ.对于被在中华人民共和国境内的外国投资企业雇用从事商业活动的ＷＴＯ成员的公司的经理、高级管理人员和专家等高级雇员，应按有关合同条款规定给予其长期居留许可，或首期居留３年，以时间短者为准；

ｃ.服务销售人员，即不在中华人民共和国境内常驻、不从在中国境内的来源获得报酬、从事与代表服务提供者有关的活动、以就销售该提供者的服务进行谈判的人员，如：此类销售不向公众直接进行，或该销售人员不从事该项服务的供应，则该销售人员的入境期限为90天。

**3.2.1.2行业规制**

上世纪90年代以来，随着体育产业化进程的不断加速，体育经济立法工作得到了明显的重视和加强。1995年《中华人民共和国体育法》的颁布实施，使体育经济立法开始起步。国家体育总局先后下发了《关于加强体育市场管理的通知》、《关于进一步加强体育经营活动管理的通知》、《体育产业发展纲要》、《体育经营管理办法》、《关于在役运动员从事广告等经营活动的管理规定》、《体育经纪人管理办法》等法规和规章。

我国《体育法》规定，国务院体育行政部门主管全国体育工作。为此，国家体育总局为发展体育运动，增强人民体质，维护良好的体育服务经营秩序，颁布了如下体育服务行业规制：

(1)《体育类民办非企业单位登记审查与管理暂行办法》(国家体育总局令第5号 中华人民共和国民政部令第5号)规定，体育行政部门是体育类民办非企业单位的业务主管单位。国务院体育行政部门负责指导全国体育类民办非企业单位的登记审查工作,并负责在民政部登记的体育类民办非企业单位的登记审查工作。县级以上地方各级人民政府体育行政部门负责本辖区内体育类民办非企业单位的设立审查工作。设立体育类民办非企业单位,必须向体育行政部门提交申请材料。职业体育俱乐部注册制等等。

(2)《外国人来华登山管理办法》（国家体委令第16号）规定，外国人来华登山，应当向国家体委提出书面申请。国家体委收到外国团队或中外联合团队的登山申请后，应当在60日内作出是否批准的决定，并以书面形式通知外国团队或者中外联合队、代理申请事宜的省、自治区登山协会和登山活动所在省、自治区体委。

(3)《健身气功管理办法》（国家体育总局令第9号）规定，举办健身气功活动或设立健身气功站点，应当获得体育行政部门的批准。

(4)《少年儿童体育学校管理办法》（1999年2月4日国家体育总局、教育部发布）规定，举办体校必须由申请举办的单位、个人向当地县级以上（含县级）人民政府体育行政部门提出书面申请，体育行政部门按照国家规定的审批权限进行审批，并抄报同级教育行政部门备案。

(5)《全国体育竞赛管理办法(试行)》(国家体育总局令第3号）规定，举办体育竞赛实行审批登记制度。国务院体育行政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部门负责审批地方性体育竞赛。

(6)《国家体育训练基地（中心）命名暂行办法》（1999年9月28日国家体育总局发布）规定，各级人民政府、企事业单位、社会团体或个人投资兴建和管理，提供国家集训队和其它优秀运动队训练以及全民健身使用的体育训练基地，要求命名国家体育训练基地（中心）需提交以下书面申请，由国家体育总局批准后命名或筹建。

(7)《中国体育彩票全民健身工程管理暂行规定》(体群字〔2000〕124号)规定，国家体育总局统一组织,将各级体育行政部门的体育彩票公益金作为启动资金,捐赠给城市社区和农村乡镇的受赠单位,由受赠单位兴建,旨在开展全民健身活动的公益性体育场地设施。

(8)《体育服务认证管理办法》（国家认监委公告2005年第32号）规定，为规范体育服务认证活动，提高体育服务质量，促进体育服务业的发展，根据《体育法》、《标准化法》、《认证认可条例》和《公共文化体育设施条例》，制定本办法。国家实行统一的体育服务认证制度。全国体育服务认证的监督管理工作，由国家认证认可监督管理委员会、国家体育总局按照各自职责，分工协作，共同实施。

（9）体育服务标准。截至2008年底，强制性国家标准已发布：GB19079体育场所开放条件与技术要求系列标准14个，推荐性国家标准十几个；行业标准也有十几个。

**3.2.1.3地方规制**

根据我国法律，我国地方人民政府体育行政部门负责各地方体育市场和体育经营活动的监督管理工作，地方对体育经营活动的管理主要采用综合立法和单项立法管理。

《深圳经济特区体育市场管理规定》1994.4、《湖南省体育市场管理规定》1994.4、《四川省体育经营管理暂行规定》1995.1、《广东省体育市场管理规定》1996.10、《湖北省体育市场管理条例》1996.11《天津市体育经营活动管理办法》1999.1、《关于加强我省体育经纪人管理的通知》1999.2、《新疆维吾尔自治区体育经营活动管理办法》1999.2、《上海市体育竞赛管理办法》1999.3、《重庆市体育市场管理条例》1999.3、《贵州省体育经营活动管理办法》1999.3、《鞍山市体育市场管理规定》1999.4、《黑龙江省体育经营活动管理条例》1999.6、《关于对我省体育经纪从业人员实行资格认定和加强管理工作的通知》1999.7、《关于加强我市体育经纪人管理的通知》1999.8、《内蒙古自治区体育市场管理条例》1999.9、《河南省体育经营活动审批办法》1999.12、《山西省体育经营活动管理条例》2000.5、《深圳经济特区体育市场管理规定实施细则》1996.8《广西体育市场管理条例》等 《广东省高危险性体育项目经营管理规定》2006《北京市滑雪场所安全管理规范》（试行）、《北京市健身房安全管理规范》（试行）、《北京市体育运动项目经营单位安全生产规定》、北京市地方标准《体育场所安全管理规范》。

**3.2.2我国体育经营活动政府规制存在的主要问题**

**3.2.2.1**体育经营活动的政府规制与我国体育产业的快速发展不相适应

我国改革开放，加入WTO世界贸易组织，成功的举办北京奥运会，中国大力发展服务业，使得我国体育产业获得了前所未有的飞速发展，体育市场的繁荣急需政府规制的建立和完善，可现实是体育经营活动的政府规制难以满足我国体育产业的快速发展的要求。

如：全国在体育服务的安全生产监督管理中，至今国家体育总局尚未颁布相应的法规，将体育服务的经营活动，尤其是安全生产经营活动形成制度并实施，导致体育服务安全生产的形势严峻，人民群众的人身、财产安全受到了损失。由于运动项目本身危险性导致的安全问题，如游泳溺死、训练伤害等等，以及由于体育场馆的安全隐患导致的安全问题，如道馆坍塌、体育场地拥挤踩踏等现象时有发生。体育服务经营活动在安全生产法的提供公共服务的经营单位之列，因此，体育总局和安全生产总局应联合建立体育服务安全生产监督管理制度，成立相应机构，成为了现实的迫切需要。

又如：体育服务标准规制的法规体系不完善。从标准化法规层次来看，体育服务标准化法规体系最根本的大法是《标准化法》，同时，体育服务业是体育事业的重要组成部分，发展体育服务业也必须依据《体育法》，但从目前《体育法》的内容分析，体育法对体育标准制度的建立缺乏明确的规定，同时，我国现行体育法规内容较滞后，体育部门也没有建立统筹规划和发展体育行业标准化工作的法规，即《体育行业标准化条例》等等，这给体育服务标准化工作的贯彻实施带来一定难度。目前，我国体育服务标准的实施和监督管理法规不完善，体育市场标准实施主体体育服务法规意识淡薄，有法不依；实施监管法规不到位，组织机构不健全，监督管理缺位。完善体育服务标准化法规体系，是深入开展体育服务标准化工作，实现体育市场宏观管理的一项紧迫的任务。

**3.2.2.2**体育服务经营活动监督管理法规严重缺失，制约体育服务业的发展

自2003年国务院取消体育经营许可的行政审批项目以来，体育服务市场的监督管理制度存在严重的缺失，社会开办体育服务经营企业，仅需向工商行政部门领取营业执照即可，体育行政部门没有了具体实施体育服务经营活动监管的法律依据，落实《体育法》第四十四条赋予体育行政部门的责任和义务，即“县级以上各级人民政府体育行政部门对以健身、竞技等体育活动为内容的经营活动，应当按照国家有关规定加强管理和监督”，便难以实现。同时，由于体育行政部门无法掌握体育服务经营单位总体数量、分布等情况，不利于体育产业的统计和发展。

为了适应体育行政管理部门转变监督管理方式的需要，加强对体育服务市场的监管，广东省、北京市等省市，利用体育服务强制性标准，采用地方政府令或地方人大立法的形式，弥补体育服务市场监督管理的法律空缺。如广东省，省人大通过并颁布了《广东省高危险性体育项目经营活动管理规定》，北京市以政府令的形式通过并颁布了《北京市体育运动项目经营单位安全生产规定》。但是广东省和北京市在针对体育服务安全管理立法时，都遇到了以下问题：

（1）体育局没有行政执法权。因此，监管发现问题，需要依靠工商局、安全生产局或质检局执法，而“联合执法”实践中存在许多问题。

（2）体育行政部门设立经营许可缺乏技术力量。经营许可是在技术检测符合标准的基础上做出的，而行政力量不足以承担如此庞大和专业的检测任务。

**3.2.2.3**我国体育服务贸易政府规制的不完善，影响了我国体育服务贸易的发展

中国经济持续快速增长和中国体育服务业巨大的发展潜力使得中国正在成为继美国、欧洲之后的又一个新兴的世界体育服务市场，我国体育服务业和体育服务贸易面临前所未有的发展时机。但是，在服务贸易全球自由化的大趋势和全新的开放环境下，仍处于初级阶段的我国体育服务贸易面临前所未有的挑战。其中，体育服务贸易法制建设的滞后，成为影响我国体育服务贸易发展的重要原因之一。随着体育服务贸易迅速发展，我国政府已与新西兰、智利、秘鲁、海湾六国、东盟10加1、巴基斯坦等国家，以及香港和澳门特别行政区，签订了包括“体育健身娱乐服务业”内容的《自由服务贸易协定》，其协议“体育健身娱乐服务业”贸易条款的落实，体育设施服务、体育活动的组织与推广服务、运动队服务和其他体育服务等产品，将以“境外消费”、“跨境交付”、“自然人流动”和“商业存在”的模式，在签约方的市场之间进行贸易。按《服务贸易总协定》的约定，中国政府应提高服务贸易透明度，公布全国各服务业的现行法规和行政规定、标准、行业统计等方面的信息。但由于体育服务业的基础工作很落后，上述信息其行业主管部门无从提供，体育行业部门规章已不适应体育服务贸易的开展，这将对中国体育经济发展和社会安全产生负面影响。

**3.2.2.4**尽管国家颁布了《体育法》和《公共文化体育设施条例》，但实施其法规的配套规章制度很不完善，体育服务经营活动政府规制薄弱，体育服务市场急需规范

社会主义市场经济体制下，经纪人承办体育比赛、企业冠名赞助国家或省运动队、商家聘请非自然人身份的体育明星做广告、政府采用融资方式建设或运营公共体育场馆等交易活动已迈入市场经济门槛，但体育举国体制下的非市场经济因素也掺与其中，“管办”不分、“商业与公益”不分和“行政性垄断”所隐蔽的“寻租”“创租”和“抽租”等等。全国性、国际性体育比赛场地、器材和用品的审定，“行规高于法律”的操作方法所隐藏的体育服务质量安全隐患和行业不正之风。

体育服务质量纠纷和体育市场交易信息不对称。国人消费体育场馆服务从事体育健身娱乐活动、运动队租赁体育场地开展体育训练和比赛活动、体育场馆经营者建设维修体育场地或购买体育器材用品、体育行政部门购买体育服务或体育比赛器材用品等市场交易活动的实现，因无相应体育标准其标准实施情况信用证明，无法判断其“标的物”的质量。

**4体育经营活动政府规制体系的构建**

**4.1体育法律法规、体育技术标准和体育技术法规与体育经营活动政府规制体系**

社会主义市场经济体制的建立和完善，意味着我国经济的发展不再靠行政主导、政府推进，而是主要依靠市场机制来实现。市场主体和市场客体是市场经济运行中最为重要的两个部分。所谓市场主体指的是“谁”和由“谁”来运作市场，当然是法人和自然人，他们是市场行为的发起者、组织者和操作者；市场客体指的是什么，或者说在市场上有什么东西被运作，当然是商品和服务，它们统称为市场客体。在体育市场中，市场主体就是体育服务的经营者，即体育服务的提供者；市场客体就是体育服务，即体育服务产品。

市场主体和客体的相互运作还需要管理，管理的准则就是法律法规。市场经济是法制经济，政府依法对市场进行管理。

一般来说，法律、法规是管人的（法人、自然人），管的是市场行为主体，因此市场行为主体由国家制定的法律、法规来规范。市场行为客体是商品和服务，主要靠技术标准来规范。

法律法规和技术标准是管理市场经济有序进行的两种必备手段，两者之间不是割裂的、互不联系、互不相交的，而是在一定范围和一定领域中相互依存、相互渗透、相互交叉和相互支持的。其中，相互渗透、相互交叉部分通常被称为技术法规。

体育法律法规、体育技术标准和体育技术法规的相互关系可以用下图来表示（见下图）。

体育技术法规

管理市场的体育法律法规是由国家相关的立法机关和政府部门制定，体育技术标准是由经国家授权的体育标准化机构组织制定。图中相交的部分即有法律、法规的内容，也有技术标准的内容，是由政府主管部门和体育标准化机构共同制定，即体育技术法规。体育技术法规可以是由政府制定管理条款，涉及技术指标的内容委托体育标准化机构统一制定，政府在管理条款中引用；也可以是在制定管理条款时，商请体育标准化专家直接制定相应的技术条款。

由此可见，只有体育市场行为主体遵守法律、法规，体育市场行为客体（体育服务）符合技术标准，体育市场经济才能正常有序运行。

可见，体育服务经营政府规制的创新关键就是建立和完善体育服务法律法规，体育服务技术标准和体育服务技术法规体系，从而实现政府管理监督体育经营活动的制度创新。政府规制的核心是市场经济秩序，关键环节生产领域和流通领域，体育服务的特点生产与消费的同时性导致规制的重点是体育服务质量、信誉、经营许可、假冒伪劣、服务安全等等。

从我国目前体育服务经营活动政府规制的实践分析，我们应整体上把握体育经营活动的政府规制，将体育服务业的标准、计量检测、服务认证、安全监察等各环节规制有机融合，努力构建科学、系统的，社会主义市场经济条件下，符合我国行政体制改革方向，满足我国体育经营活动运行特征及规律要求的政府规制的法律、法规及规则体系，以及体育经营活动政府规制实施的管理体制和运行机制体系，对政府规制的政策和措施、体制和机制、机构和人员等多个层次进行综合规划，建立一个多环节和多层面的体育经营活动政府规制体系。

**4.2体育经营活动政府规制手段创新**

根据政府规制的类型，体育服务经营活动政府规制手段的选择，主要可以考虑三个方面，即经济规制、社会规制和行政规制三个方面的规制政策，下面是这三个方面常用的规制政策，我们可以结合体育经营活动的现状、体育服务的特点，以及我国目前所采用的规制措施，在建立和完善我国体育服务经营活动政府规制体系时，重点选择。

**4.2.1经济规制政策选择**

可供选择的体育服务经营活动政府规制的主要经济政策有：进入和退出规制政策、价格规制政策、质量规制政策、数量规制政策、投资规制政策、激励性规制政策等等。

**4.2.1.1**进入和退出规制政策

进入规制是指，政府根据产业的市场结构特点，对准备进入该行业的潜在的竞争者进行限制。退出规制，是政府根据产业结构特点和企业运营状况，限制在位企业退出或强令在位企业退出市场，政府以退出规制政策，保证供给稳定性。

进入规制政策主要有：行政审批和注册制等。行政审批是指，企业必须履行申请和报批手续，经政府经济规制机构审查批准、赋予经营权利后，企业才能进入特定的行业开展经营活动。《中华人民共和国行政许可法》对可设行政许可的市场经济主体的市场准入有明确、具体的规定。如《中华人民共和国行政许可法》规定：设定行政许可应当遵循经济和社会发展规律，有利于发挥公民、法人或者其他组织的积极性、主动性，维护公共利益和社会秩序，促进经济、社会和生态环境协调发展。通常设立企业的数量，竞争性行业几乎是没有限制的，而垄断行业是有限制的，但竞争性业务也有一定的规模经济性，为了实现规模经济与竞争活力兼容的有效竞争，应该适当控制进入企业的数量。

职业进入规制政策是指，政府对专业技术人员进入某一职业领域的限制政策。凡进入这些领域工作的人员，必须通过专业考试，没有获得相应执业证书的人员不得进入这些行业工作。注册制，是企业必须具备法规的条件和文件，政府规制对这些条件和文件加以检验，记入注册簿，企业履行完注册登记手续并领到政府经济规制部门颁发的营业执照后，才能从事生产经营活动。

进入规制政策，在体育服务经营政府规制中运用较多，如气功等特殊体育项目经营的行政许可、职业俱乐部的注册制、体育职业技能人员进入制等等体育服务经济规制政策。

**4.2.1.2**价格规制政策

价格规制政策是政府规制部门限定被规制企业产品和服务的价格的政策。价格规制政策包括价格水平规制政策和价格结构规制政策。

价格水平规制是对被规制企业产品价格水平进行规制的政策。根据企业总收入水平和利润，确定单位产品（包括商品或服务）收费标准，确定规制价格，通常被规制产品的价格高于边际成本或平均成本。竞争性市场主要是市场定价，即除极少数商品和服务实行政府指导价和政府定价外，价格由市场决定和调节。目前，体育服务价格规制政策，依据我国《价格法》的规定，体育服务业的服务收费实行市场调节价。

**4.2.1.3**质量规制政策

质量规制政策是规制部门要求企业在既定的价格下保证产品质量的政策。质量规制不仅要求企业提供的产品价格低，而且产品质量高，产品质量要达到或超过国家规定的质量标准，保障和增进消费者利益。

**4.2.1.4**数量规制政策

数量规制政策是在价格水平和质量标准确定的前提下，政府要求企业必须提供最低数量产品的政策。如果企业在执行规制价格时减少产品数量的供给，损害消费者利益，政府规制部门就要进行处罚。

**4.2.1.5**合同规制政策

合同规制政策是政府对交易活动的合同条款进行规范和管理的政策。市场经济是契约经济，政府对企业提供产品进行的数量规制、质量规制和价格规制，大都是通过合同条款体现出来，通过合同明确交易各方的权利和义务，保护交易各方的权益。

**4.2.1.6**投资规制政策

投资规制政策是政府规制部门对企业投资过程中的资金筹集、投资行为和信息披露等进行规范和管理的政策。投资规制分为广义和狭义的投资规制。广义的投资规制，是政府规制部门为了规范、保护和促进投资市场发展，对社会投资过程中的资金筹集、证券发行和交易、投资行为、信息披露等进行干预，包括对实业投资和金融投资的规制。狭义的投资规制是指对实业投资的规制，特别是对垄断行业投资的规制，包括对被规制企业投资项目的立项决策、项目能力、项目收益的审核和批准。

**4.2.1.7**激励性规制政策

相应的激励性规制政策有特许投标竞争政策、区域间竞争政策、成本调整契约政策、直接竞争政策。特许投标竞争政策是以拍卖的形式，拍卖特许经营权，在达到规制机构规定的质量和数量要求的前提下，由报价最低的那一家企业获得特许经营权。体育服务市场领域内，有许多有关特许经营权问题，如体育无形资产的特许经营权，体育比赛的电视转播权，以及政府体育服务公共产品的采购均可以采用激励性规制政策等等。

**4.2.2社会规制政策选择**

社会规制政策是政府对涉及生产、消费和交易过程中的安全、健康、卫生、环保、提供信息、社会保障等社会行为进行规范和管理的政策。政府规制机构制定和执行的社会规制政策比较多，可供选择的体育服务经营活动政府规制的主要社会规制政策有：标准政策、许可证政策、信息披露政策、税费与补贴政策、市场化政策、政府监督和行政处罚等等。

**4.2.2.1**标准政策

标准的制定是在生产经营活动之中进行规制的政策工具。为了规制信息优势方的行为、保护信息劣势方的健康和安全，政府在产品、服务、劳动场所的安全和健康等有可能产生社会性危害的方面制定了一系列标准，强制要求经济主体遵守。这些标准有利于规范经济主体在生产经营活动中的行为，降低其由于片面追求利润而危害社会其他成员的安全和健康的可能性。我国的标准分为国家标准、行业标准、地方标准和企业标准。国家标准、行业标准又分为强制性标准和推荐性标准。目前，标准政策已在体育服务政府规制领域获得了广泛的运用，取得了可喜的成绩，完善我国体育服务标准体系是我国体育经营活动的政策规制的重要措施。

**4.2.2.2**许可证政策

许可证是规制机构颁发的一种许可状、证书、批准令、登记、特许状、会员资格、法律豁免书或其他形式的许可证明。社会规制机构通过对经济主体颁发许可证，可以对由于信息不对称问题可能带来社会性伤害的经济主体的市场准放进行控制，没有得到许可证的经济主体不能进入市场进行生产经营活动。

目前，我国对工业产品、食品、药品、建筑工程施工等很多由于信息不对称可能引起社会伤害的经济活动都实行许可证管理。许多体育项目经营具有一定程度安全隐患，加强体育经营活动安全生产许可是体育服务政府规制的重要途径之一。

**4.2.2.3**信息披露政策

由于信息不对称的存在，信息优势方在经济活动中就有可能使信息劣势方处于不安全、不健康的状态下。对此，社会规制机构要制定相应的政策措施，在既定的道德水平下约束信息优势方的经济人行为，以实现市场上交易双方良好的信息传递，降低信息劣势方的信息搜索和甄别成本。为了缓解信息不对称问题，尊重消费者的知情权和消费选择权，政府可以采用行政法规手段，强制生产经营者向市场提供真实、全面的信息，例如，规制机构要求企业必须在药品包装上标明配方、使用有效期、适用范围、使用方法、可能的副作用和批号等。另外，政府还要求有关市场信息的管理机构建立定期的信息发布制度。除了通过强制力量披露市场信息以外，政府还扶持和鼓励民间力量进行信息披露以保护信息劣势方的权益。例如，消费者协会、各种消费者报刊杂志、各种信息咨询机构等。

目前，我国已在体育服务标准中明确要求体育服务企业明示有关体育服务信息，以便指导消费者选择和消费体育服务，同时也在努力研制体育服务经营企业信息统计和发布行业制度。

**4.2.2.4**补贴政策

政府运用经济方法进行社会规制的主要政策工具是税费和补贴。根据庇古在1920年出版的《福利经济学》一书中的表述，政府应当根据企业行为的正外部性给予补贴或税收优惠以鼓励其多生产，根据污染造成的负外部性对企业征税以提高其成本，进而减少对该种产品的生产。

通常对以下几种情况给予补贴：（1）对受外部损害者给予补贴，例如对机场附近的居民给予补贴；（2）对产生外部经济的一些厂商或公共产品给予补贴，例如博物馆、医院、考古队等；（3）对生产者给予补贴，例如政府对那些能够减少排污量的企业给予的补贴。补贴主要有赠款、软贷款、价格（或实物）补贴、税收减免等形式。目前，在中国境内提供体育服务的单位和个人适应《中华人民共和国营业税暂行条例》的规定，其营业税税率为3%。

许多经济学家认为，目前我国体育服务应被视为主要是纯粹公共产品和准公共产品（混合性公共产品），对于纯粹体育公共品应由政府财政提供，对于混合性体育公共品在通过市场提供的同时，配合政府财政适当补贴。特别是国家公共体育场馆和设施其向社会提供的公共服务，因此，公共体育场馆体育服务经营活动享受国家的补贴政策是政府规制的措施之一，可是我国目前并没有这方面的政府规制政策。

**4.2.2.5**市场化政策

社会规制的市场化政策是基于市场机制的政策。市场化政策通过市场信号引导市场主体作出决策，规范市场主体的行为。很好地设计和实施市场化政策，促进企业或个人在追求自身利益的同时在客观上实现社会规制的目标。如利用市场机制的政策能提供强烈的刺激让企业采用更为经济和成熟的污染控制技术，企业能从发现和采用低成本的污染控制方法受益。

**4.2.2.6**政府监督和行政处罚

在社会规制机构制定一系列的法律法规、政策和标准之后，还要对标准政策、许可证政策、信息披露政策、税费与补贴政策、市场化政策等进行监督、检查、检验和鉴定。社会规制机构在监督检查过程中可以及时发现问题并采取相关措施，在一定程度上确保信息优势方按照相关法律法规进行生产经营活动。政府监督以行政手段为主，辅之经济手段和法律手段，行政罚款是最常用的政策工具之一。行政罚款是行政主体对行政违法行为采取现金惩罚的处罚措施。行政罚款的目的是抑制和降低违法行为发生的概率。

**4.2.3行政规制政策选择**

一般行政规制体系的运行机构包括行政规制主体、客体、中介等。中国现行的行政规制主体，包括人民代表大会、政府机关、新闻媒体、公众等。行政规制客体，包括经济规制和社会规制机构。行政规制中介，包括行政规制的内容与方法及手段。行政规制客体是指拥有经济规制或社会规制决策权和执行权的政府规制部门或行政机构，主要有两类：经济规制部门或机构和社会规制部门或机构。政府经济规制部门和机构为：中国人民银行、国家外汇管理局、中华人民共和国财政部等。政府社会规制部门和机构为：国家安全管理总局、国家环境保护总局、国家广播电影电视总局、国家体育总局、国家文物局、国家食品和药品管理局等等。

行政规制主体规制行政客体的过程，必须以具体的规制内容与方法，以及手段为依托。可供选择的体育服务经营活动政府规制的主要行政规制政策有：进入规制、 程序规制、法律规制、制度规制等等。目前，中国行政规制主要运用行政手段、经济手段和法律手段，以行政手段为主。

**4.2.3.1**进入规制

行政规制部门或机制对经济规制机构和社会规制机构的设立及人员进入确定标准，并规定经济规制和社会规制的规制者应具备的基本条件、素质和能力。经济和社会规制部门或机构是专门负责制定和执行相关行业规制政策的机构。专业化的经济社会规制机构应具备相应的规制能力和资格，并且拥有充分的规制信息和资源，这才能真正发挥其自身独有的优势，否则，规制机构极有可能制定出一些脱离公共利益的规制政策。

**4.2.3.2**程序规制

程序规制，是行政规制部门要求经济和社会规制部门制定和执行政策必须遵循一定的程序。行政规制部门要求经济和社会规制政策的制定必须遵循以下程序：政策议题的选定、政策问题的诊断、政策方案的设计、政策方案的比较与选择、政策的合法化。

**4.2.3.3**法律规制

我国有关行政规制的法律主要是《行政诉讼法》、《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《公务员法》、《中华人民共和国审计法》等等。

**4.2.3.4**制度规制

监督规制机构不能单靠法律途径，因为规制机构的日常业务需要从具体的程式化的制度去完成。这种制度包括听证、论证和告知制度、规制绩效评价制度、行政首长问责制度，以及行政审计制度。

**5政府规制体育经营活动的对策与建议分析**

**5.1加强体育服务经营活动的政府规制工作，对我国体育服务业的又好又快的发展具有重要的现实意义**

加强体育服务经营活动的政府规制建设，有利于落实、《体育法》、《标准化法》、《安全生产法》、《公共文化体育设施条例》和《全民健身条例》等法规对体育服务经营安全生产、服务质量、公共体育设施服务等的法律要求；有利于体育经纪人承办体育比赛、企业冠名赞助国家或省运动队、商家聘请非自然人身份的体育明星做广告、政府采用融资方式建设或运营公共体育场馆等交易活动的有序进行；有利于全国性、国际性体育比赛场地、器材和用品的审定，防止行业不正之风；有利于国人消费体育场馆服务、从事体育健身娱乐活动、运动队租赁体育场地开展体育训练和比赛活动、体育场馆经营者建设维修体育场地或购买体育器材用品、体育行政部门购买体育服务或体育比赛器材用品等市场交易活动的实现；有利于我国体育职业技能鉴定制度的实施；有利于促进体育设施服务、体育活动的组织与推广服务、运动队服务和其他体育服务等产品，以“境外消费”、“跨境交付”、“自然人流动”和“商业存在”的服务贸易模式的健康、有序的发展；有利于中国政府不断提高体育服务贸易透明度和体育服务业引进外国资本和先进技术与科学管理方法；有利于体育行政部门设立有效的市场准入标准策略，提高中国体育服务单位的国际力竞争等等，这些必将对中国体育服务业的发展和社会稳定产生积极的影响。

**5.2加强体育经营活动的政府规制的法律知识的宣传，提高人们体育服务合法经营法律意识**

随着我国进入全面建设小康社会的发展阶段，人民群众的体育需求不断增强，这对体育服务业发展提出了新的更高的要求。伴随着这一发展趋势，社会上各类健身休闲场所数量不断增加，日益成为广大人民群众参与体育健身的重要形式。如何提高体育服务质量，加强对体育服务经营企业的规范，为广大群众提供优质的体育服务产品，成为摆在体育部门面前的一项重要任务。体育服务的政府规制能规范体育经营活动，规范体育服务准入条件，保障人身财产安全；规范体育设施和设备的质量，保全体育资产；提高体育服务质量，满足不同体育消费者的需求。

目前体育服务市场离实现规范化、法制化还有很长的距离。促进体育组织依法经营体育活动，规范体育市场秩序，必须大力增强体育组织的体育服务法制观念和培养体育组织自觉守法的意识，提高供销双方市场交易的法律意识，质量意识，依据标准提供和消费体育服务。同时，经营者学法、守法、懂法和依法经商的意识还不够强，体育消费者运用法律武器来维护自己合法权益的法制观念还较淡薄，体育市场管理人员中依法行政，以法治理体育服务市场的能力有待加强，体育执法监督检查力度不大。因此，普及宣传体育服务法律法规知识，提高体育服务市场主体、市场客体，以及体育服务市场管理人员的法律水平是当务之急。

**5.3健全体育服务经营活动宏观管理法规体系**

市场经济是法治经济，政策法规是体育服务市场管理的一个重要方面，法律和法规管理具有较强的权威性、稳定性和强制性。建立社会主义法治国家是我国的奋斗目标。体育服务市场管理也必须以实现法治为目标。体育服务业的发展离不开法制的保障。要加快体育服务市场的立法，着眼于法律体系的统一性和整体性，推动体育服务业健康、有序、规范的发展。要明确市场主体、市场客体、体育中介和监督管理各方面的权利和义务，为我国体育服务业的发展建立良好的法制环境。

我国各级体育行政部门进行“体育经营活动”行政审核制度改革，并不意味要完全取消对“体育经营活动”的市场监管，而是要做到体育行政监管体育服务市场的法制化、合理化和科学化。研制和颁布有关体育服务市场开放、经营、监督管理等办法，形成一套体育经营活动政府规制的法规体系，制定《体育市场经营活动管理条例》及具体实施细则；通过贯彻实施《中华人民共和国行政许可法》和《中华人民共和国安全生产法》，研制出涉及人身健康和生命安全的体育经营活动的事前准入、事中检查和事后备案的安全质量监管新规制，即《体育服务安全生产监督管理办法》，改变体育经营活动行政审核制度；通过贯彻实施《中华人民共和国消费者权益保护法》，研制出体育经营活动的一般质量信息披露和信息真实性的监管新规制，解决体育服务贸易供需双方信息不对称的矛盾；以及研制和完善《全国体育竞赛管理办法》等相关法规，使我国体育服务管理工作有法可依，为体育服务企业合法经营、组织生产，消费者维权，以及政府监管体育服务市场提供法律依据和技术支持。

**5.4创新规制政策，建立一个多环节和多层面的体育经营活动政府规制体系**

体育服务经营政府规制的创新关键就是建立和完善体育服务法律法规，体育服务技术标准和体育服务技术法规体系，从而实现政府管理监督体育经营活动的制度创新。要结合体育服务经营活动的特点和我国政府规制的实际现状，合理选择经济规制政策、社会规制政策和行政规制政策。

从我国目前体育服务经营活动政府规制的实践分析，我们应整体上把握体育经营活动的政府规制，将体育服务业的标准、计量检测、服务认证、安全监察等各环节规制有机融合，努力构建科学、系统的，社会主义市场经济条件下，符合我国行政体制改革方向，满足我国体育经营活动运行特征及规律要求的政府规制的法律、法规及规则体系，以及体育经营活动政府规制实施的管理体制和运行机制体系，对政府规制的政策和措施、体制和机制、机构和人员等多个层次进行综合规划，建立一个多环节和多层面的体育经营活动政府规制体系。

**5.5加强体育服务标准化和体育服务认证工作，使之成为我国体育服务经营活动政府规制的特色和重要组成部分**

建立我国体育标准体系和体育服务认证法规体系。这两个体系的建立对我国政府规制工作大有可为：一是应尽快完善我国体育标准，为政府监管体育市场提供法律依据；二是应尽快完善我国体育服务认证管理办法，建立起符合世界通行做法的体育服务认证体系，为政府监管体育服务认证市场提供法律依据，也为社会提供体育标准贯彻执行方法：三是培育我国体育服务认证队伍，加强对体育服务认证中介服务机构和体育服务认证检查员监管，使中介组织的服务尽量规范化，促进体育服务认证工作的发展。

依据我国《国家标准化工作指南第1部分总则》的规定，体育服务标准的内容涵盖了原“体育经营活动行政审核”的服务管理、服务质量、服务资质、服务设施、服务安全和卫生、服务环境保护、保护消费者权益等方面的内容。因此，国务院取消体育经营活动行政审核后，体育服务标准化工作就成为各级体育行政部门规范体育服务市场，促进体育服务市场健康有序发展的重要工作内容和手段，用体育标准化的手段管理体育经营活动(包括公益性和营利性)，促进体育事业的发展。同时，体育服务的专业性很强，面很广，行政部门没有足够的力量，也不应该直接参与到技术的合格评定，因此，应充分发挥体育服务认证、现场检查与检测等体育服务标准化技术验证机构的作用，技术组织也是体育服务标准实施的重要环节。

体育服务认证对加强体育服务经营活动的政府规制具有积极的作用。认证认可是我国近十几年开展的工作，人们对认证认可的相关知识了解甚少，特别是体育服务组织对体育认证的作用知道甚微。宣传贯彻体育服务认证知识和作用，利用新闻媒体披露体育认证信息，扩大体育认证的认知度，加大对体育系统内开展现场检查、实验室检验和体育认证等认证认可知识培训工作，提高体育总局体育行政人员和体育事业单位管理人员对体育认证的认识观念，让体育认证从体育系统内率先做起，带动社会体育组织申请体育认证，以便提高体育服务业整体质量水平。

**5.6建立和加强体育服务政府规制实施的组织保障及人才培养体系**

《中华人民共和国体育法》第四十四条规定“县级以上各级人民政府体育行政部门对以健身、竞技等体育活动为内容的经营活动，应当按照国家有关规定加强管理和监督。”可见各级体育行政部门是体育服务经营活动政府规制的实施主体。目前，各省、市、自治区在体育市场的行政管理上设立了体育市场管理办公室，具体负责本省区市体育市场的宏观管理，各地、市体育管理部门也成立了相应的体育市场管理机构。但从全国来看，各级体育市场管理部门和体育组织在市场管理的职责分工不够明确、体育市场管理组织，无论在组织机构、宏观与微观管理职能、管理队伍人员素质、执法监督水平等方面，还不能适应市场经济形势和体育市场管理任务的需要。

市场秩序对任何一个市场的运作与发展十分重要。体育市场秩序的建立与维护，必须加强体育市场管理机构的建立和队伍建设，提高管理人员的专业素质和管理水平，建立和培养一支高素质的体育市场管理队伍。体育市场管理人员应该具备良好的职业道德和清正廉洁的作风，有较高的政治素质和政策法律水平，有较强的管理水平和工作能力。因此，必须加强各级体育市场管理人员的培训，以适应社会主义市场管理需要。

**6结论**

**6.1**体育经营活动的政府规制是指政府运用公共权力，通过制定一定的规则，对体育服务业的微观经济活动主体进入、退出、价格、投资，以及涉及环境、安全、生命、健康等行为进行限制与调控。但绝对不是代行市场主体之事，更不是介入其内部活动，或直接干扰市场主体的经营活动。政府是规制政策的主体，制定规制政策的有立法机关、行政机关和司法机关。

**6.2**体育经营活动的政府规制其实质就是指体育服务业的政府规制，依据政府对体育服务业干预政策的性质不同，体育服务业的政府规制体系主要由体育服务经济规制、体育服务社会规制和体育服务行政规制三方面，以及相应的规制政策构成。

**6.3**体育服务经济规制是指通过制定体育服务业的进入、定价、融资以及信息发布等政策对市场主体行为进行有效的调整，以避免过度竞争或竞争不足，资源浪费或配置低效，主要政策手段包括：进入和退出规制、价格和投资规制、质量和信息规制等等。

**6.4**体育服务社会规制是指政府运用行政和法律手段、辅之以经济手段对涉及生产、消费和交易过程中的安全、健康、卫生、环保、提供信息、社会保障等社会行为进行规制，以协调社会成员的利益，增进社会福利，维护社会的公平和稳定。主要政策手段包括：标准政策、许可证政策、信息披露政策、税费与补贴政策、市场化政策、政府监督和行政处罚等等。

**6.5**体育服务行政规制是指为了体育服务经济规制和体育服务社会规制机构有效地进行规制活动以及规制机构的规制者行为公正、公平、有效、透明，由行政、立法、司法机构、公众、受规制的客体、与规制政策相关的社会团体，根据法律法规对规制政策的制定者和执行者所进行的监督和管理。简言之，体育服务行政规制，是对体育服务经济规制和体育服务社会规制的规制政策制定者和执行者的规制，即对规制者的规制，属于政府部门内部监督和管理，以修正政府失灵，提高政府规制的效率。主要政策手段包括：程序规制、法律规制、制度规制等等。

**6.6**拥有政府规制决策权和执行权的政府规制部门或行政机构是不仅相同的，体育服务经济规制政策决策权和执行权是经济规制部门或机构，国家体育总局属于体育服务社会规制决策权和执行权的政府规制部门。因此，体育服务政府规制的建立，仅仅依靠体育总局是不可能实现的，要充分依靠政府其它相关部分的配合，体育总局体育服务政府规制的重点应放在体育服务的社会规制上，主要依靠标准政策、许可证政策、信息披露政策、税费与补贴政策、市场化政策、政府监督和行政处罚等等社会规制政策。

**6.7**体育服务经营政府规制的创新关键就是建立和完善体育服务法律法规，体育服务技术标准和体育服务技术法规体系，从而实现政府管理监督体育经营活动的制度创新。要结合体育服务经营活动的特点和我国体育服务政府规制的实际现状，合理选择经济规制政策、社会规制政策和行政规制政策。

**6.8**完善我国体育经营活动的政府规制的主要措施有：制定《体育服务经营活动管理条例》和《体育服务安全生产监督管理办法》，使我国体育服务管理工作有法可依，为体育服务企业合法经营、组织生产，保护消费者权利，维护体育服务市场秩序提供法律保障；完善体育服务标准规制政策，加强我国体育标准法规体系和体育服务认证法规体系，使之成为我国体育服务经营活动政府规制的特色和重要组成部分；研制公共体育场馆的财政补贴或税收优惠规制政策，对于纯粹体育公共品应由政府财政提供，对于混合性体育公共品在通过市场提供的同时，政府财政适当补贴；建立体育服务信息披露政策，研制体育服务经营企业信息统计和发布行业制度，实现体育服务市场交易双方良好的信息传递。

**主要参考文献:**

（1）植草益,微观规制经济学[M]．中国发展出版社，1992,10，18

（2）高鸿业,吴易风,现代西方经济[M]．经济科学出版社,1993,251

（3）《深圳经济特区体育市场管理规定》.1994

（4）《中华人民共和国体育法》．1995年

（5）王忠信，关于我国体育产业化的对策研究．1995

（6）《四川省体育经营管理暂行规定》.1995

（7）《广东省体育市场管理规定》.1996

（8）《湖北省体育市场管理条例》.1996

（9）《深圳经济特区体育市场管理规定实施细则》.1996

（10）]董炯，政府管制研究—美国行政法学发展新趋势评介[J]．行政法学研究，1998，(4)

（11）叶必丰,现代行政行为的理念[J]．法律科学，1999，(6)

（12）张昕竹，中国规制与竞争: 理论和政策[M].北京: 社会科学文献出版社, 2000

（13）戚聿东,自然垄断管制的理论与实践[J ].当代财经,2001,(12):49-531

（14）王雅莉，公共规制经济学[M].北京:中国商业出版社,2001

（15）陈东琪，新政府干预论[M].北京:首都经济贸易大学出版社,20001

（16）王雅莉，公共规制经济学[M].北京:中国商业出版社, 2001

（17）刘世庆，加入WTO 与城市供水产业竞争化改革[J ].改革, 2002 , (4) : 63 - 701

（18）胡家勇，一只灵巧的手: 论政府转型[M].北京:社会科学文献出版社, 2002

（19）《中华人民共和国安全生产法》，2002年

（20）《中共中央国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》，2002

（21）《关于搞好已调整行政审批项目后续工作的意见》，国审改发[2003]1号

（22）《国务院关于取消第二批行政审批项目和改变一批行政审批项目管理方式的决定》，国发[2003]5号

（23）《中华人民共和国行政许可法》，2003

（24）陈 曦，法治视野中的行政规制改革[J].《湖北行政学院学报》，2003,(3)

（25）席恒著,公与私,公共事业运行机制研究[M].北京:商务印书馆2003

（26）谢地, 景玉琴，我国政府规制体制改革及政策选择[J].《吉林大学社会科学学报》，2003，(3)

（27）张昊,陈雪龄，标准、标准化与体育[J].《体育文化导刊》2004(7)

（28）张昊,陈雪龄，认证制度在体育服务业的应用[J].《体育文化导刊》2005,(4)

（29）钱建豪，论公共产品领域的政府规制改革[J].《企业经济》，2005.11，11-12

（30）徐亚清，论我国体育产业发展中的政府规制[J].《山东体育学院学报》，2005.8，22-24

（31）汤起宇，余晓林，我国体育市场管理的现状及其行政部门职能转变研究[J].《武汉体育学院学报》，2005,(6)，6-13

（32）王中，宋绍成，转型期建立我国政府微观规制的制度基础分析，《行政与法》，2005.1，43-45

（33）朱建中，论保障我国产业安全的政府规制建设[J].《江汉论坛》，2006.10，24-26

（34）邓欣博，完善我国体育经营活动相关法规的思考[J].《南京体育学院学报》，2006,(4)

（35）靳英华等，对体育行业不正之风的经济学研究，《体育和会科学研究成果汇编》，人民体育出版社2006，224-228

（36）沈同，邢造字等，标准化理论与实践[M].北京:中国计量出版社，2007

（37）王健等，中国政府规制理论与政策[M].北京:经济科学出版社，2008

（38）Kenneth W. Clarkson , Roger Leroy Miller. Industrial Organization : Theory , Evidence and Public Policy [M] 1New York : McGraw2Hill Book Company , 1982

（39）William W1 Sharkey1 The Theory of Natural Monopoly [M] 1Cambridge : Cambridge University Press , 1982