

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.10.001

欢迎按以下格式引用:苏雪琴.公共体育服务供给的激励性法律规制:逻辑起点、现实困境与实现路径[J].重庆大学学报(社会科学版),2026(1):226-237. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.10.001.



Citation Format:Su Xueqin. Incentive legal regulation of public sports service supply:logical starting point, realistic dilemma and realization path[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition),2026(1):234-245. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.10.001.

公共体育服务供给的激励性法律规制:逻辑起点、现实困境与实现路径

苏雪琴

(湖南师范大学 法学院,湖南 长沙 410081)

摘要:随着我国社会主要矛盾的转化,人民日益增长的美好生活需要对公共体育服务体系提出了新的更高要求。从历时维度梳理公共体育服务供给制度和手段的演进逻辑,可以看出我国公共体育服务体系建设是一个从封闭逐步走向开放的过程,这为进一步探索政府治理与市场机制有效结合的激励性法律规制路径提供了制度基础。立足我国公共体育服务供给现状,当前的公共体育服务供给模式仍存在浓厚的政府主导色彩。这种政府主导、市场机制缺位的公共体育服务供给模式存在供给总量不足、区域发展失衡以及增速缓慢等现实困境:政府作为公共体育服务供给的绝对主体,统揽了生产、分配、交换和消费的全过程,造成了沉重的政治负担和财政负担,导致公共体育服务供给总量不足;在公共体育服务供给工具的选择上,政府往往采用直接提供的方式,单一的政策工具很容易出现失灵的情况,难以化解供给不平衡的困境;体制机制原因和市场本身弊病叠加,导致公共体育服务供给中存在典型的市场失灵情形,未能激发公共体育服务供给中的市场活力。激励性法律规制是激发公共体育服务供给活力,促进公共体育服务高质量发展的治理策略,在克服传统供给手段的弊端方面具有功能优势。激励性法律规制在不改变原有的市场模式和规制结构的前提下,借助激励相容的制度安排使各主体追求自身利益的行动策略与公共体育服务的目标相耦合。具体而言,根据“事前—事中—事后”的技术逻辑,在准入之前,科学配置市场主体的权利、义务、责任,放宽市场准入标准和主体资格标准,释放市场主体的初始动力;在运行过程中,通过经济激励工具的组合应用,增加供给者的收益,降低供给成本,以成本收益的合理分担对市场主体形成有效的内在激励;事后辅之以约束性规制机制,强化市场秩序维护和绩效评估威慑,防范市场失灵和政府失灵风险,发挥市场与政府的合力优势保障激励性法律规制的激励实效。由此,搭建政府治理与市场机制有效结合的激励性法律规制框架,为促进公共体育服务均等化提供一种可

基金项目:国家社会科学基金项目“经济规制法的精准化实施研究”(21BFX203)

作者简介:苏雪琴,湖南师范大学法学院,Email:sophia_su0102@163.com。

行的思路和建议。

关键词:公共体育服务;政府失灵;市场失灵;激励性规制;体育法

中图分类号:D922.16 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2026)01-0226-12

引言

公共体育服务是国家公共服务体系建设中的重要一环。自2012年《国家基本公共服务体系“十二五”规划》明确提出“加强公共体育设施建设”以来,公共体育服务战略地位不断提升。2016年中共中央、国务院发布《“健康中国2030”规划纲要》、2019年国务院办公厅印发《体育强国建设纲要》、2021年国务院印发《全民健身计划(2021—2025年)》将健康中国、体育强国、全民健身上升为国家战略。公共体育服务是人民美好生活需要的重要注脚,推动公共体育服务高质量发展,增强人民群众的幸福成为公共体育服务体系建设的时代使命。随着我国进入社会主要矛盾转化的新时代,以政府为主导的公共体育服务供给模式难以满足公共体育服务广泛的社会需求,市场机制缺位导致公共体育服务供给缺乏内生激励,二者叠加呈现出公共体育服务供给总量不足、区域发展失衡以及增速缓慢等现实问题。因此,在深化社会主义市场经济体制改革、建设“有效市场和有为政府”的时代背景下,探索政府治理与市场机制有效结合的公共体育服务供给激励性法律规制路径具有充分必然性。

激励性规制是指依托市场主体的能动性,通过改变行为主体的效用函数以实现法律制度预设效果的一种规制模式^[1]。20世纪70年代域外开始激励性规制的理论研究与实践应用,随着激励相容原理和博弈论应用于激励性规制的理论分析,西方规制经济学取得突破性进展^[2]。激励性规制理论有效缓解了规制过程中信息不对称问题,给予被规制者最大限度的决策自由与行动自由,突破了传统规制理论的桎梏^[3]。作为规制改革的一部分,激励性规制在西方国家得到广泛应用^[4],从电信、天然气、自来水等传统的公用事业领域拓展至公共体育服务领域,如英国通过“配套投入制”激励多元主体参与公共体育事业^[5]。我国已有学者对域外公共体育服务的激励机制进行介绍^[6],提出在政府公共体育服务职责划分问题上建立激励与监督机制^[7],在政府购买公共体育服务项目中应用内外兼顾的激励机制^[8],以及重塑激励约束机制应对政府购买公共体育服务中体育社会组织的道德风险^[9]。现有研究强调经济、声誉等激励机制在政府主导型公共体育服务供给模式中的应用,尚未形成政府治理与市场机制有效结合的规制策略。因此,在厘清政府和市场边界的基础上,打破政府一元供给模式,引入多元供给主体,为公共体育服务注入市场力量则显得愈发迫切。有鉴于此,本研究基于我国公共体育服务供给模式演进的制度逻辑,在反思公共体育服务供给现状及不足的基础上,探讨激励性法律规制应用于公共体育服务供给的必要性和可行性,进而从主体视角、工具视角、保障机制三个维度提出公共体育服务供给的激励性法律规制路径,激发公共体育服务供给的市场活力,以期助益于提升公共体育服务供给的科学性和有效性。

一、公共体育服务供给激励性法律规制的逻辑起点

从历时维度对公共体育服务供给制度与手段进行梳理,是为了明晰我国公共体育服务供给的

演进脉络,回答构建激励性法律规制框架的必要性问题。与传统供给手段相比,激励型供给展现出的相对优势,构成了构建激励性法律规制框架的逻辑起点。

(一)我国公共体育服务供给制度演进

经济增长、制度变迁是公共体育服务发展的内在动力。结合经济发展水平、制度重心的调整,可以将我国公共体育服务发展分为三个不同阶段,不同阶段有不同的制度指向。第一阶段,新中国成立初期至改革开放之前。在计划经济体制下,政府是唯一的公共体育服务供给主体,统领并直接参与公共体育服务的整个环节。自成立国家体育运动委员会(以下简称“国家体委”)以来^①,建立了由体委领导,各部门负责的分工合作、高度集中的体育管理体制,形成国家办、部门办、单位办相结合的分层实施系统。这一时期公共体育服务供给主要通过行政系统内部自上而下的管理而实现,公共体育服务供给的有效性依赖于行政命令的权威性^{[10]30-32}。第二阶段,改革开放新时期(1978—2000年)。在经济体制改革的时代背景下,1993年国家体委下发的《关于深化体育改革的意见》提出改革单纯依赖行政手段办体育的体育体制,建立与社会主义市场经济相适应的体育新体制,随后发布《关于培育体育市场、加速体育产业化进程的意见》《关于运动项目管理实施协会制的若干意见》《关于群众体育改革》相关文件,确定以产业化为发展方向,走向市场化的改革思路,标志着中国体育进入新时期,公共体育服务供给开始向政府和市场二元供给转变。随着社会经济发展和体育发展战略的调整,群众体育开始向省市以下政府部门和非政府体育组织转向,体育管理工作也从国家体委统一领导向各行业、各部门分流。第三阶段,社会主义市场经济快速发展期(2001年至今)。随着社会主义市场经济快速发展,公共体育服务市场化、产业化进程随之加快,20世纪末国务院发布《民办非企业单位登记管理暂行条例》以及《事业单位登记管理暂行条例》为公共服务事业的多元参与打开大门,开启了公共体育服务多元供给的新篇章。国家体育总局印发《2001—2010年体育改革与发展纲要》对体育事业建设作出全面部署。此后,“十一五”到“十四五”的十余年间,发展体育产业、激发各类市场主体参与活力一直是公共体育服务制度的重心,社会办体育、多元主体参与的公共体育服务发展格局逐渐形成。

(二)我国公共体育服务供给手段总结

在我国公共体育服务供给模式演进中,存在三种典型的供给手段:福利分配式供给、命令控制式供给和市场参与型供给。就福利分配式供给而言,计划经济体制下,具有社会福利性质的职工体育构成我国群众体育的主力军。彼时,大型企事业单位自成一个“小社会”,体育设施成为其配套设施中的一项。职工体育完全依赖于单位体制,具有浓厚的福利色彩^{[11]40-41}。福利分配式供给暴露出明显的体制问题,如经费来源渠道单一、体育资源不足与浪费并存、资源配置效率低下等。就命令控制式供给而言,是指政府对公共体育事业进行指令性垂直管理,即政府包办体育。政府采取一系列措施发展体育事业:建立职能部门、增加体育事业经费、开展群众性体育活动、组建运动队、创办体育学校、试行体育锻炼标准等。命令控制式供给也暴露出相应问题,如政府的智识能力和偏好影响公共体育服务供给,“全能政府”导致资源配置低效,以及沉重的财政负担等。就市场参与型供给而言,自确立市场化改革思路以来,政府购买公共体育服务改革以及政府与社会资本合作(Public-

^① 1952年11月15日,中央人民政府成立中央人民政府体育运动委员会(简称中央体委)。1954年,在第一届全国人民代表大会第一次会议上,中央人民政府体育运动委员会改为中华人民共和国体育运动委员会(简称国家体委)。1998年中华人民共和国体育运动委员会改组为国家体育总局。

Private Partnership, PPP),促进了市场力量的参与,打破了政府单一供给的局面。但是这种市场参与型供给仍以政府为主导,只构建了多元供给模式的雏形,政府权力运作中还存在对以往“全能政府”的路径依赖^[12]。政府虽然可以通过合同、政府购买等方式扩大供给范围,但是政府仍控制大部分公共体育资源的配置和定价,只有在缺乏财政资金或经营机构的前提下才会引入市场力量,限制了多元主体参与的渠道。

(三)激励性法律规制的功能优势

激励性法律规制是借助满足人自身需求的理性,实现市场、政府和公众之间的激励相容,进而实现规则所期待的社会效果的制度安排。激励相容原理最早出现于莱昂尼德·赫维茨1972年的文章中,他认为每个经济理性人都是自利的,需要通过制度约束使个人自身利益最大化的追求与社会福利最大化的目标一致^[13]。与传统的供给手段相比,激励性法律规制属于一种间接的激励机制,并不直接限制人的行为,而是通过改变利益博弈的支付函数来实现行为选择的激励,从而趋向机制设计者的目标^[14]。激励性法律规制设计了一套协调相关利益主体的激励机制,在满足公共体育服务市场化改革的时代需求,克服传统供给手段的弊端方面具有功能优势。首先,激励性法律规制更易于发挥市场机制优势。激励性法律规制强调市场机制的基础性作用,追求更多元、更高效的供给模式,契合了公共体育服务供给模式演进的制度逻辑。有效的市场机制对市场主体具有激励作用,与传统供给手段中科层制下层层命令传达相比,这种对等的市场主体地位更易形成合意,达成交易,资源配置更为高效。科学的定价机制对市场主体降低成本形成有效激励,以“理性经济人”假设为出发点,通过制度设计使个人利益与集体利益目标相吻合,从而达到价值创造和利益均衡的目的^[15]。对于通过市场价格机制和竞争机制能够进行资源有效配置的领域,激励性法律规制具有适用优先性^[16]。其次,激励性法律规制有助于优化政府职能。政府作为唯一或主要的供给主体,通过计划分配或行政命令的方式进行资源配置已不适应我国经济社会发展的实际状况。激励性法律规制并不改变规制结构,是一种明确规制限度、节约规制成本的规制模式,既包括激励公权力发挥治理积极作用的正向激励,也包括控制和制约公权力缺位、越位的反向激励^[17]。激励性法律规制的前提是厘清政府的权责边界,将助益于建设有为政府、服务型政府。具体而言,在纯公共体育服务^②领域,如体育法律法规、体育公共政策的颁布和制定,仍属政府的职责范畴。在准公共体育服务领域,政府主要发挥服务而非掌舵作用^[18],政府应尊重市场规律,通过规划、指引等非强制性手段引导多元主体参与公共体育服务,仅对市场失灵的部分进行监管。最后,激励性法律规制有利于促进公共体育服务均等化,满足公众的体育需求。党的十九大报告指出,到2035年,我国基本实现基本公共服务均等化。公共体育服务均等化是坚守底线公平的远期发展目标^[19]。中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议审议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,将“增强基本公共服务均衡性和可及性”作为进一步全面深化改革的总目标之一,提出“完善基本公共服务制度体系,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”。在此背景下,激励性法律规制是贯彻实质正义、底线公平的理念,推进公共体育服务均等化的新路径,将致力于促进公共体育服务在

^② 根据服务特征将公共体育服务分为纯公共体育服务和准公共体育服务,纯公共体育服务是指完全具备公共产品特征,具有非竞争性、非排他性的公共体育服务,如体育法律法规、公共体育政策的制定等;准公共体育服务是指并不完全具备公共产品特征,不同时或不完全具有非竞争性、非排他性的公共体育服务,如一般体育设施建设、社会体育指导员培训等。参见:周爱光《从体育公共服务的概念审视政府的地位和作用》(《体育科学》,2012年期第5期64-70页)。

区域、城乡、群体之间的均衡发展。市场竞争机制的引入,打破了公共体育服务领域的行政垄断,营造了公平的竞争环境,将推动公共体育服务均等化走向可持续发展道路。

二、公共体育服务供给的现实困境

公共体育服务领域的供需矛盾是发展不平衡不充分问题的具体诠释。立足我国公共体育服务供给现状,对公共体育服务供给的现实困境进行解析,从政府与市场两个典型的经济法观察视角出发,探究公共体育服务供给困境背后的体制机制成因。

(一)供给主体单一,公共体育服务供给不充分

随着公共体育服务市场化改革的不断深化,部分领域的行政垄断已被打破,但是由于特定体育服务如赛事组织、场馆运营等,与政府关系密切,新的市场主体难以进入,故仍存在不同形式的行政垄断^[20]。缺乏竞争的市场便缺乏原生动力,市场参与者的主动性和创造性难以释放。这种政府主导的供给模式,统揽了公共体育服务生产、分配、交换和消费的全过程,造成了沉重的政治负担和财政负担,导致公共体育服务供给总量不足。实践中政府仍作为公共体育服务供给的绝对主体,政府的智识能力和利益偏好对公共体育服务供给产生直接影响。

其一,体育事业经费支出情况与公共体育服务建设水平直接相关,体育事业统计年鉴将投资作为重要评价指标,其中包括政府投资和自筹资金、国内贷款、外资和其他资金。鉴于本文以政府和市场为观察角度,因此将除政府投资以外的所有指标统称为其他资金。数据显示(图1),2010年以来,我国体育系统投资总体呈上升趋势,经济发展水平的提高为体育系统投资提供了物质保障。然而,从具体构成看,总投资的升降趋势与政府财政资金保持高度一致。单一的财政投入模式给中央和地方政府造成一定负担^[21],体育事业经费支出不足是公共体育服务供给总量不足、供给不充分的主要成因。



图1 2010—2020年体育系统基本建设情况

数据来源:2010—2021年体育事业统计年鉴

其二,人均体育场地面积也是反映公共体育服务供给总量的重要指标。经过多年的探索和发展,我国公共体育服务体系建设已取得显著成效。纵向比较,我国人均体育场地面积总体呈上升趋势(图2),发展势头向好。横向观察,2023年我国人均体育场地面积为2.89平方米,而发达国家人

均体育场地面积普遍超过10平方米^[22],与之相比我国公共体育服务供给水平仍存在较大差距。除体育事业经费支出不足之外,政府作为我国公共体育服务供给的绝对主体,决策者的利益偏好往往与其效用函数相关联,决定了公共体育资源的配置^{[10]32}。在很长一段时间里我国体育事业以发展竞技体育为核心,形成竞技体育“举国体制”,各级政府将竞技体育成绩作为政绩体现,故在资源配置上向竞技体育倾斜,导致出现其他公共体育服务项目供给不足的局面。

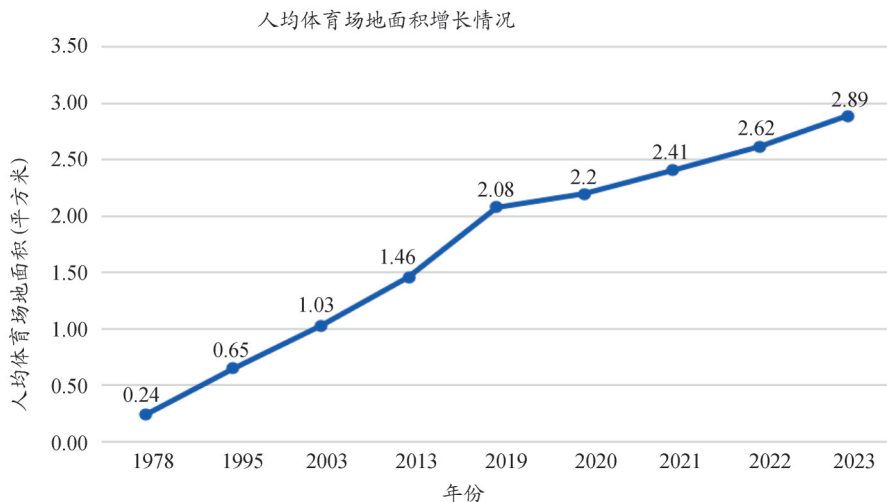


图2 人均体育场地面积增长情况

注:数据来源于《中国体育通史》及第四次(1995年)、第五次(2003年)、第六次(2013年)、2019—2023年体育场地统计调查数据。2018年国家体育总局发布《全国体育场地统计调查制度(试行)》将调查频率改为按年度报送

(二) 规制工具失灵,公共体育服务供给不平衡

市场调节和政府调配是资源配置的两种主要方式。在公共体育服务供给中,东部地区市场体系更为完善、活跃,地方财政能力和服务能力相对较强,因此东部地区公共体育服务水平与这些影响因素呈正相关关系,而西部地区经济不发达,西藏、甘肃人均体育场地面积显著低于2.41平方米的全国平均水平(图3)。桑斯坦认为规制成功和规制失灵的判断中存在严重的方法论难题^[23],规制工具的选择、组合、运用与政府规制实效密切相关。西方国家政府常用的公共体育服务供给工具有四种:政府直接提供、政府生产、政府补贴或购买以及政府管制^{[11]135}。在我国公共体育服务供给机制中,政府往往采用直接提供的方式,这种单一的政策工具很容易出现失灵的情况。

首先,政府直接提供是指政府全额拨款进行投资^[24],这种直接性经济工具存在失灵的高风险。政府直接提供依赖于财政资源,而地方政府财政资源的匮乏是制约公共体育服务供给的关键因素,限制了公共体育服务供给的宽度和广度。因此,呈现出公共体育服务投入结构不合理、区域公共体育发展不平衡现象,其中,西部地区尤为明显。此外,当前采取的转移支付制度并未能有效化解不同区域资源禀赋的差异。一方面由于转移支付资金通过基数法确定而不能实际解决公共体育服务供给发展不均衡困境,另一方面从中央政府到基层政府之间冗长的资金链条造成资金拨付的滞后性以及监督机制的缺乏导致资金使用效率低下^{[10]35}。

其次,规制工具的选择需要排除对特定工具的偏好,考虑制度实施的要求及结合具体的规制环节,从而找到与规制目标相匹配的最佳工具^[25]。政府直接提供的方式利用政府所拥有的强制性权

力、管控性权力、助推性权力,发挥了集中力量办大事的制度优势。但如果考虑到公共体育服务均等化的时代需求以及不同地区、不同群体差异化的公共体育需求,通过规制工具的组合应用弥补单一规制工具的功能局限无疑更为理想。2013年国务院办公厅颁布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,常州市率先尝试政府购买公共体育服务,随后国家体育总局和江苏省人民政府在常州市签署《建设公共体育服务体系示范区合作协议》,意在加大政府购买服务力度,扩大公共体育服务供给^[26]。虽然政府购买公共体育服务培育了社会体育组织,提高了资源利用效率,但实践中购买内容以政府部门内部决策为主,资金来源以政府专项财政资金为主,且承接主体对政府有较强的依赖性,未能充分发挥政府购买的工具优势。

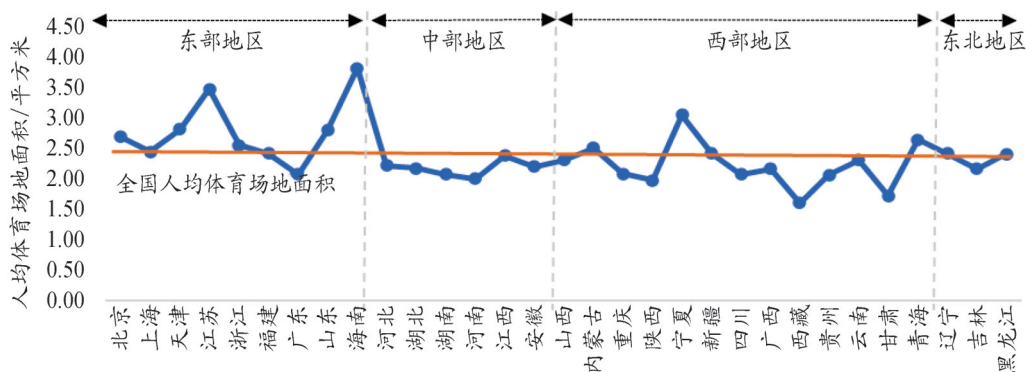


图3 2021年各省级行政单位人均体育场地面积

注:数据来源于各省级行政单位体育场地普查数据,因港澳台数据缺失,故未将港澳台数据列入图中

(三) 缺乏内生激励,公共体育服务供给增速缓慢

在人类有限的社会体验中,市场是最具正当性和效益性的资源配置方式^[27],有效的市场机制能够给公共体育服务供给带来内生激励动力。自1993年国家体委明确体育市场化改革思路以来,我国已探索适用了政府购买、PPP项目、合同外包等市场化手段。但是在公共体育资源配置市场化改革中仍然存在市场力量“缺位”、政府“越位”“伪市场化”等问题。公共体育服务供给内生激励不足的原因在于公共体育服务供给市场化程度欠佳,市场力量缺位未能给公共体育服务供给注入强劲的内生激励。如图1所示,政府仍在公共体育服务供给中扮演主要角色,其他资金投资增长缓慢。究其根源,是因为对市场主体培育不足。在准入阶段,设置了过高的市场准入门槛,限制了市场主体数量。当前,我国体育社会组织依《社会团体登记管理条例》和《全国性体育社会团体管理暂行办法》登记设立,在培育和发展中总体上未摆脱“登记难”的困境,过高的登记准入门槛将一大批体育社会组织隔绝于外^[28]。在运行过程中,仍存在“全能政府”的路径依赖。体育社会组织的运行资金很大程度上依赖于政府,因此在政府购买活动中,体育社会组织丧失自主性和独立性,亦失去作为市场主体的参与活力。

此外,体制机制原因和市场本身弊病叠加导致公共体育服务供给中存在公共产品供给、市场外部性等典型市场失灵情形,未能给公共体育服务供给提供有效激励。根据财产权理论,在社会成员间明确特定资源的排他权,能够产生适当的激励^[29]。我国公共体育服务供给中市场力量参与不足的制度成因在于产权制度不清晰,非政府部门在公共体育服务供给中的利益得不到制度保障^{[10][51]}。产权制度模糊与公共体育服务的正外部性特征叠加,伴随“搭便车”现象,使得公共体育市场供给主

体不能从服务中获益,在公共体育服务市场供给中缺乏积极性,从而导致公共体育服务供给增速缓慢。数据显示(图2),体育市场化改革经过近30年的发展,人均体育场地面积共增长不到2平方米,虽然进入21世纪以后,增速有所提升,但是距离发达国家仍有较大差距。

三、公共体育服务供给激励性法律规制的实现路径

作为对公共体育服务供给困境的回应,激励性法律规制的核心要义在于:借助激励相容的制度安排,在不改变原有的市场模式和规制结构的前提下,优化机制设计和工具组合,以约束性规制为保障,使各主体追求自身利益的行动策略与公共体育服务供给目标相耦合。

(一)主体视角:释放市场主体的初始动力

激励性法律规制根据激励相容理论,调动主体的积极性,设计出协调各方利益的激励机制,从而保障公共体育服务供给中的多元参与。从政府主导的供给模式向以市场机制为基础的激励型供给模式转变的根本性因素在于市场主体的参与权利和参与路径。

首先,权利、义务、责任是法律关系中的基础要素,由此出发,能够为市场主体参与公共体育服务供给提供法律依据,释放参与主体的初始动力。通过科学配置权利、义务、责任,达至各利益主体的激励相容,是机制设计理论在法律层面的核心要求^[30]。2016年国家发展改革委联合体育总局等24部委印发《关于促进消费带动转型升级的行动方案》明确推广“所有权属于国有,经营权属于公司”的分离改革模式,公共体育场馆开始探索经营权改革。经营权改革对于公共体育服务供给领域引入市场机制,盘活场馆资源具有积极意义,但从实践经验看,由于两权分离不彻底、政府碎片化监管,部分场馆改革效果并不理想。随着供给侧结构性改革,在公共体育服务PPP项目中已经开始探索特许经营(所有权不转移)和私有化经营(所有权转移)两种经营模式^[31]。因此,从法律层面赋予市场主体更全面、充分和具体的权利,构建以经营自主权为中心的权利谱系,并构造相应的救济机制,为市场主体行使权利提供充分的动力和保障。同时,义务和责任的减免亦为市场主体参与公共体育服务供给提供了激励。2022年《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)修订,新增第71条,明确“符合条件的体育产业,依法享受财政、税收、土地等优惠政策”,从法律层面减免了市场主体的纳税义务。为保障激励效应,应进一步优化义务和责任机制,完善义务和责任减免方案,保障相关措施的可操作性。

其次,市场准入和主体资格限制是市场主体进入的门槛,决定了市场主体是否具有实际的参与路径。在市场准入和主体资格领域激励性规制措施有很大的适用空间^[32],对于降低市场主体门槛、增加市场主体数量以及扶植市场主体产生激励效应。回应公共体育服务的供给困境,亟须降低体育社会组织设立成本,简化设立程序,扩大供给主体基数,培育和扶植合格的公共体育服务供给主体。在准入条件上,以政府购买服务为例,《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《采购法》)第22条以及《政府购买服务管理办法(暂行)》第7条,对政府购买承接主体的准入资格进行了规定,一方面规定过于原则,缺乏可操作性,兜底条款为采购人保留了相应的操作空间,另一方面排斥了非营利性体育组织的参与。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出“构建高水平社会主义市场经济体制”,推进公用事业等行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革。由此,补正承接政府购买公共体育服务主体资格的规定,放宽公共体育服务供给主体准入限制,降低市场准入门槛,打破公共体育服务供给的行业和地域限制,是加快建设全国统一大

市场的必要举措^[33]。

(二)工具视角:经济激励工具的组合运用

激励工具的选择与应用直接关系到激励目标的实现。一般而言,每种工具都有其自身的功能优势和适用范围,因此最优的适用方案是对规制工具进行经济分析,评估不同工具的绩效,进而组合应用^[34]。根据“经济理性人”假设,从政府主导的供给模式向以市场机制为基础的激励型供给模式转变的直接动因在于以经济利益激发市场主体的参与活力。如前文所述,公共体育服务供给具有公共产品属性,为解决这种因“搭便车”而影响的供给积极性问题,就需要通过经济激励改变其成本收益结构,通过增加供给者的收益,降低供给成本,以对市场主体参与公共体育服务供给形成内在激励。从而化解公共体育服务供给的市场化改革中存在的“公益性和可持续性”发展悖论。

首先,增加收益是最为直观的经济激励,具有很强的激励性。税收抵免、财政激励、政府购买等经济性激励工具的组合应用,是化解转移支付工具失灵风险、平衡多方利益并提供适当激励的有效方案。就税收制度而言,税收制度能够在正确的方向上形成激励^[35]。《体育法》第71条为税收优惠提供了法律依据,需要进一步完善公共体育税收政策,向落后地区、薄弱领域提供税收优惠,引导公共体育资源流向,激励落后地区、薄弱领域的发展。就财政制度而言,为缓解公共体育服务总量不足的问题,需要提高公共体育服务建设的财政支出总量,同时,优化公共体育服务财政支出的结构和比例,使财政预算与基本公共体育服务需求相适应。就政府购买而言,政府购买是市场和社会参与公共体育服务供给的重要途径,通过市场竞争机制,激励市场主体积极投入公共体育服务供给,对发展公共体育服务具有正向经济效应。虽然《政府采购法》《中华人民共和国招标投标法》为政府购买搭建了基本框架,但仍需进一步落实配套制度,更新购买服务目录,增强政府购买服务的可操作性和可持续性。

其次,降低市场主体的供给成本。与增加收益相比,降低成本是一种隐性的、间接的经济激励。著名的科斯定理可表述为:当交易成本为零的情况下,无论初始产权如何界定,最终的市场均衡都是有效率的^[36]。而实践中,交易成本为零的假设并不存在。因此,判断制度是否合理的标准在于:一方面是具有清晰明确的产权,另一方面是能够降低交易成本^[37]。以张五常教授为代表的经济学家从制度角度探讨交易成本,认为可以把交易成本看作是一系列制度成本,具体包括信息成本、起草和履行合同的成本、谈判成本、界定和实施产权的成本以及监督管理成本^[38]。在政府购买这种典型方式中,最为重要的是在政府与市场的互动过程中减少主体间的体制性摩擦,降低制度性交易成本:其一,深化公共体育服务两权分离改革,完善相关法律法规并出台配套政策措施,既为两权分离改革提供合法性依据,又增强其落实的可操作性,从而降低市场主体界定和实施产权的成本;其二,完善信息披露制度,降低市场主体获取相关市场信息的成本,充分利用政府网站、政务新媒体等渠道为市场主体提供便捷、低成本的信息获取途径;其三,增强政策的确定性和稳定性,减少因政策频繁变动给市场主体带来的政策风险而产生的交易成本。

(三)保障机制:约束性规制的配合应用

激励相容的制度设计中,约束性规制的外部威慑是保障激励性规制有效发挥作用,实现制度目标的重要保障机制。激励性法律规制通过激励相容的制度安排,有效发挥了市场与政府的合力优势,同时为克服市场失灵和政府失灵提供了可行方案。

一方面,如前文所述事前在市场准入和主体资格领域实施激励性规制措施,放宽了市场主体进

入的门槛,市场主体数量的增多也增加了破坏市场竞争秩序、侵害消费者权益、损害社会公共利益的风险,因此,在市场失灵的边界范围内,应强化政府对市场秩序的维护,保障公平竞争的市场秩序。除《中华人民共和国反不正当竞争法》《中华人民共和国反垄断法》的约束之外,2022年《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》明确完善激励约束机制,提出通过问题清单、典型案例通报约谈和问题整改制度解决妨碍全国统一大市场建设的不当市场干预和不正当竞争行为问题。同时,可以强化公共体育服务领域的标准监管,标准体系的构建是为了在一定范围内更为便捷、高效地获得最佳秩序。公共体育服务标准是指公共体育服务需要达到的水平、指标和要求。《国家基本公共服务标准(2021年版)》对公共体育服务进行了简要规范,明确了公共体育设施开放和全民健身服务的标准。公共体育服务标准是一个复杂的体系,需从技术标准、管理标准和工作标准等不同方面进一步细化、完善。

另一方面,强化绩效评估威慑,防范政府失灵风险。审计法、复议法、信访条例、诉讼法、监察法已建立政府责任威慑机制,在此主要强调完善公共体育服务绩效评估体系。长期以来传统社会治理供给模式导致了公共体育服务供给效率低下,完善绩效评估体系是建设服务型政府,优化政府职能的内在要求。科学构建公共体育服务的绩效评估体系应遵循经济原则、效率原则、效果原则、公平原则以及动态原则。具体评估指标应包含发展规模、政府投入、社会参与和公众满意度等不同维度^[39]。有效的绩效评估结果有利于规制运行的持续性改进,推动公共体育服务均等化目标的逐步实现。

结语

“十五五”时期是我国体育发展的重要战略机遇期,公共体育服务事关体育强国战略的推进,亟待完善公共体育服务多元供给模式,激发体育发展活力。激励性法律规制在既有规制框架下强调市场机制的作用,有助于推动“有效市场”和“有为政府”相结合,提高公共体育服务供给总量和资源配置的效率与质量。公共体育服务供给是一个宏大的命题,涉及制度完善、运行规范以及监督执行等庞杂、系统的内容,本文仅从主体、工具、保障机制三个维度出发搭建激励性法律规制基本框架,制度的细化和具体实施方面的建构仍待进一步深入论证。

参考文献:

- [1] 靳文辉. 公共规制:话语、理论与实践[M]. 北京:中国社会科学出版社,2022:90.
- [2] Laffont J J, Tirole J. Cartelization by regulation[J]. *Journal of Regulatory Economics*, 1993, 5: 111-130.
- [3] Crew M A, Kleindorfer P R. Regulatory economics: twenty years of progress?[J]. *Journal of Regulatory Economics*, 2002, 21: 5-22.
- [4] Vogelsang I. Incentive regulation and competition in public utility markets: a 20-Year perspective[J]. *Journal of Regulatory Economics*, 2002, 22: 5-27.
- [5] Strategy Unit Cabinet Office. Game plan: a strategy for delivering Government's sport and physical activity objectives[R]. London Eigenverlag, 2002.
- [6] 王祥全,戴世岩. 新加坡社区体育公共服务运行机制及其对中国的启示[J]. *北京体育大学学报*, 2020(10): 1-10.
- [7] 张凤彪,王松,崔佳琦,等. 我国政府公共体育服务职责划分问题研究[J]. *北京体育大学学报*, 2020(5): 120-127, 137.

- [8] 杜唯,王超,王相博,等. 基于代理及管家理论融合视角的政府购买公共体育服务项目制实践[J]. 沈阳体育学院学报, 2023(5):62-68.
- [9] 王志文,张瑞林,沈克印. 激励约束:政府购买公共体育服务中体育社会组织道德风险的应对[J]. 沈阳体育学院学报, 2021(3):58-65.
- [10] 王家宏. 我国公共体育服务体系研究[M]. 江苏:苏州大学出版社,2016.
- [11] 樊炳有,高军. 体育公共服务:内涵、目标及运行机制[M]. 北京:人民体育出版社,2010.
- [12] 唐文玉. 社会组织公共性与政府角色[M]. 北京:社会科学文献出版社,2017:86-90.
- [13] Leonid H. On informationally decentralized systems[J]. Decision and Organization, 1972:297-336.
- [14] 丁利. 制度激励、博弈均衡与社会正义[J]. 中国社会科学,2016(4):135-158,208.
- [15] 何爱平. 发展的政治经济学:一个理论分析框架[J]. 经济学家,2013(5):5-13.
- [16] 苟学珍. 激励性法律规制:面向要素市场化的高校教师流动治理策略[J]. 中国高教研究,2021(8):92-99.
- [17] 姜明安. 中国依宪治国和法治政府建设的主要特色[J]. 政治与法律,2019(8):2-16.
- [18] 罗伯特·B. 丹哈特,珍妮特·V. 丹哈特,刘俊生. 新公共服务:服务而非掌舵[J]. 中国行政管理,2002(10):38-44.
- [19] 刘虹甫,宋玉芳. 我国公共体育服务均等化坚守底线公平的困境与实现路径[J]. 湖北体育科技,2022(9):770-773,795.
- [20] 董进,战熠磊. 新常态下体育服务业发展的路径选择[J]. 江西社会科学,2016(12):59-64.
- [21] 薛昭铭,马德浩,高升. 我国城市体育场地设施建设的政策导向、现实问题及纾解之策[J]. 西安体育学院学报,2023(4):428-438.
- [22] 韩宏宇,郑家鲲. “十四五”时期“健身去哪儿”问题的困境破解与应对策略[J]. 体育科学,2022(10):12-19.
- [23] 桑斯坦. 权利革命之后:重塑规制国[M]. 北京:中国人民大学出版社,2008:83.
- [24] 肖林鹏. 论我国公共体育服务供给的基本问题[J]. 体育文化导刊,2008(1):10-12.
- [25] 应飞虎,涂永前. 公共规制中的信息工具[J]. 中国社会科学,2010(4):116-131,222-223.
- [26] 国家体育总局. 总局与江苏省政府建设公共体育服务体系示范区合作协议[EB/OL]. (2014-01-01)[2024-08-24]. <https://www.sport.gov.cn/n20001280/n20767351/n20767637/c20807131/content.html>.
- [27] 谢晓尧. 竞争秩序的道德解读[M]. 北京:法律出版社,2005:4.
- [28] 郭修金,戴健. 政府购买体育社会组织公共体育服务的实践、问题与措施:以上海市、广东省为例[J]. 上海体育学院学报,2014(3):7-12.
- [29] 理查德·波斯纳. 法律的经济分析[M]. 蒋兆康,译. 北京:法律出版社,2012:2-43.
- [30] 苟学珍. 论数字经济包容性治理的法律激励[J]. 现代法学,2024(1):92-106.
- [31] 牛瑞新,李燕领. 公共体育服务PPP项目协同治理:主体结构、行为过程与机制路径[J]. 中国体育科技,2024(2):88-97.
- [32] 王首杰. 激励性规制:市场准入的策略?:对“专车”规制的一种理论回应[J]. 法学评论,2017(3):82-95.
- [33] 胡伟. 论我国政府购买公共体育服务制度的完善[J]. 体育与科学,2016(1):30-39.
- [34] 应飞虎. 规制工具的选择与运用[J]. 法学论坛,2011(2):48-51.
- [35] 史蒂芬·布雷耶. 规制及其改革[M]. 李红雷,译. 北京:北京大学出版社,2008:388.
- [36] 约瑟夫·费尔德,李政军. 科斯定理1-2-3[J]. 经济社会体制比较,2002(5):72-79.
- [37] 廖红伟,杨良平. 乡村振兴背景下农村金融体系深化改革研究:基于交易成本理论视角[J]. 现代经济探讨,2019(1):114-121.
- [38] 张五常. 经济解释[M]. 北京:中信出版社,2015:407-427.
- [39] 王才兴. 构建完善的体育公共服务体系[J]. 体育科研,2008(2):1-13.

Incentive legal regulation of public sports service supply : logical starting point, realistic dilemma and realization path

Su Xueqin

(*Law School, Hunan Normal University, Changsha 410081, P. R. China*)

Abstract: With the transformation of the principal contradiction facing Chinese society, the people's ever-growing needs for a better life have put forward new and higher requirements for the public sports service system. By examining the evolutionary logic of the systems and means for providing public sports services from a diachronic perspective, it becomes evident that the construction of China's public sports service system has undergone a gradual transition from being closed to being open. This provides an institutional foundation for further exploring the path of incentive-based legal regulation that effectively combines government governance with market mechanisms. Based on the current situation of the supply of public sports service in China, the current supply mode of public sports service still bears a strong government-led feature. This government-led model with the absence of market mechanism has realistic difficulties such as insufficient total supply, unbalanced regional development and slow growth. As the absolute main body of the supply of public sports services, the government controls the whole process of production, distribution, exchange and consumption, resulting in heavy political and financial burdens, and leading to insufficient supply of public sports services. In the choice of public sports service supply tools, the government often adopts the way of direct provision, and a single policy tool is easy to fail, making it difficult to resolve the dilemma of unbalanced supply. The combination of institutional mechanisms and inherent market problems has led to typical market failures in the supply of public sports services, which have failed to stimulate market vitality in the supply of public sports services. Incentive legal regulation is a governance strategy to stimulate the vitality of public sports service supply and promote the high-quality development of public sports service, and has functional advantages in overcoming the disadvantages of traditional supply means. Incentive legal regulation, without changing the existing market model and regulatory structure, couples the action strategies of various entities pursuing their own interests with the goals of public sports services through incentive compatible institutional arrangements. Specifically, according to the technical logic of "before, during, and after", before admission, the rights, obligations, and responsibilities of market entities are scientifically allocated, market admission standards and subject qualification standards are relaxed, and the initial motivation of market entities is released. In the process of operation, through the combination of economic incentive tools, the income of suppliers is increased, the supply costs are reduced, and an effective internal incentive is formed for market players with reasonable sharing of cost and income. Afterwards, it is supplemented by a restrictive regulatory mechanism to strengthen the maintenance of market order and performance evaluation deterrence, prevent market failure and government failure risks, and leverage the joint advantages of the market and government to ensure the effectiveness of incentive legal regulation. Thus, an incentive legal regulatory framework that effectively combines government governance and market mechanism is set up to provide a feasible idea and suggestion for promoting the equalization of public sports services.

Key words: public sport service; government failure; market failure; incentive regulation; sports law

(责任编辑 胡志平)