

# Comparative Study of the Operation and Management System of Large Public Stadiums in China

Wen Fang

Graduate Department, Wuhan Sports University, Wuhan Hubei  
Email: 494602448@qq.com

Received: Jul. 1<sup>st</sup>, 2019; accepted: Jul. 12<sup>th</sup>, 2019; published: Jul. 19<sup>th</sup>, 2019

---

## Abstract

The development of the sports industry has led to the construction of large public stadiums in China, but the shortage of fitness venues per capital and the waste of spare stadium resources exist at the same time. How to realize the optimal allocation of stadium resources, improve the operational efficiency of the stadium and realize the double benefit of the society and economy depends on the reasonable choice of the stadium operation management system. This paper summarizes three kinds of large-scale public sports stadium's operation and management system in current China: the traditional institution management system, the enterprise management system and the enterprise and enterprise two-track operation management system. This paper analyzes and compares the differences of the three kinds of operation management system and its advantages, and thinks that the sports stadiums in the management system of traditional institutions have the best social benefits, the economic benefits of the sports stadiums in the enterprise management system are the most obvious, and the economic benefits of the two-track management system of enterprises and institutions can achieve economic and social benefits better. According to the existing problems of the three management systems, some suggestions are put forward to implement the state support policy, promote the development of stadiums, actively promote the classification reform of the operation and management system of stadiums, adhere to the unity of economic and social benefits, establish an effective incentive and restraint mechanism, and attach importance to the training of management personnel of public sports stadiums.

## Keywords

Large Public Stadiums, Operation and Management System, Comparative

---

# 我国大型公共体育场馆运营管理体制的比较研究

房雯

武汉体育学院研究生院, 湖北 武汉  
Email: 494602448@qq.com

收稿日期: 2019年7月1日; 录用日期: 2019年7月12日; 发布日期: 2019年7月19日

## 摘要

体育产业的发展带动了我国大型公共体育场馆的建设, 但我国人均健身场地不足与场馆资源浪费闲置的问题同时存在, 如何实现体育场馆资源的优化配置、提高场馆运营效率、实现社会和经济双重效益有赖于场馆运营管理体制的合理选择。本文总结了目前我国大型公共体育场馆运营管理体制主要有3种: 传统事业单位管理体制、企业化管理体制和企事业双轨运行管理体制。分析比较了3种运营管理体制的不同及其优势, 认为传统事业单位管理体制的体育场馆社会效益最佳, 企业化管理体制的体育场馆经济效益最明显, 采用企事业双轨管理体制能较好的实现经济和社会效益。根据3种管理体制目前所存在的问题, 提出了要落实国家支持政策、推动体育场馆发展; 积极推进体育场馆运营管理体制进行分类改革; 坚持经济效益和社会效益相统一; 建立有效的激励和约束机制; 重视公共体育场馆经营管理人才的培养等建议。

## 关键词

大型公共体育场馆, 运营管理体制, 比较

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2008年北京奥运会, 2010年广州亚运会等重大国际综合性体育赛事举办后, 我国各地区掀起一股建设公共体育场馆的热潮。大型公共体育场馆作为我国发展体育事业的重要一环, 是开展体育活动的重要载体, 是实现国家体育发展目标的基础条件, 也是体育产业发展的物质保证[1]。伴着我国社会主义市场经济体制的不断完善, 我国的大型公共体育场馆通常采用的事业单位管理体制逐渐显现一系列管理体制问题。事实上, 我国的体育场馆运营管理体制随着经济体制的改革也在不断摸索改变。体育场馆的运营管理体制应在经济效益和社会效益方面寻求统一, 既能为社会提供健身场地设施、解决“居民健身去哪儿”的问题、承办有关国家荣誉, 全民健身的综合赛事; 又能通过场馆经营市场化、经营内容多样化、投资渠道多元化、增加体育场馆的经营收入、不断提高场馆的利用率, 能够真正实现“以体养体”。本文通过对大型公共体育场馆不同运营管理体制的比较, 分析不同管理体制现存的问题, 提出场馆运营管理体制发展的建议, 希望为体育场馆运营管理体制的发展改革提供参考价值。

## 2. 大型公共体育场馆运营管理体制的不断探索

2013年国家体育总局发布《关于加快大型体育场馆运营管理改革创新, 提高公共服务水平的意见》, 2014年11月, 国务院发布了《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》, 2015年1月国家体育总局发布《体育场馆运营管理办法》, 2015年5月国务院办公厅发布《关于做好政府向社会力

量购买公共文化服务工作的意见》，2016年4月发改委发布《关于印发促进消费带动转型升级行动方案》，2017年1月发改委、体育总局发布《“十三五”公共体育普及工程实施方案》。在一系列国家政策鼓励和市场经济发展的背景下，我国公共体育场馆的管理者和当地政府在管理方式、场馆资源所有权和经营权分离、推动体育场馆企业化改革、实现市场化运作等方面进行了不断探索，体育场馆的运作方式和管理体制不断创新发展。

### 3. 不同运营管理体制的比较

#### 3.1. 传统事业单位管理体制

传统事业单位管理体制是指体育场馆作为体育行政管理部门下属的一级事业单位，由行政部门的直接领导和管理，场馆管理人员实行自主经营，独立核算[2]。事业单位类型的体育场馆的经费来源于政府全额拨款、差额拨款以及自收自支，其所有权属于国家或政府。目前，我国多数体育场馆是采用传统事业单位体制开展运营管理活动。如洪山体育中心、福建奥林匹克体育中心等。

##### 3.1.1. 传统事业单位管理的优势

传统事业单位类型的体育场馆的修建与运营资金主要来源于政府，这类场馆属于国有资产，定位在于为群众提供公共体育服务，承担着推动我国公益体育事业发展的职能，更注重社会效益的实现。事业单位的体育场馆负责一部分国家、省市区运动队的训练与运动员的培养、承接国内外体育赛事的举办及提供全民健身指导、娱乐休闲等服务；2014年，体育总局与财政等部门共同制定了《大型体育场馆免费低收费开放补助资金管理办法》，要求事业单位的体育场馆更好的向公众免费开放或低价开放，该政策的颁布提高了体育场馆的服务能力和管理水平，扩大了公共体育服务的受益人群，有力地推动了我国“奥运争光计划”、“全民健身计划”的实现。

##### 3.1.2. 传统事业单位管理存在的问题

第一，由于在事业单位管理体制下，体育场馆的投资主体是政府，投资主体单一，随着场馆经营成本的增加和人民群众日益增长的体育需求，政府的财政压力加重，对场馆的补贴拨款越来越少；另一方面，由于政府在初期投资建设运营体育场馆时更注重当时需求，而忽略赛后运营和场馆的日常运营需要，导致一部分体育场馆在赛后不能得到很好的利用，出现场馆闲置、场馆资源浪费的问题。

第二，事业单位管理体制下的体育场馆在用人和薪酬激励方面，在编制内的员工多为退伍运动员、行政部门人员等，学历较低，缺少专业的高级管理人才和专业场馆设施维护人员，这不利于场馆的专业化发展；由于场馆的事业单位以及公益性质，享受着政府的财政补贴政策且员工薪酬现平均主义，其工作人员的工作积极性较低，缺乏竞争意识，全都“等”、“靠”国家拨款，员工自主经营意识不强，只局限做场馆资源的“看管者”，而不做“开发者”；另外，体育场馆的商业化活动开发不足，只停留在场地出租、承办大众体育健身活动等本体产业活动层面上，经营收入仅仅够用于维持场馆日常开销，难以收回投资回报。虽然事业单位类型的体育场馆具有的“为民服务”的准公共物品的性质，有利于社会效益的实现，但这种管理体制下的体育场馆存在经营理念落后、运行机制僵化、运营效率低下、场馆资源开发不足等问题，严重制约体育场馆总体的经济运营效益。

#### 3.2. 企业化管理体制

企业化管理体制是指体育场馆实行“三权分离”，即所有权归国有资产部门、管理权体育行政部门、经营权归委托企业或公司，场馆由专业化的体育企业或公司运营，委托企业作为独立法人实体，按政府的委托合同要求和引入市场机制承担场馆的运营管理[3]。我国市场经济发展态势良好，体育产业的发展

也进入了“快车道”，在此情形下，促使着体育场馆朝着产业化、市场化的方向发展，越来越多的体育场馆开始采用企业化的管理方式，实现场馆运营的专业化。如武汉体育中心、南京奥林匹克体育中心等。

### 3.2.1. 企业化管理的优势

企业化管理类型的体育场馆相比于事业单位场馆，运行机制较灵活，有着较强的经营自主权和用人自主权。该类型的体育场馆在用人和薪酬激励上，采用合同聘任制，通过相应的考核环节入职，注重员工的业务能力，业绩是考核员工能力和决定员工职位的晋升与下降的主要标准，员工竞争意识较强，从而工作效率较高；员工薪酬基于不同工作部门和岗位的基础上，主要是根据个人完成的业绩和企业自身的运营状况决定，此种薪酬分配方案能够极大激发员工的工作积极性。另外，企业管理型的体育场馆有一定的经济创收压力，因此能最大限度的利用体育场馆资源，除了承接体育比赛、体育培训等本体经营活动外，还主动开发了文艺演出、餐饮娱乐住宿等非本体经营项目，体育服务对象更广，经营内容丰富，能获得可观的经济效益。根据国家体育总局的调查，2013年，湖北、福建、江西3省体育场馆中，企业化管理的体育场馆在收入、利润和经营效率方面均高于类似规模的事业单位管理的体育场馆[4]。综上，企业化管理的体育场馆在盘活场馆资源、创新场馆经营模式和激发场馆活力等方面，较事业单位类型体育场馆有着明显优势，经济效益明显。

### 3.2.2. 企业化管理存在的问题

由于场馆并没有实现真正的“三权分离”，虽然形式上是由企业进行经营，但是政府权力没有完全下放，在管理上仍受制于政府计划行为的影响，这不利于场馆的经营发展；部分场馆在内部仍使用原有的事业单位管理制度来管理场馆，没有建立企业经营配套措施，缺乏规范和市场活力，管理效益低下，在盈利模式上没有实现市场化[5]；不管采用何种管理体制与方法，都需要把实现体育场馆的公益性、向社会提供公共体育服务作为主要任务，但一些体育场馆在实际企业化运作的过程中，过分追求经济利益，将盈利作为主要目的，向社会提供高价或群众无法购买的体育服务与产品；另外，在国家颁布的相关推动体育场馆发展的优惠福利政策中，主要受益对象是事业单位类型的体育场馆，企业型的体育场馆常常无法享受财政优惠政策与补助，只能靠自身实现创收，经营成本过高，经营压力较大。

## 3.3. 企事业双轨运行管理体制

企事业双轨运行管理体制即是在大型公共体育场馆运行过程中，为了提高大型公共体育场馆经济和社会效益，在保留事业单位体制基础上，成立一个体育场馆运营管理公司，以现代企业管理方法对体育场馆实施专业化管理，即“一个机构，两块牌子”的管理模式[6]。如苏州市体育中心在苏州市政府的领导下成立了苏州体育实业投资发展有限公司，通过企业运营管理，场馆收入来源渠道拓宽，场馆的运营效益有效提高。

### 3.3.1. 企事业双轨运行管理的优势

我国的体育场馆不断规避事业单位管理体制的弊端，采用企事业双轨运行管理体制实现事业单位机制和企业机制的优势互补，即既能够享受事业单位的优惠政策包括财政拨款，又能通过引入先进的管理理念、优秀的管理人才和高新技术，不断降低场馆运营成本，提高场馆的运营效率，实现体育场馆经济和社会的双重效益。在社会效益上，有能力向社会提供低价、优质的体育健身服务；在经济效益上，通过场馆的市场化运作，扩大了经营服务范围，拓宽了场馆的收入来源，从而减少了政府的财政负担。

### 3.3.2. 企事业双轨运行管理存在的问题

企事业双轨运行实际上是属于一个机构，需要共同凝聚力量推动体育场馆发展，但在实际运营中容

易出现两个机构力量分散、难以整合的情况，不利于场馆管理工作的开展；在这种管理体制下的体育场馆在本质上仍是由事业单位管理体育场馆，对事业单位和企业的权责划分、功能定位和发展目标没有明确和统一，出现管理混乱、公共体育服务得不到保障、场馆的业务活动开展不到位等问题。

## 4. 我国大型公共体育场馆运营管理体制发展建议

### 4.1. 落实国家支持政策、推动体育场馆发展

当前我国体育场馆的发展和改革仍处于探索阶段，体育场馆投资建设的金额较大、回报周期较长、运营成本较大，即使是经济效益较好的体育场馆，有时也无法应付巨大的运营和维修成本。需要政府从政策方面给予一定的支持，建立体育场馆在税收、融资、建设、经营等方面的优惠政策，减轻场馆运营成本负担，确保场馆的体育服务的供给。在条件允许的情况下，应使企业类型的体育场馆也能享受相应的优惠政策，提高场馆的创收能力。同时，公共体育场馆的各级体育行政部门、企业法人、领导机构要深入贯彻落实各方面的法规政策。并制定相关监管政策，加强对体育场馆运营管理的监管，提高场馆的管理水平，从而保证公共体育场馆的健康发展。

### 4.2. 积极推进体育场馆运营管理体制进行分类改革

公共体育场馆的运营管理体制的选择不能一概而论，虽然目前我国很多公共体育场馆实现了企业化改革的转变，但是企业化的管理方式并不是适合每个场馆。要结合体育场馆的承担任务的不同和实际运营情况采用合适的运营管理体制。对于承担发展公益性体育事业职能，市场盈利能力较弱的体育场馆，需要保留原有的事业单位性质，并加强场馆内部各类制度建设，完善场馆运行体系，履行好提供公共体育服务的任务；对于具有市场能力的公共体育场馆，可以把场馆转向企业化管理方向发展，推动场馆实现所有权和经营权两权分离，并建立现代企业制度，引入市场竞争机制，充分调动员工市场开发的积极性，承担起生产经营体育产品的职能。此外，企业化管理后的体育场馆应注意减少政府干预，充分放宽委托企业的经营自主权。

### 4.3. 坚持经济效益和社会效益相统一

社会效益是体育场馆存在的基础，经济效益则是体育场馆生存发展的根本保障[7]。公共体育场馆本身同时具有公益性和经营性双重性质，所以不能单单仅追求社会效益或经济效益，要坚持两者统一。体育场馆必须把社会效益放在第一位，同时兼顾好经济效益。首先，体育场馆要服务于我国“奥运争光计划”、“全民健身计划”的实施，积极开展运动训练、体育赛事和健身活动，保障一定社会效益的实现。其次，体育场馆通过树立市场经济理念，引入市场竞争合作机制，不断扩大对外经营内容，开发场馆相关配套产业，实现良好的经营创收。

### 4.4. 建立有效的激励和约束机制

纵观我国公共体育场馆管理体制改革的历程，虽然对场馆的薪酬、人事制度进行了必要的改革，但目前很多体育场馆的薪酬、人事制度仍存在着人浮于事、薪酬平均、工作积极性低的问题。为了充分调动员工的工作积极性与创造力，应舍弃原有的管理理念，建立有着激励作用的人事、薪酬安排制度。如采用聘任制和竞争上岗机制，建立竞争性的干部选拔制度。同时设置客观合理、公平规范、可操作的统一绩效考核标准，定期对员工进行定性或定量指标的考核，对没有完成相应业绩任务的员工，有一定的惩罚机制，如处罚金、降职或减员。在有效的激励和约束机制下，加强了工作人员的竞争意识和危机意识，提高了工作效率，从而提高场馆运营效率。

#### 4.5. 重视公共体育场馆经营管理人才的培养

体育场馆经营管理人才是满足场馆经营工作需要、增强场馆核心竞争力的重要保障。随着体育与其他产业的快速融合,现代化科学技术不断创新,体育场馆要求推进改革创新经营管理模式和营销手段等,这对管理技术人才提出了更高的要求。但长期以来,我国的公共体育场馆工作人员主要由退役运动员、教练员构成,都存在着学历普遍偏低,场馆经营开发知识缺乏的问题。因此,一方面可以通过各种途径招聘引进专业人才,另一方面也可以通过在职岗位培训、提供进修机会等方式培养体育场馆经营管理专业人才;另外,可通过绩效考核,对于业绩能力突出的人才,给予一定奖励以留住人才。加强体育场馆经营管理的人才培养和队伍建设,才能保证场馆的长远发展。

#### 5. 结语

在评价大型体育场馆管理水平与运营效益时,需要考虑场馆的经济效益和社会效益两方面。通过对以上三种不同运营管理体制的比较分析,认为传统事业单位管理体制下的体育场馆社会效益最大,而经济效益不佳,原因在于该类型的体育场馆由于受行政部门直接领导,自主性与员工积极性不足,主要从事本体产业活动的经营,这在一定程度限制了场馆对外经营的范围,也影响了其经济效益;企业化管理体制下的体育场馆经济效益明显,但在社会效益实现上不如事业单位类型的体育场馆,原因在于国家对其优惠政策支持不足,自身经营创收压力较大,只能通过扩大对外的商业活动开发,减少低价或免费的健身活动,以维持场馆的良好运转;企事业双轨管理体制的体育场馆能较好地提高经济和社会双重效益,但在管理中容易出现产权模糊、权责不对等、管理目标不清晰等问题。

我国大型公共体育场馆运营管理体制并不是如出一辙的,在场馆管理体制的选择上需要注意时代的变化以及该地区经济的发展。在社会主义市场经济体制背景下,为顺应体育事业发展产业化趋势,促进体育场馆运营市场化,推动所有权和经营权相分离,实现企业化的管理是体育场馆发展必然的选择。但不管是由事业单位管理还是由企业来管理,都必须坚持以体育场馆的公益性为首要原则,以有效促进公共体育场馆的利用效率,提高社会效益和经济效益,最终推动体育事业的发展和促进社会的共同发展为目的。

#### 参考文献

- [1] 李思阅. 我国大型公共体育场馆事业单位体制改革模式[J]. 吉首大学学报, 2013(9): 226-228.
- [2] 王钊, 谭建湘, 王敏. 论大中型公共体育场馆经营管理体制改革[J]. 岳阳职业技术学院学报, 2010, 25(5): 101-104.
- [3] 谭建湘, 霍建新. 体育场馆经营与管理导论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2014.
- [4] 国家体育总局. 第六次全国体育场地普查数据库[Z]. 2011.
- [5] 陈文倩. 我国大型公共体育场馆体制改革模式研究[J]. 西安体育学院学报, 2016, 33(3): 295-298.
- [6] 李思阅. 我国大型公共体育场馆事业单位体制改革模式[C]//中国体育科学学会体育管理分会. 2013 全国体育管理科学大会论文集. 中国体育科学学会体育管理分会: 中国体育科学学会, 吉首大学学报(自然科学版), 2013: 235-237.
- [7] 张悦子. 我国大型体育场馆经济效益研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 北京体育大学, 2014.

**知网检索的两种方式：**

1. 打开知网首页：<http://cnki.net/>，点击页面中“外文资源总库 CNKI SCHOLAR”，跳转至：<http://scholar.cnki.net/new>，搜索框内直接输入文章标题，即可查询；  
或点击“高级检索”，下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2169-2556，即可查询。
2. 通过知网首页 <http://cnki.net/>顶部“旧版入口”进入知网旧版：<http://www.cnki.net/old/>，左侧选择“国际文献总库”进入，搜索框直接输入文章标题，即可查询。

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：[ass@hanspub.org](mailto:ass@hanspub.org)