

B. 15

体育行业 PPP 应用研究

王 晰*

摘 要： 我国体育事业发展已取得举世瞩目的成就。体育法治建设日趋完备、健康理念深入人心、各类赛事成绩显著、体育基础设施建设高质量发展成效显著。但仍存在区域及项目建设不平衡不充分，难以满足人民群众日益增长的多元化体育公共服务需求的问题，体育项目建设投资需求依然旺盛。近年来，我国借鉴 PPP 模式推动了一大批体育场馆、体育中心及综合体育公园等体育设施的建设和运营。我国采用 PPP 模式建设体育设施仍处于探索阶段，缺乏相关经验，导致部分项目运作出现各种问题。从系统论角度研究体育 PPP 项目成功运作的**关键影响因素**，可以发现存在的问题，寻求补齐短板的**对策措施**，以推动我国体育 PPP 项目规范健康发展，促进其**良性循环**。

关键词： 体育 PPP 项目 系统论 循环发展

回顾我国体育事业发展的历程，不禁让人感慨万千，从 1932 年刘长春只身代表中国去美国洛杉矶参加第十届奥运会到 2020 年由 777 人组成的中国体育代表团在东京奥运会上亮相，从“东亚病夫”到体育强国，

* 王晰，硕士研究生，北京市盈科律师事务所合伙人、律师，现任北京市律协行业规则委员会副主任，北京市立协 PPP 研究会副主任。



体育事业在中国共产党的领导下，逐步发展壮大，并成为世界体育领域的翘楚。

纵观我国改革开放四十多年的发展历程，体育方面的相关法律法规及政策体系不断得到完善。《中华人民共和国体育法》《中华人民共和国公共文化服务保障法》《国务院办公厅转发文化部等部门关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作意见的通知》等相关法律法规及政策文件的发布，推动了全民健身、体育产业发展及社会资本参与体育设施建设的进程。我国的体育健儿在国际、国内各类体育竞赛及体育活动中不断取得举世瞩目的佳绩，同时全民健身运动也呈自发、自建、自律的发展态势。在体育行业循序渐进发展过程中，引入社会资本与政府共建体育设施的 PPP 模式，可推进大型体育场馆、体育中心、综合文体设施等项目建设，使得人民群众享受到体育设施建设带来的益处。PPP 模式成为体育领域乃至体育与文旅康养综合一体化产业融合发展的重要创新模式，如何结合我国国情对该模式进行合理运用，成为专家、学者、体育界人士及社会各界关注的焦点问题。从系统论的角度研究 PPP 项目的相关问题，精准发现问题节点，合理充分论证投资项目，构建优质资产，精准运营管理资产，提供优质服务，以资产证券化促进投资良性循环，应成为今后体育 PPP 项目规范发展的关注焦点。我们应运用系统论思想，遵循市场经济规律，指导体育 PPP 项目健康发展。

一 体育行业应用 PPP 模式的历史沿革

（一）体育行业 PPP 项目发展进程

新中国成立伊始，有人认为体育不过是“打打球”“跑跑步”。1952年6月10日，毛泽东在中华全国体育总会成立大会上，为新中国体育工作题写了“发展体育运动，增强人民体质”12个大字，明确了新中国体育事业的根本目的和发展方向，推动了我国体育运动的发展，中国体育事业揭开新的一页。在广泛开展群众体育活动的基础上，我国运动员的竞技水平有了很



大提高。近年来，不论是城市还是乡村，体育设施及文化体育综合活动场所随处可见，人民群众的健康指数得以提高，寿命日渐增长。随着中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的对美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，这在体育领域同样表现得十分明显。城市建设侧重对竞技性的大中型体育场馆建设，这类建设数量增加明显，而在社区、校园、单位、偏远村庄等地建设的群众性健身体育场所仍然匮乏，尤其是与文化、卫生、医疗、养老、旅游等相结合的综合文体设施建设亟待提速。

《公共文化体育设施条例》（2003 年国务院 382 号令）要求“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公共文化体育设施”。《2019 年全国体育场地统计调查数据》显示，截至 2019 年底，全国体育场地共 354.44 万个，体育场地面积共 29.17 亿平方米，人均场地面积为 2.08 平方米。^① PPP 模式在促进体育设施建设中发挥着非常重要的作用，该模式在中国可划分为三个阶段：1995 ~ 2003 年为初步尝试阶段；2004 ~ 2013 年为积极探索阶段；2014 年开始进入规范化发展阶段。根据财政部政府和社会资本合作中心的统计数据，从 2014 年到 2021 年 6 月末，中国 PPP 累计在库项目为 10126 个、投资额为 15.7 万亿元；累计签约落地项目 7422 个、投资额为 12.1 万亿元，落地率为 73.3%；累计开工建设项目共计 4514 个、投资额为 7 万亿元，落地项目开工率为 60.8%。^② 以上数据表明 PPP 模式在基础设施项目投融资中占有重要地位。

二 体育行业采用 PPP 模式现状分析

（一）PPP 项目中体育类项目占比情况

根据财政部政府和社会资本合作中心统计数据，截至 2021 年 6 月末，

^① 《2019 年全国体育场地统计调查数据》，国家体育总局官网。

^② 财政部政府和社会资本合作中心：《全国 PPP 综合信息平台管理库项目 2021 年半年报》。



中国 PPP 项目共计 10126 个，其中体育类项目 118 个，约占全部 PPP 项目的 1.2%（见图 1）。相比其他项目，体育 PPP 项目占比仍然较低，发展空间很大。

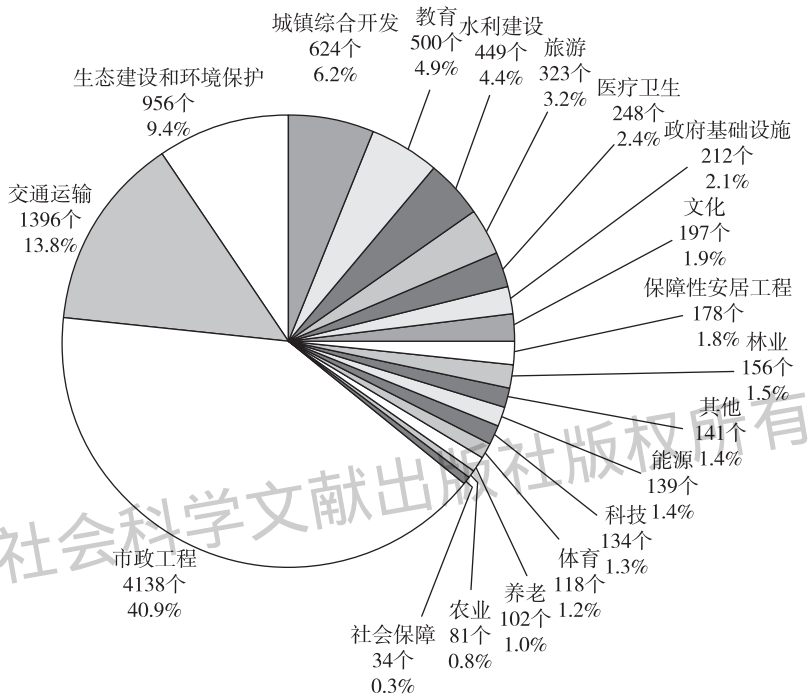


图 1 中国 PPP 项目总数与各项目投资额及占比（截至 2021 年 6 月）

资料来源：财政部政府和社会资本合作中心。

（二）体育行业 PPP 项目分布情况

“十三五”期间，纳入管理库的体育行业 PPP 项目总数为 112 个（减除退库项目），其中除由国家体育总局实施的 3 个中央本级项目外，其余项目分布在全国 24 个省份和新疆生产建设兵团。浙江与河南项目数量排在首位、山东、内蒙古、江苏、云南、贵州居后，新疆、山西、吉林、陕西、广东、甘肃、福建、安徽居中。在中东部地区，河南与江浙等沿海经济较发达省份 PPP 体育项目数量较多。西部地区及东三省的 PPP 体育项目数量相对较少。



以上数据表明我国体育行业采用 PPP 模式的地区分布不平衡，采用 PPP 模式促进体育基础设施发展仍有很大空间。

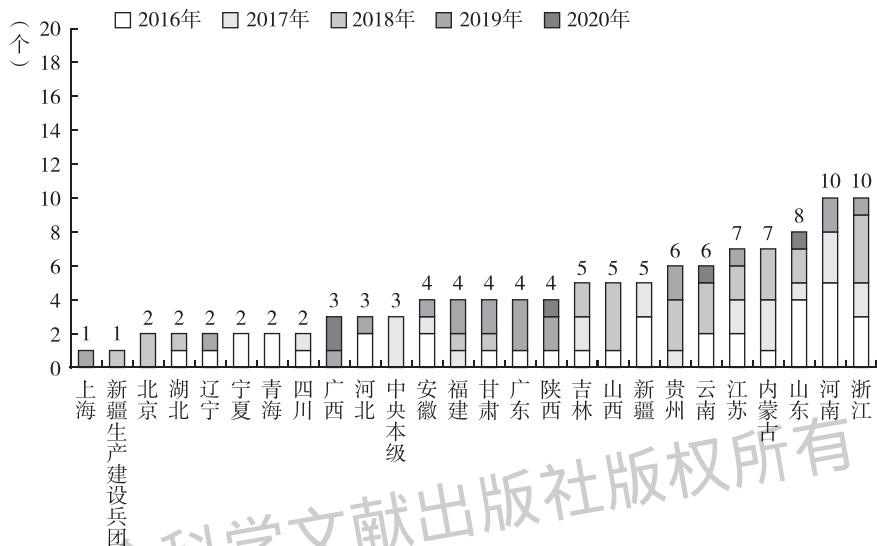


图2 “十三五”期间体育行业 PPP 项目分布情况

资料来源：财政部政府和社会资本合作中心及明树数据。

(三) 体育行业 PPP 项目投资规模情况

“十三五”期间，体育行业 PPP 管理库入库项目总投资额为 967.3 亿元，五年内各年总投资额分别为 230.1 亿元、289 亿元、250.1 亿元、165.6 亿元、32.6 亿元。浙江、内蒙古、甘肃、江苏、山东、河南、贵州总投资额均超过 50 亿元。其中内蒙古北方足球训练基地 PPP 项目的投资额最大，总投资额为 645400 万元。从变化趋势看，前三年投资额较为平稳，自 2019 年开始有下滑趋势，特别是 2020 年较 2019 年下降了约 80%。在投资主体中，牵头民营企业有 42 家，占全部项目的 37.5%。总体而言，体育行业 PPP 项目总投资规模相对较小，且地区分布不平衡，尤其是大型体育基础设施采用 PPP 模式的项目数量仍然较少，拉动 PPP 项目投资未来可期。



（四）体育 PPP 项目回报模式情况

根据财政部政府和社会资本合作中心及明树数据，“十三五”期间，全国采用使用者付费回报模式的体育 PPP 项目总计为 11 个，各年占比分别为 11%、14%、7%、10% 及 0%；可行性缺口补助 PPP 项目总计为 89 个，各年占比分别为 75%、68%、83%、90% 及 100%；政府付费 PPP 项目总计为 12 个，各年占比分别为 14%、18%、10%、0% 及 0%。

财政部《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（财金〔2019〕10 号）规定当年本级财政一般公共预算列支的财政支出责任占比超过 5%、7%、10% 的地区，分别采取不得新上政府付费 PPP 项目、进行风险提示及严禁 PPP 新项目入库等措施，这导致 2019 年全国已无政府付费 PPP 体育项目入库。

在三类回报模式 PPP 项目中，政府付费和使用者付费 PPP 项目占比均较小，可行性缺口补助 PPP 项目占比偏大。体育 PPP 项目的各参与方可根据当地具体情况及项目本身特点，进行合理筹划，加大市场开发力度，降低政府付费的支出额，增加使用者付费项目。在项目方案策划中，其应拓宽项目内容思路，增加文旅、医养等相结合的 PPP 综合项目建设，实现“取之于民、用之于民”的筹划目的，以便进一步发挥 PPP 模式的综合优势。

（五）体育行业 PPP 项目合作期限情况

根据财政部政府和社会资本合作中心及明树数据，“十三五”期间，拟合作期限超过 30 年的 PPP 体育项目仅有 2016 年的 1 个，拟合作期限为 26~30 年的项目有 10 个，21~25 年的有 17 个，16~20 年的有 32 个，11~15 年的有 37 个，5~10 年的有 15 个（非规范项目）。相比各时段期限，2016 年度的 5~10 年合作期项目及 11~15 年的合作期项目较多；而在 2018 年度，11~15 年的合作期项目最多。总体而言，10~20 年合作期限的 PPP 项目居多，20~30 年的长期合作的项目较少。据



此分析，政府和社会资本合作，如果采用政府付费方式，较短的合作期将导致占用的财政资金数额较大，每年支付的费用较大，会影响其他项目的开展。如果合作期限不长，也会对体育 PPP 项目的移交、管理等提出更高要求。

（六）体育行业 PPP 项目场馆类型

根据财政部政府和社会资本合作中心及明树数据，“十三五”期间实施的体育 PPP 项目，包含训练基地 5 个、体育馆 7 个、体育场 8 个、体育公园 9 个、文体中心 10 个、全民健身中心 12 个、体育中心 18 个及其他体育设施项目 43 个。相比而言，体育中心 PPP 项目数在 2016 年度居首，全民健身中心项目数在 2016 年和 2018 年相对偏多；训练基地与体育馆项目数相对较少。从体育 PPP 项目模式类型分析，在各类体育 PPP 项目中，全民健身中心与体育中心 PPP 项目数量相对较多，说明 PPP 项目更加强调在全民健身领域的应用，非常重视项目运营管理，挖掘市场潜力，探索多元化投资回报模式。如果对该类体育设施强化管理，强调一场多能、一场多用，将会产生更大的社会及经济效益，真正实现采用 PPP 模式的初衷，亦是我国引入该类模式的收获。

（七）体育行业 PPP 项目退库情况

自 2017 年财政部、国家发改委等有关部门加大对 PPP 项目监管力度，尤其是 2017 年财政部发布的《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（财预〔2017〕87 号）、《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92 号），国资委发布的《关于加强中央企业 PPP 业务风险管控的通知》（国资发财管〔2017〕192 号），强调要规范政府购买服务管理，制止地方政府违法违规举债融资行为，防范化解财政金融风险，要求集中清理已入库不合格项目，对中央企业投资 PPP 项目提出防范经营风险等多项要求，对 PPP 项目规范发展起到了积极作用。



“十三五”期间，尽管我国体育行业 PPP 项目建设成绩显著，但退库现象比较严重。根据明树数据 2018 ~ 2020 年体育行业 PPP 项目管理库退库数量情况来看，因受监管政策影响，2018 ~ 2019 年体育行业 PPP 退库项目多达 84 个，呈“井喷”般退库态势，仅 2018 年体育行业 PPP 退库项目就达 61 个，且主要集中在贵州、山东等地；2019 年退库体育行业 PPP 项目达 23 个，多集中在四川、江苏等地区。2020 年仅有江苏、云南退库项目各 1 个。2018 年和 2019 两年间共有 84 个体育 PPP 项目退库，占五年内全部 86 个退库项目的比例高达 97.7%，约是现有在库 PPP 项目数的 71%。这表明我国体育行业基础设施项目市场化改革的任务仍然十分艰巨，项目本身的市场生存及赢利能力普遍较低，项目市场化运作的可持续能力不足，存在通过政府财政资金实现项目赢利的依赖性，社会资本方通过市场运营实现投资回报的预期普遍不足。

分析 PPP 项目的退库原因，有利于总结经验教训，加大力气培育体育产业生态链，推动体育综合设施建设，构建可持续、多元化、综合性投资回报模式，建立稳健的地方政府财政资金支持机制，吸引社会资本加入，强化项目决策的可行性研究，严格履行项目申报程序，从源头上管控风险，避免为追求地方 GDP 增长而盲目上马 PPP 项目所造成的经济、人力、物资等损失。

三 从系统论角度研究 PPP 项目存在的问题与挑战

（一）系统论思维与体育 PPP 项目实施思路高度契合

系统论是研究系统的结构、特点、行为、动态、原则、规律以及系统间的联系，并对其功能进行数学描述的新兴学科。系统论的基本思想是把研究和处理的对象看作一个整体系统，主要任务就是以系统为对象，从整体出发来研究系统整体和组成系统整体的各要素的相互关系，从本质上研究其结构、功能、行为和动态，以把握系统整体，达到最优目标。系统论认为所有系统都具有开放性、自组织性、复杂性、整体性、关联性、等级结构性、动



态平衡性、时序性等基本特征。

传统思维方式着眼于局部或要素层面，遵循的是单项因果决定论，而系统论能够如实反映事物的整体性及事物之间的联系和相互作用属性，与现代社会发展及科技进步的整体化和高度综合化趋势以及人类面临的诸多规模巨大、关系复杂、参数众多的复杂问题相匹配，并为人类提供了有效可行的思维方式。因此，系统论的理论和方法能够得到广泛应用，为现代科学的发展提供了理论基础和措施方法。

体育 PPP 项目种类繁多，项目特点不一而足。依据每一类项目的具体情况，根据项目影响因素，遵循系统内在规律，制定体现项目自身特点的应对措施，有利于统筹考虑项目内外部因素，实现系统整体目标的优化。

体育 PPP 项目需要政府、社会资本方以及各类金融机构、供应商、中介机构等提供专业支持，项目实施流程包括项目前期“一案两评”研究、项目申报审批、招标采购、建筑安装、验收交付、运营管理、移交后评价等众多环节，形成多因素系统体系。系统论的理论基础及其应用与体育 PPP 项目的实施过程具有高度契合性。依据系统论的理论方法，分析“十三五”期间我国体育 PPP 项目的发展轨迹及主要特点，找出各类项目存在的问题及缺陷，寻找补齐短板的针对性措施，对于促进体育 PPP 项目的稳健发展具有重要的实践指导意义。

（二）从系统论视角分析当前我国体育 PPP 项目存在主要问题

系统论的核心思想是系统的整体观念。该理论的创始人贝塔朗菲^①强调，任何系统都是一个有机的整体，它不是各个部分的机械组合或简单相加，系统的整体功能是各要素在孤立状态下所没有的新质，正如亚里士多德所说的“整体大于部分之和”。系统中每个要素在一定位置上，都起着特定的作用。要素之间相互关联，构成一个不可分割的整体。从系统论的整体观

^① 贝塔朗菲（1901~1972），美籍奥地利生物学家，一般系统论和理论生物学创始人，重要贡献之一是建立关于生命组织的机体论，并由此发展成一般系统论。



分析近五年体育 PPP 项目存在的问题，可毕其功于一役。

1. 体育 PPP 项目投资需要有计划地均衡发展

根据国家统计局《2020 年国民经济和社会发展统计公报》统计，截至 2020 年末，全国共有体育场地为 371.3 万个（不含军队、铁路系统所属体育场），体育场地面积为 31.0 亿平方米（体育训练、比赛、健身场地的有效面积），人均体育场地面积为 2.20 平方米。2020 年全国 7 岁及以上人口中经常参加体育锻炼人数（每周 3 次及以上，每次持续时间 30 分钟及以上，每次锻炼的运动强度达到中等及以上的人）比例达 37.2%。2014 年，全国共有 169.46 万个体育场地，总面积为 19.92 亿平方米，将近一半的体育场地集中在中小学校里，平均每人拥有体育场地 1.46 平方米，2020 年末与 2014 年相比各数值均有增长。但是我国目前整体体育场地数量与欧美发达国家相比仍然较少。2010 年美国人均场地面积为 16 平方米，比我国多 10 倍多，日本人均 19 平方米，是我国的 13 倍。此外，我国体育场地还存在地区分布不均的问题，经济发达的东部地区人均场地面积明显高于中西部地区。欧美发达国家体育场地的利用更加合理，其大学体育场地对外开放率及场地运营效益均非常可观。

中国人口众多，经济发展不平衡，在应用体育 PPP 模式进行体育项目建设时，应当从系统论思想出发，谨慎研究如何在全国布局各类体育项目，将已有的各类项目及未来需要建设的项目进行大数据分析 with 对比，依据各类规划、法律法规、社会人文、地理环境、人口构成、交通通信、发展规划等因素，进行全面论证分析，做出系统性、宏观性、适应性的项目方案，而不是仅仅依据当地自身的需要，更不应当为追逐招商引资、地方政绩、面子工程等决定体育 PPP 项目的建设；应以全国一盘棋的视角，在近期、中期、长期规划中，依据各期规划有序推进项目建设并体现各类项目的特色定位，发挥“部分之和大于整体”的社会综合效能，真正体现体育 PPP 项目本身的差异性及特殊性，实现“物有所值”及“可持续发展”。

2. 体育 PPP 项目应避免“运动式”上马

从系统体系因素考虑，盲目上马项目将造成人力、财力、物力等不同程



度的损失。从 2018 年至 2019 年两年间退库体育 PPP 项目看, 这些退库项目均已开展了大量前期工作, 均需要为中介机构、土地勘察、项目设计等单位支付相关费用, 而项目报审也需要履行相关部门审查批准程序, 在此过程中还需聘请专家论证出具报告, 相应地还需履行政府采购或招投标程序, 需要相关人员配合工作。退库则意味着各项前期工作皆化为乌有, 这种浪费应尽量避免。

相比邻国日本, 其 PPP 项目极少有中途退出现象。日本开展 PPP 项目采取先立法, 制定《PFI 推进法》并进行多次修改^①, 同时制定了操作程序规则, 要求对项目方案进行充分调查研究、多轮论证、广泛征求各方意见, 尤其是专业人士及当地民众的意见。各级报审受理部门亦依规研究分析, 逐级履行相应职责, 对各种风险进行充分论证, 然后才能进行项目建设运营等程序, 并依规进行监督检查。在过去几十年, 日本 PPP 项目失败案例占比仅为 0.2%, 而且是发生在项目前期论证阶段。日本的操作模式非常强调系统地考虑进而形成一个体系, 其经验值得学习借鉴。

我国现有大城市的竞技场馆亟须维修更新, 所需资金数额大, 建设新项目的动力不足; 与中小城市及村镇相匹配的体育项目市场需求较大。按照系统论的思维方式, 应大力发展与文旅、医疗、康养等相结合的综合类体育 PPP 项目, 发挥各个子项的长处、优势互补, 将会产生子系统之和大于整体的效应, 提升此类体育 PPP 项目的综合效益, 发挥其市场巨大潜力。

我国老年人体育健身服务需求旺盛。应按照系统思维模式, 统筹谋划老年人参加的群众体育活动、老年体育健康服务、老年文体产品销售、体育用品设备出租、物联网养老技术服务(包括物联网咨询、设计、建设、维护、管理等服务), 综合考虑从地理位置、交通网络、民俗民情等因素, 吸引多家主体联合参与综合性 PPP 项目, 突破行政区域限制, 采取多级联动、多类属性叠加的系统架构, 为满足老年社会体育相关综合需求提供多元化综合

^① 王天义、杨斌主编《日本政府和社会资本合作 (PPP) 研究》, 清华大学出版社, 2018。



性解决方案。

3. 体育 PPP 项目的风险管控

我国体育项目退库现象严重，大多因其不符合 2017 年国家对于 PPP 项目出台的一系列监管规定，也有因项目本身存在风险导致项目无法实施的。强化体育 PPP 项目风险意识，严格依据国家、相关部委及地方政府等机关发布的行政法规、规范性文件要求，依法、依规进行体育 PPP 项目全流程的风险管控，避免发生争议，减少不必要的经济损失及其他损失。

体育 PPP 项目前期筹备工作应当遵循项目流程规范，由当地政府相关职能部门根据国家 PPP 发展政策导向及相关规划要求、当地自身情况及行业发展环境等，充分做好项目“一案两评”研究、项目报批、项目勘察、设计、招标采购等工作，基于系统论的思维方法，夯实项目内部的各个流程，提前设置防范风险的措施及手段。尤其在项目主体的选择及合作模式的安排中，政府相关部门应明确职能分工，制定一致行动的委托事项。对于社会资本联合体，其应在协议中做好各方权利义务内容的规范约定，避免发生协议约定内容缺失或不当等隐患。

在体育 PPP 项目履行过程中，项目各方应当依据招标采购合同，区分实质性与非实质性条款内容，将各方的权利义务尽可能地约定在项目合同或者协议文本中。尤其是对于那些易于发生风险的节点，如主体责任的承继、保证金条款约定、土地使用权及相关事宜、特许经营权范围与内容、各方的权利义务、项目的建设安装、质量保证、验收与运营、绩效考核、项目大修与移交、股权变更违约责任、争议解决方式、争议管辖等，均需要进行清楚的约定，避免发生争议。

体育 PPP 项目近年来发生的诉讼案件主要表现为，政府主体一方因项目公司未成立，误认为可不承担相应义务而导致败诉；联合体各方权利义务约定不清导致纠纷；保证金约定缺乏利息收益归属被法院判罚赔偿；项目资金不到位导致解除项目合同，被诉赔偿；工程分包终止项目合同，实际施工人索赔获胜等。体育 PPP 项目实施应吸取教训，规避相关法律风险。



（二）积极应对我国体育 PPP 项目面临的挑战

1. 体育 PPP 项目步入内循环轨道拉动消费

我国开展体育项目建设资金缺口较大。2020 年全国总健身的人数已达到 4.35 亿人，但是所需场地严重不足，人民群众希望可以在单位内部、住宅小区、村镇周边便捷地锻炼身体，却难找到合适的锻炼场地。根据对深圳全市居民体育消费的统计分析，2017 年深圳居民人均体育消费约为 2569 元，约 380 美元。美国近几年的体育消费人均在 1000 美元以上，包括观赛、购买体育装备及健身。相比美国，我们仍有很大提升空间。我国因缺乏成熟的商业模式及产业集群生态，无法高效高速拉动体育消费，难以满足群众体育多元化需要，导致广场舞成为中国多数退休人员的主要健身方式，有些地方因无人组织管理，引发扰民现象。所以应从系统的角度出发，积极应对我国体育 PPP 项目实施面临的挑战。

2. 做好充分准备进行体育 PPP 项目的筹备

一段时期以来，我国因地方债到期、土地财政存量趋减、招商引资受阻等，多数省份 PPP 项目立项数呈爆发式增长，体育 PPP 项目也在此大潮中获得频频申报。但很多项目的融资方案存在明显问题，加之地方政府相关人员缺乏对体育 PPP 项目的基本认知，社会资本逐步向央企或地方城投公司倾斜。而这些市场主体的资金来源多是通过向金融机构融资来解决，从而增大了社会资本方的负债率，因此相关主管部门于 2017 年后期出台了一系列规范文件，及时遏制了这种盲目立项的态势，但也造成七成以上的 PPP 项目退库，各方损失惨重。

体育 PPP 项目的立项及筹备，应当考虑各类可能相关因素，例如项目所在地的人口数量及结构、自然环境及气候因素、风土人情及生活习惯、居民可支配收入及人均工资、物价及消费指数、土地规划及使用、项目布局等，分析其演进趋势及相互作用机理，预判未来可能遇到的各类问题，切实进行项目可行性研究而非盲目套用模板来进行可批性研究应付审批。



3. 建立体育 PPP 项目再融资正向循环机制

体育 PPP 项目建设前期重在融资，建成后则重在运营。一个好的项目，无论采用何种付费方式，均应当建立现代运营管理体系。尤其是对于大型赛事场馆及学校运动场所来说，其管理能力及水平亟待加强。大型场馆本身需要的运维费用较高，但使用效率较低，造成一些场馆多年亏损，政府不得不持续进行补贴。学校体育设施则基本形成封闭化运营模式，除在校学生上课使用外，其他时间则闭馆闲置，且还需要挤占教学经费进行维护。今后体育 PPP 项目应该重视采用科学综合的运营管理模式，以提高运维能力，产生综合效应，并带动体育产业健康发展。同时，要重视盘活存量资产，通过培植适合 REITs 上市条件的项目，利用资本市场盘活存量设施资产，推动新项目投资和谨慎布局，提升体育 PPP 项目的资本化运作水平，实现体育设施系统功能优化。

四 以 PPP 模式促进城乡体育公共服务消费升级

我国“十四五”规划强调，要“健全国家公共服务制度体系，加快补齐基本公共服务短板，着力增强非基本公共服务弱项，努力提升公共服务质量和水平”。目前我国面临更加复杂的国际政治及经济环境，“双循环”建设任务艰巨，基础设施投资拉动后劲不足，应进一步发挥体育 PPP 项目拉动大众消费的作用。

目前我国居住在城镇的人口为 90199 万人，占 63.89%；居住在乡村的人口为 50979 万人，占 36.11%。发达国家乡村人口占比通常为 10% 左右，我国城镇化率仍需提高。城市居民对体育相关公共服务的需求潜力巨大，传统的体育设施项目运作模式难以满足多元化体育公共服务需求。相应地，随着农村经济发展，乡村群众对体育 PPP 项目的需求也逐渐增大。体育项目采用 PPP 模式有利于推动投融资体制创新，促进项目治理结构更加合理，体现系统体系所具有的开放性、自组织性、复杂性、整体性、关联性、等级结构性、动态平衡性、时序性等特征，推动体育产业供给侧结构性改革和政



府职能转变，提升体育相关公共服务供给的质量和效率，促进体育公共服务持续健康发展。

结 语

《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》为我国体育事业指明了发展方向。系统论的应用研究契合体育 PPP 项目的内外因素特质。在逆全球化及其他因素的影响下，我国推动双循环战略，需要各行各业遵循党和国家的大政方针，砥砺前行。体育 PPP 项目建设要与社会经济发展同频共振。REITs 的资产循环、“双碳”的目标，均可以成为体育 PPP 项目的元素。系统的开放性具有不断地与外界环境进行物质、能量、信息交换的性质和功能。运用系统论理论指导体育 PPP 项目实践，值得进一步研究。

参考文献

- [1] 《2019 年全国体育场地统计调查数据》，国家体育总局官网。
- [2] 财政部政府和社会资本合作中心：《全国 PPP 综合信息平台管理库项目 2021 年半年报》。
- [3] 王天义、杨斌主编《日本政府和社会资本合作（PPP）研究》，清华大学出版社，2018。
- [4] 《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》。