

# 集权—放权—分权：我国体育场馆治理模式演变历程

卢花,何元春

**摘要:** 解读建国以来体育场馆治理的文本政策,发现从计划经济下的集权统一到市场经济中的放权管理再到新时期政社分权共治,以服务型政府为理念,融入社会组织治理,充分做好规范与监管工作,保证体育场馆的社会效益兼顾经济效益是体育场馆当代治理的启示。

**关键词:** 体育场馆; 体制变革; 治理; 文本

中图分类号: G80-051 文献标识码: A 文章编号: 2095-235X(2019)03-0031-06

DOI:10.16207/j.cnki.2095-235x.2019.03.006

## 1 引言

体育场馆是指通过政府财政拨款或通过其他途径筹集资金兴建的,以满足运动训练、运动竞赛和群众健身娱乐等需要为目的的社会公有体育场和体育馆及其附属配套设施,它是实现我国体育事业发展目标的基础性物质条件<sup>[1]</sup>。政策是国家进行公共管理的工具或手段,而我国体育场馆的建设和发展同样离不开相关政策的指导和规范。建国以来,我国体育场馆的治理呈现出历史阶段特点。

本研究从计划经济体制下的政府集权到改革开放后的政府授权再到新时代政府分权共治,揭示我国体育场馆政策变化的规律,为国有体育场馆管理体制及运营方式的优化提供参考,以促进体育场馆运行健康有序发展。

## 2 集权:1949—1978年计划经济体制下体育场馆统一管理阶段

新中国成立之初,国家处于对旧社会进行改造和新社会进行建构的特殊时期,对于各项工作,当时所采取的策略是“在政治上实行“党政合一”和“党国合一”,在经济上把工商企业改造成国家控制,即所有民间组织要全部纳入官方范围。

### 2.1 体育场馆建设的时代背景

建国之初,党和国家对政治、经济、社会实行总体性控制,形成了国家“全能主义”的模式和由国

家统一调控分配资源的计划经济体制。在行政手段方面,单位作为国家政权的一部分,直接承担集聚资源和供给公共产品的职能,使国家权力通过单位这一中介实现对所有资源的再分配,实现对社会的有效调控<sup>[2]</sup>。就体育事业而言,在这一时期,毛泽东题词的“发展体育运动,增强人民体质”被作为国家责任,体育因此而被视为国家的一项公共事业,与其他行业一样,是由国家统一计划、实施和管理。当时的体育场馆作为国家开展体育工作的重要物质载体,所有的公共体育场馆都是由国家统一拨款建设、维护和运行,并为各级体育行政部门直属的事业单位,实行统收、统支、统管的供给服务型的管理,开展的业务活动由体育行政部门下达。作为当地体育、文化和大型聚会的主要场所,各地体育场馆的规模一般都在数万平方米以上,即使部分县级体育场,至少也能容纳万人以上,体育馆则至少能容纳数千人。比如北京工人体育场、首都体育馆、武汉体育馆、重庆市体育场、呼和浩特市人民体育场等。所建设的体育场馆由于是以完全的计划手段规划兴建的,其数量和规模在全国的分布较为均衡。

### 2.2 体育场馆的政治工具性特点

这一时期,政府以强有力的行政手段兴建体育场馆是为巩固政治时事所需。这个时期的体育场馆具备如下几个特点:一是出资方。体育场馆的唯一投资者是国家和政府,投资主要来源于财政拨款,私人 and 市场由于当时特定的经济体制,无法参与体育场馆费用的供给,因此体育场馆的所有权和经营权完全属于国家。二是在管理体制和运营模式。国家通过建立事业单位对体育场馆的人、财、

收稿日期: 2019-02-21

作者简介: 卢花,女,硕士研究生。研究方向: 体育人文社会学。何元春,男,教授,硕士生导师。

作者单位: 厦门大学体育教学部 福建 厦门 361005

物进行全面的支配和控制,集所有权与经营权于一身。体育场馆完全采取封闭式的组织形式,所提供的产品和服务完全按照国家的计划安排。三是建设场馆的主要目的和功能定位。由于新中国体育发展的特定历史背景,需要在一定时期内,优先发展竞技运动,通过在国际赛场上夺取优异成绩来发挥体育特有的弘扬爱国主义精神、振奋民族士气、提高民族凝聚力、促进对外交流等作用。所以,体育场馆工作的主要功能就是完成国家的各项指令性赛事、专业运动队的训练以及上级政府部门所安排的工作等,具有鲜明的“单位制”特征。四是政府既要在宏观层面把控全局,制定建设计划、相关法律政策等,又要对体育场馆进行具体事务的分配,微观层面的细枝末节也由政府处理。这导致此时体育场馆的功能较为单一,使用率较低。政府的出发点主要集中于国家利益,社会大众享有体育场馆作为公共产品的福利微乎其微。五是体育场馆的承担方和受益方完全属于国家,事业单位对公共体育场馆国有资产使用效益并不负有直接责任,没有任何合法的剩余索取权,收入完全取决于相应的行政级别,而不是取决于个人的职业地位和能力水平。

### 3 放权: 1978—2013年公共体育场馆管理的探索与改进

面对不断增长的社会组织以及经济体制改革的客观需要,国家适时调整社会管理政策,“由原先的“全能主义”治理模式逐渐转变成“威权主义”治理模式。<sup>[3]</sup>”从体制变革特别是经济体制改革的维度看,可将1978—2013年分为两个时期,即1978年实行改革开放后到1992年的“探路”时期和1992年到2013年的“建制”时期。这段时间内,无论在改革的议题、方式还是内外环境方面,都呈现出明显的阶段性特征。

#### 3.1 1978—1992年的“探路”时期

所谓探路,包含两层意义:一是对改革目标模式的探索,一是对改革路径的探索。改革起步之时,在这两个方面都存在很大的不确定性,没有谁能设计出一个改革路线图。体育事业也是这样。1978年全国体育工作会议提出,“在本世纪内,一定要努力做到:城乡群众体育大普及,全国人民体质大增强,拥有第一流的体育队伍,世界第一流的运动技术水平,现代化的体育设施,成为世界上体育最发达的国家之一。<sup>[4]</sup>”

1980年,全国体育工作会议上又提出“把我国

建设成世界上体育最发达国家之一”“为使我国进入世界体育强国行列而奋斗”的目标<sup>[5]</sup>。作为国家体育事业发展依托的重要物质载体,体育场馆的建设数量快速增长,建设规模不断扩大,其使用也被赋予了新任务。1983年《国家体委关于进一步开创体育新局面的请示》<sup>[6]</sup>指出“按照国家‘六五’计划规定,适当加强体育场地建设”。从此,体育场地建设被纳入地方经济、社会发展计划及城市建设规划,相关部门要求体育场馆要在保证训练、比赛的前提下,向社会开放,提高场馆利用率。另一方面,在学习和借鉴前苏联等国家经验的基础上,建立“举国体制”,国家倾尽全国之力为竞技体育服务,而体育场馆是基础设施,兴建和维护大规模大体量的体育场馆需要大量资金支持,若还是单纯依靠国家的财政投入很难维持运行。为弥补不足,1983年国务院批转国家体委<sup>[6]</sup>提出体育社会化的方针,即由单纯依靠国家投资转向依靠各部门和社会力量兴办体育事业;对公共体育场馆提出了“以体为主,多种经营”“由事业型转变为经营型”的要求;改革的重点是解决国家包的太多,资金投入不足的问题。1984年《中共中央关于进一步发展体育运动的通知》<sup>[7]</sup>指出,“为了保证体育事业的大发展,必须逐步增加体育事业经费和基建投资,并将其纳入各级政府的国民经济和社会发展规划。要讲究经济效益,积极创造条件实行多种经营,将体育场馆逐步转变为企业、半企业性质的单位”。由此可看出国家体委工作的侧重点是放手发动全社会来办体育,重新强调体育工作的社会分工,即在体委的统一领导下,恢复过去国家办、部门办、单位办的三结合体育发展体制,以减轻国家体委既要抓竞技又要抓群体的独家经营的工作压力。在此语境下,我国各地方逐步树立了国家办与社会办相结合的理念,还尝试吸引外资和民营资本参与体育场馆的建设,这促进了体育场馆的多元供给。1986年国家体委《关于体育体制改革的决定(草案)》<sup>[8]</sup>明确提出,“公共体育场馆要实行多种经营,由行政管理型向经营管理型过渡”。在改革体育领导体制方面的核心是实现由国家包办体育到国家办与社会办相结合的转变。国家体委关于体育社会化和社会办体育文件和政策的出台,促进了各地体育社会化和社会办体育的进程。

#### 3.2 1992—2012年“建制”时期

1992年,邓小平的“南巡谈话”和十四大确立的改革目标,引导出市场化和全球化两大趋势<sup>[9]</sup>。1993年,国家体委在《关于培育体育市场,加快体

育产业化进程的意见》中,提出了“面向市场,走向市场,以产业化为方向”的思路,这标志着体育产业管理体制进入了市场管理体制的探索阶段。体育产业的管理体制由此发生了较大的转变:一是从计划管理体制逐渐向市场管理体制转变;二是从参与具体事务的微观管理层面,逐步上升到宏观管理层面。

1995年出台的《体育产业发展纲要(1995—2010)》<sup>[10]</sup>提出,“力争一批体育事业单位通过自身经营优势和潜力的发挥,立足体育产业的发展,增强自我发展能力,由差额管理逐步做到自收自支;一批自收自支的经济实体能够逐年增加上缴利润,为体育事业的发展做贡献;形成一批符合现代企业制度、产权明晰、开展体育经营、综合开放、效益显著、规模发展的股份制企业或企业集团。”为实现体育产业化的目标,增强运营单位的活力,调动公共体育场馆管理者经营创收的积极性,在上级政府主管部门“放权”“搞活”改革方针的指引下,各级体育场馆纷纷进行事业单位运行机制的改革,如下放部分经营自主权,减少对公共体育场馆经营活动的干预,赋予场馆管理者部分员工聘任权、内部分配权和经营范围选择权等经营自主权。国家体育总局局长刘鹏对体育强国战略下的体育产业进行了阐述:“……充分发挥市场机制的作用,建立和完善大众健身市场、体育竞赛表演市场,使之成为构建全民健身服务体系的重要渠道、促进竞技体育发展的重要力量……体育产业增加值在国内生产总值中所占的比重明显提高,为拉动内需、促进就业、推动国民经济增长做出更大的贡献。”<sup>[11]</sup>”

### 3.3 “再创造”体育场馆的价值特点

基于上述政策的时代背景,其时我国体育场馆具备如下特点:一是体育场馆投资方与供给方式多元并存,政府不再是唯一主体。体育场馆庞大的维护和运行经费原先是国家财政的一个沉重包袱,政策放开后,政府直接供给所占比例逐步下降,少量民间资本(银行贷款、其他企事业单位自有资金、社会捐赠和外资等)开始涉足以经营权为主导的体育场馆制度改革,范围涉及体育场馆的修建、改建和市场运行,出现了多种集资、合作形式的体育场馆,非政府投资以营利为目的的非公有制体育场馆也开始出现。从上海八万人体育场到广东奥林匹克中心再到北京奥运体育场,体育场馆供给的市场化程度不断深入。二是体育场馆的管理体制和运营模式在事业单位社会化和体育产业化的背景下进行改革,体育场馆不再是原有事业单位运行机

制下的经营创收,除事业单位自主经营模式外,开始出现企事业并轨模式和合作经营模式,以国家放权让利,开始鼓励有条件的体育场馆事业单位向经营性的企业单位转变,鼓励适当下放事业单位管理权,大多数事业单位实行行政首长负责制,即行政首长对本单位有经营管理权、机构设置权、用人自主权和分配决定权<sup>[12]</sup>。部分公共体育场馆的经营管理初现民营化倾向。围绕“本体化”和“产业化”两个目标对公共体育场馆经营内容和经营方式进行改革和创新,鼓励体育场开展多种经营活动来增收节支,以馆养馆,弥补国家财政投入的不足。其中,在经营内容上,公共体育场馆力争充分发挥本体资源的优势,利用体育自身的功能来参与市场竞争;在经营方式上,公共体育场馆开始多种经营模式的探索和实践,由过去的事业型开始向经营型转变,实行独立经济核算,开展以体为主的多种经营。例如南京五台山体育中心甚至提出了“不吃皇粮交公粮”的口号。三是建设场馆的主要目的和功能定位,这个时期竞赛体制改革的深入和全国综合性运动会申办制度的推行,充分调动了各省市的积极性,客观上促进了各省市体育场馆的供给。各地为了申办各种大型赛事纷纷修建大规模、高标准的体育场馆,如江苏、山东和武汉等省市为筹备全运会和城运会,均投入数十亿元用于修建体育场馆。此时体育场馆的主要功能是为赛事的完成,满足运动队的训练和指令性的赛事,同时要在保证训练、比赛的前提下,向社会开放,提高场馆利用率。四是政府视角和辐射面上,政府从参与具体事务的微观管理层面,逐步上升到宏观管理层面。既向宏观把控全局的层面转变,又负责保障社会力量参与体育场馆的适应工作。“以体为本,全面推进”的体育产业化目标更多地强调了体育场馆的经营性,侧重于经济效益的达成而减少政府财政投入,走向市场的过程中不可避免地会追求经济效益而忽略了社会效益。五是体育场馆的承担方和受益方,随着社会力量的逐渐参与,体育场馆的实际责任方已经发生转移,即由政府向实际经营或受益方负责。收益由之前的上交中央财政转而为参与体育场馆建设的所有主体。

## 4 分权:2013年至今体育场馆的多方参与治理阶段

21世纪以来,“多一些治理,少一些统治”已然成为世界上各国政治变革的重要特征,党的十八届三中全会提出,我国要推进国家治理体系和治理能

力现代化,并明确强调“国家治理”并非“国家统治”,“社会治理”亦非“社会管理”。

#### 4.1 体育场馆发展的政策环境

2011年3月23日,中共中央、国务院颁布和《关于分类推进事业单位改革的指导意见》明确指出“社会力量兴办公益事业的制度环境进一步优化,为实现改革的总体目标奠定坚实基础。<sup>[13]</sup>”于是在建设服务型政府的背景下,在国家总体治理结构发生变化的前提下,各级体育部门着手改革体育场馆管理体制,推动政企分开、政事分开。鼓励企业、社会组织、个人等加入体育场馆的建设、管理和运营等,为社会力量的参与提供政策支持。《国务院机构改革和职能转变方案》<sup>[14]</sup>指出“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。……探索一业多会,引入竞争机制。完善相关法律法规,建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制,健全社会组织管理制度,推动社会组织完善内部治理结构。”政府逐渐认识到从培育发展到管理社会组织工作的重要性,在实践中逐步确立了对民间组织培育发展与监督管理并举的方针。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》<sup>[15]</sup>进一步明确了事业单位分类改革的总体思路,针对改革进展中存在的突出问题指出,“加快事业单位分类改革,加大政府购买公共服务力度,推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化,建立事业单位法人治理结构,推进有条件的事业单位转为企业或社会组织。”同时,各地相继出台事业单位分类改革的指导意见和实施办法,这标志着我国事业单位分类改革进入具体实施的实质性阶段。从上述文件的表述可看出,当前我国事业单位的分类改革已与公共服务供给主体与方式改革有机结合起来,即通过事业单位分类改革,形成政府、事业单位、社会组织、企业、个人等多主体共同参与、多种机制并行的多中心公共服务供给体系。”

习近平关于体育工作重要论述中指出<sup>[16]</sup>:“……探索多元主体办活动、办赛机制,推广购买公共体育服务,积极调动社会力量参与,大力举办群众身边的体育活动和竞赛,扩大覆盖面,增强吸引力,在盘活现有场馆设施的同时,多方筹措资金,大力兴建群众身边的场地设施。”2014年9月,国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》<sup>[17]</sup>规定,“鼓励社会资本通过特许经营等方式,参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营”。2016年8月,国家发改委《关于推进传统基

础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目资产证券化相关工作的通知》<sup>[18]</sup>中给予各类投资主体公平参与机会,鼓励不同类型的民营企业、外资企业,通过组建联合体等方式共同参与PPP项目,拓宽民间资本、外商资本参与PPP项目渠道。

这表明,由政府提供的许多职能,社会资本、非政府组织等也能承担。而且在竞争的条件下,这些组织机构扁平弹性的特点可能会有更高的效率,这使得政府向该类组织的分权成为了可能。<sup>[19]</sup>

#### 4.2 善治——体育场馆的时代特点

目前,随着我国社会结构的变迁,传统的集权管理思维受到挑战,放权管理体制在面对大量新兴社会组织的管理中遭遇困境,体育场馆开始向多方组织共同治理转型。体育场馆多数从数量型增长转向质量型发展。

当前时期的体育场馆有如下特点:第一,政府角色和职能的重新调整,在国家治理体系和治理能力现代化构想之中,政府治理、市场治理和社会治理已经是体育场馆所有进程中的三驾马车,相互作用,政府不再担任供给主体,市场担任着资源分配的角色,社会力量融合进来,政府角色由“主控方”变为“掌舵者”,职能慢慢由直接从业者转变为监管方。第二,体育场馆的价值取向和功能的重新定位。原来体育场馆承载的竞技体育任务、专业队训练或者比赛任务等较为单一的政治职能逐渐让渡给真正意义上的“社会职能”。体育场馆在自身正常运营的资金保障下,开始有意识的提高社会效益,增强体育场馆的使用率,为群众体育普及化提供有利条件。第三,政府和社会力量的互动关系中,治理主体、治理结构、治理机制和治理效果等方面都发生了变化,政府和企业、社会组织或者个人的关系逐渐向顾客取向的合作伙伴关系发展,政府不再是发号施令者,更多的是和其他社会力量平等协商,尽最大可能争取多元社会力量参与到体育场馆的进程中来。例如政府购买体育公共服务,就是治理理念下政府与社会组织形成谈判、合同商业关系的典型。

### 5 我国体育场馆管理历史演进与特点的整体评价

#### 5.1 体育场馆管理方式的变革与国家和社会需求相一致

自1949年新中国成立至今,政府对体育场馆由单一管制方式转到综合管理方式再到混合治理阶段,由注重直接的行政干预过渡到间接的宏观管

理,由经济建设型政府转向公共服务型政府。不同时代背景下,政府对体育场馆历经集权到放权再到分权的三层探索,不同时期政府和行政部门有不同的理念与行为。体育场馆的需求和价值取向是动态的,当前,我国体育场馆在管理体制上面临着与世界接轨的问题,需要逐渐向国际化的管理体制迈进。不断通过改革来自我完善以适应新的时代变化。

### 5.2 体育场馆管理方式变革体现政府的施政理念

在权力与功能定位方面,从国家全权管理的事业单位到体育产业化目标下以经营权为主导的管理制度改革,再到公益性与经营性兼顾的服务型政府理念的困境,直到公共体育场馆管理和运营明确化,体育场馆的改革所要解决的问题已从单一的追求经济效益转变为社会效益与经济效益兼顾,以及如何实现多元产权主体公共参与竞争的公共的体育服务的市场化。业务主管单位的管理方式应该从对社会组织直接管理的活动中跳出来转而进行间接管理,主要职责在于规范和监管社会组织的行为。监管应以服务为主,管制只是为社会组织更好地提供公共服务。总之,体育场馆的改革与我国事业单位体制改革经历了同样的历程,即服从计划—走向市场—回归服务。

### 5.3 体育场馆管理方式变革持续于理论与实践的创新

从新中国成立至今,我国体育场馆为适应时代进步和社会需求性,适时调整自身的发展路线,经历了从单一满足指令性的任务到为减少政府财政投入的“以商养体”再到回归体育的几个基本阶段。当前,体育场馆必须构建一个能吸引和整合社会力量、与社会主义市场经济体制相适应、更加开放、更具活力的运行机制。从理论上讲,对任何时期所形成的体制的理解应该有更为宽阔的视角,任何将过去应用过的体制进行全盘否定和丢弃都是狭隘和偏颇的行为,要想我国的体育事业在发展中获得不断创新,我们应当扬长避短,适时适需的进行各个方面的完善。

## 6 结语

我国体育场馆在不同的历史进程中,尽管有着不同的管理体制和运营模式,但都充分发挥了其应有的、符合所在时代的重要作用。计划经济时期政府集权把控体育场馆的建设和管理,突出了建国之初对体育事业的重视和政治意义;而后为减轻国家的财政负担,防止国有资产的流失,政府积极探索

管理体育场馆的路径,通过放权的方式盘活存量的体育场馆;目前,我国为充分发挥市场在经济中决定性的作用,倡导和鼓励社会资本加入到体育场馆的各个环节,从建设、管理到运营,政府与社会资本平等合作,分权相当。体育场馆作为我国体育事业的服务载体和体育产业的固定资产,所处的时代背景和应用政策是不停演进向前的,体育场馆的应有价值与延伸功能也该顺势而为。因此,重新审视体育场馆治理模式的演进历程是有必要的。

### 参考文献:

- [1] 国务院研究室科教文卫司,国家体委政策法规司. 体育经济政策研究[M]. 北京:人民体育出版社,1997.
- [2] 刘建军. 单位中国:社会调控体系中的个人、组织与国家[M]. 天津:天津人民出版社,2000.
- [3] 邓正来,丁铎. 监护型控制逻辑下的有效治理——对近三十年国家社会管理政策演变的考察[J]. 学术界,2012(3):5~26.
- [4] 1978年全国体育工作会议纪要[A]. 中国体育年鉴(1949—1991精华本)[Z]. 北京:人民体育出版社,1993.
- [5] 崔乐泉,杨向东,罗时铭,等. 中国体育通史[M]. 北京:人民体育出版社,2008.
- [6] 1983年国家体委进一步开创体育新局面的请示[A]. 中国体育年鉴(1949—1991精华本)[Z]. 北京:人民体育出版社,1993.
- [7] 中共中央关于进一步发展体育运动的通知[A]. 中国体育年鉴(1949—1991精华本)[Z]. 北京:人民体育出版社,1993.
- [8] 国家体委政策研究室.“六五”期间我国体育重大成就与主要经验[Z]. 体育工作情况反映,1986.
- [9] 从体制变革任务看改革开放分期,萧冬连. 北京日报[N]. 2018-9-10.
- [10] 体育产业发展纲要(1995—2010)[A]. 中国体育年鉴1995[Z]. 北京:人民体育出版社,1996.
- [11] 国家体育总局局长刘鹏在2010年全国体育工作会议上的讲话[Z]. 2010.
- [12] 王国尊. 福州市大中型公共体育场馆国有民营的研究[J]. 体育科学研究,2010(1):14~17.
- [13] 中共中央、国务院. 关于分类推进事业单位改革的指导意见[Z]. 2011.
- [14] 国务院机构改革和职能转变方案[Z]. 2013.
- [15] 李文钊. 事业单位分类改革的公共服务与制度逻辑[J]. 体育文化导刊,2010(2):5~8.
- [16] 刘鹏. 从体育大国向体育强国迈进——深入学习贯彻习近平同志关于体育工作的重要论述[R]. 2014-03-31.
- [17] 国务院. 关于加强地方政府性债务管理的意见[Z]. 2014.
- [18] 国家发改委. 关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目资产证券化相关工作的通知[Z]. 2016.
- [19] 山西省经济委员会,山西省企业技术创新促进会. 政府职能转变和管理创新实现形式的探索与研究[EB/OL]. <http://www.sdpc.gov.cn>.

## Evolution of Modes of the Sports Venues: From Centralization , Delegation to Decentralization

LU Hua , HE Yuan-chun

( Physical Education Department , Xiamen University , Xiamen , Fujian 361005 , China)

**Abstract:** The paper reviews the characteristics of the text policy of governing sports venues since the founding of the People's Republic of China , from the centralized power in the planned economy to the delegation management in the market economy to the decentralization of political and social affairs in the new era , and clarifies enlightenment brought about by the evolution of sports venue governance model. That is to take the service-oriented government as the concept , integrate social organization governance , fully do the normative and supervisory work , and ensure the economic benefits and social benefits of sports venues.

**Key words:** sports venues; institutional change; governance; texts

~~~~~  
( 上接第 30 页)

## Risk Assessment of PPP Model Building Based on WBS-RBS in Sports and Leisure Characteristic Towns

LIN Xiao-rong

( Graduate School , Jilin Sport University , Changchun , Jilin 130022 , China)

**Abstract:** Using WBS-RBS analysis method , GRA-AHP analysis method and ABC classification inventory control method , the risk of PPP model building sports and leisure characteristic towns is analyzed. Through the analysis of the risk decomposition structure of the work decomposition structure , combined with the existing achievements , the risk index system of the PPP model building of the sports and leisure characteristic towns is built. The grey association-analytic hierarchy process analysis is used to determine the relevance of construction risk of the sports area , financial risk and organizational management risk , human resources risk , legal risk , financial risk , environmental risk , credit risk and political risk; through the WBS-RBS coupling matrix , the risk factors are represented by policy risk , sovereign change risk , cost risk , industry regulation change risk , etc. The risk factors are classified into high risk , medium risk and low risk by means of ABC classification inventory control method. It is found that in the building of the sports and leisure characteristic town in the PPP mode , high risk factors such as default risk of social capital , natural disaster risk , sports personnel risk and third party default risk need to be highly valued.

**Key words:** sports and leisure characteristic town; PPP mode; WBS-RBS; GRA-AHP; risk assessment; index system