

政府购买公共体育服务政策的执行

朱江华¹, 吴琼²

(1. 东华大学体育部, 上海 200051; 2. 东华大学人文学院, 上海 200051)

摘要:政府向社会力量购买公共体育服务,已成为政府转变职能、创新公共体育服务供给方式、满足民众日益增长的公共体育需求的重要举措。结合史密斯模型,从理想化政策、执行机构、目标群体和环境因素四个层面对当前我国政府购买公共体育服务政策执行现状进行分析,主张完善政策制定体系、提升执行机构政策执行能力、增强民众参与意识和参与能力、提高承接主体承接能力和服务意识、科学配置财政投入结构和区域资源。

关键词:史密斯模型;政府购买;公共体育服务;政策执行

中图分类号:G80-05

文献标识码:A

文章编号:1007-7413(2018)02-0039-05

Research on the Policy Implementation of Government Purchasing Public Sports Service

ZHU Jiang-hua¹, WU Qiong²

(1. Physical Education Department of Eastern China University, Shanghai 200051, China;

2. Humanism and Arts School of Eastern China University, Shanghai 200051, China)

Abstract: Government purchases public sports services from social forces which has become an important measure for the government to change its functions, to innovate the supply way of public sports services, and to meet the growing demand of public sports. Combined with the Model of Smith, from five aspects to analyze the current policy implementation conditions of our government purchasing public sports service, argues that to perfect the policy making system, improve the implementation abilities of executing agency, enhance the participation of awareness and capacities of people, improve undertaking abilities and service awareness of social forces, allocate the financial input structure and regional resources scientifically.

Key words: Model of Smith; Government Purchasing; Public Sports Service; Policy Implementation

在全民健身上升为国家战略和《“健康中国2030”规划纲要》出台的背景下,民众健身热情空前高涨,公共体育需求激增。为满足民众日益增长的公共体育需求,政府引入市场机制,向社会力量购买公共体育服务。2016年国家体育总局颁发《体育发展“十三五”规划》,指出“进一步健全政府购买体育服务体制机制,完善资金保障、监督管理、绩效评价等配套政策,制定政府购买体育服务指导性目录”^[1]。购买公共体育服务已成为政府创新体育管理方式的一项重要探索,得到国家大力支持和实践。一般来说,政策效果受制于众多因素,而作为政策预期与政策结果的中间能动环节——政策执行,则是影响政策效果的主要因素。政府购买公共体育服务各项政策能否落地发挥实效,受制于能否高效执行配套政策。本文正是在全面深化体育改革背景下,结合史密斯模型,

分析制约政府购买公共体育服务政策执行的因素,通过构建一套科学高效的政策执行机制,致力于全面提高政府购买公共体育服务政策执行效率和执行效果。

1 政府购买公共体育服务政策执行的影响因素

美国政治学家托马斯·史密斯(Thomas B. Smith)率先开展政策执行影响因素研究,并在《政策执行过程》一文中,提出影响政策执行的主要变量有四个,即理想化政策、执行机构、目标群体和环境因素^[2],理论界称其为“史密斯模型”。史密斯认为这四个变量不是孤立的,而是通过相互协调配合,共同作用于政策执行过程。

下面就结合史密斯模型,具体分析这四个变量及其相互作用机制对政府购买公共体育服务政策执行

的影响。影响政府购买公共体育服务政策执行的四个变量构成六组对应关系,形成一个闭环结构。其中,理想化的政府购买公共体育服务政策是指合理、可行,适应社会现实需要的政策方案,它是政策执行的基础。需要强调的是,理想化的政府购买公共体育服务政策需要根据社会环境的变化不断进行调整和完善。政府购买公共体育服务政策执行机构是指落实政府购买公共体育服务政策的各级政府和体育管理部门,它是政策的执行主体。政府购买公共体育服务政策目标群体主要包括:民众、承接政府转移公共体育服务业务的各类社会力量,它们是政策执行的受众和作用对象。政府购买公共体育服务政策执行的环境因素主要指我国当前的政治、经济、文化发展大环境等,它是政策执行的外部条件^[2]。

依据史密斯模型,本研究将影响政府购买公共体育服务政策执行的主要因素归结为:理想化政策、执行机构、民众、承接主体和政策环境。通过研究这五个变量及其相互关系对政府购买公共体育服务政策执行的影响,及时发现政策执行过程中存在的问题,提出针对性解决策略,不断提高政策执行效率、降低公共行政成本,满足民众日益增长的公共体育服务诉求。

2 政府购买公共体育服务政策执行现状分析

2.1 政府购买公共体育服务政策不完善

我国政府购买公共体育服务实践始于 21 世纪初,目前仍处于探索期,相配套的制度建设尚不全面。通过梳理 21 世纪以来与政府购买公共体育服务相关的政策法规发现,虽然我国体育方面的政策文件日渐完善,如《中华人民共和国采购法》《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》《政府采购货物和服务招标投标管理办法》等法律文件为政府购买公共服务奠定了制度基础,但制定的符合公共体育服务特征的专门的政府购买公共体育服务政策则相对匮乏。且体育方面的政策文件主要是各部委的部门规章、规范性文件和通知等,由国家立法机关颁布的公共体育服务政策很少。此外,现有的公共体育政策,如《中华人民共和国体育法》《政府购买服务管理办法(暂行)》等文件主要对政府购买活动进行原则性规定,对政府购买公共体育服务的资金保障、评估手段、监督方法、奖惩措施、纠纷处理等缺乏详细可量化的实施细则规定,相关政策法规也未对体育社会组织的角色进行准确定位,各省市在政策执行过程中

执行标准不一,易出现在 A 省合法的体育社会组织到 B 省不合法。不完善的政策体系严重影响了政府购买公共体育服务实践的全面开展。

2.2 执行机构政策执行能力不足

执行机构是政策得以贯彻落实的施动者。我国政府购买公共体育服务工作起步晚,执行机构在执行政府购买公共体育服务政策过程中存在着理论基础不牢固、购买经验不丰富、工作方法不灵活等问题,对执行过程中出现的一些具体问题和状况难以作出及时准确的反应,也未能依据不同的公共体育服务内容选择不同的购买方法、购买对象和购买模式。此外,部分执行人员的政治素质也影响政策执行效果。根据詹姆斯·布坎南(James M. Buchanan)的“公共选择理论”,政治领域中的人也是追求个人利益最大化的“经济人”。政府向社会力量购买公共体育服务,必然会减少对体育部门的依赖,随之而来的体育管理部门合并、体育系统人员配备减少、编制等隐性福利的消失都会使体育部门利益受损,一些政治立场不坚定的人员出于个人偏好和个人利益考虑,在执行公共体育服务政策过程中易出现“选择性执行”“象征性执行”等不良行为,严重影响执行效果。如:2016 年国务院印发的《“健康中国 2030”规划纲要》第六章指出,“要提高全民身体素质,完善全民健身服务体系,广泛开展全民健身运动”^[3]。但一些地方政府在执行这一政策文件时,出于政绩考虑,倾向于组织和举办大型群众体育活动,并在各大媒体上进行报道,而对一些小型群众体育活动却鲜为报道。

2.3 民众参与意识和参与能力不强

民众作为政策执行的目标群体之一,是政府购买公共体育服务的受益对象,其对政府购买公共体育服务政策执行状况最具发言权。随着受教育水平的提高和权利意识的觉醒,民众能在一定程度上维护自己参加体育运动的权利。但政府购买公共体育服务政策推进过程中,仍存在一些不理想现象。民众参与公共体育服务政策执行的意识不强,主要表现为两种心态:一是“事不关己,高高挂起”思想,认为公共体育服务政策执行与否、效果好坏与自己无关,只有当自己切身利益受到侵犯时,才有可能采取干预措施;二是“悲天悯人”思想,认为个人作用微乎其微,参不参与公共体育服务政策执行都不会对政策结果产生任何实质性变化。这主要是因为我国缺乏法治传统,公众参与政策执行缺乏法律保障,且长期受“官本位”和“人治”思想影响,加之参与渠道不通畅,导致民众

参与意识薄弱。此外,公民参与公共体育服务政策执行的能力有待加强,基层民众受个人认知水平限制,对政府购买公共体育服务的内容、方法、程序和价值等理解不深,难以准确洞悉政策执行过程中存在的问题,也无法提出科学可行的政策改进方案。实际上,公民参与公共体育服务政策执行的意识和能力是影响政策效果的重要因素,应当引起重视。

2.4 承接主体的承接能力和服务意识有待加强

为满足民众多层次、多样化的公共体育服务需求,国家变单一的公共体育服务供给模式为多元供给模式,承接主体的地位日益凸显出来,但受主客观因素的限制,一些承接主体的承接能力和服务意识仍有欠缺。我国社会组织发展尚不完善,其社会公信力和影响力明显弱于政府,且受资金投入和政府强制力影响,一些承接主体具有强行政依附性,往往被动执行政府购买公共体育服务政策,难以主动采取措施发现并改进其在承接公共体育服务业务过程中的不足。并且承接主体提供的公共体育服务具有“公共性”和“公益性”,不同于完全市场竞争下的“商品”,利润空间有限,为了生存下去,获得政府的资金和政策扶持,承接主体存在“亲政府,远民众”的价值取向,难以以中立的地位满足民众多样的公共体育诉求。此外,法律政策对承接主体的规定缺乏量化性,对承接主体的考核方式、奖惩方式和力度等规定尚不明晰,导致一些承接主体存在“投机”心理,忽视服务意识和能力,在自身能力欠缺的情况下,出于高额利润的刺激,仍参与竞标投,甚至会采用一些非常规手段获得承接资格。一旦能力欠缺的承接主体中标,其提供的公共体育服务质量不过关,无疑会导致政府购买公共体育服务政策效益受损。

2.5 政府购买公共体育服务财政投入结构和区域资源配置不合理

2015 年,国务院在《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》中明确指出,“把政府向社会力量购买公共文化服务所需资金列入财政预算,从部门预算经费或经批准的专项资金等既有预算中统筹安排。逐步加大现有财政资金向社会力量购买公共文化服务的投入力度”^[4]。但长期受“举国体制”和“唯金牌论”思想的影响,国家和各地体育局把体育投入经费主要放在竞技体育领域,使得真正用于购买公共体育服务的财政资金有限。以江苏省部分城市为例(见表 1),2016 年,江苏省地方政府均设置一定的财政资金用于购买公共体育服务项目,但公共

体育服务购买金额占各市政府文化体育与财政支出预算比例较低,其中,苏州市占比 3.67%,常州市政府占比 1.5%,泰州市政府占比 1.7%,财政投入结构有待优化。此外,我国政府购买公共体育服务区域差异明显。公共体育服务供给水平很大程度上受制于地区经济发展状况,我国东、中、西部经济发展差距较大,公共体育资源配置存在明显的不均衡性。以体育场地分布为例(见表 2),体育场地的数量和面积东部地区明显高于中、西部和东北地区,体育资源分配地区差异明显。我国政府需要切实采取措施,优化公共体育服务资源配置结构。

表 1 2016 年三市政府购买公共体育服务金额与市文化体育与传媒支出预算表

地区	购买项目数 /个	购买金额 /(万元)	文化体育与传媒财政 支出预算/(万元)
苏州市	47	518.32	14 132.21
常州市	36	450	2 981.65
泰州市	20	145	8 497.45

资料来源:根据地方体育局网站资料整理

表 2 东、中、西部和东北地区体育场地分布情况

地区	省份数量 /个	场地数量 /(万个)	场地面积 /(亿平方米)
合计	31	164.24	19.49
东部	10	71.10	9.38
中部	6	40.39	4.18
西部	12	42.63	4.28
东北	3	10.12	1.65

资料来源:第六次全国体育场地普查数据公报

3 优化政府购买公共体育服务政策执行的策略

3.1 完善政策制定体系,促进政策合理化

理想化的政府购买公共体育服务政策是政策执行的基础。切实推进我国政府购买公共体育服务工作进程,必须从完善政策法规入手。当前我们应该做好以下几方面工作:一是建立健全政府购买公共体育服务方面的法律法规。我们可以借鉴西方国家立法先行的管理经验,通过颁布政策法规,对政府购买公

共体育服务的购买主体、内容、程序、方式、承接主体、监督和评估方式等做出明确规定,并将一些重要的政府购买公共体育服务政策文件,通过立法机关,以立法的形式确定下来。二是增强政策的可操作性。不断量化政府购买公共体育服务法律条文和执行标准等,明确政府购买公共体育服务的具体流程、承接主体的具体测评方式、绩效考核评价具体指标、违反政策的具体惩罚措施等,使执行机关在执行政策过程中有章可循、有法可依。三是保障政策的适用性和动态性。社会环境处在不断变化之中,制定出来的政府购买公共体育服务政策需要依据各省市的公共体育服务资金储备、公共体育服务需求、体育社会组织发展程度等进行及时调整。

3.2 采用综合多元手段,提升执行机构政策执行能力

政策执行机构的组织结构、工作人员的素质和能力对政府购买公共体育服务实践的高效开展意义重大。为此,需要采用多元手段,提高执行机构政策执行能力和效率。首先,做好思想政治教育工作。定期开展思政课学习,举办优秀人员事迹报告会等,不断增强工作人员的服务意识、责任意识和政治素养,使其在执行政府购买公共体育服务政策过程中始终以集体利益为重,以满足民众公共体育服务诉求为出发点和落脚点。其次,进一步落实责任追究制度。将政府购买公共体育服务责任落实到部门、个人,并由专人负责政府购买公共体育服务工作各个环节进行严格把关,包括调研政府购买公共体育服务政策执行可行性、选择和审查承接主体的资质和能力、监督和评估政府购买公共体育服务政策执行情况等,发现问题及时上报,力争在最短时间内研讨出最佳解决方案。再次,加强培训学习工作。可以有计划地选派一些专家、工作人员等到英美国等政府购买公共体育服务业务成熟的国家进行交流学习,借鉴国外先进经验,提高业务人员见识和业务能力;举办业务分享交流会,邀请国内政府购买公共体育服务工作比较成功的代表省市(如常州市)分享经验,并针对工作中出现的具体问题和困境,大家积极探讨,提高问题应对能力。最后,不断优化工作人员的工作方法,培养工作人员根据公共体育服务内容选择差异化购买方式的能力,如:大型体育场馆的公共体育服务设施采用公私合作的购买方式,体育技能培训采用凭单制,等。

3.3 加强宣传教育引导,增强民众参与意识和参与能力

满足民众多样的公共体育服务需求是政府购买

公共体育服务政策执行的出发点和落脚点。为此,需要采取措施,保障并提高民众参与政府购买公共体育服务的意识和能力。首先,做好信息公开工作。各级政府要抓好政府信息门户网站、广播电视和社区专栏等多媒体渠道,及时、准确公开政府购买公共体育服务政策相关内容,包括政策条文、政策关键点解读和政策制定流程等,保障广大群众对政府购买公共体育服务相关工作的知情权、参与权和监督权。其次,做好民众技能提升工作。各级政府应主动向民众介绍政府购买公共体育服务的内涵、内容和分类等,借助网络平台或专题宣讲会等,增进民众对政府购买公共体育服务的理解,切实提高民众参与政府购买公共体育服务的能力。最后,做好信息监督反馈工作。应不断完善监督制度和信息反馈制度建设,拓宽民众监督政策执行的渠道,准确无误地对民众提出的公共体育服务改进建议进行反馈,促使政府部门和承接主体不断改进公共体育服务工作。

3.4 加快扶持建设培育,提高承接主体承接能力和服务意识

承接主体作为重要的公共体育服务供给主体,其承接能力和服务意识对政府购买公共体育服务政策执行效果具有重要影响。为此,需要不断提高承接主体的承接能力和服务意识。首先,保障承接主体的独立性。应不断完善承接主体的内部治理结构,创新筹资渠道,建立包括政府投资、税收减免、产品服务收入、投资收益等在内的系统多样的筹资方式;以组织结构和资金的独立性促进生产运作的独立性,减少对政府的依赖,不断提高承接主体依法、依合同提供公共体育服务的能力和素质。其次,严格考察承接主体的资质。应设置包括注册资本、财务状况、纳税情况、业务内容、组织结构、人员资质、服务意识和公众满意度等在内的考核指标,对每项指标进行分段赋值,并添加必要的描述内容,将所有指标的最终得分作为衡量承接主体承接公共体育服务业务能力与服务意识的依据。最后,健全承接主体的绩效评估机制。应建立包括政府、第三方评估机构和公众在内的多元评估主体,对承接主体提供的公共体育服务进行严格把控。政府发挥“掌舵”作用,对承接主体工作进行总体指导。第三方评估机构以中立身份从专业角度对承接主体提供的公共体育服务进行考评,综合运用平衡计分卡、360度考核等方法科学评估承接主体的承接能力。公众从使用者角度,通过切身用户体验,对承接主体提供的公共体育服务的数量、质量和效率

等进行监督和评价。

3.5 优化政策执行环境,科学配置财政投入结构和区域资源

为进一步优化我国政府购买公共体育服务政策执行环境,需要科学配置财政投入结构和区域资源。首先,加大对中西部地区体育资源的投入力度,提高中、西部地区体育场地覆盖率和利用率。可结合民众的公共体育需求,兴建体育场馆、健身步道等,增加运动健身器材量;有计划扶持、鼓励一些具有专业体育知识和管理经验的体育人才到中西部地区就业,担任体育社会指导员等职务,指导民众科学健身。其次,优化政府购买公共体育服务的财政投入结构。政府应该逐步淡化“金牌至上”思维,采取措施促进竞技体育与全民健身事业的均衡发展。具体到财政领域,主要是优化财政投入结构,政府可设立购买公共体育服务的专项资金,专款专用,保障公共体育服务有足够的购买资金。最后,注重发挥政府、企业、社会三者的联动作用,促进区域协调发展。政府可采用税收优惠、政策扶持等手段吸引有能力的企业、个人出资或出力参与公共体育服务的购买工作,真正为民众提供更多优质的公共体育服务。

4 结论

政府购买公共体育服务政策执行效果,不仅关乎政府提供的公共体育服务能否满足民众日益增长的体育健身诉求,而且关乎政府引入社会力量参与公共体育治理实践能否成功。作为新生事物,我国政府购买公共体育服务的理论和实践尚不成熟,在政策执行过程中,不可避免地存在不完善之处。本研究对我国

政府购买公共体育服务政策执行中政策本体、政策执行机构、承接主体、民众和政策执行环境五方面存在的不足,提出针对性建议,以期能为我国政府高效执行购买公共体育服务政策和推动我国公共体育服务工作的健康、可持续发展提供借鉴。

参考文献

- [1] 国家体育总局. 体育发展“十三五”规划[EB/OL]. (2016-05-05) [2018-01-02]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-05/05/content_5070514.htm.
- [2] T B SMITH. The Policy Implementation Process[J]. Policy Science, 1973, 4(2): 197-209.
- [3] 国务院. “健康中国 2030”规划纲要[EB/OL]. (2017-02-14) [2018-01-02]. <http://www.sport.gov.cn/n10503/c772542/content.html>.
- [4] 国务院. 关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见[EB/OL]. (2017-01-14) [2018-01-02]. <http://www.sport.gov.cn/n315/n331/n401/c785792/content.html>.
- [5] 李瑾. 上海市部分区(县)政府购买公共体育服务研究[D]. 上海: 上海体育学院, 2016.
- [6] 郝利玲. 我国公共体育服务多元供给的协同创新模式及推进路径[J]. 上海体育学院学报, 2017, 41(6): 56-58.
- [7] 吴卅. 政府购买公共体育服务绩效评估现状——基于上海市和常州市经验[J]. 北京体育大学学报, 2017, 40(3): 14-15.
- [8] 吴筱珍. 制约我国政府购买公共体育服务的主体因素与优化路径[J]. 上海体育学院学报, 2017, 41(6): 44-45.
- [9] 郑旗. 我国地方政府购买公共体育服务政策执行机制[J]. 北京体育大学学报, 2017, 40(6): 21-24.
- [10] 詹兴永. 政府购买公共体育服务的国际经验与我国推进路径[J]. 山东体育学院学报, 2015, 31(1): 15-16.

[责任编辑 魏 宁]