

政府购买公共体育服务的困境及优化策略

魏太森¹, 刘晓丽²

(1. 泉州师范学院体育学院, 福建 泉州 362000;
2. 武汉体育学院新闻传播学院, 湖北 武汉 430079)

摘要:采用文献资料法与逻辑分析法,对现阶段我国政府购买公共体育服务的困境进行研究。政府购买公共体育服务的逻辑起点在于公民参与体育权利,体现了对人的发展权的尊重和以人为本的发展理念。现阶段政府购买公共体育服务的主要困境在于公共体育服务的供给不平衡、体育社会组织发育不完善、法律制度不完善及缺少监督评价和问责机制等。可以通过以下策略优化政府购买公共体育服务:扩大和完善政府在公共体育领域的转移支付制度、加快培育合格的承接主体、加强政府购买公共体育服务领域相关立法及健全购买公共体育服务监督和问责机制等。

关键词:政府购买;公共体育服务;困境

中图分类号:G812.7

文献标识码:A

文章编号:1007-7413(2016)04-0007-04

Predicaments and Strategies of Government Procurement of Public Sports Service

WEI Tai-sen¹, LIU Xiao-li²

(1. School of Physical Education, Quanzhou Normal University, Quanzhou 362000, China;

2. School of Journalism & Communication, Wuhan Sports University, Wuhan 430079, China)

Abstract: This paper uses the methods of literature study and logical analysis to research the predicament of government procurement of public sports services at the present stage in China. The logical starting point of government procurement of public sports service sports is citizen participation rights, and it reflects the respect for people's development right and people centered development philosophy. The main predicaments the government procurement of public sports service at this stage are that the supply of public sports service imbalance, imperfect development of sports social organizations, the legal system is imperfect and missing several key aspects monitoring and evaluation and accountability mechanisms. Through the following strategies to optimize government procurement of public sports services; to expand and improve the government's transfer payment system in the public sports fields, accelerating the development of the qualified undertake body, to strengthen the legislation in government procurement of public sports services and built and promote the oversight and accountability mechanisms of government procurement of public sports services et cetera.

Key words: government procurement; public sports services; predicament

当前我国正处于“经济建设型政府”向“公共服务型政府”转型时期,政府的公共服务职能进一步演化。党的十八大强调,要加强和创新社会管理,改进政府提供公共服务方式,明确要求在公共服务领域更多地利用社会力量,加大政府购买服务力度。2013年公布的《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》为政府购买公共服务明确了具体方向。《国务院关于促进健康服务业发展的若干意见》提出了完善财税价格政策。这些都要求建立健全政府购买社会服务机制,创新财政资金使用方式。

当前公共服务的供给模式存在质量与效率不高、规模不足和发展不平衡等突出问题,必须通过创新公共服务供给模式,完善公共服务供给体系。政府购买公共体育服务,就是通过发挥市场机制作用,处理好政府、市场和社会的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府职能。然则,政府购买公共体育服务的进程受到各类因素的制约,导致公共体育服务供给效率不高。

收稿日期:2015-10-09

基金项目:湖北省教育厅人文社会科学研究项目(13g56)

第一作者简介:魏太森(1989—),男,福建尤溪人,助教,硕士。研究方向:体育经济学。

1 政府购买公共体育服务的过程逻辑

1.1 政府购买公共体育服务的逻辑起点

马克思提出：“国家起源于人们相互间的契约，起源于社会契约。”在经典的契约理论中，政府权力诞生于社会的委托。公民通过权利让渡的方式将一部分权利授予国家，同时接受国家的管辖，公民有权要求国家提供公民生存和发展所需的公共服务。霍布斯有代表性地把这一过程描述为“权利的互相转让”^[1]。政府向社会力量购买公共体育服务，是基于两者之间的契约关系，是一种委托——代理的形式，而这种公共服务的供给方式以一般公民的福利为目的。政府职能转变过程中，将一部分政府职能性工作转交给社会力量，市场和社会组织作为承接主体，履行社会管理工作和提供公共服务，是政府权利让渡形式。通过公民与政府定下的社会契约形成了权利的一次转移，再由政府向社会力量为公民购买公共体育服务形成了权利的二次转移，政府通过权力集中的方式，达到资源优化配置的目的，以期有效地保障公民公平地享受到基本的公共体育服务。因此，公民参与体育权利是政府购买公共体育服务的逻辑起点。

1.2 政府购买公共体育服务的价值取向

体育作为人类社会发展过程中的一种特有的文化现象，不仅能对人们的身体健康达到促进的作用，还能发挥着体育的教育功能，提高人们的生活质量。公共体育服务的内容覆盖面较广，包括公共体育场馆、公共体育设施、国民体质监测、公共体育信息、公共体育教育和公共体育指导等等。这些内容都有共同的特征——公共性，与公共利益作为政府购买公共体育服务的逻辑起点具有内在统一关系。当今社会，人们对闲暇生活多样化需求愈加强烈，政府提供公共服务的压力也越来越大。公共体育服务具有公共物品的属性，向社会提供各类公共体育服务是服务型政府的应有之义。我国将全民健身上升为国家战略，是时代进步的表现。是对人的发展权利的关注，公共体育服务均等化体现了社会公共利益与公民个人的体育权、健康权的逻辑一致性。当前，我国政府已经逐步从偏重“经济发展”向“经济发展”“环境建设”和“公共服务”并重的转变。因此，在大力发展体育产业、促进体育经济发展的同时，公共体育服务均等化更加体现了人文关怀。政府购买公共体育服务是公共体育服务均等化的有效途径，意味着必须保证公众

享用公共体育服务需求、权利、能力及结果的均衡平等，实现公共体育服务区域均等化、城乡均等化以及不同群体之间均等化^[2]。其核心价值取向在于尊重人的发展权利，体现以人为本的价值理念。

2 政府购买公共体育服务现实困境

2.1 公共体育服务的供给不平衡

我国政府分为中央、省（自治区、直辖市）、市（自治州）、县和乡镇五级。国务院统一协调体育总局、财政部、文化部等国务院组成机构和直属机构处理体育相关的事务。然则我国地方政府财力水平的地域差异显著，势必造成东西部、南北的公共体育服务供给水平和质量上的差距，即使在同一区域，也存在一定程度的差距，更不用说城乡之间的差距。长期形成的城乡二元体制导致政府购买服务也呈现出典型的二元化特征，农村社区政府购买服务远远落后于城市社区^[3]。在经济落后的地区，发展经济是当地政府的第一要务，换句话说，解决温饱问题的地位排在提供公共体育服务之前，虽然不排除其他因素也在影响人们对公共体育服务的需求。上级政府的转移支付也很少涉及到公共体育服务，即使有专项转移支付，也因人口众多稀释了这些红利。不否认政府在公共体育服务供给上的“缺位”，公共体育服务不均衡则是地区发展不平衡、城乡差距、文化观念等诸多因素交互作用的结果。

2.2 体育社会组织发育不完善

与发达国家相比，我国的政府机构相对庞大，包括了行政编制、事业编制以及全国性社团编制。事业单位与社会组织的功能上高度同构，导致社会组织的功能弱化。长期以来形成的社会组织管理制度的“路径依赖”，使得社会组织管理呈现“一统即死，一放即乱”的怪圈。当前，我国政府培育社会组织，积极创设良好的制度环境，一方面通过改革社会组织登记管理制度，另一方面通过政府向社会组织购买公共服务的方式培育社会组织^[4]。但是在短时间内培育出合格的公共服务承接主体是不现实的，往往是急功近利的表现。此类情况同样出现在政府向体育社会组织购买公共体育服务上，很多地方在公布政府购买公共体育服务的目录之后，方才成立体育社团或民办非企业单位，或者将项目转交给没有相应资质或资质不够的体育社会组织。同时，基层体育社会组织的人员多以兼职为主，人员结构不足以承接向社会提供公

共服务;内部管理制度的不完善,使得承接公共服务的风险增加。

2.3 法律制度不完善

2003年颁布《政府采购法》时,政府购买公共服务模式尚未大规模推广,因此在法律中未对采购服务做出详细规定,势必导致政府购买公共服务政府上缺乏必要的依据。政府购买公共体育服务的模式处于初步探索阶段,虽然有少数地方政府出台了政府购买单项公共体育服务的实施指导意见,但对于公共体育服务实施过程的监管不到位,在绩效方面缺乏量化考核,加上实践经验不足,导致政府购买服务的绩效考核工作亟待改进,服务质量难以保证^[5]。2013年以来国务院、财政部、民政部、工商总局、体育总局等多部门连续颁发了相关的法规和部门规章,地方政府也相应配套实施细则,无疑是对出现的各类问题进行弥补,但往往执行效力有限,针对政府购买公共服务的专门法律依然缺失。

2.4 缺少监督评价和问责机制

政府作为公共体育服务的提供者,理应对项目进行监管。但是,政府对承接主体的监督和项目的绩效评估往往处于“缺位”或“越位”的状态。政府监管的不到位表现在两个方面:一是政府作为“撒手掌柜”,缺少对购买公共体育服务的实施流程进行监管;二是政府过多干预,导致政府增加不必要的行政开支,显然不符合服务型政府的宗旨。政府购买公共体育服务的资金大多来自公共财政,既要公平,又要保证效率,因此项目的绩效评价既对完成的项目进行评估验收,也为后续的项目提供参考依据。政府对公共体育服务供给的评估受自身机构和专业限制,只能采取粗放式的评估;第三方机构评估的公信力存在不足;承接主体自我评估的真实性不能保证,因而建立绩效评价体系对于约束和监督行为主体是十分必要的。此外,政府购买公共体育服务不可能保证每个项目都能按预期进行,就意味着项目失败的情况不可避免,但很少提及因政府购买公共体育服务项目失败,责任人被追责。

3 政府购买公共体育服务优化策略

3.1 扩大和完善政府在公共体育领域的转移支付制度

目前,我国各级政府尚未明晰公共体育服务购买的范围。“以事定费”固然是当前政府公共财政支出的最佳选择,但是在体育领域的支出存在严重不均

衡,竞技体育资金投入巨大,群众体育人均分配额少之又少,更不用说地区经济差异带来的公共体育资源分配不均的情况。同时,在一些地区农村农民健身工程中修建的篮球场变成了晒谷场,无疑是对财政资金的浪费。我国分成五级政府,各级政府在财力上差异巨大,对公共体育服务的财政投入占公共领域投入的比例较低,但是有体育彩票公益金作为发展体育事业的资金。因此,政府在扩大一般性转移支付中公共体育的财政支出的同时,也应当完善和规范公共体育服务的专项转移支付,完善体育彩票公益金、社会捐助资金的管理与使用制度。地方政府应根据当地居民的需求和自身财力水平确定购买公共体育服务的范围。

3.2 加快培育合格的承接主体

我国的《事业单位登记管理暂行条例》中将事业单位定义为:国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织^[6]。在计划经济时期,事业单位承担着大部分的社会公共事务,虽然不否认市场经济条件下事业单位仍然发挥着重要的作用,但是随着人们生活水平的提高、对多样化的公共服务需求愈加强烈,事业单位显然不能满足人们的诉求。而社会组织在有些方面有着事业单位不可比拟的优势。当前,体育社会组织是政府购买公共体育服务的最主要承接主体,包括体育社团和民办非企业单位等。企业作为市场主体,能够发挥市场在资源配置中的决定性作用。公共体育服务虽然姓“公”,但同时也是公共资源。政府购买公共体育服务中应当通过竞争筛选出合格的承接主体,因此需要加快承接主体的培育:一是加快体育部门的事业单位改革,在有所保留的前提下,将其改制为体育社会组织或企业;二是积极引导企业参与公共体育服务的供给;三是对体育社会组织进行进一步的改革,提升体育社会组织的治理能力。总之,应加快政社分开、政企分开,通过创设良好的环境培训合格的承接主体。

3.3 加强政府购买公共体育服务领域相关立法

发达国家在政府购买公共服务的经验中值得借鉴的地方很多,特别是在立法层面上的制度设计走在我国前面。国务院于2015年3月施行的《政府采购法实施条例》是对现行的《政府采购法》的一项补充,特别明显的是对“服务”的界定:第二条所称服务,包括政府自身需要的服务和政府向社会公众提供的公共服务^[7]。这项立法较《政府采购法》中的“服务,是

指除货物和工程以外的其他政府采购对象”可以明显看出有了很大的进步,但是还不够彻底。政府购买公共体育服务涉及的法律条文较多,包括《合同法》《体育法》以及相关的行政法规、部门规章、地方性法规等。2015年3月新修订的《立法法》放宽了地方政府立法的限制,对于地方政府来说能够因地制宜制定公共体育服务本地化的制度。但无论如何,当前制定政府购买公共服务的专门法的条件日趋成熟,而且完全有必要。此外,体育彩票公益金对提高公共体育服务水平的贡献固然显著,体彩公益金的流失等诸多问题在倒逼《彩票管理条例》修改和完善。

3.4 健全购买公共体育服务监督和问责机制

我国政府购买公共服务监督形式主要侧重政府部门的内部监督,注重政府内部的自我完善和修复作用^[8]。然而,从即有的经验来看,承接主体才是监督的主要对象。政府购买公共体育服务既包括场馆建设维护、体育信息服务等门槛较高的内容,也包括健身指导、赛事组织等一般性的服务内容。这就要求承接主体应当具备必要的资质,政府应当做到:对承接主体进行事前资格审查、过程监控、事后评估;建立购买主体、财政、审计和监察等部门联合监督机制,对监督人员加强职业培训,提高专业化、科学化水平;对购买公共体育服务合同中的内容、资金、服务对象加强审查和监管。政府的监督人员的专业水平和精力是有限的,承接主体应当完善内部治理结构,完善自我监督制度,同时引入独立的第三方评估机构对项目进行监督审查。应建立政府购买公共体育服务的档案库,对完成的项目进行评价,对购买主体、承接主体后续开展工作提供参考范本,通过人大会议对政府部门的懒政行为追责,鼓励社会监督。

4 结束语

随着政府治理方式变革日益深化,政府购买公共

体育服务的模式也日益成熟,公民体育权利逐渐得到实现。但是一些问题依然清晰地展示在相关决策部门面前,政策、资金、人员等要素在各地方配置的效率差异,难以真正实现预期效果。特别是目前对于基层而言,政策落地存在诸多困难,资金使用不合理,专业人员不足,缺少必要的监督和评估机制,导致政府购买公共体育服务沦为“烂尾”工程。因此,在政府职能转变过程中,应当强化政府的责任,并放权于社会,培育并发挥社会组织的功能。应根据地方的实际差距,制定与地方财力和社会发展相适应的政府购买公共体育服务的标准。当前是国家大力发展体育产业的重要时期,公共体育服务供给与发展体育产业并不矛盾,发展体育产业一定程度上有利于反哺公共体育服务,发挥市场在公共体育服务资源配置中的决定性作用,提高公共体育服务的供给质量和效率。

参考文献

- [1] 林奇富,匡自明,董存胜. 社会契约论的逻辑起点及其价值反思[J]. 云南行政学院学报,2006(5):4-7.
- [2] 王家宏. 我国公共体育服务体系的内涵、特征与价值取向[J]. 成都体育学院学报,2014,40(1):7-11
- [3] 范杰武,宋洋. 农村社区政府购买公共服务的现状、问题及对策[J]. 安徽行政学院学报,2015(2):5-9.
- [4] 顾朝曦. 释放改革红利,激发社会活力,促进社会组织健康有序发展——学习贯彻落实《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》[J]. 中国民政,2013(10):11-15.
- [5] 安徽省财政厅社保处. 政府购买基本公共服务财政政策研究[J]. 社团管理研究,2011(9):15-18.
- [6] 丁丽恒. 我国高校养老保险制度研究[D]. 开封:河南大学,2010.
- [7] 岳小川. 《政府采购法实施条例》对政府采购实务的影响[J]. 招标采购管理,2015(3):21-24
- [8] 项显生. 我国政府购买公共服务监督机制研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2014(1):167-175.

[责任编辑 魏 宁]