

公共体育场馆“放管服”改革:成效、困境、 影响要素与对策分析

——以厦门市为例

龚慧敏¹,何元春²

(1.长沙理工大学体育学院,湖南长沙410114;2.厦门大学体育教学部,福建厦门361005)

摘要:公共体育场馆“放管服”改革是深化场馆运营管理改革的新要求。目前公共体育场馆“放管服”改革在简政放权、营商环境、放管结合、经营形式等方面虽取得了一定成效,但改革中还存在着放权力度不够、放权后的配套保障与激励机制不足、监督管理理念和方式落后、服务薄弱等一系列现实挑战,这些问题制约改革发展。其中,既有政府职能转变中存在的角色定位缺陷,也有法律制度供给不足影响改革难以有效执行,更有委托合同的权责划分不明确、社会组织发育不足且签约关系非市场化等重要原因。因此,通过对厦门市部分公共体育场馆展开实地调研,提出了强化政策、扶持资金与激励机制保障,彰显合同在场馆改革中的规范、引导地位,构建科学全面的现代监管体系,打造典型示范项目带动改革推进等建议。

关键词:公共体育场馆;“放管服”;体育场馆运营管理

中图分类号:G 80-05

文献标识码:A

文章编号:1007-7413(2023)01-0001-08

Reform of “Release, Management and Service” in Public Stadiums and Gymnasiums: Effect, Dilemma, Influencing Factors and Countermeasures

——Take Xiamen as an Example

GONG Hui-min¹, HE Yuan-chun²

(1. School of Physical Education, Changsha University of Science & Technology, Changsha 410114, China;

2. Physical Education Department, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: The reform of “Releasing, Management and Services” in public stadiums and gymnasiums is a new requirement for deepening the reform of venue operation and management. At present, although the reform in public stadiums and gymnasiums has achieved some results, there are still a series of practical challenges in the reform, such as insufficient decentralization, insufficient supporting guarantee and incentive mechanism after decentralization, backward supervision concept and method, and weak service, which restrict the reform and development. There are also some important reasons, such as the role positioning defects existing in the transformation of government functions; the lack of legal system affects the effective implementation of the reform; unclear division of rights and responsibilities of the entrustment contract; insufficient development of social organizations and non marketization of the signing relationship. Therefore, this paper conducts field research on some public sports venues in Xiamen, and proposes: Strengthen the policy, support funds and incentive mechanism; Highlight the normative and guiding role of contracts in venue reform; Build a scientific and comprehensive modern supervision system; Create typical demonstration projects to drive reform.

Key words: public stadiums and gymnasiums; the reform of “release, management and service”; stadium operation and management

近些年来,我国公共体育场馆的发展与改革围绕“放管服”进行了探讨,国办发43号文件《国务院办

收稿日期:2021-09-06

基金项目:湖南省教育厅科学研究一般项目(21C0172)

第一作者简介:龚慧敏(1994—),女,湖南长沙人,助教。研究方向:体育人文社会学。

公厅关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见》,明确提出要将深化“放管服”改革、释放发展潜能放在首位,鼓励各地推进公共体育场馆“改造功能、改革机制”工程。毋庸置疑,公共体育场馆“放管服”改革为群众公共体育服务的供给,促进全社会体育健康的发展带来了巨大的推动作用,但场馆改革后的运营与管理也还存在着一系列障碍和制约,如政府干预过多^[1]、尚未完善的监管机制与不合理的运营政策^[2]、体育场馆经营负担过重^[3]、为了追求经济效益的快速增长引发过度市场化行为^[4]等是存在的主要问题。

因此,本文以厦门市为例,借助文献资料、实地调查、专家访谈等主要研究方法,就公共体育场馆“放管服”改革现状进行了深度调研和跟进研究。希望借此研究,能够推动“放管服”改革深入体育场馆领域,并为解决场馆运营管理改革所遇到的问题,提供一定的启示与借鉴意义。

1 公共体育场馆“放管服”改革的实践与成效

1.1 推动简政放权,公共体育场馆社会化运营走上了快车道

以经营管理制度改革为重点的行政审批制度改革

是公共体育场馆简政放权之“重头戏”。一方面,自国家推行公共体育场馆“放管服”改革以来,厦门市各级政府做出了积极的探索与尝试,大部分场馆实现了所有权和经营权的分离,走上了社会化运营的管理模式。如市级体育场馆嘉庚体育馆委托厦门宝达投资有限公司运营;海沧体育中心委托厦门城建天视文化体育产业有限公司运营等,上述场馆均以委托管理模式为主,委托对象为国有企业。另一方面,政府对部分体制内的公共体育场馆也在积极打开思路,逐步实现对经营管理权的下放。如厦门市体育中心虽为政府事业单位自主运营模式,但政府仅采取差额拨款的形式进行支持,大部分收入依靠场馆自主经营、自主创收。且自 2019 年起,政府更是将原先由体育中心运营的厦门市游泳馆和海沧足球基地交付给厦门市路桥体育产业集团进行委托运营,在放权的道路上又迈出了突破性一步;而厦门市工人体育馆更是采用事业单位企业化运营模式,由厦门市总工会成立场馆部对体育场馆进行管理,自主经营、自负盈亏,因而这种方式也更类似于企业化的运营模式(表 1)。

由此可见,目前厦门市公共体育场馆的“放管服”改革,在放权层面取得了一定的成效。政府主动下放了一部分场馆的经营管理权,这不仅有效提升了场馆的利用率,也催生了场馆经营的新活力。

表 1 厦门市部分公共体育场馆经营情况介绍

场馆	场馆地点	投资单位	上级主管单位	运营单位	运营模式
厦门体育中心	思明区	厦门市政府	厦门市体育局	厦门体育中心	事业单位自主运营模式
工人体育馆	思明区	厦门市政府、 厦门市总工会	厦门市总工会	厦门市总工会场馆部	事业单位企业化 运营模式
厦门市游泳馆	思明区	厦门市政府	厦门市体育局	厦门市路桥体育 产业集团	委托运营模式
海沧足球基地	海沧区	厦门市政府	厦门市体育局	厦门市路桥体育 产业集团	委托运营模式
海沧体育中心	海沧区	厦门市海沧区政府	厦门市海沧区 文化旅游局	厦门城建天视文化 体育产业有限公司	委托运营模式
翔安校外青少年 活动中心体育馆	翔安区	厦门市翔安区政府	厦门市翔安区 文化旅游局	厦门市翔发集团 有限公司	委托运营模式
嘉庚体育馆	集美区	厦门市政府、厦门国贸 集团、集美校委会	厦门市国资委	厦门宝达投资有限公司	PPP 模式
集美青少年校外 体育活动中心	集美区	厦门市集美区政府	厦门市集美区 文化旅游局	集美区少体校	事业单位自主运营模式

资料来源:调研组根据实地调研、深度访谈总结的资料汇总。

<http://xuebaobangong.jmu.edu.cn/tyb/>

1.2 改善营商环境,场馆“放管服”改革有效减轻了政府财政负担

公共体育场馆“放管服”改革以来,以简政放权创新举措持续改善了营商环境,为企业的经营提供了便利与保障。当前,厦门市公共体育场馆的收入来源一部分来自地方政府年度财政预算拨款,另一部分则是来自场馆自主经营收入,其中,自主运营收入里包括场馆本体收入(门票、体育培训、竞赛表演场租等)、附属房租赁收入以及其他配套服务收入等。

从所调研场馆 2020 年的收支情况可以看到,目前厦门市公共体育场馆基本经营状况良好,已经实现了收支平衡甚至盈利,除嘉庚体育馆和集美青少年校外

体育活动中心有亏损外,其余 4 所场馆均有一定的盈余。其中,工人体育馆盈利最高,达到 300 万元左右;其次是海沧体育中心,自 2018 年起实现了效益扭亏为盈的逆转后,现每年盈利达 200 万元左右,并逐年提升;而厦门体育中心和翔安青少年校外活动中心体育馆虽然收益不高,但也都略有盈余(表 2)。从这些场馆的经营状况可以反映出,经过公共体育场馆“放管服”改革的尝试,厦门市大部分公共体育场馆展现出“放管服”红利释放的靓丽成绩,不仅提升了场馆的经济效益,在很大程度上也有效缓解了政府财政负担。

表 2 厦门市部分公共体育场馆 2020 年收支情况介绍

场馆	是否有财政拨款	资金来源方式	收入/万元	支出/万元	盈利状况
厦门体育中心	政府每年财政拨款 1 000 万左右	政府差额拨款、自主经营	2 000	1 900	盈利
工人体育馆	无	自主经营	2 100	1 800	盈利
海沧体育中心	无	自主经营	1 400	1 200	盈利
翔安校外青少年活动中心体育馆	无	自主经营	300	150	盈利
嘉庚体育馆	无	自主经营	不详	不详	亏损
集美青少年校外体育活动中心	政府全额拨款	政府全额拨款	90	280	亏损

资料来源:调研组根据实地调研、深度访谈总结的资料汇总。

1.3 推进放管结合,构建事中事后监管体系

简政放权不是一放了之,而是要在放权同时加强事中事后监管,以维持正常的市场秩序,保证市场活而不乱^[5]。因此,放管结合要求政府部门履行监管职能,加强监管体制创新。

为了更好的实现政府工作重心从以事前审批为主向以事中事后监管为主的根本性转变,厦门市体育局印发了《关于随机抽查机制规范事中事后监管工作方案的通知》《厦门市体育局“双随机”抽查工作实施细则》《关于开展公共体育场馆集中检查工作的方案》等一系列相关的监督监管条例,制定《厦门市体育局随机抽查市场主体名录库》《厦门市体育局检查人员名录库》并适时联合相关部门对全市经营性体育场馆进行抽查,实现“双随机、一公开”监管全面覆盖。推行企业年度报告和经营异常名录管理,建立健全守信激励和失信惩戒机制,助力提升了公共体育场

馆放权后的综合执法与事中事后监管的整体绩效。

1.4 经营形式多样,场馆服务能力有了显著提升

“放管服”改革的出发点和立足点即是以人民为中心,各级政府及部门要寓管理于服务,向社会和市场提供优质的公共服务^[6]。随着公共体育场馆“放管服”改革的推进,厦门市大部分场馆从以往单纯的从事大众健身、体育竞赛向开展文艺汇演、健身培训、大型展会等多元型的经营方式拓展,让人民群众有了更多获得感。

目前厦门市公共体育场馆的经营方式还是比较多样的,如厦门工人体育馆,每年举办或承办各类文体赛事 60 ~ 80 余次,内容涵盖体育赛事、演唱会、话剧舞台剧、舞蹈芭蕾、戏曲综艺、儿童亲子活动、电影等众多方面。海沧体育中心自城建天视接管以来,共计参与或承办各类活动项目 546 场,充分发挥了海沧体育中心的市场化价值,为群众提供了更多更好的服

务。更值得一提的是,厦门市现有公共体育场馆均无偿开展过许多公益类活动。如厦门体育中心除了部分场馆常年义务对省内运动队提供场地服务外,在“中国国际投资贸易洽谈会”“金砖会晤”期间还需要承担公务车停车任务,或遇地震、台风等极端天气,要成为大型避难所收留滞留人群等;厦门工人体育馆长期开展武术散打、游泳羽毛球等免费公益课程培训,还无偿为中小学体测提供平台;而翔安校外青少年体育馆在每年寒暑假期间都会聘请专业教练对翔安区青少年进行免费的体育技能培训,课程包含篮球、足球、游泳、围棋、乒乓球、羽毛球、排球、跆拳道等 8 个项目。总体而言,厦门市公共体育场馆在提高经营活力的同时各方面的服务能力也有了显著提升,大力提升了人民群众的满意度与获得感。

2 公共体育场馆“放管服”改革面临的困境

2.1 改革权限之困:事权划分不顺,政府保留的审批事项仍偏多

公共体育场馆“放管服”改革提倡将经营管理权赋予社会,监督管理权留归政府,但实际在对权力下放的过程中,绝大部分政府没有对场馆的经营管理权有效归类后再进行分割,公共体育场馆缺少自主权的问题较为突出,改革积极性大受影响。

一是经营项目选择权放的不彻底。缺乏经营项目选择权会使得场馆运营机构难以成为真正的市场主体,此类场馆多只能以提供简单的场地开放和租赁服务为主,经营范围受到一定的限制。如厦门市翔安校外青少年活动中心体育馆就遭遇过这样的困扰,在调研中负责人表示:“场馆计划引入具有较高市场前景的经营项目,但就在各项准备工作已基本就绪,报上级行政部门审批时,因领导认为该项目与体育场馆的公益性不符,新项目的开发便前功尽弃,之前所有的投入都打了水漂。”这种名义上权力放下去了,但实际还有绳子牵着的现象,反而影响了企业运营场馆的效率和效果。二是没有下放经营价格决策权,厦门市不论是体制内管理还是委托管理的公共体育场馆,在价格的制定上基本都要上报相关部门审批,各种审批要件、程序、环节等依旧很多,审批流程依然较长。如厦门体育中心、厦门工人体育馆的收费还是按照十几年前制定的标准在执行,价格的更改需经体育局、物价局等部门审批过后才可进行调整。而海沧体育中心、翔

安校外青少年活动中心体育馆这类委托管理的场馆虽具有一定的自主定价权,但也必须在政府规定的浮动范围内调整。

以上级政府为主导的放权方式,很容易出现选择性放权、拆分式放权、明放暗不放等行为,最终导致下放的权限质量不高、实用性差等问题^[7],而这也是公共体育场馆在“放管服”改革中面临的主要问题,即政府将终审权留在自己手中,对于关键性的权力没有进行下放,简政放权依然只是停留在表面的形式主义罢了。

2.2 改革保障之困:放权后的配套保障存在“内外有别”“帮扶面窄”,改革的激励机制弱

为进一步推动简政放权向纵深发展,激发各类市场主体活力,政府为企业减负降费实际上就是为企业降低门槛、优化营商环境,事实上这也是属于放权的一部分。对于公共体育场馆“放管服”改革来说,是否完善相关扶持与激励机制,是否落实放松管制、降低税负等举措,这本身也是简政放权的重要内容。但厦门市公共体育场馆在改革中的配套与激励措施就没有很好的同步开展,使改革出现了新的瓶颈。

一是,配套扶持政策存在落实不到位情况。如在财政政策方面,《体育法》《公共体育文化设施条例》等均对体育场馆的经费保障等问题做了明确规定:“各级人民政府要将公共体育场馆的建设、维修和管理资金纳入本级人民政府基本建设投资计划和财政预算”。但目前来看,厦门市各级体育行政部门和政府仅对体制内管理的厦门体育中心、厦门市工人体育馆、集美区青少年校外体育活动中心的运营和维修进行了相应的财政拨款,而委托管理的海沧体育中心、翔安校外青少年活动中心体育馆和嘉庚体育馆则完全没有享受到相应的财政补贴。这种帮扶面窄、内外有别的扶持方式不仅打击了自主经营场馆的积极性,更是加剧了体制内场馆“等、靠、要”的不良思想。二是,在水电能耗、税收支持等方面,我们相关政策的执行也没有真正兑现。在调研过程中发现,所走访的 6 所厦门市公共体育场馆除厦门体育中心和集美区青少年校外活动中心由于是政府直属管理而给予了税费优惠外,剩余 4 所场馆的水、电、气、热依旧按照“商业服务标准”收费,而厦门市翔安校外青少年活动中心的泳池用水甚至按“特种行业标准”收费,这远不符合国家相关规定的要求,也严重减损了社会力量运营管理公共体育场馆的质效,在一定程度上制约了“放管服”改革的推进。

2.3 改革监管之困:监督监管理念亟待创新,监管的缺位与越位现象并存

“放管服”改革不是一味的“放”,而是应该“放管结合”,实现政府工作重心从以事前审批为主向以事中事后监管为主的根本性转变。但目前看来,厦门市公共体育场馆“放管服”改革中“管”的改革目标离具体实践还有一定距离,监管的短板问题仍然比较突出。

其一,监管标准不明确,监管存在形式化。目前,厦门市政府以及各级体育行政部门对公共体育场馆“放管服”改革的事前事中事后监管并没有制定明确的标准与依据,因而其执行力得不到很好的保障,容易导致实际的监管存在走形式化、监管执行弹性较大等问题。其二,监管的缺位与越位现象并存。监管缺位表现在政府的不作为。访谈中,我们了解到厦门市水上运动中心二期正准备将场馆的经营管理权委托给社会企业进行运营,但谈及放权后的监管问题时,一位负责人这样表示:“将场馆委托给企业或社会力量后怎样运营那就是他们的事情了,我们再去监管不是没事找事,自找麻烦吗”。这样的思想观念不失为大多数政府在改革中存在的问题,甩包袱、推责任,甚至将场馆改革与私有化改革对上等号,忽略了政府作为监督管理者的角色。监管越位则表现在监管过于全面,协同力弱等方面。不仅涉及到运营项目监管、运营价格监管、安全监管等,甚至延申到人事、财政、卫生、精神文明建设等方面。这种监管看似到位,但实际上仍多是“蜻蜓点水”、重复监管、或者“轮番轰炸”式的监管,也很难从根本上起到实质性效果^[4]。其三,监管模式仍以内部监管为主,缺乏多元主体参与。虽然“放管服”创新了许多新的监管形式,如“双随机、一公开”监管、信用监管等,促进了监管的公平公正,但在场馆改革实践中,我们仍还是以政府内部监管,直接行政干预为主,缺乏多元主体参与,也缺乏更间接有效的手段。

2.4 改革服务之困:服务标准尚未建立,公共服务效率仍需提高

优化场馆公共体育服务能力,提高场馆服务供给的内容和质量是公共体育场馆“放管服”改革的目的和最终落脚点。但总体来看,场馆“放管服”改革在服务的质量和水平上还是存在一定的问题。

据调研可知,目前厦门市并没有建立统一的公共体育场馆服务标准,因此大部分场馆在运营过程中,不知道该从哪里下手去服务,怎样去服务,从而有可

能导致部分场馆在改革过程中由于追求经济效益的快速增长,不断提高收费价格,甚至改变场馆的使用功能,最终出现过度市场化的现象。如有个别场馆在经营项目的选择上过于注重商业开发,长期承接一些与体育完全无关的企业年会、商品展销会等,这不仅背离了场馆优化公共体育服务的初衷,有时候一些会展的销售行为所留下的后遗症更是会影响到场馆形象。另一方面,场馆人员的主动服务意识不足。体育场馆的建立本就是为群众提供公共体育服务需求的,但场馆工作人员对这一理念并没有引起足够的重视,还有个别一线员工甚至存在能少干就少干、能不干就不干的心态,在我们调研的过程中,曾几次遇到场馆员工服务态度差,工作效率低下等问题,还有市民曾抱怨到:“时间没到,即便还有3~5分钟他们也不会开门、开灯,官僚派头十足”,这些都直接降低了群众的使用感和满意度,影响了体育场馆服务效益的提升。

3 公共体育场馆“放管服”改革执行梗阻的主要影响因素

3.1 政府职能转变中存在的角色定位缺陷

相较于传统的内部生产,公共体育场馆“放管服”改革伴随着第三方运营主体的加入,客观上也就必然会促成政府原先所扮演的总体性角色的分解,即由原来的“直接的、第一位性”的主体角色,分解为“间接的、非第一位性”的新角色^[8],而政府在角色转换和不同角色扮演之间又存在着一定的冲突与矛盾,因而给改革带来了实际困难。

一方面,在场馆“放管服”改革过程中,政府由场馆服务的直接“生产者”转变为服务的“委托购买者”,因而政府不应再花大量时间和精力去思考如何提供公共服务,而是应该聚焦在“委托给谁?”、“如何委托”、“委托的事项有哪些”等问题上。同时,作为合同主体的一方,政府同样要合规、合约履行合同内容,而不能出现任何形式上的威胁、胁迫,甚至“以政代社”等现象^[9]。但从这一点来看,我们政府对自身角色的认知及其职能的行使,还存在着偏差与不足,导致在改革过程中出现与运营商之间的扯皮、纠纷等问题。另一方面,在新角色的加入下,政府既是场馆资产所有者,又是场馆盈亏的既得利益者^[10],既是监管规则的制定者,又是监管工作的执行者。这种身份的交叉重叠容易导致政府在改革过程中出现角色转换的措手不及等问题,同时也加剧了场馆改革中的政

府角色定位及其职能行使中的缺位、错位乃至失位问题。

3.2 法律制度供给不足下改革难以有效执行

我国是社会主义法治化国家,无论是政府还是体育场馆所进行的各种活动都要以相关法律政策作为准绳,针对政府变相侵占场馆权利、监管不到位等问题,很大程度是因为相关制度建设缓慢,缺乏法律的维护和保障。

虽然政府也在积极思考,努力推进公共体育场馆“放管服”改革,并在各类相关文件中都大力提及与倡导,但这些政策法规大多只提出了良好的希望或合理的建议,缺乏有关如何执行的必要指导措施,总体而言,宏观但不具体,且可操作性不强^[11]。在没有明确法律依据的情况下,政府部门对公共体育场馆的“放”“管”“服”便无章可循,只能依据工作惯例或自身经验尝试性的对场馆进行改革。如何界定哪些权力属于政府,哪些权力应当回归给社会,具体如何下放以及下放之后如何无缝衔接,政府如何发挥监督和管理的作用等等,这些都需要有完善的法律、政策加以规范^[12]。不可否认,由于缺少相关法律、政策的保障,公共体育场馆的运营管理很难真正脱离政府的控制和指导。

3.3 委托合同的权责划分不明确

政府对公共体育场馆进行“放管服”改革,将场馆委托给企业或社会力量运营,在向社会组织让渡和转移权力的过程中,另一项重要工作就是订立合同。因为双方明确合同内容,划分权责的一个重要目的,就是可以使政府从微观事务的干预中解脱出来,把生产经营权交给企业,把资源配置权交给市场,把专业性服务交给社会,从而有效发挥市场在资源配置中的决定作用。但目前来看,公共体育场馆“放管服”改革缺少权责清单建设,合同内容的涵盖力也不强,政府和企业权责划分不清晰,问题便时有发生。

合同内容里没有明确政府对于场馆运营商的权利与义务,反之,针对场馆运营商自身的权利与责任,也没有详细的解读与说明。因此,在合同未明确定义权责的情况下,政社双方的地位会呈现出一定的不平等性,当政府同场馆运营方在某些事项上发生交叉性管理时,真正进行运营管理的场馆方却处于弱势地位。如涉及到经营项目的决策、经营价格的制定、人事管理的流动等,这些本该由场馆自主决定的事项却无一例外通通要上报上级主管部门审批,最终导致的结果就是政府权力扩张,而运营方的合理权益受到侵

害。由此可见,合同涵盖力不强,权责划分不明确,致使公共体育场馆“放管服”改革最终也只能是有“改”无“革”。

3.4 社会组织发育不全且签约关系非市场化

长期以来,我国公共产品与公共服务供给的主体略显单一,在传统的公共产品或公共服务供给模式中,政府总是扮演着唯一的提供者和生产者的角色,公司企业或社会组织的参与程度较低,即使在大力推行“放管服”改革权力下放的今天,情况依旧没有得到显著改善。

目前,公共体育场馆的运营管理虽出现了政府与企业合作、政府与非营利性组织合作供给等新的模式,但由于经营场馆具有一定的难度,并不是任何人、任何企业都能随便接手管理。与此同时,有意愿也有能力来承接场馆服务的社会组织,不仅数量有限,资质更是参差不齐。因此,政府对于委托对象的选择还是有许多的限制,包括对承接商能力、资质等方面都有着很高的要求。此阶段下,能够参与合作的企业和社会组织数量较少,选择面过窄、社会力量自身发育不力乃存在的客观原因。在实际的政社合作过程中,委托的企业或社会组织便往往可能是由行政机关甄选而出,多以国企为主,项目的获得也大多通过非竞争方式,多为政府直接指派或委托,签约关系不具备市场化。

引入企业或社会组织参与公共体育场馆的运营管理本就是为了充分发挥市场的优势和专业能力,提供更加优质的公共体育服务,而这种没有完全竞争的政社合作关系,就使得社会组织基本上容易受制于行政权力,以政府命令为行动准则,也就自然不具备较好的服务能力。

4 完善公共体育场馆“放管服”改革的优化路径

4.1 强化政策、扶持资金与激励机制保障是改革关键

本着“先立后破”的原则,公共体育场馆的“放管服”改革应该首先完善相关法律制度设计,出台针对公共体育场馆“放管服”改革专门性的法律法规,通过立法明确公共体育场馆“放管服”改革具体是改什么、如何改,明确政府的放权、监管与服务到底是放什么权、监管什么内容、服务什么对象以及服务哪些内容等。

同时,政府在社会力量运营公共体育场馆后,为

其优化营商环境、提供资金以及配套政策支持是十分重要也是十分必要的。为此,政府部门应积极做好场馆各项引导资金、扶持资金的工作,鼓励竞争,建立奖励机制,依据场馆发展与经营的实际情况进行资助。另一方面,要保障好制度扶持,政府要为公共体育场馆“放管服”改革提供宽松的政策环境,出台并有效落实一系列有利于场馆运营发展的激励政策,例如水电能源优惠政策、人事绩效激励政策等,促进公共体育场馆“放管服”改革的良性发展。

4.2 充分彰显合同在场馆改革中的规范、引导地位

在公共体育场馆“放管服”改革中,政府通过购买公共服务的形式将场馆的运营管理通过委托、承包、租赁、特许经营等形式交由给社会力量进行,虽然这是政府主导下的一项改革机制,但它也是一种特殊的商事行为、民事行为。在这个过程中,合同是规范双方行为的需要,优化合同设计、科学规划合同文本更是保障场馆改革向好的重要手段之一。

因此,政社双方应在充分讨论的前提下打造权责

清单,对合同中的核心条款、关键内容给予界定,并制定“红线”,在红线范围内按照市场规律下放给运营方完全的经营自主权。为此,借鉴学者严小娟^[13]、姬庆^[14]在前期研究中对政府、场馆双方权利与义务的相关总结,加之笔者自己的思考,本文认为在合同文本的规范中,政府的权利与义务主要表现在:场馆所有权、监管权、违约追责权、帮助场馆大型维修、改造升级义务、适当对场馆进行资金帮扶与税费减免义务等几个方面。场馆运营方的权利与义务主要表现在:场馆运营管理自主权(这其中包括日常管理权、经营项目选择权、经营价格制定权、人事管理权等)、保障全民健身义务、市场开发义务、管理维修义务、活动引进义务、报告场馆运营情况义务等几个方面。只有重视合同在改革中的核心地位,细化合同中的核心条款内容,理顺政府与场馆运营方之间的权责关系,才能真正为公共体育场馆“放管服”改革提供操作空间,进而保障改革实现决策科学、分工合理、执行顺畅(表3)。

表 3 公共体育场馆“放管服”改革的政社权责清单建设

权责	政府	场馆运营方
权利	场馆所有权	日常管理权
	监管权	经营项目选择权
		经营价格制定权
		人事管理权
义务	帮助场馆大型维修、改造升级义务	保障全民健身义务
	适当对场馆进行资金帮扶与税费减免义务	市场开发义务
	场馆服务供给的担保与兜底义务	管理维修义务
		活动引进义务
		报告场馆运营情况义务

4.3 构建科学全面的现代监管体系

首先,监管的保质保量要求政府积极创新监管形式,构建科学监管体系。主要路径:一是创新多元监管主体,积极引进行业协会、社会大众或独立的第三方评估机构参与到公共体育场馆“放管服”改革的监管中去。二是深化“双随机、一公开”监管。“双随机、一公开”监管是党中央、国务院在“放管服”改革中全面推行的一种新的监管模式,即在监管过程中随机抽取检查对象,随机选派检查人员,抽查情况及查处结果及时向社会公开。这种监管方式对于场馆承接商来说被检查的概率是一样的,对于执法者来说减少了权力滥用的机会,可以有效保障监管的公平公

正。三是抓好信用监管。信用监管有利于从源头促进场馆承接主体主动守法、诚信经营。对于信用状况好的市场主体,政府合理降低抽查比例,尽可能减少对市场主体正常经营活动的影响;对于存在严重违法失信的主体,则增加抽查比例。一句话概括,信用监管要让守信者无事不扰,让失信者时时不安^[15]。四是加强合同监管。通过合同明确场馆运营方所应提供的体育服务的要求和内容,这样更有利于为政府监管提供保障。五是推进智慧监管。要充分依托互联网、大数据、微信平台等大众乐于使用的先进科技手段,培养公民主动参与和反馈意见的责任意识,实现线上线下全方位、动态化监管模式。

其次,为了保障更好的监管效果,政府应保障监管涵盖“放管服”改革的全部过程,包括事前、事中、事后监管三个环节。事前监管应该是对社会组织的准入资质进行监管,事中监管是常规性对运营方的运营过程进行监管,事后监管主要包括对监管结果进行公示、社会组织退出场馆运营的行为以及退出后资产的移交等方面进行监管。只有将监管涵盖场馆“放管服”改革的全过程,特别是我们容易忽视的事前与事后监管,才能真正保障监管的效果与效力。

4.4 打造典型示范项目带动改革推进

相较于政府而言,社会组织类型多样,它具有更强的专业优势以及更灵活的组织优势,只有积极引进不同企业和社会力量参与公共体育场馆运营,打破政府主导或政府委派的委托运营结构,公共体育场馆的服务才能呈现出多样性、专业性等特点,才能在市场竞争中不断为群众带来新的服务和新的体验,从而提升服务水平的内生动力和可持续发展能力。

因此,政府要着力改造营商环境,扎实有效的放宽准入标准,创造宽松的环境以吸引社会力量参与到公共体育场馆的运营管理中。为了深化公共体育场馆“放管服”改革模式的创新,各省、市应根据地方特点及经验打造 2~3 个改革示范项目,形成可复制、可推广的典型案列,对其他大部分场馆起到一定的参考与借鉴作用,以助推更多改革项目的落地实施。与此同时,政府也要相应做好社会力量的培训与沟通工作,在坚持社会效益与经济效益相统一的前提下,切实加强社会力量在管理场馆事务方面的经验和能力。只有这样,通过进一步激发社会领域新活力,才能充分发挥社会机制在场馆改革中的积极性作用,使他们能够承担起政府分离出来的管理和服务职能,以最终达到优化公共体育场馆服务的目的。

5 结束语

通过对厦门市公共体育场馆“放管服”改革的分析与探索可以看到,“放管服”改革的要求,也是当前公共体育场馆运营管理改革的路径选择。从目前所取得的经验来看,推进公共体育场馆“放管服”改革对于我国启动更高层次公共体育服务体系建设,更好满足广大群众日益增长的健身需求,让企业和群众有更多获得感具有至关重要的作用。

总之,“放管服”改革是真正让利于民的民生工程,而公共体育场馆所提供的公共体育服务更是民生领域的一大重要组成部分。公共体育场馆“放管服”改革的相关研究仍处于探索阶段,还有待我们更进一步的重视与跟进。

参考文献

- [1] 方曙光,陈元欣. 民营机构参与体育场馆市场化运营研究[J]. 天津体育学院学报,2012,27(1):22-26.
- [2] 刘杰. 大型体育场馆市场化运营的体制性障碍研究[J]. 武汉体育学院学报,2011,45(6):39-44.
- [3] 曹欢欢. 公共体育场馆市场化运营模式研究[D]. 宁波:宁波大学,2011.
- [4] 陈元欣,王健. 公共体育场(馆)运营改革过度市场化问题研究[J]. 体育科学,2014,34(6):3-10.
- [5] 沈荣华. 把该放的权放到位,把该管的事管到位 新时代深化“放管服”改革的重点[J]. 人民论坛,2018(7):57-59.
- [6] 郑烨,姜蕴珊,任牡丹,阎波. 理性选择与制度同构:省级政府“放管服”改革实施行为及诱因分析[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2020,20(6):80-90.
- [7] 刘坤. 东营市“放管服”改革的冲突与协同研究[D]. 济南:山东大学,2019.
- [8] 邓攀. 论政府在购买公共服务中的角色定位及其法律责任——以法律关系基本构造为分析框架[J]. 行政法学研究,2018(6):43-54.
- [9] 李向朝,何元春. 从定位到补位:当前公共体育场馆社会化改革中的地方政府角色再研究[J]. 北京体育大学学报,2020,43(11):55-62.
- [10] 陈元欣,王健,王涛. 大型体育场馆市场化运营中的政府监管[J]. 上海体育学院学报,2012,36(5):36-40.
- [11] 董颖,温洪泽. 21 世纪中国体育场馆政策法规效用研究[J]. 广州体育学院学报,2014,34(6):40-44.
- [12] 石璟. “放管服”改革视角下包头市权责清单制度研究[D]. 呼和浩特:内蒙古大学,2016.
- [13] 严小娟. 美国体育场馆委托经营研究[J]. 成都体育学院学报,2012,38(8):30-34.
- [14] 姬庆,陈元欣. 公共体育场馆委托管理服务合同研究[J]. 成都体育学院学报,2019,45(4):29-35.
- [15] 人民日报. 新型信用监管,来了! [EB/OL]. (2019-07-19) [2021-05-20]. <http://baijiahao.baidu.com/s?id=1639427731204138400&wfr=spider&for=pc>.

[责任编辑 江国平]