

政府购买体育公共服务机制研究

秦小平¹, 李献华², 夏青¹

(1. 三峡大学 体育学院, 湖北 宜昌 443002; 2. 空军预警学院, 武汉 430079)

摘要: 政府购买体育公共服务是全球性公共管理改革的重要内容, 并已成为体育公共服务供给机制改革的趋势, 也是建设服务型政府及体育体制改革的内在要求, 可以使政府、市场和社会体育组织实现共赢。政府购买体育公共服务的理论依据包括公共产品多元供给理论、公共选择理论和福利多元主义; 其运行机制包括规划与预算、公布信息、公开招标、签订合同、项目实施、监督管理、绩效评估。现阶段要施行政府购买体育公共服务, 需明确政府的“服务型”角色, 加大对社会体育组织的培育力度, 构建体育公共服务各供给主体之间的合作网络等。

关键词: 政府购买; 体育公共服务; 体育组织; 市场

中图分类号: G80-05

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2016) 01-0020-05

目前, 我国公共服务的供给遭遇到体制和机制上的障碍, 创新供给机制刻不容缓, 体育公共服务的供给亦是如此。从国际国内的发展来看, 公共服务供给呈现出由政府包办向政府购买转变的发展趋势, 政府购买日渐成为社会公共服务供给的一种新型机制选择^[1]。在共享改革开放发展成果的统一思想下, 作为社会福利的一种, 体育公共服务供给一直处于较低的水平, 政府和学界也一直在探索一条适合我国国情的、公平高效的供给路径, 体育公共服务政府购买机制无疑给我们指出了—个发展方向, 其符合我国经济和政治体制改革的要求, 必将为体育公共服务事业的发展产生深远的影响。

政府购买公共服务, 是全球性公共管理改革的一个重要内容, 其源于西方国家, 有的称为“购买服务合同”或“合同外包”。一般认为, 政府购买公共服务指的是政府在社会公共服务预算中拿出—定比例的经费, 向能提供公共产品与服务的社会机构或组织, 直接拨款资助或公开招标购买某种公共产品和服务。这是社会福利制度的产物, 在一定程度上反映出政府在社会福利供给

中的角色转变。政府购买体育公共服务是指政府向能为居民提供体育公共产品和服务的社会体育组织或机构, 直接资助或公开招标购买体育公共服务和产品^[2]。我国公共服务的政府购买实践始于2000年上海率先在改革社会管理体制时提出并推行政府购买服务, 其领域主要在养老服务上, 之后在—些城市逐渐扩展到医疗卫生、教育、培训、就业等领域。体育公共服务政府购买尚处于起步阶段, 还需要我们进一步提高认识, 理清思路。

1 体育公共服务政府购买的理论依据

1.1 公共产品多元供给理论

公共物品供给是否应该多元化的研究始于19世纪, 英国经济学家亚当·斯密曾提出公共物品由私人生产和经营的问题。另一位经济学家密尔更是指出, 政府可以通过公共支出以及—与私人承包经营相结合的形式和方法来对公共物品进行供给。从事公共资源研究并获得诺贝尔经济学奖的埃莉诺·奥斯特罗姆曾对公共服务的“提供”与“生产”问题进行过阐述, 她认为公共服

收稿日期: 2015-09-13

作者简介: 秦小平 (1979—), 男, 湖北宜昌人, 副教授, 博士, 研究方向为学校体育与社会体育。

务的“提供”指的是征税与支出的决策,由谁决定应该提供何种适当类型的公共服务以及合适的供给水平,并由相关部门安排生产与监督。公共服务的“生产”指把相应的投入转换成产出。为居民提供某一项公共服务的政府单位不一定是该项公共服务的生产机构,两者可以不同^[3]。在实践中,一个地方性的公共服务提供单位能够成为该项服务的组织生产者,亦可通过购买的方式从其他生产者那里获得。公共服务的提供者不一定就是生产者。某一种社会公共服务或产品应该由谁来生产,该公共服务或产品的生产者和提供者是否应该分离,取决于分离与否的成本核算。这种公共物品生产与提供的相对分离性意味着公共产品在供给上的多元化。公共服务多元供给理论给体育公共服务供给的启示在于,体育公共服务的“生产”和“提供”可以相对分离,政府购买非政府体育组织、体育公司或企业、个人等其他社会主体生产的体育公共服务或产品,不是政府在推卸责任,相反,是在积极履行职能,是实现体育公共服务最优供给的一种方式。

1.2 公共选择理论

世界各国公共服务的发展经历了市场失灵、政府干预、政府失灵、公共服务逐步走向多元几个过程。毋庸置疑,市场在配置具有非排他性与非竞争性特征的公共服务过程中,由于其自身的缺陷必然面临无效率的问题,并且我们如果完全把公共服务交给私营公司(机构)或者完全市场化,显然不仅是一个技术层面的问题,还是一个政治问题,这就是常说的“市场失灵”,这也成为政府干预公共服务供给的动因。但是,限于政府的有限性,政府大包大揽所有社会公共服务的做法在现实中已被证明只会导致政府职能的缺位、错位与失位,政府霸权式的公共服务供给机制使公共产品缺乏竞争力、成本缺乏控制、政府行为无法有效监督,必然会出现公共服务供给低效率与寻租行为等表现形式的政府失灵,无法使公共资源得到有效配置,造成重复投资、盲目建设,增加公共产品的成本,而服务质量无法保障^[4]。目前,我国体育公共服务供给就出现“过剩”与“严重不足”两种现象。解决这一问题有两种措施,一是将市场能完成的事情大胆交给市场,二是进行内部改革,打破政府垄断,引入竞

争机制。政府购买体育公共服务正是为了弥补政府和市场在配置资源时的不足而进行的新探索,从而把政府、企业和社会有机结合到一起,实现良性互动。

1.3 福利多元主义

福利多元主义思潮产生于西方国家进行社会福利改革、应对福利危机的过程中。福利多元主义冲破了国家与市场的绝对主义藩篱,寻求福利国家未来发展的最佳路径。福利多元主义主张政府不再是社会福利的唯一提供者,社会福利可以由公共部门、营利组织、非营利组织、家庭和社区共同负担,强调各提供主体的相互配合。政府角色转变为福利服务的规范者和购买者、物品管理的仲裁者以及促进其他部门从事服务供给的角色,其他各类社会组织和个人则主要是政策的执行者和各项具体服务的承担者。其中两个最主要的方面是参与和分权。政府虽然在社会福利和公共服务供给中也承担着某些具体责任,但大部分的社会福利和公共服务却主要依托各类社会组织,尤其是非政府组织来完成。这样,在政府购买社会公共服务的过程中,政府相关部门和其他社会非政府组织在政府的统一引导下,都能够发挥出最大的功效,并以各自优势去弥补其他供给主体的不足,实现功能互补,对社会福利服务效益的提高有着重要的作用。

2 体育公共服务从政府包办向政府购买转型的意义分析

2.1 政府购买体育公共服务是建设服务型政府及体育体制改革的内在要求

建设服务型政府已成为我国政府改革的重要目标和方向,其核心是创新公共服务方式,完善公共服务职能。将竞争机制引入公共服务领域,开放一些公共服务的市场,在一定范围内允许社会组织和企业进入公共服务供给领域。按照养事不养人的原则,探索面向社会公开招标的方式,坚持政府购买劳务、购买服务,企业和社会组织应该承办劳务和服务,进行合同管理,按合同兑现报酬。政府购买体育公共服务也是在我国政府转型,逐步推进体育体制改革的背景下产生的。体育体制改革的核心在于不断适应市场经济发展的需要,走市场化、社会化的发展道路。购买公

共服务可以解决政府管理一元化和公共服务需求多元化之间的矛盾。在体育公共服务领域,我们主要还是延续着计划经济时代国家大包大揽的做法,虽然近几年逐渐在改变,但遭遇到既得利益集团等多重改革阻力^[5]。政府向市场购买体育公共服务的做法可以有力推动体育体制改革的进程,把体育公共产品的生产交由社会组织和机构来承担,而政府把主要精力放在宏观调控与监管上,这样更符合社会分工优化的要求。相反,依据市场经济的要求,政府承担体育公共产品的生产就意味着政府职能的越位。可以看出,政府购买体育公共服务可以有效促进政府体育行政部门职能的转变,从全能型政府部门逐渐转向政社分离的责任与有限政府部门。体育行政部门成为体育公共服务的政策制定者、购买者与监督者,而市场成为体育公共服务和产品的生产者,政府体育行政部门的角色得以转变,社会权利得以回归。

2.2 政府购买体育公共服务使政府、市场和社会体育组织实现共赢

政府购买体育公共服务可以使政府、市场和社会体育组织实现共赢。首先,政府购买体育公共服务机制可以使政府体育行政部门从体育公共产品的生产领域解脱出来,减轻了政府的“养人”负担以及社会风险,让政府的功能和角色得以回归和转变,可以使政府集中精力完成政策制定、质量监控等服务工作,使政府的“越位”和“缺位”得到有效防止。其次,政府购买体育公共服务为社会体育组织和体育机构、企业提供了空间和市场,可以使它们放开手脚把主要精力放在体育公共产品的质量提高上,并有利于社会体育组织的发展壮大以及扩大体育公司与企业的经营范围,从而使体育服务市场更加繁荣,形成良性的竞争体系^[6]。第三,政府购买体育公共服务,其实质是改变过去财政养人为养事,也使得在计划经济条件下政府大包大揽体育公共服务而造成的“供给过剩”与“供给无效”得以改变。以往政府垄断式的体育公共服务供给机制,由于没有竞争的压力加上官僚主义的工作作风,使得体育公共服务的成本无法控制,质量无法保证。而通过政府向市场购买体育公共服务的方式让市场来优化资源配置,一方面降低了体育公共服务

的成本,另一方面又提高了体育公共服务的质量。

3 政府购买体育公共服务的运行机制

我国在体育公共服务购买方面还处于起步阶段,所面临的实际困难还很多。所以,要建立符合中国国情的政府购买体育公共服务实践机制,而不是照搬照抄福利国家的做法,就要让地方政府、社区居民以及社会体育组织紧密合作,共同参与其中。从动态的角度来说,政府购买体育公共服务包含以下流程:规划与预算,公布信息、公开招标、签订合同,项目实施和监督管理,绩效评估(图1)。

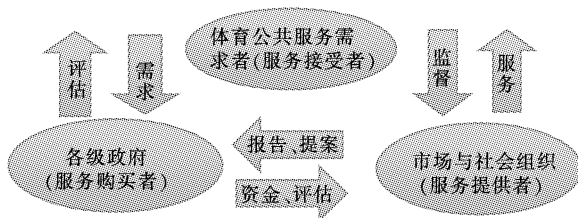


图1 政府购买体育公共服务运作模型

3.1 规划与预算

体育行政部门应发挥基层社区居委会的作用,采取上门服务的方式,广泛收集体育公共服务需求信息,并征询体育专家学者和社会体育工作者的意见,在参照本地社会发展规划与财政预算的基础上,制定出本地区每一年度的体育公共服务发展规划,明确体育公共服务的发展水平及范围,根据政府购买体育公共服务的内容与项目、数量与质量,制定经费预算报财政审批。在制定规划的过程中,应该考虑优先满足特殊人群急需的体育公共服务需求,在使资金取之于民、用之于民的前提下,保障资金使用的实效性,让每一年度的体育公共服务资金都能用在最需要的地方,防止所供非所需情况的发生。

3.2 公布信息、公开招标、签订合同

首先,政府体育行政部门每年都应该向公众发布有关购买体育公共服务的政策、内容、需求以及财政预算等相关信息,一方面让普通民众了解体育行政部门的政务及服务内容,另一方面让社会体育组织、机构和企业查找和选择适合自身的项目。其次,政府相关行政部门对体育公共服

务人员或机构的资质和综合服务能力进行严格把关,包括公司企业的合法性、服务人员数量、服务水平、财务状况等。平时,根据本地区体育公共服务的发展规划采取多种优惠政策支持社会体育组织和企业的发展。政府相关部门对每一年度的体育公共服务项目按照公开、公正、平等的原则进行招标,在社会公众的参与下与中标机构签订本年度的体育公共服务购买合同,明确本年度体育公共服务的购买项目、内容、金额、考核及评估办法、各方责任及义务、监管、退出机制以及合同失效等相关条款,从而保证政府购买体育公共服务项目的顺利实施。

3.3 项目实施与监管

作为体育公共服务的生产与直接提供者,社会体育组织、机构与企业须按照与政府签订的合同,按时向居民提供合同规定的体育公共服务项目内容。项目监管是保证项目顺利实施的重要手段,也是保证体育公共服务质量的重要措施,也是政府支付购买资金的考核依据。在体育公共服务项目的实施过程中,政府部门应对体育公共服务项目的实施情况适时监控,可以采取定期与不定期的检查、居民意见与满意度反馈等形式。体育公共服务的监管内容一般包括体育公共服务和产品居民使用情况、服务项目组织与阶段性结果等项目绩效。政府行政部门虽然不直接参与体育公共服务和产品的生产,但却是政府购买体育公共服务项目监管的第一责任主体,普通大众是体育公共服务的受益者,直接感受着政府购买体育公共服务质量的好坏,所以政府在对体育公共服务项目进行监管时要积极地引导社会大众的参与,发挥他们的主体作用。

3.4 考核与评估

每一年度或每一期限的体育公共服务项目合同到期和项目内容全部完成时,作为购买体育公共服务的出资方,政府应按照合同规定的考核办法对项目的整个实施过程进行考核,考核达到合格以上,政府就支付相应的报酬。在考核的基础上,政府部门应召集社区代表、受益人代表、社会体育组织与机构代表等相关从业人员对本期限内体育公共服务项目的适当性、效果、综合效益、社会影响以及持续性进行评估,并把结果以简报、新闻发布会、项目建议反馈等形式向社会

公开。同时,制定后续计划,对前一期出现的种种问题和不足提出解决方案,并启动下一轮的体育公共服务政府购买。

4 现阶段政府购买体育公共服务的发展策略

4.1 明确政府的“服务型”角色

政府购买体育公共服务体现了政府行政部门职能与角色的转变,政府部门角色的转变不是简单的政府退出体育公共服务的供给,更不是表示政府能够减轻对居民提供体育公共服务的责任,而是需要回归政府本身的服务职能,肩负起宏观调控与管理方面的责任,不再直接参与生产环节^[7]。政府要根据居民的实际体育需要,通过宏观调控,利用市场为他们提供优质的体育公共服务。在政府向市场购买体育公共服务的过程中,实现了体育公共服务生产与提供的分离,而政府的角色集中在决策、购买和监督上。在实施购买体育公共服务的过程中,首先,要建立通畅的居民体育需求表达机制,充分了解群众体育需求,从而制定发展规划和科学合理的制度设计。其次,严格规范招投标行为,秉持公正、公开与公平的原则。严格财政制度,实行体育公共服务购买专款专用,确保用于购买体育公共服务的资金透明、规范,并创造良好的政策环境,积极引导和鼓励社会捐赠。最后,政府要根据实际,确定体育公共服务的价格标准,合同期间要检查,合同结束要组织由多方参与的评估与考核小组对项目进行考核和评估,构建前期评定、中期监管、后期评估相结合的体育公共服务项目综合绩效评价体系,保证每一期的体育公共服务项目从设定到提供到评估都有着十分完善的机制来加以规范。

4.2 加大对社会体育组织的培育力度

在运行政府购买体育公共服务机制过程中,“向谁购买”是重要的问题。从国外经验看,素质优良、品种齐全、结构合理的社会体育组织是重点选择,由社会体育组织担负起体育公共服务的生产任务是体育公共服务供给机制改革的发展方向^[8]。美国社会组织提供的各种公共服务占全部公共服务的50%左右,涉及公共服务的各个方面。在政府失灵和市场失灵的情况下,社会组

织担负起公共服务的供给能够实现政府、居民与社会组织共赢的局面。从现阶段我国社会体育组织发展的情况来看,一种是民间力量自发形成的体育组织,可以称之为草根体育组织,但数量较少,规模较小,缺乏各种保障;另一种是由政府体育部门培育的社会体育组织,如各种类型的体育协会。对第二类体育组织,政府相关部门应给予他们更多的支持,包括立法、政策、经费和工作的组织等。让这些社会体育组织在政府的支持与引导下注册登记,招聘社会体育工作者,承担体育公共服务项目。政府应采取更开放的态度和方式鼓励社会体育组织和民间团体参与到体育公共服务的生产中,政府在众多的社会体育组织和机构中选取一些有实力、品质有保障的加以培植。只有较多的社会体育组织参与到体育公共服务的生产之中,政府购买体育公共服务才能形成良好的体育公共服务市场竞争,从而使所购买的体育公共服务质量有保证,防止行业垄断的同时避免政府寻租^[9]。

4.3 构建体育公共服务各供给主体之间的合作网络

使政府体育行政部门、体育营利机构和社会体育组织的行为得以规范,提高体育公共服务的质量是政府购买体育公共服务持续发展的关键。发达国家的经验表明,社会公益组织和市场组织都能和政府形成伙伴关系,并成为政府向居民提供公共服务的工具。在购买体育公共服务的过程中,政府不再垄断所有的体育公共服务权力和利益,政府与市场组织、社会组织之间不再是管理与被管理的关系,而是利益互补和合作共赢的新型关系^[10]。在政府购买体育公共服务机制中,政府、市场与社会组织都是体育公共服务的供给主体,各主体之间需要建立起科学的合作网络。在政府购买体育公共服务过程中,政府既要通过监督实现对质量和结果的控制,又要保证市场组织和社会组织的独立性,但也要防止各自为战、一盘散沙。政府购买到优质的体育公共服务有助于政府公信力的提高,市场组织和社会组织借此得到了回报,而居民的体育权利也得到满足。所以通过制度创新促进各方面的有效合作,构建体育公共服务供给各主体之间的合作网络显得至为

重要。

5 结语

为公民提供优质的体育公共服务是政府的重要责任。计划经济下形成的政府大包大揽体育公共服务的供给机制已经不能满足人民群众的多元化体育需求,同时政府的有限性决定了大包大揽式的供给机制必然是低效或无效的。随着市场经济体制改革的不断深入,政府应该对自身的“服务型”定位更加明确,主动从体育公共服务和产品的生产领域退出,回归其宏观调控与监管、服务等功能,充分发挥市场和社会体育组织的作用,并建立健全政府与市场和社会在体育公共服务供给过程中的协同分担机制,同时贯彻公共财政资金取之于民、用之于民的宗旨,政府购买机制显然符合这些特征,也有助于实现政府、市场与社会体育组织的共赢。

参考文献:

- [1] 魏静. 中国地方政府购买服务——理论与实践研究[D]. 上海:上海交通大学,2008.
- [2] 周广仁. 政府提供体育公共服务的新方式——我国政府购买体育公共服务探析[J]. 吉林省教育学院学报,2012,28(3):127-128.
- [3] 戴俭慧,高斌. 政府购买体育公共服务的行为分析[J]. 体育学刊,2013,20(2):35-38.
- [4] 李勇. 基于政府采购理论的体育公共服务供给模式研究[J]. 河北体育学院学报,2014,28(6):34-36.
- [5] 谢叶寿,阿英嘎. 公共体育服务政府职能定位研究[J]. 南京体育学院学报:社会科学版,2015,29(2):56-63.
- [6] 邵冰,安秀梅. 无锡市政府购买公共服务改革的问题、成效及对策[J]. 中国政府采购,2009(1):32-33.
- [7] 高斌. 政府购买体育公共服务的可行性研究[D]. 苏州:苏州大学,2010.
- [8] 周爱光. 从体育公共服务的概念审视政府的地位和作用[J]. 体育科学,2010,32(5):65-70.
- [9] 汪小俊. 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.
- [10] 井志侠,高斌,戴俭慧. 我国地方政府购买体育公共服务的实证研究——以上海静安区为例[J]. 安徽理工大学学报:社会科学版,2011,13(2):64-67.

(下转第73页)