

政府购买公共体育服务研究回顾与效益分析

江 涛，王玉侠

(南昌航空大学 体育学院，南昌 30063)

摘 要：采用文献资料、案例分析等方法，对政府购买公共体育服务的理论与实践问题进行梳理。认为，政府购买公共体育服务是国外新公共管理理论在公共体育服务领域中应用的结果。我国学者对该领域的研究大致可分为实施的必要性与可行性探讨、体系与模式构建、实践与发展研究三个阶段。依据当前实践情况，总结出政府购买公共体育服务的四种模式。指出，政府购买公共体育服务有助于推动政府职能转变，建设服务型政府；缓解政府公共财政压力，提高公共体育服务效率；完善市场竞争环境，促进体育产业发展；满足群众体育需求，提高公众满意度。

关键词：公共体育服务；政府购买；新公共管理理论；购买模式；效益

中图分类号：G80-05

文献标志码：A

文章编号：1008-3596 (2019) 04-0018-06

党的十九大报告指出，“转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。”^[1]在全民健身上升为国家战略的背景下，政府向社会组织购买公共体育服务，既是转变政府职能、提高行政效能的重要途径，也是满足群众健身需求、推动我国“体育强国”和“健康中国”建设的必然要求。本文对我国政府购买公共体育服务理论与实践的相关研究进行回顾梳理，旨在总结经验教训，更好推动事业发展。

1 政府购买公共体育服务的理论来源及初步探讨

1.1 政府购买公共服务的理论来源

政府购买公共服务是指将政府负责供给的公共服务相关事务，交由具备一定服务水平和社会机构来提供，最后依据供给者所提供的公共服务产品的数量和质量，政府部门进行财政付款或拨

款^[2]。该理论起源于西方公共管理理论，经过一个世纪的演进，从传统的公共行政到引入新公共管理和新公共服务概念，再到政府购买公共产品和服务理论，已经形成了一套完整的理论体系，并探索出了若干实践方式。政府公共部门的管理最早形成于19世纪末20世纪初，威尔逊的《行政之研究》一书确定了该领域的研究方向。在20世纪二三十年代，公共管理完整的学术框架基本建立，代表作有怀特的《公共行政学研究导论》和威洛比的《公共行政原理》。20世纪六十年代，出现了两种取代传统公共行政学的尝试：一种是以弗雷德里克森为代表的“新公共行政学”，它主要强调的是民主取向；另外一种是以拉斯韦尔为代表的“政策科学”。20世纪80年代后期，公共管理中P-途径和B-途径的汇合，形成了公共管理的新范式^[3]。20世纪70年代末80年代初，新公共管理运动的兴起，基于政府角色在市场化条件下的定位问题提出了政府

收稿日期：2019-02-03

基金项目：江西省“十三五”规划社科基金项目（17TY06）；

南昌航空大学第十三届“三小”项目（2018YBTY008）

作者简介：江 涛（1993—），男，安徽安庆人，在读硕士，研究方向为体育管理。

通讯作者：王玉侠（1973—），女，河南商丘人，副教授，博士，硕士生导师，研究方向为体育社会学。

文本信息：江涛，王玉侠. 政府购买公共体育服务研究回顾与效益分析[J]. 河北体育学院学报，2019，33（4）：18-23.

购买公共服务理论（表 1）。

表 1 政府购买公共服务理论的演进

时间	阶段	代表人物	主要成就	主要观点
19 世纪末 20 世纪初	传统公共行政	威尔逊、法约尔	《行政之研究》	①研究政府制度、体制的构架以寻求提高公共行政效率的途径 ②强调职能化和专业化
20 世纪二三十年代	公共行政学	怀特、威洛比	《公共行政学研究导论》《公共行政原理》	①行政管理现象及过程抽象为若干原理或原则 ②注重官僚体制的分析、从人和组织行为上寻求提高公共行政效率的途径
20 世纪六七十年代	新公共行政学、政策科学	弗雷德里克森、拉斯韦尔	《新公共行政》《政策科学》	①强调以“公平”为核心的民主行政理论 ②顾客需求为导向支撑政府公共行政的权力 ③建立以改善公共决策系统和提高政策质量为目标的新学科
20 世纪七八十年代	公共管理、新公共管理	波兹曼、欧文·E·修斯	《公共管理：学科现状》《公共管理导论》	结合多学科的知识和方法，以突破与创新研究领域及主题，如公共物品、公共服务供给、交换范式、公共选择、政府失败等

1.2 公共体育服务市场化与社会化的初步探讨

社会经济的发展和社会福利的优厚，给人们带来了更多的休闲时间，群众对体育健身休闲的需求也日益增长。政府为满足该需求的财政支出越来越大，增加财政压力^[4]。为此，政府在新公共管理理论与新公共服务理论的基础上，以委托管理或合同外包的形式，将部分或全部的公共体育服务事务交由社会机构提供，政府购买公共体

育服务出现。

我国政府购买公共体育服务的研究始于 21 世纪初，依据相关研究成果，将第一阶段（2003—2009 年）定义为政府购买公共体育服务必要性与可行性的初步探讨（表 2），该阶段主要将公共物品和服务的市场化理论应用到公共体育服务领域，因此在公共体育服务领域出现了市场化与社会化的初步探讨。

表 2 公共体育服务市场化与社会化初步探讨

主要观点	文献来源
①认清公共体育场馆国有资产性质，深化改革，盘活公共体育场馆 ②转变国有资产管控观念，理顺管理关系 ③所有权和经营权分离，自主运营，改善经营管理方式	李明《我国公共体育场馆的资产性质及其改革》（2003）；曹可强《上海市公共体育场馆经营管理现状与对策研究》（2003）
①非营利组织所具有的“非营利性、自治性和志愿性”等特征使得它在公共物品提供方面比政府更具有优势 ②从公共服务理论和非营利组织理论来看，体育公共物品可以由体育非营利组织来供给 ③市场经济下公共体育改革与变迁，利用市场经济发展公共体育	张振华《市场经济对公共体育的影响与变迁》（2004）；杜志娟等《体育公共物品的供给方式——公共服务与非营利组织理论的视角分析》（2004）；夏成前《构建江苏省城市社区多元化体育服务体系的研究》（2004）
①加快政府体育管理职能转变，以推动公共体育产品结构和内容供给方式的改进 ②弱化政府的市场干预，强调体育公共物品提供的多元化和市场化，引入非政府供给	闵健等《社会公共体育产品的界定与转变政府职能的研究》（2005）；肖前《公共体育产品非政府供给的可行性与途径》（2005）
①构建不完善的市场与不完善的政府之间的协调机制，寻求政府与市场、政府与社会的最佳结合点，不断完善与创新“举国体制” ②政府、市场和社会三种主体对竞技体育服务产品进行供给	白晋湘《从全能政府到有限政府——市场经济条件下政府体育职能转变的思考》（2006）；卢文云《我国竞技体育服务产品的有效供给研究》（2006）
①正确定位政府和社会服务组织的角色和作用，实行兴办主体多元化，政府职能管办分离，引入市场机制和大力培育民间服务组织 ②通过民营化改革提高公共体育场馆的有效供给	郭惠平等《对我国公共体育服务社会化改革的再思考》（2007）；杨风华《公共体育场馆服务的有效供给》（2007）
形成多元主体运行模式的公共体育服务市场化运作方式，政府部门做好相关管理，积极发挥第三部门的作用	李萍美等《我国公共体育服务市场化分析及路径选择》（2008）；郇昌店《我国公共体育服务供给市场化运作方式研究》（2008）
①引入市场化和社会化，构建公共体育服务供给主体的多元竞争机制 ②政府、企业 and 非政府组织实行多元合作，满足群众多样化需求	樊炳有《我国体育公共服务供给制度及实践路径选择探讨》（2009）；陈静霜《我国公共体育服务模式选择与供给主体分析》（2009）

2 政府购买公共体育服务的实践发展与模式研究

2.1 政府购买公共体育服务的实践发展

理论来源于实践，科学的理论对实践又具有指导作用。新公共管理理论来源于政府公共管理实践的不断探索，世界范围内的新公共管理改革始于1979年英国的私有化运动^[3]。随后，这一理念扩展到美国、加拿大等国家并且付诸实施，公共服务市场化先后在世界其他国家推进。这一浪潮随之扩展到中国等发展中国家，成为各国政府变革的重要内容。

改革开放以后，我国开始了市场化和社会化的进程，1988年，政府承认私营经济的存在和发展。上世纪90年代中后期开始，全国范围内出售国有企业。1996年上海浦东新区以“协商委托”的方式将罗山市民休闲中心交由上海基督教青年会管理，开创了政府向社会组织购买服务的先例^[5]。2003年，十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，允许非公有资本进入公用事业领域，非公有制企业在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面，与其他企业享受同等待遇^[6]。同年，《政府采购法》实施，对我国政府市场采

购做了进一步的规范，也为政府部门的采购提供了法律基础，推动了政府采购市场合法化和合理化发展。随着购买领域的扩大，公共体育服务也被纳入政府购买范围。2014年10月国务院出台了《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》，要求“加快政府职能转变，通过政府购买服务等多种方式，积极支持群众健身消费”^[7]，政府购买公共体育服务获得了国家层面的认可与支持。在我国中东部发达地区，政府购买公共体育服务进行了相应的实践，如长沙、江苏、广州等地区开展了体育游泳培训活动的政府购买^[8]，为政府购买公共体育服务在全国各地的开展提供了经验借鉴。

2.2 政府购买公共体育服务的体系与模式构建研究

政府部门改革实践与公共服务效率的提高促进了公共体育服务的发展。第二阶段（2010—2014年）为政府购买公共体育服务的体系与模式构建研究（表3）。该阶段对政府购买公共体育服务实施的可行性方案进行理论评估与研究。构建政府购买公共体育服务的理论体系与实施框架，根据实际情况采用相应的购买模式和购买方法，其目标是公共体育服务供给的质量与效率得到有效提高^[9]。

表3 政府购买公共体育服务体系与模式构建研究

主要观点	文献来源
①政府履行了服务社会公众的职责，通过“政府出资、定向购买、契约管理、评估兑现”的供给方式达到服务要求	高斌《政府购买体育公共服务的可行性研究》（2010）；朱睿等《我国公共体育服务体系构建研究》（2010）
②为体育非政府组织提供了经济来源和发展空间，同时也节约了政府的财政成本，形成政府和体育非政府组织共赢的局面	
③满足人们多元化的体育需求、有利于优化社会体育资源	
④构建多主体、多层次的公共体育服务合作供给系统	齐超《政府购买服务海外经验借鉴及对我国体育公共服务政府购买的启示》（2011）；汪波等《论多元化全民健身服务体系的概念与结构》（2011）
①以政府为主导逐步转向以公私合作为主的公共体育服务政府购买模式	
②形成社会参与的公共服务网络	
③构建由政府部门主导的“公益性”服务体系，由私营部门主导的“主体性市场”和“中介性市场”服务体系，由“第三部门”主导的“非营利性”服务体系	宗素素《政府购买社会体育指导员服务的探索研究》（2012）；陈新生等《我国城市社区休闲体育公共服务体系的结构与运行机制分析》（2012）
①政府购买公共服务要以降低成本、满足群众需求为原则	
②推行模式上需要循序渐进，构建三方互动和制衡机制	
③政府明确自身职责，为引入市场机制做好引导规范	戴俭慧《政府购买体育公共服务的行为分析》（2013）；马宏俊《政府体育公共服务体系法律规制研究》（2013）
④以整合机制、协作机制、激励机制为体现的城市社区休闲体育公共服务的运行机制	
①政府以提高公共体育服务供给的质量与效率为目标	
②购买的责任主体是各级政府和体育行政部门，供应主体是体育社会组织和体育事业单位，服务对象是体育消费者	冯欣欣《政府购买公共体育服务的模式研究》（2014）；王家宏等《我国公共体育服务体系：过程结构与功能定位》（2014）
③以合同外包制、直接资助制和项目申请制为政府购买行为方式	
④政府购买公共体育服务法律建设缺失，缺乏公平性	
①政府购买模式分为竞争性软服务购买、竞争性硬服务购买、非竞争性软服务购买、非竞争性硬服务购买四种	
②完善政府购买公共体育服务模式应从构建制度体系、明确政府职责、培养供给主体、完善评估机制等方面入手	
③公共体育服务需求体系、供给体系、保障体系和评价体系构成了公共体育服务体系的	
过程结构	

2.3 政府购买公共体育服务的几种模式研究

政府购买公共体育服务的模式是指对社会组织提供的公共体育服务，政府所选择的购买程序与方式。根据政府与社会组织间的关系、购买的竞争性与否，可以划分出依赖关系非竞争性购买、独立关系非竞争性购买和独立关系竞争性购买三种模式（图 1）^[10]。有学者认为，目前独立关系竞争性购买在我国政府购买公共服务的模式中效果最优。该模式是指购买者与承接者之间是独立的关系，不存在资源、人事等方面的依赖关系^[2]。政府作为组织者或提供者在寻找可承接的社会组织时，一般采取公开竞争的程序，用招标的方式来选择最合适的公共服务生产者，使社会群众获得最满意的公共服务，使财政资源能得到充分利用。

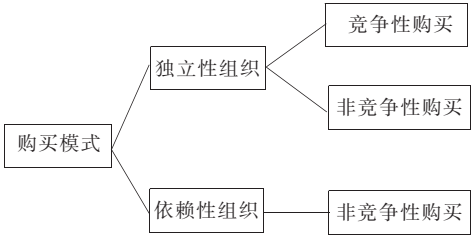


图 1 政府购买公共服务的三种模式

根据购买程序的竞争性和购买服务的类型，可将政府购买公共体育服务分为四种模式，分别为竞争性软服务购买、竞争性硬服务购买、非竞争性软服务购买、非竞争性硬服务购买（表 4）^[11]。其中，体育软服务主要指大众体育赛事与活动、健身服务与指导等服务；体育硬服务主要指体育场地设施、体育器材、体质监测设备等服务。

表 4 政府购买公共体育服务的四种模式

购买程序的竞争性	购买服务的类型	
	软服务	硬服务
竞争性	竞争性 软服务购买	竞争性 硬服务购买
	非竞争性 软服务购买	非竞争性 硬服务购买

随着购买模式的不断成熟和市场化的深入发展，当前社会中依赖关系竞争性购买在各地广泛出现，主要是因为多个购买者与承接者都

存在一种依赖性关系，导致多个购买者之间需要展开一定的竞争。通过对该现象的分析（表 5）可将政府购买公共体育服务分为四种模式（图 2）。

表 5 政府购买公共体育服务模式分析一览表

政府购买模式	购买方式	典型案例
独立关系竞争性购买	公开招标	2015 年上海市市民体育大联赛
独立关系非竞争性购买	委托合同	2015 年深圳坪山新区公共事业局购买中小学高尔夫免费体验、训练服务
依赖关系竞争性购买	邀请招标	2014 年温州市政府购买万名中小学暑期免费体育技能培训服务
依赖关系非竞争性购买	委托合同	2015 年张家港市全民健身大联赛

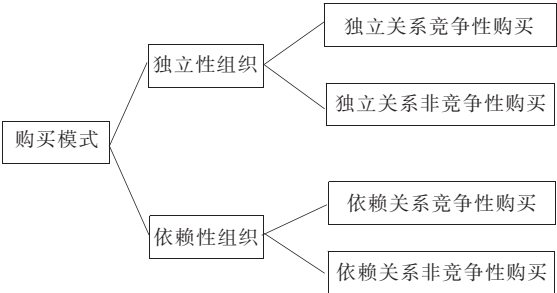


图 2 政府购买公共体育服务的四种模式

3 政府购买公共体育服务实践过程中问题、策略以及监督评价机制的研究

第三阶段（2015—2018 年）可定义为对政府购买公共体育服务实践过程中问题、策略以及监督评价机制的研究（表 6）。该阶段对政府购买公共体育服务实践进行总结与反思，探索更加合理化的发展路径，以提高政府购买服务的效益和水平。另外，注重监督机构的作用，建立第三方监督机制与监督评价体系，来更好地服务于政府购买公共体育服务实践。

近年来，政府购买公共体育服务的相关研究逐渐兴起，并取得了一定的成果。政府购买公共体育服务理论随实践的发展而不断深化，政府公共体育服务的供给效率逐步提高，进一步推动了公共体育服务的社会化进程，群众需求得到进一步满足。

表 6 政府购买公共体育服务实践过程中问题、策略以及监督评价机制的研究

主要观点	文献来源
①存在法律制度不健全、政府购买的数量和覆盖面有限、体育社会组织发育不良、缺乏完善的监督和评价体系等问题	王占坤《政府购买公共体育服务的地方实践、问题及化解策略》(2015); 韦伟等《我国公共体育服务绩效评价体系构建及实证研究》(2015)
②建立完善相关法律制度, 培育和促进社会体育组织的发展, 完善监管和评估机制	
③公共体育服务绩效综合评价从评价主体、评价内容和评价角度三个维度展开	
①政府购买公共体育服务过程中存在“改革内生动力和制度供给不足”两方面的问题	赵元吉《国家治理体系框架下中国公共体育服务制度建设的困境与突破》(2015); 丛湖平等《政府购买公共体育服务的模式、问题及建议——基于苏、浙、沪、粤等省市的调研》(2016)
②政府公共体育部门建立公平与问责机制, 强调公共体育部门的服务性, 以及社会体育组织的实体化和独立化	
①存在政策法规不成熟、服务内容无法满足大众需求、购买程序不完善、购买类别不明晰、监督评估机制尚未建立等问题	齐超《社会组织参与体育公共服务供给的现实困境及路径选择——来自上海的启示》(2016); 张大超等《我国政府购买公共体育服务的现实困境和发展对策》(2017)
②通过法律法规的完善, 建立合理的购买模式, 做好监督评估	
①提高供给效率, 科学评估大众需求, 做好监督评价工作	李秀文《政府购买公共体育服务的风险分析及防范路径》(2017); 高奎亭等《地方政府购买公共体育服务的经验、启示与选择》(2018)
②坚持以社会公众需求为导向, 强调公开、适度、低收入人群受益原则	
③建立信息共享平台, 创新监督评价方式	

4 政府购买公共体育服务的效益分析

4.1 推动政府职能转变, 建设服务型政府

政府向社会购买公共体育服务, 有利于提高政府管理水平, 实现政府职能转变^[12]。即政府生产者角色淡化, 安排者、监督者角色日益凸显。政府公共体育服务职能方式发生转变, 由以往的单一行政实施, 政府部门单独负责运行管理, 转变为政府、市场和社会组织有机结合、协作供给、共同管理、相互监督^[13]。在职能转变的过程中, 政府应充分履行好自身的管理与监督职能, 促使社会组织从群众需求角度出发提供更加完善的公共体育服务, 实现服务型政府建设和增强市场发展动力、社会组织发展活力的多赢局面。

4.2 缓解政府公共财政压力, 提高公共体育服务效率

以前的公共管理模式下, 政府既是公共服务的生产者, 又是提供者, 使得政府承受着巨大的事务与财务压力, 还会导致政府机构臃肿、人浮于事, 且逐渐丧失核心竞争力。政府购买公共体育服务, 能够将部分或全部的公共服务项目转移给非政府组织, 政府部门利用市场的力量, 通过竞争的方式, 让财政资金由生产转向购买, 这种操作既节约了政府在组织和生产过程中所消耗的人力、物力、财力, 又促进了政府部门精简机构, 在保障服务质量不断提高的同时有效减少财政支出。

4.3 完善市场竞争环境, 促进体育产业发展

在国家全面调整产业结构的背景下, 大力支持体育产业在内的第三产业的发展, 是当前改革和发展的重要举措^[2]。我国体育产业属于新兴产业, 尚且处于起步阶段, 急需得到国家政策与资金的支持, 为产业发展提供更多的契机。政府购买公共体育服务有利于增强我国体育企业的实力, 通过“看得见的手”和“看不见的手”的共同调控, 充分发挥市场在资源配置中的决定性作用, 积极调整产业结构。政府购买公共体育服务, 还有利于我国体育社会组织的培育和成熟, 激发其在公共体育服务供给中的积极性和主动性, 提供更多元高效的服务项目, 满足群众需求, 增强社会认同, 对于扩大体育产业市场前景、完善市场竞争机制也具有明显的推动作用。

4.4 满足群众体育需求, 提高公众满意度

随着我国经济的快速发展, 人民的生活水平也得到了大幅度提高, 居民体育健身锻炼的意识日益增强, 体育健身需求呈现出“多、广、强”的特点。但政府部门由于决策的主观性或角度局限, 难以适应新形势下群众日益丰富的体育健身需求。各种社会体育机构不仅具有专业化的服务水平, 而且根植社会, 贴近社区群众, 反应迅速, 机制灵活, 有利于提高公共体育服务的针对性和有效性。政府部门通过与社会体育机构的合作, 利用购买资金的投入, 让社会机构充分发挥自身特长。在购买者(政府)与享受者(公民)双重监督下, 也能更有效、灵敏地反映服务的质

量和效率,保证公共体育服务水平和群众满意度。

参考文献:

- [1] 中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2017-10-27) [2018-10-25]. http://politics.gmw.cn/2017-10/27/content_26628091.htm.
- [2] 王浦劬.政府向社会力量购买公共服务的改革机理分析[J].北京大学学报:哲学社会科学版,2015,52(4):88.
- [3] 陈振明.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2005:15-20.
- [4] 李屹松.澳大利亚政府购买体育培训服务的经验与启示[J].北京体育大学学报,2018,41(1):34.
- [5] 王浦劬,莱斯特·M.萨拉蒙.政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析[M].北京:北京大学出版社,2010:4.
- [6] 吴祥艳.中国城市养老服务的政府购买问题研究[D].大连:东北财经大学,2014.
- [7] 李秀文.政府购买公共体育服务的风险分析及防范路径[J].沈阳体育学院学报,2017,36(6):41.
- [8] 张大超,杨娟.我国政府购买公共体育服务的现实困境和发展对策[J].体育科学,2017,37(9):3.
- [9] 沈克印,吕万刚.政府购买公共体育服务的学理逻辑与边界问题研究[J].首都体育学院学报,2018,30(2):117.
- [10] 王名,乐园.中国民间组织参与公共服务购买的模式分析[J].中共浙江省委党校学报,2008(4):5.
- [11] 冯欣欣.政府购买公共体育服务的模式研究[J].体育与科学,2014,35(5):43.
- [12] 韦雪梅,刘震.公共体育服务市场化:理论基础、发展模式与路径选择[J].河北体育学院学报,2017,31(5):19.
- [13] 黄铁英.西安市社区公共体育服务发展对策研究[J].体育世界:学术版,2012(8):120.

Review of Government Purchase of Public Sport Services and Its Benefit Analysis

JIANG Tao, WANG Yu-xia

(School of Physical Education, Nanchang Hangkong University, Nanchang 330063, China)

Abstract: By methods of literature and case analysis, this paper sorts out the theoretical and practical problems of government purchase of public sport services. It is believed that the government purchase of public sports service is the result of the application of new public management theory in the field of public sports service abroad. Chinese scholars' research in this field can be roughly divided into three stages: the necessity and feasibility of implementation, the construction of system and model, and studies on its practice and development. According to the current practice, four modes of government purchase of public sports services are summarized. It is pointed out that the government purchase of public sports services will help to promote the transformation of government functions and build a service-oriented government; alleviate the pressure of government public finance and improve the efficiency of public sports services; improve the market competition environment and promote the development of sports industry; meet the needs of mass sports and improve public satisfaction.

Key words: public sports service; government purchase; new public management theory; purchase mode; benefit