

供给侧改革背景下 政府公共体育服务精准化供给的路径探寻

马玉龙

(吉林大学 哲学社会学院, 长春 130012)

摘要: 运用文献资料法和逻辑分析法, 分析供给侧结构性改革与公共体育服务精准化供给两者之间的关系。认为当前公共体育服务供给侧存在官僚式供给模式中的沟通不畅、项目式供给模式中的信息不对称、运动式供给模式中的事本主义倾向等问题。在制度供给保驾护航、补短板提供价值导向、产业转型提供动力的情况下, 公共体育服务精准化供给面临新的发展机遇。提出, 促进公共体育服务精准化供给发展, 需要完善以政府体制机制创新为导向的公共体育服务项目, 建立健全以社会为导向的第三方评估机制, 构筑以市场为导向的反哺型体育服务机制。

关键词: 供给侧改革; 精准化供给; 公共体育服务; 机制创新; 第三方评估; 反哺型机制

中图分类号: G80-051

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2018) 03-0063-06

2013年党的十八届三中全会提出, 全面深化改革总目标是要推进国家治理体系和治理能力现代化, 统筹推进五位一体的总体布局。但由于我国长期以来注重从需求侧方面(即依赖投资、消费、出口三驾马车)推动经济发展, 使得供给体系无法很好地适应需求结构的变化, 造成我国经济出现三期叠加的困境。习近平总书记在2015年的中央财经领导小组第十一次会议上提出, 在适度扩大总需求的同时, 着力加强供给侧结构性改革, 提高供给体系质量和效率。2016年国家体育总局制定的《体育发展“十三五”规划》及同年国务院印发的《全民健身计划(2016—2020)》等一系列政策文件, 为体育公共服务供给侧改革提供了必要的政策性支持, 体育公共服务的供给面临难得的发展机遇。针对当前

政府公共体育服务供给面临的沟通不畅、信息不对称、事本主义倾向等问题, 应采取有效措施加以解决, 提高政府公共体育服务供给的精准化水平。

1 供给侧结构性改革与公共体育服务精准化供给的关系

1.1 供给侧改革的缘起

供给侧结构性改革的理论观点起源于西方经济学界的供给侧学派, 但对我们产生重要影响的是我国的新供给经济学派。因此需要明晰二者的起源、内涵。西方供给侧学派核心思想来源于法国经济学家萨依提出的“萨依定理”, 萨依定理的重大贡献在于启发式赋予了经济学研究中“生产和消费、供给和需求的相互影响决定市场容

收稿日期: 2017-12-05

基金项目: 2017 内蒙古自治区高等学校科学研究项目“新型城镇化背景下蒙古族传统体育文化保护的社区参与式治理”(NJSY17185); 2017 内蒙古哲学社会科学规划项目“内蒙古城市社区公共体育服务的精准化供给研究”(2017NDB078)

作者简介: 马玉龙 (1992—), 男, 山西朔州人, 硕士, 研究方向为体育社会学。

文本信息: 马玉龙. 供给侧改革背景下政府公共体育服务精准化供给的路径探寻[J]. 河北体育学院学报, 2018, 32 (3): 63-68.

量”的思考,认为“供给会自行创造需求”^[1],提出了要强调市场的绝对地位,实行放任自由的经济政策。尤其是进入20世纪70年代,美国出现了高失业率与高通货膨胀并存的滞胀现象,以需求管理为核心的凯恩斯主义的经济政策逐渐失灵,供给侧学派才真正得以流行。自由主义经济学派认为国家干预经济抑制了市场经济的活力,是造成“滞胀”的重要原因。由此,以蒙代尔和拉弗等经济学家为代表的供给学派的观点^[2],如突出支持市场自由竞争,放松政府对企业的管制;主张预算平衡,降低税收和公共开支;强调控制货币供应量以应对通货膨胀等重新得到重视。

我国的新供给经济学派的相关讨论最早出现于20世纪80年代,一些学者侧重讨论因政府而使总供给发生变化的机制中更多样化的政府作为,注重在转轨经济学和制度经济学框架下与政府产业政策实现机制优化等相关联的结构优化,强调在供给角度实施结构优化,增加有效供给的宏观调控创新^[3]。随后,我国学者提出新供给经济学概念,强调以推动机制创新为切入点,以结构优化为侧重点,着力从供给端入手推动中国新一轮改革,目的是有效化解“滞胀”“中等收入陷阱”等潜在风险,实现中国弥合“二元经济”,促进新一轮经济可持续健康发展与质量提升^[4]。供给侧结构性改革侧重在供给而非生产端,主要的议题是“三去一降一补”,即去产能、去杠杆、去库存、降成本、补短板,核心思想是降低制度性交易成本,正确解决政府与市场的关系,有效而合理地推进社会主义市场经济体制改革。

1.2 公共体育服务精准化供给的内涵

“精准”一词被习近平总书记用于扶贫开发的工作任务安排上,他指出,扶贫开发需要“贵在精准、重在精准、成败之举在于精准”^[5]。公共体育服务供给同样需要精准治理,当前我国公共体育服务精准化供给主要指的是在整个供给过程中,实现供给对象精准、项目安排精准、资金使用精准及评估考核精准,本着坚持分配正义的原则,实现公共体育资源的优化配置和体育公共服务的均等化。

1.3 公共体育服务精准化供给是供给侧结构性改革要求的具体体现

目前供给侧结构性改革主要任务在补短板,旨在通过补短板实现有效供给,降低制度性交易成本。公共体育服务精准化供给正是补全面体

育公共服务均等化所面临的短板,是供给侧结构性改革在体育服务领域的具体表现。长期以来,由于各种因素的影响,我国公共体育资源的配置存在着供给与需求之间的不平衡甚至错位的问题,突出表现为需求侧旺盛与供给侧乏力并存,制约着公共体育服务均等化目标的实现。在需求侧方面,国家体育总局发布的《2014年全民健身活动状况调查公报》显示:2014年我国经常参加体育锻炼的人数百分比为33.9%,比2007年增加了5.7个百分点。人均体育消费水平从2007年的593元提高到2014年的926元。体育产业规模逐步扩大,体育消费明显增加。但与此同时,我国体育供给乏力,集中表现为沟通不畅、信息不对称和事本主义倾向三个方面。

2 当前制度环境下公共体育服务供给侧面临的问题

2.1 官僚式供给模式中的沟通不畅

政府体育行政部门指由国务院、地方各级人民政府及派出机关组成的宏观管理部门,以及由国家体育总局,各省、自治区、直辖市、地级市体育局,县级市的文体局组成的具体执行部门。政府是公共体育服务的主要供给主体,其对公共体育资源的配置仍然主要采用官僚体制的具体运作方式,因此公共体育资源配置很大程度上受到官僚制逻辑的影响。周雪光指出,官僚制逻辑是指那些在政府制度基础上产生的稳定的运作形态。这些官僚制逻辑以及它们之间的互动约束规范了政府官员注意力分配、轻重缓急的议程安排,以及资源配置等组织任务上的行为特征^[6]。目前主要有“完成任务”的逻辑和激励机制的逻辑。

完成任务的逻辑指的是各级政府官员执行上级指令,以及完成具体指标的过程中最为重要的工作是有效执行自上而下的任务。在这一官僚制逻辑影响下,政府的供给决策过程往往是执行上级指令层层加码,工作重心面向上级,以得到上级领导认可。同时,激励机制的逻辑指的是政府推行明确可测的标准来衡量官员表现。突出体现在采用越来越多的数字化技术,设立一系列数字型的评估指标来评判官员的表现。在这两方面的制度逻辑影响下,其供给更多是从自身利益诉求出发,政府往往选择那些具体可见的、有衡量指标依据的体育场地、设施以及器材的供给而忽略

其他重要内容的供给。因此经常忽略倾听民众体育需求的表达,造成信息的沟通不畅与阻滞。例如2006年政府实施的“农民体育健身工程”,以行政村为主要实施对象,以村级公共体育场地建设为重点,确立了“一块混凝土标准篮球场,配备一副标准篮球架和2张室外乒乓球台”的基本标准^[7]。这一工程取得了一定的成效,但是也存在很多问题。由于我国地域辽阔,农村区域差异较大,政府对于农民真正的体育需求缺乏充足的了解,而且后期经常忽视这些体育场地、设施的维护,导致很多体育场地、设施处于荒废、衰败的状态^[8]。同时以广场舞事件为典型,因具体体育服务供给缺乏导致了一系列矛盾纠纷。在2017年5月26日,河南洛阳王城公园篮球场跳广场舞的大爷大妈与年轻篮球迷因为场地问题发生斗殴冲突,突出地反映了体育服务设施的建设滞后于民众的体育需求。

2.2 项目式供给模式中的信息不对称

渠敬东等人系统论述了项目制这一新的国家治理体制,他指出随着我国市场经济的发展,以项目管理为核心的政策、制度、法规和实际运作方式迅速发展起来,最主要的目的在于摆脱科层体制影响,加强对公共服务的投入和民生工程的建设^[9]。当前各地政府都在进行社会治理创新,其中政府购买社会服务是重要的一项。2016年5月5日国家体育总局制定的《体育发展“十三五”规划》提出,要进一步健全政府购买体育服务机制,完善资金保障、监督管理、绩效评价等政策,把适合由市场和社会承担的体育服务事项,按照法定方式和程序,交由具备条件的社会组织 and 企事业单位承担。这一项目制供给模式主要突出表现在信息不对称所产生的逆向选择以及道德风险。

随着政府向社会组织购买服务成为主要的趋势,政府和社会组织的关系实质是一种委托—代理关系。在这一合同框架下,不对称信息所产生的问题主要有两类:一类是合同前的信息问题,即逆向选择,指的是合约的一方利用私有信息来达到自己的私利,而对合约另一方的利益带来不利影响^{[10]54}。这里主要指的是政府作为拥有私有信息的一方,往往在这一合同关系中处于优势地位,其具有很大的自由裁量权来决定该购买哪些服务,该让谁来承担这些服务,该如何展开评估。选择承担这一服务的社会组织很多都具有官

方色彩,并且对政府产生了资源依赖,丧失了自身独立性,这也不利于公共服务外包市场的培育和发展。例如过去足球协会一直依赖国家体育总局,其与体育总局足球运动管理中心一直是“两块牌子,一套人马”的组织构架,依托国家体育总局的项目以及服务来生存^[11]。第二种是合同后的信息问题,即道德风险。主要指的是合同签订后所出现的问题。在这一合同签订后,代理人即社会组织往往有更多的信息,产生很多不易观察的行为,而且很容易产生目标替代的问题,即组织的正式目标在实际发展中被替代了。由于评估机制不健全,政府经常难以观察这些行为,甚至有时需要花费一定代价,造成双方的沟通不畅。随着越来越多的体育社会组织开始承接政府购买服务,各级政府以及有关体育部门也越来越重视这一道德风险。政府主要依据一些量化指标进行评估,例如采用简单的财务审计和绩效考核方法,但其更多是一种事后评估,很难了解到体育社会组织具体的运作行为以及效果。

2.3 运动式供给模式中的事本主义倾向

运动式治理主要指的是针对某种社会问题顽症进行集中整治的方式,它是当前政府最为依赖的一种社会治理手段^[12]。同样政府在体育公共服务领域也实行了运动式供给模式,以图打破政府在常规治理过程中因“条块关系”的束缚导致的职责同构问题以及双重从属制弊端。但此供给模式在实际运行中存在着事本主义(即以实现具体目标为导向的工具理性主义)的倾向,很容易出现供给的仪式化以及供给的低时效性,缺少常态化与制度化,忽略了发展社会本位的自主性彰显即社会公平正义的价值目标。在推动基层社区体育发展方面,政府以运动式的供给方式设置了一系列具体目标,实施了一系列举措。例如国务院2004年颁布了《全国城市体育先进社区评定办法》,促使各地方政府将大量的人力、物力投入城市社区的体育基础设施建设,以便获得“体育先进社区”的称号来获得上级政府部门的支持。但是这一评定办法实行了几年以后就被体育总局废止,各级政府也就再次忽略了社区的体育服务建设,仍然将发展重点回归到地区的经济建设上。同样,2006年提出的“农民体育健身工程”在实施了十年以后予以废止,随后关于提供农民体育服务的政策也越来越模糊。这在一定程度上反映了政府的工具理性主义倾向,不利于社

会本位的自主性彰显。

3 供给侧改革背景下政府公共体育服务精准化供给面临的机遇

3.1 制度供给为体育服务精准化供给保驾护航

在新制度主义学派看来,任何一个组织都必须适应环境获得生存。制度环境是其中重要的一个方面,组织所面临的制度环境不同,其发展方向以及行为也会存在差异。制度环境主要指的是该组织所处的法律制度、文化期待、社会规范、观念制度等为人们广为接受的社会事实。这一制度环境要求组织或个人不断接受和采用外界公认或赞许的形式、做法^{[9]72}。政府作为一个理性化的组织,同样受到制度环境的影响。十八届三中全会以来,面对民众日益增长的体育文化需求和体育消费观念的转变,政府也越来越趋向于采纳符合当前民众期待的体育形式和做法,这里集中体现在政府加强了制度供给,通过不断完善制度设计,制定了一系列促进体育事业发展的政策法规,力图降低体育事业发展的制度成本及社会成本。较为典型的是2016年《体育发展“十三五”规划》提出要加快政府职能转变,健全政府购买体育服务体制机制,推动其他主体参与体育公共服务供给;落实《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》以及加强基本公共体育服务信息化建设等,这一系列制度对于进一步推动体育公共服务精准化供给起到了重要的方向性指导。

3.2 补短板的要求为体育服务精准化供给提供价值导向

供给侧改革的一个重点就是补短板,以贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念为宏旨,其中协调、共享这两大理念则是以促进社会公平正义为主要目标,着重保障每个公民的全面发展。正如罗尔斯在《正义论》中提出的两个正义原则,第一个是每个人对与所有人的所拥有的最广泛平等的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利。第二个原则是社会的和经济的不平等应这样安排,使它们在与正义的储存原则一致的情况下,适合于最少受惠者的最大利益;依系于在机会公平平等的条件下职务和地位向所有人开放^[13]。当前公共体育服务供给存在的一个短板,即城市与农村、发达地区与不发达地区之间的体育服务供给不平衡,存在着分配正义与空间正义丧失的问题。因此在当前

供给侧改革的背景下,体育公共服务的供给需要兼顾分配正义和空间正义的原则,将协调以及共享理念作为重要的价值导向,努力推动公共体育服务均等化目标的实现。

3.3 产业转型为体育服务精准化供给提供新的动力

从生产与消费的关系看,供给侧改革将进一步释放新的消费需求,不断提高第三产业在当前经济结构中的比重。体育产业作为新兴产业、绿色产业、朝阳产业,有条件和潜力成为未来经济发展新的增长点。2014年国务院颁布了《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,从政策层面给予体育产业以发展动力。随着体育产业和规模进一步扩大,产业结构进一步得到优化,体育与文化、旅游、医疗、养老、互联网等领域的互动融合日益加深。国际经验表明,人均GDP达到8 000美元时,体育健身将成为国民经济的支柱型产业。体育产业的发展为体育服务精准化供给提供了新的动力。主要表现在两个方面:一方面,体育产业的发展激发了民众的体育消费热情,刺激了民众的消费欲望和消费需求,政府需要不断了解民众新的体育需求,提供精准的体育服务供给;另一方面,体育产业的发展在客观上促进了体育产品种类和样式的不断丰富,为实现体育服务的精准化供给提供了不同的产品种类选择,尤其是新的智能体育产品的出现,比如智能手环、可穿戴体育装备等,为体育消费提供了更多元化的选择。

4 适应供给侧改革要求的公共体育服务精准化供给的路径探寻

供给侧改革的要求是“三去一降一补”,即去产能、去杠杆、去库存、降成本、补短板,核心要旨在于降低制度性交易成本。在这一要求下,公共体育服务精准化供给的路径主要有以下几个方面。

4.1 完善以政府体制机制创新为导向的公共体育服务项目

PPP公共体育服务项目合作是以政府为主导,体育主管部门和社会资本为主体,通过市场机制运作实现公共体育服务生产与供给的行为^[14]。这一服务项目的重点在于政府转变自身职能,充分发挥社会资本作用,以实现体育资源的优化配置,从而打破政府行政管理单一的局

面,以实现其治理体制机制的创新。因此政府需要做好三方面工作:首先,政府需要明确自身责任,要严格执行中央政府以及国家体育总局的各项制度。近年来,中央政府加强了对PPP公共体育服务项目的制度支持,尤其是2017年发改委、国家体育总局印发的《“十三五”公共体育普及工程实施方案》提出,支持社会资本以PPP模式进入体育产业。政府需要打破自身固化的管理思维模式,从公共利益出发,不得再设置制度壁垒以阻止社会资本的投入与运行。其次,政府需要型塑契约治理的思维模式,长期以来单一制的固化供给思维已经不再适应时代的发展,政府需要和恰当地处理好公私关系,尊重社会资本的自主性,通过所有权配置、融资风险分担、报酬合理配置等机制对PPP项目进行责、权、利等多要素规范。最后完善PPP项目有关法规。PPP项目运营涉及行政与民事法律,需要加强公共体育服务项目收益权的登记与流通管理,健全有关产权制度。

4.2 建立健全以社会为导向的第三方评估机制

第三方评估指由独立于政府之外的第三方评估机构组织实施,在具体的评估过程中,形成一个由政府人员、专家、社会代表以及相关利益方组成的综合性评估主体,以保证评估结果的多元性及有效性。当前第三方评估机制的建立首先需要政府完善有关法律法规。由于社会服务发展缓慢,《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国招标投标法》《政府购买服务管理办法(暂行)》等法规在实际运行中的可操作性不强,并没有针对具体评估过程的各个方面作出有效规定,造成实际评估过程中利益寻租现象频繁发生。因此需要在现有法规条文基础上,完善评估具体过程的法律法规,健全第三方评估主体的资格认定制度,使得第三方评估在具体操作过程中有制度化的支持。其次,需要增强第三方评估机构的独立性。独立性是第三方评估的核心要义,主要体现在具体内部人员的独立性,即与政府行政机构不存在隶属及上下级行政关系;还体现在财权上的独立性,即自身是自主经营、自负盈亏、自我发展的独立法人^[15]。最后要增强第三方评估的专业性和权威性,实现评估主体的多元化,努力发挥专业人员以及专家的技术性支持作用,确保评估方法的科学性、评估过程的透明性和评估结果的客观性。

4.3 构筑以市场为导向的反哺型体育服务机制

周晓虹曾经提出了“文化反哺”这一概念,指出文化反哺是在急速的社会变迁时代所发生的年长一代向年轻一代进行广泛的文化吸收的过程^[16]。同样,公共体育服务供给也需要构建竞技体育与全民健身公共服务的“反哺”服务机制,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,盘活存量,用好增量,实现竞技体育与全民健身公共服务的协调发展。首先,充分利用竞技体育的发展成果。长期以来我国在金牌战略引导下偏重于发展竞技体育,使得竞技体育取得了长足的进步,这在客观上为反哺群众体育做好了准备。其次,通过市场机制整合体育资源,促成反哺型体育资源共享圈的形成,即包括竞技体育以及公共体育服务所产生的体育资源,加快形成布局合理、功能完善、门类齐全的体育产业体系^[17]。最后,借助大数据及网络平台充分了解当前不同地区竞技体育与全民健身公共服务的发展状况,深化竞技体育领域的行政改革,提升公共服务能力。

参考文献:

- [1] 贾康,徐林,李万寿,等.新供给经济学理论基础的比较与分析[J].产业经济评论,2013(5):8.
- [2] 胡鞍钢,周绍杰,任皓.供给侧结构性改革——适应和引领中国经济新常态[J].清华大学学报:哲学社会科学版,2016(2):17.
- [3] 贾康.中国需要以改革为核心的新供给经济学[J].地方财政研究,2013(2):4.
- [4] 贾康,徐林,李万寿,等.中国需要构建和发展以改革为核心的新供给经济学[J].财政研究,2013(1):2.
- [5] 徐鹏.精准扶贫如何“精准”[N].人民日报,2016-01-06(05).
- [6] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017:125.
- [7] 郭素萍.国家体育总局今年正式启动“农民体育健身工程”[EB/OL].(2006-03-29)[2017-12-10].<http://www.china.com.cn/chinese/kuaixun/1168486.htm>.
- [8] 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.
- [9] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113.

- [10] 周雪光. 组织社会学十讲[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003: 54.
- [11] 刘国永, 裴立新. 中国体育社会组织发展报告(2016) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 40.
- [12] 黄毅, 文军. 从“总体—支配型”到“技术—治理型”: 地方政府社会治理创新的逻辑[J]. 新疆师范大学学报: 哲学社会科学版, 2014(2): 35.
- [13] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 9.
- [14] 唐立慧, 郇昌店, 肖林鹏, 等. 我国公共体育服务的市场化改革研究[J]. 西安体育学院学报, 2010, 27(3): 257.
- [15] 包国宪, 张志栋. 我国第三方政府绩效评价组织的自律实现问题探析[J]. 中国行政管理, 2008(1): 49.
- [16] 周晓虹. 文化反哺: 生发动力与社会意义[J]. 青年探索, 2017(5): 79.
- [17] 方竹兰. 中国改革缺失社会自治之手[J]. 学习月刊, 2011(9): 46.

An Exploration of the Path of Government's Precise Supply of Public Sport Services under the Background of Supply-side Reform

MA Yu-long

(School of Philosophy and Social Sciences, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: By methods of literature and logical analysis, the relationship between supply-side structural reforms and precise supply of public sport services is analyzed. It is believed that there are problems such as poor communication in the bureaucratic supply model, information asymmetry in the project-based supply model, and the trend of matter-orientation in the sport-pattern supply model. Under the condition of the institutional supply escorts, the value-orientation by improving weak links, and impetus by the industrial transformation, the precise supply of public sport services faces new opportunities for development. It is proposed that the promotion of precise supply and development of public sport services requires the improvement of public sport services items based on the innovation of government institutional mechanisms, the establishment and improvement of a social-oriented third-party assessment mechanism, and the establishment of a market-oriented feeding-back sport services mechanism.

Key words: supply-side reform; precise supply; public sport services; mechanism innovation; third-party assessment; feeding-back mechanism