

我国公共体育服务供给方式演化、 逻辑与分类改革研究

郭盼盼¹, 戴兴青²

(1. 徐州幼儿师范高等专科学校, 江苏 徐州 221000;
2. 江苏安全技术职业学院, 江苏 徐州 221000)

摘要: 随着市场经济的发展与环境的变化, 公共体育服务的供给方式经历了从政府直接供给, 向政府购买、政府委托购买和政府回购等的演化过程。剖析其演变的内在动因与逻辑发现, 体育事业发展初期, 政府直接供给实施竞技优先发展战略有其优势, 但随着群众体育的发展, 全能政府的制度设计暴露出缺点, 亟待政府的有效作为; 当体育社会组织不断壮大, 由政府动员向政府与社会结合动员转换成为必然; 不公平的环境制约着公共体育服务供给的质量、效率, 遂鼓励公平竞争替代垄断; 市场承担主体是逐利的, 背离了公共体育服务的本质功能, 重新倡导以服务绩效为导向成为当下的选择。为更好地推进公共体育服务供给方式分类改革, 提出, 要降低政府直接供给的比重, 加强中央对地方体育事权的支持; 大力推动政府购买和政府委托购买服务, 发展多元的供给主体; 通过政府回购重塑公共体育服务理念, 回归公共服务本质功能。

关键词: 公共体育服务; 直接供给; 政府购买; 委托购买; 政府回购; 供给方式; 服务绩效

中图分类号: G80-05

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2021) 02-0038-05

现代社会中, 政府承担着公共体育服务供给、需求预测和监管等多元责任。我国各级政府在公共体育服务供给过程中, 通过调动、配置公共资源来满足公众的多样化复杂性需求。随着市场经济的发展与外部环境的变化, 政府公共体育服务的供给方式也在发生变化, 强化以竞争代替垄断和发挥社会组织的作用^[1]。公共体育服务的供给主体包括政府主体、市场主体和社会主体, 其中政府供给是主导与关键环节, 尽管部分学者认为社会供给是独立于政府供给之外、基于慈善目的的补充行为, 但新近的研究者更倾向于强化其与政府主体的合作行为^[2]。当前对市场主体的

研究较少, 也未有研究成果能够很好地解释市场主体参与公共体育服务的内在动因, 而实践中部分发达地区已经开始了由企业组织承担社会责任、提供公共体育服务的探索。本研究回顾我国公共体育服务供给方式的演化历程, 总结其内在动因与逻辑, 以期为我国公共体育服务的发展提供理论参考。

1 公共体育服务供给方式的演化

根据供给主体的特征, 供给方式传统上划分为政府供给、市场供给和社会供给 3 种类型。为更深入地认识公共体育服务供给方式的演化过

收稿日期: 2020-10-05

基金项目: 国家哲学社会科学基金项目 (18BTY053); “青蓝工程” 资助项目 (2021XJQG06)

作者简介: 郭盼盼 (1989—), 女, 江苏徐州人, 讲师, 硕士, 研究方向为体育人文社会学、体育教学与训练。

文本信息: 郭盼盼, 戴兴青. 公共体育服务供给方式演化、逻辑与分类引导机制研究[J]. 河北体育学院学报, 2021, 35 (2): 38-42.

程,本文将公共体育服务供给方式细分为政府直接供给、政府购买供给、政府委托购买供给和政府回购供给4种类型。

1.1 政府直接供给

受传统计划经济体系的影响,基于全能政府的认识和对市场机制的不理解^[3],公共体育服务供给形成了政府直接供给的传统。长期以来,各级体育行政部门利用公共财政积极提供公共体育服务,如建造体育设施、举办体育活动和体育竞赛等。在政府直接供给模式下,体育行政部门扮演着生产者和提供者的双重角色,供给内容以体育行政部门的意愿为主,自上而下供给偏好明显。长期以来,我国体育行政部门服务国家战略安排,将奥运(全运)争光服务作为供给重点,形成了公共体育服务供给的分层供给体制^[4],具体包括:中央和省级体育行政部门侧重竞技体育,即争光类服务;省级以下体育行政部门侧重群众体育,即体育设施和体育活动等。而县级体育行政部门在独立设置与合并设置之间摆动,且资源获取能力较弱,尤其是分税制改革后,县级体育经费依靠上级转移支付的状况突出,造成与民众联系密切的基本公共体育服务内容供给状况不理想^[5]。

1.2 政府购买供给

政府购买公共体育服务是对政府直接供给模式的矫正^[1]。长期以来,政府高度重视公共服务的供给创新问题。在政府公共体育服务购买政策出台前,部分地方政府已积极开展公共体育服务供给方式的探索。广东省佛山市禅城区体育部门2007年就采用了政府购买的形式,在部分场馆部分时段实行免费开放。由于该项政策深受群众欢迎,后被推广到佛山全市,并进一步加大购买力度。常州市体育局与国家体育总局合作建设公共体育服务示范区,将政府购买服务作为改革的重要措施。2014年,常州市体育局、财政局在全国率先出台《常州市关于购买公共体育服务的实施办法》(暂行)。同年,江苏省政府出台《关于推进公共体育服务体系示范区建设的实施意见》,提出规范公共体育服务的政府职责,强化政府主导,落实政府责任,优化公共体育服务购买方式。目前,政府购买公共体育服务已在全国推广开来,成为我国公共体育服务供给的重要方式,政府及相关部门已经从微观生产中脱离出来,一定程度上提升了公共体育服务的供给效率

与群众的满意度^[6]。

1.3 政府委托购买供给

在政府购买公共体育服务逐步推进过程中,依然面临内部人购买和政府行政导向等问题。在区域枢纽型社会组织能力成熟和体育社会组织数量增长的前提下,部分地区开始探索由体育总会承担原本由体育行政部门负责的公共体育服务购买任务。与政府购买公共服务不同,政府委托购买是将购买权让渡给相关枢纽型社会组织。2008年北京市政府将购买公共体育服务移交给北京市体育总会负责,区域体育总会开始承担部分政府转移的管理职能^[7],较好地实现了政府购买公共体育服务和培育体育组织的双重目标。地方政府委托枢纽型社会组织的作法逐渐在江苏、广东等地推行。部分单项体育总会利用市场化机制,积极履行责任,极大地提升了服务供给的针对性。政府委托体育总会实施购买服务行为,较为典型地演绎了政府借道体育总会进行治理的思路^[2],实现了社会组织参与社会治理的政策设计。

1.4 政府回购供给

推动公共服务的市场化或民营化建设一直被认为是提升供给效率的首要选择。20世纪八十年代,欧美国家开展公共服务民营化改革后,又出现了公共服务逆民营化趋势^[8]。我国也不例外,在推进公共体育服务委托经营的同时,也针对某些特定体育场馆服务开展了逆民营化探索,一些领域开始出现公共体育服务回购现象。

长期以来,大型体育场馆运营普遍采取委托经营管理的方式。但由于运营主体对经济利益的过度诉求,导致体育场馆偏离体育公益属性,经常引发委托方与受托方之间的纠纷。如采取PPP模式建设的北京奥运会主场国家体育场,按照协议将在北京奥运会结束后由北京国有资产经营有限责任公司委托中信集团联合体负责运营30年。但2009年8月29日,双方签署委托运营终止协议^[9],国家体育场运营权收归国有,这背后反映的是对体育场馆本质功能的重新回归。长沙贺龙体育馆2008年至2015年委托给湖南琴岛文化传媒有限公司负责运营,但在运行过程中受托方擅自改变用途,将其变成商业演艺中心。政府相关部门屡次纠正无果。经测算合同结束后改造成本将远超租金收入。2015年主体育场合同到期后,经过3个月的升级改造,实现退商还体,推动部分场馆免费向市民开放^[10]。现实中很多体育

场馆经营主体擅自改变经营性质、范围、用途、方式等,引发委托方与受托方之间的矛盾,导致部分体育场馆委托经营合同难以继续,这客观上加促了地方政府开展逆回购的行为。

2 公共体育服务供给方式演化的内在逻辑

2.1 以政府有效作为替代全能政府的制度设计

政府直接实施公共体育服务供给源于传统意义上全能政府的制度设计。在相关市场主体能力不足且参与积极性不强的背景下,政府利用自上而下的组织体系直接供给公共体育服务,大力实施竞技体育优先发展战略,夯实竞技体育发展的组织基础,通过在奥运会等重大赛事中优异的竞技表现,凸显社会主义国家发展体育事业的优越性,提振民族自信心。但2008年北京奥运会后,社会各界普遍期望我国体育事业转型,扩大体育的社会福利价值。在此背景下,运行多年的全民健身战略上升为国家战略,国家体育总局也对国内竞赛体系进行改革,取消全国农运会等大型赛事,改组全国城市运动会,对全运会进行系统改革,取消奖牌榜排名和增加群众体育项目比重,以满足民众对体育多元价值的诉求。近年来,大力推进健康中国战略,科学健身服务成为地方政府供给的重要内容。但随着全民健身运动如火如荼地开展,广场舞扰民、体育场地短缺等问题,也在考验着地方政府的治理能力,亟待形成不同层级体育行政部门上下联动、协同供给的基本公共体育服务新局面。

2.2 由政府动员向政府与社会结合动员转换

我国基于“思想一盘棋、组织一条龙、训练一贯制”建构的三级训练网,较好地承担了培养体育后备人才的任务,有效保障了奥运(全运)争光服务的人才供给,实现了竞技体育的超越式发展。但随着市场经济体制的确立与发展,我国传统竞技体育人才培养模式面临严峻的挑战。我国体育社会组织不断壮大,开始承担体育健身服务乃至竞技体育后备人才培养的任务。江西萍乡、广东广州等地体育行政部门采取以奖代补等形式,委托专业的体育社会组织培养竞技体育后备人才,体育行政部门根据竞赛成绩给予一定的补贴。上海市将最近几届参与全运会足球比赛的任务交由根宝足校承担,并取得了良好的成绩。广州市体育局则与万国击剑俱乐部联合培养击剑

后备人才,万国击剑选手在体育局注册,代表体育局参加比赛。天津市体育局也尝试与社会力量共建击剑馆,既开展专业队训练,也对外招收击剑爱好者。击剑俱乐部选派优秀学员代表天津市参加青少年比赛,也取得了良好的成绩。客观而言,我国体育发展中的国家动员优势和能力在逐渐弱化,曾经赖以发展的基层体育运动学校面临严重挑战,但专业的体育社会组织积极参与,能够有效地弥补上述问题,我国公共体育服务供给中政府和社会结合动员的格局在逐渐形成。

2.3 以竞争替代垄断,保证公平与效率

尽管部分地方政府购买服务为市场主体参与创造了机会,但市场主体参与公共体育服务供给依然面临理念和制度等多方面的限制。在政府购买公共体育服务中,对企业性质的体育组织表现出一定的歧视,企业无法得到与社会组织相同的对待。访谈中部分体育行政部门负责人表示,将政府公共财政交由体育企业,有可能存在财务资源滥用的风险,而交由体育社会组织则符合国家培育社会组织的政策精神,因此公共体育服务承担者基本以体育社会组织为主。其次,政府公共体育服务购买的属地特征明显。为优化竞争购买环境,地方政府应积极鼓励体育类企业参与,利用竞争性购买激活体育组织的成长活力。对不同性质主体要一视同仁,以效益为考量第一要素,以竞争替代垄断,不断提升供给质量与效率。

2.4 以服务绩效导向取代运营绩效评估

公共体育服务供给方式演变体现着政府治理思维的转化,内隐着调动多元力量参与社会治理的设计思路,但是要注意在其转型中不能脱离公益性和服务性的核心价值。在公共体育服务民营化过程中,在经济利益的驱动下,经营主体时常发生损害服务公共性、服务价格虚高和偏离本质功能等问题。市场化或民营化无法彻底清除政府的供给弊端,因此,在关注运营绩效的同时,更要关注服务绩效,保证其不脱离公共体育服务的本质功能,符合公共体育服务供给的原则,要坚持以公共体育服务内在价值为约束,将“以人民为中心”作为提供体育服务的最终旨归,坚决杜绝以公益之名行营利之实的行为。

3 推进公共体育服务供给方式分类改革的设想

为了更好地推动我国公共体育服务改革,实

现普惠型公共体育服务发展格局,消除区域、城乡和人群之间的差异,应倡导公共体育服务的分类供给,针对不同地区、不同类型的公共体育服务采取多元化、精准性改革。具体来说,公共体

育服务包含体育设施、体育活动、体育信息、体育组织、体质监测和奥运(全运)争光服务等内容(表1)。

表1 公共体育服务供给分类改革策略

供给方式	实施主体	合作主体	适用内容
政府直接供给	奥委会 体育行政部门	生产主体	奥运(全运)争光服务 体育设施
政府购买供给	体育行政部门	社会组织 市场组织	体育活动服务、体质监测、组织管理、信息服务
政府委托购买供给	体育总会	社会组织	体育活动服务、体质监测、组织管理、信息服务
政府回购供给	体育行政部门		大型体育场馆公益服务

3.1 降低政府直接供给的比重,加强中央对地方体育事权的支持

近年来,我国政府已经积极推动奥运(全运)服务的监管主体——运动项目管理中心改革,探索更多元的服务供给方式。借鉴欧美国家成熟的职业体育发展经验,以社会化方式培养奥运会等重大赛事参赛运动员,是未来我国争光类体育服务发展的重点。我国体育设施的供给,长期以来以地方政府为主,但国家体育总局等会通过专项转移支付的形式实现对地方体育事权的支持。2018年,国家体育总局共投入5.9亿元支持地方建设了166个社区体育中心、115个体育公园和154条健身步道。为实施体育设施补充计划,体育总局共投入5.2亿体彩公益金。但上述体育专项转移支付也限制了地方发展体育等公共事业的自主性,因此中央倡导以一般性转移支付为主,支持地方开展建设区域性、地方性和民族性且符合规则的公共体育设施^[1]。要充分发挥中央政府转移支付的引导和示范作用,带动地方政府履行政府责任,行使政府体育事权。

3.2 大力推动政府购买和政府委托购买服务,发展多元供给主体

现在政府购买和政府委托购买成为扶持体育社会组织发展的有效工具,但需要明确的是两种政府购买方式均针对“服务”性质的内容,即体育活动、体质监测、组织管理、信息服务等。大部制改革后,基层体育行政部门撤并严重,多元化体育社会组织可以有效发挥其数量和专业性等优势,弥补政府“退却”的空白。面对组织力量薄弱的实际问题,临沂市体育局授权自发成立的山鹰户外登山协会对该市健步走活动进行整合,

通过区域划分和带头人遴选,较好解决了健步走占路问题。临沂市马拉松赛的志愿者服务也交由户外运动协会指导、负责,这充分发挥了户外运动协会在运动伤害和急救方面的专业优势,调动了体育社会组织的广泛参与。但在推进政府购买和政府委托购买过程中,要有效规避属地限制和“一地一业一会”竞争限制等问题,鼓励、引导市场组织参与政府购买竞争,扩大公共体育服务承接主体的遴选范围。

3.3 通过政府回购重塑公共体育服务理念,回归公共服务本质功能

面对公共体育场馆的运营困境,很多地方政府倾向通过委托运营实现“所有权、管理权和运营权”分离,推动体育场馆市场化运营。地方政府与运营主体签订合作合同,将运营压力转移给运营主体。但经营主体逐利至上,往往会改变体育场馆的本质功能,大量增加非体育服务内容,背离公共体育服务的初衷,引起社会公众的不满。徐州市为了保证体育场馆公共属性,成立了隶属于国资委的国有体育场馆运营公司,通过政府回购和改革,调整运营考核标准,使考核向公共服务集中、倾斜。经过5年精心运营,政府补贴经费由2000万下降到1000万,多措施的市场运营手段已现效果。其中,该体育场馆创办的“第二体育课堂”和“奥体青少年体育俱乐部”也已发展为知名品牌,产生了良好的社会效应。之后,国资委将徐州奥体体育场馆管理公司的所有权移交给市体育局,以使其发挥更大的专业管理功能。

参考文献:

[1] 张小航,杨华.政府购买公共体育服务中的现代财

- 政保障机制研究[J]. 天津体育学院学报, 2018, 33(3):185.
- [2] 黄晓春, 周黎安. 政府治理机制转型与社会组织发展[J]. 中国社会科学, 2017(11):118.
- [3] 陈娟. 政府公共服务供给的困境与解决之道[J]. 理论探索, 2017(1):92.
- [4] 姚绩伟, 王华, 丁秀诗, 等. 公共供求关系视域下的城市社区体育公共服务分层及特征分析[J]. 北京体育大学学报, 2015, 38(7):19.
- [5] 谢正阳. 基本公共体育服务均等化的理论蕴涵与目标选择[J]. 南京体育学院学报(社会科学版), 2017, 31(1):1.
- [6] 吴卅. 政府购买公共体育服务绩效评估现状: 基于上海市和常州市经验[J]. 北京体育大学学报, 2017, 40(3):11.
- [7] 熊飞. 体育总会枢纽型社会组织建设的探索: 基于北京的实践与经验[J]. 体育文化导刊, 2017(8):28.
- [8] 詹国彬. 公共服务逆向合同外包的理论机理、现实动因与制度安排[J]. 政治学研究, 2015(4):106.
- [9] 丁云霞, 张林. 两权分离背景下公共体育场馆委托经营管理模式的应用[J]. 北京体育大学学报, 2017, 40(2):24.
- [10] 贺龙体育馆变商演场所屡遭投诉官方推脱称管不了[EB\OL]. (2014-11-28) [2020-07-01]. <http://www.chinanews.com/fz/2014/11-28/6823942.shtml>.
- [11] 杨涛, 杜志娟, 卓磊. 新型农村社区体育场地设施建设中的问题与改进措施研究[J]. 北京体育大学学报, 2017, 40(8):14.

Research on the Evolution, Logic and Classification Reform of Public Sports Service Supply Mode in China

GUO Panpan¹, DAI Xingqing²

(1. Xuzhou Kindergarten Teachers College, Xuzhou 221000, China;

2. Jiangsu College of Safety Technology, Xuzhou 221000, China)

Abstract: With the development of market economy and the change of environment, the supply mode of public sports service has gone through the evolution process from direct government supply to government purchase, government entrusted purchase and government repurchase. This paper concludes the following points by analyzing the internal motivation and logical discovery of its evolution. In the early stage of the development of sports, the government's direct supply and the implementation of competitive priority development strategy has its advantages, but with the development of mass sports, the system design of all-round government has exposed its shortcomings, which calls for an effective action of the government. With the development of sports social organizations, it is inevitable to transform from government mobilization to government and society integration mobilization. The unfair environment restricts the quality and efficiency of public sports service supply, so it encourages fair competition to replace monopoly. The main body of market undertaking is profit making, which deviates from the essential function of public sports service, and re-advocating service performance-oriented has become the current choice. In order to promote the classification reform of public sports service supply mode better, the following views are put forward. We should reduce the proportion of government direct supply, strengthen the central government's support for local sports power, vigorously promote government purchase and government entrusted purchase of services, develop diversified supply subjects, reshape the concept of public sports service through government buyback, and return to the essential function of public service.

Key words: public sports service; direct supply; government purchase; entrusted purchase; government repurchase; supply mode; service performance