

政府购买体育公共服务的行为分析

戴俭慧¹, 高斌²

(1. 苏州大学 体育学院, 江苏 苏州 215021; 2. 安徽科技学院 体育部, 安徽 凤阳 233100)

摘 要: 行为目标、行为主体、行为对象和行为方式是政府购买体育公共服务的行为要素。提高体育公共服务供给的质量与效率是政府购买体育公共服务的行为目标; 各级政府和体育行政部门是体育公共服务购买的责任主体, 企业、体育社会组织和体育事业单位是体育公共服务购买的供应主体, 体育消费者是政府购买的体育公共服务对象; 准体育公共服务是政府购买的主要行为对象; 政府购买体育公共服务的行为方式主要有合同外包制、直接资助制和项目申请制等方式。

关 键 词: 体育管理学; 体育公共服务; 政府购买

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2013)02-0035-04

An analysis of the behavior of the government purchasing sports public services

DAI Jian-hui¹, GAO Bin²

(1. School of Physical Education, Soochow University, Suzhou 215021, China;

2. Department of Physical Education, Anhui Science and Technology University, Fengyang 233100, China)

Abstract: Behavior target, behavior subject, behavior object behavior manner are behavior elements of the government purchasing sports public services. Enhancing the quality and efficiency of sports public service supply is the behavior target of the government purchasing sports public services; governments at all levels and sports administration departments are the responsible subjects of sports public service purchasing, enterprises, sports social organizations and sport undertaking units are the supply subjects of sports public service purchasing, sports consumers are the service objects of government purchase; quasi sports public services are the main behavior objects of government purchase; the behavior manners of the government purchasing sports public services mainly include such manners as subcontracting system, direct funding system and project applying system etc.

Key words: sport management; sports public service; government purchase

政府购买公共服务作为政府提供公共服务的一种新理念、新机制和新方法, 在推动地方政府建设、增加社会福利供给、发展社会组织、拓展公共服务的方法与手段等方面发挥了积极的作用, 近年来作为政府提高公共服务水平的重要途径, 正被我国各级地方政府广泛实践于社会公共服务的多个领域并取得了一定的成效。2012年7月11日国务院颁发的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中明确指出, 在基本公共服务供给方面(包括公共文化体育)要“建立多元供给机制”, “在实践证明有效的领域积极推行政府购买、特许经营、合同委托、服务外包、土地出让协议配建等提供基本公共服务的方式”^[1]。政府购买基本公

共服务将成为“十二五”乃至更长一段时期政府履行公共服务职责的“创新供给模式”。

在体育公共服务领域, 对于政府购买公共服务的实践探索也日趋活跃, 上海静安区、广东佛山市、湖南长沙市、深圳龙岗区等地方政府陆续开始了政府购买体育公共服务的实践探索, 尝试性地将政府购买公共服务运用到体育公共服务实践中。政府购买体育公共服务对满足人们多元化的体育需求, 整合、优化体育资源, 提高管理水平和缓解政府公共财政压力具有重要的作用^[2]。通过政府购买体育公共服务供给方式的改革, 将政府从体育公共服务的微观生产领域解脱出来, 使政府从“无限政府”向“有限政府”转变, 以

保障体育作为公益性事业存在的合法性以及公民体育权利的实现^[3]。

从政府购买体育公共服务的行为要素来看,目前我国政府购买体育公共服务行为的实践与理论亟需回答4个基本问题:政府购买体育公共服务的行为目标,主要讨论“为何购买”的问题;政府购买体育公共服务的行为主体,涉及的行为主体有3个,即安排者(购买主体)、生产者(供应主体)和消费者(服务对象),主要讨论“谁来购买、向谁购买、为谁购买”的问题;政府购买体育公共服务的行为对象,主要讨论“购买什么”的问题;政府购买体育公共服务的行为方式,主要讨论“如何购买”的问题,从而对政府购买体育公共服务的行为构成有总体的认识和把握。

1 政府购买体育公共服务的行为目标

政府购买公共服务指“政府对于某些设立的特定的公共服务目标,不是自己使用财政资金运作完成,而是通过各种模式建立契约关系,由非营利组织或者营利组织等其他主体来提供公共服务,而政府支付相应的资金的模式”^[4]。

从政府购买服务的起源以及与政府购买的相关理论来看,政府购买服务的出发点在于:在提供低成本、高质量的物品和服务方面,竞争往往优于垄断,只要促进竞争健康有效,公众就会从竞争中受益^[5]。政府具有承担购买服务的责任,政府购买服务的目的是为了履行服务社会公众的责任与职能,而提高公共服务的质量与效率是政府购买服务的行为目标^[5]。

就我国体育公共服务现状而言,随着我国经济社会的发展,体育服务供给不足与人民群众日益增长的多样化体育需求之间的矛盾日益加剧,供给总量不足和分配不均衡是这一矛盾的两个主要方面。体育公共服务供给“主体单一、供给的总量不足和分配不均衡、供给方式简单”^[6],“特别是在群众体育领域,政府提供的公共体育服务不足,体育场地设施建设、组织体系建立、科学健身指导等诸多方面与广大人民群众的需求存在较大差距”^[7],导致体育公共服务供给质量和效率低下,这是目前体育公共服务供给中存在的主要问题。

政府购买体育服务是一种手段而不是目的,其出发点就是提供低成本、高质量的体育公共产品和服务,履行服务社会公众的责任与职能;其特点就是通过在体育公共服务领域引入市场机制,以竞争获得体育公共服务的最佳供给方式和配置模式;其行为目标就是提高体育公共服务供给的质量与效率。

2 政府购买体育公共服务的行为主体

2.1 政府购买体育公共服务的购买主体

政府购买体育公共服务,政府必定是购买主体,但是不是唯一的购买主体呢?公共选择理论认为:“政府的基本职能就是为社会提供公共服务。公共服务的公共性决定了只依靠市场和社会不能保证有效实现,必须由公共权力执行机关的政府来负责供给”^[8]。

在我国,购买体育公共服务的主体主要是各级政府和体育行政部门。但是,从我国实际情况看,政府购买体育公共服务的主体有各级政府和体育行政部门,但不仅限于这些使用国家行政编制,经费由财政承担的机关单位,承担体育公共管理和体育公共服务职能的还有纳入行政编制管理,经费由财政承担的体育群团组织,以及行使行政管理职能或公益服务职能,经费由财政保障的体育事业单位等,它们都归属于财政预算管理范畴,并承担大量的具体的体育管理与服务工作,这些组织也是政府购买体育公共服务的重要主体,但政府部门仍然是体育公共服务购买主体的核心部分(责任主体),在政府购买体育公共服务中政府始终居主导地位。

作为购买主体,政府要了解群众的体育需求,决定哪些体育公共服务需要购买、需要购买的数量与质量、体育公共服务的财政安排和体育公共服务的生产方式等,并制定发展规划,合理地进行制度设计和安排、对体育公共服务进行评估与监管等。政府在购买体育公共服务这一制度安排中,政府从体育公共服务的唯一“提供者”转变为“购买者”和“监督者”。

需要注意的是,政府购买体育公共服务仅仅是将体育公共服务的提供方式社会化,并没有将政府应该承担的责任社会化。政府只是不再作为体育公共服务的唯一提供者,而是更加注重与社会的合作,提供质量可靠、覆盖面广的体育公共服务依旧是政府不可推卸的职责。

2.2 政府购买体育公共服务的服务对象

政府购买服务是利他与公益的,是为了更好履行社会管理与公共服务职能,通过在体育公共服务领域引入市场机制来提高政府供给体育公共服务的质量与效率,可以更好地满足社会公众最基本的体育需求,履行体育社会管理与体育公共服务职能,在这个过程中,政府购买服务的主体与服务对象是相分离的,主导服务的是政府,政府是体育公共服务的“购买者”,社会公众——体育消费者是享受政府购买服务的,是政府服务的对象,在这一行为中享受服务的不是政府机关本身,体育消费者是作为政府购买服务的受益者存在的。

“满足公众体育需求是体育公共服务的基本要

求，达成公众满意则是体育公共服务提供的目标甚至终极目标”^[9]，因此能否满足消费者的体育需求是评价政府购买服务行为质量与效率的最主要指标。

2.3 政府购买体育公共服务的供应主体

随着体育公共服务消费主体多元化、需求形式多元化的现实需要，体育公共服务供应主体也在向多元化方向发展。

在我国，政府购买体育公共服务的供应主体主要包括企业、体育社会组织和体育事业单位等。其中体育社会组织主要包括体育社团、体育基金会、民办非企业体育单位等。体育事业单位是为了发展体育事业，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的社会服务组织，是具有中国特色的社会服务载体，主要包括体育项目管理中心、体育竞赛管理中心、体育场馆、体育中心、体育运动学校等^[10]。

目前我国体育供应主体发育不充分，供方市场待培育，尤其是各类体育社会组织和体育事业单位，由于过分依附于体育主管部门或各级政府，缺乏自主权和独立性，所提供体育公共服务产品的资源有限。但社会组织与事业单位都是法定的非营利组织，非营利组织是不以营利为目的的，其基本属性包括非营利性、非政府性和志愿公益性^[11]，非营利组织是公共服务购买的重要参与主体。非营利组织的发育，也是建立公共服务购买契约关系的基础，非营利性组织由于其非营利的属性，在提供非营利性的、公益性越强的体育公共服务中将成为主要的供给主体，并在政府购买体育公共服务中所发挥的作用将越来越明显。

《国家基本公共服务体系“十二五”规划》^[12]中明确指出，要“发挥各类社会组织在基本公共服务需求表达、服务供给与监督评价等方面的作用，把适合由社会承担的基本公共服务事项，以购买服务等方式交由社会组织承担”，进一步明确了社会组织在政府购买公共服务中的重要性。

政府购买体育公共服务需要有更多的体育非营利组织来参与，同时政府购买体育公共服务又给这些体育非营利组织以更好的发展机会。所以说，政府购买体育公共服务可以促进体育非营利组织发展，实现体育公共服务主体的多元化。

3 政府购买体育公共服务的行为对象

为了履行服务社会公众的责任与职能，在政府购买体育公共服务中，政府购买的对象是体育公共服务，“体育公共服务是通过提供各种体育产品满足公民需要的公共服务”^[13]，政府购买体育公共服务范围与规模应该根据社会公众的体育需求和体育公共服务的产

品属性来确定。

“以公众的体育利益为导向，重视公众的体育需求，是体育公共服务的逻辑起点”^[13]，因此，决定政府购买的具体对象首先要满足公众的体育需求。

同时，政府购买的具体对象的确定还要针对体育公共服务的产品属性来选择。“依据服务特征，体育公共服务分为纯体育公共服务和准体育公共服务”^[12]。纯体育公共服务具有非竞争性和非排他性，如体育法规的制定、体育公共设施的建设、体育外交等^[12]，政府组织是供给主体。而不同时期或不完全具有非竞争性和非排他性的准体育公共服务，如公共体育场馆、社区健身活动场地设备的使用、社会体育指导员的培训等，可以由市场和社会组织提供，因而可以成为政府购买的主要对象。

尽管从理论上讲，大多数体育公共服务都可以交由市场生产、政府购买，但并不是说所有的体育公共服务都要通过政府购买，政府购买的体育公共服务一般是部分准体育公共服务，当政府直接生产效率不高或供给不足的时候，可以采用政府购买的方式，让社会组织生产提供。

但在具体操作层面上，由于理解的差异性和体育公共服务范围和标准的动态性，确认政府购买的体育公共服务的具体对象是非常困难的。不过，一旦某种类型的体育服务成为公共产品后，政府是否向市场购买体育服务则取决于该类型体育服务的服务对象、服务类型、服务内容的特点和政府提供此类体育服务的效率和效益如何^[14]。

4 政府购买体育公共服务的行为方式

从本质上讲，政府购买体育公共服务是一种财政性资金转移支付方式，通过引入竞争机制，实现体育公共服务供给的多元化；从具体形式上讲，表现为一种契约化管理的行为方式。

从理论和实践上看，我国政府购买体育公共服务的形式可以采用合同外包制、直接资助制和项目申请制。

合同外包制是指政府将一部分公共服务通过合同的方式让政府以外的主体来承担，政府在公共服务提供过程中只是负责监督合同的履行，并支付报酬，其实质是对生产者进行补助。如拥有体育场馆所有权的政府部门可以通过与社会服务机构签订合同的方式，将体育场馆的经营和维护工作交由社会服务机构去完成，并由其承担全部责任，这样可以大大提升体育场馆服务的效率和效果。

直接资助制是“政府对承担公共服务供给的各类社会服务机构予以一定的资助，主要有经费资助、实

物资资助和优惠政策扶持等”^[15]。如上海市静安区政府,对提供服务的上海静安公益场所管理服务中心给予税费优惠;广州市佛山禅城区政府对参与政府购买的体育馆或者健身场所给予一定的补助或资助;长沙市政府按签约场馆的泳池面积,向游泳场馆付费,对中小小学生免费开放都属于这种形式。

项目申请制是“购买者设计特定目标的专项项目,面向社会公开招标,由承接者根据项目要求提供服务;或者由社会组织根据需求,主动向政府有关部门提出要求申请立项,经过评审后,以项目方式予以资金支持”^[15],如政府可针对群众最迫切、最希望解决的有关体育需求的问题,或政府设计的特定体育发展计划、体育科研项目设立项目申请专项资金,向社会购买体育公共服务等。

政府购买体育公共服务,无论是理论上还是实践上都处于初步探索阶段。对这一新的公共服务提供方式,政府、社会公众、各类社会组织对之了解甚少,有关政府购买体育公共服务的基本理论特别是针对政府购买体育公共服务行为分析的研究近乎空白,研究政府购买体育公共服务行为只是一个初步的探讨,以明确政府在购买体育公共服务中的责任和角色定位,把握政府购买体育公共服务的属性和规律,认识政府购买体育公共服务的重要意义,为政府购买体育公共服务实践提供理论参考,并为其他学者的研究提供一种思路。

参考文献:

- [1] 国务院. 国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知(国发[2012]29号)[R/OL]. http://www.gov.cn/zwqk/2012-07/20/content_2187242.htm, 2012-07-20.
- [2] 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: 24.
- [3] 赖其军, 邰昌店. 从政府投入到政府购买——公共体育服务供给创新研究[J]. 体育文化导刊, 2010(10): 7-9.
- [4] 贾西津, 苏明. 中国政府购买公共服务研究终期报告[Z]. 北京: 亚洲开发银行, 2009: 4.
- [5] 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: 28.
- [6] 肖林鹏, 李宗浩. 论我国公共体育服务的供给困境[J]. 山东体育学院学报, 2008, 24(8): 1-3.
- [7] 国家体育总局. 体育事业发展“十二五”规划[EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n1467/n11843577/1843747.html>, 2011-04-01.
- [8] 郑恒峰. 论公共服务与政府责任[J]. 中共福建省委党校学报, 2009(10): 24.
- [9] 易剑东. 中国体育公共服务研究[J]. 体育学刊, 2012, 19(2): 7-8.
- [10] 国家体育总局. 关于体育事业单位岗位设置管理的指导意见(国人部发 2007[101]号)[R/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n1467/n1070170/1071329.html>, 2009-03-31.
- [11] 王名. 非营利组织管理概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [12] 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.
- [13] 刘亮. 我国体育公共服务的概念溯源与再认识[J]. 体育学刊, 2011, 18(3): 38.
- [14] 周翠萍, 范国睿. 政府购买教育服务何以可能[J]. 教育学报, 2011(1): 3.
- [15] 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): 17.