

• 体育人文社会学 •

论我国全民健身公共服务“凭单制”供给

张瑞林¹, 王晓芳², 王先亮³

(1.吉林体育学院, 吉林 长春 130022; 2.昌吉学院 体育系, 新疆 昌吉 831100;
3.山东大学 体育学院, 山东 济南 250061)

摘 要: 根据公共服务凭单制内涵、作用机理等理论成果, 探讨了全民健身公共服务凭单制运行的可行性, 在此基础上提出了全民健身公共服务凭单制供给应建立完善的凭单制运作机制, 明确凭单制运作目标、做好凭单制推广工作、合理认定消费者和生产者资格, 科学设计健身凭单的面值、发放与兑换, 严格凭单制运作的考核与监督。

关键词: 体育管理; 公共服务; 全民健身; 凭单制

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2013)04-0014-04

An analysis of the voucher system based supply of national fitness public service in China

ZHANG Rui-lin¹, WANG Xiao-fang², WANG Xian-liang³

(1.Jilin Institute of Physical Education, Changchun 130022, China; 2.Department of Physical Education, Changji College, Changji 831100, China; 3.School of Physical Education, Shandong University, Jinan 250061, China)

Abstract: Based on theoretical achievements made in the connotation and functioning mechanism of the public service voucher system, the authors probed into the running feasibility of the national fitness public service voucher system, and therefore put forward the following opinions: for the voucher system based supply of national fitness public service, we should establish a complete voucher system running mechanism, specify voucher system running objectives, do a good job in voucher system popularization, rationally certify consumer and producer qualifications, scientifically design the nominal values, issuance and exchange of fitness vouchers, and toughen the examination and supervision of voucher system running.

Key words: sports management; public service; national fitness; voucher system

伴随市场化改革和政府职能转变的推进, 公共服务市场化、社会化趋势日益明显, “政府购买”成为全民健身公共服务供给的重要市场化模式, 在调动社会力量、社会资源的积极性以及提高全民健身公共服务供给保障方面发挥了有效作用。但是, “政府购买”的弊端也逐渐凸显: “政府购买”制度化程度不高、监督评价机制不健全, 全民健身公共服务供给体制内循环现象依然存在, 最终导致供给质量不高、供给效率较低、群众满意度不足的严重问题。高斌等^[1]与胡科等^[2]的研究都反映了政府购买全民健身公共服务存在的上

述问题。作为公共服务市场化运作的另一市场化制度安排——凭单制, 既具有政府购买模式的优势, 也能避免上述弊端, 但是凭单制在我国全民健身公共服务领域尚未被有效采用, 因此, 研究并应用凭单制成为全民健身公共服务有待解决的重要命题之一。

1 凭单制概述

1.1 凭单制的起源及内涵

凭单制起源于美国经济学家弗里德曼公共教育市场化改革的主张, 其力主在公共教育领域实施凭单制,

收稿日期: 2013-04-09

基金项目: 国家社科基金项目“全民健身公共服务体系动力机制调查研究”(10BTY031)。

作者简介: 张瑞林(1963-), 男, 教授, 博士, 博士研究生导师, 研究方向: 体育管理和体育教育。

后来在理论研究和实践运行的基础上,学者们将凭单制定义为政府为帮助特定的人购买特定的产品或服务而采用的发放有价证券的方法^[3]。凭单制包括4层内涵:凭单制运行的目的是提高公共服务供给的质量和效率,为公众提供更好的公共服务;凭单补贴的内容是公共服务,政府应供给的公共产品或服务,如全民健身公共服务;凭单的发放对象是消费者,具有特定需求的特定公众群体;凭单的形式是有价证券,该证券具有在特定组织进行消费的功能,最终由政府部门为证券买单。

1.2 凭单制的作用机理

政府购买公共服务是公共服务市场化改革的重要方式,但政府购买公共服务是政府通过直接补贴公共服务生产者或组织使其为公众提供公共服务,易导致公共服务生产者或组织围绕如何获取政府补助开展工作,而忽略公众的公共服务需求。因此,政府购买模式在公共服务生产者、政府以及两者之间缺乏监督和公众意愿的体现,在保证公共服务质量和公众满意度等方面存在制度设计的缺陷。而凭单制改变了政府直接补贴生产者的局面,转而采用有价证券补贴消费者,消费者通过消费券“用脚投票”公共服务的生产者或组织,公共服务生产者或组织只有获取更多消费券方能获得政府的相应补贴和经费,这必将促进公共服务的生产者或组织努力提高服务质量和公众满意度以获取公众手中的凭单。凭单制作用机理如图1所示^[4]。

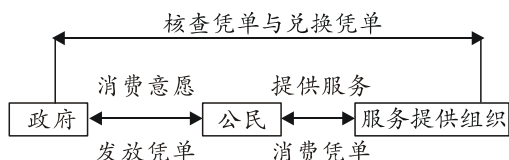


图1 凭单制作用机理

2 全民健身公共服务凭单制运行的可行性

2.1 全民健身公共服务凭单制的需求

1) 优化全民健身公共服务供给模式的需要。

(1)政府全包时期(1949—1994年)。计划经济时代的全民健身服务由政府负责安排与供给,政府属于“全能型”政府,通过财政拨款、提供编制、赋予合法性等手段直接创办全民健身公共服务组织与生产者,即体育事业单位和体育社团。体育事业单位、体育社团直接对各级政府负责,负责完成上级部门交办的任务,只有如此体育事业单位才能够获得生存空间,特定的历史环境塑造了它们“二政府”的特殊身份。在这种特定的历史阶段,政府对资源的全面控制以及形成的集体福利制度赋予了政府极强的动用行政资源的能

力,通过集中供给方式能够满足当时相对单一的体育健身需求。但由于国家控制了各类全民健身事业资源,成为事实上社会服务的唯一举办者、事业单位的唯一所有者,而公民只是被动接受者,是被严重忽略的一方^[5]。尽管在计划经济时期,各级政府也提出了加强事业单位与服务对象联系的要求,如体育要面向群众,坚持业余、自愿、小型、多样,然而事业单位与服务对象的联系是建立在行政计划命令基础之上的,事业单位难以通过优质服务赢得包括政府在内的各类组织与个人更多的资源支持。因而,部分事业单位不必根据服务对象的需求组织安排公共事业服务,同时也缺乏提高服务质量赢得群众满意度的持续动力。

(2)政府购买时期(1995年至今)。自1995年《全民健身计划纲要》中首次提出了体育社会化和产业化的要求开始,国家相关部门不断出台的政策明确了未来全民健身工作的指导思想是:国家与社会共同兴办体育事业的格局,走社会化、科学化和产业化的发展道路,努力构建群众性多元化体育服务体系^[6]。因此,促进全民健身公共服务供给模式多元化,寻求与经济社会发展相适应的公共服务体制安排是近年来全民健身公共服务供给研究的热点问题。起源于西方国家的“政府购买服务”作为政府提供公共服务的一种新理念、新机制和新方法,近年来已被各级地方政府不同程度应用于全民健身公共服务领域,也取得了一定的成果,但由于前文所述原因,“政府购买”仍然难以跳出“体制内循环”的不公平竞争机制,使“政府购买”这一有效的供给模式无法实现其应有的价值。

总之,上述两种全民健身公共服务供给模式有一个共同特征,即均建立在计划、集权的基础之上,无法真正体现全民健身公共服务对象——公民的实际需求,也就无法真正实现全民健身公共服务的根本目标。

2) 促进体育管理体制转型的需要。

长期以来我国群众体育主要采用集中式的行政管理模式,并在很多时候成为政治诉求的附属品,而集中式行政管理导致的机构臃肿、人浮于事、效率低下等弊端显而易见,投入的成本比契约化管理要大得多。为改善这种不利局面,政府必须要转换角色,政府应是全民健身公共服务的规划者和决策者,运用市场机制选择公共服务的供给主体,通过购买的方式把体育公共服务转交给非政府体育组织提供和生产,使政府从公共服务的直接生产者转为购买者、监督者。在购买服务的过程中充分考虑公众诉求,最终实现全民健身公共服务目标。凭单制改革无疑是对多年来僵化计划模式的冲击和颠覆,这也是适应我国体育管理体制改革的必然要求。

3)整合体育公共资源的需要。

通过凭单制进行的市场化改革,并不期望群众体育资源总量的大幅增加,而在于提高资源配置效益,激发公共资源、私人产权、市场和竞争的力量,提升全民健身公共服务水平,从而为公民提供更有效率、更高质量的全民健身公共服务。如推进公共体育场馆、学校体育场馆的对外开放等,不仅促进了场馆开放,并且为场馆开放提供了相应财政补助。凭单制对全民健身公共服务供给不足问题的消解原理在于,服务生产者通过满足群众健身偏好而获得生存发展的空间,促进了我国全民健身公共服务供给的多元化和实效性,最终建立起以满足群众需求为主导的全民健身公共服务市场化运作体制机制。

2.2 全民健身公共服务凭单制的条件保障

1)政策支持。改革开放以来,我国颁布了一系列与全民健身相关的法规和政策,如《体育法》(1995年8月29日颁布)、《全民健身计划纲要》(1995年6月20日)、《体育产业发展纲要》(1995年6月16日)、《体育彩票公益金管理暂行办法》(1998年9月)、《2001—2010年体育改革与发展纲要》(2000年12月)等。2002年8月,中共中央、国务院发布《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》,2003年6月,国务院颁布《公共文化体育设施条例》,2006年7月国家体育总局制定了《“十一五”群众体育事业发展规划》,2009年9月颁布《全民健身条例》,2010年3月国务院发布《国务院办公厅关于加快发体育产业的指导意见》,2011年2月国务院发布《国务院关于印发全民健身计划(2011—2015年)的通知》,2011年4月国家体育总局发布的《体育事业“十二五”规划》等。这些政策、法律、法规的相继出台,虽然在实践中存在落实不足、执行不到位的问题,但在政策层面上扫除了我国体育领域公共部门与私营部门合作的法律制度障碍,为社会组织、市场主体全民健身公共服务提供了政策支持,为全民健身公共服务凭单制提供了有利的法律制度环境。

2)实践空间。改革开放以来我国经济、政治、社会生活以及文化观念发生了巨大变化,极大推动了全民健身事业的发展,体育非营利组织日益发展、健身产业不断增长,为全民健身公共服务供给主体多元化提供了可能。在未来一段时间内,随着体育基础设施的完善,公众健身需求的多元化发展,政府全民健身公共服务供给的重心必然会从增加健身场地设施转移到如何利用已有的资源有效提供公共服务上来。凭单制的采用意味着公众可以利用凭单自主选择健身公共场所,自主选择不同体育非营利组织提供的健身服务,

自主选择健身市场提供的优质健身服务。如此一来,只有服务质量优、健身效果好的体育组织才能得到政府财政的补贴,从而获得更好的发展空间。全民健身事业、健身产业的发展以及健身服务市场主体的成熟为全民健身公共服务凭单制的应用创造了更多可供选择的空间和机会。

3 我国全民健身公共服务凭单制的建立

3.1 建立完善的全民健身公共服务凭单制运作机制

全民健身公共服务凭单制是指公众利用政府部门发放的健身凭单在政府组织、非营利组织和市场组织等主体之间选择并消费健身凭单的全民健身公共服务供给制度安排。全民健身公共服务凭单制作为一种全新的制度设计,能够实现全民健身公共服务决策和供给的分离,消费者可以利用凭单实现对全民健身公共服务供给主体的选择,供给主体利用消费者的凭单从公共部门中获得提供产品和服务的各种补助,从而有效约束了生产者的行为,提高全民健身公共服务的供给效率。全民健身公共服务凭单制运作机制如图2所示。凭单制直接补贴消费者(特定或不特定公民)而非服务生产者(体育营利组织、非营利组织等),充分体现了公众的健身需求,降低了政府全民健身公共服务供给成本,能够有效预防政府寻租,最终提高了政府全民健身公共服务的供给质量和效率,为公众营造良好的健身环境,增加国民生活幸福指数。

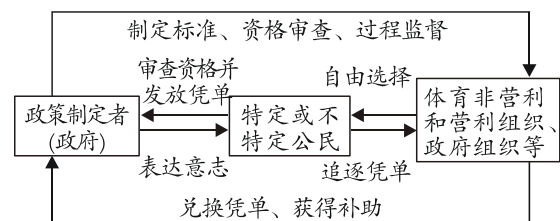


图2 全民健身公共服务凭单制供给与消费机制

3.2 明确凭单制运作目标,做好凭单制推广工作

全民健身公共服务供给凭单制运作目标为:通过公众自主选择和市场竞价机制,提高全民健身公共服务供给的质量与效率;整合并充分利用国家所有体育资源,提高全民健身资源的配置效益;充分体现公众健身需求,提升全民健身公共服务供给的实效性和针对性;有效改善全民健身环境,促进全民健身公共服务的均等化和人性化。不同地区全民健身公共服务凭单制的目标可根据当地实际突出自身特色,并有所侧重对不同凭单模式进行选择。全民健身公共服务凭单制良性运行以信息对称为前提,只有实现信息的对称,

才能保证公民的知情权和对健身服务供给主体的有效选择。为此,应在正式实施凭单制前1年左右的时间,通过媒体如电视台、电台、报纸、期刊等广为宣传,向人们宣传全民健身公共服务凭单制应用的意义和相关知识,一方面广泛鼓励健身服务供给主体参与全民健身公共服务的提供,另一方面积极鼓励公众选择效果好、质量优的健身服务供给主体。此外,还应加强对凭单发放、凭单兑换、凭单审计等信息的公开,促进社会对全民健身凭单制运行的监督。

3.3 合理认定全民健身凭单资格

1)消费者资格认定。全民健身凭单消费者的资格认定可采用3种方式:(1)效率导向型。不针对特定群体,将全民健身凭单发放给所有符合条件的公民(一般是本地区常驻居民),公民可持健身凭单自由选择健身服务组织,不足部分自己补足,目的是凭借公民的自主选择权和市场机制达到优胜劣汰的目的,从而提高健身服务供给的效率,提升健身服务质量。(2)公平导向型。针对特定群体,将凭单发放给本地区健身弱势群体,旨在帮助没有经济能力健身的弱势群体从事健身,体现社会的公平正义。(3)效率兼公平导向型。将凭单设置为不同的面值或不同人群发放不同数量的凭单,根据公民个体的经济能力或健身需求的强烈程度发放凭单,经济能力强的群体发放面值低或数量少的健身凭单,经济能力弱的群体发放面值大或数量多的健身凭单,这样可以兼顾公平和效率。不同地区可根据实际情况选用其中一种模式,也可综合运用上述3种方式^[4]。

2)生产者资格认定。全民健身公共服务供给者主要分为3大类:政府等公共部门的健身场所(政府部门、学校、事业单位的健身设施)、体育非营利组织和体育营利组织。凭单制运行中,政府等公共部门的健身场所,可选取健身场地设施质量和管理较好的政府部门、学校等单位对外开放。体育非营利组织的资格认定可采用3个评价标准:体育组织是否进行社团登记注册、是否经常开展活动、经常参加活动人员的数量。体育营利组织的资格应定为中低档健身俱乐部,判断中低档健身俱乐部的标准可根据当地百姓平均收入,普通会员年费为当地居民人均可支配收入的5%左右。这3类生产主体可分为3个健身服务层次,即自主锻炼、有专业志愿人员指导的锻炼、个性化优质服务的锻炼,第1层次,自主锻炼是指通过社会组织为公众提供基本的健身场所和器材,旨在满足最基本的健身需求;第2层次,有组织、有指导、有场地、有活动的全民健身服务,主要由社会非营利体育组织提供;第3层次,针对个体健身需求,主要是由体育营利组织提供的个性化健身服务。

3.4 科学设计健身凭单,严格考核、监督

体育行政部门可根据当年度群众体育财政投入和当地社区居民经济收入等具体情况,制定凭单发放与使用的相关政策、确定凭单面值及数量,并在不同时期根据财政投入调整凭单总额。凭单面值可统一也可不统一,应根据当地政策和经济社会条件而定。凭单的发放可通过社区居委会发放至目标人群,并记录在案。目标人群根据自身健身需求持健身凭单自主选择健身组织或场所,超出凭单范围的费用差额部分自己补足。各类健身组织或场所则可以凭借收到的健身凭单定期得到政府相应补贴或经费资助。

在凭单发放阶段要确保社区居委会按凭单政策要求发放给目标人群,并详细记录领取人并签字备案后在网站或公告栏公布;对于被认定的全民健身公共服务供给主体,政府群众体育相关部门要经常检查其日常活动的开展情况,并设立公众意见反馈网站或接待站,定期进行全民健身公共服务供给主体的资格审核、评价并及时告知公众。

全民健身公共服务凭单制能够优化资源配置,增加公众的自主选择权,对我国全民健身事业的发展有很强的现实意义。但在凭单制方案设计和政策执行过程中,理论和实践都有待在效率和公平之间寻求到一种良性的平衡,循序渐进。在凭单制的设计上,需要明确国家体育行政机关、地方政府、体育社会组织、事业单位与公众等不同主体间的相互关系,强调各利益主体的法制化意识,明确各自的权、责、利,完善相关的监督机制,以达到降低成本,实现公共利益最大化的目的。

参考文献:

- [1] 高斌,井志侠,秦纪强,等.上海静安区中小学体育场馆对外开放的政府购买模式分析[J].滁州学院学报,2011,13(2):73-75.
- [2] 胡科,虞重千.政府购买体育服务的个案考察与思考——以长沙市政府购买游泳服务为个案[J].武汉体育学院学报,2012,46(1):43-51.
- [3] 彭未名.新公共管理[M].广州:华南理工大学出版社,2007:119.
- [4] 李红霞.理解凭单制:渊源、机制、模式及运用[J].中共天津市委党校学报,2005(2):91-93.
- [5] 赵立波.我国公共事业管理体制转型初论[J].中国海洋大学学报:社会科学版,2005(6):72-76.
- [6] 郝艳艳.公共体育服务供给中政府与非政府组织的互动研究[D].苏州:苏州大学,2010.