



# 体育公共服务政府购买的价值演变与制度选择

齐超

**摘要:** 为了研究体育公共服务有效供给和合理分配,借鉴西方的“政府购买服务”制度改革模式,探讨我国实现体育公共服务政府购买的理论及实践可行性。在我国体育公共服务供给实践中,政府对自身的角色定位,以及相应的政策选择决定了我国的体育公共服务政府购买模式有别于西方发达国家,这种区别选择的背后,则蕴藏着政府公共政策制定中的价值取向差异。为了实现公平公正价值导向下的我国体育公共服务供给模式和供给关系的优化,建议:以政府为主导逐步转向市场化剥离;选择性扶持欠发达地区的体育非营利组织;采用公私合作的体育公共服务政府购买模式;构建社会参与式服务网络。

**关键词:** 体育;公共服务;政府购买;价值取向;有效供给

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2014)03-0068-03

## Value Evolution and System Selection of the Government-Purchased Sports Public Service

QI Chao

(School of Economics and Management, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China)

**Abstract:** In order to study the effective supply and rational distribution of sports public service, the paper uses the experience of the system reform models of Government-Purchased Service in the West to discuss the theory and practicability of realizing government-purchased sports public service in China. In the practice of the sports public service supply in China, the role definition of the government and the choice of the relative policies determine the fact that our model of government-purchased sports public service is different from those in Western developed countries. This differentiation contains the difference of value orientation of the public policies stipulated by the governments. In order to realize the supply model of the sports public service guided by fair and equitable value orientation and supply optimization, the paper suggests the measures of turning the supply from government-dominated to market-oriented, supporting selectively the nonprofit sports organizations in less developed areas, adopting the government-purchased model of sports public service of public-private partnership and establishing a society-participated service network.

**Key words:** sports public service; government-purchased; value orientation; effective supply

2012年7月《国家基本公共服务体系“十二五”规划》的出台,首次界定了基本公共服务的内涵,并明确享有基本公共服务属于公民的权利,提供基本公共服务是政府的职责。体育公共服务,既是我国政府在“十二五”期间着力推进基本公共服务均等化的8个重点领域之一,也是社会文化建设与各级地方政府职能的重要组成部分。然而受到我国传统体育管理体制和运行机制的制约,市场主体发挥的作用有限,造成各类体育场地设施和体育服务供给严重不足,政府化倾向严重,与广大人民群众日益增长的各类体育服务需求之间的矛盾日渐突出。因此,促进体育公共服务供给与合理分配,寻求与经济社会发展相适应的体育公共服务制度安排、探索适应社会发展的体育公共服务供给方式是实现体育公共服务体制创新的必然选择。

起源于西方的“政府购买服务”(Purchase of Services)作为政府提供公共服务的一种新理念、新机制和新方法,近年来已被发达国家政府广泛地实践于社会公共

服务的多个领域,在推动地方政府建设、增加社会福利供给、发展非营利组织、拓展公共服务的方法与手段等方面,发挥了积极的作用。我国自1996年起开展政府采购试点工作,2003年《政府采购法》的正式实施标志着我国政府采购步入法制化、规范化的迅速发展时期。随着政府采购规模的不断扩大、采购内容的日益丰富、经济效益和社会效益的持续显现,上海、北京、无锡、广东、浙江等地方政府开始积极尝试政府购买公共服务的实践探索。为了不断提高我国政府提供体育公共服务的质量与效率,满足人民日益增长的体育公共服务需求,本研究试图借鉴国外经验,结合我国国情,探讨“政府购买体育公共服务”在理论和实践上的可操作性。

## 1 政府购买服务理念起源及发展

政府购买服务(Purchase of Services)是指政府为履行社会管理和公共服务职能,通过政府财政提供资金,向各

**收稿日期:** 2014-03-22

**基金项目:** 上海市哲学社会科学规划课题(2013ETY001);上海市浦江人才计划资助项目(13PJC094);上海市体育社会科学决策咨询课题(TYSKYJ2014102)。

**作者简介:** 齐超,女,河北唐山人,讲师,管理学博士。主要研究方向:管理理论与公共政策研究

**作者单位:** 上海体育学院 经济管理学院,上海 200438



类社会组织、企事业单位购买指定的全部或部分公共服务，并实施监督管理，其行为模式具有“政府出资、定向购买、契约管理、评估兑现”的特征<sup>[1]</sup>。这一改革措施从20世纪六七十年代起在西方实施至今，对世界行政改革和社会保障领域产生了深远的影响。

20世纪70年代末，伴随着西方发达国家政府公共行政改革的浪潮和社会服务理念的不断深入，传统的公共服务垄断供给因服务质量低下、缺乏效率、高昂的成本、日益沉重的政府财政负担、滋生腐败而受到多方诟病，各国政府开始寻求引入市场竞争机制以满足不断扩大的社会需求与政府供给力不从心之间的矛盾。社会公共服务由此进入市场化改革和社会化改革的发展过程。

70年代末到80年代初中期的改革初期：公共服务的供给主体由单一政府部门逐渐扩大到多部门或非政府部门，提供公共服务的社会组织机构大量涌现。从1977至1987年美国的日托服务机构数量增长了80%，个人和家庭服务机构数量增长了22%，残疾人就业和工作培训机构数量增长了39%，居家照顾服务机构数量增长了45%<sup>[2]</sup>。从80年代末至90年代末，随着改革的深化，关注社会公共利益和公共资源优化配置取代了第一阶段的成本效率问题成为各国政府公共服务改革的主要方向。各种分类补贴和指向性拨款纷纷出现。各国政府的补助项目几乎涵盖各个行业。截至1998年，高收入国家中央政府用于社会公共服务的补贴和其它经常性转移支付支出平均占总支出的58%<sup>[3]</sup>。90年代末以后，经历了前期大规模的公共服务市场化扩张，各种社会组织的蓬勃发展也带来一定程度的竞争无序和管理混乱，各国政府开始综合运用计划和市场两种手段，对公共服务采取政府指导下的有限竞争和谨慎购买态势。一方面，政府将关系民生的关键公共服务项目集约化。如法国政府出资由非营利组织和营利机构承担90%的残疾人服务，85%的儿童权益保护及70%的居家照顾服务<sup>[4]</sup>。另一方面，公共服务的完全外包开始向公私合作过渡。如2001至2002年英国政府共投入约23亿英镑，资助了涉及儿童照顾、公共卫生、贫困地区发展、犯罪预防等领域的地方性公私合作服务项目达2109个<sup>[5]</sup>。自此，以新公共管理理论、政府经济学、政府购买理论为基础，以服务性政府理念为依据，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，在世界范围内得到广泛认同和迅速发展。

## 2 “三力驱动”下体育公共服务政府购买机制的形成

从政府购买服务的发展历程来看，其实质是追求政府与生产者角色分离、政府管制与市场竞争有机结合、以合同约定取代行政管理的过程<sup>[6]</sup>。体育公共服务，与教育、医疗、公共卫生等其他社会公共服务相比，有其特殊之处：其供给的缺乏对人们生活的影响具有潜在性；需求强度系数往往低于基本生活需求；不属于医疗、教育等迫切性选择需求；供给需要长期的持续性投入；实施效果具有滞后性。因此，体育公共服务的供给，在相当长的一段时间里，不被地方政府所重视。通过体育公共服务的政府购买，则可以有效减小地方政府长期投入的资金压力。同时，体育公共服务的政府购买，还有助于提高体育公共服务供给的

有效覆盖率，推动欠发达地区创造新的经济增长点。就我国体育公共服务现状而言，来自政府的供给压力与人民群众的需求推动力，以及市场化的渗透力，使政府购买模式成为体育公共服务供给的必然选择。

从减轻政府的服务供给压力角度来看，目前体育公共服务的提供呈单一化，政府财政投入有限，不能满足公众的实际需求，引起民众不满；另一方面，政策缺乏明确的服务对象，忽视实际效果，资源浪费严重，造成体育公共服务供给质量和效率低下。实行政府购买体育公共服务，使政府从体育公共服务的“直接提供者”、“直接生产者”转变为“购买者”、“监督者”，节省了政府管理成本，促进政府的监管、制度设计和制度供给等进一步完善。

从满足民众需求角度来看，随着人民群众对精神文化生活需求的不断增加，从单纯的强身健体转向讲求生活质量，追求高品位的文化底蕴，人们希望通过参加体育锻炼和各类体育活动提高自己的健康素质和生活质量。政府购买体育公共服务，实现多元化的供给主体、供给内容与市场化推动下的服务质量提高，为不同层次的居民赋予了更多的体育公共服务选择权，增进社会福利，促进社会公平。

从适应市场化机制角度来看，通过引入市场竞争，挖掘一切可以利用的社会资源来提高政府体育公共服务的供给能力，利用市场调节，促使社会化体育公共服务供给者在服务创新、提供专业水平和竞争力等方面不断提高，推动民间体育组织和社团的成长壮大，为体育事业的长足发展奠定基础。

## 3 从“效率优先、兼顾公平”到“公平公正”的价值演变

体育公共服务的供给，其实质是一种覆盖公共领域的政府社会管理服务职能，需要以实现和维护公共利益为宗旨，并在此基础上体现公共精神、回应公共需求。

西方传统公共行政思想，在政府实施公共服务职能的行为选择上，突出地表现为以效率为基本的价值取向<sup>[7]</sup>。这种取向推动着西方国家政府实施了一系列旨在提高公共服务效率的举措。如政府退出部分公共服务领域的直接供给，代之以承担服务目标和服务内容的确定、财政支付、服务结果的监督和评估职责；重点监督非营利组织活动的公益性、受益的分配、内部管理机制是否合法，以及是否违反其他相应法律规定等；将政府和服务供给方之间关系界定为有条件的合作伙伴关系；利用服务标准的设计和服务质量的监控为政府的服务供给模式评估修正和后续服务供应者的选择替换，并为市场竞争秩序的维护提供依据；普遍采用建立合法的、经双方协商认定的合作框架的方式，从法律的高度对政府以及服务供给方明确责任，并规定行政问责与对服务供给方问责的措施等。

如果说“十六大”以前“效率优先，兼顾公平”一直是我国政府公共政策价值选择的主流原则，那么“十六大”之后，这一原则开始出现渐进式演变<sup>[8]</sup>。从“十六大”的全面建设小康社会目标，到党的“十七大”报告提出实现社会公平正义是发展中国特色社会主义的重大任务，再到“十八大”报告中提出“公平正义是中国特色社会主义的内在要求，倡导平等、公正的社会主义核心价值观”。“公



“公平”逐步取代了“效率优先，兼顾公平”，标志着我国政府的公共政策价值选择迈向了新的阶段。

追求更加公平和公正的价值取向，充分地体现在了学术研究领域。近年来，关于体育公共服务均等化、平等化研究如火如荼，相关学术文章大量涌现。人们在反思体育公共服务市场化、社会化改革的优势和弊端的同时，不约而同地将目光转向了寻求公平和公正的价值选择。然而，同所有的改革尝试一样，在我国的体育公共服务政府购买改革实践中，公平公正的价值取向也遭遇了水土不服的尴尬。

在我国体育公共服务供给模式中，政府仍然扮演着重要的服务供给者角色，尽管政府已采取措施吸引部分社会体育组织参与体育公共服务的供给，但由于此类组织力量和规模有限，缺乏市场竞争力，且大多与体育行政部门存在或显性或隐性的深刻的行政依附关系，这种依附关系直接导致了政府角色转变的限制，服务供应方选择的局限性，政府和供给方关系的行政化，政府有效监管的缺失，以及制度环境的不完善，市场化公平竞争受到限制<sup>[9]</sup>。此外，政府供给行为的内部化，选择、监督、评价标准均不清晰，保障性配套供给不足几乎成为目前我国各地体育公共服务政府购买实践中普遍存在的严重问题。

#### 4 “公平公正”导向下体育公共服务政府购买的制度选择

在公平公正的价值导向下，为了实现体育公共服务政府购买的良性循环，从政府角色的转变、服务供应方的选择、调整政府和供给方关系以及制度环境的改善和保障体系的建立和完善等方面，都对政府原有公共服务供给模式和供给关系提出了挑战。

##### 4.1 以政府为主导逐步转向市场化剥离

基于我国国情，我国体育公共服务体系尚不完善，需要政府按照经济社会的发展需求以及各地区的统筹安排，对体育公共服务进行指导性调控；初级阶段的市场经济环境也无法有效承担大规模的体育公共服务市场化调节。因此，以政府为主导、综合运用计划和市场手段的体育公共服务供给模式是目前的最优选择。随着我国体育公共服务体系建设的推进和市场经济的不断成熟，未来体育公共服务供给可以逐步转向市场化剥离。将原隶属于政府部门的部分服务提供机构进行民营化分离，将原职能部门内的公务员编制员工也推向双向选择、自由竞争的劳动力市场，从机构设置到人员利用完全实现市场化机制运作，保证服务质量和效率的同时最大程度降低行政成本。

##### 4.2 选择性扶持欠发达地区的体育非营利组织

鉴于近年来我国各类体育俱乐部和民间体育组织的快速发展，体育非营利组织可以成为我国体育公共服务供给的重要主体，其专业化差异化的体育服务能够为政府供给提供有效互补。另外，体育非营利组织需要保持其相对独立性，应逐步割断与政府的行政依附或隶属关系。为了解决我国体育资源配置的区域性失衡问题，可以在欠发达地区选择性地培育扶持部分体育非营利组织，使其逐步承担相应的服务供给责任，以此带动区域体育公共服务水平的

提高。

##### 4.3 采用公私合作的体育公共服务政府购买模式

目前发达国家政府所普遍采用的“契约式购买”的政府购买服务模式，是由服务供给方与政府签订提供公共服务的供给合同（即契约），政府以公共财政购买供给方所提供的公共服务。而在公私合作模式中，政府不必出资购买公共服务，以政府特许或招标私营部门参与公共服务供给，按照一定的投资收益比实现权益分配。公私合作模式的优势在于既节省了政府财政开支，又实现对有限社会资源的利用，提高公共服务的生产能力。在体育公共服务的政府购买方面，体育场馆设施建设、体育组织的运作、群众体育活动的举办和社区体育管理等均可采用公私合作模式。一方面，公私合作的财政投入小于契约式购买，减小了资金压力；另一方面，体育公共服务政府购买的公私合作模式仍然可以实现体育公共服务供给主体的多元化、公私部门的功能互补和体育服务供给的有效性。从我国目前的公共财政收入和在体育领域的支出现状来看，公私合作比契约式购买更加适合我国体育公共服务的政府购买模式。

##### 4.4 构建社会参与式服务网络

在体育公共服务政府购买过程中，利益相关主体包括服务购买方的政府、服务供给方的各种营利性和非营利性社会组织、服务消费方的社区、家庭和个人。作为服务购买方的政府，需要在降低行政成本的同时，为服务消费方提供高质有效的体育公共服务，协调政府和服务供给方之间、服务供给方之间的竞争合作关系，维护市场秩序。作为服务供给方的各种社会组织，为政府生产符合标准的体育公共服务产品，从服务消费方获得消费反馈，不断修正和巩固服务供给方的地位，寻求自身的快速发展。作为服务消费方的民众，关注自身需求是否得到满足的同时，也为政府未来的体育公共服务供给提出了更高的要求。这些利益主体之间互相影响、互相制约，形成代表不同群体利益诉求的网状服务体系。这种各个利益相关主体之间互动式广泛参与的网状服务体系，保障了政府对其购买的体育公共服务有效性确认和不良信息的及时反馈，也为体育公共服务消费方中的弱势群体提供了利益诉求表达的通道。

#### 参考文献：

- [1] 魏中龙, 巩丽伟, 王小艺. 政府购买服务运行机制研究[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2011(3): 32-38
- [2] [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙. 公共服务中的伙伴——现代福利国家政府与非营利组织的关系[M]. 田凯译. 北京: 商务印书馆, 2008.
- [3] 李军鹏. 政府公共服务模式的国际比较与中国的对策[A]. 唐铁汉, 袁曙宏主编. 中欧政府管理高层论坛——公共服务创新[C]. 北京: 国家行政学院出版社, 2007.
- [4] Leon E. Irish, Lester M. Salamon, Karla W. Simon. Out-sourcing Social Service to CSOs: Lessons from Abroad[M]. Washington: The World Bank, 2009.



兼职、专职人员比例,加快从业人员专职化、专业化的进程,保证资源最优利用,提高社团工作效益,充分发挥体育社团所承载的功能,从而实现体育社团的可持续发展<sup>[8]</sup>。

## 2.5 提高管理水平,实现有序发展

### 2.5.1 加快社团组织改革与转型的力度

由于我国体育社团与政府存在“二律背反”的现象,即单方面要求政府进行职能转变或单方面要求体育社团加强自身建设以承担职能都无法实现,政府和体育社团都必须从自身出发,做出让步,政府部门应合理转换职能,做到有所为有所不为,体育社团则应逐渐提升自身能力,为加速改革与转型发展打好基础。

### 2.5.2 建立多元的运行机制,增添社团组织活力

要适时与现行的市场机制接轨,尽快摆脱计划经济体制下残留的陈旧观念与单一运行机制,建立多元化运行机制,合理引入市场机制中与体育社团发展相适应的激励机制、风险机制、竞争机制等,以增添社团组织的活力。

### 2.5.3 创新管理方法,完善内部评估机制

内部评估是管理工作的重要一环,是推进和引导体育社团改革与发展的有效途径,是社团组织健康有序发展的重要保证,更是影响体育社团内生发展动力的重要因素。对社团组织进行内部评估时应做到:(1)明确社团评估对象。评估对象是体育社团本身、社团各个部门和社团运行中的各个环节;(2)扩大内部评估主体的范围,保证评估的准确性;(3)采用多元的评估方法,多方面进行评估。

## 4 小结

培育我国体育社团的内生发展动力,实现其可持续发展,必须从聚集人力、物力资源、转变发展模式、贯彻执行服务性社会的目标理念、创新管理方法等方面着手。体育社团必须坚持走独立发展的道路,优化组织结构,以会

员满意度为导向来评估自身运行情况,提高管理水平,保证有序发展,同时有效利用好媒体等宣传渠道,提高社会公信力以获取更多的社会资源等<sup>[9]</sup>。只有这样,才能够逐渐增强我国体育社团发展的内生动力,进而实现我国体育社团的可持续发展。

## 参考文献:

- [1] 崔丽丽,叶加宝.中外全国性体育社团比较[J].天津体育学院学报,2004,(1):31-35.
- [2] 蒲文彬.关于贵州经济实现可持续发展内生增长动力的思考[J].中国经贸导刊,2012,(8):5-8.
- [3] 楚继军,段国新.小康社会城市体育社团活动绩效研究[J].广州体育学院学报,2009,(6):20-23.
- [4] 崔丽丽,王 炜.中国体育社团研究[J].山东体育学院学报,2002,(1):33-36.
- [5] 汪流.全国性体育社团发展研究[J].体育文化导刊,2009,(8):19-23.
- [6] 曾桂生,杨玉成.以盐城市为例的江苏省体育社团实体化发展研究[J].体育科技文献通报,2012,(8):16-21.
- [7] Salamon.(1981).Rethinking Public Management:Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action[J].*Public Policy*,
- [8] 赵澄宇.挪威与瑞典体育管理模式浅析[J].北京体育大学学报,2000,(9):303-305.
- [9] 王存沐,周文辉.寻找发展的内生动力与外生支援[J].浙江经济,2008,(4):53-54.

(责任编辑:陈建萍)

(上接第70页)

- [5] Gerry Stoker. Transforming Local Governance: From That cherism to New Labour[M]. London: Palgrave. Macmillan, 2003.
- [6] 齐超.体育公共服务准市场配置的效率约束与制度安排[J].理论探讨, 2012, (3): 36-38
- [7] 范炜烽.当代西方政府管理改革价值选择的内容初探[J].学术论坛, 2009, (1): 77-81
- [8] 汪毅霖, 王宇.经济学和伦理学的缠结与转型期公共政策的价值选择[J].云南财经大学学报, 2011, (3): 32-42
- [9] 齐超.我国体育公共服务改革实践与启示:来自上海市的个案研究[J].理论探讨, 2012, (6): 80-83

(责任编辑:陈建萍)