

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2018.04.026

# 政府购买公共体育服务的困境与对策<sup>①</sup>

曹可强,俞琳

(上海体育学院 经济管理学院,上海 200438)

**摘要:**国内公共体育服务的构建和完善不断推进各级政府购买公共体育服务,但这一实践活动面临着主体结构、信任断裂、制度保障方面的现实困境。美英国家政府重视运用社会资本理论,探索和创新治理方法以应对购买公共体育服务过程中所出现的问题。在借鉴英美国家机关经验的基础上,我国各级政府应积极建构具有中国特色的政府购买公共体育服务困境治理方案:完善关系网络,搭建治理平台;塑造信任关系,释放治理动力;健全法规制度,提供治理保障。

**关键词:**公共体育服务;政府购买;治理;社会资本

**中图分类号:**G80 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2018)04-0160-05

公共体育服务作为我国公共服务体系的重要组成部分,对提高国民身体素质和健康水平具有积极的促进作用。正如2016年8月习近平总书记在全国卫生与健康大会上所强调:“没有全民健康,就没有全面小康。”因此,在全面建设小康社会的进程中,政府不仅要通过职能转变提高自我服务能力,而且还要通过购买公共体育服务进行公共服务的供给侧改革,提高公共体育服务供给效率和质量,缓解公共体育服务供给不平衡不充分与大众日益增长的体育需求之间的矛盾。只是随着我国各级政府购买公共体育服务实践的深入,一些潜在的问题也逐渐显现,需要我们采取相应的措施予以治理。

## 一 我国各级政府购买公共体育服务的实践与困境

### (一) 政府购买公共体育服务的政策

2014年10月,国务院发布《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,要求到2025年“公共体育服务基本覆盖全民”,并提出通过政府购买服务等多种方式完善健身消费政策。2014年11月,国务院出台《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》,引导社会资本投资体育,扩大体育健身等政府购买服务范围。2015年5月,文化部、财政部、新闻出版广电总

局、体育总局等出台《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》,要求“到2020年在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买公共文化服务体系”。此后,一些地区陆续在本级政府相关文件中提出完善政府购买公共体育服务政策,在购买服务实施目录中明确公共体育服务类内容,出台落实政府购买公共体育服务办法等综合性文件。可见,各级政府已经从政策层面支持购买公共体育服务。

### (二) 政府购买公共体育服务的实施

与发达国家相比,我国政府购买公共体育服务的实践相对较晚,在相关政策的引领下,近些年政府购买公共体育服务行为从经济发达省市向更多区域推开,各级政府在公共体育服务购买中体现出自身区域特色和差异,同时在购买内容、对象、模式和方式上也表现出一些共性特征和趋势。购买内容主要包括群众性体育赛事活动、体育场地开放服务、体育健身指导服务等;购买对象以社会组织,尤其是体育社会组织、体育类企业为主;购买模式以独立关系或依赖关系的非竞争性购买为主;购买方式以合同制、直接资助制、项目申请制为主<sup>①</sup>。截止2017年底,我国所有省市均已开展了政府购买公共体育服务的实践活动。

<sup>①</sup> 收稿日期:2018-01-11

作者简介:曹可强(1965-),男,安徽庐江人,博士,教授,博士生导师,主要从事体育产业及公共体育服务研究。

<sup>②</sup>王丽君,辜德宏,胡科:《我国政府购买公共体育服务的实践走向》,《上海体育学院学报》2015年第4期。

### (三) 政府购买公共体育服务的困境

各级政府购买公共体育服务实践不断朝着购买内容多样、购买对象多元、购买模式多种、购买方式灵活的方向深化,近些年各级政府购买公共体育服务虽然取得了一定的实效,但同样也面临一些现实困境。

#### 1. 主体结构困境:多元主体力量不均

政府购买公共体育服务的过程,实际上是供给主体(政府)、生产主体(社会组织或市场)以及使用主体(社会公众)之间在公共体育服务供给目标上的一致,即最大程度地满足社会公众的体育需求。但是,在现实的公共体育服务购买过程中,这些主体之间存在着信息不对称、供给能力不足和供需不协调等问题。

现阶段政府购买公共体育服务的信息化程度不高,政府准确获取社会公众体育服务需求的信息难度大,需求信息沟通渠道不畅,加之社会公众参与意识不强,参与度不高,也使政府购买的公共体育服务受益范围有限。再者,由于“强政府弱社会”管理体制的沿袭,我国社会组织发育不良,缺乏足够的承接服务能力和谈判能力,使得政府购买社会组织的服务成为单向度合作行为,缺乏有效的供给竞争。此外,现有参与渠道的不畅通以及参与意识不强,社会公众对政府购买相关服务的介入有限,共同导致了购买公共体育服务中的社会公众参与难。可见,政府对既有权益的不舍,社会组织自身能力不足,市场供给存在失灵,社会公众参与意识淡薄等,形成了购买公共体育服务过程中的多元参与主体力量不均,即购买主体强、承接主体和使用主体弱的结构困境。

#### 2. 信任断裂困境:供需各方缺乏互信

我国各级政府购买公共体育服务相对于购买其他服务要晚,其流程也只是仿效其他领域的购买模式来实施,还没有形成政府购买公共体育服务的自有模式,较多地沿用传统工作方式,对购买内容缺乏专业评估,投资招标制度基本没有实施,未形成持续性购买机制等。购买项目与内容主要以政府体育主管部门内部决策为主,购买范围并没有完全对接社会公众的体育需求。

一方面,不同程度的管理权限混乱与错位、内部官员寻租、自监管机制不健全等原因,造成政府

购买部门的公信力下降。导致社会组织和市场力量不愿参与到相关体育工作的治理当中,不愿与体育主管部门打交道来共同推动<sup>①</sup>,甚至出现了承接政府购买订单而专门成立体育社会组织的“购买内部化”现象<sup>②</sup>。另一方面,社会公众、政府购买部门对于社会组织和市场力量的服务态度和信心存疑虑,不敢完全放权,使社会组织和市场力量在公共体育服务供给中不能得到应有的配合<sup>③</sup>。因此,社会组织和市场力量的国情特色、政府购买部门的自我监督和问责不够等诸多原因,使得购买公共体育服务的合作基础薄弱,带来购买服务过程中供需各方缺乏互信的困境。

#### 3. 制度保障困境:相关制度供给不足

政府购买公共体育服务,由于实践的时间不长,相应的法律法规不健全、监督机制与绩效评估机制不完善,尚未建立起健全的政策法规和制度体系,包括需求表达制度、信息公开制度、公平竞争制度和招标程序规范等。例如,在行政性规范上,政府购买公共体育服务的指导性文件《中华人民共和国政府采购法》和《政府采购货物和服务招标投标管理办法》,以及近年一些地方出台的购买公共体育服务实施办法,在主体范围、市场准入、购买方式以及监督机制、纠纷解决机制等方面仍存在不足<sup>④</sup>。在契约性规范上,针对公共体育服务购买合同管理的明确指导和可操作性的规则指引不足,导致非制度化购买程序签订的购买合同容易产生矛盾纠纷和后续监管等一系列问题。在道德性规范上,相对缺乏应对信息不完全、不对称以及道德风险等问题的舆论、习俗、道德性约束,购买与承接主体寻租腐败等问题现实存在且隐患较大。因此,作为总体指导的行政性规范、作为过程保障的契约性规范和作为约束监督的道德性规范在不同程度上缺失,带来购买公共体育服务机制构建和制度安排欠缺,造成购买公共体育服务的制度保障困境。

## 二 美英国家政府购买公共体育服务的治理与经验

美国和英国在公共体育服务领域,早期采用传统的政府“自给自足”供给模式。在财政投入不断加大但公共体育服务供给陷入低效率、社会

①韩磊磊,翟丰:《社会资本视域下中国体育治理的路径选择》,《武汉体育学院学报》2017年第2期。

②丛湖平,卢伟:《政府购买公共体育服务的模式、问题及建议——基于苏、浙、沪、粤等省市的调研》,《体育科学》2016年第12期。

③吴筱珍:《制约我国政府购买公共体育服务的主体因素与优化路径》,《上海体育学院学报》2017年第6期。

④胡伟:《论我国政府购买公共体育服务制度的完善》,《体育科学》2016年第1期。

公众公共体育需要不断增长的压力下,自20世纪80年代开始着手市场化、社会化改革,积极尝试公共体育服务的购买。在多年购买公共体育服务的实践中,也不同程度地遇到过购买内容界限模糊、购买模式相对单一、购买过程制度欠缺等操作困境,以及购买主体公信力不足和权力寻租、承接主体数量和竞争程度有限、使用主体覆盖面不广等问题。政府为应对以上购买公共体育服务过程中所出现的问题,运用社会资本理论,探索和创新治理方法。

### (一) 构架基于合作伙伴的关系网络

20世纪80年代以来,美国联邦政府和州政府逐步形成非政府组织和非盈利组织主导、企业和社会公众共同参与的体育治理结构<sup>①</sup>。购买公共体育服务的运作模式以公共合同为核心,政府部门与社会组织建立合同关系,约定由社会组织向社会公众提供服务,政府部门进行监督,社会公众有权向政府部门反馈服务质量<sup>②</sup>。合作治理已成为政府和非盈利组织关系的共识,强调政府以一种更为平等的地位去管理自身、处理与合作伙伴之间的关系,重视各方的资源依赖、互动和协商过程。而在英国,政府权力下放后的体育治理强调“伙伴关系”,政府处理体育事务时将非部委公共团体、社会团体和私营机构作为关键治理主体来看待<sup>③</sup>。政府购买公共体育服务经历了撒切尔时代的“强制性竞标”、布莱尔时代的“第三条道路”与卡梅伦时代的“大社会”历程,如今有效转变了相应的治理方式<sup>④</sup>,公共体育服务社会化程度显著提高,非盈利社会组织、市场和公民个人能真正参与公共体育事务治理过程。

由此可见,美英国家政府购买公共体育服务的治理形成了合理的关系网络。政府购买部门、社会组织与市场力量、社会公众等多元主体协同参与,各行其职,地位相对均衡。政府购买部门主要在引导、推动、评估和监督服务购买方面发挥协调者作用,社会组织与市场力量参与服务承接的独立性和能动性较强,社会公众介入服务购买的

程度也较高。

### (二) 培育基于不同主体的普遍信任

美国的体育文化是激励社会发展的精神动力之一<sup>⑤</sup>,诸如美国童子军、青年基督教协会、美国青年俱乐部等许多组织和个人拥有公共体育精神,为社区体育发展提供志愿服务<sup>⑥</sup>。如今,志愿行为规划及围绕此建立的社区居民需求调查制度已是美国公共体育服务中一大特色<sup>⑦</sup>。此外,政府在购买公共体育服务时注重承接组织的能力培育与独立性建设,比如每年在公共体育服务方面的投入大约有50%以上用于资助非营利组织;还强调支持社会公众参与购买公共体育服务的相关环节,如成立专门部门接受公众关于体育服务供给问题的直接投诉<sup>⑧</sup>。

英国曾通过实施《欧洲全民健身宪章》推进了社会公众对全民健身理念的广泛接受和体育精神的认同。政府购买公共体育服务时,同样关注社会组织的能力建设及互动,对体育俱乐部、协会之类组织提供包括场馆、设施资金、体育信息服务、大众体育指导员培训等各类支持。此外,近年来在“大社会”、有限政府的政策理念下,政府大力鼓励志愿活动,宣扬公民参与<sup>⑨</sup>。购买公共体育服务时开辟多种公众沟通渠道,在购买计划、政策制定、监督评估等环节听取社会公众意见与建议,甚至会邀请社会公众直接加入到所购服务的实施环节。

综上所述,美英国家政府推进公共体育服务购买时,都十分重视支持社会组织和市场力量以提高公共体育服务承接能力,引导社会公众对体育公共事务的价值认同,鼓励多元主体对服务购买的积极参与,提高各合作伙伴之间相互认同、团结合作的信任关系,从而培育各参与主体之间普遍信任。

### (三) 重视基于互惠规范的社会契约

美国的《公共合同法》《联邦采购规则》等法律法规从整体上对政府购买公共体育服务的原则、方式、程序、监管、评价与仲裁等方面起到良好

①张琴,易剑东:《体育治理结构的域外经验与中国镜鉴》,《体育学刊》2017年第5期。

②常江:《美国政府购买服务制度及其启示》,《政治与法律》2014年第1期。

③任慧涛:《体育治理:英国经验与中国镜鉴》,《体育与科学》2015年第1期。

④谢叶寿,阿英嘎:《英国政府购买公共体育服务的实践与启示》,《体育与科学》2016年第2期。

⑤黄卓,童艳,周美芳:《美国体育文化软实力发展及对中国的启示》,《西安体育学院学报》2016年第6期。

⑥杨贵明:《美国社会体育发展的启示》,《体育世界》2011年第3期。

⑦王存良:《美国公共体育服务中社区体育志愿者的管理模式》,《武汉体育学院学报》2016年第8期。

⑧余丽珍,徐岩:《美国体育产业政策及其启示》,《江西社会科学》2017年第12期。

⑨Haydn Morgan. "Sport volunteering, active citizenship and social capital enhancement: what role in the 'Big Society'?" *International Journal of Sport Policy*, 2013, 5(3):381-395

的指导与规范作用<sup>①</sup>。购买公共体育服务的具体环节也制定有相应的规范,比如通过实施信息报告制度、实地巡查制度、投诉处理制度、审计监督制度、阶段性评估制度等措施,全程监督服务提供者是否履行合同<sup>②</sup>。依据1993年联邦《政府绩效与结果法》和1997年《采购规则》有关服务外包从“设计型”逐渐转为“绩效型”的规定,采用“人群健康结果”和“全国体育参与”等方法对购买服务实行动态的综合评价。

英国政府在针对基层运动发展的体育政策制定与实施中注重社会资本与网络化治理之间的关系<sup>③</sup>。《英国体育框架》《资助与采购良好行为规范》《地方政府国家采购战略》《公共服务行动计划》等法律法规,从整体上对政府购买公共体育服务的目标、参数标准、监督等方面进行了规范。此外,设计保障公共体育服务购买者与承接者之间有效合作的运行机制,强调购买程序逐层递进、服务招投的强制性和竞争性、购买监管的规范性和多元化。如政府在购买公共体育服务、自身改革等领域注重监管职能<sup>④</sup>。体育和娱乐司监管体育非营利组织之间的竞争<sup>⑤</sup>,英格兰体育理事会通过审计、体育人口基准测试、公共服务协议以及目标达成情况检查等多种手段实现对体育管理的总体监控与评测<sup>⑥</sup>。

概而言之,美英国家政府购买公共体育服务时,在整体法律法规层面和购买行为安排、监督和评价等具体操作层面具有显著的社会契约特征。基于购买服务多元参与主体互惠性制度形式的契约内容,通常涉及到购买服务的项目选择、组织筛选、运作流程、纠纷处理、责任追究等多方面。

### 三 我国各级政府购买公共体育服务的困境治理对策

美英国家政府购买公共体育服务的实践是在市场经济相对发达、公共服务体系较为完备、公民社会发展明显成熟的条件下进行的。我国政府购买公共体育服务的探索是在市场经济相对欠发达、公共服务体系尚不完备、公民社会发育还不成熟的情况下进行的。目的相同但背景不同,意味

着我国各级政府在购买公共体育服务过程中,不能照搬美英国家的具体做法,但可以借鉴一些共性而有益的范式性经验,建构具有中国特色的政府购买公共体育服务的困境治理之策。

#### (一) 完善关系网络,搭建治理平台

在现代治理观念之下,作为治理支撑点,网络要素强调“关系”,适宜的治理关系网络能构筑起各参与主体之间沟通合作的平台,为购买行为的有效治理创造空间。为此,各级政府应完善公共体育服务购买的关系网络,为有效治理搭建平台。

首先,要打造契合现阶段公共体育服务购买中各参与主体的结构特征,即由购买服务部门、社会组织与市场力量、社会公众等多元主体协同合作的关系网络。其次,针对公共体育服务购买承接方的社会组织与市场企业力量相对薄弱、使用方的社会公众介入相对不足的现实,作为推进公共体育服务购买的主体力量和最终责任者,着力培育社会组织与市场企业力量参与网络化治理的能力。再次,政府在购买公共体育服务的伙伴关系中应坚持核心与主导地位,以强势协调者的角色参与公共体育服务购买治理的全过程,发挥规划、引导、评估、监督、纠偏等作用,以推进三类参与主体的平衡发展,解决购买公共体育服务治理的平台困境,提高治理效率。

#### (二) 塑造信任关系,释放治理动力

现代治理理论强调多元治理主体认识到相互之间存在利益竞争的同时,应该相互信任、互动合作,在共同处理复杂社会公共事务过程中实现共同行动、耦合结构和资源共享。欧美国家的成功经验充分证明了信任关系的重要性。

作为治理内动力,信任要素追求“普遍”,培育普遍信任能促进各参与主体之间的彼此认同和互助合作,为治理购买行为提供良好的心理基础。首先,我国各级政府应塑造公共体育服务购买的信任关系,为有效治理释放动力。其次,购买公共体育服务的管理部门应继续深化自身改革,创新管理方式,在购买公共体育服务中进一步规范公共权力,防止和惩治相关内部人员贪腐寻租,优化政府的政策行为,以提升公信力和执行力。再次,

①谢叶寿:《美国政府购买公共体育服务的经验与启示》,《南京体育学院学报》2017年第3期。

②常江:《美国政府购买服务制度及其启示》,《政治与法律》2014年第1期。

③Andrew Adams. "Social capital, network governance and the strategic delivery of grassroots sport in England", *International Review for the Sociology of Sport*, 2014, 49 (5): 550.

④Darren Bailey. "The future governance of sport in the UK", *Sports Law Administration & Practice*, 2014, 21(4): 4.

⑤朱毅然:《发达国家政府购买公共体育服务的经验及启示》,《天津体育学院学报》2014年第4期。

⑥陈洪,梁斌,马瑛:《英国社会体育管理模式及其启示》,《体育文化导刊》2014年第2期。

要长期着眼于培育社会公众的“公共体育精神”,政府相关部门联合社会组织和市场力量,积极引导、引导和鼓励社会公众更多地关注和参与公共体育事务,在购买服务过程中切实建立公众的利益表达和权力维护渠道,以建立购买主体、承接主体与使用主体之间的互信。

### (三)健全法规制度,提供治理保障

政府购买公共体育服务的治理中,无论依据何种治理理念、选择何种治理模式,都应该强调构建互惠规范,通过法律法规、制度机制来实践治理理念、实现有效治理。比如美国法律体系中,《公共合同法》和《联邦采购规则》等法律法规对政府购买公共体育服务的原则、方式、程序、监管、评价与仲裁等方面起到很好的指导与规范作用<sup>①</sup>。

作为治理外保障,规范要素突出“互惠”,制定完善的互惠规范能增强各参与主体之间协同的规范性和有序性,保障政府购买服务的治理持久有效。为此,各级政府应健全公共体育服务购买的法规制度,为有效治理提供保障。首先,要加快健全国家和地方层面有关购买公共体育服务的法律法规,在制定相关政策时要坚持科学性和连续性,执行时把握权威性和实效性。其次,要依据预算编制与批准、合同签订、合同履行等环节<sup>②</sup>,落

实政府购买公共体育服务的规范化运作程序,配套构建相应的需求表达、信息共享、供给机构准入、监管、激励、竞争、效果评估、纠纷处理、责任追究等制度机制。

### 结语

由于社会经济环境条件、现有社会资本存量、公共体育服务建设进程等方面的差异,我国各级政府在购买公共体育服务过程中需要因地制宜地提升社会资本,推进全面有效治理。目前,各级政府在购买公共体育服务的过程中,购买内容以基本公共体育服务为主的基层政府,要努力将传统社会资本转变为普遍合作的现代社会资本,从整合优化运行机制、引领媒介信息传播、重塑基层组织责任、培育社会公众参与意识等方面提升社会资本,进行扁平化改革和调整<sup>③</sup>;购买内容涵盖基本与非基本公共体育服务的基层政府,可以社区为抓手,在网络治理理念下依托社区居民体育需求为导向进行“需求整合”,推进社会组织、市场力量及社会公众构成的“组织整合”,尝试供给主体和过程系统化的“系统整合”<sup>④</sup>,提升和优化社会资本,以增强政府购买公共体育服务过程的治理效力。

## The Dilemma and Countermeasures for the Government's Purchase Public Sports Service

CAO Ke-qiang & YU Lin

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

**Abstract:** The construction and improvement of public sports services in China continuously push forward the practice of governments at all levels in purchasing public sports services, but they are facing difficulties in terms of subject structure, interest value, and institutional guarantees. The U.S. and British governments attach importance to the use of social capital theory, explore and innovate governance methods to deal with problems that arise during the purchase of public sports services. Governments at all levels in China shall construct government-purchased public sports service management strategies with Chinese characteristics, i.e. improve the relation network to build a governance platform, shape trust relations to release governance power, and improve the rules and regulations to provide governance protection.

**Key words:** public sports service; government's purchase; governance; social capital

(责任校对 龙四清)

①谢叶寿:《美国政府购买公共体育服务的经验与启示》,《南京体育学院学报》2017年第3期。

②汪全胜,卫学芝:《政府购买体育公共服务的运作机制析论》,《体育与科学》2017年第4期。

③王凯:《农村公共体育服务扁平化治理的理论建构与路径展望》,《体育科学》2017年第10期。

④栾丽霞,张晓洁:《基于网络治理理论的社区体育公共服务供给模式研究》,《成都体育学院学报》2012年第9期。