

政府购买体育公共服务的理论基础和政策支撑

方旭, 李俊峰

(北京体育大学 教育学院, 北京 100084)

摘要: 运用文献资料法和逻辑分析法, 从新公共管理理论、公共产品理论、第三方治理理论以及公民社会理论的视角对政府购买体育公共服务展开讨论, 并就政府购买体育公共服务的政策支撑进行分析。研究认为, 政府购买体育公共服务是在体育公共服务提供中引入社会力量, 更好地提高服务质量; 在政策上, 我国在推进社会主义市场经济体制改革的同时, 也十分重视并积极推进政府购买公共服务体系的建立; 在实践上, 也已经积累了一定的经验; 购买体育公共服务是转变政府职能的必然要求。

关键词: 政府购买; 体育公共服务; 理论基础; 政策支撑

中图分类号: G80-051

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2015) 04-0017-03

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出, 将来改革的方向是“要全面正确履行政府职能, 推广政府购买公共服务”。这是我国第一次在国家战略层面提出政府购买公共服务的改革任务, 说明政府购买公共服务正在迈向制度化。Boyne认为, 作为政府服务市场化改革的一种工具, 实行公共服务的政府购买, 优势在于利用所形成的规模经济, 缓解市场的供需矛盾问题, 从而规避高成本, 并且通过市场激励手段来实现有效竞争, 实现传统政府官僚体制在提供公共服务中所形成的无效率状态^[1]。有研究表明, 目前美国联邦政府已经拿出其总开支的14%用于同私人公司、研究机构等签订购买公共服务合同^[2]。

1 政府购买体育公共服务的理论基础

提高全民健康水平是全面建设小康社会的奋斗目标, 这也必然成为体育公共服务的基本目标^[3]。从本质上说, 政府的体育公共服务购买就是将原本的政府供给机制转向由社会组织提供服务, 其形式包含合同外包、公私合作、凭单和补助等, 政府根据社会力量所提供的体育服务质量和数量而支付费用。

1.1 新公共管理理论

新公共管理理论强调, 政府官僚行政管理体制应当引入市场机制来应对社会对公共服务成本、效率以及公共服务质量等提出的新要求^[4]。政府机构的扩张、行政层级的增加, 导致其官僚体制化。随之而来的腐败问题、效率低下、权力寻租等使政府所提供的公共服务质量和效率降低。就此, 新公共管理理论极力主张改造公共服务供给的运行机制, 打破政府对公共服务供给的垄断机制, 使非政府部门参与到公共服务供给的竞争中来。正如戴维·奥斯本和特德·盖布勒所

认为的那样, 政府的作用首先应当是起到“掌舵”的作用, 而不是“划桨”^[5]。

根据新公共管理理论, 向社会提供体育公共服务是政府的必然职责, 但是其生产则不一定要由政府来完成, 完全可以交由社会组织, 如各种体育社团、非营利性质的体育协会来完成。在这一过程中, 通过引入市场竞争机制而提高体育公共服务的质量和效率, 以克服政府官僚管理体制的种种弊端。政府体育主管部门可以将主要精力和工作集中于核心体育公共服务的提供方面, 更加专注于提高“掌舵”能力以及提升国家体育竞争力等方面。根据萨瓦斯的理论, 政府服务普遍成本高且质量差, 体育公共服务的关键不是由谁来生产, 而在于竞争还是垄断。竞争往往带来的是更低的成本和更好的质量, 而政府在体育公共服务的生产中往往以垄断者的身份出现。

1.2 公共产品理论

公共产品理论认为, 政府作为体育公共服务的生产者, 可以导致政府失灵、供给效率低下等问题, 而解决这一困局的根本选择就是引入多元化供给, 提高供给效率^[6]。政府购买体育公共服务是一种实现多元化供给的有效选择。

首先, 公共产品理论为政府购买体育公共服务提供了基础。对于体育公共服务来说, 根据其非竞争性和非排他性的特性, 可以将其分为纯体育公共服务和准体育公共服务。其中, 纯体育公共服务是指完全具有非排他性和非竞争性的物品, 如竞技体育在国际比赛中夺得奖牌从而带来民族自豪感、民族荣誉感等等。准体育公共服务是指只具备非排他性或者非竞争性, 或者是那种不完全具备但拥有较大外部效益的体育服务。根据公共产品理论, 纯体育公共服务产品可以直接由政府提供; 而准体育公共服务则可以依靠社会或市场

收稿日期: 2015-04-10

作者简介: 方旭 (1979—), 男, 辽宁沈阳人, 博士, 研究方向为体育人文社会学。

的力量来供给,从而产生体育公共服务供给方式的多元化^[7]。

其次,公共产品理论将供给者和生产者身份进行了区隔,这成为政府购买体育公共服务的前提基础。在传统经济理论中,供给者和生产者的概念区分比较模糊。公共产品理论为政府在实践中进行角色定位提供了基础^[8]。该理论认为,政府的主要角色是体育公共服务的提供者,这表明政府需要思考的是公共体育需求的内容和需求的客体,在何种程度上提供体育公共服务,以及如何筹集资金等问题。这种角色并不意味着其提供的体育公共服务需要由其直接进行生产。体育公共服务完全可以通过市场或者社会体育组织来生产,其中政府有关部门的职责就是进行监督、评价,并为社会体育组织或私人部门提供资金。从中可以看出,政府体育管理部门的主要角色就是体育政策的制定、体育公共服务需求的识别和确认以及对服务过程的监督、评价等。这一制度安排,可以使其摆脱体育公共服务生产中的困境,从而摆脱其直接生产带来的高成本、低效率的不利局面。根据盖伊·彼得斯的理论可知,政府购买体育公共服务可以通过引入社会组织间的竞争机制来消除政府体育部门服务供给角色的垄断格局。同时,此种安排还有利于社会体育组织和团体的发展,对体育公共服务社会化、市场化具有重要作用。

1.3 第三方治理

上世纪后期,由于市民社会的发展,新公共服务理论和新公共管理理论相并发展起来。同新公共管理理论强调在政府管理体系中引入市场机制模式不同的是,第三方治理理论主张“参与式政府”的管理模式^[9]。根据新公共服务理论,社会体育组织、非营利性体育组织以及私营体育部门可以同政府一道为社会面临的体育需求问题提供解决方案;政府实质扮演了协调员、中介人甚至裁判的角色,其主要行为目的是为协调解决方案提供便利条件。美国学者萨拉蒙干脆提出“第三方治理”的概念,即让第三部门成为某些领域公共服务提供的合法主体。政府购买公共服务的行为模式就是“第三方治理”的重要途径。如此一来,在体育公共服务供给框架中,政府体育部门与体育社会组织或协会之间相互依赖,形成了一种合作伙伴关系。

1.4 公民社会理论

首先,兴起于上世纪90年代的治理理论认为,治理是政府和社会组织共同承担管理公共事务方式的总和。“治理”一词代表的是一种合作关系,这一关系的双方包括政府和公民、政府和社会组织、公共机关和私人机构等。这些机构以一种协作、磋商的方式建立一种伙伴式的关系,共同确立计划目标以及实现方式等,从而管理公共事务。从治理理论的制度设计来看,非政府体育组织和私营体育组织可以参与到体育公共服务的生产和供给中来。

其次,根据“治理”理论和“多中心”理论,体育公共服务的供给主体可以实现多元化^[10]。根据埃莉诺·奥斯特罗姆的研究,从社会团体提供公共服务的效果来看,其所做的往往优于外部权力机构的强加管理效果。其研究解释了除了市场和政府之外的“看不见的手”的作用。根据“多中

心”治理理论,在政府、社会组织以及公民之间存在着多个彼此独立的决策中心,相互在竞争中尊重对方,从事合作性活动来解决冲突,以这种多中心的管理体制实现体育公共服务的有效供给。据此,体育公共服务的供给主体可以包含政府、社会体育组织和公民个人等,实现众多主体相互交织的格局,从而形成多中心合作治理的网络结构。

2 政府购买体育公共服务的政策支撑

在政策上,我国在推进社会主义市场经济体制改革的同时,也十分重视并积极推进政府购买公共服务体系的建立。早在2011年,国家发改委联合民政部所颁布和印发的《民政事业发展第十二个五年规划》中就指出,完善对社会组织的扶植政策,积极推动公共服务的供给由政府部门向社会组织转移,从而推进更多公共资源和领域向社会组织开放……发挥市场的调节机制,推动政府购买、合同委托、特许经营以及服务外包等多种公共服务供给方式的实现。之后,财政部在《2012年政府采购工作要点》中也提及,要逐步扩大公共服务的政府采购范围。与此同时,时任国务院总理温家宝在第十三次全国民政会议上指出:“某些适合引入市场机制,由社会组织来提供的政府事务性管理工作,可以通过适当的方式交由社会组织、社区以及中介机构来承担,从而实现提高服务质量和效率,降低成本的目的。”2012年财政部和民政部为加强和规范中央财政支持社会组织参与社会服务项目资金的使用管理,提高资金使用效益,出台了一系列文件,对政府购买公共服务的项目申请、审批流程和监督管理等细则做出了具体规定。2013年李克强总理就研究和推进政府购买公共服务的问题主持召开了国务院常务会议,对于部署和加强城市基础设施的建设具有重要意义。2013年9月30日,国务院进一步颁布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》。该《意见》明确要求政府服务机制改革要加强在改革服务领域引入社会力量。2013年11月公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出:“推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。”从规格上讲,这是我国首次在国家战略层面提出政府购买公共服务战略。这有力地说明,我国政府购买公共服务制度已经开始制度化步伐。

另一方面,从实践层面,我国部分城市的政府部门已经在购买公共服务领域开展了卓有成效的实践探索,而且取得了丰硕的成果,为全国大范围推广改革体育服务提供了经验支撑。例如,从2003年起,上海、北京、江苏、浙江和广东等地就开始尝试推进政府通过引入市场机制来提供公共服务,虽然采取的模式因具体情况而有所不同,但是丰富了政府管理改革的实践经验。2013年开始,我国一些省市已经开始推出了政府购买公共服务的具体意见,这标志着政府购买公共服务的制度安排已经开始向常态化发展。目前,这一机制已经成为我国政府实现职能转变的有效方式^[11]。

党的十八大会议决议中指出,在政府改革进程中我们要“建立一个廉洁高效、结构优化、职能科学、人民满意的服务型政府”。在“以人为本”服务理念的指导下,服务型政

府的体育工作就要“为人民提供优质、满意和充足的,满足群众多元化需求的体育服务”。服务型政府应不断加强体育公共服务的供给方式,引入市场机制,加强社会力量参与体育公共服务的供给,强化社会组织在社会体育管理和服务中的职责和能力,引导社会体育组织合理健康发展。

3 结语

当前,随着生活水平的提升,人们对提高生活品质的要求越来越强烈,体育作为改善生活质量的重要方面越来越受到人民的重视,致使体育公共需求和政府所提供的体育公共服务之间矛盾突显。随着人们体育需求的复杂化和多样化,传统官僚化的政府服务体制的低效率已经难以满足这种社会需求,所以,政府购买就成为政府提高服务效率和质量的有效途径。在体育公共服务的供给过程中,引入市场调节机制,让社会体育组织发展壮大,提高他们体育公共服务的供给能力,可以降低政府成本,提高服务质量和效率。而政府部门将更多的精力投入体育服务标准的制定、服务政策的规划、服务资金预算以及体育公共服务质量的监督和评估管理等方面,以及大力推进体育公共服务均等化发展等,从而搭建社会公平平台,使体育公共服务真正服务于民。与此同时,实现政府购买这一机制,还可以有效降低政府权力寻租的风险,同时为社会体育组织的发展提供契机,进而有利于服务性政府建设。

参考文献:

- [1] Boyne G A. Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government[J]. *Public Administration Review*, 1998, 58(6): 474-484.
- [2] 张建伟. 西方国家政府购买公共服务对我国的启示[J]. *东方企业文化*, 2010(15): 260-261.
- [3] 问梅, 孙雯. 政府引导基金促进体育公共服务体系市场化模式分析[J]. *河北体育学院学报*, 2013, 27(4): 26-29.
- [4] 肖林鹏, 李宗浩, 杨晓晨. 体育公共服务概念及其理论分析[J]. *天津体育学院学报*, 2007, 22(2): 97-101.
- [5] Osborne D, Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* [M]. New Jersey: Addison-Wesley Publishing Company, Inc, 1992.
- [6] 贾晓璇. 简论公共产品理论的演变[J]. *山西师大学报: 社会科学版*, 2011, 38(S2): 31-33.
- [7] 李勇. 基于政府采购理论的体育公共服务供给模式研究[J]. *河北体育学院学报*, 2014, 28(6): 34-36.
- [8] 王宝顺. “经济人”与公共产品理论演化研究[J]. *石家庄经济学院学报*, 2011, 34(2): 23-26.
- [9] 张彩彩. 新公共管理理论与新公共服务理论的比较[J]. *西安邮电学院学报*, 2010, 15(4): 135-138.
- [10] 易剑东. 中国体育公共服务研究[J]. *体育学刊*, 2012, 19(2): 1-10.
- [11] 陆春萍. 我国政府购买公共服务的制度化进程分析[J]. *华东理工大学学报: 社会科学版*, 2010, 25(4): 102-107.

Theoretic Basis and Supporting Policies of Government Procurement of Public Sports Service

FANG Xu, LI Jun-feng

(School of Physical Education, Beijing Sport University, Beijing 100084, China)

Abstract: By methods of literature and logic analysis, this article discusses government procurement of public sports service from the perspective of new public management theory, public goods theory, third-party governance theory and the theory of civil society, and then analyzes the supporting policies of government procurement of public sports service. The study suggests that social forces should be introduced in government procurement of public sports services in order to offer better service qualities. In terms of policies, under the circumstances of the reform of the socialist market economic system, the construction of the system of government procurement of public sports services should be attached with great importance and implemented actively. In practice some experiences has been accumulated. Procurement of buy sports public service is the necessary requirement of the transformation of government functions.

Key words: government procurement; public sports service; theoretical basis; supporting policies