

# 我国政府购买公共体育服务评价困境与对策研究

刘春华<sup>1,2</sup>

(1. 天津体育学院 人事处, 天津 301617; 2. 天津财经大学 博士后流动站, 天津 300222)

**摘要:** 购买作为政府提供公共服务的一种新理念、新机制和新方法, 虽然已成为当前国家创新公共服务供给的主流方式, 但政府购买服务的绩效评价却并未与之相匹配。从国内常州、上海、内蒙古三地政府购买体育服务评价的实践探索入手, 发现政府购买体育服务评价的困境主要由政府主体缺位、第三方评价未成熟、评价指标及手段单一、监督体系缺失等原因造成, 认为应该强化政府主体责任, 完善购买政策和制度; 完善绩效评价体系, 构建信息公开平台; 积极培育评价机构, 创建公平竞争的市场氛围。以期建立政府、服务供给机构、社会公众三者联动的监测评价体系。

**关键词:** 政府购买; 公共体育服务; 绩效评价; 第三方评价; 信息公开平台

**中图分类号:** G80-05

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3596 (2019) 03-0009-06

随着公众对公共体育服务多元化需求的日益增加, 政府公共体育服务供给总量不足以及结构性供需矛盾等现象越发突出。调整政府在公共体育服务供给中的角色定位, 在公共服务领域更多利用社会力量, 加大政府购买服务力度<sup>[1]</sup>, 成为贯彻落实国家供给侧改革要求的重要途径, 也是扩大内需、增加就业、培育新的经济增长点, 推动体育产业成为经济转型升级重要渠道的必然要求。事实上, 政府购买服务作为一个多元主体共同治理的动态过程, 既涉及作为出资人的政府部门、作为服务供给者的社会组织, 又涉及真正享受服务的消费者。正是这三类主体的相互交叉, 使得对于政府购买服务的供与需、好与坏的评价, 往往是公说公有理、婆说婆有理。因此, 就政府购买体育服务评价本身而言, 是各方利益诉求的综合评判, 是效应和效率、公平与正义的整体平衡, 这就需要从多方面、多角度进行评价与分析。

## 1 政府购买公共体育服务评价的国内实践

国内的政府购买服务多由地方试点而来。自1995年上海浦东新区罗山市民休闲中心交由上海基督教青年会管理, 到1998年将养老服务一并委托, 政府购买服务正式进入实践阶段。政府购买体育服务严格意义上讲是以2014年常州购买体育“第一单”为标志, 但购买痕迹实际上可追溯到2008年上海闵行区体育局与翼立体育俱乐部的联合办馆, 及2009年的长沙、武汉购买游泳服务<sup>[2]</sup>。截至目前, 政府购买公共体育服务的实践各地都有所体现, 江苏、四川、浙江、湖南、新疆、内蒙古、天津7省份更是先后出台了政府购买体育服务的政策, 33个地级市也紧随其后。虽然政府购买公共体育服务正在积极推进, 但绝大多数出现在发达地区, 覆盖面较窄, 在谁来买、为谁买、买什么、怎么买, 特别是买得好坏等问题上还有一定不足。

**收稿日期:** 2018-11-26

**基金项目:** 国家社会科学基金一般项目“供给侧视角下政府购买公共体育服务绩效评价研究”(17BTY022)

**作者简介:** 刘春华(1978—), 男, 江苏海门人, 研究员, 博士, 硕士生导师, 研究方向为政府体育管理。

**文本信息:** 刘春华. 我国政府购买公共体育服务评价困境与对策研究[J]. 河北体育学院学报, 2019, 33(3): 9-14.

### 1.1 常州实践

事实上,“常州模式”从一开始就在政府购买体育服务评价上进行了思考和设计。2013年出台的《常州市关于购买公共体育服务的实施办法(暂行)》中就有过专门表述:“领导小组对社会组织(社会力量)提供的公共体育服务进行全程跟踪监督。严格绩效评价机制,由领导小组对项目实施情况进行绩效评价。”2014年常州市财政局印发的《常州市市级政府购买公共服务操作办法(暂行)》中则提出了“建立健全第三方组成的综合性评审机制。……绩效评价结果向社会公布,并作为以后年度编制政府向社会力量购买服务预算和选择政府购买服务承接主体的重要参考依据。”从政策视角看,绩效评价的主体已然发生了变化,第三方评价将成为趋势。反映到实践层面,虽然2014年政府购买体育服务也引入了第三方,但这个“第三方”的主要职责实际上是组织评审,确定“怎么买”,对于“买得好坏”则主要从过程和结果两个角度考核,以群众不满意作为主要依据。2015年常州市又进行了探索,建立了由购买主体、服务对象以及第三方机构(常州市社会体育指导员协会)共同参与的评价机制<sup>[3]</sup>,从购买项目的运营管理、观众满意度以及参赛队伍满意度3个方面展开绩效评价。运营管理评价指标主要包括4个一级指标(体系建设、运营管理、条件保障、举办成果)、15个二级指标;观众满意度指标为10个;参赛队伍满意度指标为10个。同时,充分发挥评价结果作用,将其作为下一年度编制政府预算与确立购买对象的重要依据。应该说,这样的评价机制在某种程度上有效发挥了各方作用,但第三方直接选择常州市社会体育指导员协会,其专业化水平有待商榷。

基于2015年的经验摸索,2016年常州市全面实施了由第三方专业团队(常州市工程职业技术学院)对政府购买体育服务进行绩效考核,建立了以条件保障、体系建设、组织管理、活动成果、特色创新5个一级指标,15个二级指标,40个观察点组成的指标体系。2017—2018年第三方绩效考核都由常州弘普体育文化有限公司承担。但就绩效评价服务主体来看,基本上都是单一来源,这在某种程度上会或多或少影响绩效评价结果,迫切需要培育具有竞争力的多元化的服务主体。

### 1.2 上海实践

作为购买服务的先行者,上海市在政府购买体育服务评价上也是早有行动。早在2007年浦东新区就委托第三方(上海体育学院经济管理学系)根据全国首个“社区体育指数”对各街镇申报的数据进行了审核与评价。2014年的上海市市民体育大联赛真正将政府购买体育服务推向大众视野并深入人心。为有效促进联赛的绩效评价工作,2014年8月20日上海市市民体育大联赛办公室出台了《2014年上海市市民体育大联赛赛事项目绩效评价实施办法》,从8月份开始从项目产出、社会动员力度、社会宣传广度以及社会满意度四个方面对赛事项目进行绩效评价,上海玄钥管理咨询有限公司作为第三方机构受上海市体育局委托,通过“满意度”指标,对利益相关者展开调查,每个购买服务项目至少由20份市民满意度问卷和6份管理人员问卷形成;并通过走访与访谈进一步发现承接过程中的问题。与此同时,构建了包含3个一级指标(产出目标、效果目标、影响力目标)、6个二级指标(数量目标、质量目标、时效目标、社会效益目标、可持续性目标、满意度目标)、9个三级指标的评价体系。由于政府购买市民体育大赛绩效目标并非事前规划,而是在大赛接近尾声确定(上海市民体育大联赛实际上早在当年的1月1日就开始了),直接影响了事中监控,而且评价机构也是直接由政府委托,并未采取招标的方式,在某种程度上也影响了评价的公正性和公平性。此外,按照出台的《绩效评价实施办法》的规定,上海市体育局是绩效评价的主体,但其作用并未充分发挥,而且就大联赛整体绩效评价而言,33个单位中实际上只有27个(26个协会和上海市社会体育管理中心)参与了绩效评价。

事实上,为改善政府购买服务,强化绩效评价,上海市也出台了相关规定。2015年6月23日出台的《上海市人民政府关于进一步建立健全本市政府购买服务制度的实施意见》文件中再次强调“积极推进第三方评价,切实加强政府向社会力量购买服务的绩效管理。”2016年12月上海市财政局、民政局、社会团体管理局联合印发了《上海市政府购买社会组织服务项目绩效评价管理办法(试行)》,对政府优化项目绩效提出了新要求。政策是依据,也是基础。绩效评价不仅要在事后,也要着眼于事前,立足绩效评价的全

过程，如闵行区体育局2018年从项目概况、项目投入情况、项目绩效目标设定情况、项目计划活动、保证项目实施的制度措施、风险因素分析等方面对上海市第十六届运动会项目进行了绩效前评价公示<sup>[4]</sup>，构建了包含3个一级指标（产出目标、效果目标、影响力目标）、6个二级指标（数量目标、质量目标、时效目标、社会效益目标、满意度目标、长效管理）、13个三级指标的绩效评价体系。实践与政策的积极融合，有效促进了上海市政府购买体育服务绩效评价向纵深延伸。

### 1.3 内蒙古实践

通过搜索，关于内蒙古购买体育服务的具体报道并不多，但这并不影响政府在购买服务上的有益探索。内蒙古体育局2018年8月2日出台了《向社会购买体育赛事活动服务评估办法（试行）》，可以说是唯一一个省级机构直接发布有关体育服务的绩效评价政策，文件明确提出采用第三方评价，按照购买体育赛事活动服务项目绩效评价指标细则，出具项目绩效考核结果告知书，并将绩效评价结果作为下一年度制订政府购买体育赛事服务预算的依据，按得分等级（90—100分为优秀，75—89分为良好，60—74分为合格，59分以下为不合格）拨付剩余资金。此外，自治区各级体育行政单位所承办的全民健身、竞技体育、青少年赛事活动均可参照本办法执行绩效评价。事实上，很多区域都对政府购买体育服务进行了评价，但省级政府层面出台服务项目绩效评价指标体系的还不多见，内蒙古从赛事活动评价要素、考核权重、赛事活动评价内容、评分标准角度构建了包含5个一级指标（建设体系、运营管理、条件保障、建设成果、特色创新）、16个二级指标的评价体系，使政府购买体育服务真正有法可依，也为基层体育机构的绩效评价提供了依据。当然，政府颁布政策是一个方面，具体实践操作还需进一步观测。

## 2 政府购买公共体育服务评价困境

由于政府购买公共体育服务还处于摸索实践阶段，受传统理念、体制机制的束缚还较多，导致政府购买公共体育服务评价还存在一些突出问题，具体表现为：

### 2.1 政府主体缺位，公众参与热情不高

就目前来看，全国仅有为数不多的几个省

份将购买公共体育服务单独对待，如江苏省出台了《江苏省本级向社会组织购买公共体育服务暂行办法》、四川省出台了《关于开展政府向体育场馆购买免费低收费开放服务的实施意见（试行）》，绝大多数省份还是将购买体育服务纳入政府购买服务整体中予以考虑。事实上，正是由于政府在购买体育服务过程中并未形成一个完整统一的标准，因而在具体实施过程中出现了一系列连锁反应。一个大问题就是，政府在购买服务时还未形成一个清晰的边界。哪些服务可以购买，哪些服务不能购买，政府必须明确，不然把该管的没抓住，不该管的放不开，只能是浪费资源。地方政府在购买公共体育服务时，很多考虑的并不是行政效率和社会效益，而是自身的便利程度，如外包治安服务、以物业管理替代城管服务等等，实际上就是“懒政”。从过去的统包统揽，到现在的任意“授权”，政府官员的角色并没有实质性的变化。就拿目前政府购买公共体育服务目录制定问题来看，绝大多数省市还是采用自上而下的形式，而不是在与公众充分互动基础之上的自下而上的供给，由于在需求识别上政府还缺乏更加多元、更为充分的沟通渠道，供给与群众需求脱节，结果往往事与愿违<sup>[5]</sup>。公众怎样参与社会公共管理，如何参与得更好，这是衡量政府社会公共管理能力的试金石。公众参与热情的高与低，参与渠道的通与堵，参与机制的顺与阻，都将直接影响政府绩效评价。

### 2.2 社会组织体单力薄，第三方评价尚在探索

目前我国政府购买公共体育服务绩效评价，虽然也提出了要积极引入第三方评价，但是由于目前我国绝大多数社会服务项目的第三方评价组织起步较晚，不仅机构数量少、规模小、类型单一，而且独立性不强、专业性不足、自身能力参差不齐，加之评价机制还不成熟，第三方评价所得出的结果往往也会受到外部环境、内部因素的制约而影响评价的真实性和有效性。况且，很多绩效评价的具体操作中也并未真正有规范化的第三方评价机构参与，评价主体缺乏对体育项目与服务特质的深刻认识和理解，所提问题浮于表面、流于形式，所提建议针对性不强，基本上还是政府自己评价自己，这样的结果必然是难以服众，也容易滋生寻租与腐败问题。判断一家机构是否是第三方，关键看评价机构与其受委托评价

业务是否有利益关联性。事实上,第三方评价作为解决“政府失灵”问题的方式之一,有效促进了社会服务项目的推进,也是政府提高购买服务质量,规范购买服务行为的有力保障<sup>[6]</sup>。2018年7月30日财政部在《关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见》中明确提出“将第三方绩效评价作为推动政府购买服务改革的重要措施。”与此同时,财政部将在2018—2019年选取天津、山西、吉林、上海、江苏、浙江、河南、四川、贵州、深圳等10个省市,开展政府购买服务第三方绩效评价试点。

### 2.3 评价指标不健全,评价手段单一

评价指标的设计要充分考虑评价对象的构成,不仅包括政府部门,也有服务供给机构和服務的使用者,三者缺一不可。目前的政府购买体育服务绩效评价指标在国家层面尚未统一,各地更多地是依据当地实际情况自主设计。由于指标各异,加之个别评价对象缺失,很难对相关省市进行比较。与此同时,由于当前的政府购买公共体育服务评价主要是针对服务承接方,评价其服务质量、服务方式、服务内容等方面,但公共体育服务的改善与优化并非只是供给者的职责和使命,还涉及其他主体。购买服务的发标方政府、供给服务的供应方以及具体享受服务的社会民众,都在政府购买服务的流程中肩负各自的使命和职责。利用社会公众的满意度评价购买服务效果;通过对供给服务者的资质、运行等进行监控,引导优势资源,加强供给者这个蓄水池;基于政府政策等软环境的完善,营造公平、公正的社会氛围,兼顾短期局部和长期全局的利益,真正搭建既有诉求又有回应的立体联动平台。事实上,绩效评价指标的精准至为关键。不准确的绩效评价指标不仅直接影响政府决策,而且也会挫伤社会力量参与的主动性,造成政府、供给方、社会公众三者之间的矛盾冲突和责任推诿,影响整个体育事业的和谐发展。

### 2.4 监督体系缺失,评价结果运用不足

从目前情况来看,对于社会力量生产和提供的公共服务普遍缺乏科学系统的评价和强有力的监督体系。在实际工作中,政府部门在与服务提供者签订协议后,往往难以对合同的执行情况进行有效的监控,“重投入、轻管理,重资金、轻绩效”的问题时有发生。缺乏有效的监督和评价体系,往往导致出现劣质社会组织排挤优秀社会

组织的现象,造成公共服务品质低劣,政府公信力下滑<sup>[7]</sup>。优质高效的公共服务品质不仅是社会发达的标志,更是提升城市品质和文明程度的重要砝码。事实上,从《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的实施意见》(国办发[2015]37号)文件来看,对绩效评价结果的应用就有专门表述:“作为以后年度编制政府向社会力量购买公共文化服务预算和选择政府向社会力量购买公共文化服务承接主体的重要参考依据。”而且,对公共服务好坏的鉴定也是检验政府职能的重要方面,可以更加准确了解当前公共体育服务目标构建的完整性及准确性。但现实是,绩效评价结果仅仅是被当作检验服务承接方的工具,并没有对评价结果进行深入系统分析和有效应用。

## 3 政府购买体育服务绩效评价策略

### 3.1 强化政府主体责任,完善购买政策和制度

自常州市政府购买体育服务“第一单”落地以来,政府购买体育服务逐步兴盛起来,但整体而言还是新生事物,很多地区还未进行类似的体育购买服务,更谈不上进行绩效评价,因而推进政府购买体育服务向纵深发展显得至关重要。只有当政府购买体育服务工作达到一定程度,才会重视和关注绩效评价,才会考虑“买得贵不贵、值不值”。事实上,绩效评价必不可少,党的十九大报告再次明确提出“全面实施绩效管理”。由此可见,构建完善的政府购买体育服务绩效评价政策是前提,也是根本,这既是对国家战略的回应,也是现代化治理的必然要求。但就现实情况来看,政府购买体育服务绩效评价的政策不论是数量还是规模,都明显滞后,基本上参照政府购买服务的政策,虽然在政策中也有关于绩效评价的描述,但都比较笼统,对于具体指标、具体程序基本上没有定论。西方社会的政府购买服务的成功历史经验,无不再现了法规体系对绩效评价的支撑和引领作用。对此,要从顶层设计入手,深刻认识《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》中提出的“全面实施预算绩效管理是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措”,逐步完善和细化政府购买绩效评价的政策和制度,积极转变政府职能,实现绩效评价“管”“办”分离;强化政府在绩效评价中的主体责任,制定科学、可行、高

效的绩效评价标准，交予专业评价机构或者第三方，避免不同评价主体对同一个项目或政策评价差异突出；落实预算绩效评价，鼓励地方政府在购买体育服务绩效评价政策上积极探索，如2017年德清县政府出台了购买公共文体服务项目绩效考评办法，从业务指标与财务指标两大项进行了绩效评价。

### 3.2 完善绩效评价体系，构建信息公开平台

构建科学有效的绩效评价指标作为政府购买服务的关键，是衡量政府部门综合能力的准绳。科学合理的政府服务绩效评价，不仅可以为后续结果应用提供有效的信息支撑，还可通过以评促建的方式，形成有价值的信息沉淀，为后续制定和完善相关标准提供政策依据。这就要求我们要从评价指标设计、评价流程、评价方法、评价技术等方面入手，强化评价工具和方法的运用与开发，打破单一的评价机制，建立政府、公共体育服务的供给者、群众以及第三方共同参与的评价体系，既关注事前评价，也关注事中、事后评价，是全方位、立体式的评价。正是由于购买体育服务绩效评价是一项系统工程，涉及大量信息的收集、整理和归纳，这就需要利用各种新方法和新工具，而构建信息共享平台则是其中的关键一环。通过信息平台，了解和掌握各项目的执行情况，充分利用群众满意度等大数据有效掌控绩效评价的关注点和问题所在；通过建立诚信体系和黑名单制度，完善信息公开制度，进一步发挥社会监督的作用，避免信息失真。“只买对的，不买贵的”源于信息共享，源于清晰的评价标准和透明化的操作。

### 3.3 积极培育评价机构，创建公平竞争的市场氛围

没有一大批多元化、专业化的评价组织的成熟和规范运作，就不会有政府购买公共体育服务的可持续发展。而现阶段我们恰恰缺的就是这类组织和机构，缺的就是第三方可信赖的承接能力以及强有力的监管，这些都直接影响了我国公共体育服务绩效评价的发展。这就要求政府尽快出台有效的培育举措和资金扶持，引导社会力量进入评价机构领域，大力发展以会计师事务所、管理咨询公司等为载体的绩效评价专业机构，如上海市学校体育评估中心，就是2017年依托上海立信会计金融学院而建的；加快培养一批熟悉政

策、业务精通、职业规范的专业评价队伍。加强行业指导与规范，着力提升工作质量，提升评价机构的权威性，为政府购买体育服务绩效评价提供有力的技术支撑。同时，逐步改变通过单一来源采购而确定绩效评价服务主体的局面，打破地方保护主义，建立绩效评价机构准入与退出机制<sup>[8]</sup>，营造积极、公正、公平的市场环境，促进评价服务主体间的有序竞争。

随着政府购买体育服务的不断推进和向纵深发展，购买服务将成为一种新常态，这就要求我们必须重视绩效评价。作为推进政府购买公共体育服务的有效机制，绩效评价是服务型政府现代化治理的必然选择。政府要主动转变职能，完善相关政策和制度，培育第三方评价机构，构建政府、服务供给机构和社会公众等多方参与的科学、有效的绩效评价体系。当然，这将是一个伴随着政府购买服务制度化、规范化和程序化的发展过程，出现问题、走弯路都很正常，只要找准方向、明确目标、精准下药，就能有效推进绩效管理的科学化、法制化、专业化。

### 参考文献：

- [1] 国务院办公厅. 关于政府向社会力量购买服务的指导意见[Z]. 国办发[2013]96号, 2013.
- [2] 李克敏, 刘春华. 政府购买体育服务的项目制选择与治理成效[J]. 北京体育大学学报, 2016, 39(11):1.
- [3] 吴卅. 政府购买公共体育服务绩效评估现状——基于上海市和常州市经验[J]. 北京体育大学学报, 2017, 40(3):11.
- [4] 闵行区体育局 2018 年绩效前评价项目公示——上海市第十六届运动会项目[EB/OL]. (2017-12-20) [2019-03-02]. [http://xxgk.shmh.gov.cn/mhxxgk-web/html/mh\\_xxgk/czjz\\_ysjxgl/2018-09-03/Detail\\_52954.htm](http://xxgk.shmh.gov.cn/mhxxgk-web/html/mh_xxgk/czjz_ysjxgl/2018-09-03/Detail_52954.htm).
- [5] 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[J]. 上海体育学院学报, 2017(6):36.
- [6] 郑旗. 我国地方政府购买公共体育服务政策执行机制[J]. 北京体育大学学报, 2017, 40(6):19.
- [7] 沈克印. 政府与体育社会组织协同治理的地方实践与推进策略——以常州市政府购买公共体育服务为例[J]. 武汉体育学院学报, 2017, 51(1):12.
- [8] 李健. 政府购买服务绩效评价: 逻辑层次、现实困境与发展路径[J]. 大社会, 2017(Z1):22.

## Study on the Predicament and Countermeasure of the Evaluation of Chinese Government's Purchasing Public Sports Service

LIU Chun-hua<sup>1,2</sup>

(1. Personnel Office, Tianjin University of Sport, Tianjin 301617, China;

2. Post-doctoral Research Station, Tianjin University of Finance and Economics, Tianjin 300222, China)

**Abstract:** As a new concept, mechanism and method of government providing public services, purchasing has become the mainstream mode of innovative public service supply, but the performance evaluation of government purchasing services has not matched it. Starting from the practice of evaluation of government purchase of sports services in Changzhou, Shanghai and Inner Mongolia, it is concluded that the predicament of evaluation of government purchase of sports services is mainly caused by the subject vacancy of government, immaturity of third-party evaluation, single evaluation index and means, and lack of supervision system. It is believed that the subject responsibility of government should be strengthened and the purchase policy and system should be improved; performance evaluation system and information disclosure platform should be established; evaluation institutions should be actively cultivated to create a fair competitive market atmosphere. This study is designed with a hope to establish a mutually linked monitoring and evaluation system between the government, service providers and the public.

**Key words:** government purchase; sports public service; performance evaluation; third-party evaluation; information disclosure platform