

大型体育场馆 免费低收费开放补助资金使用管理研究

——基于A省7座体育场馆的实地调查

潘磊^{1,2}

(1. 湖北省社会科学院 财贸所, 武汉 430077; 2. 武汉体育学院 研究生院, 武汉 430079)

摘要:自2014年开始, 中央财政对大型体育场馆免费低收费开放给予补助资金, 以促进大型体育场馆向社会开放, 满足群众对健身场地的需求。首先, 对《大型体育场馆免费低收费开放补助资金管理暂行办法》进行解读, 分析补助资金的内涵。通过对中部A省7座大型体育场馆免费低收费补助资金使用管理情况的实地调查发现, 补助资金用于能源费用开支的比例最高, 用于公共体育活动开展的比例较低。指出在资金拨付方面, 对补助资金相关规定的执行力度不够; 在资金使用方面, 补助资金支出结构不合理; 在账务处理方面, 补助资金账务核算体系不健全; 在资金监管方面, 补助资金监管和绩效评价体系不完善。最后, 提出应改进资金补助方式, 改“事前补贴”为“事后补贴”, 分设不同等级补助标准, 强化相关规定的执行力度; 细化明确补助资金核算管理内容与方法, 确保补助资金专款专用; 建立健全补助资金监管与绩效评价体系, 提高补助资金使用效率等建议, 以加强补助资金管理, 提高补助资金使用效益, 推动全民健身事业的发展。

关键词:大型体育场馆; 免低开放; 补助资金; 使用管理; 公共体育服务; 拨付; 监管; 核算; 评价
中图分类号: G80-053 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-3596 (2019) 03-0026-07

1 问题的提出

大型体育场馆是开展公共体育服务、发展体育事业的重要物质基础。为满足大众对运动健身的需求, 进一步提高大型体育场馆公共服务水平, 2013年以来国家体育总局会同财政部出台了一系列政策性文件来完善大型体育场馆服务功能, 保障群众对健身场地的需要。从2014年开始, 中央财政设立了大型体育场馆免费低收费(简称“免低”)开放补助资金管理暂行办法, 根据场

馆座位数量给予适当补贴。中国体育场馆协会公布的数据显示, 2016年全国共对1260个大型体育场馆进行了免低开放补助, 中央财政投入补助资金达9.5亿元。从实施效果来看, 补助资金有力推动了大型体育场馆对外开放, 带动了全民健身事业的发展。但在使用、管理补助资金过程中也暴露出部分场馆通过减少场地面积增加座位数量来获得补助、补助资金用于公共体育服务比例较低等问题。如何高效使用与管理补助资金, 完善相关政策及配套措施, 是当前国家相关职能部

收稿日期: 2018-10-03

作者简介: 潘磊 (1985—), 男, 河南信阳人, 讲师, 博士, 研究方向为体育人文社会学。

文本信息: 潘磊. 大型体育场馆免费低收费开放补助资金使用管理研究——基于A省7座体育场馆的实地调查[J]. 河北体育学院学报, 2019, 33 (3): 26-32.

门推动大型体育场馆免低开放取得良好效果所必须解决的重要问题。

体育场馆开放利用一直是学界研究的热点，相关学者对体育场馆开放利用的现状、问题、发展趋势、国外经验及发展对策进行了深入分析，如陈元欣等^[1]（2013）认为当前我国体育场馆资金来源渠道单一，严重依赖财政拨款，且财政后续投入严重不足，资源闲置较为严重，税费政策不合理，并从上述几个方面分别提出了对策建议。李震等^[2]（2017）研究发现体育场馆开放综合效率较低，但规模报酬递增，未来需要调配更多资源用于免低开放。体育场馆由于具有一定的公益属性，国家相继出台了财税等方面的政策来支持大型体育场馆向社会开放，部分学者对大型体育场馆开放政策进行了研究，如郝海亭^[3]（2017）认为相关政策虽然取得了一定成效，但程序制定部门化、理论研究不足、“经济人”和功利观念、体制制约、资源匮乏等因素导致政策执行过程中遇到较多问题，并从推进政策法律地位、完善政策配套与监督、加快体制改革、强化政策执行标准等方面提出了对策。刘遵嘉等^[4]（2011）认为大型体育场馆在市场化运营与公益性之间产生了天然的矛盾，而政府财政补贴则成为缓解这一矛盾的有效方法。

相关研究对体育场馆开放财政补贴进行了多方面的探讨，但如何在现有体制机制下高效使用补助资金，实现财政补贴体育场馆免低开放的初衷值得进一步深入研究。本文对中部A省7座享受国家财政补贴的大型体育场馆（包括一座体育场、一座游泳馆、五座体育馆）补助资金使用管理情况进行了实地调查，并翻阅了相关财务数据，根据国家出台的免低补助资金管理方法及其实质内涵，指出当前大型体育场馆补助资金使用管理过程中存在的问题，有针对性地提出相关对策建议。

2 大型体育场馆免低开放补助资金的内涵分析

2014年，财政部会同国家体育总局制定下发了《大型体育场馆免费低收费开放补助资金管理暂行办法》（财教〔2014〕54号，以下简称《办法》）。《办法》对体育场、体育馆、游泳馆按照座位数量给予不同的补贴标准，分区域对东部、中部、西部按照补贴标准的20%、50%、80%

安排补助资金，其余部分由地方政府统筹安排。此外，中央财政根据公共体育服务情况给予部分场馆一定的奖励。《办法》的内涵主要有以下三个方面：

2.1 补助资金设立的目的是鼓励体育场馆对外开放，保障群众健身场地需要

《办法》第二条明确指出：“补助资金由中央财政设立，用于支持和鼓励体育部门所属大型体育场馆向社会免费或低收费开放。”由此可见，补助资金是为场馆免低开放服务的。当前我国大型体育场馆免低开放的主要原因是大型体育场馆利用率不高，且能够在一定程度上缓解大众体育需求快速增长与公共体育资源相对不足之间的矛盾。因此，补助资金设立的目的是鼓励体育场馆向社会开放，满足大众健身场地需要，更好地为全民健身服务。

2.2 补助资金标准依据场馆公共体育服务情况及成本支出情况核定

《办法》第七条指出：“补贴标准根据体育场馆向社会免费、低收费开放后基本公共体育服务情况及成本支出情况，并结合体育场馆的类型和规模等因素核定。”由此可知，其与补助资金设立的目的保持一致。《办法》指出要结合体育场馆类型和规模来综合核定，并根据场馆类别和座位数量给出了补贴标准（表1）。这表明，政府补助资金与购买公共体育服务不同，补助资金主要是保障公共体育服务成本，不保障服务利润；而购买公共体育服务除了保障成本还可能保障利润。各场馆补助资金可以根据实际情况在标准上下浮动，其主要依据是该场馆的公共体育服务情况与成本支出情况，而不是依据其减少的营业收入。

表1 大型体育场馆免低开放补助资金补贴标准^[5]

场馆类别	座位数/个	补贴标准/万元	
体育场	甲类	60 000及以上	350
	乙类	40 000—59 999	250
	丙类	20 000—39 999	130
体育馆	甲类	10 000及以上	300
	乙类	6 000—9 999	200
	丙类	3 000—5 999	100
游泳馆	甲类	6 000及以上	500
	乙类	3 000—5 999	300
	丙类	1 500—2 999	150

2.3 补助资金的主要用途是开展基本公共体育服务，具有专款专用的特点

《办法》第十条规定：“补助资金用于体育场

馆免费或低收费开展基本公共体育服务项目所需支出,包括体育场馆日常维护、能源费用、公益性体育活动举办、设施设备更新、运营环境改善等。”由此可以看出,补助资金主要用于全民健身服务支出,与补助资金设立的初衷是吻合的。

《办法》第十一条规定:“补助资金不得用于支付各种罚款、捐款、赞助、投资等支出,不得用于编制内在职人员和离退休人员工资及津补贴、基本建设、大型维修改造等支出,不得用于偿还债务。”这表明补助资金不可以发放编制内人员工资福利,但可以对相关兼职人员发放工资;补助资金不可以用于大型维修改造,但可以用于设施设备更新、运营环境改善。

《办法》第三条规定补助资金的管理和使用坚持“统一管理”“专款专用”的原则,这表明补助资金除了用于开展基本公共体育服务以外,不能用于其他支出,也不能分摊办公等公用支

出,具有专款专用、单独核算、单独结报的特点。此外,《办法》明确了补助资金应按照相关规章制度规定的范围、标准和程序来使用管理。

3 大型体育场馆免低开放补助资金使用管理情况及存在的问题分析

3.1 A省体育场馆免低开放补助资金使用管理情况

调查发现,2017年度A省7座体育场馆共获得财政补助资金825万元(表2),平均每座体育场馆获得118万元补助资金。结合表1和表2可以看出,中部A省体育场馆获得的中央财政补贴金额与其座位数相关,每座体育场馆获得中央财政补贴标准的50%,其中某体育场由于在2016年度开放成效较好,获得中央财政奖励50万元,某体育馆获得地方财政补贴50万元。

表2 2017年A省7座大型体育场馆享受补助资金情况

场馆名称	座位数/个	补助资金情况/万元			
		中央财政补贴	中央财政奖励	地方财政补贴	资金合计
体育场	54 000	125	50	0	175
游泳馆	3 500	150	0	0	150
体育馆 A	9 000	100	0	0	100
体育馆 B	3 000	50	0	50	100
体育馆 C	6 000	100	0	0	100
体育馆 D	5 000	50	0	0	50
体育馆 E	15 000	150	0	0	150
均值	13 929	104	—	—	118

调查发现,这7座大型体育场馆的补助资金主要用于场馆日常维护、能源费用、运营环境改

善、公益性体育活动举办和设施设备更新等,补助资金使用情况见表3和图1。

表3 2017年A省7座大型体育场馆补助资金使用情况

场馆	日常维护	能源费用	公益活动举办	运营环境改善	设施设备更新	其他
体育场	16	38	24	0	16	6
游泳馆	20	30	25	0	22	3
体育馆 A	18	35	25	0	17	5
体育馆 B	27	14	7	41	11	0
体育馆 C	7	14	0	1	78	0
体育馆 D	2	5	12	43	0	38
体育馆 E	5	10	20	57	0	8
均值	14	21	16	20	20	9

注:其他包括兼职人员薪酬支出、购买活动所需的礼品、餐饮费用、大型维修等

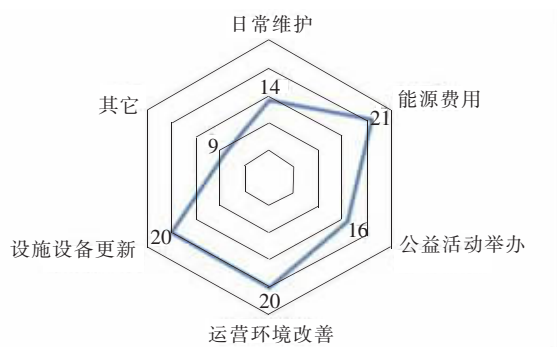


图1 2017年A省7座大型体育场馆补助资金使用结构均值

从表3和图1可以看出，7座大型体育场馆补助资金用于能源费用的平均比例最高（21%），其次是运营环境改善（20%）和设施设备更新（20%），而用于公益活动举办的支出比例不高（16%），其中用于公益活动支出比例最高的场馆仅为25%，最低的几乎为0。从各体育场馆补助资金使用结构来看，各类支出比例差异较大，如某体育场和游泳馆补助资金主要用于能源支出。调查发现，该体育场日常水电消耗较大，游泳馆常年恒温，燃气、水电等消耗较大，但运营环境改善支出几乎为0；而体育馆情况各异，体育馆C补助资金主要用于设施设备更新，公益活动举办和运营环境改善支出比例非常低；体育馆D和E补助资金主要用于运营环境改善，设施设备更新支出比例几乎为0。

3.2 大型体育场馆免低开放补助资金使用管理过程中存在的主要问题

3.2.1 资金拨付——补助资金相关规定的贯彻和执行力度不够

根据《办法》规定，大型体育场馆免低开放补助资金待全国人大批准预算后，由财政部下拨到各省财政部门，省级财政部门在收到补助资金后下拨到各体育场馆，预算下拨情况同时传达至体育行政部门。但在补助资金拨付过程中，对《办法》等相关政策的贯彻和执行力度还不够，主要表现为：

第一，补助资金标准主要核定依据是场馆座位数，与《办法》规定的主要依据——公共体育服务情况和开放成本有一定偏差。《办法》规定补助资金标准的核定是依据场馆公共体育服务和开放成本情况，但在实际操作过程中由于缺乏有效的监督和核实手段，且受制于督察核实时间和

成本，补助资金大多基于场馆座位数量来核定。调查发现，部分体育场馆为了获得更多的补助资金，存在将健身场地面积缩小从而增加座位数量或虚报座位数量的问题；此外，补助资金申报大多通过递交材料的形式，而部门审核主要依据场馆申报的材料，信息不对称使得部分场馆通过夸大其公共体育服务能力和效果来获得补助，如调查的D体育馆是专业性较强的体育馆，其地理位置不佳，再加上其辐射范围小、免低开放时间短、开放空间不足等，使其全民健身服务能力有限，服务效果不如人意，但D体育馆依然获得相应座位数量的补助资金。

第二，补助资金地方政府配套不足。按照《办法》规定，中央财政资金对大型体育场馆免低开放只补贴其中一部分，剩余部分由地方政府统筹安排。但在调查中发现，7家大型体育场馆除了B体育馆获得区级财政补贴之外，其余6家均未获得地方政府财政配套支持。访谈发现主要原因有两点：一是地方政府财政吃紧，难有余力再给予补贴；二是地方职能部门考虑到大多数体育场馆通过市场化经营能够获得一定的收入且中央财政还会给予部分奖励资金，而不再给予补贴。

第三，补助资金发放不及时。调查发现，中央财政补助资金下拨周期较长，待真正下拨到体育场馆时已是年中，拨付不及时一方面导致场馆上半年免低开放成本支出无法列支，影响了场馆免低开放的积极性；另一方面，场馆又要在下半年突击花钱，年终财务账上出现了较大结余，在资金使用和结转上容易导致不良问题的发生。

3.2.2 资金使用——补助资金支出结构有待优化

《办法》明确规定了补助资金可以使用和不可以使用的范围，各体育场馆应按照相关规定在可以使用的范围内列支相关支出。但调查发现，部分场馆免低开放补助资金的使用仍存在一些问題，主要有以下两个方面：

第一，违规使用补助资金。调查发现7座大型体育场馆均存在不同程度违规使用补助资金的现象，比如某体育场在组织相关足球公益活动时，为相关人员购买了盒饭、鲜花、蛋糕等，将餐饮费用和礼品费用列支其中。《办法》第十条规定补助资金可以用于公益性体育活动举办，但第十七条同时规定“补助资金的各项支出应当严

格执行国家有关财务规章制度规定的开支范围及开支标准”。根据财政部相关规定,作为国有企业的该体育场在举办公益体育活动列支餐饮和礼品等费用是不合规的。再如D体育馆修建了室外足球场、篮球场等,并将较大部分开支列支其中,而《办法》第十一条规定补助资金不能用于基本建设和大型维修改造。

第二,补助资金支出结构不尽合理。调查发现,7座体育场馆补助资金主要用于能源支出、设施设备更新等方面,人力成本(兼职人员薪资福利)支出也较多,用于公益性体育活动开展的比例不高的原因主要有两个方面:一是体育场馆开放存在能耗支出较高的压力,通过补助资金可以弥补部分能耗成本;二是体育场馆大多进行市场化经营,补助资金更多被用来更新设施设备、改善经营环境,进而吸引更多顾客,提高经营收入。补助资金过多用于其他方面不利于公益体育活动的举办,这与补助资金设立的初衷有一定偏差。

3.2.3 账务处理——补助资金账务核算体系不健全

调查发现,《办法》对补助资金的核算内容和方法不够详细具体,场馆对补助资金的账务核算较为随意。《办法》虽然对补助资金的使用范围进行了限制,可以使用的范围包括场馆日常维护、能源费用、公益性体育活动举办、设施设备更新、运营环境改善五个方面,不得使用范围包括罚款、捐款、赞助、投资、编制内人员的工资福利、基本建设、大型维修改造等方面,但并未对可使用各方面的具体内容作详细说明,也未对可以使用的数量、比例等作明确规定,这就使得体育场馆在账务处理时随意性较大。经过查阅体育场馆相关账务,并对体育场馆管理负责人和财务负责人进行访谈发现,部分体育场馆认为日常办公费用、购买办公家具、场馆空调等属于日常维护或运营环境改善;翻修场馆顶棚、更新游泳池垫层设备(支出较大且占补助金额比例较高)则不属于基本建设、大型维修改造;体育活动举办时的餐饮、礼品等费用均是由于活动举办而产生的,应列支体育活动经费等。此外,《办法》要求补助资金专款专用、分账核算,但并没有明确规定如何进行账户设置、核算以及二者如何进行匹配、衔接等,调查发现各体育场馆大都没有建立分账核算账户,专项补助资金与其他资金混

合使用。

3.2.4 资金监管——补助资金监管和绩效评价体系有待完善

免低开放补助资金是财政拨款的资金,应当受到严格监管。《办法》第二十一条规定各级财政部门 and 体育行政部门应当建立健全补助资金的监督检查和绩效评价制度,但调查发现,补助资金的监管和绩效评价体系还有待进一步优化和完善。

第一,补助资金监管体系有待完善。一方面,职能部门不能代替体育场馆来具体使用免低开放资金,对其监管主要是“事后”督察,即对上一年度资金使用情况进行督察。考虑到体育场馆资金使用过程中存在违规或支出结构不合理现象,单一的“事后”督察,缺乏“事中”督察影响了补助资金的使用效率;另一方面,《办法》第二十二条规定体育场馆应当建立补助资金内部监督约束机制,但调查发现,大多数体育场馆均未建立补助资金的使用办法,即使建立了也是摘抄《办法》规定条款,没有明确使用细则。

第二,补助资金绩效评价体系不到位。调查发现,当前相关职能部门主要是对免低开放的基本情况 and 成效进行督察考核,列出了具体的考核指标和考核依据,但对补助资金的使用并没有明确的评价指标,也未对补助资金使用情况进行全面有效地评价,这样就无法准确、全面地评估补助资金的使用效率,从而影响体育场馆免低开放的实际效果。

4 提升大型体育场馆免低开放补助资金使用管理效率的建议

4.1 改“事前补贴”为“事后补贴”,分设不同等级补助标准,强化补助资金相关规定的执行力度

第一,建议改进免低开放资金补助方式。一是将大型体育场馆免低开放补助资金由“事前补贴”改为“事后补贴”。补助资金设立的目的是加大体育场馆对外开放力度,满足群众健身场地需要,推进全民健身事业蓬勃发展。针对部分体育场馆“套取”补助资金等现象,应按照《办法》的规定和要求,切实执行补助资金补贴标准的核定依据,即由以往的“事前补贴”——以体育场馆座位数作为补助资金拨付标准,转变为“事后补贴”——以体育场馆大众日常健身和举

办的各类赛事活动绩效等作为拨付标准，同时根据场馆开放效果，分设不同等级的补助标准，提高补助资金的使用效益，以此调动体育场馆免低开放工作的积极性，改善体育场馆运营管理和服务水平，提升体育场馆对外开放成效。二是对偏远贫困地区体育场馆补助资金拨付给予倾斜。一方面，要督促地方政府对体育场馆免低开放补助资金配套的落实，鼓励地方财政支持大型体育场馆对外开放，将地方政府补助资金配套作为体育场馆免低开放工作督查考核的一项重要内容；另一方面，在设定某一类型体育场馆补贴标准的基础上，中央财政对偏远贫困地区的体育场馆要给予倾斜，适当提高补贴标准。

第二，及时拨付补助资金并允许冲销已开支项目。一方面，待全国人大批准经费预算后，应及时拨付补助资金，尽量提前补助资金实际到位时间；另一方面，待补助资金到位后，应允许体育场馆补助资金冲抵免低开放相关项目已开销支出，打消体育场馆补助资金使用的顾虑，提高补助资金的使用效率。

4.2 细化明确补助资金核算管理内容与方法，确保补助资金专款专用

第一，明确界定补助资金使用范围。针对免低开放补助资金使用中存在的支出混乱、会计核算不规范等现象，应明确细化大型体育场馆免低开放补助资金的使用和开支范围，对可以使用的“体育场馆日常维护、能源费用、公益性体育活动举办、设施设备更新、运营环境改善”五类支出具体内容应分别予以界定，要让场馆运营管理方清晰地认识到补助资金可以用于哪些具体项目；对不可以使用的“基本建设、大型维修改造”等也应明确其内容，对其数量、投资总额等应有限制说明。此外，针对补助资金支出结构不合理等现象，相关职能部门应对体育场馆补助资金可以使用的各项范围比例给予建议，同时突出补助资金的公共体育服务属性，对体育场馆开展公共体育服务活动相关支出应设置最低开支比例。

第二，制定补助资金核算办法。一方面，针对体育场馆大都没有建立分账核算账户等现象，应明确规定补助资金进行分账核算的具体方式、账户设置与核算进行匹配、衔接的方法等；另一方面，大型体育场馆有国有企业，有民营企业，也有的是事业单位，补助资金应针对体育场馆的

不同性质而有所不同，应明确补助资金支出应按照什么类型的财务规章制度来确定开支范围和标准。

4.3 建立健全补助资金监管与绩效评价体系，提高补助资金使用效率

第一，强化补助资金监管。一方面，针对体育场馆大都未建立补助资金使用办法这一现象，相关职能部门应要求各体育场馆结合《办法》相关规定和自身实际情况，建立内部补助资金管理办法，明确补助资金内部使用流程和具体要求；另一方面，针对补助资金欠缺监管这一现象，相关职能部门应加强补助资金的日常使用监督，在年中增加一次补助资金使用情况的检查。同时体育行政部门应加强业务工作的指导，指导相关人员合理使用补助资金，规范补助资金使用的会计核算行为，避免不良行为的发生，引导体育场馆正确开展公共体育服务活动。

第二，建立补助资金绩效评价体系。建立健全免低开放补助资金绩效评价工作机制，包括信息管理、组织协作、评价监管等，进一步明确补助资金的使用目标，突出补助资金社会效益的绩效评价。考虑引入审计部门和第三方机构（高校、场馆协会、社会公益组织等）组成专家评估组，通过定量（设置操作性强、可量化的指标）和定性（实地调查体育场馆对外开放成效、公众满意度等）的形式，在补助资金使用关键控制点、资金使用综合效益尤其是社会效益等方面进行专业的技术评估。

参考文献：

- [1] 陈元欣,王健.我国公共体育场(馆)发展中存在的问题、未来趋势、域外经验与发展对策研究[J].体育科学,2013,33(10):3.
- [2] 李震,郭敏.基于DEA的大型体育场(馆)免费低收费对外开放效率研究[J].体育科学,2017,37(8):90.
- [3] 郝海亭.困境与突破:大型体育场馆免费低收费开放财政补助政策分析[J].沈阳体育学院学报,2017,36(4):42.
- [4] 刘遵嘉,陆亨伯,薛小东.大型公共体育场馆财政补贴政策研究[C]//中国体育科学学会.第九届全国体育科学大会论文摘要汇编(4),2011.
- [5] 财政部,国家体育总局.大型体育场馆免费低收费开放补助资金管理办法[Z].财教[2014]54号,2014.

Research on the Utilization and Management of Subsidy Funds for Free and Low-fee Large Stadiums and Gymnasiums

——A Field Survey of Seven Stadiums and Gymnasiums in A Province

PAN Lei^{1,2}

(1. Institute of Finance and Trade, Hubei Academy of Social Sciences, Wuhan 430077, China;

2. Graduate School, Wuhan Sports University, Wuhan 430079, China)

Abstract: Since 2014, the central government has subsidized the opening of free and low-fee large stadiums and gymnasiums, so as to promote the opening of large stadiums to the society and meet the needs of the masses for fitness venues. Firstly, this paper interprets the “Management Measures of Free and Low-fee Opening Subsidy Funds for Large Stadiums and Gymnasiums” and analyses the connotation of the subsidy funds. According to the field survey on the utilization and management of free and low-fee subsidy funds for seven large-scale stadiums and Gymnasiums in A province of central China, it is found that the proportion of subsidy funds used for energy expenditure is the highest, while the proportion used for public sports activities is low. It is pointed out that in the aspect of fund appropriation, the implementation of relevant provisions of subsidized funds is not enough; in the aspect of fund utilization, the structure of subsidized funds expenditure is unreasonable; in the aspect of accounting processing, the accounting system of subsidized funds is not perfect; in the aspect of fund supervision, the supervision and performance evaluation system of subsidized funds is not perfect. Finally, some suggestions are put forward including improving the way of fund subsidy, changing “pre-subsidy” to “post-subsidy”, setting different levels of subsidy standards, strengthening the implementation of relevant provisions, refining and clarifying the content and methods of its accounting management to ensure the exclusive utilization of subsidy funds; establishing and improving the supervision and performance evaluation system of subsidy funds, and improving the efficiency of the utilization of subsidy funds. This study is designed to strengthen the management of subsidy funds, improve the efficiency of the utilization of subsidy funds, and promote the development of the cause of national fitness.

Key words: large stadiums and gymnasiums; free and low-fee opening; subsidy funds; utilization management; public sports services; fund appropriation; supervision; accounting; evaluation