

政策工具视角下体育彩票公益金政策 评估与优化策略

时娟¹, 周栋², 李海³

(1. 河北体育学院 社会体育系, 石家庄 050041; 2. 河北体育学院 马克思主义学院, 石家庄 050041;
3. 上海体育学院 经济管理学院, 上海 200438)

摘要: 体育彩票公益金是我国发展体育事业和社会福利事业的重要资金来源, 体育彩票公益金政策是体育彩票公益金事业健康发展的基石与保障。以我国近30年颁布的体育彩票公益金政策文本为对象, 基于政策工具理论, 从政策强度、政策协同度、政策完善度等维度对环境型、供给型和需求型3种类型的体育彩票公益金政策进行量化评估。认为, 当前我国体育彩票公益金政策存在政策强度较低、政策间协同度稳定性差以及政策完善度差异显著等问题。指出, 在体育彩票公益金政策设计中, 我国应注重政策工具均衡性使用, 提升政策的法律效力与可操作性, 加强政策的系统性和稳定性。

关键词: 体育彩票公益金; 政策工具; 内容分析; 政策评估; 政策偏好

中图分类号: G80-05

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2023) 06-0050-10

体育彩票公益金是经国务院批准, 从体育彩票销售额中按规定比例提取的专项资金^[1]。其不仅是发展我国社会福利事业的重要资金来源, 更是发展我国体育事业的主要经费保障^[2]。随着体育彩票市场快速扩容^[3], 体育彩票公益金数额亦日益增多, 为更好地规范体育彩票公益金的使用, 我国相继颁布了《彩票公益金管理办法》《体育彩票公益金资助项目宣传管理办法》《中央专项彩票公益金支持地方社会公益事业发展资金管理暂行办法》等政策文件, 初步形成了体育彩票公益金政策体系。

随着公益金政策的广泛使用, 公益金法规及政策研究成为我国彩票领域研究的热点。朱洪达^[4]借鉴域外经验, 通过对比分析认为我国彩票

业处于不完全国家彩票阶段, 政府对彩票公益金管理的法律制度并不完善, 公益金没有发挥应有作用。谢玉玺^[5]通过与英法美对比认为我国与彩票公益金有关的法律规制效力普遍偏低。杨曲^[6]以四川为例, 认为国家需尽快颁布更多的法律法规, 进一步规范体育彩票公益金管理。由此可见, 学者们虽然研究角度各异, 但研究主要聚焦于政策管理现状以及政策实施结果, 对体育彩票公益金政策文本分析关注度不够。

伴随着体育产业被列为战略新兴产业^[7], 越来越多的学者开始关注体育政策文本分析, 并以政策工具理论为基础开展相关研究。但已有文献对体育彩票公益金政策工具使用情况以及政策评估研究较少。体育彩票公益金政策工具作为政府

收稿日期: 2023-04-12

基金项目: 国家社科基金一般项目 (19BTY012); 河北省社科基金 (HB23TY006)

作者简介: 时娟 (1980—), 女, 河北衡水人, 讲师, 在读博士, 研究方向为体育博彩。

通讯作者: 李海 (1972—), 男, 上海人, 教授, 博士, 博士生导师, 研究方向为体育管理、体育博彩。

文本信息: 时娟, 周栋, 李海. 政策工具视角下体育彩票公益金政策评估与优化策略[J]. 河北体育学院学报, 2023, 37 (6): 50-59.

管理体育彩票公益金的手段,不仅是连接政策目标与政策结果的桥梁,而且是将政策目标转化为具体行动的路径和机制^[8]。因此,本研究引入政策工具理论,以政策文本内容分析为基础,对体育彩票公益金政策进行多维度量化评估,探究其在内容制定方面存在的问题,以期为后续的政策制定提供参考。

1 研究设计

1.1 研究思路

研究以政策工具理论为基础,以1991—2020年间国家颁布的122份体育彩票公益金政策文件作为研究核心样本。采用内容分析法,基于政策工具理论对政策进行分类,并运用政策评估领域相关研究成果,对政策内容进行多维评估。

1.2 研究方法与样本筛选

研究应用内容分析法将相关政策内容转化为适合量化分析的文本单元^[9],结合政策工具与政

策评估相关理论与方法,对我国体育彩票公益金政策内容进行分析与评估。政策样本的选择标准为:一是相关政策的出台或通过机构为中央层面的权威部门^[9],二是政策文本均需与体育彩票公益金直接相关,三是政策类型主要为通知、规定、办法、条例、细则、意见、规划等^[10]。按照以上标准,对近30年已有文献及政府官方网站正式颁布的政策文本进行收集、整理并最终得到有效政策样本122份。

1.3 政策文本编码

研究按照“政策编号-分析单元编号”的形式,对所选政策文本包含的政策单元进行编码(表1)。其中,政策编号按照文件发布的先后顺序进行(1~122);分析内容单元以各政策文件中各个政策工具出现的先后顺序依次编码,政策工具分析归类的研究单位为一句话(以句号或分号为标准)^[11],并以此为基础对政策文本内容进行分析。

表1 政策文本分析单元编码表(示例)

政策编号	政策内容分析单元	政策文本编码
1	五 发行彩票募集的资金,必须按规定使用,严禁挪作他用。发行单位必须建立和健全各项财务会计制度,接受财政审计部门的检查;同时,要定期向社会公布收入和资金使用情况,接受社会监督。对违反财经纪律、营私舞弊、贪污私分的,要依法从严处理。	1-5
2	体育彩票的销售总额为体育彩票资金,由奖金、发行成本费和收益金三部分组成。具体分配比例为: (三) 体育彩票实际销售总额减去上述奖金和发行成本费用支出的净收入,为体育彩票的收益金。收益金占体育彩票资金的比例不得低于30%	2-14-3
.....

2 体育彩票公益金政策工具组合特征

2.1 我国体育彩票公益金政策工具界定

政策工具亦称治理工具、政府工具,是政府实现政策目标的具体措施和手段^[12]。在众多政策工具理论中,Rothwell和Zegveld的政策工具分类思想使用较为广泛^[13],该理论根据政策工具产生影响的层面,将其分为环境面政策工具、供给面政策工具和需求面政策工具^[14],并指出这3种类型的政策工具相互协调形成合力,政策产生的效果才为最优^[15]。研究借鉴以上分类方法,结合我国体育彩票公益金政策实际,将体育彩票公益金政策样本中的政策主体内容划分为3种类型。

2.1.1 供给型政策工具

供给型政策工具主要指政府通过提供资源,保证体育彩票公益金各项工作开展而使用的各种政策工具。体育彩票公益金政策内容主要由人员

管理、资金投入、基础设施建设等组成。其中人员管理指公益金在筹集、分配、使用等工作中对于工作人员的管理政策;资金投入是指各类引起公益金资金数量产生变化的政策;基础设施建设是指公益金在筹集、分配、使用过程中政府在硬件设施如销售网点建设、彩票售票机维护等方面的管理政策。

2.1.2 需求型政策工具

需求型政策工具主要是指政府为发展体育及社会福利事业而对体育彩票公益金进行使用的政策工具,根据体育彩票公益金政策特点,主要包括体育支出和其他社会福利支出等。体育支出指的是公益金在群众体育领域和竞技体育领域的支出,其他社会福利支出则是公益金在扶贫、助学、赈灾等非体育领域的支出。

2.1.3 环境支持型政策工具

环境支持型政策工具指政府通过对体育彩票

公益金环境产生影响,对公益金进行间接管理的政策工具。根据政策内容可细分为财务管理和一般性法规管制。财务管理是指公益金筹集、分配、使用等工作开展遵守的财务制度与规范,除此之外对公益金活动产生间接影响的其他制度规范属于一般性法规管制。

在3种政策工具中,供给型政策工具更多地表现为公益金在筹集、分配过程中供给侧要素的推动力,需求型政策工具主要表现为对公益金使用的拉动力,而环境支持型政策工具则侧重于创造良好的制度性环境,主要起间接影响作用。

2.2 我国体育彩票公益金政策工具使用特征

按照前文政策工具归类要求,将完成编码工作的体育彩票公益金政策文本单元依据相同或相似原则,划分为不同的政策工具类型^[9]。为确保研究结果可信,第一作者作为主要评判员以关键词句为判别标准,对政策文件进行文本归类,另邀请一位体育管理专业博士研究生作为比较评判员,对政策文件再次进行文本归类,根据一致性分析来检验主评判员研究结果的可靠性。经计算,本研究一致性达90%,超过80%的基础标准,证明主评判员的评判结果可信^[16]。政策工具分类结果如表2所示。

表2 政策工具分类汇总表

政策工具类型	政策工具名称	文本编码(部分)	文本单元数量	类型文本单元总数	类型文本单元所占比例/%
供给型	人员管理	21-2-18、56-2-8-5、56-2-9-6、59-4-36	4	127	32.90
	资金投入	2-14-3、3-3-7、4-7、4-9、4-10……122-2	104		
	基础设施建设	5-2、5-3、18-3、21-2-13、21-2-16……59-4-41	19		
需求型	体育支出	2-14-3-1、3-5-18、3-5-19、4-10……118-11	27	50	12.95
	其他社会福利支出	6-1、6-3、6-4、13-2、14-1-2、14-2-4……78-2-6	23		
环境支持型	法规管制	1-5、2-6、3-1-2、3-1-3、3-2-4、3-2-5……118-17	139	209	54.15
	财务管理	2-14-3-2、3-1-2、3-4-10、3-4-11……118-15	70		

2.2.1 环境支持型政策工具的强依赖性

表2显示,政府部门对环境支持型政策工具表现出较强依赖性。说明在1991—2020年国家出台了大量的政策用以优化体育彩票公益金使用环境,加强对公益金使用的政策法规引导,使其日益规范。从内部结构看,环境支持型政策工具中管制型政策占比较高,而财务管理型政策占比较低(表2),说明国家更侧重于对公益金资助项目申报、审批以及公益金使用的合法合规性管理,而对于公益金作为政府性资金的财务审计及会计核算等使用效率方面的关注度较低,财务管理型政策工具设计存在明显短板,亟待完善。

2.2.2 供给型政策工具使用程度偏弱

表2显示,政府对供给型政策工具使用介于环境支持型政策工具与需求型政策工具之间,使用频率较低。同时供给型政策内部结构也呈现不均衡状态,以资金投入类文件居多,而涉及人员管理及基础设施建设方面的文件明显偏少,说明体育彩票公益金政策在供给方面的关注度主要集中于对公益金提取比例和数量方面的调整或规范,而对于与体育彩票公益金相关的人员管理、设备设施管理、公益宣传管理、销售网点建设等软件与硬件投入方面关注度明显不足。

2.2.3 需求型政策工具应用不足

表2显示,需求型政策工具所占比例最低,说明政府对此类政策整体关注度不高,但需求型政策工具内部结构较为均衡,说明政府对体育彩票公益金的使用不再局限于体育领域,体育彩票公益金作为提高整个社会福利水平的公益性资金作用日益明显。

综上所述,我国体育彩票公益金政策在政策工具使用方面,综合运用了环境支持型、供给型和需求型政策工具,内容形式上较为全面,但各类政策的选择具有明显的偏好。这种情况与我国体育彩票事业发展的特殊性有关^[17]。由于我国体育彩票经历了“先发行后立法”的发展路径,彩票立法一度滞后,特别是体育彩票公益金经历了从部门资金到国家财政资金的过程,前期资金违规使用现象严重,使得公益金使用的透明度和公信力遭到社会质疑^[18],引起了社会广泛关注^[19],因此国家集中出台了大量法律法规全方位加强监管,为公益金使用营造了良好的政策环境,使得环境支持型政策工具特别是法规管制类政策数量明显较多。相较而言,供给型政策工具和需求型政策工具不是我国体育彩票公益金政策的重点。

3 基于政策工具的体育彩票公益金政策内容评估

以往的公共政策量化评估,大多是对政策实施结果的评价,这类做法实际上是以政策实施结果替代对政策本身的评价,但由于缺乏控制变量,很难说明政策绩效源于政策本身^[20]。近年来,很多学者从政策主体内容出发,设计了新的政策评估与量化分析框架,此类评估研究主要运用内容分析法、政策工具理论,指出制定政策过程中的不足^[21]。因此,本研究以政策工具理论为指导,对体育彩票公益金政策主体内容进行多维评估。

3.1 体育彩票公益金政策评估维度确定

国内外学者基于不同理论背景、要素选取、指标选取、方法选择等对政策评价维度的确定进行了大量研究。其中张炜等人^[20]构建的政策强度、政策协同度和政策完善度三维政策评价指标体系,在各个领域得到广泛认可与应用。本研究采用该评价体系,并进一步明确3个维度在体育彩票公益金政策评估领域的操作定义:①政策强度:反映政策执行力度以及政策内容主体的有效性;②政策完善度:政策包含的政策内容主体数量占该类政策最多可包含的政策内容主体数量的比重;③政策协调度:政策内部相互协同以实现共同的政策目标,协同度越高越有利于政策目标的实现,主要测量各类政策两两配对的协同情况。

3.2 体育彩票公益金政策评估过程与结果

3.2.1 体育彩票公益金政策强度分析

政策强度反映的是政策推行及政策目标的实现程度,其数值是政策力度分值与政策内容主体有效性分值的乘积。其中政策力度反映为政策法律效力的高低,一般而言,政府部门行政层级越高颁布的政策法律效力越高,政策力度越大;反之越低^[10]。研究基于彭纪生、张炜等学者对政策力度的量化思想,根据已有文献的分类赋值方法,结合收集到的政策颁布部门级别和政策类型,制定了我国体育彩票公益金政策力度量化标准(表3)。政策工具的有效性是指一项政策采用某种政策工具时,是否制定了具体的实施办法,实施办法制定得越详细说明可操作性越高,其有效性越高^[10]。研究根据体育彩票公益金政策内容的具体特点,为各政策工具赋分,如表4

所示。

表3 体育彩票公益金政策力度量化标准

得分	政策力度量化标准
5	全国人民代表大会及其常务委员会颁布的法律
4	国务院颁布的条例、规定
3	国务院颁布的暂行条例、办法、方案、纲要、计划、规划,各部委颁布的条例、规定
2	国务院颁布的通知、公告、意见,各部委颁布的办法、方案、纲要、计划、规划、实施细则等
1	各部委颁布的通知、公告、意见、暂行办法

表4 体育彩票公益金政策有效性量化标准
(仅以资金投入为例)

得分	政策有效性量化标准	政策数量	占比/%
5	对资金投入有长期规划,并有具体规定保证其实施	0	0
4	对投入的资金类型、涉及数目以及投放时间等有明确界定	2	1.92
3	对投入的资金类型介绍详细,内容具体	7	6.73
2	对投入的资金来源、比例等有明确界定	82	78.85
1	仅提及需要投入资金	13	12.50

一般而言,政策强度由政策总强度和政策平均强度2个指标测度^[10]。政策力度越大,使用的政策工具越具体,该时期内政策的总强度就越高。政策平均强度则由政策总强度与该时期内政策数量共同决定^[10]。具体计算公式如下所示:

$$TPS_i = \sum_{j=1}^n ps_{i,j} \times pt_{i,j} \quad (1)$$

$$MPS_i = TPS_i / n \quad (2)$$

式中, i 为年份, $i \in [1991, 2020]$; n 为第 i 年的政策数量。 TPS_i 和 MPS_i 为第 i 年政策的总强度和平均强度, $ps_{i,j}$ 和 $pt_{i,j}$ 为第 i 年第 j 条政策的政策力度得分和政策有效性得分。

如图1所示,1991—2020年我国体育彩票公益金政策工具总强度各年度变化幅度较大,而强度年度均值变化较为平稳但总体偏低,说明该时期政策强度的增大不是由政策力度加大而是政策数量增多引起的,单个政策强度对提升政策整体强度贡献不足。从政策强度测量角度入手,可以从以下两个方面进行分析:从政策力度看,近30年来,由中央层面颁布的政策数量较为可观,但由行政层级较高的政府机构颁布且具有较高法律效力的政策极少,仅占政策总量的0.82%(表5),政策引导强制力有限,阻碍了政策的实

施和推进；从政策有效性看，政策制定得不够精细。以资金投入类政策为例，如表4所示，1991—2020年共有104项政策涉及资金投入，其中78.85%用于公益金提取比例的规定与调整。这些政策虽然改善了政策实施的整体环境，

但存在政策预期模糊、规范标准不清等问题，政策的可操作性差^[22]。法律效力与可操作性均存在明显不足，进一步解释了我彩票公益金政策难以对彩票资金运作过程实施有效管理的深层原因。

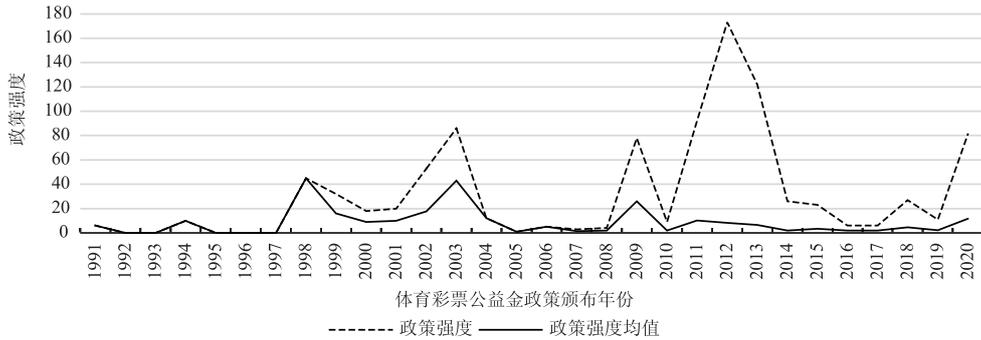


图1 政策总强度及政策平均强度趋势图

表5 1991—2020年体育彩票公益金政策数量表

政策类型	颁布部门	政策数量	政策力度	占比/%
条例	国务院	1	4	0.82
通知	国务院	2	2	1.64
办法	各部委	18	2	14.75
实施细则	各部委	1	2	0.82
通知	各部委	83	1	68.03
意见	各部委	14	1	11.48
暂行办法	各部委	2	1	1.64
公告	各部委	1	1	0.82
合计		122		100

为了更好地体现不同类型政策工具在政策目标实现程度上的差异，研究在政策工具分类的基础上，对不同政策工具的政策强度分别进行测量(图2)。结果表明环境支持型政策工具的政策强度明显高于需求型政策工具，略高于供给型政策工具，说明在3类政策工具的具体使用中，环境支持型政策工具的政策目标达成效果最好，而需求型政策工具政策目标达成效果最差。

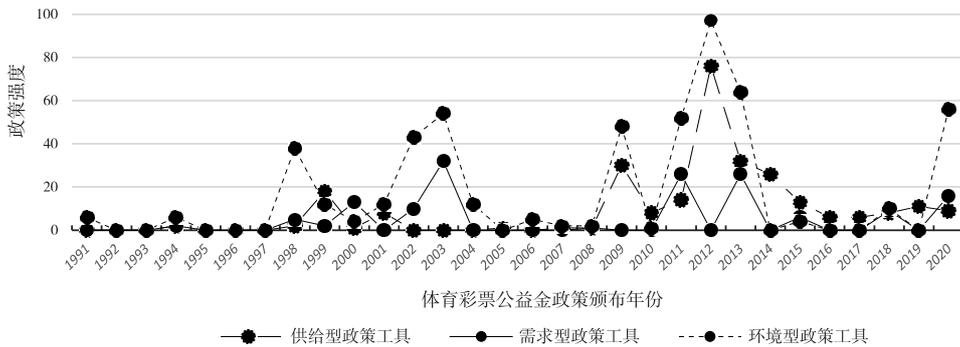


图2 3类政策工具强度趋势图

3.2.2 体育彩票公益金政策协同度分析

政策协同是指不同政策之间或某一政策内部的协同关系^[23]，反映了政策体系的完善和匹配程度^[24]。体育彩票公益金政策协同度计算借鉴经济学中有关协同研究的方法^[25]，利用模糊数学中的隶属度概念，基于体育彩票公益金政策各年度强度数值，分别计算各类政策工具相互间的协同度^[20]。以供给型政策工具与需求型政策工具协同度计算为例建立协同度函数如下：

$$u(p/d) = \exp \left[-\frac{(TPS_i - TPS'_i)^2}{S^2} \right] \quad (3)$$

式(3)中 $u(p/d)$ 为体育彩票公益金供给型政策 p 相对需求型政策 d 的状态协同。 TPS_i 为第 i 年供给型政策强度， TPS'_i 为第 i 年需求型政策 d 所对应的供给型政策 p 的拟合值； S^2 为供给型政策 p 实际值的方差。由于 TPS'_i 的计算需要借助线性回归方程，因此本文设定需求型政策 d 年度值为 x ，作为自变量，供给型政策 p 年度值为 y ，作为因变量，建立回归方程 $y = \alpha + \beta x$ ，代入分析样本做回归拟合，求出拟合系数 β 。然后将 TPS_i 代入回归方程可求出拟合值

TPS'_i 。最后根据公式(3)计算供需政策协同度 $u(p/d)$ 。若其实际值越接近拟合值,则说明两种类型政策工具状态协同度越接近,协同程度越高;反之越低。由于1991—1997年政策工具数量极少,因此仅对1998—2020年间供给型、需求型、环境支持型体育彩票公益金政策工具两两间的协同度进行统计。

统计结果表明,1998—2020年间,体育彩票公益金各类政策工具间的协同度变化趋势不存在显著差异,政策协同度整体波动较大,表明政策的内部协同效果处于不稳定状态^[26]。体育彩票公益金各类政策协同度拟合值均值介于0.6~0.8之间,属于中度协调水平^[27],有较大提升空间(表6和图3)。其中,供需协同拟合度均值(0.627)低于环需协同拟合度均值(0.698)和环供协同拟合度均值(0.742)。说明政府对于环境支持型政策工具使用较为灵活,与其他类型的政策工具配合使用程度较高,而供给型政策与需求型政策之间的匹配度较弱。

表6 体育彩票公益金政策协同度拟合值

年份	环需	供需	环供	年度拟合度
1998	0.658	0.813	0.794	2.265
1999	0.961	0.805	0.859	2.625
2000	0.701	0.582	0.995	2.278
2001	0.843	0.742	0.977	2.562
2002	0.648	0.981	0.707	2.336
2003	0.009	0	0.403	0.412
2004	0.843	0.964	0.852	2.659
2005	0.897	0.966	0.897	2.76
2006	0.958	0.964	0.946	2.868
2007	0.959	0.966	0.948	2.873
2008	0.891	0.927	0.948	2.766
2009	0.484	0.226	0.803	1.513
2010	0.928	0.742	0.799	2.469
2011	0.082	0.004	0.397	0.483
2012	0.002	0	0.008	0.01
2013	0.216	0.034	0.55	0.800
2014	0.897	0.42	0.679	1.996
2015	0.838	0.953	0.888	2.679
2016	0.897	0.768	0.791	2.456
2017	0.897	0.768	0.791	2.456
2018	0.923	0.818	0.956	2.697
2019	0.897	0.749	0.781	2.427
2020	0.63	0.217	0.296	1.143
均值	0.698	0.627	0.742	2.067

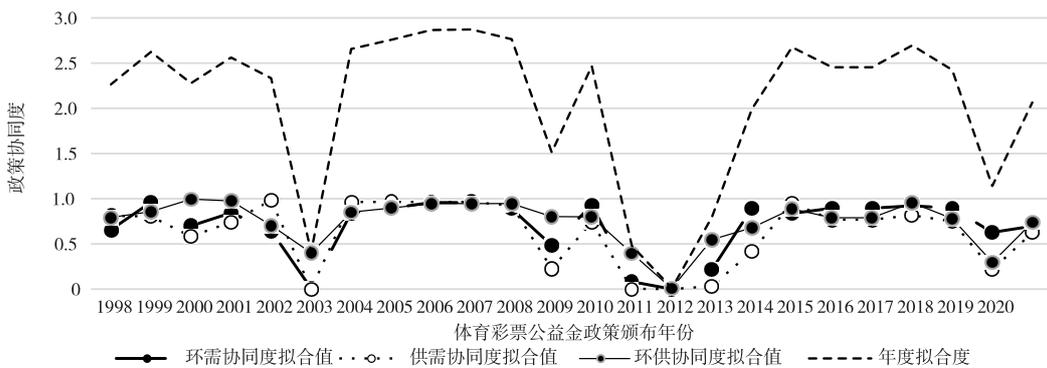


图3 体育彩票公益金政策协同度变化趋势图

3.2.3 体育彩票公益金政策完善度分析

政策完善度主要用于测量政策工具使用的多样化程度,指政策包含的政策内容主体数量占该项政策最多可包含的政策内容主体数量的比重^[26],比重越高说明政策类型越丰富。其具体计算^[20]如公式(4)(5)(6)(7)所示:

$$PER_{ip} = \sum_{p=1}^n \frac{Q_{ip1} + Q_{ip2} + Q_{ip3}}{3n} \quad (4)$$

$$PER_{id} = \sum_{d=1}^n \frac{Q_{id1} + Q_{id2}}{2n} \quad (5)$$

$$PER_{ie} = \sum_{e=1}^n \frac{Q_{ie1} + Q_{ie2}}{2n} \quad (6)$$

$$PER_i = PER_{ip} + PER_{id} + PER_{ie} \quad (7)$$

其中, i 为年份; $i \in [1991, 2020]$; $p = 1,$

$2, \dots, n$; $d = 1, 2, \dots, n$; $e = 1, 2, \dots, n$ 。 PER_{ip} 、 PER_{id} 、 PER_{ie} 分别表示第 i 年供给型政策、需求型政策和环境支持型政策的完善度数值, PER_i 表示第 i 年体育彩票公益金政策完善度总值, Q_{ip1} 、 Q_{ip2} 、 Q_{ip3} 、 Q_{id1} 、 Q_{id2} 、 Q_{ie1} 、 Q_{ie2} 分别表示第 i 年人员管理、资金投入、基础设施建设等7项政策内容主体的数量, n 取第 i 年对应的供给型、需求型、环境支持型政策数量。

表7显示,1991—2020年间,供给型政策(年度均值为0.24)和需求型政策(年度均值为0.27)在政策完善度方面不存在显著差异,但与环境支持型政策(年度均值为1.22)之间差异显著。从图4可以看出,体育彩票公益金政策完

善度随时间变化起伏较大,其中,波动较为明显的是环境支持型政策工具,而需求型政策和供给型政策的完善度均处在较为稳定的低水平状态。根据以上分析,体育彩票公益金政策体系中,环境支持型政策工具使用的多样化程度具有显著的

优越性,进一步表明环境支持型政策在政策数量和政策内容上的主导地位,但其稳定性有待加强。需求型政策和供给型政策从整体上看完善度较低,即政策内容主体数量较少且更趋向于零散化,涉及的内容尚不够全面和系统。

表7 体育彩票公益金政策完善度汇总表

年份	供给型	需求型	环境支持型	年度完善度	年份	供给型	需求型	环境支持型	年度完善度
1991	0	0	0.50	0.50	2007	0.17	0	0.50	0.67
1992	0	0	0	0	2008	0.17	0.25	0.50	0.92
1993	0	0	0	0	2009	0.89	0	1.67	2.56
1994	0.33	1.00	1.00	2.33	2010	0.33	0	0.10	0.43
1995	0	0	0	0	2011	0.26	0.44	1.22	1.92
1996	0	0	0	0	2012	0.54	0	0.79	1.33
1997	0	0	0	0	2013	0.3	0.18	0.58	1.06
1998	0.33	1.00	14.00	15.33	2014	0.33	0	0	0.33
1999	1.00	0.25	1.50	2.75	2015	0.19	0.14	0.50	0.83
2000	0.17	1.50	0.50	2.17	2016	0.33	0	0	0.33
2001	0.33	0	1.50	1.83	2017	0.33	0	0	0.33
2002	0	0.67	2.50	3.17	2018	0.22	0.58	0.75	1.55
2003	0	2.00	4.00	6.00	2019	0.40	0	0	0.40
2004	0	0	2.00	2.00	2020	0.29	0.21	1.00	1.50
2005	0.33	0	0	0.33	均值	0.24	0.27	1.22	1.74
2006	0	0	1.50	1.50					

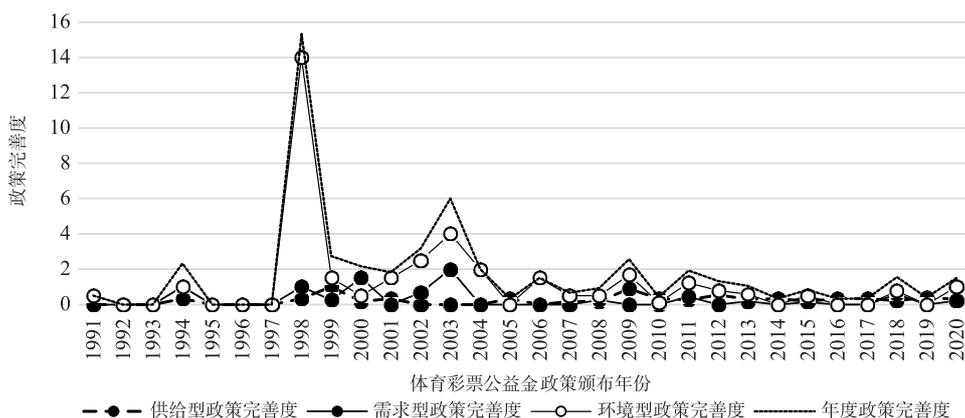


图4 体育彩票公益金政策工具完善度趋势图

4 体育彩票公益金政策优化策略

研究基于政策工具理论,对体育彩票公益金政策进行分析与评估,清晰发现了政策内容存在的问题。究其原因,主要是我国现代彩票发展历史较短,制度化管理仍不规范,彩票的法制化建设落后于实际发展^[28]。截至目前,我国仍未出台一部专门用于规范彩票管理的《彩票法》,专

门法的缺失及法规体系的不健全严重影响了体育彩票业的健康发展^[29],也不利于体育彩票公益金的规范与管理,造成了现行公益金管理政策体系整体位阶偏低,政策效力难以发挥。同时,从具体内容上看,政策制定精细化程度有待提升,已有政策既不能涵盖公益金工作的全部内容,也没有与上位法相匹配的具体可操作性规定^[27],同时还存在政策内容主体数量较少、政策内容以

及政策之间联系较为松散、政策稳定性不足等问题。因此,为加强管理制度建设,提高政策内容的科学性和合理性,需要对体育彩票公益金政策进行优化和完善。

4.1 注重体育彩票公益金政策工具的均衡使用

各种政策工具有不同的特征,对体育彩票公益金事业的发展起到的支持作用也不同,因此科学选择政策工具的组合,才能更好实现政策目标^[30]。当前,我国体育彩票公益金政策中需求型和供给型政策工具使用不足、环境支持型政策使用年度变化较大等问题较为明显,造成了公益金政策强度、协同度以及完善度差异明显。随着我国体育彩票公益属性的日益强化,公益金支出范围亦不断扩大^[31],迫切需要各类政策的规制与引导,加大资金管理力度。现阶段需要充分发挥供给型政策的推动作用、需求型政策的拉动作用以及环境支持型政策的扶持作用,使其协调发展形成政策合力。具体而言,供给型政策制定需要重点关注人力资源管理及基础设施设备、彩票销售网点建设的优化与规范,综合提高公益金筹集的软件及硬件质量,以更好的服务和更负责任的态度提高购彩者对购彩行为的满意度。需求型政策的制定则应根据我国市场经济的发展,通过放权让利,丰富公益金支出渠道满足人民群众的多样化需求,综合平衡公益金在满足群众体育需求与提高社会福利水平之间的矛盾。同时,随着我国体育彩票公益金管理的不断完善,公益金使用的违规行为已有效改善,因此公益金环境支持型政策需进一步提升管理层次,根据公益金配置与使用的实际需要,结合中央财政预算绩效管理的精神,制定相关制度规范,提高资金使用效率与社会效益,激发体育公益金使用的内在潜力。

4.2 提升体育彩票公益金政策法律效力与可操作性

法律法规是政府部门进行行政管理活动的基本依据和保证,体育彩票公益金的有效管理需要强有力的法律后盾。纵观彩票业发达的国家和地区,都对体育彩票公益金的管理从法律角度进行了规范,如英国的《英国彩票法》、美国马萨诸塞州的《彩票法》、加利福尼亚州的《加州彩票法令》以及日本的《彩票法》等。而我国在体育彩票公益金管理方面尚未出台具有较强法律效力的政策文件。国家体育总局和财政部发布的通知和公告数量虽多,但只是部门管理规定^[27],体

育彩票公益金政策力度整体偏弱、强度较低。在体育彩票市场发展初期,这些政策的颁布确实在稳定市场方面起到了关键作用^[24],但是随着公益金数量的增多,这些规定已难以满足公益金管理的现实需要。为此,我国需要建立以《彩票法》为核心的具有较强法律效力和可操作性的法律法规体系,改变重彩票发行轻公益金使用的政策现状^[27]。同时进一步提高体育彩票公益金政策的可操作性,使之更加多元化和精细化,逐步实现该领域内法律、法规、规范性文件和政策措施纵向连贯、横向协调的格局,增强政策精准化管理的治理能力,全面提升体育彩票公益金政策目标的实现程度。

4.3 加强体育彩票公益金政策体系的系统性和稳定性

政策工具类型内部的完善程度和政策工具之间的协同程度同时检验了政策体系的科学性与严谨性,其中,完善度高说明政策内容主体多且覆盖面广,协同度高则说明政策之间的匹配度好^[26]。研究表明,体育彩票公益金政策在两方面均存在一定不足。首先,从体育彩票公益金政策工具之间的关系看,各类政策之间的协同度整体水平较高,但稳定性明显不足,表明政府在颁布政策时多带有应急性、暂时性的特点,缺乏系统性和规划性,各类政策工具之间的配合与合作产生的整体效应有限。因此管理机构应提高政策出台的时效性,推动政策由应急性和临时性向系统性和整体性转变。同时,体育彩票公益金的使用是一个复杂的过程,需注重政策体系的系统性、整体性,避免发布主体割裂化和碎片化,以及政策的单一效应。其次,从体育彩票公益金政策工具内部的关系看,各类政策工具内容完善程度总体偏低且呈现明显的不均衡性。一定程度上反映出体育彩票公益金政策涉及的内容主体数量较少。因此,相关部门在出台政策时应扩大政策内容主体的覆盖面,在同类型政策内对所涉及的内容主体进行科学界定,确保各类型政策内容尽可能全面和完善。同时在制定政策时,拓宽公益金的使用渠道,丰富公益金供给要素,增加供给型和需求型政策内容主体的数量。

5 结束语

随着我国体育彩票市场不断发展,体育彩票公益金作为国家财政资金的有益补充,在支持我

国体育及社会福利事业发展方面的作用日益明显,被誉为“体育事业的生命线”和“公益事业的助推器”^[32]。但我国体育彩票公益金在政策管理方面仍存在一些问题,影响了其作用的充分发挥。对此,我国体育彩票公益金政策一方面需注重政策工具使用的均衡性,加大对需求型和供给型政策的使用力度,促进政策工具协调发展,形成政策合力,推进政策有效实施。另一方面则要积极推进《彩票法》制定,提高体育彩票公益金政策整体位阶,丰富和完善政策体系内容,同时提高政策体系的连贯性、务实性与可操作性,以保证政策目标实现。除此之外,要注重政策体系的系统性和稳定性,以保障政策实施的持续性。

参考文献:

- [1] 白宇飞,臧文煜.支持体育产业高质量发展的财政金融政策工具:功能与应用[J].北京体育大学学报,2019,42(9):19.
- [2] 王莉丽.老龄化背景下我国城市公共体育服务供给的反思与优化[D].武汉:武汉体育学院,2015.
- [3] 吴殷,李海.我国体育彩票社会责任评价指标体系的构建[J].上海体育学院学报,2012,36(1):19.
- [4] 朱洪达.我国彩票业政府管理法律制度研究[D].湘潭:湘潭大学,2016.
- [5] 解玉玺.我国彩票公益金法律制度研究[D].沈阳:辽宁大学,2018.
- [6] 杨曲.四川省体育彩票公益金管理现状与对策研究[D].成都:成都体育学院,2014.
- [7] 娄高阳,陈刚,张瑶瑶.工具、客体与科技赋能视角下的我国体育产业政策分析[J].河北体育学院学报,2023,37(1):43.
- [8] 陈庆云.公共政策分析[M].北京:北京大学出版社,2006.
- [9] 汪圣,刘旭青.政策工具视角下我国公共文化服务政策研究[J].图书馆工作与研究,2018(2):16.
- [10] 张娜,马续补,张玉振,等.基于文本内容分析法的我国公共信息资源开放政策协同分析[J].情报理论与实践,2020,43(4):115.
- [11] 芦胜男,刘冬磊,王子朴.基于政策工具视角下我国体育消费政策分析:基于37份国家政策文本的内容分析(2014—2019)[J].武汉体育学院学报,2021,55(1):51.
- [12] 安昱霖.基于内容分析法的吉林省科技创新政策文本分析[D].长春:中共吉林省委党校(吉林省行政学院),2020.
- [13] 张晓杰,崔颖,杜泽.政策工具视角下中国社区健康促进政策评价[J].东北大学学报(社会科学版),2021,23(3):71.
- [14] 张文鹏,杨方正,徐亚楠,等.“理想之治”与“现实之困”:新课标落地执行的政策工具研究[J].体育学刊,2023,30(1):81.
- [15] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Industrial innovation and public policy: preparing for the 1980s and the 1990s[M]. Westport: Greenwood Press, 1981.
- [16] 向靖怡,张红举,陈力,等.基于内容分析法的水生态文明概念及评价指标探讨[J].中国人口·资源与环境,2018,28(增刊1):169.
- [17] 郭子瑜,陈刚.我国数字乐透型体育彩票网络关注度的时空演进与影响因素分析:基于百度指数[J].河北体育学院学报,2022,36(3):23.
- [18] 霍圣录.省级体育彩票公益金使用绩效评价研究[D].上海:上海体育学院,2021.
- [19] 林江,翟继光,李建军,等.关注彩票资金监管[J].财政监督,2015(2):21.
- [20] 张炜,费小燕,方辉.区域创新政策多维度评价指标体系设计与构建[J].科技进步与对策,2016,33(1):142.
- [21] 张世奇.我国教育扶贫政策评估:类型特点、不足及其优化路径[J].教育导刊,2020(6):30.
- [22] 郑淑超,任涛,刘军伟.影子教育治理长效化:困境与对策[J].中国教育学刊,2020(10):58.
- [23] 陈子晔.苏州市人才政策协同:测量与效能评估:基于2009—2018年政策文本的量化分析[D].苏州:苏州大学,2020.
- [24] 李荣.电力碳减排多重政策体系协同模型及效果评估研究[D].北京:华北电力大学(北京),2019.
- [25] 张建中.中国—东盟自由贸易区贸易、投资与中国环境协同发展程度的实证分析[J].生态经济,2012(9):28.
- [26] 张炜,费小燕,肖云,等.基于多维度评价模型的区域创新政策评估:以江浙沪三省为例[J].科研管理,2016,37(增刊1):614.
- [27] 曹庆荣,李紫浩.体育彩票公益金配置与使用的法学探讨[J].体育科技文献通报,2017,25(12):157.
- [28] 姚寅歌.湖北省体育彩票文化发展研究[D].武汉:华中师范大学,2019.
- [29] 朱小龙.体育彩票与城市发展的互动研究[D].苏州:苏州大学,2013.
- [30] 王继权,汤斌.论金融稳定政策工具和制度体系[J].金融理论与实践,2007(3):42.
- [31] 朱小龙.我国体育彩票业政府规制改革思路[J].武汉体育学院学报,2012,46(12):34.
- [32] 王科飞,王宏江.我国体育支援运行机制现状与治理对策研究[J].沈阳体育学院学报,2021,40(2):59.

Evaluation and Optimization Strategy of Sports Lottery Public Welfare Fund Policy from the Perspective of Policy Tools

SHI Juan¹, ZHOU Dong², LI Hai³

(1. Department of Social Sports, Hebei Sport University, Shijiazhuang 050041, China;

2. Department of Marxism, Hebei Sport University, Shijiazhuang 050041, China;

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

Abstract: Sports lottery public welfare fund is an important source of funds for the development of sports and social welfare in China. The policy of sports lottery public welfare fund is the cornerstone and guarantee for the healthy development of sports lottery public welfare fund. Taking the policy text of sports lottery public welfare fund issued in China in the past 30 years as the object, based on the theory of policy tools, this paper quantitatively evaluates the three types of sports lottery public welfare fund policies of environmental type, supply type and demand type from the dimensions of policy intensity, policy coordination degree and policy perfection degree. It is believed that there are some problems in the current policy of sports lottery public welfare fund in China, such as low policy intensity, poor stability of coordination between policies and significant differences in policy perfection. It is pointed out that in the design of sports lottery public welfare fund policy, China should pay attention to the balanced use of policy tools, improve the legal effect and operability of the policy, and strengthen the systematicness and stability of the policy.

Key words: sports lottery public welfare fund; policy instruments; content analysis; policy assessment; policy preferences