



上海市政府购买体育公共服务模式研究

江 龙

摘 要: 通过运用文献资料法、对比分析等方法,以上海市政府购买体育公共服务的模式为研究对象。分析现有购买模式,评价公共服务现状,总结购买体育公共服务取得的成效,探索上海市政府购买体育公共服务可行模式,并给出实现上海市政府购买体育公共服务契约化模式的对策。

关键词: 政府;体育公共服务;购买模式;对策;建议

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2015)02-0076-06

Study on the Model of Purchasing Sports Public Service by Shanghai Municipal Government

JIANG Long

(Donghua University, Shanghai 201620, China)

Abstract: By the methods of literature study and comparative analysis and taking the model of Shanghai Municipal Government's purchasing sports public service as the research subject, the article analyzes the present purchasing model, discusses the status of the public services, summarizes the results of purchasing sports public service and explores the feasible model of purchasing sports public service by Shanghai Municipal Government. Suggestions are put forward for realizing the leasing mode of purchasing sports public service by Shanghai Municipal Government.

Key Words: government; sports public service; purchasing mode; countermeasure; suggestion

提高全民族身体健康素质、提高大众体育发展水平,是建设和谐社会、发展高水平小康社会的应有之义。在举国体制和奥运争光计划的指导下,我国体育事业尤其是竞技体育取得了长足的发展。随着我国经济的发展与社会的进步,人民群众的体育健身意识不断增强,对于体育公共产品和公共服务的供给要求不断提高,但是我国体育公共服务供给又存在数量不足、配置不合理的现状。

长期以来,受计划经济体制的影响,我国形成了政府包办一切的管理模式。随着经济体制与政治体制改革的发展与深入,“政企分开、政事分开、管办分离”的实践逐渐开展,我国政府从“管理型”向“服务型”转变,但是“大政府、小社会”的烙印依然存在。政府主导的公共服务供给在我国公共事业发展初期发挥了重要作用,快速建立了比较合理的基本公共服务供给体系。由于政府偏好与群众偏好的不完全吻合,在群众公共服务需求多样化、迅猛化发展的今天,政府主导的供给模式也显现了缺乏针对性与时效性的弊端。而在体育公共服务供给方面,单一的政府供给模式早已不能满足人民群众多元化的体育需求。在目前的供给实践中,一方面是已经提供的体育公共服务得不到充分的利用,另一方面是群众的体育公共产品和公共服务需求得不到满足,矛盾比较突出。

“政府购买”作为一种公共服务供给的新途径,不但可以有效促进政府职能的转变,还可以切实提高公共服务供给的效率。2012年7月国务院颁发《国家基本公共服务体系“十二

五”规划》,其中明确指出要建立多元的公共服务供给机制,“在实践证明有效的领域积极推行政府购买、特许经营、合同委托、服务外包、土地出让协议配建等提供基本公共服务的方式。”政府购买体育公共服务是达成目标的手段,通过市场的参与在体育公共服务供给领域引入竞争,充分调动各类社会服务机构的积极性,达到优化资源配置的目的,同时降低政府体育公共服务供给成本,提高服务质量。

1 研究的意义

体育公共服务在近几年越来越受到体育界专家学者的关注,成为研究热点并取得了一定的研究成果。本研究从购买模式的角度出发,重新审视政府购买体育公共服务问题,为体育公共服务体系的构建提供理论指导。另外,本研究着重探究上海市政府购买体育公共服务模式,具有一定的理论探索性,也为完善上海市体育方面的政府购买行为提供理论参考。

2 基本概念界定

2.1 公共服务

公共服务是以政府为主体的公共部门为了履行其职能,以公共权力为保障,提供显性的公共产品或隐性的公共服务,以此来满足公众需求,促进社会公平并维护公共

收稿日期: 2015-02-10

基金项目: 2014年上海市体育社会科学决策咨询课题(TYSKYJ2014093)。

作者简介: 江龙,硕士研究生。主要研究方向:大众体育管理。

作者单位: 东华大学,上海 201620



利益的行为的总称。

2.2 政府购买公共服务

政府购买公共服务是政府为了提高公共服务的质量与效率,通过支付费用的方式与社会机构建立契约关系,购买社会机构提供的特定公共服务并监督其执行的行为。

政府购买公共服务模式是政府在公共服务购买过程中所采取的形式与程序。竞争程度、主体间关系和制度化程度,是判断政府购买体育公共服务模式的主要维度。竞争程度是考量政府购买过程中市场化程度的指标;主体间关系是政府购买过程中委托者和受托者的依赖性关系;制度化程度主要判断政府购买的稳定性与趋势性。根据以上维度,可以得出以下政府购买模式分类。

形式性购买模式是指政府部门因编制或精力等限制,不便直接提供各类具体的公共服务,而出资建立或资助相应的社会组织以承接公共服务的模式。形式性购买中,政府可以完全控制社会组织并保证公共服务的实际效果;但由于社会组织对政府的依附以及购买中竞争的缺失,容易滋生腐败,也不利于购买效果的监管与评估。

委托性购买模式是指政府和受托的社会机构相互独立,但是在购买程序上由政府直接指定而不采取竞争方式。在委托性购买中,政府倾向于选择那些比较有经验和实力的社会机构承接项目,这是对社会分工发展中专业化趋向的引导。但是购买中的非竞争性存在政府选择方面的偏差,也容易引起民众的误解,更不利于政府购买行为的长期稳定发展。

契约化购买模式是指在政府通过契约化手段向独立的社会机构购买公共服务的模式。契约化购买是未来政府购买模式的发展趋势,它通过公开招标、竞标的方式选择政府购买的受托者,并通过多渠道监督服务进行最后的评估。

3 上海市政府购买体育公共服务现有模式分析

政府购买公共服务作为公共服务供给市场化的重要方式,在我国各个地区迅速发展。上海市政府也积极探索,将政府购买应用于养老、市政、社区服务等多个领域。但是体育公共服务在很大的层面上属于发展型的公共服务类型,上海市在体育方面政府购买的实践也处于探索与试点阶段。

3.1 形式性购买模式——静安区政府购买笼式足球场服务

静安区位于上海市中心,周围与多个区相邻,经济发展快,截至 2013 年区内户籍人口达到 29.61 万,居民的公民意识较强,对公共服务需求旺盛。在这种形势下,静安区社会组织发展迅速。“静安是上海中心城区社会组织密集度最高的一个区,据统计,该区每万人有社会组织 14 个,是上海平均数的 2 倍,全国平均数的 4 倍”。在 2013 年,“上海静安区活跃着 421 家社会组织,它们承接了政府购买的 226 个项目,涉及资金 4 835 万元。”“截至 2014 年 6 月,区内共有社区公共运动场 3 处,社区健身苑点 173 处,百姓健身房 4 个,楼宇健身室 10 个。794 名社会体育指导员、304 个健身团队活跃在全区各街道社区和商务楼宇。”

根据区内社会组织多、领域广的特点,静安区政府以枢

纽制管理为原则,在政府授权的前提下,强调联合型社会组织的作用,形成了独具特色的“1+5+X”的枢纽型社会组织管理机制。在“1+5+X”的管理机制中,“1”指静安区社会组织联合会;“5”是静安寺社会组织联合会、南京西路社会组织联合会、江宁路社会组织联合会、曹家渡社会组织联合会、石门二路社会组织联合会;“X”是指各行业的社会组织联合会。

2008 年 1 月,“曹家渡公益服务社”转制成为“上海静安公益场所管理服务中心”。上海静安公益场所管理服务中心为民办非企业单位,其主要业务范围为公益场所设备、设施以及社区生活服务的管理。上海静安公益场所管理服务中心在完成静安区部分中小学体育场馆对外开放的政府购买项目之后,现在主要负责曹家渡街道社区笼式足球场(昌平路 984 弄弄口)免费向市民开放的政府购买项目。笼式足球场的开放时间为每天上午 8:30~11:30,下午 12:30~17:00,全年无休。市民可以通过电话或直接登录上海静安公益场所管理服务中心的官方网站直接预订。为保证有限场地的效用最大化,场地的预订以 45 min 为一个时间段。

在这一政府购买公共服务案例中,受托方上海静安公益场所管理服务中心虽然是民办非企业单位,但由于其前身及转制过程,还是具有比较浓重的政府背景,与政府存在一定的依附关系。在购买的方式上属于非竞争性购买,因此在购买模式上属于“形式性购买模式”。静安区比较早地开展了体育方面的政府购买,在购买笼式足球场的服务中尽管存在众多不足,但是它在资金支付、项目评估等方面依然按照较为规范的步骤进行,取得了比较好的效果。

3.2 委托性购买模式——杨浦区教育局购买游泳服务

游泳对青少年成长有着多种益处,同时游泳也是一项必要的生活技能,可以让青少年获得水中的自我保护能力,有效减少溺水事故的发生。上海市政府对青少年游泳的学习非常地重视,自 2004 年便着手开展“人人运动,学会游泳”活动,并将具体的活动精神与任务下达各区。杨浦区教育局和体育局把“人人运动,学会游泳”活动渗透到学校日常教学当中,将游泳作为初中一年级学生的普修课。

2014 年杨浦区中学生“人人运动,学会游泳”活动于 10 月、11 月两个月开展,杨浦区教育局、体育局将游泳服务的提供定向委托给区内软硬件较好、资质齐全的市东高级中学游泳馆(辽阳路 27 号)、同济一附中游泳馆(政和路 1000 号)、中原游泳馆(开鲁路 518 号)、二军大游泳馆(中原路 21 号)、健翔游泳馆(翔殷路 498 号),它们负责区内 39 所中学、共 5 000 余名中学生的游泳培训课程。学生的游泳课程每学期共 10 节,在 5 个星期内完成。其中前 9 节为学习和训练,第 10 节课进行 25 m 的达标测验,合格的学生由游泳馆统一颁发上海市游泳合格证书。

杨浦区体育局、教育局在购买游泳服务的过程中,基本按照“政府承担、定向委托、合同管理、评估兑现”的模式进行。政府部门是游泳服务的购买者,承担服务购买的全部费用,包括游泳门票费用、教练课时费用以及游泳健身体检卡费用等。按照就近原则与区域平衡原则,游泳服务的直接提供定向委托给区内有资质的游泳馆,保证学生上课的安全、方便、有效。政府部门与各游泳馆签订合同,



明确规定游泳服务的具体内容、形式以及价格,并在具体操作过程中依照合同规定进行管理。在游泳服务结束后,对学生学习游泳的效果进行考评,依照考评结果进行评级并支付游泳馆相关费用。

经过多年的实践与积累,杨浦区在委托性购买的基础上,以学生安全为第一要素,形成了政府部门、学校、游泳馆分工协作、三方一体的工作模式。政府部门主要负责游泳服务购买资金的提供以及购买过程的组织保障,由区教育局、体育局领导组成工作小组,展开专门的协调、监督工作;学校负责学生游泳的前期组织,包括调查学生身体状况、整理学生名单,并与学生家长保持沟通,以家长签字确认的形式取得学生参加游泳活动的认可;游泳馆负责学生游泳的具体实施,在游泳课开始前到学校展开学生体检,进行安全教育,游泳课上指派足量的教练员、救生员保证学生安全及游泳学习效果。

3.3 契约化购买模式——上海市民体育大联赛公开竞标

2014年2月,上海市体育局在“管办分离、简政放权”原则的指导下,发布《上海市民体育大联赛正式承办单位采购公告》,对2014年上海市市民体育大联赛正式项目的承办单位采取公开招标竞标。上海市体育局对2014年市民体育大联赛项目承办单位的服务购买采用契约化购买模式,将竞争引入政府购买的过程当中,采取公开方式鼓励独立的社会组织参与政府购买竞标。为保证政府购买过程中的规范化,上海市体育局委托上海申权招标咨询有限公司为整个招标的代理机构。

上海市体育局在这次的政府购买中,根据具体比赛项目的不同,采取“单一来源采购”和“竞争性谈判”两种招投标方式。经过两个月的招投标工作,市体育局最终与30家社会体育组织签约,他们负责2014年市民体育大联赛正式项目和申报项目的承办工作。此次竞标成功的社会组织有市足球协会(足球)、市篮球协会(篮球)、市排球协会(排球)、市乒乓球协会(乒乓球)、市羽毛球协会(羽毛球)、市网球协会(网球)、市游泳协会(游泳)、市龙舟协会(龙舟)、市船艇协会(龙舟)、市登山协会(路跑)、市体育舞蹈协会、市健美操协会、市排舞协会(健身操)、市跆拳道协会(跆拳道)、市台球协会(台球)、市桥牌协会、市围棋协会、市象棋协会(棋牌)、市木兰拳协会(木兰拳)、市轮滑协会(轮滑)、市射箭协会(射箭)、市钓鱼协会(钓鱼)、市练功十八法协会(练功十八法)、市门球协会(门球)、市风筝协会(风筝)、市飞镖协会(飞镖)。上海市体育局这次政府购买大联赛比赛项目的实践,在上海乃至全国都开创了先河,在政府购买中采取第三方委托招标的形式,将竞争引入了政府购买的过程,强调购买的公开化,这正是以后政府购买公共服务的发展趋势。

4 上海市政府购买体育公共服务现状评价

4.1 上海市政府购买体育公共服务存在的问题

4.1.1 购买服务的数量不足

从上海市购买体育公共服务现状来看,虽然上海市政府非常重视政府购买在体育方面的应用,经过不断努力已

经取得了一定效果,但总体仍然处于试水与探索阶段,政府购买体育公共服务还没有达到常态化、制度化的层面。与居民日益增长且呈多样化的体育公共服务需求相比,政府购买在范围与数量上存在明显不足。

当前上海市政府购买体育公共服务实际案例中,购买项目也大多是一些单一的、操作相对简单的项目,并没有政府购买的大规模实践。随着居民生活水平的提高,在生存类公共服务得到满足的基础上,必然对发展类公共服务的需求扩大,政府购买体育公共服务的数量和范围也应出现逐步扩大的趋势。如居民体质监测及健身指导、群众体育赛事及活动组织、全民健身路径的维护及管理,都可以考虑列入政府购买范畴。

4.1.2 购买主体之间关系不平等

在政府购买公共服务的过程中,各购买主体之间应该是平等、独立的。主体间的平等是政府购买规范化操作的前提,否则就可能出现政府越权或者形式化购买的现象。在当前政府购买公共服务实际操作中,参与政府购买的社会体育组织背景差异较大。在这种依附关系的政府购买行为中,契约关系难以最终形成,注定了在实际操作中透明度不高,不能达到政府购买的预期效果。

例如,负责曹家渡社区笼式足球场管理的上海静安公益场所管理服务中心,前身是政府编制的曹家渡公益服务社,通过转制成为民办非企业单位,具有浓重的政府背景;参与杨浦区“人人运动,学会游泳”活动的部分游泳馆为杨浦区体育局或市体育局直属游泳馆,它们由体育局下属部门直接管理运营,完全依附于政府部门。在这种购买主体间关系不平等的前提下,可能会出现破坏契约关系的情况,降低体育公共服务供给的效率和质量,违背政府购买的初衷,影响政府购买的效果。

4.1.3 政府购买程序不规范

政府购买程序不规范是目前上海市政府购买体育公共服务中存在的最主要也是最核心的问题。规范的政府购买程序应该是一个完整的流程,从最开始的政府购买项目及预算公示,到社会体育组织投标竞标,再到中标后按照合同要求提供服务。规范化的政府购买程序可以约束政府购买过程中双方的行为,为契约化政府购买模式奠定基础。

政府购买程序规范化还要求将竞争引入到政府购买中,通过公开招标投标的方式选择最合适的公共服务生产者,以保证服务供给的效率和质量。上海市政府购买体育公共服务实践中,仅有市民体育大联赛承办项目采购时采取了公开招标投标的方式,说明政府购买体育公共服务还未成熟,公开竞争还没有成为普遍性原则。

4.1.4 评估机制不够完善

静安区政府购买笼式足球场服务、杨浦区教育局购买游泳服务、上海市民体育大联赛公开竞标3个案例中,均有提及到政府部门对购买过程与结果的监督管理,但都以政府内部监督、评估为主,评估效果较为局限。因为政府部门往往缺乏监督、评估方面的专业知识与专业人才,不能对服务生产的实际效果进行全面、准确地评价;同时,政府作为行政管理部门与政府购买服务的委托者,与服务的生



产者有着直接地经济往来,在监督评估的过程中政府权力不断膨胀,容易产生寻租行为。

政府购买中的监督管理不仅包括资金,更重要的是服务效果的评估,这是一个专业性、技术性非常强的工作,必须将内部监督与外部监督相结合,将事前评估与事后评估相结合,引入第三方监管机构,建立监督评估机制,进行系统评价与管理。

4.2 上海市政府购买体育公共服务取得的成效

4.2.1 推进政府职能转型,建设服务型政府

在精简政府部门、提高公共服务效率的目标下,政府职能改革进程加快,有限政府、服务型政府成为政府今后的发展趋势。有限政府对政府的规模、职能、权力进行限制,强调将部分权力还给人民,主张市场的自主和社会的自治。服务型政府的宗旨是“为人民服务”,政府的执政理念、职能范围、运行机制、管理方式及行为后果都应向“服务”转变。

政府购买公共服务强调社会分工的专业化,将公共服务的提供与生产分离。在政府购买的过程中,政府仍然承担着公共服务供给的职能,只是由公共服务的直接生产者转变为向市场采购再向社会提供的购买者。政府的工作重心转移到了决策、监督、评估等方面。例如,上海市体育局对上海市市民体育大联赛进行公开招标,改变了以往政府办比赛的形式,将比赛承办交给 30 家社会体育组织来完成。在购买过程中引入第三方招标机构,确保了购买过程的公开、透明,并在市民体育大联赛进行的过程中对比赛效果进行评估,体育局也由体育比赛直接生产者转变为购买者、监督者。上海市体育局通过政府购买的方式,将工作重心从繁重的竞赛组织中转移,更加关注比赛的整体规划与实际效果,以实际行动进行了政府职能的转变。

4.2.2 降低行政成本,提高供给效率

随着经济社会的发展,各类社会体育组织发展迅速,为政府购买体育公共服务提供了条件。社会体育组织具有较强的细分性,具有一定数量的专业体育人才,具备提供专业性、多样性体育服务的能力。政府通过财政转移支付的方式向社会体育组织购买服务,可以精简政府部门,提高行政效率。同时,社会体育组织的专业性与市场化运作,可以保证体育公共服务供给的质量与效率,实现公共财政的有效利用。例如,上海市杨浦区教育局购买游泳服务时,以每个学生每节课 10 元的价格支付给各游泳馆,这其中包括游泳门票费用和教练教学课时费,这样的价格远远低于上海当前的市场价格。从教育局的角度来说,既保证了学生的学习效果与课上安全,又有效地缩减了成本。教育局在学生课程学习结束后,以 25 米为指标,对学生游泳学习效果进行评估,作为支付游泳馆费用的依据。杨浦区教育局通过政府购买的方式对学生提供游泳服务,保证了服务质量,提高了服务供给效率,达到了教育局、学生、游泳馆三方的共赢。

4.2.3 满足多样化的体育需求,提高公众满意度

近年来,社会的发展呈现出在共性的基础上追求个性的特征,居民对体育公共产品与公共服务的需求也呈现多样化、层次化的特点,体育公共服务需求的数量、质量、种

类等方面都存在差异性。社会体育组织在分工专业化的背景下产生,相比于政府部门它们更加贴近市场与群众,可以弥补政府无法满足的多元化体育需求。政府购买将政府与各类社会体育组织紧密结合在一起,政府负责提供基础类与保障类体育公共服务,社会组织负责提供专业化、多样化的体育公共服务细分门类。

在 2014 年上海市市民体育大联赛中设置正式项目与申报项目,正式项目共 10 个,为大联赛历年来传统项目;申报项目由市级以上体育协会自行申报,经体育局审核并最终选定。体育局根据居民需求,最终选定跆拳道、台球、棋牌、木兰拳、轮滑、射箭、钓鱼、练功十八法、门球、风筝、飞镖为本届比赛的申报项目,受到了居民的欢迎与好评。通过政府购买的模式,上海市体育局扩大了比赛的项目范围,为满足居民多样化的体育服务需求提供了渠道。申报项目的设置,使众多具有参与性、娱乐性的项目进入比赛范围,极大地调动了居民参与的积极性,充分体现服务型政府的执政方针,提高了公众满意度。

4.2.4 促进社会体育组织发展,提供发展契机

政府购买促进了政府与社会良性互动的发展与完善,政府购买与社会体育组织相互发展、相互促进,政府购买为社会体育组织的发展提供了契机;同时,社会体育组织的发展又为政府购买奠定了基础。社会体育组织为了更好地承接公共体育服务项目,必然着力于加强自身能力建设,提高体育服务质量。

在上海市政府购买体育公共服务的实践中,社会体育组织扮演着重要的角色。在静安区政府购买笼式足球场服务中,虽然上海静安公益场所管理服务中心在政府主导下成立,但其在管理服务的过程获得了充足的发展,目前已经成为静安区承接公共服务供给的主要单位;在杨浦区教育局购买游泳服务的案例中,承接游泳服务任务的 5 家游泳馆在游泳教学中增强了自身游泳培训能力,同时也拉近了与学校和学生之间的关系,提高了社会知名度;2014 上海市市民体育大联赛申报项目的设置,不仅是对居民体育文化多样性的发展,也是对社会体育组织能力的肯定与信任,这极大地增强了社会体育组织参与的积极性。政府购买体育公共服务为社会体育组织的发展提供了新的渠道,财政转移支付为其成长提供了坚实有力的物质基础,这有利于社会体育组织的独立自主发展,也有利于我国当前多中心治理格局的形成。

5 上海市政府购买体育公共服务模式设计

5.1 上海市政府购买体育公共服务的可行模式

政府购买体育公共服务模式分为形式性购买模式、委托性购买模式、契约化购买模式 3 种。其中,契约化购买模式最具规范性,是政府购买体育公共服务模式的发展方向。首先,从政府购买参与各方的独立性来说,契约化购买模式中的各方是相互独立的,这确保了购买过程的公平性。其次,从购买流程来说,契约化购买模式引入竞争机制,通过公开的招标投标选择最优的购买承接方,能够保证公共服务供给的质量。



契约化购买模式是政府在购买体育公共服务时所追求的理想模式,但是在实际操作中可能会遇到众多限制条件,导致这一理想模式无法正常实现。在政府购买体育公共服务过程中,关键是要通过契约的方式明确政府、社会体育组织、居民的责任关系,政府购买体育公共服务参与各方的责任关系是连接整个购买过程的桥梁。从当前上海市购买体育公共服务现实情况来看,要保证购买中的契约关系必须做到以下两点。

一是政府与社会体育组织责任关系的契约化。在政府购买体育公共服务时,要保证政府与社会体育组织关系的独立、平等,这是双方签订供求契约的前提。只有在平等的关系中,双方才能明确、清晰地规定相互间的责任关系。政府和社会体育组织签订的契约中,应该详细列出政府购买体育服务的项目、内容、数量、质量等,并且要明确规定在政府购买中双方的责任关系。政府在确定体育公共服务的内容和数量后,工作重心就是选择最优的社会体育组织并监督服务的供给;社会体育组织负责体育公共服务的具体生产过程,并对产品质量负责。

二是社会体育组织与居民责任关系的契约化。政府与社会体育组织建立契约关系后,就由社会体育组织依照契约直接向居民提供体育公共服务。为了保证体育公共服务供给的切实有效,社会体育组织与居民之间也要依照相应的责任关系建立契约。社会体育组织在提供服务时,应依照居民的实际需求,保证居民利益最大化;居民在享受体育公共服务的同时,也要遵守相关的规章制度,配合社会体育组织工作。

5.2 上海市购买体育公共服务的可行流程

政府购买体育公共服务流程是否科学合理,直接关系到体育公共服务供给的效果。为了保证政府购买的顺利高效,保证体育财政资金可以有效利用,规范政府购买体育公共服务流程是很有必要的。规范化的购买流程是契约化购买的前提,是避免暗箱操作、政府寻租的有效方式。结合上海市的实际情况,提出以下政府购买体育公共服务流程。

了解居民需求,确定购买项目。政府购买体育公共服务的前提是确定居民体育需求,政府必须通过各种渠道收集信息,争取全面、深入地了解体育公共服务服务的供给现状与居民需求之间的差距。在了解居民需求的基础上确定体育公共服务的购买项目与受益人群,在条件允许的情况下可以逐步扩大购买范围,以满足居民日益多样化的体育公共产品与公共服务需求。

明确资金来源,安排财政预算。一般情况下,政府购买体育公共服务资金由政府财政拨款、体育公益基金提供,通过财政转移支付的方式付给社会体育组织。在购买资金需求巨大的情况下,政府也可以考虑吸引社会资本,通过政府与社会合作的方式保证资金来源。资金来源明确后,必须制定详细的财政预算,对预算实行专项管理,提高资金使用效率。

公布购买方案,公开招标投标。政府购买体育公共服务时,要根据《中华人民共和国政府采购法》中的相关原则与规定,采用公开招标投标的方式。政府通过新闻、媒体、网络等渠道向社会公布政府购买方案与计划,规定竞标社会体育组

织的资质标准,鼓励支持有条件的社会体育组织参与竞标。

选择中标对象,确立契约关系。政府依照公平、公正、公开的原则,对参与竞标的社会体育组织进行审核,重点考察其综合能力与资质条件,择优选择中标对象。政府与社会体育组织按照自愿、平等的原则签订购买合同,购买合同中应该对购买内容及双方责任关系做出明确规定。

履行契约合同,监督服务供给。社会体育组织依照合同规定向居民提供体育公共产品与体育公共服务,保证服务供给的数量与质量。政府则应该建立完善的监督机制,依照契约规定对社会体育组织进行监督。在监督时除了政府内部监督外,也可以引入第三方监督机构,鼓励社会公众的参与。

评估服务效果,支付购买费用。对政府购买体育公共服务效果的评估,不仅要构建完善的评估体系,还要引入专业评估机构,细化评估指标,提高评估的专业性与准确性。在评估结束后,根据评估结果进行服务等级分类,支付相关的政府购买费用。

6 实现上海市购买体育公共服务契约化模式的对策

在上海实行政府购买体育公共服务,既要考虑上海市的城市特点,又要考虑体育公共服务这一细分领域,为保证政府购买体育公共服务向着契约化的模式发展,借鉴国内外经验,提出以下对策。

6.1 建立政府购买体育公共服务的制度保障

6.1.1 完善法律法规

当前上海市在购买体育公共服务时大多依照《中华人民共和国政府采购法》,但是“公共服务”还没有以法律条文的形式正式列入政府采购目录。公共服务在采购时与一般的实物产品存在诸多不同,而体育公共服务又具有其特殊性,单单一部《中华人民共和国政府采购法》虽然可以提供政策方针上的指导,但是难以在具体操作与执行上提供规范。

就当前上海市的地方性政策来说,比较有代表性的政府购买公共服务方面的法律法规有:《浦东新区关于政府购买公共服务的实施意见(试行)》、《闵行区关于规范政府购买社会组织公共服务的实施意见(试行)》、《上海市民政局关于福利彩票公益金资助项目实施公益招投标的意见》、《上海市民政局关于规范上海社区公益招投标(创投)项目财务核算管理的通知》等。这一系列的地方法规涉及的行业、项目分散性较强,还没有形成完善的法规体系,更没有体育方面的专项规章制度,不具备系统的规范作用。

6.1.2 明确采购流程

统一的政府购买公共服务流程应该体现在立法层面,按照一般指导性原则作为政府购买的模版。在上海市进行具体的体育公共服务购买时,应在不违反流程的基础上制定合理的购买方案。对于高危体育运动项目服务生产者的选择,必须严格审核其资质水平,引入行政许可证制度。通过行政许可允许符合相关要求、具有相关资质的服务供应商进入招标投标,确保服务供给的效果与质量。在



体育公共服务的持续生产中,可以采取定期汇报、不定期抽检等方式,对服务效果进行持续跟踪,保证政府购买体育公共服务落到实处。

6.1.3 加大财政投入

在有限的可支配资金前提下,政府倾向于将财政资金使用在医疗、养老等基础公共服务领域中,但是政府也必须意识到,体育锻炼可以有效提高居民体质健康水平、提高居民平均寿命,其实际效用远远大于体育本身。上海市政府有必要在多方筹措资金的基础上,调整财政支出结构,加大体育公共事业财政预算,并且对体育服务购买资金进行专款专用。在保证政府购买体育公共服务模式逐步向契约化迈进的同时,不断扩大政府购买在体育领域的试点与推广,使更多的社会群体享受到政府提供的免费体育公共产品与公共服务。在整合民意的基础上,将体育公共事业资金进行统一调配,重点向市场与社会无法调节的体育公共服务领域倾斜,更有力地扶持体育事业发展中的薄弱环节,让居民切实感受到政府购买带来的益处。

6.1.4 扩宽评估渠道

严格的政府购买体育公共服务监督、评估机制包括两个方面,即对政府的监督和对社会体育组织服务的监督。完善的监督、评估机制包括内部评估和外部监督两方面。内部评估的主体是政府部门,它贯穿于政府购买体育公共服务的全过程,主要对财政支出及权力使用进行监督。外部监督则主要依托于第三方评估机构,它们拥有专业的人才队伍与公正的监督视角,保证其监督的客观性、科学性。只有发挥政府、社会、媒体、公众等多种监督力量的作用,建立严格完善的监督、评估机制,拓宽评估渠道,才能保证政府和社会体育组织合作的长久性,保证体育公共服务的有效供给。

6.2 保证政府购买体育公共服务的外部动力

6.2.1 引入竞争机制

政府购买体育公共服务契约化模式的重要一点是竞争机制的引入。公平竞争原则是市场经济基本原则,在政府购买体育公共服务时也应该遵循这一原则。政府部门要努力完善公平、公正、公开的招投标环境,鼓励支持各类社会体育组织参与到政府购买的过程中来。通过招投标过程中的良性竞争,整体提升政府购买体育公共服务水平,提高体育公共服务供给效率。在体育公共服务购买领域引入竞争,并不意味着政府放任竞争,政府要根据体育公共服务的具体供给领域进行调控,防止过度竞争、不正当竞争等现象的存在。政府运用政策、制度等行政手段进行宏观调控,将政府购买中的竞争引入正常轨道,保证政府购买体育公共服务的良性发展。

6.2.2 遵守契约关系

遵守契约关系的关键点就是政府与社会体育组织在购买行为中的平等。政府部门是体育公共服务的提供者,也是政府购买的出资者,政府在整个购买过程中处于主导地位。为了保证政府购买的平稳进行,政府必须加快职能转变,适应体育公共服务生产过程中的规划者、监督者的身份,政府部门必须认识到体育公共服务由社会、市场供给的意义与

价值。政府购买中的契约合同是政府部门与社会体育组织合作的基础,也是双方应该遵守的基本行为准则。

6.2.3 促进社会体育组织发展

促进上海市社会体育组织发展,首先要进行的是社会体育组织的去行政化。由于我国原有政治经济体制的影响,社会体育组织对政府的依赖性较强,甚至部分社会体育组织由政府部门转制而成,行政背景浓厚,这对双方契约关系的形成有着较大的影响。其次,政府要为社会体育组织发展创造良好的政策环境。政府给予社会体育组织税收政策上优惠,并在社会体育组织融资方面给予激励机制,鼓励民间资本向社会体育组织捐赠,保证社会体育组织的发展资金;加强社会体育组织登记管理,加强对社会体育组织的监管,在人员编制、活动经费等基础问题上给予重视;加强公益体育志愿者与社会体育指导员队伍建设,对相关人员进行岗前培训和工作指导,帮助社会体育组织培养专业化人才。

参考文献:

- [1] 国家体育总局.国家体育事业“十二五”发展规划[Z].2011-04-01.
- [2] 国务院.国家基本公共服务体系“十二五”规划[Z].2012-07-20.
- [3] 王浦劬,[美]萨拉蒙.政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析[M].北京:北京大学出版社,2010.
- [4] 汤伟.上海政府购买公共服务的进展与思考[J].城市管理与科技,2013(1).
- [5] 邵冰,安秀梅.无锡市政府购买公共服务改革的问题、成效与对策[J].中国政府采购,2009(1).
- [6] 杨宝.政府购买公共服务的模式比较及解释[J].中国行政管理,2011(3).
- [7] 赵玉宏,郭万超.我国政府购买公共服务模式分析[J].城市管理与科技,2013(1).
- [8] 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(11).
- [9] 韩丽荣,盛金,高瑜彬.日本政府购买公共服务制度评析[J].现代日本经济,2013(2).
- [10] 刘庆山.我国体育公共服务体系研究评述[J].上海体育学院学报,2008(5).
- [11] 王才兴.构建完善的体育公共服务体系[J].体育科研,2008(2).
- [12] 孔祥.城市社区体育公共服务体系建设的供给主体及实现路径[J].体育与科学,2011(7).
- [13] 刘次琴.新时期中国体育公共服务供给主体多元发展研究[J].浙江体育科学,2012(5).
- [14] 晏绍文,秦小平.体育公共服务多元化供给研究[J].湖州师范学院学报,2011(2).
- [15] 罗攀.论体育权利与体育公共服务均等化[J].西安体育学院学报,2011(7).
- [16] 刘玉.发达国家体育公共服务均等化政策及启示[J].上海体育学院学报,2010(5).
- [17] 马庆钰.公共服务的几个基本理论问题[J].中共中央党校学报,2005(2).

(责任编辑:杨圣韬)