

我国政府购买公共体育服务监督机制的理论分析

Theoretical Analysis on the Supervision Mechanism of Government Purchasing Public Sports Service in China

马园艳¹,刘炜鑫²,聂应军³
MA Yuan – yan¹, LIU Wei – xin², NIE Ying – jun³

摘 要:科学监督是促进我国政府购买公共体育服务现代化治理和可持续发展的关键。本文采用文献资料、专家访谈、政策文本分析等研究方法,在突出我国国情、结合国外经验的基础上,阐述了我国政府购买公共体育服务的监督内涵、特征及功能,并从监督主体、对象、内容、方式等维度构建我国政府购买公共体育服务监督机制,提出了我国政府购买公共体育服务监督的主要对策:政策层面 – 加强法规政策建设,注重源头性驱动;运行层面 – 深化机制建设,提高监督执行力;方式层面 – 完善结构设置,强化内外监督;标准层面 – 突出硬性约束,注重弹性磋商。

关键词:政府购买;公共体育服务;监督

中图分类号:G80 – 05 **文献标识码:**A **文章编号:**1008 – 2808(2020)05 – 0058 – 06

Abstract: Scientific supervision is the key to promote the modernization and sustainable development of Chinese government’ s purchasing public sports services. This paper highlights the national conditions of our country and combines the experience of foreign countries, expounds the supervision connotation, characteristics, function orientation of our government’ s purchase of public sports services, and from the perspective of supervision subject, object, content, way and so on, it conceives the supervision mechanism of our government’ s purchase of public sports services, and puts forward the main countermeasures of our government’ s purchase of Public Sports Services Supervision: policy level – strengthening the construction of laws and regulations and policies, focus on the source – driven; operational level – to deepen the construction of mechanisms to enhance the implementation of supervision; Mode level – to improve the structure, strengthen internal and external supervision; Standard level – to highlight the rigid constraints, focus on flexible consultations.

Key words: Government purchase; Public Sports Services; Supervision

政府购买公共体育服务是我国公共体育服务
领域践行简政放权战略、促进供给侧结构性改革、

建设服务型政府和贯彻现代化治理的创新举措。
当前我国政府购买公共体育服务的实践正呈蓬勃

收稿日期:2020 – 07 – 02;修回日期:2020 – 07 – 30

基金项目:湖北省教育厅科学研究计划项目优秀中青年人才科研项目《简政放权背景下湖北省地方政府购买公共体育服务的监督机制研究》(编号:Q20164101)。

作者简介:马园艳(1987 –),女,讲师,硕士,研究方向为体育人文社会学。

作者单位:1. 武汉体育学院 体育科技学院,湖北 武汉 430079;2. 武汉体育学院 研究生院,湖北 武汉 430079;3. 武汉体育学院 艺术学院,湖北 武汉 430079

发展态势,但承购主体却面临着“宏观鼓励”和“微观约束”的整体大环境,“监管体系缺失”已成为普遍共识。如何进行科学的监管,为实践购买提供良好的制度平台与环境,已成为促进政府购买公共体育服务健康可持续发展的关键保障。本研究紧扣新时代我国购买公共体育服务的阶段性发展特性,从理论上阐述了政府购买公共体育服务监督的内涵及特征、功能定位,并分析了我国政府购买公共体育服务监督机制中的监督主体、对象、内容、方式等基本要素,且从政策、运行、方式和标准四个层面提出了监督对策,旨在为政府购买公共体育服务监督建设提供一定的基础理论借鉴。

1 我国政府购买公共体育服务监督的内涵

1.1 政府购买的释义

契合“加快政府职能转变”国家战略的纵深推进,融合市场对资源配置起决定性作用的机制体制改革的推进,同时为了迎合全民健身对多元公共体育服务的客观需求,符合我国国情的政府购买公共体育服务应运而生,其内涵主要体现在以下几个方面。

第一,本质上,政府购买公共体育服务不同于西方侧重缓解福利矛盾,仍属于政府行使职权的行为,只是政府提供公共体育服务机制与方式、模式的转变,不再直接提供公共体育服务,政府的主导权并未弱化或消除^[1]。第二,购买动机上,政府购买的公共体育服务的直接目的是引入市场竞争机制,形成多元公共体育服务的供给体系,提高公共体育服务质量和效益,满足人民日益增长的多元化公共体育服务需求,但政府保障多元化公共体育服务的职责并没有弱化或转移,即所在职责范围内仍是“强政府”角色。第三,角色上,政府是购买方。政府对购买内容的选择、购买方的最终确定、服务质量的监督与评估等仍起着主导作用,政府、市场和社会应是现实关联和协同互动的关系。第四,资金来源上,财政资金是购买公共体育服务的主要资金来源。在确保所购买公共体育服务的实用性以及高质量和高效益的前提下,减少生产成本、节约财政支出也是政府购买公共体育服务的重要目的。第五,改革特点上,我国简政放权改革纵深推进的关键是突出市场的决定性作用,实现政府职能从“划桨”向“掌舵”和“服务”转变。但不等于公共体育服务供给的完全市场化,针对不同的公共体育

服务购买内容、购买对象和购买性质,政府兼具监督与评估、调控、扶持、提供部分服务等多重任务。

1.2 监督的特征

政府购买公共体育服务监督机制是指我国政府购买公共体育服务的监督系统内部各构成要素相互作用的关系及其运行方式,是多元化监督主体从事前、事中、事后等多维度对政府购买公共体育服务进行全方位、全过程监督的工作机制总称,宏观来看主要是通过顶层设计和政策规划对其进行宏观治理、趋势引导和监督评价^[2],具有如下显著特征。

首先,权力与权利监督并举的特征。为了打破公共体育服务供给政府垄断的局面,切合我国政府职能转变的改革和公共体育服务体系需求,行政主体政府以购买者身份购买公共体育服务,政府行使权力的公平公正、市场机制中权利博弈是最为明显的监督特征。其次,全方位的特征。纵向层面上,政府购买公共体育服务必须履行的系列纵向程序,其购买的监督则呈现明显的全程性特点;从政府采购的横向层面看,政府采购监督机制有全面性的特点。第三,包容审慎的特征。引入市场机制,不等于西方的完全市场化^[3],应切合我国国情和目前公共体育服务体系完善需求,即针对不同公众的需求和供给方的水平,政府具有宏观战略调控、政策驱动与支撑、微观扶持与支持等多重作用,扶持和培育承接主体也是政府的职责,因此监督的重点和侧重点应具有包容审慎的特征。第四,前瞻性的特征。在我国政府购买公共体育快速发展过程中,同步推进、甚至提前设定监督机制,是促进政府购买公共体育服务良好运行、可持续发展的保障。因此,监督机制应符合现在购买特点的监督,也应符合未来我国政府购买公共体育服务动态发展趋势的监督,突出明显的前瞻性特点。

1.3 监督的功能

首要功能是打造公正的购买平台和良好的购买环境,建立公平、公正、透明的购买环境和购买程序,保障购买程序的合法性,有效防止公益腐败、“供应商垄断”等问题,进而激活购买市场、盘活公共体育服务供给资源,切实促进多元供给主体和多元竞争格局的形成,以满足多元化公共体育服务的需求^[4]。

关键功能是推进公共体育服务体系中“简政放权”政府职能转变的改革。首先是监督购买过

程中政府滥用公权,防止寻租、财政经费滥用等现状发生。其次是监督政府的不合理履职。另外,监督政府不作为,即监督政府应承担对服务效果和质量监督的职责等,进而加速服务型政府的建立,促进政府购买公共体育服务现代化治理格局的形成

终极功能是整合资源,形成合力,提高政府购买公共体育服务的质量和效益。突出弹性监督,避免监督机制的“捆绑”和“限制”。在坚持公平效益的前提下,突出引入市场化机制的同时,更应突出我国国情,在保障效益、符合程序的前提下,适当委托和指定等购买方式可以包容存在,通过委托等形式培养和打造新的承接主体也是当前部分公共体育服务供给的迫切需求。

2 国外政府购买公共(体育)服务监督的经验及启示

公共体育服务隶属于公共服务范畴。国外政府购买公共体育服务监督的相关针对性的独立研究甚少,实际监督总体上同于政府公共服务的监督。因此,本文主要通过分析国外政府购买公共服务(含公共体育服务)的监督现状,为我国政府购买公共体育服务的监督提供相关经验与启示。

西方国家上世纪 70 年初就开始政府购买公共服务的实践,日本、韩国、新加坡等亚洲国家政府购买公共服务也发展较为迅速。本文主要通过二次文献资料分析和政策文本梳理等方法,概述了英国、美国、日本、德国、法国、澳大利亚等国家政府购买公共(体育)服务监督的特点(见表 1)。总体上,国外各国政府购买公共服务的监督具体措施各异,但共同特点是注重引入市场机制,以竞争求取公共体育服务的最佳供给方式和配置模式,并引入第三方组织构建多元监督机制。

政府监督层面,美国打破政府垄断,逐步形成政府联合社会组织共同实施监督评估^[5]。英国建立相对完善的人才培养考核标准和严格的财政控制体系、德国完善的机构设置和监督机制、澳大利亚的“精干政府”^[6-7]等为加快我国政府职能转变、完善政府内部监督的组织机构和提高其监督的专业性提供了参考。

在第三方组织机构评价方面,英国和美国等国家,其第三方组织机构市场化发展较成熟,有着较强的独立性和专业性,公信度较高^[6]。根据我国国情特点,在大力引入社会舆论、加强媒体的监督力度的同时,应突出培养和保障第三方组织的市场

化发展,提高其运行的独立性和监督技术的专业性,以确保监督主体的多元化、监督技术的专业化和监督结果的公信度。

表 1 部分国家政府购买公共(体育)服务监督的特点

国家		监督特点
政府监督	德国	完善的机构设置和监督机制:主管部门的监督,公共采购审议办公室的监督,审计机构的监督,欧盟文员会的监督。
	英国	相对完善的人才培养考核标准和严格的财政控制体系。
	澳大利亚	还权于市场和社会,建立“精干政府”,实现政府的“规模适度化”。
第三方组织或机构监督	美国	突出“绩效型”;充分发展的第三方评估组织,建立独立而又专业化的第三方评估制度。
	英国	成立不受政府控制的非营利组织绩效评价委员会。
社会公众监督	美国	提供公共信息发布的畅通平台;注重结果导向,注重民意,特别是服务接受方的满意程度。
	英国	突出回应性评价。
	法国	建立公众导向的监督文化。

社会公众监督方面,美国、法国、加拿大、英国等国家,搭建畅通的信息发布平台以及建立公众导向的监督文化,突出社会公众监督和消费者的回应性评价,形成了多元监督主体^[7]。其中加拿大税法明确规定,注册成为承接服务主体的机构或组织,必须在其财政年度后的六个月之内完成“公众信息反馈表”,公开其来自捐赠、酬金、经营等项目的收支情况,接受社会大众的监督^[8],将社会监督落到实处。根据我国国情特点,有效完善公民需求表达机制和参与保障机制,建设监督文化环境和氛围是提高社会公众监督的有效途径。

3 我国政府购买公共体育服务监督机制的理论分析

3.1 监督的主体

监督主体就是谁负责监督我国政府购买公共体育服务。由于每一个阶段所需要监督的重点和内容存在差异,针对事前、事中、事后三个实施阶段的特点,分别从内部监督和外部监督两个维度分析了主要监督主体(见表 2)。

表2 地方政府购买公共体育服务的主要监督主体一览表

监督阶段	自我监督主体	主要外部监督主体
事前监督— 立项监督	购买者、政府 购买体系内部 专门机构	市场组织(参与承接招 标者),社会媒体、第三 方组织或专家组。
事中监督— 执行监督	承接主体、承 接组织体系内 部专门机构	购买者,政府专业机构,受 用者,社会公众,社会媒 体等。
事后监督— 绩效监督	承接主体、承 接组织体系内 部专门机构	购买者,政府专业机构,受 用者,第三方组织或专家 组,社会公众,社会媒体等。

事前阶段,也就是立项阶段,主要涉及到项目设置的科学、合理性,成本效益的评估,购买方法和承购者选取程序的科学、合法性,公职人员和公职权的运用,以及对反馈问题的处理等监督。事中监督,也就是执行阶段,即承接者提供服务的阶段,主要涉及资源或资金投入使用的科学、合理性的监控、提供服务的效率、服务的质量等的阶段性和全程性监督,以及对反馈问题的处理等监督。事后监督,主要指绩效监督,包括服务质量和后续跟踪服务,以及对反馈问题的处理等监督。

3.2 监督的对象

监督对象,即监督谁。根据目前我国政府购买公共体育服务的特点,监督对象包括购买者、承接者、代理结构(见表3)。

表3 地方政府购买公共体育服务的主要监督对象一览表

监督阶段	监督对象
事前监督—立项监督	购买者(含代理机构)、承接主体(资质)
事中监督—执行监督	承接主体(执行)、购买者
事后监督—绩效监督	承接主体、评估者(政府购买者、第三方独立组织等)

政府作为购买者,具有指导、监督和管理等多种身份。针对政府购买而言,存在“越位”“缺位”“寻租”等潜在风险^[9],是监督的主要对象,监督内容涉及到公职人员公职权的合法使用、遵纪守法的履职等方面,这也是新时期十九大二中全会以来,国家监察法改革的重点。且随着追责问责机制的不断完善,明确职责清单,对政府购买者是否按法律法规严格执行公职权的监督越发严格。其次是承接者,主要包括对承接者资质评估,提供服务过程中是否严格要求执行的监督,提供服务的质量的监督等三个方面。另外,聘请第三个独立组织或聘请专业专家组对承接者进行前期承接者资质评估、

事中执行过程监控、事后续效评估逐步普及的程序,且打包对第三方组织进行代理招标已成为政府职能转变视角下非常普及的发展态势,因此,第三方组织的独立性和专业性也是重要监督的对象。

3.3 监督的内容

监督内容,即监督什么,是确定监督主体与监督对象之间关系的枢纽,也是明确职责清单的关键。从整个购买程序的全方位监督入手,注重无盲区监督,分事前监督阶段、事中监督、事后监督三个方面确定监督内容,主要包括项目设置的科学性、购买程序的合理性、项目完成情况(绩效)、服务满意度(需求者)、财务状况(资金与资源)、综合效能(符合法律法规、不侵害公众权利等)等方面进行监督,突出过程监督与结果监督的有机结合(见表4)。

表4 地方政府购买公共体育服务的主要监督内容一览表

监督阶段	监督的主要内容
事前监督— 立项监督	(1)必要性—购买项目的选取、数量符合公众需求、合理; (2)成本效益—资金投入合理; (3)实际可行性—购买能力、承接者资质、风险预判; (4)科学性—购买方法合理,购买程序公平、公正,保证活而不乱,充分引入市场机制,激活购买市场; (5)合法性—购买契约(合同)合理、合法; (6)问题的反馈与处理。
事中监督— 执行监督	(1)服务供给阶段性质量; (2)资金的按时投入和合理使用; (3)购买者履职; (4)问题的反馈与处理。
事后监督— 服务效果	(1)服务质量、效益; (2)资金终期审计; (3)服务验收的客观性; (4)后期可持续服务; (5)问题的反馈与处理。

3.4 监督的方式

科学的监督方式是保障监督质量和效益的关键。根据我国体制机制改革特点,我国政府购买公共体育服务的监督方式主要分为自我监督与内部监督、外部监督与他方监督两个主要类型,建立全方位、多视角和多主体参与的监督方式。

3.4.1 自我监督与内部监督 自我监督与内部监督主要针对购买者(政府)和承接方(提供服务者)的自我监督,以及各自体系内管理结构间的纵向内部监督。自我监督与内部监督属于内生动力的源头性监督,这是保证购买质量和效益的基本性监督。其监督注重内部结构设置的控制性以及合法

运行公权力的责任性和自觉性,主要以合同等文件内容等为蓝本进行自检式监督;注重弹性磋商,全

程建立“发现问题-解决问题”的不断循环的回路式动态监督(见表5)。

表5 地方政府购买公共体育服务的主要监督方式类型

监督方式		特 点
类型	主要领域	
自我监督与内部监督	(1)政府自我监督与机构之间的内容监督; (2)承接者自我监督与机构之间的内部监督。	(1)相对封闭,突出内部控制性和责任性,注重弹性磋商; (2)主要以合同等为蓝本进行自检; (3)全程性、动态性; (4)专业性有待提高,易出现一定偏离或歧义; (5)公众认可度有待提高。
外部监督与他方监督	(1)购买程序公平、公正的市场和公众监督、第三方监督; (2)购买绩效的外部评估和第三方评估与监督; (3)购买供给的阶段性质量与效益监督。	(1)相对公开,突出指标硬性约束; (2)以政府或承接者委托项目为蓝本开展监督和评估; (3)注重阶段性的静态监督,主要以结果评估为主,具有滞后性; (4)专业性较强,公众认可度相对要高。

3.4.2 外部监督与他方监督 外部监督与他方监督,这是目前国外比较普及的监督方法。根据我国国情,外部与他方监督主要指政府专门机构的监督、以及采用第三方机构评估服务绩效等。首先,加强政府机构的纵向监督,是目前我国体制机制改革和监察法改革的核心。其次,通过引入委托第三机构代理购买或评估绩效是目前较为常用的外部监督方法。另外,社会组织、广大公众、社会媒体、受用者等为主体的外部监督逐步发挥了重要作用,社会公众是政府购买公共体育服务的受众,政府购买公共体育服务的成效有赖于社会公众的感受。政府与社会组织形成委托代理关系,共同供给公共体育服务产品,旨在获得社会公众的满意与认可^[10]。在监督目的方面,主要确保购买程序的公平、公正性,购买过程的阶段性质量和效率监督,购买结果绩效的评估等。在监督特点方面,其监督相对较为公开,主要以第三方评估、社会组织或广大公众、媒体为主体,以政府或承接者委托项目为蓝本,针对基本硬性指标进行的评估与监督。其显著特征是以硬性指标对照式监督为主,突出阶段性的静态监督,主要以事后结果评估为主,具有滞后性,服务供给过程的跟踪式动态监督不强^[11]。其中第三方评估相对专业性较强,评估结果相对公开,公众认可度相对要高。

4 我国政府购买公共体育服务监督的对策

4.1 政策层面-加强法规政策建设,注重源头性驱动

我国政府购买公共体育服务监督的实施和监

督结果的处理等具有自上而下的政策源头性驱动、激励和约束特征。监督体系缺失,监督法规体制有待完善,已成为普遍的共识^[12],目前我国体育公共服务政策执行力度不强、效果不佳,与政策执行外部监督机制、问责机制缺失有着密不可分的联系^[13]。因此,最首要的是加强法规政策体系建设,从国家战略高度为我国政府购买公共体育服务监督提供政策性支撑和政策源头驱动。即政府相关部门应积极围绕宏观(制度)层面、中观(运行)、微观(操作)三个层面,从相关法规、发展规划和实施条例、实施办法和细则等多维度,探索并实践相关政策的颁布与实施,完善我国政府购买公共体育服务监督的政策法规和实施纲要等,加强政府购买公共服务监督的政策引导和强有力驱动。

4.2 运行层面-深化机制建设,提高监督执行力

在已有的地方政府购买公共体育服务的实践中发现,缺乏绩效评估体系以成为普遍共识,从立法、执法两个角度从全从严进行绩效监督与评估也已成为当下亟待解决的难题^[14]。监督是一项系统工程,深化监督机制建设是保障监督各要素协调、有机、高效运行的关键。第一,突出促进各主体权力的使用和监控,健全制度机制,明确各监督主体的权力清单,以有效解决权力虚设、权力不充足或权力运用越位等权力约束力不强等问题。第二,注重扩大民主、增强监督运行的透明度,从机制层面防止监督不畅等问题。第三,完善责任机制,明确责任内容和惩罚举措,防止监督的滥用和越轨、失效和“不作为”或流于形式等严重问题的发生。

4.3 方式层面-完善结构设置,强化内外监督

首先,通过成立独立的内部监督机构,提高程

序意识,优化权责清单,明确内部机构之间职权,加强监督的专业性和透明度,从购买项目设置、购买方式选择等事前监督,形成政府内部管理结构间的纵向和横向的自我监督。其次,针对事后、事中的外部监督,设置专门的独立机构,提高第三方独立机构评估和专家考核等外部监督的精准性、独立性、专业性和权威性。同时加强对监督结果的反馈和落实的督办,提高监督的权威性和执行力。最后,通过合理的结构设置,严格组织管理,建立服务质量管理体系,强调权力和责任相统一,突出我国政府购买公共体育服务的监督与外部监督的有机联动和内外监督主体的聚合效益,形成监督的综合联动效应,从根本上提高我国政府购买公共体育服务监督的谋划力、执行力和落实力。

4.4 标准层面—突出硬性约束,注重弹性磋商

以监督推建设,以监督促发展,购买兼具扶持,是我国政府购买公共体育服务监督的显著特点。故在实践购买时,在遵守市场规则硬性约束下,往往存在指定唯一购买主体等现象,监督主体相对单一,监督内容侧重于购买绩效评估。因此,其监督标准应突出弹性磋商性,即监督标准、监督内容、监督指标参数应区别对待,监督标准有管有控,有张有弛,体现动态性监督。首先,建立科学的监管标准,是保障我国政府购买公共体育服务监管效果,避免“游走式”监督和“过程式”监督的关键。其次,根据我国国情和政府购买公共体育服务阶段性发展现状,也应避免“纯指标式”监督和刚性的“算账式”监督,必须针对不同的购买内容,区别对待,突出差异发展,注重弹性磋商,做到有管有控、有管有弛,避免搞千篇一律的硬性指标监督制度。

5 结 语

本文在借鉴国外相关经验的基础上,从理论层面尝试分析了政府购买公共体育服务监督的内涵及特征、功能定位,及其监督机制中的监督主体、对象、内容、方式等基本要素,且从政策、运行、方式和标准四个层面提出了监督对策,为政府购买公共体育服务监督建设提供一定的基础理论借鉴。但随着“简政放权”加快政府职能转变、市场对资源配置起决定性作用、现代化治理等改革的不断纵深推进,政府购买公共体育服务监督仍处于一个动态发展的阶段。结合政府购买公共体育服务的不断实践与发展,以及新时代一系列改革的不断推进,需不断加强和深化我国政府购买公共体育服务监督机制这一巨大系统工程的理论与实践研究。

参考文献:

- [1] 刘璐. 政府购买公共体育服务研究[D]. 武汉:华中师范大学,2016.
- [2] 珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特. 新公共服务:服务,而不是掌舵[M]. 丁煌,译. 北京:中国人民大学出版社,2010:64.
- [3] 凯琳·布莱恩特思,卡斯特·格雷夫. 公共服务的竞争性外包,比较丹麦和瑞典的政策与执行[J]. 国家行政学院学报,2004(2):90-94.
- [4] 戴俭慧,高斌. 政府购买体育公共服务的行为分析[J]. 体育学刊,2013,20(2):36-38.
- [5] 李留东,田林,杜浩楠,等. 美、德、英三国公共体育服务建设经验及启示[J]. 天津体育学院学报,2019,34(6):466-473,485.
- [6] 王浦劬. 政府向社会组织购买公共服务研究[M]. 北京:北京大学出版社,2010:3.
- [7] 张汝立. 国外政府购买社会公共服务研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014.
- [8] 李培林,徐崇温,李林. 当代西方社会的非营利组织——美国、加拿大非营利组织考察报告[J]. 河北学刊,2006(2):71-80.
- [9] 李秀文. 政府购买公共体育服务的风险分析及防范路径[J]. 沈阳体育学院学报,2017,36(6):41-44.
- [10] 崔佳琦,王松,邢金明. 利益相关者视角下政府购买公共体育服务潜在风险研究[J]. 沈阳体育学院学报,2020,39(1):101-109.
- [11] 刘潇阳,冯欣欣,曹继红. 经济欠发达地区政府购买公共体育服务政策执行的阻滞因素分析——以辽宁省为例[J]. 沈阳体育学院学报,2019,38(1):74-80.
- [12] 丛湖平,卢伟. 政府购买公共体育服务的模式、问题及建议——基于苏、浙、沪、粤等省市的调研[J]. 体育科学,2016,36(12):11-17.
- [13] 高奎亭,陈家起,李乐虎. 建国70年来我国体育公共服务政策的演进与趋向[J]. 体育学刊,2020,27(3):17-22.
- [14] 曾强,刘旭东. 宁夏政府购买公共体育服务现状研究[J]. 哈尔滨体育学院学报,2017,35(1):41-45,51.