

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2017.04.007

“健康中国”战略下公共体育服务供给方式研究

张凤彪¹,姚依丹²

(1. 湖南工业大学 体育学院,湖南 株洲 412007; 2. 大连理工大学 文法学院,辽宁 盘锦 124221)

[摘 要]“健康中国”战略对我国公共体育服务供给的优化路径提出新的要求。结合当前我国公共体育服务供给的实际情况,构建政府组织、市场组织、社会组织、政府和社会资本合作的多元主体供给方式,为我国公共体育服务供给提供可参考的建议,促进我国公共体育事业可持续发展。

[关键词]“健康中国”;公共体育服务;供给方式

[中图分类号]G812 [文献标识码]A [文章编号]1674-117X(2017)04-0027-05

Study on the Supply Mode of Public Sports Service Under the Strategy of Healthy China

ZHANG Fengbiao¹, YAO Yidan²

(1. School of Physical Education, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China;
2. School of Humanities and Law, Dalian University of Technology, Panjin Liaoning 124221, China)

Abstract: The strategy of Healthy China has put forward new requirements for the optimal path to the supply of public sports services in China. According to the reality of the public sports service supply, this paper constructs a new mode of diversified supply including government organizations, market organizations, social organizations and joint efforts of governments and society, provides suggestions for our public sports service supply, and promotes a sustainable development for public sports.

Key words: Healthy China; public sports services; supply mode

一 相关概念解读

(一)“健康中国”战略解读

“健康中国”是 2007 年卫生部部长陈竺首次提出的,之后多名学者专家对其进行深入探讨。2016 年 8 月,召开的全国卫生与健康大会上,习近平主席主持并审议了“健康中国 2030”规划纲要,正式将“健康中国”建设上升为国家战略。2016 年 10 月 25 日,《“健康中国 2030”规划纲要》正式颁布实施。颁布实施《“健康中国 2030”规划纲要》是贯彻党的十八大精神,保障人民健康的重要举措,对全

面建设小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大意义。^[1]“健康中国 2030”明确了未来 15 年健康中国建设的整体战略,坚持共享的发展理念,遵循多元供给的逻辑基础,以阶段环境发展为理论依据。

(二)公共体育服务内涵阐释

近些年,有大量的专家学者研究了公共体育服务,但是对公共体育服务的概念的理解仍较模糊。不同学者看待问题的角度不同,因此得到不同的观点。前人从公共体育的产品属性和服务供给组织的职能角度对公共体育服务展开研究,已经为我们

收稿日期: 2017-06-07

作者简介: 张凤彪(1980-),男,辽宁曲阜人,湖南工业大学讲师,博士,研究方向为体育经济与管理;
姚依丹(1994-),女,山西运城人,大连理工大学硕士研究生,研究方向为体育人文社会学。

打下坚实的理论基础和强大的学术支撑。公共体育服务的供给主体分为公共组织和非公共组织两大类:公共组织包含的机构有政府和体育行政部门;非公共体育组织有非营利组织、企业、个人。本文借鉴金涛等人遵循公共体育服务供给构成要素的逻辑顺序提出的公共体育服务概念,即公共体育服务是政府、企业、个人等供给主体为满足普通民众最基本的体育服务诉求,而无偿供给的公共体育产品及服务。^[2]

二 目前我国公共体育服务供给方式存在的问题及原因

(一)政府供给方式处于垄断地位

计划经济体制下,体育行政部门在我国公共体育服务发展过程中占据了主体地位,主要负责公共体育服务政策及其产品的供给,同时,政府控制着大量的公共体育资源,导致了政府供给处于“垄断”地位。政府在购买公共体育服务过程中,政府会以取消或转移特许经营、放弃或转移购买对象作为威胁,迫使原先具有特许经营或成为政府的卖方之私营部门分割一部分利益给政府部门,这种情况是政府出于供给垄断所诱发的一种抽资行为。一方面,因为体育财政部门对公共体育服务供给内容和结构的不合理,导致一些由市场和社会组织开展的具有消费规模的体育项目产生过渡消费需求的现象;另一方面,由于受到政府部门机制及其政策的影响,一些社会和市场组织对公共体育服务供给能力萎缩,挫伤社会组织以及市场参与公共体育服务供给的积极性。

(二)社会化供给方式存在障碍

据官方数据统计调查,我国体育社会组织发展有了一定的规模。但是,一些全国性或影响力较大的体育组织来自官方,虽然具有一定的行政审批权,但业务活动的开展受到官方的约束,这些社会组织自主运行的能力薄弱,合作市场机构稀少,实体化改革发展缓慢,可利用的社会资源不能完全被利用,政府虽然采取各种各样的方式与体育社会组织进行合作,但并没有赋予社会组织相应的公共体育服务职能。在我国公共体育服务供给过程中,社会组织的主体功能与行为严重缺失。社会化的公共体育服务供给方式成为政府垄断供给下的“附属”。^[3]社会组织在提供公共体育服务过程中寻求不到合适的方式与途径。虽然,目前我国有相当一

部分社会组织活跃在公共体育服务领域,但是这些社会组织因其数量有限、规模有限、能力有限而不能保证十分出色的完成政府转交出去的部分职能。很多社会组织在人力、物力上非常有限,缺乏专业优秀人才,资金来源短缺等因素势必会造成公共体育服务供给能力不足。再者,受计划经济体制的影响,我国许多社会组织是由政府职能部门演化而来或由政府部门直接管理领导,这就使得社会组织无论在组织结构、人事任免、行事准则、还有工作方式、管理体制多多少少受到政府部门的影响,这样一来实质上形成了“二政府”的现象。在参与公共体育服务过程中,社会组织对其自身的定位不准确,参与公共体育服务门槛过高,大多数社会组织面临着经费不足,资金不足、经费短缺,社会组织就没有足够的能力去从事提供公共体育服的活动,无法满足人民群众对公共体育服务的需求;再者,社会组织自身结构不完善,人才培养方面存在缺陷,在提供公共体育服务能力上存在问题。在制度方面,社会组织参与公共体育服务机制建设不完善。上面所阐述的一系列问题都是阻碍社会组织提供公共体育服务的因素。

(三)市场化供给方式缺乏引导与规范

在我国,体育政府部门对市场供给的要求过高,市场供给无法达到政府制定的标准,致使市场机制无法融入到公共体育服务领域。具体表现在大型体育赛事承办与组织的公共体育服务,形式上是对市场开放了,可以由社会市场的机构进行生产、供给,但事实上与现实情况相悖,由于政府仍处于“主导”位置,企业不能大展身手全力投入到体育事业发展中。在产权上,市场供给公共体育服务缺乏政策保障,例如,公共体育服务的“公益性”被企业的“利益化”所代替,一些企业缺乏“社会责任”,对公共体育服务领域“双赢”的不信任,致使部分企业对公共体育服务的投资仍处于“观望”态度。政府某些公共体育服务需要市场提供,在激烈竞争的市场环境中,一些私人企业可能通过行贿政府官员的方式来获得公共体育服务的特许生产权或销售许可权,进而凭借垄断地位获得垄断利益。市场提供的公共体育服务产品质量是由政府工作人员审核的,当市场高层与政府官员之间达成某种默契时,市场在供给公共体育服务过程中有机会通过虚报成本或降低公共体育服务的质量达到寻求租金的目的。

三 “健康中国”战略下公共体育服务供给方式优化必要性和要求

(一)“健康中国”战略下优化公共体育服务供给方式的必要性

目前,我国公共体育服务采用以政府主导,市场资源配置为辅的公益性供给模式。一方面,我国公共体育事业必须以实际出发,发挥实战经验的价值,片面的强调政府在公共体育服务中的主导地位显然不能做到统筹兼顾。因此发挥市场的调节机制是我国公共体育服务面临的严峻考验。

1. 公共体育服务供给主体。现阶段,政府作为公共体育服务的主体“大户”,在供给过程中扮演者不同的角色,第一种是供给者角色,政府通过设置公共体育服务的部门与机构,直接提供公共服务与产品,满足消费者与广大群众的需求;第二种是需求者角色,政府机构逐步认识到,全凭“自身”的公共体育服务和产品无法满足社会的增长需求,因此政府在尽可能满足人民群众公共体育服务的前提下,向市场、社会组织或厂商提出购买需求,市场、社会组织、厂商提供方案供政府比较、评估、遴选,选择一种比较理想的方案购买公共体育服务和产品;第三种是支付者角色,人民群众选择公共体育服务和产品,由政府出资购买。基于公共体育服务产品的属性以及受我国经济体制的牵制,我国把公共体育服务作为一项社会公益性事业,公共体育服务的费用完全由政府承担。但近几年公共体育服务的供需矛盾激增,人民群众的公共体育服务需求不断扩大,虽然政府对公共体育服务的投入数量不断加大,但我国体育人口数量庞大,出现僧多粥少的现象。其次,城乡和区域公共体育服务事业发展失衡,背离资源优化配置的管理原则。政府应积极协调城乡的发展,制定惠及城乡居民公共体育服务制度,进一步对公共体育服务供给模式进行优化与完善。

2. 公共体育服务供给模式。基于“健康中国”战略发展的特征与发展意义,我国公共体育服务的供给自始至终要围绕优先增加供给的内在要求。但现阶段,我国公共体育服务供给模式完成不了上述的要求。对现阶段我国公共体育服务供给模式进行分析,从供给主体的角度,在供给过程中,政府的主导地位逐渐削弱,呈现出政府、社会、市场组织及个人多元主体共同参与的场景。公共体育服务

的供给主体产生了质的变化,由单一的政府主体演变为政府领导、群众参与的多元化局面。从供给方式方面,多元化的供给主体决定了供给方式的多元化。目前市场供给开展了一些百姓喜闻乐见的体育项目,鼓励开发特色的体育项目。公共体育服务的供给渠道应多元化,根据不同的公共体育服务项目有所侧重的选择不同的供给路径,引进免费供给、用者付费、内部市场、合同外包、特许经营、补助、凭单等多种类型供给公共体育服务产品。政府部门开始尝试购买公共体育服务,由政府出资提供一些物质条件,由市场和社会组织提供公共体育服务的一种合作的供给渠道,逐渐形成了多元化的公共体育服务供给体系。

(二)“健康中国”战略下优化公共体育服务供给方式的要求

“健康中国”战略的要求是优先增加公共体育服务资源供给,提高公共体育服务供给绩效,同时做到供给均衡,这对我国公共体育服务供给方式的科学路径提出了更高的要求。如何满足新要求,需要从以下三个方面优化公共体育服务供给方式。

1. 公共体育服务供给高需求。众所周知,公共体育服务供给主体——政府行政人员手中掌握着分配大量公共体育资源的特权,在一定程度上,形成了政府垄断资源的局面。一方面,行使体育职能的专职人员忽视了公共体育消费需求对公共体育服务供给内容的影响,而一味的追求自身利益最大化,使公共体育服务的公益化特点弱化;另一方面,政府部门所提供的公共体育服务与群众体育需求相背离,造成政府公共体育服务越位、缺位和不到位的现象,进而导致公共体育服务供需矛盾愈加尖锐。因此,将增加公共体育服务供给作为前提条件,从我国公共体育服务供给缺乏效率以及供给不均衡等^[4]研究发现,为提高供给效率,缓解供需矛盾,就必须推进公共体育服务供给主体多元化,引进竞争机制,丰富公共体育服务资源。同时,增加供给有益于城乡、区域公共体育事业的发展。尤其是针对弱势群体或残障人士,还有经济相对落后的地区,应该提供与之相适应的公共体育服务。

2. 公共体育服务供给高绩效。公共体育服务供给高绩效是优化供给方式的重要途径。“健康中国”战略强调需求驱动、服务细分、目标管理的三大原则,以此打造高效的公共体育服务供给模式。“健康中国”战略的要求是基于以下两个原因提出

来的,一是目前我国公共体育资源不足,如何实现现有资源的优化配置成为突破点;二是“健康中国”战略要求提高绩效,例如战略对象数量较大,层次较多,战略实施的时间跨度较长,战略目标的实现情况难以衡量等。尤其是战略对象及其需求多样化,这就要求制定全面的战略内容,准确的满足社会公众的多样化需求。要提高公共体育服务的供给绩效,首先,政府公共体育服务目标应该与公共体育需求相一致,所提供的服务与产品应以群众需求相一致,才能实现公共体育资源最优配置。其次,建立完善的监督体系,引进社会监督机制,让群众参与到公共体育服务供给过程中,群众不仅仅是一名使用者,同时也是一名监督者。最后,引进竞争机制,提升政府对成本效益观念的认知。

3. 公共体育服务供给均衡。公共体育服务供给均衡的实现是公共体育服务供给方式的根本保障。在我国,人人享有使用公共体育服务权利,保证不同个体、不同阶层、不同地区之间的人民享有公共体育服务的权利是实现全面建设小康社会的必然要求。我国公共体育服务供给非均衡性表现在三个方面:(1)地区之间非均衡发展,经济发达地区全民健身投入高于经济落后地区;城乡发展优于农村发展。(2)供给内容具有非均衡性,国家在竞技体育发展方面投入力度较大,相对于竞技体育,在群众体育、学校体育、体育理论研究等方面的投入较少。公共体育有关政策的制定落后于公共体育实践的发展。(3)公共体育服务的物质性与非物质性均衡供给。国家在全民健身路径、健身活动中心、活动基地等方面投资力度较大,但全民健身指导员、全民健身的社会研究发展还相对落后,甚至出现许多场地设施无人使用现象,从而制约公共体育服务的发展。

四 优化我国公共体育服务供给方式的路径

(一)大力发展自由市场供给

发展自由市场供给,政府应该选择准确的角色,不能制定政策或下达指令对市场供给过程进行干预,市场机制要创造良好的竞争环境氛围,合理分配市场资源,使其达到最优化状态。在自由市场供给过程中,坚持市场主导,严格把控公共体育服务的价格,遵循公共体育服务的价格机制,根据实际情况,调整公共体育服务的费用,充分体现公共体育服务产品的使用价值,调动群众购买公共体育

与服务的积极性。此外,创新公共体育服务的准入机制,鼓励社会群体加入公共体育服务行业,尽快形成多元化的公共体育服务供给格局。为什么要大力发展自由市场的供给,我们从下面两个方面进行阐述:一方面,自由市场供给弥补政府供给中的不足,在传统的供给过程中,政府一般根据人民群众的体育偏好进行公共体育服务的供给而不是依据实际需求情况进行供给。有专家学者对公共选择公共产品的需求偏好等问题进行研究,发现根据需求偏好提供产品与服务,供给效率严重降低,同时指出公共部门供给公共体育产品时浪费和滥用资源,使得公共体育支出规模过大或效率降低。此外,一些普遍现象也反映了公共体育服务供给效率低下,例如:体育场地设施的开放率低、场馆资源利用率不够,尤其是大型比赛后许多场馆资源闲置。另一方面,市场供给打破政府垄断式供给。市场利用价格、需求、竞争机制实现公共体育服务的有效供给。在传统的供给方式中,政府扮演者承担全部内容的主体,生产和提供公共体育服务,无形中形成政府垄断供给。随着现阶段公民多样化的公共体育需求和市场力量的成长,市场组织在公共体育服务发展中扮演的角色越来越重要。市场组织可以发挥其优势,借助市场资源配置的方式找到公共体育产品供需均衡点实现公共体育资源最优配置。^[5]

(二)推动政府与社会资本合作

政府和社会资本合作指的是政府和社会资本通过以合作协议的方式提供公共产品和服务的行为。^[6]与传统的政府和市场提供公共体育服务模式相比,政府和社会资本合作供给模式具有下面几个优势:优化资源配置;控制公共体育服务供给项目的成本;减轻政府的财政压力,发挥政府资金的杠杆作用;可以有效的提高公共体育服务供给效率、质量、服务水平;提供新的投资渠道,促进投资主体的多元化。政府与社会资本合作模式是政府通过特许经营、购买服务、股权合作等方式与社会资本建立的利益共享、风险共同承担的长期合作关系。^[7]政府和社会资本合作提供公共体育服务的模式是利用政府和企业的资源优势,制定一些内在激励、降低交易费用等类似的政策制度安排。一方面,我们通过将公共体育服务细化、区分,根据其属性特征采取签署协议、合同外包、特许经营、战略合作等多种不同的供给方式来选择有效的制度安排;

另一方面,我们通过转变政府供给观念,从直接供给向间接供给转变来实现政府与社会资本长期合作的制度安排。但政府与社会资本合作供给模式也存在许多问题,如:投资规模大但利润低;在供给过程中政府缺乏契约精神;也可能由于信息不对称带来巨大风险;缺乏法律建设和文化建设。在今后的合作供给过程中,政府和企业要明确自身的责任;合理的分配股权;政府和企业之间建立平等的合作关系;完善政府和社会资本合作供给模式的法律体系建设。只有这样,才能更好地发展政府和社会资本合作。

(三)鼓励社会组织提供无偿服务

社会组织又称民间组织,具有整合、协调、维护利益、实现目标的功能。市场组织和政府在提供公共服务过程中出现的一些难以解决的问题,社会组织可对其进行处理、解决。社会组织在对特殊人群、弱势群体进行公共体育服务供给方面具有独特的优势。社会组织可以实时解决体育社会问题、缓解政府压力、保护弱势群体的体育权利、促进社会体育公平、构建和谐社会。在公共体育服务供给过程中,社会组织将人民群众紧密联系在一起,深入了解各个阶层人群的公共体育服务需求,同时,为人们行使体育权利提供多种表达方式和渠道。社会组织与体育政府部门积极沟通协调,参与制定体育事业相关决策。发挥社会组织的协调功能,有利于公共体育服务的合理化供给,更有利于社会的和谐。

针对非营利性的公共体育服务社会组织,政府应创造良好的政策环境,激励社会组织提供大量优

质的公共体育产品和服务,首先,完善社会组织独立自主的运营制度,政府部门减少对社会组织供给过程的干预。其次,采取恰当的法律手段和经济手段对其进行管理,为非营利性体育组织发展提供政策支持。完善非营利社会体育组织相关法律法规条例,促使该类社会组织发展中各个环节规范化。最后,制定税收优惠和财政支持政策,减少社会组织的运营成本。

参考文献:

- [1] 国家体育总局. 体育发展“十三五”规划[EB/OL]. [2016-05-05]. <http://www.sport.gov.cn/n316/n340/c723004/content.html>.
- [2] 金涛,张凤彪,周超. 我国公共体育服务供给困境及原因分析[J]. 北京体育大学学报, 2013, 36(12): 30-37.
- [3] 郝海亭,肖林鹏,邹昌店. 自治:公共体育服务的“公平、效率”供给方式[J]. 广州体育学院学报, 2012, 30(2): 11-14.
- [4] 蓝国彬,樊炳有. 我国体育公共服务供给主体及供给方式探析[J]. 首都体育学院学报, 2010, 22(2): 27-31.
- [5] 田宝山,田通甲,郭修金,等. 公共体育服务市场供给的方式选择、角色定位及机制实现[J]. 山东体育学院学报, 2016, 32(2): 23-28.
- [6] 冀宪河. 当前推广运用政府和社会资本合作模式存在的问题及对策建议[J]. 机构与行政, 2016(4): 8-11.
- [7] 韩军,吕艳琴,徐勇. 政府和社会资本合作模式研究[J]. 上海经济研究, 2017(2): 106-111.

责任编辑:李珂