

城市社区体育公共服务质量提升路径探析

——基于政府购买视角

曾梦娟,姚绩伟,李伟峰

(湖南科技大学 体育学院,湖南 湘潭 411201)

摘要:运用文献研究、专家访谈及逻辑分析等研究方法,基于政府购买视角,以政府购买公共服务的概念及其理念为逻辑起点,阐述政府购买城市社区体育公共服务的模式,探析我国城市社区体育公共服务质量提升的相关路径。研究发现,在政府购买城市社区体育公共服务的过程中,通过建立健全购买法规制度、重视购买承接方独立性、创建多元化筹资渠道、明晰购买“委托-代理”方式、构建科学合理的购买绩效评估体系和引入购买与实施问责机制等路径,能切实有效提升我国城市社区体育公共服务质量。研究旨在为丰富社区体育产品和服务的内容及数量、创新社区体育产品和服务的供给方式、提升我国城市社区体育公共服务整体质量而提供一些理论参考和实践依据。

关键词:政府购买;城市社区体育公共服务;体育产品;质量提升;路径

中图分类号:G80-05

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2015)12-0172-04

自21世纪初我国公共服务改革序幕拉开以来,历经十几年的建设与完善,公共服务体系建设与发展已取得长足进步。回溯研究与改革成果不难发现,公共服务绩效评价及其质量提升已成为近年来我国政府关注的焦点问题及学界研究的热门话题。城市社区体育公共服务作为我国公共服务体系建设的重要有机组成部分,有关其服务质量提升的路径研究大多集中在文化软实力建设^[1]、现代信息化建设^[2]和新公共管理^[3]等视角。基于政府购买视角来系统探索我国城市社区体育公共服务质量提升路径的研究仍较为鲜见。因此,通过政府有效购买,不断丰富社区体育服务内容,增加体育产品数量,革新体育产品与服务的供给方式及模式,将对提升我国城市社区体育公共服务整体质量有着重要的现实意义。

1 政府购买城市社区体育公共服务的理念

2013年国务院颁发的《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》明确指出,在基本公共服务供给方面,需要政府进一步强化公共服务职能,动员社会各界力量,构建一个多层次、多元主体的公共服务供给体系,提供更快捷、更优质、更高效的公共服务。因此,政府应向社会组织购买公共服务,通过发挥市场调节作用,把政府直接向社会提供的各项公共服务交由条件成熟的社会力量承担,并由政府根据合同向其支付相关的费用。政府购买服务是为了履行服务公众的职责,满足人民公共利益,通过财政向社会服务机构支付费用,并以合同方式约束政府与社会服务机构的利益实现,建立一种“政府出资、定向购买、契约管理、评估兑现”的政府公共服务供给方式^[4]。不难理解,政府通过向社会组织购买公共服务来实现简政放权、转变行政职能的同时,政府身份也由此而发生转变,即从原来的生产者转变为现在的决策者和监督者,从而使得政府从繁重的责任中脱离出来。

随着近年来我国居民生活水平的整体提高,城市社区居民对精神文化生活的追求也越来越高。因

收稿日期:20150416

基金项目:国家社会科学基金项目(13CTY009);国家体育总局体育哲学社会科学研究项目(2081SS14112);湖南省社会科学基金项目(13YBB083);湖南科技大学博士启动基金项目(E51330);湖南省教育厅项目(12C0134)

作者简介:曾梦娟(1992-),女,湖南郴州人,硕士生,主要从事全民健身公共服务体系建设研究。

此,如何有效地提升城市社区体育公共服务质量,促进城市社区体育的发展,满足城市社区居民对体育的需求是如今社会迫切需要解决的问题之一。我国体育公共服务领域,通过政府购买体育公共产品来满足国民体育需要,其本身对激发全民健身公共服务体系建设具有不可替代的重要意义,正成为政府提供公共服务的一种新的有效方式^[5]。有关政府购买公共服务理念的研究认为,政府通过公开招标、定向委托和邀标等形式,将公共服务供给转交给社会组织和企事业单位等机构来完成,而不是政府本身来执行,其最终目的是为提高公共服务供给质量及财政资金的使用绩效,改善社会治理的结构,满足公众的多元化及个性化需求^[6]。鉴于此,本研究以新公共治理理论为基础,结合政府购买公共服务的理念,认为政府购买城市社区体育公共服务应抓住以下五个关键点:第一,“政府为什么要购买”,即明确政府购买城市社区体育公共服务的原始初衷和需达成的目标;第二,“政府购买什么”,即通过深刻领会城市社区体育公共服务的属性,决定政府应该购买哪些体育公共产品;第三,“政府向谁购买”,即政府应该向什么样的组织购买城市社区体育公共服务才属于合理合法行为;第四,“政府怎么购买”,即解决政府购买城市社区体育公共服务的程序机制问题;第五,“政府购买的价值实现”,即政府购买城市社区体育公共服务的社会价值体现及公众反馈意见。

2 政府购买城市社区体育公共服务的模式

通过对已有的相关研究成果进行梳理,可将政府购买公共服务的模式概括为两种方式:竞争性购买和非竞争性购买。非竞争性购买又包括两种模式:体制内吸模式以及体制外非正式的按需购买模式。鉴于此,政府购买城市社区体育公共服务也应采取竞争性购买和非竞争性购买相结合的模式。竞争性购买模式的核心就是政府与承接方之间的“契约”关系,在政府购买城市社区体育公共服务的过程中,承接方通过设计体育产品生产与供给方案,与同行参与政府购买竞标,实施体育产品供给,并与同行展开竞争,达到共同参与并提高城市社区体育公共服务供给效能的一种行为。因此,政府购买城市社区体育公共服务不仅可以实现政府职能的转变以及运作效率的提高,而且在较低成本的基础上引入承接方来实现城市社区公共服务供给绩效的最大化。而非竞争性购买意味着购买是通过代理、委托等方式完成购买体育公共产品的一种行为。体制内吸模式是指政府因各种因素受限,委托承接方行使政府转移的部分职能的运作方式,其具体事务主要包括政府出资支持在社区建立各类体育社团与协会,向社区公众广泛公开招聘各类全民健身事业技术人员,该模式的优势在于政府易掌握并控制资金,在社会上进行招聘,政府直接“给”承接方项目而非公开招投标^[7]。体制外非正式的按需购买模式在形式上更自由随意,购买的量也较小,并且购买主体双方有着较深的了解以及合作的需要。

3 政府购买有效提升城市社区体育公共服务质量的路径分析

3.1 建立政府购买城市社区体育公共服务的法规制度

政府应当创建购买城市社区体育公共服务的法规制度,对购买城市社区体育公共服务的计划及实施过程予以规范化,因为健全的法规制度能够为整个购买过程提供制度保障,使政府购买城市社区体育公共服务的相关活动在一定的法规下有法可依、有章可循地运作^[8]。财政制度问题是当前我国政府购买城市社区体育公共服务建设中存在的最大问题。因此,需要明确政府购买城市社区体育公共服务内容的财政预算范围,规定管理财政制度。实践中,非竞争性购买是当前我国政府购买体育公共服务所采用的常规模式,招投标制度尚未规范化。另外,当前我国政府购买公共体育服务行为由财政部门领导,体育管理部门具体操作。鉴于此,在政府购买城市社区体育公共服务的过程中需建立健全严谨的招投标制度,以此来明确竞标的主体资格和竞标流程安排,从而切实提高政府购买社区体育公共产品的效率。除此以外,就政府购买城市社区体育公共服务的定向购买模式而言,其信息公开制度建设与实施至关重要,因为这种方式易出现暗箱操作、滋生腐败、弄虚作假等负面现象,不利于购买服务过程中的公平竞争,会带来不客观、不公开、不公正等消极影响。因此,政府有必要建立信息公开制度来提升购买城市社区体育公共服务的良好形象。

3.2 重视政府购买城市社区体育公共服务过程中承接方的独立性

政府购买城市社区体育公共服务是一种契约活动,承接方的独立性是契约关系维持的基本条件。承接方的独立性是政府与公共服务购买承接方在法律上拥有平等关系的主要特征,只有承认并保护好这种独立性,承接方在管理和组织城市社区体育公共服务时才具有真正的自主权,政府组织不能干

预,不存在所谓的业务指导^[9]。在具体购买过程中,承接方的独立性至关重要,一旦失去独立性,承接方就会成为政府的附属机构,政府的购买行为仅仅是在表面上把城市社区体育公共服务交给了承接方,而在实际管理与操作上政府依旧主导着权力,政府购买再次演变成传统意义上的政府机构内部行为,进而导致城市社区体育公共服务质量难以得到提高,而且还极可能产生腐败行为。在信奉自由主义的发达国家,公民社会发展较为成熟,承接方在体育公共服务供给中具有较强的独立性,如在瑞典,体育联合会是体育事务的真正管理领导机构,理事会成员由民主投票选举产生。通过竞选产生理事会的12名执行委员,再由12名执行委员投票选出理事会的主席。体育联合会发挥桥梁作用,在宣传、财政、实施等方面与政府进行沟通合作,有权利决定提供某项公共体育服务^[10]。因此,承接方在供给城市社区体育公共服务过程中必须具备独立性,才有利于承接方自身的长远发展,也利于城市社区体育公共服务公平有效地提供。

3.3 创建政府购买城市社区体育公共服务的多元化筹资渠道

市场经济的快速发展促使城市社区体育公共服务的需求日益增长,城市社区体育公共服务的广泛有效供给需要巨额资金支持,如仅靠政府的全额拨款,会给政府带来巨大的财政负担^[11]。我国城市社区体育公共服务政府购买实践中,承接方长期受体制的束缚,其自身的融资能力非常有限,活动资金几乎全部来源于政府的直接拨款。新时期,如果城市社区体育公共服务的发展全部依靠政府拨款,不仅背离现实发展要求,而且不利于形成可持续发展的良好局面。我国现阶段需要加强公共服务项目收费和慈善捐助收入等建设力度,对公众进行广泛宣传,让公众接受并认同“花钱买健康”的观念,对城市社区体育公共服务供给过程中的部门体育产品可采取合理收费的方式,以减轻政府财政负担,并尊重公众享有体育产品的自主权,满足公众多元化体育需求。我国慈善事业发展较为缓慢,体育慈善基金更是寥寥无几^[12]。针对以上困境,政府和媒体应该大力宣传体育慈善事业的重要性,推动我国体育慈善事业的高速发展,努力创建政府拨款、服务收费和慈善捐赠等多元化的筹资渠道。

3.4 明晰政府购买城市社区体育公共服务的“委托-代理”方式

按照“委托-代理”理论,委托与代理之间之所以能产生合同关系,是因为代理机构拥有专业知识及专业技能,行使委托方的职能。在城市社区体育公共服务供给实践中,政府发现自身生产并供给体育产品的一些专业技能和资源较为缺乏,且培训这些专业技能及获取相关资源的成本远超过通过合同向代理方购买的成本,因而可通过合同购买的方式来获得相应的专业技能和资源。实现政府购买城市社区体育公共服务的“委托-代理”方式的前提是合同关系必须建立在相互信任、信誉良好及目标一致等基础之上^[13]。政府购买城市社区体育公共服务的“委托-代理”关系中,政府和承接方都是重要主体,其行为与目标均是实现了自身利益的最大化,其中承接方付出的努力与获得的回报呈正相关,而政府只关心供给服务的结果,属于结果导向型。政府的收益直接取决于承接方付出的努力,而承接方的收益就是政府支付相应的报酬。不难看出,由于政府与承接方的价值导向不一致甚至相互冲突,会不可避免地出现承接方利用政府赋予的决策权来获取其自身单方面利益,随即产生承接方越权、滥用职权或谋取不正当利益等一系列负面影响。因此,在具体实施政府购买城市社区体育公共服务事务之前,政府与承接方之间应明晰“委托-代理”方式,建立正当契约关系,并以此来协调两者之间相互冲突的利益,不断提升我国城市社区体育公共服务质量,提升公众满意度。

3.5 构建科学合理的政府购买城市社区体育公共服务绩效评价体系

针对政府购买城市社区体育公共服务,构建科学合理的绩效评价体系是评价公共服务效果的有效手段,健全完整的政府购买城市社区体育公共服务绩效评价体系是评估购买费用支出是否合理及购买价值实现情况的重要依据。政府在与承接方签订合同时,应对城市社区体育公共服务需要达到的具体目标进行清晰的定性与定量说明,并在服务结束时严格按照合同的考核标准进行评估验收。构建科学合理的政府购买城市社区体育公共服务绩效评价体系,应从以下几个方面着手:第一,必须认真研究并合理设置评价体系的各要素,如评价目标要求清晰明确,评价内容科学合理,评价流程具有可操作性,等等;第二,评价主体的选择不仅要重视政府部门的评价,而且还需要引入第三方评价机构,注重享受城市社区体育公共服务的居民的评价,以确保评价过程及结果的客观性与真实性;第三,拟定明确的政府购买城市社区体育公共服务评价标准,评价标准的各项指标权重配比必须经过科学计算;第四,评价结果要向社会公示公开,及时听取社会公众的反馈意见,以确保评估结果的准确反馈,达到以评促改和以评促建的目的。然而,当前我国有关政府购买城市社区体育公共服务的绩效评价研究较少。鉴于此,政府

应针对此类问题召开多轮研讨会,加强社会调研,充分发挥专家学者智囊团的作用,研制科学有效的政府购买城市社区体育公共服务的评估标准,并进行反复实践、检验和完善,最终形成较为稳定的政府购买城市社区体育公共服务的绩效评价机制。

3.6 引入政府购买城市社区体育公共服务的问责机制

政府购买城市社区体育公共服务并非表示政府部门可以“不管不问”,将政府承担的责任进行部分选择性地社会化,集中体现了政府角色的成功转型和政府职能的有效转变。政府既是公共服务的明智供给者,也是公共利益坚定不移的维护者。然而,政府在购买城市社区公共体育服务的过程中,主观随意决策、较不透明的操作程序和事后绩效评价缺失等现象屡见不鲜,因此,政府购买城市社区公共体育服务的相关问责制度亟待完善。为防止政府官员肆意决断,使购买过程公开透明、合规合法,有必要引入并不断完善问责机制,确保政府购买城市社区体育公共服务按章行事和有序进行。政府购买城市社区体育公共服务所产生的实际效益始终与政府、服务承接方和服务享有者存在着千丝万缕而又错综复杂的利益关系,完备的问责机制是维系三者良好关系的坚实基础。因此,政府购买城市社区体育公共服务的问责机制应对现有的各项规章制度进行严谨的梳理,有针对性地完善相关城市社区体育公共服务体系建设的法规制度^[14]。

4 结语

政府购买城市社区体育公共服务是社会管理的一种创新模式,在国际上越来越受欢迎。如今社会体育需求日趋多元化,公众享有体育公共产品的权利诉求日趋复杂化。通过实施政府购买城市社区体育公共服务,一方面,可适当分担政府繁重的责任,缓解政府能力有限的问题,政府职能的重心由城市社区体育公共服务的“提供者”转变为“监督者”;另一方面,可有效提升社会资源整合利用效益,通过社会组织提供城市社区体育公共服务并满足居民体育需求。因此,在政府购买城市社区公共体育服务实践中,通过建立相关的购买法规制度,重视承接方的独立性,创建多元化购买筹资渠道,明晰购买“委托—代理”方式,构建科学合理的购买绩效评价体系,引入购买问责机制,可切实提升我国城市社区体育公共服务整体质量。

参考文献:

- [1] 姚绩伟,叶春晖,刘彬华,等.文化软实力视域下我国城市社区体育公共服务质量提升路径分析[J].河北体育学院学报,2014,28(6):9-13.
- [2] 丁秀诗,何潮,刘彬华,等.论城市社区体育公共服务公众满意度的提升——基于新公共管理理念[J].体育研究与教育,2014,29(6):9-12.
- [3] 丁秀诗,姚绩伟,刘彬华,等.信息化建设对提升我国城市社区体育公共服务质量的作用探析[J].哈尔滨体育学院学报,2014,32(5):34-38.
- [4] 王民.非营利组织管理概论[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [5] 龙新辉,李静.政府向社区社会组织购买公共服务探析[J].经济与社会发展,2011,9(3):24-27.
- [6] 徐家良,赵挺.政府购买公共服务的现实困境与路径创新[J].中国行政管理,2013,10(8):26-30.
- [7] 韩俊魁.当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较[J].经济社会体制比较,2009(6):128-134.
- [8] 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):12-15.
- [9] 井志侠,高斌,戴俭慧.我国地方政府购买体育公共服务的实证研究——以上海静安区为例[J].安徽理工大学学报(社会科学版),2011,13(2):64-67.
- [10] 罗林,杜丛新.对欧洲体育俱乐部体制的研究[J].北京体育大学学报,2002,25(3):298-300.
- [11] 刘玉.发达国家体育公共服务社会化改革实践及启示[J].成都体育学院学报,2011,37(3):1-5.
- [12] 朱毅然.发达国家政府购买公共体育服务的经验及启示[J].天津体育学院学报,2014,29(4):290-295.
- [13] 李洪佳.超越委托代理——以“管家理论”重塑政府购买公共服务行为[J].理论导刊,2013,27(12):25-27.
- [14] 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,2011,32(4):66-71.

(责任校对 莫秀珍)