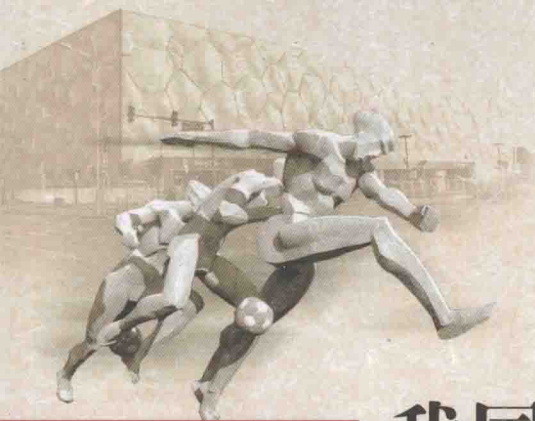




我国体育事业发展的 公共财政保障研究

李丽 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



我国体育事业发展的 公共财政保障研究

李丽 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国体育事业发展的公共财政保障研究/李丽著. —武汉: 武汉大学出版社, 2015. 6

ISBN 978-7-307-15811-5

I. 我… II. 李… III. 体育事业—公共财政—财政制度—研究—中国 IV. G812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 103332 号

责任编辑: 顾素萍

责任校对: 李孟潇

版式设计: 马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北民政印刷厂

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 21.5 字数: 306 千字 插页: 1

版次: 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-15811-5 定价: 42.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

新中国成立以来体育事业所取得的辉煌成就离不开我国稳定的财政支持,财政为我国体育事业的发展提供了稳定的外部环境保障。但在社会主义市场经济背景下,在国家行政管理体制改革不断深化的进程中,体育公共服务职能的范畴和定位还有很多模糊之处,影响了体育公共财政等方面的决策,使得体育事业的公共财政职能未能充分地发挥。而目前我国学术界对体育事业公共财政保障问题缺乏系统研究,影响了我国体育事业的全面协调可持续发展。为合理界定体育事业公共财政保障的范围及优先顺序,提高体育事业公共财政支出的效率,解决我国体育事业发展所需经费瓶颈的问题,本研究以规范分析与实证分析相结合、定性分析和定量分析相结合、宏观分析和微观分析相结合、比较与逻辑推理相结合的研究方法,对我国体育事业发展的公共财政保障问题进行了全面、系统的探讨。

研究的主要结论如下:

第一,国外经济发达国家日趋重视并不断加大对体育事业的公共财政保障,保障的内容主要包括竞技体育、大众健身、体育场地设施、反兴奋剂、体育科学研究等方面。国外经济发达国家体育事业财政投入的方向主要是大众体育,保障的重点是体育场地设施;这些国家体育经费来源多元化,重视对体育事业财政资金的审计监督。

第二,我国体育事业经费收入以年均 18.8% 的速度保持增长,与 GDP 的增长存在高度正线性相关。体育事业的收入结构包括财政收入和非财政性收入。国家对体育事业的财政投入逐年增加,体育事业的财政投入与政府财政支出之间具有很强的相关性。体育事

业非财政收入曲折上升，体育事业收入是体育事业非财政收入的主要来源，其总体趋势保持不断增长。体育彩票公益金持续增长，是我国体育事业经费的重要来源。然而我国体育事业经费收入总量偏少，体育事业经费收入主要依赖于财政拨款，体育彩票销售尚有较大的拓宽空间，体育彩票公益金使用的民生性仍显不足。

第三，体育事业经费支出以年均 20.1% 的速度保持增长。体育事业经费支出的重点是事业支出，其支出规模和水平反映着体育事业发展的速度和规模。体育事业费是体育事业经费支出的主体，是政府体育事业公共财政保障的重点。体育事业费主要用于竞技体育，群众体育活动经费支出较少。体育事业经费支出的科目不合理、越位和缺位并存、支出的结构不均衡，中央和地方政府的体育事权和财权不相匹配。

第四，针对我国现阶段体育事业公共财政保障现状构建出体育事业公共财政保障的内容体系。体育事业公共财政保障内容体系涉及四个方面，分别是群众体育、竞技体育、体育产业和其他。群众体育方面的保障内容包括群众体育场地设施、群众体育组织、群众体育活动和竞赛；竞技体育方面的保障内容包括运动训练、运动竞赛、运动场馆设施和运动员社会保障体系；体育产业方面的保障内容包括体育产业结构优化、体育产业基地、体育产业品牌建设和服务平台的建设；其他类的保障内容包括体育法制建设、体育标准与认证、体育文化建设、体育人才培养、体育公共信息平台建设、体育科技与教育、反兴奋剂和体育对外交往与宣传。

第五，根据体育事业公共财政保障的内容范围，确定了体育事业公共财政保障的优先顺序，依次为群众体育、竞技体育、其他和体育产业。体育事业公共财政保障内容体系中 4 个一级指标的权重系数相差较大，其中群众体育的权重系数最高（0.5780），其次是竞技体育（0.2439）、其他（0.1047），排在最后的是体育产业（0.0734）。群众体育的权重系数远远高于竞技体育、其他及体育产业，说明我国体育事业公共财政要重点保障群众体育的发展。

目 录

1 绪论	1
1.1 研究的背景	1
1.2 研究的目的与意义	3
1.3 相关研究综述	4
1.3.1 关于政府体育职能的研究	4
1.3.2 关于体育公共服务的研究	6
1.3.3 关于体育产品的研究	11
1.3.4 关于体育财政的研究	15
1.4 研究方法	22
1.4.1 规范分析与实证分析相结合	23
1.4.2 定性分析和定量分析相结合	23
1.4.3 宏观分析和微观分析相结合	23
1.4.4 比较与逻辑推理相结合	23
1.5 研究的基本思路、框架结构与主要内容	25
1.5.1 研究的基本思路与框架结构	25
1.5.2 研究的主要内容	25
1.6 本章小结	27
2 研究的理论分析	29
2.1 研究的理论依据	29
2.1.1 公共财政理论	29
2.1.2 公共选择理论	32
2.1.3 公共产品理论	33
2.2 体育公共产品的理论分析	46

2.2.1	体育公共产品的含义和特征	46
2.2.2	体育公共产品的分类	49
2.2.3	体育公共产品的需求	51
2.2.4	体育公共产品的供给	55
2.2.5	我国体育公共产品多元化供给的实证经验	61
2.3	本章小结	65
3	国外体育事业公共财政保障的主要经验	66
3.1	国外体育事业公共财政保障的现状	66
3.1.1	澳大利亚的体育事业公共财政保障	66
3.1.2	芬兰的体育事业公共财政保障	70
3.1.3	瑞典的体育事业公共财政保障	72
3.1.4	新加坡的体育事业公共财政保障	74
3.2	外国体育事业公共财政保障的主要特征	74
3.2.1	政府日趋重视对体育的财政投入	74
3.2.2	大众体育是政府财政支出的重要方面	76
3.2.3	体育场地设施是国外发达国家政府财政保障的重点	77
3.2.4	志愿者服务为国外一些国家节省了大量的体育经费投入	78
3.2.5	重视对财政资金的审计监督	78
3.3	外国体育事业公共财政保障对我国的借鉴意义	79
3.3.1	国家的财政拨款是体育事业经费的重要来源	79
3.3.2	拓宽体育财政的经费来源,加大体育博彩的融资力度	80
3.3.3	重视群众体育的发展,加大对体育场地设施的财政投入	80
3.3.4	充分挖掘体育志愿者在体育事业发展中的价值	81
3.3.5	建立严格的财政监督体系	81
3.4	本章小结	82

4 我国体育事业财政保障制度的变迁·····	83
4.1 改革开放前我国体育事业的财政保障制度·····	83
4.1.1 改革开放前我国的财政管理制度及特征·····	83
4.1.2 改革开放前我国体育事业的财政保障制度·····	84
4.1.3 改革开放前我国体育事业财政运行机制的 简要评述·····	86
4.2 改革开放后我国的体育事业财政保障制度·····	88
4.2.1 包干制的体育事业财政保障制度 (1978—1992 年)·····	88
4.2.2 分税制下的体育事业财政保障制度 (1992 年至今)·····	91
4.3 我国体育事业财政保障制度变迁的特征·····	94
4.3.1 我国体育事业财政保障制度的变迁与经济体制、 财政体制的变迁具有同步性·····	94
4.3.2 体育事业财政保障制度变迁具有明显的强制性 特征·····	96
4.3.3 我国体育事业财政制度的变迁始终以公共性 为主线·····	96
4.4 本章小结·····	98
5 我国体育事业公共财政保障的现状与问题·····	100
5.1 体育事业经费收入现状分析·····	100
5.1.1 体育事业经费的收入规模分析·····	100
5.1.2 体育事业经费收入与 GDP 的关系·····	103
5.1.3 体育事业经费的收入结构·····	105
5.1.4 体育事业经费收入来源日趋多元化·····	120
5.2 体育事业经费收入存在的问题·····	121
5.2.1 我国体育事业经费收入总量偏少·····	121
5.2.2 体育事业经费过多依赖于财政拨款·····	123
5.2.3 区域间体育事业非财政资金收入不平衡·····	124
5.2.4 体育彩票销售尚有较大的拓宽空间·····	126

5.2.5 体育彩票公益金使用的民生性仍显不足	128
5.3 体育事业经费支出	129
5.3.1 体育事业经费支出不断增长的理论解释	130
5.3.2 体育事业经费支出规模	131
5.3.3 体育事业经费结余	132
5.3.4 体育事业经费支出的会计科目	133
5.3.5 体育事业经费的政府支出科目	138
5.4 我国体育事业经费支出存在的问题	144
5.4.1 体育事业经费支出的科目不合理	144
5.4.2 体育事业经费支出越位和缺位并存	145
5.4.3 我国体育事业经费支出的结构不均衡	150
5.4.4 中央和地方政府的体育事权和财权不相匹配	159
5.5 本章小结	163
6 我国群众体育公共财政保障的现状存在的问题	165
6.1 我国群众体育公共财政投入的现状	166
6.1.1 我国群众体育公共财政投入的规模分析	166
6.1.2 体育彩票公益金中群众体育的支出	168
6.1.3 群众体育场地的财政投入	172
6.1.4 我国群众体育公共产品的供给	176
6.2 我国居民群众体育公共服务的需求分析	184
6.2.1 我国群众体育公共服务的总体情况	184
6.2.2 体育场地设施	187
6.2.3 群众体育组织	190
6.2.4 体育指导	192
6.2.5 群众体育活动和竞赛	192
6.2.6 国民体质监测	193
6.3 我国群众体育财政投入存在的问题	193
6.3.1 群众体育财政投入	193
6.3.2 体育彩票公益金使用的民生性不强	196
6.3.3 中央与地方财权与群众体育事权配置不合理	198

6.3.4 区域群众体育发展不平衡	199
6.3.5 体育事业财政资金支出效率低下	202
6.4 本章小结	210
7 我国体育事业公共财政保障体系	211
7.1 体育事业的概念内涵	211
7.2 体育事业的属性及外部性	213
7.2.1 体育事业的公共产品属性	213
7.2.2 体育事业具有很强的正外部性	214
7.3 体育事业公共财政保障的原则、目标与任务	215
7.3.1 体育事业公共财政保障的原则	215
7.3.2 体育事业公共财政保障的目标	217
7.3.3 体育事业公共财政保障的任务	218
7.4 体育事业公共财政保障的范围	218
7.4.1 提供体育公共产品	219
7.4.2 矫正外部效应	219
7.4.3 培育体育市场、健全体育市场体系	219
7.4.4 克服信息不完全	220
7.5 体育事业公共财政保障的内容构建	220
7.5.1 体育事业公共财政保障内容体系的构建方法 ——德尔菲法	221
7.5.2 体育事业公共财政保障内容的建立	222
7.5.3 体育事业公共财政保障内容优先顺序的确定	236
7.5.4 体育事业公共财政保障内容的分析	244
7.5.5 体育事业公共财政保障内容体系的评价	253
7.6 本章小结	257
8 完善我国体育事业公共财政保障体系的对策建议	259
8.1 坚持理论创新	259
8.1.1 政府树立提供体育公共服务的新理念	259
8.1.2 树立公共财政的理念	260

8.2 拓宽体育事业发展的经费来源	263
8.2.1 大力发展体育产业	263
8.2.2 鼓励和吸引民间资金投入体育事业	265
8.2.3 不断完善体育彩票的发行	265
8.3 不断调整和优化体育事业公共财政支出的结构	267
8.3.1 体育事业经费支出的原则	267
8.3.2 调整和优化体育事业公共财政支出的措施	268
8.4 完善中央财政转移支付制度	276
8.4.1 调整转移支付模式	276
8.4.2 完善转移支付形式	277
8.4.3 进行体育财政资金的横向转移支付的试点	278
8.5 创新体育公共产品的有效供给机制	279
8.5.1 合理确定体育公共产品的提供主体	280
8.5.2 采用以效率为导向的多种体育公共产品 供给模式	281
8.5.3 从资金、法律等多方面促进非营利组织提供 体育公共产品	283
8.6 完善体育事业公共财政监督机制	284
8.6.1 建立健全相应的法律法规	285
8.6.2 加强对预算单位的监督	285
8.6.3 开展人大、审计对体育事业财政的监督	287
8.7 构建体育事业公共财政支出的绩效评价机制	288
8.8 本章小结	289
 9 结论与研究展望	 290
9.1 研究的主要结论	290
9.2 研究的创新之处	291
9.3 研究的局限性	291
9.4 进一步的研究展望	292

参考文献.....	294
附 件.....	308
附件 1	308
附件 2	316
附件 3	322

1 绪 论

本章主要从新中国体育事业的发展离不开我国稳定的财政支持角度论述了本书的研究背景,从体育事业在中华民族伟大复兴的征程中所承担的富国强民的历史使命及体育事业公共财政保障所存在问题的角度分析了本书的研究目的与意义。此外,本章还对研究方法、研究的基本思路、框架结构及主要内容进行了阐述。

1.1 研究的背景

体育在我国作为一种比较成熟的文化活动有悠久的历史,近代西方体育传入中国亦有 100 多年的历史,但体育作为一项事业在中国仅有短短 60 年的春秋。新中国成立以来,历代党和国家领导人高度重视体育事业,并把体育事业作为社会主义现代化建设事业的重要组成部分。新中国成立初期毛泽东就亲笔题词“发展体育运动,增强人民体质”,邓小平指出:“体育是社会主义精神文明建设的重要方面,是一个国家经济、文明的表现^①”。江泽民发出了“发展体育,振兴中华”的号召^①,胡锦涛主席在北京奥运会、残奥会总结表彰大会上指出“体育是人民的事业”。在党的四代领导集体关心和重视下,我国体育从过去的“东亚病夫”发展为成就显著、举世瞩目的体育大国。改革开放 30 多年以来,我国体育的各项事业取得突破性的发展:群众体育蓬勃发展,国民的身体素质普遍增强,体育逐步成为居民日常生活中的一个重要组成部分;竞

^① 何萌. 建国以来党的体育事业的发展及其在现代化进程中的作用 [D]. 长春: 东北师范大学, 2008: 15.

技体育水平不断提高,中国体育健儿在国际赛场上取得一系列优异成绩,为祖国赢得了巨大的荣誉;体育产业逐步兴起,为体育事业的发展注入了巨大的动力,并逐渐成为国民经济的新增长点。

新中国体育事业所取得的辉煌成就离不开我国稳定的财政支持,财政为中国体育事业的发展提供了稳定的外部环境保障。新中国体育事业的发展过程也是体育事业财政保障的改革过程。政府的体育事业财政保障主要取决于两个关键的因素:政府的财力和体育事业的财政制度安排。政府的财力主要取决于我国的经济发展水平。一般来说,经济发展水平越高,政府给予体育事业的财政支持也越多。不同的经济发展阶段,由于政府财力来源不同,政府财政收入及财政对体育事业所提供的保障水平也不同。计划经济时期,政府的财政收入主要是企业上交的利润,企业生产按计划进行,企业利润仅仅是计划的结果,企业效率低下,政府财力有限,政府财政来源单一,这阶段体育的保障水平也很低。随着社会主义市场经济体制的逐步建立,政府财政收入中企业收入和税收收入出现了此消彼长的现象,1994年以后,企业收入取消,税收收入成为财政收入最主要的形式。由于政府财政收入主要来源于各种所有制企业和广大居民依法缴纳的税收,这就要求政府在财政支出方面用之于民,提供公共产品,以满足广大纳税人的公共服务需求。体育消费属于享受和发展型消费,随着人们生活水平的逐步提高,人们对体育的消费需求也必然随之增加,体育消费已发展成为居民公共消费的重要内容,因此政府应当承担起相应的职能,在我国财力水平还不高的基础上,通过提供基本的体育公共产品来满足广大人民群众日益增长的体育公共服务需求。

体育事业的财政制度是在一定时期内,政府为发展本国、本地区的体育事业,对其所需要的财力进行筹集、分配、管理和监督等一系列有秩序的活动所作出的种种规定。体育事业的财政制度是我国财政制度的一个重要组成部分,因此体育事业财政制度的变迁,总随着国家财政制度的演变而改变。计划经济条件下,我国财政制度基本上是一种统收统支的高度集中的财政制度,国家财政是政府履行职能的唯一资金来源,体育作为国家的一项福利事业,由政府

统包统管，体育事业发展所需要的费用全部由国家财政筹集和分配。1978年改革开放以后，我国的财政预算管理体制经历了财政包干制、分税制到公共财政体制的构建，体育事业的财政制度也经历了相应的变迁，为体育事业的发展注入了新的活力，提供了财政制度的保障，体育事业由纯福利性事业转为福利性和经营性相结合的事业，在促进我国现代化建设事业发展中发挥着越来越大的作用。纵观体育事业的财政保障变迁史，没有体育事业的财政改革，就不会有体育事业的社会化、产业化。体育事业财政保障制度的变迁使体育资源配置效率得到了提高，体育公平得到了改进，体育产业发展的财政政策机制也初步形成。然而，我国体育事业财政保障制度的改革采取的是渐进式的方式，难以“一步到位”，因而存在着不少问题，如体育事业财政收入来源的渠道单一，体育事业财政支出的结构、效率问题，体育事业的财政透明度问题，财政转移支付制度等的进一步完善都是当前亟待解决的难题。而要解决这些问题，进一步规范我国的体育事业财政保障制度，就必须进行相应的理论研究，以期为我国体育事业财政保障制度的改革提供相应的实践参考。

1.2 研究的目的与意义

在中华民族伟大复兴的征程中，体育事业同样也承担着富国强民的历史使命，肩负着发展群众体育、竞技体育、体育产业等重要的工作任务。为更快、更好地发展我国体育事业，更好地履行国家和社会赋予体育的各项职能，落实以人为本的体育发展观，实现由体育大国向体育强国的迈进，就离不开稳定的公共财政支持与保障。

但在社会主义市场经济背景下，在国家行政管理体制改革不断深化的进程中，我国体育公共服务职能的范畴和定位还有很多模糊之处，影响了体育公共财政等方面的决策，使得体育事业的公共财政职能未能有效地发挥。这些问题主要表现在：一是政府的行为不规范，导致了其在履行体育事业公共服务财政职能上的缺失。公共

财政要求政府的活动范围限定在市场失灵的领域,政府的支出应优先确保居民所需要的最基本的公共服务,而我国政府仍承担了许多不应该由其承担的事项,挤占了本该应用于像建设全民健身路径等这类最基本的体育公共服务的资金;二是政府间事权与财权划分不清晰,财权及财政收入向上集中而支出责任下移,使得地方政府尤其是财政困难县所负担的体育事业事权与财权能力不相匹配;三是体育事业资金使用效率低下,未建立相应的体育事业投入产出绩效评价及监督体系。

随着我国财政规模的崛起和中国经济社会的转型,政府的财政活动在社会经济生活中发挥着越来越重要的作用,公共财政已经成为中国各级政府施政的主要工具。体育为什么应当以及如何纳入国家公共财政支出从而获得稳定的财政保障,如何进一步完善我国现行的体育事业财政保障制度以发挥公共财政的最大效益,已成为关系到体育事业今后发展的、迫切需要研究的重大现实问题。

本研究的目的是以我国体育事业发展的公共财政保障作为研究对象,以政府干预体育事业的理论分析为切入口,结合改革开放前后我国体育事业财政保障取得的成功经验及存在问题,以及国际上体育事业财政保障值得吸取的经验,主要通过对 1998—2008 年我国体育事业财政保障现状的解析,提出重构我国体育事业财政保障的基本思路,以期政府部门进行相应的体育事业财政保障制度改革提供理论依据和实践的参考,进而丰富我国体育事业财政保障制度改革的理论内容,同时对于我国公共财政保障制度的改革也具有一定的借鉴价值。

1.3 相关研究综述

1.3.1 关于政府体育职能的研究

体育事业财政保障制度的变迁过程是政府体育职能转变的过程,而政府体育职能是政府职能的一项重要内容。改革开放以来,

我国政府职能转变的理论研究是围绕改革开放的进程和经济发展展开的。改革开放初期,政府职能转变的实践和理论研究重点是将政治型政府转为经济型政府,20世纪90年代的研究重点是政府由直接管理经济转向间接管理经济,21世纪初的政府职能转变的实践和理论研究重点是将经济型政府转向服务型政府、将“全能性”政府转向“有限型”政府。相比之下,有关政府体育职能转变的理论研究比较滞后,研究成果主要出现于21世纪。

刘青(2003)从新时期政府在体育事业的角色定位出发,认为:政府应转变职能,实现政府自身的变革,持续增加对体育事业的财政投入,确保政府对体育的投入随着财政收入的增长而增加,政府的财政投入应主要限定在三个重要领域:一是体育事业基本物质条件的投入,重点用于建设经济、适用的社区体育设施;二是保证国家任务完成的投入,重点资助承担奥运会、亚运会等重大国际比赛任务的组织和个人;三是对体育事业欠发达地区的转移支持和对弱势群体的补助性投入。另外,政府要通过制定和完善支持体育事业发展的经济政策,包括体育彩票的发行政策、非国有资本投资兴办体育企业的减税政策以及公共体育场馆等公益性项目和公共服务设施的税费减免政策等,以体现政府财政投入的公益性和引导性,满足大众对公共体育产品和服务的需要,而不作为商业性投资^①。马志和(2003)从市场经济对政府职能转变的要求出发,提出政府应当进行制度创新,从权力无限政府转变为权力有限政府,从具有竞争性的私人体育物品生产领域退出,加强公共体育物品的供给;加强政策引导、信息咨询等为体育发展创设良好的制度环境与政策平台;行政治体转向依法治体,从无所不为转向有所为、有所不为^②。白晋湘(2006)认为:在市场经济条件下,政府体育职能重点转移到提供公共体育物品和服务上来,包括全民健身以及相

① 刘青.新时期政府在体育事业发展中的角色[J].成都体育学院学报,2003(1):12-15.

② 马志和,戴健.论政府体育管理职能的转变与制度创新[J].上海体育学院学报,2003(3):14-17.