

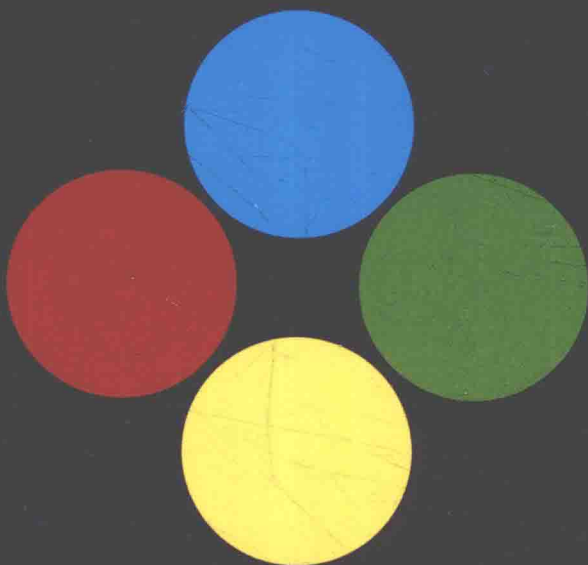
教育部人文社会科学研究规划青年项目 (13YJC890024)

天津市哲学社会科学规划重点项目 (TJTY16-002)

天津市体育局社会科学重大项目 (SZ201601)

基于DEA和SEM双重模型的我国 政府基本公共文化体育职能绩效 评价

刘春华 著



北京体育大学出版社

教育部人文社会科学研究规划青年项目 (13YJC890024)

天津市哲学社会科学规划重点项目 (TJTY16-002)

天津市体育局社会科学重大项目 (SZ201601)

基于DEA和SEM双重模型的我国 政府基本公共文化体育职能绩效 评价

刘春华 著



北京体育大学出版社

策划编辑: 赵海宁

责任编辑: 赵海宁

审稿编辑: 李 飞

责任校对: 王子涵

版式设计: 杨 俊

图书在版编目(CIP)数据

基于DEA和SEM双重模型的我国政府基本公共文化体育
职能的绩效评价 / 刘春华著. — 北京: 北京体育大学
出版社, 2017.5

ISBN 978-7-5644-2587-6

I. ①基… II. ①刘… III. ①群众体育-体育文化-
研究-中国 IV. ①G812.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第113531号

基于DEA和SEM双重模型的我国政府 基本公共文化体育职能的绩效评价

刘春华 著

出 版: 北京体育大学出版社
地 址: 北京市海淀区信息路48号
邮 编: 100084
邮 购 部: 北京体育大学出版社读者服务部 010-62989432
发 行 部: 010-62989320
网 址: <http://cbs.bsu.edu.cn>
印 刷: 北京京华虎彩印刷有限公司
开 本: 710×1000毫米 1/16
成品尺寸: 228×170 毫米
印 张: 16.75
字 数: 262千字

2017年6月第1版第1次印刷

定 价: 68.00元

(本书因印制装订质量不合格本社发行部负责调换)

前言

公共文化体育作为构建文化强国和体育强国的重要内涵，是关注民生、关注民意、关注民心的重要阵地，尤其是在当今社会，公共文化体育已成为社会公众关注的焦点和热点。事实上，随着国力的强盛，民众生活水平的提高，身体是否康健，身心是否愉悦，精神是否富足已经成为民众生活的重要一部分。休闲健身场所是否便利，活动内容是否丰富，公共服务是否到位，这些问题显然要比金牌本身更为实际、更有意义。为谁服务？怎么服务？如何服务？等基本问题已成为构建服务型政府必然要解决的瓶颈。公共服务好不好，不是政府说了算，而是要看是否与民众的期望、与民众的认可相一致，这已然成为政府评价的最基本点和立足点。

党的十八大以来，政府在公共文化体育服务方面着实进行了一些有益探索和实践改革，取得了令人瞩目的成效。文化权益、体育权益已不是可有可无、可多可少的东西，而是公民应享之保障，应有之权利。但从整体上来看，这与民众的需求还存在差距，与社会整体发展还不相适应，还不能完全有效地满足公众的文化体育需求，地区之间、城乡之间、人群之间差异性还较为明显，均等化还有待优化。应该说我们的公共文化体育服务仍处于摸索阶段，需要做的方面还很多，需要完善的空间还很大。就目前存在的问题来看，其中一个重要原因就是缺乏一套更为客观、行之有效的公共文化体育绩效评价体系，这在一定层面使得政府无法测量公众对公共文化体育服务的满意度，也无法形成督促政府领导、统筹经济社会协调发展的杠杆。虽然我国的政府绩效管理起步较晚，但俨然已成为当前乃至今后政府改革的重

正是基于这样的一种考虑,本研究从“体育文化”和“文化体育”概念入手,通过对政府公共职能诠释,对公共产品理论、新公共管理理论、治理理论以及政府绩效管理理论的分析,构建研究的理论基础;通过对政府文化体育职能演变过程的梳理,总结归纳国内公共文化体育服务的不足以及国外公共文化体育服务的特点;利用Malmquist指数和DEA三阶段模型,分别对我国和全国31个省市的公共文化体育绩效进行了效率分析;利用SEM结构方程构建评估模型,对多个省市的公共文化体育服务满意度进行了实证分析;最后从公共文化体育服务体系的构建目标、功能定位、评价原则以及制约因素入手,构建了符合我国特色的政府文化体育职能的绩效评价指标体系。可以说,这为丰富政府公共服务职能的理论体系、延伸公共服务的触角,拓宽研究的范畴进行了有益探索,推动了基本公共文化体育服务向纵深发展,形成了相对完整的指标体系内容,为改进和优化政府公共文化体育服务的绩效机制提供了政策支持,也为提高公众公共文化体育社会需求满意度和政府公共文化体育管理与服务水平提供了决策参考和智力保障,使生活在同一片蓝天,同一个国度中的人们,人人享有参与文化、参与体育,享受文化、享受体育的激情与快乐,使整个社会变得更有文化品位与内涵,为实现中国梦、强国梦夯实基础。

1	研究介绍	1
1.1	问题提出	1
1.2	研究的理论与现实价值	4
1.3	研究目标	6
1.4	政府绩效评价综述	7
1.5	研究思路、内容及方法	13
2	理论研究基础	17
2.1	相关概念界定	17
2.2	公共产品理论	27
2.3	新公共管理理论	29
2.4	治理理论	36
2.5	绩效评估理论	40
3	政府文化体育公共服务发展历程	45
3.1	政府文化职能发展历程	46
3.2	政府体育职能发展历程	52
3.3	我国政府公共文化体育服务缺陷	58

3.4	国外公共文化体育服务特点	66
4	基于DEA模型的政府公共文化体育效率评价	74
4.1	DEA模型简介	74
4.2	DEA模型应用	86
4.3	基于Malmquist指数的文化体育效率研究	103
4.4	基于DEA三阶段模型政府文化体育效率评价	117
5	基于SEM模型的政府公共文化体育满意度评价	132
5.1	政府公共文化体育服务满意度评价概述	133
5.2	政府公共文化体育服务评价要素	136
5.3	政府公共文化体育服务满意度评价指标构建	140
5.4	基于SEM模型的满意度指标体系检验	143
5.5	政府基本公共文化体育满意度评价	157
6	我国政府体制改革对公共文化体育的影响	174
6.1	未来我国体制改革的趋势与影响	174
6.2	各国管理体制改革的经验	180
6.3	体制改革的路径与策略	186
7	政府基本公共文化体育职能评价指标体系构建	190
7.1	公共文化体育服务体系指导方针	194
7.2	公共文化体育服务体系评价原则	196
7.3	公共文化体育服务体系目标与功能定位	198

7.4 公共文化体育服务运行体系	201
7.5 政府公共文化体育职能绩效评价指标体系构建	218

8 政府公共文化体育服务职能的优化与对策

242

8.1 转化职能，创新机制，扩大资金来源	242
8.2 立法先行，顶层设计，完善法律保障	244
8.3 搭建平台，延伸服务，强化专业人才	247
8.4 产业联动，培育组织，健全经纪人制度	248

参考文献

251

研究介绍

1.1 问题提出

文化体育作为一种重要的社会现象,是人类历史发展特有的物质和精神的积淀反映,它不仅能满足人类正向的需求,如教育、娱乐、休闲,而且它对社会负向情绪进行及时、有效的疏导与修正,正因为这样,它正逐步成为一种生活方式和社会时尚,成为人们身心与健康、社会与发展、文化与交流间的桥梁。也正是基于这样一个因素,文化体育已不再是一个“可有可无”的概念,反而成为大家休闲娱乐、情感交流、陶冶情操的重要媒介和交流的重要素材,在社会中产生了极大影响,甚至爆发了一些令人诧异的冲突事件。

事件1:

体育场荒废事件频现公众拷问到底谁在败家？^[1]

随着新中国第一个甲级体育场——重庆大田湾体育场“荒废成菜地”这一新闻的曝出，体育场馆闲置、荒废的话题颇受人们关注。大田湾体育场位于重庆市渝中区大田湾地区，1951年由贺龙主持修建，1956年5月竣工，是当时新中国第一个甲级体育场。它曾一直是重庆各足球俱乐部的主场，如甲A俱乐部前卫寰岛、重庆隆鑫、中超俱乐部重庆力帆。如今，它已风光不再，看台被鉴定为危险建筑，八条跑道几经风雨损坏严重，甚至成了菜地。事实上，大田湾体育场变菜

[1] 体育场荒废事件频现 公众拷问到底谁在家
http://news.xinhuanet.com/politics/2012-11/30/c_124026314.htm

地并非个案，近年来体育场闲置、荒废甚至“短命”现象频繁发生。

南京市东郊国际赛马场占地1270亩，可同时举办4个马术比赛项目，投资超过5个亿，从2003年建成至今，在近10年的时间里，这座赛马场除举办过一次南京十运会外，其余基本处于闲置状态。因为南京赛马场没有国际认可的“无疫区”，没法举办国际性的赛马比赛和进行赛马交易。虽然国际马联曾拨出300万美元专款，但由于后续资金难以跟上等问题，最终使得“无疫区”建设搁浅，国际马场沦为停车场。

2012年6月3日，建设投入约8亿元，使用寿命仅9年的沈阳绿岛体育中心被爆破拆除。这座曾被冠以“豪华、地标、最大”等字样的亚洲最大室内足球场，由于体育场地处郊区、场地畸形等原因，导致利用率较低，到被爆破拆除前，绿岛体育中心已经沦为一座仓库。

近些年频现体育场闲置已成不争的事实，而这与全民健身资源的严重不足形成了强烈的对比。到底是谁在败家，而怎样才能避免类似悲剧重演呢？

事件2:

广场舞孰之过？^[1]

2013年11月7日，央视《新闻1+1》播出了《别让“广场舞”成为冲突导火索！》，节目中提到：鸣枪、放藏獒、泼粪、扔沙子、扔老鼠、水枪飙水，全中国近亿人参与的广场舞活动频引矛盾，喜欢的人兴致勃勃，不喜欢的人称它为扰民舞，“如果过去中国舞蹈代表是团体操，那么现代特色舞蹈非属广场舞了。”

解说：朝天鸣枪，放出藏獒，究竟是什么深仇大恨，让他冲向广场上的人群。

犯罪嫌疑人施某：你们可以跳舞，你们就声小点儿，弄得我晚上睡不着。

住户：我恨不得喊，爷爷奶奶，你们静一下。

解说：你有安静的权利，我有跳舞的自由。

市民：我嫌他喇叭敲那鼓噪音大。

乐队成员：公园就是一个娱乐场所，没有声音大不大的呀。

[1] 中国近亿人参与广场舞 活动因噪音扰民频引矛盾
<http://news.sina.com.cn/c/2013-11-07/235628650563.shtml>

根据腾讯新闻、腾讯客户端,截至2013年11月7日20:30,在对26371人的调查统计中,发现就“你是否支持居民在小区附近和公共场所进行跳舞之类的健身活动”问题,反对者占46.13%,支持者占36.14%,无所谓者占17.73%。这种态势势均力敌,也正说明了当下对于广场舞孰是孰非难以分辨。

虽然广场舞仅仅只是一个小程序,说白了它就是一个文体活动,但它却涉及千百万群众的切身利益。就局外人而言,广场舞就是个无聊的扰民活动;然对参与者而言,它就是“娱乐生活的全部”。因而如何治理、如何疏导、如何协调,这是政府必须要妥善解决的一个重要问题,还群众公共文化体育空间。

以上这两个事件,实际上都在传递着这样一种思想,那就是人民群众日益增长的基本公共文化体育需求与社会供给之间存在着激烈冲突,而且这种矛盾随着社会经济的发展,越发凸显,这也符合马斯洛的需求理论,即大众在满足温饱等基本需求后才会向更高的精神层面迈进。事实上,改革开放以来,伴随着社会结构变化、社会利益呈多元化态势,公民权利意识和主体意识进一步增强,如果政府再遵循传统的管制模式与方式,既不现实,也不可能。当前,我国社会经济发展过程中所暴露出的一系列矛盾与冲突,有的是政府现代化进程中共有之现象,属“共性”问题,然而更多的是与政府履职不到位、错位有关,社会公共服务体系和保障机制不够完善,公共服务城乡间、地区间差距扩大等等。这些问题的解决归根到底需要政府进一步转变职能,以服务型政府为落脚点,只有这样才能有效满足公众对公共文化体育服务的需求。与此同时,这也从另一个视角对政府提出了新的要求:服务型政府如何满足公众的基本公共需求。党的“十七大”首创了“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”的工作目标,明确提出了“加强文化建设,……基本建立覆盖全社会的公共文化服务体系”;2012年7月11日,国务院又专门颁发了《关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》,从国家战略高度阐述了基本公共服务的制度安排,明晰了基本范围、标准和工作重点,可以说是“十二五”乃至更长一段时期内,构建基本公共服务体系的综合性、基础性和指导性章程,是政府履职的重要基础。党的十八大则进一步明确了“加快完善文化管理体制和文化生产经营机制,基本建立现代文化市场体

系,健全国有文化资产管理体制,形成有利于创新创造的文化发展环境。加快形成科学有效的社会管理体制,完善社会保障体系,健全基层公共服务和社会管理网络,建立确保社会既充满活力又和谐有序的体制机制。^[1]十八届三中全会更是紧紧围绕保障和改善民生、促进社会公平正义,深化社会体制改革,强调了推进基本公共服务均等化;而十八届四中全会则进一步从立法层面明确了“制定公共文化服务保障法,促进基本公共文化服务标准化、均等化”。可以说,满足公众基本公共服务需求,既是服务型政府的必然要求,也是构建和谐社会、实现中国梦、强国梦的有力补充和支持,更是实现人类文明与社会进步的历史必然。

1.2 研究的理论与现实价值

1.2.1 理论意义

现代政府存在的价值就在于它能够向公众提供优质、高效的服务,中国体育夺得了多少枚金牌,获得了多少个冠军?对于这样的数字,究竟还有多少人关心?事实上,随着国力的强盛,人民群众生活水平的提高,很多人早已不再以金牌论英雄,把金牌数作为终极目标;身体是否康健,身心是否愉悦,精神是否富足,活动场所是否便利,公共文化体育服务是否到位,这些问题显然要比奖牌数更实际、更有意义。公共文化体育作为构建文化强国和体育强国的重要内容,是关注民生、关注民意、关注民心的关键阵地,尤其是在当今社会,公共文化体育已逐渐成为公众社会生活的重要部分。公共服务服务什么?怎么服务?如何评价?等基本理论问题更加凸显,公共服务好不好不是你我说了算,也不是政府说了算,关键要看群众认可不认可、满意不满意、支持不支持。

党的十七大以来,虽然各地方政府以及各主管部门在公共文化体育服务方面进行了一些有益探索与尝试,然而由于研究者所处领域、专业背景的差异,对于政府文化体育服务职能如何把握上还不清晰,更多文献只是从公共服务的必要性、存在问题、解决方法等角度入手,对于一些核心问题、关键问题还有待进一

[1] 胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告.<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>.

步探讨,因而从整体而言,公共文化体育研究仍处于摸索阶段。追源溯本,其中一个重要原因,就是因为没有一套公共文化体育考核评价指标体系,这就在某种程度上使得政府不仅无法测量公众对公共文化体育服务的满意度,也无法形成考核督促政府领导、统筹经济社会协调发展的依据。正是由于理论上的缺失导致政府在推进和加强社会文化体育服务实践过程中存在较大的盲目性。从现代国家治理体系的视角来看,服务的过程实际上就是政府、社会、市场三种关系的平衡与互补问题。理论先行,学术引领,这是学术界应当之责,而就现实来看,学术界关于政府公共文化体育职能的绩效评估研究尚处于起步阶段,绩效评估的内涵尚未清晰、评估指标体系尚未构建、实证研究尚未开拓、制度安排尚未健全。因此,客观上要求尽快加强对政府公共文化体育职能绩效评价的理论探索,构建具有中国元素的政府公共文化体育绩效评价体系,明确政府做什么和不做什么,同时考虑公共权力运行对社会的影响。因为要保持社会可持续性发展,必然要整合社会力量,赢得社会认同,而这一切必然要求政府将权力回归于社会,服务于公民,这是实现政府公共服务职能的理论基础。正是基于这样的一种考虑,本研究立足于文化体育视角,不仅丰富了政府公共服务职能的理论体系、延伸了公共服务的触角,而且拓宽了研究的范畴,为推进政府公共文化体育社会服务实践工作提供了理论支撑和智力保障。

1.2.2 实践意义

理论研究的价值在于能够指导社会实践,理论好不好、正确不正确,关键看能否经得住实践的考验,因为“实践是检验真理的唯一标准”。基本公共文化体育需求作为政府实现服务型政府的有效途径和平台,是政府以人为本的重要体现,也是评价政府绩效的重要内容,更是政府发现问题、解决问题的指挥棒和方向标。

虽然我国的政府绩效管理起步较晚,但俨然已成为当今政府改革的重要抓手,在提高政府工作效率、减少政府行政成本以及改善政府与社会关系等方面发挥着日益重要的作用,而且这也有效促进了政府树立科学的绩效评价理念。落实科学发展观最关键、最基本的方式就是牢固树立和坚持正确的政绩观。只有正确

的政绩观,才能保障和促进科学发展观的落实,而建立一套科学的政府绩效评估体系则是必然选择。单纯地再以高投入、高消耗、低产出的粗放型经济模式和单纯的经济效益指标评判已不适应社会发展,经济增长并不等同于社会发展。长期以来,一些政府过度强调经济发展,推崇赶超型GDP,经济绩效取代政治挂帅,这不仅造成经济社会发展的不平衡与不协调,拉大了城乡差距,而且加剧了社会矛盾和冲突。显然,要扭转片面的绩效观,使评估结果客观、公正,避免流于形式,就要树立符合科学发展观要求的政绩观,在强调经济建设绩效考核的同时,更加重视基本公共文化体育绩效方面的考核,因为公共文化体育政府绩效评估作为政府发现问题、解决问题的指挥棒,是当前民众关注的热点、焦点问题,对构建服务型政府、落实科学发展观以及十八大精神具有鲜明的理论和实践意义。

1.3 研究目标

本研究基于党的十八大提出“文化强国”的要求以及“体育强国”的需要,在理论分析与实证研究的基础上,探索政府公共文化体育管理与服务规律,分析政府公共文化体育服务的特点、模式和内在机制,构建政府公共文化体育服务的绩效机制以及公共政策支持体系,为提高公众公共文化体育社会需求满意度和政府公共文化体育管理与服务化水平提供决策支持和政策依据。

构建科学、合理的绩效评价指标体系作为政府公共文化体育绩效评价的关键所在,是推进公共文化体育服务均等化的重要保障。由于政府公共文化体育绩效评价研究刚刚起步,研究成果相对较少,而且已有的公共服务指标体系往往只立足于文化或体育的单一层面,缺乏协调、统筹考虑的融合点,缺乏科学性和实践性,而这恰恰是需要构建与完善的重要一环节,推动基本公共文化体育服务向纵深发展,形成完整的指标体系内容,就需要加强对政府公共文化体育绩效评价理论的探索与研究,推进政府基本公共文化体育绩效评价理论体系的构建。

绩效管理作为当前政府管理领域越来越重要的主题,其本质上是一种关注工具、技术与方法的机制管理^[1],具有极强的现实操作性。在绩效管理这个工具箱

[1] 卓越,赵蕾.绩效评估:政府绩效管理系统中的元工具[J].公共管理研究,2008(00):207-217.

中,绩效评价作为一种非常重要的元工具,在评价政府能力、监督政府行为、提高政府绩效以及改善政府与公众关系等层面具有鲜明的针对性和指导性。因而,政府绩效评估指标设计本身就是政府绩效评估中的重点与难点,这就要求在构建政府公共文化体育绩效评估指标体系过程中,要明确指标的对象性,善于利用数学的统计方法与模型,科学筛选指标,从而建立科学、有效、可行的评估体系。

1.4 政府绩效评价综述

1.4.1 国外研究现状与趋势

国外对政府绩效评价的视角相对较多,而且研究成果也较为颇丰,形成了蕴涵公共责任、注重效益和顾客至上的基本理念,但是从文化体育视角审视政府职能的研究并不多见,归其原因在于西方社会对文化体育的发展习惯于借助市场的力量,政府一般不直接干预文化体育,而更多采用的是法律、经济、行政、市场等方式间接影响。即使如此,西方社会对政府绩效的研究还是颇有建树,对全球政府绩效评价具有深远影响。

从评估模式上来看,从注重效率(即投入产出评估)到发展为注重实际效果评估、管理过程评估;从20世纪80年代美国俄勒冈州推行的全面标杆管理法到美国哈佛商学院教授罗伯特·卡普兰(Robert S. Kaplan)等研发的平衡记分卡(Balanced Scorecard,简称BSC),并在美国的交通采购部以及1996年北卡罗来纳州的夏洛特市率先引用;从美国学者T.芬维克(Terry Fenrick, 1995)的经济、效率、效果“3E”评价准则,到福林(Flynn, 1997)的经济、效率、效果、公平“4E”评价法,再到1998—1999年欧洲质量管理基金会(EFQM)、德国施派耶尔学院(Speyer Academy)和欧洲行政学院(EIPA)共同研发的欧盟通用绩效评估框架(Common Assessment Framework,以下简称CAF)。

实际上,这些变化都是国外学者对政府绩效评价的有力反映,也正是这样的探索研究为我们充分认识和把握绩效评价提供了依据和参考。

Xiao Hu Wang和Carroll (1998)^[1]以民选官员、城市经理、警官以及财务主管作为研究对象,从公众需求、民选官员需求、管理要求以及不使用绩效评价4个方面对美国政府绩效评价的原因展开调查。结果显示,除民选官员对各种原因持相对较为均衡的态度外,其他人员则明显地倾向认为管理需求是政府采用绩效评价的主要原因。

Samantha L. Durst和Charldean Newel (1999)^[2]探讨了20世纪90年代政府公共机构再造的效果,研究发现政府再造运动的内外部参与者都有助于政府重塑运动的效率、服务以及成本意识。

Age Johnsen (1999)^[3]基于1983至1998年挪威当地政府四个项目的案例研究,探讨了在新公共管理运动背景下,地方政府如何实施绩效评价。

Coggburn和Schneider (2003)^[4]从管理因素的角度出发,利用麦克斯维尔学校的政府绩效项目来评价州政府的管理能力与政府绩效之间的关系,特别是国家政策的优先次序。结果发现,管理能力对政府政策的执行具有直接影响,越高的管理能力越倾向于认同广泛的分配社会福利;而且公共利益团体活动、政府意识形态和公民个人思想对国家政策执行具有显著影响。

Zeppou和Sotirakou (2003)^[5]运用“STAIR”^①(Strategy-Targets-Assessment-Implementation-Results),即战略、目标、评估、实施、效果模型,对希腊国家公共管理中心进行了实验性绩效评价,结果发现希腊公共部门正处于由僵化官僚体制向战略思索与行为机构转变的过程。

[1] Xiao Hu Wang, James D Carroll. Assessing the New Performance Management: Results from Three Surveys of Public Officials [J]. Korean Review of Public Administration, 1998, 3(2): 43-67.

[2] Samantha L. Durst, Charldean Newell. Better, Faster, Stronger Government Reinvention in the 1990s [J]. American Review of Public Administration March, 1999, 29(1): 61-76.

[3] Johnsen A. Implementation Mode and Local Government Performance Measurement: A Norwegian Experience [J]. Financial Accountability & Management, 1999, 15(1): 41-66.

[4] Coggburn J D, Schneider S K. The Quality of Management and Government Performance: an Empirical Analysis of the American States [J]. Public Administration Review, 2003, 63(2): 206-213.

[5] Zeppou M, Sotirakou T. The "STAIR" Model: A Comprehensive Approach for Managing and Measuring Government Performance in the Post-modern era [J]. The International Journal of Public Sector Management, 2003, 16(4): 320-332.