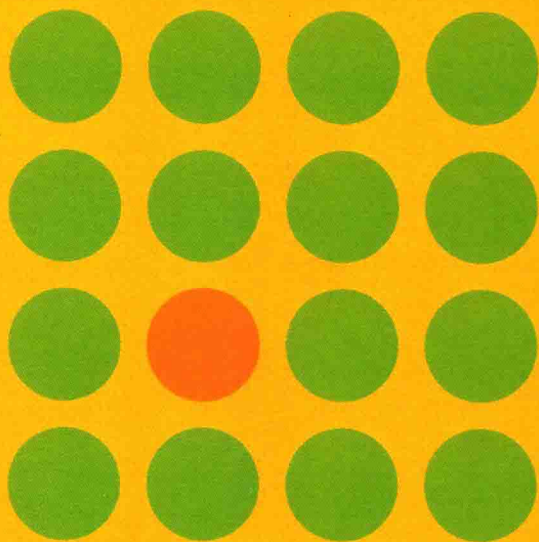


中国体育博士文丛

我国大型公共体育场馆 事业单位分类改革研究

陈文倩 著

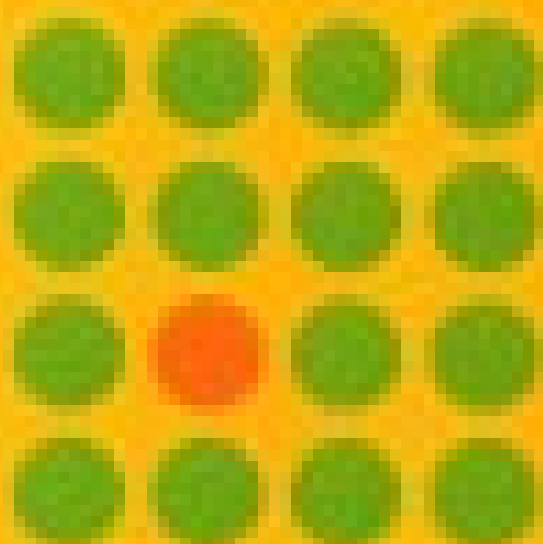


北京体育大学出版社

中国体育科学杂志

我国大型公共体育场馆 事业单位分类改革研究

陈文强 著



北京体育大学出版社

中国体育博士文丛

我国大型公共体育场馆 事业单位分类改革研究

陈文倩 著

北京体育大学出版社

策划编辑: 李 飞
责任编辑: 赵海宁
审稿编辑: 李 飞
责任校对: 叶 莱
版式设计: 杨 俊

图书在版编目 (CIP) 数据

我国大型公共体育场馆事业单位分类改革研究 / 陈文倩著. -- 北京: 北京体育大学出版社, 2017.11
ISBN 978-7-5644-2784-9

I. ①我… II. ①陈… III. ①体育场—行政事业单位—行政管理—体制改革—研究—中国②体育馆—行政事业单位—行政管理—体制改革—研究—中国 IV. ①G818②D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第282182号

我国大型公共体育场馆事业单位分类改革研究

陈文倩 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: 787×1092 毫米 1/16
成品尺寸: 235×157 毫米
印 张: 9
字 数: 125千字

2018年1月第1版第1次印刷

定 价: 36.00元

(本书因印制装订质量不合格本社发行部负责调换)

中文摘要

大型公共体育场馆是我国政府为人民群众提供公共体育服务的重要载体，是体育事业与体育产业发展的物质保障。目前，我国大型公共体育场馆主要采用事业单位管理体制，随着我国经济体制改革和行政体制改革的不断深入，此管理体制的弊端与问题不断显露。问题的产生源自多方面原因，但最根本的是管理体制问题，只有通过分类改革才能解决大型公共体育场馆的发展困境，提升公共体育服务水平、更好地满足人民群众的体育需求。

本研究通过文献资料法、数理统计法、专家访谈法、实地考察法、案例分析法和问卷调查法，对我国大型公共体育场馆事业单位的分类指标和改革路径进行了分析与探讨。主要结论如下：① 我国东部、西部和中部的大型公共体育场馆的数量比例分别为46.3%、28.2%和25.5%；86%的场馆隶属于事业单位范畴；场馆经费主要由财政拨款，其中，全额拨款场馆占比46%，差额拨款占39.6%，自收自支占14.4%；场馆主要采用传统事业单位管理、事业单位企业化运作、承包经营、租赁经营和委托经营等经营模式。② 不同地区、不同财政来源的场馆呈现出不同的经营效果，东部地区自收自支场馆经营效率最高，西部地区全额拨款场馆经营效率最高，中部地区差额拨款场馆经营效率最高。③ 依据国家政策性文件、各省市自治区事业单位分类标准、科教文卫事业单位的分类标准以及大型公共体育场馆的功能定位，建立了我国大型公共体育场馆的分类指标，将我国大型公共

体育场馆分为公益服务类场馆和生产经营类场馆，其中，公益服务类场馆又可细分为公益一类场馆和公益二类场馆。④ 公益一类场馆的改革方向是保留在事业单位序列，主要职责是提供基本公共体育服务，经费由政府保障；公益二类馆也保留在事业单位序列，在提供公共体育服务的同时，可进行市场开发，可通过多种途径获取经费；生产经营类场馆注销事业单位，实行转企改制。⑤ 公益服务类大型公共体育场馆要深化内部制度改革，包括探索建立健全法人治理结构、深化人事制度改革、收入分配制度改革以及加强监管等；生产经营类场馆在转企改制时，要注重国有资产的处置及事业编制人员身份的转变，此外，为保证转企的有效衔接，需要采取过渡期措施。

关键词：大型公共体育场馆；事业单位；分类指标；分类改革

ABSTRACT

Large-scale public sports venues are the important carrier for public sport services provided by our government and also the material insurance for sports and sport industry. At present, large-scale public sports venues are mainly operated by state-owned institutions. With the deepening of the reform of economic and administrative system, however, the disadvantages of state-owned institution management mode have been appearing gradually. State-owned institution management system is the primary cause of the problems. Only through classification reform can the problems will be solved. Only in this way, can the level of public sports service will be enhanced and the needs of the people could be satisfied.

This dissertation are mainly illustrated the classification index and the reform paths of large-scale public sports venues through the methods of documentary, questionnaire expert-interview, statistical analysis and case study. The conclusions are as follows: 1. The quantitative proportion of large-scale public sports venues in eastern, western and central of China is 46.3%, 28.2% and 25.5%. 86% of the venues are in charge of the state-owned institution. These venues are financed by governments, including 46% full funding, 39.6% balance allocation and 14.4% depending on its own revenue and expenditure. There are mainly five management modes, including traditional state-owned institution mode, enterprise-style operated mode, contract management, leasing management and entrusted operation mode. 2. Different regions and venues financed through different resources present different management results. In eastern region, the venues

depending on its own revenue and expenditure are operated with the highest efficiency. In western region, the venues with full funding present the highest efficiency. While in the central region, the ones with balance allocation are the highest. 3. Establishing the classification index of large-scale public sports venues according to the policies in our country, the classification criteria in each province and autonomous region, reform experiences from other state-owned institutions and the particularity of venues themselves. As a result, the venues are divided into two categories, public service ones and profit pursuing ones. And the public service venues can be subdivided into pure public service ones and general public service ones. 4. Pure public service venues are financed by governments and have the responsibilities of providing non-profit public services. General public service ones will get the operation funding through many channels and take the responsibilities of both supplying public services and making profits. The venues which aim to make profit should be abolished the state-owned system and transformed to enterprises. 5. After classification, the public service venues should be internal system reform, including setting up sound corporation governance structure, deepening reform of personnel system and income distribution mechanism, strengthening supervision and so on. The venues which will be transformed to enterprises should pay attention to state-owned assets disposal and staff enterprise identity transition. In addition, some measures should be taken to ensure effective transformation.

Keywords: large-scale public sports venues, state-owned institution, classification index, classification reform

目 录

1 前 言	1
1.1 研究背景	1
1.2 选题意义	4
1.3 重要概念界定	4
1.4 主要创新点	4
1.5 研究框架	5
2 文献综述	7
2.1 事业单位的界定	7
2.2 事业单位分类改革研究	8
2.3 公共体育场馆相关研究	12
2.4 国外大型体育场馆相关研究	23
2.5 公共服务研究	26
3 研究对象和方法	30
3.1 研究对象	30
3.2 研究方法	30

4 分析与讨论	33
4.1 我国大型公共体育场馆事业单位概述	33
4.2 我国大型公共体育场馆事业单位分类改革的必要性和可行性	51
4.3 我国大型公共体育场馆事业单位分类改革的理论依据	56
4.4 我国大型公共体育场馆事业单位分类指标的构建	60
4.5 我国大型公共体育场馆事业单位分类改革	83
5 结论与建议	115
5.1 结 论	115
5.2 建 议	117
5.3 后续研究	118
致 谢	119
参考文献	120
附 录	130

1 前言

1.1 研究背景

1.1.1 我国大型公共体育场馆事业单位改革的时代背景

1978年召开的党的十一届三中全会是我国社会发展的重要转折点,拉开了我国全面改革开放的序幕。在改革开放的30多年里,我国社会经济发生了翻天覆地的变化,取得了令世界瞩目的成就:经济总产值位居世界第二,国家的综合国力不断增强,国家国际地位不断提升,人民生活水平逐步提高。2013年召开的党的十八届三中全会指出,当前我国社会正处于全面建设小康社会的关键时期、深化改革开放以及加快转变经济发展方式的攻坚时期,面对新形势新任务,全面建成小康社会,进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦,必须在新的历史起点上全面深化改革^[1],改革是我国社会经济发展的不竭动力。

政府、企业和事业单位是我国社会经济组织主要的三种形态,其中,事业单位是我国计划经济体制时期产生的特有的组织形态,是政府提供公共服务的主要载体,为公益事业发展提供支持和保障,在计划经济特定的历史环境下对促进我国经济社会发展做出了重要的贡献。但随着我国经济体制和行政体制的转型,事业单位的管理体制已经不能适应社会主义市场经济体制发展的需要。目前,我国社会事业的发展滞后,公共服务总量供给不足、质量和效率不高,不能满足

[1] 中国共产党十八届三中全会公报[EB/OL].新华网. http://news.xinhuanet.com/house/suzhou/2013-11-12/c_118113773.htm

新时期人民群众的需求。虽然改革开放以来,事业单位改革一直在推进,取得了一些进展,但从整体来看,事业单位改革滞后于行政体制改革和国有企业改革,事业单位管理和运行中仍存在诸多深层次矛盾和问题,不仅影响了事业单位应有功能的发挥,也制约了我国社会全面改革的进一步深化。

在此背景下,中共中央、国务院于2012年3月印发了《关于分类推进事业单位改革的指导意见》(中发[2011]5号),对事业单位改革工作进行了全面部署,事业单位改革首次有了顶层设计,明确了事业单位改革的路径,即通过划分事业单位的类别来推进。同时,国务院出台了9个配套文件,完善了改革的制度设计,保障改革的稳步进行。事业单位改革是继企业改革、行政体制改革之后,对完善改革总体布局的重大决策,是我国改革开放总体布局的重要组成部分。只有加快推进事业单位改革,打破限制公益事业发展的体制机制障碍,才能促进公益事业更好更快地发展,才能满足人民群众日益增长的公共服务需求。

1.1.2 我国大型公共体育场馆事业单位改革的现实依据

随着奥运会、亚运会、大运会等大型综合性国际体育赛事在我国的成功申办和举办,我国大型公共体育场馆不论建设规模与建设规格都达到了前所未有的水平。目前,我国约86%^[1]的大型公共体育场馆采用事业单位管理体制,随着社会经济体制转型,此管理体制存在的弊端不断显露。首先,大型公共体育场馆定位不准确,随着在事业单位改革过程中国家对事业单位经营权利的不断下放,部分公共体育场馆没有将提供公共服务作为首要目标,而且把经济利益放在第一位,收取费用过高,违背了事业单位应该承担提供公共体育服务的职能。其次,大型公共体育场馆的公共服务供给不足,存在群众健身场地不足与大型体育场馆资源相对过剩的矛盾,优质的公共体育场馆资源没

[1] 国家体育总局经济司,北京体育大学管理学院.我国大型公共体育场馆运营管理情况专项调研.2011年.

能得到充分利用。再次,我国大型公共体育场馆运营管理效益低下的问题一直没能从根本上解决。根据国家体育总局经济司及北京体育大学管理学院联合开展的《我国大型公共体育场馆运营管理情况专项调研》的调查结果,2010年我国74.5%的大型公共体育场馆处于亏损状态,收支平衡的占4%,略有盈余的仅占21.5%。我国大型公共体育场馆运营管理困难的问题不仅使我国体育部门最重要的固定资产无法盘活,同时也使我国各级政府背负了沉重的财政负担,人民群众的基本体育需求无法得到有效满足。

大型公共体育场馆是我国体育事业发展的物质保障,为我国群众体育、竞技体育和体育产业的快速健康发展奠定了基础。大型公共体育场馆运营管理困难、亏损严重的问题已经成为制约我国体育事业发展的一个重大问题,如果这一问题不能得到有效解决必将进一步加重我国各级政府的财政负担,制约我国体育事业可持续发展能力。我国大型公共体育场馆运营管理困难、亏损严重的问题源自多种原因,但管理体制及运行机制落后是造成这种局面的根本原因。

早在20世纪80年代中期,党中央、国务院就提出了事业单位体制改革的要求。进入21世纪,党中央国务院已经把推动我国事业体制改革作为国家行政体制改革的重要组成部分。因此推进我国大型公共体育场馆事业单位体制改革是我国事业单位体制改革和我国体育事业发展的必然要求。事业单位体制改革的最终目的是更好地提供公共服务,满足人民需求,公共体育服务是我国公共服务体系的一部分,而公共体育场馆则是公共体育服务重要物质基础和保障。公共体育场馆的有效运行,有利于完善基本公共体育服务体系、提升公共体育服务水平、更好地满足人民群众的体育需求。面对公益性服务供给不足的问题,只有对大型公共体育场馆进行准确的功能定位,深入推动体制改革,才能为大型公共体育场馆增活力、减负担,更好地发挥公共体育场馆在体育事业发展中的重要作用,实现社会效益与经济效益的双丰收。分类推进大型公共体育场馆事业单位改革势在必行。

1.2 选题意义

在理论上,本文能够丰富我国大型公共体育场馆事业单位体制改革的理论;在实践上,能够为各级体育行政机构、大型公共体育场馆部门提供科学的、操作性与针对性较强的、方案性的事业单位体制改革思路、模式及方法。对我国大型公共体育场馆事业单位分类改革的研究在理论和实践上都具有一定的意义。

1.3 重要概念界定

公共体育场馆是指“通过政府财政拨款或政府通过其他途径筹集资金兴建的,以满足运动训练、运动竞赛和群众健身娱乐需要的社会公有体育场和体育馆及其附属配套设施,它是实现我国体育事业发展目标的基础性物质条件。”^[1]

大型体育场馆,采用了国家体育总局和财政部联合发布的《关于推进大型体育场馆免费低收费开放的通知》中的界定标准,即“体育场座席数量在20000个以上,体育馆座席在3000个以上,游泳馆座席在1500个以上”的体育场馆。

大型公共体育场馆事业单位是指隶属于事业单位范畴的,体育场座席数量在20000个以上、体育馆座席在3000个以上、游泳馆座席在1500个以上的公共体育场馆。

1.4 主要创新点

第一,选题具有一定的创新性。目前对大型体育场馆体制改革的研究多集中在对特定地区的典型场馆的研究,而对于全国整体性的情况研究较少。本文按照我国政府分类推进事业单位改革的新思路,力

[1] 国务院研究室科教文卫司,国家体委政策法规司.体育经济政策研究[M].北京:人民体育出版社,1997:90.

争对大型公共体育场馆事业单位进行科学分类,在此基础上,提出了不同类型公共体育场馆的改革方向和内容。

第二,对大型公共体育场馆事业单位分类标准的研究具有一定的创新性。分类改革的第一步就是要合理分类,制定科学和正确的分类指标。目前的研究中,鲜有对大型公共体育场馆进行分类的研究。此轮事业单位改革是基于正确的划分事业单位的类别,因此科学地划分事业单位的类别是改革的前提和基础。由于大型公共体育场馆的管理模式、运营主体的多样性,以及所处地区经济发达程度和市场前景各异,形成了较为复杂的情况,科学的分类标准既是研究的难点也是主要的创新点。

1.5 研究框架

大型公共体育场馆事业单位分类改革,按照逻辑关系可以归纳为解答三个问题:即大型公共体育场馆事业单位为什么改、怎么改以及怎么做。为什么改,涉及改革的背景、实质、必要性和可行性,是大型公共体育场馆事业单位分类改革的理论基础。怎么改,涉及改革的方法和路径。怎么做,涉及改革的方向和具体措施。

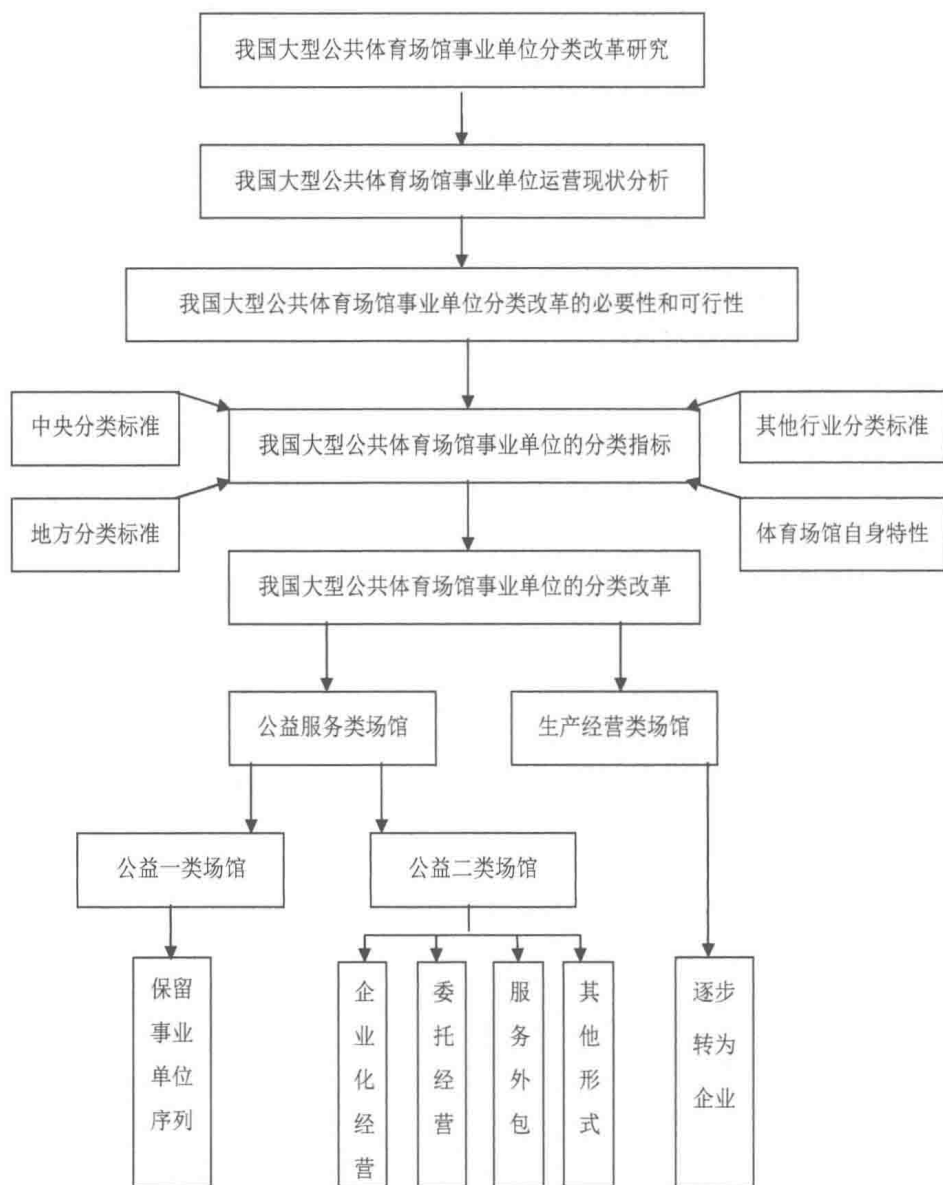


图1 研究框架图

2 文献综述

2.1 事业单位的界定

从工具书对事业单位的界定看,《现代汉语词典》中将事业单位解释为受国家机关领导、不实行经济核算而由国库开支经费的部门或单位,是与“企业单位”相对而言。其中,事业特指没有生产收入,由国家、企业或私人团体开支其经费的社会工作;单位指机关、团体或属于机关、团体的各个部门。《辞海》中对事业单位的释义与《现代汉语词典》的释义相同,但进一步补充了改革开放后有些事业单位按企业进行管理。《中国大百科全书》中对事业单位解释如下:以增进社会福利、满足社会文化、教育、科学、卫生等方面需要,提供各种社会服务为直接目的,其工作成果和价值不直接表现或主要不表现为可以估量的物质形态或货币形态。两种释义的侧重点不同,第一种释义侧重事业单位的组织特性(如国家举办和投资、不实行经济核算),第二种释义则强调事业单位的设立的目的和价值。

从国家的政策文件对事业单位的界定看,对事业单位的界定随着时代的不同而不断地修改和再定位。20世纪60年代,对事业单位概念的界定主要强调经费来源、所有制性质以及劳动成果的表现形式;80年代主要强调事业单位活动的性质和目的;90年代的概念界定更加注重明确事业单位的独立性、法律地位,并加强规范化管理。^[1]2004年修改后的《事业单位登记管理暂行条例》则主要强调了事业单位举办主体的性质,在法律上是指实体性的社会公益服务组织,具有区别于

[1] 叶麒麟.现代国家构建逻辑下的中国事业单位体制改革[D].华南师范大学硕士论文.2007.6:13.