

阜阳市购买公共服务研究 ——以体育公共服务为例

刘 玉◎著



吉林人民出版社

阜阳市购买公共服务研究 ——以体育公共服务为例

刘 玉○著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

阜阳市购买公共服务研究：以体育公共服务为例 /
刘玉著. — 长春：吉林人民出版社，2019.8
ISBN 978-7-206-16248-0

I. ①阜… II. ①刘… III. ①群众体育—公共服务—
政府采购制度—研究—阜阳 IV. ①G812.4②F812.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第185224号

阜阳市购买公共服务研究——以体育公共服务为例

著 者：刘 玉

责任编辑：陆 雨

封面设计：韩瑞瑞

吉林人民出版社出版 发行 长春市人民大街7548号 邮政编码：130022

咨询电话：0431-85378033

印 刷：长春市华远印务有限公司

开 本：880mm × 1230mm

1 / 32

印 张：5.5

字 数：150千字

标准书号：ISBN 978-7-206-16248-0

版 次：2019年8月第1版

印 次：2019年8月第1次印刷

定 价：48.00元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与印刷厂联系调换。

前 言

政府购买公共服务，从表面看，就是政府不再生产相关的公共服务，而是通过市场手段向其他主体购买，实现向具体服务对象的供给。政府购买公共服务是我国行政体制改革过程中，对于转变行政理念的一次尝试。政府希望通过购买的方式，提高公共服务供给效率，更好地满足公众需求。政府购买公共服务涉及三个主体：购买主体、承接主体和服务主体，购买主体毫无疑问就是政府，承接主体可能是非营利组织、可能是市场，也可能是企事业单位，这要根据购买的需求和购买目标而定，服务主体是公众，不同的政府购买服务的对象不同，一般具有一定的区域性。

为了保证政府购买公共服务改革的不断深入，我国先后出台了一系列的规章制度，从国家层面看主要包括《中华人民共和国政府采购法》《政府采购品目分类目录（试用）》《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》等。从省级层面看，目前基本各省、直辖市、自治区都根据自身的实际情况出台了各种制度文本，极大地促进了我国政府购买公共服务改革的深度和广度。

本书主要对阜阳市政府购买体育公共服务的现状、主要因素、发展策略与推荐路径进行研究。全书共分八章。第一章主要论述了我国政府购买体育公共服务的研究成果与本书的主要研究方法；第二章主要阐释了政府购买公共服务的基本理论，内容涉及政府购买公共服务的理论基础、内涵与重大意义；第三章主要对阜阳市政府购买公共服务现状进行了分析，分析内容包括阜阳市政府购买相关政策与具体举措；第四章具体分析了阜阳市政府购买体育公共服务现状，分析内容包括阜阳市政府购买体育公共服务的经验、主要特点与主要问题；第五章主要阐述了影响阜阳市政府购买公共体育服务的主要因素，如制度建设动力不足、市场力量发挥不充分、决策机制不完善等；第六章主要分析了德国、日本等发达国家政府购买体育公共服务经验；第七章主要分析了阜阳市政府购买体育公共服务的发展要求与策略；第八章主要提出了阜阳市政府购买体育公共服务的推进路径，内容包括建立比较完善的制度框架、不断完善配套制度与加快专业人才培养。

由于时间仓促，加之能力有限，本书在写作的过程中借鉴了很多教育专家的观点，在此对他们表达衷心的感谢。书中难免出现一些纰漏和不足之处，望广大读者积极指出，以便及时更正。

刘 玉

2019年1月

目 录

第一章 我国政府购买体育公共服务研究现状综述	1
第一节 当前研究成果综述.....	1
第二节 主要研究方法	10
第二章 政府购买公共服务基本理论分析	13
第一节 政府购买公共服务的理论基础	13
第二节 政府购买公共服务的内涵	18
第三节 我国开展政府购买公共服务的重大意义	21
第三章 阜阳市政府购买公共服务现状分析	27
第一节 阜阳市政府公共服务相关政策	27
第二节 阜阳市政府购买公共服务具体举措	53
第四章 阜阳市政府购买体育公共服务现状	71
第一节 概述	71
第二节 阜阳市政府购买体育公共服务经验	72
第三节 阜阳市政府购买体育公共服务主要特点	81
第四节 阜阳市购买体育公共服务存在的主要问题	90

第五章 影响阜阳市政府购买体育公共服务的

主要因素分析	95
第一节 政府购买体育公共服务发展制度建设动力不足 ...	95
第二节 政府购买体育公共服务中市场力量、社会力量 发挥不充分	98
第三节 政府购买体育公共服务决策、监督、评价机制 不够完善	99
第四节 财权事权分离致使政府购买体育公共服务能力 不均.....	102
第五节 多元竞争与协作的购买制度基本形成，但实际 效果不佳.....	104
第六节 政府主体作用发挥不够、职能转换不够.....	106
第七节 政府购买体育公共服务的覆盖人群少、购买 方式单一.....	109
第八节 体育社会组织不能满足政府购买体育公共服务的 需求.....	110

第六章 德国、日本等发达国家政府购买体育公共服务

经验分析	113
第一节 德国政府购买体育公共服务经验及启示.....	113
第二节 日本政府购买体育公共服务经验.....	125

第七章 阜阳市政府购买体育公共服务发展的	
要求与策略	135
第一节 阜阳市政府购买体育公共服务发展的基本	
要求	135
第二节 阜阳市政府购买体育公共服务的策略选择	140
第八章 阜阳市政府购买体育公共服务的推进路径 ...	156
第一节 建立比较完善的制度框架	156
第二节 不断完善配套制度	158
第三节 加快专业人才培养	159
参考文献	161

第一章 我国政府购买体育公共服务研究现状综述

第一节 当前研究成果综述

一、政府购买公共服务基本理论问题

(一) 政府购买公共服务的概念研究

在基本理论问题的研究上，学术界首先关注的是政府购买公共服务的概念研究。当前比较认同的概念基本与王浦劬、萨拉蒙的观点一致，也就是其在《政府向社会组织购买公共服务研究：中国与世界经验分析》提出的“政府将原来直接提供的公共服务事项，通过直接拨款或者公开招标方式，交给有资质的社会服务机构来完成，最后根据择定者或者中标者所提供的公共服务数量和质量，来交付服务费用”。在这一政府购买公共服务的概念中，包含几层意思：一是购买的主体问题，是政府；二是服务的对象问题，是公众；三是购买的程序与方式问题，是通过直接拨款或者公开招标方式，交给有资质的社会服务机构来完成。但是在这里面有一个非常明显的问题没有解释清楚，就是政府的购买内容问题，即通常我们说的什么该买，什么不该买，没有一个清晰的界定。这也为后来学术界的进一步研究提供了广阔的空间。

（二）政府购买公共服务边界研究

当前关于政府购买公共服务边界的问题，研究成果较多，主要观点包括以下两个方面：

一是通过政府购买成本确定。持这一观点的主要包括李林、张意情、王丛虎等人。这些研究者认为，政府购买公共服务与社会主义市场经济的发展趋势基本一致，凡是能通过购买实现，且成本又低于政府直接供给的，都应该进行政府购买。对于大家担心的公共服务的公共性、普惠性等问题，项显生从民生性、权力制约性、公共性和可操作性这四个方面来对政府购买公共服务的边界进行划分，认为政府购买不是仅仅看成本，还要注意到政府职能的本质及公共服务的本质。基于以上分析，财政部研究课题组从经济和技术的可行性来分析，经济上主要从市场生产成本和政府管理成本来考虑，技术上主要从公共服务的数量、质量等和受益主体的明确程度、衡量程度来考虑。

二是通过公共服务性质确定。研究者把公共服务的性质分为六大类，排他性、竞争性、非排他性、非竞争性、兼具排他性和竞争性、兼具非排他性和非竞争性的公共服务。认为排他性和竞争性的公共服务应该尽量通过政府购买的方式提供；对于非排他性和非竞争性的公共服务能够由社会组织提供的也要尽量通过政府购买实现；对于一些关注基本生活保障的非营利性公共服务，还是尽量由政府直接供给，不宜通过政府购买去提供；另外对于一些供给质量难以评定的服务类项目，要根据地方实际情况确定。关于政府购买公共服务的边界问题，李海平、汪波等研究者还对国外经验进行系统的研究，主要是对于美国、德国等发达国家经验的研究。常江通

过借鉴美国政府购买公共服务的经验认为对不涉及公权力行使的公共服务职能，除法律法规等明文禁止外包的事项外，均可从民间机构获取。同时，他还提出借鉴美国硬服务和软服务的概念，希望通过对这两个概念的界定来把握公众的需求以及供应商的选择。

从国内外对于政府购买公共服务的基本理论研究看，对于政府购买公共服务的概念及边界研究存在很多分歧，其主要原因是不同的研究者从不同的视角，借助了不同的基本理论，有人通过新公共管理理论、有人通过公共服务理论、甚至有人通过系统科学理论对这一问题进行解读，但核心的问题大家基本是一致的：政府付费、提升效率、强化质量、契合需求。

二、政府购买服务发展问题研究

关于政府购买公共服务发展问题的研究，包含三个层面：一是发展现状的研究；二是存在问题的分析；三是发展对策的研究。

（一）政府购买公共服务发展现状的研究

从发展现状的研究看，当前成果主要集中在对于宏观层面的考察，认为我国政府购买公共服务发展速度较快，但是与发达国家相比依然有很大的差距，政府购买公共服务的资金占政府支出的比重较小，很多可以由政府购买的公共服务目前仍然由政府直接供给，尤其是一些利益较大的公共服务，政府迟迟不肯放手交给市场。在政府公共服务的类别中，目前交通公共服务、医疗公共服务发展较快，但是文化公共服务、教育公共服务等购买的力度仍然不够，这也是导致我国交通、医疗、教育公共服务供给质量与效率不高、人

民满意度不高的重要原因。

（二）政府购买公共服务存在问题的分析

存在的问题主要包括三个方面：

一是对政府购买服务概念的认识不清。一方面，一些属于政府购买服务的项目，尽管未统计在报表内，但在实际工作中，是按照政府购买服务的要求做的。另一方面，一些属于政府购买服务的项目，在实际工作中，未能按照政府购买服务的要求实施。

二是相关法律、制度建设滞后。如，目前预算编制未能按照政府购买服务项目单独编制或反映，一些属于政府购买服务的项目资金包含在部门公用经费预算中。由于这些项目管理分散在各个部门单位，资金不集中，项目的实施过程中有很强的随意性，未能完全按照政府购买服务的规范和要求实施。

三是项目执行中缺乏验收机制和监督，一些项目的绩效还有待提高。

（三）政府购买服务发展对策的研究

对于发展对策的研究，主要从制度完善、投入增加、质量监控三个方面进行，认为我国政府购买公共体育服务制度体系设计，不应该拘泥于体育系统内部完成，应以政府管理体制改革为契机，多部门、跨领域实现，保证制度安排的权威性和有效性。制度设计与配套项目要同步实施，为制度执行提供着力点，借鉴“雪炭工程”“助残健身工程”等项目经验，实施“政府购买公共体育服务专项工程”可以在较短时间促进我国政府购买公共体育服务的快速发

展。在专门性人才短期无法满足需要的情况下，高校与研究机构的参与可以为我国政府购买公共体育服务制度体系的发展提供重要帮助。同时强调正式制度体系不断加强的同时，“加快体育非营利组织培育”等配套制度的完善与实施同样重要。

三、政府购买公共服务主体结构的研究

当前对于政府购买公共服务主体结构的研究成果是非常丰富的，主要有三种观点：一是“二元主体”结构；二是“三元主体”结构；三是“四元主体”结构。

（一）“二元主体”结构

“二元主体”的研究成果认为我国政府购买公共服务的主体只有两个，即购买主体和承接主体，购买主体无疑指的是政府，承接主体指的是各类非营利组织。二者之间的关系非常复杂，既不同于市场的买卖关系，也不同于普通的合作关系，是二者针对公众需求和公共服务发展的现实需求的“公共性”合作。在这里二者的关系并不是对等的，政府拥有更多的话语权，这是我国目前政府购买服务存在的重要问题，这一问题的存在，对于我国购买公共服务的进一步发展具有很大的阻碍。

（二）“三元主体”结构

“三元主体”研究者认为我国政府购买公共服务的主体包括购买主体、承接主体和使用主体。这一研究成果不仅考虑到了公众的利益，把公众利益和需求作为政府购买公共服务的出发点，而且使

我国政府购买公共服务的主体更加丰富。在这一方向的研究成果中，对于购买主体、承接主体和使用主体的关系有新的架构，其中最主要的是明确了政府购买公共服务旨在满足人民群众日益增长的对公共服务的多样化需求，而不是追求政府形象工程。

（三）“四元主体”结构

“四元主体”研究者认为我国政府购买公共服务主体包括购买主体、承接主体、使用主体和评价主体。其中对于前三个主体的论述基本和“二元主体”“三元主体”差不多，加了一个评价主体从表面看，仅仅是丰富了主体结构，但实质上在很多方面都有了质的改变：其一，促进了政府购买效率的提升。有了评价主体，会对政府购买公共服务的资金使用效率、公共服务的利用效率等很多问题进行评价，使政府在购买公共服务的过程中不能仅仅考虑到部门偏好和部门利益，而是要综合考虑，由于评价主体的存在，对于政府购买公共服务的效率也不再是宏观评价，而是对方方面面进行微观评价，提升了我国政府购买公共服务的评价效率。其二，促进了政府购买公共服务与公众需求的契合。评价主体会对公众对于政府公共服务的满意度进行评价，这是我国政府购买公共服务的根本目的，政府要提高公众满意度，则必须使政府购买的公共服务与公众需求契合。其三，促进了政府购买公共服务质量的提升。在政府购买公共服务的过程中，单纯依靠政府是无法保证质量的，有了评价主体，则会制定出详细的评价指标体系，对政府购买公共服务的质量进行评价，政府可以根据评价结果确定付费的数额和比例，给相关企事业单位和非营利组织带来一定的压力，促进了政府购买公共服务质量的提高。

四、政府购买公共服务运行机制研究

对于政府购买公共服务运行机制的研究主要从两个方面进行，一是如何保证政府购买公共服务顺利进行，二是如何对政府购买公共服务进行风险防控。

（一）关于保证政府购买公共服务顺利进行

关于保证政府购买公共服务顺利进行的研究，主要从以下几个方面进行：

一是政府购买公共服务政策研究。研究者对我国宏观政策、中观政策和微观政策进行了系统分析，认为当前我国对于政府购买公共服务从政策层面支持的，尤其是中央政府和省级政府都纷纷出台了系列政策，保障政府购买公共服务的顺利进行。但从整体看，政策主要集中在宏观层面，中观和微观的政策较少，这就导致在具体的执行过程中，会出现一系列的问题，尤其关于支持和鼓励非营利组织的政策较少，导致他们参与政府购买公共服务的积极性不足。

二是从制度层面进行的研究。认为当前我国政府购买公共服务制度是比较完善的，基本能够保证我国政府购买公共服务的顺利进行，当前对我国政府购买公共服务的制度研究主要集中在财政制度、监管制度、沟通协调制度等层面。研究认为我国政府购买公共服务的财政制度基本合理，保障了政府购买公共服务的投入，但是在很多领域没有建立长效机制，都是运动式购买，对于政府购买公共服务应该占财政支出的比例、不同公共服务占比等缺乏明确的细化，这就导致在具体的执行中，政府具有很大的随意性，权力过

大，买什么、不买什么都由政府说了算。对于监管制度大家共同的想法是应该构建多元监管主体，而不是政府既当运动员又当裁判员。但是在具体的操作方面都缺乏有效的路径，也就是说，多元主体好找，但如何在我国官僚体制下发挥作用却很难，毕竟我国行政体制改革与经济体制改革相比明显滞后，政府的权威地位不仅没有降低反而越来越强。对于沟通协调机制，当前研究者基本都寄希望于社区，希望社区成为政府和公众、政府和市场之间的桥梁。但研究者忽视了当前我国社区工作存在很大的虚化问题，尤其是在公共服务的供给方面，并没有太大的话语权，社区当前的主要工作是化解社区矛盾，维护社区稳定，公共服务的供给主要依靠所在地方政府。由于人力限制和思想意识限制，社区没有很强的主动性去承担政府购买公共服务中的协调任务。

所以从整体看，我国政府购买公共服务的制度比较完善，除招标投标制度、决策制度能够基本落到实处，尚有很多制度在实际的操作过程中存在很多问题，直接或者间接影响了我国政府购买公共服务进一步发展。

（二）关于政府购买公共服务的风险防控研究

实践表明，政府购买公共服务在发挥其优势的同时，也暴露出一定风险。只有有效识别这些风险，才能使我国政府购买公共服务有序进行。笔者主要基于购买主体、社会组织和制度体系三个层面具体阐释目前我国学术界对于政府购买公共服务风险及防范措施的主要观点。

一是购买主体风险。由于政府购买公共服务在我国的发展历程较短，部分政府及其管理人员对于政府购买公共服务的实质并没有

真正地了解，简单地认为政府购买公共服务就是政府花钱买服务，把政府直接供给的服务交给市场和社会，对于其中的运行机制、关键点等缺乏系统深入的理解。甚至有部分政府主体思维一直停留在传统的供给模式中，对于能给自身带来利益的公共服务不愿意交给市场和社会，或者交给与自己藕断丝连的协会，造成在政府购买公共服务过程中竞争不足，无法保证公共服务的质量。

二是承接主体风险。承接主体风险是政府购买公共服务风险之一，一方面是因为我国社会组织的发展并不够成熟，很多社会组织的制度建设都是千篇一律，甚至还有很多社会组织的制度建设并不完善，其运行依然停留在人治层面，所谓的负责人选举、民主决策制度都流于形式。另一方面，我国社会组织的运营能力很弱，整体实力不够，无法给骨干成员优良的待遇，导致我国社会组织专业人才不足，导致社会组织在提供公共服务方面有心无力。另外，由于社会组织人才缺失、制度不完善，其财务问题频发，很多政府购买公共服务的投入被挪作他用，产生了诸多问题。还有一部分社会组织法制观念淡漠，在招投标过程中弄虚作假，甚至行贿政府管理人员，通过非法手段获取政府购买公共服务的资金。所以徐家良、赵挺等研究者通过分析上海市政府购买公共服务的实践得出：我国政府购买公共服务需要制度创新，一方面需要明确社会组织拥有购买公共服务的资格，同时又要对社会组织的招投标条件进行限定，以保证政府购买公共服务的供给质量能够满足公众需求。

三是监管主体风险。学术界对于监管主体风险研究最多的是监管制度与监管主体本身，认为监管制度的不完善和主体的单一是影响我国政府购买公共服务监管效果的关键。在监管制度中，大家关注最多的是评价机制，认为当前在政府购买公共服务的过程中，评价机制缺失导致监管无法有的放矢，影响了监管效果。在监管主体