

促进体育公共服务均等化的转移支付政策探析

花楷, 兰自力

(湖北经济学院 体育经济与管理学院, 湖北 武汉 430205)

摘 要: 以安徽省泾县为典型案例, 在分析转移支付与体育公共服务均等化关系的基础上, 探究当前体育公共服务转移支付的不足与成因, 提出完善体育公共服务转移支付的政策建议。当前体育公共服务转移支付存在的问题是: 体育公共服务一般性转移支付资金较少, 过度依赖专项转移支付; 体育公共服务专项转移支付资金拨付不规范, 支出结构不合理; 体育公共服务缺乏绩效评价体系, 转移支付的监督、激励机制不健全。完善体育公共服务转移支付以促进体育公共服务均等化的政策建议是: 依托政府职能转变, 在厘清事权与财力基础上加大体育公共服务转移支付的力度; 优化体育公共服务转移支付结构, 提高一般性转移支付的比重; 规范体育公共服务的专项转移支付; 制定科学的体育公共服务绩效评价体系, 健全转移支付的监督机制; 创设体育公共服务转移支付的激励机制。

关 键 词: 体育经济学; 体育公共服务; 转移支付

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2015)06-0043-05

An analysis of transfer payment policies for promoting sports public service equalization

HUA Kai, LAN Zi-li

(School of Sports Economics and Management, Hubei University of Economics, Wuhan 430079, China)

Abstract: By taking Jing county in Anhui province as a typical case, and on the basis of analyzing the relationship between transfer payment and sports public service equalization, the authors probed into deficiencies in current sports public service transfer payment and their causes, and put forward policy suggestions for perfecting the sports public service transfer payment. Problems currently existing in sports public transfer payment are as follows: the percentage of sports public service general transfer payment capital is small, dedicated transfer payment is overly relied on; sports public service dedicated transfer payment capital appropriation is not standardized, the expenditure structure is irrational; there is a lack of a performance evaluation system for sports public services, transfer payment supervision and stimulation mechanisms are incomplete. Policy suggestions for perfecting sports public service transfer payment in order to promote sports public service equalization are as follows: reinforce sports public service transfer payment by relying on government function changing and based on clarifying authorities and financial power; optimize the sports public service transfer payment structure, increase the proportion of general transfer payment; standardize sports public service dedicated transfer payment; establish a scientific sports public service performance evaluation system, complete the transfer payment supervision mechanism; establish a sports public service transfer payment stimulation mechanism.

Key words: sports economy; sports public service; transfer payment

党的十八届三中全会提出:“要紧紧围绕更好保障和改善民生, 推进社会领域制度创新, 推进基本公共服务均等化”^[1]。体育公共服务作为基本公共服务的重

要组成部分, 如何实现均等化成为体育公共服务今后发展的目标和思路。诚然我国中西部不发达地区历经“西部大开发”、“中部崛起”等重大发展战略, 经济

收稿日期: 2015-05-19

基金项目: 国家社会科学基金“我国体育公共服务体系财政政策及保障机制研究”(12BTY014)。

作者简介: 花楷(1983-), 男, 讲师, 博士, 研究方向: 体育经济与管理。通讯作者: 兰自力教授。E-mail: 95216294@qq.com

水平有了长足提高,但与东南沿海地区比较,仍有明显差距。政府财政的“量入而出”原则导致在体育公共服务投入总量、人均经费上有较大差距。据统计,发达地区如上海人均群众体育年投入达到 10 元以上;而偏远地区如青海、贵州人均群众体育年投入经费不足 1 元,两者相差 10 倍有余^[2]。同时不均等还体现在“农村与城市”以及各类不同性质项目的优先投入之间,致使体育公共服务难以真正惠民。

当前学界对体育公共服务的研究大多来源于公共管理和公共服务领域,主要是从管理学、政治学角度出发,从财政视角入手的研究相对较少。同时学界对于转移支付研究也较多集中于宏观理论研究方面,能够联系具体公共服务项目,特别是针对体育公共服务的研究很少。转移支付作为公共服务均等化重要的调节手段,当前存在的不足引起了一些学者的关注,研究主要集中在 5 个方面:一是在分析当前公共服务均等化现状和转移支付不足的基础上,从制度建设的宏观方面较为全面地分析了转移支付的制度完善问题^[3-5]。二是着重利用数据分析和模型建立,就转移支付对公共服务均等化的具体效果展开定量研究^[6-8]。三是在分析转移支付制度普遍规律的基础上,结合具体公共服务项目或特殊地域,如教育、卫生及少数民族地区展开针对性研究^[9-11]。四是从转移支付的结构和具体组成入手,结合地方政府的财政数据,剖析如何借助具体转移支付手段促进公共服务的均等化^[12-14]。五是对比国内外转移支付制度的异同,就如何借鉴国外经验改进我国转移支付制度进行了深入探讨^[15-17]。本研究力求着眼于当前体育公共服务现状,探讨如何改革和完善转移支付制度,为实现体育公共服务均等化提供政策建议。

转移支付,又称无偿支出,主要是指各级政府之间为解决财政失衡而通过一定的形式和途径转移财政资金的活动,是用于补充公共物品而提供的一种无偿支出,是政府财政资金的单方面的无偿转移,体现的是非市场性的分配关系,是二次分配的一种手段。转移支付分为纵向和横向两大类,我国现有财政体制中横向转移支付本身不多,关系到体育公共服务方面则更少,本研究主要是指纵向转移支付。体育公共服务的转移支付主要分为一般性转移支付与专项转移支付两大类。其中体育公共服务的一般性转移支付包含在上级政府对下级政府总的一般性转移支付中。体育公共服务的专项转移支付是上级政府指定用于体育公共服务项目的专项补助。专项转移支付含配套性转移支付和非配套性转移支付两类。公共服务一般可分为经济类和非经济类。体育公共服务关系民生,通常难以直接推动经济发展,属于非经济类公共服务。科学定

位和合理运用不同的转移支付手段,有助于更好地实现体育公共服务均等化。

1 安徽省泾县体育公共服务转移支付分析

1.1 一般性转移支付资金较少,过度依赖专项转移支付

当前我国体育公共服务转移支付的组成结构中,一般性转移支付和专项转移支付的构成比例不合理,一般性转移支付资金较少,过度依赖专项转移支付。现行的转移支付体系中,由于税收返还比重一直维持在 40% 左右,专项转移支付约占转移支付总量的 30%,两者叠加导致一般性转移支付规模较小^[18]。以安徽省泾县教体局支出经费为例,2013、2014 两年全县体育公共服务一般性转移支付资金分别为 6.0 万元和 7.8 万元,人均仅为 0.16 元和 0.21 元。而同期体育公共服务专项转移支付资金分别为 25 万元和 42 万元,人均 0.7 元和 1.18 元,一般性转移支付仅为总量的 19% 和 16%。一般性转移支付资金较少。泾县教体局在编在岗人数 105 人,其中负责体育事业的体育股仅 2 人,另外聘 2 人,管理全县的竞技体育、业余体校、体育彩票等所有体育相关工作。而泾县蔡村镇仅一人负责全镇的教育、体育工作,并兼任办公室的行政事务工作,人员编制严重不足。在具体体育公共服务工作中,多数采用“一事一议”,首先争取上级政府专项转移支付资金投入,对具体项目几乎无预算规划,无常规一般性转移支付资金保证。

体育公共服务一般性转移支付资金对于基本体育公共服务具有重要的支撑作用,与公众日常体育公共服务具体项目息息相关,其自身规模的不足导致维持及提高日常体育公共服务开展的资金缺乏。同时当前一般性转移支付规模主要是依据不同地区的标准财政收入和支出,计算得出具体的转移支付系数,是一个较为笼统的算法。所以在不具体规定使用方向、没有任何附加条件,受助政府完全自主安排和使用的情况下,各级政府由于事权支出较多,财力相对有限,通常难以从一般性转移支付中拿出资金来对体育公共服务进行投入,体育公共服务往往处于“有钱就搞一搞,没钱就放一放”的状态。体育公共服务一般性转移支付规模常常依据领导的意旨或一时的政策而定,缺乏严谨性、系统性。同时体育公共服务转移支付结构失衡也从一个侧面反映了当前体育公共服务还没有引起政府足够重视,财政上表现为尚未在一般性转移支付中占据固定比例。但专项转移支付比例较高说明政府已经开始意识到体育公共服务的重要性,并认识到当前体育公共服务的财政投入不够,所以暂时多以专项转移支付进行投入,体育公共服务受重视程度有待提高。

1.2 专项转移支付资金拨付不规范、结构不合理

目前我国尚未建立严格的体育公共服务专项转移资金管理制度，资金拨付缺乏整体规划和科学调研。一方面各级政府尚未制定系统的体育公共服务发展规划和目标，导致在专项转移资金的拨付中出现较多随意性和资金使用低效现象，受人为和政策的干扰较大，缺乏严谨性和规范性。另一方面专项转移支付资金通常要求受助政府进行相应资金配套，这种忽视地方实际财政能力，较为教条的“一刀切”的统一配套方式通常导致越是经济困难，体育公共服务资源越是匮乏的地方，往往越是难以得到财政专项资金的支持，进一步加剧地方体育公共服务财力的不平衡。以安徽省泾县蔡村镇为例，该镇争取了安徽省“万千百工程”和“美好乡村工程”项目，该项目资助每个乡镇新建篮球场，上级财政专项转移支付2万元，争取体彩公益金1万元，最后实际需要蔡村镇至少配套4万元才能建成。4万元的配套资金给该镇财政带来了不小的压力。同时具体资助项目选择上，由于城市项目和“高、大、上”的综合项目容易出成绩、显政绩，通常容易得到更多的专项转移支付资金，而对其他体育公共服务项目和农村及弱势人群的扶持项目，往往难以获得专项转移支付资金资助。如泾县2015年政府十大重点工作中，借助新城区建设，规划建造一个全新的现代化全民体育中心，预计投入1.8亿元。而与此相对应的是全县已建成居民小区中90%没有基本运动健身器材，每套健身器材仅需投入4000元。这一鲜明对比可以体现出当前政府体育公共服务的投入偏向，加剧了体育公共服务的不均等，使体育公共服务难以真正惠民。

1.3 缺乏绩效评价体系，监督、激励机制不健全

体育公共服务绩效评价体系与转移支付监督激励机制是完善体育公共服务转移支付机制的两个重要方面，两者相辅相成。科学的绩效评价是建立监督和激励机制的前提，绩效评价体系的缺失使建立体育公共服务的监督和激励机制成为无源之水。绩效评价的根本目的是为了实现对转移支付的监督和激励。在访谈中泾县教体局领导多次表示对现状的无奈，一方面对本县的体育公共服务现状难以科学评估，“群众满不满意”、“政府投入差在哪里”、“该怎么投”没有准确答案；另一方面在政府的业绩考核中，体育公共服务所占比重确实很小。在县政府年终工作总结中，往往是几句话概述带过。县政府年度考核中还是更多看重“GDP”、“财政收入”、“招商引资”等硬性经济指标。上级主管部门对体育公共服务的检查缺乏系统性，过多集中于某一重点工程和典型项目，导致实际工作中困难重重。一方面当前没有建立可以定量、较为权威的体育公共服务绩效评价体

系，难以对体育公共服务财政投入绩效进行科学评价。社会对体育公共服务评判还处于模糊的主观感受。客观评价的缺失阻碍了体育公共服务水平的提高。另一方面现有体育公共服务转移支付制度的监督机制亟待完善。我国尚未制定专门的转移支付法，也没有专门出台具体针对体育公共服务转移支付的规定。制度设计的不完善使体育公共服务转移支付缺乏监督管理依据。而体育公共服务属于非经济型公共服务，对政府而言对其投入基本不会创造利润，不会带来GDP的直接提升。同时政府的政绩考核中也没有体育公共服务相关要求。所以政府在体育公共服务的投入上难免积极性不高。虽然李克强总理在各项会议和文件中多次指示：“要转变政府工作评价标准，政府工作的好坏不能只是看GDP。”但在客观现实中，GDP、财政收入等硬性经济指标仍然是对政府进行量化考核的主要指标，要彻底地改变政绩的“唯GDP观”还有很长的路要走。同时与缺乏监督相对应的是，目前也没有建立与之相配套的激励措施，不能对体育公共服务开展较好的地方政府进行奖励。奖惩机制的缺失，做好做坏一个样，加剧了地方政府不愿增加体育公共服务财政投入的意愿。

2 完善体育公共服务转移支付的建议

2.1 政府职能转变，加大体育公共服务转移支付的力度

首先，改进政府执政业绩评价体系，改变原有的唯“GDP”评价标准，重视含体育公共服务在内的基本公共服务指标在政府业绩考核中的分量，真正实现从经济建设型政府向公共服务型政府转变。从政府执政的指导思想入手，将实现公众体育公共服务权益、满足公众体育公共服务需求放在政府工作的重要位置。其次，科学借助转移支付这一经济手段对体育公共服务资源进行合理配置，统筹好转移支付、公共财政和预算三者间关系。在厘清各级政府财力分配和体育公共服务事权支出关系的基础上，借助转移支付手段，平衡因为地域财力差异导致的体育公共服务不均等现象，努力实现全国较为统一的体育公共服务最低标准。再次，依据政府财政实际能力，逐步提高体育公共服务转移支付总规模和改善支出结构。进一步提高转移支付资金规模，弥补因人民生活水平提高带来的公众体育公共服务需求缺口。同时科学合理改进支出结构，在城乡之间、不同性质项目之间合理安排资金，更多地关注基本民生体育公共服务领域，提高转移支付的资金使用效率，使资金的边际效益达到最大化。通过提高体育公共服务转移支付总规模，优化体育公共服务支出结构，缩小由于经济发展不平衡带来的体

育公共服务不均等现象,努力提高体育公共服务水平。

2.2 优化结构,提高一般性转移支付的比重

一是要明确定位不同类型体育公共服务转移支付的特点与使命。将一般性转移支付对象定位在日常体育公共服务,侧重维持和提高日常基础体育公共服务运转,重视其持续性、基础性特点,如社区运动器械、群众体育指导员等。将专项资助对象定位于具体专项,侧重对单个项目的扶持和资助,重视其偶然性、补偿性,如留守儿童体育锻炼、大型群众运动赛事等,不能将两者功能混淆,甚至以专项转移支付经费代替一般性转移支付。二是弱化税收返还比例,减少因税收返还制度进一步加大的贫富差距。构建以一般性转移支付和专项转移支付为主体的复合型转移支付体系。从体制和源头上为保证体育公共服务投入提供政策依据,最大限度减小政府财政能力差距,弥补因其带来的体育公共服务投入的资金缺口。三是在充分调研的基础上,研究合理改进一般性转移支付资金计算方法,健全统计核算的指标体系,将体育公共服务作为重要因素纳入到一般性转移支付的计算体系,合理规定一般性转移支付中体育公共服务经费所占比重,借助一般性转移支付资金服务体育公共服务发展。在政府财政能力允许范围内实现合理的渐进式增长。四是做好体育公共服务财政预算,改变多以专项转移支付进行临时性的补贴建设,多一些“常规化”的基础性持续投入,少一些“突击式”的盲目建设,使体育公共服务政策和投入呈现持续性发展。

2.3 规范体育公共服务的专项转移支付

首先,制定体育公共服务专项转移支付立项的科学标准和条件。对资金的立项必须进行客观的考核、评价和论证,使政府自身体育公共服务专项转移支付拨付目标、意愿与公众体育公共服务实际需求相吻合。其次,精确界定经费使用的范围与性质,受众与对象,将资助重点放在最基本的体育公共服务领域,同时兼具临时、突发、补偿性等特点。在具体金额审定方面,要紧紧围绕项目性质,充分考虑实际受众和事权所属,分析不同级别政府投入的合理比例。再次,在政府财政能力允许的情况下,尽可能加大体育公共服务专项转移支付力度,改善体育公共服务起步晚、历史欠债较多,贫困地区、弱势群体体育公共服务资源极度匮乏,建设资金缺口较大的困境。最后,实事求是地用好体育公共服务专项转移支付配套政策。一方面根据实际考核,酌情减免困难地区专项转移支付的配套资金,减轻受助政府财政压力,使贫困地区能够充分享受到专项转移支付扶持;另一方面对有财政能力的政府申请非基础性体育公共服务项目,必须严格执行资

金配套要求,并且对配套资金进行监督。实现体育公共服务转移支付受助政府配套规定的分类管理,提高政策的灵活性和资金效率。

2.4 制定科学评价体系,健全转移支付的监督机制

一是制定较为完善的体育公共服务绩效评价体系,对政府的体育公共服务投入进行科学、客观的绩效评价。从政府、社会、公众3个层面,筛选出体育公共服务评价指标,并计算合理权重,形成体育公共服务绩效定量分析体系,是实现体育公共服务转移支付科学监督与保障的必要前提。二是提高立法层次,完善和修订现有相关法律法规。十八届四中全会提出依法治国的治国方略,体育公共服务转移支付也应围绕《预算法》和转移支付制度的各项规定,研究有关体育公共服务转移支付的具体应用。同时依据《体育法》中关于体育公共服务的具体规定,界定各级政府体育公共服务事权范围和投入比例。逐步完善体育公共服务转移支付相关法律法规,特别是要针对贫困地区、弱势群体制定专门的针对性规定,从制度上保障其体育公共服务权益的实现。三是对体育公共服务转移支付做到全程管理和监督。在项目的申报、决策、审批等立项环节确保科学、公平、高效。在项目的资金拨付、建设中、完成后等实施环节,对完成质量进行绩效评估,并将结果与日后资金拨付相挂钩。同时加大对体育公共服务转移支付资金使用监管,做到专款专用,避免资金被挤占、挪作他用。借助一系列制度和规定的建立,完善体育公共服务转移支付的考核与监督,实现以评价结果促进建设投入的良性循环。

2.5 创设体育公共服务转移支付的激励机制

一方面针对体育公共服务一般性转移支付,在原有的政策性转移支付和均衡性转移支付的基础上,增设激励性转移支付,在维持原有的一般性转移支付总量稳定的基础上,从财政增量中拿出一部分作为激励性的转移支付经费,来促进体育公共服务开展较好的地方政府继续增加投入。另一方面在体育公共服务专项转移支付体系中,可单独设立体育公共服务激励资金,出台类似于财税和粮食生产等方面的政府奖励政策,通过纵向和横向比较,对体育公共服务开展较好和有较大进步的地方政府进行专项奖励。通过创新设置体育公共服务转移支付激励机制,进一步激发地方政府体育公共服务投入的积极性,提高体育公共服务的财政投入规模,实现体育公共服务均等化。

参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2013-11-16(01).

- [2] 李丽, 张林. 体育事业公共财政支出研究[J]. 体育科学, 2010, 30(12): 22-28.
- [3] 李万慧. 中国转移支付制度优化研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011.
- [4] 张侠, 刘小川. 完善我国转移支付制度研究——基于公共服务均等化的视角[J]. 现代管理科学, 2015(2): 70-72.
- [5] 谷成. 基于财政均等化的政府间转移支付制度设计[J]. 财贸经济, 2010(6): 40-45.
- [6] 马骏. 中央向地方的转移支付——一个均等化公式和模拟结果[J]. 经济研究, 1997(3): 11-20.
- [7] 田侃, 元寿伟. 转移支付、财政分权对公共服务供给的影响——基于公共服务分布和区域差异的视角[J]. 财贸经济, 2013(4): 22-28.
- [8] 马骁, 赵艾凤, 王好. 转移支付的区域分配及其对财政收入差异的调节效果[J]. 财贸经济, 2013(12): 47-56.
- [9] 李凌, 卢洪友. 农村义务教育均等化转移支付规模研究: 基于财政需要的实证分析[J]. 当代财经, 2008(10): 30-35.
- [10] 钟晓敏, 赵海利. 基本公共服务均等化下的我国义务教育转移支付模型[J]. 财政研究, 2009(3): 13-16.
- [11] 段丁强, 黄刚, 周靖. 卫生转移支付中的政府间博弈与激励机制设计[J]. 中国卫生事业管理, 2014(6): 407-409.
- [12] 贾晓俊, 岳希明. 我国均衡性转移支付资金分配机制研究[J]. 经济研究, 2012(1): 27-30.
- [13] 宋小宁, 陈斌, 梁若冰. 一般性转移支付: 能否促进基本公共服务供给? [J]. 数量经济技术经济研究, 2012(7): 33-43.
- [14] 田丹, 陈思霞. 均衡性转移支付与公共服务供给效率——基于中国地市一级的经验证据[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2013(3): 139-146.
- [15] 王强. 国外义务教育转移支付模式: 比较与启示[J]. 教育研究, 2011(3): 98-103.
- [16] 李国忠. 借鉴国外经验完善我国转移支付制度[J]. 财政研究, 2005(5): 64-66.
- [17] 刘泽云. 西方发达国家的义务教育转移支付制度[J]. 比较教育研究, 2003(1): 35-40.
- [18] 石光. 促进基本公共服务均等化的转移支付制度研究[J]. 特区经济, 2011(5): 150-152.

