

# 政府购买体育公共服务的经济效应与推进策略

郑志强<sup>1</sup>, 郑娟<sup>2, 3</sup>

(1.江西财经大学 体育学院, 江西 南昌 330013; 2.江西财经大学 财税与公共管理学院, 江西 南昌 330013;  
3.江西师范大学 政法学院, 江西 南昌 330022)

**摘 要:** 在追溯新公共管理理论、治理理论与宏观经济理论基础, 研究认为政府购买体育公共服务能够积极促进体育消费、调整产业结构、扶持体育企业和优化资源配置, 而且还会对经济产生连锁效应, 未来需要进一步明确操作流程、加强合同管理、培育多元竞争市场和推进绩效测评。

**关键词:** 体育管理; 体育公共服务; 体育产业; 资源配置; 经济效应

**中图分类号:** G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2015)05-0049-05

## Economic effects of the government purchasing sports public service and strategies for promoting

ZHENG Zhi-qiang<sup>1</sup>, ZHENG Juan<sup>2, 3</sup>

(1.School of Physical Education, Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330013, China;  
2.School of Finance and Public Administration, Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330013, China;  
3.School of Political Science and Law, Jiangxi Normal University, Nanchang 330022, China)

**Abstract:** Based on tracing new public management theories, governance theories and macroeconomic theories, the authors drew the following conclusions by means of literature data and logic analysis: the government purchasing sports public service can positively promote sports consumption, adjust industrial structure, help sports enterprises, optimize resource configuration, and produce a chain effect on economy; in the future, the government needs to further specify operating procedures, strengthen contract management, cultivate a diversified competition market, and promote performance evaluation.

**Key words:** sports management; sports public service; sports industry; resource configuration; economic effect

政府购买体育公共服务是体育公共服务提供方式的重要创新,《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见(国发[2014]46号)》(以下简称《意见[2014]》)中明确提出要“通过政府购买服务的方式支持群众健身消费”,反映出对这一治理工具效力的充分认可。赖其军等<sup>[1]</sup>提出政府购买公共服务有利于政府转型,实现政府、营利机构和非营利组织共赢,提高公共服务效率和财政资金使用效率;戴俭慧<sup>[2]</sup>、冯欣欣<sup>[3]</sup>具体分析政府购买体育公共服务的行为要素与购买模式。现有研究从公共治理视角看到了政府购买服务对于体育事业发展的工具价值,但是没有考虑到这一方

式充分利用市场机制的特性,对体育市场和体育产业的发展同样具有正向经济效应。张得让<sup>[4]</sup>指出政府购买(公共服务)具有乘数效应,能够带动消费需求和投资需求,进而促进经济总量增加、优化产业结构、稳定物价及公平分配。潘彬等<sup>[5]</sup>实证研究显示,扩大政府购买规模有利于促进我国消费需求,但是,这是基于我国传统政府采购领域进行的分析,并未涉及公共服务范畴。政府购买体育公共服务是政府传统采购范畴在公共服务领域的拓展,是政府购买服务方式在体育领域的推进,本研究立足于“政府购买服务”这一基点,重点分析其在推动体育产业发展中具有的经济效应,

收稿日期: 2014-12-29

基金项目: 国家社会科学基金项目(14BTY011)。

作者简介: 郑志强(1971-),男,教授,博士,博士研究生导师,研究方向: 体育产业经济学。E-mail: jxnu1201@163.com

并就具体推进的若干策略进行探讨。

## 1 政府购买体育公共服务的理论渊源

政府购买服务是西方国家新公共管理“治道”变革中的产物,以“经济、效率、效能”(3E)为导向,是市场自由竞争规则在公共服务领域的延伸。政府购买体育公共服务,即指政府利用市场机制,把政府直接向社会公众提供的一部分体育公共服务事项,按照合同外包、公私合作、政府补助、凭单制等方式,交由具备条件的社会力量承担,并由政府根据服务数量和质量通过财政资金向其支付费用。这一方式充分运用市场机制配置资源,从而激发市场与社会活力,不仅提升公共服务供给效率,而且对社会经济产生全方位影响,可从新公共管理理论、治理理论及宏观经济理论追溯其理论渊源。

### 1.1 政府购买体育公共服务是市场配置资源决定性作用的体现

在传统公共行政学中,认为公共产品具有“搭便车”的性质,政府是理所应当的配置者,萨缪尔森<sup>[6]</sup>指出公共产品具有非排他性和非竞争性两个基本属性,正是由于这两个属性,由私人市场供给公共产品是无效率的。以布坎南<sup>[7]</sup>为代表的新公共管理理论以“经济人”假设为工具分析集体决策,认为政府存在失灵,尤其在公共物品供给上,由于官僚机构的垄断,缺乏竞争,导致资源浪费、供给效率低下。埃莉诺·奥斯特罗姆等<sup>[8]</sup>进一步提出现实生活中完全符合“非竞争性”和“非排他性”特征的公共产品非常少,存在着大量不完全具备这两大特征的准公共产品,准公共产品可以由市场提供或社会提供。萨瓦斯<sup>[9]</sup>指出“服务提供或安排与服务生产之间的区别是明显且十分重要的”,意指公共服务的生产和提供是可以分开的,由政府提供的公共服务也可以由私人部门生产,并以“民营化”作为改善公共服务的选择,政府购买是民营化的重要手段。在资源配置中,市场机制虽具有盲目性和滞后性,但相较于计划机制能够在公平竞争中实现生产要素的优化配置,使经济更具有效率。新公共管理理论突破了把市场机制排斥在公共服务领域之外的理论藩篱,让市场力量在这一领域中同样能够发挥作用,市场配置资源的基础地位依然能够实现,进而对经济产生连锁反应。

### 1.2 政府购买体育公共服务能够促进体育“善治”

治理是“各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和”<sup>[10]</sup>，“这是一种内涵更为丰富的现象,它既包括政府机制,同时也包含非正式、非政府的机制”<sup>[11]</sup>。治理强调国家与公民社会、政府与非

政府组织、公共机构与私人部门的多中心合作,治理的目标是为了实现“善治”,即公共利益最大化,寻求政治国家与公民社会的最佳结合状态。体育善治意在实现政府、市场与社会的多元协同治理格局,以最大化满足公众多样化、个性化的体育需求。政府向社会力量购买体育公共服务有利于形成这种体育治理新格局,一方面促进政府职能转变,从政府办体育向扶持引导社会办体育转变,政府“掌舵”而非“划桨”,使之在市场经济体制下更好发挥政府作用,另一方面让各类体育社会力量能够承接体育事业发展,积聚社会资源,激发整个社会的活力和创造力,并为体育产业发展培育市场需求和产生规模效应。

### 1.3 政府购买体育公共服务对宏观经济具有调控功能

凯恩斯<sup>[12]</sup>国民收入决定理论,在宏观经济学中占据中心地位,提出在开放经济条件下,社会总需求主要由消费需求、投资需求、政府需求和净出口构成,国民收入由社会总需求决定,这就说明政府需求的变动会影响社会总需求,进而影响国民经济的运行。这一理论为政府对宏观经济进行干预提供理论支撑,具体表现为通过财政政策和货币政策对宏观经济进行调控。在财政政策中,主要通过财政支出与财政收入的调整来调节社会总需求,财政支出有两种形式,包括政府购买与政府转移支付,政府购买支出是决定国民收入大小的主要因素,其规模和结构直接影响国民经济的生产与消费,政府转移支付是政府对国民收入的再分配,对经济的影响较为间接,因此政府购买支出的变动对宏观经济的影响更为显著。政府购买体育公共服务的实现,必然引起政府购买支出数量和结构的变动,从而对体育需求和体育产业结构产生影响。

## 2 政府购买体育公共服务的经济效应

政府购买体育公共服务改变了财政资金的传统支出方式,由政府直接生产公共服务转由使用财政资金向社会力量购买,充分发挥市场配置资源的决定性作用,将会对体育服务的生产、交换、消费等领域产生经济影响,推动体育产业发展。

### 2.1 刺激市场需求,促进体育消费

根据政府购买支出乘数理论<sup>[4]</sup>,国民收入核算为 $GDP=C(\text{消费})+I(\text{投资})+G(\text{政府购买支出})+NX(\text{净出口})$ ,其中,G为政府购买支出,其增减会影响社会总需求,进而引起国民收入成倍数的增减。体育产业的发展需要一群对体育产品与服务有需求且有购买能力的消费群体,政府通过向社会力量支付资金购买体育公共服务,增加市场购买力,促进新增投资,带动体育消费,从而拉动经济增长。2014年全国20~69岁城乡居民有

50.5%的人参加过体育健身活动,体育锻炼人群中  
有68.1%的人有过体育消费,人均年消费水平从2007年  
的593元提高到645元<sup>[13]</sup>,增长比例为8.8%,而居民  
消费水平从2007年7310元到2013年的15632元<sup>[14]</sup>,  
增长比例翻了一番。从政府采购数据上看,2012年全国  
政府采购金额为13977.7亿元,服务类采购占总采  
购量比重为8.7%<sup>[15]</sup>,与发达国家服务类采购比重约为  
25%相比,显然很低,可见在我国利用政府购买支出  
的乘数效应促进体育消费具有巨大潜在空间。北京市  
石景山区从2012年起,每年向中低收入群发放价值  
200万元“健身消费券”,开发“健身积分”项目推动  
全民健身<sup>[16]</sup>,有力拉动当地体育消费需求。

## 2.2 发展体育服务业,调整产业结构

政府财政支出对国家产业结构调整具有导向作  
用,政府购买支出属于其中的重要组成部分,对第三  
产业的增长具有显著的正向促进效应。政府购买体育  
服务通过引导体育服务生产与消费倾向,有利于激活  
服务业产业链。政府制定购买服务指导性目录,明确  
所购体育服务的种类、性质和内容,而后通过竞争方  
式向社会力量购买,体育服务业市场必然对此产生回  
应,为了承接政府购买业务,获取利润,更多市场主  
体投入体育服务生产。2012年,我国体育服务业所占  
产业比重仅为21.01%<sup>[17]</sup>,同年政府采购规模占全国财  
政支出和GDP的比重分别为11.1%和2.7%<sup>[15]</sup>,服务类  
政府采购占比为8.7%,而政府采购规模占财政支出的  
30%和GDP的10%~15%是较合理水平,达到这一水  
平能使政府购买在刺激需求和扶持特定产业的效应得  
到显著发挥,因此,加大政府购买体育公共服务力度,  
着力提升体育服务业比重将是未来之重。2014年,江  
苏省常州市提出在以体育彩票公益金为主要资金来源  
的体育惠民事业中实施政府购买公共服务,并公布业  
务培训、群体赛事、健身活动、管理服务和设施建设  
等5大类22个项目面向社会购买,当地体育服务业迎  
来利好<sup>[18]</sup>。

## 2.3 扶持体育企业,改善市场环境

“打造自主品牌,扶持一批具有市场潜力的中小  
企业,引导体育企业做强做精”是发展体育产业的必  
然要求。当某一产业处于幼稚阶段时,对其加以扶持  
是必要的,政府购买服务对于增强本国产业实力、推  
动自主创新及扶持中小企业具有积极促进作用。美国  
在1993年《购买美国货法案》中提出只要本国供应  
商的报价比外国供应商的报价高出幅度不超过6%,  
项目必须优先交给本国供应商,并且要求10万美元  
以下的政府采购合同优先考虑小企业,成功地支持了  
本国产业及中小企业<sup>[19]</sup>。2013年全球体育产值为7.5万

元,占GDP比重约为2%,同期中国体育产业产值仅  
为3200亿元,占GDP比重仅0.56%<sup>[20]</sup>,而制约我国  
体育产业发展的短板之一,即是缺乏龙头企业和自主  
品牌,大部分都是轻资产的中小企业,而且融资难、  
融资贵问题突出。因此,有必要“推广和运用政府和  
社会资本合作等多种模式,吸引社会资本参与体育产  
业发展。”

## 2.4 引入社会力量,优化资源配置

资源配置是指对相对稀缺的自然资源、劳动力、  
土地、资本等资源进行合理配备并设置,用最少的资  
源耗生产出最适宜的商品和劳务,市场机制能够使  
市场主体根据市场供求关系和价格变动状况,在公平  
竞争中合理配置生产要素,实现帕累托改进。政府购  
买服务利用市场竞争方式有利于促进供给需求平衡,  
提高财政资金使用效益和激活社会资本。以政府采购  
资金节约率为例,这一指标体现了市场竞争度及财政  
资金使用效益,2012年,我国政府采购节约资金1850.8  
亿元,节约率为11.7%,自2003年以来,节约率保持  
在11%左右<sup>[15]</sup>,属于正常水平,但服务类采购中大多  
局限于社会保障层面,体育类公共服务极少涉及。政  
府购买体育服务把原先由政府直接生产的体育公共  
服务改由体育企业和体育社会组织承担生产责任,并  
由政府向其支付费用,这一方式放开体育公共服务市  
场准入,引入社会力量,形成多元竞争市场,有利于  
财力、物力、人力和制度资源的优化配置。诸如我国  
体育场馆资源短缺与浪费现象并存,开放度仅为44%,  
利用率不足30%，“通过政府购买服务等多种方式,  
积极支持群众健身消费,鼓励公共体育设施免费或  
低收费开放,引导经营主体提供公益性群众体育健身  
服务”。并且“鼓励社会力量建设小型化、多样化的  
活动场馆和健身设施”。实践中,湖北省体育局2014  
年利用国内首家体育公共服务平台“去运动”APP客  
户端与全省100余家运动场馆签约,政府通过购买方  
式给予财政补贴,分时段免费、低收费对公众开放<sup>[21]</sup>,  
这种方式深度整合了体育场馆资源,使全民健身的  
供需双方打破信息不对称的瓶颈,部分闲置的场馆  
得到充分利用,并且提高了财政资金的使用效益,有  
效优化资源配置。

# 3 政府购买体育公共服务的推进策略

## 3.1 进一步明确操作流程

西方国家一般在“政府采购法”中,对政府购  
买服务流程加以明确,2015年1月我国财政部发布  
《政府购买服务管理办法(暂行)》,对政府购买服  
务的主体、内容、方式、程序、财务管理及绩效管  
理等做出了规定,2015年2月,《中华人民共和国政  
府采购法

实施条例》正式发布,进一步明确政府采购的服务“包括政府自身需要的服务和政府向社会公众提供的公共服务”,这些表明我国从法律层面对政府购买服务方式予以明确规范,有利于充分发挥这一方式的效用。然而,具体到体育公共服务的操作层面,目前,江苏省出台《江苏省本级向社会组织购买公共体育服务暂行办法》,除此之外,大部分地方政府皆未就体育公共服务的具体购买流程加以规范,使得政府购买体育公共服务行为难以依法有序运行,未能取得预期效果。因此,地方体育行政主管部门应在统一的法律规范指导下,结合自身区域特点,制定政府购买体育公共服务的具体操作办法。

### 3.2 加强合同管理

库珀<sup>[2]</sup>提出:“为公众做个好交易不只是取决于是否要签合同、合同给谁,而是取决于合同从头到尾整个过程的管理。”政府购买服务实质上是一种契约行为,政府由“直接生产者”变为“间接安排者”,必须提升合同管理能力,在购买行为中需要清楚买什么、找谁买、怎么买、买得是否划算、结果是否符合预期目标等。合同管理的前提需要明确体育公共服务标的,即政府购买的体育服务是否是公众真正需求,是否适合采取政府购买方式,这就要求政府积极拓宽信息渠道,促进公众参与,通过提升信息搜寻能力尽可能准确把握公众需求、进行市场预测,科学制定购买服务目录。其后,合同管理主要涉及到合同规划、预算管理、运行监测和绩效评价等环节,需要政府积极开发合同管理人才,提升谈判能力、测评能力等,保证承接主体切实履行合同责任,维护公共利益。此外,由于政府本身是作为公众“代理人”在履行公共服务职能,必须加强对政府契约行为本身的监督约束,建立第三方独立机构、公众、媒体等构成的监督机制,防止政府寻租和腐败。

### 3.3 积极培育多元竞争市场

政府购买体育服务的资源配置功能在于竞争市场的存在,即体育企业和体育社会组织等多元主体构成的供方体系。目前,我国体育企业更多从事体育用品制造和销售,未来应从投融资、人才、税收优惠上扶持体育培训中介、健身休闲等服务类企业发展。体育社会组织是政府购买体育服务的主要供给主体,江苏省常州市 22 项体育公共服务项目、上海市民体育大联赛系列赛基本都是委托给体育协会承接,这是由它们自身的公益和自治组织特性决定更适合生产体育公共服务。然而相较于西方发达国家,我国体育社会组织发展滞后,体育协会实体化进展缓慢,许多社团、协会面临人才和经费困境,根本无法开展工作,甚至许

多民间社会组织无法获得合法化身份。培育发展多形式、多层次体育协会和中介组织是发挥政府购买服务效能的主体基础,一是要从税收优惠、人才和准入政策层面予以扶持;二是在政府购买体育服务具体实施中积极培育和促进体育社会组织自身能力提高,例如在进行购买服务招标中,主要面向体育社会组织,通过财政资金购买投入解决体育社会组织的资金问题并促进实体化和服务能力的提升。

### 3.4 推进绩效测评

政府购买体育服务是不是如设想的那样带来效率,需要一套测评,体系进行衡量,证实它确实能够增进公共服务供给效率和推动体育产业发展。政府购买体育服务的绩效测评主要包括对财政资金使用效率、服务数量和质量的测评,诸多规范性文本中都提出要对政府购买服务进行绩效测评,只是目前由于经验数据的缺乏以及相关制度的缺失,相关工作尚未有效开展。未来推进绩效测评主要分两大块,一是财政部门要对财政资金的使用绩效进行监控,纳入预算管理,通过国库集中支付系统执行并接受内、外部审计;二是建立绩效管理系统,由体育行政部门、服务对象和第三方独立机构组成的测评主体对购买体育服务的数量、质量等进行评价,绩效测评的核心工作是建立绩效标准体系和绩效指标体系,政府部门应确立政府购买公共服务的质量标准、技术标准、价格标准等作为绩效标准体系制定的参考依据,绩效指标体系要基于“4E”(经济、效率、效能、公平)及体育公共服务的属性进行设定,主要涉及政府成本、服务数量、质量及公众满意度等。

政府购买体育公共服务所具有的经济效应将有力繁荣体育消费,推动体育产业发展,其对制度建设、竞争市场、政府能力和绩效管理的要求则是未来推进的方向。当我们将其作为一项制度创新并大力推广的同时,还需要时刻提防其中隐藏的风险,官僚政治对政府购买的影响,委托代理中的道德风险,承接方形成的垄断等等。全面理解这一方式所具有的价值及其局限,才能真正在全面深化改革的进程中,有力促进体育事业和体育产业的协调发展,推动我国由体育大国向体育强国迈进。

### 参考文献:

- [1] 赖其军, 邝昌店. 从政府投入到政府购买——公共体育服务供给创新研究[J]. 体育文化导刊, 2010(10): 7-9.
- [2] 戴俭慧, 高斌. 政府购买体育公共服务的行为分析[J]. 体育学刊, 2013, 20(2): 35-38.

- [3] 冯欣欣. 政府购买公共体育服务的模式研究[J]. 体育与科学, 2014, 35(5): 44-48, 71.
- [4] 张得让. 论政府采购的调控功能[J]. 中国政府采购, 2004(9): 30-33.
- [5] 潘彬, 罗新星, 徐选华. 政府购买与居民消费的实证研究[J]. 中国社会科学, 2006(5): 68-76.
- [6] Paul Samuelson. The pure theory of public expenditure[J]. Review of Economics and Statistics, 1954(36): 388-399.
- [7] James M Buchanan. An economic theory of clubs[J]. Economica, New Series, 1965, 32(125): 1-14.
- [8] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道——集体行动制度的演进[M]. 上海: 上海三联书店, 2000.
- [9] 萨瓦斯 ES. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 68.
- [10] The UN Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood[R]. Oxford University Press, 1995: 2.
- [11] 詹姆斯 N·罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 4-5.
- [12] 凯恩斯. 就业利息和货币通论[M]. 北京: 商务印书馆, 2004.
- [13] 国家国民体质监测中心. 2014 年 6~69 岁人群体育健身活动和体质状况抽测调查结果[EB/OL]. <http://www.fitness.org.cn/news/201486/n7248668.html>, 2014-08-06.
- [14] 中国统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2014.
- [15] 财政部. 中国政府采购年鉴[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2013.
- [16] 刘艾琳. 石景山区明年发放两百万健身券为百姓健身买单[EB/OL]. <http://sports.sohu.com/20111018/n322501526.shtml>, 2011-10-18.
- [17] 王辉. 刘扶民谈体育服务业发展: 前景广阔上升空间大[EB/OL]. <http://www.sports.cn/politics/yw/2014-05-30/2328529.html>, 2014-05-30.
- [18] 陈新荣, 马奔. 政府购买公共体育服务 常州签下全国“首单”[EB/OL]. [http://epaper.yzwb.net/html\\_t/2014-07/11/content\\_172100.htm?div=-1](http://epaper.yzwb.net/html_t/2014-07/11/content_172100.htm?div=-1), 2014-07-11.
- [19] 刘龙政. 产业政策中政府采购的影响[J]. 中国经济问题, 2008(4): 66-69.
- [20] 陈筱, 丁婉贝. 体育产业: 产业化大潮中孕育机遇[EB/OL]. [http://www.cs.com.cn/gppd/hyyj/201409/t20140906\\_4505347.html](http://www.cs.com.cn/gppd/hyyj/201409/t20140906_4505347.html), 2014-09-06.
- [21] 金楚. 政府购买公共服务 湖北百家体育场馆免费开放[EB/OL]. [http://jr.cnhubei.com/html/2014/xwymy\\_0718/24922.html](http://jr.cnhubei.com/html/2014/xwymy_0718/24922.html), 2014-07-18.
- [22] 菲利普·库珀. 合同制治理: 公共管理者面临的挑战与机遇[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2007: 61.

