

公共体育服务 PPP 模式发展：政府与私营部门的 功能定位与权责划分

焦长庚¹，戴健²

(1.上海体育学院 经济管理学院, 上海 200438; 2.上海体育学院 学院办公室, 上海 200438)

摘 要: 针对当前我国部分地方政府将 PPP 模式引入公共体育服务中的初级阶段, 探索政府部门与私营部门之间合作功能定位模糊等问题, 并分析问题产生的诱导因素及影响, 建立双方的监管博弈模型, 将政府部门和私营部门的权责进行划分。据此提出公共体育服务 PPP 模式下双方合作的发展建议: 完善保障政府部门与私营部门之间利益平衡的法律系统; 构造政府部门与私营部门项目间深度融合的协作框架; 树立政府部门与私营部门之间公平合理的风险分担机制; 创建规范有效的项目监督管理标准与绩效评价体系。

关 键 词: 公共体育服务; PPP 模式; 政府部门; 私营部门; 功能定位; 权责划分

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2018)04-0035-07

Development of the PPP mode of public sports service: function orientation and power and responsibility division of governments and private departments

JIAO Chang-geng¹, DAI Jian²

(1.School of Economics and Management, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China;

2.College of Office, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China)

Abstract: Aiming at that nowadays some local governments in China introduce the PPP mode into the initial stage in public sports service, the authors probed into problems such as function orientation ambiguity in the cooperation between government departments and private departments, analyzed the induction factors and effects of problem occurrence, established a both parties supervision and gaming model, divided the power and responsibilities of government departments and private departments, and accordingly put forward the following proposals for the development of cooperation between both parties under the PPP mode of public sports service: perfect the legal system that ensures the interest balance between government departments and private departments; build a framework of deeply fused cooperation between government department and private department projects; set up a mechanism of fair and reasonable risk sharing between government departments and private departments; establish a standard and effective project supervision and management standard and performance evaluation system.

Key words: public sports service; PPP mode; government department; private department; function orientation; power and responsibility division

党的十九大报告中提出要广泛开展全民健身活动, 加快推进体育强国建设, 并指明在进入中国特色社会主义新时代后, 我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之

间的矛盾^[1]。同样在我国公共体育服务发展进程中, 服务产品的供给存在不充足与非均衡, 广大民众逐渐增强的健身需求与服务供给发展失衡与不足产生了矛盾^[2]。为能快速解决此类关乎群众切身利益的重大民生问

收稿日期: 2018-02-09

基金项目: 2016 年国家体育总局哲学社会科学一般研究项目(2270SS16007)。

作者简介: 焦长庚(1992-), 男, 博士研究生, 研究方向: 体育管理。E-mail: changeng999@qq.com 通讯作者: 戴健教授

题,目前部分地方政府开始尝试采用公私合作模式(以下简称 PPP 模式)发展公共体育服务,转换政府部门的职能角色,摆脱路径依赖,使各级体育行政部门减少自身财政负担,增加服务供给的运行效率,缩小由地区间经济差异所造成的公共体育服务供给不平衡现象。

PPP 模式广义上是在政府行政部门与私营部门相互合作的框架下,使双方的资源配置达到合理利用,从而提高公共产品和服务的有效供给,以致于各参与方可互利共赢^[5]。部分地方政府将 PPP 模式引入至公共体育服务建设的试点中来,但在实际操作运行过程中,功能定位不清晰,未能准确认识与定位自身的职责范围,可能会导致公共体育服务 PPP 项目发展停滞等诸多影响。其中功能定位所指的是各部门设计和提供的产品有所差异化,在各自擅长的范围内形成核心竞争力。对于公共体育服务 PPP 模式而言,政府部门的职责应是监督保障项目正常顺利运作,而私营部门的功能则应为项目提供资金技术支持^[6]。依据西方经济学中科斯定理,当在完备的法律体系与合理的分担机制下实行交易行为,政府部门与私营部门各自的产权界定与行动约束将会被明确,可降低各方纠纷发生的概率,消除市场机会主义行为,大幅提高合作的运作效率^[5]。本研究试图对公共体育服务 PPP 模式在发展起步阶段中政府部门与私营部门合作间所出现的定位模糊等问题进行探讨,对政府部门和私营部门进行权责划分,推进 PPP 模式在公共体育服务中良性健康运行。

1 公共体育服务 PPP 模式发展概况及存在问题

1.1 公共体育服务 PPP 模式发展概况

我国公共体育服务从建国初期的一元供给到当下政府、市场、社会三者关系的重新塑造,政府角色的转换与市场资本的准入在社会加强顶层设计背景下演化出新型多元供给模式,加之“服务型政府”理念的发起驱动着行政管理方式的蜕变与改进,在“十二五”期间,国家财政部开始主导推动 PPP 模式到公共服务领域的推广与发展^[6],在“十三五”规划中也强调政府购买服务和 PPP 模式的运用,提出要创新公共服务的供给方式,若能由政府和社会资本合作提供的,争取广泛吸收社会资本参与^[7]。截至目前,财政部共发布 3 批 PPP 推介项目,范围已经覆盖了绝大多数公共服务领域,其中包括交通、农业、医疗、体育、能源、信息等均将 PPP 模式作为各领域发展推广的重点,以及正推进相关政策的不断出台^[8],且已启动的第 4 批 PPP 示范项目将会涉及到更多公共体育服务领域。在各级政府行政部门推行新型治理模式的大背景下,各地区

也加快了公共体育服务体制转型步伐,多地试点将 PPP 模式引入到部分公共体育服务的运行当中,推动公共体育服务的机制创新,同时也激活当地民间资本融入到公共体育服务的建设中。依据全国 PPP 综合信息平台项目库第 8 期季报,截至 2017 年 9 月末,公共体育服务领域 PPP 项目投资 998 亿元,比重占到管理库中基本公共服务领域项目的近 10%^[9],其中大多数是以公共体育场馆、全民健身中心、体育公园等公共体育设施为主,同时在建设运营体育特色小镇与城市马拉松等系列体育赛事举办中也有所涉及^[10]。

国家体育场“鸟巢”是我国较先采用 PPP 模式运作的公共体育设施,随后深圳大运中心 PPP 项目在政府部门与私营部门双方明确合理的职责与利益分配下顺利运作。在近几年来,湖北黄石市奥林匹克体育中心、新疆乌鲁木齐市奥林匹克体育中心、江苏泰州市体育公园与南通市如东县文体中心等地的项目已经开始执行实施;广东肇庆市体育中心等体育设施在原有场地基础上采用 PPP 模式对其进行升级改造;宁夏石嘴山市惠农区全民健身活动中心、福建晋江市第二体育中心、新疆克拉玛依市体育公园等项目正处于合作资格预审阶段;莱茵体育子公司与丽水市政府部门签约共建当地体育中心游泳网球馆、体育生活馆等公共体育服务综合体项目,双方签约金额达 5.26 亿元;中体产业集团牵头联合中标了江苏铜山特色体育小镇 PPP 建设项目;城市马拉松的兴起也促进体育赛事与社会资本的相互融合,市场的发展助推了我国北京马拉松和厦门马拉松当前已成为国际知名赛事^[11]。

1.2 公共体育服务 PPP 模式发展中存在问题

PPP 模式虽然在我国公共体育服务中的运用经历短暂几年发展历程,也展现出了初步成效,但面临的阻碍和困难也随着项目的开展逐渐浮出水面。尤其在项目运行过程中,由于各种内外部因素的存在,政府部门与私营部门没有对自身进行合理的功能定位,导致双方产生较多的问题纠纷,同时 PPP 模式是一个复杂性系统性的工程,需要将法律条文、体育知识、经营理念等融汇贯通到项目的实施中,各参与方容易对 PPP 项目各自的权责划分产生偏差,再加上 PPP 模式的各类风险因素隐藏于项目实行的不同阶段,在合同协议上也提出对各方的多面约束需求,若其中某一环节稍出差错,甚而容易导致合作项目的停滞。以北京夏季奥运会主体育场“鸟巢”为例,当初建设初期政府部门与私营部门相互签署了合作经营合同,然而由于政府部门更着重于体育场地的体育服务公益性质与私营部门倚重的商业盈利性质之间产生定位分歧和矛盾,随后加之存在多种合作问题因素,最终造成项目

合作关系破裂^[12]。近些年鉴于我国市场政策的需求导向与体育赛事审批权的渐渐放开,陆续一些地区将PPP模式引申至公共体育服务项目,但依旧同样存在出于政府与私营部门的功能定位模糊偏差而导致一系列合作关系问题的出现,反映在如下3个方面:

1) 政府部门监督管理职责定位不明确。

在PPP模式实际操作过程中,政府部门重要职责是准确履行自身监督管理的角色,以及提供最优的制度安排,由此来保障同私营部门的顺利合作以及高效开展实行各个项目^[13],但目前地方政府公共体育服务项目无论是在目标定位上,还是绩效评价上,或是建设运行管理上都未形成完善的评估体系及有效的监管标准,在此监管较为模糊的环境下,对私营部门的生产运行的约束力就大大降低,削弱在公共体育服务PPP项目应有的运作效率,则可能会使项目的质量与目标计划相去甚远。同时又由于政府部门岗位轮换等因素会导致对公共体育服务项目的监管效能逐步降低,未能有效行使政府部门的职能,容易造成项目后续的一系列问题。此外还有一些地方政府部门在监管时仍然存在“路径依赖”现象,没能及时转变自身在项目操作中的职责角色定位,对项目的干预过多,给予私营部门较重的行政压力,“越权”状况时有发生。

2) 项目实施欠缺完善的法律制度保障。

监管对于整个PPP项目的实施与运行来说处于至关重要的地位,也是项目成功运行的基础,法律则是监管实行的原则与保障。若当提供公共体育服务的合作双方可能由于种种原因未对所签署的协议进行妥善的执行时,项目一旦出现相关风险,当前多数地方政府行政机关并未针对公共体育服务PPP项目出台健全的法律制度对双方进行保障及问责,大多只是通过书面协议加强对项目条目的约束,同时由于体育在公共服务领域中的特殊属性,当体育特许经营权的许可制度不被完全保障的情况下,如果在合作中的一方存在重大漏洞或有过失行为,各方可能会为了一己私利发生互相扯皮现象。但若能有相应的法律准则能将双方各自的责任权利合理划分,使资源配置尽可能往最优方向发展,降低参与方的交易成本,各参与方或可获取较大利益保障。

3) 私营部门盲目追求短期利益,违反诚信原则。

公共体育服务PPP项目通常运行的周期较长,前期收益较慢^[14]。就私营部门来说,在当前项目的实践中还切实存在一些合作参与企业没有部署长远的战略决策,出现仅为了各私自效益,单方面节约成本,盲目追求市场短期利润的现象。部分社会资本合作参与者在前期对体育特色小镇PPP项目的考查中,并非在

乎“体育小镇”等核心发展要素,而更为看重的是小镇的“土地产权”^[15]。一些私营资本企业对于市场抉择带有偏执性,过分倚重体育的商业价值,缺乏应承担公共体育服务的社会责任及使命感。一些私营资本财务信息与资产报备不透明等问题阻碍着与政府部门正常合作的开展,违背诚信合作的原则,由此容易造成双方管理混乱,加深合作间的信任危机,不利于项目市场化的实施,最终或许导致项目工程与服务质量下降,合作协议的延续性也将会被相对弱化,降低各参与方继续共同深入合作前行的动力,致使项目可能向着曲折方向发展。

2 政府部门与私营部门功能定位模糊诱导因素与影响分析

2.1 政府部门与私营部门功能定位模糊诱导因素分析

1) 政府层面法律的缺失与监管的混乱。

公共体育服务PPP模式运作正处于起步摸索阶段,相关法律法规并没有系统地与目前运行中所出现的问题匹配,现阶段也只是在《预算法》《政府采购法》《行政许可法》及《PPP项目财政管理暂行办法》的基础上进行操作^[16]。此外发布和管理关于PPP项目的层级部门较多,政府部门各层级之间的利益诉求也不尽相同,会导致在PPP项目中政府部门的监管者众多,从而引发管理的混乱。法律的缺失和监管的混乱也致使政府部门的手伸得过长,对自身的功能定位过大,相反,也容易引起私营部门处处逃避监管的思想,未能切实履行好各自所应承担的职责与功能。

2) 缺乏公共体育服务PPP项目专业管理人才。

在公共体育服务PPP项目开展实施进程中,通常所涉及的项目具有交融性与复杂性,所以需要专业精通的管理人才和业内技术保障团队,但当前无论是政府部门还是私营部门,此类专业交融性复合型人才短缺或知识掌握较为片面,管理专业人才的匮乏造成项目进程效率低下、双方功能定位模糊、不清晰事物的发展态势等问题。若政府部门与私营部门双方在签订协议及后期服务跟进时,有专业复合型人才形成的管理团队去规划双方的权责划分范围,明确各方的功能职责,或许能大幅减少问题发生的几率,促使政府部门与私营部门的合作可健康高效运行。

3) 风险分担与利益协调困难。

PPP模式的运行会涉及众多类别的风险,其中相对突出的就有设计风险、法律风险、市场风险、行政风险、环境风险、运营风险等^[17],不同类型风险是需依据各方所承担风险的能力等因素协调划分,比如政府部门应更多承担政策与法律上的风险,私营部门较

多承担市场与管理技能上的风险,但如果风险划分与分担的比例不协调,让某一方承担过多或分担不合理的风险,都容易导致政府部门与私营部门双方失衡,而目前PPP模式在公共体育服务发展中只是出于初级阶段,各参与方的信任程度还未达到较高水平,对各方的利益协调也较为困难,间接引起了政府部门与私营部门功能定位模糊问题的出现。

4) 私营部门降低成本追逐私利的属性。

PPP模式在公共体育服务的实际运作中,私营部门一项重要功能就是要用专业化的操作技术与合理化的管理方式降低项目的运行成本,提高公共体育服务的供给水准与效率,但实际上私营部门参与到公共体育服务PPP项目中的最初动机大多是为了私人的利益最大化,加上由于政府部门的监管不力,导致私营部门违规减少项目的运作成本,大幅提升自己的利润空间,随后可能造成项目发展的恶性循环,逐步丧失私营部门的公共价值,违背政府部门与私营部门共同签署的合作契约。

2.2 政府部门与私营部门功能定位模糊影响分析

1) 造成民众参与公共体育活动热情减弱。

在公共体育服务PPP项目运行模式下,若政府部门与私营部门在前期没有准确对各自进行良好功能定位,双方也未能针对于风险分担与控制进行合理的制定,一旦风险有所出现,双方容易发生推卸与扯皮状况,随着项目的持续,风险很可能被转嫁于民众身上。再加上当功能定位产生偏差时,会出现公共体育服务PPP项目运行质量严重下降、服务类别分化不合理等现象,同时会削弱未来民众参与公共体育活动的积极性。民众是公共体育服务运行的对象与基础,任何一项公共体育服务的开展都离不开人民群众的参与,只有民众参与体育活动的热情高涨,公共体育服务事业的发展才能蒸蒸日上^[18]。

2) 引发寻租腐败,公共体育责任缺失。

当政府部门与私营部门双方功能定位模糊问题存在时,容易滋生腐朽的社会环境,造成寻租性腐败^[19]。政府部门的权力定位过大时,就可能会致使招投标不透明和官僚主义思想以及权力主导等诸多问题的出现,也就大大增加了在政府部门与私营部门合作时发生暗箱操作的可能性。同时,在双方实际合作中,定位模糊也间接会引发双方利用体育资源过分追求各自利益最大化,一旦这种合作长期进行下去,那么双方最终目的就不是为发展全民公共体育服务,而是为自身的利益做考量,以致公共体育责任的缺失。

3) 损害大众体育公共利益。

政府部门与私营部门功能定位模糊会直接导致国

有资产的浪费,原本我国公共体育资源就较为贫乏,发展公共体育服务PPP项目是想弥补政府部门财政短缺,增进公共体育服务的供给效率,服务于广大人民群众,但当双方的权责不明晰时,很有可能增加其中的交易成本,浪费宝贵的体育资源,损害大众体育公共利益。同时,双方定位模糊也会使公共体育服务项目运行低质量、低效率,有可能致使民众无法公平地享用现有公共体育服务,酿成了公共体育服务发展“开倒车”现象,不利于我国体育事业的总体前进。

当在公共体育服务PPP模式发展中政府部门与私营部门双方合作问题出现后,通常对体育公共事业都会伴有不同程度的影响,但我们要认清事物发展障碍的本源因素,从源头上尽力杜绝问题的发生,使政府部门和私营部门的权力和职责得到一个合理划分,并且只有坚持供给侧改革,以需求导向发展公共体育服务,才可使公共体育资源配置效益最大化^[20]。

3 公共体育服务PPP模式下政府部门与私营部门的监管博弈

博弈论的研究主要用于参与单位和个体在一定约束环境下,以效益最大化原则为基础,利益冲突者通过所掌握的信息资源依据对方策略的改变而转换本方对策,从而达到一个各方效益最优的均衡点^[21]。本研究主要针对政府部门与私营部门双方监管与责任的相关问题进行博弈分析,寻觅合作效益的最佳平衡点,找出合作发展的优化方式。为此作以下假设:

(一)假设在博弈模型中参与方角色分别为政府部门与私营部门,围绕政府部门的监管职责与私营部门的逃避责任问题进行博弈,同时假定双方是为了实现各自效益的最大化。

(二)假设在博弈模型中,政府部门是用责任和义务对私营部门进行监督与管理的,政府部门所做出的决策分别为“有效监管”与“监管不力”,私营部门所做出的决策为“承担责任”与“逃避责任”。

(三)假设私营部门逃避责任的行为是能被政府部门在监管状态下所认知的,双方在资产、收益、支出等相关信息是相互公开透明的,同时也假定双方之间的博弈为完全信息静态博弈。

依据假设可构建博弈模型为:

Q_1 表示政府部门对私营部门有效监管的过程中所需要支出的成本代价;

Q_2 表示私营部门为逃避责任所需要支出的成本代价;

Q_3 表示因私营部门逃避相关责任从而政府部门对其进行的处罚;

P_1 表示因政府部门的监管不力从而导致私营部门逃避责任所获得的收益(比如擅自降低项目的融资资金, 缩减开支所节流下来的成本, 私自侵吞政府部门给予的财政补贴等);

P_2 表示在私营部门逃避责任的情况下, 政府部门对其有效监管所获得的收益(比如政府部门运作效率的提升, 以及给政府部门所增加的公信力与支持度等);

P_3 表示当政府部门监管不力的情境下, 私营部门逃避责任而造成政府部门声誉下降及公有资源浪费的损失;

X 表示私营部门逃避责任的概率, $1-X$ 表示私营部门承担责任的概率;

Y 表示政府部门有效监管的概率, $1-Y$ 表示政府部门监管不力的概率。

那么可构建出政府部门与私营部门的监管博弈矩阵如表 1。

表 1 政府部门与私营部门的监管博弈矩阵

		政府部门	
		有效监管(Y)	监管不力($1-Y$)
私营部门	逃避责任(X)	$-Q_2-Q_3, P_2-P_1$	$P_1-Q_2, -P_3$
	承担责任($1-X$)	$0, -Q_1$	$0, 0$

依矩阵中分析可得, 以政府部门为出发点, 当政府监督部门认知到私营部门逃避责任并对其有力监管时, 则 $P_2-Q_1 > -P_3$, 而当认知到私营部门会如实承担责任并对其放松监管时, 则 $-Q_1 < 0$; 以私营部门为出发点, 当私营部门认知到政府部门实施有效监管并选择承担责任时, 则 $-Q_2-Q_3 < 0$, 而当私营部门认知到政府部门监管不力并选择逃避责任时, 则 $P_1-Q_2 > 0$ 。此方博弈的最优平衡点是依据于双方所做出的抉择, 从而做出自身的对策选择, 所以存在混合博弈的纳什均衡:

$$X_{\text{最优}} = Q_1 / (P_2 + P_3)$$

$$Y_{\text{最优}} = (P_1 - Q_2) / (P_1 + Q_3)$$

博弈的纳什均衡点为在 $(P_1 - Q_2) / (P_1 + Q_3)$ 的概率下, 政府部门对私营部门进行有效监管, 在 $Q_1 / (P_2 + P_3)$ 的概率下, 私营部门选择逃避责任。当私营部门在 $X > X_{\text{最优}}$ 的概率下选择逃避责任, 那么政府部门所作出的最合适的抉择为有力监管; 当私营部门在 $X < X_{\text{最优}}$ 的概率下选择逃避责任, 那么政府部门所作出的最合适的抉择为放松监管; 当政府部门在 $Y > Y_{\text{最优}}$ 的概率下选择有力监管, 那么私营部门所作出的最合适的抉择为承担责任; 当政府部门在 $Y < Y_{\text{最优}}$ 的概率下选择有力监管, 那么私营部门所作出的最合适的抉择为逃避责任, 由此

可知, 私营部门逃避责任的概率同 Q_1 、 P_2 、 P_3 相关, 政府部门监管的概率同 P_1 、 Q_2 、 Q_3 相关。因此可得当政府部门出于各因素导致的监管不力状况下, 会提高私营部门逃避责任概率, 且为寻求有效监管的效益平衡点, 在公共体育服务 PPP 模式中政府部门应加大对私营部门的监督力度, 需形成有效标准的监督评价体系, 树立双方的沟通互联机制, 深化双方面的合作往来, 在法律规范的调解下对双方的权责进行准确合理划分, 明确各自的职责与义务, 同时双方需加强各自内部的管理, 透明公开相关措施行为, 减少公共体育资源的浪费, 提升政府部门的公信力及私营部门的可靠性。

4 公共体育服务 PPP 模式下政府与私营部门权责划分与合作发展建议

4.1 政府部门与私营部门的权责划分

1) 基于政府部门的视角。

政府部门的主要功能价值是引导和监督公共体育服务的健康发展, 在对于政府部门的权责上可从准入制度、规范要求、监管标准、合理保障几个维度来进行划分。首先, 要对私营部门制定准入标准, 在公平公正公开的条件寻找恰当的合作伙伴, 验证私营部门的合法运行资质, 对其授予特许经营权; 其次, 主动与私营部门商讨合作政策与界定合作目标, 决定分配各体育公共资源到各项目的优先顺序, 以及规定体育公共资源的范围和用途; 再次, 依据公共体育服务 PPP 项目的初步成果, 规范服务要求和质量, 审查和纠正私营部门遇到的问题, 要求私营部门及时报告经营状况, 确保项目实施的合理合法, 拥有一套完善的监管标准^[22]; 最后, 要时刻保证公共体育服务 PPP 项目的服务运行质量, 与私营部门形成良好沟通机制, 切实维护广大人民群众和体育消费者的切身利益, 为公共体育服务 PPP 项目的顺利合作而保驾护航。

2) 基于私营部门的视角。

私营部门的主要功能价值是弥补及完善公共体育服务在发展上的技术和资金不足。在对于私营部门的权责上可从权利维护、资源整合、资金保障、管理方式几个维度来进行划分。首先, 在私营部门取得特许经营之后, 在公共体育服务 PPP 项目实行之前要制定较为详细缜密的实施计划书, 以具有成本效益的方式来提供公共体育服务, 同时保有对政府部门提出质疑的权利, 也有权要求因为政府方面原因导致的项目失败对自己造成的损失提供相应的补贴或者赔偿; 其次, 在合理合法的环境下对政府部门所提供的资源进行高效整合, 凭借私营部门固有的专业技术与经验践行公共体育服务 PPP 项目内容, 同时加强项目人才管理和

储备,培养可为项目专门服务的高级人才;再次,为确保项目运行的高效顺利,需推动市场拓展,备有充足的资本或拥有广阔的资金来源渠道,为后续的公共体育服务 PPP 项目发展提供资金保障。最后,也可有权要求政府部门协助对项目内容的审批并保证审批的有效性,私营部门也需在内部管理上提高效率,引进商业管理模式来促使竞争机制形成,形成良性循环,保质保量完成先前与政府部门所制定的项目目标计划。

4.2 政府部门与私营部门合作发展建议

1)完善保障政府与私营部门利益平衡的法律系统。法律是项目合作开展的基石,当 PPP 模式融入公共体育服务发展当中,所涉及到的项目知识范围交错复杂,若没有明确的法律细则和条文对政府部门与私营部门中各方的权责进行明晰划分,则问题矛盾发生的概率将会增加,且无法保障各方在公共体育服务 PPP 项目发展中的利益,所以需完善法律系统以保护各方的权益平衡。首先,明确法律中政府部门与私营部门的主客体相关关系,依据各地方的实际状况,具体法律条款可使用规范性文本与协议性文本相联合,注重对于准入机制与运作流程的修订;其次,法律的制定不可过分倾向于占权力主导优势的政府部门,但也要限制私营部门将体育功能过分商业化,应时势考虑到各参与方的整体利益,通过合理的政策法规以鼓励及规范私营部门与政府部门的相互合作,同时在政府主管部门任期换届问题上,法律应提高对各参与方签订协议延续性的保证;最后,在项目运行过程中,应采用动态评估的方式发现问题且及时反馈,适时修订并完善法律细则,避免法律保障的盲区,同时着重体育在公共服务中的特殊属性,保障体育特许经营权的法律效应,全方位多角度确保公共体育服务 PPP 项目发展中政府部门与私营部门双方合作的权益平衡^[23]。

2)构造政府与私营部门项目间深度融合的协作框架。公共体育服务 PPP 模式的发展是在政府与私营部门相互顺利合作的框架下实行,PPP 模式的介入也推动着政府部门由原先“划桨者”到“掌舵者”角色转变,政府部门有责任与义务强化与私营部门彼此间的协同配合^[24]。首先,并不是所有私营部门都适合参与公共体育服务 PPP 项目的开发,政府部门必须严格筛选可达到准入资质的私营部门作为合作对象,在双方合作项目开展的前期,就项目未来发展可能所要涉及到的问题及困难深入协商探讨,以共同制定出风险应对的计划与可行性方案;其次,在项目运行中,政府部门与私营部门可针对项目运转所遇到的瓶颈定期举行协商通气会,同时聘请项目的业内专家顾问以及开放媒体宣传渠道,让民众参与进来,一同为政府部门与私

营部门项目的合作予以监督并提出宝贵意见;最后,合作双方要加强对内部人员在责任感与专业技术上的培养,采用定点人才交流或转岗交换模式熟悉项目的业务操作与管理机制,针对于项目的建设运行及时发现问题并能快速对其实施处置,以促进双方合作的深度融合。

3)树立政府与私营部门间公平合理的风险分担机制。公平风险分担是稳固政府与私营部门良好合作发展的根基,在 PPP 模式漫长投资、建设、运行过程中,各类众多不可预知的风险贯穿于项目运作的整个周期,为能使政府部门与私营部门顺利合作,以致于公共体育服务 PPP 模式的健康运行,树立起合理的风险分担机制至关重要。首先,在合作项目开展之初,双方应组织专业的第三方评价机构采用标准化的方式对风险进行合理预估,并建立大数据模型,经各方共同协商来划分产权形式和风险分担内容;其次,在制定风险分担细则时,应着重考虑政府部门与私营部门各自分担某一类型风险的具体能力,可偏向于具备对此类风险优势管控的一方,若在双方都具备防范风险能力情境下,可依据相对合理预期收益率的比重实行风险划分^[25]。最后,政府部门与私营部门要及时察觉风险发生势头,掌握风险发展的趋势形态,对已出现的风险做动态跟进并反馈上报,对风险造成的项目损失进行精确评估,努力减少由风险分担不合理而导致矛盾出现的概率。

4)规范有效项目监督管理标准与绩效评价体系。在当前市场机制并不健全的情况下,规范有效的监督管理与绩效评价是政府部门与私营部门和谐共进的有力保证,相对健全的监管标准是在各参与方公正公平公开的氛围中产生的,但政府部门的监管只是复杂评价体系中的一环,此外第三方评估机构、社会监督、司法体制、各级行政管理部门都是监管评价体系架构中的关键因素,形成完善的监督管理标准与绩效评价体系将助推公共体育服务 PPP 模式的快速推进发展。首先,采用独立于政府部门与私营部门之外的第三方绩效评估机构,使政府部门与私营部门的功能分工更加细化,发挥各自在公共体育服务运行中的优势之处;其次,政府部门与私营部门要加强对自身内部的管理,提升自我监督的评价标准,当参与方之间遇到重大分歧和问题时,可请求司法机关行使正当法律程序予以仲裁;最后,政府部门与私营部门应建立起公共体育服务 PPP 项目评价平台,参与公共体育服务的民众可在官方平台上进行评价监督,以此形成多位一体的评价标准体系,同时对政府部门与私营部门合作不达标的项目成果实行问责机制,以督促双方在公共体育服务 PPP 模式运行中良性发展。

公共体育服务PPP模式的采用对于弥补当前体育公共资源的短缺,拓宽公共体育服务资金的来源渠道,提高公共体育服务的供给效率具有重要意义。在公共体育服务PPP项目运行的设计和起步阶段,政府部门要做好规范、监管、保障等职责,私营部门要做好技术、融资、运作等职责,同时要跟进相关法律系统的完善,保障政府部门与私营部门的利益平衡,加强双方部门的深度融合,设立项目间合理的风险分担机制,建立健全项目的监管标准与评价体系,为后续众多地方政府开展公共体育服务PPP项目树立示范引领作用,也促使我国的公共体育服务事业加速走上规范化、标准化的轨道。

参考文献:

- [1] 李君如. 深入理解我国社会主要矛盾转化的重大意义[N]. 人民日报, 2017-11-16(007).
- [2] 郑卫民, 任保国, 刘德新. 新时期城市社区公共体育服务供给问题探索[J]. 体育与科学, 2012, 33(1): 87-91.
- [3] 韩磊. 论PPP模式的起源、价值及趋势[J]. 实事求是, 2016(5): 21-26.
- [4] 管伟. 公私合伙PPP模式下全民健身项目审计监督的机制与路径研究[J]. 当代经济, 2017(24): 94-96.
- [5] 张兵. 跳出西方经济学的束缚:关于我国职业体育产权问题的经济社会学分析[J]. 体育科学, 2015, 35(5): 3-9.
- [6] 财政部. 财政部力推PPP模式[EB/OL]. [2018-01-06]. http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201401/t20140127_1040016.html.
- [7] “十三五”规划建议力挺PPP[J]. 中国政府采购, 2015(11): 8.
- [8] 苏诗钰. PPP现身多领域“十三五”规划预计规模或超5万亿元[N]. 证券日报, 2017-01-25(A01).
- [9] 财政部金融司. 全国PPP综合信息平台项目库第8期季报[EB/OL]. [2018-01-06]. http://jrs.mof.gov.cn/ppp/dcyjppp/201710/t20171027_2736578.html.
- [10] 李明. 制度安排下PPP公共体育服务项目国家治理的实施路径——基于投融资政策与风险视角[J]. 中国体育科技, 2017, 53(4): 14-23+82.
- [11] 程华, 戴健. 长三角地区公共体育服务的分层供给[J]. 体育学刊, 2017, 24(2): 57-63.
- [12] 吴亚平. “鸟巢”PPP模式失败原因探析[J]. 中国投资, 2016(11): 83-85.
- [13] 常亮, 刘凤朝, 杨春薇. 基于市场机制的流域管理PPP模式项目契约研究[J]. 管理评论, 2017, 29(3): 197-206.
- [14] 谷民崇. “PPP项目”主体合作与破裂的行为研究[J]. 科技管理研究, 2017, 37(2): 186-190.
- [15] 李明. PPP模式介入公共体育服务项目的投融资回报机制及范式研究——对若干体育小镇的考察与思考[J]. 体育与科学, 2017, 38(4): 86-93.
- [16] 刘佳丽, 谢地. PPP背景下我国城市公用事业市场化与政府监管面临的新课题[J]. 经济学家, 2016(9): 42-49.
- [17] 胡丽, 张卫国, 叶晓甦. 基于PPP模式的城基础设施融资风险识别研究[J]. 甘肃社会科学, 2011(1): 234-237.
- [18] 曹可强, 兰自力. 论公众参与政府公共体育服务的决策[J]. 体育学刊, 2012, 19(6): 31-34.
- [19] 吴帆, 周镇忠, 刘叶. 政府购买服务的美国经验及其对中国的借鉴意义——基于对一个公共服务个案的观察[J]. 公共行政评论, 2016, 9(4): 4-22+205.
- [20] 戴健, 张盛, 唐炎, 等. 治理语境下公共体育服务制度创新的价值导向与路径选择[J]. 体育科学, 2015, 35(11): 3-12+51.
- [21] 郑娟, 郑志强. 公共体育服务协同供给: 基于演化博弈的分析框架[J]. 中国体育科技, 2017, 53(2): 100-106.
- [22] 丁云霞, 张林. 国外和我国台湾地区公共体育设施运用PPP模式的实践及其启示[J]. 山东体育学院学报, 2017, 33(2): 38-41.
- [23] 张杨婧雅. 体育公共服务中政府购买特许经营及其法律保障[D]. 西安: 西安体育学院, 2014.
- [24] 裘鹏, 付甲. 善治理论视角下国家体育公共服务的“多元治理”模式研究[J]. 沈阳体育学院学报, 2013, 32(2): 24-26.
- [25] 曾维健. 基于系统动力学的西部地区PPP项目风险管理路径研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2015.