

广州市公共体育场馆公益性开放财政补贴措施研究

王钊^{1,2}, 谭建湘¹

(1.华南师范大学 体育科学学院, 广东 广州 510006;

2.广州体育学院 休闲体育与管理学院, 广东 广州 510500)

摘 要: 借鉴激励理论研究广州市公共体育场馆公益性开放财政补贴的理论基础、具体办法、实施标准、实施程序与主体责任。从实施效果来看, 财政补贴措施有效提升了广州市公共体育场馆公益性开放的服务效率, 也符合国家政策的发展方向。研究认为: 广州市公共体育场馆公益性开放财政补贴措施的成功经验包括健全体育场馆公益性开放财政补贴的政策保障, 建立财政补贴的统一管理体系和评价标准, 做好财政补贴监督管理和规范引导工作, 逐步完善和创新财政补贴措施4个方面。

关键词: 公共体育场馆; 公益性开放; 财政补贴; 激励理论

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2018)06-0073-06

A study of financial subsidy measures for the public welfare opening of public sports venues in Guangzhou

WANG Zhao^{1,2}, TAN Jian-xiang¹

(1.School of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510006, China;

2.School of Sport Leisure and Management, Guangzhou Sport University, Guangzhou 510500, China)

Abstract: By referring to the stimulation theory, the authors studied the theoretical foundation, specific methods, implementation standards, implementation procedures and subject responsibilities with respect to financial subsidies for the public welfare opening of public sports venues in Guangzhou. From the perspective of implementation effect, financial subsidy measures effectively improved the service efficiency of the public welfare opening of public sports venues in Guangzhou, and are in conformity with the national policy development direction. The authors concluded that the successfully experience of financial subsidy measures for the public welfare opening of public sports venues in Guangzhou include such 4 aspects as completing policy assurance for financial subsidies for the public welfare opening of sports venues, establishing a unified financial subsidy management system and evaluation standards, doing a good job in financial subsidy supervision management and standardized guidance, and gradually perfecting and innovating on financial subsidy measures.

Key words: public sports venue; public welfare opening; financial subsidy; stimulation theory

随着我国经济社会快速发展, 人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾已成为社会的主要矛盾。这一主要矛盾也体现在人民对公共体育场馆的需求与公共体育场馆服务供给不足上。公共体育场馆指国家投资或筹集社会资金兴建的, 属国家各级体育行政部门管理的, 用于开展社会体育活动,

满足广大群众进行体育锻炼或观赏运动竞技以及运动员训练、竞赛需求的体育活动场所^[1]。长期以来, 公共体育场馆主要是以经营性开放的形式为群众提供健身服务, 但在全民健身上升为国家战略的背景下, 要求公共体育场馆在经营性开放之外, 以免费或低收费的方式向广大群众提供公益性开放, 培育和满足群众参

收稿日期: 2018-06-06

基金项目: 国家社会科学基金项目(11BTY028); 国家体育总局哲学社会科学项目(2103SS14134)。

作者简介: 王钊(1983-), 男, 副教授, 博士研究生, 研究方向: 体育产业。E-mail: weizhao_wang@163.com

加体育健身的需求。广州市在亚运会后就着手公共体育场馆对群众公益性开放的尝试,是国内最早出台财政补贴措施提高公共体育场馆公益性开放服务效率的城市。因此,广州市的成功经验可为体育公共服务理论创新和国内其他城市的实践应用提供较好的借鉴作用。

1 广州市公共体育场馆公益性开放财政补贴实施的背景

六运会、九运会和亚运会 3 次重大赛事的举办,不仅为广州市留下了丰富的体育遗产,也逐步完善了体育场馆设施条件。为破解广州市体育场馆赛后利用效率与效益问题,2011 年 6 月广州市专门制定《广州市亚运场馆赛后利用总体方案》,提出公共体育场馆从满足竞赛需求转移到提供全民健身服务上来,着力增强公共服务功能^[1]。随后,广州市持续颁布《广州市体育惠民总体方案》《广州市全民健身条例》等一系列措施和政策,通过公共体育场馆免费、低收费的方式向群众公益性开放,力图用公共体育设施为市民提供优质、丰富的体育公共服务。根据相关政策要求,广州市公共体育场馆日常开放时间不得少于 12 小时,其中公益性开放每天优惠 2 小时、免费 2 小时^[2]。

广州市公共体育场馆公益性开放时段分为忙时和闲时两类,忙时是指工作日 16:00~22:00 的时段以及节假日的全天开放时间,闲时就是指忙时之外的其他时段。调研发现,广州市公共体育场馆公益性开放的时段以闲时为主。2016 年市属 22 家体育场馆公益性开放时间超过 18 万小时,占总开放时间 45.47%;公益性开放服务人次超过 240 万人次,占总进场人数 55.95%。随着公益性开放服务人次和服务时间的增加,导致公共体育场馆的能耗、人员等经济成本增长。所以如何激励公共体育场馆持续做好公共服务供给,是广州市亟需破解的难题。虽然广州市已出台相关政策并明确通过财政补贴的形式予以一定的补偿,以此提高体育公共服务供给效率,但苦于缺乏具体的补贴措施,使其难以实施。广州市财政部门也提出传统的财政预算补贴方式,由于缺乏合理依据和标准,导致难以拨付经费。在此背景下,2013 年广州市针对公共体育场馆公益性开放财政资金补贴措施进行研制。

2 广州市公共体育场馆公益性开放财政补贴的理论运用

公共体育场馆公益性开放财政补贴需要破解的核心问题在于通过合理的补贴措施和标准,在政府与公共体育场馆之间建立新型的市场关系,体现公共体育场馆公益性开放的综合绩效,着力提高公共体育场馆

公益性开放服务效率。现有研究表明,可采用财政直接拨款、发放优惠券或凭单制度补贴的公共服务补贴措施,但都仅局限于理论探讨,可操作性不强。

早在 19 世纪 90 年代瑞典经济学家维克塞尔(Knut Wicksell)就从激励的角度审视公共产品的配置问题,他认为随着消费者数量增加,公共产品的供给过程存在严重的激励问题^[3]。在微观经济学中,激励理论已被广泛应用于经济社会发展的各个领域。在公共服务领域,当公共产品的供给主体与资金管理者之间形成了一种“委托-代理关系”,这种“委托-代理关系”就存在激励问题。进入 20 世纪以来,学术界从不同角度对激励理论应用于公共产品的有效供给展开讨论。从利益角度切入激励理论,弗雷德里克·泰勒(Frederick Taylor)提出用“金钱激励”,哈佛大学教授麦克利兰(David·C·McClelland)强调“成就激励”以及罗伯特·豪斯(Robert J. House)的“综合激励”^[4],其实质都是通过资金支付标准和措施满足员工自我价值实现的问题。由于事业单位自身的组织、价值和运行方式特殊性,决定了传统的事业预算补贴方式难以建立起激励方案。泰若勒(Tirole)从组织激励角度认为,公共部门提供服务的激励作用有限,其主要原因是难以准确体现人员业绩和缺乏衡量标准^[5]。公共体育场馆事业体制对其公益性开放服务的激励作用有限,又缺乏财政补贴的具体办法和标准,导致难以衡量公益性服务供给过程中的经济成本,从而导致服务效率普遍低下。普伦德加斯特(Prendergast)从服务反馈角度,通过考察消费者投诉对公务员的激励作用,认为消费者对公共服务和公共物品质量不满并进行投诉,这有利于对公共部门和公务员形成激励^[6]。这也反映了在公共体育场馆公益性开放补贴实施过程中,体现消费者的反馈机制也是十分必要的。

广州市大多数公共体育场馆属于事业单位性质,由于制度性缺陷本身就存在员工服务意识不足、积极性不强的问题。尤其在公共体育场馆公益性开放过程中,缺乏合理的补贴措施,场馆服务工作量增大和运行成本难以测算,导致公益性开放服务效率较低。目前,公共体育场馆的公益性开放还处在较低水平,主要方式是对群众健身免费、低收费开放为主,公益性开放机制有待完善。长期以来以财政预算补贴方式为主,由于缺乏客观性和标准化,难以体现其绩效。从公共组织角度分析,公益性开放任务增加了场馆的运营成本,传统的财政预算补贴方式难以体现场馆的服务成本和个人价值。因此,公共体育场馆人员公益性开放服务的积极性不高,效率低下。从服务质量的角度分析,群众是享受体育场馆公共服务的受惠者,也

是反馈者,补贴核算未能与群众满意度结合,不能体现服务质量。因此,通过合理的财政补贴方式和措施体系,既客观上体现体育场馆实际成本,又将服务质量纳入补贴考核,激励组织和个人提高服务的质量和效率,从而达到提升公益性开放服务水平的目的。

3 广州市公共体育场馆公益性开放财政补贴实施的指导思想和基本原则

3.1 指导思想

为贯彻落实《广州市全民健身实施计划》《广州亚运场馆赛后利用总体方案》和《广州市体育设施向社会开放管理办法》的政策要求,加强公共体育服务体系建设,满足人民群众日益增长的体育需求,充分发挥公共体育场馆保障人民群众参加体育健身活动权益的重要作用,通过政府财政补贴提高公共体育场馆公益性开放的服务效率,保障人民群众基本体育需求,丰富人民群众精神文化生活,形成健康的生活方式,促进社会和谐进步。

3.2 基本原则

1)科学性原则。

为体现广州市公共体育场馆公益性开放补贴措施的合理性、客观性,补贴指标的选择、数据的收集、补贴的方法都要建立在科学的基础上,充分考虑补贴措施的科学性、数据收集的及时性、测试方法的有效性、测算程序的合理性。

2)真实性原则。

真实性原则是指补贴方式应当以体育场馆公益性开放服务内容、项目、服务群体为依据,如实地反映开放时间、服务场次、受益人次、服务质量等因素,客观测算补贴费用,做到内容真实、数字准确、资料可靠。

3)操作性原则。

补贴措施不能仅从理论上的最优化出发,还应考虑到体育场馆公益性开放的实际情况、政府财政补贴的程序、体育部门监管的手段等因素,力求客观、全面评价与体育场馆经营管理相关的所有行为。从体育场馆的实际出发,体现区别对待、分类实施,核算手段、方法简便易行,便于实施。

4)一贯性原则。

一贯性原则是补贴的方法、标准和程序,不得随意变更,原则上是对公共体育场馆公益开放的成本实施补贴。要求体育部门、财政部门尽可能采用较为稳定的补贴标准和补贴程序,便于体育场馆公益性开放的横向比较和纵向比较,但并不否认因市场因素变动对补贴标准和补贴程序作适当调整。

4 广州市公共体育场馆公益性开放财政补贴的具体办法

4.1 财政补贴具体办法的提出

补贴的具体办法是指计算最终政府补贴金额的方法。广州市公共体育场馆公益性开放过程中形成了公共体育场馆生产服务和消费者享受服务的经济关系,故财政补贴具体办法主要也是围绕生产和消费两端展开。在市场消费前提下,群众进入体育场馆享受健身服务的前提是购买门票或支付场租,门票就是消费者与公共体育场馆之间经济关系的凭证,也是群众单次健身消费的实际费用。因此,从群众健身消费的角度可以采用门票补贴或健身卡补贴两种具体办法。反之,从服务生产的角度,对公共体育场馆生产公益性开放服务的实际成本予以贴补,可采用实际成本补贴或综合成本补贴两类方法。

1)票价补贴法。

广州市公共体育场馆公益性开放主要是以免费、低收费的形式提供公益服务,而消费者参加全民健身通常以购买门票的方式进入公共体育场馆。在公益性开放补贴过程中,可以考虑对消费者的门票消费进行补贴,这种直接补贴到个人消费的方法可以实现政府财政经费使用的最大效应。该类核算方法的最大优点,就是可以根据体育场馆公益性开放的实际服务人数进行财政补贴,而且可以将财政补贴的经费直接落实到个人。但是门票价格包括成本和利润两个指标,又难以划分清楚,而财政补贴的核心是成本补贴。因此,有必要设立一个“财政折扣”指标进行完善。具体办法如下:补贴金额=(免费开放补贴+优惠开放补贴)×财政折扣,免费开放补贴=正常票价×人次(或场次),优惠开放补贴=正常票价×人次(或场次)×价格下调幅度。

然而,票价补贴法也存在一定的风险:第一,体育场馆全民健身开放门票价格一般是由成本和利润两部分构成,而财政资金补贴主要是以成本贴补为主,所以如何通过财政折扣把握好补贴的尺度,有一定的难度;第二,在公益性开放过程中,如何对公共体育场馆实际服务人次进行监管、避免体育场馆虚报人数,也存在一定的难度。

2)健身卡补贴法。

健身卡补贴法主要是考虑将公共体育场馆公益性开放与市场开放两个服务体系分离,使其互不干扰。通过场馆公益性开放项目、场馆数量、接待人次等情况,编制相应数量的体验卡、健身卡,对群众定点发放并根据体验卡使用和回收情况给予补贴。健身卡、体验卡通常以折扣优惠券的形式提供,可按照体育场馆周边社区人口的比例印发。这种补贴方式可以让大多

数公众尤其是弱势群体优先享受体育场馆的公共服务,并且便于对服务的运作过程进行监管和统计。目前,浙江慈溪学校体育场馆已采用健身卡核算公共服务的数量,并取得了一定的成效^[6]。此外,苏州也推出“阳光健身卡”服务,持卡群众已超过7万多人,定点开放服务场馆近100个。实践证明,这种核算方式具有可行性和操作性,可在大范围长期推广。但是在实际操作过程中,可能会存在拿到健身卡的人不一定来体育场馆健身,而真正热爱运动的人拿不到健身卡的问题。

3) 实际成本补贴法。

实际成本法是从公共体育场馆公益性开放服务生产的角度出发,对其公益性开放的成本实施补贴。这补贴方式首先要明确公共体育场馆公益性开放过程的成本构建因素,再提出具有操作性的补贴方式。体育场馆提供公益性开放过程中成本项目众多,通过与各场馆高层管理人员、体育行政管理人员的访谈,建议将水、电、气、人工(非在编人员)、清洁、安保或耗材7大项成本纳入测算指标,最终补贴费用为各项成本之和。实际成本补贴的客观性较强,但其成本测算和计量的工作较为繁重,特别是公共体育场馆社会服务过程中具有经营性开放和公益性开放的二重性,因此如何剥离出公益性开放的实际成本存在一定的难度。

4) 综合成本补贴法。

综合成本补贴法是在实际成本补贴的基础上,结合公益性开放的服务质量进一步完善补贴措施。在补贴实施过程中,既要考虑体育场馆公益性开放的成本因素,又要考虑公益性开放的质量因素,能较好体现补贴方法的合理性,也能促进体育场馆公共服务质量的提升。若体育场馆公益性开放服务质量优秀,可以在补贴基础上给予体育场馆单位一定的奖励;反之,若服务质量不合格则可进行一定的惩罚,这种核算方法的目的是促进体育场馆提高服务水平和质量。根据专家研讨意见,可根据制定公益性开放标准或服务满意度对服务质量进行评分,体育场馆公益性开放的质量系数取值区间为 $(-10\% < \text{质量系数} < 10\%)$ 。质量系数取值区间可以根据评分结果确定,评分结果可分为5个等级:优秀 $(90 \leq A \leq 100)$ 、良好 $(76 \leq B < 90)$ 、合格 $(60 \leq C < 76)$ 、较差 $(30 \leq D < 60)$ 、差 $(0 \leq D < 30)$,质量系数取值分别对应为 $0.08 \leq \text{质量系数} \leq 0.1$ 、 $0.04 \leq \text{质量系数} < 0.08$ 、 $0 \leq \text{质量系数} < 0.04$ 、 $-0.05 \leq \text{质量系数} < 0$ 、 $-0.10 \leq \text{质量系数} < -0.05$ 。具体计算方法为:财政补贴金额=开放实际成本+开放实际成本×质量系数。

4.2 财政补贴具体办法的确定

上述4类补贴办法,虽然都可以较好体现广州市公共体育场馆公益性开放财政补贴的指导思想和基本

原则,但也各有利弊。票价补贴法在实施过程可能会存在公共体育场馆夸大服务人次,获取更多财政补贴的风险;健身卡补贴法可能会存在健身卡发放与群众健身需求信息不匹配的风险;实际成本补贴法可能会存在公益性开放服务质量难以保障的风险。广州市公共体育场馆公益性开放财政补贴实施过程中,不仅要考虑对实际成本进行核算,更希望保障服务质量。经比较,广州市主要采用的是综合补贴法,并在其基础上再次优化,进一步完善公益性开放服务质量系数的确定。通过借鉴广州市体育局制定的《广州市体育系统公共体育场馆管理服务水平评价方法》,通过对公共体育场馆的服务水平评分体现服务质量差异,质量系数可以根据对公共体育场馆服务水平的最终评分确定。由于广州市体育场馆公益性开放措施主要包括免费开放和优惠开放,故核算成本主要考虑补贴金额是免费时段成本、优惠时段成本、场馆服务质量扣金额3项总和,具体方法如下:(1)补贴金额 (C_1) =免费时段成本 (C_1) +优惠时段成本 (C_2) +场馆服务质量扣金额 (C_3) ;(2)免费时段补贴金额 (C_1) =单片(场)场地开放每小时补贴标准×开放场地数量 (M) ×免费开放时间 (T_1) ;(3)优惠时段补贴金额 (C_2) =单片(场)场地开放每小时补贴标准×开放场地数量 (M) ×优惠开放时间 (T_2) ×优惠折扣 (F) ;(4)管理服务水平扣金额 (C_3) =(免费时段补贴金额+优惠时段补贴金额)×体育场馆管理服务水平系数 (S) ;公共体育场馆服务质量系数 (S) 取值范围为 $-0.1 \sim 0.1$ 之间。

5 广州市公共体育场馆公益性开放财政补贴实施的标准、程序与责任

5.1 补贴实施标准

补贴标准是财政补贴额度计算的依据。在公共体育场馆公益性开放财政补贴实施过程中,补贴标准的确定是最为重要的环节,也是对不同运动项目公益性开放成本的客观体现。成本补贴是财政补贴的主要原则,补贴标准的确定主要是根据统计体育场馆公益性开放的实际成本,并测算出每片场地单位时间开放成本。在制定具体补贴标准过程中,首先,将体育场馆单位时间开放的成本简化为每块场地单位时间成本。其次,将不同体育场馆同类运动项目的场地时间开放成本汇总后,计算出该项目每片场地单位时间的平均成本。最后,根据市场因素、专家意见对各项目的核算标准进行实际调整。通过广州市体育局、公共体育场馆管理人员、体育场馆领域专家和市财政局专题研讨,最终确定《广州市公共体育场馆惠民开放补贴项目及标准》。在实际操作过程中,公共体育场馆地段、设备新旧、规模等因素会影响公益性开放价格,但是

区域能源成本、人工单位成本费用相对稳定,对公益性开放总成本影响不明显,特别是补贴标准既要考虑到体育场馆个体差异,又要考虑到实施的一致性。因此,经多次座谈会讨论,广州市在实施过程中没有将上述因素纳入成本考虑范围。

5.2 补贴实施程序

体育场馆公益性开放财政补贴措施实施程序是指从公共体育场馆申报政府财政补贴至资金下拨的全过程。为保障补贴程序的合理性和规范性,根据《大型体育场馆免费低收费开放补助资金管理办法》和《广州市体育设施向社会开放管理办法》,参考政府购买公共服务的基本规范,结合广州市实际情况提出补贴程序,具体如下:各公共体育场馆单位向广州市体育局报送当年申报材料,广州市体育局相关职能部门对各体育场馆单位的申报材料进行审核,广州市体育局最终核定后上报市财政部门,最后经广州市财政局审批后列入公共体育场馆年度财政补贴预算。由于财政本级拨付的要求,广州市公共体育场馆公益性开放财政补贴对象主要是对22家市属公共体育场馆,同时也建议区属公共体育场馆参照本标准实施补贴。

5.3 实施主体责任

1) 财政部门。

在公共体育场馆公益性开放财政补贴实施过程中,财政部门主要负责保障体育场馆公益性开放财政补贴的资金。作为公共财政部门,不仅需要保证资金提供,还需要强化公益性开放补贴的资金管理,其具体责任如下:一是审核和汇总体育场馆公益性开放的项目、内容及补贴资金计划,并纳入部门年度预算;二是结合绩效管理的要求,在制定年度补贴预算时,审核和确定年度体育场馆公益性开放补贴的绩效目标、支付方式和考核办法;三是根据财政资金使用和管理的要求,规范补贴资金管理,简化补贴资金拨付程序,保证补贴经费足额、按时拨付;四是配合相关部门做好体育场馆公益性开放补贴资金使用的监督与评估工作。

2) 体育行政部门。

在体育场馆公益性开放补贴实施过程中,体育行政部门应着重履行以下职能:一是制定体育场馆公益性开放财政补贴及资金管理的政策、措施;二是作为政府在体育公共服务领域的主管部门,应根据实际情况来制定体育场馆公益性开放方案;三是积极培育社会体育场馆承担公益性开放服务,既包括营利性机构,也包括非营利性机构,促进体育场馆公共服务的主体多元化;四是对体育场馆提交的公益性开放补贴经费进行审核,并报送财政部门;五是將体育场馆公益性开放的服务监管交由第三方非政府组织,引入服务竞争机制,由“生产者”

变成“购买者”,并且进行相应的指导与监督管理;六是对体育场馆公益性开放质量和实施过程进行监管。

3) 公共体育场馆。

公共体育场馆是公共服务具体的生产者,也是公益性开放的具体实施者,既要实现政府的公共服务要求,又要使群众满意。体育场馆在提供公益性开放财政补贴过程中应该承担以下任务:一是根据体育场馆的资源 and 特点,生产群众需要的公共服务产品并保障公益性开放质量;二是根据体育行政部门制定的补贴政策 and 措施,测算体育场馆公益性开放的补贴经费;三是按要求将体育场馆公益性开放所需补贴经费上报给体育行政部门;四是接受财政部门 and 体育行政部门对公益性开放质量和资金的监管。

6 广州市公共体育场馆公益性开放财政补贴实施结果与效果

6.1 实施的结果

国家财政部和国家体育总局于2014年颁布了《大型体育场馆免费低收费开放补助资金管理办法》,通过中央财政资金对体育部门所属的体育馆、体育场、游泳馆等大型体育场馆公益性开放实施补贴,旨在提高大型体育场馆的开放效率和服务水平。该项措施的补贴对象包括2万座以上体育场、3000座以上体育馆和1500座以上游泳馆等大型公共体育场馆,补贴方式是根据大型公共体育场馆座位数量分为甲、乙、丙3类实施分类补贴。2014—2017年,中央财政已累计安排补助资金35亿元,其中2017年国家补贴资金达9.3亿元,支持体育部门所属1257个大型体育场馆公益性开放^[9]。这说明广州市开展公共体育场馆公益性开放补贴措施的研究与国家通过财政补贴推动体育场馆服务社会的整体思路是相吻合的。

广州市公共体育场馆公益性财政补贴措施的实施,既与国家体育总局、财政部颁发的《大型体育场馆免费低收费开放补助资金管理办法》补贴范围一致,又不局限于大型体育场馆;既考虑公共体育场馆的服务成本,又结合服务质量。在补贴措施实施过程中,为防止各场馆单位虚报成本,体育行政部门采用现行财政制度,对各场馆的年度开放成本实施监控,保障补贴办法的顺利实施。在补贴效果的检验过程中,采用与原财政预算制补贴下拨经费对照的方法进行检验。2014年市属体育系统公共体育场馆惠民开放补贴下达经费753.5万元,采用上述核算方法补贴经费总额为672.7万元,体育行政部门、财政部门、公共体育场馆单位也都认为采用上述新的补贴措施更具合理性。因此,2014年起广州市公共体育场馆惠民开放补贴已按上述措施实施。

6.2 实施的效果

为全面掌握广州市公共体育场馆财政补贴措施实施的效果,本研究对市属公共体育场馆公益性服务的人次与时间进行长期监控。数据显示,市属公共体育场馆公益性开放的服务人次和服务时间整体呈增长趋势。其中2013—2015年,公益性开放服务人次和服务时间均呈明显增长趋势,说明财政补贴措施实施以后对广州市公共体育场馆公益性开放服务效率的推动作用明显。但是,2015—2017年的数据显示,在公益性开放时间相对稳定的条件下公益性开放服务的人次呈现轻微下降的趋势,说明广州市群众已不满足于免费、低收费开放的服务模式,免费、低收费开放的服务供给模式面临进一步优化和升级。今后从追求公益性开放服务数量要转变为对服务内容和质量的追求,而建立在免费、低收费服务方式上的财政补贴措施也面临进一步创新。

7 广州市公共体育场馆公益性开放财政补贴实施的启示

7.1 健全体育场馆公益性开放财政补贴的政策保障

完善的政策法规是体育场馆公益性开放财政补贴的有力保证,它可以规范双方的职责,约束双方的行为。一方面可以防止政府滥用权力,影响体育场馆公益性开放服务的正常履行和市民享有公共服务的权利,另一方面又可以促使体育场馆尽心尽力,优质高效地提供公共服务。相比法制较为健全的西方发达国家,我国在这方面表现出明显的不足。目前从国家层面上只是2014年由国家财政部和国家体育总局联合颁发了《大型体育场馆免费低收费开放补助资金管理暂行办法》,对大型体育场馆公益性开放资金补贴做出基本要求,补贴资金由中央财政和地方财政共同承担。建议有条件的城市体育部门和财政部门可联合制定体育场馆公益性开放补贴的办法或措施。

7.2 建立财政补贴的统一管理体系和评价标准

各地公益性开放主是以公共体育场馆为实施主体,但其规模、类型、条件差异性较大。考虑到公益性开放的项目、内容日益丰富,为提高开放和财政补贴的效率,建议有条件的城市可以成立区域性体育场馆管理中心,对体育场馆公共服务实施统一管理,制定统一的财政补贴标准及监督机制等,可以破解因管理单位不同而造成的信息沟通不及时,以及核算标准和评价监督标准不一致而造成的开放质量不高等问题。

7.3 做好财政补贴监督管理和规范引导工作

体育场馆公益性开放财政补贴实施过程中可能会

存在体育场馆弄虚作假、服务质量缺乏监管的问题。为了保障公共体育场馆公益性开放的财政补贴资金有效使用,需要对上述潜在风险进行有效规避,建立监管体系和服务规范,制定补贴流程和标准,严格执行以事定费、以质定价的补贴原则,更重要的是防止公共体育场馆回到“等、靠、要”的“老路”。公益性开放补贴的目的是鼓励体育场馆服务社会,努力做好规范引导工作,促进体育场馆市场化经营与公益性开放并重,提高综合服务效益。

7.4 逐步完善和创新财政补贴措施

事物发展积累到一定阶段必须转向质的提升,这是客观规律的使然。当前我国社会主要矛盾发生了变化,人民群众对物质文化生活提出了更高要求,对公共体育服务的内容、模式、质量的要求也日益增加。在国内率先建立公共体育场馆公益性开放财政补贴措施的广州,也遇到高质量创新发展的考验。财政补贴措施是建立在公共体育场馆服务特定发展阶段保障机制的基础上,具有一定的局限性,所以必须随着公共体育场馆公益性开放服务的发展不断创新和完善,否则会引起新的公共体育服务供需矛盾。只有根据公共体育场馆公益性开放服务发展的客观规律,逐步完善和创新财政补贴措施,才能真正构建现代化公共体育服务供给机制。

参考文献:

- [1] 李明. 我国公共体育场馆的资产性质及其改革[J]. 天津体育学院学报, 2003, 18(2): 56-58.
- [2] 广州市体育局. 广州市亚运场馆赛后利用总体方案[Z]. 2011.
- [3] 广州市政府. 广州市、区(县级市)两级公共体育场馆向社会开放总体方案[Z]. 2014.
- [4] 伍凤, 董江涛, 赵文强. 区域公共产品的有效供给与实现路径[M]. 北京: 中国经济出版社, 2016.
- [5] 郝辽钢, 刘健西. 激励理论研究的新趋势[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2003, 18(5): 12-17.
- [6] TIROLE J. The internal organization of government[J]. Oxford Economic Papers, 1994(46): 1-29.
- [7] PRENDERGAST C. The limits of bureaucratic efficiency[J]. Journal of Political Economy, 2003(111): 929-958.
- [8] 谭建湘. 体育场馆经营与管理导论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2014.
- [9] 国家体育总局. 中央下达资金推动公共体育场馆免费开放[EB/OL]. [2018-05-21]. <http://www.sport.gov.cn/>.