

政府购买体育公共服务的风险因素与防范策略

叶松东

(华南师范大学 体育科学学院, 广东 广州 510006)

摘 要: 基于委托代理、公共选择理论等视角, 运用内容分析法、德尔菲法和 Nvivo12.0 软件对政府购买体育公共服务的重要文献进行分析, 通过确立理论维度、文本分析、三轮编码, 构建出政府购买体育公共服务风险因素理论模型。根据风险评价矩阵, 采用定性与定量分析, 结合德尔菲法确定政治风险为较高风险等级, 寻租风险、垄断风险为一般风险等级, 逆向选择风险和道德风险为较低风险等级。此外, 依据规制理论、公共性理论以及不完全合同理论, 针对不同风险等级提出相应防范策略, 为我国政府购买体育公共服务的理论与实践提供参考。

关 键 词: 体育管理; 体育公共服务; 政府购买; 风险因素

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2021)02-0040-08

The risky factors and prevention strategies for the purchase of sports public services by government

YE Song-dong

(School of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: Based on the principal-agent and public choice theory, using the methods of content analysis and Delphi, and Nvivo 12.0 software to analyse some important literature about that the government purchases sports public service, and through the establishment of theoretical dimension, the text analysis, as well as three rounds of coding, to construct the theoretical model of risk factors about that. According to the risk evaluation matrix, along with the quantitative and qualitative analyses as well as Delphi, the political risk can be viewed as a higher risk level, rent-seeking risk and monopoly risk can be defined as a general risk level, adverse selection risk and moral risk are a lower risk level. In addition, in accordance with the regulation theory, the publicity theory and incomplete contract theory, this paper put forwards corresponding preventive countermeasures for different risk level, in order to offer references to the theory and practice for purchasing sports public services by the government in China.

Key words: sports management; sports public services; government purchase; risk factors

政府购买体育公共服务是推进依法行政、转变政府职能、建设服务型政府的重要环节, 也是实现体育治理体系和治理能力现代化的重要手段, 对于满足公众健康需求、实现“健康中国”“体育强国”“全民健身”等国家战略具有重要意义。自 2003 年国家正式实施《中华人民共和国采购法》以来, 国内管理学等学科率先开启了政府购买公共服务的研究。随着 2013、2015 年国务院相继颁布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》《关于做好政府向社会力量购买公共

文化服务工作意见的通知》, 政府购买体育公共服务的相关实践在北京、上海、江苏等地广泛开展, 相关理论研究也在体育学界大量涌现。纵观已有研究, 虽然对风险构成因素、风险诱因等进行了宏观层面分析, 但并未从管理学、经济学等多维视域深入分析风险因素的学理内涵、彼此关联、风险等级与应对策略等。基于此, 本研究依据委托代理理论、公共选择理论、外部性理论深入剖析购买主体(政府)与承接主体(社会组织、企业)因价值冲突等所导致的风险因素^[1], 利用

收稿日期: 2020-04-16

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金资助项目(19YJC890054); 华南师范大学研究生科研创新基金资助项目(2019WKXM009)。

作者简介: 叶松东(1986-), 男, 讲师, 博士研究生, 研究方向: 体育哲学, 体育治理。E-mail: yesongdong@sncu.edu.cn

内容分析法、Nvivo 12.0 软件建构政府购买体育公共服务的风险因素理论模型，最后从规制理论、公共性理论、不完全合同理论提出具体防范策略，为政府规避购买风险提供参考。

1 研究设计

1.1 研究方法

1)内容分析法。

内容分析法是对文献内容进行客观、系统、定量描述的研究技术^[1]。其研究步骤一般包括确定研究目标、内容抽样、设计分析维度及体系、量化结果和评价记录、信度分析、结果描述^[1]。本研究主要采用内容分析法对政府购买体育公共服务相关文献进行整理与分析，进而构建政府购买体育公共服务风险因素理论模型并划分风险等级。

2)德尔菲法。

本研究对 2 位从事制度经济学研究的学者、2 位从事风险管理研究的学者、2 位从事计量经济学研究的学者、2 位从事体育公共服务研究的学者、2 位负责政府购买体育公共服务的在职人员，就政府购买体育公共服务风险等级与防范措施进行访谈，以确保本研究的有效性。

1.2 研究工具

本研究利用 NVivo 12.0 软件整理、分析、挖掘已有研究中的重要信息，以构建政府购买体育公共服务风险因素理论模型。文献筛选与分析过程如下。

1)文献来源。

依据研究主题设定搜索年限为 2002—2020 年，检索主题为“政府购买体育公共服务”或“政府购买公共体育服务”，从 CNKI 数据库收集相关论文 260 篇(均被 CSSCI、CSCD 收录的期刊论文)，通过精读文献，筛选出与本研究密切相关的论文 76 篇，论文包括以下主题：(1)政府购买体育公共服务的风险研究；(2)政府购买体育公共服务的现状研究；(3)政府购买体育公共服务的影响因素研究；(4)政府购买体育公共服务协同治理研究。

2)分析单元与编码。

通过分析软件对 76 篇文献进行编码，其过程包括：第一，将文献导入软件；第二，按照理论框架进行编码，将文本中的信息纳入编码节点；第三，导出节点编码统计表；第四，结果生成与解读。

编码总共有 3 轮，形成的各级节点是从属关系。第 1 轮编码形成的是 3 级节点，其内容是从文本中提取的原始信息。第 2 轮编码形成的是 2 级节点，其内容是将相似含义的 3 级节点结合不完全契约理论与交

易成本理论整合而得。第 3 轮编码形成的是 1 级节点，其内容基于本研究理论框架产生，是政府购买体育公共服务风险因素的核心维度。软件统计得到的编码参考点数体现了已有研究的热点及薄弱点，其中高频次节点说明在 76 篇文献中出现频繁，是研究焦点，也是政府购买体育公共服务的主要风险因素。

3)编码信度的检验。

为保障本研究的科学性与严谨性，两名研究者基于相同资料同时独立编码，应用 Nvivo 软件中的编码比较功能对编码结果进行一致性验证，测得一致百分比为 0.87，符合信度检验标准。

1.3 理论依据

从委托人和代理人两条逻辑主线出发，根据委托代理理论、公共选择理论与外部性理论分别探讨委托人和代理人在政府购买体育公共服务中所诱发的风险因素。

1)委托代理理论视角下的代理人风险因素。

政府购买体育公共服务本质上是一个委托代理问题、合同问题^[4]。“委托代理”理论为确立政府购买体育公共服务中的风险因素奠定基础。该理论将委托代理关系视为一个或多个行为主体根据一种明示或者隐含契约，指定、雇佣另一些行为主体为其服务，同时授以后者一定的决策权利，并根据后者提供的服务数量和质量为其支付相应报酬，授权者就是委托人，被授权者就是代理人。由于委托人与代理人的目标函数都是自身效用最大化，所以当二者权益发生冲突时，代理人不会以委托人的最大化利益为行动目标。为了缓解可能的道德风险，委托人须激励代理人，或者约束代理人的机会主义行为，以减少双方利益冲突^[5-6]。在政府购买体育公共服务中政府是购买主体即委托人，企业或社会组织是承接主体即代理人，委托人与代理人因“信息不对称”和“目标收益函数不一致”，从而导致逆向选择风险与道德风险。

逆向选择风险与道德风险的产生主要基于一个假设前提，即政府是公正且公益的，而代理人是自利的。逆向选择风险与道德风险主要是因代理人故意隐瞒信息和追求自我效益最大化而引起的。其中，逆向选择风险发生在委托代理关系产生前，是在委托人无法识别代理人的综合实力时所导致的“劣质代理人”驱逐“优质代理人”的行为。原因是由于信息不对称、委托方合同不清晰；代理方隐藏自身真实信息，甚至提供虚假信息或合谋围标等^[7]。道德风险发生在委托代理关系产生后，是代理人利用自己的信息优势减少要素投入或实行机会主义行为来达到自我最大效益，同时损害委托人的利益。可见，道德风险的引发因素主要

是代理人职务怠慢、不负责任、偷工减料等^[8]。

2)公共选择理论与外部性理论视角下的委托人风险因素。

政府购买体育公共服务有委托人与代理人两大主体。从公共选择理论与外部性理论角度看,其风险因素不仅是代理人在契约关系中所引发的逆向选择与道德风险,还包括因政府干预而产生的寻租风险与垄断风险。公共选择理论认为寻租创造了垄断,而垄断导致了资源浪费和低效率,扭曲了资源配置,最终影响经济发展和政治稳定,是政府干预失灵的主要表现。由此可以得出,委托人引发的风险主要包括寻租风险、垄断风险和政治风险^[9],3种风险环环相扣。

寻租风险是政府机关及公职人员利用公共权力寻求超额利润的活动。其主要手段,一是政治创租,通过对某些利益集团有利的政策为诱饵,引诱这些利益集团向他们“进贡”;二是政治抽租,通过对某些利益集团不利、甚至有害的政策相威胁,迫使这些利益集团向他们“进贡”^[10]。其产生的主要原因是政府自由裁量权过大以及政府官员的自利行为等。

垄断风险是指操纵交易、把持和独占市场的行为,在政府购买体育公共服务中主要指公共部门通过行政权力扶持或培植企业或社会组织以限制竞争的行为。公共服务的生产者由公共部门转向企业或社会组织,原有的公共垄断可能会随之而转为私营垄断^[11]。其产生的主要原因是未能找到足够的承包商来竞争,使用与委托方有利益关系的代理方等。

政治风险是指政府购买体育公共服务的主要目标是维护社会公共利益,如果政府缺乏有效监管,企业利润最大化的本质会使其不可能顾及社会公平和公共利益,从而导致政府失去公众信任,衍生政府的合法性风险。其产生的主要原因是政策执行偏差、政府购买存在区域不均等、政府缺乏监管等。

2 编码分析与理论模型构建

2.1 一级节点:政府购买体育公共服务风险因素的“本土化”

一级节点来源于本研究筛选出的76篇文献,节点内容为上述文献中与本主题密切相关的原文。通过对文献的阅读、分析与编码,共得到309个参考点,节点选取重点倾向于文献中通过深度访谈所获得的信息。作为基础节点,这些是政府购买体育公共服务风险因素理论模型的基石。

2.2 二级节点:政府购买体育公共服务风险因素的范畴化

二级节点是对一级节点的范畴化。依据交易成本

理论、不完全契约理论,结合《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国政府采购法实施条例》《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》等法律法规将一级节点进行关联,初步形成10个有逻辑关系的范畴。Williamson^[12-14]认为,交易成本产生的原因主要有有限理性、投机主义、不确定性与复杂性、少数交易、信息不对称以及气氛,并总结出交易商品或资产的专属性、交易不确定性以及交易频率3项影响交易的主要特征,以及交易成本重视契约的调适性作用^[15]。根据此理论,将三级节点归纳为“政府自由裁量权过度使用、信息不对称、合同履行投机、购买垄断”;不完全契约是指契约中包含缺陷和遗漏,可能不提及某些情况下的各方责任,而对另一些情况下的各方责任只作粗略规定。Hart^[16-17]认为,不完全契约产生的原因主要有3个:契约双方的有限理性、第三者无法验证以及信用制度不完善。不完全契约理论强调契约的激励作用,根据该理论可生成“制度体系不完善、政策执行偏差、财税保障欠缺、社会组织发育不成熟、公众认知与表达失灵、政府监管评价不力”等节点。

从风险因素范畴的构成中可以看出,政府自由裁量权过度使用出现频次最高,所占比例为22.98%;政府监管评价不力、制度体系不完善、政策执行偏差以及购买垄断出现频次位居2~5位,所占比例均超过10%;信息不对称、社会组织发育不成熟、合同履行投机、财税保障欠缺、公众认知与表达位居6~10位。

2.3 三级节点:政府购买体育公共服务风险因素的概念化

三级节点是对第2轮编码所凝炼出的范畴进行进一步分析与抽象,通过对主范畴的深入探析,使得其之间的相互关系呈现相对清晰的脉络,而且此处已涵盖建立核心范畴的基本要素^[18]。结合本研究的理论依据,利用“逆向选择、道德风险、寻租风险、垄断风险与政治风险”统驭所有范畴,从而构建出政府购买体育公共服务风险因素理论模型(见图1)。在理论模型构建中,本研究依据5大风险因素的内涵以及诱因,按照合理性与合法性原则,将二级节点中的范畴纳入与之最相关的风险中。通过对理论模型的细化,显示了已有研究对政府购买体育公共服务风险因素的研究分布。从风险因素构成中可以看出,政治风险、寻租风险、逆向选择风险的编码参考点较多,三者比重均超过20%,说明这3类是当前被重点关注的风险;道德风险、垄断风险的编码参考点比重分别为12%、10.4%,说明在我国政府购买体育公共服务的初级阶段此类风险尚未得到足够重视。

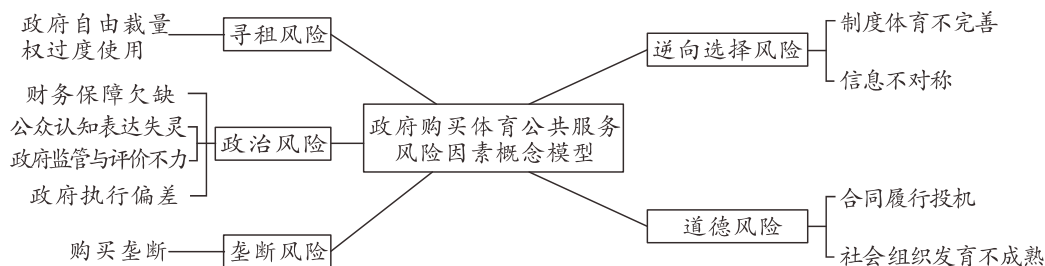


图1 政府购买体育公共服务风险因素理论模型

3 政府购买体育公共服务的风险评估与成因

工作风险分解法(WBS-RBS)是风险管理过程中识别与评估风险的重要方法之一。根据风险函数原则,确定风险值有两个变量:风险发生概率和风险发生后对目标实现的影响。通过风险评价矩阵,将风险大小用风险发生概率与风险影响程度的乘积大小进行界定。本研究将5大风险在文献中出现的频次高低进行排序,并按照5、4、3、2、1赋值;利用德尔菲法对风险影响程度按非常严重、严重、一般、不太严重、不严重进行评价,并按5、4、3、2、1赋值。最后通过二维度的计算矩阵得出政府购买体育公共服务的风险值,同时参考“较低风险:风险值 ≤ 3 ,可能性小或影响不严重;一般风险:3<风险值 ≤ 20 ,可能性较大或影响严重;较高风险:风险值 > 20 ,可能性大或影响非常严重,决定本次购买的成败”^[19],进而得出政府购买体育公共服务风险等级。

1) 政治风险: 较高风险。

政治风险主要是指因政府监管不足、政策执行偏差等原因,使得承接主体忽视公共利益,从而导致政府失去公众信任并衍生出危机。政府监管评价不力、政策执行偏差、财税保障欠缺、公众认知与表达失灵是造成政治风险的主要因素。

政府监管评价的主要目标是通过政府对购买体育公共服务的事前、事中、事后监管,确保购买行为规范性,敦促承接主体按照契约要求供给服务,以保障公共利益。但是,当前缺乏专业评价机构^[20]、监测服务标准不清晰^[21]、第三方法制评估模糊与失准^[22]、第三方评估由政府指定且没有全程参与^[23]等问题广泛存在,政府监管评价的失位致使政府购买体育公共服务乱象丛生,引发公众对政府的不满,成为导致政治风险的核心因素。

虽然我国制定了多部与政府购买体育公共服务相关的政策法规,但执行偏差问题普遍存在,主要表现在购买程序不完善、购买机制单一、购买内容不均衡以及区域发展不平衡等方面。从购买程序看,地方政

府沿袭传统工作模式,更多用“熟人关系”进行活动,几乎不会按照相关制度进行购买^[24],从而使制度化的购买程序形同虚设。购买机制单一问题较为常见,形式化购买、定向购买、单一来源购买时有发生,如有些地区有60%的服务采用定向委托等非竞争购买方式^[25],违背了公平、公开的购买原则。购买内容不均衡主要体现在政府购买局限于赛事服务、体育设施运营与管理等方面,社会体育指导员、教练员、裁判员等人才培养服务购买不足^[27],且公众需求旺盛的运动技能培训、健康咨询等服务也较少购买,显现出购买内容的主观化与片面化。此外,区域发展不平衡问题也较为突出。从已有研究看,除沿海经济发达地区以及少数省会城市在政府购买体育公共服务方面形成了一定的规模效益外,大部分地区尚未取得预期效果,不符合体育公共服务均等化的政策要求。

财政支持与税收优惠是保障政府购买体育公共服务的重要举措,但在我国的购买实践中财税保障欠缺问题较为突出。具体而言,财政资金预算欠缺民主性与公开性、财政资金投入不足、财政资金使用较为随意、财政资金支出结构不合理、财政支付低效^[27]等问题广泛存在。此外,财税优惠力度政策扶持不足,如武汉市提供公共服务的35家定点游泳场馆在免费向中小学生开放期间,仍需要按日常税目和税率缴纳相应营业税,这在一定程度上降低了游泳场馆参与政府购买的积极性^[26]。财税优惠力度不足使得承接主体尤其是企业对公益导向的体育公共服务缺乏兴趣,进而使承接主体陷入“无竞争市场”的困境,由此引发“劣币驱逐良币”的市场行为。

公众认知与表达失灵也是引发政治风险的重要因素,主要表现在公众参政议政热情不高、对政府购买体育公共服务存在认知偏差以及权利表达失灵等方面。公众作为初始委托人,对政府购买体育公共服务的运作并不了解,加之其公共性特点,一般采取冷漠态度,不热衷于监督管理。但是当体育公共服务恶化到一定程度时公众开始抱怨,反过来对政府表达不满^[28],

加之权利表达渠道不通畅,从而对政府产生质疑。

2) 寻租风险:一般风险。

寻租是非生产性的寻利行为,主要是指政府官员或公职人员利用公共权力寻求利润的活动。在政府购买体育公共服务中,寻租风险主要是由政府自由裁量权过度使用造成的。政府自由裁量权过度使用主要体现在政府购买边界不清晰、政府过多干预购买、政府主动购买的动力不足等方面。

政府购买体育公共服务需要明确边界,不能任意购买和盲目购买。尽管国家有关法规提供了指导性购买目录,但该目录侧重于宏观指引,在具体执行中依旧需要各地根据具体情况制定《政府购买服务负面清单》,用以明确政府直接提供、不宜向社会力量购买的服务,把权力关进制度的笼子。目前,我国只有个别省份公布了《政府购买服务负面清单》^[29],政府购买边界不清晰的问题普遍存在,这为政府官员进行“权钱交易”提供了便利。

政府过多干预服务购买也是导致权力寻租的原因。当下,政府既是购买与管理主体,又是监督与评估主体,集多种角色于一身的政府基于追求部门利益最大化的逻辑,容易出现行为偏差,尤其是当承接主体与自身有密切关系时,这为权力寻租提供了适宜条件。

政府主动购买体育公共服务动力不足的问题也较为常见。一方面,由于很多政府机构习惯于“上传下达”的工作方式,对政府购买这一治理工具缺乏认识,加之政府购买是一个相对复杂的行为,在行政效益的驱使下政府机构选择保守处理;另一方面,受权力垄断思维的影响,政府不愿意主动把体育公共服务的供给权力交给承接主体。但当政府不得不按照国家指示购买体育公共服务时,关系嵌入式购买、利益捆绑式购买应运而生,这也是权力寻租的主要表现形式。

3) 垄断风险:一般风险。

在经济学中,垄断是指特定主体为了特定目的通过构筑市场壁垒对相关市场进行排他性控制的市场结构或行为^[30]。在政府购买体育公共服务中,垄断风险主要是由利益捆绑式购买、习惯性购买以及承接主体竞争不足等原因所致。

利益捆绑式购买是政府将体育公共服务委托给下属或有密切利益关系的社会组织的行为。我国已开启“政社”脱钩改革,但其表面分离实为一家本质没有发生根本性变化。政府优先将体育公共服务委托给下属社会组织或者或有密切利益关系的社会组织,一定程度上形成了购买垄断。如一些地区会对承接资质“量身定做”,将服务承接主体的筛选条件主观倾向于各单项体育协会和其他“体制内”企事业单位,以此隐性

的方式进入壁垒公开化^[31]。

习惯性购买是指政府出于合作惯性,将体育公共服务长期承包给某一承接主体的行为。习惯性购买有利于节省行政成本、提高行政效率,因此受到政府部门的青睐,从而为购买垄断奠定了基础。

承接主体竞争不足也是造成购买垄断的主要原因。政府购买体育公共服务的理论假设是市场上充满了多个承接主体,通过高质量竞争形成“理想市场”,进而提高效率、提升服务质量、降低成本^[32]。但现实并非如此。因此,政府只能将体育公共服务委托给仅有的参与者,从而形成垄断。

4) 逆向选择风险:较低风险。

逆向选择风险出现在购买合同签订前,主要由于购买主体与公众、承接主体间信息不对称以及购买主体没有制定明确的合同规则。具体到政府购买体育公共服务领域,导致逆向选择风险的主因是制度体系不完善和信息不对称。

目前,国家层面出台了《中华人民共和国采购法》等与政府购买体育公共服务密切相关的政策法规,这些制度在顶层设计上对于规范政府购买体育公共服务具有指导意义。但是政府购买体育公共服务是一个复杂的系统工程,在价值取向上是公益性的,从购买过程看又是一项经济行为,从合作主体看其涵盖了政府、企业以及社会组织。这种复杂性、多元性、冲突性的特点决定了制度体系必须具备宏观上的指导意义、中观上的特殊性以及微观上的可行性。从参考点可以看出,我国在制度体系方面存在政策法规不健全^[32]、可执行性不高^[25]、契约性规范不足以及权威性不够^[33]等问题,加之很多地区照搬国家政策法规,没有因地制宜地加以完善,决定了现有制度体系难以使政府购买体育公共服务有序运转。

信息不对称主要表现在两方面:一方面是政府供给与公众需求间的信息不对称;另一方面是购买主体与承接主体间的信息不对称。政府购买体育公共服务的最终目的是满足公众的基本体育需求,而深入了解公众需求应是政府购买体育公共服务的逻辑起点。但是,在当下的购买实践中脱离公众需求的盲目购买现象普遍存在,如“政府并不清楚社会需要的体育公共服务是什么,不知道要购买什么”^[32]、“政府部门在不事先调查的情况下,通过主观臆断购买体育公共服务”^[34]。缺乏了解公众需求这一基础,致使政府购买体育公共服务成为“政绩工程”或者“面子工程”,这也是导致其他风险的根源所在。此外,购买主体与承接主体间的信息不对称也时常发生。理论上通常是承接主体为了实现自身利益最大化,通过刻意隐瞒对自身不利信息以

达成承接政府购买的目标。而在实践中发生最多的还是政府购买信息公开度不足或未全域公开^[35]，致使承接主体对政府购买需求并不了解^[36]，从而降低了相关企业或社会组织的参与积极性，导致其承接动力不足。由此可见，购买主体与承接主体间的信息不对称，为政府选不到最合适的合作伙伴埋下隐患。

5) 道德风险：较低风险。

道德风险是在确定委托关系后，供给方利用自身信息优势通过实行机会主义或减少自身要素投入来实现自身利益最大化。在政府购买体育公共服务中，道德风险主要是由合同履行投机、社会组织发育不成熟导致的。

合同履行投机主要体现在承接主体市场导向下的低质量服务、迎合政府官员以及供给产品形式化。体育公共服务的价值取向是公益性，而以企业为代表的承接主体以追求最高利润为目标，价值观的冲突导致承接主体在寻求最大利润过程中忽视了体育公共服务的供给质量。如在政府购买中小学生游泳服务的案例中，商业游泳馆拒绝在黄金时间向中小学生开放，仅在场馆经营闲暇时间供其使用，以此来实现自身利益最大化^[37]。迎合政府官员这一现象也时有发生。政府官员作为政府购买体育公共服务的代理人肩负直接谈判、确定承接主体等职责，其角色与信息优势容易致使承接主体为了自身利益而迎合政府官员的喜好，导致象征性服务供给的产生^[38]。在我国政府购买体育公共服务行为被赋予多重目标，除满足公众基本体育需求这一核心目标外，还有转变政府职能、促进体育社会组织发展、打造城市形象等，使得政府购买体育公共服务动机多元化。因此，很多地区出现了将政府购买体育公共服务作为追求政绩与面子工程的手段，甚至通过购买马拉松服务来达到塑造城市形象的目的^[39]，使得政府购买体育公共服务形式化。

体育社会组织的非营利性、自治性等特点决定了其是政府天然的合作伙伴。在我国政府购买体育公共服务实践中，体育社会组织被视为首选承接主体。长期以来受制于传统权力结构的影响，政府集各种权力于一身，导致社会组织发展缓慢。为了促进政府职能转移、扶植体育社会组织发展，政府向体育社会组织购买体育公共服成为主流。当发育不成熟的体育社会组织承接了体育公共服务，因人力资源匮乏、自治能力不足、协调能力有限等缘由，使其难以按契约要求供给体育公共服务，从而导致投机行为的产生。

4 政府购买体育公共服务风险的防范策略

4.1 政治风险的防范策略

新公共性理论中的公平公正、公民本位、公共需求与公共利益的价值取向为规避政治风险提供了理论支持。首先，要以“公平公正”为价值标尺，完善政府购买体育公共服务的监管与评价体系，切实维护公共利益，构建由购买主体、服务对象、第三方机构组成的三位一体监管与绩效评价体系，做到事前、事中与事后的监管与评价。体育部门还应汇同财务、监察、审计等部门，对承接主体的资金使用、服务效益等进行适时追踪，对于未按合同执行或未达到合同要求的承接主体应给予相应惩戒，以激发合同履行动力。其次，应从公民本位出发，以满足公众体育需求为着力点，深入调研、了解大众的基本体育需求，实现体育公共服务的精准购买与有效购买。再次，还要提升政策执行者的执行能力。当前政策执行偏差更多是因为执行者的态度和态度而导致，因此要求政策执行者应持严谨、负责的态度，严格落实相应政策法规，同时上级部门应该加强对办事人员业务能力的培训和监督，进而从提升其治理能力的思路，避免政策执行偏差。最后，应以维护公共利益为动力，加强财税保障力度。财税保障并不仅仅是增加投入或者降低税赋的问题，而是要提升财政与事权的匹配度、增加财政预算的民主性与科学性、完善财政支出结构、提高财政支付转移效率，并根据公益事业特点合理制定纳税标准等。如进一步加大财力下沉力度，加强对基层体育部门政府购买体育公共服务的资金投入；对于承接体育公共服务的企业给予税收优惠政策，让渡部分利益以激发企业的供给动力与活力。

4.2 寻租与垄断风险的防范策略

规制的本质是“针对私人行为的公共行政政策，是从公共利益出发而制定的”^[40]。在政府购买体育公共服务中要规避寻租风险，首先，应合理配置权力，明确政府的权力边界，制定权力清单，防止无限权力导致的“任意购买”与“关系购买”，应改变政府集决策、管理、监督、评价于一身的局面，实现分权。其次，完善权力监督机制。采用全过程监督与全员监督相结合的方式，使公众和第三方参与到决策管理中，通过权力制衡缩小寻租空间。最后，各级党委、政府应加强党员干部的廉政教育，通过设立“纪检监察机关”举报平台以威慑权力寻租行为。

从制度规制视角针对垄断风险提出以下防范策略。首先，政府机构应完善制度设计，明确购买标准、承接主体资质、购买方式、监管机制等，禁止歧视性条款出现，并使制度公开化、透明化，接受全社会监督。其次，要明确购买主体与承接主体间的关系。当前，因《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务

工作的意见》等政策法规没有明确与购买主体有利益关系的承接主体不能购买,致使与政府部门存在隶属关系的体育社会组织形成垄断,损害公共利益,因此应当在制度中予以明确。政府部门可以采用邀请招标等方式,引进多家机构进行竞争并适当调换承接主体,以防止购买垄断。最后,建立健全评审专家库与承接主体信息平台。吸纳政治素养高、业务水平强的专家作为智库成员,其构成既应有体育公共服务领域的专家,也要有包括法律、经济、管理等方面的专家,评审专家应采用动态管理与随机选择原则,以保障专家的专业性与评审的公平性。此外,还应按照承接主体的资质、信用等级、业务水平等建立承接主体信息平台以整合市场资源,打破信息壁垒,从而营造积极的竞争环境。

4.3 逆向选择和道德风险的防范策略

不完全合同理论认为合同双方无法在事前设计一个能涵盖所有状态与内容的完全合同,现实中的合同也存在不完全性,而通过谈判可以减少不完全合同中的损失。逆向选择风险因发生在合同签订前的阶段,此阶段处于市场竞争阶段,代理方会为取得委托方的信任、拿到合同而隐瞒自己的真实信息。因此,作为委托方的政府部门应与代理方签订事前可部分缔约的初始合同,为后续双方的继续谈判留下空间,使委托方保留剩余控制权。道德风险一般发生在合同签订后的阶段,此阶段处于“无竞争”状态,代理方往往会通过偷工减料使自身利益最大化。为此,委托方应加强对代理方的监管,及时发现合同中的漏洞,通过签订补充合同维护自身利益。此外,委托方应把利润支付与成效挂钩以激励代理方按照合同开展工作,同时加强绩效考核,保留并使用制裁权。

此外,逆向选择风险的主要诱因是制度体系不完善和信息不对称。针对制度体系不完善,各地政府应根据国家已经颁布的政策法规以及地域特点制定切实可行的配套政策,而不是一味的“等、靠、要”。如进一步细化购买内容、出台政府购买负面清单、规范合同内容等,在制度体系的完善过程中应广泛听取民众意见,不能靠政府官员的主观臆断来任意完善。在信息不对称方面,首先,政府应认真了解公众的基本体育需求,可以通过信息化手段广泛收集公众需求信息,并使之常态化、制度化。其次,应在调研的基础上制定政府购买体育公共服务的具体内容与程序,并通过多种媒介向社会公布,而且要避免形式化。最后,政府购买体育公共服务的整个流程应接受社会各界的监督,并建立顺畅的反馈渠道,确保沟通的时效性。

针对引发道德风险的合同履行投机、社会组织发

育不成熟等诱因,首先,应谨防利润导向下的“市场失灵”,主要在于企业是承接主体的主要组成部分,由于其逐利的天性往往置公共利益于不顾。因此,当选择企业作为承接主体时政府应合理配置控制权,不能将单方控制权完全交付给企业,应保留“剩余控制权”并加强制裁权,再通过持续谈判与监督以激发企业的公益活力。其次,政府官员应秉公办事,杜绝迎合政府官员式的购买产生。迎合式购买具有隐蔽性,所以应靠提升政府官员修养与加强监管予以防范。最后,体育社会组织应提升“自我造血能力”与自治能力,通过广泛吸收、合理运作社会资本以加快自我成长。政府可以适度扶植体育社会组织,但绝不能过度干预、包办,从而加速“政社”分离进程,使体育社会组织能独立自主地承接政府购买业务。

参考文献:

- [1] 詹国彬. 公共服务合同外包的理论逻辑与风险控制[J]. 经济社会体制比较, 2011(5): 149-155.
- [2] 尚智丛. 科学社会学——方法与理论基础[M]. 北京: 高等教育出版社, 2008.
- [3] 文军, 蒋逸民. 质性研究概论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010.
- [4] 王春婷. 政府购买公共服务的风险识别与防范——基于剩余控制权合理配置的不完全契约理论[J]. 江海学刊, 2019(3): 240-246.
- [5] 简·莱恩. 新公共管理[M]. 赵成根, 译. 北京: 中国青年出版社, 2004: 160-186.
- [6] 钟运动. 公司组织与管理[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2011: 70-77.
- [7] 聂锐, 王元地. 现代企业理论[M]. 北京: 经济管理出版社, 2007: 100-108.
- [8] 吕志奎. 政府合同治理的风险分析: 委托—代理理论视角[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2008(5): 676-680.
- [9] 匡小平. 公共经济学[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2014: 80-81.
- [10] 明燕飞, 谭水平. 公共服务外包中委托代理关系链面临的风险及其防范[J]. 财经理论与实践, 2012, 33(2): 104-107.
- [11] 王宇熹. 物流金融[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2013: 227.
- [12] WILLIAMSON O E. Transaction-cost economics: The governance of contractual relations[J]. The Journal of Law and Economics, 1979, 22(2): 233-261.
- [13] WILLIAMSON O E. Credible commitments: Using

- hostages to support exchange[J]. *The American Economic Review*, 1983, 73(4): 519-540.
- [14] WILLIAMSON O E. The logic of economic organization[J]. *Journal of Law Economics and Organization*, 1988, 4(1): 65-93.
- [15] 张天平. 供应链协同战略管理[M]. 北京: 中国经济出版社, 2010: 23-26.
- [16] 哈特. 企业、合同与财务结构[M]. 费方城, 译. 上海: 上海人民出版社, 1998: 5.
- [17] HART O D. Incomplete contracts and the theory of the firm[J]. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1988, 4(1): 119-139.
- [18] 周媛, 梅强, 侯兵. 基于扎根理论的旅游志愿服务行为影响因素研究[J]. *旅游学刊*, 2020, 35(9): 74-89.
- [19] 李木子. 我国政府购买公共服务风险管理问题研究[D]. 北京: 中央财经大学, 2017: 49-60.
- [20] 黄昆仑, 汪俊. 广东体育社会组织承接政府职能转移研究[J]. *体育学刊*, 2018, 25(4): 42-47.
- [21] 齐超. 社会组织参与体育公共服务供给的现实困境及路径选择——来自上海的启示[J]. *天津体育学院学报*, 2016, 31(3): 252-258.
- [22] 吴相雷, 王政, 周铭扬, 等. 社会组织第三方评估机构承接公共体育服务评估的实践困境与优化策略[J]. *体育学刊*, 2019, 26(6): 69-76.
- [23] 吴卅. 政府购买公共体育服务绩效评估现状——基于上海市和常州市经验[J]. *北京体育大学学报*, 2017, 40(3): 11-15.
- [24] 刘玉. 我国农村政府购买基本公共体育服务发展困境与破解路径[J]. *西安体育学院学报*, 2017, 34(1): 34-39.
- [25] 刘潇阳, 冯欣欣, 曹继红. 经济欠发达地区政府购买公共体育服务政策执行的阻滞因素分析——以辽宁省为例[J]. *沈阳体育学院学报*, 2019, 38(1): 74-80.
- [26] 兰自力, 骆映, 魏太森. 逻辑检视与现实困境: 政府购买公共体育服务路径探析[J]. *武汉体育学院学报*, 2016, 50(10): 13-18.
- [27] 张小航, 杨华. 政府购买公共体育服务中的现代财政保障机制研究[J]. *天津体育学院学报*, 2018, 33(3): 185-190+216.
- [28] 李秀文. 政府购买公共体育服务的风险分析及防范路径[J]. *沈阳体育学院学报*, 2017, 36(6): 41-45+54.
- [29] 张颖慧, 邢尊明. 我国政府购买公共体育服务的边界控制与条件约束[J]. *天津体育学院学报*, 2018, 33(5): 378-384.
- [30] 华慧. 垄断概念探析[J]. *中南民族学院学报(人文社会科学版)*, 2003(1): 151-154.
- [31] 史小强, 戴健, 程华, 等. 政府在购买全民健身公共服务中的角色偏差与矫正[J]. *成都体育学院学报*, 2018, 44(1): 72-77.
- [32] 花楷, 刘晓宇. “精明买家”: 政府购买体育公共服务的内在逻辑、现实困境与实现路径[J]. *天津体育学院学报*, 2018, 33(1): 1-7.
- [33] 曹可强, 俞琳. 政府购买公共体育服务的困境与对策[J]. *湖南科技大学学报(社会科学版)*, 2018, 21(4): 160-164.
- [34] 李乐虎, 高奎亭, 黄晓丽. 我国政府购买公共体育服务质量制约与保障路径[J]. *体育文化导刊*, 2019(7): 30-36.
- [35] 王春顺, 向祖兵, 李国泰. 社会组织承接政府购买公共体育服务的路径与策略[J]. *体育科学*, 2019, 39(8): 87-97.
- [36] 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.
- [37] 李震, 陈元欣, 刘倩. 政府购买公共体育服务研究——以武汉市政府购买游泳服务为个案[J]. *武汉体育学院学报*, 2014, 48(7): 36-40.
- [38] 谢叶寿, 陈钧. 政府购买公共体育服务的风险及防范措施[J]. *首都体育学院学报*, 2018, 30(3): 236-238+254.
- [39] 崔佳琦, 王松, 邢金明. 利益相关者视角下政府购买公共体育服务潜在风险研究[J]. *沈阳体育学院学报*, 2020, 39(1): 101-109.
- [40] 汪燕. 行政许可制度对国家治理现代化的回应[J]. *法学评论*, 2020, 38(4): 51-58.