



民生财政视角下公共体育场馆发展方式转变

陈翔, 陈元欣

摘要: 采用文献资料法和专家访谈法, 从民生财政的视角就我国公共体育场馆发展方式转变进行研究。研究认为公共体育场馆发展方式转变是民生内容不断扩充的体现, 是民生财政建设目标的范畴, 是建设公共体育服务系统的现实需要。目前我国体育场馆发展方式存在着发展理念不科学、决策机制不完善、运营绩效考核评价机制尚未建立、场馆的建设重大轻小、公共服务供给能力薄弱、运营专业化水平低、税费政策不合理等问题。提出更新场馆发展理念、建立以群众需求为基础的场馆建设决策机制、完善绩效考核评价机制、加大中小型公共体育场馆的建设投入力度、提高公共产品和服务的生产与供给能力、提高公共体育场馆运营专业化水平、尽快出台相应的税费优惠政策等促进公共体育场馆发展方式转变的建议。

关键词: 民生财政; 公共体育场馆; 发展方式; 转变

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2012)06-0055-04

Development Mode Transition of the Public Sports Facilities from the Angle of Livelihood Finance
CHEN XIANG, CHEN Yuan-xin

(School of Physical Education, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: By the methods of literature study and expert interview, the article focuses on the development mode transition of China's public sports facilities from the angle of livelihood finance. The study concludes that the development mode transition of the public sports facilities embodies the continuous enrichment of people's livelihood. It is the target of livelihood finance construction and is the necessity of building up a public sports service system. Some irrational problems can be found in the development mode of China's sports facilities, such as unscientific development concept, imperfect decision-making mechanism, lack of an operation performance evaluation mechanism, laying emphasis on building large sports stadiums, weak public service supply ability, low professional operation level, irrational tax policies, etc. The article suggests renewing the concept of facilities development, establishing a decision-making mechanism for constructing sports facilities in line with the demand of the people, perfecting the performance evaluation mechanism, increasing the investment for the construction of the different-size public sports facilities, improving the production and supply of public products and service, raising the professional operation level of the public sports facilities and issuing as soon as possible the relative preferential tax policies in order to accelerate the development mode transition of the public sports facilities.

Key words: livelihood finance; public sports facilities; development mode; transition

“十二五”期间民生问题受到社会各界尤其是政府部门的高度重视, 体育民生工程也逐步被纳入了重点民生实事工程之中。公共财政到民生财政的理念转变正当其时, 也是基本公共服务均等化选择的结果。学术界对民生财政的概念已经达成了共识, 民生财政是指在整个财政支出中, 用于教育、医疗卫生、社保、就业、环保、公共安全等民生方面的支出占到相当比例, 甚至占到主导地位的财政^[1]。

在当前国家高度关注民生问题、财政及财政转向民生财政和建设公共体育服务体系的现实背景下, 公共体育场馆发展方式如何转变有待深入研究, 以期为我国公共体育场馆发展方式的转变和公共体育服务体系的建设和提供理论支持。

1 民生财政与公共体育场馆发展方式转变的关系

1.1 公共体育场馆发展方式转变是解决民生问题的途径之一

民生问题的核心是保障人民群众最基本的生存权和发展权, 但其重点随着经济和社会的发展具有层次性和动态性, 改革开放初期民生问题主要是解决城乡居民的温饱, 而当前民生问题已经涵盖了就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房等更高层次的内容^[2]。人的身心健康是民生状况的一个主要表现形式, 而体育活动能促进人们身心健康, 体育活动要依托体育场馆作为重要的物质载体。当前, 大型体育场馆运营困难与群众健身场地匮乏之间的矛盾日益突出, 特别是2005年基本服务均等化的提出, 使公共体育场

收稿日期: 2012-10-27

基金项目: 湖北省体育局重点调查研究项目

通讯作者简介: 陈元欣, 男, 河南南阳人, 副教授, 博士。主要研究方向: 体育场馆运营。

作者单位: 华中师范大学 体育学院, 武汉 430079



馆不得不思考转变发展方式。国务院出台的《基本公共服务十二五规划》再一次将其提上了重要的议程。因此,转变公共体育场馆发展方式是解决民生问题的现实需要和重要路径之一。

1.2 公共体育场馆发展方式的转变是民生财政建设的目标之一和构建公共体育服务体系的现实需要

民生是一个不断发展变化的概念,在经济发展的不同阶段,它包含的内容也是不同的,在经济发展水平较低的情况下,它包含的内容较少;而当经济发展上升一个层次时,民生所含内容不断地外延,相应的民生财政建设的目标也在扩充。20世纪90年代之前,我国采用的是建设财政,财政建设目标都是以经济建设为主,偏重于发挥财政经济杠杆和经济手段作用,而对促进人类自身发展、解决人民生活和生计的社会事业等方面重视不够。直到20世纪90年代初,社会主义市场经济体制取代了计划经济体制,以公共财政为导向的财政制度才发生了根本性的变革,公共财政一直秉持着“取之于民、用之于民”的原则。“十七大”的召开将民生问题提到了突出位置,2005年公共服务均等化的提出使民生问题得到进一步的深化。公共体育场馆在提供的体育公共产品和服务的数量、质量上远远满足不了群众需求,与国家建设公共体育服务体系的要求相差甚远。公共体育场馆作为公共体育服务体系建设的重要内容和公共体育服务的重要供给主体,转变其发展方式,是当前构建公共体育服务体系的现实需要。此外,公共体育场馆在分布上还存在着城乡和东西部的区域差距,使得基本公共体育服务均等化的目标难以实现。因此,转变公共体育场馆的发展方式必然纳入到民生财政建设目标的范畴,也是建设公共体育服务体系的必然要求。

1.3 民生财政是公共体育场馆发展方式转变的有力支撑

建国以来,我国从“建设财政”到“公共财政”,再到“民生财政”,是财政不断改革、不断进行适应性调整的结果^[3]。民生财政是国家财政政策的一种导向,是国家对民生投入的财政比例倾向。在未来公共体育场馆的规划、设计,以及对现存的公共体育场馆的改造、改良,要的不止是观念上的更新和理论上的指导,在很大程度上更需要民生财政在政策和资金上予以支持。因此,公共体育场馆要科学地、可持续地发展以及为群众提供优质的公共产品及服务必须有民生财政的支撑和保障。

2 民生财政视角下我国公共体育场馆发展方式存在的突出问题

改革开放以来,我国公共体育场馆得到了较快的发展,在当前国家愈发重视民生问题和建设公共体育服务体系的大背景下,反思我国公共体育场馆的发展历程,仍存在诸多问题。

2.1 公共体育场馆发展理念不科学

公共体育场馆作为一种特殊类型的公共建筑,设计时应贯彻可持续发展的思想,其可持续发展问题应从两方面理解:首先是环境意义上的可持续发展,即通常谈及的节约能源和材料、保护环境、建造绿色建筑;其次是功能意义上的可持续发展,在共时性上,以空间的灵活性满足比赛、展览、集会等多种需要附属用房,实现多种经营;在历时性上,具备适应需求增长及使用功能变化的潜力^[4]。从这两方面来看

我国公共体育场馆的规划设计严重违背了可持续发展的思想,造成现存的公共体育场馆大多数结构功能单一,与国际体育场馆的可调整式多功能结构设计理念相差甚远。同时,在时间方面,我国公共体育场馆的规划设计轻视了场馆发展的时间特点,缺乏行之有效的长期、系统性发展计划;在空间方面,体育场馆自身结构建设缺乏科学性,选址规划与其空间布局特点结合不紧密,导致发展停滞的可能性增强。从而使我国公共体育场馆从用于竞赛的结构向满足群众多元化、个性化健身需求的结构调整面临着巨大的困难。

2.2 公共体育场馆建设决策机制不完善

决策机制是企业享有充分的法人财产权的情况下,对生产、经营等经济活动做出抉择的机制。具体到体育领域,公共体育场馆建设决策机制是指以政府官员为主的决策主体,建立由场馆建设(运营)专家、投资者、运营商等相关利益主体组成的决策主体,构建科学、合理的场馆建设评价、决策体系并予以实际应用,以提高场馆设施建设决策的科学性。体育场馆设施建设决策机制不完善主要表现在场馆的规划、设计、建设是由政府一手掌控,而不是以群众健身需求和消费偏好为导向。此外,在造价上不计成本,在外观上一味追求场馆的奢华、“世界一流”、标志性建筑,功能上忽视场馆后期运营等方面。公共体育场馆的建设决策机制要考虑服务对象、项目设置、建设规模、建设标准等多个方面,场馆建设决策科学定位的前提是对场馆功能的准确定位,我国对公共体育场馆功能定位不清晰、欠科学,对场馆建设决策机制的四大影响因素考虑不够全面,导致场馆建设决策有失偏颇。此外,建筑设计人员不懂体育、体育专业人员不懂建筑是目前的现状,凭借一般知识做体育设施的建设决策还是普遍存在的^[5]。

2.3 公共体育场馆运营绩效评价机制尚未建立

对体育场馆工作绩效进行科学的综合评价,是有效管理不可缺少的重要手段。它对保证体育场馆的总体经营方向、科学地考核其工作成果、促进各体育场馆之间的横向比较,有积极的作用^[6]。目前的考核办法中,考核的内容往往局限于某些指标的考核,没有注意到考核的特点,忽略了人在考核中发挥的作用;考核的指标不够科学,在考核中,以被考核单位提供的数据作为考核基础资料,导致了考核的被动性;业绩考核与奖惩未能对接起来,在一些单位考核最终成了形式主义,这样使得很多工作浮于表面,评价机制未能真正发挥效应。此外,公共体育场馆绩效考核未能列入年终目标责任制考核内容,场馆管理者对其重视程度不够。

2.4 重视大型场馆建设,忽视中小型场馆建设

公共体育场馆不仅是人们进行健身活动的场所,还是一个社会和经济发展的标志,亦是先进文化的反映。从改革开放后历届综合性大型运动会场馆设施供给的数量情况来看,场馆设施供给数量呈现快速增长趋势,从“五运会”新建2个场馆到“十一运会”提出需要新建41个场馆,翻了20倍。承办综合性大型体育赛事所需要的比赛场馆和训练场馆的数量也不断增长,直接促成了场馆设施供给数量的快速增长。场馆设施供给所需资金呈现快速攀升的趋势,特别是2000年以来,各地在场馆设施供给方面的投入几乎呈直线上升趋势,各省市在体育中心或奥体中心的规划中存在攀比心理,过分追求场馆设施的社会效应,以致各省市体育中心



或奥林匹克中心的投入均在数十亿元以上,如广东奥林匹克中心投入16.7亿元,长沙新世纪体育中心12亿元,南京奥体中心25亿元,山东奥体中心项目总概算25亿元,但是对于中小型公共体育场馆的投入却微乎其微,甚至没有投入,部分省市在筹备全运会期间,对于大型体育场馆建设的投入比建国以来历年体育场馆建设的投入总和还要高^[7]。此外,有学者调查表明,目前我国全部体育场馆中,有27.50%主要用于学校体育,21.30%主要用于运动训练,21.20%主要用于运动竞赛,20.10%主要用于体育培训,10.00%主要用于群众体育^[8]。这足以表明我国体育场馆可用于开展群众体育的比例甚低,这与群众日益高涨的健身需求相矛盾。换言之,用于比赛训练的大型场馆绰绰有余,而满足群众健身的小型场馆则寥寥无几。在2012年全国两会期间,温家宝总理在政府工作报告中提出:“继续控制楼堂馆所建设规模,压缩大型运动会(馆)建设投入”,这再次说明各地方政府只重视大型场馆的建设,忽视中小型场馆的建设。

2.5 公共体育服务供给能力较弱

当前,为民众提供高效优质的公共体育服务已成为各级政府面临的重要议题,尽管近年来我国公共体育服务供给的能力与水平不断提高,但相对于广大人民群众日益增长的公共体育需求而言,仍面临供给不足的困境。虽然人民生活总体上达到了小康水平,这个小康还是低水平、非均衡的“初级小康”。“人民群众以生存消费为基本内容的物质生活满足程度比较好,但是教育、文化、体育、卫生等精神生活和健康服务的满足程度仍相对较低^[9]”。在计划经济条件下,面对不断增长的社会需求,由政府包办的我国公共体育服务的供给能力明显不足,长期处于短缺状态。公共体育服务供给对象有限,缺乏专门提供公益性体育服务指导的人力。政府对体育事业的拨款一直处于较低水平,公共体育服务供给的总量不足,存在着设施存量不足、增量有限等难题一直成了制约我国居民参与体育活动的主要因素。从我国大众体育设备设施等物质性产品的供给来看,与国外发达国家相比,我国公共体育场地设施严重不足,平均每万人拥有公共体育场地2.59个,远不能满足广大人民群众开展健身活动的需要。公共体育服务还存在明显的区域差异,广东省的体育场地数量最多,有77 589个,占全国体育场地总数的9.1%。西藏自治区只有10 57个,占全国体育场地总数的0.21%。城乡经济的二元结构导致农村的公共体育设施和其他公共体育条件与城市相差很大,全国乡、村的体育场地只占体育场地总数的8.18%^[10]。公共体育服务供给的方式简单和缺位也是我国目前公共体育服务供给能力薄弱的重要原因^[11]。

2.6 公共体育场馆运营专业化服务水平较低

体育场馆的运营是各国面临的难题,尤其是大型体育场馆的赛后运营更是备受关注。体育场馆的运营水平决定了一个场馆的发展能力,其运营能力是发挥其公益职能的重要保障。尽管体育场馆运营的内容和手段不断丰富,运营模式不断创新,但是我国公共体育运营还是呈现出专业化服务水平较低的现状,服务较为单一,内部管理混乱,各种服务标准缺乏,服务质量较差。体育场馆专业化服务所需要的体育经营管理人才,尤其是高素质的体育经营管理人才匮乏是制约我国公共体育场馆运营水平提升的重要因素。现阶段,

我国公共体育场馆的经营管理人员大多是退役教练员、运动员、体育学院毕业生或复员转业军人,知识结构和社会经历单一,缺乏体育经营管理的系统理论和丰富的实践经验。多数场馆的经营内容还只停留在利用场馆物业进行出租或开展一些大众体育健身活动,也就是说是靠固定资产的消耗来对外经营。

2.7 公共体育场馆税费政策不合理

体育场馆承担着繁重的税费是制约着体育场馆发展的重要因素,也是我国体育事业发展迟缓的重要原因。从武汉体育中心的理论税负来看,近3年平均每年的税负在1 408万元,每年应负担的房产和土地使用税约为1 306万元,但根据武汉体育中心的经营收入情况,根本无法负担这部分税款,2009年所负担的税费已超过该年的营业收入^[12]。公共体育场馆与纪念馆、博物馆、文化馆、美术馆等同隶属于公共文化设施,但在税费政策上却遭遇到“不平等待遇”。据不完全统计,体育场馆对外开放要交多达十几种税费,包括5%的营业税、企业所得税、城建税,房屋租赁要交12%~17%的房屋租赁税以及城镇土地使用税等税种,还有教育附加费、治安费、防疫检测费、门前三包费、物价管理费、绿化费等费种,总的税金占当年经营收入的30%左右。种类繁多的税费和较高的税率成为了场馆经营的一大负担,这也紧紧扼住了公共体育场馆发展的咽喉。

3 转变公共体育场馆发展方式的建议

3.1 更新公共体育场馆发展理念

体育场馆规划、设计、运营脱节是我国公共体育场馆运营中亟待解决的难题。要破解这一难题首先需要从更新公共体育场馆的发展理念入手。近年来,随着我国新建体育场馆数量的快速增加,更新公共体育场馆的发展理念至关重要。各地应借鉴国外体育场馆规划设计的最新理念与发展趋势,严格控制大型场馆的建设数量和规模,通过临建设施满足大型赛事的需求,以赛后运营设计为主,对公共体育场馆进行复合化、多功能设计,逐步实现学校与公共体育场馆的资源共享,避免重复建设,加大对中小型公共体育场馆和社区体育中心的建设,使公共体育场馆的发展回归民生方向。

3.2 建立以群众需求为基础的公共体育场馆建设决策机制

公民参与是当前公共管理的一个重要问题,从微观层面上来说公民参与决策机制是公共体育场馆科学建设与有效利用的重要途径。在公共体育场馆的建设中要转变政府的角色,从“全能政府”向“有限政府”转变,从“管制政府”向“服务政府”转变^[13],在公共体育场馆建设决策中应建立公正需求表达机制,根据群众的体育服务需求和消费偏好,有针对性地建设公共体育场馆,以满足不同需求层次群众的体育需求。同时,应更多关注农村和偏远地区的群众的健身需求,加大农村地区公共体育设施的建设力度,为广大农民群众参与全民健身提供便利条件。

3.3 建立完善公共体育场馆的绩效考核评价机制

绩效评估是监控组织整体绩效的过程,目的在于衡量个人或组织运用资源的效率或效果,以引导组织朝既定目标



前进^[14]。场馆的绩效考核机制滞后于公共体育场馆的发展是制约场馆发展的一个因素,因此,在考核方式上,应将考核的各项工作和事项列入目标责任制,做到精细化管理,充分发挥目标责任制考核制度的指挥棒、风向标的作用,可以尝试引入服务对象和第三方评价机构进行考核。坚持过程评价与结果考核相结合、定性评价与定量评价相结合、考核结果与奖惩兑现相挂钩。由于各个场馆的特殊性,可以考虑由各个场馆的横向比较向同场馆自我的纵向比较过渡,以通过绩效考核评价促使场馆逐步提高运营管理水平。

3.4 加大中小型公共体育场馆建设的投入力度

根据国家发改委和国家体育总局联合下发的《“十二五”公共体育设施建设规划》的有关要求,各级地方政府应加大对中小型体育场馆建设的投入和扶持力度,营造有利于中小型体育场馆发展的环境。鼓励和引导各类民间资本结合大众体育需求,参与建设中小型体育场馆,完善基于社区群众健身需求的公共体育服务体系建设,统筹规划,控大建小,将有限的公共体育资源用于中小型公共体育设施建设中,多建经济、实用的中小型群众体育场馆,以满足群众的体育需求。

3.5 提升公共体育场馆公共体育服务供给能力

当前和今后一个时期,我国经济社会发展中面临的一个主要矛盾是公共需求的全面、快速增长与公共产品供应严重不足之间的矛盾^[15],公共体育服务领域也不例外,由于公共体育场馆的服务能力有限,难以满足人民群众日益增长的公共体育服务需求,公共体育场馆作为公共体育服务的重要供给主体,应尽快提升其公共服务供给能力。建议各级体育行政部门将公共体育场馆的公共体育服务供给状况纳入目标考核内容,通过建立民生财政加大对民生体育的投入,采取政府补贴和购买公共体育服务等多种方式,鼓励和引导公共体育场馆供给公共体育服务,以提高公共体育场馆的公共服务供给能力,满足人民群众日益增长的公共体育服务需求。

3.6 实施专业化管理,提高公共体育场馆运营服务水平

鉴于我国公共体育场馆运营服务水平较低、服务内容较为单一的现实,应对公共体育场馆实施专业化管理。公共体育场馆实施专业化管理一方面是通过服务外包、合作经营、委托经营和运营咨询等多种形式与专业体育场馆运营机构合作等多种途径实现公共体育场馆运营管理的专业化,提高运营服务水平和服务质量。此举不仅可以提高场馆的运营水平,实现场馆的专业化运营,还可为场馆带来丰富的活动资源,提高场馆的使用率。另一方面是通过引进体育场馆运营专业人才,加强在职培训等途径,组建高水平的运营管理团队,以此提高公共体育场馆运营服务水平。

3.7 尽快出台相应的税费优惠政策

鉴于公共体育场馆运营过程中的税费政策不合理,税费负担过重的现实,建议国家体育总局联合国家发改委、财政部、国家税务总局等相关部委和有关单位研制促进公共体育场馆运营管理的税费扶持政策,以减轻公共体育场馆的税负和运营负担,为公共体育场馆的发展创造良好的政策环境,促进公共体育服务的供给和公共体育服务体系的构建,为群众提供更多的民生体育服务。

参考文献:

- [1] 郑明彩. 民生财政:公共财政的出发点与落脚点[J]. 市场论坛, 2009(7):12.
- [2] 刘宁. 民生财政与社会救助体系建设初探[J]. 理论界, 2007(6):44.
- [3] 孙启发. 建设广东民生财政的目标及对策[J]. 理论热点, 54-55.
- [4] 朱海涛, 赵东平. 体育场馆规划设计思考[M]. 体育文化导刊, 2009, 6:73.
- [5] 中国体育报. 如何建好体育场馆—场地设施建设的定位决策[EB/OL]. <http://sports.sina.com.cn/s/2005-11-18/0951709379s.shtml>. 2005.11.158.
- [6] 梁晓龙, 陈安槐. 对上海市体委系统体育场馆工作绩效综合评价指标体系与评价方法的研究[J]. 体育科学, 1988(3):7.
- [7] 陈元欣. 综合性大型体育赛事场馆设施供给研究[D]. 华中师范大学2008年博士学位论文:70.
- [8] 忻州网. 群众体育产业(2)[EB/OL]. http://news.xinzhou.org/2002/1001/article_14466_2.html.
- [9] 李国荣. 民营之路[M]. 上海:上海财经大学出版社, 2006.
- [10] 江明蓉. 公共服务均等化论略[J]. 中南财经政法大学学报, 2006(6):43-47.
- [11] 肖林鹏, 李宗浩, 杨晓晨. 论我国公共体育服务的供给困境[J]. 山东体育学院学报, 2008, 24(8):2-3.
- [12] 陈元欣, 王健. 我国公共体育场(馆)税负研究[J]. 体育科学, 2012, 32(6):18.
- [13] 陈振明. 公共管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2007.
- [14] 张红学. 我国体育场馆经营绩效评估实证研究[J]. 沈阳体育学院学报, 2011, 30(3):30.
- [15] 丁元竹, 江汛清. 社会公共服务供给与社会管理体制安排[J]. 理论与现代化, 2006(5):5-16.

(责任编辑: 陈建萍)