

• 体育社会科学 •

公共体育政策的利益分析与选择

冯国有

(首都体育学院 理论学部, 北京 100088)

摘 要: 我国现行的公共体育政策不同程度地存在体育公共利益选择偏向, 并且已经导致了不良的社会后果。公共体育政策合理的利益选择是体育公共利益的均衡分配, 制定公共体育政策应做到: 以公共利益为核心、政府不断扩大对大众体育的财政投入、充分关注弱势群体体育利益以及建立和完善体育利益表达机制。

关 键 词: 公共体育政策; 公共利益; 弱势群体

中图分类号: G80 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2007)07-0015-05

Analysis and selection of interests in public sports policies

FENG Guo-you

(Department of Theoretic Studies, Capital Institute of Physical Education, Beijing 100088, China)

Abstract: A preference for selecting public sports interests exists in the existing public sports policies in China to a certain extent, and has caused harmful social consequences. Reasonable selection of interests in public sports policies is the equilibrium distribution of public sports interests. Public sports policies should base their core on public interests, while the government should constantly increase financial investments in public sports, pay full attention to the sports interests of disadvantageous groups, and establish and perfect the sports interest expression mechanism for various interest groups.

Key words: public sports policy; public interest; disadvantageous group

政治学家戴维·伊斯顿^[1]认为: 公共政策是对全社会的价值做有权威的分配……一项政策的实质在于通过那项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们。公共政策制定和执行过程实质上是一个社会公共利益的分配与实现的过程, 同理, 公共体育政策的制定和执行也是公共体育资源在社会不同群体之间的分配和公众公共体育利益实现过程。在现实的公共体育政策制定过程中, 不同利益群体的利益博弈结果直接影响着公共体育政策的有效性。现行公共体育政策中不同程度地存在政府部门利益、官员利益替代公共利益, 大众体育利益缺失, 弱势群体利益严重受损的利益选择取向, 公共体育政策的制定和执行不能很好地体现公众公共体育资源的均衡享有和实现公众公共体育利益。从利益视角分析公共体育政策制定(或执行)过程中利益群体的利益博弈, 揭示现行公共体育政策利益选择偏向, 探寻公

共体育政策制定(或执行)过程中实现公共利益选择的途径, 对完善政府公共体育政策决策, 提高公共体育政策的有效性具有重要的价值。

1 利益分析是公共体育政策的分析基础

公共体育政策的实质是政府对公共体育资源和公共体育利益在不同社会群体间的分配方案, 利益分析是公共体育政策分析的基础。

1) 利益追求是人们参与公共体育政策制定的基础动因。

从行为学的角度讲, 利益追求是人类行为的动因, 人们的一切努力都与自身的利益有关, 而公共政策就成为实现利益的手段之一。公共体育政策的制定过程是政府对公共体育利益实行权威性分配的过程, 也是政治行为过程。政治是生活的支柱, 无论在什么地方, 人们因获取存量不足的资源而发生斗争, 就会

有政治。正是这些斗争的过程和结果引导我们去研究公共政策^[2]。公共体育的利益分配与政策制定过程是同步的、动态的过程。在这一过程中,各种利益群体通过相应的渠道参与政府体育决策,把自己的体育利益诉求投入到公共体育政策制定系统中,不同利益群体为实现其利益的最大化相互进行博弈,由政府对复杂的利益关系进行调整、综合,形成公共体育政策。

2)公共体育政策制定中存在政府部门自利性问题。

一般认为,政府是为公众利益服务的,政府部门不存在自己的利益,它只代表公众的利益选择。但是,以布坎南为代表的公共选择理论认为政府在很大程度上也是一个“经济人”,这一观点引起人们对政府自身利益的考量。人们也越来越认为政府会追逐自身利益的最大化,即政府本身存在自利性。根据公共选择理论,政府在公共政策制定(或执行)过程中,必然会受到“经济人”动机的影响,也会导致公共政策偏离公众公共利益。在公共体育政策制定(或执行)的过程中,由于政府是影响政策制定的强势力量,政府部门会把部门利益的追求渗透到政策内容中,有时甚至以部门利益替代公共利益。比如把地方竞技体育成绩与官员利益直接挂钩,地方政府体育管理部门单纯追求竞技体育投入而忽视大众体育的投入,甚至为了竞技体育成绩而不惜作假。

3)公共体育政策应是利益群体平等博弈的结果。

公共体育政策制定(或执行)过程在本质上是多元利益主体之间的利益博弈过程,不同的利益主体为了各自利益的最大化而在政策的制定中相互博弈。这种利益的博弈既表现在公民与政府之间,也表现在利益诉求不尽相同的社会群体之间。利益群体在参与的过程中,强烈要求向公共体育政策系统表达自己的意愿,希望自身利益能得到充分体现。在理想的状态下,公共体育政策的形成应是在不同利益群体利益诉求获得充分表达的基础上,进行平等博弈、妥协的结果,但现实中的情况往往并非如此。强势利益集团甚至就某些利益关系重大的问题向政府讨价还价,施加压力。达尔十分肯定地提出,政治阶层不同部分的独立性、渗透性、异质性保证了任何不满的集团都能在政治领域中找到代言人^[3]。政府决策过程实际上是各种利益集团争取影响政策的过程,在这种影响下,政策便成为各种利益集团竞争后所造成的均衡^[4]。

2 利益博弈失衡导致公共体育政策的利益选择偏向

在公共体育政策制定过程中,由于不同社会群体

的社会地位、经济地位、政治资源、参与渠道、群体素质等方面存在差异,利益的博弈就会出现失衡状态,从而导致公共体育政策的利益选择偏向。

1)“金牌体育战略”中存在官员的利益追求。

体育原本是大众强身健体、娱乐休闲的必需品,曾几何时,体育与国家荣誉、官员利益建立了必然联系,体育的本质不断被异化。尤其是体育与官员利益挂起钩时,政府官员就会凭借手中的公共权力,在公共体育政策制定过程中体现自己的意志,力求利益的最大化。公共体育资源在大众健身与竞技体育之间的配置比例出现严重失衡,在一定程度上反映官员的利益追求。因为相对于竞技体育投资而言,群众体育投资的社会效益在短期内很难被人们直接观察到。比如我国4年1届的全国运动会,虽然没有国际大赛庆典礼仪,但全国的各种新闻媒体每天公布的各省、市体育代表团的金牌、奖牌和总分的排序,也关系到地方声誉和政府官员的“颜面”和“政绩”,更关系到官员地位的升降。“金牌体育战略”下的官员利益追求,导致金牌数上去了,公众体质却下降,公共体育政策背离了体育公共利益,异化为满足官员利益的工具,以致于引发公众对“一个奥运冠军背后上亿元的投入”是否合理、全运会的效果与其巨大的投入是否成比例等问题的争议。公共体育政策的“金牌战略”理念类似经济与社会发展政策中的经济增长决定论。过分关注经济增长,把“以经济建设为中心”误解为以经济增长为中心,进而衍生出对GDP的盲目崇拜,并将其与各级政府的政绩联系起来,忽视了人的基本需要问题。在这种管理理念下,一些行政学研究者 and 官员被假设成“国家意志”的先行者,以机械性效率为标准进行成本收益分析,以此评估公共服务绩效,这样的行政活动自然也就谈不上有效地改善人们的生存状况^[5]。

2)大众体育公共利益存在缺失。

体育公共利益主要体现在公众对公共体育资源的享有。政府是提供公共体育资源的主体,满足大众体育公共利益需要是政府的责任。而从公众对公共体育资源享有的程度来看,虽然政府体育公共投入随着国家财政收入的增长而不断增加,但在投入结构方面,财政拨款基本都投入到专业体育队伍的建设中,只有极少量的经费用于群众体育。1995年,全国体育事业经费的支出为27.78亿元,用于社会体育的支出中央一级为800多万元,地方体育支出递减,按全国12亿人口计算每人不足0.1元。1996年,专职从事群众体育工作的干部占体育干部总数的12.6%,群众体育事业费支出占体育事业支出总额的3.7%。而1985年,

日本政府对竞技体育的投入约 15 亿日元，加上各界资助总共 42 亿多日元，而在增进国民体力上共投入了 1 740 亿日元^[6]。相关学者调查结果显示，城镇居民对政府提供的体育服务满意的 15.6%、一般的 50.0%、不满意的 33.5%；城镇居民对《体育法》实施情况的评价不高，认为实施效果好的仅占 6.0%；城镇居民对现行体育政策的总体评价，认为好的占 19.4%，认为不好的占 8.8%，认为一般的占 69.2%^[7]。在我国的体育场馆中全部开放的占 44.1%，部分开放的占 21.3%，还有 34.6%的场馆未向大众开放。我国各类体育场馆有 67%在学校，一项调查显示其中面向全社会的开放室内场馆只有 6%，开放室外场地只有 7%^[8]。

3) 弱势群体体育利益被相对剥夺。

在目前社会保障条件下，社会弱势群体在收入、教育、医疗等方面处于社会的底层，应享有的公共体育资源也被忽视，或者被相对剥夺。特别严重的是在影响到他们命运的决策之处，根本听不到他们的声音^[9]。据相关学者 2004 年对北京弱势群体调查，44.64%的人在体育消费方面有资金投入，但开支超过 100 元的仅占 11.99%；打算进行体育消费的有 58.16%，预期开支超过 100 元的占 16.58%；在参与调查的农民工群体中，有过体育消费的人仅占到 15%，年体育消费值绝大部分在 50 元以下^[10]。而在体育产业化的浪潮中，社会缺乏对弱势群体的理解、关心和支持，而体育服务则更是不足。社会上的体育收费场所较多，只是为高收入的强势人群提供服务，而那些免费场所，要么毫无体育场馆的味道，要么体育设施破烂不堪，根本就不能提供免费的体育服务^[11]。相关调查还发现，弱势群体参与体育锻炼的场所依次为：公园 26.53%、空地 19.64%、自家庭院 16.58%、公路或街道旁 14.80%、免费体育场(馆)9.49%、全民健身路径 8.67%、收费体育场(馆)3.83%^[10]。弱势人群不参加体育锻炼的主要原因依次排序是，时间、场地及器材、兴趣以及家务劳动、经济条件等。弱势群体体育利益处于公共体育利益的边缘，在享受公共体育资源时也会遭到来自城镇居民的排斥，导致他们产生体育利益被相对剥夺的感觉。这种感觉的出现可能使他们产生敌视或仇恨心理。一般来讲，当弱势群体将自己的不如意境遇归结为获益群体的剥夺时，社会中就潜伏着冲突的危险，甚至他们的敌视和仇视指向也可能扩散，从而构成危及社会稳定、影响社会和谐发展的隐患^[12]。

3 回归公共利益，实现合理分配

公共体育政策中利益选择的偏向导致体育公共利益的缺失，回归公共利益是政府实现体育公共利益

在不同群体之间合理分配的重要途径。从根本上讲，政府应该是社会公正、公平的象征，所代表和维护的应该是社会公众的公共利益，维护公共利益是政府制定公共体育政策的主要目的和利益诉求。

1) 公共体育政策应以公共利益为核心。

公共利益是构成一个政体的大多数人的共同利益，它基于这样一种思想，即公共政策应该最终提高大多数人的福利而不只是几个人的福利^[13]。公共利益客观存在并且具有较广泛的代表性，能够给整个社会带来正向的利益供给，且公共利益具有社会共享性和非排他性，任何人对公共利益的享有都不会影响其他人对公共利益的享有。这是公共利益区别于私人利益的基本特征，也是公共体育政策制定的应有之义，即保证公共体育政策的公共、公平、公正，保证社会的整体体育利益。美国政策科学家詹姆斯·E·安德森^[14]认为：政府的任务是服务和增进公共利益……我敢断言，倘若问到公共政策应与公共利益还是私人利益保持一致，绝大多数读者将倾向于公共利益。但在经济转轨和社会转型期间，一个突出的现象就是国家被“俘获”(指国家当了这些利益集团的俘虏)，即国家的某些部门或者公共政策受到少数利益集团的影响，使公共政策、公共投资、公共资源分配明显有利于这些利益集团，而以牺牲全社会利益和整体福利为代价。因此，公共体育政策制定的基本出发点应从“金牌优先”转向优先满足全民健身需要。我们需要金牌，但更需要公民的全面健康，在普及全民体育的基础上实现金牌的增长是“双赢”的选择。目前，我国人均体育场地、人均体育消费和经常参加体育活动的人数还较少，与发达国家和中等发达国家相比仍有较大差距。2000年，国家体育总局颁发《2001-2010年中国体育改革与发展纲要》规定：大众体育普及程度明显提高，体育意识普遍增强，体育人口达 40%左右，城市社区和乡镇有健身体育设施应成为公共体育政策目标的优先选择。

2) 不断扩大对大众体育的财政投入。

公共体育资源是公众生活的基本必需品，满足公众体育需要是政府不可推卸的责任。1952年，毛泽东提出“发展体育运动，增强人民体质”，明确了我国体育运动的根本任务和政策目标。邓小平曾指出，体育方面主要是群众运动，“发展体育运动，增强人民体质”就是广泛的群众性问题。江泽民指出：“群众体育，代表了体育的基本属性，代表了中国特色社会主义体育的本质内涵，代表了体育发展的决定性力量，代表了体育运动未来的趋势，”抓住了群众体育，就抓住了体育工作的要害^[16]。全民健身纲要的颁布表

明政府已把大众体育上升为政府目标,但相应的财政投入增长并不明显,且投入结构存在严重失衡,大众体育活动场所、体育实施条件也没有得到根本改善。一批体育场馆和健身场所的兴建,成为高收入阶层独享的利益,居民小区公共活动场所不断被开发商侵占,限制了全民健身活动的开展。相比之下,日本政府1972年12月出台发展社会体育的第一个中长期计划,着手完善国民日常体育活动环境。经过十几年的努力,国民参加日常体育活动的环境得到了很大改善。在公共体育设施的完善方面,1985年与1969年相比,16年间增长了近6倍,在体育设施中所占的比重也由6.9%增加到20.8%;在学校体育设施开放方面,1989年日本小学、初中和高中体育设施向社会的开放比例为:室外运动场82.1%、体育馆84.7%、游泳池38.9%、室外网球场25.6%,而在实施计划前仅有8%的学校向社会开放体育设施;在体育组织的培育方面,1989年利用公共体育设施活动的大众体育俱乐部达到35.18万个,而实施计划前仅有2.8万个^[16]。瑞典政府对体育运动采取的是高福利政策,一些欧盟国家政府基本采取了向群众体育投入政策倾斜,对赞助体育的企业与个人实施税收减免优惠政策,使得社会资源乐意投向群众体育这一惠及民生的利民事业,从而确保国家群众体育获得强有力的经济支撑^[17]。扩大大众体育财政投入就是扩大公众体育公共利益,政府在确立大众体育发展目标的同时必须提供相应的财政投入保障。首先,逐步提高体育财政投入占GDP的比重,扩大体育财政的总量供给;其次,调整体育财政投入结构,提高大众体育财政投入占体育财政总投入的比重,增加公共体育实施的供给;第三、建立公共体育资源的均衡配置机制,扩大政府体育财政投入的受益范围。

3)充分关注弱势群体的体育利益

公共体育政策追求公众体育公共利益的最大化。公共利益既不能视为个人利益的简单相加,更不能仅为某一社会强势集团所独享,而要体现为社会整体人员能从社会整体繁荣和进步上普遍受惠,尤其表现为社会弱势群体的利益和福利能从社会整体繁荣中得到有效保障和普遍关怀。弱势群体更需要政府在利益采纳过程中的优先关怀。评判政府提供的公共政策对实现社会福利最大化的作用的标准取决于对公共福利的促进程度,取决于社会弱势群体享有基本福利的权利是否得到有效的保障^[17]。大量数据和理论显示:体育活动本身是一种重要的社会控制方式,可以控制人本能的攻击性行为。从生物学和心理学分析,体育活动转移甚至减缓了人们的“攻击欲望”,或者说体

育活动充当着一种攻击性欲望的“有效发泄途径”^[18]。关注弱势群体体育利益政策的基本目标是要“消除社会排斥”,使弱势群体获得社会的安全感和利益的平衡感,如果主导群体在社会意识和政策法规等不同层面上对边缘化的贫弱势群体进行社会排斥是非常危险的^[12]。关注弱势群体体育利益要求政府在政策和财政投入上向贫困和弱势群体倾斜,打破城乡二元结构对公共体育资源配置的束缚,增加健身场所,为低收入群体提供免费体育服务。政府的重要职责是促进社会公平,在公共体育资源配置方面应当坚持弱势群体优先受益的原则,保障人人享有体育活动的权利,通过对农村和社会弱势群体公共体育资源重点投入,促进公共体育资源分布不断向均衡化目标迈进。

4)建立和完善各利益群体的体育利益表达机制。

建立和完善各利益群体的体育利益表达机制是实现公共体育政策的体育公共利益取向的关键。体育利益表达机制的完善是有效了解各利益群体体育利益需求的前提,只有对各个群体、各个阶层的利益群体的实际体育利益需求有所了解,才可能对体育公共利益需求有一个整体的把握。这就需要政府:(1)拓宽信息沟通渠道,为各个阶层的体育利益表达提供通道,通过完善听证制度、决策咨询制度等开辟论坛及邮箱等方式来保障利益表达的顺畅无阻。(2)不断提高化解利益冲突、整合利益关系的能力,实现公共体育政策中利益博弈的均衡。(3)建立科学反映社会体育利益格局的信息指标体系,科学、及时地反映社会体育利益格局的变动情况和发展趋势,合理把握利益调控的时间和力度,增强社会政策对利益格局变动的反应敏感度。(4)在政府公共体育政策制定的议程上,优先考虑弱势群体的体育利益,强调弱势群体利益采纳的优先性,以公共的精神指导公共体育政策制定中的价值取向。在对强势群体体育利益采纳过程中,始终心怀弱势群体,始终考虑某项公共体育政策可能对弱势群体造成的利益损害,对弱势群体体育利益做出合理全面的补偿。

参考文献:

- [1] 戴维·伊斯顿[美]. 政治体系政治学状况研究[M]. 北京:商务印书馆,1993:23.
- [2] 拉雷格斯顿[美]. 公共政策的制定[M]. 重庆:重庆出版社,2001:146.
- [3] Robedahl. Who governs? democracy and power in the city[M]. Newhaven: Yale University Press, 1961:93.
- [4] 赵成根. 民主与公共政策研究[M]. 哈尔滨:黑龙江人民出版社,2002:220.

- [5] 丁 煌. 西方行政学说史[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1999: 338-339.
- [6] 来德淳. 日本政府推进社会体育振兴政策对我国开展全民健身运动的启示[J]. 沈阳体育学院学报, 2002(2): 14-17.
- [7] 李益群, 李 静. 政府与体育的公共政策研究[J]. 北京体育大学学报, 2003, 26(2): 151-153.
- [8] 孙 倩. 对大众体育设施建设的思考[J]. 建筑, 2002(1): 58-60.
- [9] 郑功成. 加入 WTO 与中国的社会保障改革[J]. 管理世界, 2002(4): 38-40.
- [10] 骆秉全, 梁 蕾, 王子朴, 等. 北京市弱势群体体育问题研究[J]. 体育与科学, 2006, 27(4): 10-16.
- [11] 赵忠伟, 孟 述, 陶永纯. 城镇弱势群体健康投资观念调查与分析[J]. 体育与科学, 2005, 26(5): 48-50.
- [12] 王子朴, 梁 蕾, 骆秉全. 北京市弱势群体参与体育活动的社会学分析[J]. 中国体育科技, 2006, 42(3): 44-48.
- [13] 克鲁斯克. 杰克逊[美]. 公共政策词典[M]. 上海: 上海远东出版社, 1992: 930.
- [14] 詹姆斯. E. 安德森[美]. 公共决策[M]. 北京: 华夏出版社, 1990: 153.
- [15] 国家体育总局. 中国全民健身发展 10 年(1995-2005)[R]. 2005.
- [16] 崔颖波, 何志林, 李建国. 日本发展大众体育的特点及趋势——“社会体育”政策篇[J]. 体育与科学, 2003, 24(1): 8-10.
- [17] 高建萍. 欧洲发达国家群众体育管理的相关经济政策研究[J]. 南京体育学院学报, 2004, 18(6): 39-40.
- [18] 金太军. 公共权力与公共福利保障——兼论社会弱势群体的福利诉求与保障[J]. 学术月刊, 2003(10): 34-39.

[编辑: 李寿荣]

中国武术的奥运之梦

北京奥运的脚步声越来越近,我们回首走过的岁月可谓感慨良多。代表西方文化核心精神的奥运会即将在古老的东方登场亮相。可以说,这将是东西文化碰撞交流的一个莫大良机。然而,最能体现我们东方智慧的中国武术却遗憾地未能登上奥运这个大舞台。回首往事,我们不能再感情用事,不能再一厢情愿,而应冷静而理智地思索。到底中国武术能否进入奥运会,进入奥运会对于武术是好是坏?

程大力教授认为,中国武术整体无法也不应该进入奥运会,这由各民族文化的基本精神在整体上是各自独立而无法完全容纳的特征和本质决定。在对待传统武术的态度上,原生态的保存是比入奥更重要的任务。武术中含有极大的竞技成分,所以部分可以也应该进入奥运会,借助奥运会的全球普及,有利于武术为世界了解和自身的发展。但程教授同时也认为,我们的竞技武术并没有做好入奥的准备,单是奥运会的评价标准就是中国武术难以逾越的障碍。而中国的散手,其实并不是中国武术的东西,它本身就是国际上流行的自由搏击。

在对待民族传统体育项目申奥态度上,程教授认为中国式摔跤和龙舟在竞技运动化上已经相当成熟,我们应该全力以赴向奥运会推出。程教授说,如果我们早这么做,可能早已成功。程教授至今仍认为这是两个最有可能最早进入奥运会的民族体育项目。

在当今经济一体化和文化多元化的国际语境下,发掘本

民族的文化传统越来越受到各个国家的重视,一个民族的精神砥柱不能磨灭,而现代化之路也必然是建立在民族精神之上的。体育的发展也离不开这样的思路。对于传统武术,我们既不能固步自封、夜郎自大,也不能妄自菲薄。中国武术凝聚了中国传统文化的精华,其世界观、价值观与奥运会是不相容的。所以当我们把中国武术向奥运会推销时,我们遭遇了二者之间难以调和的矛盾:武术要争取进入奥运会的可能,就必须削足适履,如果这样,那么是否会给世界造成错觉:中国武术,仅此而已!其博大精深如何体现?对于中国传统武术的发展是好是坏?如果中国武术试图将其核心精神引进奥运,这必然是一个漫长而艰辛的过程,因为你要推销的不止是中国武术,更多的可能是中国传统文化的价值,而要一个处于强势地位的文化去理解它,必然是一厢情愿的美丽愿望。

然而同时我们也欣喜地看到,在对未来世界的文明格局推测中,不少中国学者和外国学者都看到了中国传统文化在未来世界文化系统中不可替代的地位和作用。那么我们可以认为,未来的世界体育格局,也必然会形成一种东西体育文化互补,而最终促进全人类体育和谐繁荣的局面?由是观之,中国武术需要奥运会,奥运会也需要中国武术。只不过,此时的中国武术尚不够格调。

(何亮, 华南师范大学体育科学学院体育人文社会学专业研究生)