

# 我国公共体育服务发展述评

郇昌店<sup>1</sup>, 肖林鹏<sup>2</sup>, 李宗浩<sup>3</sup>, 杨晓晨<sup>4</sup>

(1.天津体育学院 社会体育与管理, 天津 300381; 2.天津体育学院 科研处, 天津 300381;  
3.天津体育学院 院长办公室, 天津 300381; 4.天津体育学院 学报编辑部, 天津 300381)

**摘 要:** 对我国公共体育服务概念、服务体系、产品形态、供给、发展去向等方面的成果和典型的公共体育服务发展模式进行了描述和评论。研究认为, 我国公共体育服务研究存在基础研究薄弱, 研究视角局限, 研究范围狭窄, 成果缺乏针对性等问题; 实践操作层面则存在政策引导乏力, 发展措施失当等缺陷。

**关键词:** 体育社会学; 公共体育服务; 公共服务

**中图分类号:** G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2009)06-0020-05

## Review of the development of public sports services in China

HUAN Chang-dian<sup>1</sup>, XIAO Lin-peng<sup>2</sup>, LI Zong-hao<sup>3</sup>, YANG Xiao-chen<sup>4</sup>

(1.Department of Social Sports and Management, Tianjin University of Sports, Tianjin 300381, China; 2.Science and Research Office, Tianjin University of Sports, Tianjin 300381, China; 3.Director Office Tianjin University of Sports, Tianjin 300381, China; 4.Editor Department, Journal of Tianjin University of Sports, Tianjin 300381, China)

**Abstract:** The authors described and commented achievements made by public sports services in China in terms of concept, service system, product form, supply and development orientation, and drew the following conclusions: researches on public sports services in China have such problems as inadequate fundamental researches, limited research perspectives, narrow research ranges, and lacking in action-specific achievements; in practical operation there are such defects as week policy guiding power and inappropriate development measures.

**Key words:** sport sociology; public sports service; public service

在建设服务型政府的理念下, 发展各领域的公共服务成为政府的重要责任。围绕体育领域的公共服务问题, 国内理论界和实际工作部门进行了理论和实践层面的探讨。本研究试图从公共体育服务的概念、体系、产品形态、供给和发展趋向等5个方面以及政府领域推动公共体育服务的实践进行系统回顾和述评。

## 1 五大领域理论研究成果述评

1)关于公共体育服务概念。

当前普遍使用两个术语“公共体育服务”和“体育公共服务”。

针对体育公共服务, 刘艳丽、苗大培<sup>[1]</sup>认为体育公共服务是指满足社会公共需求, 具有非竞争性和非排

他性公共物品的体育服务。也有学者认为体育公共服务是由公共部门或准公共部门共同提供的, 以满足社会成员的基本体育需求为目的, 着眼于提供市民身体素质和生活质量, 既给市民提供体育文化享受, 也提供并保障社会生存与发展所必需的体育环境与条件的公共产品和服务行为的总称<sup>[2]</sup>。可以看出, 对体育公共服务的界定是出于产品属性视角, 即具有公共产品性质的体育服务就是体育公共服务。

针对公共体育服务, 阚健等<sup>[3]</sup>认为公共体育服务是指公共体育组织和公共体育服务人员, 为社会公众的体育活动所提供的体育产品和体育劳务。肖林鹏等<sup>[4]</sup>认为公共体育服务是公共组织为满足公共体育需要而提供的公共物品或混合物品。并继续提出我国公共体

收稿日期: 2009-02-18

基金项目: 国家社会科学基金项目(06BTY003)。

作者简介: 郇昌店(1980-), 男, 助教, 硕士, 研究方向: 体育管理。

育服务的供给主体是各类政府为主的公共组织；受益主体是全体公众；提供公共体育服务是政府的责任等观点。基础性公共体育服务、制度性公共体育服务、信息性公共体育服务和政策性公共体育服务。对公共体育服务的界定则是组织视角，即公共组织供给的就是公共体育服务。

综合而言，无论产品属性视角还是组织视角都存在缺陷。综合当前学术界对“体育公共服务”和“公共体育服务”的各种认识，从需求的视角出发，提出公共体育服务是为满足公众的公共体育需求而提供的各种体育服务和活动的总称。公共体育服务外延包含公共体育设施服务、公共体育教育服务、公共体育指导服务、国民体质监测服务、公共体育制度服务、公共体育信息服务、奥运(全运)争光服务等<sup>[5]</sup>。

从规范用语的角度讲，认为用“公共体育服务”来指称体育领域的公共服务更为规范。原因：第一，教科文卫体长期以来并称为我国5大公共事业，当前普遍使用并获得广泛认可的“公共教育服务”、“公共文化服务”、“公共卫生服务”和“公共科技服务”等指称，既然其他领域都是使用“公共+公共事业名称+服务”的形式，体育领域的公共服务术语同样应该使用这种格式；第二，“体育公共服务”和“城市公共服务”、“社区公共服务”、“农村公共服务”等结构相似，但很明显，“体育”与诸如城市、社区、农村等不属于同一层次和性质的概念。

#### 2)关于公共体育服务体系。

肖林鹏等<sup>[6]</sup>在分析公共服务体系其他概念的基础上，构建公共体育服务体系的概念，即由满足公共体育需求的要素构成的有机整体。依据系统分析方法以及公共体育需求的结构和内容，探讨了公共服务体系组成，提出我国公共体育服务体系包括9个部分：体育活动、体育组织、体育设施、体育信息、体育指导、体育资金、体育政策法规、体育监督反馈、体育绩效评价。其中“体育活动”是公共体育服务体系的核心部分。有学者将肖林鹏静态的分析观点予以扩展，提出完善的体育公共服务体系包括：体育公共服务主体、体育公共服务设施、体育公共服务平台、体育公共服务产品、体育公共服务信息、体育公共服务便利、体育遗产保护、体育公共服务机制、体育公共绩效评估以及体育公共服务的资金、人才、政策法规保障等内容<sup>[7]</sup>。曹可强等<sup>[8]</sup>以区域性公共体育服务体系建设经验为依托，提出政府是体育公共服务的责任主体，市场与非营利体育组织是体育公共服务的实施主体。建设公共体育服务体系过程中，要充分利用市场和营利体育组织的作用。

当前盛行的各种“体育服务体系”，部分可以归结为公共体育服务范畴，如全民健身服务<sup>[9]</sup>、基本体育服务等。而多元化体育服务体系中涉及公共体育的部分也该纳入公共体育服务体系的范畴。公共体育服务体系只是公共体育服务要素的静态集合，要实现公共体育服务要素动态上的提高，需要对公共体育服务体系运行进行深入研究。

#### 3)关于公共体育服务产品属性。

公共体育服务的最终表现形式是各类公共体育服务产品。当前对公共体育服务产品属性的研究大多是从西方经济学公共产品的角度进行的。冯云廷<sup>[10]</sup>从公共产品理论出发，认为体育公共产品相对于体育私人产品而言，是指在消费和使用上非竞争和非排他性的产品。闽健等<sup>[11]</sup>认为社会公共体育产品属于公共体育服务的一种。社会公共体育产品是以社会为服务对象，以满足社会对体育的共同需要和共同利益为目的，社会成员共同拥有并可能享用，对社会产生整体功效，具有公共性质的体育设备设施和相应服务。并把社会公共体育服务产品分为“物质型产品”和“非物质型产品”两种类型。卢文云<sup>[12]</sup>对奥运争光类体育服务性质进行研究后发现，奥运争光类体育服务产品是一种具有正外部效应的纯公共产品。

当前对我国公共体育服务产品属性的研究大多从经济学的经典理论出发，但存在经典理论简单运用的问题，对公共体育服务形态的研究还存在很大的上升空间。借鉴公共产品理论，应该对公共体育服务产品具体构成要件做深入具体的研究，从而可以发现公共体育服务是具有纯公共产品和准公共产品属性要件的集合。部分公共体育服务具有公共产品属性，如奥运争光服务、公共体育制度服务等，但更多的公共体育服务产品具有准公共产品属性，如体育设施服务、体育指导服务等，因此公共体育服务的形态属于混合产品范畴。

#### 4)关于公共体育服务供给。

公共体育服务供给在当前的研究中占据了重要位置，不少硕博学位论文涉及到这个领域，如北京体育大学博士研究生卢文云的《我国竞技体育服务产品的有效供给》、魏来的《我国公共体育服务供给研究》和天津体育学院硕士研究生郝海亭的《我国公共体育服务供给方式研究》、郇昌店的《我国公共体育服务供给市场化运作方式研究》。

公共体育服务供给包括3个议题，即谁供给(供给主体)、供给什么(供给内容)、如何供给(供给方式)。肖林鹏<sup>[13]</sup>认为政府和体育行政部门，准政府组织、非政府组织、企业和个人都可能成为公共体育服务的供给

主体;公共体育服务供给的内容针对需求多层面而形成多层次性的供给内容;而供给方式则分为政府供给方式、市场供给方式和社会供给方式等3种类型。

对公共体育服务构成要件供给的研究也是当前学术界的热点。肖前<sup>[14]</sup>在分析公共体育产品具有准公共性特征的基础上,认为我国的公共体育产品市场已经具备采用非政府供给的条件,可以适当引入非政府供给方式以满足大众的不同需求。李正明<sup>[15]</sup>针对公共体育服务,提出对大众体育产品的生产和供给,可以适用公共生产、免费供给。同时在具备有效的宏观管理的条件下,某些大众体育产品可以采用私人生产,如交由一定的社会体育协会或体育俱乐部负责,政府以公共财政对这些协会和俱乐部进行必要的补贴,即采取非公共生产、免费或成本供给的方式;对个性化需求的体育产品,采取非公共生产的方式;对国家运动队的体育产品,适合采取免费供给的方式。

郝海亭<sup>[16]</sup>探讨我国公共体育服务的具体存在政府供给方式、社会供给方式、市场供给方式、志愿供给方式、私人供给方式与自治供给方式等6种具体方式。郇昌店<sup>[9]</sup>在硕士论文中提出公共体育服务供给市场化运作的理念,并认为公共体育服务供给市场化运作不是以“市场主体(力量)”取代“政府主体(力量)”,而是以“竞争”取代“垄断”,针对我国公共体育服务普遍存在供给不足、需求表达不明显、供需矛盾突出等问题,可以应用的市场化运作方式有特许经营、内部市场、使用者付费、凭单制、政府采购等。

当前我国对公共体育服务供给的研究尚处于起步阶段。公共体育服务供给研究,应立足于各地区公共体育服务差异的实际,深入研究统筹城乡发展、转变政府职能和推进区域公共体育服务发展的相互关系;探索在当前条件下,促进各地区公共体育服务发展应把握的重点、难点和阶段性目标。注重区域性和操作性的研究,探索不同区域的制度与资源约束下的公共体育服务供给路径。

#### 5)关于公共体育服务发展取向。

对公共体育服务发展取向的研究,当前研究成果体现出两种不同的指向,第一种是以效率至上的公共体育服务市场化(社会化)改革;另一种则是以公平至上的公共体育服务均等化改革。另外,伴随着多中心体制理论逐渐渗透到公共体育服务研究中,容纳两种价值取向的多中心供给模式也有学者提及。

针对公共体育服务市场化(社会化),郭惠平<sup>[17]</sup>提出现阶段我国公共体育服务生产供给存在的供求失衡、资源行政垄断和“政府管理型”的体制性障碍等基本问题,通过对经济学社会物品分类标准的重新解读和

对公共管理对象、管理内容动态变化观点的研究,借鉴近年来富有成效的文化服务改革经验,提出深化公共体育服务社会化改革的主张。

针对公共体育服务均等化,郇昌店、肖林鹏<sup>[18]</sup>提出公共体育服务均等化是指公共组织考虑到公民的生活娱乐需要,能够按照全国一般和一致的标准,提供基本的公共体育产品和服务。针对我国公共体育服务非均等的现状,为了实现公共体育服务均等化,必须实行城乡统筹发展的公共体育服务供给模式。黄晓<sup>[19]</sup>认为应基于“大众共享”、“社会公平”的和谐社会建设目标,提出在公平与效率之间寻求均衡点;把“弱势群体”纳入公共体育服务框架;开发农村公共体育服务的基础设施与服务项目等作为实现公共体育服务均等化发展的思路。

黄恒学<sup>[20]</sup>提出中国现行体育事业管理体制应该在重新界定、调整和收缩国家体育事业职能范围的基础上,确保社会公共体育事业、学校体育事业等的优先发展。大众体育产品(公共体育产品)的生产 and 供给采取公共生产和免费供给的方式效果更好。对于国家队的体育产品生产和供给,建议公共生产为主,市场为辅<sup>[21]</sup>。同时在破除政府公共体育服务垄断配置高成本条件下,在供给公共体育服务,提供主体和生产主体可以适当分离,构建政府、市场、第三部门的多元生产趋势<sup>[22]</sup>,这种观点,符合多中心理论的核心价值。

针对公共体育服务的发展取向,应该坚持政府主导、市场和第三部门参与的模式,逐步实现区域乃至全国公共体育服务均等化。而如何完善政府各项公共体育政策、保障参与主体的利益成为理论界关注的焦点。总之,以制度建设推进公共体育服务改革,已经成为后奥运时代的核心问题。

## 2 政府的实践与探索述评

### 1)政府公共体育服务政策。

《体育事业“十一五”规划》对体育行政部门职能予以明确规定,强化体育行政部门制订发展规划、加强宏观调控、完善规章制度、提供公共服务、维护行业秩序的职能。陈至立在2008年国家体育总局会议上强调要进一步强化政府在发展体育事业、提供基本体育公共服务中的责任,更好地满足人民群众多层次、多方面、多元化的体育需求。国家体育总局局长刘鹏在会上也明确提出:“为群众提供良好的体育公共服务是各级人民政府的重要职能。随着社会的发展进步,政府提供公共体育服务的职能只能加强,不能削弱,这既是由体育事业的公益性质决定的,也是由政府的

职责和任务决定的。”国家主席胡锦涛在北京奥运会、残奥会总结表彰大会上的讲话中提出，体育事业发展“要着眼于满足人民群众体育需求，加强城乡体育健身场地和设施建设，健全群众体育组织，完善全民健身体系，为人民提供更多更好的体育公共服务，让人民分享体育发展成果、享受体育带来的健康和快乐，形成健康文明的生活方式。”

总体上看，当前不同层级的政府政策已形成对公共体育服务发展的明确认识，公共体育服务职能已经成为当前体育行政部门的认可，这对推动我国公共体育服务政策发展具有重要意义。

## 2) 政府公共体育服务实践。

### (1) “公共体育服务均等化”模式。

2007年，江苏省已经实现全省村村有体育设施，社会体育指导员数量也达到全国之首。江苏省2008年建设“体育十大惠民工程”，最大限度地向广大群众提供体育公共产品，逐步实现省域内体育公共服务均等化<sup>[23]</sup>。2008年，浙江省启动全国首个基本公共服务均等化行动计划，发展公共服务均等化。在浙江省的《基本公共服务均等化行动计划(2008-2012)》中可以看出，该省通过未来5年投资2170余亿元推动包括“文体普及工程”在内的10大工程发展公共事业<sup>[24]</sup>。

从江苏省和浙江省公共体育服务均等化实践可以看出，部分省市已经具备了区域公共体育服务均等化的发展能力。两省的公共体育服务实践不仅针对公共体育服务中的“硬件”，如体育设施，而且对“软件”，诸如健身知识、国民体质监测等的建设，显示出对整体公共体育服务水平提高的重视。

### (2) “多元结合、突出重点”模式。

山东省青岛市的体育、规划、城建、园林等部门密切合作，统筹规划，把体育健身设施与广场、公园建设结合起来，大部分市(区)都建成了一处或多处具有一定规模的健身中心，街头巷尾的健身路径就有250多条。该市通过加强群众体育组织建设，进一步完善了社会化群众体育网络，形成了纵到底、横到边的全民健身网络体系。该市还定期开展国民体质监测，指导群众科学锻炼。在构建群众体育服务体系中，青岛主要抓了3件事：一是坚持青少年体育以学校为重点，特别是重视办好体育项目传统学校和体育特色班。二是坚持农村体育以乡镇为重点，加强农村体育辅导员队伍和辅导站(点)建设，促进农村体育活动的开展。三是城市体育以社区为重点，健全和规范社区群众体育组织、社会体育指导员队伍和群众健身辅导站(点)网络。

从青岛市“多元结合、突出重点”模式的公共体

育服务发展模式来看，加强多部门间的结合，并突出体育的重点，服务于重点，对加快公共体育服务发展具有非常显著的作用。

### (3) “文化、体育相结合”模式。

安徽省马鞍山市将公共文化体育服务体系作为民生工程，以“文体结合”的方式发展公共文化体育服务。该市文化、体育部门采取了一系列政策措施，不断加强公共文化体育基础设施和服务网络建设，进一步提高了公共文化体育服务能力和水平，改善了人民群众的精神文化生活。在公共文化服务体系建设方面，该市积极以开展大型文化节庆活动为龙头，以城市广场、社区和农村乡镇为依托，常年不断开展公益性文化活动，并形成了不同层次、形式、风格的公共文化服务产品。在公共体育服务体系建设方面，该市体育部门紧紧围绕政府提出的构建公共体育服务体系目标任务，推进体育场地设施建设，加强对社会体育指导员和乡镇村文体站工作人员的业务培训，推动农村体育组织建设和体育活动的开展，引导社区居民和农民形成健康、科学、文明的生活方式。

马鞍山市“文体结合”的发展模式在当下中国具有现实意义和可操作性。公共文化体育体系的提出与建设，为我国整体的公共文化体育服务发展提供了良好的借鉴。目前，很多地方政府采取这种发展模式，如重庆市南岸区、上海市虹口区的公共文化体育服务体系建设模式。

## 3 结论

我国公共体育服务研究，在理论研究上对公共体育服务的基本概念、理念等进行了初步探索，初步形成具有中国特色的公共体育服务的价值体系和内容体系。在实践操作层面形成了几种比较典型的公共体育服务发展模式。但总体而言，我国公共体育服务发展现状还是不容乐观，还存在很多问题。

理论层面。首先，基础研究缺失。我国公共体育服务的基础研究成果还很薄弱，对基础性问题存在一种“先验的假设”和“存而不论”的境况，缺乏哲理思索，导致部分研究成果模糊研究对象，混淆公共体育服务和其他体育服务的范畴，术语的使用较混乱。当前公共体育服务研究已经成为体育领域研究的“奢华问题”，个别研究将全民健身服务或者农村体育锻炼看成了公共体育服务研究，影响了公共体育服务的正确开展。其次，研究角度局限。当前对公共体育服务的研究大多从公共经济学的某些理论出发，是其他学科研究路径和方式在公共体育服务领域的延伸和拓展，研究出发点和论证体系均印着深刻的公共经济

学痕迹, 研究中公共管理和政策理论视野较窄。再次, 研究范围狭窄。研究成果局限于对公共体育服务概念、结构和体系的静态描述, 未能对不同约束条件下动态的可抉择机制(公平机制与效率机制等)与多部门(政府、社会和市场)合作模式进行深入分析。缺乏不同层级政府公共体育服务实践的深入实证研究, 对政策制定的支持力度不够。最后, 研究成果缺乏针对性。公共体育服务研究成果没有合理地平衡区域发展和政策的关系。研究方法以理论论述和逻辑分析为主, 相应实证研究方式欠缺, 导致缺乏对经验事实的观察以及现有经验的提炼, 过于强调理论推演而缺少可行性考虑, 理论成果的政策指导意义不强。

实践层面。虽然公共服务问题已经引起了政府的重视, 但对于公共体育服务发展的相关问题尚处于探索阶段。对公共体育服务的实践只是提供区域性全民健身服务产品, 其发展重点和方向与当前公共体育需求存在较大差距, 从而使公共体育服务供给与公共体育需求错位, 导致部分政府公共体育服务供给成为无效供给, 对社会整体公共体育服务乃至公共服务水平的提高意义不显著。从现实公共体育服务发展来看, 我国公共体育服务的发展只是地方政府的推动, 缺乏中央政府有效的政策和财政支持, 缺乏我国公共体育服务发展的整体性规划, 对如何平衡区域间经济水平和社会需求能力缺少有效的措施。

### 参考文献:

- [1] 刘艳丽, 苗大培. 社会资本与社区体育公共服务[J]. 体育学刊, 2005, 12(3): 126-128.
- [2] 课题组. 上海市体育公共服务的实践与探索[J]. 体育科研(沪), 2008, 29(2): 20-26.
- [3] 闵健, 李万来, 刘青. 公共体育管理概论[M]. 北京: 北京体育大学出版社, 2005, 162.
- [4] 肖林鹏, 李宗浩, 杨晓晨. 公共体育服务概念及其理论分析[J]. 天津体育学院学报, 2007, 22(2): 97-101.
- [5] 卮昌店. 我国公共体育服务供给市场化运作方式研究[D]. 天津: 天津体育学院硕士(学位)论文, 2008: 25.
- [6] 肖林鹏, 李宗浩, 杨晓晨. 我国公共体育服务体系概念开发及其结构探讨[J]. 天津体育学院学报, 2007, 22(6): 472-475.
- [7] 课题组. 构建完善体育公共服务体系[J]. 体育科

研, 2008, 29(2): 1-13.

- [8] 曹可强, 徐箐, 俞琳. 完善上海市体育公共服务体系的若干对策建议[J]. 体育科研, 2008, 29(2): 32-36.
- [9] 肖林鹏. 论全民健身服务体系的概念及其结构[J]. 西安体育学院学报, 2008, 25(4): 6-11.
- [10] 冯云廷. 公共事业管理学[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003: 184.
- [11] 闵健, 李万来, 卿平, 等. 社会公共体育产品的界定与转变政府职能的研究[J]. 体育科学, 2005, 25(11): 3-10.
- [12] 卢文云. 我国奥运争光类竞技体育服务产品的有效供给研究[J]. 体育科学, 2006, 26(12): 77-84.
- [13] 肖林鹏. 论我国公共体育服务供给的基本问题[J]. 体育文化导刊, 2008(1): 10-12.
- [14] 肖前. 公共体育产品非政府供给的可行性与途径[J]. 体育学刊, 2005, 12(4): 128-130.
- [15] 李正明. 公共事业管理教程[M]. 北京: 机械工业出版社, 2006: 82-83, 238-239.
- [16] 郝海亭. 我国公共体育服务供给方式研究[D]. 天津: 天津体育学院, 2006: 111.
- [17] 郭惠平, 唐宏贵, 李喜杰, 等. 对我国公共体育服务社会化改革的再思考[J]. 武汉体育学院学报, 2007, 41(11): 1-6.
- [18] 卮昌店, 肖林鹏. 公共体育服务均等化初探[J]. 体育文化导刊, 2008(2): 28-31.
- [19] 黄晓. “和谐社会”语境下公共体育服务均等化发展研究[J]. 成都体育学院学报, 2008, 34(5): 5-8.
- [20] 黄恒学. 我国事业单位管理体制体制改革研究[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2000: 149-150.
- [21] 李正明. 公共事业管理教程[M]. 北京: 机械工业出版社, 2006: 238-239.
- [22] 刘艳丽, 姚从容. 从经济学视角试论我国体育公共服务产业生产主体的多元化[J]. 西安体育学院学报, 2004, 21(5): 16-18.
- [23] 金世斌. 江苏省坚持“健康第一”实施体育十大惠民工程[Z]. 体育工作情况, 2008(8): 2-4.
- [24] 省办公厅. 浙江省人民政府关于印发基本公共服务均等化行动计划的通知[S]. 浙政发[2008]51号.

[编辑: 谭广鑫]