

# 实现我国体育基本公共服务均等化问题刍议

秦小平, 王健, 鲁长芬

(华中师范大学 体育学院, 湖北 武汉 430079)

**摘要:** 对实现体育基本公共服务均等化问题在大众体育与竞技体育的关系、供给体系、行政思想、绩效评估体系的建立、财政制度的完善等方面进行探讨, 提出实现我国体育基本公共服务均等化需要保证大众体育与竞技体育地位平等这一前提; 完善体育基本公共服务供给制度; 秉承“为人民服务”的行政思想; 构建科学的体育基本服务绩效评估体系和完善财政转移支付制度、强化均等化效应。

**关键词:** 体育社会学; 体育公共服务; 中国

**中图分类号:** G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2009)08-0032-03

## Opinions on the issue of realizing the equalization of basic public sports services in China

QIN Xiao-ping, WANG Jian, LU Chang-fen

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

**Abstract:** The authors probed into the issue of realizing the equalization of basic public sports services in terms of the relation between mass sports and competitive sports, supply systems, administrative ideology, the establishment of performance evaluation systems, and the perfection of financial systems, and put forward the following opinions: for realizing the equalization of basic public sports services in China, such a precondition as that the positions of mass sports and competitive sports are equal should be ensured; basic public sports service supply systems should be perfected; the “people serving” administrative ideology should be carried on; scientific basic public sports service performance evaluation systems should be established; financial transaction and payment systems should be perfected; the equalization effect should be intensified.

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

近年来, 有关我国城乡居民体育锻炼现状的调查研究显示, 影响普通居民参加体育锻炼的因素, 主要包括没有体育场馆、体育设备, 没有人指导, 没有体育经费, 没有人组织, 没有制度保障等。综合这些因素进行分析, 说明我国普通居民对体育各层次的需求已经日益增长, 而我国的体育基本公共服务没有到位。另外, 人们对体育的认识已从过去“为国争光”的国家荣誉目标, 向关注健康以及人的全面发展等多元化目标转变。中共十六大提出全面建设小康社会以及构建社会主义和谐社会, 十七大提出要加快政府转型步伐, 加快服务型政府建设。然而, 由于我国长期的城乡二元结构、经济发展区域不平衡以及社会分层等原

因, 造成我国的基本公共服务不均等。在逐步实现文化基本公共服务均等化的过程中, 由于体育是文化的重要组成部分, 体育又有其自身的优势, 所以逐步实现体育基本公共服务均等化是实现文化基本公共服务均等化的重要方面。通过逐步实现体育基本公共服务均等化来促进我国体育的和谐发展, 当前正处在难得的机遇期<sup>[1]</sup>。

### 1 体育基本公共服务均等化的内涵和体育基本公共服务特点

要理解体育基本公共服务均等化的内涵, 首先要从公共服务均等化入手。公共服务均等化是指政府及

其公共财政要为不同的利益集团、不同经济成分或不同社会阶层，提供一视同仁的公共产品和服务，具体包括财政投入、成本分担、收益分享等内容。基本公共服务均等化的内涵包括全体公民享有基本公共服务的机会均等、结果大体相等，同时尊重社会成员的自由选择权。公共服务均等化是指政府要为社会公众提供基本的、不同阶层具有不同标准的、最终大致均等的公共物品和公共服务<sup>[1]</sup>。

体育基本公共服务均等化作为公共服务均等化的下位概念，一般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。参考我们以往的研究成果，制度性和政策性的公共体育服务由于本身以无形产品的形式惠及国民，因而不存在不均等的问题。只是基础性的公共体育服务作为有形产品在配置上容易产生不均等，因此公共体育服务均等化主要集中在有形的基础性公共体育服务领域，即包括均等化的国民体质监测、公共体育设施服务、公共体育教育服务等。公民均等地享受公共体育服务是公民与生俱来拥有的权利。体育基本公共服务“均等化”的涵义包括：一是居民享受体育基本公共服务的机会均等；二是居民享受体育基本公共服务的结果均等；三是社会在提供均等化体育基本公共服务的过程中，必须尊重每位公民的自由选择权。

体育基本公共服务具备如下特点：一是公益性。政府提供的体育基本公共服务不以赢利为目的，主要是免费或费用低廉的。体现对人的关怀，促进人的素质提高和全面发展。二是公平性，指体育基本公共服务和资源要公平分配。对体育基本公共设施和体育资源要均衡分布。使得所有人都能享受到政府提供的同等程度的体育服务。三是广泛性，指通过构建体育基本公共服务体系形成多层次、多样化的覆盖网络，提供多品种、多层次的文化产品，满足不同群体的体育需求。四是便利性，政府提供的体育基本公共服务应是近距离、经常性的服务，随时随地都可以获得。五是基本性，政府提供的体育基本公共服务属于满足人民群众的基本体育文化生活需求的服务，超出基本体育公共服务范围的需求，可以通过体育市场获得。六是长久性，体育基本公共服务体系的建立是复杂，艰巨的。它需要经过长期建设的过程。同时也要求保持为人民群众提供稳定、长远的服务。

## 2 我国体育基本公共服务的现状和实现均等化应解决的问题

随着我国体育事业的蓬勃发展，体育基本公共服

务得到了各级政府体育部门的重视，通过多年努力也取得了长足的发展。但由于长期城乡二元经济结构、地区间经济发展不平衡、贫富差距越来越大以及政府的体育公共服务价值观的缺失、体育财政投入的“缺位”与“错位”、体育过度市场化取向等因素，造成了我国现阶段体育基本公共服务不均等现象很严重，主要表现在城乡之间、区域之间、社会层级之间<sup>[1]</sup>。要逐步实现体育基本公共服务均等化需要解决以下问题：

1)加大对群众体育的投入力度。后奥运时期有很多关注竞技体育与群众体育如何和谐发展的研究，其焦点在于竞技体育与群众体育的投入问题。一方面，“金牌”战略还不能放弃，竞技体育仍需作为一种文化符号来表达全国人民的民族意志；而另一方面，与竞技体育相比，群众体育的发展滞后，而其根本就在于竞技体育与群众体育的地位不平等。地位不平等也导致了投入的不平等，每年投入在竞技体育上的经费占体育总投入的70%以上，真正用在群众体育事业上的经费可谓捉襟见肘。因此，在现阶段，调整我国体育整体战略，加强体制改革，加大群众体育的投入，实现群众体育与竞技体育的地位平等，是实现体育基本公共服务均等化的前提。

2)建立完善的体育基本公共服务供给体系。建立比较完善的体育基本公共服务供给体系，是实现体育基本公共服务均等化、建设服务型政府的物质保障。首先要确立体育基本公共服务的供给主体，由于我国的体育社会化程度还不高，所以政府仍是公共体育服务供给主体的核心，而随着公共服务由政府直接生产的单一生产模式走向多元主体竞争合作的多元生产模式，政府在公共服务中的角色定位也将发生变化，即政府主要是提供者而不是生产者。体育基本公共服务的供给由政府单一中心供给模式，转向政府、社会和企业多中心并存的供给模式。第二，体育基本公共服务供给的内容，应该体现广大人民实实在在的体育需求，比如下大力气解决群众反映的，“没有体育场馆与设施”、“没有人指导”、“没有人组织”、“没有经费”、“没有长期的制度保障”等问题，应该是体育基本公共服务供给的重点。第三是完善体育基本公共服务供给方式。体育基本公共服务供给方式主要包括政府供给(也称权威式)、市场供给和志愿供给方式。应该在政府的领导下，整合3种方式，充分发挥3种方式的供给效能。

在完善基本体育公共服务供给体系中，解决资金供给渠道是重点，而现阶段，我国的国情决定了政府应是资金的主要供给主体。政府资金来源主要有：县级财政按照部门预算的要求，纳入年度财政预算的体

育公益性服务经费；省级财政对实行“以钱养事”新机制体育公共服务的补助资金；税费改革转移支付中专项用于体育公共服务的资金；上级拨付的体育公共服务专项资金。资金来源的保障性供给和相对均衡性拨付，才能使体育基本公共服务达到均等化供给。

3)构建科学的政府体育基本公共服务绩效评估体系。绩效评估作为一项重要的激励制度，旨在通过科学的方法来评定相关人员在职务上的工作效果。政府绩效评估是引导政府及其工作人员树立正确方向、尽职尽责做好各项工作的一项重要制度，同时也是实行行政问责制的基础，对公共部门的行为起着约束、引导的作用<sup>[9]</sup>。完善的评估制度有助于提高公共服务部门在基本服务供给方面的效率。同时，建立有效的基本公共服务绩效评估体系需要强化对基本公共项目的考评，加强对公共财政的审核、监督，通过人大、媒体、社会舆论进行公共监督。

目前，由于缺乏有效的政府公共服务绩效评估体系，所以一些基层政府没有公共服务的积极性。因为，相对经济来说，有些基本公共服务是看不见、摸不着的。上级政府在考评下级政府的工作绩效时，往往只注重经济发展，忽视社会发展和公共服务，即重经济而轻社会。所以建立科学的政府体育基本公共服务绩效评估体系，对于促使政府对体育基本公共服务加大投入有着重要的意义，也可以加速实现体育基本公共服务均等化的目标。构建科学的政府体育基本公共服务绩效评估体系，必须以民众为主体、以调查为主要方法、以服务质量、“顾客满意度”为内容体系。体系主要指标要体现经济——效率价值取向、质量价值取向、满意价值取向和公平价值取向。

4)完善财政转移支付制度、强化均等化效应。近年来，我国财政收入大幅增长，但地区间财力差距过大仍是实现公共服务均等化的一个“短板”<sup>[10]</sup>。党的十七大提出要推进基本公共服务均等化，为了实现这个目标，当务之急是解决地区间财力差距过大问题。政府间转移支付作为财力均等化的主要手段，大有可为，是实现体育基本公共服务均等化的内在要求。但是当前的政府间财政转移均等化支付还存在种种问题，均等化的效应有弱化现象。财力均等化的终极目标是基本公共服务均等化，但我国现行转移支付制度对调节地区间财力差距的政策空间太小，制约了体育基本公共服务均等化的实现，还需要完善。首先应界定均等化转移支付范围内的体育基本公共服务；其次要压缩税收增量返还，扩大一般性公共服务转移支付；第三要清理整合体育基本公共服务专项转移支付，增强分配的规范性、公平性和透明度；第四要解决转移支付

在地方体育基本公共服务预算决算的编报；第五要完善体育基本公共服务财政转移支付的法律制度<sup>[6-11]</sup>。

体育基本公共服务均等化是关乎社会成员追求公平、正义和共享体育资源、促进体育和谐发展的大问题，也是各级体育行政部门都应恪守的价值观，更应是各级政府体育行政部门的执政理念。在构建社会主义和谐社会进程中，实现体育基本公共服务均等化也是建设服务型政府的重要目标和任务。从我国新阶段经济、政治、文化、社会发展的现实需求出发，加快建立体育基本公共服务体制，建设富有成效的均等化体育基本公共服务体系，是落实以人为本的体育科学发展观的现实要求，既有利于保障和改善民生、使全体社会成员共享改革发展的丰硕文化成果，又有利于促进社会的公平正义，更有利于使经济增长成果转化为人的全面发展的重要途径。以人为本，促进人的全面发展，促进社会更加公平正义，是其基本价值追求。实现体育基本公共服务的均等化是一项长期的任务，既是复杂过程，又是最终目的。

#### 参考文献：

- [1] 石弢. 基本公共服务均等化：攻坚与机遇[J]. 中共乐山市委党校学报, 2008, 10(9): 33-35.
- [2] 江明蓉. 公共服务均等化论略[J]. 中南财经政法大学学报, 2006, 54(6): 43-47.
- [3] 中国(海南)改革发展研究院. 聚焦中国公共服务体制[M]. 北京：中国经济出版社，2006：339-345.
- [4] 国家教育行政学院. 建设中国特色公共服务型政府[M]. 北京：中央文献出版社，2005：72-73.
- [5] 蔡放波. 完善公共服务体制与实现基本公共服务均等化[J]. 学习与实践, 2008, 25(9): 41-43.
- [6] 卓成刚, 曾伟. 试论公共产品的市场供给方式[J]. 中国行政管理, 2005(4): 50-54.
- [7] 于嘉. 我国公共服务多元化供给模式的构建[J]. 黑河学刊, 2005, 25(6): 8-11.
- [8] 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.
- [9] 迟福林. 政府转型与改革攻坚[M]. 北京：中国经济出版社，2005：63-66.
- [10] 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，2005：5.
- [11] 詹姆斯·E·安德森[美]. 公共决策[M]. 北京：华夏出版社，1990：153.