

国外体育公共服务供给的发展趋势及启示

俞琳, 曹可强

(上海师范大学 体育学院, 上海 200234)

摘 要: 阐述部分国家体育公共服务供给的基本框架与配套方案, 分析总结出体育公共服务的市场化、社会化与分权化发展趋势, 探讨其对我国的启示: 把握好适度的市场化、合理的社会化和恰当的分权。

关 键 词: 体育社会学; 体育公共服务; 公共服务供给

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2011)03-0041-03

Trends of and inspirations from the development of foreign sport public service supply

YU Lin, CAO Ke-qiang

(School of Physical Education, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

Abstract: The authors expatiated on the basic framework of and matching plans for sport public service supply in China, therefore analyzed and summed up the trends of development of marketization, socialization and decentralization of sport public service, and probed into their inspirations to China: we should take control of moderate marketization, rational socialization and appropriate decentralization.

Key words: sport sociology; sport public service; sport public service supply

2009 年国务院政府工作报告中提到“加快发展旅游休闲消费, 扩大文化娱乐、体育健身等服务消费”; 2010 年, 国务院办公厅《关于加快发展体育产业的指导意见》中提出“加强体育公共服务、不断提高服务能力和水平、不断增加体育市场供给, 努力向人民群众提供健康丰富的体育产品”的要求, 都体现出体育消费需求旺盛, 加快体育公共服务建设的现实要求, 体育公共服务领域的研究也日渐受到学者们的关注。

1 国外体育公共服务供给配套方案

对公共服务实践具有指导意义的公共管理理论主要涉及公共选择理论、新公共管理理论与新公共服务理论^[1], 它们是一些国家与地区体育公共服务供给改革的主要理论依据。公共选择理论主张重新界定政府、市场、社会三者之间在提供公共产品与公共服务中的作用, 主张缩小政府在提供公共产品与公共服务中的职能与作用, 扩大市场与社会的作用; 新公共管理理

论主张引入市场机制改进政府公共产品供给机制与政府公共服务效率, 提高政府公共服务绩效, 运用非政府组织和民营部门从事公共产品的提供; 新公共服务理论主张在公共产品与公共服务的供给中, 发挥公民参与和民主机制的作用, 强调保护公民自由, 发挥社区与非政府组织在公共服务中的作用, 发挥民主机制的作用^[2]。上述种种理论, 都强调公共服务中政府、市场、社会的多元主体地位。近些年, 一些发达国家在体育公共服务改革上进行不断探索, 至今已形成一种多元的供给框架, 即渗透多个区域层面(地方、省级州级、国家层面)、涉及多种组织方面(政府相关部门、社会非营利组织、市场商业性组织)的供给范式。在这种框架背景下, 许多国家政府及体育相关部门本着体育公共服务有效性、公平性的宗旨, 制定各种配套方案^[3]。

政府制订颁布不同层面体育发展计划。例如, 美国的“健康公民 2000 年”体育计划; 原联邦德国于 1960 年启动旨在推动社区体育中心建设的“黄金计

收稿日期: 2010-12-15

基金项目: 国家自然科学基金项目(70973080); 上海市哲学社会科学一般项目(2009BTY003); 上海师范大学重点学科“体育人文社会学”项目课题(DZW906)。

作者简介: 俞琳(1980-), 女, 讲师, 博士, 研究方向: 体育产业与市场。

划”；1989 年日本政府颁发的“关于面向 21 世纪体育振兴计划”；1975 年新加坡实施的“体育设施蓝图计划”等。这些发展计划对体育公共服务进行了宏观指导。

政府在体育公共服务改革进程中履行公共服务均等化的责任，关注社会弱势群体体育服务，同时处理好市场化、社会化以及责任分权中产生的弊端。例如，英国文化传媒体育部门(DCMS)在公共服务协议中，进一步强调通过有效措施鼓励低收入人群、黑人及少数民族居民的相关消费和参与体育活动。

政府与其他组织合作，多种方式经营开发各类体育场馆设施，以便更好地向居民提供体育公共服务。例如不少国家与地区在体育场馆经营管理中引入竞争机制，允许非政府组织、私营企业、外资企业等主体加入，采用 PPP 模式(公共服务民营化)等多种市场化、社会化方式，实现场馆设施运营的主体多元、形式多样、服务竞争与效果监督^[4]。

政府联合其他组织共同监管公共服务供给质量。例如，澳大利亚环境与娱乐管理中心曾在政府相关部门的支持下，从核心服务、人员素质、基础设施及配套服务 4 方面，评估与监管各类休闲娱乐机构的顾客服务质量，包括体育娱乐公共服务领域的健身房、体育协会、高尔夫课程等^[5]。

可见，体育公共服务的多元化供给框架在运作中需要因地制宜，政府要结合自身区域社会经济文化环境与公民体育公共服务需要、公共服务供给现状等制订实施相应的配套方案。

2 国外体育公共服务供给的发展趋势

2.1 体育公共服务供给的市场化

市场化是 20 世纪 80 年代以来国际上公共服务改革的主要趋势。在体育公共服务构建与改革中强调市场化，主要有 3 层含义：一是将体育公共服务的决策和执行分离，政府负责决策和掌舵，而不是执行与划桨；二是市场化将在公共服务的执行中催生出多个供给者进行相互竞争，从而打破原有的垄断，提高供给效率；三是消费者在体育公共服务市场化进程中将获得更多的选择权利和可以选择的资源，不但促进公民体育权利的实现，更使体育公共服务的有限供给资源实现最优配置。

国外体育公共服务市场化的主要形式有合同出租、公私合作、用者付费、凭单制等。其中，合同出租、公私合作的方式在体育场馆建造、运营上得到较多的运用。用者付费制度则更多地用于那些消费可分档次的俱乐部性质的体育公共服务，而凭单制是向某些特定群体发放有价证券。

由于体育公共产品的非排他性会导致市场失灵，过度的市场化改革会造成政府公共责任缺失、国有资产流失，影响社会公平、引发私营部门垄断，还可能带来腐败，因此，国外体育公共服务在改革中应该追求适度的市场化。

2.2 体育公共服务供给的社会化

体育公共服务社会化，就是根据不同体育公共服务项目的性质和特点，以社会体育公共需求为导向，鼓励各种非营利组织和社会公众参与到兴办体育公益事业和提供体育社会服务中来，从而形成以政府为主导、各种社会主体共同参与的供给格局。

在实践中，体育公共服务社会化主要有非营利组织供给、社区供给与自愿供给等形式。其中，体育非营利组织是作为独立于政府部门之外，以服务大众体育需求为宗旨，不以营利为目的的公益性组织，在国外体育公共服务供给中逐渐与政府、市场形成三足鼎立的格局，成为弥补政府和市场失灵的重要社会部门。贴近了解居民体育公共需求的社区供给^[6]方式，大量存在于国外体育公共服务供给体系之中，这种方式通过把体育公共服务的提供范围细化到许多以生活或工作为纽带的小群体中，从而更容易将群体的偏好与生产数量联系起来，实现更高效率的供给。自愿供给指个体或组织在没有强制性征税或必然性消费的情况下愿意承担体育公共服务的成本。诸如各类体育赛事活动中志愿者的付出、企事业单位对体育公益事业的捐赠，就是其中主要表现。

同样，在社会化过程中会产生一些问题，比如破坏公平、引发社会部门腐败等，因此，国外体育公共服务供给也力求合理的社会化。

2.3 体育公共服务供给的分权化

体育公共服务的分权化，是由地方政府在体育公共服务生产和提供中扮演更多的角色，依据有最优分权理论、财政分权理论、用脚投票理论等^[7]，它相比由中央政府集中供给的方式，能够根据当地实际情况来提供具体的服务内容，同时还有利于各级地方政府发挥主动性与创造性，促使不同地方政府间的横向竞争来提高体育公共服务的总体水平。

在社会实践中，各国政府公共服务事权有分权化趋势，虽然事权内容各自有所侧重。由于历史传统、政府职能、行政管理层次等多方面因素的影响，政府所承担的体育公共服务职能也体现在各具特色的事权配置方式中，但地方政府在其中的责任与事权也有增加与扩大的趋势。

分权化本身存在一些弊端，比如有些地方政府过小，由其提供体育公共服务难以平衡收益和成本，或

由于某些体育公共服务项目需求有限而达不到供给的规模经济效益,造成地方政府没有动力去提供,最终损害到公民的应有权益。因此,国外体育公共服务供给的分权化强调恰当性,需要结合不同国家地区的居民体育需求特点和各级政府的事权财权配置机制等情况。

3 启示

从部分国家体育公共服务供给改革中可以看出市场化、社会化与分权化是体育公共服务供给的基本发展趋势,这种趋势对推进国内体育公共服务改革具有指导意义。

首先,体育公共服务要进行适度的市场化。由于现阶段我国市场经济尚不成熟、公共服务制度很不完善、行政管理体制改革力度有限,公共服务市场化改革进程受到观念、制度与技术方面的约束^[8]。借鉴国外的实践经验,基于目前国内体育公共服务的实际,市场化趋势要求我们进一步转变体育行政管理职能与管理理念,继续推进体育公共服务市场化的制度建设,深化产权制度改革,完善市场准入制度,加快相关的法律法规制定。同时要大力挖掘市场在体育公共服务领域中的潜力,建立健全多渠道的筹资机制,加快制定促进民间体育投资的优惠政策,有效推进体育公共服务多元投资进程,实现体育公共服务投资经营模式的多元化。

其次,国内体育公共服务构建与改革要进行合理的社会化。目前我国公民社会不发达,各类社会力量总体上还处于发育状态,因此政府的公共服务社会化进程要先采取措施培育社会力量。在体育公共服务的社会化改革中,要加大对体育非营利组织的培育力度,提高其自身能力与独立性^[9],明确供给的边界与限度,加强相关制度建设^[10];要进一步构建社区体育公共服务组织,以服务为中心,形成包括专职、兼职和志愿人员参与的服务队伍;同时要努力完善体育自愿供给在激励与宣传、方式和渠道等方面的保障措施,从而进一步拓展各类社会组织体育公共服务供给功能。

最后,国内体育公共服务构建与改革要进行恰当的分权化。分权化改革中首先要重视体育事业公共财政保障^[11],同时要切实考虑国内区域经济发展不均衡以及体育公共服务公益性特征。根据国内不同区域的社会经济环境、体育发展情况以及当地政府的规模实力来进行适度分权,清晰界定各级政府体育公共服务事权的边界,保障事权与职能的严格对应,避免出现因为有事权少职能或者有职能少事权而造成的问题,

从而提高体育公共服务的效率。在界定各级政府间体育公共服务事权的前提下合理配置相应的财权,保障各级政府事权和财权相匹配,更有效地将转移支付用于体育公共服务^[12],通过选择恰当的转移支付形式,调整完善转移支付结构,以保障体育公共服务的均等化。

在体育公共服务供给改革中,市场化、社会化与分权化的具体举措往往是相互交融、相互促进的。为预防和应对改革过程中可能出现的弊端,政府相关部门需要在体育公共服务市场化、社会化与分权化改革进程中建立长效监管机制,建立相对独立、专业、透明的监管机构,加快相关监管法规的步伐,通过行政、经济手段等多种方式来加强对体育公共服务的监管。

参考文献:

- [1] 金南顺. 城市公共服务理论与实践[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [2] 李军鹏. 公共服务型政府[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [3] 曹可强, 俞琳. 论体育公共服务供给主体的多元化[J]. 体育学刊, 2010, 17(10): 22-25.
- [4] 黄卓, 周美芳. 西方国家体育场馆公共服务市场化研究[J]. 西安体育学院学报, 2008, 25(4): 24-31.
- [5] Howat G, Absher J, Crilley G. Reducing measurement overload: Rationalizing performance measures for public aquatic centres in Australia[J]. *Managing Leisure*, 2005, 10(2): 128-142.
- [6] 弗雷德·E·弗尔德瓦里[美]. 公共物品与私人社区——社会服务的市场供给[M]. 郑秉文, 译. 北京: 经济管理出版社, 2007.
- [7] 孙晓莉. 中外公共服务体制比较[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2007.
- [8] 陈东升. 我国公共服务市场化进程中存在的问题及对策研究[D]. 开封: 河南大学, 2009: 17-20.
- [9] 俞琳, 曹可强, 沈建华, 等. 非营利性组织在体育公共服务中的作用[J]. 体育科研, 2008, 29(2): 44-46.
- [10] 刘玉. 我国体育公共服务发展中体育非营利组织参与困境与对策研究[J]. 山东体育学院学报, 2010, 26(9): 16-21.
- [11] 李丽, 张林. 体育公共服务: 体育事业发展对公共财政保障的需求[J]. 体育科学, 2010, 30(6): 53-58, 80.
- [12] 秦小平, 王健, 鲁长芬. 中西方体育公共服务均等化环境研究[J]. 北京体育大学学报, 2010, 33(2): 15-18.