

•探索与争鸣•

## 中国体育公共服务研究

易剑东

(江西财经大学, 江西 南昌 330013)

**摘 要:** 在我国经济转轨、社会转型、文化转制、政府公共服务职能强化的背景下, 我国体育公共服务的提供具有重要的紧迫性和现实性。当前, 我国体育公共服务存在着总量不足、结构不平衡、提供方式单一、运行机制不畅等问题, 应该坚持“政府主导、市场配置、社团参与、公众受益”的原则。我国的体育公共服务可以从社会体育、竞技体育、体育文化、体育产业 4 个领域, 结合行政服务、社会性服务、经营类服务来划分, 综合运用政府服务、政府间协议、合同承包、特许经营、补助(贴)等方式来提供。我国体育公共服务将呈现法治化、市场化、民主化、公开化、多元化等发展趋势, 需要我们作出明智的应对: 制定全国性的体育基本公共服务均等化战略规划、改革完善公共服务财政制度、建立政府基本体育公共服务绩效评价体系、建立基本体育公共服务的多元参与机制、建立健全基本体育公共服务的法律体系。

**关 键 词:** 体育社会学; 体育公共服务; 体育权利

**中图分类号:** G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2012)02-0001-10

### A study of sports public services in China

YI Jian-dong

(Jiangxi University of Finance & Economics, Nanchang 330013, China)

**Abstract:** Under the background of economic transition, social transformation, cultural conversion and governmental public service function intensification in China, the provision of sports public services in China is importantly urgent and realistic. Today, sports public services in china have such problems as insufficient total volume, unbalanced structure, undiversified provision mode, unsmooth running mechanism etc., so we should stick to the principle of “guided by the government, configured based on the market, participated in by organizations, benefited by the public”. Sports public services in China can be divided based on such 4 areas as social sports, competitive sports, sports cultures and sports industries, coupled with administrative services, social services and business services, provided by comprehensively applying such modes as governmental services, intergovernmental agreements, contracts, franchised businesses, allowances (subsidies) etc. Sports public services in China will show such development trends as becoming legalized, market orientated, democratized, open and diversified, to which we should make the following wise responses: work out a strategic plan for the equalization of basic sports public services nationwide; reform and perfect the financial system of public services; build a government basic sports public service performance evaluation system; establish a mechanism of multiparty participation in basic sports public services; set up a complete legal system for basic sports public services.

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

当前, 我国的 GDP 已经位列世界第 2 位, 并且以年均大约 8% 的速度增长, 人均国民生产总值已经超

过 3 000 美元, 在世界范围内金融危机和美国、欧洲债务危机的背景下, 中国取得的成绩举世公认。然而,

收稿日期: 2011-11-28

基金项目: 国家社会科学基金重大招标项目“中国体育产业政策研究”(09ZD&054)。

作者简介: 易剑东 (1969-), 男, 教授, 博士, 博士研究生导师, 研究方向: 体育产业、体育文化。

经济发展中严重依赖投资、出口的模式以及资源和环境的过大代价已经不能适应国民经济可持续发展的要求,同时,城乡、区域、群体与阶层差距的扩大也带来了不容忽视的社会问题,人民群众日益增长的精神文化需求与资源不足的矛盾也日益突出。从目前到 2020 年,是我国经济转轨、社会转型、文化转制乃至政治改革的关键阶段。扩大服务业比例、建立服务型政府、建设小康社会与和谐社会、提升人口素质等是摆在中国政府面前的重要课题。

## 1 当前我国体育公共服务的时代背景与现实意义

推进基本公共服务均等化是当前我国转变经济发展方式的重要任务。基本公共服务均等化是扩大内需的重要前提。当前我国城乡居民的很大部分收入用于预防性储蓄,减少了即期消费。有专家预测,如果政府在基本公共服务的投入到位,最少可以使目前的消费率提升 3 个百分点<sup>[1]</sup>。当前,我国服务业的比重不足 50%,而发达国家以及一些新兴经济体的这一比重多在 70% 以上,我国经济增长的消费贡献率也大大落后于发达国家。与此同时,我国的文化产业和旅游产业分别提出了十二五末期生产总值占 GDP 8% 和 5% 的目标,体育产业产值在 2008 年仅占 GDP 的 0.52%,明显低于世界上发达国家和新兴经济体的 1%~3% 的比例,尤其是体育服务业的比例严重偏低。因此,大力发展包括体育公共服务在内的体育服务业,扩大体育基本公共服务的供给,是新阶段中国体育发展的重要使命,对于促进国民经济健康发展也有积极意义。

责任政府和服务型政府的建设是中国行政体制改革的重点,是体现中国共产党为人民服务根本宗旨的必然要求。当然,缩小城乡和不同群体收入差距是政府面临的现实问题。数据表明,体育公共服务对于缓解收入分配差距也具有一定的作用。2004 年我国城乡名义收入之比为 3.2 比 1,如果把义务教育、基本医疗、公共文化体育等因素考虑在内,城乡实际收入比为 5.6 比 1<sup>[2]</sup>。公共服务均等化有利于缩小城乡差距。当然,各级体育行政主管部门作为我国发展体育的政府机构,理应为公民提供基本的体育公共服务。目前我国公共体育场地建设、社会体育指导员培养、运动员权益保障、体育文化产品供应等方面,均存在着一定程度的总量不足和结构不平衡的问题,急需有关体育行政主管部门加大投入力度、强化制度保障。

我国当前经济发展的主要矛盾之一是资源和环境约束加大,突破资源环境对于经济发展的约束,重要的任务在于投资于人才,以人力资源取代自然资源成为

经济持续发展的动力。第 6 次全国人口普查的数据表明,我国将在 2013 年结束人口红利阶段,老人抚养比将超过儿童抚养比,到 2030 年,我国人口总抚养比将达到并超过 50%,人口结构进入人口负债阶段<sup>[2]</sup>。健康投资将成为国民素质和人口质量提升的生产性投资,体育活动将成为健康促进和疾病预防的最积极手段。无论从作为社会健康总财富还是个人健康财富的角度出发,体育健身服务将是政府投资和个人出资的重要领域。当前我国推行的全民健身计划,已经不能也不该停留在“体育”概念内和“体育”系统中,急需纳入健康范畴内和国家系统中,从提升国民健康素质、满足国民精神文化需求、增强社会活力等高度来认识和实践。

转型期一些体育领域引发的社会问题在不同程度上与公共服务短缺有一定关联。如个别运动员因为就业后的境遇不佳引发严重的社会关切,与我们对运动员全过程的文化教育与职业生涯教育缺失有一定关系。当然,我国的体育公共服务由于各种原因在总量上提供不足,国家体育总局一直通过雪炭工程、景观工程等加大对经济相对落后地区的体育基础设施的扶持力度。然而,由于我们区域、城乡的经济社会发展不平衡,在体育财政投入和体育设施建设、社会体育指导员培训等方面,农村和相对落后地区的建设与城市、相对发达地区的差距还比较大。从促进社会和谐与公平正义的要求出发,尽量消除这些差距,建立促进体育基本公共服务均等化的机制,有利于形成有效的社会安全阀、缓解城乡差距和区域差距,这应该成为各级体育行政主管部门的重大课题。

## 2 政府体育行政主管部门的公共服务职能与使命

政府是凌驾于社会之上最重要的公共组织,承担着管理国家的政治、经济、文化等各种公共事务。政府作为国家机器的组成部分,具有公共性和强制性特征。最早关于公共物品的思想都是包含在对于政府和国家职能的论述中,这注定了公共物品思想对于国家理论的依附。Samuelson 认为,公共物品是指“每个人对这种产品的消费,都不会导致其他人对该产品消费的减少。”私人物品是指“如果一种物品能够加以分割因而没一部分能够分别按竞争价格卖给不同的个人,而且对其他人没有产生外部效果。”<sup>[3]</sup>

公共物品与私人物品相比具有效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性。只有同时满足这 3 个特性的物品才能成为纯粹的公共物品。居于两者之间的物品属于准公共物品。

纯公共物品的最大问题是“囚徒困境”和“搭便车”，因此很少有私人部门愿意提供此类产品，这就是市场提供公共物品的失灵现象，这种失灵只能由政府来纠正，也就是政府部门提供公共物品。

可以说，政府的属性和公共物品的特性决定了政府是为公民提供公共服务的当然主体。

自2002年以来，中共中央和国务院开始大力推进公共服务，2002年的政府工作报告首次明确政府职能包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。此后，各级政府更加注重社会管理和公共服务，从贯彻落实科学发展观、建设服务型政府、关注群众切身利益、建设人民满意政府、推进事业单位改革、全面正确履行政府职能等角度，不断提出“更加重视公共服务”、“加快健全覆盖全民的公共服务体系”、“全面增强基本公共服务能力”等命题<sup>[4]</sup>。从广义上看，经济调节、市场监管、社会管理和公共服务都属于政府履行公共服务职能的范畴，而狭义的公共服务只包括公共医疗卫生、教育、公共安全、就业、社会福利、环境保护等，本文是从广义层面来讨论的。

在2002年7月22日《中共中央、国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》中发[2002]8号提出“根据不同区域、不同人群的不同需求，坚持体育服务的多元化，适应各方面的体育健身需要，保障广大人民群众享有基本的体育服务”；《体育事业“十一五”规划》强调“明确政府在发展体育事业中的基本责任，强化政府的政策规划和公共服务职能”。2005年国家体育总局刘鹏同志在《财富》全球论坛进行的主题演讲以及2005年全国体育局长会议上的讲话中多次提到“体育公共服务”的概念。2008年9月，国家主席胡锦涛在北京奥运会、残奥会总结表彰大会上提出：“要为人民提供更多更好的体育公共服务”。国家体育总局刘鹏局长在2009年全国体育发展战略研讨会提出“要实现体育公共服务均等化”，并于2010年的全国体育局长会议强调要“强化政府的体育公共服务职能”。2010年《国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见》提出“要加强体育公共服务”。

从1998年《国务院办公厅关于印发国家体育总局职能配置内设机构和人员编制规定的通知》中可以看出，国家体育总局与中华全国体育总会一个机构、两块牌子，是国务院主管体育工作的直属机构，国家总局的9项主要职责全部都属于广义的公共服务范畴，如第3项职责为“推行全民健身计划，指导并开展群众性体育活动，实施国家体育锻炼标准，开展国民体质监测。”相应的是，国家体育总局的职能司局也承担着特定领域的体育公共服务职能，如青少年体育司的

10项主要职责中就有“指导和推动青少年体育服务体系建设”的职责<sup>[5]</sup>。如排球运动管理中心的“机构设置与职能”表述中也提及“群众性排球运动的宏观管理”和“群众性普及工作的宏观管理”，均属于体育行政主管部门和事业单位履行体育公共服务的基本表述。

从广义的政府履行公共服务职能的必要性层面看，社会契约论为当代西方公共服务发展，特别是政府在公共服务提供中承担不可推卸的责任提供了充分的法理依据，“为人民服务理论成为我国公共服务发展的最根本的理论基点”<sup>[4][9]</sup>。

在党的十六大和十七大报告以及历年的政府工作报告中，均彰显了“体育为人民服务”的鲜明理念和开展全民健身活动提升国民身体素质和健康水平的亲民、利民、便民、惠民取向。近年来，人权进入中国共产党执政兴国的核心理念，成为公共服务的重要主题，体现在尊重和保障人权首次写入党章、写入宪法、写入国民经济和社会发展规划。截至2010年9月，我国加入25项国际人权公约，包括《经济、社会及文化权利国际公约》(1997年10月签署，2001年3月27日批准，同年6月27日对中国生效)、《反对体育领域种族隔离国际公约》(1987年10月21日签署，1988年4月3日对中国生效)<sup>[6]</sup>。

其中《经济、社会及文化权利国际公约》第十二条第一款为：“本公约缔约各国承认人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准。”<sup>[7]</sup>

《儿童权利公约》(1992年1月31日批准，同年4月2日对中国生效)第三十一条规定：“缔约国确认儿童有权享有休息和闲暇，从事与儿童年龄相宜的游戏和娱乐活动，以及自由参加文化生活和艺术活动，并应鼓励提供从事文化、艺术、娱乐和休闲活动的适当和均等的机会。”<sup>[8]</sup>

综上所述，从宪政、法律和机构职能的层面上，提供体育公共服务是我国体育行政主管部门不容回避的职能与使命。

此外，《中华人民共和国体育法》(1995年8月29日第八届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过，1995年10月1日起施行)、《公共文化体育设施条例》(2003年6月18日国务院第12次常务会议通过，2003年8月1日起施行)、《全民健身条例》(2009年8月19日国务院第77次常务会议通过，2009年10月1日起施行)等法规和条例也规定了各级政府及其体育行政主管部门、体育企业和体育社团等各自不同的职责，其中体育公共服务是政府必须履行的职能。

《中华人民共和国体育法》第十二条：地方各级人民政府应当为公民参加社会体育活动创造必要的条

件,支持、扶助群众性体育活动的开展<sup>[9]</sup>。

《公共文化体育设施条例》第三条:公共文化体育设施管理单位必须坚持为人民服务、为社会主义服务的方向,充分利用公共文化体育设施,传播有益于提高民族素质、有益于经济发展和科学进步的技术和文化知识,开展文明、健康的文化体育活动<sup>[10]</sup>。

《全民健身条例》第二十九条:公园、绿地等公共场所的管理单位,应当根据自身条件安排全民健身活动场地。县级以上地方人民政府体育主管部门根据实际情况免费提供健身器材。居民住宅区的设计应当安排健身活动场地<sup>[11]</sup>。

从社会政治角度看,党的十七大提出“完善公共服务体系,建设服务型政府”,把政府定位于服务者的角色。十七届五中全会审议通过的“十二五”规划建议则强调“更加注重以人为本,更加注重全面协调可持续发展,更加注重统筹兼顾,更加注重保障和改善民生,促进社会公平正义。”<sup>[12]</sup>

各级体育行政主管部门顺应当前我国政府职能转变的基本要求就是将提供体育公共服务作为主要职能,把尊重公民的体育权利、保障公民的体育权益、满足公民的体育需求作为工作的出发点与落脚点。

### 3 我国体育公共服务的基本状况与主要原则

西方发达国家将体育产品依据其社会功能分成 3 类:公共体育产品、私人体育产品、混合性体育产品。公共体育产品是指能够使公民受益又很难经由市场产出的体育产品,如公共体育设施的建设与服务、公民的体育健身事业等。私人体育产品是指经由市场产出的体育产品,如职业体育。混合性体育产品是指包括市场产出也包括非市场产出的体育产品,如公益型俱乐部的经营。不同类型的体育产品就需要不同类型的体育组织承担生产任务,不同的体育组织承担的职能也必然有所不同<sup>[13]</sup>。因此,目前西方发达国家体育管理体制改革的一个重要原则就是依据体育产品的不同对不同体育组织进行职能定位。

我国公共服务的理论与实践大体肇始于 2002 年,迄今不足 10 年的历史。从政府工作报告和规划等文件中,从学者的表述中,从中央和地方政府的一些实践中,我们看到:作为基本公共服务的主要内容,体育公共服务在整个公共服务体系中处于边缘、延迟、弱化、被动地位,或许认为体育不直接关乎国计民生,各地在考虑公共服务时往往忽视甚至无视体育公共服务的提供。如 2011 年全国不少省市在行政村甚至自然村设立文化站,强化影视、图书等文化品的供应,却忽视体育设施的配备。这就使得我国体育公共服务的

提供呈现出总体严重不足、发展不平衡等现状。

实践表明,经济社会发展程度、地方政府领导人对体育的偏好、地方的体育传统等对体育公共服务的提供有重要影响。近年来,伴随着对于自然环境的利用、推进旅游业的动机、百姓休闲娱乐的需求,一些基层政府将打造登山步道、健身长廊、休闲广场等作为公共服务供给的重要方式,走出了一条具有地域特色的体育公共服务供给之路。

浙江已正式启动全国首个《基本公共服务均等化行动计划(2008-2012)》,将努力实现基本公共服务覆盖城乡、区域均衡、全民共享,促进社会公平正义和人的全面发展。这份行动计划包含着全民健康工程、文体普及工程等 81 个<sup>[14]</sup>。

湖北宜都市“十一五”期间共投入财政资金 2 435 万元发展体育事业,每年递增 40%,有力推动了体育事业的发展。他们将全民健身活动经费纳入收支预算,在农村“以钱养事”经费中,明确一定比例用于体育工作。将体育彩票公益金主要用于全市体育场馆设施建设及大型综合性体育比赛,重点用于竞技体育和优秀人才培养<sup>[15]</sup>。

内蒙古赤峰市喀喇沁旗近年来加大对体育运动开展和体育基础设施建设投入力度,累计达 3 500 余万元。自 2007 年以来,该旗先后完成了湖滨体育场等体育场所建设,建起了网球、篮球、足球、排球等场馆,同时建起了环形塑胶跑道。仅 2009 年一年的体育专项资金就达 318 万元,十家满族乡三道营子村借助村级公益事业建设“一事一议”财政奖补政策的实施,由旗财政投资 5 万元为村民购买了 10 套健身器材,并修建了健身广场。旗里还为旗老年秧歌队、老年体协、老干部活动中心投入活动资金 14 万元,在春节期间拨付专项资金支持农村的各项体育活动与赛事,受到农民群众的好评<sup>[16]</sup>。

作为 2008 年奥运会主办城市,北京市的全民健身工程更是取得了长足进展。官方数据显示,北京市城市社区和行政村全民健身设施配建率达到 100%,北京市体育人口已超过 50%,全市各单位每年举办各类群众性体育健身活动超过 1 万项,参加人数超过 300 万人次。逐步形成了国家与社会共同兴办的全民健身体育组织网络<sup>[17]</sup>。

从全国层面看,2002 年以来,国家体育总局依靠中央财政提供的体育彩票公益金,已累计投入资金 30 多亿元用于建设“全民健身路径工程”,铺设健身路径 30 000 多条,使全国公共体育场地扩大了 2 000 多万平方米。这一工程覆盖全国,受益面包括 31 个省市区,而国家体育总局推出的雪炭工程和景观工程、体育对

口援助项目等为西部各省区的体育设施和体育组织建设提供了有力的公共服务。

中华全国体育基金会利用企业和个人捐赠资金,设立了包括伤残互助保险、运保专项资金、创业扶持、奖学金助学金、关怀基金、医疗照顾等各项针对运动员的保障服务。还设立了中国运动员基金、中国篮球发展基金、山花网球基金、中国网球运动发展基金、水上运动员助学就业基金等专项基金,将体育公共服务的职能主要指向了运动员群体。与此同时,国家体育总局也高度重视运动员的医疗保障,仅2005和2006两年,国家体育总局就为国家队设立20个专门的医疗科研项目。

从体育事业发展的基本目标和体育行政主管部门的主要职能看,我国政府体育行政主管部门承担着提供体育公共服务的重要职能。必须特别强调的是,保障基本体育权利是提供体育公共服务的逻辑起点,维护体育公共利益是提供体育公共服务的基本标准,满足公众体育需求是体育公共服务的基本要求,达成公众满意则是体育公共服务提供的目标甚至终极标准。

一般说来,基本权利是指在宪法确认的以国家强制力保障实施的个人在社会的政治、经济和文化等方面不可缺少的权利,具有普适性、不可转让性、强制性甚至固定性的特点。

有学者认为:“我国目前在公共服务过程中对基本权利保护的不足从不同角度可体现出来,整体上从我们现实的制度架构上可看出我国总体上对基本权利保护力度非常弱”,突出体现在:基本权利的防御功能被极度弱化,重权利宣告而轻权利保障;国家权力无规制,国家保护义务被淡化;基本权利的司法保护功能被过分模糊化<sup>[4]65</sup>。

对于作为基本体育公共服务逻辑起点的体育权利保护,应该充分体现在体育公共服务的各个环节和过程中,体育法规政策应该对此给予足够关注,而各级体育行政管理部门在具体的体育公共服务运行中,都必须充分体现对公民体育权利的保护。比如体育健身场所及其设施的安全性必须作为对民众开放的前提,比如一些地方拆除大型体育场馆和公共体育设施的行为,都应该从保障公民体育基本权利的维度加以审视,从而审慎决策。

体育公共利益是目前公共服务理论和实践中总结出来的超越体育公共产品范畴的一个核心概念,可以说,公共利益才是公共服务的基本标准甚至终极追求。因此,体育公共利益的维护是体育公共服务的核心要求。当前的关键问题是如何界定体育公共利益。体育界曾经有学者认为职业联赛是公共产品或准公共产

品,因而政府应该介入甚至主导其运作的全过程,否定采取联盟制和职业经理人制度来运营我们的职业联赛,并且认为职业联赛的投资人只能有微利,应该更多地去追求“次广告”收益<sup>[18]</sup>。

公共利益的界定是一个异常复杂的问题,我国目前存在着部门利益最大化、国家化、法制化、多元化等导致公共利益被权力行使者滥用的现象,这使得体育公共利益的界定也变得非常困难。但从一般原则上说,体育公共利益的确保必须追求服务目标的“公共利益”取向、服务对象的“公共性”取向、服务范围的“全体性”取向、服务主体的“多元化”取向。例如国民体质监测在覆盖全国31个省市区的基础上逐步建立地级市乃至县市的国民体质监测单元。再比如,群众体育调查应该覆盖全国31个省市区而不是选取部分省市区进行(或者分批次轮流开展),这些做法就具有“公共利益”和“全体性”取向。此外,与第三部门甚至企业建立服务退役运动员和体育专业大学生求职的信息和支持网络、鼓励中国体育博物馆举办体育文化展览等也具有“公共性”、“多元化”取向。

公众满意是检验体育公共服务的终极标准,也可以看作是公众体育权利保障、体育公共利益维护效果的检验标准。而要在体育公共服务领域真正实现保障公民体育权利、维护体育公共利益、满足人民体育需求,则必须从认识和解决我国当前体育公共服务面临的主要问题入手。

根据我国体育的现实和众多学者对我国体育公共服务现状的研究,可以归纳出我国体育公共服务面临的主要问题:总量不足、结构不平衡、提供方式单一、运行机制不畅。基于这一现实和我国体育体制的要求,当前我们应该坚持“政府主导、市场配置、社团参与、公众受益”的4个原则。

基于这4个原则环环相扣的关系,笔者还想再次强调,政府主导是由政府的公共服务职能与使命决定的,是政府作为公共服务在法律意义上的最终担保给付角色决定的;市场配置是提升体育公共服务质量和水平的重要机制;社团参与是保障体育公共服务民主和公开的必要程序;而公众受益是体育公共服务提供的重要检验标准和最终目标。

#### 4 我国体育公共服务的体制与机制

当前,我国政府改革的实质是转型,也就是由经济建设型政府向公共服务型政府转变,财政体制改革的实质是由经济发展型财政向公共服务型财政转型,事业单位改革的实质是划清行政管理与公益服务的界限。在这种条件下,我国的体育公共服务体制和机制

创新就成为一种必然要求。

从总体上看,西方国家的政府在体育公共服务领域侧重宏观管理和政策投入,体育社团承担事务性工作,政府与体育社团相互合作。在这种管理体制中,政府的职能是“掌舵”,而不是“划桨”。具体而言,政府的侧重点在政策法规与体育发展战略的制定与实施、对体育服务进行过程监督与控制、体育场地设施的管理与服务、在不同的体育组织之间进行沟通与联络。体育的事务性工作,如赛事管理、专业人员的培训、体育活动的组织与策划、体育产业经营与开发等则完全由体育社团承担。这种管理体制可以说是统分结合、分工合理、各尽所能的高效率的体育管理体制<sup>[9]</sup>。

国家体育运动委员会在1998年改为国家体育总局,其职能也进行了部分调整。其中划出的职能包括:将协助地方加强体育队伍的思想政治工作职能交由地方人民政府承担;将研究和指导优秀运动队伍的建设 and 业余训练工作职能交由所属事业单位承担;将指导全国性体育竞赛工作职能交由所属事业单位承担。转变的职能包括:取消指导和检查地方各级人民政府体育工作的职能;取消组织和指导体育宣传出版工作的职能;取消指导和配合各部门、各行业、各社会团体开展体育活动,做好学校、企业、机关、部队和农村体育工作的职能<sup>[13]</sup>。

虽然职能进行了调整,但国家体育总局作为国务院主管体育工作的直属机构,依然是全国体育公共服务的最终责任承担者。从实际情况看,体育公共服务的提供主体已不限于政府体育主管部门,而是包括企业、社团、媒体以及个人等。

构建我国体育公共服务的体制最关键的问题是合理确定国家体育总局与其他众多相关部门、机构等体育公共服务提供主体的关系及分工。

首先是国家体育总局与地方体育局的关系与分工。国家体育总局被取消指导和检查地方各级人民政府体育工作的职能,但依然具有制订体育政策法规和体育发展战略、推行全民健身、统筹规划竞技体育、管理体育外事工作、组织体育重大科技研究、以政策规范体育市场、审查全国性体育社团的资格等职能。因此,在体育公共服务体制中,国家体育总局居于主体地位,具有主导作用,是管理、运作与协调的中枢,并且具有保障基本体育公共服务提供的最终责任。对于体育公共服务总体而言,国家体育总局承担着决策者、组织安排者、直接提供者和监督者等多重角色。

对于体育公共服务供给的职责分配,必然涉及到更为宏大的主题,即政府与市场的边界、政府与公民、社会组织的职责分担。从当前中国体育公共服务的实

际情况看,国家体育总局不仅要明确与地方体育局的职责分工,也需要明确其与众多体育社团、体育事业单位、体育企业乃至具体的个人(如运动员)的关系。

“治理”理论和“多中心”理论认为公共服务的供给主体应该多元化,对于国家体育总局来说,其与体育社团、企业等的公共服务职能分工应该遵循“辅助性原则”,后者的自我责任和合作优先于国家体育总局的责任,国家体育总局只有在后者不能或不再自我服务、自我救济的情况下才提供帮助。

国家体育总局与地方体育局、其他部门体育机构之间的公共服务职能分工应该遵循补贴原则、平等原则、分工原则。

补贴原则要求个人供给责任和与他最近的行政单位的供给责任原则上比上级单位的责任优先。如果某省某单位缺乏必要的体育设施,本单位或管辖单位的当地政府提供的责任优先。

平等原则要求原则上国内每个地方的每个公民享受相同服务。如不能在贫困地区的基本体育设施不到位时,却为体育设施齐备的地区拨款兴建体育设施。

分工原则依据公共服务供给责任的分工主要决定于责任分工,其分工依据是受益范围原则(受益范围是全国性的则由中央政府提供)、效率原则(最小投入获取最大收益)、事权财权相适应原则(财力配置与职责分工匹配)、法制原则(通过地方分权法等法规来确立)。如不能将省体工队运动员的退役安置问题推到国家体育总局来解决。

总之,国家体育总局原则上应主要负责公益性覆盖全国的体育公共产品的供给(如国民体质监测及其研究),以城乡和区域公共服务均等化为重点,强化再分配职能(如发挥体育彩票公益金调节区域体育发展不平衡的功能)。各级地方政府主要负责各自辖区内体育公共产品的供给,应重点关注各自辖区内居民的实际需求(如满足居民对某一类体育设施的偏好),强化体育公共产品的供给效率。

其次,国家体育总局与我国工、青、妇、军等系统中体育工作机构的关系主要是协调和指导关系,这些系统的体育公共服务提供主要由其所辖系统及体育机构提供,中央财政指定或规定由国家体育总局分配的任务除外。

再次,各级体育行政主管部门还必须充分发挥各级各类体育基金会和体育协会、体育志愿者组织、体育热心人士的积极性,通过与这些组织和个人建立合作伙伴关系,共同提供满足公民需求的体育公共服务。如发挥体育用品企业为全民健身提供设施设备的功能,发挥体育基金会吸收捐赠和服务体育特殊群体的

功能。当然,我国的广东等地已经尝试取消非营利性社团注册时必须由主管部门担保的规定,鼓励社团发展。各级体育行政主管部门可以通过与民政部门的沟通考虑对一些草根体育组织给予免担保注册,从而推进民间体育组织的发展。

最后,对于企业介入体育公共服务的提供过程,应该坚持合理盈利或微利原则,进行严格的价格管制和招投标程序,确保公共服务的高效和优质。

当前,我国正由生存型向发展型社会过渡,实现基本公共服务均等化的压力逐步增大。广大社会成员的体育公共需求全面、快速增长与体育公共产品短缺、基本公共服务不到位的问题日益突出。为了解决目前资金不足的困难,实现基本体育公共服务均等化的要求,还应该尽快实现中央地方关系从“以竞技体育和夺取金牌为导向”向“以基本体育公共服务为重点”的转变。建立中央与地方政府及其体育机构在体育公共服务领域的合理分工体制,强化政府的体育公共服务职能,创新体育公共服务体制。

特别值得强调的是,在体育公共服务均等化的要求下,不要简单地强化财权与事权的对称,要以提供体育公共产品为重点完善公共财政体制,关键问题是尽快完善财政转移支付制度,使各级政府的财权与公共服务职责对称,财力与公共服务的支出对称。与此同时,把新增财政主要用于公共服务上,实现由经济建设型财政向公共财政转型。当前,我国东、西部体育行政主管部门的事业经费差距超过4倍,群众体育现状调查的范围还有限,没有实现覆盖全国的31个省市区,农村体育设施拥有量不足全国的10%、农村的社会体育指导员仅为全国的10%<sup>[20]</sup>。

这些问题的解决都需要整个公共财政体制的确立。我国体育事业经费投入的绝对值近年来虽不断增加,但体育事业经费投入占GDP及国家财政支出的比重却非常低,两项比重均呈下降趋势。2002年至2007年体育事业经费投入占GDP的比重仅为0.12%左右,与西方国家相差甚远<sup>[20]</sup>。西欧大多数经济发达国家的体育经费及与体育有关的资金,与本国GDP的比值超过1%以上。瑞士体育娱乐方面的政府投资在政府预算中的比例已达到4.3%,俄联邦建立的国家体育运动基金的资金来源中,有2%来自于俄联邦预算。

同时,各级体育行政主管部门可考虑把体育公共服务指标纳入干部考核体系,发挥相关机构个人监督和评估的功能,真正理顺体育公共服务的体制和机制。

## 5 我国体育公共服务的主要内容与提供方式

关于体育公共服务的内容,我国学者给出了很多

不同的分类,如李井平<sup>[13]</sup>从政府职能的性质角度将体育公共服务分为3类:一是监督管理类、二是纯体育公共服务、三为准体育公共服务。刘亮<sup>[21]</sup>从差异性、同质性与补偿性3种体育公共利益出发,将体育公共服务分为生存发展型服务、精神满足型服务以及权益伦理型的服务。

在我国,政府和学界对于体育公共服务的论述不多,甚至一些区域公共服务体系构建的研究成果中也不见体育的踪影。如《我国基本公共服务均等化研究》一书的作者在构建政府基本公共服务水平指标体系时,确立了经济、政治、社会三个维度的70个指标<sup>[22]</sup>,也只有教育设施系数和文化设施系数两个指标可以让我们牵强地联想到可能被遮蔽的体育设施系数。

在我国公共服务研究的多数成果中,我们看到的是就业、医疗、社会保障、扶贫、住房乃至环保等内容,鲜见明确提到体育公共服务的。可以这样说,体育公共服务是在体育界之外几乎无人提及的。

联合国统计司公布的《政府职能分类》将政府的公共服务职能分为10个方面:一般公共服务、如国防、公共秩序与安全、经济事务、环境保护、住房和社会福利设施、医疗保健、娱乐、文化和宗教、教育及社会保护<sup>[44]</sup>。这个分类中的“娱乐、文化”或“教育”中可能包含着部分体育公共服务。

财政部于2006年制定的《政府收支分类改革方案》(财预[2006]13号)按功能将政府支出分为17类,反映了我国政府对政府公共服务职能的认识:一般公共服务、外交、国防、公共安全、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、社会保险基金支出、医疗卫生、环境保护、城乡社会事务、农林水事务、交通运输、工业商业金融等事务、其他支出、转移性支出<sup>[42]</sup>。

从这里可以看出,体育是与文化、传媒共同作为一类公共事务被提及的。难得的是,在李文钊<sup>[23]</sup>的著作中,分析北京S区的公共服务需求与供给关系时,选取了8类指标进行调研,其中就包括文化和体育设施(文化和体育设施满意度、文化和体育活动满意度、文化和体育组织管理满意度、文化和体育服务满意度),这或许是北京市的特殊地缘和经济优势才催生了半个体育公共服务指标。

从一些相对抽象的关于公共服务分类来对体育公共服务进行分类,显然缺乏现实可操作性。考虑到目前我国政府层面将体育公共事务与文化、传媒设置在一起,而事实上体育自身又有特殊的工作领域,研究认为我国的体育公共服务的主要内容比较适宜以目前我国体育部门的4大工作领域为基础,结合当前我国

一般公共服务的基本内容来确定。公共服务领域有：社会体育公共服务、竞技体育公共服务、体育文化公共服务和体育产业公共服务。其服务性质包括行政性、社会性和经营类。

国务院赋予国家体育总局的职责主要可以分为强制、协调、服务 3 种，从广义上看都属于公共服务职能，分别可以体育法规制定、雪炭工程设立、体育信息提供为例。从目前看，这 4 个国家体育总局的重点工作领域不同程度地存在可以强化公共服务的内容，事实上，国家体育总局联合其他部门和相关组织已经提供了很多体育公共服务，但依然存在总量不足、结构失衡、方式单一等弊端，必须通过加大力度、调整重心、强化规范等措施来解决。当务之急是经费不足，应该采用争取中央财政拨款、地方政府加大投入、中央财政加大财政专项转移支付力度、扩大基金会和慈善捐赠力度、鼓励个人出资等手段来逐步解决，并建立体育公共服务的质量和效率保障体系。

理论和事实均证明，对于体育这种具有个人私用性和独享性的公共事业来说，单纯依靠政府投入难以完全覆盖，也难以确保服务质量和效率。必须坚持政府的公共投入、基金会等准公共投入和个人出资相结合的方式推进。这里就可以根据公共性的程度、受益面的多少、需求量的层次等采用不同的提供方式，包括政府服务、政府间协议、合同承包、特许经营、补助(贴)等。在全民健身公共服务领域，当前应该以解决新农村建设中公共体育场地缺失和农民缺乏体育锻炼场地的问题为突破口，通过申请中央专项资金和争取地方政府的财政转移支付资金、企业赞助、民间集资、个人出资等方式综合解决。

国家体育总局与地方政府部门不具有业务上的关系，但通过评选体育先进县、武术之乡等方式发生关系，建议今后将工作重点由“评先进”转到“补后进”上来，由“树榜样”转到“扶弱势”上来，通过中央财政的体育彩票公益金协调分配和中华体育基金会的资助等手段，引导地方政府加大对体育公共服务的投入，协调各区域体育公共服务的相对均衡提供。

在基本体育公共服务均等化的目标约束下，体育部门还必须以青少年为重点，以体育设施提供为基础，以体育组织建设为龙头，体育规划制定和活动组织为引领，大力推进基本体育公共服务的均等化。体育部门应该主动与文化、旅游、科技、教育、医疗等部门开展合作，签订体育公共服务的协议，在为群众提供良好健身场所、组织群众体育活动、提供体育信息等方面，达成群众满意的效果。在当前大量青少年沉迷于网络游戏和电子游戏，同时青少年体质不断下降的

背景下，创设一种电子体育健身的提供模式，或许可成为体育公共服务的亮点。

鉴于目前全国体育公共服务的不平衡状况，国家体育总局可以出台全国体育公共服务的最低标准，并建议中央将其列为基本公共服务均等化的项目进行专项财政补贴或转移支付，以逐步实现建立全国体育公共服务均等化的目标。这一标准可以包括部分人均指标、部分总体比较性指标、部分全面指标，如可以将人均体育场地面积、人均公益性社会体育指导员数、人均体育事业经费、运动员人均训练保障经费等作为标准的一部分(如可以参照全国文明城市测评体系规定的人均拥有 1.08 m<sup>2</sup>体育场馆的标准)，可以将体育事业的财政投入、群众体育设施的投资金额、政府组织的体育活动参与人数等作为相对比较指标(如可以根据 2008 年人均体育事业经费最高的北京 148 元、最低的贵州人均 6.14 元的实际情况，以人均 20 元作为标准<sup>[20]</sup>，以后逐级提高)，将国民体质监测、体育科学研究、体育文化宣传等作为全面指标纳入标准中(如可以将国民体质监测覆盖全国 31 个省市区以下的 2 000 多个县级区域)。

同时，国家体育总局可以会同有关部门，制定体育基本公共服务指导目录，按照鼓励类、限制类和禁止类等分类指导体育公共服务发展，并制定缩小城乡、区域、群体差异的时间表和路线图。在我国的体育彩票公益金较多用于全民健身的背景下，各级体育主管部门应该努力创新体育健身项目、改革提供方式、引入竞争机制、强化绩效评估和监督，使广大群众享受满意的体育健身服务。

为防止一些体育部门在基本体育公共服务领域的投资铺张浪费问题，可以通过代建制、承包制、订购制等降低成本、提高体育公共服务的供给能力、质量和效率。政府可以在项目建成之后或之前，通过公私合营、民间承包经营、BOT、TOT(移交-运营-移交)等方式向民间资本转让全部或部分经营权，形成公私合作方式，以分解政府的投资经营的负担。为迎接赛事的部分体育场馆建设以及赛后运营，较适宜采用类似方式。

## 6 我国体育公共服务的发展趋势与基本要求

西方国家近 40 年公共服务理论和实践以及我国近 10 年来体育公共服务提供的实践表明：公共服务必须与政府职能转变、经济发展方式转变、社会转型等有机结合起来，才能取得实质效果。综合我国国情、体育公共服务提供的现状和国外体育公共服务的经验，我们认为：我国体育公共服务将呈现法治化、市



场化、民主化、公开化、多元化等发展趋势。这一趋势要求我国的体育公共要求必须大力改革创新，以实现公众满意的效果和均等化的目标。

### 6.1 制定全国性体育基本公共服务均等化战略规划

首先制定体育基本公共服务全国最低标准，设置明确时间表，使体育基本公共服务覆盖全社会成员。在正视体育基本公共服务存在差距的前提下，进行全国统一的制度安排，解决不同区域和部门各自制定政策和口径不统一、方向不明确、跨城乡和区域对接困难的问题。通过制度创新，缩小基本公共服务在城乡、区域和不同群体的差距。可以实施“战略-计划-项目-活动”的4级推进体系，将“十二五”体育发展战略、全民健身计划、国民体质监测项目、地方特色的体育文化节等全国性体育公共服务层层落实到基层，并在此过程中逐步厘清中央与地方的责权利。

其次，整合与优化公共行政资源，提高政府的公共服务能力。加强上下级政府之间的分工与协作有助于提高供给效率，可以将中央专属事项、中央和地方共管的事项、地方自有事项严格区分开来。共管事项也尽量用列举法明确各级政府的职责。如全国性运动会的举办就可以在明确国家体育总局、地方政府和体育部门等相关机构职责分工的基础上，实现体育公共服务有效而明晰的提供。

再次，按照构建体育公共服务体系的要求统筹设计和推进体育事业单位和协会改革，事业单位是我国公共服务的主要承担者。建议将体育事业单位的基本目标设定为建立统一、有效的公共服务体系，使之在公共服务体制建设框架内统筹设计。目前全国正在进行事业单位改革，体育系统的项目管理中心和相关协会应该在清晰的法人治理结构基础上展开，使事业单位减少行政审批和介入体育市场的行为(如减少一般性体育活动审批和不再办企业)，使协会真正服务于体育公共事务。

最后，加快体育政务信息化建设，改善基本体育公共服务供给的技术手段。体育政务信息化建设应该将重点放在运用互联网技术建立全国统一的公共服务供给信息平台上。使电子政务由偏重自我服务到公共服务转变。在此基础上，要改造政府的体育公共服务流程，实现体育政务公开，增强政府基本公共服务供给的透明度。当前，各级各类体育公共服务提供主体都可以建立实时、互动的网络信息平台，将体育公共服务信息公开化，如可以学习国外已经运行30多年的体育求职网络的经验，建立全国人力资源搜寻与匹配网络，为体育人才求职和体育机构招聘提供服务。如体育基金会等组织可以不再每年一度公布资助信息，

而是即时地发布信息，以增加透明度，赢得更多的公众信任和获得更多的捐赠资金，并提高体育公共服务的效率。

### 6.2 改革完善公共服务财政制度

当前我国各级政府正逐步调整财政支出结构，把更多资金投向基本公共服务的民生领域，同时缩减政府的经济建设支出和行政管理支出。国家体育总局和地方体育行政主管部门一方面争取和申请本级政府财政投入，一方面调整自身的财政制度，加大对基本体育公共服务的投入力度。当前要以基本公共服务均等化为导向，深化省以下财政管理体制改革，引导地方增加对体育公共服务的投入，积极争取中央财政加大对对方的转移支付制度，并设立全面健身专项资金。

当前最为切实可行的是，积极优化和完善我国体育公共服务的筹资方式，将政府拨款的公共投资、政府主导的公募基金会等准公共募资、社会融资、个人出资有机整合起来，根据体育公共服务领域和项目的不同，根据各地的财力情况等，合理运用各种筹资手段，使体育公共服务效益最大化。

### 6.3 建立政府基本体育公共服务绩效评价体系

在国民经济和社会发展的统计体系中，增加体育场地设施、体育锻炼达标情况等作为指标，以丰富体育事业发展的评价体系。引导地方增加基本体育公共服务在政府政绩评价体系中的权重，使民生工程中体育公共服务项目占据应有比例。此外，还要建立健全基本体育公共服务绩效评价体系和严格的问责制——以公民是否需要为中心，以公众是否满意为尺度。

### 6.4 建立基本体育公共服务的多元参与机制

当前，市场经济体制的不断完善和政府职能的转变，为以政府为主导的体育公共服务供给的多中心治理模式提供了组织与资源基础。

首先要完善政府、市场、社会在基本体育公共服务供给上的分工。当市场失灵或第三方失灵时，政府要承担最终责任。在体育公共服务供给中，市场力量、公众和社会组织是不可缺少的主体。

其次要探索基本体育公共服务供给的有效模式，在政府承担最终责任前提下，可以采取招标采购、合约出租、特许经营、政府参股等形式，将职能交市场主体。营造有序竞争、主体公平的市场环境，可以打破传统公共服务供给的垄断，利于对政府公共财政支持的同类项目的竞争压力，缓解由“委托代理”关系产生的“政府失灵”对公共服务供给效率的影响。由今后全国性体育健身产品的选择，就可以更多地引入类似的模式，使政府“闲不住的手”与市场“看不见的手”握在一起。

再次是建立政府与民间组织合作伙伴关系。通过税费减免、财政转移支付等形式,鼓励和引导民间组织参与,尽快把某些公益性、服务型、社会性的体育公共服务职能转给具备一定条件的非营利组织。

最后是明确社区定位,充分发挥社区在基本体育公共服务供给中的作用。随着单位制的瓦解和社区社会的来临,社区成为体育公共服务的重要提供者和受益者。支持和鼓励社区参与体育公共服务提供,是体育公共服务供给提高效率 and 效益的重要选择。

### 6.5 建立健全基本体育公共服务的法律体系

首先要以宪法为依据建立权威性规范性的法规体系,特别在《中华人民共和国体育法》的修订过程中,要明确各级各类组织的体育公共服务职能和界限,并通过强有力的规范和约束手段确保职能的落实。

其次要整合现有法规,提升法规层次,可以通过地方分权法和公共服务责任法等形式,厘清体育公共服务中各级政府部门的责任。

最后是加快重大项目立法进程。在中央与地方的职责法定化,政府与社会组织关系立法的前提下,把体育公共服务均等化原则和公共财政原则落实在各类组织的工作体制中。

### 参考文献:

- [1] 中国(海南)改革发展研究院. 加快推进基本公共服务均等化[M]. 北京:世界知识出版社, 2010: 13.
- [2] 杨越. “人口红利窗口期关闭阶段”的中国体育发展战略研究[J]. 体育科学, 2011, 31(1): 10-18.
- [3] 杨经纬. 浅议我国政府在公共服务领域职能的优化[EB/OL]. [http://books.chinareform.org.cn/society/2/2/201101/t20110118\\_58866\\_1.htm](http://books.chinareform.org.cn/society/2/2/201101/t20110118_58866_1.htm), 2011-01-18.
- [4] 曹剑光. 公共服务的制度基础——走向公共服务法治化的思考[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2010.
- [5] 青少年体育司主要职责[EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n33193/n33208/n1581724/n1581784/1887087.html>.
- [6] 中国已加入 25 项国际人权公约[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2010-09/26/c\\_12606923.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-09/26/c_12606923.htm).
- [7] 经济、社会及文化权利国际公约[EB/OL]. <http://fxylib.znufe.edu.cn/new/printpage.asp?ArticleID=4055>.
- [8] 儿童权利公约[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/Ziliao/2005-09/21/content\\_3522096.htm](http://news.xinhuanet.com/Ziliao/2005-09/21/content_3522096.htm).
- [9] 中华人民共和国体育法[EB/OL]. <http://www.fjzzjy.gov.cn/newsinfo.aspx?pkid=3834>.
- [10] 公共文化体育设施条例[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-07/14/content\\_971449.htm](http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-07/14/content_971449.htm).
- [11] 全民健身条例[EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1092/n16834/1417788.html>.
- [12] 中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议公报[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/gn/2010/10-18/2595269.shtml>.
- [13] 李井平. 政府体育公共服务职能定位及优化策略[J]. 体育与科学, 2011, 32(3): 69-72.
- [14] 湖北宜都市财政广辟渠道增大投入发展体育事业[EB/OL]. [http://www.chinaacc.com/new/184\\_900\\_201104/08wa344576895.shtml](http://www.chinaacc.com/new/184_900_201104/08wa344576895.shtml).
- [15] 赤峰市喀喇沁旗近年对体育事业投入 3 500 余万元[EB/OL]. <http://czj.xjzb.gov.cn/news/zwxx/czxw/Gnczxw/2010/118/1011818424314JK9138C3I9439AFC86.html>.
- [16] 国务院办公厅关于印发国家体育总局职能配置内设机构和人员编制规定的通知[EB/OL]. [http://www.gsei.com.cn/html/zgfg\\_567\\_11648.html](http://www.gsei.com.cn/html/zgfg_567_11648.html).
- [17] 于滨, 文娟. 中国体育事业与奥运同行[J/OL]. 瞭望新闻周刊. [http://www.zaobao.com/special/newspapers/2008/08/liaowang080805.shtml#aws\\_top](http://www.zaobao.com/special/newspapers/2008/08/liaowang080805.shtml#aws_top).
- [18] 谢亚龙. 足球联赛产权与公共产品供给[J]. 体育文化导刊, 2005(4): 3-5.
- [19] 林显鹏. 国外体育管理体制改革的趋势[J]. 国外体育动态, 2001(2): 20.
- [20] 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): 53-57.
- [21] 刘亮. 我国体育公共服务的概念溯源与再认识[J]. 体育学刊, 2011, 17(3): 34-40.
- [22] 李伟. 我国基本公共服务均等化研究[M]. 北京:经济科学出版社, 2010.
- [23] 李文钊. 国家、市场与多中心:中国政府改革的逻辑基础和实证分析[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2011.