

学校体育设施服务社会政策的执行困境与路径优化

杨成伟¹, 唐炎²

(1.四川师范大学 体育学院, 四川 成都 610101; 2.上海体育学院 体育教育训练学院, 上海 200438)

摘 要: 国家出台学校体育设施服务社会政策, 以解决体育公共需求与社会体育资源不足的矛盾。然而, 研究发现这项政策落实并不容易, 在政策执行过程中出现抵制执行、象征性执行、选择执行、附加执行以及政策合谋等现象。政策体系自身匹配度不高、政策执行组织体系不明确、目标群体利益表达意识缺乏、政策执行资源不足和政策执行制度不完善等因素使政策执行陷入困境。提出政策执行优化路径: 通过法律保障政策执行; 整合政策执行组织体系; 以政府主导, 多渠道拓宽政策执行资源; 提升目标群体体育利益表达意识; 完善政策执行监控保障体系。

关 键 词: 社会体育; 公共政策; 学校体育设施; 服务社会

中图分类号: G80-05; G807 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2013)06-0055-05

Dilemmas in and ways to optimize the execution of the policy for school sports facilities to serve society

YANG Cheng-wei¹, TANG Yan²

(1.School of Physical Education, Sichuan Normal University, Chengdu 610101, China;

2.School of Physical Education and Training, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China)

Abstract: The state has launched the policy for school sports facilities to serve society, so as to resolve the conflict between public sports demand and social sports resource deficiency. However, through their research the authors found that this policy was not adequately implemented, and that during policy execution there were signs such as boycotting execution, symbolic execution, selective execution, additional execution and policy conspiracy etc. By means of analysis, the authors concluded that the following factors had driven policy execution into dilemmas: policy systems themselves were not so well matched; policy execution organization systems were not clearly specified; target groups' interest expression awareness was inadequate; resources for policy execution were insufficient; the policy execution system was imperfect. The authors put forward the following ways to optimize policy execution: assure policy execution by law; integrate policy execution organization systems; expand policy execution resources in a multi-channel way guided by the government; promote target groups' sports interest expression awareness; perfect the policy execution supervision and assurance system.

Key words: social sports; public policy; school sports facilities; serving society

随着人民生活水平的提高以及可支配收入的大幅增加,对体育公共服务需求迎来了前所未有的发展期。体育场馆是提供体育公共服务的必要保障,目前,我国人均体育场馆面积仅为 1.03 m²,而学校体育场馆却相对闲置^[1]。现阶段我国在体育公共服务方面的主要矛盾表现为人民日益增长的体育服务需求与社会体育资

源严重不足的矛盾。为解决这一矛盾,国家出台了学校体育设施服务社会政策,政策目标是将相对闲置的学校体育设施资源合理分配给人民大众,对我国体育公共服务资源供给不足提供有益补充。美国政策学者艾利森说,在实现政策目标的过程中,方案确定的功能只占 10%,而其余的 90%取决于有效执行^{[2]260}。因此,

收稿日期: 2013-03-26

基金项目: 国家社会科学基金重大招标项目(11 & ZD060)。

作者简介: 杨成伟(1976-),男,副教授,研究方向: 体育政策,体育教学训练。

正确认识和分析学校体育设施服务社会政策执行中存在的问题,探索学校体育设施服务社会的优化路径,对缓解我国体育公共服务供需矛盾具有现实意义。

1 学校体育设施服务社会的政策发展历程

1.1 政策动员阶段(1978—1992年)

这一阶段是我国计划经济向市场经济过渡初期,由于我国长期以来实行高度集中的计划经济体制的惯性,体育作为社会公益、福利事业基本由国家拨款包办。学校体育设施和群众性体育活动基本处于计划控制中,体育设施供需矛盾尚未显现。1982年《宪法》第21条规定:“国家发展体育事业,开展群众性的体育活动”。1984年中共中央《关于进一步发展体育运动的通知》指出,要增加群众活动的体育场所,重点增加学校体育设施。说明体育场馆资源短缺问题已经开始显现并得到重视。《宪法》精神以及相关政策为学校体育设施服务社会政策的制定起了动员作用。

1.2 政策导入阶段(1993—1998年)

随着市场经济体制的确立以及改革不断深化,人民生活水平的显著提高,对体育服务的需求开始显现。为此,1993年全国体委主任会议制定了《关于培养体育市场,加快体育产业化进程的意见》,1995年全国人大颁布了《中华人民共和国体育法》,同年国务院出台了《全民健身计划纲要》,要求各体育场馆资源为群众开展体育活动创造条件。虽然这些政策文件并未十分明确规定学校体育设施需要向社会开放,但也为学校体育设施服务社会提供了政策的依据。

1.3 政策发展阶段(1999—2005年)

随着人民可支配收入以及闲暇时间的增加,对体育公共服务需求激增,体育资源供需矛盾越发突出。1999年教育部下发《关于假期公休日学校体育场地向学生开放的通知》,2002年教育部和文化部联合下发《关于做好基层文化教育资源共享工作的通知》,国务院公布《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》,2003年颁布《公共文化体育设施条例》。虽然这时期相关政策文件仅提出了学校体育设施对外开放的建议性要求,具体政策方案不完善,但是重要的是政策基本明确了学校将体育设施服务社会主体地位,对我国体育公共服务资源供给起到重要的导向作用。

1.4 政策完善阶段(2006年至今)

这时期的相关政策开始步入制度化和重视政策执行的新阶段。2006年6月,国家体育总局和教育部公布了《学校体育场馆向社会开放试点工作方案》,明确从2006年8月起,有计划、分步骤地推进全国学校体育设施开放试点工作。此后,国务院及相关部门于

2009年颁布《全民健身条例》、2011年出台《全民健身计划(2011—2015年)》、2012年出台《“十二五”公共体育设施建设规划》,要求学校积极创造条件向公众开放体育设施,并制定了相关细则保证政策落实。这个阶段的相关政策基本明确了政策执行主体权利和义务,详细制定了执行方案和制度法规,自此学校体育场馆服务政策执行步入正轨。

2 学校体育设施服务社会的政策执行现状

在国家层面就学校体育设施对外开放问题出台相关政策后,北京、上海、广州、四川、陕西等部分省市相应出台了地方性《全民健身条例》和《学校场馆向社会开放的实施意见》等政策法规,并敦促区县制定详细政策执行方案,进行了一系列政策执行的试点工作。目前国家级试点单位已覆盖29个省(市、区)。截至2009年底,全国已开放体育场馆的学校达28426所^[3]。根据教育部的统计数字,全国共有各类学校近48万所,可见目前实现体育场馆对外开放的学校比例还不到6%。2010年,第3次全国学校体育场馆向公众开放工作会议提出,未来5年将逐步实现50%中小学体育场馆向社会开放,条件好的地区实现开放率70%,条件较差的地区实现30%^[4]。到目前时间已经过半,预计实现这一目标任务十分艰巨。

国家层面出台的学校体育设施服务社会政策着眼于整体和全局,涉及操作层面的具体细节较少,在执行过程中,需要各地方部门结合自身实际情况,制定切实可行的政策方案。然而,部分学校依靠上级赋予的“自由裁量权”,以“管理问题”、“经费问题”和“安全问题”等种种理由拒不执行政策或者执行过程中过滤、扭曲、抵制政策,导致政策执行偏离常态,具体表现在以下4方面:

一是进行政策抵制或象征性执行。政策抵制是指某项政策可能损害自身利益或未达到预期期望值时,政策执行主体或目标群体拒绝执行该政策的抵制行为^[5]^[6]。政策执行的最高准则在于维护政策的严肃性和权威性,然而在学校体育设施对外开放的政策执行过程中,有的学校以种种理由拒不执行或采取象征性执行措施,只做表面文章,不落实具体措施,使政策执行流于形式。如广州市100所新确立的试点学校中还有相当一部分学校拿着政府财政补助却不开放,还有一部分学校场馆收费远远高于规定的标准^[6]。

二是对政策进行选择性执行。政策选择性执行是指政策主体在执行政策过程中对政策的精神实质或部分内容有意曲解,导致政策无法真正得到贯彻落实^[2]^[7]。《“十二五”公共体育设施建设规划》规定:“学校内

的体育设施应利用课余和节假日,在保证正常教学秩序的前提下,创造条件向社区居民开放。”然而,部分学校在执行过程中,为了获得最大限度的创收,选择政策中的“创造条件向社区居民开放”,不顾教学秩序、不顾是否是课余时间,强行对社会开放,造成学校教学秩序混乱,严重违背了政策精神实质。

三是对政策进行附加执行。政策附加执行是政策执行主体在执行政策过程中,人为附加了不恰当的内容,使政策的对象、范围、力度和目标超越了原政策的要求,变相扭曲上级政策精神,达到谋取不正当利益的目的^[51]。例如,《全民健身条例》规定:“学校可以根据维持设施运营的需要向使用体育设施的公众收取必要的费用。”然而部分学校为了谋取不正当利益,假借便于场馆管理的理由,故意混淆学生和公众的概念,向本校学生大肆收取费用,违背了政策的初衷。

四是出现政策合谋。“政策合谋”最典型表现就是合谋双方结成利益联盟,互通信息,共同进退。例如,政策规定在试点期间,地方主管部门应给予学校一定财政补贴并督促其开放体育场馆,在实际执行过程中,双方为了各自利益进行“合谋”,部分学校得到财政补贴后,体育设施只单独对主管部门职工或家属开放,造成学校体育设施已经开放的假象,使大部分民众享受不到政策给予的利益分配。

3 学校体育设施服务社会政策执行陷入困境的原因

3.1 政策体系自身匹配度不高

首先,学校体育设施对外开放政策目标是开发相对闲置的学校体育设施资源,用于群众开展体育锻炼,其本质也是对公共服务资源的分配。然而,通常我们把学校体育设施归类为非竞争性弱和非排他性强的公共服务产品,是介于纯公共产品和私人产品之间的准公共产品^[7],其主要任务是满足学校体育教学需要。同时,根据《学校体育工作条例》第21条第2款规定:“任何单位或者个人不得侵占、破坏学校体育场地”。根据《公共文化体育设施条例》第6条第3款规定:“国家鼓励机关、学校等内部的文化体育设施向公众开放。”从这些政策条款来看,学校体育设施属于内部设施,任何单位或个人不得侵占。所以,要想将学校体育设施服务于群众体育,完全承担基本公共服务功能,在法理上有失偏颇。其次,国家层面出台的政策中大部分相关内容仅描述为学校的体育场馆“应当”、“鼓励”和“创造条件”向公众开放的建议性要求,不具有强制性,对学校是否执行没有实质性的约束力。因此,政策方案不匹配、不完善以及政策之间没形成

科学合理的政策体系,造成地方部门执行起来莫衷一是或者各行其是,使政策执行效果大打折扣。

3.2 政策执行组织体系纽带松散

在学校体育设施服务社会政策中,政策执行组织体系包括教育部、体育总局、地方教育部门和体育部门以及场馆开放学校。他们之间组织体系松散,责权利不够清晰,难免存在交叉、空白、冲突等问题。从政策执行组织体系的横向上看,学校体育设施对公众开放需要投入大量人力、物力和财力,这些投入往往需要整个政策层面进行规划,而现实情况是政策的执行决策主体仅限定为地方教育和体育部门,而这些部门根本不具有足够的决策权力调动大量的政策资源。从体系的纵向上看,地方教育部门、体育部门和学校之间关系微妙,学校属于教育部门,而有限的场馆开放政策经费主要由体育部门负责。从理论上讲,任何组织和个人都是具体利益的承载者。作为政策执行学校,拿着教育部门的经费,自然不愿意花太多精力为微薄利益去管体育部门的事。同时,如果因为体育场馆开放带来的经费、管理和安全等问题影响学校自身利益,就更不会有太大的动力去执行政策。

3.3 政策目标群体利益表达意识不强

目标群体是政策直接作用和影响的对象,政策能否达到预期目的很大程度上取决于目标群体的态度。在学校体育设施服务社会政策中的目标群体是人民群众。随着我国的经济长期稳定发展,我国民众的教育程度、文化素质普遍提高,但从第3次全国群众体育的调查数据来看,民众的健身意识和对体育的认知并没有普遍增强^[8],对体育锻炼的漠视导致他们对政策的关注不够,加上政策宣传信息不通畅,民众权利意识淡薄,致使其对与自身利益密切相关的政策不够了解,直接影响到政策执行效果。此外,目标群体对政策的接受程度取决于衡量政策的成本利益以及政策对目标群体行为的调适量。对于民众而言,如果无偿或者花很小代价使用学校体育设施的话,肯定会支持这项政策。然而,学校体育设施对普通民众来说只是一种准公共体育服务产品,要想享受这种服务,总要付出一定的代价。而目前,我国人民群众可支配收入还没有达到较高水平,大部分民众还没有形成“花钱买体育服务”的意识,所以一旦学校体育设施实行收费或者有更加严厉的准入制度,影响了目标群体的利益,部分民众会选择放弃。

3.4 政策执行资源不足

政策执行资源是指政策执行主体在执行政策的过程中所需要的各种资源,包括经费、物资、信息、人力和权威等资源^[9]。影响学校体育设施服务社会政策顺

利执行的因素主要是经费资源。国家出台政策一般只强调地方执行主体去落实,而并不为政策实施提供财政配套资源,政策执行所需经费大部分由地方财政承担,由于利益关系,各地方政府必然选择最有利或成本最低的方式加以实施,从而造成财政执行难的问题。加上学校作为教育机构很难获得国家体育事业的专项投入,因此政策执行经费资源十分有限。虽然在《全国学校体育设施向公众开放试点工作方案》中规定:体育总局每年从体育彩票公益金中划拨一定资金用于试点工作;地方体育、教育部门一次性对试点学校资助不低于2万元的全民健身器材;试点区原则上每年对试点学校给予不少于2万元经费补贴^[10]。但这点仅有的经费对于场馆开放中的管理、维护以及安保支出来说无疑是杯水车薪。同时,各个学校教职人员编制有限,根本就抽不出多余人员进行安保及场地管理。此外,我国相当部分学校的体育场地资源本身就不充足,场地设计也不合理,根本达不到开放条件。因此人力资源不足和体育场地资源匮乏等因素也影响到了政策的顺利实施。

3.5 政策执行制度环境不完善

公共政策的有效执行离不开特定的制度环境,虽然目前国家也出台了一系列的制度保障学校体育设施对外开放政策的执行,但由于相关制度抽象性较强,缺乏具体的规定,使制度在实践中可操作性较差,造成政策在执行中失效。首先,政策执行机制不健全,政策执行组织体系缺乏合理的政策执行权力制约机制和协调机制,执行权力集中在学校领导身上,决策制度不够民主、科学,制约了政策的有效执行。其次,政策执行监控机制不健全,由于作为执行主体的学校行政隶属关系的原因,致使监控主体缺失。同时在现行的行政体制环境下,政策的执行都是采用“自上而下”的模式,上级部门获取政策信息的渠道过分依赖于作为具体政策执行学校单方面汇报,加剧了政策执行信息的不对称,增加了监控的难度。再加上缺乏相应的政策执行激励机制和对政策执行偏差的惩罚机制,这些都导致政策执行不力。最后,政策执行传播机制不健全,政策信息公开主要靠政府推动,致使相关政策宣传不足,政策信息透明度偏低,导致相当部分群众和不少学校领导不了解学校体育设施对外开放政策,阻碍了政策执行主客体对这项政策的理解与支持。

4 学校体育设施服务社会政策执行的路径优化

4.1 促进政策法律化,保障政策有效执行

政策法律化就是政策向法律的转化,是享有立法权的国家机关依照立法权限和程序将成熟、稳定而又

有立法必要的政策转化为法律,又称政策立法^{[11]46}。通过立法保障学校体育设施对外开放实现资源共享是部分国家的共识。美国在1927年就有32个州通过法律规定“社区可使用学校的建筑作为社区体育中心”,学校体育设施已成为大众体育活动的主要载体。1976年日本颁布了《学校体育设施对外开放法令》后,99%的公立中小学体育设施实现了对外开放。借鉴国外立法经验,根据我国的具体情况,就学校体育设施服务社会政策法律化提出如下建议:首先,对学校体育设施服务社会采用强制性法律规范进行立法,要求学校体育设施应在满足教学需要的前提下,必须积极创造条件向社会开放,产生的开放成本由政府来承担。其次,通过立法,确定学校体育设施公共体育服务的合法地位;与其他政策之间形成科学统一的政策体系,如在《学校体育工作条例》中的体育设施方面也应增加其服务社会的功能。当然,法令本身是不能产生效力的,有效执行才是关键。所以在对应的地方政策法规中,应配套、完善政策规划方案和实施办法,包括学校的责权利、开放的组织形式与管理、设施的维护、经费的负担、安全保障和事故的法律 responsibility。同时还应赋予相关部门对未执行政策学校的处罚权,以敦促学校体育设施的对外开放。

4.2 整合政策执行组织体系,提升执行主体的政策认同

“政策执行运动”的组织理论学派认为:组织是政策执行的主体,任何政策都是通过一定的组织得以执行的^{[11]67}。如何整合良好的政策执行组织体系,是政策得以有效执行的前提。学校体育设施对外开放是一项浩大工程,需要投入大量资源,这些投入需要整个政策层面进行规划。应成立以国务院领导的教育部、体育总局等部门联合的政策制定主体,制定切实可行的政策规划方案。成立地方政府领导下的教育部门、体育部门、财政部门以及民政部门等多部门联合的第2层级横向政策执行主体,具有足够的决策权力调动大量的经费、人力、物力等政策资源保障政策的顺利实施。成立社区与学校联合组成的基层政策具体执行主体,由学校提供体育设施,实行社区服务委托管理,提供社区公共服务;社区按照“政府购买服务”的原则对开放学校设施经济补偿,从而实现民众、学校和社区的“三赢”,进而为构建“亲民、便民、利民”社区全民健身公共服务奠定基础。通过三层级的政策主体密切配合构成学校体育设施服务社会政策执行组织体系,兼顾各执行主体的利益,提高执行主体对政策的认同,作为政策具体执行主体的开放学校便会主动积极执行政策。

4.3 以政府为主导,多渠道增加政策执行资源

从宏观上来说，正是由于资源不足才会引发政策问题，而资源不足又导致政策问题解决滞后。通过政策法律化将学校体育设施纳入体育公共服务体系后，以政府主导，整合各方资源建设围绕以学校体育设施为主体的社区体育中心，建立社区全民健身服务体系。这就为体育总局能从体育彩票公益金拨出更多资金用于学校体育设施对外开放，以及最终为公共财政进入包括学校体育设施在内的公共体育服务体系铺平道路。此外，针对政府资源不足的问题，还应积极拓宽融资渠道，鼓励社会资金参与到此项事业中来，同时与社区的企业合作，获得企业赞助和捐赠，以增加学校体育设施的经费资源。有经费进入后，还可使本身场地资源不足的学校建设良好的体育设施满足学校体育以及群众体育的需要。同时社区(街道)作为政策执行主体后就能保证大量的人力资源进入，解决了学校执行人员的人力资源不足的问题。

4.4 提升目标群体体育利益表达意识，确保真正获益

首先要加强民众的文化知识教育，通过各种渠道对健身知识的大力宣传提升民众健身意识，同时要完善目标群体体育利益表达机制，即推进民主政治制度建设，切实保障每一位公民的体育权利，增强目标群体的体育利益表达意识，实现自身正当体育权益诉求；增强政策的透明度，提高政府对民众体育利益表达的回应力；加强目标群体组织建设与发展，用组织的力量来实现成员的利益最大化。其次，确保民众真正能获得政策带来的实惠。目标群体都倾向于他们接受并能获得一定利益的政策，毫无利益或者对自身利益有侵害的政策，很难得到他们的认可和接受^[12]。因此，在学校体育设施对外开放时，应采用无偿与有偿相结合模式，即对物耗少的体育设施采用无偿服务，对物耗较高的收取少量费用，产生的消耗成本由政府进行补贴。目标群体在无偿或者花很小代价就能获得健身服务利益时，自然会乐于参与到政策执行过程中。

4.5 完善政策执行监控保障体系，加强政策执行监控

在当前我国政策执行力普遍弱化的状况下，必须通过强制性的制度体系提高政策执行力。为了确保学校体育设施服务社会政策的有效落实，必须建立政策执行监控保障体系、完善政策执行监控机制，即成立以政策制定主体、二层级政策执行主体和目标群体结合的上至国家行政部门下至学校、社区及民众的多层次政策监控主体，扩宽上级政策主体部门获取政策信息的渠道，对体育设施开放情况进行切实有效的监

控；构建行之有效的政策执行绩效评估方法及其指标体系。公共政策的政治学解释是为解决冲突性要求并为合作提供激励的一种行动模式。应建立包含上级政策主体的承诺、奖励和要求的自上而下的网络状政策执行激励机制，以激励政策方案的实施；实行“校长问责制”等方案对政策执行偏差行为进行处罚；加强政策执行信息传播力度，增强政策信息透明度，为大众及传媒进行监控创造条件。只要能对学校体育设施为公众开放的过程形成有效监控，学校体育设施服务社会政策就能更加科学有效得到落实。

参考文献：

- [1] 江崇民，张彦峰，蔡睿，等. 2007年中国城乡居民参加体育锻炼现状分析[J]. 体育科学，2009，29(3): 9-19.
- [2] 陈振民. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 北京：中国人民大学出版社，2011：260-276.
- [3] 许立群. 学校体育设施有望“盘活”5年内半数场馆向公众开放[EB/OL]. <http://sports.people.com.cn/GB/35862/12836833.html>, 2010-09-28.
- [4] 刘昕，刘静，胡月英，等. 现行中小学体育场馆面向社会开放的模式及其相关政策法规综述[J]. 西安体育学院学报，2011，28(5): 530-533.
- [5] 周国雄. 博弈：公共政策执行力与利益主体[M]. 上海：华东师范大学出版社，2008：51-55.
- [6] 黄群玲，张得保. 《全民健身条例》背景下学校体育设施向社会开放现状及对策研究[J]. 沈阳体育学院学报，2011，30(3): 38-41.
- [7] 刘颖. 经济学视角下学校体育设施对外开放的成本补偿理论分析[J]. 南京体育学院学报：哲学社会科学版，2009，23(6): 48-51.
- [8] 国家体育总局. 第三次全国群众体育现状调查报告[M]. 北京：人民体育出版社，2010：67.
- [9] 段长波，钟小燕. 我国群众体育公共政策的执行阻碍及对策分析[J]. 体育与科学，2011，32(3): 73-75.
- [10] 国家体育总局，教育部. 全国学校体育场馆向公众开放试点工作方案[Z]. 2006-12-25.
- [11] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 2版. 北京：北京大学出版社，2011：149-167.
- [12] 秦小平，高嵩，汪子文，等. 群众体育政策执行中居民体育利益表达机制完善研究[J]. 天津体育学院学报，2011，26(2): 118-121.