

# 我国农村公共体育服务发展的制度贫困与制度创新

汪文奇

(安徽大学 体育军事教学部, 安徽 合肥 230039)

**摘 要:** 从制度的视角来审视我国农村公共体育服务发展现状, 发现影响农村公共体育服务发展的主要原因是制度贫困。要突破农村公共体育服务发展的制度困境就必须创新发展农村公共体育服务供给制度, 用统筹城乡发展的视角来发展农村公共体育服务, 以新农村建设为契机, 在加大对农村公共体育服务财政投入的同时, 应通过匹配相应的宏观和微观政治制度, 即宏观上实现由经济绩效观向综合绩效观转变, 微观上实现由管理主义模式向参与式治理制度转变。

**关 键 词:** 体育管理; 农村公共体育服务; 制度贫困; 制度创新; 中国

**中图分类号:** G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2014)05-0043-05

## Constitutional poverty and constitutional innovation in the development of rural public sports services in China

WANG Wen-qi

(Department of Physical Education, Anhui University, Hefei 230039, China)

**Abstract:** From the perspective of constitution, the author examined the current situation of development of rural public sports services in China, and found that the deepest root that affected the development of rural public sports services was in fact constitutional poverty. In order to break through the constitutional dilemma in the development of rural public sports services, China must innovate and develop rural public sports service supply systems, develop rural public sports services from the perspective of unified urban and rural development, and by utilizing the opportunity of new rural construction, provide corresponding matching macroscopic and microscopic political systems, i.e. macroscopically realize the transformation from the view of economic performance to the view of comprehensive performance, and microscopically realize the transformation from the mode of managerialism to “participatory governance”, while increase financial inputs for rural public sports services.

**Key words:** sports management; rural public sports service; constitutional poverty; constitutional innovation

在《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中指出基本公共服务的范围一般包括保障基本民生需求的教育、医疗卫生、社会保障、就业、住房保障、计划生育、文化体育等领域的公共服务。推进基本公共服务均等化, 逐步缩小城乡间基本公共服务差距的目标, 同样也在我国《国民经济与社会发展的第十二个五年规划纲要》中被明确提到。公共体育服务作为基本公共服务的重要内容, 必须要有与之相匹配的制度安排才能实现其城乡均衡发展。特别是像我国处于政府职能转变还没有到位、制度不公平所引发程序不平等、民主制度还有待完善、市场机制还不够健全的环境下, 深入剖析长期以来影响我国农村公共体育服务发展的制度贫困, 提出创新发展农村公共体育服务制度的供给更有必要。

境下, 深入剖析长期以来影响我国农村公共体育服务发展的制度贫困, 提出创新发展农村公共体育服务制度的供给更有必要。

## 1 我国农村公共体育服务现状

### 1.1 农村公共体育服务供给严重不足

国家财政总支出中用于公共服务的社会性支出所占的比重较低。近些年来虽然有所增加, 但仍然没有超过 24%, 并远远低于发达国家和中等收入国家的 49.5% 和 42.1%, 甚至比低收入国家的 27.5% 还要低<sup>[1]</sup>。然而, 同为基本公共服务内容的公共体育服务供给形

势就更加严峻。从支出的结构上来看,教育、社会保障和医疗卫生等领域占用了社会性财政支出的绝大部分,而属于非生产生活必需品的公共体育产品供给,在大多数农村地区的乡(镇)政府财力有限的现实情况下,难以得到保障。

### 1.2 农村公共体育服务功能效率低下

我国农村公共体育场地设施利用效率呈现低水平。突出表现在几个方面,一是现有体育场地设施闲置,器材成为“景观”或其他用途,如球场成麦场、篮球架成晾衣架随处可见。二是设施使用率不高,从第 5 次全国体育场地普查的数据显示,仅教育系统就拥有全国 67.9%的体育场地。不论是在城市还是在农村,教育系统的体育场地设施分布相对均衡,可是,其对社会的开放程度较低,开放率仅为 29.2%。三是现有公共体育资源被任意挤占或挪用。如一些社区文体服务中心被占为他用;本该用于农村公共体育服务发展的经费被挪用到其他基本公共服务上。

### 1.3 城乡公共体育服务发展不均衡

我国公共体育服务的发展城乡差距较大,从场地数量上来看,我国现有各类体育场地 850 080 个,城市拥有 90.82%,而乡(镇)村仅为 8.18%,城市是农村 11 倍之多;从投入的经费来看,城市公共体育服务指数为 1.74,而农村公共体育服务指数仅为 0.82,城市大约是农村的 2 倍。在 2012 年,国家体育总局提供给全国人口一半还多的农民群体的体育经费,却不到全部群众体育经费的 20%<sup>[2]</sup>;从全民健身来看,城市体育活动丰富多彩,形式多样,而农村体育活动内容较为单调,多数是一些传统的项目;从社会体育指导员来看,我国现有 65 万社会体育指导员,农村仅占 10%,这远远满足不了村民们对体育健身指导日益增长的需求。

### 1.4 农村公共体育服务供需结构不均衡

我国农村公共体育服务在供给总量不足的同时,还存在一种供给过剩的非均衡现象,即在农村出现了政府供给了农民当前并不需要的公共体育服务,造成结构不匹配,产生了结构非均衡供给。公共体育服务有“硬”、“软”之分,“硬”公共服务主要指能够体现官员政绩的公共体育基础场馆设施,而“软”公共服务是指体育指导、体育观念、体育认知、体育文化、体育信息等方面的服务。供需结构非均衡主要表现在对供给基本公共体育服务上,农村基层政府主要是重看得见摸得着的场馆器材等设施“硬件”,而轻体育指导与组织服务等“软件”。

### 1.5 农村地区间公共体育服务发展不均衡

不同农村地区之间的公共体育服务发展差异较

大,从投入来看,中央的转移支付资金主要是基于地方上缴的税收水平,因而越是发达富裕的地区,其上缴的税收水平越高,自然得到的转移支付资金也越多,相反就更少。因此在发达富裕的农村地区,不但能够保证到有足够的资金来发展本地的经济,而且对公共体育服务的发展也是积极的支持。而在欠发达贫困地区的农村就往往难以保证对公共体育服务的投入。从场地服务方面来看,截至 2006 年底,我国仅有 13.0%的乡镇拥有体育场(馆),东部地区有 20.8%的乡镇拥有体育场(馆),而西部地区仅为 8.7%;我国有 10.7%的村拥有体育健身场所,东部地区有 19.0%,而西部地区仅为 4.8%<sup>[3]</sup>。

## 2 我国农村公共体育服务发展的制度困境

### 2.1 城乡有别的公共体育服务供给制度

在城市的公共体育服务供给中,有政府的财政供给、有企事业单位的福利供给、有基于奉献的社会公益性供给以及基于半营利性的市场化供给。而在农村的公共体育服务供给主体中除了政府外,鲜有其他供给主体<sup>[4]</sup>。由于农村公共体育服务投入的非回报性和弱影响力使得社会组织、企业和个人等不愿提供无偿的公共服务。而政府部门供给的内容又主要局限于农村的水利基础设施、文化教育、医疗保障等事关农民生产生活头等大事上。

### 2.2 农村公共基本服务供给的优先次序制度

按照十七大的精神要求要对义务教育、基本医疗、卫生服务、公共就业服务和基本社会保障等领域基本公共服务重点加强建设,努力使全体国民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。从农村整体考虑,农村基层政府当然会将有限的资金投入村民急需的基本公共服务上,而对于外部效应较强的体育健身娱乐等公共产品并不“紧迫”<sup>[7]</sup>。另外,大部分的村民还缺乏对体育的正确认识和理解,普遍认为劳动也是体育锻炼,因此缺少自觉参与体育的意识。因此,从村民需求的角度也影响到了农村公共体育服务政府的供给决策,也就直接减少了农村公共体育服务的有效供给。

### 2.3 缺失的农村体育财政制度

我国目前实行的公共事业财政逐级转移支付制度,是缓解我国农村体育事业发展经费不足和缩小地区间公共体育服务发展差距的最基本手段,可是在现行的国家财政还没有规范统一的对公共体育事业转移支付的制度,其随意性相对较大。具体主要体现在以下两个方面:一方面是,公共体育事业的转移支付经常会随着领导的好恶不同而不断发生波动,因此对公

共体育事业的转移支付更多的是体现在一些临时性或者一次性的项目上。另一方面，转移支付的过程和效果缺乏有效的监督和评价。由于缺乏相应的对现有农村体育资源配置的财政转移支付制度严格而有效的监督措施，并且无法评价转移支付的效果，这样一来就没有科学的对后续年度的体育财政转移支付进行详细评价和估算的依据，地方政府也将会从中加大寻租的可能<sup>[8]</sup>。因此，政绩型公共产品投资的博取向以及农村公共体育财政的不规范、不到位的逐级转移支付制度，也是导致目前我国广大农村地区公共体育资源配置不足、效益低下和管理失范的一个非常重要的原因。

#### 2.4 式微的农村基层体育建制

我国现行的体育行政系统实行的是“国家-省-市-县”的科层制管理模式。县级的体育群体科或相关人员作为公共体育服务的管理主体，是我国群众体育管理机构的最末端，其承担着县、乡(镇)、行政村及村落群众体育的管理职责<sup>[9]</sup>。另一方面，为了精简机构，我国不少的县(区)乡(镇)都撤消了体育部门，或者是将体育部门置于其他部门下面，或是与文教卫等部门合并，其财力和被关注程度等都会在一定程度上下降。广大中西部地区乡镇等基层政府机构均没有设置体育部门或成立体育协会，条块分割的乡镇体育与县市体育部门严重脱节，缺乏沟通，不能携手抓管体育工作，体育工作难以延伸到乡镇村，因此，呈现出农村体育“管不了”和“没人管”的虚无缥缈的空中楼阁<sup>[10]</sup>。从实际调查结果可以看到，有一半以上的乡(镇)政府没有建立全民健身领导机构，有80%以上的村没有建立体育领导机构。有的乡(镇)由宣传部门兼管体育，有的乡(镇)由团委兼管，还有的乡(镇)根本无人管。只是在上级部门要开展体育比赛的时候，才临时招募人员应急，这种基层农村体育组织形式不但使得其管理效率较为低下，而且还使得农村日常性体育活动的开展长期缺乏有效指导<sup>[11]</sup>。

#### 2.5 不健全的微观基层民主制度

我国农村长期低水平非均衡的公共体育服务现状，既有历史的原因，也与现实中政府的投入不足密切相关，更与供需失衡有关。从公共政策角度看，其最根本的原因还是由于在农村公共体育服务的政策制定和实施的过程当中农民失声、无力和缺乏参与所导致的。农村公共体育服务供给长期实行着自上而下的决策机制，他们总是根据自己的主观臆断和喜好向农村配置体育器材、设备，使基层政府不能提供辖区居民真正需要的公共体育服务。基层民主制度的完善与否对公共服务均等化具有重要影响，但供需结构非均衡最关键的原因其实还是宏观制度上不相匹配的“强

激励与弱约束”，不完善的基层民主制度进一步强化了我国农村公共体育服务的非均衡现象。因此，需要加以匹配宏观和微观的制度，使宏观上的政治合法性制度与微观上的参与式民主制度相互匹配、相互结合，以改变这种不对称的实践结果，而不能仅仅停留在要求大力改变不匹配的财权与事权的财政体制上<sup>[12]</sup>。

#### 2.6 亟待转型的宏观政治制度

我国农村公共体育资源配置效益还受到另外一个非常重要因素的影响，也就是嵌入在经济中的政治晋升博弈。徐现祥和王贤彬<sup>[13]</sup>在对政治激励与地方官员经济行为的研究中，论证了在地方官员有限的短期任期内，公共产品投资支出所带来的长期好处往往会被他们忽略。公共产品投资支出低于社会最优水平和地方官员追求经济高速增长的双重扭曲，使得长期以来产品公共服务支出严重不足。我国扭曲的财政分权其实是政绩考核机制的结果，那么，政绩考核的机制又会由什么来决定呢？它是由我国的政治合法性基础类型所决定，主要是看其所依靠的是权威还是政治、经济、社会绩效抑或其他，所依靠的不同当然其相应的政绩考核内容就会不同。我国从第2代国家领导人邓小平的“发展是硬道理”，到十八大报告中提到的“我国将长期处在社会主义初级发展阶段”，都说明了我国还需要大力发展经济。当然在我国目前的发展中已不能仅仅只发展经济，还包括社会、体育、文化等等多方面的发展，只不过当前呈现的是不平衡、不协调的发展模式。因此，从长远来看，农村公共体育服务政府供给的有效性仍有待于宏观政治体制改革。

### 3 我国农村公共体育服务发展的制度创新

#### 3.1 加快推进新农村建设进程

农村公共体育服务供给逐步走向高水平均衡是社会进步和生产力高度发展的必然产物。伴随新农村经济社会的全面发展，新农村居民将会对体育文化和健身产生多元化的需求，同时也将具有购买体育消费的能力，从而会激发更多的社会团体、民营企业和个人投资农村公共体育服务的积极性，采取政府、非营利机构和私人相结合的方式提供公共体育服务，改变农村长期以来单一依靠政府供给并且供给效率低下的尴尬现实。当然要对政府以外的供给主体尽量提供一些金融和税收方面的相关政策予以扶持。据调查，苏南6个县级市目前有政府、体育协会团体、农村自治组织、公司企业以及体育积极分子都分别加入到了农村公共体育服务供给的队伍中来，其所占比例依次是46.2%、18.8%、13.5%、12.6%、9.2%<sup>[14]</sup>。由此可以看出，随着农村生产力的发展，农村公共体育服务供给

将形成多元化局面,供给水平将不断得到提升。

### 3.2 从城乡统筹的高度来发展农村公共体育服务

在新中国成立之初,工业化发展的起步阶段,为配合“工业优先、城市优先”的国家经济发展战略而逐渐发展起来的公共产品供给“城乡二元模式”,在促进城市公共体育服务高速发展的同时,却使得我国农村体育的发展不断地被边缘化了。我们要知道城市和乡村是一个有机联系的整体,如果城乡体育的非均衡发展超过了一定程度,势必将会影响到我国群众体育的可持续发展,而且对广大农村地区来说,也有失公平。对此,我们要高度地认识到城乡体育统筹发展的紧迫性和重要性,要在国家体育设施布局、经费投入及产品生产等方面始终贯穿城乡体育统筹发展的理念,以构筑农村公共体育服务高水平且较为均衡的供给制度。第一,要对当前财政投入的结构进行调整,向广大农村地区适当倾斜,加大投入总量,像国家体育总局实施的并且获得了一定效果的“体育三下乡”、“雪碳工程”和“农村体育健身工程”等等。第二,依照公共财政公平性的原则来设计均衡的供给制度,将从以往以农民集资为主的农村公共体育服务投入变为以国家财政投入为主,对城乡公共体育服务的分配进行统筹安排,改变长期以来向城市过度集聚的倾向,以实现公共体育服务供给制度的城乡并轨,建立覆盖全民的公共体育服务体系,确保每一位公民都能享受到最基本的体育权利。

### 3.3 推进财政转移支付制度的完善和管理

加大对农村公共体育产品的投资力度及投资比例,同时要规范省级以下政府间的转移支付制度:第一,要尽快解决省对市和县的转移支付不规范现象及随意性较强等问题;第二,要加强省对市和县的一般转移支付力度,能够使市政府和县政府在对基本公共体育服务发展上的投入有更多的自主权和拥有更多的财力,从而能够保证城乡基本公共体育服务均衡发展的逐步实现;第三,要加强省对市政府和县政府提供农村基本公共体育服务发展的专项转移资金的力度,当然要在加大对农村公共体育服务财政支持力度的同时还必须要匹配专项的、规范的公共事业财政转移支付制度<sup>[15]</sup>。

### 3.4 逐步完善新农村基层体育建制

随着新农村及城乡一体化的深入发展,新农村居民对体育的需求将会不断增长且呈多元化趋势。新农村体育在促进新农村精神文明建设,提高农民身体素质和生活质量以及发展农村经济的作用也越发凸显。应根据上级管理部门的要求,制定出具体的发展规划和发展目标,逐步加强农村基层体育建制,设立专门

的乡镇体育部门或组织,为新农村公共体育服务发展搭建组织平台。形成以各基层体育指导站(点)为重点,以乡(镇)体育社团为主线,点线结合、覆盖面较广的农村体育组织网络结构,发展和培育一批区域特色较为鲜明、活动内容较为丰富、队伍较为整齐有序、建设管理较为规范的体育示范乡(镇)、村和组,积极有效地推进我国新农村体育组织的建设和发展<sup>[16]</sup>。根据调查显示:在苏南 6 个县级市中共有 129 个体育协会团体,并且在每个乡镇和较大的行政村中都设有协会分会。与体育协会团体不同的是,在苏南的农村自治组织主要是指以行政村、自然村的村委会为主所组建起来的体育健身组织,像全民健身领导小组的组长通常是由村党支部书记或者是分管体育工作的副书记来担任,小组成员一般都是由各村小组组长、宣传干事和大学生村官等组成。目前,江苏省有 1 100 个县级体育社团,有 5 200 多个乡镇老年人体协、农民体协和单项协会,有 30 000 多个村级健身组织<sup>[10]</sup>。因此要继续抓住建设新农村的机遇,积极推进农村体育自治组织的建制和农民体育协会建立的试点,争取全国乡镇体育协会全覆盖,为发展农村公共体育服务提供组织保障。

### 3.5 发展微观的基层参与式民主制度

基层政府要在农村体育的建设和发展中学会倾听农民的意见,尊重他们对农村公共体育服务发展所提的宝贵建议,逐步吸引他们自觉主动地参与到农村公共体育服务建设和发展中来,这也是农村公共体育服务供给的出发点与归宿点。因此要加快基层民主政治建设,改革长期以来依靠外部单向和强制输入的计划经济供给模式,建立公共供给的农村公共体育服务供给模式,说到底就是要保证农民的参与权和选择权。当然要构建一种能够充分反映农民对公共体育服务偏好与需求的利益表达机制,以能够充分激发农民参与的积极性,从而最终使农村公共体育服务实现从“送”向“种”的转变。具体可以从以下 3 方面来做,第一,农村公共体育服务的供给要从“以供给为导向”向“以需求为导向”的转变,在做公共体育服务决策之前,基层政府要深入到农民群众中去,了解农民对公共体育服务的真实需要,对所收集到的相关信息进一步整合,并进行可行性分析。坚决不做脱离群众、脱离实际的强制性供给决策。与此同时,基层政府还应加大公共体育服务方面的信息、决策以及财政的透明度。第二,政府强制向农民“送”的公共体育产品,比如“体育三下乡”、“雪碳工程”等等都必须要要在“送”之前,实地探索发现并了解农村本地具有特色的民间优秀传统体育项目,并要与之实施对接,还要以喜闻乐见的形式出现在农民面前,让农民乐意接受、乐意

参与，避免农村体育的发展城市化倾向。第三，进一步完善“一事一议”和“村民自治”。要大力提升农民体育的组织化程度，为他们表达体育需求提供组织和制度平台，这是从深层次上解决农村公共体育服务供给问题的前提和基础。首先，村民自治需要强化。要通过村民委员会和乡人民代表大会等制度，将本辖区内的公共体育服务建设项目交由全体农民或农民代表进行投票表决，使农民对公共体育服务的意见和建议直接或间接充分表达，从而实现公共体育服务供给的决策程序从“自上而下”向“自下而上”的转变，真正使农民以参与者、受益者、监督者和管理者的身份投入到农村公共体育服务当中去。其次，农民体协的作用需要进一步发挥，使其真正成为农民体育利益表达的“代言人”，将分散和缺乏有机联系的农民组织起来，把农民从农村体育决策的局外群体拉入到局内群体中来，以此改变基层政府体育决策的目标和约束条件。

### 3.6 转变宏观的政治绩效观

要以新农村建设为契机，建立农村新型基层政府模式，调整农村基层政府职能重心，对其公共服务和社会管理的职能需要进一步加强。首先，依照新农村公共服务和社会管理的相关要求，把“维护稳定、服务农民、促进发展”作为基层政府的主要职能，以实现基层政府职能向公共服务型的根本转变，相对弱化直接参与经济和微观经济管理的职能。并按照财政的公共性原则和量入为出的平衡原则，确保乡(镇)有充足财力履行新农村公共体育服务和公共体育管理职能。在县范围内依照地域和需要重新设置公共体育服务体系，突破农村公共体育服务的发展长期以来以乡(镇)为界限的局限。其次，改革基层政府政绩考核指标制度，建立健全行政责任制度。取消当前体制特有的政绩评价取向，改革只重视GDP的评价机制，把组织考核和群众评议结合起来，有效控制地方政府的自利行为；增加农民健康指数、幸福指数等包含农村体育发展的指标项目，建立反映地方经济、社会、文化、体育综合的评价机制。并根据考核结果决定对乡镇政府官员的奖惩，这样基层政府官员才会从观念上改变地方发展的政绩取向，才会重视发展农村公共体育服务事业。最后，要加快有关农村与农民体育相关的立法步伐，特别是在农村体育改革与发展进程中重点领域的体育立法，使农村公共体育服务的有效供给能够

得到切实保障，并能够与其他公共事业相互协调发展。

### 参考文献：

- [1] 马万里, 李齐云, 张晓雯. 收入分配差距的财政分权因素：一个分析框架[J]. 经济学家, 2013(4): 13-23.
- [2] 杨震. 我国高校体育场馆对社会开放的困境与优化策略[J]. 北京体育大学学报, 2013, 36(1): 91-101.
- [3] 卢文云, 梁伟, 孙丽, 等. 新农村背景下西部农村公共体育服务供给现状、问题及对策研究[J]. 体育科学, 2010, 30(2): 11-19.
- [4] 戴健, 郑家鲲. 我国公共体育服务体系研究述评[J]. 上海体育学院学报, 2013, 37(1): 1-8.
- [5] 张小林, 白晋湘. 我国农村体育公共产品最优供给研究——基于西方公共产品相关理论模式分析与启示[J]. 天津体育学院学报, 2009, 24(5): 431-434.
- [6] 王凯, 乔泽波. 城乡体育公共服务均等化的制度约束与创新[J]. 上海体育学院学报, 2013, 37(4): 6-10.
- [7] 戴敬东. 中国体育体制研究[J]. 北京体育大学学报, 2010, 33(1): 10-13.
- [8] 黄继珍. 资本视角下的农村公共体育资源配置研究[J]. 首都体育学院学报, 2010, 22(5): 11-14.
- [9] 秦小平, 夏青, 王健, 等. 非均衡视域下的农村体育基本公共产品供给研究[J]. 北京体育大学学报, 2013, 36(4): 35-38.
- [10] 陈家起, 刘红建, 朱梅新. 苏南地区农村体育公共服务供给的有益探索[J]. 体育与科学, 2013, 35(5): 111-117.
- [11] 冯健. 对我国农村体育现状与发展对策的分析研究[J]. 山东体育学院学报, 2008, 24(2): 28-31.
- [12] 胡志平. 从制度匹配检视农村公共服务均等化[J]. 社会科学研究, 2013(1): 15-22.
- [13] 徐现祥, 王贤彬. 晋升激励与经济增长：来自中国省级官员的证据[J]. 世界经济, 2010(2): 15-35.
- [14] 王晓娟, 郁俊, 罗华敏, 等. 新农村多元化公共体育服务形式实证研究[J]. 体育科学, 2012, 32(2): 69-80.
- [15] 张青. 论新农村建设中乡镇政府公共服务职能重构的实现途径[J]. 行政与法, 2008(4): 12-16.
- [16] 张立天. 山东省城乡体育公共服务一体化发展模式的构建[J]. 山东体育科技, 2013, 35(3): 33-36.