

# 社会力量办体育的可行性及实现路径

王先亮<sup>1, 2</sup>, 王晓芳<sup>3</sup>, 韩继振<sup>1</sup>

(1.北京体育大学 博士后流动站, 北京 100084; 2.济南大学 体育学院, 山东 济南 250022;  
3.西南医科大学, 四川 泸州 646000)

**摘 要:** 社会力量办体育是未来体育改革发展的方向, 是保障公共体育服务供给效率与公平、促进体育行业有效竞争、实现体育资源有效配置的重要途径, 同时还具有可行性和必要性。推进社会力量办体育的路径包括: 加速推动体育治理的公共权力回归社会, 实现体育资源“内循环”向“系统循环”的转变, 实现社会力量由“被动参与”向“主动参与”的转变, 着力推行“抓运行、促变迁、重调控、推创新和强保障”的重要举措, 以高效率实现社会力量办体育。

**关键词:** 体育管理; 体育改革; 社会力量; 体育发展

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2016)06-0026-04

## The feasibility and realization paths of social power running sports

WANG Xian-liang<sup>1, 2</sup>, WANG Xiao-fang<sup>3</sup>, HAN Ji-zhen<sup>1</sup>

(1.Post-doctoral Station, Beijing Sport University, Beijing 100084, China; 2.School of Physical Education, University of Jinan, Jinan 250023, China; 3.Southwest Medical University, Luzhou 646000, China)

**Abstract:** Social power running sports is the direction of sports reform and development in the future, an important way to ensure public sports service supply efficiency and fairness, to promote effective competition among the sports industry, and to realize the effective allocation of sports resources; social power running sports is feasible and necessary. Paths for boosting social power running sports include the followings: accelerate the return of the public power of sports governance to society; realize the changing of sports resources from “internal circulation” to “system circulation”; realize the changing of social power from “passive participation” to “active participation”; strive to implement such important measures as “manage running, promote changing, value regulating, boost innovating and strengthen ensuring”, so as to highly efficiently realize social power running sports.

**Key words:** sports management; sports reform; social power; sports development

在全面深化改革和创新社会管理的背景下, “大社会、小政府”的理念不断强化, 社会力量在社会经济发展的各个领域扮演着越来越重要的角色。社会力量参与教育、文化、体育和公益等公共事务已成为理论研究的热点, 诸如社会力量办学<sup>[1]</sup>、社会力量办图书馆<sup>[2]</sup>、社会力量参与公益事业<sup>[3]</sup>和社会力量参与危机管理<sup>[4]</sup>等研究成果不断涌现。体育事业的发展亦不例外, 包括事业单位、党群社团、社会团体、民办非企业、非政府组织、企业和作为自然人的社会公民等在内的社会力量<sup>[5]</sup>, 在兴办和促进体育事业发展中发挥了重要作

用。体育向社会开放、向民间延伸的效应不断向前推进, 社会力量办体育的课题也提上研究日程。体育由“政府办”向“社会办”的转变涉及到一系列体制改革创新, 其中社会力量办体育的可行性如何、社会力量办体育如何实现等, 是亟需解决的问题。

## 1 社会力量办体育的可行性

### 1.1 社会力量办体育的公共服务供给

在公共事务领域, 社会力量供给公共服务是新公共管理学派的观点, 认为政府供给公共服务的过程中

收稿日期: 2015-12-30

基金项目: 国家自然科学基金科学基金项目“全民健身公共服务供需匹配机理、测度模型及引导政策研究”(71403149); 济南大学教研项目(J1531)。

作者简介: 王先亮(1982-), 男, 讲师, 博士, 研究方向: 体育产业管理与体育教育。E-mail: 15169000128@163.com

存在供给主体垄断而导致效率低下等问题,故政府应由办理角色转变为管理角色,由市场选择有优势的组织提供公共服务<sup>[6]</sup>。历经新公共管理理论的运用和实践,后期出现学者们对新公共管理理论激烈的争议与批判,认为新公共管理导致了公共管理价值的下滑,非公共性、不公平性、责任缺失等问题不断涌现<sup>[7]</sup>。新公共服务理论<sup>[8]</sup>、整体政府理论<sup>[9]</sup>和网络治理理论<sup>[10]</sup>等应运而生,上述新理论提出“政府应该服务而不是掌舵、政府应加强整体化和网络化治理”等公共管理理念。其中,新公共服务理论的影响最为广泛,进一步明确公共服务是政府应有职责,不同国家应根据国情差异有效保障公共服务的供给,主张公共服务供给的效率和公平,注重协调社会各方面主体积极参与公共服务供给。

公共服务根据公共需求内容的不同,可分为政权性公共服务(立法、司法、行政、外交、国防等)、社会性公共服务(社会就业、社会保障、教育、卫生医疗、文化体育等)和经营性公共服务(邮电、通讯、电力、煤气、自来水和交通等)。政权性公共服务一般由政府供给,社会性公共服务的供给模式多元化(包括政府供给、社会供给与合作供给等,根据效率与公平的不同选择相应的供给方式),经营性公共服务主要由社会力量供给(企业居多)<sup>[11]</sup>。体育属于社会性公共服务,既可由政府供给,也可由社会力量供给,而从供给内容分析,社会力量办体育具有可行性。因此,社会力量办体育可以提高公共服务的质量和效益,是推进公共体育服务体系建设的必要手段。

### 1.2 社会力量办体育的市场结构

体育市场结构是在市场经济条件下,体育产业内企业与市场之间的相互关系,即企业间竞争与垄断的关系。市场结构分为完全竞争、完全垄断、垄断竞争和寡头垄断4种不同类型<sup>[12]</sup>。借用市场结构理论对政府和社会力量从事体育进行市场结构分析,即分析市场经济条件下和政府改革过程中,体育行业内政府与社会力量之间的相互关系。对于公共体育服务而言,政府一家供给公共体育服务易形成过度垄断,且缺乏必要竞争必然导致效率低下,而引入社会力量供给公共体育服务,可以形成“政府办”和“社会办”之间的良性竞争。对于体育产业而言,社会力量参与体育产业是市场机制发挥作用的结果,其中政府力量主要作为市场监管机构或者以国有企业和集体企业的形式出现。而体育产业属于市场行为,政府不应过度干涉,故体育产业市场结构应以社会力量为主体,形成体育产业市场应有的结构特征。此外,相关研究成果也显示,体育行业的特殊性决定适度垄断的必要性,社会力量应积极参与形成“竞争大于垄断”的市场结构,

体育产业市场结构的理想目标模式是垄断竞争型<sup>[13]</sup>。

### 1.3 社会力量办体育的价值管理

社会力量办体育是创造经济价值和社会效益的过程,因此社会力量办体育的可行性还需从价值管理角度进行分析。价值链理论是对价值创造环节进行分析的理论,传统价值链被认为是一系列连续完成的价值创造活动。最新研究成果认为价值链是一些组织或群体共同完成价值创造的一系列环节和过程,而价值链管理旨在控制关键增值环节、增强企业或者组织的竞争优势<sup>[14]</sup>。价值链管理强调对关键增值环节的把握和核心竞争力的塑造,这与“服务外包(BPO)”相一致,即通过新型的服务贸易形式,将一部分非核心业务转移到其他企业(传统概念是转移到其他低成本国家或地区),从而实现专业分工、成本降低和利润提升的目的<sup>[15]</sup>。按照上述理念,政府和社会力量是体育价值创造过程中的主体,价值环节由政府还是社会力量完成不必拘泥于某一主体,而是根据价值创造和目标实现的需要,由合适的主体完成相应的价值环节。

在公共体育服务供给过程中,政府和社会力量都可以成为公共体育服务供给的主体,按照价值链和服务外包理论,公共体育服务供给完全可以由社会力量提供。正如政府将不擅长的体育事务外包给社会力量完成,社会力量供给公共体育服务能有效发挥社会力量的专业化、低成本、广分布和灵活性强等优势,更好地为社会公众提供优质公共体育服务。在体育产业发展过程中,社会力量既有掌握先进技术的企业,也有拥有众多会员的行业协会;社会力量在各自不同的优势领域参与相应的产业活动,是企业创造价值和形成核心竞争力的关键所在。社会力量办体育是体育公共体育服务供给效率与公平的重要手段,是促进体育行业有效竞争的必要途径,是实现体育资源有效配置和专业化分工的关键措施。并且,伴随社会主义市场经济的发展和完善,社会力量办体育也是未来体育改革发展的主流;改变脱离市场、单纯依靠政府办体育的发展方式,走市场化、社会化发展道路是我国体育事业改革与发展的必然趋势<sup>[16]</sup>。

## 2 社会力量办体育的现实基础

在我国社会力量办体育的观念和做法早已付诸实践,但我国社会力量办体育并未成为体育发展的主流,也未能完全实现向体育的社会化和市场化发展,集中体现为体育社会组织薄弱、体育资源仅在系统内部循环、体育产业发展滞后等问题。

### 2.1 体育社会组织薄弱,处于依附式发展

截止到2013年12月31日,我国各类体育社会组织

23 590 个, 占社会组织总量的 5%。其中, 体育类社会团体 17 869 个、体育类民办非企业单位 10 353 个、体育类基金会 41 个<sup>[17]</sup>。我国体育类社会组织的数量总体较为可观, 但是体育社会组织的工作能力相对薄弱, 集中体现为体育类社会组织依附性强但自我发展能力差。

我国体育类社会组织依附性强, 体现为“典型的低层次依附性”发展方式<sup>[18]</sup>, 即各级各类体育组织主要依附行政机构和事业单位, 借助政府转移的行政权力和政府拨款实现生存和发展, 直接导致体育社会组织发展过程中的职能失位、越位和缺位。体育社会组织的自我发展能力差表现为工作和服务能力差, 没有形成专业化、高水平的工作能力与核心竞争力; 服务质量和效率低下, “看似遍布全国, 实际在空头运转”, 体育社会组织工作开展脱离组织成员的现象严重。

### 2.2 体育资源系统内部循环, 低层次徘徊

体育行政机关、运动项目管理中心和体育协会之间, 政企不分、管办不分的问题仍然存在, 优质体育资源在体育系统内循环流转, 造成体育资源的垄断和社会体育资源的供给不足。第一, 体育治理的公共权力仍集中于体育行政系统, 竞技体育(体育赛事审批、运动员注册等)、群众体育(公共服务购买、群众体育活动举办)等行政权力高度垄断, 体育资源集中在体育行政机关、体育运动管理中心和附属体育协会的手中, 在系统内循环造成体育资源流动不畅、体育市场结构不均衡、有效竞争的良性格局难以形成。第二, 社会力量办体育的参与途径不顺畅。社会力量的参与机制不健全, 缺乏科学的政策和制度钟罩, 造成社会力量办体育“有心无力”的局面。第三, 其它社会力量(非专门从事体育类业务的社会力量)办体育的积极性不高, 吸引力不强, 导致投资、金融、管理、咨询、服务、保险等体育发展急需的社会力量未能积极投身于体育事业和体育产业的发展中。

### 2.3 体育产业发展滞后, 低效益运行

根据国家体育总局发布的《体育产业发展“十三五”规划》<sup>[19]</sup>, 2014 年我国体育产业的增加值为 4 041 亿元(全国体育产业总规模约为 1.35 万亿元), 占当年 GDP 的 0.64%。虽然我国体育产业的发展取得巨大的进步, 但与国外发达国家体育产业占 GDP 比重的 2%~3% 数据相比仍落后<sup>[20]</sup>。体育产业结构不合理现象仍未得到根本性扭转, 竞赛表演业、健身休闲业所占比重过低, 未能引领体育产业的发展。因此, 我国体育产业发展水平仍相对较低, 处于低效益和低层次发展的阶段, 不能吸引社会力量投身于体育产业发展的大潮中, 社会力量发展体育的积极性有待提升。虽然, 近期国务院颁布实施《关于加快发展体育产业促进体

育消费的若干意见》, 为体育产业发展提供有力的政策保障, 但是未来真正实现体育产业的大发展和大繁荣, 仍需要积极引导和激励社会力量的广泛参与。

## 3 社会力量办体育的实现路径

根据理论研究和实践经验, 将社会力量办体育的路径确定为: 加速推动体育治理的公共权力回归社会, 实现体育资源“内循环”向“系统循环”转变, 实现社会力量由“被动参与”向“主动参与”转变, 着力推行“抓运行、促转变、重调控、推创新、强保障”等重要举措, 以高效实现社会力量办体育。

### 3.1 抓运行

紧抓社会力量办体育的运行机制建设, 形成“政府主导、社会主体”的体育发展格局, 建立有利于社会参与体育和社会发展体育的运行机制, 抓好社会力量办体育的引导机制、扶持机制和监督机制建设。公布鼓励社会力量参与体育事务的具体领域, 将社会力量中更具供给优势的公共体育服务和体育产业的重点领域作为社会力量办体育的主要内容, 制定鼓励社会力量参与公共体育服务和体育产业的支持政策, 形成社会力量购买公共体育服务的实施办法, 设立体育产业引导资金和基金等, 及时考核、监督社会力量办体育的运行情况。同时, 大力培育多元化的社会力量主体, 促进体育社会组织实体化运行, 引入体育系统以外其它领域的社会力量参与体育, 提升社会力量办体育的能力和效率。

### 3.2 促转变

促进政府体育机构改革, 推动体育系统资源由“内部循环”向“系统循环”转变。通过体育事业单位改革取消运动项目管理中心, 将原有职能转移给协会以促进体育协会实体化, 实现体育公共权力向社会组织转移以促进体育公共权力回归社会。彻底打破体育系统资源内部循环的裙带利益关系, 通过“互联网+”的先进技术促进体育资源平台建设、招投标制度建设等, 将体育资源向所有的社会力量开放, 将体育资源置于社会大系统之中进行配置和开发。通过政府职能转变和体育资源的市场化开放, 营造良好的环境氛围, 促进社会量由被动参与向主动参与转变。

### 3.3 重调控

加速政府职能转变, 加强体育行政部门的公共服务职能和市场调控职能, 转变管办不分的管理体制, 实现体育部门由“办体育”向“管体育”转变。体育行政管理部门不仅要列“管理部门权力清单”, 还要列“社会力量办体育事务清单”。列“管理部门权力清单”以明确政府管体育的职能, 注重体育发展的宏观调控、

总体规划、公共服务和市场监管,从办体育的繁杂事务中脱离出来;列“社会力量办体育事务清单”以明确交由社会力量办体育事务的具体内容,作为政府信息公开目录向社会公布、开放。

### 3.4 推创新

积极推动建立社会力量办体育的创新机制,推进社会力量办体育参与途径和方法的创新以及方式创新,形成体育发展的创新驱动机制。体育行政部门应创新兴办体育的参与机制,采用契约制、招投标、订单制等多元化举措,为社会力量办体育提供更多新型、高效参与途径和方法。社会力量应利用自身资源优势,通过新型的投融资、运作方式等促进体育发展的创新来提高社会力量办体育的质量和效率。推进体育社会组织、体育企业等主体的发展,建立政府、企业、社会组织、公民个体等合作的载体,树立社会力量办体育的新型平台,建立体育产业共性技术研发平台、体育产业科技创新转化平台等。

### 3.5 强保障

加强推进社会力量办体育的保障工作,重点做好政策制度保障、创造良好环境、发展中介服务、培养复合型专业人才队伍。制定《社会力量办体育实施管理办法》、《向社会力量购买公共服务实施办法》等政策和制度,为社会力量办体育提供制度保障。加强税收、经费等优惠和支持力度,加大社会力量办体育的宣传,吸引更多社会力量参与体育发展。积极发展体育中介服务,为社会力量办体育提供便利条件和支持措施;培养一支“懂体育、会管理、善经营”的复合型专业人才队伍,投身于社会力量办体育的工作中。

随着全面深化改革的推进,体育管理体制和发展方式将产生一系列变革;社会力量办体育具备可行性和必然性,无疑将成为体育改革的前沿阵地,成为促进政府体育管理职能转变和公共权力回归社会的重要途径。未来一个时期内,全面推进社会力量办体育是改变体育社会组织依附式发展、体育资源系统内循环和体育产业低效益运行的关键举措,而有效建立社会力量办体育的运行机制、促进体育机构改革、加强宏观调控、建立创新驱动机制和加强保障措施等将是推进社会力量办体育实现路径的基本选择。

### 参考文献:

[1] 陈桂生. 漫话“社会力量办学”[J]. 教育发展研究,

2001, 1(1): 81-82.

[2] 王素芳, 于良芝, 邱冠华, 等. 社会力量参与图书馆建设制度保障研究[J]. 中国图书馆学报, 2010, 36(4): 4-9.

[3] 俞睿. 社会力量的培育是构建和谐社会的基础[J]. 北京行政学院学报, 2008, 4(4): 90-94.

[4] 刘晓亮, 张峻. 让社会力量参与危机管理[J]. 社会观察, 2008, 1(1): 27-28.

[5] 李毅. 社会学概论[M]. 广州: 暨南大学出版社, 2011: 2-6.

[6] RHODES R. The new public management[J]. Public Administration, 1991, 69(1): 10-15.

[7] 周晓丽. 新公共管理: 反思、批判与超越——简评新公共服务理论[J]. 公共管理学报, 2005, 2(1): 43-48, 90.

[8] ROBERT B D, JANET V D. The new public service: serving rather than steering[J]. Public Administration Review, 1999, 60(6): 549-559.

[9] TOM L. Delivering joined-up government in the UK dimensions, issues and problems[J]. Public Administration, 2002, 80(4): 615-642.

[10] KICKERT W J, KLIJN E H, KOPPENJAN J. Managing complex networks strategies for the public sector[M]. London: Sage, 1999: 46.

[11] 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: 9-11.

[12] 陈俊青, 彭连清. 体育产业的市场结构: 理论与实证分析[J]. 企业经济, 2006, 4(4): 107-108.

[13] 石岩, 舒宗礼, 刘华冰. 我国体育产业的市场结构分析及优化对策[J]. 体育学刊, 2007, 14(5): 45-48.

[14] 迟晓英, 宣国良. 价值链研究发展综述[J]. 外国经济与管理, 2000, 22(1): 25-30.

[15] 张磊, 徐琳. 服务外包(BPO)的兴起及其在中国的发展[J]. 世界经济研究, 2006, 5(5): 33-38.

[16] 何强, 冉婷. 关于全面深化体育改革几个基本问题的研究[J]. 天津体育学院学报, 2014, 29(2): 113-118.

[17] 梁璇. 体育类社会组织或能降低登记门槛[N]. 中国青年报, 2014-01-19(4).

[18] 康晓光. 依附式发展的第三部门[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 1-10.

[19] 国家体育总局. 体育产业发展“十三五”规划[S]. 2016.

[20] 张瑞林. 我国体育产业结构的优化研究[J]. 体育学刊, 2011, 18(2): 21-26.