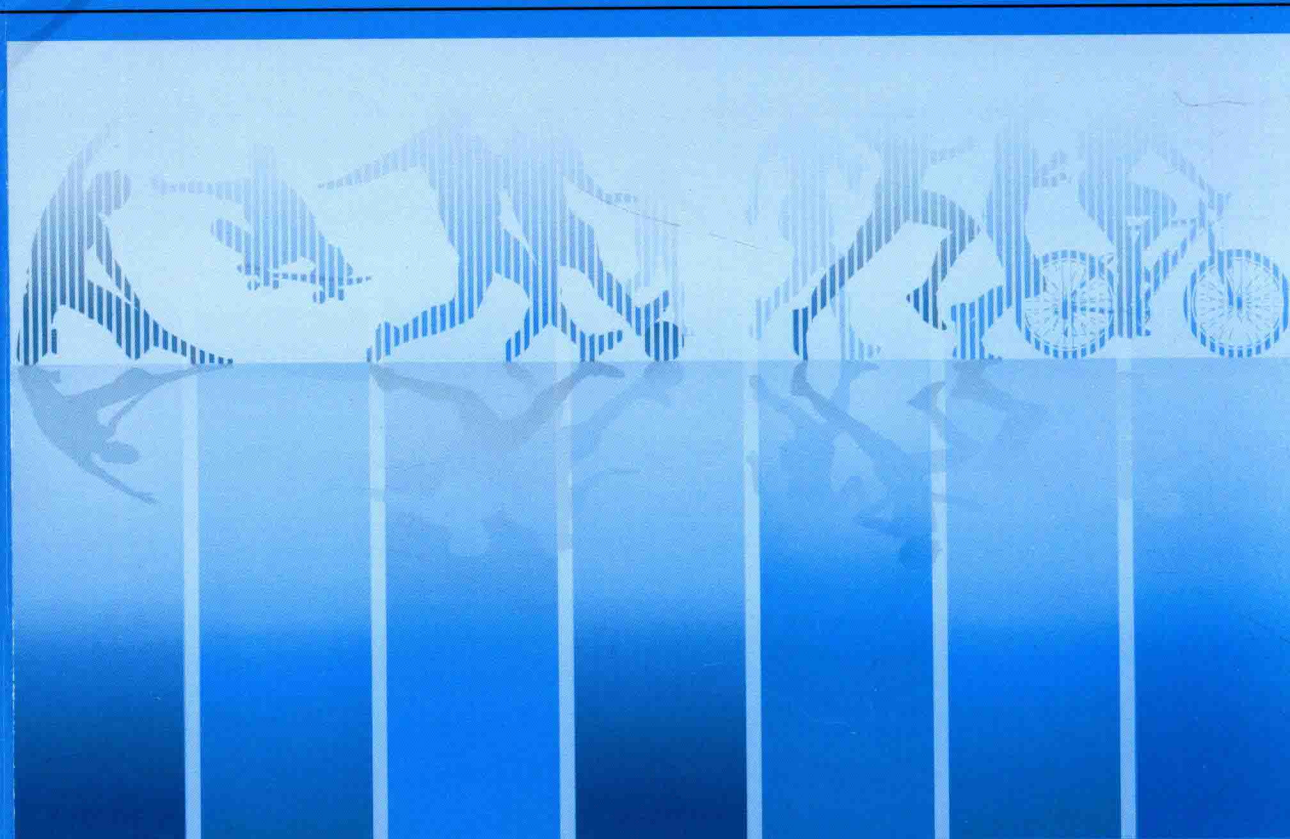




公共体育服务体系建设

戴健等著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

公共体育 服务体系建设

戴 健 等 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书基于对我国公共体育服务体系现状的全面梳理,坚持问题导向,紧贴国情实际,揭示了我国公共体育服务体系建设中存在的问题,提出了破解相关瓶颈问题的思路与对策,旨在为各级政府推动体育事业发展提供决策参考和理论支撑。

本书以满足人民群众不断增长的体育需求为宗旨,以推动体育发展方式的优化和转变为目标,通过中外对比,借鉴发达国家的理论与实践经验,阐述了我国公共体育服务体系建设的时代背景和理论基础,首次提出了由设施体系、组织体系、运行体系、政策体系、监督评估体系构成的公共体育服务体系。本书指出,建设公共体育服务体系对推动我国建成体育强国具有战略意义,核心是要把构建公共体育服务体系上升到完善体育发展战略和路径创新的层面进行考量和谋划,坚持体育造福人民的理念,切实维护公众的基本体育权益,全方位、多层次地满足人民群众的体育需求。

图书在版编目(CIP)数据

公共体育服务体系建设 / 戴健等著. —上海: 上海交通大学出版社, 2015
ISBN 978-7-313-14249-8

I. ①公… II. ①戴… III. ①群众体育—社会服务—研究—中国 IV. ①G812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 054157 号

公共体育服务体系建设

著 者: 戴 健 等

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 韩建民

印 制: 常熟市文化印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

字 数: 563 千字

版 次: 2015 年 12 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-14249-8/G

定 价: 79.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 24.75

印 次: 2015 年 12 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 0512-52219025

主要撰写成员

戴 健 张 林 虞重干 郭修金
黄海燕 郑家鲲 唐 炎 曹可强
沈 佳 胡 科 张 盛 刘东锋
马志和 陆小聪 朱洪军 卢文云
李 丽 吴雪萍 龚正伟

自序

到2020年全面建成小康社会,是我们党确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标。“十三五”时期是全面建成小康社会的决定性阶段,而人民身体健康日益成为全面建成小康社会的重要内涵。越来越多的声音在趋向一个基本的共识,那就是实现中国梦的基础和重要体现是每一个中国人高质量的幸福和健康生活。中国共产党十八届五中全会公报将“健康中国”这个能够切实增强普通老百姓获得感的建设目标映入了数亿人的眼帘,它是一项旨在全面提高全民族健康水平的国家战略,而继续坚持发展体育运动、增强人民体质是推动这一国家战略实施的重要组成部分,有利于实现推动经济社会发展与增进人民健康福祉的协调发展,有利于通过加强顶层设计、深化改革和创新,促进体育发展方式转变,使体育发展成果为人民共享。

加快公共体育服务建设是在我国经济、社会发展水平不断提高,人民群众对体育需求日益增长的背景下,体育事业发展彰显以人为本理念的重要体现。特别是2008年北京奥运会实现我国竞技体育国际竞争力的卓越展示后,由体育大国向体育强国迈进的号召使我国体育事业获得了一个重新审视自身历史方位和发展方略的契机,那就是要建立一个能满足全中国人民体育需求的新机制,促进群众体育与竞技体育全面发展、体育事业与体育产业协同发展,而构建公共体育服务体系是其中的核心与关键所在。但是与建设体育强国的目标和人民群众的期盼相比较,我国公共体育服务在资源配置、体系建构、运行机制和绩效产出方面还存在着诸多问题。基于这一认识,面向紧迫的发展现实,作为体育研究工作者,深感开展公共体育服务研究工作的重大意义。尤其是在大力推进服务型政府建设和高校深化协同创新的大趋势下,增强问题导向、加大研究力度、深化理论认识,为政府部门加快推进公共体育服务建设提供更多学术支撑和决策参考,具有十分重大的现实意义。正是基于这样的构想,本人作为首席专家以《我国公共体育服务体系研究》为题申报了国家社会科学基金课题,并于2011年被立项为国家社会科学基金重大项目。课题得以立项,反映了公共体育服务建设的实践对理论研究的重大需求,也激励我们立足国情、创造性地开展脚踏实地的研究工作。近五年来,课题组牢牢坚持问题导向,紧密结合国情实际,把研究重点放在对我国公共体育服务现状的认识、存在问题的揭示以及破解相关瓶颈问题的思路对策三个方面,对全国范围内的公共体育服务现状展开了广泛的调查,在我国东、中、西部地区分别选取了上海、浙江、山东、辽宁、安徽、甘肃、湖南、湖北、云南和重庆共10个省(市)的20

个地级市作调查对象,通过大样本调研获得了鲜活的一手数据和生动案例,对我国居民参加体育锻炼的总体状况、对公共体育服务的总体满意度、公共体育服务的城乡区域特征等进行了客观而系统的分析。

本书的出版是基于国家社科基金重大项目所支持的系统性研究,也是努力开拓该项目所投入的汗水和智慧结晶之所在。虽然学术界对公共体育服务的研究已经有了一段比较长的时间,但体系化的理论建构仍然较为匮乏,而本书以现实问题为着眼点的理论旨趣就是要以构建我国公共体育服务体系为目标,通过借鉴发达国家公共体育服务的发展模式和有效经验,论证竞技体育与体育产业作为公共体育服务重要组成的可能,构建包括设施、组织、运行、政策及监管评估等在内的服务体系,对服务型政府和体育强国建设背景下的公共体育服务发展提出对策和建议。希望以此书的出版为契机,有更多的学术同仁能进入到这一广阔的研究领域开拓耕耘。

学术求真无止境,与时俱进为正道。随着中国以更快的步伐融入全球治理体系,政府公共管理的实践逐步进入到治理时代,而公共体育服务的制度建构与国家治理方式变革也存在着一一定的同构关系,其突出表现为政府在追求公共利益最大化和改善治理绩效的过程中,以新的治理范式处理体育系统与经济社会发展之间的关系,解决体育系统内部公平与效率等结构性问题,在这一过程中,如何解决整体性建构乏力、多主体协同滞后、价值体系不完善等问题依然任重而道远,需要更多的学术研究予以支撑和破解。

面向“十三五”,我国体育发展面临新的历史机遇,健康中国的打造成为全面建成小康社会的基础,实现中华民族伟大复兴的中国梦需要进一步开掘体育的多元价值。在这样的背景下,作为“为公众服务的联合体”的政府必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点,进一步解放思想,发展社会生产力,提升制度创新能力,着力构建协调发展且稳定有效的资源调控机制,形成体现社会本位和公众需求的公共过程,把满足人民群众的多元化体育需求建立在促进资源配置效益最大化和公平合理化的制度建构上,努力开拓具有中国特色的社会主义体育发展新格局,使我国体育事业和产业实现更高层次的现代化发展。

习近平总书记指出,没有全民健康就没有全面小康。对个体生命的存续而言,健康是最基本也是最根本的需求,而发展体育运动、增进健康福祉也已成为各国保障公民权益、履行政府职能的基本内容之一,成为社会文明进步的重要体现。全面建成小康社会,必须以人的健康为中心绸缪布局,与经济和社会发展的一系列政策举措协同并进。健康中国建设的动员令已经发出,这是一项值得人人参与、人人尽力、人人享有的全民事业,需要包括学界和业界的全体同仁付诸行动,希望本书的出版能铸就一块石阶,让后来者拾级而上,不断在健康中国的建设进程中收获学术的芬芳和果实。

是为序。

戴 健

于上海体育学院绿瓦楼

2015年11月

目 录

第一章 总 论	001
一、构建我国公共体育服务体系的时代背景 / 001	
二、构建公共体育服务体系的理论源流 / 006	
三、构建我国公共体育服务体系的价值导向与制度创新 / 015	
四、公共体育服务体系的基本架构 / 028	
五、以服务型政府建设为动力构建公共体育服务体系的基本策略 / 031	
第二章 竞技体育与体育产业在公共体育服务中的地位作用	035
一、竞技体育在公共体育服务中的地位与作用 / 035	
二、体育产业对公共体育服务的作用与促进 / 049	
第三章 我国公共体育设施体系建设	064
一、公共体育设施体系建设的重大意义 / 064	
二、公共体育设施建设的基本构架 / 066	
三、我国公共体育设施发展现状 / 068	
四、我国公共体育设施发展存在的主要问题 / 084	
五、我国公共体育设施发展存在问题的成因分析 / 100	
六、我国公共体育设施发展建设的对策建议 / 111	
第四章 我国公共体育服务组织体系建设	121
一、公共体育服务组织体系建设的基本状况 / 121	
二、公共体育服务组织体系建设存在的问题 / 137	
三、公共体育服务组织体系的构建：多元参与合作模式 / 146	
四、公共体育服务组织体系建设的发展对策 / 149	

第五章 我国公共体育服务运行体系建设	182
一、公共体育服务运行体系的要素构成 / 182	
二、我国公共体育服务的供给 / 200	
三、我国公共体育服务的财政保障 / 225	
第六章 我国公共体育服务政策法规体系建设	266
一、我国公共体育服务政策法规供给的历史与现状考察 / 266	
二、我国公共体育服务政策法规体系建设的焦点问题与治理 / 283	
三、我国公共体育服务政策法规的未来需求与供给建议 / 314	
第七章 我国公共体育服务监管和绩效考核体系建设	323
一、德、美发达国家公共服务监管与绩效考核的经验与启示 / 323	
二、我国公共体育服务监管体系研究 / 325	
三、我国公共体育服务绩效考核体系研究 / 331	
第八章 我国公共体育服务发展规划及未来走向	360
一、正确认识公共体育服务发展规划的重大意义 / 360	
二、深刻领会公共体育服务发展规划的宽广内涵 / 363	
三、合理设计公共体育服务发展规划的指导思想 / 365	
四、全面解析公共体育服务发展规划的设计要点 / 366	
五、重点梳理公共体育服务发展规划的目标任务 / 369	
六、深入探讨公共体育服务发展规划的设计思考 / 376	
七、我国公共体育服务发展的未来走向 / 378	
索引	382

第一章

总 论

新的千禧年的到来伴随着人类科技的迅猛发展和物质财富的极大丰富,人类对健康的重视和生命质量的关切达到了前所未有的程度。发展体育运动、增进公民健康福祉已成为发达国家保障公民权益、履行政府职能的重要表现之一,也是衡量社会文明程度的标尺之一。在全球范围内,与这一进程相伴的,是政府加速推进的治理改革,其根本目的是适应全球化和信息化等发展大趋势,从而更好地满足包括运动和健康等在内的公众不断增长的公共服务需求,促进经济社会的可持续发展。随着中国以更大步伐融入世界体系,我国公共管理的实践也逐步进入构建公共治理体系的时代,其特征是通过对有效治理经验和理念的吸收,更新传统的管理模式,诱导本土的内生治理资源,进而形成与原制度体系具有替代或衔接关系的治理结构^[1]。体育是中华民族伟大复兴的标志性事业。我国体育事业在21世纪的发展处于特定的时空背景之下,与经济、社会和文化的交织日趋紧密,体育事业的发展理念和发展模式已经不再是一个局限于体育系统内部的孤立问题,而是更多地与经济、社会和文化等诸系统相互嵌入、彼此作用。特别是随着由生存型向发展型社会的转变,公共体育服务正在成为政府公共服务实践的重要组成部分。

一、构建我国公共体育服务体系的时代背景

构建公共体育服务体系是一个动态演进的过程,它是特定经济和政治条件下的产物,其构建过程具有典型的系统性特征。一方面,我国经济、社会和政治的发展为公共体育服务的实践提供了不同维度的生成条件。另一方面,阶段性的发展特征也成为现有条件下公共体育服务数量不足、质量不高和体系化程度欠缺的制约因素。当前,人民对美好生活的期待为释放体育的价值潜力提供了广阔空间,而诞生于计划经济体制时代的现行体育制度虽历经调整却仍未能适应新时期的要求^[2],如何在新的时代背景下,按照新的价值标尺规划面向大众的体育事业,构建公共体育服务体系,成为深化体育事业改革创新的一个重大实践和理论命题。

[1] 敬义嘉.治理的中国品格和版图[M].上海:复旦公共行政,2011.

[2] 卢元镇.中国竞技体育现行管理体制的制度性代价[J].体育学刊,2010,17(3).

(一) 构建公共体育服务体系是服务型政府建设的重要组成部分

政府推进自身建设的价值导向和基本理念决定了政府职能履行的范围、层次和面向。一个负责任的政府必须在执政过程中统筹谋划公共服务供给,才能够履行好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四项基本职能,才能够维护社会公平,预防两极分化,保持社会稳定。我国实行市场化改革30多年来,打破了原有的以公有制为基础的再分配体制,市场机制在调节商品和服务价格上的作用日益突出。从1990年末开始,住房、医疗、教育和人民大众生活息息相关的领域都已经基本实现了不同程度的市场化,社会分化有所加剧,教育、医疗、社会保障等问题亟须解决,甚至有学者称当前的社会为“断裂社会”^[1]、“倒丁字形结构”^[2]。因此,市场经济的蓬勃发展,改革开放的日益深入,对我国政府的改革和转型提出了迫切的要求,而建设服务型政府成为我国新一轮政府改革的基本目标。

2001年3月15日由第九届全国人民代表大会第四次会议批准通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》序言部分中明确指出:“在基础设施、科技和教育、生态环境、社会保障以及公共服务等领域提出的任务,政府将运用所掌握的公共资源,切实履行职责,努力完成。”2002年中共十六大第一次把政府的职能归结为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四大块^[3]。2004年2月21日,温家宝同志在中央党校省部级领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上正式提出“建设服务型政府”的口号^[4],自此构建服务型政府成为我国新一轮政府改革的目标。2006年10月,中共十六届六中全会通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,进一步明确要求建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能^[5]。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》则明确将“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”表述为政府应履行的四大职责。2012年中共十八大报告指出,要按照建立具有中国特色的行政体制的目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府^[6]。2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要“推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制”。这意味着,随着市场经济蓬勃发展,改革开放日益深入,我国政府正努力实现从经济建设型政府向服务型政府转变,着力构建以提供公共服务为导向的政府职能架构,平衡效益、效率与公平、正义等原则的关系成为政府治理变革的价值追求,其在实践层面的表现就是由以经济建设为优先导向的政府转向以服务民生为优先导向的政府,在此过程中,民生政治被政府当作优先政策加以连续执行。

公共体育服务供给作为公共服务体系的一部分,与全体公民的体质健康、卫生保健、文

[1] 孙立平.断裂:20世纪90年代以来的中国社会[M].北京:社会科学文献出版社,2003.

[2] 李强.“丁字形”社会结构与“结构紧张”[J].社会学研究,2005(2).

[3] 王延超.论新时期我国政府主要职能的新定位[J].理论学刊,2007(2).

[4] 崔恒.当代中国服务型政府建设规划研究[J].理论与改革,2013(5).

[5] 钟闻.《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》导读[J].新长征,2006(22).

[6] 胡锦涛.在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2012.

化教育有着密切的联系,是推进政府职能转变,建立完善的公共服务体系的重要内容之一。而将公共体育服务纳入政府职能的范畴,在一个宏观的政治和经济背景下成为可能:第一,我国社会生产力、经济实力、科技实力在过去十年中迈上了一个新台阶,人民生活水平、居民收入水平、社会保障水平显著提高,这就为突破公共体育产品和服务总量不足的瓶颈问题提供了相应的物质基础。第二,新世纪以来,中央强调以人为本的理念,着力保障和改善民生,努力促进广大人民群众的物质和精神生活更加丰富多彩、人民基本权益得到更好的保障,与此同时,广大人民群众对体育的需求更加强烈,体育成为广大人民群众日常生活的重要组成部分。党的十八大报告在改善民生和创新社会管理中加强社会建设一章中专门就“提高人民健康水平”作出了论述,明确提出“健康是促进人的全面发展的必然要求”^[1]。这就意味着,全面建成小康社会必须首先建设人民体质健康的社会。第三,根据科学发展观的要求,当前各项事业发展中不平衡、不协调、不可持续的问题逐步显现出来,尤其是城乡区域发展差距和居民收入分配差距的扩大使社会公平问题进一步凸显,使包括体育发展方式在内的一系列体制机制遭遇挑战,特别是要较好地回应发展过程中公共性不足以及资源分配失衡等问题^[2]。

(二) 构建公共体育服务体系是我国由体育大国向体育强国迈进的战略举措

改革开放30余年来,我国的经济建设取得了重大发展成就,经济建设积累的丰硕成果对体育事业的发展起到了强劲的推动作用,国家财政对体育事业的投入有所增长,而在过去相对长的一段时期,集中有限资源发展竞技体育,形成了基于特定国情和资源存量下的“举国体制”,这是我国体育事业发展的阶段性战略选择和制度安排。在20世纪80年代,“以国家利益为最高目标,动员和调配全国有关的力量,包括精神意志和物质资源,攻克某一项世界尖端领域或国家级特别重大项目的工作体系和运行机制”^[3],对一个体育基础薄弱、人口众多的发展中国家来说,无疑为竞技体育的迅速崛起找到了一条最简便快捷且最具有实效的途径,它保证国家可以集中最有效的人力、财力和物力,最大限度地推动我国竞技体育事业的发展,同时还能满足国家在政治、经济、外交等领域的需要,实现现代竞技体育所固有的政治功能。然而,这一制度安排“只涉及培养竞技精英的尖端部分,并非真正面向公众的体育制度主体,更不是一个满足全体中国人体育需要的完善制度”^[4]。20世纪80年代末已有学者对“金牌过热症”提出批评,指出“把人力、财力、物力集中用于夺取金牌上对发展整个体育事业的全局来看是不好的”^[5];在体育发展战略层面,20世纪90年代国家体委相关部门在研究走有中国特色的体育发展道路这一命题时提出“体育与经济社会协调发展,体育事业内部各组成部分有计划按比例发展”^[6],要“处理好群众体育与竞技体育的关系,坚持群众体育与竞技体育协

[1] 胡锦涛.在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2012.

[2] 戴健.构建基本公共体育服务体系需深化[N].中国体育报,2014-02-07.

[3] 李元伟,鲍明晓,任海等.关于进一步完善我国竞技体育举国体制的研究[J].中国体育科技,2003(8):2.

[4] 胡小明.体育制度的改革契机——南京青奥会随想[J].体育与科学,2010,31(2).

[5] 董念黎.万古长青的事业——群众体育的回顾与展望[J].体育文史,1989,4.

[6] 阎世铎,杨采奕.探索具有中国特色的社会主义体育模式[J].体育工作情况,1990,6.

调发展的方针”^[1]。由此可见,在竞技体育取得长足发展的同时,体育事业内部各组成部分之间的非均衡性发展已引发了学界和业界的广泛关注。进入21世纪以来,随着我国经济发展水平的不断提升,城乡居民的收入水平显著提高,消费结构不断升级,人民群众对体育的需求日趋强烈,体育逐步成为了广大人民日常生活和民生诉求的组成部分。这种需求变动和诉求变化在国家治理转型的背景下被较快吸收到政府政策层面。2002年7月,中共中央、国务院出台《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》,专门把“构建多元化体育服务体系”作为体育发展的一项重要任务。由此可见,公共体育服务是随着政府民生政策导向的凸显,逐渐成为政府公共服务供给组成部分的,在政策层面体现了国家与社会的互动。

2008年北京奥运会展示了我国竞技体育国际竞争力后,由体育大国向体育强国迈进的目标定位对这一新制度的诉求更为凸显。体育大国主要是指国家的体育发展数量和规模在国际上居于重要地位,而体育强国,则是国家体育发展的综合实力、总体水平明显领先于其他国家。虽然,我国在2008年奥运会上金牌总数位列第一,但我国距离竞技体育强国还有一定的差距。竞技体育强国除了在奥运会基础大项上实力强劲,成绩保持在世界前列以外,还必须在奥运会关键项目如田径和游泳方面拥有广泛的社会影响力,并且在国民体质、运动竞技、科学教育、产业经营、竞技文化等方面显现出均衡发展的格局,综合实力居于世界前列。建设体育强国,需要制定具有战略性、基础性、及长远性的措施,我国应把握这一历史转轨的契机,科学地进行目标定位,积极调整发展战略,为实现体育强国做出新的贡献。有学者认为:“体育强国是以群众体育为基础、竞技体育为先导,体育事业的总体发展水平在世界上处于一流和前列的国家。这些领域包括大众体育、竞技体育、体育教育、体育科技、体育产业、体育文化等方面。”^[2]我们认为体育强国的根本内涵在于以体育为方式助益于人的全面发展,它不仅是以人为本理念在体育领域的极大彰显,而且将在体育实践领域推动群众体育的又好又快发展,使其成为构建和谐社会的重要组成部分和有效手段,使体育事业的全面协调发展成为社会文明进步的重要表征,而能否实现这些目标,与公共体育服务的体系化构建有着紧密的联系。2011年,由国务院印发的《全民健身计划(2011—2015年)》作为一个发展群众体育的国家级政策文本特别提出“统筹城乡全民健身事业发展,促进城乡体育资源和公共体育服务均衡配置,逐步建成城乡一体化的全民健身公共服务体系”;党的十八大报告在“改善民生和创新社会管理”的有关章节明确提出“健康是促进人全面发展的必然要求”^[3]。我们认为,在我国的现实国情和当前历史阶段中,竞技体育和群众体育具有的公共属性决定了它们与公共体育服务体系建设有着密不可分的联系,而这一体系能否有效建立则是国家体育治理水平的重要体现之一,也是体育强国建设的一个重要衡量指标。

(三) 社会对公共体育服务的多元需求对政府的制度建构和创新能力提出迫切要求

20世纪90年代以来,我国明确建立社会主义市场经济体制,社会公众对公共体育服务

[1] 国家体委政策法规司,走向21世纪思考——全国体委系统领导干部文选[M].1996.

[2] 徐本力.体育强国、竞技体育强国、大众体育强国内涵的诠释与评析[J].天津体育学院学报,2009(2): 14.

[3] 胡锦涛.在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2012.

需求的数量和质量日益高涨。进入21世纪,随着各领域资源总量的不断增加,资源的分配问题也日益显现出来,“社会一方面仍然面临着经济不发达的突出矛盾,另一方面还面临公共需求全面快速增长与公共服务不到位、公共产品严重短缺的突出矛盾”^[1],而伴随着向发展型社会的转变,“新的领导集体将民生政治当作了优先的政策加以连续性地执行”^[2],人民群众对体育需求呈现出不断增强的多元化趋势,使得体育事业投入产出的效率与公平问题不再是体育系统内部的孤立问题,而成为一个改革进程中的政治经济学问题。因此,着眼于社会对体育日益增长的需求,有学者指出:“需要一个包括拿金牌在内的为满足全中国人民体育需求的新管理体系,推行能够带来长期健康效果的新体制,这个新体制将成为和谐社会的重要组成部分,是一个与全体中国人民的高品质幸福生活息息相关、须臾不可离开的新制度。”^[3]就现状而言,我国公共体育服务在基础设施的有效供给、资源配置的均等化等方面依然任重道远。据官方资料显示:“我国人均体育场地、人均体育消费与发达国家相比仍处在较低水平,经常参加体育锻炼的人口比例仅占人口总数的28.2%,远低于发达国家”^[4]。此外,青少年体质状况的不断下降,人口老龄化趋势的不断加剧,这些都已经构成国家综合竞争力提升和人力资源可持续发展的近忧远虑。

2009年,刘鹏同志在全国体育局长会议上指出,中国体育还存在若干与国家飞速发展不相适应的发展中的问题,这些问题主要包括“政府向人民群众提供体育公共服务的职能尚未充分发挥,各级财政对群众体育事业投入过少,政府向人民群众提供的体育基本服务与群众需求不相适应,人民群众不断增长的体育需求与有限的社会体育资源不足间的矛盾还很突出”^[5]。面对这些问题,我国公共体育服务的制度构建尚不能适应公众日益增长且多元的需求,制度创新能力与解决我国公共体育服务地域性差异大和发展阶段差异大等问题存在着较大的距离。尤其是在当前,公共体育服务的需求与供给问题使体育事业发展与经济社会发展更加紧密地交织在一起,而处理好这一关系,就是要“坚持把增强人民体质、提高全民族身体素质和生活质量为目标,高度重视并充分发挥体育在促进人的全面发展、促进经济社会发展中的重要作用”^[6]作为一条主线贯穿于今后一个时期体育事业发展的全过程。但从目前的制度供给而言,在政策层面,关于公共体育活动类的政策比例仍然较高,而综合性政策比例较低,换言之,就是操作性的具体政策多,而体现宏观治理理念的政策少;在公共体育服务政策的形成过程方面,政策的制定通常以权力精英的参与为主,而占社会多数的普通公众无法实质参与政策的制定,从而形成了我国公共体育服务供给主要采取自上而下的决策机制;体育与经济、社会协调发展的机制尚不健全,多元协同共同参与体育事业发展的工作格局尚未形成,对公共体育服务的制度建构形成了一定的抑制。

[1] 迟福林.推进制度建设加强基本公共服务[J].当代经济,2008,5.

[2] 杨光斌,舒卫方.“公正社会”取向的国家治理与制度建设[J].行政论坛,2013,1.

[3] 胡小明.新时期中国体育的制度创新[J].体育文化导刊,2007,3.

[4] 刘鹏.在传承中创新努力迈出建设体育强国新步伐.[EB/OL].http://www.sport.org.cn/gasc/2010-01-26/289292_2.html.2013-2-15.

[5] 刘鹏.建设体育强国还有相当大差距[N].中国体育报,2009-12-14(1).

[6] 国家体育总局工作规则[N].中国体育报,2013-12-5(3).

我们认为,随着人民群众体育需求日趋显现多元化、多层次、多样性的特点,公共体育服务就不再是群众体育或全民健身的简单延伸或拓展,而将是竞技体育、群众体育和体育产业三者有机联系且相互促进而形成的面向全体人民的产品、服务和制度系统。促进群众体育与竞技体育协调发展,促进体育事业与体育产业的协调发展,不仅是发展我国体育事业的基本原则,而且也是推动公共体育产品和服务制度化建设的基本前提和根本保障。因此,构建公共体育服务体系对推动我国体育制度创新具有战略意义,那就是要以全民族的健康和体育公共需求为价值导向,把构建公共体育服务体系上升到完善体育发展战略和路径创新的层面进行考量和谋划,坚持体育造福人民的理念,切实维护公众的基本体育权益,全方位、多层次地满足公民的体育健身需求。《国家基本公共服务体系十二五规划》中实施基本公共体育服务建设工程,“十二五”时期出台的基本公共体育服务国家基本标准,均可被视作政府对群众公共体育服务需求所作出的制度性回应。面向未来,政府需要进一步提升制度建构和创新能力,以更好地满足社会对公共体育服务的多元需求。2014年国务院出台《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,为释放体育产业的公共体育服务供给潜力提供了良好的政策环境。而随着事业单位改革、社团改革的整体推进,制约体育各类社会组织发展的政策和环境等问题将逐步得到解决,进一步提升体育社会组织的自治能力和发展活力将成为公共体育服务制度创新的一个重要切入点。

二、构建公共体育服务体系的理论源流

公共服务研究领域正在逐渐成为学术界的一个焦点,多学科聚焦的对象,对其展开的研究近年来呈现出质、量俱增的态势。虽然学者们从不同的视角来界定“公共服务”,但对其内涵仍莫衷一是,即使欧美发达国家也不例外^[1]。正如获骥所言:“公共服务的内容始终是多种多样和处于流变状态之中的。就连对这种流变的一般趋势进行确定都并非易事。唯一能够确定的是,随着文明的发展,与公共需求相关的政府活动呈上升趋势,而这样所带来的一个后果是公共服务的数量也在不断增加。”^[2]也就是说公共服务之所以难以界定,是因为公共服务本身具有历史性,随着时代的发展,其内涵和表现形式各异。在这种情况下,梳理和考察公共服务理论的演进脉络及其变迁历程就显得尤为重要。

(一) 从公共服务到公共体育服务

服务是一种理论上的概念和实际发生的行为,是主体需要与满足主体需要的客体之间的一种关系。从类型上来分,服务可以划分为私人服务和公共服务,私人服务以追求个人利益、经济利润为目标,公共服务则以公共权利或公共资源的投入为标志,其最终目标是促进社会福利最大化。然而,公共服务并不是随着人类社会的出现而自然产生的,而是随着社会

[1] 柏良泽.“公共服务”界说[J].探索与争鸣,2008(2).

[2] 获骥.公法的变迁:法律与国家[M].郑戈,冷静译.沈阳:春风文艺出版社,1999.

交往和商品交换的日益发展逐步出现,其根本目的是促进社会发展,维护社会公平。享用公共服务成为公民基本权利,是社会发展和文明进步的结果。

资本主义发展前期,国家主要承担与主权、社会控制权有关的职能,即所谓的“守夜人”职能。随着市场经济的发展,市民社会的形成,人们交往和市场交易范围的扩大,国家公共职能也在不断地拓展。到19世纪中后期,随着资本主义经济的迅猛发展,失业、贫困、环境、卫生等问题日趋严重,迫使资本主义国家不得不承担越来越多的公共服务,以增进全民福利。19世纪80年代,德国就通过了三项保险法案,到1940年,以德国为首的“福利国家”开始出现。19世纪后半叶,德国社会学家瓦格纳初步提出公共服务的概念^[1]。由此可见,公共服务在概念起源上与国家及其政府有着紧密联系,公共服务是政府必须承担的职能。《世界人权宣言》《经济、社会、文化权利国际公约》等人权公约和国际劳工组织的宣言、公约和建议书也都规定了各成员国要保证全体公民平等地享有公共服务权利,在基本公共服务待遇面前人人平等。

尽管公共服务在国外已经有100多年的实践,但关于公共服务的概念及其内涵争论颇多。最早提出公共服务概念是法国公法学派的列农·获骥,他对公共服务的定义是:“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割,而必须由政府来加以规范和控制的活动的,就是一项公共服务,只要它具有除非通过政府干预,否则便不能得到保障的特征。”^[2]他是从法治的角度,将政府控制与公共服务的内涵等同起来,指出政府是传统公共服务供给的唯一合法主体。奥克森从行动理论的角度出发,将公共服务供给是一系列集体选择行为的总称,主要就提供什么产品和服务,提供产品与服务的数量和质量标准是什么,所需经费多少及募集方式,产品与服务消费过程中的个体行为约束,产品与服务的生产如何安排^[3]。随着萨缪尔森“公共物品”理论的广泛传播,多数学者倾向通过公共物品的属性来界定公共服务。公共物品理论认为,公共物品具有非竞争性和非排他性。按照萨缪尔森的经典描述,公共产品是指“每个人对这种产品的消费,并不能减少任何其他人也消费该产品”。在这个描述中,公共服务与公共产品被认为是同一产品。但是严格来说,公共物品与公共服务并不能等同,两个概念之间存在的区别是:① 先有物品,后有服务。早先的经济学研究范围中,只有有形的物品,没有无形的服务,服务是随着经济发展而出现的,而且服务的成分越来越重。② 物品与服务是公共供给的两个不同阶段。物品是服务的有形载体,服务是公共供给的最终结果。③ 服务具有价值判断因素,物品缺乏价值判断。但是本研究认为,由于公共服务的概念内涵大于公共产品的内涵,因此,这里所指的公共服务囊括了服务和产品。就公共服务的本质而言,就是维护公共利益。公共利益是相对于私人利益而言的。按照公共选择理论,依据个人追逐私利最大化的理性人假设,所谓公共利益就是各种有差别的个人利益需求的简单聚合。按照中国学者周义程的解释,“公共利益就是符合社会全体或大多数成员需要,体现他们的共同意志,让他们共同

[1] 毛连程.西方财政思想史.经济科学出版社,2003(3):123.

[2] 李军鹏.公共服务学[M].国家行政学院出版社,2007:33.

[3] 罗纳德·J.奥克森.治理地方公共经济[M].万鹏飞译.北京大学出版社,2005:3-4.

受益的那一类利益”^[1]。因此,满足社会全体或绝大多数成员需要的即为纯公共利益,相应的服务即为纯公共服务,满足社会部分成员需要的即为准公共利益。因此,公共服务的好坏,实际是公共利益是否得到维护。

按照主要性质和基本功能,可以将公共服务分为维护性公共服务、经济性公共服务和社会性公共服务:维护性公共服务,即确保统治秩序、市场秩序和国家安全的公共服务,如权利保护、产权保护、国防支出等;经济性公共服务,即政府为促进经济发展而提供的公共服务,如公共事业生产、基础设施建设、环境保护等;社会性公共服务,即政府为促进社会公正与和谐而为全社会提供的平等的公共服务,如教育、医疗、社会保障、就业等^[2]。社会性公共服务既具有公民权利性质,又具有强烈的再分配功能,对平等目标的关注在提供社会性公共服务中居于重要地位。

公共服务的分类可以在不同的标准下进行,一是按照公共服务的受益范围,可以将公共服务分为全球性、全国性、区域性和地方性的公共服务。全球性公共服务,如针对碳排放权交易的《京都议定书》《马拉喀什协议》;全国性公共服务,如公共电视频道转播、法律法规的制定等;区域性公共服务,如长三角一卡通互联等;地方性公共服务,主要是在本省(州)、县市等范围有效的,或仅供本地公众享受的服务,如凭本地户口本,可以免费进入的图书馆、公园、旅游景点等。英国公共体育服务按照服务供给的体系,可以分为国家层面、区域层面、郡层面和社区层面4个类型^[3]。二是依据公共服务的水平,可以将公共服务分为基本公共服务和非基本公共服务。其中,基本公共服务是指政府为回应社会基本公共需求,运用手中所掌握的公共资源,为社会所供给的物品和服务的总称,包括义务教育、基本医疗卫生和基本社会保障。基本公共服务是政府为了保障社会全体成员的基本社会权利、基础性福利水平,必须向全体居民均等提供的基础性公共服务。非基本公共服务是指政府为回应社会更高层次的公共需求,运用手中所掌握的公共资源,为社会所供给的物品和服务的总称,包括高等教育、高福利等^[4]。三是依据公共服务内容所述的领域来进行划分,如教育、卫生、医疗、体育等。

公共体育服务特指体育领域的公共服务,即为满足公共体育需求而提供的产品和服务的总称,也有人称为体育公共服务^[5]。尽管一些学者认为,公共体育服务与体育公共服务的含义不同,但大多数学者认为二者可以等同使用。按照公共服务的概念界定,公共体育服务即具有非竞争性和/或非排他性的体育服务,也可以分成纯公共体育服务和准公共体育服务,前者如全民健身服务工程、学生体质监测、运动员选材等,后者如社区健身设施、青少年体育俱乐部等。鉴于公共体育服务投入巨大和经济效益差,私人部门没有动力提供公共体育服务,具有典型的公共服务特征^[6]。由于不同社会发展阶段公共体育服务的内容和形式不

[1] 周义程.公共利益、公共事务和公共事业的概念界说[J].南京社会科学,2007,(1).

[2] 李军鹏.公共服务型政府建设指南[M].中共党史出版社,2006:24.

[3] Sport England. The Delivery System for Sport in England. <http://www.sportengland.org/default.aspx>.

[4] 周爱光.从公共体育服务的概念审视政府的地位与作用[J].体育科学,2012,(5).

[5] 郭厚禄.我国基本公共服务均等化研究[D].中共中央党校,2009.

[6] 刘艳丽,姚从容.从经济学视角试论我国公共体育服务产业生产主体的多元化.西安体育学院学报,2004,21(5).

同,弄清公共体育服务供给的指导思想和体育政策形成的理论基础,是分析公共体育服务供给的前提。澳大利亚的体育政策研究表明,体育一开始也是为了提高国家在国家媒体中的曝光率,后来发现体育权利的背后隐藏着很多不平等现象。在作为私人物品存在很长时候后,澳大利亚政府于1980年将体育列入公共福利议程^[1]。澳大利亚反对党于1972年、1983年和1996年三次提出强化体育政策,也促进了政府相关法案的出台。英国公共体育服务的发展阶段与澳大利亚相似^[2]。

(二) 不同理论视角下公共服务的价值取向及核心观点

公共服务是西方市场经济扩张的产物,市场经济在西方经历了不同的阶段,由此公共服务也相应地表现为不同的形式和内涵。在经济社会发展的不同阶段,对公共服务的作用、内容、供给机制等均形成了不同的理解,导致实施公共服务的手段和方式存在一定的差异。

1. 传统的公共行政理论

形成于19世纪末20世纪初的西方传统公共行政理论有三个主要基础,一是韦伯的官僚制理论,该理论认为建立在理性契约基础上的管理制度可以大大提高行政效率,从而使行政管理成为技术治理的一种机制。本尼斯指出:“官僚制举起理性和逻辑的旗帜,批判和否定了产业革命初期个人专制、裙带关系、暴力威胁、主观武断和感情用事进行管理的作法”^[3];二是威尔逊关于政治与行政二分的观点。威尔逊在《行政之研究》中指出:“行政应当在政治的适当范围之外,行政问题不是政治问题,虽然政治为行政确定任务,但政治不能去操纵行政。”^[4]按照威尔逊的解释,政治与政策或国家意志的表达有关,而行政则是对政策的执行。这种手段与目标的分离建立在价值中立的基础之上,其关键是如何利用工具理性更有效率地完成政府目标;三是基于泰勒的科学管理理论,其主要思想是利用科学化、标准化的管理方法提高管理效率。可见,在传统的公共行政学中,行政就是政策的执行,其核心理念是价值中立和效率优先。威尔逊认为,行政学研究的目的在于“政府怎样才能以高效率 and 低成本的方法去完成尽可能多的行政工作”^[5]。所以效率乃传统公共行政理论至高之善。

从传统公共行政理论孕育的历史语境来看,它是社会力量对市场力量破坏性的一次反击。这种回归政府全能主义的公共服务模式,有效地遏制了市场调节的恶果,扩大了公共服务的范围,丰富了公共服务的内容,使公共服务成为了社会财富二次分配的主要形式,有利于社会朝公平正义的方向发展,缓和了社会阶级矛盾,弥合了过度的贫富差距。

2. 新公共管理理论

新公共管理理论形成于20世纪70年代末,其理论基础是公共选择理论、新制度经济学以及私营部门的管理,它们共同的特征是强调市场机制的重要性,政府应减少对市场的干预

[1] Mike Collins. Book Review: Australian Sport: Better by Design? The Evolution of Australian Sport Policy. *European Physical Education Review*, 2006, 12: 227.

[2] 汤际澜. 英国公共服务改革和体育政策变迁[J]. 南京体育学院学报, 2010, (4).

[3] 本尼斯. 组织发展与官僚制的命运[A]. 载孙耀君. 西方管理学名著提要[C]. 南昌: 江西人民出版社, 1992.

[4] 威尔逊. 行政之研究[J]. 国外政治学, 1987(6).

[5] 威尔逊. 行政之研究[J]. 国外政治学, 1987(6).