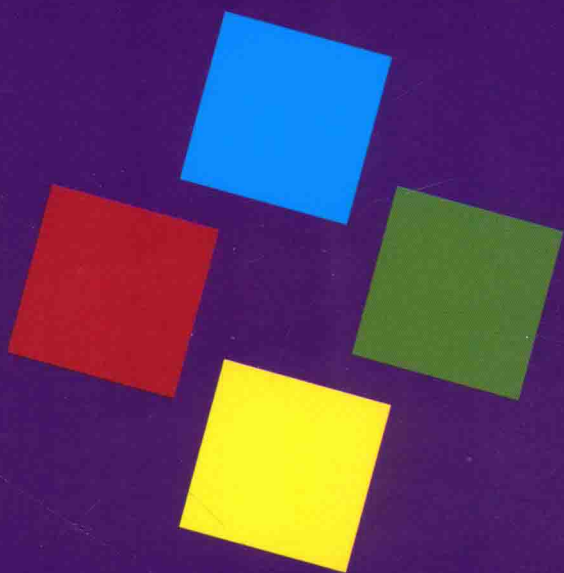


国家自然科学基金项目资助 (70973080)

上海市教委第五期重点学科资助项目 (J51002)

公共体育服务： 体系构建、机制创新与制度安排

曹可强 俞琳 著



北京体育大学出版社

国家自然科学基金项目资助 (70973080)
上海市教委第五期重点学科资助项目 (J51002)

公共体育服务： 体系构建、机制创新与制度安排

曹可强 俞 琳 著

北京体育大学出版社

策划编辑: 木 凡
责任编辑: 光 远
审稿编辑: 吴枫桐
责任校对: 李志诚
版式设计: 司 维
责任印制: 陈 莎

图书在版编目(CIP)数据

公共体育服务: 体系构建、机制创新与制度安排 / 曹可强, 俞琳著.
— 北京: 北京体育大学出版社,
2013.1
ISBN 978-7-5644-1251-7

I. ①公… II. ①曹… ②俞… 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(2013)第018262号

公共体育服务: 体系构建、机制创新与制度安排

曹可强 俞琳 著

出 版: 北京体育大学出版社
地 址: 北京市海淀区信息路48号
邮 编: 100084
邮购部: 北京体育大学出版社读者服务部 010-62989432
发行部: 010-62989320
网 址: www.bsup.cn
印 刷: 北京昌联印刷有限公司
开 本: 787 × 1092毫米 1/16
印 张: 11.75

2013年1月第1版第1次印刷

定 价: 30.00元

(本书因装订质量不合格本社发行部负责调换)

作者的话

政府提供公共服务是一项基本职能，公民享有公共服务是一项基本权利。

我国政府一直重视转变政府职能，将强化公共服务职能作为行政体制改革的重要内容。早在1998年第九届人大一次会议上通过的《关于国务院机构改革的说明》中就提出：“把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来。”进入新世纪以后，政府公共服务的职能又被不断加强。党的十六届六中全会通过的《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》，对政府的公共服务又提出了新的要求，即：“按照转变职能、权责一致、强化服务、改进管理、提高效能的要求，深化行政管理体制改革，优化机构设置，更加注重履行社会管理和公共服务职能，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。创新公共服务体制，改进公共服务方式，加强公共设施建设。”党的十七届五中全会审议通过的《中共中央关于制订国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，强调推进基本公共服务均等化：“必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，提高政府保障能力，推进基本公共服务均等化。”所有这些文件规定的内容都体现了党和国家对公共服务的高度重视。

中国经济经过30多年的高速发展，经济总量已位列世界第二，城乡居民收入和生活水平都有了大幅度的提高。但是，在综合国力日益增强的同时，社会事业发展水平并没有同步增长，尤其是公共服务供给总量不足，难以满足社会公众的基本需求。而且，公共服务供给在城乡、不同区域、不同群体和个人之间的结构失衡现象还比较严重，存在着明显的分配不均。作为公共服务组成部分的公共体育服务，直接关系到人民群众的身体健康和生活质量，是人民群众最关心、最直接和最现实的利益问题之一。随着全民健身运动的广泛开展，政府的公共体育服务水平已经有了显著提高，但是，现实的公共体育服务供给总量和结构，与人民群众不断增长的体育需求相比，还有较大差距。公共体育设施总体数量较少与利用率不高的现象并存，科学健身指导和规范服务有待完善，基层体育组织不健全，作用未能充分发挥等。在全面建成小康社会，实现中华

民族伟大复兴的征程中，我们要建立符合中国国情的公共体育服务体系，改革公共体育服务供给模式，促进提供主体和提供方式的多元化，增强多层次供给公共体育服务的能力，满足人民群众多样化的体育需求。

目前，学术界对公共体育服务的内涵、提出背景、理论基础和供给范围等方面内容进行了广泛地研究，也积累了较多的研究成果。然而，政府的公共体育服务供给是一个系统工程，需要建立一个完善的公共体育服务体系，并整合现有的公共体育资源，有效地提供多样化的公共体育服务。对于公共体育服务体系以及保障其高效运行的机制和制度，相关的研究成果还缺乏系统的分析和论述。对此，本研究基于新公共服务理论的视角，借鉴部分经济发达国家公共体育服务实践的经验，结合我国公共体育服务供给的实际，以社会公众的体育需求为导向，着力构建能够提供多样化公共体育服务、满足社会公众体育需求的公共体育服务体系。为了保障公共体育服务体系的高效运行，本书提出：一是要变革公共体育服务的管理模式；二是要创新公共体育服务的运行机制，包括公共体育服务的决策机制、供给机制、投入机制、评价机制和监管机制；三是要进行科学的制度安排，包括建立公共体育服务的财政保障制度、绩效评估制度、城乡一体化制度、农村公共体育服务扶持制度和对口援助制度等，以实现人人享有公共体育服务的目标。

本书是2010年国家自然科学基金项目《我国经济发达地区体育公共服务体系与供给模式研究——以上海、杭州市为例》的成果之一。历时3年的研究，不仅使我们对我国公共体育服务供给现状有了深入的了解，也对社会公众日益增长的多样化的体育需求有了全面的认知。现阶段，我们深感政府提供公共体育服务的责任是任重而道远！在课题研究的整个过程中，我们得到了众多学者的支持，他们是上海体育学院张林教授、冉强辉教授，上海市体育局政策法规处王才兴处长，杭州师范大学体育与健康学院罗建英教授，湖北经济学院体育系兰自力教授。我的研究生陆品军、段俊春、陈灏、殷冬军、武晓旻、王岑岑等，为课题的实地调查和资料收集付出了大量的时间和精力。谨此向他们表示衷心的感谢！

尽管我们已尽了最大的努力，但由于研究水平有限，书中可能还存在某些不足、缺点甚至谬误，我们竭诚欢迎广大学界同仁批评指正。

2012年12月12日于上海静安新城

《课题系列专著》出版说明

课题研究成果是体育科技文化的重要组成部分，具有很强的理论性和应用性，涉及的研究内容都是体育各领域所面临的急需解决的问题，对体育事业的发展具有重要的现实意义。随着我国体育改革的不断深入，体育专家学者的研究成果日益丰富。搭建《课题系列专著》这一平台，就是为了更好地使宝贵的课题研究成果得以应用、积淀与传承。

稿件要求：正文 15 万字（含图表部分）A4 纸打印，光盘储存。著作构件齐全，包括课题名称、课题立项（批准）编号、评审专家评语、作者简介、作者照片。

通讯地址：100084 北京市海淀区中关村北大街

北京体育大学出版社教材专著分社

咨询方式：010 - 62974485 62989434

Lianglin825@163.com

第一章 惠及全民的公共体育服务 1

- 第一节 提供公共体育服务是政府的责任 1
- 第二节 体育主管部门职能转变 5
- 第三节 公共体育服务新的历史使命 10

第二章 公共服务的理论源流 14

- 第一节 公共服务的理论源流 14
- 第二节 公共服务的内涵 23
- 第三节 公共体育服务的概念与特征 29

第三章 经济发达国家公共体育服务实践及启示 ... 35

- 第一节 部分经济发达国家公共体育政策 35
- 第二节 部分经济发达国家公共体育服务的实践 39
- 第三节 公共体育服务供给的模式与类型 46
- 第四节 公共体育服务实践的国际经验与启示 50

第四章 公共体育服务体系构建——以上海市为例 57

- 第一节 上海市公共体育服务政策 57
- 第二节 上海市公共体育服务体系 65
- 第三节 上海市居民公共体育服务需求分析 74

目 录

第五章 公共体育服务管理模式的变革 85

- 第一节 体育主管部门的职能 85
- 第二节 公共体育服务的供给 89
- 第三节 公共体育服务管理模式的变革 100

第六章 公共体育服务的机制创新 107

- 第一节 公共体育服务的决策机制 107
- 第二节 公共体育服务的供给机制 117
- 第三节 公共体育服务的投入机制 126
- 第四节 公共体育服务的评价机制 137
- 第五节 公共体育服务的监管机制 145

第七章 公共体育服务的制度安排 151

- 第一节 公共体育服务与制度安排 151
- 第二节 我国公共体育服务制度安排的现状 159
- 第三节 我国公共体育服务的制度安排 163
- 第四节 公共体育服务制度实施的环境 175

第一章 惠及全民的公共体育服务

我国正处于经济快速发展、社会加快转型的机遇期。坚持科学发展,促进社会和谐,实现公平正义,成为这一时期我国社会发展的重要特征。加强公共服务是政府在新时期提出的一项重大任务,也是政府的一种责任和价值追求,更是我们需要深入研究和实践探索的重大课题。

第一节 提供公共体育服务是政府的责任

伴随着经济的持续快速增长,我国社会的矛盾也发生了深刻的变化,即由改革开放初期,我国社会面临的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要与落后的社会生产之间的矛盾,到现阶段,我国社会的主要矛盾是社会公众的公共需求全面快速增长与政府公共服务不到位、基本公共产品短缺的矛盾。我国正处于从小康向全面建设小康社会过渡、从生存型社会向发展型社会转变的关键时期。在这个过程中,政府要以人的全面发展为目标,以满足社会公众不断增长的基本公共服务,包括公共体育服务需求为首要任务。因此,政府必须以增强公共体育服务的供给能力为目标,关注和满足社会成员的基本公共体育需求。

一、享有公共体育服务是公民的一项基本权利

随着社会的进步和人民民主意识的增强,大众的“体育权利”也与其他各项基本权利一样,日益引起公民个体的高度关注和重视。体育权利作为一项基本人权,它和公民的政治权利、经济权利、社会权利一样,对公民的满足与实现程度,是衡量社会进步与文明水平的一个重要指标。保障并满足公民的体育权利,还是要依赖于政府主体作用的发挥,这也是服务型政府最基本的职责之一。

早在1948年12月10日联合国大会通过的《世界人权宣言》中,就对人的发展权利作了专门阐述:“每个人,作为社会的一员,有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现。”1978年11月21日,联合国教科文组织大会第20次会议通过的《体育运动国际宪章》第一条指出:“参加体育运动是所有人的一项基本权利。每个人具有从事体育运动的基本权利,这是为充

分发展其个性所必需的。通过体育运动发展身体、心智和道德力量的自由，必须从教育体制和从社会生活的其他方面加以保证。”

我国政府十分重视和关心广大人民群众的身心健康水平，把增强人民体质作为体育事业发展的根本目的，并作为国家意志写入《中华人民共和国宪法》，其中第21条明确规定：“国家发展体育事业，开展群众性的体育活动，增强人民体质。”

《中华人民共和国体育法》也规定：“国家提倡公民参加社会体育活动，增强身心健康”，“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”。从以上的国家法律中可以看出，现代社会将体育权利视为每一个社会成员的基本权利。任何公民均有享受体育活动的权利和义务，依法享有平等的体育运动权利。

为了进一步落实《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国体育法》的精神，保证公民体育权利的实现，切实提高国民身体健康水平，国务院于1995年6月20日颁布实施了《全民健身计划纲要》，提出到2010年全民健身的奋斗目标：“努力实现体育与国民经济和社会事业的协调发展，全面提高中华民族的体质与健康水平，基本建成具有中国特色的全民健身体系。”

2002年7月22日中共中央国务院颁布的《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），更进一步地要求各级政府“努力构建群众性的多元化体育服务体系”，“要逐步改善群众性体育运动条件，为广大人民群众提供必要的体育设施和体育服务；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”。这是在中央文件中首次提出“体育服务体系”和“体育服务”。

随着我国经济、社会的发展，尤其是社会管理工作的不断发展，2006年10月，中共十六届六中全会审议通过的《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》，确定了2020年构建和谐社会的目标和主要任务：“逐步形成惠及全民的基本公共服务体系，其中包括基本公共服务体系更加完备，政府管理和服务水平有较大提高。”于是，在2011年2月15日，国务院颁发的《全民健身计划（2011—2015年）》强调指出：“深入贯彻落实科学发展观，坚持体育事业公益性，逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的全民健身公共服务体系，保障公民参加体育健身活动的合法权益。”这是国家在建设服务型政府和强调公共服务的背景下，在建设“体育服务体系”的基础上，又一次提出了建设“全民健身服务体系”。所有这些对体育工作的要求，充分反映了党和国家全心全意为人民服务的根本宗旨，集中表达了全国人民增强体质、提高生活质量的共同愿望，也是政府为了

满足公民多元化体育需求，保障广大人民群众享有基本公共体育服务权利的体现。

二、享有公共体育服务是社会公平的体现

改革开放30多年来，国民经济持续高速增长，我国国内生产总值（GDP）与政府财力增长均超过了100倍，城乡居民收入与生活水平都有了大幅度提升。但是，经济增长并不是我们改革的唯一目标，其中，在经济增长的同时，我们更加需要追求生活质量的提高以及社会公平正义等基本价值的实现。

与我国经济高速发展相比，社会事业，包括体育事业的发展还相对滞后。在计划经济时期，社会公民作为“单位人”，其社会身份决定了他们能够享有单位提供的包括公共体育服务在内的各种福利。而在社会主义市场经济体制初步建立时期，由于经济转型和社会转轨，社会公民的身份也逐渐由“单位人”转变成为了“社会人”，“单位人”原来在单位内享有的各种福利，也应该转变成享受政府为全体公民提供的公共服务。虽然社会主义市场经济体制释放了生产力，让国民经济获得了快速的发展，但是，如同我国公共服务体系一样，公共体育服务体系也处在缓慢地重建过程中，造成公共体育服务供给短缺，也引起社会公众日益增长的多种体育需求难以得到满足。具体表现为公共体育服务供给不仅总量有限，而且各项公共体育服务在总量、结构和质量等方面都存在供需矛盾，不同地域之间、城乡之间、群体之间的差距依然较大。以城乡公共服务存在的差距为例，2009年我国城乡收入差距是3.33：1，如果加上各种社会福利保障及其他公共服务，这个差距将达到6：1。正是这种差距的存在，使得社会公众对社会公平正义的认可度发生扭曲，即严重低估社会公平正义的存在，引致社会现实矛盾的日益尖锐。可见，我国政府在努力增加公共服务供给的同时，要努力推进基本公共服务均等化，促进我国经济社会协调发展、城乡统筹发展和合理调节社会财富分配格局，实现社会公平正义。

根据国际经验，人均国内生产总值超过1000美元之后，将会出现一个大众消费和公共服务消费的新阶段，大众消费由温饱型消费和小康型消费升级为以服务型产品为主的富裕型消费。随着人均收入水平的提高，其结果是自我支配的闲暇时间显著增加，人们对生活质量的追求也不断提高层次。出于对身体健康的关注和对生活品位的追求，富裕之后的人们会把较多的时间用于体育健身。由于全民健身运动广泛开展以及公众法律意识的增强，社会公众强烈要求政府提供有利于大众参与体育健身的必要条件和设施，要求政府保障公民平等地享有体育权利，提供能够满足社会公众体育需求的基本公共体育服务。

三、享有公共体育服务是一种人力资本投资

人是生产力中最活跃的因素，人力资源是第一资源。政府配置资源的领域主要集中在两个方面：一是提供经济发展所必需的物质基础设施；二是提供人力资源发展所必需的公共物品和服务。说到底，就是进行人力资本的投资，这也是政府职能的重要方面。

长期以来，我国政府将物质资本的发展视为经济增长的主要目标，而对人力资本的投资不足，扭曲了物质资本与人力资本平衡发展的关系。人类社会发展的经验已证实：经济增长依赖社会发展，社会发展能够促进经济增长。我国要在激烈的国际竞争中取得比较优势，必须通过促进技术进步和提高劳动者的身心素质而获得。新型工业化的实现也依赖于对人力资本的投入。显然，加大对人力资本的投入，必然要加大对教育和人民身体健康等公共服务的投入，从而促进经济增长与社会发展。

在社会主义市场经济条件下，人力资本投资是政府公共服务的经济效率取向与社会公正取向的结合点。国际经验证明，一个国家经济的持续增长必须通过加大人力资本投资来实现。人力资本投资本身具有以人为中心、以公民权利为基础、以增强国家总体人力资本存量为宗旨的特点，因而，人力资本投资又具有促进社会公平、公正的意义。社会公正包括收入分配的公平、受教育的公平和参加体育运动机会的公平等。目前，我国政府将效率与公平相结合，关注的公共服务领域主要有九年制义务教育、政府公共科技支出、基本公共医疗保健、基本社会保障、社区体育服务等。

经济的全球化和国际化，要求各国政府投资于人力资源开发，大力发展教育，促进经济增长。同样，在经济国际化的过程中，仅有技术和知识优势参与国际竞争是远远不够的，还需要身体健康的劳动者。再优秀的人才，没有良好的身体素质，也难以发挥自身能力。所以，政府在大幅提高对教育投资的同时，还必须增加对医疗卫生和全民健康的投资。

政府为公民提供基本公共体育服务，让每一个人都能享受基本的公共体育服务，既是一种责任，也是一项人力资本投资。政府用纳税人的钱为纳税人提供公共体育服务，从眼前利益看，是全体公民从公共体育服务中获得了好处，是个体受益。但从长远眼光看，最大的受益者却是国家。因为每一个公民在享受和消费基本公共体育服务后，增强了身体素质，增进了身体健康水平，不仅降低了缺勤率、减少了医疗卫生的成本，更主要的是提高通过劳动者身体素质，直接提高了生产劳动的效率和效益，其结果是促进经济的增长和社会的发展。

案例1-1 上海市推出全国第一部地方性全民健身实施计划

2011年正式颁布的《上海市全民健身实施计划(2011-2015)》以“天天运动,人人健康”为口号,将重点针对在职职工和青少年学生两类人群,实施全民健身设施工程、全面健身示范工程等五大工程。其中:“六项指标”明确指出,到2015年,上海社区体育健身设施覆盖率达到95%。此外,上海基层体育组织覆盖率达到90%、市民体质监测达标率达到95%、全民健身品牌活动覆盖率达到80%、学校体育场地开放率达到85%、社会体育指导员占常住人口的比例达到0.15%。

2004年颁布的《上海市全民健身计划纲要》实施以来,上海已建成社区健身苑点7741个、公共运动场764片、农民体育健身工程1033个;建成健身步道469公里;全市80%中小学校体育场地向社区开放。同时,上海全市已建成9个区级体质监测指导中心和81个社区体质监测站,根据体质监测指导中心和81个社区体质监测站,根据体质测试结果开具运动处方,指导科学健身。

(摘自2011年2月22日《人民日报》)

第二节 体育主管部门职能转变

我国政府一直重视转变政府职能,将强化政府公共服务职能作为行政体制改革的重要内容,其根本目标是建立符合中国国情的公共服务制度,实现公共服务的制度化、公共化、均等化和社会化。在落实科学发展观和全面建设小康社会的新形势下,强化政府公共服务职能,确定政府公共服务的战略重点是政府职能转变的重要内容。

一、政府职能转变的时代背景

改革开放以来,我国政府先后进行了5次大的行政体制改革,尤其是1982年以来的4次行政体制改革,都将转变政府职能作为重要内容。在1998年3月6日党的九届全国人大一次会议《关于国务院机构改革方案的说明》报告中,提出“把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来”,首次明确地把完善公共服务作为我国行政体制改革和政府职能转变的目标。^[1]进入21世纪以后,公共服务的政府职能又被不断地加以强化。到2002年党的第十六次全国代表大会,第一次在党代

[1] 罗干.关于国务院机构改革方案的说明(1998年)[EB/OL].中国人大网,1998(3):6.

会报告中提出“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”，把公共服务列为政府的四大职能之一。党的十六届六中全会通过的《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》，对政府的公共服务又提出了新的要求，即“按照转变职能、权责一致、强化服务、改进管理、提高效能的要求，深化行政管理体制改革，优化机构设置，更加注重履行社会管理和公共服务职能，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。创新公共服务体制，改进公共服务方式，加强公共设施建设”。2005年3月5日，温家宝总理在党的第十届全国人民代表大会第三次会议上所做的《政府工作报告》中指出了“努力建设服务型政府，创新政府管理方式，寓管理于服务之中，更好地为基层、企业和社会公众服务”^[2]的新目标。在党的“十七大”报告中有10处提到公共服务，把“政府提供基本公共服务能力显著增强”纳入到全面建设小康社会奋斗目标的新要求之中。可见，我国政府一直把建设服务型政府，完善公共服务作为政府职能转变的目标。

在社会主义市场经济条件下，建立公共服务型政府是行政体制改革的目标，是政府职能核心定位的体现。换句话说，政府职能的根本内容是公共服务，政府只有通过提供充足优质的公共服务，才能证明自己存在的价值。公共服务体现了一个现代政府的理念、责任和行动。同样，在新的历史时期，各级地方政府更需要更新观念，担负起历史赋予的新使命，加快转变职能，致力于建设服务型政府，用公共服务的理念来满足社会公众新的需求，用公共服务的视野来推动社会事业和体育事业的新发展，增强公共体育服务的供给能力，促进体育事业的持续健康发展。

随着政府职能的转变和服务型政府的逐步建立，政府的管理行为也发生了一系列变化，如从全能政府向有限政府的转变、从单向控制的行政体制向协商合作的管理机制转变。在过去的十几年中，我国政府在建设公共服务设施、发展公共服务事业、发布公共服务信息、提供公共服务导向等方面，为公众的生活和参与社会经济、政治、文化活动等创造了基础条件，有越来越多的人享受到了政府在公共教育、公共卫生、公共文化体育、就业、社会保障等多方面的基本公共服务。由于我国政府在提供公共服务方面还处于初级阶段，缺乏成熟的经验，即使是基本公共服务的供给，还存在一些问题，如东部经济发达地区公共服务水平远高于中西部地区，城市居民享有的公共服务水平要大大高于农村居民的公共服务水平，低收入者及生活无法得到保障的弱势群体与高收入者享受的公共服务存在着相当大的差距等。随着我国经济的快速发

[2] 温家宝. 政府工作报告[M]. 北京: 人民出版社, 2005: 35.

展和社会管理的不断加强,政府还需要进一步完善公共服务体系,逐步扩大公共服务的覆盖面,努力实现人人都享有基本公共服务的目标。

体育事业,是一项社会性事业,与居民的身体素质和健康水平密切相关,是政府公共服务的组成部分和重要内容。随着我国经济社会的不断发展,政府的公共体育服务供给也显著增加,但现实的公共体育服务供给总量和结构,与社会公众日益增长的体育需求相比,还存在一定的差距。尤其是进入21世纪后,无论是经济社会发展水平,还是人民的生活水平,都已经达到了小康生活阶段。但是,公共体育服务水平却并没有与我国的经济社会发展相匹配,还显得比较落后。因此,对于体育事业发展而言,现阶段最为紧要的任务就是构建与经济发展水平相适应的、惠及全体公民的公共体育服务体系,以实现人人享有基本公共体育服务的目标,这不仅是建设服务型政府、繁荣社会主义文化、提高人们生活质量的需要,更是全面建设小康社会奋斗目标的应然之义。

二、体育主管部门职能转变的动因

在计划经济时期形成的体育管理体制,以及与之相适应的管理职能,虽然在过去的行政体制改革中进行了不断地变革和扬弃。但是,体育管理职能渐进的转变总是落后于我国体育事业快速发展的实际,还存在着一些与现行体育事业发展和大众体育需求不相适应的地方,需求进一步加快管理职能转变的步伐。

(一) 体育主管部门职能转变是建设服务型政府的需要

自党的“十四大”确定建设社会主义市场经济体制以来,我国的各行各业都按照市场经济的规则进行运作和管理,逐步树立了市场竞争机制的主导地位。随着市场经济体制的完善和服务型政府的建设,迫切需要体育主管部门改变管理方式,由直接干预微观体育活动和直接参与运动队管理活动向创造公平竞争的体育环境转变,由直接经营体育企业和参与体育投资向为社会提供公共产品和公共服务转变,由主要依靠行政手段进行体育管理向主要依靠经济手段和法律手段进行体育管理转变,由具体政策的管理转向统一的规则管理与制度管理,根本目的在于形成以公共服务为主导的管理职能,整合并运用公共体育资源,为全社会提供公共体育产品和公共体育服务,实现人人享有公共体育服务的目标。

(二) 体育主管部门职能转变是适应社会发展的需要

随着我国经济发展和人均收入水平的上升,我国城乡居民食品支出下降,医疗保健类、体育健身类支出迅速增长。根据国际经验,人均GDP超过1000美元之后,

大众消费由温饱型消费和小康型消费升级为以服务型产品为主的富裕型消费。^[3]再者，我国正处于城市化和老龄化快速发展期，大众对公共体育服务需求不断增长。然而，在社会主义市场经济条件下，逐渐出现了公共体育服务领域中与公民权益相关的市场失灵现象，如体育健身服务供给和体育场地建设投资不足，从而要求政府弥补“市场失灵”，将原来由社会组织和其他部门承担的公共体育服务职能承担起来，为大众提供更多的公共体育产品和公共体育服务，满足人民群众日益增长的公共体育服务需求。

（三）体育主管部门职能转变是建设小康社会的需要

长期以来，我国政府将物质资本的发展视为经济增长的主要目标，而对社会发展没有给予足够重视，造成经济发展超前于社会发展的失衡现象，即经济发展已经达到小康水平，社会发展还比较落后。实际上，经济增长并不是人类唯一可欲的目标，况且，经济的持续增长依赖于社会发展，社会发展又能够促进经济的增长。^[4]多年来，各级体育主管部门习惯于重视竞技体育，忽视惠及全民的大众健身，造成市民，尤其是部分弱势群体（残疾人、农民工等）享受不到应有的体育权利。所以，在建设小康社会和构建和谐社会的进程中，需要政府体育主管部门转变职能，了解人民群众的体育需求，增加对大众体育健身服务和促进公民身体健康的投入，要维护公民享有的基本体育权利，维护社会成员体育需求的均衡，逐步建立比较完善的公共体育服务体系，不断为社会公众提供丰富的公共体育产品和公共体育服务。

（四）体育主管部门职能转变是体育事业发展的需要

在我国全面建设小康社会的伟大进程中，要求政府职能从以经济增长为中心向经济增长和社会发展并重的转变，以形成经济与社会协调发展的局面。这也需要体育主管部门转变职能，增加对大众体育健身服务和促进公民身体健康的投入，逐步建立比较完善的公共体育服务体系，履行公共体育服务职能，努力为公民和社会提供更多的公共体育产品和公共体育服务。

需要进一步明确政府和社会的事权划分，实行政事分开、管办分离，把不应由体育主管部门行使的职能和社会能够办的事务逐步转移给事业单位、社会团体和社会中介组织。政府体育主管部门逐步把工作重心转移到贯彻国家体育方针，研究体

[3] 李军鹏.公共服务型政府建设指南[M].北京:中共党史出版社,2006:73.

[4] 李军鹏.公共服务型政府建设指南[M].北京:中共党史出版社,2006:66.

育事业发展规划,制订体育行业政策,加强管理和提供公共服务上来,进一步强化体育主管部门的宏观调控、社会行政和行业管理职能,加快建立办事高效、运转协调、行为规范的具有中国特色的体育管理体制。目前,体育主管部门的管理职能正在由传统的行政型(政府包办一切体育事务、宏观微观管理集于一身)向行政——社会结合型(政府管理体育的职能有进有退、有强化有弱化)过渡,由单一的集中型向集中与分散相结合转变。所以,体育主管部门要从根本上强化社会体育管理和公共体育服务职能,采取各种措施,确保基本公共体育服务指标的实现,保障人人享有体育的权利。

案例1-2 发展全民健身的“5个必须”

《全民健身计划纲要》实施15年来,我国群众体育驶入了健康、持续发展的快车道。展望未来,发展全民健身事业要做到“5个必须”。

发展全民健身事业必须紧密围绕党和政府的中心任务,服从服务于国家经济社会发展的大局,科学制订规划,坚持从基本国情出发,与时俱进,在改革中发展,在创新中完善。

发展全民健身事业必须坚持政府主导,大力发展公共体育事业,履行政府公共服务职能,加强政策引导和服务保障,充分调动和发挥全社会参与体育、兴办全民健身事业的积极性、主动性和创造性,努力探索群众体育社会化发展道路。

发展全民健身事业必须坚持将满足人民群众不断增长的体育健身需求作为工作的出发点和落脚点,坚持以人为本,切实关注民生,着力构建亲民便民利民的全民健身服务体系,努力提高人民群众体育健身意识、身体素质和健康水平。

发展全民健身事业必须坚持统筹兼顾、全面协调,处理好城市农村、不同地区、体育事业内部、体育与政治经济文化之间的发展关系,因地制宜、分类指导,重点突破、全面推进,努力建立全民健身长效化机制。

发展全民健身事业必须建立强有力的法规制度保障,依法保障公民参加体育健身活动的权益,在贯彻落实《全民健身条例》及各项法规制度的过程中,调动各级政府和相关部门及组织的力量,切实强化依法履责的观念,建立基础性、制度化的发展保障。

(摘录自2010年9月29日《中国体育报》)