

曹烨程 © 著

新型城镇化背景下我国城乡群众 公共体育服务体系的建设研究 ——以河北省为例

NEW URBANIZATION
URBAN AND RURAL MASSES
THE CONSTRUCTION OF PUBLIC SPORTS
SERVICE SYSTEM



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

曹烨程 ◎ 著

新型城镇化背景下我国城乡群众 公共体育服务体系的建设研究 ——以河北省为例



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

内 容 提 要

本书通过对我国公共体育服务体系现状的全面梳理,基于社会学、管理学、体育学等理论,探讨了城乡公共体育服务体系发展的科学内涵,分析了目前城乡公共体育服务体系发展的困境与价值,构建了城乡公共体育服务体系发展的框架,揭示了我国公共体育服务体系建设中存在的问题,给出了相关瓶颈问题的解决思路与对策。同时,在理论研究的基础上,对河北省部分地市的县区体育公共服务发展的基本情况进行了介绍,提出了城乡公共体育服务发展路径。

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化背景下我国城乡群众公共体育服务体系的建设研究:以河北省为例/
曹烨程著. —北京:北京理工大学出版社, 2017.12

ISBN 978-7-5682-5048-1

I. ①新… II. ①曹… III. ①群众体育-社会服务-研究-河北 IV. ①G812.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第311762号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街5号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

(010) 82562903 (教材售后服务热线)

(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京紫瑞利印刷有限公司

开 本 / 710毫米×1000毫米 1/16

印 张 / 10

字 数 / 201千字

版 次 / 2018年8月第1版 2018年8月第1次印刷

定 价 / 52.00元

责任编辑 / 王晓莉

文案编辑 / 王晓莉

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题,请拨打售后服务热线,本社负责调换

前言 Preface

中国共产党第十八届五中全会公报提出“健康中国”的建设目标。它是一个旨在全面提高全民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所共享。

2008年北京奥运会是我国竞技体育国际竞争力的卓越展示，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。要建立一个能满足全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，构建公共体育服务体系则是其核心与关键。但是与建设体育强国的目标和人民群众的期盼相比，我国公共体育服务在资源配置、体系构建、运行机制和绩效产出方面还存在诸多问题。基于此，五年来，课题组牢牢坚持问题导向，紧密结合国情，把研究重点放在认识我国公共体育服务现状、揭示存在问题以及解决相关瓶颈问题的思路对策上。

我们应该清楚地认识到，“城乡一体化”是我国经济社会发展的一个战略部署，虽然人们对“城乡一体化”普遍关注和欢迎，但对其中的几个问题还缺乏理性认识。中央所提的“城乡一体化”并不是“城乡同一化”，实现“城乡一体化”不是让农村人都成为城市人，不是让农村都变成城市，不是让农民都成为农业工人，“城乡经济社会发展一体化”是指经济社会的城乡相互补充、协调发展，而不是单纯的“农村城市化”。

同时，我国“大城市、大农村”的特殊国情，决定了城市经济社会发展和农村经济社会发展的巨大差异。长期以来，在二元结构和管理体制下，城乡差异形成了两个社会系统和两个经济系统，两者之间缺少真正的经济联系，缺少沟通。由于各地重城市工业经济轻农村经济，缺少对两者经济发展融合的考虑，城乡差别、城乡矛盾、城乡权利隔阂越来越大，影响了国家的整体发展。农村经济发展与城市经济发展相结合，就是要打破原有的格局，让农村与城市不再是互不相干的经济体和社会体，而成为一个有机的整体。要实现上述目标，就要求农村公共设施建设、农村社会文化建设与农村生产生活相适应，而不是盲目地“向城市看齐”。农村生产生活与城市生产生活有着很大的不同，如果片面追求“向城市

看齐”，不利于农村的可持续发展。因此，“城乡一体化”中的农村公共设施建设，不是让“农村城市化”，而是要“构建现代公共文化服务体系，建立公共文化服务体系协调机制，统筹服务设施网络建设，促进基本公共文化服务标准化、均等化”。

改革开放以来，我国国民体质持续下降，这迫切需要构建惠及全民的体育健身服务体系、体育公共服务体系。20世纪90年代以来，党中央、国务院多次颁布及制定了关于构建全民健身服务体系的决定、条例。例如，1995年国务院颁布了《全民健身计划纲要》；2002年，《中共中央、国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》发出了大力推进全民健身计划、构建多元化体育服务体系的号召；2009年国务院第77次常务会议通过的《全民健身条例》，明确规定了要“有计划地建设公共体育设施，加大对农村地区和城市社区等基层公共体育设施建设的投入，促进全民健身事业均衡协调发展”；2016年，国务院印发了《全民健身计划（2016—2020年）》。从党中央、国务院一系列的举措中不难看出，国家的方针政策就是构建城市与农村协调发展的全民健身服务体系，或者说是构建“城乡一体化”的全民健身服务体系。体育公共服务是全民健身服务的核心，对城乡体育公共服务一体化发展进行理论与实证研究也是顺应国家发展群众体育事业、增强国民体质的体现。

本书结合国家以及河北省公共体育服务发展的实际，提出了城乡体育公共服务一体化发展的策略，如逐步建立覆盖城乡的公共体育财政体制、建立城乡统一的体育行政管理体制、强化城乡体育公共服务一体化发展制度的制定与执行等。

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布局，与经济和社会发展的一系列举措协同并进。“健康中国”建设是一项人人参与、人人尽力、人人享有的全民事业，需要学界和业界的全体同人付诸行动。希望本书的出版能铺就一块石阶，让后来者拾级而上，不断在“健康中国”的建设进程中收获硕果。

石家庄学院 曹烨程

2017年10月

目 录 Contents

第一章 公共体育服务的研究框架及内涵·····	1
第一节 公共体育服务的研究框架·····	1
第二节 公共体育服务的内容、类型、特性和作用·····	7
第二章 公共体育服务的发展理念及目标·····	22
第一节 公共体育服务理念演变·····	22
第二节 公共体育服务发展理念的确立依据及内容·····	26
第三节 公共体育服务发展目标·····	31
第四节 实现公共体育服务发展目标的基本保障·····	36
第三章 公共体育设施体系建设·····	41
第一节 公共体育设施体系建设的重大意义·····	41
第二节 公共体育设施建设的基本架构·····	43
第三节 公共体育设施发展现状·····	44
第四节 公共体育设施发展存在的主要问题·····	54
第五节 公共体育设施发展存在问题的成因分析·····	65
第六节 公共体育设施发展建设的对策建议·····	74
第四章 公共体育服务组织体系建设·····	84
第一节 公共体育服务组织体系建设的基本状况·····	84
第二节 公共体育服务组织体系建设存在的问题·····	98

第一章 公共体育服务的研究框架及内涵

第一节 公共体育服务的研究框架

一、公共体育服务的理论分析框架

公共体育服务的产生和发展有一个历史进程，在不同的国家及其不同的时期具有不同的形式和内涵。中华人民共和国成立以来，从提供公共工程的公共服务，到人民主权的公共服务，再从市场经济下的公共产品提供的公共服务，到为顾客服务的公共服务，人们对公共服务的认识随着公共服务的实践而深化。公共体育服务在这一发展历程中逐渐进入学界的视野，走进人们的生活。

根据公共体育服务的内涵，结合公共体育服务的特性，公共体育服务可以通过公共部门直接提供，也可以由政府提供，或是政府提供资金支持而由私人部门提供服务。下面从公共体育服务定位，公共体育服务模式、结构与政策，公共体育服务机制与体制，公共体育服务管理四个方面考虑分析公共体育服务的基本理论问题。公共体育服务的理论问题是各国公共体育服务发展中都必须面对的，只是不同国家或地区因处于不同发展阶段，所面对的主要问题处于不同层次，或是虽处于同一层次但发展程度不同。

(一)公共体育服务定位

从我国目前的实际情况来看，公共体育服务重点在于强化政府公共服务职能，强化政府在公共体育服务体制中的主体地位和主导作用。体育公共产品内在的非竞争性和非排他性，决定了政府必须在公共体育服务供给中居于主体地位，这也是我国经济社会发展的必然。

第一，政府体育职能的定位是公共体育服务与产品的提供者、管理者。《中共中央、国务院关于进一步加强对改进新时期体育工作的意见》中明确指出：“大力推进全民健身计划，构建多元化体育服务体系，构建群众性体育服务体系，要坚持政府支持与社会兴办相结合。政府重点支持公益性体育设施建设，群众性体育

组织和体育活动以社会兴办为主,鼓励、支持企事业单位和个人兴办面向大众的体育服务经营实体,积极引导群众的体育消费,大力培育体育市场,加强规范管理,逐步形成有利于体育产业发展的社会氛围。”

第二,政府体育职能的本质是提供公共体育物品和服务。2008年北京奥运会后,政府体育职能转移到提供公共体育物品和服务上来,包括全民健身以及相应体育公共设施的提供和保障,切实发挥了体育在教育、国民健康领域的重要地位和作用。

第三,政府体育职能的转变是一个渐进过程,需要政府与社会的共同努力和配合。政府是一个与时俱进、不断变革的政府,这就要求政府体育职能转变采取一种循序渐进的方式,以确保政府发挥积极的作用。政府体育职能的理顺、政府观念意识甚至社会观念意识的转变、市场主体与大众体育消费意识的培育都需要一个在摸索中不断前进的过程。同时,渐进性转变也会产生许多新的问题,如体制转变中存在的双重体制问题、政府体育职能转变中的主体利益冲突问题、政府在提供公共体育服务中培育市场与权力垄断问题等。这些问题的解决和处理都需要一个循序渐进的过程,需要政府与社会共同努力和配合。

(二)公共体育服务模式、结构与政策

公共体育服务模式与社会经济、历史传统有关。在当前的背景条件下发展公共体育服务,首先必须准确界定政府的公共体育服务职能。

公共体育服务结构决定公共体育服务资源的主要投向。一方面,公共体育服务的基础设施、公共体育服务法律体系必须由政府提供,明确中央和地方各级政府在公共体育服务提供方面的职责;另一方面,法律为公共体育服务发展提供财政预算保障。公共体育服务的其他方面可以由政府直接生产,也可以由市场或非政府公共部门生产,政府监管。

公共体育服务政策决定发展价值目标的判断与发展方向的选择。公共体育服务政策的形成过程,实际上是政策主体对复杂的利益关系进行调整的过程。因此,这一过程暗含着各种利益冲突,包括长远利益与短期利益、社会利益与经济利益、政府利益与社会利益等冲突。公共体育服务政策路径选择主要需考虑以下方面:一是从体育事业发展与体育改革的结合上来规划;二是从财力与制度的结合上来操作;三是从公共体育服务供给与需求的结合上来实施;四是从政府与市场的结合上来运作。政府提供公共体育服务可选择的方式:一是规制,政府可通过制定相关制度、规则来提供公共体育服务;二是付费,即政府出钱购买服务提供给居民;三是政府自己生产,即政府生产产品用于公共体育服务。

(三)公共体育服务机制与体制

公共体育服务实践运行机制主要强调在实践中,如何保证公共体育服务的效率和公平,并确定采用什么样的机制来实现这一目的。公共体育服务运行需要考

虑以下四个因素。

第一,公共体育服务的地理范围与政府层级间的关系。根据管理范围与地理范围一致的原理,管理单位应该根据公共体育服务的地理范围来设置。公共体育服务的管理单位应该是多范围的,而且是相互联系的。目前,我国公共体育服务的管理基本上是以行政区划为范围,而不是以公共体育服务的地理范围划分管理范围。

第二,公共体育服务的受益范围与政府层级间的关系。不同的公共体育服务的受益范围是不一样的。从理论上来说,所有的公共体育服务都是开放的,向所有的公民乃至外国人士开放,如健身场所、体育公共设施等。公共体育服务的管理范围最好与公共体育服务的受益范围相一致。从政府层级管理关系来看,每一级政府都有自己的受益范围,对于这类公共体育服务,每一级政府都可以自己处理。如果本级政府不处理,而由上级政府来处理,就会出现管理范围过大的问题;如果本级政府不处理,而由下级政府来处理,就会出现管理范围过小的问题。

第三,公共体育服务的成本范围与政府层级间的关系。公共体育服务的成本也有一定的范围。公共体育服务的融资范围,直接关系到公共体育服务资源配置是否适当。对于全国性的服务,全国性的融资范围比较合适;对于地方性的服务,地方性的融资范围比较合适。公共服务管理范围最好与公共服务的成本范围相一致。如果管理范围大于成本范围,则出现局部融资、大范围受益的问题;如果管理范围小于成本范围,则出现局部受益、大范围融资的问题。就转移支付来说,中央拨给地方的转移支付资金,最好直接拨到受益单位,让受益单位直接接受中央拨给的转移支付资金,而不要经过中间环节,以免出现管理范围和受益范围不一致的问题。

第四,公共体育服务的管理范围与政府层级间的关系。公共体育服务往往是通过组织来进行管理的。在计划经济时代,考虑公共体育服务,往往是从政府能做什么入手,而不是将政府服务作为对市场的补充,这种理念塑造了无所不能的大政府。而当前的改革核心是,精简政府职能,使政府撤出可以由市场调节的领域。因此,确定我国公共体育服务管理范围时,应主要着眼于基本职能和中型职能,集中力量办好公共体育服务最基础、最重要的项目,体现“立足国情,抓大放小”的发展策略。

(四)公共体育服务管理

从公共体育产品与服务的资金来源的发展趋势来看,今后的资金来源主要有三种:政府出资、服务收费及非政府公共服务部门参与。要大力促进我国公共体育服务供给过程中的公民参与和需求表达,加强制度化建设和公民意识教育,保障公民的参与权利与参与能力;大力培育基层民主与公民社会,进一步提高公民参与体育的热情,积极反映民众诉求,增强社会自治功能。

(1)政府出资,要提高透明度。经济学家认为,政府应以公共利益和社会福利最大化作为财政支出目标。在社会经济生活中,人们也都希望政府按公共需求及其重要性安排各项开支。公共体育产品与服务的提供作为人类社会特有的活动,就其本质而言,它是社会对大众施加有目的的影响,把他们培养成符合社会要求的人,从而促进人类个体发展和社会整体发展的一种生产活动。公共体育产品与服务领域不仅具有特定的生产、经济功能与价值,也具有十分广泛的社会、政治功能与价值。从这个意义上讲,政府对公共体育产品与服务的社会、政治价值的追求,以及满足社会或国家对这些政治、文化等价值与功能的公共需要,就成了政府为公共体育产品与服务出资的一个主要原因。

(2)服务收费,需符合一定的准则。服务收费是指由市场向居民提供特定服务或实施特定管理所收取的规费以及政府对其所提供的公共产品与服务而直接向使用者或受益者收取的使用费。公共体育产品与服务有偿收费必须符合一定的准则。其一,按照受益的大小来确定收费标准,受益多则多收费,受益少则少收费。公共体育产品与服务大多具有准公共产品特性,部分收益是外部化的,确定收费标准时,应以其私人收益为主要依据,而不应将公共体育服务所产生的社会收益纳入私人收益来确定其收费高低;其二,如果提供公共体育服务的是非政府部门,收费就是以营利为目标的,此时绝不能把收费看作创收手段,收费只是要收回公共体育产品与服务的全部成本或部分成本;其三,应对容易产生“拥挤”的公共体育产品与服务进行收费。

(3)非政府公共服务部门参与,内容是福利、慈善与环保活动。非政府公共服务部门的非营利性决定了它的活动领域——营利部门不愿涉足的领域,以福利、慈善与环保活动方式提供公共体育服务,以特定人群、弱势群体(包括贫困人口、外来务工人员、残疾人士等)、自己的会员、一般公众为服务对象。非政府公共服务部门是我国刚刚兴起的一股社会力量,它的影响力十分有限。随着政府改革的深入和建立服务型政府工作的推进,非政府公共服务部门在公共体育服务领域可以获得更大的活动空间,逐步发展,并成为一种重要的社会力量。

因此,要加强公共体育服务政策制定过程中的公民参与力度,为公民表达公共体育服务需求营造良好的民主环境;要增强政府体育行政部门对公众需求的回应意识与回应能力,提高公民参与的有效性,将公众满意度作为衡量公共体育服务供给效果的根本标准。

二、公共体育服务的系统结构框架

构建公共体育服务系统的最大困难不在于理论上如何成为可能,而在于实践上如何成为可能。公共体育服务自身独特的范式,使其内部存在必要的结构和张力,人们有必要把公共体育服务的范式、系统结构和张力揭示出来。公共体育服务系统至少包括公共体育服务管理系统、公共体育服务规划系统、公共体育服务

融资系统、公共体育服务提供系统和公共体育服务绩效评估系统。

(一)公共体育服务管理系统

公共体育服务管理系统结构因政府体制、历史文化和服务内容的不同而不同。公共体育服务管理系统由总体统筹规划层、特定领域和部门管理层、具体服务单位层以及需求回应性处理层构成。

总体统筹规划属于政府核心决策者以及宏观管理部门的决策职能。主要是根据国情以及某一个行政区域内的人口资源和财政能力来确定公共体育服务的总体目标、水平、策略、原则等，并经同级权力机构批准实施。

特定领域和部门管理属于特定领域和部门的管理职能。如社会保障部门、公共基础设施建设部门、群众体育管理部门等，要在政府公共服务部门的总体规划下，具体部署公共体育服务的目标标准以及公共体育产品的生产与供给。

具体服务单位处理属于具体服务单位的执行职能。如体育局群体部门、街道文体管理机构、社区居委会、社区体育服务组织等，它们承担着公共体育服务的实施任务。

需求回应性处理是对特殊需求的回应性处理的反馈职能。即根据一个服务组织明确的承诺规定，通过一个反映途径对某种特别要求提供回应性服务，是百姓反映公共体育服务需求、解决实际困难的有效渠道。

(二)公共体育服务规划系统

公共体育服务规划系统包含五个环节：第一，公共体育服务的环境规划；第二，公共体育服务目标、标准的确定；第三，工作方法的选择；第四，公共体育服务计划的执行和落实；第五，根据监督和反馈的结果以及与结果相关的环境规划进一步完善规划。完善的公共体育服务规划至少包括对目标的说明、方法的选择、执行和落实的行动细节，以及评估标准，这样可以让公共体育服务管理清楚有序。

(三)公共体育服务融资系统

我国目前财政和税收体制实行的是“以分税制为基础的分级财政”。中央政府开支只占总预算开支的30%左右，其余的在四级地方政府之间分配。因此，我国中央和地方政府的事权划分及财政税收体制决定了公共体育服务作为政府服务模式是有层次的，可分为中央、省（直辖市、自治区）、地级市、县（市、区）、乡镇（街道）五个层次。公共体育服务分级供给体制，进一步明晰了各级政府的责任和义务，即中央政府提供的公共体育服务面向全国，地方各级政府提供的公共体育服务面向本地区。公共体育服务融资系统的基本格局是各级政府在事权划分的范围内，统筹本地区，承担起本级的公共体育服务发展职责，也就是说，要承担地方体育场地设施系统和信息供给系统的完善责任。目前，我国公共体育服务的资金来源比较单一，今后将会出现各种形式，比如借贷、收费、公共认缴、经营剩

余、自愿捐献、征集、许可证出售等。非营利性组织公共服务模式有助于弥补政府公共服务模式资金不足的缺陷,增加公共体育服务资源运用的透明度和合理性,也将是今后公共体育服务融资系统的重要补充。

(四)公共体育服务提供系统

公共体育服务提供系统的核心问题是提供多少公共服务。公共服务产品的最优供给在财政理论中是最活跃的,也是争议不断的领域。理论上一般假定公共产品的最佳供给条件是萨缪尔森条件,即公共产品对所有受益人的边际收益之和等于其产出的边际成本。

根据我国公共体育服务的现实和今后发展的趋势,公共体育服务将形成分权化、市场化和多中心化的供给方式。理由在于:第一,公共体育产品存在层次性、地区性,由地方政府提供能更好地反映特定的地区偏好,从而有利于体育公共产品供给水平的确定;第二,地方政府相对中央政府来说,在对地区性公共体育服务的提供上具有信息优势,更贴近大众需要;第三,鼓励政府之间竞争,可以提高公共体育服务效率,优化地方政府治理。

公共体育服务供给配置是指一定时期内公共体育服务的提供主体在各种条件下有能力提供某种公共体育服务的数量,包括自我供给、非营利性组织供给和公共部门供给。

自我供给服务是目前我国公共体育服务领域的主要表现形式,这类公共体育供给服务对他人和社会性设施和服务依赖较小。非营利性组织一般只向符合条件的人(如有同类兴趣爱好的会员)免费提供某些特定的公共体育服务。公共部门供给的公共体育服务一般都是纯公共产品或半公共产品,公共体育服务具有消费非竞争性和非排他性。公共体育服务产品的公共性质并不是政府免费供给的全部理由,因为政府并不是对所有的公共产品都免费供给,只有当政府免费提供这类产品的社会收益高于社会成本时,政府才会免费供给。

由此可见,我国公共体育服务供给有公共服务模式和市场服务模式两种。公共服务模式主要面向社会公共需求,以公益性和非营利性的方式运作,保障大众享有公共体育服务的权利。市场服务模式主要面向私人,采用市场化运作,满足私人的个性化需求和消费需求。

公共服务模式和市场服务模式是相互补充、相互依存的关系,它们在公共体育服务上具有不同的功能并发挥不同的作用,随着社会政治、经济和文化的发展,人们服务需求的变化,两者将呈现出动态变化趋势。

(五)公共体育服务绩效评估系统

到目前为止,我国还没有针对公共体育服务的专门和系统的绩效评估体系,我国政府领域的绩效评估尚处于初级阶段。公共体育服务绩效评估系统主要考虑以下两个方面:

第一,公共体育服务的绩效评估。虽然公共体育服务的效率不能像普通产品生产效率高那样用货币形式准确度量,但是,公共体育服务的效率,即服务的投入和产出还是可以度量的。公共体育服务主要借鉴政府(公共服务)绩效评估的几种主要方法,例如,美国的“3E”评价法,即评价公共体育服务的经济性、效率性、效果性并重的方法,从单一指标扩展到多重指标等;英国的绩效信息投入、产出与效果评估方法等,既定的投入和成本带来产出和收益的变化,或者既定的产出和收益的投入与成本的变化,都反映出公共体育服务的效率状况。对既定成本的某项公共体育服务,完全可以知道做了哪些事,使多少人受益;对既定收益的公共体育服务,完全可以知道投入了多少人力、物力和财力。

第二,公共体育服务的公平度评估。社会公平有三层含义:机会平等、规则平等和结果平等。机会平等是社会公平的前提,规则平等是社会公平的保障。在公共体育服务领域,既要注重机会平等和规则平等,更要注重一定程度上的结果平等。原因在于,公共体育服务以公共利益为目标、以满足公共需求为目的,必须强调一定程度上的结果平等或平均分配(目前国家强调的基本公共服务均等化理念),即所有地区和所有个人都应该享受到同一基准或同一水平以上的公共服务供给。当然,机会平等和规则平等并不是绝对的,机会和规则总是相对于一定群体的,如某些体育竞技项目是按年龄段、重量级、性别组来划分的。对所有人给予同样的机会、实行相同的规则是不可能的。公共体育服务的机会平等和规则平等同样具有相对性,群体间存在差异和区别对待不可避免。

第二节 公共体育服务的内容、类型、特性和作用

一般而言,公共服务具有三个层面的含义:其一,国家是公共服务型国家,其所作所为都是提供公共服务;其二,政府是公共服务型政府,其所作所为都是提供公共服务;其三,公共服务是政府的主要职能之一,有其具体的内容和特殊的形式,并且与政府的其他职能相区分。

2006年10月,中国共产党第十六届六中全会审议通过了《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,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”,提出逐步形成惠及全民的基本公共服务体系,把建设服务型政府作为重要内容。

公共服务体系主要是指以政府为主导、以提供基本而有保障的公共产品为主要任务、以全体社会成员分享改革发展成果为基本目标的一系列制度安排,这些制度安排主要表现为政府主导、社会参与体制创新。内容包括提供公共基础设施,创造就业岗位,完善社会保障体系和社会福利体系,促进教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业发展,也包括宏观调控、市场监管、发布公共信息等。其涵

盖市场难以有效提供的公共物品、自然垄断和外部经济等。

2008年2月,时任中共中央总书记的胡锦涛在政治局第四次集体学习时的讲话指出,对基本公共服务体系的建设构想包含三个层次:第一,公共服务体系建设建立在经济发展的基础上,应依据经济发展程度和水平,逐步建设。公共服务体系建设的指导思想是惠及全民和公平公正,但建设步骤要把握水平适度、可持续发展的原则。第二,基本公共服务均等化,是公共服务体系建设的长远目标,也是服务型政府建设的重要价值追求,但也需要逐步实现。应围绕逐步实现基本公共服务均等化的目标,协调处理好公共服务的覆盖面、保障和供给水平、政府财政能力三者之间的关系。第三,公共服务体系建设的关键是创新公共服务体制,改进公共服务方式,形成公共服务供给的社会和市场参与机制。通过公共财政、社会组织、企业与家庭的合作,发挥和体现财政资金的公益性价值,提高公共服务的质量和效益。

针对上述认识,在我国现有国情背景下,界定公共服务的内涵还要考虑三个思维角度。第一个思维角度,从物品的角度,即根据物品的特性来界定公共服务。从19世纪末开始,西方经济学一直按照用物品特性解释公共服务的思维逻辑前进,从“公共物品”,到“准公共物品”,再到“有益物品”“混合物品”“中间物品”等,物品分类理论不断丰富,其目的无非是用物品的规定性解释公共服务。从认定“公共服务就是提供公共物品”,到认定“公共服务不仅仅提供公共物品”。第二个思维角度,从政府的角度,即根据政府的特性来界定公共服务。由于现实中政府提供的各种物品规定性存在明显差异,用物品的规定性界定公共服务的解释力和概括力受到限制,人们转而寻找概括公共服务的捷径。虽然政府服务不是公共服务的全部,但政府是重要的公共部门,政府服务无疑是判定公共服务的重要标尺,以政府服务为基准界定公共服务成为一种重要方式。第三个思维角度,从服务的角度,即根据服务的特性来界定公共服务。有人认为,公共服务是一个有着特定含义的概念。公共服务是指为社会公众提供的基本的、非营利性的服务。第一,公共服务是大众化的服务。公共服务不是只为特定少数人提供的服务。第二,公共服务是基本服务。人们日常生活中离不开水、电、气、安全、教育、文化等方面的服务,否则,人们就不能正常地生活。公共服务是满足人们日常生活中基本需求的服务。第三,公共服务是内容广泛的服务,公共服务既要提供物质产品(水、电、气、路、通信、交通工具等),又要提供非物质产品(安全、医疗、教育、娱乐等)。并且,公共服务是一种低价位的服务,以保证人们能够持续性消费。

鉴于我国目前的社会发展实际,应使用广义的公共体育服务概念,即公共体育服务就是提供体育公共产品和服务行为的总称,包括加强体育公共设施建设,发展体育公共事业,发布体育公共信息等,为丰富社会公众生活和参与社会体育活动提供社会保障与创造条件。体育公共产品和服务是整个社会共同消费的,由政府和市场提供。

一、公共体育服务的内容

公共体育服务是一个体现公平、公正、公益,且能够为广大市民提供基本体育服务的体系,是一个保障市民体质和健康水平并使之得到普遍提高的体系,是一个政府领导、部门组织、行业合作、社会兴办的多元体系。其实质是把影响公共体育服务的相互作用、相互制约的多种事物整合成一个有机整体,使资源配置最优化、管理工作规范化、服务效益最大化,从而保障广大市民享有基本的体育服务。基于较为普遍的认识,并从通常政府施行公共管理的角度来看,公共体育服务的内容可以归纳为以下几个方面。

(1)健身设施服务。加强对各级各类公共体育设施的管理,规范服务标准,扩大服务范围,建立包括学校体育设施和社会体育设施的体育服务网络,实行多层次、多时段、多种优惠的多元化服务,为市民提供便利。

(2)健身组织服务。增加体育组织尤其是室内基层体育组织的数量,扩大有组织活动的体育人口。提高健身组织服务质量,加强对群众性体育组织、体育团队的管理,帮助自发性体育群体提高自我组织和管理能力。开展体育援助服务,培育和发展体育社团,建立体育骨干培训、培养体制,鼓励有组织地进行体育活动。

(3)体质监测服务。加强对市民体质研究和体质监测,建立市民体质监测服务体系,形成市民体质监测的预警机制,实施体质监控和追踪研究,定期公布体质监测结果,引导市民关注体质。

(4)健身指导服务。加强体育健身咨询、体育健康指导,促进科学健身指导工作,提高市民健身科学化程度。推行公益性和职业性社会体育指导员制度,加强社会体育指导员培训,实行分类指导和体育教学服务。

(5)体育活动服务。积极开展形式多样的群众性体育活动,丰富体育活动内容,提高体育活动效果。大力提倡体育项目创新,积极引进新型体育项目,对深受群众欢迎、有较好健身作用的新型体育项目进行资助。鼓励举办各种体育竞赛、展示、表演活动,鼓励市民参与。

(6)信息咨询服务。强化体育宣传教育,为市民提供体育情报及咨询服务,建立包括互联网、电话热线、市民信箱、广播电视、报纸、杂志等多渠道信息沟通网,加强体育服务信息化建设。以信息服务为主,构建公共体育服务平台,方便市民获得体育服务。

二、公共体育服务的类型

我国自改革开放以来,一直将公共部门的改革作为推进经济体制改革的重要组成部分,先后制定了一系列有关教育、科技、文化、体育、卫生等公共事业领域管理体制改革的政策,推行了一套由政府主导、市场参与和扩大融资渠道的公共服务与基础建设管理体制。这些改革的推出,在实践中确实取得了一定的成绩,

但是也暴露出很多问题,主要体现在:政府公共服务部门管理体制陈旧,管理手段单一,不能满足推进公共服务多元化供给机构的管理要求;公共服务部门组成以政府机构为主体,形式单一,对于公共领域的社会多元化参与控制严格,或者进入门槛较高;公共事业部门在推行市场化过程中推行公共产品和服务(如教育、医疗等)收费制,阻碍了低收入人群获得必要的服务;地区经济差异性和收入差异性不断扩大,行政“条块”垄断和地方财力的不同使得各地的公共服务供给水平参差不齐,管制法律法规体系的建设也相对缓慢等。

西方新公共管理和新公共服务改革的实践经验表明,提升公共服务的有效性、公平性和可选性,并不是一个简单地将公共服务供给的任务交给政府或交给市场的问题,而是一个实现公共服务供给主体多元化的问题。

政府和市场在提供公共体育服务方面各有其优势和不足。公共体育服务由什么机构供给更为有效,并不在于“公营对私营”的问题,本质在于“竞争对垄断”的问题,在于对公共体育服务进行合理的区分,并依此实行不同的公共体育服务供给机制。有研究表明,我国公共体育服务面临的供给困境主要体现为:“公共体育服务供给的主体单一,公共体育服务供给的对象有限,公共体育服务供给的总量不足,公共体育服务供给的结构失衡,公共体育服务供给的方式简单和公共体育服务供给的制度缺乏等。”

在传统观念中,公共体育服务是第三产业服务业中的免费部分,即最狭义的服务业。受众的全民性、需求的普遍性、供给的(政府)垄断性、交易的免费性、管理的政治性(作为政治任务来完成)构成了公共体育服务概念的应有之义。如果囿于这样的理解,政府就不能从公共体育服务唯一直接供给者的角色中脱身,非政府组织也就没有进入公共体育服务业的空间和动力。因此,需要科学地对公共体育服务的概念做出新的归纳。但是公共体育服务包括哪些内容,仍是众说纷纭。

我国现行的统计口径,主要是把公用事业,居民和服务业,卫生、体育、福利救济业,教育、文化、广播电视事业,科学及技术综合服务业列入社会公共服务业的统计范围。这种统计方法为人们清晰地勾画出公共体育服务的外延,而且为人们正确地把握公共服务的内涵提供了两组线索。一组是公共服务的基本性与选择性,另一组是公共体育服务的营利性与非营利性(志愿性)。前一组属性是说公共体育服务既有关于公民生活之必需的,又有属于公民根据各自的情况选择的;后一组属性是说公共体育服务有些确实是要免费向公民提供的,或者仅为维持性收费,有些则是可以产生利润的。如果将两组属性组合起来,就形成了公共体育服务的新类型。

由于政府公共服务的分类方法很多,本书结合上述公共体育服务的概念,采用一种比较实用的分类方法,从公共体育服务的发展过程、理论基础和实际运行过程的角度,将公共体育服务分为维护性公共体育服务、基础性公共体育服务、经济性公共体育服务和社会性公共体育服务。

(1)维护性公共体育服务。维护性公共体育服务是保证公共体育服务存在和运行的政策保障与管理体制的服务模式,如政府的一般体育行政管理、公共体育服务的法律法规、公共体育服务的政策、政府实施公共体育服务的模式等。

(2)基础性公共体育服务。基础性公共体育服务是指公民及体育组织从事体育娱乐活动等需要的,有某种政府行为介入的基础性服务,如提供体育设施、体育活动场所、体育经费等。

(3)经济性公共体育服务。经济性公共体育服务是指通过某种政府行为的介入,由非政府公共部门提供的无偿服务或有偿服务,如体育科技推广、体育咨询服务、提供体育信息等。丁元竹认为,中国非政府部门实际在很大程度上承担着公共服务的职能,超过这个范围去从事其他活动的很少。中国非政府公共部门基本提供完全无偿的服务,仅有少数组织(3.7%)提供的是完全有偿服务,同时有39.5%的组织提供一定补偿(来补偿经费不足)的服务活动。

(4)社会性公共体育服务。社会性公共体育服务是指通过某种政府行为的介入为公民的体育生活、身心健康的发展与体育文化娱乐等社会性直接需求提供的服务。此类服务的最大特点是具有体育“公民权利”的性质,体育权利作为一种基本人权,它和实现公民的政治、经济和社会权利一样,依赖于政府主体作用的发挥,构成了政府最基本的职责之一。社会性公共体育服务对公民享有平等的公共体育服务目标给予了高度关注,在社会性支出的分配中居于重要地位。社会性公共体育服务与经济发展有关,只有在经济发展达到较高阶段以后,公民才可以享受到较高水平的社会性公共体育服务。

三、公共体育服务的特性

公共体育服务作为市场经济条件下政府组织提供的公共产品,除了具有理论上公共产品的基本属性外,在实践中通常还具有以下几个特性。

(1)公共性。由于政府普遍实行分级管理,所有公共体育服务尽管通常是有区域范围和供给对象边界的,但在同一范围内、同类对象条件下应当是共同享有的,在消费上是非歧视的。公共体育服务要均等公平分配,逐步消除差别,以保障和服务于全体公民的基本定位,保障人人享有基本体育服务,如要对公共体育设施和活动进行均衡布局、同步开展,使所有人都能享受到政府提供的同等程度的公共体育服务。

(2)福利性。公共体育服务多带有社会福利色彩,表现为政府对纳税人的福利承诺和公共利益维护方面的责任。公民享有公共体育资源的多少不取决于其身居何地、纳税多少,与公民享有的基本权利一样,既不能被剥夺,也不存在特权阶层,而是民主化国家必须具备的政治精神。它基于这样一种思想,即公共政策应最终提高大多数人的福利而不只是几个人的福利。从公共体育服务发展的趋势来看,其福利性主要是保障市民享有基本的公共体育服务。政府提供的公共体育服