

Gonggong Tiyu Fuwu Tixi

Fenxi Yu Kexue Jianshe Yanjiu

公共体育服务体系 分析与科学建设研究

张可 刘琳 著



中国矿业大学出版社

Gonggong Tiyu Fuwu Tixi

Fenxi Yu Kexue Jianshe Yanjiu

公共体育服务体系 分析与科学建设研究

张可 刘琳 著



中国矿业大学出版社

内 容 简 介

本书在研究公共体育服务相关理论的基础上,针对我国公共体育服务建设的问题,围绕我国公共体育服务体系的科学化建设进行详细阐述。重点对我国公共体育基础设施与供给体系、公共体育服务组织体系、公共体育服务政策法规保障体系、公共体育服务财政保障体系、公共体育服务信息保障体系和公共体育服务监管与绩效考核体系的建设进行了研究,并对我国农村公共体育服务体系的构建进行了分析,为构建我国良好的公共体育服务体系提供参考和建议。

图书在版编目(CIP)数据

公共体育服务体系分析与科学建设研究 / 张可, 刘琳著. —徐州: 中国矿业大学出版社, 2018. 12
ISBN 978-7-5646-4104-7

I. ①公… II. ①张… ②刘… 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(2018)第 204216 号

书 名 公共体育服务体系分析与科学建设研究
著 者 张 可 刘 琳
责任编辑 何晓惠 何晓明
出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)
营销热线 (0516)83884103 83885105
出版服务 (0516)83995789 83884920
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com
印 刷 江苏淮阴新华印务有限公司
开 本 787×1092 1/16 印张 15.75 字数 283 千字
版次印次 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷
定 价 52.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

前 言

随着我国社会和经济的快速发展,人们生活水平的不断提高,人们对公共服务的追求越来越高,《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》中指出要加快推进基本公共服务均等化,使人民享有良好的公共服务。

公共体育服务是公共服务体系的重要组成部分,是满足人民体育需求、促进人民身心健康的重要载体,是实现全面建成小康社会和体育强国梦的重要途径。公共体育服务体系的建设是一项系统复杂的工程,需要各方面的通力合作。为了加快我国公共体育服务体系的建设进程,为公共体育服务体系的构建和完善提供科学指导,特撰写本书,希望能给我国公共体育服务的研究和实践者提供一些参考和建议。

本书共分十章,第一章主要讲述了研究的背景和目的,介绍研究的思路和方法,并对国内外公共体育服务的相关研究进行了梳理。第二章对公共体育服务的相关理论进行了重点研究,包括公共体育服务的概念、结构和功能,以及构建公共体育服务的理论支撑。第三章详细比较了国内外公共体育服务的相关建设情况,为建设我国的公共体育服务体系提供了一定的思路。第四章至第九章重点对我国公共体育服务体系的具体内容进行了详细阐述,主要包括公共体育基础设施与供给体系的建设、公共体育服务组织体系的建设、公共体育服务政策法规保障体系的建设、公共体育服务财政保障体系的建设、公共体育服务信息保障体系的建设、公共体育服务监管与绩效考核体系的建设,为构建我国公共体育服务体系提供理论支撑。第十章研究了我国农村公共体育服务的发展模式和体系。

本书结构完整、内容丰富、详略安排得当,对我国公共体育服

务体系理论和科学建设进行了分析和研究,在公共体育服务体系理论研究的基础上,全方位分析了公共体育服务体系的科学建设。本书丰富了公共体育服务理论的研究内容,具有一定的理论价值,同时也为我国建设公共体育服务体系提供了建议,对推动我国公共体育服务均等化建设具有一定的现实价值。

本书在撰写过程中,参考和借鉴了大量公共体育服务研究的书籍和文献资料,在此向有关专家和学者致以诚挚的谢意。由于时间和精力有限,本书难免存在错误或遗漏之处,恳请广大读者批评指正。

著 者

2018 年 3 月

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究目的、背景与意义	1
第二节 研究思路与方法	10
第三节 国内外关于公共体育服务体系研究的现状	12
第二章 我国公共体育服务体系相关理论	20
第一节 公共体育服务相关概念界定	20
第二节 公共体育服务体系的特征、结构与功能	25
第三节 构建公共体育服务体系的理论源流	37
第四节 构建公共体育服务体系的价值导向与制度创新	43
第三章 国内外公共体育服务体系对比研究	50
第一节 国外公共体育服务体系的建设现状	50
第二节 我国公共体育服务体系的建设现状	60
第三节 发达国家公共体育服务体系建设对我国的启示	63
第四节 我国公共体育服务体系建设构想	69
第四章 我国公共体育基础设施与供给体系建设研究	74
第一节 我国公共体育基础设施体系建设	74
第二节 我国公共体育服务供给体系建设	82
第三节 我国公共体育基础设施与供给体系建设的建议	91

第五章 我国公共体育服务组织体系建设研究	98
第一节 我国公共体育服务组织机构构成	98
第二节 政府与非政府体育组织保障体系	100
第三节 我国公共体育服务组织体系建设现状与存在 问题分析	107
第四节 我国公共体育服务组织体系建设的建议	111
第六章 我国公共体育服务政策法规保障体系建设研究 ...	121
第一节 体育服务政策法规保障体系的现状	121
第二节 我国公共体育服务政策法规保障体系建设中 存在问题分析	127
第三节 我国公共体育服务政策法规保障体系建设的 建议	133
第四节 我国公共体育服务政策法规保障体系例证 ...	143
第七章 我国公共体育服务财政保障体系建设研究	147
第一节 我国公共体育服务财政保障体系的现状	147
第二节 我国公共体育服务财政保障体系存在问题 分析	155
第三节 完善我国公共体育服务财政保障体系的建议 ...	160
第八章 我国公共体育服务信息保障体系建设研究	172
第一节 我国公共体育信息服务现状与存在问题 分析	172
第二节 我国居民公共体育服务信息需求分析	176
第三节 我国公共体育服务信息保障体系的构建	179
第九章 我国公共体育服务监管与绩效考核体系建设研究 ...	197
第一节 我国公共体育服务监管体系的建设	197

第二节 我国公共体育服务绩效考核体系的建设	204
第三节 我国公共体育服务绩效评价体系的实证	213
第十章 我国农村公共体育服务发展模式与体系构建研究 ...	220
第一节 我国农村公共体育服务发展的历程与现状 分析	220
第二节 我国农村公共体育服务发展模式研究	227
第三节 我国农村公共体育服务发展制度创新	232
第四节 我国新农村公共体育服务体系构建程序	235
参考文献	239

第一章 导 论

本书的研究主题为公共体育服务体系的分析与科学建设。在本章,主要阐述研究的目的、背景、意义、思路、方法和行业的发展现状。

第一节 研究目的、背景与意义

随着科学技术的迅猛发展和物质财富的极大丰富,人们对健康的重视和生命质量的关切达到了前所未有的高度。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。我国公共管理的实践进入到构建公共治理体系的时代,具体特征为通过对有效治理经验和理念的吸收,创新管理模式,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。

体育是中华民族伟大复兴的标志性事业,是实现“中国梦”的有机组成部分。我国体育事业在 21 世纪的发展处于特定的时空背景内,与经济、社会和文化的交织愈发紧密,体育事业的发展理念和发展模式已经不仅是体育内部问题,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。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、研究的目的

本研究旨在贯彻实施《全民健身计划(2016—2020年)》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》等政策法规精神,以我国落实全民健身计划纲要、开展全民健身活动为大背景,从宏观、中观和微观层面对我国公共体育服务体系分析与科学建设进行全面探索与深层剖析,借鉴国外公共体育服务体系建设的成功经验,寻找我国公共体育体系建设进程中存在的问题,提出完善我国公共体育服务体系建设的策略和发展途径,为公共体育服务体系发展提供现实基础和理论支撑,进而为全民提高体质、增进健康提供帮助。

二、研究的背景

公共体育服务体系的构建是一个动态推进的过程,它是特定经济和政治条件下的产物,其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包括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等。

人们对美好生活的期待为实现体育价值提供了广阔空间,而诞生于计划经济体制时代的体育制度虽然经过了调整,却仍未能适应新时期的要求。如何在新的时代背景下,按照新的价值标准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。

(一) 构建公共体育服务体系是政府改革的重要组成部分

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。政府为了对人民负责,必须在执政过程中统筹谋划公共服务供给,这样才能履行好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四项基本职能,才会使社会公平得到维护,预防两极分化,保持社会的公平与正义。我国已打破原有的

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,住房、医疗、教育和与人民大众生活息息相关的领域已实现了不同程度的市场化。市场经济的蓬勃发展、改革开放的日益深入,为我国政府的改革和转型提出了迫切的要求,而建设服务型政府是我国政府改革的主要目标。

《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》在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。2004年提出“建设服务型政府”的口号,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,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中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。在《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中明确将“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”表述为政府履行的四项主要职责。

十八大报告提出,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^①。

2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出,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,伴随着市场经济的发展,改革开放日益深入,我国政府力求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

^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.

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,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,与全体公民的体质健康、卫生保健、文化教育有着密不可分的联系。将公共体育服务纳入到政府职能的范畴,在宏观政治经济环境下将成为可能。

第一,我国社会生产力、经济实力、科技实力已有了飞跃性发展,居民收入水平、人均可支配收入、社会保障水平显著提高,这就为打破公共体育产品和服务总量不足的瓶颈提供了现实的物质基础。

第二,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。此外,广大人民群众对体育的需求日益提高,体育成为广大人民群众日常生活的重要组成部分。党的十八大报告专门就“提高人民健康水平”进行了详细论述,明确指出“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,我国各项事业发展不平衡、不协调、不可持续的问题逐步显现。习近平在党的十九大报告中明确指出,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。城乡区域发展差距和居民收入分配差距扩大的问题已经十分明显,使包括体育发展方式在内的一系列体制机制遭遇挑战。

(二) 构建公共体育服务体系是发展体育强国的战略举措

改革开放以来,我国的经济建设取得瞩目成就,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,而在很长的一段时期内,集中所

^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.

有有限的资源发展竞技体育,形成了体现我国国情的“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,国家体育事业的发展特点是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。对于一个体育基础薄弱、人口众多且经济刚刚起步的国家来说,无疑为竞技体育的迅速崛起找到了一条最快捷有效的途径,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,实现现代竞技体育具有的政治功能。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。

20 世纪 80 年代末,已有学者对“唯金牌论”提出批评。相关学者认为,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是不利的。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”,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调发展的方针”。由此可见,在竞技体育得到长足发展的同时,体育事业内部各组成部分之间的非均衡性发展已被很多学者和业界的相关人士所关注。

进入 21 世纪后,随着我国经济发展水平的不断提升、城乡居民收入水平的显著提高,消费结构不断升级,人民群众对体育的需求日益强烈,体育逐步成为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很快上升到政府政策的层面。2002 年 7 月,《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》中将构建多元化体育服务体系作为体育发展的一项重要任务。从此,公共体育服务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,通过政策体现了国家与社会的联系与互助。

2008年,我国成功举办了北京奥运会,向世界展示了我国竞技体育的强劲实力。随之而来的是由体育大国向体育强国迈进的目标定位更加凸显。体育大国是指国家的体育发展在数量和规模上在国际上居于重要地位;而体育强国,则体现出国家体育发展的综合实力、总体水平很高。虽然我国在2008年奥运会上实现了金牌榜第一的伟大成就,但我国距离体育强国还有一定的距离。体育强国除了在国际重大体育赛事整体上发挥出色、成绩保持在前列外,还必须在奥运会关键项目,如田径、游泳等方面具有雄厚的实力基础,并且在国民体质、运动竞技、产业经营、科学教育、运动文化等方面达到均衡发展,综合实力排在世界前列。

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,我国要把握好历史发展的时机,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”^①。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,它不仅是以人为本的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又好又快地发展,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。

(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,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需求的数量和质量日益增加和提高。进入

^① 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, 24(2): 93-98.

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。随着向发展型社会的转变,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。”结合我国发展现状来看,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还有很长的道路要走。我国人均体育场地、人均体育消费与发达国家相比依然处于较低水平,经常参加体育锻炼的人口比例远落后于其他发达国家。此外,青少年体质状况一直处于不断下降的状态,人口老龄化趋势不断加剧,这些都已经成为阻碍国家综合竞争力提升和人力资源可持续发展的障碍。

2009 年,刘鹏在全国体育局长会议上指出,中国体育依然存在着与国家飞速发展不相适应的种种问题,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,各级财政对于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之间的矛盾还很突出”^①。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。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

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

交织在一起,而处理好这一关系,就是要将“坚持以增强人民体质、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”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。

随着人民群众体育需求发展为多元化、多层次、多样性的特点,公共体育服务不仅仅是全民健身的外延和拓展,而是竞技体育、群众体育和体育产业三者有机联系且相互促进,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,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我国体育事业的改革创新具有战略意义。以全国人民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谋划与实施,树立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。立足当下,面向未来,政府需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。

三、研究的意义

构建公共体育服务体系是全面建成小康社会的重大战略举措。从总体上来讲,深入研究公共体育服务体系,可以从具体实践中发现普遍规律,提出符合各地实际的不同模式以及针对性和可操作性较强的解决方案,逐步建立和完善符合中国国情、符合市场规律、符合体育自身发展要求的公共体育服务体系,进一步增强工作的前瞻性和科学性,为公共体育服务体系的建设提供依据和决策参考,推动公共体育服务体系建设迈向新的台阶。其理论意义与现实意义体现在如下方面。

(一) 理论意义

(1) 有利于探索、总结我国公共体育服务体系建设和完善的内在规律。本研究立足国情,借鉴国外公共体育服务体系建设的理论,如新公共管理理论、新公共服务理论等,并阐释其必然性,探讨其规律,同时对公共体育服务的含义、内容和供给方式进行了多视角的探讨。

(2) 有利于拓展、深化我国公共体育服务体系建设和完善的理论探讨空间。本研究深入挖掘我国关于统筹城乡发展和促进公共体育服务均等化的理论,系统研究公共体育服务需求体系、供给体系、保障体系和评价体系,拓展了学界关于我国公共服务体系研究的理论视野。

(3) 有利于为实现统筹地域、城乡发展与公共体育服务均等化提供政策上的思路和建议。目前,公共体育服务体系构建思路和建设标准尚缺乏系统而明确的政策谋划,在突破我国城乡二元结构体制机制、科学制定公共体育服务体系的政策和更新公共体育服务供给的传统思维方面,尚缺乏系统的政策性思维。本研究