

城市体育公共服务 运行机制研究

Chengshi Tiyu Gonggong Fuwu
Yunxing Jizhi Yanjiu

周曰智 著



山东大学出版社

城市体育公共服务 运行机制研究

周曰智 著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市体育公共服务运行机制研究/周曰智著. —济南:山东大学出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5607-5802-2

I. ①城… II. ①周… III. ①城市体育—群众体育—公共服务—研究—中国 IV. ①G812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 170903 号

责任编辑:李昭辉

封面设计:张 荔

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:山东省英华印刷厂

规 格:850 毫米×1168 毫米 1/32

9.75 印张 243 千字

版 次:2017 年 7 月第 1 版

印 次:2017 年 7 月第 1 次印刷

定 价:26.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

目 录

第一章 城市体育公共服务运行机制研究概述	1
第一节 问题的提出	1
第二节 立项依据	3
第三节 研究目的及意义	6
第四节 文献综述	7
第五节 研究对象与方法	35
第六节 研究内容、思路、框架与创新点	40
第七节 研究的理论基础	43
第二章 城市体育公共服务的基本理论	53
第一节 城市体育公共服务概念的界定	53
第二节 城市体育公共服务的特征	60
第三节 城市体育公共服务的基本原则	64
第四节 城市体育公共服务的内容	73
第三章 城市体育公共服务递送主体及其角色	110
第一节 城市体育公共服务的提供与生产	110
第二节 城市体育公共服务的政府部门递送主体	116
第三节 城市体育公共服务的私人部门递送主体	122
第四节 城市体育公共服务的非营利性体育组织递送主体	128

第四章 城市体育公共服务的决策机制	146
第一节 关于城市体育公共服务的决策机制	146
第二节 城市体育公共服务决策机制运行状况	148
第三节 城市体育公共服务决策机制中存在的问题	163
第四节 城市体育公共服务决策机制的完善	168
第五章 城市体育公共服务的提供机制	172
第一节 城市体育公共服务的行政提供	172
第二节 城市体育公共服务的市场化提供	191
第三节 城市体育公共服务的自愿提供	233
第六章 城市体育公共服务监督机制	247
第一节 城市体育公共服务监督机制的构成要素	247
第二节 城市政府部门提供体育公共服务的监督	248
第三节 对非营利性体育组织提供服务的监督	255
第四节 城市体育公共服务监督机制的完善	261
第七章 城市体育公共服务绩效评估机制	269
第一节 城市体育公共服务绩效评估机制的内涵	269
第二节 城市非营利性体育组织服务绩效评估机制的运行 状况	272
第三节 城市体育公共服务绩效评估机制的完善	291
第八章 结 论	295
主要参考文献	298

第一章 城市体育公共服务 运行机制研究概述

第一节 问题的提出

随着我国城市经济社会的迅速发展,社会公众在体育方面的需求的内容、形式、结构、层次等也在逐渐发生变化,并呈现出快速增长的态势;而且,经济越发展、社会越进步,社会公众在体育方面的需求就越强烈,对政府部门在体育方面工作的要求也越高。体育公共服务是一个地区或城市综合实力和社会文明进步程度的重要标志,也是全面建设小康社会的重要组成部分,它直接关系到社会公众的身心健康和生活幸福。建立和完善体育公共服务,向公众提方便、优质、高效的体育公共服务来满足民众不断增长的公共体育需求,已成为城市政府部门的一项全新的工作任务。

近年来,我国体育行政部门根据国家社会经济发展规划的总体要求,强化了体育公共服务职能,提高了体育公共服务能力与水平,加快了对体育公共服务体系的建设及体育行政部门职能的转变。2001年颁布的《2001~2010年体育改革与发展纲要》和2002年颁布的《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》等相关文件明确提出了体育行政部门的工作重点

是要贯彻国家体育方针,研究、制定体育发展规划和政策,重视体育公共服务的提供,大力推进全民健身计划,构建群众性、多元化的体育服务体系。2003年10月召开的十六届三中全会又提出了“深化体育改革,构建群众体育服务体系”的目标。2008年9月26日,胡锦涛总书记在北京奥运会、残奥会总结表彰大会上发表的重要讲话中指出,要加强和改进对体育工作的领导,强化政府发展体育事业、提供基本体育公共服务的责任,更好地满足人民群众多方面体育需求,并强调要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,实现竞技体育和群众体育的协调发展,进一步推动我国由体育大国向体育强国迈进。2009年8月30日,国务院公布并开始施行《全民健身条例》,对与人民群众参与健身活动密切相关的体育设施、健身指导、安全规范等作出了规定,并将每年的8月8日定为“全民健身日”。2011年2月15日,国务院颁布了《2011~2015年全民健身计划》,紧接着上海市于2011年2月22日颁布了全国首个地方性全民健身计划,其他各省市也在积极探索适合当地的全民健身计划。

我国政府职能的转变带动了对体育公共服务实践的探索与发展,也触发了学术界对体育公共服务的研究热情,体育公共服务由此成为了学术界关注的热点。然而,城市体育公共服务的内涵是什么?城市体育公共服务的发展应遵循什么样的原则?城市体育公共服务的提供需要多元主体的参与?这些多元主体在体育公共服务供给中的角色和功能有哪些?这些都是在城市体育公共服务理论和实践中所不容忽视的问题。此外,我国城市体育公共服务的提供方式,服务决策、监督和评估的具体实施,具体供给机制、方式和模式的实际运行和有哪些创新性模式等也都是我国在城市体育公共服务理论及实践中所需要关注的重要问题。

第二节 立项依据

一、满足城市居民在体育方面的需求

改革开放以来,我国人民对公共服务的需求呈加速增长的趋势,这标志着我国的经济社会发展进入了一个新的阶段。在这方面,体育需求的改变不仅表现在数量的增长上,而且还表现在需求结构及需求主体的改变上,这就对体育公共服务提出了更新、更高的要求,这在城市中表现得尤为突出。然而,体育公共需求的深刻变化与相关公共服务的严重不匹配成了现阶段我国经济社会发展中面临的突出矛盾和主要问题。

十六大以来,党中央从国内外的新形势出发,深化了对中国特色社会主义的新认识,特别是深化了对公共服务的认识。2004年9月,党的十六届四中全会提出了科学发展观,坚持“以人为本,全面协调可持续发展”的理念。2006年9月,党的十六届六中全会提出了“构建社会主义和谐社会”的新思想,强调“以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,着力发展社会事业、促进社会公平正义”,“逐步形成惠及全民的基本公共服务体系”。2007年10月,党的十七大报告中强调要“健全政府职责体系,完善公共服务体系”。由此可见,体育公共服务体系的建设与完善是适应城市社会公众日益增长的体育需求的当务之急。

二、促进社会公平正义与构建和谐社会的重要举措

根据国家统计局的统计信息,2003年我国人均GDP首次突破1000美元,至2005年已达1703美元。从历史经验和我国的实际情况看,人均GDP从1000美元向3000美元过渡的时期既是

从温饱型社会向发展型社会转变的重要时期,也是社会利益关系深刻变化及公共需求迅速增长的关键时期。世界许多国家发展历程表明,在该阶段可能会出现两种发展结果:一种结果是政府处置得力并富有成效,经济社会健康地向前发展;另一种结果是政府处置效果不明显,贫富差距加大,大量失业人口涌现,城乡差距进一步拉大,社会矛盾加剧,甚至出现社会动荡和倒退。不可否认,中国自实行改革开放以来,取得了全方位的发展,其中尤以在经济领域的飞速增长而为全世界所关注。但是,经济的发展并不能掩盖社会矛盾和社会问题(如利益分配的不公平和贫富差距的扩大、新的弱势群体的产生和社会冲突的尖锐化等)的存在和加深。同时,我国也面临着公共需求快速增长与公共服务供应不足、基本公共服务短缺等突出矛盾,这些问题在城市化进程中表现得尤为突出。

这些现实给我国的改革发展和建设和谐社会带来了许多不稳定的因素,而“公共服务属于社会财富再分配范畴,其本质是取之于民、用之于民的活动,通过社会财富再分配保障民众的基本权利、满足民众的基本需求”^①。加快对体育公共服务的建设可谓是促进社会公平正义的重要举措:一方面,它可以在一定程度上校正社会财富初次分配的不平衡,并对初次分配产生积极影响,有利于缓解和抑制利益分化进程及其引发的社会矛盾;另一方面,它体现了立党为公、执政为民和权为民所用、情为民所系、利为民所谋的亲民、爱民、重民精神,有利于树立政府的良好形象,改善政府与群众、官与民的关系,这对于维护政治稳定、实现国家的长治久安具有长远的意义。

① 柏良泽:《“公共服务”界说》,《中国行政管理》2008年第2期。

三、建设体育强国的必然选择

“体育强国”一词具有丰富的内涵、鲜明的特征,涉及体育事业和体育工作的方方面面,其要求是全方位的,是一个建设综合体系和实现全面发展的目标。从目前我国体育发展的总体水平看,与建成体育强国的目标还有相当的差距,其中一个重要方面就是与社会公众密切相关的体育公共服务水平还不够高,建设体育强国的土壤还需要精心培育。大力增强和提供与社会公众密切相关的体育公共服务,广泛开展全民健身运动,促进群众体育和竞技体育共同进步,对于推动我国体育事业全面、协调、可持续发展,加快我国从体育大国向体育强国的迈进步伐具有重要的意义。

四、解决城市体育公共服务发展中问题的重要途径

长期以来,我国的体育公共服务由于经济和社会发展的不平衡而存在地区失衡和城乡失衡的情况,体育行政部门成为了体育公共服务的绝对供给主体,这导致供给主体过分单一,而体育行政部门在提供体育公共服务中存在“缺位”“错位”“越位”等现象,再加上民间资本不能顺利进入公共领域,导致我国体育公共服务总量明显不足。在供给结构方面,国家和社会更加注重资金的投入与物质基础建设,却忽视了信息宣传、制度建设等,导致供给结构失衡。在供给方式上,政府通过财政拨款、专项资助、授权委托、购买等方式与民间体育组织合作,但是并没有依法赋予民间体育组织提供相应体育公共服务的职权,在利用市场机制提供体育公共服务的模式中,政府方面多通过招标采购、合约出租、特许经营、政府参股等形式将由政府承担的部分体育公共服务职能交由市场主体行使,而市场体系的不完善使体育公共服务在提供过程中规范性不足。另外,我国体育公共服务体系的监督制度、激励制度、投入机制、保障机制等还极不完善,体育公共服务绩效缺

乏完善的评价体系。以上一系列问题导致我国的体育公共服务难以适应人民群众日益增长的体育需求,阻碍了我国体育公共服务事业的发展,因此,完善我国的体育公共服务迫在眉睫。

第三节 研究目的及意义

一、研究目的

城市体育公共服务的发展需要一定的理论为指导。本研究在对我国城市体育公共服务基本理论及各类提供主体在体育公共服务中的角色、优势和不足进行分析的基础上,结合大量实践调查,对城市体育公共服务运行机制进行了较为系统的研究,总结了成功地区体育公共服务的运作经验,探讨了阻碍城市体育公共服务发展的问题,并提出了发展体育公共服务事业的建议。

二、研究意义

(一)理论意义

“重视公共服务的变革与效率是当今世界范围内的一个普遍现象,并与市场经济下政府责任的有效履行、公民权利的保障、社会公平的维护和持续发展的实现等许多社会经济现实问题的解决紧密相连,进而成为衡量一个国家或地区发展水平和政府效能的重要尺度。”^①在我国,随着改革开放的深入和发展阶段的跨越,公共服务的均等与普及、水平与效率日益受到广泛的关注。党的十六大以来,作为政府职能转变的方向和重要内容,加强公共服务已经成为各级党委和政府的工作重点。

^① 郑晓燕:《中国公共服务供给主体多元发展研究》,华东师范大学2010年博士学位论文,第5页。

作为我国公共服务体系中的重要组成部分,体育公共服务也得到了学术界的高度关注,对这方面基本理论的研究也进展较快。从相关文献看,针对体育公共服务基本理论的研究散落于相关文献中而未成体系,且相关理论缺乏有效的论证,因此,加强对体育公共服务基本理论的研究具有极大的必要性与紧迫性。本研究以公共管理理论、新公共服务理论和科学发展观等理论为支撑,较为系统地分析了城市体育公共服务的基本理论,旨在从一定程度上促进我国体育公共服务的理论建设。

(二)预期应用价值

体育公共服务已经成为新形势下我国建设服务型政府的重要问题。2008年9月29日胡锦涛总书记在北京奥运会、残奥会总结表彰大会上发表的讲话中提到,中国体育的发展要由体育大国向体育强国转变,并加强对基本体育公共服务的提供。本研究正是在这种大背景下提出的,旨在对城市体育公共服务的运行机制进行较为系统的研究,总结成功地区体育公共服务发展的经验,探讨阻碍城市体育公共服务发展的瓶颈,并提出发展城市体育公共服务的建议。因此,本研究的成果可为体育公共服务政策的制定提供一定的科学依据,同时对促进城市体育公共服务的发展提供支持。

第四节 文献综述

一、公共服务及其体系研究综述

(一)关于“公共服务”的界定

“公共服务”概念的产生和发展有一段较长的历史进程,在不同的国家和历史时期其往往有不同的形式与内涵。最初的公共

服务理论来自于社会学理论,其后政治学理论发展了公共服务理论;而随着公共经济学中“公共产品”理论的提出,公共服务又被赋予了相当于“公共产品”的内涵。公共服务“从提供公共工程的公共服务,到人民主权的公共服务,再从市场经济下公共物品提供的公共服务,再到为顾客服务的公共服务”^①,然后又发展到新公共服务所强调的面向公共利益的公共服务,也就是说,人们对公共服务的认识与理解是随着公共服务的内涵的发展而发展的。目前,国内学术界广泛使用了“公共服务”这一概念,但是,对于什么是公共服务,学者们却有不同的见解。总体而言,国内学术界主要是从四个角度来看待公共服务的,即物品角度、政府角度、服务角度和公共利益角度。

根据物品的特性,即从物品的角度界定公共服务是我国学术界乃至政界对公共服务界定的主流路径。公共服务就是提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布信息等等。有学者分析认为,公共服务既包括公共产品,又包括市场上供应不足的产品和服务,在消费上具有非竞争性与非排他性,政府和准公共部门均可提供纯公共物品与准公共物品。我国知名学者马庆钰教授对公共服务的概念进行了两次界定,认为“公共服务是政府在纯公共物品、混合公共物品和带有生产的弱竞争性和消费的弱选择性私人物品的生产与供给中的职责”^②,并对公共服务的供给主体作出了重新界定,认为“供给主体是由公法授权的政府和非政府公共组织和有关工商企业”^③。总之,西方经济学

① 卢映川、万鹏飞等:《创新公共服务的组织与管理》,人民出版社2007年版,第28~30页。

② 马庆钰:《关于“公共服务”的解读》,《中国行政管理》2005年第2期。

③ 马庆钰:《关于“公共服务”的解读》,《中国行政管理》2005年第2期。

往往按照物品的特性来解释公共服务,国内学术界在这方面深受西方经济学思维方式的影响。

此外,还有学者根据政府的特性,即从政府的角度来界定公共服务。在这些学者当中,有人对公共服务从广义与狭义两方面来理解,广义上的公共服务是指不宜由市场提供的公共产品,而狭义上的公共服务是指由政府直接出资兴建或直接提供的基础设施和公用事业。^①有学者则认为公共服务就是政府、非营利性组织和企业对公共事务的处理而产生的公共物品。^②从政府的角度来界定公共服务主要是由于现实中政府提供的各种物品规定性存在明显差异,虽然政府所提供的服务并非公共服务的全部,但作为重要的公共组织之一,政府部门所提供的服务无疑是判定公共服务的重要标准和尺度。由此可见,以政府提供的服务为基准是界定公共服务的一种重要方式。

还有一种重要的方式是根据服务的特性,即从服务的角度界定公共服务。公共服务是政府为满足社会公共需求而提供的产品和服务的总称^③,是政府利用公共资源,基于公民权利和正义等价值来积极回应社会的公共需要,为实现社会福利最大化而提供的社会产品和服务。^④有些学者认为公共服务就是政府运用公共权力和公共资源向公民所提供的各项服务,并且认为公共服务与私人服务的区别在于它们供给的主体和方式不一样,只有通过公

① 参见刘旭涛:《行政改革新理论:公共服务市场化》,《中国改革》1999年第3期。

② 参见唐铁汉、袁曙宏编著:《公共服务创新》,国家行政学院出版社2004年版,第22页。

③ 参见李军鹏:《公共服务学》,国家行政学院出版社2007年版,第33页。

④ 参见李军鹏:《公共服务型政府建设指南》,中共党史出版社2006年版,第19页。

共权力或公共资源提供的服务才是公共服务^①,公共服务是一个国家在特定的历史发展时期,按照本国自身的政治决策程序,基于各种原因而决定由政府利用公共资源和财政资金为整个社会和特定社会群体提供的所有服务。^②有学者认为公共服务是为一定的人提供的并且其成本不能通过市场方法由个人直接承担的物品或服务^③,是为社会公众提供的、基本的、非营利性的服务。公共服务是一种大众化的服务,是一种基本的服务,是为了满足社会公众日常生活的基本需求而提供的,其内容包括物质产品和非物质产品。^④

与以上界定角度都不同的是,有些学者还从公共利益的角度界定了公共服务。以弗里德克森等人为代表的新公共行政学派认为,政府公共服务就是对宪法、社会公正和公共利益做出必需的回应,并认为“公共利益是目标而非副产品”^⑤。该理论更加强调公共利益,认为公共官员日益重要的角色就是成为公共服务的提供者,即帮助社会公众表达并满足其共同的利益需要,并为公共利益承担起应有的责任。^⑥我国学者柏良泽也提出,政府提供服务的依据在于对公共利益的判断,公共利益才是判定公共服务

① 参见王浦劬:《政府向社会组织购买公共服务研究》,北京大学出版社2010年版,第6页。

② 参见闫越:《我国公共服务供给的体制机制问题的研究》,吉林大学2008年博士学位论文,第11页。

③ 参见唐铁汉、袁曙宏编著:《公共服务创新》,国家行政学院出版社2004年版,第12页。

④ 参见李朝祥:《政府公共服务职能的市场化》,《广西社会科学》2003年第4期。

⑤ [美]乔治·弗里德克森著,张成福等译:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社2003年版,第10页。

⑥ 参见[美]珍妮特·登哈特、罗伯特·登哈特著,丁煌译:《新公共服务》,中国人民大学出版社2004年版,第9页。

的内在依据,物品只有与公共利益发生关联才具有公共服务的特性。^①学者靳永翥也认为,公共服务的目标就是维护公共利益^②,公共服务是指不以营利(或者说不以追求利润最大化)为目的,旨在有效地增进公平、推进合理分配、协调公共利益的调控活动。^③

探究一下公共服务的发展历程及国内外对其的界定具有重要的参考价值。最初的公共服务理论来自于社会学理论,即社会产生着它所不能缺少的某些共同职能,并由此导致了公共服务的产生。其后,政治学理论发展了公共服务理论,认为现代国家的公共服务职能是基于社会契约的公共性理念上的公共活动。主权(公共权力)在民,巩固权力当然应该是为公众权利服务的公器。狄骥将公共服务定义为:“对一项公共服务可以给出如下定义: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。”^④随着公共经济学中“公共产品理论”的提出,人们逐渐认识到公共服务与公共产品具有等同的内涵,对公共服务的研究也逐渐成了经济学、财政学研究的主流。基于对公共物品理论的认识,有学者认为,公共服务就是政府为了满足社会公共需要而提供的公共产品的服务行为的总称,它既有物质形态的公共服务,也有非物质形态的公共服务。^⑤

① 参见柏良泽:《公共服务研究的逻辑和视角》,《中国人才》2007年第3期。

② 参见靳永翥:《公共服务提供机制:以欠发达农村地区为研究对象》,社会科学文献出版社2009年版,第30页。

③ 参见陈庆云:《公共管理基本模式初探》,《中国行政管理》2000年第8期。

④ [法]莱昂·狄骥著,郑戈、冷静译:《公法的变迁:法律与国家》,辽海出版社1999年版,第446页。

⑤ 参见卢映川、万鹏飞等:《创新公共服务的组织与管理》,人民出版社2007年版,第28~30页。

由以上可见,公共服务是一个多维问题,而不仅是一个经济问题。“公共服务是政治思维的产物”^①,它属于典型的跨学科的问题,但国内目前对其的研究角度却比较单一,“目前更多是从经济学的途径来研究,公共管理和公共政策理论视角的研究较弱。”^②不过,国内学者虽然对公共服务的界定有一定的分歧,但是普遍认识到了公共服务的目标是满足公共的、基本的需求,并且要动用公共权力或公共资源,这也是判断一项服务是否为公共服务的依据。

(二)关于公共服务体系的研究

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、社会参与和体制创新。目前,关于公共服务体系的研究涉及多个方面,其中卫生、文化、教育方面已成为研究关注的重点。针对公共卫生服务体系的研究表现在宏观和微观两个层面上。例如,在医疗卫生方面,有的学者针对农村公共卫生体系进行了研究,对公共卫生、合作医疗及公共卫生体系等相关概念进行了界定,分析了我国构建农村公共卫生体系的意义及其发展历程和当前农村公共卫生工作中存在的种种问题,提出了相应的对策^③;有的学者对城市社区卫生服务运行机制与制度建设进行了研究,分析了我国社区卫生服务的运行现状,对社区卫生管理体系与运行机制

① 闫越:《我国公共服务供给的体制机制问题的研究》,吉林大学2008年博士学位论文,第20页。

② 陈振明:《加强对公共服务提供机制与方式的研究》,《东南学术》2007年第2期。

③ 参见张艺:《江西省农村公共卫生体系构建研究》,南昌大学2007年硕士学位论文,第2~10页。