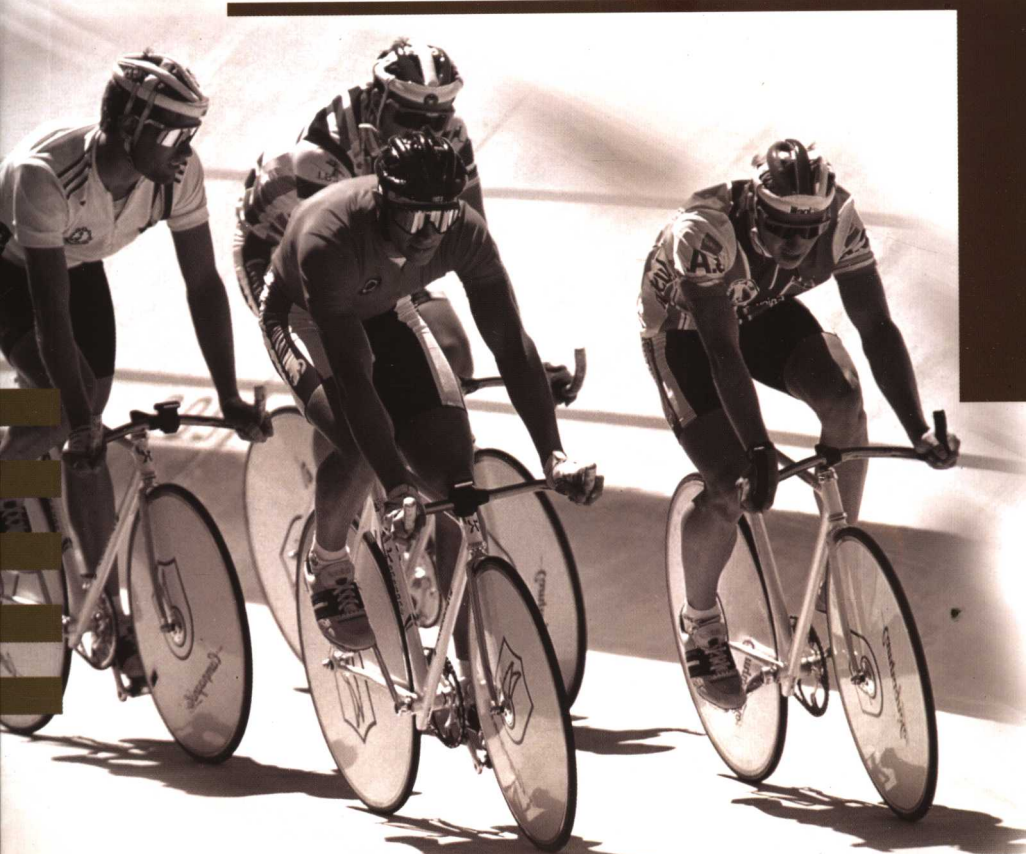


GONGGONG TIYU

Guanli Gailun

○ 闵健 李万来 刘青 主编

公共体育 管理概论



北京体育大学出版社

Guangdong TTYU
Guangzhou University

广东外语外贸大学

公共体育

管理概论



北京体育大学出版社

公共体育管理概论

北京体育大学出版社

责任编辑 孙宇辉 鲁 松
审稿编辑 鲁 牧
责任校对 毕 莹 郭晓勇
责任印制 陈 莎

图书在版编目(CIP)数据

公共体育管理概论/闵健主编. - 北京:北京体育大学出版社,2005.9
ISBN 7-81100-363-5

I. 公… II. 闵… III. 体育-管理学
IV. G80-05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 053877 号

公共体育管理概论

闵 健 主编

出 版	北京体育大学出版社
地 址	北京海淀区中关村北大街
邮 编	100084
发 行	新华书店总店北京发行所经销
印 刷	北京市昌平阳坊精工印刷厂
开 本	850 × 1168 毫米 1/32
印 张	11.625

2005 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 26.00 元

(本书因装订质量不合格本社发行部负责调换)

前 言

目前,在我国高等院校的公共事业管理(体育管理方向)专业的公共体育管理学课程的专业教材,尚属空白。为着教学之急需,我们编写了《公共体育管理概论》这本教材。我们相信,这本教材的编写和出版,对填补体育管理学科领域的这一空白,为完善课程体系的教材建设,为体育管理专业的教学能够起到一定的积极作用。

随着我国社会主义市场经济体系的逐步发展和完善,以及政府改革的不断深入,各级政府在推动体育事业与经济、社会协调发展中的作用和管理手段必然发生深刻的变化。随着政府体育管理职能的转变,过去很多由政府包揽下来的体育工作,将分别由政府和社会组织共同来完成,政府应该做什么,社会组织应该做什么,从理论到实践都有很多问题需要研究和探索。在此背景下,研究公共体育管理就具有了客观必然性。公共体育管理学正是适应迅速变化着的公共体育管理实践的需要而发展起来的新兴学科。

公共体育管理是一个由问题确立、解决方案提出,到决策、实施和评估效果的基本过程,这一过程构成了公共体育管理的基本运行机制。公共体育管理主要是公共体育管理机构和组织就体育领域中的各种问题进行诊断、分析规划和研究,制订出合理的公共体育政策,然后再将政策转化为具体的公共体育行为的过程。在这个过程中,既要有抽象的理性思考,概括和总结,从而揭示体育领域公共管理活动的本质、内在联系及其基本规律,把握公共体育管理的过程及其运行机制;又需要探索和掌握公共体育管理实用性的操作方法,

找到一些可行的解决公共体育管理问题的实用技术。由此构成了公共体育管理学科研究的基本任务。

在现阶段，加强对公共体育管理理论和实践的研究，具有重要的现实意义。这就是：

有助于繁荣公共管理理论研究。公共管理活动是人类社会的一项重要活动，自从人类社会产生以来就存在着公共事务和对公共事务的管理。然而对公共事务管理的系统研究，确是近几年来的事情。我国的公共管理理论研究起步较晚，其学科体系还在继续发展和完善之中。

公共体育管理概论，主要研究以政府组织为核心的公共体育组织如何管理公共体育事务全部活动和它的全部过程，它从体育的专门角度研究对公共体育事务的管理，是在公共管理的研究中开辟的一个新的领域，其中的一些思想理念和处理事务的方式可被公共管理理论所借鉴，在一定角度和一定层次上丰富了公共管理理论的研究。

有助于体育管理理论的发展与完善。公共体育管理理论，具有跨学科的特点，既可以视为公共管理学的分支，也可以视为体育管理学的分支。从某种意义上说，公共体育管理是从体育管理中派生出来的，只不过从一开始，它就是以综合、交叉领域的面貌出现的，实质上，它是在与当代公共管理学、体育管理学和其它相关学科的进一步交叉融合的基础上形成和发展起来的。公共体育管理之所以越来越受到人们的关注，原因是它适应社会发展需要，有着自己相对独立的研究领域。公共体育管理的跨学科性是公共体育管理的深层次基础和广阔的背景，它的专门化是确定它自己的学科地位的内在根据和不断发展的动力，两者相辅相成，相互补充。我国目前的体育管理学主要是应用管理学的一般原理结合体育实践形成的管理理论，没有严格区别管理的主体性质、客体性质以及相应的权力分配、责任分配、利益分配和体育资源的配置。公共体育管理理论的形成和发展，将有助于进一步发展和完

善体育管理理论。

有助于体育管理实践的指导。如何在新形势下对蓬勃发展的体育事业进行管理，是体育管理部门亟待解决的问题。学习研究公共体育管理理论，要从政府与社会、政府与公民的互动角度进行探索。具体讲，现代的公共体育管理要以一种开放的思维模式，动员全社会一切可以调动和可利用的力量，建立一套以政府管理为核心的多元化的管理体系。社会的公共事务应由社会共同来做，这里应指出的是，否认政府管理的重要性及其在公共管理中的核心地位是错误的，但用政府管理代替一切也是行不通的。

通过研究公共体育管理，可以明确公共体育管理的主体、客体、对象、范围，可以逐步分清在体育活动中，哪些是公共活动，哪些是单位活动，哪些是私人活动，明确哪些事情属于公共体育的范围，应由政府或公共体育组织管理，哪些不属于公共体育的范围，应由单位或私人自己处理，避免公私不分，公私一体化，政府可不再去管那些不该管、管不了、管不好的事情。这样，既科学地界定了政府在体育管理中的职能，有利于提高政府的工作效率，减轻政府的负担，又明确了社会公共体育组织的活动范围，有利于发挥社会的作用，建立更加规范可行的政府与社会分权管理的模式，促进我国体育事业快速发展。

公共体育管理概论是运用体育学、管理学、经济学等多学科理论与方法研究公共体育管理活动的专著，是解决体育领域中公共问题的应用理论。它的形成、发展到成熟，还需要有一个不断探索和完善的过程。在这方面，还需要作进一步的深入探讨。我们热忱欢迎同行专家、学者与我们一道为构建完善的公共体育管理学科体系而共同努力。

本书由闵健、李万来、刘青主编。由主编对本书进行总体设计，提出编写思路、体系结构和基本观点，修改和订正全书内容，并负责全书的统稿、定稿。各章的编写者分别是：

第一章、第十一章：闵健（成都体育学院）、第二章、第五章：刘青（成都体育学院）、第三章：杨早（成都体育学院）、第四章：李万来（成都体育学院）、第六章：曾玲华、郑宇（成都体育学院）、第七章：涂玖平、韩海军（四川大学）、第八章、第十章：高扬（成都体育学院）、第九章：谭仲秋（成都体育学院）、第十二章：王广虎、胡艳（成都体育学院）。成都体育学院经济管理系刘英参加了部分初稿的编写，何芝、舒为平等为本书做了大量的编务工作。

编写本书的初衷是为了满足公共体育实践和教学的需要，相信本书的出版问世，将会得到从事公共体育管理工作的人们支持。同时，公共体育管理作为一个新的研究领域，本书可能存在的缺点和错误，欢迎各位专家、学者批评指正。

目 录

前 言

第一章 公共体育管理概述	(1)
第一节 公共体育事务	(1)
第二节 公共体育管理的内涵	(9)
第三节 公共体育管理的发展趋势	(19)
第二章 公共体育组织	(25)
第一节 公共体育组织的内涵	(25)
第二节 公共体育组织的类型	(30)
第三节 公共体育组织的作用	(42)
第三章 公共体育管理者	(64)
第一节 公共体育管理者的地位和作用	(64)
第二节 公共体育管理者的角色	(70)
第三节 公共体育管理者的素质	(80)
第四章 公共体育决策与政策	(92)
第一节 公共体育决策	(92)
第二节 公共体育政策	(106)
第三节 中国公共体育政策分析	(112)
第四节 世界各国体育政策概览	(120)
第五章 公共体育战略管理	(128)
第一节 公共体育战略管理的必要性	(128)
第二节 体育战略管理过程	(134)
第三节 我国体育发展战略	(144)
第六章 公共体育服务	(162)
第一节 公共体育服务概述	(162)

第二节	公共体育服务体系	(171)
第三节	公共体育服务效果与评价	(179)
第七章	公共体育资源管理	(193)
第一节	公共体育人力资源管理	(193)
第二节	公共体育财力资源管理	(201)
第三节	公共体育物力资源管理	(209)
第四节	公共体育信息资源管理	(215)
第八章	公共体育教育与科技管理	(227)
第一节	关于“科教兴体”问题	(227)
第二节	公共体育教育管理	(232)
第三节	公共体育科技管理	(246)
第九章	公共体育法制管理	(260)
第一节	公共体育管理法制管理概述	(260)
第二节	公共体育立法	(271)
第三节	公共体育法律责任及司法介入	(287)
第十章	公共体育管理的社会责任与 管理伦理	(296)
第一节	公共体育管理的社会责任	(296)
第二节	公共体育管理伦理	(304)
第三节	公共体育社会责任与伦理的实现途径	(312)
第十一章	公共体育的风险管理	(327)
第一节	体育活动的风险与风险管理	(327)
第二节	公共体育活动的风险成因分析	(335)
第三节	公共体育活动的风险预防和处理	(338)
第十二章	我国公共体育管理理念	(347)
第一节	人本管理理念	(348)
第二节	参与、互动、合作、服务的理念	(352)
第三节	和谐社会的理念	(355)

第一章

公共体育管理概述

体育活动有不同的性质、目的和活动空间。有的体育活动涉及社会的共同需要和共同利益,有的只是满足单位或者个人的需求,存在着属于私人性质的体育活动还是属于公共性质的体育活动的问题。不同性质的体育活动有不同的管理主体和客体,也有不同的目标和手段以及相应的环境条件。公共体育管理对象是社会层次的体育活动,也就是对公共体育事务进行管理。本章从公共体育事务入手,阐述公共体育管理的涵义、职能和方法等问题。

第一节 公共体育事务

1

一、体育活动的社会功能与目标

随着社会不断发展进步,体育越来越受到人们的喜爱和重视,广大人民群众对体育文化的需求日益增长,体育逐渐成为人们生活的不可缺少的组成部分。一场高水平的球赛能够吸引几亿人或通过电视或到现场观看,甚至可以吸引国家元首和政府首脑专程到现场观看,世界上没有其它活动可以与之媲美。20世纪80年代中后期,美国成年人平均每人一年就有8次去赛场观看比赛,仅2001年美国观看比赛的人数就达到3.5亿人

次。体育活动对我国民众的影响也是巨大的,20世纪80年代的世界女排比赛,90年代的我国足球甲A联赛和沈阳世界杯足球预选赛其火爆场面有目共睹。人们通过观看体育比赛,在满足观赏欲的同时了解了体育的发展,学习了体育运动的技术,传播和接受了新的价值观和思想。体育的明星效应甚至可以影响人们的生活,改变人们的意识和行为习惯。这些情况说明了体育已经不仅仅是健身的手段,在体育与个人生活、社会生活的融合进程中,其社会功能也在不断拓展。体育作为一种大众广泛参与的社会活动,其社会功能显现在可以增强个人的体质,培育勇敢顽强的性格,超越自我的品质,坚定迎接挑战的意志和增强承担风险的能力等诸多方面。

通过体育活动,可以增强一个团队的协作精神和合作意识,提高一个集体的凝聚力和战斗力。2001年7月13日,当北京获得2008年奥运会主办权的喜讯传来时,北京40万民众自发地以各种方式庆祝,全国上下一片欢腾。纵观新中国体育史,当中国女排获得世界5连冠,中国男女乒乓球连获世界冠军,中国体育健儿在奥运会和其他重大国际赛事中取得优异成绩的时候,我们都看到过这样的情景。体育的巨大成就激发了我国人民的爱国热情和民族自豪感,激励着我国人民战胜困难、奋发图强。

体育还可以产生巨大的社会影响,带来社会效益和经济效益。体育所能产生的经济效益是可观的。1964年,日本通过举办东京奥运会使竞技体育跃上了新的台阶,同时社会经济也借以腾飞。1988年,韩国通过举办汉城奥运会获得了可观的盈利,并且实现了“政治开拓,体育振兴、经济发展”的战略目标。2002年日韩世界杯足球赛,为两国带来了近60万个就业机会,游客超过百万,总收益达数百亿美元。据我国国家统计局预测,因举办2008年奥运会北京预计投资2800亿元人民币,此举在2002年到2008年期间将拉动我国经济增长0.3—0.4个

百分点,并提供 200 多万个就业岗位,而且在奥运会举办之后还将继续产生长期的积极影响,拉动相关行业快速发展。当今社会,体育产业呈现出快速化、国际化的发展趋势。体育成为产业的历史虽不足百年,发展速度远远超过其它产业,每年以 20% 的速度增长。目前,全世界体育产业产值在 4000 亿美元左右,相当于 1997 年我国 GDP 产值的一半,在北美、西欧、日本,体育产业年产值排在国内十大产业之内,有些国家的体育产业已成为本国国民经济的支柱产业。〔1〕

以上鲜活的事例和激动人心的数字说明了体育的作用和影响是巨大的,其社会功能与目标是多方面的。

从公共体育管理的视角进行分析,体育活动有不同的性质、目的和活动空间,存在着属于私人性质的体育活动,还是属于公共性质的体育活动的问题。有的体育活动主要针对个人,以满足个体的体育需求为目的,其活动空间限于个体的范围,其利益不能够同社会其他成员共同分享;有的体育活动围绕某个团队或组织,目的是满足一个团体需求,其活动空间和相应的领域,共享的范围只限于本团体;有的体育活动以满足整个社会共同需求,实现公众的整体利益为目标,其活动空间是公共空间,社会成员均可以共享其利益。研究公共体育管理问题,要区分体育活动的性质与目标,确定主要的受益者,从而正确地识别和处理体育中的公共问题。从体育活动的社会功能与目标的角度去界定公共体育的范围,是指以实现社会整体利益为目标的那部分体育活动。

需要指出,对体育活动的性质的认识和理解,要持动态的、发展的、相互联系的观点。个体与公共之间不是泾渭分明、截然分开的,公共利益不是脱离公众个体的利益,个体的需要是社会体育活动的基本动因和基础,个体与公共是相互联系的,

〔1〕 张曾芳,张龙平.论文化产业及其运作规律[J].新华文摘 2002,8

在特定的意义上,有些体育活动具有既满足个别利益又满足公共利益的两重性。个人的健康身体是一个典型的例子,健康水平的提高,既使个人受益,也有利于民族和国家。当然,公共利益与个体利益之间需要相互联系、相互影响,但不可相互替代。

二、社会共同需要与公共体育事务

(一) 体育的社会共同需要

所谓的社会共同需要,是一种相对独立于社会成员个人需要和社会集团需要的社会整体需要。^[1] 体育的社会共同需要是产生公共体育事务的基础,因此,掌握公共体育事务的涵义应该首先了解体育社会共同需要的特点。

现实生活中,人们对体育的需求是多种多样的,通过现场观看或收看电视转播,可以满足对体育活动的观赏性需求,人们也可以根据自己的经济状况和爱好,选择不同的健身方式,达到锻炼的目的。职业体育俱乐部可以通过有偿转会的方式输出或者引进运动员,以满足俱乐部的需要。一个企业或者学校也可以通过开展体育活动,丰富员工的精神生活,提高组织的活力。这些需要属于个别的需要,不属于社会对体育的公共需要。

体育的社会共同需要是针对整个社会而言的,共同需要以个别需要为基础,但不是直接意义上的个别需要的简单累计,而是为了促进体育事业的整体发展,维护体育活动的有序进行,必须由政府为核心的公共体育组织集中执行和组织社会职能的那部分需要。一定社会的体育共同需要总是以具

[1] 参见 黄恒学:《我国事业单位管理体制变革》,26页 哈尔滨,黑龙江人民出版社,2000

体的内容和形式表现出来,这种内容和形式要受到社会物质文明程度和体育发展水平以及人们的思想观念的制约。在温饱尚未解决的社会环境中,人们对体育的需求较低,身体健康实际上并未受到重视;人们参与商业性体育活动的积极性不高,职业体育的影响和明星效应都受到限制。随着经济的发展和社会的进步,在现实社会中,“花钱买健康”越来越成为时尚,民族的身体素质被普遍视为公共需要。而花钱看球赛已不鲜见,特别是高水平竞技体育赛事的电视转播,已经影响到人们的生活,竞技体育和体育明星的影响越来越大,甚至难以估量。竞技体育的公平竞赛、赛场秩序、安全等社会性问题随之而来,成了公共问题。因此,体育的共同需要是发展变化的,具有复杂性和多样性,在不同的社会条件下具有不同的性质和表现形式。

体育的社会共同需要与个别需要的满足条件是不相同的。个别需要的产品和服务,主要通过市场机制的方式解决,而且只能为某个人或者某个团体所享用,排除了其他社会成员享用的可能;而共同需要的产品和服务,社会成员可以无差别地共同享用,无须付费或只需承担成本费和少量的管理费。由于满足体育共同需要的非盈利性,通过市场机制难以解决,主要责任只能由政府承担。

(二) 公共体育事务

所谓公共体育事务,可以理解为涉及满足体育的社会共同需要,提供体育公共产品和服务的行为总称,也就是指与社会利益和公众利益有关的体育事业和体育活动。公共体育事务有广义和狭义之分:广义的公共体育事务是指与国家和社会整体利益有关的所有体育事务和活动,狭义的公共体育事务是指体现政府管理体育职能的活动。

公共体育事务的主要内容是提供体育公共产品包括公共服

务。公共产品是一个经济学上的概念，一般是与私人物品相对应的。对什么是公共产品，有不同角度的认识，目前，人们常常从分析公共产品的两大特征来界定公共产品。这两大特征，一个是消费的非排他性，它与排他性相对；另一个是消费的非竞争性，它与竞争性相对。所谓非排他性，简单而言，是社会全体成员可以同时享用该产品，不可能排除任何人对它的不付代价的消费；所谓非竞争性，从消费的角度讲，增加一个人的消费不会减少其他任何消费者的受益。

体育公共产品主要分为：

1. 基本公共产品或称纯公共产品

这指的是严格满足非排他性和非竞争性两个条件的产品，人们不受地位、种族、富裕程度和地区差别的限制，均可平等享受。如体育事业成就给全社会带来的正向影响、基础性的公共体育设施的无偿使用等。

2. 混合公共产品或称半公共产品

这种产品中既能满足公共需要，也能满足个人需要，既人人平等消费，又具有一定程度的竞争性与排他性，是同时具有公共产品性质与私人产品性质的产品。如提供一定规模大小的体育场馆和设施，仅仅按维持成本收取一定的费用，首先是个人受益，从这个意义上讲是私人产品，但是，在给个人带来私人利益的同时，可以使社会的劳动生产率提高，使整个民族素质提高，其他人也从中受益。

3. 带有规模经济效益的公民消费服务

这种公共产品的特点是：最终消费是个人，由使用者付费，但具有规模经济特性，需要政府集中投资与管理才能产生效益，如大型休闲娱乐性的体育场所的投资与消费。

公共体育事务的主要范围包括国家体育事业、政府体育事务和社会公共体育活动，其具体内容：一是要受国家或社会制度的影响，二是要受社会发展水平和体育共同需要变化的影响。

我国现阶段公共体育事务主要范围见（表 1-1）。

表 1-1 我国现阶段公共体育事务的主要范围

类别	主要范围	备注
国家体育事业	1. 国家体育事业的指导思想、工作方针和总体要求 2. 有关体育立法事项 3. 国家权力机关、中央政府的体育机构设置 4. 其他关系国家和社会利益的重大事项	中共中央、国务院和全国人大决定
政府体育事务	1. 体育工作的政策法规研究拟定和监督实施 2. 指导和推动体育体制改革, 制定体育发展战略和发展规划 3. 大力推行全民健身计划, 构建多元化体育服务体系 4. 全面实施竞技体育发展战略, 进一步提升国家的竞技运动水平 5. 积极引导群众的体育消费, 大力培育体育市场 6. 政府的其它体育事务	各级政府及其职能部门在所辖范围内负责实施
社会公共体育活动	1. 组织开展和推动大众体育活动, 举办或联合举办全国或区域性体育活动, 大力促进体育社会化 2. 承担优秀运动队的建设及相关工作 3. 组织体育理论、体育学术、运动技术的交流和学习 4. 对发展体育运动提出建议和意见	社会公共体育组织在业务范围内开展活动

三、公共体育事务的主要特性

（一）公共性

公共性是公共体育事务的基本特性。公共性指的是一种公有性而非私有性, 一种共享性而非排他性, 一种共同性而非差异性。公共体育事务的公共性包括以下几个含义: ①与私人事务相区别, 表明了公共体育事务的性质; ②明确了公共体育事