

Research on Social Participation
Mechanism of Public Sports Service

公共体育服务 社会参与机制研究

郭 怡
江育恒 【著】



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

Research on Social Participation
Mechanism of Public Sports Service

公共体育服务 社会参与机制研究

郭 怡 【著】
江育恒

图书在版编目 (CIP) 数据

公共体育服务社会参与机制研究 / 郭怡, 江育恒著.
— 杭州 : 浙江大学出版社, 2017.10
ISBN 978-7-308-16423-8

I. ①公… II. ①郭… ②江… III. ①群众体育—社
会服务—社区管理—参与管理—研究—中国 IV.
①G812.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第280064号

公共体育服务社会参与机制研究

郭 怡 江育恒 著

责任编辑 杨利军
文字编辑 孙 鹏
责任校对 陈静毅 邵吉辰
排 版 杭州兴邦电子印务有限公司
封面设计 续设计
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路148号 邮政编码310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 23
字 数 364千
版 次 2017年10月第1版 2017年10月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-16423-8
定 价 68.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部电话 (0571) 88925591; <http://zjdxbs.tmall.com>

教育部人文社会科学研究青年基金项目资助

(项目名称: 体育公共服务社会参与机制与政策研究: 国际经验与本土探索。

项目编号: 13YJC890016。)

浙江省哲学社会科学规划重点课题资助

(课题名称: 浙江省体育公共服务参与机制研究成果。

课题编号: 11JCWH05Z。)

前 言

体育不仅是一种身体运动，还是一种生活方式、教育手段、精神载体。公共体育服务，是指由政府主导、社会力量参与，以满足公民基本体育需求为主要目的而提供的公共体育设施、体育产品、体育活动以及其他相关服务。公共体育服务水平是社会发展的重要标志，是综合国力和社会文明程度的重要体现，也是我国由体育大国向体育强国迈进的时代要求。

加快推进社会参与公共体育服务是我国体育领域改革与制度创新的重要环节，这不仅能保障公民基本体育权利的实现，也能有效提升公共服务的质量与水平。公共体育服务应当由政府来提供，但这并不意味着政府是唯一的供给者。解决供给不足、结构单一等供给侧结构性改革问题，不仅需要增加政府投入，优化制度设计，还要积极引导体育组织、企业、公民个人参与，形成“政府主导、社会参与”的公共体育服务供给模式，从而促进体育社会化和生活化，让广大群众有更多的幸福感、获得感。

公共体育服务供给主体多元化、供给渠道多样化已成为当前我国公共体育服务的发展趋势，但现阶段仍存在公共体育服务资源分配不均衡、公共体育服务信息不对称、公共体育服务产品供给低效等问题。本书聚焦公共体育服务多元供给与社会力量参与内在逻辑上的一致性，科学吸取国内外现有经验，探讨社会力量参与公共体育服务的相关理论、制度、机制、模式等内容，并结合实践案例，对引导社会力量参与公共体育服务的多元主体、路径及发展方向展开论述，以期对现存问题进行剖析并引起相关部门和读者的思考。

公共体育服务社会参与机制是一个新课题，也是一个兼具现实关切和理论探索空间的研究领域。公共体育服务社会参与机制作为一项系统工程，对

其内在机理的认识需要不断地更新，部分问题也有待于引入实证方法进一步检验。期待学术界的同仁跟进关注，为公共体育服务领域的研究不断提供知识增量。

郭 怡

2017年5月于浙江大学紫金港校区

目 录

第一章 公共体育服务体系建设基本理论	1
第一节 公共体育服务体系的理论演绎	1
第二节 社会参与的主体、构成与类型	7
一、社会力量参与公共体育服务的理论探讨	7
二、社会力量的主体构成与存在的问题	15
第三节 公共体育服务社会参与的本土探索	21
第二章 公共体育服务社会力量参与的域外经验	34
第一节 跨部门的整体性治理	37
第二节 社区组织、俱乐部的积极参与	44
第三节 公私伙伴关系的推广应用	53
第四节 体育志愿者的广泛动员	61
第五节 西方国家社会力量参与公共体育服务的经验启示	67
第三章 企业参与公共体育服务	71
第一节 企业参与公共体育服务的探索	71
一、企业参与公共体育服务的兴起	71
二、企业参与公共体育服务的实践	76
三、企业参与公共体育服务的意义	84
第二节 典型案例:阿里体育集团	86
一、阿里体育集团基本概况	86
二、阿里体育集团参与公共体育服务的方式	87
第三节 迈向合同制治理:政企合作供给公共体育服务	94
一、政企合作与合同制治理	94
二、政企合作典型案例:深圳大运中心项目	99
三、合同制治理的应用与展望	103



第四节 企业参与公共体育服务的思考和政策建议	106
一、完善制度设计,提高对民间资本参与的认识	112
二、放宽市场准入限制,推动体育产业市场规范运行	113
三、建立激励机制,促进政企互动良性循环	114
第四章 社会团体参与公共体育服务	116
第一节 社会团体参与公共体育服务概述	116
一、社会团体参与公共体育服务的理论缘起	116
二、我国体育社团的基本概况与职能	122
第二节 体育社团的兴起、发展和参与模式	125
一、我国体育社团兴起的背景与影响因素	125
二、西方国家体育社团发展共性及对我国的启示	127
三、体育社团参与公共体育服务供给模式	130
四、我国体育社团发展过程中普遍存在的问题	132
第三节 我国体育社团改革发展的探索实践	134
一、北京市:激发社团组织活力,参与公共体育服务供给	134
二、江苏省:推进社团组织改革,加快形成现代体育社会组织体制	137
三、四川省自贡市:发挥体育社团及社会资源在推进全民健身工作中的积极作用	142
第四节 典型案例:北京社区篮球公益行市民篮球联赛项目	145
第五节 社会团体参与公共体育服务的思考和政策建议	151
第五章 公民参与公共体育服务	155
第一节 基于社会治理的公民参与	155
第二节 公民参与公共体育服务的路径探索	161
一、公民参与公共体育服务的概念界定及积极影响	162
二、新公共服务理论对公共体育服务体系建设的理论启迪与现实参照	165
三、公民参与公共体育服务体系建设的途径选择	172
第三节 典型案例:天津霍元甲文武学校创办人	175
一、学校创办人基本情况	175

二、天津霍元甲文武学校的发展历程与办学成绩	177
三、天津霍元甲文武学校的多元任务分析	181
四、天津精武事业及天津霍元甲文武学校发展思路	184
第四节 公民参与公共体育服务的思考和政策建议	186
一、公民参与公共体育服务体系建设的现实困境	186
二、公民参与公共体育服务体系建设的政府引导机制	188
第六章 社会力量参与公共体育服务的地方样本：以浙江为例 ..	192
第一节 浙江省社会力量参与公共体育服务的现状	193
一、浙江省公共体育服务事业的发展现状	194
二、浙江省社会力量参与公共体育服务存在的问题	205
第二节 政府购买公共体育服务的浙江探索	215
第三节 完善浙江省公共体育服务社会参与机制的建议	228
一、提高对社会参与的认识，推进社会参与机制设计	229
二、加快社区体育文化建设，规范运作志愿服务工作	230
三、扶持体育非营利组织发展，实现公共体育服务社会化	232
四、建立营利性企业组织参与公共体育服务的激励机制	233
第七章 完善我国社会力量参与公共体育服务的路径与建议 ..	236
第一节 做好规划设计，纳入地方政府议事日程	238
第二节 以群众为主体，打造公共体育服务品牌	240
第三节 深化政企合作，丰富公共体育产品供给	245
第四节 培育社会组织，推进政府购买体育服务	249
第五节 完善激励措施，构建体育志愿服务体系	262
第六节 融入科技手段，提升公共体育服务效能	266
第七节 完善工作机制，提供长效政策制度保障	271
参考文献	278
附 录	312
索 引	357

第一章 公共体育服务体系 建设基本理论

第一节 公共体育服务体系的理论演绎

公共体育服务作为公共服务的下位概念,是指政府主导提供,覆盖全体公民,与当前经济社会发展阶段和水平相适应,致力于提升公民身体素质和生活质量的公共体育产品与服务行为的总称。^①公共体育服务的内涵主要包括九个方面:第一,服务主体是多元的,是以政府为核心的所有组织;第二,服务客体是社会公众或社会共同体;第三,外在依据是以体育公共利益为导向;第四,最终目的是保障公众的体育权利;第五,服务方式与途径具有多样性;第六,内在要求是实现社会公平;第七,根本原则是依法服务;第八,实质是推动政府职能转变,构建服务型政府的过程;第九,根本价值趋向是为公众提供优质、差异化但相对均等的公共服务。^②我国政府建立公共体育服务体系的主要目标是保障不同区域之间、城乡之间、群体之间的基本公共体育服务需求得到满足,使人人享有相对均等的基本公共体育服务。

公共体育服务供给主要由三个要素构成,包括供给主体、供给内容和供给方式,即由谁来供给、供给什么和如何供给三个核心问题(见图1.1)。在传统认知上,公共体育物品以公共部门提供为主,一方面是因为其具有公共

① 朱建国. 江苏基本公共体育服务体系的构建研究[J]. 体育文化导刊, 2015(4):5.

② 刘亮. 新公共管理视角下体育公共服务绩效评估研究——基于武汉“1+8”城市圈的调查与分析[J]. 武汉体育学院学报, 2011, 45(6):25.

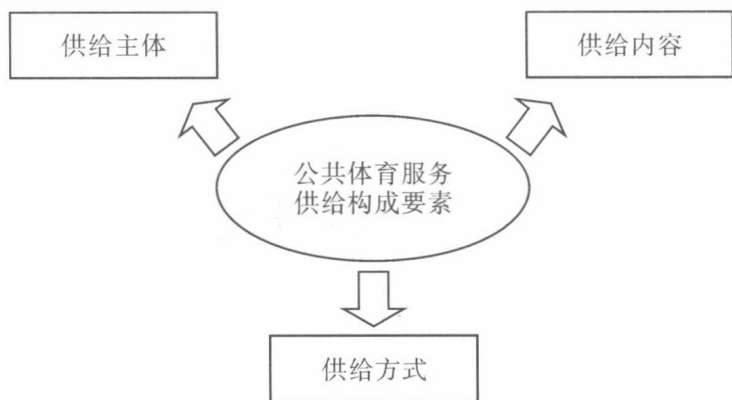


图 1.1 公共体育服务供给构成要素

资料来源:许金锋,麻新远.城市化进程中我国公共体育服务供给的困境及破解途径[J].沈阳体育学院学报,2013,32(4):38.

物品或准公共物品属性;另一方面,公共体育物品传递着积极的价值观和集体认同感,存在显著的正外部效应。^①公共服务应当由政府来供给,但这并不意味着公共服务的生产主体就应当只由政府来承担。发展公共体育服务,不仅需要政府提供资金支持,也需要热衷于公益的企业、社会组织参与其中。经济发展、社会进步导致社会力量更为积极地参与到公共体育服务的生产和提供之中。从单纯的政府生产与提供到通过市场化、社会化实现公共体育物品的多元化供给,公共体育服务的效率与质量在不断提升,同时市场化和社会化也不可避免地对政府的公共管理能力提出了更高的要求。

随着社会经济的高速发展及社会阶层分化、地区差异等现象的加剧,公众对公共服务的要求,从服务的项目到实现的程度,变得越来越细致而具体。“当前,我国的公共需求呈现出多样化、扩大化的趋势,具体表现在公共需求的区域多样化、行业多样化、群体多样化和城乡差异化等方面。”^②长期以来,我国体育行政部门一直是我国公共体育服务供给的绝对主体。决策者的“官僚偏好”往往与其效用函数联系在一起,在集权决策机制中,公共体

① 句华.公共服务中的市场机制——理论、方式与技术[M].北京:北京大学出版社,2006:36.

② 原方,郑延涛,罗自刚.公共需求扩张与公共供给问题研究[J].长江论坛,2005(4):3-5.

育资源的配置高度往往依赖决策者们的“偏好”系统。因此,在社会公共体育需求不断增长的情况下,这种“政府包办”的单中心公共体育服务供给已不能满足多样化与多层次的公共体育服务需求。^①公共体育服务需求的多样化、服务对象的平民化、体育资源及其价格的市场化与政府垄断服务且对这种需求的回应能力的不足存在矛盾,这决定了政府对公共服务供给倾向于人们的平均需求和偏好,无法对新的体育需求做出反应,存在“政府失灵”现象。^②

群众体育是一个覆盖全体公民和伴随每个人全部生命周期的体育形态,其本质是全民体育、生涯体育和活跃健康生活方式体育。当下全民健身事业的改革与发展,如果单凭政府的一己之力,显然是力不从心、难以为继的。^③2012年7月,由国家发展和改革委员会牵头编制,国务院批准印发的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》明确将全民健身服务作为面向全体城乡居民提供的一项国家基本公共服务内容(见图1.2),并要求各地区配合国家体育总局《全民健身条例》和《全面健身计划》的实施情况,全力推动将全民健身纳入国家基本公共服务体系的制度安排。^④

① 肖林鹏,李宗浩,杨晓晨,等.论我国公共体育服务的供给困境[J].山东体育学院学报,2008,24(8):1.

② 刘艳丽,姚从容.从经济学视角试论我国体育公共服务产业生产主体的多元化[J].西安体育学院学报,2004,21(5):17.

③ 蒋亚明.推动群众体育与体育产业协同发展[N].中国体育报,2015-02-06(4).

④ 袁音,任莲香,任国林.公共体育服务资源空间布局指标体系的构建——以兰州新区为例[J].甘肃社会科学,2014(4):229.

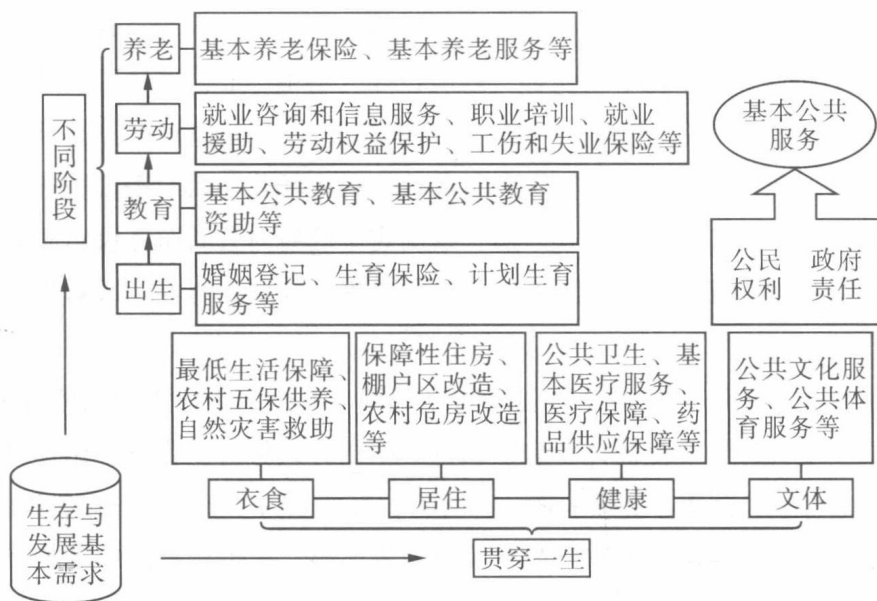


图1.2 基本公共服务范围内涵

资料来源：中央人民政府门户网站. 国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知[EB/OL]. (2012-07-20) [2016-08-01]. http://www.gov.cn/zwggk/2012-07/20/content_2187242.htm.

根据《全民健身条例》的规定，为推进全民健身事业全面、协调、可持续发展，2011年2月15日，国务院印发了《全民健身计划（2011—2015年）》（以下简称《计划》），对“十二五”时期全民健身事业发展的指导思想、目标任务、工作措施、保障措施和《计划》的组织实施做出了规定。自2014年起，国家体育总局组织了对《计划》实施效果的评估。^①2015年12月23日，国务院新闻办公室举行发布会，介绍《计划》实施效果的总体评估情况。实施效果评估报告指出：截至2013年年底，全国共有体育场地169.46万个，人均

① 具体评估方式如下：(1) 通过各省、各地市、各区县逐级开展的《全民健身实施计划》效果评估，评估各级“政府主导”实施《计划》的效果；(2) 通过中央、国务院相关部委、总局系统相关部门和单位开展的《计划》专项评估，评估“部门协同”实施《计划》的效果；(3) 以委托第三方开展社会满意度调查为手段，评估“全社会共同参与”实施《计划》的效果和社会对《计划》实施的满意度效果；(4) 以第六次全国体育场地普查、第四次国民体质监测、第四次全民健身活动状况调查等全国性调查所获得的公共数据作为评估《计划》中重点目标任务的数据来源。

体育场地面积为1.46平方米。加上2014年健身场地设施建设对人均体育场地面积的贡献(0.08平方米),以及2015年国家体育总局对农民体育健身工程和全民健身中心建设的转移支付投入,至2015年年底,我国人均体育场地面积至少达到1.57平方米,超额完成《计划》提出的“全国各类体育场地达到120万个以上”“人均体育场地面积达到1.5平方米”的目标。但《计划》在实施过程中面临的挑战还有:全民健身的发展依然不平衡;全民健身公共服务体系尚需完善;参与全民健身的社会力量动员不够;体育社会组织有待发展壮大;公共财政的投入依然较低;全民健身氛围不平衡、信息化程度不高等。^①

现代公共哲学观念认为,一个社会之所以能不断发展和保持稳定,一个重要的因素应该归于社会发展的公共性诉求。^②法国公法理论家莱昂·狄骥曾指出:“国家不再是一种发布命令的主权权力。它是由一群个人组成的机构,这些个人必须使用他们所拥有的力量来服务于公众需要。”^③这也成为当代服务型政府理念的直接来源。在计划经济体制下,“全能型政府”通过行政体系以及作为其延伸的企事业单位承担各种公共体育物品的供给。进入社会转型期,垄断式的传统供给模式愈来愈难以适应现代公共体育服务体系建设的需要,公共体育物品短缺、政府供给能力滞后与供给有效性不足等深层次的矛盾与挑战不断凸显。事实证明,公共部门垄断、市场准入壁垒、参与主体单一是其中的内在症结。^④处于这一境地的政府必然需要寻求与市场、社会的协同治理,因为完全由政府直接提供商品和服务以及改善人们福利的做法是注定要失败的。^⑤寻求多元力量的合作,探索公共体育服务的市场化和社会化道路成为呼应现实需求的逻辑原点。在政府、市场与社会关系重构的背景下,进行体制机制创新,构筑具有包容性的多元主体联动态势,形成政府、企业

① 中国网.《全民健身计划(2011—2015年)》效果评估总体情况[EB/OL].(2015-12-23)[2016-08-01]. http://sports.china.com.cn/quanminjianshen/quanminjianshenbaogao/detail1_2015_12/23/476280.html.

② 袁祖社.“公共性”的价值信念及其文化理想[J].中国人民大学学报,2007(1):78-84.

③ 狄骥.公法的变迁:法律与国家[M].郑戈,冷静,译.北京:中国法制出版社,2010:7.

④ 周晓丽,毛寿龙.论我国公共文化服务及其模式选择[J].江苏社会科学,2008(1):91-92.

⑤ 毛寿龙.西方政府的治道变革[M].北京:中国人民大学出版社,1998:1.



和非营利组织多方良性互动的格局,是应对挑战、化解矛盾的路径选择。

公共体育服务是全社会的事业,任何愿意为社会奉献的组织和个人都拥有参与的权利。政府引导和鼓励社会力量有序参与公共体育服务,为社会组织和个人履行社会责任、实现自身价值提供广阔的平台空间,是我国公共体育服务体系建设的必经之路。在我国公共体育服务多元供给模式中,毫无疑问,政府仍然是主导者,它保障社会对公共服务的基本需求并保证基本公共服务的供给。同时,政府还应该运用多种手段激励私人部门有效地提供公共体育服务,努力培育和支持第三部门成为公共服务的重要力量,并在公共服务中引入竞争机制,创建公平竞争的环境,使政府、私人部门和第三部门供给公共服务的职能得到发挥,功能得到耦合,提高公共体育服务多元供给主体的合作效能。^①

本书旨在厘清公共体育服务政策的概念,掌握和分析现有公共体育服务政策的制定和执行情况以及所产生的效果,研究和分析社会力量参与公共体育服务体系建设的动因、途径和现状,发现和总结国内外社会力量参与公共体育服务的成功实践和经验,探讨和建立公共体育服务社会参与的有效机制与最佳模式,以期为我国各地进一步制定和完善相关政策提供理论依据。所谓社会参与,是指社会组织或公众通过直接与政府或其他公共权力机构互动的方式决定公共事务和参与公共治理的过程。^②一般而言,社会参与的主体是社会公民以及由公民个体组成的各类社会组织,社会参与的客体是与社会公民利益相关的各种公共活动。社会参与对提升政府公共活动决策的科学性、提高公共事务治理的效率以及制衡政府权力的过度行使等方面具有重要作用。^③社会参与公共服务是公共服务的内在要求,是满足公民对公共服务的需求、保障公民权利的最重要方式。从公共服务的主体、过程和实现形式来看,社会力量的参与有助于填补政府公共服务的不足,提高公共服务效率,

① 夏志强,毕荣.论公共服务多元化供给的协调机制[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2009(4):89.

② 刘红岩.国内外社会参与程度与参与形式研究述评[J].中国行政管理,2012(7):121-125.

③ 刘红建.社会参与大众体育政策过程的国外经验与本土探索——兼论我国社会参与大众体育政策过程的应然范式[J].沈阳体育学院学报,2015,34(6):7.

使其更好地为公民服务。^①公共体育服务的社会参与,即指政府及公益性体育事业单位以外的组织和个人以各种形式参与公共体育服务体系建设的行为。作为创新我国体育治理体系的重要内容,多元主体参与公共体育服务治理的核心议题是处理好政府、市场、社会组织、居民自治组织和个人多元主体与公共体育服务治理的结构关系问题。^②

第二节 社会参与的主体、构成与类型

一、社会力量参与公共体育服务的理论探讨

工业化、商业化和启蒙运动的出现催生出现代社会不同的阶级阶层和社会群体,在不同社会历史条件下,不同社会群体多元化的利益需求和价值取向的相互交织使得一个社会的不同面相之间总是处在平衡或者失衡、冲突或者协调的动态之中。^③当下公共需求的不断增长,突出表现为个性化公共需求的不断增长。但是,政府作为公共产品的单一提供者,要对全体社会成员负责,其服务趋向于“普遍性”,这就使它很难对公众的多元化、个性化需求做出及时、恰当的反应。倘若没有其他社会主体的参与,很难满足这些数目巨大、种类繁多的“局部性”公共需求,很难实现公共物品供给的帕累托改进。^④多元复调的社会导致公众对公共体育服务的需求呈现出多样性、层次性、异质性的特点。政府和市场在满足多样化的体育需求方面存在难以克服的缺陷,而多元社会主体的参与能为群众提供多样化、专业化的体育服务,

① 孟晓雪. 公共文化服务机制创新:社会参与[M]. 广州:新世纪出版社,2013:36.

② 唐刚,彭英. 多元主体参与公共体育服务治理的协同机制研究[J]. 体育科学,2016,36(3):10.

③ 肖瑛. 复调社会及其生产——以 civil society 的三种汉译法为基础[J]. 社会学研究,2010(3):13.

④ 徐祖荣. 社会组织与公共服务主体多元化——基于浙江的研究[J]. 理论与改革,2009(1):37.



弥补政府无法满足群众多元化体育需求的缺陷。^①

如表 1.1 所示，西方发达国家公共体育服务治理制度的演进过程离不开经济社会背景、理论基础、体制结构、价值取向、机制特征的嬗变。管窥西方发达国家公共体育服务治理制度的嬗变，有助于我们进一步观察和分析我国公共体育服务治理问题。

表 1.1 西方发达国家公共体育服务治理制度嬗变过程与特征一览

	治理制度				
	经济社会背景	理论基础	体制结构	价值取向	机制特征
管理时代的公共行政（始于 19 世纪末 20 世纪初）	以工业技术与自然资源为依托的工业经济社会	威尔逊和古德倡导行政从政治中分离；韦伯的科层制；泰勒的科学管理：“建立在理性契约基础上的管理制度可以提高行政效率”	“政府”等同“公共”，“官”就是“公”，民众体育权利依附于官僚行政体制的效率机制	以政策、制度、岗位、效率、负责的政府组织活动作为公共体育价值的判断标准和尺度	契约—控制—服从
管理时代的新公共管理（始于 20 世纪 70 年代）	工业经济更加完善，社会分工越发精细，公共体育事务管理的“政府失灵”	布坎南的公共选择理论、戴维·奥斯本的企业家政府理论以及新制度经济学：政府“掌舵”而不是“划桨”；公共体育服务领域的市场化改革，引入竞争机制，满足顾客体育需要	政府被视为市场主体，公民被视为顾客或者消费者；形成政府与市场的二元主体	以公民（顾客或者消费者）的公共体育需求为导向，在公共体育服务领域引入竞争机制以提高供给效率	竞争—管理—协作
治理时代的公共治理（始于 20 世纪 90 年代）	世界经济一体化、民主化信息化加快；公共体育服务治理政府体制与市场体制的局限性“与志愿失灵”	詹姆斯·罗西瑙、罗茨和格里·斯托克的治理理论：“公共体育治理=开放的公共体育事务管理+多元主体共同参与”	管理型政府向服务型政府的过渡，市场、社会、公民个人的多元主体的协同治理	公共体育服务的善治即面向全体公民的公共体育权利与利益的实现与均衡	服务—信任—合作

资料来源：唐刚，彭英. 多元主体参与公共体育服务治理的协同机制研究[J]. 体育科学，2016, 36(3): 11.

① 郭修金，戴健. 政府购买体育社会组织公共体育服务的实践、问题与措施——以上海市、广东省为例[J]. 上海体育学院学报，2014, 38(3): 10.