

穆瑞杰◎著

WOGUO GONGGONG TIYU FUWU TIXI DE
DUOYUANHUA JIANSHE YU SHIZHENG YANJIU

我国公共体育服务体系的 多元化建设与实证研究



中国商业出版社

穆瑞杰◎著

我国公共体育服务体系
的
多元化建设与实证研究

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国公共体育服务体系的多元化建设与实证研究/
穆瑞杰著. —北京:中国商业出版社, 2017. 5
ISBN 978-7-5044-9884-7

I. ①我… II. ①穆… 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(2017)第 114577 号

责任编辑:武维胜

中国商业出版社出版发行
010-63180647 www.c_cbook.com
(100053 北京广安门内报国寺1号)
新华书店总店北京发行所经销
三河市天润建兴印务有限公司

* * * * *

787 毫米×1092 毫米 16 开 17.5 印张 227 千字
2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷
定价:62.00 元

* * * * *

(如有印装质量问题可更换)

前 言

目前,我国在公共体育建设上形式较为单一,不具有较强的针对性,匹配的人群也较为单一,面对国内现有的需求,供给上显得供不应求。要想解决这些问题,做好公共体育建设,首先要将服务体系提上日程。公共体育服务体系发展是我国实现服务型政府职能的有效途径,是满足居民体育需求、提高居民身体素质、完善全民健身体系的重要载体,是实现体育强国梦的重要途径,同时也是加快实现公共服务的重要环节。但构建一体化的公共体育服务体系不是一蹴而就的事,需要根据各地区的人口分布、地域区别、大众需求等不断改进和创新。因此,如何构建公共体育服务体系、如何在多民族和多地区落实公共体育服务,是我国在发展公共体育事业过程中需要解决的重大课题。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与完善提供科学的指导,特撰写《我国公共体育服务体系的多元化建设与实证研究》一书,希望能够提供参考与借鉴。

本书共有九章内容,第一章是公共体育服务体系基本理论概述,主要阐述了公共体育服务的相关概念;公共体育服务体系的特征、结构与功能;公共体育服务体系发展的理念与目标。第二章至第七章重点对我国公共体育服务体系的多元化构建进行分析与研究,涉及的子体系主要包括我国公共体育服务供给体系的建设、运行与组织体系的建设、政策保障体系的建设、信息保障体系的建设、财政保障体系的建设、服务评价体系的建设。第八章是我国公共体育活动的开展与实践指导,在公共体育开展方面重点分析了我国大众体育活动和社区体育的开展现状。第九章重点对我国公共体育服务体系建设的实证进行研究,主要涉

及苏州市以及广州市两个地区的公共体育服务体系建设。

总的来看,本书结构完整清晰,内容丰富全面,详略安排得当,紧扣主旨地探究了我国公共体育服务体系的多元建设与实证。本书在撰写过程中,以公共服务理论为主线,以公共体育服务体系建设为切入点,在公共体育服务体系理论研究的基础上,全方位探讨了公共体育服务体系的多元化建设,并选择有代表性的地区进行了实证研究,不管在多元化建设的研究中,还是在实证分析中,都提出了构建与完善公共体育服务体系的建议或对策,具有重要的指导价值。本书的研究不仅丰富了公共体育服务理论的基本内容,为我国各地区公共体育服务体系的构建和发展提供了参考依据和启示,而且对推动我国基本公共体育服务均等化发展具有现实意义。

本书在撰写过程中,参考和借鉴了大量有关公共体育服务的书籍和资料,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,书中难免存在错误或遗漏之处,恳请广大读者批评指正。

作 者

2017年5月

目 录

第一章 公共体育服务体系基本理论概述	1
第一节 公共体育服务相关概念界定	1
第二节 公共体育服务体系的特征、结构与功能	7
第三节 公共体育服务体系发展的理念与目标	22
第二章 我国公共体育服务供给体系的建设研究	30
第一节 我国公共体育服务供给现状分析	30
第二节 我国公共体育服务供给体制的发展与完善	37
第三节 我国公共体育服务供给机制及其多元化模式的构建	49
第三章 我国公共体育服务运行与组织体系的建设研究	63
第一节 公共体育服务运行机制原理及体系建设	63
第二节 我国公共体育服务组织体系的现状分析	70
第三节 政府体育组织保障与非政府体育组织保障体系	75
第四节 我国公共体育服务组织体系建设的对策	81
第四章 我国公共体育服务政策保障体系的建设研究	93
第一节 国内外关于公共体育服务政策体系的研究现状	93
第二节 我国公共体育服务政策保障体系的现状分析	99
第三节 我国公共体育服务政策保障体系的未来发展与建设 对策	108
第五章 我国公共体育服务信息保障体系的建设研究	120
第一节 我国公共体育信息服务体系的现状及存在问题分析	120
第二节 我国公共体育信息服务信息需求分析	124

►我国公共体育服务体系的多元化建设与实证研究

第三节 我国公共体育服务信息保障体系的构建	132
第六章 我国公共体育服务财政保障体系的建设研究	151
第一节 我国公共体育服务财政保障的现状	151
第二节 我国公共体育服务财政保障存在的问题及原因分析	164
第三节 我国公共体育服务财政保障体系的构建与完善	175
第七章 我国公共体育服务评价体系建设的研究	181
第一节 公共体育服务体系指标选择	181
第二节 公共体育服务体系评价模型	184
第三节 我国公共体育服务监管体系研究	186
第四节 我国公共体育服务绩效评价指标体系的构建	198
第五节 我国公共体育服务绩效评价体系的实证研究	203
第八章 我国公共体育活动的开展与实践指导	208
第一节 我国大众体育活动开展现状	208
第二节 我国社区体育的发展现状	210
第三节 公共体育活动锻炼指导	215
第九章 我国公共体育服务体系建设与发展的实证	243
第一节 苏州市公共体育服务体系的建设	243
第二节 广州市公共体育服务体系的构建与完善	264
参考文献	271

第一章 公共体育服务体系基本理论概述

促进体育事业的发展,推动公共服务体系建设是社会主义现代化建设的必然要求。发展体育事业是党和政府现阶段的重要工作内容之一,为此,应全面把握时代发展需求以及人们的体育需要,积极推动公共服务体系的建设和发展。

第一节 公共体育服务相关概念界定

一、公共服务

现阶段,随着经济社会的不断发展,公共服务越来越受到人们的重视。针对“公共服务”的概念,不同的学者对其的认识有一定的不同。公共服务由“公共”“服务”两个层次组成。所谓“公共”,即指公有的、公用的、大家的。而服务是有形产品的附属物,其是生产过程产生的结果。服务具有自身的独特性,其通常具有无形性,并且生产和消费多是在同一时空实现的,生产和消费具有一体性特征。公共服务则可以理解成向公众提供的服务。

(一)国外学者的研究

1912年,法国法学家、社会连带主义法学派创始人莱昂·狄骥最早提出了公共服务的范畴,他认为,公共服务必须通过政府加以规范和控制,并且其与社会团结的实现和促进具有重要的关系,政府的干预是其发展的重要保障。因此,他认为,政府是公共

服务重要也是唯一的主体,当时经济社会发展相对较为落后,公共服务组织也不完善,这一观点相对较为狭隘。随着经济社会的发展,学者们对于公共服务的认识逐渐深化,人们对于公共服务主体的认识逐渐科学化,其主体也由政府向公共团体进行了延伸。

美国现代经济学家保罗·萨缪尔森 1954 年发表了《公共支出的纯粹理论》一文,在该文中他首次对公共服务的含义进行了明确界定,并对其特征进行了分析。他认为,公共服务的基本特征是在公众对其进行消费时,不会导致他人对该物品消费的减少。美国另一位经济学家詹姆斯·布坎南创立了公共选择学派,其创立了“俱乐部经济理论”。美国的诺贝尔经济学奖获得者埃莉诺·奥斯特罗姆教授从“公共池塘资源”入手,她探讨了对公共池塘的自主治理,对公共服务理论体系进行了丰富和完善。通过上述几方面的研究,公共服务的理论框架体系逐步明确,现代学者们对于公共服务的研究都是在前人的基础上进一步深化发展的。

美国公共行政学家乔治·弗雷德里克森提出:“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答。”在其著作《公共行政的精神》一书中对学者们所提出的“公共”的观点进行了分析和总结,其可概括为如下五个方面。

其一,公共是利益集团。

其二,公共是理性选择者。

其三,公共是被替代者。

其四,公共是顾客。

其五,公共是公民。

弗雷德里克森在书中对这些观点进行了分析和评价,他认为,公共是一种理念和能力的结合体。所谓理念,意味着公众由于相应的公共利益而走到一起;作为一种能力,即为公共利益而一起工作是一种积极的、获取充分信息的能力。公共与政府之间被区分开来,然而大多数公共行动还是通过政府实施的。除了政

府之外,非营利机构、志愿者、社会组织等也都是公共的重要形式。政府是公共服务的重要主体,开展相应的公共服务是政府的重要职能之一,而非政府组织也是不可或缺的。

(二)国内学者的研究

近年来,我国学者也对公共服务进行了多方面的研究。我国的一些学者认为,公共服务是指由公法人授权的相关组织以及有关工商企业在公共物品和私人物品的生产和提供中所承担的职责。我国学者李军鹏认为,公共服务是相关公共服务部门以满足公众需要,提供公共产品的服务行为总称。学者的观点强调了公共服务应满足对象的需求,以其实现价值对其进行了界定。

虽然理论界和实务界对公共利益的界定存在分歧,但对于维护公共利益对公共服务的提供极其重要这一点已经形成共识。学者柏良泽认为,公共服务是以公共利益为目的提供各种物品的活动,其将公共利益作为判断公共服务的内在依据,相应的物品只有与公共利益相关才具有了公共服务的特性。

学者陈昌盛、蔡跃洲提出,公共服务是建立在一定的社会共识的基础上的,其是全体公民都应享有的服务,其具有公平性和普遍性,不受社会地位的影响。学者方堃认为,公共服务是公共服务部门为满足社会公共需要,通过对公共权力和公共资源进行整合,建立相应的体制机制,来提供相应的公共物品和服务,实现相应的利益目标。从这一层面来看,从公共利益出发来对公共服务进行界定,相较于以物品属性为依据具有了一定的进步性。

学者陈力从广义和狭义层面界定了公共服务的概念。从广义上来看,公共服务是相应的组织以满足公共利益为目的,提供各种共同需要的产品或服务的活动;从狭义方面来看,公共服务是指政府的公共服务。

总而言之,公共服务包含着一定的价值判断,如果只从经济学意义上将其理解为公共产品,则缺乏价值判断的意蕴。公共利益是政府公共服务的重要工作,公共服务的概念要比公共产品的

概念更广泛,更注重公共和公共权利的实现。

政府在提供公共服务的过程中承担着重要的责任,但是公共服务范围广泛,较为复杂,如果单靠政府能以提供足够的公共服务,增加公共服务的主体,将公共服务的提供和生产分离,这是现代社会发展的趋势。私营部门和社会组织是公共服务的重要主体,其在社会发展中发挥着重要的作用,而政府将仍然作为公共服务提供的核心和最为重要的主体。我们认为,公共服务是指由政府部门、市场组织及其他社会组织以社会公共利益为目的,为满足社会公共需要而提供的各种公共物品和服务。

二、公共体育服务

在进行相关的研究时,“公共体育服务”“体育公共服务”这两种表述方式一直存在争议。而现阶段,“公共文化服务”“公共卫生服务”等是较为普遍的表述,因此应将其表述为“公共体育服务”。

公共体育服务的概念以公共服务的概念为基础,其是公共服务概念在体育领域的适用。关于公共体育服务的概念,较为普遍的观点认为:公共体育服务是指公共组织为满足公共体育需要而提供的公共物品或混合物品。公共组织提供公共体育服务,是公共体育服务的供给主体;全体公众则是公共体育服务的客体;公共体育需要则是提供公共体育服务的重要归宿。公共体育服务内容丰富多彩,其供给模式也是多元化的。

学者肖林鹏认为,公共体育服务的供给主体是多元化的,除了政府之外,非政府组织、企业和个人等都可能是公共体育服务的重要主体。闵健等学者认为,公共体育服务是相应的公共体育组织和人员为公众的体育活动提供的相应产品和劳务。学者汤际澜认为,公共体育服务以提供公共体育产品为核心,公共体育服务是一种综合社会活动,对公共体育产品内容加以确定,利用资源公平而有效地供给,在这一过程中伴随着对供给的绩效评价活动。另外,汤际澜还认为,公共组织在供给相应的公共体育产

品时,并不一定亲自完成相应的生产活动,可由他人和其他组织代为完成。

在进行公共体育研究时,主要是从产品的性质角度来对其进行研究的,其最终目标是满足公众的体育需求并保证公民的体育权利。但是,政府服务与公共服务之间存在相当多的交叉,政府所提供的服务有时并不能代表公共的利益和意愿,尤其是当政府权力出现相应的腐败时,可能会使得政府服务成为他人攫取利益的工具,而其公共服务的提供则大打折扣。公共组织需要进行公共事务管理、公共服务提供和公共利益维护等,其是拥有法定的公共权力的组织实体,包括政府以及相应的非营利组织。

在市场经济条件下,市场发挥着重要的资源配置作用,公共服务的生产与提供主体市场组织和相应的社会组织均应该积极参与其中,市场组织是公共体育服务的重要供给主体。因此,我们将公共体育服务定义为:由政府体育相关部门、市场组织及其他社会组织以社会公共利益为目的,为满足社会公共体育需求而提供的公共物品和服务。

三、公共体育服务体系

所谓体系,即相互联系的整体。相应的体系是由多种要素组成的,各要素之间的不是孤立存在的,而是彼此相互联系、相互制约而构成的整体。

目前,关于“公共服务体系”概念的界定,学者们并没有达成一致的认识。在2012年,国务院颁发的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》认为,“基本公共服务体系,指由基本公共服务范围 and 标准、资源配置、管理运行、供给方式以及绩效评价等所构成的系统性、整体性的制度安排。”

学者陈昌盛、蔡跃洲认为,可将公共服务分为四个层次来进行分析:第一层次首先应明确公共服务是什么,以及明确公共服务的范围;第二层次,应对提供多少服务、如何融资和生产及定价

等问题进行回答;第三层次注重公共服务实践中的运行,强调如何在现实中保证公共服务的效率和公平,以及需要明确建立何种机制来实现这一目的;第四层次强调政策执行的效果与激励机制设计,并为政策工具的调整和改进提供必要的依据,使得公共服务提供具有稳定性、有效性和可持续性。

学者丁文武认为,公共服务体系的供给主体以政府为主导,与此同时,一些社会团体和私人机构作为重要的补充,其主要目的是为大众提供基本而有保障的公共服务,而公共服务体系就是为实现这一目的而建立的一系列有关服务内容、服务形式、服务机制、服务政策等的制度安排。公共服务体系需要政府主导、社会参与,注重相应体制的建立和创新,这对我国研究公共体育服务体系具有借鉴意义。

公共体育服务体系这一概念的提出,是我国体育理论与实践不断发展的结果,是对我国体育事业发展的高度概括。学者郇昌店等对公共体育服务体系进行了宏观概括,其认为,公共体育服务体系主要是由服务主体、客体以及环境共同构成的公共体育服务系统。

学者肖林鹏等认为,公共体育服务是由满足公众体育需求的要素构成的有机整体,其包括多方面的子系统,具体而言,有体育活动体系、体育组织体系、体育场地设施体系、体育信息体系、体育指导体系、体育资金体系、体育政策法规体系、体育监督反馈体系、体育绩效评价体系。

学者任春香、李红卫对公共体育服务体系的内容进行了分析,将其分为六大子系统,包括:公共体育设施建设服务体系、公共体育信息服务体系、公共体育指导服务体系、公共体育组织管理体系、国民体质监测服务体系与公共体育政策服务体系。

学者杨俊峰认为,公共体育服务体系是一个重要的服务和保障系统,能够促进增强大众体质健康的体育环境和条件的改善,促进大众积极参与到体育健身活动之中,满足大众的多样化体育需求。公共服务体系由两方面要素构成——服务要素和保障

要素。

公共体育服务的相关研究主要是对其性质和特点等方面的探讨,注重“是什么”方面的问题。而公共体育服务体系则注重“怎么做”的问题,侧重研究如何高效整合公共体育服务资源,以保障公共服务的运行。近年来,学者们对于公共体育服务体系的架构和外延等方面的认识存在一定的不同,但是其基本都认同构建公共体育服务的最终目的:充分体现公益性和政府的主导在政策制定、制度建设等方面的主导作用,切实保障人民群众的基本体育权益。

基于上述分析,我们将公共体育服务体系定义为:以大众提供基本而有保障的公共体育服务为目的而建立包括服务内容、服务方式、服务机制和服务政策等方面的制度安排,并且主要表现为政府主导、社会参与和体制创新,是需求体系、供给体系、保障体系和评价体系的综合体。

第二节 公共体育服务体系的特征、结构与功能

一、公共体育服务体系的特征

(一) 系统性特征

公共体育服务体系是一个相对较为复杂的系统,在这一系统中,涉及多个子系统。为了促进整体功能的发挥,应注重各要素之间的协同作用,建立科学、高效的公共体育服务体系。在公共体育服务体系建设过程中,需要进行系统思考,坚持系统思维,促进各个环节的管理和优化。

公共体育服务体系的系统性特征具有三方面的基本内涵。

其一,整体性。公共体育服务体系是一个有序的系统组合,

在建立和完成过程中,应注重其整体运筹和运作。

其二,联系性。公共体育服务体系由多个子系统构成,各子系统之间是相互联系的,子系统内部各要素之间也相互联系。

其三,有序性。公共体育服务体系的有序性是指,其内部各子系统具有一定的结构和层次,其具有明确的服务方向。

总而言之,在进行公共体育服务体系建设时,应注重其体系的系统化,对其设施、服务机制、活动方式、组织机构等方面进行系统布局 and 规划,并注重大众体育需求的满足,促进多层次的、多样化的公共体育服务体系的建立。

(二)公共性特征

公共体育服务体系最为重要的特征即为“公共性”,其主要包括四个方面的基本内涵。

一是指利益取向的公益性。公共体育服务体系是公共服务的重要方面,其需要以实现大众的普遍公共体育权益为准则,追求效益的最大化。

二是服务主体的公众性。公共体育服务体系中,相应的公共体育服务单位要向全社会提供平等的公共体育服务。所提供的各项公共体育服务都应接纳每一位公众,接受公众的监督。

三是服务供给的公平性。享受公共服务是公民的基本权利,而提供公共服务也是政府的重要职责,在提供相应的公共体育服务时,政府应向公众提供公平的、同等的接触和享受机会。

四是资源配置的公有性。公共体育资源内容体现出一定社会的共同价值准则和主流意识形态导向。要求政府满足公众的要求,让公民享有平等的参与权和参与机会。

(三)统筹性特征

统筹性是公共体育服务体系的重要表现,在进行体系建设时,应统筹把握,促进相应的目标的实现。公共体育服务体系统筹性特征表现为在进行相应的体系设计时,应加强顶层设计和谋

篇布局,应在政府的主导下积极整合各方面的体育资源,促进各方面优势的发挥,促进公共体育服务体系的建设。具体而言,推进体系化建设,要重点做好“两个统筹”。

一是要积极统筹区域和部门的体育资源。以公共体育服务体系示范区为平台,去除相应的行政壁垒,促进地区、部门和系统之间的交流与协作,推动体育资源的共享和发展。

二是要统筹城乡体育发展。城乡之间经济社会的发展具有一定的不平衡性。而现阶段,统筹城乡发展是我国经济社会发展的重要方面。进行公共体育服务体系建设和时,体育资源应在城乡之间均衡布局、合理配置,促进城乡之间的协调发展。

(四)服务性特征

公共体育服务体系具有服务性特征,在进行公共体育管理工作时,公共管理者具有服务性特征,相应的公共体育服务供给主体开展相应的服务工作,而其所提供的体育产品也是为大众服务的。

在开展工作中,政府、公民和相关私人部门之间角色和功能不同,其彼此配合,协调互动,为公众提供高质量的公共体育服务。公共体育服务系统应满足公众的体育需求,保障其服务性。同时,供给主体还应公开相应的信息,使得公民具有更多的知情权,接受大众的监督。大众享受相应的公共服务,其可进行自主选择。

在进行管理时,应避免传统的行政管理思维,注重人本主义理念的贯彻和实施,使得政府向着服务型政府转变。公共体育服务体系具有服务型特征,其最终要由大众和社会所支配,大众的体育需求将决定其提供什么样的体育服务,政府的服务性将逐步增强。

(五)保障性特征

公共体育服务体系具有保障性特征,建立公共体育服务体系

最终是为了保障公民的体育权利,满足其多方面的体育需求。公共体育服务体系的一些子系统,如财政保障系统、绩效评估系统与政策调节保障系统作为公共体育服务体系的重要子系统,既维护着系统的稳定,也决定着公共体育服务体系的存在效果。公共体育服务体系的保障性特征主要体现在制度方面、投入方面、参与方面与配置等方面。

其一,从制度架构上,应确保全体公民在享有公共体育服务方面权利的均等。

其二,从财政投入上,应确保全体公民在享有公共体育服务方面资源的均等。

其三,从决策参与上,应确保全体公民在享有公共体育服务方面效果均等,旨在允许社会成员存在在公共体育服务体系之外的选择,尊重其选择权。

(六)科学性特征

公共体育服务体系是一种制度设计,而科学性则是其最为重要的特征。具体而言,其科学性主要体现在:体系建设时,需要根据国家和地区的经济和社会 development 情况来建设,并保证责任明确、富有效率、服务优良的管理体制和运行机制。

公共体育服务体系是政府进行管理的一种重要模式,在进行管理时融入了一些现代管理技术,整个管理过程应保证其规范性、标准化、透明化等。另外,我国没有针对不同地区区域特点而形成的科学合理的体育投入指标体系。科学合理的投入指标体系应该包括三方面的内容:一是投入总额及其增长速度;二是投入总额占财政支出的比例及其增长速度;三是投入的各项构成。

科学的公共体育服务体系需要对其投入、质量、效率和水平等方面进行量化考核。建立科学的公共体育服务考评体系需要确定考核主体、考核导向以及关键考核指标,在进行考核时,应注重公众的意见,以公众需求为导向,确立相应的考核指标,建立科学合理的指标体系。