



齐超◎著

体育公共服务改革

理想之美与现实之殇

The Reform of Sports Public Service
Ideal and Reality?

 复旦大学出版社



齐超◎著

体育公共服务改革

理想之美与现实之殇

The Reform of Sports Public Service
Ideal and Reality?

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

体育公共服务改革:理想之美与现实之殇/齐超著. —上海:复旦大学出版社, 2019.9

ISBN 978-7-309-14504-5

I. ①体… II. ①齐… III. ①群众体育-社会服务-体制改革-研究-中国 IV. ①G812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 157563 号

体育公共服务改革:理想之美与现实之殇

齐超 著

责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

江苏凤凰数码印务有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 9.625 字数 221 千

2019 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-14504-5/G · 2010

定价: 48.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

目 录

绪 论	001
第一章 全球化与公共行政	005
第一节 全球化与世界秩序	005
第二节 从“新公共管理改革”到“后新公共管理改革”： 西方国家的集体迷思	008
第三节 中国行政体制改革 40 年(1978—2018 年)	015
第四节 公共行政异质性与政府治理新典范	018
第二章 体育公共服务改革:发展与趋势	023
第一节 服务型政府:从公共行政迈向公共管理	023
第二节 发达国家公共服务体系建设的经验与启示	026
第三节 我国体育公共服务改革的政策变迁	029
第四节 供给侧视角下体育公共服务改革的新要求	035
第三章 体育公共服务改革的制度生态	039
第一节 从“效率优先”到“公平正义”的价值取向	039
第二节 从“城乡二元”到“均等化”的供给理念	050
第三节 从“单一主体”到“多中心”的治理模式	059
第四节 从“服务供给”到“价值创造”的路径选择	065

第四章 体育公共服务改革的市场化反思	078
第一节 从观念到技术:市场化改革的理性思考	078
第二节 权力共享:改革中的主体间关系	090
第三节 看起来很美:合同外包的约束	111
第四节 做精明的买主:政府角色的重塑	120
第五章 体育公共服务改革的公共利益实现	135
第一节 政策网络治理与利益相关者	135
第二节 政策工具选择与公共部门改革	155
第三节 民主决策与利益表达	181
第四节 政策回应与双向反馈	193
第六章 体育公共服务改革的关系治理	208
第一节 关系互动与冲突	208
第二节 政策执行与要素协同	240
第三节 关系博弈下的利益格局固化	250
第四节 规范性价值视野下的关系重构	270
结束语	293
参考文献	297

绪 论

体育不仅是人民群众的物质权益、精神权益,更是一种政治权益。为公众提供优质高效的体育公共服务,既是助力我国全面建成小康社会“十三五”发展目标的必由之路,也是贯彻落实中共十九大实现“中国梦”重要执政理念的应有之义。2012年7月出台的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》首次清晰界定了“基本公共服务”的内涵:“指建立在一定社会共识基础上,由政府主导提供的,与经济社会发展水平和阶段相适应,旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。”该《规划》明确指出,享有基本公共服务属于公民的权利,提供基本公共服务是政府的职责。2014年,国务院发布《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,明确政府的体育公共服务供给范围包括体育场馆设施开放利用、全民健身运动的开展、群众性体育赛事的供给,以及体育文化的宣传,对各级政府提出配套政策的制度供给要求。2016年,国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》,提出统筹建设全民健身公共设施,加强全民健身组织网络建设,作出完善全民健身公共服务体系的战略部署。2017年,国家体育总局发布《全民健身指南》,进一步肯定体育健身活动在增强国民体质、防控疾病、提高健康水平方面的作用,从国家层面引导居民科学地从事体育健身活动。体育公共服务,尤其是与群众体育密切相关的基层公共体育设施建设与全民健身活动的开展,成为我国政府在“十三五”期间着力

推进的重点任务之一。

目前,我国体育管理体制和运行机制依然受到传统管理模式的影响和制约,市场主体在体育公共服务供给方面的实际作用尚未充分发挥,导致体育服务供给主体单一,政府化倾向严重,政府财政资金投入有限,体育场地设施和各类体育服务供给严重不足,供给结构不合理、两极化倾向严重等,这些与广大人民群众日益增长的各类体育服务需求之间的矛盾日益凸显。因此,促进体育公共服务供给合理分配、寻求与经济发展水平和阶段相适应的体育公共服务机制安排、探索适应社会发展的体育公共服务供给主体和选择更有效的供给方式是实现体育公共服务体制创新的必然选择。

事实上,从 2003 年起,上海、北京、江苏、浙江、广东等地方政府已相继在公共服务供给领域尝试采用政府购买等市场化手段的实践探索。近年来,随着改革实践的不断深入,体育公共服务市场化供给中的一系列问题也逐渐显现,如政府行为的内部化趋势明显,操作程序不严谨,对法律等规范性文件依据不严密,对采购的服务产品缺乏系统有效的监控评估机制,缺乏科学统一的服务标准量化评价体系和指标,以及作为政府服务供给者的第三方组织面临自身的持续性发展等难题。

已有研究结果表明,当前体育公共服务改革陷入瓶颈的主要原因在于制度供给不足和社会参与匮乏导致的政策效率低下。为打破这一困境,亟需建立一种政府和社会多元主体之间互动协调的关系模式,以此实现政策的有效性。起源于 20 世纪 70 年代并已被西方国家广泛采纳的政策网络分析理论,为我们提供了有益借鉴。作为一种政策过程的分析描述工具和一种新的公共治理模式,政策网络理论试图在政策制定过程中,在政府机构与其他利益相关者之间建立一种制度化的互动关系模式。这种模式下政策网

络的构建与运行内含着对“话语民主”的要求,意味着政府不再是唯一的“元话语”,而是要通过与社会多元主体之间的互动,实现公共政策的合法性,最终达到有效治理。

政策网络理论着眼于参与政策制定的个别行动者和部门间建立的网络关系,认为网络间存在资源互赖、例行性、多元成员的互动,决策结果受到网络关系的影响。在利益主体日趋多元化的今天,政策网络分析突破了传统决策研究领域的精英主义与理性选择理论模式,将公共政策过程理解为多元利益群体复杂的互动过程,把地方政府、社会团体、民间组织、公民个人,以及信任、社会资本、非正式关系、互动等都纳入政策分析框架,以描述政策参与者在政策过程中的行为,研究利益相关者之间的合作互动过程。

在体育公共服务体系运行中,建立什么样的结构才有利于公民的利益表达,如何让公民意见进入正式政治结构中以引起政策制定和公共治理者的注意,将其利益在政策与治理中得以体现;正式政治结构与非正式政治结构的关系又如何处理,如何形成良性互动;在社会中广泛存在的各种团体已形成一种新的社会关系,这种社会关系又如何影响政策制定和公共治理,同时这些团体之间相互关系强弱如何影响政策形成。为了解决这些问题,需要建立一种以需求为导向的体育公共服务政策网络模式。

政策网络途径与博弈途径是目前政策执行分析的两种重要研究途径。政策网络途径强调政策网络关系结构对政策执行的影响,而博弈途径则强调行动者博弈行为对政策执行的影响。鉴于结构与行为的关联性、政策网络途径与博弈途径各自的缺失以及现代政策执行过程为网络关系多元行动者博弈互动的特质,本书将整合两种研究途径、建立整合模型,以分析体育公共服务改革的政策制定和执行。在该网络模型中,从政策制定的准备阶段,到政策出台和政策的执行,乃至到政策的效果跟踪和反馈修正的一系

列过程中，政府仅作为利益相关群体中的一员，与其他利益相关者共同构成一种制度化的、充分体现话语民主的互动关系网络模式，以此保证政策改革的合法性和有效执行。

第一章

全球化与公共行政

第一节 全球化与世界秩序

资本的全球扩张不仅在世界范围内改变了原有经济秩序,产生了超越国家领土界限的全球性管理机构,而且改变了政府与公共行政的角色,比如,跨国公司对东道国经济、技术、社会乃至政治环境的影响。尽管有国外学者对此表示了担忧,认为国家权力和政府权威面临质量与数量的“退却性转移”,国家为了适应、塑造和控制不断增长的国际政治经济渗透而转向“空心国家(the Hollow State)”或“法人国家(the Corporate State)”的过渡特征^①。但是不可否认,全球化依然是伴随世界财富的快速积累,在连续的历史变迁框架下出现的必然产物。从经济角度,全球化被认为是世界市场一体化进程的组成部分;从政治角度,全球化被理解为摆脱传统地域性主权国家概念,强调非政府组织的影响力;从商业咨询角度,全球化意味着“没有国界”。如果把国家视为全球化进程中的一个积极的制度因素,那么世界范围内的市场与政治、资本与国家、私人部门与公共部门被前所未有的地紧密联结在一起,建构了新的人类命运共同体。

^① 简·艾特·斯科尔特、江路佳、黄晓云:《全球资本主义和主权国家》,《经济资料译丛》1998年第2期,第11—23页。

全球化促使国家及其行政组织在组织规则、意识形态、权力结构等方面进行破解重组，并赋予其更多的协调与合作功能。从组织规则层面看，众多跨区域治理组织的出现，增强了现代国家之间相互依赖并就共同利益谋求合作的关系，同时也在影响国家的行为规范与公共行政实践。随着世界各国之间资源、信息、技术等交流持续增多、不断融合，部分处于主导地位的国家对他国进行意识形态渗透、贸易争夺以及文化入侵等霸权主义现象也层出不穷。政府与私人部门之间的合作日益频繁与广泛，如何既提高公共服务水平，又避免政府沦为“给私人企业提供适合的、法律许可的环境”的龙套角色已是摆在各国政府面前的难题。国家及其公共行政性质的转变也引发了学界关于公共管理研究的范式变革。

从意识形态层面看，全球性的资本崛起与扩张，为世界范围的民主权益侵犯提供了温床。比如，世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行等打着扶持欠发达国家的旗号，一方面，为广大第三世界的贫穷国家设计并推行财政货币等经济结构调整政策；另一方面，使这些国家背负了庞大的甚至远超国力的外债。最终，当地国家的政府和人民不仅失去自主决策权，而且在外部力量干预下牺牲了本国长期利益。盲目引进外资、片面夸大融合带来的往往是对本国民主权益的威胁。“全球性掠夺”和“品牌血汗工厂”等名词的出现，恰恰表明在出口导向、成本转嫁与全球利益输出的指引下，全球化导致了世界范围内更加严重的贫富差距、社会分裂以及环境破坏。

从权利结构层面看，能够影响世界各国乃至人类发展轨迹的关键事件决策权已经越来越集中在少数的全球管理精英手中。某种程度上，这些管理精英扮演了商家，而广大人民成为全球市场的消费者。市场崇尚资源的自行配置，而资本的天性就是追逐利益最大化。市场青睐富人，抛弃穷人，更无意顾及社会底层的利益与

需求。因此,作为“看不见的手”的市场不仅不等同于民主,还是隐藏在自由调节、自由交易、自由流通背后的赤裸裸的专制、剥削与掠夺。当政治和经济权力高度集中到少数巨人公司手里时,社会的平等、民主、健康就成为不可能^①。这些全球管理精英们把私有化作为重要战略在世界推广,换言之,就是把国家视为私营企业运营,并试图建立起具有企业法人特征的新型全球组织结构。这种结构致力于打造一个中心化而非集权化的世界秩序,即缩小组织核心层权限,强调并购与战略联合,推崇自动化、自主化运作,重视核心层的团队合作。可见,全球管理精英们正在努力将自己与其他非精英民众区分开来,并筑立一座坚不可摧的屏障,以实现为核心层的权力保护以及利益最大化。可以说,全球化强化了世界新秩序下的精英统治,也使国家和民众从非精英到精英的逾越变得异常艰难。

虽然传统的福利国家在资源配置和促进经济增长方面被频频抨击,但是公共服务领域和公民空间却不能因全球化和政府重构后更加关注效率而被压缩;反之,公共行政体系的设计应当更加鼓励公民参与公共事务管理,尊重其对社会资源利用的话语权,培育公民价值观意识和共同体信念。虽然全球化力图提高公共行政活动的性价比,即以较小的产出获得较大的回报,但是坚定秉持现代公共行政道德和伦理标准的管理者们应当认识到,即使没有达到目标,也不能以此为据说明政府效率低下,或质疑行政体制改革的成效。因为对于私营企业来说,这也是个不易完成的任务。私有化的扩张使社会资源的公共属性受到极大冲击,现代公共行政体系要时刻警惕以个体利益代替社会公共利益的行为和自利观念。

^① [美]R. R. 帕尔默、乔·科尔顿、劳埃德·克莱默:《冷战到全球化:意识形态的终结?》,牛可、董正华译,世界图书出版公司2011年版,第67—82页。

现代公共行政管理者还需要建立全球性问题的意识，积极了解并审视世界其他地区所发生的不论是正面还是负面的影响，将本国的政策背景扩大到相邻或相关的共同体范围进行考量。

第二节 从“新公共管理改革”到“后新公共管理改革”：西方国家的集体迷思

一、新公共管理改革

20 世纪 70 年代以来，全球经济格局剧变和市场经济不断深化使得发达国家政府的公共事务负担日益繁重，国家对资源的调控与分配能力下降，民众对社会公共服务水平要求不断提高，以政府为代表的公共部门效率低下被广为诟病。“政府失灵”成为世界性问题，西方国家的行政体制改革就此拉开帷幕。

在全球化的影响下，跨国公司的崛起迫使各国进行行政体制改革。寻求新市场的开发、廉价劳动力和更宽松便捷的生产基地驱使这些商业巨无霸将触手伸向世界各个角落，一些国家和地区为了争取国际合作利益，部分让渡了地方政策制定权乃至修宪权。世界范围的经济结构转型将政府权限进一步压缩。发达国家加速推进私有化，同时发展中国家尝试由计划经济向市场经济转轨，市场的资源基础性配置作用被不断强化，传统的政府直接调控行为受到约束，“有限政府”成为这一时期各国的普遍共识^①。随着市场经济在全球范围的扩张，以民间组织、社会团体、非政府组织为代表的第三方社会机构逐渐发展壮大，政府开始有选择性地将部分公共事务管理职能转移到第三方。社会组织作为政府改革的社

^① 陈天祥：《新公共管理——政府再造的理论与实践》，中国人民大学出版社 2007 年版，第 37—53 页。

会基础,被赋予了与国家行政部门合作、调整和改进政治权威规范、实现公共事务治理互动、促进政府善治等诸多职能。经济的快速发展和民众生活水平的提高客观上推动了行政改革的民主进程。人们的民主参与意识普遍增强,对政府改革的要求和权利义务关系的认知开始觉醒。政府与社会组织之间的合作变得愈加频繁。

在“重振政府活力”的鼓舞下,西方发达国家纷纷开启了公共行政改革的大门。比如,英国政府的“下一步行动方案(The Next Steps)”主要包括:通过设立执行机构,改变政府内部责任机制;将公务员队伍拆分为人数较少的核心部和人数较多但身份不固定的执行部;采用公开竞争的方式从民营部门选拔执行机构的负责人,采取“适距控制”并定期对执行机构绩效进行评审和结果公开。英国的《公民宪章》(The Citizen's Chapter)主要针对的是难以私营化的垄断性公共部门和公共服务行业,如城市公共交通、铁路、邮政、公共设施、水电、环境卫生等。通过建立政府内部的服务承诺管理协调机制和外部独立的监督专员机制对公共服务的有效供给提供双重保障^①。

美国的《政府绩效与结果法案》(Government Performance and Results Act, GPRA)以绩效评估为中心,对公共部门和政府雇员分别进行工作绩效考察。美国政府采用的绩效测评指标体系极大地吸取了私营部门的成本控制经验,不仅包括投入、产出、能量、结果指标,还包括效率和成本效益指标、生产力指标,旨在全面反映政府工作的质量、经济、效率和效果。评估者包括政府部门、公共部门以及民间第三方机构,评估结果会向社会公布。对于政

^① 王义:《论英国新公共管理改革》,《中共青岛市委党校青岛行政学院学报》2002年第6期,第60—63页。

府雇员采用雇员个人绩效与部门绩效相结合的评估方式,评估权由人事管理总署下放到各个机构,各机构自行制定评估指标和标准、评估方法、评估结果奖惩办法。鼓励各机构根据实际需要对评估体系进行创新^①。

加拿大的“公共服务 2000 年倡议(Public Service 2000)”建立了以顾客为导向的政府公共部门服务改革目标,内容涵盖组织安排、人员录用、任务分配以及激励。为了贯彻市场导向途径,设置独立运作的“特别运作机关”执行特定的业务,以执行性、服务性为主,业务与现行其他公共部门分开。同时,加拿大政府也制定了关于公共服务供给的绩效管理标准,向社会公开,使民众了解政府提供服务的范围及程度。网络在线服务机制使政府与民众的互动更加及时与丰富。为了落实上述改革,加拿大政府还进行了司级组织的改革、缩减政府部门数量、增加授权、建立跨部门的功能整合机制、提供管理支持^②。

澳大利亚于 1984 年颁布《公共服务改革法案》,设立了高级公务员执行委员会(SES),1987 年正式实施机构改革,集中在财政改革、政府职能优化、公务员制度改革三方面。财政改革方面,政府通过精简机构和人员、控制工资增长、限制政府消费、控制政府进口等手段,降低政府经常性支出;取消或削减对公共企业或公共产品的补贴和价格管制;缩减政府投资范围,压缩建设规模,降低政府资本性支出;进行税制改革,并加强公共投资的规划管理和预算管理,改革会计和审计制度,推行权责会计计划。政府职能优化方面,为了实现建立“精明政府(Smart Government)”的目标,澳大

① 董庆军:《美国公共部门的绩效管理》,《中外企业家》2009 年第 11 期,第 246—247 页。

② 戴黍、刘志光:《政府管理创新视阈中的加拿大公共服务改革》,《学术研究》2007 年第 5 期,第 74—79 页。

利亚政府建立彻底的大部制,重新划分联邦政府与地方政府的关系,将社会福利、教育等职能下放到社区,充分利用各类民族社团开展文化、教育、医疗等服务。对大多数国有企业进行私有化或半私有化改造,削弱大型国有企业的垄断地位,促进市场竞争环境的形成,以合同出租的形式保障公共服务的私人供给。公务员制度改革方面,通过建立大部制,将中央政府的部委数量从 28 个减少到 18 个,使公务员数量大幅减少,公务员特权被大范围削减;建立公共服务委员会,遵循公开公平的竞争规则,对公务员的录用、晋升、辞退、流动和退休进行统一管理^①。

新西兰的公共行政改革始于 20 世纪 80 年代中期,历经十年之久,改革覆盖了国有企业、政府机构和财政管理。改革的最重要一步是将国有企业公司化、私有化,把部分政府公共事业机构分离出来并组成国有持股公司,按私营企业原则参与市场竞争,同时承担社会责任。在此基础上,将私营部门的方法引入政府公共部门,重建并压缩政府机构,采用“议行分离”制,即代议机构与执行机构分离,让私人部门承包公共服务,实行绩效考评和产出控制^②。改革实现了高经济增长、低通货膨胀率、低失业率的突出成效,被誉为“行政改革的典范”。

相较英美等国大刀阔斧的私有化,地处欧洲的法国和德国实行的公共行政改革要温和许多。比如,法国主要引进私营部门的管理技术对公共部门进行现代化改造,将部分常规性事务工作下放到独立的执行机构,将行政权下放给自治的地方政府,加强公众参与,开始关注公共管理效能、服务质量、顾客满意度等指标,摒弃

① 潘顺恩:《澳大利亚新公共管理运动的概况及启示》,《宏观经济研究》2005 年第 3 期,第 60—63 页。

② 毕乐强:《新西兰政府行政改革及其启示》,《财经问题研究》2000 年第 2 期,第 80—81 页。

过去的组织规则和工作程序等评价标准。德国的改革路线更加渐进，多数管理改革发生在地方一级，联邦政府仅负责制定法律因而对于改革的需求较少。各地政府自愿结成合作机构，共同推行以结果为导向的预算与成本核算，制定质量标准，确立顾客导向及采用外包和私有化^①。

这一时期发达国家公共行政改革的共同点是：重视公共管理部门的私有化改造，将经济活动和资源配置转向市场化运行机制，并将国有企业从国家预算中分离，实行政企分开；重视市场组织和社会组织的作用，将环境保护、公共设施、文化教育等公共事业通过 BOT 的形式转向市场化经营；实行政治性分权，将中央的行政权力和管理决策转移到下属机构或地方政府等行政组织，或一并下放给社会组织，以减少国家的直接行政控制；强调政府的产出效率，强化政府管理职能，尽可能减少行政开支，控制公共部门的运行成本，同时为实现行政组织的特定目标而加强对个人责任的追究；实施行政体制重构，将传统集权的官僚组织分解为众多小规模、独立的组织机构，对各级行政部门进行分权重建^②。尽管这些国家改革的内容不一，改革强度不一，但都表现出以私有化为前提，以社会公共组织为基础，以代理制为形式的追求建立现代有限政府的目标；都不约而同地注重提升政府运作效率，发展第三部门力量，强调中央权威，致力于整合各方利益要求，而不影响各党派的差异化政治主张，被后人称为“新公共管理改革”运动。

二、后新公共管理改革

尽管新公共管理运动一定程度上提高了政府工作效率，改善

① 谭康林：《论法国、德国公共行政研究范式及其启示》，《汕头大学学报（人文社会科学版）》2011年第3期，第89—93页。

② 王安岭：《西方行政体制改革及对我国行政体制改革的启示》，《理论视野》2002年第5期，第8—11页。