

欢迎访问

体育总局官方网站

社会公共体育产品与政府职能

作者：闵健 来源：政法司理论处 发布时间：2006-11-02

字体：【大】 【中】 【小】

1 社会公共体育产品的界定

1.1 社会公共体育产品的内涵

1.1.1 社会公共体育产品

社会公共体育产品是指以社会为服务对象，以满足社会对体育的共同需要和共同利益为目的，社会成员共同拥有并可能享用，对社会具有整体功效的公共性质的体育产品。可见，社会公共体育产品的服务主体是社会公众，社会公共体育产品实现的是社会整体利益，社会公共体育产品与政府密切相关。

1.1.2 社会公共体育产品的类型

1.1.2.1 无形产品与有形产品。有形的社会公共体育产品是以一定的物质资源为基础，向社会成员提供的可以享用的实物体育产品。无形的社会公共体育产品，一是制度性的社会公共体育产品，如政府的体育政策、制度等。二是信息性的社会公共体育产品。包括体育知识性产品和具有激励功效的精神产品。

1.1.2.2 纯公共产品与混合性公共产品。社会公共体育产品有纯公共产品和混合性公共产品两种类型。纯社会公共体育产品和混合性社会公共体育产品均以有形产品和无形产品形式存在。

1.1.2.3 全国性和地方性产品。社会公共体育产品有一定的受益范围和相应的提供主体。根据这两条标准，划分出属于全国性还是地方性的社会公共体育产品。

1.1.3 社会公共体育产品的特性

1.1.3.1 公益性。社会公共体育产品虽有纯粹公共性质和混合公共性质之分，但公益性是其共有的特征。

1.1.3.2 社会性。第一，社会公共体育产品首先带有国家的阶级性特征。必然体现着国家统治阶级的意志。第二，社会公共体育产品作为一种公共利益向社会所有成员提供，满足社会的共同利益和共同需要。

1.1.3.3 两重性。这里的两重性是指社会公共体育产品的物质效用和非物质效用。

1.1.3.4 动态性。社会公共体育产品不是一成不变的，社会共同需要和共同利益的变化和供给能力的不同决定了社会公共体育产品的水平层次。

1.1.3.5 区域性。不同国家或同一国家的不同地区其提供公共体育产品或者服务的水平是不相同的。形成区域性特点的主要原因是由于经济社会的发展的不平衡、文化背景的差异、体育的需求和供给能力以及对某种体育产品的偏好。

1.2 确定社会公共体育产品范围的主要标准

1.2.1 增强大众体质、促进大众健康

大众的体质与健康是界定社会公共体育产品的基本和主要的标准，确立这一准则的依据是：第一，体育从其本质功能来讲，就是通过身体锻炼，提高身体素质、心理素质与活动能力，以达到健康的目的。在社会的可持续发展中，国民的身体素质是国民素质的重要组成部分，是经济建社和社会发展的基本要求，也是世界公认的社会进步的重要标志。第二，我国体育工作实践始终如一地坚持“增强人民体质”的基本准则，提供有利于增强全民族的身体素质和提高大众健康水平的社会公共体育产品是体育工作的首要任务。

1.2.2 维护体育竞赛的公正性和纯洁性

维护公平的体育竞赛秩序，是政府的社会管理职能，是体育的公共服务内容。《中共中央国务院关于加强和改进新时期体育工作的意见》（中发〔2002〕8号）明确要求要贯彻“公平、公正、公开”的竞赛原则，坚决与体育领域的各种不正之风和腐败行为作斗争，切实维护体育竞赛的公正性和纯洁性。

1.2.3 优化人们生活方式

体育生活方式是符合文明、健康生活方式的特征的，提供有助于人们选择体育生活方式的社会公共体育产品具有重要的社会意义，是社会对体育共同需求的重要部分。

1.2.4 振奋民族精神、增强凝聚力

运动员在竞技场上的所表现出的顽强拼搏、不畏强势、积极向上、争创一流和为国争光的精神，增强了整个国家和民族以及广大社会成员的向心力和凝聚力。体育大赛中所折射出的这种精神力量，在现实生活中，更可以迁移到建设社会文化、促进经济建设、推动社会进步等非体育领域中去，体现更广阔的社会价值和社会效益，对推动各项工作起到不可替代的作用。

1.2.5 维护国家利益

此处国家利益是指在国际体育活动中对国家利益产生的影响，如承办奥运会等影响巨大的体育赛事、国际体育组织中的合法席位问题。在国际体坛上的地位、席位以及其他涉及国家利益的体育事务，都具有社会公共体育产品的特性，应该列入社会公共体育产品的范畴。

2 社会公共体育产品的供给与政府行为的关系

社会公共体育产品的标准和内涵只是对其性质和范围做出判断，并不表明所有的社会公共体育产品都会自动进入政府的供给范围。只有进入了政府供给范围的公共产品才能成为影响政府行为的因素，通过社会公共体育产品的供给调整，影响政府体育管理职能的转变。

2.1 我国社会公共体育产品供给基本内容与重点定位

2.1.1 公共体育设施是基本的、主要的社会公共体育产品

公共体育设施是人们锻炼以提高健康水平和身体素质的基本条件。把公共体育设施作为基本的、主要的社会公共体育产品，其主要依据是：

(1) 体育的基本作用和本质功能。

(2) 我国体育工作的根本目标。把增强人民体质，提高民族身体素质作为体育工作的根本目标，这是新中国成立后我们国家体育工作一以贯之的指导思想。

(3) 坚持科学发展观。促进人的全面发展，提高人的健康水平和健康素质作为社会对体育的最基本的共同需要和共同利益，满足人民群众的健身需求应该是体育工作以人为本的主要体现。

2.1.2 精神产品是社会公共体育产品的重要组成部分

人民群众对体育的需求既有物质产品也有精神产品。高水平的竞技体育是生产精神产品的重要载体。竞技体育的最高水平，一定程度上关系到国家的利益、民族的形象。因此，高水平的竞技体育活动应作为社会公共体育产品的重要组成部分。

2.1.3 制度性产品是社会公共体育产品不可缺少的部分

制度性产品包括有关体育的法律、行政法规和相应的规章制度。制度性产品是物质性和精神性社会公共体育产品提供、安排和生产的基本依据和规矩。

2.2 我国社会公共体育产品的供给状况

从财政支出的视角分析，大众体育和竞技体育是社会公共体育产品主要的消费领域也是社会公共体育产品供给的主要领域。我国社会公共体育产品的供给目前的基本状况是：

2.2.1 公共体育设施的严重不足和不均衡

公共体育场地是最主要最有代表性的社会公共体育产品。以2003年12月31日为标准时点的第五次全国体育场地的普查资料反映，“我国体育场地设施数量少，质量不高，每万人人才拥有6.58个体育场地，人均体育场地面积仅有1.03平方米。而同时期的美国、日本等发达国家平均每万人拥有二百多个体育场地。与国外发达国家相比，我国体育场地设施严重不足，而且我国现有体育场地质量普遍不高，多以篮球场等室外的低档次的体育场地为主”。资料还反映，在各类体育场地中“我国目前公共体育场地不仅数量较少，而且规模也比较小，平均每万人拥有的开放体育场地2.59个，远不能满足广大人民群众开展健身活动的需要”。上述材料尚未统计公共体育场地的收费情况，没有归类属于纯公共体育产品或混合性公共体育产品的数量和比例，如果考虑部分场地的收费因素，其设施的公益性成分还将进一步降低。

我国公共体育设施不但总量不足，而且不均衡。区域的差异和城乡的差异都很大。

第五次全国体育场地普查的表明，体育场地的的发展受制于经济的发展，各省、自治区、直辖市的体育场地数量上表现出较大的差异。广东省的体育场地数量最多，有77589个，占全国体育场地总数的9.1%；西藏自治区最少，有1057个，占全国体育场地总数的0.12%。这组数据虽然没有细划公共体育场地，其差异也是不言而喻。

公共体育设施的城乡差异同于城乡经济的二元结构。农村的公共体育设施和其他公共体育条件与城市相比更为可怜。占全国人口60%左右的农村，其体育场地只占全国体育场地总数的8.18%，不仅数量少，而且质量好规模大的综合性体育场地一般都在城市。

2.2.2 产生精神产品的竞技体育超前发展

以代表竞技体育最高水平且影响最大的奥运会为例，我国自1984年正式组团参加奥运会以来，取得了骄人的成绩，金牌总数位于第二集团前列。2000年的悉尼奥运会，我国获得金牌总数第三，2004年雅典奥运会，我国又取得历史性突破，以32枚金牌的成绩排列第二。悉尼奥运会和雅典奥运会表明我国竞技体育的最高水平，已由第二集团开始进军第一集团。体育健儿在奥运会取得的战绩，其影响是巨大的。

我国的经济社会的发展水平，同中等发达国家相比较都还有一定差距，但竞技体育的水平已进入了世界前列，竞技体育的发展明显超过经济社会的发展，虽然产生的精神产品非常丰富，但是和大众健身的公共体育设施的严重不足，形成了巨大的反差。由于我国体育事业仍然具有较强的政府主导特征，这也反映了政府的社会公共体育产品供给失衡和偏好。

2.3 我国体育中的政府行为分析

一手硬一手软是我们比喻工作中重物质、轻精神，重硬件、轻软件的现象。在体育工作中，存在金牌是硬件，拿金牌是硬道理，而大众体育的成效指标多样，责任不明，成绩难以反映，是软性工作的问题。

从我国竞技体育特别是高水平的竞技体育的实际状况反映，政府在管理体制、训练体制和竞赛体制中仍然处于主导的强势地位，政府部门的直接行为过多，利用市场的机制和社会力量不够，政府在竞技体育中是强势地位与大政府形象。

因为竞技体育在政府管理中拥有超重的砝码，大众健身这端只能处于发展的相对弱势。随着体育事业的发展，这种现象已经引起了政府的高度关注，从本报告提供的资料以及现实情况反映，虽然政府在大众体育中支持力度在不断加大，但是要改变弱势状态，还需更大的努力。

2.4 发达国家的启示

发达国家高度重视公共体育设施的提供。健康问题日益成为各国政府关注的焦点，并且成为政府制定国家政策的核心内容。西方发达国家的体育经费一般都占国民总产值的1%以上，其中绝大部分都用于大众体育，这些集中体现了当代西方发达国家对提高全民身体素质的大众体育的重视。

美国政府尽管在竞技体育方面不进行直接的资金投入，但在大众体育管理方面却承担着重要的职责。美国政府1996年发表了《体育活动与健康——卫生局长的报告》，美国各级政府在大众体育管理方面主要承担着各类体育健身与休闲资源的组织和管理，向人们提供尽可能多的参与体育的机会。

近年来，随着大众体育的蓬勃发展，美国州政府逐步承担起了发展体育运动方面的责任。从目前情况看，州政府的体育工作主要集中在户外休闲体育方面，其主要职能包括：制定户外休闲方面的法规；对地方的休闲工作进行监督；提供户外休闲体育场地设施的服务；与联邦政府机构在户外休闲体育方面进行信息沟通和合作。20世纪80年代中期到90年代，到州公园进行休闲活动和锻炼的人数，一直稳定在每年7亿人次左右。

德国体育发展的责任主要由州一级机构承担。在州政府中，一般由文化部承担体育管理的职能，但其主要职能在于体育场地设施的建设与维护，以及对体育组织提供资助，工作的重点是推动和发展大众体育和学校体育。德国1960~1990年实施了旨在普及公共体育设施的《黄金计划》，该计划的实施为广大公民提供了普及的、良好的体育设施。其中，1961~1977年普及体育设施的资金主要来自政府，政府根据居民对体育设施的需求，平均对每个公民（不分老幼）的投资为300马克。1978年以来，黄金计划的资金则由德国体

育联合会、体育协会和各州体育联合会共同承担。

对竞技体育的行为差异较大。由于各国在政治、经济、文化背景和体育管理体制等方面存在很大不同，所以各国政府在竞技体育发展中的行为差异也较大。

社会为主管理型的国家中，美国最具有代表性，美国政府没有专门的体育机构，政府一般不介入竞技体育。政府对竞技体育的管理主要通过法律的手段调控。竞技体育具体工作主要由社会组织负责，也就是说，能产生精神财富的竞技体育基本是通过社会组织生产并提供的。

社会与政府结合管理型的国家中，政府一般有体育机构，但是政府对竞技体育的管理是间接的方式，主要通过法律、政策、发展规划、经费支持等方式，不具体介入运动队的训练、竞赛等事务性工作。

至于政府为主管理型的国家过去主要集中在前苏联和东欧国家。随着这些国家的市场化进程，这种管理模式的借鉴意义已不大。

3 建设公共服务型政府

3.1 市场经济条件下政府的职能特点

在市场经济条件下，政府职能可以从如下三方面进行界定：

(1) 政治职能。主要包括体现统治阶级意志、保卫国家安全、开展外交活动和促进国家进步等。

(2) 经济职能。通过对社会经济的宏观调控和管理使国民经济各方面得到规划、协调、服务和监督，实现社会总供给和总需求的平衡。这一职能要求政府不宜直接干预经济生活，而应把这部分权利让渡给市场这只无形的手去按照市场规律处理经济事务。

(3) 社会管理职能。主要是向社会成员提供教育、文化、科技、卫生、体育等各方面的公共产品。这一职能要求政府从私人产品领域有序退出而全力支持公共产品领域。

3.2 我国政府管理体育的职能转变原则

政府的体育管理职能转变应该确定以下基本原则：

(1) 有为原则。新的政府行政理念注重政府有所为有所不为，凡是市场不能很好发挥作用的地方就是政府的重点作为之地。

(2) 有限原则。政府不是无所不在、无所不能的。“全能”政府势必带来效率低下、资源配置失衡的严重后果。

(3) 透明原则。透明性原则必须顺应时代潮流纳入政府体育管理工作规范。

(4) 依法原则。依法行政是当今世界一个重要的通行标准。

(5) 层次原则。层次性原则要求各级政府的体育管理职能要有明确和有序的划分，各自履行自己的职能。

3.3 根据市场经济规律定位政府的体育管理职能

加大公共体育设施的投入，尽力提供更多更好的纯社会公共体育产品，提高混合性公共体育产品的公益性成分，是应该强化的职能。公共体育设施的水平与区域经济社会的水平关系密切，更多的属于地区性公共体育产品，难以做到全国一个标准，一个模式。因此，地方政府在提供公共体育设施中，应该负更多更直接的责任。

对竞技体育活动政府不抓不行，不抓竞技体育不符合我国的国情，但其管理职能应该转化。政府部门在竞技体育的问题上，既是精神产品的提供者，也是生产者。应该逐步由生产并提供转变为购买提供，即根据国家的需要，下达任务，资助经费，具体的生产过程即竞赛训练工作转移给体育协会、体育俱乐部和其他社会组织。由现在的人、财、物多种资源投入，转变为主要是经费投入。

充分发挥市场在体育资源配置中的基础性作用，弱化政府职能中对体育市场的过度干预，尽快从经营性、竞争性投资领域退出，建立起以市场为纽带的体育管理和服务的市场化机制，把政府的管理重点转移到社会公共体育产品提供和公共体育服务上来。

3.4 影响政府体育管理职能转变的主要因素

传统管理的观念、体制、方式、范围的惯性作用是影响政府体育管理职能转变的主要因素。

3.5 重塑政府与其他社会体育组织的关系

3.6 社会公共体育产品的多样化与政府体育职能的层次性

涉及全国性的整体利益和全国体育事业整体发展的社会公共体育产品应该由中央政府提供。在大众体育、竞技体育和体育产业都应应以受益范围为依据，界定全国性的社会公共体育产品和服务的范围，以此作为中央政府体育管理职能的基本依据。

受益范围服务服务在地方的社会公共体育产品由地方政府提供。地方性的社会公共体育产品应该根据地方的经济社会发展水平确定。提供地方性社会公共体育产品是确定地方政府体育管理职能的主要依据。

作者：闵健（成都体育学院）

李万来、卿平

国家体育总局版权所有 国家体育总局体育信息中心承办

国家体育总局通讯地址：北京市崇文区体育馆路2号 邮政编码：100763 联系电话：010-87182008

网站联系电话：010-87182998/87182280 E_mail: webmaster@sport.gov.cn

京ICP备05070991号