

• 体育社会科学 •

体育公共服务的理论框架及系统结构

樊炳有

(温州大学 体育学院, 浙江 温州 325035)

摘 要: 结合体育公共服务自身独特的范式、内部存在必要的结构和张力。从体育公共服务的定位, 体育公共服务的模式、结构与政策, 体育公共服务体制与机制, 体育公共服务管理4个层面建构体育公共服务理论分析框架。体育公共服务实践系统为: 体育公共服务管理、体育公共服务的规划、体育公共服务的融资、体育公共服务的提供和体育公共服务绩效评估5个系统结构。

关 键 词: 体育公共服务; 体育公共服务理论框架; 体育公共服务系统

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2009)06-0014-06

Theoretical framework and systematic structures of public sports services

FAN Bing-you

(School of Physical Education, Wenzhou University, Wenzhou 325035, China)

Abstract: According to the unique normal form of public sports services, there are necessary structures and tensions within public sports services. The author established a theoretical analytical framework for public sports services in such 4 aspects as public sports service orientation, public sports service modes, structures and policies, public sports service systems and mechanisms, and public sports service management. Public sports service practice systems include such 5 systematic structures as public sports service management system, public sports service planning system, public sports service financing system, public sports service providing system, and public sports service performance evaluation system.

Key words: public sports service; theoretical framework of public sports services; system of public sports services

最初的公共服务理论来自社会学的理论。由于在生产力不发达时期人类防御自然灾害的能力非常弱, 防御灾害工程是社会个体和大多数组织所不能完成的, 因此只能依靠国家集中全国的资源 and 人类来进行。随着历史的延续以及组织和管理技术的发展, 公共事业逐渐产生并构成了政府的主要职能^[1]。随后的政治学理论发展了公共服务理论, 认为现代国家的公共服务职能是基于社会契约的公共性理念上的公共活动。主权(公民权利)在民, 巩固权利当然应该是为公众权利服务的公器^[2]。

随着公共经济学中“公共产品”理论的提出, 公共服务的研究成为整个经济学和财政学的主流和基础。基于公共产品理论, 公共服务被认为是政府为了满足社会需要, 而向它辖区内的居民提供公共产品的

服务行为的总称^[1]。它可以由法律授权的政府和非政府公共组织以及工商企业部门生产, 是为了全社会所有公民共同消费、所有消费者平等享受以体现公共利益的社会产品。

体育公共服务的产生和发展是一个历史进程, 在不同的国家及其不同的时期具有不同的形式和内容。我国建国之初主要理念的提法是“为人民服务”。从提供公共工程的公共服务, 到人民主权的公共服务; 再从市场经济下的公共产品提供的公共服务, 再到为顾客服务的公共服务。人们对公共服务的认识也随着公共服务的实践而深化。

胡锦涛总书记在十七大报告中对建设公共服务型政府的根本宗旨、目标要求、职能配置、管理方式、行为模式等作了明确的规定。我国各级政府推进行政

收稿日期: 2008-12-25

基金项目: 国家体育总局社会科学、软科学研究项目(1113SS07070)。

作者简介: 樊炳有(1966-), 男, 教授, 硕士研究生导师, 研究方向: 体育法学。

管理体制变革,打造民主、透明、法治、以人为本的公共服务型政府,必须坚持以人为本,树立服务理念,实施多元化战略,构建公共服务型政府体系,“为市场主体服务,为社会服务,最终为人民群众服务”。

在我国现有国情下,界定体育公共服务还要考虑以下3个方面:从物品的角度,即根据物品的特性来界定公共服务;从政府的角度,即根据政府的特性来界定公共服务;从服务的角度,即根据服务的特性来界定公共服务。

根据上述的考虑,本文提出:体育公共服务就是提供体育公共产品和服务行为的总和,包括加强体育公共设施建设、发展体育公共事业、发布体育公共信息等,为丰富社会公众生活和参与社会体育活动提供社会保障和创造条件。体育公共产品和服务是整个社会共同消费的,由政府和市场协调发展来提供。

1 体育公共服务理论解析与建构的必要性

由于体育公共服务与公共行政、公共管理紧密相联,因此它不是单纯财政的问题。某种意义上说,体育公共服务是经济问题,也是社会问题,同时又是政治问题。体育公共服务的属性在于它的公共性、普惠性和社会公平。体育公共产品和公共服务的提供,是政府调控社会群体之间收入差距、促进社会公平正义、保障社会安定有序的有效制度性手段。我国体育公共服务的研究和实践已经启动,但由于认识、经验、条件的局限,我国体育公共服务发展仍然比较缓慢。因此,这个领域的研究需要对我国体育公共服务体系的演变、发展历程及政策背景做出说明,需要科学的发展目标、发展策略,面临着全面的理论创新。

第一,构建体育公共服务理论体系是落实科学发展观,满足人民生活水平提高的需要。随着我国发展阶段跨越,人民生活总体达到小康,身体要健康,对体育公共服务产生了更多的需求,并且呈现出多样化、差异化特征,要求也越来越高。如何从我国的基本国情和现阶段发展实际出发,统筹考虑满足基本体育公共服务的需要和兼顾多样化需求,需要对现行组织管理方式进行必要调整和改革。依据全面建设小康社会背景,确立体育公共服务内涵,建立体育公共服务的发展目标,构建体育公共服务运行机制,使之成为完整的理论体系,是科学发展观在体育公共服务领域的具体实践。

第二,强化政府体育职能转变,更好履行政府体育公共服务职能的需要。现在各级政府已经普遍认识到体育公共服务的重要性和责任。依法履行好体育公共服务职能,不仅需要强化责任意识,更重要的是提

高履行体育职责的能力,使能力与责任相符。这就需要把握住关键领域和环节,从解决最为紧迫、突出的矛盾入手,使体育公共服务的指向更加明确、管理更加仔细,效果更加好。

第三,从体育公共服务贵在改善民生的角度来看,需要理论研究。现阶段,民生问题已经不再是简单的衣食之忧,而是包括教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生乃至公平正义等高层次的民生问题。体育公共服务是解决上述问题必不可少的因素,是体现以人为本和弥补市场公共品供给失灵的重要制度安排。

第四,从体育公共服务面临的问题来看,需要理论说明。体育公共服务是社会体育发展新的体育形态,它在成长中不可避免地遇到各种各样的问题。需要不断总结经验,给以理论说明,使之逐步完善。

第五,从体育公共服务发展的态势来看,需要理论指导。全面建设小康社会,体育公共服务的发展是体育界普遍关心的问题,对此作一些前瞻性预测和研究是很有必要的。

第六,从全面建设小康社会进程来看,是缩小城乡差距的重要举措。体育公共服务体系的建立,是条件均等观念的具体体现,有助于维护社会政治稳定,是实现区域和谐发展的重要实践。对贯彻落实全面建设小康社会的宏伟目标具有十分重要的实践意义。

第七,从发展群众体育的视角看,体育公共服务广泛开展,提升了区域群众体育发展水平,逐步形成良性的互动,有效地促进城乡体育事业的发展。

2 体育公共服务的理论分析框架

根据体育公共服务的内涵,结合体育公共服务的特性,体育公共服务可以通过公共部门直接提供,也可以是政府提供或是政府提供资金支持,而由私人部门来提供。因此,体育公共服务的理论分析框架应从体育公共服务定位,体育公共服务模式、结构与政策,体育公共服务体制与机制,体育公共服务管理等4个方面分析(见第16页图1)。体育公共服务的理论问题是各国体育公共服务发展中都必须面对的问题,只是不同国家或地区,或是处于不同发展阶段使其主要问题处于不同的层次,或是主要问题处于同一层次但程度不同。

2.1 体育公共服务的定位

从当前情况看,创新公共服务体制、实现基本公共服务均等化,重点在于强化政府公共服务职能,强化政府在公共服务体制中的主体地位和主导作用。体育公共产品内在的非竞争性和非排他性,决定了政府

必须在体育公共服务供给中居于主体地位,这也是我国经济社会发展的必然。当前,我国民间组织参与程度低,多元共治结构尚未有效形成,因而需要发挥政府在体育公共服务领域中的“趋势作用”,而不仅是“拾遗补缺”。政府在体育公共服务供给中的基本职

能:第一,政府站在消费者的角度,制订体育公共服务政策;第二,监管体育公共服务的生产与提供;第三,付费,政府通过“付费”保证基本体育公共产品和实现体育公共服务的均等化;第四,直接生产和提供某些体育公共服务。

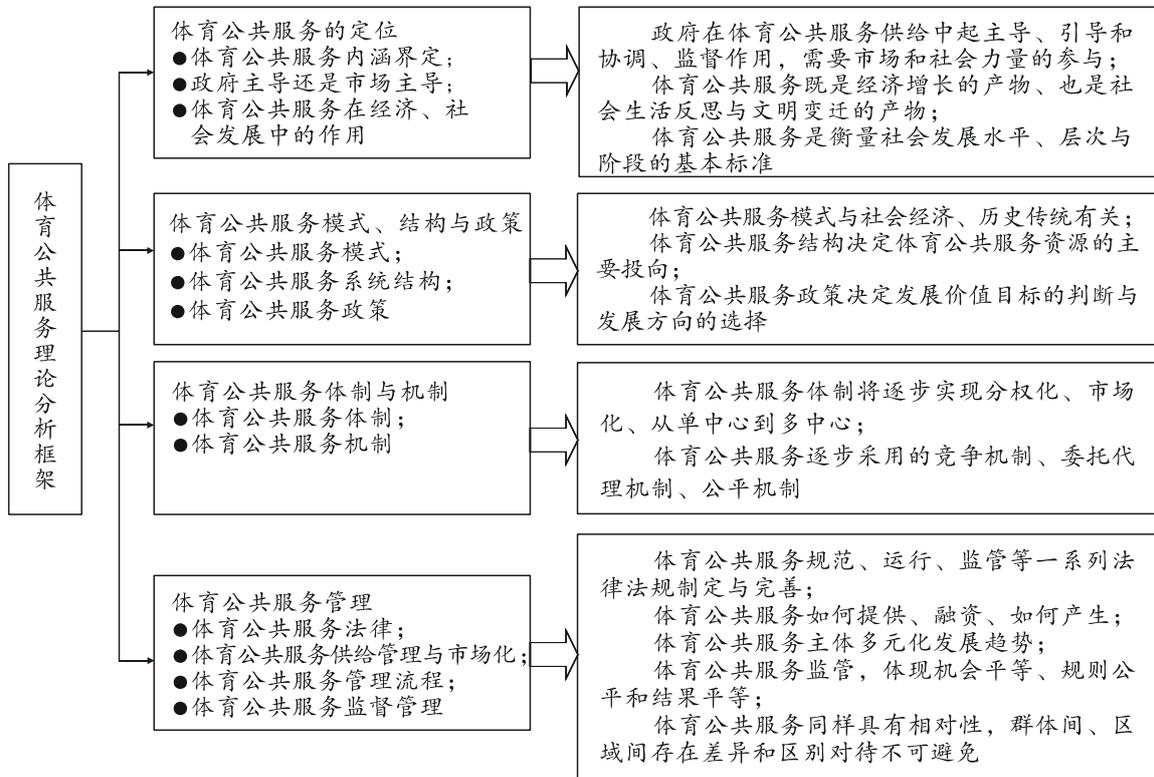


图1 体育公共服务理论分析框架

2.2 体育公共服务模式、结构与政策

体育公共服务模式与社会经济、历史传统有关。在当前的条件下发展体育公共服务,首先必须准确界定政府的体育公共服务职能,其核心在于确定提供公共服务的范围和重点,并不是所有体育公共服务都需要政府干预。在决定政府提供体育公共服务的范围时,考虑可以获得的公共资源。在确定体育公共服务的范围和重点之后,需要决定如何提供这些公共服务。

体育公共服务结构决定体育公共服务资源的主要投向。体育公共服务的基础设施、体育公共服务法律体系必须由政府提供,明确中央和地方各级政府在体育公共服务提供上的职责,另一方面通过法律为体育公共服务发展提供财政保障。体育公共服务其他方面可以由政府直接生产,也可由市场或非政府公共部门生产,政府监管。

体育公共服务政策决定发展价值目标的判断与发展方向的选择。第一,政府体育职能定位:体育公共

服务与产品的提供者、管理者。《中共中央、国务院关于进一步推进和加强新时期体育工作的意见》中明确指出:“大力推进全民健身计划,构建多元化体育服务体系、构建群众性体育服务体系,要坚持政府支持与社会兴办相结合。政府重点支持公益性体育设施建设,群众性体育组织和体育活动以社会兴办为主,鼓励、支持企事业单位和个人兴办面向大众的体育服务经营实体,积极引导群众的体育消费,大力培育体育市场,加强规范管理,逐步形成有利于体育产业发展的社会氛围。”第二,提供体育公共物品和服务。2008年北京奥运会后,政府体育职能重点应该转移到提供公共体育物品和服务上来,包括全民健身以及相应的公共体育设施的提供和保障。第三,政府体育职能的转变是渐进过程,需政府与社会的共同努力与配合。包括政府体育职能的理顺、政府观念甚至社会观念的转变、市场主体与大众体育消费意识的培育都需要在摸索中不断前进。同时,渐进性转变也会产生许多新的问题,

如体制转变中存在的双重体制问题、政府体育职能转变中主体利益冲突问题、政府在经济活动中培育市场与权力垄断的两难问题等^[3]。

2.3 体育公共服务机制与体制

体育公共服务运行机制主要强调在实践中如何保证体育公共服务的效率和公平，并确定用什么样的机制来实现这一目标，体育公共服务机制运行要考虑以下几个因素：

第一，体育公共服务的地域范围与政府层级间关系。根据管理与地域范围一致的原理，管理单位的设置应该是根据体育公共服务的地域范围来设置。体育公共服务的管理单位应该是多范围的，而且是相互联系的。目前，我国体育公共服务的管理现状基本上是以行政区划为范围，而不是以体育公共服务的地域为管理范围的。

第二，体育公共服务的受益范围与政府层级间关系。从理论上来说，所有的体育公共服务都是开放性的。由于体育公共服务是多种多样的，其受益范围也是多种多样的，所以，体育公共服务的管理单位要与体育公共服务的受益范围相一致。从政府层级管理关系来看，每一级政府都有自己受益范围，对于这类体育公共服务，每一级政府都可以自己处理。如果是由上级政府来处理，就会出现管理范围过大的问题；如果本级政府不处理，而由下级政府来处理，就会出现管理范围过小的问题。

第三，体育公共服务的成本范围与政府层级间关系。体育公共服务的成本，也有一定的范围。全国性的服务，往往是全国性的融资范围比较合适；地方性的服务，地方性的融资范围比较合适。公共服务管理单位最好与公共服务的成本范围相一致。就转移性支付来说，中央给地方的转移支付资金，最好直接转移到受益单位，让受益单位直接接受中央的转移支付资金，而不要通过中间环节，否则容易出现管理范围和受益范围不一致的问题。

第四，体育公共服务的管理范围与政府层级间关系。体育公共服务往往通过组织来进行管理。在计划经济时代，考虑体育公共服务提供时，往往是从政府能做什么入手，而不是将政府服务作为对市场的补充，这种理念塑造了无所不能的大政府。而当前的改革核心是，减少政府职能，使政府撤出可以由市场调节的领域。因此，确定我国体育公共服务范围时，应集中力量办好体育公共服务最基础最重要的项目，体现“立足国情，抓大放小”的发展策略。

在体育公共服务发展政策制定原则上，应当坚持因地因时制宜与整体统筹协调原则。在贯彻基本理念

的基础上，更应当分析地方的经济发展水平、特色，与居民生活质量统筹考虑，体育公共服务建设与经济可行性统筹考虑，城市化区域与郊区乡村统筹考虑。在体育公共服务发展政策制定目标上，应以改善居民生活质量为主，更需要注重健康、持续发展；与此同时，体育公共服务的重点应当面向农村。

2.4 体育公共服务管理

从体育公共产品与服务资金来源的发展来看，今后主要依赖于3种方式：即政府出资、服务收费及非政府公共部门参与^[4]。大力促进我国体育公共服务供给过程中的公民参与和需求表达，加强制度化建设和公民意识教育，保障公民的参与权利与参与能力；大力培育基层民主与公民社会，进一步发挥扩大民众参与与体育投入热情、反映民众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能。

政府出资：要提高透明度。经济学家认为，政府应以公共利益和社会福利最大化为财政支出目标，在社会经济生活中，人们也都希望政府按公共需求及重要性安排各项开支。体育公共服务与产品领域不仅具有特定的生产和经济功能与价值，同时也具有十分广泛的社会、政治功能与价值。从这个意义上讲，政府对体育公共服务与产品的社会、政治价值的追求，以及满足社会或国家对这些政治、文化等价值与功能的公共需要，就成为政府为体育公共服务与产品出资的主要原因之一。

服务收费：需符合一定准则。服务收费是指由市场向居民提供特定服务或实施特定管理所收取的费用以及政府对其所提供的公共产品和服务而直接向使用者或受益者收取的使用费^[5]。体育公共服务与产品有偿收费必须符合一定的准则。其一，按照受益的大小来确定收费标准，受益多则多收费，受益少则少收费。体育公共服务产品大多具有准公共产品特性，部分收益是外部化的，确定收费标准时，应以其私人收益为主要依据，而不应将体育公共服务所产生的社会收益，也纳入私人收益来确定其收费高低。其二，如果提供体育公共服务的是非政府部门，收费应以非营利为目标的，收费就只能是收回体育公共服务与产品的全部成本或部分成本。其三，应对容易产生拥挤的体育公共服务与产品进行收费。

非政府公共服务部门：宗旨是福利、慈善与环保活动。非政府公共服务部门非营利性决定了它的活动领域——营利部门不愿涉足的领域，以福利、慈善和环保活动方式提供体育公共服务。面向企业、特定人群、弱势群体(包括贫困人口、外来务工人员、残疾人士等等)、自己的会员、一般公众等为服务对象。非政

府公共服务部门作为中国刚刚兴起的一股社会力量，力量还十分有限。无论是“社会合法性”，还是资金来源，都有一定的困难^[7]。随着政府改革深入和建立服务型政府工作的推进，非政府公共部门在体育公共服务领域可以获得更大的活动空间，非政府公共部门随着经济发展逐步发育成熟，并成为一种重要的社会力量。

3 体育公共服务的系统结构

体育公共服务是系统性实践，整个系统至少包括体育公共服务管理系统、体育公共服务的规划系统、体育公共服务的融资、体育公共服务的提供系统和体育公共服务绩效评估 5 个系统结构(见图 2)。

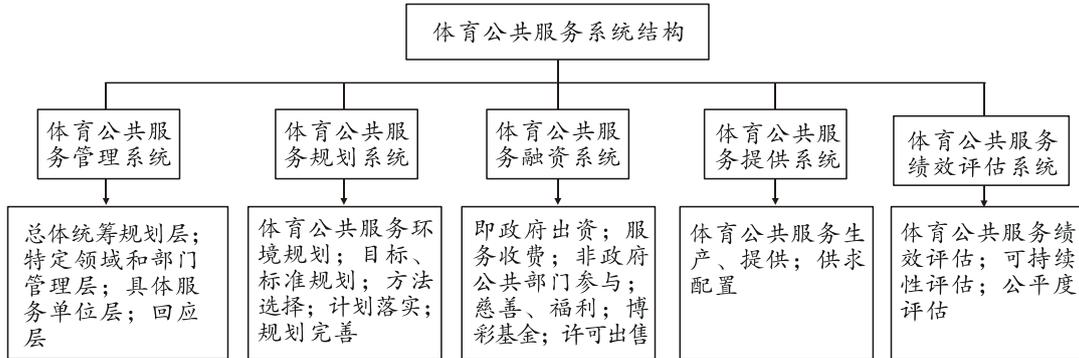


图 2 体育公共服务系统结构

1) 体育公共服务管理系统。

体育公共服务系统结构根据政府体制、历史文化和服务内容的不同而不同。体育公共服务管理系统应由总体统筹规划层、特定领域和部门管理层、具体服务单位层、以及需求回应性处理层构成。

第 1 层属于政府核心决策者以及宏观管理部门。主要是根据国情和某一个行政区域内的人口资源和财政能力来确定体育公共服务的总体目标、水平、策略、原则等方向性问题，并经同级权力机构批准实施。

第 2 层属于特定领域和部门的管理职能。比如社会保障部门、公共基础设施建设部门、群众体育管理部门等，要在政府公共服务的总体规划下，具体部署体育公共服务的目标、标准以及体育公共产品的生产与供给安排。

第 3 层属于具体服务单位的职责。比如体育局群体部门、街道文体管理机构、社区居委会、社区体育服务组织等，它们承担着体育公共服务的实施。

第 4 层是对特殊需求的回应性处理职责，即根据服务组织明确的承诺规定，通过反应途径对某种特别要求提供回应性服务，是百姓反映体育公共服务需求，解决实际困难的有效渠道。

2) 体育公共服务规划系统。

体育公共服务的规划系统就是使整个执行过程获得清晰依据。系统规划包含至少 5 个方面：体育公共服务的环境规划；体育公共服务目标、标准的确定；选择工作方法；体育公共服务计划的执行和落实；根

据监督和反馈对结果以及与结果相关的环境规划并进一步完善规划。

3) 体育公共服务融资系统。

我国目前财政和税收体制实行的是“分税制为基础的分级财政”。中央政府只占总预算开支的 30% 左右，其余的在 4 级地方政府之间分配。因此，我国中央和地方政府的权事划分及财政税收体制，决定了体育公共服务作为政府服务模式是有层次的，可分为中央、省(直辖市、自治区)、地级市(区)、县(市)、乡镇(街道)5 个层次^[6]。体育公共服务分级供给体制，进一步明晰了各级政府的责任和义务，即中央政府提供体育公共服务面向全国，地方各级政府提供体育公共服务面向本地区。体育公共服务融资系统基本格局是各级政府权事划分的范围内，统筹本地区，承担起本级的体育公共服务发展职责和投资，也就是说，要承担地方体育场地设施系统和信息供给系统的完善责任。

4) 体育公共服务的提供系统。

理论上一般假定公共产品的最佳供给条件是萨缪尔森条件，即公共产品对所有受益人的边际收益之和等于其产出的边际成本^[7]。根据我国体育公共服务现实和今后发展的趋势，体育公共服务将出现分权化、市场化和多中心化的供给方式。理由在于：体育公共产品存在层次性、地区性，由地方政府提供能更好地反映特定的地区偏好，从而利于体育公共产品供给水平的确定；地方政府相对中央政府对地区性体育公共服务的提供上，具有信息优势，更贴近大众需要；鼓

励政府间竞争，从而提高体育公共服务效率，优化地方政府治理。

体育公共服务供给配置是一定时期内体育公共服务的提供主体在各种条件下有能力提供某种体育公共服务的数量。包括自我供给、非营利组织供给和公共部门供给。

自我供给服务是目前我国体育公共服务领域的主要形式，这类体育公共服务供给对他人和社会性设施和服务依赖较小。非营利性组织一般只向符合条件的人(如有同类兴趣爱好的会员)免费提供某些特定的体育公共服务。公共部门供给的体育公共服务一般都是纯公共产品或半公共产品，纯体育公共服务具有消费非竞争性和非排他性。体育公共服务产品的公共性质并不是政府免费供给的全部理由，因为政府并不是对所有的公共产品都会免费供给，只有当政府免费提供这类产品的社会收益高于社会成本时，政府才会免费供给。由此可见，我国体育公共服务供给具有公共服务模式和市场服务模式两种。体育公共服务模式主要面向社会公共需求，以公益性和非盈利性的方式运作，保障大众享有体育公共服务的权利。

5)体育公共服务绩效评估系统。

到目前为止，我国还没有对公共服务的专门和系统的绩效评估体系，政府领域的绩效评估尚处于初级阶段。体育公共服务绩效评估系统主要考虑两方面：

第一，体育公共服务的绩效评估。虽然体育公共服务的效率不能像衡量普通产品生产那样用货币形式准确度量，但是，体育公共服务的效率即服务的投入和产出还可以度量。主要借鉴政府(公共服务)绩效评估几种主要方法，如美国的“3E”评价法，即评价体育公共服务的经济性、效率性、效果性并重的方法，从单一指标扩展到多重指标等；英国的绩效信息投入、产出与效果评估方法等^[7]。既定的投入和成本带来产出和收益的变化，或者既定的产出和收益的投入和成本的变化，都反映体育公共服务的效率状况。

第二，体育公共服务的公平度评估。社会公平体现3层含义：机会平等、规则平等和结果平等。机会平等是社会公平的前提，规则平等是社会公平的保障。但是，在体育公共服务领域，则既要注重机会平等和规则平等，更要注重一定程度上的结果平等。原因在于，体育公共服务以公共利益为目标，以满足公共需求为目的，必须强调一定程度上的结果平等或平均分配(目前国家强调的基本公共服务均等化理念)，即所有地区和所有个人都应该享受到基准或同一水平以上的公共服务供给。当然，机会平等和规则平等并不是绝对的，机会和规则总是相对于一定群体，如体育竞技某些项目是按年龄段、重量级、性别组来划分的。对所有人给予同样的机会、实行相同的规则，同样是不公平。公共服务的机会平等和规则平等同样具有相对性，群体间存在差异和区别对待不可避免。

参考文献：

- [1] 卢映川，万鹏飞. 创新公共服务的组织与管理[M]. 北京：人民出版社，2007.
- [2] 莱昂·狄骥[法]. 公法的变迁：法律与国家[M]. 沈阳：辽海出版社，1999.
- [3] 白晋湘. 从全能政府到有限政府——市场经济条件下政府体育职能转变的思考[J]. 体育科学，2006，26(5)：7-10.
- [4] 丁元竹. 非政府公共部门与公共服务[M]. 北京：中国经济出版社，2005.
- [5] 刘立峰. 公共产品与服务的融资方式[J]. 中国投资，2008(6)：36-38.
- [6] 罗旭. 我国全民健身服务体系的理论与实证研究[J]. 体育科学，2008，28(8)：81-95.
- [7] 陈昌盛，蔡跃洲. 中国政府公共服务：体制变迁与地区综合评估[M]. 北京：中国社会科学出版社，2007.

[编辑：谭广鑫]