

论我国转型期公共体育供给服务的路径选择*

倪娜

(马鞍山师范高等专科学校 体育教研室,安徽 马鞍山 243011)

【摘要】从服务型政府构建的视角,辨析公共体育服务体系发展在观念、模式、法规、评价等方面滞后的原因,探讨我国转型期公共体育服务路径的选择。建议创新服务型体育政府和服务性社会协调发展机制,创新公共体育多元化供给方式,创新政府公共体育服务组织体系,构建公共体育服务全覆盖的均等化服务体系,建立公共体育服务第三方评价体系,旨在为实现公共体育服务的有效供给提供理论支撑。

【关键词】公共体育服务;转型期;供给

【中图分类号】G80-05 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1891(2013)04-0107-04

1 引言

胡锦涛同志在十八大报告中提出:“要加快形成科学有效的社会管理体制,完善社会保障体系,健全公共基层服务和社会管理体制,完善社会保障体系……确保到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标。”可见,当前是全面推进小康目标的关键时期,社会公共体育供给是完成小康目标的重要内容。以1993年的全国体委主任会议制定下达的国家体委《关于深化体育改革的意见》为标志,确立了体育体制改革放权利给社会,社会参与办体育的基本思路,目前,我国公共体育事业在该基本思路下经历了二十多年的改革,但改革并未真正触及到公共体育供给体制的核心部分。因此,整体表现为竞技体育超前发展,但公共体育发展滞后于政治经济的发展水平,存在目标的功利化、内容的残缺化、主体的单一化、落实的形式化等问题,使得在计划经济体制背景下产生的供需矛盾没有得到根本的缓解,同时在市场经济的建立过程中,老龄化问题、体育供给质与量的问题、流动人口体育供给等新矛盾不断产生,并且有日趋严重的态势,必将严重影响小康社会目标的完成。所以,厘清公共体育发展中存在的问题,从“以政府为中心”逐步转变到“以满足人民的需求为中心”,以构建创新型公共服务型政府的视角,研究公共体育服务的发展,为公共体育服务构建新型的运转模式,显得迫在眉睫。

2 公共体育供给服务的内涵

公共体育供给服务作为社会保障体系的重要内容之一,是指全体公民在公共体育服务领域,建立在一定社会共识基础上,为实现特定公共体育利益,不论其种族、性别、居所、收入和地位等方面的差异,都应公平、平等、普遍享有的体育服务。公共

体育服务从属性来看具有非竞争性和非排他性,从供给形态上具有非物质形态的体育劳务和有形的体育产品。从供给的政府属性来看具有公共性、普惠性和社会公平三方面的特征。随着中国社会政治、经济、文化等环境的变化,其内涵也呈现动态变化的特征,除具有公共服务的基本属性以外,还表现在国家、社会、家庭和个人不再是简单的供给与被供给、服务与被服务的关系,而是相互间紧密合作,共同完成公共服务体系的构建。

3 中国公共体育供给发展滞后的原因辨析

3.1 公共体育供给观念的滞后于政治与经济的发展

我国政府长期在以经济建设为中心的指导思想下,形成“重经济,轻社会”的唯“GDP论”,成为社会事业发展的绊脚石,使得经济效益和社会形象成为评估公共体育发展水平的重要的指标,片面地认为,经济和政治的高水平发展,是公共体育发展的前提,公共体育事业的发展落后于经济、政治的发展是一种常态,忽视本该由政府提供的公共体育产品和公共体育服务,从而造成公共体育服务在社会公共服务大系统中不能协调发展。把公共体育视为“花钱”的领域,甚至认为公共体育的投入会影响“GDP”的增幅,忽视了社会弱势群体的利益诉求,造成了政府在公共体育供给领域的职能缺位,形成了在实践中,公共体育事业总是说起来重要,投入次要,只注重经济效益好,社会影响大的体育项目投入,忽视了体育民生的改善,社会体育的和谐,体育服务的均等,使得公共体育游离于政府工作要与不要的尴尬境地,殊不知公共体育事业与“GDP”的增幅是相互促进的,因此,改变公共体育发展观念是当前社会体育管理的一项迫切任务。

3.2 “单一化”公共体育供给模式落后于旺盛社会需

收稿日期:2013-05-11

*基金项目:2013年安徽省民政厅“社会组织发展”理论研究课题(项目编号:2013AMSM1-019)。

作者简介:倪娜(1985-),女,安徽马鞍山人,讲师,硕士,研究方向:学校体育学与社会体育学。

求

公共体育服务具有公共产品属性和公益性,由此决定了不能主要靠市场,也不能依靠“第三部门”,政府一定是公共体育的供给的责任主体,但政府责任并不意味着必须由政府直接提供^[1],所以,政府“单一化”的供给思想模式,是建立在政府直接供给基础上的,已不适应社会阶层多元分化的客观现状,成为影响公共体育供给效率的重要因素。我国公共体育供给模式是在计划经济体制基础上形成的,具有显著的计划性、倾斜性、临时性、运动性,在当时社会供给严重不足的前提下,对推动公共体育事业起到了积极的作用。随着我国由社会生存型向社会发展性转变,公共体育服务由补缺型向适度普惠型转变,社会需求由社会必须型向享受服务型转变。公共体育的政府单一供给模式已不再适应计划经济的要求,主要体现在重视由政府直接供给,忽视社会组织、企业和个人供给功能,公共体育服务呈现出一个相对封闭的系统,原有的许多规定和政策,与初步形成的社会主义市场经济已不适应,陷入“发展陷阱”的可能逐步增加。因此,在中国社会的急剧转型期,建立公共体育多元化供给体系,将成为政府主导型体育管理体制改革的重点。

3.3 依法行政和绩效评估体系滞后于公共体育发展的要求

首先是立法指导思想的相对滞后,以1995年颁布的《体育法》和《全民健身计划纲要》为中心,构成了我国公共体育服务供给的法律体系,对推动公共体育事业健康发展起到了重要的作用,但我们同时应正视其由于产生于市场经济之初,计划经济的惯性思维为立法思想打上了行政色彩的烙印,因此,体育法制立法指导思想必然落后于日渐成熟的市场经济体制。其次,体育法制立法层次不高,配套和责任不明确,更多的从宏观上进行管理,具体执行效果不理想。例如,《体育法》对侵占体育场地作出禁止性规定,《公共文化体育设施条例》对改变公共体育设施用途提出了程序方面的具体要求,但是,由于缺少相应法律责任的规定,也没有明确的执法主体,体育场地被侵占破坏的现象在国内时有发生,且多为政府行为^[2]。最后,公共体育服务评估体系的“政府本位思想”严重,表现在我国政府绩效评估一直具有单向性的特征,即重视政府对社会的绩效评估,忽视政府绩效的自我评估,社会和第三方机构对政府绩效评估更加薄弱^[3]。

3.4 以政府主导型推动公共体育发展机制的弊端突出

中国体育领域以政府为主导的发展模式已经延续了40~50年,取得了“中国奇迹”和被外界称为“中国模式”的辉煌成就。随着社会对服务型政府诉求的与日俱增,以自上而下总体性政府主导管理型模式的弊端和风险,在公共体育服务的三个方面凸显。其一是,对于社会资源而言,政府处于主导和垄断的地位,对社会体育供给产生垄断,并且参与到社会资源体系的竞争当中,进而滋生寻租和腐败,并且在部门既得利益的影响下,主动退出显然也是阻力重重,必然破坏社会体育保障体系服务的公平和均等化。其二是,政府主导型往往由政府体育官员的认知能力、个人喜好等因素,决定公共体育服务的方向和水准,一旦出现认识的偏差,必然阻碍体育服务发展,造成内容发展的单一,层次结构上的分裂,有效供给上的失衡。其三,政府主导型不可能摆脱GDP主义或锦标主义思想,因为体育工作硬件成绩的考评,是政府体育工作看得见、摸得着的重要内容,而公共体育供给更多的是难以具体量化的软件考评,如群众满意度、供给有效性等,不能直接反映政府业绩,往往不被重视。

4 公共体育发展创新路径选择的基本思路

4.1 创新服务型体育政府和服务性社会协调发展机制

建构服务型政府体制是公共体育良好发展必要的生态环境之一,从20世纪80年代,由撒切尔政府和里根政府发端的“政府再造运动”中,提出了“服务型”政府的构建,即把组织管理从微观具体事务的实施,转变为宏观的政策制定、法规调控、资源配置上来,把具体事务尽可能交给社会中中介组织来完成,并以期通过“政府再造”来改善公共物品的供给质量。在改革开放不断的深入过程中,体育服务型政府构建已成为体育服务型社会建设的前提,是推动社会体育的行政化管理转向社会体育民主化管理必备的生态环境之一,社会公共体育服务并由此获得“体制转型红利”。体育服务型政府与体育服务型社会是相互依存、协调互补的关系,前者不能取代后者,后者也不可能替代前者,通过政府创立体育服务平台和枢纽型社会体育组织,发挥他们桥梁纽带、聚合引领、集约服务的功能,^[4]协调非盈利组织和政府的关系;非盈利社会体育组织间的关系,从两个方面进入合作模式的良性循环,即一方面,供给方式互补,非盈利社会体育组织面对大量体育服务具有面对面,直接供给的特点,实现服务主体、服务内容、服务分层等方面,对政府所能提供的服务的效率和效益而言均是一种创新,有效地弥

补了政府“单一化”供给模式的有限性;另一方面,组织优势互补,非盈利体育组织的公益性和广泛性特点决定了其能够有效地建立起供给与需求的纽带,承接政府体制改革中,剥离出来社会管理和公共服务环节上的一些职能,满足公共体育供给领域的基本要求和弱势群体的体育需求,弥补了政府体制转型中出现的供给真空部分。只有两者的共同强大,形成权利平等的强服务型政府和强服务型社会的生态环境,才有可能构建协调的公共体育服务供给体系。

4.2 创新公共体育多元化供给方式

在公共体育多元化供给方式构建的问题上,政府应在保证实现公共目标的前提下,以效率和效益最优为原则,采取直接生产、购买服务、民间采购和市场监管等多种方式;鼓励和吸引民间资本或其他社会力量提供公共体育服务,对必须直接由政府承担的公共服务和产品的生产,也要引入市场竞争机制,可采用购买公益创投项目、奖励、补贴或建立税收优惠政策体系的形式来实现。在推进政府科学化体育供给的问题上,应建立健全重大决策听证、质询、公示、论证以及责任追究等制度,以减少公共决策的随意性^[9]。通过构建以完善的非盈利性体育组织网络为主体的公共体育供给系统,在保障社会基本公共体育服务的供给前提下,同时还应建立成本分摊机制和收益分配机制,鼓励社会资金参与准公共体育产品和私人体育产品的供给,让纯公共体育产品、准公共体育产品和私人体育产品,以合理的结构和谐共存,满足社会多层次需求,实现多元化、多层次的有效供给。

4.3 创新政府公共体育服务组织体系

萨瓦斯所说的“生产者、提供者”的分离,应成为政府组织体系的基本目标,^[6]中国在中国传统文化思想和计划经济的影响下,生产者和提供者是同一体,因此,政府体育部门改革进程中,体育服务型政府的“生产者、提供者”分离理念的建立显得尤为重要,因为任何一种制度、体制的运行都离不开与之相适应的价值观念及价值取向——理念。“生产者、提供者”分离理念是制度、体制建立和运行的基本指导思想,从本质上决定了政府公共管理和公共服务的制度、过程和行为模式。要实现该理念,首先就是要优化政府的赋权受能机制,解决公共体育供给经费管理和组织运营问题,主要的思路以服务绩效补贴、购买公益创投等资助机制形式,为非盈利体育组织可持续发展提供支持,激发组织潜力,提升非盈利体育组织的认知度,鼓励和吸引社会资金

参与公共体育供给,激发非盈利体育组织更好地为社会提供多元化的服务,改变以往社会公益性体育组织对政府的依赖性,实现政府管理职能有效地向社会公益性体育组织转移^[7]。但同时应注意到,政府体育部门赋权受能机制的操作边界,即无论采用何种途径,购买的是社会公益性体育组织的供给服务,而不是购买社会公益性体育组织。

4.4 构建公共体育服务社会全覆盖、均等化服务体系

要构建公共体育服务全覆盖的均等化服务体系,政府就必须有计划退出公共体育服务供给市场,还权于社会,还权于企业,实现效率兼顾公平的可持续发展。尽快实现从生产者的角色向监管者的角色转变,从运动员向裁判员转变,从审批者向服务者转变,各类社会体育团体逐渐与体育行政部门剥离,政府体育行政部门应进一步强化宏观间接调控职能(分级管理、授权监管),微观的直接操作则应交给相应的利益主体,从而实现微观主体责、权、利的统一。当前,社会阶层的分化是我国基本国情的一个重要组成部分,社会的多元化,必然对公共体育服务提出了更高的要求,公共体育服务供给从消费角度来看,是指消费具有很强的非排他性和非竞争性的文化产品,是纯公共体育服务,任何人都具有权利消费该类文化产品,并且其突出的特点是边际成本和边际拥有成本均为零。鉴于公共体育服务的公益性属性,决定了政府要实现从行政管制型政府向公共服务型政府转变进程中,在公共体育服务领域对象的广泛性与多元性,合理地分配公共服务资源等方面有巨大的改革空间。在提供公共产品服务于社会的同时,必须着眼于社会公平^[8]。然而,市场化、社会化供给的非纯公共体育服务,是不可能实现全覆盖均等化的,纯公共体育服务的主要供应者必然是政府,政府供给体系是保障社会公共体育服务全覆盖、均等化最后的屏障和保证。

4.5 建立公共体育服务第三方评价体系

建立科学有效的第三方公共体育服务评价体系,是督促、提升和评价服务水平绩效的重要环节,目前已成为各国治理实践的有效方式,第三方评价是指由独立于政府及其部门之外的第三方组织实施的评价。其基本由专业机构、高校、科研院所等组成,他们作为评价的实施者,独立于被评政府及部门之外,运用相应的理论基础知识和专业化工具,建立科学的评价指标体系,通过公开、透明的数据统计与分析,从而得出具有公信力评价结果。第三方评价结果,能将公民的公共体育需求传递给政府,以影响和改

变政府的决策,对政府体育部门转变职能,促使政府体育部门的工作目标更新,推动服务性政府内部体制的完善,提高服务水平与服务能力,在效率效益和

满足老百姓公共体育需求的两个方面找到一个动态的平衡点,为在有限资源的条件下,调整服务供给结构,实现公共体育高水准、全覆盖,提供政策支持。

注释及参考文献:

- [1]邢伟.社会事业也要转变发展方式[J].中国发展观察,2012(5):8-9.
- [2]李永红,戴剑波,陈一琳.法理学[M].厦门:厦门大学出版社,2007:243.
- [3]托马斯.R.戴伊.理解公共政策[M].北京:华夏出版社,2004.
- [4]刘海春.依靠群团力量破局“枢纽型”社会组织建设[N].南方日报,2012 3.
- [5]苗治文,秦椿林,黄今,等.新时期我国体育政府管理职能的界定及其转变[J].北京体育大学学报,2007,30(10):8-10.
- [6]赖其军,邝昌店,肖林鹏,等.从政府投入到政府购买——公共体育服务供给创新研究[J].体育文化导刊,2010(10):7-9.
- [7]张丙宣.支持型社会组织:社会协同与地方治理[J].浙江社会科学,2012(10):45-50.
- [8]陈玉忠.社会转型与体育公共服务[J].体育文化导刊,2008(3):9-12.

On Chinese Public Sports Service Path Selection in Transition

NI Na

(P.E.Teaching and Research Section, Maanshan Teacher's College, Maanshan, Anhui 243011)

Abstract: From the view of building service-oriented government, the thesis analyzes the lag reasons in developing of public sports service system in concept, mode, regulation, evaluation and other aspects, to explore the path selection of Chinese public sports service in transition. The thesis suggests to innovate a harmony developing mechanism of service-oriented government and service-oriented society for sports, to create multi-supply of public sports, to set up a new system of governmental public sports service, to build a public sports service organization which provides equalization service system for the whole society, and to establish a third-party evaluation system for public sports service. The thesis aims at to provide theoretical foundation for the achievement of public sports service effective supplying.

Key words: Public sports service; Transition; Service

(上接 106 页)

An Analysis on the Setup of Curriculum of Physical Education Major in Fujian Province

JI Ning, CHU Xiao-e

(Department of Physical Education, Ningde Normal University, Ningde, Fujian 352100)

Abstract: This article is an analysis of the setup of curriculum of physical education major in Fujian Province. It applied the methods of literature, interviews, comparative, mathematical statistics analysis and logical analysis, and it summarized the characteristic and the current of situation specialized curriculum arrangement of university physical education in Fujian Province. It aimed to provide a reference for the reform of teaching contents and curriculum system of university physical education major in Fujian Province.

Key words: Universities in Fujian province; Physical education major; Curriculum setup