

体育公共服务均等化的理论阐释与保障机制探析

方旭¹, 李俊峰²

(1. 华北水利水电大学 体育教学部, 郑州 450045; 2. 北京体育大学 教育学院, 北京 100084)

摘要: 采用文献资料法, 以体育公共服务均等化为研究对象, 对其理论基础和保障机制进行探讨。指出, 体育是人们的一项生存和发展的基本权利, 体育公共服务需要由政府提供和保障。体育公共服务均等化既是用来衡量社会和谐发展的重要内容, 又是促进社会可持续发展的重要途径。当前, 我国体育公共服务在内容和结构等方面都存在非均等化问题。非均等性主要表现在资源配置、服务消费水平、服务体制二元化及权益的非均等化等方面。为有效实现政府体育公共服务均等化, 在制度保障机制方面应当加大体育公共服务的财政投入比例、合理分配职责和权利、构建财政投入均衡化和保障机制、完善体育公共服务生产和供给制度。

关键词: 体育公共服务; 均等化; 制度保障; 财政投入; 职责和权利; 服务供给

中图分类号: G80-051

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2015) 05-0010-04

改革开放政策的实施给人们生活的诸多方面带来了根本的变化:“国民经济已经跃居世界前列, 人民的生活水平和质量普遍有了很大的提高, 价值观念日趋多元化发展, 人权意识开始觉醒。”^[1]人们的健康观念不断增强, 都市中运动休闲生活开始丰富多彩起来。但是, 在以竞技体育强国战略为导向的“金牌”考核机制下, 政府体育部门有足够的理由将稀缺的体育资源运用于竞技体育发展中。从短期来讲, 确实取得了令人瞩目的成就——2008年北京奥运会的成功举办可以对此做一注脚。然而, 这一政策所引发的矛盾是, 基本体育公共服务常常被置于次要地位, 这在经济基础相对落后的中西部地区更是普遍现象。体育公共服务非均等化现象的扩大带来了不容忽视的社会问题。

我国体育事业“十二五”规划纲要明确指出:“强化体育公共服务职能, 建立完善以全民健身设施建设、组织建设、活动开展、健身指导、科学评估等为主要内容的全民健身公共服务体系。”^[2]实现体育公共服务均等化已成为我国当前经济社会发展中的一个重要话题, 也是我们党和政府关注人民健康、保障和改善人民生活质量的重大战略举措。

1 基本问题阐释

1.1 体育公共服务

体育行政部门作为体育管理的公共权力机关, 向公民提供均等的体育公共服务是其基本职责^[3]。从经验和理论的角度来看, 人们对于体育公共服务的认定, 以及体育管理部门职责的确定通常从以下两个方面来思考:

第一, 从体育服务属性的角度来区分。凡是人们的公共体育需求、具有“公共品”性质的体育服务就是体育公共服

务。按照萨缪尔森在《Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure》中的理论, 公共品是指“每个人对这种产品的消费, 并不能减少任何其他其他人也消费该产品。”^[4]其他西方经济学家, 如斯蒂格利茨指出“公共物品是指这样一类物品, 在增加一个人对它分享时, 并不导致成本的增长(他们的消费是非竞争性的), 而排除任何一个人对它的分享却要花费巨大成本(他们是非排他性的)。”^[5]也就是说, 通过对体育服务的竞争性和排他性的判断, 就能够确定这一体育服务的性质, 因而确定政府提供体育公共服务的职责范围。

第二, 根据体育需求和供给的状况来确定政府的责任。如果这种体育需求是人们迫切需求的, 而社会和市场不愿意提供或提供不好, 均应该由政府提供。这里所隐含的逻辑是: 不管这种体育服务是否是公共产品, 只要是人们必需的, 且其他的供给方式无法有效供给, 即使是私人体育服务, 也应该由政府来承担。反之, 即使是具有非排他性和非竞争性的体育服务, 只要社会和市场愿意并且可以有效提供, 政府部门完全可以放手由市场和社会来承担。由于信息不对称或者是自然垄断等原因, 社会和市场无法给予充分的供给, 即使这些体育服务仅仅针对于个别人、个别地区或者本质上属于市场交易行为, 这个时候也必须由政府来解决, 例如残疾人的体育需求问题、为偏远地区或条件不具备的学校提供基础体育设施支持等^[6]。

目前, 我国体育公共服务的供给面临着所谓的“共时性挤压”的双重矛盾: 一方面, 体育公共服务的总量不足, 亟须政府加大投入, 但是由于财力等因素, 政府仅能提供一定范围或有限的体育公共服务, 满足不了公众的需求; 另一方面, 体育公共服务市场化成为我国体育公共服务发展的推

收稿日期: 2015-06-10

作者简介: 方旭 (1979—), 男, 辽宁沈阳人, 博士, 研究方向为体育人文社会学。

手,但由于市场发展滞后和不成熟,我国体育市场化的发展非但没有起到预期的效果,反而诱发了市场失灵现象。

1.2 体育公共服务均等化

公共服务或产品的供给是政府的重要职责^[7],那么体育公共服务均等化就成为政府体育部门的重要职责之一^[8]。有学者认为,体育公共服务均等化实质涉及到不同利益集团、社会基层所享受到的基本相同的体育服务,包含收益分享、成本分担以及财力均衡等方面^[9]。所以,体育公共服务均等化实质上不仅涉及到“供给制度”,也需要研究相关财政转移支付方面的制度安排问题。

体育私人服务可以通过市场来调节,其中政府扮演宏观调控的角色;而体育公共服务主要依靠政府专项财政资金的支持和供给。我国在所谓体育“举国体制”管理和激励模式下,体育财政支出在群众体育和竞技体育领域存在严重的非均衡性,并且体育公共服务的专项资金对于不同的社会群体、不同地域的使用也存在巨大差异。推进体育公共服务均等化,要求财政转移支付和相关制度安排的新抉择^[10]。体育公共服务均等化既是衡量一个社会和谐发展的重要内容,其本身也是促进一个社会协调和可持续发展的重要途径,可以有效促进有限的社会资源的平等、公平配置。体育公共服务的均等化政策需要不断加以改进,才能使体育公共服务真正实现均等化^[11]。

2 我国体育公共服务的非均等性表现

第一,资源配置不均。改革开放以来,我国体育回归国际竞技运动舞台,国家先后颁布了“奥运争光计划”和“全民健身计划”。虽然这两个计划具有同等的地位,但是政府体育投入更多地偏向于竞技运动领域,形成了所谓的“举国体制”。不可否认,我国竞技体育在国际上已经取得了举世瞩目的成就,尤其在2008年北京奥运会上更是极致辉煌。但是,群众体育的发展始终没有得到应有的关注。体育设施用地不足、布局不合理、功能和配套不够完善等问题比较突出^[12]。这表现出我国体育资金投入的结构性失衡^[13]。另外,我国在体育公共服务方面还存在城乡、地域以及社群的非均等性问题^[14],如城市中不同群体之间享有的体育健身设施和设备的配置情况也存在差别,在老旧小区和低收入群体聚居区域中,健身设施配置存在严重不足现象。

第二,服务消费不均。体育公共服务的质量和水平方面的差距直接体现为体育消费数量和质量的差异。不同地区固有场地设施、技术以及相关资源条件的不同,致使政府体育公共服务能力和条件的差异,最终导致人民群众实际享有体育公共服务的差异。特别是,长期以来我国政府部门为城市居民提供的体育公共服务较多,而农村居民所享有的体育公共服务较少,城乡间存在着严重的不均衡。

第三,服务体制二元化及权益不均。虽然城乡之间和不同地区之间由于社会、经济发展水平的原因,体育公共设施存在固有差异。但此种差异的进一步扩大在相当程度上是由于政策和制度的影响^[15]。传统上,我国长期实行的是城乡分离的二元化结构^[16]。政府财政投入失衡,造成了城乡间对体育公共资源的占有存在较大的差异^[17]。基于城乡二元

管理体制的体育公共服务供给的歧视性失衡,已经成为当前体育公共服务非均等化的一大特点。

3 体育公共服务均等化的制度保障

经济、社会、政治、文化以及历史等多重因素决定了体育公共服务的区域性差异,但政府对体育公共服务的财政投入状况在相当程度上决定了该地区的体育公共服务质量和数量^[18]。因此实现体育公共服务均等化不仅需要强调各级政府相关部门体育公共服务职责,更需要相关制度给予保障。

3.1 进一步加大体育公共服务财政投入

财政均等化是体育公共服务均等化的前提条件。政府不断增加体育公共服务的财政支持,已经大大改善了服务条件和品质。然而,在满足人们的基本体育需求方面还存在着一定的不足。我国体育经费投入占我国GDP的比重与西方国家相差甚远^[19]。

美国政府关注到体育运动对于缓解压力和紧张感的作用,通过联邦财政和州财政拨出专项资金用于修建社区体育中心^[20]。反观我国,至今仍然没有出台正式的社区体育中心建设意见和方案,很多社区没有像样的健身活动场所和设施。我国大量体育场地设施资源存在于校园,而目前大部分校园体育场地设施并不对市民开放,致使人们可用的体育资源更加紧张。

财政投入不足直接导致服务供给不足。为此,必须健全我国体育公共服务相关基本法规、场地设施配备标准以及服务细则;必须建立财政投入稳定增长的长效机制,确保其财政投入增长速度不低于国家财政总支出的增长速度。

3.2 合理分配体育公共服务责任与成本

提供体育公共服务并实现其均等化是我国各级政府相关部门的共同责任。对于具有外部性和受益范围具有溢出效应的体育公共服务,应当由高级别的政府划拨专项资金来提供,而地方政府相关部门承担本区域内受益的体育公共服务的财政投入及管理工作。然而,为了平衡地方财政及基于公平性、一体性等原因,高级别政府部门(如中央政府)要承担更多,甚至是一些地方性的体育公共服务。从体育发达国家的情况来看,财政均等化显得尤其重要。几乎所有发达国家都对此做出了努力,例如德国《联邦财政基本法》的第104条、第106条以及第107条中对财政资助的分配问题、分税制财政管理体制的要求和具体实施路径,以及通过多种财政手段实现各州之间的财政基本均衡等问题就进行了明文规定^[21]。

长期以来,我国各级政府用于体育公共服务的财政投入责权不清、错位现象十分严重。对此问题,应当根据财政权力和服务责任一致性的原则,明确各级政府的责任及投入比例,建立财政分担机制,使我国体育公共服务资金来源规范化、制度化及法律化。

总体来说,我国目前用于群众体育的体育场地设施缺口仍然很大,一些县市地方政府在财政上确实难以充分满足必要的需求。对此,可以明文规定由中央及省市市政府共同承担。根据体育公共服务的财政需求,按照中央与地方政府的实际财政收入比例,以及体育公共服务类型进行分担。

3.3 构建政府间财政投入均衡化及保障机制

体育公共服务均等化表示的不仅仅是新增投资均等化的问题,也要求消除或缩小由于历史原因造成的固有差异。目前我国体育公共服务均等化的核心问题依然是财政均等化的问题^[22]。相对东部发达省份和城市而言,西部欠发达地区的体育设施和服务严重不足。另外,城乡差异也是显著的,农村体育场地和设施配备情况很不乐观。体育公共服务严重短缺的地区同时也是经济落后地区,若仅依靠地方财政消除既有差异是不现实的,更有可能导致差距不断拉大。所以,有必要建构体育公共服务均衡导向的财政投入机制。国家体育管理部门,一方面要调整城乡之间的体育公共服务财政投入结构,充分尊重农村人口的基本体育需求,加大财政投入;另一方面,调整政府投入的内容和结构,适当减少竞技体育投入,增加全民健身项目投入,即使绝大多数人直接受益的基本体育公共服务项目的投入,尤其要压缩非服务性项目的支出,如体育行政管理费用等。

为此,应当进一步完善我国财政转移支付的制度建设。构建合理的财政转移支付制度是实现体育公共服务均等化、调节收入再分配和实现政府体育目标的重要途径和手段。体育专项转移支付主要是按照各级相关政府部门间支出的职责划分,由上级管理部门对下级管理部门给予补助,并且实行的是专款专用。政府应该根据不同地区的需求以及财政缺口,按照公平、公正、合理、规范、稳定的模式拨款支付,以此来均衡地方财力,保障体育公共服务的财政投入。另外,为了提高体育公共投资的使用效益,保证体育公共投入的持续性、稳定性和安全性,应当建立对体育公共服务资金投入的“直达、封闭、专户”的保障机制。各级财政转移支付要全额直接下拨至专门账户,以此避免体育公共服务资金被挪用或浪费等现象的发生。为了缩小地区间、城乡间的体育公共服务的差异,政府在体育公共服务的财政投入上要对西部地区、农村地区给予政策倾斜,使这些地区体育公共服务的场地设施等服务条件的改善得到有力保障。

3.4 改革和完善体育公共服务的生产和供给制度

体育公共服务的提供是政府体育管理部门的基本职责,然而,如何提高体育公共服务的质量和效率,是必须关注和解决的问题。按照传统观念,体育既然属于公共服务项目,政府不仅应当承担其投入,也应当在生产和分配等环节扮演重要角色。从国际上的经验来看,政府提供的公共服务不一定需要政府部门独立生产和供给^[23]。有些可以由政府部门来供给,而有些也可以由社会组织,如体育社团、协会等来提供;甚至政府可以从私人部门购买体育服务,之后提供给公众。所以,体育公共服务的供给主体可由政府单一主体供给模式转向政府、社会和企业多主体承担的供给模式^[24]。如体育公共服务政府购买的方式可以类似于医疗卫生服务,体育管理部门或各级政府可以通过向消费者补助的方式,由消费者直接凭证选择体育活动中心和服务单位。这种方式虽然简单方便,但也存在着生产者成本虚高以及降低质量的风险,需要对于生产者投入更多的监管。不同的方式有着不同的后果、影响及要求。政府在选择何种方式进行体育公共服务供给的过程中,应当审慎地选择经济、高效的生产和供给

方式,来提高服务质量和效率。

客观地说,当前对于体育公共服务,国家财政已给予了相当大的投入,如全民健身路径的建设等,然而,体育公共服务的质量和水平却一直不令人满意。例如我国体育公共服务开支中花费最大的是大型体育场馆的修建和养护费用,除了每年仅承接一些大型体育竞赛以外,这些场馆并不适合百姓进行健身休闲等活动。显然,实现体育公共服务均等化必须大力推进体育管理体制的改革,建立和完善体育公共服务体系,不然,再多的体育公共服务资金投入也无法产生应有的效率和效益,甚至可能会助长腐败和浪费等现象。

当前时期正是建设小康社会的关键时期,我国正在从一个生存型社会向一个发展型社会、从传统社会向民主社会转变,政府正在从管理型政府向服务型政府的转变,人们的权利意识和民主意识与日俱增,社会公平、正义和民主的需求也日益增强,这些都要求我国体育公共服务要最大限度地满足人们对均等化的诉求。体育公共服务均等化不仅仅事关民生,而且也涉及到基本民权和平权的问题。在追求民主和平等的时代,人们有权利平等地享受体育公共服务的尊重和关照。我国不同地区的人民对于体育公共服务的内容和结构的偏好也存在差异,这就决定了我国体育公共服务的发展模式和供给水平不可能一致,但是,为了保障社会的健康发展,为了人们基本体育权利的满足,人们所享有的体育公共服务应当大致均衡。如果放任我国体育公共服务继续不均衡发展下去,不仅会造成社会矛盾,而且也会损害和谐社会的建设,这同样也是对社会主义公平、正义原则的违背。充分满足人们的基本体育需求,提升健康的生活质量,才能使我们的社会成为一个民主、和谐、文明的社会。

参考文献:

- [1] 陈菲,田颖.中国已加入25项国际人权公约[EB/OL]. (2010-09-26) [2015-01-18]. http://news.xinhuanet.com/politics/2010-09/26/c_12606923.htm.
- [2] 国家体育总局.体育事业发展“十二五”规划[N].中国体育报,2011-04-01(2).
- [3] 于善旭.体育公共服务对法治政府建设的必然诉求[J].北京体育大学学报,2012,35(1):6-12.
- [4] Samuelson P A. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure[J]. Review of Economics and Statistics, 1955, 37(4): 350-356.
- [5] 斯蒂格利茨.经济学[M].姚开建,译.北京:中国人民大学出版社,1997:147.
- [6] 周结友.论基本体育公共服务均等化的财政学基础[J].河北体育学院学报,2014,28(1):1-4.
- [7] 肖建华,刘学之.有限政府与财政服务均等化[J].中央财经大学学报,2005(6):6-10.
- [8] 刘亮.我国体育公共服务均等化的理论模型与实证分析[J].体育科学,2013,33(1):10-16.
- [9] 江明融.公共服务均等化论略[J].中南财经政法大学学报,2006(3):43-47.
- [10] 冯国有.体育公共服务均等化及其财政政策选择[J].

- 上海体育学院学报,2007,31(6):26-31.
- [11] Anna V. Reviewing The Equality Standard[EB/OL]. (2011-11-20)[2015-01-18]. <http://www.openathletics.org/uploads/file/policy/Factsheet1.pdf>.
- [12] 胡茵.我国社区体育公共服务体系的建设与完善[J].北京体育大学学报,2009,32(5):12-15.
- [13] 李丽,张林.体育事业公共财政支出研究[J].体育科学,2010,30(12):22-28.
- [14] 罗炯,郑兵,卢文云,等.我国西部地区农民健身现状及制约因素研究报告[J].体育科学,2011,31(4):32-40,66.
- [15] 郭宏宝.公共服务均等化:理论评价与实际应用[J].当代财经,2008(3):29-33.
- [16] 卢文云,梁伟,孙丽,等.新农村建设背景下西部农村体育公共服务供给现状、问题及对策研究[J].体育科学,2010,30(2):11-19.
- [17] 王小娟,郁俊,罗华敏,等.新农村多元化体育公共服务形式实证研究[J].体育科学,2012,32(2):69-79.
- [18] 王娟.公共服务均等化视域下农民工体育权利的缺失与回归[J].河北体育学院学报,2015,29(1):33-35.
- [19] 李丽,张林.体育公共服务:体育事业发展对公共财政保障的需求[J].体育科学,2010,30(6):53-57.
- [20] 何文璐,张文亮.“健康公民”的美国社区体育设施[J].环球体育市场,2009(4):24.
- [21] 刘玉.发达国家体育公共服务均等化政策及启示[J].上海体育学院学报,2010,34(5):1-5.
- [22] 国家发展改革委宏观经济研究院课题组.促进我国的基本公共服务均等化[J].宏观经济研究,2008(5):7-12,21.
- [23] 曾保根.“基本公共服务均等供给”理念下的政府制度创新[J].江西行政学院学报,2009,11(1):11-14.
- [24] 肖林鹏,李宗浩,杨晓晨.体育公共服务概念及其理论分析[J].天津体育学院学报,2007,22(2):97-101.

Theoretical Interpretation and Safeguard Mechanism of Equalization of Public Sports Service

FANG Xu¹, LI Jun-feng²

(1. Division of Sports Science and Physical Education, North China University of Water Resources and Electric Power, Zhengzhou 450045, China;

2. School of Education, Beijing Sport University, Beijing 100084, China)

Abstract: By Literature method, this paper takes the equalization of public sports service as the research subject, discusses its theoretical basis and safeguard mechanism. It suggests that sport is a basic right for human to live and develop in the society, and public sports services should be supplied and ensured by the government. The equalization of public sports service is not only the important part of measuring the harmonious development of the society, but also the key way to promote the sustainable development of the society. Nowadays, in China, there is inequalized public sports service concerning about its content and structure. Inequalization might be shown by the allocation of resources, the consumption level of service, and duality of the service system and inequalized interests. In order to realize equalization of public sports service, institutional safeguard mechanism shall increase the proportion of financial investment in public sports services, rationally allocate of duties and rights, build financial input equalization and security mechanism, improve the production and supply system of public sports service.

Key words: public sports service; equalization; institutional safeguard; financial investment; duties and rights; service supply