

体育人文社会学

文章编号:1001-747 (2010)02-0137-05 文献标识码:A 中图分类号:G80-05

我国体育公共服务均等化现状及发展对策研究^{*}

张利¹,田雨普²

(1. 阜阳师范学院 体育学院,安徽 阜阳 236041;2. 南京师范大学 体育科学学院,南京 210046)

摘要:对我国体育公共服务现状进行了系统分析,认为我国体育公共服务总量严重不足、区域差异明显、城乡差异明显、阶层差异明显。造成这一现象主要原因是政府用于体育公共服务领域的投入比重过低;基层财政体育公共服务供给能力严重不足;区域经济发展水平具有明显差距;投资方式单一;城乡二元体制的存在;单位体制依然有很大的影响,居民收入差距不断扩大。提出一系列建议和对策,以求逐步推进我国体育公共服务均等化的发展。

关键词:体育公共服务;均等化;管理体制;财政

Status Quo and Countermeasure of the Equalization of China's Sports Public Service

ZHANG LI¹, Tian YU-pu²

(1. Fuyang Teachers College, Fuyang 236041, China; 2. Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China)

Abstract: This paper presents a systematic analysis on the status quo of China's sports public service, holds that China's sports public service is of seriously inadequate total amount and significant regional and urban-rural and class differences. The main causations of this phenomenon are the excessively low expenditure on sport public services by the Government; seriously inadequate supply capacity of grassroots finances in public services; evident gaps between regional economic development; single investment method; the existence of dual urban-rural system; considerable influence of organization system; increasingly widening income gap, etc. This paper accordingly proposes a series of recommendations and countermeasures to gradually promote the development of the equalization of China's sports public service.

Key words: sports public service; equalization; management system; finance

1 体育公共服务均等化的内涵

要准确理解体育公共服务均等化的内涵,必须对以下两个概念把握清楚,即什么是“体育公共服务”?“什么是均等化”?对于“体育公共服务”这一概念,可以从多个视角进行把握。从公共财政学的视角上看,“体育公共服务”等同于公共财政理论中的公共产品,即财政提供的具有非竞争性和受益的非排他性的产品;从行政管理的视角看,“公共体育产品”有以下几个特性:一是需求导向性,即公共体育的投入、运行和管理均以最大程度地满足广大人民群众公共体育需求为终极目的;二是公共性,强调公平和均等,要保证使人人享有基本的体育权利;三是多样性,强调公共体育产品的提供要多样性。从公共财政和行政管理的结合来看,体育公共服务,还应当包括公民参与体育发展的机会及接受体育教育、技能培训的机会等。而对于“均等化”,如果仅从

词义上理解是平均、相等的意思,但体育公共服务的均等化不是一个完整平均和相等的静态均等,而是指一个逐步走向平均和相等的动态过程^[1]。基于以上分析,我们认为体育公共服务均等化是指政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的体育公共产品和体育公共服务。

2 我国体育公共服务非均等化现状的理性描述

2.1 总量严重不足

2004年和2008年两次中国群众体育现状调查都显示,体育公共服务的缺乏是制约我国居民参与体育活动的主要因素,而且这种状况目前未有根本改观。当前我国体育公共服务的缺乏主要表现在两个方面:一是体育场地设施的缺乏;二是体育教育、技能培训的缺乏。第5次全国体育场地普查数据显示:我国目前拥有各类体育场地85万个,占地总面积22.5亿m²,场地面积为13.3亿m²。以我国最近

* 收稿日期:2009-09-24;修回日期:2009-10-12

基金项目:2007年国家软科学研究计划项目(2007GXQ4B129)

作者简介:张利(1963-),男,安徽阜阳人,副教授,研究方向为体育教学与训练、体育人文社会学;田雨普(1947-),男,河北武邑人,教授,博士生导师,研究方向为体育社会学。

的人口普查数 13 亿计算,平均每万人拥有体育场地 6.58 个,人均体育场地面积 1.03 m²。而美国等国家在 80 年代就已经远远超出这一水平,如美国人均体育场地面积为 14 m²。平均每万人拥有体育场芬兰为 45.7 个,日本为 26 个,德国为 24.8 个,瑞士为 22 个,意大利为 21.2 个^[2]。社会体育指导员是我国当前对公众进行体育教育、技能培训的主要力量,但缺口也很大。2004 年我国社会体育指导员 43 万余人,比 1999 年翻了一番,平均每 3 023 人中有 1 名社会体育指导员,而日本文部省 1994 年公布的数据为每 2 000 人口中即有 1 名社会体育指导员^[3]。所以与美国、日本相比,我国体育公共服务发展严重滞后,公共体育资源无法满足公众最基本的体育需求。

2.2 区域差异明显

近年来,国家加大了对西部体育事业的投入,但是与东部相比,仍然存在很大的差距。首先,东部地区体育经费构成成分明显增多,越来越多的社会力量参与到体育事业中来,体育产业日益兴旺,而西部地区几乎完全依赖政府投入和支持。其次,东部地方政府投入资金也远远高于西部地方政府。1996 - 2006 年统计资料表明,体育事业经费、人均体育事业经费东部一直是西部的 2 - 3 倍,差距较大。根据第 5 次全国体育场地普查数据,在全部体育场地中,有接近一半的场地和面积集中于东部经济发达地区。20%左右的场地和面积在西部,特别是体育建筑面积和投资金额只有 1/10 左右集中在西部地区。体育场地数量最多的是广东省,有 77 589 个,占全国体育场地总数的 9.1%;最少的是西藏自治区,有 1 057 个,占全国体育场地总数的 0.12%^[2]。从场地建设质量上看,东部地区体育场地建设质量好于西部地区,而且,大型的综合性场馆较多。在体育场地的城乡分布上,东部地区体育场地城乡结构较为合理,西部地区农村体育场地建设相对滞后,体育场地主要集中在城市,农村缺乏必需的场地^[4]。

2.3 城乡差异明显

在城乡二元体制作用下,我国农村体育公共服务水平明显低于城市。首先,乡村体育场地明显偏少,在我国现有体育场馆中,仅有 8.18% 分布在乡(镇)村。体育场地设施的严重不足,直接影响了农村体育的健康、稳定发展^[4]。第二,农村体育经费投入不足。目前全国大部分省份对城市体育经费的投入都远远高于农村,以浙江省为例,2005 年省和市级群众经费是 2.5 亿元,而农村体育经费仅仅只有 7 860 万元。第三,在体育公共服务产业化发展进程中,城乡消费能力也存在很大的差距。2008 年在参加体育锻炼的人群中,城镇居民有 74.5% 的人有过

体育消费,乡村则为 69.4%,城镇居民全年人均消费水平为 718 元,而乡村为 355 元。这也导致在体育锻炼项目上,城市市民体育锻炼可选择的运动项目相当广泛,不仅有简便易行的跑步、做操、跳舞,还可以从事门球、乒乓球、羽毛球等项目,有些人甚至参加较高的消费项目,如保龄球、网球等等;农民体育锻炼的项目可选择余地很小,他们多半采用不需要场地器械的徒手练习和运动负荷不大的传统项目^[5]。我国体育公共服务的城乡发展矛盾突出。

2.4 阶层性差异明显

根据中国社会科学院“当代中国社会结构变迁研究”课题组的研究,以职业分类为基础,以组织资源、经济资源和文化资源占有状况为根据,现阶段中国社会已分化为由 10 个社会阶层组成的社会阶层结构。他们是国家与社会管理者阶层、经理人员、私营企业主、技术人员、办事人员、个体工商户、商业服务人员、产业服务人员、农业劳动者、城市无业、失业和半失业人员^[6]。在该结构中,不同的阶层因为工作特点的不同,享有的体育公共服务具有明显的差别。在我国现有的体育场地(不含新疆生产建设兵团、解放军系统、武警系统和铁路系统)中,分布在校园的有 549 654 个,占全国体育场地总数的 67.7%;分布在机关企事业单位楼院内的有 75 033 个,占全国体育场地总数的 9.2%,其他依次为:乡(镇)村 66 446 个,占 8.18%;居住小区 394 777 个,占 4.86%;厂矿 28 198 个,占 3.47%;其他 22 074 个,占 2.67%;老人活动场所 13 842 个,占 1.64%;宾馆饭店 7 195 个,占 0.89%;公园 5 712 个,占 0.7%;广场 4 987 个,占 0.61%。从空间分布可以看出:一是体育场地过多地集中在单位系统,公园、广场、居住小区等公共场所体育场地明显偏少,而实际上正是这很少的一部分场地承载着绝大多数的锻炼群体。由于行政隶属关系原因,体育场地规划存在着条块分割现象,大部分场地独立性和封闭性很强,对社会的开放程度并不是太高。统计显示,目前全国体育场地开放率仅为 41.2%,其中体育系统开放率最高,达到 75%,但其他系统开放率很低^[2]。这样,行政事业单位人员和部分经济条件较好的企业人员无形之中就占据了大部分体育公共设施,经理人员阶层、私营企业主阶层等则利用经济优势占据了大部分体育俱乐部等有偿消费的体育公共服务资源,农民、下岗工人等群体需求的体育场地设施严重不足,导致体育公共服务呈现出明显的阶层不公。

3 体育公共服务非均等化成因分析

3.1 政府用于体育公共服务领域的投入比重过低

我国体育发展长期以来以竞技体育为重点,对体育公共服务的投入很低,不仅落后于美国等发达

国家,甚至达不到许多经济不发达的国家水平,导致我国体育公共服务总量严重不足(见表 1、表 2)。

表 1 1991—2000 年我国体育事业费

	1992	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2000
体育事业费(亿元)	18.65	17.92	20.24	23.88	28.42	40.14	40.62	41.56
人口(亿)	11.72	11.85	11.99	12.11	12.24	12.48	12.58	12.67
每人/年(元)	1.59	1.51	1.69	1.97	2.32	3.22	3.23	3.28

资料来源:根据国家体委计财司、国家体育总局体育经济司《体育事业统计年鉴》(1991—2000)和国家统计局《中国统计年鉴》(2006)综合整理。

表 2 20 世纪 80 年代中期部分体育强国体育经费

国家	人均产值的世界位置	年人均体育经费(合人民币元)
美 国	第 4 位	16
联邦德国	第 8 位	32
日 本	第 16 位	12
加 拿 大	第 5 位	17
英 国	第 18 位	16-20
古 巴	50 位以后	8

资料来源:许永刚,孙民治.著《中国竞技体育制度创新》

3.2 基层财政体育公共服务供给能力严重不足

政府财力直接决定着体育公共服务的供给能力。由于目前我国法律对于政府间的职责划分不够规范和明确,致使各级政府间事权层层下移,体育公共服务责任也不断向下转移,而财权和财力却层层上收。由此形成了基层政府体育公共服务职责和能力的严重不对称。而在许多国家,体育公共服务大多是由中央和省级财政负担的。我国基层政府没有税收立法权和独立的主体税种,没有举债权,收入主要依靠共享税,基层财政掌控的收入极其有限。据统计,目前占全国人口 70% 以上的县乡财政组织的收入仅占全国财政收入的 20% 左右。事权与财力的不对称是基层政府提供体育公共服务能力不足的根本原因。近年来,随着农村税费改革的深入,基层政府财政收入锐减,基层政府在提供体育公共服务方面面临的压力进一步增大^[1]。另外,现行转移支付制度是中央与地方政府相互博弈的产物,被中央赋予过多且相互冲突的功能和目标,当目标无法兼顾时,在现行政府绩效考核机制作用下,体育公共服务均等化目标被有意无意地置于次要地位。

3.3 区域经济发展水平差距明显

由于当前我国政府间财政转移不规范、不到位,社会体育公共服务的发展主要依靠地方政府,随着东中西部之间经济发展水平的不断加大,在客观上造成了我国地域间的体育公共服务不均衡逐渐加大。1997 年,东部地区财政总收入分别为中部、西

部的 2.383 2 倍、3.955 7 倍,到 2005 年,这一比例分别上升到 3.232 8、5.205 8 倍,这反映了东部地区与中西部地区的财政资源差异在不断扩大;三地区间的差异系数从 1997 年的 0.703 5 上升到 2005 年的 0.872 3,表明三地区间财政资源整体差距在日益加大。从绝对差距来看,2005 年,东部各省市本级财政收入总和为 9 913.47 亿元,占三地区财政总收入总量的 66.60%;而中部、西部为 3 066.54 亿元、1 904.33 亿元,仅占三地区财政总收入总量的 20.60% 和 12.80%;从财政资源的省际分布看,2006 年,上海市、北京市、广东省、浙江省、山东省的财政总收入分别为 1 600.40 亿元、1 029.0 亿元、5 100 亿元、2 566 亿元和 1 355 亿元;同年,贵州省的财政总收入仅为 448.70 亿元^[11],区域经济发展水平的明显差距导致我国体育公共服务发展区域差距明显。

3.4 投资方式单一

在我国经济水平较低的情况下,多元投资方式应该是解决我国体育公共服务不足的最佳途径,但由于我国正处于社会转型期,受政治体制和经济体制的影响,体育公共服务投资方式比较单一。国家体育总局局长刘鹏在 2005 年全国体育局长会议上曾说:“全国 81 万多个体育场地中,国有经济有 64.4 万多个,集体经济有 12.6 万个,公有制经济成分偏大,达到 95% 以上,民间资本投入不足”。目前,体育彩票越来越成为公共体育服务供给的主要资金支柱。1994 - 2007 年,体育彩票已筹集公益金超过 640 多亿元,在全民健身工程中发挥了重要作用,支持全民健身路径、乒乓球台、篮球架、体质检测器材、实施“雪炭工程”、建设全民健身中心和“青少年俱乐部工程”等,这些体育彩票公益金投入的比例很大,2001 年体彩公益金占体育支出比例达到了 88.48%。但在美国,民营资本、体育志愿者活动、体育捐赠等在体育公共服务中一直占有重要的地位^[8]。

3.5 城乡二元体制的存在

作为城乡“二元”制度的一个重要组成部分,财

政对城乡区别对待的制度设计客观上造就了我国现实中城乡分配不公的既定格局。随着公共财政对“三农”问题的关注,这种局面虽有所缓解,但体育公共服务提供不均的事实并未得到根本的解决。经费短缺已经成为制约农村体育发展的关键环节,根据陈仁伟对西北五省的农民体育调查,64.5%的人要求加大对农村体育的经费投入。另外,由于受层级分割管理体制和户籍制度等的束缚,新形势下大量进城务工农民同样无法享受到与城市居民同等的体育公共服务,这不仅不利于城市体育资源的有效利用,不利于体育公共服务的均等化提供,还严重影响到城乡体育公共服务均等化的进程。

3.6 单位体制依然存在,居民收入差距不断扩大

随着改革的深入,单位概念逐渐淡化,单位所承担的社会职能、政策职能以及社会性负担日益弱化,单位对社会阶层的影响也逐渐放松,但在现阶段单位与一般意义上的工作场所概念还是不同的,它体现着一种全面而深刻的归属关系,单位与职工不是简单的雇佣、工作关系,而是一种控制、照顾、依赖、服务的复杂的政治、经济和社会关系,单位为实现包括职工体育利益在内的各项权益而努力,职工也经常把自己的体育利益与单位的体育利益联系在一起,而单位的经济环境、场地器材、组织领导等也在很大程度上影响着职工的体育利益的实现,由此可见,体育利益仍在一定程度上受单位体制的牵制。有关政府出于自身的部门利益、地方利益,强行对本该由市场和社会体育组织来解决的问题采用行政命令越权、越位管理,利用经济优势、权力优势等占有许多体育资源,制约了体育公共服务均等化进程^[9]。另外,近年来,我国居民收入差距呈现出不断扩大的趋势,居民的体育消费能力具有很大的差距,在转型期间,由于部分体育公共服务项目引入市场机制后,缺乏有效的疏导和管理,加上体育资源短缺,许多体育产品和体育服务呈现出越来越明显的高收费现象,远远超过了普通居民的承受能力,在一定程度上加大了体育公共服务的非均等化程度。

4 对策和建议

4.1 转变观念,政府要逐步加大对体育公共服务的投入力度

随着我国改革开放的不断深入,人们生活水平不断提高,体育需求不断增加,针对我国体育公共服务供给严重不足的现实,各级政府必须转变观念,充分认识到体育在我国社会经济发展中的重要作用,加大投入,尤其是在竞技体育和群众体育之间的战略选择上要改变重点。当前政府对体育公共服务的

投入应该主要放在两个方面:一是体育产品的投入。各级政府要尽快加强场地设施建设;二是要加大对体育教育、体育技能培训的投入。针对部分人群体育意识不强、体育技能不足的现实,通过加强社区指导员的建设,逐渐加强对体育教育、体育技能培训等服务项目的供给,逐渐提高公众体育锻炼意识。

4.2 健全财力与事权相匹配的财政体制,不断增强地方政府对体育公共服务的供给能力

一是调整财政支出结构,中央政府新增财力中要安排一定数额的资金,重点帮助中西部地区解决在体育公共服务供给中财力不足的问题,缩小中西部在体育公共服务中的差距;二是进一步明确体育公共服务供给中中央和地方事权,特别要科学界定各级政府的体育公共服务支出责任,适当调整和规范中央与地方的收入划分,健全财力与事权相匹配的财税体制;三是增加一般性转移支付规模,加强对转移支付的管理和效果评价,加大对老、边、穷地区的转移支付力度;四是完善财政奖励补助政策和省以下财政管理体制,增强基层政府提供体育公共服务的能力;五是明确划分各级政府的事权和支出责任。中央政府原则上应当负责公益性覆盖全国范围的体育公共服务的供给,以城乡和区域基本公共服务均等化为重点,强化再分配职能;各级地方政府主要负责各自辖区内体育公共服务的供给,应当重点关注各自辖区内居民的实际需求,强化体育公共服务的供给效率,缩小东西部体育公共服务发展的差距^[10]。

4.3 构建体育公共服务绩效评价和效果反馈机制,推动服务型政府的建立

由于我国基层政府财力有限,基本都把经济指标放在了首要位置,体育公共服务放在了可有可无的地位,所以,必须构建体育公共服务绩效评价和效果反馈机制,并逐渐增强体育公共服务在政府发展评估中的地位。我国幅员辽阔,人口众多,经济和社会发展不平衡,体育事业的发展也极其不平衡,所以,建立一个体育公共服务发展的评价体系也是相当复杂和困难的,而这个评价体系也是动态发展的。不同的地方和区域其一级指标、二级指标和三级指标的权重是不能完全相同的,但从总体上看,其评价体系要包含五个方面的内容:一是评价体系要坚持以人为本;二是评价体系要与经济与社会相结合,与人们生活相结合,体育物质消费和精神消费相结合,以完整地表现人们体育文化生活质量为基本内容;三是指标体系的建立,要能满足绝大多数区域体育公共服务的评价要求,要素具有很强的代表性、能够实现体育工作的横向、纵向比较要求;四是指标体系

的指标场为体现发展的、物质的、量化的指标和相对值的指标,而没有政府工作性的、要求性的指标以及总量的指标^[11];五是要建立相应的制度框架,保证评估体系发挥其应有的作用。要引入多元化的评估机制,坚持透明性、公开性的原则,以公民为中心,以满意为尺度,建立多元化的绩效评估体系。

4.4 建立体育公共服务的多元参与机制

许多国家的经验证实,改善传统的以政府为主体的供给模式,推行多元化的体育公共服务供给模式有利于提高体育公共服务的总量与效率。我国地域辽阔,体育公共产品的需求规模大、需求层次多,仅仅依靠政府这种单一主体,是很难在短期内改善体育公共产品供给的。因此,坚持以政府为主体提供服务的同时,还应充分发挥市场、社会力量的作用,形成公共产品供给主体多元化的格局。第一,市场力量、公众和社会组织是公共服务产品供给机制中不可缺少的主体,具有效率较高和形式灵活的优势,能够适应数量庞大和多样化的公共服务需求。但要根据不同的区域对三者之间进行合理的分工,政府要在体育公共服务的供给中占主导地位,一旦市场失灵、社会参与失灵,政府必须承担体育公共服务的供给责任^[12]。第二,建立政府与民间组织在基本公共服务供给上的合作伙伴关系。需要积极探索政府购买服务的方式,通过税费减免、财政转移支付等多种形式,鼓励和引导民间组织广泛参与体育公共服务^[13]。第三,明确社区定位,充分发挥社区在体育公共服务供给中的作用。根据美国等先进国家的经验,社区是体育公共服务均等化实现的基本载体,从我国现实情况看,社区在体育公共服务供给中要避免政社不分的传统模式,进而促进自治型社区体育公共服务体系的建立,这样更有利于为城乡居民提供高质量的体育公共服务。

4.5 改变城乡二元发展模式,逐步发展城乡统筹的体育公共服务供给体制

城乡二元体制是我国体育公共服务发展的重要阻碍因素,但由于我国历史的原因和当前政治体制改革、经济体制改革都没有完成,所以体育公共服务的城乡统筹在短时期内是很难完成的,对此,可以实行两步走的战略方针:第一步是国家加大对农村地区的补偿力度,增加中央和省市财政对农村基层的转移支付,加大对农村体育公共服务的财政投入力度,强化政府在农村体育公共服务中的责任,如扩大农民体育健身工程的范围和投资力度等,通过体育利益补偿逐渐缩小小城乡体育公共服务的差距;第二步是随着我国社会经济的发展,最终改变城乡体育

公共服务供给的二元模式,实行城乡统筹,最终实现我国体育公共服务均等化。

4.6 加大对现有场馆的利用,加强体育公共服务收费项目的管理监督

针对我国体育场馆利用率较低的情况,必须改变体育利益结构中的单位现象,尽可能开放学校、企事业单位的体育场馆,针对其中容易出现的安全问题,可以引入保险机制进行解决;对其中的管理、器材维修等问题,可以采用象征性的收费和政府补贴相结合的办法,提高现有场馆的利用率。另外,由于我国尚处于社会主义发展的初级阶段,社会经济发展比较落后,一定要加强部分收费体育服务项目的管理和监督,尽量避免“精英消费”现象的出现。

参考文献:

- [1]程 岚.完善公共财政体制,实现基本公共服务均等化[J].中央财经大学学报,2008,(10):7-11.
- [2]第五次全国体育场地普查办公室.第五次全国体育场地普查数据公报[N].中国体育报,2005-02-03.
- [3]冯国有.体育公共服务均等化及其财政选择[J].上海体育学院学报,2007,31(6):26-30.
- [4]国家体育总局.2008年我国城乡居民参加体育锻炼现状调查公报 <http://www.sport.gov.cn/n16/n33193/n33208/n33418/n33598/n1010427.files/n1010426.doc> 2008.12.18.
- [5]田雨普.小康社会时期我国社会体育的城乡差异[J].体育科学,2005,25(4):3-6.
- [6]陆学艺.当代中国社会阶层研究报告[M].北京:社会科学文献出版社,2002:1.
- [7]沙安文,沈春丽.地方政府与地方财政建设[M].北京:中信出版社,2005.
- [8]肖林鹏.论我国公共体育服务的供给困境[J].山东体育学院学报,2008,24(8):1-4.
- [9]刘 敏.现阶段农村体育文化特点及工作重点的探讨[J].成都体育学院学报,2008,34(11):16-20.
- [10]刘德吉.公共服务均等化的理念、制度因素及实现路径[J].上海经济研究,2008,(4):12-20.
- [11]董新光,晓 敏,丁 鹏,等.农村体育评价指标体系的研究[J].体育科学,2007,27(10):49-55.
- [12]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):7-21.
- [13]全国农村文化联合调研课题组.中国农村文化建设的现状分析与战略思考[J].华中师范大学学报(社科版),2007,(46)4,101-111.
- [14]刘庆山.我国体育公共服务体系研究述评[J].上海体育学院学报,2008,32(3):24-26.
- [15]郑家鲲,沈建华.长三角地区体育公共服务发展现状、基本矛盾与对策[J].上海体育学院学报,2009,33(3):6-9.