



# 构建完善的体育公共服务体系

课题组, 执笔: 王才兴

**摘要:** 在阐述了体育公共服务体系主要特征、基本特征、基本职能、基本架构的基础上, 提出发展体育公共服务的目标任务, 完善体育公共服务体系的支持与保障系统, 并构建了体育公共服务绩效评估方法。

**关键词:** 体育; 公共服务; 体系; 绩效评估

中图分类号: G80-05

文献标识码: A

文章编号: 1006-1207(2008)02-0001-13

## Establishing a Perfect Sports Public Service System

JWANG Cai-xing

(Shanghai Administration of Sports, Shanghai 200003, China)

**Abstract:** On the basis of elaborating on the main features, basic characteristics, principal functions and basic structure of sports public service system, the article sets forth the tasks of developing sports public service, the perfection of support and security mechanism of the sports public service system and the performance evaluation methods of sports public service.

**Key words:** sports; public service; system; performance evaluation

体育公共服务的核心任务是, 整合社会资源, 统筹、组织、协调、配置社会公共体育资源, 向市民提供基本的体育公共服务及体育产品, 以保障市民的体育权利的实现。如何保护市民体育权利并确保其得到充分的实现, 必须通过一种切实有效的制度设计和系统建设来确保市民体育权利的实现, 这种制度设计和系统建设也就是通常所说的体育公共服务体系。

## 1 体育公共服务体系的主要特征

公共体育服务体系是指以政府部门为主的公共部门提供的、以满足市民的基本体育生活需求为目的的、向市民提供公共体育产品和服务的制度和系统的总称。

### 1.1 体育公共服务体系的基本内容

完善的体育公共服务体系包括: 体育公共服务主体、体育公共服务设施、体育公共服务平台、体育公共服务产品、体育公共服务信息、体育公共服务便利、体育遗产保护、体育公共服务机制、体育公共绩效评估以及体育公共服务的资金、人才、政策法规保障体系等方面内容。

1.1.1 体育公共服务设施建设方面要保证资金投入, 完善各级公共体育设施, 形成重大体育设施及标志性体育设施网络, 以及体质检测、场馆、设施(学校)系列和体系。

1.1.2 体育公共服务主体, 包括政府场馆、事业机构以及人员的充实到位, 提高服务水平和质量。

1.1.3 体育公共服务平台, 要健全社会体育服务网络, 创设和开展各种体育活动, 使各项活动能够纵向到底, 横向到边, 覆盖全社会、覆盖不同人群。同时打造体育节庆品牌, 构建特色体育。把既有的节庆培养成品牌, 把缺乏的节庆补充完善, 把潜在的体育优势转化为特色体育。

1.1.4 体育公共服务产品, 要加强科学健身的指导, 为市民提供优质的服务, 满足市民不同层次的不同需求。

1.1.5 体育公共服务信息, 要形成体育信息服务网络, 包括信息资源共享工程、体育网络服务、体育活动信息发布、体育活动机构服务指引等。

1.1.6 体育公共便利服务, 即为市民提供方便快捷的各种体育服务, 包括上门服务。

1.1.7 体育遗产保护, 加强对物质和非物质体育遗产的保护, 建设体育博物馆, 积累公共体育资源。

1.1.8 体育公共服务机制, 要灵活高效, 深化改革, 充分利用社会体育资源, 调动社会力量办体育, 加大对体育社团的资助, 鼓励社会对公益性体育进行捐赠。

1.1.9 绩效评估指对体育公共服务主体、活动及精品建设进行评价, 建立科学合理的评价体系。

1.1.10 建立保障有力的机制, 要实现经费、人才、政策法规的保障。

## 2 体育公共服务的基本特征

体育公共服务应适应市民健身活动的发展趋势, 实施有针对性、基础性、有效性的服务和管理。从体育公共服务的性质和功能来看, 主要表现以下5个方面的特征:

### 2.1 公平性

即均衡性, 公共体育服务和资源要均等公平分配, 逐步消除差别, 以保障和服务于全市市民基本定位, 保障人人享有基本体育服务。如要对公共体育设施和活动进行均衡布局、同步开展, 使得所有人都能享受到政府提供的同等程度的体育公共服务。“保基本, 全覆盖”, 成为构建体育公共服务体系的重要任务。

收稿日期: 2008-01-05

基金项目: 上海市科技发展基金软科学研究项目(076921015)

作者简介: 王才兴(1957-), 男, 汉族, 法规处处长, 主要研究方向: 政策法规。Tel: 021-83276306

作者单位: 上海市体育局. 上海 200003

## 2.2 便利性

政府提供的体育公共服务是近距离的、经常化的服务,随时随地可以获得,更利于满足市民的体育服务需求。这种服务对弱势群体增强体质、促进健康起“雪中送炭”的功能和效果,远远大于“锦上添花”,体现出政府基本的社会关怀。

## 2.3 多样性

主要体现在“四多”上,一是提供的服务和产品的丰富性,满足所有成员各种各样体育需求。二是服务对象的多样性,服务要考虑惠及不同群体,对社区居民、白领、外来工、未成人、老年人、残障人等,提供不同需求的多样的体育服务。三是组织管理的多元性,建立健全以政府部门为主导、以体育总会、项目协会、行业协会、文体站、社区体育协会为基础,以社会体育指导员和志愿者为骨干,以各种健身、休闲场所为依托的多元化组织管理系统。四是提供信息的多渠道,科学健身需要正确引导。政府可以通过互联网、广播、电视、报纸、杂志等多种媒体,多渠道地提供体育信息服务。

## 2.4 公益性

公益性是指公共的利益,保障市民享有基本的体育服务,并非完全福利的。政府提供的体育公共服务总体是免费的,但不排除一些活动收取一定的费用,但经过政府补贴,也具有公益性质,以体现对市民的关怀。

## 2.5 基本性

政府提供的体育公共服务属于满足市民的基本体育生活需求,超出基本公共服务范围的需求,可以通过体育市场获得。

## 3 政府在体育公共服务体系建设中的基本职能

政府作为公共管理的核心,决定了在体育公共服务体系建设中的主体地位,并承担在体育发展中的宏观管理职能。长期以来,由于计划经济体制等因素的影响,政府在管理和服务公共体育中存在着种种职责不清的问题,长此以往,必然影响社会和谐的和建设和政府的良好形象。因此,必须对政府在体育公共服务中的地位作用进行深入反思,明确其职责,以推进其从“公共行政”向“公共管理”的转变,促进体育公共服务体系的建设和完善。根据建设公共服务型政府的原则,就建设和完善体育公共服务体系来看,政府的职能与职责主要体现在:

第一,确定体育发展战略和核心价值理念。体育发展的目的在于形成与城市社会发展总体目标相适应的共同价值观,提高市民的身体素质和生活质量,激发市民的创造力。政府实施体育公共管理和服务的职能,首先应当确定体育发展的核心价值和发展战略,提出体育发展的宗旨、原则和目标,并以此指导体育政策的制订。

第二,制定体育事业发展规划。政府应根据上海城市发展水平和体育发展的实际,制定体育事业发展规划。规划对发展目标、服务内容、实现形式、工作措施和财政保障等方面作出规定,对重大体育公共设施、大型体育活动的举办作出部署和安排,并落实配套措施。

第三,制订体育发展政策规定。在体育公共服务体系

中,机制和政策具有举足轻重的地位和作用。机制和政策体现着体育公共服务的性质和方向,明确了政府、社会及个人所负的责任和保障,能有效地保证市民体育权利的实现,并推动体育事业的繁荣发展。当前,应认真研究政府职能、部门合作、机构设置、公众参与、技术支撑、社会评价等问题,调整制订配套的体育政策,为体育公共服务体系的建立与完善提供政策依据。条件成熟时,将体育公共服务以法规的形式规定下来。

第四,保障体育公共服务的经费投入。合理的经费投入是体育公共服务的根本保证,政府必须制定专项财政政策,对公共体育事业提供财力支持,对各类公益性或非营利性项目提供财政援助,通过公共财政支出维护社会公平和公正。同时,制定激励政策,鼓励社会捐赠公益性体育事业,争取社会力量参与,拓展体育资金投入渠道,壮大体育公益事业。加强对非营利性体育企事业单位及社会团体的支助。

第五,加强体育公共服务平台建设。体育公共服务要全面、协调、可持续发展,必须形成一整套制度和机制,决策、执行机构、信息服务系统、实施主体部门、管理监督制度、技术研发平台等一系列工作机制,才能保证体育公共服务正常运转。

第六,加强对体育公共服务绩效评估。作为责任主体的政府应针对体育公共服务的性质和特色,科学设立发展指标,对体育公共服务的重大决策、实施、项目等进行评议、跟踪及考评,保证各项体育公共服务实现效益最大化,对实施主体进行必要的过程监管和绩效评估,对公共服务政策及实施情况进行总结,不断改进提高。

## 4 体育公共服务体系的基本架构

### 4.1 体育公共服务体系的基本内容结构

体育公共服务体系是一个体现公平、公正、公益能够为广大市民提供基本体育服务的体系,是一个保障市民体质和健康水平得到普遍提高的保障体系,是一个政府领导、部门组织、行业合作、社会兴办的多元体系,其实质是把影响体育公共服务的相互作用、相互制约的多种事物整合成一个有机整体,使资源配置最优化、管理工作规范化、服务效益最大化,从而保障广大市民享有基本的体育服务。其基本结构见图1。

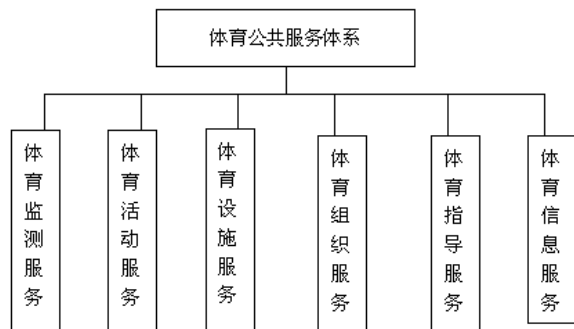


图1 体育公共服务体系基本结构示意图

Figure 1 General View of the Basic Structure of Sports Public Service System



• 健身设施服务：加强对各级各类公共体育设施的管理，规范服务标准，扩大服务内容。建立包括学校体育设施和社会体育设施的体育服务网络，实行多层次、多时段、多种优惠的多元化服务，为市民提供便利。

• 健身组织服务：增加体育组织尤其是基层体育组织的数量，扩大有组织活动的体育人口。提高健身组织服务质量，加强群众性体育组织、体育团队的管理，帮助自发性体育群体增强自我组织和管理能力。开展体育援助服务，培育和发展体育社团，建立体育骨干培训、培养体制，鼓励有组织地进行体育活动。

• 体质监测服务：加强市民体质研究和体质监测服务，建立市民体质监测服务系统，形成市民体质监测的预警机制，实施体质监控和追踪研究，定期公布体质监测结果，引导市民关注体质和健身。

• 健身指导服务：加强体育健身咨询、体育健康促进教育和科学健身指导工作，提高市民健身科学化程度。推行公益性和职业性社会体育指导员制度，加强社会体育指导员培训，实行分类指导和体育教学服务。

• 体育活动服务：积极开展形式多样的群众性体育活动，丰富体育活动内容，提高体育活动效果。大力提倡体育项目创新，积极引进适合不同人群的新型体育项目，对深受群众欢迎、有较好健身作用的新体育项目进行资助。鼓励举办各种体育竞赛、展示、表演活动，吸引市民参与。

• 信息咨询服务：强化体育宣传教育，为市民提供体育情报及咨询服务。建立包括互联网、电话热线、市民信箱、广播电视、报刊杂志等多渠道信息沟通网，加强体育服务信息化建设。以信息服务为主，构建体育公共服务平台，方便市民获得体育服务。

## 4.2 体育公共服务体系支持系统

为提高体育服务质量，应创造良好条件，在技术、环境、舆论等方面给予充分支持，确保体育公共服务体系的有效运作。

### 4.2.1 技术支持系统

科学健身有赖于科学技术的支持，从体育服务的角度看，主要包括不断进行技术改良、加强体育公共服务的科学研究和体育科技成果的转化、推广工作等。技术改良指不断改进运动技术和指导方法以及运动器材装备，使体育健身更加有效。科学研究指建立体育公共服务评估系统，对体育服务过程进行科学分析，并深入研究发现的问题，确保体育公共服务的顺利开展。成果推广指引进、开发适合不同人群的新型体育项目，对有价值的体育研究成果，积极开展推广工作，扩大群众的受益面。

### 4.2.2 环境支持系统

我国正在推行环境友好型社会建设，体育公共服务体系也应加强环境方面的支持。从体育服务的角度看，主要包括政策鼓励、环境友好、人文关怀等。政策鼓励指制定鼓励参加体育活动和开展体育服务的政策，动员更多人参与体育活动和体育服务。环境友好指创造人与自然和谐、具有资源节约、环境保护作用的体育环境，使人们可方便、惬意地进行体育活动。人文关怀指创造轻松愉快的体育氛围，实行人性化管理，让参加者感受到舒适和温暖。

### 4.2.3 舆论支持系统

小康社会时期，人们的健身意识还不够强烈，选择体育生活方式的意志不够坚定。因此，有必要通过舆论宣传，促进人们的体育参与。从体育服务的角度看，主要包括改变健康观念、加强媒体宣传、形成健身意识等。健康观念指改变过去单一的身体健康观念为身体、心理、社会多维健康观，改变仅重视食补、药补的健康观为也重视健身的体育生活观念。媒体宣传指通过互联网、广播电视、报刊杂志等多种媒体渠道，宣传体育健身和体育健康促进，形成强大的舆论氛围。健身意识指建立科学健身意识和健康生活方式，使体育融入生活，促进体育生活化进程。

## 4.3 体育公共服务体系保障系统

体育公共服务体系的顺利运行除支持系统外，还要有保障系统为其保驾护航。应从体制、机制、法制等方面建立完整的体育公共服务保障系统。

### 4.3.1 体制保障

从体育服务的角度看，体制保障主要包括组织、设施、经费等方面的保障。组织保障指行政组织与社会组织的积极参与。行政组织在体育服务中应起主导作用，在社会体育组织建设和管理方面发挥作用；社会组织是开展体育服务的主体，应在组织的专业化、网络化建设上下工夫，提高体育服务质量。设施保障指以公共体育设施为主，包括学校体育设施和社会体育设施的多层次、多元化服务网络。经费保障指以财政拨款为主，包括社会资助、服务经营收入等多渠道经费来源，以保证体育服务的需要。

### 4.3.2 机制保障

从体育服务的角度看，机制保障主要包括运行机制、激励机制、市场机制等。

4.3.2.1 运行机制指体育公共服务体系运行过程中各要素间关系的处理方式

如从提供服务者与接受服务者的关系看，是一种非赢利服务模式，应以自助和互助为主要服务机制；从体育组织间关系看，应采用协作与协商机制；从体育服务质量控制角度看，应加强评估与监督机制。

4.3.2.2 激励机制指通过采用一定的激励措施，调动各方参与的积极性，保证体育服务的顺利进行

从提供服务的立场看，利益驱动的激励机制具有重要作用，这个利益驱动可以是经济方面的（如补贴制度等），也可以是精神方面的（如表彰等）；从接受服务的立场看，需求满足的激励机制具有重要的作用。接受服务的过程，其实就是一个需求满足过程。需求满足就会产生良性激励作用，否则，产生不良作用；从整个服务体系看，应通过角色分工的激励机制来提高工作效率。对各类体育服务组织实行分工负责制，可以提高服务体系的组织化程度，还可激发工作人员的责任感和积极性，有利于改善体育服务质量。

4.3.2.3 市场机制指从调节供求关系入手，满足市民日益增长的体育需求的过程

如，体育服务的成本核算机制的运用，有助于计算服务的投入产出比，进行经济学核算，从而提高体育服务的效益；竞争性机制的运用，有助于改变“等、靠、要”等依赖性思维模式，如通过提高服务质量来提高资质等级，获得更多补

贴等；多元化机制的运用，有助于改变单调的社区体育格局，促使服务的细分，形成服务多样化局面；主体性机制的运用，有助于确立体育参与者的主体地位，形成自主性、公平性、个性等市场特征。

#### 4.3.3 法制保障

从体育服务的角度看，法制保障主要包括制度保障、管理保障、监督保障等。

4.3.3.1 制度保障指通过制度创新，健全体育法规制度，形成依法治体的局面，保障体育公共服务的稳定

要在现有体育法规制度的基础上，加快体育立法的速度，以保证体育公共服务体系的有序发展。从制度层面看，基层体育组织的培育与支援制度、体育设施建设管理制度、社会体育指导员培养制度等都是当前迫切需要解决的课题。

4.3.3.2 管理保障指体育的法治管理

应以保护市民体育权益为重点，加强对老年人、儿童少年、妇女等弱势群体的保护与照顾；在资源配置的公平及对自主性活动的支持等方面是管理的重点。

4.3.3.3 监督保障指通过监督来纠正依法治体过程中产生的偏差，保证体育公共服务体系向预定方向前进

从当前情况看，监督主要从3个方面进行，第一、对权力运用的监督，即对是否滥用行政委托的管辖权及是否权力过分集中等问题的监督。第二，通过对体育管理人员及体育组织骨干的考核，监督其在服务活动过程中的守法行为。第三，通过增加服务过程的透明度来监督体育服务，如公布年度服务计划和经费额度、财务公开等。

#### 4.4 市民体育公共服务平台

体育公共服务体系应采用“一门式窗口服务”模式，建立市民体育公共服务平台，方便市民获得体育服务。要建立包括互联网、电话热线、市民信箱、广播电视、报刊杂志等多渠道信息沟通网，市民可以通过体育公共服务平台，查询体育信息，寻求各种体育服务，如果在接受服务中有不满意的，也可以通过服务平台进行投诉，并由体育服务保障系统协调解决投诉问题。体育公共服务平台采用首问负责制，市民只要通过某个渠道向服务平台提出诉求，接受单位就应负责解答和解决问题。

### 5 发展体育公共服务的目标任务

体育公共服务是个全新的课题和复杂的系统工程，它给提供体育公共服务的主体部门提出了3个基本必须直接回答问题：一是体育公共服务的基本目标，二是体育公共服务的主要任务，三是体育公共服务重点内容。

#### 5.1 体育公共服务的基本目标

##### 5.1.1 体育公共服务基本目标确定的依据

提高全民健康水平是党的十七大确定的全面建设小康社会的奋斗目标，必然成为体育公共服务的基本目标。提高健康水平的基础和前提是提高健康素质。为此必须明确什么是健康素质，否则就谈不上提高。健康素质包括躯体素质、心理素质和综合素质，具体构成见图2。

体育公共服务能够为市民提高心理素质、社会素质及综合素质方面承担更多的责任和义务。

促进人的全面发展是科学发展观的基本内容，人的全面

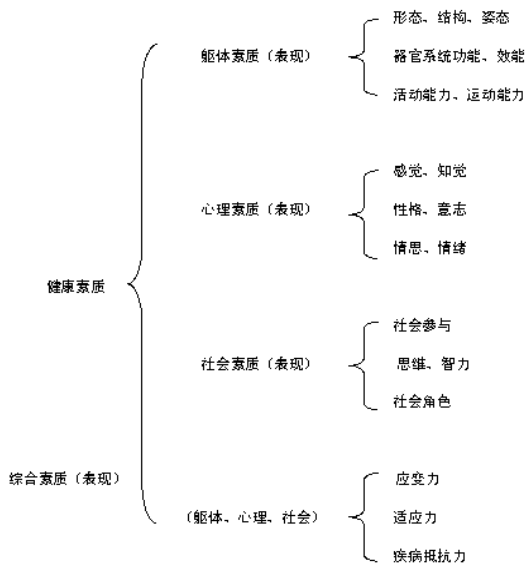


图2 健康素质构成图

Figure 2 Figure of Fitness Composition

发展包括人的身体的全面发展。人的身体的全面发展离不开体育。体育公共服务，就是要把增强人的体质，提高人的健康水平，从一种号召变为人们的一种具体的体育活动；就是要提高人们对参加体育活动的认识，不仅认识到参加体育活动影响人的身体，而且认识到参加体育活动会影响人的心理，提高人的社会适应能力；就是要提高市民对体质不强的认识，采取行动增强体质，使人全面均衡发展；就是要有针对性地倡导这些人参加有针对性的体育活动，提高他们的身体素质。

体育公共服务目标任务的确定应以基本的体育需求为依据。从市民参加体育活动的实际看，人们的基本体育需求应包括：场地设施、组织指导、健身活动等，随着科学健身的普及，体质监测也纳入基本体育需求。当前，在基本体育服务范围或者说目标任务方面应考虑以下几个方面因素：

第一，公平享有。人人享有基本体育公共服务，这是核心所在，政府部门应首先明确这一点，并采取措施，提高公平享有的公共服务水平。一是扩大覆盖面，提高市民参与率；二是提供场地设施，以就近、方便的原则，尽可能满足需要；三是建立活动站点，提供基层体育活动现场；四是增加公共财政投入，尽可能保障公共服务的支出。

第二，满足不同层次的需求。由于经济社会发展不平衡，体育服务需求在不同经济实力人群，不同地区特别市区、郊区发展不平衡的状况必将长期存在，为满足不同层次的体育服务需求，应采取积极的扶持政策。基本政策应是提供基本体育公共服务产品，保障基本体育需求，激活多层次体育健身市场。提供基本公共体育服务产品，即属全社会公共体育类服务，如建设公共体育场馆、开放公共体育场地等，这类体育服务政府应给予拨款，维护体育公共服务；保障基本体育需求，根据社会经济发展财政支付能力，界定体育服务范围，建立较为系统的基本体育服务提供体系，保障基本体育服务体系的正常运转，为市民提供基本体育健身服务；激活多层次体育健身市场，鼓励多种形式、多层次办体育，以满足不同层次的健身需求。



第三,加强政府宏观调控。体育公共服务必须是政府主导,是服务政府、责任政府、法治政府的职责所在:一是体育公共服务是民生工程,人人享有基本体育服务是必须面对的问题;二是体育公共服务资源不对称,城乡二元结构在体育内部以特殊的形式存在,而且短期内难以消除;三是公共场地设施向社会开放不够;四是体育服务质量有待提高。正因为体育服务的特殊性,政府必须加强监管。这样,政府应充当体育公共服务的采购者,基本体育服务的资助者,多层次体育健身市场的监管者。体育公共服务的采购者是指政府在公共体育设施、公共场地开放等这类的公益性体育服务,惠及全社会,又无法确定具体消费者,应由政府出资,支付相关费用,可向社会相关体育机构购买服务或者直接由政府承办解决体育公共服务。基本体育服务的资助者是指政府在力所能及的条件下,对基本体育服务项目采取补贴的形式,使基本体育服务以较低廉的价格提供给公民,对全社会弱势群体提供基本体育服务援助。多层次体育健身市场的监管者是指政府对体育健身市场,以满足不同层次体育需求为目标,对体育健身市场实行合理规划、制定准入标准、监控服务质量、保持有序竞争的监管功能。随着人民生活水平明显提高和体育服务需求增加,应以科学发展观为指导,与时俱进,深化改革,提高体育公共服务水平。

#### 5.1.2 体育公共服务的目标任务

体育公共服务是提高市民健康水平的重要途径;是党和政府密切联系群众的重要纽带;是构建和谐社会的重要方面;是精神文明建设的重要内容;是展示上海形象的重要窗口。根据党的十七大政治报告的基本精神,提高全民健康水平,完善体育公共服务体系,是体育公共服务的两大基本问题。提高全民健康水平是体育公共服务的基本目标,这不仅是《宪法》的规定和党的十七大政治报告的要求,也是体育本质功能的体现。构建完善的体育公共服务体系,是建设服务型政府的基本任务,只有建立起比较完善的体育公共服务体系,不断为全体市民供给和改善体育环境与条件,基本满足市民多样化的体育需求,才能保障市民健康水平的提高。为此,特提出以下目标任务。

总体目标:经过5年的艰苦奋斗,营造体育生活环境,提高市民健康素质,完善体育服务体系。

具体目标:创建一个科学、文明、健康的体育生活环境,完善设施齐全、环境优美、网络健全的体育健身设施,在住宅小区、绿地、广场等公共服务场所设置适宜的健身器材,建设社区公共运动场,人均体育场地达到 $2.5\text{ m}^2$ ,使市民出门500 m就有基本健身设施,利用交通工具15 min可到达综合体育设施,利用公共交通工具30 min可到达绿化带、体育公园。

提高市民身体素质,经常性参加体育健身的人口占全市人口的50%,体育健身活动成为市民现代生活方式的重要组成部分;倡导并保障做到“六个一”,即参加一个体育组织(俱乐部、团队等);学会一项基本的运动锻炼项目;每周有一次以上体育锻炼;每年参与一次体育比赛活动;每年观看一次体育比赛;每年接受一次健康体质测试。

完善以政府为主导,社区为重点,设施为依托,活动为载体,机构为桥梁的体育公共服务体系,形成政府主

导、社会参与的宏观体制,建立政府管与社会办相结合、政府采购与中介服务相衔接、重点推进与保障基本相协调的组织机制。

#### 5.1.3 体育公共服务体系建设指标

体育公共服务是一个复杂的系统工程,其体系完善与否、体育权利的实现程度、政府主导力量和工作绩效如何,需要借助科学手段加以衡量和评定。因此,建立专门的体育公共服务体系建设指标十分必要。

按照现代统计学研究,非量化指标属于品质标志(量化指标属于数量标志),可以用反映事物或现象的特征、属性等指标。要建设体育公共服务体系,要衡量体育公共服务水平,必须完善指标体系。那么,哪些是关系到体育公共服务体系建立和完善的指标呢?这些指标该达到或努力达到什么样的水平?这关系到体育公共服务政策的制定、经费的投入和效益的评估。由于体育统计指标没有建立,更没有专门针对体育公共服务建设的评价指标。本课题研究还不能完整提出体育公共服务标准,我们尝试围绕体育公共服务建设与完善提出一些指标,这些指标达到了相关参考值或状态,则基本可视为体育公共服务达到了一定水平,体育公共服务体系基本建成。

这里将指标分为三大类28个指标:

##### (一) 发展规模指标

1. 体育公共服务机构总数;
2. 体育人口比率;
3. 全民健身活动数量(含1000人以上数量,参加活动人数);
4. 社会体育指导员数量(含总人数、国家级和一级社会体育指导员人数);
5. 公共体育设施数量(含健身苑点、公共运动场、农民健身工程、学校场地开放);

##### (二) 政府投入指标

1. 政府体育事业财政拨款;
2. 政府体育事业财政拨款占政府总财政支出的比重;
3. 人均体育事业费;
4. 政府体育资助占体育事业机构总收入的比重;
5. 体育事业基建投资额;
6. 体育事业基建投资额实际完成情况;
7. 公共体育设施用地占公共设施用地的比重;
8. 体育公共服务的公平性;
9. 体育公共服务的便利性;
10. 体育公共服务的社会满意度。

##### (三) 社会参与指标

1. 社会办非营利体育机构数;
2. 社会办非营利体育机构数占体育公共服务机构的比重;
3. 社会捐赠资金数;
4. 社会捐赠资金数占公共体育服务总收入的比重;
5. 市民对公共体育决策的参与程度;



6. 年人均体育活动支出;
7. 年人均观看体育比赛场次;
8. 年人均了解体育知识(书籍、展览、影视)比例。

## 5.2 体育公共服务的主要任务

上海体育公共服务的基本任务是:到2010年,基本建成体育公共服务体系,提高市民体育健身意识,大力推进“人人运动”计划,努力实现体育服务组织系统化、场地设施网格化、健身指导科学化、体育活动生活化,满足广大市民的体育健身需求。

### 5.2.1 普及市民体育活动,提高市民健康水平

到2010年,经常性参加体育活动的人数占全市人口的比例达到50%,达到《国民体质测定标准》,合格标准人数比例有较大提高,青少年提高更加明显。举办市民喜闻乐见的具有上海特色的全民健身活动,以全民健身节、全民健身活动周、社区健身大会及各区县举办的传统特色活动为主线,点面结合,全市联动,形成全民健身热潮。重视发挥体育对人的心理素质和社会适应素质所具有的良好作用,促进市民健康素质均衡发展,为构建和谐社区做贡献。倡导科学、有针对性的体育活动,有效改变我市市民特别是青少年超重、肥胖和心肺耐力差的不足状况。

### 5.2.2 加强城乡体育公共设施和学校体育设施建设,提高公共体育设施开放程度

到2010年,力争人均体育设施场地面积达到2.5平方米。郊区、村镇和城市社区实用性公共体育设施实现“全覆盖”。对“农村体育健身工程”重点扶持,对社区公共运动场重点资助。体育系统体育场地开放率达到90%以上,学校体育场地开放率达到60%以上,使群众身边的中小学校体育场地开放程度明显增加,市民体育健身设施短缺问题得到缓解。积极探索体育设施建设和使用新模式,充分利用广场、公园、绿化带等公共场所和适宜的自然条件开辟体育健身设施。

### 5.2.3 健全体育公共服务组织网络,发展壮大体育骨干队伍

到2010年,社会体育指导员数量每万人达到10~12名,全市各健身苑点、早晚健身点、社区健身俱乐部均配有社会体育指导员。城市街道、农村乡镇建设一批社区体育俱乐部或体育活动中心(体育活动中心);扶持基层体育社会团体有效地开展工作,改善基层体育社会团体的工作条件,鼓励兴办各种类型的群众性体育俱乐部或健身团队。继续开展青少年体育俱乐部和社区体育俱乐部的建设工作,真正发挥它们在群众体育活动中的组织、指导、服务、示范作用。加强社会体育指导员培训,提高体育公共骨干队伍素质。

### 5.2.4 加强体育宣传工作,加快体育公共服务科技进步

进一步发挥宣传舆论和科技保障作用,营造体育公共服务良好氛围。加大宣传工作,提高广大市民体育健身意识和科学健身知识水平,开展专家咨询、健身科普讲座、网上查询、专家讲师团健身巡回宣传等活动,建立体育公共服务的平台。进一步加强对体育健身方法的科学研究、技术推广和科普工作,不断向市民推荐新的科学健身方法,普及新的体育健身知识。

### 5.2.5 完善市民体质监测体系,增强市民身体素质

完善市、区(县)、街道三级体质监测网络,逐步

提高监测服务质量和指导水平。实施《上海市市民体质评价指南》、《上海市市民体育锻炼指南》,建立市民体质健康档案和市民体质数据库,定期颁布市民体质状况,推动不同人群广泛参加体育健身活动。关注和促进在职职工、中老年人群的科学健身,关心和扶持老年人、残疾人和妇女、儿童人群体育发展,深入推进学校体育,帮助学生重点掌握1~2项体育技能,增强学生体质。《学生体质健康标准》及格率保持在95%以上。

## 5.3 体育公共服务的重点工程

根据上海市政府“建设亚洲体育中心城市”的体育定位、市民对体育的基本需求,体育公共服务应突出重点工程,加大工作力度,创新工作方式和内容,积极推进基础性、功能型、发展性项目,以满足广大市民的体育需求。

这些项目建设,为广大市民提供基本的体育设施、场所和服务,是完善体育公共服务体系、推进亚洲体育中心城市建设的重要措施,是统筹城乡体育发展,维护全市市民基本体育权益的必要手段;是提高市民身体素质,推进国际大都市建设的重要环节。

### 5.3.1 实施网格化群众性体育场地和指导员队伍建设计划

公共体育场地设施和科学健身指导是体育公共服务的基本条件,是体育公共服务的物质保障和技术保证,作为开展群众体育活动的硬件和活件,它的建设进程以及建设地点会直接影响体育公共服务的发展进程。

体育公共服务体系中的场地和指导员队伍建设将以政府为重点,以“亲民、便民、利民、惠民”为原则,注重实用性、实效性和科学性,突出多功能、多元化,加大投入力度,以满足人民群众多元化健身需求,形成网格健全、产品丰富、运营高效、服务优质的体系。

### 5.3.2 网格化群众性体育场地建设的基本思路

社区体育场地是市民进行健身锻炼、增强体质、丰富生活、享受体育公共服务的硬件设施,因此,体育场地建设必须以社区为重点以覆盖面广、普遍受众、就近方便为原则。在住宅小区、绿地、广场等公共场合设置健身器材,建造社区公共运动场。力争到2010年,全市形成四级体育健身场地服务网络,即市级健身场地、区(县)级体育场地、社区(街道)级体育健身场地、住宅小区级体育健身场地。使上海市民出门500 m就有基本的公共体育健身设施,利用公共交通工具15 min可以到达综合性体育场地,利用公共交通工具30 min可以到达绿化带、体育公园。社区体育健身场地建设的布局,要和上海城市建设、发展规划、各区县社区体育健身场地建设、社区文化建设及新建居民小区的配套建设同步进行。特别是在新建、改建和扩建居民社区的规划中,应着重考虑社区体育健身场地建设的规划、布局及项目的设置等问题。那些大众喜闻乐见的全民健身项目的布局,要尽量贴近社区及居民生活小区,从而为居民就近从事体育健身活动提供方便。同时,要强调体育与绿化的有机结合,使绿地“动”起来,运动场地“绿”起来,形成体育与绿化融为一体,具有现代运动休闲风格的绿地运动场所。

### 5.3.3 网格化体育场地建设的途径

政府及其主管部门要站在服务型政府、便民、利民、惠民的高度来认识群众性体育场地的建设问题,明确政府在

社区体育健身场地建设过程中的作用及职责,采取有效措施予以推进。可通过以下途径来实现:(1)体育场地建设形成四级设施网格,即市级体育中心、区级全民健身中心、街道(镇)全民健身苑、居委会(村)全民健身点;(2)改善现有场地设施;(3)开放现有场地;(4)开办多种所有制的经营性健身场所;(5)推进体育园林化、园林体育化;(6)利用自然、人文资源开发体育健身设施(见结构图3)。

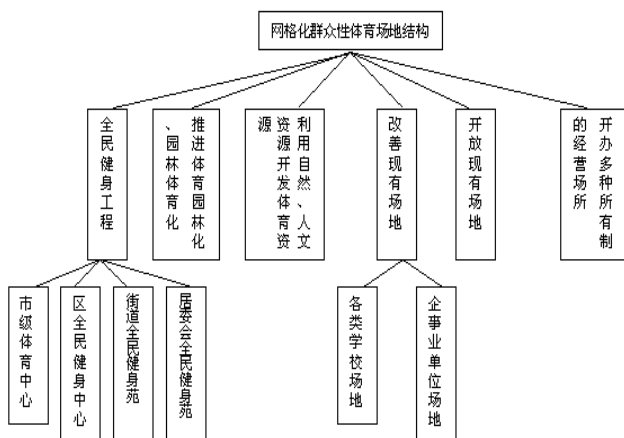


图3 体育场地建设设施结构示意图

Figure 3 Structure of Sports Facilities

各级政府和体育行政部门要深入研究制定四级网络设置的运行规范、管理办法、服务标准,保障市民健身权益,以规范和引导群众性体育场地建设健康有序的运作与发展。

#### 5.4 构建体育训练与技术公共服务平台

体育公共服务应创新服务模式,拓展服务内容,满足多层次的多种需求。根据上海体育的现实条件和建设亚洲体育中心城市的体育发展定位,将现有的体育训练资源和专业技术服务资源进行整合,形成面向社会、服务专业、咨询丰富、便捷高效的体育训练与技术公共服务平台。

##### 5.4.1 上海体育训练设施与技术人才的基本情况

体育训练设施是竞技体育运动水平提高的重要保证,是广大市民进行锻炼、增强体质、丰富文化生活的物质条件,也是体育公共服务提高水平所拓展的重要领域。据统计上海现有标准化体育场地10 408个,其中不开放的3 648个,占35%。不开放的场馆中体育系统有135个,教育系统2773个,其他系统776个。体育系统虽然数量较小,但拥有投资金额大,设施规格高、功能较完备、技术较先进的体育训练设施。同时,体育系统拥有一流的科研、教练技术人才,一、二、三线教练员977人,其中一线234人,二线89人,专职教研员260多人。这些丰厚的训练设施和优秀的技术人才资源,由于种种原因,长期处于机制呆板,功能单一、消耗大、封闭度高,自我发展能力弱的状态,使用效率不高,不能充分发挥其培养人才、专业化服务的功能和作用。因此,将上海的训练设施为社会组织和市民提供专业化服务和技术支撑,拓展体育公共服务项目和专业产品,是深化体育公共服务的重要内容,是满足不同层次不同需求的重要手段,也是与国际接轨、实现体育事业可持续发展的战略步骤。

##### 5.4.2 体育训练与技术公共服务的基本内容

按照体育公共服务专业化、职业化模式,树立上海体育公共服务的品牌和形象的要求,其服务功能表现在以下几个方面:一是开放专业设施,在保证专业队训练的前提下,接纳低一级层次的训练服务,既培养人才由发挥设施的最大效能。二是提供专业指导,帮助服务对象制定计划、专业咨询、数据监测、科技公关和技术指导。三是接待参观服务,对专业项目爱好者提供观看训练运动灶、队服、专项器材、训练手段方法、队风队纪教育、项目专项知识的普及等服务,既有利于项目的普及又能在爱好者中发现苗子。四是实行合作共赢,为高校、职业俱乐部、民间体育组织及专业爱好者、参加大学生运动会及农运会、全国体育大会等全国和国际比赛的运动员、长三角有关体育机构提供良好的训练环境和专业化、高水平服务,形成快出人才、早出人才、出好人才的培养机制和方式。五是发布专业技术信息,定期发布技术信息;设立讲坛,请本市高级教练、专家讲授专题。

##### 5.4.3 构建体育训练与技术公共服务的措施

到2010年,建立起开放性、专业化、多功能的训练与技术公共服务平台。首先将全市专业训练设施和技术力量整合,系统整合和服务整合,设立服务中心进行总协调,对训练及技术资源统一协调、统一管理。其次,制定体育训练设施与技术服务规定,明确职责、服务内容、工作要求。第三,逐步将全市专业训练场地统一到这一平台上来,逐步扩大开放服务范围,不仅体育系统的训练设施与技术力量为社会开放服务,教育、民政(特奥、残疾人)以及区属训练设施也实行“共建共享、通训通练”机制,突破单位和部门局限。第四,提高软件、活件的开放服务水平,建立数据库,专业教练、科医人员挂牌对外服务指导。第五,将体育训练与技术公共服务纳入体育公共服务体系,以提高服务的数量和质量,实行财政补贴,给予经费保障。

构建体育训练与技术公共服务平台,这是市级重点和亮点的体育公共服务项目,应予以高度关注、全力支持。这一平台的建立避免了专业场馆闲置现象,也必将取得训练效益、人才培养、市民生活彼此相得益彰的功效。

#### 5.5 加强城镇体育公共服务

上海农村现有121个乡镇,人口701万,其中农业人口310万,包括8区1县和浦东新区的农村部分。城镇是上海新时期发展的重要增长极,按照上海市城市总体规划,到2020年,要“形成符合现代化国际大都市特点的城乡一体、协调发展市域城镇布局”,建设“相对独立,功能完善、各具特色的郊区城镇”。加大郊区城镇人口导入力度,推动人口向城镇集中,加强郊区城镇人口的集聚能力,到2020年郊区常住人口1 050万,约占全市总人口数的一半,城市化水平达到85%以上。上海城市发展人口流向的趋势和特征,给体育公共服务提出了新的课题,必须积极探索城镇体育公共服务建设的新途径、新方法。

##### 5.5.1 推进城镇体育公共服务,提高城镇市民生活质量,促进乡风文明建设

2006年2月下发的中央一号文件《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出:“推动实施农民体育健身工程。积极开展多种形式的群众喜闻乐





见、寓教于乐的文体活动,保护和发 展有地方特色的优秀传统文化,创新农村文化生活的载体和手段,引导文化工作者深入农村,满足农民群众多层次、多方面的精神文化需求。”“农民的体育健身”作为社会主义新农村建设的一个有机组成部分,必将有力推进社会主义新农村建设。郊区农村与中心城区相比较而言经济发展滞后,物质生活水平相对较低,公共体育设施严重不足,为化解这一难题,市体育行政部门从3个方面着手解决:

第一,加大城镇体育设施建设的力度。针对农村体育设施缺失,难以满足城镇居民健身需求的情况,于2006年10月,市体育局市发改委、市农委联合出台了《关于积极实施上海市农民体育健身工程建设的通知》,在农村行政村新建、改建运动场、健身点和活动室,一般村运动场建设规模为1片标准场地,健身点配备10件以上器械,活动室能容纳2张以上标准乒乓球台。在已建设的1270个城镇健身苑点基础上,到2010年再建1000个上述农民健身工程。建设经费以各区县和乡镇投入为主,市体育局从体育彩票公益金中予以支持。

第二,积极组建农民自己的体育组织。为改善农民的人际关系,建设和谐乡镇,发展乡镇体育,在每个乡镇建立了文体指导站或文体中心,配有专职或兼职人员,许多乡镇还成立了项目协会,组织老年人、妇女和项目爱好者开展锻炼和表演活动,已形成了市、区县和乡镇三级农民体协网络,农村社会体育指导员队伍进一步发展壮大起来。

第三,广泛深入开展体育活动。全市十个郊区(县)(闵行、宝山、嘉定、松江、青浦、金山、南汇、奉贤、崇明、浦东)都开展了群众喜闻乐见、丰富多彩的群体活动,月月有高潮,年年有亮点。现在每个区基本形成了“一区一品”、“一镇一特色”的传统项目,如宝山的篮球、青浦的龙舟、奉贤的风筝、金山的沙滩排球、浦东的舞龙舞狮等等,丰富活跃了城镇居民的业余文化生活,培育了“健康第一”的理念,增进了相互感情,树立起良好的道德风尚。

可以说,推进城镇体育活动,使农民享受到公共财政提供的基础建设和公共服务,也是加快“乡风文明”建设的一条重要途径,凸现出新农村建设“新”字的重要方面。

### 5.5.2 发展农民的体育权利,保障农民享有基本的体育公共服务

体育作为人的生存、发展和生活要素之一,是人们重要的生活方式,贫困不仅指物质的缺乏,还包括低水平的教育和健康。农民的贫穷实质上是权利的贫穷。过去我们较多地重视中心城区的体育设施和体育公共服务,对郊区关注较少、投入不足。全面建设小康社会和服务型政府,就体育而言,应该是人人享有基本的体育服务和保障,具有一元特征,也就是说城乡之间、区域之间的体育服务和保障的标准不应有大的差别。但现实中,城乡、区域之间存在较大差异,乡镇体育公共服务供给不足,具有显著的二元特征,这种差异具有阶段性特征,消除这种非均衡发展是一个渐进过程。为此,必须认真组织力量研究制定城镇体育公共服务发展纲要,把农民应该享有的体育权利和体育公共服务确定下来,使农民享有与中心城区居民大体相同的体育公共服务,并作为重点纳入公共服务型政府的总体发展目标,加大对乡镇体育事业发展的支持力度。

当前,城镇体育建设存在比较突出的问题有:一是农民健身意识与城市居民相比存在差距,因而农民的综合体质较差。二是城镇现有的体育资源没有得到充分整合和利用,部门分割、条块分割的现象比较突出;三是长效的工作机制还没有建立起来,教育、卫生、科技、文化、体育部门等自成体系,各自为政,缺乏共享共建机制,甚至重复建设,造成有限的体育资源的浪费。四是体育活动的覆盖面还不够广泛,开展城镇体育活动还有十分广阔的空间。

城镇体育公共服务的建设,必须坚持以人为本,满足城镇居民日益增长的体育需求为目标,以体育服务促进人的全面发展,体育服务才会有生命力和可持续发展。为此,应在以下几个方面重点推进:一是以体育精神倡导城镇文明风尚。借助宣传栏、电视广播、免费讲座、知识竞赛等形式,宣传体育知识、科学方法、体育文化、体育精神,引导城镇居民形成蓬勃向上、积极奋进的文明风气。二是以丰富多彩的体育活动来满足城镇居民多样化的需求。城镇体育活动必须考虑层次性与多样化、传统与现代、乡土与外来、大众化与专业化相结合,做到内容丰富,形式多样,使不同年龄、不同性别的城镇居民都可以享受到体育的乐趣和改革的成果,享受到基本的体育公共服务。三是用激励评价机制促进城镇体育建设的全面发展。伴随着社会的变革,体育成为新城镇建设的一个重要内容已成为城镇居民日常生活的一个重要组成部分。因此,应积极探索有效的激励评价方式,逐步建立和完善城镇体育综合评价体系,促进城镇体育建设全面发展。四是积极推进各种团队的发展。居民是城镇体育建设的主体,不同的居民对体育有着不同的爱好,为把城镇居民的体育热情保护好、发挥好,必须加强引导,有组织地开展活动,为此应积极组建各种体育团队或俱乐部,有条件的城镇成立协会,从而提高城镇居民参与体育活动的积极性、认同感和参与度。

### 5.5.3 进一步加强城镇体育公共服务的对策

第一,充分利用和进一步整合城镇体育资源充分利用机关、团体、企业、学校、家庭的体育资源,将城镇区域内的场、馆、站、室向居民群众开放,既补充政府投入的不足,又避免体育活动场所的重复建设及资源的浪费。积极探索共建共享、互利互惠的新形式。全市十个郊区在摸清底数的基础上,千方百计地密切与辖内机关团体、单位的联系,争取机关团体、单位向居民群众开放体育活动场所。通过办培训班、开展活动、组织竞赛等形式,形成长期共存的关系,使城镇社区内的体育资源共享共用。对于城乡具有特色的体育资源,如江、河、湖、海、山以及传统的体育项目,通过命名基地、组织活动、扶持政策、宣传推广等形式,因地制宜地发展特色体育。

第二,建立多元化的投入机制。为保障城镇体育公共服务建设的有效投入,必须建立健全多元化的投入机制。除农民健身工程由政府出资兴建外,其它的采取多方投入的机制。一是政府财政预算中列出专项经费,也可设为城镇体育单项基金,养项目不养人。二是对于大型体育活动、赛事的举办,政府可以实行招标制,委托中标的中介组织承担;三是以制度化形式,使公共财政和体育彩票收入按一定比例进入城镇体育建设的盘子;四是以谁筹集谁使用,谁捐助谁监督的原则,用各种形式鼓励社会资金投入城镇体





育。五是设立城镇社区体育发展资金的监管机构,建立资金募集和投入信用制度;六是制定相应的政策,对热心于城镇社区体育建设的企业实施相应的减免或优惠政策;七是对部分城镇公共体育设施聘请专业机构经营管理,大型的城镇体育活动中由中介体育机构承办。

第三,大力培育和发展体育民间组织。实践证明,城乡体育公共服务的实施主体不是政府,而是村委会、居委会、民间协会等组织,推进城镇体育服务必须在政府主导的前提下,大力发展民间组织和中介组织。一是强化乡镇对城镇体育建设的组织领导作用,将体育公共服务列入议事日程,制定工作计划;二是鼓励在政府指导下成立各种民间体育组织,如体育协会、俱乐部、团队等,积极开展各项活动。三是设立半民半官的专业性中介组织,政府与中介组织签订协议,委托其组织开展服务活动,给予相应的资金资助。

第四,进一步加强城镇体育队伍建设。人是城镇体育服务的主体,只有高素质的队伍,才能不断提高服务水平。目前城镇体育队伍主要由乡镇(街道)政府、文体站等专职或兼职人员组成,由于工作量大,条线过多,报酬不高,很难吸引高素质人才长期坚持工作。为改变这种状况,一是营造良好的人才创业环境,鼓励引进城镇体育人才,将兼职或义工逐步纳入社工序列;二是制定人才培养计划,加强人才培养力度,提高社会体育指导员素质;三是对城镇重要的体育设施,如体育场、体育馆、游泳池、健身房等,逐步实行工作人员从业资格制度,建立健全岗位规范;四是善于调动居民的积极性,发挥居民中有体育特长者,参与城镇体育公共服务。

## 6 完善体育公共服务体系的支持与保障系统

体育公共服务体系离不开支持和保障系统,否则就成为无源之水、无本之木。只有制度、财政、法规和政策的支持和保障,体育公共服务体系才完善,服务水平才保证。支持和保障系统至关重要,必须加强建设和完善。

支持和保障系统主要涉及4方面的问题:一是公共文化服务体系的责任主体——政府,是否责任到位的问题,即政府是否能够真正承担其在体育公共服务体系建设与完善中应当承担的配置公共体育资源、科学决策等宏观管理责任。二是经费问题,即体育公共服务的经费来源是否充足,是否按照公共体育需求进行合理配置与高效使用的问题,它既包括调整公共财政政策,加大公共体育投入,合理分配体育资源等问题。三是体育公共服务的实施主体——政府的具体职能部门和体育事业单位、公益性社会团体与机构,作为公共体育产品的生产与服务的提供者,能否形成高效、多元的体育公共服务实施主体,提供丰富的公共体育服务产品。这包括事业单位运行机制是否合理,如何发动社会参与,弥补公共服务领域“政府难以顾及”的问题,推进体育公共服务的社会化和市场化等方面。四是政策法规问题,即通过制定和调整各种公共政策法律法规,保障体育公共服务。

### 6.1 深化体制改革,建立服务型管理体制

现代服务型体育行政体制是构建体育公共服务体系的关键性体制保障。现行的体育行政体制是在计划经济体制下建

立的,包揽体育管办的一切事务,虽然进行过改革调整,但仍存在行政管理权过于集中,职能交叉、条块分割、行政效率不高、社会资本难以进入、体育资源配置不合理等诸多问题,导致优质体育资源被现行事业单位体制所束缚,既总量不足,又闲置浪费,致使体育公共产品不丰富,公共服务不平衡,市民的体育权益不能得到充分的实现。要保障、满足市民的体育权益,构建多元的体育公共服务体系,迫切需要深化体育体制改革,建立现代服务型体育行政管理体制。

#### 6.1.1 转变职能,建立以满足市民体育权利为核心的体育宏观管理与调控机制

体育事业与其他社会事业一样,具有公共事业的一般属性,即以非营利为目的,为全社会提供非竞争性、非排他性的公共产品和服务,满足广大市民不断增长的体育需求。另一方面,与教育、卫生、科技等其他公共事业相比,体育事业有其特殊性。体育公共服务中所提供的体育产品与服务,除为市民提供健身设施和服务外,更大职责和义务承担训练比赛、培养高水平的为国争光、为市争誉的优秀运动员。因此,体育体制改革具有艰巨性和复杂性。

党的十七大提出要建立党委领导、政府管理、行业自律、企事业单位依法运营的管理体制,构建覆盖全社会的公共服务体系,形成富有效率的运行机制。根据这一目标,体育体制改革要加快管办分离、政事分开、政企分开,真正实现政府体育部门的“三转变”。

#### 6.1.2 加强政策法规建设,为体育公共服务体系的建立提供政策和法规保障

体育公共服务体系涉及到市民素质、政府权力、城市形象和资源整合等诸多问题,政策性强,协调难度大。因此要制定体育公共服务的专项的政策法规,推进依法行政、依法治体。

体育公共服务体系的建立与完善,虽然主要是以政府及事业单位为主体的社会公益性事业,但规范体育市场体系也是体育公共服务体系的重要基础。由于市场具有对资源进行合理配置的基础性作用,它通过竞争提供反映资源稀缺程度及供求关系的价格信号,公共服务中的社会化与市场化运作,如公益性体育项目的社会公开招标等,仍是在市场的基础之上进行的;公共体育竞赛资源的分配使用等,也需要市场的调节。因此,构建体育公共服务体系同样需要培育和规范体育市场体系,发挥法制和市场机制在公共资源配置和社会利益分配中的基础性作用。应探索制订《体育事业发展条例》、《公益性体育事业捐赠管理办法》、《公共体育设施保护条例》、《体育公共服务与管理办法》等专项法规,培育和规范体育服务和体育市场,为建立和完善体育公共服务体系提供必要的法律保障。

#### 6.1.3 加强体育系统内部的改革与建设

构建体育公共服务体系,本身是公共服务型政府创新的重要部分,因此它涉及到政府机关自身的改革和建设。

要强化政府机关的公共服务职能。一是通过自身建设,增强体育服务意识和责任意识,努力把立党为公、执政为民的要求落实到转变观念、转变职能、转变作风的实际行动中。二是调整业务部门的工作职能,把体育公共服务的工作职责进行分解,落实到年度计划、考核指标和职能处



室。三是提高公务员队伍素质，建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的体育行政管理体制和政治强、业务精、作风硬的高素质公务员队伍。四是提高体育公共服务的效率，通过政务公开、新闻发布、“一门式服务”、信息沟通平台等办法措施，将好事办好、实事办实，确实提高效益和效率。

## 6.2 加大公共投入，改革体育投融资体制

公共财政的投入，是体育公共服务得以运行的基本保障。近年来，体育事业经费绝对数逐年略有增长，但占财政的比例却逐年下降。与教育、卫生、文化等社会事业相比，体育事业经费投入明显不足，从全国来说，2001年人均事业费：教育为173元，卫生44.6元，科学17.48元，体育5元，文化（含广电）12.55元，上海与全国的比例大致相等；并且体育投入在全市明显不平衡，有些郊区难以对农村体育事业给予支持。而从对体育投入的构成看，90%投入到竞技体

育。以上情况反映出，体育经费基数较小、投入偏低、总量偏少、结构不合理，供需矛盾十分突出，在很大程度上制约着体育公共服务体系的建设。

### 6.2.1 加大公共体育投入，合理配置公共体育资源

随着人民物质生活水平的提高，消费结构升级，对教育、文化、医疗、体育等的需求呈现出快速上升的发展趋势。据研究表明，在人民生活水平达到小康阶段后，吃、穿需求比例下降，上海的恩格尔系数低于0.3，但教育、医疗、文化、体育等社会公共需求的弹性却高达1.6，这意味着教育、医疗、文化、体育等社会公共需求部分随着收入增长而急剧增加。

根据发达国家和地区的经验，一般来说，要满足基本体育公共服务需求，公共财政的体育投入，应占政府公共支出的1%。根据澳大利亚政府1986-1996年年度报告，欧洲主要发达国家不断加强对体育的投入（见表1）。

表1 1990年欧洲主要发达国家体育支出的比例关系

Table I Proportional Relations of the Sports Expenditure of the Major Developed European Countries in 1990

国别	中央及地方政府对体育的投入				来自于社会的体育投入					合计	占GDP总值的比例
	总投入	占GDP总值的比例	中央政府	地方政府	总投入	占GDP总值的比例	企业	家庭	足球彩票等		
德国	58.88	0.35%	1.2	57.68	159.73	0.95%	8.28	149.54	1.9	218.61	1.28%
英国	26.19	0.24%	1.32	24.87	192.38	1.76%	8.36	130.36	53.66	218.57	1.49%
法国	26.68	0.42%	13.33	13.35	157.07	2.47%	6.65	85.43	65	183.75	1.1%
意大利	24.88	0.2%	10.66	14.22	142.87	1.15%	10.26	94.35	38.27	167.75	1.04%
西班牙	13.02	0.23%	3.09	9.93	81.02	1.43%	/	81.02	/	94.04	1.68%
瑞士	5.02	0.2%	0.38	4.64	86.47	3.44%	2.47	81.44	2.55	91.49	3.47%
瑞典	4.73	0.18%	0.47	4.26	20.4	0.78%	3.85	12.58	4.24	25.12	0.8%
芬兰	5.09	0.33%	0.76	4.33	13.38	0.87%	0.81	11.63	0.93	18.46	1.13%
葡萄牙	4.15	0.61%	1.91	2.24	8.43	1.24%	0.81	7.05	0.56	12.58	1.77%
丹麦	3.27	0.22%	0.53	2.75	5.14	0.35%	0.46	4.67	/	8.41	0.56%
匈牙利	0.88	0.28%	0.57	0.31	1.05	0.33%	0.11	0.89	0.05	1.93	0.6%

事实上这几年投入的比例比上表更高，一些国家立法规定体育开支不得少于公共开支的1%，而我国及我市对体育的投入离这一比例相差甚远，应迅速提高逐步接近。

公共财政所具有的公共性、公平性、公益性与法治性等特征，与体育公共服务体系建设有着内在关联。因此，必须进一步深化公共财政预算管理制度改革，将体育公共服务纳入财政专项预算，不断加大投入，并将政府每年投入体育公共服务的专项财政预算比例法定化，同时对预算执行情况严格管理，为体育公共服务体系的建设和完善提供资金支持和保障。要改变目前全民健身苑点建设经费由彩票公益金支付，公共财政不承担的状况。全民健身的场地、器材及日常运行经费应由公共财政支出，而彩票公益金则支付大型群体活动、奖励先进和扶持弱势群体等事项。在资金投入过程中，应充分发挥市级财政的资金导向性和示范性作用，通过增加专项资金、转移支付等手段，增加对体育事业发展的宏观调控能力，带动区县财政资金投向体育事业发展的重点项目上来。

### 6.2.2 完善体育经济政策，拓宽体育公共服务经费来源

在加大各级财政对体育事业条件力度的同时，还应进一步完善体育经济政策，拓宽体育公共服务资金投入渠道，逐步形成适应社会主义市场经济要求的筹资机制和多渠道投入体制。

体育经济政策主要包括：一是制定税收优惠政策，建立全民健身专项资金。二是体育享受文化政策的若干待遇，执行《国务院关于进一步完善文化经济政策的若干规定》及相关文件，对现行的各项体育经济政策加以调整和完善。三是建立健全专项资金制度，完善“农村全民健身工程专项资金”、“社区公共运动场专项资金”、“学校场地开放补助资金”、“体育场地开放优惠补贴资金”等专项资金制度。四是鼓励对体育公共服务的捐赠和赞助，并给予奖励和优惠政策，引导社会资金以多种方式投入体育公共服务。五是开展体育对口支援活动，特别是中心城区人口导入郊区，加大了郊区基本体育公共服务的压力，中心城区应予以援助，应完善体育援助机制。



根据党的十七大精神,体育公共服务作为民生工程的重要方面,首要的是从体育经济政策有所突破。只有多方投入,才能完善体育公共设施,整合体育资源,提高服务质量,满足市民基本的体育需求。

### 6.2.3 改革投融资管理体制,吸引社会资本参与体育公共服务

随着非公有制经济对国民经济贡献率的增大,激活民间资本的投资热情,吸引社会资金参与体育公共服务体系建设已是体育事业发展的迫切需要。因此,构建体育公共服务体系的重要工作内容之一,就是推进体育投融资体制改革。

### 6.3 创新服务模式,推进公共服务社会化

体育公共服务不仅仅是由政府部门及公共财政支持的事业单位提供,而是政府、社会共同提供体育产品和体育服务。体育公共服务的社会化与市场化主要有两层含义,一是公共产品和公共服务供给的社会化与市场化;二是公共事业管理、运作的社会化和市场化。由于我国体育事权高度集中,加之传统的公共行政观念认为,只有政府才是公共产品和服务的唯一提供者,因此,体育公共服务也主要由“体育事业单位”来承担,而事业单位又长期实行国有资本单一的运作体制,有限的公共财政用于“养机构”“养人”,导致机制不活,投资效益不高,公共体育产品品种单一,服务面窄。随着经济社会发展、市民体育需求的旺盛和服务型政府的建设,加快行政管理体制改革,推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,规范行政行为,发展“第三部门”,推进体育公共服务市场化、社会化成为发展趋势。

#### 6.3.1 加快推进事业单位分类改革,提高体育公共服务水平

十七大政治报告提出了“加快推进事业单位分类改革”的任务,如何深入推进体育系统事业单位的分类改革,值得深入调研,提出缜密方案。在这里提出初步构想,总体思路是,根据现有体育事业单位的性质和功能,区别对待,分类指导,明确不同的改革要求;加大对公益性体育事业投入,优化配置体育资源,构建多元化的体育公共服务体系。

#### 6.3.2 发展“第三部门”,推进体育公共服务的市场化、社会化

“第三部门”这个概念最初由美国学者莱维特提出。在这之前人们往往将社会组织一分为二,非公即私。莱维特认为这种划分太粗糙,忽略了一大批处于政府和私营部门之间的社会组织,它们所从事的是政府和私营部门“不愿做、做不好或不常做”的事情。他将这类组织统称为“第三部门”。目前社会通常使用了三大部门的概念,即第一部门——政府,属公共治理部门,第二部门——企业,创造经济价值的部门,第三部门——凡不属于政府、企业以外的社会团体、非营利组织、公益机构、民间组织、学术机构等,也从被统称为非政府组织。根据发达国家的经验,推进体育公共服务的社会化与市场化,必须大力鼓励非营利机构、非政府机构等“第三部门”的发展。只有大量非营利的民间组织参与到体育公共服务中来,才能有效弥补公共服务领域中政府“难以顾及”、服务低效、品种单一、方法简单等问题。

## 7 体育公共服务绩效评估

公共服务绩效评估是一种以服务质量和公共需求满意度为第一评价标准,蕴涵了公共责任和顾客至上管理理念的综合评估机制。其基本含义是:按照一定的标准和程序,运用数理统计、运筹学等原理和特定的指标体系,对被评估对象在一定期间的经营或服务业绩做出综合评价。服务型政府的主要职能是向公民和社会提供优质高效的服务,提高政府绩效是服务型政府的必然要求。体育公共服务的特性决定了政府不能像企业一样仅仅追求经济指标,而必须把体育公共服务的效果作为出发点和落脚点,这是求真务实科学精神的根本体现,即是说不在于做了什么,而在于做的怎么样;不仅是效率问题,而是效果、效率和效益的综合。

### 7.1 体育公共服务绩效评估的作用与功能

#### 7.1.1 作用

由于我国体育管理体制是长期处于计划经济体制条件下而形成的行政管理模式,实行自上而下的单一管理,体育纯粹由政府投资、政府管理、政府监督,这不可避免地存在着浪费、平均主义、效率低下、效益不高问题;再加上缺乏广泛的社会参与和民众监督,体育事业的整体发展动力不足,体育事业发展的体制性障碍日益显现。如何把与计划经济相联系的单一“事业”型体育体制转变为与市场经济相适应的新型体育体制,这是体育体制改革的重大课题。

在体育体制改革过程中,首要的是树立政府及体育管理部门是为民提供体育产品和服务的供给者,必须以市民是否满意、答应、高兴来评判自己提供的产品和服务,简言之,体育公共服务是以向市民和社会提供大量优质高效的体育公共服务作为宗旨的,因此,无论在管理或运作过程中必须以提高绩效为核心。要使体育公共服务达到市民基本满足体育的需求,就必须应用绩效评估的手段和方法,对自身和相关公共体育部门的工作和业绩作出尽可能准确的评价,在此基础上对体育公共服务和管理进行改进和提高。

绩效评估是改进服务质量和工作作风的重要方式。在实施体育公共服务和管理过程中,自觉地运用绩效评估机制,检查工作中存在的问题,提高服务效益。一方面改革管理体制,将“以养人为主”的预算模式变为“以服务为主”的预算模式;另一方面还要培育多渠道、多主体的投融资模式,为资本市场投入体育提供制度条件,使民间机构成长壮大,弥补政府和事业单位的不足。为实现这一理念和效果,也必须运用绩效评估的方式,加强对事业单位、公共体育资源和公共部门的体育服务进行评估与监督,保证有限的公共体育资源不浪费且充分利用,社会资本能参与并发挥效能,使市民能够获得尽可能多的体育服务。

构建体育公共服务的终极目标是充分实现市民的体育权益,把我市建设成为体育大都市,绩效评估是实现这一目标的有效方式之一。通过绩效评估,可以看出体育公共服务和管理是否促进体育产品和体育成果总量的增长,是否增强社会体育供给能力,是否提供更加丰富的体育活动,是否帮助市民获得更多的享受体育的机会,市民是否得到更加充分的参与体育的权利,是否有利于提高市民的身体素质,从而增强社会和谐和城市竞争力。



### 7.1.2 功能

实施体育公共服务绩效评估是节约利用现有体育资源,实现和谐发展的有效方式,是社会公众对体育公共资源实行有效监督的重要途径,也是政府部门改进管理、提高效能良好工具,它对完善体育公共服务体系具有重要意义。

在具体实践中,体育公共服务绩效评估具有5个方面的功能:一是计划辅助功能,体育公共服务和管理的计划、具体发展目标的确定要参照多方面的信息,其中之一就是有关公共体育部门前一阶段的绩效状况,某一阶段的评估结果可以为下一阶段计划的科学制定提供依据;二是监控支持功能,体育公共服务体系进入实施阶段后,必须对各项执行情况进行严密的监测,通过绩效评估的方式可以为监控提供重要的、现成的佐证依据;三是预测判断功能,对体育公共服务体系进行监控过程中如发现背离原计划目标的情况,就要预测判断它的可能后果并采取相应的控制措施;四是激励约束功能,通过对体育公共服务体系进行绩效评估可以测定其效果,辨别其管理的成效,有成效就必须给予奖励;五是资源优化功能,对体育公共服务体系进行绩效评估,有助于科学设定各个公共体育管理部门的发展目标,并根据实际服务效果来配置有限的体育资源及财政支出。

此外,体育公共服务绩效评估还有助于促进体育信息化建设及民主政治建设,沟通社会公众,推动市民参与机制的建立。市民通过这一方式,反映诉求,提出建议,促进政府信息透明公开,提高服务水平和政府形象。

## 7.2 体育公共服务绩效评估体系的建设

构建体育公共服务绩效评估体系是开展绩效评估的核心问题和关键环节。评估体系的构建是一项复杂的系统工程,涉及评价标准、评估原则、评估内容、评估方法等基本要素。为提高体育公共服务的绩效,必须认真探索并形成体育公共服务绩效评估管理的运作方法,形成严密的体系。

### 7.2.1 体育公共服务评价标准

体育公共服务的质量和效益如何界定,其标准怎样,这是杠杆、标尺、旗帜和指挥棒。体育公共服务评价标准必须从实际出发,统筹兼顾,合理定位。一是满足市民基本体育需求。由于全市经济社会发展水平不平衡,体育公共服务的物质条件只能满足于基本,对农村和市区制定不同的能满足市民体育活动场地、活动组织、活动内容需求的基本标准,不能要求全市整齐划一,基本定位在低门槛、广覆盖、易进入。二是重视政府服务能力的提高。体育公共服务与政府体育管理和公共服务能力相关,目前体育公共服务还没有形成完整的体系,正在逐步构建过程之中,政府公共体育管理水平有待进一步提高。因此,衡量公共体育服务的标准是一个动态的、不断完善的过程,有许多指数不能以量化指标来衡量,只能以服务满意度来评价。三是关注政府采取积极措施。人人享有基本体育服务是体育公共服务体系的核心所在,政府是否采取具体措施:扩大覆盖面,提高市民参与率;保障场地设施的公共投入,尽可能保证场地设施等公共性体育服务的支出;普遍建立基层体育活动站点,提供就近方便的锻炼场所。做好“四有”

的基本服务,即有公益性场地设施,有活动站(点)和组织指导,有组织的健身活动,有体质监测与评价。

### 7.2.2 体育公共服务绩效评估体系的基本原则

公共服务型政府是以人为本的政府,与此相适应,公共服务绩效管理的出发点和归宿也必须是以人为本,以公众需求为中心和基本依据。体育公共服务具有显著的公益性和公共性,因而对其绩效评估应以社会效益为主要评判指标,以保障市民基本体育权利的实现为核心,以落实公共部门提供公共产品和服务的职责为目标,设计确定评估的模式和重点,从而形成科学合理的考评模型。

构建体育公共服务绩效评估体系应遵循以下原则:一是经济原则。评估公共绩效的首要原则是经济成本,如财政对体育公共服务投入经费多少,数量是否合适,使用情况是否合理,投入和产出是否恰当,以最小成本获取最大效益,是绩效管理的基本要求。二是效率原则。效率指标包括一定单位时间内的服务水准、服务与产品的数量、每项服务的单项成本等。效率可以分为生产效率和配置效率,就体育公共服务而言,生产效率为体育公共服务产品和服务的平均成本,配置效率为公共体育资源配置的效率,如政府投入体育经费的分配是否符合市民体育需求的优先顺序。三是效果原则。效果注重的是整体意义上的公共服务实现程度,如城市体育氛围、市民生活体育化、体育场馆服务的公民满意度等,它不是以简单的量化或货币指标可衡量的。四是公平原则。注重不同社会阶层和群体如白领、青少年、老年人、弱势群体和在职职工的体育权利是否得到重视和满足,特别是弱势群体是否能够得到更多的体育公共服务。五是动态原则。应不断跟踪市民的体育需求,不仅要考核评估当前,还要分析预测体育公共服务的发展趋势,调整公共服务发展战略和政策措施。

除以上五大原则要求外,构建体育公共服务绩效评估体系还包括评估程序、评估方法的公平公正原则和问责追究原则。通过评估树立标杆,促进政府部门绩效的提高和行政能力的增强。

### 7.2.3 体育公共服务绩效评估的主要指标

由于体育内涵的丰富性和诸多不可量化因素,使得体育公共服务的绩效评估指标难以明确界定,难以测度具体发展状况,因而只能以分值要素来定性。绩效评估指标主要涵盖二大要素:一是维度,就是依据一定标准划定评估范围类型。主要包括:发展规模,即数量和规模量化的工作业绩;政府投入或政府成本,即政府投入经费及使用状况;社会参与,即民间非营利机构和市民的参与程度;公众满意度,即以问卷调查方式了解市民反映和回应。二是基本指标,它是维度的具体分解及其提炼,是绩效评估体系中最大难点和关键所在,直接关系到评估结果的准确性、公正性和可信度。评估体系指标要符合可测性、可行性、可分析评价的要求,能够量化的指标要尽量量化,不能量化的指标要尽量使用如“优、良、一般、较差、差”等多阶段标准。

具体评估指标可由评估管理机构会同主管部门精心研究制定,并设定分值和权重(见表2)。



表2 体育公共服务绩效评估参考指标

Table II Reference Indexes for Performance Evaluation of Sports Public Service

评估维度	基本指标
发展规模	1、体育公共服务机构总数
	2、体育公共服务机构布点
	3、体育公共服务从业人员占体育从业人员比例
	4、公共体育设施
	5、每百万人公共体育场地数
	6、人均公共体育用地面积
	7、公共运动场种类及总数
	8、组织5000人以上活动类别及总数
	9、社区健身苑点覆盖率
	10、万人社会体育指导员比例数
	11、体育指导中心、文体指导站数
	12、青少年体育俱乐部、体育社团数
	13、民间组织数
	14、年均国际国内高水平比赛次数
	15、互联网资源量
	16、体质监测站点数及人数
政府投入	17、政府体育事业财政拨款
	18、政府公共体育事业财政拨款经费占政府总财政支出的比重
	19、人均公共体育事业财政投入
	20、体育基建投资
	21、工作质量
	22、政令畅通
社会参与	23、社会举办公共体育服务机构
	24、社会捐赠
	25、市民对公共体育服务决策的参与程度
	26、年人均体育消费
	27、经常参加体育锻炼人数
	28、年人均观看体育比赛场次
公众满意度	29、年人均观看体育文化展览场次
	30、体育公共服务的公益性
	31、体育公共服务的公平（公正）性
	32、体育公共服务的丰富（多样）性
	33、体育公共服务的便利性
	34、获奖情况
	35、投诉情况（逆指标）

### 7.3 体育公共服务绩效评估工作的构想

借鉴国际先进经验，建立和完善体育公共服务绩效评估理论框架、指标体系、操作程序及技术方法，实现体育公共服务绩效评估的制度化、规范化、科学化，已成为政府体育部门建设服务型政府的必然要求和做好体育公共服务的必然选择。如何全面推进体育公共服务绩效评估工作，提出如下对策建议。

#### 7.3.1 开展不同门类的体育公共服务绩效评估体系的研究

体育公共服务绩效评估是一个涉及面广的复杂系统，必须进行全面深入的研究：一是借鉴国际和国内其它公共部门的经验，研究和探讨适合上海体育公共服务领域绩效评估的

理论框架、指标体系、操作程序及技术方法等。二是区分绩效评估研究对象，对政府体育管理部门的绩效评估，要研究如何使评估内容和评估指标设计既考虑政府现有职能（管理与服务机构兼顾），又要以体育服务社会化、市场化发展为导向统筹研究。对具体的体育公共服务机构的绩效评估，要研究如何使评估内容和评估指标反映其服务的职能和绩效。三是研究要从实际出发，从服务机构和职能考虑，分类分部门分别研究制定各体育机构的绩效评估体系。四是对相关政策执行情况进行评估研究，如公共财政、公共体育项目、公共体育服务和管理的政策的执行落实情况进行分类评估研究。

#### 7.3.2 科学界定体育公共服务的考核评估指标

建立有效可行的指标体系对整个体育公共服务绩效评估工作具有重要意义。为了保证公共资源能够发挥最大效益，必须组织有关部门和专业人士对评估指标进行科学论证。一是政府的宏观管理方面，对公共体育事业的绩效主要用服务数量、质量、满足社会需求的程度、对反馈信息的回应能力等多种尺度作标准。二是在具体的体育公共服务机构方面，建立内部评价与外部评价相结合、以外部评价为重点的绩效评估指标，强调公共利益，重视结果管理，突出公平公正，保证接受体育服务的群体或个人受到公平待遇，需要特别照顾的群体享受到更多的体育服务。三是在指标设计方面，将公共体育事业绩效评估从以前的静态拥有评估转向动态过程评估。四是在指标体系的运用方面，注重差异性和灵活性，各个子绩效评估指标体系应允许各个不同公共体育机构的考核差别，并对不同区域如郊区农村、在职职工等提出不同的水平和进度要求，并在实践中不断总结并修改指标。

#### 7.3.3 建立市民参与体育公共服务绩效评估的机制

体育公共服务体系的核心功能是为市民提供基本的公共体育产品和服务，市民的参与度和满意率是衡量体育公共服务体系是否完善、有效和合理的重要标准，因此必须建立市民参与体育公共服务体系绩效评估的机制。一是完善市民参与评估的途径，通过公众接触、公开听证、民意调查、咨询委员会、利益代表协商等方式，保证评估的客观公正、公开透明和可信度，也可防止“少数人控制”现象的发生。二是建立市民知晓、参与、评价的评估办法，尽可能满足市民的知情、问责、监督权，以考查市民对体育公共服务产品的满意度和市民体育需求的变化。三是建立简便快捷的通道，与先进的网络和信息技术相结合，运用不同的评价方式和方法技术，方便市民参与体育公共服务的决策、监督和信息反馈。四是建立专业的评价机构，为使评估具有公正性和公信力，应成立评价机构或中介评价机构，进行具体运作。五是建立规范的各阶层对话、交流的协商机制，帮助各阶层的体育需求能够通过正常的渠道及时表达。

### 参考文献：

- [1] 国家体育总局政策法规司. 十一五时期中国体育的发展与改革[M]. 北京: 北京体育大学出版社, 2007.
- [2] 吴声功. 服务型政府的构建[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.

(责任编辑: 陈建萍)