



体育强国的基础——体育公共服务体系建设

李建国

摘要: 体育公共服务体系是具有基础作用的关键要素, 是最能体现体育的整体实力和最易获得公众认同的方面。我国体育的薄弱环节就是公共服务, 体育公共服务产品总量不足、投入不足、分配不均衡是当前的主要问题。做强体育设施、体育组织、体育科技服务, 可以为体育强国奠定基础。体育体制向公共服务转型、体育政策向公共服务倾斜、体育资源向公共服务开放是当前体育公共服务体系建设的重点。

关键词: 体育强国; 公共服务; 体系建设

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-1207(2009)04-0015-04

Basis of a Sports Power -----Construction of Sports Public Service System

LI Jian-guo

(Shanghai Institute of P.E., Shanghai 200438 China)

Abstract: Sports public service system is a key factor, which represents the general strength of sports and is liable to be recognized by the public. The weak point of the sports in China is public service. The main problems lie in insufficient public service products, insufficient investment and the imbalance of distribution. Strengthening sports facilities, sports organizations and sports scientific & technological service may lay a solid foundation for a sports power. The transformation of sports system to public service, the sports policies laying emphasis on public service and sports resources opening to public service are the key points in constructing a sports public service system.

Key words: sports power; public service; system construction

1 前言

北京奥运会后, 我国提出了由“体育大国”向“体育强国”转化的发展战略, 学界也因此引发了很多议论, 一些专家对“体育强国”的概念等进行了有益的探讨。笔者个人认为, 对“体育强国”的分析如果从构成要素的角度进行比较容易取得共识, 因为“体育强国”体现的一定是综合实力。然而, 综合实力又是由多个关联要素构成的, 把每个要素做强了, “体育强国”自然就形成了。

在诸多关联要素中, 体育公共服务体系是具有基础作用的关键要素, 是最能体现体育的整体实力和最易获得公众认同的方面之一。

2 体育强国的基础是体育公共服务体系

2.1 公共服务是社会发展的基础

社会发展的基础除表现为经济状况外, 公共服务状况是最基本的考察点。因为公共服务最能体现政府及社会管理能力, 也最能反映社会效率、公平、和谐等社会进步要素。

2.1.1 公共服务能体现社会现代化水平

体育强国的前提是现代化达到相当水平, 而社会现代化不仅仅指硬件设施的高标准, 更多地表现为公共服务的能力。无论是生活还是活动, 一个国家或地区能够提供的公共服务质量并使其生活或活动的便利程度达到较高水平, 社会现代化才会被认同。

其次, 社会现代化水平还体现在现代服务业的发达程度方面。从体育角度看, 就是现代体育服务业的发达程度。其中又是以体育公共服务为核心的服务体系建设为主。

2.1.2 公共服务能提高社会综合竞争力

体育强国的标志是体育的综合竞争力强, 而体育的综合竞争力离不开社会的综合竞争力。公共服务作为社会发展的软实力, 是社会综合竞争力的重要组成部分。良好的公共服务能提高社会综合竞争力, 从而为体育强国奠定良好基础。

良好的公共服务能有效利用资源, 节约社会成本, 增强社会活力及公众满意度。优质的公共服务能提高社会活动效率, 获得较高社会评价, 从而吸引更多社会参与, 形成较高的社会综合竞争力。

2.1.3 公共服务能促进社会和谐发展

体育强国的目标是提高体育的发展水平, 但体育的可持续发展必须是和谐的, 它包括自身的和谐发展及与社会的和谐发展。而公共服务能满足社会需求, 维护社会稳定, 促进社会和谐发展。

公共服务是一种社会再分配, 弱势群体在享受公共服务时可以获得较大优惠, 是实现社会公平的一种途径。在实施社会主义市场经济体制的同时, 运用公共服务应对市场失灵是社会协调发展的重要举措。此外, 由于公共服务内容多为科学、健康、文明的社会活动, 有利于消除社会矛盾, 维持社会安定, 具有“安全阀”作用。

收稿日期: 2009-06-11

基金项目: 2009年上海体育社会科学、决策咨询项目(TYSKYJ2009074)

作者简介: 李建国(1953-), 男, 教授, 主要研究方向: 体育产业经济。

作者单位: 上海体育学院, 上海 200438



2.2 我国体育服务的薄弱环节就是公共服务

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中明确提出：“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能”。因此，加强体育公共服务职能成为体育发展的当务之急。《中共中央国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》中也明确指出：“体育行政部门要把工作重点转移到贯彻国家方针、政策，研究制定体育行业政策和发展规划，依法加强行业管理和提供服务上来。”

尽管政府部门在体育公共服务体系建设上已经有了目标和措施，但由“管理”向“服务”的职能转变还没有到位，服务在整个工作体系中仍处于弱势地位，在体育服务中公共服务又是薄弱环节，急待改变。

2.2.1 体育公共服务产品总量不足

在实施《全民健身计划纲要》的过程中，广大群众的健身积极性被调动起来，并产生了多元化的体育需求，但是公共服务产品总量不足，使日益扩大的公共服务需求与严重不足的公共服务供给形成矛盾。例如，社会对公共运动场的需求极大，而能提供价廉质优的设施服务却很少。我国正在提倡的社区公共运动场建设虽然受到好评，但因配套政策不足，进展缓慢。再如，健身人群、规模不断扩大，但健身项目却多局限于传统拳操类，现代、时尚健身项目参与人数较少。新体育项目推广乏力，使体育领域的吸引力不强，青少年进出徘徊。还有，群众渴望科学健身，但社会体育指导员严重不足，使全民健身总体上处于粗放阶段，健身效果难以保证。

2.2.2 体育公共服务投入严重不足

我国体育有两大（奥运和全民健身）发展战略，过去对两方面的投入存在明显的不对称，全民健身的投入严重不足。体育公共服务投入严重不足主要表现在两个方面，一方面国家对体育事业的拨款，投入到公共服务领域的比例严重不足；另一方面在公共服务中，提供社区体育服务等基本保障性公共产品供给和公共服务方面投入太少。由于投入严重不足，使很多好的政策、举措没有得到贯彻，一定程度影响了体育发展的进程。在新的历史发展阶段，公共服务已成为政府的主要职责，对公共服务的投入比例应有显著的增长。

2.2.3 体育公共服务分配不均衡

我国过去在体育运作方面存在“重竞技体育，轻社会体育”、“重赛事活动，轻健身活动”的现象，导致在有限的体育公共服务产品分配方面存在严重的不均衡。比如，大量优质体育资源被用于优秀运动员培养，而青少年体育活动被忽视，直到青少年体质问题突出后才被纳入议事日程。即使在群众性体育投入中，也存在重节庆、赛事活动，轻日常健身活动；重体育爱好者，轻一般人群；弱势群体得到的公共服务严重不足等现象。

2.3 公共服务的强大是体育发展的基础

建设体育公共服务体系，完善体育服务功能，为我国体育发展奠定良好基础是实现体育强国的必由之路。在体育公共服务体系建设初期，有3方面的工作非常重要，即公共设施服务、公共服务组织、公共科技服务的建立与完善。

2.3.1 公共设施服务的强大是体育发展的物质基础

公共设施是体育发展的物质基础。我国在公共体育设施

服务方面存在一方面人均设施数和人均面积较少，一方面设施的空置率较高和利用率较低的不合理情况。虽然原因很多，但服务的缺失无疑是主要原因。

要使公共体育设施服务强大起来，首先要做两件事。一是构建多层次公共体育设施体系，使公共体育设施建设符合社会需求，体现社会公平。从目前的社会发展程度来看，多层次公共体育设施体系建设应包括标志性体育设施（用于重大体育赛事）、社会性体育设施（用于群众性体育活动）、基础性体育设施（用于居民健身活动）3个层次，其中，应以基础性体育设施建设为主。二是开展公共体育设施服务，其中，又可分为硬件服务和软件服务两个方面。体育设施的硬件服务包括基本设施（含器材设备）、附属设施（如更衣室、厕所等）、相关设施（如商店、餐饮等）3类，基本设施强调适用性和安全性，附属设施强调舒适性和人性化，相关设施虽然与运动没有直接关系，但也体现服务品质。体育设施的软件服务包括服务体制、营销策略等，软件服务对提升服务品质具有关键意义。

完善的公共体育设施服务是体育发展强大的物质基础，对实现体育强国起关键作用。

2.3.2 公共服务组织的强大是体育发展的人力基础

过去，我国的人力资源流动主要通过系统内调拨，受到编制的限制，体育公共服务的人才供应十分有限。在社会转型过程中，社会化服务模式得到重视，社会服务组织应运而生，但体育社会服务组织的发展比较缓慢。如果要做强体育公共服务，社会体育服务组织的参与必不可少。

在培育社会体育服务组织方面，要壮大两类关键性服务组织。一是接受政府委托，承担社会体育管理的非政府组织，如体育总会（组织管理）、社会体育指导员协会（业务管理）等。二是有社会需求，具有社会威望的专业性服务组织，如各单项运动协会（提供单项运动服务）、社区体育俱乐部（提供生活体育服务）等。此两类关键性服务组织中蕴藏着大量的体育专门人才，是体育公共服务的主要人力资源。

2.3.3 公共科技服务的强大是体育发展的技术基础

在体育发展的历史中，科技作为“助推器”对体育的进步起到了关键作用。科学技术的革新，推动运动技术的不断改进，运动器材的不断更新，科学健身水平不断提高；使体育信息传播更加便捷，体育活动内容更加丰富，体育服务效率更加显著。在我国公众科学素养不高的情况下，公共科技服务对提高体育的科技运用、提升体育活动的效果以及提高我国体育的竞争力都有十分重要的意义。

在强化公共科技服务的过程中，要重点抓体育科普服务和体育科技攻关服务两方面工作。体育科普服务应以科普宣传和健身咨询为主，要通过开设体育科普讲座、发放科普宣传资料、建立热线服务窗口等途径普及体育科学知识；要通过社区体育指导站等机构，开展日常的健身咨询和指导服务，提高公众的科学健身能力。体育科技攻关服务应将扶持体育智库建设提上议事日程，利用民间科技团队的力量，扩大服务范围，针对体育整体发展的瓶颈问题开展科技攻关。如针对不同人群的健康干预、体育服务品质的提升问题等。



3 发达国家的体育公共服务体系建设

3.1 发达国家的公共体育设施建设

发达国家的体育公共服务投入,大部分用于公共体育设施建设,且以社区体育设施建设为主。在公共体育设施建设上,还注重多层次体育设施的平衡及设施服务的品质。

3.1.1 社区体育设施建设

德国的社区体育设施建设(著名的“黄金计划”)是世界的典范之一。它以公共运动场、游泳池、体育馆建设为主,为社区建立了体育设施配套标准,它特别强调体育设施的适用性,如公共运动场中包括少年儿童和老年人健身广场,少年儿童健身广场又按年龄段分成几个等级,并根据社区人口构成比分别设置。日本的社区体育设施建设采用社区(综合)体育中心、公民(体育)馆、公共运动场(棒球场、儿童、老人健身广场等)的三级设施模式,配合中小学运动场、游泳馆构成比较完善的社区体育设施服务体系。两国的社区体育设施都配备专职的服务人员和志愿指导人员,设施条件较好,服务品质较高。

3.1.2 多层次体育设施建设

发达国家在公共体育设施建设上,比较注重结构和服务的平衡。比如,基础性体育(健身)设施覆盖率很高,且几乎是免费服务。普及性体育(运动)设施按人口比例配置,采用低偿服务。选择性(时尚)体育设施根据社会需求设置,服务略为简单,价格低于市场。由于结构比较合理,能较好地满足社会的多元化需求。

3.1.3 设施服务品质建设

发达国家的设施建设不追求豪华,但讲究服务品质。比如,大多数体育馆都是多功能的,不仅可以进行多种球类活动,还可进行分割,分别进行各种文体活动。服务人员和志愿指导人员都经过专门培训,有较高的技术技能和敬业精神。政府根据社会反馈决定是否继续聘用服务指导人员,以保证服务品质。

3.2 发达国家的体育服务组织建设

发达国家大多采用政府购买服务和委托管理模式进行体育服务,所以有大量优质社会体育服务组织。各国在扶持社会体育服务组织的同时,加强对其的监管,以确保社会体育服务组织按规定实施服务计划。发达国家的体育服务组织大致可分为管理型组织、指导型组织和活动型组织等。

3.2.1 管理型服务组织建设

发达国家的公共体育设施多采用委托管理的形式对社会开放,在法国有一个大众体育联盟的服务组织,专门接受政府委托,对体育公园、户外运动基地、社区健身设施等进行管理(服务)。日本的大阪市有一个叫体育公社的体育公共服务组织,承接了大阪的主要公共体育设施管理,政府给预算的90%作为日常经费,另外根据业绩考核给予奖励(员工的奖金与工作绩效挂钩)。这些体育服务组织都与政府签订长期的合同,因此,在管理上比较注重长效机制建设。

3.2.2 指导型服务组织建设

社会体育指导员组织建设历来是发达国家体育公共服务的重点之一。日本的国家体育公共服务预算主要有3类,即设施建设、组织建设、例行活动。其中,组织建设又是以体育公共服务组织培育为主,最基本的就是社会体育指导员培养和

组织活动。社会体育指导员组织不仅在基层实施体育指导,还在各个层面参与社会体育管理,是公共体育活动的主导力量。

3.2.3 活动型服务组织建设

发达国家除了资助各单项运动协会开展各运动项目的公共服务外,都资助设立社区体育协会,负责区域性体育活动的开展。此外,居民自发组织的社区体育俱乐部也得到地区政府的援助,享受体育公共服务的优惠政策。政府不干预活动型服务组织的事务,但通过政策进行调控。如活动型服务组织当年服务的青少年人次是政府给予补贴的主要参考依据,即服务政府提倡的人群多,获得的补贴也多。

3.3 发达国家的体育科技服务建设

发达国家的体育公共服务不仅体现在基本的服务保障方面,也反映在科学技术的应用方面。比如,都有长期的体育公共服务政策研究,国家科研机构、高等学府参与体育公共服务,政府组织的科技攻关多集中在大众健身方面等。

3.3.1 体育公共服务政策研究

发达国家都非常重视制定体育长期发展规划,如美国在1990年制定了《健康公民2000》的十年国民健康发展规划,规划的目标非常明确,发展指标比较具体,科技含量比较高,实践效果十分显著。目前,美国正在实施《健康公民2010》发展规划,预期效果比较乐观。加拿大在1990年制定的《积极生活》发展规划,并制成手册,广为发放,为国民提供了生活体育的理念、途径、方法及评价指标体系,使国民可以参照练习,建立健康生活方式。

3.3.2 科研机构参与体育公共服务

发达国家会资助科研机构 and 高等学府的科研人员参与体育公共服务,如科学健身的咨询、公共体育的技术服务等。很多科研人员担任体育公共服务组织的顾问或成员。即使是一般的健身设施,对初次健身者,都会进行健康诊断(有专门的健康检测器材和专业人员),根据健康诊断给予健身计划建议,并会追踪研究及调整计划,直至确定安全有效。

3.3.3 大众健身科技攻关

发达国家十分重视大众健身科技攻关,一般会根据国民健康调查,选择具有普遍性的问题,委托某个科研机构或通过招标的形式成立课题组,进行科技攻关研究。比如,日本近年来,在做老年人步行方式对身体平衡影响的研究,根据报告,在调整脚的方向和步幅后,摔倒的几率大大下降,取得了满意的效果。发达国家把大众体育作为科技攻关的主攻方向,为体育公共服务奠定了科学基础。

4 当前我国体育公共服务体系建设重点

4.1 体育体制向公共服务转型

公共服务体系建设的关键是体制建设,在“管理型政府”向“服务型政府”的职能转变过程中,我国体育管理体制要向体育公共服务体制转型,其体制特征要体现服务体系的制度化、服务对象的全民化和服务组织的社会化。

4.1.1 服务体系的制度化

由于目前我国体育公共服务的提供者和监督者均为政府部门,且缺乏制度性约束,存在着“重管理,轻服务”现象。政府部门往往在节假日采用集中活动的形式,开展公共服务。体育公共服务体系建设首先要做的就是改“节



日体育服务”为“日常体育服务”，把体育服务工作“常态化”。要“常态化”就必须有常设机构，开展经常性服务。而且，为了实现体育服务“常态化”，必须做出制度性规定，解决人财物问题，使体育公共服务可持续发展。

4.1.2 服务对象的全民化

过去，体育服务的对象主要是运动员及体育爱好者。尽管《全民健身计划纲要》的覆盖面几乎涉及全体社会成员，但实际服务面还是比较有限。其原因除了服务能力有限外，服务理念也是一个主要原因，即我们比较关注的是系统内的服务。而公共服务是一种开放性服务，它的服务对象应该是全体社会成员。因此，体育公共服务体系建设紧跟着要做的就是扩大服务范围，改“有限性服务”（有人称歧视性服务）为“开放性服务”（有人称无缝隙服务），把体育公共服务对象全民化。体育服务对象全民化要求采取多元化服务模式，以满足不同人群的不同需求。

4.1.3 服务组织的社会化

体育服务工作的“常态化”，体育服务对象的“全民化”，使得体育公共服务变得繁重起来，单靠政府部门是无法完成的。因此，体育服务组织的“社会化”问题就变得紧迫起来。所谓服务组织社会化就是要改变政府的“单中心服务组织”模式，转为政府与社会合作的“多中心服务组织”模式。把社会体育服务组织整合起来，分工合作，开展体育公共服务。目前，体育公共服务体系建设要做的是培育和扶持社会体育服务组织，使其逐步规范化、专业化，成为体育公共服务体系的核心力量。

4.2 体育政策向公共服务倾斜

当前，我国正以科学发展观为指导，围绕全面建设小康社会的目标，大力推进社会管理创新，提高公共服务水平，努力构建和谐社会的目标，大力推进社会管理创新，提高公共服务水平，努力构建和谐社会的目标。为了加快体育公共服务体系建设，有必要采取倾斜政策，促进其成长。当前情况下，体育政策向公共服务倾斜主要表现为财政投入、机构设置、制度安排等方面。

4.2.1 财政投入向公共服务倾斜

我国在政府职能转变上，已经明确了建立服务型政府的方向。因此，在财政投入上也应向公共服务倾斜。可以学习发达国家的中央与地方相结合的投入方式，划分区域，设计投入比例及额度，调动地方投入的积极性。当前，财政投入应向公共体育设施、服务人才培养等方面倾斜。

4.2.2 机构设置向公共服务倾斜

在公共服务机构设置方面，首先是政府机构的职能转移。即政府要从公共服务的实施主体转变为对公共服务的责任主体，而将实施体育公共服务的职能转交给社会服务组织。因此，所谓机构设置向公共服务倾斜，就是扶持、壮大实施体育公共服务的社会机构，就是把开展体育公共服务的社会组织实体化。

4.2.3 制度安排向公共服务倾斜

要使体育公共服务可持续发展，进行制度安排是必不可少的。在制度安排上向公共服务倾斜，就是要优先设定公共服务体制，制定公共服务规范，确定公共服务评价标准等，改变公共服务体系建设落后于社会经济被动局面。为了提高体育公共服务的质量，有必要通过服务流程标准化、服务责任追究制度等制度性安排加以保证。另

外，建立体育服务网络及组织间的协调机制等对提高体育服务的整体水平具有重要作用。

4.3 体育资源向公共服务开放

“共建平台，共享资源”是当前我国公共服务的基本模式。在体育资源紧缺的情况下，如何挖掘已有资源潜力，开发新的体育资源，成为提升体育公共服务品质的当务之急。当前，抓好单位体育资源、社会体育资源、自然体育资源向公共服务开放，可大大缓解体育公共服务的资源压力。

4.3.1 单位体育资源向公共服务开放

长期以来，我国实行“单位制”资源管理模式，体育设施等资源大部分掌握在单位手中，公共体育资源比较缺乏。因此，单位体育资源在满足自身需求的同时，挖掘潜力，向社会公众开放，能在很大程度上弥补公共体育资源的不足。目前正在进行的学校体育设施向社区居民开放的服务形式就是很好的例子。为了鼓励单位体育资源向公共服务开放，需要政府在成本补贴、安全保障等方面解决单位资源开放过程中的实际困难。

4.3.2 社会体育资源向公共服务开放

随着市场经济的发展，我国体育服务业有了长足的进步，社会性、商业性体育服务机构不断增加，并集聚了相当数量的人力、物力资源。在发达国家，这些社会力量会在政策的鼓励下，积极参与体育公共服务，而我国目前对社会体育资源的重视和利用明显不足。社会体育资源向公共服务开放，可以采用政府购买服务的形式，与社会组织建立平等合作伙伴关系，营造双赢的良好局面。

4.3.3 自然体育资源向公共服务开放

我国土地辽阔，自然资源丰富，尤其是可供利用的自然体育资源比较充足。当今世界，自然体育风靡全球，而我国却对其知之甚少，开展的项目种类也比较少。我国是土地公有制社会，对自然体育资源向公共服务开放十分有利。当前，要抓紧时机为自然体育资源向公共服务开放立法，以促进自然体育的发展。比如，多数发达国家规定江河湖海岸应有一定幅度的保护地带，不能作为他用，但可在上面进行自然体育活动。我国也有保护带制度，但没有允许体育利用的规定。要尽可能地利用山水等自然资源，开展体育公共服务。这也是我国体育产业发展的新方向。

5 结语

体育公共服务体系建设对实现体育强国的目标，具有基础性作用，对弥补我国体育发展的薄弱环节，提升体育的综合实力有关键性影响。要针对我国体育服务公共产品总量不足、投入不足、分配不均衡的问题，做强体育设施、体育组织、体育科技服务，加强体育体制转型、体育政策倾斜、体育资源开放工作，完善体育公共服务体系建设。

参考文献

- [1] 课题组. 构建完善的体育公共服务体系[J]. 体育科研, 2008(2)
- [2] 课题组. 体育公共服务国际比较及启示[J]. 体育科研, 2008(2)
- [3] 陈海威. 中国基本公共服务体系研究[J]. 科学社会主义, 2007(3)
- [4] 金南顺. 城市公共服务的三大基本问题[J]. 城市问题, 2005(6)
- [5] 课题组. 加快我国社会管理和公共服务改革的研究报告[J]. 中国行政管理, 2005(2)

(责任编辑: 陈建萍)