



我国农村公共体育服务“以县为主” 发展模式的困境与突破

郇昌店^{1, 2}, 肖林鹏¹, 杨茜萍³

摘要:分税制以来,我国农村公共体育服务秉承“以县为主”的发展模式。这种发展模式体现了政府对公共服务职责的认定,但是在发展过程中面临一些困境:县级政府承担公共服务事权过多,体育事权在供给序列中较为滞后;大部制改革后,地方政府体育行政部门合并,供给能力有所降低;地方政府成悬浮型政府,制度内供给与制度外供给并存。并提出突破困境的建议:合理划分我国政府公共体育服务的事权,并逐渐法制化;建立以省市统筹为主、多级负责的财政投入体制;提高农村居民的决策能力,建立需求导向的供给体制。

关键词:农村;公共体育服务;以县为主;模式;困境

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2012)06-0047-04

Predicament and Breakthrough of the Development Model of “Relying Mainly on County” of the Public Sports Service in China’s Rural Areas

HUAN Chang-dian, XIAO Lin-peng, YANG Qian-ping

(Social Sport and management, Tianjin University of Sports, Tianjin 300381, China)

Abstract: The public sports service in China’s rural areas has adopted the development model of “relying mainly on county;” since the implementation of tax-sharing system. This kind of model shows government’s acknowledgment of the responsibility of public service. Yet the development of the public sports service is facing some difficulties. The county governments take too much responsibility in public service. Sports responsibility is relatively lagging behind in the order of supply. After the administrative system reform, the merger of the sports administrative departments of the local government lowers the supply ability to some extent. The local governments have become suspended ones. The supplies inside and outside the system co-exist. The article suggests dividing rationally the Chinese government’s power for public sports service and gradually realizing legalization, establishing a financial investment system of planning by the provinces or cities and directing by the different levels, improving rural residents’ decision-making ability and forming a demand-oriented supply system.

Key words: rural area; public sports service; relying mainly on county; model; predicament

改革开放以来,我国经济以改革开放的发展思路获得了较好的发展成绩。但是,一些结构性矛盾也日益显现,突出表现在与公民密切相关的教育、社会保障、文化体育等公共服务方面,不仅发展水平较低且区域间发展不均等,城乡公共服务间的差异成为实现我国经济社会协调发展的重要阻碍。伴随着我国公民公共体育需求的不断膨胀,城乡间的公共体育服务差异已然成为我国城乡体育一体化发展的巨大障碍。2012年全国群体工作会议上,国家体育总局局长刘鹏在讲话中指出:“一些地方政府未能充分发挥向公众提供公共体育服务的职能,公共体育事业投入不足,基层公共体育服务能力薄弱,公共体育服务的均等化差距较大。”上述表述,传递着我国政府已经认识到基层政府供给公共体育服务方面存在的问题。

针对我国城乡公共体育服务的差距和农村公共体育服务发展的状况,学术界对此进行了深入研讨。学者对城乡公共体育服务差异状况进行了描述^[1],同时探索了城乡公共体育服务

发展差距的内在原因^[2, 3]。而诸如农村体育文化落后^[4]、政府投入差异^[5]、绩效考核引导^[6]等指向了我国农村公共体育服务发展的实质所在。这些揭示了农村公共服务整体落后背景下农村公共体育服务发展的滞后的原因,但也在一定程度上存在明显不足。突出表现在对承担农村公共体育服务责任的县级政府等基层政府的研究明显不足,在讨论政府的公共体育服务职能时存在将研究重心主动上移的状况。

基于以上分析,本研究以基层政府的代表——县级政府为研究对象,探索当前我国县级政府对农村公共体育服务职能的认定,并对我国农村公共体育服务“以县为主”的发展状况进行客观描述、分析其面临问题并探究可能的解决方案与措施。

1 我国农村公共体育服务“以县为主”发展模式的状况

农村公共体育服务是公共体育服务以区域为标准细分的

收稿日期:2012-09-30

基金项目:教育部人文社会科学青年基金项目(10YJCZH196);国家体育总局体育哲学社会科学项目(1684SS12077)

第一作者简介:郇昌店,男,山东临沭人,讲师,上海体育学院在读博士研究生。主要研究方向:体育管理学。

作者单位:1. 天津体育学院社会体育与管理系,天津 300381; 2. 上海体育学院经济管理学院,上海200438; 3. 天津体育学院纪委办公室,天津 300381



子概念。公共体育服务是指为满足公共体育需求而提供的各种产品与行为的总称^[7]。因此,将农村公共体育服务界定为农村区域内,为满足农村居民的公共体育需求而提供的各种产品与行为的总称。尽管我国公共体育服务体制历经数次变革,但是城乡公共体育服务发展的二元结构模式依旧没有得到根本改变,农村公共体育服务与城市相比存在巨大差距,在体育人口比例、体育设施数量和体育组织建设等方面表现得尤为明显^[8,9]。

鉴于农村公共体育服务发展的滞后状况,增加公共体育服务的有效供给、最大限度地发挥各级政府在推进农村公共体育服务中的作用,具有非常重要的意义。在政府层级

中,地方政府尤以县级政府为主承担了大量的公共体育服务供给职能和义务。

虽然我国对政府公共体育服务职能的认识是从整体性的视角进行的,但是在政策推行过程中,还是凸现了不同层级政府对政府职能的认定。县级政府的公共体育服务职能涉及到很多方面,但是农村公共体育服务供给在其职责中占居重要位置,具体情况见表1。原国家体委相关文件中明确提出了县级体育以“农村体育”工作为重点的思路。政策延续至今,国家亦通过县级以上政府全民健身“三纳入”的形式保障各级政府对体育的投入。很显然,农村体育主要在县级辖区,其公共体育服务的各项投入直接面向县级政府。

表1 法律文件中对县级政府体育职能的规定

Table 1 Stipulations in Legal Documents on the Sports Function of County Governments

法律名称	条文及内容
《关于做好县的体育工作的意见》(1978)	积极有步骤地开展农村体育。
《全国农村体育工作会议纪要》(1983)	各级体委要重视和加强农村体育工作,县体委要着重抓好农村体育工作,积极主动地同有关部门配合,加强业务指导和培训体育骨干。农村文化体育建设,主要是依靠社队集体经济力量来办。按照“民办公助”的原则,各级政府在可能的条件下,也应拨出一定的经费,扶植农村文化、体育事业的发展。
《中华人民共和国宪法》	第107条 县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作,发布决定和命令,任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。
《中华人民共和国体育法》	第41条 县级以上各级人民政府应当将体育事业经费、体育基本建设资金列入本级财政预算和基本建设投资计划,并随着国民经济的发展逐步增加对体育事业的投入。
《关于深化改革加快发展县级体育事业的意见》(1996)	农村体育是县级体育工作的重点。
《农村体育工作暂行规定》(体群字[2002]53号)	第12条 农村体育事业经费和体育基本建设资金应当列入县级财政预算和基本建设投资计划,并随着经济发展,逐步增加对体育事业的投入。
《全民健身条例》	第26条 县级以上人民政府应当将全民健身工作所需经费列入本级财政预算,并随着国民经济的发展逐步增加对全民健身的投入。

当前,我国农村公共服务主要由县级政府承担,这种“以县为主”体制的表述虽尚未见于政府文件,但在实践中推行已久,颇受公认。农村公共体育服务“以县为主”体制的形成与我国县级政府所处的政府层级和治理空间等具有密切的联系。首先,从我国政府层级来看,县级政府承上启下,联系省市与乡镇政府,是政府间上下沟通的重要节点。县级人民代表大会使基层的公共需求得以表达,同时我国大量的公共体育服务政策都要在县域内以县级政府为推行主体才能最终得以实现。其次,政府功能而言,县级政府的机构与功能是基层政府中较为完整,较乡镇政府更为健全。具体到农村体育事业,县级政府多设有专门负责辖区体育事业的体育局或承担同等职责的政府部门,我国乡镇缺乏专职体育机构,仅依靠乡镇的文化站兼负乡村体育职能^[10]。最后,从治理空间来看,县级政府管辖区域横跨城乡,面向基层,辖区主要是城乡和乡村的结合部,面积大,人口众多。根据《中华人民共和国全国行政区划统计表》:截止到2007年12月31日,全国共有县级单位共2 859个。其中市辖区856个,县级市368个,县1 463个,自治县117个,旗49个,自

治旗3个,特区2个,林区1个。全国县域内陆地国土面积占全国陆地国土面积的94.0%。全国县域内人口达9.16亿,占全国总人口的71.0%^[11]。其中,除市辖区外城镇人口较多,其他县域内农村人口占绝大多数。鉴于上述原因,我国公共体育服务在运行中形成了“以县为主”的发展体制。

理论上而言,作为一种纯粹公共产品的农村公共体育服务,其投资的回报率低、资本系数高,不适合民间力量介入^[12],并且由于农村区域社会地理条件、社会资本成长程度较低等诸多方面的原因,农村公共体育服务亟待确立以政府为主要供给主体的体系。农村公共体育服务体制“以县为主”具体体现在,政府编制区域公共体育服务发展规划、将辖区公共体育服务纳入国民经济和社会发展规划、实施辖区公共体育服务发展监管。

综合而言,农村公共体育服务“以县为主”的发展体制不仅在实践方面得到推行,而且在政策法规、理论基础上都具有合理性,成为我国当前农村公共体育服务发展的重要特征。长期以来,农村体育“放任自流”的现状没有根本改观。在城市化进程和农村建设中,体育事业属于“弱



弱势群体”是个不争的事实。占中国人口大多数的农民，获得的体育事业投入少得可怜^[13]。这种状况的出现，与我国公共体育服务“以县为主”的发展模式具有密切联系。

2 农村公共体育服务“以县为主”面临的困境

长期以来，受我国二元经济社会结构的影响，公共服务供给也实行城乡区别的双轨制。具体到体育领域，城市居民的公共体育服务由政府来提供；而农村居民则主要由县、乡（镇）政府来提供或者由村里农民自己解决，上级政府只给予相应的政策支持。直接造成我国城乡公共体育服务发展城乡差异巨大，农村公共体育服务投入总量严重不足，总体质量不高，且结构不合理^[14]。

2.1 县级政府承担公共服务事权过多，体育事权在供给序列中较为滞后

按照我国《政府组织法》相关规定，县级政府要负担如下职责：经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作。在县级政府承担的诸多事项中，与民生相关的公共服务事权占了绝大部分，体育事权就是其中一种。

和其他公共服务项目相比，公共体育服务在政府投资序列中不占优势。学者姜平平、代亚松对贵州省9个地级行政区的856户乡村居民的随机问卷表明，文化体育类需求在16类公共服务需求中重要程度为20.1%，位居第六位。但是调研结果呈现，科技、文化体育类公共产品的提供几近空白。42.8%的被调查者认为政府未提供过任何的文化（体育）活动形式，农民在空闲时间的活动主要是“看电视”、“打牌打麻将”和“聊天”，对本村的群众文化（体育）活动评价的差评率占到了52.3%^[15]。

课题组在对东部SD省IS县体育行政部门的访谈后得知，县级体育行政部门有限的体育事业经费多被用于机关人员工资支出与群众性体育活动的开展，仅有少量的经费用于体育设施的补充与维护。体育设施短缺成为争取相关专项经费补贴（如体育彩票公益金等）的重要借口。

2.2 大部制改革后，地方政府体育行政部门合并，供给能力有所降低

行政体制改革是我国当前政府改革的内容。地方政府的大部制改革进行得较为深入。由于体育与文化、教育等部门职能相近、业务趋同，因此很多地方政府出现了体育与文化、教育等部门的合并，出现了文体局、教体局等。无论是新合并成立的教体局还是文体局，基层体育工作普遍存在被边缘化的趋向。截至2008年，全国共有县级体育行政部门2 625个，其中独立设置的763个，合并1 862个，合并比例达70.93%。

课题组对H省YC市部分县级体育行政部门的调研得知，文体局建立后，对农民的文化投入远远超过体育投入，政府投资几百万元排演的乡村戏剧，老百姓却不买账，反而老百姓健身急需的场地设施投入却极为紧缺。相对于体育局和文化局、旅游局、教育局等部门的合并，县级体育工作者表示，和教育局的合并属于比较好的选择。YC市在体育行政部门与其他部门合并后出现的问题，在辽

宁省、浙江省等渐次出现，表明大部制改革对基层体育工作局限，值得后续政府机构改革中予以重视^[16]。《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》（中发〔2002〕8号）中提出的要求：“在机构改革进程中，体育机构只能加强，不能削弱。”该要求在现实操作层面遇到了一定困难。

2.3 地方政府成悬浮型政府，制度内供给与制度外供给并存

1994年中国开展分税制改革，形成了“强中央、弱地方”的府际间关系。2006年全面取消农业税后，基层政府由于财力短缺，由“汲取型政府”逐渐演化为学者描述的“悬浮型政府”^[17]，基层政府财政能力局限。有学者对山西省2006、2007、2008三年间城乡体育经费做了对比后发现：年城市体育人均经费投入分别为0.735元、0.864元及1.012元，而农村则只有0.081元、0.144元和0.152元，可见农村体育人均体育经费远远少于城市居民^[18]。

县级辖区公共体育服务发展，制度内供给与制度外供给并存。虽然我国农村公共体育服务主要采取“以县为主”的投资政策，但是由于目前县级财政收入差、基数小，直接导致了我国城乡体育经费投入不平衡，造成农村体育发展经费短缺，影响了农村体育的发展^[19]。由此，制度外供给农村公共体育服务的状况依旧存在。所谓制度外供给是指政府或集体经济组织采取的，没有纳入到正规财政体制范畴内的乡村社区公共产品筹资方式；制度外并非指这种筹资方式不合法，而是指它处于“正规的财政制度之外”^[20]。除近年实行的新型农村合作医疗制度和农村教育的“两免一补”外，包含农村公共体育服务在内的其他公共物品的财政投入的项目和资金数量，依旧缺乏相关制度性的安排。农村公共体育服务投入体制依旧无法摆脱“财政性制度外供给的路径依赖”^[21]。以农民体育健身工程为例，中央和省级政府在给予农民体育健身项目一定补助的基础上，要求地方政府进行相应配套。

综合而言，就农村公共体育服务“以县为主”的制度设计而言，其体现了区域公共服务由区域政府负责的理念。但是由于税费改革后我国地方政府财力有限，加之上级政府的专项转移支付不规范等原因，“以县为主”逐渐演化为公共体育服务的“地方化”，从而对农村公共体育服务发展水平的提高造成一定的消极影响。

3 我国农村公共体育服务“以县为主”困境的突破

针对我国农村公共体育服务“以县为主”发展模式的困境，本研究针对性地提出相应改革措施。对我国农村公共体育服务“以县为主”发展困境破解的考量，不仅要实现农村公共体育服务事权财权的匹配，而且要实现农村公共体育服务以需求导向的公共体育服务发展的转型，供给农民需求程度较高的公共体育服务产品。

3.1 合理划分我国政府公共体育服务的事权并逐渐法制化

当前，我国公共体育服务体系建设中，政府扮演着非常重要的角色。公共体育服务事权是对承担公共体育服务建设任务的各级政府的明确规定。虽然当前我国已经颁布了地方政府组织行为法对地方政府的职能进行界定，但是对各级政府的公共服务职能却没有明显界定。由于中央和省市政府在政府层级上的优势，导致很多公共服务事权层层下移，县



乡政府成为公共体育服务的最终承担者。

有鉴于此,对于教育、卫生、文化和体育等公共服务事项,虽然具体管辖权主要在地方,但是投入相对较大,且与公民的民生需求密切相关,上级财政应该通过一般性转移支付和专项转移支付给予地方适当财力补助。具体到公共体育服务领域而言,建议将公共体育服务事项进一步划分,逐渐建立以省级政府为投入主体,县级政府负责设备维护、活动开展等投入较少的事项,并将这种事权划分制度化,对推动农村公共体育服务发展具有重要意义。

3.2 建立以省市统筹为主、多级负责的财政投入体制

实践证明,当前公共服务的“以县为主”发展模式主要瓶颈在于政府财力局限。研究发现,“以县为主”的农村体育财政政策导致农村体育资金严重不足,农村体育发展滞后。所以要发展农村体育,必须重视农村体育财政状况,在体育资金的分配上补偿农村,从而体现对农村体育的重视^[22]。鉴于农村公共体育服务在农村公共服务发展进程处于落后位置,与建设社会主义新农村等设置的目标存在较大差异。因此,为了发展农村公共体育服务,当前亟待建立省市统筹为主、多级负责的投入体制。“雪碳工程”、“农民体育健身工程”等致力于发展我国落后地区的公共体育服务专项,是我国财政分税制改革后,为提高落后地区公共体育服务发展水平而形成的“项目治国”的具体体现。

3.3 提高农村居民的决策能力,建立需求导向的供给体制

在我国城乡分割的二元社会结构中,城乡居民对体育政策安排的约束权数相差十分悬殊,市民的利益表达渠道和强度都远胜于农民,他们凭着政治压力上的优势获得更多的体育资源和利益。而农民作为弱势群体是无力阻止那些对他们不利的政策出台的,也无法改变体育资源分配上的城市倾斜政策^[23]。

由于我国体育领域传统行政管理体制约束,体育行政部门在提供公共体育服务时容易脱离公众现实需求,这种政府导向的传统公共体育服务提供方式往往导致公共体育服务责任缺失、低水平供给等问题的出现,从而进一步加剧公共体育服务领域的供需矛盾。为此,在公共体育需求日益膨胀的背景下,体育行政部门更需要明确公共体育服务需求导向,转变供给导向思路,重视公众体育需求,采取积极措施以公正、有效地实现公众的需求和利益,将满足公众的公共体育需求作为目标^[24]。进一步推进农村公共体育服务中“一事一议”的适用领域,提高农村公共体育服务发展水平。

4 结束语

我国农村公共体育服务“以县为主”发展模式具有存在的合理性,但是也存在改革的必要性。在我国行政体制改革日渐推进的当下,将基层体育事业改革与民众需求相结合,引入多元供给力量,从制度层面出发,注重不同制度安排和资源约束、民众需求的关系,并且以区域公共体育服务公平作为建设的着力点,对提升整个公共体育服务的供给水平具有重要意义。

参考文献:

- [1] 石振国,杨小明.城乡群众体育差距分析及其统筹发展途径研究——以湖北省当阳市为例[J].天津体育学院学报,2011,26(4):301-304.
- [2] 董新光.论公共体育资源配置的不平等改革取向[J].体育文化导刊,2007(3):6-11.
- [3] 王冬冬,谈智武,李泽群.博弈观下的农村体育公共产品供给主体行为规制研究[J].成都体育学院学报,2009,31(5):7-10.
- [4] 郭修金,虞重干.村落体育文化的适应与变迁[J].上海体育学院学报,2010,34(4):26-33.
- [5] 谢光辉,黎晓勇.关于农村体育的现实困境与发展出路思考[J].成都体育学院学报,2008,34(5):31-34.
- [6] 杨青松,罗建河.我国群众体育政策执行阻滞效应的多维分析——以《全民健身计划纲要》为例[J].广州体育学院学报,2008,28(6):11-14.
- [7] 郇昌店,肖林鹏,杨晓晨.我国公共体育服务研究框架探讨[J].山东体育学院学报,2009.
- [8] 张战毅,单一飞.由体育政策走向体育公平:我国体育公平机制研究[J].武汉体育学院学报,2011,45(10):19-23.
- [9] 张小林,白晋湘.我国农村体育公共产品供给制度缺陷与优化[J].体育学刊,2010,17(5):21-25.
- [10] 国家体育总局.2009年体育事业统计年鉴.
- [11] 贾顺波.我国县级政府机构设置研究——以组织结构设计为视角[D].河南大学硕士学位论文,2009,2.
- [12] 郇昌店.我国公共体育服务供给市场化运作方式研究[D].天津体育学院硕士学位论文,2008,1.
- [13] 京华时报.警惕形式化倾向 农民离农运会有多远[EB/OL].
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-10/25/content_2134682.htm
- [14] 陈粮,董宏伟,杨吉春.新农村公共体育产品投入主体政策的理性思考[J].山东体育学院学报,2009,25(2):30-32.
- [15] 姜平平,代亚松.贵州省农村公共产品供给优先序研究[J].科技信息,2011,7:429-430.
- [16] 冯火红,薛林,王伟.“大部制”改革背景下我国地方政府社会体育行政改革研究[J].2011,北京体育大学学报,34(4):5-8.
- [17] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-38.
- [18] 刘静.山西省城乡群众体育的均衡发展研究[D].太原:山西师范大学硕士学位论文,2008.
- [19] 尹世伟.我国农村体育办平研究[D].苏州大学硕士学位论文,2008,21.
- [20] 林万龙.乡村社区公共产品的制度外筹资:历史、现状及改革[J].中国农村经济,2002(7):13-19.
- [21] 高明.我国农村公共物品政策演变:论从制度外走向制度内供给的必然[J].华中农业大学学报(社会科学版),2012,4:1-6.
- [22] 尹世伟.我国农村体育办平研究[D].苏州大学硕士学位论文,2008,30.
- [23] 魏丽艳.农村体育资源短缺问题的理性思考[J].湖州师范学院学报,2007,29,88-91.
- [24] 俞琳,曹可强.消费预测背景下公共体育服务供给导向研究[J].成都体育学院学报,2012,38(5):36-39.

(责任编辑:陈建萍)