

粤东地区城市公共体育服务发展研究

——基于新公共服务理论

刘世磊, 黄彦军

(韩山师范学院体育学院, 广东 潮州 521041)

摘要:基于新公共服务理论,运用文献资料、调查和逻辑分析等研究方法对粤东地区城市公共体育服务存在的主要问题进行分析,旨在提高其公共体育服务水平。研究得出:公民与公民的体育权利被忽视是导致粤东地区城市公共体育服务水平低的根源;公共参与和行政人员服务责任的缺失导致了公共体育服务决策与计划不够科学、职责履行力不够;公共利益与私利的混淆使公共体育服务追求的目标方向偏离;公共体育服务中关于“服务”与“掌舵”的认识不够以及二者的失衡使公共体育服务供给处于两难的困境。

关键词:粤东地区;公共体育服务;新公共服务理论

中图分类号:G80-05

文献标识码:A

文章编号:1007-7413(2016)04-0011-05

Research on Guangdong Eastern City's Public Sport Service: Based on New Public Service Theory

LIU Shi-lei, HUANG Yan-Jun

(Department of Physical Education, Hanshan Normal University, Chaozhou 521041, China)

Abstract:Based on the theory of new public service, by means of literature, investigation and logical analysis, this paper is to analyze its major problem in order to improve its public sport service. Conclusion: The reason for the low of its public sport service is that citizen and his sports right was ignored; The reason for the unreasonable policy decision and less executive power is that deficiency in public participation and responsibility; The reason for the wrong target is that public interests and private interests were confused; “at the helm” and “service” were misunderstood and unbalanced leading to dilemma.

Key words: Eastern Guangdong; public sport services; theory of new public services

近年来,随着我国城市公共体育服务矛盾的凸显,如广场大妈的扰民、徐州大妈的暴走、深圳莲花山足球场事件等,政府如何在现有资源约束的情况下进一步提高城市公共体育服务质量,是市民关心的一个民生话题,也是该领域研究的热点。关于我国公共体育服务的研究,前期成果主要集中在公共体育服务的概念与内涵、公共体育服务的供给、公共体育服务均等化以及农村公共体育服务等方面。^[1-4]但以新公共服务理论为视角来研究城市公共体育服务的文章却相对较少。新公共服务理论兴起于20世纪80年代后期,它的核心理念是民主,是现代政府治国理政的新型理论之一。本文考虑到城市的经济、文化和民主化程度相对较高,基于新公共服务理论来探讨粤东地

区城市公共体育服务的发展,以期为相关部门提供参考,进一步提高粤东地区城市的公共体育服务水平。

1 研究对象与方法

以粤东地区(潮州、汕头、揭阳和汕尾)城市公共体育服务为研究对象。文中的城市指国家按行政建制设立的省辖市(地级市、副省级市)和县级市,县级市政府驻地的镇也被包括其中,但不包括县级市政府驻地以外所辖的乡镇。

运用文献资料、调查和逻辑分析等研究方法,并结合实际对粤东地区城市公共体育服务现存主要问题进行分析。其中,主要采用调查法进行数据和信息

收稿日期:2015-09-14

基金项目:韩山师范学院青年科学基金项目(WQ201206)

第一作者简介:刘世磊(1980—),男,河南商丘人,讲师,硕士。研究方向:体育教育学、体育人文社会学。

的获取。

问卷调查。调查内容选取及问卷设计:围绕所研究的问题并参考我国公共体育服务体系服务项目标准和广州市公共体育服务体系项目标准,选取 24 个服务项目作为调查内容。问卷的效度评价、信度检验均较高。问卷的发放与回收:采用整群抽样法,抽取粤东地区城市(潮州、汕头、揭阳和汕尾四市城区及其所辖县城)街道/乡镇文化站 88 个,由经过培训的调查员对文化站工作人员进行现场调查,共发放问卷 88 份,回收 88 份,回收率 100 %,除去 2 份无效问卷,剩余有效问卷 86 份,有效率 97.73 %。^[5]

深入粤东四市城市街道、社区,对市民体育权利的实现、公共体育服务中民众的参与程度、当地政府在公共体育服务中的责任以及场地设施、举办体育活动和赛事、社会体育指导员状况等方面进行考察。实地调研、了解四市区公共体育服务现状。

2 公共体育服务与新公共服务理论阐释

公共体育服务是公共服务的下位概念,是以公共性为本质属性,由政府或政府主导下的非政府组织在供给人民共同消费或享用体育产品或体育服务过程中所承担的职能。^[6]公共体育服务的结构主要包括微观层面供给与生产职能、中观层面保障职能和宏观层面管理职能。^[1]

新公共服务理论把公民、公民权和公共利益置于民主治理的首要位置,公民服务的提供者要充分考虑公共选择和民意,公共服务的提供主要代表的是公共利益。^[7]新公共服务理论的基本观点为:政府的职能是服务而不是掌舵;公共利益是目标而非副产品;在思想上要具有战略性,行动上要具有民主性;为公民服务,而不是为顾客服务;责任并不简单;重视人,而不只是重视生产率;公民权和公共服务比企业家精神更重要。^[8]于是,本文试图基于新公共服务理论对粤东地区城市公共体育服务中存在的主要问题进行分析。

由于该理论是西方社会语境下的产物,与我国的国情还有不少差距,有其自身的局限性,所以,在运用新公共服务理论处理我国现实社会事务时,应予以批判地继承,应结合我国国情,使其为社会发展服务。尽管新公共服务理论有它的局限性,但它绝不失为现代及未来社会治理的先进理论。

3 结果与分析

3.1 粤东地区城市公共体育服务现状^[5]

3.1.1 公共体育服务需求

公共体育服务的出发点是公众对公共体育服务的需求(表 1),但政府在公共体育服务内容供给中的实际情况却并非如此。

表 1 公共体育服务需求内容情况一览表(多选题)

公共体育服务需求内容	个数	比例/%	排序
体育健身知识讲座或指导	80	93.0	1
体育健身信息	65	75.6	2
建立社区体育健身组织	56	65.1	4
组织多种群众体育活动或比赛	39	45.3	4
增加群众体育经费	31	36.0	5
其他	16	18.6	6

3.1.2 生产与供给

1) 场地设施

从调查结果显示(表 2、表 3),粤东地区城市公共体育服务场地设施还远未达到我国全民健身计划(2011—2015 年)标准^[9],考虑该计划是全国标准,其中含有农村数据,所以,这个标准相对粤东城市来说是较低的。

表 2 公共体育服务场地设施情况一览表

内容	个数	比例/%
人均占有公共体育场地面积 1.5 m ²	10	11.6
社区平均健身路径 1 套	25	29.0
公共体育场地设施经常开放和利用	28	32.6
附近学校体育设施向公众开放	23	26.7

表 3 公共体育服务平均拥有体育活动的站(点)情况一览表

活动站	个数	比例/%
1 个以下	2	2.3
1 个	78	90.7
2 个	4	4.7
3 个及以上	2	2.3
总计	86	100

2) 体育社团

通过调查,街道拥有民政部门注册的体育社团还不到调查总数的 5 %,虽然有部分街道拥有自发的体育社团,但由于受到多种体制和制度的约束,其功能并未得到充分发挥。

3) 社会体育指导员

通过调查,每万人拥有社会体育指导员 5 人及以下的占调查总数的 95.7 %,6~10 人占 4.3 %,距社会体育指导员发展规划(2011—2015 年)城市每万人至少拥有 10 名社会体育指导员的要求还很远^[10]。

4) 体育活动

调查结果见表 4。经进一步了解,虽然绝大多数街道会举办一定次数的比赛或体育活动,但规模小,只针对少数群体,居民的参与度不高,活动不够亲民。

表 4 街道每年举办群众体育活动或赛事情况一览表

活动次数	个数	比例/%
0 次	5	5.8
1~5 次	79	91.9
6~10 次	2	2.3
10 次以上	0	0
总计	86	100

5) 社会体育服务信息

由表 5 和表 6 可知,每年举办体育讲座或体育教育咨询活动的街道极少,而且参与人数不多,绝大多数的街道没有举办。对过去一年发放体育印刷资料情况的调查更是令人堪忧,仅有 1 个街道发放过,且种类和份数较少。此外,体育知识信息化和数字化程度低。

表 5 街道每年举办体育讲座或体育教育咨询活动情况一览表

活动次数	个数	比例/%
0 次	77	89.5
1~2 次 200 人	9	10.5
3~5 次 500 人	0	0
5 次以上 500 人以上	0	0
总计	86	100

表 6 街道每年发放体育印刷资料种类和数量情况一览表

资料种类和数量	个数	比例/%
0	84	97.7
4 种以下 1 000 份	2	2.3
5~10 种 5 000 份	0	0
10 种以上 10 000 份	0	0
总计	86	100

6) 体质监测

调研发现,15.2 % 的街道有体质测定点,但体质测定率不及 10 %。

7) 相关机构设置、人员配备

调查显示,街道相关机构设置与人员配备程度低的占 89.1 %,较低的占 10.9 %,有的只是挂靠在其他部门。

3.1.3 保障职能

1) 公共体育服务的制度保障

通过调研发现,调查中仅有 10.8 % 的街道制定了《全民健身计划》,4.3 % 的街道制定了吸引社会力量参与公共体育服务事业的优惠政策。

2) 公共体育服务的财政保障

调查显示,45.6 % 的街道有从事公共体育服务的经费(文化、体育、卫生打包),其经费主要来源于上级政府或相关部门拨款,据进一步调查得知,该部分经费真正用于公共体育服务上的资金很少。也有少部分公共体育服务经费依靠自筹和社会捐赠。

3) 公共体育服务监督监察

调研表明,在有制定《全民健身计划》和鼓励、引导社会力量出资兴办公共体育服务事业优惠政策的街道中,没有一个街道将监督监察这些法规条例落到实处。

3.1.4 管理职能

1) 公共体育服务的决策功能

调查显示(表 7),公共体育服务事业未纳入本级政府发展规划的街道占调查总数的 80 % 以上,纳入的街道还不到 15 %,还有近 5 % 的街道对是否纳入政府发展规划不清楚。调查中虽然有个别街道将公共体育服务事业纳入政府发展规划,但通过进一步调研,这一决策的民主化和科学化程度不高。此外,在实地考察和访谈中得知,政府在公共体育服务的相关制度建设中,对市民应有的体育权利重视不够,民众在公共体育服务决策制定中的参与程度不高。

表 7 公共体育服务事业纳入本级政府发展规划情况一览表

发展规划	个数	比例/%
纳入	11	12.8
未纳入	71	82.6
不清楚	4	4.6
总计	86	100

2)公共体育服务的执行功能

通过调研,政府及相关职能部门的公共体育服务职责履行程度低的选项占调查总数的 93.5 %,较低占 6.5 %。决策在执行的过程中常常“变味”“缩水”,渐渐偏离原定的标准,更甚者与目标背道而驰。另外,通过调研政府及相关职能部门的工作人员可知,他们普遍认为公共体育服务是一种公共利益,但在问及这一公共利益的执行情况时,评价是较低的。

3)公共体育服务的评估功能

通过访谈,粤东地区市级以下政府没有或者没有真正将公共体育服务纳入到政府的绩效评估中,评估主体过于单一,重“量”不重“质”,缺乏公众对政府或体育职能部门的评估。

3.2 粤东地区城市公共体育服务存在主要问题^[5]

3.2.1 供给不足

1)供需偏离。政府所供给的公共体育服务不是群众所需要的,或者说不是群众最需要的、最想要的。

2)供给内容单一且质量低。如体质测定点不但少而且测定率低,供给内容无法满足人民群众日益增长的体育服务需要。

3)总量不足。主要表现在以下三个方面:一是相对于公共体育服务的巨大需求,资金供给不足;二是公共体育服务的场地设施不足,难以满足不同锻炼群体需求;三是一些基本公共体育服务如体育社团组织、社会体育指导员、体质监测、健身与康复体育知识、与公共体育服务相关的机构设置和人员配备等严重不足。

3.2.2 保障不力

1)保障公共体育服务运行的法律法规建设滞后,相关制度不健全、不完善。

2)政府对公共体育服务的资金投入不够,没有真正将公共体育服务事业纳入政府财政预算并在政策执行当中抓好落实。

3)公共体育服务监督监察不到位。

3.2.3 管理缺位

1)政府为社会和民众提供公共体育服务的“服务”职能力度不够、比重偏小。市民的体育权利没能

得到应有的重视,更没有得以实现。公共体育服务决策的科学化、民主化程度不高,严重缺少民众的参与。

2)相关决策没有执行力,执行过程中标准降低、走样、偏离原定目标。

3)市级以下政府没有或者没有真正将公共体育服务纳入到政府的绩效评估中,公共体育服务的绩效评估体制过于单一,缺乏社会公众对政府的评估。

3.3 粤东地区城市公共体育服务主要问题成因分析

针对粤东地区城市公共体育服务存在的主要问题,以新公共服务理论为视角对其进行分析探讨。

3.3.1 公民与公民权的忽视

新公共服务理论围绕的中心是公民(公民系统),政府服务的对象也是公民。^[11]公民是公共服务的出发点和落脚点。在“以人为本”服务理念下公民与公民权理应受到重视。而在粤东城市公共体育服务中,由于没能真正把公民与公民体育权利放到应有的重要位置,导致对其忽视或重视不够,引起连锁效应,出现粤东城市公共体育服务质量低、供给不足、无法满足市民基本体育需求等一系列问题。

3.3.2 公共参与与责任的缺失

新公共服务理论认为,符合公共需要的政策和计划,只有通过集体努力和协作的过程,才能够最有效地、最负责任地得到贯彻执行,且公民参与贯穿整个事务的全过程。^[8]同时,通过民主的参与能将公民权得以真正的实现。调查得知,粤东地区城市公共体育服务政策的制定与实施因缺少公民的参与,而无法反映市民的需要。而现实生活中影响公民参与的因素众多,除过分集中的管理体制外,其中公民资格和主体意识也是制约公民参与的主要因素。公民资格是指当关系到政治与社会等公共利益时,一个公民的身份是超越其私人的利益和人际关系^[12],它是公民参与的基础。公民若缺乏这种“公民资格”就不能正确地行使权力和履行责任,即使参与政策的制订,也可能影响决策的科学化,甚至还会影响到公共利益的实现。较为滞后的行政体制改革和传统文化使公众主体意识薄弱,是影响粤东城市公民有序参与的又一主要因素。此外,相对较低的公民素质(科学文化素质和思想道德素质)、不健全和不完善的民意表达制度等也是影响公民参与的因素。因缺少公共参与,加之与公共体育服务相关的行政人员社会责任感和主人翁意识缺失,致使粤东城市公共体育服务决策不够科学、不够民主,职责履行力不够,评估、监督等问题重重。

3.3.3 公共利益与私利的混淆

新公共服务理论追求的是公共利益,公共利益和公共服务的提供是政府的主要目的和任务,政府的角色在于确保公共利益居于支配地位^[8]。如今,公共体育服务的行政人员(公务员)在涉及公共体育利益的工作中不够积极、主动,没能真正把市民的公共体育利益作为工作的重点。与公共利益相对的是私人利益,新公共服务明确主张,个人利益、自我利益的叠加与复合不等于公共利益。目前,公共体育服务中存在着公共利益与私利混淆的现象,更有以公共利益为口号侵犯和损坏公共利益的行为。公共体育服务追求的是满足公共的体育需求,而不是满足个性化的私人需求(私利)或其他企业、团体的私自利益。追求与目标不一致,是导致粤东城市公共体育服务生产、供给以及财政保障中诸多问题的主要原因之一。

3.3.4 “服务”与“掌舵”的失衡

新公共服务理论主张政府的职能是“服务”而非“掌舵”。它因看到由政府制订的政策不再起作用而得出此结论,这是有些偏激的。政府制订的政策之所以不再发挥作用,究其原因缺乏“公共参与”,政策没有体现公众的利益诉求,不能代表公共利益。现阶段,我国在公共体育服务中对政府“掌舵”与“服务”有多种认识,也有两种极端,这种在公共体育服务中未能确定两者比重的模糊现状不利于公共体育服务的发展,也是导致粤东城市公共体育服务中体育社团等供给困境的重要原因之一。研究认为,政府在公共体育服务中“服务”比重应该加大,即进一步帮助公民表达和实现他们的公共体育利益。但由于我国的国家性质和现阶段的基本国情以及地方情况的复杂性,又不能像西方发达国家那样,政府在公共体育服务中的职能只是“服务”而非“掌舵”。在我国现阶段,政府在公共体育服务中不仅要加大提供“服务”的比重,还要“掌好舵”,二者并重,使其协调发展。

4 结语

提高公共体育服务的质量与水平是实现体育强国的要求之一,城市公共体育服务作为我国公共体育服务的领跑者,无疑具有重要的意义与作用。当前,粤东城市的公共体育服务发展水平仍然较低,存在多种多样的问题,其成因也是多方面的,本文基于新公共服务理论对主要问题分析认为:公民与公民的相关

权利被忽视是导致粤东地区城市公共体育服务水平低的根源;公共参与和行政人员服务责任的缺失导致了公共体育服务决策与计划不够科学、职责履行力不够;公共利益与私利的混淆使公共体育服务追求的目标方向偏离;公共体育服务中关于“服务”与“掌舵”的认识不够以及二者的失衡使公共体育服务供给处两难的困境。

虽然新公共服务理论是一种高度民主与自治下的理论,现阶段还有可能不完全适合我国国情和民情,但它又不失为社会治理的新型理论,也是我们追求的目标。在此困境下,既不能照抄照搬西方发达国家的公共体育服务治理模式,又不能裹足不前,必须结合现阶段及地方的经济、政治、文化和社会发展状况,从现实性与可操作性层面来探寻粤东城市公共体育服务发展对策,这将是今后研究的主要问题。

参考文献

- [1] 戴永冠,林伟红.公共体育服务概念、结构及人本思想[J].武汉体育学院学报,2012,46(10):5-10.
- [2] 金涛,张凤彪,周超.我国公共体育服务供给困境及原因分析[J].北京体育大学学报,2013,36(12):30-37.
- [3] 刘亮.我国公共体育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.
- [4] 李艳.农村公共体育服务存在的问题与思考[J].成都体育学院学报,2008,34(10):30-32.
- [5] 刘世磊.粤东地区城市公共体育服务现状及主要问题[J].体育科学研究,2015,19(4):35-39.
- [6] 郭修金,戴健.政府购买体育社会组织公共体育服务的实践、问题与措施[J].上海体育学院学报,2014,38(3):7-12.
- [7] 姚贱苟.新公共服务理论阐释及其政府治理改革的启示[J].梧州学院学报,2015,25(2):54-59.
- [8] 罗伯特·B·登哈特.新公共服务:服务,而不是掌舵[M].丁煌,译.北京:中国人民大学出版社,2010.
- [9] 国务院办公厅.全民健身计划(2011—2015年)[Z].2011-02-15.
- [10] 国家体育总局.社会体育指导员发展规划(2011年—2015年)[Z].2011-04-07.
- [11] 宿丽霞.从民主公民权看新公共服务中的服务[J].山东省农业管理干部学院学报,2007,23(3):113-115.
- [12] 赵涛.公民参与的影响因素分析[J].法治与社会,2006(16):124-125.

[责任编辑 江国平]