

## 我国公共体育服务供给困境研究

袁野

中国社会科学院大学政府管理学院 北京

**【摘要】**随着我国经济社会的不断发展,健康事业已经成为群众生活的重要组成部分。2017年和2019年,我国分别提出“健康中国”战略和“体育强国”战略,为进一步发展公共体育服务事业奠定了坚实的基础。我国公共体育服务事业经过近几年的发展,体系不断完善,效率逐步提高。但群众体育需求和供给矛盾依然突出。基于此,本文从公共体育服务概念和特点出发,分析了当前公共体育服务供给主体、供给内容和供给效率存在的问题,为进一步提高供给水平提供了参考价值。

**【关键词】**公共体育服务;公共政策;供给困境

### Research on the Supply Dilemma of Public Sports Services in China

Ye Yuan

School of government management, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing

**【Abstract】** With the continuous development of China's economy and society, health has become an important part of people's life. In 2017 and 2019, China put forward the "healthy China" strategy and the "sports power" strategy respectively, which laid a solid foundation for the further development of public sports services. After the development of China's public sports service in recent years, the system has been continuously improved and the efficiency has been gradually improved. However, the contradiction between mass sports demand and supply is still prominent. Based on this, starting from the concept and characteristics of public sports service, this paper analyzes the problems existing in the current supply subject, supply content and supply efficiency of public sports service, which provides a reference value for further improving the supply level.

**【Keywords】** Public sports services; Public policy; Supply dilemma

#### 引言

公共体育服务是指为实现和维护广大人民群众享受公共体育权益,以政府为主导,市场和社会主体参与,通过多种协作机制和方式的灵活运用,满足公众多样化的体育需求目的而提供的公共体育产品或服务的过程<sup>[1]</sup>,公共体育服务拥有普遍性、基本性、文化性、公益性等特点<sup>[2]</sup>。完善的公共体育服务体系是实现“健康中国”和“体育强国”的重要基础,公共体育服务供给是公共体育服务体系的重要环节之一。因此,解决当前供需关系存在的问题,提高供给水平,是完善公共体育服务体系的必然途径。

#### 1 当前存在的问题

##### 1.1 供给不足与资源浪费

我国大部分地区政府财政力量有限,受行政观

念和治理体系改革的滞后性影响,并未完全调动市场和社会这两个主体的积极性,没有建立完善的市场准入规则,依然以政府作为公共体育服务事业的投资主体,导致我国大部分地区公共体育供给不足,主要表现为供给质量和数量无法满足人民群众的需求。用于群众公共体育的设施总量少,50%以上的体育设施属于教育系统,并不对外开放。而且教育系统的篮球场、足球场、游泳池等,基本上都在空闲时间租赁给专业运动员训练,普通群众无法利用这些场地进行体育活动。另外事业单位的体育设施也只对本单位的人开放,使得这些设施无法发挥其公共体育服务性质。从体育设施场地结构来看,室外场地占大多数,室内场地较少。篮球场、排球场大多数都在室外,而需要室内才能锻炼的运动类别,场地所占比例较少。这样的场地结构比例,难以满

足群众的运动多元化需求。农村和郊区体育设施匮乏，基本上以乒乓球场和篮球场为主，而需要较大场地的运动形式，则较少农村具有，只有极个别经济发展较好的行政村具有这些运动的场地。政府组织的公共体育活动较少，无法充分调动群众参与有运动的积极性，公共体育信息交流闭塞，且政府有时未能充分考虑到公众的实际需求，在非人群聚集区和远离社区地带，建设大型体育设施和场馆，导致群众并未真正享受到体育服务资源，存在人均体育用地规划指标不达标、城镇社区规划建设体育设施使用面积不足、全民健身馆不足等现象。大量偏远体育场馆设施长时间闲置，造成财政浪费和体育资源浪费。

### 1.2 政府决策准确性低

目前我国公共体育服务发展模式依然是政府主导型，投资资金和发展机制依旧以政府为主体。政府在做一些公共体育方面的决策时，没有充分、客观地调研和最大化征求民众的建议，也没有考虑到民众的体育需求多样化、现实状况、经济发展水平等，更没有请专家论证。个别领导出于个人考虑，追求自身利益最大化，由某个主要领导单独决定，所做出的决策和民众实际体育需求相差甚远，决策准确性低，浪费大量财力资源。例如国家体育总局一些领导花重金聘请国家足球队教练的决策。据2019年01月25日经济网报道，从2016年10月里皮出任国足主教练，其薪水为税后2000万欧元，实际上分为两个部分：足协每年出资450万欧元；恒大则给了里皮一个名头——恒大足校顾问，并为其团队每年支付约1.1亿元人民币。从里皮教练带领国足，到2019年1月“和平分手”，年薪约1.4亿元人民币的“世界第二高薪”教练，没有达到预期成绩，也没有让国足取得实质性发展。我国足球国家队的现状不是靠一个教练能解决的，建立完善的人才选拔和培训体系才是我国足球事业发展的突破点。

### 1.3 供给内容分布不均衡

以河南省为例，河南省地处中原腹地，市县级的行政划分具体为18个省辖市或省直管市，21个县级市和85个县。

城市之间的不均衡<sup>[3]</sup>：截止2019年底，郑州市人均体育场地面积1.96平方米，而截止2020年底，

河南省人均体育场地面积为1.9平方米，郑州市已提前一年超过省人均水平。郑州市拥有各类体育场地25138个<sup>[4]</sup>，河南省为27.5万个，约占全省的9%，远超其他省内城市所占比例。“十三五”期间，郑州市新建社会足球场地210块，而全省“十三五”时期，改造和新建2088块社会足球场地<sup>[5]</sup>，郑州市约占10%，远超其他省内城市所占比例。郑州市于2019年承办了第十一届全国少数民族运动会，修建了郑州市奥林匹克体育中心，河南省将大部分省内体育资源投资和聚集在郑州市。而省内其他城市所拥有的公共体育服务建设资源自然相对较少，城市之间体育设施建设自然拉开差距。

城乡之间的不均衡：由于制度偏向、城乡不同的公共体育投入机制、经济不均衡、社会发展水平、文化等，导致了城乡公共体育服务发展水平相差大。具体表现在城乡政策倾斜差异、公共体育投资额度差异、投资资金结构差异、政府财政收入差异、公共体育服务设施种类和场地大小差异、群众体育需求差异、公共体育服务赛事活动数量的差异、人力资源投入差异、文化差异等<sup>[6]</sup>。

根据《第六次全国体育场地普查数据公报》数据显示，我国公共体育服务场地分布也呈现出“东部多、西部少”、“南部多，北部少”、“室外多，室内少”、“教育系统和政府事业单位多，居民区少”、“城市多，乡镇少”的特点。

### 1.4 供给主体结构不完善

随着国家治理现代化和治理体系的不断发展，我国政府正在从主导型政府转变为服务型政府。我国在《全民健身计划(2011-2015年)》中明确提出我国全民健身事业要实现“政府主导、部门协同、全社会共同参与”的“大群体”工作格局这一目标。逐步减弱政府在供给主体中的垄断地位，激活市场主体和社会主体的活力，提高这两个主体参与的积极性，构建三方主体协同配合的供给格局。通过分析发现，目前我国公共体育服务供给主体的地位依然是政府，并且是主导型和垄断性。政府对体育设施场地进行规划、建设、运营，市场和社会能拿到的份额较少。垄断型的供给模式，会导致政府财政压力加大，难以从城市基础设施建设资金中腾出部分资金来发展体育事业。而且在做决策时，没有充分调动市场和社会的积极性，无法充分理解群众体

育的多元化需求,这一现状会给供给效率和社会公平性带来影响,不利于公共体育事业的长期发展。

### 1.5 支持政策和法律法规不健全

在当前全球经济发展缓慢的情况下,又受新冠疫情影响,地方政府财政较为紧张,政府支出以保民生、保稳定、保增长为主要投资对象。公共体育服务事业的投资比例呈现出相对较小,增幅不大等特点。支持供给财政资金的政策不足,市场主体由于受利润因素的影响,缺乏支持性的奖励和财政补贴,参与公共体育服务供给积极性不高,市场失灵,无法发挥市场的作用。部分地方政府城市基础设施建设财政资金缺口较大,仅政府这一供给主体,很难完全满足群众体育需求。地方政府投入公共体育事业的资金不能按时到位,制约了公共体育设施的建设和发展。“健康中国”战略、“体育强国”战略、《全面健身计划》和《公共体育文化设施条例》等都是些指导性文件,缺乏法律的权威性。需要地方政府结合指导文件,做出具体的措施,并且强有力地执行。

### 1.6 社会主体发展受多重因素制约

当“政府失灵”和“市场失灵”时,出现了社会供给这一主体。社会供给包括公益组织和从政府组织中分离出来的机构。社会主体当前面临以下制约:一、多重监管制约。社会主体受到多重监管,既要接受上级政府部门监管,又要接受体育行业部门的监管。有时这两种监管所制定的政策在某些具体问题和措施上会有所冲突,导致社会主体很难开展工作。主要表现为:独立性差。大多数社会主体是从原来的政府部门分离出来的,依然受政府部门的监管。比如27个行业的体育协会和中国足球协会,虽然是民间团体,但依然受体育总局的管制。僵硬、滞后的管理体制,无法和体育行业的快速发展相匹配,薪酬制度和体育发展趋势不符合,限制了这些协会人员的积极性和创造性。二、法律法规制约。我国体育相关的法律法规严重滞后体育事业发展状况,不完善的法律法规,不能为社会主体保障一定的供给份额,无法为其提供一定的保护,无法激活其活力,难以有效支持其发展。三、资金制约。社会主体参与供给,主要资金来源是主管部门的拨款、企业支持、行业捐赠等,社会主体自身筹集资金能力有限。例如体育协会的资金难以保障,

组织体育活动受到限制,制约了其供给水平和范围。

### 1.7 绩效评估体系不健全

绩效评估不仅仅是数量上,还在于质量评估。目前供给效果评估体系是片面而非系统性的,缺少因地制宜的“一地一体系”,笼统的数量评估,并不能真实反映供给效率。评估体系涉及到资源投入产出比、场地利用率、群众使用率、满意度等。自我评估体系难免会忽略数据的客观性和真实性。评估过程中,应尽量让更多的群众参与过程,客观充分地调研供给效果,评估结果应主动向群众公开,不应只在体育内部系统展示,并接受群众建议,及时采纳,调整供给策略和结构<sup>[7]</sup>。

## 2 结论

公共体育服务事业的发展关系着全民健康,也关系着社会主义现代化建设<sup>[8]</sup>。公共体育服务供给当前主要存在的问题是供给不足与资源浪费、政府决策准确性低、供给内容分布不均衡、供给结构主体不完善、支持政策和法律法规不健全、社会主体发展受多重因素制约等。加强政府协同治理能力<sup>[9]</sup>,积极引导市场主体和社会主体的参与积极性,形成相辅相成、协同增效的格局。完善供给结构和法律法规制度,为市场和社会主体提供一定的供给份额,提高供给资源的利用效率、均衡性和公平性,扩大供给资源和资金投入。完善公共体育场地供给结构,平衡室外场地和室内场地的比例,满足群众运动种类多样化需求<sup>[10]</sup>。加强城乡体育设施建设一体化和协调性,从制度、政策倾向、资金投入等改善城乡体育设施差距。加快体育信息的传播交流速度,提高群众参与体育运动的积极性,增加全民体育运动赛事次数等是解决公共体育服务供给问题的切入点和途径。

## 参考文献

- [1] 刘次琴.转型期我国公共体育服务供给主体多元发展研究[D].湖南师范大学,2019.
- [2] 杨伟,畅柯颖.山西省公共体育服务供给侧改革研究[J].当代体育科技,2021,11(08):161-163.
- [3] 郑志彬.欠发达地区体育公共服务供给的多重困境和改善策略研究[D].吉林大学,2021.
- [4] 李聪.郑州市公共体育服务供给问题研究[D].郑州大学,2021.

- [5] 河南省体育局:《河南省“十四五”体育发展规划》,豫体(2021)43号.
- [6] 李巍巍.河南省县域公共体育服务体系的现状与发展对策研究[J].农村.农业.农民(B版),2022(02):41-43.
- [7] 党琳燕.河南省城乡公共体育服务均等化实现的影响因素与优化方案研究[J].周口师范学院学报,2021,38(02):50-54.
- [8] 肖林鹏,李宗浩,杨晓晨.公共体育服务概念及其理论分析[J].天津体育学院学报,2007(02):97-101.
- [9] 龚伟琪,李良明,刘尹.我国公共体育服务供需失衡的现实审视与优化路径[J].湖北体育科技,2021,40(11):947-950.
- [10] 刘明.河南省农村体育公共服务供给研究[J].新乡学院学

报,2019报,2019,36(05):60-63.

**收稿日期:** 2022年6月15日

**出刊日期:** 2022年7月25日

**引用本文:** 袁野,我国公共体育服务供给困境研究[J],科学发展研究,2022,2(2):66-69

DOI: 10.12208/j.sdr.20220041

**检索信息:** RCCSE 权威核心学术期刊数据库、中国知网(CNKI Scholar)、万方数据(WANFANG DATA)、Google Scholar 等数据库收录期刊

**版权声明:** ©2022 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



**OPEN ACCESS**