

城市体育公共服务中地方政府投资行为分析

——以新公共服务理论为视角

王赛楠¹, 房康²

(1. 厦门大学体育部 福建 厦门 361005; 2. 铜仁学院体育系 贵州 铜仁 554300)

摘要: 运用新公共服务理论对地方政府在城市体育公共服务的投资现状进行分析,就当前地方政府在城市体育公共服务的投资过程中出现偏差,结合新公共服务理论对地方政府在城市体育公共服务的投资行为进行论述。结果表明:地方政府应加强对其部分服务对象的认同;建立中央政府、地方政府及地方大众三方网络交流平台避免在城市体育公共服务中出现信息不对称;构建城市体育公共服务体系行之有效的问责机制。

关键词: 城市体育公共服务; 地方政府; 投资行为; 新公共服务理论

中图分类号: G 80 - 05

文献标识码: A

文章编号: 1007 - 7413(2014)02 - 0045 - 04

Urban Sports Public Service in Local Government Investment Analysis

——In New Public Service Theory Perspective

WANG Sai-nan¹, FANG Kang²

(1. Department of Physical Education, Xiamen University, Xiamen 361005, China;

2. Department of Physical Education, Tongren University, Tongren 554300, China)

Abstract: The new public service theory to analyze the current situation of local government investment in public services, urban sports, the deviation of the current local government investment in public services in the process of urban sports, the combination of a new public service theory of local government in the city of Sports Public Service investment behavior are discussed. The results showed: Local governments should strengthen its identity part of the service object; establishment of a central government, local government and local public tripartite network of asymmetric information exchange platform to avoid the public service in the city sports; built sports city effective public service system accountability mechanisms.

Key words: City Sports Public Service; Local Government; investment behavior; New Public Service Theory

党的十八大强调,要建设学习型、服务型、创新型的马克思主义政党,确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。“服务型”政府是在公民本位、社会本位理念的指导下,在整个社会民主秩序的框架中,把政府定位于服务者的角色,按照公民意志组建起来的以“为人民服务”为宗旨,以公正执法为标志,并承担着相应责任的政府。正如张康之教授所言“在公共管理中,控制关系日渐式微,代之而起的是一种日益生成的服务关系,管理主体是服务者,而管理客体是服务的接受者。所以……必然造就出一种新的社会治理模式,是一种服务型的社会治理模式”。同样,在城市体育公共服务中,也需要以新公共服务理论为视角,为大众提供体育公共服务。

1 新公共服务理论

新公共服务理论是在全面反思、批判、继承新公共管理理论基础上发展起来的。首次正式系统地提出新公共服务理论的是美国行政学者登哈特夫妇。新公共服务理论包括以下几个方面的基本内容:(1)政府的职能是服务,而不是“掌舵”;(2)公共利益是根本目标;(3)在思想上要具有战略性,在行动上要具有民主性;(4)为公民服务;(5)政府承担的责任是复合的而非单一的;(6)以人为本的理论;(7)大力弘扬公民权力和公共服务精神^[2]。体育公共服务是政府、企业或第三部门等供给主体为满足社会成员体育

收稿日期: 2013 - 09 - 10

第一作者简介: 王赛楠(1989—),女,河南郑州人,在读硕士。研究方向: 体育人文社会学。

需求而提供的体育公共产品的一个过程^[3]。城市体育公共服务作为公共服务的一部分,目前也受到越来越多的重视。

1.1 以新公共服务理论为视角对地方政府在城市体育公共服务中投资现状进行分析

1.1.1 地方政府对城市体育公共服务对象界定有偏差
传统经济学认为,经济组织的三个基本问题依次是“生产什么、如何生产和为谁生产”^[4]。同样,做到深入了解城市体育公共服务也应该从以下三个基本问题入手,即“为谁服务、服务什么以及如何服务”。城市体育公共服务的对象,是地方政府在提供相关的体育公共服务过程中首要解决的问题。城市体育公共服务的对象应该是《全民健身计划》的“全民”即包括生活、工作且为城市发展做出贡献的人们,包括在城市化的过程中出现的农民工及其他流动人口。而非人们观念中的拥有城市户籍的“市民”。“尽管农民工与城市居民比邻而居,但在户籍制度的制约下,农民工群体始终无法享受到城市居民可享受的福利待遇,他们的体育权利更是纠缠于农村与城市之间得不到合法的保障。农民工群体附近的体育场地设施欠缺就是一个很好的例子”^[5]。由于我国城市户籍限制,使的城市体育公共服务往往只照顾到有户籍保障的群体,而对没有户籍保障的、推动城市发展的诸多劳动者比如农民工等特殊群体,城市所提供的体育公共服务则明显缩水。这种现象不仅仅表现在体育公共服务上,也突出在城市公共服务的方方面面。因此,在界定城市体育公共服务的对象时,我们应多角度全方位考虑,依法保障流动人口及其他弱势群体的体育权益,将其纳入到城市体育公共服务体系。让城市体育公共服务做到真正意义的“为人民服务”,而不是为某些“特定的”人群服务。

1.1.2 地方政府在城市体育公共服务的投资过程中易出现“马太效应”

马太效应(Matthew Effect)是社会心理效应之一。来自《圣经》中“马太福音”一章结尾的诗句“凡有的,还要加给他,叫他有余;没有的,连他所有的也要夺过来”^[6]。地方政府在城市体育公共服务投资过程中易出现“马太效应”。突出表现在竞技体育和群众体育享有体育公共服务方面的不均衡,尤其是在公共体育资源的配备率及利用率上出现强者更强、弱者更弱的现象。强势群体本来就因拥有经济政治上的优势,能够轻松的争取和维护自己的利益,甚至能够利用其强势地位侵占本不属于自己的那些利益。而

弱势群体则会因其弱势地位,权益得不到社会应有的公平对待,长此以往就会出现强者更强、弱者更弱的恶劣现象。同样值得反思的是以上这些情况在城市体育公共服务中也经常出现。由于举国体制长期作用的影响,导致城市体育公共服务的天平更多的朝向竞技体育倾斜,大量的人力、物力和财力集中到竞技体育的发展上来。

根据何元春等学者对厦门体育公共服务的研究:“大、中型体育场馆大多是按比赛和训练要求修建的,市、区两级公共体育设施的功能也首先是满足市、区两级业余体校的训练或比赛,业余时间才能进行对外服务,或实施产业化经营”^[7]”从而使得为数不多的公共体育设施在公共体育服务上大打折扣。我国群众健身场馆与竞赛场馆的比例为 15:1,远低于日本等发达国家的 100:1 的水平^[8]。由此我们可以了解到就目前厦门市而言,其城市体育公共服务就呈现竞技体育和群众体育发展的不协调态势。而同样由群众健身场馆和竞赛场馆的比例可以看出我国与发达国家还差距甚远。

1.1.3 地方政府的目标函数与大众的目标函数不相吻合

从理论上讲,中央政府、地方政府和社会大众的目标函数应该是一致的。地方政府作为中央政府的下设机构需对中央负责并受其监督。而地方大众同样也应对地方政府享有监督制约等权利。但在现有的制度环境下,地方政府因任期制、GDP 考核等原因而形成的短期行为,在其行为函数的表现出较强的“短视”认知偏差。例如,中央政府的目标函数是维持国家稳定和繁荣,而由地方官员组成的地方政府的目标函数则可能是晋级、名誉、声望等其他的私人利益。同样地方政府在提供体育公共服务的过程中,也会出现这种情况。具体表现在以下两个方面:(1) 地方政府作为“理性的经济人”,追求的是效益最大化,而体育作为“民享”的一部分,对地方经济的发展起不到立竿见影的作用。在选择项目投资时,往往存在投资缺位。把原本用于城市体育公共服务的物力或财力用到风险小、投资收益高的经济项目中。(2) 地方政府在投资过程中往往会选择容易出成绩,拿奖牌的竞技体育,而忽视大众的体育需求。地方政府在投资过程中重视体育的政绩工程,淡体育的福利工程。2008 年北京奥运会蹦床项目冠军何雯娜从最初的选材到夺得世界冠军站在最高领奖台上仅用了 10 年时间。而城市体育公共服务工程则是一项长期的复杂

的收益率无法直接用 GDP 衡量的福利工程。

2 以新公共服务理论为视角对地方政府在城市体育公共服务中投资行为分析

2.1 传统的城乡二元户籍制度导致地方政府缺乏对其部分服务对象的认同

国家的户籍制度自产生以来,便不断的改革和自我完善。但随着城市化的发展,传统的城乡二元户籍制度,在某些方面却影响着城市的发展进程。越来越多的流动人口涌入城市,一方面为城市的发展做出了重大贡献,另一方面也使得原本捉襟见肘的城市体育公共服务体系面临更多的压力。体育向来被冠以公平、公正的头衔。然而在城市的体育公共服务中,连最为“公平”的体育也失去了公平。如何才能保证城市体育公共服务的均等化成为亟需解决的问题。一方面是大量闲置的高配置竞技体育场馆,另一方面是常年失修、破烂不堪的健身路径。农民工及其他弱势群体的体育需求被忽略,享受城市提供的体育公共服务成了一种奢望。除此之外,由于受现行的户籍制度的影响,地方政府及官员没有从内心认同农民工等外来流动人口,在他们的观念中只有拥有城市户籍的“市民”才是其提供公共体育服务的主体。由于地方政府缺乏对流动人口及其他弱势群体的认同,导致其被逐渐边缘化,最终排挤出城市体育公共服务体系。

2.2 中央政府、地方政府及地方大众在城市体育公共服务方面的信息不对称

由于中央政府对地方政府投资行为受信息不对称因素的制约十分明显,其不可能对地方政府投资行为的全过程进行全方位的监督。城市体育公共服务,遍布城市的角落,是一项庞大冗杂的系统工程。中央政府只能在大的方向给予引导而不可能事无巨细对每一个城市的每一项体育公共服务做硬性的规定。对中央政府来说,监督还是不监督,则取决于监督成本与收益的比较。在中央政府与地方政府信息不对称的条件下,中央政府的监督难度很大,一些地方政府重复投资、盲目投资的违规行为通过中央政府的监督是难以解决的。在竞技场馆与大众健身路径比例严重失调的背景下,地方政府为了一己私欲和短期利益还是大修竞技场馆对百姓大众的健身需求充耳不闻。除此之外,在地方公众与地方政府的关系上,地方政府需要倾听大众的呼声,深入群众,充分了解社

会大众的公共需求,但由于举国体制的长期作用和体育的政治功能无限被放大,并不能(或不愿)向社会公众提供充分信息,从而导致大众的体育诉求长期得不到满足,例如:第5次全国体育场地普查数据显示:符合全国体育场地普查要求的各类体育场地850 080个(不含新疆生产建设兵团、解放军系统、武警系统和铁路系统),人均体育场地面积仅1.03 m²,其中,分布在校园的有549 654个,占全国体育场地总数的67.7%,分布在机关企事业单位有75 033个,占总数的9.2%^[9]。这与人民群众不断增长的体育需求之间存在很大的差距。这种信息不对称使得地方政府投资决策偏离了社会公众的目标,导致投资行为扭曲。

2.3 城市体育公共服务缺乏行之有效的问责机制

针对地方政府在城市体育公共服务中的行为分析,发现目前我国城市体育公共服务供给不足,比例失衡,地方政府在投资过程中容易出现投资缺位的现象。究其原因是由于在城市体育公共服务中,缺乏有效的问责机制,存在问责对象不明确,问责关系不清晰等一系列问题。“由于公共服务的属性特征,其数量和质量的可测行较差,在制度制定时都必须高度重视问责机制,以确保公共服务目标的实现”^[10]。

同样,城市体育公共服务的测量标准难以量化,仅从体育场馆、设施的数量及大众对硬性指标的满意度上难以全面衡量和评价目前我国城市所提供的体育公共服务。正是由于城市体育公共服务的特殊属性,加剧了城市体育公共服务生产者和提供者发生道德风险的可能性,使的城市体育公共服务目标难以达成。也就不难理解,为什么地方政府在城市体育公共服务中易出现投资重复及投资缺位的现象。

3 以新公共服务理论为视角对地方政府的投资行为进行解读

3.1 以新公共服务理论为依托,加强地方政府对城市体育公共服务对象的认同

认同的力量是强大的,只有流动人口得到了地方政府的认同,地方政府才能为其提供公共服务。而现实的情况却令人堪忧,不仅地方政府不认同他们,就连他们自身对自己也没有产生强烈的认同。以至于当这些流动人口、弱势群体的体育权益受到损害时,地方政府做的不是积极地想办法处理和解决问题,而是各部门互相推诿,推卸责任。新公共服务理论强调以人为本,公共服务精神,地方政府作为地方大众的

“代理人”,首先要从思想上正视农民工等流动人口,充分肯定其为城市发展做出的贡献。在实际行动中对他们给予帮助和鼓励。一方面地方政府应着手在农民工等流动人口聚集地建立和修复健身路径,广泛开展以流动人口和弱势群体为主体的文体活动,在地区举办的运动会中将农民工和其他流动人员纳入参赛系统。另一方面以农民工为代表的流动人口,应该强化其城市主人翁意识,加强自我认同感。当然,这些行为只能缓和城市体育公共服务面临的压力,并不能解决。要想真正的将其纳入城市体育公共服务体系,必须改革城乡二元的户籍制度,剥离附加在此制度上的种种优惠政策,在城市公共服务的各个领域,做到真正的公平、公正、公开。

3.2 以新公共服务理论为导向,建立中央政府、地方政府及地方大众三方网络交流平台

新公共服务理论认为:政府的职能是服务,公共的利益是其提供服务的根本目标。但在我国现有的制度下,中央政府、地方政府及地方大众在公共服务方面的存在严重的信息不对称。这种信息不对称也广泛存在于城市体育公共服务的过程中。“尽管现代城市公共生活空间不断拓宽,体育场馆、游泳池、各种活动场所为数不少,然而,这一切农民工大多都享受不到。而且,在被调查的城市农民工当中,大多数农民工认为工作单位和居住地的体育场与设施均难以满足需求。其中,有 36.5% 的农民工认为有点缺乏,33.1% 的农民工认为非常缺乏,仅有 21.6% 的少数农民工认为工作单位和居住地的体育设施充足”^[11]。如何让地方政府乃至中央政府及时的了解到大众的体育需求,如何把最基层的声音传递上去。政府在制定重要的体育公共服务决策时,应该首要考虑的是大众的需求。构建三方网络交流平台,不仅可以让群众通过网络来表达自己的体育诉求,还可以让中央、地方政府及时了解群众的意愿。急群众所急,想群众所想,真正贯彻“服务型”政府的理念。除此之外,在三方交流平台上,政府部门需不断更新其提供服务的信息、动向,保证方针政策的透明化,时刻接受公众的监督,确保地方政府在城市体育公共服务中的投资是必要的、高效的。

3.3 以新公共服务理论为指导构建城市体育公共服务体系的问责机制

新公共服务理论认为在公共服务中,政府承担的责任是重要的、复合的。根据前文对地方政府在城市体育公共服务中的投资行为分析,不难发现:目前我

国城市体育公共服务存在着可测性差、问责难、责任缺失、问责机制缺乏等问题,严重阻碍了城市体育公共服务水平的提升。因此,加快构建城市体育公共服务问责机制迫在眉睫。

在城市体育公共服务中,应建立体育服务的“消费者”——即享受城市体育公共服务的人群,与提供城市体育公共服务的“生产者”——即地方政府,之间的问责机制。具体来说,城市体育公共服务的消费者应针对城市体育公共服务的生产者生产体育公共服务的情况,实时的对其进行问责。主要可从两方面入手,一方面城市体育公共服务的生产者应当完善信息公开机制,加强生产运作的透明度。另一方面完善消费者的参与机制,如消费者的声音、情感表达机制和对话机制。把消费者最渴望享受到的城市体育公共服务的诉求,通过参与机制传递给生产者。从而保证竞技体育、学校体育、大众体育的全面健康、协调发展。

参考文献

- [1]张康之.公共管理伦理学[M].北京:中国人民大学出版社,2003:5-7.
- [2]罗伯特·B·登哈特.公共组织理论[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [3]范冬云.我国体育公共服务研究中几个问题的探讨[J].成都体育学院学报,2010(2):6-7.
- [4]徐卫华,赵克.厦门市城市居住区体育设施配套建设相关法规实效性研究[J].天津体育学院学报,2004(1):16-19.
- [5]耿海燕.对城市弱势群体体育健身社会支持的研究[EB/OL].(2012-09-21)[2009-03-04].http://www.qikan.com.cn/Article/cahr200903_105-1.html.
- [6]车文博.当代西方心理学新词典[M].长春:吉林人民出版社,2001:214.
- [7]国家发改委社会发展司.加快发展体育公共服务,积极扩大群众体育消费[J].中国经贸导刊,2010(4):27.
- [8]第五次全国体育场地普查数据公报[R].中国体育报,2005-02-03(9).
- [9]黄云鹏.公共服务监管研究——以中国教育、医疗监管为例[M].经济科学出版社,2008:54-55.
- [10]殷强.中国公共投资效率研究[M].北京:经济科学出版社,2008:150.
- [11]朱杰堂.农民工的边缘化状况及其融入城市对策[J].中州学刊,2010(3):138.

[责任编辑 魏 宁]