

我国农村体育公共产品供给制度缺陷与优化

张小林^{1, 2}, 白晋湘¹

(1.吉首大学 体育科学学院, 湖南 吉首 416000; 2.湖南农业大学 经济学院, 湖南 长沙 410128)

摘 要: 我国农村体育公共产品供给制度缺陷表现为: 非均衡战略下城乡二元体育公共产品供给制度障碍; 供给主体制度的缺位与错位; 需求表达机制缺失与供给决策机制倒置; 农村体育文化等公共产品供给的监督制度缺位等方面。其制度优化路径包括: 遵循城乡~体化政策导向, 向城乡提供兼顾公平与效率的体育公共产品; 决策机制中外生变量因素内化, 构建决策良性协作博弈机制; 重视非正式制度供给与制度创新; 提高制度供给效率与防止“公地悲剧”, 建立部门协作与管理机制; 构建以政府为主、社会各界参与的多元化投入制度。

关 键 词: 农村体育; 体育公共产品; 供给制度

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2010)05-0021-05

Defects in and optimization of the public rural sports product supply system in China

ZHANG Xiao-lin^{1, 2}, BAI Jin-xiang¹

(1.School of Physical Education, Jishou University, Jishou 416000, China;

2.Economic College, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: The defects in the public rural sports product supply system in China are embodied in the followings: obstacles in the dualistic public urban and rural sports product supply system under the guidance of non equilibrium strategies; the lacking or wrong positioning of the supply main body system; the lacking of a need expression mechanism and the upside-down ordering of the supply decision making mechanism; the lacking of a system for monitoring the supply of public products such as rural sports culture. The ways to the optimization of such a system includes the followings: follow the guidance of the urban and rural supply integration policy, and provide urban and rural areas with fairness and efficiency concurrently considered public sports products; internalize exogenous variable factors, and establish a decision making well coordinated gaming mechanism; focus on public products supplied and changes induced by non official systems; enhance system supply efficiency and prevent “public domain tragedies”, and establish a department coordination and management mechanism; build a multi-entity input system that is guided mainly by the government and participated by all walks of life in the society.

Key words: rural sports; public sports product; supply system

《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出“推动实施农民体育健身工程”, 近年的中央 1 号文件也都明确提出支持发展农村体育事业。我国农村体育的内容和性质大多具有公共性和公益性, 具有明显公共产品性质。或者说农村体育公共产品构成了农村体育的绝对主体, 体育公共产品的表述也更符合农村体育事业发展的属性与现实意义。体育公共产

品是指具有非竞争性和非排他性, 对社会产生正外部效应, 大多由政府提供具有公共属性的体育物质条件和服务的总和。其主要包括: 有关农村农民的体育法规制度、体育科研、体育器材与场馆、学校体育、体育组织与管理、健身咨询与指导、民族民间体育的传承保护等。由于其非竞争性和非排他性等特征, 决定了私人部门不愿提供或私人供给的低效率, 最终只能

收稿日期: 2009-10-18

基金项目: 国家体育总局体育哲学社会科学研究项目(1443SS09132); 湖南省哲学社会科学基金项目(09YBB323)。

作者简介: 张小林(1978-), 男, 讲师, 博士, 研究方向: 管理学。

由政府等公共部门来提供。按照公共产品属性与分类,我国农村体育公共产品主要包含体育纯公共产品和体育准公共产品。当前我国农村体育公共产品供给受诸多因素制约,加强农村体育公共产品供给,不单纯是指供给总量的增加。而只有从制度层面入手保障其有效供给,才能更好地促进全民健身和新农村建设目标的实现。

1 我国农村体育公共产品供给制度的缺陷

1.1 非均衡战略下城乡二元体育公共产品供给制度障碍

建国以来,我国曾长期实行“以农补工、重城轻乡”的发展战略,进而形成城乡的二元经济结构和与此相适应的城乡分割的公共产品供给体制。从而导致农村基础设施、教育、卫生、体育文化等公共产品供给严重不足。虽然改革后政府对非均衡模式进行了一些调整,但并没有从根本上改变其性质。一方面,体育等公共文化产品投资见效慢,不同于其他工业、服务业等部门,农村体育公共产品不易显示政府部门政绩;其次,由于体育举国体制的导向,也导致体育资源投入长期偏向竞技体育和城市。这种非均衡的城乡供给制度安排造成以下问题:

1)农村体育公共产品供给严重短缺。当前我国农村医疗卫生条件极其简陋、农民身体素质令人担忧、体育健身设施严重短缺、学校体育师资与场地严重不足、农民体育协会等体育社团组织缺乏。尤其是作为农村体育公共产品供给基础的学校体育令人担忧,由于器材和师资难以保证,体育课程教学大纲形同虚设,部分农村学校采取“放羊式”体育教学。根据第5次全国体育场地普查,在我国现有850 080个体育场地中,乡(镇)村有66 446个,仅占8.18%^[1],如福建省农村体育场地的个数、占地面积、建筑面积、投资金额只分别占全省总量的11.59%、17.13%、15.04%、12.51%和22.44%^[2];就连广东等发达地区的农村都面临同样问题,如全省农村地区中小学,很多体育设施是1996年普及义务教育时兴建的,十几年来没有更新^[3]。

2)城乡差异导致农村体育公共产品供给不公平和农民负担加重。我国城市体育等公共产品一直由国家负担,政府提供的各种体育公共健身与娱乐设施覆盖范围广泛,居民可相对方便地享受政府提供的各种体育公共设施与服务。而在农村,政府提供的体育、健康等公共服务十分有限。同时在农民收入远低于城市居民情况下,尽管当前取消了农业税等税收,但农民仍然承受着各类税内和税外负担。为所有公民提供大致相同的公共设施和服务是政府的职责,而现在的情

况是,各大城市都在为自己“锦上添花”,城市体育设施要向世界一流看齐,在争办各类大型体育赛事的同时,大建体育场馆;而急需“雪中送炭”的广大农村尤其是中西部农村却得不到应有保障,仅仅依靠目前的“雪碳工程”、全民健身路径和农民体育健身工程等举措,短期内公共体育难以在农村“开花结果”。

1.2 农村体育公共产品供给主体的制度缺陷

我国各级政府作为农村体育的供给主体,已出台一系列相关政策进行保障。如《农村体育工作暂行规定》(体群字[2002]53号)指出:各级体育主管部门应当明确农村体育在体育事业中的基础地位,加大资金投入,扶持体育场地设施建设,其中12条明确规定:“农村体育事业经费和体育基本建设资金当列入县级财政预算和基本建设投资计划,并随经济发展,逐步增加对体育事业的供给。”确定了农村体育公共产品供给“以县为主”的模式。2003年国务院《公共文化体育设施条例》总则指出,“对农村地区的公共文化体育设施的建设予以扶持。公共文化体育设施的建设、维修、管理资金,应当列入本级人民政府基本建设投资计划和财政预算。”2006年中央1号文件《国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》明确指出:要“构建农村公共文化服务体系,推动实施农民体育健身工程”。2008年与2009年“中央一号文件”也都明确提出了类似要求。这些相关政策的出台明确了体育公共产品供给主体,而在现实中,我国农村体育等公共产品供给主体存在各种模糊关系,主要表现在:

1)各级政府之间的权限划分不清楚,事权与财权不统一,造成中央政府把有些事权下放得过低,基层政府担负着相当沉重的财政责任,特别是县、乡(镇)两级需共同提供庞大而重要的公共服务^[4]。国防安全、基础教育、青少年体育等是全国性公共产品,并不专属于某地方、某部分居民的利益和事业。而在实际中,这些事权主要由县乡镇政府以及村级组织负责,最后转嫁给农民自己承担。尽管近年中央一号文件多次提出加强农村公共文化事业发展,推动村级文化活动中心建设,但实际投入非常有限。结果除了树立个别典型外,县体育部门和乡镇文化站(中心)有心无力,难以顾及基层村落体育事业的发展;另一方面,基层政府机构体育职能缺失与弱化,主要表现为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。而县级体育机构的职权与财权非常有限,大多仅能负责所在县城区的体育相关职务,而对于基层村落则不能顾及。

2)各级政府和村民自治组织的公共供给职责不明确。“宪法”与“村民委员会自治法”只是规定了村民

委员会负责本村的公共和公益事务，但具体职能没有明确。而地方各省市却将村委会职责相对明确化，如《湖南省实施中华人民共和国村民委员会自治法办法》较明确地规定了村委会的主要职责：“组织实施本村经济和社会发展规划，办理本村教育、文化、医疗卫生、社会福利等公共事务和公益事业，因地制宜地开展健康有益的文化活动、普及科学技术知识，倡导新风尚。”这就造成了各层次政府以及政府和村民自治组织之间公共产品供给责任非常类似，没有明确区分。这样的后果必然是相互推诿，并最终落到基层政府和村民自治组织身上。而村委会只是村民自治组织，不是国家的行政机构，没有征税权，但却要承担着提供公共产品的职责。

1.3 农村体育公共产品需求表达机制缺失与供给决策机制倒置

福利经济学家庇古^[5]认为，对每个人而言，当公共产品的边际效用等于税收的边际负效用时，这时公共产品的供应便是有效的。总体上，西方公共产品最优供给理论的启示是：要达到公共产品的最优供应，就必须充分考虑消费者对公共产品的需求状况。离开了对公共产品需求的考察，就无法达到公共产品最优供给的状态。

在农村公共产品供给的完整体制安排中，决策机制是处于基础性地位，它从根本上决定着农村公共产品供给的数量、规模、方式和效率^[6]。农村体育公共产品供给的决策即是供给主体(包含政府、市场、社区和第三种力量等)与受众(即农民)围绕体育公共产品的数量、规模、方式等问题，在信息公开、透明的情况下，进行的理性沟通，达成一致后作出有关决定的过程。因此形成的规则和体系就是农村体育公共产品供给的决策机制。而在我国现有的体育制度安排中，农村体育公共产品大多是由政府部门自上而下决策供给，带有很强的行政指令性，其供给总量、供给结构和供给程序多数都是政府以政策或文件的形式确定，不是根据农村社区与村落的需求来决定。在具体提供方式上，有时甚至为实现各自的“政绩”和“利益”，往往是上级政府代替乡镇政府决策、乡镇政府代替村委会决策、乡镇政府和村委会代替农民决策。自上而下的农村体育公共产品决策机制导致了其供给与需求相脱节，除了造成供给短缺外，主要还表现为以下方面：

我国农民居住地域分散、收入水平较低、医疗卫生条件差、文化生活单调等，随着我国经济社会的发展，农民对体质健康、公共文化事业的渴望日益增强。这些情况使得我国不同地域、民族对体育公共产品的需求千差万别。

在我国农村，农民急需的学校体育等体育公共产品供给明显不足，但一些农民不需要的或较少需求的体育公共产品可能存在供给过剩。一些基层政府的决策者，为了面子和政绩工程，提供一些超出农民实际需要的体育产品，如部分农村地区修建了豪华的场馆或体育中心，场馆在选址与建设标准上往往成为摆设，在农民体育健身方面很难发挥实际作用。正如秦椿林等^[7]指出，我们常常理所当然地认为，把资源投向弱势群体或地域是“雪中送炭”，反之，则是“锦上添花”，甚至是“画蛇添足”。对于农村来讲，最重要、最能发挥作用的也许只是一副简易的篮球架，而不是耗资上万元的健身路径。

1.4 农村体育文化等公共产品供给的监督缺位

由于信息的不对称、纳税人缺乏有效监督权和监督机制、预算不完整性和行政体制改革滞后等问题的困扰，农村公共资源的管理、使用往往缺乏有效的监督机制^[8]。在农村体育公共产品的生产与提供过程中，存在农村体育公共产品资金的筹措、管理、使用缺乏规范监督的问题。无论是国家体育、文化、教育等中央部门对农村体育的扶持资金，还是地方政府制度内与制度外财政资金(特别是预算外、制度外资金)得不到充分监督，在现有的财政体制下经常游离于财政管理之外，甚至被挪作他用。我国政府资金为预算内、预算外和制度外资金3个部分。预算内资金严格纳入国家预算，具有较高的法制性、规范性和可预见性，但作为中央配套资金的管理往往存在漏洞。如我国农民体育健身工程完成建设任务所需资金以地方为主，中央适当支持。目前，我国农村体育公共产品供给主体较为单一，因此大多由预算内资金支付。农村体育的预算外、制度外资金大部分都分散在作为事业单位的中小学、基层城镇体育中心、体育场馆、文化站等部门，在信息不对称的情况下，其中管理部门作为监督者对各单位的非预算资金的收支只掌握有限信息，很难界定体育资金使用合理与不合理的界限。其次，虽然有些基层实行了政务、村务、财务公开，但由于公开的时机、内容、场合和形式有着很大随意性，往往导致非预算的资金缺乏透明度与社会监督。

2 我国农村体育公共产品供给制度的优化

1) 遵循城乡一体化政策导向，向城乡提供公平体育公共产品。

近年来我国城市化发展突飞猛进，截至2008年末，全国人口中有6.07亿居住生活工作在城镇，形成建制城市655座，其中百万人以上特大城市118座，超大城市39座。但必须看到，一系列制约城市化的制

度因素仍有待消除,特别是历史形成的城乡二元结构仍然没能彻底改变,城乡分割让各种资源在城乡之间的自由流动合理配置还无法很好实现。因此,应按照城乡一体化发展政策,要整体考虑城市与农村群众体育的发展问题,要求城乡之间群众体育开展要素的双向互动和优化配置^[9]。

第一,加快发展城郊体育与小城镇体育,形成推进城乡一体化进程的动力与衔接网。相对基层村落,城郊与小城镇体育基础设施较好,人口较为密集,具备优先发展的现实条件,从而逐步带动村落体育的发展。第二,重视城市农民工及其子女与家属的体育权利,加强对农民工相对集中地区体育休闲设施的供给,重视农民工子女学校体育教育的落实与保障。第三,按照公共服务均等化原则,逐步建立起医疗与体育城乡投入一体化公共财政体系,并纳入国民经济和社会发展规划和财政预算体系^[2]。第四,抓好“农民体育健身工程”建设,构建农村体育公共服务体系。在着重抓好公共体育设施建设的同时,推进农村各类体育组织和体育活动站(点)的建设。培养和建立以社会体育指导员为主体的农村体育骨干队伍,发挥其对开展农村体育活动的组织、带动和指导作用。在供给体系中,需根据不同农村地区差异与实际需要,也即虞重干^[10]强调的“村落体育的开展,应‘因地’、‘因时’,更应‘因人’制宜”,从而提高兼顾效率与公平的体育公共产品与服务。如利用传统节日和农闲季节,组织开展体育下乡活动,坚持与生产劳动和文化活动相结合,组织开展具有地方特色、农民喜闻乐见、易于参与的体育健身和竞赛活动,并形成制度。

2)构建良性决策机制。

长期以来让外生变量即村落外部的各种因素决定体育公共产品的供给方式,并没有反映农民的真实需求。但农村体育公共品的消费者是农村广大农民,农民自己最了解自己的偏好,应该建立“自下而上”的决策机制,由农民自己决定体育公共品生产的内容、顺序和结构。但根据萨缪尔森等西方公共经济理论,由于体育公共产品的非排他性与外部效应,我国农村难以具备正确显示其需求偏好的理性与条件。阿罗定理也已经证明了通过某种规则来集结个体偏好为社会偏好的不可能性。因此,建立“自上而下”和“自下而上”相结合的治理模式,是符合我国农村现实的可行选择。也即由“政府决策——农民被动接受”的“自上而下”向“民主表达需求意愿——政府集中决策”的结合型决策机制转变^[6]。

3)重视不同区域农村体育公共产品的非正式制度供给。

美国著名制度经济学家、诺贝尔经济学奖获得者道格拉斯·诺思^[11]认为,非正式制度是指人们在长期的社会生活中逐步形成的习惯习俗、伦理道德、文化传统、价值观念、意识形态等对人们行为产生非正式约束的规则。两千多年来,我国农村社会是建立在农耕经济基础上的,农耕经济的最大特点是封闭性与自给性。农村社会的行为逻辑主要由非正式制度所主导,村民尤其是欠发达地区农民的日常行为受传统特色较强的乡规民约、风俗习惯、家族制度等约束。尽管随着农村社会的现代发展,正式制度日益渗透于农村社会,但非正式制度并没有也不可能被正式制度完全地取代^[12],与其相关的观念和方式依然在深刻地影响着农村社会文化生活。

由于我国农村的民族民间性,作为农村空间的体育健身与休闲文化内容同样具有强烈的民俗与乡土气息,必然与当地村落的习俗、伦理道德、文化传统、价值观念等有密切的关系。因此关注农村体育公共产品供给制度,除了对正式制度的研究外,还应关注农村社会中的非正式制度的影响。尤其是我国丰富多彩的农村民族民间传统体育本身是一种特殊民族民间文化载体,其表现形式,包括隐含于内的民族性、乡土气息和显形于外的身体运动,包含着各个村落民族的宗教信仰、传统习俗、神话传说等多重含义。农村民族民间体育的某些习俗、价值观念对于促进民族民间群众交往,增强群众体质健康和丰富业余文化生活具有不可替代的重要意义。因此在我国非正式体育制度的变迁中,一方面注意以民族民间传统体育文化的现代转型与发展,另一方面注意对这一非物质文化遗产的保护。这种非正式制度不仅在内容上蕴含了有关的道德观念、风俗习惯甚至宗法理念,而且还可能在形成某种正式制度安排的“先验”模式,在正式制度创立和变迁过程中,取得优势地位或以“指导思想”形式构成正式制度安排的理论基础^[12]。从而通过积极诱导可能形成适合农村的体育制度创新途径。

4)提高制度供给效率与防止“公地悲剧”,建立部门协作与管理机制。

1968年英国加勒特·哈丁教授^[13]在《The tragedy of the commons》一文中首先提出“公地悲剧”理论模型。“公地悲剧”也被称为“公有资源的灾难”,公共物品因产权难以界定而被竞争性地过度使用或侵占是必然的结果。我国农村体育文化由于其多元文化特征并分属体育、文化、教育、财政等不同主管部门,造成了其相关政策的制定与实施难于协调等诸多困境。作为公共产品的农村体育容易出现部门协作的低效率乃至发生“公地悲剧”现象,事实上类似事情已经发生于

实践当中。因此应该建立协调、规范与监督机制,清晰界定不同部门与个人的职责,并通过正式制度加以规范与解决。在具体制度安排中,可建立县、乡、村专人负责制度,管理到位、责任到人。建立县、乡、村3级权限管理制度。如在体育项目建设中,由县级体育部门与实施对象签订协议书,实施对象要认真履行权利和义务,确保建设质量,并按规定时间完成建设项目,将援建资金、设施和器材落到单位产权管理范围,防止国有资产的流失,保护其完整与安全,承担维护和管理的职责。村委会应配备养护员,负责看护场地设施,保持场地器材的清洁卫生,保证设施不被侵占,器材不被损坏,定期维护保养,确保功能完好,使用安全。同时要建立有力的监督机制。提高公共资源使用的透明度,严格资金使用监督与审计制度,确保专款专用。确保相关资金、设施和器材落到实处,防止资产的流失,保护其完整与安全,并建立起维护和管理制度体系。

5)构建以政府为主,社会各界参与的多元化投入制度。

各级政府应当成为农村体育公共产品的供给主体,承担主要供给责任。这不仅是当前有关体育政策法规的限定,也是当前我国农村社会的现实选择。在具体实施中,可建立资金引导扶持机制,建立各级各部门以及社会力量共同投入的机制。以县、乡(镇)政府投入为主,积极争取教育、文化、土管、科技、民政等相关部门的支持,整合资源,广泛吸纳民间资本投入,共同参与“农民体育健身工程”等农村体育投入中来。在多元化投入制度构建中,广西八冬村的做法值得借鉴。2008年,广西小平阳镇八冬村村民自筹资金,建设了该村第1座标准篮球场,已经全部投入使用的八冬村文化体育广场总投资55万元,其中国家投资8万元、地方配套资金32万元、群众自筹资金15万元^[4]。广场边村里的公开栏上,张贴着所有捐款村民的姓名和捐款金额。但同时也应当看到,基层政府的财力是有限的,仅仅依靠政府投入远远不够。为了尽快让广大农民享受到较为充足的公共产品,需要构建以政府为主、市场参与的多元供给格局。

在多元供给格局中,政府应主要偏重于供给那些关乎民生的基础型和发展型体育公共产品,如农村学校体育、农民体育健身工程、青少年体育等。而对一些农村准体育公共产品和私人体育产品,如部分现代体育健身产品、体育培训等,则可因地制宜通过合同

承包、特许经营、政府委托、政府参股等多种方式,引导民间资本参与,并在供给中遵循“谁投资、谁受益”的原则。同时政府应进一步完善相关配套措施和制度保障,如完善法规政策、为民营企业融资提供政策扶持等。值得注意的是,各级政府负责承担配套资金并动员社会力量参与和支持农村体育公共产品供给,甚至可引导农民自愿义务投工,但要确保一定不能增加农民负担。

参考文献:

- [1] 国家体育总局. 第5次全国体育场地普查数据公报[Z]. 2005.
- [2] 郑志丹,许月云. 社会公正视野下农村体育公共产品供给的制度创新[J]. 北京体育大学学报, 2009, 32(4): 14-16.
- [3] 郑天虹,陈飞燕. 广东4年将投1.2亿元改善农村学校体育卫生教育[EB/OL]. 新华网, 2009-03-20.
- [4] 曾福生. 农业经济专题[M]. 北京: 中国农业出版社, 2007: 276-279.
- [5] 亚瑟·赛斯尔·庇古[英]. 福利经济学[M]. 引进版. 上海: 上海财经大学出版社, 2009: 123.
- [6] 陈朋,陈荣荣. 协商民主与农村公共产品供给的决策机制[J]. 南京农业大学学报, 2009, 9(1): 7-13.
- [7] 秦椿林,孟文娣,苗治文,等. 论中国群众体育的非均衡发展[J]. 北京体育大学学报, 2004, 27(7): 865-868.
- [8] 朱文元. 中国新型城市化报告2009[M]. 北京: 科学出版社, 2009: 126.
- [9] 田雨普,杨小明,刘开运. 我国城乡群众体育统筹发展的战略[J]. 体育学刊, 2008, 15(1): 9-13.
- [10] 虞重干,郭修金. 农村体育的根基:村落[J]. 武汉体育学院学报, 2007, 41(7): 1-5.
- [11] 科斯·诺思·威廉姆森. 制度、契约与组织——从新制度经济学角度的透视[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003: 42-46.
- [12] 李怀. 非正式制度探析:乡村社会的视角[J]. 西北民族研究, 2004(2): 125-131.
- [13] 赫勒[美]. 困惑经济学[M]. 阎佳,译. 北京: 机械工业出版社, 2009: 112.
- [14] 闫祥岭. 乡镇农民体育健身工程惠及广大农民[EB/OL]. 新华网, 2009-04-10.