

# 健身公平与政府责任

## ——全民健身领域政府责任研究

陈华

(广州体育学院 休闲体育与管理系, 广东 广州 510500)

**摘 要:** 全民健身公平是指政府通过一定形式向居民提供相对均等的基本健身服务。我国的全民健身在起点、过程和结果上都处于不公平状态, 政府责任缺失是我国全民健身不公平的根源。政府责任回归全民健身领域, 不仅是政府公共权力的必然结果, 也是全民健身产品外部性的客观要求, 更是纠正市场失灵的必要条件。市场经济体制下, 政府在全民健身领域的责任是有限责任, 主要包括经济责任、规划责任与监管责任。经济责任是全民健身公平的首要责任, 规划责任是全民健身公平实现的制度条件, 监管责任是全民健身公平实现的保障。

**关 键 词:** 体育社会学; 全民健身; 政府责任

**中图分类号:** G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2012)03-0046-04

### Fitness equity and government responsibilities

#### ——A study of government responsibilities in the national fitness area

CHEN Hua

(Department of Leisure and Management, Guangzhou Sport University, Guangzhou 510500, China)

**Abstract:** National fitness equity refers to that the government provides residents with basic fitness services in a certain form. National fitness in China is in an inequitable conditions in terms of starting point, process and result; the missing of government responsibilities is the root cause for national fitness inequity in China. Government responsibility returning to the national fitness area is not only the inevitable result of the government's public power, but also the objective requirement of national fitness product externality, and the necessary condition for correcting market failures. Under the market economy system, the government's responsibilities are limited responsibilities, which include economic responsibility, planning responsibility and supervising responsibility. Economic responsibility is the primary responsibility for national fitness equity; planning responsibility is the institutional condition for realizing national fitness equity; supervising responsibility is the assurance condition for realizing national fitness equity.

**Key words:** sport sociology; national fitness; government responsibility

构建和谐社会是建设中国特色社会主义的重要目标, 是贯彻落实科学发展观的具体体现<sup>[1]</sup>。公平正义是构建和谐社会过程中不容忽略的因素。全民健身服务是基本民生问题之一, 随着经济的发展和事业业的全面进步, 我国全民健身事业取得了辉煌成就, 但是全民健身不公平问题比较突出, 城乡和地区之间所获得的全民健身服务差距加大。实现全民健身公平, 保

障公民的体育权利既是政府的目标, 又是政府的责任。努力追求全民健身公平, 实践全民健身公平, 应该成为今后我国社会体育政策的长期战略选择。

### 1 全民健身公平的内涵与不公平的表现

全民健身, 即全民健身服务, 是一个国家或地区利用“体育健身”手段来满足每一个公民都应该享有

收稿日期: 2011-07-15

基金项目: 国家社会科学基金资助项目“构建和谐社会视野下的全民健身公平问题研究”(08BTY018)。

作者简介: 陈华(1971-), 女, 副教授, 博士, 研究方向: 社会体育。

而且能够享有的生理、心理以及发展需求,以促进人的身心健康的服务行为<sup>[2]</sup>。全民健身服务是维护居民体育权和健康权的公共事业,关系到一个国家或地区居民的身心健康,目标是让更多的人享有锻炼的机会,更多的人参加体育活动,更多的人获得健康的身心,最终达到促进人的健康与和谐发展。全民健身公平是社会公平价值在全民健身领域的延伸和具体体现,是指政府通过一定形式向居民提供相对均等的基本健身服务。依照实现过程,全民健身公平可依次划分为起点公平、过程公平和结果公平:起点公平指公民拥有平等参与体育活动的权利;过程公平是指公民在全民健身资源配置方面不受主观因素影响,得到平等待遇;结果公平是指每个人都能有效利用全民健身服务。

目前我国的全民健身还处于不公平状态之中,以城乡差距为例,首先,从起点来看,虽然我国《宪法》、《体育法》等相关法律规定公民享有体育权,但权利的实现需要公民具有权利意识,由于城乡居民体育意识差距,体育权的实现也不同。例如,陕西省调查结果显示,67.5%的农民认为体育锻炼是城里人的事,87.1%的农民认为体育锻炼不如劳动,有22.5%的农民认为保佑健康平安要靠求神拜佛<sup>[3]</sup>。其次,从过程来看,一是场馆分布不均,占国土面积16.5%和人口44%的城市体育场馆占全部体育场馆比重92.1%,而占国土面积83.5%并拥有56%左右人口的广大农村地区的体育场馆却只占全国体育场馆资源的7.9%<sup>[4]</sup>。二是经费分配不公,我国农村体育采取的是“以县为主”的投资政策,但是目前,大多数县级财政比较困难,发展农村全民健身的资金难以保证,而城镇体育发展资金则由省市财政提供,财政状况较好,资金也就比较充足。三是指导力量配置不公,我国90%的社会体育指导员在城镇,农村只有10%,与河北、重庆、黑龙江等省城市平均每千人有一名社会体育指导员相比,农村平均每万余人才有1名体育社会指导员<sup>[5]</sup>。最后,从结果来看,全国城镇居民参加体育锻炼人数比例为90.8%,农村居民为66.7%,城镇居民经常参加体育锻炼的人数比例为13.1%,农村居民为4.1%,差异巨大<sup>[6]</sup>。城市中20~39岁、40~59岁、60~69岁年龄段国民体质综合指数分别为103.00、100.24和101.48,而农村则相应为102.11、98.27和97.88,城市居民健康状况远优于农村居民<sup>[7]</sup>。

## 2 政府责任缺失是全民健身不公平的根源

在公共行政管理模式下,政府责任是政府能够积极地对社会民众的需求做出回应,并采取积极的措施,公正、有效率地实现公众的需求与利益<sup>[8]</sup>。尽管全民健

身不公平的出现有多方面原因,但其根源是政府责任的模糊和缺失。

### 2.1 优先发展竞技体育取向

全民健身不公平从根本上来说是政府全民健身资源投入不足,长期处于短缺状态造成的。20世纪70年代末期开始,我国体育事业走的是竞技体育优先发展道路,在“奥运战略”指引下,中央和地方将大量的人力、物力和财力用于发展竞技体育,而忽视了真正惠及民生的全民健身服务。例如,当前国家财政拨款的体育事业经费主要都用于竞技体育,群众体育经费则不到总经费的1/4,在体育系统的体育设施中,70%以上的标准体育设施不向公众开放,只供竞技体育的运动训练和运动竞赛使用,省级体育行政部门的社会体育职工人数比例只有体育行政机关职工总数的1/10<sup>[9]</sup>。这说明,我国政府体育公共资源配置主体是竞技体育,而非社会体育。

### 2.2 体育体制改革不彻底

我国的体育体制改革未能完全建立起与市场经济相适应的“服务型政府”的体制,而传统的“政府管理型”体制扩大和泛化了政府管理职能,主要体现在政府管、办和养全民健身,这种行政垄断体制虽有优势,但弊端也很突出,主要表现为全民健身资源的行政集权配置和服务权益的部门单位垄断,造成政府财政负担沉重、效率低下、效益不佳。例如,我国的体育社团是开展全民健身活动的具体领导者和组织者,但我国的体育社团存在数量不足、官民二重性、管理缺乏等众多问题,在全民健身服务中发挥作用有限<sup>[10]</sup>。又如,政府没有对全民健身服务职能进行明确界定和划分,在财政困难的情况下,仍然习惯于直接投入一些热门项目赛事等具有营利性的全民健身服务,却无暇顾及农村体育设施建设等必须由政府提供的全民健身服务。

### 2.3 财政体制改革存在缺陷

首先,地方政府的财权和事权不匹配。一方面,1994年的分税制财政体制改革使基层财政所剩无几,另一方面,税费制度改革取消农业税后,基层财政收入骤减,据统计,目前占全国人口70%以上的县乡财政的收入仅占全国财政收入的20%左右<sup>[11]</sup>,由此形成了基层政府公共服务负担远大于能力。其次,转移支付制度存在缺陷。税收返还转移支付在很大程度上会形成“富的更富、穷的更穷”的“马太效应”。专项补助进一步降低了地方政府的可支配财力,加大了地方财政的支出压力。体制补助和过渡期转移支付实际上对公平目标贡献不大。最后,增量调整原则的制约。我国的财政改革坚持“存量不变、增量调整”原则,

全民健身工作得到财政支持一般都是通过项目方式进行的,一旦项目结束,财政支持也就结束了,不能扩大自己的存量。

#### 2.4 法律法规不完善

全民健身法治建设是一个由立法、司法和监督等多环节组成的系统工程,我国在这几个环节上都存在诸多问题<sup>[12]</sup>。首先,立法存在问题。尽管我国第一部关于全民健身的专门性立法已经颁布,但也存在法律责任主体不明确、配套法规不足、表述模糊和操作性不强等诸多问题。其次,现有的服务规范多是一些原则性规定,而缺乏落实这些规定的系统性程序保障,即程序性法律规范严重缺失和滞后,使得全民健身服务在实施过程中遇到诸多障碍,实施效果难以达到立法目的。最后,缺乏有效监管,不仅是提供服务的市场力量需要监管,即使是政府直接生产,也应当改变政府集政策制定、服务提供和绩效评价于一身的“自我监管”传统模式,自己管自己的结果是难以做到有效监督。如“雪炭工程”综合健身馆援建项目从项目设计、建设单位的确定到实施工作都由国家体育总局统一组织进行,效果大打折扣。总局只是每年对援建项目的建设和使用情况进行抽查。

### 3 政府责任回归全民健身领域的必然性

#### 3.1 政府公共权力要求政府责任回归

政府的公共权力来源于人民,虽然一定程度上由国家执行,但服务的本质和宗旨是为了人民,它表明政府是通过权力这一工具来履行责任的,责任是政府存在的基础,政府管理不再是以政府为中心,而是以社会和人民为中心。从这个意义上来看,政府责任可以理解为权力行使主体对权力授予者应履行的义务与承担的职责<sup>[13]</sup>。责任是政府应该履行的当然性义务,不能回避,也不能转嫁。每个公民在社会中要公平、公正、和谐幸福地生活,都需要政府协调好方方面面的关系,担负起应该担负的责任<sup>[14]</sup>。因此,国家不仅只是为某些公民服务,而是应该为全体公民服务。

#### 3.2 全民健身产品性质要求政府责任回归

联合国《体育运动国际宪章》规定:“参加体育运动是所有人的一项基本权利。”我国《宪法》规定:“国家发展体育事业,开展群众性的体育活动,增强人民体质。”《体育法》规定:“参加全民健身活动的所有人员,都必须依法进行健身和锻炼活动,依法享有健身和锻炼的权利;各级体育行政部门都必须依法保证对群众健身活动的场地、设施等物质条件的投入;依法维护群众健身活动的合法权益。”全民健身服务有多种层次和性质,根据不同的层次和性质,我们可以把全

民健身服务分为基本全民健身服务与选择性全民健身服务。基本全民健身服务属于公共产品,是政府的责任和保障的“底线”,而选择性全民健身服务(即“底线”以上或以外部分)由市场机制调节。由此可见,获得公平的基本全民健身服务是人权的重要内容,基本全民健身服务追求的是社会效益,而非经济效益,是提高国民身体素质和健康水平的公共服务,是政府需要承担的责任。

#### 3.3 纠正市场失灵要求政府责任回归

全民健身资源配置公平是全民健身公平的本质和核心。政府和市场都是资源配置的主体,政府以追求公平为导向,保障的是公共利益和社会秩序;市场以追求效益为导向,追求经济利益的最大化<sup>[15]</sup>。市场失灵是市场经济社会所不可避免的,政府干预是解决市场失灵的主要方式,政府是唯一主体<sup>[16]</sup>,这是政府介入全民健身领域的重要原因。全民健身保障是人的健康权,而健康权被认为是不应该由市场控制的,绝大多数发达国家都为自己的国民提供有国家支持的全民健身计划,而不是全部推向市场。我国作为社会主义国家,政府更应该承担维护国民健康利益和健身权利,促进全民健身公平发展的责任。

### 4 政府责任的内容

#### 4.1 经济责任是政府实现全民健身公平的首要责任

经济责任主要指政府投入责任。当前,我国全民健身发展面临的主要矛盾是健身需求不断增长和健身资源短缺之间的矛盾,这从根本上来说是政府投入水平不高和投入结构不合理造成的。因此,要科学界定各级政府全民健身服务的支出责任;一方面,要加大政府对全民健身的投入,在扩大政府体育财政总供给的前提下,提高全民健身财政支出占GDP、财政支出和体育财政支出结构中的比重,尽快缓解全民健身资源总量供给严重不足的局面。另一方面,要调整全民健身的投入结构,一是尽可能避免由于经济发展水平不同产生的全民健身不公平现状,加大对经济落后地区、农村地区和社会弱势群体的财政补贴;二是在加大总投入的前提下,改变现行竞技体育和社会体育投入失衡状况,加大社会体育投入比例,努力提高社会体育在体育事业投入中所占的比例。

#### 4.2 规划责任是政府实现全民健身公平的制度条件

全民健身中存在的众多不公平问题,最终都可以还原为制度缺失问题。政府作为全民健身资源配置的主体,应充分发挥其规划全民健身事业的职能。第一,要建立全民健身资源配置补偿制度,一是利用政府的专项拨款、优惠贷款、转移支付、对口扶助、城乡支

援等方式,推动农村地区和落后地区全民健身的发展。二是通过鼓励建立民间体育基金会等非政府组织或参股、资助、购买、出租等方式引入市场机制,吸引民间资金,为弱势群体提供全民健身服务。第二,要完善多元化全民健身服务体系。一是确立政府是全民健身服务的供给主体,但可以采用政府、社会和企业多中心并存的供给模式;二是全民健身服务供给的重点应该放在“没有场地设施”、“没有人指导”、“没有人组织”、“没有经费”等实实在在的问题上。第三,要建立城乡统筹的全民健身服务供给制度。一是把农村全民健身服务供给真正有效地纳入到国家全民健身服务的制度安排中来,变农村全民健身服务的制度外供给为制度内供给;二是让政府主要承担起农村全民健身服务的供给责任,尽可能做到城乡全民健身服务统一标准和待遇,呈现差距逐渐缩小的趋势<sup>[17]</sup>。

#### 4.3 监管责任是政府实现全民健身公平的保障条件

政府掌握全民健身领域的多数资源并且在资源,配置中处于主导地位。权利失去监管就会导致腐败,因此,要对政府责任进行监管。第一,要完善政府责任监督体系。一方面,不仅要强化一般监督、职能监督、主管监督、行政监察、审计等内部监督,还要采纳立法监督、司法监督、政党监督和社会监督等外部监督。另一方面,要对政府管理行为进行监督,看其是否合法、合理,在遵循公平公正原则的前提下,纠正违法和不恰当行为。第二,要建立政府失责追究机制。没有相应失责追究的义务规定是难以发挥实际作用的。我国现有体育法规中没有政府失责追究的相关规定,因此,应在相关法律法规中明确规定各级政府发展全民健身的责任,以此为依据判别政府行为以及是否有必要实行政府失责追究机制。第三,要完善政府绩效考核制度。相对于社会体育,竞技体育绩效具有获得周期短、容易衡量、社会关注度高的特点,因此,体育行政部门绩效考核“重竞技、轻群体”现象比较普遍,因此,要加大社会体育在体育行政部门绩效考核体系中的权重,引导体育行政部门更多关注社会体育发展,将更多的体育资源投向社会体育。

#### 参考文献:

- [1] 代俊兰. 论社会主义和谐社会的科学内涵[J]. 山西师大学报: 社会科学版, 2007, 34(2): 12-15.
- [2] 陈宁. 全民健身概论[M]. 成都: 四川教育出版社, 2005: 122.
- [3] 黄静珊, 王兴林, 李宏印, 等. 陕西省农民体育的现状调查与对策研究[J]. 体育科学, 2004, 24(4): 9-11.
- [4] 第五次全国体育场地普查数据公报[J]. 体育科技文献通报, 2005(4): 27-28.
- [5] 赵灵峰. 我国社会体育指导员制度的发展路径[J]. 体育学刊, 2010, 17(3): 29-32.
- [6] 2007年中国城乡居民参加体育锻炼现状调查公报[R]. 国家体育总局群体司, 2008: 8.
- [7] 第二次国民体质监测报告[M]. 北京: 国家体育总局, 人民体育出版社, 2007.
- [8] 格罗弗·斯塔林. 公共部门管理[M]. 上海: 上海译文出版社, 2003: 142.
- [9] 刘亮. 我国体育公共服务的概念溯源与再认识[J]. 体育学刊, 2011, 18(3): 34-40.
- [10] 国家体育总局. 改革开放三十年的中国体育[M]. 北京: 人民体育出版社, 2008: 12.
- [11] 缓解县乡财政困难, 为实现基本公共服务均等化创造条件[OL]. <http://www.mof.gov.cn/zhuanjihui/2007ysbg/zjjd/>.
- [12] 全民健身条例: 附相关法律法规[M]. 北京: 法律出版社, 2009.
- [13] 陈国权. 责任政府: 以公共责任为本位[J]. 行政论坛, 2009, 16(6): 15-19.
- [14] 高国希. 机会公平与政府责任[J]. 上海财经大学学报, 2006, 8(6): 4-9.
- [15] 王振中. 市场经济下的政府职能[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 41-42.
- [16] 联合国开发计划署. 中国发展人类报告 1999: 经济发展与政府的作用[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1999: 75-76.
- [17] 卢志成. 社会公平语境中我国城乡群众体育发展的差异与统筹[J]. 天津体育学院学报, 2011, 26(2): 153-157.