



● 农村体育专栏

农村公共体育资源配置收益分析与对策研究

何元春

摘要: 当前我国农村公共体育资源配置并不理想,存在资源配置不到位、不均衡和资源浪费等诸多问题。在此基础上,就归因分析及其优化路径进行了探讨和研究,提出:重塑科学政绩观,重构政绩考核指标体系;根据受益原则,推行农村公共体育资源配置成本的分担与补偿机制;改变错误认知,“代农民立言”,重构农村公共体育资源配置利益表达机制;提高管理水平,完善监督机制,保证农村公共体育资源配置的使用效益;关注长远效益、社会效益,农村体育资源配置不能仅局限在体育的生物性功能上。

关键词: 农村;公共体育;资源配置

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-1909(2011)01-0044-04

Capital from the Perspective of Rural Public Sports Resources

HE Yuan-chun

(P. E. department of Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract The current physical resources of rural public primary resource allocation is in place and waste of resources of non-equilibrium three questions. On this basis, the paper attributed to configure benefit analysis and configuration path was also discussed and studied. Proposed: the allocation of resources of rural public sports to even a small number in the same basis of inputs must return more to do. First, the allocation of resources in rural areas as the government public sports an important indicator of performance evaluation; Second, to strengthen public financial transfer payment system in rural areas of improvement and management; 3, according to the principle of benefit, the implementation of rural sports to share the cost of public resource allocation and compensation mechanism; 4, publicity and mobilization, peasants and the error in sports awareness and improve the interests of rural sports expression mechanism of public resources.

Key words capital rural areas public sports resource allocation

从本质上讲,公益活动本身也是一项经济活动,政府行使职能有收益亦得有成本,不想得到收益的投入是不存在的,而且也只有当收益超过成本预期时才是合理的,这是经济活动中的通行的一个准则。作为公益活动,农村公共体育资源配置也不例外。

所以,以成本-效益为研究视角,就当前我国农村公共体育资源配置中的成本、收益及其优化路径等相关问题进行探讨和研究,就显得更有意义,希望借此研究,能够准确把握农民真正的体育需求和体育愿望,更希望在同样甚至是在少量投入基础上,带来更多的回报,从而为政府决策及有效提供良好的体育公共服务提供有益的参考价值。

1 农村公共体育资源配置存在问题

从宏观角度来看,收益大于成本预期,是我国农村公共体育资源配置行为的一个基本出发点,更是政府在农村公共体育资源配置过程中的一个首要的理性原则。那么,当前我国农村公共体育资源配置成本及其收益状况究竟如何?

1.1 农村公共体育资源配置不到位

公共体育服务、公共体育配置属公益活动。然而,目前包括公共体育服务在内的社会性支出,占全国财政总支出的比重还非常低。尽管近年来,该比重有所增加,但仍没有超过24%,远低于发达国家的49.5%和中等收入国家的42.1%水平,甚至还低于低收入国家的27.5%的发展水平^[1];而且,从支出结构来看,农村公共服务在内的各种社会性总支出,也绝大部分用于教育、医疗卫生和社会保障等相关领域,加之农村公共体育产品的供给因为属于非生产、非生活必需品,所以,大多地方政府在财力受限的情况下,往往不会考虑到农村体育公共产品的供给问题,这也就直接影响到了当前我国农村公共体育资源配置的配置效益。

1.2 农村公共体育资源配置不均衡

从数量上看,尽管我国体育场馆基数比较大,但我国城乡公共体育产品的投入显然是不均衡,也是不公平的。从第五次全国体育场地普查数据来看:我国已有各级各类体育场地共850000多个,但占人口总数36%的城市人口,却拥有了90.82%的体育场地设施,是农村体育场地的11倍之多,而且,相

基金项目: 2009年度福建省社会科学规划项目;中央高校基本科研业务费专项资金资助项目;项目编号: 2009B2011; ZK1001

收稿日期: 2010-09-11 修回日期: 2010-12-09

作者简介: 何元春(1973-),男,副教授,教育学博士,硕士生导师,主要研究方向: 体育人文社会学,体育课程与教学论。

作者单位: 厦门大学体育教学部,福建 厦门 361005

比较而言,农村体育场地设施配置一般也较为简陋,与城市现代化的体育场馆、设施更是无法相比^[2]。

除城乡差异外,我国农村公共体育资源配置地区差异问题同样也非常突出。财政逐级转移支付是当前我国农村公共体育资源配置的一个主要的资金来源,但就财政转移支付制度而言,转移支付资金被分配到了县、乡(镇)财政,主要还是基于地方政府所上缴的税收水平,因而是富者多得,贫者少得^[3]。所以,相较而言,富裕县基层政府每年不仅有足够的资金保证本地的经济发展,同时,对农村体育公共产品的投入也是积极扶持,力度加大;但作为一般县的基层政府,基于对大局发展的总体考虑,也仅仅只能保证农村学校体育的发展需要,如果加大对农村公共体育产品的投入力度,就势必会影响到本地区其他事务的发展;因而,一般县基层政府往往难以保证对农村体育公共产品的投入。贫困县尤其是那些经济欠发达的西部地区及老、少、边、穷地区,农村体育公共产品的投入、资源配置能力则更不容乐观。

1.3 农村公共体育资源配置存在浪费

资源流动是任何一个系统保持活力的前提条件,然而,从我国农村体育资源配置状况来看,资源流动效果并不理想,体育资源配置很重要的一个缺陷,就是渠道阻塞,流通不畅。

从2007年全国群众体育调查数据来看:在被调查的549个体育场馆当中,未对社会开放的场馆比例高达24.3%,部分开放的场馆占32.6%,全部开放的仅为57.1%。而国际上一般认为,体育设施利用率达到80%时,方可达到满意程度,但目前我国能达到这一标准的也只有57.1%^[4]。

另外,除了流通不畅现象十分严重外,农村公共体育资源的商业开发不足,粗放式的养护模式,同样也直接造成了农村公共体育资源配置存在浪费的又一个重要原因。据2005年全国群众体育调查数据显示:32.65%的居民认为设施有专人维护,51.47%的居民则认为更新维护工作做的很不到位,即使有村民向有关部门反映,最后也是杳无音信。一些健身场地(场馆)器材质量除了比较差,健身器材功能不全、缺乏吸引力外,还存在着一定安全隐患,所以,制约了村民参加体育活动积极性,也直接降低了农村体育公共资源配置的效率 and 收益率^[5]。

总之,在连续多年的“全民健身”及“送体下乡”活动过程当中,我国农村公共体育资源配置发挥了积极作用,体育公共服务也正不断地满足了村民日益增长的各种体育文化需求。但受多种原因制约,农村公共体育资源配置所暴露出来的问题,如上文所提到的不到位、不均衡,实质上也都直接影响和制约了农村体育资源配置的效益和效能,甚至在一定程度上还造成了农村公共体育资源的极大浪费。

2 对农村公共体育资源配置存在问题归因分析

不可否认,目前在该领域的政策分析、政策评估,我国还相当薄弱,这里我们不再加以阐述,但是,我们必须明确的是,一项政策究竟有没有达到预期目标,或对它所要着重解决的问题究竟有没有发生作用,原因是多方面的。从当前我国农村公共体育资源配置收益分析来看,它同样也涉及多个领域、多个方面:

2.1 存在对体育资源配置认识上的偏差和估计不足

就资源配置而言,农村公共体育资源配置本身实质上是一个伸缩性极大的资源领域,但社会通常对自己所拥有的体育资源估计不足,从而在农村公共体育资源配置及利用过程当中,存在着普遍的浪费现象。

一是,体育需求的边缘性。由于体育具有余暇活动的本质属性,人们对体育活动的需求并非生存所必需,所以对体育资源的利用也不会像在生产、军事和科研等领域里那样精打细算,因而,农村公共体育资源配置多有开发余地。二是,体育形态的模糊性。因体育与非体育资源的界限常常也是模糊的,所以,变非体育资源为体育资源的现象在现实中屡见不鲜,大到自然界的山川湖海,小到课堂里的桌椅板凳,一样都可能转化为开展体育活动的资源。其三,体育资源类别的代偿性。由于体育活动本身的多样性,所以,同样的效果完全也可以由不同的手段、不同的途径来获得,因而,这同样也就使得各类资源的相互替代也完全成为了可能。

但是,我们往往习惯于传统的思维定势,以为开展体育就必须开展现代体育(西方体育);以为开展体育就必须配备正规的体育资源、正规的体育场馆,似乎没有场馆、场地等硬件设施体育就不能开展,也无法开展。所以,在我国农村公共体育资源开发、配置工作当中,我们对这些潜在资源的认识,往往重视不够,做的也不够到位。

2.2 城镇化发展水平低,农村社会融资水平跟不上

体育公共性及其巨大的社会效益,决定了体育产品的公益性,这种公益性要求政府义不容辞地担负起投资主体的重要角色,但是,单一主体投资模式,也不可避免的带来了投资渠道单一,投资效益不高和难以满足群众体育多样化需求等诸多问题。

所以,这就要求政府在农村体育资源配置过程中,必须要发挥市场调节作用,广泛发动社会力量,使体育资源配置参与市场化运作。然而,在具体实施过程中,一是,农村经济发展水平跟不上,解决农村经济发展问题,仍将是一个长期而艰难的过程,因而,同样受经济制约的农村体育发展,也可能非常地缓慢和迟滞。二是,地方政府和投资商却又在非合作下,仅存在理论上的纳什均衡——从利益需求来看,地方政府希望通过吸引投资发展地方体育事业,增强其合法性,节约政府资金用于其它项目发展;而投资者则追求农村体育市场的经济利益最大化,所以,双方追求各自利益的基础则是交换互补的社会资源:一个是组织资源,一个是经济资源。因而,由于效率和公平的矛盾,双方在默认合同成立的条件下,不会出现双方各自利益最大化的情况,而只能接受了一个相对比较满意的利益分配结果^[6]。

总之,农村城镇化发展水平低,农村体育消费比重严重不足,包括地方政府和投资商目标上不一致,以及投资政策的不成熟和不连贯性,导致了投资商、开发商利益难以得到保障,这一点实质上也是社会融资水平低,投资商对农村体育资源开发缺乏动力的一个重要原因。

2.3 户籍改革及利益博弈过程中,存在资源配置中地方政府动力不足与管理不善问题

一是,农村居民先赋地位局限性。户籍制度作为我国行政

管理、安全管理系统的一个重要组成部分, 国家安全部门和行政管理系统早已经形成了对这套制度系统的一个路径依赖。二是, 现行户籍制已成为了国家、地方政府财政保护的一道重要屏障。如, 国家将国民按农业户口和非农业户口区分开来, 并依此将国家所承担的教育、医疗、社会保障等财政负担和其他一些生活资源控制在有限的范围之内; 与此同时, 各地方政府也会根据户籍制来控制地方政府的财政负担及其相应的生活资源分配额^[7]。三是, 相较于福利型公共品投资, 政府官员升迁往往更多地是依赖于当地的经济发展和上级政府官员的意见, 更希望从政绩型公共品投资中获得更大的社会支持, 从而赢得更多仕途晋升的社会资本和个人资本^[8]。其实, 也正是在这种利益机制的博弈过程当中, 地方政府官员才出现了机会主义和短期行为, 才导致了农村体育公共资源配置不被重视, 农村公共品支出结构与社会最优化水平总存在一定程度偏差的另一个重要原因。

由此可见, 农村居民先赋地位的局限性、嵌入在经济之中的政治晋升博弈, 同样也都是影响农村公共体育资源配置、使用及其管理不善的一个重要原因。

2.4 农民自身体育意识和对体育的认知也出现了偏差

一方面, 我国仍处在经济发展阶段, 广大农民也确实仍处在生存、生计的焦虑与奋斗之中, 他们既没有体育的支付能力, 更缺乏投入其中的闲情雅致; 另一方面, 又由于受传统道德和价值观的影响, 诸如, “男尊女卑”思想, “顽固守旧”、“人怕出名猪怕壮”、“枪打出头鸟”守旧思想等, 仍然影响着农村体育运动开展的全民基础, 也影响着大多农民对体育、体育功能缺乏正确的理解和认识, 所以, 他们很少考虑到将资金真正用于体育锻炼或健康投资之中。事实上, 这一点也正是当前在送下乡过程中出现“篮球场变成晒谷场, 单双杠变成晾衣架, 大多器材更是终年处于闲置状态”等尴尬问题的一个最好解释^[9]。

总之, 通过上文分析不难发现, 我国农民体育参与及农村体育资源配置的缺失, 从表面上看是一个单纯的体育问题, 但实质上却是一个涉及到农民自身体育意识、经济基础、业余时间、身份定位和权益保障的一个综合的社会问题、制度问题。所以, 这一点在我国农村公共体育资源配置优化及其路径选择过程当中, 我们必须引起足够的重视。

3 融资—管理—收益: 农村体育公共资源配置优化的路径选择

农村体育公共资源配置实质上是一个系统工程, 涉及到融资、管理、收益等方面。所以, 任何重此轻彼的做法都是不可取的, 为此, 要提高资源配置的综合效益就必须考虑并处理好以下问题:

3.1 重塑科学政绩观, 重构政绩考核指标体系

首先, 要尽快把农村公共体育资源配置质量和数量指标, 纳入到地方政府干部政绩考核指标体系之中, 并逐步增加其权重。其次, 在地方政府履行农村公共体育资源配置过程当中, 要防止和克服哗众取宠的形式主义和劳民伤财的“体育形象工程”。第三, 要建立相应的问责制。要对在农村公共体育资源配置过程中出现的渎职、失职、不称职和行政不作为等行为, 要

依法惩处; 同时还要充分发挥各级人大的“质询”和“罢免”职能, 增强其人大问责的力度。

3.2 根据受益原则, 推行农村公共体育资源配置成本分担与补偿机制

对于经济活动中的任何组织和个人来说, 如果“经济人”不能很快地将所投入的资金和资源转化为赢利, 农村公共体育资源投入的大规模性地出现, 肯定也就不可能发生。所以, 要发展农村体育就必须: 一, 从制度建设着手, 保证投资者对建成后的农村体育公共资源的产权利益。二, 要鼓励各种社会主体跨所有制、跨行业、跨地区地投资农村体育, 从而使资金来源多元化。如发行体育彩票、有偿开放体育场馆、经营农村体育健身俱乐部、接受各大公司和社会名流的体育赞助、捐助等。三, 对由市场所提供的农村体育公共产品, 政府还必须要将价格控制在基本的生产成本之内, 提供者的利益损失要由政府以补贴、贷款贴息、减免税等补偿方式加以弥补。

总之, 要关注和重视每一个“利益相关者”的切身利益, 政府在农村公共体育资源配置, 特别是在融资社会化、市场化工作过程当中, 就必须有所作为。

3.3 “代农民立言”, 重构农村公共体育资源配置、管理及使用的利益表达机制

一、有组织地开展农村体育, 使农民在体育活动参与过程当中, 真正体会到体育所带来的乐处与益处, 进而激发其体育兴趣, 培育其体育意识。

二、代农民立言, 建立农村公共体育资源供给的农民需求表达机制, 从而使农民在农村公共体育资源的供给过程当中取得“话语权”。一方面, 可在村委会和乡镇人代会的基础上, 由全体农民或农民代表通过投票, 来表达对本辖区内的公共体育资源的投入需求意愿, 从而使农民真正成为农村公共体育资源配置中的参与者、受益者、监督者和管理者。另一方面, 要充分发挥好行政组织和农民体育协会的互补作用。农民体育协会也是农村体育活动开展的一支重要力量, 也是农民主体利益表达的一支重要渠道。所以, 县级体育行政部门在组织农村体育活动时, 既要充分尊重农民体育协会意见, 更要放手让他们去组织, 去调动他们的体育积极性。第三, 在大众传媒无处不在的今天, 媒介拥有强大的话语权, 这是毋庸置疑的事实。所以, 强大的话语权实质上赋予了媒介关注弱势群体的一个重要的社会责任。农民作为一支数量庞大的弱势群体, 因而, 媒介在关注农民问题、体育问题上, 理应承担起更多责任和做出更多的贡献^[10]。

总之, 从社会关爱和社会支持角度来看, 维护农民正当权利, 唤醒农民健身的内在需求, 摆脱目前农民参与全民健身的现实困境, 做到真正意义上的“全民”健身, 关系到农村体育发展, 也关系到社会的发展和稳定, 所以, 利益表达机制建构已成为农村公共体育资源配置必须面对的一个重要的社会问题。

3.4 提高管理水平, 完善监督机制, 保证农村公共体育资源配置的使用效益

首先, 县级人民政府应将体育事业费、体育基本建设资金, 列入到本级财政预算和基本建设投资计划之中, 并根据当地经济发展水平和增长速度, 努力增加其对体育事业的投入力度。其次, 要单列体育资源配置经费预算, 建立县级体育资源配置

财政转移支付模型,在此基础上,确定转移支付需求,建立预算评议、编制和管理的科学办法,并逐步加强对预算所拥有的监督及实施等。最后,在先确保农村义务体育教育顺利实现的基础上,还要不断地提高农村体育公共产品的供给水平和缩小城乡差距,直至城乡一体化^[11]。总之,转移支付是当前我国农村公共体育资源配置财政体制的一个核心问题,克服随意性,推行公共事业财政逐级转移支付制度,是缓解当前我国农村公共体育事业经费不足和缩小地区间体育服务水平差距的一个重要手段。

3.5 关注长远效益、社会收益,体育资源配置不能仅局限在体育的生物性功能上

作为公共政策的一个项目,农村公共体育资源配置目的是追求社会福利,所以,在农村公共体育资源配置过程中,政府不能只像一般的微观经济主体那样单纯考虑直接、有形、物质的收费与所得的对比关系,而是必须要站在更为宏观的角度,去考虑资源配置的整体效益、社会效益。

其次,体育也是一种文化力,农村体育资源配置,不仅有助于人力资本的创造,也有助于社会资本的培育,更是有助于整个社会的和谐、发展和稳定。就人力资本而言,人力资本是体现在人身上,表现为人的素质,包括人的知识、技能、经验和熟练程度等,而且,这些素质又完全可以通过教育、培训和健康资本投资而形成。同样,就社会资本培育问题,农村体育发展可以构建一个很好的人际关系圈。事实上,这也是为什么在体育带头人的带动下,很多农村出现了“喝酒耍赌的少了,搞封建迷信的少了,参与健康有益文体活动的多了,邻里团结互相帮助的多了,家庭和睦相处的多了”等喜人景象的一个重要原因^[12]。

长期以来,我们对农村体育资源配置的认识,仅局限在体育的增强体质、增进健康的体育的生物性功能上,这或许也是导致长期以来人们对农村体育地位重视不够、支持不力的又一个重要原因。因而,关注长远效益、社会收益,提高认识,这或许也是当前农村体育发展、农村体育资源配置首要的一个前提条件和当务之急。^[13]

4 结束语

不可否认,农村公共体育资源配置是个系统工程,其影响

因素也是多方面的,农村公共体育资源配置成本及其收益相关影响要素的探讨和研究,也只是优化我国农村公共体育资源配置的一个必要条件而不是充分条件,包括将收益分析与对策研究这二者结合起来共同研究,集中寻求实现农村体育公共物品供给的有效措施,实际上也还存在理论探讨的局限性,许多问题在实践中仍无法解决。所以,这就要求公共物品供给,必须从制度上提供支持,必须要创造更好的发展环境。因而,在农村公共体育资源配置过程中,成本、收益、制度环境及其发展环境的优化,有待进一步研究,也还有待更多的学者去关注、培育和重视。

参考文献:

- [1] 任海,王凯珍.论体育资源配置模式——社会经济条件变革下的中国体育改革(一)[J].天津体育学院学报,2001(2):26
- [2] 场地设施—第五次全国体育场地普查数据公报·<http://www.qx100.com/html/200607/98697902448289.shtml>
- [3] 贺雪峰.论农村公共产品供给中的均衡[J].经济学家,2006(1):78-79.
- [4] [7]赵丽光,杨吉春.农村公共体育产品投入的行为缺失与对策[J].东北师大学报(哲社版),2009(1):21-24
- [5] 夏翔鹰.原生态价值取向与村落体育的“善本再造”[J].南京体育学院学报(社科版),2010,24(5):34-36
- [6] 逮进.论公共品供给政治性诱致与政府行为——“形象工程”的微观分析框架[M].宁夏社会科学,2005,(3):20-22
- [8] 朱钢.村民自治下中国农村公共产品的供给问题[J].开放时代,2001,(3):55-57
- [9] 尹维增,张德利.对构建和谐社会环境下公共体育服务的基本责任研究[J].体育与科学,2009,(1):45-47.
- [10] 典炳盛.农村税费改革与乡镇财政缺口[J].中国农村观察,2002(2):38-41
- [11] 刘保平.农村公共产品供给危机的解决之策[J].决策咨询,2003 213-216.
- [12] 罗江龙.我国农村公共物品供给制度变革的路径选择[J].农村经济,2009(3):87-89
- [13] 马红玲,陈金鑫.“淮安模式”全国瞩目 世界创举[N].淮海晚报文体体育副刊,2009-08-20.