

公共体育服务三中心主体模式研究

王洪彬

(渤海大学 教育与体育学院, 辽宁 锦州 121013)

摘要: 运用文献资料法和逻辑分析法, 在梳理我国公共体育服务治理的政府单一主体治理、政府主导的多主体治理及多主体共同治理三个阶段的基础上, 提出了三中心的治理模式。按功能相似原则, 将参与公共体育服务的主体划分为权力中心、动力中心和压力中心, 明确三中心的角色、功能定位及其之间的关系。认为, 分权使得治理主体或中心边界清晰, 民主让治理主体拥有自由的决策权, 法制约束体育行政部门和预防体育市场失灵现象的发生。

关键词: 公共体育服务; 三中心主体; 治理模式; 功能定位; 角色

中图分类号: G80-053

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2017) 05-0014-05

目前我国已经构筑起了民主与法治的社会治理框架, 民主与法治的理念深入人心, 公共体育服务领域也迫切地需要转变治理理念^[1]。公共体育服务的发展需要新的主体融入、新的规则导入, 也需要理论创新和实践探索。传统的多元主体理论、多中心治理理论已逐渐显露出缺陷, 进一步研究和探索新的公共体育服务主体和结构问题成为必然。

传统的公共体育服务治理模式中通常将政府作为唯一主体或中心, 这种政府单一主体治理模式已无法适应新时代的发展需求, 也不利于推进现代民主进程。三中心治理主体模式以多中心治理理论为基础, 在继承多元主体的同时, 强调民主决策, 引入法治观念, 日益受到广泛重视。

1 我国公共体育服务治理主体的演变

我国体育界学者的研究普遍认为, 伴随着我国公共服务的发展历程, 公共体育服务治理模式的演变经历了政府单一主体治理、政府主导的多主体治理、多主体共同治理三个阶段。

1.1 政府单一主体治理模式

该阶段, 政府是负担一切具体公共性事物的主体, 是公共管理和公共服务的主导者。政府的重要职责之一就是建设并维护公共事业和公共设施^[2]。体育行政部门作为公共体育服务的唯一主体, 单方面掌握着体育资源的分配, 限制和禁止政府以外的主体参与公共体育服务。政府提供的公共服务具有排它性和非竞争性, 其效率要远远高于市场运作方式^[3], 所以政府应是唯一的全能治理主体。该阶段, 在公共体育服务领域, 体育相关企业和体育社团不能够较好解决体育供求关系中的“市场失灵”问题, 体育行政部门是为大众服务的全能组织机构, 足可以代表广大体育需求者的利益。

1.2 政府主导的多主体治理模式

体育行政部门主导下的多主体模式, 是指以政府为主导, 允许部分企业和社会团体参与公共体育服务的某些环节的治理模式。此模式下, 政府仍然掌控着大部分的公共资源, 决定并影响着公共服务的供给水平。政府以外的组织机构是在体育行政部门投入资金缺乏和参与主体不足的条

件下才被引入进来的，仅作为相应的配套主体或工具协助参与公共体育服务，并不具有直接参与决策的权力。

由于该模式缺少竞争和激励以及管理低效，导致体育公共服务质量低下或数量短缺，这也促使体育行政部门引入多个主体共同治理模式的发展。

1.3 多元主体共同治理模式

以文森特·奥斯特罗姆夫妇的“多中心治理”理论^[4]为代表，一种基于合作模式的治理理论受到各界学者的广泛关注。受此影响并结合我国本土的理论研究结果，多元主体共同治理的模式开始形成，它强调包括政府在内，公共部门和企业等多个相关主体通过协商达成共识，共同参与公共服务治理，每个主体都拥有公共服务的决策权，这也形成了与政府主导的多主体治理模式之间的差异。

在这种模式下，体育行政部门除承担部分公益性和外部性的纯体育公共服务外，应注重调动和发挥体育相关企业和体育社团的积极性，将自身从繁杂的事务中解脱出来，将自己的定位从划桨者转变为掌舵者，如此会降低政府的运营成本，激发公共体育服务的活力，提高公共体育服务的效率和公平性。

2 厘清治理主体的边界

治理主体是指直接参与治理或服务的实体，是治理活动的制定者和执行者，按照功能相似原则可划分为三个大类别，即三中心治理主体。

2.1 多元主体与三中心治理主体

政府、市场（企业）和社会组织等，构成了公共服务治理主体^[5-7]，他们共同参与治理，相互作用与配合，受到了新公共管理理论和多中心治理理论的支持。众多体育学者认为，体育公共产品供给主体应为政府、企业和多种组织^[8-10]。但由于研究角度或出发点不同，学者们对公共服务领域治理主体的划分或认识也不尽相同。曾保根认为，国家治理主体应为“党、政、企、社、民、媒”六位一体^[11]；董红刚认为，体育治理主体由政府、市场和社会组成，体育行政部门是多元主体的轴心，承担着制度设计和监管的职

责^[12]；蓝国彬按照治理主体性质的不同，将我国公共体育服务主体划分为政府机构、非政府机构、非营利机构和私人机构等^[13]；文海燕将我国体育管理主体划分为体育、教育、工商和民政四个系统^[14]。总之，学界普遍认为，公共体育服务的治理主体不应都交由单一的体育行政部门，应由多个相关利益主体组成^[15-17]。

不同主体由于角色定位不同，其纵向和横向关系也不紧密，只有将功能相似的主体划为一个中心，才能使之拥有一定的话语权，并发挥一定的作用。重新调整各主体，按照功能或职能相似原则归纳为不同的中心，构建起权力中心、动力中心和压力中心三个中心，这也成了本文研究的前提条件。党委、党组织，以及国家体育政府部门和省市县体育局、运动项目管理中心等构成了权力中心；体育经纪公司、各种营利性体育培训机构、体育用品生产企业、职业体育俱乐部、体育用品商店、健身活动中心，以及社区体育组织、单项体育协会、体育辅导站、群众体育健身组织等构成了动力中心；工商管理局（中心、所）和人民代表、人民代表大会等构成了压力中心。

2.2 三中心治理主体的框架结构

三中心治理理论是依据我国国情提出的，其以多中心治理理论为基础，按照职能、关系、作用将多元主体划分为相互关联、相互制约又各自独立的三大中心。三个中心处于平等的地位，拥有平等的决策权。权力中心重点服务于动力中心，动力中心是公共体育服务领域最重要的市场参与力量，压力中心则肩负着维护市场秩序和治理公正性的职责。

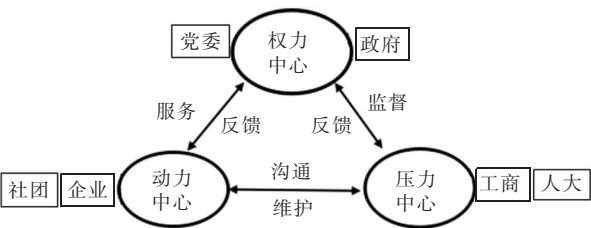


图 1 “三中心治理主体”框架结构

多中心治理理论强调主体多元和决策自由^[18-19]，三中心治理主体模式重视分权、民主

与法制,在先分权、后民主再强调法制观念的大体系中完成参与主体的构建。各主体各司其职,优势互补,协调互动,共同推动该模式积极发挥作用。

3 三中心治理主体的角色与功能定位

3.1 责任主体是以服务为本的权力中心

权力中心有体育行政部门和党委两大主体。体育行政部门作为责任主体,是公共制度的制定者,是公共权力的受托者和代理者,控制着公共资源,为公共服务提供保障。党委总揽全局、协调各方关系,为权力中心的灵魂,是一个指引方向和进行顶层设计的掌舵者。

党委的主要职责,一是宣传和执行党的体育路线、方针和政策,二是充分发挥党员的先锋模范作用,支持和协助体育行政部门的工作。体育行政部门应摆正角色位置,将自己作为体育事业的组织者,而非任何事务均参与的划策者^[20]。其主要职责是决策和管理,决策应体现社会的需求和意愿,管理主要包括规则和标准的制订,还应向参与者提供体育政策法规和指导性建议,以及资金支持等,提供、保护有规则的竞争环境,监督和协调各项体育活动。

3.2 重要主体是繁荣市场的动力中心

企业作为一种以营利为目的的经济活动单位,客观上推动了公共体育服务的市场化、社会化进程。体育团体是由民众自愿组成、体现团队共同意愿的非营利性的社会互益或公益组织。虽然体育相关企业和体育团体一个以利润为目标、一个以公益为宗旨,但两者均可以在公共体育服务领域获取生存空间,都是繁荣市场的主要动力来源。两者相互配合、相互作用,共同激发市场活力。公共体育服务繁荣是企业入市和社团自身发展的动力来源,反之,市场、企业和社团兴旺发达,也推动了公共体育服务效率的提升。

3.3 监督主体是维护市场秩序和监督行政的压力中心

权力中心和动力中心平衡、稳定运行需要压力中心的有效监督。工商部门是维护市场秩序的治理主体,制约着动力中心,维护买卖双方的权益,为社会提供一个公平、有序的市场环境。人

大是防止行政腐败的治理主体,监督着权力中心,促使国家机器正常运转、依法办事。为保证社会体育公共服务运行的高效畅通,有必要建立起强大的监督和保障体系,加强政策、法律层面的监督,完善问责和追责制度。工商部门和人大共同构成压力中心,可有效防止“市场失灵”和“政府失灵”问题的发生,促进公共体育服务效能的稳步提升。

4 三中心治理主体的相互关系

4.1 三中心的分权与合作体现治理核心理念

公共管理理论研究的主体不包括政治因素治理主体(如党委和人大),本文将之纳入治理主体之中,是我国国情使然,他们能确保现阶段我国公共体育服务目标的实现。多中心治理理论强调有多个相互独立的决策主体,以契约关系相互协作和解决各种冲突矛盾。它强调的“契约”条件下的合作并不一定出于自愿。三中心治理理论中的各个中心职能不同,却又相互渗透,皆有可能扮演重要甚至主要角色,发挥支配与协调作用。三个中心具有同等的地位,特别是权力中心和压力中心,其不只依靠契约关系完成工作。厘清权力与动力之间的权限边界,把本应该属于市场、社会的职能转交给体育相关企业和社会团体,并引入保障和监督力量,从而实现体育公共服务经济效益与社会效益之均衡状态。

公共体育服务治理可以不依靠体育行政部门的“统治”,却不能缺乏其作为主体的参与,更不能缺乏行政秩序维护和法律监督。三中心治理主体成员是独立的法人代表、独立的组织体系、独立的运作系统。构建分权、民主且合作的公共体育服务模式,可以使各主体在履行自己职能的同时,又相互协调、共同发展,从而促进公共体育服务效能的稳步提升。

4.2 动力中心应被赋予民主决策权

民主的治理主体和繁荣的市场之间是相互依存、互为因果的关系。体育相关企业和体育社团是重要的治理者和产品提供者,让其拥有独立的决策权,能极大发挥其在体育市场资源配置中的积极作用,既能提高效率、让公众满意,又能降低公共财政支出。动力中心各个主体对体育消费

者有着深入的研究,对体育市场高度敏感,可快速、专业、低成本、高质量地回应和满足体育消费需求。动力中心的每个主体可以与体育行政部门公开探讨、集体协商体育市场规则和目标计划,但其需接受工商部门的监管,从而直接或间接地控制和纠正自己的行为。非营利性的体育社团,其性质与公共服务宗旨更加契合,应该承担更多的公共体育服务职能,弥补体育相关企业的市场“失灵”。

4.3 针对“失灵”现象构建纠错机制

多中心理论认为,通过自我监督或契约等形式可以很好地解决多元主体之间的冲突,而三中心理论建立在此基础上,更重视引入法治的环境。

首先,应构建公平有序、注重效率的分配制度和竞争及激励机制,让每个参与主体都能劳有所得、多劳多得。其次,应建立起强有力的制约机制,使执法部门有章可循、有法可依,避免公共行政服务中经常出现的“一管就死,一放就乱”现象。工商部门发挥着体育市场监督管理、行政执法,以及市场预警、市场秩序监管等重要作用,应严格执法,把好市场主体的入口,运用经济规律指导体育市场行为,切实履行纠错职能,维护体育市场秩序。此外,还应发挥好舆论监督作用,注重与消费者、媒体等沟通,引导舆论监督方向,引导公共体育服务向良性发展。

针对体育行政部门经常发生的集权倾向、缺乏监督、职权滥用、行政腐化、效率低下等“失灵”问题,人大应以宪法和法律为准绳,加强廉政建设,建立起强大的监督体系,长期保持高压态势。此外,构建体育行政部门党委自身监督和人民代表外部监督的长效机制,使体育行政部门的权力运行更加符合体育消费者利益和要求。

5 结论

分权是民主化的基础。三中心治理主体的组织地位和权力运行都相对独立,动力中心实现着体育行政部门划定的目标,权力中心为繁荣体育市场提供服务,压力中心是防止政府和市场失灵的防火墙。体育市场的繁荣需要体育相关企业的市场参与、体育行政部门的服务、工商部门和人

大的保障监督。法律可以明确规定各中心的治理边界,还可以预防治理主体分权后的自由化倾向和无序状态。工商部门要依法规范体育企业的市场行为,人大则切实履行对体育行政部门的监督和约束职能,共同营建民主的治理主体参与环境,使三中心的运行更加符合科学化管理的要求。

参考文献:

- [1] 魏波.多主体多中心的社会治理与发展模式[J].社会科学,2009(8):79-84.
- [2] 亚当·斯密.国民财富的性质和原因研究(下)[M].北京:商务印书馆,1988.
- [3] 孙军军.非政府组织与公共物品的供给[J].前沿,2008(1):112-115.
- [4] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海三联书店,2000.
- [5] 罗茨,杨雪冬.新治理:没有政府的管理[J].经济管理文摘,2005(14):41-46.
- [6] 迈克尔·麦金尼斯.多中心治道与发展[M].毛寿龙,译.上海:上海三联书店,2000.
- [7] 俞可平.治理和善治引论[J].马克思主义与现实,1999(5):37-41.
- [8] 张宏,陈琦.我国公共体育服务不同供给主体的职责划分[J].广州体育学院学报,2013,33(2):4-7.
- [9] 裘鹏,付甲.善治理论视角下国家体育公共服务的“多元治理”模式研究[J].沈阳体育学院学报,2013,32(2):24-26.
- [10] 秦小平,李献华,夏青.政府购买体育公共服务机制研究[J].河北体育学院学报,2016,30(1):20-24.
- [11] 曾保根.推进国家治理体系现代化的行动逻辑解析[J].天津行政学院学报,2015,17(5):11-16.
- [12] 董红刚,易剑东.体育治理主体:域外经验与中国镜鉴[J].上海体育学院学报,2016,40(4):1-8.
- [13] 蓝国彬,樊炳有.我国体育公共服务供给主体及供给方式探析[J].首都体育学院学报,2010,22(2):27-31.
- [14] 文海燕,熊文,季浏.论中国体育管理主体[J].成都体育学院学报,2012,38(12):19-23.
- [15] 郭玲玲.社区治理视阈下城市社区公共体育服务多元供给主体的研究[J].武汉体育学院学报,2015,49(1):10-14.
- [16] 田媛,肖伟,姚磊.我国农村公共体育服务研究述

评与展望——基于 CNKI 数据库的知识图谱分析
[J]. 河北体育学院学报, 2017, 31(2): 10-17.

[17] 徐叶彤, 芦平生. 多中心治理理论视角下我国农村
体育公共服务社会化供给探析[J]. 北京体育大学
学报, 2015, 38(4): 6-11.

[18] 罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 张胜军, 刘小林, 译.
南昌: 江西人民出版社, 2001.

[19] 毛寿龙. 西方政府的治道变革[M]. 北京: 中国人民
大学出版社, 1998.

[20] 樊炳有. 体育公共服务的理论框架及系统结构[J].
体育学刊, 2009, 16(6): 14-19.

Research on the Tri-Centered Subject Model of
Public Sports Service

WANG Hong-bin

(College of Education and Sports, Bohai University, Jinzhou 121013, China)

Abstract: Based on methods of literature and logical analysis, this paper puts forward tri-centered governance model based on the three stages, namely the governmental single-subject governance, government-led multi-subject governance and multi-subject co-governance of public sports service governance in China. According to the principle of function similarity, the subject of public sports service is divided into power center, impetus center and pressure center, which clarifies their role, function and mutual relations. It is argued that decentralization makes the subject or central boundary of governance clear, and democracy gives the governance subject freedom of decision-making, and the legal system restrains sport administrative divisions and prevents the sports market from failure.

Key words: public sports service; tri-centered subject; governance model; functional orientation; role