

政府治理现代化视域下体育公共服务治理研究

秦小平¹, 吕彬彬¹, 汪家荣²

(1. 三峡大学 体育学院, 湖北 宜昌 443002; 2. 宜昌市夷陵区体育管理与指导中心, 湖北 宜昌 443147)

摘要:运用文献资料法和逻辑分析法,对政府治理现代化背景下体育公共服务治理问题进行研究。认为,政府治理现代化的表现多种多样,可归纳为民主化、分权化、法治化和科学化。过去的体育公共服务供给主体单一、体育公共产品质量与数量不尽如人意、供非所需与供给不足、供给不均衡等问题长期存在,在政府治理现代化的背景下,体育公共服务治理也必须向现代化推进。体育公共服务治理应坚持公平正义的价值取向,坚持主体应多元化和结构应网络化,坚持法治化和科学化,坚持以制度执行力为保障,切实保障人民群众的体育权利。

关键词:体育公共服务治理; 公平正义; 主体多元化; 结构网络化; 法治化; 科学化; 执行力

中图分类号: G80-051

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2019) 01-0034-05

国家主席习近平在党的十九大报告中提出,“明确全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”,体育公共服务治理是国家治理体系和治理能力建设的重要部分,直接关系健康中国2030目标的实现与否,直接关系到能否满足广大人民群众群众的体育文化需求,以及广大人民群众能否共享改革开放发展成果。本文从对治理的内涵及政府治理现代化的分析入手,提出体育公共服务治理现代化的路径,为体育公共服务治理现代化实践提供借鉴。

1 治理的内涵

治理是个人或者机构用不同方式经营管理某事物的总称,其是不同主体之间的利益得以调和,且能够联合持续采取行动的过程,它是一种有权迫使人们服从的正式机构和规章制度,以及

种种非正式安排^[1]。在治理过程中,各主体的目标是一致的,但治理的主体不是单一的,即某一社会事物的治理主体不仅仅局限于政府,实现目标的方式也不是唯一的。从内涵上来讲,治理行政与管制行政有着较大的差异。第一,政府是管制行政权威的来源,然而治理的权威来自于多方面,其权威并不能被政府垄断^[2]。治理行政需要非政府组织与政府之间的协调配合与合作,是私人机构和公共部门的配合与合作,其是一种强制与自愿的合作。第二,权力运行的向度不一样。自上而下、向度单一是管制行政权力运行的主要特征,其对公共事务的管理一般通过利用政治权威发号施令、制定和实施政策;然而治理行政通过纵向之间的互动,使私人机构、非政府组织与政府之间通过合作实现共同目标,其权力向度更趋于多元化,社会力量在公共事务治理中的作用明显增强,通过正常途径,自下而上地对政府施

收稿日期: 2018-07-06

基金项目: 2017年湖北省教育厅人文社会科学研究重点项目“政府购买体育公共服务风险与防范研究”(17D026)

作者简介: 秦小平(1979—),男,湖北宜昌人,副教授,博士,硕士生导师,研究方向为学校体育与社会体育。

文本信息: 秦小平,吕彬彬,汪家荣.政府治理现代化视域下体育公共服务治理研究[J].河北体育学院学报,2019,33(1):34-38.

加影响。

2 政府治理现代化

自18世纪以来,现代化成为人类文明的一个重要变化。现代化的核心内涵在于善于吸取众长以适应现代状况,并顺应未来趋势。善于吸取众长,即“集大成”的过程,吸取过去与现代之长,抛弃过去与现代之短^[3]。政府治理现代化的表现多种多样,但可归纳为民主化、分权化、法治化和科学化,政府治理现代化的价值取向应是公平正义,制度执行力是政府治理现代化的保障。政府治理现代化是一个国家现代化总进程中的重要内容,并起着重要的推动作用^[4]。历史实践充分证明,没有科学高效的政府治理,社会和经济都不可能得到良好的发展。所以,政府治理现代化的推进要与现代化建设的基本要求相适应,政府需全面提升科学行政水平、民主行政水平与依法行政水平,同时加强制度化、规范化与程序化。

3 政府治理现代化视域下体育公共服务治理路径分析

如前所述,治理与统治和管理,既有联系又有区别,既有共同又有不同,治理的强制力与非强制力共存,治理可以理解为介于统治与管理之间的活动。通常认为,治理的基本要素包括治理目标、治理方式、治理主体、治理客体、治理价值与治理结构。毋庸置疑,体育公共服务治理现代化是政府治理现代化的重要方面,过去的体育公共服务治理存在供给主体单一、体育公共产品质量与数量不尽如人意、供非所需与供给不足、供给不均衡等问题,在政府治理现代化的理念下,体育公共服务治理也必须向现代化推进。体育公共服务治理现代化应包括以下几点:一是体育公共服务治理的制度化、规则化、规范化与法治化;二是体育公共服务治理主体的多元化;三是体育公共服务治理价值取向应更多关注社会公平与正义;四是体育公共服务治理手段的网络化。由此,体育公共服务的治理主体须由单中心向多中心转变,治理手段由刚性管制向柔性服务转变,治理空间由平面化向网络化转变,治理目

的由工具化向价值化转变。

3.1 体育公共服务治理应坚持公平正义的价值取向

从实践来看,世界上所有国家的治理都存在一定的价值取向。党的十八大提出倡导并积极培育和践行社会主义核心价值观^[5],其中公平正义是重要的内容,这也成为体育公共服务治理现代化的价值取向。从目前来看,体育公共服务呈现出严重的不均等现象,在城乡之间、人群之间、区域之间产生的体育公共服务非均等供给导致了体育公共服务享有权利的不公平性。十九大提出的推进基本公共服务均等化的价值理念,有利于改变仅有一部分人享有体育公共服务权利的现状,使全体公民都能拥有公平享有体育公共服务的机会,并且在结果上大致均等。

3.2 体育公共服务治理应坚持主体多元化

计划经济体制下形成的“全能型政府”是体育公共服务的唯一供给主体,对体育公共服务的供给大包大揽、自上而下,单中心供给导致的结果就是效率低下,信息不对称造成供给过剩与供给不足,无法满足人民群众日益增长的、多样化的体育公共服务需求。“全能型”政府存在政府失灵,市场的趋利性也会造成“市场失灵”,非营利组织也会出现“组织失灵”^[6],但政府、市场和社会组织在各自的领域都有着自身的优势,因此,在体育公共服务的供给中,要充分发挥多元化主体的各自优势,使它们有机协调、互相配合,才能解决当下体育公共服务面临的种种问题。这也是十八届三中全会以来提出国家治理应坚持主体多元化,科学界定政府、市场、社会组织与公民的关系,能由社会组织提供的公共服务由社会组织提供,能由市场提供的由市场提供的原因。

3.3 体育公共服务治理应坚持结构网络化

网络化治理指在民主协商的基础上,通过政府、社会组织和公民的合作,让各种体育公共服务的资源与信息得到共享,从而实现治理目标的过程。体育公共服务治理网络化的本质是一种高程度的公私合作,并且有着对公私合作网络较强的管理能力。当下,无论是政府还是社会,都不可能所有的知识和信息进行垄断,也没有能力

单独使用所有知识和信息,每一个治理主体都存在某一领域里的优势,而体育公共服务的治理就需要各主体发挥优势、各尽所能,因此要对各主体进行平等赋权,保证主体之间地位平等^[7]。体育公共服务传统的垂直治理结构向网络化结构转型,是国家治理现代化的要求。政府垄断式的体育公共服务供给模式无法真实有效地反映所有居民的真实体育需求,一方面体育公共服务供给不足,另一方面由于所供非所需造成供给“过剩”,致使体育公共服务供求结构不平衡。社会在不断分化,利益主体不断多元化,老百姓体育需求呈现出多元化特征,政府能力的有限性决定了其不能是体育公共服务的唯一供给主体,体育公共服务网络化治理结构是其现代化治理的必然选择^[8]。

3.4 体育公共服务治理应坚持法治化

党的十九大提出,“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。”法治化是国家治理现代化的基本方式,体育公共服务治理现代化同样离不开法治建立与完善。从实践来看,体育公共服务供给的非均等化十分突出,体育健身设施的建设问题无论在各级政府体育制度层面,还是在城市与社区建设层面都有相应的要求,甚至建设标准,但问题依然长期存在,这不仅仅是因为体育公共服务政府投入不足,更重要的是诸如《体育公共服务基本法》法律缺失导致无法可依,更无法做到有法必依和违法必究。体育公共服务治理法治化是实现体育基本公共服务均等化及居民体育基本权利的重要保障,没有法治保障,体育基本公共服务均等化就仅仅是一个梦想。

3.4.1 充分发挥法治的价值判断功能

法治强调公平正义、秩序安全、人权尊严、民主自由、平等诚信等价值理念。全球治理委员会作为倡导与推行全球治理的国际组织,在《我们的全球之家》中呼吁,要提高治理的质量,就须信守对生命、公平正义等核心价值的尊重,可见全球治理与法治追求所倡导的许多核心价值都是一致的,因此,根据法治的基本价值、运用法

治手段来推进国家治理现代化是重要的选择。体育公共服务相关法律法规的建设不仅仅是体育公共服务的行为规范体系,还是体育公共服务的价值判断体系,是体育公共服务主流价值的制度体现。我国体育公共服务法律体系要依据我国政治、经济、社会等国情来构建,让体育公共服务治理通过法治推行公平、正义、人权、平等等基本价值,传播法治理念与法治精神^[9]。

3.4.2 充分发挥法治的规范功能

法治最基本的特征就是规范性,它通过授权性规范、禁止性规范以及允许性规范等形式明确告诉具有法律关系的主体什么可以做、什么不可以做,从而规范社会行为、维护社会秩序、调整社会关系。在促进体育公共服务治理现代化的过程中,法治同样能利用其规范功能发挥作用^[10]。一是通过体育公共服务相关法律法规的完善与实施,保证体育公共服务治理制度体系建设和治理能力提升;二是通过法律来规定各主体的权力与责任、权利与义务、体育公共服务治理行为模式与后果,让体育公共服务治理的制度要素与制度创新得以固定;三是通过体育公共服务法律的完善,使体育公共服务治理能够有法可依、有法必依、执法必严,不断提升体育公共服务治理制度体系的执行力与权威性。

3.4.3 充分发挥法治的强制功能

强制性是法律的重要特征之一,法律体现了一种国家意志,这种国家意志由国家强制力(警察、法庭、监狱甚至军队)来保证实施,我国法律是党的主张和人民意志的统一,通过立法程序成为一定的社会规范。如果法律主体不履行法律义务、不承担法律责任甚至违法就会受到法律的制裁^[11]。通过法治的强制功能来推进体育公共服务治理现代化,一方面,把体育公共服务治理体系中有关法律条款的立、改、废纳入法治程序,加强体育公共服务治理制度创新,依法废除不合时宜或阻碍体育公共服务治理的体制机制,如某些行政审批事项;另一方面,借助法治的强制性,保证体育公共服务治理的有效实施,增强体育公共服务治理法律制度的执行力。

3.4.4 充分发挥科学立法功能

体育公共服务相关法律法规的建设是我国体育事

业发展路线政策的具体化与法律化的表现形式,是体育改革发展的规范化与制度化^[12]。体育公共服务法律的建设是党领导人民通过立法程序在体育公共服务领域分配正义的过程,也是广大人民群众表达自身体育权利和利益诉求的过程。立法是构建国家体育公共服务法律制度,实现体育公共服务治理现代化的主要途径,其对体育公共服务现代化治理的推动作用主要表现在以下几方面:一是体育公共服务治理观念的创新,要把体育公共服务治理现代化纳入法治轨道,体育公共服务的治理一定要先有法再治理,做到重大治理改革于法有据,治理行为照章办事;二是把体育公共服务治理制度创新同立法决策相结合,通过立法程序使其成为国家意志,确保体育公共服务治理的合法性;三是通过立、改、废等手段,及时创新体育公共服务法律法规,提升体育公共服务治理体系的规范性、有效性。

3.5 体育公共服务治理应坚持科学化

体育公共服务治理现代化应坚持科学化。《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》和《国家基本公共文化服务指导标准(2015—2020年)》提出,要“建立群众文化需求反馈机制,及时准确搜集群众文化需求,制定公共文化服务目录,开展菜单式、订单式服务。”体育公共服务是公共文化服务的重要内容,体育公共服务的治理也要坚持从群众需求出发,从群众中来到群众中去,以人为本,根据各地区、各民族的文化差异、受教育程度、地域特点等实际,提供老百姓真正需要的体育公共服务和产品,防止一刀切式的供给,保证所供给的体育公共服务是百姓的真实需求。建立群众体育公共服务需求表达机制,健全群众体育需求表达渠道并保持畅通,以群众满意度为依据加强评估,保证体育公共服务的质量。

3.6 体育公共服务治理应以制度执行力为保障

执行力表现为人在执行某项制度时候的力量、速度与效果。制度执行力就是制度执行者的能力。只有体育公共服务的相关制度得到真正的执行,才能发挥其规范与引导作用,体育公共服务治理能力才能得到展现。具体来说,首先要加大对现有体育公共服务制度的执行力度,尽管当

前现有的体育公共服务制度还存在不完善,但总的来说,有关体育公共服务的法律法规还比较系统,虽然没有专门的公共服务或体育公共服务基本法,但《体育法》对相关主体的责任和义务都有明确的规定,所以需要进一步加大执行力度,消除实践中有法不依、执法不严现象。其次要不断完善体育公共服务制度,建立监督体系和问责制度,同时在体育公共服务制度的执行过程中使体育公共服务治理能力得以提升。

4 结语

党的十九大报告指出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一重大的政治论断,将成为今后制定党和国家大政方针、长远战略的重要依据。体育休闲、体育娱乐、体育健身是人民美好生活的重要内容,从跑步热、广场舞等社会现象可以看出,广大人民群众的健康意识越来越强,健康行为越来越积极。体育公共服务的供给质量和数量、种类与结构等与广大人民群众的生活紧密相关,以往政府单中心的体育公共服务供给模式已经满足不了老百姓的实际需求,必须充分调动和发挥市场、社会组织与个人的作用,通过体育公共服务治理的分权化、法治化、科学化,实现体育公共服务治理现代化,使人民群众的体育权利得到切实保障。

参考文献:

- [1] 李林.依法治国与推进国家治理现代化[J].法学研究,2014(5):3.
- [2] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:3
- [3] 戴健,张盛,唐炎.治理语境下公共体育服务制度创新的价值导向与路径选择[J].体育科学,2015,35(11):3.
- [4] 刘盼盼.体育智库建设与体育治理体系和治理能力现代化[J].体育学刊,2015,22(1):19.
- [5] 杨泉.治理现代化背景下的政府体育服务职能转变:挑战、动力与路径[J].西安体育学院学报,2016,33(5):555.
- [6] 刘震,韦雪梅.我国体育社会组织的内涵、演进与发展[J].河北体育学院学报,2017,31(6):42.

- [7] 公治民. 论国家治理现代化视域下的体育治理[J]. 首都体育学院学报, 2014, 26(4): 292.
- [8] 王洪彬. 公共体育服务三中心主体模式研究[J]. 河北体育学院学报, 2017, 31(5): 14.
- [9] 陈晓荣, 罗永义, 柳友荣. 公共治理视域中的体育治理[J]. 上海体育学院学报, 2013, 37(1): 23.
- [10] 薄贵利. 推进政府治理现代化[J]. 中国行政管理, 2014, 21(5): 52.
- [11] 金涛, 张凤彪, 周超. 我国公共体育服务供给困境及原因[J]. 北京体育大学学报, 2013, 36(12): 30.
- [12] 蔡岚. 合作治理: 现状和前景[J]. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 2013, 66(3): 41.

Research on Sports Public Service Governance from the Perspective of Government's Governance Modernization

QIN Xiao-ping¹, LV Bin-bin¹, WANG Jia-rong²

(1. School of Physical Education, China Three Gorges University, Yichang 443002, China;

2. Sports Management and Guidance Center of Yiling District, Yichang 443147, China)

Abstract: By methods of literature and logical analysis, this paper studies the governance of sports public service under the background of government's governance modernization. It is believed that the modernization of government's governance can be summarized as democratization, decentralization, rule of law and scientization. In the past, the public service supply of sports was unitary, the quality and quantity of public products of sports were not satisfactory, the supply did not match up with the demand and the supply was insufficient and unbalanced. And the above problems did last for quite a long time. In the context of government governance modernization, sports public service governance must also be advanced toward modernization. The management of sports public service should adhere to the value orientation of fairness and justice, the subject should be diversified and the structure should be networked, the rule of law and scientization, the system executive force as a guarantee should be maintained and hence the mass's sport rights should be guaranteed effectively.

Key words: sport public service governance; fairness and justice; diversity of subject; structure networking; rule of law; scientization; executive force