

# 跨区域治理：我国区域公共体育服务协调发展的新路径

马德浩<sup>1, 2</sup>

(1.华东师范大学 体育与健康学院, 上海 200241; 2.湖北休闲体育发展研究中心, 湖北 武汉 430062)

**摘要:** 借鉴跨区域治理理论, 就区域公共体育服务跨区域治理的措施进行论证, 具体包括: 构建区域公共体育服务跨区域治理的组织机制, 优化区域公共体育服务跨区域治理的财政制度, 制定区域公共体育服务跨区域治理的合作清单, 吸纳社会组织参与区域公共体育服务跨区域治理, 鼓励市场组织融入区域公共体育服务跨区域治理, 公共体育服务跨区域治理要嵌入国家区域发展战略, 借助电子政务建设推进区域公共体育服务跨区域治理, 加强对区域公共体育服务跨区域治理的监督与评估等。

**关键词:** 公共体育服务; 协调发展; 区域差异; 跨区域治理

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2019)06-0063-06

## Transregional governance: a new path for the coordinated development of regional public sports service in China

MA De-hao<sup>1, 2</sup>

(1.School of Physical Education & Health, East China Normal University, Shanghai 200241, China;

2.Hubei Leisure Sports Development Research Center, Wuhan 430062, China)

**Abstract:** By referring to the transregional governance theory, the author demonstrated measures for regional public sports service transregional governance, specifically including: establish a regional public sports service transregional governance organization mechanism; optimize the regional public sports service transregional governance financial system; make a regional public sports service transregional governance cooperation list; accept social organizations to participate in regional public sports service transregional governance; encourage market organizations to blend into regional public sports service transregional governance; embed regional public sports service transregional governance into national regional development strategies; boost regional public sports service transregional governance with the help of electronic government affairs construction; strengthen regional public sports service transregional governance supervision and evaluation etc.

**Key words:** public sports service; coordinated development; regional difference; transregional governance

改革开放战略的实施一方面提升我国整体生产力水平, 另一方面也拉大了我国不同区域间经济与社会发展差距, 这种差距同样表现在区域间公共体育服务供给上。如果说改革开放战略实施的前30年主要是为发展经济进而为社会发展提供坚实物质基础的话, 那么改革开放战略实施的后30年甚至更长时间内, 则要更加重视社会建设, 尤其是重视公共服务建设, 进而使改革开放成果能够真正惠及全民。在这一建设中, 除继续扩大增量外更要重视分配的公平性, 逐步缩小

区域间、城乡间的差异, 进而构建一个公平正义、安定有序的和谐社会。基于此, 党的十八大将“区域协调发展机制基本形成”作为全面建成小康社会的重要目标<sup>[1]</sup>。党的十九大也强调要“实施区域协调发展战略……建立更加有效的区域协调发展新机制”<sup>[2]</sup>。

作为公共服务的重要组成部分, 区域公共体育服务的协调发展问题也应引起高度重视。《体育发展“十三五”规划》提出“构建区域体育协同发展的体制机制, 共同打造合作平台, 促进区域在体育资源共享、

收稿日期: 2019-04-10

基金项目: 国家社会科学基金项目(15CTY017); 湖北休闲体育发展研究中心开放基金重点课题(2019Z003)。

作者简介: 马德浩(1985-), 男, 副教授, 博士, 研究方向: 体育社会学。E-mail: madehao0711@163.com

制度对接、要素互补、流转顺畅、待遇互认和指挥协同方面的良性互动”发展目标<sup>[3]</sup>。然而,受制于区域公共体育服务跨域性、复合性特点以及我国传统的基于行政区域进行公共体育服务管理的体制障碍,我国在促进区域公共体育服务协调发展上仍难以取得显著成效,亟需在路径上寻求突破。基于此,本研究借鉴跨域治理理论,就我国区域公共体育服务协调发展的跨域治理措施进行论证。需要说明的是,本研究中公共体育服务主要是指以政府为核心的公共部门,运用公共权力通过多种方式以不同形态促进广大民众参与体育公共服务,包括群众体育中的社区体育、职工体育等<sup>[4]</sup>。

## 1 我国区域公共体育服务发展差异

区域公共体育服务的发展主要受两个基本条件制约:一个是该区域的发展水平,如人均可支配收入、居民消费结构、社会保障制度和社会组织发育水平等,其间接影响着该区域人口的体育参与行为;另一个是该区域的人口素质,如身体健康程度、受教育水平、卫生保健知识储备状况和休闲娱乐倾向等,其直接影响着该区域人口的体育参与意识<sup>[5]</sup>。由于我国东部、中部、西部、东北四大区域的发展水平与人口素质均存在明显差异,导致四大区域的公共体育服务发展水平也存在着一定差异。

### 1.1 区域公共体育服务的经费投入差异

自 1980 年起我国开始对省、自治区、直辖市实施“划分收支,分级包干”的财政管理制度改革,这一改革致使各省、自治区、直辖市的公共体育服务经费主要来源于地方政府,而不是中央财政。这种“包干制”导致区域间的财政收入差距逐步拉大,这种趋势也延伸至区域公共体育服务的经费投入上来<sup>[6]</sup>。为缩减区域间的财政收入差距,促进区域协调发展,我国于 1994 年起启动分税制改革,采取以税收返还为主的财政转移支付制度,主要以“存量不动、增量调整”为准则,将发达地区的部分财政收入转移至欠发达地区。分税制改革在一定程度上缩小不同区域用于均等化公共服务上的财政投入差距。但是,由于具有均等化作用的一般性转移支付规模占总转移支付规模的比重过低,所以目前的财政转移支付制度并未较有效地缩减区域公共体育服务的财政投入差距。据统计,2013 年我国地方财政用于公共体育服务上的经费为 170.21 亿元,在人均公共体育服务经费前 8 名的省份中,东部地区有 5 个,中部、西部以及东北地区各有 1 个。从整体上讲,东部地区的人均公共体育服务经费多于中部、西部以及东北地区<sup>[6]</sup>。

### 1.2 区域公共体育服务的场地资源差异

充足的场地资源是居民进行体育锻炼的前提条

件。《2014 年 6~69 岁人群体育健身活动和体质状况抽样调查报告》发现:“希望建设与社区(村庄)相配套的公益性体育锻炼场所,提供免费健身器材”排在我国城乡居民对公共体育服务建设需求的第一位(占比 46.5%)<sup>[6]</sup>。然而,受区域公共体育服务经费投入不同的影响,我国四大区域公共体育服务的场地资源也存在一定差异。据第 6 次全国体育场地普查数据显示:东部地区的体育场地数量为 71.1 万个,占全国体育场地总量的 43.29%;中部地区的体育场地数量为 40.39 万个,占全国体育场地总量的 24.59%;西部地区的体育场地数量 42.63 万个,占全国体育场地总量的 25.96%;东北地区的体育场地数量为 10.12 万个,占全国体育场地总量的 6.16%<sup>[7]</sup>。从整体上讲,东部地区的体育场地数量多于中部、西部和东北地区,而中部、西部地区间的差异不大。

### 1.3 区域公共体育服务的人力资源差异

社会体育指导员是公共体育服务发展所依靠的主要人力资源。据《2014 年全民健身活动状况调查公报》显示:在参加体育锻炼的 20 岁及以上人群中,仅有 48% 的人接受过体育锻炼方面的指导,其中接受过社会体育指导员指导的人群比例为 5.3%<sup>[8]</sup>。可以说,如何进一步提高我国居民体育锻炼的科学性,已成为下一阶段全民健身工作开展所需解决的突出问题。而在解决这一问题上,重点在于壮大社会体育指导员队伍,提升其指导质量。事实上,除了总量上不足外,我国社会体育指导员的区域分布也不均衡。据《体育事业统计年鉴(2014 年数据)》显示:我国获得技术等级称号的社会体育指导员共计 1 742 361 人,在获得技术等级称号的社会体育指导员数量前 8 名省份中,东部地区有 4 个,中部地区有 3 个,东北地区有 1 个。从整体上讲,东部地区获得技术等级称号的社会体育指导员数量多于中部、西部与东北部地区。

### 1.4 区域公共体育服务的组织资源差异

据《2014 年全民健身活动状况调查公报》显示:在 20 岁及以上人群参加体育锻炼的方式中,选择“自己练”或“与朋友、同事一起练习”的比例分别为 38.3% 和 33.7%,而选择“社会体育协会组织参与”“单位组织参与”“社区组织参与”的人群比例总共为 14.2%<sup>[8]</sup>。可以说,如何更有效地组织我国居民参与体育锻炼也是下一阶段全民健身工作开展所需解决的突出问题<sup>[9]</sup>。而在解决这一问题上,一方面要增加体育社会组织的数量,另一方面是提升其组织能力。我国体育社会组织的区域分布也存在不均衡现状。据《体育事业统计年鉴(2014 年数据)》显示:我国体育社会组织共计 38 273 个,在体育社会组织数量前 8 名省份中,东部地区有 5 个,

中部地区有2个，西部地区有1个<sup>[10]</sup>。从整体上讲，东部地区的体育社会组织数量多于中部、西部与东北部地区。

### 1.5 区域居民体育参与差异

受区域公共体育服务经费投入、场地资源、人力资源与组织资源差异的影响，区域不同省、市、区居民的体育参与情况也存在着一定差异。据统计：2014年我国经常参加体育锻炼的人数比例为33.9%，在经常参加体育锻炼的人数比例前8名省份中，东部地区有4个，西部地区有3个，东北地区有1个<sup>[6]</sup>。从整体上讲，我国东部地区经常参加体育锻炼的人数比例高于中部、西部与东北地区。

## 2 跨域治理理论及其内涵

跨域治理理论其实是区域主义理论和公共选择理论相互融合的产物。区域主义理论强调“一个区域，一个政府”，认为只有通过建立一体化的政府结构才能有效解决区域公共福利不均衡的难题。公共选择理论则认为并不需要改变区域政府的分散化现状，而是要通过构建一套完善的多中心治理的民主行政机制，来破解区域公共福利不均衡的难题。然而，从实践层面来看，不管是区域主义理论，还是新公共选择理论都没有很好地解决区域公共福利不均衡的问题：一体化的政府虽一定程度上平衡了区域间由于财政投入、制度不同所造成的公共福利差异，但却由于弱化了竞争和激励，降低了区域整体的公共福利质量；多中心治理模式虽然强化了竞争和激励、提升了区域公共福利的生产效率，但却造成了区域政府机构更加严重的“破碎化”，进而出现由“多中心治理”向“无中心治理的嬗变<sup>[11]</sup>”。在这种背景下，跨域治理理论应运而生，其旨在融合区域主义理论和公共选择理论的优势，匡补其不足。所谓跨域治理是指两个或两个以上的治理主体，包括政府组织、市场组织、社会组织，基于对公共利益和价值的追求，共同参与和联合治理公共事务的过程<sup>[12]</sup>。跨域治理试图突破“市场主导”和“国家干预”的两难困境，尝试把集中治理和分散治理结合起来，不再仅仅强调区域政府机构的调整与整合，更加强调区域政府间合作机制的构建以及非政府组织和其他利益相关者协同参与平台的搭建<sup>[11]</sup>。

作为区域治理模式的创新，跨域治理具有以下特点：一是跨域治理主体的多元性，其不再仅强调政府组织的参与，也强调社会组织与市场组织等其他主体的参与；二是跨域治理对象的跨域性，包括管理权限、地理范围以及组织边界的横跨；三是跨域治理的互动性，即不再单纯强调“管制”，而是融合沟通、谈判、

协商以及协作等多种治理方式；四是跨域治理的网络化，其不仅包括中央政府和地方政府的纵向协作治理以及地方政府间的横向协作治理，还包括政府组织、市场组织、社会组织的跨部门伙伴关系协作治理；五是跨域治理的前瞻性，即突破传统区域治理“头痛医头，脚痛医脚”的狭隘视野，更加强调顶层设计和统筹协调，提升区域治理的准确性和有效性<sup>[12]</sup>。

## 3 区域公共体育服务协调发展进行跨域治理的必要性

### 3.1 区域人口流动的加速需要公共体育服务进行跨域治理

据《中国流动人口发展报告(2016)》的数据显示：2015年我国流动人口规模达2.47亿人，占总人口的18%，相当于每6个人中有一个是流动人口，总体上呈现出由中部、西部和东北部落后省份向东部发达省份转移的趋势<sup>[13]</sup>。由于我国目前实行的仍是属地管理制度，即把公民的一系列权利与义务依附在户籍上。所以对于流动人口，尤其是比重较大的农民工流动人口而言，他们虽然身在异地，却不能公平地享受与当地居民同等的公共体育服务福利。在我国整体的属地管理制度不改变的前提下，如何让规模庞大的流动人口能够跨区域享受公平的公共体育服务已成为“健康中国”战略和全民健身计划顺利推进的难题。然而，对于流动人口的公共体育服务治理而言，单靠某个省、市、区的参与是难以奏效的，必须通过多个省、市、区间建立相应的协同合作机制进行跨域治理，才能有效解决。

### 3.2 区域一体化程度的加深要求公共体育服务进行跨域治理

1995年党的十四届五中全会提出“要把坚持区域经济协调发展、缩小地区差距作为一条长期坚持的重要方针”。此后，国家先后提出了“西部大开发战略”“东北地区等老工业基地振兴战略”“中部地区崛起战略”，与之前提出“鼓励东部地区率先发展战略”一道，形成促进我国区域协调发展“四大板块”战略<sup>[14]</sup>。从“十一五计划”开始为进一步细化“四大板块”战略，一是着力建设一批承载特殊使命的重要功能平台，如武汉城市圈、长株潭城市群等综合改革试验区以及成渝经济区、中原经济区等特色经济区；二是着力解决老、少、边、穷等地区的发展问题；三是着力推进区域合作联动，推进长三角、珠三角和环渤海地区的改革发展。党的十八大以后，中央在继续深化区域协同发展机制的基础上，着力打造沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带，并提出“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略<sup>[14]</sup>。

可以说,随着国家一系列重大区域发展战略的实施,我国区域一体化发展程度日益加深,区域间的联动合作机制也初步形成。公共体育服务作为民生工程的重要组成部分,也应当积极融入区域一体化发展格局,进行体制、机制上的创新,进而实现区域公共体育服务的协调发展。然而,与经济上的区域合作所带来的直接收益相比,公共体育服务由于具有投入产出期长、量化效果评价困难的特点,往往会成为区域合作被忽视的部分。而且在以GDP为中心的干部考核制度大背景下,地方政府官员作为“理性经济人”,更多是在任期内寻求显性指标,尤其是经济指标上的突破,以获得晋升机会,而对于公共体育服务这类隐性指标缺乏足够关注,在区域公共体育服务上更多的是持“各人自扫门前雪,莫管他人瓦上霜”的懒政心态。在这种背景下就更需要通过加强跨域治理机制的建设,对区域公共体育服务合作上的懒政行为进行约束。

### 3.3 区域政府单一主体治理失效倒逼公共体育服务进行跨域治理

跨域治理不仅强调区域间政府要建立相应的协同合作机制,更强调政府、社会组织和市场组织共同参与公共问题治理。由于我国长期处于“大政府、小社会”状态,政府也习惯于对公共体育服务大包大揽,不仅限制体育社会组织、市场组织的发展,也削弱其参与公共体育服务治理的积极性。在计划经济时代或者居民消费水平较低的时期,由于居民对公共体育服务需求并不迫切,政府所提供的公共体育服务尚能满足其需求。然而,随着我国由生存型消费向发展型消费的升级以及居民休闲时间增多、健康意识觉醒,居民对公共体育服务的需要也日益迫切,对公共体育服务公平性的敏感度也逐步增强,再加上国家在整体上推行“政府瘦身”,严格限制政府工作人员的数量,致使政府作为单一治理主体已经难以满足居民的公共体育服务需求。在这种背景下,就倒逼政府寻求与体育社会组织、市场组织的合作,对区域公共体育服务进行跨域治理。

### 3.4 全面建成小康社会的目标亟需公共体育服务进行跨域治理

党的十八大报告首次提出“确保到2020年实现全面建成小康社会”宏伟目标<sup>[1]</sup>。与以前的中央重大文件强调“建设小康社会”相比,“建成”更具有目标性和严格性,这也意味着国家在“十三五”期间,会将整体的发展重点转向“补短板”,更加强调对发展落后地区与领域的扶持,这也是“精准扶贫”战略的主旨所在。对于公共体育服务而言,“补短板”的内涵主要包括两个层面:一是实现区域公共体育服务的协调发展;二是提升体育社会组织、市场组织在公共体育服务治

理上的地位。不论是前者,还是后者,均需要从体制机制上打破传统的“地方主义”单一化发展格局,进行跨区域、跨部门的协同治理,这其实也是我国从体育大国向体育强国迈进所必须构建的善治格局。

## 4 区域公共体育服务协调发展的跨域治理措施

### 4.1 构建区域公共体育服务跨域治理的组织机制

为了保障区域利益服从于全局利益,建议由国家体育总局牵头成立全国区域公共体育服务跨域治理机构。该机构的主要职能包括:一是研究制定国家层面的区域公共体育服务跨域治理规划与政策;二是搭建国家层面的区域公共体育服务跨域治理沟通平台;三是协调国家层面的区域公共体育服务跨域治理利益;四是划拨国家层面的区域公共体育服务跨域治理经费;五是创设国家层面的区域公共体育服务跨域治理示范区;六是监督国家层面的区域公共体育服务跨域治理规划落实;七是评估国家层面的区域公共体育服务跨域治理效果。在构建全国区域公共体育服务跨域治理机构的基础上,可在四大区域分别建立区域内的公共体育服务跨域治理机构,在职能上对接全国区域公共体育服务跨域治理机构。当然,还应鼓励在不同省、市、区或内部建立公共体育服务跨域治理机构,进而形成纵向的跨域治理组织层次。

### 4.2 优化区域公共体育服务跨域治理的财政制度

首先是要确定全国统一的公共体育服务基本经费标准,这一标准应由中央政府的相关职能部门制定与监督,做到全国统一、均等。在确定全国统一的公共体育服务基本经费标准后,还应贯彻党的十八届三中全会关于“完善一般性转移支付增长机制,重点增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区转移支付”<sup>[15]</sup>要求。根据各个地区的经济发展情况和人均公共体育服务经费水平,在充分调研和科学设计的前提下,由中央政府的相关职能部门制定不同区域的公共体育服务经费补助标准,加大对中部、西部、东北落后省份的公共体育服务经费补助。在财政重心调整上,应将财权尽量下放给较低层级的政府,因为较低层级的政府更了解当地居民的公共体育服务需求。在此基础上,通过财政转移支付制度,设立区域公共体育服务跨域治理专项经费,用于资助区域公共体育服务跨域治理项目的开展。

### 4.3 制定区域公共体育服务跨域治理的合作清单

可以参照发达国家普遍采用的解决跨区域公共管理问题的行政缔约制度,在全国、区域以及省、市、区公共体育服务跨域治理组织结构的框架内,定期召开不同区域政府职能部门负责人参加的公共体育服务

跨域治理联席会议<sup>[16]</sup>，制定公共体育服务跨域治理的合作清单，并就区域公共体育服务的合作事宜以行政契约的形式签订合作协议，将原本松散的、临时性的区域合作关系固定化、制度化。合作清单的制定务必要遵循“谁负责，谁治理”的原则，明确分工、落实到位。同时，为避免地方政府在公共体育服务跨域治理上可能存在的“搭便车”等消极行为，建议在制定合作清单的同时，也应罗列出损害区域公共体育服务合作的负面清单，从正、负两个方面保障公共体育服务跨域治理的有效实施。

#### 4.4 吸纳社会组织参与区域公共体育服务跨域治理

对于区域公共体育的跨域治理而言，一定要改变政府“唱独角戏”的传统做法，实行政府“他治”、体育社会组织“互治”与市场组织“自治”的协同参与策略。然而，在构建政府、体育社会组织和市场组织共同参与区域公共体育服务治理的多元格局上，体育社会组织是更为突出的短板。据统计截至2014年底，我国每万人拥有的体育社会组织数仅为0.2个，与德国每890人拥有1个非营利体育组织的差距显著<sup>[10]</sup>。而且，东部地区的体育社会组织数量整体上多于中部、西部与东北部地区。除了数量规模上偏少外，我国体育社会组织的活力也有待提高。据民政部对1789个全国性社团的抽样调查显示：体育类社团的活跃度指数在全国社团中排名为倒数第2位，公共体育服务能力指数排名为倒数第1位<sup>[10]</sup>。在提高体育社会组织数量规模和活跃度上，主要是破解两个政策瓶颈：一是社会组织的注册挂靠制度，对此建议根据体育社会组织公益性、服务性的特点，尽快制定体育社会组织直接依法登记注册的实施方案，正如党的十八届三中全会所要求的：“重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记。”<sup>[15]</sup>二是社会组织“一业一会”的非竞争性原则，建议其他省市可参照广东省允许“一业多会”的经验，放开对体育社会组织“非竞争性”原则的限制。同时，要建立从国家到省市、区县的体育社会组织经费补助、评估考核与业务指导等一系列激励与保障措施，尤其是要加大对中部、西部和东北地区体育社会组织的扶持力度。此外，还应拿出专项资金扶持建立一批旨在促进跨区域公共体育服务协调发展的体育社会组织，创新政社合作形式，在区域公共体育服务跨域治理项目招标上优先考虑由这批体育社会组织进行承接。

#### 4.5 鼓励市场组织融入区域公共体育服务跨域治理

跨域治理理论认为：市场往往具有比政府与社会组织更高效的执行力。党的十八届三中全会也强调“使

市场在资源配置中起决定性作用”<sup>[15]</sup>。在鼓励市场组织融入区域公共体育服务跨域治理上，关键是按照《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》，取消不合理的行政审批事项，凡是法律法规没有明令禁入的领域都要向社会开放<sup>[17]</sup>，进而为市场组织参与公共体育服务跨域治理扫清制度障碍。在此基础上，还应按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》所要求的“推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制”<sup>[15]</sup>。通过财政补贴、税收优惠、土地廉价转让等直接手段，以及合同外包、特许经营与凭单制等间接手段吸引市场组织参与区域公共体育服务跨域治理。当然，为防止市场组织通过“寻租”谋取暴利以及竞争过度导致的公共体育服务变质现象，政府要建立有效的监管和评估机制，把好市场准入关。

#### 4.6 公共体育服务跨域治理要嵌入国家区域发展战略

公共体育服务跨域治理要实现其“善治”目标，要将整体治理设计和实施方案嵌入到国家区域发展的总战略，进而获得国家、区域层面的政策红利与资源支撑。当然，在主动嵌入国家区域发展总战略的同时，也应根据公共体育服务自身的特点、区域公共体育服务的发展现状以及我国整体的体育发展战略，进行战略设计上的自主创新。可以围绕具有一定区域覆盖性的运动项目，推进跨区域公共体育服务的合作，比如东北、华北、西北地区可围绕冰雪项目展开跨区域公共体育服务合作，东部沿海地区和中部沿江地区可围绕水上项目进行跨区域公共体育服务合作，西部高原地区和中部多山地区可以围绕登山项目跨区域公共体育服务合作。此外，也可以围绕部分已经成熟的体育产业功能区，如福建晋江、广东东莞和江苏昆山的运动鞋产业功能区，浙江富阳、江苏泰州和河北沧州的运动器材产业功能区等，推进跨区域的公共体育服务协同治理。

#### 4.7 借助电子政务建设推进区域公共体育服务跨域治理

对于公共体育服务跨域治理这类复合型难题而言，利用信息技术搭建跨区域公共体育服务电子政务平台，可以有效地消除区域间公共体育服务治理的“信息孤岛”，促进区域公共体育服务跨域治理的实施。在搭建跨区域公共体育服务电子政务平台上，主要有两种路径：一是由不同区域的体育管理部门共同出资建立一个旨在促进区域公共体育服务协同发展的电子政务网站，并分别委派相应的专人在该网站上进行电子办公，协同解决区域公共体育服务跨域治理过程中可能遇到的问题；二是借助现有的区域协同发展电子政务网站，开辟区域公共体育服务协同发展专题板块，并向不同区域体育管理部门委派的专职人员开通权

限,进行合作办公。此外,在区域公共体育服务跨域治理的信息共享上,不应仅仅局限于政府部门之间的信息共享,还应将其拓展到政府与体育社会组织、市场组织的联动上。比如,在区域公共体育服务协同发展的电子政务网站或微信公众号上,及时推送有关区域公共体育服务协同发展的政府购买服务项目,由体育社会组织与市场组织进行竞标。

#### 4.8 加强对区域公共体育服务跨域治理的监督与评估

亚里士多德曾讲过“凡是属于大多数人的公共事务常常是最少受人照顾的事务”<sup>[18]</sup>。这种论断也同样适用于描述区域公共体育服务的跨域治理。由于在跨域治理过程中,地方政府的利益与区域集体的利益并非完全一致,导致地方政府在落实区域公共体育服务跨域治理措施时,存在“搭便车”的投机心理,进而导致区域公共体育服务跨域治理出现“公地悲剧”的失范状态。为了防范这种状态的出现,建立相应的监督与评估机制是必要的。从我国公共服务跨域治理的经验来看,建立区域间政府的相互监督机制虽然可以增强区域间政府的协同治理意识,但由于区域间政府多是平级监督,缺乏真正的约束性,所以由更高层级的部门对区域政府落实公共体育服务跨域治理的情况进行监督更具可行性。此外,为防止地方政府在区域公共体育服务跨域治理过程中可能出现的政府部门间“共谋”行为,所以引入第三方评估是必要的。具体就是在建立好相应的层级监督机构后,由上一级监督机构通过购买服务的形式,委托第三方对地方政府落实区域公共体育跨域治理的情况进行独立评估,并根据评估结果制定相应的奖罚方案。

对于国家或地区而言,如何处理好效率与公平的关系是其能否实现协调发展的关键。通常情况下,实现协调发展的过程会依次经历“效率>公平,效率=公平,效率<公平”3个阶段,我国目前正处于第一个阶段向第二个阶段转向的节点。处于这样的节点,首先应承认公共体育服务存在区域间差异的事实,还应当明晰公共体育服务发展的当前任务仍是做大存量,政府仍需要创造良好的制度环境保障东部地区公共体育服务发展,而不能因片面地因追求公平而忽略效率。在保障东部地区公共体育服务健康发展前提下,应通过制度创新来扶持中部、西部、东北地区的公共体育服务发展,进而逐步实现我国区域公共体育服务的协调发展,跨域治理恰恰是这种制度创新的一种新路径。

#### 参考文献:

- [1] 中国共产党第十八次全国代表大会. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗[R]. 2012.
- [2] 中国共产党第十九次全国代表大会. 决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[R]. 2017.
- [3] 国家体育总局. 体育发展“十三五”规划[Z]. 2016.
- [4] 周爱光. 从体育公共服务的概念审视政府的地位和作用[J]. 体育科学, 2012, 32(5): 64-70.
- [5] 马德浩,季浏. 人口老龄化加速背景下提升我国国民体育健身投资的意义与策略研究[J]. 体育科学, 2014, 34(10): 3-14.
- [6] 刘国永,杨桦,任海. 中国群众体育发展报告(2015)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2015.
- [7] 国家体育总局. 第六次全国体育场地普查数据公报[Z]. 2014.
- [8] 国家体育总局. 2014年全民健身活动状况调查公报[Z]. 2015.
- [9] 刘国永,裴立新. 中国体育社会组织发展报告(2016)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2016.
- [10] 国家体育总局体育经济司. 体育事业统计年鉴(2014年度数据)[Z]. 内部材料, 2016: 231.
- [11] 王佃利,杨妮. 跨域治理在区域发展中的适用性及局限[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2014(2): 103-109.
- [12] 张成福,李昊城,边晓慧. 跨域治理:模式、机制与困境[J]. 中国行政管理, 2012(3): 102-109.
- [13] 成德宁,黄杨. 人口流动背景下如何优化公共产品空间配置[N]. 中国人口报, 2017-04-17(03).
- [14] 范恒山. 国家区域发展战略的实践与走向[J]. 区域经济评论, 2017(1): 5-10.
- [15] 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[R]. 2013.
- [16] 赖先进. 论政府跨部门协同治理[M]. 北京:北京大学出版社, 2015: 221.
- [17] 国务院. 关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见[Z]. 2014.
- [18] 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制研究[M]. 北京:北京大学出版社, 2016: 150-152.