

[文章编号] 1672-7320(2010)03-0458-06

公共休闲供应:国外政府休闲管理的重要途径

吴 承 忠

[摘 要] 休闲和游憩公共服务起源于 19 世纪。西方国家的政府在休闲领域中的地位经历了不断上升到衰退的过程。国外政府休闲管理的主要手段包括供应、规划、政策和法律。西方国家不同层级的政府在公共休闲供应中的范围和职责有明显区别。公共机构与私营的非赢利性机构,以及商业性娱乐机构在休闲服务过程中的共性在于:都以提供有意义的休闲活动和项目来满足人们的休闲需要为目的,但在组织性质、提供休闲项目类型等方面的差异十分明显。

[关键词] 休闲供应;国外;政府;公共服务;休闲管理

[中图分类号] F591 [文献标识码] A

一、国外政府管理休闲产业的主要手段

(一)休闲和游憩公共服务的起源和发展

当前公共的非盈利的休闲和旅游服务起源于工业时代。历史背景告诉我们:“通过法律和规则,公共政策能起到控制休闲和旅游的目的,因为政策是关于提供设施和服务,提供什么,不提供什么的决定,规范什么,不规范什么,反映了在制定决定的过程中不同利益集团和阶层的相对的力量。政府最公认的角色是保护人权,保证他们市民的基本需要”^[1](第 9 页)。政府通过津贴或是直接提供设施,帮助一些特殊活动的推广,如运动和艺术。政府对一些活动明令禁止,如残酷性活动,游憩类药品。此外,立法和税收能用来支持或使休闲活动在许多方面规范化。以下简单探讨一下西方发达国家公共游憩服务的发展历程。

1. 政府游憩服务的起源。“据我们现在所知,地方政府机关的游憩服务可追溯到 19 世纪”^[2](第 187 页)。杰弗瑞·戈比曾经分析过政府在休闲管理中地位不断上升的问题。他认为:“随着工业化进程的不断深入,几乎在所有发生了工业革命的国家中,政府对娱乐和娱乐活动都加强了管理。这种管理主要包括两种方式:一是由政府来提供娱乐休闲设施、活动内容及其他服务;二是加强了对于休闲活动的制约。”^[3](第 45 页)这种管理的出现也是社会发展的必然要求。19 世纪上半叶,工人产生了迫切的公共休闲需求,与之相关的海滨休闲和城市公共场所休闲等活动成为热潮,需要政府为公众供应休闲设施和服务。与此同时,由于当时的贫穷和其他社会原因,休闲活动中也呈现出一些混乱的情形。“在犹太—基督教文化背景的国家中,政府在历史上几乎向来是倾向于取缔某些形式的休闲活动的。而工业化带来的变化就是政府所要严加控制的活动范围增大了,控制手段也更充分了。”^[3](第 45 页)政府休闲供应的例子很多,如欧洲和美国对公园的建设、英国政府对温泉休闲城镇在健康控制、市政对吸引物的供应上的重要改善等等。而政府对休闲活动的制约,则体现在以下几个方面:一是节假日立法以保证公共休闲

作者简介:吴承忠,对外经济贸易大学公共管理学院副教授,理学博士,管理学出站博士后;北京 100029。

基金项目:对外经济贸易大学“211”工程三期重点学科建设项目(73100040);北京市哲学社会科学“十一五”规划基金项目(09BeJG274);团中央课题(2008GH025)

时间;二是建立了市级和县级警察制度,以便从法律角度规范休闲活动;三是发放许可证等政策的颁行。这使得娱乐和商业场所的管理日益规范。四是大量有关休闲和游憩的法案被颁布。这在英国和美国的休闲发展过程中表现十分明显。“1937年生理训练和游憩法案”是英国第一个使用“游憩”一词的法案。该法案的实施,使政府有权为休闲设施和俱乐部提供免费或付费的土地。

2. 二战后福利国家与游憩服务的进步。二战后,更多国家加入到建设福利国家的行列。休闲组织的成立、国家公园等有关休闲法案的颁布直接促进了游憩和休闲管理机构的建立、经费赞助制度、休闲和游憩设施的建设、国家休闲和游憩规划、休闲和游憩教育等工作。

3. 政府休闲干预的退缩。从20世纪70年代开始,西方福利国家总体上逐步使政府缩小对休闲领域的供应和支持。出现这种情况的主要原因是有一批学者和政治家对政府干预休闲市场的幅度做出了强烈批评。有学者认为,政府应完全退出该领域,让市场来满足人们的需求。温和的观点则认为,政府应采取最低限度的干预。以伯尔顿为代表的学者则认为,政府应分清自己和市场的职能区别。他在1982年和格洛弗(T.D.Glover)提出了一个新的分析框架^[4](第48页)。他认为,发达国家的政府在休闲服务领域可以扮演5种角色:公共休闲服务的直接提供者;在政府正常机构外另设机构,管理公益服务设施和项目;担当赋权者和协调者;民间休闲服务的赞助者;立法和规范。

(二)休闲和旅游服务系统研究的总体框架

威尔构建了一个研究休闲和旅游服务系统的社会的、政治的、经济的和管理的总体框架。(见图1)

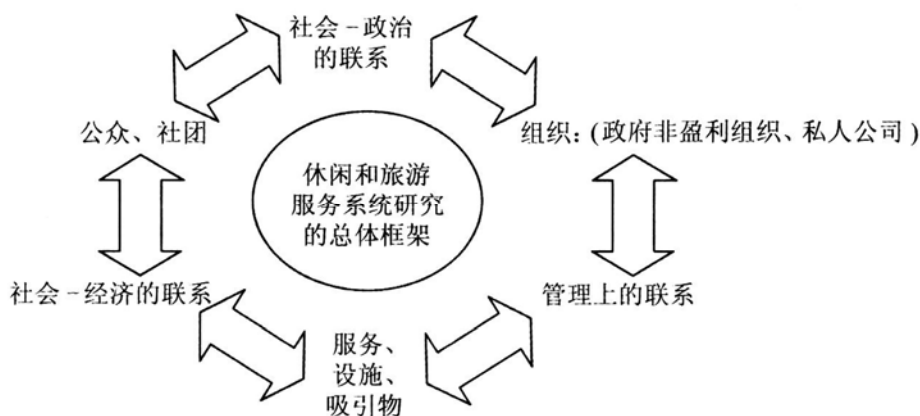


图1 休闲和旅游服务系统研究的总体框架

这个框架包括五大部分:人;组织;休闲旅游服务和设施;环境;过程。

可从以下几个方面来理解人、组织、休闲旅游服务和设施这三种主要要素之间的联系。

1. 人们和组织之间的关系:一方面,二者之间存在商业上的联系,商业性组织要从民众中收集有关的市场信息,设计影响公众对于公司印象的方案。另一方面,人们往往以政治形式积极参与政府组织关于休闲发展的政策、法令的决策过程,而政府又肩负保障居民休闲权力得以实现的职责。

2. 人们或公众与休闲服务、设施、吸引物之间的联系:这种联系体现为:一方面人们是休闲消费和休闲活动的主体,而休闲吸引物和休闲设施则是休闲消费的客体。二者之间体现了商业的联系。另一方面,这种商业性服务以服务社会需求为动力。

3. 组织和休闲服务、休闲设施、休闲吸引物之间的关系:它们之间的关系主要表现为管理上的关系,具体体现在三个层次:一是政府对休闲和游憩服务业的管理,这种管理更多是宏观管理,包括供应、规划、政策与法律和日常的行政管理。第二层次是非盈利组织,如各种行业性管理机构和保护组织对休闲服务业相关领域的协调和管理。第三个层次是私人公司性组织对所投资的或经营的具体的休闲设施和吸引物的管理,属于企业管理性质。

(三)政府休闲管理的主要手段

政府的休闲和游憩管理包括哪些具体手段或途径呢?美国休闲学者麦克林认为:“政府的游憩管理包括可进入性和设施的供应、保护、信息和领导”^[4](第 117 页)。乔治·托德森在研究英国的休闲供应时,实际上是把供应和管理混合在一起论述的。他认为政府对休闲和游憩服务间接的供应中也应该包括规划和教育功能。综合以上研究,我们可以得出本研究关于政府休闲和游憩管理的主要功能是:直接或间接供应、规划(战略制定)、政策、法规。

以下重点论述公共休闲供应这一重要的休闲管理途径。

二、政府休闲管理的重要途径:公共休闲供应

(一)地方政府在休闲和游憩领域直接供应的范围

根据乔治·托德森对英国休闲现状的研究,地方政府直接在休闲和游憩领域供应体现在十个方面:户外运动和游憩、室内的运动和游憩、非正式的游憩(主要是户外游憩)、乡村游憩、文化游憩、与游憩有关的教育、图书馆服务、旅游、保护和遗产、娱乐、饮食业和会议、住宿和社区、社交服务。十大类下又分有 47 个小类(见图 2)^[5](第 184 页)。每个地方政府直接供应的内容、范围又各不相同,以上所列十大类只是将它们相似的地方进行了归纳。这些直接的供应既包括了休闲和游憩设施,又包括了休闲服务。



图 2 地方政府休闲供应范围图示

(二)地方政府支持和间接的供应

他们支持各种形式的组织。一是直接提供可使用的设施和装备,以收费或免费的形式。二是资金资助。当地的教育机关通常参与到给年轻人、社区服务和组织的支持活动中来。如他们为年轻人和成年人提供学校,让他们有机会上课。他们要为社区协会和其他社会组织提供年度基金。他们可以给社区中心的学监、领导者、教师和管理人员发放工资。他们能援助被信任的团体去提供剧院和运动中心、援助运动俱乐部去提供滚球溜冰场、网球场等。官方也赞助艺术、运动和娱乐节日、重大事件。这些游憩资金的再分配机制,是建立在征求个体、团体意见的基础上的,这能为社区弱者提供更多的游憩机会。

我们可以从英格兰和威尔士地方政府近年来在休闲方面的投资来看看地方政府直接供应的规模。(见表 1)

表 1 英格兰和威尔士地方政府 2001—2002 年在休闲方面的直接供应(投资)规模

投资方向	规模(万英镑)
艺术	110000
图书馆	87300
遗产	14500
广播	10500
公园	59000
运动	66000
旅游推广	13000
其他	15500
英格兰和威尔士(人口:5000 万)	375800

(三)州政府和国家对休闲供应的职责

麦克林等人研究了美国休闲和游憩业的发展史,在此基础上,对地方政府(市一级)、州政府和国家在休闲与游憩服务中的责任和角色进行了深入分析。他认为市政府的主要职责是^[5](第 73-99 页):公园和游憩服务;公园和游憩部门的组织;游憩的法定官方;为地方公园和游憩筹措资金;土地和设施的获得。

州一级政府的主要职责是^[6](第 103-115 页):许可法的制定;对地方细分的各种服务,包括给地方公园和游憩需求研究提供信息,制定社区培训课程、发放资助经费等;提供地区、设施和服务;植物和野生生命的繁殖和分发;研究和教育;旅游的促进;标准和规则的建立和加强;与联邦办事处的合作。

联邦承担的休闲与游憩服务职责是^[6](第 116-117 页):

1. 拥有和管理土地、水、野生生命:在美国 50 个州的近三分之一的土地由联邦政府的办事机构管理。这些土地的多数,将近 70%由边境部管理,25%被美国农业部的森林服务机构管理。

2. 资助州和地方政府:大约 29 个联邦政府办事处给州和当地政府提供财政资助,以帮助获得土地和设施,规划并为老年人等特殊团体提供课程。

3. 直接运行项目:在国家公园和森林、野生生命保护区、老兵医院、军事设施、联邦机构里,政府往往直接运行游憩项目。

4. 研究和教育:如研究休闲使用和需求、野生生命难题、森林游憩、旅行和旅游业以及掌握有关自然资源、旅行机会、国家历史资源的信息。几个联邦政府的办事处执行游憩教育项目,或直接开设课程或与高等教育机构合作来培养职业领导人。

5. 制定规则:包括环境质量标准、游憩活动对环境的冲击、打猎、捕鱼、划船、电视、广播、健康等领域的规则。

6. 国际协定:出于保护边境地区的鸟类、鱼和哺乳动物目的,在国家之间就边界的河流、水质而签署的国家间协定。

7. 援助和顾问服务:公共和私人均可得到政府以低息利率提供的财政援助,包括游憩企业。政府主要是通过 10 个联邦办事处的 30 个联邦项目来运作该项援助。联邦项目在土地利用、设施开发、管理、保护和项目开发等领域提供技术援助。州和地方团体也可接受来自联邦政府办事处的顾问或咨询服务。

8. 合作:多样化的办事处机构可以通过合作减少重复建设。多样化的政府机构也加强了对游憩和休闲服务业的严格和科学管理。

三、政府、私有(志愿者)机构和商业性娱乐供应机构的比较(见表 2)

表 2 公有、私有(志愿者)机构和商业性娱乐机构的比较^[3](第 358 页)^[7](第 13-15 页)

类别	公有	私有	商业性
娱乐哲学	通过提供有意义的休闲活动,丰富整个社区的生活。本质上是非赢利的。	通过提供有意义的休闲活动,丰富参加成员的生活,常常针对特定的群体和个体。本质上是非赢利性的。	努力满足公众需要,以获得利润。美元来自娱乐,也用于娱乐。
娱乐目标	提供对社区及其居民的社会的、教育的、文化的、对总体状况有益处的娱乐机会。	与公有机构类似,但有成员、种族、宗教、年龄等限制。向其所关注的群体提供公民权利、行为准则和人生哲学等价值理念。提供能吸引更多成员的活动。	提供能吸引顾客的活动或项目。为提高竞争力和利润。为了服务公众。
管理机构	政府部门(联邦、州和地方的)。	男童子军、私人福利机构、女童子军、营火女孩(Camp Fire Girls)、“Y”组织等。	公司、联合企业、合营公司、私立企业主。例如:电影、电视和广播公司;度假村;保龄球中心;滑冰场。
资金	主要来自税收。也来自捐赠、资助、信托基金、少量收费。	来自捐赠、资助、赞助和会员费。	来自企业主或发起人。来自用户、会费和收费。
项目	整年安排范围广泛的活动,针对所有人群,不管年龄、性别、种族、信仰、社会地位和经济地位。	针对某些群体安排有特殊性质的与机构的目的和目标相符合的活动。	在符合国家和当地法律的前提下设计能够促进消费的活动。
成员	无限制——向所有人开放。	有年龄、性别和宗教的限制。	受(地方、州和联邦的)法律约束,管理成员的社会地位和阶级,也关心成员的经济状况——必须有消费的能力。
设施	社区建筑、公园(国家的、州的、地方的)、田径场、游乐场、球场、体育馆、野营地、海滩、博物馆、动物园、高尔夫球场、学校设施。	私人、福利机构房产、青年中心、教堂、游戏场地、俱乐部、野营地等。	剧院、俱乐部、客栈、夜总会、旅馆、赛马场、保龄球馆、体育场等。
领导者	受过为大规模人群提供娱乐项目的专业训练。常由文职机构(Civil Service)管理。志愿者也是专业人员。	在社会集体工作的基础上受过提供活动项目的专业训练。管理机构自行决定其人事安排。志愿者也是专业人员。	常常接受上级公司的培训。聘用能够带来最高回报的人员。聘用及辞退都由雇主决定。没有志愿者。

表 2 从八个方面比较了三种主要的休闲供应机构:公共机构、私营的非赢利性机构以及商业性娱乐机构的特征差异。这三种机构的共性在于,都以提供有意义的休闲活动和项目,满足人们的休闲需要为目的。但差异也十分明显。从组织性质上看,公共机构主要以政府机构为主,私营性非盈利机构主要以非赢利性非政府组织为主,商业娱乐机构主要以企业为主;在提供休闲项目类型上,公共机构偏重于提供大型的公共休闲空间和项目,私营性非盈利组织偏重于提供某些独特的休闲活动,而商业性娱乐机构偏重于提供娱乐性强或部分奢侈性的消费项目;从收费方面看,前两类机构以免费和少量收费为主,而商业性娱乐机构以收费为主;从服务对象来看,公共机构服务服务对象包括所有公众对象,私营非赢利性机构服务与组织目标相关的特殊群体,而商业娱乐机构则服务有消费能力的人;从资金来源来看,公共机构主要靠税收、捐赠、资助和少量收费,私营非盈利组织主要靠捐赠和少量会员费,而商业性娱乐机构则完全依靠服务收费;从活动本身的社会效益效果来看,公共机构侧重提升公公民或市民的素养、有益于身心健康和社会和谐,私营的非盈利性机构则偏重于满足某些特定人群的兴趣和愿望,商业性娱乐机构则有可能提供一些对青少年或社会产生不良影响的休闲活动项目。出现以上重大差异的根源在于三者的存在动机差异。前两类机构都不以盈利为目的,商业性娱乐机构则以盈利为目的。

综上所述,本文回顾了休闲和游憩公共服务的起源和发展历程,阐释了休闲和旅游系统的研究框

架,初步构建了公共休闲管理的分析框架,总结了国外政府管理休闲的主要手段,并重点分析了政府的一种休闲管理手段:公共休闲供应,比较了三种类型的休闲供应机构在休闲服务过程中的差异。这些对国外甚至对人类有史以来政府与休闲关系的总结和经验借鉴,有助于发展中国家的政府正确认识政府的休闲干预功能,实现科学有效的休闲管理,促进休闲服务业的健康发展,促进社会的和谐、文明、进步和经济的发展。

[参 考 文 献]

- [1] Veal, A. J. 2002. *Leisure and tourism policy and planning*. Oxon: CABI Publishing.
- [2] Torkildsen, George. 1992. *Leisure and recreation management*. London: Chapman & Hall.
- [3] [美] 杰弗瑞·戈比:《你生命中的休闲》,康箏译,昆明:云南人民出版社 2000 年版。
- [4] 马惠娣:《西方休闲学研究述评》,载《自然辩证法研究》2001 年第 5 期。
- [5] Torkildsen, George. 1992. *Leisure and recreation management*. London: Chapman & Hall.
- [6] Maclean, Janet R. & James A. Peterson. 1985. *Recreation and leisure: the changing scene*. New York: John Wiley & Sons.
- [7] Sessoms, H. & H. Meyer, C. Brightbill. 1975. *Leisure Services: The organized recreation and park system*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.

(责任编辑 于华东)

Public Leisure Provision: The Important Route for Leisure Management Abroad

Wu Chengzhong

(School of Public Administration, University of International Business and Economics, Beijing 100029, China)

Abstract: Public leisure and recreation service originated from the 19th century. In the western countries, the station of government in the leisure field underwent a process from constant rising to decline. The main treasures of leisure management for foreign governments include: provision, planning, policy and law. The scope and duties in the public leisure provision for different levels of governments in the western countries are distinctly different. In the leisure service process, although public institutions, private nonprofit organizations and commercial entertainment organizations all aim to providing meaning leisure activities and projects, meeting people's leisure need, but in the nature of organization, the types of leisure projects, etc, their difference is very obvious.

Key words: leisure provision; abroad; government; public service; leisure management