

上海市体育公共服务的实践与探索

课题组, 执笔: 王才兴

摘要: 通过对体育公共服务基本要素、重要性等概念的梳理, 对市民所享有体育权利的基本内容和实现方式的分析, 结合上海市体育公共服务的具体实践及成效, 提出构建上海体育公共服务体系的思考和面临的挑战。

关键词: 上海; 体育; 公共服务; 实践

中图分类号: G80-05

文献标识码: A

文章编号: 1006-1207(2008)02-0020-07

Practice and Exploration of Shanghai Sports Public Service

WANG Cai-xing

(Shanghai Administration of Sports, Shanghai 200003, China)

Abstract: Analyzing the basic elements and the importance of sports public service as well as the basic contents and the realization methods of the sports rights enjoyed by the people, and in line with the practice and performance of Shanghai sports public service, the article focuses on the construction of Shanghai sports public service and the challenge we are facing.

Key words: Shanghai; sports; public service; practice

1 前言

上海作为我国社会主义现代化国际大都市, 其经济社会发展水平、人民生活发展水准、国际竞争力处在全国前列, 正在加快推进“四个率先”、“四个中心”的建设, 为我国全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会作出新的更大贡献。体育已成为城市发展水平与人类文明进步的标志之一, 其价值已渗透到政治、经济、社会、文化、教育以及市民生活的各个角落, 关系到市民生存、发展和享受的三大需要, 因而成为构建社会主义和谐社会的重要内容和重要方面。近年来, 上海市体育行政主管部门按照科学发展观的要求, 积极推进体育事业发展, 构建体育公共服务体系, 保障广大市民的体育权利, 努力促进市民健身健康。总结有益经验、研究存在问题、提出对策建议, 切实把体育公共服务体系构建好、完善好、发展好, 保证市民获得基本的体育公共服务, 共享体育发展的成果。

2 体育公共服务的基本要素

所谓“公共服务”是公共部门与准公共部门为满足社会公共需求, 共同提供公共产品的服务行为的总称。它分为提供纯公共产品的公共服务和提供准公共产品的公共服务。“体育公共服务”即指 由公共部门或准公共部门共同提供的, 以满足社会成员的基本体育需要为目的, 着眼于提高市民身体素质和生活质量, 既给市民提供基本的体育文化享受, 也提供并保障社会生存与发展所必需的体育环境与条件的公共产品和服务行为的总称。“体育公共服务体系”简单地讲就是为满足社会的公共体育需求, 向市民提供公共体育产品和服务行为及相关制度与系统的总称, 它是公共服务体系的

有机组成部分。体育公共服务主要包括以下几方面要素:

2.1 种类齐全、服务质量稳定

能满足不同社会群体基本体育需求的公共体育产品和服务, 如健身苑点、博物馆、体育中心及公共运动场等。

2.2 完善科学的体育公共服务管理体系

包括公共政策决策机构及机制。发达国家往往通过建立各类体育咨询委员会, 召开体育政策决策机构会议、公布咨询文件等方式, 吸纳专家及公众参与公共体育服务的决策和体育产品、服务的提供。

2.3 高效的体育公共服务提供主体

包括政府行政部门和主要由公共财政提供经费的公益性体育服务机构, 如体育场馆、博物馆、协会和中介机构等。发达国家往往通过鼓励各种体育协会等非营利性组织、非政府部门的发展, 促进体育公共服务的市场化和社会化, 以形成政府与社会共同提供、管理公共体育。

2.4 合理的公共资源配置

公共资源包括公共财政、土地、城市空间、人力资源等诸多方面。合理配置公共资源, 妥善使用体育资源是建设和完善体育公共服务体系的重要前提。发达国家和地区的经验表明, 体育公共服务水平的维持和提高, 需要公共财政拿出相当总支出的 1% 左右比例的经费用于体育投入, 在特别重视体育发展或体育基础薄弱的地区, 至少达到这一投入比例才较为有效。同时, 对非营利组织实施减免税收等优惠政策, 鼓励社会捐赠以提高公共体育服务的总体投入, 成为构成公共投入的必要补充。发达国家也往往在城市规划、土地使用、人才引进等多方面, 对公共体育需求给予

收稿日期: 2008-01-05

基金项目: 上海市科技发展基金软科学研究项目 (076921015)

作者简介: 王才兴(1957-), 男, 汉族, 法规处处长, 主要研究方向: 政策法规。Tel: 021-83276306

作者单位: 上海市体育局. 上海 200003



倾斜性政策。

2.5 科学的绩效评估制度

发达国家往往通过收支分离, 年报、财务审计、综合绩效审计等方式, 科学考评体育公共服务机构的绩效, 并通过行政、经济、法律等手段, 对其进行调控。

3 加强体育公共服务的重要性

加强体育公共服务, 是建设现代化国际大都市, 不断满足人民群众日益增长的体育需要。

3.1 加强体育公共服务是贯彻落实科学发展观的重要体现

科学发展观是“三个代表”重要思想的具体体现。科学发展观的核心是以人为本, 就是“坚持以人为本, 树立全面、协调、可持续的发展观, 促进经济社会和人的全面发展。”温家宝总理指出: “以人为本, 就是要把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点, 不断满足人们的多方面需求和促进人的全面发展; 就是要在经济发展的基础上, 不断提高人民群众物质文化生活水平和健康水平; 就是要尊重和保障人权, 包括公民的政治、经济和文化权利; 就是要不断提高人们的思想道德素质、科学文化素质和健康素质; 就是要创造人们平等发展、充分发挥聪明才智的社会环境。”说明以人为本必须从6个方面加以理解和落实, 包括满足人们的“多方面需求”、“人的全面发展”、提高人们物质文化生活水平和健康水平、尊重和保障人权、提高人们的思想道德和健康素质、创造平等发展的社会环境。在这里人们的健康水平和健康素质, 是人的全面发展的基础。因此, 体育工作中的“以人为本”的人本合一为“体”, 人人健康是人的基本需求, 必须尊重人的体育权利。因此, 构建体育公共服务体系这是贯彻落实科学发展观的重要战略任务。

3.2 加强体育公共服务, 是加强党的执政能力建设的重要目标

党的十七大和市九次党代会明确要求各级党组织和政府部门必须坚持立党为公、执政为民, 保持党和人民群众的血肉联系。“党只有一心为公, 立党才能立得牢; 只有一心为民, 执政才能执得好, 坚持权为民所用, 情为民所系, 利为民所谋, 实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益, 保证人民群众共享改革发展的成果,” 体育公共服务体系的构建正是这一要求的体现。全民健身苑点为百姓做了实事好事, 市民不约而同说“共产党好”。因此, 构建体育公共服务体系, 对于加强党的执政能力建设, 巩固党的执政基础具有重要意义。

3.3 加强体育公共服务, 是建设社会主义和谐社会的重要内容

体育具有弘扬正气、凝聚人心、陶冶情操、增强体质、愉悦身心、沟通感情等多种功能, 对和谐社会建设发挥着积极的不可替代的作用。完善并实施体育公共服务, 让广大市民广泛参与体育活动, 并在参与中享受运动的快乐, 成就身心健康, 促进社会和谐。因此, 构建体育公共服务体系, 掀起全民健身热潮, 这是体育工作的出发点和落脚点, 对于促进和谐社会建设具有不可估量的作用。

4 时代发展对体育公共服务提出新要求

市民对体育需求日益凸显, 对实现自身体育权利的诉求

更为强烈。保障和促进公民体育权利的实现问题, 任务更重, 挑战更为艰巨。

4.1 市民对体育公共服务的需求越来越迫切

我们正处于构建“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的社会主义和谐社会的新时期。

民谚曰: “没什么不要没钱, 有什么不要有病。”“生活奔小康, 身体要健康。”据对927人的问卷调查, 问他们人生、家庭、金钱、荣誉、权利、健康, 哪个第一? 85.9%的人都回答健康第一。可见“健康第一”的观念正在成为上海市民的共识。随着生活水平的提高, 人们在健康方面的投入日益增多。2003年春天突如其来的“非典”疫情在给百姓正常生活造成重大冲击, 同时对市民参加体育活动带来积极影响。

从“有闲”方面来看, 1995年5月我国开始实行每周5天工作制, 1999年起实施“三个长假日”, 国家法定假日全年有114天。从20世纪50年代以来, 人均寿命不断延长, 到2005年, 上海的人均预期寿命已经达到80.29岁, 达到发达国家和地区水平。这与“有钱”、“有闲”、有运动密切相关, 体育的作用决不可小视。

新世纪, 在人民生活水平普遍实现小康以后, “健康第一”、“健康来自锻炼”、“健身是投资人力资本”、“健身是储蓄健康”等观念将更加深入人心, 人们将会在“以人为本”的“科学发展观”指导下, 重新审视“发展”的最终目的——一切发展都是为了人本身! 人们将更加关心健康长寿, 更加注重生活质量, 更加主动地加入健身、娱乐行列。

按照亚当·史密斯的分类方法, 人们的消费分为生存、发展和享受3个层次。生存消费是指维持人们生存和简单扩大再生产、补充必需的劳动消费所需要的消费。发展消费是指劳动力在质和量两个方面扩大再生产所必需的消费, 包括消费者满足自身发展, 提高知识技能以及发挥体力、智力所需要的物质和精神消费。现在人们的健康意识增强了, 业余时间充裕了, 对生活比较满意了, 自然会追求生活质量的提高, 随着全民健身热潮的兴起和市民法律意识的增强, 呼唤政府向市民提供有利于参与体育活动的必要保证和条件, 要求政府保障市民享有的体育权利, 提供满足市民体育需求的条件和服务。

随着社会的发展, “体育权利”日益引起人们的关注和重视。体育权利作为一种基本人权, 它和实现公民的政治、经济和社会权利一样, 依赖于政府主体作用的发挥, 构成了政府最为基本的职责之一。

4.2 体育权利的由来及意义

参加体育活动是每一个公民所应有的一项基本发展权利, 人人享有健身活动的保障和服务是人的基本发展权利的实现。早在1948年12月10日联合国大会通过的《世界人权宣言》就人的发展权利作了专门阐述: “每个人, 作为社会的一员, 有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现”。《宣言》强调了每个人都有权享受自身发展所需要的经济、社会和文化方面各种权利。1978年11月21日, 联合国教科文组织大会第20次会议通过的《体育运动国际宪章》第一条指



出：“参加体育运动是所有人的一项基本权利。每个人具有从事体育运动的基本权利，这是为充分发展其个性所必需的。通过体育运动发展身体、心智和道德力量的自由必须从教育体制和从社会生活的其他方面加以保证。”《体育运动国际宪章》作为重要的国际文献，明确了“参加体育运动”是每个人的一项基本发展权利。许多国家广泛开展了旨在普遍增强公民体质的大众体育活动，有100多个国家和地区制定和实施了国民健身计划和政策法规，改善公民参与体育活动的环境条件，保障国民普遍享有体育运动的权利。

我国党和政府十分重视和关心广大人民群众体质健康水平，把增强人民体质作为体育事业发展的根本目的，并作为国家意志写入《中华人民共和国宪法》，《宪法》第21条明确规定：“国家发展体育事业，开展群众性的体育活动，增强人民体质”，从而在法律上确定了群众体育的重要地位。《中华人民共和国体育法》规定：“国家提倡公民参加社会体育活动，增强身心健康”。《体育法》还就政府在开展和保障公民参与体育健身活动中的职责做出了规定，“地方各级人民政府应当为公民参加社会体育活动创造必要的条件，支持、扶助群众性体育活动的开展”。

为广泛开展全民健身活动，创造更多更好的体育环境和条件，使更多的群众参与全民健身活动，从而实现国民体质的普遍增强。国务院于1995年6月20日颁布实施了《全民健身计划纲要》，《纲要》提出到2010年的奋斗目标是：“努力实现体育与国民经济和社会事业的协调发展，全面提高中华民族的体质与健康水平，基本建成具有中国特色的全民健身体系”。实施《纲要》需要有一个强有力的保障全民健身的社会管理和公共服务的支撑服务系统，为此，《纲要》提出了构建能够为广大人民群众提供良好的体育健身环境和条件，满足广大人民群众基本体育健身需求的服务系统，实现保障性、服务性和整体性的统一。《纲要》不仅是一项国家领导、社会支持、全民参与的健身计划，而且也是与实现全面小康社会目标相配套的社会系统工程。《纲要》的颁布实施具有重大意义：一是充分反映了党和国家全心全意为人民服务的根本宗旨，集中表达了全国各民族人民增强体质、提高生活质量的共同愿望，全面体现了党和国家发展体育事业的一贯方针；二是通过实施《纲要》，努力实现体育与国民经济和社会事业的协调发展，全面提高中华民族的体质和健康水平；三是通过实施《纲要》，逐步改善群众性体育活动条件，为广大人民群众提供必要的体育设施和体育服务；四是通过实施《纲要》，逐步满足各方面的体育需求，保障广大人民群众享有基本的体育服务，使全民族的健康素质明显提高。

以胡锦涛为总书记的党中央多次强调要维护好、实现好、发展好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，要“保障公民权利”，“要大力提高基层特别是农村教育、框架、文化、卫生、体育服务能力，满足人民群众日益增长的精神文化需要，促进人的全面发展”。

2002年中共中央国务院《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》，要求各级政府建设面向全体国民、重点突出、能够适应不同区域、不同人群的不同需求的多元化体育服务体系，以保障广大人民群众享有基本的体育服务。上海市委、市人民政府把构建体育服务体系作为工作

职责，《上海市市民体育健身条例》、中共上海市委、市人民政府《关于加快体育发展的决定》、《上海市建设健康城市三年行动计划》都明确提出开展全民健身运动，构建全民健身服务保障体系，而且还以法规文件的形式确定下来。

体育权利问题的提出，具有重大意义：首先，实现公民的体育权利，有利于促进社会和谐建设。当前越来越多的市民关注自身的健康，享受体育发展带来的成果，但体育资源不足及分配不公的现象依然存在，而由此产生社会矛盾如果不能有效解决，势必影响社会和谐及稳定。因此，努力实现公民的体育权利，保障公民的基本体育需求，使人们在健身中得到体质的增强、心灵的升华和精神的熏陶，这必然为和谐社会的构建起积极的作用。其次，实现公民的体育权利，有利于政府职能的转移。责任政府、法治政府、服务政府核心在承担为民服务的职责，建立具有整合力和回应力的公共机制，要求政府从行政管理型向管理服务型转变，强化政府实现调控职能，弱化微观管理职能，通过吸纳社会力量参与体育公共服务，增加体育公共服务的数量；通过公民对公共体育事务管理的参与，提高体育公共服务的质量。因此，实现公民的体育权利是现代政府公共行政理念贯彻的必然要求。第三，实现公民的体育权利，有利于增强公民的健康素质。人的体质是各项事业创新发展能力的基础，我们必须尊重和实现公民享有体育权利，尽量满足不同群体的不同体育需求，使所有公民在体育享受上各得其利，在体育活动上各得其所，在体育创造上各尽其能，这样才能使人民群众最大限度的满足和发挥享受体育成果、参与体育的热情和创造体育的潜能。

4.3 市民体育权利的基本内容及政府职责

体育权利作为公民的一种基本人权，它的满足与实现程度，是衡量社会进步与文明水平的一个重要指标。公民在体育权利方面的诉求，其表现形态是多种多样的，但人们基本的体育需求，则构成了体育权利获得表达与满足的现实起点，而且一个社会在不同的发展阶段，人们的体育需求也是不同的。随着生活水平的提高，人们对体育公共需求迅速上升，对公共体育设施、体育活动指导、体育信息咨询服务等提出了更多、更高的要求，对于实现自身的体育权利的愿望也更为迫切。

体育权利是人人都应享有的一种基本权利，无论个体体育需求的多样化与多层次性，政府应保障并满足公民的基本权利。

市民的体育权利属于市民的基本权利，主要包括四个方面的内容，与之相适应，政府就要承担4个方面基本职责。

4.3.1 享受体育成果的权利，即政府有责任、有义务为市民提供基本的体育公共产品和服务

随着体育事业的快速发展、体育市场的拓展、体育事业规模的扩大，体育产品和体育成果的总量日益增加，社会体育的供给能力大大增强，这为市民创造了享受体育成果的前提性条件，也构成了实现市民体育权利的最基本的保障。这其中包括对公共体育场馆、体育博物馆、专项体育训练设施等公共体育设施的建设，以及对体育活动、指导、信息、组织、赛事等多种形式的体育产品的供给和服务等等。

4.3.2 参与体育活动的权利

政府应创造条件让市民能够参与各种体育活动，这是



体育服务、体育权利的核心内容。如果仅仅是享受体育成果那体育权利还停留在被动的层面上,因此在提供体育成果的同时,要让市民动起来、健起来。通过开展各种各样、不同层次的体育活动,使广大市民能够得到充分的体育参与的权利,实现体育权利的本意。作为政府必须最大限度地创造条件提供不同群体不同体育项目,各得其所地参加体育活动。

4.3.3 开展体育创造的权利

政府应创造宽松的环境,建立完善的机制激发市民的体育创意,促进市民体育创造活动的开展。最能体现市民体育主体意识的是体育创造活动的开展。如果没有一种自由的体育创造的空间和机制,体育权利的实现还将停留在较低层次上,还不能真正造就具有体育创造力、想象力的现代公民群体。传统体育的挖掘和传承、新兴体育项目的传播、专业运动员及教练员的训练创新、各项大赛上优异成绩的取得,都依赖于资源的整合、环境的提供和条件的保障。

4.3.4 体育成果受到保护的权利

政府应制定切实可行的政策法规,保护市民创造的体育成果,确保其体育成果能够实现价值的增值。尊重和保护市民创造的体育成果,也是市民体育权利之一。只有在制度和法律上给予有效保障,才能形成市民体育创造的氛围,才能激发市民体育创造的热情,否则就会打击、扼杀人们进行体育创造的积极性。政府必须加强对市民体育成果的保护,对取得优异运动成绩、重大科研成果以及创新方法等内容予以保护,给予扶持、奖励。

市民的体育权利并不是可有可无和可多可少的东西,而是必须得到保障的基本权利,维护、实现市民的体育权利,是政府必须承担的基本的公共责任。

4.4 市民体育权利的实现方式

如何实现市民的体育权利,这是包括政府、民间组织在内的全社会共同的责任。政府作为管理社会公共事务的组织者,其合法性来源于公民权,其公权力必须为公民权的实现提供根本保障。政府运用公权整合公共体育资源,建立完善的体育公共服务体系,满足市民的基本公共体育需求,是实现市民体育权利的主要方式和主要途径。

4.4.1 政府应承担主要责任

政府是实现市民体育权利的主要推动力量。政府应按照市民体育权利实现这一目标要求,来调整政府自身的体育行政方式,这将决定着全市市民体育权利的实现程度。体育权利是每个市民应该享受和受到保护的权力,而政府部门必须保障这种体育权利的充分实现,并为此创造条件,提供优质服务。市民体育权利的实现程度将是衡量政府工作绩效的基本指标,如果这种权利得不到有效的实现,即就意味着政府的失职,就是行政不作为。在体育权利问题上,公民是主,政府是“仆”,不是愿不愿意而是必须要做、必须做好的事情,这是现代社会政府应承担的责任。政府体育行政工作必须要围绕着这个目标责任而展开。

4.4.2 营造浓厚的体育发展环境

政府作为体育管理者、主导者的角色,对体育环境的营造比直接参与体育产品的生产和服务更为重要。营造体育环境主要在于创新机制、政策保障、宣传激励、经费投入上下功夫。体育权利的实现关系到人的全面发展,且市民的

体育需求具有多样性,只有完善机制,调动各方资源,才能提供更多的市民得以充分享受的体育成果,市民才能积极踊跃参加体育健身。否则,单一的体育产品、僵化的体育服务生产体系,是难以满足市民多样性的体育需求的。

4.4.3 调配各方体育资源

随着市场经济和体育产业的发展,体育资源主要由政府专控的格局已被大大突破。体育资源向民间转移以及民间体育产业的成长已成为体育发展新动向、新趋势。因此,单靠政府的体育资源和行政力量难以实现市民的体育权利和市民多方面的体育需求,必须通过政策引导和市场机制最大限度地调配社会体育资源,以促进市民体育权利的实现。

4.4.4 培育体育精神

“为国争光,无私奉献、科学求实、遵纪守法、团结协作、顽强拼搏”的中华体育精神,创造着宝贵的社会精神价值,对进行社会主义现代化国际大都市建设的广大市民具有巨大的精神激励作用,对市民建立健康文明的生活方式具有积极的促进作用,对精神文明建设具有巨大的推动作用。体育权利的实现过程,也是体育精神培育的过程。将体育精神贯穿到体育权利的实现过程中,会大大促进上海城市精神的塑造,提升社会的文明程度。体育权利实现过程,不仅是满足人民群众的欣赏需求、健身需求和精神生活的需求,同时也对市民的生活方式有着积极的示范和指导作用,对于培养具有上海城市精神的“新上海人”有着不可替代的特殊作用。

5 上海体育公共服务的实践与探索

构建完善的体育公共服务体系,促进市民体育权利的实现,对作为现代化国际大都市的上海来说具有特别重要的意义。

5.1 体育公共服务对上海城市发展的功能作用

体育是社会事业的重要组成部分,是社会发展的一个重要指标,体育事业发展水平是一个国家综合国力和社会文明程度的重要体现。以全民健身为核心的体育公共服务在构建和谐社会中主要具有以下功能和作用。

5.1.1 化解缓和矛盾,维护社会稳定

上海全民健身深入发展,顺应了社会发展的潮流,努力满足人民群众对健身和健康的需求增长,积极化解各种社会矛盾。近年来,实施健身苑点建设、科学健身比赛和展示活动、市民健康体质测试服务等方面,顺应民心、符合民意,体现了执政为民和党的群众路线,畅通了社情民意反映渠道,因而调整缓和了在某些方面、某些领域的矛盾冲突。

5.1.2 保持公平、公正,平等享受体育

和谐社会的特征和要求之一,就是实现公平、公正。体育公共服务应为全社会所有,人人都享有参加体育健身休闲、娱乐的权利。但在社会发展过程中,由于地区、职业的不同,经济发展水平、市民收入条件有较大的差异。这种差异,导致相当一部分人无法进入中高档健身消费场所。如上海的一些健身会所,会员需每年交纳3 000元到上万元不等的会员费。体育部门作为政府职能部门,积极开展全民健身,为市民提供公共服务产品。社区健身苑、健身点、公共运动场满足了社区中老年或低收入家庭成员的健身需求,因而深受老百姓欢迎。



5.1.3 营造良好气氛，凝聚鼓舞人心

全民健身既是我国经济、社会发展提出的必然要求，又为经济、社会发展提供了前进动力和有力支撑。主要体现在提高人民的健康素质，建设先进的文化，营造发展的良好氛围。近年来，上海举办了一系列具有影响的赛事活动，如全民健身与奥运同行、全民健身节、世界500强在华企业健身大赛、万人健步行、领导干部乒乓球赛等等，既推进了全民健身活动的深入发展又开创了城市景观体育的新路径。通过比赛活动，展示了城市形象，凝聚了人心。这几年，上海市民体质增强，生活安居乐业，市民生活质量和城市文明程度有明显提高。

5.2 构建体育公共服务体系的实践成效

上海市体育局在推动体育事业发展的进程中，坚持竞技体育和全民健身“两个轮子一起转”，努力备战2008年奥运会，培养更多的像刘翔、姚明那样的“旗帜”，为国争光、为上海争荣。同时，高度重视全民健身工作，并且把全民健身工作作为体育工作的首要任务，把满足广大市民基本体育需要、提高市民身体素质作为体育工作的出发点，积极探索，大胆创新，初步建立起设施比较齐全、产品比较丰富、机制比较灵活的体育公共服务体系，在全国处于“率先”、前列的地位。主要取得6个方面的成效。

5.2.1 加快体育公共服务设施建设，建立了较为完善的四级设施网络体系

体育设施是开展体育公共服务的必备条件。经过多年的投入和建设，目前上海市已形成较为完善的市、区、街道（镇）、居委会（村）四级体育服务设施体系。到2006年底，上海已建成社区健身苑201个，社区健身点4537个；到2007年8月，本市已建成社区公共运动场138处，农村运动场183处，市区健身苑点覆盖率达到97%。为居民构建500m“体育圈”，让市民出户500m就能享受到公益性体育设施提供的服务，利用公共交通工具15min可到达综合性体育设施。

5.2.2 组织举办丰富多彩的公共体育活动，建立较为有效的体育公共服务产品的供给体系

根据市民的体育需求，市体育行政部门推出了具有上海特色的公益性体育活动品牌，全市目前已形成全民健身周、社区健身大会和全民健身节三大健身活动品牌，每年有近四百万人次参与。每年夏季有800多万人次参加游泳活动。各区县、各协会也组织了丰富多样的体育健身活动。2004年起每年举行世界著名在华企业健身大赛，已成为上海的传统品牌，为世界了解上海、上海融入世界营造了良好的氛围。

5.2.3 加强体育公共服务的创新与发展，建立较为丰富的体育公共服务内容支持体系

体育公共服务要以人为本，不断开拓创新，使体育健身进入里弄楼组，渗透千家万户。近年来，上海体育系统不断更新体育活动的观念，引导市民积极参与，创办了倡导科学健身的“健康的身体、幸福的家庭、文明的上海”为主题的内容形式独具匠心的“社区健身大会”、“家庭健身电视大奖赛”、“活力健康跑”等全民健身推广活动。一些区县还组织了白领健身大赛、里弄运动会、老年健身操等活动。这些活动设计巧妙，引人入胜，因此吸引了众多市民和家庭的参与。

5.2.4 坚持开展体育进社区活动，建立初步满足社区居民体育需求的社区体育公共服务体系

体育进社区是满足社区居民体育需求的主要形式。体育行政部门坚持体育进社区，构建了参与面广、与居民生活紧密相连的社区体育活动体系。通过建好身边的场地、抓好身边的组织、搞好身边的活动，让体育贴近百姓，融入生活。我们还开展了送书、送讲座、送指导员的“三送”活动，要求公益性场馆在节假日向市民延长开放时间，在全民健身日向市民免费开放。同时，充分发挥社区的组织作用，不少街道建立了社区全民健身指导中心、指导站，现在全市共建立了属于社区体育组织管理的体育指导站两千多个。一批社区体育组织和体育中介组织迅速建立，并逐步成熟。静安、卢湾、长宁等区重心正在下移，加强社区体育建设，积极创建“九个有”标准，即每个区有一个高标准的体育中心，每个区有一项地方特色体育活动，每个区有一批体育标志性景观，每个社区有一个健身苑点，每个街道有一个公共运动场，每个街道有一个社区体育指导站，每个街道有一批健身团队，每个街道有一批公益性的社会体育指导员队伍，每个街道有一个社区体育健身俱乐部。

5.2.5 加强体育信息传播和交流建设，初步建立促进市民共享的体育公共信息服务体系

体育公共信息服务是促进市民参与健身和创造体育的重要方式。2007年，体育行政部门下决心面对“上海体育”网站进行了改造，建立高效便捷的体育信息平台，在网站上公布全民健身场所、服务内容和体质监测站名录，方便市民健身；公布健康体质标准、市民体质测试数据，方便市民查阅、对照和研究；定期出版上海《上海体育健身》报纸，指导市民健身；在健身苑点和报纸、电视、电台开设宣传专栏，宣传科学健身方法；在经营性场所推行“一卡通”服务，实行通用通结服务。体育信息资源共享工程进展顺利，提高了体育公共服务的知晓性、参与性和便利性。

5.2.6 推行实施人人运动计划，建立全市性的体育公共服务指导体系

体育公共服务的宗旨就是保障市民健身，增强身体素质。为了深入开展全民健身活动，全市制定了“人人运动”计划，并列入全市建设健康城市目标。这个计划确定了人人运动的具体目标，如：倡导市民做到“六个一”，即参加一个体育组织（健身俱乐部、体育团队等）；学会一项基本的运动锻炼项目；每星期有一次体育锻炼；每一年参加一次比赛活动；每一年现场观看一次比赛；每一年接受一次健康检查或体质测试。这个计划是体育健身、医疗卫生、社会保障的有机结合，这个计划的制定和实施，大大推动了全民健身向纵深发展。如体育部门和教育部门互相配合，在暑期中小学生中开展了“人人运动，学会游泳”的活动，全市有100多家游泳场所参与了这项活动，为青少年游泳提供安全优质服务。

通过以上体育公共服务的体系建设，市民的身体素质有了明显的提高，根据2005年国民体质监测，上海市民的国民体质综合指数，在全国位列第一，经常性参加体育锻炼的人口由“九五”末的40%发展到了45%，上海市民的平均寿命为80.29岁，达到了发达国家水平。



6 构建上海体育公共服务体系的思考

在构建体育公共服务体系的探索实践中,上海市体育行政部门体会到,必须从以下5个方面来推进体育公共服务体系建设。

6.1 要更新服务观念

公共服务关键在政府,要建设服务政府、责任政府、法治政府,核心问题是为民执政。作为体育主管部门,就要让广大市民成为体育的主体,享受科学健身的权益,满足广大市民不断增长的体育需求。我们注重改善、优化、营造全民健身的发展环境,积极为市民体育健身提供方便。2004年5月,制定《上海市全民健身发展纲要》,围绕全民健身服务保障体系建设,确定了“136工程”,即创建一个科学、健康、文明的体育生活环境;构筑日常、双休日、节(长)假日3个体育圈;完善运动设施、团队组织、体质监测、健身指导、体育活动、信息咨询6个体育服务网络,为市民健身提供多样化、多元化的服务。

6.2 要切实转变职能

现代政府职能主要体现在4大方面,即经济调节、市场监管、公共服务、社会管理,这4个方面职能的核心是公共服务,经济调节、市场监管、社会管理职能的落脚点也都是为社会、为市民提供公共服务。建设公共服务型政府、实现政府职能转变的目标就在于提供优质的公共服务。在具体工作中,市体育行政部门注意政府职能的转变,正在从以办体育为主向以管体育为主的转变,从以微观管理为主向以宏观管理为主的转变,从管理直属事业单位向管理全社会为主的转变,充分发挥政府的主体作用和主导作用,完善体育公共服务,从而收到了较好的社会效益,获得全市和全国同行的好评,国家体育总局多次在上海召开现场会,推广上海的经验 and 做法。

6.3 要完善保障机制

政策、资金、人才和绩效等保障是完善与健全体育公共服务体系的前提。上海体育局非常注重这方面的保障:一是建立规划指导机制。先后制定并实施了《上海市全民健身实施计划》、《上海市全民健身发展纲要(2004—2010年)》、《上海市民“人人运动”计划》等规范性文件,提出了全民健身发展战略,建设健康城市的规划和目标。二是建立政策法规促进机制。在贯彻执行国家的法律法规的同时,起草并贯彻执行《上海市全民健身条例》,制定了社区公共运动场、全民健身苑点的建设、运作和管理规定。三是建立资金持续投入机制。初步形成市、区两级财政对体育公共服务的投入机制,我们每年从体育彩票公益金中投入三千多万元投入体育公共服务体系的建设。四是建立人才保障机制。采取建立全民健身指导中心、组织培训、加强指导等途径,初步形成一支兼职的并长年活跃于基层的体育社会指导员队伍,目前这支队伍总数达到12 364人。五是建立绩效评估考核机制。有关部门每年对体育单项协会、体育俱乐部、健身苑点进行检查评估,表彰先进。

6.4 要利用社会资源

实施体育公共服务这是政府应尽的职责,必须坚持政府主导的原则和方针,但政府主导并不等于政府包办。从资

源特点来看,政府体育资源是有限的,而民间和社会的体育资源十分丰富。所以政府在构建体育公共服务体系的过程中,应转变思路,转换机制,积极引导、吸引和调动社会体育资源参与体育公共服务。我们在发挥体育系统力量推进体育公共服务外,通过社会化运作机制吸引社会民间力量参与。如调动社会团体、中介服务机构、社会企业等资源,一些重大活动如“奥运与全民健身同行”、“活力健康跑”等等活动交由符合条件的事业、企业和社会团体承办,初步形成政府主导、部门推进、社会参与、市场运作的机制,以及政府管与社会办相结合、行业自律与中介服务相衔接、重点推进与全面普及相协调的体育公共服务组织体系。

6.5 要培育特色品牌

体育使城市充满活力,使市民赢得健康。体育特色既能彰显城市的个性特点,又可以强化市民身份认同和体育认同。我们确立了培育和发展特色体育的思路,以特色体育树立公共体育品牌,以特色体育充实市民体育生活,以特色体育提升城市影响力。上海体育的最大亮点是举办重大国际赛事,除举办特奥会、世乒赛、女足世界杯、游泳短池赛等重大国际赛事外,还成功举办并已形成了五大品牌赛事,即F1大奖赛、网球大师杯赛、斯诺克大师赛、田径黄金大奖赛、国际马拉松赛。这些赛事丰富了市民的体育文化生活,引导并促进了市民体育健身。与此同时,我们还规划、引导各区县形成了“一区一特色”的群众性体育活动,如龙舟、风筝、舞龙舞狮、腰鼓、武术、木兰拳等项目,开发和创编新型健身项目,如手杖操、排舞、海派秧歌等项目。这些项目的开展,有力地促进了群众享受、参与、创造体育的积极性和热情,影响力辐射到长三角乃至全国。

7 上海体育公共服务面临的挑战

我们的社会既处在一个发展机遇期,也处在一个矛盾凸现期。体育能否发挥好在全面建设小康社会中的作用,真正在经济建设、政治建设、文化建设和社会建设中有所作为,实现较高水平的、较全面的、较均衡的、惠及全市市民的发展,将面临巨大的挑战。

7.1 构建社会主义和谐社会,为体育公共服务带来挑战

社会主义和谐社会的本质是人与人关系的和谐,根本在人。体育对人的影响,对健全人的身体、心理和社会适应方面的独特功能,使体育在促进社会主义和谐社会建设中有不可替代的作用。构建社会主义和谐社会离不开体育,这就为体育公共服务带来了难得的历史机遇。但同样道理,体育能否为构建社会主义和谐社会做出应有贡献,不仅取决于能否突破体育资源短缺这个瓶颈问题,创造空前的发展条件,还取决于对体育公共服务的发展方向、发展形式、发展内容的把握,这就为我们提出了前所未有的挑战。

7.2 经济社会的发展,引发了空前的体育需求,带来了满足体育需求的更大的体育资源供给压力

改革开放以来,上海市生产力水平明显提高,综合实力显著增强,人民生活进入小康,具备了较为坚实的物质基础,为发展体育公共服务提供了更加充分的物质保证。但同时也将引发更多人的体育需求和人们更多的体育需求。



据调查,有相当一部分认为当前健身难、健身贵远比看病难、看病贵更严重。面对体育资源严重短缺的局面,处理不好,人们的体育需求与满足、与体育资源供给短缺之间的矛盾将更加突出。城乡之间、地区之间、经济社会发展之间的不平衡,必然导致城乡之间、地区之间的体育事业发展不平衡,差距更加明显。这就使每个公民的基本体育权益得到公平均等保障的体制和机制面临着新的挑战。其次,人民群众物质文化需求不断提高并且日趋多样化,社会利益关系更趋复杂,也将不可避免地使人们的体育需求不断提高并且日趋多样化,体育公共服务中的社会关系更趋复杂,特别是受公共体育发展水平等多方面限制,满足人们多样化的体育需求,统筹兼顾各方面的体育利益的难度加大,无论是现有的体育公共服务体制和运行机制,还是现有的体育资源配置方式都将面临着新的挑战。再者,劳动就业结构和方式不断变化,人员流动性大大加强,使各类单位职工体育和城市外来建设者体育的组织和管理面临众多新问题,使现有的体育公共服务模式面临着新的挑战。

7.3 2008年北京奥运会,为体育公共服务既带来机遇也带来挑战

从一般逻辑来讲,筹办奥运会将伴随着强大的奥运舆论宣传,使体育知识、技能得到空前的普及,使人们的体育意识增强,体育热情高涨,形成一个“体育学习的社会”,迎来一个全民健身的热潮。而奥运会之后,经过奥运会之前长时间的“体育学习”和奥运会期间的集中熏陶,人们的体育意识、体育热情都会被提高到一个空前高度,加之奥运会留下的巨大奥运物质遗产投入公共体育,一个全民健身高潮的形成是水到渠成的事情。从这个意义上讲,筹办2008年北京奥运会给全民健身带来了千载难逢的机遇。但是,如果仅仅是为了举办一次成功的奥运会,仅仅是为了获取更多的金牌和赚取更多的金钱,那就会把更多的人力、物力、财力和精力等资源投向竞技体育,投向奥运会,投向金牌;就有可能忽视全民健身,削弱全民健身,架空全民健身、冷落全民健身;就有可能影响全民健身在全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会中的作用发挥。从这个意义上讲,如何协调好筹办北京奥运会和体育公共服务的关系,满足因奥运会带来的全民健身热潮,这对于政府部门来说是一个挑战。

7.4 党的十七大建设公共服务体系的任务,给构建体育公共服务体系提出更高要求

提高全民族的健康水平,构建公共服务体系,既是国务院《全民健身计划纲要》的奋斗目标,又是党的十七大确定的全面建设小康社会的奋斗目标。将健康素质列为民族

素质的“三大素质”之一,将全民健身体系列为文化建设的“五大体系”之一,将体育的目标作为一个国家整体发展目标、一个社会发展整体目标,这是党重要的目标,也是政府公共服务的重要职责,这已经成为中国共产党和中国政府向全国人民、向全世界作出的庄严承诺,能否实现这个承诺,将关系到党和政府是否会失信于人民,失信于世界,责任空前重大。因此,体育公共服务体系的建设及其发展水平,体现着党和政府工作的评价,这对于底子薄弱、支撑乏力的体育公共服务来讲,更增加了难度,带来了更大挑战。

参考文献:

- [1] 国家体育总局政策法规司. 十一五时期中国体育的发展与改革[M]. 北京:北京体育大学出版社, 2007.
- [2] 国家体育总局政策法规司. 群众体育战略研究[M]. 北京:北京体育大学出版社, 2007.
- [3] 国家体育总局政策法规司. 中国体育: 迈向“十一五”[M]. // 体育事业“十一五”规划文件资料汇编[C]. 北京:人民体育出版社, 2007.
- [4] 国家体育总局政策法规司. 体育社会科学研究成果汇编[C]. 北京:人民体育出版社, 2006.
- [5] 张春萍. 中国都市体育竞争力研究[M]. 北京:经济管理出版社, 2006.
- [6] 秦椿林. 当代中国群众体育管理[M]. 北京:人民体育出版社, 2006.
- [7] 罗争玉. 文化事业的改革与发展[M]. 北京:人民体育出版社, 2007.
- [8] 陈威. 公共文化服务体系研究[M]. 深圳:深圳报业集团出版社, 2006.
- [9] 裴立新. 2007 全面小康社会多元化全民健身服务体系的研究[M]. 北京:北京体育大学出版社, 2007.
- [10] 彭立勋. 城市文化创新与和谐文化建设[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2007.
- [11] 吴声功. 服务型政府的构建[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2007.
- [12] 李军鹏. 公共服务型政府建设指南[M]. 北京:中共党史出版社, 2006.
- [13] 张泉, 沈望舒. 2007 年: 北京文化发展报告[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2007.

(责任编辑: 陈建萍)