



# 关于新农村公共体育服务体系几个理论问题的思考

齐立斌<sup>1</sup>, 李泽群<sup>2</sup>, 曹庆荣<sup>2</sup>, 苏小峰<sup>3</sup>, 赵东明<sup>2</sup>

**摘要:**通过对新农村公共体育服务体系的地位、实施策略、服务概念、系统构成、管理模式、投融资机制和提供主体等的理论探讨,提出了新农村公共体育服务体系的构建论点。

**关键词:**新农村;公共体育;服务;体系

中图分类号:G80-05 文献标识码:A 文章编号:1006-1207(2009)06-0059-04

## Theoretical Reflection on Establishing a New Rural Public Sports Service System

QI Li-bin<sup>1</sup>, LI Ze-qun<sup>2</sup>, CAO Qing-rong<sup>2</sup>, et al.

(Hunan Agricultural University Sports Institute of the Arts, Changsha 410128 China)

**Abstract:** The article discusses theoretically the status, implementation measures, service concept, system formation, administration modes, investment and financing mechanism and the main body of provision of a new rural public sports service system. It sets forth some viewpoints of establishing a new rural sports service system.

**Key words:** new rural area; public sports; service; system

中共中央、国务院发布关于构建和谐社会主义新农村战略决策后,农业、农村、农民问题成为了人们关注的焦点,“三农”问题始终是中国社会主义建设的基本问题<sup>[1]</sup>。因此,党和国家一贯高度重视把发展农业、建设农村和改善农民的生活作为定国安邦的大事来抓。中国农村的进步、发展、繁荣和稳定与否,直接关系到社会主义现代化的成败。没有农民的富裕就没有真正意义上的全国人民的富裕,没有农村体育事业的发展,就没有全国体育事业的发展,没有农民强健的体魄,就没有中华民族整体素质的提高。

随着“三农”政策的逐步落实,全民健身活动的大力推广,我国农村的社会文化环境必将得到极大的发展和改善。构建新农村公共体育服务体系,是丰富广大农民体育文化生活,提高农民的身体素质和健康水平,千方百计使农村体育和城市体育协调发展,是体育部门以经济建设为中心,全心全意为广大农民进行体育服务,是全面建设小康社会和建设社会主义新农村发展的必然要求<sup>[2]</sup>。

### 1 农村公共体育服务体系建设背景及策略

党的十七大指出:要建立健全农村公共服务体系,扩大农村公共服务,增加和改善农村公共产品供给能力和水平,从而实现全面建设小康社会、促进和谐社会人人共享的必然途径。十七大报告提出的“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系”的要求,建立和健全农村公共财政管理机制,“让公共财政的阳光照耀到农村”<sup>[3]</sup>。农村的公共服务体系建设得到了空前的重视,农村的公共服务体系建设开始纳入了全面建设小康社会的日程。2008年10月19日,中共十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题决定》再一次提出要加速推进城乡公共服务一体化制度,缩小城市与农村公共服务的差距。2009年国务院

出台的“1号文件”中又再次把农村公共服务作为新一年的工作重点,把加快发展农村公共事业,提高农村公共产品供给水平,推进城乡基本公共服务均等化作为农村工作目标。作为公共服务的重要组成部分的公共体育服务,一直是构建和谐社会和国家推进新农村建设的重点。国务委员陈至立立在2008年全国体育局长会议上的讲话就指出:“要进一步强化政府在发展体育事业、提供基本体育公共服务中的责任”,“把解决人民群众日益增长的体育需求同社会体育资源相对不足的矛盾作为体育工作的新的动力”。2006年3月5日第十届全国人大四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中提出“推动实施农民体育健身工程”。2006年10月,中共十六届六中全会审议通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,确定了2020年构建和谐社会的目标和主要任务,其中包括“基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高”提出逐步形成惠及全民的基本公共服务体系,把“建设服务型政府”作为重要内容。2007年5月19日,国家体育总局、国家发展和改革委员会、财政部关于下发《“十一五”农民体育健身工程建设规划》的形势和任务中指出:而推行全民健身计划,要使全民健身体系覆盖我国广大农村。农村公共体育服务体系的建设是促进社会主义新农村建设的有效手段和重要载体,值得高度重视,需要着力加强。鉴于公共体育服务在新农村建设中的重要地位,从农村公共事业发展和群众体育事业必然要求出发,建设农村公共体育服务体系势在必行。

作为我国体育发展的软实力的体育公共服务体系,对内有较强的凝聚力和驱动力,对外有一定的影响力和竞争力。从我国农村农民的体育需求出发,从保障农民的体育权利来看,从我国群众体育可持续发展对农民的素质要求来看,从建设和谐社会的任务来看,构建农村公共体育服务体系是

收稿日期:2009-08-12

基金项目:国家哲学社会科学项目(09BTY009)

第一作者简介:齐立斌,男,讲师。主要研究方向:农村与农民体育问题。

作者单位:1.湖南农业大学 体育艺术学院,湖南,长沙,410128;2.上海海事大学基础部,上海 200135;3.贵州财经学院体育部,贵阳 550004



增强我国体育内在竞争力和建设“体育强国”战略的内在需求。农村公共体育服务体系以亲民、便民、惠民为宗旨，以保基本、广覆盖、可持续为原则，以村落和小城镇为基础，以设施为依托，以农村体育活动为载体，以农村政府与非政府组织为桥梁，以派送、购买、评估为主要服务方式<sup>[4]</sup>。加大投入力度，加快公共体育设施和网络建设，把农村公共体育服务系统纳入我国农村经济社会发展规划，建立稳定和和谐的农村体育发展的保障机制；实施农村公共体育产品的品牌战略，提高农村公共体育产品和服务的供给能力，以农民体育活动特色品牌的影响力、辐射力带动和促进农民参加体育活动，并形成地区特色的体育品牌效应；创新农村公共体育服务体系的运行和保障机制，改进农村体育服务模式，完善社会力量参与体育公共服务的决策，支持各种民办公益性机构的发展；加快农民体育法规和条例的立法步伐，提供农村公共体育服务体系的法制保障，调研制定我国农村体育服务的保障条例，从法律和制度上保障农村公共体育服务体系的保障与实施<sup>[5]</sup>。建设农村公共体育服务体系，要以科学发展观为指导，科学的制定农村公共体育服务体系发展规划，使农村公共体育服务体系与新农村社会协调发展，从而完善农村公共事业与农村社会的全面发展。

## 2 关于“体育服务体系”和“农村公共体育服务体系”的概念

2000年之前，基本沿用《全民健身计划纲要》中的说法，基本采用“建立具有中国特色的全民健身体系”，体育服务体系和体育保障体系均为全民健身体系的子系统。2000年12月，《2001-2010年体育改革与发展纲要》中提出首次“构建起面向大众的多元的体育服务体系”。2001年2月，在全国体育总局会议上沿用“努力构建面向大众的体育服务体系”。同年8月《〈全民健身计划纲要〉二期工程（2001-2010）规划》中首次将全民健身体系与体育服务体系一并提出，即“基本建成具有中国特色的全民健身体系和面向大众的体育服务体系”<sup>[6]</sup>。2002年7月，中央8号文件首次采用“构建多元化体育服务体系”。同年在十六大报告中再次采用了“形成比较完善的全民健身体系”一说。而在2002年11月的《〈全民健身计划纲要〉二期工程第一阶段实施计划》和2003年10月的《中国中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决》中又分别提出“初步建成面向群众的多元化的体育服务体系”和“构建群众体育服务体系”<sup>[7]</sup>。

从上述提法的演变过程来看，体育服务体系的无论是在层次要素上，还是在内容要素上都在与时俱进。以2000年小康社会的实现为转折点。在此之前，理论界多采用“全民健身体系”的提法，2000年底以后出现了“多元化体育服务体系”与“全民健身体系”并存的局面。在一些省市的相关文件中还提到诸如“全民健身服务体系”、“全民健身服务保障体系”、“多元化的全民健身服务管理体系”等等。实质上就二者的关系而言，从“全民健身体系”的“三边工程、一个重点”到“多元化体育服务体系”的“三个环节、四个重点、一个结合”中可以看出：后者与前者是一脉相承，后者是对前者的继承与新发展。其细微的区别在于“多元化体育服务体系”所提供的服务对象更为广泛，服务水平和层次更为高远，更能满足

不同社会阶层的多元体育需求，在“统筹兼顾”的基础上更能体现“以人为本”。

新农村“农村公共体育服务体系”构建过程中要考虑新农村发展客观因素，坚持全面性、多元化、平民化、服务化、保障化的原则，以“亲民、便民、利民”为宗旨；是建立以县、乡镇、农村三级立体式服务网络，把公共组织作为农村公共体育服务体系的供给主体，体系的服务客体是享有体育权利的广大农民，并满足不同层次、不同年龄的农民需求<sup>[8]</sup>。

## 3 关于农村公共体育服务体系的构成系统

加强农村体育公共服务体系建设，是深入贯彻落实科学发展观、从中国特色社会主义事业总体布局和全面建设小康社会全局出发提出的重要任务，是繁荣发展社会主义先进文化、构建和谐农村社会发展的必然要求。农村公共体育服务体系是农村各类人群参与体育活动的服务系统，依照董新光教授在2005年全国体育战略研讨会所作的《关于健康素质、全民健身体系和群众体育发展思路的讨论》对全民健身体系框架结构进行分析，全民健身体系是由体育服务体系、体育保障体系和体育支持体系3个系统构成的<sup>[9]</sup>。而体育服务体系则包含体育场地设施、活动指导、健身组织、组织管理和信息供给等5个子系统构成。在对我国农村体育服务体系的构建过程中，在依托全民健身体系框架结构基础上，借鉴体育服务体系的构成要素，推论出农村体育服务体系的框架构成中要素就包括：农村体育场地设施系统、农村体育活动指导系统、农村健身组织系统、农村体育组织管理系统、农村体育信息供给系统5个部分（见图1）。

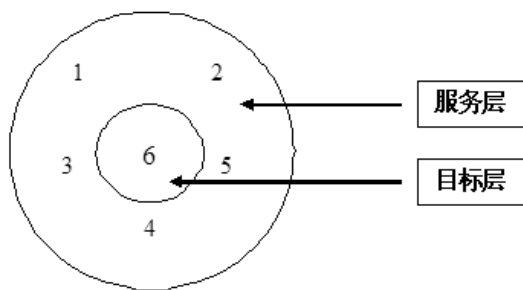


图1 新农村公共体育服务体系模型

Figure 1 Model of a New Rural Public Sports Service System

注：模型中数字分别表示

1—体育场地设施系统；2—体育活动指导系统；3—体育管理系统；4—体育健身组织系统；5—体育信息供给系统；6—中心系统（公共体育服务体系）

新农村公共体育服务体系在体育设施服务系统方面，要加强对各级各类公共体育设施的管理，规范服务标准，扩大服务的内容。建立包括学校体育设施和社会体育设施的体育服务网络，实行多层次、多时段、多种优惠的多元化服务，为市民提供更多便利；在体育管理系统方面，要增加体育组织尤其是基层体育组织的数量，扩大有组织活动的体育人口<sup>[10]</sup>。提高健身组织服务质量，加强群众性体育组织、体育团队的管理，帮助自发性体育群体增强自我组织和管理能力。开展体育援助服务，培育和发展体育社团，建立体育骨干培训、培养体制，鼓励有组织地进行体育活



动。加强农民体质研究和体质监测服务，建立农村体质监测服务系统，形成农民体质监测的预警机制，实施体质监控和追踪研究，定期公布体质监测结果，引导农民关注体质和健身<sup>[11]</sup>；体育健身指导系统方面，要加强体育健身咨询、体育健康促进教育和科学健身指导工作，提高市民健身科学化程度。推行公益性和职业性社会体育指导员制度，加强社会体育指导员培训，实行分类指导和体育教学服务；在体育活动组织系统方面，积极开展形式多样的群众性体育活动，丰富体育活动内容，提高体育活动效果。大力提倡体育项目创新，积极引进适合不同人群的新型体育项目，对深受群众欢迎、有较好健身作用的新体育项目进行资助。鼓励举办各种体育竞赛、展示、表演活动，吸引各个层次农民参与<sup>[12]</sup>。在体育信息供给系统方面，是要强化体育宣传教育，为农民提供体育情报及咨询服务。建立包括互联网、电话热线、人民信箱、广播电视、报纸杂志等多农村渠道信息沟通网，加强体育服务信息化建设。以信息服务为主，构建体育公共服务平台，方便农民获得体育服务<sup>[13]</sup>。

#### 4 关于新农村体育的管理模式

改革开放以来，农村体育都是采用省、市、区县、乡镇、村组各级体育主管部门上级管下级的垂直管理模式，上级体育主管部门在农村体育的改革和发展过程中始终扮演着决策者和管理者的双重角色（见图2）<sup>[14]</sup>。这种单一、低效的管理模式不仅严重阻碍了农村体育的发展，也在一定程度上抑制了基层体育工作者和社会力量参与农村体育管理的积极性。

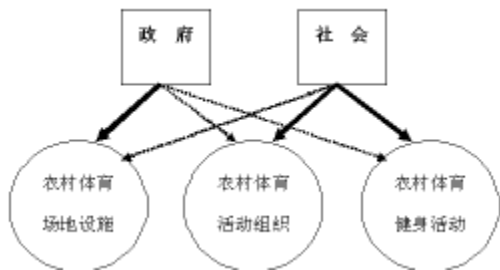


图2 农村体育服务体系的3个环节

Figure 2 Three Links of a Rural Public Sports Service System

注：图中——表示工作的重点，-----次之

随着我国体育体制改革的不断深入和社会主义新农村建设步伐的飞速发展，我国农村的各级体育部门要按照新农村背景下新的体育管理理念和思维、发展运行规律，转变职能，调整组织结构，构建新型多元化与社会主义新农村建设协调发展的体育管理模式。要遵循政企分开、政事分开、企事分开的基本原则，结合农村体育活动的灵活多变、简单易行的特点，建立政府与社会结合的共同管理的体育管理模式<sup>[15]</sup>。建立新型农村体育管理模式大致可以分为以下3种模块：对农村体育锻炼点、学校、公益型的群众体育俱乐部、文化站等实行公益型管理；对协会型农村体育俱乐部或协会型单项体育俱乐部实行准经营型管理；对经营型的农村体育俱乐部实行市场化。所谓“公益型管理”，即非市场化运作，主要依靠国家和社会的资金投

入，坚持非营利性原则，以“低偿”或“无偿”方式为群众提供服务。所谓“准经营型管理”，即半市场化运作，在依靠国家和社会资金投入的同时，部分面向市场，通过自主经营，提高自我发展能力，为农村全民健身工程提供服务。所谓市场化，即实行市场化管理的各经营型体育俱乐部必须面向市场，以市场为导向，及时对市场需求和变化做出积极的反应，充分发挥市场机制的作用。

#### 5 关于新农村公共体育服务体系投融资机制

在公共服务由政府免费提供的传统体育服务体系的模式下，由服务提供主体——政府所创建的服务体系是单一的，暨政府型的单一体育服务模式<sup>[16]</sup>。由单一体育服务模式的体育经费来源于政府的财政支持，在我国农村体育服务的主要经费来源于财政的农业税收入。而在2004年我国农村试点取消农业税以来，地方政府的财政收入明显减少、财政压力逐步增大，体育经费受到了直接影响，特别是农村体育经费锐减，出现了经费紧张的局面<sup>[17]</sup>。在体育改革不断深化和市场化影响下，许多农村体育经费来源渠道呈现多元化发展趋势。建立与新农村建设相适应的投资主体多元化、投资渠道多元化的机制投融资体制，是新农村建设中农村体育发展的必然要求。对农村公共体育服务严重短缺，资金筹措困难的问题，当务之急是尽快拓宽筹资渠道，可以从以下几方面着手：一是对乡镇机构本身而言，上级政府要适度平衡其事权、财权，真正实现“一级事权，一级财权”，使乡镇机构真正构成相对独立的预算主体和财政主体，合理划分中央与地方之间的税收权限，为乡镇政府供给农村公共体育服务提供资金保障。二是明确中央在农村公共体育服务供给的财政职能，加大针对农村体育服务的转移支付制度。三是充分利用社会资本，对部分准体育公共服务，在明确产权的前提下，大力引进私人或社会资本，按照“谁投资，谁受益”原则，政府予以一定的投资者政策支持作为投资回报，来促进体育服务多元化投资发展<sup>[18]</sup>。

#### 6 关于新农村公共体育服务供给主体

社会性公共服务供给的增长应与社会经济发展阶段相适应。从发达国家经验来看，政府职能从以经济性公共服务为主，逐步发展到以社会性公共服务为主的阶段<sup>[19]</sup>。对于社会性公共服务的发展，发达国家普遍经历了物质财富普遍匮乏和最低限度的公共服务供给阶段，然后是物质财富快速增长但公共服务供给水平相对提高不快的阶段，二战以后，进入社会经济成熟期的发达国家才逐渐能够把相对充裕的公共服务更均衡地分配到社会各个领域，形成政府财政支出中社会性公共服务占主体的基本格局<sup>[20]</sup>。

根据国外的公共服务的经验和我国的农村的实际情况，我国农村公共体育服务发展的理想模型应该是符合我国基本国情和社会发展的。我国的新农村建设公共体育服务提供主体模型处于政府与社会双型供给主体，暨体育服务的中级阶段（一般阶段），而势必要经历政府为供给主体，暨体育公共服务的高级阶段。在现阶段的双重供给主体模式下，政府在体育公共服务中的角色弱化，社会在体育公共服务中的责任明显。政府指定体育服务的政策，起到服务的导向



和监督作用, 社会可提供一些产权归属明确, 能够市场化运作和排他性收费的公共体育服务, 如双赢性质的小型体育活动的体育用品赞助与宣传、民用固定体育资产等。在高级阶段中, 政府的服务机构和组织承担首要责任, 是农村公共体育服务提供主体。

## 7 关于新农村公共体育服务评价体系

建设完善的公共体育服务体系, 已经成为社会主义新农村建设和全面建设小康社会奋斗目标中的重要组成部分。然而, 公共体育服务体系没有一个比较全面有效的对于全国及全国的各个省市的群众体育发展状况的评估标准, 更没有专门的农村公共体育服务发展状况的评估标准。因此, 构建一个客观全面的公共体育服务的评价体系对新农村经济社会的发展具有重要意义。

评价体系是由众多不同系统按照其内在逻辑联系所组成的一个有机的整体。这就决定了评价体系的制定过程不是将各类相关指标进行随意罗列的简单过程<sup>[21]</sup>。评价过程具有严格的、科学的系统层次。根据农村公共体育服务体系重要性和复杂性, 对农村公共体育服务评价指标体系构建应该是多元化、多层次的指标体系。其中应该具有一级指标、二级指标等多层次的指标。评价指标涉及的范围要全面, 应包含农村体育服务的方方面面, 体现评价多样化和全面性的特点。一级指标含有工作绩效指标、科技保障指标、组织管理指标、政策法规指标、社会支持指标和评估监督指标等6个方面, 而二级指标是一级指标的细化和延伸, 是一级指标的子指标。

### 参考文献

- [1] 巩玉涛, 贾海薇. 新农村建设背景下的农村公共事业问题探析[J]. 改革与战略, 2008, (5): 81-83
- [2] 江明融. 公共服务均等化论略[J]. 中南财经政法大学学报, 2006, (3): 43-47.
- [3] 胡锦涛. 中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2007. 10. 16
- [4] 赵白鸽. 加快向服务型政府转变, 建立和完善农村公共服务体制[J]. 中国(海南)改革发展研
- [5] 郑磊. 论农民的权利意识——从利益体验角度的初步审视[J]. 浙江社会科学, 2003, 6: 70-75
- [6] 裴立新. 从“全民健身体系”到“多元化全民健身服务体系”的理性认识[J]. 广州体育学院学报, 2006, (6): 4-8
- [7] 黄细涓. 新时期湖北省农村体育服务体系之研究[D]. 武汉体育学院硕士论文, 2007
- [8] 肖林鹏, 李宗浩, 杨晓晨. 公共体育服务概念及其理论分析[J]. 天津体育学院学报, 2007, (5): 97-101
- [9] 董新光. 关于健康素质、全民健身体系和群众体育发展思路的讨论[A]. 国家体育总局政策法规司. 国家体育总局. 群众体育战略研究——2005年全国体育发展战略研讨会论文集[C]. 北京: 北京体育大学出版社, 2005. 103-107.
- [10] 迟福林. 以构建社会主义公共服务体制为重点的社会建设.《人民论坛》, 2007. 10. 16
- [11] 祝德. 政府在农村公共物品供给中的理念创新[J]. 行政论坛, 2007. (4): 78-81
- [12] 肖林鹏, 李宗浩, 杨晓晨. 我国公共体育服务体系概念开发及其结构探讨[J]. 天津体育学院学报, 2007, 22(6): 472-475.
- [13] 刘庆山. 我国体育公共服务体系研究述评[J]. 上海体育学院学报, 2008, 32(3): 24-26.
- [14] 裴立新. 当前农村体育发展总若干重大问题的理性思考[J]. 体育与科学, 2005, (3): 5-8
- [15] 肖林鹏:《现代体育管理》, 北京体育大学出版社, 2005: 58
- [16] 屈群萍. 对农村公共服务供给问题的思考[J]. 浙江省委党校学报, 2007, (3): 115-118.
- [17] 宁亮生, 温志宏. 对我国农村健身活动影响因素的探讨[J]. 湖北体育科技, 2005(3): 383-385
- [18] 肖林鹏. 论我国公共体育服务供给的基本问题[J]. 体育文化导刊, 2008, (1): 10-12
- [19] 杜志鹏, 苗大培. 体育公共物品的供给方式——公共服务与非营利组织理论的视角分析[J]. 成都体育学院学报, 2007, 33(1): 31-34.
- [20] 常铁威. 新农村建设中农村公共服务体系的构建[J]. 宏观经济研究, 2006, 6, 33-35
- [21] 徐焕新. 全民性多元化体育服务体系的指标体系研究[J]. 首都体育学院学报, 2005. 4 (9-13)

(责任编辑: 陈建萍)