



上海市城乡公共体育服务均等化的制度安排

曹可强

摘要: 运用文献资料法,通过对上海市城乡公共体育服务供给现状的分析,发现城乡居民享有的公共体育服务存在差距。为了增加公共体育服务供给,政府在促进农村地区公共体育服务自我发展的基础上,应该建立公共体育服务的财政保障制度、城乡一体化公共体育服务制度、城乡社区对口支援制度和公共体育服务志愿活动制度等,以尽快实现城乡公共体育服务均等化。

关键词: 城乡;公共体育服务;均等化;制度;安排

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2012)06-0043-04

On the System Arrangement for Equality in Urban and Rural Public Sports Service in Shanghai

CAO Ke-qiang

(School of Economic and Management, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China)

Abstract: By the way of literature study, the article analyzes the status quo of the urban and rural public sports service supply in Shanghai and discovers the gap between the public sports services enjoyed by the urban and rural residents. In order to increase the public sports service supply, the government, on the basis of encouraging the self-development of the public sports service in rural areas, should establish a financial guarantee system, an integration system of urban and rural public sports service, partner assistance system in urban and rural communities and volunteering system so as to realize the equality in urban and rural public sports service as soon as possible.

Key words: urban and rural areas; public sports service; equality; system; arrangement

保障每一个公民的基本权利(生存权利和体育权利等),是现代社会的公平正义的基础,让每一个公民享有公共体育服务是他们的一项基本权利。在经历30多年的经济高速发展后,我国已经进入小康生活阶段。在这样的时代背景下,推进城乡公共体育服务均等化,不仅是促使社会财富合理分配,实现全体公民共享经济社会发展成果的重要途径,也是社会公平正义的体现,是政府在新的历史发展阶段必须承担的责任和需要完成的一项任务。

尽管我国的公共体育服务体系还不完善,公共体育服务的水平也较低,公民的基本体育需求没有得到满足,但是,作为民生工程的内容之一,实现公共体育服务均等化不是公民对政府的一种要求,而是服务型政府应有的执政理念和价值观。所以,在构建公共体育服务体系、创新公共体育服务运行机制和完善公共体育服务供给模式的过程中,始终要将全体公民均等地享有公共体育服务作为政府追求的目标。这就需要政府在保障财政投入、增加公共体育服务供给总量和提高供给效率的基础上,制定具有前瞻性的相关政策,并做出切实的制度安排,以保证每一个公民都能够均等地享有公共体育服务。

1 城乡公共体育服务供给的差异

体育作为促进人全面发展的要素之一,是人们现代生活方式的重要组成部分。随着我国经济的发展和全民健身运动的深入,过去的20年中,政府较多地重视城市公共体育设施

建设和公共体育服务供给,对农村地区则关注较少,投入也不足。在全面建设小康社会的背景下,农村居民也应该与城市居民一样,享有政府提供的基本公共体育服务。也就是说城乡居民享有公共体育服务的内容和标准不应有显著的差别。但社会发展的实际显示,上海市范围内的城市和农村地区之间还存在着公共体育服务供给的差异,农村地区的公共体育服务供给不足。

近10年来,上海社区体育健身设施大幅增加,全市建成公共运动场316处,社区健身苑点7 741个,农民体育健身工程1 033个,健身步道859条^[1]。但是,从上海市“965365全民健身电子地图”可以发现,无论是综合性公共体育场馆、公共运动场、健身苑点,还是市民体质监测点、健身中心等,绝大部分都是分布在中心城区,而广大的农村地区则非常少。另外,全市建有社区健身俱乐部108个,社区健身团队1万余支,社会体育指导员达到23 000余人,全市经常性参加体育锻炼的人数比例超过40%。同样,从上海市体育局“社区体育配送服务网”可以看出,无论是社区健身团队组织,还是社会体育指导员,在农村地区都是很少^[2]。

目前,上海市中心城区已经基本建成了500 m“体育圈”,市民出门500 m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15 min可到达综合性体育设施。然而,在农村地区,即使骑行30 min,也难以到达具有综合性体育设施的公共体育场所,离“四个一”(一个体育运动场、一个体育馆、一个游泳池、一个体质监测站)的标准则

收稿日期:2012-09-30

基金项目:国家自然科学基金项目(70973080)

作者简介:曹可强,男,安徽庐江人,教授,博士生导师。主要研究方向:体育经济与管理。

作者单位:上海体育学院 经济管理学院,上海 200438



更远了。可见，上海市农村地区居民享有政府提供的公共体育健身场馆服务、体育健身组织和指导服务，以及体质监测服务等，都明显地少于中心城区居民。

消除城乡之间公共体育服务在供给上存在的非均衡发展的现象，实现公共体育服务城乡二元供给向城乡一体化的转变，这不仅是建设和谐社会的必然，也是公共体育服务均等化的紧迫任务。因此，我们不仅要创新农村地区公共体育服务供给的体制和机制，更要有明确的制度安排，以尽快实现城乡公共体育服务的均等化。

2 农村地区公共体育服务的自我发展

上海市的农村地区与中心城区相比较而言，经济发展相对滞后，物质生活水平也比较低，公共体育设施较为不足。在农村地区公共体育服务供给过程中，也还面临着许多比较突出的问题：一是农民的体育健身意识与城市居民相比还比较薄弱；二是农村地区现有的公共体育资源没有得到充分整合和利用，部门分割、条块分割的现象比较突出；三是公共体育服务的长效工作机制还没有建立起来，体育资源所有者各自为政、缺乏共享共建机制，甚至重复建设，造成有限体育资源的浪费；四是公共体育服务的覆盖面不够广泛。现阶段，要增加农村地区的公共体育服务供给，首先还需要地方政府（区县、乡镇）努力做好以下工作。

2.1 制定规划，转变农村居民的体育意识

组织力量研究制定乡镇公共体育服务发展纲要，把农村居民应该享有的体育权利和公共体育服务内容和标准确定下来，使农民能够享有与中心城区居民同等的公共体育服务。需要借助于多种形式的媒介，如宣传栏、电视广播、免费讲座等，宣传体育知识、科学健身方法，帮助农村居民理解体育对于增进健康、提高生活质量的作用，转变他们的健身观念，引导他们积极参与体育健身活动，享受政府提供的各种公共体育服务。

2.2 整合并充分利用乡镇公共体育资源

乡镇政府利用机关、学校、家庭的体育资源，将区域内的公共体育场馆、文化活动站、体育活动室向居民开放，既补充政府投入的不足，又避免体育活动场所的重复建设及资源的浪费。密切与辖区内机关团体、学校以及其他单位的联系，争取各种公共体育场馆向居民开放，形成长期的合作关系，使乡镇社区内的体育资源共享共用。

2.3 组织丰富多彩的体育活动

城郊10个区县乡镇的体育主管部门，组织和广泛开展群众喜闻乐见、丰富多彩的体育活动，在已经形成“一区一品”、“一镇一特色”传统项目的基础上，动员和吸引更多的农村居民参与体育健身活动，享受公共体育服务。当然，乡镇的体育活动要考虑层次性和多样性、传统与现代、乡土与时尚的结合，做到内容丰富、形式多样，进而使不同年龄、不同性别的农村居民都能参与其中，享受公共体育服务给他们带来的乐趣。

2.4 组建农民自己的体育组织

进一步发展壮大农村社会体育指导员队伍，在每个乡镇已建立文体指导站或文体中心的基础上，配备专职或兼职体

育指导人员，帮助农村居民参与体育健身活动。在乡镇政府的领导下，成立乡镇体育项目协会，组织老年人、妇女和体育爱好者开展体育锻炼和体育表演活动。由于农村居民对公共体育服务有着不同的需求，为了满足他们多样化的体育需求，乡镇政府和体育主管部门要加强引导，有组织地开展活动，积极组建各种体育健身团队或农民体育俱乐部，以提高农村居民参与体育活动的积极性、认同感和参与度。

2.5 加大乡镇公共体育设施建设的力度

上海市在推进公共体育服务均等化的过程中，应该将农村公共体育基础设施建设作为重点，把促进城乡体育基础设施一体化作为实现城乡公共体育服务均等化的前提条件。针对农村公共体育设施较少，难以满足农村居民体育健身需求的实际，2006年10月，市体育局和市农委联合出台了《关于积极实施上海市农民体育健身工程建设的通知》，在农村行政村新建（改建）运动场、健身点和活动室，一般村运动场建设规模为1片标准场地，健身点配备10件以上器械，活动室能容纳2张以上标准乒乓球台。目前虽然已建成1 000多个农民健身工程，但是，仅仅依靠体育彩票公益金来建设农村公共体育设施，显然难以满足农村居民开展体育健身的需要。这就需要各区县和乡镇加大财政投入，保障农村地区公共体育设施建设资金，从体育场地设施等硬件条件上确保城乡居民享有均等的机会。

3 促进城乡公共体育服务均等化的制度安排

缓解政府公共体育服务供给在城乡之间的不平衡，不仅需要政府增加对乡村地区的财政投入，还取决于另外两个因素，即经济能力和制度安排。实际上，在上海市范围内，无论是城市地区、城郊结合地区或广大的农村地区，政府的财政收入比改革开放前翻了若干倍，但是，公共体育服务的供求矛盾甚至比30年以前更加突出。这种现象说明：公共体育服务存在的城乡不平衡问题，其根源并不在于政府缺乏提供公共体育服务的经济能力，而在于缺乏合理的公共体育服务制度安排。所以，要制定符合公共体育服务现实的相关制度，对政府公共体育服务行为进行科学安排，以实现城乡公共体育服务供给的均等化。

3.1 建立公共体育服务的财政保障制度

公共财政投入是提升公共体育服务水平、实现城乡公共体育服务均等化的重要保障。所以，需要制定公共体育服务的财政保障制度，确保公共体育服务的经费投入持续增长。

3.1.1 加大公共体育服务投入

推进城乡公共体育服务均等化，需要不断加大公共财政对城乡体育基础设施建设、体育活动组织、体育健身项目推广以及公共体育信息等公共体育服务的投入，尤其是各级政府要建立财政资金投入的固定增长制度，确保本级财政资金对公共体育服务投入资金的增长幅度大于财政支出的总体增长幅度。

3.1.2 完善现行转移支付制度

从目前上海市的实际情况看，一般性转移支付比重仍然过低，使得区县之间在公共体育服务财政支出方面还存在差距。因此，从逐步实现公共体育服务均等化的客观要求出



发, 市政府应当分步骤、分区县地提高一般性转移支付中用于公共体育服务的比例, 使上海市域范围内的中心城区与郊区、城市与农村之间的公共体育服务供给能力基本平衡。再者, 要规范与清理专项转移支付, 强化政府在公共服务规划、指导和监督方面的职能, 逐步减少优势部门的专项转移支付, 将缩减下来的资金直接由市政府转移给区县政府用于发展公共体育服务。这样, 可以使一些效率不高的专项转移支付转变为一般性转移支付, 增加区县政府公共体育服务的财政实力^[3]。

3.1.3 扩大公共体育服务资金来源渠道

在利用财政资金增加直接投入的同时, 还可以在制度层面明确政府和市场在不同类型公共体育服务供给中的责任, 如运用市场化手段吸引社会资本参与公共体育服务的供给, 实现公共体育资源的最优化配置。当然, 现阶段政府的公共财政投入应更多地向农村地区倾斜, 以加快农村公共体育服务的发展, 弥补农村和农民在公共体育服务方面的欠账, 缓解公共体育服务在城乡之间不均衡的矛盾。

3.2 建立城乡一体化的公共体育服务制度

公共体育服务在城乡之间的非均等化, 根源在于相互分割的制度安排和失衡的公共体育资源配置, 为此, 需要全方位地推进“上海全境”的城乡公共体育服务一体化建设。

3.2.1 将“上海全境”视为一个整体, 坚持城乡统筹规划

政府在制定相关规划时, 贯彻城乡一盘棋、中心城区和农村地区协调发展的原则, 突出以中心城区为核心, 以县城、区域中心镇为重点, 从空间格局、总体功能区与体育场馆空间布局等几个方面着手, 强化“上海全境”的概念, 形成了城乡统筹、总体规划与专项规划相互衔接、覆盖“上海全境”的公共体育服务体系。尤其要组织力量研究制定乡镇公共体育服务发展规划, 确定上海市民基本公共体育服务的标准, 使农民能够享有与中心城区平等的公共体育服务。例如: 在公共体育场馆建设方面, 全市中心城区、卫星城和乡镇全部纳入城乡一体化发展规划, 合理布局, 做到体育资源配置与公众体育需求相协调。正是这些立足城乡统筹的市级、区县、乡镇总体规划和公共体育服务专项规划的协调编制, 为城乡公共体育服务均等化提供了基础条件。

3.2.2 重视公共体育服务城乡一体化标准建设

为了明确政府在公共体育服务方面的职责, 规范政府在公共体育服务方面的行为, 应该将公共体育服务城乡一体化标准的建设作为推进城乡公共体育服务均等化的基本依据。例如, 在公共体育基础设施建设、公共体育服务内容、公共体育服务质量和公共体育服务可及性等方面, 政府要制定明确的城乡统一标准, 并以此为依据明确不同类型公共体育服务的责任主体, 明确不同层级政府在不同类型公共体育服务项目中的基本责任, 以实现纵向到底、横向到边、不重不漏、覆盖“上海全境”、人人均等享有公共体育服务的目标。

3.3 建立城乡社区对口支援制度

近年来, 上海市中心城区由于商务发展的需要, 人口

逐渐向郊区导入, 加大了城郊地区公共体育服务的压力。这个问题在短期内如何才能得到合理的解决呢? 最基本的方法就是建立城乡社区对口支援制度, 由公共体育服务水平较高的中心城区社区, 在人、财、物等方面给予城郊地区和农村地区的社区以适当的援助。例如, 为促进优质体育资源均等化, 上海市可以创立社区体育援助制度。即在中心城区和城郊地区与农村之间, 以结对子的方式, 实行中心城区优质公共体育服务资源对口支援城郊或农村地区, 让更多的农村居民分享优质公共体育服务。在城市中心地区和城郊地区内部, 以区县地域内优质社区为龙头, 按照“强社区+弱社区”或“强社区+新社区”结对的方式, 以优质社区为龙头, 其他社区为龙身, 以联动的方式实现公共体育服务内容、服务方式以及优质体育资源在不同区域之间的支援与共享, 促进区域社区间公共体育服务的均等化。又如, 对全区范围内社会体育指导员实施“区管点用”, 即在全区范围内统一调配社会体育指导员资源, 鼓励城区社会体育指导员走向城郊或农村社区, 将体育健身指导服务向乡镇和基层农村延伸。

3.4 建立公共体育服务志愿活动制度

农村地区的公共体育服务设施, 在短时间内可以通过政府增加投入而得到改善, 但是, 公共体育服务的环境和氛围却难以通过政府的宣传而立竿见影。因此, 需要体育主管部门和社会组织, 建立针对农村地区的公共体育服务志愿活动制度, 引导和动员社会力量积极开展公共体育服务的志愿服务活动。例如, 形成以社会体育指导员为主体, 优秀运动员、教练员、体育科技工作者、体育教师、体育专业学生和社会热心人士广泛参与的科学健身指导志愿服务, 为体育健身观念还比较陈旧的农村居民提供科学健身的知识和方法, 激发广大农村居民科学健身的积极性和主动性, 使每一个居民都能享受政府提供的公共体育服务。逐步建立公共体育服务志愿活动的工作体系和组织体系, 健全志愿人员的注册管理和培训制度, 普及公共体育服务的相关知识, 提高公共体育服务志愿者队伍的专业化水平和服务质量。公共体育服务志愿者活动要立足基层, 促进示范推广活动与日常健身指导服务活动有效结合, 不断创新多样化的志愿活动项目, 形成农村地区公共体育服务志愿活动的长效机制。

4 促进城乡公共体育服务均等化的保障

通过以上对城乡公共体育服务均等化的制度设计与安排, 希望能从体制和机制等方面改变上海市目前城乡公共体育服务发展不均衡的问题。但是, 所有这些公共体育服务政策制定与制度安排都是由体育主管部门科学组织与设计, 政策的具体实施, 不仅需要进一步强化政府机关的公共服务职能, 切实提高公共体育服务供给效率。更重要的还要不断提高公共政策执行人员的素质, 建立完善的公共体育服务均等化法律法规, 保障制度安排的落到实处。

4.1 增强公共体育服务管理人员素质, 提高公共体育服务水平

公共体育服务涉及政府和体育相关的许多部门, 如乡镇政府、体育局、公共体育场馆等。这些部门的工作人员和服务人员的综合素质, 不仅影响公共体育服务供给的质量,



也反映出政府的社会形象。这就需要农村地区公共体育服务供给部门的工作人员,努力增强自身综合素质,包括业务能力、服务规范、服务意识等各方面。无论是体育主管部门的工作人员,还是公共体育场馆的管理人员、体育组织服务人员,都要不断加强服务意识,提高服务水平。对待农村居民都要耐心,要主动关心他们,积极指导科学健身,而不仅仅是被动地提供服务。要使广大农村居民感受人文关怀的温暖,从而首先在心理上获得与城区居民同样的待遇。

4.2 完善公共体育服务法律法规,保证公民平等享有公共体育服务的权利

政府提供公共体育服务的根本目的在于落实“人人享有体育的权利”,这是法律规定的目标。为了实现这一理想目标,需要不断完善法律制度,即从上海农村地区的实际出发,制定切实可行的制度或标准,并加以落实。以亲民、便民和利民为原则,构建一个面向全体市民的公共体育服务网络,使每一个市民时时能感受公共体育服务就在自

己的身边,并能自由地享受政府提供的公共体育服务。所以,地方政府应该以法规的形式,要求农村地区的乡镇政府努力建设与公共体育服务相关的农民体育健身组织网络、体育健身活动网络、体育健身设施网络、体育健身指导网络、体育信息咨询网络和体质监测服务网络,保障每一个农村居民体育权利的真正实现。

参考文献:

- [1] 解读《上海市市民体育健身条例(修订草案)》[EB/OL]. <http://tyj.sh.gov.cn/>
- [2] 社区体育配送服务网[EB/OL]. <http://typs.shsports.gov.cn/website/typs/>
- [3] 邹民生,乐嘉春.公共服务均等化:中央地方关系各就各位[N]. 上海证券报,2007-03-12

(责任编辑:陈建萍)

(上接第38页)

humans in response to acute hypobaric hypoxia [J]. *J Appl Physiol*. 66(2):1985-1988.

- [15] Berglund B. (1992). High-altitude training aspect of hematological adaptation [J]. *Sports Med.*, 14(5): 289-303.
- [16] Nummela A, Rusko H. (2000). Acclimatization to altitude and normoxic training improve 400-m running performance at sea level. *J Sports Sci*. 18(6):411-9.
- [17] Ri-Li Ge. (2002). Determinants of erythropoietin release in response to short-term hypobaric hypoxia. *J Appl Physiol.* 92(8): 2361-2367
- [18] 周志宏. 利用低氧帐篷进行“高住低练”对划船运动员运动能力影响的初探[J]. 中国运动医学杂志, 2003, 22(3): 258-262.
- [19] 孙兆伟, 田野. 用低氧屋进行间歇性低氧暴露对足球运动员血象指标和运动能力的影响[J]. 体育科学, 2003, 23(6): 127-131.
- [20] 冯连世. 模拟高原训练对大鼠促红细胞生成素(EPO)表达的影响[J]. 中国运动医学杂志, 2001, 20(4): 358-360.
- [21] 冯连世. 高原训练及其研究现状[J]. 体育科学, 1999, 19(5): 64-66.
- [22] 胡杨, 黄亚茹. 耐力训练的新方法——(HiLo)高住低练[J]. 体育科学, 2002, 21(2): 66-70.
- [4] Levine BD, Stray-Gundersen J. (2001). The effects of altitude training are mediated primarily by acclimatization, rather than by hypoxic exercise [J]. *Adv Exp Med Biol*, 502:75-88.
- [5] Levine BD. (1998). Intermittent exposure to normobaric hypoxia may affect EPO production [J]. *Sports Science*, 95(3): 479-481.
- [6] P. U. Saunders, et al. (2004). Improved running economy in elite runners after 20 days of simulated moderate-altitude exposure [J]. *J Appl Physiol*, 96: 931-937.
- [7] Stray-Gundersen, J, and Levine BD. (1997). "Living high-training high and low" is equivalent to "living high-training low" for sea level performance (Abstract). *Med Sci Sports Exerc*, 29: S136.
- [8] Jedlickova K, Stockton DW, et al. (2003). Search for genetic determinants of individual variability of the erythropoietin response to high altitude [J]. *Blood Cells Mol Dis*, 31(2):175-182.
- [9] Chapman R F, Stray-Gundersen J. (1998). Individual variation in response to altitude training [J]. *J Appl Physiol*, 85(3): 1448-1456.

(责任编辑:何聪)