

农村基本公共体育服务体系建设研究

——基于苏北五市内容体系的考察

田媛¹, 肖伟¹, 姚磊²

(1. 盐城工学院体育部, 江苏 盐城 224051; 2. 巢湖学院体育学院, 安徽 巢湖 238000)

摘要:采用文献资料与实证调研等研究方法, 界定农村基本公共体育服务体系概念, 提出江苏农村基本公共体育服务内容体系由“场地设施、组织管理、指导队伍、活动开展、经费投入、信息宣传、规章制度”7部分构成。在考察苏北五市农村基本公共体育服务内容体系建设情况后, 分析其中存在的问题, 最后给出苏北农村基本公共体育服务内容体系建设的如下系列建议: 统一标准, 适时发布数据; 推行基层草根体育组织备案制; 公共财政为主, 专项资金为辅; 信息服务公开透明。

关键词: 苏北; 农村; 基本公共体育服务; 内容体系

中图分类号: G80-05

文献标识码: A

文章编号: 1007-7413(2016)04-0001-06

Research on the Construction of Rural Basic Public Sport service System: Based on the Field Trip to Content System of Five Cities in North Jiangsu

TIAN Yuan¹, XIAO Wei¹, YAO Lei²

(1. Department of Physical Education, Yancheng Institute of Technology, Yancheng 224051, China;

2. School of Physical Education, Chaohu College, Chaohu 238000, China)

Abstract: The method of combining documents with empirical investigations is used in this article to define the concept of the rural basic public sports service system. This article puts forward that the rural basic public sports service system in Jiangsu is made up of seven parts such as “site facilities, organizational administration, guiding teams, activity implementation, fund investment, information propaganda, rules and regulations”. After investigating the construction achievements of the rural basic public sport service system in five cities in North Jiangsu and analyzing the existing problems, this article proposes a series of corresponding measures such as “unifying the standards, publishing data punctually, promoting the register system of root-level sports organizations, public finance being primary and special funds being secondary, information service being open and transparent”.

Key words: North Jiangsu; rural; Basic Public Sport service; content system

2012年国务院印发《国家基本公共服务体系“十二五”规划》(以下简称《规划》),《规划》实施以来,公共体育服务体系的基础理论研究成为当前体育学界探讨的一个热门议题。为此,本研究将基本公共体育服务体系建设对象聚焦于农村范围内的县、乡镇与行政村,结合江苏公共体育服务体系示范区创建办法与指标体系,分析苏北五市农村基本公共体育服务内容体系建设现状,指出其中存在的问题,提出相应的建议。

1 农村基本公共体育服务体系释义

1.1 相关概念的关系及界定

我国公共体育服务体系研究与西方发达国家相比起步较晚,无论是在理论研究层面,还是在实践操作方面都有相当大的差距。笔者以“基本公共体育服务体系”(或“体育基本公共服务体系”)为主题,在中国知网进行期刊论文精确检索,发现相关研究成果

收稿日期: 2016-02-27

基金项目: 国家哲学社会科学基金项目(14BTY015); 国家体育总局哲学社会科学项目(2240SS15127); 江苏社科基金青年项目(15TYC001)

第一作者简介: 田媛(1982—),女,黑龙江大庆人,讲师,硕士。研究方向: 体育人文社会学。

甚少,作为基本公共体育服务体系薄弱环节的农村基本公共体育服务体系的研究则更少。鉴于此,研究农村基本公共体育服务体系,必须先明晰“公共体育服务与基本公共体育服务”“公共体育服务体系与基本公共体育服务体系”间的逻辑关系及相关概念的界定。

1.1.1 公共体育服务与基本公共体育服务的区分

公共体育服务有“基本”与“非基本”之分,“基本”一词体现出基础性、无差别化与统一性的特征,是政府必须保障民众最基本的体育权利^[1]。那么,何为基本公共体育服务呢?周爱光认为,基本公共体育服务是指提供并满足公民基本体育需求的公共服务,包括“体育场馆、体育活动、资本投入”等方面^[2]。从以上字面分析可知:民众在体育方面的基本需求为区分公共体育服务基本与否的关键,基本公共体育服务的显著特征为基础性、统一化与无差别化,享有基本公共体育服务是民众的体育权利。

1.1.2 公共体育服务体系与基本公共体育服务体系 的差别

基本公共体育服务体系既是公共体育服务体系的基本组成部分,又是基本公共服务体系的重要组成部分。在查阅相关文献资料后认为,对于“基本公共体育服务体系”的理解应从“公共体育服务体系”与“基本公共服务体系”两方面来把握。

有关“公共体育服务体系”,王家宏认为,是指为公民及其组织提供基本有保障的公共体育服务,包含“服务内容、服务形式、服务机制与服务政策”等构成部分,主要包括“需求体系、供给体系、保障体系与评价体系”等内容^[3]。《规划》对于“基本公共服务体系”的定义为,“由基本公共服务范围和标准、资源配置、管理运行、供给方式以及绩效评价等所构成的系统性、整体性的制度安排”。^① 这为界定“基本公共体育服务体系”提供权威的参考。在参考上述“公共体育服务体系”及“基本公共服务体系”的概念后,研究认为,“基本公共体育服务体系”是为了满足民众最基本的体育需求,并保障其基本体育权益,由政府引导,社会参与,共同构建基本公共体育服务内容与标准,从内容体系、供需体系、保障体系、指标体系、评价体系等方面形成的制度与系统的总称。

1.2 农村基本公共体育服务体系的界定

公共体育服务体系本身就有广义和狭义之分。广义的基本公共体育服务体系包括内容体系、供需体系、保障体系、指标体系等,涵盖的内容较为广泛。本研究为了缩小研究范围,从狭义的角度来考量农村基本公共体育服务内容体系建设,重点探讨其内容体系的构成。基于上述分析,本研究认为,“农村基本公共体育服务体系”是指为了满足县域(县或区、乡镇或街道、行政村)范围内的农村基层民众的基本体育需求,保障他们参与体育锻炼的基本权利,在政府引导及全社会共同参与下,向农村基层提供“场地设施、指导服务”等系列内容体系的总称。

2 江苏农村基本公共体育服务内容体系的结构组成

农村公共体育服务的内容体系由“体育场地设施、活动指导、健身组织、组织管理”等要素构成^[4]。郑家鲲^[5]认为,“规章制度、经费投入、场地设施、组织队伍、信息宣传、活动开展”6大方面为基本公共体育服务的评价指标体系。这也表明上述6大方面可以作为基本公共体育服务内容体系的主要构成部分。课题组查阅了江苏省体育局发布的公共体育服务指标体系,该指标体系包含“组织管理、经费投入、基础设施、活动和指导、效益评价”5个方面的内容^[6]。参考以上分析,本研究认为,江苏农村基本公共体育服务内容体系由“场地设施、组织管理、指导队伍、活动开展、信息宣传、经费投入、规章制度”7大基础部分组成(见表1)。

3 苏北五市农村基本公共体育服务内容体系建设现状

本研究以苏北五市县域的农村乡镇、行政村为考察对象,将“场地设施、组织管理、指导队伍、活动开展、经费投入、信息宣传、规章制度”7大部分作为重点内容进行梳理。苏北五市农村基本公共体育服务内容体系建设情况见表2。

3.1 盐城市农村基本公共体育服务内容体系建设现状

2015年4月,大丰、盐都和射阳入选第一批江苏省公共体育服务体系示范区。1) 场地设施方面:各县(区)都建有全民健身中心,139个乡镇和9个街道

① 2012年7月11日,国务院印发《国家基本公共服务体系“十二五”规划》(国发[2012]29号),有关“基本公共服务体系”的概念。

都建有体育健身活动中心,1 802 个行政村建有农民体育健身点与“村村有体育健身工程”,实现健身设施的提档升级。2)组织管理方面:截至 2014 年底,体育社团组织有 499 个,各县(区)均建成 2 个 3A 级以上体育社团^[7]。3)指导队伍方面:2014 年新增各类社会体育指导员 847 人,社会体育指导员在线注册人数约 2.2 万,万人比达 30.97。4)活动开展方面:每年各市属体育社团均举办体育活动 110 项次以上,各

县(市、区)平均达到 30 项次的体育活动。5)经费投入方面:以政府购买服务的形式,每年从体彩公益金中抽取大约 100 万作为体育社团发展专项经费^[8]。6)信息宣传方面:成功开通“10 分钟体育健身圈”网上服务平台。7)规章制度方面:盐城市体育局联合盐城市人力资源和社会保障局于 2014 年 9 月 28 日,印发《盐城市城镇职工医疗保险个人医疗账户用于运动健身实施办法(试行)》。

表 1 江苏农村基本公共体育服务内容体系

内容	对象	项目	标准
场地设施	县(区)	“四个一”工程	建成率
	乡镇(街道)	“三室一场一路径”	建成率
	行政村	“两室一场一路径”	建成率
组织管理	县(区) 乡镇(街道) 行政村	体育行政组织与分会、单项协会、社团、2A 级以上体育社会组织。 固定的健身场所、晨晚练健身指导站点。	数量、覆盖率 数量及每万人 拥有量
指导队伍		社会体育指导员。	数量及每万人 拥有量
活动开展		竞技体育赛事,群众体育活动,各类社会组织开展活动。	场次
经费投入	公共体育 服务	预算额及在财政总预算中的比例,预算实际完成情况,经费投入增长率,人均支出,体彩公益金本级留成用于公共体育服务经费。	比例、完成率、 增长率
信息宣传	公共体育 服务	全民健身电子地图,主流媒体体育宣传,体育健身讲座。	覆盖率、频次 及次数
规章制度		“三纳入”,示范区建设《实施意见》,购买服务及社会组织发展政策等。	

注:“四个一”工程为一个标准塑胶跑道的田径场、一个标准室内游泳池、一个 3 000 座左右的体育馆、一个 3 000 m² 以上的全民健身中心;“三室一场一路径”为乒乓室、棋牌室、健身室或其他健身活动室,篮球场或其他球场,一条 10 件以上器材的健身路径;“两室一场一路径”为乒乓室、棋牌室或其他健身活动室,篮球场或其他球场,一条 10 件以上器材的健身路径;“三纳入”指公共体育事业纳入当地政府工作报告、财政预算、经济与社会发展规划。

3.2 宿迁市农村基本公共体育服务内容体系建设现状

至 2015 年年底,沭阳县、泗阳县、泗洪县将完成省级公共体育服务体系示范区创建任务。1)场地设施方面:2014 年年底,乡镇达到“三室一场一路径”,行政村达到“两室一场一路径”。2)组织管理方面:乡镇、街道 100 % 成立体育总会、社会体育指导员协会和老年人体育协会,初步实现体育设施村居全覆盖,截至 2015 年 2 月县级体育社团有 110 个,乡镇体育社团有 425 个。3)指导队伍方面:截至 2015 年 2

月社会体育指导员有 11 881 人,每万人拥有 25 人,每个晨晚练点拥有 1 名以上社会体育指导员。4)活动开展方面:各类协会组织活动达 3 次以上,各县(区)按照“一县一品”要求,开展省级以上篮球、足球、网球及自行车、象棋、青少年足球等特色赛事^[9]。5)经费投入方面:人均体育事业经费沭阳县 0.78 元,泗阳县 2.85 元,泗洪县 3.76 元。6)规章制度方面:由市政府印发《全市基本公共体育服务体系建设实施方案》,同时制定宿迁市基本公共体育服务体系建设重点任务分解表。

表 2 苏北五市农村基本公共体育服务内容体系建设情况

内容	盐 城	宿 迁	徐 州	淮 安	连云港
场地设施	各县(区)建成“四个一”工程,139 个乡镇、9 个街道、1 802 个行政村建有健身活动中心。	乡镇达到“三室一场一路径”,行政村达到“两室一场一路径”,实现体育设施村居“全覆盖”。	114 个镇建有全民健身中心,2 122 个行政村实现“一室一场一路径”健身点全覆盖,3 604 个自然村配备篮板。	县(区)“四个一”工程基本建成、设立 3 000 多个全民健身活动站点。	实施“万村千乡”工程。
组织管理	体育社团 499 个,各县(区)建成 2 个 3A 级以上体育社团。	体育总会等组织乡镇(街道)覆盖率 100 %,拥有县级体育社团 110 个,乡镇体育社团 425 个。	体育总会、老年人体协、社会体育指导员协会乡镇全覆盖,每个行政村拥有 2 个以上体育健身组织。	体育总会县(区)全覆盖,体育社团 300 多个,县(区)体育社团均达 16 个以上。	乡镇社区“1 + 4”模式。
指导队伍	社会体育指导员约 2.2 万,万人拥有 30.97 人。	社会体育指导员 11 881 人,万人拥有 24.76 人。	社会体育指导员 24 000 人,万人拥有 25 人。	培养各级各类社会体育指导员 11 107 人。	成立社会体育指导员讲师团。
活动开展	市属体育社团 110 项次,县(区)达 30 项次。	各类协会组织年开展活动达 3 次以上。	每年开展 1 000 多项次全民健身活动,承办省级以上体育赛事 100 多项次。		
经费投入	每年从体彩公益金中抽取 100 多万作为体育社团发展专项经费。	人均体育经费方面:沭阳县 0.78 元,泗阳县 2.85 元,泗洪县 3.76 元。	截至 2013 年“万村体育健身工程”累计投入 2 亿多元。		市级财政每年拨付 100 万奖励完成目标任务的体育社团。
信息宣传	10 分钟体育健身圈网上服务平台开通。	以《网上宿迁》发布公共体育服务信息。			将晨、晚练点健身电子地图“移入”微信。
规章制度	《盐城市城镇职工医疗保险个人账户用于运动健身实施办法(试行)》。	《全市基本公共体育服务体系建设实施方案》,制定重点任务分解表。	《徐州市公共体育设施条例》《关于推进省级公共体育服务体系示范区创建工作的实施意见》,制定责任分解方案与明细表。	《淮安市体育社团管理办法与组织考评办法》《关于推进公共体育服务体系示范区建设的实施意见》,制定任务分工表。	《关于推进基层体育组织建设的指导意见》《体育社团发展专项资金使用办法》《公共文化体育设施条例》。

3.3 徐州市农村基本公共体育服务内容体系建设现状

1)场地设施方面:114 个镇全部建有全民健身中心,新型农村社区全部建有健身场所,基本形成 10 分钟健身圈。2 122 个行政村全部建设“一室一场一路径”及健身点全覆盖,3 604 个自然村配备了小篮板。2)组织管理方面:老年人体协实现乡镇全覆盖,66 个镇村成立农民体协,每个行政村至少拥有 2 个体育健

身组织。3)指导队伍方面:以“文体站职工、体育特长群众和大学生村官”为对象发展社会体育指导员,实现村村都有健身带头人,社会体育指导员 24 000 人,万人拥有 25 人^[10]。4)活动开展方面:每年组织开展近 1 000 次全民健身活动和展示,做到“一县一品”;承办省级以上体育赛事 100 多项次,连续承办两届全国传统武术暨全国农民武术比赛^[11]。5)经费

投入方面:结合“万村体育健身工程”,截至2013年累计投入2亿多元。6)规章制度方面:徐州市人大制定《徐州市公共体育设施条例》,徐州市政府办公室发布《关于推进省级公共体育服务体系示范区创建工作的实施意见》,提出具体的责任分解方案与责任分解明细表。

3.4 淮安市农村基本公共体育服务内容体系建设现状

5个以上县(区)创建省级公共体育服务体系示范区。1)场地设施方面:新建小区健身场地室内人均建筑面积不低于 0.1 m^2 或室外人均用地不低于 0.3 m^2 。推广拆装式游泳池、笼式足球场等新型设施场地。2)组织管理方面:截至2013年6月,8个县(区)已全部建立体育总会,基层各类体育社团达300多个,市体育总会下辖30个体育社团,所辖县(区)体育社团均达到16个以上。3)指导队伍方面:目前,已经设立3000多个全民健身活动站点,培养各类社会体育指导员11107人以上^[12]。4)规章制度方面:印发《淮安市体育社团管理办法》、制定《淮安市体育社会组织考评办法》,淮安市政府办公室出台《关于推进公共体育服务体系示范区建设的实施意见》,给出任务分工表。

3.5 连云港市农村基本公共体育服务内容体系建设现状

1)组织管理方面:以乡镇社区体育总会为指导,下设人群类协会和单项协会,创建乡镇社区体育组织“1+4”模式;对上述组织的管理,采取“过程监管”和“以评代管”的方式,促进体育社会组织管理能力和服务水平的提升。2)指导队伍方面:在2013年成立社会体育指导员讲师团,提升二级、三级社会体育指导员的培训质量。3)经费投入方面:市财政局通过专项资金转移拨付制度,采取“以奖代补”的形式,将百万资金发放给完成既定任务的体育社团。4)信息宣传方面:将涵盖4200个晨、晚练点的健身电子地图“移入”微信,为每一个晨晚练点制作二维码,社会体育指导员在扫码后工作。5)规章制度方面:制定《关于推进基层体育组织建设的指导意见》和《体育社团发展专项资金使用办法》等规章,从制度上确保专项资金的科学、合理使用^[13]。

4 苏北五市农村基本公共体育服务内容体系建设存在问题分析

从表2苏北五市农村基本公共体育服务7大内容体系整体建设情况来看,存在的主要问题有:1)地

域发展不均衡。苏北的盐城、宿迁与徐州农村基本公共体育服务内容体系的构成较为完整;淮安农村基本公共体育服务体系有待完善,有关“活动开展、经费投入、信息宣传”方面的内容处于空白;连云港农村基本公共体育服务体系建设滞后,7大内容体系都缺乏实质性的内容。2)体系发展不均衡,数据指标不完善。场地设施、组织管理、指导队伍与规章制度4大内容体系建设情况较好,数据指标较为完善;活动开展及经费投入两大内容体系建设情况次之,部分数据空缺;信息宣传体系建设落后,具体的文字内容与数据资料最少。3)标准不一,数据更新慢。苏北五市都没有严格按照江苏公共体育服务体系示范区创办办法与指标体系(1.0版)的具体要求进行详细统计;此外,各内容体系中的量化数字适时更新慢,没有最新的统计数字。4)描述性文字多,量化数据指标少。较为典型的是连云港农村基本公共体育服务7大内容体系全部为简单的描述性文字,根本没有具体的量化数据。

考察各内容体系的文字资料与数据指标,具体而言:1)场地实施方面:“四个一”工程仅有盐城、淮安全部建成,“三室一场一路径”“两室一场一路径”仅有宿迁实现,连云港没有场地设施建设情况。2)组织管理方面:连云港没有记录社团数量,苏北五市都没有记录乡镇、行政村晨晚练健身指导站点数量及每万人拥有社会组织数量,盐城、连云港没有记录社团乡镇覆盖率。3)指导队伍方面:淮安仅有社会体育指导员数量,没有万人拥有量,连云港没有指导队伍的详细信息。4)活动开展方面:淮安与连云港没有体育社会组织开展活动项次的详细记录。5)经费投入方面:苏北五市都没有“公共体育服务预算额、实际完成率及在财政总预算中的比例,年公共体育服务经费投入增长率”的详细数字,年人均体育事业经费仅宿迁有记录,盐城虽提及体彩公益金,但缺乏在公共体育服务经费中的比例。6)信息宣传方面:虽然苏北五市都能通过网络、报纸等媒体发布相关信息,但是网站建设(尤其是基层)还不完善,表现为信息量少、基础数据库缺乏。7)规章制度方面:苏北五市都没有公共体育服务“三纳入”情况,虽然都有相关规章的实施办法、意见等,但对于农村基本公共服务而言大多缺乏针对性。

5 苏北五市农村基本公共体育服务内容体系建设的系列建议

5.1 统一标准,适时发布数据

只有统一内容体系中的各个组成部分的具体标准,整个服务体系建设才能取得成效。为此,苏北五市要严格按照2014年年底江苏省体育局制定的《江苏省公共体育服务体系示范区创建办法(试行)》及《江苏省公共体育服务体系示范区指标体系(县级)》文件中的具体要求进行数据统计。同时,应规定在每年的某个时间节点(如年底)各市统一发布7大内容体系建设情况的详细信息。

5.2 完善场地类基础设施

场地设施是其他内容体系建设的基础,农村基本公共体育服务场地设施可以借助雪炭工程、农民体育健身工程及乡镇体育健身工程来实现。因此,苏北五市各县(区)都要全部建成“四个一”工程,各乡镇(街道)的“三室一场一路径”及各行政村的“两室一场一路径”都要保证落实到位。

5.3 推行基层草根组织备案制

《社会团体登记管理条例》规定的6个条件限制了我国基层体育社会组织的登记,使其不在官方的统计之列,这也是农村体育社会组织数量不足的客观原因。党的十八届三中全会的《决定》指出,“城乡社区服务类社会组织成立时可以直接依法申请登记”。为此,要实施农村基层体育社会组织备案制,降低农村基层草根社会组织的准入门槛,此类非正式组织由各县(区)民政部门备案。

5.4 公共财政为主,专项资金为辅

经费投入方面仍然以政府的公共财政为主,因其是政府基本公共服务体系建设的资金来源,此类财政投入主要用于农村基础场地设施建设。此外,“中央补助地方农村文化建设专项资金”也是重要的财力支撑。2013年4月10日,财政部印发《中央补助地方农村文化建设专项资金管理暂行办法》,在第二章“支出范围与标准”中明确规定,补助资金包括行政村组织开展各类文化体育活动支出,补助标准为农村体育活动每村每年1200元,奖励资金用于鼓励地方开展农村特色文体活动、农村基层文体人才队伍建设、农民群众文化体育生活等。从上可知,专项资金从“补助与奖励”两层面主要用于“活动开展及指导队伍”两方面。最后,只有逐步增加经费投入,人均经费才能得到提高。

5.5 信息公开透明

启动“健身站点信息互动系统”,比如:制作健身电子地图,给健身器材打二维码等,通过“互联网+健身”的创新模式促进健身站点的信息化建设。另外,应适时发布政府购买农村公共体育服务方面的信息,保证农村基本公共体育服务信息公开、透明。

5.6 规章制度三纳入

为了保障农村基本公共体育服务体系建设的顺利进行,应将其写入各级政府年度工作报告、财政预算、经济社会发展规划之中,通过行政手段来促进农村公共体育服务的财政投入及政府购买公共服务的各项措施的实施。

参考文献

- [1] 王学彬,郑家鲲. 基本公共体育服务标准化建设:内容、困境与策略[J]. 体育科学,2015,35(9):11-23.
- [2] 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.
- [3] 王家宏. 我国公共体育服务体系的内涵、特征与价值取向[J]. 成都体育学院学报,2014,40(1):7-11.
- [4] 齐立斌. 新农村公共体育服务理论体系的架构[J]. 河北体育学院学报,2011,25(2):4-9.
- [5] 郑家鲲,黄聚云. 基本公共体育服务评价指标体系的构建[J]. 上海体育学院学报,2013,37(1):9-13.
- [6] 胡娟,杨靖三,陈刚,等. 江苏公共体育服务体系示范区创建:指标体系的设计与实现[J]. 体育与科学,2015,36(5):28-38.
- [7] 黄露. 省政协来盐调研公共体育服务工作[N]. 盐阜大众报,2015-10-24(1).
- [8] 徐志胜,刘敏. 江苏围绕基本公共体育服务体系加快建设推进体育社会组织发展[N]. 中国体育报,2013-11-13(3).
- [9] 宿迁市体育局. 多措并举 我市基本公共体育服务体系建设有效推进[EB/OL]. (2014-02-24)[2016-02-16]. <http://www.suqian.gov.cn/cnsq/bmdt/201402/eadaf02b90cd47eeb233a09e0c1cf055.shtml>.
- [10] 李伟豪. 徐州一座真正的“运动之城”[N]. 现代快报,2014-09-06(10).
- [11] 蒋兴会,刘敏. 徐州市完善农村公共体育服务体系[N]. 中国体育报,2013-09-18(1).
- [12] 江苏体育. 淮安市体育总会:加强体育社团组织建设,努力搭建全民健身工作平台[EB/OL]. (2013-06-21)[2016-02-16]. http://www.jssports.gov.cn/info/2013/6/21/info_131_48053.html.
- [13] 徐志胜,刘敏. 江苏围绕基本公共体育服务体系加快建设推进体育社会组织发展[N]. 中国体育报,2013-11-13(3).

[责任编辑 江国平]