

# 学校体育场馆设施对外开放现状及优化

——以盐城市为例

徐磊

(盐城师范学院体育学院,江苏盐城 224002)

**摘要:**采用文献资料法、问卷调查法、逻辑分析等方法,对盐城市学校体育场馆对外开放的现状及其存在的问题进行分析和归纳,在新时代背景下,借鉴国内外体育场馆对外开放经验,提出符合盐城市学校体育场馆对外开放的优化政策,以期为全国其他城市的学校体育场馆对外开放提供一定借鉴,进而推动全民健身运动的高效发展。

**关键词:**体育场馆;对外开放;优化策略

中图分类号:G80-05

文献标识码:A

文章编号:1007-7413(2019)01-0034-06

## The Present Situation and Optimizing Strategies of School Sports Stadiums and Facilities Opening to the Outside World in the New Era——A Case Study of Yancheng City

XU Lei

(College of Physical Education, Yancheng Teachers' University, Yancheng 224002, China)

**Abstract:** By using the methods of documentation, questionnaire and logical analysis, this paper analyses and summarizes the current situation and existing problems of the opening up of school stadiums and Gymnasiums in Yancheng City. Under the background of the new era, drawing lessons from the experience of opening up both at home and abroad, it puts forward the optimum policy that accords with the opening up of school stadiums and Gymnasiums in Yancheng City, in order to provide some reference for the opening of school sports venues in other cities in the country and then promote the efficient development of national fitness campaign.

**Key words:** sports venues; opening to the outside world; optimization strategy

## 1 盐城市学校体育场馆设施开放现状

### 1.1 全市学校体育场馆设施基本情况

目前,全市共有大中小学 804 所(中小学 787 所),其中高中 45 所,初中 197 所,小学 489 所,完中 12 所,九年一贯制学校 42 所,十二年一贯制学校 12 所,职业高中 10 所、大专院校 5 所、大学 2 所;有 400 米田径场地 149 块,400 米以下田径场 518 块,足球场地 684 个(包括 11 人制、7 人制和 5 人制),篮球场地 1855 个,排球场地 726 个,体育馆 119 个,游泳馆

(池)14 个(见表 1)。市直中小学 19 所,亭湖区中小学 55 所,盐都区中小学 49 所,城南新区中小学 9 所,开发区中小学 5 所,大丰区中小学 66 所,滨海县中小学 155 所,东台市中小学 65 所,阜宁县中小学 110 所,建湖县中小学 148 所,射阳县中小学 89 所,响水县中小学 106 所(见表 2)。学校体育场地、器材、设施达标率为 90% 以上的学校占 41%,达标率为 70%~89% 的学校占 33%,达标率为 60%~69% 的学校占 13%。

### 1.2 全市学校体育场馆开放整体开放情况

目前,全市大中小学体育场馆对外开放情况总体对外开放率仅有 21%,其中高中开放率达 69%,初

收稿日期:2018-12-02

**基金项目:**教育部人文社会科学研究青年基金项目资助“基于共享经济理论的学校体育场馆资源优化配置及社会共享机制研究”(16YJC890027);2018 年江苏省社科基金青年项目“新时代学校体育场馆服务全民健身路径优化研究(18TYC001)”

**作者简介:**徐磊(1986—),男,江苏宿迁人,讲师,硕士。研究方向:体育产业经济学。

中开放率 48 % ,大中专院校(含职中)开放率 47 % , 30 % 左右,小学的开放率最低仅有 3 % (见表 3)。完中、九年一贯制学校、十二年一贯制学校开放率

表 1 全市大中小学数量及体育场馆设施情况统计

类型	高中	初中	小学	完中	九年一贯制学	十二年一贯制学校	大中专院校(含职中)	合计(所)
数量	45	197	489	12	42	12	17	804
400 米田径场	27	32	56	4	8	2	20	149
400 米以下田径场	15	147	311	7	37	1	0	518
足球场	22	217	323	12	54	3	20	684
篮球场	299	545	668	53	126	12	152	1855
排球场	109	211	263	24	66	5	48	726
体育馆	25	31	39	2	4	0	18	119
游泳馆(池)	4	5	5	0	0	0	0	14

数据来源:江苏省中小学体质健康信息管理系统公布数据及市教育局公布数据整理统计

表 2 全市中小学结构分布情况统计

类型	高中	初中	小学	完中	九年一贯制学	十二年一贯制学校	合计(个)
市直	3	4	7	5	0	0	19
亭湖区	2	10	36	2	5	0	55
盐都区	4	17	21	0	7	0	49
城南新区	1	1	7	0	0	0	9
开发区	1	2	2	0	0	0	5
大丰区	3	28	33	1	1	0	66
滨海县	4	25	120	2	4	0	155
东台市	8	23	22	0	11	1	65
阜宁县	4	22	76	2	5	1	110
建湖县	4	22	33	0	0	0	148
射阳县	9	28	48	0	4	0	89
响水县	2	15	84	0	5	0	106

数据来源:江苏省中小学体质健康信息管理系统公布数据整理统计

表 3 全市大中小学体育场馆设施对外开放情况

类型	高中	初中	小学	完中	九年一贯制学	十二年一贯制学校	大中专院校(含职中)	合计(个)
总数量	45	197	489	12	42	12	17	804
开放数量	31	95	15	4	12	4	8	169
开放率	69 %	48 %	3 %	33 %	29 %	33 %	47 %	21 %

数据来源:江苏省中小学体质健康信息管理系统公布数据及电话、实地采访数据整理统计

1.3 全市大中小学体育场馆对外开放情况具体分布结构

大学开放率 100 % ,大专、高职院校开放率 46 % ,市直中小学开放率 37 % ,亭湖区 20 % ,盐都

区 35 % ,城南新区 22 % ,开发区 40 % ,大丰区 9 % ,滨海县 14 % ,东台市 26 % ,阜宁县 18 % ,建湖县 14 % ,射阳县 19 % ,响水县 19 % 。(见表 4)

表 4 全市大中小学体育场馆对外开放情况具体分布结构统计

单位	大学	大专 高职	市直	亭湖区	盐都 区	城南 新区	开发区	大丰区	滨海县	东台市	阜宁县	建湖县	射阳县	响水县
总数量	2	15	19	55	49	9	5	66	155	65	110	148	89	106
开放 数量	2	6	7	11	17	2	2	6	21	17	20	21	17	20
开放率	100 %	46 %	37 %	20 %	35 %	22 %	40 %	9 %	14 %	26 %	18 %	14 %	19 %	19 %

数据来源:江苏省中小学体质健康信息管理系统公布数据及电话、实地采访数据整理统计

1.4 全市已开放的体育场馆成功经验总结

全市的大中小学已对外开放的体育场馆设施主要以无偿开放为主,有偿开放为辅,如盐城市第一中学体育馆、龙冈中学体育馆、明达中学体育馆、射阳第二中学体育馆已全天分时段对社会开放。在开放的模式上,有自主管理(如盐城工学院、龙冈中学),有体育局和学校合作管理(如盐城市第一中学),也有专业体育公司外包管理(盐城师范学院)。已对外开放的体育场馆设施在开放时间安排上,主要以节假日为主,其次是早晨和学生放学后对外开放,教学期间不对外开放。其他学校的体育场馆设施(包括风雨操场)基本上开放的对象以学生体育教学、活动和学校内部员工及学校运动队训练使用,部分中小学对外开放的学校体育场馆设施主要以田径场、足球场、室外篮球场场地为主,如文峰中学田径场、龙岗中学田径场和室外篮球场对附近居民分时段免费开放。

2 盐城市学校体育场馆设施对外开放面临的困境

近年来,盐城市学校体育场馆设施对外开放虽然初见成效,但目前仍然面临着一些困境,具体有以下几个方面:

2.1 政府方面

2.1.1 政府主管部门不够明确

在大环境上学校体育场馆对外开放事业由国家体育总局和教育部推进和执行,但在实际开放过程中,市级政府执行主体不明确,责权也不够分明。主要原因在于:学校体育场馆是学校的固定设施,属于教局的管理范围;而对于推进学校体育场馆对外开放所设置的专项体育彩票基金由体育局拨款,属于体育局主管。因此,在具体操作中出现两个主管,在体育场馆对外开放的实际执行过程中,教育局会从自身的利益来考虑,导致对学校体育场馆的对外开放执行力

度不够。

2.1.2 监督考核评价体系不够完善

对于学校体育场馆设施对社会开放过程中,全市还没有出台过针对学校体育场馆对外开放的监督、考核评价制度或政策,这使得部分学校在体育场馆对外开放过程中执行力不够,学校体育场馆开不开放完全由自己学校决定。

2.1.3 双向开放问题

目前,在推进学校体育设施向社会开放工作时,很多校长和老师反映:学校自己上体育课的场馆都不够,能不能在鼓励学校体育场馆向社会开放的同时,也能够鼓励和推动学校以外的公共体育场馆能够为学校体育教学服务,促进整个社会的公共体育资源实现共享,这是一个非常现实的问题。

2.1.4 体育场馆资源分布的不均衡

现在全市的大中小学学校体育场馆设施分布情况:总体上,高校在场馆的种类和规模上高于中小学,中学的体育场馆设施数量、规模和种类上高于小学,老城区的学校体育场馆设施,在面积、数量和种类上明显低于新城区,其中有很多学校的体育场馆设施还不具备向社会开放的条件,校园面积小、学生人数多,学校的体育场馆设施还满足不了学生的教学和训练;城市学校体育场馆资源明显高于农村,且向社会开放的程度也高于农村。

2.2 学校方面

2.2.1 学校安全问题

学校体育场馆开放过程中的安全问题,是所有学校管理者最担忧的问题,是影响学校对外开放的主要因素,主要包括学生的人身安全、学校的财产安全和锻炼者的人身安全。担忧的原因主要有:学校体育场馆设施缺乏安全保障;体育活动本身存在危险性;体育技术指导、体育医务监督缺乏;进入学校体育场馆的社会人员混杂;锻炼人群中参加体育专项保险的很

少。在调查中我们发现部分学校领导对学校体育场馆设施开不开放持无所谓的态度,认为开不开放和他们没有关系,多一事不如少一事,学校只听从教育局的,对于体育局主导推进的学校体育场馆对外开放根本不积极。

### 2.2.2 学校经费问题

目前,学校的经费预算主要来自财政拨款,学校体育场馆对外开放主要以服务性质为主,学校体育场馆设施对外开放过程中会增加管理成本、场馆运营成本等,这也成为影响学校体育场馆对外开放的另一道屏障。

### 2.2.3 学校管理和环境问题

目前,我市学校体育场馆对外开放缺乏统一有效的管理制度。在对外开放过程中存在管理模式或管理体制的确定、管理人员的设置、开放对象的范围、开放时间的合理性、开放项目的安全标准和收费标准等一系列问题。学校体育场馆对外开放过程中,全市的大部分学校当中,教学区和运动区都没有实现真正意义上的隔离,无形当中会给学校的管理带来压力,如锻炼人员出入校园的检查和登记、车辆的管理、人流的疏导、校园秩序的管理等;此外,体育场馆设施对外开放后,会给校园的环境卫生带来一定的影响,由于进入校园锻炼的居民参差不齐,垃圾乱丢、烟头乱扔等,这也是学校考虑体育场馆设施对外开放的一个问题。

## 2.3 社会方面

### 2.3.1 居民锻炼观念不强,对学校体育场馆开放相关政策了解不够

我市居民的锻炼积极性不够高,从不参加到偶尔无规律参加锻炼的比率高达 52.2%,大部分活动时间为 30 分钟到 1 小时,居民选择体育锻炼的项目依次为跑步、散步、羽毛球、篮球和游泳,并且每次活动时间不长。在调查中我们发现只有 20% 的居民了解国家和地方的学校体育场馆对外开放政策,且对于周围学校体育场馆是否对外开放及其开放时间等不够了解。

### 2.3.2 居民对学校体育场馆收费方式认同度不够

在对学校体育场馆开放的收费方式上,有 56.6% 的居民认为室外场地免费、室内场地适当收费比较合理,40.5% 居民认为合理的收费方式为全部免费。

### 2.3.3 社会力量参与体育场馆管理缺乏

通过对盐城市部分对外开放的学校体育场馆对外开放模式上,仅有 1~2 家有社会组织和机构参与体育场馆管理,没有充分发挥社区、志愿者、社会团体等在体育场馆对外开放中的作用。

## 2.4 体制机制方面

### 2.4.1 学校体育场馆产权不清

从目前学校教学和开展体育活动以及训练竞赛来看,学校拥有对体育场馆的实际使用权和处置权,而学校体育场馆的所有权属于国家、政府和教育主管部门。虽然学校体育场馆的产权所有者是固定的,但不是唯一的,从而导致产权的模糊性,产权的管理者(学校)可能更多地追求眼前利益,导致部分学校只会考虑自身的利益,而对于体育场馆对外开放这样的公益事业很难推进。

### 2.4.2 社区、志愿者体育服务体系不够完善

在学校体育场馆对外开放过程中,需要政府、学校、社会、企业和居民共同努力,目前,在学校体育场馆对外开放过程中,社区及其志愿者服务体系的不完善,客观上使得这项公益事业的快速发展缺乏有力的支撑条件。

### 2.4.3 统一布置、考评难

在学校体育场馆开放实践中,更多是基于国家和省市相关政策,统一要求,统一落实推进;而这一实践方式在不同学校实践方面往往存在落实难的问题,学校各自为政,更为关键的是考评过程中,没有明晰、细化的指标体系,用以督导推进。

## 3 国内外学校体育场馆设施对外开放状况及其对盐城的启示

### 3.1 美国学校体育场馆开放方式

(1)“一馆多用”的学校体育场馆定位。学校体育场馆不单纯是学校的教育设施,还是面向周边居民的体育活动资源,充分地提高学校体育场馆的使用效率。

(2)融合式开发方式。通过与社区合作,利用学校体育场馆举办各种体育赛事活动,拓展了学校体育场馆的功能,既能够带来可观的经济效应,也产生了广泛的社会效应。

(3)制度为先保障体系。美国学校体育场馆的开放立法先行、政策支持,通过各种法规、政策、细则和方案保障公众的体育权利、提高学校体育场馆的使用效率、监督体育场馆的开放与运营。例如《国防教育法案》和《美国学校体育健康方案》中都对学校体育场馆对外开放做了详细要求。

(4)学校与体育俱乐部合作管理模式。即学校体育场馆一般不对个人开放,公众必须加入体育俱乐部(协会),以会员的身份使用学校的体育场馆,这样更有利于学校对体育场馆的统筹管理和内部教学秩



序的维持。

### 3.2 德国学校体育场馆开放方式

(1) 人性化和公益化的政策保障。德国全民体育是建立在体育政策始终导向大众的基础上,并以普及性、公益性和持久性三大特征,为学校体育场馆对外开放提供了政策保障。

(2) 独特的指导服务体系。德国对体育师资的培养非常特殊,中小学体育教师必须学习 2 个专业,即在中小学除体育外还必须担任另外一项课程的任课教师。这样既保证了体育教师的水平,又使得中小学在调配教师资源时更加有利,从而弥补了学校体育场馆对外开放过程中指导人员的缺失。

(3) 学校体育场馆管理自主权强。德国在学校体育方面联邦政府给予州政府很大的自主权,对中小学体育场馆具体开放政策由各联邦州政府自己制定,以满足不同地区的锻炼需求。

### 3.3 国内学校体育场馆对外开放先进经验

近年来,广州、浙江等地在学校体育场馆对外开放实行方面充分结合本地的实际情况制定具体的学校体育场馆对外开放管理办法,加大了对学校体育场馆安全、管理、经费、考核评价等体系方面的完善;因地制宜,分时段、有序地开放学校体育场馆设施,充分发挥各自学校的优势,积极利用社会力量来盘活学校体育场馆设施,使其服务于人民群众。广州、浙江等地学校体育场馆设施对外开放关键在于政策执行力度高、相关保障体系完善。

## 4 盐城市学校体育场馆设施对外开放的对策和建议

### 4.1 政府管理的导向路径

(1) 制度先行,加强相关制度建设。针对我市学校体育场馆的现状,政府和相关职能部门应按照国家 and 地方政府的法律、法规,坚持以人民为中心的发展理念,尽快制定和出台盐城市大中小学体育场馆对外开放管理相关的政策、法规,为盐城市学校体育场馆进一步开放提供依据。

(2) 强化督查考核,促进规范管理。建立督查和考核机制,将学校体育场地设施向社会开放工作纳入年度目标管理考核指标体系。同时对体育场馆开放效果好的学校给予一定的奖励和优惠政策的倾斜,以调动各学校对体育场馆向社会开放的积极性。

(3) 政府对学校体育场馆合理规划,统一布局。政府应该把学校体育场馆对外开放纳入到“十三五”

规划中,对于老学校的体育场馆设施实行必要的改造,使教学区和运动区相对的隔离,有条件的学校可以专门设置物理隔断,也可采用移动式的栅栏简单隔离,正常教学期间可收回;对于新建的学校体育场馆,政府在场馆的规划和布局上应充分考虑向社会开放的因素,科学选址和建馆,使其符合学校教学、全民健身和资源共享的发展趋势。

### 4.2 学校管理实践的创新

(1) 完善安全管理制度。加强对学校自身体育设施的检查、评估、维护和更新,加强对锻炼者的技术指导。以社区为单位,实行实名注册,对锻炼者进行身份认证。校园安保人员由政府统一招聘,可以聘用一家信誉度高的保安公司统一负责全市的校园安保人员安排。建立一支由学校安全管理员、社区人员监管员、社会体育指导员、公安警员组成的“四员”管理队伍,共同维护学校场地开放秩序,加强开放校园的安全防控,也可以采取托管的办法;实施“人防+技防”全方位智能化管理,在开放场地的学校安装智能识别系统和监控系统。

(2) 实行保险制度,建立校领导责任制度。凡是要进入学校锻炼的居民,可由社区进行登记、审核身份,联合学校发给“出入证”。政府应当为向社会开放体育设施的学校办理有关责任保险。政府为学校统一购买保险,以解决学校体育场馆对外开放的后顾之忧。如无锡江阴市财政局为开放的学校统一购买公众责任险(每所学校保险费 3000 元/年)。同时,建立校领导责任制度,对若干责任问题进行明晰化界定。

(3) 建立学校体育场馆对外开放经费保障机制。发挥政府投入主体作用,通过政府购买服务方式,加大经费保障力度,建立健全体育设施运行经费投入长效机制。对开放学校的体育场馆设施设立专项维护基金,具备条件的学校体育设施向社会开放的财政补贴列入预算,补贴标准由当地教育行政主管部门会同财政部门制定。

(4) 创新“一馆多用”、协同管理模式。各学校可根据自身的实际情况选择具体的开放模式,目前有比较成功的开放模式可供选择。①学校自主管理模式:对于大环境较好的(政府极力推行这项公共事业或者区政府的惠民工程等)、学校位置较好的(便于开放的)、学校领导比较重视的可以考虑此模式。②专业体育公司合作管理模式:对于学校体育场馆种类较多、资金支持又比较少的,可以用此模式做到“以馆养馆”,服务社会。③学校和社区协同管理+第三方

托管相结合管理模式:学校位置处于社区之中,学校管理人员不足,学校场馆丰富的中小学可借鉴此模式。④体育俱乐部管理模式。学校面积比较大的、学校体育社团开展丰富的,可借鉴此模式。

#### 4.3 社会参与管理的协同形式

(1)加强宣传引导,营造良好氛围。加大对学校体育场馆开放相关政策的宣传和解读,引导更多的学校实施体育场馆开放工作。同时通过电视、网络等各种形式,发挥社会指导员、志愿者队伍的作用,提倡科学、文明、健康的生活方式,为全民健身提供科学的指导,营造科学健身、快乐健身的良好社会环境和舆论氛围。

(2)鼓励社会力量积极参与体育场馆开放管理,加快场馆信息化建设。鼓励社会力量通过竞标等方式对学校体育场馆进行市场化、专业化运营,为居民提供优质、低价或免费的服务。同时还要加强体育场馆对外开放信息化建设,各地要充分发挥“互联网+场馆开放”技术创新,建立体育场馆开放的信息综合平台,实现市信息采集、信息共享、动态监控、用户评价等多种功能一体化,实时显示体育场馆开放的工作情况。

#### 4.4 体制机制创新的具体措施

(1)试行体育场馆产权剥离,推行统一管理机制。调整学校体育场馆的所有制结构,实行政府或体育行政管理部门的行政权和场馆所有权的分离,可以把全市的学校体育场馆统一交给体育局管理,由体育局委托体育资产管理公司对全市学校体育场馆进行运作管理,实现全市体育场馆资源的优化配置,实现体育场馆面积的净增长,最大限度地服务学校和社会。

(2)引入第三方评估机制,建立对学校体育场馆开放及其效果的考评机制。政府可以让体育局专门组织(设置)学校体育场馆对外开放评估部门。体育局可以委托相关科研机构、高校、社会组织等对全市的大中小学体育场馆是否具备对外开放的条件进行整体评估,评估后认定具备对外开放的学校,必须向社会开放。在建立具体评估标准之前,建议按照学校体育场地、器材设施是否达标(市教育局可提供)来确定学校对外开放名单,对于学校体育场地、器材设施达标的学校必须马上对外开放。同时,建立全市体育场馆公益事业服务系统,可以对全市的低保人群实行免费开放锻炼日的活动,让其享有与其他居民同等锻炼的机会,真正做到兼顾社会公平与公益,在实践中对其开放情况及其效果进行有效考评。

(3)完善社区社会体育指导员、志愿者服务体系

和实践机制。充分发挥社会组织力量,和相关科研院校、公司合作建立社区社会体育指导员、志愿者服务体系,结合“互联网+”等智能手段对其实施高效的协调和管理,以促进学校体育场馆对外开放的全面发展。

(4)因地制宜,分段实施,分类管理逐步推进。结合我市大中小学体育场馆的具体情况,考虑学校和体育场地场馆的实际和使用情况,及其本身的条件和具体要求,能够开放的、具备开放条件的要尽快开放。还不具备开放条件,需要进一步改善的,可以给予3~6个月的整改时间,对于不具备开放条件的学校给予1~2年的时间进行场地、器材的建设和改造(学校可打报告向政府申请场地的改造和建设,政府应给与这类学校场地建设、改造费用的支持和帮助。)全市范围内,可以选择部分学校进行试点,之后逐步推进。

## 5 结语

大中小体育场馆实施对外开放,顺应城市体育事业发展新趋势,是解决城市不同人群对体育需要的重要举措。因此,我们必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,积极贯彻执行国家、省、市关于学校体育场馆对外开放的各项政策,向实践要成效,为全面提升城市居民体育文化素养,提高身心健康水平服务。

## 参考文献

- [1]习近平.党的十九大报告[EB/OL].(2017-10-18)[2017-10-29].[http://military.cnr.cn/zgj/q/20171029/t20171029\\_524004019.html](http://military.cnr.cn/zgj/q/20171029/t20171029_524004019.html).
- [2]贾洪洲.学校体育场馆可持续开放的困境与对策研究[J].体育文化导刊,2014(5):141-144.
- [3]徐鸿鹏.关于学校体育设施对外开放的立法研究[J].南京体育学院学报(社科版),2008(1):61-68.
- [4]徐磊.我国学校体育场馆资源社会共享的困境与对策[J].体育文化导刊,2017(7):110-113.
- [5]康士龙,李文辉.学校体育资源在社会公共服务中的缺失与对策的研究[J].南京体育学院学报(自然科学版),2012(3):153-154.
- [6]徐静.关于构建学校体育场馆对外开放绩效评估体系的研究[J].体育科技文献通报,2014(2):113-114.
- [7]王永生.从经济学的观点论述体育资源共享的利益平衡问题[J].广州体育学院学报,2007(1):75-77.

[责任编辑 魏 宁]