

我国全民健身公共服务的的发展困境及对策分析

肖 伟¹, 田 媛¹, 夏成前²

(1. 盐城工学院 体育部, 江苏 盐城 224051; 2. 盐城师范学院 体育学院, 江苏 盐城 224002)

摘 要: 采用文献资料法和逻辑分析法, 从社会体育组织和基层健身站点管理、相关人员素质、服务供给方式与机制、服务评价与评估、法治化与信息化建设等方面, 分析我国全民健身公共服务发展面临的困境。在此基础上提出, 加强全民健身社会组织建设; 规范健身站点监管; 通过“体医结合”助推健身科学化发展; 完善全民健身设施, 多路径供给; 加快全民健身网络系统建设, 促进其信息化发展; 从顶层设计等方面加强全民健身公共服务法律与制度建设等对策。

关键词: 全民健身; 公共服务; 体育社会组织; 公共信息服务

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-3596 (2015) 05-0001-05

1 我国全民健身公共服务的提出

1.1 我国全民健身公共服务的不同表述

查阅不同时期我国政府文件对于“全民健身”的相关表述(表 1)发现, 当前“全民健身公共服务”的表达最为合理。诚然, 不同时期的表述囿于不同的时代背景, 鉴于政府文件的权威性, 研究者只能遵从相关表述进行研究。关于全

民健身公共服务, 笔者认为, “全民”是对于受众对象来说的, 指的是全体公民; “健身”明确了公共服务的目的; “公共服务”揭示了公共性与公益性, 两者皆指向公共利益, 而公共利益属于大众利益, 就该具有公共性与公益性特征。为此, 从公共服务的角度考量, 只要人们主观上有健身方面的基本需求, 就应最大限度地供给并保障其参与运动健身的基本权利。

表 1 不同时期我国政府文件对于全民健身的表述

时间	发文部门	文号	文件名称	表述
1995 年	国务院	国发〔1995〕14 号	《全民健身计划纲要》	全民健身
2001 年	国家体育总局	体群字〔2001〕102 号	《〈全民健身计划纲要〉二期工程(2001—2010 年)规划》	全民健身和体育服务
2009 年	国务院	国务院令 第 560 号	《全民健身条例》	全民健身和公共体育
2011 年	国务院	国发〔2011〕5 号	《全民健身计划(2011—2015 年)》	全民健身公共服务

1.2 我国全民健身与体育公共服务之间的内在联系

当前, 大众对于全民健身的需求日渐高涨, 体育公共服务作为满足人们健身需求的基本形式显得尤为重要。在我国, 体育公共服务与群众体育事业, 尤其是与全民健身的开展息息相关, 在群众体育事业的发展尤其是全民健身中发挥着巨大的促进作用^[1]。全民健身活动开展的好坏直接影响到国民身体素质和健康水平, 而提供健身类公共服务是满足全民健身需求的最基本形式。为此, 可以通过广泛开展群众体育运动, 提供优质健身公共服务来实现全民健身事业的蓬勃发展。综上所述, 全民健身与体育公共服务联系密切, 缺少体育公共服务的全民健身只能是“空中楼阁”, 唯有将全民健身与公共体育服务有机结合, 加大公共体育服务的力度,

广泛开展全民健身活动, 才能使《全民健身计划(2011—2015 年)》落到实处。

2 我国全民健身公共服务的发展困境

2014 年 10 月, 国务院印发的《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》中, 明确提出将全民健身上升为国家战略。可以预见, 全民健身公共服务将成为今后体育界探讨的一个热点议题。纵观当前我国全民健身公共服务的发展实情, 取得的成效值得肯定, 但其中也面临着诸多发展困境, 主要体现在以下几方面:

2.1 体育社会组织数量不足, 基层健身组织羸弱

在 2014 年 6 月召开的全国体育总会第九次代表大会上,

收稿日期: 2015-03-28
基金项目: 国家哲学社会科学基金项目 (13BTY048); 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)
作者简介: 肖 伟 (1981—), 男, 湖北襄阳人, 讲师, 硕士, 研究方向为体育人文社会学。

国家体育总局局长、全国体育总会主席刘鹏称全国共有体育社团1560个,而德国早在2012年就有9180个体育协会。这仅仅是体育社团,还不包括体育民办非企业单位、体育基金会、自发性群众体育组织等。由此看出,我国体育社会组织数量与西方体育强国相比差距悬殊。这种差距说明我国体育社会组织参与全民健身事业力度不够。2014年末中国大陆总人口数量高达136782万,而体育社会组织的数量却不足2万,1:68391的比例说明我国体育社会组织还无法顾及更多可能参与健身的体育人口。此外,我国基层草根健身组织羸弱也是不争的事实。课题组调研发现,基层自发性草根组织普遍存在经费与资源不足、机构规模小、运作不规范等问题。而基层组织机构恰恰是开展群众体育、落实《全民健身条例》的基础和关键。上述问题的存在势必影响到我国全民健身公共服务在基层开展的深度与广度。

2.2 基层健身站点问题突出

自颁布《全民健身计划纲要》《全民健身条例》及实施《全民健身计划(2011—2015年)》以来,我国省、市、县健身活动中心逐步建立起来,基层各类健身指导站、晨晚练点在街头巷尾、城乡社区随处可见。诚然,这些健身中心及站点为满足大众多样化的健身需求发挥了积极的重要作用,但也存在一些不容忽视的问题。课题组在调研中发现,这些问题主要表现在以下几方面:一是现阶段有关全民健身中心及基层站点的概念界定较为模糊,导致相关理论研究和实际工作滞后;二是大多数基层健身站点因无法登记注册,而不具有合法性,法律身份的缺失导致其合法利益无保障、行为能力受限;三是各级体育部门对于基层健身站点的作用与地位的认识不清晰,造成上级主管部门对健身站点的监管不到位,基层健身站点对自身职责认识不清;四是基层健身站点生存状况与组织结构不稳定,存在着站点组织建设不力、技术指导薄弱、服务水平不高的问题。

2.3 相关人员缺乏科学健身知识及医学急救常识

随着大众参与健身运动热情的日益高涨,健身活动中运动损伤和猝死现象也逐步增多。若当事人缺乏必要的医学应急处理知识,碰见此类突发事件往往会手足无措,不敢援助与施救。事实上,由于我国一些项目社会体育指导员缺乏基本医学常识,致使他们在服务民众时不能针对慢性疾病人群的身体特点来分类指导练习内容、时间与强度;另一方面,我国卫生部门虽然倡导通过运动来维持健康和辅助治疗,但医护人员不具备体育方面的知识技能,在医治慢性病患者的同时不能开具针对性的健身处方。诚如陈君石院士所说,与促进公众身体活动相比,对于慢性病患者来说,更多是缺乏科学的运动指导。如此看来,体育和医学的分离导致社会体育指导员、医护人员及健身民众缺乏必要的运动康复与医学知识,会从一定程度上削弱全民健身公共服务的效果。

2.4 全民健身公共服务以政府供给为主,缺乏合作化、市场化等方式

目前,我国仍然是以行政指令来配置健身类公共体育资源,具体而言是以政府自上而下的生产供给为主,在个别经济发达地区虽然已采用市场化运作手段,但并未发生根本性改变,依然停留在“体制内循环”,还未真正形成公平、公

开、公正的竞争机制,无法真实体现公众所需。全民健身公共服务供给不光要采用行政机制,还要采取市场化机制与方式,因为它直接影响到政府公共服务职能的转变,更是公共服务向纵深发展的关键环节^[2]。然而,我国绝大部分省市在全民健身公共服务供给方式上,仍然是依靠政府的直接生产和财政补贴,课题组的调研结果显示,两者所占比例分别高达45%和52.5%,而通过“特许经营”“服务外包”“合约出租”“凭单制”等与政府合作供给的却很少。由此可见,当前我国全民健身公共服务在政府行政机制统领下,以政府供给为主,而缺乏合作化、市场化、多元化的供给方式。

2.5 全民健身公共信息服务滞后、数据缺乏

2013年8月,国务院印发《关于促进信息消费扩大内需的若干意见》强调:加快信息基础设施演进升级;增强信息产品供给能力;提升公共服务信息化水平。目前,虽然一些地方政府已经建立全民健身公共服务信息化网络平台,但主要功能仍然局限于网上宣传^[3]。课题组在调研中发现,有关全民健身公共服务信息的一些政府官网,对公共健身场馆开放时间、指导员招募与培训、组织活动时间与地点等公共信息提供的不够具体透明,无法达到资源共享的目的。缺少相关信息易造成渴望健身的民众找不到组织与活动地点,持有资格证书的社会体育指导员无处施教等问题。另外,诸如各项健身工程的资金投入与使用状况等数据也较缺乏。

2.6 全民健身公共服务评价指标与评估机制存在问题

从宏观层面看,我国全民健身指标存在抽象性与操作性差、实用性弱等诸多缺陷^[4]。具体来讲,社区全民健身公共服务评价中,存在指标选取不规范,评价标准缺乏合理性,评价方式不够简便等问题。然而,一套完整的社会评价指标体系要体现事物质与量两方面的规定性^[5]。全民健身公共服务指标也不例外,除了包括数字方面的定量评价指标外,还包含质量方面的定性评价指标。在现实评价过程中,我们往往注重效率评价轻视效果评价,这种单一量化的指标不能完全、客观地评价体育行政部门的绩效,因为它主要体现在下级部门对上级部门下达任务的完成情况。此外,建立在此指标体系上的评估以上级或内部评估为主,易造成体育部门绩效的短期行为,产生“政绩工程”。

2.7 全民健身公共服务法治化建设滞后

《全民健身条例》作为我国第一部全民健身专业性法规政令,在制定之初有着较多的宏观性、原则性规定,而缺乏公共服务方面的实施细则及惩戒措施。如《条例》第二十六条,“由体育主管部门分配使用的彩票公益金,应当根据国家有关规定用于全民健身事业”,然而根据什么规定?如何分配使用?并没有详细说明。第三十条仅规定了“公共场所和居民住宅区的管理单位,应当对配置的全民健身器材明确管理和维护责任人”,对管理和维护责任人的职责没有具体要求就很难保障器材的管护。由上可见,历史的局限性使得2009年制定的《条例》已经不能完全适应当前社会发展及时代进步的要求,没有全民健身相关内容的具体说明及实施细则,缺乏公共服务的配套法律规定,是其法治化建设滞后的现实表现。另外,课题组调研发现,一些省市全民健身实施计划的法规条例,虽然宏观上能够指导地方全民健身事业

的发展,但其中缺少政府职能与职责、健身效果评估标准及可操控性的措施与实施路径等具体内容。

3 我国全民健身公共服务的对策分析

3.1 加强全民健身社会组织建设,完善健身机构网络

十八大报告强调,改进政府提供公共服务方式,引导社会组织健康有序发展。社会组织是参与管理的重要组成部分,是提供公共服务的有生力量。政府提供全民健身公共服务,同样需要培育此类社会组织^[6]。那么,政府在社会组织建设中,首先不仅要重视各级各类体育协会、民办非企业单位等体育社会组织的作用,使其成为全民健身公共服务的主角,引导其常态化、规模化开展全民健身公益活动;还要培育网络、草根等非正式体育社会组织的成长与转化,鼓励自愿为全民健身事业提供公共服务的社会精英参与其中。其次,政府应通过组建经营实体、建立培训基地等方式,推动健身类社会组织的实体化发展,促其走社会化、市场化发展道路^[7]。最后,强化省、市、县三级群体组织机构,落实各级健身工作小组的具体职责,在乡镇或街道建立工作站,在行政村或社区设立健身点,形成政府为主导、健身机构为支点、健身指导员为责任人、健身社团为主线、基层健身站为重点、健身俱乐部为补充的多部门协同的全民健身大群体网络格局。

在实践操作方面,甘肃省体育局创新县级体育管理模式,86个县区中已有64个成立体育活动中心,通过发展全民健身类社会组织,形成政府主导、体育中心协调服务、体育社团组织实施的基层体育组织体系和多元化发展网络。

3.2 多层面规范健身站点监管的同时促其信息化发展

《全民健身条例》第十八条规定,“鼓励全民健身活动站点等群众性体育组织开展全民健身活动,宣传科学健身知识;县级以上人民政府体育主管部门和其他有关部门应当给予支持”。总体来讲,政府部门出台政策法规,规范基层健身站点的监管,明晰健身站点的职责,使其运行有章可循,有法可依。具体政策与法规涉及备案评估、资助扶持、活动规范、经费投入等方面。具体而言,备案评估方面,我国已有部分省市开始试行健身活动站点备案制,如广东、贵州、湖南、浙江等部分地区已采取“先发展、后规范、先备案、后登记”的办法,降低健身类社会组织的准入门槛,取消前置审批,由民政部门直接登记,并由当地体育部门负责对其开展活动的规模、数量、质量等进行评估;活动规范方面,基层健身站点对每年开展健身活动制订详细计划,严格按照法规要求,对开展的活动进行经费的申请与报批;资助扶持与经费投入方面,引入政府和社会资本合作机制,中央及地方政府逐年加大对健身站点的资金扶持力度,建立资金投入渠道和使用监管方式,按照政府购买公共服务的思路,通过以奖代补等方式加大对优秀站点的经费投入。另外,社会资本的注入特别是我国体育彩票公益金在农民体育健身工程与雪炭工程等方面的资助也不可小觑。从国家体育总局公告第20号文件可以清晰地看到2013年的资助情况如下:雪炭工程41750万元,农民体育健身工程71180万元,乡镇体育健身工程3530万元,全民健身路径工程5100万元,全民健身活动中心建设2750万元。

随着“互联网+”时代的到来和体育科技手段的创新,借助互联网平台,启动“健身站点信息互动系统”,通过“互联网+健身”的创新模式促进健身站点的信息化建设,将是今后的发展趋势。比如,给健身器材打上二维码,健身者使用时以手机扫码,及时反馈器材使用与损耗情况,进而保证健身者既是使用获益者,又是场外监督者。另外,借助健身站点的专业设备,社会体育指导员或健身站点负责人通过网络数据传输的健身信息,并结合个体电子病历卡,及时掌握健身者的数据信息,对健身运动做个性化干预。最后,健身站点以健身者身体活动的数据为基础,建立科学健身的大数据源和云计算平台,推动全民健身活动站点的信息化、科学化、透明化发展。

3.3 “体医结合”助推全民健身科学化发展

“体医结合”即体育运动与医疗康复相结合,借助运动康复的方式部分代替医生治疗,使身体恢复健康。它综合考量运动促进健康与治疗疾病的深层关系,使人们依靠体育锻炼,达到增强体质、改善健康、治疗疾病的目的,是一种能够持续有效对健康资源进行管理的途径^[8]。“体医结合”实现了现代体育和现代医学发展的有机融合,具有体育学、医学和营养学等学科知识的特点,能从一定程度上满足大众对于运动促进健康的需求,推动全民参与和保持健康的生活习惯和方式,最终目的为提高国民整体健康水平。那么,如何构建“体医结合”联动机制,通过身体锻炼,获得健康、祛除疾病,达到助推全民健身科学化发展的目的呢?

首先,制订政策时,体育与卫生部门共同协商,打破体卫部门条块分割、各自为政的格局,形成具有导向性的指导意见。其次,鼓励社区医疗机构参与全民健身投资,对社区医疗机构开展有偿健身服务获取收益,制订税收优惠政策;组织社区医务人员开展体育健身知识培训;完善体医结合永葆健康的评估体系。另外,积极推进医保卡在全民健身公共服务领域的应用,经济条件较好的地区逐步探索医保卡购买健身服务的渠道。

3.4 完善全民健身设施,创新多路径供给模式

全民健身设施供给不足,可从如下几方面解决:以“推动全民健身设施建设纳入城乡发展规划”为契机,强化城市社区“10分钟健身圈”建设,为实现全民健身中心、健身广场与路径等场馆设施的多方位覆盖,制订各种税收优惠政策或减免措施;在农村乡镇、行政村继续推进“雪炭工程”“农民体育健身工程”等惠民体育工程,加大便民、利民健身设施的投入;因地制宜利用城市绿地、广场公园等公共场所和适宜的自然资源,从社会与自然生态环境考量,建设具有地域特色、环境良好的户外健身设施,推动健身气功、骑行、健步走等绿色环保健身项目的开展;加强室外健身器材招标采购,建立健全配建、运营及维护管理机制,确保使用质量与效率。

需要特别说明的是,全民健身体育场馆在由事业单位运营时,享受一定的政府财政拨款和维修基金,根据房产税和城镇土地使用税的规定,场馆自用的房产和土地可以免交房产税和城镇土地使用税,从政府获得的财政拨款和上级补助收入也免缴营业税。课题组研究发现,江苏省多数地市全民

健身中心（如南京奥体中心、无锡体育中心、盐城全民健身中心等）实质上已交由企业运营，但为了继续享受现有的财政拨款和免税政策，继续保留事业单位的空壳。另外，民营机构在参与全民健身体育场馆市场化运营后，政府原有的对其各种拨款、补助以及由政府负担的大、中修费用及较大的改造支出等仍由政府负担，原有的各项政策继续，以减轻企业运营管理机构的压力和风险^[9]。同时，全民健身场馆设施实施企业运营后，仍要按照其原有的各种税费政策执行，如需缴纳的各种税费，税率及水电等能源价格等仍按照原来的政策执行，确保不因经营主体的变更，而加重企业运营机构的税费等负担。2015年4月底，曾作为国内事业类型运营最为成功的体育场馆——江苏五台山体育中心正式转企进入江苏省体育产业集团，其成功经验值得借鉴。

课题组依据《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中创新供给模式理论，在考察调研后认为，供给路径上有三种方式可选：第一，东南沿海经济发达地区，以制度上的优惠政策引导成熟的社会组织独立发展、单独供给；第二，中部崛起与西部大开发战略中的欠发达区域，在国家与地方政府资金扶持的基础上，为社会组织与政府部门、企事业单位

的合作提供机会；第三，东北、西北、西南边疆等贫困地区，除了依靠政府的财政投入、国家体育总局“雪炭工程”的扶持外，还应借助公益与慈善事业的平台，通过基金会、希望工程等获得基础设施建设及健身志愿服务资源等。

3.5 加快全民健身公共信息服务网络系统建设

《全民健身计划（2011—2015年）》第四款保障措施第八条提到，“加快全民健身公共信息服务网络建设，提高全民健身公共信息服务能力，建立全民健身基础数据统计体系”。因而，可以通过完善全民健身信息服务系统来促进公共服务效率的提高。比如，完善社会体育指导员注册信息管理系统就是一个很好的实例，通过注册为社会体育指导员创造工作条件，进而提升其上岗率和服务实效。在整个信息服务建设方面，山东省全民健身公共信息网络系统值得借鉴（图1）。经了解，该系统的主要框架包括三个系统平台、四个基础数据库、六个业务子系统。该系统建成后，形成“健身指导、公务管理、数据对接、决策辅助”四位一体、管理与服务相结合的全民健身公共信息服务体系。该体系为全民健身数据掌控、信息查询、科技指导、资源整合等工作提供了高效便捷的服务。

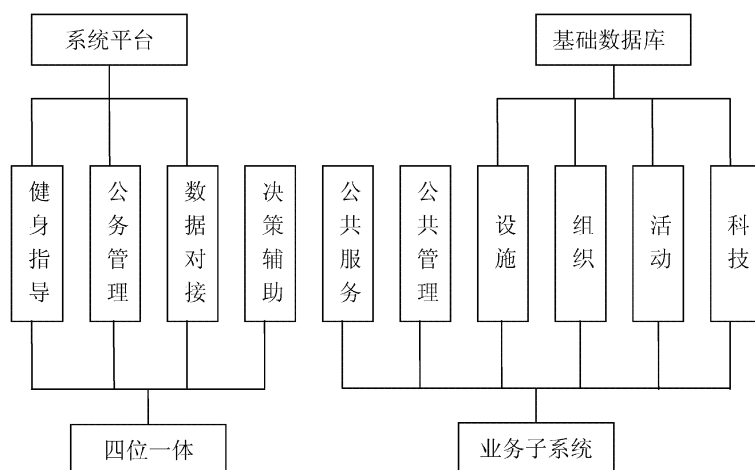


图1 山东省全民健身公共信息服务系统图

3.6 构建全民健身公共服务的评估体系

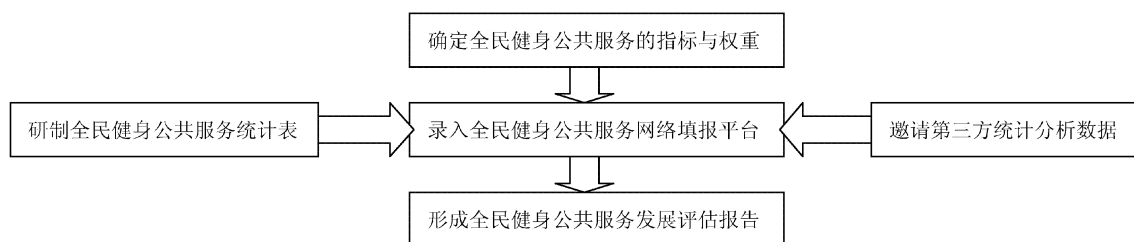


图2 全民健身公共服务评估过程图

全民健身公共服务指标体系涉及以数字代表效率的定量评价指标和决定效果质量的定性评价指标两部分，评估体系理应包含效率与效果两方面内容，进而保证主客观相结合的

全面评估机制。此外，全民健身绩效评价包括政府和社会评价两部分。前者通过制订相关标准，评估各级政府部门提供全民健身公共服务的质量；后者由参与其中的体育社会组

织、体育企业和社会公众对服务质量进行评价^[10]。那么,如何选取评价指标并对实施状况进行评估呢。

首先,甄选定性与定量指标并确定权重,内容涉及制订评估标准、细分并确定各级指标、标明指数计分办法等。全民健身公共服务的具体指标涉及社会团体、经费投入、组织网络、健身活动、体质监测、设施与资源、指导与培训、健身人口参与率、管理机构与制度、公众满意度、健身活动效果与信息等内容,按各个指标的重要程度确定权重。其次,制订与指标体系配套的全民健身公共服务统计表,保证数据资料收集、填报方式和填报指标的统一。然后,开发“网络填报平台”类软件系统,规定在每年的某个时期,由区县和街道录入当年本地全民健身公共服务的原始数据。最后,由第三方对当年上报的数据进行统计分析后形成“年度全民健身公共服务发展状况评估报告”,并于次年某个时间点对社会公布。操作过程见图2。据悉,上海市体育局已采取此办法,自2013年开始已连续两年从健身环境、运动参与和体质健康三方面对社会发布《上海市全民健身发展公告》,多方位宏观评定上海市全民健身开展状况。

3.7 加强全民健身公共服务法治化建设

首先,在顶层设计上,通过修订《体育法》来确定全民健身公共服务各方主体的职能定位与法律地位。在此基础上,制订专门的全民健身公共服务法规,规定具体实施路径和法律惩戒措施。具体而言,在管理理念方面为全民健身公共服务做出法律制度安排;在思想领域形成全民健身法治理念和权利保护意识;在政策贯彻落实上,国家体育总局及省市各级政府应完善或修改具有实效性、地域性、可操作性的有关基层社区全民健身的政策法规,推动城乡社区全民健身活动的持续、深入开展。此外,除正式的政策法规外,还应该辅助相应的配套规章。比如,研制《全民健身站点管理办法》《社区体育健身俱乐部管理办法》《全民健身计划(2011—2015年)实施效果评估办法》《县级体育社会团体

评估与资助办法》《政府向社会组织购买体育服务办法》《室外健身器材配建及管理办法》等,这对于全民健身公共服务的制度化、规范化具有积极的促进作用。最后,全民健身公共服务法治化建设还需要全民懂法。因此,只有广泛加强对《全民健身条例》与《全民健身计划》等相关法规的宣传,才能将全民健身法治化建设落到实处。

参考文献:

- [1] 李大平,符谦.战略视角下我国体育公共服务的实践研究[J].沈阳体育学院学报,2014(1):20-23.
- [2] 孙化玉,范守民,周日智,等.困境及思路:山东省全民健身公共服务发展审视[J].山东体育学院学报,2014(1):1-5.
- [3] 张瑞林,王晓芳,王先亮.我国全民健身公共服务体系动力机制建设[J].上海体育学院学报,2013(1):19-22.
- [4] 董如豹.全民健身活动监测和评价指标类型的选择——基于WHO身体活动的建议[J].体育学刊,2014(6):49-54.
- [5] 郑杭生.社会学概论新修[M].北京:中国人民大学出版社,2003:520-521.
- [6] 卢志成,李建国.全民健身志愿服务组织发展研究[J].体育文化导刊,2013(12):21-24.
- [7] 李大新.构建全民健身公共服务体系[N].光明日报,2014-04-19(05).
- [8] 杨杰.我国全民健身研究现状及趋势——第三届全民健身科学大会综述[J].中国体育科技,2015(2):141-144.
- [9] 张建会,刘振江,刘晔,等.全民健身公共服务体系研究——基于河北省的实证分析[J].河北体育学院学报,2013(3):11-17.
- [10] 王莉,孟亚峰,黄亚玲,等.全民健身公共服务体系构成与标准化研究[J].北京体育大学学报,2015(3):1-7.

The Development Dilemma of National Fitness Public Service and Countermeasure Analysis in China

XIAO Wei¹, TIAN Yuan¹, XIA Cheng-qian²

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

2. School of Physical Education, Yancheng Teachers University, Yancheng 224002, China)

Abstract: By methods of literature and logical analysis, this article analyzes the difficulties in the public service of national fitness from the aspects of the management of sports social organization and grass-root fitness spots, related employees' qualities, supply mode and mechanism, service assessment and evaluation, legislation and informatization. On the above basis, this article proposes some countermeasures, such as to strengthen construction of the national fitness social organizations, regulate the supervision of the health spots, improve the scientific development of fitness by a combination of sports and medicine, improve the national fitness facilities and multi-path supply, and accelerate the construction of national fitness network system, and promote the development of the informatization, strengthen the legislation and system construction of national fitness public service from the aspect of top-level design.

Key words: National Fitness; public service; sports social organization; public information service