

# 我国城乡群众体育统筹发展的战略

田雨普, 杨小明, 刘开运

(南京师范大学 体育科学学院, 江苏 南京 210097)

**摘 要:** 我国城乡群众体育统筹发展是指把城乡作为一个统一的系统来对待, 整体考虑城乡群众体育的协调发展。城乡之间的群众体育在发展地位、体育观念、体育场地、体育组织、指导力量、参与比例方面存在着较大差距, 要实现从当前到 2010 年的农民体育全面启动与市民体育稳步发展的远期目标, 必须抓住政策体制、经费投入、场地设施、组织管理和开展活动等重点。现行的发展对策应以小城镇体育为桥梁, 促进城乡群众体育联动发展和优化配置社会体育资源, 加快农民体育的发展速度。

**关 键 词:** 群众体育; 小城镇体育; 体育资源配置

中图分类号: G812.3 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2008)01-0009-05

## Strategies for the unified development of mass sports in cities and towns in China

TIAN Yu-pu, YANG Xiao-ming, LIU Kai-yun

(School of Physical Education, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China)

**Abstract:** The unified development of mass sports in cities and towns in China refers to treating cities and towns as a unified system, and holistically considering the coordinated development of mass sports in cities and towns. There is a big difference in mass sports between cities and towns in terms of development status, sports conception, sports playground, sports organization, guiding power, participation, and business engagement. In order to realize the long term objectives of comprehensive launch of peasant sports and steady development of citizen sports from now on to the year 2010, we must focus on such key jobs as policy system, fund input, playground facility, organization management, and activity deployment. Existing strategies for development should, by basing the bridge on sports in small towns, boost interactive development of mass sports in cities and towns, optimize the allocation of social sports resources, and speed up the development of peasant sports.

**Key words:** mass sports; sports in small towns; allocation of sports resources

2000 年底, 我国社会已经总体实现了小康, 但是这个小康还是低水平的、不全面的、不平衡的, 城乡存在着巨大差距, 城乡二元结构和非均衡发展是制约我国现代化进程的突出矛盾和最大障碍, 消除这一“瓶颈”, 必须抓好城乡协调发展。

分析发现, 近年来我国群众体育研究中, 多数成果或是针对城市, 或是针对农村, 都是相对独立的研究, 将城市和农村作为一个综合体, 对城乡群众体育进行统筹发展的研究, 十分鲜见。本文丰富了城乡群众体育统筹发展的理论研究, 探寻城乡群众体育统筹

发展的对策, 以期为体育体制改革提供依据, 为政府决策提供参考。

### 1 城乡群众体育统筹发展的内涵

1) 城乡群众体育统筹发展, 是把城乡群众体育作为一个统一系统来对待, 整体考虑城市与农村群众体育的发展问题, 要求城乡群众体育之间开展要素的双向互动和优化配置, 排斥孤立、割裂、片面发展的推进方式。

2) 城乡群众体育统筹发展的重点和难点都在农

村,要求在进一步发展城市群众体育的同时,大力扶持农村群众体育,农村又以其特有的体育资源优势,促进和满足城市群众体育发展的需要。

3)城乡群众体育统筹发展的目的,是缩小城乡群众体育的差距,共同发展,以真正实现“全民”健身的目的。

4)城乡群众体育统筹发展不是单一发展,也不是按照一个模式同样发展,更不是按照一个速度同步发展;而是逐步消除城乡群众体育的不均衡,不是也不可能消除差距。城乡群众体育的统筹是一个缓慢的渐进的发展过程,需要一个相当长的历史周期,必须进行不懈的努力。

## 2 城乡群众体育发展的主要差距

世纪之交我国两次群众体育调查结果,明显反映出城乡群众体育的较大差距。为了更具体地了解当前城乡群众体育发展的基本差距,2006年10~12月,我们以安徽省马鞍山市、当涂县的村镇群众体育为对象,对城乡群众体育发展进行了抽样调查,城市与农村调查人数分别为386人和400人,结果如下:

1)发展地位:城市群众体育在政策、资金、场地及组织等方面都得到了保障和落实,马鞍山城市社区总体规划中,90%的街道体育发展被纳入其中,政府对体育发展给予了必要的扶持,86%的社区都有相对固定的体育经费。而农村群众体育往往被边缘化,其中78%行政村没有体育专项经费和固定的活动场地。

2)体育观念:调查得知,城乡居民对保持健康手段的选择上,更偏重于睡眠、饮食等基本生活方式,选择参加体育运动的人只有5.8%,而市民由于文化和生活水平比较高,对于医疗卫生、体育锻炼和营养补充等更加看重的同时,选择参加体育运动的人较多,约占26.4%。针对城乡居民对《全民健身计划纲要》了解情况的调查,马鞍山市和当涂县知道的人分别占37.4%和6.5%,观念差异相当明显。

3)体育场地:中国社会体育调查结果显示,占国土面积16.5%且仅拥有39%左右人口的城市就占了79.8%的体育场馆资源,而占国土面积83.5%并拥有61%左右人口的广大农村却只占20.2%的体育场馆资源。可见,我国体育场馆资源的分布呈现出明显的“城市优势”和“农村劣势”现象。从调查中可知,选择到体育场馆锻炼的人中,马鞍山市民占20.3%,而当涂县农民几乎没有。

4)体育组织:据2000年调查,全国大、中、小城市,不仅市区建立了完善的群众体育管理机构,而且,有98%的城市在街道办事处设立了群众体育的专(兼)

职机构或配备人员。其中,61.2%的大城市和50%的中小城市,不仅有专门机构,而且有专职群众体育管理人员。而农村,除半数左右的乡镇有初级体育组织外,广大乡村,还很少见到群众体育管理组织。如安徽省,2000年统计表明,农村乡镇一级设有专门机构管理群众体育的仅占13.2%,配置社会体育指导员的只占12.6%<sup>[1]</sup>。马鞍山的调查情况大体相当。乡镇尚且如此,村庄就可想而知了。

5)指导力量:从1994年开始实施《社会体育指导员制度》,截止到2004年,我国培养社会体育指导员已达43万余人,到2010年,社会体育指导员的人数将达到65万人左右。但是社会体育指导员的培养与配备仍然没有摆脱重城镇轻乡村的格局,据相关资料显示,我国目前的社会体育指导员中90%在城镇,广大农村仅占10%<sup>[2]</sup>。调查反映,41.1%的马鞍山市民确认有社区体育指导员,而当涂县只有7.5%的农民确认该地区有社会体育指导员。

6)参与比例:从城乡体育人口结构来看,据《中国群众体育现状调查与研究》的数据显示,在2000年,城镇居民参加体育活动的人口比例为50.8%,农村仅为26.90%。而农村人口远高于城市人口(占总人口的61%),农村体育人口为0.63亿,只占农村人口总数的7.13%,与城市体育人口相比有很大的差距。我们的调查结果表明,在2006年,有61.6%的马鞍山市民参加过体育锻炼活动,而当涂县只有22.1%。马鞍山市区体育人口为27.1%,农民能够达到体育人口标准的只占8.3%左右。

## 3 城乡群众体育统筹发展的目标

城乡群众体育统筹发展应伴随小康社会各个历史阶段的发展情况,有步骤、有层次地进行,按照小康社会发展规划的总体部署,城乡群众体育统筹发展的近期目标和远期目标可作如下表述。

1)近期目标:从现在到2010年,是农民体育全面启动与市民体育稳步发展期。政府调整发展重点,较大幅度地提高经济投入来加强农民体育“硬环境”的建设,加大农村公共体育基础设施建设,以缩小城乡体育基础设施建设的差距。市民体育在稳步发展的基础上,着力改善体育锻炼和运动监测评价体系,以培训社会体育指导员和提高社区体育服务质量为重点,侧重于群众体育“软环境”的建设。

2)远期目标:2011年到2020年,是农民体育快速发展与市民体育的发展成熟期。在基本完成农村总体体育硬件建设规划指标的同时,重点建立健全农民体育发展的法制、组织体系和服务体系,快速增加农民

参与体育活动的人数，提高农民体育活动的质量。市民体育在改善锻炼条件、内容结构和提高锻炼效益的基础上，加强对农民体育的扶助和拉动，2020 年，力争在全国建立起城乡沟通、相对均衡的全民健身网络体系。这个阶段，要大大缩小东、中、西部的差距，缩小县、乡镇和村落的体育服务差距，构建起既保持各自特点、存在一定差异，又和谐发展的城乡社会体育发展体系。

## 4 城乡群众体育统筹发展的重点

### 4.1 政策体制

统筹城乡群众体育发展的关键是改变以往不少地方存在的城乡分割、相对封闭的发展状况，首先要建立一个具有全局性和长远约束力的城乡群众体育发展规划，建立城乡人财物统筹兼顾、资源相互支持协作的统一体。统筹规划，就要逐步改变投入畸轻畸重，发展水平严重不一，享受政策和福利相差悬殊的局面，建立全国和各地群众体育协调的发展机制。

要明确和理顺政府与社会在群众体育发展中的法律地位。国家与社会、城市与乡村之间必须相互协调，进行责、权、利的重新调整。政府应强化群众体育的宏观管理职能，承担起城乡群众体育统筹发展总目标和法规的制定、政策调控、经费协调等职责。而社会组织承担微观管理、繁荣市场、增加供给和其它具体体育事务等职能。政府与社会之间不是隶属关系，而是业务上的指导关系；城乡之间也不是隶属关系。

### 4.2 经费投入

为保证城乡统筹目标的实施，还可以制定国家或地方性政策制度、法律法规，规定城乡群众体育经费的分配比例，加强基层体育经费的保障，给予基层以特别的关照，规定基层获得体育活动经费的最低比例，避免出现体育经费被上层机关掌控、挤占的情况。要采取有力措施，切实保证体育彩票公益金主要用于群众体育活动条件改善上，坚决杜绝挪用、挤占体育彩票公益金行为的发生。

城市社区体育场地建设和开展体育活动的资金可以通过立法，逐步完善城市社区文化体育生活的保障性法规，要求各城市根据自身的发展水平和承受能力规划社区的体育配套设施，支付社区居民参加体育活动的经费。并以行政措施吸收社会资金的投入，积极开展经营性、服务性体育活动，加快体育的市场化运作，从而保证社区群体活动的正常开展。

农村群众体育的发展因为经济、社会和文化等因素的影响，体育资金的募集不能与城市同等要求，群

众体育在农村应注意多元发展，在有条件的地区可以参照城市社区体育场地的开发模式进行试点；在经济落后、生活水平较低的地区，群众体育发展的资金主要应通过政府财政补贴和体育彩票基金反馈的方式解决。

### 4.3 场地设施

我国城乡体育场地拥有量差别较大，据统计，现有的 850 080 个体育场地中，乡（镇）村拥有 66 413 个，仅占全国总数的 7.81%<sup>[3]</sup>。可见，我们要逐步缩小城乡群众体育资源的巨大差距，要循序渐进，分阶段、有步骤，科学、长期、有计划地加大对农民体育设施的投入。但是，这并不意味着不根据农民文化需求的发展水平而盲目发展农村体育，或者将重要资金都投入到农村地区去。在进行城乡群众体育资源配置的时候，我们不仅仅要关注公平，更重要的是兼顾效益。城乡群众体育资源的配置要分步保障，要根据居民的锻炼需求等因素来决定，而不是以决策者的态度决定<sup>[4]</sup>。2006 年，国家体育总局颁布了《关于实施农民体育健身工程的意见》，对农村体育健身设施建设提出了具体而明确的方案，对此要坚定不移地贯彻落实。

在统筹我国城乡群众体育资源的配置上，一方面需要地方政府的大力支持和政策上的调整，另一方面还需要地方企业和学校的联动，要结合本地区的实际情况，分析当地居民的体育需求和体育市场潜力，合理均衡地配置体育资源，使城乡群众体育资源的配置与当地经济发展和生活需求水平、体育锻炼需求和体育市场实情等因素达到一种和谐高效、相互统一的发展。

### 4.4 组织管理

政府是城乡群众体育统筹发展的主体，在统筹发展的过程中，要加强体育主管部门以及各相关部门的横向联合，扩展横向合作规模，扩大群众体育事业发展的影响，共同整合群众体育资源。体育局要与民政局、教育局、文化局、卫生局，以及工会、农民协会、妇联、共青团等部门协调配合，共同组成全民健身管理委员会，通过多方面的努力，来提高城乡居民健身的管理水平。地区体育部门特别要加强与教育、文化部门的合作，因教育系统拥有丰富的体育资源，且分布均匀，方便群众体育锻炼。

在城乡群众体育统筹发展中，其组织管理建设重点要面向农村基层，应成立工人和农民为一体的统一组织，结合城市和乡村的不同体育特色，组建各种项目的体育协会。并且构建城乡群众体育互动交流的长效机制，让市民与农民共同参与，加强组织间的长期

沟通交流与合作学习。

#### 4.5 活动开展

在城乡群众体育统筹中,一定要加强运用体育比赛这一有效形式,以不断满足城乡居民日益提高的体育文化需求。与城市市民相比,农民参加比赛交流的活动过少,所以要注意增加农民比赛交流活动的频度,可以组织城乡居民共同参与一些简便易行的体育比赛,如拔河、赛龙舟、扭秧歌等等。同时,在统筹城乡群众体育活动中,要做到点面结合、点面互动,共同提高和发展。在乡镇要大力发挥文化体育站的主导作用,大力建设基层体育活动中心,开展健身运动辅导、定期举办体育比赛,吸引周边村庄农民参加活动。有条件的地方,还可以向相邻的集镇、中心村发展组织,推广健身活动,使之由点到面,逐步扩散,达到整体推进的目的。

### 5 城乡群众体育统筹发展的对策

#### 5.1 现时期城乡群众体育统筹发展要确立以农村为重点的战略方针

##### 1)大力改变农村体育长期滞后的状况。

城乡群众体育统筹的重点在农村,难点也在农村。长期以来,我国广大农民群众主要为解决温饱而努力,还没有条件广泛参与和享受体育运动,然而,当前广大农民在总体实现小康的前提下,已经具备了参与体育健身的条件。鉴于城乡群众体育发展的极端不平衡和农村体育十分落后的现状,鉴于农民群众日益增长的健身娱乐需求,鉴于我国已经初步具备加大扶持“三农”的条件,我们应当对群众体育发展方针和重点进行调整。明确提出,在统筹城乡群众体育发展中,优先和重点扶植农村体育,以逐步缩小与城市体育的差距。

##### 2)必须坚持侧重广大村落农民的方针。

农村群众体育并不是单一的活动,从参与对象看,它包括职工体育、机关干部体育和农村居民体育等等;从活动层次上看,它包括县城体育、乡镇体育和村落体育。2006年我们对安徽省马鞍山市城乡农村体育的调查发现,一些体育部门将工作的着眼点,不是放在急需关心和支持的农民群众身上,而将主要精力和物力、财力放在县城和乡镇上,放在农村城镇的干部、职工体育上。因此,在农村体育统筹发展中,必须改变一些地方存在的重城镇、轻村落,重职工、轻农民的倾向。

体育部门的工作必须面向基层,统筹集镇和乡村,面向全体农民,在资金、设备和服务等各方面向基层农民倾斜,真正保障广大农民的体育权益,使其

与市民享受同等的体育福利待遇。

#### 5.2 统筹城乡群众体育的发展规划,构建城乡和谐发展新格局

统筹城乡群众体育发展,规划是先导。要按照“城市现代化,农村城镇化,城乡一体化”的小康社会的发展思路,把城市和农村作为一个整体,统筹规划,合理布局,协同推进。考虑到我国东、中、西部不同的发展基础,也可制定分区域的发展目标,尽管其发展速度有所不同,内容方法也有所差异,但是总的发展目标是一致的,缩小差距,共同提高的要求也是相同的。

统筹城乡群众体育发展,除全国要有通盘的规划外,各地还要结合本地区实际,制定地方统筹发展规划。由于规划具有发展的规定性,具有一定的法规意义,因此,规划要反复修改,慎审确定,定稿文本需要职能部门或权力机构审批,使其更具实践价值。

农民应当与市民一样,平等地享有国家、社会所提供的体育服务的权利,因此,提供和保障农民的体育权利是政府的基本职责之一。各级政府加强领导和大力支持,是做好群众体育统筹工作的关键。地方各级人民政府要从本地区社会经济实际出发,做好体育基本公共服务,逐步改善人民群众参加体育活动的条件。要把体育事业经费和体育基本建设资金列入本级政府的财政预算和基本建设投资计划,确保政府对体育的投入随着财政收入的增长而增加。

#### 5.3 以小城镇体育为桥梁,促进城乡群众体育联动发展

在城乡群众体育统筹发展中,要充分发挥小城镇在农村体育发展中的带头作用。小城镇,一般都是乡镇政府的所在地,管辖着一定数量的村落,具有领导协调职能。小城镇体育组织相对比较健全,要强化和延伸其工作职能范围,不仅要抓好镇区街道的群众体育工作,而且要着眼全乡镇的所有村落,建立健全以小城镇为中心的农民健身组织网。要在各个行政村设立体育干事,具体负责村落体育管理工作。乡镇与村落体育组织要密切沟通,村落之间要建立横向联系,要建立农民体育协会,以吸收更多的农民群众参加到体育组织中来。

小城镇要注意学习和引进城市群众体育的先进经验,聘请和引进城市体育人才,担当起体育知识、技术、技能培训教育的责任,要通过建立辅导站、举办培训班等形式,对村落的体育指导员进行轮流培训。要健全和完善社会体育指导员制度,培养农村基层社会体育指导员,并适时地授予他们相应的等级,以调动他们工作的积极性。

在城市文化的熏陶和影响下，城镇居民的思维方式、思想意识、生活习惯都发生深刻变化。他们应当成为农村健身活动的板样，成为体育文化发展能量的放射源。要组织村民参与社区体育锻炼的现场观摩活动，组织小城镇居民进行体育锻炼感受的宣传活动，组织最新健身技术的传播活动，要协助有条件的行政村建立体育辅导站，引导村民开展类似小城镇居民所开展的社区体育锻炼活动。

#### 5.4 优化配置体育资源，加快农民体育发展速度

我国人口众多，地域广阔，发展农民体育最大的困难就是资源稀缺和分散。在全面建设小康社会的诸多需求中，在国家一时还不能拿出更多资金投入体育的情况下，深入认识农村体育的现有和潜在资源，进行优化配置和合理利用，是十分必要的。

我们必须对农村体育资源种类、形态有个清晰的认识和深刻的理解，从当前及社会体育的长远发展来看，实现社会体育本体资源与可利用资源、有形资源与无形资源的协同，即充分开发利用本体资源中的潜在资源、可利用资源中的替代性资源是解决我国社会体育资源总量不足，难以满足群众体育需求的必由之路。

社会体育资源协同发展的思想是城乡社会体育资源统筹利用的思想基础。它打破了单纯的“个体向

上看齐”的传统管理模式，代之以通过国家政策扶持，建立基层各类社会体育组织之间合作、协调、互动的管理机制，形成自下而上的“个体向左右看齐”、形成“齐心协力”的管理模式，这是现阶段加速发展我国群众体育的有效管理模式之一。

#### 参考文献：

- [1] 倪同云.市场经济条件下我国基层群众体育管理体制及其运行机制的研究[M].北京：人民体育出版社，2002：13.
- [2] 李相如.我国社会体育指导员的现状调查与研究[J].体育科学，2002，22(4)：27-30.
- [3] 课题组.中国群众体育现状调查与研究[M].北京：北京体育大学出版社，1999：12.
- [4] 秦椿林.论中国群众体育的非均衡发展[J].北京体育大学学报，2004，27(7)：866-869.
- [5] 田雨普.中国群众体育探究[M].北京：人民体育出版社，2004.
- [6] 袁广锋.以小城镇社区体育为中心发展农民体育[J].体育学刊，2006，13(5)：135-138.

[编辑：李寿荣]