

## 上海市体育公共服务现状调查与分析

郑家鲲<sup>1</sup>, 沈建华<sup>2</sup>, 张晓龙<sup>1</sup>

(1.上海体育学院 体育人文学院, 上海 200438; 2.上海师范大学 学校体育研究所, 上海 200234)

**摘 要:** 对上海市体育公共服务发展现状进行了调查分析。研究表明: 上海市体育公共服务平台尚未完全建立; 市场化程度不高; 体育社团的作用未能充分体现; 体育公共产品和服务总量不足, 且分布不合理; 社会体育指导员队伍总量不足, 缺乏针对性指导; 相关配套法规还需进一步完善。

**关 键 词:** 体育社会学; 体育公共服务; 上海

**中图分类号:** G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2009)08-0035-05

### Investigation and analysis of the current state of public sports services in Shanghai

ZHENG Jia-kun<sup>1</sup>, SHEN Jian-hua<sup>2</sup>, ZHANG Xiao-long<sup>1</sup>

(1.School of Sports Humanism, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China;

2.Institute of School Physical Education, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

**Abstract:** By means of literature data, questionnaire survey and expert interview, the authors investigated and analyzed the current state of development of public sports services in Shanghai, and revealed the following findings: public sports service platforms in Shanghai have not been completely established; the degree of market popularization is not high; the functions of sports organizations have not been fully exerted; public sports products and services are total volume sufficient, and irrationally distributed; social sports instructor teams are total number insufficient, and lacking in action-specific instructions; corresponding supporting laws and legislations need to be further perfected.

**Key words:** sports sociology; public serve services; Shanghai

党的第十六届六中全会审议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出: “要建立完善的基本公共服务体系, 努力实现人人享有基本公共教育、科技、卫生、体育、知识产权和人口与计划生育等服务。”<sup>[1]</sup>体育公共服务是基本公共服务体系的重要组成部分, 也是贯彻落实基本公共服务体系的重要举措, 对于完善公共服务水平、促进和谐社会建设具有重要意义。《中共中央国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》中明确指出: “体育行政部门要把工作重点转移到贯彻国家方针、政策, 研究制定体育行业政策和发展规划, 依法加强行业管理和提供服务上来。”<sup>[2]</sup>加强与完善体育公共服务是贯

彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的要求, 是满足人民群众日益增长的精神文化需要的重要途径。

近年来上海市本着“便民、亲民、利民、惠民”的原则, 修建了大量的健身点、健身苑等体育设施, 为广大居民参加体育活动创造了很好的条件, 并取得了很大的成效。《上海市全民健身发展纲要(2004年~2010年)》提出了建设“136工程”, 即创建一个科学、健康、文明的体育生活环境; 构筑日常、双休日、节(长)假日3个体育生活圈; 完善运动设施、团队组织、体质监测、健身指导、体育活动、信息咨询等6个体育服务网络<sup>[3]</sup>。中共上海市委关于贯彻《中共中央关于构

收稿日期: 2009-02-28

基金项目: 国家体育总局体育社会科学研究项目(1171SS07128)。

作者简介: 郑家鲲(1977-), 男, 讲师, 博士研究生, 研究方向: 体育社会学。

建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》的意见指出：要建设服务型政府，强化公共服务职能；完善公共服务政策体系，提高公共服务质量<sup>[4]</sup>。只有体育公共部门为市民提供高质量的体育服务，上海市民才能享受方便、快捷、优质的体育公共服务。上海市体育公共服务现状(场地设施保障、人员组织保障、服务收费价格、服务综合管理与评价等)如何，本文作了调查分析。

## 1 研究方法

调查样本来自于上海市徐汇、普陀、静安、杨浦、浦东、嘉定和金山等7个区，具有广泛的城乡代表性，问卷发放1400份，回收1100份，回收率为78.6%，其中有效问卷1020份，有效率为72.9%。

被调查者年龄结构：<18岁为3.24%、18~44岁为34.31%、45~59岁为38.73%、60~74岁为20.88%、>75岁为2.84%；职业结构：工人为38.73%、农民为6.47%、私营企业主为8.14%、公务员为12.65%、军人为1.37%、自由职业者为9.90%、科教文卫人员为13.33%、下岗人员为8.92%、其他为0.49%；文化结构：博士(含博士后)为2.55%、硕士为7.27%、本科(含大专)为29.67%、高中(含职高)为29.37%、初中为25.05%、小学为5.30%、未受教育为0.79%。

对获取的回收问卷的信息与数据进行分类研究和分项统计，并运用spss11.5软件，进行相关统计分析。

## 2 研究结果

### 2.1 场地设施保障

#### 1)居住地的健身苑、点等体育健身设施情况。

调查表明，52.65%的居民认为设施有专人来维护，有31.47%的居民认为更新维护工作不到位。一些健身场地(场馆)的器材质量较差，一些公共体育设施缺乏应有的维护和更新，使得一些健身器材功能不全、缺乏吸引力，有的还存在安全隐患，因而制约了市民参加体育活动的积极性。

#### 2)居住地区的学校体育场馆向市民开放情况。

调查表明，上海市学校体育场馆开放取得了长足的进步，半数以上居民(56.08%)认为学校体育场馆开放程度较好，但仍有26.18%的居民认为学校场馆的开放情况不好。目前杨浦区、长宁区两个试点区的学校体育资源开放率都在98%以上，已经成功地解决了“安全”、“管理”、“物耗”3大阻碍学校体育资源向社会开放的障碍。如何推广他们的经验，打破“条块分割”，加强市政府与区、街道、社会事业各领域、不同区域间、不同系统间资源的整合，是上海市其他17

个区县的当务之急。目前，有关部门正在总结和交流开放试点经验，加强与教育、财政等部门的合作，拟建立市和区县的学校体育场地向社会开放联席会议制度，以突破制约资源开放共享的瓶颈。

#### 3)居住地与健身场馆的距离。

调查显示，64.12%的居民认为居住地与健身场馆距离在500m以上，其中33.73%的居民认为在1000m以上。《上海市全民健身计划纲要(2004~2010年)》的“136工程”提到，要建设设施齐全、环境优美的体育生活基地，在住宅小区、绿地、广场等公共服务场所合理设置适宜的健身器材，建造社区公共运动场，使市民出门500m左右就有基本健身设施，利用公共交通工具15min可到达综合体育场馆，利用公共交通工具30min可到达环城绿带、体育公园。目前体育设施的实际情况离这一标准还有差距。

#### 4)居民健身锻炼地点的选择。

调查表明，居民的锻炼场所比较多样，而公共场地仍是居民锻炼的主要场所。比较而言，社区健身苑、绿地与公园等免费场所的选项高于体育场馆和学校体育场地。另外，居民家中也成为锻炼的主要场所，选择比重仅次于社区健身苑。可以看出，市民参加体育活动的地点已经多元化，但公共体育服务场地和设施还不能满足市民体育健身活动的需求：2006年，上海1800多万常住人口只拥有4926套社区体育健身设施、4537处健身点，人均体育场地和设施数量很少。

#### 5)锻炼场所针对特殊人群的服务情况。

上海市的健身场所针对残疾人、行动不便的老人等特殊人群的健身需求出台实施了多样化的服务措施。调查显示，此项的消极评价仅为4.02%。但是无障碍通道、志愿者、专门卫生间、轮椅以及收费方面的各种优惠措施，覆盖面还不到位，即使是无障碍通道也没有超过50%。虽然绝大部分的体育场地都有专为弱势群体提供的特殊体育设施，但其配置水平还有待提高，需要有专门针对弱势人群的体育指导员，并对弱势群体进行细分，有针对性地辅导他们参与体育活动，利用各种渠道建立大众体育俱乐部，以此来提升其参与体育活动的比例。

政府为弱势群体提供特殊的体育公共服务，会增加服务成本，但是，政府提供体育公共服务从本质上讲是从市民那里通过税收等手段筹集资金支付成本。因此，政府付费的实质是全体市民付费，而不是无人付费或免费服务。这种由政府付费的目的在于实现体育公共服务的公益性，让每一个市民享受体育公共服务，营造和谐发展的社会氛围<sup>[5]</sup>。

### 2.2 人员组织保障

调查数据显示有近70%的居民加入了各类体育组织。其中，社区和辖区内的体育组织人气最旺，有近50%的居民加入。这表明体育组织只有做到亲民和便民，才能更受欢迎。

### 2.3 服务收费价格

43.92%的居民认为目前健身场所的收费偏高，20.88%的居民认为便宜，22.25%的居民认为适中。调查还显示，大多数居民(74.80%)对健身场所收费的已经基本认可，但同意按照市场价收费的仅有9.51%；42.55%的居民认为体育健身场馆不应高于成本收费，22.84%的居民认可会员优惠价收费。这再次表明体育场馆的收费应该以公益性为基本原则。

### 2.4 服务管理与评价

首先，“反映健身场所存在问题后意见被处理情况”的调查显示，健身场所对问题出现后的积极主动态度(43.83%)明显高于消极被动态度(23.73%)，这表明无论是主管部门还是健身场所还是比较注重提升服务的质量，注重对公众权利的保护。其次，对“政府购买服务让市民免费参加”的调查显示，70%的居民赞成政府购买服务，让居民免费参加体育活动。这表明大多数老百姓看重体育公共服务的公益性，对政府的利民措施表示欢迎。再次，对社区体育服务满意度的负面评价中，体育场地设施类和体育活动类均为10%左右，体育组织、体育指导、体质监测和信息咨询类约均为20%左右。对以上6个方面的满意度正面评价差别不是很大，满意度平均为42.32%。其中体育场地设施类稍好(51.18%)，信息咨询类稍差(35%)。最后，对上海举办的各类体育赛事的赛程和票务信息服务的调查表明，居民对上海所举办的各类体育赛事的赛程和票务信息服务工作还是比较满意的，积极评价占52.25%，消极评价仅占24.91%。

## 3 讨论

### 3.1 上海体育公共服务平台尚未完全建立

由于服务业在我国正处于起步阶段，存在着政府、市民和相关组织之间的信息不对称问题，与此同时由于社会信用体系尚未建立健全，服务市场的质量与信誉度也面临着极大的挑战。上海市民对体育公共服务的最重要的3个基本问题——“提供什么”、“提供多少”、“如何提供”并不能做到“胸中有数”。比如，关于上海市各个健身服务场所的收费问题。这一方面表明政府在体育场所的公益性建设方面还应更有所作为，另一方面也表明政府在服务收费项目制度公开方面还有待改进。体育公共事务复杂性和社会公众需求多样性都应该在体育公共服务平台上予以体现，让市

民的有关体育公共服务需求或疑问都能有对应的服务机制。例如2004年11月由文汇报社和上海体育学院合作建立的市民健身热线，是国内首条以“服务市民、科学健身”为主旨的健身服务热线。由运动生理、运动医学、体育健身等方面拥有丰富的教学与科研经验的专家，有针对性地为学生和市民开出个性化运动处方，这是体育公共服务平台建设的成功范例。

上海市民已经感受到了网络在提供体育公共服务方面发挥的越来越大的作用。截至目前，上海市19个区县的体育局中已有9个拥有了自己的专门网站，老百姓不但可以知晓各类重大赛事信息，还可以了解相关政策法规、政府职能部门的电话、场馆开放时间、科学健身知识等信息，还可以留言进行交流或投诉，使得上海市体育公共服务的信息化建设水平跃上了一个新台阶。在市体育局的网站上，“体质在线测评”的网络服务也开始运行。市民对市体育局门户网站的网上办事评价“总体满意”率为66%。

### 3.2 市场化程度不高

现代市场经济有效运作的重要原则是谁受益，谁付费。在谁受益谁付费的条件下，消费者不会过度消费公共服务，同时在有充分选择权的情况下，还会对公共服务的生产者施加适当的压力；而相互竞争的生产者则会为了争取收入，而更好地提供高质量的公共服务，以吸引更多的消费者<sup>[6]</sup>。公益物品和服务的供给，也可以通过用户付费，来实现谁受益，谁付费的原则，从而有效地降低公共服务供给的成本，提高绩效。即使是满足最基本公共服务，提供最基本公共产品的许多中间环节也可以引入一定的市场机制，让市场竞争效率优势为公共产品的成本降低和效率提高提供帮助。例如，关于由政府购买服务提供给市民免费参加体育活动，虽然有70%的居民表示赞成，但也有15.29%的居民持反对意见，对政府这一做法表示担忧。因为表面上看是免费的，但实际上为了去定点的场馆，真正的参与者要付出更多的时间。继浦东和闵行之后，目前普陀区也拥有了体育公园。如何最大限度地开发体育公园的功能和效用，缓解市中心体育场馆收费高且人满为患的现状，是需要攻关的课题。从调查数据看，大多数居民对健身场所收费的做法基本认可，但对价格认同不一。这说明消费者还是比较理性的，对收费和服务效率的关联有一定的认识。但总体来说，市民还是认为体育场馆的收费应该以公益性为基本原则。一般说来，将市场机制引入公共服务有合同外包、特许经营、用户付费和内部市场4种方式。上海目前的体育公共服务市场化改革刚刚破题，多数工作还尚在调整、探索之中。

### 3.3 体育社团的作用还没有充分体现

为弥补政府在满足体育多元需求方面的缺陷,特别需要体育社团发挥它的独特作用,以满足特定群体利益的要求。让我们不容乐观的是,有33.24%的居民没有参加任何体育组织,这说明我们的体育社团组织在提供服务的方法和宣传力度方面还有潜力可挖。尤其是社区体育服务满意度调查中关于体育组织方面,满意及非常满意为42.84%,不满意和非常不满意为19.41%。说明我们体育社团的服务工作还任重而道远。对于今后工作的进一步开展,上海体育行政部门应做好部署,在出台指导原则的基础上,一方面要进行分类指导,根据不同项目、类别的体育社团的实际情况,按照条件的成熟程度,有序而且分层次地开展服务工作。另一方面要依据市民体育需求分配体育资源。从当前的国情和市情出发,体育行政主管部门与社团结合型的管理模式将是未来一个时期上海体育管理体制改革的取向。

### 3.4 体育公共产品和服务总量不足,分布不合理

调查显示,居民居住地与健身场馆距离,与体育局要达到的500m的目标还是有一定差距。另外,居民对健身场所的选择情况,都说明上海市的体育公共服务在总量和分布方面还应作进一步完善。

为公民提供基本公共服务,保障其最基本的生存和发展权利,是政府的基本职责。政府作为公共权力和公共资源的掌控者,理应运用其掌控公共资源和权力为公民提供基本的公共服务,使全体公民在基本公共服务方面的权利得到基本的实现和维护,特别是使困难群众和困难地区享受到社会平均水平的基本公共服务,这是政府存在的逻辑和根本。近年来,随着上海外来人口的不断增多及“人人运动计划”的深入开展,全民健身体育人口的概念不再仅仅是户籍人口,而是把目标也瞄准了外来人口。为了满足不同人群的体育健身需求,营造和谐温馨的健身环境,使每一个人都能沐浴健身的阳光,享受健身健康带来的快乐,普陀区2005年“桃浦‘新上海人’社区公共运动场”工程的建成使用,让外来人口真切地感受到了上海的温情。近千户外来家庭、1500多名外来务工者,加上1500多名农民工子女,从此有了体育健身的大本营<sup>[7]</sup>。普陀区的作法升华了体育公共服务的内涵,为上海市构建和谐社会、营造和睦社区拓展了思路。

事实上体育器材与设施、体育指导服务、体育信息获得、体育竞赛活动等都是市民进行体育锻炼、提高体育锻炼效益的基本条件。这些产品和服务的提供应该是无差别的、稳定的、公平的。虽然上海市的体育健身场地设施已大大有所改善,达到了一定的规模

和数量,但与“人人参与运动”及“体育生活化”的总体目标还有一定差距。例如,已建成并运营的市区的体育场馆,在运动项目及功能上还需要不断丰富和完善;个别住宅小区还没有配套的体育活动场地和器材;部分建成的健身点器械数量相对于服务人群而言也显得不足;老城区、上海郊区公共体育设施数量也明显偏少;关于健身服务产品方面,来自街道和社区的基层单位也反映,拳操类项目缺乏创新,适合中青年男性锻炼的项目太少等。这些问题都将是今后政府需要重点关注并着力解决的问题。

### 3.5 社会体育指导员队伍总量不足,缺乏针对性指导

2003年以来,上海开始逐步推广社会体育指导员培训工作。经过近几年的努力,现在各级指导员已达12364名,并在各自的健身指导岗位上发挥了重要的作用。但相对上海市1800余万的常住人口来说,社会体育指导员队伍还需加快发展。即使是相对于其它省市,上海市社会体育指导员的千人拥有率也不算高。

现在在上海的各类群众体育活动场所中,未受过专门培训、不具备社会体育指导员资格的人员进行群众体育组织指导活动的情况相当普遍。这对群众体育的持续化、科学化发展将产生不利影响,多数只是在广场上或健身苑点等参与者集中的场所开展一些拳、操、舞的教授,基本没有涉及对健身器材的使用,或针对单个健身者提出有针对性的运动建议和指导。因此市民在健身过程中时有运动损伤的事情发生。静安区体育局2003年在全市率先建立了区社会体育指导员协会、街道社会体育指导员管理站、居委会社会体育指导员辅导点,形成3级管理、4级网络。至“十五”期末,静安区各社区已建立了一支总人数占社区人口千分之一、层次清晰、结构合理、比例适当的社会体育指导员队伍。并通过社区进一步完善社会体育指导员登记和注册制度,实行社会体育指导员定人、定职和定岗分类管理,建立社会体育指导员定期再培训和考核机制,逐步引导社会体育指导员立足社区,面向居民,开展社区健身指导服务,切实提高了居民健身的针对性和有效性<sup>[8]</sup>。

### 3.6 相关配套法规还需进一步完善

近几年,上海市陆续出台了有关全民健身、体育公共服务等方面的法规政策,如《上海市民体育健身条例》、《上海市全民健身发展纲要(2004~2010年)》以及《上海市人人运动计划》等。但在实践中也发现,上海市体育公共服务的法治化程度仍然较低。体育公共服务体系的建立与完善,虽然主要是以政府及事业单位为主体的社会公益性事业,但规范体育市场体系也是体育公共服务体系的重要基础。由于市场具有对

资源进行合理配置的基础性作用，它能够通过竞争提供反映资源稀缺程度及供求关系的价格信号，公共服务中的社会化与市场化运作，如公益性体育项目的社会公开招标等，仍是在市场的基础之上进行的；公共体育竞赛资源的分配使用等，也需要市场的调节。因此，构建体育公共服务体系同样需要培育和规范体育市场体系，发挥法制和市场机制在公共资源配置和社会利益分配中的基础性作用。应探索制订《体育事业发展条例》、《公益性体育事业捐赠管理办法》、《公共体育设施保护条例》、《体育公共服务与管理办法》等专项法规，培育和规范体育服务和体育市场，为建立和完善体育公共服务体系提供必要的法律保障<sup>9)</sup>。

发达国家为一般的民众提供所需要的体育公共服务，通过政策性文件的形式予以制度化。发达国家的大众体育政策具有共性的特征：一是政策目标都具有很强的可检验性，设立了较多的可以量化的指标，以便于检验政策实施的效果；二是所建立的政策目标和国民个人的利益息息相关，为国民所关注和理解，因此具有较强的激励作用。另外，发达国家也往往在城市规划、土地使用、人才引进等多方面，对公共体育需求给予倾斜性政策。可喜的是，《上海市标准化发展战略纲要(2007~2020年)》<sup>10)</sup>在探索公共服务和社会管理标准化方面已迈出了实质性步伐，强调开展和推进公共服务和社会管理标准化建设试点工作。围绕打造亚洲体育中心城市和群众体育及竞技体育运动的开展，加强公共基础设施建设、运营管理和服务的标准化进程，制定相关标准，提高公共服务的整体水平。

上海市体育公共服务的完善不可能脱离国家的宏观环境和上海的经济发展。当前我国经济正处于多种体制并行发展的磨合时期，我国体育健身消费者消费需求的多元化特征，也对政府的管理能力和服务能力提出了更高的标准和要求。无论是从问卷调查的情况分析，还是倾听来自各级主管群体工作领导的交流发言，都应该认识到上海的体育公共服务工作还任重而道远，服务质量有待进一步提高。加强与完善体育公共服务工作是惠民利民的好事，上海虽然已经在这方面做了一些工作，取得了一些成效，但制约群众体育事业发展和提高公共服务效率的一些瓶颈问题依然有

待于我们在今后的工作中摸索解决。由于我国对公共服务的理论研究起步时间不长，因此体育公共服务的理论和实践尚处于探索阶段。如何才能有新的突破，必须要紧密联系上海市情，紧紧围绕构建和谐高效的体育公共服务体系这个目标，创新工作思路，整体规划，分段实施，逐步推进。任何时候，政府都是要为民服务的，这是政府的根本使命，也是公共服务理论的起点和归宿。

### 参考文献：

- [1] 中共中央国务院. 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定[M]. 北京：人民出版社，2006：32-33.
- [2] 中共中央国务院. 关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见[Z]. 北京：国家体育总局，2002：8-10.
- [3] 上海市人民政府. 上海市全民健身发展纲要(2004年-2010年)[S]. 沪府发[2004]18号.
- [4] 中共上海市委. 关于贯彻《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》的意见[N]. 解放日报，2007-01-08(1).
- [5] 曹可强，徐箐，俞琳. 完善上海市体育公共服务体系的若干对策建议[J]. 体育科研，2008，29(2)：32-36.
- [6] 中国(海南)改革发展研究院. 中国：公共服务体制建设与政府转型[M]. 北京：中国经济出版社，2006：373.
- [7] 普陀区“新上海人”社区公共运动场建成[EB/OL]. <http://www.ptq.sh.gov.cn/gb/shpt/ptxw/node49/userobject1ai21068.html>，2006-01-25.
- [8] 静安区体育局关于开展“体育服务社区”工作的实施意见. 《静安社区教育》第1期[EB/OL]. <http://www.jasq.cn/show.aspx?page=9&id=249&cid=19>，2006-09-27.
- [9] 于晨. 2007年上海市体育社会科学研究成果报告[M]. 上海：上海大学出版社，2008：75-78.
- [10] 上海市标准化发展战略纲要(2007-2020年)[OB/OL]. <http://www.shzj.gov.cn/uploadfile/HtmlEditor/20070126124234385.doc>，2007-01-26.

[编辑：李寿荣]