

## 改革开放以来我国体育设施政策的发展

孙成林<sup>1, 2</sup>, 王健<sup>1</sup>, 曾建明<sup>3</sup>, 董国永<sup>1</sup>

(1. 华中师范大学 体育学院, 湖北 武汉 430079; 2. 喀什师范学院 体育系, 新疆 喀什 844006;  
3. 新疆师范大学 体育学院, 新疆 乌鲁木齐 830054)

**摘 要:** 对十一届三中全会以来我国体育设施政策的数量变化和 content 变迁进行分析。结果表明, 自改革开放以来, 我国体育设施政策的内容不断递增、层次不断提高、权威性逐渐增强, 经历了由重建设向重管理转化的过程, 在数量上整体表现出“4 阶段”非均衡性发展的特征, 在内容上体现出“5 特点”的内容变迁过程。“4 阶段”为拨乱反正后的低频发展阶段、市场经济条件下的高频发展阶段、新世纪初的高频平稳发展阶段和后奥运的新发展阶段; “5 特点”为学校性、地方性、社会性、法治性和生活性。

**关 键 词:** 体育管理; 体育设施政策; 中国

**中图分类号:** G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2012)06-0038-04

### The development of sports facility policies of China since the reform and opening as well as its expectations

SUN Cheng-lin<sup>1, 2</sup>, WANG Jian<sup>1</sup>, ZENG Jian-ming<sup>3</sup>, DONG Guo-yong<sup>1</sup>

(1. School of Physical Education, Central China Normal University, Wuhan 430079, China;  
2. Department of Physical Education, Kashi Teachers' College, Kashi 844006, China;  
3. School of Physical Education, Xinjiang Normal University, Urumqi 830054, China)

**Abstract:** The authors analyzed the quantity change and content transition of sports facility policies of China since the 3<sup>rd</sup> plenary session of the 11<sup>th</sup> Party Congress, and revealed the following findings: since the reform and opening, in terms of sports facility policies of China, their content has been constantly increased, their level has been constantly raised, their authority has been gradually strengthened, they have gone through the process of transformation from focusing on construction to focusing on management; in terms of quantity, it has generally shown such a characteristic as unbalanced development at “four stages”; in terms of content, it has reflected the process of content transition with “five characteristics”. “4 stages” refer to low frequency development stage after the period of bringing orders to chaos, high frequency development stage under market economic conditions, high frequency steady development stage at the beginning of the new century and new development stage after the Olympic Games; “five characteristics” refer to scholastic, local, social, legal and life relevant.

**Key words:** sport management; sports facility policy; China

新中国成立后, 尤其是改革开放以来, 我国体育成绩骄人。国家和政府的高度重视、各类赛事在城市间轮流举办, 有力地推动了我国体育设施的建设与发展。目前, 我国现有各类体育场馆已超过 100 万座<sup>[1]</sup>, 体育场地年均以 52.40% 的增长率增长<sup>[2]</sup>。然而, 体育

设施建设和发展中的问题也令人担忧, 如场地数量相对不足、场馆地域分布不均, 尤其是受场馆管理政策、体制等方面的制约, 导致场馆的开放率不高、资源短缺与浪费矛盾并存等<sup>[3]</sup>。在诸多影响体育设施建设和发展的问题中, 体育设施的政策是一个重要的制约因素。

收稿日期: 2011-12-15

基金项目: 教育部新世纪优秀人才计划项目(080789); 财政部中央高校自主科研经费项目(ccnu09B02006)。

作者简介: 孙成林 (1971-), 男, 副教授, 博士研究生, 研究方向: 少数民族体育文化与体育政策。

政策是国家作为分配或调整各种资源的工具,是各种利益关系的调节器,它具有合法配置资源和导向的功能<sup>[4]</sup>。因此,对党的十一届三中全会以来我国体育设施政策进行梳理,以把握其发展脉络、寻找其特点和存在的不足,为今后体育设施政策的修订、完善以及新政策的出台提供借鉴。

## 1 改革开放以来我国体育设施政策的数量

以1979年1月1日至2011年6月31日期间由中共中央、国务院、教育部、国家体育总局、各地方县级以上相关部门所颁布的各类专门针对体育设施的政策、法规为依据进行数量的统计分析。结果显示,自1979~2011年的32年间共颁布体育设施相关政策、法规共计279件,年均8.72件,其中,地方性的体育设施相关政策共计211件。

自改革开放以来,我国体育设施政策的数量变化呈现出非均衡性的发展特点。以1995年为界,表现出两个明显的变化波形,1979~1994年的15年为低频发展阶段,年均3.20件;1995~2008年的13年为高频发展阶段,年均15.93件。其中,1995~2000年,为政策发展的第1个高峰阶段,年均21.60件;2001~2008年,政策发展的第2个高峰阶段,年均16.57件;2008奥运后,体育设施政策出台的文本减少,政策趋于稳定。改革开放以来我国体育设施政策的数量变化整体呈现出非均衡性的发展特点。

## 2 改革开放以来我国体育设施政策内容的特点

### 2.1 1979~1994年我国体育设施政策内容的特点

党的十一届三中全会后,体育领域正本清源,提出“普及与提高相结合,发展我国体育事业”的方针。这一阶段的15年间,共出台了体育设施相关政策48件,年均3.20件。因此,可将本阶段称之为我国体育设施政策的低频发展阶段。《中共中央关于进一步发展体育运动通知》、《国家体育锻炼标准施行办法》、《学校体育工作条例》等是这一时期政策的亮点。

本阶段,体育设施政策的内容具有以下特点:(1)学校性特点。政策内容关注学校体育发展对体育设施的要求、规范学校体育设施的建设标准等。如《国家体育锻炼标准实施办法》、《国家体委关于大力提高教学质量,充分发挥体育学院在发展我国体育事业中的作用的通知》、《关于在学校中进一步施行国家体育锻炼标准的意见》等。(2)社会性特点。政策内容关注公共体育设施的建设规范、企事业单位体育设施建设、少数民族地区体育设施建设和现有体育场馆设施的普

查等。如《关于做好县的体育工作的意见》、《关于对1983年以来全国新建体育场地进行普查的联合通知》、《国家体委关于深化体育改革的意见》等。(3)地方性特点。政策内容关注各地方性体育场馆设施建设和管理工作。如:《上海市体育场所管理办法》、《山东省体育场地设施保护办法》、《广西壮族自治区体育场地管理条例》等。

本阶段我国体育设施政策内容表现出学校性、地方性和社会性的特点。政策内容的形成呈现多维的趋势,从普通学校到体育专业院校、从学校到社会、从企事业单位到事业单位、从经济发达地区到少数民族地区均有涉及,反映出改革开放初期我国体育设施政策快速走上规范化发展的道路。

### 2.2 1995~2000年我国体育设施政策内容的特点

党的十四大明确提出,我国的经济的发展进入了现代市场经济时代,市场经济与现代法制相融合是其显著特征<sup>[5]</sup>。市场经济的法治性质决定了体育管理的法制化,这为这一时期体育设施政策的出台提供了良好的外部环境和发展动力。本阶段,共出台体育设施相关政策108件,年均21.60件,是第1阶段总量的近3倍,表明我国体育设施政策进入了高频发展阶段。《体育法》、《全民健身计划纲要》、《2001~2010年中国体育改革与发展纲要》等是这一时期政策的代表。

本阶段,体育设施政策内容在保持原有学校性、地方性和社会性特点的基础上,呈现出新的特点。(1)法治性特点。《中华人民共和国体育法》的颁布,结束了我国体育无法可依的历史,开辟了我国“依法建场”的历史。《体育法》明确规定:将公共体育设施建设纳入城市建设和土地利用总体规划,按照国家对城市公共体育设施用地定额指标的规定,合理布局;公共体育设施向社会开放,提高其使用率<sup>[6]</sup>。在《体育法》的基础上,各地方政府加快了《体育法》的地方性实施法规的立法步伐。1997年,原国家体委出台的《关于加强体育法制建设的决定》(以下简称《决定》)为我国体育设施政策自身的科学、配套、体系化建设提供了政策制定的系统框架。(2)地方性特点。本阶段,体现地方性特点的体育设施政策显著增加,共出台了73件。地方性特点的体育设施政策内容在关注体育场馆设施建设的基础上,新增了对综合性体育市场的管理、经营性体育场馆的管理、体育竞赛以及某一类体育设施的经营管理等内容,表明我国地方性体育设施政策趋于逐步完善、细化的发展态势。在体现社会性特点的体育设施政策文件中,新增了有关体育俱乐部场地管理办法和全民健身场地建设的相关政策内容。其中,与全民健身相关的体育设施政策出台了21件;

体现教育性特点的体育设施政策文件在此间出台了7件,其政策主要关注各级各类学校办学条件中对体育场地设施的要求、节假日期间学校体育设施向社会开放以及学校体育设施被占的相关罚则等。

本阶段是我国体育设施政策在市场经济条件下的高频发展阶段,其政策的内容表现出学校性、地方性、社会性和法治性的特点;政策的层次不断提高、权威性逐渐增强。整体来看,体育设施政策的内容开始关注各层级间的衔接与呼应并试图形成合力,政策体现法律效应,呈现高频发展态势。

### 2.3 2001~2008年我国体育设施政策内容的特点

以“08奥运”的成功申办为契机,我国的体育设施政策进入了快速发展的新时期。本阶段的7年间,共出台体育设施相关政策116件,年均16.57件。从政策数量看,较之第1阶段仍然处于高频发展,但是与第2阶段相比则趋于平稳。因此,本阶段称之为新世纪初体育设施政策的高频平稳发展阶段。《公共文化体育设施条例》、《全民健身计划纲要》第二期工程、《雪炭工程》等是这一时期政策的代表。

本阶段体育设施政策在原有地方性、社会性和法治性特点的基础上,进一步突出了生活性和学校性特点的内容。学校性特点和生活性特点成为本阶段体育设施政策制定的主导思想。

2002年8月,中共中央、国务院下发了《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》,要求构建群众性的多元化体育服务体系,抓好群众身边的体育设施,使体育生活化、经常化。2003年6月,国务院公布的《公共文化体育设施条例》,对于加强公共体育设施的建设,充分发挥公共体育设施的功能,促进全民健身活动和体育设施贴近生活具有重要的意义。同年10月,中共十六届三中全会明确提出,坚持以人为本,促进经济、社会和人的全面发展。至此,国家确立了“以人为本”的政策制定主导思想。体育设施政策亦顺应中央的文件精神,关注人的健康需要,体现人文关怀,《全民健身路径工程》、《雪炭工程》、《农民体育健身工程》等政策的相继出台。此间,共出台了体现这一特点的体育设施政策69件。生活性特点成为了本阶段体育设施政策制定的主流思想。

在《关于基础教育改革与发展的决定》、《学生体质健康标准试行方案实施办法》、《关于进一步加强学校体育工作,切实提高学生健康素质的意见》等文件的推动下,全面推行素质教育和“健康第一”的指导思想成为教育领域的主导思想。本阶段,凸显学校性特点的体育设施政策出台了18件,其内容关注提高学生健康、全面推行素质教育和落实全民健身生活化对

学校体育设施的要求。体现地方性特点的体育设施政策出台了28件,主要表现为以往未出台地方性体育设施政策的省市相继出台了相关的体育设施政策。

本阶段是体育设施政策在新世纪初的高频平稳发展阶段,其政策的内容在原有地方性、社会性和法治性特点的基础上,凸显了学校性和生活性特点的内容;政策关注人的健康需求,体现人文理念;政策注重权威性和法律效应并呈现高频平稳发展态势。

### 2.4 2009~2011年我国体育设施政策内容的特点

2008奥运后,我国体育事业的发展发生了历史转型,体育发展从体育大国转向体育强国。我国人群中现有60%~70%的人处于亚健康状态<sup>[7]</sup>，“奥运争光计划”和“全民健身计划”的非协调发展导致竞技体育一枝独秀,群众体育发展相对落后,学校体育效果欠佳<sup>[8]</sup>。由此,改革“举国体制”下的竞技体育发展模式,使其与群众体育协调发展已成为众望所归。在我国体育宏观发展方向转变和国人提高健康要求日益高涨的时代背景下,体育设施政策内容也发生了变化。

本阶段,我国出台了体育设施相关政策共7件。其中,具有代表性的是《全民健身条例》<sup>[9]</sup>、《中国体育产业发展纲要》<sup>[10]</sup>和《体育事业发展“十二五”规划》<sup>[11]</sup>。在《中国体育产业发展纲要》、《全民健身条例》、《体育事业发展“十二五”规划》中指出,要完善和落实各级政府及相关部门促进体育场馆开放的政策,推动公共体育场馆和学校体育场馆向公众开放,充分发挥现有体育设施的社会服务功能。本阶段,我国体育设施政策内容开始关注现有体育设施的合理利用,政策的内容由重建设向重管理转化并进一步具体细化;政策注重自身的权威性和法律效应;政策体现以人为本、服务民生,突出人文理念。

改革开放以来,我国体育设施政策发展经历了拨乱反正后的低频发展、市场经济条件下的高频发展、新世纪初的高频平稳发展和后奥运的新发展4个阶段,政策内容表现出地方性、学校性、社会性、法治性和生活性的特点。体现地方性和社会性特点的体育设施政策促使社区体育设施、多功能体育设施和民间体育设施的出现;体现法治性特点的体育设施政策使我国体育设施建设有了基本的法律保障,开辟了我国“依法建场”的新局面;体现教育性特点的体育设施政策为体育设施在教育系统的建设和有效利用提供了政策依据和保障;体现生活性特点的体育设施政策促进了全民健身路径的建设与发展,使体育设施向日常化、生活化方向转化。这充分体现了体育设施政策在体育设施资源配置过程中的导向和激励作用。

### 3 改革开放以来我国体育设施政策存在的问题

#### 3.1 政策的执行效力不强

在政策发展的过程中也伴随着政策执行效力低下的现象。例如,《体育法》第46条明确规定:任何组织和个人不得侵占、破坏公共体育设施,并规定了违反此规定的相应罚则。在《体育法》颁布后,国家体育总局制定的各类规章共8件,各地方性体育设施的管理办法或条例共80件均有相同的内容规定。然而,体育设施被侵占的现象依然存在。据资料显示:我国体育系统被占体育场地共303个,被占面积为245万 $m^2$ ,被占体育场地原始投资总额为13亿元<sup>[12]</sup>。

#### 3.2 政策制定的民主化参与程度不高

“十一五”规划纲要明确指出:“健全科学民主决策机制,完善重大事项集体决策、专家咨询、社会公示和听证以及决策失误责任追究制度;提高政府工作透明度,保障公民对政府工作的知情权、参与权、表达权和监督权”,政策制定的民主化已成为当今时代的要求。同时,公民参与是实现公共体育政策民主化、科学化的主要表现<sup>[13]</sup>。然而,对广州2010年亚运会场馆决策民间参与调查的结果显示:40%的人对体育设施相关决策不了解,70%以上的人认为民众应该参加亚运会场馆的规划和建设方面的决策,60%的人认为有必要对亚运会场馆决策进行投票认定,90%的人认为亚运会场馆的预算和开支因该透明化和公开化<sup>[14]</sup>。当前,我国体育设施政策制定的民主化程序尚未建立,也没有专门的程序法给予保障。我国体育设施政策制定的民主化参与程度不高。

#### 3.3 政策法规在层级间不配套

1997年,原国家体委发布的《关于加强体育法制建设的规定》中明确提出:“加快配套立法,建立健全体育法规体系;加强体育场地设施规划建设,提高体育场地设施利用率的法规”。2003年,国务院颁布了《公共文化体育设施条例》,对我国体育设施的建设、规划、使用、管理和保护等做出了宏观的规定。各级体育行政部门理应在此基础上,结合本地区、本部门的实际,制定本部门有关体育设施建设、使用、管理和保护的具体实施细则。同时,这也是《关于加强体育法制建设的规定》中的具体要求。但是,迄今为止,各级体育行政部门尚未出台有关《公共文化体育设施条例》配套实施的办法或细则,表现出我国体育设施政策存在着不同层级间政策法规不配套的现象。

在我国体育设施建设与发展的过程中,为了避免体育设施运营在既有政策基础上出现“零和”乃至“负

和”博弈,导致政府和市场失灵的全输状态出现,应当在明确体育设施(尤其是公共体育场馆)具有公益性与经营性属性并存的前提下,坚持科学发展、可持续发展的原则,对现有体育设施政策进行适度修订,强调体育设施的民营化经营模式并通过立法加以规范;注重政策的战略前瞻性和法律效应,防止受短期利益驱使出现政府特殊利益集团的“寻租”现象,充分发挥体育设施政策的导向和激励作用,以实现政府与经营者在体育设施建设与发展中的共赢。

#### 参考文献:

- [1] 体育事业发展“十二五”规划[EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n1467/n1843577/1843747.html>.
- [2] 郭敏,王健. 我国体育场地建设的发展历程及其启示[J]. 北京体育大学学报, 2009, 32(2): 12-16.
- [3] 江和平,张海潮. 中国体育产业发展报告(2008-2010)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2010: 212.
- [4] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 51-52.
- [5] 国家体育总局政策法规司. 中国体育法制十年[M]. 北京: 中国法制出版社, 2006: 4.
- [6] 教育部体育卫生与艺术教育司. 学校体育工作重要法规文件选编[M]. 北京: 人民教育出版社, 2006: 11.
- [7] 健康在你手中[EB/OL]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohltxgbj/s10750/201107/52454.htm>.
- [8] 刘英,郑宇,卿平,等. 后奥运中国体育走向的新思考(笔谈)[J]. 成都体育学院学报, 2008(11): 1-7.
- [9] 全民健身条例[EB/OL]. [http://www.gov.cn/zwggk/2009-09/06/content\\_1410533.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2009-09/06/content_1410533.htm).
- [10] 中国体育产业发展纲要[EB/OL]. <http://baike.baidu.com/view/3036719.htm>.
- [11] 体育事业发展“十二五”规划[EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n1467/n1843577/1843747.html>.
- [12] 第五次全国体育场地普查数据公报[EB/OL]. <http://wenku.baidu.com/view/d71cf4315a8102d276a22f79.html>.
- [13] 谢正阳,胡乔,李燕领,等. 体育公共服务体系建设中公民参与的必要性、可行性及路径[J]. 体育学刊, 2011, 18(5): 16-20.
- [14] 于永惠. 中国体育设施发展的制度分析[M]. 北京: 北京体育大学出版社, 2010: 145-158.