

建国以来群众体育政策的变迁特点与影响因素

冯晓丽

(山西师范大学 体育学院, 山西 临汾 041000)

摘 要: 按照我国的历史发展阶段及群众体育发展具有重要意义的年份为界, 对建国以来群众体育政策进行了简要的梳理, 由此归纳出群众体育政策的变迁特点, 包括有重心的变化和数量趋向整体化发展。其影响因素包括: 政策本身与群众的体育需求关系是影响政策执行的根本; 群众体育政策实施的主要行为主体对政策的有效执行起着主导作用; 目标群体或政策对象积极响应政策是取得群众体育政策效益的重要保证; 适宜的政策环境有助于群众体育政策的有效执行。

关 键 词: 体育社会学; 群众体育政策; 中国

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2012)03-0041-05

The transforming characteristics and affecting factors of mass sports policies in new China

FENG Xiao-li

(School of Physical Education, Shanxi Normal University, Linfen 041000, China)

Abstract: Based on stages of historical development and years significant for mass sports development in China, the author concisely sorted out mass sports policies in new China, and generalized the transforming characteristics of mass sports, including key job changes and overall quantity and trend development. The author put forward mass sports policy affecting factors, including: the relation between policies themselves and mass sports needs is the root that affects policy execution; the main behavior of mass sports policy implementation is that the subjects play a leading role in the effective execution of policies; the active policy response of targeted groups or policy subjects is an important guarantee for gaining mass sports policy effects; a suitable policy environment is conducive to the effective execution of mass sports policies.

Key words: sport sociology; mass sports policy; China

群众体育是体育工作的基础和重点, 它不仅关系到我们国民体质的健康与发展, 也关系到国家的综合国力。本文按照我国的历史发展阶段及群众体育发展具有重要意义的年份为界, 分别从职工体育、农村体育、军队体育 3 个主要方面, 对我国建国后的群众体育政策进行简要的梳理, 由此归纳出群众体育政策的变迁特点, 并对其影响因素进行分析与讨论。

1 建国以来群众体育政策的历史沿革

1.1 1949~1957 年社会主义事业初创时期

建国初期, 我国政府对群众体育工作就非常重视, 希望通过举国上下进行体育活动, 群众能够强身健体,

能够促进建国初期国民经济的发展、更好地为国防服务。1949 年 9 月 30 日, 新中国的临时宪法——《中国人民政治协商会议共同纲领》提出了“提倡国民体育”^[1]的要求。之后不久, 朱德同志在“全国体育工作者代表大会”上强调指出: “现在我们的体育事业, 一定要为人民服务, 要为国防和国民健康的利益服务。不但是学生, 而且工人、农民、市民、军队机关和团队都要搞体育。” 1952 年 6 月, 中华全国体育总会在成立大会上提出了“在现有基础上, 从实际出发与实际相结合, 使体育运动普及和经常化, 积极地发展体育运动, 增强人民体质, 为加强生产建设和国防建设而服务”的口号^[2]。

1)职工体育。建国初期,厂矿机关职工的人数约为1.1亿以上,他们担负着繁重的工作任务,他们是社会主义建设时期的重要力量^[9]。因此,在厂矿机关积极推行体育运动,对于提高职工的身体素质、增强体质有着至关重要的作用,这是党和政府高度重视的一件大事。1948年,确立职工体育的管理部门——中华全国体育总会文教部;1951年中华全国体育总会在全国推广第一套广播体操,各系统都开展符合实际的职工体育活动;1954年,第一次全国职工体育工作会议召开;1954年《关于在政府机关中开展工间操和其他体育运动的通知》指出开展工间操和体育运动能够改善健康状况、提高工作效率;1955年举行了第1届全国工人体育运动大会;1955年《中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划》提出:“在全国人民中,首先在厂矿、学校、部队和机关的青年中,广泛地开展体育运动,以增强人民的体质”;1955年建立了管理体育工作的职能部门——中华全国总工会体育部;1956年中华全国体育总会《关于职工参与体育活动或锻炼时受伤者的工资发放问题的答复》,为职工体育的健康正常发展提供了制度保障,提高了职工参与体育运动的积极性。

2)农村体育。中华人民共和国成立时,农村人口占总人口的80%以上。搞好农村体育活动,对增强农民体质、丰富农民文化生活、移风易俗和促进生产具有特别重要的意义。国家体委实事求是地制定了“区别对待,分类指导,普遍提倡,重点扶持,以点带面,逐步发展”的农村体育方针,积极地有步骤地开展农村体育活动。新中国的农村体育工作主要是由青年团组织负责,并结合民兵训练开展体育活动。1954年,荣高棠同志在《新体育》上发表“新中国四年来的体育运动”中提到了农村体育活动。在山西黎城、河北怀安、安徽巢县、广东台山县等地出现了农村体育活动^[9]。1955年,在毛泽东同志的号召下,农村体育活动得到快速发展,并进入农村体育发展的高潮。

1954年,《“准备劳动与卫国”体育制度暂行条例》和项目标准颁布实施;1955年,新民主主义青年团二届二中全会通过了《关于加强青年业余文化工作的决议》,提出:“在农村应倡导组织民兵和青年喜爱的体育活动”,这是中央一级组织机构提倡开展农村体育最早的文件;1956年,国家体委和青年团中央在北京召开农村体育工作座谈会,提出农村体育工作必须“服从生产、坚持业余、自愿原则、开展简单易行的体育活动”方针;1955年,毛泽东同志发表《“中国农村的社会主义高潮”序言》,推动了农村社会主义建设高潮,农村体育得到进一步激发;1958年,国家体委根

据国务院全体会议第81次会议发布《“劳动卫国”体育制度条例和项目标准》。

3)军队体育。毛泽东的建军思想对建国以来军队体育的发展产生深远的影响。社会主义事业初创时期军队体育政策:1952年,中国人民解放军在北京举办新中国首届全军运动会;1954年,训练总监部颁布《体育训练大纲》、《体育工作指南》和《干部战士年度体育训练规划》;1953年,人民解放军开始试行劳卫制,成为衡量军队体育工作的重要指标;1953年,中央军委决定把体育列为人民解放军正规化训练的一个基本课目;1953年,创办了中国人民解放军军事体育学院等一系列专门院校;1955年,训练总监部设立了管理全军体育训练和体育工作队的体育局;1956年,国务院常务会议决议“成立中国人民国防体育协会”;1957年群众性体育工作划归体育局统一领导,形成了正规化的系统管理体制。

1.2 1958~1966年社会主义建设时期

这一时期的群众体育工作主要经历了低潮、稳步发展、逐步恢复、蓬勃发展时期。前期的低潮主要是因为反右斗争扩大化、1958年“大跃进”;1960年“调整、巩固、充实、提高”的八字方针的提出后群众体育稳步发展;1962年召开了全国体育工作会议,群众体育从点到面,逐渐得到恢复;1964年整个国家的经济形势有了明显的好转,城乡群众对参加体育活动由消极转变为积极要求。1959年,周恩来总理在《政府工作报告》中明确、完整地提出了该阶段的体育工作方针:“在体育工作中,应当贯彻执行普及和提高相结合的方针,广泛开展群众性体育运动,逐步提高我国的体育水平”,形成了“为劳动生产和国防建设服务”,以“发展体育运动,增强人民体质”为基本任务,以“普及与提高相结合”为基本方针的体育发展思路^[4]。

1)职工体育。这一时期的职工体育没有制定新的政策,在特定的历史阶段背景下,职工体育表现为追求职工参加体育活动的数量,搞形式化、浮夸风严重。1960年下半年,职工粮食标准降低,加之副食品供应匮乏,很多职工出现了浮肿病和营养不良引起的并发症,针对这种情况,各地各单位的体育活动在数量和强度上得到一定控制,可根据自己的实际情况开展简单易行的体育活动^[4]。

1958年,在全国大跃进氛围的促进下,全国职工掀起了广泛开展群众性体育活动和提高运动技术水平的热潮。1958年,国家体委讨论制定《体育运动十年发展纲要》,提出职工体育要以“扩大职工体育活动的群众性和经常性”为原则。1959年,“提出在群众体育方面,必须继续反对保守,破除迷信,提倡敢想敢

说敢干，鼓足干劲，力争上游，进一步开展基层群众体育活动”，在全国树立了仿效的典型，各地把职工体育从广度上进行了扩展。1963年，全国群体工作座谈会召开后，全国大中型厂矿和企事业单位、机关在党委的领导下，配合工会组织加强了对职工体育的领导。

2)农村体育。在1956~1959年，随着互助组、合作社、人民公社化的进程，在“大跃进”中，农村体育得到了普及性的推广和开展。1961年，农村粮食继续减产，除生活条件好的社队组织体育活动外，由群众自发地开展一些娱乐性活动。1958年，国家体委讨论制定《体育运动十年发展纲要》，对农村体育的发展规模、基层体育协会的数目等提出明确的要求^[5]。

3)国防体育。为符合党中央提出的“鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义”总路线的精神，1958年，国防体育得到广泛开展，全国参加国防体育活动者达到近千万人。1959年，参加活动的人数有了较大的增加，同样体现了大跃进年代的特点^[5]。

1.3 1966~1976年十年动乱时期

文革10年，在“左”的错误思想的指导下，对领导者的盲目崇拜导致建国以来一切正确的群众体育政策在这个特殊的时期里化为乌有。群众体育活动夹带有浓重的政治色彩。例如：在机关、工厂内鼓励跳“忠字舞”，做“语录操”。但是，由于农村特殊的社会环境受“文革”的冲击相对较小，农村体育复苏较快。文革期间的“知识青年上山下乡”政策间接地促进了农村体育活动的开展。城市知识分子具有较好的体育基础，闲暇时间促进了农村体育活动的开展^[5]。

1.4 1976~1992年改革开放，进入社会主义市场经济时代

1978年召开了十一届三中全会，揭开了社会主义改革开放的序幕。1982年修订的《中华人民共和国宪法》明确规定：“国家发展体育运动，开展群众体育运动，增强人民体质。”1987年又确定了社会主义初级阶段的“一个中心，两个基本点”^[6]。在一切都逐渐恢复的同时，体育也慢慢地步入正常的发展轨道。

1)职工体育。伴随着十一届三中全会全党工作的重点转移，职工体育活动能否做到群众性和经常性成了检验各地职工体育工作为实现四个现代化服务好坏的重要标志。1978年，中华全国总工会第九次全国代表大会，通过了《中国工会章程》，其中提到：各厂矿、企业、机关在以工会为主，共青团、妇联等组织和机构的协同配合下，全国性职工体育活动迅速开展起来。1978年，国家体委转发《关于加强城市体育工作的意见的通知》，要求“积极开展职工体育，贯彻业余、自愿、小型、多样的原则”，在厂矿、企业、机关、财贸、

科技等各行业职工中开展以广播操为主的多种多样的体育活动，力争做到每天半小时体育锻炼。1979年，中华全国总工会召开代表7个省、市、自治区的职工体育工作座谈会，促进了职工体育活动的开展。1981年，国务院办公厅重申《关于在政府机关中开展工间操的其他体育活动的通知》。1984年，中共中央发出《关于进一步发展体育运动的通知》。1989年，全国总工会推出《全国职工健身七项锻炼标准》。

2)农村体育。1978年，国家体委制定了《关于做好县的体育工作的意见》，要求各地应“积极有步骤地开展农村体育”。1978年，党的十一届三中全会通过《农村人民公社工作条例(试行草案)》，规定：“开展业余文艺体育活动，活跃社员的文化生活。”1979年，国家体委在《关于加强群体工作的意见》中，再次强调了农村体育活动的组织原则。1983年，国务院批转国家体委、文化部、共青团中央《关于全国农村体育工作会议纪要》。1984年国家体委发出《关于加强县级体育工作的意见》。1986年中共中央提出《关于关心人民群众文化生活的指示》。1987年，国家体委、农业部、中国农民体育协会联合召开改革开放后的第二次全国农村体育工作会议。

3)老年人体育、残疾人体育与社区体育。20世纪90年代以来，我国逐渐进入了老龄社会。因此，关注老年人的健康引起社会和国家的日益重视。1983年，国家体委、民政部等多部门联合下发《关于积极地有计划地开展残疾人体育活动的通知》，1990年，第七届全国人民代表大会通过《中华人民共和国残疾人保障法》^[6]。在各地，老年人体育活动积极开展。在这个阶段，社区体育和家庭体育兴起。

1.5 1993年至今社会主义市场经济改革进一步推进，全面建设小康社会时期

在全面建设小康社会时期，群众体育事业的发展出现了两项重要事件：一是1995年，《体育法》颁布，标志着群众体育事业进入法制化时代；二是2008年，北京成功举办第29届夏季奥林匹克运动会，掀起了全民健身热潮。

1995年3月全国人大八届三次会议的《政府工作报告》明确指出：“体育工作要坚持群众体育和竞技体育协调发展的方针，把发展群众体育、推行全民健身计划、普遍增强国民体质作为重点。”^[6]同年8月、9月《中华人民共和国体育法》和《全民健身计划纲要》颁布实施。2002年7月，《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》重申坚持体育为人民服务、为社会主义现代化建设服务的方针，强调体育工作要把提高全民族身体素质摆在突出位置^[7]。2003年，科学

发展观的提出,使政府更加认识到重视群众体育工作的重要性。2008年,北京奥运会的胜利召开,更是激发了全民健身的动力。“以人为本”、切实满足人民群众的需要成为我党建设服务型政府的工作理念。落实到具体的群众体育工作中,就是政府要不断满足群众的体育需求^[8]。随着我国经济的发展,群众的精神文化需求不断提高,积极锻炼身体、追求健康的生活方式的观念深入人心。

1993年,国家体委发布实施《社会体育指导员技术等级制度》。1994年,总参谋部、总政治部颁布施行《中国人民解放军军人体育锻炼标准》。1995年,颁布《中华人民共和国体育法》,同年,国务院颁布实施《全民健身计划纲要》。1997年,国家体委、国家教委、民政部、建设部、文化部联合发布《关于加强城市社区体育工作的意见》发布。1999年,国家体育总局发布《关于加强老年人体育工作的通知》。2000年,残联办下发《关于加强社区残疾人工作的意见》。2002年,《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》发布。2003年,国家体育总局、卫生部、财政部、农业部、国家民委、全国总工会、共青团中央、全国妇联联合下发通知,在全国范围内施行《普通人群体育锻炼标准》。2006年,国家体育总局公布《体育事业“十一五”规划》。同年,国家体育总局颁布《关于实施农民体育健身工程的意见》。2007年,国家体育总局、国家发展和改革委员会以及财政部关于下发《“十一五”农民体育健身工程建设规划》通知。2009年,国务院通过《全民健身条例》,同年10月1日起施行。2010年,国家体育总局、中华全国总工会颁布《关于进一步加强职工体育工作的意见》。2011年,国家体育总局关于下发《2011年群众体育工作思路和要点》的通知。2011年,国家体育总局公布《体育事业发展“十二五”规划》。

2 建国以来群众体育政策的历史变迁特点

2.1 制定群众体育政策的重心变化

1949~1957年,国家制定体育政策的重心是职工体育和军队体育;1958~1966年,重心仍是职工体育;1966~1976年,我国的体育工作进入低迷时期;1976~1992年,国家开始重视农村体育工作,而且,在此阶段中,老年人及残疾人体育也得到重视,社区体育和家庭体育也悄然兴起。我国开始进行的经济体制改革,同时也为我国体育深化改革指明了方向,从此我国的体育事业逐步进入法制化时代,体育政策制定的出发点也转移到“以人为本”,不断地开始注重群众自身的发展和健康。

2.2 各类群众体育政策的变化趋势

在各个特定的阶段,政策的重心随着时间的推移,各类群众体育政策的变化特点是,1976~1991年,农民体育政策数量相比而言较多,究其原因主要是因为1978年我国开始进行改革开放,为促进加快农业的发展,首先对农业进行了改革,带动了农村体育的发展。职工体育的开展能够有效提高职工的身体素质和思想素质,进而能够推动经济的发展,提高社会生产力。因此,在这一特殊时期里,职工体育也受到党和政府的高度重视,得到了全方位发展。

2.3 群众体育政策出台数量的变化

在建国之初,各类群众体育出台的政策相对较多,但群众体育的发展缺乏统一性规章制度,这样不利于群众体育事业整体的发展。随着社会不断进步,社会主义发展的上层建筑不断完善,相关的法律法规不断出台,群众体育的政策趋向整体化、科学化发展。

综上所述,我国的群众体育政策已从最初的“以国为本”转变为“以人为本”。建国之初,群众体育政策的制定随着国情的变化而变化,受政治环境的影响较深,人民群众处于相对被动的地位。随着我国综合国力的提高,经济、政治环境的稳定,人们慢慢地开始对体育产生强烈的需求。尤其是科学发展观提出后,“以人为本”的理念更是融入到体育事业中,政府开始强化人民对体育的需求,坚持把满足群众日益增长的体育需求作为体育工作的出发点和归宿。

3 我国群众体育政策执行的影响因素

3.1 政策本身与群众的体育需求关系是影响政策执行的根本

史密斯模型认为理想化的政策是影响政策执行过程的主要变量之一。群众体育政策评价标准中最基本的一条就是政策本身是否真正反映、满足了人民群众的健身需求。如果政策本身与群众的现实需求相吻合,则会真正推动群众体育的发展,如果二者之间脱节,或者政策的调整跟不上现实情况的变化,就会导致政策执行的偏差,政策效能就会大打折扣。比如1958年大跃进时期,形式化、浮夸风现象比较严重,职工粮食标准降低,加之副食品供应匮乏,很多职工出现了浮肿病和营养不良,国家体委讨论制定《体育运动十年发展纲要》,对农村体育的发展规模、基层体育协会的数目等有明确的要求,提出职工体育要以“扩大职工体育活动的群众性和经常性”为原则,但由于政策本身与群众的实际需求不符,从而造成了这一时期群众体育的开展进入低谷。又如2009年国务院通过的《全民健身条例》,由于政府以法律的形式加大了对

农村地区和城市社区等基层公共体育设施建设,满足了群众的实际需求,给群众带来了实实在在的好处,从而使全民健身运动开展得如火如荼。

3.2 群众体育政策实施的主要行为主体对政策的有效执行起着主导作用

政策的组织与执行机构、执行者是政策实施过程的主要行为主体,他们在政策执行中发挥着主导作用。政策执行实质上是执行主体根据政策的指示和要求,在对自身、环境、目标群体等各种影响因素的认识基础上,不断采取积极措施,同各种因素发生相互作用,以实现政策目标的动态过程。一般来说,各项群众体育政策都指定了具体的执行者,不同的政策,其执行者可能有所区别。在我国,群众体育政策主要由各级人民政府及体育主管部门负责执行。另外,群众体育政策的制定者、政策受益者、媒体、人大、政协、民间团体等在政策执行中也发挥着重要作用。我国群众体育执行效果的好坏,直接取决于政策执行机构与执行者,“上有政策、下有对策”的现象表明政策执行的行为主体——执行机构与执行者会影响政策的有效执行。比如,在有些地方的新农村体育建设中,地方政府官员过于注重形象与政绩工程,超规模、超标准建设不符合当地实际情况的高尔夫球场等体育设施,非但没有促进农村群众体育的发展,反而劳民伤财,大大增加了农民的负担。

3.3 目标群体或政策对象的积极响应是群众体育政策取得良好收益的重要保证

为使目标群体或政策对象能积极主动响应政策,需要政策执行机构和执行者对目标群体的观念态度进行深入了解,掌握他们的现实情况及其对政策的看法,及时采取有效、合理的针对性措施。在某种程度上,政策执行者也是目标群体,因为在执行政策时他们常常需要对自己的观念和行为模式进行改变和调整。目标群体顺从政策是政策顺利执行、取得政策效益的重要保证。建国以来群众体育政策执行效果好的时期,就是政策执行者及时了解群众的现实情况、思想观念,而群众也对自己的观念和行为进行改变顺从政策的时期。比如,我国改革开放后随着经济的发展,国家及

时了解和认识到群众的精神文化需求不断升高,积极锻炼身体、追求健康的生活方式的观念深入人心,于是1995年国务院颁布实施了《全民健身计划纲要》,2009年颁布实施了《全民健身条例》,人民群众在政府的有力宣传下,逐渐认识和掌握了正确的健身观念和做法,从而使以上两项政策得以顺利贯彻实施,取得良好效果。

3.4 适宜的政策环境有助于群众体育政策的有效执行

政策制定和执行自始至终都要受到环境因素的影响和制约。从建国以来群众体育政策发展变迁的历史回顾可以看出,群众体育政策的有效执行和明显成效均依赖于适宜的社会环境。社会环境一般由从政治环境、经济环境、文化环境、历史环境构成,这4方面因素各自以不同的方式、途径,在不同程度上对群众体育政策执行产生影响。因而,为使群众体育政策执行取得成效,需要政策执行者认真分析所处环境中有利与不利的因素与影响,因地制宜地制定执行计划,采取恰当的措施和行动,克服不利因素的影响,利用有利条件,争取可能得到的一切支持力量。

参考文献:

- [1] 肖谋文. 新中国群众体育政策的历史演进[J]. 体育科学, 2009, 29(4): 89-96.
- [2] 冯火红. 新中国成立初期我国的群众体育政策[J]. 北京体育大学学报, 2008, 31(7): 905-907.
- [3] 傅砚农. 中国体育通史(第5卷)[M]. 北京:人民体育出版社, 2007.
- [4] 郝勤. 中国体育通史(第6卷)[M]. 北京:人民体育出版, 2008.
- [5] 田雨普. 新中国60年体育发展战略重点的转移的回眸与思索[J]. 体育科学, 2010, 30(1): 3-9.
- [6] 曹守和. 中国体育通史(第7卷)[M]. 北京:人民体育出版社, 2008.
- [7] 马宣建. 论中国群众体育政策[J]. 成都体育学院学报, 2005, 31(6): 1-7.
- [8] 冯晓丽. 我国社会体育制度研究[J]. 体育文化导刊, 2010, (12): 23-25.