

我国实现全民健身公平的必要性及途径

陈华¹, 邹亮畴²

(1.广州体育学院 休闲体育与管理系, 广东 广州 510500;

2.广州体育学院 运动健康系, 广东 广州 510500)

摘要: 对全民健身公平进行了界定, 分析了现阶段我国实现全民健身公平的必要性, 并提出了我国实现全民健身公平的途径。研究表明: 全民健身公平是指政府在公平价值理念指导下, 所进行的全民健身公共服务均等化过程。我国实现全民健身公平的必要性表现为: 体育健身服务需求增长与全民健身服务供给不足的矛盾; 体育行政部门职能改革和全民健身服务效率低下的矛盾; 公民享有平等体育权利和全民健身服务供给不均衡的矛盾。在当前, 我国实现全民健身公平的途径包括: 建立和健全全民健身公共服务体系; 建设“服务型政府”, 增强政府公共服务职能; 制定和完善全民健身公共服务法律制度; 形成全民健身公共服务机制。

关键词: 体育管理; 全民健身公平; 公共服务

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2013)04-0018-04

The necessity and ways to realize national fitness fairness in China

CHEN Hua¹, ZOU Liang-chou²

(1.Department of Leisure Sport and Management, Guangzhou Sport University, Guangzhou 510500, China;

2.Department of Sport and Health, Guangzhou Sport University, Guangzhou 510500, China)

Abstract: The authors defined national fitness fairness, analyzed the necessity to release national fitness fairness in China at this stage, and put forward ways to realize national fitness fairness in China. This research indicates that national fitness fairness refers to a process of national fitness public service equalization conducted by the government under the guidance of the fair value conception. The necessity to realize national fitness fairness in China is shown in the followings: the contradiction between the growth of the demand for sports fitness service and the insufficiency of the supply of national fitness service; the contradiction between sports administrative department function reform and low national fitness service efficiency; the contradiction between citizens' right to enjoy equal sport and the unbalanced supply of national fitness service. In the current period, ways to realize national fitness fairness in China include the followings: build and perfect a national fitness public service system; construct a "service type government" and reinforce the government's public service functions; establish and complete a national fitness public service legal system; form a national fitness public service mechanism.

Key words: sports management; national fitness fairness; public service

和谐社会是中国特色社会主义建设的目标, 是科学发展观的体现, 公平正义是和谐社会的要求。全民健身问题是民生问题之一, 全民健身事业的发展也应以公平为基本目标。我国经济社会发展的不平衡也导

致了全民健身发展的不平衡, 为了保障公民平等的体育权利, 实现全民健身公平是政府应该承担的责任和应该完成的任务, 这也是今后我国全民健身事业发展的长期战略^[1]。本研究对全民健身公平进行了界定, 分

收稿日期: 2013-04-20

基金项目: 国家社会科学基金资助项目“构建和谐视野下的全民健身公平问题研究”(08BTY018)。

作者简介: 陈华(1971-), 女, 副教授, 博士, 研究方向: 体育产业、社会体育。

析了现阶段我国全民健身公平的意义，并提出了我国全民健身公平的途径。

1 全民健身公平的内涵

全民健身是指政府倡导、大众参与，以增进身心健康为目的的健身活动^[2]。全民健身不可能独立存在，它需要一系列服务和保障支撑^[3]。因此，本研究的“全民健身”是指“全民健身服务和保障”，统称“全民健身服务”。经济学认为，消费上具有非竞争性和受益上具有非排他性的产品是公共产品，反之，则是私人产品，只具备两个特征中的一个特征的产品是“准公共产品”^[4]。从实践来看，我国全民健身服务既有公共产品和准公共产品性质的服务(也称公共服务)，也有私人产品性质的服务。

“全民健身公平”中的“全民健身服务”是指“全民健身公共服务”，这是因为：从理论来看，作为全民健身服务资源配置的主体，政府追求的是公平，维护的是公共利益，市场追求的是效率，维护的是经济利益^[5]。全民健身保障的是公民的健康权，健康权不能也不应该由市场保障，大多数发达国家的全民健身计划都有国家支持，而不是完全由市场主导。我国是社会主义国家，政府在保障公民健身和健康权利，促进全民健身公平发展方面更应义不容辞。从实践层面看，温家宝在2010年《政府工作报告》中提出了“大力发展公共体育事业，广泛开展全民健身运动……”^[6]。2010年国家体育总局刘鹏局长在全国群体工作会议上提到“要大力发展公共体育事业，全面建成覆盖城乡、惠及全民、比较完善的全民健身服务体系是核心任务”^[7]。由此可见，全民健身服务的基础是全民健身公共服务，它决定了公民健康素质的提高。

正义属于价值判断的最高层，公平、平等、均等在正义统摄下依次逐渐侧重于数量判断，即公平是价值判断，其思辩属于规范研究，均等是在公平价值理念指导下的数量判断，其论证属于经验研究。均等化既是名词，也是动词，名词是“平均或相等的状态”，动词是“使之平均或相等”^[8]。本研究从概念辨析出发，结合我国全民健身服务领域的具体情况，将全民健身公平界定为政府在公平价值理念指导下，通过统一的制度安排，为公民提供基本的、有保障的、差距控制在可接受范围之内的全民健身公共服务过程，即政府在公平价值理念指导下所进行的全民健身公共服务均等化过程，包括观念层面的权利均等、现实层面的机会均等和国家管理层面的制度均等3个方面。

2 我国实现全民健身公平的必要性

2.1 体育健身服务需求与健身服务供给不足的矛盾

一方面，改革开放使我国经济快速发展，居民收入不断增加，贫困人口大幅下降，社会总体从温饱迈入小康，并进一步迈向全面小康，人们生活也从追求物质享受转向追求精神享受^[9]。另一方面，工业化、城市化在使人们享受便捷、舒适生活的同时，也给人们带来了因缺乏运动、营养过剩、工作压力过大、人际关系疏远等原因造成的肥胖、抑郁等“现代文化病”。体育运动有益于身心健康，因此，人们的体育健身需求日益旺盛。虽然相关的法规条例(《体育法》、《全民健身计划纲要》、《全民健身条例》等)在保障公民体育健身权利、提高国民身体素质方面发挥了重要作用，但是，也应当看到，我国全民健身服务难以满足公众需求。如截至2003年，我国每万人人均体育场地6.58个，人均体育场地面积1.03 m²，以使用率最高的免费非标准场地计算，每万人拥有场地个数仅为2.34个，人均体育场地面积则仅有0.16 m²^[10]，远远不能满足居民开展体育活动的需要。又如，我国有22%的学校上不了体育课，近50%的学校学生达不到每天锻炼一小时的标准^[11]。

2.2 体育行政部门职能转变与全民健身服务效率低下的矛盾

当前，我国政府改革的目标就是建设“服务型政府”，政府的主要职能是“公共服务”^[12]。一系列改革也在体育行政部门展开，如2009年国务院颁布的《国家体育总局主要职责内设机构和人员编制规定》提到：“要加强公共体育服务，促进多元化体育服务体系建设，推动全民健身的职责”，同时将“推进公共体育服务和体育体制改革”作为主要职责^[13]。然而，在全民健身推行力度不断加大的同时，我国全民健身公共服务效率却不高，结果是居民体育锻炼和国民体质状况均不容乐观。2007年中国城乡居民体育锻炼现状调查显示，全国“经常锻炼”的人数比例为28.2%(含在校学生)，且城乡差异较大，城镇居民为13.1%，乡村居民为4.1%^[14]。2005年第二次国民体质监测数据表明，与2000年相比，国民体质综合指数和身体素质综合指数略有提高，但是，我国的国民身体机能综合指数却降低了9.65%，并且城镇人群优于农村人群、东部地区人群优于西部地区人群^[15]。其中，青少年部分体能素质指标近20年来持续下降，肥胖学生比例和视力不良率迅速增加^[16]。

2.3 公民享有平等体育权利与全民健身服务供给失衡的矛盾

公民体育权利作为人权之一已经被世界大多数国家认可，《世界人权宣言》、《体育运动国际宪章》、《奥

林匹克宪章》等国际法和我国《宪法》、《体育法》、《教育法》、《全民健身条例》等相关法律法规对于公民体育权利都有所保障。尽管我国的法律法规没有明确规定国家应当保障公民实现平等体育权利,但在“法律面前人人平等”原则下,政府应该担负起实现全民健身公平的责任和义务,以保障公民享有体育健身的权利。目前在我国,全民健身服务供给失衡现象仍然普遍存在,如,农村占了国土面积的83.5%,占了人口数量的56%,而拥有的体育场馆却只有7.9%,部分农村地区缺乏,甚至没有体育场地设施^[17]。又如,我国90%的社会体育指导员在城市,农村只占10%,城市平均大约每千人有1名社会体育指导员,农村平均大约每万人有1名社会体育指导员^[18]。再如,我国农村有12%的中小学生的体育课处于随意状态,而在西部农村,有16%的学校没有开设体育课^[19]。

3 我国实现全民健身公平的途径

3.1 建立和健全全民健身公共服务体系

1) 制定总体发展规划。

在经济、社会和体育发展总体规划的框架下,制定全民健身公共服务体系建设总体规划,并且使之与构建社会主义和谐社会等综合考评体系相衔接,然后有步骤、有重点加以实施。制定和实施总体规划时应注意以下几点:一是明确全民健身公共服务体系的范围和内容;二是制定全民健身公共服务的国家最低标准;三是明确实施总体规划的进度和保障措施;四是制度安排方面要结合各地全民健身公共服务水平的差距,要因地制宜,不搞一刀切。

2) 确定供给内容和标准。

我国全民健身公共服务均等化供给缺乏参照依据的主要原因是全民健身公共服务供给内容和标准的不明确、不统一^[20]。当前时期,确定我国全民健身公共服务内容和标准时应把握以下几点:一是以广大社会成员的健身需要为基础;二是要注意梯度性,全面顾及到各地区、城乡之间发展水平的差异;三是遵照“起点均等”原则,明确“国家标准”,以此引导和协调“地方标准”;四是根据形势的变化不断调整修订,增加其现实性和可操作性;五是实物标准和货币标准相结合。当然,制定货币标准要以各地经济发展水平、物价水平和消费水平为依据。

3) 加强绩效评价和监督管理。

从某种意义上来说,绩效评价是监督管理的组成部分,全民健身公共服务的监督是指供给内容和标准的监督,管理是指供给程序和过程的管理,而在全民健身公共服务监督管理的整个过程中都贯穿了绩效评

价。绩效评价时应把握以下几点:一是在干部考核评价指标体系中纳入全民健身公共服务指标的内容,并且以此为基础,建立起相应的问责机制,在政府绩效考核中强化全民健身服务^[21]。二是在多元评估主体参与的基础上,坚持公众满意度评判标准,强化公众在全民健身公共服务绩效评估中的主体地位。三是建立一套科学有效的评价指标体系。

3.2 建设“服务型政府”,增强政府公共服务职能

“服务型政府”是公正、高效、透明的政府,只有在“服务型政府”理念的引导下,政府才能够履行好包括全民健身公共服务在内的公共服务职能,才能够实现包括全民健身公共服务均等化在内的公共服务均等化。从理论上讲,政府在基本公共服务的供给中发挥着主体和主导作用,全民健身公共服务属于基本公共服务,政府服务意识的强弱、履行服务职能的好坏直接关系到全民健身公共服务的供给效果^[20]。因此,政府首先需要转变职能,也就是要加强政府的“公共服务”职能,才能够保证全民健身公平的实现。

3.3 制定和完善全民健身公共服务法律制度

1) 建立规范统一的全民健身公共服务法规体系。

全民健身公共服务的立法有3种模式,一是提升立法层次。在条件许可的情况下,整合全民健身公共服务的一系列规章条例,然后上升到法律层面,确定全民健身公共服务的范围、内容、标准以及各级政府的供给责任;二是推进专项立法。为了规范和监督全民健身公共服务的均等化供给,要推行全民健身公共服务专项立法;三是修改和完善现行法律。在现行法律法规中增加全民健身公共服务均衡发展的内容。

2) 建立城乡统筹的全民健身公共服务供给制度。

一方面,政府要把农村全民健身公共服务供给纳入整个国家全民健身公共服务制度之中,使农村全民健身公共服务供给制度化。另一方面,要加强农村全民健身公共服务供给,把更多的人力、物力、财力投向农村基层社区,加强农村基层社区全民健身公共服务网络的建设。

3.4 形成全民健身公共服务机制

1) 形成稳定增长的财政保障机制。

首先,要加大全民健身公共服务的财政投入。投入重点应该主要放在加强公共体育场地设施建设和加大体育教育、体育技能培训两个方面。其次,各级政府要以事权划分为基础划分财权,以保证各级政府全民健身公共服务的支出责任。最后,要完善体育财政转移支付制度。不仅要加大对经济落后地区和农村地区的体育财政转移支付力度,而且还要加强对体育财政转移支付的监督和管理,另外还要加大对地方体育

财政的拨款力度。

2)形成多元主体的服务供给机制。

为了节约成本和提高效率,要建立政府主导,社会多种主体共同参与的全民健身公共服务供给机制,鼓励各种类型部门之间和内部展开竞争^[21]。政府主要通过政策引导和适当的公共资源支持,鼓励市场和社会组织健康发展。政府、市场和社会组织3者要合理分工,对于一些全民健身公共服务,政府可以鼓励私营部门和社会组织提供,也可以以政府采购的方式提供,还可以通过委托代理私营部门和社会组织的方式提供。

3)形成广泛联系的分工协作机制。

一是政府部门之间分工、协作。我国体育场地设施中的60%以上都在各级学校,另外学校也拥有丰富的体育人力资源,所以教育部门应与体育部门配合,为学校周边社区居民提供全民健身服务。除此之外,其它政府部门,如卫生部门、旅游部门、交通部门等也应当积极配合。二是多个公共服务领域之间分工、协作。健康知识的传播在很大程度上有赖于学校体育教育,社区体育工作可以整合进社区文化站的工作中去,社区卫生工作可以与体质监测工作相结合。

参考文献:

- [1] 陈华. 健身公平与政府责任[J]. 体育学刊, 2012, 19(3): 46-49.
- [2] 全民健身[EB/OL]. <http://baike.baidu.com/view/43831.htm>, 2012-09-20.
- [3] 肖林鹏. 论全民健身服务体系的概念及其结构[J]. 西安体育学院学报, 2008, 25(4): 6-11.
- [4] 刘世定. 经济社会学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 102.
- [5] 王振中. 市场经济下的政府职能[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 41-42.
- [6] 郭惠平, 唐宏贵, 李喜杰, 等. 对我国公共体育服务社会化改革的再思考[J]. 武汉体育学院学报, 2007, 41(11): 6-8.
- [7] 丁元竹, 江汛清. 社会公共服务供给与社会管理体制安排[J]. 理论与现代化, 2006(5): 5-16.
- [8] 现代汉语词典[M]. 北京: 商务印书馆, 1983: 297.
- [9] 改革开放30年我国经济社会发展成就系列报告之[EB/OL]. http://www.gov.cn/gzdt/2008-10/27/content_1132281.htm, 2009-08-20.
- [10] 国家体育总局. 第五次全国体育场地普查数据公报[EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1167/n2768/n32454/134749.html>, 2012-05-20.
- [11] 李小伟. 抓住机遇, 开创农村学校体育新局面[J]. 中国学校体育, 2007(2): 21.
- [12] 徐艳晴. 服务型政府建设的路径选择[J]. 辽宁行政学院学报, 2012, 12(9): 23-24.
- [13] 于善旭. 论《全民健身条例》对公共体育服务的制度推进[J]. 天津体育学院学报, 2010, 25(4): 277-281.
- [14] 总局群团司. 2007年中国城乡居民参加体育锻炼现状调查公报[EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n33193/n33208/n33418/n33598/1010427.html>, 2012-05-20.
- [15] 国家体育总局. 第二次国民体质监测公报[EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n1467/n1587/616932.html>, 2012-08-20.
- [16] 切实加强学校体育工作促进广大青少年全面健康成长——陈至立在全国学校体育工作会议上的讲话[N]. 中国教育报, 2006-12-23.
- [17] 张发强. 全国农民体协工作会议上的讲话[C]//全国农民体协工作会议, 1999.
- [18] 张洪武, 陈元欣, 李朔. 建设社会主义新农村与我国农村公共体育产品供给研究[J]. 北京体育大学学报, 2007, 30(5): 602-604.
- [19] 曾全红, 曾祥斌, 张建军, 等. 我国农村学校体育教育的现状及对策[J]. 武汉体育学院学报, 2007, 41(7): 90-93.
- [20] 汤际澜, 徐坚, 郭权. 全民健身公共体育服务均等化的模式选择和路径探索[J]. 南京体育学院学报: 社会科学版, 2010, 24(5): 80-83.
- [21] 汤际澜. 我国基本公共体育服务均等化研究[D]. 苏州: 苏州大学, 2011.

