

广东省全民健身公共服务标准的研制

张宏, 陈华, 王菁
(广州体育学院, 广东 广州 510500)

摘 要: 运用文献资料法、问卷调查法、德尔菲法、实地考察法和访谈法研制《广东省全民健身公共服务标准》。《标准》包含了全民健身体育设施、全民健身组织、全民健身赛事活动、全民健身指导、全民健身宣传等 5 个服务规范, 分别对各服务项目的服务目标、服务内容、服务要求、管理要求等作出了规定。每个服务规范的文本结构严格按照 GB/T 1.1-2009 撰写。《标准》体现出科学性、实用性、本土性和创新性等特征, 对广东省全民健身工作具有准入职能、导向职能、规范职能、评估职能和管理职能。

关 键 词: 体育管理; 全民健身; 公共服务标准; 广东省

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2020)02-0050-06

Development of national fitness public service standards of Guangdong

ZHANG Hong, CHEN Hua, WANG Jing
(Guangzhou Sport University, Guangzhou 510500, China)

Abstract: By applying literature data method, questionnaire survey method, Delphi method, field investigation method and interview method, the authors developed National Fitness Public Service Standards of Guangdong. The Standards contain such 5 service norms as national fitness sports facilities, national fitness organizations, national fitness competition activities, national fitness guidance, and national fitness promotion, make stipulations respectively on the service objectives, service contents, service requirements and management requirements of various service items. The text structure of each service norm is written strictly in accordance with GB/T 1.1-2009. The Standards show such characteristics as scientific, practical, local and innovative, having admittance, guidance, standardization, evaluation and management functions on national fitness work in Guangdong.

Key words: sports management; national fitness; public service standard; Guangdong

公共服务标准, 指在一定时期内为实现既定目标而对公共服务活动所制定的技术和管理规范。全民健身公共服务标准, 即指为实现构建全民健身公共服务体系的目标, 而对全民健身公共服务活动所制定的技术和管理规范。广义的公共体育服务体系包含竞技体育、学校体育和群众体育, 狭义的公共体育服务体系只包含群众体育, 因此从狭义理解, 全民健身公共服务体系即公共体育服务体系, 全民健身公共服务标准即公共体育服务标准。在构建全民健身公共服务体系的具体实施中, 全民健身公共服务标准的制定是核心, 它回答的是全民健身公共服务应该“做什么”“做多少”

“怎么做”的基础性问题, 是对构建全民健身公共服务体系实践活动的具体规范和指导。全民健身公共服务标准是促进全民健身公共服务均等化的重要内容, 是全民健身制度建设的重要组成部分。

在国务院发布的《全民健身计划(2016—2020年)》(国发[2016]37号)中, 明确提出要“出台全国全民健身公共服务体系建设指导标准, 鼓励各地结合实际制定全民健身公共服务体系建设地方标准, 推进全民健身基本公共服务均等化、标准化”。在广东省人民政府发布的《广东省全民健身实施计划(2016—2020年)》(粤府[2016]119号)中, 也明确提出要“建立全

收稿日期: 2019-06-23

基金项目: 2014 年度教育部人文社会科学研究一般项目(14YJA890018)。

作者简介: 张宏(1971-), 男, 教授, 硕士研究生导师, 研究方向: 体育管理学。E-mail: shtyzh@163.com

民健身公共服务标准和评价制度,制订全民健身公共服务体系建设指导标准,推进全民健身基本公共服务均等化、标准化”。2018年10月,国家体育总局和国家市场监管总局联合发布了《体育标准体系建设指南(2018—2020年)》,全民健身“六个身边”工程标准被列为五大重点工程之一。

在有关公共体育服务标准的理论研究中,通过中国知网,以篇名为“全民健身公共服务标准”和“公共体育服务标准”检索,在被引较高的文献中,张宏^[1]、谢正阳^[2]、王莉^[3]、姚洋洋^[4]、杨明^[5]各自从理论上构建了较完整的全民健身公共服务标准指标(体系)或公共体育服务标准指标(体系),但都仅是一个标准指标体系,回答的是“做什么”“做多少”的问题,而没有更进一步从理论上回答“怎么做”。而在构建全民健身公共服务体系的实践中,目前全国各省(市)最多也只是制定了本地化的全民健身公共服务评价指标体系(包括从2014年开始和国家体育总局共同构建“公共体育服务体系示范区”的江苏省),但仅有评价指标显然过于简单和笼统,无法规范、指导具体操作实践,目前全国和各省(市)仍未出台这样一套能够具体指导实践操作的国家和地方全民健身公共服务标准。

因此,为进一步规范广东省的全民健身公共服务管理工作,广东省体育局组织专家,历时两年多,在深入调研的基础上,经过反复论证、修改和完善,最终研制了我国第一个地方公共体育服务标准——《广东省全民健身公共服务标准》(以下简称《标准》)。目前《标准》正在进行审核审批的程序,未来将做为广东省的地方标准公开发布。虽然《标准》从结构到内容都还存在着不尽如人意的地方,但相信它的研制成功将为我国国家公共体育服务标准和其他省(市、自治区)地方公共体育服务标准的制定提供有价值的参考和借鉴。

1 《标准》研制的基本要求、流程和方法

1.1 《标准》研制的基本要求

经与广东省体育局群体处进行良好的沟通协商后,确定了《标准》制定的基本要求和目标。

1)《标准》最终将作为广东省地方标准公开发布,《标准》的文本格式应严格遵循GB/T 1.1-2009《标准化工作导则 第1部分:标准的结构和编写》^[6]撰写。

2)《标准》要有广东特色,符合广东省全民健身工作的发展现状和广东省人民群众对全民健身工作的需求。

3)《标准》的制定应主要实现两个目标:在宏观管理层面,标准主要针对广东省地市级、县(区)级

地方政府和其辖区内乡镇(街道)一级基层社区,是他们为居民提供免费或低收费的基本公共体育服务的参考依据,也可做为各级体育行政部门开展全民健身公共服务绩效考核的依据;在微观管理层面,标准主要针对一个公共体育场地设施、一个体育社会组织、一场体育活动赛事、一个国民体质监测站等,对他们具体实施全民健身公共服务的活动和行为提出了规范性要求和标准,且具有强制性。

4)《标准》内容的制定采用定量和定性相结合方式,“做什么”“做多少”以定量的“基本目标”形式表述,而对“怎么做”则主要以定性表述为主。

1.2 《标准》研制的流程

《标准》要有广东特色,这是《标准》制定的基本要求之一,所以在标准文本制定前,必须全面掌握广东省全民健身工作的发展现状及存在问题,必须深入了解广东省居民对全民健身工作的具体需求。因此《标准》研制的流程确定为:首先了解掌握广东省全民健身公共服务的发展现状;其次了解掌握广东省居民对全民健身公共服务的需求;最后制定广东省全民健身公共服务标准文本。

1.3 《标准》研制的方法

1) 文献资料法。

查阅了有关全民健身公共服务和公共体育服务的相关理论文献;收集查阅了我国各地实践中的全民健身公共服务相关文件和制度,特别是有关全民健身公共服务标准和公共体育服务标准的相关文件;收集查阅了我国其他公共服务领域的相关标准,比如卫生、文化、旅游等行业。

2) 问卷调查法。

为全面掌握广东省全民健身工作的发展现状,制定了《2012—2016年广东省全民健身工作现状调查》问卷,于2017年4月以广东省体育局名义下发到全省21个地市,要求各地认真统计填报调查问卷,并撰写一份书面的全民健身工作总结上报。该调查问卷内容涉及市、县两级全民健身工作的各个方面,主要有全民健身工作经费(财政资金投入、体育彩票公益金投入)、公共体育场地(体育馆、体育场、游泳池、全民健身广场、全民健身中心、青少年校外活动中心)、全民健身活动(重大品牌活动、全民健身活动)、健身气功站点、人员编制、高危项目、体质测定(站点数量、测试人数)、体育社会组织等。

为深入了解广东省居民对全民健身公共服务的需求,选取广东省东莞市为调查对象,设计了《东莞市公共体育服务居民需求调查问卷》,问卷以公共体育服务的基本内容出发,从体育场地设施服务、体育组织

服务、体质监测服务、体育指导服务、体育活动服务、体育信息服务、资金、法规政策、管理职能、供给主体等 10 个方面,对东莞市民在公共体育服务各方面的需求和供给满意度进行了调查。问卷采用方便抽样法,于 2017 年 8 月在东莞市南城区、虎门镇、厚街镇、沙田镇、大岭山镇等 5 个镇区共发放 500 份调查问卷,回收问卷 490 份,回收率为 98%,其中有效问卷 481 份,有效回收率为 96.2%。

3) 德尔菲法。

为了确定《标准》中的评价指标和指标值(在标准文本中以“基本目标”出现),以广东省体育局群体处和广东省主要地级市群体科负责人组成了一个 20 人的专家群,通过 2 轮专家问卷调查,确定了标准中量化的“基本目标”。

4) 实地考察法。

针对《标准》研究的需要,于 2017 年 6-8 月考察了东莞市上述 5 个镇区的公共体育服务现状及问题。2018 年 6 月实地走访了上海、浙江、江苏和山东等华东 4 省体育局,了解收集各省出台的全民健身公共服务的相关政策法规。为制定好各部分内容的标准,还先后实地考察了广东省内的多家公共体育场馆、体育社会组织、国民体质监测中心、社会体育指导员服务站。

5) 访谈法。

为确定《标准》的内容和文本格式,与广东省体育局群体处先后召开了 10 多次座谈会,与广东省质监局标准化研究中心、天河体育中心进行了面访交流,通过函询方式对广东省社会体育中心、广东省社会体育指导员协会、广州市国民体质监测中心进行了访谈。在后期对文本初稿的征求意见中,专门组织了由广东省体育局相关职能部门、广东省各地市体育局群体科参加的研讨会。

2 《标准》文本的制定

2.1 确定《标准》的内容结构

当前,群众体育“六边工程”被公认为构建我国全民健身公共服务体系的“四梁八柱”,所以本标准以“六边工程”为主线,确定了广东省全民健身公共服务包含体育设施、体育组织、体育赛事、体育活动、体育指导和体育文化宣传等六大类服务项目。因为“体育活动”和“体育赛事”非常接近,所以将“体育活动”归入“体育赛事”之中,于是,形成了《标准》的内容结构,包含了《全民健身体育设施服务规范》《全民健身组织服务规范》《全民健身赛事活动服务规范》《全民健身指导服务规范》《全民健身宣传服务规范》等 5 个服务规范。

2.2 五个服务规范的文本分析

1) 文本结构分析。

每个服务规范的文本结构严格按照 GB/T 1.1-2009 的要求撰写。每个服务规范正文的前 4 个部分是相同的,都包含了范围、规范性引用文件、术语和定义、基本目标,其中,基本目标部分又对市级、县(市、区)级、乡镇(街道)级和行政村(社区)级分别制定了各行政级别的基本目标。

如果说通过“基本目标”确定了“做什么”“做多少”,那么接下来就是进一步明确应当“怎么做”。在规范“怎么做”时,通过逻辑分析大致梳理了应当包含以下几个方面的内容:基本条件、建设成立要求、工作要求(管理要求)、服务要求,每个服务规范应当按照这几个方面,再结合自身特点来组织本部分的结构。所以,从第 5 部分开始每个服务规范的结构有所不同,《全民健身体育设施服务规范》包含了设施规格、规划布局、建设方式、建设要求、管理要求、服务要求、资金筹措。《全民健身组织服务规范》包含了建立条件、申请程序、审批和年检、管理要求、服务要求。《全民健身赛事活动服务规范》包含了基本条件、赛事活动的策划和准备、赛事活动的赛中组织、赛事活动的结束和收尾、管理要求。《全民健身指导服务规范》包含了基本条件、工作要求、服务要求。《全民健身宣传服务规范》包含了任务内容和手段要求、阵地平台建设与管理要求、工作制度要求、赛事活动宣传要求、新闻发布会筹备及召开要求、突发事件和危机事件媒体应对要求。

2) 文本内容分析。

因限于篇幅,以及体育场地设施在公共体育服务中的突出地位,所以接下来的文本内容分析举例,以《全民健身体育设施服务规范》为例。

1 范围

本标准规定了广东省公共体育设施的配置、布局、建设、管理、服务要求。

本标准适用于广东省公共体育设施的新建、改建、扩建、开放、服务和管理。

2 规范性引用文件

(因篇幅所限,具体引用文件略)。

3 术语和定义

本部分定义了以下适用于本文件的术语:公共体育设施(Public sports facilities)、体育场(田径场)(Stadium(track and field))、体育馆(gymnasium)、游泳池(swimming pool)、全民健身中心(National fitness center)、社区体育公园(Community sports park)、健身步道(Fitness track)。

4 基本目标

本部分用表格分别确定了广东省市级、县(市、区)级、乡镇(街道)级、行政村(社区)级等四级公共体育设施配置基本目标。如文本中:

4.1 市级公共体育设施

在市级主要行政区域范围内配置大中型体育场和体育馆、游泳池、全民健身广场、全民健身中心、社区体育公园、健身步道等公共体育设施,服务对象覆盖全市行政范围,既满足承办省级综合性运动会、全国以上单项高水平比赛的需要,也兼顾全民健身需要。具体基本目标设置见表1。

表1 广东省市级全民健身体育设施基本目标标准

序号	指标内容	目标值
1	人均体育场地面积	2.5 m ²
2	万人拥有足球场地数量	0.72 块
3	公共体育设施开放率	92%
4	学校体育场地设施开放率	65%
5	建有C型以上社区体育公园(含全民健身广场)数量	1个
6	建有大中型体育场数量	1个
7	建有大中型体育馆数量	1个
8	建有大中型游泳池数量	1个
9	建有中型以上全民健身中心数量	1个

4.2 县(市、区)级公共体育设施

在县(市、区)主要行政区域范围内配置体育场和体育馆、游泳池、足球场、全民健身广场、全民健身中心、社区体育公园、健身步道等公共体育设施。服务对象覆盖全县(市、区)行政区域范围,基本满足举办大型单项赛事的需要,也兼顾全民健身需要。具体基本目标设置见表2。

表2 广东省县(市、区)级全民健身体育设施基本目标标准

序号	指标内容	目标值
1	人均体育场地面积	2.5 m ²
2	万人拥有足球场地数量	0.72 块
3	公共体育设施开放率	92%
4	学校体育场地设施开放率	65%
5	建有健身步道数量	300 km
6	建有社区体育公园(含全民健身广场)数量	1个
7	建有体育场数量	1个
8	建有体育馆数量	1个
9	建有游泳池数量	1个
10	建有全民健身中心数量	1个

4.3 乡镇(街道)级公共体育设施

在乡镇(街道)配置全民健身广场、全民健身中心或者中小型足球场、健身步道等公共体育设施。服务对象覆盖乡镇和街道范围,满足全民健身基本需求。具体基本目标设置见表3。

表3 广东省乡镇(街道)级全民健身体育设施基本目标标准

序号	指标内容	目标值
1	建有健身广场(含社区体育公园、社区多功能运动场、农民体育健身工程等)数量	1个
2	建有室内体育活动场所(配置群众喜爱的运动项目,可与文化、教育、卫生等设施相结合)	
3	建有足球场地数量	2块

4.4 行政村(社区)级公共体育设施

在行政村(社区)配置便捷、实用的体育设施,服务对象覆盖行政村或城市社区,满足居民全民健身活动基本需求。具体基本目标设置见表4。

表4 广东省社区(行政村)级全民健身体育设施基本目标标准

序号	指标内容	目标值
1	建有体育设施(含社区体育公园、社区多功能运动场、农民体育健身工程等)数量	1个
2	城市社区15 min健身圈覆盖率	100%
3	新建居住区和社区室外人均体育用地面积	0.3 m ²
4	新建居住区和社区室内人均体育建筑面积	0.1 m ²
5	新建居住区和社区体育设施覆盖率	100%

5 设施规格

本部分根据上一部分“基本目标”中所涉及的各类体育设施,通过表格分别对其具体规格做了进一步确定。

6 规划布局

本部分首先从总体上对体育设施的规划选址做了要求,接着又分别对体育中心,全民健身中心,社区体育公园,体育场(馆)、游泳池,乡镇、行政村级公共体育设施,街道、社区级公共体育设施等各级各类体育设施的规划布局做了具体要求。如文本中:

6.1 规划选址

6.1.1 遵循“人口集中、交通便利、统筹安排、合理布局、方便利用”的原则,以服务人口与服务半径为依据,大中小型相结合,统筹城乡公共体育设施布局。

6.1.2 选址应当符合公共体育设施建设规划

6.1.3 选址于交通便利并利于安全疏散的地段。

6.1.4 满足应急避难场所的选址要求。

(因篇幅所限,各级各类体育设施规划布局略)。

7 建设方式

本部分分别对新建扩容、综合利用、改造提升等3种体育设施的建设方式作了要求。如文本中:

7.1 新建扩容

立足填补空白,将公共体育场地设施建设纳入城乡规

划、土地利用总体规划和年度用地计划,科学布点,划出体育设施专项用地。在缺乏体育场地的城乡社区加快建设一批公共体育设施。

(因篇幅所限,其他建设方式略)。

8 建设要求

本部分包括了一般要求和具体要求两部分,其中具体要求部分主要罗列了与体育设施建设相关的国家和广东省各种建设标准。如文本中:

8.1 一般要求

8.1.1 应根据公共体育设施的等级和使用需求,遵循可持续性发展的原则,综合考虑经济性、实用性,合理确定建设规模和使用年限。

(因篇幅所限,“一般要求”中的其他条款略)。

9 管理要求

本部分内容包括了管理责任、管理方式、管理制度、安全管理、工作人员管理、财务管理、质量管理、信息管理、评价质量管理等 9 个方面。如文本中:

9.1 管理责任

9.1.1 各级政府投资举办的公共体育设施的维修、保养、改造,由公共体育设施管理单位提出申请,报本级行政部门审批,纳入本级政府财政预算。

(因篇幅所限,“管理要求”中的其他条款略)。

10 服务要求

本部分内容主要从开放服务、收费服务、配套服务、信息服务、指导服务、活动赛事服务、保险服务等多个方面对公共体育设施进行了规范。如文本中:

10.1 开放服务

10.1.1 公共体育场地设施必须向社会开放,公办学校符合条件的体育场地设施体育场馆应当向社会开放,机关企事业单位和民办学校要积极创造条件向社会开放。

(因篇幅所限,“服务要求”中的其他条款略)。

11 资金筹措

本部分提出了多渠道资金筹措建设全民健身公共服务的理念,并对政府投入的责任和社会投入的激励措施分别做了要求。如文本中:

11.1 公共体育设施建设资金包括财政性资金(中央、省级、地方)、彩票公益金(中央、省级、地方)、社会投入等。

(因篇幅所限,“资金筹措”中的其他条款略)。

3 《标准》的特征和职能

3.1 《标准》的特征

《标准》的制定以相关理论为基础,结合实践经验而成,体现出科学性、实用性、本土性和创新性等特征。

1) 科学性。

《标准》体现了公共服务理论、公共体育服务理论、全民健身服务理论等理论基础,符合全民健身公共服务的基本特点和基本规律。全民健身公共服务,一是均衡性,既然全民健身公共服务是以满足公民基本体育需求为目的,那么“保基本,全覆盖”就是对其提出的基本要求,目的是使所有人都能平等地享受同等程度的全民健身公共服务。二是便利性,是指所提供的全民健身公共服务应该是身边的、日常的、随时随地可以获得,很方便地就能享受的基本体育服务。如社区健身设施、街道健身组织等。三是多样性,是指所提供的全民健身公共服务种类、产品类型、服务对象、服务组织的管理形式、服务信息渠道等方面是多种多样的。四是福利性,是指全民健身公共服务总体发展趋势是免费和低收费的,但前提是经过政府补贴,因此具有福利性质。《标准》必须满足这些特点。

2) 实用性。

《标准》是针对广东省全民健身公共服务存在的问题而制定的,同时参阅了体育行政部门和社会组织在提供服务过程中的规范化管理和提高服务能力的实践经验,具有较强的实用性。《标准》是在理论研究者与实践行动者的共同参与下起草完成的,既借鉴了相关的学术研究成果,也反映了社会的现实需求,同时兼顾了体育组织和个人的切身利益。《标准》紧紧围绕“全民健身公共服务”这个主题的 5 个方面依次展开,其结构的内在逻辑性得以较好体现;条目设置全面,层次非常清晰,力求在全面反映全民健身公共服务内涵的同时,又能突出重点,具有较强的针对性。

3) 本土性。

《标准》的制定首先要吸纳公共服务、公共体育服务的学术理论和有效经验,但是更为重要的是要强调本土化,体现广东特色。既依据广东的经济、社会、人口、自然环境发展等省情,又从广东全民健身公共服务实际出发来制定,条目及释文清晰明了、简明易懂,以便广大体育工作者认知、掌握和运用。

4) 创新性。

创新理念渗透于《标准》制定的整个过程和各个方面。如前文所述,我国目前已有的公共体育服务标准都只是一个标准指标体系,回答的是“做什么”“做多少”的问题,而没有更进一步明确“怎么做”。本《标准》通过大量的定性描述第一次较完整详细地回答了“怎么做”的问题,能对全民健身公共服务的实践活动提供具体规范和指导。《标准》从结构上分为 5 个服务规范,每个服务规范的结构内容严格按照 GB/T 1.1-2009 撰写,这些在我国公共体育服务标准制定中

都是首次。

3.2 《标准》的职能

《标准》是关于服务目标、服务项目、服务能力和服务行为等的要求与规范,是服务规范化管理的标志,是对相关组织和工作者全面考核评估的依据,是组织标准化建设和工作者专业化提升的准则,是促进广东全民健身公共服务发展的重要举措,具有以下职能。

1) 准入职能。

多年来,由于广东没有出台全民健身公共服务标准,影响了服务组织和工作者队伍的素质,导致其发展良莠不齐。有了《标准》,就可以严把服务组织和工作者的入口关,选拔符合标准的组织和人员进入全民健身公共服务行业。符合标准的予以登记,否则,不予登记,擅自开办的可以依法取缔。

2) 导向职能。

全民健身公共服务是一个不断发展和提高的行业。《标准》对于服务组织和工作者的服务准则、服务能力等都做出具体规定和明确要求,这就使得服务组织和工作者明确了自身的发展内容和具体要求,对照标准就可以判断哪些方面达到了要求,哪些方面还有差距,从而改进管理、规范服务。

3) 规范职能。

《标准》的建立,有利于规范组织的服务行为和工作者的职业行为。从专业化角度看,服务组织和工作者应该具备怎样的服务意识和行为都需要具体规定,《标准》对服务组织和工作者的观念和行为都提出明确的要求,服务组织和工作者按照这些要求开展服务,就能保证服务的科学性和有效性。

4) 评估职能。

《标准》既可以作为服务组织及其工作者的自我评估标准,也可以作为主管部门和社会检查服务组织及其工作者服务质量的依据。有了《标准》,就可以运用科学的方法去评价服务效果,判断存在问题,提出

改善服务的良好建议。

5) 管理职能。

《标准》能实现政府管理的制度化,有了标准,服务工作的无序状态就会得到遏制,调查处理服务中的不良行为也有了依据。对于根据《标准》评价不合格的服务组织,可以勒令其限期整改,整改后重新进行评价,评价依然不合格者收回服务许可。通过《标准》对服务组织进行评估和分级,给予资金和政策扶持,同时,各级政府在招标过程中可以根据评估结果快速高效、公开透明地直接选择服务组织,提高招标工作效率。

标准是动态可调的,一方面,广东省地方各级体育行政部门可根据本《标准》的基本要求,结合当地实际情况制定本地区的全民健身公共服务标准。另一方面,随着全省社会经济发展水平、公共体育服务需要和财政承受能力等因素不断变化,《标准》也需要根据实际情况适时进行修订。

参考文献:

- [1] 张宏,陈琦.我国公共体育服务体系服务项目标准研究[J].成都体育学院学报,2012,38(9):21-24.
- [2] 谢正阳.全民健身公共服务评价指标体系探析[J].体育与科学,2013,34(1):86-93.
- [3] 王莉.全民健身公共服务体系构成与标准化研究[J].北京体育大学学报,2015,38(3):1-7.
- [4] 姚洋洋.浙江省全民健身公共服务体系标准研究[D].杭州:杭州师范大学,2016.
- [5] 杨明.我国公共体育服务标准体系构建研究[J].武汉体育学院学报,2017,51(1):20-25.
- [6] 标准化工作导则国家标准汇编(第3版)[M].北京:中国标准出版社,2010.