



我国全民健身治理历程及转型路径研究 Governance Process and Transformation Path of National Fitness in China

郇昌店¹, 易剑东², 童建红³
HUAN Changdian¹, YI Jiandong², TONG Jianhong³

摘要:对我国全民健身管理历程进行了梳理与概括,主要经历了“全民健身管理的司局级阶段(1949—1995年)—全民健身管理的部委阶段(1995—2014年)—2014年后的“国家战略阶段”3个阶段。在分析各个阶段的管理特征后,提出全民健身治理转型路径:1)发挥全民健身对产业发展的支持作用;2)强化多元主体参与的整体性治理格局;3)实现治理体系现代化;4)培育基层全民健身治理主体;5)实现评估理念和方式的转变。

关键词:全民健身;治理历程;管理;治理转型;产业效应;转型路径;体系现代化

中图分类号:G 80-051 学科代码:040301 文献标识码:A

Abstract:This paper makes analysis on the course of China's national fitness management,including national fitness management departments (1949-1995), national fitness management ministries (1995-2014),and national strategy after 2014.After analyzing the management characteristics of each stage,the national fitness governance transformation path is put forward:1) to Ggive full play to the support role of national fitness in industrial development,2) Sto strengthen the overall governance pattern of multi subject participation,3) Mto modernize the governance system,4) to cCultivate the main body of the grassroots national fitness governance, and 5) Ato achieve the change in assessment concepts and methods.

Keywords:national fitness; governance process; management; governance transformation; industrial effect; transformation path; modernization of the system

1 我国全民健身管理的历程概览

尽管“全民健身”这一术语直到1995年《全民健身计划纲要》颁布后才获得正式的政策指称,距今仅有20余年历史,但如抛却语汇表述方面的争议,从群众参与多元化的体育活动实践来看,中华人民共和国成立以来的群众性体育管理都应纳入宽泛的全民健身管理范畴。

全民健身管理分期的判断标准,分为内外2个层面。从内部来看,基于国家的组织设置、资源注入和制度保障;外部则体现

在与竞技体育地位的相互比较。基于此,本研究将中华人民共和国成立以来全民健身管理划分为:1949—1995年的“司局战略阶段”、1996—2014年“部委战略阶段”、2015年后的“国家战略阶段”,如图1所示。可以看出,我国群众体育管理中,管理主体层次逐渐提升,涉及的政府机构也逐渐增多,从而展示了全民健身的重要地位与独特价值,更凸显了我国战略层面的转换。尤其是国家战略层面下,全民健身的领导主体变成国务院,国务院相关部委成为全民健身的责任主体,对我国全民健身的发展,具有至关重要的作用与意义。

收稿日期:2016-05-13

基金项目:国家社科基金重点项目(14AZD086)。

第一作者简介:郇昌店(1980—),男,博士,讲师,研究方向为体育管理, E-mail: changdianhuan@aliyun.com。

作者单位:1.江苏师范大学体育学院,江苏徐州 221116;2.江西财经大学校长办公室,江西南昌 330013;3.广西科技大学体育学院,广西柳州 545006

1.School of Physical Education,Jiangsu Normal University, Xuzhou, Jiangsu 221116, China;2.President's Office,Jiangxi University of Finance,Nanchang, Jiangxi 330013, China;3. School of Physical Education, Guangxi University of Science and Technology,Liuzhou,Guangxi 545006,China

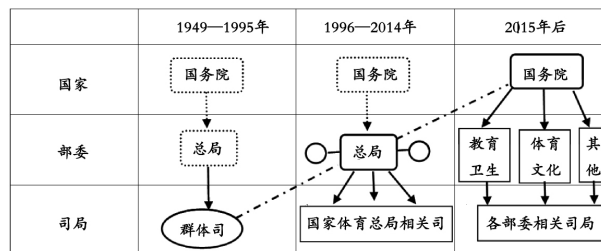


图1 全民健身管理历程分期及机构组成

1.1 1949—1995年:全民健身管理的司局战略阶段

中华人民共和国成立初期,群众体育优先发展的定位彰显了国家对群众健康和国家安全的重视。中华人民共和国成立初

期,国家对竞技体育究竟服务“少数人还是多数人”的认识模糊,使得明确“服务大众”的群众体育事业获得了优先关注。1949 年的人民政治协商会议通过的《共同纲领》提出“提倡国民体育”,为当时我国体育事业发展指明了方向。1952 年,中华全国体育总会成立,并提出了体育工作的方针,即在现有基础上,从实际出发,促使体育运动普及化、经常化,积极发展体育运动,增强人民体质,为加强生产建设,加强国防建设而服务。为推动全民体育的普及化和经常化,国家无论从主管部门还是制度建设层面均做出了突出工作。全国体育事业的主要精力放在了群众体育方面。1954 年,中央批复《关于加强人民体育运动的报告》中再次明确了体育改善人民健康状况、增强人民体质的战略价值,并形成了对群众体育发展极为重要的政策文件《关于加强人民体育运动工作的指示》,对体育工作的重要性做了重要指示并强调要加强对体育工作的领导,要求各地结合实际情况,推动各有关部门共同努力,使群众性体育开展起来。同年,原国家体委第一次公布了《准备劳动与卫国》体育制度暂行条例,极大地推动了群众体育的发展。据 1955 年不完全统计,全国有 187 所中等以上的学校实行劳卫制一级,参加锻炼的学生达到 12 万 7 000 人,劳卫制预备级在 2 300 所学校中推行,有 115 万 9 000 人参与锻炼^[1]。

受竞技体育发展诉求的影响,群众体育优先发展的定位出现松动。尽管 1958 年中华全国体育总会制定的未来 10 年发展规划中,依旧提出“普及与提高相结合”政策,但受制于当时的经济社会条件,体育发展的重点侧重于“提高”。1961 年 12 月的全国体育工作会议提出,当前体育工作的重点应当放在运动训练工作上,并对群众体育活动的规模、运动量、运动竞赛的次数,根据不同情况分别加以适当的控制。由此可见,群众体育优先发展的定位有所改变,竞技体育优先发展开始启动^[2]。

群众体育与竞技体育不同的治理思路,最终形成了该阶段“上下分离”的格局。种种现象表明“普及”(群体)与“提高(竞技)”已开始分离。所谓体育发展中的上下分离,即竞技体育主要由国家体委和省体委负责,而群众体育由省以下体委负责,竞技体育管理层级较高,群众体育管理层级较低,形成了省以上体委侧重抓“提高”,省以下体委主要抓“普及”^[3]的格局,县、乡、村成为发展群众体育的责任主体^[4],如图 2 所示。

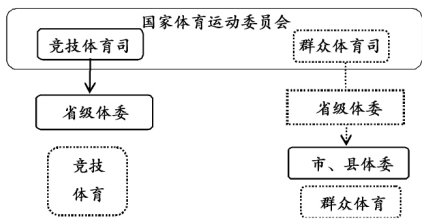


图 2 “上下分离”的体育治理格局

体育管理上下分离,群众体育低位运行的格局,持续了较长时间。1978 年开始《关于做好县的体育工作的意见》《关于进一

步加强群众体育工作的意见》等文件相继下发,进一步强化了群众体育管理的低层位运行状况。尤其是 1979 年中国恢复了国际奥委会的合法席位,短时期内快速提高竞技体育成绩、扩大国家影响成为体育的重要价值导向,并据此开始强化竞技体育优先发展战略,导致群众体育发展缓慢^[5]。统计显示,七五、八五期间,国家投入竞技体育的经费每年超过 20 亿元,而群众体育投入数额较小。1996 年统计数据显示,全国体育系统经费为 28 亿 4 100 万元,仅占国内生产总值的 0.041%,其中大量投入竞技体育领域。

该阶段,群众体育事业发展的主要领导机构是国家体委(国家体育总局)群体司,主要责任主体是各市(县、区)体委,同时附带中华全国体育总会及其所属系统。群众体育管理资源汇集,社会动员、横向协调等能力不足,群众体育管理成效不明显。1990 年亚运会后,熊斗寅建议由全国体育总会专管群体工作,在各县市设分会,按照产业和社会组织建构网络等,推动群众体育与竞技体育协调发展等^[6],但这种“分化治理、强化社会组织”的战略构想,与当时的社会环境实际不相符。

群众体育管理的司局战略阶段,表现出普及水平不高、短暂性优先、长期基层治理的特征。由于体育财政投入不足,人均体育经费较少,群众体育发展所需的物质基础薄弱,导致该阶段群众体育治理成效不显著。

1.2 1995—2014 年 全民健身管理的部委战略阶段

群众体育的长期低位运行,形成与人民群众不断增长的体育需求之间的矛盾,国家开始推动群众体育与竞技体育的协调发展。1995 年 6 月 20 日,国务院发布《全民健身计划纲要》,启动了国家体育总局负责组织实施群众体育工作的格局。《全民健身计划纲要》的颁布使得群众体育在国家治理过程中的地位得以提高。1997 年,国家体育总局下发《运动项目管理中心工作规范暂行规定》,体现了国家体育总局通过运动项目管理中心的相关技术、设施和人力资源优势,通过不断渗透和传播运动项目文化,引导群众性体育活动开展的思路。

在国务院的推动下,全民健身治理开始进入国家体育总局战略阶段。全民健身纳入国家体育总局层面统筹协调后,能够调动体育系统整体力量发展全民健身工作。进入部委战略阶段的全民健身事业,体现出制度化特征。国务院、国家体育总局(国家体委)相继发布了多项措施,推动了全民健身事业的持续发展,见表 1。

在各项政策的协调推动下,群众体育与竞技体育的关系得以重新调整,二者协调发展的态势逐渐确立。尤其获得北京奥运会举办权后,备战奥运的同时也积极发展群众体育事业,凸显政府的公共服务职能。2006 年,在全国试点推行的“农民体育健身工程”和“全民健身与奥运同行”为主题的全国学校体育场馆向社会开放等举措,推动了全民健身服务的落地并增强了其可操作性。2007 年,国家体育总局发布《关于开展“全民健身与奥运同行”健身大讲堂——社区行活动的通知》(体群字[2007]79

号)推动全民健身与竞技体育在社区中的结合。2008年7月,北京奥运会举办在即,国家体育总局发布《关于继续深入开展全民健身与奥运同行活动的通知》,要求各级体育部门和行业体协广泛深入开展“全民健身与奥运同行”活动,在广大人民群众中进

一步掀起体育健身的热潮。2012年,“全民健身与奥运同行”青少年夏令营系列活动启动,通过互动娱乐,引导青少年及其家庭积极参加身心锻炼。

表1 全民健身的部委战略阶段的政策文件与任务

阶段划分	重要政策文件	重点任务
《全民健身计划纲要》第1期工程第1阶段(1995—1996年)	《关于贯彻〈全民健身计划纲要〉实施“全民健身一二一工程”的意见》 《社会体育指导员技术等级制度》 《中国成年人体质测定标准》	宣传发动和改革试点,初步掀起全民健身热潮
《全民健身计划纲要》第1期工程第2阶段(1997—1998年)	《全民健身计划第1期工程第2阶段(1997—1998年)工作方案》	重点实施、逐步推进,促成崇尚健身、参与健身的社会环境与氛围
《全民健身计划纲要》第1期工程第3阶段(1999—2000年)	《全民健身计划第1期工程第3阶段(1999年—2000年)工作方案》	全面推进全民健身计划各项工作,建立具有中国特色全民健身体系的基本框架
《全民健身计划纲要》第2期工程(2001—2010年)规划	《全民健身计划纲要》第2期工程第1阶段(2001—2005年)实施计划 《〈纲要〉第二期工程第二阶段(2006年—2010年)实施计划》 《全民健身条例》	全民健身工作提高到新水平,基本建成具有中国特色的全民健身体系
《全民健身计划(2011—2015年)》	《关于贯彻实施〈全民健身计划(2011—2015年)〉推进落实部委职责分工的函》 《“十二五”公共体育设施建设规划》 《关于加强大型体育场馆运营管理改革创新提高公共服务水平的意见》	全民健身与奥运同行 城乡居民体育健身意识进一步增强,参加体育锻炼的人数显著增加,身体素质明显提高,形成覆盖城乡比较健全的全民健身公共服务体系

注:资料源于“全民健身”实施十五周年白皮书

2009年10月1日《全民健身条例》施行,且每年8月8日确定为“全民健身日”,全民健身获得了更高的社会地位。2011年,国务院下发《全民健身计划(2011—2015年)》,全民健身得到更高层面的重视。此时,涉及全民健身工作的27个中央部委及其纵向条线被相继纳入,全民健身发展走向新的高度。

全民健身治理的部委战略阶段,表现出系统化制度建设的形成,全民健身治理的法制化不断加强,全民健身治理的协调行为起步。该阶段,全民健身的制度建设成效斐然,体育设施、组织建设和服务购买等方面的制度创新渐次出现。国家层面的《全民健身条例》和地方省市《全民健身条例》的颁布,促进了地方政府对全民健身的投入。在大群体格局的打造进程中,全民健身协同治理渐次推进,但仍需深度合作,多部门协同发展,需要更高层面的发展格局推动。

1.3 2015年以来,健康整合导向的国家战略阶段

全民健身治理的战略升级,源于国家对其在实现健康中国中的全新定位,《“健康中国2030”规划纲要》第6章中提出“完善全民健身公共服务体系”和“广泛开展全民健身运动”。当前,健康中国建设是全面提升中华民族健康素质、实现人民健康与经济社会协调发展的国家战略,指引着我国未来15年的发展方向^[7]。体育运动能够较好地降低相关慢性病的发病率,延缓人体衰老的时间,最大程度上减少医疗开支,提升国民的幸福指数。有鉴于此,在国家实现小康社会的重要关口、在实现两个100年伟大目标的进程中,及时提升全民健身的战略定

位,最大化发挥全民健身的健康维护价值,无疑具有重要的战略意义与价值^[8]。

在健康中国建设进程中全民健身公共服务体系,不仅表现在对外部的宣传、卫生计生、文化、教育、民政、养老、残联、旅游等部门工作的整合,更表现在对体育系统内部,如体育产业、政策工具、基层功能和评估考核等方面的整合。全民健身公共服务体系的外部整合主要表现在各部门任务中目标的一致性、措施的协调性和执行的全面性;内部整合则是如何更好地优化体育系统的力量,服务于全民健身运动的健康价值的实现。

2 全民健身治理的转型路径

提高全民身体素质上升到国家战略,进一步展示了全民健身治理的时代性、特殊性和责任性^[6]。首先,提高全身体质战略的确立与实施,也是建设体育强国的关键时期,建设体育强国需要全民健身奠定坚实基础。其次,持续发挥体育在健身、健身、娱乐和休闲等方面的价值与功能,促进体育多元化功能的实现。第三,在老龄化社会来临和青少年体质健康提升的时期,大力发展全民性群众体育事业,其责任性更为突出。“健康中国”国家战略的确立,是增加人们参与建设的机会,以全民健身促进发展^[7]体育产业。积极推动体育与其他领域的跨界融合,实现多层面的合作。提高全身体质的国家战略,需要从多领域、多层面实现治理方式、机制的转变,其中不仅涉及到群众体育自身运行的问题,同时还要与体育系统其他战略、体育系统外的国家战略契合并相互关联^[9]。基于此,本研究构建了治理转型路径,如

图 3 所示。

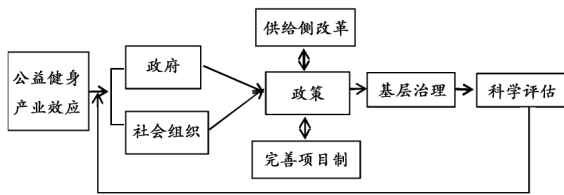


图 3 全民健身治理转型路径

2.1 发挥全民健身对产业发展的支持作用

长期以来,由于全民健身服务的公共产品属性,导致各界对其产业效应关注明显不足^[9]。我国全民健身参与主体的超大规模性^[10],需求内容和层次的多元性,引发了诸如音响、运动服装、器械、电子产品等实物性消费,同时健身指导、信息提供乃至围绕健身的多项服务呼之欲出。围绕全民健身已经形成了明显的商业机会,学者对全民健身广场舞参与人群的调研结果^[11]发现,中老年妇女和城市职工群体属于主要人群,此类群体消费能力较强,通过健身宣传与引导,围绕广场舞有望形成以健身消费为主体,传媒、金融、互联网等多业态融合的产业形态。在提高全民身体素质纳入国家战略的背景下,大力弘扬全民健身对产业价值、实现全民健身与体育产业的有效融通,最大化促进其社会价值与经济价值的双重目的,无疑具有至关重要的意义^[12]。

2.2 强化多元主体参与的整体性治理格局

伴随着全民健身事业的日渐发展,尤其在“大群体”格局的推进进程中,需要多层次推进全民健身治理。提高全民健身治理机构的地位,统筹散布于不同部门的治理权限,有效弥补治理的缝隙。研究认为,全民健身部门分工、专业负责的管理理念在面临复杂性事务时,存在部门本位和权责壁垒,从而导致部门治理的碎片化^[13],使得全民健身治理绩效不高。例如政府相关部门在治理广场舞噪音扰民问题的作为,凸显了治理的局限,多个关联部门对此问题无能为力,产生了严重的社会负面影响。从图 4 可见,全民健身的治理权限散布于多个部门之间,尤其是在新型事务和新问题出现后,传统的治理体系绩效较低,诱发了极大的社会问题。

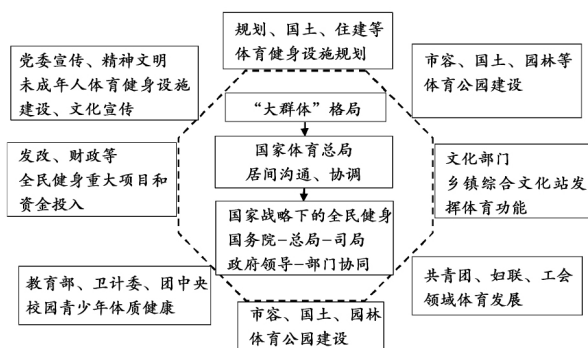


图 4 全民健身治理多部门协同态势

倡导多元共治,提倡组织参与,全民健身整体治理探索由来

已久。部分地方政府积极探索全民健身整体治理格局,成立了相应的组织机构,完善了制度建制,例如,上海、天津、河北等建立了区域“全民健身统筹协调联席会议制度”,对推进全民健身治理具有一定的启示意义,但囿于相关部门协同中的利益和机制问题,全民健身治理中多部门协同尚有一定距离。

提高全民身体素质纳入国家战略后,需释放社会体育组织的发展功能。鉴于全民健身事业的发展,以中华全国体育总会、全国性单项运动协会和行业体协为代表的社会体育组织日渐壮大。2014年,中华全国体育总会发出《关于广泛组织开展“发展体育运动,增强人民体质,同心共筑中国梦”全民健身系列活动的通知》,发挥了其统摄全国性、区域性和人群等社会体育组织的活力和整合各体育组织的能力。尤其通过政府体育机构与社会组织构建的伙伴关系弥补基层政府体育机构整合后留下的组织真空,是当前推进基层全民健身治理的关键所在。

2.3 实现治理体系现代化

“政府领导、部门协同和全社会参与”是国家的顶层设计,其中关键是部门协同。部门协同涉及到服务内容协同、政策协同、机制协同、方式协同等,比较而言,公共政策的协同在推进部门间合作方面作用更为重要。政策协同是应对现代社会治理的跨域性和复杂性问题的必然要求。政策协同为解决部门之间的政策冲突与竞争,并协调不同部门间的利益关系,实现政策的整体效应。有研究认为,针对复杂性问题不要使用单一政策,而是要整合部门间的政策,并注意专业政策与经济、社会等政策的协同^[14]。目前,我国全民健身领域政策抵触时有发生。例如对校园体育场馆开放有规定,校园体育场馆在非教学时间应对居民开放,以弥补体育场地设施不足的限制。而同样还有规定,学校应当健全门卫制度,建立校外人员入校的登记或者验证制度,禁止无关人员和校外机动车入内,禁止将非教学用易燃易爆物品、有毒物品、动物和管制器具等危险物品带入校园。“开放与安全”形成了较为明显的政策冲突,因此,学校对校园体育场馆开放的积极性不高。

在推进全民健身政策协同的过程中,首先,全民健身服务的供给侧改革,应立足于全民健身服务供给的优化,通过多元化全民健身产品供给、不断培育新的体育需求,提升体育需求的门类,引导形成科学、有效的健身需求,实现供给对需求的引导效应。其次,完善全民健身服务项目制。项目治理通过转移支付,能够改进地方全民健身治理水平。通过优化纵向项目制的运行逻辑,发挥转移支付在强化地方全民健身服务供给能力方面,依旧具有至关重要的作用。鉴于此,在推进全民健身治理工作过程中,既要关注体育与其他部门政策协同问题,同时也要关注体育政策与其他政策的协同问题。

2.4 培育基层全民健身治理主体

长期以来,群众体育治理由于政府机构改革的影响,县、区体育行政机构大量合并后,基层体育行政部门的资源集聚能力降低,基层体育治理遗留了巨大的组织空白。

当前,我国政府体育机构在中央和省市级设置较为完备,

县、区级全民健身领导机构不健全,导致全民健身投入水平不高,基层全民健身治理主要依靠转移支付实现等状况^[15],同时由于社会体育组织发展滞后,尽快提升基层体育治理能力尤为重要。有学者以山西省为个案展开研究,发现在农村体育设施已实现全覆盖的山西省,基层政府公共体育服务依旧存在资金不足、规划意识落后和治理手段低下等问题^[16]。同时,在对天津市街道一级的群众体育主管人员进行访谈得知,城市社区群众体育主管部门欠缺,大量组织处于自我发展、缺乏约束的局面。

在提高全民身体素质的国家战略下,基层全民健身组织发展应秉承2个思路。1)积极转变基层全民健身服务供给方式。针对全民健身的事权改革,提升地方政府的全民健身供给能力。强化中央和省市财政对基层政府一般性转移支付力度,明确基层政府对政府体育组织建设的责任。2)强化社会体育组织培育为重点,通过政府相关部门的引导和监督,通过体育社会组织培育建设弥补政府行政部门调整后遗留的组织空白,引导自发性体育组织、草根性体育组织建设,建立原子化、原生态、点面结合、类型多样的基层组织发展格局。

2.5 实现评估理念和方式的转变

长期以来,我国全民健身评估尚未关注政策效应的滞后性和交叉性,依旧处于工作评估而非政策评估阶段。在全民健身政策评估方面应注意以下几个问题:第一,不可忽视政策时滞。任何政策作用的发挥都需要一定的时间,政策效应的实现应考虑时间基础。第二,不可忽视相关政策的交叉影响。全民健身的发展,受到经济与社会等多元政策的制约,因此,不可忽视其他政策的影响。第三,政策评估的内容不可过于简单。通过场地设施、组织建设、参与人群等几个维度的评估,不足以全面呈现全民健身的政策效应。

鉴于全民健身政策评估的复杂性和长期性,对政策效果的评估应侧重于政策效应的综合评估,对单一政策的评估行为,应该充分考虑政策时滞,利用更科学的模糊评估方式,引入第三方评估机构,从而推动我国全民健身治理政策效应评估的科学化。在政策评估较为困难的情况下,可以通过全民健身工作的年度序列数据作为间接指标,通过多年的综合比较,间接展示政策的效应。

3 结束语

提高全民身体素质的国家战略的提出,凸显了国家体育发展战略的转变,这也是我国体育管理格局转变的直接体现。全民

健身治理应该侧重于治理能力的提升,实现治理能力的现代化。全面弘扬全民健身在国家建设与健康中国建设中的积极意义,通过政府行政部门能力边界的限定,社会组织发展环境的优化,持续提升基层体育治理主体的资源聚集、社会动员和投入能力,利用政策相互间的作用,全面实现全民健身治理能力现代化,是我国全民健身治理发展的必然路径。

参考文献:

- [1] 门洪华.中国国家战略利益的拓展[J].战略与管理,2003(2):83.
- [2] 肖林鹏,李宗浩,裴立新.中国竞技体育优先发展战略回顾与总结[J].上海体育学院学报,2002,26(2):1.
- [3] 熊晓正,曹守和,林登轅.从“普及与提高相结合”到“各类体育协调发展”[J].体育文史,1997(5):16.
- [4] 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.
- [5] 熊斗寅.加强群众体育是促进体育运动协调发展的战略抉择[J].上海体育学院学报,1991(2):72.
- [6] 牛正兰.试论国家战略选择的逻辑与当今中国的战略选择[J].甘肃社会科学,2007(3):199.
- [7] 鲍明晓.关于建立和完善新型举国体制的理论思考[J].天津体育学院学报,2001,16(4):48.
- [8] 董新光.全民健身大视野[M].北京:北京体育大学出版社,2003:6.
- [9] 黄聚云.论全民健身中的若干认识误区:以《全民健身条例》的实施为背景[J].体育科研,2010,31(4):17.
- [10] SALOMON J A,WANG H,FREEMAN M K,et al.Healthy life expectancy for 187 countries, 1990-2010: a systematic analysis for the Global Burden Disease Study 2010[J].Lancet,2012,380(9859):2144.
- [11] 北京居民健康期望寿命:18岁组人群平均为58.17岁[EB/OL]. [2016-05-08].<http://health.people.com.cn/n/2014/0617/c14739-25157054.html>.
- [12] 胡鞍钢,方旭东.全民健身国家战略:内涵与发展思路[J].体育科学,2016,36(3):3.
- [13] 张翔.中国政府部门间协调机制研究[D].天津:南开大学,2013.
- [14] OECD.Government coherence: The role of the center of government[R]. Paris:Public Management Committee,2000.
- [15] 郇昌店,肖林鹏,杨茜萍.县级政府供给公共体育服务责任、困境与突破[J].山东体育科技,2012,35(2):1.
- [16] 陈晓静.山西省县级政府体育公共服务能力及其影响因素的研究[D].临汾:山西师范大学,2010.