



新视野 新观点

新中国体育设施政策演进研究*

孙成林^{1,2}, 王强², 王健¹

(1. 华中师范大学 体育学院, 武汉 430079; 2. 喀什师范学院 体育系, 新疆 喀什 844006)

摘要: 梳理了新中国体育设施政策演进的历史脉络, 将我国体育设施政策的发展划分为社会主义改造时期的倡导与初建、社会主义建设时期的曲折发展、“文革”时期的严重破坏、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等7个阶段。在分析和总结各阶段体育设施政策特点的基础上, 归纳出其演进的路径: 政策制定的指导思想由国家利益本位回归到人的健康本位; 政策制定的模式由“精英模式”转向“整合模式”; 政策的执行由重建设轻管理向重建设兼顾管理转换, 并逐步呈现出政策法律化的趋向; 政策制定的价值追求始终是增强人民体质、实现中华民族的伟大复兴。在厘清新中国体育设施政策演进路径的基础上, 提出我国体育设施政策建设的几点建议。

关键词: 体育设施; 政策; 演进; 新中国

文章编号: 1001-747X(2013)04-0385-07

文献标识码: A

中图分类号: G80-051

Research on the Evolution of Sports Facility Policy in P. R. China

SUN Cheng-lin^{1,2}, WANG Qiang², WANG Jian¹

(1. College of PE, Central China Normal University, Wuhan 430079, China;

2. Kashi Teachers College, Kashi 844006, China)

Abstract: This paper analyzes the development of sports facility policy in new China. It is found that sports facility policy in China includes seven stages, which are respectively policy initiative construction, zigzag development, serious destruction, low frequency development, high frequency development, stable and high frequency development and new development. Its evolution may be summarized as follow: guiding principle from national standard to people's health standard; the policy formulation from the upper first to the interaction among the top and the lower; the policy execution from emphasizing construction and ignoring management to underlining construction and management; the policy gradually highlight its legal effect. The Strengthening on people's physical fitness and the great Renaissance of the Chinese nation is its valued object, and the developmental path of sports facility policy is closely consistent with our party's political line. Finally, the author put forwards some advice to the sports facility construction.

Key words: sports facility; policy; evolution; P. R. China

在新中国60多年的建设和发展历程中,党的几代领导集体始终高度重视群众的健康问题并对体育设施给予关注,出台了符合不同时代背景的体育设施相关政策,用以指导体育设施的建设和发展。特别是改革开放以来,党和政府在每个国家国民经济和社会发展规划以及每年的《政府工作报告》中,都对我国的体育事业作出了规划和部署,对体育设施建设提出了相关要求。新中国成立以来,在洗刷“病夫”屈辱、实现奥运梦想、迈向体育强国的体育事业发展方针变化历史进程中,体育设施政策的

发展亦呈现出时代的特点。近年来,国家高度重视、大型赛事不断促推、群众健身需求日益高涨,使得我国体育设施的建设进入了新中国成立以来快速发展阶段。资源吸取能力与分配机制对某项活动的发展具有极大的影响^[1],而政策是国家和政府作为分配或调整各种资源(利益关系)的工具和手段,是各种利益关系的调节器,具有合理配置资源和导向的功能^{[2]51-52}。在促进社会和谐、提倡以人为本、关注体育公平、注重健康生活、实现中华民族伟大复兴的时代背景下,如何通过科学合理的政策来规范和引导体

* 收稿日期: 2013-02-05; 修回日期: 2013-04-10

基金项目: 国家哲学社会科学基金重大项目(11&ZD150); 教育部新世纪优秀人才计划项目(080789)

作者简介: 孙成林(1971-),男,甘肃通渭人,副教授,博士,研究方向为少数民族体育文化、体育政策, E-mail: Sunchenglin1111@126.com; 王强(1980-),男,河南郑州人,讲师,硕士; 王健(1963-),男,河南南阳人,教授,博士生导师,博士,研究方向为体育人文社会学。

育设施的建设与发展,以更好地发挥其在全民健身中的物质基础作用,从而有效贯彻落实党中央“关注民生、推进体育公共服务均等化”的指导方针,是摆在体育工作者面前的重要课题。目前,我国体育设施政策研究尚处在一个“待关注”的状态,缺乏较为系统化的历史梳理和审视。鉴于此,以新中国体育事业发展的指导方针为主线,以体育设施相关的政策、法规文件为纬度,时间变化为经度,描绘其发展变化的轨迹,分析归纳各阶段体育设施政策的数量变化、政策特点、制定形式和执行模式,并在厘清我国体育设施政策演进脉络的基础上,提出其建设和发展的建议。

1 不同阶段的体育设施政策及其特点

基于研究需要,参考党史对新中国的历史阶段划分,以我国体育事业发展指导方针的变化为主线,并结合我国的重大体育事件,将建国以来我国体育设施政策的发展历程划分为7个阶段。

1.1 倡导与初建阶段(1949—1956)

经过炮火的洗礼和鸦片的侵蚀,刚刚成立的中华人民共和国面临着国贫民弱的局面,“东亚病夫”实为国民体质的真实写照。因此,中国共产党在《共同纲领》中明确提出:国家提倡国民体育,新中国的体育事业是为人民的健康、新民主主义的建设 and 人民的国防而发展的体育^[3]。这一时期,我国体育事业确立了“使体育运动普及化和经常化”的发展方针。围绕这一方针的贯彻实施,出台了体育设施相关政策10件,具有代表性的有《中华全国体育总会章程》《关于加强领导、进一步开展高等学校体育运动的联合指示》《中央体委党组关于召开全国体育工作会议的报告》等。

体育设施政策的特点。(1) 倡导性。受限于当时经济的发展水平,出台的体育设施政策主要是倡导性政策,对体育设施的建设提出倡导性建议,未做出具体、明确的硬性规定。如:1951年,中央人民政府政务院颁布《关于改善各级学校学生健康状况的决定》中指出,各级学校应尽可能地充实体育娱乐设备,加强学生的体格锻炼;1955年,《全国总工会关于开展职工体育运动暂行办法纲要》中指出,为了更好地开展职工群众的体育运动,必须有相当的体育场地和设备,场地不足的单位应适当地增添和扩充^{[4]23}。(2) 军事性。《新体育》的“发刊词”中提出,体育设施建设要成为国防事业获得胜利的一个有利因素和保障。年轻的新中国依旧存在着政权和国家危机,保家卫国是国情需要。因此,体育设施政策具有强烈的军事取向,体现出为军事服务的特点。

(3) 全民性。1952-06-10,毛泽东主席为中华全国体育总会成立的题词“发展体育运动,增强人民体质”,成为了本阶段体育设施政策制定的指导思想。在《关于全国第一次职工体育工作会议的报告》^{[4]276}《关于加强领导、进一步开展高等学校体育运动的联合指示》^[5]及《中国煤矿体育协会章程》^{[4]190}中,指出体育设施在工厂、学校及企事业单位多领域进行建设,体现出政策的全民性特点。

体育设施政策的制定模式:百废待兴、国贫民弱、国家危机的客观存在,使中国共产党从国家安全和社会主义建设的实际出发,采用“自上而下”的精英模式来制定体育设施的相关政策。“先国后家”,国家利益统摄个人利益。政策制定采用的是一种“单方案”决策而非“多方案”择优。

体育设施政策的执行:由管理体育的权威机构——国家体委通过自上而下垂直的政治体制通道,以“红头文件”形式,运用行政指令手段,上传下达。政策执行具有刚性、权威性;政策执行效果不折不扣。

1.2 曲折发展阶段(1957—1966-04)

经过7年的社会主义和平改造,新中国的政权巩固、社会稳定、经济发展、文化繁荣。因此,在第8次全国代表大会上,中国共产党提出“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的总路线。这一时期,提出体育事业发展方针“普及与提高相结合、侧重普及”。围绕这一方针的贯彻落实,出台了体育设施相关政策7件,具有代表性的有《体育运动十年发展纲要》《关于更广泛地组织青少年参见体育运动的指示》《关于贯彻中央关于卫生工作的指示精神,大力开展群众体育活动意见》《1961年全国体育工作会议纪要》等。

体育设施政策的特点。(1) “大跃进”性。在我国社会主义建设的“大跃进”背景下,体育领域也出现了“大跃进”,出台了《体育运动十年发展纲要》。该《纲要》规定:在体育设施方面,从1958年起至1967年止,全国省辖市以上的公共性体育场地将由1957年预计434个发展到1023个,省辖市以上城市均将具有可供竞赛使用的体育场地一个以上^[6]。(2) 不稳定性。“大跃进”背景下体育设施政策目标制定得过高、过空、过于浮夸,加之1959年后连续3年的自然灾害,使我国的经济跌入低谷,调整成为必然。在中央“八字”方针指导下,体育设施相关政策也出现了调整。如《1961年全国体育工作会议纪要》^{[4]63}指出,体育场地实行国家统一分配器材、因陋就简、土洋结合的办法解决。另一方面,频发的政治运动不仅打破了原有政策制定的程序,而且使体

育设施政策的更替加快。

体育设施政策的制定模式:本阶段,体育设施政策制定的“精英”模式得到进一步强化。这是因为,中央集权使国家权力无限增大并形成了“全能型”政府,国家垄断了整个社会资源。计划经济体制的形成、体育管理体制的“垂直”模式使国家通过各级体育行政机构直接控制社会的细胞——个人,用以推行政策、分配资源。然而,精英模式在政策制定过程中固有的缺陷——精英者自身认知的局限和政策制定忽视政策执行对象的利益表达,亦导致出现政策失误,这从大跃进时期的《体育运动十年发展纲要》中就得以具体的体现。

体育设施政策的执行:是政治运动背景下的行政指令性执行,全国采用“一刀切”,以追求政治效果。大跃进、整风运动、四清运动等各种政治运动的频发,使体育设施政策在执行中打上了政治运动的烙印。同时,政策制定的跃进、浮夸、目标过高,使政策难以执行,造成了“欲速则不达”的结果。

1.3 严重破坏阶段(1966-05—1976-10)

“文革”时期,我国的体育事业整体陷入瘫痪状态,整个体育领域形成了学校体育以“阶级斗争和路线斗争为主课、读书无用”的指导思想;群众体育以“体育必须为工农兵服务和占领农村业余文化阵地”为指导思想;竞技体育以“竞赛改革、体育革命”为指导思想。本阶段,我国的体育事业背负沉重、畸形的指导思想,建国17年间所形成的体育设施政策建设和发展的外部组织环境被严重地破坏,整个体育事业一片混乱、发展受阻。此间,出台的体育设施相关政策有《1973年全国体育工作会议纪要》《国家体育锻炼标准条例》等。

体育设施政策的特点表现为政策的虚无化。表现为已有的体育设施政策文本被搁浅。由于体育的本质功能被弱化、异化,而政治功能被无限放大,从而使体育设施政策成为了“虚”政策、“口号”政策和“运动”政策。体育设施政策的制定被政治性口号所替代;体育设施政策的执行是政治运动为基调的运动执行。

1.4 低频发展阶段(1976-11—1994)

党的十一届三中全会后,体育领域正本清源。原国家体委提出“普及和提高相结合、侧重抓提高”的指导方针。新中国成立以来,首次提出“侧重抓提高”,我国体育事业的发展出现了群众体育和竞技体育的分野,使其发展的重心向竞技体育偏移,这为我国“举国体制”的形成创造了条件。为落实“侧重抓提高”的体育事业发展方针,本阶段共出台了体育设施相关政策52件,年均2.89件。《中共中央

关于进一步发展体育运动通知》《国家体育锻炼标准实施办法》《学校体育工作条例》等是这一时期政策的亮点。

体育设施政策的特点。(1)教育化导向特点。政策关注学校体育发展对体育设施的要求,关注学生体质健康、推行学生体育合格标准对体育设施的要求,关注《国家体育锻炼标准》在学校顺利实施对体育设施的要求,关注规范学校体育设施的建设标准等,表现出体育设施政策教育化导向的特点。体现这一特点的政策文本有《关于加强学校体育、卫生工作的通知》《关于在学校中进一步施行国家体育锻炼标准的意见》《中小学体育器材配备目录》《学校体育工作条例》等。(2)社会化导向特点。政策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,表现出体育设施政策社会化导向的特点。相关政策有《基层厂矿、企业、事业、机关体育协会章程》《城市规划条例》《全国体育先进县的标准和评选办法》《城市公共体育运动设施定额指标暂行规定》等。(3)初显地方性导向特点。体育设施的政策内容关注各地方性体育场馆设施的建设和管理,如《四川省各县体育工作暂行规定》《天津市体育场地管理暂行办法》《北京市游泳场馆管理暂行办法》《上海市体育场所管理办法》等。本阶段,政策内容的形成体现多维与融汇的特点并注重体育设施的建设工作,从普通学校到体育专业院校、从学校到社会、从企业单位到事业单位、从经济发达地区到少数民族地区均有涉及,反映出我国体育设施政策建设快速走上规范化发展的态势。

体育设施政策的制定:在“自上而下”精英模式的基础上,呈现出“上下互动”的雏形。伴随我国经济体制由计划经济向市场经济的初步转型,资源配置的初步市场化,加之民主化的推进,使个人利益有了表达空间。政策的制定依据社会发展的需要,开始关注不同群体和个人的利益需求,形成了体育设施政策制定“上下互动”的雏形。

体育设施政策的执行:行政指令下的弹性执行。伴随社会的发展和多种所有制经济形式的出现,社会的结构发生了变化,这使得不同行业、不同阶层的人们对体育设施的需求有了多元的表达路径。同时,社会中间阶层的出现,使政策的执行不再是“自上而下”的单一绿色通道,各部门、各领域围绕政策目标,依据各自的实际情况,灵活地执行政策,表现出体育设施政策行政指令下的弹性执行。

1.5 高频发展阶段(1995—2000)

党的十四大明确提出,我国的经济发展进入了

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^[7]。社会主义市场经济条件下的体育法制化要求,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,我国体育事业的发展方针发生了重大转变,提出了“群众体育和竞技体育协调发展”的方针。1995-07-06,《奥运争光计划纲要》的颁布实施使我国体育事业的发展侧重、强调竞技体育。《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亮点。本阶段,共出台体育设施相关政策108件,年均21.60件。从政策文本的数量来看,是上一阶段总量的近2.1倍,年均数量的近7.5倍,这表明我国体育设施政策进入了高频发展阶段。

本阶段,在教育化、社会化等导向特点的基础上,体育设施政策呈现出新的特点。(1)法制化导向特点。1995年《中华人民共和国体育法》颁布,在《体育法》的基础上,北京、上海、浙江、湖北、山西、黑龙江等出台了地方性实施条例。1997年,原国家体委出台了《关于加强体育法制建设的决定》,这不仅为我国体育设施政策的科学、合理、配套、体系化建设提供了政策制定的系统框架,而且有力地推动了体育设施相关政策的规范化出台。(2)凸显地方性特点。此间,地方性导向的体育设施政策文本显著增加,共出台了73件,年均14.60件。政策在关注体育场馆建设的基础上,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经营的管理等内容,这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。本阶段,政策注重体育设施的建设工作,关注不同层级间的衔接与呼应并试图形成合力,政策的层级在不断提高、权威性在逐渐增强并呈现高频发展态势。

体育设施政策的制定:在自上而下“精英模式”的基础上,呈现出“上下互动”的趋势。体育设施政策的制定是国家利益和个人利益在对话基础上相互博弈的结果。政策的制定更加注重国家和个人利益间的协调。这一趋势从《全民健身计划纲要》和《奥运争光计划纲要》的制定过程得以体现^[8]。

体育设施政策的执行:采用行政手段和经济手段,并注重对政策的舆论宣传。由于《奥运争光计划》承载着国人百年的奥运情结,而体育资源的有限性使政策执行体现出选择性,表现为竞技体育设施政策采用行政手段、刚性执行,而群众体育设施政策迂回变通执行。

1.6 高频平稳发展阶段(2001—2008)

北京奥运会的成功申办使我国体育设施政策的

建设和发展进入了一个新时期。本阶段,共出台体育设施相关政策116件,年均16.57件。从政策文本的数量看,较之第4阶段(年均2.89件)仍然处于高频发展,但是与第5阶段(年均21.60件)相比则趋于平稳。这一时期,我国体育事业发展的指导方针为“群众体育和竞技体育协调发展”。然而,由于北京申奥的成功,使我国体育事业的发展表现出突出抓竞技体育。《公共文化体育设施条例》《城市社区体育设施建设用地指标》《全民健身计划纲要“二期工程”》《雪炭工程》等是这一时期体育设施政策的亮点。

本阶段,在原有地方性、社会化和法制化导向特点的基础上,体育设施政策进一步突出了教育化和生活化导向特点的内容。(1)政策的生活化导向特点凸显。2002-04,国家体育总局分别与中央文明办、农业部制定了《全国“体育先进社区”活动工作方案》和《农村体育工作暂行规定》,将城市和农村体育纳入精神文明建设和小康社会建设内容之中。同年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。2003-06,《公共文化体育设施条例》颁布实施,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;2002-10,中共十六届三中全会明确提出,坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济、社会和人的全面发展。至此,生活化成为我国体育设施政策的制定导向。此间,共出台生活化导向的体育设施相关政策69件,年均9.86件,具有代表性的如《全民健身路径工程》《雪炭工程》《农民体育健身工程》等等。(2)政策的教育化导向特点凸显。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。这一主导思想也同样反映在体育设施政策上,如《关于加强农村学校体育卫生工作的几点意见》《普通高等学校体育场馆设施、器材配备目录》《关于进一步加强高等学校体育工作的意见》《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。本阶段共出台18件,年均2.57件。政策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提出的要求。本阶段,体育设施政策在注重体育设施建设的基础上关注人的健康需求,政策体现

权威性、法律效应和人本理念并呈现出高频平稳发展态势。

体育设施政策的制定:采用上下互动的整合模式(见图 1)。在北京申奥成功这一重大体育事件的

促推下,体育设施政策制定在国家利益和个人利益博弈的过程中进一步强化了国家利益需要。同时,政策制定的民主化程度提高。

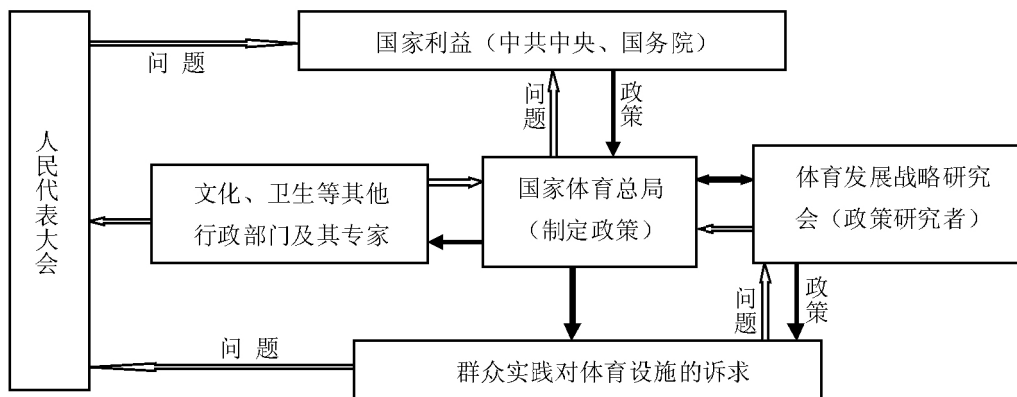


图 1 高频平稳发展阶段体育设施政策制定的上下互动整合模式图

体育设施政策的执行:采用行政手段和经济手段,政策突出选择性执行倾向,具体表现为竞技体育领域的体育设施政策体现行政手段的刚性执行,而群众体育领域的相关体育设施政策则弹性执行。同时,举办奥运的伟大使命,使体育设施政策在执行过程中重点关注体育场馆的建设工作。

1.7 后奥运发展阶段(2009 至今)

胡锦涛总书记在北京奥运会、残奥会总结表彰大会上指出,要高度重视并充分发挥体育在促进人的全面发展、促进经济社会发展中的重要作用,实现竞技体育和群众体育协调发展,推动我国由体育大国向体育强国迈进。在我国体育事业宏观发展的航向转变和国人提高健康水平要求日益高涨的时代背景下,体育设施政策的内容也发生了相应的转变。在具有代表性的《中国体育产业发展纲要》《全民健身条例》和《体育事业发展“十二五”规划》等政策中,均提出:要注重现有体育设施的利用率,推动公共体育场馆和学校体育场馆向公众开放;体育设施以体养体、以副助体,充分发挥其社会服务功能。本阶段,体育设施政策的内容进一步具体细化、注重政策的体育执法和法律效应,并且开始关注现有体育设施的合理利用。政策由重建设向重管理转化,政策体现以人为本、服务民生,突出人本理念。

体育设施政策的制定:采用上下互动的整合模式。同时,北京奥运的成功举办和竞技体育所取得的辉煌成就掀起了国人健身的高潮,大众健康意识的增强、“金牌体育”向“民生体育”的转变以及“以人为本、关注民生、体育公平”的体育事业发展新要求,这使我国体育设施政策制定的指导思想发生了重大转变,由国家利益本位转向人的健康本位。

体育设施政策的执行:采用行政手段和经济手段相结合、刚柔并用。具体表现为:在构建公共体育服务体系的体育设施相关政策执行中,要求按照国家的统一规定,强调政策的刚性、强制性和权威性,突出依法执行。同时,又考虑到各地区经济、群众体育兴趣的差异等客观因素,政策执行注重协调、体现灵活性、体现以人为本。

2 新中国体育设施政策演进的总体认识

2.1 新中国体育设施政策的演进路径

通过对新中国成立以来我国体育设施政策不同阶段特点的梳理分析,可以清晰地勾勒出其演进的路径:我国体育设施政策经历了由政策的外部组织环境建设到政策的文本建设,由倡导性政策到操作性政策并逐步走上了规范化、法律化的发展道路;政策的指导思想由国家利益本位到人的健康本位,政策的执行由行政指令的刚性执行到行政手段、经济手段相结合、注重协调的弹性执行;政策的内容由重建设轻管理向重建设兼顾管理转化(见表 1)。

2.2 新中国体育设施政策演进的共性特点

建国以来,伴随我国体育事业指导方针的变化,体育设施政策亦呈现出变化的特点。但是,在体育设施政策发展变化的历史进程中,也有其不变的、共性的特点。首先,体育设施政策紧扣我国时代发展脉搏,体现与时俱进。体育设施政策是新中国政治经济和政治文化的产物,不同时期我国的大政方针不同,体育设施政策的特点亦不同。从我国体育设施政策发展的路径来看,它与我国不同时期的政治特点相吻合。其次,增强人民体质、实现民族的伟大复兴始终是我国体育设施政策发展的价值追求。建

国初期,以建立“新体育”为目标,形成了“发展体育运动,增强人民体质”的体育思想,确立了“使体育普及化和经常化”的体育事业发展方针,制定了改善和提高全民族的健康水平,增强人民体质的体育设施政策;在社会主义和平建设时期,提出“普及与提高相结合,侧重抓普及”的适合当时我国体育事业发展的指导方针,制定了侧重普及体育运动的我国体育设施政策。纵观改革开放前我国体育设施政策发展的历程,其政策的价值追求是为了提高国民

体质,摆脱“病夫”辱称,实现民族的复兴。改革开放以来,在“普及与提高相结合,侧重抓提高”、“竞技体育优先发展,带动体育事业全面发展”及“体育大国转向体育强国”等体育事业发展方针的指导下,制定我国的体育设施政策,其政策的核心价值追求依旧是增强人民体质、实现民族的伟大复兴。因此,“增强人民体质、实现民族的伟大复兴”始终是我国体育设施政策发展的价值追求。

表 1 新中国体育设施政策历史演进一览表

	倡导与 初建阶段 (1949—1956)	曲折发 展阶段 (1957—1965)	严重 破坏阶段 (1966—1976)	低频发 展阶段 (1977—1994)	高频发 展时期 (1995—2000)	高频平稳 发展时期 (2001—2008)	后奥运 发展阶段 (2009 年至今)
政 策 制 定	自上而下 垂直模式 侧重政治 利益国家 利益	自上而下 垂直模式 侧重政治 利益国家 利益	自上而下 垂直模式 侧重 政治利益	自上而下 双向模式 教育化导向 社会化导向 地方性导向	上下互动 双向模式 原有基础上 凸显法治化 导向	上下互动 双向模式 加强法治化 凸显生活化、 教育化导向	上下互动 双向模式 侧重以人为 本、注重人的健康 发展法治化导向
体 育 思 想	使普及化 和经常化	普及和提高 相结合侧 重普及	体育为政 治服务	普及和提高 相结合 侧重提高	注重竞体与 群体协调发展 侧重奥运战略	注重竞体与 群体协调发展 突出奥运战略	注重竞技体育 与群众体育协 调发展科学发展 人的 健康本位
指 导 思 想	国家 利益本位	国家 利益本位	政治 利益本位	国家 利益本位	国家 利益本位	国家 利益本位	国家 利益本位
政 策 执 行	执行 机构 行政执行 手段	体育 行政执行 行政执行 行政执行 行政执行	革命 委员会 行政执行 行政执行 行政执行	国家体委各 级体育行政机 关、社会体育组 织	国家体委、各 级体育行政机 关、社会体育组 织	国家体委、各 级体育行政机 关、社会体育组 织	国家体育总局 各级体育行政机 关、社会体育组 织
	刚性 计划性	刚性、 行政指令性	刚性 破坏性	刚柔结合 行政手段	刚柔结合 迂回变通	刚柔结合 迂回变通	刚柔结合 注重协调

3 我国体育设施政策发展的建议

3.1 重审体育设施政策地位是其发展的前提条件

当前,我国的体育设施政策是散布在学校体育政策、竞技体育政策、群众体育政策等相关政策文本之中,体育设施政策尚未独立,形成专门的政策体系。同时,体育设施政策的研究在学界仍处在“待关注”状态。近年来,在北京奥运会和《全民健身计划》的促推下,政府投入大量资金进行体育设施的建设工作,尤其是针对竞技体育的大型体育场馆的修建工作。数据表明:我国自 2001 年以来大型体育场馆建设总投资为 526.97 亿元,而这些场馆总体上处于亏损状态,2008 年亏损 2.76 亿元,2009 年为 2.67 亿元,2010 年为 2.8 亿元,3 年共亏损 8.23 亿元^[9]。庞大的资金投入和场馆的亏损运营现状,造成了国有资产的严重流失。其次,我国体育设施资源存在区域间、城乡间分配严重不平衡的问题,如广

东省的场地数量是西藏的 56 倍左右,并且场地设施在城市学校分布多,农村学校分布少^[10]。再次,现有体育设施存在被侵占的问题。我国体育系统被占体育场地共 303 个,被占面积为 245 万 m²,被占体育场地原始投资总额为 13 亿元^[11];最后,体育设施闲置现象较为普遍。2006 年至今,全国学校体育场馆已向公众开放的学校约占具备开放条件学校总数的 1/3^[12]。这些问题产生的根源是体育设施政策的重视程度和研究力度不够。因此,重审体育设施政策在体育政策中的地位,形成专门的体育设施政策体系,加强学界对体育设施政策的重视程度和研究力度,是解决诸上提及的问题和发展我国体育设施政策的前提条件。

3.2 进一步加强和完善体育设施政策体系

当前,应紧紧抓住我国政府推动公共服务均等化及国家经济政策调整的机遇,加强和完善我国体育设施专项政策体系。(1)完善体育设施建设的财

政政策。加强对体育设施建设的财政支持力度,建立《体育设施建设维修专项资金制度》,确保体育设施安全、有效运行。(2)完善体育设施运营、管理的税收保障政策。借鉴我国文化产业税收政策的相关规定,就体育设施运营、管理等方面,出台相关的免税、再投资退税、税收抵免、税利返还等税收政策。(3)进一步完善体育设施能源使用政策。在水、电、汽、暖等能源使用方面,出台适合各地方经济实际的价格进行计征。加强和完善体育设施政策体系是充分发挥政策对体育设施的建设、发展、管理、经营等方面的控制、调节和导向功能的必然选择,也是我国体育设施政策发展和完善的必经之路。

3.3 加强社区体育设施政策研究

当前,党中央、国务院一直把推进公共服务均等化作为工作的重点。依据我国体育事业发展的实际,社区体育设施是推动体育公共服务均等化的重要工作,是国家体育事业可持续发展的重要物质基础。只有努力拓展社区体育设施,才能为人民群众提供基本的体育健身条件,才能保障人民群众基本的体育权力,才能为人民群众提供基本的体育公共服务,才能为竞技体育的发展提供持久的动力,保障我国体育事业的可持续发展。同时,这也是落实党中央“关注民生”指导方针的具体体现,是推动体育公共服务均等化的必然要求。因此,加强社区体育设施政策研究在当前我国体育设施政策的建设与发展过程中显得尤为重要和紧迫。

3.4 加强政策的法律化,以提高体育设施政策的执行效力

当前,我国在国家层面上还没有有关体育设施的专门法律。2003年颁布的《公共文化体育设施条例》中,将体育设施仅仅局限于体育场(馆),概念范围过于狭窄,并且在对体育设施建设、管理、经费投入等方面的规定中,使用的是“应当”这样一个措辞模糊的要求,表达的是一种倡导而非强制性要求,与“必须”“要”相比,不具备一定的执行刚性。同时,体育设施和其他的文化设施建设要求统一规定,这本身就给体育设施政策的执行带来在政策上的回旋余地或者漏洞。目前,仅有的关于体育设施建设等方面规定的条例,在制定之始就没有期待能够有效落实,怎能指望其在具体执行中不落空?由于法律形式的强制性和尊严缺失,使我国体育设施在建设、管理、经费投入、运营等方面均存在着各种问题。政策转化为法律,就获得了合法地位,具有权威性和不可抗性^{[2]240}。我国体育设施政策执行乏力,出现变

通执行或执行惰性,其根本原因就是政策的层级偏低。因此,建议出台《体育设施法》,以提升体育设施政策的层级,回归体育设施政策应有的法律地位,为体育设施政策的依法执行提供法律依据,从而提高体育设施政策的执行效力。

3.5 建立专门的体育设施政策评估体系,以提高其绩效

我国政府部门热衷于制定和宣传政策,忽视政策的效果评估,这在客观上大大助长了决策的随意性,给经济、社会带来了一定的不良后果^[13]。因此,为了使体育设施政策能够提高绩效并体现与时俱进,建立专门的体育设施政策评估机制是必需的。(1)建立科学的体育设施政策评估指标体系,发挥政策评估的建设性功能,用以补充、修正和完善政策,以增强政策的效益;(2)采用利益相关者评估模式,通过政府、企业家、民众和民间组织多方参与评估的方式来对体育设施政策的满意度作出评估;(3)使体育设施政策评估制度化。

参考文献:

- [1]刘宁,刘静民,张威.改革开放以来我国学校体育政策、法规演变脉络之研究[J].体育科学,2009,29(12):88.
- [2]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.
- [3]冯文彬.新民主主义的国民体育[J].新体育,1950(1):8.
- [4]国家体委政策研究室.体育运动文件汇编(1949—1981)[G].北京:人民体育出版社,1982.
- [5]傅砚农.中国体育通史:第五卷[M].北京:人民体育出版社,2008:60.
- [6]傅砚农,曹守和,赵玉梅,等.中国体育思想史[M].北京:首都师范大学出版社,2008:74.
- [7]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.
- [8]曹守和.中国体育通史:第七卷[M].北京:人民体育出版社,2008:103-125.
- [9]专项调研课题组.我国大型体育场馆运营管理专项调研成果简编[G].北京:北京体育大学,2011:10.
- [10]方春妮.我国教育系统体育场地现状及发展对策研究[D].武汉:华中师范大学体育学院,2006:10.
- [11]第五次全国体育场地普查数据公报[EB/OL]. [2012-11-15]. <http://wenku.baidu.com/view/d71cf4315a8102d276a22f79.html>.
- [12]学校体育场馆向公众开放工作会议召开,提出“十二五”目标:向公众开放率达到50%[N].中国体育报,2010-09-28(1).
- [13]程样国,李志.独立的第三方进行政策评估的特征、动因及其对策[J].行政论坛,2006(2):51-52.