

Study on the System of Sports Public Service in Rural China under the Background of Urban-Rural Integration

Zhou Chuan

Sports Department of University of Electronic Science and Technology of China, Chengdu, Sichuan, China

Abstract—Based on the development of rural sports and the concept of scientific development, follow the idea of urban-rural sports integration, refer to the research on the public service theory, and from the rural sports theoretical logic and reform practice as a starting point. This paper constructs a reasonable, responsible, sound, functioning, strict and operable system of sports public service in rural areas. It has a positive meaning to promote coordinated development of rural sports and speed up the construction of sports power.

Key words—urban-rural integration, rural sports, sports public services, system, China

城乡一体化背景下中国农村体育公共服务体系研究

周川

电子科技大学体育部，成都，四川，中国

摘要 基于中国农村体育整体发展背景的基础上，以科学的发展观为指导，遵循城乡体育一体化思路，综合国内相关公共服务理论的研究，从农村体育理论逻辑与改革实践出发，构建组织合理、职责明确、机制健全、运转良好和监督严密的具有可操作性的中国农村体育公共服务体系，对促进农村体育协调发展，加快体育强国目标建设有着积极的意义。

关键词 城乡一体化，农村体育，体育公共服务，体系，中国

1. 引言

城乡一体化是中国现代化和城市化发展的一个新阶段。伴随着城乡一体化的时代春风，农村体育也迎来了良好的发展机遇。尽管如此，农村体育发展依然滞后。那么，如何开展农村体育，它将以何种形式存在于农村？如何让广阔的农村变成全民健身的舞台，培养农民参与体育的兴趣与锻炼的习惯，形成终身体育的意识？如何使农村体育良性发展，在建设体育强国的时代潮流中焕发新的活力与光辉？一系列问题摆在政府面前，摆在社会面前，也摆在了体育人的面前。体育只有回归本来属性，以人为本，惠及每个公民，奠定广泛的群众基础，才可能实现可持续发展。既然体育必须服务于广大民众，那么首先要解决好作为大众体育发展难点的农村体育的发展问题。经验性研究可知，农村体育必须像经济发展一样，以公有制形式存在于农村，才能使其真正得到较好的发展，才能使其成为灼灼之花永开不衰。没有农村人口的体育公共服务不是真正意义上的体育公共服务，没有农民体质的普遍增强，就难以实现体育强国的战略目标。因此，本研究立足建设体育

强国的时代背景和城乡一体化改革实践，以体育公共服务的构成要素对中国农村体育公共服务的发展现状加以考察。在此基础上，以多学科相关理论为支撑，构建与中国社会发展水平相符的农村体育公共服务体系，力图把握农村体育发展的规律，寻找发展农村体育的科学道路，以期为中国农村体育快速稳定的发展提供理论参考与实践指导。

2. 构建中国农村体育公共服务体系的思路与原则

2.1 中国农村体育公共服务体系的概念

中国农村体育公共服务体系的概念是确立中国农村体育公共服务体系的外延和内涵的逻辑表述，反映了体系的目标要求和基本思路及实现手段等。因此，对中国农村体育公共服务体系概念的定位是理顺研究思路的前提。中国农村体育公共服务体系是农村公共服务体系的下位概念，属农村公共服务体系之子体系，但农村体育服务体系又具有其独立性，既符合农村公共服务体系的要求，又遵循体

育的发展规律[1]。笔者认为,符合时代背景的农村体育公共服务体系应该是:以政府为核心的多元主体,满足农民不断增长的体育资源需求为目的,按照逐步缩小城乡体育公共服务供给的差异,提供体育公共服务均等化要求而构建的。因此,中国农村体育公共服务体系是在城乡一体化背景下,以政府为核心的多元化主体参与,并有效地配置和优化农村体育产品和体育服务所形成的,以推动中国农村政治、经济、文化发展,满足广大农民需求的一系列有组织、有计划的一整套体育服务体系的总称。它包括体育活动、体育组织、体育场地设施、体育信息、体育指导、体育资金、体育政策法规、体育监督反馈、体育绩效评价等九大结构要素。

2.2 中国农村体育公共服务体系构建的思路

“城乡一体化”并不是“城乡一样化”,“均等化”也不是“平均化”。在坚持城乡一体化发展的前提下,全国各省市(区)应依靠各地区自身的资源优势,提升自我完善的能力,变“等、靠、要”为积极自主的发展,增强主人翁意识,拓展思路,提高自主创新能力[2]。采取多样化的农村体育发展模式,寻找适合本地区发展的科学模式,从而快速地缩小城乡间和地区间农村体育发展的差距。概念中明确指出,中国农村体育公共服务体系是在坚持城乡一体化的方针下,本着城乡体育共同发展精神,有计划、有组织地构建起来的,它既是体育公共服务供给均等化的保障机制,也是促进全国体育发展一体化的必然选择。因此,城乡体育一体化发展的整体思路可以从以下四个方面体现。

第一,城乡学校体育一体化发展体系。城乡学校体育的发展,是普及农村体育的起点,是农村体育开展的基础性教育,也是社会体育发展的必然前提。推动城乡体育一体化发展,抓好学校体育一体化建设,就要坚持一体化的学校体育教学标准,改革二元化的体育教育体制,并做好建立法规、制度以及加大投入等三个方面的保障机制,从而达到城乡体育一体化发展。

第二,构建一体化的终身体育健身体系。构建一体化的终身体育健身体系:一方面通过社会体育指导员指导培训,使得每一位城乡居民都能掌握或基本掌握一种健身方法;另一方面是加大公共服务力度,增加农村体育设施建设,让体育公共服务惠及每一个居民;还有就是努力将农村学校体育、群众体育和竞技体育结合起来,通过提供优质的体育公共服务,推动体育活动的长期开展,从而提高城乡居民的整体体质。

第三,建立覆盖城乡的体育信息化体系。目前,由于农村公共服务体系的不完善,农村体育信息化的模式没有形

成,农村部分地区电话、计算机网络还未普及。因此,应该通过加大农村体育公共服务的供给,在农村地区构建农村体育信息网络,以形成多层次、交互式的体育网络,使农村体育信息资源的供给与城市体育资源供给形成一体化,实现城乡居民共享体育资源。

第四,建立城乡一体化的体育公共服务资金筹集体系。资金筹集是公共服务供给的基本问题,没有充足的资金投入,体育公共服务就无法真正的实现。而加大农村体育的投入,就必须广开资金筹集渠道,从而确保农村体育公共服务供给顺利实现。筹集资金主要可以从两方面入手:一是通过加大财政预算,提高农村体育公共服务的供给的支出;二是要建立农村体育的市场机制,以市场化的原则,以实现供需平衡为基准,吸引社会资金对农村体育公共服务的投入,充分开发体育公共服务中的非纯公共产品供给资源。加大农村体育设施建设的投入,提高农村体育技术服务力度,逐步缩小城乡体育发展在资金投入上的差距,实现资金投入的均衡化发展。

2.3 中国农村体育公共服务体系构建的原则

农村体育公共服务要遵循政府主导性、需求导向性、公益性、全民性和便利性等基本原则。通过有效手段配置体育公共资源,组织并向农民群体提供高效优质的体育公共服务,以保证广大农民体育权利的实现。从管理角度看,农村体育公共服务体系除了遵循以上基本原则,还应遵循以下一般性原则:

第一,以“人”为本的原则。城乡一体化的着眼点是“人”,农村体育公共服务体系的构建目的是为“人”服务,即为了农民。城乡一体化,根本在于缩小城乡居民在政治、经济、文化、社会等各方面的差异,以关注民生为出发点,实现社会资源的均衡性和效率性相结合的合理配置。在农村体育公共服务供给实现过程中,展现体育的本质功能,提供优质的公共服务,以改善农民体质状况,满足农民参与体育意愿,促使城乡体育发展基本均衡,是体现以“人”为本的原则要求。因此,作为体系的组织主体就要在管理实践中,既要充分发挥人的主动性、创造性和积极性,构建合理的体育公共服务供给的运行机制,满足农民对体育资源的需求,同时还要尊重社会伦理,发挥体育本质功能,体现人的体育价值观、人生观。

第二,服务性原则。农民是体系构建中的体育主体。体系的构建与实施应不损害其主体资格与主体权利,并且要顺应其意愿实施体育职能行为,并为满足其意愿提供必要的体育活动条件。由此可见,体系的构建不是行政指令,而是服务。体系的构建不是为了向农民提供体育价值,而是为他们追求和实现自身的体育价值提供和创造更好的条

件。因此，必须加大公共服务力度，完善体育设施，加大体育资金的投入，在进行有效体育指导的同时提供广泛的体育信息，才能更好的满足农民对体育公共服务的需求。

第三，均等化原则。农村体育公共服务体系运作过程中，由于农民自身对体育的公共服务选择的自利性，必然会出现不一致的需求，有时会表现出相互的矛盾和冲突。而体系的构建要体现对农民不同需求的满足，并通过对资源的协调和再分配，使农民对体育的各种需求趋于均等化。从城乡差异性角度看，城乡体育资源配置的不合理，是导致农村体育资源缺乏的重要原因，均等化原则是城乡一体化发展的核心原则。因此，在制定政策法规和进行体育监督反馈时，必须充分考虑农民的价值取向和需求偏好，并纳入系统的整体运作，以实现体系构建的最终目的。

第四，效益性原则。体系的构建目的在于使农村体育公共服务能够达到最优化社会效益，这就要求体系的构建必须是有效和高效的统一。有效指的是体育资源预定投入目标和实际结果之间的关系；高效则是体系投入的体育资源和实际发挥效用的体育资源之间的关系。因而，要充分发挥系统中体育信息、体育监督反馈和体育的绩效考核要素作用，真正实现体育资源的最优化配置。

3. 中国农村体育公共服务体系理论构建

3.1 中国农村体育公共服务组织体系

第一，主体及其行为特征。构建中国农村体育公共服务体系，首先要明确政府的主体地位。供给纯体育公共产品，并通过政府的组织和运作，不断完善体育公共服务种类，转变提供公共服务的方式，使更多的主体形态参与到农村体育公共服务中来。其次，重视社会组织对农村体育公共服务的重要作用。通过社会组织向农村地区提供丰富多彩的体育活动方式和体育活动手段，推进农村体育不断发展。再次，把部分体育公共服务推向市场，吸纳更加广泛的社会组织和个人参与农村体育公共服务的供给中来，鼓励个体参与公共服务设施的建设。因此，通过政府的统筹安排，实现城乡资源的互补，技术和信息的流通与交流，是农村体育公共服务体系构建的关键环节。同时也不能忽略社会组织重要的参与作用，公共服务的提供要符合兼顾公平和效率的原则，实现农村体育公共服务均等化，就必然开拓思路，广开渠道，吸引更多的社会组织对农村体育资源的开发和利用，才能实现城乡发展的均衡性和一体化[3]。

第二，组织设置及其职责。科学地设置农村体育的组织机构，将农村体育公共服务的整体目标和一定范围的农村整体利益相结合。通过对农村体育中存在的问题准确把握

握和认识，体系的整体目标、运作方案、运转机制的具体实施，对运转情况的经常性评估和总结等等，从而提高农村体育组织和运作能力。在组织机构的设置上要充分体现政府行政领导的背景，坚持城乡一体化的思路，保持农村体育和社区体育的组织设置一体化和一致性。中国的行政机构分中央、省、市（自治州）、县（县级市、区）、乡（镇）、行政村等 6 级结构，农村体育公共服务体系也必然遵循这一机构体系的设置。同时，组织的职责应该明确到位：①国家政府主要负责农村体育公共服务的宏观目标制定。②省级政府则是把宏观的体育公共服务目标细化，分阶段、分层次地计划和组织农村体育公共服务目标；在体育设施建设上，应该采取招投标制度和政府问责制的方式，充分尊重广大体育受益者的需求意愿；在组织体育项目的实施中采用临时性专项组织，招聘临时工作人员和志愿者加入，并进行跟踪考核和监督。③市、县及以下基层政府负责具体目标的实施。首先，应做到权事分开，把体育项目实施的权利，体育资金使用的权利下放，并把过于集中的权利分散到各个管理部门。例如体育设施的建设、体育指导员的就业等工作，在监督机制中纳入社会和农村体育受益人的监管。其次，在农村体育公共服务管理中，引进市场经济条件下的服务理念，充分调动体系管理人员的主动性和创新意识。总之，灵活多样的组织体系保证了农村体育公共服务的充分体现，既可以促进农民主动参与体育的主体意识增强，还能进一步提高政府公共服务的素质和能力。

3.2 中国农村体育公共服务体系的运营体系

农村公共服务组织机构完善以后，必然需要运用一定的、有效的运作方式推动体系的正常运作。通过制定合理的计划，全面协调体系与政府、体系与社会组织之间的关系，有效地整合系统组织机构和社会资源，将农村公共服务体系的目标转化为与农民整体利益直接相关的公共服务项目。然而，公共服务体系作用的发挥来自于对农村体育发展程度的准确把握，公共服务目标、运作方式、运行机制的合理调配以及对运作状况的经常性评估和总结，是提高农村体育公共服务的运行效能的必要条件。农村体育公共服务运作实践需要通过制定农村体育公共项目或公共服务实施的方案表现出来，而实施什么样的公共项目、提供什么样的公共服务就必须要对农村体育发展状况进行准确的分析，从而确定合理的目标，制定科学的具有执行力的方案。农村体育公共服务方案的制定和实施为保证农村体育正常开展指出明确的方向。公共服务体系运作是集体决策，其分工责任和专业化使得公共服务人员仅起服务作用，而不是决定性作用。集体决策的优势在于决策的民主性和高效性。因此，制定方案要遵循目的性原则、可行性原则、

整体性原则和相互排斥性原则等，合理调配农村公共服务体系的各种要素，并使其最优化。农村体育公共服务的目的是为了农村体育的普及和提高，体现这一目的的方案中，要根据不同的地区农村体育的现状提供不同的体育公共服务，使农村体育项目和设施充分发挥作用，不仅要整体上把握地区间的平衡和均等，同时要体现各地区的特色。

3.3 中国农村体育公共服务的供给体系

中国农村体育公共服务需要大量的资金投入，且具有规模大、运转周期长、回报率低等特点。长期以来，农村体育公共服务主要靠省政府财政投入，其投入的力度和规模远远不能满足农村体育发展的需求，同时由于投资监管力度不够，致使有限的投入被挤、占、挪、减。因此，中国农村体育公共服务的供给要着重探索投资来源的多元化渠道，形成多元化资金筹集方式。农村体育公共服务的供给应从两个方面考虑，一个是多元化的资金筹集，包括政府直接投资和间接投资（吸引社会资金投入）、多元化政策性融资、社会资金募集等。另一个是供给模式，农村体育公共服务的供给在于满足农民消费体育公共服务的需求。怎样满足农民对农村体育公共服务消费需求，农村体育公共服务的供给如何才能有效地提供公共服务以满足农民的体育需求等，是关系到农村体育公共服务能否有效地实现供给和需求平衡的最根本问题。全面系统的农村体育公共服务的供给，应涵盖基础设施建设、体育组织建设、体育指导员建设、体育比赛组织、体育宣传与信息技术等多层次的供给[4]。

3.4 中国农村体育公共服务的监督与评价

中国农村体育公共服务的监督与评价，是通过提供农村体育公共服务过程加以判断和评定，并由此对农村体育公共服务的绩效做出结论的过程。农村体育公共服务的性质决定了对它的绩效评价，应有别于其他的机构[5]。监督与评价的指标可分为两部分：一是基本的评价指标，包括效率、有效性、职责的履行等。效率原本是经济概念，表明的是投入和产出的关系，强调资源、要素的利用的合理性。在农村体育公共服务中，效率指标应该考虑到单项公共服务的投入产出状况以及全部农村体育公共服务投入和产出的关系。而有效性主要是衡量农村体育公共服务过程中所带来的结果或影响。从绩效考核的角度分析，与预期目标相比，实际结果同目标吻合的程度。职责的履行则是指农村体育公共服务的公正性与合法性，以及回答社会各界查询和提问。二是社会指标的评价：主要有信息指标、预测指标、问题定向指标、计划评价指标和目标描述指标。

信息指标主要用于衡量农村体育公共服务提供的状况以及农村居民对公共服务消费程度，根据消费程度高低，不断调整农村体育公共服务类型或方式。预测指标通常指农村体育公共服务提供期望值和实际效果差距的对比，反映农村体育公共服务服务的到位状况。问题定向指标反映的是该地区的农村体育公共服务和全国同类地区相比的状况。计划评价指标指特定的农村体育公共服务实施状况，通过量化的形式确定目标进行衡量的指标。目标描述指标就是对农村体育公共服务的预期目标加以描述的指标。总之，评价的落脚点在两个方面：一是农民体质状况的质量和业余文化生活质量。以国家体质监测的报告作为宏观标准，衡量农村体育公共服务的水平和质量。二是社会效益，即农村体育公共服务对提高劳动生产率水平，就业状况的改变、村风村貌状况，农村中小学体育开展的状况以及人们接受体育指导、拥有体育知识的程度等多方面评价。

3.5 中国农村体育公共服务的绩效考核

农村体育公共服务的绩效考核与管理是从农村体育公共服务的核心贡献力出发，以提高农村体育公共服务的综合能力为目的，以绩效管理为手段，实现政府和农民在体育公共服务方面的利益共享和双赢。绩效考核把服务质量作为考核标准，其目的就是要不断提高服务质量，把更好地满足广大农村居民和其他受益者的需求作为提供农村体育公共服务的宗旨。绩效考核的目标设定要以全面提供优质体育公共服务，以满足不断增长的广大农村居民对体育的需求。为实现这一目标，就必须充分考虑到农村体育公共服务中的体育活动、体育组织、体育场地设施、体育信息、体育指导、体育资金、体育政策法规、体育监督反馈等各种要素相互作用及制约，并按不同地区、按不同时间划分出各个分目标。

参考文献(References)

- [1] L. Chen, *The National Fitness Survey*, Sichuan Education Press, 2003.
- [2] L. Zhang, *Public management*, Shanghai: East China University of Science and Technology press, 2001
- [3] H. Z. Wang, *Chinese sports administrative system reform under the perspective of public service*, Doctoral Dissertation of Beijing Sport University, 2009.
- [4] L. Wei, *Research on the supply of public sports service products of China*, Doctoral Dissertation of Beijing Sport University, 2007
- [5] Y. H. Fu, *Performance appraisal and performance management*, Beijing: Publishing House of electronics industry, 2003.