



# 上海市静安区青少年体育公共服务体系建设研究

陆前安<sup>1</sup>,张惠春<sup>1</sup>,冯亚<sup>2</sup>,马洁<sup>2</sup>

**摘要:** 本文选择上海市静安区青少年体育公共服务体系为研究对象,运用文献资料法等,阐述青少年体育公共服务体系概念界定,总结青少年体育公共服务体系的特点,以及静安区青少年体育工作与公共服务体系的良性互动,从理论与实践两个角度探寻促进静安区青少年体育健康发展,建设青少年体育公共服务体系的新路径。

**关键词:** 青少年;体育;体育公共服务;体系

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2015)05-0044-04

## On the Construction of Junior Sport Public Service System in Jing'an District of Shanghai

LU Qian'an, MA Huichun, FENG Ya, MA Jie

(Sports Administration Bureau of Jiang'an District of Shanghai)

**Abstract:** Selecting the junior sport public service system of Jing'an District as the subject and by the method of literature study, the paper elaborates on the concept definition of junior sport public service system and sums up the characteristics of the system. It also introduces the positive interaction between the junior sport work of Jing'an District and the public service system. It tries to discover the way of enhancing the healthy development of junior sports in Jing'an District from the aspects of theory and practice and a new path of constructing a junior sport public service system.

**Key Words:** junior; sport; sport public service; system

随着改革开放的深入和社会经济的快速发展,国家“十二五”规划中首次提出要健全基本公共服务体系,并把大力发展包括公共事业在内的各项社会事业作为其重要内容。党的十八届三中全会也提出,必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。进一步加快职能转变,提供高效、优质的公共服务已经成为我国政府的一项基本职能。

青少年体育是促进竞技体育与群众体育协调发展的基础。而目前青少年健康滑坡、体质下降的状况严重,党中央连续发文要求加强青少年体育、增强青少年体质。党的十八届三中全会也提出要“强化体育课和课外锻炼,促进青少年身心健康,体魄强健”的要求。构建与社会发展相适应的,能有效推动青少年体育发展的公共服务体系势在必行。

静安区作为上海市中心城区,地域面积虽小,但经济发展水平位居全市前列,公共服务意识强,公共服务社会化探索超前。近年来,静安区重视青少年体育公共服务工作的推进,以“提高中小学生体质、深化精品教育内涵、展现静安城区风采”为目标的青少年体育公共服务工作取得了一定的成效。

本文以静安区青少年体育公共服务体系为研究对象,探讨静安区青少年体育工作与公共服务体系的良性互动,

从理论与实践两个角度探寻促进静安区青少年体育健康发展,建设青少年体育公共服务体系的新路径。

## 1 青少年体育公共服务体系概念界定

公共服务体系是指以政府为主导、以社会团体和私人机构等为补充的供给主体,为公民及其组织提供基本而有保障的公共服务为主要目的而研究建立的一系列有关服务内容、服务形式、服务机制、服务政策等的制度安排,主要表现为政府主导、社会参与及体制创新。公共服务体系的完善建立对于社会和谐、稳定,对于企业的健康发展、国际竞争力的增强,对于节约社会资源、提高服务效率等都具有非常重要的意义。体育公共服务体系,是以体育资源、体育产品等为主体的公共服务体系。目前,相关学者对体育公共服务的内涵进行了一定的研究,主要围绕经济学与管理学两个角度进行了不同的内涵界定。经济学观点认为体育公共服务与一般市场方式提供的体育商品及相关活动具有一定的差别。如肖林鹏等认为,体育公共服务是公共组织为满足公共体育需要而提供的公共物品或混合物品。作者运用经济学或制度经济学的相关概念,讨论体育公共服务的公共属性,将之归类于公共物品,把体育公共服务直接与具有经营性的非公共物品对应。从管理学方面考虑,则将体育政策服务、体育市场监管服务及公

收稿日期: 2015-7-30

基金项目: 2014年上海市体育社会科学决策咨询课题(TYSKYJ2014029)

第一作者简介: 陆前安,男,博士研究生,教授。主要研究方向:体育产业及体育训练管理。

作者单位: 1.上海市静安区体育局,上海 200040;2.上海市静安区少体校,上海 200040。



共体育产品、服务均包括在体育公共服务中。如李静等认为,在体育公共服务的供给模式中政府主要扮演着政策制定者、资金供应者和生产安排者的角色。李丽等认为,体育公共服务是体育事业发展对公共财政保障的需求。本文认为,经济学及管理学两个角度的定义都有所偏颇,经济学的角度将体育公共服务的主体局限为政府或体育事业单位等公共部门或机构,将体育公共服务产品局限为免费的层面;管理学的角度突破了体育公共服务单纯具化为物态层面的含义,认识到了公益体育事业与经营性体育产业的分类,以及政府或体育行政管理部门对体育市场或体育产业发展的管理,并从中可以延伸至对体育公共服务的政府公共财政投入、体育发展政策制定、体制改革与机制创新等内容。但这种界定存在把政府确定为体育公共服务的唯一主体之嫌,同样缩小了体育公共服务的内涵和外延。

在对体育公共服务之公共性讨论和界定的基础上,学者们提出体育公共服务体系的内涵。有人认为,体育公共服务体系是公共服务体系的下位概念,所谓体育公共服务体系是指由满足公共体育需求的要素构成的有机整体;也有人认为,体育公共服务体系包括竞技体育在内的社会体育、学校体育等全部体育领域。齐立斌等认为,体育服务体系由体育场地设施、活动指导、健身组织、组织管理和信息供给5个子系统构成。上海市体育局体育公共服务体系研究课题组把体育公共服务体系理解为包括公共体育场地设施、特色体育活动、社会体育组织、体质监测网络、社会体育指导员、体育健身信息平台等内容。刘庆山认为,体育公共服务体系是指体育公共产品和体育公共服务的生产供给体系。肖林鹏等则认为,体育公共服务体系包括9大要素,即体育活动、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、体育监督反馈和体育绩效评价。本文在各学者研究基础上,从青少年视角,立足于静安区青少年体育公共服务的实践,提出青少年体育公共服务体系是为保障青少年身心健康成长,培养其良好的意志品质,促进其学会运动技能,养成良好的生活习惯,由政府主导,社会参与而共同构筑的涵盖组织保障、政策支撑、服务供给、服务实施及结果评价等内容的综合服务体系。

## 2 青少年体育公共服务体系

### 2.1 青少年体育公共服务体系的特点

伴随着社会、经济的发展,青少年体育公共服务体系带有明显的区域性、阶段性特征,同时作为公共服务,由于青少年体育公共服务的对象是青少年,其公益性特征则更加显著。

#### 2.1.1 区域性

青少年体育公共服务的根本在于青少年对体育的需求。上海市目前共有16个区、1个县,它们是随着上海的发展逐渐形成,作为上海的辖区具有一定的同质性,但也因为历史、地理环境的不同,在经济、社会、文化环境中存在区域特有的内聚力。这使得各区县间的青少年体育公共服务体系具有区域性的特点。以静安区为例,静安区作为

上海市最小的中心城区,青少年在体育项目的参与喜好,家长对体育的认知及项目的偏好及体育场地设施的供应等与其它区县,特别是郊区有一定的差异。在静安区,田径、游泳、足球、篮球、排球等传统基础类体育锻炼项目已作为体育教学内容进入学校课堂,得到了一定的普及。在学生家长的影响下,传统的体育教学已经不能满足静安区青少年的体育需求,击剑、高尔夫、网球等高端的体育项目也成为青少年乐于尝试的新兴项目。

#### 2.1.2 阶段性

青少年对公共体育的需求是青少年体育公共服务的基础,充分尊重青少年需求意愿,是保证体育公共服务供给有效性的前提。随着社会的发展,时代的变化,青少年对体育项目的兴趣、参与体育的方式等都有了较大的变化。青少年公共体育公共服务体系的建设应该围绕新时期青少年对体育公共服务的需求展开,并伴随青少年年龄、身体形态、心理状态等方面的变化而呈相对动态性发展。随着青少年年龄的增长,身体素质的提高,青少年对体育的需求也从简单、趣味性的活动转变为更具技能性的体育运动,当青少年基本掌握了一项体育技能后,青少年的体育需求又会从掌握技能转为进一步提高体育竞技水平。青少年体育公共服务体系就应根据青少年各时期体育需求的特点,进行阶段性的规划与实施。

#### 2.1.3 非营利性

青少年体育公共服务的需求主体是青少年,为青少年提供体育公共服务是政府的义务,直接关系到下一代能否健康成长。因此,青少年体育公共服务是以政府为主导,不以营利为目的所从事的活动,通常由政府财政划拨专项资金服务于青少年体育公共服务,服务关注的应是社会效益的提升,城区青少年体质的提高、品格的培养及运动技能的掌握。

### 2.2 静安区青少年体育公共服务体系实践探索

静安区在青少年体育公共服务体系构建的探索中,已取得了一定成效,进行了顶层设计,搭建了政策框架、构筑了政府主导社会参与的良性运行机制,确保青少年体育公共服务的有效供给。

#### 2.2.1 青少年体育公共服务保障体系的顶层搭建

##### 2.2.1.1 制度保障

规范的制度保障是青少年体育公共服务体系建设中重要的,且需要持续改进的工作,是青少年体育公共服务正常、有效开展的基础。为确保青少年体育公共服务有效供给,静安区出台了《中共静安区委、静安区人民政府关于进一步推进体教结合工作的实施意见》,提出了“体教结合54321行动”,针对青少年体育公共服务工作提出未来几年的行动规划:筑牢区域体育专项师资、区办二线、体育传统校、青少年体育俱乐部、学校体育社团“五个平台”;建设青少年体育活动中心、青少年体育训练中心、青少年体质监测信息中心、青少年健身咨询中心“四个中心”;从丰富“区级赛事”、参加“市级赛事”、参与“高级赛事”3个方面做好“三级赛事”工作;编印区本体育教材、健身科普读



物“二套丛书”;打造少年业余体育训练“一条龙”体系。通过推进“赛事、项目、设备、明星、科普”进入校园,不仅满足学生体育课程需求,还一定程度兼顾学生课外竞技、观赏、提高等方面的需求,通过制度,进一步保障静安区青少年体育公共服务效益的供给。

#### 2.2.1.2 组织资金保障

有效的组织管理与强有力的资金支持,是青少年体育公共服务工作落实的前提。为了进一步保障青少年体育公共服务的提供,静安区成立区体教结合工作领导小组,负责领导、推进区域内青少年体育公共服务事项。小组由分管区长牵头,教育、体育、财政、人保等相关部门负责人组成,领导小组下设办公室,执行领导小组的决定,并授权处理日常事务、履行管理职责。小组建立了教育、体育部门及各学校、体校参加的体教结合联席会议制度,定期沟通工作推进情况,协调解决问题,进行任务分解,形成工作合力。在经费保障方面,静安区财政设立了500万元每年的专项经费用于青少年体育工作开展,该费用由体教结合领导小组制定经费管理方案和实施细则,并审核经费使用情况。

#### 2.2.1.3 体育场地设施保障

体育场地设施是青少年参与体育锻炼的基本条件,在充足、安全的体育场地设施条件下,才能为青少年提供体育公共服务。静安区位于上海中心,区域面积狭小,仅7.62 km<sup>2</sup>,人均体育场地面积仅为0.75 m<sup>2</sup>/每人(按全国第六次体育场地普查结果和2013年末区常住人口数计算),人均体育场地面积相对不足的情况在一定时期内将长期存在,区域内青少年日益增长的学校专项体育课程及课余体育锻炼的场地需求很难完全满足。特别是遇到特殊天气环境,由于缺乏室内体育场地,直接影响到学校体育“每天锻炼一小时”目标的完成。为了进一步满足学校体育课程开展的需要,静安区整合区域内体育资源,根据区域场地资源实际情况,整合静安区青少年业余体育学校、静安区第二青少年业余体育学校、工人体育场、静安体育中心、静安体育馆五大体育场地资源,最大限度地挖掘现有场地的综合利用功能,免费供青少年上体育课及开展课外体育活动。为解决区域内学校无足球场地,而青少年学生参与足球项目需求强烈的矛盾,静安区积极与工人体育场足球场地承包方洽谈合作,向承包方购买服务,为区域中小学生学习创造免费踢球场所。为了丰富区域青少年暑期生活,暑假期间静安区各游泳场馆面向全区中小学生学习实行免费、优惠游泳时段,学生凭学生证就可以在静安区的大部分游泳场馆享受优惠票价,由区体育局补贴场馆差价费用。

### 2.2.2 政府主导、社会参与共筑青少年体育公共服务实施体系

为了进一步落实青少年体育公共服务工作,静安区建立以政府为主导、社会共同参与的青少年体育公共服务实施体系,强化以学校为主阵地的青少年体育工作,体育公共服务模式由单一化向多元化逐步转变,更多的企业、社会组织参与到体育公共服务中来,进一步丰富静安区体育公共服务供给。

#### 2.2.2.1 强化以学校为主阵地的体育公共服务

静安区根据党的十八届三中全会《中共中央关于全面

深化改革若干重大问题的决定》对学校体育工作做出的重要部署,以体育专项课程进校园为抓手,将专项体育教练送入学校常规体育课程与拓展课程。由专业教练员与学校体育教师相互配合,丰富学校体育教学内容,改进体育教学方法,提高体育教学质量,增强体育课的专业性、可参与性,帮助学生真正掌握1到2项陪伴终生的体育运动技能,养成终身体育锻炼的习惯,有效打破过去学校体育课“样样都要学,样样学不好”的尴尬局面,促进区域青少年身心健康、体魄强健。体育专项课程进校园工作也进一步推进了学校体育特色建设。在原有的2所国家级体育传统校,7所上海市体育传统校与2所学校办二线运动队的基础上,静安区还形成静教院附校、上外静小等特色击剑学校,威三小学排球,一师附小足球、羽毛球等一批特色项目学校。

#### 2.2.2.2 注重社会参与,共同做强青少年体育公共服务

由于政府在体育公共服务供给方面的不足,企业与非营利组织延展服务的补充不可或缺。静安区在青少年体育公共服务工作中,通过整合企业与社会组织的场地、师资等资源,进一步丰富了静安区青少年体育公共服务的内容,提高公共服务的质量。如静安区体育专项课程进校园工作,充分利用了上海市体育培训企业及相关协会的师资,与丛学娣篮球俱乐部、上海雷茨格体育科技有限公司、翔道馆、上海科化足球俱乐部、上海尚酷体育管理有限公司,上海市武术协会、静安青少年体育俱乐部、静安区乒乓球协会、静安区羽毛球协会、静安区棋类协会等企业签订了服务合同,由静安区体教结合办公室与相关体育企业、协会签订协议,购买体育专项课程送入区域内各中小学,通过市场手段为青少年提供更优质及多样化的体育公共服务。

#### 2.2.3 多方参与、注重过程的结果评价体系

公共服务的首要目的是满足广大青少年对体育公共产品的需求,服务质量的优劣将直接体现政府在公众心目中的形象和政府的公信度。静安区在政府主导、社会参与共筑青少年体育公共服务实施体系下,建立了多方参与、注重过程的结果评价体系。例如,在体育专项课程进校园工作的开展中一方面组织工作人员及各项目专家不定期对学校开展的专项课程进行督导、督查,并选择部分项目进行公开课教学观摩。另一方面,对课程实施结果进行测评。区体教结合办公室到各课程开展学校进行实地调研,听取学校校长、体育教研组长、体育教师及体育专项课程开课教师对课程开展的意见与建议。并向课程开设学校及课程承办方发放满意度调研问卷,从教学状态、治学态度、理论知识、技能水平、教学方法、能力培养、教学安排及学生运动技能的掌握等方面评估课程的质量。从学校配合、教学安排的角度评估学校课程开展的科学性与合理性。通过评估测评,确保了课程进校园规范有序地开展,同时也培育提升了社会体育组织活力。同时在市体育局对体育传统项目学校考核的基础上,根据区情,进行区级层面的考核,不断完善区域体育传统项目学校的建设和管理,进一步发挥体育传统项目学校在组织广大学生积极参加阳光体育运动,努力提高课余训练水平,促进体教结合方面的示范作用。



### 3 未来静安区青少年体育公共服务体系建设的思考

#### 3.1 强化政府在青少年体育公共服务中的主体责任

政府在青少年体育公共服务中的主体地位不容动摇。全面而系统的青少年体育公共服务的实施,应当由政府牵头,为青少年体育提供服务、指导和监督,担当其政策制定者、执行者和监督者的角色。青少年体育公共服务应由教育、体育、卫生、人保、财政等部门联动,涵盖体育政策规划、基础设施建设、体育组织建设、体育企业培育、体育指导员建设、体育比赛组织、体育宣传与信息技术等多个层次构成,通过有效手段配置政府与市场的体育公共服务资源,在体系内部形成主体间的功能互动,产生协同效应,形成体育公共服务资源配置最优化、管理工作最规范、服务效益最大化的联动系统,从而保障青少年享有基本的体育公共服务。

#### 3.2 拓展青少年体育公共服务社会化运作空间

伴随体育消费需求结构以及体育公共需求偏好的多样化,传统的由政府单一供给的体育公共服务模式已无法满足青少年的公共需要,客观上要求体育公共服务供给主体多样化和动态化。《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费若干意见》中也要求加快政府职能转变,进一步简政放权,减少微观事务管理,加强规划、政策、标准引导,创新服务方式,强化市场监管,营造竞争有序、平等参与的市场环境。由于公共服务的非营利性特点,青少年体育工作对市场资源的吸引力较弱。为了吸引更多的市场资源参与到青少年体育公共服务的供给中来,政府部门应进一步优化市场环境,完善政策措施,加快人才、资本等要素流动,优化场馆等资源配置,提升青少年体育公共服务对社会资本的吸引力,鼓励社会多元力量参与青少年体育公共服务的建设。政府体育主管部门可以通过采购、外包、补贴、特许经营、授权等市场化供给方式将政府提供服务的权利让渡给体育相关企业,由政府体育等部门扮演规划者、管理者与监督者的角色。通过政策引导,培育发展多形式、多层次的体育协会和组织,打造一批具有国际竞争力的知名青少年体育企业和具有国际影响力的青少年体育自主品牌,提升体育服务规模和水平,扶持一批具有市场潜力的致力于青少年体育的中小企业。同时,进一步拓展市场资源在体育公共服务的领域。从在上海市静安区的实践情况看来,目前市场资源主要活跃在青少年体育培训方面。未来,政府应在体育场地建设、管理,体育赛事组织等方面吸引更多的市场资源介入,形成专业化程度高、服务能力强,具有趣味性及丰富选择性的青少年体育公共服务供给体系。

#### 3.3 青少年体育公共服务的内容创新

青少年体育公共服务需求是体育公共服务体系存在的基础和根本原因,是青少年体育公共服务体系的核心构

成,而该需求具有区域性与阶段性的特点,这对青少年体育公共服务的内容提出了更高的要求。在未来的青少年体育公共服务体系建设中,应根据区域经济发展水平、公共服务支持力度及青少年身体发展的规律,切实了解不同环境下,不同年龄与身体条件下青少年对体育公共服务的需求。积极调动社会力量参与青少年体育公共服务,增加青少年体育公共服务供给,拓宽青少年体育参与的选择面,进一步创新青少年体育公共服务的内容,推进青少年体育公共服务体系向合理化发展。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央.中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].2013-11-16[2014-10-10].[http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-11/16/c\\_132892941.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-11/16/c_132892941.htm).
- [2] 国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见[EB/OL].2013-10-20[2014-10-10][http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/20/content\\_9152.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/20/content_9152.htm).
- [3] 国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知[EB/OL].2012-07-20[2014-5-8][http://www.gov.cn/zwgk/2012-07/20/content\\_2187242.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2012-07/20/content_2187242.htm).
- [4] 上海市体育事业与体育产业发展“十二五”规划[EB/OL].2012-05-11[2014-10-10].<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node25307/node25455/node25459/u21ai612826.html>.
- [5] 戴健,郑家颀.我国体育公共服务体系研究述评[J].上海体育学院学报,2013,1:1-8.
- [6] 李建国.体育强国的基础——体育公共服务体系建设[J].体育科研,2009,30(4):1-3.
- [7] 平杰.体育强国视域下我国青少年体育的发展[J].上海体育学院学报,2011,1.
- [8] 刘艳丽,姚从容.从经济学视角试论我国体育公共服务产业生产主体的多元化[J].西安体育学院学报,2004,21(5):16-18.
- [9] 李万来,闵健,刘青.公共体育管理概论[M].北京:北京体育大学出版社,2005:163.
- [10] 曹可强,徐箐,俞琳.完善上海市体育公共服务体系的若干对策建议[J].体育科研,2008,29(2):32-36.
- [11] 中国(海南)改革发展研究院.中国:公共服务体制建设与政府转型[M].北京:中国经济出版社,2006:373.
- [12] 张春霖.公共服务提供的制度基础:一个分析框架[J].比较,2005,17.
- [13] 肖林鹏,李宗浩,杨晓晨.公共体育服务概念及其理论分析[J].天津体育学院学报,2007,22(2):97-101.
- [14] 李丽,张林.体育公共服务:体育事业发展对公共财政保障的需求[J].体育科学,2007,30(6):53-58,80.
- [15] 李静,张卫平,沈巧儿.全民共享体育公共服务的制度困境与优化研究[J].南京体育学院学报,2010,24(3):74-75.
- [16] 刘庆山.公共体育服务均等化初探[J].上海体育学院学报,2008,32(3):24-26.
- [17] 齐立斌,李泽群,曹庆荣.关于新农村公共体育服务[J].体育科研,2009,30(6):59-62.

(责任编辑:杨圣韬)