

# 中国农村公共体育服务政策变迁历程及启示

彭国华<sup>1</sup> 张莉<sup>1</sup> 庞俊鹏<sup>2</sup>

(1. 东莞理工学院城市学院, 广东东莞 523419; 2. 武汉体育学院拳跆教研室, 武汉 430079)

**摘要:** 运用文献资料法等分析新中国成立以来农村公共体育服务政策的变迁历程与启示。主要结论: 我国农村公共体育服务政策的发展经历了初创发展阶段、曲折发展阶段、严重破坏阶段、恢复和调整阶段、深化改革阶段、快速发展阶段等6个阶段; 发展农村公共体育服务政策要坚持政府主导、结合实际情况、创造和谐的社会环境、增强政策的权威程度等。

**关键词:** 体育管理; 体育公共服务; 农村体育; 政策变迁

## 1 中国农村公共体育服务政策的变迁历程

### 1.1 初创阶段(1949-1957年)

1949年, 中国共产党结束了“三座大山”统治奴役中国的历史, 中国进入了新民主主义社会。“新体育”作为新民主主义建设事业的组成部分, 逐步被党中央提上了议事日程。在当时, 由于长期战乱, 中国社会正处于满目疮痍与百废待举的状态, 尤其是大多数人民的身体体质相当羸弱, 对我国的国民工业经济与国防建设产生了非常不利的影响。面对这一严峻的形势, 党中央确立了“体育为人民服务”的指导思想, 即为“新民主主义建设、为人民的健康、为促进劳动生产率、为国防建设服务”。围绕这一指导思想, 政府颁发了一些发展农村公共体育的政策文件。1949年, 朱德同志在全国体育工作者代表大会中强调: “我们的体育事业一定要为人民、国防、国民健康的利益服务。学生、市民、农民等群体都要搞体育”<sup>[1]</sup>。1953年, 胡耀邦同志在青年团全国代表大会的工作报告中指出: “在农村应主动发动民兵与青年开展喜爱的体育活动”<sup>[2]</sup>。1954年, 贺龙进一步指

出“要利用农闲季节与结合民兵训练来开展农村体育; 另一方面要提倡农民中固有的, 能够增进农民健康的民间体育”<sup>[3]</sup>。随着土地改革的顺利推进和农村合作化运动的实践推广, 村镇的文化事业不断发展, 国家体委不失时机地抓住这一难得的发展契机, 在1956年全国体育工作会议上首次拟定了农村体育的发展方针——“服从生产、坚持业余、自愿、简便易行的体育活动”<sup>[4]</sup>。该次会议, 使农村体育面貌呈现出了前所未有的新气象, 进入了一个蓬勃发展的新阶段。在该时期, 农村公共体育服务政策的建设工作尚处于探索与酝酿阶段, 政策内容较多的是以具有口号性的方式出现在领导讲话中, 而且带有浓厚的军事化色彩。

### 1.2 曲折发展阶段(1958-1966年)

1957年以来, 在“大跃进”运动的作用下, 农村公共体育出现了盲目的、浮夸的、与现实不相符合的发展态势。1958年, 国家体委在制定的《体育运动十年发展纲要》文件中, 针对“农村体育中的运动队、健身指导员、体育协会、活动内容、裁判员、运动会等指标, 在数量目标上做出了

**基金项目:** 广东省高等教育教学改革项目(GDJG20142542); 湖北省教育厅人文社会科学研究青年项目(15Q176); 东莞理工学院城市学院青年教师发展基金项目(2016QJY020R)

**第1作者简介:** 彭国华(1984-), 男, 长沙人。讲师, 硕士, 主要从事体育人文社会学研究。

E-mail: pengguohua1983@163.com。

与农村经济基础不相符合的标准与要求”<sup>[5]</sup>，正是因为这种不切实际的规划与部署，直接导致了基层体育浮夸风的蔓延，滋生了农村体育大搞形式主义与弄虚作假的现象，明显制约了农村公共体育的健康发展。1960年开始，受自然灾害影响，大多农民生活陷入了连温饱都不能得到正常保障的困境，体委依据政府部门制定的“调整、巩固、充实、提高”方针，将体育工作的重点转移到了竞技体育层面，而群众体育采取收缩战略，农村公共体育服务政策工作因此被暂时终止。随着农业生产的逐步恢复与好转，农民生活有了一定的改善，农村体育工作开始出现新的进展。1963年，国家体委下发了《全国体育工作会议纪要》，提出了农村体育活动要以城镇为重点的发展思路，要求在方式上根据生产和生活情况适当开展，利用农闲和节日、集市开展一些小型比赛。1966年，国家体委在《全国体育会议的报告》中指出：“开展农村体育必须加强领导和总结经验，根据农业生产水平、体育基础、农民喜爱，从实际出发，区别对待”<sup>[6]</sup>。这些战略举措，开创了农村体育工作的新局面，把农村体育推向了一个新的高潮。在该时期，由于特殊的社会背景，农村公共体育服务政策具有明显的“大跃进”性、不稳定性、曲折性。

### 1.3 严重破坏阶段（1967—1977年）

“文革”初期，我国整个体育事业逐步陷入瘫痪状态，农村体育工作跌入到了新中国成立以来“最低谷”，农村群体活动基本上无人组织，传统民俗节庆性活动被完全禁止，有关农村体育规章制度的工作被限制。1972年，全国政治形势好转，农村逐渐趋于平稳，广大农民源于对生活的热爱，在“文革”特定历史条件所允许的范围内，利用劳动之外的闲暇，普遍地在青壮年社员中恢复了娱乐性的体育活动。1973年，国家体委《全国农村体育工作会议纪要》，要求各级体委要切实抓好与推动农村体育工作。1974年，在“极左”思想的主导下，“用马克思主义去占领农村业余文化阵地”成为发展农村体育的主要指导方针，“农村公共体育出现了畸形兴盛的境况”<sup>[7]</sup>。1975年，国家体委出台了《国家体育锻炼标准条例》，要求：“农村人民公社应该积极实施国家体育锻炼标准，

指导农民进行体育锻炼和测验。”在该时期，涉及成型的农村公共体育服务政策文件较少，部分政策还带有浓厚的“口号”“虚”“运动”等虚无化特征。

### 1.4 恢复和调整阶段（1978—1992年）

“文革”后，活跃的政治空气与迅速发展的经济建设，以及我国在国际奥委会的合法席位得到恢复的新形势，使得国家体委确立了“坚持普及与提高，侧重抓提高”的体育战略目标。为了普及城乡群众体育，国家体委提出了要紧密切联系地方实际情况来开展农村体育的工作思路。1978年，国家体委在制订的《关于做好县的体育工作的意见》中指出政府部门要将具有两场（400米运动场和固定看台的灯光球场）一池（室外游泳池）一房（练习房）的要求列入县镇建设规划中，结合生产劳动，积极有步骤地开展农民体育<sup>[8]</sup>。农村公共体育事业重新步入正常的发展轨道。1979年，国家体委下发了《关于加强群体工作的意见》，强调农村在开展体育运动时要符合农村生产方式、生活方式等实际情况，并且遵循“勤俭节约、小型多样、业余自愿、因人因时因地制宜”的发展原则<sup>[9]</sup>。随着农村家庭联产承包责任制的普遍实施与快速推广，以及中共十二大提出的建设社会主义现代化的有关指示，农村体育直接迈上了社会化的发展道路。1983年，国务院在批准的《关于进一步开创体育新局面的请示》与《全国农村体育工作会议纪要的通知》<sup>[10]</sup>中提出了推进农村体育社会化的具体改革措施。“地方体委要积极主动地同共青团组织、文化部门、学校、妇联等社会有关部门紧密合作，共同配合。一起搞好农村体育工作”<sup>[11]</sup>。“要以乡镇为核心，积极地、有步骤地发展农村体育，重点抓好较为富裕的乡镇，争取出现更多的先进县”<sup>[12]</sup>。1986年，国家体委在《关于体育体制改革的决定》中指出：“县体委应有行政编制和相应的事业单位，包括开展业余训练和进行技术辅导的机构、设施，逐步建成‘两场一池一房’”<sup>[13]</sup>。1987年，国家体委颁布了《全国体育先进县的标准和评选办法》与《全国体育先进县标准的细则》，要求各地要将体育机构、群体活动、场地设施、体育机构等八个方面作为评定体育先进县的标准。开展全国体育先进县的评选，不仅完善了县级体育的整体工作条件，而且进一

步促进了农村两个文明建设。在该时期，国家确立了农村公共体育要以小城镇体育为重点的战略方针，政策的颁布主体是国家体委，政策内容主要是定性的、鼓励性的话语出现，政策的操作性与可控性还不是很强。

### 1.5 深化改革阶段（1993—2004年）

1992年，国家体委结合邓小平南方讲话和党的十四大报告，召开了以深化体育改革的“中山会议”，指出未来的体育事业运行机制要逐步与社会主义市场经济相适应，并形成国家办与社会办相结合、以社会办为主的体育新格局。1993年，国家体委颁布了《关于深化体育改革的意见》，指出：群众体育工作要继续坚持社会化的方向。要建立健全群众体育各项法制<sup>[14]</sup>。随后，农村公共体育便开始朝着法制化与社会化的方向前进。1995年，国家政府部门相继颁布了《全民健身计划纲要》和《中华人民共和国体育法》<sup>[15]</sup>，就如何发展农村体育做出了重要指示。这两个文件出台后，地方基层干部积极响应，加大了对体育硬件与服务力，让大多数农民实实在在享受到了体育的成果。1996年，国务院办公厅转发了《关于深化改革加快发展县级体育事业的意见》，指出政府部门要加强县级体育事业的组织和管理，广泛组织和动员、吸纳不同社会力量来建设与发展农村体育工作<sup>[16]</sup>。进入21世纪，根据中共中央对新时期农村文化工作的重大战略部署要求，政府部门结合乡镇本身发展状况，确立了发展农村体育要以“乡镇体育”为重点的战略方针，主要体现在《2001—2010年体育改革与发展纲要》《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》这两个文件中<sup>[17]</sup>。2002年4月，国家体育总局出台了《农村体育工作暂行条例》，全面规划与部署了乡镇学校体育、竞技体育、群众体育等不同方面的乡镇体育工作。2003年5月，体育总局、财政部、国家民委等部门联合发布了《普通人群体育锻炼标准》施行办法的通知，明确规定：“乡镇要把施行《标准》作为农村开展体育工作的重要依据与内容，要努力为农民参加《标准》锻炼创造条件”<sup>[18]</sup>。为了深入贯彻落实“中央一号”文件精神，2004年3月，国家体育总局出台了《关于在全国开展“体育三下乡”活动的通知》，要求“坚持面向农

村，服务农民，积极构建农村体育健身服务体系”<sup>[19]</sup>。通过上述一系列政策措施，整个农村公共体育事业出现了焕然一新的面貌，农民参与体育健身的意识日益增强。在该时期，确立了农村公共体育要以乡镇体育为重点的战略目标，政策文本越来越多地以部门规章、行政法规、法律的形式出现，政策内容具有鲜明的社会化、法制化、科学化特征。

### 1.6 快速发展阶段（2004年以后）

随着农业税收的逐步取消与国家“三农问题”的高度重视，农民的生活方式、消费结构、体育需求等都发生了巨大的转变，而整个农村体育的发展地位与发展方针也出现了一些相应的变化。2006年，国家体育总局颁布了《关于实施农民体育健身工程的意见》，该文件从建设健身工程的价值与作用、为什么要建设健身工程、如何建设健身工程等涉及农民体育健身工程实践亟需解决的重点问题进行了明确的规定与要求，尤其是提出了要为行政村配备“一场两台”的体育工作任务，标志着我国农村体育的发展重点已经从县与乡镇逐步延深与过渡到村庄。在“十一五”期间，“农民体育健身工程”被直接纳入到了体育事业的规划当中，具体文件有《体育事业“十一五”规划》《“十一五”群众体育事业发展规划》《“十一五”农民体育健身工程建设规划》等。事实证明，农民体育健身工程作为一项民生事业，它既促进了农民身心的全面发展，又有力地推动了社会主义新农村建设进程。2008年，胡锦涛同志在北京奥运会残奥会总结表彰大会上强调：“要为人民提供更多更好的体育公共服务。”<sup>[20]</sup>至此，农村公共体育服务的政策建设工作开始驶入发展的快车道。2009年，国务院出台了《全民健身条例》，明确了政府部门在发展农村公共体育服务中的主要职能与有关责任，再一次为维护农民体育权益提供了强有力的法律保障与切实有效的法律依据。2010年，国家联合不同部门发布了《关于发挥乡镇综合文化站的功能进一步加强农村体育工作的意见》，指出：“要完善农村公共体育服务体系，推动农村公共体育服务实现跨越式发展”<sup>[21]</sup>。在“十二五”期间，国家对农村公共体育的目标作出了具体的要求与规定（见下表）。在该时期，国家

确立了农村公共体育要以村落体育为重点的战略方针，政策的数量与种类明显增多，体育政策目标逐步回归理性，政策内容变得越来越丰富，政策的条文更加规范，整个政策体系更加完善。

## 2 启示

### 2.1 坚持政府主导是发展农村公共体育服务政策的先决条件

事实上，回顾新中国农村公共体育服务政策的变迁历程，可以看到，正是由于政府的主导作用，使得我国农村公共体育政策的数量经历了从无到有、政策种类经历了从单一到多元、政策文本质量经历了从不完整到完整的历程。从建国初期国家领导人对农村体育一系列文件的部署与规划，到改革开放以来政府部门颁布与出台的《农村体育工作条例》《关于实施农民体育健身工程的意见》等具有重要意义的农村公共体育政策，一直到目前党的十八大后推出的《中央补助地方农村文化建设专项资金管理暂行办法》《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》等文件中提及的有关农村公共体育服务决议，都充分体现了党和国家对建设农村公共体育服务政策的高度重视。

### 2.2 遵循农村实际情况是发展农村公共体育服务政策的指导方针

历史证明，我们在制定农村公共体育服务政策时，不能够采取“同质化”“大一统”“形式主

义”的战略方针，而要依据实际情况来研究与制定政策的指导思想、发展目标、保障措施等具体内容。“建国初期，我国确立了要‘结合生产和农村实际情况’来发展农村体育的指导思想，为开辟农村公共体育的新局面奠定了坚实的基础”<sup>[22]</sup>。在“大跃进”与“文化大革命”时期，政府部门曾出现过违背农村体育发展规律，制订了与农村体育现实不相符合的目标与指导思想，为农村公共体育的发展带来了严重的弊端与不利影响，这种教训必须认真汲取。改革开放以后，体育行政部门注意了对农村体育规律的总结，提出了“因人因时因地制宜、分类指导、小型多样、业余自愿”的发展方针，为科学、健康推进农村公共体育实践工作做出了重要的贡献。

### 2.3 创造和谐的社会环境是发展农村公共体育服务政策的重要前提

60多年来我国农村社会的经济、政治、文化都在发生着剧烈的变化，而农村公共体育服务政策的变迁也随着农村社会环境的变迁出现了起伏落潮的境况，呈现出明显的时代特征。总的来说，社会环境越和谐与稳定，农村公共体育服务政策建设就越完善，反之则越薄弱。在建国初期，我国农村的经济还比较落后，农民对体育需求还不强烈，此时期农村公共体育服务政策主要是号召性的、鼓动性的；在“大跃进”运动这一期间，农村公共体育服务政策出项了盲目的、不切实际的大跃进态势；在“文化大革命”期间，农村公

“十二五”期间出台的农村公共体育服务政策一览表

发布部门	发布时间	名称	涉及农村公共体育服务的政策
国务院	2011-02-15	《全民健身计划(2011-2015年)》	到2015年，50%以上的行政村建有体育健身设施与健身站点，60%以上的农村建有体育组织，农村体育人口达到32%以上，其中，16岁以上的农村居民（不含在校学生）达到7%以上。
国家体育总局	2011-04-01	《体育事业“十二五”规划》	具体内容同上。
国家体育总局	2011-04-07	《社会体育指导员发展规划(2011-2015年)》	要求每2000村民至少得配备1名社会体育指导员。
国务院办公厅	2012-07-02	《国家基本公共服务体系“十二五”规划》	到2015年，农村体育人口达到32%以上。
财政部	2013-04-10	《中央补助地方农村文化建设专项资金管理暂行办法》	中央应补助每个行政村体育活动经费1200元/年。
国务院办公厅	2014-10-20	《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》	到2025年，所有的行政村实现公共体育设施全覆盖这一目标。

(下转第51页)

建研究[J].体育与科学,2012(4):75-80.

[2] 汪金剛.全民健身视域下成都市社区体育文化建设与发展研究[D].成都:成都体育学院,2015:11-12.

[3] 陈耀东,王家宏,张应忠,等.苏州社区体育健身服务的现状及发展研究[J].体育与科学,2005(2):48-51.

[4] 战文腾.威海市城市社区体育现状及其对策研究[D].济南:山东师范大学,2010:23-26.

[5] 李继文.城市社区体育健身文化建设探析[J].濮

阳职业技术学院学报,2006(3):102-103.

[6] 井红艳,李良胤.社区体育健身文化的内蕴与建设[J].学术交流,2011(9):197-199.

[7] 张宝花,刘瑛,兰文婷.陕西省神木县社区健身活动现状调查研究[J].山西大同大学学报:自然科学版,2013(2):81-82,86.

[8] 房强,徐云.江苏省沭阳县社区健身活动现状调查与分析[J].绍兴文理学院学报,2013(10):117-120.

(上接第 29 页)

共体育服务政策开始走向畸形;改革开放后,“农村的政治环境变得逐步稳定,农民生活水平不断提升”<sup>[23]</sup>,国家出台的所有农村公共体育服务政策表现出了以人为本的价值取向。

#### 2.4 提升政策的权威程度是发展农村公共体育服务政策的基本保障

从公共政策理论来看,政策权威性与政策执行效果成正相关,而政策权威性又与政策条文对政策行为约束力的强弱以及政策制定主体的权威级别有着正相关。通过考察新中国农村公共体育服务政策的发展历程,可以发现,在 20 世纪 90 年代以前,政策条文的大多以“可以”“鼓励”“原则上”“积极”等缺乏刚性约束的词汇出现,政策制定主体主要停留在国家体委;20 世纪 90 年代后,政策条文的语言在前期政策条文的基础上,开始增加一些“应当”“必须”等约束政策行为相对强的词汇,政策制定主体除了国家体委或者国家体育总局外,中共中央、国务院、全国人民代表大会等一些高层次的部门相继参与其中。实践表明,90 年代后期的农村公共体育服务质量明显要优于 90 年代以前。因此,在发展农村公共体育服务政策时,政府部门要尽量增强政策的权威程度。

#### 参考文献:

[1][15][23] 熊晓正,钟秉枢.新中国体育60年[M].北

京:北京体育大学出版社,2010:158,266.

[2][3][4][5][22] 傅砚农,曹守和.中国体育通史:第五卷[M].北京:人民体育出版社,2008:87,91,89,166.

[6][11] 国家体委.中国体育年鉴上册(1949-1991)[M].北京:中国书籍出版社,1993:218,237.

[7] 傅砚农.新中国体育指导思想研究[M].北京:人民出版社,2012:124.

[8][9] 伍绍祖.中华人民共和国体育史[M].北京:中国书籍出版社,1999:280-334.

[10][12] 李秀梅.中华人民共和国体育史简编[M].北京:北京体育大学出版社,2002:140.

[13] 国家体委.中国体育年鉴下册(1949-1991)[M].北京:中国书籍出版社,1993:107.

[14] 曹守和.中国体育通史:第七卷[M].北京:人民体育出版社,2003:52-53.

[16][17][18] 杨学斌.中华人民共和国体育政策法规与标准规范汇编[M].北京:中科多媒体电子出版社,2007:34-38.

[19] 全国“体育三下乡”在京启动[N].北京日报,2004-03-18(1).

[20] 胡锦涛在北京奥运会残奥会总结表彰大会上的讲话[EB/OL].<http://www.gov.cn/gcn/gongbao/content/>.

[21] 发挥乡镇综合文化站功能,进一步加强农村体育工作[EB/OL].<http://www.sport.org.cn/p-news/>.