

改革开放以来乡镇政府体育管理方式变迁与启示

——以 G 镇为个案的实证考察

李慧萌, 汪波

(皖西学院 体育学院, 安徽 六安 237012)

摘 要: 采用个案分析、田野调查、口述史等研究方法, 对我国乡镇政府体育管理方式变迁的特征和改革路径进行探索。研究认为改革开放以来 G 镇政府体育管理方式呈现出体育组织管理机构设置从“分散性依附”到“专门性依附”、体育场地设施建设从“依托性建设”到“专门性建设”、体育活动经费投入从“政府单一供给”到“社会多元赞助”、体育活动组织管理形式从“被动管理”到“主动管理”的变迁特征, 未来我国乡镇体育应坚持“政府主导”加强乡镇体育社会组织建设、“政策引领”深化乡镇体育改革实践、“需求导向”表达群众体育利益诉求、“效率优先”配置乡镇体育文化资源、“公共服务”助推乡镇体育管理实效、“协同治理”发挥乡镇体育多元主体作用, 以此促进我国农村体育治理现代化的改革进程。

关 键 词: 体育管理; 乡镇体育; 现代化治理

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2021)03-0071-07

Transition and enlightenment of sports management mode of township government since reform and opening up

——An empirical case study of G town

LI Hui-meng, WANG Bo

(School of Physical Education, West Anhui University, Lu'an 237012, China)

Abstract: By means of case study, field investigation and oral history record, this paper explores the characteristics and reform path of sports management mode of township government in China. The study holds that the sports management mode of G town government has shown some changing characteristics including the management institution setting of sports organization has changed from “decentralized dependence” to “specialized dependence”, the sports facilities construction from “relying construction” to “specialized construction”, sports activities funds investment from “single government supply” to “multiple social sponsorship”, and organization management form of sports activities from “passive management” to “active management” since the reform and opening up. In the future, township sports in China should adhere to the “government dominance” to strengthen the social organization construction of rural sports, “policy guidance” to deepen the reform practice of township sports, “demand orientation” to express the interest appeal of mass sports, “efficiency first” to allocate cultural resources of township sports, “public service” to promote the management effectiveness of township sports, and “collaborative governance” to play the diversity role of township sports, so as to promote the reform process of modernized governance for township sports in China.

Key words: sports management; township sports; modernized management

收稿日期: 2020-05-06

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划研究项目(AHSKYG2017D180)。

作者简介: 李慧萌(1977-), 女, 副教授, 硕士, 研究方向: 农村体育。E-mail: 1243659270@qq.com 通信作者: 汪波

党的十九大报告提出“广泛开展全民健身运动, 加快推进体育强国建设”, 并提出“实施乡村振兴战略”^[1], 为农村体育发展提供新的契机。2019 年国务院办公厅颁发《体育强国建设纲要》, 进一步提出“抓好全民健身‘六个身边工程’, 推动全民健身公共服务资源向农村倾斜, 促进体育治理体系和治理能力现代化”^[2], 为农村政府体育管理方式转型提出了新要求, 赋予新使命。然而, 与城市体育相比, 农村居民体育参与严重不足, 体质健康状况堪忧。进入新时代, 随着乡村社会阶层分化的加剧和不同群体对多元化全民健身服务需求的增加, 乡镇居民日益增长的体育物质文化需求与不平衡、不充分的体育服务供给之间的矛盾逐渐凸显, 乡镇体育“弱组织化”与乡镇居民体育健身个体化、空间分散化现象并存, 我国乡镇体育组织发育不足和政府管理方式的制度化、规范化缺陷严重制约了农村体育的现代化进程。鉴于此, 本研究以 G 镇为个案, 通过对改革开放以来 G 镇政府体育管理方式演变特征的考察与分析, 深入探讨乡镇政府体育管理方式未来治理路向, 旨在为新时代我国农村体育管理方式改革与发展提供参考。

G 镇位于安徽省西北部, 距六安主城区约 43 公里, 地处江淮、大别山北麓, 面积 88.4 平方公里; 全镇 4.3 万人, 13 412 户, 辖 14 个行政村和 1 个街道居委会, 2013 年获“国家级全民健身示范乡镇”称号, 2015 年获“六安市体育产业示范基地”称号。G 镇自古商贸繁荣, 东西汲河横贯全境, 商船经淮通江达海, 其地形地势、气候条件、社会经济、文化习俗、人口分布方面在我国乡镇社会中具有典型性。本研究采用观察、参与、访谈、实物考证等方式收集一手资料, 与之相应的有备忘录、录音、录像等信息采集形式。采用“推荐”和“抽样”两种方式进行访谈咨询, 通过关键资讯人, 对不同阶段镇政府领导、分管工作负责人、体育组织成员、普通群众进行口述史记录, 了解 G 镇改革开放以来政府体育管理体制和运行机制状况, 为分析乡镇政府体育管理方式变迁寻求史料支撑。

1 改革开放以来 G 镇政府体育管理方式变迁的特征

1.1 体育组织管理机构设置从“分散性依附”到“专门性依附”

中国自古有“皇权不下县”的说法, 学术界长期以来流行一种基于历史想象和个别经验形成的夸张说法, 即所谓“皇权不下县, 县下惟宗族, 宗族皆自治, 自治靠伦理, 伦理造乡绅”^[3]。事实上, 真正皇权不下县的行政管理领域已为数不多, 而体育却是其

中之一。谭延敏^[4]认为: “当前我国全面建设小康社会的重点、难点在农村, 但政府的体育管理机构到县级就戛然而止。”卢兆镇^[5]认为: “目前, 我国农村体育的体育行政组织的最末端只达到了县一级, 其他各类非行政体育组织也基本未能深入到农村基层。”截至目前, 我国体育行政管理机构的末端只到了县区一级, 未能延伸到农村乡镇, 乡镇一直没有与县区一级对应、专门性的体育管理机构。我国乡镇体育工作管理机构主要是挂靠在乡镇其他部门, 是一种“名不正言不顺”的归属关系, 表现出了明显的“依附性”特征, 这也是制约我国农村体育事业发展的重要因素之一。改革开放以来, 随着农村社会制度的变迁, 农村体育发生了波澜壮阔的变化, G 镇也不例外, 其体育组织管理机构设置经历了相应的变化, 但总体呈现从“分散性依附”到“专门性依附”转变的特征。

改革开放初期, 受文化大革命的影响, 农村文化体育发展没有得到各级政府的重视, 当时 G 镇政府机构设置也很不健全, 只有党政办公室、共青团、妇联、人武办、教育办公室等基本的办事机构, 上级政府布置的农村文化体育活动任务只能由政府党政机构联合组织落实, 没有明确的负责人和办事部门。1982 年根据国家政策要求成立 G 镇文化站以后, 文化站成为 G 镇体育活动主要组织阵地, 制订了《1982—1984 年 G 镇文化工作三年规划》, 将开展群众性体育活动, 成立篮球队、乒乓球队等群众性体育组织纳入规划之中。但该时期, 农村体育工作的组织机构较为分散, 并非文化站一个机构组织开展文体活动。其中共青团每年组织开展了“五四青年节”篮球比赛活动, 镇教办每年举办以中小学学生为主体的田径运动会。乡镇其他事业单位也经常开展系统内的职工体育竞赛。1992 年之前, G 镇体育工作的行政领导机构较为分散, 政府性体育组织管理机构表现出“分散性依附”的特征。1992 年六安市进行了行政区域划分管理体制改革, G 镇政府在原来基础上进行了合并, 规模扩大后的 G 镇政府内部机构越来越健全, G 镇教育办公室也从政府机构中剥离出来, 建立了 G 镇中心校, 不再承担乡镇性群众体育活动的组织任务, 而群众性体育活动的开展转向以 G 镇广播文化站、G 镇政府宣传部、办公室等几个部门来牵头落实。2002 年以来, 六安市乡镇事业单位进行改革, G 镇成立了综合文化站, 综合文化站成为“专门性”的政府体育管理机构。

1.2 体育场地设施建设从“依托性建设”到“专门性建设”

体育场地设施建设是政府开展群众性体育活动的物质基础。改革开放以来, 城乡居民体育健身服务

需求不断增加,公共体育场地设施建设也逐渐成为政府公共服务建设的重要内容。改革之初,由于基层政府财力有限,农民体育健身意识薄弱,对群众性体育健身场所没有特别要求,乡镇政府组织开展的群众性体育活动主要是依托学校和国有企事业单位的体育活动场所来进行的。20世纪80年代中后期,农村实行有计划的商品经济,政府性的体育活动基本上不开展,农村体育工作主要是以学校为重点,政府对群众性体育场地设施的建设投入少,主要体现在对学校体育场地设施的建设与维护上。事实上,就是“象征性的拨点经费给学校安装几个简易篮球架子,买点篮球、乒乓球等等,满足体育教学需要而已。”(访谈对象RYG)90年代,乡镇社会发展日新月异,农村学校体育场地设施条件有了一定的改善,原先土质的篮球场有的已换成了水泥地面,操场上的土坯跑道更新为煤渣跑道,有的学校甚至有了室内乒乓球桌,学校体育场地设施条件的改善,不仅体现在质的提高上,还反映在量的增加上。

1995年随着《全民健身计划纲要》的推行,在《全民健身计划》一期、二期工程实施过程中,G镇政府开始在除学校之外的公共场所(乡镇农贸市场)安装了篮球架和乒乓球台供老百姓健身使用,但这种非专门性的体育活动场所,后来成为了一种应付检查用的“摆设”,经常被农贸活动占用,失去其本来的价值。2000年以来,随着小康社会建设和新农村建设进程的加快,乡镇社会环境、经济环境和人文环境发生质的改变,农民的精神文化生活需求越来越高,体育健身逐渐融入农民的日常生活之中。安徽省实施的民生工程项目将乡镇综合文化站建设纳入其中,明确了公共体育活动场所是综合文化站建设等级评定指标之一。2009年G镇政府在新落成的综合文化站,投资230万(其中政府资金20万元,社会资金210万元)超标准、专门性的建设了“G镇全民健身广场”,场地总面积达8500平方米,2011年10月被国家体育总局授予“国家级乡镇全民健身示范广场”的荣誉称号,实现了G镇群众体育活动场地从“依托性建设”向“专门性建设”的历史性转变。

1.3 体育活动经费投入从“政府单一供给”到“社会多元赞助”

经费是体育事业发展不可或缺的要害之一,乡镇体育的发展同样离不开政府的经费投入与支持。改革开放初期,G镇体育活动的经费投入主要用于支持中小学开展运动会、组织民间节庆体育活动、参加六安县组织的篮球比赛,由于当时社会力量还比较薄弱,企业和事业单位参与群众性体育活动的意识不强,经

费投入全部靠“政府供给”。

1992年市场经济体制改革以来,国家与社会的关系发生了变化,政府放权,乡镇民营企业异军突起,社会力量逐渐凸显起来,企事业单位开始捐资政府组织的体育竞赛活动。其中1997年G镇篮球队参加“六安市第二届小康杯篮球赛”时,G镇营业所、教办室、企办室、土管所、信用社、供水站、卫生院、电管站8个单位共捐资7000元,开启了当地群众性体育活动由单位捐资的先例。1999年以来,农村实行新一轮财税政策改革,乡镇财力受到较大影响(2001年G镇农业税下降16.2%),2006年国务院出台文件要求全面取消农业税,中国延续几千年的农业税成为历史。农村税费改革政策的实施,切实减轻了农民经济的负担,改善了干群之间的关系,但乡镇不再像以往那样可以从农民头上收缴的税收中留出一部分开展文化体育活动,只能从乡镇财政中挤出一部分开展文化体育活动,而大量的群众性文化体育活动的经费主要来自企业和社会赞助。

2010年G镇年产值在亿元以上的规模企业达10多家,企业赞助体育竞赛活动的现象越来越普遍,在商业化运作和社会公益事业的双重压力下,企业已从过去的“被动捐资”向现在的“主动赞助”方式转变。调查了解,2011年在G镇举办的“安徽省第三届农民篮球赛”期间,G镇企业赞助经费达30余万元;2015年由G镇瑞祥羽绒有限公司、奥安康工贸有限公司、赛华羽绒有限公司、金鑫羽毛工艺制品有限公司、军功羽毛制品有限公司、安徽省勤龙米业有限公司、富城羽毛制品有限公司、六安市六州羽绒有限公司、HSB建筑有限公司、六安市宏宇羽毛有限公司、天缘·水榭子种植基地共12家企业赞助G镇参加“六安市裕安区第二届美好乡村篮球赛”,共筹集7.3万元,成为同期比赛中社会赞助力度最大的乡镇。从近年来G镇组织开展的各类群众性体育活动来看,政府不再是经费筹措的唯一主体,企业、单位和个人已成为群众性体育活动经费来源的主要力量,基本实现了乡镇性体育活动“社会多元赞助”的良好局面。

1.4 体育活动组织管理形式从“被动管理”到“主动管理”

开展群众性体育活动是乡镇体育工作的出发点和落脚点,因为体育工作的成效要最终落实到群众的体育参与上来。改革开放以来,乡镇体育活动组织管理要素的变迁是乡镇经济社会发展的综合体现,也是衡量乡镇体育事业发展理念和政府管理能力的重要方面。通过对改革开放不同阶段G镇政府体育管理方式变迁脉络的梳理发现,政府体育活动的组织管理形

式呈现从“被动管理”到“主动管理”总体特征。

1)政府对体育活动的重视程度从“消极重视”到“积极重视”转化。领导重视是基层体育工作有效开展的前提,改革开放以来,G镇政府经历了9任领导班子更替,但由于不同时期的政策形势和管理者对体育的认识有差别,不同阶段的政府领导对体育工作的重视程度也有所不同。20世纪70—80年代,乡镇群众性体育活动没有得到应有的重视,政府主要是被动的接受上级布置的比赛任务,对体育工作属于“消极重视”状态。20世纪90年代以来,G镇传统篮球项目得以快速发展,时任镇长亲自指导G镇代表队参加“六安市小康杯篮球赛”,并在人员、经费和后勤保障上给予大力支持,也使得G镇篮球队获得三连冠的优异成绩。2000年以来,镇党委政府加大对体育工作的重视力度,着力打造G镇“篮球之乡”的名片,把开展全民健身活动纳入政府工作计划。特别是2009年以来,政府加大对体育经费的投入,全民健身服务的主体责任显著提高。尤其是镇委书记,积极发扬G镇传统体育项目优势,亲力亲为组织开展了了一系列相关主题的全民健身活动,对推动G镇经济、社会、文化事业的繁荣与发展起到了积极的促进作用。

2)体育活动的开展形式从“走出去”向“引进来”转化。20世纪80—90年代G镇经常组队参加各级各类的篮球比赛,但比赛均为“走出去”的模式,一般是在区县级及以上单位专门性的比赛场地进行,G镇尽管有较好的篮球氛围和群众基础,也取得过较好成绩,但因为缺乏专门性的场地,不具备承办相应比赛的能力,群众体育活动的社会影响力有限,未能对当地的全民健身起到很好的宣传和示范效应。2009年以来,G镇“国家级全民健身示范广场”落成,镇政府领导积极转变观念,开始谋划承办大型体育赛事,实现了从“走出去”向“引进来”的模式转变。2011年独立承办“安徽省第三届农民篮球大赛”,2014—2017年连续4次作为主赛场之一协办区级美好乡村农民篮球赛活动,2014、2015、2016年连续3年邀请多名羽毛球世界冠军等来镇参观、考察与交流。这种“引进来”的体育活动模式,不仅促进了G镇与外界的交流,而且有效地掀起了当地老百姓参与全民健身运动的热潮。

3)体育活动关照对象从“精英群体”到“普通大众”转化。近年来,随着老百姓健身意识的增强和健身需求的增加,政府从过去的关照“精英群体”向关照“普通大众”转变,让尽可能多的群众参与到体育健身活动中来,享受体育活动的乐趣,老百姓的主体地位逐渐得以彰显。2014年G镇举办了“G镇美好乡

村杯篮球比赛”,其中安徽六隆羽绒代表队、G镇公安系统队、G镇烟墩村代表队、六安宏宇羽毛代表队、G镇教育系统队、G镇冯郢天缘水栀子代表队共6个镇直单位、街道、村委会代表队参赛。除此之外,镇政府经常举办“奥安康”杯羽毛球赛、中小學生“保喜”杯乒乓球赛、暑期返乡大学生夏夜激情篮球友谊赛、“迎奥运”农民篮球赛、广场舞邀请赛等活动,进一步把活动的关照群体扩展到了普通大众。

4)体育活动的组织形式由“文化站单枪匹马”到“镇政府多部门联动”转化。随着乡镇性体育活动的规模、档次和频次的增加,体育活动的组织管理过程变得更加复杂多变,文化站作为政府性体育组织已无法独立承担大型体育活动的组织管理任务,镇直单位、群团组织、政府机关、相关部门都成为了体育活动的组织者、管理者和参与者。尤其是2011年G镇举办的“安徽省第三届农民篮球赛”,G镇政府举全镇之力,组织镇村约300余名干群参与这次活动。同时,市区农委、教育局、体育局以及区公安系统也安排一定的人力参与本次活动的组织管理,实现乡镇大型体育活动多部门联动的组合效应。另外,从近年来政府举办活动的内容来看,突破了以往以“篮球”为主的项目局限,广场舞、羽毛球、乒乓球、柔力球等新兴项目也成为了政府性体育活动的內容,体育活动中的组织管理人员也从“行政精英”向“文化精英”和“社会精英”转变。目前,G镇政府在参与体育竞赛活动的心理上也发生了较大变化,由过去的“重在参与”到现在的“保冠压力”转化,参赛队员的身份认同也从“农民身份”向“准市民身份”转化。

改革开放以来随着国家与社会关系的转变,群众的主体意识逐渐增强,对文化体育活动的需求不断增加。政府作为公共文化体育服务的供给方,主体责任显著提高,主导地位不断上升。县(区)以及乡镇政府在农村公共体育服务体系建设 and 群众体质健康促进方面发挥了重要作用,乡镇文化站作为国家最基层的文化事业机构在农村体育管理中发挥了应有的职能,基层政府在促进乡镇居民体育参与、推动农村全民健身活动开展、丰富农民业余文化生活等方面取得了显著成效。然而,由于我国农村经济基础薄弱、乡镇社会建设还处于较低层次,乡镇体育治理还存在许多突出问题。比如,政府“一元治理”现象依然很严重,乡镇体育管理民主化决策程度低,乡镇体育事业发展没有明确的评价标准和问责制度,政府、市场、社会等多元主体在乡镇群众性体育活动的开展以及经费的筹集中未能有效协同等。这些问题的出现,均需要重新思考乡镇体育管理方式的改革路向。

2 G 镇政府体育管理方式变迁对未来我国乡镇体育治理的启示

改革开放以来,乡镇社会结构和基础结构已发生了巨大变化,大规模外出务工农民导致的农村“空心化”“荒漠化”等问题既将增加乡镇社会治理的难度,也将为乡镇体育发展带来新的挑战^[6]。受制于中国特殊的政社、政经体制和复杂的乡村情结,乡镇基层政府的管理方式开始从“管理者”向“服务者”的理念转变;而受制于基础薄弱的体育公共服务以及大量留守老弱病残人群的乡镇体育如何发展,也必将放置于国家治理现代化的整体框架下思考寻求解决路径,藉此推进我国农村体育事业全面深化改革的进程。

2.1 “政府主导”加强乡镇体育社会组织建设,壮大乡镇体育发展中的社会力量

当下中国正处于一个从单一计划经济向多元市场经济转化,从以政府选择为主的传统社会向以社会选择为主的现代社会转型的历史时期^[7]。在这样的历史时期,“经济的市场化、政府的小型化、社会的多元化以及公民意识的觉醒和传统政治机器的过时及其时效所导致的政治腐败的泛滥,都在呼唤新的社会组织形式和社会治理机制”^[8]。然而,由于我国公民社会建设尚处于初始阶段,社会组织的发展还处于“婴幼儿期”,注册困境、筹资困境、人力资源困境、社会资本困境依然是当代中国社会组织发展面临的问题,而且由于种种制度和社会原因,这些社会组织的发展还面临其他诸多难点和障碍,需要政府制定相应的政策制度,才能得以有效地缓解。

在体育社会组织领域,政府主导下的体育体制依然对我国群众体育事业发展产生积极影响,民间和社会体育组织的力量发育不足,自我生存和发展的能力亟待提高。特别是我国城镇化建设和农村体育发展的速度、规模与农村居民对体育组织化的需求还不相适应,对乡镇体育社会组织的影响还不够强烈,不同社会阶层间体育利益需求差异较大,在体育实践中的冲突和矛盾频繁发生。这些现实问题都需要借助政府的力量理顺与市场、社会、公民之间的关系,需要确立政府在乡镇体育社会组织发展中的主导作用,从而更有效地推动农村体育事业的发展。

鉴于此,一方面应依托政府的扶持和引导,协调与乡镇企事业单位、其他民间社团组织、个体等不同利益主体间的关系,提高体育社会组织人力资源、筹募资源、活动管理、公信力管理水平,建立内部权力制衡的治理结构,不断加强组织自身能力建设;另一方面需要通过政府的决策与权力,建立基于乡镇经济社会发展实际的体育社会组织登记、注册以及备案管

理制度,营造有利于体育社会组织发展的文化和科技环境,创造良好的组织外部发展生态。

2.2 “政策引领”深化乡镇体育改革实践,增强乡镇体育政策扶持和执行力度

政策法规从其实证的意义说,是由国家制定或认可的,并以国家强制力为后盾的行为规范的总和^[9]。体育事业作为社会多元治理结构的一个重要组成部分,其功能和作用的发挥更需要政策法规的保障和引导。而对于乡镇体育组织的培育和发展来说,制定相应的扶持政策 and 增加对政策的执行力度就显得尤为重要。

改革开放以来,随着农村体育事业的发展,国家也相继颁发了《关于进一步加强全民健身工作意见》(1979)、《关于加强县级体育工作的意见》(1984)、《关于深化改革加快发展县级体育事业的意见》(1996)、《农村体育工作暂行规定》(2002)、《关于实施农民健身工程的意见》(2006)、《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》(2010)、《关于进一步加强农民体育工作的指导意见》(2017)等一系列有关农村体育发展的政策法规,对推动乡镇体育发展起到了积极的政策导向作用。但由于农村体育政策的制定总体较为宏观,大多属于指导性的发展建议,且在政策执行过程中相关部门承担的责任不明确,政府主导、部门协同、社会参与的农民体育事业发展格局不清晰,导致相关场所、经费、活动组织存在不到位等问题^[10]。另外,由于地方各级政府对农村体育重视程度和对农村体育政策的理解存在偏差,加之政府和社会体育意识和监控力不足,导致农村体育政策执行失真^[11]。

鉴于此,一要从农村乡镇体育工作的特殊性、城乡群众体育统筹发展的必要性、乡村体育扶贫和公共体育服务需求的紧迫性的角度建立乡镇体育发展扶持政策。二要从提高政策执行者的职业技能、法律意识和业务技能,加大乡镇体育人、财、物等公共资源,利用现代化手段畅通乡镇体育公共政策执行信息,建立基于“自下而上”的公共政策监督机制等措施增强乡镇体育政策的执行力度。

2.3 “需求导向”表达群众体育利益诉求,重视乡镇体育管理机构和人才队伍建设

长期以来,我国乡镇一级政府缺乏专门性的体育组织管理机构,农村体育工作通常是挂靠在文化站、综合文化站、文化中心等非专门性的体育管理机构来组织开展。按我国现行的基层事业单位管理体制,乡镇文化站每年只需接受上级文化管理部门的检查和考核,考核的指标主要偏重于图书资料、广播影视、文化演出、科技推广、科普宣传等工作领域,而群众

性体育工作没有明确的工作任务和考核要求,也不需要接受上级体育主管部门的考核和监管,容易造成“活动开不开一个样,活动开展多少一个样,活动开展好坏一个样”的“大锅饭”想法,对于文化站负责人来说,也长期处于体育工作“干得出色属于理所当然”“体育工作名不正言不顺”的尴尬境地。由于乡镇体育工作机构没有独立的行政建制,缺乏上级体育行政监管和奖惩激励机制,乡镇体育工作效率呈边际递减效应,广大群众的公共体育服务利益诉求难以保障。

鉴于此,一要积极沟通政府编办等部门,将乡镇文化体育组织机构设置为独立建制,行政上归乡镇政府直接领导,业务上归上级文化体育主管部门直接指导,并按期接受监督和指导。二要协调政府人事部门,明确核定乡镇综合文化站的人员编制,确保每个乡镇综合文化站配备不少于两名以上人员编制,其中一名需要具有社会体育指导员等级资格,以稳定文化体育机构人员队伍。三要建立乡镇文化体育机构从业人员职业资格培训标准,建立准入制度,并加大文化体育工作者的培训力度,提升乡镇文化体育工作者的业务素质 and 职业技能,同时对工作人员实行岗位管理,做到“按需设岗、按岗竞聘、竞争上岗、择优聘任”。

2.4 “效率优先”配置乡镇体育文化资源,提高乡镇体育场地设施的利用率

由于体制原因,基层文化体育场地设施建设存在“多头管理”“条块分割”的问题,造成资源分散、难以整合、设施和产品重复建设、效益低下的困境。比如,乡镇综合文化站和农家书屋,由于隶属不同部门,在农村经常被分别建设、分开管理,无法形成合力。在数字资源建设中,也存在多部门建设与管理的的问题,导致资源浪费,加大了基层公共文化体育的投入和运营成本,难以有效发挥其应有的效用。因此,乡镇文化部门应积极与上级广电、新闻出版、科技、体育、农业等部门沟通,构建完善的协调机制,将乡镇综合文化站的管理事务由“小文化”向“大文化”转变,整合当地的文化体育资源,真正使基层文化体育组织成为集图书阅读、广播影视、科技推广、戏曲艺术、科普培训、体育健身、休闲娱乐等功能于一体,服务当地群众的综合性公共服务机构。另外,按照国家体育总局对乡镇综合文化站的体育场地设施建设与配置要求,一部分乡镇综合文化站虽然也建设和配置了健身房、培训室和室外活动场地等,但绝大部分场地设施闲置现象严重,只有农闲与节假日才发挥一定的作用。同时由于缺乏对健身路径的使用说明,加之管理人员担心器材受损坏、锻炼环境受污染等因素

也影响了场地设施的利用率。

鉴于此,一方面基层文化体育工作者,要积极对居民进行体育和健康知识普及教育,加大健身活动的指导力度,以转变乡镇居民的体育健身观念,使他们积极地投入到体育健身行列当中;另一方面基层文化体育部门要加大对群众性体育事业的经费投入,并充分开发各种体育资源,引导当地居民开展各类体育锻炼与竞赛活动,使群众能够在文化体育活动中体验快乐、交流情感,促进乡镇居民休闲娱乐、社会交往、康复疾病、强身健体等体育价值取向的生成。

2.5 “公共服务”助推乡镇体育管理实效,创新乡镇体育工作的形式和内容

改革开放以来,我国乡镇一级政府体育的工作内容主要在“开展群众性体育竞赛活动”和“建设公共体育场地设施”两大领域,对大众体育与健康知识的宣传教育、群众性体育锻炼活动的指导和开展、镇村居民的体质监测、体育社会组织建设等民生性工作范畴没有或者较少考虑,体育公共服务难以有效惠及普通老百姓群体。对于群众性体育竞赛活动而言,大多属于接受上级任务式的被动参与,这种基于活动的“夺标”性质和“被竞赛”的组织形式,使得乡镇体育活动的主动性、创造性缺失,关照主体偏重于“精英群体”,大众体育诉求难以实现。而“公共体育场地设施建设”作为群众体育工作开展的基础,理应成为农村体育工作的重要抓手,但一味地强调“物”的建设,忽视“人”的参与,会导致农村体育偏向“形式”远离“内容”。从乡镇体育工作的开展形式来看,多数为“迎检式”和“应付差使式”的体育工作,绝大多数乡镇体育工作长期处于“无规划”“无预算”“无机构”的“三无”管理困境,农村体育工作受上级政府的决策影响较大。

鉴于此,第一,要改进乡镇体育工作方式。充分考虑乡镇居民的体育需求,尊重群众的体育参与权、表达权和知情权,开展群众喜闻乐见、便于参与的文化体育活动,把“体育竞赛”“体育锻炼”“体质监测”三者有机结合,提高乡镇政府体育服务的针对性,增强群众对体育公共服务的获得感。第二,积极发挥乡镇综合文化站的组织、协调与辅导作用,引导居民积极参与到体育健身活动当中来,适时开展“送体育下乡入村”的体育文化宣传、展演与指导活动。同时,要根据大多数群众的需求,择优推选有一定公信力和指导力的乡镇精英参与社会体育指导员队伍的培训,提升政府在基层文化体育服务中的主导地位,让广大居民乐享新农村体育建设与发展的成果。第三,鼓励有条件的乡镇依托地方传统体育项目和体育优势资

源,承办省、市、区等不同级别的农村体育品牌赛事,大力发展乡镇体育产业,打造“体农旅”田园综合体^[2],把体育产业和旅游产业有效融入乡村产业体系,促进乡镇经济社会发展。

2.6 “协同治理”发挥乡镇体育多元主体作用,推进乡镇体育治理体系和治理能力现代化

“协同治理”是应对复杂性、系统性的治理困境而产生的一种治理理念,强调多元主体基于利益共同体需要采取集体行动、互相配合、相互协调、协同进步以达到协同治理的优势,是伴随着国家治理现代化进程而兴起的一种被实践证明为行之有效的治理方式^[3]。目前,在十九大提出的“乡村振兴战略”背景下,我国乡镇体育进入了发展战略期、改革机遇期和矛盾凸显期,各种体育利益主体之间矛盾集中、交织、叠加,乡镇体育管理呈现出复杂性、制度性和结构性特征。比如,在乡镇体育管理中缺乏相应的民主程序和监督机制,管理机构内部缺乏有效的权利制衡和评价制度,不同利益主体间冲突、失衡缺乏有效补偿和风险评估机制等。这些问题的产生和应对,都需要转变乡镇政府体育管理方式,将“协同治理”理念融入到体育治理行动中,发挥政府“他治”、市场“互治”、社会“自治”的协同跟进作用。

鉴于此,一方面需要确立政府在乡镇体育管理中的主导地位。政府的职能转变要基于现代化治理的高度,以实现善治为目标来协同与社会、市场间的关系,而事实上政府作为政策的制定者和国家政治权利的主体,在所有的行为决策中无疑具有压倒一切的重要性。因此,确立政府在乡镇体育管理的主导地位,是引导乡镇体育管理事务向善、从善和寻善的必然选择。另一方面应积极形成多元主体“相互在场”的共治格局。根据公共治理理论,政府部门的权利是有边界的,这也决定了任何政府部门在行使公共治理活动时都有一定的领域,尤其在“政府”和“市场”双重失灵的两难困境下,政府、市场、社会相互在场就显得尤为必要且极为迫切。发达国家的经验表明,政府在诸如农村体育这类公共服务的供给上,更多地扮演着基本公共服务需要供给者的角色,对于群众多元化的体育活动需求,则需要借助社会、市场的力量来完成。因此,从我国现实国情和农村体育发展实际来看,

乡镇体育的发展既需要强有力的政府主导,又强烈呼唤市场和社会主体的积极参与,只有多元主体协同建构、意义共识、优势互补,实现相互在场,才能形成合力,共同推进乡镇体育治理体系和治理能力现代化。

参考文献:

- [1] 黄莉. 体育强国的理论框架与顶层设计——从“十九大”报告中的国家大战略思考体育发展战略[J]. 北京体育大学学报, 2018, 41(1): 9-16.
- [2] 国务院办公厅. 关于印发体育强国建设纲要的通知(国办发[2019]40号)[Z]. 2019.
- [3] 陆学艺. 当代中国社会结构[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 356-372.
- [4] 谭延敏, 张铁明. 农村体育发展中非正式结构体育组织的作用及管理研究[J]. 南京体育学院学报(社会科学版), 2008, 22(3): 53-57.
- [5] 卢兆镇, 傅建霞. 新世纪我国农村基层体育组织建设的困境与抉择[J]. 山东体育学院学报, 2009, 25(1): 26-29.
- [6] 胡庆山, 吕珂, 曹际玮. 国家治理现代化进程中农村体育治理的价值导向、现实问题及路径选择[J]. 武汉体育学院学报, 2017, 51(4): 5-12.
- [7] 庞正. 法治的社会之维——社会组织的法治功能研究[M]. 北京: 法律出版社, 2015: 226.
- [8] 王名, 刘国翰, 何健宇. 中国社团改革——从政府选择到社会选择[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001: 236.
- [9] 叶海平, 李东妮. 社会政策与法规[M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2002: 7-8.
- [10] 孙亮亮. 农村体育公共政策执行阻滞与治理[J]. 体育文化导刊, 2018(8): 27-31.
- [11] 谢正阳, 唐鹏, 刘红建, 等. 公共体育政策失真性执行与对策探析[J]. 体育科学, 2015, 36(6): 68-73.
- [12] 朱罗敬, 齐力斌, 肖婷. 欠发达地区“体农旅”田园综合体运行机制——基于贫困县J村的实践考察[J]. 体育学刊, 2020, 27(2): 57-63.
- [13] 俞可平. 论国家治理现代化[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 35.