

收稿日期:2021-06-12

# 农村体育高质量发展公共政策的供给与优化

马永明

(盐城师范学院 体育学院,江苏 盐城 224002)

**摘要:**我国农村体育高质量发展是社会发展的必然需要,是乡村振兴赋予的历史使命。农村体育高质量发展离不开政府公共政策的供给与落实。通过分层梳理党中央、国务院和国家体育总局及相关部门涉及农村体育的政策文件,溯源我国农村体育公共政策的产生背景,分析农村体育公共政策供给与落实的状况。针对农村体育公共政策供给与实际结果之间存在一定偏差,提出农村体育高质量发展的公共政策供给及实施的优化策略,以期为我国农村体育的高质量发展提供参考与借鉴。

**关键词:**农村体育;公共政策;乡村振兴;高质量发展

**中图分类号:**G812

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-6873(2021)05-0072-09

**基金项目:**国家社科基金项目“新时代中国农村体育高质量发展的现实困境及突破路径研究”(19BTY089)。

**作者简介:**马永明(1963—)男,江苏阜宁人,盐城师范学院体育学院教授,主要从事农村体育研究。

**DOI:**10.16401/j.cnki.ysxb.1003-6873.2021.05.068

发展农村体育是我国农村精神文明建设的重要组成部分,是提升农民精神面貌、提高乡村社会文明水平的重要抓手,对繁荣农村经济、构建和谐社会以及社会主义新农村的可持续发展意义重大。农村体育高质量发展<sup>①</sup>是社会发展的需要,是乡村振兴赋予的使命任务。以农民为主体,以农业为根本,以农村为阵地,为广大农民群众提供更多高质量、多元化、普及广的体育健身服务,促进农村社会事业健康发展,满足人民日益增长的对美好的需要是农村体育高质量发展的理念。农村体育作为公共产品,它的组织管理、物质保障、活动开展、科学指导、信息服务需要依托公共政策<sup>②</sup>的供给与落实。从这个意义上讲,探索当前农村体育公共政策的供给与落实实现状,能有效把握农村体育发展脉络。本文运用文献资料法与逻辑分析法揭示我国农村体育高质量发展存在的问题,溯源我国农村体育公共政策的产生背景,探寻改善路径,以期为我国农村体

<sup>①</sup> 高质量发展是党的十九大首次提出的新表述,高质量发展是贯彻新发展理念的根本体现。发展理念是否对头,从根本上决定着发展成效乃至成败。

<sup>②</sup> 公共政策是国家通过对资源的战略性运用,以协调经济社会活动及相互关系的一系列政策的总称。具体包括:管理政策、分配政策、再分配政策和立法政策。

育的高质量发展提供参考与借鉴。

## 一、我国农村体育发展的公共政策供给与落实状况

### (一) 我国农村体育发展的公共政策供给诉求

农村体育是我国群众体育的重要组成部分,也是我国体育建设的薄弱环节和“短板”<sup>[1-2]</sup>。其一,我国是一个农业大国,农业人口众多,但我国当前的农村体育相比于城市体育存在很大差距,是我国群众体育的薄弱环节。其二,我国农村体育供需矛盾突出。随着农业发展方式的转变,从事传统农业生产的农民体力劳动逐渐减少,农民的空闲时间增多,包括体育、文化活动在内的农村社会文化需求不断增长;外出务工返乡人员增多,农民整体素质逐年提高,健身意识逐步觉醒。而当前我国农村体育的社会供给体系还不完善。从这个意义上讲,农村体育的发展最为关键的是谋求逐步缩小城乡差距,化解农村体育供需矛盾。在农村体育“公共品”供给背景下,农村体育的发展必然涉及并依托农村体育公共产品供给体系的完善,而这一点离不开政府公共政策支撑和相关法规保障。逐步缩小城乡公共产品供给差距,需要公共政策的适度倾斜和引导。农村体育产品的供需矛盾,更需依托公共政策推动的农村体育公共产品供给和社会力量引导来解决。事实上,公共产品的供给源头是公共利益选择的政策表达过程,其重点是对公共政策的诉求和执行。

### (二) 我国农村体育发展的公共政策供给脉络

#### 1. 党中央涉及农村体育发展内容的政策文件

当前我国农村体育发展存在问题,可能是由于我国农村体育公共政策存在问题,即农村体育公共产品供给仍存在制度困境与缺陷<sup>[3]</sup>。党中央十分重视“三农”问题,颁布了若干旨在推进农村发展的政策文件,中共中央在 1982 年至 1986 年连续五年发布以农业、农村和农民为主题的中央一号文件,对农村改革和农业发展作出具体部署。2004 年至 2021 年又连续十八年发布以“三农”为主题的中央一号文件。党中央对农村体育发展也十分重视,多次在中央一号文件中涉及(表 1),2006 年中央一号文件正式提出社会主义新农村建设目标理念。在文件的第二十一条提出,“构建农村公共文化服务体系,推动实施农民体育健身工程<sup>①</sup>,积极开展多种形式的群众喜闻乐见、寓教于乐的文体活动”。在 2008 年中央一号文件第五部分第四条提出,“广泛开展农村体育健身活动,引导和鼓励社会力量投入农村文化建设”。2008 年 10 月 12 日,中国共产党第十七届三中全会通过《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,在第五方面的第一条明确提出,“发展农村体育事业,开展农民健身活动”。2009 年中央一号文件提出,“建立稳定的农村文化投入保障机制,尽快形成完备的农村公共文化服务体系”。2010 中央一号文件进一步提出,“建立稳定的农村文化投入保障机制,广泛开展群众性精神文明创建活动和农民健身活动”。2013 年中央一号文件明确,“鼓励企业和社会组织采取投资筹资、捐款捐助、人才和技术支持等方式在农村兴办医疗卫生、教育培训、社会福利、社会服务、文化旅游体育等各类事业”。2014 年中央一号文件的第七方面提出,“健全城乡发展一体化体制机制。有效整合各类农村文化惠民项目和资

<sup>①</sup> 农民体育健身工程是指通过在农村兴建经济、实用的公共体育场地设施,推动包括体育组织、体育活动在内的农村体育事业全面发展的工程。农民体育健身工程列入了《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,从 2006 年开始正式实施,目前已经建成约 23 万个。

源,推动县乡公共文化体育设施和服务标准化建设”。2015年中央一号文件提出,“支持建设多种农村养老服务和文化体育设施”。2018年,中央召开了全面深化改革委员会第三次会议,审议通过了《关于建设新时代文明实践中心试点工作的指导意见》,提出“整合现有基层公共服务阵地资源,打造理论宣讲平台、教育服务平台、文化服务平台、科技与科普服务平台、健身体育服务平台”。2019中央一号文件第三部分提出,“全面提升农村教育、医疗卫生、社会保障、养老、文化体育等公共服务水平,加快推进城乡基本公共服务均等化”。中共中央的文件为我国农村体育的发展指明了方向,成为推进农村体育发展的重要因素。

表1 涉及农村体育发展内容的相关中央文件汇总

名称	来源	时间
关于推进社会主义新农村建设的若干意见	中央一号文件	2005-12-31
关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见	中央一号文件	2007-12-31
关于推进农村改革发展若干重大问题的决定	十七届三中全会公报	2008-10-12
关于促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见	中央一号文件	2008-12-31
关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见	中央一号文件	2009-12-31
关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见	中央一号文件	2012-12-31
关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见	中央一号文件	2014-01-19
关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见	中央一号文件	2015-02-01
关于建设新时代文明实践中心试点工作的指导意见	厅字〔2018〕78号	2018-07-06
关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见	中央一号文件	2019-01-03

## 2. 全国人大常委会和国务院涉及农村体育发展内容的政策文件

宪法第二十一条规定:“国家发展体育事业,开展群众性体育活动,增强人民体质。”这是我国开展群众体育活动最基本的法律规定,也是开展农村体育最早的法律规定。多年来,国家发布了一系列发展群众体育的文件,涉及农村体育的就有许多(表2)。《体育法》第十二条规定:“农村应当发挥村民委员会、基层文化体育组织的作用,开展适合农村特点的体育活动。”第四十五条规定:“乡、民族乡、镇应当随着经济发展,逐步建设和完善体育设施。”《全民健身计划纲要》明确:“提高农民的体质与健康水平是农村社会发展的一项重要内容。”《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》第十一条指出:“构建群众性体育服务体系,要抓住四个重点:青少年体育以学校为重点,农村体育以乡镇为重点,城市体育以社区为重点,军队体育以连队为重点。”《公共文化体育设施条例》的第四条指出:“对少数民族地区、边远贫困地区和农村地区的公共文化体育设施的建设予以扶持。”《全民健身条例》第二条明确:“县级以上地方人民政府应当加大对农村地区和城市社区等基层公共体育设施建设的投入,促进全民健身事业均衡协调发展。”第十四条明确:“县级人民政府体育主管部门应当在传统节日和农闲季节组织开展与农村生产劳动和文化生活相适应的全民健身活动。”《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》第六条提出:“提高农民体育健身工程设施使用率。”《全民健身计划(2016—2020年)》第六条明确:“继续实施农民体育健身工程,实现行政村健身设施全覆盖。”第九条提出:“依法保障基本公共体育服务,推动基本公共体育服务向农村延伸,以乡镇、农村社区为重点促进基本公共体育服务均等化。”《关于印发体育强国建设纲要的通知》明确:“逐步推动基本公共体育服务在地区、城乡、行业和人群间的均等化”,“推动全民健身公共服务资源向农村倾斜”。

表 2 涉及农村体育发展内容的国务院、全国人大常委会文件汇总

名称	来源	时间
中华人民共和国体育法	全国人大常委会	1995-10-01
全民健身计划纲要	国务院	1995-06-20
关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见	中共中央 国务院	2002-07-22
公共文化体育设施条例	国务院	2003-08-01
全民健身条例	国务院	2009-10-01
关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见	国务院	2014-10-20
全民健身计划(2016—2020 年)	国务院	2016-06-15
关于印发体育强国建设纲要的通知	国务院办公厅	2019-08-10

### 3. 国家体育总局和相关部门涉及农村体育发展内容的文件

国家体育总局在颁布的发展群众体育一系列文件中,涉及农村体育的内容有很多(表 3)。《关于实施农民体育健身工程的意见》是一部专门为农村体育发展而制定的文件,它对农村体育的意义和设施建设要求表述十分明确,在第一条指出,“广泛开展农村体育活动,对于增强广大农民体质、丰富业余文化生活、建设文明和谐的新农村有着重要的促进作用”;在第三条指出,“推动实施农民体育健身工程,这是建设社会主义新农村的具体举措,是政府为广大农民办的一件实事”;在第七条指出,“农村公共体育场地设施建设的基本标准是:一块混凝土标准篮球场,配备一副标准篮球架和 2 张室外乒乓球台”;在第十五条指出,“做到组织到位、骨干到位、活动到位,引导更多的农民群众投身到体育健身活动中来,切实发挥体育在社会主义新农村建设中的积极作用”。《关于深化改革加快发展县级体育事业的意见》第二条指出,“要把发展农村体育放在突出的位置,积极开展多种形式的农闲体育活动,提高农民身体素质,为发展农村经济服务,为促进农村精神文明建设服务”;在第八条指出,“乡镇要随着经济发展逐步建设体育场地设施”;在第十一条指出,“充分发挥各级农民体协、乡镇体育指导站等基层体育组织及乡镇文化站、村民委员会的作用,大力开展‘亿万农民健身活动’”。《中国体育彩票全民健身工程管理暂行规定》第二条明确,“中国体育彩票全民健身工程将各级体育行政部门的体育彩票公益金作为启动资金,捐赠给城市社区和农村乡镇的受赠单位,由受赠单位兴建,旨在开展全民健身活动的公益性体育场地设施”。《2001—2010 年体育改革与发展纲要》第九条规定,“乡镇政府要把体育事业纳入社会发展规划”。《〈全民健身计划纲要〉第二期工程(2001—2010 年)规划》在第二十条明确,“加强城市街道和农村乡镇体育指导站(中心)建设,做到‘有人员、有阵地、有经费、有活动’”。《关于进一步加强社会体育指导员工作的意见》第十九条明确,“加快农村社会体育指导员队伍的发展,侧重对晨晚练站点及基层群众体育组织中社会体育骨干的培养”。《关于体育扶贫工程的实施意见》明确,“体育扶贫工程的总体目标为到 2020 年实现贫困地区体育基础设施和健身公共服务体系基本完善”;“科学规划和统筹贫困地区公共体育设施建设”;“指导支持地方新建一批公共体育场、社区健身中心、健身步道、农民体育健身工程等体育场地设施,促进全民健身活动的广泛开展,增强人民体质,减少乃至消除因病致贫或返贫的问题”。

针对我国在群众体育领域政府提供公共体育服务不足的情况,国家体育总局在制定体育五年规划时提出了明确目标。《体育事业“十一五”规划》第八条提出,“有计划、有步骤、有重点地扶持、资助建设一批适应农民需求和当地特点的体育设施,发挥示范作用,引导农村体育场地建设,改善以村为主体的农村基层体育设施条件”。《体育事业发展“十二五”规划》第八条明确,“加大

对农村以及欠发达地区的资金扶持力度”;第九条明确,“继续实施‘农民体育健身工程’‘雪炭工程’<sup>①</sup>‘全民健身路径工程’<sup>②</sup>,50%以上的农村社区建有体育健身站(点)”。《体育发展“十三五”规划》第七条明确,“推动城乡体育均衡发展、区域体育联动发展”;第十三条明确,“逐步推动基本公共体育服务在地域、城乡和人群间的均等化”;第十六条明确,“逐步建立遍布城乡、规范有序、充满活力的社会化全民健身组织网络”。

表3 涉及农村体育发展内容的国家体育总局(国家体委)有关文件汇总

名称	来源	时间
关于实施农民体育健身工程的意见	国家体育总局	2006-03-01
关于深化改革加快发展县级体育事业的意见	国家体委	1996-11-25
中国体育彩票全民健身工程管理暂行规定	国家体育总局	2000-09-18
2001—2010年体育改革与发展纲要	国家体育总局、民政部、建设部、文化部	2000-12-15
《全民健身计划纲要》第二期工程(2001—2010年)规划	国家体育总局	2001-08-14
关于进一步加强社会体育指导员工作的意见	国家体育总局	2005-07-11
体育事业“十一五”规划	国家体育总局	2006-07-25
体育事业发展“十二五”规划	国家体育总局	2011-03-28
体育发展“十三五”规划	国家体育总局	2016-05-05
关于体育扶贫工程的实施意见	国家体育总局 国务院扶贫开发领导小组	2018-07-30

通过梳理党中央、全国人大、国务院和国家体育总局及相关部门涉及农村体育的政策文件,可以看出,党和政府十分重视农村体育,对影响农村体育发展的组织管理、队伍建设、资金保证、场地设施建设、活动形式开展等方面都给出了明确的规定。总体而言,我国农村体育公共政策供给是可观的,理应收到良好效果。

### (三)我国农村体育发展的公共政策落实现状

公共政策在现实中发挥着对行为的合法管制与引导、对社会资源的有效开发与利用、对社会利益的合理分配等功能。按照西方经济学的公共产品理论,公共产品的供给主体应该是政府,中央及各级地方政府有义务和责任满足公民公共生活的需要<sup>[4]</sup>。农村体育也是公共服务产品,它的供给主体是各级政府,这必然要涉及公共政策的制定与执行。我国社会主义新农村建设是为了消除城乡公共产品建设和供给上存在的差距,破除城乡二元结构,谋求农村的快速发展,实现我国经济和社会的可持续发展,落实党的以人为本、执政为民理念。从这个意义上讲,对农村体育相关政策供给状况的评判,从根本上还必须落实到农村体育公共产品供给状况和农村体育发展状况上。

王海宏等人研究指出:农村公共体育服务基础设施薄弱,城乡差距显著,绝大部分政策在农村体育实施过程中还停留在口头表述层面,缺少操作性强的刚性保护措施<sup>[5]</sup>。刘艳娥研究湖南

① 国家体育总局利用本级体育彩票公益金,在老、少、边、穷等地区实施援建经济实用的公共体育场地设施的工程。

② 各级体育行政部门利用体育彩票公益金,在社区、村、公园、绿地等地建设由室外健身器材组成、占地不多、经济实用、可免费使用的体育健身设施的工程。

省农村公共体育产品供给的现状发现:农村体育公共产品呈现总量短缺、供给不足、结构不合理,供给的层次和优化度以及现代化水平都较低,缺乏整体上的功能和效率,供求矛盾突出<sup>[6]</sup>。与此相似,许月云等对泉州市农村体育公共产品供给总量与结构、供给主体、供给机制等进行比较研究,结果表明:农村体育场地供给总量不足、品质不高、种类单一;供给主体以单位自筹为主,社会捐赠及其他渠道为辅;供给机制缺乏公共政策的支持,公共财政体系尚未建立<sup>[7]</sup>。而赵丽光、杨吉春通过对农村公共体育产品投入现状研究发现:农村公共体育产品存在投入主体单一,资源不足;投入主体责任、能力和义务之间的不对称;投入主体无差异化的特征<sup>[8]</sup>。从上述相关研究可以发现,我国体育公共产品供给存在城乡差距显著,在供给机制,特别是执行机制方面明显存在问题。

## 二、我国农村体育发展的公共政策供给与落实偏差分析

### (一) 我国农村体育公共政策制定环节

公共政策中的分配政策明确:通过安排、部署各种公共计划,达到全体公民都能享受使用国家天然资源及智力资源。但农村体育公共政策供给与实际结果之间存在一定的偏差,政策制定指向农村社会整体而不是真正意义上的农民主体。从农村社会整体出发,农村体育的政策供给自然会生效用流失,部分农村体育公共产品可能没有发挥出应有效用。而且基于社会整体的公共产品供给政策对执行提出较高要求,即要求政策执行者是公正的有德性的,否则执行群体就会首先占用部分公共产品。事实上,在我国农村某些体育政策在执行中已经显现出这种迹象。比如,省级以上财政支出的落实农村体育健身工程的器材要求,一村一篮球场一乒乓球台往往成为村部等基层部门的门面,并成为少数人独享的健身设施,有违政策的初衷。

此外,在我国目前的城乡二元结构中,作为农村体育主体的农民恰恰是相对弱势的,其政策诉求意愿不强。加之,我国的农村体育公共产品是由各级政府部门自上而下决策供给的,带有很强的行政指令性,往往导致农村体育公共产品的供给与需求脱节,其供给总量、供给结构和供给程序大多是政府以政策或文件的形式确定的,不是根据农村社区与村落的真正需求来决定的,造成农村体育公共产品供给与需求结构错位与不到位<sup>[9]</sup>。

### (二) 我国农村体育公共政策执行环节

在以经济发展作为衡量政绩的标准体系下,与经济发展相伴的社会发展,特别是体育发展,往往得不到农村基层领导干部的重视。因为传统理念往往将农村的发展归结于农村经济的发展,仅仅用经济增长的指标去衡量农村的发展<sup>[10]</sup>。其结果自然是用农村经济发展代替农村的发展,造成农村出现“见物不见人”的状况,忽视对农民基本体育权益的满足。农村体育发展指标在基层政府业绩考核指标体系中占比少、要求低,是基层政策执行动力不足的原因之一,客观上抵消了政策的推动力,使得农村体育公共政策的落实受到影响,弱化了农村体育公共政策作用。当涉及农村体育时,政府往往具有多重身份,既是体育事业的所有者,又是行政管理者、经营者。在追求自身利益最大化驱动下,政府往往会在农村公共体育产品提供中出现不切合农村实际、不符合农民实际需求的行为,如一些农村地区建设不合时宜的标志性建筑的体育场馆、挪用农村体育经费等<sup>[11]</sup>。

在我国现行的体育法规、规章中,有许多对群众体育方面违法违规的内容表述不全面、法律责任条款不明确、立法执行力不足之处。如在《体育法》第七章的法律责任条款中,有三条是针对竞技体育活动追究刑事责任的,但没有涉及针对群众体育活动的法律责任。《公共文化体育设施

条例》第五章的第二十九条:“侵占公共文化体育设施建设预留地或者改变其用途的,由土地行政主管部门、城乡规划行政主管部门依据各自职责责令限期改正;逾期不改正的,由作出决定的机关依法申请人民法院强制执行。”该条款的执行涉及多个部门,不可避免地造成职能交叉、重叠。对某些违法行为,由于执法风险大,导致执行部门互相推诿、踢皮球。另外,对农村体育法规实施的监督机制不完善。农村体育是惠及全国大多数人健康发展的系统工程,仅靠体育行政部门是难以完成这个宏伟任务的,各级体育行政部门要积极配合当地人大、政府工作,加强与法制工作部门的沟通,主动争取各级部门对体育法制工作的关心和支持。加强与社会各类法律服务机构的联系与合作,积极开展面向体育工作实际的体育法律指导与服务,从而在我国农村能够建立以从事体育业务为主的专门化法律服务机构。

### (三)我国农村体育公共政策决策与执行的中间环节

公共政策需由一定的政府组织体系来决策与制定,也离不开专门的组织来执行。前者依据一定的原则与目标取向进行政策规划、政策分解与细化,然后交由后者去具体落实,这种自上而下的公共政策执行路径,一方面要求政策推进依托政治权威控制推进,另一方面要求上下级对政策的理解具有一致性。一旦上述条件无法满足,政策导向则发生扭转,直接影响政策效用。事实上,在我国农村体育公共政策执行实践中,由于政策制定者与执行者的错位,往往导致对政策理解与执行不一致的问题。政策制定者根据公共利益原则,把握农村体育发展方向,并重点关注政策的总体目标,但无法也无法控制政策执行者的实际运行,而执行者在执行过程中往往对政策的理解和执行达不到要求。由此可见,政策决策者与执行者对政策理解和执行的偏差,进一步导致农村体育公共政策效用的弱化。

在自上而下的农村体育公共政策推进路径中,政策决策者能在政策目标上加以规制,而在具体执行方式上却无法直接掌控,即无法控制下级执行主体的实际行动。基层体育政策执行者就可能根据自身对社会状况的判断来处理相关政策的落实,甚至出现替换农民真实需求的状况。此外,自上而下的公共政策运行路径要求上下级之间权责分明,一旦各级政府之间的权限划分不清,事权与财权不统一,各级政府的体育公共产品职责不明确,势必也影响农村体育公共政策的落实。

## 三、农村体育高质量发展的公共政策供给及实施的优化策略

### (一)强化农村体育公共政策的农民群体受益性

民众是公共政策制定和执行的最终出发点和归宿,农村体育政策也是如此。农村体育作为我国体育强国实践中的薄弱环节,理应受到更进一步的重视。从提供公共产品视角上看,农村体育政策涉及我国社会公共资源的合理配置,特别是体育健身资源的重新分配。即农村体育政策应制定社会(体育)资源分配的基本方案,通过对资源的重新(二次)分配,纠正现有体育资源差异化配备现状。从这个意义上讲,农村体育政策必须坚持以农民本体受益为出发点,即要求政策回归农民本体,以农民个体体育发展及其需求为基本出发点,实实在在地满足农民体育健身的现实需求。事实上,当前农村不仅在我国经济发展中发挥了基础性的作用,并成为推进城市化建设的后备资源。因此,农村体育公共政策作为农村体育利益二次分配的有效手段,理应让最小受益者的利益得到有效放大。

回归农民本体的政策导向,完善农民需求表达机制,坚持以农民的需要为出发点,让农民群众真正参与到农村体育公共产品的供给决策中来,树立农民的主体地位。一方面使政策决策者

能够把握农民的需求及偏好信息,以辅助决策;另一方面又便于政策的落实和推进。当然,在我国城乡区域发展不平衡的背景下,政府对农村体育公共产品的决策应建立在广泛调研的基础上,根据不同地区的实际情况,为农民提供真正需要的农村体育公共产品。

### (二) 明确界定各级政府在农村公共产品供给中的职责

公共政策是政府公共机构进行公共管理、解决公共问题、达成公共目标的途径与手段。从政府角度出发,政府在公共产品供给问题上,需要依赖一定的手段,使政府职能得以实现,解决公共问题。这些手段主要有直接提供公共产品(服务),提供一套公共产品(服务)供给规则,以及提供公共产品(服务)与供给部门(或工具)<sup>[12]</sup>。就农村体育发展而言,政府首先要明确农村体育公共政策供给的职责,发挥农村体育公共产品供给的主导地位,提高农村体育公共政策供给效能。其次,农村体育公共政策的供给与执行要纳入法制化与规范化的轨道。在具体农村体育公共政策落实责任上细化与明确化,避免出现政策条例的原则多、可操作性小,抽象多、具体规定少,弱化政策效能。为此,需要完善农村体育公共政策运行的法律保障。再次,要规范中央与地方、上级与下级政府间的职能关系,理顺农村体育公共政策供给与落实环节涉及的各职能部门之间的关系。农村体育公共政策运行效用的体现离不开各级政府部门、不同职能部门之间的密切配合。唯有在政府系统内,对农村体育发展职能进行分解,明确各自的职责分工,建立完善严格的工作责任制和岗位责任制,才能真正从源头上解决问题,从而有效解决在农村体育公共产品供给实践中落实不到位的问题,这其中还包括完善农村体育公共政策运行的监督保障体系等问题。

此外,对农村基层政府的绩效考核要改变单纯以经济作为标准,实行多元化的考核机制,力争将农村文化体育等关系农村精神文明建设与发展的指标纳入业绩考核体系中,为农民提供各种必需的公共服务,提高基层政府部门政策执行的动力。

### (三) 积极引导农村体育公共政策形成自下而上的需求路径

公共政策的运行是基于公共产品或公共服务的私人非经济性,因为公共产品具有不可分割性、非排他性和非竞争性,市场经济的价格规律和供给原理无法发挥作用,因此需要政府利用公共政策供给的有效手段。也即只要公共产品存在生产上的可分割性,价格机制就可促成资源在边际效益等于边际成本的最优条件下配置,公共产品就有了私人供给的基础<sup>[13]</sup>。事实上,随着社会的不断发展,农村居民对农村文化与体育等公共产品提出了更高的要求,单凭政府自身的能力难以满足民众的需要,而且农村体育健身设施等具有准公共产品特性,可以动员引导社会力量提供。此外,我国地域辽阔,各地农村情况各异,各地农民对体育需求也不尽相同。因此,有必要充分动员和整合一切可利用的资源,建立多元的农村体育公共供给体系。一旦农村体育公共产品实现社会供给或私人供给,事实上就打开了农村体育政策的自下而上的路径,使农村体育主体利益得以表达,也增强了政策的针对性。

### 参考文献

- [1] 陆学艺.“三农论”:当代中国农业、农村、农民研究[M].北京:社会科学文献出版社,2002:64.
- [2] 刘鹏.继往开来、再创佳绩、努力迈出建设体育强国新步伐:刘鹏局长在 2010 年全国体育局长会议上的讲话 [EB/OL].(2010-01-26)[2021-06-12].<http://zhuanqi.sports.cn/10tyjz/yw/2010-01-26/1960175.html>.
- [3] 张小林,白晋湘.我国农村体育公共产品供给制度缺陷与优化[J].体育学刊,2010,17(5):21-25.
- [4] 吴新叶.农村基层非政府公共组织研究[M].北京:北京大学出版社,2006:118.
- [5] 王海宏,杨建国,王剑,等.农村公共体育服务的现状调查与对策研究[J].武汉体育学院学报,2008,42(11):73

- 77.

- [6] 刘艳娥. 农村体育公共产品供给现状、机制及对策研究:以“新农村”语境中的湖南农村为例[J]. 河北体育学院学报, 2009, 23(2): 24 - 27.
- [7] 许月云, 戴维红, 许科, 等. 农村体育公共产品供给与发展对策研究:以侨乡泉州农村体育场地建设为例[J]. 山东体育学院学报, 2008, 24(8): 22 - 25.
- [8] 赵丽光, 杨吉春. 农村公共体育产品投入的行为缺失与对策[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2009(1): 149 - 152.
- [9] 张小林. 我国农村体育公共产品供给制度分析与创新[D]. 长沙: 湖南农业大学, 2010: 62 - 63.
- [10] 李守经, 钟涨宝. 农村社会学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000: 9.
- [11] 朱建民, 赵立. 建设新农村导向下的政府在农村体育管理职能中的角色定位研究[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2009, 11(6): 25 - 29.
- [12] 颜廷锐, 王春, 毛飞, 等. 中国行政体制改革问题报告:问题·现状·调整·对策[M]. 北京: 中国发展出版社, 2004: 79.
- [13] 许云霄. 公共选择理论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 81.

## Support and Optimization of Public Policies for High Quality Development of Sports in Rural China

MA Yong-ming

(School of Physical Education, Yancheng Teachers University, Yancheng, Jiangsu, 224002, China)

**Abstract:** The high quality development of sports in rural China, as an important part of social progress, and rural revitalization in particular, cannot take place without the support and implementation of public policies. The researcher analyzed the historical background and the status quo and the implementation of public policies, through review of the documents made by CPC Central Committee, the State Council and the state General Administration of Sport and relevant departments. This paper pointed out the discrepancy between public policies and implementation, and put forward the strategies to optimize the support and implementation of public policies, so as to ensure the high-quality development of sports in rural areas.

**Key words:** sports in rural area; public policies; rural revitalization; high-quality development

〔责任编辑:陈济平〕