

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2015.02.029

中小学课外体育活动社会化研究^①

李伟峰,章慧,丁秀诗

(湖南科技大学 体育学院,湖南 湘潭 411201)

摘要:公共体育服务与中小学课外体育活动社会化存在各种问题。中小学课外体育活动社会化必须要建构包含管理者、信息管理系统、合作组织与合作方式以及学生健康基金卡等四者合一的结构与功能组合系统,必须要建立系统内部良好的公益主体之间的关系和运行流程,必须充分认识政府与社会组织互动体系是中小学课外体育活动社会化的大前提。

关键词:中小学;课外体育活动;体育公共服务;社会化

中图分类号:G62 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2015)02-0166-06

On Socialization of Extracurricular Sports Activities in Primary and Secondary Schools

LI Wei-feng, ZHANG Hui, DING Xiu-shi

(School of Physical Education, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

Abstract: This paper explains the concepts, such as public sports service, and socialization of extracurricular sports activities in primary and secondary schools, and analyzes current issues concerned with it. It suggests that the socialization of extracurricular sports activities in primary and secondary schools shall build the four-in-one structure and function combined system with administrators, information management system, cooperative organization and ways of cooperation, and student health foundation card included. It shall build a good relation of public benefit subject and the operational process among the systems. It shall also understand that the interaction between the governments and the social organizations is the major premise for the socialization of extracurricular sports activities in primary and secondary schools.

Key words: primary and secondary schools; extracurricular sports activities; public sports service; socialization

前言

学校体育工作是通过两课两操两活动(以下简称“活动”)和学校体育业余训练以及竞赛活动等实现的。在《中华人民共和国教育法》和《中华人民共和国体育法》等法律制度保障下,学生依法享有自身的合法体育权利。《中华人民共和国教育法》第5条:“教育必须为社会主义现代化建设服务,必须与生产劳动相结合,培养德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人”,法律规定每个接受教育的个体应是德智体等全面发展的社会主义事业的建设者和接班人,因而要培养体育就需要学校广

① 收稿日期:2014-08-12

基金项目:国家社科基金项目(14BTY022);湖南科技大学 SRIP 项目:高校体育社团参与小学体育课外活动公共服务社会化的研究(SYS2014071);国家体育总局哲学社会科学研究项目(2081SS14112);湖南省哲学社会科学研究项目(13YBB083)

作者简介:李伟峰(1971-),男,湖南永兴人,副教授,硕士生导师,主要从事体育社会学和教育学研究。

泛地开展学校体育工作,以此实现学生的全面发展。《教育法》第九条规定每个中华人民共和国公民有受教育的权利和义务;《教育法》第18条规定国家实行九年制义务教育制度,各级人民政府采取各种措施保障适龄儿童、少年就学;《体育法》第三章共有7条涉及到了学校体育的相关内容,其中,教育行政部门和学校应当将体育作为学校教育的组成部分;学校必须开设体育课。上述的法律规章足以证明了学校体育工作是国家政府的一项公共教育服务事业、公共职能。换言之,国家政府有责任和义务为学生接受教育而提供制度、资金和各种保障,完成政府应该要履行的一项公共教育服务事业。

然而,在高考至上的教育环境中,在学校比拼升学率的高压下,各级各类学校的“活动”过程中,学生运动不足,体质健康问题突出^[1],尤其是课外体育活动严重不足;学生没有“课余”的时间来锻炼身体。可以想象,就目前教育部门履行的这种公共体育服务职能,尽管目标明确,但因学校体育工作价值偏离,教育服务资源相对匮乏和服务学生数量繁多,教育部门公共体育服务的质量与效率却不尽人意。在实践中,笔者观察到的“体育课被其它课挤占;两操执行不力;以及课外活动的形同虚设”等现象,则进一步证实了当前学校教育部门提供公共体育服务方面的缺陷和不足。

因此,反思这些令教育主管部门沮丧、学生无助和社会诟病的各种问题,应该要重新求解破局的思路。基于上述思考,本文试图从公共服务角度,重点分析中小学体育课外活动社会化及其操作思路,为丰富我国学校体育工作方式和提升学生体育素养与体质健康提供参考。

1 体育公共服务解析

公共服务是21世纪公共行政和政府改革核心理念。当前人们热议的公共体育设施、公共体育产品、公共体育活动等等,都涉及到了公共服务这个概念。那么公共服务是什么?公共服务是指在一定社会共识基础上,政府根据国家经济社会发展总体水平,保护公民最基本的生存权和发展权而行使的一项职能。这项职能以合作为基础,突出政府的服务性,以此保障公民的权利。在我国计划经济体制时期,政府包办了国家和社会一切在经济文化以及社会事业方方面面的事务,除此之外就是私人服务或私人产品。改革开放之后,国家将经济发展与进步逐步交给了市场,市场发展推进了我国的经济繁荣,但是,在政府与市场二元社会结构框架下,个别社会公共职能性事务政府部门管理得并不理想;同时市场做得不理想甚至不作为。基于这些问题,在2003年10月党的十六届三中全会作出了“更加注重公共服务职能”的重要阐述,进一步强调了政府的公共服务职能。近十年来,有关政府公共服务职能方面的理论研究和实践,都是围绕政府行政职能改革而不断展开的。

在体育学界,体育公共服务探讨日渐兴起且论述颇丰,有研究概念内涵体系的;有研究服务均等化的;有研究绩效评价的;等等。整合国内学人观点,关于体育公共服务基本内涵的研究,均体现了概念的三个基本要素,即体育公共服务目的性、体育公共服务供给组织和体育公共服务供给内容^[2]。从公共管理理论和公共行政学的观点看,公共服务应是政府实施国家和社会管理的一种职能,而公共产品就是这种职能的体现形式,公共设施、公共产品和公共活动也是实现公共服务职能的方式和内容^[3]。依据这种逻辑,体育公共服务也应是一种职能,是我国体育主管部门的一项职能,它管理与协调、指导和评价、监督和监管体育公共服务的有关任务和它将要达成的目标。在职能权限下,确定和选择服务供给组织以及选择供给内容,表达它服务目的性,最终实现政府对社会具体事务的有效管理和运行。结合以上分析,本文认为公共体育服务是指政府或非政府组织为实现公众的体育公共权益而供给公众共同消费或享用的体育产品或体育服务过程中所承担的职能。具体包括颁布体育公共服务制度、投资体育公共设施建设、发展体育公共事业、发布体育公共信息等。概言之,它包括管理、供给、生产、保障四大职能;包含服务目的、服务组织和服务内容三个要素^[3]。

2 中小学课外体育活动社会化分析

正如前面讨论过的公共服务概念所言,公共服务是政府主导管理社会事务的一项职能,通过服务目标的设置;通过服务组织的供给和选择具体的服务内容等形式,向社会或特定组织提供公共产品、建设公共设施和组织公共活动等一系列工作任务,实现它的公共服务价值。因此,在政府一元化公共服务模式下,人们和社会所得到的公共服务质量和满意程度,基本上取决于政府公共资源优势和公共服务投入的力度,服务客体是被动接受的,在这种状态下,人们很难对政府公共服务职能履行作合乎理性的评价。

新公共管理理论认为,政府不是无所不能、无所不包的全能型政府,它是有限型政府,而在有限约束下,它要达到有效治理国家和社会的根本目标,那么,政府的某些公共服务职能和服务内容是否可以交给市场和社会组织去完成?我们知道,《学校体育工作条例》明确规定了国家鼓励各种社会力量以及个人自愿捐资支援学校体育工作。2014年国务院下发的《国务院关于加强发展体育产业促进体育消费的若干意见》也明确指出要鼓励实施学生课外体育活动计划,鼓励社会团体参与建设。从公共服务角度看,动员非政府力量参与的关键是“社会化运作机制”^[4]。通常来说,在“国家”之外还存在一个“市场”,通过市场解决了政府很多不能解决的经济管理事务和经济发展等大事。但实际上,在国家和社会不断博弈演进中,发达西方国家在国家与市民社会互动发展建构中不断壮大了市民社会组织力量,使传统国家与市场二元结构演变成了国家、市场以及社会组织三者结构性互动的社会秩序,而且这个“中间地带”越来越发挥着重要的不可或缺的作用^[5]。国际上普遍推行的由非政府组织和非营利组织协助政府开展公益性活动的现实乃是有力证明,也是新公共服务理论认可社会组织具有完善社会整合力和回应力的表现^[4]。在学校行使和履行学校体育服务的职能上,关于学校体育工作中的课外体育活动版块,将其纳入社会化服务是有法律依据的,也是合乎逻辑的。

因此,学校体育工作既然还存在这样那样的问题,而教育部门又没有更多精力去完善它的情况下,那么,学校体育工作中的“两活动”完全可以拿出来,选择公共服务社会化的路径,借助非政府力量合作来更好地履行学校的公共体育服务职能。

2.1 中小学课外体育活动社会化界定

萨瓦斯、阿德龙、句华、孙晓莉、米本家等对公共服务社会化问题分别有相当深入的阐释。研判这些研究的观点笔者发现,关于公共服务社会化问题,首先要注意公共服务社会化与公共服务市场化的区别^[6],从职能转换后的对象看,一个是交给市场操作;一个是交给社会组织或者说非营利性组织或民办非企业组织或者社区和公民等来操作,但因为两者的本质和目的不同,所以两者在接纳或协议的具体操作手段方式与最终归属是不一样的。其次是政府和公民关系,政府给予了公民在参与中的发言权。最后是责任意识,公民不仅享有公共服务的好处,而且公民同样也承担了一份责任,不仅仅是政府单向度的责任。因此,就目前我国改革进程中因政府没有处理好政府与市场合作开发公共服务而出现各种矛盾的情况下,特地厘清公共服务社会化与市场化的不同是有必要的。

统合目前较权威的概念,笔者认为公共服务社会化应指:非营利组织和公民参与公共服务的提供,由政府单独供给转变为政府提供、政府与企业合作提供、非营利组织与公众提供的多样化服务格局。由此,也推导出中小学生学习课外体育活动社会化的概念,即它是针对在校学生的课外体育活动组织开展,由非营利组织和公民参与公共服务的提供,协助学校和教育部门提供、管理和服务学生体育活动的一种组织形式。它包含了以下几层含义,一是无论是哪个合作或参与者,服务目的是一致的,即提高学生的体育素质和体育发展水平;二是合作对象不同,提供服务的具体内容和项目可能不相同;三是合作对象选择需要评估,要从提供能力、目的动机和公共利益属性归属等几个方面考察。

2.2 中小学课外体育活动社会化要素构件分析

说到底,中小学课外体育活动公共服务社会化就是要依据《中华人民共和国政府采购法》,引入政府购买机制,购买和资助社会组织服务,以改进中小学公共体育服务提供的数量和质量。因此,要有效

完成和履行学校教育部门的职能,建立可良性互动的局面,明晰中小学课外体育活动社会化的要素构件非常重要。

2.2.1 中小学课外体育活动社会化的管理者分析

从公共服务的定义可知,中小学课外体育课外活动社会化的主管部门仍是教育行政部门和学校,公共服务社会化的含义表明的是将部分服务职能交给其它组织去完成,或者说,公共服务社会化只是公共服务职能的延伸。因此,在社会化过程中,必须做好2个核心工作:(1)资金建设。根据现行的《中小学体育活动经费管理办法》要求,将国家财政划拨的一部分经费独立出来,设立课外体育活动专项经费。考虑实际运行的各种可预见和不可预见性,建议增加财政拨款力度。(2)制度建设。课外体育活动社会化是新生事物,有关的运行体制和制度需要及时出台,制度建设要涵盖资金管理制度、招标制度、委托第三方选择制度、服务技术标准等。

2.2.2 中小学课外体育活动社会化的信息化管理系统建构

任何一个社会性组织都有一个规范的运行系统,通过组织管理有效地完成各项工作任务,实现组织的功能和价值。我们知道,单从一个省来看中小学校就有上万所,学生上百万。这么庞大的数据如不加以系统化管理,一定会产生很多问题,缺乏运作效率。考虑这些实际情况,建设一个以县和市级为终端的大数据系统是很有必要的。具体来说,就是要建设公共体育服务资源输出系统、学生数据系统等两个核心子系统。当然,还要包含受资助方或购买方遴选系统、社会化运行版块系统和跟踪管理系统等,将这些系统有机地融合,实现信息化管理系统的全息功能。目前,居民医疗保障卡系统的运行模式值得借鉴。

2.2.3 中小学体育课外活动社会化组织方式分析

就现有我国体制架构而言,我国的非政府组织数量虽多但不健全,至少很多非政府组织缺乏实践诸多效能。我国的非政府组织发育还不良,需要政府大力的培育和扶持,利用政府催生一些纯粹的公益性组织;扶持由民间发起的自下而上的社团组织。鉴于现实,在公共体育服务社会化上必须有所创新。不能完全照搬西方国家的国家与市民社会模式下各种非政府组织的运作模式。

根据我国的《政府采购法》精神,按照社会化的要求,采取三分法的具体方式进行,意即:将一部分职能委托给原来还隶属政府部门的组织去完成;一部分采用公益性项目招投标以合同方式交给成熟的社会团体、民办非企业或基金会去完成;还有一部分采用政府资助性投入和资助性购买来扶持它们完成,这个策略主要是着眼于培育竞争性市场主体和为了最终的社会化而特地设置的。但是,不管采取哪种方式,职能部门都应该要对参与提供公共服务的组织进行资质、能力、技术和运行制度等方面的全面考察和确认。关于这方面的经验,目前比较成熟的有交通事故处理中心与汽车维修市场主体之间招投标的合作经验供参考。

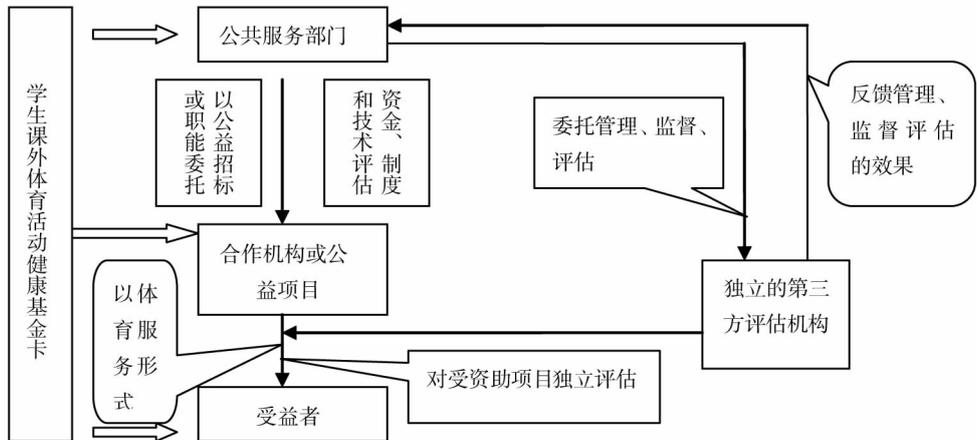
2.2.4 中小学课外体育活动社会化健康基金卡分析

人们看医生的时候,居民医疗保障卡就成了联接病人和医院的中介,这种卡既是货币也是交易媒介。目前,在居民运动健康和全民健身上,上海闵文区有过居民运动健康卡的运作模式;李宁公司也在河南南阳市推出了李宁体育园-运动健康卡服务的业务;政府免费提供给学生暑假游泳的公共服务行为,都是目前可以借鉴的案例。试想,在中小学推行课外活动公共体育服务社会化中,也应该要用学生健康基金卡来充当联接政府和社会组织的中介,学生持有此卡,资金从政府的体育公共服务项目中来,通过学生参与体育锻炼,将资金消费在各种各样的合约化的社会组织里。以此为中介纽带,学生放学后、小长假和寒暑假可分别到不同的服务合作组织里去消费,并且将学生的锻炼消费情况计入学生的体育成绩档案,为已经实施的中考体育计分和未来的高考体育计分打基础。所以,建立课外体育活动学生锻炼健康卡是十分必要的环节。

2.3 中小学课外体育活动社会化运作主体关系分析

完善的中小学课外体育活动公共服务社会化运作的公益主体应包括公共服务部门、合作机构或公

益项目、受益学生和独立的第三方评估机构这四方(他们之间的关系如图)。



中小学课外体育活动公共服务社会化的主体关系图

2.3.1 教育主管部门

教育主管部门作为应然的公共服务主体,它应当完成件事情,一是资金的筹集,筹集国家财政为基础的“乡镇-市教育局/县教育局-省教育厅”纵线分级配置资金,资金比例按中小学当地财政与上级财政7:3进行架构。另外,不同学校或教育主管部门可以向社会机构寻求捐赠或慈善来筹集,但资金必须进入学生课外体育活动健康基金卡。二是向社会公开遴选合作者,这个程序必须是公开招投标,或公开论证评估委托合作者。主要考察评估合作者的技术服务能力和管理水平,以及未来长期合作或公益目的性等内容。三是公共服务社会化信息管理系统运行平台。县市教育部门一级建立数据中心,进行后台管理,主管部门将课外体育活动健康基金分别转入学生的健康基金卡,在社会化终端配置刷卡机,以记录学生的消费使用状况。

2.3.2 合作者或公益合作项目

在教育主管部门购买了社会组织的体育服务之前,教育主管部门是严格按照社会化原则来筛选的。而一旦接受了合同或授权,那么就要在当地民政局签署合作协议,明确双方的权利和义务,并且应预先设定的服务标准和服务方式对中小學生开展社会化服务,同时接受作为资助方的政府和第三方机构的评估、指导和监督,内容包括:每月向第三方上报本月的实施情况,配合第三方机构进行服务作假抽查和活动现场监测、受益人访谈等工作,按照要求向第三方机构提交项目实施详细消费表和财务报表。

2.3.3 第三方评估机构

第三方评估机构是当前新公共管理的内在要求。这个应是独立于教育主管部门和合作的社会组织且拥有相应技能和资质的机构。它的责任是对获得合同协议的社会组织在合作期内开展的项目进行监督和评估。其中,对社会组织的评估包括:机构的章程、规划、管理水平;技术服务水平的执行情况。对于项目的运作评估包括:服务人数、开展活动次数、服务对象满意度、项目的详细财务状况。

2.3.4 受益学生

即获得社会组织在项目期内开展社会服务的对象。通过教育主管部门实施的课外体育活动社会化计划,学生在课外体育锻炼时间得到保障,学生的体质不断提高,学生对体育知识、技能的积累不断增加,学生对体育的兴趣要不断加强,最终使学生体育素养得到发展。

3 结语

中小学课外体育活动社会化的改革进程,它不仅是一个社会工程技术问题,而且也是我国公共服务社会化改革探索的问题,国内还没有成熟运作的典型案例。因此,在进行中小学课外体育活动社会化实

践之前,把握政府与社会良性互动体系建立是非常关键的因素^[7]。这个观点类似于西方社会所说的国家与市民社会模式。这是我国行政体制改革的内在性要求和出路所在,只有建构了这种新型的国家社会治理模式基础,技术化的内容才有理论依据和逻辑起点。确切说,就是要把把握以下三个方面。

3.1 培育社会自治能力

公共服务的社会化强调社会力量的参与,强调政府公共管理职能向社会组织的转移。因此,公共服务社会化必须要有一定的社会组织力量为依托。政府必须有意识地培育一些社会组织,提高整个社会的组织化程度,扩大社会的自我管理,从而促进政府与社会之间的关系改善。

3.2 提高政府的有效管理能力

学校和教育主管部门不再需要管理学校体育所有工作的前提下,应该把精力集中到提供服务的系统进行全局式管理。因此,首先要转变工作方式,管理好自己应该管理的;其次是提高管理能力,管理好合作组织,管理好第三方评估机构;最后是行使好自己的权利。

3.3 引入社会化竞争机制

政府部门提供公共服务往往缺乏效率(没有效率和损害效率)。因此,教育部门公共服务社会化的目的就在于利用社会组织功能的优势来弥补政府功能的劣势,有效地提供公共服务^[8]。因为,在教育部门提供与社会组织提供两个主体中,学校不同,各自的公共服务提供也不同,会存在内部本身争夺公共产品供给的问题,容易造成公共服务提供过度。而社会化组织它基于利益交换原理,在利益选择上容易实现资源的有效配置。因而政府部门只要按照社会利益交换原理,有的放矢地选择和决策谁是公共服务社会化的合作者,学校与教育部门和社会组织就会达成双赢的目的。

参考文献:

- [1] 刘延东. 牢固树立“健康第一”理念,促进青少年身心健康体魄强健[EB/OL]. (2014-07-29)新华社, <http://news.xinhuanet.com/sports>.
- [2] 孟祥瑞. 公共服务社会化中政府对新生社会组织催化的问题研究[D]. 上海:上海师范大学,2012.
- [3] 戴永冠. 公共体育服务概念、结构及人本思想[J]. 武汉体育学院学报,2012(10):5-10.
- [4] 李建国.《全民健身条例》背景下的城市体育服务改革[J]. 体育科研,2010(3):3-6.
- [5] 邓正来. 国家与社会:中国市民社会研究[M]. 北京:北京大学出版社,2008.
- [6] 米本家. 公共服务社会化:非营利组织的角色、作用与政策因应[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2012(6):134-143.
- [7] 郑恒峰. 全球化进程中我国政府公共服务的社会化探讨[D]. 福州:福建师范大学,2004.
- [8] 李建国. 全面建成小康社会目标下的我国体育公共服务体制、机制改革研究[J]. 体育科研,2013(1):7-11.

(责任校对 谢宜辰)