



# 体育公共服务缓解相对贫困的时代价值、落实瓶颈与现代治理

肖坤鹏<sup>1</sup>, 张铁民<sup>2</sup>

(1. 西安交通大学 体育中心, 陕西 西安, 710049; 2. 东北师范大学 体育学院, 吉林 长春 130024)

**摘要:**2020年后,中国已步入“后扶贫时代”。随着绝对贫困的消除,缓解相对贫困将成为“十四五”时期中国社会治理的新难点,体育将有何作为?运用文献资料分析、逻辑分析等方法,论证国家体育公共服务缓解相对贫困的时代价值与实践路径。结果表明,体育公共服务有助于提高小康社会成色、巩固脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴,但在落实过程中受制于相关法律法规不健全、扶贫资源部门化、体育社会力量引入存在制度壁垒和基层财力不足等障碍。解决这些难点,需要完善和健全体育公共服务与相对贫困治理的法律法规,建立体育跨部门统筹机制,优化引入体育社会力量的制度环境,完善基层体育治理的财政体制,最终提升体育公共服务缓解相对贫困的现代治理能力。

**关键词:**体育公共服务;相对贫困;贫困治理;现代治理

**中图分类号:**G80-05

**文献标识码:**A

党的十九届四中全会提出,坚决打赢脱贫攻坚战,巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制。这表明,目前中国已从解决绝对贫困进入缓解相对贫困阶段。一般来说,绝对贫困主要表现为维系基本生存的物质保障的稀缺,相对贫困则更多地指向对民众日益增长的物质和文化需求等发展型资源的匮乏,其攻坚难度不亚于绝对贫困。其实,缓解相对贫困的关键,在于建立一个强有力的公共服务体系(李小云等,2019)。可无论是从国家顶层设计的发展导向看,还是从公共服务事业的发展重心看,教育、文化、卫生等被视为中国贫困治理优先发展的公共服务,而体育公共服务发展长期处于边缘状态。在发达国家贫困治理的重心转移实践中,体育公共服务是缓解相对贫困的重要举措。如日本通过立法强调政府保障贫困群体体育权利的法定职责和强制措施(日本スポーツ法学会,2011);美国通过跨部门协作参与体育管理,确保发挥体育公共服务提升贫困人口人力资本水平的基础性作用(Ahluwalia,2011);德国通过向社会力量购买体育公共服务来促进低收入群体的社会流动(Abe,2016);英国强调财政投入的均衡性,优先将体育公共服务投向运动环境不佳的地区及贫困人口和残障人士(Audit,1986)。此外,提高小康社会成色、巩固脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴等国家战略需求均赋予了体育公共服务缓解相对贫困的时代价值,即体育缓解相对贫困的战略定位将被凸显。当然,这需要对相对贫困的目标群体及问题特征进行精准把握,立足现实,以体育公共服

务为杠杆撬动相对贫困这一“巨石”,为建立解决相对贫困的长效机制贡献体育智慧。

## 1 相对贫困的理论内涵

### 1.1 绝对贫困到相对贫困

绝对贫困是指最低需要的缺乏,个人收入不足以购买生存必需品,其衡量标准是满足最低营养所需的货币量(Tetsuo,2016)。不同国家立足国情划定统一贫困线,且随经济发展进行动态调整。改革开放至今,我国先后进行了三次贫困线调整,以2300元标准按购买力平价指数换算,目前我国贫困线为每人每天2.3美元,是世界银行1.9美元的1.21倍。伴随着第一个百年奋斗目标的实现,我国历史性地解决了绝对贫困问题,贫困治理重心转向解决相对贫困。但相对贫困与绝对贫困是相对的,只是不再基于最低生存需求,而是基于社会比较后的收入下降和落后状态(Gary,2011)。在相对贫困产生过程中,除了初次收入分配差距外,再分配过程中教育、卫生、文化、体育等资源的不平等,也会加剧相对贫困的程度。所以,绝对贫困是经济意义上的生存临界状态,相对贫困则是收入与资源在不同社会阶层的分配问题,与社会公平度有关。

收稿日期:2020-07-03;修订日期:2021-12-27

基金项目:国家社会科学基金一般项目(19BTY014);吉林省社会科学基金项目(2019C80)。

第一作者简介:肖坤鹏(1987-),男,助理教授,博士,主要研究方向为体育与社会发展,E-mail:xiaokp2008@126.com。

## 1.2 相对贫困群体的识别

相对贫困群体的识别是开展相对贫困缓解工作的前提。国外较早以收入水平来识别相对贫困群体,日本的相对贫困标准线是家庭可支配收入中位数的60%,美国是家庭收入中位数的30%,德国是家庭平均收入的20%,英国是家庭人均收入中位数的60%,识别标准均呈相对性和动态性(王小林等,2020)。国内学者通过结构方程模型、文献资料分析等方法提出按人均收入中位数的40%、50%或60%来设定相对贫困标准,并以5年为周期进行动态调整(沈扬扬等,2020)。结合以上经验和建议,本文认为现阶段可分别按城镇、农村人均可支配收入中位数的40%来设定中国城镇、农村的相对贫困标准。主要从三方面考虑:1)目前我国城乡居民收入差距较大,若采用全国统一标准,容易导致绝大多数相对贫困人口集中在农村,难以反映日益严峻的城镇内部收入差距问题;2)人均可支配收入融合了精准扶贫时期地方以收入作为贫困度量标准的实践经验,在民生统计中极具代表性;3)选择40%的比例值,一方面有助于我国实现相对贫困线与低保线“两线合一”,另一方面能避免中国从绝对贫困向相对贫困转变时,由于相对贫困人数过多而增加政府减贫救助体系的财政负担。那么,根据《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》数据,以人均可支配收入中位数40%测算的城镇和农村相对贫困标准分别为16 151元和6 081元。

参考我国居民收入分配差异的阶层结构,农村脱贫户、进城农民工、城市低收入群体、农村特殊困难群体是容易陷入相对贫困的四类低收入群体。1)依据2021年国务院新闻办公室发布的《人类减贫的中国实践》白皮书中对贫困户识别和退出程序以及脱贫普查的解释,本文的农村脱贫户是指国家和省级贫困县农村地区的建档立卡贫困户通过脱贫攻坚的政策举措,在实现“两不愁三保障”的基础上,年人均纯收入超过国家规定的脱贫标准,身份经历从贫困到脱贫有效过度的农村居民。2)早期对进城农民工的界定是指在城镇从事非农经济活动并居住生活的持农业户口劳动者。但由于2014年各省份逐渐取消农业户口,统一采用居民户口,使得原有概念已不适应对进城农民工的解释。本文依据《2020年农民工监测调查报告》中关于农民工的注释以及《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》中有关农业转移人口的要求,将进城农民工界定为在农村拥有责任田或宅基地,年内居住在城镇且从事非农产业6个月及以上的劳动者(在国家常住人口城镇化率的测算中按城镇人口统计)。3)城市低收入群体是指城镇地区居民按人均可支配收入从高到低顺序排列,处于第20个百分点数以下的低收入居民(国家统计局,2020)<sup>174</sup>。与进城农民工不同,本文中的城市低收入群体在农村地区没有责任田或宅基地。4)农村特殊困难群体是指因残、因病而难以依靠自身能力满足基本生活需要,需由政府或社会力量给予帮扶的农村非贫困

地区的特定人群(苗政军,2020)。

## 1.3 相对贫困问题的特征

缓解相对贫困,本质是解决发展公平性和充分性的问题(李小云等,2019)。中国相对贫困产生的现实社会根源,就是新时代我国社会主要矛盾,即人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。产业扶贫的边际效应及社会财富增长的减贫涓滴效应已渐显式微,公共服务能在开发扶贫路径之外提供适应性更强的减贫路径,从而有效解决发展的不平衡和不充分问题,但要把握好相对贫困问题的特征。在向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进的过程中,充分性、稳定性、确定性是把握相对贫困问题时亟待关注的三个特征:1)公共服务保障的不充分性表现为受城乡二元结构的制约,农村脱贫户在教育、卫生、文化、体育等公共服务领域依然存在短板;2)疾病风险抵御的不稳定性表现为由于资产缺乏和社会保障强度不高,低收入群体在应对疾病风险方面具有天然的健康脆弱性、经济脆弱性和社会脆弱性;3)社会参与行为的不确定性表现为在主观社会阶层认同差异的影响下,低收入群体对自身发展的定位易趋于负面,社会决策和行动能力会偏向消极或保守态度,容易限制个体的脱贫致富思想。

## 2 体育公共服务缓解相对贫困的时代价值

### 2.1 补齐公共服务短板,提高小康社会成色

2020年以“三农”为主题的中央一号文件对标全面建成小康社会的目标,提出打赢脱贫攻坚战和补上“三农”领域短板这两大重点任务。解决绝对贫困问题是全面建成小康社会的任务底线,补上“三农”领域短板则决定了全面建成小康社会的成色是否更足、更亮。简言之,小康社会要考虑“三农”民生需求的可达性,目标在于查漏补强相对贫困群体的短板问题。

根据《人类减贫的中国实践》白皮书,2020年底,我国9 899万农村贫困人口全部脱贫,贫困地区农村居民人均可支配收入已达12 588元。但与全国农村地区人均可支配收入的17 131元相比仍存在差距(图1)。因此,从收入差距的角度看,贫困地区的农村脱贫户将成为农村相对贫困的高发群体。那么,基于2018年中国家庭追踪调查(China Family Panel Studies, CFPS)数据<sup>①</sup>,对CFPS2018样

①CFPS2018中人均可支配收入变量源于国家统计局住户调查子样本的记账收入,数据较精准。但需要说明的是,CFPS2018在调查时通常面临高收入群体拒访的问题,导致人均可支配收入中位数低于国家统计局标准,估算出的相对贫困总人数略低于实际水平(国务院发展研究中心根据《中国统计年鉴》测算2018年中国相对贫困总人数为1.49亿人)。此外,《人类减贫的中国实践》白皮书对贫困人口人均可支配收入的统计是以贫困县农村地区的居民收入来测算的,说明农村脱贫户在社会保障及收入水平上基本与县内居民趋于一致。因此,本文以CFPS2018中贫困县农村地区居民的人均可支配收入来估算农村脱贫户的相对贫困发生率,在测算方式上与国家一致。

本中农村地区6 989人的人均可支配收入从高到低进行排序,中位数为13 480元,以人均可支配收入中位数40%测算农村地区的相对贫困线为5 392元,CFPS2018样本中农村地区人均可支配收入低于5 392元的居民为836人,相对贫困发生率为11.96%。以《中国统计年鉴2019》公布的农村常住人口56 401万人乘以农村地区相对贫困发生率,估算得出我国农村相对贫困总人数约为6 746万人。CFPS2018样本中贫困县农村地区的居民为1 230人,人均可支配收入低于5 392元的居民为445人,贫困县农村地区内的相对贫困发生率为36.18%。以《人类减贫的中国实践》白皮书中公布的农村贫困人口9 899万人乘以贫困县农村地区内的相对贫困发生率,估算得出我国农村脱贫户相对贫困总人数约为3 581万人,占农村相对贫困总人数的53.08%。

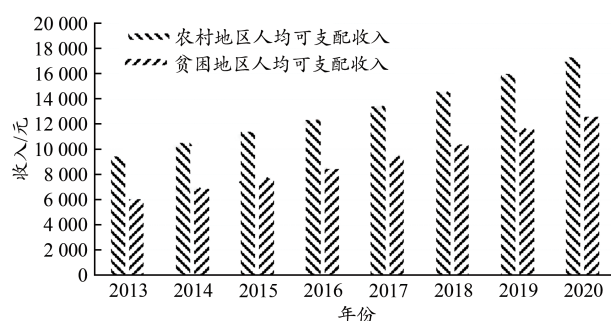


图1 农村与贫困地区人均可支配收入对比

Figure 1. Comparison of Disposable Income Per Capita between City Rural Areas and Poverty Areas

注:数据来自《人类减贫的中国实践》白皮书、国家统计局网站。

另外,以从事劳动密集型行业为主,具有亦工亦农双重身份,但不符合农村贫困标准的进城农民工将成为城镇相对贫困的重要来源。2020年我国农民工总量为2.86亿人,其中进城农民工达1.31亿人(国家统计局,2021)。亦工亦农农民工的增收空间小,而且被制度阻力拒于城市社会保障体系之外,虽常住在城镇且收入高于农村地区居民,但与城镇的本地居民收入相差较大,处于城乡夹层之中。据统计,2020年城镇从业人员月平均收入为8 115元,是进城农民工(4 549元)的1.78倍(图2)。同样,对CFPS2018样本中城镇地区7 253人的人均可支配收入进行排序,中位数为29 128元,以人均可支配收入中位数40%测算城镇地区的相对贫困线为11 651元,CFPS2018样本中城镇地区人均可支配收入低于11 651元的居民有660人,相对贫困发生率为9.1%。以《中国统计年鉴2019》公布的城镇常住人口83 137万人乘以城镇地区相对贫困发生率,估算得出我国城镇相对贫困总人数约为7 565万人。CFPS2018样本中的进城农民工为1 271人(筛选条件为居住在城镇地区,并同时满足个人有集体土地、从事非农工作、持续工作时间在6个月及以上3个条件),人均可

支配收入低于11 651元的居民为307人,进城农民工群体中的相对贫困发生率为24.15%。以《2018年中国农民工监测报告》公布的进城农民工数量13 506万人乘以进城农民工群体中的相对贫困发生率,由此估算得出我国进城农民工相对贫困总人数约为3 262万人,占到城镇相对贫困总人数的43.12%。可见,如果不考虑农村地区低收入群体的总量,仅农村脱贫户和进城农民工的相对贫困总量就达到了6 843万人。要想确保小康社会成色更足、更亮,亟待补齐短板。在全面建成小康社会之际,中华人民共和国农业农村部时任部长韩长赋强调,农村基础设施不足、公共服务落后是农民群众反映最强烈的民生问题,也是城乡发展不平衡、农村发展不充分最直观体现。而在农村公共服务水平与全面建成小康社会同步的进程中,教育、文教娱乐则是公共服务领域中的“短板”(魏后凯等,2016),也是制约进城农民工城市社会融入、获取社会资源的关键因素(郭庆,2017)。

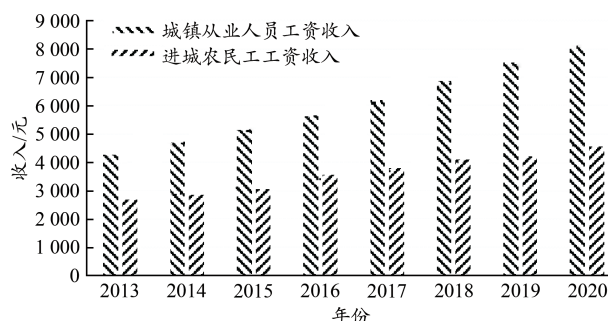


图2 城镇从业人员与进城农民工工资对比

Figure 2. Comparison between the Income of Residents and that of the Rural Migrant Workers

注:数据来自民政部网站、国家统计局网站。

此外,城市低收入群体的公共服务短板问题也亟待关注。城市低收入群体的居住空间具有明显规律性,基本位于城市边缘地区,且居住条件差,在公共服务资源占有方面与高收入群体形成了明显的相对剥夺,甚至与城市移民相比,更容易受到教育、卫生保障的影响而陷入相对贫困(张文宏等,2020)。根据《中华人民共和国2018年国民经济和社会发展统计公报》公布的城镇地区五等份收入数据,低收入组(第20百分位以下)人均可支配收入为14 387元,高于我国城镇相对贫困的标准。因此,将本文估算的城镇地区的相对贫困总人数减去进城农民工相对贫困人数,即为城市低收入群体相对贫困的总人数(4 303万人)。所以,要想进一步提高小康社会的成色,城市低收入群体在教育、卫生领域的公共服务短板也亟待补齐。

与此同时,我国农村特殊困难群体在卫生、文化等公共服务方面也存在明显的保障不足。残障、疾病导致特殊困难群体劳动能力丧失或减弱,在农业生产及劳动力就业市场中处于明显的劣势;收入的不稳定造成其获得



的卫生与营养支持远低于社会平均水平;自理能力不足进一步使其生活范围局限在家庭与社区,与社会接触的机会较少,导致价值取向逐渐陈旧化,易被社会排斥。CFPS2018样本中农村地区(非贫困县)特殊困难群体为217人(筛选条件为居住在农村地区,因残障、疾病而缺乏劳动能力,导致个人工作不固定),人均可支配收入中位数低于5392元的居民为177人,占农村地区总人数的2.53%,由此估算出我国农村特殊困难群体的相对贫困总人数为1427万人。

值得指出的是,教育、卫生、文教娱乐与体育之间存在天然的密切关系,特别是在国家的一些政策文件、规划纲要以及经济社会发展专家座谈会中,时常将体育与教育、卫生、文化等联系起来。体育公共服务供给是个体生存权(身心健康)与发展权(职业发展、社会交往、自我实现等)的重要保障,是缓解相对贫困的应有之义,体育公共服务虽不是公共服务的首要 and 全部指标,但却与首要指标密切相关,是全部指标中不可或缺的部分。个体在实现体育权的同时,与教育权、健康权、文化权等其他权利形成了互补效应,对阻断贫困代际传递、提升人力资本水平、践行社会主义核心价值观等有着重要促进作用(肖坤鹏等,2020)。但从各地考核要求和政策执行看,相对贫困群体的体育公共服务仍未完全纳入相关政策法规的内容中。需要深思,面对1.43亿人的相对贫困群体,把体育作为补齐公共服务领域短板的举措,不失为一种高效的选择。

## 2.2 普及健康生活方式,巩固脱贫攻坚成果

确保脱贫户不返贫、边缘户不致贫是巩固脱贫攻坚成果的关键,也是缓解相对贫困的根本。据测算,2012—2017年间,我国农村脱贫户的整体返贫指数从0.142下降到0.109,但多维返贫指数则从90.97%上升到99.37%;从返贫贡献看,健康排在第1位,贡献率从19.04%上升到31.91%(周迪等,2019)。可见,因病返贫已成为缓解相对贫困阶段巩固脱贫攻坚成果的最大“拦路虎”。虽然,在绝对贫困治理阶段,农村贫困地区的传染病和寄生虫病等得到明显控制,但脱贫户由于健康知识普及率低,吸烟、酗酒、赌博、久坐等不良生活方式比较普遍,极易引发慢性病(檀学文等,2021),如果得不到有效控制或将发生大规模返贫,影响脱贫攻坚成果的稳定性。国家统计局(2020)<sup>718</sup>数据显示,农村地区与生活方式密切相关的四大慢性病(心脏病、脑血管病、恶性肿瘤、呼吸系统疾病)致死率高达80.81%。有研究认为,农村地区低收入群体慢性病的患病率为21.1%(昌硕,2018),脱贫户的患病率则高达47.49%,其中69.12%的慢性病患者健康脆弱性较高,处于返贫边缘(王高玲,2020)。此外,城市低收入群体也面临慢性病的困扰,并且按照城乡一体化的扶贫体系,大部分城市低收入群体也会成为绝对贫困的边缘户,极易发生新的贫困。四大慢性病在城市地区的致死率为80.36%

(国家统计局,2020)<sup>717</sup>。城市地区低收入群体慢性病的患病率为26.95%,且随收入水平的降低,患病率随之增加(昌硕,2018),如城市低保户(按城市最低生活保障线衡量)患慢性病的比例高达64.9%(张琦等,2020)。慢性病是生命周期中危险因素积累的结果,具有治疗时间长、费用高等特点。罹患慢性病住院一次,城镇居民至少花费人均年收入的50%,农村居民则达到人均年收入的1.3倍(方汪凡等,2020)。倘若按现阶段城乡居民基本医疗保险的住院报销比例(70%)计算,相对贫困群体个人花费近0.6万元,医疗保险需要支出近1.4万元。另外,各地医保政策也都规定了不同病种慢性病的门诊报销限额,难以保障慢性病患者的门诊用药费用。显然,相对贫困群体仅靠医疗保险工程难以达到“就诊减负”效果,相反可能会走上因看病而“返贫”“致贫”的道路,在家庭医疗负担增加的同时,医保基金也可能会面临“支付压力”。与此同时,还需注意到残疾人等特殊困难群体因生活方式引发的心理疾病。据统计,我国残疾人的收入来源主要是最低生活保障和“两项补贴”等转移性支付,占到家庭收入的50%(陆汉文等,2020)。残疾人群体拒绝或无法参加社会活动,且普遍缺少社会支持,容易产生心理问题。《中国残疾人事业发展报告(2020)》显示,51.21%的残疾人被检出抑郁症,9.7%的残疾人存在自杀意念(凌亢等,2020)。特殊困难群体的心理疾病如果得不到有效干预,不仅会直接增加家庭的医疗支出,还会导致其他家庭成员因照顾患者而压缩劳动时间,间接减少家庭生产收入,更容易陷入相对贫困。

在应对不良生活方式问题上,国际奥委会与世界卫生组织于2020年在瑞士日内瓦签署谅解备忘录,双方将在全球范围推广草根体育运动,旨在强化体育对普及健康生活方式的促进作用(人民网,2020)。研究发现,经常参加体育锻炼人群患心脑血管病的平均概率要比正常人低23%,冠心病、脑卒中与心血管疾病的致死率相应降低9%、6%和12%(新华网,2017)。锻炼心理学证据也表明,体育锻炼能有效促进残疾人的社会融入和身心健康(吴燕丹等,2016)。事实上,我国于2016年颁布的《“健康中国2030”规划纲要》就强调了全民健身在国民健康促进体系中的重要作用。2017年《国务院办公厅关于印发中国防治慢性病中长期规划(2017—2025年)的通知》进一步指出鼓励机关、企事业单位开展工间健身和职工运动会、健身走、健康知识竞赛等活动,推进全民健康生活方式行动。体育公共服务是实现全民健身、促进全民健康的基础载体和重要引擎,政府在相对贫困群体的自由支配时间内,通过供给优质的体育场地资源、协同多样的体育社会组织、提供专业的体育健身指导等来开展全民健身活动,能有效挤占相对贫困群体抽烟、酗酒、赌博、长期久坐等不良行为的时间。然而,目前我国仍有3.5万余个行政

村(社区)未建有体育健身场地设施(郑家鲲,2021)。对西部地区甘肃省贫困县调查发现,仅8.1%的村民认为体育具有防治慢性病的功能,21.3%的村民“完全不知道”农民体育健身工程(杜讨君,2019);中部地区山西省贫困县的情况也不容乐观,92.9%的村民“基本不清楚”什么是科学健身(王博雅,2020);东部经济发达地区广东省贫困县的情况则有所好转,政府每年为20余万村民提供体质监测服务,2018—2020年间服务村民已超过300万人次,但实践中,部分乡镇领导干部对体育健身的社会和经济效应仍持怀疑态度,绝大多数村民还未能对体育健身价值产生清晰的认识(李棒棒,2020)。需要注意的是,农村地区特殊困难群体的情况更为严重,对山东省济南市农村地区的调查发现,51.7%的残疾人“完全不知道”全民健身计划(曹祥立,2019)。此外,城镇地区低收入家庭也不容忽视,52.15%的家庭“从不”参与体育锻炼,收入水平越低,健身观念越薄弱(车利,2020)。这需要引起相关部门的高度重视,有效发挥体育在相对贫困群体中的健康生活方式普及作用。一方面可以组织竞技性的体育竞赛活动,提高相对贫困群体的能量代谢水平,减少脂肪在内脏器官及血液中的堆积,提高心肺功能和免疫力、改善血脂异常等,从而降低慢性病的患病率;另一方面可以组织非功利性的体育文化活动,搭建人与人之间交流、互助、合作的桥梁,帮助贫困群体在闲暇时间里体验到精神的愉悦与满足,维护身体器官活动的积极状态,获得心理健康效益和社会适应力。随着相对贫困群体健康意识的觉醒及科学健身行为的形成,全民健身将成为自由支配时间里主动健康的生活方式,并逐渐融入日常生活和健康服务的多个领域,在应对因病返贫风险时,将是相对贫困群体健康促进的主流手段。

### 2.3 反哺城乡体育发展,全面推进乡村振兴

实施乡村振兴战略,是“顺应亿万农民对美好生活向往”的关乎农民全面发展的总体性战略。从战略目标看,乡村振兴以问题为导向,着力解决农村发展不平衡、不充分的问题,促进城乡融合发展。因此,缓解相对贫困与乡村振兴具有目标和概念范围的一致性。党的十九大报告提出,要按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。重视农村体育发展所带来的教育、健康、文化、经济等价值将会得到相对贫困群体的认可,并开始反哺农村体育发展,有助于提升农村体育公共服务的供给水平。对具有特色产业的贫困地区而言,体育公共服务建设又是引导体育与旅游、养生等融合过程中产业集聚发展的基础性要素(廉涛等,2020),对丰富农村地区产业业态、形成新的经济增长点、实现相对贫困群体持续增收具有重要价值。此外,从人与自然的关系看,农村体育有着天然自成的生态环境,在贫困地区的自然环境中铺设

健身步道、安装健身器材,有利于推动形成人与大自然和谐发展的现代化建设新格局,可为城乡居民提供宜居宜人的生活和休息空间。同时,从人与文化的关系看,农村体育是群体性的村落岁时活动的文化标记,极具地域特色的传统体育能将身体活动内化为一种文化和精神服务于人,尤其是挖掘具有宗族文化的体育记忆,并开展乡村移风易俗活动,能引导居民树立脱贫致富志气,促进乡风文明建设。另外,随着贫困地区体育人口的规模化发展,草根体育组织的壮大、全民健身活动及赛事的开展能够有效推动村民、村政府与社会组织等多方主体在相对贫困治理中的作用发挥,推进乡村治理体系和治理能力现代化。需要指出的是,加快城乡一体化进程,健全城乡融合发展体制机制,也是推进乡村振兴的重要任务。也就是说,全面推进乡村振兴不能单方面依靠农村自身的发展,也需要通过重视城镇发展来健全城乡融合发展的体制机制。那么,对于城镇而言,体育公共服务所带来的教育、健康、文化、经济等价值会为城市低收入群体和进城农民工赋能,并在实现生活质量整体性跃升的同时,开始反哺城镇体育发展。彼时,推进体育公共服务缓解相对贫困的治理进程就会在城乡交融区形成城乡体育“元素-产业-空间”耦合发展的新型空间格局(郑丽梅,2019),有助于调整城乡功能结构,消除城乡要素自由流动和平等交换的体制障碍,成为全面推进乡村振兴的重要引擎。

然而,对国家级贫困县的调查发现,精准扶贫显著提升了乡村振兴的综合效应值,其中产业兴旺和生活富裕的效应值占到了79.98%,但生态宜居、治理有效、乡风文明的效应值则仅占20.02%。村民对公共文化服务满意度低是主要致因,在所有因素中排在第2位。86.3%的贫困县公共服务布局是由上级政府直接规划,70.3%的村民认为政府单方面供给的服务内容不符合实际需求(程明等,2020)。贫困家庭对社区公共文化服务整体满意度仅为一般水平(3.35分),其中对体育健身服务满意度最低(3.09分),且呈现“高需求、低满意”的特征(廖晓明等,2019)。而这一特征在进城农民工、城市低收入群体中也表现得较为突出(马德浩,2019)。这要求政府采取相应举措,重视体育对相对贫困群体的反哺作用。

## 3 体育公共服务缓解相对贫困的落实瓶颈

从绝对贫困到相对贫困,体育公共服务缓解贫困的作用优势渐显。但事实上,相对贫困群体能够获得的体育公共服务供给依然不足,主要是由于在体育公共服务供给落实过程中存在一定体制性障碍。

### 3.1 法律法规有待完善

党的十九届四中全会提出,坚持全面依法治国,建设社会主义法治国家,切实保障社会公平正义和人民权利的显著优势,是我国国家制度和国家治理体系具有多方



面的显著优势之一。从法理上看,健全体育公共服务缓解相对贫困的法治保障制度既是促进社会公平正义的应然之举,更是保护人权的必然要求。从实践来看,健全体育公共服务缓解相对贫困的法治保障制度能够为国家主导和社会参与治理提供法律依据,但落实过程中面临法律法规不健全和行政法规执行性不强两个瓶颈。

1)相关法律法规有待完善。体育公共服务是实现相对贫困群众体育权和健康权的重要保障,在法律上明确公民体育权既是对“扶什么”的回答,也是引导政府及社会组织为相对贫困群体提供体育公共服务的前提。由于目前学界对“体育权利”基本概念、内涵和外延尚存在较大争议,《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)没有明确阐明体育权利的内涵(王进等,2021)。《全民健身条例》则将“公民健身权利”的保障作为其立法目的,在明确体育权利方面较《体育法》有了很大进步,但更多是从“防御性”的视角对损害身心健康的行为进行权利规定,约束力不是很强,容易出现公民体育健身权利实现受阻时,缺乏相应救济途径的现象。农村贫困地区的体育工作实践仍过多参考《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国公共文化服务保障法》等法律法规(段鸿斌,2017),普遍将体育纳入教育、文化等扶贫工作中,且依法履行的体育保障义务基本停留在完成体育设施建设指标上,发展空间经常被挤压和忽略,缺乏应有的独立性。

2)相关行政法规执行性不强。《公共文化体育设施条例》第四条提出,“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”,为相对贫困群体全民健身活动开展提供所需的体育公共服务在一定程度上提供了法律依据。建议各省市通过配套实施方案进一步完善具体的扶持措施,强化责任主体执行的能动性和对基层落实体育公共服务缓解相对贫困的实际指导意义。日本颁布的《公共文化体育设施条例》不仅规定了政府职责和组织协调,还细化了用于体育公共服务建设、维修的资金投入方案,为公民体育权利的实现提供了保障。据调查,2019年日本20周岁以上的成年人每周参加1次以上和3次以上体育活动的比例分别为53.6%和27.0%(日本文部科学省スポーツ庁,2021)。由于缺少执行的强制性,体育部门很少能利用其他部门及行业在相关资源上的优势,而且受自身资源的限制,其在农村贫困地区及城市边缘地区开展全民健身活动的工作重心大多放在体育公共服务的基础性条件建设上,体育场地设施短缺的难题能得到一定程度缓解,但通过体育来补齐相对贫困群体在教育、文教娱乐、卫生等领域短板的效果比较有限。

### 3.2 扶贫资源部门化,容易陷入体育“单打独斗”的窘境

绝对贫困的“运动型”治理充分发挥了中国特色社会

主义制度的优势,通过强大的动员能力在3年时间内集中了51个部委的资源。所谓“运动型”治理是指依靠行政主体的权威性,通过政治任务将上级扶贫指标以数量化任务分解方式分配给各个部门的运行机制(肖坤鹏等,2020)。然而,这种条块式的行政管理格局和利益博弈,导致扶贫资源部门化现象明显,这虽然在解决绝对贫困问题上是非常有必要的,且容易形成社会共识,但面对庞大、分散且“贫困维度广”的相对贫困群体则难以奏效。尤其是针对相对贫困群体的体育公共服务需求缺口,在落实过程中容易陷入体育“单打独斗”的窘境。

就扶贫主体而言,以中华人民共和国教育部为首的教育管理部门和以国家体育总局为首的体育管理部门,是基层体育公共服务的两大职责主体。从实践上看,我国学校体育工作由教育部门主导,社区体育工作则由体育部门主要负责。譬如《国务院办公厅转发教育部等部门关于实施教育扶贫工程意见的通知》在第一项任务中提出完善农村义务教育学校体育卫生器材的配备、加强普通高中体育场所的建设;体育总局等部门发布的《关于体育扶贫工程的实施意见》中的六项重点任务则是围绕贫困地区居民的全民健身活动展开的。这在体育设施的建设环节是非常有必要的,但在体育设施的管理和利用环节则需要达成有效的协同,例如,目前占国家体育场地面积50%以上的学校体育场地还没有得到有效利用。据统计,江苏和广东等经济发达地区的学校体育场地设施对外开放比例约为50%和60%(卢文云等,2021),日本在2017年时全国公立中小学室内体育馆的对外开放率已达到90.4%(日本総務省統計局,2021)。因此,要想在短期内保证相对贫困群体所需的体育场地数量和面积得到满足,体育部门须借助教育部门的力量协同推进。事实上,我国部分基层政府已经对教育、体育部门的职能机构进行了整合,比如国家级贫困县洛宁县教育体育局采取“条块结合、双重领导、以块为主”的运行机制,为推进学校体育与社区体育资源的整合提供了组织载体。但实践中,这种政府机构的合并还未能真正实现体育与教育部门内部的融合,大多数单位的人、财、物等资源仍掌握在对应的省、市级部门手中,教育体育局内部部门组织界限明确,工作开展的密切程度、协调程度、耦合程度还不高,体育场地资源的共建共享能力需要进一步加强。而且,学校与社区体育场地在建设、配套标准上存在差异,导致学校体育场地对外开放时必须进行区域性改造才能有效防范安全管理风险和满足特殊人群的需求。比如济南市从2019年起设立专项资金对向社会开放体育场馆的学校给予每年6~12万元的补助(新华网,2019),但根据盐城市经济技术开发区发布的盐城市第三小学学校体育场地对外开放配套设施改造工程招标公告,项目预算经费达到了48.27万元,如果再对学校体育场地对外开放的安防工

程进行改造的话,费用则更高(盐城市政府采购网,2019)。对财政紧张的地方而言,体育公共服务专项资金本来就是杯水车薪,再加上高额的场地升级改造费用,通过有限的财政补贴来实现学校体育场地对外开放的难度可想而知。

就贫困主体而言,相对贫困较绝对贫困具有明显的多维性。相对贫困不仅是收入分配差距的问题,教育、健康、文化等非收入维度的发展差距也是相对贫困形成的重要原因,如果只考虑收入维度,就无法全面反映出在其他非收入维度上陷入相对贫困的真实状态,也就是说缓解相对贫困更多的是面对多维贫困问题。体育具有教育、健康、文化、经济等多重价值,对于相对贫困群体的贫困多维性来说,通过体育公共服务缓解相对贫困更强调体育的融合发展特点。但实践中,扶贫资源部门化使得体育部门只能做到前期体育公共服务的投入,如果后期得不到卫生健康、宣传、民政等部门的支持,体育培育相对贫困群体疾病抵御能力、促进健康生活方式养成、全面推进乡村振兴的功效容易事倍功半。事实上,国务院于2017年批复成立全民健身工作部际联席会议制度,联席会议由国家体育总局等29个部委组成,旨在完善各级政府有关部门的全民健身协调工作机制,但目前跨部门协同合作的内容还不够丰富,对相对贫困问题的缓解效果还有待检验。

### 3.3 引入体育社会力量的制度壁垒多,难以形成常规性的多元共治格局

引入社会力量,与政府形成常规性的多元共治格局是推进相对贫困治理体系和治理能力现代化的重要方向。如德国以社区体育志愿者组织为着力点构建了政府、社会组织和市场组织共同参与低收入群体体育治理的生态体系。志愿者组织扎根基层社区,瞄准低收入人群的体育需求,寻找体育促进其社会流动的途径;体育基金会通过募集爱心企业及个人的体育设施和资金,为志愿者组织和体育社团提供项目资金;政府根据志愿者提供的体育需求信息,将普适性的公共服务建设交于体育社团,专业性服务建设则通过政府招标由市场组织来完成,建设计划、招标过程、评估效果则由体育管理联合会向社会公布。形成常规性的多元共治格局也是我国体育公共服务缓解相对贫困的理想模式,从德国的经验来看,应将更多的具体事务交由体育社会组织来运作。

但现实中,我国体育社会组织的规模缺口还很大。在《中国社会组织政务服务平台》分别以“体育”“健身”“运动”“足球”“篮球”“排球”“乒乓球”“羽毛球”“广场舞”“太极拳”等为关键词进行搜索,截至2020年底,全国大约有5万个体育社会组织,如果仅以1.43亿的相对贫困人口测算,大约每3000人才拥有1个体育社会组织。另外,在检索到的50021个体育社会组织中,体育社团类为32874个,民

办非企业单位仅为17086个,基金类为61个,在类别结构上呈现明显不均。体育社团具有“官办”背景,拥有丰富的有形和无形资产,但参与城乡基层体育事务的主动性较低。具有公益性质的民办非企业单位,能深度参与城乡基层体育治理,特别是能有效缓解流动人口及城市低收入群体体育公共服务治理的“真空地带”问题,但据管理部门评估,1/3的组织已名存实亡,1/3处于修整状态,真正能有效开展活动的仅占1/3(韩慧等,2019)。我国草根体育组织却呈快速增长之势,数量已超过100万(中国日报网,2016),但由于很难找到业务主管单位,大部分草根体育组织以不注册的状态存在,一定程度上失去了以制度为准的约束与保护,既容易偏离公益性的价值轨道,又容易陷入自身生存困境,同时由于缺少整合社会资源的能力,多停留在“自娱自乐”层次,承担政府购买公共服务的能力较弱。所以,无论从数量结构来看,还是从治理目标或治理能力来看,体育社会组织目前都难以成为体育公共服务缓解相对贫困的有力承担者。

### 3.4 基层财力不足,难以保障体育职能的发挥

基层体育公共服务资源的配置体系与机制问题在本质上是财政体制的问题。基层体育治理作为政府管理体育事务的底层延伸,是通过统筹治理资源,围绕基层体育公共服务内容开发、功能整合、综合效益提升等进行的治理行动,是体育公共服务缓解相对贫困工作的落脚点。但现实是,我国体育、教育、卫健、宣传、民政等行政组织级别的最末端是县(区)级,治理重心相对偏高,基层体育治理需要更加具体、更加贴近社区的组织载体,否则就会出现治理乏力甚至中断的现象。如前所述,我国相对贫困群体由农村和城市地区的人口共同组成,部分进城农民工虽属城镇相对贫困人口,但农村地区公共服务的短板则是制约其融入城市、获取社会资源的重要根源。原因在于,成长环境对个体社会参与中各种功能性行为的培养非常重要,城乡文化环境的差异,决定了城乡居民文化行为的差异,导致农民工进入到城市工作并常住后容易被主流社会排斥,进而使其本应享有的资源、机会、权利等被剥夺,从而与城市本地居民之间形成了相对剥夺的状态。即使在后期的城市生活中,也会受早期地缘、血缘、业缘关系的影响,更倾向于参加农村地区组织的文化活动。于是,处于基层的、直接面向群众的乡镇和街道办事处就成了我国基层体育治理的组织载体,而充足的财力也就成为乡镇和街道办事处履行体育职能,有效提供公共服务的物质基础。

农业税费改革使得乡镇财政来源从“向下汲取”的税费转向“向上争取”的转移支付资金。在改革初期,由于专项资金仅占转移支付资金的16%,并未引起绝大多数乡镇对专项资金的重视。但随着财政体制的不断完善,中央政府向地方政府转移支付的专项资金比例已超过



50%,那些一直积极争取专项资金的乡镇,在引导和推动地区经济快速发展的同时,扩大了乡镇财力的来源渠道,使乡镇在基层公共服务治理中的地位不断提升。据统计,2011—2019年间,全国乡村私营企业就业人数从3 346.7万人增加到5 999.7万人(国家统计局,2020)<sup>110</sup>。而那些被动接受专项资金的乡镇,由于资金来源渠道单一,财力面临着“空壳化”的风险,只能“选择性做事”。据统计,全国负债乡镇占总乡镇数的比例已达84%,其中偿还、担保和救助责任债务分别达3 070.12、116.02和461.15亿元(张婉苏,2018)。同样,街道办事处也面临着财力不足的困境。随着全国各地陆续全面取消街道办事处的招商引资职能后,其财力保障从“财力结算”开始逐渐转向“部门预算”。但工作中,改革后的街道办事处并未完全做到“费随事转”,部分市(区)政府职能部门在将工作和责任下沉到街道办事处的同时,其预算经费并未同步下放,特别是欠发达地区的市(区)街道办事处所承担的事务经常超出预算经费(戴磊,2020)。查阅2020—2021年关于上海、江苏、山东、河北、四川、陕西、甘肃等省份的21个街道办事处预算绩效的个案研究文献发现,其中17个街道办事处存在预算执行效率偏低的问题,仅经济发达地区的4个街道办事处建立了“费随事转”机制。乡镇或街道办事处财力不足会使本应用于基层体育公共服务治理的经费,变相用来弥补基层政府日常运行经费的短缺,进而缩减在体育公共服务治理中的人员和财力投入。比如文体站或科室合并及人员编制重组造成了乡镇或街道办事处体育职能的“基层淹没”,使得直接面向广大相对贫困群体并为其提供体育公共服务的基层机构仅为由一两名兼职或专职人员构成的公共服务办公室或文体中心,导致部分乡镇或街道办事处容易采取敷衍的方式,通过虚列数据应付上级政府的检查。此外,乡镇或街道办事处财力不足会进一步遏制其培训社会体育指导员的行动力和能力,社会体育指导员的匮乏不仅削弱了基层政府体育公共服务建设的专业化程度,而且容易导致相对贫困群体体育锻炼的盲目性,难以发挥对其参与科学健身的推荐、咨询和指导作用。据调查,截至2020年底,我国累计审批公益型社会体育指导员250万名,每千人配备公益型社会体育指导员1.79名,仅有5.28%的体育锻炼者接受过社会体育指导员指导(史小强等,2021)。同时,乡镇或街道办事处财力不足也会使得有限的体育公共服务财政资金变相地用于“养人”而非“养事”,针对相对贫困群体制定基层体育计划、提升体育指导人员素质、改善体育场地设施、组织体育文化活动、举办健康知识培训等治理内容也只会围绕体育的“一亩三分地”展开,缺乏对教育、卫生健康、文化、宣传、民政等部门投入资源整合的意愿,无法让体育的社会功能充分发挥。对全国38个行政村进行的调查显示,受财力不足的影响,在各行政村特别

是偏远贫困地区的行政村中,体育协会等体育社会组织数量非常有限,且基本处于“有名无实”的状态,无人管理的体育场地设施经常出现“脏、乱、差”以及器材丢失和遭受破坏等问题,开展的全民健身活动及赛事普遍存在组织人员和场地不固定、活动数量少、形式单一等问题(熊禄全等,2018)。对某省“村改居”社区调查发现,居委会无专项维修资金,社区健身器材长期处于无人监管状态,行业协会、社区体育指导等社会力量数量偏低,难以实现社区全覆盖,体育公共服务资源长期处于供给不足状态(赵述强等,2020)。这不仅难以提升基层体育治理的统筹能力,更难以实现体育促进相对贫困群体向上流动的作用。

#### 4 体育公共服务缓解相对贫困的现代治理

##### 4.1 完善体育相关立法,健全相对贫困法治程序

重视体育法治建设既是体育治理体系和治理能力现代化的必然选择,也是推进体育公共服务缓解相对贫困的前提和保障。对此主要可从以下4点着手:1)确立公民体育权利的地位。建议在《体育法》中对体育权利进行确认,同时明确体育在促进健康中的作用,体现“体育权”对“健康权”实现的保障。2)推进体育公共服务的立法。一是要突出保障公民平等享有体育公共服务权利的立法目的,明确以“大健康观”来推进“全民健身与全民健康深度融合”的工作方针;二是要强化体育公共服务在全民健康中的基础性地位和组织协调的制度安排,重点保障对农村脱贫户、进城农民工、城市低收入群体以及特殊困难群体体育公共服务的供给;三是要根据体育公共服务与其他公共服务的互补性,及时完善立法内容、提升立法层次,对接科教文卫等领域的相关法律法规。比如《全民健身条例》自2009年实施至今,相关条款已具备法律层面的稳定性,在适当时机可将其上升为“全民健身法”,实现与国家新颁布的《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》统筹协调。在具体执行层面,可由国务院组织相关专家充分讨论后,以制定“关于加强体育公共服务建设的实施意见”的形式加以细化、落实,优化推进全民健身与全民健康深度融合在相对贫困治理中的法律环境。3)提升体育法律法规的执行力。一是在制度设计上和语言选择上强化体育条款的强制性特质,着力形成政府对体育公共服务治理的行为约束,进而保障相对贫困群体公平享有体育公共服务的权利;二是明确政府保障体育公共服务的“兜底”职责,强化体育公共服务供给的责任落实,将立法规定的责任落实到具体机构和单位,建立执法责任制。4)健全缓解相对贫困的法治程序。要根据党的十九届四中全会提出的“推进法治中国建设”的工作要求,尽快将公共听证、多方论证、风险评估、合法性审查、民意调查、集体讨论决定等确定为体育公共服务缓解相对贫



困的行政决策法定程序,健全依法决策机制。

#### 4.2 建立体育跨部门统筹机制,推动相对贫困整体性治理

整体性治理以民众需求为治理导向,以协调、整合、责任为治理机制,以信息技术为治理手段,在不取消部门边界的前提下实行跨部门合作。我国以部门为主导所形成的与体育公共服务缓解相对贫困的有关公共政策及管理,已出现明显跨越功能边界的非结构化公共事务问题。国务院全民健身工作部际联席会议制度的建立,为解决这一问题提供了无缝隙且非分离的政府治理机制,体现了国家对体育工作整体性治理的重视。但在缓解相对贫困领域,实践层面还比较薄弱,亟须构建体育跨部门协作的行政统筹机制。对此主要可从以下4点着手:1)要重视体育公共服务在缓解相对贫困中的高效作用,跳出体育问题应由体育部门自身解决的理念,推动其他部门参与体育公共服务缓解相对贫困的协同合作。2)要健全跨部门合作机制。一是明确跨部门合作关系,以满足相对贫困群体的体育公共服务需求为出发点,围绕体育场地资源、健身价值观念、运动促进慢性病和心理疾病的治疗与预防、基层健康服务机构、宣传推广等方面的难题,确定体育与教育、卫生健康、民政、宣传等部门合作的具体事务。二是完善跨部门间的联席会议制度,由体育部门围绕跨部门合作的具体事务,拟定推进相对贫困治理的体育相关政策建议,及时向联席会议办公室提出讨论议题,根据需要定期或不定期组织相关部门召开联席会议,以纪要形式明确议定事项与工作任务,印发各部门及有关方面推进落实,相关部门按照责任分工,研究制定本部门加快推进体育公共服务缓解相对贫困的政策措施。在整个跨部门合作中,体育与教育、卫生健康部门的合作对补齐公共服务短板、巩固脱贫攻坚成果的作用非常关键。比如体育与教育部门围绕相对贫困群体体育场地资源短缺的难题(体育场地的对外开放、规划建设、配套标准、财政补贴等),加强在体育场地资源共建、共治、共享方面的合作,有利于满足相对贫困群体健身的场地需求;体育与卫生健康部门围绕相对贫困群体慢性病及心理疾病的治疗和预防,加强在培养体医融合人才、研发体育科技与临床医疗结合的健康促进技术、建立社区居民电子健康档案、开发适用于临床的“运动康复行动指南(简化版)”等方面的合作,有利于促进全民健身与全民健康深度融合在相对贫困治理中落到实处。根据目前我国基层政府职能机构的整合情况,需将联席会议制度延伸至市或县(区)级,比如县(区)一级政府的体育与教育、文化、卫生等职能归口同一部门,联席会议制度则延伸至市级,如果为不同部门,则延伸至县(区)级政府。三是立足跨部门合作目标,由联席会议办公室组织相关部门对体育公共服务缓解相对贫困的落实情况进行联合督促检查,形成督查意见,对存在的问题责成有关部门及时整改,确保体

育公共服务资源严格用于相对贫困群体,切实提升减贫实效。3)要激发民众体育健身意识。一是由体育部门联合宣传等部门加强舆论导向,运用广播、电视等媒介宣传体育健身对慢性病及心理疾病治疗和预防的重要作用,提升相对贫困群体对体育健身价值的认知;二是可参考美国、荷兰等发达国家的经验,由体育部门联合卫生健康等部门探索实施相对贫困群体的“运动促进健康项目”,对易患的慢性病和心理疾病进行“精准干预”(王世强等,2020)。比如根据相对贫困群体的身心特征及病情特点确定体育锻炼的形式和强度,以提高运动干预的靶向性。同时,采集相对贫困群体健康信息,对健康数据进行跟踪、监测和评估,依据体育健身形式、人群特征、病情特点建立健康“一体化”档案,定期为其提供针对性的体质健康测试、运动技能培训、体育健身活动、科学饮食行为及药物使用等方面的指导,增强相对贫困群体对体育促进健康的感知度。4)要推进跨部门信息公开。一是由体育部门争取国家相关重点项目的资金支持,加强跨部门共享数据库及协同电子政务网站的建设;二是由各部门选派既熟悉公共政策,又具有体育、教育、文化、卫生等领域的知识储备,同时还具有基层沟通经验的专职人员在电子政务网站上办公,及时解决体育公共服务缓解相对贫困过程中面临的问题;三是在体育部门的电子政务网站上开辟“相对贫困体育公共服务建言献策平台”的专题板块,并对跨部门的专职人员开通权限,保障相对贫困群体的发言权。

#### 4.3 优化引入体育社会力量的制度环境,实现相对贫困多元共治

体育社会力量发展的不平衡、不充分是实现体育公共服务缓解相对贫困多元共治的主要矛盾。解决矛盾的关键在于提升体育社会组织发展的质量和效率,对此主要从以下3点着手:1)做好体育社会组织的政策援助。一是尽快完善体育公益慈善类、城乡基层体育服务类社会组织直接依法登记注册的实施方案,同时制定“草根体育社会组织的管理条例”,并逐步建立“备案注册—登记认可—公益认定”的三级组织准入制度(韩慧等,2019),从宏观层面增加缓解相对贫困的体育社会组织数量;二是利用彩票公益金,设立以缓解相对贫困为目标的体育社会组织发展专项基金,作为公益性体育社会组织发展的启动资金,培养其承担政府购买体育公共服务的能力;三是加大对体育社会组织的资金支持,政府可通过税收减免等方式支持体育社会组织发展,通过捐赠税前扣除的政策激励企业家的捐助,同时根据体育社会组织数量、种类及布局情况,制定社会捐助配比计划,政府依据社会向体育社会组织捐助的金额,提供一定比例的配比资金,向薄弱项目及落后地区倾斜,实现体育社会组织均衡发展。2)培育体育社会组织的服务能力。一是加快对《体育类

民办非企业单位登记审查与管理暂行办法》《全国性体育社会团体管理暂行办法》等体育类专门条例的修订,规范组织运行过程和综合监管,重点围绕补齐公共服务短板、普及健康生活方式、全面拓展乡村振兴的体育治理业务范围,依法惩戒、整改或取缔不能提供服务以及服务质量不合格的组织,对服务绩效良好的组织予以奖励和表彰,推动体育社会组织健康、可持续发展。二是推进体育社会组织的制度建设,依据《中华人民共和国民法典》的规定,督促体育社会组织健全权责明确、运转协调、制衡有效的法人治理结构。制定以章程为根本的人事、财务、绩效管理、信息公开、风险防范等制度,实现组织运行的规范化和专业化。三是强化体育社会组织的服务能力,在政府层面要按照党的十九大提出的社会治理要求,尽快实现社会组织发展从“政府主导”向“政府负责”转变。要履行好“负责人”的角色,积极利用政策杠杆吸引体育社会组织融入相对贫困治理的主体,在实践中不断提升其整合教育、卫生健康、文化等治理主体资源的能力,使其成为整个治理网络结构中的枢纽。从群众角度出发,要牢固树立以人民为中心的发展思想,以专业化人才队伍建设为基础,积极调研相对贫困群体的真实体育诉求,利用国家巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的发展契机争取社会资源,为相对贫困群体提供精准化的体育公共服务,不断向公众、政府展示体育社会组织的自治性、公共性和公益性特征,获得自治能力的实质认可。从合作角度出发,要尽快建立政府与体育社会组织民主协商的合作机制,政府应让体育社会组织进入到公共决策中,将相对贫困群体的体育诉求传递给决策者,深度参与国家减贫政策体系的制定,并在政策落实中发挥其积极的倡导功能,实现体育公共服务缓解相对贫困领域中“政府负责、社会协同、公众参与”的现代治理模式。3)发挥好体育社会组织的引导作用。一是重视行业协会的作用,引导其制定体育公共服务缓解相对贫困的行业服务标准;二是成立第三方评估机构,定期发布体育社会组织的服务质量、绩效评价、信用等级等评估月报,发挥考核评估引导的作用。

#### 4.4 完善基层体育治理的财政体制,提升相对贫困治理能力

基层财力不足不仅制约了基层政府参与民生事务治理的动机,而且还阻碍了实现相对贫困治理能力现代化的进程。对此可通过完善基层体育治理的财政体制来解决,主要有2条路径:1)将财权下放至基层,为落实体育公共服务建设任务分配相应的财力。2)将事权上移上级政府,由其直接负责基层体育公共服务建设任务。理论上,相对贫困群体比较集中,问题特征相对明显。相比县(区)管理者,乡镇和街道办事处能更了解相对贫困群体的体育公共服务需求。另外,根据党的十九大提出的“推

动社会治理重心向基层下移”以及《中华人民共和国乡村振兴促进法》提出的“加强乡镇人民政府社会管理和公共服务能力建设”的要求,选择将财权下放要比事权上移的路径更为理性。鉴于此,一是利用中央财政衔接推进乡村振兴补助资金,重点壮大革命老区、民族地区、边疆地区以及贫困地区乡镇或街道的特色优势产业,补齐基础设施建设短板,一方面提升乡镇向上争取专项资金的能力,拓宽乡镇财政收入来源渠道,另一方面确保街道办事处承担下沉事务的经费足额安排。根据乡镇或街道办事处承担巩固拓展脱贫攻坚成果职责的实际情况,加大乡镇财政收入分成比例,建立街道办事处“费随事转”任务清单,增加乡镇或街道办事处的财力,强化相关职能参与相对贫困治理的能力。二是基于事权与财权相匹配的原则,增加中央政府对乡镇或街道办事处公共服务建设的一般性转移支付的比重。根据乡镇与乡镇、街道与街道间财力的差异,鼓励市、县(区)两级财政共同给予经费配套,确保乡镇或街道办事处特别是经济落后的乡镇或街道办事处能有充足的财力,采取“养事”而非“养人”的导向,探索在行政村或社区设立以乡镇或街道办事处的体育工作机构为支点的体育服务中心。在任务分工上,体育服务中心主要负责包括相对贫困群体在内的体育公共服务供给与指导工作,村委会或居委会则将更多精力用于体育公共服务等民生服务在相对贫困治理中的落实与组织工作。三是通过“精准扶持”的方式加强行政村或社区公共服务建设的专项转移支付力度,尤其是对经济落后乡镇或街道地区的社会体育指导员等公共服务建设的“贫困点”进行扶持,重点对复合型社会体育指导员的培养进行专项财政支持。比如围绕体医融合型社会体育指导员,建立一支专兼职结合的体育公共服务指导队伍,充实基层特别是城乡融合地区的运动促进健康指导员数量,使其能深度参与农村脱贫户、进城农民工、城市低收入群体及农村特殊困难群体的健康服务。四是将农村地区的相对贫困治理纳入推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的规划中,建设公共服务推动产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕以及城乡融合的任务清单,采用因素法计算资金分配方案,以此为依据确定体育公共服务财政转移支付资金分配标准,避免公共财政支出偏好,确保体育公共服务财政支出能够与农村地区经济发展、相对贫困群体规模相匹配。五是根据《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》,在推进新一轮街道管理体制改革的改革中,将城市地区的相对贫困治理纳入统筹设置的基层党建、公共管理、公共服务等综合性机构的职责和考评体系,通过街道办事处党(工)委的统筹协调能力,整合体育与教育、卫生健康、文化、宣传、民政等部门投入的资源,确保体育在相对贫困治理中的社会功能充分发挥。六是在城乡融合地区推行“项目制”治理方



式,实施“体育公共服务缓解相对贫困”促进工程,确定基层体育治理的服务人群、内容、方式及专业需求的具体要求,制定政府向社会组织购买公共服务项目的目录,以项目的形式将条块外部资源的投入整合到基层体育治理体系中,实现“上面千条线”与“基层一张网”的无缝对接。在项目运作过程中,乡镇或街道办事处扮演着“分配”的角色,要积极主导和平衡项目在行政村与行政村、社区与社区之间的分配,避免项目分配过程中的“马太效应”。

## 5 结语

缓解相对贫困,重点在于解决公共服务资源的不均等,目标是持续改善民生,实现共同富裕。对此,新时代的体育公共服务当有新作为。农村脱贫户、进城农民工、城市低收入群体、特殊困难群体是缓解相对贫困的重点对象,充分性、稳定性、确定性是认识和缓解相对贫困问题的重要维度,持续改善民生、彻底解决相对贫困注定是一场“持久战”。在国家现代化治理体系中,实现体育公共服务缓解相对贫困的法治化治理、整体化治理、多元化治理和统筹化治理,既是推动中国体育公共服务均等化的需要,也是推进相对贫困治理体系和治理能力现代化建设的战略选择。

## 参考文献:

- 曹祥立,2019.体医融合背景下残疾人康复体育路径研究[D].济南:山东师范大学.
- 昌硕,2018.低收入人群基本健康状况研究[J].卫生经济研究,(12):72-75.
- 车利,2020.体育锻炼对我国成人居民健康状况的影响因素研究:基于CFPS(2010—2018)的证据[D].北京:首都体育学院.
- 程明,钱力,倪修凤,等,2020.深度贫困地区乡村振兴效率评价与影响因素研究:以安徽省金寨县样本数据为例[J].华东经济管理,34(4):16-26.
- 戴磊,2020.以精细化预算管理提升街道办事处预算绩效水平:以A市X区为例[J].预算管理与会计,(1):16-17.
- 杜讨君,2019.精准扶贫背景下甘肃省环县农村体育现实困境与帮扶路径研究[D].兰州:西北师范大学.
- 段鸿斌,2017.体育扶贫:法律意涵、政策机制与实现路径[J].武汉体育学院学报,51(8):5-12.
- 方汪凡,王家宏,2020.健康关口前移:体育健康扶贫的联动逻辑及推进机制[J].西安体育学院学报,37(1):37-43.
- 国家统计局,2020.中国统计年鉴(2020)[M].北京:中国统计出版社.
- 国家统计局,2021.2020年农民工监测调查报告[EB/OL]. [2021-04-30]. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202104/t20210430\\_1816933.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202104/t20210430_1816933.html).
- 郭庆,2017.农民工体育贫困状况与精准扶贫策略研究:基于城市融入视角的实证分析[J].武汉体育学院学报,51(5):21-27.
- 韩慧,郑家鲲,2019.新中国成立70年我国体育社会组织发展:历程回顾、现实审思与未来走向[J].体育科学,39(5):3-12.
- 黄明涛,2017.我国宪法“体育权利”的文本表述与制度实现[J].体育文化导刊,(4):11-14.
- 李棒棒,2020.广东省体育精准扶贫发展策略研究[D].广州:广州体育学院.
- 李小云,于乐荣,唐丽霞,2019.新中国成立后70年的反贫困历程及减贫机制[J].中国农村经济,(10):2-18.
- 廉涛,黄海燕,2020.长三角体育产业高质量一体化发展研究[J].中国体育科技,56(1):67-74.
- 廖晓明,徐海晴,2019.新时代农村公共文化服务供需问题探析[J].长白学刊,(1):149-155.
- 凌亢,孙友然,白先春,2020.中国残疾人事业发展报告(2020)[M].北京:社会科学文献出版社:21.
- 陆汉文,杨永伟,2020.从脱贫攻坚到相对贫困治理:变化与创新[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),41(5):60-68.
- 卢文云,王志华,华宏县,2021.群众“健身难”问题破解路径研究[J].体育科学,41(5):34-43.
- 马德浩,2019.人口结构转变视域下的上海体育发展战略研究[J].体育科学,39(4):51-62.
- 苗政军,2020.脱贫攻坚中特殊困难群体帮扶问题研究:以吉林省为例[J].行政与法,(12):23-30.
- 人民网,2020.推广健康生活方式[EB/OL]. [2020-05-19]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1667069489866494051&wfr=spider&for=pc>.
- 沈扬扬,李实,2020.如何确定相对贫困标准?兼论“城乡统筹”相对贫困的可行方案[J].华南师范大学学报(社会科学版),(2):91-101.
- 史小强,戴健,2021.“十四五”时期我国全民健身发展的形势要求、现实基础与目标举措[J].体育科学,41(4):3-13.
- 檀学文,白描,2021.论高质量脱贫的内涵、实施难点及进路[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),42(2):29-40.
- 王博雅,2020.山西省贫困地区体育精准扶贫的政策保障与路径选择[D].临汾:山西师范大学.
- 王高玲,2020.慢性病患者自我管理能力和健康贫困脆弱性的影响研究[D].南京:南京中医药大学.
- 王进,朱恒顺,唐宁,2021.《中华人民共和国体育法》修改中的若干问题研究[J].体育科学,41(10):10-16.
- 王世强,李丹,盛祥梅,等,2020.基于体医融合的社区健康促进模式构建研究[J].中国全科医学,23(12):1529-1534.
- 王小林,冯贺霞,2020.2020年后中国多维相对贫困标准:国际经验与政策取向[J].中国农村经济,(3):2-21.
- 魏后凯,潘晨光,2016.中国农村发展报告:聚焦农村全面建成小康社会[M].北京:中国社会科学出版社:140.
- 吴燕丹,王聪颖,张韬磊,2016.赋权增能:残疾人体育健身指导员培养管理的优化路径[J].体育科学,36(5):91-97.
- 肖坤鹏,张铁民,2020.改革开放40年体育助力“贫困治理”的政策历程:成就、问题与前瞻[J].沈阳体育学院学报,39(2):1-7.
- 新华网,2017.中国人群研究证实多活动有助于心脑血管健康[EB/OL]. [2017-11-09]. [http://m.xinhuanet.com/2017-11/09/c\\_1121929644.htm](http://m.xinhuanet.com/2017-11/09/c_1121929644.htm).
- 新华网,2019.济南公办学校体育场将免费对外开放 财政有补助[EB/OL]. [2019-08-06]. [http://m.xinhuanet.com/sd/2019-08/06/c\\_1124841732.htm](http://m.xinhuanet.com/sd/2019-08/06/c_1124841732.htm).
- 熊禄全,张玲燕,孔庆波,2018.农村公共体育服务供给侧改革治理的内在需求与路径导向[J].体育科学,38(4):22-36.
- 盐城市政府采购网,2019.盐城经济技术开发区学校体育场地对外开放配套设施改造工程[EB/OL]. 2019-07-29]. [http://czj.yancheng.gov.cn/art/2019/7/29/art\\_20176\\_140.html](http://czj.yancheng.gov.cn/art/2019/7/29/art_20176_140.html).
- 张琦,杨铭宇,孔梅,2020.2020年后相对贫困群体发生机制的探索与思考[J].马克思主义理论研究,(2):26-32.

- 张婉苏, 2018. 乡镇政府债务化解与风险防范研究: 基于《预算法》的视角[J]. 学习与探索, (6): 78-85.
- 张文宏, 苏迪, 2020. 特大城市居民相对贫困影响因素实证分析: 基于北京、上海、广州的研究[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 24(3): 100-109.
- 郑家鲲, 2021. “十四五”时期构建更高水平全民健身公共服务体系: 机遇、挑战、任务与对策[J]. 体育科学, 41(7): 3-12.
- 郑丽梅, 2019. 乡村振兴战略下城乡体育“元素-产业-空间”多层交互及耦合发展研究[J]. 城市发展研究, 26(7): 20-24.
- 赵述强, 刘年伟, 2020. 城镇化背景下村改居社区体育的发展: 基于山东省村改居地区的调查与分析[J]. 体育学刊, 27(4): 78-83.
- 中国日报网, 2016. 体育社会组织助力全民健身快速发展[EB/OL]. [2019-07-29]. [http://cnews.chinadaily.com.cn/2016-11/25/content\\_27483411.htm](http://cnews.chinadaily.com.cn/2016-11/25/content_27483411.htm).
- 周迪, 钟绍军, 2019. 中国多维减贫成效的统计测度研究[J]. 统计与信息论坛, 34(2): 85-96.
- 日本スポーツ法学会, 2011. 詳解スポーツ基本法[M]. 東京: 成文堂株式会社: 58.
- 日本文部科学省スポーツ庁, 2021. 令和元年度「スポーツの実施状況等に関する世論調査」について[EB/OL]. [2021-01-01]. [https://www.mext.go.jp/sports/content/20200507-spt\\_kensport01-000007034\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/sports/content/20200507-spt_kensport01-000007034_1.pdf).
- 日本総務省統計局, 2021. 体育・スポーツ施設現況調査[EB-OL]. [2021-01-20]. <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00402101&tstat=000001088795>.
- ABE D, 2016. Health Insurance and the demand for medical care: Instrumental variable estimates using health insurer claims data[J]. J Health Econ, 48: 74-88.
- AHLUWALIA M S, 2011. Prospects and policy challenges in the twelfth plan[J]. Econ Polit Wkly, 46(21): 88-105.
- AUDIT C, 1986. Performance Review in Local Government: A handbook for Auditors and Local Authorities: Leisure and Libraries[M]. London: H M Stationery Office.
- GARY C, 2011. Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics[J]. J Soc Policy, 40(4): 871-873.
- TETSUO O, 2016. Inequality and the politics of redistribution[J]. Int Tax Public Finan, 23(2): 191-217.

## The Epochal Significance of Public Sports Services in Alleviating Relative Poverty, and the Obstacles to Its Implementation and Strategies for Advancement

XIAO Kunpeng<sup>1</sup>, ZHANG Tiemin<sup>2</sup>

1. Department of Physical Education, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China;

2. School of Physical Education, Northeast Normal University, Changchun 130024, China

**Abstract:** After 2020, China has entered the “post-poverty era”. With the elimination of absolute poverty, alleviating relative poverty has become a new difficulty in China’s social governance during the the period of the 14<sup>th</sup> Five-year Plan. What would sports impact the process? The author uses literature analysis, logical analysis and other methods to demonstrate the epochal significance and practice path of national sports public services in alleviating relative poverty. It is found that sports public services can help maintain the remarkable achievement in building a moderately prosperous society, consolidating the achievements of targeted poverty alleviation, boosting the overall revitalization of villages. However, there are some existing problems in the implementation process, such as unsound laws and regulations, the poverty alleviation resources sectorization, the institutional barriers against the introduction of sports social forces, and the insufficient financial resources of township. To solve these problems, it is necessary to complete the laws and regulations on sports public services and relative poverty management, establish a cross-sector sports coordination mechanism, optimize the institutional environment for introducing sports social forces, adjust the financial system of grassroots sports governance, and ultimately improve the modern governance of sports public services to alleviate relative poverty ability.

**Keywords:** sports public services; relative poverty; poverty governance; modern governance