

张冬梅 主编

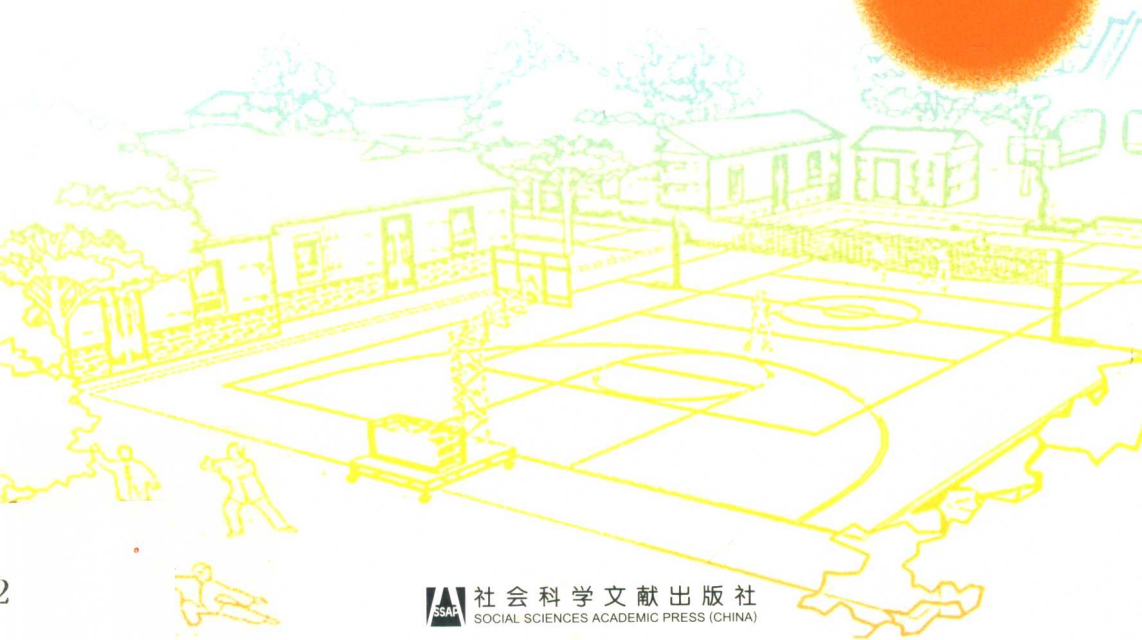
Public
Service

Sports

体育与 公共服务均等化

广西村级公共服务中心
建设经验研究

Guangxi



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

张冬梅 主编

体育与 公共服务均等化

广西村级公共服务中心
建设经验研究



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

体育与公共服务均等化：广西村级公共服务中心建设经验
研究 / 张冬梅主编. —北京：社会科学文献出版社，2015.5
ISBN 978-7-5097-7275-1

I. ①体… II. ①张… III. ①农村-群众体育-社会服务-
研究-广西 IV. ①G812.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第058689号

体育与公共服务均等化

——广西村级公共服务中心建设经验研究

主 编 / 张冬梅

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 丽

责任编辑 / 陈凤玲 陈 欣

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社(010)59367226

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：16.25 字 数：274千字

版 次 / 2015年5月第1版 2015年5月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-7275-1

定 价 / 69.00元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

前 言

自 2010 年以来，广西壮族自治区开始在全区开展村级公共服务中心建设。截至 2013 年，已经建成村级公共服务中心 4600 多个。2014 年计划新建 1500 个村级公共服务中心。按此进度，2015 年，即“十二五”期末，广西将有 7600 多个行政村完成村级公共服务中心的建设，占全区 14345 个行政村的 50% 以上。

按照自治区统一规划，村级公共服务中心基本的建设内容包括在每个行政村建设一个室外篮球场和两张乒乓球台、一座戏台和一栋综合楼，建立一支农民篮球队和一支农民文艺队。综合楼包括村卫生室、人口计生咨询服务室、农家书屋、多功能文体活动室以及科技培训课堂。目的是通过村级公共服务中心建设推进公共服务均等化，实现城乡一体化发展。村级公共服务中心建设过程中的一个突出亮点就是发挥了体育对村级公共服务中心的带动作用，从而有力地促进了上述目标的实现。

现代体育既有传统体育的娱乐功能又有其特有的社会功能。而这一特点不仅使体育成为广大群众喜闻乐见的群体性活动，通过体育运动加快了自身的社会化过程，还激发了群众参与其他社会活动的积极性，并因此使体育在基本公共服务均等化过程中发挥了带动作用。无论是在村级公共服务中心的建设过程中还是村级公共服务中心使用过程中，体育的这一带动作用都十分明显。

广西体育部门顺势而为，在实践中，秉持“从群众中来，到群众中去”的理念，抓住了体育的这一特点，为村级公共服务中心建设和公共服务均等化做出了贡献，积累了丰富的经验。

本书从体育部门的角度较完整地再现了体育部门参与村级公共服务中心建设的全过程，从理论与实践两方面对其中的经验进行了总结。

全书共分为三篇：第一篇为以农村体育设施建设带动村级公共服务中心建设，第二篇为广西农村基本公共体育设施发展建设规划，第三篇为来自基层的实践经验。

第一篇围绕近年来广西体育局开展农村基本公共体育设施建设的工作实践进行了全面深入的研究。广西体育局的工作实践表明，在实现城乡基本公共服务均等化这一大背景下，农村体育工作面临着新的问题，一是要做好本职工作，搞好农村基本公共体育设施建设，推动农村体育工作的发展；二是要通过体育基本公共服务的提升，影响和带动农村基本公共服务均等化的发展。单纯地就体育抓体育会受到多方面的限制，只有把体育工作融入到农村基本公共服务全面发展中，才能既实现农村体育发展又带动文化、科技、医疗、计生等公共服务发展。广西体育局取得的重要经验就是发现了二者的结合点——村级公共服务中心的建设，并在村级公共服务中心建设过程中使农村体育设施建设成为了带动农村其他基本公共服务发展的有力“抓手”。该篇全面介绍了这一经验并从实际与理论两方面对其进行了分析。

规划是实现体育带动作用的龙头。广西体育部门在村级公共服务中心建设的试点阶段就组织设计单位共同编制了《广西基本公共体育设施发展建设规划（2009～2020年）》。由于确立了“资源整合，兼容共建”的规划原则，把村级公共服务中心建设纳入行政村一级的体育设施规划中，这一规划就不仅仅是一个单纯地体育设施建设规划，同时也是广西村级公共服务中心的建设规划。第二篇节选了规划的部分内容。节选的内容既包括规划制定的技术路线与方法，也包括了项目选取、标准制定、规划布局、建设模式等规划的主要成果，还重点介绍了具体的工程建设指导及各种不同的项目方案，具有较广泛的实用性和可操作性。

第三篇通过收集的案例介绍了县和村一级建设和管理村级公共服务中心的实践经验，这些经验具有很强的借鉴性，可供其他地区参考。

目前，我国的现代化进程仍处于中期阶段，只有全面改变目前的城乡二元经济格局，实现城乡一体化发展，才能为彻底实现我国的现代化创造条件。广西以农村体育工作带动城乡基本公共服务均等化的实践为实现上述目标积累了有益经验。我们总结这一经验的目的，一方面是希望借此推

动我们下一步的工作，另一方面也希望它能为全国其他地区特别是西部地区提供参考和借鉴。

本书的编写得到了国家体育总局、广西壮族自治区各级各部门领导以及众多县、乡、村的大力支持和帮助，在此一并感谢。

由于我们的水平有限，不当之处，恳请读者批评指正。

目 录

第一篇 以农村体育设施建设带动村级公共服务中心建设

第一章 村级公共服务中心建设背景	004
第一节 城乡二元结构下的农村基本公共服务	004
第二节 广西农村基本公共服务状况	008
第二章 广西体育局在推进农村基本公共服务均等化中的实践	015
第一节 创建和组织“广西万村农民篮球赛”	016
第二节 来宾市“三求”文化惠农工程	017
第三节 广西体育局推动村级公共服务中心建设的实践	018
第四节 组织规划设计,推动全区农村公共体育设施建设	022
第三章 体育是推进农村基本公共服务均等化的重要抓手	027
第一节 满足农民群众需求是推进农村基本公共服务均等化的首要前提	028
第二节 村级公共服务中心的社会效果	036
第三节 体育公共设施与文化科技卫生公共设施一体化建设的经济效果	039
第四章 农村体育基本公共服务的内涵与特点	042
第一节 农村体育基本公共服务的一般性	042
第二节 体育基本公共服务的特殊性	044
第三节 农村体育的概念和体育的社会功能	049
第四节 体育在农村基本公共服务均等化中的作用	054

第二篇 广西农村体育设施建设发展规划

第五章 规划综述	060
第一节 规划对象与期限	060
第二节 规划原则	061
第三节 规划方法与技术路线	062
第六章 广西群众体育与体育设施建设现状分析	064
第一节 广西群众体育现状分析	064
第二节 广西体育设施发展历史与现状	069
第三节 近年来广西体育设施的发展与问题	071
第四节 设施资金投入现状	082
第五节 设施运营管理与保障现状	083
第六节 发展环境分析	084
第七章 总体规划的主要内容	087
第一节 设施类型选取	087
第二节 设施配建标准	093
第三节 设施布局规划	097
第八章 建设模式	106
第一节 现状建设问题	106
第二节 未来发展趋势	106
第三节 建设原则	107
第四节 建设形式	108
第五节 县（市）基本公共体育设施建设模式	109
第六节 乡镇级基本公共体育设施建设模式	113
第七节 行政村级基本公共体育设施建设模式	116
第八节 特殊条件下基本公共体育设施建设模式	119
第九节 各类学校与企事业单位体育设施共享模式	121

第九章 规划实施	125
第一节 分期建设	125
第二节 投资计划	129
第三节 实施保障	134

第三篇 来自基层的实践与经验

第十章 县（市）的实践经验	139
第一节 把体育作为政府工作的有机组成部分	139
第二节 基层规划实施与建设管理实践经验	144
第三节 浦北县以公共服务设施整合促进城镇化的实践经验	150
第十一章 村一级的实践经验	153
第一节 依靠群众、发动群众是推进农村公共服务设施建设的基本 途径	153
第二节 多种形式创新村级公共服务中心管理	164
参考文献	169

附录 A 广西农村公共服务中心需方调查数据分析报告

第一节 总体和样本	172
第二节 样本家庭基本情况	178
第三节 村集体的公共服务建设现状	190
第四节 对农村公共服务的需求	200
第五节 对村集体公益活动的参与	203

附录 B 专题节选

附录 B-1 《建设实用手册》节选	215
第一节 建设总体要求	215
第二节 施工工艺与质量控制要点	217

第三节	篮球场、运动场施工工艺与质量控制要点	227
第四节	农村公共设施用地规定	228
第五节	建设项目审批要求	228
第六节	竣工验收要求	229
第七节	建设工程档案资料归档和管理	229
第八节	建成后的使用、维护和管理	230
附录 B-2 公共服务中心示意图		231
附录 B-3 篮球场及戏台设计方案		232
附录 B-4 综合活动楼设计方案		243
后 记		249

第一篇 以农村体育设施建设带动 村级公共服务中心建设

党的十六大以来，适应新时期的需要，中央先后做出了大力推进社会主义新农村建设、推进基本公共服务均等化等一系列决策。这些具有战略意义的重大决策，有力地推动了农村体育的发展。农村体育的发展不仅为新农村建设增添了新的内容，也成为带动农村基本公共服务均等化的有力抓手。广西壮族自治区（以下简称“广西”）近年来开展的村级公共服务中心建设，集中体现了农村体育发展与农村基本公共服务均等化二者之间的这一辩证关系。

2009年，广西以来宾市为试点，启动了全区村级公共服务中心建设的进程。按照自治区统一规划，村级公共服务中心基本的建设内容包括在每个行政村建设一个室外篮球场和两张乒乓球台、一座戏台和一栋综合楼，建立一支农民篮球队和一支农民文艺队。其中，综合楼包括村卫生室、人口计生咨询服务室、农家书屋、多功能文体活动室以及科技培训课堂。在来宾市试点取得初步经验后，2010年，村级公共服务中心建设在全自治区铺开。截至2013年，广西已经建成村级公共服务中心4600多个。2014年新建1500个村级公共服务中心。按此进度，2015年，即“十二五”期末，广西将有7600多个行政村完成村级公共服务中心的建设，占全区14345个行政村的50%以上，^①广西农村基本公共服务水平将得到明显提高。这同时意味着《广西基本公共体育设施发展建设规划（2009～2020年）》关于“十二五”期末在50%的行政村建设一个室外篮球场^②的任务将如期顺利

① 数据来源：《广西统计年鉴（2013）》，中国统计出版社，2013年。行政村数为2012年底数据。

• ② 由于村级公共服务中心验收时，对乒乓球台建设并未做硬性要求，所以乒乓球台建设与篮球场建设可能会不同步。

完成。

建设村级公共服务中心是广西党委、政府落实中央推进城乡基本公共服务均等化建设，满足广大农村居民日益增长的公共服务需求的一项重大民生工程。这项民生工程的实施，得益于率先启动的广西农民健身工程。2006年，广西体育系统按照国家体育总局的整体部署，开始大力推动农民健身工程——村级篮球和乒乓球场地建设，积极组织农民健身活动，培育和推广“广西万村农民篮球赛”品牌赛事，受到了广大农民群众的拥戴和欢迎。自治区党委、政府及时总结了经验，因势利导地以农村篮球场建设为“抓手”和突破口，统筹规划和组织，形成了广西村级基本公共服务体系一体化建设的模式，通过对体育、文化、卫生、计生、新闻出版等各部门支农资金的“捆绑”使用，形成了自治区财政、中央及地方各部门专项资金与市、县财政资金整合投入，社会各界和村民积极出资投劳共同参与建设的局面。

村级公共服务中心建立并正常运行，使农民群众在行政村内就能享受科、教、文、卫、体等方面的基本公共服务，较好地解决了群众打球难、看戏难、看书难、看病难、看电影难等问题，切实促进了农村基本公共服务的发展。事实有力地证明，建立村级公共服务中心是实现城乡基本公共服务均等化的有效途径。

广西体育系统按照国家体育总局部署，“认真研究基本公共体育服务内容和范围，明确政府及体育主管部门的责任”，“充分发挥体育在保障改善民生和推动社会进步方面的重要作用”，在参与和推动广西农村村级公共服务中心建设的实践中，对如何完成国家《体育事业发展“十二五”规划》中提出的各项任务并以此带动广西农村基本公共服务事业的发展做出了宝贵的探索。认真总结广西农村体育工作在这一实践中积累的经验，对落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，推动全国特别是中西部欠发达地区农村体育事业发展，以及实现城乡基本公共服务均等化具有重要的借鉴意义。

除引言与总结外，本篇共分为四章。第一章，村级公共服务中心建设背景，从两个方面介绍了村级公共服务中心的建设背景。一是介绍了全国范围内基本公共服务存在的城乡差距；二是介绍了东、中、西部农村公共服务存在的差距及广西在其中的地位。从中可以看出在村级公共服务中心建设前，广西农村基本公共服务落后的状况。说明开展农村公共服务中心

建设对缩小城乡基本公共服务差距，提高农村地区基本公共服务水平，改善农民文化体育卫生等生活条件的必要性和重要意义。第二章，广西体育局在推进农村基本公共服务均等化中的实践，基本按时间顺序介绍了广西体育局以农村体育设施建设为抓手，通过村级公共服务中心的建设，在积极建设农村体育设施的同时带动农村各项基本公共服务设施建设和发展的实践。重点介绍了他们按照“从群众中来，到群众中去”的工作方法开展工作的全过程。先是从基层实践中提炼出村级公共服务中心这一新生事物，接着通过进一步提高，组织制定了具有指导性的两个重要文件：《广西农村公共服务中心建设工程指导手册》和《广西基本公共体育设施发展规划（2009~2020年）》。第三章，体育是推进农村基本公共服务均等化的重要抓手，借助问卷调查结果，用事实说明了开展农村体育、把农村体育作为带动农村其他各项基本公共服务发展的“抓手”具有雄厚的群众基础。第四章，农村体育基本公共服务的内涵与特点，运用规制经济学和体育社会学的理论工具，从理论上对所取得的经验进行了分析，通过概念创新，对农村体育带动作用的微观机制进行了挖掘，从而为其经验更广泛的推广提供了理论支撑。

第一章 村级公共服务中心建设背景

城乡二元结构是发展中国家的一个普遍特征，其典型表现就是现代化的城市经济与传统的农村经济并存。作为一个发展中国家，我国同样存在着严重的城乡二元结构问题。在城乡二元结构的影响下，长期以来，我国农村人口除了依托集体经济的少量社会服务外，失去了和城市人口享有同等公共服务的权利，无论在基本医疗、公共卫生、基础教育、公共文化、群众体育等公共事业方面，还是在社会治安和公共基础设施等方面，农村公共服务资源供给不足的现象都十分严重。与全国相比，作为西部欠发达的边疆省份，广西这方面的问题格外突出。也正是在这一背景下，广西各级党委、政府对农村基本公共服务供给不足的状况更为重视，更为积极地探索实现城乡基本公共服务均等化的途径。从一定意义上说，也正是上述背景才使广西农村基本公共服务获得了更大的发展动力，从而形成了后来居上的发展态势。

为了对以上背景及建设村级公共服务中心的重要意义有比较充分的认识，有必要对 2008 年底广西启动村级公共服务中心建设试点前，全国及广西基本公共服务存在的城乡差距做一简略分析。

第一节 城乡二元结构下的农村基本公共服务

新中国成立以来，我国长期实行的是城乡分割、向城市倾斜的非均衡发展战略，财政对农村建设的支持大大少于城市，农村社会发展整体上十分落后。在人民公社时期，由于实行“政社合一”的体制，农村的义务教育、卫生医疗、文化体育、养老保障等公共服务事业基本上是由集体经济承担的，最多也只是得到国家财政的一些补助，即所谓的“民办公助”。实行家庭联产承包责任制后，随着集体经济的解体，农村公共服务的资金主要来源于对农民的收费。但是，由于农民的承受能力有限，收费不多且

不断受到农民群众的抵制,使得农村公共服务事业举步维艰。特别是在2003年免除农民税费负担后,农村公共服务供给不足的问题更加突出,具体表现为与城市公共服务的差距越来越大,以及东、中、西部农村公共服务之间差距的拉大。

一 我国基本公共服务的城乡差距

长期以来,由于我国农村公共服务事业的落后,并未建立相应的统计制度,因此反映农村公共服务事业发展的统计数据十分缺乏。只是到了21世纪初教育、文化、医疗卫生等领域才开始提供部分统计数据。这里主要以文化和医疗卫生的发展状况作为说明我国基本公共服务领域中城乡差距的例证。

从财政对文化投入的城乡构成看,2006年对农村文化共投入44.6亿元,比上年增加1.8个百分点。尽管有所增加,但与同期财政对城市文化的投入相比,无论是经费基数,还是经费增长速度都低于对城市文化的投入力度。2006年财政对城市文化的投入占总财政投入的比重仍然高达71.5%,比对农村文化投入高43个百分点。若扣除对县级文化单位的投入,2006年全国直接为7.37亿乡村农民提供文化服务的乡镇文化站,经费只有10.9亿元,平均每个农民一年只能享受国家财政1.48元的文化投入。经费的严重不足,使农村文化建设困难重重,农民文化生活极度贫乏。^①在体育设施建设方面,农村更是远远落后于城市,据全国第五次体育场地普查数据,我国850080个体育场地中,仅有8.18%建在农村。

医疗卫生领域的情况与文化体育领域的情况大同小异。据有关研究,2006年,我国财政医疗卫生支出中,占人口60%以上的农村居民只占全部支出的36%,每名农村居民得到的政府卫生支出只有城市居民的24.8%。^②

由于投入不足,无论是每千人口医疗卫生技术人员数还是每千人口病床数,城乡差距都十分明显。2006年,我国城市地区每千人口卫生技术人员数为5.14人、病床数为3.69张,而同期每千农业人口乡村医生和卫生

① 中华人民共和国文化部网站:《全国农村文化投入增幅较大对西部投入比重略有上升》。

② 张奇林、杨亮:《政府卫生支出的差异性评估:基于省际、区域和城乡的实证研究》,《社会保障研究》2012年第5期。

人员数为 1.1 人、乡镇卫生院病床数为 0.8 张，即使加上县一级医疗卫生资源，二者差距也十分明显。^① 由于医疗卫生投入与医疗卫生资源不足，农村居民健康状况大大低于城市。以监测地区孕产妇和儿童死亡率为例，2006 年，新生儿死亡率农村是城市的 1.97 倍，婴儿死亡率农村是城市的 2.46 倍，5 岁以下儿童死亡率农村是城市的 2.46 倍，孕产妇死亡率农村是城市的 1.83 倍（见表 1-1）。

表 1-1 2006 年监测地区 5 岁以下儿童和孕产妇死亡率

新生儿死亡率 (‰)			婴儿死亡率 (‰)			5 岁以下儿童 死亡率 (‰)			孕产妇 死亡率 (1/10 万)		
合计	城市	农村	合计	城市	农村	合计	城市	农村	合计	城市	农村
12.0	6.8	13.4	17.2	8.0	19.7	20.6	9.6	23.6	41.1	24.8	45.5

资料来源：《2007 年我国卫生事业发展统计公报》，国家卫生与计划生育委员会网站。

二 东、中、西部农村基本公共服务的差距

在城乡公共服务存在较大差距的同时，农村公共服务供给的区域差距也十分明显。例如，虽然新型农村合作医疗制度在 2008 年基本覆盖了全国县（市、区），但地区之间的资金统筹水平存在较大差异。北京与贵州、广西等西部省份相比，农村居民的大病统筹金额、报销比例和报销范围，北京都远远高于西部农村居民。虽然全国各地农村建立了农村居民养老保障体系，但是，受经济发展水平的限制，在城乡居民养老保障水平存在较大差距的同时，各地解决问题的程度和结果差异也较大。2007 年北京不仅实现了“一老一小”的医疗保障，还在 2009 年实现了农村居民基本养老与城市居民基本养老的并轨，即政府出资建立的农村居民基本养老金与城市居民基本养老金标准统一，其在当时全国各省份中是唯一的。在公共服务基础设施建设和供给管理方面，区域差距也十分明显。发达的沿海地区、大城市郊区和经济实力比较雄厚的农村地区，社区办公用房、医疗室、就业指导服务站、警务室、文化室、体育活动设施等公共基础设施建设得比较完善，运行经费也得到相对可靠的保障，为社区公共服务供给奠

① 中华人民共和国卫生部：《中国卫生统计年鉴（2007）》，中国协和医科大学出版社，2007。

定了坚实的基础。但绝大多数处于中西部地区和老少边山穷地区的农村社区,不仅场地设施建设达不到规定的标准和要求,运行和维护经费也没有可靠的保障。

根据第二次全国农业普查数据,我国东部地区的农村公共服务供给几乎在所有指标上都好于中西部地区(见表1-2)。

表1-2 2006年我国各地区农村公共服务供给状况

单位:%

项 目	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
有体育健身场所的村	10.7	19.0	6.7	4.8	7.6
有图书室、文化站的村	13.4	18.1	9.7	10.9	16.4
有农民业余文化组织的村	15.1	19.4	12.8	12.0	15.4
安装了有线电视的自然村	44.3	70.6	34.3	35.5	57.3
有卫生室的村	74.3	74.1	79.6	68.1	81.7
有持有行医资格证书的医生的村	76.1	75.9	80.8	68.9	91.5

数据来源:《第二次全国农业普查主要数据公报》。

从表1-2可以看出,东西部公共服务在文化体育方面差距最为明显,东部有体育健身场所的村是西部的4.0倍,有图书室、文化站的村是西部的1.7倍,有农民业余文化组织的村是西部的1.6倍。按照表1-2中列出的6项指标,西部地区农村公共服务无一不低于全国平均水平,更是大大落后于东部发达地区。

进入“十一五”后,在各级政府特别是在中央政府的不懈努力下,公共服务供给的城乡分割体制开始向城乡统筹供给的体制转变,农村公共服务供给状况有了一定的改善。但是,由于长期积累的欠账过多以及城市化水平不高、农村人口比重仍很大等多种原因,公共服务供给城乡差异以及由此导致的社会发展城乡差异问题依然十分显著。