

中國大陸全民健身發展現況之探討

沈莉青、陳金盈

壹、前言

基層運動組織是推展體育運動的根本，沒有良好的基層運動組織，遑論各項體育政策之推展。中國大陸基層運動組織發展歷經幾個時期的轉變，都有其自身應發展的道路，早期從政府組織運行模式，至今轉變為民衆自主開展方式，這對中國大陸基層運動發展具有正面的影響；雖是如此，但仍存著意識不清與模糊的情況，限制了中國大陸基層運動組織發展。郇昌店、張林、戴健（2013）指出，城鄉差異成為限制公共體育服務均等化實現的障礙，影響最大的是基層體育協會，因此必須轉變過去的發展方式，改以自身發展和完善發展方式轉變。此明顯地與中國大陸一個門面多個招牌的做法雷同，基層體育組織也是政府公部門的分身，所以政策推動時即以施政者的角度思考，缺乏獨立法人化的運作能力；楚繼軍、萬昌智（2006）認為絕大多數體育團體主要由國家各級體育行政部門根據體育發展的需求扶持組建，具有官民二重性的本質特徵，其組織能力和自我生存與發展的能力有限。劉東鋒（2005）就認為應該擴大運動協會的自主權，使協會成為獨立的社團法人，政府部門應由「划槳型」向「掌舵型」轉變，改變管理手段實現對體育事業的治理。因此，從基層體育組織做起，活化基層體育組織讓更多群眾參自發性參與，使其更蓬勃發展。有鑑於此，本文對影響中國大陸基層運動組織的《全民健身計畫綱要》（以下簡稱綱要）和《全民健身

條例》（以下簡稱條例）及《全民健身計畫（2011-2015年）》（以下簡稱計畫）等政策推動現況加以探討，以期能進一步瞭解中國大陸基層運動組織及發展現況。

貳、影響基層運動組織發展的政策

《綱要》是中國大陸 1995 年 6 月頒布實施的政策；於此之前，經歷了幾個重大的階段過程，才讓此政策付諸於行。此政策改變過去推動群眾體育活動的模式，深化改革大眾身體活動型態，目的就是要根本地讓民衆身體活動產生質化與量化的轉變。張發強（1999）認為自開展全民健身之後，本質上改變城鄉居民的健身意識，國民體質狀況逐步改善，建立了具有中國特色的全民健身體系。這和《綱要》所提的至 2010 年初步建成全民健身服務體系內涵相符。

為何中國大陸要積極推動全民健身呢？張發強（1999）指出，1996 年全中國 16 歲以上居民有 34.3% 一年僅參加一次體育活動，有 65.7% 沒參加體育活動；且有高達 65% 的民衆不知道《綱要》，因此有必要加強推動指出；由於社會經濟發展，人民生活水平提高，收入增長和餘暇時間增多，為全民健身創造了前提條件，當前需要人民共同努力，把體育健身意識轉化為積極參與（李瑞年，1998）。黃偉揚（2009）指出，《綱要》推展基層運動組織發展，以「全民健身路徑工程」、「全民

健身活動中心」、「雪炭工程」、「全民健身活動基地」等最具代表性，因城鄉與生活水平差距，造成推行的嚴重障礙，透過運動彩票盈餘的 60% 運用於所需經費，讓推展經費有固定來源。由此可見，政策推動需要固定經費來源支持，和具體政策保障人民參與運動的權益，透過不同的健身渠道、方法與進程，讓民衆自主性從事健身運動，進而對基層運動組織發展產生影響。

參、基層運動組織及運動人口發展現況

1995 年中國大陸基層運動轉型發展後，各種類型的基層運動組織不斷組成，在政府政策與經費支持下，基層運動組織及運動人口增長。本文對中國大陸基層運動組織、運動人口發展現況及基層場地設施等加以探討如下：

一、基層運動組織體系

中國大陸基層運動組織是以縣級、地級為基礎，各級政府都有相應的體育行政部門和單位，分別行使主管和分管體育工作，包括全民健身工作的職權，基層運動組織的建置與輔導。基本上，在各省（區、市）普遍設立了獨立或綜合性的省、地（市）、縣（區）三級體育行政機構，設群眾體育職能部門。自《綱要》開展至今，地（市）設置全民健身工作領導機構達 98%，縣（區）也有 95% 以上，有些街道、鄉鎮成立了全民健身工作領導協調機構，豐富基層運動組織體系。如國家體育總局下設置「社會體育指導中心」管理社會體育運動項目；1999 年組織改組後增加社會體育綜合協調管理職

能，2002 年擴大對社會體育指導員管理的職能；基層部門成立社會體育管理中心，承擔推展全民健身工作。同時，因應政策運行，如 2005 年頒布《關於進一步加強農村文化建設的意見》各地方組織將運動健身活動融入成立文體站、文體中心，加強農村體育活動；2010 年依據《關於發揮鄉鎮綜合文化站的功能進一步加強農村體育工作的意見》，設置鄉鎮綜合文化站，發揮其在全民健身工作，城市則成立街道類似組織、服務中心推展全民健身工作。

在基層運動組織成長方面，各類運動社團類型數量不斷增加，從中央到地方有完整的運動社團，根據國家體育總局的統計，省級以下各級各類運動社團已有 5.3 萬個，單位會員 21.3 萬個，個人會員 866.5 萬人（國家體育總局，2011），各類基層運動站、點擴增至 250,612 個，較 2004 年的 201,457 個增加 24.4%。透過運動彩票公益金扶持創建社區體育健身俱樂部試點工作，各級體育部門投入資金 1.18 億元，扶持創建三批國家級社區體育俱樂部 236 個，省（區、市）級社區體育俱樂部 745 個、地（市）級 2,474 個、縣（區）級 14,689 個。至今各級社區體育健身俱樂部 18,146 個，會員 5,168,000 人；至 2010 年底有國民體質測試站（點）5,287 個，累計為 2,831,913 人次提供了體質測試服務（國家體育總局，2011）。

二、基層運動人口發展現況

在運動人口增長及活動次數方面：7-70 歲人口經常參加體育活動的人數比 1997 年增長 5.7%，2007 年已有 28.2%（含在校學生）經常參加體育鍛

表 1 各級體育部門舉辦活動次數

區域	次數	區域	次數
省級體育部門	3,265 次	區縣體育部門	35,445 次
地市體育部門	13,088 次	鄉鎮、街道體育部門	151,038 次
總計	202,836 次		

▲ 資料來源：國家體育總局（2011）。

鍊活動。2009 年實施全民健身日和《條例》基層運動組織的健身活動多達 202,836 次（表 1）（國家體育總局，2011）。

全民健身工作隊伍方面：至 2004 年底省、市、縣各級體育行政部門的群眾體育幹部 5,461 人，較 2000 年增加 39.6%，占地方各級體育行政部門職工總數的 24.2%，較 2000 年增加 2.5 %。省、市、縣體育事業單位事群眾體育工作人員 14,072 人，較 2000 年增加 37.9%。省、市、縣各級體育常設機構專兼職人員 94,771 人，其中專職工作人員 14,738 人，較 2000 年增加了 36.5%。鄉鎮、街道專兼職體育工作人員 44,982 人，其中專職人員 7,396 人，較 2000 年增加 59.9%。

學校體育方面：2009 年各級學校、體校、體育場館、擁有固定場館的單項體育協會和社區創建國家級青少年體育俱樂部 3,114 個，省（區、市）級青少年體育俱樂部 1,856 個，地市級 637 個，縣及縣級以下 1,308 個，每年參加俱樂部活動的學生達 2 億人次。青少年體育俱樂部已成為青少年體育活動的重要場所。傳統體育運動學校到 2009 年，具國家級體育傳統項目學校 300 所，省（區、市）級體育傳統

項目學校 5,071 所，地市級體育傳統學校 8,949 所。

社會體育指導員隊伍方面：編制《社會體育指導員培訓大綱》、《社會體育指導員培訓教材》，確定各級社會體育指導員培訓基地，建立各級社會體育指導員評審機構，開展社會體育指導員的培訓、評審、資格授予及培訓大綱和試題庫等。各種等級社會體育指導員人數從 1999 年的 15 萬人，到 2010 年增加到 695,890 人。2001 年 8 月頒佈《社會體育指導員國家職業標準》，建立社會體育指導員職業資格證書制度。2004 年國家體育總局成立體育行業職業技能鑑定指導中心，負責體育行業特有工種職業技能鑑定管理。至今有 25 個省級體育職業技能鑑定站，17 個綜合類國家級職業培訓試點單位，6 個單項類試點單位；2011 年有 23,664 人社會體育指導員獲得職業資格，投入體育健身市場發展工作。2012 年 11 月正式施行《社會體育指導員技術等級培訓教材》，全年培訓國家級社會體育指導員 3,536 人，比 2011 年增加 40%，不過有 2,048 人取得資格。

三、普及基層運動場地設施

第五次全國體育場地普查結果各類體育場地有 850,080 個，投入累計體育場地建設資金 1,914.5



億人民幣；其中財政撥款 667.7 億元，占投資總額的 34.9%，單位自籌 1,032.6 億元，占投資總額的 53.9%。平均每萬人擁有體育場地 6.58 個，平均每人使用場地面積 1.03 m²，平均投入建設資金 148.15 元。與 1995 年普查相比，體育場地面積增加 11.8 億 m²，場地面積增加 5.5 億 m²。每人使用面積增加 0.38 m²，增長 58.46%，年平均增長率為 5.92%；每人投入建設資金增加 117.09 元，增長 377%；每萬人擁有場地數增加 1.58 個，增長 31.6%。

運動彩票公益金投入運動設施方面：1997 年開始利用運動彩票公益金實施全民健身工程是最主要的建設方式，包括「全民健身路徑、雪炭工程、全民健身活動中心、全民健身戶外活動基地、農民體育健

身工程」等。2006 年中央和地方就投入 24,328 萬元，比 1997 年的 5,374 萬元增加 4.6 倍，完成全民健身工程 6,077 個，是 1997 年的 12.2 倍。「十一五」期間國家體育總局投入 20 多億元、地方投入 130 億元建設各類全民健身工程近 50 萬個，至 2010 年底共投入 41 億元，其中國家體育總局投入運動彩票公益金近 6.1 億元，建構全民健身路徑 164,658 條，全民健身活動中心 3,419 個，為城鄉居民提供優質公共體育服務，改善城鄉體育設施（國家體育總局，2011）。2013 年，國家體育總局的運動彩票公益金投入基層運動設施建設 13.3 億元，完成農民體育健身工程近 5 萬個、雪炭工程 190 個，採購符合新國標健身路徑器材 1,192 套（鄭直，2013）。

雪炭工程方面：至 2010 年投入運動彩票公益金近 6.5 億元，援建體育場館 406 個；2005 年開始在 30 個少數民族自治區增建體育設施，為全民健身創造條件。全民健身戶外活動基地方面：至 2010 年共投入 8.3 億元，建設 427 個運動公園；投入 13.5 億元，修建 4,700 個運動健身廣場；投入 1.2 億元，完成 908 個全民健身戶外體育營地；投入 3.2 多億元，建設 11,429 個社區運動場；投入 1.4 億元，完成 122,287 條健身步道，促進群眾體育與園林、文化、旅遊結合，開發新興運動健身場所。2006 年增加農民體育健身工程，至 2010 年投入近 118 億元，中央 12 億、地方 60 多億，社會投入 45 億，建設 23 萬多個農民健身場所，全中國 1/3 的社區有公共體育場地設施，東部地區平均 60%，中部地區平均 31%，西部地區平均 21%，體育場地面積增加 2 億多 m²（國家體育總局，2011）。

肆、基層運動組織及運動人口發展具體目標

《條例》和《計畫》都強調須顧及各種運動人口，促進全民健身事業均衡協調發展，政府根據實際情況制定區域《計畫》，促使至 2015 年增加運動人口外，形成比較健全的全民健身公共服務體系。具體目標為：

一、運動人口進一步增加；每週參加運動不少於 3 次、每次不少於 30 分鐘、運動強度中等以上比例達到 32% 以上，比 2007 年提高 3.8%；其中 16 歲以上（不含在校學生）的城市居民達到 18% 以上，農村居民達到 7% 以上，分別比 2007 年提高 4.9% 和 2.9%。學生在校期間每天

至少參加 1 小時的運動。提高老年人、殘障人士參加運動人口。

- 二、城鄉居民身體素質提高；城鄉居民達到《國民體質測定標準》合格以上的人數比例明顯增加。在校學生普遍達到《國家學生體質健康標準》基本要求，其中達到優秀標準的人數比例超過 20%，耐力、力量、速度等體能素質明顯提高。
- 三、運動健身設施有較大發展；各類運動場地達到 120 萬個以上，人均場地面積達到 1.5 m² 以上，距離人均 2.5 m² 尚有差距；市（地）、縣（區）、街道（鄉鎮）、社區普遍建有運動場地、設施，50% 以上的市（地）、縣（區）有全民健身活動中心，50% 以上的街道（鄉鎮）、社區有便捷、實用的健身設施。
- 四、豐富各類全民健身活動內容；廣泛組織健身操（舞）、傳統武術、健身氣功、太極拳（劍）、騎車、登山、跳繩、踢毽、槌球等群眾喜歡、簡便易行的健身活動。
- 五、健全全民健身組織網路；市（地）、縣（區）普遍設各種各類基層運動組織，城市街道達 80%，農村鄉鎮達 60%，擴大社區、青少年體育俱樂部、婦女健身站（點）；城市社區普遍建有體育健身站（點），農村社區健身站（點）達 50% 以上，形成遍佈城鄉、豐富有力全民健身組織網路。
- 六、全民健身指導和志工隊伍的永續發展，綜合素質和服務水準顯著提高，獲社會體育指導員技術等級人數達 100 萬人以上，獲社會體育指導員國家職業資格人數達 10 萬人以上。
- 七、不斷完善科學健身指導服務。

八、壯大全民健身服務業發展，形成規範、有序的體育健身休閒市場與服務體系，為各類全民健身提供更完整、全面的服務。

為達成此目標，上海市提出健康城市目標中在全民運動的作法是：「倡導市民做到「六個一」，包括參加一個體育組織，學會一項基本的鍛煉身體方法，參與一次社區體育比賽，現場觀看一次體育競賽，每週有一次體育鍛煉，每年接受一次健康體質測試。」（郭幸福、孔憲法，2004）。由此可見，各地區會有相應的措施來積極達成基層運動組織與運人口提升的目標。

伍、結語

透過前述的探討，中國大陸基層運動組織及發展可知仍有許多發展空間，尤其是未來中國大陸將步入高齡化社會，提供各種各類運動場地設施作為推展全民健身活動更是刻不容緩；強化發揮政府部門公共服務體系，實質達到為人民服務的目標，不斷培育各種各類全民健身指導服務人才與志工，提升科學服務品質，讓基層運動組織持續發展，各級各類運動人口穩定成長，提升民衆運動參與的觀念意識與認知，進而達到從小做起，積極有效地改善國民身體健康素質，落實運動參與成為生活品質、生活型態的一種行為習慣，尤其是農村社區、落後地區和學校加強從事運動的概念，強化體質提升，最後達成全面小康的社會與完善全民健身體系的體育大國。🏆

作者沈莉青為德明財經科技大學助理教授、陳金盈為亞東技術學院教授

參考文獻

- 李瑞年(1998)。試論全民健身。體育科學，18(5)，21-23。
- 鄒昌店、張林、戴健(2013)。城鄉群眾體育統籌發展探討。體育文化導刊，4，23-26。
- 2001年3月15日第九屆全國人民代表大會第四次會議批准，《全國人大常委會公報》2001年第3期。
- 國家體育總局(2011)。《全民健身計畫綱要》實施十五年。北京市：作者。
- 國務院辦公廳(2009)。中華人民共和國國務院令第560號—全民健身條例。2009年9月6日公告於中央政府門戶網站www.gov.cn，2009年9月22日下載。
- 郭幸福、孔憲法(2004)。中國大陸上海健康城市案例介紹。健康城市學刊，1，63-69。
- 張發強(1999)。中國社會體育現狀調查結果報告。體育科學，19(1)，4-7。
- 黃偉揚(98)。兩岸地區全民運動政策發展之研究(未出版之博士論文)。國立臺北教育大學，臺北市。
- 鄭直(2013)。(全國體育局長會議)2013年中國體育彩票銷售額再創新高達1282.87億元。新華社網站：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/sports/2013-12/24/c_125906439.htm，2014年12月7日下載。
- 楚繼軍、萬昌智(2006)。廣東省體育社團組織網絡現狀與對策。廣州體育學院學報，26(6)，15-19。
- 劉東鋒(2005)。中國體育館理體制改革的路徑選擇。成都體育學院學報，31(2)，20-23。
- 劉延東(2011)。堅持走中國特色全民健身事業發展道路。2011年3月1日劉延東國務委員在貫徹實施全民健身計畫(2011-2015年)電視電話會議上的講話。2013年11月16日下載自中央政府門戶網站：www.gov.cn。