

# 由单一政策扶持到多元社会融入： 我国体育扶贫的历程、形式与路径

郝海亭

(福建体育职业技术学院, 福州 350003)

**摘要:** 体育扶贫是精准扶贫理论、均衡理论和现代社会治理理论在体育领域的现实应用,亦是体育在扶贫工作中的实践形式。我国体育扶贫经历了从单一政策性扶持到多元社会融入的发展变革。但在现阶段还存在社会认知度有限、政策针对性不强、参与主体和方法手段相对单一、长效机制有待完善等问题。提出:要科学做好顶层设计,将体育扶贫全面融入乡村振兴战略;鼓励社会力量参与,不断创新体育扶贫的形式与内容;完善配套政策,为体育扶贫营造良好的环境;唤醒扶贫对象的脱贫意识,激活乡村振兴的自我发展动力;加强体育文化精准扶贫,兼顾物质文明与精神文明建设。为体育在全面建成小康社会伟大工程中发挥更重要作用提供参考。

**关键词:** 体育扶贫;精准扶贫;政策性;多元化;社会主体;政策;脱贫意识

**中图分类号:** G80-05

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3596(2020)06-0056-05

习近平总书记曾指出“消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求。”<sup>[1]</sup>体育扶贫源于我国扶贫的国家治理政策。“精准扶贫、健康先行”“没有全民健康就没有全面小康”,体育是精准扶贫的应有之意。体育扶贫将体育活动、体育赛事、体育设施等与当地特色的自然资源及历史、民族风情等人文资源进行融合,发展体育产业,以贫困地区、贫困人口自身在市场发展中获得生存和持续发展<sup>[2]</sup>的动力为核心,实现自然和人文资源转换价值的最大化,最终脱离外力的扶持,达到脱贫致富。本文中体育扶贫是狭义的概念,仅聚焦于农村地域的体育扶贫。

在我国,贫困主要属于本源性贫困和国家制度性致贫,城乡二元结构的社会形态以及“先富”带动“后富”的国家发展战略,形成了资源

过多地输入城市、发达地区或强势人群,而农村、落后地区或弱势群体则被动地转为“贫困地区或人群”。在“福利经济”社会背景下,弱势群体的致贫和脱贫均显示出较强的被动性特征。当前,我国各地区体育发展失衡问题明显,农村地区的体育贫困现象严重,体育脱贫已成为政府绩效考核的硬指标。只有构建制度化的体育利益均衡生成机制和体育利益分配机制,扭转体育利益结构日益差异化、分层分化的倾向<sup>[2]</sup>,适应社会制度的变革趋势,才能更好地促进体育扶贫的多元化发展。

## 1 我国体育扶贫的发展历程

### 1.1 第一阶段:单一政策性体育扶贫阶段

我国早期的体育扶贫形式主要是政策性援助

**收稿日期:** 2020-05-24

**基金项目:** 2016年国家社会科学基金青年项目“大数据时代基层政府体育公共服务精准化供给研究”(16CTY004)

**作者简介:** 郝海亭(1979—),男,山东博兴人,副教授,博士,研究方向为体育产业和体育管理。

**文本信息:** 郝海亭.由单一政策扶持到多元社会融入:我国体育扶贫的历程、形式与路径[J].河北体育学院学报,2020,34(6):56-60.

和扶助。在1994年税费改革前，体育扶贫表现为具有一定强制性的制度化供给形式。1994年税改后，“城乡二元”特征仍然明显，社会发展

和变迁的主导力量依然是政府的顶层设计和新制度的推行<sup>[3]</sup>。可以说，政府主导及政策性扶持是这一阶段的主要特征。

表1 单一政策性体育扶贫阶段部分案例

主体	项目	实施年份	开展形式	适用条件
各级体育部门	体育干部挂职，定点扶贫	1994	机关事业单位干部下乡	农村普通
各级教育部门	体育支教	1992	学生志愿者支教	农村普通
国家体育总局	雪炭工程	2002	自上而下的定向体育行业扶持项目	贫困农村或地区
宁夏体育局	贫困村综合文化体育服务中心	2016	配建体育+文化等综合服务中心	贫困农村
山东省体育局	“千村扶贫”	2012	定向配建设施	省域内农村

早期的扶贫政策，关注的核心是政策目标，执行过程主要是“自上而下”的刚性“输入”，如传统的体育财政补助或转移支付、设施投放，以及体育局“结对帮扶”等。像国家体育总局实施的“雪炭工程”这种物质输送型体育扶贫项目，如果政府收益高于使用者收益的时间过长，则很容易被淘汰，或者会因使用者日趋“抵制”而提升“雪炭工程”的执行成本。同时，政府强制性政策需要匹配的社会关系成本也很高，这会影响社会各界对政策本身的认同。

## 1.2 第二阶段：多元社会融入的体育扶贫阶段

由于自身具有重要的导向、调控、分配功能，国家政策始终在体育扶贫中发挥着重要作用。像体育援藏援疆的定向体育扶贫项目、体育小镇等特色政策项目等都是直接依托国家政策的扶贫之举。国家机关单位对口支援也依然占据重要地位且效果显著。如国家体育总局自1994年以来，定点扶贫山西省繁峙县，共派出22批50多人次赴当地挂职扶贫。2002—2016年又定点扶贫山西省代县，累计派遣16批扶贫工作组，带去折合2400万元的款物<sup>[1]</sup>。同时，积极开发“体育+旅游”扶贫模式，2017年代县旅游总收入31.57亿元，增长23.35%。中国·代县·雁门关国际骑游大会至2019年已举办了4届，“体育+旅游+文化”发展战略也写入了县政府工作报告<sup>[2]</sup>，加上体育设施和体育组织的不断完善，代县的体育扶贫已经进入“造血”阶段。

2014年习近平总书记提出精准扶贫思想，是体育扶贫多元社会融合发展的一个重要时间节点。从国家政策到实现方式都发生了重要改变。国家扶贫政策制度设计越来越科学化，在政策执行方面，各级政府已将扶贫纳入其职能及绩效考核体系，这样一来中央政府、地方政府、乡村和村民形成了一条自上而下相互贯通的执行路径。各级政府主要承担扶贫的政策执行、理念宣传、

扶贫资源的输入等工作，在全社会形成精准扶贫“自觉”的基础上，又有一条“自下而上”的配合路径。在精准扶贫中，基层乡村对政策的信任、依赖，农民、贫困人群对扶贫政策的认同、期望，乡村精英的加入和积极发挥作用……，企业、社会团体和个人等不同主体出于对配合政策、享受政策红利、自身长远收益等因素的综合考量，积极参与体育精准扶贫行动。体育扶贫的形式不断创新，“政策+地方资源优势+贫困人群的主动脱贫行动+外部资源输入+科学的长远规划设计+……”多元要素和条件的相互配合与资源整合，形成了一套完善的体育精准扶贫实践体系。显然，体育精准扶贫已经由单一的政策工具，向越来越多元化的社会治理方式转变，体育扶贫与乡村振兴之间，功能互补，互为前提和基础，体育扶贫得以更好地融入乡村的社会发展。

我国将于2020年消除绝对贫困，体育精准扶贫在这一目标实现过程中发挥着重要作用。体育精准扶贫，成为推动全民健身、助力产业发展、建设“健康中国”的有效途径之一，实践证明实现农村的全面小康离不开体育的精准扶贫。

## 2 推动我国体育精准扶贫的发展路径

### 2.1 科学进行顶层设计，全面融入乡村振兴战略

从国家层面进行顶层设计，将体育扶贫纳入国家扶贫战略、大健康战略，坚持多维度、跨界与整合、协同发展的理念，形成体育与扶贫一体化，推动体育扶贫工作与医疗、旅游、文化等其他政策形成合力，纳入政府职能和考核体系，制定农村体育振兴计划，配套形成体育融入农村社会的整体性方案；利用新技术，不断创新体育扶贫举措，重视体育扶贫的宣传和引导，加强深度贫困地区特殊群体关爱服务体系建设，建立利益共享机制，将体育扶贫融入社会扶贫的其他领

域,形成共生、互动、共赢的格局。在政策和制度安排上,尤其是在扶贫对象识别、扶贫方式和扶贫资源配置等方面,做出系统、科学设计,在政策支持、资源保障、部门协调等方面提供“绿色通道”。不断推进体育扶贫的法治化,使之成为扶持落后地区和弱势群体、改善社会发展失衡、推动城乡一体化的重要抓手。不断探索多元化、特色化发展途径,为各参与主体提供合理的收益空间,推动基本公共体育服务均等化发展。

精准扶贫涉及众多领域的公共政策,分批、分类开展是精准扶贫取得实效的前提和基础,应科学设计精准扶贫的工作流程,形成完整的政策体系。首先要加强国家体制、政府部门职能改革,将体育扶贫嵌入现实的政策环境,避免体育扶贫的功利性导向。地方政府要加大力度引导和鼓励资本进入贫困地区发展体育新产业和新业态,为鼓励企业的积极扶贫行为,可考虑对相关企业提供相应的税收减免、优先立项等政策倾斜<sup>[2]</sup>。

## 2.2 鼓励社会力量参与,不断创新体育扶贫的形式与内容

当前,我国体育扶贫的基调仍是政策性主

导,自发性、市场化、社会化的体育扶贫形式或机制力量较弱。因此,应利用好体育广泛的社会融合性特点,发挥好体育的桥梁纽带作用,整合体育行业内部资源,创造条件,吸引和鼓励社会各主体参与,促进贫困地区的发展。在确保体育扶贫项目公益性的基础上,探索提高体育扶贫项目运行效率的多种途径<sup>[4]</sup>。

体育精准扶贫,就是要抓住体育的本质特征和优势,发挥其对贫困人群在健康水平提升、精神文化培育方面的作用,在“立身、立志”的基础上,通过体育设施供给、政策扶持、地方资源开发和外部资源输入等方式,逐步使贫困地区和贫困人口主动积极参与体育及相关产业,最终实现全面小康、构建和谐社会。搭建体育扶贫平台,让城市的经济优势、产业优势、体育运动组织优势和贫困地区的原生态资源优势积极对接、有效整合,在体育用品生产制造、体育教育培训、体育竞赛表演之外,积极探索跨领域合作,如体育与文化、康养、旅游等的强强联合、“借船出海”,以统一的发展目标引领资源的最大化开发和最有效利用,形成合作共赢的良好局面。

表2 近年来我国体育扶贫的创新形式案例

主体	项目	开展形式	特征	适用条件
宁德三启文化公司	体育旅游、美丽乡村、青少年教育	乡村资源+体育+教育+……多领域相融合	外部资源嫁接到农村,并进行整合	村落资源较好的贫困村
福建省社会体育指导中心	“全民健身百村行”活动	下乡送体育服务,“体育文创+精准扶贫”	体育搭台,文化、经贸唱戏	农村普适
福建履行家间隔年文化推广中心	间隔年计划·益起进藏“没有操场的运动会”	志愿者西藏送服务	非营利组织公益项目	志愿组织与落后地区对接实际需求
地方政府	体育小镇	政策扶持创新项目	突出地方特色和优势	地方有体育特色或优势
华侨、国际公益组织等	体育及相关捐赠、开发	在捐赠资源基础上,以项目为载体综合开发	华侨熟悉家乡,双方理念一致	农村普适
各类企业	公益和市场双重属性项目	公益和市场共同推进	企业通过公益性扶贫承担社会责任	农村普适
个别高校	运动技术指导	高校体育资源扶持农民体育健身	瑜伽、太极拳等高校优势输出	农村普适

就当前的体育扶贫实践来看,越来越多的外部资源和社会力量的参与,催生了多种多样的体育扶贫形式(表2)。它们因地制宜,突出“精准”逻辑,取得了显著成效。

第一,政府及政策引导型。如广西南宁市马山县打造的以攀岩为特色的体育小镇,成功举办了一系列的国际赛事、休闲旅游活动,还推出了马山文化旅游美食节等活动,打造了“体育+旅

游+扶贫+县域发展”的马山模式。四川省南部县政府牵头,以钓竿产业带动赛事和文化园区建设,促进经济快速发展。

第二,社会公益型。如间隔年计划·益起进藏活动,在西藏偏远地区小学开展运动会,为当地小学提供体育设施器材援助,帮助当地孩子完成参与体育的梦想,以及通过“没有操场的运动会”号召大众关注西藏学生的体育事业发展。

第三，体育服务型。如北京体育大学赴山西繁峙县、代县开展暑期社会实践活动，利用自身优势，结合当地需要对贫困地区进行专项扶助、宣传引导等工作；石家庄邮电职业技术学院教师带领并指导张家口市张北县玉狗梁村村民练习“农民瑜伽健身操”，旨在增强体格，培养毅力，调动村民致富的“精气神”；大同大学体育学院教师带领大同市阳高县谢家庄村民练习太极拳，助推了该地太极养生产业链建设。

第四，市场参与型。如宁波市开创了“政府主导、企业和俱乐部参与、媒体支持推广”的体育产业扶贫新模式。随着社会的发展，在“多维度资源整合、链接、嵌入”“多角色扮演”“多元专业理论应用”等理念引导下，体育扶贫已不是单纯的体育工作，通过“体育+”“+体育”不断延展工作思路，创新实践路径。同时，充分利用互联网、大数据等先进技术，尝试体育与其他领域的结合，推动贫困地区在文化、健康、经济、社会等多个领域脱贫。当前，我国的体育扶贫已经具备了社会自发与制度化自觉并行、技术应用导入和社会道德治理嵌入等社会多元融入、多元治理的特征，并逐步构建起体育精准扶贫科学发展的逻辑起点、发展路径及其运行体系。

### 2.3 完善配套政策，为体育扶贫营造良好环境

我国体育发展的政策环境较好，各地政府和居民都普遍认识到体育的价值和意义，为体育事业发展奠定了坚实的群众基础。援藏援疆、体彩公益金管理办法、体育小镇、雪炭工程、驻村帮扶、对口支援等政策措施都在体育扶贫中发挥了重要作用。未来要进一步适应时代发展需求，继续完善相关政策，特别是研究制定农村体育的专门法规及相关配套政策，确保政策指导的针对性、政策执行的衔接性。党的十八大以来，国家体育总局先后制定了《国家体育总局定点扶贫开发工作规划（2012年—2020年）》《国家体育总局“十三五”时期定点扶贫开发工作方案》等，进一步加大体育扶贫力度。各级地方政府应把体育扶贫开发纳入整体扶贫工作体系和经济社会发展总体规划，营造良好的体育扶贫发展环境。要努力克服扶贫政策执行主体的“本位主义”，加强政策执行的指导和监督，建立科学的考核评价办法，妥善处理中央与地方间的利益矛盾。

修订完善体育法律法规，将体育扶贫统筹纳入法治轨道，力争上升为国家层面的一项独立扶

贫政策。顺应社会发展需求，适应地方现实情况，将体育扶贫纳入国家精准扶贫政策体系，不断梳理、优化体育利益结构，因地、因人施策，建立长效机制。建立政府主导的多元参与机制，吸纳企业、社会组织、农村精英、扶贫对象等多元主体共同参与，平衡、协调政府与市场的关系，不断释放体育市场活力，扩大社会供给。提高公共体育服务供给水平，如加大全民健身计划实施力度，重点扶持老少边穷地区的基础性体育事业，努力推进公共体育服务的均等化发展。

### 2.4 唤醒扶贫对象的脱贫意识，激活乡村振兴的自我发展动力

随着社会的发展，直接的物资投入方式已经不适应体育扶贫的发展需求，其效果也不理想，必须实现从“输血”到“造血”的转变。应根据受助地区和对象的实际情况，分层分类进行精准扶贫。切实扭转体育扶贫“重硬件、轻软件”的不良倾向，既不断引入外部资源，更要注重内部自治组织的建设与发展，强化个体的自立与发展意识，尤其要帮助广大贫困户摆脱等靠要思想，树立自主脱贫意识。要将健身锻炼融入体育扶贫事业中，通过挖掘和转化体育的文化价值，提高受助对象的脱贫自觉性和脱贫能力。乡村精英熟悉乡情民情，在群众中有一定的威望，可以在体育扶贫过程中发挥更多的重要作用<sup>[5]</sup>，要通过政策引导和制度激励，吸引更多的农村精英参与农村公共体育服务供给<sup>[6]</sup>。另外，要继续深入落实和不断完善干部下基层、大学生村官、社会体育指导员、国民体质监测等现有政策措施，在体育领域提高“城市反哺农村”的力度和效果。

### 2.5 加强体育文化精准扶贫，兼顾物质文明与精神文明建设

体育精准扶贫的运行基础和核心是对人力资源的充分利用和合理转化，通过提升贫困地区和群体的人力资源禀赋，解决身体、精神、智力层面的贫困问题，进而引导和推动其脱贫致富。通过对当地自然资源、基础设施和文化传统等资源的整合与开发，寻找体育元素发挥作用的空间，打造体育及相关产业链，从而带动当地经济社会发展，最终转化为实实在在的脱贫致富成效。

物质文明与精神文明建设两手都要硬。要充分利用“万村书库”工程、“手拉手”工程、报刊下乡工程等文化领域的扶贫项目积极宣传体育文化，普及科学健身知识。组织贫困人民观看体

育比赛和参加体育文化活动,充分利用互联网技术对贫困人群进行体育文化普及和运动技术指导,使民众真正感受到体育的魅力,将体育精神转化为脱贫奔小康的充足动力。围绕当地民族传统体育、民俗体育文化资源的开发、保护、传承、创新,积极面向贫困群众开展培训<sup>[7]</sup>,在提升人们的整体文化素养的同时,增强其投身民族传统体育文化传承、管理、经营的能力,为当地体育文化产业的发展繁荣储备人力资本。

### 3 结语

当前社会对体育扶贫的认知度还有待提高,体育扶贫政策的针对性不强,参与主体和方法手段相对单一,长效机制有待完善,所以急需进行科学的顶层设计,立足实际完善政策体系,加大资源整合力度,吸引多元主体参与,创新形式手段和构建突出实效的评价机制,构建起“宏观发展战略+政策扶持+多元社会参与”的体育扶贫

新格局。让体育在精准脱贫和全面建成小康社会伟大工程中,发挥更多更重要的作用。

### 参考文献:

- [1] 习近平谈治国理政:第一卷[M].北京:外文出版社,2018:189.
- [2] 胡伟斌,黄祖辉,朋文欢.产业精准扶贫的作用机理、现实困境及破解路径[J].江淮论坛,2018(5):44.
- [3] 袁媛.我国农村基本公共服务供给制度变迁中的政府行为研究[J].农业经济问题,2014,35(11):51.
- [4] 董红刚,易剑东.大型体育场馆的建设逻辑及其出路[J].天津体育学院学报,2014,29(5):394.
- [5] 郑柏武,钟兆祥,林丽芳.乡村精英与农村草根体育组织的建设研究[J].河北体育学院学报,2016,30(6):45.
- [6] 董红刚.体育利益结构研究的理论转向:分层·空间[J].武汉体育学院学报,2017,51(4):37.
- [7] 张汪洋,赵子建,慎承允,等.体育精准扶贫模式研究[J].体育文化导刊,2018(11):36.

## From Single Policy Support to Multi Social Integration: The Course, Form and Path of Sports Poverty Alleviation in China

HAO Haiting

(Fujian Sports Vocational Education and Technical College, Fuzhou 350003, China)

**Abstract:** Sports poverty alleviation is the practical application of targeted poverty alleviation theory, equilibrium theory and modern social governance theory in sports field, and it is also the practical form of sports in poverty alleviation. China's sports poverty alleviation has experienced the development and transformation from single policy support to multi social integration. However, at present, there are still some problems, such as limited social awareness, weak policy pertinence, relatively single participants and methods, and long-term mechanism to be improved. It is suggested that the top-level design should be done scientifically and the poverty alleviation through sports should be integrated into the Rural Revitalization Strategy. We should encourage the participation of social forces, constantly innovate the form and content of sports poverty alleviation. We should also improve the supporting policies to create a good environment for sports poverty alleviation, arouse the poverty alleviation consciousness of the poverty alleviation objects, activate the self-development motivation of rural revitalization, and strengthen the targeted poverty alleviation of sports culture and give consideration to material civilization and spiritual civilization. It provides reference for sports to play a more important role in the great project of building a well-off society in an all-round way.

**Key words:** sports poverty alleviation; targeted poverty alleviation; policy; diversification; social subject; policy; poverty alleviation consciousness