

我国少数民族地区体育公共服务供给困境与对策

黎文普¹,秦小平²,胡庆山³

(1. 长沙学院体育部,湖南长沙 410003;2. 三峡大学体育学院,湖北宜昌 443002;
3. 华中师范大学体育学院,湖北武汉 430079)

摘要:采用文献资料等研究方法对我国少数民族地区体育公共服务供给困境及对策进行分析,旨在为我国少数民族地区体育公共服务的可持续发展提供思路。研究认为:我国少数民族地区体育公共服务供给的困境包括少数民族地区地域广阔,自然环境相对恶劣、少数民族地区经济相对落后,发展缓慢、少数民族地区政治环境相对复杂、少数民族地区地方政府民族特性浓厚、少数民族地区社会结构比较复杂、居民主体意识比较淡薄、少数民族地区呈现大杂居、小聚居的特点。面对这些困境,我们要转变政府职能,强化少数民族地区政府体育公共服务意识,提升少数民族地区体育公共服务供给能力、加大对少数民族地区的财政转移支付力度、加大民族传统体育的传承和开发、加大少数民族地区体育公共服务公民参与制度和渠道的力度、创新民族地区体育公共服务供给模式等。

关键词:少数民族;体育公共服务;供给困境;社会结构;民主意识;政府职能

doi:10.19582/j.cnki.11-3785/g8.2017.12.004

中图分类号:G80-051 文献标志码:A 文章编号:1007-3612(2017)12-0020-05

Plight and Countermeasures of the Supply of Sports Public Service in Minority Areas of China

LI Wen-pu¹, QIN Xiao-ping², HU Qing-shan³

(1. Physical Education Department, Changsha University, Changsha 410003, Hunan China;

2. Institute of Physical Education, China Three Gorges University, Yichang 443002, Hubei China;

3. School of Physical Education and Sports, Central China Normal University, Wuhan 430079, Hubei China)

Abstract: This study analyzed the plight and countermeasures of the supply of sports public service in minority areas of China by the method of literature review, aimed to provide ideas for the sustainable development of sports public service in minority areas of China. **Conclusions:** The plight of the supply of sports public service in minority areas of China includes that the minority areas have vast territory, the natural environment is relatively poor and the economy is relatively backward with slow development, the political environment is relatively complex, the ethnic characteristics of local governments in minority areas are strong, the social structure of minority areas is rather complex, and the residents' subjective consciousness is relatively weak, minority areas are characterized by big mixed and small settlements. In the face of these difficulties, we should transform the functions of government, strengthen the public service consciousness of the government in minority areas, improve the supply capacity of sports public service in minority areas, increase inheritance and development of traditional national sports, strengthen the system and channel of citizen participation in sports public service in minority areas, and innovate sports public service supply mode in minority areas.

Keywords: national minority; sports public services; supply plight; social structure; democratic consciousness; governmental functions

近些年来,体育公共服务是我国体育发展中政府、社会与学界共同关注的重要话题,政府曾颁布了一系列文件来加强体育公共服务体系的建设,让广大

民众共享改革开放伟大成就,得到公众的认可;但由于“历史欠账”、供非所需与供需分离等实际问题的存在,在构建体育公共服务体系与体育公共服务供给实

践上事与愿违,尤其是少数民族地区体育公共服务发展由于受经济、社会、地理等多方面原因的影响,还需要进一步得到加强。党的“十八大”进一步提出,要全面正确贯彻落实党的民族政策,坚持和完善民族区域自治制度,牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题,深入开展民族团结进步教育,加快民族地区发展,保障少数民族合法权益,巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系,促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展。少数民族地区是我国体育公共服务供给的重要组成部分,是促进社会和谐、改善民生、维护民族团结、稳定和发展、促进体育公共服务均等化的重要举措^[1]。笔者对现阶段少数民族地区体育公共服务供给的困境和对策进行分析和研究,旨在为少数民族地区体育公共服务的可持续发展提供思路。

1 研究方法

本文采用文献资料法等研究方法对研究内容及拟解决的问题展开研究,采用“少数民族体育公共服务”“少数民族体育”等关键词在中国知网期刊全文数据库、万方系列数据库上进行搜索,共搜得2010年至今相关文献86篇,其中涉及“少数民族体育公共服务”这一主题的论文51篇,其中研究少数民族地区体育公共服务供给的论文很少,本研究参考了其中的15篇。另外对我国少数民族地区体育公共服务的相关文件、报刊、著作进行了大量的查阅,并进行了整理和分析,为本研究提供了重要的依据和支撑。笔者在收集相关文献的基础上,结合少数民族地区体育公共服务供给的实际与困境,民族和谐发展的背景下,从而对少数民族地区体育公共服务供给的现状与对策展开了较深入的探讨。

2 我国少数民族地区体育公共服务供给困境分析

少数民族地区是指以少数民族为主聚集生活的地区,我国的少数民族主要分布在西部、北部等边疆地区。从少数民族地区体育公共服务供给的现状来看,情况不容乐观,供给总量不足、体育健身场地与体育指导人才严重缺乏、前线力量不够、指导效果不佳、起桥梁纽带作用的体育组织缺位、体育信息与宣传不到位、体质监测保障匮乏等问题比较严重^[2-4]。体育公共服务的有效供给受到经济、政治以及社会、自然环境多种因素的影响。目前,我国少数民族居住地区地域广阔,自然环境比较恶劣;地区经济发展水平相

对落后、发展缓慢;少数民族地区民族特性比较浓厚,社会结构比较复杂、居民主体意识比较淡薄,我国少数民族地区呈现大杂居、小聚居的特点等都不同程度的影响着我国少数民族体育公共服务的供给。

2.1 少数民族地区地域广阔,自然环境相对恶劣

我国少数民族人口约占我国总人口的14%,他们分布在我国低于总面积64%的广袤土地上,范围广阔。从分布的特征来看,主要集中在西部和边疆地区,总体而言,相对于汉族,少数民族居住的地区交通不便,山川阻隔、远离中原。少数民族地区大约93.5%的面积位于我国第一阶梯和第二阶梯的地貌上,大部分少数民族居住在山地、高原、森林和沙漠,很多少数民族属于牧区地带,如新疆牧区、西藏牧区、内蒙古牧区、青海牧区、甘川牧区等都在少数民族地区。另外,像云南、广西、湖南、湖北、贵州等很多少数民族都居住在山区,还有一些少数民族居住在林区,如内蒙古的大兴安岭林区、吉林的长白山林区,甘南和川西北的岷山、横断山林区,新疆的天山、阿尔泰山林区,青海、甘肃之间的祁连山林区,云南的西双版纳林区等,地理环境比较复杂恶劣,在向少数民族地区提供体育公共服务时,供给成本增加,这严重制约了少数民族地区体育公共服务的供给^[5]。

2.2 我国少数民族地区经济相对落后、发展较缓慢

改革开放以来,我国总体经济取得了飞速发展,国家经济综合实力得到重大提升,中央和很多地方政府的财政收入也迅速得到增长,经济的快速增长为提供体育公共服务奠定了物质基础,提供了保障,也为体育公共服务的发展创造了条件;但我国仍然属于发展中国家,发展还不平衡,部分地区经济发展还比较落后,发展速度远远赶不上发达地区,比如少数民族地区,由于地理和自然气候等原因,很多自治区、自治州、自治县和民族地区经济社会还未得到全面发展,经济发展比较缓慢、产业单一、结构不合理、经济发展模式落后、市场发育滞后,导致体育公共服务基础还比较薄弱^[6]。

2.3 我国少数民族地区政治发展的复杂性

经济基础决定上层建筑,政治是经济的集中体现,政治能动地影响经济和社会的各个方面^[7]。在我国55个少数民族中,有44个建立了自治地区,实行区域自治的少数民族人口占少数民族总人口的71%,民族自治地方的面积占全国国土总面积的64%左右。少数民族地区的政治构成与政治形态是由我国少数民族地区特定生产方式与相关主体利益结构的反映,其受到宗教信仰、风俗习惯、历史传统、地缘政治、国际因素以及现代化进程等因素的影响,在多重因素的影响之下,我国少数民族地区政治发展的特点是渐进性、协同性

和复杂性^[8]。国际主义、宗教主义、民族主义、地缘主义、传统主义、国家主义及现代主义等种种意识和力量激烈碰撞和角逐,这些意识和力量在不同程度上阻碍了我国少数民族地区政治与社会的整合以及向现代政治的不断发展。我国政府对少数民族地区体育公共服务供给政策的落实依赖于社会众多因素的达成,良好的体育公共服务供给政策运行环境是体育公共服务供给政策取得成功的关键^[9]。我国少数民族地区政治的复杂性必然使国家和地方体育公共服务供给政策执行难度增大。

2.4 我国少数民族地区地方政府民族特性浓厚

1952年,民族区域自治实施纲要发布,民族区域自治开始全面推行。1954年,中华人民共和国第一部宪法颁布,明确了民族区域自治的法律地位。1984年,民族区域自治法颁布实施,进一步以法律的形式把民族区域自治政策固定了下来,使民族区域自治进入法制化轨道^[10]。依据宪法和民族区域自治法的规定,民族自治地方政府自主管理本民族、本地区的内部事务,享有自主发展经济、社会、文化事业等多方面的权力,我国民族地方政府既是国家统一领导的地方政府,又是民族地区能够充分行使自治权的政府,既要按照重要的精神及要求发展经济和文化,也要根据本民族地区的民族特点来行使自治权,各民族不同的特性有着不同的体育公共服务的需要,给体育公共服务的供给带来挑战^[11]。从现阶段实践来看,体育公共服务的供给还需依赖政府的改革,而民族地区地方政府改革起点低、起步晚,情况更复杂,开放不足封闭有余、民主不足集权专制有余的少数民族地区政府改革进程缓慢无疑是体育公共服务供给的又一障碍。

2.5 我国少数民族地区社会结构比较复杂、居民主体意识比较淡薄

随着我国经济体制的转型和深入,我国政治体制改革也在逐步推进,公民社会在不断发育,公民的主体意识、法律意识、民主意识、主动维护和争取自身权力和利益的意识都在不断增强^[12]。改革开放三十多年来,少数民族地区经济社会取得了非常大的进步与发展;但从少数民族地区和非少数民族地区的情况对比来看,少数民族的社会结构复杂,经济水平相对较低、结构不合理等;而随着各种外界文化信息的不断渗入,居民的物质文化需要不断觉醒和高涨,这就造成了需求与供给的矛盾,体育公共服务亦是如此,各种现代体育不断进入少数民族居民的视野,而限于财力,享有充分自治权的民族地区政府无法满足居民的需要^[13]。再加上宗教等因素,社会矛盾的复杂性使得诸如体育公共服务的供给更加艰难。另一方面,由于民族地区经济和文化教育事业的落后,居民的文化素质及政治能力与素质普遍较低,加

上民族传统的政治伦理及宗教政治根深蒂固,他们还无法在短期内形成现代社会具备的独立人格和主体意识,也无法具备较强的政治参与能力和意识,还缺乏主动为自身争取体育权利和利益的意识,在民不举官不究的传统政治文化影响下,这也制约了体育公共服务的供给。

2.6 我国少数民族地区呈现大杂居、小聚居的特点

随着时代的发展,各民族之间在不断的融合,民族的融合是多民族国家的普遍现象,是历史发展的必然趋势。从目前来看,我国每一个少数民族都有自己主要的聚居地,比如朝鲜族在吉林省延边、藏族在青藏高原、独龙族在云南省贡山等,有一些民族居住在乡村,比较分散,但也以聚族为主。总的来看,各个少数民族均与汉族或其他民族居住在一起,形成杂居的局面,在少数民族聚居的地区周围都是汉族或其他民族。以汉族为主体的各民族“大杂居”“小聚居”以及“普遍散居”的交错分布、互相插花,成为我国民族地理分布的主要格局。从少数民族的空间表现形式(民族人口分布)来看,中国各民族人口在地域上的集聚与扩散,呈现出既分布广泛又相对集中的态势。由于各个民族的民族传统不一样,各个民族对体育公共服务项目需求不一样,大杂居、小聚居的少数民族分布现状为体育公共服务的供给带来一定的困难。

3 我国少数民族地区体育公共服务供给策略

3.1 转变政府职能,强化少数民族地区政府公共服务意识

政府的行政理念决定着政府的行为方向,影响政府的效能。转变政府职能,建设服务型政府是当前我国政府改革的重要方向,其是在社会本位和公民本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,以公正执法为标志,按公民意志组建起来的以为人民服务为宗旨并承担责任的政府,为公众提供充足丰富的公共服务是政府的重要职责^[14]。同样,改善民族地区居民参与体育文化活动环境,为少数民族居民提供充足而丰富的体育公共服务,让他们共享改革发展成果是少数民族地区政府的重要职责,依赖民族地区政府在发展地方经济的同时,转变政府职能,强化体育公共服务的意识^[15]。相对于非少数民族地区政府,民族地区政府由于受到宗教、民族传统、地缘政治以及民族自治政策等多重因素的影响,民族地区政府转型及市场化进程较发达地区要慢,强化民族地区政府行政人员体育公共服务的意识还非一朝一夕,要让他们加强学习,更新思想观念,树立以人为本的体育公共服务理念。意识决定行动,从现阶段来

看,少数民族地区政府在观念上还是以追求GDP,以期在短期迅速提高经济为发展目标,在公共服务(包括体育公共服务)上的投入太少,造成少数民族地区政府在体育公共服务上的“缺位”。

3.2 提升少数民族地区体育公共服务供给能力 影响少数民族地区体育公共服务供给的又一因素是少数民族地区体育公共服务的供给能力。在加快民族地区经济发展的同时,还要加大体育公共服务财力投入,增加少数民族地区体育公共服务年度预算比重。没有财力的保证,为少数民族居民提供体育公共服务就只会是一句空话。限于少数民族地区社会发育程度以及其自身经济发展迟缓,少数民族地区可以选择多元化的体育公共服务供给主体方式,从而提高少数民族地区政府的体育公共服务的供给效率。由于少数民族地区居民大多生活在偏远地区,体育公共服务的供给成本在少数民族地区必然会相对较高,市场为少数民族地区提供体育公共服务的力量还很小,再加上市场机制的不完善,在创新少数民族地区体育公共服务供给方式时,政府还要充分调动广大社会主体(如个人、非政府组织)的积极性,比如采取政府购买的方式,调动社会的力量更为重要,一方面缓解了政府资金的短缺,还分担了政府的责任,降低了成本,提高了体育公共服务的效率。另外,要加大对民族地区体育公共服务的对口支援力度,如发达地区和少数民族地区在体育公共服务项目上予以合作,不仅能够有效提高少数民族地区体育公共设施的水平,而且能够增进体育文化交流和融合,对推进民族团结进步事业十分有益。

3.3 加大对民族地区的财政转移支付力度 受人口分布、自然条件、历史传统等因素的影响,我国大部分少数民族地区的体育公共服务供给成本很高,在我们调动社会和市场的力量来提升民族地区体育公共服务供给能力的同时,在现阶段,更重要的部分还是要国家加大对民族地区财政转移支付的力度,要实行政策倾斜,保障少数民族地区体育公共服务的财力支持^[16]。从以往来看,国家对民族地区的财力性转移支付补助有效缓解了民族地区政府的财政困难;但从具体来看,主要只是保障了机关单位干部职工的工资发放、机构的正常运行以及社会最基本的公共支出需要,涉及到体育公共服务领域的非常少,占社会公共支出的比例很小。为了避免财政转移支付的资金不能满足体育公共服务供给的需要,国家在财政转移支付时应该设立少数民族体育公共服务专项资金,并确保专款专用。从目前来看,财政转移支付形式以一般性补助为主,专项补助不多,而一般性补助更多地被少数民族地区政府用于吃饭财政和建设支出,诸如体

育公共服务依然缺乏专项资金。

3.4 加大少数民族传统体育的传承和开发 民族传统体育不仅仅是我国的一块瑰宝,更重要的其是我国少数民族居民参与体育活动的重要形式,故而民族传统体育要列为体育公共服务的重要内容,在对少数民族地区进行体育公共服务供给时,决不能“一刀切”,要根据不同地区的体育传统,居民不同的需要提供不一样的项目。虽然随着现代媒体(如电视、广播等)已经进入少数民族地区,现代体育运动项目正在影响着少数民族居民,但从实际来看,少数民族地区居民参与最多的体育项目还是民族传统体育,如巴山舞、抢花炮、珍珠球、龙舟、民族式摔跤、打陀螺、板鞋、高脚、射弩等等。然而不得不注意的是,我国少数民族体育正面临着失传的危险,如何来保护和传承民族传统体育项目已成为政府和学界关注的重要议题,随着时代的发展,利用政府对民族地区体育公共服务的供给有利时机,从而加大开发的力度^[17]。

3.5 加大少数民族地区体育公共服务公民参与制度和渠道的力度 已有研究表明,少数民族地区居民普遍缺乏参与体育公共服务的意识和热情,他们对体育公共服务的提供都是听之任之的态度,政府提供什么,就接受什么,政府不提供也不会主动争取。少数民族居民对政策执行主体的权威性存在盲目崇拜,而长期少数民族政治生态出现的家长式的、顽固的人治性和专制型的政治文化使政府人员不愿接受监督或权利受到限制^[18]。少数民族地区缺乏体育公共服务需求表达与参与的渠道,一方面,政府在某些层面上不允许居民参与体育公共服务,另一方面居民参与能力和素质的有限性限制了他们的参与,出于时效性的考虑,政府放弃了他们的参与。少数民族地区缺乏公众参与体育公共服务的制度,由于少数民族地区一直面临着经济建设这一重大任务,所以长期忽视了社会建设,法制建设起步也较晚,到目前为止还没有公众参与体育等公共服务的一整套法律体系,严重影响到公众参与体育等公共服务的深度和广度,也会直接导致少数民族地区公众参与体育公共服务的制度化程度较低^[19]。因此建立体育公共服务公众参与的制度保障,建立居民需求表达机制和渠道是目前最重要的任务。

3.6 创新民族地区体育公共服务供给模式 公共服务的供给模式有3种,即政府供给、市场供给和第三部门供给。我国少数民族地区的体育公共服务供给一直属于政府供给模式,政府提供何种体育公共服务,居民就享受何种体育公共服务,如果政府没有能力提供,那么居民也就没有公共服务可以享受。从实践来看,限于少数民族地区的经济水平,政府主导的

体育公共服务供给水平低下,出现政府失灵的情况;但如果依靠市场来供给,由于少数民族地区地理环境、经济水平、文化教育等因素的影响,也存在市场失灵的情况^[20]。由于民族地区各方面差异较大,各自应根据本地区经济社会发展水平,摸索一条符合自身的体育公共服务供给模式。笔者认为,根据少数民族地区企业与第三部门发展滞后,改革要循序渐进,政府还需要在一段时间内扮演很重要的角色,但必须打破垄断。我们提出民族地区体育公共服务的供给要采取“一主二辅”的模式,即政府主导,企业与第三部门辅助的体育公共服务供给格局。每种方式都可以按照生产和提供 2 个环节来完成,在当下,政府购买体育公共服务是一种行之有效的方式,在解决政府能力有限的同时,可以引导市场,调动市场和社会的力量^[21-23]。

4 结束语

少数民族地区体育公共服务供给是我国体育公共服务供给的重要组成部分,其关系到民族地区社会和谐稳定与发展,关系到体育公共服务均等化的顺利推进,从目前来看,民族地区体育公共服务的供给还面临诸多困境:如少数民族地区地域广阔,自然环境相对恶劣、经济相对落后,发展缓慢、政治形态相对混杂落后、地方政府民族特性浓厚、社会结构比较复杂、居民主体意识比较淡薄以及民族地区呈现大杂居、小聚居的特点等。解决的办法还需从转变政府职能,强化少数民族地区政府公共服务意识、提升少数民族地区体育公共服务供给能力、加大对民族地区的财政转移支付力度、加大民族传统体育的传承和开发、加大少数民族地区体育公共服务公民参与制度和渠道的力度、创新民族地区体育公共服务供给模式等方面来着手,通过系统有效的手段,使少数民族地区体育公共服务事业得到可持续发展。

参考文献:

[1] 熊海军. 全面建成小康社会目标中的民族发展内涵[J]. 民族论坛, 2016(1): 98-100.
 [2] 吕珂, 胡庆山. 少数民族地区体育公共服务供给的现实困境与发展建议[C]. 第十届全国体育科学大会论文摘要汇编, 2015: 3416-3417.
 [3] 王莉莉, 高建国. 甘肃民族地区体育公共服务居民满意

度分析及改善策略研究[J]. 体育科技文献通报, 2015, (5): 33-36.
 [4] 熊飞, 朱梅新. 西部民族地区体育公共服务均等化评价[J]. 南京体育学院学报(社会科学版), 2012(5): 26-29.
 [5] 于善旭. 论全民健身条例对公共体育服务的制度推进[J]. 天津体育学院学报, 2010, 25(4): 275-277.
 [6] 张猛. 山东省少数民族社区体育现状及对策研究[D]. 北京: 北京体育大学, 2012: 19.
 [7] 杨军. 少数民族地区基本公共服务供给机制研究[J]. 行政论坛, 2013(4): 13-16.
 [8] 杨胜平. 少数民族地区协同治理的价值、困境与超越[D]. 天津: 天津工业大学, 2016.
 [9] 陈玉凤, 胡龙. 湘西少数民族地区空巢老人体育服务体系研究[J]. 体育科技文献通报, 2015, 23(5): 6-9.
 [10] 郑国华, 祖庆芳, 何平香. 我国少数民族群众体育政策的历史演进[J]. 北京体育大学学报, 2016, 39(2): 16-22.
 [11] 武杰, 张志新. 新疆 8 个民族群众体育调查研究[J]. 体育科学, 2011, 31(3): 36-38.
 [12] 芦平生. 西北少数民族群众享有基本体育服务研究[J]. 天津体育学院学报, 2012, 22(5): 45-47.
 [13] 隋红. 民族地区全民健身公共服务研究: 以新疆喀什地区为个案[J]. 喀什师范学院学报, 2013, 34(3): 52-54.
 [14] 卢文云, 卢文洲, 陈珍怀. 统筹城乡发展中的村落体育公共服务现状研究[J]. 北京体育大学学报, 2016, 39(7): 1-9.
 [15] 周凤祥. 体育传媒对少数民族地区青少年行为影响的研究[J]. 体育文化导刊, 2015(2): 88-91.
 [16] 西部地区少数民族体育文化现状及发展策略[J]. 湖北科技学院学报, 2014(10): 34-36.
 [17] 谢雪峰. 土家族“跳丧”文化传承与转型若干问题的探讨[J]. 体育科学, 2011, 31(7): 17-19.
 [18] 向建华. 少数民族地区乡村治理法治化路径研究[J]. 法制博览, 2016(2): 25-28.
 [19] 赖其军, 郇昌店等. 从政府投入到政府购买: 公共体育服务供给创新研究[J]. 体育文化导刊, 2010(10): 7-9.
 [20] 龙正印. 四川少数民族地区体育发展研究[J]. 体育文化导刊, 2012(9): 105-108.
 [21] 张慧芳. 甘肃省少数民族地区城镇居民体育健身现状调查研究[J]. 甘肃高师学报, 2014(9): 43-46.
 [22] 郑旗. 我国地方政府购买公共体育服务政策执行机制[J]. 北京体育大学学报, 2017, 40(6): 19-26.
 [23] 沈克印, 吕万刚. 政府向体育社会组织购买公共体育服务的风险规避研究[J]. 南京体育学院学报(社会科学版), 2016, 30(6): 9-13.