

疫情防控常态化背景下 学校体育场馆开放的形势、困境与策略

王 佳¹, 彭国强²

(1. 国家开放大学 质量监控部, 北京 100039; 2. 南京体育学院 体育教育与人文学院, 江苏 南京 210014)

摘 要:全民健身国家战略的实施以及加快推动健康中国和教育强国建设, 对学校体育场馆开放提出了新的要求。在疫情防控常态化背景下, 我国学校体育场馆开放面临校园传统安全和疫情防控双重安全问题交织、场馆开放收费与社会公益性双重属性叠加、场地供给不足与学生需求高涨矛盾凸显等现实困境。建议在理念层面要强化学校体育场馆对外开放的安全性和社会公益属性, 在实践层面要打造学校体育场馆对外开放的“校—社”双向互动模式, 更加科学地推动学校体育场馆向社会开放。

关键词:疫情防控常态化; 学校体育场馆; 开放; 体育健身; 全民健身

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1672-268X(2021)04-0090-05

王佳, 彭国强. 疫情防控常态化背景下学校体育场馆开放的形势、困境与策略[J]. 体育成人教育, 2021, 37(4): 90-94.

DOI: 10.16419/j.cnki.42-1684/g8.2021.04.015

新冠肺炎疫情发生后, 健康第一的理念深入人心, 健身运动在“治未病”方面的重要作用更加凸显。长期居家抗疫的记忆让人们更加渴望开展户外休闲运动, 对体育场馆资源的需求与日俱增。然而, 新冠肺炎疫情并不会在短期内结束, 如何在疫情防控常态化背景下科学推进学校体育场馆对外开放, 有效缓解广大青少年和人民群众日益增长的体育健身需求与体育场馆资源供给不足之间的矛盾, 成为全社会面临的一大难题。在疫情防控常态化背景下, 全面分析学校体育场馆开放面临的矛盾与困难, 有针对性地提出有效、可行的举措, 对于合理引导学校体育场馆对外开放, 更好地服务社会, 促进广大青少年身心健康发展具有重要的现实意义。

1 疫情防控常态化背景下学校体育场馆开放的形势与要求

随着国家近年来大力推进学校体育场馆对外开放, 各部门相继出台各项政策激励和保障举措, 对外开放工作取得了积极进展。同时, 在新冠肺炎疫情常态化背景下, 我国学校体育场馆开放也面临着新的形势和要求。

1.1 学校体育场馆开放面临疫情防控常态化的新形势

加强校园疫情防控是整个社会疫情防控的重点, 也是做好学校体育场馆开放的前提。从国际疫情防控形势上看, 当前全球新冠肺炎疫情仍不容乐观, 截至 2021 年 4 月, 全球确诊病例超过 1.4 亿例。境外很多国家和地区疫情仍在反复, 还有一些国家和地区因放松了相关防控措施导致疫情大幅反弹。据报道, 2021 年 4 月底, 印度连续多日单日新增确诊病例超过 30 万例, 疫情失控, 医疗系统接近崩溃^[1]。印度人口众多, 超过 13 亿人, 新冠肺炎病毒的快速传播将加快变异进程, 增强病毒的传染性和危害性, 降低疫苗的有效性, 会长期影响全球的抗疫进程。此外, 虽然欧美发达国家都在加快推进疫苗接种, 但目前全球绝大多数国家和地区的疫苗接种率仍然较低, 短期内难以形成免疫屏障。同时世界卫生组织指出, 偏向发达国家的疫苗分配将会推迟全球复苏^[2]。美国等发达国家大量囤积疫苗, 导致与广大发展中国家之间形成巨大的“免疫鸿沟”。

从国内疫情形势上看, 中国共产党团结带领全国各族人民, 付出巨大努力, 取得了重大战略成果^[3]。但囿于国际疫情的发展, 我国外防输入、内防反弹的压力持续存在, 疫情防控形势仍然严峻复杂, 不容半点

收稿日期: 2021-06-02

基金项目: 江苏省教育科学“十三五”规划课题(B-b/2020/01/32)。

第一作者简介: 王佳(1993-), 研究实习员, 研究方向: 教育管理。

松懈。零星散发病例时有发生,局部地区也出现了聚集性疫情,疫情反弹风险不容忽视。特别是教育系统学生基数比较大,人群社会学特征比较突出,学校空间密闭、人群密集、接触密切,校园面临的疫情输入风险持续存在^[4]。因此,学校体育场馆开放将长期面临疫情防控常态化的新形势。

1.2 全民健身国家战略对学校体育场馆开放提出了新要求

体育场馆设施是开展体育活动的硬件保障,是发展体育事业的物质基础。公共体育设施的数量、学校体育设施的开放比例以及参加日常体育锻炼的人口等是衡量一个国家大众体育增长速度的硬性指标^[5-6]。近年来,我国体育产业发展迅猛,体育产业种类、消费人群已初步具有一定规模,但与西方体育大国相比,总体规模依然不大,城乡、区域之间差距明显,其中一大制约因素就是缺乏足量的全民健身场地设施,难以有效快速培育大量的体育消费人群。为此,国家将学校体育场馆开放纳入了体育产业和全民健身事业统筹推进,出台系列政策文件不断加大激励保障力度。

可以看出,围绕体育场馆开放的相关政策设计更加科学精准,支持力度不断加大,通过分类指导、科学规划,进一步明确了学校体育场馆开放的前提条件。如专门提出新建学校要分区建设学校的教学区、生活区和运动区,统筹兼顾学校体育教学和对外开放要求;已建学校可在当地政府支持下通过分设出入口、增设围栏等物理隔离方式对体育场馆进行改造,达到对外开放的条件。

1.3 健康中国和教育强国建设对学校体育场馆开放提出了新要求

没有全民健康就没有全面小康。同样,如果没有足量的适宜全民健身的场地设施,让想健身的群众有适当的场所,全民健康也难以实现。2019年,健康中国行动推进委员会印发《健康中国行动(2019—2030)》,实施全民健身行动、中小学健康促进行动等15个专项行动。在有关学校体育场馆方面,专门提出“推进基本公共体育服务体系建设和统筹建设全民健身场地设施”,目的在于通过新建体育场地设施增加供给资源,满足社会需求。尤为重要的是明确提出了学校体育场馆开放的量化目标,即“到2022年和2030年,学校体育场地设施开放率超过70%和90%”^[7],通过共建共享进一步盘活存量资源,提高体育场馆使用效益。这一目标的确定将学校体育场馆开放工作进一步纳入到健康中国建设当中,增加了相关工作的量化性、时效性和可考核性。

此外,学校体育场馆开放也纳入了教育强国建设

统筹规划。推动学校体育场馆开放不仅有发展体育产业和全民健身事业、建设健康中国的外在需求,而且还有推进教育改革助力教育强国建设的内在动力。

国家一系列政策举措旨在通过提高体育场馆开放程度和利用效率,撬动学校体育管理方式变革,全面加强学生课余体育锻炼和竞赛活动,促进学生“文明其精神,野蛮其体魄”,助力教育强国建设。

2 疫情防控常态化背景下学校体育场馆开放的现实困境

突如其来的新冠肺炎疫情在很大程度上影响了学校体育场馆开放工作,更加凸显了传统学校体育场馆开放工作的矛盾,也产生了一些新矛盾和新问题。

2.1 校园传统安全和疫情防控双重安全问题交织

学校体育场馆的开放受多方因素的影响,第一,校园传统安全问题。学校面向社会公众开放体育场馆时,将会不可避免地加大校园安全风险系数^[8-9]。这是当前推进对外开放工作必须面对的无法回避的现实难题,也是最主要的难题。学校开放体育场馆后,很难全面管理大量进入学校的流动人员,无法科学指导相关健身活动,部分人员可能因为健身方法不科学、器材老化损坏等原因导致人身伤害,可能给学校带来安全事故纠纷和损害赔偿。同时,大量外来人员进入学校,其身份难以识别,行为无法有效管控,不可避免地要与学校接触,这将在一定程度上挤占学生的运动空间和时间,导致体育运动对抗伤害、打架斗殴等行为发生,损害校内学生人身安全。

第二,疫情防控安全问题。虽然我国疫情防控取得重大战略成果,特别是随着疫苗接种的全面快速推进,全社会免疫屏障将逐步建立,但新冠肺炎疫情可能会在一定时间内长期存在。而且有关未成年人疫苗接种问题还尚在研究当中,短期内无法全面接种疫苗。因此,中小学校是未来一段时间疫情防控工作的重点,更需完善防控措施,织密疫情防控网。根据中小学校春季学期新冠肺炎疫情防控技术方案(第三版)规定,学校要加强校园管理,全面把控所有进出校园通道,实行校园相对封闭管理,坚持入校登记制度,校外无关人员一律不准进校。疫情风险成为当前制约体育场馆对外开放最大的瓶颈问题,使得对外开放工作变得更加难。

2.2 场馆开放收费与社会公益性双重属性叠加

在疫情防控常态化下推进学校体育场馆开放,必然要在原有的场馆运行维护和设备损耗经费的基础上,大幅增加防疫经费。因为要按照疫情防控的各项政策要求,确保校园内的安全,需要为学校体育场馆

开设专属社会化通道,确保教学区、生活区和运动区相对独立;要配备相应人员和电子门禁系统,加强外来人员健康信息核实;还要定期开展体育场馆环境消杀,这些都大幅增加了体育场馆对外开放的成本。与此同时,原有的财政性补贴和公益性收费标准没有相应变动,这将在一定程度上额外增加学校的经费支出,挤占教育经费的使用,无法形成推动对外开放工作的内生动力,影响学校的主动性、积极性。虽然《全民健身条例》等允许学校体育场地设施对外开放收取一定费用,以满足体育场地设施维修保养的基本开支。但是根据学校体育场馆进入人次与场次、开放时间、物资消耗等动态进行成本核算和确定收费标准政策体系尚未完全建立^[10],导致经费收取和分配使用的现实困境在疫情防控常态化背景下更加凸显。

2.3 场地供给不足与学生需求高涨矛盾凸显

面对新冠肺炎疫情的持续影响,为了有效应对疫情冲击、保障广大师生健康和生命安全,各地开展了大规模的在线教学,改变了传统的教育教学方式,塑造了教育教学的新形态。但与此同时,大规模的在线教学、学生长时间居家学习也造成了学生身体素质的下滑尤其是近视率的增加。为此,疫情防控常态化背景下强化学校体育课和课外锻炼,推动学生文化学习与体育锻炼协调发展就显得更为迫切和重要,也成为全社会的一大共识。

2020年,中办、国办印发《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》,围绕教会、勤练、常赛的要求,逐步完善“健康知识+基本运动技能+专项运动技能”教学模式,大幅增加了学校体育教学、训练和竞赛使用体育场馆的需求。一是体育教学场地需求增加。随着政策推进和考核开展,德智体美劳五育并举全面发展的教育理念深入广大师生家长内心,各地严格落实学校体育课程开设刚性要求,以往教育系统存在的经常挤占体育课、阴阳课表等现象逐步减少。例如江西省中小学建立体育美育“晒课表”制度,要求各地在政府或教育行政部门所属官网,公示辖区内各中小学校的体育美育课表。二是学生课外锻炼场地需求增加。为了确保学生养成终身锻炼的习惯,各地进一步加强学生体质健康管理,着力保障学生每天体育活动时间、强度达标。例如北京市普遍建立弹性离校制度,通过政府购买社会服务的形式,为学生提供体育、文艺等内容的课后服务,进一步增加了学生课外锻炼的场地需求。三是学校体育竞赛场地需求增加。在传统的“无强度、无难度、无对抗,不出汗、不脏衣、不喘气、不摔跤、不擦皮、不扭伤、不长跑”学校体育教学模式^[11],学生在校除了参加体育课外,

很少有机会进行课外锻炼和竞赛。随着大中小学一体化的体育竞赛体系逐步健全,体育竞赛将成为面向人人的一项重要活动,周末和寒暑假校园体育竞赛活动也将逐步推开,使得假期学校体育场馆的使用需求进一步增加。

3 疫情防控常态化背景下推动学校体育场馆开放的策略

学校体育场馆对外开放是一个运行机制复杂的管理过程,涉及教育、体育等部门、学校、校外人员、师生家长等多方利益主体^[12],是学校体育治理体系和治理能力现代化的一个显著标志。在疫情防控常态化背景下,解决这些问题,需要以改革创新的思维,以灵活多样的方式,为学校体育场馆开放工作注入内生动力。

3.1 理念层面:强化学校体育场馆对外开放的安全性和社会公益属性

安全是疫情防控常态化背景下学校体育场馆对外开放的底线。一方面要严格落实疫情防控措施。充分利用疫情发生后学校网络信息系统升级的契机,发挥“互联网+场馆开放”技术创新,做好外来人员入校前的预约登记、健康信息核验,严格控制入校上限,合理管控人员密度。在操场、卫生间等场所要配备足够的洗手设施并确保运行正常,配备洗手液和免洗消毒液。配齐相应的防疫人员加强校园管理,每日开展体育场馆等重点场所巡查,做好通风换气和消毒工作,确保不因体育场馆对外开放给学校带来疫情输入风险。另一方面要合理确定对外开放条件。根据《全民健身条例》要求,公办学校要积极创造条件向社会开放体育场馆,鼓励民办学校向社会开放体育场馆。因此,学校体育场馆对外开放应以符合基本条件为前提,不是所有的学校都要做到“应开尽开”,而是要推动符合开放条件的学校做到“能开尽开”^[13]。在疫情防控常态化背景下,从硬件上来说学校运动区必须与教学区、生活区相对独立或隔离,场馆、设施和器材等要符合国家安全、卫生和质量要求;从软件上来说,要敢于承认风险,善于预测风险,妥善规避风险,事先做好防范各种风险的对策措施,健全完善体育运动意外伤害和突发疫情应急处置预案,有效确保学校安全。

公益是学校体育场馆对外开放的前提和目标。推动学校开放体育场馆的出发点在于最大程度利用校园的闲置体育资源,促进全民健身活动的开展。开放的主体是学校,服务的对象是社会,公益是此项工作开展的前提和目标。第一,公益决定了体育场馆开放的对象。学校体育场馆面积是有限的,而全社会的

体育健身需求却是与日俱增的,单纯依靠学校解决全社会体育健身需求是不现实的,只能作为有益的补充^[14]。因此,公益性决定了有限的学校体育场馆资源要按优先级依次开放。首先优先向本校学生、学区内学生开放,这是学校教育属性的必然要求。在满足学生需求的前提下,再依次向学校周边社区居民、社会组织和老人、残疾人等群体开放。第二,公益决定了体育场馆开放的水平。与商业性体育场馆的商业收费、专业服务不同,学校体育场馆开放大都是免费或低收费,且收费主要用于维持设施运营的需要。因此,公益性决定了学校体育场馆开放必然是低水平、有限度的开放。主要应侧重于开放学校室外场地设施,如操场、田径场跑道、篮球场等低成本运营、高承载能力的区域,最大限度满足社会群体全民健身的需求。例如,福州市的学校体育场馆开放工作以学校自主管理为主,以“室内收费、室外免费”的方式收费,开放时间段为周一至周五 17:00—22:00 和节假日全天,面向学校周边的学生和居民。在政府专项资金和财政补贴逐步提高的基础上,根据各个学校的实际情况,逐步推进羽毛球、网球场馆等满足个性化、多样化全民健身需求的场馆开放。第三,公益决定了体育场馆开放的时间。由于学校正常体育教育教学安排,传统体育场馆对外开放的时间主要集中在晚上、周末、节假日、寒暑假等。在疫情防控常态化条件下,环境消杀、人员管控给学校管理带来较大难题,基于学校疫情防控安全需要,晚上和周末等体育场馆对外开放的时间将逐步压缩。但与此同时,当寒暑假学生长期不在校时,体育场馆对外开放时间应适当延长。因此,公益决定了学校体育场馆开放时间是动态调整的。

3.2 实践层面:打造学校体育场馆对外开放的“校—社”双向互动模式

如何协同多方合力,提升可操作性是推进学校体育场馆对外开放的关键。法律的生命在于实施,政策推进的关键在于具有可操作性,缺乏可操作性,再好的政策也会成为空中楼阁。一方面要厘清学校体育场馆对外开放工作各方责任。学校对外开放体育场馆工作中,教育部门着重强调保障校园人身财产安全和完成学校体育教育教学任务,体育部门更加侧重全民健身。因此,为避免由于教育和体育部门各自为政导致相关工作面临监管真空的局面,需要建立由属地政府牵头,教育、体育、公安、卫生等部门分工配合的体育场馆对外开放工作机制。通过完善意外伤害保障体系,由政府为学校购买专项责任保险,鼓励引导学校和个人购买运动伤害类保险等方式,最大程度化解学校有关安全责任。另一方面,要合理规划学校体

育场馆对外开放工作模式。学校的本职毕竟是用用于教育教学,学校体育场馆主要用于学生体育课和课外活动,推进场馆开放是由其公益性所带来的额外任务。因此,需要减轻学校非教育教学负担,提高场馆开放工作的可操作性。探索鼓励社会力量通过竞标等方式对整个县域范围内的学校体育场馆统一进行市场化运营,充分发挥规模化、专业化优势,为开放对象提供优质、低价或免费的服务,减轻学校负担和责任,逐步破解学校体育场馆面向社会开放政策的逆向激励,让学校真正敢于、善于推进学校体育场馆开放工作。

另外,与社会资源的双向互动是学校体育场馆对外开放的内生动力。学校体育场馆对外开放工作不应是由教育部门一家推进的单一的专项工作,而要放到体育产业发展、健康中国和体育强国建设大局当中统筹考虑,推进学校体育场馆和社会公共体育场馆双向开放。换言之,就是说推进学校体育场馆开放工作的前提和基础是要统筹推进社会公共体育场馆向学生开放,增强相关工作的内生动力。一方面,要统筹社会资源将社会公共体育场馆优先建在学校或学校周边。体育场馆建设和运营成本较高,布局建设需科学规划、统筹考虑。纵观北京奥运会和广州亚运会等办赛成功经验,布局建设在学校的体育场馆综合运营效果较好,既能满足办赛的需要,又能辐射带动周边学校,提高赛后场馆使用程度。同时参考借鉴发达国家的经验,在对城市或某区域进行整体规划时,将学校体育场地设施的建设纳入到公共体育场馆规划之中,使体育场馆资源分布更加合理,区域内体育资源相对均衡。2021年,国家发改委、体育总局联合印发《“十四五”时期全民健身设施补短板工程实施方案》,通过中央预算内投资重点建设体育公园、全民健身中心、足球场、健身步道等,补齐全民健身设施短板^[15]。因此,地方政府需要加强规划组织实施,在城市和社区建设规划时合理考虑各方主体需求和长期运营要求,优先在学校或其周边建设体育场馆。另一方面,要推进社会公共体育场馆、各类企事业单位体育设施对学生免费或优惠开放。改革社会公共体育场馆财政补助模式,由传统的“补座位”向“补活动”转变,优先补助学生体育活动,进一步提高补助资金绩效水平^[16]。同时鼓励社会公共体育场馆和学校合作开设体育课程,在工作日即学校教学时间内向学生开放,提高场馆的使用效益,努力实现互促共进。

4 结语

学校体育场馆的科学开放,关系到体育产业和全

民健身事业健康发展,关系到健康中国和教育强国建设,在疫情防控常态化背景下深入剖析学校体育场馆开放的形势与现实困境,提出推进学校体育场馆开放的合理策略,对于优化学校体育场馆资源配置,更好地引导体育场馆服务社会需要具有现实意义。疫情防控常态化背景下学校体育场馆开放是一项复杂的、长期的系统性工程,更加考验政府的社会治理能力和治理水平。只有在平衡各方群体利益诉求、厘清各方主体责任的基础上,激发内生动力,建立可操作性强的学校体育场馆开放长效机制,才能真正解决这一工作面临的落地难、推进难、实施难等难题,将这一民心工程办成暖心工程,促进体育产业和全民健身事业的繁荣发展,助力健康中国和教育强国建设。

参考文献:

- [1] 中国网.印度疫情为何失控?[EB/OL].[2021-04-26].
http://henan.china.com.cn/health/2021-04/26/content_41544204.htm.
- [2] 每日财经网.通过公平分配疫苗,到2022年可能实现全球免疫[EB/OL].[2021-04-26].https://www.mrcjcn.com/business/jiankang/316360.html.
- [3] 新华网.习近平在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话[EB/OL].[2021-04-27].http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-10/15/c_1126614978.htm.
- [4] 中国网.国务院联防联控机制就新冠疫情防控和疫苗接种有关情况举行发布会[EB/OL].[2021-04-26].http://www.china.com.cn/zhibo/content_77396220.html.
- [5] 林建君.中日学校体育场馆设施开放利用分析及启示[J].宁波大学学报(人文科学版),2015,28(3):127-132.
- [6] 任慧涛,许月云.我国校园体育场地开放“反公地悲剧”的治理研究——以下省LY市为个案[J].武汉体育学院学报,2020(7):41-47.
- [7] 健康中国行动(2019—2030)[EB/OL].[2021-04-05].http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/15/content_5409694.htm.
- [8] 王聃.论我国学校体育场馆对外开放之现实困境及立法对策[J].学术交流,2011(11):77-80.
- [9] 江涛,王玉侠.结构功能主义视角下学校体育场馆对外开放的AGIL模型应用[J].体育成人教育学报,2020(6):46-52.
- [10] 张晓健,程丽平,王润,等.我国学校体育场地对外开放政策分析[J].体育文化导刊,2013(5):89-92.
- [11] 人民日报:青少年体质亮红灯 体育拒绝“温柔”[EB/OL].[2021-04-05].http://sports.sina.com.cn/others/others/2020-04-29/doc-iircuyvi0417411.shtml.
- [12] 王聃.论我国学校体育场馆对外开放之现实困境及立法对策[J].学术交流,2011(11):77-80.
- [13] 杨震,李艳翎.我国高校体育场馆对社会开放的困境与优化策略[J].北京体育大学学报,2013(1):91-101.
- [14] 郝海亭,郇昌店,徐晓敏.我国部分学校体育场馆面向社会开放的管理机制研究[J].首都体育学院学报,2019(3):221-225.
- [15] 国家发展改革委,体育总局.关于印发《“十四五”时期全民健身设施补短板工程实施方案》的通知[EB/OL].[2021-04-27].https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/xwfb/202104/t20210427_1277525.html.
- [16] 王菁.发达国家学校体育场地设施管理现状及对我国的启示[J].西安体育学院学报,2012(1):43-46.

Situation, Dilemma and Strategy of Opening Up School Sports Venues in Epidemic Prevention and Control

WANG Jia¹, PENG Guoqiang²

(1. Quality Monitoring Dept., National Open University, Beijing 100039, China;

2. P.E. and Humanities Dept., Nanjing Institute of Physical Education, Nanjing 210014, China)

Abstract: The implementation of the national fitness strategy and the acceleration of the construction of healthy China and education power put forward new requirements for the opening of the school stadiums. In the epidemic prevention and control, the opening of school stadiums is faced with the problems of traditional campus security and epidemic prevention and control, the conflict between charging fee and social welfare, site supply shortage and the great student demand. It is suggested that the safety and social public welfare attributes of the school sports venues should be strengthened at the concept level, while at the practical level, a two-way interaction mode of “school-society” should be established, so as to promote the scientific opening up of the school sports venues to the society.

Key words: epidemic prevention and control; school sports venues; opening of sports venues; sports and fitness; national fitness