



我国城市新型社区体育场地设施配套建设法律规制及执行状况探讨:以北京市为例

Discussion on Legal Regulation and Implementation Status of New Urban Community Sports Facilities Supporting the Construction in China: Taking Beijing as Example

赵立¹, 杨智学², 李芾¹, 钟抒樵³, 冯思思⁴, 郑晓静⁵, 刘丽⁶
ZHAO Li¹, YANG Zhixue², Li Fu¹, ZHONG Shuqiao³, FENG Sisi⁴, ZHENG Xiaojing⁵, LIU Li⁶

摘要:研究我国城市社区体育场地建设缺失及原因,重点关注北京市城市社区体育场地设施建设相关法律规制,备查在实施过程中的监督机制和执行力。选用访谈法、实地调查北京市20个新型社区,特别是实际查阅政府相关管理部门的文档。结论认为:我国城市新型社区体育场地设施配套建设不能到位的主要原因之一是法律规制不合理、不完整、不清晰,“弱势”的法律规制还伴随“执法”不严和行政监管的“被动缺位”。

关键词:社区体育;配套设施;体育场地;法律规制

中图分类号: G 80-05 **文章编号:** 1009-783X(2012)04-0346-04 **文献标志码:** A

Abstract: This paper studies sports venue construction deficiency and cause of urban community in China, particularly focuses on relevant law and regulation of Beijing city community sports facilities construction, and oversights the supervision and execution in the process of implementation. The method of interview is adopted to investigate the 20 new communities in Beijing, especially access to the relevant document of government department. One of the main reasons that our new community sports venues and facilities construction cannot reach the designated position is unreasonable, incomplete and unclear legal regulation. Weak legal regulation and law follow the lax enforcement and passive administrative supervision.

Key words: community sports; supporting facilities; sports venue; law and regulation

1 研究目的

中国政府提出科学发展观以来,关注公众健康,发展社会体育,促进社区体育的建设,成为体育事业发展的新潮流;但是,社区体育场地设施建设不足伴随大城市人口稠密越来越成为我国社会体育发展的桎梏。探讨这个桎梏形成的原因,特别

是探讨我国社区体育场地设施建设的法律规制及执行状况,对解决这个问题具有独特的作用。

2 研究对象与方法

2.1 研究对象

我国及北京市城市社区体育场地设施建设相关法律规制,备查在实施过程中的监督机制和执行力。

2.2 研究方法

2.2.1 文献资料法

查阅国家及北京市关于社区体育体育场地建设标准文件,调阅北京市规划委员会对相关社区建设规划资料。

2.2.2 访谈法

访谈国家及北京市规划委员会相关部门专家、北京市体育局相关部门负责人、街道文体负责人和基层社区居委会领导。

2.2.3 实地调查法

根据北京社区公共服务系统信息显示北京“老八区”目前共有城市街道和地区119个,下属的城市社区共有1905个。本文将北京城八区的城市社区分为4类,即传统社区、单位社区、新型社区和边缘社区,采用分层随机抽样的方法,随机抽取20个新型社区进行实地调查,见表1。

表1 北京城市新型社区体育场地设施调查样本分布

项目	新东城区	新西城区	海淀区	朝阳区	丰台区	石景山区
数量	2	4	4	5	4	1
合计	20					

收稿日期:2012-02-27

作者简介:赵立(1951—),男,北京人,硕士,教授,研究方向为体育人文社会学;杨智学(1985—),男,内蒙古丰镇人,硕士,见习警员,研究方向为体育人文社会学;李芾(1976—),男,硕士,助理研究员,研究方向为体育人文社会学;钟抒樵(1974—),女,山东安丘人,硕士,研究方向为体育人文社会学;冯思思(1987—),女,江西九江人,硕士,研究方向为体育人文社会学;郑晓静(1983—),女,山西太原人,硕士,讲师,研究方向为体育人文社会学。

作者单位:1. 首都体育学院,北京 100191;2. 北京海淀公安分局羊坊店派出所,北京 100038;3. 北京回龙观地区办事处云趣园社区,北京 102208;4. 北京史家胡同小学,北京 100010;5. 海军潜艇学院,青岛 266071;6. 北京市社会体育管理中心,北京 100050

1. Capital University of Physical Education and Sports, Beijing 100191, China; 2. Yangfangdian police station of Beijing Haidian Public Security Bureau, Beijing 100038; 3. Cloud walled community of Beijing Hui Long Guan regional offices, Beijing 102208; 4. SHI-JIA primary School, Beijing 100010; 5. Navy Submarine Academy, Qingdao 266071, China; 6. Beijing Social Sports Management Center, Beijing 100050, China.

2.2.4 数据统计法

通过运用微软 EXCEL 2003 及相关统计方法对所获取的调查数据在计算机上进行数理统计分析。

3 研究结果与讨论

3.1 北京城市新型社区体育场地设施配建标准的发展与演变

3.1.1 国家职能部门规章的发展与演变

1986年11月,城乡建设部、国家体委共同拟定了《城市公共体育运动设施用地定额指标》(以下简称《1986指标》)。这是我国目前尚存较早的一部关于体育场地设施建设的参照标准。1993年7月,GB 50180—1993《城市居住区规划设计规范》(以下简称《1993指标》)为强制性国家标准,由建设部颁布并于1994年2月起执行。2002年建设部及相关单位对《1993指标》进行了修改,但关于文化体育的配建标准没有变化。2005年11月,由国家体育总局主编,建设部、国土资源部批准并3个部门共同颁布了《城市社区体育设施建设用地指标》(以下简称《05指标》)。该指标在《1993指标》的基础上,确定了分级规模和人均用地指标双重控制的指标控制体系,并就用地的统计计算规则、用地类别的归属等问题进行了规定。该指标在国内首次提出了19个社区体育的“基本项目”,并根据竞赛规则和社区体育活动的特点,确定了其相应的场地面积指标。该指标无论是在社区体育场地设施的人均指标上还是项目设置上都较以往有所突破,为我国城市社区体育的可持续发展提供了物质保证,对我国城市社区体育场地设施的建设具有深远的指导意义。其中不同人口规模的城市社区体育设施分级面积指标见

表2。

表2 城市社区体育设施分级面积指标

人口规模/人	室外用地面积/m ²	室内建筑面积/m ²
1 000~3 000	650~950	170~280
10 000~15 000	4 300~6 700	2 050~2 900
30 000~50 000	18 900~27 800	7 700~10 700

注:引自建设部,国土资源部,城市社区体育设施建设用地指标[S]. 2005.

3.1.2 北京市政府规章的发展与演变

1994年12月,北京市政府颁布了《北京市新建改建居住区公共服务设施配套建设指标》(以下简称《1994指标》),《1994指标》中规定了文化体育设施的配建标准,把居住区分为规模居住区(人口为3万~5万的居住区和人口为7 000~1万5 000的居住小区)和非规模居住区(人口7 000以下和1万5 000~3万以及超过5万的居住区)2类(见表3)。非规模居住区的文体设施配建参照规模居住小区的文体设施配套标准执行。

2002年北京市城市设计规划研究院对《1994指标》进行了修改,由北京市政府颁布并于同年9月施行,修改后的指标(以下简称《2002指标》)。《2002指标》中对居住区的人口规模作了修改,即居住区(4万~6万人)、居住小区(1万~2万人)。其中文化体育设施在配置项目上把门球场改为文化广场并在相应的场地面积上有所增加。居住小区(1万~2万人)的文体设施配建指标见表4。

表4 北京市新建改建居住区(1万至2万人)公共服务设施配套建设指标

项目名称	千人指标/m ²		一般规模/m ²		配置规定
	建筑面积	用地面积	建筑面积	用地面积	
文化活动站	60	60	400~600	400~600	文化康乐、图书馆
文化广场	5	100	50	1000	户外健身、露天表演等
小计	65	160			

注:引自北京市规划委员会,北京市人民政府关于印发本市新建改建居住区公共服务设施配套建设指标的通知[S]. 2006.

2006年北京市规划委员会对《2002指标》进行了修订,重新制定了《北京市居住公共服务设施规划设计指标》(以下简称《2006指标》),由北京市政府专题会讨论通过,北京市规划委员会颁布并于同年6月起施行。《2006指标》中重新划定了城市居住区的级别,即居住区(人口3万~50万人)、居住区(人口7 000~2万人)、居住区(3 000~5 000人)。这是北京首次提出对居住区(3 000~5 000人)明确规定配套文体设施。《2006指标》中把文化体育设施配建项目分为室内文体活动中心、室外文体活动场,在内容配置方面提出了指导性建议,场地面积指标上有所增加。

3.2 北京新型社区体育场地设施建设达标(北京市指标)分析

3.2.1 北京市不同年代社区体育场地设施配套建设状况

本研究将社区按开发时间划分为3个阶段,即1990—2002年、2002—2006年、2006—至今,其依据分别是《94指标》《2002指标》《2006指标》。划分阶段的目的是考察和对比相关法规颁布后的具体执行情况。调查结果(见表5)表明,各阶段开

发的社区体育设施配套建设均严重不足。

表5 不同建成年代的城市新型社区体育场地设施配套建设现状(n=20)

社区建设年代	足额配套	未足额配套	未配套
1990—2002(n=3)	0	3	0
2002—2006(n=3)	1	2	0
2006—(n=14)	4	10	0

3.2.2 北京市不同规模社区体育场地设施配套建设状况

2006年以前,北京市居住区相关的公共服务设施配套建设指标中,没有对组团(人口规模在1万人以下)级社区作出相应的文化体育设施配套标准。调查结果(见表6)表明,北京市城市社区居住人口规模主要以3 000~1万5 000人为主,但是各类社区体育设施配套建设均不足,足额配套建设社区所占比例较低。

表 6 不同规模类型的社区体育场地设施配套建设现状

社区规模类型	足额配套	未足额配套	未配套
居住区 (n=1)	0	1	0
小区 (n=10)	3	7	0
组团 (n=9)	2	7	0

3.2.3 北京市不同开发主体建设社区体育场地设施配套建设状况

本研究将北京城市新型社区开发主体分为 2 类,即政府开发的经济适用房(安居工程)居住区,企业(国有独资企业、中外合资和民营企业)开发的普通商品房居住区。对社区开发主体的划分是为了考察市场化程度不同所导致的居住区体育设施配套建设的差异。

表 7 表明,不同开发主体开发的社区体育设施配套建设有明显的差异,且均不足。其中由政府开发的安居工程居住区中,没有足额配套体育场地设施,企业开发的居住区,足额配套体育设施的数量相对较高。

表 7 不同开发主体的社区体育场地设施配套建设现状

开发主体	足额配套	未足额配套
政府 (n=4)	0	4
企业 (n=16)	5	11

3.3 北京市社区配建体育场地设施的法律规制及监管

3.3.1 国家部门与地方政府相关规章差异分析

深入分析表明,国家部门的《05 指标》和北京市的《06 指标》对居民居住地的称谓,实际上是对同一事物从不同角度进行的命名。首先,对居民居住地的称谓,国家部门称之为社区,北京市政府称之为居住区。其次,国家部门的《05 指标》和北京市的《06 指标》对同样的规模的居民居住地,国家部门的标准高于北京市政府的标准。

中华人民共和国《立法法》第 5 章第 82 条规定:“部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力,在各自的权限范围内施行。”^[1]由于部门之间缺乏协调,因此,在现行操作过程中只能“二选一”。由于北京市的指标低于国家的指标,即选择了“就低不就高”的政策,并存在“文体一家”的规定,实际上,国家部门的《05 指标》没有得到有效实施。

3.4.2 现行法规缺少明确的指向性和强制性

1986 年,原国家体委会同城乡建设部联合发布的《城市公共体育运动设施用地定额指标暂行规定》及国家技术监督局和国家建设部 1993 年制定 1994 年 2 月实施的《城市居住区规划设计规范》。其中《城市居住区规划设计规范》具有强制性;但是,对社区体育场地设施的要求被列为“选项”;因此,实际上,这种《暂行规定》《设计规范》对社区体育场地设施的要求的约束力明显弱化。

北京市有地方法规《北京市体育设施管理条例》及地方政

府规章《北京市居住公共服务设施规划设计指标》,但是,缺乏明确的操作方法与强制执行能力。可以看到,设计指标“文体不分家”,给出的面积指标是“文体一家”,体育场地设施的配置指标不是“硬”的独立指标。如 2006《北京市居住公共服务设施规划设计指标》中规定:文化活动站 60 m²/千人,内容配置规定包括文化康乐、图书阅览;文化广场 100 m²/千人,内容配置规定包括户外健身、集会、救灾场所。那么,究竟体育场地设施包括多少,是什么样的设施并没有明确。

3.4.3 规划缺失,管理缺位

3.4.3.1 主管部门起始规划缺失

要建设好城市,必须有一个统一的、科学的城市规划,并严格按照规划来进行建设。经调查发现,城市规划行政部门在审批“总平面图”时,大部分对公建设施用地只作相关规定,在公建设施用地指标中没有对“体育设施用地”作明确的说明,甚至在公建设施配套指标中根本没有预留体育设施用地。

3.4.3.2 主管部门过程缺失

在实地调查社区的过程中还发现,不少社区有体育场地设施规划;但是,在建设过程中,特别是社区居民入住后,这些场地设施却不见踪影,多被占用或改为其他用途。笔者在访谈中发现:居住区在建设的过程中,一般由多个建设单位来完成,由于体育场地设施属于公共配套服务设施,在建设过程中各建设单位都为了降低成本获得更大利益,尽力回避体育场地设施的配套建设。由此导致,在原规划中存在的体育场地设施逐渐丢失,还无法追究责任的现象。

3.4.3.3 主管部门缺位

2000 年,由北京市人民代表大会常务委员会通过并施行的《北京市体育设施管理条例》中第 9 条规定,城市规划行政主管部门审批新建、改建、扩建公共体育设施的规划方案时,应当征求市体育行政部门的意见。第 11 条规定,公共体育设施和居住区配套体育设施的竣工验收,应当通知体育行政部门参加。然而在研究调查中发现,居住区的规划与建设从项目选址、立项、规划、建设一直到验收,所涉及的政府主管部门有国土资源局、规划委员会、建设委员会、交通局、卫生局、消防局、园林局、环保局等多个部门。体育行政部门作为一个主管体育工作的职能部门,却没能参与居住区配套体育场地的竣工验收(实际在起始审批中也没能参与)。

4 结论与建议

4.1 结论

1)我国相关城市社区体育场地设施配套建设的法规不断发展,不断细化。

2)北京市新型社区体育场地设施配套建设有相关法规依据;但是,由于法规指向性不明确,导致社区体育场地设施建设从源头规划上就显得“弱势”。

3)北京市体育主管部门管理和监管的“被动缺位”,建设法人的更换,使新型社区建设过程中,体育场地设施配套建设逐渐递

减(还无责任可纠),多数社区体育场地设施配套建设不达标。

4)北京市政府对建成后的社区体育场地设施保护不力,使弱势群体的体育权利得不到很好的保障。

4.2 建议

首先,通过立法程序,确保《城市社区体育设施用地指标》得到进一步明确、有效执行。其次,通过法律程序,保证体育行政部门进入社区体育场地设施规划、建设及验收流程。

参考文献:

- [1] 中共中央,国务院.中发[2002]8号 中共中央、国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见[S].2002-07-22.
- [2] 徐卫华,黄雪琳,赵克.厦门市城市居住区体育设施配套建设相关法规实效性的研究[J].天津体育学院学报,2003,18(4):16-19.

- [3] 庄永达,陆亨伯.城市社区体育设施配套建设立法研究[J].体育文化导刊,2005(7):9-11.
- [4] 赵克,徐卫华.我国大、中城市居民住宅区体育设施配套建设的可行性研究[J].体育科学,2004,24(12):42-45.
- [5] 王凯珍.中国城市不同类型社区居民体育活动现状的调查研究[J].北京体育大学学报,2005,28(8):1009-1013.
- [6] 卢元镇,于永慧.北京市住宅小区体育设施状况调查报告[J].体育科研,2005,26(5):20-24.
- [7] 吴缚龙.中国城市社区的类型及其特质[J].城市问题,1992,49(5):24-27.

注1:全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国立法法[Z].第九届全国人民代表大会第三次会议通过.2000-03-15.

(上接第345页)

具体支出的数量大小就直接反映着体育消费所蕴含其商品性与物质性多少;体育参与是其实现的核心表达,反映了体育消费的效用实现特性;可以用每周或每月参加体育活动的时间来进行计算;休闲消费则是其实现的边界表达,反映了体育消费的内容特性,可以用涵盖体育、休闲体育、休闲3方面的体育运动项目来直接反映。最后,当把这些特性统合在一起就可以真正理解体育消费的边界。

参考文献:

- [1] 凡勃伦.有闲阶级论[M].蔡受百,译.上海:商务印书馆,1981:76-77.
- [2] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯全集:第2卷[M].北京:人民出版社,2008:93-96.
- [3] Horne J. Sport in Consumer Culture [M]. New York, N. Y.: Palgrave Macmillan, 2006: 26.
- [4] 鲍德里亚.消费社会[M].刘成富,全志钢,译.南京:南京大学出版社,2008:36-37.
- [5] 星野克美.符号社会的消费[M].黄恒正,译.台北:远流出版社,1988:59-105.
- [6] 布希亚.物体系[M].林志明,译.上海:上海人民出版社,2001:223.
- [7] Hoch P. Rip off the Big Game: The Exploitation of Sports by the Power Elite [M]. Gardea City, N. Y.: Anchor Books, 1972: 147-149.

- [8] Mullin B J, Hardy S, Sutton W A. Sport Marketing [M]. Champaign, IL: Human Kinetics, 1993: 53-56.
- [9] 仇军.中国体育人口的理论探索与实证研究[M].北京:北京体育大学出版社,2002:39.
- [10] Kremer, John M. Young People's Involvement in Sport [M]. New York: Routledge, 1997: 91.
- [11] 维加雷洛.从古老的游戏到体育表演:一个神话的诞生[M].乔咪加,译.北京:中国人民大学出版社,2006:8.
- [12] Horne J. Understanding Sport: An Introduction to the Sociological and Cultural Analysis of Sport [M]. Taylor & Francis, 1999: 259.
- [13] Bell, D. The end of scarcity [J]. Saturday Review of the Society, 1973(5): 49-52.
- [14] Kelly J R. Leisure [M]. (3rd). Needham Heights, MA: A Simon Schuster Company, 1996: 357.
- [15] 凯利.走向自由:休闲社会学新论 [M].昆明:云南人民出版社,2000:36.
- [16] Gunter B G, Gunter N E. Leisure Styles: A Conceptual Framework for Modern Leisure [J]. Sociological Quarterly, 1980 (21): 361-374.
- [17] 苏.休闲[M].姜依群,译.上海:商务印书馆,1996:62-81.