

体育人文社会学

文章编号:1001-747 (2005)02-0004-05

我国城市社区体育行政管理的缺陷及创新构想*

韩 坤, 于可红

(浙江大学教育学院 体育系, 杭州 310028)

摘 要: 分析现阶段我国城市社区体育行政管理的必要性, 揭示现行城市社区体育行政管理中存在的若干缺陷, 如管理主体内部缺乏横向联系、管理对象不一致、政府对体育社会专业化组织和服务机构培育还不到位、适应社区体育行政管理或职能调整的法律法规还十分缺乏; 并从我国当前城市社区体育行政管理机构设置及其相互关系为基础, 提出了改革措施。指出 应将社区体育行政管理权力下限定在街道办事处、加强社区体育行政管理主体的内部联系、理顺街道办事处与居民委员会的关系、推进社区体育“社会化、产业化”进程、加强社区体育法制建设, 同时指出社区体育行政管理改革的艰巨性与复杂性。

关键词: 社区体育; 行政管理; 缺陷; 创新

中图分类号: G812.7 **文献标识码:** A

Shortcomings and Innovative Conception in Administration Management of National Urban Community Sports

HAN Kun, YU Ke-hong

(Department of Physical Education, College of Education, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

Abstract: This thesis explained the necessary and reformation inevitability of administration management of our national urban community sports. It revealed the problems of lack of contact in management body, the different subjects being managed, the shortcomings of the social sports organizations being brought up by the government, the lack of laws for the function adjusted and administration management. It also put forward some reformation measures based on the setup and the correlation of institution in administration management, such as the management power being settled on the street district, strengthen the contact of management body, put in order the relation between the street and resident committee, put forward the socialization of sport and the change of sport industry, enhance community sport legal system construction. At the same time, it set eyes on the difficulties about the reformation.

Key words: urban community sports; administration management; shortcomings; innovation

随着我国经济体制的转轨,政治体制改革的深入,社区体育作为一种新的体育文化社会现象在全国各地迅速开展起来。城市体育最为突出的现象就是城市社区体育的迅速崛起,在我国社会经济运行机制向社会主义市场经济的转化过程中,找到了适宜自己的发展条件,突破了计划经济条件下沿袭已久的单位、行业、系统为组织形式的封闭格局,实现了横向联合、协作、条块分割、并呈现出网络化发展趋势^[1]。取得可喜成绩的同时,暴露出来的问题也不少。而问题的症结是伴随着我国经济体育背景下的城市社区体育管理体制存在多种弊端,传统的社区体育行政管理已不能适应新时期的需要。从某种程度上说,社区体育行政管理的改革和创新是促进我国城市社区体育健康发展的核心。

1 城市社区体育行政管理若干概念的界定

概念的清晰是任何研究工作的前提。为更好地认识社区体育这一新生体育文化形态,建立逻辑分析基础,使体育行政管理更好适应社会经济发展的需求和体育自身发展的规律,有必要对当前社区体育行政管理相关概念进行界定。

城市社区体育是指以城市基层社区为区域范围,以辖区内的自然环境和体育设施为物质基础,以全体社区成员为主要对象,以满足社区成员的体育需求,增进社区成员的身心健康为主要目的,就近开展的区域性的群众体育活动。目前,国内理论界对城市社区体育在具体界限上不尽相同,大都认为社区体育是发生在一定区域内的社会现象,这一区域便是社区。但在“社区”范围的规定上有所差

* 收稿日期:2004-05-20;修回日期:2004-08-22

作者简介:韩 坤(1978-),男,湖北武汉人,硕士生;于可红(1960-),女,浙江杭州人,教授,研究方向为学校体育。

异,一部分观点认为应该以整个城市的范围作为一个社区^[2];有的学者认为应根据实际工作和研究的需要,操作性地确定社区体育的界限^[3];还有一部分观点认为应该以居民住宅小区作为城市社区体育中社区的界限^[4];而也有观点认为,从我国国情出发,我国的城市社区体育应该指街道社区体育^[5];在此,笔者赞同后一种观点,本研究中将城市社区体育的范围界定在城市街道办事处实际管辖的区域。

体育行政管理,指各级体育行政部门及人员行使国家赋予的权力,按照行政区划及职权等级,主要在行业系统内对体育事务进行管理的活动过程^[6]。城市社区体育行政管理既包括一定的组织结构因素,同时又是建立在一定的运行机制的基础上。通常情况下,两者紧密结合,共同构成社区体育行政管理体制,两者分别体现了体育行政管理体制静态方面的结构体制和动态方面的运行机构。

2 城市社区体育行政管理的必要性

社区是社区体育存在和发展的土壤,相应地,社区体育管理主体同样与社区管理主体紧密结合。从历史和时代条件的发展趋势来看,社区管理的主体呈现为由最初单一的行政管理主体不断向多元化的管理主体发展,这一管理主体的多重性体现了社会的进步趋势。当前,我国城市社区体育管理主体主要有体育政府部门、社区体育自治组织以及专业性社区体育服务机构。它们构成了现代社区体育所必需的三重管理主体。但从目前实践情况看,国家依然是社区体育管理和推进社区体育向纵深方向发展最重要的主体。首先,就目前我国城市社区现状来看,现代社区的建设和发展处于初级阶段,城市社区体育作为一种的社会文化现象才出现 20 多年,社区体育管理尚处于摸索阶段。其次,体育政府部门、社区体育自治组织以及专业性社区体育服务机构三重管理主体之间的权责互动关系还处在初步的磨合阶段。再次,由于社会成员“单位人”属性依然很强,居民的社区认同感仍然较弱,城市社区体育人口所占比例还不是很,还需要国家(体育行政部门)倡导一定的体育文化健身互动氛围。最后,居民对参与体育活动的亲和力还较低,社区基层体育组织资源的缺乏,特别是体育活动健身场地、器材和卫生保健知识匮乏,在体育社会化程度还不高的情况下,还需要国家制定法规、提供拨款、对体育资源进行管理和规划以及发挥沟通和联络功能。因而,国家仍然是推动社区体育建设、发展和管理最重要的主体。

3 城市社区体育行政管理改革的必然性

按照马克思主义观点,生产力的大幅度提高必

然要求生产关系的相应改变,经济基础的变化也必然推动上层建筑的相应调整。行政管理体制作为上层建筑的一种表现形式,也必然随着经济体制改革的改变而改变或调整。城市社区体育行政管理体制中存在的诸多弊端乃是现阶段我国城市社区体育继续发展和开拓道路的主要矛盾所在。

随着经济体制改革和社会管理体制改革的深入,单一的行政全能主义管理模式的权威性日趋枯竭,与此同时,社会层面的不断发展以及社区体育组织体系与结构的功能性分化,居民对体育需求度的不断增强,致使社区体育管理的内涵在质变的基础上迅速丰富化,变政府行政全能主义为政府主导型管理。调整政府在社区体育管理中的角色,构筑政府主导与社区自治相结合的社区体育管理模式,是现阶段社区体育管理体制的当然目标。

4 当前城市社区体育行政管理存在的缺陷

我国社区建设和社区发展,一开始就是一种政府行为,并在政府主导下,形成了区、街道、居民委员会三级框架的社区服务网络管理体系。目前,我国城市现有的社区体育管理组织系统(图 1),主要是以街道办事处为依托,以市、区体育行政部门和街道办事处文化(体)站或文体科为政府体育行政管理部门,以政府其他派出机构和企事业单位为参加单位,形成条块结合的组织网络,共同构成了我国城市社区体育管理的组织结构体系。

由于社区体育行政管理依托于社区行政管理体制的总体规划中,我国城市社区行政管理体制的缺陷直接影响着社区体育的健康、快速发展。从实践看,社区体育行政管理存在的缺陷主要表现在:

4.1 社区体育行政管理主体内部缺乏横向联系,条块分割现象严重

我国的社区管理一向以单一的纵向联系为主,属于典型的科层制行政管理。科层制是依据工作目标和性质而实行分部门、分层级管理的形式或程序^[7]。其特点是管理机构的设置与行政机构的设置相联系,并按照行政系统自上而下划分为不同的等级层次,上级管理部门的行政指令是推动各级管理机构运行的动力。由于行政管理体制改革的相对滞后,社区管理结构的上述特点并没有发生重大的变化。在街道层面,各级政府职能部门的派出机构分别隶属于相应的主管部门,多数企事业单位和社团组织也各有不同的行政隶属关系,它们都在本系统内部形成了相对稳定的体育行政组织,实际形成一个封闭的管理系统,相互之间并无直接联系(见图 1)。条块分割的存在,往往会影响到社区体育资源

的充分、合理利用。由于多头管理主体、管理对象的不一致,各自为政,彼此间缺乏良性的互动关系,结果造成社区内的体育服务设施利用率不高。另一方面,一些社区居民急需的体育健身娱乐设施却因为资金、管理等原因而不能兴建,或者利用率不高。而当前制约社区居民参加体育健身活动的一个重要因素就是缺乏体育健身活动场地与器材。同时,由于

社区服务和管理都有所基层政府提供,行政界限也就成了社区体育服务与管理的界限。这样,一些跨越街道界限的社区(居民小区)往往得不到统一与有效的体育服务与管理。在这种情况下,街道社区内的许多事务都由不同的行政“条条”分别承担的,因而街道办事处对街道社区内的许多体育事务往往是“看得见”,但“管不着”。

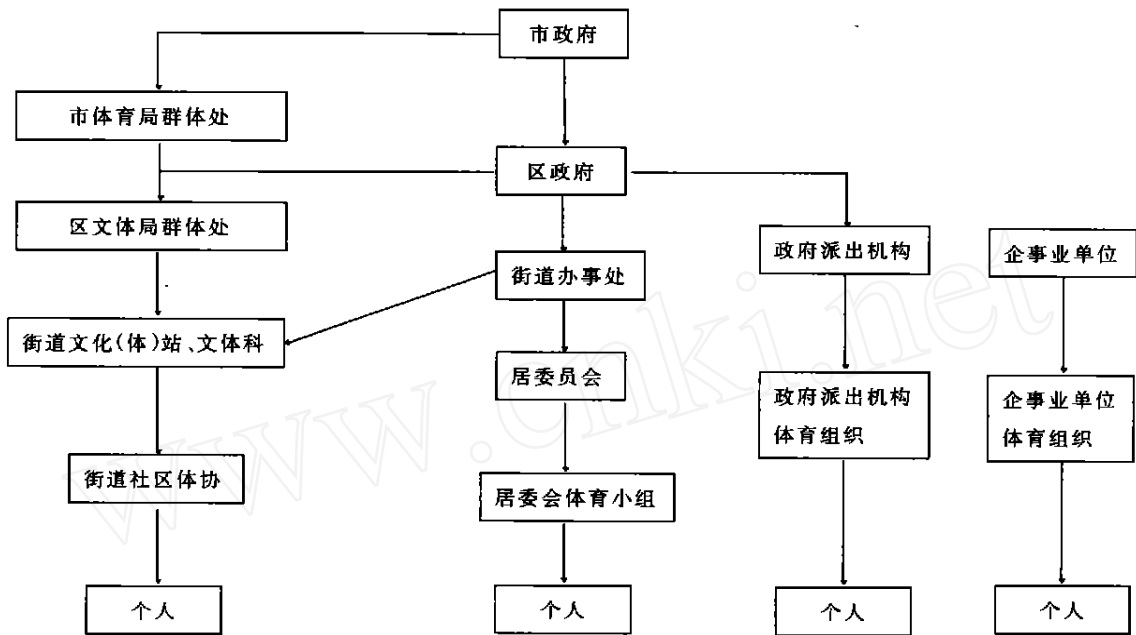


图 1 当前我国城市社区体育行政管理组织机构

4.2 社区体育行政管理对象不一致造成管理不统一

目前,对社区体育的概念和界限的理解还没有达成一致,对社区体育的内容、社区体育的规模设置和机构设置、社区体育行政管理权力的下限尚未达成共识;而且,各级政府职能部门的派出机构、企事业单位和社团组织内部形成了相对封闭的体育行政管理系统(见图 1)。这就造成了管理对象的多元化,管理目标的多样性,致使社区体育行政管理不统一。所有这些都制约了社区体育建设的顺利进行。

4.3 政府对体育社会专业化组织和服务机构培育还不到位

政府对介入社区体育服务的专业化社会团体和组织的“资助性投入”不到位,它们很难为社区居民提供优质的体育健身服务。这些社会团体和组织有以赢利为目的,也有公益性的非赢利组织。对于赢利性的社会体育组织,政府应倡导一定的健身娱乐氛围,积极在有条件的社区推进体育社会化、产业化进程;而对于公益性的非赢利组织,政府应提供经费

支持,使其能更好地服务大众。同时,大多数基层政府(街道办事处)还不懂得或不习惯或不善于对居民委员会、志愿者组织和业主管理委员会等社区居民自治组织进行政策上的指导。

4.4 政府行政管理的“越位”

所谓政府角色或职能的“越位”,乃是一种通俗的说法,其实质是指政府在行政过程中超越了其本来的职能与权限,是超职责、超权限的行政过程^[8]。政府特别是街道办事处的这种“越位”现象主要体现在这样三个方面:一是“以政代社”,承揽了过多的应由社会组织所承担的职能,如直接组织和承办了不少社区内的文体活动、全民健身活动等;二是受传统计划经济思想的影响,自觉或不自觉地将社会组织作为依附在政府身上的附属单位或下属机构,直接干预这些社会组织的活动。如街道办事处对居民委员会的指导责任变成了领导责任;三是在财政安排上过多投入,如社区体协的很多工作可以效仿国外,招募社会志愿人员来充当,而现实却多为在编的事业性单位职工,造成了政府有限财政的过度投入。

此外,在体育健身公共器材的建设上,存在着对政府财政投入的依赖性,制约了其他企业实体进行融资,不利于体育社会化、产业化道路的发展。

4.5 适应社区体育行政管理或职能调整的法律法规还十分缺乏

国家还没有出台统一的社区体育管理的法规或具有实际可操作性的指导意见,结果往往造成政府行政权力滥用,“以政代社”的现象时有发生。

5 城市社区体育行政管理改革的创新构想

现阶段我国城市社区体育运行中存在的问题归根结底是纵向联结、横向分割的组织结构和社区行政体育管理主体多元化、利益需求多样化之间的矛盾,而僵硬的行政单一化行政运行机制又是引发和激化这种矛盾的主要原因。因此,必须进行管理体制变革。社区行政管理体制改革的核心问题,是国家行政权力的重新定位和划分的问题。对社区体育行政管理而言,就是社区体育行政权力的有效范围的界定,其根本就是要找到社区体育行政权力的下限。从行政学的角度来看,行政机构的设置就是行政权力分配的外在表现形式。因此,可以从我国当前城市社区体育行政管理的机构设置及其相互关系来探讨改革措施。

5.1 当前城市社区体育行政管理权力下界定在街道办事处

从当前实践情况看,街道办事处是社区体育行政管理的最基层政府行政组织。街道办事处在法律上是人民政府或不设区的市人民政府的派出机构,但事实上已经成为一级政府。相应的,街道也是事实上的城市基层行政区,构成了城市社区体育管理的一级行政组织,而且是最基层的体育行政机构。按照《体育法》第四条“县级以上地方各级人民政府体育行政部门或者本级人民政府授权的机构主管本行政区域内的体育工作”的规定,区(市辖区、不设区的即为市,下同)人民政府可授权街道办事处主管辖区社会体育工作和组织实施区体育活动,形成以市、区体育行政部门和街道办事处的分级管理体制,以及条块结合的组织网络。《关于加强城市社区体育工作的意见》中第四条规定:“街道办事处对辖区体育工作具有领导、管理的职能。”由此可以看出,我国城市社区体育行政管理的最基层政府机构就是街道办事处。

5.2 加强社区体育行政管理主体的内部联系,强化街道办事处的社区体育综合管理职能

当前社区体育行政管理的主体主要有街道办事处下属的文体科、企业事业内部体育行政组织和政府

派出机构内部体育行政组织。由于行政体制的原因,他们彼此间缺乏良性互动,往往各自为政,造成社区体育目标不统一。因此,应改善社区体育行政管理主体的内部联系,强化社区体育综合管理职能。首先,应理顺区街关系,加强在组织指挥位置的街道办事处权力,并赋予街道在组织领导、综合协调、检查监督等相应的综合管理权限与利益。同时,区级政府职能部门应向基层放权,使街道在“条条”中能有效地与政府派出机构内部体育行政组织进行联系;对于街道办事处与街道辖区内的企事业单位体育组织的关系,应该构筑街道社区体协对企事业单位体育组织进行综合管理的模式,而街道社区体协直接受街道办事处文体科的领导。这样,就实现了街道(文体科)对社区体育的综合管理职能,各管理主体间可通过一定的中介组织进行联系(街道与企事业单位通过街道社区体协进行联系,街道与区级政府派出机构通过区政府进行联系),实现了管理主体间的互动,有利于社区体育管理目标的实现。

5.3 理顺街道办事处与居民委员会的关系

街道办事处作为政府的派出机构,是一种政府行政组织,而居民委员会则是一种群众性自治组织。所以,他们两者之间的关系不是领导与被领导的关系,而是指导、支持、帮助与协调开展工作的关系。一方面,街道办事处要在政策上和工作上对居民委员会给予指导,同时又要维护居民委员会作为自治组织的法律地位,不能把它当作自己的下属机构;另一方面,居民委员会作为城市基层社会生活中人们最直接的一种组织形式,又需要接受政府的指导,协助政府搞好各项社区工作。

5.4 推进社区体育“社会化、产业化”进程

这是大势所趋。但是如何实现社会主义市场经济条件下的社会化和产业化,除了坚持社会主义体育的大众性和公益性原则以外,政府还应加大对介入社区体育服务的专业化团体和组织的“资助性投入”,并在政策上给予指导。首先,在社区体育设施兴建方面,可以在有条件的社区通过政府发包,采用竞标形式加以转让,实施有偿服务。其次,通过转让管理,由民间体育组织或体育产业实体实施管理,政府与其签订相关协议,规定各方的权、责、利,改由政府(街道)管理为政府监督。再次,政府还可以通过一些优惠政策引导社会体育产业实体进入社区体育健身服务与管理中来,制定相应的体育经济优惠政策。最后,可以通过一定的管理技能培训,招募一定数量社会志愿者来担当管理人员,减少体育行政管理的社会成本。通过以上途径减少体育行政管理成本,扩大社会效益,推进社区体育“产业化、社会

化”进程。

5.5 加强社区体育法制建设,加速依法管理社区体育的进程

许多城市都制定了适合本地情况的规章制度,如《街道办事处工作条例》、《社区管理条例》、《物业管理条例》等。但有关社区体育管理方面的法规还十分欠缺。特别是对于当前社区体育全民健身路径管理的法规、条例更是欠缺。因此,政府有关部门应尽快特定和完善社区体育管理相关法律法规,一方面要通过制定相应的法律法规来规范、监督和控制政府行政机关的执法行为;另一方面,作为以福利为特征的体育事业实体和以赢利为目的体育产业实体均应有相应的法规来规范。这将是社区体育行政管理良性运行的法规制度保证。

6 城市社区体育行政管理改革的艰巨性

行政管理体制改革属于政治体制改革,在层次上经济体制改革,改革涉及面之广、因素之多、因素间关系之复杂、难度之高将甚于经济体制改革。社区体育行政管理的弊端,既有其产生的历史根源,又有其赖以生存的社会条件。而且,改革本身也是一种探索,不可避免地会带来一些阵痛。对社区体育行政管理进行改革,需要涉及到各方面的权力和利益关系的调整,会遭到一些既得利益者的抵制。与此同时,我们缺乏在社会主义市场经济全新历史条件下进行城市社区体育管理体制改革的可供借鉴的模式或经验。因此,改革的艰巨性十分明显。

(上接第 3 页)地方输送来源的利益互动及补偿机制,使国家队具备相当的利益载体地位及利益体现能力。消除国家队建设中的种种利益冲突,使转型期国家队真正成为全国范围竞技体育最优秀力量的集中。

参考文献:

- [1] 王伟光. 利益论[M]. 北京:人民出版社,2001. 108.
- [2] 陆平辉. 利益冲突的理念与实证分析[J]. 南京社会科学, 2003, (9): 62-66.

参考文献:

- [1] 任海,王凯珍,王渡,等. 我国城市社区体育的概念、构成要素及组织特征—对我国城市社区体育的探讨之一[J]. 体育与科学,1998,19(2):12-16.
- [2] 李旭武. 21 世纪我国城市社区体育管理的困境与出路[J]. 成都体育学院学报,2002,28(3):16-18.
- [3] 吕树庭. 社会学视角下的社区体育—对社区体育界限的思考[J]. 体育文史,1996,79(3):9-10.
- [4] 孙淑惠. 我国城市社区体育发展有关问题的探讨[J]. 成都体育学院学报,2002,28(1):23-26.
- [5] 王凯珍. 我国城市社区体育的现状与发展趋势[J]. 体育科学,1997,17(5):6-10.
- [6] 华孝清,夏绍良. 行政学概论[M]. 成都:西南交通大学出版社,1996.
- [7] 陆学艺. 社会学[M]. 北京:知识出版社,1996.
- [8] 徐永祥. 社区发展论[M]. 上海:华东理工大学出版社,2001. 153.
- [9] 顾渊彦,李明. 21 世纪中国社区体育[M]. 北京:北京体育大学出版社,2001.
- [10] 秦椿林. 体育管理学[M]. 北京:北京体育大学出版社,1995.
- [11] 樊炳有. 我国城市社区体育管理体制的缺陷及创新构想[J]. 体育与科学,2001,22(6):27-29.
- [12] 程玉申. 中国城市社区发展研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002.
- [13] 肖进勇,王志杰. 现阶段我国体育行政管理改革的成效与不足[J]. 成都体育学院学报,2000,26(2):16-18.
- [14] 张国庆. 当代中国行政管理体制改革论[M]. 长春:吉林大学出版社,1994.

- [3] 陈振明. 公共管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999. 156.
- [4] 国家体育总局. 国家体委运动项目管理中心工作规范暂行规定[Z]. 1997.
- [5] 陈子舜. 论体制转换时期的利益整合机制[J]. 政府与改革,1995, (3): 27-29.
- [6] 吴家庆,李风华. 论我国社会转型期利益协调机制的构建[J]. 湖南师范大学社会科学学报,2002, (3): 41-46.