



构建和完善上海社区体育公共服务供给增长的保障体系

王自清, 蔡 皓, 夏菊锋

摘 要: 目前上海社区体育公共服务供给水平滞后于上海市民日益增长的体育需求, 且体育公共服务供给具有一定的不均衡性。促进社区体育公共服务供给增长的方式主要有社会化和市场化的方式。为了促进上海社区体育公共服务供给的进一步增长, 应构建和完善包括体育场地设施、资金、健身指导人员、政策法规等要素在内的体育公共服务供给综合保障体系。

关键词: 上海; 社区体育; 公共服务; 供给; 增长; 保障体系

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-1207(2010)02-0044-07

Forming and Perfecting the Supply Growth Security System of Shanghai Community Sports Public Service

WANG Zi-qing, CAI Hao, XIA Ju-feng

(Shanghai Normal University, Shanghai 200234 China)

Abstract: At present, the supply of Shanghai community sports public service is lagging behind the growing sports demand of Shanghai citizens. And the supply of the service is imbalanced to some extent. Improving the supply growth of community sports public service depends on socialization and marketization. In order to further the supply growth of Shanghai community sports public service, a comprehensive supply security system of sports public service, which includes sports facilities, fund, fitness instructors and policies and regulations, should be formed and perfected.

Key words: Shanghai; community sports; public service; supply; growth; security system

1 研究背景

1.1 目的

改革开放以来, 上海社会经济保持着快速发展的势头。至 2008 年, 全市实现国内生产总值 13 698.15 亿元, 按常住人口和当年汇率折算, 上海人均国内生产总值已达到 10 529 美元, 相当于中等国家的经济发展水平。今后上海市民的社会需求结构将进一步升级, 对自身健康和生活质量水平的提高更为关注, 体育健身已成为社区居民日常生活中不可或缺的重要组成部分, 成为人们追求优质生活的有效手段。市民不断增长的体育需求给政府的体育公共服务能力、管理水平提出了更高的要求。市民体育需要有不同的层次, 不同社会人群的体育需要在需要类型、内容、满足方式上有较大的差异, 可分为基本体育需要, 如一般意义上的健身需要; 发展的体育需要, 即较高层次的体育需要, 除了健身需要之外, 也包括社会交往、娱乐休闲、审美等。发展的体育需要往往利用特定的场地设施及器材进行锻炼, 需要的满足必须承担一定的经济成本, 如网球、游泳等项目。基本体育需要具有相对性, 随着社会发展的进步而提高。社区体育公共服务供给是指为了适应和满足社会大众的基本体育需求而提供的体育公共产品。公共服务供给必须适应社会公共需求的规律。通常来说, 在不同的社会经济发展阶段, 公共供求关系必须保持相应的平衡。

社会现代化过程中, 人们的消费结构进一步升级, 公共服务消费成为主要的消费内容之一。社区体育公共服务保障的对象是全体市民, 以满足市民的基本体育需要为出发点, 因此具有普遍性、基本性。与上海市民日益增长的体育需求相比, 社区体育公共服务供给仍然滞后。探索促进上海社区体育公共服务供给增长的可行途径, 对于完善社区体育公共服务体系, 促进上海社区体育发展水平的进一步提升, 为全国大中城市社区体育建设提供有益经验具有十分重要的意义。

1.2 国外社区体育公共服务促进供给增长经验

1.2.1 重视社区体育基础设施建设, 完善配套标准, 提供必要的物质设施保障

西方发达国家如英、美、日、德、新加坡等国十分重视社区体育基础设施建设, 并建立相关的配套标准。美国“健康公民 2000 年(Healthy People 2000)”规定, 美国社区每 1000 人要建 1 英里野营, 自行车或健身路径, 每 25 000 人要建 1 个公共游泳池, 每 1 000 人要建 4 亩开放的休闲公园, 保证社区居民有充足的锻炼场地设施。日本将民族体育项目作为社区运动项目设施的重点, 如柔道、剑道、棒球和垒球等, 这些都是日本国民较为感兴趣的体育活动。同时项目的设置遵循简便易行的原则, 篮球、羽毛球、乒乓球、排球等项目对场地要求较低, 适合社区体育活动的开展。

收稿日期: 2010-02-12

基金项目: 2009 年度上海市体育局体育社会科学、决策咨询项目(TYSKYJ2009021)

第一作者简介: 王自清, 男, 讲师。主要研究方向: 体育社会科学。

作者单位: 上海师范大学 体育学院, 上海 200234



新加坡规定每20万人左右的居民区,须配备1个社区体育中心,其标准为:1个跑道和1个运动场,1个游泳中心(包括3个50 m的游泳池),1个多用途的室内体育馆,可开展下列体育活动:羽毛球、排球、篮球、乒乓球、网球、曲棍球等运动。英国体育理事会在20世纪80年代中期制定了该国社区体育中心的基本标准(SASH),要求每25 000人的社区就需要建设1个社区体育中心,社区体育中心必须能开展包括球类、柔道、健身舞蹈、迪斯科、旱冰等在内的17个体育项目,这些项目能适应各个不同年龄层次居民的需要。

1.2.2 重视社区体育中心的建设与运营管理,提供机制保障

社区体育中心是指为满足一定区域范围内社区居民参加健身娱乐活动需要而建设的,方便灵活、具有综合功能且相对集中的室内外体育设施。西方发达国家的社区体育中心是开展大众体育活动的基本载体,是社区体育的重要组成部分。社区体育中心往往兼具健身、休闲娱乐、餐饮等综合功能,能为社区各个不同群体如老年人、残疾人、青少年等提供服务,满足社区居民多层次的体育需求。社区体育中心的建设强调与社区及城市人文景观的相互融合,往往坐落于社区公园,形成有机的整体。

1.2.3 重视社区体育俱乐部的建设,提供平台保障

在西方国家,社区体育俱乐部是社会体育开展的重要平台,大多数社区体育俱乐部以社区体育中心作为开展体育活动的基地。许多地方体育协会都设在社区体育中心,体育协会往往与社区体育中心共同安排俱乐部的活动。由于有体育协会和俱乐部的组织,使得社区体育中心的运行能效得到了充分的保证,同时通过俱乐部的组织使得居民积极参加体育活动,形成社区体育中心与体育社区俱乐部相互协作、相互支持的运行机制。

1.2.4 重视公共财政投入,提供资金保障

德国为了推动《黄金计划》的落实,在1961-1975年的15年时间内,体育设施的投入金额为150亿马克,这些建设资金由自治体、州、联邦政府财政共同承担。财政负担的比例,1961-1969年联邦20%、州50%、自治体30%。1970年以后,联邦的补助减少到5%~8%,减少的部分由自治体负担。通过这些措施,有力保障了体育设施建设的资金来源,使体育场地设施的数量快速增长。而且在此期间,室内体育设施多于室外体育设施,体育馆的人均建设面积达到0.2 m²,社区运动场的人均建设面积达到4 m²,体育人口达到总人口的2/3,社会效益十分明显。

1.2.5 重视社会体育的相关立法和政策引领,提高政策法规保障

1961年6月,日本颁布《体育振兴法》,促进体育在民众中的普及。1972年12月,日本政府推出了《关于普及振兴体育运动的基本计划》的政策,强调了以完善社会体育环境为核心的,以社会体育设施建设为重点的发展社会体育的具体措施,并确定了社区体育配套设施的标准。1989年11月,日本文部省保健体育审议会发表了《关于面向21世纪体育振兴计划》的咨询报告书,报告书进一步完善了社区体育中心体育设施的标准。德国在1960年曾制定和实施过促进社会体育发展的《黄金计划》,也就是体育

设施建设的15年计划,相关政策为推动社会体育发展提供了有力保障。

2 上海社区体育公共服务供给现状

2.1 改革开放以来上海社区体育公共服务供给的快速增长

2.1.1 市民进行健身活动的物质保障条件显著改善

从1997年上海第一个社区健身苑建成开始,至2008年底,全市已建成社区健身苑点4 586个,安装健身器材近6万件,健身设施总面积达到300余万m²。目前上海人均体育设施面积已达1.75 m²。遍布社区的健身苑(点)基本实现了街道、乡镇和居委会的全面覆盖,形成了便利、健康、文明的生活环境。为了促进青少年体育活动的开展,上海市政府积极投入资金促进公共体育场地建设,至2008年底,全市已建成220处社区公共运动场,建成以青少年为对象,以篮球、足球为主的各类场地共500片,为满足不同层次群体的多样化体育需求初步奠定了基础(见表1)。

表1 至2008年底上海社区体育设施状况
Table 1 Status of Shanghai Community Sports facilities by the End of 2008

项目名称	数 值
社区体育健身设施数(个)	4 845
健身点	4 586
社区健身场地面积(万m ²)	301
社区公共运动场(个)	220
社区公共运动场面积(万m ²)	234

资料来源:《2008年上海统计年鉴》

此外,上海还积极挖掘既建体育场地设施资源的潜力,促进学校体育设施对社会开放,有效缓解了市民不断增长的体育需求与体育公共服务供给不足之间的矛盾。至2008年底,上海已有19个区县1 000所中小学利用晨晚、课余、节假日和寒暑假向社区居民开放,占全市中小学总数的70%,基本实现了各个社区的全覆盖。绝大多数高校也积极参与到开放工作中来,成为社区公共体育服务的重要平台。

2.1.2 初步形成了社区体育健身专业指导队伍

培育和创建社区体育健身俱乐部,至2008年底全市已有39个社区创建体育健身俱乐部。上海市积极重视社会体育专业人才培养和建设,形成了包括社会体育专业管理人才、社会体育健身指导人才、业余体育骨干队伍在内的社会体育人才保障体系,为社会体育发展提供有力的人力资源保障。社会体育指导员队伍发展迅速,至2008年底,全市共有社会体育指导员2万名,每万人有10.6人(见表2),有效促进了对上海市民的健身指导,促进了科学文明健身水平的提高,提高了上海市民的健康水平。

表2 至2008年底上海市各级社会体育指导员人数统计
Table 2 Number of Shanghai Social Sports Instructors by the End of 2008

等 级	指导师	高级	中 级	初 级	总 计
数 量	85	358	4197	16123	20763
比例(%)	0.04	1.7	20.2	77.65	

资料来源:《2008年上海体育年鉴》



2.1.3 初步构建起了较为完善的组织体系

经过多年的建设,上海已经初步形成以体育行政部门为主管单位,区县、街道及相关部门参与的“二级政府、三级管理、四级网络”的社会体育组织领导体系,为社会体育发展提供了组织上的有力保障。市一级层面成立“上海市全民健身领导小组”,由市领导任组长,市各相关部门的分管领导参加,对全市全民健身工作进行研究部署、监督和决策。各区县也设立相应机构,负责制定全民健身活动的具体规划、实施方案和日常组织协调。各街道和乡镇也成立了全民健身的领导小组。各居(村)委会都把全民健身工作作为重要的专项工作来部署开展。形成了“两级政府”(市、区县)、“三级管理”(市、区县和街道或乡镇)、“四级网络”(市、区县、街道、居或村委会)的纵向全民健身组织体系。这样一个全面覆盖的网络体系有力推动了上海社会体育事业的快速发展。

目前在上海常年进行健身活动的体育社团具有相当规模,依托于社区的体育健身娱乐社团发展迅猛,各种各样的体育社团有近9 518个,一方面满足了人们交往的社会需求,一方面满足了人们健身的需求,是促进社会体育发展的中坚力量。至2008年底,上海已创建社区体育健身俱乐部62个,其中国家级13个。上海已初步形成了具有海派文化特色的社区系列健身活动,各街道、镇因地制宜,开展丰富多彩、形式多样的健身活动,吸引了居民的广泛参与,成为市民锻炼身体、开展社区精神文明建设的重要载体。

2.1.4 促进社区体育发展的法制建设取得了较大成就

20世纪90年代,上海加快了体育法制建设,特别是在社会体育法制建设方面成就较为突出,颁布和实施了一系列社会体育法规,为上海社会体育的发展提供了有效的法制保障。1994年,上海第一部政府行政规章《上海市体育场所管理办法》颁布实施。1996年1月《上海市营业性保龄球馆管理办法》颁布实施。1999年,《上海市室外公共场所体育健身活动管理暂行规定》颁布实施。特别是2000年,上海制订并颁布了《上海市市民体育健身条例》,《条例》体现了以人为本的思想,充分保障了上海市民参与体育活动的权利,是对《中华人民共和国体育法》、《全民健身计划纲要》贯彻和落实的具体化,使上海走上依法治体的法制轨道。

2.2 上海社区体育公共服务供给的不足及原因

与上海市民急剧增长的体育公共服务需求相比,目前上海社区体育公共服务供给不足,较为滞后,且服务能效也有待提高。

2.2.1 社区体育管理体制仍然难以适应社区体育公共服务发展的需要

目前限制社区体育公共服务供给能力的体制性因素仍然存在,社区体育资源还没有完全实现区域共享,存在条块分割、部门分割的弊端,难以满足社区居民的体育需求,没有建立起有效的组织机制,社区内各项组织缺少联动。上海的社区定位于街道一级,而目前街道的地位相对尴尬,一方面对所管辖的区域在经济社会发展负有重要职责,一方面在经济上缺乏足够的自主权,街道一级社区自我造血功能不足,体育设施建设资金主要依赖于市、区两级政府的投入。

社会体育管理体制需要加以改革,要实现由行政管理型向社会服务型转变,切实转变政府的体育管理职能,为社会提供更多优质的公共体育服务产品,致力于构建由政府部门、社会组织、市场实体共同组成的协调发展的体育管理体系,逐步实现社会化的组织管理方式,把不宜于政府行使的职能逐步转移给事业单位、社会团体和社会中介组织,加速培育体育社团,使其积极性、创造力充分发挥出来。

居民业主管理委员会作为民间自治组织,具有独立的法人地位。目前上海构建的社会体育组织体系主要以政府行政驱动为导向,并没有将居民业主委员会及物业管理公司纳入,不利于居住小区配套体育设施的管理,不利于增加社区体育公共服务供给。因此上海的社区体育公共服务体系应将业委会及物业管理公司纳入组织保障范畴,应建立业委会、物业、居委会等之间的协调机制,充分发挥社区居民参与的积极性,促进政府目标与居民利益的协调统一。

尽管现有的社会体育组织体系及网络从理论上及法律地位上应该覆盖各个层次的社区,但从机制的实际运行成效来看,如健身指导、体质监测等体育公共服务的触角仍然难以延伸及覆盖至居住小区。由于距离社区健身苑较远,多数居民的锻炼地点是自己的居住小区。因此未来加强体育公共服务能效建设,将社区体育公共服务的触角延伸至基层居住区是上海提升社区体育公共服务水平的重要方向。

2.2.2 社区体育场地设施建设仍然滞后,且质量水平、管理能效需要提高

尽管经过历年的建设,上海现有社会体育设施的规模基本满足了人们的需求,但与国内其他中心城市如北京、广州等相比,人均体育设施面积仍然落后(见表3、表4)。而在德国70年代中期,社区运动场的人均建设面积达到4 m²。当然人均体育设施面积这一并不能全面衡量城市的体育公共服务的供给能力,因为现有体育设施中有相当部分是用于竞技体育训练和比赛,而这些设施不可能经常性向普通市民开放。在整合社区体育设施资源方面,尽管上海中小学体育场地对社会开放的比例已达70%,而在日本,这一比例为90%。因此在挖掘社区体育场地设施资源利用的潜力上,上海仍有较大的上升空间。

表3 至2008年底上海人均社区体育设施状况
Table III Status of Shanghai Community Sports facilities by the End of 2008

项目名称	数 值
每万人社区体育健身设施数(个)	2.690
每万人拥有健身点个数	2.540
人均社区健身场地面积(m ²)	0.167
每万人拥有社区公共运动场(个)	0.122
人均社区公共运动场面积(m ²)	0.130

资料来源:由《2008年上海市统计年鉴》推算而成。

表4 至2008年底国内各大城市人均体育设施面积对比(单位:m²)
Table IV Per Capita Sports Facility Area in Some Big Cities in China by the End of 2008 (Unit: m²)

城市	北京	广州	上海	杭州
人均体育设施面积	2.3	2.72	1.75	2.8

资料来源:查阅所在城市体育局网站推算而成。



从现有健身设施的类型来看,多以室外为主,容易受到恶劣天气的干扰,且锻炼手段较为单一,难以满足各个不同年龄层次的人们对健身的多样化需求。因此,发展综合、能效更高的室内社区健身设施,更好拓展人们参与体育活动的空间,提高管理水平,形成长效机制,吸引不同层次的市民参与体育锻炼是增加社区体育公共服务供给的可行途径。

目前上海有些较早建设的居住小区由于规划落后,缺乏相应的配套体育设施,尽管全民健身实事工程已经使相当一部分小区配备了一些简易室外健身器材,这只是基本解决了有无的问题,对于大多数居民更高层次的体育需求仍然无法满足。有些小区尽管拥有较为完善的体育场地设施但管理能效不高,大都采用商业化运营模式,使本应满足社区居民体育需求的相应设施成为某些企业赢利的摇钱树。此外某些居住小区的体育设施的权属和法律地位不够明确,有的属于业委会,交由物业管理公司运营,有的由房产开发商实际控制,商业化倾向严重。从一般意义上说,居住小区的配套体育场地设施其所有权和使用权应由全体业主所有,其管理模式也应以满足小区居民的体育需求为出发点,应注重公益性,在此基础上,也应满足周边地区居民的体育健身需要,实行社区资源共享。

2.2.3 社区居民体育健身指导服务滞后

根据统计,上海常年参加锻炼的体育人口占总人口比重的43%,其中在总的体育人口构成中,60岁以上的老年人占40%,是开展健身活动的绝对主力,青年占20%,而中年人占10%,是社会体育的难点。与发达国家相比,上海体育人口占总人口的比重还较低,一些发达国家的体育人口已占总人口的80%。历次上海体质测试结果表明,上海市中小学生的身体形态、机能等状况令人堪忧,成年人的体质状况同样不能令人乐观,统计显示,本市成年人心肺机能下肢活动能力、腰背柔韧性较差,运动素质不强。人们的健康观念还较为滞后,科学锻炼的知识、手段、技能还未全面普及,体育消费水平较低。因此提高市民的健康水平,塑造良好的身体素质是关系到能否提高城市综合竞争力的大事。

尽管上海已经建立了社会体育指导员制度,每万人拥有社会体育指导员数量在全国名列前茅。但与国内地位相当的大城市相比,每万人拥有的社会体育指导员数量为10.6,并不占优。与市民急速增长的体育健身指导需求相比,社会体育指导员数量仍然不足。社会体育指导员制度的实际运行能效不高,需进行重新审视。这主要是因为社会体育指导员的来源主要以居委会干部为主,他们有着丰富的基层管理经验和较强的组织活动能力,但缺乏较为全面的体育专业知识,更为缺乏指导社区居民进行体育健身的能力。除了加强培训以提高他们的能力素质以外,更应注重从体育专业人才如体育教师、健身教练中选拔和培养社会体育指导员,使队伍的整体素质能有切实提高,以适应社区居民日益迫切的健身指导需求。

2.2.4 体育社团的管理需要规范,对相应体育经营企业亟待规范

近年来上海体育社团发展较快,社团活动的内容、方式手段等存在一定问题,急需加以正确的引导和解决,特别是通过法制化的手段进行管理。目前在部分体育社团的发

展过程中还存在一些不健康的非主流文化,崇尚封建迷信,用非科学的手段进行锻炼,对人们产生误导,结果不仅损害了人们的身体健康,还形成了错误的观念,导致科学健身难以深入。因此规范体育社团的发展,营建科学、文明、健康的主流文化对于社会体育的发展至关重要。

随着社会主义市场经济体制的建立,上海的体育产业处于快速发展的轨道,成为国民经济新的增长点。截至2008年,在全市14 000多家体育场馆中,经营性场所达5 200多家,从业人员超过15 000多人,各种形式的健身娱乐俱乐部不断涌现。但体育产业占上海GDP的比重还十分有限,市民体育需要的满足主要以公益性体育公共产品为主。快速发展的上海健身娱乐市场也隐藏着一些令人担忧的隐患,如健身俱乐部良莠不齐,某些不良经营者坑害、肆意侵犯消费者的合法权益,屡屡酿成体育服务质量纠纷。导致这些现象的关键就在于规范体育健身娱乐市场的有关立法滞后,甚至处于立法空白,让某些企业钻了法律的空子。因此相关法制建设亟需加强,才能使体育健身娱乐产业规范发展,为社区体育公共服务提供有力的补充。

2.2.5 社区体育公共服务投入资金不足,且投资渠道单一

目前社区体育建设的投资主体以政府为主,造成较大的财政压力,也不利于有效提升社区体育公共服务的质量。尽管上海每年用于体育事业的财政经费呈快速增长的趋势,但用于社会体育的经费所占比重仍然不高,大概只占10%左右。社区体育建设资金投资渠道较为单一,且资金的使用效率没有达到最优化,因此建立社区体育建设资金投资的多元化渠道势在必行,政府通过强有力的政策推动吸引、激励社会资金参与体育公共服务,也是促进社区体育公共服务供给快速增长的重要手段。

2.2.6 社区体育信息服务滞后

目前上海社区体育信息服务较为滞后,大多数社区获取社区体育信息的平台缺乏,如绝大部分上海社区综合性的或专门的体育信息电子网络缺乏。即使有相应平台,网络信息更新速度缓慢,特别是无法提供相关的体育服务信息,市民所需要的社区场地设施开放时间、价格信息、健身指导、健身知识、体育社团等相关信息难以通过便利、快捷的渠道所知晓。

2.2.7 社会体育政策法规建设需要加以完善滞后

尽管上海的社会体育法制建设卓有成效,但与快速发展的社会体育事业相比,法制建设仍然滞后,如体育健身娱乐市场的规范管理、公共体育设施的建设管理等缺乏法律依据。此外社会体育法律、法规的贯彻实施仍然滞后,在重视体育立法的同时,也要重视政府、公民及相关的社会组织对法律的遵守、执行和运用,以形成良好的社会体育法治秩序。

2.3 上海社区体育公共服务供给不均衡

上海各区县社会经济发展的水平有着一定的差异,因此区县政府针对社区体育公共服务供给的能力也有着较大的差异。如上海的老城厢黄浦区地处中心城区,人口十分密集,为每平方公里4万人左右,城市建设用地十分紧张,用于建设体育设施的经济成本高昂,服务于社区居民的体育配套设施供给严重不足,人均体育设施面积仅为0.6 m²,远远落后



于人们的体育健身需要,这一状况短期内很难解决,严重限制了社区居民生活质量水平的提高。而徐汇等区社会经济发展水平较高,区域内拥有八万人体育场、上海体育馆等大型体育设施,体育活动空间相对较大,与老城区差异明显。此外上海各城区每万人拥有的社会体育指导员数量也有着较大的差异,如徐汇区为21.6个/万人,而黄浦、静安等区为14.2个/万人、12.2个/万人,为社区居民所能提供的潜在体育健身服务能力有着一定差异。

上海各个街道、乡镇社区体育发展也不均衡,即使在同一社区范围内,各个街道或乡镇在社区体育公共服务供给能力上差异较大,如闵行区七宝、虹桥、莘庄、梅陇等地,有的社区已建成综合功能齐全、设施先进、规模较大的社区体育中心,而有些社区健身苑规模较小,服务能力和辐射范围有限。社区之间的健身指导服务能力不一,每万人拥有的社会体育指导员人数等指标均有一定差异。究其原因,主要是由于各镇社会经济发展能力、社区资源条件等有着较大的差异。而与市区相比,尽管综合经济实力相对落后,但上海郊区体育用地相对宽裕,因此人均体育设施面积领先于市区。市、区两级政府应通过体育资金投入重点的选择,实行宏观调控,尽量缩小社区之间体育公共服务供给能力之间的差异,实现均等化服务。

3 促进上海社区体育公共服务供给增长的方式

3.1 社区体育公共服务的社会化方式

构建上海社区体育公共服务供给保障体系,需要动员社会公众的有效参与。从西方发达国家的经验来看,建立完善、高效的社区体育公共服务体系不能仅仅依靠政府的力量,关键要建立社会化的机制,发挥社会民间力量的有效参与,充分发挥社会蕴藏的活力。目前我国社区体育的发展主要依靠政府强有力的行政主导和推动,在促进社区体育场地建设、群众性体育活动的举办等方面起了十分重要的作用。但政府的力量毕竟是有限的,难以做到对所有社区居民的全面覆盖。如上海市闵行区积极推动社会体育活动的社会化运作,其目的就是为加快社会事业建设步伐,让更多的优质体育资源通过政府构筑平台,社会力量参与运作的形式,推动社区体育健身活动的开展。

社区体育健身指导服务也可采用社会化方式,建立和完善体育志愿者体系、队伍。由于许多志愿性组织具有能够迅速确认并满足社会公众某方面公共服务需求的能力。所以政府可把过去承担的一些服务职能剥离出来,交由志愿性组织承担。这一方式有助于政府机构精简、减少财政支出、提高政府能效。目前上海已经实行了社会体育指导员制度,但这还不是真正的体育公共服务的志愿化。目前上海社会体育指导员主要是以基层社区居委会干部为主体,尽管这样做有助于借助已有社区组织体系的力量,有助于控制社区体育公共服务的供给成本,但也使得在日本行之有效的社会体育指导员制度在我国却能效不高,某些地方政府对社会体育指导员的数量较为关注,而对实际效果缺乏深入的研究。因此加大社区体育公共服务供给就必需促进社区公众的有效参与,积极利用社区人力资源,建立由体育教师、健身教练、体育活动爱好者等参与的动员机制、激励机制,充分发挥他们的积极性。如此不仅可以培养社区居民的归属感,

促进社区居民自主管理意识的形成。由于在计划经济时期长期以来形成的“单位人”组织属性,我国公众对基层社区事务的参与意识较为淡漠,如果没有社区居民的积极参与,社区体育活动的发展动力将会严重不足。

3.2 社区体育公共服务的市场化方式

自20世纪80年代以来,一些西方国家都在不同程度的推行公共服务供给方式的改革,其中主要是公共服务的市场化,就是在公共服务领域打破政府垄断,引入市场竞争机制,将原来由政府承担的部分公共职能推向市场,通过充分发挥市场对资源配置的基础作用而达到有效改善与提升公共服务的目的。公共服务领域市场竞争机制的引入主要是为实现公共服务供给的多元化,通过公共服务中在公共部门与私人部门之间、公共部门之间展开竞争,来缩小政府规模,打破政府一元供给,提高公共服务供给的效率。从西方发达国家社区体育的运营模式来看,市场化方式是行之有效的,保证了社区体育运作的资金来源,提高了社区体育服务的质量和效率。在满足社区居民基本体育需要的基础上,上海社区公共体育服务应将市场化方式作为补充,促进体育公共服务质量、能效的提升。

3.2.1 购买服务

购买活动服务,主要通过政府将公共服务转包的方式,由私营部门或非营利部门签订供给合同提供公共服务。私营部门或非营利部门必须在合同约定的框架范围内行使权利和履行义务。政府的职责主要是支付合约规定的报酬,并对服务产品进行有效的监督以保证服务的质量。比如对社区公共体育场地设施的日常维护管理即可采用这种方式,而不必完全由政府部门单独承担。

3.2.2 使用者付费

主要是指消费者在使用政府提供的服务时必须支付费用。对公共服务实行适当的使用付费,主要是将价格机制引入公共服务领域,促进公共服务资源的合理配置,有效降低公共服务产品的供给成本和价格。西方发达国家在社区体育中心的运营过程中往往都向社区居民收取一定的费用,而不是完全免费的,如会员费收入是国外社区体育中心的主要收入来源,保证了社区体育中心的正常运转。上海社区体育中心的运营除了某些向市民所提供的免费服务外,也应实行收费制,但收费制的实行应避免过度逐利的倾向,毕竟社区体育服务是公共产品,必须考虑绝大多数社区居民的收入水平和负担能力。

3.2.3 凭单制

凭单是围绕特定物品而对特定群体实施的补贴,市民持有政府部门发放的“凭单”到指定的服务部门去消费公共服务,如食品、医疗、教育等。凭单制有助于某些特殊群体如老年人、残疾人、儿童、贫困家庭等实现自己的体育健身权利。人们拥有的体育活动权利是平等的,但彼此履行体育权利的能力有着较大的差异,凭单制有助于提高特定群体实现自身体育权利的能力,促进上海社区的和谐稳定。

3.2.4 非国有化

这种方式主要是通过把一些原先由政府提供的那些具有私益物品性质且边际效益不为零的公共服务,通过拍卖、发行股票、产权转移等方式交给有效率的私人企业。从而使



政府减少财政赤字,由自由市场机制决定资源配置,为更多的市民提供服务。我国社区体育健身苑点的建设和器材配备,主要是体育行政机构借助体育彩票的销售收益进行投资,器材设施也是由隶属于体育行政机构的生产商提供的,实际上这是一个相对封闭的市场,部门利益趋向明显,不利于体育建设资金的使用效率和合理分配。因此将隶属于政府的体育器材、公共服务经营企业完全推向市场,建立公平的体育场地、设施、器材的招标制度是十分必要的。

4 构建和完善上海社区体育公共服务供给保障体系的对策

为了与日新月异的城市发展水平相适应,未来上海社区体育应努力提升发展的层次和品位,为市民提供更多更好的体育服务。为此,应着力加强理念创新、制度创新、机制创新,以促进上海社区体育公共服务向更高水平发展。

4.1 社区体育场地设施供给保障

4.1.1 整合社区体育资源,提高体育设施开放的水平

要盘活、整合上海现有的社区体育设施资源,促进社区体育设施的对外开放。设立中小学、社会事业单位、企业等所属体育设施对外开放的资金补贴制度,以促进其对外开放的积极性。提高社区体育设施的管理能效,促进社会体育场地设施管理长效机制的建立和完善。

4.1.2 加强规划,促进社区体育中心建设

因地制宜,建设较高水平、以室内设施为主的社区体育中心,积极保护社区体育文化遗产,积极扶持民间体育项目。根据社区人口密集程度,在大型社区实施多中心机制,建设多个社区体育中心。

4.1.3 制定和完善上海社区体育场地设施的建设标准和器材配备标准

根据全国相关标准,积极借鉴发达国家促进社区体育发展的有益经验,结合上海实际,制定和完善上海社区体育场地设施的建设标准和器材配备标准。应根据人口密集程度及社会发展需要,各级政府应当制定公共体育场馆设施专项建设规划,遵循统筹协调、合理布局、规范实用和方便市民的原则,并纳入国民经济和社会发展规划及土地利用总体规划 and 城乡规划,有计划地组织实施。

4.1.4 制订并颁布《上海市商品房建设体育场地设施配套标准》

制订《上海市商品房建设体育场地设施配套标准》,促进居住小区居民利用身边体育设施锻炼,明确居住小区体育设施业主共有的法律地位。此外还要加强小区体育设施的管理,除了一些高档的住宅区以外,绝大多数小区应以公益性为主,满足社区居民的体育需求。在上海的各居住小区大力推动建设简易、小型的灯光篮球场等利用率高的运动设施,吸引青少年参与锻炼。

4.2 社区体育公共服务供给的资金保障

4.2.1 建立和创新体育建设资金的保障机制

设立市、区两级政府关于社区体育场地设施建设资金占当年GDP比例的硬约束指标,保证社区体育建设资金的稳定来源和适度增长。根据社区体育公共服务水平的差异发展,通过体育建设资金投资重点的选择,实行宏观调控,促进

社区体育公共服务的均等化。

4.2.2 促进社区体育公共服务投资渠道的多元化

采取政府财政资金投入和社会资本相结合的机制,鼓励和促进社会资本投入,建立民间资金捐赠、募捐渠道机制,建立社会体育场地设施建设资金的多元投资体制。加强社会捐赠体育资金的使用管理。

4.2.3 提高体育建设资金的使用效率

对各级政府用于建设公共体育场地设施的资金进行有效的监督,明确其用途,定期向社会公布资金使用情况,充分保证资金的使用效率,防止浪费和流失。建立公平的体育场地、设施、器材的招标制度。

4.3 社区体育健身指导人员保障

4.3.1 充分利用区域内资源,构建和完善社区体育公众参与机制

切实发挥社会体育指导员制度的能效,实行分类管理,建立社会体育指导员的培训、考核、奖惩制度。在充分发挥社会体育指导员作用的同时,建立以在校体育专业大学生、体育教师、运动员、体育活动积极分子等为主的社区体育志愿者队伍。

4.3.2 完善体质监测网络,向居住小区延伸服务

必须建立关于上海市民体质的完整的数据库,制订市民体质监测相关法规,建立专业的监测队伍和体系,定期对市民体质进行跟踪测试,掌握真实情况。

4.3.3 规范职业性体育健身指导人员管理

加强对职业性社会体育指导人员实行职业资格证书制度,提高从业人员的素质,由国家权威部门考核,持证上岗,从而保证体育服务质量,加强科学健身工作力度。

4.4 社区体育政策法规保障

4.4.1 应该加强社会体育法制建设,形成较为完善的社会体育法治体系

加强社会体育立法研究,做好社会体育立法规划,明确立法重点,并重视体育行政执法工作,使体育法律、法规真正得到贯彻和落实,使社会体育领域真正做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的有机协调统一,有效规范政府、社会组织 and 个人的体育行为,建成完善的社会体育法治体系,促进规范有序的社会体育秩序的形成。

4.4.2 加强立法,保障各种不同类型社会群体的体育健身权利

促进对老年人、残疾人、青少年儿童等群体的体育立法。上海的老年化程度是全国最高的,应该专门制定保障老年人体育健身权利的相关法律,真正做到老有所养、老有所乐,提高老年人的生活质量。

4.4.3 加强职工体育立法,为职工健身权利提供法律保障

上海拥有数量庞大的职工队伍,目前很多企事业单位对职工的文化体育权益较为漠视,严重影响了职工的身心健康,也影响了企业长远的竞争力。将外来人口特别是农民工及其子女纳入社区体育公共服务供给保障范畴,保证他们法定体育权益的实现。

4.5 社区体育发展的组织保障

4.5.1 改革社区体育管理体制,促进政府职能的转变

应通过立法规范体育行政部门的行为,明确职责,体



育行政部门应更多的履行管理、协调、监督的职能,制定和完善行业准则、管理制度,将直接介入转变为间接介入。政府可采取购买公共体育服务产品、使用者付费、凭单制等方式,促进社区体育公共服务的社会化运作。编制社区体育公共服务的发展规划,统筹社区体育服务发展相关问题。将居民业主委员会、物业管理公司纳入社区组织体系范畴。

4.5.2 构建和完善全新的社区体育组织架构和联动机制

成立社区体育协会,整合社区的企业、学校、体育社团等各项社会组织,有效参与社区体育公共服务体系建设。培育、扶持各个层次的公益性社区体育俱乐部,为居民搭建社区体育公共服务的平台,吸引居民参与锻炼。

4.5.3 加强规范非政府体育组织的相关行为,有效发挥社会体育的潜力

发挥各个体育社团、健身协会的作用,发挥上海市民的积极性,培养健康的观念,促进社会体育发展的长效机制的建立。加强体育社团的管理,对体育社团的管理要定期注册、定期考核,对违反法律制度违规活动的社团要加强清理整顿,严重者坚决取缔。必须对体育社团的活动形式、活动内容、人员规模等进行规范,使体育社团的管理有章可循。

4.5.4 加强体育服务经营企业的管理,促进良好体育经营秩序的形成

加强立法,规范体育经营企业的经营行为,具体包括对体育经营企业的资质进行严格认定、体育从业人员的准入资格、体育服务质量标准的制定、体育产品质量纠纷的仲裁等相应立法,以有效提高体育经营企业的产品质量和经营水平,切实规范体育健身娱乐经营市场,促进上海经营性体育市场的良性、协调发展。

4.6 社区体育服务支持保障

4.6.1 促进社区体育信息保障,建立社区体育公共服务网络平台

为社区居民提供相关场馆信息、健身指导信息等服务,成为倡导健康理念、科学文明健康的生活方式的重要舆论阵地,抵御不良生活方式的侵害。加强政府体育信息公开的相关立法,让市民能通过公开透明的渠道及时知晓关于体育体育相关政策法规、重大活动举办、场馆设施建设开放、健身指导服务等信息,保障市民的知情权。

4.6.2 建立体育伤害事故应对机制

为了有效应对可能的体育伤害事故,通过政府购买的方式,建立人身伤害商业保险机制。与卫生部门合作,建立急救联动机制,解除社区体育场馆开放的后顾之忧。

4.6.3 建立社区体育教育保障体系

将社区体育教育体系纳入社区教育体系之中,利用现有社区电视、网络、社区学校、宣传栏等平台等构建社区体育宣传体系,进行诸如知识讲座、发放资料等宣传教育活动,提高社区居民科学健身的能力,积极营造科学健身的氛围。

4.6.4 加强社区体育公共服务政府绩效的考核,提高社会体育运行机制的能效

充分发挥政府绩效考核的驱动和引领作用,构建上海社

区体育公共服务供给保障体系的评估指标体系,要体现科学性,全面系统地反映社区体育公共服务工作的实际,体现可操作性,便于实施。同时应建立和完善针对居民委员会、公益性社区体育俱乐部、社会体育指导员等相关组织和人员的考核评估机制,促进基层政府组织对社会体育工作的重视程度,促进社区体育公共服务朝着健康、优质、高效的方向发展。

参考文献:

- [1] 卢元镇. 体育社会学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2005.
- [2] 王凯珍. 北京市城市社区体协的现状[J]. 北京体育大学学报, 1994, 17(2)
- [3] 刘明生. 上海市社区体育组织现状及发展对策[J]. 上海体育学院学报, 1999(1)
- [4] 任海, 王凯珍. 近年来我国城市社区体育研究状况[J]. 广州体育学院学报, 1998(2)
- [5] 王凯珍, 阮云龙. 新世纪中国城市社区体育发展的趋势[J]. 北京体育大学学报, 2004, 27(1)
- [6] 张宏, 吕树庭, 刘江南. 深圳市组建全民健身市场网络的研究[J]. 广州体育学院学报, 2003(1)
- [7] 李建国. 体育——让城市生活更美好[J]. 广州体育学院学报, 2008, 28(2)
- [8] 王才兴. 构建完善的体育公共服务体系[J]. 体育科研, 2008, 29(2)
- [9] 孙辉, 张琼, 刘桂海. 构建和完善上海市社区体育公共服务体系的研究//2008年上海市体育社会科学研究成果报告[M]. 上海: 上海大学出版社, 2009.
- [10] 沈建华. 上海市体育公共服务的需求[J]. 体育科研, 2008, 29(2): 37-41
- [11] 王才兴. 上海市体育公共服务的实践与探索[J]. 体育科研, 2008, 29(2): 37-41
- [12] 王才兴. 体育公共服务国际比较及启示[J]. 体育科研, 2008, 29(2): 37-41
- [13] 王才兴. 构建完善的体育公共服务体系[J]. 体育科研, 2008, 29(2): 37-41
- [14] 赵文杰, 陈琪, 姚武. 完善上海体育公共服务体系的宏观背景[J]. 体育科研, 2008, 29(2): 37-41
- [15] 侯岩主编. 中国城市社区服务体系建设研究报告[M]. 北京: 中国经济出版社, 2009.
- [16] 于燕燕主编. 中国社区发展报告(2007-2008)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [17] 李军鹏. 公共服务学——政府公共服务的理论与实践[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2007.
- [18] 冯火红. 我国地方政府社会体育政策研究[M]. 北京: 北京体育大学出版社, 2008.
- [19] 王旭光. 我国体育社团的现状与发展对策研究[M]. 北京: 体育大学出版社, 2008.
- [20] 吴开松. 城市社区管理[M]. 北京: 科学出版社, 2006.
- [21] 李军鹏. 公共服务型政府[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [22] 薄贵利. 政府管理创新前沿问题研究[M]. 北京: 人民出版社, 2008.

(责任编辑: 陈建萍)