

上海市社区体育管理体制的缺陷及对策

程 华¹, 戴 健², 邓晶晶¹

(上海体育学院 1. 管理系; 2. 学院办公室, 上海 200438)

摘 要:对现行的上海市社区体育管理体制所存在的缺陷进行分析, 提出上海市社区体育管理体制要分阶段、分层面地逐步推进, 建立多系统、多层次的行政性与社区自主性相结合的新型社区管理体制。

关键词:社区体育; 管理体制; 体育组织; 上海市

中图分类号: G812.3 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2005)05-0130-03

Defects in Shanghai community sports management system and countermeasures against such defects

CHENG Hua¹, DAI Jian², DENG Jing-jing¹

(1. Department of Management; 2. Office of Institute, Shanghai Institute of Physical Education, Shanghai 200438, China)

Abstract: The authors analyzed defects existed in Shanghai community sports management system, and suggested that Shanghai community sports management system should be developed gradually in accordance with phases and levels, and that a new style community management system that has multi-system and multi-level and combines administrative functions with community independency, should be established.

Key words: community sports; management system; sports organization; Shanghai city

社会体育管理体制是一个国家社会体育管理机构设置、权限划分、运行机制等方面的体系组织制度的总称,它是实现社会体育总目标的保障^[1]。我们所谈的社区体育的管理体制就是在这大的管理体制之下所进行的探讨。为了全面贯彻党的“十六大”、“十六届三中全会”的精神和《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》,深入实施《全民健身计划纲要》第二期工程,推动“体育进社区”工作的深入开展,加强社区体育的基层组织建设,充分利用和有效整合社区体育资源,顺应全面建设小康社会对体育发展的要求,满足广大社区居民日益增长的体育健身需求。因而上海市开始形成了以政府投资、管理为主体的社区体育的体育设施和体育工作管理网络。但是随着上海社会经济的变化和体育事业自身不断的发展,传统的街道管理体制越来越不适应上海这座大城市社区体育的快速发展,管理体制存在的缺陷已经明显地表现出来。因此我们必须加快改革社区体育管理体制。特别是近几年来,上海的经济一直保持着两位数增长速度,高于全国平均 GDP 增长率 2 个百分点左右^[2]。而经济的增长同时给上海带来了人民生活水平不断提高,人们的休闲时间和方式的不断增多,而且上海还面临社会步入老龄化,老人人口比例显著上升;随着第三产业在上海经济中占的比例上升,带来的是体制外的人员逐渐增多、外来流动人口的不断增加;还有对旧的社区改造,建立现

代化都市新社区的城市居民居住空间变化等诸多因素的挑战。因此,对社区体育设施的完善、体育组织的建立和社区体育指导员的培养等诸多方面的管理提出更高、更新的要求。社区体育管理体制的建立、完善,对上海社区体育朝着健康、迅速的方向发展具有重大的意义。

1 当前上海社区体育管理体制中存在的缺陷

目前上海市城市社区的管理体制如图 1 所示。

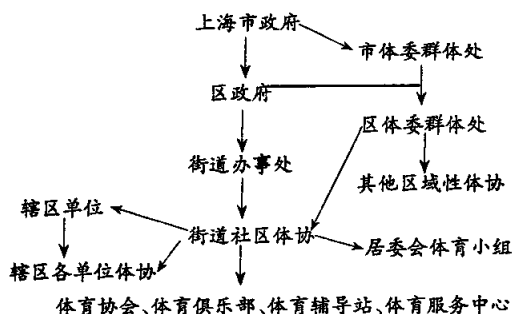


图 1 上海社区体育管理体系示意图

从图 1 中我们可以看到这种“条块结合”,“以块为主”的社区管理体制虽然在上海已经形成。但是这种社区体育依

收稿日期: 2005-01-31

作者简介:程 华(1979-),男,硕士研究生,研究方向:竞技体育管理、体育经济学。

托于社区管理体制总体规划中,从而由于上海社区管理体制的缺陷制约了社区体育的快速发展。

(1)街道、居委会体制不适应上海社区体育管理工作的客观需要。主要是街道、居委会建制散、服务少。建制散,主要是街道、居委会体制没有太大变化,但管理规模扩大,在上海这座大都市人口增多和流动加剧的情况下,与相当多的居民失去联系。尤其现在上海大量修建的新的居民区,居民在市内不断流动变化,有的区县还对现在城市社区重新规划调整,这些不确定的因素就可能导出现街道、居委会管理不到位。

(2)街道体制与社区体制难以接轨。目前街道的办事处作为政府的派出机构,承担着政府的职能,政府的色彩浓厚,因而弱化了本应承担的社会职能,造成街道体制与社区体制在性质和功能上都很难接轨。根据课题组走访虹桥街道办事处、长寿街道办事处、四平路街道办事处、浦东新区金杨新村街道办事处了解到,目前街道办事处主要的职责是贯彻执行法律、法规、规章和市区人民政府的决定、指示,完成市区政府部署的各项任务。负责指导社区居委会的思想建设、组织建设、基础建设,制定本街道社区建设发展规划并组织实施,指导社区居委会依法开展各项工作,管理好社区公共事务,组织和发动广大居民和驻地单位进行社区建设,完善社区服务设施,合理配置社区资源;负责精神文明建设,开展精神文明小区创建活动,对居民进行法制和社会公德教育,组织居民参与社区环境整治等社会公益活动;配合有关部门做好外地来沪人员以及向外地来沪人员出租房屋的综合管理工作等。这种制度就会导致从上而下,垂直管理,没有充分的把责、权充分的下放到所在区的街道、居委会,没有调动社区体育管理组织的积极性。所以在社区体育管理上是微不足道,多以群众自发、自主活动为主,管理的职能很难体现。

(3)正式的社区体育组织与自发性社区体育组织之间缺乏联系。现行的社区组织除了“两级政府,三级管理”模式之外,还有驻扎在街道上的单位等。这些单位按照行政划分或行政系统,被划入不同层次的政府各主管部门的管辖范围之内,“单位制”混杂于“社区制”,社区内“诸侯割据”现象严重。根据我们对以上街道办事处有关人员的调查,一般来讲在有重大的活动时,几个组织的相关人员才会联系,采取联合举办的方式来进行一些文艺活动,而社区体育的管理主要由街道社区体协等体育组织承担,大量经常性的社区体育活动则主要由晨、晚练习群体等自发性的社区体育组织来完成。但是,由于街道社区体协受到人力不足等因素的影响,尚未与数量众多的辖区单位、自发性的社区体育组织建立起正常的联系。因此,导致很多想积极参与社区体育活动的居民没有一个正确的导向,盲目参与一些体育活动。

(4)社区缺乏“以人为中心”的管理理念。当前,随着上海经济的飞速发展,在很多社区都建立了健身点、健身苑等体育锻炼场所,特别是2003年在上海市政府的倡导下“人人健身,公务员带头健身”计划的实施,使之得到前所未有的发展。同时还在相应的社区配置或选拔社区体育指导员。但社区物业管理员仅仅对所在场所的体育器械进行维护和管

理。这样虽然社区体育的硬件设施投入较大却忽视文化教育、公共道德等以“人”为中心的软管理,导致社区体育管理者就很难在工作中实施以“人为中心”的管理理念。

(5)上海社区体育管理责、权不明晰。社区体育作为市场经济体制下群众体育改革的必然产物,目前为止还未引起政府的足够重视。社区体育不仅是群众体育的组成部分,也是社区建设的重要内容,它除了具备健身的本质外,在增强社区意识、增进社区情感、加强社区整合、促进社区精神文明建设等方面的功能也没能引起人们的足够重视。虽然上海成立了以街道为依托的街道社区体协,但是从我们访问的实际情况来看,现在的街道办事处工作职责中没有明确提出有关体育方面的职责,导致街道办事处抓体育工作没有充足的法规依据,社区体育人力、物力、财力等方面的问题难以很好的得以解决。

(6)对社区体育管理缺乏有效的监督和制约。监督的主体错位。目前上海社区居委会的议事委、监督委一般都有居委会的成员参与,但是有的监督委等不是真正意义上的社区居民代表,一般由居民组长中产生。因此,对社区体育的监督不到位就在所难免。其二是监督运作方式单一。主要是由上而下,而上行监督较少。同时还缺少必要的协调,社区内各级组织都要来管,但是职权不明,协调不力造成多方插手或推诿等现象。

(7)适应社区体育管理和社区体育组织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可操作性的指导意见。目前,上海也没有具体的社区体育管理相应的地方性法规出台。有的区县领导甚至对社区体育的概念和范畴的理解还没有达到统一,对社区体育的内容、社区体育的规模设置、社区体育组织机构的建立、社区体育管理权利的监督职能尚未形成共识,这些均制约了社区体育建设的顺利进行。

2 提高上海社区体育管理服务水平的对策

根据制度创新理论,若现有的制度已经不能促进社会的发展,就应当酝酿新制度,否则经济发展就会处于停滞状态。体制创新是社区体育建设发展的关键。上海社区体育的管理模式,应该建立以居住地为特征,以居民的认同感和归属感为纽带,以提高居民的生活质量、综合素质和文明程度为目的,以社区成员的自我教育、自我服务、自我约束为手段,有党和政府领导、社会各方面参与、群众自治参与管理的区域性群众体育活动,形成共居一地、共同管理、共建文明、共求发展的社会化自治管理的运行机制。同时我们要注意遵循正确的原则,即是要做到“四个相结合”:1)政府参与行为与社会行为相结合;2)社区体育管理与社区体育服务相结合;3)社区体育经营性与服务性相结合;4)社区体育专业队伍服务与群众相互服务相结合。笔者认为通过以下几个方面的改革可以实现上海社区体育管理的健康发展。

(1)社区体育管理体制的变革要在社区整体机制改革的基础进行。依据上海现有的行政管理体制和各有关行政管理部的关系,结合各个区社区体育开展的实践,社区体育

管理体制应分为 3 个层面:决策系统(上海市体育局群体处)、组织指挥系统(各区体育局群体处、相关街道办事处)、操作实施系统(辖区各单位体协、居委会)。3 个层面的机构,可以较好地形成一个社区体育管理的网络体系。

(2)理顺管理体制 3 个层面的关系,提高社区体育整合能力。如决策系统就要有协调能力,能把区相关的部门如卫生、教委、街道办事处等组成一个有效的整体,协调负责本区社区体育的总体规划、阶段性目标、各单位的协作方式、政策保障、资金的筹措和使用等。而指挥系统则是执行本地区社区体育的总体规划 and 阶段性目标,同时对操作系统进行组建和管理,对工作中出现的问题进行协调解决,起到中枢纽带作用。而操作系统就是通过发动社区居民参与体育活动,主要是提供体育服务工作。只有把这 3 个层面理顺,才能很好地为社区居民体育活动提供舒适、优美、健康的社会环境。

(3)建立非政府、非营利性组织。针对社区体育工作责任重,与现有的组织设置之间不配套的矛盾,积极建立各种非政府、非营利性组织。如社区体育服务自愿者协会、社区体育互助协会、社区体育科普协会等。这些体育组织是培育社会体育自治能力,创造自治条件和方式的重要基础。即是在创建、发展和加强社会体育的横向组织系统,与从上而下的政府系统以及归属于政府系统的所有群体、组织、个体,相互交叉织成一个全面而稳定的体育组织管理网络结构。

(4)逐步建立上海社区体育工作奖励机制和约束机制。社区体育有较大的公益性,但是要很好的开展上海社区体育活动,体育经费是必不可少的。建议上海加强社区体育组织的经营管理,通过拓宽集资、融资渠道,争取更多的企业、事业的支持,并积极与当地政府联系,力争获得政策和资金投入,建立相应的奖励制度和约束机制,这样可以充分调动社区居民参加体育活动的积极性。

(5)加强社区体育法制法规建设,加速依法管理社区体育的进程。按照新制度经济学的观点,法律制度是各种制度中最强硬的一种,它是社会发展过程中不可或缺的一种资源,明确的法律法规有利于减少摩擦和冲突,降低交易成本,较少改革的代价^[4]。目前上海城市管理实行的是两级政府、

三级管理,但是在三级管理中,作为政府的派出机构——街道办事处,却没有体育管理的法定职能。所以上海社会体育的开展,只能是利用行政手段,进行非经常性的大规模的体育活动。因而这种社会组织管理体制结构的缺陷以及管理重心偏高的特征,只能造成上海社区组织管理难度大和难以实现群众体育的普遍化生活化的结果^[5]。而且《中华人民共和国城市居民委员会组织法》已颁布 13 年了,现在上海这座城市发展远非 13 年前立法时所能预料的,因此,此法应尽快修订。虽然上海制定了《街道办事处工作条例》、《社区管理条例》、《物业管理条例》等规章制度,但有关社区体育管理方面的法规、条例还十分缺乏,上海要尽快建立社区体育管理有关法律法规,制定实施细则,这样既完善了社区体育管理的组织体系,又使社区体育的开展有了法律上的保障。同时加大执法力度,使社区体育管理走向自律和自觉,走向法制化轨道。

社区体育管理体制的改革是城市社会变迁的需要,是依附于社区管理体制改革基础之上,不能孤立于社区管理体制之外。城市社区体育自治组织建设正处在自主创新阶段,在社区成员参与社区体育意识比较薄弱的情况下,政府行为仍然应该在社区体育建设中占主导地位。因此,上海社区体育还应走行政性与社区混合型管理道路。

参考文献:

- [1] 王凯珍. 社会体育—单位体育[M]. 北京:人民体育出版社,2004.
- [2] 伊继佐. 2003 年上海经济发展蓝皮书——现代化国际大都市建设[M]. 上海:上海社会科学院出版社,2003.
- [3] 王 港,吴健春. 城市社区全民健身系统的构建与功能[J]. 北京体育大学学报,2001,24(1):15-16.
- [4] 黄娇灵. 城市社区管理新模式的若干构想[J]. 厦门特区党校学报,2003(4):13-15.
- [5] 王凯珍. 我国城市经济体制改革与社会体育格局变化[J]. 体育工作情况,2001,(21):1-7.

[编辑:李寿荣]