

# Analysis of Community-Based Sports Management Mechanism Based on Governance Theory

Shoudong Feng, Haoyu Wang

Institute of Physical Education, Henan University, Kaifeng  
Email: [fsd6301@163.com](mailto:fsd6301@163.com)

Received: Sep. 2<sup>nd</sup>, 2014; revised: Oct. 13<sup>th</sup>, 2014; accepted: Nov. 1<sup>st</sup>, 2014

Copyright © 2014 by authors and Hans Publishers Inc.  
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).  
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

---

## Abstract

Reviewing the current community-based sports management mechanism based on the perspective of public governance theory, it is found that there are many problems: 1) organizational management: sports organizations form is single; sport governance is not developed well; legal environment of sports management is poor; 2) service management: sports service lacks management personnel; supply of sports infrastructure is insufficient with funding shortages; sports information service needs improvement; 3) cultural management: sports activities are monotonous; community residents are not active to participate. Therefore, the study suggests that: community-based sports should be further supported, which are run by the local with official aid and in the form of self-autonomy; the synergy of regulations and policies, funding facilities, and sports guidance system elements should be maximized; diversified services of community-based sports should be enriched through a “people-oriented” principle, to promote rapid development of community-based sports healthily and orderly.

## Keywords

Governance Theory, Community-Based Sports, Management Mechanism

---

# 基于治理理论的社区体育管理机制探析

冯守东, 王浩宇

河南大学体育学院, 开封

Email: [fsd6301@163.com](mailto:fsd6301@163.com)

收稿日期：2014年9月2日；修回日期：2014年10月13日；录用日期：2014年11月1日

## 摘要

基于公共治理理论的视角审视我国目前社区体育管理机制，发现其存在着诸多问题：1) 组织管理方面：体育组织形式单一，体育治理发育不良，体育管理法制环境不佳；2) 服务管理方面：体育服务管理人才缺乏、体育基础设施供给不足、经费紧缺，体育信息服务亟待完善；3) 文化管理方面：体育活动内容单调，社区居民主动参与意识不强。因此研究认为：应当进一步支持发展体育社区治理，实行民办官助、自营自治的组织管理形式；充分发挥法规政策、资金设施、体育指导等系统要素的协同效应；丰富社区体育多元化服务内容，贯穿“以人为本”的服务宗旨，以其推进社区体育事业健康有序快速的发展。

## 关键词

治理理论，社区体育，管理机制

## 1. 引言

随着我国体育事业的深化发展，社区体育已经成为我国体育事业的重要组织形式和社区文化建设的重要组成部分，在社区文化服务和大众体育发展中发挥着不可估量的作用。然而由于诸多因素的限制我国社区体育仍处于发展的初期阶段，尤其是社区体育管理尚处在不尽完善的阶段，更是缺乏系统研究和相应的理论指导，这更是阻碍了我国社区体育工作的健康发展及社区体育管理的进一步开展。本文旨在从公共治理理论的视角，通过分析我国社区体育在管理中存在的主要问题，并在此基础上，探索我国社区体育的新型管理机制，以期为促进我国社区体育管理的实践进展、推动社会主义和谐社会建设提供理论支持和对策建议。

## 2. “社区体育治理机制”的理论基础

### 2.1. “社区”的基本内涵与特征

“社区”(Community)是社会学的基本概念之一，首先出自德国社会学家滕尼斯的著作中。通常认为：“社区是进行一定社会活动、具有某种互动性联系和共同文化维系力的社会群体以及活动区域。也有人强调‘共同体’这一人群要素，认为社区通常指‘以一定地理区域为基础的社会群体’。”<sup>[1]</sup>“社区”通常包括四个基本涵义：首先，社区必须占据一定的区域，存在于一定的地理空间之中。例如，在北京这个地理区域上就同时并存着城市社区、乡村社区、工业社区、文化社区等等。其次，社区的存在总离不开一定的人群。人口的数量、集散疏离程度以及人口素质等，都是考察社区人群的重要方面。第三，社区中共同生活的人们由于某些共同利益、共同的需要而结合起来进行各种社会活动的人类群体。第四，社区中人们的各种非生产性的社会活动及其社区人彼此互动关系是社区的核心内容。与“社会”相比，社区更加强调共同的亚文化和共同的社区意识；更加重视社会空间与地域空间的结合；社区中的各种关系比社会的关系更加紧密；社区的功能具有更为明确和专门化的特征。

### 2.2. 治理理论的内涵解析

治理理论(Governance Theory)是在全球化对公共管理水平要求不断提升的背景下诞生的。其中早期

的两个治理理论是上个世纪八十年代初的“地方治理”和产生于八十年代晚期的“公司治理”思想。截至上世纪九零年代，有学者已经把各种不同的治理理论概念整合成一个更加广泛的“公共治理”理论，该理论把单独公共机构的公司治理与行政网络关联在一起，通常囊括了公共管理部门的各个主要层级。治理的属性大致概括如下：“1) 治理主体的多元化。2) 主体间责任界限的模糊化。3) 主体间权力的互相依赖性和互动性。4) 自主自治的网络体系的建立。5) 政府作用范围及方式的重新界定。”[2]俞可平教授指出：“治理是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。”[3]因此治理是一种强调民主、合作、多元、非意识形态的公共管理体制，它需要制度与规则等具有强制性的外部控制效应，也需要非正式制度性规范等公众普遍认同和遵守的内部控制。

治理的主体、治理对象、治理方法和最终目标是治理理论主要维度，治理主体除包括政府性行政组织外，还包括民间的社区组织、非营利性的团体、各级各类行业协会、科研及学术团体、各级社会公共组织和组织个体等；治理对象指的是在所涉及的具体事务和活动，管理手段上除采取强制手段外，更看重各机构之间的民主平等互惠合作；目标是适当引导、控制和规范公民的各种行为，以最大限度增进公共利益的最大化[4]。

当前，我国社区体育的管理体制仍然采取过去老旧的行政化管理方式，存在管理效率低、社会化程度不高、法制化程度低等缺陷，在很大程度上阻碍了社区体育的建设和发展。根据公共治理理论的要求，首先应注重公共服务中主体多元化的特性，着力发展社区体育的社团组织；将市场竞争机制恰当引入公共管理领域，可以提高管理的效率，从而打破政府资源对公共服务和公共产品的垄断；政府可从直接的服务提供中撤离，采取终端掌舵的方式协助构建一个具有公开化、透明化、灵活化、高效化、法治化和廉洁化的服务性体育社区管理部门。从治理理论的视角审视，社区治理是指“社区中的行为主体在民主、协商基础上，通过相互的沟通协作、共同管理公共事务，以最终达到‘善治’的动态过程；社区治理因其内在的合作性、参与性、有序性等特征往往被当作提高社区治理绩效的有效工具”[5]。

### 2.3. 社区体育治理的界定及其特征

目前，与“社区体育治理”这一表述较为接近的概念有自发性的社区体育群体、非正式的社区体育群体、大众体育活动区、自发性社区体育团体、自发性社区体育组织、自发性群众体育组织等。结合上文的分析，笔者认为，社区体育治理是指在社区范围内，由具有共同体育兴趣、爱好的居民自发形成、自主管理的非正式的群众体育活动组织。

当前我国社区体育治理有以下基本特征：从形成的基础看，是以社区居民共同的体育爱好为纽带自发建立的；从成员结构上看，以中老年人群、退休下岗人群为主要成员，其中女性居多；从活动组织方式上看，都有核心人物，主要依靠自身的号召力、凝聚力、责任感、奉献精神、社交能力在群体中树立威信，起着榜样、领导、协调、的作用；从群体控制方式上看，依赖于大家约定俗成的习惯和浓厚感情来维系；从活动内容上看，民族传统体育、舞蹈是主要的健身手段；从活动场地来看，主要有公园、广场等社区公共场所；从活动时间上看，主要利用非工作时间，如早晨、傍晚、周末或双休日进行锻炼。

## 3. 我国社区体育管理机制存在的主要问题

社区体育管理的内容总的来讲可以概括为“四性”工作，即地域性、社团性、大众性、公益性事务。如果按照社区体育管理的具体内容进行分类，主要可分为社区体育组织管理、社区体育服务管理、社区体育文化管理等层面。

### 3.1. 社区体育组织管理层面的问题

首先，社区体育组织存在的核心问题就是形式单一。到目前为止我国尚未形成具有网络化体系的社区体育组织管理形式，其中各类项目、不同群体的体育协会、俱乐部及晨练和晚练的活动站远未完善；正式性和规范性的社区体育组织与非正式自发性的社区体育组织之间缺乏网络联系，不具有与上级或同级组织的联系，因而常常得不到足够的组织支持，从而在很大程度上使得社区体育基层组织长期处于一种相对孤立的状态。

其次，社区体育治理先天不足后天发育不良。我国现有的体育组织大都有政府举办，体育社团也多具有“官办”特色，对政府的依附性强、缺乏独立性，加上其自身制度建设的不足、外部法制建设的欠缺、监督机制不完善等因素，社区体育治理对社区体育活动的组织管理力度弱，社会性严重缺失，从而影响了其作为治理的功能发挥。

第三，社区体育法治环境亟待改善。比较典型的问题如：社区体育的运行资金和体育设施缺乏相应的管理法规或存在严重法律真空和漏洞，这就使有限的社区体育资源很难在有控制和高效率的基础上发挥最大公共效益；有些社区的体育档案管理工作缺乏规范性，广泛存在着有活动无载录的问题；此外，制度化建设迟缓社区体育管理服务结构性问题，社区体育领域无法可依、违法不究、执法不严的现象也很常见。

### 3.2. 社区体育服务管理的主要问题

首先，从事社区体育服务的相应人才匮乏。我国目前多数社区居民委员会未设有专门的社区事业干部，更没有专职的社区体育管理人员。其中，社区行政干部成员从事体育管理工作和研究的专门性人才很少，大多数工作人员不具备开展社区体育活动应有的理论知识、工作经验和科学有效的统筹方法，更加缺乏社区体育活动的整体规划思想和社区体育活动的策略研究，多数处于想到就做，想到哪里做到哪里的随意状态。根据相关调查显示，从拥有数量和比率上看，目前我国人均拥有社会体育指导员比率为每 8548 人比 1，参加体育锻炼的人群人均拥有体育社会指导员为 2904:1；而占全国总人口数 80% 的农村人口拥有社会体育指导员的比率仅为 7.08% [6]。而根据另一份调查，约有 70% 的群众认为应在在每个社区居委会至少配备 1 名、每个街道社区应配备 2~4 名专、兼职负责体育管理工作的服务人员，调查的 62% 的人认为每千人中至少应设立 5 个社会体育指导员，每个体育活动点应有 1~2 名体育指导员[7]。与之相较而言，我国目前从事社区体育服务的专、兼职人才远远滞后于社区的建设发展和人民群众的要求和期待。

其次，社区体育基本设施供给不足，不能满足人们日益增长的体育活动需求。由于举国体制长期占有的主导地位，大众健身处于相对弱势地位，因而社区公共体育设施的建设长期以来未受到足够的重视，其直接导致社区体育设施数量严重不足、质量普遍较低。另外，由于社区自身面积的限制和商业活动的加剧，人们生活居住的小区中体育健身场地被任意挤占作为商业场所的情况也相当普遍，这对于原本数量就捉襟见肘的体育设施来说无疑是雪上加霜。由于在城区规划、体制等问题的历史欠账太多，许多老城区的社区缺乏足够的体育设施发展空间，城市土地资源与人口的矛盾在结构层面上严重限制了社区体育设施的大规模兴建。根据一项研究统计表明：“北京市的 8 个近郊区 63.5% 的街道办事处没有体育场地设施，其余 36.5% 的街道办事处只具备乒乓球室、棋牌室、门球场等小型场地，75% 以上的居民对本小区的文体设施‘不满意’或‘极不满意’，74% 的居民认为设施严重不足、面积狭窄、设施陈旧。而上海市人均仅有 0.1 m<sup>2</sup> 的体育场地，城区街道社区有场地者少之又少。” [8]

再者，社区体育服务经费紧缺。统计显示：“北京市 76% 的社区体育活动经费来源为社区成员缴纳

的会费，另有 26% 的体育社区经费问题由挂靠单位或以其他方式解决。有研究者对武汉市体育社区的一项调查表明，影响社区体育发展的原因中有 16.50% 是活动经费问题。” [9]

第四，社区体育信息服务不足。目前一些社区内缺乏信息宣传的有效途径和工具，居民获取体育信息的渠道狭窄，获取方式比较单一，内容比较贫乏，并且先进的信息传播方式在社区居民群中的覆盖面较窄。由于大部分社区都采用封闭式管理，社区之间的体育爱好者就不能在一起进行活动和交流，这不利于社区体育社区之间的文化交流和社区健康、稳定、全面的发展。

### 3.3. 社区体育文化管理面临的问题

一是社区体育活动内容单调。目前我国社区体育活动项目主要以拳操类、舞蹈类和棋牌类为主，这类体育活动的主要特点是非竞技性、保健性、表演性、时间自由性、对场地要求不高等，因此受到社区人们的普遍欢迎，但这些活动主要适合于社区中的老年居民健身和保健的要求，却难以满足各年龄层次社区居民的多元化需求。

二是社区居民主动参与意识不强。在许多社区居民中，由于旧的体育管理体制的长期限制，部分居民的意识形态仍旧存在一定的封闭、落后、保守倾向，这一群体接受新事物观念普遍比较淡薄，并且主动参与社区体育活动的主观意识不强。个别比较保守和传统的人甚至还认为，多从事生产劳动同样可以达成强身健体的效果，没有必要专门从事体育锻炼。

## 4. 基于治理理论的社区体育管理机制创新

### 4.1. 支持发展体育社区治理，实行民办官助、自营自治的组织管理形式

结合我国国情，行政主管部门现阶段应对社区体育治理的发展应给予充分的政策保障、和部分资金援助。相应的行政部门可以将市区(街道)内的公共体育设施以委托代理的形式使其具备自主经营的能力，实行民办官助；社区体育治理的建立应当依托地方政府和各级体育管理机构的行政资源，共同参与、共同建设——地方政府可依托街道办事的群众基础来，并在此基础上建立治理管理和监督体制，体育管理机构的设立主要通过市区两级体育局群体处负责治理和指导工作，街道办事处则负责成立社区体育治理指导中心，并由该中心负责指导治理制订章程、建立管理机构并监督其运作(属地化管理)。此外，可以在政府部门与社区体育治理之间建立社区体育俱乐部，通过社区体育俱乐部向各个单项体育协会、人群体育组织和体育活动点辐射。在该组织体系中，政府可以俱乐部为主体建立起以社区整体为服务对象、能够覆盖整个市区的社区体育网络，其中俱乐部负责与社区体育互通有无，可通过聘用专业体育指导人员，提供相应的体育健康咨询服务、体育信息查询服务、体育竞技活动以及休闲运动时间安排、场地租赁等一条龙服务。建设项目完成之后，继续追踪评估其环境效应，让公众了解建设项目的成效与缺陷、经验与失误，请公众举荐措施与对策，完成一次全程周期的公众参与全过程。

### 4.2. 充分发挥法规政策、资金设施、体育指导等系统要素的协同效应

治理理论的核心思想就是协同导致有序，有序是协同的产物。社区体育治理内部各要素的非线性交互作用，是社区群众体育治理组织成长壮大的基础。由此出发，首先应制订具有权威性的社区体育治理管理法规，让各方能够按照规范程序来管理和运作，建立长效机制，细化管理服务职责，认真落实管理服务主体，制定社区体育治理发展的长期目标、科学的工作计划和经营体制，制订志愿者负责制和奖惩制，还应制定相关法规以保障社区居民管理监督的权，确保人人享有参与社区体育活动的平等权利，真正的体现出管理依托大众、服务于大众的社区主体理念，最终达到引导社区体育走上健康和可持续发展的道路。

其次，源头源自活水来，应积极做好开源节流工作，通过各种方式和途径拓宽社区体育资金的来源渠道，不断加大社区体育管理和服务的相应资金投入，在科学合理、民主协商的基础上调整社区体育服务各项资金的投入比例，增强重点投资力度，积极探索社区体育管理和服务的多元社会运行机制，在充分发展社区体育产业群众基础的基础上，立足社区、立足大众，争取更多社区居民的支持及各界人士对社区体育服务的投入。

再次，在选拔和培养社区体育服务和管理专门人才不仅应该依靠现行的社会体育指导员培养机制以及以该体制来培养出的社区体育指导工作者和管理者，还应当在此基础上，更加广泛和积极的吸纳广大社区体育积极分子和体育活动志愿者参与进来，建立一套合理有效选拔和引进人才的长效机制，这样便可充分调动社会上的零散力量，弥补当前日益加速的社区体育发展与社区体育人才资源相对的不足的矛盾。除此之外，在高校或中小学较为密集的社区可以充分发挥这些学校体育专职教师的优势，充分鼓励他们在业余时间从事社会体育指导和管理活动，也是改变社区体育专门化人才相对紧缺的另一种有效途径。

#### 4.3. 丰富社区体育多元化服务内容，贯穿“以人为本”的服务宗旨

在“以人为本”的服务宗旨下，体育相关管理部门和体育组织团体组织应积极将型的体育项目在社区、群众中推广新，既可为体育组织的发展带来新活力与生机，也可满足大众体育需要者，激发进行社区体育锻炼的热情与动机，提高大众身心健康水平，推进社区体育事业健康有序快速的发展。

#### 参考文献 (References)

- [1] 郑杭生 (2000) 社会学概论新修. 中国人民大学出版社, 北京, 364.
- [2] 百度百科. 治理理论. <http://baike.baidu.com/view/3213539.htm>
- [3] 俞可平 (2000) 治理与善治. 社会科学文献出版社, 北京, 25.
- [4] 张晖 (2005) 治理理论视野下的中国政府改革. *山东农业管理干部学院学报*, 4, 83-84.
- [5] 李友梅 (2007) 社区治理: 公民社会的微观基础. *社会*, 2, 159-169.
- [6] 陈宁 (2004) 全民健身概论. 四川教育出版社, 成都, 273-280.
- [7] 王凯珍 (2003) 全面小康与城市社区体育发展. *安徽体育科技*, 4, 10-11.
- [8] 严浩 (2002) 我国城市社区发展政策研究. 中国计划出版社, 北京, 78-104.
- [9] 杨英 (2004) 构建社区体育多元化服务体系的研究. 硕士学位论文, 西南师范大学, 重庆, 15.