



临沂大学博士教授文库

LINYIDAXUE BOSHI JIAOSHOU WENKU

城市社区公共 体育资源合理 配置研究

CHENGSHI SHEQU GONGGONGTIYUZIYUAN
HELI PEIZHI YANJIU

李洪波 著

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社



临沂大学博士教授文库

LINYIDAXUE BOSHI JIAOSHOU WENKU

城市社区公共 体育资源合理 配置研究

李洪波 著

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市社区公共体育资源合理配置研究/李洪波
著. —济南:山东人民出版社,2015. 6

ISBN 978 - 7 - 209 - 09034 - 6

I. ①城… II. ①李… III. ①社区 - 体育 - 资源
配置 - 研究 - 中国 IV. ①G812. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 127302 号

城市社区公共体育资源合理配置研究

李洪波 著

主管部门 山东出版传媒股份有限公司
出版发行 山东人民出版社
社 址 济南市经九路胜利大街 39 号
邮 编 250001
电 话 总编室:(0531)82098914
市场部:(0531)82098027
网 址 [http:// www. sd - book. com. cn](http://www.sd-book.com.cn)
印 装 山东省东营市新华印刷厂
经 销 新华书店

规 格 16 开(169mm × 239mm)
印 张 13.5
字 数 210 千字
版 次 2015 年 6 月第 1 版
印 次 2015 年 6 月第 1 次
ISBN 978 - 7 - 209 - 09034 - 6
定 价 32.00 元

如有质量问题,请与出版社总编室调换

序

经过 30 多年的改革开放，我国已由生存型社会迈入发展型社会，广大社会公民对公共产品提出了更迫切、更高的要求，这种要求本质上反映的是广大社会公民对公平、公正发展的诉求和追求。正是在这个大背景下，政府公共服务均等化成为今后改革发展的重大历史命题。

近年来，中央和地方都推出了一系列涉及基本民生问题的政策措施，取得了较好的成效。但尽管如此，也应清楚地看到，我国基本公共服务均等化进程还处于起步阶段，城乡、区域间基本公共服务还存在较大差距，而公共资源配置的不均等是造成基本公共服务差距的重要原因之一。

在当今社会，政府公共服务和行政绩效，都是一个关系到执政质量、执政资格和执政合法性的重大战略性问题。在政府公共服务管理中，各级政府逐步把推进基本公共服务均等化作为重要任务之一。

公共资源配置应遵循的核心价值理念是公正。公正地配置公共资源，是政府公共服务体中应有之义。政府公共服务的本质特征在于有效地增进和公平地分配公共利益。坚持公正地配置公共资源，是政府公共服务公正导向的必要内容，也是获得社会秩序的最佳途径。

任何社会实践活动都要以一定的资源作为支撑，城市社区公共体育活动作为有目的、有计划、有组织的社会实践活动，同样也离不开公共体育资源功能的发挥。因此，从这个角度讲，如何正确认识城市社区公共体育资源，如何合理配置社区公共体育资源，公共体育资源应走向何种配置路径便成为广大体育工作者研究的重大问题。

2014年10月20日,国务院发布了《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,明确提出了“营造重视体育、支持体育、参与体育的社会氛围,将全民健身上升为国家战略,把增强人民体质、提高健康水平作为根本目标。”这表明国家越来越重视全民健身事业,如何在全民健身事业日益受到重视,且城市化蓬勃发展的新形势下促进社区充分利用公共体育资源,解决人们日益增长的体育需求以及体育健身服务多样化的需求与传统体育体制的矛盾问题,成为亟待解决的重要课题。

纵观国内有关公共体育资源配置的研究,基本上侧重于应用研究方面,而对于理论研究鲜见,且尚未形成完整的理论体系。而理论与应用研究是一个问题的两个方面,这两个方面的不均衡发展很难促进理论与应用研究的共同提高,也很难促进理论对实践的指导作用,很难促进理论的发展和创新。李洪波的研究基于系统的视角对城市社区公共体育资源配置进行分析,旨在揭示城市社区公共体育资源配置系统的要素、结构、配置方式以及与外界环境关系等方面的一系列特征、规律和原理,为城市社区公共体育资源配置理论的重构提供参考。

该书的特点:

一是内容完整。该书有着广泛的内容,既有理论与方法的阐述,又有应用方面的实证。该研究的理论范式主要有伦理学中公平与正义以及权利原理性理论、管理学中的公共服务理论以及绩效管理与评价理论等;研究内容沿着提出问题,调查问题,分析问题,解决问题,提出建议一条主线进行,丰富而又清晰。

二是结构严谨。该书采用了从理论到方法、从一般到具体的结构形式,条理清晰,层次分明。研究从问题入手,到现状调查,理论分析,构建实施路径,再到实证研究,最后到建立监控评价形成一套逻辑性较强的完整体系。

三是思路清晰,方法得当。运用方法论思考搭建内容框架是该书的一大亮点,这在其他书中不多见。研究思路是一个“资源配置现状调研资源配置整合规划资源配置市场流通资源配置和谐共享”不断进行转化的过程。前后衔接,突出主题,层次清晰,逻辑性强。

四是观点新颖，有创新之意。建立了城市社区公共体育资源合理配置的理论框架体系和国内第一个城市社区公共体育资源合理配置的政府绩效评价体系。

该书提出了城市社区公共体育资源合理配置价值取向，应以公平第一，同时兼顾效率；学理上，正当（权利）优先于善；程序上在平等分配的基础上优先供给经济不发达区域城市社区；手段上，应以政府主导，市场为辅。

阐释了城市社区公共体育资源合理配置目标，即人道目标、价值目标、责任目标；城市社区公共体育资源合理配置遵循的原则：保障公民权利，推崇普惠性原则、公平优先，兼顾效率原则、社会效益优先，兼顾经济效益原则、确保整体效益，体现有序调配原则、政府投入和社会运作相结合原则、必要性与可行性相统一的原则；指出了城市社区公共体育资源合理配置的五条路径：财政支持：深化财政制度改革，提高财政资金配置绩效；多元供给：引入福利多元化理念，构建多元化配置模式；组织安排：充分发挥人大职能，助推城市社区公共体育资源合理配置；基层参与：建立健全社区居民自主决策的公共体育资源供给机制；绩效评估：创新城市社区公共体育资源配置的监管与评估机制。

李洪波在读博期间，我作为导师与他朝夕相处，相互切磋学术之理和为人之道，教学相长，获益匪浅。他精力旺盛，思维敏捷，思路开阔，勤勉耐劳；行儒家礼教，尊师爱友，善心助人；勇于接受新事物，敢于创新。该书是他潜心研究，颇具特色之作。至该书出版之际，我表示衷心祝贺，深信该书的出版对于丰富城市社区公共体育资源合理配置理论研究，拓展城市社区公共体育资源合理配置的应用范围，促进城市社区公共体育资源合理配置理论与方法的发展必将起到积极的推动作用。

孙庆祝

于南京，仙林

2015年5月15日

前 言

在我国城市发展过程中,公共体育起着至关重要的作用。公共体育事业已经渗透到城市生活的点点滴滴之中。而城市社区公共体育的发展必然依赖于城市社区公共体育资源的合理配置。此外,城市社区公共体育资源配置的合理与否也影响到城市的可持续发展目标。当前,国家越来越重视全民健身事业。如何在全民健身事业日益受到重视,且城市化蓬勃发展的新形势下促进社区充分利用公共体育资源,解决人们日益增长的体育需求以及体育健身服务多样化的需求与传统体育体制的矛盾问题,成为亟待解决的重要课题。

任何社会实践活动都要以一定的资源作为支撑,城市社区公共体育活动作为有目的、有计划、有组织的社会实践活动,同样也离不开公共体育资源功能的发挥,按照系统学结构功能的原理,一定功能的实现必然需要合理的内部结构,因而社区公共体育资源功能的发挥需要社区公共体育资源的合理配置。因此,从这个角度讲,如何正确认识城市社区公共体育资源,如何合理配置社区公共体育资源,公共体育资源应走向何种配置模式,便成为广大体育工作者必须回答的重大问题。

本书采用文献资料法、专家访谈法、专家咨询法、问卷调查法、个案分析法等研究方法,紧紧围绕城市社区公共体育资源合理配置与政府绩效评价的主题,针对城市社区公共体育资源合理配置的内涵、关涉的问题,针对当前我国部分省份城市社区公共体育资源配置的现状、存在的问题以及影响因素,提出了城市社区公共体育资源合理配置的目标与原则,合理

配置的机制、保障与路径；针对政府在配置城市社区公共体育资源中的主体地位，提出了政府在城市社区公共体育资源合理配置过程中的主要责任，并构建了针对政府的社区公共体育资源配置的绩效评价体系。

研究认为，城市社区公共体育资源具有多元性、稀缺性一般属性以及公益性、边缘性、代偿性则等特有属性。城市社区公共体育资源的合理配置是对城市社区内有限的人力、物力以及文化等公共体育资源进行分配、组合，从而以尽可能少的消耗资源最大程度地满足城市社区居民的体育需求的过程。城市社区公共体育资源合理配置关涉的主要问题有主体与客体、阻滞与归因、目标与原则、机制与保障以及城市社区公共体育资源合理配置的政府责任与绩效评价等。

调查显示，山东部分城市社区在体育人力资源的配置、体育物质资源的配置、体育文化资源的配置等几个维度均存在着一定的问题。这些问题的产生主要受国家经济发展水平的制约、政治和政府价值观念、文化价值观与历史传统、城市社区体育发展水平等几个方面的影响，这些影响因素共同作用于社区公共体育资源的配置过程中，从而对配置形成一定的促进或阻滞。城市社区公共体育资源配置的问题解决需要在公平与效率、正当（权利）与善、平等与优先、政府与市场等角度进行学理分析。

城市社区公共体育资源合理配置应至少符合人道目标、价值目标、责任目标，并遵循保障公民权利、推崇普惠性原则，公平优先、兼顾效率原则，社会效益优先、兼顾经济效益原则，确保整体效益、体现有序调配原则，政府投入和社会运作相结合原则，必要性与可行性相统一的原则。城市社区公共体育资源合理配置的总体思路是一个“资源配置现状调研——→资源配置整合规划——→资源配置市场流通——→资源配置和谐共享”不断进行转化的过程，在这一过程中需要法规保障、人员保障以及组织保障等三大保障。政府是城市社区公共体育资源的提供者、宏观调控者以及监管者。政府在促进城市社区公共体育资源的合理配置过程中应强化领导，合理配置资源；加强立法，注重政策引导；加大政府投入，注重投入的取向性；创新政府责任管理机制；强化职能，健全组织建设，加大监管力度。这些都是确保政府责任履行的有效措施。

本书构建了包含3个一级指标、7个二级指标以及19个三级指标的城市社区公共体育资源配置的政府绩效评价体系。在指标体系B层各指标中,体育物力资源的配置所占权重最高,体育人力资源配置所占权重其次,文化资源的配置所占权重不高;在C层各指标权重中,所占比重较高的几个指标有物力资源配置中的场馆资源、设备器材,人力资源配置中的社区体育分管领导、管理人员、技术人员;在D层各指标权重中,所占比重较高的是场馆的质量、场馆的数量,社区体育管理人员、社会体育指导员的数量和质量。

目 录

序	1
前 言	1
第一章 绪 论	1
第一节 选题背景	1
第二节 研究意义	3
第三节 国内外研究状况与评述	6
第四节 研究对象、研究目标和研究方法	28
第五节 研究的理论框架要素及结构	38
第六节 研究的创新点	43
第二章 城市社区公共体育资源合理配置基本原理：内涵、价值 与理论依据	44
第一节 城市社区公共体育资源合理配置的概念及属性	45
第二节 城市社区公共体育资源的合理配置释析	55
第三节 城市社区公共体育资源合理配置关涉的主要问题	58
第四节 城市社区公共体育资源合理配置的价值属性	60
第五节 城市社区公共体育资源合理配置的理论依据	71
第六节 小结	77
第三章 城市社区公共体育资源合理配置的实践缘起：现况、问题 与国外借鉴	79
第一节 城市社区公共体育资源配置的现状调查	79

第二节 城市社区公共体育资源合理配置的因素分析	90
第三节 城市社区公共体育资源配置中存在问题的思考	97
第四节 城市社区公共体育资源合理配置的国外借鉴	102
第五节 小结	107
第四章 城市社区公共体育资源合理配置的目标与原则	108
第一节 城市社区公共体育资源合理配置的目标	108
第二节 社区公共体育资源合理配置的原则	116
第三节 小结	121
第五章 城市社区公共体育资源合理配置的保障与路径	123
第一节 城市社区公共体育资源配置的保障体系	123
第二节 城市社区公共体育资源合理配置的路径选择	130
第三节 小结	138
第六章 城市社区公共体育资源合理配置中的政府责任	139
第一节 相关概念阐释	139
第二节 城市社区公共体育资源配置中的政府责任	140
第三节 保障城市社区公共体育资源的合理配置：政府的应尽之责	144
第四节 城市社区公共体育资源配置的政府责任定位	146
第五节 城市社区公共体育资源配置政府责任履行的路径选择	147
第六节 小结	152
第七章 城市社区体育资源合理配置中的政府绩效评价	153
第一节 城市社区体育资源配置政府绩效评价的目的和类型	154
第二节 城市社区体育资源政府绩效评价的研究基础和思路	155
第三节 城市社区体育政府绩效评价指标的筛选	157
第四节 城市社区体育资源配置政府绩效评价指标的筛选过程	159
第五节 城市社区体育资源配置政府绩效指标权重的确立	164
第六节 小结	175

第八章 结论与展望	177
第一节 结论	177
第二节 展望	179
附 录	
1. 山东省城市社区公共体育资源配置研究调查问卷	183
2. 城市社区公共体育资源配置的政府绩效评价指标专家咨询问卷	188
3. 城市社区公共体育资源配置的政府绩效评价指标权重咨询问卷	192
参考文献	195
后 记	202

第一章 绪 论

第一节 选题背景

一、研究缘起

全民健身关系人民群众身体健康和生活幸福,是综合国力和社会文明进步的重要标志,是社会主义精神文明建设的重要内容,是全面建设小康社会的重要组成部分。^① 改革开放以来,我国国民体质的持续下降,迫切需要构建惠及全民的体育健身服务体系、体育公共服务体系。20世纪90年代以来,党中央、国务院多次制定及颁布了关于构建全民健身服务体系的决定、条例。例如,1995年国务院颁布了《全民健身计划纲要》;2002年《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》,发出了大力推进全民健身计划,构建多元化体育服务体系的号召;2009年国务院第77次常务会议通过的《全民健身条例》,明确规定了要“有计划地建设公共体育设施,加大对农村地区和城市社区等基层公共体育设施建设的投入,促进全民健身事业均衡协调发展”。2011年2月15日,国务院印发了《全民健身计划(2011~2015年)》。3月1日,国务院召开贯彻实施《全民健身计划(2011~2015年)》电视电话会议,中共中央政治局委员、国务委员刘延东在会上强调,要统筹规划,分类指导,逐步形成覆盖城乡比较健全的全民健身公共服务体系,不断满足人民群众日益增长的体育健身需求。从党中央国务院一系列的举措不难看出,国家的这些方针政策直接针对的就是构建城市与农村协调发展的全民健身服务体系,或者说是构建城乡一体化发展的全民健身服务体系。

^① 国务院关于印发全民健身计划(2011~2015年)的通知(国发[2011]5号)。

当今社会的发展强调以人为本,在城市中要实现以人为本,就要把城市人们生活质量的提高放在城市发展的首要位置。人们生活质量的提高,必须以人们的健康水平为基础。而人们的健康与生活质量的提高以及体育锻炼是息息相关的。因此,体育在城市发展中起着至关重要的作用,体育事业可以渗透到城市生活的点点滴滴之中。而城市社区公共体育的发展必然依赖于城市社区公共体育资源的合理配置。此外,城市社区公共体育资源配置的合理与否也影响到城市的可持续发展目标。

从全球范围来看,继农业时代、工业时代之后,全球经济已经进入服务经济时代。人们在满足低层次的需求后势必追求更高层次的需求,即解决温饱后转向物质产品需求,进而追求个人的发展,重视和追求生活质量,崇尚“优质生活”^①。随着我国改革开放和现代化建设进程的加快,国民经济得到迅猛发展,富裕起来的广大人民群众健康理念发生着深刻地转变,渴望提高生活质量,对文化和体育的需求日趋迫切。尤其是2008年北京奥运会在我国的成功举办,为促进中国基层体育运动参与带来了巨大契机。当前以健身为主的健康服务已成为现代社会的主要特征,体育作为实现“健康”目标的一个重要手段和它所能带来的巨大社会效应和经济效益,也使得我国的全民健身事业被提升到一个相当重要的地位,并面临着难得的发展机遇。

2009年,国务院发布了《全民健身条例》,其中第2条规定:“县级以上地方人民政府应当将全民健身事业纳入本级国民经济和社会发展规划,有计划地建设公共体育设施,加大对农村地区和城市社区等基层公共体育设施建设的投入,促进全民健身事业均衡协调发展。”2011年,国务院发布的《全民健身计划(2011~2015年)》在“目标任务”第五条中提出“城市社区普遍建有体育健身站(点),50%以上的农村社区建有体育健身站(点)”;在“工作措施”第二条中明确提出要“大力发展城市社区体育。地方各级人民政府将城市社区体育工作作为社区建设的基本内容,统筹规划,加大投入,以城市街道和居住社区公共体育设施建设为重点,不断改善社区居民体育健身环境和条件,提供基本公共服务”。从当前国家政策来看,全民健身事业的可持续发展离不开城市社区体育的发展,而城市社区体育资源的合理配置则是城市社区体育开展的基础和平台,因而制约着全民健身事业在城市中的开展进程。

① 罗旭.全民健身体育公共服务运行机制的理论分析[J].沈阳体育学院学报,2009(6):11-14.

二、研究价值

城市化建设的快速发展,使人们的生活发生了根本性的变化。人们生活水平的提高,生产、生活方式的改变,导致了人们的健康状况不容乐观:神经系统、心脑血管疾病的增加,肥胖人群的增多,亚健康成为困扰我国居民尤其是城市社区居民生活的一大社会问题,而这一问题的解决有赖于体育健身等手段的运用。同时,随着越来越多的人涌入城市,城市社区不断增加,城市社区已成为人们生活聚居的主要区域。国家全民健身事业的开展离不开最基层人们的广泛参与,而城市社区作为我国最基层人们的所在地,其全民健身开展状况如何影响着我国全民健身事业的整体进程。

全民健身事业的蓬勃开展以及城市化进程的快速推进,使得城市居民的健身需求不断增加,城市社区体育的出现打破了传统的城市体育的条块分割的格局,为城市居民体育需求的满足带来更为有利的条件。大力发展城市社区体育是全民健身与城市化进程中城市体育发展的必然。城市社区体育的出现,必然会对体育资源提出要求。如何在全民健身日益受到重视以及城市化的新形势下促进社区充分利用公共体育资源,解决人们日益增长的体育需求以及体育健身服务多样化的需求与传统体育体制的矛盾问题,切实提高全民身体素质,为建设社会主义和谐社会提供充足的动力和体力支持,便成为亟待解决的复杂课题。任何社会实践活动都要以一定的资源作为支撑,城市社区公共体育活动作为有目的、有计划、有组织的社会实践活动,同样也离不开公共体育资源功能的发挥,按照系统学结构功能的原理,一定功能的实现必然需要合理的内部结构,因而社区公共体育资源功能的发挥需要社区公共体育资源的合理配置。因此,从这个角度讲,如何正确认识城市社区公共体育资源,如何合理配置社区公共体育资源,公共体育资源应走向何种配置模式,便成为广大体育工作者必须回答的重大问题。

第二节 研究意义

一、实践意义

回顾人类社会发展的历史,几乎每一次社会发展的飞跃无不伴随着人类对

于资源开发和利用的一次重大突破。当前,随着知识经济时代的到来和可持续发展的战略确定,资源在人类生存和发展中的作用越来越明显,也被人们所认同,在国际社会普遍关注的人口、资源、环境、发展这四大重大问题中,资源问题处于基础地位。体育资源是资源范畴的一部分,是体育赖以运行的基础。而公共体育资源则是体育资源的组成部分,它带有强烈的公益性、公共性以及福利性,是促进全民健身等公共体育事业发展的重要载体。而城市社区是公共体育资源在城市分布的主要区域,它与农村社区一样,共同搭建起公共体育发展的平台。

对城市社区公共体育资源合理配置进行研究有助于全民健身政策法规的执行与落实。随着我国经济的快速发展以及国家对全民健身事业的日益重视,国家先后发布了《全民健身计划》《农村体育工作暂行规定》《公共文化体育设施条例》《全民健身条例》《全民健身计划(2011~2015年)》等有利于我国全民健身事业发展的政策法规。特别是2011年,国务院发布的《全民健身计划(2011~2015年)》,这是国务院首次明确强调“大力发展城市社区体育”,并且“以城市街道和居住社区公共体育设施建设为重点,不断改善社区居民体育健身环境和条件”,其实就暗含城市社区公共体育资源的合理配置问题。因此,解决这一问题对于《全民健身计划(2011~2015年)》在城市社区的顺利执行与落实,促进城市社区全民健身事业的广泛开展,具有重要的现实意义。

对城市社区公共体育资源合理配置进行研究有助于解决当前公共体育资源在城市社区配置存在的一些问题。城市社区公共体育资源的配置不尽合理,如城市社区公共体育资源的缺乏,厦门市60.64%的居民住宅区没有体育活动场所,珠海市城区6个街道办事处所属61个居委会中,有48个没有体育设施;城市社区公共体育资源分布的非均衡性,一些大城市社区公共体育资源分布较多,而中小城市社区公共体育资源分布较少;城市社区公共体育资源占有的不平等性,由财产、权利分层而带来的公共体育资源的占有不均等已然引起了一些学者的关注,等等。产生这些问题的原因有很多,其中最主要的还是政府在城市社区公共体育资源配置中的无作为。这些问题不解决,便会制约我国全民健身等公共体育事业的整体进程。因而,对城市社区公共体育资源合理配置进行研究,并在此基础上探讨政府关于公共体育资源合理配置的绩效评价构建等,具有较强的实践意义。

二、理论意义

一般情况下,理论结构由三个要素组成:概念;联系这些概念的判断,即基本原理;由这些概念和原理推演出来的逻辑结论,即各种具体的特殊规律和预见。其中,基本概念和基本原理或命题构成了理论的核心元素。尽管理论有大有小,有粗有精,但堪称理论的,一定包含着这两个核心元素。它们通常也是识别某一理论的主要判别标准。所谓理论创新,主要就是在基本概念以及基本原理(或命题)的从无到有的创造、从简单到深入的拓展,以及由错误到正确的纠正等。本文涉及的理论创新主要是指城市社区公共体育资源基本概念拓展以及城市社区公共体育资源合理配置基本原理的多学科拓展与整合。

作为对经验事实的严格界定,概念为理论提供了具有特定含义的、通约性的术语或语言,构成了理论构建的话语基础与逻辑基础。在以往研究中,几乎没有学者使用社区公共体育资源的概念,大多数研究均使用社区体育资源的概念。笔者以为,从字面意义上看,“体育资源”本身就具有多重意义和属性,而“社区”仅仅表明了一个地域性的特征,抛开政府的话语体系看,“社区体育资源”这一词组本身就缺乏一个定性的修饰词汇,对其的界定难免千人千智。而且,在当前社区体育资源已经发展成为涵盖政府公共体育资源、商业体育资源、居民个人体育资源以及志愿服务资源等客观现实的情况下,再纠缠于社区体育资源的界定已然难以对现实产生较大的影响。特别是最近国家政策法规中越来越多地提出“公共体育服务”这一满含“公益性”“公共性”的词汇,“社区公共体育资源”这一词汇也清晰地表明了“体育资源”的“公共”性质。在这一前提之下,结合我国城市社区公共体育资源的发展现实展开探讨,是体育理论工作者的首要任务。城市社区公共体育资源合理配置的研究是一种以问题为中心的跨学科研究理论,这一研究将资源配置理论、系统论、新公共服务理论等多学科理论进行拓展整合,形成自身的一套理论体系,其逻辑路径是:什么是城市社区公共体育资源的合理配置(内涵界定),为什么要对城市社区公共体育资源进行合理配置(现状审视、归因与问题分析),怎样进行合理配置(目标、原则、保障与路径,以及政府在配置中的责任及评价问题)。