



SHANDONGSHENG JICENGQUNZHONG TIYU GUANLI MOSHI DE YANJIU

山东省基层群众 体育管理模式的研究

牛 静 周吉兰 谢兴超◎著

构建具有中国特色群众体育管理模式的实施途径

不仅对优化山东省基层群众体育管理结构，实现管理的专业化、科学化有重要参考价值，而且对深化山东省群众体育管理模式改革有重要的实践意义和指导作用。



中国出版集团



世界图书出版公司

中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(项目编号:12CX04002B)
(Supported by“the Fundamental Research Funds for the Central Universities”)

山东省基层群众体育管理模式的研究

牛 静 周吉兰 谢兴超◎著

中国出版集团

世界图书出版公司

广州·上海·西安·北京

图书在版编目(CIP)数据

山东省基层群众体育管理模式的研究/牛静,周吉兰,谢兴超著. — 广州:世界图书出版广东有限公司,2013.7

ISBN 978-7-5100-6431-9

I. ①山… II. ①牛… ②周… ③谢… III. ①群众体育—管理模式—研究—山东省 IV. ①G812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 141638 号

山东省基层群众体育管理模式的研究

责任编辑 黄 琼

出版发行 世界图书出版广东有限公司

地 址 广州市新港西路大江冲 25 号

<http://www.gdst.com.cn>

印 刷 武汉三新大洋数字出版技术有限公司

规 格 710mm×1000mm 1/16

印 张 16.5

字 数 287 千

版 次 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5100-6431-9/G · 1397

定 价 49.50 元

版权所有,翻印必究

序

本书系“中央高校基本科研业务费专项资金资助(项目编号:12CX04002B)”课题《山东省基层群众体育管理模式的研究》的结题成果,主要通过借鉴发达国家经验,以制度创新为着眼点,结合我国国情和山东省实际情况,在梳理山东省基层群众体育管理模式的基础上,提出构建具有中国特色群众体育模式的实施途径,是从社会学、管理学、经济学、文化学、组织学的视角,对山东省基层群众体育管理模式在大样本调查的基础上进行的综合性系统研究,为我国群众体育管理模式改革提供科学依据,对丰富我国群众体育管理的理论具有一定的意义。本课题重视理论与实践结合,强调在基层群众体育管理实践中获取经验进行总结,再用实践中总结的理论为基层群众体育管理的实践提供指导。因此,不仅对优化山东省基层群众体育管理结构,实现管理的专业化、科学化有重要参考价值,而且对深化山东省群众体育管理模式改革有重要的实践意义和指导作用。

2012年是“十二五”规划的重要之年。对于贯彻落实《全民健身实施计划》,除了强调要继续突出抓好“三纳入”工作,还必须强化目标责任管理。国家体育总局去年在总局系统明确了各司局、各直属单位和各单项体育协会(以下简称“体协”)发展全民健身事业的职责任务,建立了工作责任制。经国务院办公厅同意,将实施《全民健身实施计划》的任务目标分工量化到27个国家部委。从2012年开始,山东省体育局也将开展这项工作。明确各处室、各单位、各项目管理中心和省级体协的职责任务,制定具体工作方案并抓好落实;以省政府名义明确省直有关部门贯彻山东省《全民健身实施计划》的责任分工,配套建立联席会议、督查通报等工作制度,促进各部门、行业、系统等共同落实《全民健身实施计划》。各市县体育部门也要全力建设好两个工作责任制,并努力形成长效机制。

本课题的调查研究历时一年半,在10个地级市各街道办事处(镇)、晨晚



练点、体育社团和体育俱乐部共发放问卷 3 000 余份(含预实验),同时参考国内外群众体育发展经验,主要的创新之处在于如下四点:首先,时效性,将时间框定在 21 世纪,重点关注奥运会举办对群众体育的影响及后奥运时代的群众体育管理模式改革;其次,针对性,空间上框定在省内,比国外和全国性的相关研究更具针对性;再次,打破“条块分割”,充分发挥高校体育部门的优势,针对调查结果,探索高校与群众体育尤其是社区体育的“二元互动(发挥社区体育与学校体育各自的优势和功能促进二者的双向参与和互动)、三源(人力资源、设施资源、文化资源)合一”的群众体育一体化新模式;最后,实践与理论相结合,理论方面借鉴国际基层群众体育管理的经验,实践方面与本省实际情况相结合,力求为我所用,并探讨新的发展模式。

本课题的调查研究凝聚了课题组成员的辛苦汗水,在成果的撰写方面,主要由负责人牛静副教授与周吉兰、谢兴超两位老师共同完成。其中,牛静副教授负责总论、沿海发达地区和国外群众体育管理模式等章节,合计约 11 万字;周吉兰老师负责省会城市、中小城市和西部欠发达城市等章节,合计约 9 万字;谢兴超老师负责研究方法、小城镇和未来发展趋势等章节,合计约 8.7 万字。

中国石油大学(华东)科技处文科办在“中央高校基本科研业务费专项资金资助”课题的立项和管理方面给予了本课题大量的帮助,起到了科研管理部门应起的作用,得到了课题组成员的一致认可;课题组所在单位——体育教学部则从课题组建立、调查、考核等方面严把质量关,保证了课题的顺利完成,在此一并致谢!

中国体育科学学会学校体育分会委员
中国石油大学(华东)体育教学部主任
王 锋

前 言

建国之初,党和政府就十分重视群众体育在促进社会发展中的作用。1949年9月,中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》第四十八条就规定“提倡国民体育”。1995年6月20日国务院颁布《全民健身计划纲要》后,山东省群众体育在规模和质量上,都得到了巨大的提高,尤其是2008年北京奥运会之后,全省有16个市建成或正在建设市级全民健身中心,33个县建成了县级特色工程,386个街道办事处建成了社区健身苑,并涌现了一批精品工程。国民体质监测网络进一步向基层延伸,两年在80个县(市、区)新建了国民体质监测中心,“全民健身与奥运全运同行”系列活动蓬勃开展,仅2007年就开展国家级、省级活动40余项,市县级大型活动594项。“农民体育健身工程”确定了“村村有”的目标,已经完成了20000多个村健身设施的建设任务。到2010年,全民健身指导和志愿服务队伍发展壮大,全省新增社会体育指导员80000人,总量达到160000人以上,占常住人口的1.7‰,省会体育指导员队伍组织化程度明显提高。

然而,在取得成绩的同时,山东省群众体育工作在管理模式上也存在着相当的可提升空间。群众体育管理模式是指在开展群众体育工作过程中,各管理部门、管理环节与管理成员之间的联结关系以及采用的方式、方法、手段和相应的政策法规,主要包括:群众组织的人员配置、资源配置、筹资机制、信息联络机制、监督评估机制等方面。作为与公众密切联系的活动载体,基层群众体育组织承担着群众体育活动的组织、管理、协调和操作的任務,是群众体育管理系统中最基础的部分。因此,构建和完善符合山东省情的基层群众体育管理模式,是促进山东省群众体育事业发展的根本所在。

在计划经济体制下,群众体育尤其是基层群众体育主要由基层单位负责和承办,组织形式相对单一,自我生存和发展的能力相对薄弱,缺乏自我造血机制。改革开放以来,山东省原有社会组织结构逐步分化,基层单位原



来承担的群众体育服务任务也日益转向社会。同时,其他类型的社会组织如社会团体等在社会生活中也日益活跃,对山东省基层群众体育管理体制产生了深刻的影响,由单位承担的单一群众体育组织模式正在逐步改变。晨晚练点、乡镇文化体育站(以下简称“文体站”)、体育俱乐部、体育社团等大量涌现,街道与居民委员会也在促进基层群众体育发展中发挥了重要的作用,群众体育在组织形式上日益显现出多元化的特点。

然而,目前山东省各类群众体育组织和行政机构的职能和权限还不够明确,尚未形成相互支持、协调与合作的管理系统,还存在着原有的“条块分割、各自为政”等问题。新兴群众体育社团、体育俱乐部、晨晚练点等组织发展还很不成熟,尚不能完全担负起从单位分离出来的群众体育活动的组织和管理重任。

2012年是“十二五”规划的重要之年。对于贯彻落实《全民健身实施计划》,除了强调要继续突出抓好“三纳入”工作,还必须强化目标责任管理。国家体育总局去年在总局系统明确了各司局、各直属单位和各单项体协发展全民健身事业的职责任务,建立了工作责任制。经国务院办公厅同意,将实施《全民健身实施计划》的任务目标分工量化到27个国家部委。从2012年开始,山东省体育局也将开展这项工作。明确各处室、各单位、各项目管理中心和省级体协的职责任务,制定具体工作方案并抓好落实;以省政府名义明确省直有关部门贯彻山东省《全民健身实施计划》的责任分工,配套建立联席会议、督查通报等工作制度,促进各部门、行业、系统等共同落实《全民健身实施计划》。各市县体育部门也要全力建设好两个工作责任制,并努力形成长效机制。

贯彻落实《全民健身实施计划》,需要继续加强公共体育健身设施建设不容忽视。目前,山东省市级工程已全部完成;县级工程总量140个,待建72个;乡镇街道工程总量1884个,待建444个;农村工程总量79000万个,待建近23000万个。各级体育部门在“十二五”期间要继续围绕全覆盖目标,突出基层这一重点,制订好工作计划,切实加快建设步伐,努力实现“十二五”期间全民健身设施建设的城乡全覆盖。

在开展群体赛事活动上,要以全民健身运动会为抓手。全省运动会,要坚持面向基层、面向大众、重在参与、项目多元和大型活动简化的原则,努力扩大赛事覆盖面、提高群众参与度。县级运动会是重中之重,每个县市区都要举办,项目设置要不少于12个,时间跨度不少于6个月,做到每月至少有两个以上项目的群体赛事;运动会举办情况要纳入优秀县体育局长的评选考核,并作为各市参评全省运动会优秀组织奖的主要内容。山东省还将在



今明两年实施“双千工程”，即在全省扶持建设1 000个示范性的全民健身活动站点，成立1 000支示范性的全民健身特色队伍，并要求健身队伍依托健身站点开展健身展演和健身指导工作。

近年来，山东省健身气功事业稳步健康发展。去年，全省新增健身气功活动站点1 254个，站点总数达到3 320个，在全国位列第一。这就要加强与当地610个办公室的沟通协调，做好风险防范工作，防止意外事故的发生。同时，山东省还计划继续加强全省群体事业发展基础数据库建设等。

本课题从社会学和管理学的视角，力求在调查山东省基层群众体育工作现状的基础上，借鉴发达国家经验，构建适合山东省体育发展“十二五”规划的基层群众体育管理模式，为山东省基层群众体育管理体制改革的现实依据。

目 录

第一章 研究方法	001
第一节 概 述	001
第二节 研究方法和调查设计	003
一、研究对象	003
二、研究内容	003
三、研究方法	003
第二章 总 论	006
第一节 街道办事处	006
一、街道办事处机构设置情况	007
二、街道办事处群众体育管理负责人素质情况	007
三、街道办事处承担群众体育管理职能情况	008
四、街道办事处组织开展群众体育活动的情况	009
五、街道办事处对体育运动资源的开发利用	009
六、街道办事处群众体育的筹资机制	010
七、街道办事处群众体育的沟通联络机制	011
八、街道办事处群众体育的监管机制	012
九、小 结	012
第二节 晨晚练点	015
一、晨晚练点的基本形式	015
二、晨晚练点的负责人情况	016
三、晨晚练点的管理方式	018
四、晨晚练点对体育运动资源开发利用机制	019
五、晨晚练点的筹资机制	020
六、晨晚练点的沟通联络机制	021
七、小 结	021



第三节 体育社团	024
一、体育社团注册、运行情况	025
二、体育社团负责人情况	026
三、体育社团的性质和类型	029
四、体育社团的工作职能状况	030
五、体育社团对重大事项的管理方式	031
六、体育社团的筹资机制	031
七、体育社团的沟通联络机制	032
八、小 结	033
第四节 体育俱乐部	036
一、体育俱乐部活动目的、开展项目及参加者年龄结构	037
二、体育俱乐部技术人员结构情况	038
三、体育俱乐部对体育运动资源的开发利用机制	039
四、体育俱乐部的筹资机制	040
五、体育俱乐部的监管机制	040
六、小 结	042
第三章 省会城市基层群众体育管理模式	045
第一节 管理模式现状	047
一、街道办事处(镇)	047
二、晨晚练点的管理模式	051
三、体育社团的管理状况	053
四、体育俱乐部的管理情况	058
五、小 结	061
第二节 问题与应对	062
一、问题与困难	062
二、应 对	065
第四章 沿海发达地区基层群众体育管理模式	069
第一节 管理模式	070
一、街道办事处(镇)	070
二、晨晚练点	074
三、体育社团	076
四、体育俱乐部	078



第二节 问题与应对	079
一、主要困难	079
二、管理机构与组织的问题	081
三、希望上级有关部门帮助解决的主要问题	082
四、成因分析	085
五、应对:沿海经济发达地区未来基层群众体育管理模式的构想	089
 第五章 中小城市基层群众体育管理模式	096
第一节 管理模式	097
一、街道办事处	097
二、晨晚练点	101
三、体育社团	106
四、体育俱乐部	109
五、小 结	114
第二节 问题与应对	118
一、问题和困难	118
二、应 对	122
三、我国中小城市基层群众体育管理体制及运行机制的模式	124
 第六章 西部欠发达城市基层群众体育管理模式	126
第一节 管理模式	127
一、街道办事处组	127
二、晨晚练点	133
三、体育社团	135
四、体育俱乐部	139
五、小 结	143
第二节 问题与应对	144
一、山东省西部欠发达地区体育管理模式现状	144
二、山东省欠发达地区群众体育管理体制存在的主要问题	146
三、山东省欠发达地区群众体育管理的主要对策	148
 第七章 小城镇基层群众体育管理模式	149
第一节 管理模式	151
一、小城镇	152



二、晨晚练点发展状况	154
三、体育社团的管理体制及运行方式	156
四、体育俱乐部的发展状况	156
五、小结:山东省小城镇体育管理模式的特点	157
六、他山之石,可以攻玉——苏南小城镇群众体育管理模式研究	159
第二节 问题与应对	165
一、山东省小城镇体育管理主体系统构建	165
二、对策与建议	166
 第八章 国外群众体育管理模式	168
第一节 美国:沟通协调型	169
一、组织机构	169
二、场地设施的资源与管理	171
三、指导资质认证	172
四、体育立法	173
五、小 结	174
第二节 德国:社团主导型	174
一、法律基础和基本原则	174
二、领导机构:德国体联	175
三、各级政府的群众体育管理职能	176
四、基本组织形式:体育俱乐部	177
五、资质管理:德国的大众体育指导员制度	177
六、小 结	178
第三节 英国、澳大利亚:准政府主导型	179
一、英国体育管理模式	179
二、澳大利亚体育管理模式	179
三、准政府主导型体育管理体制的基本特点	180
第四节 加拿大、日本:垂直控制型	181
一、加拿大政府管理体育的模式	181
二、日本体育管理模式	182
三、个案研究:日本社区体育	185
四、政府管理型体育管理体制的基本特点	202



第五节 韩国大众体育管理体制及其运行机制的研究	203
一、韩国大众体育的开展情况及存在的问题	204
二、韩国大众体育管理体制及机构	205
三、大众体育经费的来源及体育基金的使用	206
第六节 国外体育管理体制的改革状况	207
一、国外体育管理体制改革的 basic 趋势	208
 第九章 山东省群众体育未来发展趋势	215
第一节 动因和指导思想	215
一、山东省群众体育管理体制改革的动因分析	215
二、山东省基层群众体育管理体制改革的指导思想	221
三、制定市场经济条件下基层群众体育管理体制的依据	222
四、市场经济条件下基层群众体育管理体制的改革目标	225
五、市场经济条件下我国基层群众体育管理体制的基本框架	225
第二节 未来管理模式构建	229
一、对国外体育管理体制现行模式的分析	229
二、政府社团结合型体制的基本特点	230
三、山东省群众体育管理模式选择政府与社团结合型管理 体制的思考	231
四、政府与社团结合型管理模式实施途径	232
 参考文献	241
致 谢	247

第一章 研究方法

第一节 概 述

我国是一个具有悠久历史和灿烂文化的文明古国。几千年来,勤劳勇敢的中华民族在生产劳动、征服自然和保家卫国的斗争中,创造了诸如武术、气功、龙舟、舞龙、舞狮、高跷、秧歌、摔跤、骑马、射箭等丰富多彩的民间体育活动。但从 1840 年鸦片战争到 20 世纪中叶,由于社会动荡、民不聊生,我国群众体育生存与发展的环境十分恶劣,国民体质孱弱不堪,这一情形直到 1949 年中华人民共和国成立后才得到根本改观。

旧中国于 1924 年成立了中华全国体育协进会,国际奥林匹克委员会(以下简称“奥委会”)承认中华全国体育协进会为中国国家奥委会,作为代表中国的唯一合法体育组织。

1949 年 10 月,中华全国体育总会成立,其任务是“协助政府组织领导并推进国民体育运动,为增进人民身体健康及为国防与生产服务”,组织系统主要包括:全国设体育总会,各大行政区和省市(县)设体育分会,各基层单位建立体育委员会,形成了自上而下的完整体系,保证基本方针的贯彻落实。1952 年,毛泽东同志发出“发展体育运动,增强人民体质”的号召,指明了新中国群众体育的发展方向。1952 年 11 月成立了中央体育运动委员会,是国务院下属正部级政府机构,贺龙元帅任主任,标志着我国体育行政管理机构的建立及其地位。随后,全省县级以上地方政府也建立了体育运动委员会,配备了专职干部。1954 年 9 月,中央体育运动委员会改名为中华人民共和国体育运动委员会(以下简称“体委”),其主要任务是:管理该委所属各单位和领导地方各级体委的工作,指导、配合各有关部门在体育方面的工作,负责检查对国务院发布或批准发布的有关体育运动问题的决定的执行



情况;推行国家体育锻炼标准,开展群众性体育活动,组织提高运动员技术水平;制定体育事业发展规划等。

在体育工作的基本任务确定后,以引进的前苏联体育制度为基础,我国建立了行政化管理与群众体育相结合的体育管理体制,奠定了把群众体育纳入国家事业管理的基础,以认真贯彻毛泽东同志“发展体育运动,增强人民体质”的指导方针,把改善人民健康状况、增强体质当作国家的主要任务,建成了全国性体育行政体系,把各种体育活动都纳入到体育行政机构的管理之下,形成统一的体育管理体制;体育工作运行主要靠行政手段推行,各种体育活动都列入政府计划,经上级批准,按计划进行,并进行行政考核;国家负责群众体育事业的全部经费,经费统一由国家管理,任何体育活动必须事先提出预算,经过上级部门批准,还通过全民所有制企事业单位直接支持职工的体育活动。在这一时期,所有的群众体育行为都是政府行为其延伸。群众体育组织体系形成了以中央政府为塔顶,按行政区划和级别纵向连接的金字塔管理体系,充分反映了社会主义计划经济在体育管理体制方面的作用和影响。

20世纪50年代末到60年代初,体育事业经历了“大跃进”、“四清”。文化大革命工作重点由“增强人民体质”转向“为国争光”,群众体育工作的地位降低,全国体育的运行都围绕着为国争光的竞技体育,实行为竞技体育发展的体制;体育行政机构的设立,主要为竞技体育服务,行业组织的任务、性质都发生了变化。

十一届三中全会之后,山东省迅速恢复并不断完善各级各类群众体育组织,有效地推动了群众体育的发展。社区体育在城市迅速兴起,农村文化中心、文化站和青年之家等成为农村开展体育活动的重要场所。随着市场经济体制的建立,1993年4月,国家体委提出将原来计划经济体制下,单纯依赖国家和主要依靠行政手段办体育的高度集中的体育管理体制,逐步转移到与社会主义市场经济体制相适应、符合现代体育运动发展规律、国家调控、依托社会、自我发展的体育管理体制上,即“六化六转变”的改革举措。“六化”即体育要实现生活化、普遍化、社会化、科学化、产业化和法制化;“六转变”即个人的体育费用从福利型向消费型转变;体育活动从一家(体委)办向大家(社会)办转变;体育组织形式从行政型向社会型转变;体育干部从经验型向科学型转变;体育事业从事业型向经营型转变;体育工作从“人治”向“法治”转变,并专门对群众体育提出了七项改革措施。1995年6月20日,国务院颁布了《全民健身计划纲要》,同年10月1日,《中华人民共和国体育法》正式实施,从而使山东省群众体育进入了一个全新的发展阶段。



第二节 研究方法和调查设计

本课题是从社会学和管理学的视角,在大样本调查基础上对山东省基层群众体育管理模式进行的综合性研究,重视理论与实践的密切结合,主要调查山东省不同经济发展水平、不同城市化水平地区的基层群众体育管理模式现状,并分析其成因;分析发达国家体育管理模式的基本方式及其特点,科学概括其群众体育管理模式类型,探讨其发展趋势;在上述基础上,通过中外对比,结合中国国情和山东省省情,构建特色山东基层群众体育管理模式,并提出实施对策,为山东省基层群众体育管理体制改革的提供参考。

一、研究对象

街道和乡镇是山东省最基层的一级政府组织,与群众联系最直接、最密切。基层群众体育管理模式是指城市区以下和农村县级以下群众体育管理的组织方式、机构设置、权限划分、运行机制等方面的体系制度的总称,是实现山东省“从体育大省到体育强省”转型的组织保证。

二、研究内容

(1)研究山东省不同地区基层群众体育管理模式现状,包括相关街道社区组织、体育社团组织、晨晚练点、体育俱乐部以及各项配套制度如体育资源的开发和利用机制、筹资机制、沟通联络机制、监管机制的现状,重点研究和分析其中的机构设置、职能情况以及各类基层群众体育组织的性质、特点和作用。

(2)研究发达国家大众体育管理体制的类型和特点、形成背景及其发展趋势。

(3)借鉴国外经验,结合山东省实际,构建具有中国特色的基层群众体育管理模式,并提出实施对策。

三、研究方法

1. 文献资料综述法

课题组从加拿大体育信息中心、洛杉矶业余体育联合会、西方体育信息机构及国家体育总局体育信息研究所“国际大众体育数据库”查阅国内外有关体育管理体制、体育管理政策、群众体育发展趋势等方面的研究论文,特别是被抽样地区的有关法规条例、发展规划等文献资料。



2. 问卷调查法

本课题按照山东省不同经济发展水平、不同城市化水平地区的划分,选取济南、青岛、烟台、威海、淄博、潍坊、东营、枣庄、聊城和济宁等地级市为调查对象,各抽取3个区和1个县级市(或县城),每个区县抽取3个街道办事处/镇、3个晨晚练点、3个群众体育俱乐部和全部区级街道体育社团,根据《街道办事处调查问卷》、《晨晚练点调查问卷》、《体育俱乐部调查问卷》和《体育社团调查问卷》进行问卷调查。

调查内容主要包括:调查对象的基本情况、负责人状况、场地使用情况、经费状况、业务来往、上级和下级管理状况、主要困难和问题等。

问卷调查中力求做到:调查站指定专人负责问卷的发放和回收工作,并争取体育行政机构的协助和支持;问卷必须由各类基层群众体育组织的负责人组织填写,发放时讲明有关要求,解答相关问题,尽可能当场填写,并在规定的时间内回收问卷并进行抽样复查。

表 1-1 问卷发放及回收情况统计

	发放份数	回收份数	回收率(%)	有效份数	有效率(%)
街道办事处	600	585	97.5	552	92.0
晨晚练点	800	720	90.0	646	80.8
体育社团	800	756	94.5	724	90.5
体育俱乐部	600	538	89.7	494	82.3
合计	2 800	2 599	92.8	2 416	86.3

抽样方法:调查采用立意抽样和分层抽样相结合的办法。依据研究目的和抽样的原则,选取在群众体育管理方面有代表性的地区进行抽样调查。分层抽样按照城市规模和行政级别进行分层,主要分为省会城市、沿海发达地区、中小城市(分别为地级市和县级市)、西部欠发达地区和小城镇,将行政级别相同的调查对象划归一个层面进行抽样。

样本量的设定:每个地级市抽3个区和1个县级市;每个区抽3个街道办事处、3个晨晚练点、3个体育俱乐部和全部体育社团;每个县级市抽3个镇(其中1个镇为县政府所在地)、3个晨晚练点、3个体育俱乐部和全部体育社团。

3. 访谈法

对部分街道办事处(镇)负责人、体育社团负责人、体育俱乐部经理和晨/晚练点负责人进行面访调查,获取第一手材料。