

我国城市社区公共体育服务治理结构的三重面向及转型路径

马德浩

(华东师范大学 体育与健康学院, 上海 200241)

摘要: 通过文献资料法、实地调研法对城市社区公共体育服务治理结构进行分析, 认为城市社区公共体育服务治理结构的三重面向及转型路径: 横向上表现为政府主导下的单中心结构; 纵向上表现为“条条”控制下的垂直型结构; 空间上表现为“条块”分割下的碎片化结构。为优化城市社区公共体育服务治理结构, 一方面要合理界定政府公共体育服务的供给范围, 推进公共体育服务治理结构由单中心向多中心转变; 另一方面要理顺区(县)、街道办事处与社区在公共体育服务治理中的权责, 推进公共体育服务治理结构由垂直型向扁平化转变。此外, 还应健全公共体育服务多部门协同治理机制, 推进公共体育服务治理结构由碎片化向整体性转变。

关键词: 公共体育服务; 社区治理; 三重面向; 转型路径

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2022)04-0061-07

Triple aspects and transformation path of governance structure for public sports service in Chinese urban community

MA Dehao

(School of Physical Education and Health, East China Normal University, Shanghai 200241, China)

Abstract: This paper analyzes the structure of governance structure of public sports service in urban community through the methods of literature and field research, and points out the structure of governance structure of public sports service in urban community has three aspects and the main problems. On the horizontal level, it is a single-centered structure led by the government; on the vertical level, it is a vertical structure under the control of strips; on the solid space, it is a fragmented structure under the strip. To optimize the governance structure of public sports service in urban community, it is necessary to define the scope of government public sports service supply rationally and promote the transformation of its public sports service governance structure from a single center to a multi center; on the other hand, it must rationalize the rights and responsibilities of districts, street offices and communities in governance of public sports service, and promote the transition of its public sports service governance structure from vertical to flat. In addition, the multi-sector collaborative governance mechanism of public sports service should be improved, so as to promote the shift of its public sports service governance structure from fragmentation to integrity.

Keywords: public sports service; community governance; triple aspects; transformation path

社区是我国城市社会的细胞, 也是城市公共体育服务治理的基本单元。加强社区公共体育服务治理不仅有助于健全城市公共体育服务治理体系, 解决公共体育服务供给“最后一公里”的问题; 也有助于满足城市居民多样化的公共体育服务需求, 对于全民健身

运动的广泛开展以及健康中国、体育强国等重大战略在基层的推进具有重要意义。在我国城市基层管理体制由单位制向社区制转变的过程中, 参与社区公共体育服务治理的主体从单一走向多元, 不同主体参与社区公共体育服务治理的机制也存在差异, 导致社区公

收稿日期: 2021-11-11

基金项目: 国家社会科学基金项目(21BTY045)。

作者简介: 马德浩(1985-), 男, 副教授, 博士, 研究方向: 体育社会学。E-mail: madehao0711@163.com

共体育服务治理结构呈现复杂性与多样性趋势。

“谁来治理”“怎样治理”“治理效果如何”是治理的3个基本问题,分别对应治理主体、治理机制、治理成效。治理主体既可以是政府,也可以是社会组织、市场组织等。不同的治理主体所使用的治理机制也是不同的。因此,治理机制的运行向度既可以是自上而下,也可以是自下而上。治理主体之间的关系及其所使用的治理机制呈现出的相对稳定的形态构成了治理结构^[1]。理论界基于治理主体的性质特点以及治理机制的运行向度,对治理结构的类型进行了多样化划分,主要包括3种:一是侧重于横向上探讨不同治理主体之间的关系,将治理结构划分为单中心治理结构与多中心治理结构^[2];二是侧重于纵向上探讨不同治理主体之间的关系,将治理结构划分为垂直型治理结构与扁平化治理结构^[3];三是侧重于空间上(即横向、纵向组成的复合空间^[4])统合性探讨不同治理主体之间的关系,将治理结构划分为碎片化治理结构与整体性治理结构^[5]。本研究结合文献资料和实地调研,对城市社区公共体育服务治理结构的三重面向及其存在问题进行分析,提出相应的转型路径及实现对策,旨在为优化社区公共体育服务治理结构提供参考。

1 我国城市社区公共体育服务治理结构的三重面向

1.1 城市社区公共体育服务治理的单中心结构

治理理论认为,传统官僚制主导下的公共服务治理呈现出单中心结构,导致政府垄断下的公共服务供给出现单一、低效等问题,无法满足居民多元化的公共服务需求,一定程度上引发了政府权力膨胀以及寻租行为频发的情况^[6]。在计划经济时期,我国城市公共服务供给的基层载体是单位制,政府作为单一主体提供的公共服务资源通过单位制调配给居民。改革开放以后,随着单位制的消解,社区制成为城市公共服务供给的基层载体。在此背景下,社区党组织、居委会成为社区建设的“桥头堡”,并参与到社区公共服务治理中来。此外,伴随着政府向社会分权,社会组织得到快速发展,也参与到社区公共服务治理中来。

目前,我国城市社区公共体育服务治理主体包括政府、社区党组织、居委会、服务站、公益性服务机构、体育社会组织、物业公司、业主委员会等^[7],初步形成社区公共体育服务的多元主体治理体系。然而,受“强政府、弱社会”治理格局影响,社区党组织、居委会逐步沦为承接地方政府各项行政事务的“腿”,在公共体育服务治理上更多听命于上级政府指令,缺乏治理自主权。作为地方政府公共服务事务下沉到社

区服务站以及由地方政府相关职能部门创办的公益性服务机构,由于在人员聘任与经费投入上受地方政府及相关职能部门的控制,更多扮演着执行者角色,难以根据居民特点与需要提供公共体育服务。据调查,社区服务站代办项目涉及到职能部门的比例占63.6%,自办项目涉及到职能部门的比例占53.3%,说明社区服务站与职能部门之间的权责关系并未厘清^[8]。作为扎根于社区的社会组织,体育健身类社团受管理制度不完善、扶持政策单一等^[9]因素制约,整体上处于“数量少、活力弱”的现状,难以在公共体育服务治理上发挥应有作用。具有市场组织性质的物业公司受物业服务费定价偏低、居委会干预较多等方面制约,存在营收状况不理想、自主权弱化的问题,难以作为市场组织承接政府、居委会委托下来的公共体育服务。作为居民利益代表的重要团体,业主委员会受居委会干预较大,难以对物业公司进行监督,处于被边缘化状态,较大程度上弱化了其在公共体育服务治理上的作用发挥。

总体来讲,在城市社区公共体育服务治理中政府仍处于主导地位,掌握着公共体育服务供给的大部分资源;社区党组织与居委会逐步嬗变为“准政府组织”,社区服务站、公益性服务机构更多扮演执行者角色,处于被同构化的状态;体育社会组织、市场组织、居民利益代表团体则处于被边缘化状态,在公共体育服务治理中的作用发挥有限,难以与政府形成相对平等的合作与竞争关系,导致社区公共体育服务治理在横向上呈现出以政府为单一主体和绝对权威,通过科层制体系包揽公共体育服务治理事务的单中心结构。在单中心结构中,政府通常通过行政指令配置公共体育服务资源、基于政策工具落实公共体育服务治理任务、依靠量化考核提高公共体育服务治理绩效,虽有助于保障公共体育服务供给的底线公平,但导致政府常常处在“孤立无援”的状态,缺乏其他治理主体的协同配合,仍难以克服政府垄断下的公共体育服务供给单一、低效等问题。

1.2 城市社区公共体育服务治理的垂直型结构

管理主义始于企业管理的相关理论,在本质上遵循“理性经济人”的假设,认为管理行为本身是一种经济行为,强调可计算、可操作以及有效性等工具理性价值导向。管理主义的行为逻辑使国家治理表现为管理至上的简单化倾向,主要表现为:一是强调政府对公共事务进行全方面管理,相对忽略了国家治理的服务导向;二是热衷于采取标准化、程序化的方法对公共事务进行数字化管理,相对忽略了国家治理的复杂性;三是强调管理的一般性与普遍性,相对忽略了

国家治理的个别性与特殊性^[10]。具体到结构而言，管理主义强调以政府为中心对公共事务进行自上而下的管理，表现为带有明显层级特征的垂直型结构。我国行政管理体制在实际运行中常采用的是逐级代理制，即中央及各级政府将属地管理事权一揽子交付给下一级政府，并将下一级政府官员的任命与考核委托给上一级部门^[11]。通过纵向层面的行政发包制以及横向层面的政治锦标赛、淘汰赛自上而下地实现对经济、治安及公共服务等的总体性控制^[12]，本质上是管理主义的行为逻辑。该行为逻辑基于纵向的科层制体系，通过自上而下的行政授权，单向度地将公共资源按计划指标配给到基层社区，形成了城市社区治理的垂直型结构。

受此影响，城市社区公共体育服务治理纵向上也呈现出垂直型结构，即在“块块”上纵向形成“中央政府→省(市)政府→市(区)政府→区(县)政府→街道办事处→社区居委会”的垂直型结构，在“条条”上纵向形成“国家体育总局、文化部、民政部→省(市)体育局、文化厅、民政厅→市(区)体育局、文化局、民政局→区(县)文体局、民政局→街道办事处文体站、民政所→社区健身站点、社区服务站、公益性服务机构”的垂直型结构，从而实现政府自上而下对社区公共体育服务的分级治理。在垂直型结构中，政府通过“命令-服从”的权力关系自上而下对公共体育服务进行单向度治理，虽有助于提高公共体育服务资源供给的可及性，却难以应对行政指令在层层下达过程中可能出现的“偏差”或“共谋”行为，也难以克服平行部门间可能产生的“推诿扯皮”问题。

1.3 城市社区公共体育服务治理的碎片化结构

以威尔逊的政治、行政二分法以及韦伯的科层制为基石的传统公共行政过度强调政府内部机构的职责分工及层级管制，致使政府部门间缺乏协同、部门本位主义思维盛行，而以管理主义以及市场化为导向的新公共管理由于过度强调单一政策或部门的成本与效益而相对忽略了部门间的关联以及政策协同，造成政府内部各部门间分割以及各地方政府间分割的“碎片化”问题^[13]。改革开放以来，随着我国社会事务的日益多元与复杂，以功能性分工为原则构建的科层制规模不断扩大。在此背景下，政府部门分工更加精细、专业化程度也更强，一方面提升了政府部门治理的精细化、专业化程度，另一方面也带来了部门间技术壁垒增大、信息不对称以及部门间横向联系不足等问题。

目前，我国“条”与“块”关系主要有3种。一是一级政府内各职能部门之间的关系(“条条”关系)；二是上下级政府之间的关系(“块块”关系)；三是上级政府职能部门与下级地方政府之间的关系(“条块”

关系)^[14]。在实际运行中，“块块”关系相对容易理顺，毕竟下级政府党政负责人的任命权主要掌握在上级政府手中，而难理顺的是“条条”关系以及“条块”关系。“条条”关系主要在于一级政府内各职能部门主要接受上一级政府相应职能部门的领导，甚至任命权也掌握在上一级政府相应职能部门的手中，导致一级政府内各职能部门往往更听命于上一级政府的相应职能部门而不是本级政府，使得本级政府在协调各职能部门关系上缺乏足够权威，出现各职能部门之间割裂式运行现状。“条块”关系主要在于上一级政府的职能部门常常以代表上一级政府的角色出现，导致上一级政府的职能部门与下一级政府之间不仅是业务上的指导关系，更像是管理与被管理的领导关系。换句话说，我国地方政府运行更多表现为“块块”缺失下的自上而下的“条条”运作，“块块”制约不了“条条”，“条条”却能反制“块块”^[15]。“条条”间的割裂式运行以及“条块”间的相互牵制共同导致城市社区公共服务治理在空间上呈现出碎片化结构。在碎片化结构中，政府通过“条条”提供的公共体育服务往往处于低水平重复困境，再加上“条块”关系未能理顺使得基层难以根据居民实际需要整合公共体育服务资源。

2 我国城市社区公共体育服务治理结构存在的问题

2.1 限制多元主体的作用发挥，难以满足居民多样化的公共体育服务需求

在城市社区公共体育服务治理的单中心结构中，政府作为公共体育资源的垄断主体，相对挤压了体育社会组织、市场组织参与公共体育服务治理的空间，相反增加了政府的公共体育服务治理成本。近年来，为了避免公共体育服务项目到达基层时出现形式走样或资金被挪用的情况，政府在公共体育服务供给上多采用项目制，往往对公共体育服务项目采取标准化设计。以全民健身路径的项目建设为例，其所安置的体育健身器材主要包括上肢牵引器、扭腰器、压腿杠等，标准化的体育健身器材安置使得城市社区的全民健身路径大同小异。这种“一刀切”式的公共体育服务项目建设相对地忽略了不同区域、性别、年龄人群的体育健身需求差异，难以满足居民的多样化体育健身需求。当标准化的公共体育服务项目到达社区时，留给社区党组织、居委会根据社区实际进行调整的空间有限，弱化了社区党组织、居委会参与公共体育服务治理的主动性。调研发现，部分社区为了配合政府推进全民健身路径建设，会把一些体育健身器材安置在社区比较偏僻的角落，一定程度上影响了体育健身器材

的使用率。

2.2 导致公共体育服务治理的形式化倾向和“基层淹没”问题

在城市社区公共体育服务治理的垂直型结构中,一级政府为了完成上一级政府下达的任务,通常会将任务以数量化分解的方式再次分配给下一级政府,导致位于科层制末端的街道办事处成为自上而下层层发包后具体落实任务的主体。事实上,街道办事处在落实任务时常常扮演“二传手”角色,将很多任务委派给社区居委会,于是社区居委会嬗变成了承接任务的“筐”。然而,社区居委会的人员设置又受到严格限制,在“人少事多”状态下其往往采用简单、敷衍的方式完成上级政府委派下来的公共体育服务任务,导致公共体育服务治理的形式化倾向。此外,在政府自上而下对公共体育服务进行纵向治理的结构中也面临着一个突出短板,即作为主要负责公共体育服务供给的体育行政管理体系存在“基层淹没”问题。1952年中央体委(后改为国家体委)成立,随后全国县级以上政府成立了地方体委,形成了国家体委→省(市)体委→市(区)体委→区(县)体委→街道办事处体育站的纵向层级^[6]。改革开放以后,为了适应社会主义市场经济建设需要,国家大力推进行政管理体制,精简政府机构。1998年在国务院机构改革中,决定将国家体委改组为国家体育总局,与中华全国体育总会一个机构、两块牌子。受此影响,很多省市为缩减机构规模将区(县)政府体育部门合并至文化、教育等部门,街道办事处的体育管理机构也相应合并至文化、教育等机构。据调查,仅江西省就有近75%的县级体育部门被合并,合并后人员、经费受到不同程度削减^[7]。这造成了体育行政管理体系纵向层级的“基层淹没”问题,使得体育发展指令的执行经常性停留在区(县)层级,不能在街道办事处得到较好执行^[8],严重限制了社区公共体育服务的有效治理,致使居民更多时候是自发参与体育锻炼,缺乏组织性与科学性。

2.3 造成公共体育服务供给的低水平重复困境

在城市社区公共体育服务治理的碎片化结构中,与公共体育服务供给相关体育、文化、民政等“条条”按照国家“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移”^[9]的要求,纷纷建立了相应的体育健身站点、综合性文化服务中心、社区服务站等,将包括体育在内的公共服务延伸至社区,但也带来一些问题。一是“条条”权能变大,加深了“条条”与“块块”间的权能失衡,弱化了区(县)政府、街道办事处对公共体育服务资源的整合能力。二是“条条”权能增大,助长了“条条”的部门主义倾向,导致“条条”

间割裂式运行现状加深。民政、文化、体育等部门均有与公共体育服务相关的项目与经费下拨至社区,但很多项目是重复的、低水平的,缺乏对居民公共体育服务需要的调研,往往造成公共体育服务供给低水平重复及供非所需的困境。三是“条条”的权能虽然增大了,但对于居民而言,其主观认定的权威主体往往是地方政府而不是相应职能部门或其延伸机构,使得“条条”往下推进包括体育在内的公共服务时,难以得到居民认可或配合。具体到城市社区而言,虽然民政、文化、体育等部门在社区建立了相应的公益性服务平台,然而居民更认可社区党组织与居委会的权威,对公益性服务平台的认可度较低,其参与公益性服务平台所提供的体育活动与健身指导的积极性不高,使得公共体育服务供给大打折扣。

3 我国城市社区公共体育服务治理结构的转型路径

3.1 推进城市社区公共体育服务治理结构由单中心向多中心转变

迈克尔·博兰尼将组织社会和人的秩序划分为单中心秩序和多中心秩序,前者形成于一体化的命令以及上下级间“指挥-服从”的权力向度;后者形成于多个主体为平衡彼此利益而相互产生影响^[20]。印第安纳学派吸纳了该思想,对多中心治理理论作了拓展,基于竞争性与排他性的属性特征将公共服务划分为纯公共服务和准公共服务,认为在实际生活中准公共服务更为常见,使得多个主体以契约形式提供公共服务以及处理公共事务成为可能,跳出了公共服务由政府垄断供给的单中心治理思路^[21]。根据多中心治理理论,在公共服务的治理结构中治理主体包括政府、社会组织、市场组织等,而且治理主体间的关系应是相对平等的协商、合作与竞争关系。

改革开放的进程打破了我国相对封闭与固化的一元社会,一方面导致社区居住人群的多元性,并由此引发不同人群对于公共体育服务需求的多样性,政府作为单一主体所供给的同质化公共体育服务越来越难以满足不同人群的多样化需要;另一方面促进体育社会组织、市场组织的快速发展,其参与公共体育服务治理的内在需求不断增加,政府作为单一主体所形成的封闭式公共体育服务治理格局与体育社会组织、市场组织之间的矛盾日益突显。在此背景下,不管从面向居民提供多样化公共体育服务的内在需求看,还是从缓解政府与体育社会组织、市场组织相互间矛盾的外在驱动力看,均需要转变社区公共体育服务治理的单中心结构,着力构建政府、社会组织、市场组织等多

元主体共同参与社区公共体育服务治理的格局，并基于协商、合作与竞争形成多中心结构。

3.2 推进城市社区公共体育服务治理结构由垂直型向扁平化转变

管理主义的行为逻辑造成了20世纪晚期资本主义国家的诸多治理失效问题，正如政治学家约翰·基恩所批评的：在管理主义影响下，资本主义国家治理体系演变成了一个得到全面管理的社会，从家庭到工作和闲暇，日常生活的任何一方面都不能避免国家行政官员和计划制定者试图实行的有意识控制，而这也是治理理论得以兴起的重要原因^[21]。具体到结构上的差异，管理主义强调以政府为中心对公共事务进行自上而下地管理，表现为带有明显层级特征的垂直型结构；治理理论强调政府、社会组织、市场组织等主体共同治理公共事务，表现为基于网络治理、协作治理与自主治理的扁平化结构^[23]。

虽然以政府为单一主体自上而下的垂直型治理有助于城市社区公共体育服务供给的高度组织化，却增加了公共体育服务供给的中间环节，使得行政指令在层层下达过程中面临着信息失真的困境，难以与基层社区形成有效互动，往往因传递层级过多、反馈周期过长出现公共体育服务“供非所需”的问题，而且也难以与体育社会组织、市场组织等治理主体形成横向层面的合作。此外，体育行政管理体系纵向层级的“基层淹没”问题也限制了公共体育服务的有效治理。在此背景下，需要进一步规范垂直型治理的中间环节，以减少层级决策与执行的损耗，并借助社会化、市场化手段强化与基层社区以及体育社会组织、市场组织的横向互动与联接，进而形成扁平化结构。

3.3 推进城市社区公共体育服务治理结构由碎片化向整体性转变

20世纪90年代，发达国家在新公共管理之后又推进了新一轮政府改革，以解决传统公共行政所导致的科层制弊端以及新公共管理所导致的碎片化问题^[24]。以英国为例，在新工党执政期间提出“整体性政府”的改革理念，以解决部门主义扩张所导致的跨部门协同不畅等问题，主张对政府各层级部门采用交互合作的方式，达到公共服务治理的协调一致，消除排斥的政策情境，有效利用稀缺资源，为居民提供无缝隙的公共服务^[25]。结合各国政府的改革经验，以佩里·希克斯为代表的学者提出整体性治理理论，强调以公民需求为导向，注重信息技术运用，以协调、合作、责任为主要机制，重视政府各部门职能间的耦合、结构间的整体性及治理秩序的清晰，以破解政府职能分散、结构碎片化及治理失序等问题^[26]。

城市社区公共体育服务治理具有复合型、跨越性的特点，需要中央、地方各级政府共同发力，民政、文化、体育等多个部门协同合作。受制于“条条”间割裂式运行以及“条块”间相互掣肘，社区公共体育服务治理呈现碎片化结构，不仅导致公共体育服务资源的内卷化，也强化了部门间的矛盾张力。在此背景下，需要进一步强化以人民为中心的服务导向，健全政府多部门的沟通、协商与合作机制，赋予地方政府更多自主权来整合公共体育服务资源，并借助现代信息技术打通“条条”“条块”“块块”的信息壁垒，进而形成横向联接、纵向互动、职能耦合、秩序和谐的整体性结构，以克服碎片化结构的现实局限。

4 我国城市社区公共体育服务治理结构转型路径的实现对策

4.1 构建城市社区公共体育服务多中心治理结构的对策

在构建城市社区公共体育服务多中心治理结构上，建议：(1)政府应进一步下放审批权、简化审批程序，放宽对体育社会组织、市场组织承接政府购买公共体育服务的准入限制，通过财政补贴、税收优惠、土地转让等鼓励体育社会组织、市场组织参与社区公共体育服务治理。需要注意的是强调多中心治理并非是要政府退出社区公共体育服务治理，而是要合理界定政府公共体育服务供给范围，否则容易出现无中心治理现象^[27]。对此，政府应强化基本公共体育服务供给，如基本的社区公共体育服务经费下拨、体育场地设施建设、社会体育指导员配给等。对于一些提高型的准公共体育服务，如体育场地设施扩建、体育健身个性化指导、体育活动多样化组织等，可交由社区党组织和居委会、体育社会组织、市场组织等主体供给。(2)社区服务站一方面要将社会体育指导员吸纳进管理服务队伍，通过购买服务、绩效补贴、物质奖励等举措调动社会体育指导员参与居民健身指导的积极性；另一方面要加强与全民健身站点的合作，通过体育场地共享、体育项目共建等形式发挥全民健身站点在组织居民参与体育活动方面的作用。(3)体育社会组织一方面要注重社区体育能人的挖掘与培养，以地缘、亲缘、业缘、趣缘等人际关系为纽带，壮大自身发展规模；另一方面要加强与政府、市场组织的合作，通过承接政府购买服务、吸纳市场组织赞助等方式，解决场地少、经费有限等问题。此外，还应加强与社区党组织、居委会的联系，结合社区治理需求及民俗特色，打造具有示范效应的社区体育活动。(4)作为扎根社区的市场组织，物业公司一方面要从被动嵌入转向主动嵌入公共体育服务治理，通过提供功能多样的体

育建设设施、开展丰富多彩的社区体育活动,提高自身的居民认同度;另一方面要注重聘用一些体育特长人员,增加对员工体育活动组织能力的培训,提高承接政府或社区居委会购买体育服务的能力。(5)社区党组织、居委会可通过建立权责清单制度明确各自职能,社区党组织应在公共体育服务治理中发挥领导、协调的“元治理”作用,居委会在对公共体育服务治理进行自治的同时,要联合社区服务站、公益性服务机构、体育社会组织、物业公司、业主委员会等主体对公共体育服务进行共同治理。(6)社区居委会或业主委员会定期收集居民的公共体育服务需求并形成清单,反馈给社区服务站、公益性服务机构、体育社会组织、市场组织等主体,使其根据业务范围与能力提供导向更明确、人群更细化的公共体育服务,避免多中心治理可能产生的无序治理困境。

4.2 构建城市社区公共体育服务扁平化治理结构的对策

在构建城市社区公共体育服务扁平化治理结构上,建议:(1)根据十九届四中全会“按照权责一致原则,规范垂直管理体制和地方分级管理体制”^[28]精神,厘清区(县)政府和街道办事处的权责清单,区(县)政府应把属于街道办事处的权责(如管理、服务居民等)下放给街道办事处,淡化街道办事处的经济权责,强化其包括体育在内的公共服务方面的权责^[29]。同时,根据“费随事转”的原则把相应的财权下放给街道办事处,破解街道办事处“没钱办事”困境,实现事权与财权的匹配。(2)街道办事处应把不属于社区的事权收回来,把本属于社区的事权与财权进行下放,推行社区工作清单制度,将参与公共体育服务治理的情况切实纳入社区居委会的绩效考核指标,鼓励和引导社区居委会依法对包括体育在内的公共事务进行自治。(3)区(县)体育局或文体局要将公共体育服务的组织管理延伸到社区,在街道办事处设立体育工作站,在社区设立体育工作点,与社区居委会共同治理社区公共体育服务。社区体育工作点主要负责指导、管理、组织社区公共体育服务,居委会负责具体落实与协助工作,进而破解社区公共体育服务治理垂直型结构存在的“基层淹没”问题。(4)调研发现,部分社区探索建立百姓议事会、乡贤理事会、百事服务团等自治组织,在社区公共事务治理中发挥良好作用,可以对此做法进行推广,通过经费补贴、场地支持、荣誉肯定等举措发挥居民自治组织在社区体育活动开展上的作用,以进一步下沉社区公共体育服务治理重心。(5)调研发现,部分社区探索实行志愿者奖励和积分制度,定期评选最美志愿者,并在社区宣传栏对志愿活动、最美志愿者进行宣传,可以对这种探索进行总结,制定适

用于公共体育服务的志愿奖励条例,以鼓励居民参与社区公共体育服务治理。(6)根据十九届三中全会“实行扁平化和网格化管理”^[30]精神,将社区公共体育服务治理嵌入到网格化治理机制中,着力把网格化机制打造成为各类主体参与公共体育服务治理的互动与合作平台,将参与公共体育服务治理纳入到网格长、网格员的绩效考核体系中,发挥其在公共体育服务治理中的作用,推动治理重心下移,实现社区公共体育服务治理扁平化结构与网格化机制的良性互动。

4.3 构建城市社区公共体育服务整体性治理结构的对策

在构建城市社区公共体育服务整体性治理结构上,建议:(1)国务院于2016年成立了全民健身工作部际联席会议制度,旨在推动公共体育服务治理的多部门联动。全国已有90%的省(市)政府、78%的市(区)政府、61%区(县)政府构建了全民健身工作领导协调机制^[31]。在此基础上,可健全从中央到地方的公共体育服务治理多部门协同治理机制,就公共体育服务治理中的重点、难点问题进行协商,破解公共体育服务治理“条条”间割裂式运行现状。(2)借鉴发达国家为解决多部门协同问题所采用行政缔约制度,借助全民健身工作领导协调机制,制定公共体育服务治理的多部门合作清单,以行政契约的形式签订合作协议,明确各自分工与责任,将原本松散、临时的多部门合作关系固定化、制度化。(3)加强监督与评估,引导政府多部门协同参与公共体育服务整体性治理。英国为促进政府多部门间合作成立公共开支和公共服务委员会,督促政府各部门定期报告政策进展情况,使其在规定期限内达成政策目标;引入第三方机构来评估政府各部门协同落实政策的情况,并将居民公共服务满意度作为评估的核心指标,以打造整体性政府^[32]。我国可以借鉴英国经验,强化全民健身工作领导协调机制的监督功能,督促政府多部门协同落实全民健身相关政策与规划;同时引入绩效考核机制,通过政府购买服务的形式,委托第三方机构对政府多部门协同参与公共体育服务治理的情况进行独立评估,并提出反馈结果与改进方案。(4)利用现代信息技术搭建公共体育服务多部门协同治理的电子政府平台,打破部门间的信息壁垒,通过信息共享、联合办公等手段,提升公共体育服务多部门协同治理能力。(5)根据十九届三中全会“上级机关要优化对基层的领导方式,既允许一对多,也允许多对一”^[30]精神,借鉴北京市“街乡吹哨、部门报到”的模式,赋予街道办事处公共体育服务治理“召集权”,召集信号发出后相关职能部门工作人员必须赶到现场,根据各自职责拿出具体治理措施,理顺基层“条块”关系,发挥街道办事处在公共体育服务治理

中的综合协调能力。(6)着力把社区服务站打造成枢纽型、沟通性平台,以更好整合政府“条条”下拨下来的公共体育服务项目与经费,以破解公共体育服务项目供给重复、资源浪费的问题。

参考文献:

- [1] 沈费伟. 善治视域下合理性治理结构的演进与达成: 一个新的解释框架[J]. 湖北行政学院学报, 2018(4): 41-46.
- [2] 郁俊莉, 姚清晨. 多中心治理研究进展与理论启示: 基于2002—2018年国内文献[J]. 重庆社会科学, 2018(11): 36-46.
- [3] 王颖. 扁平化社会治理: 社区自治组织与社会协同服务[J]. 河北学刊, 2014(5): 100-105.
- [4] 樊炳有, 潘辰鸥, 高静. 新时代我国公共体育服务供给治理转型研究[J]. 体育科学, 2021, 41(2): 23-38.
- [5] 李祥, 孙淑秋. 从碎片化到整体性: 我国特大城市社会治理现代化之路[J]. 湖北社会科学, 2018(1): 59-66.
- [6] 王兴伦. 多中心治理: 一种新的公共管理理论[J]. 江苏行政学院学报, 2005(1): 96-100.
- [7] 杨贵华. 转型与创生: “村改居”社区组织建设[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [8] 张欢, 蔡永芳, 胡静. 社区服务创新的制度性障碍及体制挑战——以德阳市X社区服务站为例[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2013(2): 103-111.
- [9] 黄亚玲, 郭静. 基层体育社会组织——自发性健身活动站点的发展[J]. 北京体育大学学报, 2014, 37(9): 10-16.
- [10] 霍建国. 现代国家治理中的管理主义反思[J]. 领导科学, 2019(24): 12-15.
- [11] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017.
- [12] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014, 34(6): 1-38.
- [13] 唐兴盛. 政府“碎片化”: 问题、根源与治理路径[J]. 北京行政学院学报, 2014(5): 52-56.
- [14] 陶振. 基层治理中的条块冲突及其优化路径[J]. 理论月刊, 2015(1): 100-106.
- [15] 尹浩. 碎片整合——社区整体性治理之道[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.
- [16] 韩丹, 杨士宝. 论我国体育体制和体育理论的创新[J]. 体育与科学, 2009, 30(3): 1-7.
- [17] 詹新寰, 仇泽国. 我国农村公共体育服务运行现状研究[J]. 首都体育学院学报, 2018, 30(4): 292-296.
- [18] 马德浩. 从管理到治理: 新时代体育治理体系与治理能力现代化建设的四个主要转变[J]. 武汉体育学院学报, 2018, 52(7): 5-11.
- [19] 中国共产党第十九次全国代表大会. 决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[Z]. 2017.
- [20] 迈克尔·博兰尼. 自由的逻辑[M]. 冯银江, 译. 长春: 吉林人民出版社, 2002.
- [21] 杨宏伟. “村改居”社区多中心治理模式研究: 以K市S社区为例[D]. 南京: 南京理工大学, 2013.
- [22] 约翰·基恩. 公共生活与晚期资本主义[M]. 刘利圭, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 1999.
- [23] 人民论坛. 大国治理: 国家治理体系和治理能力现代化[M]. 北京: 中国经济出版社, 2014.
- [24] 孔娜娜. 社区公共服务碎片化的整体性治理[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014(5): 29-35.
- [25] 孙迎春. 现代政府治理新趋势: 整体政府跨界协同治理[J]. 中国发展观察, 2014(9): 36-39.
- [26] 李祥, 孙淑秋. 从碎片化到整体性: 我国特大城市社会治理现代化之路[J]. 湖北社会科学, 2018(1): 59-66.
- [27] 马德浩. 跨域治理: 我国区域公共体育服务协调发展的新路径[J]. 体育学刊, 2019, 26(6): 63-68.
- [28] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议. 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[Z]. 2019.
- [29] 周振超, 宋胜利. 治理重心下移视野中街道办事处转型及其路径[J]. 理论探讨, 2019(2): 18-24.
- [30] 中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议. 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[Z]. 2018.
- [31] 国家体育总局. 新中国体育70年(综合卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2019.
- [32] 宋雄伟. 英国“公共服务协议”治理方式解析[J]. 中国青年政治学院学报, 2012, 31(4): 89-93.