



# 从割裂走向融合 ——论我国学校、社区、家庭体育的协同治理

## From Fragmentation to Integration: Research on the Cooperative Governance of Chinese School, Community and Family Sports

马德浩\*

MA Dehao\*

**摘要:**我国学校、社区与家庭体育的发展目前仍处于相对割裂的状态。在促进学校、社区与家庭体育协同治理上,1)完善立法,健全学校、社区与家庭体育协同治理的法治程序;2)构建教育、体育等管理部门的行政契约制度,制定学校、社区与家庭体育协同治理的合作清单;3)重视社会组织的作用,通过制度改革、资金扶持等措施做大增量、盘活存量,创设复合型体育社会组织;4)放松限制,搭建平台,吸引市场组织参与学校、社区与家庭体育的协同治理;5)注重分类,加强考核,引导社会体育指导员参与协同治理;6)用好项目制治理方式,通过市民运动会、市民体育大联赛等活动增进协同治理;7)加快跨部门协同电子政务建设,利用官方网站或手机客户端推进跨部门信息共享;8)建立跨部门的协同治理监督机制,倡导引入第三方评估,增强协同治理的责任意识。

**关键词:**中国;学校体育;社区体育;家庭体育;协同治理

**Abstract:** Development of school, community and family sports in China is still relatively fragmented. To promote cooperative governance of school, community and family sports, 1) the government should further improve relevant legislations, and improve rule of law in cooperative governance of school, community, and family sports; 2) the government should establish administrative contract systems for education, sports, and other administrative departments, and formulate a list of cooperation to promote cooperative governance of school, community, and family sports; 3) the government should pay attention to the role of social organizations. Through institutional reforms and financial support, the government should increase and revitalize the current volume and create complex sports social organizations; 4) the government should ease restrictions and build platform to attract market organizations to participate in cooperative governance of school, community, and family sports; 5) the government should focus on the classification and assessment of the social sports instructors, and guide them to participate in cooperative governance; 6) the government should make good use of project governance systems and enhance cooperative governance through activities such as citizens' sports competitions and leagues; 7) the government should speed up cross-department, e-governance construction and use official websites or mobile clients to promote cross-departmental information sharing; 8) the government should establish inter-departmental supervision mechanism to enhance responsibility of cooperative governance.

**Keywords:** China; school sports; community sports; family sports; cooperative governance

**中图分类号:**G80-05 **文献标识码:**A

**基金项目:**

国家社会科学基金项目(15CTY017);  
中国教育学会“体育与健康”重点  
课题(17TY0931006ZA)

**\*通信作者简介:**

马德浩(1985-),男,副教授,博士,  
硕士研究生导师,主要研究方向为  
体育政策,E-mail: madehao  
0711@163.com。

**作者单位:**

华东师范大学体育与健康学院,  
上海200241  
College of Physical Education and  
Health, East China Normal Univ-  
ersity, Shanghai 200241, China.

自从党的十八届三中全会确立了全面深化改革的重大战略后,有两条日益明晰的主线正在深刻地改变着我国体育发展的未来方向:1)国家更加强调体育的社会化发展,不管是对足球管理体制进行改革,还是要求国家体育总局下放商业赛事审批权,

推进体育治理体系的现代化,积极吸纳社会与市场力量兴办体育已成为改革共识;2)国家更加强调体育在促进国民健康中的作用发挥,不管是将全民健身上升为国家战略,还是在《“健康中国 2030”规划纲要》中明确提出“完善全民健身公共服务体系、广泛开展全民健身运动”的任务,均显示出国家对国民体育参与,尤其是青少年体育参与的高度重视。

学校、社区与家庭是青少年成长的 3 个主要场域。其中,家庭是青少年成长的第一场域,青少年对体育的最初认识及体育习惯的早期形成与家庭体育的开展密切相关;学校是青少年成长的第二场域,青少年体育意识的培养及其运动技能的学习主要通过学校体育获得;社区是青少年成长的第三场域,青少年体育习惯的保持与社区体育活动开展状况和体育场地设施的完备情况密切相关。所以,促进学校、社区与家庭体育的一体化发展,可以在时间与空间两个维度上实现对青少年体育参与的无缝式引导,有效地实现学校体育发展目标的达成。此外,促进学校、社区与家庭体育一体化发展还可以为社区体育的良好开展提供活力。一方面,学校有着较充裕的体育场地,可以通过向社区居民开放,解决社区体育发展的场地瓶颈。而且,学校体育师资可以改善社区体育指导员紧缺的现状,帮助社区开展体育比赛,进而盘活社区体育活动的组织。另一方面,家庭体育的活跃可以通过辐射效应带动社区体育开展。最后,促进学校、社区与家庭体育的一体化发展能够有效带动家庭体育开展。一方面,学生可以把在学校体育课中学到的运动技能与知识教给父母,并把在学校养成的体育锻炼习惯带回家影响父母,从而促使父母积极地参与体育锻炼。另一方面,社区里举办的体育活动既有利于激发子女的体育参与热情,也有利于培养父母的体育参与兴趣。可见,学校、社区与家庭体育是相辅相成的关系。

从国际经验来看,日本早在 1998 年就提出,学校体育要向社区和家庭延伸,形成开放的体育教育网络,为青少年、社区居民和家长共同参加体育活动创造良好环境(张加林等,2017)。美国在《健康公民 2020:全民健康促进与疾病预防目标》中明确提出,将“课后向市民开放学校体育活动场地和设施的国家公立和私立学校的比例由 28.1% 提高至 31.7%”;并在其《国民体力活动计划》中强调,学校要与社区、家庭加强合作,共同促进青少年的体育参与(彭国强等,2016)。澳大利亚在《运动促进国民健康蓝皮书(2014—2017)》中也提出,构建上至政府的政策制定和经费支持,下至学校、社区、家庭体育交互联动的多层次体系(曹振波等,2017)。英国也启动了“让运动成为生活习惯——新青少年体育战略”,其主要目标之一是改善学校与社区体育俱乐部之间的关系(刘红建等,2017)。可以说,促进学校、社区与家庭体育一体化发展

已成为体育发达国家的主流趋势。然而,在我国发展实际中,受制于发展理念、管理体制、运行机制等方面的原因,致使学校、社区与家庭体育整体上处于相对割裂的状态,不仅制约着国家体育治理体系的现代化进程,而且制约着国民体育参与率,尤其青少年体育参与率的进一步提高。在这种背景下,本研究以治理理论为依据,分析了导致我国学校、社区与家庭体育协同治理失灵的原因,并结合体育发达国家的经验,提出了促进学校、社区与家庭体育一体化发展的对策。

## 1 导致我国学校、社区与家庭体育协同治理失灵的原因

### 1.1 法律法规不健全,协同治理难以做到有法可依

法律是治国之重器,良法是善治之前提。党的十八届四中全会将“依法治国”列入“四个全面”的重要内容,其不仅是我国战略发展上的重大部署,更是行政管理方式上的深刻变革。对于学校、社区与家庭体育的协同治理而言,在法制化建设层面存在 2 个突出的问题。

1)相应的法律法规不健全,导致协同治理难以做到有法可依。对公民体育权利进行明晰确认,不仅是保障个体公平参与体育活动的前提,也是约束学校、社区以及其他社会组织为公民提供体育参与与便利的前提。然而,不管是《中华人民共和国宪法》还是《中华人民共和国体育法》,均没有直接规定公民体育权利的条款(姜熙,2015)。此外,随着“少子化”时代来临,学生安全问题成为学校管理者、体育教师开展学校体育活动的“紧箍咒”。由于目前直接与体育相关的《中华人民共和国体育法》和《学校体育工作条例》并没有关于学校体育伤害事故的处理规定,对学校体育伤害事故的处理主要参考《中华人民共和国民法通则》和《中华人民共和国侵权责任法》等法律法规,然而这些法律法规的核心依据是过错原则,即学生在校期间发生体育伤害事故,学校承担的是过错责任(刘乃宝等,2015)。在法院实际审理该类案件过程中,也常常基于《中华人民共和国民法通则》中的公平原则判处学校承担主要责任(王辉,2017),使得“少开展学校体育活动”“尽量不安排容易导致学生受伤的学校体育活动”“不开展大负荷学校体育活动”成为学校管理者与体育教师心照不宣的“默契”。根据 2012 年“全国中小学体育优质课运动负荷调查”显示,在被调查的所有体育课中,达到中等强度的运动持续时间平均累计不足 8 min,达到高强度的运动持续时间平均累计不足 5 min(《中国学校体育发展报告》编写组,2018)。从运动生理学角度分析,这样的体育课对促进学生体质健康的效果甚微。

2)相应的法律法规可操作性不强。我国很多与学校、社区和家庭体育协同治理相关的法律法规内容往往是宣示性、原则性条款,缺乏奖惩措施与执行程序说明,致使其可操作性不强。如在体育场馆对外开放上,虽然《全

民健身条例》第28条指出,学校应当在课余时间和节假日向学生开放体育设施。公办学校应当积极创造条件向公众开放体育设施;国家鼓励民办学校向公众开放体育设施。然而,由于缺乏强制性操作细则和补贴规定,再加上对外开放体育场地设施可能给学校安全带来一定的威胁,导致学校管理者在对外开放体育场地设施上往往持消极态度。据统计:2013年,我国学校体育场馆开放率仅为31%,仅比2003年高出2%;全天开放的比例仅为8%,低于2003年的水平(郭建军等,2018)。而根据日本文部科学省的调查,2001年,日本学校体育设施开放率为98.8%,体育馆开放率为86.6%,室外运动场开放率为80.3%(肖焕禹,2009)。需要指出的是,根据第六次全国体育场地普查结果,教育系统管理的体育场地数量占全国总数量的比例为38.98%,场地面积占全国总面积的比例为53.01%;而体育系统管理的体育场地数量占比为1.43%,场地面积占比为4.79%(国家体育总局,2014)。受此制约,根据《2014年全民健身活动状况调查公报》显示,我国20岁及以上参加体育锻炼的人群中,在公共体育场馆(包括全民健身活动中心、大型体育场馆、城镇体育中心、学校体育场馆等)进行体育锻炼的人数占比仅为18.4%;“缺乏场地”排在影响20岁及以上人群参加体育锻炼因素的第3位,仅次于“没有时间”和“没有兴趣”(国家体育总局,2015)。

## 1.2 教育、体育两大管理体系协同度不高,存在管理“空位”与“错位”现象

目前,我国在学校、社区与家庭体育的协同治理上同时存在两套相对独立的管理体系,即以教育部为首的教育管理体系和以国家体育总局为首的体育管理体系。自1952年成立中央体委(1954年改为国家体委)以来,两套管理体系已各自运行了60余年。尤其是在1998年国家体委未改组为国家体育总局之前,国家体委和教育部(1985—1998年间,被称为国家教育委员会)在青少年体质健康、运动员文化教育和竞技体育人才输送等复合型问题上难以达成有效的协同治理。这种情况也同样存在于学校、社区与家庭体育的协同治理上。

事实上,譬如《中共中央国务院关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》,是中共中央、国务院面向教育、体育、卫生等部委或直属机构所印发的重要文件,其在第18条专门提到,加强家庭和社区的青少年体育活动,形成学校、家庭和社区的合力。《国务院办公厅关于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的意见》明确提出,逐步形成家庭、学校、社区联动,共同指导学生体育锻炼的机制。《中国足球改革发展总体方案》也强调,建立足球改革发展部际联席会议制度;体育总局应当加强对足球改革发展的政策研究和宏观指导;教育部应当履行好校园足球主管责任;各方面应当各司其职,共同推动足球改革发

展。可见,在国家宏观决策层面是非常重视学校、社区与家庭体育一体化发展的,也强调教育、体育等部门的协同治理。但落实到操作层面上,却嬗变为教育部门主要负责学校体育开展,体育部门主要负责家庭和社区体育开展,对于需要两套体系在学校、社区与家庭体育深层次合作中协同开展的领域(如协同调动学校校长、社区居委会负责人和家長开展学校、社区与家庭共同参与的体育活动,打通学校竞赛体系、社区竞赛体系与专业竞赛体系之间的障碍等),则更多的是基于部门利益,导致管理空位或错位的现象出现。

我国整体的管理结构呈现出典型的垂直型,即中央以行政指令的形式自上而下地将政策要求下传至基层,形成对社会发展的总体控制。然而,条状型的垂直管理结构往往导致教育管理体系和体育管理体系形成体系内“闭环”,使得两大体系间的合作机制难以建立。以青少年体育俱乐部建设为例,其原本是在国家体育总局倡导下,依托现有普通学校、体校、体育场馆、社区和基层体育项目协会等5大资源,以培养青少年体育锻炼习惯、增强青少年体质健康为目的所创设的公益性社会组织(郭建军等,2018)。在创建青少年体育俱乐部之初,设想的是在5大资源领域均匀分布。然而,在2003年国家体育总局和教育部联合印发了《关于鼓励和支持学校创建青少年体育俱乐部的通知》后,基于普通学校建立的青少年体育俱乐部占全国总量的比例逐步增多,基于普通学校、体校建立的青少年体育俱乐部占比已达73.6%,而基于社区建立的比例仅为2.3%,分布严重失衡。事实上,不管是普通学校还是体校,其管理者往往将青少年体育俱乐部视为己有,常常以影响学生学习或训练,抑或威胁学校安全为由将社区居民拒之门外(于洋,2018)。

日本为了更好地促进学校与社区之间的联动,于1995年开始建设以学校为中心、以校区辐射范围内(骑自行车15 min的范围)的居民为服务对象的综合型地域体育俱乐部,借以整合以学校为单位的运动部活动和以社区为据点的体育少年团活动(陈莉等,2013)。据统计,2010年,日本已建成综合型地域体育俱乐部2 425个,小学生在综合型地域体育俱乐部会员人数中比例最高(18.4%),综合型地域体育俱乐部已成为促进日本学校、社区与家庭体育一体化发展的重要纽带(李冰等,2012)。日本之所以能在综合型地域体育俱乐部建设上取得良好成效,一个重要原因在于其中央政府设置了协同管理全国教育、体育与文化事务的部门——文部科学省。

## 1.3 体育社会组织、市场组织参与协同治理的制度壁垒较多

对于学校、社区与家庭体育的协同治理而言,要实行政府“他治”、社会组织“互治”与市场组织“自治”协同跟进的策略(俞可平,2018)。其实,不管是学校体育,还是

社区或家庭体育,均处于教育或体育部门纵向管理事务的末端,在国家严格控制行政管理人员编制的大背景下,两大管理部门事实上都难以在人员、技术上对学校、社区与家庭体育进行操作层面的具体指导,更难以奢谈在三者协同发展领域进行主体性平台搭建。从美国的经验来看,应把更多操作性事务交于社会组织运作,因为其更能做到专业化与效率化。如在美国学校、社区与家庭体育的协同治理中,美国家长教师协会发挥着重要作用,其通过从全国到州,从州再到地方的三级组织框架,形成了以 26 000 多个地方协会为载体、以全体会员为基础的家校合作网络体系。美国家长教师协会每年的活动计划都会针对学校、社区与家庭体育的协同发展提出具体的实施方案,并向全体会员公开活动计划的效果评估情况(Luis et al., 2014)。同时,美国各大体育运动协会或职业体育联盟也将促进学生和家长共同参与该运动项目视为重要的基础性工程,将其列入年度经费预算和活动计划安排。

我国由于长期实行社会组织“注册挂靠制度”和“非竞争性原则”,导致体育社会组织的数量严重不足。截至 2014 年底,我国正式登记的体育社会组织有 32 785 个,平均每万人拥有体育社会组织数仅为 0.2 个,与德国每 890 人拥有 1 个非营利体育组织的差距显著(刘国永等, 2016)。与体育社会组织数量不足相伴随的是体育社会组织的类型相对单一。如我国正式登记的 32 785 个体育社会组织中,体育社团占比 63.5%,而民办非企业单位占比仅为 36.3%(刘国永等, 2016)。由于体育社团多为行业或人群协会,注册门槛较高,且实际参与学校、社区与家庭体育协同治理这类基层事务的主动性也较低,而民办非企业单位则由于注册门槛较低,多带有“草根”性质,反而更能深度参与学校、社区与家庭体育的协同治理。从美国、德国、日本等国家的经验看,民办非企业单位的占比要高于体育社团。而且,受“注册挂靠制度”的影响,我国体育社会组织大多同构于相应的管理部门(马德浩等, 2014),导致其功能定位单一,所提供的服务也往往针对特定对象。如学校体育社会组织主要围绕青少年体育参与进行服务,往往忽视为青少年家长及其所在社区居民提供服务;而社区体育社会组织(包含家庭体育社会组织)所提供的服务也多针对社区内的成年人,常常忽视为青少年提供服务。这种割裂化、单向化的服务定位主要源于 2 个层面:1)利益层面,因为社区体育社会组织的经费补贴与业务指导多来自于体育部门,而学校体育社会组织的经费补贴与业务指导多来自于教育部门,两大部门间的相互割裂也决定了体育社会组织服务定位的割裂;2)认识层面,受两大部门相互割裂的影响,学校体育社会组织的传统认识就是服务好学生即可,其他人群与自身无关,社区体育社会组织也抱有同样的偏态化认识。

根据治理理论,市场组织往往具有比政府与社会组

织更高效的执行力。尤其是在“少子化”日益加深的当今社会,家长对子女的期望与投入日益增加,势必会引起市场组织的积极介入。从美国、英国、日本等国家的经验看,市场组织确实在学校、社区与家庭体育的协同治理中起到了重要作用,因为市场组织的本能是追逐利益,而获得最大利益的必要条件是吸引更多人群参与体育消费。所以,与体育社会组织所普遍存在的服务定位单一相比,市场组织能够更主动地提供让青少年及其家长和所在社区居民共同参与的服务策划,这些服务策划带给青少年及其家长和所在社区居民的体验以及思想转变,会反过来使学校、社区体育社会组织采取相类似的措施。然而,据统计,2016 年,我国体育产业总规模仅占同期 GDP 的 0.9%(国家统计局, 2018),而同时期美国的该比重为 2.9%,日本为 2.5%(中国产业信息网, 2018)。在我国体育产业结构中,与学校、社区、家庭体育相关度较高的体育健身休闲活动业产值占体育产业总产值的比重仅为 1.9%,体育培训与教育业产值仅占 1.6%(国家统计局, 2018),而日本的体育健身业产值已达到其体育产业总产值的 46.83%(刘国永等, 2015)。

党的十八届三中全会后,我国放松了对体育社会组织的管制。《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》也强调,鼓励社会资本进入体育产业领域,建设体育设施,开发体育产品,提供体育服务。但是,教育、体育部门仍在一些本应交由体育社会组织或市场组织运作的领域不愿或不知道“让位”,进而削弱了体育社会组织或市场组织“补位”的积极性。所以,在学校、社区与家庭体育的协同治理上,不仅要强调行政管理部门的有效管理,更要重视体育社会组织、市场组织的积极参与。

#### 1.4 学校体育作为中心主体的职能弱化,导致协同治理缺乏着力点

治理理论的一个核心思想便是强调多元治理(李泉, 2012)。然而,多元治理并非是无中心治理,而是在重视中心主体作用发挥的前提下,强调其他主体的协同参与。学校、社区与家庭体育一体化进程流于形式的重要致因是,学校体育这一中心主体难以在三者的协同治理中发挥主导型作用,导致这一局面的原因主要包括 2 个方面。1)虽然国家最近 10 年来多次印发文件要求重视学生体质健康问题,并为学校体育有序开展提供政策上的保障。然而,在应试教育大环境下,学校管理者仍以升学率为最大导向,由于体育测试成绩未纳入学生高考成绩(事实上,即使体育测试成绩已普遍纳入中考成绩,但所占比重仍很低),导致学校管理者对学校体育工作的重视较弱,对于学校体育活动的开展也多停留在应付层面。据教育部对学生体质测试上报数据的抽查复核结果显示,小学抽查复核数据和上报数据一致性的比例为 38.6%,初中为

23%,高中为20.2%,整体偏低(《中国学校体育发展报告》编写组,2016)。根据教育部的调查显示,2014年,全国27个省(区、市)共有中小学体育教师(不含中专)672 996人,体育教师缺额148 061人;在体育教师中,专职体育教师占比为50.01%,兼职体育教师占比高达31.96%(《中国学校体育发展报告》编写组,2016)。(2016年全国教育事业发展统计公报》还显示,普通小学体育运动场(馆)面积达标学校比例为75.00%,初中为85.36%,普通高中为89.28%(教育部,2017)。可见,体育师资匮乏、体育场地紧缺仍是学校体育有效开展的“硬伤”。

2)学校体育与社区体育、家庭体育进行合作发展的积极性不强。据统计,2014年,我国共有社会体育指导员1 742 361人。如果将中专和高校体育教师列入统计范围,估计体育教师数量能够达到全国社会体育指导员数量的一半。然而,截至2014年底,在我国社会体育指导员来源构成中,体育教师占比仅为5.5%(刘国永等,2016)。这也从侧面反映出体育教师参与社会体育指导的积极性有待提高,影响了社会体育指导员队伍的壮大。按照2014年的总人口数进行计算,我国平均千人拥有社会体育指导员的数量仅为1.27人,与体育发达国家仍有一定差距(刘国永等,2016)。社会体育指导员数量不足以及指导员率偏低,导致居民体育锻炼更多地带有自发性的特征。如在我国20岁及以上参加体育锻炼的人群中,仅有48.0%接受过体育锻炼指导,接受“社会体育指导员指导”的在5%左右(国家体育总局,2015)。

另有研究显示,在家庭体育锻炼行为中,代际关系呈现出双向社会化的模式,即在父母体育锻炼意识、行为正向影响子女参与体育锻炼的同时,子女的体育锻炼意识、行为也会反过来促进父母参与体育锻炼(王富百慧等,2016)。事实上,自20世纪90年代以来,发达国家开始推行学校整体改革,旨在通过变革学校环境来重建学校制度,以摆脱学校教育与社会脱节的弊病,可以说让家长参与到学校教育中来已经成为发达国家教育改革的重要趋势(杨启光等,2011),这种趋势也体现在强调学校体育与家庭体育的互动上。如美国“学校、家庭、社区合作研究中心”在联邦教育部支持下创建了全国合作学校关系网,旨在指导学校与家庭、社区间的合作(李彩旻,2010)。所有加盟学校均有一个合作行动小组,由学校校长、教师、学生、家长、社区居民共同组成(李彩旻,2010),合作行动小组负责制定、落实年度合作计划。就体育参与而言,年度合作计划主要包括:学校对家长、社区居民开放体育场地;学校组织学生、家长、社区居民共同参加体育活动;学校与家长共同督促学生完成体育作业等。然而,我国目前还没有建立类似的全国性合作学校关系网(李彩旻,2010)。基于以上分析可以看出,学校体育作为中心主体,其在学校教育中的弱势地位以及参与协同治理的积

极性不强,是导致学校、社区与家庭体育协同治理缺乏着力点的关键所在。

### 1.5 偏差化职责定位导致社区体育、家庭体育参与协同治理的主动性不强

制约学校、社区与家庭体育协同治理的原因,除了学校体育参与协同治理的积极性不高外,也和社区体育、家庭体育参与协同治理的主动性不强有关。作为体育部门治理下的社区体育,在自身定位上形成了偏差化职责认识,即认为其主要职责是促进社区内中青年群体和老年群体的体育参与,而青少年群体的体育参与应主要由学校体育负责。这种认识导致社区体育与学校体育的互动性较弱。据调查,“所在社区开展的体育活动经常有学生参加”的比例仅为13.9%，“从未有学生参加”的比例高达55.6%；“所在社区与学校经常开展体育联谊活动”的比例仅为8.7%，而“从未开展体育联谊活动”的比例高达72.2%（王茂球,2009）。另有研究显示,我国城市儿童青少年身体活动参与的社区体育环境综合水平与发达国家仍存在较大差距,社区体育组织和社区体育活动比例偏低是导致这种差距的主要原因,也是致使我国城市儿童青少年“组织化体育参与”比例偏低的间接因素(张加林等,2017)。

在学校、社区和家庭体育的协同治理中,家庭体育处于连接点的位置。对于学生而言,家长的态度与行为直接影响其参与学校体育、社区体育的程度。然而,在应试教育未真正改变的大环境中,“文化课成绩”仍是家长所关心的核心问题。据调查,2015年,家长对子女关心度最高的指标仍是“学习成绩”,“体育锻炼”仅排第9位(中国青少年研究中心,2016)。另据调查,“认为家庭体育活动对于增强孩子体质健康有重要作用”的家长比例高达71.7%,而实际上“经常与孩子一起进行体育活动”的家长比例却只占18.3%(童甜甜,2011)。从以上调查可以看出,在支持子女参与体育活动中,家长群体中仍普遍存在着“说起来重要,做起来次要,忙起来不要”的现状,这也是导致家庭体育与学校体育、社区体育缺乏互动的重要原因。

## 2 促进我国学校、社区与家庭体育协同治理的对策

### 2.1 进一步完善相关立法,健全协同治理的法治程序

重视法治建设是治理理论的重要内涵之一,也是促进学校、社区与家庭体育协同治理的重要保障。对于此,建议一方面要尽快修订、完善相应的法律法规,如在《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国体育法》的修订中对公民体育权利进行确认。进一步完善学校体育意外伤害事故以及公共体育场馆对外开放方面的立法。同时,增强相应法律法规的可操作性,在制度设计、语言选择上强化法律法规的强制性,明确对违法行为的处罚措施(于

善旭, 2015)。另一方面, 由于我国整体上仍处于“大政府、小社会”的状态, 社会组织与市场组织的地位相对边缘化, 使其不能较好地对政府进行监督。尤其是对学校、社区与家庭体育协同治理而言, 教育、体育两大部门更容易采取“人治”的管理方式, 致使其决策带有随意性、易变性的特点, 实施过程也带有盲目性、间断性的弊端。针对这一情况, 要根据党的十八届四中全会精神, 把公民参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定等 5 个环节纳入学校、社区与家庭体育协同治理的决策过程中, 做到科学决策、民主决策。同时, 健全跨部门的行政执法联动机制, 对学校、社区与家庭体育协同治理的全过程进行法律监督。

## 2.2 构建行政契约制度, 制定协同治理合作清单

根据公共治理理论, 政府部门的权力是有边界的, 这也决定了任何政府部门在实施公共治理活动时都有一定的领域(赖先进, 2015)。随着政府公共治理分工的专业化程度加深, 政府部门间治理权力的交叉地带日益增多, 这势必要求政府部门间要进行跨部门协同治理。事实上, 学校、社区与家庭体育的一体化发展正是这样一种交叉地带, 所以也亟需教育、体育两大部门进行合作, 协同治理, 这也是国际体育社会化治理的发展趋势(杨桦等, 2013)。美国政府中有 12 个部门参与体育管理, 其中 8 个部门与公共体育服务发展相关(表 1)。这些部门之所以能够做到分工明确、协同推进, 很大程度上取决于在实施之初便制定了协同治理的合作清单(马德浩等, 2016)。

表 1 美国政府与体育管理相关的部门

Table 1 United States Government Departments Related to Sports Management

联邦政府部门	与体育相关的主要职责
总统体质与教育委员会	对公众进行健康教育, 开放体育活动项目
卫生与公共事业部	制定大众健康政策、大众体育活动标准
内政部	管理户外运动休闲场地
教育部	保障残障儿童体育课与学生的娱乐活动
农业部	对各州农业部门提出运动休闲土地使用的建议
国防部(军事工程部)	管理大众水上活动场所
司法部(联邦商务委员会)	批准职业体育俱乐部的合并与收购
劳工部	提供资金资助城市体育与娱乐项目
商务部	处理体育垄断的法律事务
交通部	创造条件使人们易于到郊区参加户外休闲活动
住宅与城市规划部	提供资金修建体育与娱乐设施
环保署	资助“老龄化健康社区”项目, 改善老年人体育锻炼条件

资料来源: 周兰君, 2010。

推进跨部门协同治理是一项系统性工程, 主要有 2 种路径: 1) 进行机构整合与调整; 2) 进行机制创新与规范。对于学校、社区与家庭体育的协同治理而言, 前一个路径的实现主要依赖于中央政府是否会将会教育、体育两大部门进行顶层设计上的调整。当前情况下, 应将更多精力放在第 2 条路径的建设上来, 即构建教育与体育两大部门在学校、社区与家庭体育一体化发展上的协同治理机制。在教育与体育两大部门的协同治理机制构建上, 重要的前提是顶层决策中枢(如全面深化改革领导小组)能够意识到学校、社区与家庭体育一体化发展的重要意义, 并着力推动教育与体育两大部门的协同合作。在引起顶层决策中枢的重视上, 一方面要靠学界、媒体与民众的呼吁, 以及人大代表、政协委员的反馈; 另一方面, 还应靠教育与体育两大部门的积极谏言。

在学校、社区与家庭体育的一体化发展上, 更应靠教育、体育两大部门主动建立协同治理机制。如完善两大部门间的联席会议制度, 围绕学校、社区与家庭体育的协

同治理进行充分讨论, 制定出强制性合作方案。同时, 探索成立学校、社区与家庭体育协同治理委员会, 由教育、体育两大部门的主要负责人、专家和基层工作人员组成, 商议决定每年的工作计划。此外, 还可以仿照发达国家普遍采用的解决跨部门问题的行政缔约制度(赖先进, 2015), 来增强教育与体育两大部门在学校、社区与家庭体育协同治理上的合作。如每隔 2 年制定《学校、社区与家庭体育协同治理合作框架协议》, 通过行政契约的形式, 将原本松散、临时的部门间合作关系固定化、制度化。最后, 关键在于按照“谁负责, 谁治理”“谁失责, 谁担责”的原则, 建立分工明确、权责明晰的合作清单制度, 减少甚至避免责任部门的懒政、怠政现象。

## 2.3 做大增量, 盘活存量, 创设复合型体育社会组织

为促进体育社会组织在学校、社区与家庭体育协同治理上发挥作用, 主要举措是做大增量, 盘活存量, 创设复合型体育社会组织。在做大体育社会组织增量上, 主要从 2 方面着手: 给政策和给援助。在给政策上, 主要是

改革2项制约体育社会组织发展的政策瓶颈:一个是社会组织的注册挂靠制度;另一个是“一业一会”的非竞争性原则。针对第1个政策瓶颈,应考虑到体育社会组织的公益性,尽快制定其“直接依法登记注册”的实施方案。正如党的十八届三中全会所要求的:应限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类和城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记。在破解第2个瓶颈方面,应鼓励其他省市参照广东省允许“一业多会”的经验,放开对体育社会组织“非竞争性”原则的限制。在给援助方面,主要是建立从国家到省市、区县的体育社会组织经费补助、评估考核与业务指导等激励与保障措施。

在盘活体育社会组织存量上,1)教育与体育两大部门应转变传统的部门职能定位,意识到学校、社区与家庭体育一体化发展的复杂性,加强部门间的协同治理。对于教育部门而言,要鼓励学校体育俱乐部为学生家长和社区居民提供服务,体育部门也要强制性要求社区体育社会组织每年提供一定比例针对青少年的服务。2)综合性管理部门要建立相应的发展规划和配套机制,来激励学校体育俱乐部和社区体育社会组织协同合作,如社区居委会可以发挥纽带作用,通过资金调配、服务购买、委托经营等形式加强学校体育俱乐部和社区体育社会组织的互动合作。3)创设复合型体育社会组织,如成立全国性的学校、社区与家庭体育协会,深度参与学校、社区与家庭体育的协同治理,进而避免传统体育社会组织服务定位单一的弊端。

#### 2.4 放松限制,搭建平台,吸引市场组织参与协同治理

在促进市场组织参与学校、社区与家庭体育的协同治理上,1)教育、体育两大部门要按照《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》的要求,取消不合理的行政审批事项,凡是法律法规没有明令禁入的领域,都要向社会开放,进而为市场组织参与学校、社区与家庭体育一体化发展扫清制度障碍。2)通过财政补贴、税收优惠、土地廉价转让等直接手段,吸引市场组织参与学校、社区与家庭体育的协同治理。3)推进“官办分离”,通过合同外包、特许经营与凭单制等间接手段(马德浩等,2014),为市场组织参与学校、社区与家庭体育的协同治理提供机会。4)加强对和学校、社区与家庭体育相关度较高的体育健身休闲活动业以及体育培训与教育业的培育力度,引导其行业协会制定服务产品标准,提升服务质量。5)建立健全有效的监管制度,把好市场准入关,防止市场组织过度竞争所可能导致的服务变质现象。

#### 2.5 注重分类,加强考核,引导社会体育指导员参与协同治理

在学校、社区与家庭体育的协同治理中,也应高度重视社会体育指导员在健身指导与活动组织中的纽带作

用。1)通过制度建设和政策激励,吸引更多体育教师加入到社会体育指导员队伍建设中来。如体育部门可以与教育部门进行沟通,达成合作协议,将参与社会体育指导纳入体育教师的职称考核体系或者年度绩效考核体系。再如,参照吉林、辽宁等省份的经验,对参与社会体育指导工作的体育教师给予一定的补贴(刘国永等,2016)。2)由于我国目前还没有建立较完善的社会体育指导员分类机制,在对社会体育指导员的考核与评估上更多的是基于指导时间、次数进行,缺乏对社会体育指导员服务质量与类别的准确鉴定,一定程度上弱化了社会体育指导员的服务积极性。而日本在社会体育指导员队伍建设上,除注重分级外,也重视类别的划分,即分为社区体育指导员、竞技体育指导员、商业体育指导员、体育活动策划指导员、少年体育指导员和休闲体育指导员(李加奎,2010)。其中,少年体育指导员多由学校体育教师构成,专门负责青少年校外体育活动的组织。德国与日本类似,其社会体育指导员主要有4类,即体育指导员(普通性的)、特定项目指导员、青少年指导员和体育经营指导者(戴亿慧等,2003)。而且,2个国家均根据不同类别的社会体育指导员,制定了针对性的考核与升级要求。建议参照日本、德国的经验,健全我国社会体育指导员的分类机制。3)引导社会体育指导员积极参与学校、社区与家庭体育互动活动指导与组织,并将其纳入到社会体育指导员的培训内容与考核指标体系内。

#### 2.6 用好项目制治理方式,通过多样化的活动增进协同治理

项目制是政府部门为实现某一领域的发展,所采取的专项资金资助特定项目的治理方式。项目制在我国经济与社会发展中已成为一种常见的治理方式,如国家重大建设项目、科研项目和民生项目的立项、实施与评估等(郭琳琳等,2014)。由于项目制以实现某一目标为总前提,所以其具有整合性治理的特征,能够较好地协同不同部门进行合作。考虑到学校、社区与家庭体育的协同治理具有跨域性的特点,所以推行项目制治理方式能有效推进学校、社区与家庭体育的一体化发展。如可以从国家或省市层面拨付专项资金,建立一定数量的学校、社区与家庭体育俱乐部,要求这些俱乐部每年必须开设一定比例的计划,旨在促进学生、家长与社区居民联动的活动,并建立相应的考核与评估机制。此外,还可以通过开展多样化、联动式的活动来增进学校、社区与家庭体育的协同治理。如借鉴上海市开展市民运动会的经验,通过设立“大社区亲子奥运会”主题活动的形式,吸引学生、家长与社区居民共同参与到比赛活动中来,进而增强学校、社区与家庭体育的联动意识。再如借鉴上海市开展市民体育大联赛的经验,吸引学生、家长与社区居民共同参与体育比赛。最后,还可以通过设立面向普通民众的全民

健身日、健身周和健身月活动,增进学生、家长和社区居民的体育参与意识与凝聚力,促进学校、社区与家庭体育的一体化发展。

### 2.7 加快跨部门协同电子政务建设,推进跨部门信息共享

在当今的公共事务治理中,一个不容回避的现实就是:信息技术的快速发展,为跨部门的协同治理提供了新路径。对于学校、社区与家庭体育的一体化发展这类复合型治理难题而言,利用信息技术搭建跨部门电子政务平台,可以有效消除部门间的“信息孤岛”。在促进教育、体育两大部门协同治理学校、社区与家庭体育一体化发展上,主要有 2 种路径:1)教育、体育两大部门共同出资建立旨在促进学校、社区与家庭体育一体化发展的电子政务网站,并分别委派专人在该网站上进行电子办公,协同解决学校、社区与家庭体育一体化发展过程中可能遇到的问题;2)教育或体育部门在本部门综合性电子政务网站上,开辟学校、社区与家庭体育协同治理的专题板块,并向体育或教育部门的专职人员开通权限,进行合作办公。

信息共享不应仅仅局限于政府部门之间,还应将其拓展到政府、社会组织与市场组织的联动上。如政府部门可以在官方网站或手机客户端宣布旨在促进学校、社区与家庭体育一体化发展的公共服务采购项目,再由社会组织与市场组织竞标。此外,社会组织与市场组织也应积极建立官方网站、微信公众号,向居民推广公共服务。以上海市社区体育协会为例,其在官方网站上专门设置了“社区体育配送”板块,且在该板块设置了“青少年培训”子板块,所提供服务的不仅包括社区赛事、技能配送和青少年培训等实践性服务,还包含健身讲座等理论指导性服务。在此基础上,其还专门建立了微信公众号,通过手机客户端推广所配送的服务,有效地促进了学校、社区与家庭体育的协同治理。

### 2.8 建立跨部门的协同治理监督机制,倡导引入第三方评估

治理理论认为,由于跨部门协同治理的成果具有公共性特征,所有的参与部门都能从中受益,包括那些没有分担治理成本的部门(赖先进,2015)。对于学校、社区与家庭体育的协同治理而言,因为涉及多个部门,所以有必要建立相应的监督机制,以促进集体行动的有效性。从我国跨部门协同治理的经验来看,建立部门间的相互监督机制虽然可以增强部门间的协同治理意识,但由于部门间多是平级监督,缺乏真正的约束性,所以由更高层级的部门对跨部门协同治理进行监督更具可行性。对于学校、社区与家庭体育的协同治理而言,在国家层面最好由国务院建立相应的监督机构,在地方层面最好由当地政府建立相应的监督机构,来督查教育、体育等部门参与学

校、社区与家庭体育协同治理的情况。

考虑到跨部门实现协同,并不必然保证政府部门朝着公共利益的正确方向推进,也可能存在多部门联合谋取利益的“共谋”行为,所以引入第三方评估是必要的。对于学校、社区与家庭体育的协同治理而言,在建立好相应的层级监督机构后,建议通过购买服务的形式,委托第三方对各部门参与学校、社区与家庭体育协同治理的情况进行独立评估。对于此,可以借鉴上海市为了探索实现“管办评”分离,成立第三方评估机构——上海市学校体育评估中心的做法(王焯捷,2017)。如可以成立学校、社区与家庭体育一体化发展评估中心,由该中心定期发布学校、社区与家庭体育一体化发展年报、绩效评价结果等信息,反推教育、体育等部门参与学校、社区与家庭体育协同治理的主动性与责任意识。

## 3 结语

促进学校、社区与家庭体育的协同治理,不仅是健康中国战略落实到基层的重要举措,也是体育治理体系现代化建设的内在要求。在促进学校、社区与家庭体育的协同治理上,教育部门要重视学校体育发展,加大经费投入,保障学校体育良性发展所依赖的场地与师资需求,同时健全相应的监督与评估体制提升学校体育场馆的对外开放率,鼓励学校组织开展面向家长、社区居民的体育活动,鼓励体育教师面向家长、社区居民进行健身指导服务,进而彰显学校体育在学校、社区与家庭体育协同治理上的中心主体作用。体育部门要转变传统的主要面向社区居民和家庭提供公共体育服务的认识,意识到学校体育在促进社区体育、家庭体育开展中的牵引作用,通过制度建设和经费支持,引导体育社会组织开展旨在促进学生、家长、社区居民共同参与的体育活动,通过完善社会体育指导员分类体系和考核机制,督促社会体育指导员面向学生、家长、社区居民提供指导服务,进而增强社区体育、家庭体育与学校体育的互动。此外,还应通过健全法律法规,完善跨部门行政契约制度,加快跨部门协同电子政务建设,建立跨部门协同治理监督机制等,加强教育、体育两大部门在学校、社区与家庭体育协同治理上的合作。

### 参考文献:

- 曹振波,陈佩杰,庄洁,等,2017.发达国家体育健康政策发展及对健康中国的启示[J].体育科学,37(5): 11-23.
- 陈莉,胡启林,2013.21世纪日本促进学生体质健康的举措及其启示[J].武汉体育学院学报,47(10): 23-27.
- 戴俭慧,刘小平,罗时铭,等,2003.英、美、德三国体育指导员制度及启示[J].上海体育学院学报,27(4): 26-31.
- 国家统计局,2018.2016年国家体育产业总规模与增加值数据公告[EB/OL]. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201801/t20180113\\_157-3014.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201801/t20180113_157-3014.html).



- 国家体育总局,2014.第六次全国体育场地普查数据公报[EB/OL].  
http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n1467/n38959-27/n4119307/715-3937.html.
- 国家体育总局,2015.2014年全民健身活动状况调查公报[EB/OL].  
http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n1422/7300210.html.
- 郭建军,杨桦,2015.中国青少年体育发展报告(2015)[M].北京:社会科学文献出版社.
- 郭琳琳,段钢,2014.项目制:一种新的公共治理逻辑[J].学海,(5): 40-45.
- 姜熙,2015.依法治国背景下的中国体育法治:基于十八届四中全会《决定》的法学思考[J].体育学刊,22(4): 1-7.
- 教育部,2017.2016年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb\_sjzl/sjzl\_fztjgb/201707/t201707-710\_309042.html.
- 赖先进,2015.论政府跨部门协同治理[M].北京:北京大学出版社.
- 李冰,周爱光,2012.二战后日本青少年课外体育活动的政策及启示[J].体育与科学,33(6): 106-112.
- 李彩旻,2010.美国学校、家庭、社区合作的实践模式研究:以“全国合作学校关系网”为例[D].上海:华东师范大学.
- 李加奎,2010.日本社区体育分析[J].体育文化导刊,(2): 149-151.
- 李泉,2012.治理理论的谱系与转型中国[J].复旦学报(社会科学版),(6): 130-137.
- 刘国永,裴立新,2016.中国体育社会组织发展报告(2016)[M].北京:社会科学文献出版社.
- 刘国永,王欢,2016.中国社会体育指导员发展报告(1994—2014)[M].北京:社会科学文献出版社.
- 刘国永,杨桦,任海,2015.中国群众体育发展报告(2015)[M].北京:社会科学文献出版社.
- 刘红建,尤传豹,2017.新世纪英国青少年体育政策的演进脉络、有益经验与本土启示[J].南京体育学院学报(社会科学版),31(4): 5-12.
- 刘乃宝,严峰,杨铭,2015.学校体育伤害事故的责任归属与保障机制研究[J].体育与科学,36(1): 91-95.
- 马德浩,季浏,2014.城镇化进程加速背景下提升我国城镇公共体育服务供给能力的策略研究[J].武汉体育学院学报,48(12): 11-16.
- 马德浩,季浏,2016.英国、美国、俄罗斯公共体育服务的发展方式[J].体育学刊,23(3): 66-72.
- 彭国强,舒盛芳,2016.美国国家健康战略的特征及其对健康中国的启示[J].体育科学,36(9): 10-19.
- 童甜甜,2011.上海市小学家校体育合作的调查研究[D].上海:华东师范大学.
- 王富百慧,王梅,张彦峰,等,2016.中国家庭体育锻炼行为特点及代际互动关系研究[J].体育科学,36(11): 31-38.
- 王焯捷,2017.上海学校体育绩效评价将实行“管办评”分离[EB/OL].http://news.cyol.com/content/2017-03/31/content\_15861111.htm.
- 王辉,2017.学校体育运动伤害事故的问责案例解析及其风险防控措施[J].体育成人教育学报,33(5): 78-83.
- 王茂球,2009.上海市社区体育与学校体育互动发展现状的调查与研究[D].上海:上海体育学院.
- 肖焕禹,2009.《日本体育白皮书》解读[J].体育科研,30(5): 17-25.
- 杨桦,任海,2013.我国体育发展新视野:整体思维下的跨界整合[J].北京体育大学学报,36(1): 1-9.
- 杨启光,陈明选,2011.家庭与学校教育改革的关系:西方的经验与中国的问题[J].华东师范大学学报(教育科学版),29(4): 30-39.
- 俞可平,2015.论国家治理现代化[M].北京:社会科学文献出版社.
- 于善旭,2015.《中华人民共和国体育法》的颁行成效与完善方策[J].体育科学,35(9): 3-10.
- 于洋,2007.依托社区体育发展河北省青少年体育俱乐部的理论探讨[D].石家庄:河北师范大学.
- 张加林,唐炎,陈佩杰,等,2017.全球视域下我国城市儿童青少年身体活动研究:以上海市为例[J].体育科学,37(1): 14-27.
- 张加林,唐炎,胡月英,2017.我国儿童青少年体育环境特征与存在问题研究[J].体育科学,37(3): 21-34.
- 中国产业信息网,2018.2018年中国体育产业发展情况分析[EB/OL].http://www.chyxx.com/industry/201801/603685.html.
- 中国青少年研究中心,2016.从“90后”到“00后”:中国少年儿童发展状况调查报告(2005—2015)[M].北京:中国青年出版社.
- 《中国学校体育发展报告》编写组,2016.中国学校体育发展报告(2015)[M].北京:北京高等教育出版社.
- 《中国学校体育发展报告》编写组,2018.中国学校体育发展报告(2016)[M].北京:高等教育出版社.
- LUIS POZA, MANEKA DEANNA BROOKS, 2014. Entre familiar: Immigrant parents' strategies for involvement in children's schooling[J]. School Commun J, 24(1): 119-148.

(收稿日期:2018-03-27; 修订日期:2019-12-11; 编辑:马婧)

