

我国体育特色小镇治理中的居民参与研究

——基于社会治理重心下移的视角

鲁志琴¹, 陈林祥², 沈玲丽¹

(1. 武汉体育学院 研究生院, 武汉 430079; 2. 武汉体育学院 经济管理学院, 武汉 430079)

摘要: 运用文献资料法和逻辑分析法分析了体育特色小镇治理重心向基层下移的缘起与内涵, 指出社会治理重心下移为我国居民参与体育特色小镇治理奠定了理论基础, 具有方向性引领作用和现实性指导意义。当前居民参与体育特色小镇治理, 依然面临居民传统角色的束缚、居民资产权利的悬空、居民参与渠道的限制以及传统制度的制约等困境。提出, 要重塑、提高居民参与的主体地位; 下移权力, 赋予居民参与的合法权力; 加强组织创新, 搭建居民参与的多元平台; 优化制度供给, 为居民参与提供有力保障, 旨在建构一种新型的基层治理体系, 助力我国体育特色小镇治理建设。

关键词: 体育特色小镇; 治理重心下移; 基层组织; 居民参与; 参与渠道; 制度供给; 主体地位; 治理体系

中图分类号: G80-05

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2020) 06-0068-06

2015年, 时任浙江省省长李强在政府工作报告中首次正式提出“特色小镇”的概念。从政策设计的初衷来看, 特色小镇是“产城人文”的融合载体与创新平台, 而体育特色小镇是特色小镇的一种形式。国家体育总局在《关于推动运动休闲特色小镇建设工作的通知》中提出, 我国体育特色小镇要坚持“政府引导、企业主导”的发展思路, 大力倡导社会力量参与, 激发社会力量参与治理的活力。我国体育特色小镇建设要实现一种多元参与、协同共享的社会治理新模式^[1], 必须要与基层治理相结合, 实现治理的精准化^[2]。因此, 笔者基于社会治理重心下移的视角研究我国居民参与体育特色小镇治理对策, 旨在为相关部门决策提供依据, 同时为丰富我国基层

社会治理体系及提高体育特色小镇治理能力提供参考。

1 我国体育特色小镇治理重心下移的缘起与内涵

1.1 体育特色小镇治理重心下移的缘起

党的十九大明确指出要“推动社会治理重心向基层下移”^[3]。社区是我国社会治理领域的基础平台, 现已成为政策落实、组织建设、利益交汇及矛盾集聚的重要场所, 是创新社会治理的重要突破口。城市社区正从传统“单位制—街区制”治理转向现代“社区制”治理^[4]。体育特色小镇是包含文化、产业、旅游和社区等多元功能的区域空间综合体^[5], 是一种新型体育特色社

收稿日期: 2020-06-12

作者简介: 鲁志琴 (1979—), 男, 湖北荆门人, 讲师, 在读博士, 研究方向为体育人文社会学。

文本信息: 鲁志琴, 陈林祥, 沈玲丽. 我国体育特色小镇治理中的居民参与: 基于社会治理重心下移的视角[J]. 河北体育学院学报, 2020, 34 (6): 68-73.

区。所以,体育特色小镇的治理也必然要遵循我国社会治理创新理论逻辑和改革方向。

费孝通认为居民是社区建设的基础力量和关键参与主体^[6]。小镇居民(以下简称居民)既是体育特色小镇的主要参与者和建设者,也是传统文化的主要保护者和传承者^[7]。从利益相关者视角看,居民是体育特色小镇建设中的核心利益相关者之一,居民参与体育特色小镇治理体现了利益相关者的参与“共治”。社会治理重心下移要求突出居民的主动性和自治性,使居民成为我国体育特色小镇治理的主人。居民参与治理是文化重塑的重要部分,也是顺应特色小镇治理发展的现实需要和推动体育产业供给侧改革的伟大创举。尤其是在当前城市内涵式发展的大背景下,更需要通过公正、公平、公开及民主的方式倡导和支持居民参与体育特色小镇治理。

1.2 体育特色小镇治理重心下移的内涵

新时代重心下移与强化基层已经成为我国社会治理创新的共识^[8]。体育特色小镇治理重心下移是指体育特色小镇治理主体由单一行政组织或企业组织不断向基层组织延伸和扩展,实现治理主体由单一化向多元化发展,充分发挥社会组织及居民等多元主体在日常管理中的作用。体育特色小镇治理下移是主体关系及治理结构的完善和调整,重点是看治理行为的改变。体育特色小镇治理重心下移的内容不取决于原治理主体或者新治理主体,而取决于现实的发展需要。下移内容主要包含两方面:一是涉及居民参与治理的资金、技术等物质保障;二是涉及居民参与小镇治理的职责、法律、制度、权利等全部主体要素及行动要素。需要注意的是,体育特色小镇治理重心下移并非被动的过程,而是一种更为突出主动改革的过程。体育特色小镇治理的居民参与需要地方政府和小镇内部组织的外部激励和引导,但这是外在的、被动的、容易消退的,最重要的是激发居民参与的积极性、自主性和创造性等内部动力,实现居民自治。

从微观层面看,居民参与命题的提出高度契合当下我国社会发展中治理重心向基层下移的现实诉求,既明确了我国体育特色小镇治理主体,也厘清了居民参与治理的职责、法律、制度、权利等结构要素。从中观层面看,激发居民参与建

设是我国体育特色小镇治理创新发展的重要推动力,在“以人为本”的改革创举中又向前迈出了重要一步,也表达了城镇化建设中的人文关怀。从宏观层面看,体育特色小镇治理重心下移的创新实践符合社会治理创新的改革逻辑,将体育特色小镇治理嵌入我国社会治理的大框架中,是地域活化的具体体现。

2 我国体育特色小镇治理重心下移的阻碍:居民参与的困境

2.1 居民传统角色的束缚

我国从农业社会过渡到工业社会之后,传统伦理精神被契约伦理精神取代,角色成为当今社会治理中最基本的人际标识^[9]。在体育特色小镇治理中,居民承担什么角色是首先必须要明确的基本问题。我国赋予居民需求表达者、问题讨论者、活动策划者、公约制定者及服务提供者等角色^[10]。但我国居民多数来自农民,所以推进农民居民化成为体育特色小镇建设的一大重要任务。农民居民化的角色转型,具体包括生产方式、生活习惯、思想观念、角色意识、权利意识等一系列的转换。

传统农业思想的长期影响使农民在“进城”后处于居住“城镇化”、待遇“农民化”和发展“空心化”的尴尬境地,传统的农民角色在很大程度上束缚和阻碍着居民的角色再造。首先是农民生活习惯固化,农民与居民的生活方式和习惯的差异及传统农耕文化与现代社区文化的矛盾等阻碍着农民对居民新角色的认同,不利于农民向居民转化。其次是在长期农耕意识的影响下,农民就业观念滞后。长期以来农民将土地作为生活的唯一来源,体育特色小镇建设导致农民土地丧失,农民在市场经济环境中从事新职业、适应新角色困难重重,这极大影响了其“离土不离乡”的就地城镇化进程。最后是农民内生动力不足。居民角色再造的关键是激发农民的内生动力,使其主动适应新角色。但由于农民角色转变的内生动力不足,实现农民角色转换将是一项长期而艰巨的任务。

2.2 居民财产权利的悬空

资产是可交易的客体,主体可以通过转让资产获得对价的其他经济权利(资产)、非经济权

利(包含依附经济利益)、劳动或服务等^[11]。目前,我国居民存在名义上村社自治与实际上资产权利悬空的矛盾,居民无法有效表达自己的利益诉求,难以充分保障参与治理的权利,成为新型城镇化的被动参与者。虽然《城市居民委员会组织法》赋予了居民自治的权利,但是行政力量对社区治理的影响巨大,居委会和党支部几乎掌握了体育特色小镇的全部治理权,居民通过村委会难以真实有效表达自己的利益诉求;此外,由于农村土地、林权和草场的集体所有制在财产权上特有的模糊性,很大程度虚化了农民基于生产资料所有权的利益主张权力。在工业化和城市化进程中,部分农民利益没有得到公平合理的等价补偿,也没有换取公平平等的发展机会。

拥有资本优势的开发商和掌握乡村治理权力的村委会的结合,必然对居民施以政治压力或资本诱惑,最终使政府倡导的体育特色小镇建设演变为忽视甚至侵害居民应有权利与合法利益的资本“下乡”,沦为城市资本对乡村社会的一种“新殖民运动”。目前,在小镇建设选址、方案规划、体育主导产业选择、投资与运营等方面居民并未被有效“赋权”,居民实际参与情况更少。在政绩指挥棒下,地方政府较易丧失客观中立的立场,偏袒甚至站在资本方一侧,不惜损害居民的利益来营造“良好”的投资环境取悦资本方,获得招商引资。

2.3 居民参与渠道的限制

居民的有效参与需要完善和畅通的参与渠道作为保障^[12]。目前,居民参与渠道不畅通主要表现为“噱头”式参与和浅层次参与两方面。为推动体育特色小镇民主化治理,部分小镇已经开展过一系列的创新性实践活动,比如雅居乐先后与阿里体育、天荣体育、大河体育等展开合作,将“全民体育”“全民健身”“全民参与”作为伟航体育特色小镇的打造理念;百丈时尚体育特色小镇通过积极引导居民参与全民健身活动,大力发展群众体育事业;德清莫干山“裸心”体育特色小镇通过多村联演等形式激发广大居民的参与热情等。这些活动对宣传、推广居民参与治理有一定的作用,但其效果还是局限于具体的体育活动层面。停留在表面交流体育锻炼心得、提出建议和意见、享受体育乐趣等,尚未渗入到实际治

理之中,其本质还是“噱头”式参与。另一方面,居民参与的多是一些政府公共服务满意度调查以及对小镇建设熟悉程度、对当地体育发展现状认知等一些边缘性治理内容,参与层次较低、深度不足。总之,由于参与渠道受限,居民难以真正参与到体育特色小镇发展的总体规划、体育产业的业态选择、体育文化的传承与创新、配套设施的建设与完善等治理的核心部分。

2.4 传统制度的制约

制度管理在治理中具有长远性、根本性和全局性的特点,起着牵头抓总和标本兼治的重要作用^[13]。值得注意的是,新旧制度之间的义利博弈会导致制度的落实效率缺乏,出现制度陷阱^[14]。目前,我国城市制度设置存在诸多不合理,制约了居民参与。第一,传统户籍制度的限制。我国很多居民常年在城乡间流动,“人户分离”的状态让居民无法摆脱老年还乡的归宿,这势必影响居民参与热情,也是导致我国城市化进程缓慢的一个重要原因。第二,传统制度可操作性不强。虽然《城市规划法》《城市居民委员会组织法》等一系列法律文件都提到了居民参与,但规定都过于宏观和笼统,与具体实践层面存在明显的“断层”。由于缺乏实践层面的具体制度安排,居民参与难以落到实处。第三,传统制度的模糊性。仅有少量的政策、法律文件涉及居民参与的合法地位和权利,如基本体育权、社区居委会选举权和监督权、救济权等,但并不涉及居民的治理权,居民参与权利实则处于被虚置和遮蔽的境地。因此,受我国传统制度安排的制约,体育特色小镇仍难脱离“权利的发展主义”的基本路径^[15],短期内也难以勾勒出居民参与体育特色小镇治理的行动框架。

3 我国体育特色小镇治理重心下移的路径:居民参与的对策

3.1 重塑主体:构建居民参与的主体地位

在体育强国、健康中国及新型城镇化等国家重大战略背景下,我国体育特色小镇治理要尽快回归体育与城镇化的本位,遵循体育与城镇化的发展规律,坚持为了居民、服务居民和发展居民的理念。居民不仅是建设成果的享受者,同时也是主要建设者和治理者,因此有必要重塑居民在

体育特色小镇治理中的主体地位。居民主体地位的重塑将会改善居民与居委会、小镇、地方政府的关系,为构建政府、企业、居民等多元主体共商共建、共治共享的体育特色小镇发展格局奠定基础。在治理行动层面上,居民与政府、企业、居委会的关系展现出平等性和共生性的特点。而“共生”是人类最文明和最具现代性的生活方式与合作关系,代表着一种新的生存选择^[16],和谐的共生治理有利于以更高效率、从更广范围去构建联动、兼容与开放的社会生态^[17]。因此,体育特色小镇应该突破传统管理与被管理、命令与服从关系的历史局限性^[18],探索一种互动合作的共生治理模式。居民主体地位的重塑需要各方的共同努力,一方面,体育特色小镇企业与管理者必须坚持“以居民为本”的现代城镇发展理念,切实贯彻居民参与小镇治理的原则,转变对居民传统角色的认知,将其视为小镇生命有机体的重要构成部分;另一方面,居民自己要清晰定位,明确主人翁身份,不断强化参与意识,提升居民参与能力和综合素养,达到其所应承担的治理角色的要求。

3.2 权力下移:赋予居民参与的合法权力

首先,在体育特色小镇权力结构的宏观布局 and 安排中要加强“去行政化”的顶层设计。“去行政化”就是科学分配地方政府与居民之间的资源和权力,地方政府要向居民让渡部分资源和权力,使居民拥有一定的建设自主权和资源调配权。其次,优化地方政府和居民之间的权力关系,保障居民参与生产与生活等直接相关事务的自治权力,充分发挥居民在治理中的建议、监督、评价及决策等作用,探索治理重心向基层下移的新模式^[19]。

由“去行政化”带来的权力让渡是权力优化的基础和保障。如果“去行政化”的要求无法实现,即便小镇与居民的关系得到优化也难以持久。权力优化是“去行政化”的拓展和延伸,也是居民参与治理的深度反映,契合居民参与的本质诉求。“去行政化”设计与居民掌握权力都必须把握好尺度,防止过犹不及。如果我国体育特色小镇所有决定权均交由居民,势必造成体育产业发展水平下降、城镇发展使命感丧失等不良后果。只有那些本该居民治理、居民也具有治理愿

意和治理能力的事务权限适合纳入权力让渡的范畴。

3.3 组织创新:搭建居民参与的多元平台

居民参与体育特色小镇治理既需要有居民个体的参与,也需要有居民集体的参与。居民集体参与主要涉及居民组织的创建和管理。目前,我国体育特色小镇中已经存在不同形式的居民组织,其中最具有代表性的是社区居民委员会。社区居民委员会是一个居民自治的群众性组织机构,它通过接受社区党委(或党总支、党支部)的领导、社区居务监督委员会的监督以及社会各界的帮助,来不断提高基层居民进行自我管理、教育、服务与监督的能力。体育特色小镇要实现居民组织的创新,主要从优化社区居委会发展环境与创建新的居民组织两方面着手。其中,社区居委会发展环境的优化主要有三大重要途径:一是坚持在管理、教育、服务与监督等方面完全自治的原则,使历史使命、建设宗旨、现实功能、活动方案等围绕服务居民参与展开;二是加大“去行政化”的改革力度,在岗位职责、社会角色、组织架构等方面摆脱与小镇行政组织的隶属关系,保障社区居委会一定的独立性,调动居民参与治理的积极性;三是强化居民的代表性,通过畅通社区居委会与小镇及外部组织沟通交流的渠道,传达居民个体的心声,为居民参与治理搭建桥梁。

居民创建多样化的组织形式管理当地公共事务已经成为居民自治的一种新方向^[20]。具体而言,创建多样化居民组织形式需要以完善小镇社区居委会作为基础,构建多样化的组织机构。比如,体育特色小镇可以创建居民代表大会、小镇议事厅、小镇体育基金会、小镇群众体育组织、小镇体育社团等组织机构,为居民搭建开放性的参与平台,保障居民参与可以有效嵌入体育特色小镇治理各环节中。这些组织机构不必局限于由居民负责组建或运转,只要始终坚守“以居民为本”的服务理念,不断扩大居民的参与度,真实回应居民的利益诉求,便是真正属于居民的基层民主自治组织机构。

3.4 制度供给:保障居民参与的有力措施

我国体育特色小镇是国家政策助推的产物,本质上属于一种特殊政策发展区域,制度环境是

其发展的核心要素。应围绕体育和城镇化发展的总体要求为小镇提供“新而活”的制度供给。第一,加快法律法规的修订。法治不仅是国家治理现代化的主要方式,也是体育特色小镇基层治理的基本手段。要加快相关法律法规的修订,将居民参与治理的条款转化成清楚明了的规范化的法律条文,为居民参与体育特色小镇治理提供法律保障。第二,体育特色小镇政策文件中有关居民参与治理的内容要明确和不断细化,要明确赋予居民参与小镇治理的权力、责任和利益,划定居民参与治理的界限,厘清居民组织的地位和作用,健全居民参与争端的解决机制等。第三,制订居民具体参与实践的相关制度。在制度安排上要遵守有关法律法规和体育特色小镇政策的精神内涵,制订具有可操作性和实践性的制度或者行动指南。同时,还要加大制度创新力度,如创设小镇居民听证会制度、小镇体育服务居民评价制度、小镇居民申诉制度、小镇居民自治章程等新型制度,拓展制度供给内容体系,明晰居民参与治理的意义、边界、程序及方式等。总之,要加快小镇现代制度体系供给,使居民参与融入正式制度保障之列,将小镇治理纳入法治化轨道。

4 结语

居民是体育特色小镇的真正主人,有责任和权力参与小镇治理,但在当前的小镇治理实践中并未实现居民参与的主动性和自治性以及充分发挥基层组织的功能。因此,要进一步推动我国体育特色小镇治理重心下移,将其落脚点定位于居民参与上,通过主体地位重塑、治理权力下移、组织平台创新与制度供给强化等路径构建新型基层治理体系,积极回应我国体育特色小镇治理的现实问题和价值诉求。

参考文献:

- [1] 范斌.基于根植性理论视角下的我国体育特色小镇建设机制研究[J].体育与科学,2018,39(1):84.
- [2] 胡昌领.体育特色小镇的功能定位、建设理念与精准治理研究[J].体育与科学,2018,39(3):69.
- [3] 习近平.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:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].[2017-10-27](2020-05-20).http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.
- [4] 朱喜群.国外城市社区权力研究的理论考察[J].国外社会科学,2018(2):28.
- [5] 倪震,刘连发.乡村振兴与地域空间重构:运动休闲特色小镇建设的经验与未来[J].体育与科学,2018,39(5):56.
- [6] 费孝通.居民自治:中国城市社区建设的新目标[J].江海学刊,2002(3):15.
- [7] 鲁志琴.体育特色小镇利益相关者的识别界定、现实冲突与共赢路径[J].哈尔滨体育学院学报,2018,36(4):57.
- [8] 容志.推动城市治理重心下移:历史逻辑、辩证关系与实施路径[J].上海行政学院学报,2018,19(4):49.
- [9] 龙啸天.社会治理中人际标识的伦理解读:身份、角色与行动[J].伦理学研究,2018(6):102.
- [10] 吴成峡,张彩云.社区治理主体的角色认知与功能再造[J].江汉论坛,2018(7):118.
- [11] 林四春,何小锋.资产的边界:以权利概念为基础[J].财会通讯,2013(5):6.
- [12] 张平,吴子靖,李卓谦.城市社区居民自治参与样态与引导策略研究[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2018,46(4):14.
- [13] 何敬业.单位治理中制度之困的表现、危害和防治策略[J].领导科学,2018(1):8.
- [14] 文丰安.新时代单位治理的制度陷阱与超越路径[J].行政论坛,2019(1):6.
- [15] 李志强.特色小镇“全域化”生态治理:政治语境、系统建构与政策路径:基于苏浙案例的分析[J].城市发展研究,2018(2):100.
- [16] 袁祖社.“多元共生”理念统合下的“互利共赢”与“价值共享”:现代“公共哲学”的基本人文理念与实践目标诉求[J].天津社会科学,2004(5):28.
- [17] 姜方炳,李颖.“共生型治理”:城市街区治理体系再造及运作逻辑:以杭州市凯旋街道为例[J].中共天津市委党校学报,2018(6):79.
- [18] 骆聘三,张才君.重心下移:大学治理中的学生参与[J].内蒙古社会科学(汉文版),2019,40(1):173.
- [19] 刘国永.对新时代群众体育发展的若干思考[J].体育科学,2018,38(1):4.
- [20] 郑雯睿,汪仕凯.组织创新、公共事务管理与城市居民自治:上海市H居民区自治个案研究[J].广东社会科学,2015(1):215.

The Participation of Residents in the Governance of Sports Towns in China

——From the Perspective of Devolution of Social Governance Focus

LU Zhiqin¹, CHEN Linxiang², SHEN Lingli¹

(1. Graduate School, Wuhan Sports University, Wuhan 430079, China;

2. School of Economics and Management, Wuhan Sports University, Wuhan 430079, China)

Abstract: This paper analyzes the origin and connotation of devolution of governance focus of sports characteristic town to grassroots level using the method of literature and logical analysis. It is pointed out that the devolution of social governance focus has laid a theoretical foundation for Chinese residents to participate in the governance of sports characteristic towns, which has a guiding role and practical guiding significance. At present, residents' participation in the governance of sports characteristic towns is still faced with such difficulties as the bondage of residents' traditional roles, the suspension of residents' rights of assets, the restriction of residents' participation channels and the constraints of traditional systems. It is proposed that we should reshape and improve the subject status of residents' participation, decentralize power to endow residents with legal rights to participate, strengthen organizational innovation, build a diversified platform for residents' participation, and optimize system supply to provide strong guarantee for residents' participation. The purpose is to construct a new grass-roots governance system to help the construction of sports characteristic towns in China.

Key words: sports characteristic towns; devolution; grassroots organizations; residents' participation; participation channels; system supply; subject status; governance system