

# 委托代理理论下我国学校体育场地对外开放策略

张生开<sup>1</sup>, 程文广<sup>2</sup>

(1. 沈阳体育学院 研究生部, 沈阳 110102;

2. 沈阳体育学院 管理与新闻传播学院, 沈阳 110102)

**摘要:**为解决人民健身需求增长与体育场地资源不足的矛盾,以委托代理理论为理论基础对我国学校体育场地对外开放问题进行研究。认为当前我国学校体育场地对外开放面临管理主体责任划分不明晰、安全保障体系不健全、专业化服务不到位等困境,而委托代理理论可以提供解决思路。在构建学校体育场地对外开放管理模式的基础上,提出开放策略:建立完善的法律体系和有效的协调机制;加强管理,营造安全的健身环境;构建“互联网+”专业服务平台,提供优质服务。旨在为推动我国学校体育场地对外开放和更好地服务于全民健身提供依据。

**关键词:**学校体育场地;困境;委托代理理论;策略选择

**中图分类号:** G818

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3596 (2019) 06-0026-04

2014年国务院发布《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,将全民健身上升为国家战略<sup>[1]</sup>。为贯彻落实文件精神,教育部联合国家体育总局于2017年2月颁布了《关于推进学校体育场馆向社会开放的实施意见》,为学校体育场地对外开放积极、稳妥的推进创造了条件。学校体育场地对外开放作为贯彻落实《“健康中国2030”规划纲要》和《全民健身条例》的重要举措,也在考验着学校管理及体育工作的质量和水平<sup>[2]</sup>。

随着国民生活水平和健康意识的提高,人们的健身需求日益增长<sup>[3]</sup>,但却面临着健身场地不足的障碍。而各级各类学校拥有高质量的操场、跑道和体育场馆,在寒暑假、周末、平日放学后基本闲置,长期以来,我国学校体育场地受思想观念、政策、经费、安全、管理等诸多因素的制约,对外开放程度普遍较低。学校体育场地委托

第三方管理的模式可以提高场地资源的利用率及场地管理的专业水平,降低学校风险<sup>[4]</sup>,对于促进学校体育场地开放具有一定的现实意义。然而,要在开放实践中得以成熟应用,还需要从理论和实践层面进行深入探讨。鉴于此,本文以委托代理理论为理论基础探讨我国学校体育场地对外开放问题,旨在促进全民健身事业的健康发展<sup>[5]</sup>。

## 1 我国学校体育场地对外开放研究基础

近年来,很多专家学者对我国学校体育场地对外开放问题进行了深入研究并取得了较为丰富的成果,这为本研究提供了坚实的理论基础。

《第六次全国体育场地普查数据公报》显示,教育系统体育场地数量为66.05万个,占全国体育场地的38.98%,场地面积达10.56亿平方米,占比53.01%<sup>[6]</sup>。可见,我国学校体育场地

收稿日期: 2019-06-22

基金项目: 国家社会科学基金项目“价值回归视域下我国体育教育有效供给研究”(18BTY083)

作者简介: 张生开(1993—),男,山东临沂人,在读硕士,研究方向为体育管理。

通信作者: 程文广(1968—),男,辽宁大连人,教授,博士,研究方向为体育教育价值与体育思想。

文本信息: 张生开,程文广.委托代理理论下我国学校体育场地对外开放策略[J].河北体育学院学报,2019,33(6): 26-29.

在数量上占有绝对优势。然而数量众多的学校体育场地的对外开放状态不理想。相关资料显示,学校体育场地对外开放比例仅为30%左右。2011年许贵福在其研究中指出,我国学校体育场地对外开放率仅为29.22%,而我国近邻日本学校体育馆、运动场对外开放率高达81.21%,其中公立中小学的体育场地更是有98.53%的完全对外开放<sup>[7]</sup>。2012年席玉宝在分析我国第五次全国体育场地普查数据的基础上得出,我国学校体育场地开放分为全天开放、部分开放和完全不开放,并据此整理出其比例,分别为14.88%、14.33%和70.80%<sup>[8]</sup>。随着时间的推移,学校体育场地对外开放不足的问题依然严峻,2015年黄爱峰、王健的研究指出,我国学校体育场地仍有32.8%完全不对外开放(包括对本校学生)<sup>[9]</sup>。

## 2 当前学校体育场地对外开放的困境审视

当前学校体育场地对外开放过程遭遇到诸多困境,具体来讲主要体现在管理主体权责不清、安全保障体系不健全、专业化服务不到位等方面。

### 2.1 责任困境:管理主体权责划分不明确

研究发现,目前我国学校体育场地对外开放主要存在三种模式。第一种是学校自主运营。该模式多半是考虑到日常教学秩序及学生安全问题,在节约时间与成本的基础上具有充分的自主权,不涉及利益相关关系。且管理人员多为学校内部人员,对于学校环境较为熟悉,但往往缺乏专业的场地管理知识,在场地设施维护及安全保障方面经验不足。第二种是由社区体育组织和学校共同运营。该模式可以充分调动社区居民健身的积极性,节约人力成本,但目前我国社区体育组织多由民间力量自发组织成立,发展机制、管理制度等方面不够健全。以上两种模式都存在权责划分不明晰、分工不明确的问题,越权执法、逃避责任的现象数见不鲜。如一些场地设施维护保养成本较高,学校会在对外开放过程中收取一定的费用,但却没有执行上级管理部门“发生收费情况,必须向物价等部门申请并说明情况”的规定<sup>[10]</sup>。为了规避以上两种模式责权不清的问题,学校或当地政府开始委托第三方管理机构来运营体育场地。该模式可以有效化解学校体育场

地对外开放管理难的困局,实现现有场地资源的合理利用。但有关调查数据显示,目前我国教育系统采用委托运营模式的场馆不足1%<sup>[11]</sup>。这也从侧面说明我国学校体育场地对外开放过程中还普遍面临责任困境。

### 2.2 保障困境:安全保障体系不健全

校园安全一直是教育的重中之重,是全社会关注的大事,中小学生自我保护能力较弱,加上每个学校保险制度建立情况不一,如果学校体育场地贸然对外开放,难免会危及学生及学校财产安全,这既给学校的日常管理增加负担,也对学习环境造成不利影响。

运动健身既存在技术不规范而带来的危险,也存在健身器材老化或维护不当而造成的危险。且随着健身人群和对器材使用频率的增加,健身器材的损坏率、故障率,以及由此造成的安全事故发生率都会显著提高,意外事故的发生,会对校方产生较大的负面影响<sup>[12]</sup>。此外,校外健身人群还可能与校内人员产生矛盾冲突。在校学生及健身人群的安全等问题,是阻碍学校体育场地设施对社会开放的强约束条件<sup>[13]</sup>。面对安全隐患,学校需抽出专门力量来防范处理,这无疑又增加了学校的负担。

### 2.3 专业化服务困境:服务质量有待提升

一些调查显示,学校体育场地虽然数量众多、地理位置优越,但是还存在着建设质量不高、规模有限、功能单一的问题<sup>[14]</sup>。且受限于人财物及管理方面的因素,学校体育场地设施的新建、改建难以开展,维修保养、更新换代等做得也不到位,使健身人群难以获得良好的健身体验,给人民群众的健身行为和学校体育场地的开放都带来不良影响。目前,健身人群中有很多人缺乏健身常识,健身行为盲目随意,并形成了不良的健身习惯,不利于身体健康甚至造成伤害,他们迫切需要专业化的服务。当前我国社会体育指导员匮乏,学校中体育教师等能够为群众健身提供专业指导的人员也不足,加上管理制度不健全<sup>[15]</sup>,单凭学校自身之力,无法为日益增加的健身人群提供健身指导服务。

## 3 委托代理理论下学校体育场地对外开放策略

### 3.1 委托代理理论

美国经济学家伯利和米恩斯早在20世纪30

年代就提出了委托代理的思想,后来发展成为委托代理理论。他们是基于公司运营的效率和价值目标最大化,建议将企业的经营权与所有权分离,对于委托人(企业所有者)保留一定的剩余索取权,而将企业的经营权让渡给合适的代理人<sup>[16]</sup>;另有学者对委托代理关系进行研究,认为委托代理关系是指一个或多个行为主体根据一种明示或隐含的契约,指定、雇佣另一些行为主体为其服务,同时授予后者一定的决策权利,并根据后者提供的服务数量和质量对其支付相应的报酬<sup>[17]</sup>。授权者就是委托人,代理人即被授权者<sup>[18]</sup>。

### 3.2 委托代理理论下学校体育场地对外开放管理模式的构建

从已查阅的相关文献资料和已公布的我国学校体育场地对外开放案例可以看出,学校体育场地成功进行对外开放的多数采取政府或学校(委托人)委托第三方机构或公司(代理人)来运行的模式。由学校通过公开招标等方式选择第三方专业体育公司,委托其在保证学校正常体育教学和训练活动的前提下,对学校体育场地进行管理,全权负责场地对外开放事宜<sup>[13]</sup>。这种管理模式不仅解决了居民想运动却没有场地这一难题,而且借助第三方管理机构的组织运作实现了学校体育场地充分利用,这样既可以为居民提供健身场地,满足了居民的健身需求;又可以构建完善的学校体育场地服务体系,解决体育场地开放管理难的难题。在借鉴与思考的基础上,本文构建了委托代理理论下学校体育场地对外开放管理模式(图1)。

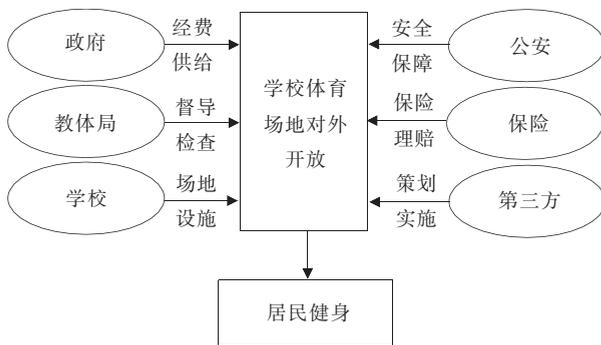


图1 委托代理理论下学校体育场地对外开放管理模式图

委托代理理论下学校体育场地对外开放管理模式,涉及政府、学校、教体局、公安、保险及

第三方管理机构等多方主体。政府负责经费供给,学校提供场地设施,教体局负责督导检查,公安机关提供安全保障,保险公司投保理赔,第三方管理机构负责主要的策划实施<sup>[19]</sup>。各主体之间权责分工明确,各司其职,发挥各自优势,这样有利于最大限度地保障居民、学校、政府、社会各方的利益。

### 3.3 我国学校体育场地对外开放的策略选择

#### 3.3.1 建立完善的法律体系和有效的协调机制

学校体育场地属国有资产,为了使其在服务全民健身国家战略中发挥应有的作用,政府部门应进一步加强管理职能和服务职能,通过政策引领和宏观调控,调动各方参与学校体育场地对外开放的积极性。首先,应该通过进一步健全法律法规,对学校体育场地对外开放过程中学校和社会最关注的安全问题和责任归属进行明确规定,为体育场地对外开放提供有力的法律保障<sup>[20]</sup>。其次,政府要切实承担起经费保障的责任,通过购买服务,一方面对学校体育场地设施的新建、改建、升级提供必要的经费支持,确保学校体育场地能够达到对外开放的标准;另一方面保障第三方管理机构的利益。再次,要建立有效的沟通协调机制。学校体育场地的有序开放离不开以上利益各方的协同合作,必须厘清权责,建立有效的协调机制,既发挥各方优势,又保障各方利益,才能形成多方协同、齐抓共管的格局。

#### 3.3.2 加强管理,营造安全的健身环境

为有效解决学校体育场地对外开放过程中的安全问题,加强管理至关重要。第一,利用计算机和互联网技术,为健身居民制作实名健身卡,实现与公安系统数据同步。健身居民刷卡进场健身,实名记录运动场所、进出场时间、运动项目等,实现运动过程全记录和可跟踪,解除安全隐患。第二,建立微信公众平台和官方网站,适时向居民推送健身注意事项、场地设施使用管理规定等,加强宣传教育工作,对于居民的健身行为加强管理,促使其合规健身,违者警告、处罚甚至取消其健身准入资格。第三,采取严格的时段管理以及必要的围网隔栏等物理隔离手段,确保学校体育场地对外开放不影响学校的正常教学秩序。第四,要对各学校健身场地进行功能(项目)划分,从而实现健身人群自然分流,降低因健身人员过于集中引发安全问题的可能性。第五,发挥第三方机构的管理优势和组织优势,制

定完善的安全保障工作制度,引导居民规范健身;还可以联合学校、社区居委会以及派出所等部门,建立问题解决机制和制订预案,共同处理居民在健身过程中发生的纠纷和突发事件。

### 3.3.3 构建“互联网+”专业服务平台,提供优质服务

第三方管理机构应构建专业化服务平台,使居民健身获得更好的体验和效果。首先,充分发挥移动互联网技术、云计算和大数据在全民健身活动中的作用,整合各类资源,实时采集数据,进行数据分析。通过手机APP、微信公众号等多种方式为市民提供活动场所查询、预定、评价等服务,为各级主管部门提供有效的管理手段和实时、准确的信息服务。其次,提供专业体育服务。除了为学校场地开放管理提供常规服务外,还需针对居民的锻炼需求为其提供多样化的专业体育服务。如定期举办公益健身讲座和健身达人评比等,引导居民科学健身;为居民健身活动提供交流平台,丰富居民健身生活等。再次,不断丰富专业化服务平台的功能。通过专业化服务平台系统为市民增加健身次数、路径、健康信息推送等功能;通过对健身人群的性别、年龄、运动量、健身类别等进行研究分析,准确了解居民对健身场地、健身器械、健身内容等的需求,为下一步体育场地和健身器材的建设配置、健身场馆的布局分布、体育场馆的功能设置,乃至城市功能区块的合理规划提供科学依据。

## 4 结语

在全民健身上升为国家战略的时代背景下,学校体育场地对外开放已成为大势所趋<sup>[21]</sup>。目前我国学校体育场地对外开放面临着管理、安全、专业服务等方面的困境,而委托代理理论可以为破解以上困境提供理论指导,且我国部分地区已经在这方面进行了探索尝试并初见成效。我们相信,随着理论的进一步成熟、实践的进一步丰富,我国学校体育场地对外开放中的问题都将迎刃而解。

### 参考文献:

- [1] 夏漫辉.当代中国主流体育思潮研究[D].长沙:湖南师范大学,2015.
- [2] 教育部,国家体育总局.关于推进学校体育场馆向社会开放的实施意见[EB/OL]. [2017-02-03] (2019-06-11) [http://www.edu.cn/edu/zheng\\_cg\\_gs\\_gui/zheng\\_cg\\_wen\\_jian/zong\\_he/201703/t20170309\\_1495942.shtml](http://www.edu.cn/edu/zheng_cg_gs_gui/zheng_cg_wen_jian/zong_he/201703/t20170309_1495942.shtml).
- [3] 李焰.刍议社区体育的建设与发展[J].遵义师范学院学报,2005(4):83.
- [4] 路伟尚.政府购买模式下广东省高校体育场馆社会化研究[J].河北体育学院学报,2017,31(6):37.
- [5] 付良艺.城市公共体育场馆服务需求研究[D].重庆:重庆大学,2017.
- [6] 雷哲,郭敏,璐璇.学校体育场地设施对外开放之刍议[J].山东体育科技,2018,40(2):81.
- [7] 许贵福.我国城市学校体育场地开放现状与发展对策研究[J].体育与科学,2011,32(6):110.
- [8] 席玉宝.全国学校体育场地对外开放现状统计分析[J].西安体育学院学报,2012,29(2):159.
- [9] 黄爱峰,王健.学校体育发展的10大问题省思[J].北京体育大学学报,2015,38(2):95.
- [10] 刘璐,李峰.学校体育场地设施向社会开放的困境与现实路向研究[J].沈阳体育学院学报,2016,35(3):30.
- [11] 国家体育总局经济司.第六次全国体育场地普查数据汇编[EB/OL]. [2018-06-15] (2019-06-03). <http://www.sport.gov.cn/pucha/index.html>.
- [12] 彭英,唐刚,位可娜.学校体育场地设施对社会开放的安全风险规避研究[J].北京体育大学学报,2017,40(2):79.
- [13] 王华燕,陈元欣,张强,等.学校体育场馆对外开放委托管理研究[J].中国学校体育(高等教育),2015,2(12):5.
- [14] 张健,张建华,王琳.高校体育场馆经营管理现状及对策[J].河北体育学院学报,2013,27(5):21.
- [15] 庄永达,陆亨伯.宁波市学校体育场地设施开放现状的调研[J].浙江体育科学,2003(6):19.
- [16] 盛和太.PPP/BOT项目的资本结构选择研究[D].北京:清华大学,2013.
- [17] 吴迎新.我国高等学校内外绩效评价分析及应用研究[D].天津:天津大学,2012.
- [18] 杨浩.现代企业理论与运行[M].上海:上海财经大学出版社,2004.
- [19] 方东胜,陆亨伯,章显涵,等.学校体育场馆开放的“慈溪模式”研究[J].体育文化导刊,2014(7):114.
- [20] 丁红娜,于善旭,王润,等.地方立法保障学校体育场馆对外开放的思考[J].河北体育学院学报,2014,28(1):22.
- [21] 魏德祥,王健.我国学校体育场地动态发展的特征分析——基于全国体育场地“五普、六普”的数据挖掘视角[J].体育科学,2017,37(2):16.