

政府职能转变下社区“草根”体育组织的发展

魏太森¹, 黄文仁²

(1. 集美大学体育学院, 福建 厦门 361021; 2. 集美大学诚毅学院, 福建 厦门 361021)

摘 要:通过文献资料与逻辑演绎方法对当前“草根”体育组织发展面临的问题和功能价值进行分析。提出政府职能转变背景下“草根”体育组织发展的路径:明确归属问题,处理好“草根”体育组织与政府、市场的关系;加强资金和人才的扶持,促进“草根”体育组织管理创新;制定和完善法律法规,加强监管和评估机制。

关键词:职能转变;草根;体育组织;价值;路径

中图分类号:G80-053

文献标识码:A

文章编号:1007-7413(2013)06-0024-04

Research on the Community “grassroots” Sports Organization Development under the Background of the Transformation of Government Functions

WEI Tai-sen¹, HUANG Wen-ren²

(1. College of Physical Education, Jimei University, Xiamen 361021, China;

2. Chengyi College, Jimei University, Xiamen 361021)

Abstract: This paper analyzed the current problems and the value of the development of “grassroots” sports organizations by means of literature consultation and logical deductive method. It proposed the transformation of government functions background path for the development of grassroots sports organizations; a clear attribution of “grassroots” sports organizations and the government, the market; strengthen capital and talent to support sports organizations to promote “grassroots” management innovation; to develop and improve laws and regulations, and to strengthen supervision and evaluation mechanisms.

Key words: transformation of functions; grassroots; sports organizations; value; paths

我国经济和政治体制改革的深化,引起了政府权力的转移和社会结构的变迁,各类社会组织在此环境下逐步发展壮大。体育体制改革过程中,体育管理部门也将一部分职能转移给社会组织。“草根”体育组织大量涌现,顺应了当前的发展形势的需要,已经具备承担一部分政府转移职能的能力。但是,绝大多数的“草根”体育组织因“非法”的身份,其经营活动范围受到限制,生存环境令人堪忧。鉴于“草根”体育组织的发展受阻的根源在于“合法”身份的确认,目前的主要任务是实现“草根”体育组织的正规化和合法化,同时要积极发动社会力量促进“草根”体育组织的健康、有序地发展。

1 我国“草根”体育组织概况

对于“草根”体育组织,学界尚未形成统一的概念。作为非营利性体育组织的重要组成部分,“草

根”体育组织具有非政府性、公益性、自主性、自愿性以及不稳定性的特征。“草根”体育组织来自社会基层,规模较小、分布范围较广。由于大多数“草根”体育组织未进行注册登记,因而处于“非法状态”^[1]。据有关资料统计,当前“草根”体育组织尚未被现行法律法规认可,没有取得法律地位。在中国至少有300万个无法登记的社会组织,这意味着,相比已登记注册的45万个“合法组织”,近九成民间组织处于“非法状态”^[2]。总之,当前“草根”体育组织处于“合理”而“不合法”的状态。制约“草根”体育组织发展的因素是多方面的,其外部因素主要有政府没有制定对“草根”体育组织扶持的政策,“双重管理”的注册登记制度制约“草根”体育组织走上“合法”路径,以及当今社会大众志愿服务的意识薄弱等。当然,“草根”体育组织发展受阻,与其自身的组织结构不完善、获取资源难度大、缺乏公信力和专业化程度低等都有密切的关系。

2 我国“草根”体育组织兴起的多维角度分析

与具有官方背景的非营利性体育组织相比,“草根”体育组织发源于基层群众,具有很强的自治性。“草根”体育组织的形式多种多样,反映了人们对体育文化的需求的多样性和对高品质生活的向往与积极向上的生活观。“草根”体育组织具有良好的社会基础,是顺应社会发展需要而逐步发展起来的。

2.1 经济发展为“草根”体育组织的发展创造了物质条件

经济体制的转变推动了体育的发展,改革开放以来的经济快速发展是体育事业繁荣的最有力因素。无论是竞技体育、群众体育和学校体育都离不开强大的经济基础。计划经济体制下,各项体育运动的开展只能依赖于政府,而政府又无法合理地分配资源,并且将大量的资金投入到了竞技体育之中,基层的群众很难享受到这些经济社会发展带来的成果。随着经济体制的改革,体育体制也相应地进行调整,经济水平的大幅提升,推动了群众体育的形式向多元化方向发展。一方面,国家投入群众性体育活动的资金大幅提升;另一方面,人们有更多的时间和资金用于参与体育活动。经济环境和体育环境的改观,推动了“草根”体育组织的发展。“草根”体育组织开展形式多样的体育活动吸引更多的群众参与其中。

2.2 社会转型是“草根”体育组织发展的源动力

改革开放以前,我国实行的是计划经济体制,资源分配效率较低,人均享有的体育资金严重不足,阻碍了基层群众参与体育的诉求。20世纪50年代到60年代初实行的“劳卫制”和“文革”时期实行的“以劳代体”制度使我国的群众体育事业发展方向偏离,群众参与体育的目的在于生产和军事防御,是国家意志的要求,忽视了群众通过参与体育运动达到强身健体等目的。“人民公社”的管理涉及到群众生活的方方面面,“草根”体育组织根本无法在此环境下发展起来。改革开放以来,经济体制转型促使了社会的转型,人们的观念也随之改变,群众参与体育锻炼的热情高涨,一些群众自发形成的体育组织如雨后春笋般迅速成长。经济体制和社会制度的改变促使政府职能的适应性调整,由“全能型政府”逐渐向“有限政府”转变过程中,“草根”体育组织等一系列的非营利组织应运而生、并逐步发展壮大。可以说,“草根”体育组织是社会转型期,为了满足群众自身体育文化需

求而自发形成和发展起来的。

2.3 全民健身计划的实施是“草根”体育组织发展的契机

政策的支持对体育事业的发展产生深远的影响。1986年4月15日,国家体委颁布了《关于体育体制改革的决定(草案)》,为中国体育体制的改革拉开了序幕。这次体制改革的中心是由国家包办体育过渡到国家办与社会办相结合,转变国家体委等行政机构的职能,理顺体委与各方面的关系,恢复、发展行业体协和基层体协,放手发动全社会办体育。一些非营利性体育组织在办公用房、体育设施、工作人员、活动经费等方面得到了政府的支持和保障。1995年《体育法》的颁布和《全民健身计划纲要》施行,为群众体育的发展提供了法律和制度支持。全民健身计划是在国务院领导下,由国家体委会同有关部门、各群众组织和社会团体共同推行的一项依托社会、全民参与的体育健身计划,是与实现社会主义现代化目标相配套的社会系统工程和跨世纪的发展战略规划。在此背景下,一些“草根”体育组织乘势建立和崛起。2009年10月开始实施的《全民健身条例》第七条规定:对在发展全民健身事业中做出突出贡献的组织和个人,按照国家有关规定给予表彰、奖励。可见,全民健身计划为“草根”体育组织提供了良好的政策环境,为“草根”体育组织的发育提供了优质的“土壤”。

3 我国“草根”体育组织的功能价值

3.1 “草根”体育组织是社会发展的促进力量

随着生活水平的提高和闲暇时间的增多,人们将用更多的时间和金钱用于参与体育活动。我国的体育人口的比例较低,人们的体质下降等问题日趋凸显,发展群众体育,增强人民体质是国家和社会发展的必然要求。“草根”体育组织作为来自基层群众自发组建的社会组织,具有同类相聚的特征,即有共同兴趣爱好的群体聚集而成,并且能够带动其他人参与体育活动。非营利性体育组织在组织群众体育活动,履行其社会责任。“草根”体育组织的成员通过身体力行,激发群众体育的活力。

同时,伴随着我国市场经济体制改革的深入,非营利体育组织能够创造一些就业机会,蕴藏着巨大的就业潜力。非营利体育组织在创造就业机会、吸纳政府职能转变产生的富余人员等方面发挥着重要作用。“草根”体育组织的发育,是社会发展的必然。同时,

“草根”体育组织以其“志愿性”,在一定程度上推动了社会文明的进程。可见,“草根”体育组织在促进社会发展中发挥着重要作用。

3.2 “草根”体育组织是体育文化的承载者

体育文化的核心功能是促进人的身心健康和全面发展,为人的发展和社会的发展建立意义系统和价值系统,从而推动社会的进步^[3]。在我国一些地方保留着由来已久的具有当地特色的传统体育项目,但是一些传统体育项目逐渐消失,对体育文化的传承与保护被越来越多的人所重视。张萍和胡小明等^[4]对白裤瑶的“油锅”组织研究发现,白裤瑶的“油锅”组织,在管理白裤瑶社会的传统仪式中发挥着主要作用,即使在文化变迁的当代,它的社会功能特别在保存、传递、和传播民族文化及民族传统体育文化方面,具有难以取代的独特性^[5]。“油锅”组织在保护和传递民族传统体育文化发挥着重要作用。极具“草根性”的“油锅”组织是传承与发展民族传统体育的载体。

3.3 “草根”体育组织加快政府职能的转变

体育体制改革过程中,构建服务型政府核心是转变政府职能。政府职能转变,不仅包括政府职能内容的转变,还包括政府行使职能方式的转变、政府职能的重新配置及相应政府机构的调整 and 改革。从体育公共服务的提供方式来看,为了满足日益增长的对体育公共服务的需要,开始逐步由体育行政部门垄断的单中心体制向多元供给主体的公共物品与服务的体育公共服务多元供给主体转变,即建立政府、企业与各类非营利性体育组织之间分工与协作的新模式,给“草根”体育组织提供了很好的发展空间。

在我国政府机构改革、政府职能转变的过程中,非营利组织承担了政府机构转移出的部分职能,由于非营利组织所关注的往往是政府难以顾及或政府工作的薄弱环节,对政府的工作可以起到拾遗补缺的作用。随着我国“小政府、大社会”格局的逐步形成,可以将有一些公益型体育的工作转向“法定”体育组织和“草根”体育组织,使“草根”体育组织成为推动我国政府机构改革、实现政府职能转变的重要力量。

3.4 “草根”体育组织是体育市场化进程中的催化剂

1992 年,邓小平的南巡讲话后,市场经济的确立使整个社会结构发生了巨变,利益权力再次分配、社会力量有所加强,国家的经济水平得到了提高,体育体制也发生了适应性变革。20 世纪 90 年代初开始的体育产业化改革,将一些项目推向市场,足球、篮球

和围棋等首当其冲,在一段时期内取得了一定的经济效益和社会效益。在体育市场发展过程中,政府从直接管理转变为间接管理。但是,在经济利益的刺激下,体育市场中的矛盾也日益突出,一是政府介入市场的程度加深;二是腐败问题逐渐显露;三是市场化的程度还不够完善。

在体育市场的改革中,法定的非营利性体育组织具有能够很好地承担政府转移的经济管理职能。在基层,“草根”体育组织参加的各类比赛,促进体育消费,“草根”体育组织虽然力量薄弱,但是在其不断的发展壮大过程中,逐渐显示出其在规范体育市场中独到的优势。同时,随着市场化导向的经济改革的推进,“政企分开”、“政事分开”、“政社分开”和“企事分开”成为适应经济体制改革的必然之举。体育市场发展过程中,“政府失灵”和“市场失灵”需要由非营利性体育组织来调节政府、市场和社会的关系。“草根”体育组织是政府和体育市场的“第三部门”,是体育市场化进程中不可或缺的市场主体之一。

4 政府职能转变下“草根”体育组织的发展困境和改革思路

4.1 明确归属问题,处理好“草根”体育组织与政府、市场的关系

我国非营利性体育组织实行双重管理体制,由登记管理机关和业务主管单位分别行使监督管理职能。双重管理体制主要表现为“多头管理”,这恰恰是导致管理实践中“管理缺位”的根本原因,管理缺位表现为业务主管部门的监管不到位,由此导致了非营利性体育组织的属性不明晰,对于有注册意向的“草根”体育组织来说,注册成功意味着处处要受到行政管控,形成了“官民二重性”。由于法定的体育组织缺乏自治性,导致众多的“草根”体育组织对注册缺少兴趣,因此,出现了众多游离于民间的“非法”状态的“草根”体育组织。即使一些“草根”体育组织合法化后,未能得到政府的支持,同时又受限于法律法规,走市场化、实体化的道路受到重重阻碍,缺乏竞争和激励机制导致“草根”体育组织集体懒散。

在市场经济条件下,政府进行宏观调控和“草根”体育组织的运作都要遵循市场规律。首先应当明确“草根”体育组织的归属问题,即“草根”体育组织属于民间自治组织,在法律规定范围内对自身运作方式、人员选聘、会计制度等方面享有自我管理的权利。政府对“草根”体育组织的监管应当更加灵活,

不能无限限制地对“草根”体育组织加以管理和控制。从社会管理的角度来说,政府有必要向“草根”体育组织提供资金支持,但不意味着入股,也不意味着对“草根”体育组织具有控制权,而是向“草根”体育组织购买公共体育服务。鉴于政府投入公共体育服务的资源有限,一些有条件的“草根”体育组织向实体运作的方式转型也未尝不可,实现“草根”体育组织多元化的发展。

4.2 加强资金和人才的扶持,促进“草根”体育组织管理创新

政府投入非营利性体育组织的资金相对较少,对“草根”体育组织的投入更是微不足道,“草根”体育组织的运营资金主要来自成员的会费和从其他渠道获得低微的收入。与此同时,“草根”体育组织缺乏通过经营获得收益的能力。由于资金的短缺,因此活动的范围仅限于组织内部成员,而不能将活动范围扩大到组织外的成员。据有关调查显示,我国国家级体育社团中志愿者的比例很小,仅有0.88%,省级体育社团中基本上没有自愿者^[6]。“草根”体育组织大部分是自发成立的,组织结构不完善,缺乏自身造血功能,不能够吸引专业管理人才加盟,“草根”体育组织一直处于低端的运作水平。

“草根”体育组织在不断发展的过程中,初步具备承接政府转移职能的能力,成为社会管理的参与者。资金和人才是“草根”体育组织得以可持续发展的基本保证。政府向“草根”体育组织购买公共体育服务,有利于提升“草根”体育组织的活力,有利于吸纳专业人才参与管理。同时,社会要积极倡导志愿精神,让更多的志愿者参与“草根”体育组织的运作,增强“草根”体育组织的自身造血功能。管理的科学化势必带来良好的效益。“草根”体育组织以服务于社会为内容,注重社会效益的同时,还应注重经济效益,以维持自身造血功能。通过管理方式的创新,开源节流,降低运作成本,实现社会效益和经济效益的良性互动。

4.3 制定和完善法律法规,加强监管和评估机制

我国《体育法》、《体育社团管理条例》等法律法规的制定和实施,一定程度上规范了民间体育组织的发展。但是,已经不能完全适应市场经济条件下的体

育体制改革的步伐,政府职能的转变希冀社会组织承担政府转移的职能与政府对“草根”体育组织缺少激励机制和优惠政策之间的矛盾在短期内难以有效地解决。我国对体育社团实行“双重管理”体制,少数的体育社团能够找到挂靠单位而成为“法定的体育组织”,大部分的体育社团无法寻求挂靠单位而沦为“非法”的“草根”体育组织。同时,行政管理部门无法对“草根”体育组织进行有效监管和评价,致使一些“草根”体育组织效率低下,财务状况混乱。

当前,我国正创新社会管理,非营利组织在参与社会管理中发挥着积极作用。对于当前体育事业的高速发展,对体育社团数量的需求增长,“非法”的“草根”体育组织在参与社会体育管理方面受限于其身份而心有余而力不足。因此,改革当前的“双重管理”制度,通过立法方式简化注册程序和完善注册登记制度,让“草根”体育组织走上合法道路尤为关键。当前,随着我国经济社会的发展和政府对“草根”体育组织的重视,“草根”体育组织将可能掌握越来越多的社会公益资产,在“草根”体育组织转型时期,“草根”体育组织行使着政府转移的行政职能,一些“草根”体育组织的管理者有可能出现权力行使不当的行为。因此,加强“草根”体育组织的第三方监管和建立有效的评估机制尤为重要。

参考文献

- [1] 杭承刚,高希彬.论农村体育“草根”组织[J].体育文化导刊,2011(9):26-29.
- [2] 林衍.专家称中国近九成民间组织处于“非法状态”[N].中国青年报,2012-03-28(9).
- [3] 陈玉忠.创新社会管理:深化体育文化体制改革的策略选择[J].体育科研,2012,33(1):5-10.
- [4] 张萍,胡小明,王溯.少数民族传统社会组织与传承传统体育文化的研究——以广西南丹白裤瑶“油锅”组织为例[J].北京体育大学学报,2012,35(9):55-59.
- [5] 张萍.少数民族传统社会组织与发展村寨传统体育的关系[J].体育与科学,2012(1):31-34.
- [6] 黄亚玲.论中国体育社团——国家与社会关系转变下的体育社团改革[M].北京:北京体育大学出版社,2004:44-46.

[责任编辑 江国平]