

我国职工体育管理体制社会化的现状与发展对策

赵子江

(中国劳动关系学院 体育教研室,北京 100037)

摘 要:以行业体育协会、地方职工体协及其管理体制为对象,分析了社会化进程中的中国职工体育的现状以及体育社团和管理体制的关系。目前体育社团仍旧依赖挂靠单位的资源,自治能力低,相关法规滞后,难以脱离原有体制生存。提出了逐步实行政府购买体育社团服务的方式、建立体育社团组织的立法框架、培养统领全局的社会体育组织、设立专项基金等对策。

关键词:职工体育; 社团组织; 职能转移; 中国

中图分类号: G812.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2006)02-0030-04

Current situation and developing countermeasures for the socialization of employee sports management systems in China

ZHAO Zi-jiang

(Department of Physical Education, China Institute of Industrial Relations, Beijing 100037, China)

Abstract: Basing his research object on Industrial Sports Association and Local Employee Sports Association and their management systems, the author analyzed the current situation of employee sports in China and the relation between sports community and management system in the process of socialization, and revealed that currently sports communities were still depending on their own resources, having weak capability for self-government, and difficult to survive without the original system, and that relevant laws and regulations were out of date. The author offered suggestions for actions, such as gradually implementing the mode of procurement of sports communities by the government, establishing the mechanism of legislation of sports community organizations, cultivating industry leading social sports organizations, and establishing dedicated funds.

Key words: employee sports; community organization; functional transition; China

在我国经济体制转型期,计划经济体制下的“单位”逐步弱化,企事业单位失去了大部分的社会功能,职工体育大多不再安排到工作计划之内,而是推向市场;另一方面,由于行政管理体制和机构改革,工会组织中原有的与政府工作重复的职工体育管理职能机构被精简,使得计划经济体制下建立的职工体育管理模式已经显得力不从心。在职工体育管理的职能部门(主要指人民团体中的体育职能机构)逐步淡化的同时,社会力量在不断增强。20世纪80年代中期以来,各行业体育协会相继恢复和建立,各省市工会均建立了各级职工体育协会,其目的是代行原有机构执行职工体育的部分管理职能和服务职能。然而,这种自上而下建立的社会体育组织在组织结构、能力建设、自治性、资金来源等方面尚存在许多问题,它们一方面正在脱离行政体系,另一方面又承担着职工体育服务的责任,在改革中左右彷徨难以适从。因此,如何把握职工体育管理体制的社会化发展方向是值得我们去认真研究思考的。

2004年中至2005年初我们对全国41个省、市总工会所属职工体育协会、全国17个行业体育协会的管理体制进行了调研,本文是基于此次调研而完成的研究报告。

1 社会变迁与职工体育管理体制

职工体育是我国社会体育的重要组成部分,职工是职工体育的主体,随着我国社会主义市场经济的不断发展,职工的含义和范围也发生了变化。现阶段,职工一般是指在全民所有制、集体所有制、私营和三资企业、事业和机关团体及其附属机构中工作,并由其支付工资的各种人员。因此,职工体育的对象是上述单位的全体人员。

体育管理体制是为实现体育目标在机构设置、权限划分、运行机制等方面的组织和运作的制度。我国传统的职工体育管理体制主要包括行政组织和社会组织两大类。即国务院领导下的政府机构和社会组织相结合的体制,具体地说行政机构就是体育总局及下属各级体育局以及各行业设立

的体育工作主管部门;社会组织分为群众组织和社团组织两种,群众组织主要是指在工会等人民团体设立的体育职能部门(工会体育部或文体部),职工体育社团主要是指各行业体协和各级工会职工体育协会。行业体协在所属部委领导下,作为中华全国体育总会的团体会员,负责本系统的体育工作。它们既属于群众团体,又是开展本系统职工体育工作的职能部门。职工体育协会是指在民政部门注册,由地方总工会主管的群众性体育组织和非营利性的社团法人组织。目前全国各级工会均组建了职工体育协会,但有部分协会是建立于工会内部,尚不具有完备的组织程序。需要指出的是我国职工体育管理历来是以工会为主,体育局指导、配合和协调。这是按照计划经济模式建立的管理体系。建国以来在强国家、弱社会的体制下,使职工体育的资源 and 权力高度集中,职工体育的组织类型和组织方式按照相同的模式建构、按统一的方式运作,曾经呈现出很强的动员与组织能力。这种模式将职工社会体育资源高度垄断,使得体育组织除从体制内获取所需资源外,别无任何获取资源的渠道,这就使得职工体育高度依赖于管理体制。

随着我国社会经济由计划体制向市场体制转型、政府职能的转化、国企改革的发展、多种经济成分共存和工会工作思路的转变,随着管理层机构改革,各级工会的职工体育职能部门全线收缩,动摇了原有的职工体育模式的社会基础。调查显示,在省市各级工会系统只有4.5%还保留着专职体育机构,只有30.1%的工会在机构保留专职体育干部;每年有计划的拨付职工体育经费的机构只占40.3%,大部分机构只是在配合大型活动时临时拨经费。属于中央行业部委的各行业体育协会能够正常运转的也只有不到1/3(28%),职工体育随着“计划”的缺失形成了一个相对的“真空”,迫使原有的职工体育模式自然解体。如果将职工体育完全推入社会,单纯的市场手段使社会体育资源不可能实现最佳配置。同样,仅仅依靠政府的计划和命令等,显然也是力不从心。职工体育成为了政府与市场视野之外的“盲点”,失去了体育领域社会资源应有的份额。

随着改革的不断深入、国家职能部门的调整,政府与社会各方面在职工体育领域内的责任、利益和权利得到重新分配。体育资源的组织与分配方式也会由单纯的依靠计划体制和行政手段转变为计划与市场结合。职工体育社团这类功能专一的组织的出现与增加使社会体育的力量逐渐增强。作为一种组织创新,体育社团与国家体制中的政府体育机构不同,有着明显的特征,职工体育社团组织必须将服务对象定位在体育生活中处于边缘性的职工群体,才能发挥好弥补市场和社会“盲点”的作用。就目前的形势而言,职能部门在职工体育管理这一领域逐步淡出,职工体育社团还要代行部分业务管理职能。根据政府管理职能由政府部门向民间化转化的模式,职工体育管理职能转移的途径应该是:管理职能由工会职工体育部门转移到职工体育协会等民间组织中;转移出来的职能是上级工会对下级工会和企业职工体育的业务管理,职能接受者是体育社团组织。职能转移的目的是以民间的、非行政性的手段在体育管理和服务方面发挥作

用,使职工体育职能部门和职工体育社团分别承担不同的角色,建立起和谐有序的合作关系。从形式上看,职工体育社团的发展似乎使职工体育管理体制重新整合寻求到了一条新的出路,但这条出路尚需多方面的完备。

2 职工体育社团的管理体制现状

2.1 体育社团的半官方性

我国职工体育社团的行政管理体制可以概括为“归口登记,多重负责,分级管理”。所谓“归口登记”是指社团统一由国务院民政部门和地方县级以上各级民政部门登记;“多重负责”是指每一个体育社会团体都要接受登记管理机关的监督和业务主管单位的指导和挂靠单位在人事安排、资金拨付以及行使权利等方面的行政约束;“分级管理”是指县级以上各登记管理机关和主管单位对社会团体进行管理。

职工体育两类社团的行政管理体制不尽相同,全国性行业体育协会,其业务主管单位是国家体育总局,挂靠单位是国家部委的下属机构,按照事业单位编制并有一定的行政级别,由行政按事业单位拨款。其中一部分挂靠在部委工会部门,其余则挂靠在行业指导部门或其它部门,近年来挂靠部门有向工会靠拢的趋势,但具体情况要看上级领导的重视程度。行业体协下属分支机构为地市行业体协,各企事业单位是其团体会员,基本上是由政府机构建立或者是机构改革转变而来,在管理上呈横向块式结构;全国和省市地方工会职工体育协会,业务主管单位是各级总工会宣教体育部门(同时也是挂靠单位),大部分没有行政级别,按行政区域划分,下级自然是上级的分支机构,地方企事业单位是其团体会员,管理上呈纵向条式结构。两类社团最大的特点是区域之间、行业之间缺少横向交流。半官方化是指体育社团对上级的依赖性,获取政府的资金,体现官方的意志,脱离其独立地提供公益性服务的宗旨,终极趋向目标是脱离社会服务的宗旨向官方行政组织延伸。

半官方性发展趋向是职工体育社团发展较为明显的特征,从社团生存资金的获取方式来考察其发展目标趋向可以得到有力验证。作为社团组织可以有3种获取资金的方式:政府财政拨款或资助、在市场中获取、来源于社会(企业和社会赞助或会员会费)。调查中发现3种获取资金的方式并存,但表现出主要依赖于业务主管单位(约52%)和社会赞助(约36.2%)两项来源的特征。

在主管单位资金来源上,三分之一的行业社团可以获得较为充足的行政拨款,地方社团则部分依靠一定比例的工会文体事业经费支撑。社团仍处在依赖主管单位或者主管单位的保护伞下的生存状态,自主性差、官方性强,促使职工体育社团朝向官方色彩浓厚的职能部门附属机构发展。

2.2 体育社团对行政主管(挂靠)单位的依赖性

职工体育社团在获取资金的渠道上形成的“依赖性强、市场运作弱”,客观上是由于制度上的原因造成的。

绝大多数被调查者都认为行政主管(挂靠)单位对社团的发展起着实质性的作用,行政体制改革后,社团从过去完全从属于职能部门,变为挂靠方式成为一种特定时期的过

渡。但其受制于行政主管单位状态依然相当明显。有超过半数的社团(56.3%)负责人是由上级主管单位任命;37.5%的社团仍然由党政领导干部兼任;机构编制由行政主管单位决定,其中行业体协平均机构编制4.6人,地方职工体协平均机构编制为2.1人;机构改革中有14.3%社团被取消或由于没有专职人员处于运作停滞状态;有33.2%的社团接受政府的全额拨款,22.6%的社团接受部分拨款。在社团与行政主管单位之间的4种关系模式中,从另一个角度体现了两者之间的依赖关系,可以看出相当一部分社团将自身当作职能机构的一部分。

行业社团认为自己只存在两种关系,即领导-被领导关系和指导-被指导关系,这类社团的行政主管单位大都将其划为事业单位管理,在人事方面由上级机构定编、上级领导兼任社团领导、经费全额拨款,这类社团拥有物质资源和权力资源的优势。地方社团领导虽然大部分由上级兼任,但由于工会一般不将体育社团按事业定编制,社团与上级单位的关系则呈现多样化。

2.3 体育社团产权主体的虚拟化

社团组织的虚拟化,是指大部分职工体育社团在产权上表现为既不属于国有也不属于私有的公益产权。这就使得在政府和国有机构执行的行政约束对社团不具有效力,在企业和个人机构实行的财产约束对社团也不具有效力。社团的官方性、依赖性源于行政主管(挂靠)单位的制度,而社团的产权主体的虚拟化则使其向营利性发展目标靠拢。职工体育社团具有不同于政府和企业的独特产权基础,其运作管理要接受社会的监督,对于来源于社会捐赠、赞助以及各种名目的收入,都用之于公益事业。在调查中,62.5%社团为社团法人,6.3%的社团为企业法人;另有31.2%的社团机构性质为事业单位。

公益产权使得社团产权主体虚拟化,导致其在运作方面很难分清楚产权的归属,即是指向集体还是指向管理者。集体产权是指产权归社团全体会员所有,而社团资源的使用与支配应当由全体会员决定;管理者产权是指社团的产权实际上掌握在少数管理者手里,以社团的名义为少数人谋取利益。这种产权界定上的不严格,会导致少数人进入市场搞实体,而不顾广大会员的利益;反过来,由于不具备为会员提供有效服务的能力,一些组织本身就在实质上脱离了会员,使得社团提供的服务利用率很低,严重影响了会员参与活动、参与决策的积极性;社团提供的公共产品或服务水平低,也可能难以达到社会捐赠和赞助者期望实现公益性的社会目的。

我国在社团管理上实行双重体制,行政主管部门一直在执行着重要的监督功能,但从以上两组数据看,地方社团由于自身发展的历史短,业务主管单位在对社团活动的监督中明显高于登记管理机关,行业社团由于自身的发展历史相对长,活动较为规范,行政主管(挂靠)单位在监督力量方面略大于登记管理机关。但值得注意的是两类社团都认识到社会监督潜力空间,社会监督的有效实施则有赖于一个相对完善的社团执法部门和民间评估体系的建构。

2.4 体育社团发育迟缓、活力不足、功能定位模糊

职工体育社团属于自上而下产生的非营利组织,由于国家对准入方面的门槛较高和限制竞争、限制规模的政策,使得社团缺乏竞争、缺乏活力。

两类社团组织对自身的生存状况评价,行业社团要好于地方社团,这与社团发展的程度和挂靠单位的重视程度有较大关系。挂靠单位对社团的信任度是影响其发挥作用大小的重要因素,认为自己的服务能力得到充分利用的社团只占被调查者的25.3%,更多社团的服务能力仅为部分利用。这一点也可以从挂靠单位对社团态度得到验证。比如主管机构对职工体育职能与机构精简后转移方向的态度趋向两极:认为职工体育业务管理职能仍应当留在体育职能部门内的占59.5%,认为应该转向职工体协的占40.1%;而在实际中真正将管理工作交给社团的只占38.9%,管理权限仍“封存”在既无专职人员又无专项资金的行政主管机构。社团面临的最大的困难是很难找准自身的功能定位,是管理为主还是服务为主,更无法从为会员提供服务这种方式得到生存资源。而在发展会员方面不敢放手去做,收取会费方面社团也感到难度很大。这些信息向我们表达了职工体育社团进退两难的境地,而社团本身成长与主管机构的关系或许并没有发展到准确定位社团职能与二者关系的阶段。

3 相关发展对策

3.1 重新定位主管(挂靠)单位的角色

现有的主管单位对社团的管理模式的劣势日益显现,但断然终结二者的关系也非明智的做法。要结合社会转型的程度,特别是行政机构与社团之间的变化来确定把握二者的关系。从社会发展趋势上看,社团的传统支持将随着行政体制改革的步步深入而逐渐减弱,体育社团较为理想的运作模式是可以为社会提供公共(体育服务)产品让行政机构购买的方式逐渐承担原来由行政机构承担的公共服务和社会职能。行政机构则根据体育社团提供的管理和服务效果来决定购买意向。我国工会在提供社会体育服务方面经历了两个阶段:一是包办社会体育功能;二是举办一些社会体育机构来提供服务功能,即现有阶段。最为理想的阶段应该是:工会或者行政机构在市场竞争中,竞标购买社会体育服务。这才是成本低、效率高的社会服务,也是举办社团的初衷与根本目标。体育社团应当提供多种“体育俱乐部”性质的体育产品,目标更加具体,服务方式更加灵活,这也是政府所难以做到的。比如政府现阶段在职工体育的政策方面很难做到同时满足全部职工的要求,而实施《全民健身计划》在职工层面需要相应的政策补偿作为补充,必然会加重政府的行政成本,而代表职工群体利益的体育社团组织所提供的公共产品则发挥了弥补政府决策不足、减轻政府负担的作用,可以保证政府的总体政策规划顺利进行,同时也能够使体育社团独立和发展。

3.2 搭建体育社团的立法框架

通过准确的法律定义和简捷的法定程序,明确体育社团的法律地位。社团组织发展需要明确的、合理的和公认的法

律地位。国际通用的做法是采用登记确认的形式(登记为法人),但也可以采用非登记的所谓“任意团体”形式,保证它们应有的权利,在主管单位不愿再主动承担责任时,社团组织不必因主管单位的缺位而处于“休克”状态。

建立行政监督和公众监督相结合的综合管理体制。我国现行的行政管理监督体制是由登记管理机关、主管(挂靠)单位和相关的工商管理机关或者编制机构组成,它体现了过渡时期多元化行政体制的特点。鉴于体育社团的公益产权主体不明晰,为减少或者控制“公益腐败”现象,首先应该明确行政的执法权限问题,登记管理机关政府主要承担对投诉的受理,业务主管部门负责体育政策掌握,工商管理或者编制机构负责经营权限监管,建立对公益产权主体实行公开透明的监督问责制度,由权益关联者(职工群众)、体育社团和新闻媒体组成社会监督主体,最终在社团组织管理部门统一实现执法要求。这样,不仅降低了监督的难度、工作量、同时也减低了工作成本。具体的监督受理途径是:社会投诉→执法部门受理→通过媒体向社会公开。

制定体育社团组织人员的社会保障制度,消除社团组织员工被“边缘化”的顾虑。应当建立由政府财政支持和其他优惠政策基础上的一套面向体育社团组织的社会保障制度,不仅包括正式员工,即使是志愿者也使之在医疗、失业、养老等方面有基本的社会保障,维护员工与志愿者的权益。

3.3 培养统领全局的社会龙头组织

自下而上地组建全国性的职工体育社团龙头组织,整合现有的行业社团和地方社团使社会体育资源共享,打破现有的条块分割管理和“门户”壁垒。龙头组织突出两个作用:一个是管理职能,面向地方和行业职工体育社团;另一个是服务职能,面向全国职工基层团体会员,使政府和职能机构从全面干预中逐步退出,从而在政策与立法监督方面发挥更大的作用。龙头组织的组建需要两方面努力,一是需要政府的扶持,这种扶持不是经济上的而是在道义上和社会资源的导向方面,包括政策上的倾斜和科学合理的引导,两者的关系模式可以由指导-被指导逐渐发展成合作伙伴关系;二是需要社团组织自身的努力,目前已经组建了全国文化体育社团组织,但需要相当长的一段时间发展,逐步减少主管单位的资源输入,不断得到社会积极的认可和评价,从而得到社会资源的有效注入,最终能够为职能机构承担大量的工作,形成对各级各类的职工体育社团的有效管理。对于处于“休克”状态的体育社团,一个方法是允许其死亡,另一个方法是鼓励其再生,主管机构不再包办生存问题,这样才有利于真正有自治能力的组织发展。取消社团组织的行政级别,建立有别于事业单位的评估体系,基层团体会员可以跨行业、跨

地域加入上级社团接受其指导,避免上层组织停止运转,整个行业或者地方职工体育工作就瘫痪的情况发生。

3.4 设立职工体育基金会

《基金会管理条例》已经由国务院颁布实施,专家估计将在全国催生6万个左右的基金会,成立职工体育基金会恰逢其时。资金来源可以由政府提供少部分财政补贴、从体育彩票中划拨一定比例的资金、社会募捐和企业赞助。也可以成立采用法人治理结构的基金会,不断扩大自己的影响创立品牌项目,在资金的筹集管理上采用全面的筹资方略,聘请专家帮助对活动实行经济核算,使基金保值、增殖。体育基金的来源主要由社会提供的赞助、捐赠和减免税形成的公益资产,这种资源具有开放性,要确立公开、透明的基金管理原则,进一步完善监督管理机制;强调要在基金会内部建立规范的内部自律和约束机制;鼓励基金会募集资金,从事公益活动,形成自身资金运行的良性循环机制。我国于2001年颁布《信托法》就曾提出过公益信托的概念,在公益信托产品方面也正式运作。公益信托就是慈善信托,指出于公共利益目的,为使一定范围内的社会公众受益而设立的信托,也包括职工体育事业在内,它可以保护捐资人不受破产的牵连,在利益冲突时首先考虑收益人的利益。随着社会的进步政府在相关的配套法规、税率机制、实施细则和民众的公益意识等方面都得到完善和提高,将会使职工体育社团用于体育服务的资源渠道更加拓宽。

参考文献:

- [1] 全国总工会宣教部. 工会文化体育工作手册[M]. 北京:工人出版社,1989:776-784.
- [2] 卢元镇. 社会体育学[M]. 北京:高等教育出版社,2002:106-109.
- [3] 孙汉超. 体育管理学[M]. 北京:人民体育出版社,1999:159-174.
- [4] 王名,陶传进. 中国民间组织的现状与相关政策建议[J]. 中国行政管理,2004(1):70-73.
- [5] 周建军,仇军,樊恒学. 我国“单位体育”的过去和未来[J]. 体育学刊,2004,11(5):13-17.
- [6] 陆道生. 非营利组织企业化运作的理论和实践[M]. 上海:上海人民出版社,2004:18-22.
- [7] 赵子江. 我国职工体育社团组织培育机制分析[J]. 中国劳动关系学院学报,2005(1):99-101.

[编辑:李寿荣]