

影响中国民间体育社团发展的因素及对策

黄彦军, 徐凤琴

(韩山师范学院 体育系, 广东 潮州 521041)

摘 要:民间体育社团是我国现时体育发展的一支重要力量,但在发展过程中暴露了诸多问题,如管理混乱、政策法规滞后、经费短缺等。要通过加快法律法规的建设,加大政策法规的调控力度、健全内部的管理机制、鼓励民间体育社团办经济实体筹集经费等等措施来加快我国民间体育社团的发展。

关 键 词:体育社团; 民间社团; 体育社会学; 中国

中图分类号:G812.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7116(2005)06-0045-03

The factors that affect the development of folk sports organizations in China and countermeasures therein

HUANG Yan-jun, XU Feng-qin

(Department of Physical Education, Hanshan Teachers College, Chaozhou 521041, China)

Abstract: Folk sports organizations are an important force in the current development of sports in China. However, it has shown a number of problems during development, such as disordered management, delayed policies and legislations, and short of funds, etc. The authors believed that the development of folk sports organizations in China should be accelerated by means of accelerating the construction of laws and legislations, strengthening the implementation of policies and legislations, perfecting internal management mechanism, and encouraging folk sports organizations to raise funds through managing an economic entity, etc.

Key words: sports organization; folk organization; sports social science; China

近几年来,我国的民间体育社团发展较快,大量民间体育组织自发地建立起来,如气功协会、冬泳协会、棋院、武馆、体育活动站等,这对群众体育的开展起到了重要的组织指导和推动作用。体育社团所能覆盖的人口是任何其他社团都无法比拟的。可以说,体育社团的发展程度,是一个国家体育发展水平、体育社会化程度的重要标志之一^[1]。

本文在全面调查分析广东、河南两省民间体育社团发展现状的基础上,针对我国民间体育社团发展的基本状况,概括归纳出影响中国民间体育社团发展的因素,以帮助我们清醒地认识中国民间体育社团发展的方向,看清前进道路上的困难、风险和挑战,并提出相应的对策。

1 影响中国民间体育社团发展的因素

民间体育社团组织虽然得到迅速发展,但在我国一些配套的政策法规和管理措施还跟不上发展的需要。从调查的结果看,在组织结构、管理体制、运行机制、财务制度、决策程序、激励机制、内部监督机制和外部监督环境等方面均不健全。

(1)管理体制。

随着我国社会主义市场经济的发展,群众体育的社会化过程发展速度很快,群众体育的触角迅速伸向社会的每一个层面,各种类型的民间体育社团也如雨后春笋,遍及社会的每个角落^[2]。民间体育社团组织的多样性建立和发展,暴露出了现行管理体制上的某些不适应,民间体育社团组织只有在多样性和多元化中发展,才能适应不同社会服务对象的各种需要。但政府在政策法规中对社团没有给予相应的关注,现行管理体制的某些规定也阻碍了多样性和多元化的发展,这样,在一定程度上必然影响到社团的发展速度和自主程度^[3]。

一个明显的因素就是来自登记注册的影响。《社会团体登记管理条例》规定:“申请成立社会团体,应当经其业务主管单位审查同意”^[4]。即要想筹建民间体育社团组织,必须找到县以上的政府体育部门作为业务主管部门,经业务主管部门审查同意并承担主管职责,才能向民政部门申请登记。可事实上一些民间体育社团组织为了保持自己的相对独立性,有的直接到政府体育部门注册,有的直接到工商部门注

册。在被调查的10个城市的91个民间体育社团中,45.1%的民间体育社团没有在任何部门进行注册,54.9%的民间体育社团有注册或备案,其中在体育局备案的占62.2%,民政部门注册的占30.5%,在上级体育协会、教育部门或工商部门注册的仅占7.3%。还有38.8%的人不知道应该到民政部门注册。这样,一方面给管理带来了混乱;另一方面,一些民间体育社团实际上给自己的组织带来了额外的负担,不仅享受不到本应享受的各种免税优惠,而且还要为莫须有的“营利性”活动缴税。

《社会团体登记管理条例》还规定,如果“在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的社会团体”^[4],则对新的申请者不予登记。由于这种规定,使得很多民间体育社团组织得不到法律的认可。数量的限制,必定带来这样的后果:干脆“挂靠”一家单位,但却不能获得法人地位,一旦出现问题,得不到法律的保护。在调查中我们发现,有32%的民间体育社团“挂靠”在其他单位。

我国目前实行的是归口管理,自成系统。一个民间体育社团组织只要以政府体育部门为业务主管,就只能在其划定的领域内发展,不能越雷池半步,否则就会遭到来自不同方面的责难,不仅体育主管部门和登记机关在年检中会视此为“问题”,而且其他的政府部门也会视其为“违规”。实际上这种条块分割的管理现象,使得民间体育组织难以更好地整合各种社会资源,为健身群体解决困难。另外,体育主管部门也没有解决民间体育组织管理机构设置人员编制问题,这就造成了要么政府部门不愿接受民间体育组织作为自己的主管对象,要么虽然接受了却难以实施真正有效的管理。

(2) 经费问题。

如同人的生命在于运动一样,民间体育社团组织的生存和发展在于其开展活动。开展活动就必须要有经费,经费是民间体育社团组织开展活动的物质基础。从调查的结果来看,整体的民间体育社团经济基础薄弱、资金紧张、融资困难、财务混乱。有89%的民间体育社团受到资金的困扰。长期以来,我国体育团体的经费来源主要有3种渠道:一是国家行政事业拨款,二是各类组织的赞助,三是会费及向社会提供服务的收入。目前,从总体来看,前两种渠道已非长久之计。由于政府职能的转变、事业经费的紧张,给民间体育社团组织拨款已经很不适应形势的要求。从赞助的渠道看,虽然有时经费比较充裕,但并不稳定。至于会费,无明文规定的收取标准,收缴起来也比较困难。民间体育组织的另一种形式的经费渠道,主要是通过向社会提供服务获得收入。从现实情况来看,以健身群体为服务对象的体育社团大多数属于地方性的,而且民间性的特点也比较浓,这些体育组织与体育政府部门的联系不是特别密切,也很难得到政府任务和经费上的“优待”,这类体育组织基本上也没有力量建立自己的经济实体,因而经费问题尤为突出。

(3) 社团内部问题

如果说民间体育社团组织管理体制和经费短缺的制约主要来自政府,另一个重要的制约则来自民间体育社团组织内部。

1) 制度不完善。从调查的结果来看,河南、广东两省民间体育社团的财务工作,从总体上看不太规范。大多数不作年度财务报告,只有38.4%的社团作年度财务报告,其中,4.3%的社团每年年终由会计作年度财务报告,并通过注册会计师等作外部审计;10.7%每年年终由会计作年度财务报告,由内部审计;23.4%的社团每年年终由会计作年度财务报告,但无严格审计。目前,我国的民间体育社团组织自律机制不完善,严重地影响了作用的发挥。一些民间体育社团组织内部的议事制度、财务管理制度、章程履行制度、人员录用与考核奖惩制度等均不健全,或无章可循,或有章不循的问题也同时存在;超出章程规定范围开展活动、损害会员利益,乃至违法乱纪的问题时有发生。这些问题的存在,严重影响和制约了民间体育社团组织在全民健身中作用的发挥。

2) 领导班子素质低。在调查中我们还发现,民间体育社团领导班子方面也存在较大问题,一是领导班子不团结。班子成员自认为团结的仅占46%;二是班子成员多系兼职。担任两个职务以上的占73.3%,兼职领导不能把工作重点和主要精力放在社团上;三是年龄结构老化,60岁以上的班子成员占67.4%,这个问题在官办、半官办体育社团中更为普遍;四是班子配备行政化,体育主管部门把一些行政编余人员、即将退休人员安排到体育社团高层管理的岗位上,影响了民间体育社团组织固有的活力;五是领导班子专业人员明显不足,接受体育院校教育的仅占26.8%。

当然,上面提到的官办、半官办这两类人员恰恰也是一些民间体育社团组织所欢迎的。因为这些人有政治的、经济的、社会关系的方方面面的资源,这种种资源在目前中国的管理体制下有时会给社团带来好处。但要使民间体育社团不断发展,就不能偏重于短期的需求,而要对体育社团的发展进行战略规划。民间体育社团组织建立之初力量一般比较弱小,为了立足,他们十分看重某些资助,从有关部门争取点“任务”,这些努力无可厚非,并十分重要,但不能长此以往。

2 中国民间体育社团发展对策

2.1 加大法规宣传力度

握紧《社团登记管理条例》尚方宝剑,切实组织好3个层次人员的学习。一是加大新闻舆论宣传的攻势,借助报纸、电视宣传的广度和深度,让体育方面党政领导了解有关民间体育社团管理的法规内容和执法程序;二是组织好从事民间体育社团管理的人员学懂法规条款,达到既懂又专,学以致用;三是定期或不定期组织相关部门和民间体育社团专兼职干部进行集中培训,提高他们对民间体育社团管理工作重要性的认识,使他们明确民间体育社团的合法性,增强法制意识,维护民间体育社团组织的合法权益,从而真正树立以国家和人民利益为重、部门利益服从整体利益观念。

2.2 加大政策法规调控力度

为逐步建立办事高效、运转协调、行为规范、服务与管理相结合的民间体育社团行政管理体制,确保民间体育社团承担全民健身任务并充分发挥作用,就必须对其发展和社会行

为通过政策法规予以调控。以《社会团体登记管理条例》法规颁布施行为契机,结合目前实情,清理、废止与《条例》精神不相符的文件,对社团章程进行重新核定,抓紧制定与民间体育社团配套的政策法规。加强政策法规调控力度,创建一系列完善的民间体育社团管理体制、监督制度,是我国民间体育社团发展走向成熟的必然选择^[5]。

2.3 加大登记管理机关自身建设力度

目前机构改革将再次启动或“补火”,民政部门内部机构面临二次兼并、人员调整,因而民间体育社团组织登记管理机关的自身建设问题格外引人注目。鉴于民间体育社团组织社会性强、联系面广、任务繁重,因此,建议民间体育社团组织管理机构予以单设,人员配置合乎现实情况,纳入行政编制,办公经费纳入财政预算。

2.4 建立自身管理机制

民间体育社团组织的自身建设主要应从以下方面着手:

一是明确自身的性质、特点和使命,这是民间体育社团组织建设的立足点和首要解决的问题。我国以服务健身群体为宗旨的民间体育社团组织,在今后相当长的时期,应专注于对我国社会影响比较大,且政府感到难办的问题去积极开展大众健身活动,以充分证明自身的价值,这样做不仅会得到政府的鼓励,也会得到公众的认可。

二是以灵活多样的活动方式作为实现目标的手段。中国民间体育社团组织应选择适宜的方式发展健身队伍。民间体育社团组织可以通过各种方式启发、引导社区民众参与到健身活动中来,给大众群体提供健身服务,帮助他们解决各种健身方面的问题;也可以把大众健身群体的愿望和要求反映给上级有关部门。

三是注意提高筹资能力,加大筹资的力度。筹资是一项高度专业化的工作,我国民间体育社团组织高层管理人员很多不重视筹资工作,缺乏筹资的对策。针对这种状况,民间体育社团组织必须解决观念上的问题,把筹资当成一项重要的工作,充分开发筹资的人力资源。随着民间体育社团组织筹资的重要性越来越被人关注,一些国际、国内的专业筹资咨询公司会应运而生。应把中国民间体育社团有关人员派出去培训,多进行交流,通过学习及早提高筹资水平。

四是抓紧建立一套适应自身特点的规章制度和监督机制,做到管理有制度、决策有程序、行为有准则,真正实行民主管理。在重大问题的决策、人事安排、财务管理上实行公开的原则,定期、不定期地通过各种方式向社会有关方面(如政府、资助方、体育社团成员等)公开,真正体现出工作的透

明度和完全公开化,以求真正得到社会的信任。

2.5 鼓励民间体育社团兴办实体

目前,民间体育社团组织管理体制的创新已成为一些专家学者和民间体育社团组织的共同要求,对于民间体育社团组织管理体制的创新,出发点在于充分发挥民间体育社团组织的优势,而只有促使其多元化和多样化的充分实现,才能达到这一根本目的。解决民间体育社团的经费短缺问题,取决于有关部门的观念的转变,取决于财政和税收政策的支持。民间体育社团的本质特征之一就是非营利性,《社会团体登记管理条例》明文规定:民间组织是非营利性社会组织,不能以营利为目的^[4]。目前社会团体兴办经济实体虽然得到了国家有关方面的肯定,但一些不清晰的认识、政策的不配套仍在制约着民间体育社团的发展。实际上,不以营利为目的并不等于不允许营利,非营利性不是就民间体育组织的活动过程而言,而是按照活动的目的来界定。主要特征,一是无营利的动机、二是不期望利益的回报、三是所有的资产不能转让和出售、四是不能进行利润的分配。允许民间体育社团兴办经济实体是国际接轨的,从国际上看,大多数国家都允许民间体育社团开展经营活动;从长远来看,让中国民间体育社团循序渐进地步入“市场”、兴办经济实体是大势所趋,只要在操作过程中注意有关事项,必将对参与解决大众健身群体的问题,以及对整个社会的进步产生积极的影响。当然,任何一种管理体制总是利弊共存的,关键是趋利避害,力求利大于弊。从这个意义上可以说,一个较为现实的办法是在保持现行的双重管理模式下,制定更为可行、更为合理的实施细则,使得某些限制性规定在执行中变得更有弹性,以利于民间体育组织在全民健身计划中发挥其固有的优势。

参考文献:

- [1] 卢元镇. 体育社会导论[M]. 北京:高等教育出版社, 2004.
- [2] 卢元镇. 中国体育文化纵横谈[M]. 北京:北京体育大学出版社, 2005.
- [3] 李晴慧, 郭郁文. 体育社团与体育体制改革[J]. 体育科学, 2002, 9(3): 138-140.
- [4] 社会团体登记管理条例[N]. 人民日报, 1989-10-26.
- [5] 崔丽丽. 全国性体育社团现状分析[J]. 天津体育学院学报, 2002, 17(4): 1-5.

[编辑:李寿荣]