

·探索与争鸣·

全民健身的社会监控体系研究

杨文轩,胡小明,谭 华,周爱光,陈 琦

(华南师范大学 体育科学学院,广东 广州 510631)

摘 要:在对社会体育进行监控的必要性研究的基础上,运用有关社会学原理,阐述了政府对社会体育进行监控的可行性,并提出了搞好全民健身社会监控体系的若干对策,包括完善相关体育法规建设,确立全民健身社会监控系统的工作程序与工作方式等。

关 键 词:全民健身;社会监控体系;体育法规

中图分类号:G80-05 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7116(2001)02-0001-04

Study of social supervising system of the national fitness

YAN Wen-xuan, HU Xiao-ming, TAN Hua, ZHOU Ai-guang, CHEN Qi

(Institute of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510631, China)

Abstract: Based on the necessity and principles of sociology, this paper discussed the feasibility of supervising the national fitness by government, and put forward some countermeasures, including perfecting correlative sports code and confirming the program and the mode of supervising system of national fitness.

Key words: the national fitness; social supervising system; sports code

《中华人民共和国体育法》和《全民健身计划纲要》颁布实施以来,我国的社会体育体制及其运行机制已经初步形成了比较能适应社会主义市场经济体制的新格局,即全民参与——市场运行——法律规范——政府指导——社会监督这样一种组织体制和运行机制。在珠江三角洲等一些经济文化发展速度较快的地区,这样一种体制和机制正在开始显示其活力。

但是,由于我国经济还不够发达,社会体育的基础也相对薄弱,目前我国社会体育的自我生存和发展能力还很弱,还不能完全脱离政府的扶持;市场和社会体育的自我调节机制也有一定的作用范围和限度;即使社会体育发展到具有很强的自我生存和发展能力,也还需要国家在场馆设施建设、法规制定、对全局的监测和指导等方面发挥不可替代的作用。因此,政府对社会体育适当进行有效的监测、指导、调控甚至必要的组织和保障,是当前我国社会体育新体制健康运行不可或缺的重要环节,也是政府的一项重要职能。

1 对社会体育进行监控的必要性

1.1 对社会发展包括体育发展进行监控是政府的基本职能

从本质上和实际过程看,社会体育是一项受个人利益驱动并受个人意志支配的个人行为,而其结果却在一定程度上

影响和反映出国民的文化与身体素质,影响着社会生活方式与质量,同时对经济运行也发挥着日益巨大的影响。因此,政府(国家体育行政机构)必须对社会体育的组织与运行进行监控,以促进其与经济及社会生活之间的协调发展,保证公民合法体育权益的实现,从而提高国民素质和生活质量、促进两个文明的建设服务。

政府对社会体育进行监控的目的,是为了了解公民的正当体育权益在多大的程度上得到满足和保障,它包括对以下几个方面监控。

(1)社会体育需求的发展程度:包括公民和各类法人对各类体育活动的需求程度。

(2)社会在提供社会体育所需的基本条件的实现程度:这些基本条件包括公共体育场地的数量和质量,社会成员能够用于体育活动的可支配闲暇时间,社会成员能够用于体育活动的可支配消费能力,公民可能得到的各种体育健康指导的数量和质量,社会(包括政府和企业事业等其他各种社会组织)为保障公民体育权益所作的努力,等等。

(3)社会在为保障公民体育权益不受侵害方面的实现程度:公民的基本体育权益受侵害的程度,防止和纠正侵害的情况,保障公民体育权益的体育和相关法规体系的完善程度及实施情况,等等。

收稿日期:2000-02-08

基金项目:1998年国家社科基金“全民健身的运行机制及其社会监控的研究”,项目编号98BTY010。

作者简介:杨文轩(1947-),男,广东普宁人,教授,博士生导师,从事体育理论与学校体育研究。

(4) 社会对体育需求的满足程度:这包括社会所能提供的各种体育消费服务的数量和质量,各类体育产业经营实体的数量、规模 and 经营实绩,相关法规体系的完善程度与实施情况,等等。

(5) 社会体育的发展现状:包括社会体育活动的情况和结果等。

在《中华人民共和国体育法》第一章(总则)第三条、第四条,第二章(社会体育)第十一条和第六章(保障条件)等,均对此做出了明确规定。事实上,在对上述5个方面的情况进行监控方面,政府(体育行政机关)的作用是无可替代的,因为社会自身不可能完全自发地对上述各方面的情况做出反映和调节。首先,体育经营实体的功能和目标与公民(直接和最终的体育消费者)的利益之间存在着一定程度的矛盾,市场对这种矛盾的调整有一定的限度;不同体育利益集团之间、甚至不同的公共需求之间也存在着一定的矛盾,这种矛盾也不可能单靠社会自身的整合机制来调节。在市场和社会整合机制无效的情况下,只有政府才能有效地发挥监控和调节的作用。在当前,尚无任何社会组织和机构可以完全替代政府的这种作用。而随着体育产业化、社会化程度的加深和法制建设的逐步完善,社会体育自律运行的机制便越来越完善,通过市场和社会进行的整合范围和程度也会随之发展,政府的调控和直接组织的作用范围和程度,也就会同时缩小,^①并且更多地转向宏观监督、协调、指导、保障,政府作为全社会与社会各部分、公民之间的最大中介的地位与作用,也会在这个过程中表现得越来越突出。

1.2 对社会体育的组织 and 运行进行监控是体育发展的需要

目前我国体育社会化水平不高,社会体育体制和运行机制还不完善,体育市场的发育程度也还很低,因此,政府的监控和指导作用是十分重要、无可替代的。例如,据四川省体委的估计:四川未经工商注册也未在体委登记的营业性体育场所约占全部经营性体育场所的一半以上。这不但加剧了体育市场的无序竞争,不利于有限体育资源的优化配置,也为偷税漏税等不法行为造成了可乘之机。如能进行及时有效的监控,并定期将有关情况公布于众,就能对社会的体育投资行为和体育市场的发育发挥良好的引导作用,从而加快我国体育市场的发育和成熟进程,促进体育产业的发展。

2 政府对社会体育进行监控的可行性

首先,我们已经有了比较完善的国民经济核算体系。我国国民经济核算体系的建立与发展,大体可分为3个阶段。第一阶段为中华人民共和国建立初期的1952年至1984年。这一阶段采用的是物质产品平衡表体系(MPS),它是当时高度集中的计划经济管理体制下的历史产物。第二阶段为1985年至1992年。这一阶段是MPS(物质产品平衡表体系)和SNA(国内生产总值核算体系)两种核算体系共存阶段。1992年,在参照国际标准的基础上,中国成功地研制出符合国情的、能够把两种核算体系相互转换的《中国国民经济核算体系试行方案(1992)》并付诸实施,从而较好地解决了从计划经济向社会主义市场经济转换时期的核算问题。在这一阶

段,国家统计局不仅发布以MPS(物质产品平衡表体系)的“国民收入”为核心指标的系列核算数据,同时还发布以SNA(国内生产总值核算体系)的“国内生产总值”为核心指标的系列核算数据,成功解决了历史核算资料相互衔接的问题。第三阶段为1993年至今。这一阶段是取消MPS、采用SNA基本核算框架、核算原则和方法,并结合中国的实际建立中国新国民经济核算体系的时期,也可称之为与国际接轨时期。

其次,我们已经有了较长时期对体育进行调查统计的工作基础。从国民经济核算体系的发展进程中不难看出,中国国民经济核算体系的改革与发展是伴随中国经济体制的改革而循序渐进的。在国民经济核算体系发展的影响下,体育事业统计也经历了相似的发展过程。从1952年国家体委成立以后,就逐步建立了体育工作统计制度。60年代以后,在体育工作统计的基础上,又按年出版了《体育年鉴》。1993年以后,与新的国民经济核算体系和国家加强对第三产业统计相适应,在体育统计年报中又增加了“体育经营收入”一类指标,并且逐步完善。

第三,国家统计局系统已经建立了完善的城乡社会经济抽样调查制度,对我国城乡居民的生活情况进行追踪调查。这项工作已经有了相当成熟的经验,所得的数据已经对我国社会经济发展等产生了广泛的影响。这为我们建立和完善社会体育监控体系提供了可以借用和借鉴的经验。

3 搞好全民健身社会监控体系的若干对策

全民健身社会监控系统的运行从理论上分析,可以由监测和调控两个基本部分构成。在全民健身社会监控系统的监测阶段,由整个监测系统根据监测制度所规定的内容、范围和工作程序,对社会体育与全民健身进行全面、系统的调查统计和监测。在全民健身社会监控系统的调控阶段,社会体育与全民健身的控制系统根据所反映出来的情况,依法对社会体育和全民健身活动进行调整、协调和指导。但在全民健身社会监控系统的实际运行过程中,这个区别在许多时候只具有相对的意义,也就是说,全民健身社会监控系统的运行是一个由监测和调控两方面紧密结合、具有复杂反馈机制的系统。

在当前的社会条件下,要保证全民健身社会监控系统的良好运行,必须抓紧做好以下几方面的工作。

3.1 完善相关体育法制建设

3.1.1 《中华人民共和国体育法》的修订和完善 《中华人民共和国体育法》是中国体育的根本大法。它的颁布实施,对保证中国体育的健康发展和公民的体育权益,发挥了不可估量的重要作用。但随着时间的推移和社会改革、体育改革的深入发展,它也逐步暴露出一些不尽完善的地方,其中比较突出的一点,是未能明文规定“参加体育活动和接受体育教育,是公民的基本权利和义务”这样的内容。此外,在对竞技体育和社会体育活动中涉及民事、刑事责任方面的规定,也有不够明确和完善的方面。建议组织有关人员,对《中华人民共和国体育法》颁布实施以来的情况进行专题调研,并

考虑在适当时候对《中华人民共和国体育法》进行补充和修订。

3.1.2 制定《中华人民共和国公民体育权益保障法案》 根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国体育法》的基本精神,建议考虑制定《中华人民共和国公民体育权益保障法案》。当前,公民作为群体或个体的休息和体育权益受到损害的情况,在各地并不鲜见,而且这个问题尚未引起社会各方面的充分重视。由于缺乏相应的法规规定,除通过一些地方的“市长电话”或媒体外,公民尚无更多的手段维护自己的合法体育权益。在充分调查研究的基础上制定这样一部《中华人民共和国公民体育权益保障法案》,从某种程度上讲,是保证社会体育和全民健身健康发展的当务之急。只有到公民能运用法律武器来争取和保障自己的合法体育权益之时,社会体育和全民健身体制才能算是建立起来了,社会体育和全民健身也才能真正做到自律运行。

3.1.3 制定《中华人民共和国体育社团条例》 50年代以来,我国的体育社团组织主要是按照体育行政机关的行政指示和各种示范性章程建立起来的。这种方式缺乏必要的法律依据,也使我国的体育社团组织长期处于一种地位、性质和职责范围等都不够明确的尴尬境地之中,体育协会社会化的进程因此而缺乏必要的法律指导。当前足球改革中出现的某些问题也与此有直接关系。建议根据《中华人民共和国社团法》有关规定的精神,制定《中华人民共和国体育社团条例》,对各种体育社团包括中国奥委会、体育总会、全国性单项体育协会和其他全国性体育社团、地方和其他民间体育社团的法律地位、活动范围和活动方式等做出必要的规定。

邪教组织“法轮大法研究会”及半个世纪以来的其他邪教组织从猖獗到覆灭的历史,告诉我们除了必须长期坚持反对伪科学、伪气功活动的同时,还必须高度重视对非官方、非主流和自发体育社团组织的引导,因为“法轮功”等许多邪教组织,就是打着“强身健体”和“治病救人”的幌子骗人的。通过立法的形式对社团组织的活动范围、活动方式等做出明确规定,对于促进和保证民间体育社团的健康发展,防止极少数别有用心的人利用这种组织形式兴风作浪,具有极为重要的意义。

3.1.4 开征“体育调节税”(或附加税) 目前,随着地区经济发展水平和社会消费方面阶层消费差距的扩大,在体育资源分配和体育消费方面的代内和代际不平衡,都有扩大的趋势。为了防止这种不平衡趋势恶性发展,促进社会体育和全民健身更好、更健康的发展和体育的可持续发展,增加国家用于防止和消除这种不平衡的实力,可以考虑仿效“旅游发展基金”^②的成功先例,对一些条件成熟的消费水平和经济效益较高的经营性体育项目、用于竞技体育的商业性赞助等,开征“体育调节税”或“体育附加税”,收入全部用于发展社会、体育全民健身活动。

由于此项措施牵涉面广,情况十分复杂,因此必须对其必要性和可行性等进行深入、细致的调查研究,在广泛征求各方面意见的基础上,再对其利弊、开征范围和税名税率、是否实行和何时实行等做出恰当的决断。

与此相关的一个问题,则是可以参照对部分旅游建设项目实行免税措施等办法,^③考虑对直接用于为社会体育和全民健身服务的部分投资行为等实行优惠税率,以鼓励各方面增加对社会体育和全民健身的投入。

3.1.5 完善协会组织,改善组织保障系统 在完善有关体育社团组织法规的基础上,应加快体育总会、全国性单项体育协会和行业协会等规范性体育社团的实体化建设,调适好体育行政机关—体育社团—体育运动团体之间的关系,淡化人治色彩,实现制度化、法制化。

由于体育总会、全国性单项体育协会和行业协会等规范性体育社团的传统职能中,不包括或很少注意对大众体育活动的组织管理,因此,在完善体育法规和体育社团建设的时候,应充分加强和完善群众性体育活动方面的职能,强化它们对社会体育和全民健身活动的专业化管理。

3.2 确立全民健身社会监控系统的程序与方式

过去,除通过体育行政系统完成的一些统计报表^④外,对社会体育和群众性体育活动情况的总体认识,主要是通过一些课题研究(包括有资助的课题和无资助的自选课题)来实现的。其中最全面、最深入、最系统、最权威的研究,是1998年完成的国家社科基金资助项目《中国群众体育现状调查与研究》。这些研究成果对于宏观认识与指导我国的群众体育,都发挥了极为重要的作用。

但是,由于课题研究这种形式不具有连续性和系统性,其科学性和权威性也由于研究者能力和精力的局限,因而它们对社会体育和全民健身的作用和影响的范围是暂时的和有限的。因此,确立规范化的工作程序与工作方式具有十分重要的现实意义。当前应优先考虑以下几方面的工作。

3.2.1 健全体育发展统计制度 建立新的体育发展统计指标体系,不但是社会体育发展的需要,也是中国体育产业化进程的需要。有的经济学家认为:目前中国人均GNP尚处于中低收入国家水平,按照消费结构和需求结构的变化,在目前这个阶段中国体育产业不可能出现一个大的发展。但他们也同时指出:结合中国实际,从统计资料看,一些统计不规范,一些指标要进行修正。^⑤

健全体育发展统计制度包括3个方面的工作要做:一是在进一步调查研究的基础上,对现行体育统计指标体系进行补充修改;二是根据新的统计指标体系的需要,对工作机构和程度进行调整,包括与国家统计局及城乡调查队、工商、税务等部门的协调;三是制定定期发布“社会体育发展公报”制度,参照美、英、加、日、新、澳等发达国家的经验,对大众体育进行跟踪调查。这项公报应当每年公布一次。

3.2.2 发布《中国公民体质与健康状况综合报告及全民健身指南》 1975年以来,教育部、卫生部、国家体委曾经联合对青少年进行过3次大规模的体质调查;1997年“中国群众体育现状调查课题组”又从活动条件和方式等方面对群众体育进行了内容广泛的大规模调查。应当在上述调查工作和近年来新建立的体质监测工作的基础上,建立定期发布《中国公民体质与健康状况综合报告及全民健身指南》的制度。

《中国公民体质与健康状况综合报告及全民健身指南》

可以每2~3年发布1次,它包括4个方面的内容:一是体育的社会保障条件,包括体育服务产业活动单位方面的进展,二是社会体育消费方面的进展情况,三是国民体质与健康方面的进展情况,四是根据上述3个方面而制定的对社会体育活动的的方式和内容方面的指导性意见。

3.2.3 编制并发布《体育产业发展指南》 体育市场和体育的产业化进程,不但关系着体育市场的发育程度和体育产业的发展,而且直接影响着社会体育的全民健身的进程,建议在健全体育市场立法、加强对体育产业活动单位的调查和对体育市场监控的基础上,结合每5年1次的全国基本单位普查工作,每5年发布1次《体育产业发展指南》,对5年间体育产业发展的基本态势作全面系统的报告,以加强对体育投资方向的适当引导,规范体育经营活动。《体育产业发展指南》就按地区、按行业(项目)、按产业活动规模等,定期公布其基本情况及基本财务活动指标。

3.2.4 加强对传统体育挖掘整理工作的领导 加强对传统体育挖掘、整理和推广工作的领导,为群众提供更多健康的、群众喜闻乐见的体育活动方式,是体育行政机关、体育社团和体育从业人员的一项重要职责。

对以武术气功为代表的、包括其他民族民间体育活动在内的传统体育文化进行大规模挖掘、整理和推广,是中华人民共和国建立以来体育领域的一项重要工作,它已经取得了巨大的成绩。今天,中国传统体育文化已经在世界体育文化领域产生了重要的影响。越来越多的人已经意识到:中国传统体育是完全不同于源于西方的现代体育文化的另一种体育文化,它有着自己独特的价值。

在我国的社会体育和全民健身活动中,传统体育活动占有十分突出的地位。如城乡居民中,气功太极拳武术活动的参与者很多,是城乡居民体育活动站点的首选项目^[1]。

近年来,由于气功武术等传统体育活动发展十分迅速,难免有泥沙俱下、鱼龙混杂的情况。其间不但有借机敛财骗钱之辈,亦有如李洪志等别有用心之流。因此,加强对传统体育挖掘、整理和推广工作的领导,不但是开展社会体育、促进全民健身的健康生活方式的需要,也是坚持科学、维护稳定团结的需要。

当然,这里所说的“加强领导”,是指体育行政机关应加强对此项工作的政策和政治领导,并在一些方面为这项工作提供和创造必要的条件,而不是说体育行政机关应该直接去组织或操作。对民族优秀体育文化遗产的抢救和发扬,对任何政府来说都是一项义不容辞的责任。

3.2.5 开展社会体育服务志愿者活动 研究表明:制约当前中国社会体育发展的一个重要原因,是有训练的社会体育工作者严重不足,现有数(1997年底约6万)比预测需求数(按城市每千人、农村每乡镇各1名计,约需23万人以上)相差4倍^[2]。然而与此同时,我国有130余所体育院、校、系,仅以多数体育系的400~500人的规模计算,每年在校体育专业学生数就达4~6万人;13所体育学院的规模则均在2000~4000千人之间,其在校生总数亦在3万人以上;两者合计已接近10万。如能有效地利用这部份资源,对于开展

社会体育和全民健身活动,促进和深化体育专业的教育教学改革,都具有积极的意义。

因此,我们建议在高等体育专业学生中,开展旨在为社会体育和全民健身服务的青年志愿者活动。在平时学习期间,可以利用双休日等组织青年学生到所在城市社区的群众体育活动站点去,参加面向社区群众健身活动的辅导活动;假期则可以组织他们到家族居住地附近的城镇或乡村中去,进行群众体育活动的辅导和调查研究工作。这对于他们了解社会和社会体育实际,培养和锻炼实际工作能力,增加对体育消费、闲暇体育生活及体育市场方面的实际知识,培养和增强他们的社会责任感,都具有重要的意义。

3.2.6 建议卫生部发布《中国公民医疗卫生状况》 体育是增强人的体质的一种重要途径和手段,但不是惟一的方法。除体育之外,遗传因素、饮食营养、医疗卫生、生活习惯以至环境质量等,都对身体健康起着非常重要的作用。其中,影响最直接的当属医疗卫生因素。另一方面,在许多疾病的治疗和康复阶段,体育活动也可以发挥重要的作用。因此,我们建议医疗卫生行政机关公开发布《中国公民医疗卫生与健康状况》,定期公布死亡病因排序、人均医疗费开支等基本状况,作为政府和有关方面制定卫生、健康政策和体育政策时的决策依据。

注释:

① 当前,由于中国市场经济体制、法制建设和社会发展的程度都还远未能达到较为完善的程度,因此,政府除在上述4个方面对社会体育进行监控以外,直接参与部分体育活动(包括竞技体育与社会体育)的组织 and 运作还是很普遍的。这种现象在短时期内恐怕还难以完全消除。这在某种程度上也是计划经济体制下体育发展道路的产物。不过这已不属本课题的研究范围了。

② 1995年,国家开征了“旅游发展基金”,由民航、饭店等行业代收。具体情况参见有关税收法规。

③ 为了促进旅游事业的发展,1993年,国家曾对固定资产投资方向调节税中部分旅游类税目实行零税率。参见1993年2月22日国税发[1993]037号文“国家税务局、国家计委关于下发《固定资产投资方向调节税旅游类税目注释》的通知”。

④ 这些统计报表和数据的功能和范围,在本课题第四节“社会体育发展指标体系”中已有论述。

⑤ 国务院研究室社会发展司、国家计委社会发展司、国家体育总局政法司. 体育产业与经济发展. 1999(9):104.

参考文献:

[1] 中国群众体育现状调查课题组. 中国群众体育现状调查与研究[M]. 北京:北京体育大学出版社,1998.12:73.

[2] 中国群众体育现状调查课题组. 中国群众体育现状调查与研究[M]. 北京:北京体育大学出版社,1998.12:204.

[编辑:李寿荣]