

嵌入性治理理论下自发性健身团队的发展

——以上海市洋泾太极拳队为例

孟欢欢^{1,2}, 祝良¹, 张伟³

(1.上海体育学院 休闲与艺术学院, 上海 200437; 2.郑州大学 体育学院, 河南 郑州 450044;
3.山西师范大学 体育学院, 山西 临汾 041000)

摘要: 采用访谈和个案研究, 分析政府嵌入自发性健身团队的运作机制、存在问题并提出发展路径。研究结果显示, 各级政府采用制度嵌入、组织嵌入和利益嵌入等方式, 有利于解决团队发展中的合法性不足、资源约束等难题, 并使团队具备自治的一些基本要素; 但团队在发展中还存在制度、组织和利益等嵌入不足的问题, 政府还需要进行制度嵌入的调试、组织嵌入的优化、利益嵌入的完善, 以促使团队得到可持续发展。

关键词: 体育管理; 嵌入性治理; 自发性健身团队; 体育社会组织

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2017)06-0043-05

Exploration of spontaneous fitness team development from the perspective of the embedded governance theory

——Taking Shanghai Yangjing Taijiquan Team as a case

MENG Huan-huan^{1,2}, ZHU Liang¹, ZHANG Wei³

(1.School of Leisure Sports and Art, Shanghai Sports University, Shanghai 200438, China;
2.School of Physical Education, Zhengzhou University, Zhengzhou 450044, China;
3.School of Physical Education, Normal University of Shanxi, Linfen 041000, China)

Abstract: By using interview method and case research method, the authors analyzed government embedded fitness team operating mechanism and existing problems, put forward development ways, and revealed the following findings: the governments at all levels using such ways of embedment as system embedment, organization embedment and interest embedment, is conducive to solving such problems in team development as legitimacy insufficiency and resource restriction etc, and enables the teams to have some basic elements for autonomy; the teams had problems during development, such as system, organization and interest embedment insufficiency, the governments still need to carry out system embedment test, organization embedment optimization and interest embedment perfection, so as to boost team sustainable development.

Key words: sports management; embedded governance; spontaneous fitness team; sports social organization

自发性健身团队是全民健身的重要力量, 但在发展中缺乏“合法性、资金、场地、技术、管理人员、规章制度、政策支持”^[1-2]等。面对资源约束带来的发展阻滞, 各类组织采取不同策略的依附式发展, 依附性成为中国社会组织的基本特征^[3]。依附式发展解决了

组织发展的资源约束等问题, 同时带来自主性低等缺陷。如何实现有效政府管理和社会自治的平衡, 从而在社会治理中既发挥政府作用, 又激发社会自治的活力? 本研究运用嵌入性治理理论, 并选择上海市洋泾太极拳队作为例, 分析各级政府嵌入自发性健身团队

收稿日期: 2017-02-10

基金项目: 2014 国家社科基金一般项目“社会体育组织参与社会治理的模式研究”(14BTY063)。

作者简介: 孟欢欢(1982-), 女, 讲师, 博士研究生, 研究方向: 社会体育组织治理。E-mail: menghh629@126.com

的运行机制、存在问题,并提出发展路径。

嵌入性的概念最早由人类学家波兰尼^[4]提出,美国社会学家格兰诺维特^[5]进一步提出结构嵌入和关系嵌入的分析框架;之后,彼得·埃文斯^[6]提出“嵌入性自主”,认为“光有自主性而缺乏嵌入,或光有嵌入而没有自主性,不足以形成强大的国家能力。”嵌入性理论引入我国后,学者结合治理理论,提出“嵌入与自治”^[7]“嵌入性治理”^[8]“嵌入性治理机制”^[9]“嵌入型治理流程”^[10]等。嵌入是“国家介入社会的过程,不仅是国家的意识形态、法律制度、管理组织对社会生活的介入,同时是国家的基层官僚与社会的多元互动过程”^[7]。治理是“政府与公民对公共生活的合作管理,并追求公共利益最大化的过程”^[11]。嵌入性治理是“国家采用制度嵌入、组织嵌入与利益嵌入等方式嵌入社会,并构建国家与社会伙伴关系的正和博弈过程”^[8]。嵌入性治理作为国家与社会关系理论,可以达到政府和社会之间的有机平衡。

1 嵌入机制

1.1 制度嵌入

制度嵌入是指国家依靠公共权力的强制手段与法律制度的介入,实现监督管理与引导控制的目标^[8]。国家、市、区、街道各级政府的相关制度规定和评估要求,是对自发性健身团队制度嵌入的具体表现形式。政府通过制度嵌入,使自发性健身团队获得一定合法性和内部建设的规范性。

1) 健身团队发展的制度环境。

各级政府部门的文件中,均提到要大力培育并扶持基层体育社会组织发展,这为自发健身团队的发展创设了良好的宏观环境。在中央政府层面,《关于改革社会组织管理制度 促进社会组织健康有序发展的意见》中明确提出:“对达不到登记条件的社区社会组织,由街道办事处(乡镇政府)实施管理,并加强分类指导和业务指导”;《“健康中国2030”规划纲要》中提出:“扶持和引导基层体育组织发展”;《全民健身条例》明确提出:“鼓励全民健身活动站点等开展全民健身活动,有关部门应当给予支持。”《国家体育发展“十三五规划”》和《全民健身计划(2016-2020年)》中提出:“大力培育基层全民健身组织”“要推进体育社会组织品牌化发展在社区建设中发挥作用,形成类型多样的现代体育社会组织发展新局面。”

例如上海市把备案健身团队纳入到《2016年上海市全民健身发展指数评估办法》中。洋泾太极拳队所属的洋泾街道,制定了文体团队管理手册和扶持计划。管理手册包括团队年度计划、成员管理名单、出勤记

录、活动情况、评定标准、评估表和年度总结等。

各级政府通过制度嵌入,使团队拥有一定的合法性,并促使团队内部的规范化建设。首先,在合法性方面,国家在《全民健身活动站点管理办法》(讨论稿)中强调,备案的群众性体育组织,应提交场地设施、社会体育指导员配置、健身人数、活动项目等相关资料;上海市将达到一定要求,在街道备案的体育健身团队,纳入到上海市全民健身发展指数评估体系中,促使区、街道对体育健身团队备案管理工作的重视;街道对于在人数、活动、场所、规范等方面达到要求的团队进行备案,备案团队可以享受街道在资源方面的扶持。因此,各级政府的制度嵌入,促使体育健身团队有了一定的合法性,尽管“其未取得法人资格,还属于非法人组织”^[12]。其次,在组织规范性方面,各级政府的评审考核制度促使健身团队进行规范化建设。政府对团队进行管理时,年度考核、评星定级、学习型团队培育、先进团队评选、百强团队评选等各类评选活动,均围绕“章程、管理制度、发展规划、学习档案;专人管理、队员稳定、场地固定、活动有序、活动日记、比赛次数及名次、公益活动情况等;学习形式、学习特色、学习效果、学校教材”等指标进行考核,根据考核结果对团队进行等级划分并给予适当奖励。各级政府对自发性健身团队的制度嵌入,一方面使其具有一定合法性,另一方面规范了团队建设。洋泾太极拳队由于政府嵌入较为合适且团队自主性强,多次被评为“先进集体”“优秀体育团队”“优秀文化团队”“精武体育示范基地”“(老年)达人工作坊”学习团队等。

2) 制度嵌入下健身团队的规范化建设。

(1) 章程规范化。规范化的制度建设,使团队行动有了明确要求和准则。洋泾太极拳队采用民主讨论方式制定《洋泾太极拳队队规》,内容包括太极拳队的性质、宗旨、任务、组织机构、活动方式和内容、队员权利和义务、队规队纪、教学原则与方法、队费缴纳和管理等,这为团队的科学管理和可持续发展提供体制保障。

(2) 分工精细化。人员的详细分工,保障团队发展的专业性。在日常活动中,晨练的技术指导、技术培训,各种活动的组织和管理,财务管理,音响设备的管理和维修,录像、摄影、新闻稿的撰写,土豆网(洋泾太极影视)的管理等均有专人负责。

(3) 活动制度化。固定时间和地点的晨练活动、多样化内容、多元化形式,是保障团队可持续性发展的基础。首先,在固定活动时间方面,洋泾太极拳队坚持“抓好每一天的晨练”。锻炼活动每天至少开展2个小时,无论春夏秋冬、严寒酷暑,在固定的时间(夏

天 06:00—08:00、冬天 07:30—09:00)和固定地点进行晨练,一般晨练参与者有 100 人左右。其次,在活动内容选择方面,以传授国家体育总局统一规定的太极拳、太极剑为主,兼授其它太极拳,包括 7 类太极拳、7 类健身气功、3 类太极剑、太极 13 刀、太极扇、精武功力拳等。在具体的活动形式方面,主要有赛事和交流展示、考评(精武辅导员、段位制和社会体育指导员等级考试等)、培训(各类协会、街道等)、公益(赴养老院等)、娱乐(旅游和休闲活动等)及慰问(团队人员及其家属生病住院时的慰问等),多元的活动形式提高了团队凝聚力。

(4)财务透明化。透明的财务管理制度,增强团队的公信力。根据“账款分离、帐物分离”原则,团队选择有责任心的队员管理队费,并按照《洋泾街道太极拳队队规》规范使用队费。

1.2 组织嵌入

社区学校、上海市精武体育总会、上海市社会体育指导员协会、上海市社区体育协会、各街道的社区体育俱乐部等组织的嵌入,为团队发展提供人员、技术和场地等方面的保障。

1)保障人员的稳定性。

洋泾太极拳队成员由于年龄、疾病、搬迁、照看子孙等原因,存在较强流动性。洋泾文化站开办社区学校,聘请洋泾太极拳队的教练和队长苏关华老师。苏老师采用课上讲解和课后到队指导的方式,逐渐形成“队、校”合作模式,学员变成队员、队员变成学员,从而保障团队人员的稳定性。

2)保障技术和赛事资源的获得。

各类协会的技术嵌入保障了民众拥有专业化的技术指导,各类组织的赛事嵌入激励民众参与锻炼积极性。首先,专项协会的技术和赛事嵌入。洋泾太极拳队是上海精武体育总会辅导中心下属的辅导站点,站点负责人只有通过技术和理论考核合格才能上岗,挂牌后的辅导站需要参与上海精武体育总会的辅导员培训以及赛事、展示、段位制考评等活动,并接受其指导和监督。其次,各级社会体育指导员协会,负责对不同等级的指导员培训,满足了团队的技术需求。另外,上海市社区体育协会对各个街道进行公共体育服务配送,街道根据民众需求通过“网上点单”邀请专业老师到街道进行技术指导。还有上海市社区体协每年的社区体育联赛以及广场舞大赛和展示等均极大调动基层团队参与锻炼的积极性。2008—2016年,洋泾太极拳队共计获得国家体育总局批准的社会体育指导员 1 级 7 名、2 级 9 名、3 级 10 名;获得上海精武体育总会批准的辅导员 9 名;中华武术段位考试共取得

1 段位 97 人、2 段位 74 人、3 段位 43 人、4 段位 7 人、5 段位 2 人、6 段位 1 人。

3)协调场地资源。

街道的社区体育俱乐部通过整合资源,与辖区内的机关、学校、公园等达成合作协议,实现社会体育场地资源定时对外开放,满足辖区内健身团队的场地需求。洋泾街道有 129 支健身团队,分布在各健身苑点、公园、学校及文体广场等。洋泾太极拳队的锻炼场地,最初在浦东杨浦大桥下的广场,之后通过社区体育俱乐部协调安排到社区学校,后由于社区学校修建使得团队又缺乏锻炼场地,最终通过社区体育俱乐部协调两个练习场地,即某楼盘的花园空地及某对外开放的学校体育场地。

1.3 利益嵌入

利益嵌入是指国家利用经济利益的诱惑,使民间体育团队朝着符合国家政策的方向发展^[8]。市、区、街道等采用项目扶持、奖励与补贴、各类评选等方式,缓解团队资金短缺并规范团队建设。

街道社区体育俱乐部(或文体中心)对于团队有专项扶持,团队参与赛事或展示有资金补贴、奖励等。首先,洋泾街道每年对健身团队有专项扶持计划,中标的团队获得不超过 5 000 元扶持,但对团队管理、建设及活动等提出要求。洋泾太极拳队通过申请,能拿到 2 000 多元的项目扶持。其次,对于比赛和展示都有相应资金补贴。据说,街道派出参与比赛或展示的队员,半天补贴 50 元,另外统一发放服装、报销路费等,且每个居委会对获得优秀奖的个人另有附加奖励。最后,对于参与区、市以及国家级别的社会体育指导员培训,街道均报销路费等。

市、区、街道在打造不同类型的团队,如精品团队、特色团队、先进团队、优秀团队、学习型团队、百强团队等,并对优秀团队进行表彰和奖励。

2 自发性健身团队运作存在的问题

当前,社会治理处于两难状态,社会自治需要政府的引导和支持,但政府却不当参与这种社会治理活动^[13]。自发性健身团队运作也面对同样困惑,政府嵌入不足将带来资源约束并使其呈现断崖式发展,但嵌入过度可能会导致团队自主性丧失。在洋泾太极拳队的治理发展中,主要存在嵌入不足的问题。

1)制度嵌入不足使团队不具合法性。

洋泾太极拳队由于制度嵌入不足,使其主要存在合法性不足的问题。自发性健身团队基于自下而上的发育路径成长,由于其项目内容多样、活动形式灵活、空间分布广、民众参与自愿等特点,使其具有很强社

会合法性。但是我国针对自发性体育组织的法律条款尚未出台,因此无法登记注册,不具有合法性;多个地方采取备案制的方法解决这个问题,但是备案制并不能解决其法律合法性问题且是一种隐形的政府干预^[14]。不具有合法性,将造成其在吸纳赞助和开展对外合作时缺乏公信力,且难以纳入政府购买公共体育服务的范畴。

2) 组织嵌入不足使团队发展受到资源制约。

各类中介组织嵌入不足,将使团队发展存在人员、场地等方面的资源受约束。首先,团队成员的流动性过大,可能造成团队断崖式发展。以2015、2016年洋泾太极拳队的队员名单来看,2015年团队经常参与锻炼并上交队费的总人数是85人,流失34人,流失率达40%;由于和社区学校对接,2016年团队经常参与锻炼并上交队费的总人数是87人,新增人员共37人,新增率是42.5%,保障了团队人员数量的稳定。但团队和社区学校的合作,具有不稳定性。其次,场地协调问题。2015年,洋泾街道突然拆除文体中心,社区体育俱乐部没有及时对团队锻炼场地进行协调,导致很多团队在半年甚至一年时间内没有锻炼场地。最终通过社区体育俱乐部协调得以解决。但当前问题在于学校担心锻炼人员在校内发生意外事故带来纠纷,因此对于进入学校锻炼的社会人员进行选择性开放,对老年人进入学校锻炼持消极态度。

3) 利益嵌入不足使团队资金扶持不稳定。

洋泾街道采用项目申请的形式,对优秀团队进行扶持,团队在获得资金方面不稳定。洋泾街道备案的体育团队有129个,但是每年获得扶持资金的只有40多个。洋泾太极拳队获得资金扶持也不具有持续性。

3 自发性健身团队发展的优化路径

3.1 赋予团队法律合法性

对于具备条件的自发性健身团队,可以通过立法使其具有合法性,使其发展成为正式社会体育组织,以优化公共体育服务质量。洋泾太极拳队已经解决了备案,主要解决合法性不足的问题。缺乏合法性,对外整合社会资源就缺乏公信力,并且参与公共体育服务购买缺乏基本条件。自发组织的法律地位及权利,需要通过立法解决^[14]。目前,各地正在逐渐推进降低社会组织登记门槛,除无特别规定、特殊领域外,社会组织无须通过主管部门同意,就可直接到民政部门登记注册为社团法人^[12]。深圳作为试点城市,各种形式的非正式组织、自发性组织均可以在民政部门登记注册为法人的社会组织^[15]。将管理制度规范、自主运行活力充足、服务能力专业的健身团队发展为正式的法人社会体育组织,将改善当前法人社会体育组织数

量不足、服务质量不高的现状,以提升政府购买公共体育服务体系中,社会体育组织参与竞标的竞争性,进而提升专业化的服务水平。

3.2 保障团队资源建设

各类组织需要优化嵌入方式,为团队建设提供资源保障。首先,在队员保障方面,构建社区学校和自发性健身团队之间制度化的合作渠道,保障吸纳队员渠道的稳定性。当前的合作渠道,主要是通过队长和技术骨干等人员的私人关系获得,但这种合作关系缺乏稳定性,需要通过制度化的合作渠道才能保障。其次,在场地保障方面,街道社区体育俱乐部需要整合辖区内的企事业单位、公园、学校、广场、闲置商场等场地资源,制定相关安全保障措施,发放健身卡,持健身卡的人方可进入对外开放的企事业单位场地进行锻炼。对于安全问题,可以采用政府购买保险的方式解决。杨浦区的部分街道早在2008年就与中保财产保险有限公司合作,为到校锻炼的所有居民都购买了居民运动保险^[6],通过市场化的第三方解决对外开放场地单位的后顾之忧;对于没有投保的街道,可以采用社区体育俱乐部、对外开放场地的企事业单位等与锻炼者及家属签订相关协议书,分清责任。

3.3 保障资金扶持稳定

各级政府应该完善利益嵌入的方法,使资金扶持具有稳定性。当前街道对团队的项目扶持属于选择性、工具性扶持,偏重于对能够给街道带来荣誉的优秀团队进行大力扶持,初级阶段且力量弱小的团队较难获得扶持,洋泾太极拳队资金获得也缺乏稳定性。健身团队纳入政府购买公共体育服务,是体育治理改革的一种趋势,但对于管理松散以及参与人群差异大的健身团队,政府如何购买公共体育服务、怎么提供经费和使用经费以及如何监督等问题^[12],需要根据具体情况,找寻合适解决方法和路径。

在自发性健身团队的运作发展中,政府应采用制度嵌入、组织嵌入和利益嵌入等方式,对自发性团队进行合法性的赋予、队员稳定性的保障、场地资源的协调、技术资源的培育、赛事资源的整合、资金费用的扶持等措施,并激励团队向规范化方向发展。同时,在团队自我决策、管理、活动和训练、监督等方面要给予充分自主权,为社会自治提供发展空间。政府要保持适度嵌入,一方面防止嵌入不足形成团队“自生自灭”的局面,另一方面防止嵌入过度使得团队的自主性丧失。

参考文献:

[1] 汪流. 草根体育组织与政府关系向度研究[J]. 西

- 安体育学院学报, 2014, 31(1): 6-10.
- [2] 李捷, 汪流. 北京市街道(乡镇)体育社会组织现状[J]. 首都体育学院学报, 2016, 28(4): 304.
- [3] 康晓光. 依附式发展的第三部门[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 97-99.
- [4] 波兰尼. 大转型: 我国时代的政治与经济起源[M]. 冯钢, 刘阳, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2006: 15.
- [5] GRANOVETTER MARK. Economic action and social structure: the problem of embeddedness[J]. American Journal of Sociology, 1985, 91(3): 481-510.
- [6] PETER B EVANS. Embedded autonomy: states and industrial transformation[M]. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995: 227-250.
- [7] 汪锦军. 嵌入与自治: 社会治理中的政社关系再平衡[J]. 中国行政管理, 2016(2): 70-76.
- [8] 齐卫平. 嵌入性治理: 国家与社会关系视下的行业协会研究——以上海有色金属行业协会个案[D]. 上海: 华东师范大学, 2016.
- [9] 张义帧. 嵌入治理机制: 一个初步的分析框架[J]. 地方治理研究, 2016(4): 46-53.
- [10] 韦诸霞. 嵌入型治理: 全面深化改革时期行业协会的制度供给探析[J]. 中国行政管理, 2016(6): 54.
- [11] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 8-9.
- [12] 刘国永, 裴立新. 中国体育社会组织发展报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016.
- [13] 张康之. 论新型社会治理模式中的社会自治[J]. 南京社会科学, 2003(9): 39.
- [14] 黄亚玲, 郭静. 基层体育社会组织——自发性健身团队的发展[J]. 北京体育大学学报, 2014, 37(9): 10-16, 49.
- [15] 王凯珍, 汪流, 戴俭慧. 体育社会组织建设与管理[M]. 北京: 高等教育出版社, 2016: 254.
- [16] 刘安剑. 上海市高校体育场馆对外开放现状及运营模式研究——以杨浦区“购买服务”模式为例[D]. 上海: 上海交通大学, 2013: 26-27.

