



我国社区体育健身俱乐部与政府关系的研究

王 兰, 张 林, 王克祥

摘要: 采用文献资料、访谈等研究方法, 对我国社区体育健身俱乐部与政府关系的现状、存在的问题、问题的成因等进行了分析, 在此基础上提出了社区体育健身俱乐部与政府的关系的目标模式和对策建议。

关键词: 社区; 体育健身; 俱乐部; 政府; 关系

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-1207(2007)05-0027-04

Relations between the Government and the Community Fitness Clubs in China

WANG Lan, ZHANG Lin, WANG Ke-xiang

(Shanghai Institute of P.E., Shanghai 200438, China)

Abstract: By the methods of literature study and interview, the article analyzes the status quo of the relations between the government and the community fitness clubs as well as the existing problems and the cause. It sets forth the purpose and pattern of establishing the relations between the government and the community fitness clubs.

Key words: community; fitness; club; government; relation

1 前言

为了进一步加强社区体育组织建设, 改善、整合和有效利用社区体育资源, 顺应全面建设小康社会的体育发展形势, 满足广大社区居民日益增长的体育健身需求, 国家体育总局从2004年开始在全国部分地区开展创建社区体育健身俱乐部的试点工作。根据国家体育总局下发的《关于开展创建社区体育健身俱乐部试点工作的通知》文件内容规定, 社区体育健身俱乐部是指“城市社区居民根据共同的目的和兴趣自愿组成的, 以辖区内特定的体育场地设施为依托, 经常开展体育活动, 且隶属于街道办事处或社区居委会的公益性群众体育组织。”本文旨在通过对社区体育健身俱乐部与政府关系的研究, 使试点中的社区体育健身俱乐部能够清楚自身定位, 明确组织发展目标, 掌握并正确处理与政府及其业务主管之间的关系, 从而为社区体育健身俱乐部的生存与更好的发展争取更多的空间。

2 研究方法

2.1 文献资料法

通过NIKI数据库、图书、文献、会议资料等多种途径, 查阅了大量地关于中外社区体育健身俱乐部发展、政府行政改革和非政府组织公共服务等方面的资料与文献。

2.2 专家访谈法

走访了上海市体育局的有关负责人, 采访了上海体育学院有关专家与学者以及部分俱乐部的领导及工作人员, 就社区体育健身俱乐部与政府关系进行了访谈。

2.3 观察法

对上海市部分俱乐部进行了实地考察。

3 结果与分析

3.1 社区体育健身俱乐部与政府关系现状

从2004年国家体育总局正式启动社区体育健身俱乐部的试点工作开始, 经过三年多的精心组织和认真实施, 社区体育健身俱乐部得到稳步发展, 建立健全了组织机构和工作网络, 完成了民办非企业或体育社团的法人资格登记、税务登记、银行账户开立等工作, 具备了合法开展各项业务的基本资格; 逐步完善了管理制度, 普遍建立了章程、会员管理办法、财务管理及经费使用、社区体育设施使用等多项制度; 逐渐形成了各自的特色与品牌, 特别是上海正在实施的学校资源共享机制, 得到国家教育部、国家体育总局和全国新闻媒体的高度关注和充分好评。在社区体育健身俱乐部发展过程中, 国家体育总局的和相关部门给予了大力的支持, 因此, 笔者认为研究社区体育健身俱乐部与政府关系的现状有助于提高我们对社区体育健身俱乐部发展的认识。

首先, 社区体育健身俱乐部是政府主动转变政府社会体育服务职能的产物。政府为了更好地适应社会主义市场经济的发展和社会结构的变迁, 开始逐步向“小政府、大社会”的方向靠拢, 在原先“不该管、管不好、管不了”的领域作了战略性退却, 客观上把一部分公共管理和公共服务的职能还给社会, 但对于这些职能政府决非一推了事, 而是要寻找或者培育更加适合的载体来承接。社区体育健身俱乐部就是政府积极主动转变政府职能的产物, 按照“政

收稿日期: 2007-09-06

基金项目: 上海市体育局体育社会科学、决策咨询研究项目(SKYJ150914200610)

第一作者简介: 王兰(1985-), 女, 在读硕士研究生, 主要研究方向: 社区体育

作者单位: 上海体育学院 经济管理学院, 上海 200438



府购买服务”原则，以市场化为导向，把一部分公共体育服务于管理的职责转移到社区体育健身俱乐部，使其成为提供体育服务的承接主体。

其次，政府的支持是社区体育健身俱乐部发展的重要保障。社区体育健身俱乐部的创建工作之所以能够顺利进行，与国家体育总局、市、区体育局以及基层社区街道办事处的大力支持是分不开的。各级政府和事业单位在人力、物力、财力等方面给予了社区体育健身俱乐部极大的支持。为了推动俱乐部的发展，国家体育总局下发的有关文件中明确规定，国家级社区体育俱乐部试点期间的扶持资金由国家、市、区政府行政管理部门的体育彩票公益金和街道（镇）支持经费承担，四级的投入比例为2：2：1：1；市级、街道级俱乐部试点期间的扶持资金由市、区政府行政管理部门的体育彩票公益金和街道（镇）支持经费承担，三级的投入比例为2：2：1。政府对俱乐部的支持可谓不遗余力。

第三，政府对社区体育健身俱乐部的发展进行监督与评估。社区体育健身俱乐部的运作管理情况要定期的向当地体育局或者所在街道居委会相关职能部门汇报，并接受所在街道居委会、体育局以及由体育局牵头成立的专家组的评估，国家体育总局根据社区体育健身俱乐部运作的成绩给予不同的奖励或者惩罚。

第四，社区体育健身俱乐部为政府分担了部分社会体育管理和群众体育服务的职责。政府将全面健身苑点、社区内的健身团队的管理、公共绿地的管理、社区运动会的组织都采用委托服务的形式交给社区体育健身俱乐部管理。社区体育健身俱乐部的成立使政府从微观的社会事务管理中解脱出来。

3.2 社区体育健身俱乐部与政府关系的分析

3.2.1 社区体育健身俱乐部与政府关系的进步性

社区体育健身俱乐部与政府的关系，相对于第三部门同政府的关系而言，具有一定的进步性，主要表现在以下两个方面：

首先，从政府对待社区体育健身俱乐部态度来看，我们不难感受到政府对培育这种民间体育组织的积极性。政府为了推动俱乐部的发展，专门制定、下发了相关文件，并从人力、财力、物力对社区体育健身俱乐部进行了大力的支持，并组织一批社区体育方面的专家进行定期评估，为俱乐部提供专项拨款，力图培养和完善俱乐部的自制机制，使俱乐部早日走上自养、自治、自强的道路。政府对于培育民间体育组织的积极态度本身就非常值得肯定。

其次，从政府对社区体育健身俱乐部的管理方式来看，政府通过购买服务、委托管理的方式，把一些具体的微观的社会体育的事物交给社区体育健身俱乐部管理，并给予俱乐部一定的报酬，这种做法即使政府从微观管理的泥淖中解脱出来，同时也为社区体育健身俱乐部的发展提供了资金来源，这种政府购买俱乐部服务的工作方法是一种制度的创新，是立足中国国情，极具中国特色的一种政府对民间组织管理模式。

中国社会相对国外而言，社会自治机制不够完善，民间力量一直处于一种相对弱小的状态。在这样的一种社会背景下，政府主动转变职能，积极培养社会力量，通过购买

服务的方式为俱乐部的发展提供支撑，既克服了过度关心造成俱乐部自治机制不全的问题，也培育了民间力量的增长，这种政府与俱乐部的关系是中国国情下的政府与俱乐部关系的一种进步。

3.2.2 社区体育健身俱乐部与政府关系之间存在的问题

3.2.2.1 政府社会政策的滞后性

目前政府对社区体育健身俱乐部的管理政策还存在一些问题，主要表现在：1) 登记注册的问题。目前世界各国社团的成立，主要有登记备案制度、登记声明制度和许可批准制度。登报声明制度是指成立社团无需任何手续，登报告知于公众即可；登记备案制度只需要履行一定的手段，向政府登记备案存查即可，此两种均无需得到政府的批准。许可批准制度是要向政府申请，经过政府审查并许可批准后方可成功。根据我国社团条例，可以看出我国目前实行的是典型的许可证批准制度，社区体育健身俱乐部除了具备一定数目的会员、一定的场地、一定的资金之外，还需要接受所在街道居委会或者当地体育局的指导。政府相关部门过多地干预必然使社区体育健身俱乐部得自主发展受到限制。2) 税收的问题。从国外发达国家社区体育健身俱乐部的发展来看，政府对于第三部门都会有一定的政策支持，其中最重要的一点就是对俱乐部的合法收入实行免税的优惠。我国的民办非盈利机构，本身收入来源单一，资金危机严重，却依然要缴纳税费。社区体育健身俱乐部不止要交纳营业税还要交纳城市建设税、教育附加税、河道税等税中税，共计占其营业额的3.33%。此外，除了第一年对社区体育健身俱乐部企业所得税免征外，社区体育健身俱乐部从第二年开始就要根据利润的多少，交纳不同比例的税款，税率最高可占总利润的33%（收入包括所有，不问来源）。

3.2.2.2 俱乐部对政府过度依赖性

中国社区体育健身俱乐部作为一个民间组织却并非民间自发生成，而是在政府的政策推动和资金扶持下产生的，缺乏一种自治的社会土壤，因而不可避免地对政府存在着“体制依赖”的问题。这种依赖性主要体现在社区体育健身俱乐部对政府财政拨款的依赖。从目前社区体育健身俱乐部的试点情况来看，社区体育健身俱乐部的资金来源虽由国家、省、市三级体育行政管理部门的体育彩票公益金，俱乐部依托单位的支持经费，会费收入，开展活动、举办培训收入，出租场地设施和社会捐赠、赞助等共同构成，但目前社区体育健身俱乐部通过社会渠道和市场运作途径所得的资金数量甚少，社区体育健身俱乐部的运作经费基本上还是由政府提供。

从上面的分析我们可以看到，社区体育健身俱乐部是政府主动转变政府社会体育服务职能的产物，它的成立本身意味着政府对自身转变职能的觉醒。政府通过购买服务、委托管理对社区体育健身俱乐部进行管理的方式，是在中国独特社会背景下政府对民间非营利组织管理手段的进步。当然社区体育健身俱乐部正处于试点阶段，与政府之间也难免会存在一些矛盾，但我们必须看到这些问题的形成是受整个社会机制的影响，而不仅是政府或者社区体育健身俱乐部的原因。

3.3 造成社区体育健身俱乐部与政府关系问题的原因

根据系统论的一些观点，整个社会作为一个大的系统，



任何社会现象都要从其独特的社会背景下寻求产生的根源。因此,我们在探寻造成俱乐部与政府关系问题的原因时,不能只局限于在政府和俱乐部之间,而是要从宏观的社会背景中去探寻影响这种关系的原因。

3.3.1 经济发展水平的制约

经济发展水平的高低决定着公民社会的发展程度,也影响着社会力量和政府力量之间的平衡。目前,我国的市场经济呈现出高速度、低水平的总体特征,高速发展的市场经济要求政府转变行政职能,进行改革;而经济总体水平的低下又制约着民间力量的发展,由此造成了政府与俱乐部之间的矛盾关系,一方面,政府主动转变职能,采用委托服务的方式来培养民间力量,转移政府的公共体育服务职能,另一方面,襁褓中的社区俱乐部缺乏其生存的社会土壤,难以实现自主发展,处处显示对政府的依赖性。

3.3.2 原有计划经济体制的影响

我国在转型以前的原社会形态中,实行的是高度集中的计划经济体制。这种体制下政府职能发挥至极,政府运用行政手段,对各种社会实体进行直接的微观管理,其行政权力渗透到社会生产和生活的各个方面,由此造成了中国政企不分、政社合一的局面。尽管通过多年的体制改革,这种政府权力高度膨胀的情况有所改善,但原有体制的弊端依然显露在人们的社会生活中,影响着整个社会结构的变迁。这就使俱乐部的行为受到“行政机制”和“自治机制”的双重支配:俱乐部的运行往往要同时依赖“体制内”和“体制外”的“两种体制资源”,即俱乐部必须同时满足政府和社会的双重需求,而试点中的俱乐部一时还难以承担起这个重任,于是在遇到困难和矛盾时,惯性地寻找政府的支持。

3.3.3 中国传统文化中的等级思想深重

在中国传统的文化中等级思想深重,人民对“官”的权威比较惧怕,臣民意识、“官本位”思想也体现的较为明显。各种依附关系使得人们在思想文化上表现为浓重的依赖心理,盲从和宿命成为一种普遍的社会心理,对政府权威的认可,也使社会缺乏自主的传统。文化的渗透性使整个社会都受到这种思想的制约,社区体育健身俱乐部也无可避免受到影响。尽管近代以来各种民主思想在中国的传播逐渐改善了人们的这种封建思想,但是文化的延续性致使这种浓厚的等级思想一时还难以彻底的根除。

3.3.4 受社区体育健身俱乐部发展阶段的限制

目前,社区体育健身俱乐部尚处在试点当中,力量还比较弱小,对自身的地位、权利、职责仍然认识不清,缺乏公众服务意识,组织内部行政化色彩浓厚,部分社区体育健身俱乐部往往只注意上级主管单位的指示而忽视社区居民的体育需求。

根据上述论述可以看出,经济发展水平、原计划经济、传统思想等方面都是影响社区体育健身俱乐部与政府关系的原因。另外,社会对俱乐部的态度,社会健身俱乐部自身的原因,也都会影响到俱乐部与政府的关系。笔者在分析这些因素的基础上,试图建立一种新的目标模式,通过构建社区体育健身俱乐部与政府关系的目标模式,来逐步引导政府与俱乐部关系的发展趋势。

4 社区体育健身俱乐部与政府关系的目标模式

政府和俱乐部之间的目标模式应该是一种双向互动和制衡的关系。这样一种良性的互动关系,对于政府而言,是实现政府公共体育服务职能,促进社会体育健康发展的根本途径;对于俱乐部而言是迅速发展壮大的唯一选择。在这个目标模式中俱乐部与政府关系如下。

4.1 平等

公民社会理论一直将第三部门作为与政府部门、企业相对应的组织实体,3类组织基本上构成了支撑整个社会的基础。这3类组织之间是一种平等的关系,它们分别对应3部分相互独立的社会空间,即公共领域、市场和公民社会,三者各自在自身的领域中发挥自己的作用,共同推动整个社会的良性发展。社区体育健身俱乐部作为一个自治性的社会组织形式,是一种自主经营、自我发展、自我完善的民办非企业单位,在遵守政策法规的前提下,以社区为依托,通过整合社会资源,开展各项体育和文化活动来满足本社区居民的体育需求,是公民社会的一个基本单位。社区体育俱乐部与政府在合理划分政府职能和社会自治范围的前提下,按照相互之间的契约关系在各自的领域中进行自主活动,二者之间应该是一种平等的社会关系。明确自身与政府地位的平等关系,是当前社区体育健身俱乐部对自身价值进行科学定位、正确处理与政府关系的一个关键。

4.2 合作

政府具有为社会提供公共体育服务的职能,但是由于政府的能力有限,仅仅通过一些具体的政策很难做到同时满足全部民众的要求,一项政策的实施往往需要相应的政策补偿,这就必然继续加重政府的行政成本。而社区体育健身俱乐部的成立则恰好弥补了政府在公共服务方面力不从心的缺憾。社区体育健身俱乐部是面向社区居民,依托社区资源发展的一种非赢利组织,具有天然接近民众的特点,其所提供的公共服务是一种典型“俱乐部产品”,相对于政府提供的体育服务产品而言,更加具体、更加灵活,有效地弥补了政府不足,减轻了政府的负担,保证了政府总体规划的顺利进行。社区体育健身俱乐部与政府合作关系的建立,可以更好地实现优势的互补,节约总体社会成本,实现资源的最佳配置。

4.3 制衡

政府通过法律的手段对社区体育健身俱乐部进行监督和调控;社区体育健身俱乐部通过对公共体育服务职能的分担来限制政府在管理社会体育方面的职权范围,这就意味着政府放弃对这部分体育事物的管理,同时也意味着政府权力从这些领域退出。这样,社区体育健身俱乐部分担政府职能的结果就为政府设定了一定的边界,对政府构成一种间接制约。政府既然从这些领域退出,就不应该再随意的运用行政的权力来干预这些领域的事务,最多就是通过宏观调控,来引导社区体育健身俱乐部的发展。社区体育健身俱乐部对政府权力形成一种事实上的约束。

中国自古就缺少公益事业的社会管理方式,更多地是依靠政府权力机构来解决社会问题,政府在社会生活中起主导



作用。这种习惯思维和理念导致中国的俱乐部在试点期间为政府所主导，很大程度上制约了其组织的活力，使其过度依赖政府而发育不全。但是，如果政府完全放手不管，在缺乏社会组织土壤的环境里，俱乐部的发展还可能会整体“缺位”。因此，我们要实现这种理想的目标模式还需要很长的一段过程，需要社会力量发展壮大到一定程度才可能实现。在中国目前的国情下只能化消极为积极，化被动为主动。具体来说，就是利用社区体育俱乐部和政府之间的这种紧密关系，来创造一种合作的局面，将政府与俱乐部的各自优势结合起来，相互支持、协调共生，同时要坚决抵制俱乐部的依赖思想和政府的控制心态。

5 结论及建议

5.1 结论

5.1.1 中国社会相对国外而言，社会自治机制不够完善，民间力量一直处于一种相对弱小的状态。在这样的一种社会背景下，政府主动转变职能，积极培养社会力量，通过购买服务、委托管理的方式为社区体育健身俱乐部的发展提供支持，既克服了过度关心造成社区体育健身俱乐部自治机制不全的问题，也培育了民间力量的增长，这种政府与俱乐部的关系是中国国情下的政府与俱乐部关系的一种进步，是极具中国特色的发展道路。

5.1.2 中国的社区体育健身俱乐部正处在试点当中，对自身地位、性质还不是很清晰，对政府存在依赖思想，是一种极其正常的心态，是中国独特的社会背景和社会心理下产生的，并受到整个社会运行机制的制约。

5.1.3 我国社区体育健身俱乐部短时间内不可能完全摆脱政府的影响，相反，俱乐部需要在保持独立性的前提下，利用与政府之间的这种紧密关系，来创造一种合作的局面，以此来发展并壮大自身的力量。

5.1.3 社区体育健身俱乐部与政府关系的理想目标模式应该是一种平等、合作、制衡的关系，尽管在目前的国情下这种模式还难以实现，但它却代表着俱乐部与政府关系的发展趋势。

5.2 建议

5.2.1 政府正确发挥“导向”作用

政府要继续支持社区体育健身俱乐部的发展，但侧重点需要有所改变，应该从直接的财政得支持，逐步过度到政策性的支持。可以具体分为两个步骤来实现俱乐部的独立：第一步是近期的，即化消极为积极，在承认俱乐部的独立性的基础上，建立健全政策法规，为其的生存发展提供必要的制度保障，使其能有一个合法开展各项业务的独立空间；第二步是逐步建立俱乐部与政府间双向互动制衡的关系，使俱乐部成为真正的民间社团，承担起其相应的职能。

5.2.2 发展社区服务网络，培育新的社会结构

俱乐部面向居民，扎根于社区，应以城市社区建设为重要契机，加强与本社区社会组织和其他相关组织的关系，

整合社区体育资源，构建社区服务网络，培育新的生活结构，壮大公民社会组织的力量。任何一种结构一旦形成，就具有一定的稳定性和依附性，这对俱乐部的社会地位的确立和长远发展来看是非常必要的。

5.2.3 以社区居民为本

俱乐部作为一个民间性的社会组织，其存在价值就是推动群众体育工作地深入开展，满足广大社区居民日益增长的体育健身需求，追求更高的社会效益。所以要坚持以社区居民为本，做到尊重、理解、关心社区居民，增强社区居民的体质健康，促进社区居民的全面发展。因此，坚持以社区居民为本，是俱乐部建设的出发点和归宿。

5.2.4 建立多元化的资金筹措机制

建立多元化的资金筹措机制，增强俱乐部自身造血功能，实现资金可持续发展是俱乐部摆脱对政府的依赖，走向自我完善、自我发展良性道路的关键。俱乐部最终应通过市场化的运作来实现资金来源的多元化，通过为人们提供良好的服务来赢得较高的社会公信。

5.2.5 充分发挥新闻媒体的作用

充分发挥新闻媒体舆论监督和政策呼吁作用。通过新闻媒体来监督政府与社区体育健身俱乐部的行为；同时，利用媒体的特点和优势，呼吁有关部门及时地制定和完善各项社会政策和法规，从而为社区体育健身俱乐部的长远发展争取更多的生存空间。

参考文献：

- [1] 林显鹏. 国外社区体育中心的建设标准与运营管理研究[J]. 群众体育战略研究, 2005: 440-463
- [2] 唐建军, 孟涛, 李志刚, 等. 英、德、日社区体育俱乐部基本状况和存在的问题[J]. 体育与科学, 2001, (3)
- [3] 国家体育总局. 俱乐部试点工作方案(体群字2003)139号[Z]. 体总网, 2004-1-13
- [4] 刘军. 社会网络分析导论[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004
- [5] 沈亚平, 王骥. 社会转型与行政发展[M]. 天津: 南开大学出版社, 2005
- [6] 梁治平. 市场社会与公共秩序[M]. 北京: 三联出版社, 1996: 4-5
- [7] 郭道久. 以社会制约权力[M]. 天津: 天津人民出版社, 2005
- [8] 朱传一. 中国非营利部门的成长及政府在其中的作用[J]. 社会, 2002, (11)
- [9] 颜斌, 王亚男, 赵仙伟. 我国城市社区体育可持续发展的主要影响因素分析[J]. 体育与科学, 2004, (4)
- [10] 胡效芳. 社区体育俱乐部的最适行为[J]. 体育学刊, 2004, (4)
- [11] 李凤新. 我国城市社区体育研究综述[J]. 体育科学研究, 2004, (1)

(责任编辑: 陈建萍)