
民族地区全民健身组织网络发展困境及破解对策

——以湖北省恩施州为例¹

张怀成，张铁明

(中南民族大学体育学院，湖北 武汉 430073)

【摘要】 全民健身组织网络建设作为公共体育服务的重要修复机制和支持系统，是政府提供公共体育服务、发展全民健身事业的重要抓手。通过对恩施州全民健身组织网络发展现状及困境的分析，提出了发展民族地区全民健身组织网络的建议和对策，即提高认识，处理好地区稳定和全面健身组织发展的关系；完善制度，凸显全民健身组织社会地位；建立高效的运行机制，提升全民健身组织网络发展能力。

【关键词】 全民健身组织网络；公共体育服务；民族地区；体育管理

【中图分类号】 G812 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1672-433X(2018)05-0172-05

恩施州位于湖北省西南部，地处湘、鄂、渝三省（市）交汇处，湖北省西部开发和武陵山民族地区中部崛起战略交汇地带，居住着土家、侗、瑶、苗等 29 个少数民族，是国家区域发展与扶贫攻坚试点区域。随着该区域经济的发展，人们健身的愿望和需求不断增长，并归属于某些健身组织，这些健身组织兼具社会普遍性和地方特色。但是由于国家区域经济发展还不平衡，尤其在经济发展普遍落后的民族地区，民众参与体育锻炼受到很大的制约。党的十九大报告指出：“要着力解决好发展不平衡不充分问题，大力提升发展质量和效益，更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要，更好推动人的全面发展、社会全面进步。”^[1]因此，本文对恩施州全民健身组织网络发展现状及其发展困境进行分析，在此基础上提出民族地区全民健身组织网络化发展的对策与建议，对于更好地满足民族地区民众体育健身需求，推动地区全面发展与进步具有重要的意义。

一、恩施州全民健身组织网络发展现状

在全民健身组织网络蓬勃发展的今天，政府扮演着重要的导向角色，从而使全民健身组织活动上升到政府关注的层面，各种政策溪流的汇合增强了全民健身组织网络的发展活力。在政府与全民健身组织网络的关系中，全民健身组织网络的自主性显得非常重要，从而确定了全民健身组织网络建设不同的行动取向，即形成了五种全民健身组织网络发展模式——协会型健身组织网络、备案型健身组织网络、民俗型健身组织网络、系统型健身组织网络以及散落型健身组织网络。

(一) 协会型全民健身组织网络。

¹收稿日期：2017-10-20

基金项目：中央高校基本科研业务费专项资金项目“民族团结进步创建活动路径与模式选择研究——以锻炼群体为例”（CSP17005）0

作者简介：张怀成，男，中南民族大学讲师，主要研究体育社会学。

协会型全民健身组织网络是在政府指导下，广泛吸收和组织居民参加体育锻炼、推动群众性体育活动开展、提高居民身体素质、丰富居民文化生活的一种自治组织。如巴东县体育协会组织，下属多个项目协会，每个协会都是一个网络，由协会领导班子、基层组织机构和协会会员构成。每年协会定期或不定期地举办各种体育比赛和表演，比如巴东县篮球协会每年举办不同级别的联动比赛，有巴东县直属各单位间的、巴东县下辖各个乡镇的篮球俱乐部间的、乡镇内部各个俱乐部间的等等。据调查，巴东县大多数协会型体育组织已经在当地的民政部门进行了注册，成为政府进行全民健身管理的重点，协会活动的合法性得到认可。县文化体育局留有各健身组织负责人的联系方式，一旦政府要组织体育活动，就能及时通知到各个体育组织站点，各个站点存在什么问题，政府管理部门也能够及时梳理，避免体育组织的发展方向偏离了正常的轨道。

协会型全民健身组织的成长过程很大程度上依赖于政府的支持，无法进行自我协调、自我管理、自我发展。随着民众对体育健身需求的不断增长和协会的“抓手”作用越来越显著，政府与协会间形成了互补合作关系，其中地方政府通过社团型管理方式来支持全民健身组织网络体系的公共体育服务范围，扩大了协会型全民健身组织的生存空间。政府为了增强体育公共服务能力，通过社团型管理赋予协会型全民健身组织网络更大的自主权，包括协会资金来源、人员补充以及协会的日常运转等。目前，协会型全民健身组织网络是当地全民健身组织发展的基础网络。

（二）备案型全民健身组织网络。

全民健身组织的蓬勃发展为社区体育发展注入了活力，但锻炼群体的“自生自灭”、“大起大落”的现象非常普及，对全民健身组织采用备案制有了来自政策法规的保护，使全民健身组织获得了广阔的生存空间。备案制的实行，是针对在社区层面上自发产生的、不具备登记注册条件的社区全民健身组织。作为政府与社会之间沟通桥梁的全面健身组织，通过备案制管理的同时充分发挥其自治性，能够更好地适应社会发展要求，从社区管理的角度上看，逐步转变为备案登记制度较为合适，社区有什么活动就发信息给各个健身组织，其网络化的活动就相对容易开展和控制。“如果没有此种界定，全民健身组织网络便失去了合法性的基础”^[2]，登记备案制度意味着锻炼群体能够在合法性基础上自我管理、自我约束、自主交流，保证全民健身组织网络体系有序参与公共体育服务。

备案制全民健身组织网络典型代表是湖北恩施州来凤原生态摆手舞队。自 2006 年 11 月成立以来，在队长李萍的带领下，广泛招贤，从最初的 19 人发展到了 60 多人，涉及来凤县多个政府机关单位。在 2007 年湖北省举办的第一届非职业舞蹈大赛中，《舍巴，舍巴》获得二等奖，全省中老年人健身舞大赛中获得梅花金奖。2008 年 9 月，应邀参加中国武汉（磨山）国际旅游节，同巴西、俄罗斯等 7 个国家的艺术家同台演出。后来还参加了《神话恩施》、《走进恩施》、《多彩中华》、《锦绣恩施》等节目的录制，受邀参加了西安世界园艺博览会等多场摆手舞表演，为发展民族传统体育项目做出了杰出贡献。来凤原生态摆手舞队是得到了政府部门的承认，并授权开展体育活动，政府从经费来源、场地设施、排练演出都给予全力支持，该组织网络建设和政府关系密切，互信度高，合作衔接顺畅，场地设施齐全，人员稳定，拥有多重角色，服务意识强，能提供政府所需的服务，弥补了政府公共体育服务的不足。不足之处在于，这种模式下的组织发展缺乏独立性，自身能力不足，社会化程度不高，对政府依赖严重，组织发展易受政府控制，虽能体现政府与全民健身组织的合作，并不断提供信息促进健身组织的网络化行为，但不利于外部资源的最优配置。

（三） 习俗型全民健身组织网络。

传统习俗传承与发展需要群体来实现，恩施土家族摆手舞传承不是简单的传统元素传递，而是精神要素的积累，而这一切都要靠群体的传承来实现，并在这一传承过程中形成一个习俗传承的主轴，把族群内的生产生活习俗有机地连结起来，形成土家族的共同习俗，摆手舞才能作为一个传统文化要素传承下来。正如列维布留尔所述：“习俗在该集体中的每个成员身上留下深刻烙印，同时，根据不同情况，引起该集体中每个成员产生尊敬、恐惧、崇拜等感情，习俗以集体表象的途径来得到理解。”^[3]摆手舞的生存是以习俗的形式传承的，这种传承性的习俗为摆手舞提供了发展空间。因此，发掘摆手舞特有的习俗型组织形式，找寻维持习俗型组织秩序的脉络和因素，是恩施州来凤县舍米湖摆手舞需要明确的基本立场，从现实角度来看，全民健身组织

网络发展所呈现出“习俗式生存”还将在较长时期内续存。可以认为依附于习俗型发展是全民健身组织网络生存与发展的根基。

（四） 系统型全民健身组织网络。

各个系统内部为了丰富职工的业余生活，提高健康水平和技能水平，系统领导高度重视职工的体育活动，定期举办系统内部各直属单位间的比赛，形成了系统型全民健身组织网络。系统型的健身组织网络行为主要取决于系统和单位的主要领导的健身意识和行为，以及对系统内部职工体育文化氛围的培养意识和行为，如果领导重视，就会定期拨款用于组织系统内部的比赛活动，否则就形不成气候，健身组织网络化发展直接受制于单位领导的指挥棒。

（五） 散落型全民健身组织网络。

除了上述几种发展模式以外，还有大量散落于民间、完全自发的全民健身组织，没有任何挂靠单位和赞助，经费来源于成员的会费缴纳，依赖于政府的公共或者收费健身场所进行活动的一种类型。“组织松散，规则由传统习惯确定，形式不一，观众和选手区隔不明显”等民俗体育活动的特征在这类活动群体上体现得最为彻底，如太极拳、舞蹈、走石子路、打陀螺、扁鼓、练武术、翻筋斗、叠罗汉、抖空竹等，也是全民健身体育组织网络的重要组成部分。其组织行为的网络化完全取决于组织领袖的决策和组织成员的要求，两个或者更多的俱乐部一起进行交流比赛。

二、恩施州全民健身组织网络发展的困境

（一） 认识制约：全民健身组织网络发展滞缓。

1. 社会认识制约。尽管全民健身组织网络发展逐渐成为社会各界共识，但是，不管是政府的领导干部，还是居民自身，对发展全民健身组织网络的认识还不够或存在偏差。就政府而言，对发展全民健身组织网络的认识不到位，没有把发展全民健身组织网络作为公共体育服务改革的一个重要的环节来抓，担心全民健身组织网络的发展壮大会影响其正常工作开展。认为体育协会完全可以代表全民健身组织的利益，发展全民健身组织网络没有必要。就群体自身而言，由于体育意识薄弱，发展全民健身组织网络没有引起大家足够的重视，有些仍对全民健身组织网络存在认识上的偏差，正如访谈中群体成员所说：“这样的群体不是正式的，说散就散，大家在一起就是闹着玩呢，几个人关系不错，玩儿会儿，锻炼一下就行了。”“我们的篮球队没有部门支持、没有资金、没有固定场地，经常打游击，我也知道还有很多的正式协会组织都管不过来，政府也就没有时间关注我们这样的群体了，靠我个人的关系去联系场地只能够维持一段时间，找个赞助也不容易。”从国家到地方的政策趋势是鼓励发展全民健身组织网络，但无论是政府部门，还是学术界，都对正式体育协会非常重视，而对自发性的体育锻炼组织缺乏热情，全民健身组织网络发展处于自生自灭状态，发展数量与规模忽大忽小，致使全民健身组织网络发展滞缓。

2. 传统习俗制约。武陵山片区是土家族、苗族聚集区，该地区人们都有自己本民族独有的民族习惯，这种民族习惯是在其长期的生产生活实践中形成的俗定约成的“条例”或“规矩”，具有相当强的约束力和广泛的群众性，这在民族地区是普遍存在和共同遵守的。全民健身组织的网络也同样依据本民族的风俗习惯进行自我管理、自我教育、自觉遵守。即使到了法制相对完备的今天，政府没有能够为民族地区全民健身组织网络发展提供足够的合法性保障，但地方由于人们对本民族习惯法的熟悉、信仰和可预期性，使得传统习俗在全民健身组织网络的管理上仍然作用强大^[4]。例如巴东县野三关镇的“撒叶儿嗬”民间表演艺术队，下辖 27 支“撒叶儿嗬”小分队。“撒叶儿嗬”是土家族非物质文化遗产的杰出代表，但地方政府没有足够的人力和财力进行保护与传承，主要依靠当地民间组织来予以传承，而这种主要依靠传统习俗来倡导全民健身组织网络运行和发展的方式会造成政府不便于扶持与监督管理。一位表演队员说：“我们的表演队是祖辈传下来的，基本不用政府管，知道我们就行了，我们都听从队长的安排，这都蛮好的。”可以看出一个民族在一个相对稳定的生存环境下，会普遍受本民族传统价值观念的支配，并在各种实践活动中传承下来，其心理积淀和行为方式影响到生活中的各个领域，依靠传统习俗的自我管理方式制约着全民健身组织网络的发展速度。

（二）制度制约：全民健身组织网络发展困难。

1. 法律困境。迄今为止，没有关于自发性体育活动群体组织方面的法律法规文件，虽然备案制的试行已经覆盖了大量自发性的全民健身组织，但全民健身组织网络发展的属性、功能、组织形式、活动方式等缺乏法律依据，也无法确定其法律地位，对政府部门给予的优惠政策无法以立法形式加以保护。没有备案的全民健身组织还大量存在，分布于城乡社区的各个角落，无法进行登记注册，法制建设的滞后极大地限制了全民健身组织网络的发展。从根本上说，全民健身组织网络建设的政策法规障碍，在于“政府向社会权力下放的不充分和相应措施的不完善，这种不充分导致社会领域的权力承接主体之一的全民健身组织网络的发展空间没有充分保证”^[5]。

2. 地位困境。无法获得法律的保护，全民健身组织也就“失去”了社会地位。各级人民政府有关部门是体育社团的业务主管单位，这种管理体制制约了全民健身组织网络的发展。一般而言，全民健身组织多是以社区为活动地域，资金、场所和会员数量难以确定，自生自灭、重新整合现象频繁发生，全民健身组织在无法进行注册后，只能选择体制（备案制）外生存的方式，缺乏社会地位。无法登记成为“合法”组织，就没有获得政府认可，不利于全民健身组织以独立资格服务社区居民的健身活动，健身组织相当于一个个节点，节点的发展不稳固，就严重束缚了全民健身组织网络向更广阔的外界发展的手脚，由于没有合法地位使全民健身组织随时处于被取消的境况，如同无证的小商小贩一样随时被取缔、随时被轰走，游击式生存严重影响其发展，也就无法壮大和切实发挥全民健身组织节点在全民健身组织网络建设中的作用。

3. 扶持困境。大量的全民健身组织没有社会地位，游离于备案制之外，国家关于全民健身发展的相关配套措施无法找到落脚点，导致全民健身组织网络建设面临扶持方面的困境。一是大量全民健身组织根本没有活动经费，也缺乏融资渠道。由于没有国家

政策的支持，作为非营利性的全民健身组织不被允许或不可能进行有效的社会融资。二是缺乏专业指导人员。构成全民健身组织的主体主要是健身爱好者，缺乏既有管理经验，又懂得现代健身指导与管理的领头人。全民健身组织网络的生存往往与健身带头人有直接联系，健身领袖的心情、地位与社会关系决定了组织网络化的生存与发展状态，随时联系，随时取消网络化活动^[6]。正如笔者在恩施土桥坝广场访谈的一位政府官员所说：“很多没有备案的锻炼群体私底下做得都很好，自己联系起来活动，想在资金上扶持一下，可是这样的群体没有名份，国家的钱不能乱花，弄不好会出事的，所以政府建了大量广场、公园和健身走廊，尽量提供锻炼场所，也就算是都扶持了”。扶持与监管找不到落脚点，加上配套的社会保障制度没有建立起来，造成绝大部分全民健身组织网络活动无法得到政府部门的扶持。

（三）能力制约：全民健身组织网络发展动力受限。

全民健身组织网络建设的扶持困境，导致服务能力的拓展受限。缺乏专业指导技能和全盘的发展规划，有的组织还没有发展到对外的交流水平，难以取得较好的服务效果。首先，相对松散的全民健身组织对公共体育服务发展成效并不明显，虽然锻炼成员对群体组织的认同度很高，但因缺乏激励机制和措施，也缺乏和其他组织间的良性互动，服务作用发挥不充分。虽然有的全民健身组织积极服务于全民健身组织网络建设，但规模较小，覆盖面较窄，有时甚至受行政干预，服务方式、服务内容往往未能如愿。其次，由于这些全民健身组织是居民自发组成的，且数目多、形式多样、结构松散，作用发挥不突出，影响群体组织整体服务能力的发挥，服务的范围和履行的“界度”也受到限制。而其服务能力的缺乏与政府的引导和规范化管理有关。

三、民族地区全民健身组织网络发展对策

（一）提高认识，处理好地区稳定和全民健身组织发展的关系。

政府与全民健身组织都基于公共体育服务的目标，相互依赖对方的资源，满足服务接受者的需求。已有的实践已经表明全

民健身组织在提供公共体育服务中具有优势，政府在公共体育服务方面应该认识到，吸纳各种类型的全民健身组织力量参与其中，才能更好地提高公共体育服务的质量。全民健身组织网络建设是一项长期的惠民政策，在不同发展阶段，体育协会要做好民间全民健身组织网络日常建设工作，尊重地方习俗，但也要坚决杜绝个别动机不纯人员的违法行为，确保和谐稳定的全民健身环境。政府要从多元文化共同繁荣的角度进行调控，协调全民健身组织网络发展的各个环节，做好服务角色，遵循其运营特征与规律，让民族地区民众在和谐稳定的社会环境中真切感受到国家改革开放、经济快速发展所带来的惠民成果。

（二） 完善制度，凸显全民健身组织的社会地位。

政府应该加强民族地区全民健身组织的制度建设，将全民健身组织纳入到公共体育服务体系框架中，并进一步将其纳入社会制度规范框架，提高全民健身组织公共体育服务的能力，凸显全民健身组织的社会地位。首先，从全民健身组织网络发展的属性、功能、组织形式、活动方式等方面完善法律法规，确定其法律地位。其次，对政府部门给予的全民健身优惠政策以立法形式加以保护，以便于惠民政策落到实处。再次，没有备案的全民健身组织还大量存在，分布于城乡社区的各个角落，无法进行登记注册，要尽快将其纳入到制度框架中来，便于政府和社会从人力、物力、财力上加以扶持。此外，在经济的不同发展阶段，县镇乡等有关部门和街道办需要对全民健身组织网络的发展加强规范管理，更要为其可持续发展创造良好的扶持环境，建立评比、交流经验及考核等制度，适当加大资金扶持，吸取体育团体发展的先进实践模式。注重全民健身组织网络建设中精英领袖队伍的培育，努力建设好一支高素质、专业化的全民健身组织网络精英管理队伍。目前，除了老年协会、农民体协等一类社团组织外，几乎所有的全民健身组织网络建设均没有按行业归口由各有关政府部门进行登记，其法律地位和法律保护得不到保障，所以，政府要依据法律法规进行管理，帮助全民健身组织网络体系以章程为主的内部管理制度模式，促使其形成自我管理、自我发展、自我约束的良性发展机制。

（三） 建立高效的运行机制，提升全民健身组织网络发展能力。

“运行机制是引导和制约决策并与人、财、物相关的各项活动的基准准则及相应制度，是决定行为的内外因素及相互关系的总称。”^[7]由于各种因素相互联系、相互作用，要提升民族地区全民健身组织发展能力，必须建立一套协调、灵活、高效的全民健身组织运行机制。

1. 目标导向机制。目标导向机制是依据目标进行活动，在活动过程中根据具体情况来调配各影响因素，并通过监督反馈系统来引导各影响因素和各项活动达成预设目标的机制。因此，在全民健身组织网络运行机制发展过程中，目标导向机制决定其运行效果与方向。民族地区全民健身组织网络发展的总目标就是要促进当地全民健身事业的健康快速发展，调动一切积极因素来满足当地居民对体育文化的需求。

2. 决策机制。决策机制在整个运行机制中起决定性作用，是民族地区全民健身组织发展实现预期目标的法律保障和政策依据。管理主体或通过制度规范、宏观计划、调控政策等来完成，抑或根据市场需求和市场作用建立起动态决策机制。

3. 动力机制。动力机制是为了调动运行系统内各元素的积极性和创造性，确保民族地区全民健身组织网络整个运行系统可持续发展的能量源泉。动力机制由顶层设计机制、中层激励机制、下层竞争机制组成。顶层设计机制主要是指政府层面通过宏观把控、颁布相应的民族地区全民健身组织网络建设的法规或政策标准，来规范和引导民族地区全民健身组织网络的发展。中层激励机制包括政府的宏观激励机制和各全民健身组织的内部激励机制，它指通过建立竞赛表演机制、精神与物质奖励机制、效果考核机制等一系列举措，来激发民众自觉、自主参与全民健身组织网络活动和积极性。下层竞争机制就是要根据市场供需关系来促进全民健身组织网络中的盈利性或非盈利性组织的自身发展和完善。

4. 调节反馈机制。调节反馈机制是全民健身组织网络系统自我更新与优化的保障。调节反馈机制由行政调节机制、市场优化机制和自我更新机制三部分组成。行政调节机制指各级政府根据全民健身组织网络化发展的需要和信息反馈，通过制定法

规政策和行政指令对民族地区全民健身组织网络的发展目标、资源配置、效果评价等方面进行行政干预。市场优化机制是按照市场运作规律，自动优化民族地区全民健身组织网络建设中的盈利与非盈利活动，从而实现全民健身组织网络建设资源的合理配置。自我更新机制指全民健身组织自身或管理机构在原有知识和经验积累基础上自我创新发展与自我约束的行为方式，它是全民健身组织网络发展与管理良性运转的重要标志，也是实现民族地区全民健身组织网络健康发展的重要保证。

5. 保障机制。财力、制度和人力是一个组织正常运转的基本保障，民族地区全民健身组织网络的保障机制主要由三个部分构成。一是资金筹集机制。资金筹集机制是指为了保障民族地区全民健身组织网络的正常运行，而对全民健身组织网络建设进行一定的经费投入。在构建全民健身组织网络的运行机制时，要建立多元资金来源渠道，除了由各级政府专项财政拨款外，还要通过个人和企业以赞助、众筹和捐赠等方式获得发展资金，做到动员整个社会力量来获得资金保障。二是监督机制。一种健全的监督机制是通过政府、社会、公众、媒体等方式以互相制衡形式来督促全民健身组织网络建设有序、合法、健康的运行与发展。三是人才保障机制。体育与管理人才是全民健身组织纵深发展的有力保障，通过自身梯队建设与组织间交流与合作，保证民族地区全民健身组织网络人才资源的合理利用，尤其要注重发挥体育技术人才的精英领导作用。

综上所述，全民健身组织网络建设作为民族地区公共体育服务的重要修复机制和支持系统，为当地政府发展全民健身事业提供了重要抓手。在全面建成小康社会的决胜阶段，提高对全民健身组织网络的认识，完善相关制度，建立高效的组织运行机制，对满足民族地区居民日益增长的体育文化需求，提高政府公共体育服务能力，促进民族地区社会稳定与经济发展意义重大。

参考文献:

- [1] 习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28.
- [2] 王名, 刘培峰. 民间组织通论[M]. 北京:时事出版社, 2004:237.
- [3] 赵世林. 论民族文化遗产的本质[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2002(3).
- [4] 宋仕平, 黎见春. 非政府组织与乡镇社会治理研究——野三关的实践与探索[M]. 北京:中央民族大学出版社, 2012:127.
- [5] 王诗宗, 宋程成. 独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思[J]. 中国社会科学, 2013(5).
- [6] 张铁明, 谭延敏. 农村非正式结构体育社团形成的群体动力效应研究[J]. 体育与科学, 2010(4).
- [7] 冯海龙. 社会运行机制的优化及其途径[J]. 太原大学学报, 2005(4).