

改革开放以来我国体育社会组织发展： 问题反思与策略探讨

汪 流

(首都体育学院, 北京 100191)

摘 要: 体育社会组织的发展与其生存的外部环境和体育发展的内在要求密切相关。运用文献资料法和逻辑分析法, 对改革开放以来我国体育社会组织的发展背景、历程进行阐述, 从制度层面、社会层面和组织自身层面分析了当前体育社会组织发展中存在的问题, 指出应该改变体育的治理方式、加大国家级体育社会组织的改革力度、重视基层社区体育社会组织发展、增强群众体育活动的自组织意识, 以及加强体育社会组织自身能力建设, 旨在为学界研究和相关政策制定提供理论参考。

关键词: 体育社会组织; 发展历程; 体育治理改革; 社区体育社会组织; 自组织; 能力建设

中图分类号: G812.16

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2016) 04-0001-06

改革开放以来, 得益于社会环境的深刻变化及其相应制度空间的扩展, 我国体育社会组织在横向类型、纵向层次上获得飞快发展, 体育事业治理主体的多元化成为可能。体育社会组织在体育事业发展中具有不可或缺的积极作用已成为社会各界的共识。近年来, 体育、民政等有关部门不断出台相关政策和措施, 加大体育社会组织的培育和扶持力度, 力图使其成为公共体育服务的重要供给者、政府职能转移的合格接收者。然而, 不可否认的是, 相对于政府职能转移的迫切需求和国人强烈的体育需求, 当前体育社会组织的作用发挥还存在较大的差距。

本研究运用文献资料法和逻辑分析法, 对改革开放以来我国体育社会组织的发展背景、历程进行阐述, 在此基础上分析和思考了当前体育社会组织发展中存在的问题及其发展路径, 旨在为学界研究和相关政策的制定提供积极的理论参考。

1 我国体育社会组织发展的宏观社会环境

1.1 体制转轨

所谓体制转轨, 就是由计划经济体制向市场经济体制过渡的过程^[1]。

在计划经济时期, 国家对社会生活全面渗透与控制, 对社会资源实行全面垄断。由于缺乏发展的资源和活动空间, 社会自治和自组织能力受到抑制和剥夺, 真正意义上的社会组织并不存在。在此环境下, 我国建立起计划经济时期的高度集中的体育管理体制, 自上而下地调控体育资源。

党的十一届三中全会以后, 中国开始了改革开放的历史进程, 这一进程的根本任务和重要内容就是进行社会主义市场经济体制改革, 传统计划时代所形成的特定社会利益格局逐渐解体, 以市场调节社会资源配置的市场经济模式逐渐确立。市场化改革以及由此带动的政府体制的改革和政府职能的转化, 也使得一些原来国家控制的

收稿日期: 2016-03-25

基金项目: 北京市教委社科计划面上项目 (SQSM201510029002); 北京市创新团队项目 (IDHT20130526)

作者简介: 汪 流 (1976—), 男, 安徽萧县人, 副教授, 博士, 研究方向为社会体育和体育组织。

社会空间归还社会。这一方面使得社会组织的形式成为必要,另一方面也为社会组织的形成和发展创造了基本的条件和空间。

1.2 社会转型

“转型”原本是一个生物学概念,指“微生物细胞之间以‘裸露的’脱氧核糖核酸形式转移遗传物质的过程。”^[2]这一概念后来为社会学所借用,意指社会的变化、变迁与变革。20世纪90年代开始,“社会转型”逐渐成为中国社会科学界普遍使用的一个热门术语,用以描述和解释改革开放以来中国社会所发生的剧烈变迁。

新中国成立后到改革开放前,国家与社会高度合一,社会结构属于政府一统天下的一大板块结构。针对当时中国这种特殊的社会结构,有学者将其称为“总体性社会”,其基本特征是政府控制一切^[3]。改革开放以来,“总体性社会”的格局逐渐被打破,国家与社会的关系发生了重组,国家对社会控制范围缩小,国家与社会之间开始出现有限的分化^[4]。

1.3 政府职能转变

自国家产生以来,政府职能问题始终是政府的基本问题之一^[5]。

计划经济体制下,大量的具体事务使得政府机构臃肿,管理部门出现结构性膨胀。同时,在公共产品和公共服务的提供上,形式单一,效率低下,难以适应社会的需求。改革开放后,我国政府管理理念逐渐由“全能政府”转向“有限政府”,管理方式由微观管理变为宏观调控。与之相适应,政府机构改革确立了“小政府、大社会”目标,转变政府职能成为必然。1992年,党的十四大首次明确提出政府职能转变是“上层建筑适应经济基础和促进经济发展的大问题”。政府职能转变一方面意味着政府职能内容的变化和转换,另一方面意味着政府职能运行方式的变化和转换,即调整政府权力的运行范围及方式,把本应由社会履行的职能还给社会。

毋庸置疑,改革开放以来的体制转轨、社会转型及其所要求的政府职能转变,为体育社会组织的发展拓展了空间,我国原有的体育组织结构也因此发生了一系列新的变化,在纵向层次、横向种类上均有较大突破。

2 发展的基本历程

计划经济时期的体育社会组织,形成方式单

一,基本由政府推动组建,往往只有牌子无实质意义。20世纪80年代以来,各项改革释放出来的社会空间催生了社会自发成立的体育社会组织,并加速了其发展,开启了中国体育社会组织发展的新时代。在改革开放迄今为止的30多年的发展过程中,中国体育社会组织的发展大致经历了三个阶段。

2.1 兴起阶段(20世纪70年代末至80年代末)

1978年开始的改革开放翻开了中国历史发展的新的一页,也为体育社会组织带来了良好的发展机遇。计划经济逐步向社会主义市场经济过渡,社会需求增多并逐渐多样化,人们参与体育的积极性日益高涨,如何发挥体育社会组织的作用成为学界和政府共同关注的话题。相关研究表明,1979年全国共有60个社团成立,其中全国性体育社团就占了13个^[6]。这一时期,“官办”或有官方背景的体育社会组织大量出现,从中央到地方,各级政府体育部门纷纷建立由政府牵头的体育社团,一些离退休干部也不甘寂寞,抱着从事公益体育的目的加入到体育社团的创建中来。

老年人体育协会就是这一时期体育社会组织的典型。为进一步加强老年人体育工作,1981年5月5日—8日,原国家体委会同卫生部、全国总工会等部门召集了多省、市体育部门负责人,召开了中国老年人体育协会筹备会议。1983年4月11日—15日,中国老年人体育协会成立大会在洛阳召开。1983年5月3日,原国家体委向国务院呈报了《关于成立中国老年人体育协会的报告》。同年6月28日,国务院办公厅转发文件批准成立。中国老年人体育协会的成立迅速推动了省级老年人体育协会的建立,此后的三年内,除了西藏自治区外,各省、自治区、直辖市以及计划单列市的老年人体育协会都在政府的推动下得以成立。

1986年,原国家体委制定的《关于体育体制改革的决定(草案)》中明确指出,要充分发挥体育总会和各种体育协会、运动协会的作用,进一步推动了地方体育社团的创建工作。

2.2 快速发展阶段(20世纪90年代初期至90年代末)

1992年邓小平南巡讲话之后,中国经济社会进入新一轮的快速发展阶段。1993年,党的

十四届三中全会确定了建立社会主义市场经济体制、转变政府管理职能和建立“小政府、大社会”等改革目标，为社会组织的进一步发展提供了契机^[7]。1993年5月24日，原国家体委发布《国家体委关于深化体育改革的意见》，提出体育行政部门要转变职能，调整内设机构，将大量事务性工作交给事业单位和社会团体，把工作重点真正转移到宏观调控上来。在此期间，原国家体委在前期试点的基础上，开始了体育协会实体化改革。

这一时期的体育社会组织建设取得较大成绩：一是体育社团的数量和类型大量增加，特别是社区草根体育组织；二是地方政府的管理方式发生变化，培育力度加大；三是部分地方体育社会组织自我造血功能增强，在市场中取得了生存发展的活力；四是各种形式的体育类民办非企业单位迅速发展。

2.3 规范发展阶段（2000年至今）

随着改革开放的深入推进，社会组织在中国的发展已经成为一种重要趋势。为适应管理、引导社会组织发展的需要，1998年6月，民政部原社会团体管理司改为“民间组织管理局”，地方民政部门也新设或者将社会团体管理部门改为“民间组织管理局”“民间组织管理办”等。1998年10月，国务院分别以第250号令和第251号令发布了新修订的《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》，逐渐形成了社会组织的“双重管理、分级负责”的体制。从2000年1月起，民政部门对之前成立的各类民办非企业单位进行复查登记。2000年11月，民政部和国家体育总局联合下发了《体育类民办非企业单位登记审查与管理暂行办法》，2001年国家体育总局下发了《全国性体育社团管理暂行办法》。地方体育社会组织的规范化建设力度也逐步加大。以江苏为例，2013年，江苏省体育局、省民政厅下发《关于培育发展基层体育社会组织的指导意见》；2015年，江苏省体育局、省财政厅出台《江苏省本级向社会组织购买公共体育服务暂行办法》；2016年1月，江苏省体育局、省体育总会印发了《进一步加强体育社会组织建设的指导意见》。2000年至今，国家和地方层面的多项政策法规的颁布表明国家开始关注和重视体育社会组织发展中出现的各种问题，采取了多种应对措施，体育社会组织发展进入了制度

化、规范化管理的新时期，其发展已经由过去单纯的数量增长转移到质量提高上来，在数量、种类、结构和布局等方面正逐步满足人们日益增长的体育需求。

3 问题反思

一般认为，社会组织应具备非政府性、非营利性、自主性等基本属性。但如果我们稍加留意和比较，上述属性在我国体育社会组织身上表现得并不鲜明，甚至或多或少地都包含着与之相悖的方面。可以说，在“大政府、小社会”格局未发生根本性改变的转型阶段，尽管体育社会组织在数量、类型上飞速发展，但也面临着诸多问题。当然，这些问题的产生和存在并不是孤立的，而是相互联系、相互制约，共同构成体育社会组织发展中的障碍因素。

3.1 制度层面的问题

3.1.1 登记注册受限

以1989年国家发布的《社会团体登记管理条例》为基点，对社会组织双重负责、分级管理的管理体制初步确立。而这一制度安排是社会组织（包括体育社会组织）登记注册的最基本障碍。本世纪初，关于社会团体、民办非企业单位和基金会三类组织的管理条例修订问题就已提上日程，但由于涉及部委之间的职能调整，至今尚未完成。

2013年底，一些地方根据当年两会上公布的《国务院机构改革和职能转变方案》精神，实施了部分类型的体育社会组织直接登记工作，如体育类民办非企业单位和基金会可以直接登记，而成立体育社团仍然需要业务主管部门的审查同意。同时，由于还没有法规支持，一些地方的登记难题尚无法立刻解决，登记体育社会组织的请求依然是“业务主管部门同意”。

3.1.2 税收制度缺失

税收制度是对体育社会组织进行扶持的一项十分有力的机制。税收制度是“关系到民间组织存在与发展的举足轻重的问题”^[8]。“对于民间社会发展相对滞后、人们的公益捐助意识相对淡薄的中国来说，这一制度显得尤为关键”^[9]。

但目前缺乏有力的税收优惠政策，尚未建立财政资助机制，在地方的实践中缺乏相关制度及操作层面的法律法规。虽然地方政府纷纷出台一些关于社会组织的减税免税政策，但要么没有

涉及体育社会组织,要么执行力度不够,在制度及操作层面上则还远未兑现,对于制定和完善体育社会组织发展的配套措施推进力度不足。

3.1.3 政府购买服务非制度化

随着我国服务型政府建设、政府职能积极转型和体育社会组织蓬勃兴起,我国各地都出现了政府购买体育社会组织服务的尝试与创新。作为政府体育管理体制创新的手段,政府购买体育社会组织服务有利于转变“公共体育服务应该由政府统包统揽”的旧观念,推动和完善多元公共体育服务供给体系的发展,满足社会不同层次的体育需求。

但目前政府向体育社会组织购买服务还处于启动和探索阶段。在各地政府购买体育社会组织服务的过程中还存在很多问题。一是购买行为“内部化”,即服务提供方往往是体育部门自己组建的体育组织,与购买方存在较强的“近亲”关系。二是购买行为“运动化”,缺乏长效机制。近年来,北京、上海、广州和深圳等地以“费随事转”、项目发包和公开招标等方式探索政府购买服务,但资金规模不大,资金来源也不固定,而且缺乏相应的制度保障。

3.2 社会层面的问题

3.2.1 社会认可度较低

作为公益性质或互益性质的体育社会组织,社会认同是其可持续发展的重要源泉和动力。然而,体育社会组织发展过程中,在社会认同方面存在两方面的问题,一是认识不足,二是认可度不高。

中国两千年封建社会形成的国家主导格局和建国以来形成的政府的绝对权威,使中国人对“官办”“国营”有着独特的情结。在一些人看来,非“官办”的组织是不可信任的,这一心理在我国市场经济发展尚不成熟的现阶段,在整个社会信任体系尚未建立的情况下尤为突出。同时,当前一些体育社会组织打着政府的旗号,凭借行政垄断力量,只管收钱不为社会服务,或以为社会服务为幌子谋求个人或小团体的狭隘利益,有悖于社会组织应有的“非营利”本质。在实践中,部分体育社会组织就是由于存在公益腐败或因脱离群众而无法赢得社会认同。

3.2.2 社会支持力度有限

一般而言,体育社会组织履行的是服务社会大众的公益使命,来自社会的支持必不可少,而

社会性资金的支持是其重要方面。总体而言,尽管中国体育社会组织的资金来源经历了从早期比较单一的政府拨款到多渠道自筹的过程,但来自于社会的资金支持十分有限。目前国内企业的公益意识淡薄,获得利润是企业的唯一目标。当社会效益与经济利益发生冲突时,一些企业决策者宁愿花费大量的资金投入广告,也不愿意资助公益体育事业,对寻求捐助的社会组织持排斥态度。

3.2.3 社会参与意识薄弱

真正意义上的社会事业发展源于公民的积极参与,而非仅仅依靠政府的推动和市场的拉动。20世纪80年代以来的体育社会化改革正是要改变长期以来体育事业单纯依靠国家和政府的局面,扩大体育的社会参与。然而,计划经济体制下政府、单位包办体育的局面抑制了人们的主动性、自觉性,民众对政府和单位组织的体育活动多是一种被动的参与。同时,长期以来政府、单位对体育的包办也使民众认为发展体育事业、组织体育活动是政府的事、单位的事,个体的参与热情不高、志愿服务意识和责任感不强。这种依赖性和思维模式在“单位人”向“社会人”转变的今天,依然还存在影响。

3.3 体育社会组织自身的问题

我国体育社会组织的层级较多、类型复杂,从自身情况看,不同层级、不同类别的体育社会组织存在不同的问题。正是鉴于这种复杂性和多样性,我们也无法对所有体育社会组织所存在的问题进行逐一分析。以下提出的前两个问题在所有体育社会组织中都不同程度地存在,而第三个问题则主要存在于由政府推动创建的体制内组织中。

3.3.1 能力较弱

从各地的实践看,当前各级政府已在很大程度上认识到体育社会组织在促进社会建设、提升体育公共服务数量和质量方面的积极作用,并普遍将体育社会组织纳入观察视野,但其能力是政府在选择合作伙伴时的重要参考因素。值得注意的是,受资金、制度、人力资源、社会文化等因素的影响,体育社会组织提供公共体育服务的能力较弱,生存与发展的空间受限。

3.3.2 依赖性强

中国大量体育社会组织自上而下的形成方式决定了其生存资源依赖于政府的先天不足。即便

对于利用社会资源自下而上成立的体育社会组织（也称为体制外组织）而言，尽管其自主性较高，但由于政府掌握着大量公共资源，在合法身份的争取、资金和人力等社会资源的动员等方面也不得不依赖政府。

3.3.3 自主性差

尽管当代中国公民社会在经济社会活动中已经在一定程度上体现出自主性的特征，然而，由于当代中国公民社会脱胎于一个高度政治化的社会，社会组织的发育与成长受到政府政策的扶植^[10]，也为政府对社会组织各方面的介入和干预提供了便利。

例如，一些综合性体育社会组织（如各级体育总会）和一些人群类体育社会组织（如各级老年人体育协会、各级残疾人体育协会），被纳入政府直属管理，将其定位为事业单位甚至是政府内部组织。在国家层面，多数运动项目协会与相关管理中心合署办公，这些运动项目协会到底是社会组织还是国家体育总局的事业单位难以从实际工作中区分。业务主管单位直接干预，或“操持”体育社会组织活动的情况较为突出。

4 策略探讨

党的十八大提出要“加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制”，十八届二中全会进一步明确，要“改革社会组织管理制度，处理好政府和社会的关系”。这些都为体育社会组织突破困境、实现发展营造了良好的氛围，创造了难得的历史机遇。

4.1 发展体育社会组织需要改变体育的治理方式

现代社会是高度组织化的社会，与民众体育参与的组织化需求相比，当前我国体育社会组织的发展在整体上仍然比较缓慢滞后，原因在于体育领域中“强政府、弱社会”的基本格局并未发生根本性改变。未来体育社会组织的发展，需要体育治理方式的改变，积极推动体育治理主体的多元化，从战略高度为体育社会组织发展做好顶层设计，在准入门槛、税收优惠、购买服务等方面给予更多的政策性支持。

4.2 加大国家级体育社会组织的改革力度

由于历史的原因，我国体育社会组织，特别是国家级体育社会组织多由原国家体委直接创建，与政府关系较为密切，往往行政、事业、社

团、企业四位一体，行政色彩浓厚，权力高度集中，不符合中国建设“小政府，大社会”的时代趋势。2015年，国务院正式印发《中国足球协会调整改革方案》，尽管目前改革困难重重，但毕竟开启了新世纪国家级体育社会组织改革的大门。

4.3 重视发展基层社区体育社会组织

近年来，社区体育社会组织蓬勃兴起、迅猛发展。社区作为人们社会参与的基本场所，也是人们体育参与的主要场域。社区体育社会组织作为一种以地缘、趣缘为载体而形成的体育组织形态，其参与人群的广泛性、活动内容的丰富性、组织方式的灵活性，以及由此带来的居民主体的自觉、参与精神的彰显，都是体育事业推进中不可或缺的器物、制度和精神条件，从而构成我国体育事业发展的基本平台和实践场域。所以，基层社区层级的体育社会组织是未来发展的重点。

4.4 引导社会参与，增强群众体育活动的自组织意识

外部制度的改善需要内在观念的支撑。以公民参与意识、参与精神和法治观念为重要内容的公民文化，是体育社会组织发展的基础性条件，是体育社会组织良性成长的内在机理。改革开放以来，公民主体意识和参与意识日益增强，广泛的社会参与渐成常态。应借助这一良好趋势，引导民众接受积极参与型的体育文化活动，增强群众体育活动的自组织意识，为体育社会组织的长远发展提供必要的观念保障。

4.5 加强体育社会组织自身能力建设

体育社会组织应认识到组织的存在及其行为在社会中的价值。应积极回应公众体育需求，根据居民的需求来进行服务内容的设置与调整。体育社会组织应加强自身能力建设，提高公共体育服务能力，从而赢得政府和社会的认同与支持，赢得生存与发展的空间。

参考文献：

- [1] 刘文革,段颖立.西方转轨经济理论述评[J].经济理论与经济管理,2002(2):72-75.
- [2] 简明不列颠百科全书(第9册)[M].北京:中国大百科全书出版社,1986:544.
- [3] 孙立平.总体性社会研究——对改革前中国社会结构的概要分析[J].中国社会科学季刊,1993(1):16-26.
- [4] 孙立平.转型与断裂——改革以来中国社会结构的

- 变迁[M]. 北京:清华大学出版社,2004:5.
- [5] 谢晓虹. 基于马克思主义国家职能理论基础的现代政府职能转变研究[D]. 合肥:安徽大学, 2013:49.
- [6] 黄亚玲. 中国体育社团的发展——历史进程、使命与改革[J]. 北京体育大学学报, 2004, 27(2): 155-157.
- [7] 董建新. 略论社会组织政治意蕴[J]. 浙江社会科学, 2009(4):62-66.
- [8] 雷兴虎,陈虹. 社会团体的法律规制研究[J]. 法商研究:法学版,2002(2):47-56.
- [9] 葛云松. 非营利组织发展的法律环境[J/OL](2004-12-01). [http://www. people. com. cn](http://www.people.com.cn).
- [10] 伍俊斌. 公民社会建构的基础理论研究[D]. 北京:中共中央党校,2007:242.

Reflections and Development Strategies of China's Sports Social Organization Since Reform and Opening Up

WANG Liu

(Capital University of Physical Education and Sports, Beijing 100191, China)

Abstract: The development of sports social organization is closely related to its external environment and the internal requirements of sports development. The article applies methods of literature and logical analysis to illustrate its development background and historical process since the reform and opening up, and from the system level, social level and organization level analyzes the existing problems of sports social organization development. It puts forward that sports governance patterns should be changed, reform intensity of nation-level sports social organization should be enhanced, grass-roots community sports social organization development should be emphasized, self-organization awareness of mass sports activities should be enhanced, and social sports organization's self development capacity should be strengthened, so as to offer theoretical reference for academic research and related policy making.

Key words: sports social organizations; development process; sports governance reform; community sports social organizations; self-organization; capacity development