

# 新时期我国体育社会组织发展的 现实困境与策略探讨

刘震<sup>1</sup>, 韦雪梅<sup>2</sup>

(1. 安徽中医药高等专科学校 体育教研室, 安徽 芜湖 241000;  
2. 皖南医学院 体育教研室, 安徽 芜湖 241000)

**摘要:** 在建立服务型政府的社会背景下, 体育社会组织发展是承接政府职能转移、参与社会管理、弥补“政府失灵”和“市场失灵”的必然选择。但是现阶段, 我国体育社会组织在发展过程中依然面临着参与管理及公益意识淡薄、内部治理机制不完善、人才激励管理机制不健全的内部问题和注册登记困难、公益产权不清晰、财税优惠制度不完善的外部问题, 为促进我国体育社会组织发展, 提出通过推动登记制度改革、加大政府资助、重视品牌塑造等方式, 解决体育社会组织面临的合法性、资金来源、社会服务能力问题, 在此基础上不断完善相关配套措施, 为体育社会组织更好地发挥作用提供依据。

**关键词:** 体育社会组织; 公共体育服务; 合法性; 社会服务能力; 资金来源; 品牌塑造; 注册登记  
**中图分类号:** G812.17      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1008-3596 (2017) 03-0019-06

随着公众对公共体育服务多样化、个性化需求的增长, 由政府、市场、社会组织合作参与公共体育服务供给是新时期保障公共体育服务有效供给的必然选择。2012年11月, 党的十八大就提出要“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”。2013年十八届三中全会又提出:“明确社会组织的权责, 社会组织要依法自主、充分发挥其作用。政府要将适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项, 交由社会组织承担。”作为社会组织的重要组成部分, 我国体育社会组织起步较晚, 相关制度尚不健全, 在承接政府职能转移过程中还存在诸多问题, 已然成为阻碍我国公共体育服务市场化、社会化改革的重要制约因素。本研究通过梳理新时期我国体育社会组织

发展中面临的内外部困境, 提出促进体育社会组织良性发展的策略。

## 1 相关概念

### 1.1 体育社会组织

与社会组织相近的有非政府组织、非营利组织、第三部门等概念, “民间组织”较为常用, 因为民政部和各省级民政部门设立的是“民间组织管理局”职能部门。2007年党的十七大报告首次提出“社会组织”这一概念, 并指出: 社会组织是指政党、政府以外的各类民间性的社会组织<sup>[1]</sup>。按照民政部的解释, 我国体育社会组织主要包括体育社团、体育类民办非企业单位和体育基金会3种形式。民政部《2015年社会服务发展统计公报》显示, 截至2015年底, 全国共有

收稿日期: 2017-01-02

基金项目: 安徽省教育厅2016年度高校人文社科重点研究项目 (SK2016A053);

安徽省教育厅2016年度高校人文社科重点研究项目 (SK2016A096)

作者简介: 刘震 (1983—), 男, 山东泗水人, 讲师, 硕士, 研究方向为体育人文社会学。

社会团体 32.9 万个,比上年增长 6.1%,其中体育类社会团体 2.3 万个,占 7%;全国共有民办非企业单位 32.9 万个,比上年增长 12.7%,其中体育类 1.4 万个,占 4.25%<sup>[2]</sup>。由于体育基金会的数量较少,暂时没有官方统计,故本文所指体育社会组织主要包括体育社团和体育类民办非企业单位。

## 1.2 体育社团

根据《社会团体登记管理条例》,社会团体是指中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织<sup>[3]</sup>。同理推之,体育社团就是公民或者法人以发展体育事业、满足公众基本体育需求为目的,自愿结成的非营利性社会组织。从“合法化”状态看,包括在各级民政部门、体育职能部门登记注册的“合法化”体育社团和未登记注册的“非法化”体育社团。从地域层级看,包括全国性体育社团和地方性体育社团。二者的管理办法也不尽相同,2010 年体育总局印发《全国性体育社会团体管理暂行办法》,对国家体育总局作为业务主管单位以及由国家体育总局发起成立的全国性体育协会、学会、研究会、联谊会、基金会等非营利性社会组织单独进行管理,其中社团领导人可以由体育行政部门领导担任,并同时可以兼任多个体育社团的领导。可见,全国性体育社团有着“官办社团”的身份色彩,更多表现为政府部门的职能延伸。而地方性体育社团主要是秉承“政社分离”的指导方针,努力探索协会实体化之路。比如 2004 年安徽省门球协会、安徽省信鸽运动协会被正式确认为全省单项运动协会首批实体化试点单位。本文研究对象主要指各地方层面、具有民间性质的地方体育社团,不包括全国性体育社团。

## 1.3 体育类民办非企业单位

根据 2000 年国家体育总局、民政部联合印发的《体育类民办非企业单位登记审查与管理暂行办法》的解释,体育类民办非企业单位是指由企业事业单位、社会团体、其他社会力量和公民个人利用非国有资产举办的,不以营利为目的的,以开展体育活动为主要内容的民办的中心、院、社、俱乐部、场馆等社会组织<sup>[4]</sup>。体育类民办非企业单位是社会办体育的重要形式,促进了公共体育服务社会化的发展,但需要指出的是,受体育彩票公益金资助的各级青少年体育俱乐部

除外,因为其官办色彩较浓。2016 年 5 月 26 日,民政部关于《民办非企业单位登记管理暂行条例(修订草案征求意见稿)》公开征求意见,为了更准确地反映社会服务机构的定位和属性,也为了与《中华人民共和国慈善法》的表述衔接一致,此次修订将“民办非企业单位”名称改为“社会服务机构”。《社会服务机构登记管理条例》规定“社会服务机构,是指自然人、法人或者其他组织为了提供社会服务,主要利用非国有资产设立的非营利性法人。”<sup>[5]</sup>这个定义概括范围更全面,而且能准确地反映此类社会组织的性质和社会服务功能。

## 2 我国体育社会组织发展的困境

### 2.1 内部困境

#### 2.1.1 参与管理及公益意识淡薄

《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《社会团体登记管理条例》规定了新成立的社会组织必须有明确的章程及其所包含的宗旨、业务范围等事项。章程的意义在于明确该组织的使命,即不以营利为目的,在政府主导下为广大群众提供基本的公共体育服务需求,不能以举办体育活动为形式进行“敛财”,如此会失去其公益性、公共性属性。但有些体育社团的经费主要来自企事业单位缴纳的会费,会员单位领导不用自己掏腰包,个别有运动兴趣的领导代表单位参加一些体育活动,却没有参与社团管理的热情。此外,还有一些民办体育俱乐部从一开始就以投资为目的兴建,决策者就是投资人,提供健身指导、技能培训等社会服务很少,拼命追求利润,乱收费、高收费等层出不穷。有些健身体育场馆收费高、门槛高,向富人阶层提供高端收费服务,普通老百姓消费不起,只能止步于馆外。

#### 2.1.2 内部治理机制不完善

《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《社会团体登记管理条例》规定新成立的体育社会组织必须有必要的组织机构,这也是社会组织决策管理的核心内容和基础。各类体育社会组织内部治理结构的共同特征多以理事会为核心。然而,不同类别的体育社会组织,其内部治理机构也有所不同。如体育社团是以会员制为主要特征,其核心是维护全体会员的利益,故其理事会直接对会员(代表)大会负责,接受会员(代

表)大会监督。这就形成了以会员(代表)大会为最高的权力机构、以理事会为决策机构和以秘书处为执行机构的内部治理机构。一些体育社团中理事会成员不计其数,成立数年也不召开理事会和会员代表大会,决策权高度集中在少数专职管理者手中。而体育类民办非企业单位属于非会员制社会组织,其核心职能是实现组织财产的保值增值,为了保证组织资产运作规范,一般还需要设立监事会,这就形成了以理事会为决策机构、以秘书处为执行机构和以监事会为监督机构的内部治理机构。

除了全国性体育社会组织为了充分发挥政府职能而具有完整的内部治理机构外,地方性体育社会组织内部治理机构尚不健全,决策管理随意性较大。有些市级体育社团只有成立的时候组织召开会员(代表)大会,日常的计划、组织、控制均由理事长或秘书长负责。除此之外,还有一大批未登记的草根类体育社会组织,家长制管理、家族式经营所带来的任意性、私情性问题严重阻碍了体育组织的健康发展。内部治理机构的不完善使得决策权过度集中,影响到组织内部各部门职能权利的分化,阻碍了体育社会组织功能的正常发挥。

### 2.1.3 人才管理机制不完善

社会组织的人力资源管理包括有酬员工管理和志愿者管理,有酬员工又包括专职和兼职员工。由于社会组织具有非营利性、非政府性和志愿性<sup>[6]</sup>,其理事会成员和志愿者大都没有报酬,有酬员工的报酬也相对较低,以激励为主。据唐代盛课题组(2015年)对社会组织成员薪酬水平的调查得知:月收入在1500元以下的有31.7%,月收入在3000元以上的只有9.9%,社会组织员工收入水平远远低于社会平均水平<sup>[7]</sup>。此外,一些体育社会组织中的人事管理没有纳入社会保障体系,从业者的切身利益得不到有效保障,这也造成专业性较强的体育教练员、体育技能培训师等人才不愿全职参与体育组织的工作,大部分的工作人员均为兼职或是退休人员,人员流动性极大。我国每年有约1万名退役专业运动员,近10万的体育专业毕业生<sup>[4]</sup>,体育社会组织应成为我国体育专业人才就业的一个重要领域,不仅有助于解决运动员退役安置和体育专业大学生就业问题,也有助于优化人才结构、提升人力资源管理水平。

## 2.2 外部困境

### 2.2.1 直接注册登记困难

国务院颁布的《社会团体登记管理条例》(1989年、1998年),作为现今规范我国社会组织行为最主要的法律框架,确立了我国社会组织双重负责、分级管理的管理体制。即先由作为业务主管单位的体育部门审核通过,再报作为登记管理机关的民政部门注册登记,才能成为合法的社会组织。这种管理体制一方面通过双重登记限制体育社会组织获得合法身份,另一方面通过双重管理分散因社会组织活动可能带来的政治风险。社会中一些非法组织集会、示威等活动的出现使政府意识到加强社会组织管理的必要性,降低政治风险和规避责任是体育和民政部门的首要目标,而社会组织的发展则处于次要目标。2013年3月十二届全国人大一次会议审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》,提出重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立这些社会组织可以直接向民政部门依法申请登记,不再需要业务主管单位审查同意,但是并没有进行统一的强制性规定,而是给地方制定直接登记制度留出自我操作的空间,这使得体育社会组织在直接登记政策的范围、分类等界定上存在差异<sup>[8]</sup>。如有些地市仍保留着双重登记管理制度,有些地市体育类民办非企业单位可以直接到民政部门登记,而成立体育社团仍要通过民政部门和体育部门的双重审查。

### 2.2.2 公益产权不清晰

产权即财产权,是法律和经济学用来解释物的财产权利的一个范畴,包括对财产的占有、管理、处分、受益等一组权利<sup>[9]</sup>。社会组织的财产与个人财产不同,存在着不同程度的公共性,所以政府对体育社会组织的财产进行不同程度的限制。首先,不能从事营利性活动,而且组织的收入不能在内部分红。其次,就体育社团这种互益性社会组织而言,其财产属于全体会员,组织一旦解散,财产可在成员间分配,而体育类民办非企业单位这种非会员制的实体型组织一旦解散,其财产归社会所有,不得分给成员。有些体育社会组织在成立之初,发起人是以私人或合作等方式,依靠个人财产申请成立的,但根据民办非企业单位及社会团体的相关管理规定,发起成立以后,组织财产即视为公益财产,在组织面临解体

清算时,发起时的资产不能重归发起人,这也就造成了体育社会组织“私立而非私有”的局面,从而加剧体育社会组织发起人以营利为目的投资行为,在组织成立后的运作过程中,通过各种商业手段加快收回前期投入,从而失去了体育社会组织非营利性的本质属性。

### 2.2.3 财税优惠制度不完善

社会组织的财税制度是一套政府利用财政手段对社会组织实施控制和管理的制度规范,主要包括政府对社会组织的财政支持和税收优惠政策两部分。政府财政支持又包括直接支持和间接支持两个方面,前者包括转移支付和财政补贴,后者主要包括政府向社会组织购买服务<sup>[10]</sup>。就我国目前政府对体育社会组织的财政支持而言,专项转移支付的适用范围和方向非常严格,主要倾向于贫困地区,其目的是促进核心公共服务均等化,因此体育社会组织通过政府转移支付获得的资助相当有限。其次,政府财政补贴的对象主要是具有纯公共物品性质的食品药品安全、疾病控制等,体育这个“非紧迫性”的公共服务项目获得政府财政补贴的可能性较小。所以,政府向体育社会组织购买公共体育服务是政府财政支持的主要方法。而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,购买项目少、额度小,同时由于我国登记注册的体育社会组织总量有限,供给关系不对称,供给者缺乏相应的竞争机制,导致非竞争性购买公共体育服务情况时有发生。

其次在税收层面,体育社会组织作为一类法人,其中体育社团属于社团法人,体育类民办非企业单位应该属于财团法人,但是在我国《民法通则》中没有包含这一类法人。其经费来源主要包括政府资助、社会捐赠、会员会费、服务性收费4种。国际社会通行的做法是对各类社会组织所接受的社会捐赠、政府资助和会员会费不征税,对服务性收入根据不同性质区别对待。我国对符合条件的社会组织的税收优惠主要包括所得税、增值税、房产税、印花税等税种,但是关于体育社会组织的免税政策在各行政法规中很少涉及,对体育社会组织的税收优惠远未实现。此外还有体育社会组织的监督制度、评估制度、问责制度等相关配套制度的缺陷,均影响体育社会组织的进一步发展。

## 3 促进我国体育社会组织发展的策略探讨

### 3.1 推动登记制度改革,解决合法性问题

各级关于社会组织的政策文件规定,只有登记注册成为合法社会组织才能享受政府的财税优惠,才具有承接政府购买公共服务的资质,所以体育社会组织发展的第一个关键问题就是组织合法性问题。截至2015年底,全国共有体育类社会团体2.3万个,比上年增长10.3%,体育类民办非企业单位1.4万个,比上年增长17.6%。虽然登记注册的体育社会组织数量连年增长,但相对于我国庞大的人口系数仍远远不够。尽管《国务院机构改革和职能转变方案》中提出行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类4类社会组织可以实行直接登记,然而各地政府对于体育社会组织直接登记的实施情况不尽相同,如2013年8月安徽省体育局、民政局联合印发《安徽省体育类民办非企业单位直接登记暂行管理办法》,但是对于体育社团的登记注册仍需要双重登记审查。鉴于上述问题,可以从以下3个方面推动体育社会组织登记制度改革:第一,明确政府职能。民政部门主要负责登记注册,体育行政部门负责本地区公共体育服务发展的规划设计、政府向体育社会组织购买公共体育服务目录和购买办法的制定,以及对体育社会组织的监督、评估和问责等,做到政府各部门各司其责、权责明确。第二,突破“一业一会”的垄断机制。鼓励各级体育社会组织设下属分支机构,实现地方各市区县体育社会组织类别全覆盖。第三,对于草根体育社会组织,归口于社区管理,实行社区备案,并上报民政部门登记,享受与已登记注册体育社会组织的同等待遇。根据清华大学NPO研究所王名教授的研究,我国草根类社会组织的数量10倍于正式登记注册的社会组织。面对这一数量庞大的组织群体,政府应动员广大基层社区,加以正面引导,为公共体育服务的有效供给做出贡献。

### 3.2 加大政府资助,解决资金来源问题

体育社会组织的资金来源主要有政府资助、会员会费、服务性收费三种。其中,会员会费只能维持组织最基本的开支,服务性收费等营利性活动受到严格的控制,所以政府资助成为组织发

展的主要方式。上文已指出政府的间接资助是体育社会组织发展的主要方式,可以通过两种方法加大政府资助力度:第一,完善政府购买公共体育服务制度。首先,政府应坚持“应买尽买,能买则买”的原则,拓宽购买公共体育服务的范围。比如群众赛事的组织、运动技能的培训、体育健身指导等内容倾向于向体育社会组织购买,摒弃完全由政府大包大揽的公共体育服务供给方式。其次,细化政府购买公共体育服务实施办法。购买主体应及时与体育社会组织签订政府购买服务合同,明确购买服务的范围、数量、质量、资金支付方式、权利义务和违约责任等内容。如上海市体育局购买上海市民体育大联赛、常州市政府购买常州业余足球比赛和常州业余篮球联赛、武汉市政府购买中小学生暑期免费游泳服务、温州市政府购买万名中小学生暑期免费体育技能培训服务等。政府购买公共体育服务不仅转变了政府职能,而且拓宽了体育社会组织资金来源渠道,但前提是避免非竞争性购买,杜绝单一体育社会组织垄断供给的局面。第二,各地政府财政设立政府购买公共服务专项基金,利用体育彩票公益金设立体育社会组织发展基金、政府鼓励基金等,如2015年常州市政府加大对公共体育服务的扶植力度,专项经费由原来的129万元增加为400万元<sup>[11]</sup>。同时,为更好管理、评估、激励其发展,通过专项基金或运用体育彩票公益金成立的发展基金用于奖励优秀的体育社会组织。

### 3.3 重视品牌塑造,解决社会服务能力问题

体育社会组织具备了“组织合法性”身份,有了资金来源保障,塑造良好的品牌形象、提升社会公信力和服务能力就是接下来的重点工作。虽然体育社会组织将成为未来社会公共体育服务的主要提供者,但当前我国大部分体育社会组织的自身服务能力不足、社会公信力欠缺,无法有效承接政府购买的体育公共服务,也就难以获得政府的间接资助,反过来又影响其自身的发展,如此会形成恶性循环。鉴于此,需要通过品牌塑造的方法对体育社会组织进行孵化。2013年民政部下发了《关于开展民办非企业单位塑造品牌与服务社会活动的通知》,并同时印发了《民办非企业单位品牌塑造参考标准》,目的是提高民办非企业单位的服务能力和社会公信力。各地方政府应在体育社会组织品牌塑造中发挥主导作

用。如安徽省每年都会评选出全民健身十大品牌活动,蚌埠市“温馨蚌埠、健康珠城”全民健身活动、马鞍山市迎新年环湖长跑活动、宣城市郎溪县全民健身运动会等,政府应以全民健身活动的开展和评优为契机,着力培养部分承办品牌活动的体育社会组织,树立体育社会组织品牌,营造良好的竞争氛围。

## 4 结语

我国的体育社会组织尚处于起步探索阶段,应认真梳理影响其发展的关键问题,在解决其合法性、资金来源、社会服务能力三个主要问题的基础上,逐步完善管理、监督、评估、问责等相关配套制度,充分调动会员单位参与管理的积极性,改善内部治理机制,优化人才激励和管理办法,兼顾公益产权与优绩优酬关系等,逐步形成“政社分开、权责明确、依法自主的现代体育社会组织体制”,实现体育社会组织的良性发展。

## 参考文献:

- [1] 王名. 社会组织与社会治理[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014:6.
- [2] 民政部. 2015年社会服务发展统计公报[EB/OL]. (2016-07-11)[2016-12-16]. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201607/20160700001136.shtml>.
- [3] 田媛,肖伟,姚磊. 新时期我国体育社会组织发展的机遇、挑战与对策[J]. 河北体育学院学报,2015,29(6):1-4.
- [4] 许宁,黄亚玲. 体育类民办非企业单位的资产困境与路径选择[J]. 天津体育学院学报,2016,31(1):18-23.
- [5] 张龙. 当前我国体育社会组织的发展困境及对策[J]. 哈尔滨体育学院学报,2016,34(1):57-62.
- [6] 汪流. 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[J]. 河北体育学院学报,2016,30(4):1-6.
- [7] 唐代盛,李敏,边慧敏. 中国社会组织人力资源管理的现实困境与制度策略[J]. 中国行政管理,2015,(4):62-67.
- [8] 齐超. 社会组织参与体育公共服务供给的现实困境及路径选择——来自上海的启示[J]. 天津体育学院学报,2016,31(3):252-258.
- [9] Brinkerhoff J M. Government-nonprofit Partnership: A defining Framework[J]. Public Administration and Development,2002,22(1):19-30.

[10] 刘玉.我国体育公共服务发展中体育非营利组织参与困境与对策研究[J].山东体育学院学报,2010,26(9):16-22.

[11] 周结友.体育社会组织承接政府职能转移中存在的问题及对策[J].体育学刊,2014,21(5):36-42.

## On the Realistic Dilemma and Strategies of the Development of Sports Social Organizations in China in the New Period

LIU Zhen<sup>1</sup>, WEI Xue-mei<sup>2</sup>

(1. Teaching and Research Office of Physical Education, Anhui College of Traditional Chinese Medicine, Wuhu 241000, China;

2. Teaching and Research Office of Physical Education, Wan'an Medical College, Wuhu 241000, China)

**Abstract:** Under the social background of the establishment of service-oriented government, the development of sports social organizations is the inevitable choice to take the transfer of government functions, participate in social management, and make up the “government failure” and “market failure”. But at this stage, in the development process of sports social organizations in China, there are still some internal problems, such as weak awareness of participating in the management and public welfare, imperfect internal governance mechanism, imperfect talent-incentive management mechanism, as well as some external problems, such as registration difficulties, unclear public property rights, imperfect preferential system of taxes and finances. In order to promote the development of China's sports social organizations, it is proposed that a better effect of sports social organizations can be achieved by promoting the registration system reform, increasing government funding, emphasizing brand construction, solving the legitimacy, fund sources, social service capacity of sports social organizations, and constantly improving the relevant supporting measures on this basis, and this study serves as a theoretical foundation to pursue such effects.

**Key words:** sports social organization; public sports service; legitimacy; social service capacity; fund sources; brand construction; registration