

# 我国体育社团内部治理 现代化的标准、改革思路与路径

柳春梅<sup>1,2</sup>, 胡科<sup>1</sup>

(1. 湖南城市学院 体育学院, 湖南 益阳 413000; 2. 华南师范大学 体育科学学院, 广州 510006)

**摘要:** 体育社团治理现代化是我国体育治理现代化的关键和核心内容。在分析我国体育社团内部治理现代化政策环境的基础上, 从体育社团内部治理运行机制角度, 阐述了体育社团内部治理的结构要素: 治理主体——管理者、治理工具——制度、治理效益——效果。借鉴国家治理现代化的标准, 梳理了我国体育社团内部治理现代化的标准: 治理者法治思维、内部权力运行制度化和规范化、内部决策民主化和内部结构协调化、治理效益最大化(即善治)。指出, 体育社团应以国家治理体制创新为契机, 加强内部治理制度设计; 以社团内部治理现代化为目标, 完善内部治理结构; 以提升内部治理能力为核心, 强化治理人才培养。

**关键词:** 体育社团; 内部治理; 现代化; 标准; 法治; 制度设计; 治理结构; 人才培养

**中图分类号:** G80-05

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3596 (2019) 03-0021-05

党的十八大以来, 国家站在新的历史节点上将“推进国家治理体系和治理能力现代化”<sup>[1]</sup>作为全面深化改革的总目标, 无论是经济体制改革、经济发展方式转变, 还是其他社会领域的社会逼迫式改革都始终伴随着与现代化相适应的社会治理改革的深刻探索, 这些社会改革及其所带来的改革惯性和影响力, 不仅为深化体育改革创造了良好契机, 同时也推动了以适应体育发展格局为目的的体育社会管理体制和体育治理方式的调整和抉择。体育社会组织融入体育社会治理问题已经成为专家学者学术讨论的热门议题, 体育社团作为我国体育社会组织的重要力量, 其内部治理的现代化水平直接影响到体育社会治理现代化效果。然而, 国家治理现代化战略下, 体育社

会组织变革对体育社团治理现代化有怎样的诉求? 体育社团又将如何回应? 这已成为体育治理学者和实践者亟待解决的问题。

## 1 国家治理现代化战略下体育社团内部治理现代化政策环境

十八届三中全会提出“创新社会治理, 改进社会治理方式, 激发社会组织活力”, 为体育社会组织改革指明了方向。2015年1月, 时任国家体育总局局长刘鹏在全国体育局长会议上提出“以运动项目管理中心和单项体育协会改革试点为突破口, 深化体育管理体制”<sup>[2]</sup>, 指明了体育组织改革的目标和路径; 2015年3月, 国务院颁布的《中国足球改革与发展总体方案》要

**收稿日期:** 2018-11-20

**基金项目:** 教育部人文社会科学青年基金项目 (16YJC890015); 湖南省社科基金项目 (16YBA057); 湖南省普通高校教学改革研究项目 (湘教通 [2015] 291号-429); 2018年湖南省教育厅高校创新平台开放基金项目“自组织视域下湖南省城市社区体育自治机制研究” (18K098)

**作者简介:** 柳春梅 (1979—), 女, 黑龙江齐齐哈尔人, 副教授, 在读博士, 研究方向为体育法学和体育社会学。

**文本信息:** 柳春梅, 胡科. 我国体育社团内部治理现代化的标准、改革思路与路径[J]. 河北体育学院学报, 2019, 33 (3): 21-25.

求“按照政社分开、权责明确、依法自主的原则调整组建中国足球协会”<sup>[3]</sup>，紧接着《中国足球协会调整改革方案》正式发布<sup>[4]</sup>，标志着中国体育协会管办分离政策正式落地。2016年国务院发布《全民健身计划（2016—2020年）》强调：“加快推动体育社会组织成为政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织，推动其社会化、法治化、高效化发展，提高体育社会组织承接全民健身服务的能力和品质”<sup>[5]</sup>，表明社会组织参与社会治理及其治理现代化发展已经启动，必将成为我国体育社会组织改革的主要任务。中国体育社会组织改革经过20多年积极探索后，又一次面临深化管理体制改革的重任，在国家推进国家治理体系和治理能力现代化的今天，体育社团法治化改革已成为我国体育治理机制改革的重要内容之一。体育社团治理者应该树立正确法治观念和思维，全面进入法治化轨道。

## 2 体育社团内部治理现代化标准

国家治理现代化是党在正确认识社会历史发展规律的基础上，对改革开放以来我国现代化建设成功经验的总结和对现代化进程中新挑战的主动回应，包括国家治理体系和治理能力的现代化。其中，治理体系现代化是指国家治理组织系统结构的现代化，治理能力现代化是指国家治理者素质和方法方式的现代化，二者相辅相成，良好的治理体系提升治理能力，提升治理能力促进治理体系效能的发挥。俞可平提出了国家治理体系现代化的五个标准<sup>[6]</sup>：一是公共权力运行的制度化和规范化；二是民主化，即治理和制度安排都应确保民意；三是法治的最高权威；四是效率，即治理体系应有效维护社会秩序，提高治理效率和效益；五是协调，是指从中央到地方各个层级，从政府治理到社会治理，各种制度统一且相互协调，不可分割。

以上标准为探索体育社团治理现代化标准提供了范式。从结构上看，体育社团治理包括外部治理和内部治理两部分，从组织成长动力看，体育社团内部治理现代化水准决定其融入外部体育治理体系的能力和水平，不仅是其治理现代化发展的原动力，更是体育社团参与外部体育治理的基础。从体育社团内部治理运行机制来看，体育社团内部治理结构要素包括主体——管理者、治理工具——制度、治理效益——效果，体育社团

内部治理现代化标准即为治理主体、治理工具和治理效果现代化，这就要求在体育社团内部治理中，管理者应具备法治思维，内部治理机制即治理权力运行制度化与规范化、内部决策民主化和内部结构协调化，治理效益最大化（即善治取向）。

## 3 我国体育社团治理现代化改革的思路

### 3.1 体育善治：体育社团治理法治化和协调化的目标

体育善治是体育治理的理想目标，即实现社会体育利益最大化。理解善治与体育社团改革之间关系的首要问题是正确认识善治和体育管理体制之间的关系。体育管理体制是体育目标实现的保证，属于体育基本制度的范畴；体育治理体制是体育管理体制的重要内容，且体育治理是体育管理目标实现的手段，表现为工具理性。善治是现代国家治理的理想状态，也是现代国家治理体系完善和治理能力提升的应然状态，善治目标的实现必须要求建立与社会经济、政治和文化发展相适应的治理体制。现代国家治理体系包括政府治理、市场治理和社会治理三个最重要的初级层次体系<sup>[6]</sup>，同样，现代化体育治理体制理应是体育行政部门治理、体育市场治理和体育社会治理有机协调、动态整合的制度系统。体育善治不同于传统的体育行政部门善政，即要求好的体育职能政府。体育善治是大体育发展观对整个社会的要求，不仅需要好的体育职能政府，更需要好的体育社会治理。体育社团能否作为体育治理主体参与体育社会治理是体育善治的标志，也是我国体育治理现代化的重要标志。

新中国成立以来，以计划经济体制为基础建立的体育管理体制表现出强大的政府控制职能。政府的体育职能部门根据有限的体育经济资源，全盘布控体育事业发展格局，从宏观到微观都采用自上而下的体育行政统筹管理，管办全揽，也控制体育社团（协会）发展的环境和规模，导致我国体育社团参与体育社会治理能力先天不足，体育社团社会治理作用难以发挥<sup>[7]</sup>。改革开放以来，改革体育管理体制以不断适应体育社会发展需求的过程中，体育社团实体化问题一直是学术界普遍关心的问题。十八大以来，随着“国家治理体系和治理能力现代化”成为全新治国理念，学界与社会也启动了对“我国体育治理及其治理

体系与治理能力现代化”问题的思考。体育社团改革(体育协会改革试点)重点在于政社分开、社团社会治理权力回归,从“运动项目管理中心和单项体育协会改革试点”到“中国足球改革总体方案”再到“中国足协与国家体育总局脱钩”,本质上反映了深化体育社团改革的路径和体育善治的价值取向——最终建立起政府监管有力、市场配置资源合理、体育社团蓬勃发展的现代体育管理运行机制。因此,体育善治为体育社团改革提供了环境和契机,促使体育社团组织权力的回归,确立了体育社团参与体育社会治理的主体地位,善治意义上的体育治理使体育社团等社会组织以及公民个人可以积极影响国家体育政策的制定,成为体育治理格局的参与者和体育文化需求的表达者。

### 3.2 法治思维:体育社团管理者优良法治治理品质

党的十八大报告强调“全面推进依法治国,提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。”法治思维不仅是理论性的概念,更是实践性的时代命题:理论上,法治思维是指主体人符合法治的精神、原则、理念、逻辑和要求的思维习惯和程式;在实践中,法治思维要求公权力的享有者和行使者以法治精神、原则、理念、逻辑和要求的思维习惯和程式行使权力和进行活动<sup>[8]</sup>。

先进的社团发展理念是科学管理行为的先导,法治思维是一种全局性、系统性和整体性思维,也是一种社会实践性思维,更是一种国家社会治理的理念、视野和思路。体育社团组织机构是体育社团机构改革的重点,其管理者作为国家体育管理公权力的承接者,必须树立服务意识和法治思维,转变体育社团的管理理念和思维方式,将传统的以行政管理为中心的管理思维方式,转变为以实现社团各项工作法治化为中心的法治思维模式,在体育社团发展实践中要求体育社团管理活动以法律为最高准则,管理权力行使公开透明,管理者对自己的行为负责,对公民的体育诉求做出及时并负责回应,廉洁守法不以职权寻租,实现公民体育权利公正公平。

### 3.3 制度化和规范化:体育社团治理现代化的具体法治

社会法治化建设可分为宏观法治和具体法治<sup>[9]</sup>。宏观法治是法治社会建设的目标、价值和

理想,它反映了公平、自由、平等、人权、善政和善治等法治社会的理念,是法治的抽象描述,对法治化社会构建具有方向引领和指导作用。具体法治是宏观法治目标与理想的具体化、制度化、规范化,是法治化的实践和法治的实现,具体包括全社会法治观念的确立,管理和法律等制度的完善和相应组织机构的构建,现行法律制度有效实施和实现等方面,是法治的具体表现。宏观法治和具体法治共处于法治的统一体中,从某种意义上说,宏观法治是法治大厦的设计思想和理念,体现大厦的审美和象征意义;具体法治是法治目标和理念的实现,体现为大厦的造型和结构等实体。

法治化不仅需要宏大法治价值、目标和理想的宣言,更需要结构合理的制度体系的形成与完善。体育社团法治化改革和具体法治化实现依赖于社团章程、会员管理制度、财务管理制度、资产管理制度、赛事管理制度、民主选举制度、分支机构制度、接受捐赠公示制度、会议制度、重大事项报告制度、印章使用制度和信息披露制度等各项管理制度的完善和规范。这是体育社团治理现代化的前提,但是体育社团治理具体法治实现更应该落实到制度的实施层面,确保制度运行规范,才能提升体育社团治理水平和效率。

### 3.4 自治能力:体育社团治理民主化保证

社会自治程度反映一个民族和国家的政治文明水平,社会自治越发达,社会民主化水平越高,民意体现越充分。体育社团参与社会治理,以协助体育行政部门提供优质体育服务、服务体育发展为己任,在履行此社会责任过程中既要尊重公民参与体育活动的主体性,相信公民民主治理体育的能力,也要加强和改善公民治理意识教育,倡导体育社会治理的民主法治、体育权利自由平等、体育公平正义意识。体育社团内部治理结构、治理制度设计和治理过程充分体现公民体育发展意见和主体地位。

提升体育社团自治能力,应该重点做好体育社团治理结构和治理过程两大工作,二者相互作用,不可分割。治理结构的核心在于体育社团治理行为的制度化和组织化安排;治理过程则是依赖于治理结构的运行,产生相应的结果。体育社团治理结构和治理过程所体现的自治能力是民主化的保证,主要原因之一在于体育社团自治能力,可以保证社团内部活动不受外来行政力量的

干涉,最大限度汇集体育民意;原因之二在于体育社团参与外部社会治理过程中能够体现治理主体地位,自由地为国家体育发展献计献策。

#### 4 我国体育社团治理现代化的路径

##### 4.1 以国家治理体制创新为契机,加强体育社团内部治理制度设计

十八大以来,国家着力推进社会治理体制创新,推进法治国家建设。党的十八届二中全会通过的《国务院机构改革和职能转变方案》中也提出了严格依法管理的原则,以及建立健全社会组织、管理制度,完善社会组织内部治理结构等要求,为体育社团内部治理制度设计创造了外部制度环境。体育社团作为体育社会组织的重要主体,其法治化改革是对“推进法治国家建设和全面推进依法治国”战略的主动积极回应。内部治理制度缺失是体育社团治理现代化实现的最大障碍。首先,从体育社团业务实际出发,制定符合自身治理实践的章程,切忌浮于表面、相互雷同的制度设计。其次,以体育社团章程为法治化治理制度建设为核心,设计完善的内部治理制度和工作规范体系,保证体育社团内部治理有法可依、有章可循。完备的章程制度设计是我国体育社团由“官治”向“法治”转变的内在动力,更是体育社团治理现代化改革的首要任务。

##### 4.2 以社团内部治理现代化为目标,完善体育社团内部治理结构

从外部看,体育治理体系现代化要求以宪法、法律、体育法规、体育行业规范为准则,以创造并满足专业化、多样化、多层次的体育需求为目标,形成体育政府组织、体育企业和体育非营利组织共同参与,以及三类组织内部与之间互动与合作的治理格局。体育社团法治化强调体育具体治理活动或过程的依法进行,要求体育治理主体依法办事,这是体育社团生存和发展的外部依托,更是体育社团法治化改革的环境依托,从外部积极影响体育社团改革的方向和内容。

从内部看,体育社团内部治理的关键在于建立完备的内部治理结构,主要包括设置体育社团内部治理组织总目标、制定精细的内部治理制度和建立良性的内部自律机制,尤其是建立目标指引、制度保障的治理机制更为关键。具体而言,一是以有效制度推进体育社团治理的权力、决策、执行和监督机构职能发挥,各项制度中明确

体育社团发展运行的切实可行的子目标;二是制定体育社团民主选举、会员代表、监督管理、财务管理、重大活动备案报告和法人代表等内部治理规范;三是建立体育社团内部治理自律机制,主要包括体育社团之间的互律机制、使命驱动的自我评估机制和行之有效的问责机制。为保证这些机制行之有效,可邀请体育行业专家、学者和组织成员设计详实、具体、可操作的体育社团行业监督、自律和问责的标准与操作规则。

##### 4.3 以提升内部治理能力为核心,强化体育社团治理人才培养

无论是良好的制度执行还是治理机制的有效运行都取决于体育社团从业者的素质和能力。实地考察结果显示,目前体育社团工作法治管理缺失、人治成为常态等问题,与其管理人员的法治观念和意识淡薄、素质和业务能力不高等密切相关,相当多的体育管理行为以行政指令代替法律手段,并基于体育行业的特殊性和专业技术性而形成“独立王国”。为了改变这种情况,首先应该加强体育社团管理者的民主管理意识,尤其是强化社团权力机构管理者开展社团活动的民主观念和行事作风,杜绝人治专行,切实开展体育社团民主意识培训,提高治理者责任意识。其次,贯彻落实体育社团内部要事议事规则,积极探索适应不同类型体育社团议事规则、决策规则、执行规则,使社团治理法治化落到实处。第三,加强体育社团专职治理人才培养,彻底消除兼职人员带来的散漫、责任感弱等治理难题。同时积极探索体育社团从业人才激励机制,吸收高水平管理者加入到体育社团治理活动中来。

#### 5 结语

十八大以来,全面深化改革已拉开大幕,以依法治国为核心的国家治理战略已经在路上,无论国家整体法治化改革的宏观法治,还是中观层面的依法治体都昭示了我国体育社团的法治化改革趋势。如何在体育社团改革中实践具体法治,转变体育社团治理方式,调动社会参与体育的积极性,满足公民体育权益最大化的要求,是深化体育社团改革的时代使命。只有主动适应社会治理体制积极进行体育改革,才能进一步提升体育社团的社会地位和公信力,才能在体育民生工程建设 and “体育强国”建设中发挥应有作用。

## 参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. (2013-11-05) [2018-06-09]. [http://www.wenming.cn/xj\\_pd/ssrd/201311/t20131115\\_1583615.shtml](http://www.wenming.cn/xj_pd/ssrd/201311/t20131115_1583615.shtml).
- [2] 慈鑫.全国单项体育协会改革试点起步[N].中国青年报,2014-12-30(06).
- [3] 中国足球改革发展总体方案[EB/OL]. (2015-03-16)[2018-09-13]. [http://education.news.cn/2015-03/16/c\\_1114652219.htm](http://education.news.cn/2015-03/16/c_1114652219.htm).
- [4] 蔡振华在足球改革工作会议新闻发布会上的讲话[EB/OL]. (2015-08-07) [2018-05-08]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n1227/6840005.html>.
- [5] 全民健身计划(2016—2020年)[EB/OL]. (2016-06-23) [2018-06-25]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/23/content\\_5084564.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/23/content_5084564.htm).
- [6] 俞可平.论国家治理现代化[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [7] 刘震,韦雪梅.我国体育社会组织的内涵、演进与发展[J].河北体育学院学报,2017,31(6):42.
- [8] 韩春晖.论法治思维[J].行政法学研究,2013(3):10.
- [9] 贺卫方.具体法治[M].北京:法律出版社,2002.

## Study on the Modernization Standard, Reform ideas and Paths of Internal Governance of Sports Associations in China

LIU Chun-mei<sup>1,2</sup>, HU Ke<sup>1</sup>

(1. School of Physical Education, Hunan City University, Yiyang 413000, China;

2. School of Sport Sciences, South China Normal University, Guangzhou 510006, China)

**Abstract:** The modernization of sports association governance is the key and core content of modernization of sports governance in China. On the basis of analyzing the policy environment of internal governance modernization of sports associations in China, from the perspective of the internal governance mechanism of sports associations, the structural elements of internal governance of sports associations are expounded: governance subjects-managers, governance tools-systems, governance benefits-effect. Drawing on the standards of national governance modernization, the criteria for the modernization of internal governance of sports associations in China is sorted out: the rule of law thinking of the governors, the institutionalization and standardization of internal power operations, the democracy of internal decision-making and the coordination of internal structures, and the maximization of governance benefits, which means good governance. It is noted out that sports associations should take the innovation of national governance system as an opportunity to strengthen the design of internal governance system; aim at modernization of internal governance of the associations to improve internal governance structure; strengthen the internal governance capacity as the core and strengthen the cultivation of governance talents.

**Key words:** sports associations; internal governance; modernization; standards; rule of law; institutional design; governance structure; talent cultivation