体育社会组织治理：历程、困境与展望

陈丛刊，谢佳杨

（西南财经大学 体育与经济管理研究中心，成都 611130）

摘 要：体育社会组织治理是体育社会组织发展中的焦点议题。运用文献资料法等研究方法，通过回顾和梳理我国体育社会组织治理历程，审视了高层项目协会探索“管办分离”、基层体育组织接受“双重管理”和草根体育社团实施“自我约束”的治理现状，指出我国体育社会组织面临相关立法不足、政府与体育社会组织合作治理不到位、体育社会组织自治能力不强等困境，提出加大政府职能转变和简政放权力度、激活体育社会组织社会孵化能力、提升体育社会组织自律水平和完善体育社会组织治理的保障条件等前景展望。

关键词：体育社会组织治理；历程回顾；困境；前景展望；政府；自治

中图分类号：G80-05 **文献标志码：**A **文章编号：**1008-3596（2020）03-0024-06

党的十九届四中全会明确了新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的总体要求、总体目标和重点任务，为实现国家体育治理体系和治理能力现代化提供了遵循、指明了方向。作为推动我国体育发展的重要力量以及体育治理体系和治理能力现代化建设的重要组成部分，体育社会组织也随着我国经济社会不断进步呈现出稳定增长的趋势。特别是进入新时代，我国体育社会组织数量快速增长、种类日渐丰富、功能愈发多元，且逐步迈向高质量发展阶段。2019 年 9 月，国务院颁布的《体育强国建设纲要》将体育社会组织建设作为九大重点建设工程之一，充分体现了对体育社会组织建设的关注和重视，也为组织发展带来前所未有的契机。站在我国体育发展新的起点上，回顾体育社会组织的治理历程，审视体育社会组织治理现状与问题，展望体育社会组织高质量发展的未来前景，对于推动体育社会组织持续发展，在体育强国建设中发挥更加显著的作用具有重要的现实意义。

1 我国体育社会组织治理历程回顾

新中国成立后的体育社会组织治理之路，是一条在我国体育事业大发展背景下不断探索的道路，反映了不同时期的时代背景，顺应了我国从“东亚病夫”变为体育大国、从体育大国迈向体育强国的历史潮流。有学者认为这条道路具有“高度组织化—去组织化—再组织化”的发展线索[1]。依据不同时期体育社会组织的治理特征，可将体育社会组织治理历程划分为以下 3 个主要阶段：

1.1 1952—1978 年：“政府主治期”

新中国成立初期，国家主要通过“革故”和“立新”两种实践手段，推动体育社会组织发展，并在治理中扮演主导角色。1952 年，带有浓厚官办色彩的中华全国体育总会的成立是新中国体育社会组织发展的重要里程碑，对于开展群众性

收稿日期：2020-01-05

基金项目：国家社会科学基金项目“社会责任视阈下我国体育社会组织监管的价值导向与路径选择研究”（16CTY002）

作者简介：陈丛刊（1987—），男，四川成都人，副教授，博士，研究方向为体育社会组织。

文本信息：陈丛刊，谢佳杨. 体育社会组织治理：历程、困境与展望[J]. 河北体育学院学报，2020，34（3）：24-29.

体育活动，增强人民体质，提高运动技术水平起到了极大的促进作用。同年 11 月，政务院批准设立国家体育运动委员会，全国共成立了 21 个行业体育协会和单项体育协会[2]，体育社会组织呈现出较好的发展势头。总体而论，这一历史时期在政府强大的控制能力之下，我国社会组织具有较高程度的官僚化特征[3]，政府为满足国家建设、社会运行和体育发展的宏观需要，推动创设了一批体育社会组织，并实施统一管理。“政社合一”“一套人马、两块牌子”式的管理模式致使体育社会组织自身的作用和地位被削弱和边缘化，且在资源、人员和资金等领域严重依赖于政府部门。“文革”时期体育活动虽较活跃，但体育社会组织基本处于停滞状态。回顾新中国成立到改革开放之前的这一段时期，基本形成了政府为主的治理模式，体育社会组织治理总体显现“高行政化、强集中式”的特征。

1.2　1978—2012 年：“社会协治期”

改革开放后，国家中心工作转移到经济建设上来，大量市场资源和社会力量融入社会组织发展之中，成为实现社会组织良好治理的重要推动力。国家对社会组织在宏观上推行了以鼓励发展为主的管理方针，体育社会组织如雨后春笋般壮大起来。据统计，仅 1979 年成立的国家级体育社团数量就达到了 14 个[4]。这一阶段中，政府虽仍是参与体育社会组织治理的主体力量，但“小政府、大社会”的发展理念和治理方式开始兴起，社会协同机制的作用逐步在体育社会组织治理中显现。例如，在 1980 年召开的全国体育工作会议中，明确提出了党领导下的以社会为主体办体育的发展思路；1986 年《国家体委关于体育体制改革的决定(草案)》正式下发，社会力量办体育成为重要方式。从 1989 年的数据看，行业体协由 1982 年的 2 个发展到 14 个体协和 7 个体协筹备组，全国基层体协数量达 4 000 多个[5]。社会体育力量的介入推动了体育社会组织的复苏，组织数量不断增长，其间产生的治理手段愈发多样，体育社会组织治理体制日趋成熟。此外，随着《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》等一系列政策法规的出台，体育社会组织步入了更加规范化、制度化的治理阶段。回望这一时期，社会力量的参与和协作成为体育社会组织治理的生动写照。

1.3　2012 年至今：“政社共治期”

表 1　2013—2018 年全国体育社会组织数量与增长率

年份	数量/万	增长率/%
2013	2.82	19.84
2014	3.27	15.96
2015	3.70	13.15
2016	4.20	13.51
2017	4.80	14.29
2018	5.37	11.88

注：数据来源于民政部官网《2013—2018 年民政事业统计公报》http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/

进入新时代，体育社会组织发展速度显著提升，年均增长率达 10%以上，进入了“黄金发展期”（表 1）。随着政府简政放权、放管结合、优化服务力度的持续加大，体育社会组织获得了更加自主的发展空间。体育社会组织治理在这一时期内主要呈现出以下特点：第一，实施“政社分开”。2015 年，国务院印发《中国足协调整改革方案》，中国足协率先与国家体育总局实现脱钩，开启了高层项目协会与政府职能部门分离的重要探索，也拉开了政府部门与体育社会组织共同参与组织治理的历史性大幕。截至 2018 年，脱钩试点协会三批共 28 家已完成 22 家，9 家协会已完成法人变更[6]。第二，政府积极向体育社会组织购买公共体育服务。自 2013 年《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》出台后，北京、上海、广东等 20 余省（市）开始探索运用财政资金、体育彩票公益金等向体育社会组织购买服务，有效降低了政府行政成本，也提高了体育社会组织的治理效力。第三，社会人士担任组织主要负责人。姚明、申雪、周继红、陈戌源等一大批退役运动员或社会人士担任项目协会主席，逐步改变了现（退）役行政人员在协会任职的状况，协会回归社团法人的社会定位，社会力量逐渐在体育社会组织治理中发挥重要作用。在坚持开放办体育、鼓励和引导社会力量参与体育事业发展的背景下，政府与体育社会组织合力共治的局面日渐成为新时代推动体育社会组织发展的鲜明色调。

2　体育社会组织治理的现实审视

回顾我国体育社会组织的治理历程，政府和

体育社会组织在不同时期扮演着不同的角色。而体育社会组织中的高层项目协会、基层体育组织和草根体育社团也在不同的发展空间和运行场域内，密切围绕政社关系，不断探寻一条促进其自身发展的治理之道。

2.1 高层项目协会探索“管办分离”

2019 年 6 月，国家发改委联合九部委出台了《关于全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革的实施意见》，指出“实现行政机关与行业协会商会机构分离、职能分离、资产财务分离、人员管理分离、党建外事等事项分离，全面实现行业协会商会与行政机关脱钩。”[7]高层项目协会作为推动我国体育发展的中坚力量，目前正处于改革除弊的加速转型期。中国足协、中国篮协、中国羽协、中国乒协、中国围棋协会等项目协会在经历了“同构”模式下的一元化管理阶段后，现已分别进入到“脱钩”模式下的多元治理阶段，不断迈出前所未有的实体化和专业化建设步伐，充分体现了国家对体育社会组织改革的总体要求，顺应了我国体育事业发展的客观需求，是紧随时代发展大趋势的必然举措和必由之路。

2.2 基层体育组织接受“双重管理”

“触角下移、服务下倾”的基层体育组织在推广全民健身行动、普及全民健康意识、构建全民健身网络中发挥着不可替代的作用。《体育强国建设纲要》指出：“支持符合条件的地区依法成立体育总会，推动实现体育总会全覆盖；支持符合条件的乡镇（街道）和城乡社区依法建立老年人体育协会、社会体育指导员协会、单项体育协会。”[8]应该看到，现阶段不少基层政府部门仍沿用“双重管理”的旧体制，基层体育组织既要在当地民政部门注册登记，还要接受地方业务主管部门的行业领导和前置审查。以青海省为例，该省 2018 年 11 月印发的《体育类社会组织及“一网通办”管理办法》中明确规定，“青海省体育类社会组织是指由省体育局业务主管，在省民政厅依法登记成立的体育类社会团体、基金会、社会服务机构。”[9]多年来，一些基层体育组织仍然在“双重管理”体制下进行改革探索，直接登记注册面临不同程度的困难，并不时遭遇阻力和障碍[10]。“双重管理”制度在一定历史时期内推动了体育社会组织的发展，但其繁复冗杂的登记程序和缺乏弹性的管理方式不利于激发组织的内生动力。

2.3 草根体育社团实施“自我约束”

草根体育社团是群众自愿发起的、具有民间特征的体育社会组织。据不完全统计，我国草根体育社团数量超过百万，且遍布不同区域，遍及各类领域，是满足群众体育需求、丰富群众多元体育文化所依托的重要平台。仅以跑团为例，全国范围内的跑团数量已超过 12 万个，常年参与跑团活动的总人次超过 1 000 万[11]。目前，囿于相关法规和制度的不完善以及基层政策执行力的不足，我国大量接地气、惠民生的草根体育社团仍采取以自我管理和自我控制为主的自律行为。政府监管和社会监督较大程度处于真空地带，难以对数量巨大的草根体育社团产生切实有效的治理作用。以路跑协会、广场舞团体为代表的大量草根社团，较少受到规范管理，政府也对其采取“不闻不问”的放养式态度。草根社团的自我约束机制一旦缺失或不健全，会在一定程度上加剧其“弱主体”的根本特征，致使广场舞扰民、路跑组织漠视交通安全等体育社团发展中的乱象频发，干扰正常的社会秩序。

3 体育社会组织治理中面临的困境

伴随着新中国成立以来体育社会组织 70 年的治理历程，不少问题在组织改革中暴露出来，影响到体育社会组织的发展水平，从而阻碍了体育社会组织由数量增长向质量提升的转型。梳理组织治理中的困境并理解其深层次原因，有助于消除体育社会组织可持续发展的瓶颈制约。

3.1 制度层面：体育社会组织相关立法不足

体育社会组织的立法工作总体呈现较为离散、缺乏系统性的现状。新中国成立初期，除 1950 年《社会团体登记暂行办法》和 1953 年《社会团体登记暂行办法实施细则》等宏观政策性文件出台外，国家对体育社会组织未制定过专门性的行政法规，而相关政策内容仅散见于如 1986 年《国家体委关于体育体制改革的决定(草案)》等宏观政策性文件之中。直至 2000 年《体育类民办非企业单位登记审查与管理暂行办法》和 2001 年《全国性体育社团管理暂行办法》等管理办法的发布，体育社会组织才具有了专门性的行政法规。党的十八大以后，社会组织法治建设成为依法治体的重要表现形式，大量政策法规相继出台。2013—2017 年间，有关社会组织发展的法律文件达 105 份[12]，体现出国家对推

动社会组织发展的态度和决心。但总体看来，涉及体育社会组织的却为数较少，专门性、针对性的法律法规数量仍有待提升。

3.2　协同层面：政府与体育社会组织合作治理不到位

合作治理是指包括以政府为代表的公共权力部门在内的多方力量共同参与的治理，各方依照一种制度化的规范以保证合作过程的稳定性与有序性，从而规避无序合作带来的利益损耗与冲突[13]。有学者就政府与社会组织的关系提出了“冲突范式”和“合作范式”两种类型[14]，但仅凭“冲突”或“合作”都不足以完整地刻画出政社关系的调适图景。在我国体育社会组织治理中，政府在体育社会组织发展早期起到了强有力的扶持和培育作用，但也因此打下了“强行政化”“重集权式”的烙印，致使当前体育社会组织发展中面临着治理主体单一、缺乏有效协同、合作制度缺失等尴尬局面。政府的大包大揽和过多插手，虽在一定程度上保障了体育社会组织发展的基本质量，但也直接引发了体育社会组织“弱主体性”和“高依附性”现象的产生，不利于打造体育社会组织实现自我管理和自我约束的良好氛围。

3.3　内部层面：体育社会组织自治能力不强

体育社会组织因长期受制于“政社合一”“管办一体”等传统管理模式，过多依附于政府资源，不可避免地出现内部管理能力不强、自我控制水平不高等痼疾，影响到组织的健康和持续发展。以中国足协为例，2015 年，随着《中国足球协会调整改革方案》出台，中国足协在项目协会中率先实现了“脱钩改革”，并取得了一定成效。但由于历史惯性的束缚和配套政策的缺失，足协改革中技术性难题易解，体制性、机制性问题难消，尤其是离开政府“庇护”的中国足协，在自我管理、自我约束和自我监督机制不健全的发展状态下，困局重重、难以突围，近年来的改革仍未取得令人满意的成效。基层体育组织、草根体育团体亦复如此，大量群众性体育社团处于“群龙无首”的运行状态，散漫的组织形态和空洞的组织架构难以为其输送强大的自治能力。

4　新时代体育社会组织治理的前景展望

站在我国体育社会组织发展新的历史方位，全面提升体育社会组织治理能力和治理水平成为实现我国体育治理体系和治理能力现代化的重要依托，也是推动我国由体育大国向体育强国迈进的必行之事。理清政府、社会和体育社会组织在组织治理中的定位、功能与作用，将为体育社会组织实现更好的治理提供建构性解决方案。

4.1　加大政府职能转变和简政放权力度

在体育社会组织治理改革中，要切实改变政府“包揽一切”的角色认知和“全面控制”的管理状态，理顺“管”和“放”的内在逻辑，将政府的管理职能向服务职能过渡，把“管不好”“管不了”的具体事务交由体育社会组织自行管理，充分为体育社会组织治理授权。尤其是进一步推动高层项目协会实现“脱钩改革”，打造项目协会实体化、社会化和专业化的发展新引擎。同时，注重发挥政府的顶层设计和监管作用，在形式、实质和认同上增强政府的合法性[15]，鼓励社会组织与政府建立合同关系，以减少因资源依赖而对组织产生的负面影响[16]。避免出现政府对体育社会组织因“一放了之”和“一化了之”而引发的“矫枉过正”局面和由于政社关系的过度分权化而产生的治理碎片化行为[17]。政府应通过采取超前治理、动态治理、源头治理、长效治理等手段[18]，保障体育社会组织治理实效。

4.2　激活体育社会组织的社会孵化能力

近年来，随着人们对健康的重视和对参与体育活动、分享体育快乐需求的提升，越来越多的群众性体育社会组织成长起来，路跑团、广场舞协会、健身操团体等一系列由人们自发形成的体育社会组织成为推动我国群众体育事业发展的亮丽底色。正如勒庞写道：“我们将要进入的时代，将是一个群体的时代。”[19]大量体育社会组织因人们的广泛参与而兴起，不断满足着群众多元的健身和运动需求。体育社会组织源于社会，回应社会关切、满足社会需要、引领社会风尚是其本职使命。要进一步整合社会资源、撬动社会资本，孕育更聚民心、更惠民生、更显民意的体育社会组织，大力挖掘体育社会组织在社会中的孵化潜力。以四川省为例，成都、绵阳等地近年来不断探索在基层治理中发挥社区、社会组织、社会工作“三社联动”作用，推动建立省社会组织孵化基地，指导县市区设立社会组织孵化平台[20]，这些举措为四川省体育社会组织发展搭

建了新的治理平台。

4.3 提升体育社会组织自律水平

随着“管办分离”改革持续推进，政府更多地从“幕前”指挥转为“幕后”指导，体育社会组织自治能力建设提上了更加重要的日程。一个运转有序的组织内部控制系统是更好实现组织治理目标的有效保障，应从治理结构和治理过程两个方面着手提升组织自治能力[21]。要不断优化体育社会组织的自我管理手段，鼓励组织以发布自律条约和社会责任年度报告等形式，完善自我监督，避免因盲目应对政府部门的考核而采取的“拼凑应对”行为[22]。提高对体育社会组织合法性的认可度和认同感，破除基层社会组织与基层政府在发展中缔结形成的庇护关系[23]。此外，引进具有高度责任意识的专业人才，加强组织内部人员的培训，提高其基本素质和管理水平。加快利用大数据、信息技术等科技手段，激发组织内部治理活力和潜质，以内带外、以外促内，为实现“内外联治、多元共治”的体育社会组织治理新方式搭建桥梁。

4.4 完善体育社会组织治理的保障条件

为体育社会组织治理提供充足的保障条件是实现组织良好治理的关键。要加快法律法规建设，在《体育法》中增加与体育社会组织密切相关的内容，通过出台《社会组织法》《体育社会组织管理办法》等相关法规，为体育社会组织发展提供有法可依、有据可循的治理环境。积极为体育社会组织治理制定配套的软法，依托多元力量相互协作，以促进相关规则、准则、规定等软法不断彰显其治理效力[24]。同时，发挥文化在社会变动中的根本性作用[25]，聚力营造实现体育社会组织有序治理的文化氛围，打造更加惠民、便民、亲民、利民的体育社会组织治理风气，推动形成共建共治共享的体育社会组织治理新局面。此外，利用“结构”对行动者采取行动方式和思维习惯产生的约束作用[26]，不断推动政府、市场、社会和体育社会组织之间有序构建促进组织发展的良性治理结构。

5 结语

我国体育社会组织的治理历程经历了从建国初期的政府主治期，到改革开放后的社会协治期，再到新时代政社共治期的历史转变，呈现出不同时期体育社会组织治理的特点和形式。随着“放管服”改革的全面深化，努力构建“小政府、强社团、大社会”的体育发展新格局成为新时代我国体育事业改革发展的重要目标。审视我国体育社会组织治理现状，突破组织治理中面临的困境，展望体育社会组织的治理前景，有利于推动体育社会组织持续健康发展，为体育强国建设贡献长久坚实的社会力量。

参考文献：

[1] 龚维斌.新中国70年社会组织方式的三次变化[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019,23(6):54.

[2] 陈丛刊,魏文.我国体育社会组织治理方式分析与启示[J].体育文化导刊,2018(4):10.

[3] 金观涛,刘青峰.开放中的变迁:再论中国社会超稳定结构[M].北京:法律出版社,2017:370-371.

[4] 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.

[5] 韩慧,郑家鲲.新中国成立70周年我国体育社会组织发展:历程回顾、现实审思与未来走向[J].体育科学,2019,39(5):3.

[6] 杨桦.体育改革:成就、问题与突破[J].体育科学,2019,39(1):5.

[7] 关于全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革的实施意见[EB/OL].(2019-06-14)[2019-11-25].http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201906/t20190617_938772.html.

[8] 国务院办公厅关于印发体育强国建设纲要的通知[EB/OL].(2019-09-02)[2019-11-25].http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-09/02/content_5426485.htm.

[9] 青海省体育局青海省民政厅关于印发《体育类社会组织及“一网通办”管理办法》(试行)的通知[EB/OL].(2018-11-27)[2019-12-14].http://tyj.qinghai.gov.cn/item/17803.aspx.

[10] 刘震,韦雪梅.新时期我国体育社会组织发展的现实困境与策略探讨[J].河北体育学院学报,2017,31(3):19.

[11] 王相飞,蔡平原,延怡然.草根体育组织规范化发展研究:以我国跑团为例[J].武汉体育学院学报,2019,53(9):28.

[12] 王家宏,蔡鹏龙.国家治理视域下全国性单项运动协会改革与发展的现实审视与推进策略[J].成都体育学院学报,2018,44(6):9.

[13] 史云贵.论合作治理中的合作理性[J].社会科学战线,2019(11):190.

[14] 田凯.发展与控制之间:中国政府部门管理社会组

织的策略变革[J].河北学刊,2016,36(2):168.
[15] 刘建军.和而不同:现代国家治理体系的三重属性[J].复旦学报(社会科学版),2014,56(3):150.
[16] 叶托.资源依赖、关系合同与组织能力:政府购买公共服务中的社会组织发展研究[J].行政论坛,2019(6):61.
[17] 朱光喜.分化型政社关系、社会企业家行动策略与社会组织发展:以广西P市Y协会及其孵化机构为例[J].公共管理学报,2019,16(2):67.
[18] 陈丛刊,陈宁."拼凑应对"视域下体育社会组织治理的困境及其消解[J].北京体育大学学报,2019,42(8):67.
[19] 古斯塔夫·勒庞.乌合之众:大众心理研究[M].北京:中央编译出版社,2015:25.
[20] 未来将建省社会组织孵化基地[EB/OL].(2019-12-08)[2019-12-08]. https://sichuan.scol.com.cn/dwzw/201912/57400177.html.
[21] 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.
[22] 陈丛刊.体育社会组织治理的价值诉求、多元主体与路径建构[J].哈尔滨体育学院学报,2019,37(1):12.
[23] 何艳玲.都市街区中的国家与社会:乐街调查[M].北京:社会科学文献出版社,2007:177.
[24] 郭静,黄亚玲,张昀.新时期体育社团参与体育治理:困境与实现路径[J].北京体育大学学报,2018,41(12):36.
[25] 吕思勉.中国简史[M].北京:北京联合出版公司,2019:316.
[26] 彼得·布劳.不平等与异质性[M].北京:中国社会科学出版社,1991:95.

Sports Social Organization Governance: Course, Dilemma and Prospect

CHEN Congkan, XIE Jiayang

(Center for Sport Economy and Management, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China)

Abstract: The governance of sports social organization is the focus issue in the development of sports social organization. By literature and other research methods, this paper reviews and combs the governance process of China's sports social organizations and examines the current governance situation of high-level project associations exploring "separation of management from management", grass-roots sports organizations accepting "dual management" and grass-roots sports organizations implementing "self-restraint". It also points out that China's sports social organizations are faced with the dilemma of relevant legislation deficiency, unfulfillment of the cooperation between the government and sports social organizations and incapacity of sports social organization autonomy. It puts forward the prospect of increasing the transformation of government functions and simplifying administration and delegating power, activating the social incubation ability of sports social organizations, improving the self-discipline level of sports social organizations and the guarantee conditions of sports social organization governance.

Key words: sports social organization governance; course review; dilemma; prospect; government; autonomy