

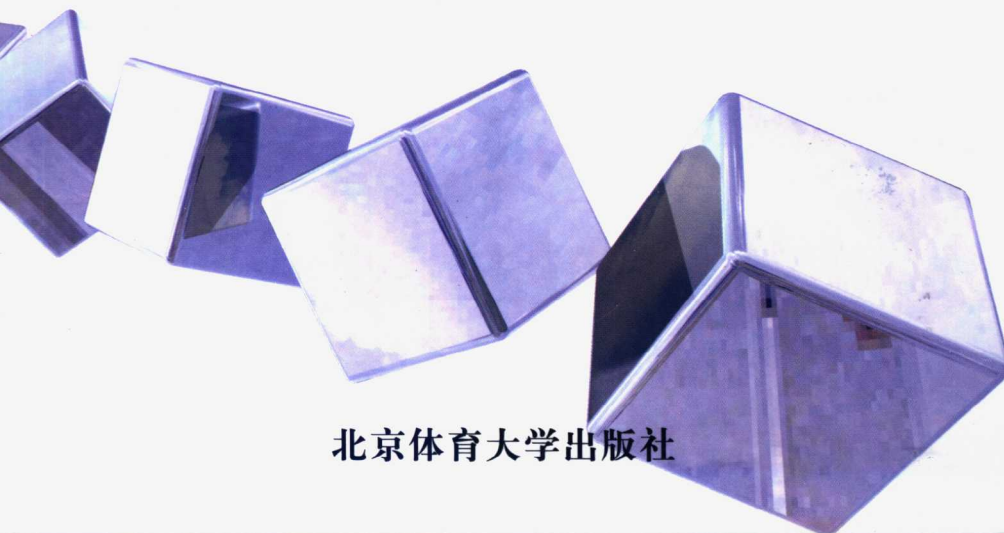
LUN

ZHONGGUO

黄亚玲 / 著

论中国体育社团

——国家与社会关系转变下的体育社团改革



北京体育大学出版社

国家体育总局资助出版项目 (NO. 2003005)

论中国体育社团

——国家与社会关系转变下的体育社团改革

黄亚玲 著

北京体育大学出版社

策划编辑 京体出版
责任编辑 孔垂辉
审稿编辑 李 飞
责任印制 陈 莎

图书在版编目(CIP)数据

论中国体育社团:国家与社会关系转变下的体育社团
改革/黄亚玲著. - 北京:北京体育大学出版社,
2004.10

ISBN 7-81100-232-9

I. 论… II. 黄… III. 体育组织-体制改革-研究
- 中国 IV. G812.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 102424 号

论中国体育社团:国家与社会关系
转变下的体育社团改革

黄亚玲 著

出 版 北京体育大学出版社
地 址 北京海淀区中关村北大街
邮 编 100084
发 行 新华书店总店北京发行所经销
印 刷 北京市昌平阳坊精工印刷厂
开 本 850×1168 毫米 1/32
印 张 8.75

2004 年 10 月第 1 版第 1 次印刷 印数 3000 册

ISBN 7-81100-232-9/G·205

定 价 20.00 元

(本书因装订质量不合格本社发行部负责调换)

本书经中国体育科学学会办公室组织评审，国家体育总局科教司同意，确定为国家体育总局资助出版项目。

目 录



第一章 导 论	(1)
第一节 研究体育社团的意义	(2)
第二节 研究体育社团的目的	(3)
第二章 国内外有关社团研究的综述	(7)
第一节 有关非营利组织的研究	(7)
第二节 中国社团的研究现状	(22)
第三节 体育社团的研究	(27)
第三章 研究方法、框架、视角与理论基础	(35)
第一节 研究方法	(35)
第二节 研究假设与研究框架	(38)
第三节 研究视角	(39)
第四节 研究的理论基础	(41)
第四章 体育社团的概念与分类	(52)
第一节 体育社团的概念	(52)
第二节 体育社团的分类	(54)
第五章 中国体育社团发展的历史进程	(57)



第一节	新中国成立前体育社团发展概况	(57)
第二节	新中国体育社团发展概况	(61)
第六章	中国体育社团的现状	(66)
第一节	国家级与省级体育社团之间的关系	(66)
第二节	体育社团成立的政府选择性	(74)
第三节	体育社团的法律地位与管理机制	(75)
第四节	体育社团与政府	(80)
第五节	体育社团的社会影响	(82)
第六节	体育社团需要的支持	(85)
第七节	全国城乡社区体育社团现状	(86)
第七章	中国体育社团的特征	(91)
第一节	伞状同构	(93)
第二节	中介组织	(96)
第三节	职能错位	(97)
第四节	资源差异	(98)
第五节	合理性与合法性冲突	(100)
第六节	目标政绩化	(102)
第七节	横向联系闭合性	(102)
第八章	中国体育社团发展的社会环境	(104)
第一节	体育社团发展的社会空间不足	(104)
第二节	计划经济体制条件下政府部门对体育 社团的“命令体制”	(107)
第三节	“同构”体育社团存在的历史合理性	(112)
第四节	市场经济条件下政府权力的有限性和 体育社团的“自主空间”	(116)



第九章 体育社团的改革	(120)
第一节 政府权力向体育社团转移的社会意义	(121)
第二节 体育社团改革的压力与动力	(130)
第三节 体育社团组织结构重构	(137)
第四节 改革的权力转移阶段	(143)
第五节 改革的步骤	(146)
第六节 改革的路径	(147)
第七节 改革的法律制度保障	(156)
第八节 不同类型体育社团改革	(158)
第十章 体育社团改革的制约因素	(163)
第一节 “举国体制”的制约	(163)
第二节 “政府主导型权力转移”的制约	(167)
第三节 传统文化观念的制约	(168)
第四节 体育改革的稳定优先与体育社团要求 自主发展之间的矛盾	(170)
第五节 政府“应对性”改革的制约	(171)
第十一章 个案研究	(173)
第一节 中国足球协会	(173)
第二节 中国体育舞蹈联合会	(181)
第三节 东城区和平里街道体育协会	(192)
第十二章 结论与建议	(198)
第一节 结 论	(198)
第二节 建 议	(201)



附 录	(203)
一、调查表	(203)
二、访谈提纲	(208)
三、个案调查纲要	(209)
四、国家与各省、自治区、直辖市体育社团的调查统计	(209)
五、新中国成立前的体育社团组织统计	(218)
六、部分国家级体育社团组织简介	(221)
参考文献	(261)
致 谢	(270)

第一章 导 论



中国传统文化和计划经济的历史背景，孕育了具有历史合理性的特殊体育社团体制，使中国体育逾越了因资源紧缺而出现的政府与社会组织纷争的局面。新的历史条件下，原体制逐渐暴露出制约体育发展的缺陷，“命令体制”下的体育社团在满足了政府“集权”控制的同时，实际上也捆住了政府自己的腿脚。体育社团改革是市场经济的必然选择，也是社会发展的必然选择。体育社团改革的意义不仅在于体育内部的协调和发展，也在于与大社会所需要的体制相一致。改革体育社团就是要实现承接体育微观的管理和服务职能，形成政府与社会共同对体育的“善治”，满足社会分化后多元群体的文化需要，并形成一种对体育政府部门权力的“社会制约”力量。体育社团改革既有来自于内部“需要改革”的动力，同时也有来自于社会协调发展“必须改革”的压力，还有来自国家与社会关系转变提供的“能够改革”的环境。在适宜的“环境”下，压力和动力的合力终将促成中国体育社团体制的根本性改变。体育社团实现从“无权形式型”到“有权实效型”，从“依附型”到“自主型”的变革，其基本就是通向政府放权独立发展、自强、促进公民社会发展、完善社会监督以及改革法律制度的路径。

改革开放以来，体育政府部门几经改革，都没有从根本上触及体育政府机构与社会组织这一权力关系的神经。体育社团仍然被政府的权力所控制和覆盖，没有真正发挥体育社团应有的作用。本研究从国家与社会关系理蜜的视角，探讨当前中国体育社团发展和改革的根本问题所在，为体育社团的改革和发展奠定一定的理论基



础, 提出切实可行的改革方法和途径。

第一节 研究体育社团的意义

20 世纪 80 年代以来, 由社会创办的各种社团组织在社会的进步和发展中发挥着巨大的作用, 弥补了政府组织和营利性组织的缺陷, 解决或帮助解决了政府忽略或没有力量解决的社会问题, 社会中的个体实现愿望和追求有了可依托的组织形式。有学者认为全球性的“社团革命”(associational revolution) 已经到来。美国约翰·霍普金斯大学研究社团组织的著名教授萨拉蒙 (Lester M. Salamon) 指出: “全球性社团革命”对 20 世纪晚期的意义, 也许如同民族国家的兴起对于 19 世纪晚期的意义一样重大。^① 他在《美国的非营利部门》一书中指出“一场有组织的志愿运动和创建各种私人的、非营利的及非政府的组织的运动, 正在成为席卷全球的最引人注目的运动……民众正在创建各种团体、基金会和类似组织, 去提供人道服务, 促进基层社会经济的发展, 防止环境退化、保障公民权力, 以及成百上千先前无人关注的或由国家承担的种种目标”。从世界范围看, 社团组织作为一种组织形式, 虽然早在 19 世纪就已经存在, 但其特有的社会功能和价值是随着生产力水平的不断提高而凸显出来。20 世纪 90 年代以来社团组织体系有了飞跃性的发展, 不论是经济活动, 还是政治活动, 都渗入了社团组织的影响力, “在西方的大学、研究机构、政府对外援助部门、以及各国发展援助机构, 人们越来越经常地提到社团组织, 在学术刊物里也有越来越多的文献论述社团组织问题”。^② 一些国家已经把社团组织看作是政府组织、营利性组织并列的第三体系, 也称为“第三部门”。

① Lester M. Salamon: 《Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector》, 1999 The Johns Hopkins Center For Civil Society Studies.

② 赵黎青, 《非政府组织与可持续发展》, 经济科学出版社, 1998 年版, 第 1 页。



随着体育市场经济在中国的确立和政治与法律环境的变迁,必然会出现多种多样的体育社团组织。体育社团组织是一定人群的结合体,代表了一定群体的利益和愿望,政府组织可以通过社团了解民众对体育的要求,从而制定更符合民众利益和意愿的体育政策,而民众也可以通过社团反映意见和要求,体育社团成为联系民众与政府的桥梁。体育社团组织的健康发展可以行使政府赋予的中微观管理和行业协调职能,从而发挥提高竞技体育水平,发展大众体育,维护社会稳定、满足社会多元变化需要的作用,同时也为体育政府机构改革和职能转变创造条件。

社团组织对于改善中国“大一统”的观念和组织结构,促进国家民主治理具有十分重要的意义,对社团作用肯定的本身就是中国社会政治进步的重要表现。但是,不可否认,中国体育社团就整体而言,其自主性、独立性和自愿性程度与发达国家相比还有很大差距,存在的问题也比较多。因而,深入研究体育社团,对促进体育社团的健康发展,加快与世界体育的接轨,推动中国社会的进步和善治无疑将是十分重要的。

第二节 研究体育社团的目的

在全球发展社团组织、促进社会进步的历史背景下,中国体制改革中更加强调改革计划经济体制下构建的社会组织模式,建立合理的社会组织结构和机制。中国改革持续了20多年,经济体制的改革已经使市场经济体系基本建立起来,但从中国社会的发展和面临的社会问题看,计划经济时代建立的行政、经济、文化教育等组织,其专门职能没能有效的发挥,承担着本应由社团组织承担的社会职能,无法适应新的社会发展的需要,违背了现实的生产力水平,忽略了社会个体的不断增长的物质和文化生活需要。中国政府机构改革从本质上看,是社会经济发展的需要,是中国经济体制改革的要求,从这个意义上说,改革的动力之一来源于社会,源



于正在形成的社会力量。改革就是发展和壮大社会力量，调整政府与社会的关系，使社会力量——社团组织更好地吸纳和承接从政府分离出来的职能，与政府一道共同管理社会生活的各个领域。

从 1978 年的经济体制改革开始，逐渐打破了过去政府计划经济“一统天下”的局面。政府的规模由过去的“大”向“小”转变，政府的职能由过去的“一揽到底”向“宏观”管理和调控转变，出现了政府、社会、经济领域的权力分化。社会团体比以往有了更加适合的发展空间和社会需要，这主要因为：社团的主要功能在于动员社会力量解决社会问题，在越来越复杂的中国社会中，社团越来越显示出它在解决社会问题上的优势；出现了多元化的资金来源，社团的经费不再完全来源于政府；公民自我组织、自我管理的意识不断增强；出现了适合社团的管理方式。在 20 世纪 90 年代末进行的新一轮改革中，更加强调了要建立“小政府、大社会”这一目标，提出了要“按照发展社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政社分开”。在社团的发展方向上提出了一个总体目标，即在“十五”期间建立一个“结构优化、布局合理”的社团群体。党的“十六大”报告也强调要建立有利于中国社会发展的社团组织体系。因而，近年来围绕着建立合理、实效、功能分化的社会组织体系，发挥社会分工和社会协作的作用，最大限度地满足人的多元化需求，展开了关于社团的理论、变革、自治，社团与政府的关系以及政府对社团的控制与管理等问题的研究和讨论。

1996 年民政部颁发了《社会团体管理工作手册》，就社会团体的登记管理办法以及相关的法律文件作了说明。1998 年国务院发布了第 250 号令，要求实行国务院第 8 次常务会议上通过的《社会团体登记管理条例》。

体育社团是社会社团的重要类别，也是体育活动的重要组织形式之一。^① 计划经济条件下，中国的体育政府部门拥有“无限权

① 卢元镇：《体育社会学》，北京体育大学出版社，2000 年版。



力”，承担着从宏观到微观几乎全部的体育事务，这是体育政府部门机构膨胀的最直接原因。改革开放以来，体育政府部门的几次改革，都是在国家体委旧的权力格局和管理体制的基础上进行的，总体上只是简单的裁并，没有从根本上触及体育政府机构与社会这一权力关系的神经。就是1998的改革也是在经济体制改革不断深化，体育市场机制尚未完全形成的渐变、动态过程中进行的，体育政府机构与社会的权力关系、职能目标始终变动不定。显然，在这样的形势下进行的体育改革，只能使原有权力在其“体内”循环，没有真正转移到社团组织手中，未能达到既定目标。体育社团仍然被政府的权力所控制和覆盖，有名无实，作为一种挂牌无权的附属物存在。体育社团与政府部门同构是中国体育的一大特点，现有体育社团的大部分是因为政府的需要或借助于政府的力量自上而下建立的，这些体育社团从成立开始与政府就有着密不可分的联系。尽管有些体育社团从原体育政府机构中“形式”分离出来，但仍然行使着政府的管理职能，是“两块牌子、一个实体”，在体制、运作方式和管理等许多方面，依然学习和继承政府行政体系的一套，与政府机构几乎没有区别，甚至一些体育社团仍然与相应的政府机构合署办公，政社不分使这些体育社团行政化倾向严重、自主性差，不能真正发挥其应有的作用。体育社团是否真正能从政府机构中分离出来，成为独立自主的社团，体育社团结构和布局是否合理、是否优化，内部的运行机制是否良性和协调，管理体制是否健全、合理、有效都直接影响整个社团的发展。从已经阅读的文献资料发现，虽然对社会非营利性组织，其中包括社团组织的研究不少，但有关体育社团的研究却不多，这说明了中国大社会对社团问题关注已形成了研究的“热点”，而体育领域的对社团的研究还不够重视，尤其对于“政府与社会权力分化”等词语的使用还比较避讳，这也是造成体育领域社团组织的改革始终没有实质性进展的重要原因之一。

本研究主要探讨以下问题：为什么“形式型”体育社团大量存



在？中国体育社团的主要特征？中国体育社团为什么要改革？中国体育社团改革的驱动力在哪里？体育社团变革的理论依据是什么？中国体育社团与国外体育社团组织体制的差异在哪里？实现体育社团改革的可能性？现代社会条件下对体育社团变革的制约因素是什么？体育社团变革能否选择合适的路径、阶段、方式？

研究试图从国家与社会关系理论的角度探讨当前中国体育社团发展的根本问题所在，为中国体育社团改革和发展奠定一定的理论基础，并对不同类型体育社团进行诊断，通过诊断提出切实可行的改革措施和办法。

• • • • •

社团是“社会团体”的简称。尽管中国历史上不乏各类社团，且公元 1568 年明朝的嘉靖年间就有了正规的“一体堂宅仁医会”。新中国成立后，中国社团数量迅速增加，社团的形式也呈现出多样化发展的趋势。但是，由于中国计划经济体制中政府行政机构对社团的覆盖，社团究竟是一种什么性质的组织，其内涵和外延一直模糊不清。国外有关非营利组织的研究成果对深入认识这类组织形式的性质和作用意义匪浅。

20 世纪 90 年代, 非营利组织 (non-profit organization) 一词被引入中国。国外对这一领域的研究有较长的历史, 基本范畴比较清晰。美国从法律上对非营利组织进行了界定, 美国税法第 501 条中有 26 个条款对各类组织免征所得税, 凡是符合这些条款的就可定



义为非营利组织。联合国从资金来源上进行了界定,认为组织收入主要以其成员缴纳的会费和社会捐款,而不是来自以市场价格出售的商品和服务,这样的组织就是非营利组织。一些国家从目的和功能上定义,认为促进公众利益或特定公益事业的组织可视为非营利组织。也有一些学者从结构和运作上定义,美国的萨拉蒙认为,凡是满足组织性、民间性、非营利性、自治性、自愿性和公共性这六个条件的可称为非营利组织。^①目前,具有典型意义的定义有:

1. 以慈善性、教育性、宗教性和科学性的事业为主,收入不用于使私人受惠。从事的活动不是为了影响立法,不干预公开选举,享受免税资格的组织为非营利组织。

2. 大部分收入不是来自于以市场价格出售的商品和服务,而是来自其成员缴纳的会费和支持者的捐赠的组织为非营利组织。

3. 具有自治性、非营利性、民间性、组织性、自愿性特征的组织就是非营利组织。

4. 具有为大众服务的宗旨,不以营利为目的,不为个人利益,具有合法免税和提供捐赠人减免税的合法地位的组织就是非营利组织。^②

由于各国体制和语言上的差异,出现了多个与非营利组织大同小异的概念,如“公民社会”(civil society)、“第三部门”(the third sector)、“志愿组织”(voluntary sector)、“慈善组织”(charitable sector)、“免税组织”(tax-exempt sector)、“非政府组织”(non-governmental organization)、“社会经济”(economie sociale)。各个国家(或组织)在使用时有所不同,美国较为频繁的使用“第三部门”,联合国使用“非政府组织”,而法国、比利时较多使用“社会经济”。中国由于在这一研究领域起步较晚,引进国外的概念较多,

① 王绍光:《多元与统一——第三部门国际比较研究》,浙江人民出版社,1999年版,第5页。

② 王名等:《中国社团改革》,社会科学文献出版社,2001年12月,第18页。



因而出现了使用概念的混乱现象，多见的有“非营利组织”、“公民社会”、“第三领域”、“非政府组织”。对此有学者强调，鉴于非营利组织定义的复杂性，应避免“定义的陷阱”，不要关注如何界定非营利组织，要更关注如何使用好这一概念。

中国引入非营利组织概念之前，对类似的组织都称为社团组织。现有的文献资料中，有多种关于社团的定义，具有代表性的有：1. 以共同特征定义社团，主要突出社团的民间性、非营利性和自愿性等共同特征。2. 强调社团互益性的定义，具有代表性的为王颖（1993年），认为“社团就是具有某些共同特征的人相聚而成的互益组织，具有非营利和民间化两种基本的组织特征”。3. 强调社团公益性的定义，具有代表性的是岳颂东（1999年），认为“社团是以促进社会发展和进步为宗旨，按照一定的章程，经过法定程序组织起来，从事社会公益活动的社会组织”。4. 由于公益性和互益性有明显的冲突，因而有的学者笼统的强调社团的特殊目的性。具有代表性的王云五认为“社团是指人们为了追求某种或多种目的而组织成的一个团体，譬如工会、商会、社会学会之类”。

更多研究者表明，对中国的社团下一个确切的定义非常困难，难以说明社团的性质，只好以“社团不是什么”来说明，认为“社团是非政府、非营利组织中除事业单位之外的所有组织”。

除以上各种定义外，1993年的《社会团体登记管理条例》中以法律的形式说明了“协会、学会、联合会、研究会、基金会、促进会、商会等组织属于社会团体”。这是法律难以界定时所采用的排除法定义的方法，规定性的纳入或排除某些社团。这一定义法，仍然未对社团的性质做出明确而清楚的界定。20世纪90年代中期，非营利组织概念被引入我国，借鉴国外在这一领域的研究，学者们对其外延和内涵的界定达成了较为一致的认识，从而为界定中国的社团性质提供了有益的参考。1998年新的《社会团体登记管理条例》中，对社团就有了较以往明确的定义：“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