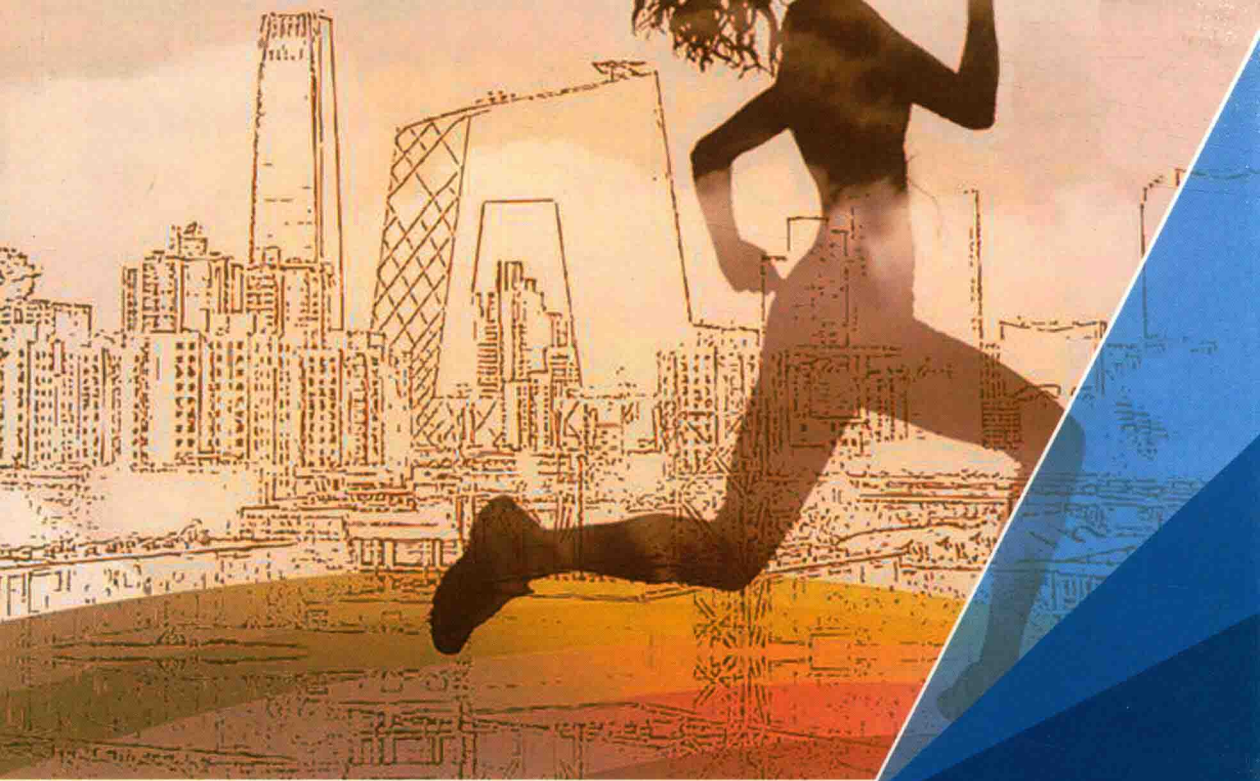




体育社会组织建设与群众体育实践探索

TIYUSHEHUI ZUZHIJIAN SHE YU QUNZHONGTIYU SHIJIANTANSUO

田宝山 ● 著



中国原子能出版社

体育社会组织建设 与群众体育实践探索

田宝山 著



图书在版编目 (CIP) 数据

体育社会组织建设与群众体育实践探索 / 田宝山著

— 北京 : 中国原子能出版社, 2017.7

ISBN 978-7-5022-8390-2

I. ①体… II. ①田… III. ①体育组织—组织建设—研究—中国②群众体育—研究—中国 IV. ① G812.1

② G812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 196233 号

体育社会组织建设与群众体育实践探索

出版发行 中国原子能出版社 (北京市海淀区阜成路 43 号 100048)

责任编辑 王 朋

责任印刷 潘玉铃

印 刷 三河市天润建兴印务有限公司

经 销 全国新华书店

开 本 787 毫米 * 1092 毫米 1/16

印 张 13.5

字 数 233 千字

版 次 2018 年 1 月第 1 版

印 次 2018 年 1 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5022-8390-2

定 价 52.00 元

网址: <http://www.aep.com.cn>

E-mail: atomep123@126.com

发行电话: 010-68452845

版权所有 翻印必究

作者简介

田宝山，男，1968年9月生。河南洛阳，汉族，上海体育学院高访学者，河南科技大学体育学院副教授，主要从事体育教育训练学的教学和研究。近年来在各种学术期刊发表论文20余篇，出版专著1部，主持参与省级课题2项，现在河南科技大学体育学院任教。

前

言

随着经济技术的发展，中国全面社会也在转型，一个特别引人注目的现象是各种类型体育社会组织的开始兴起。它们不仅包括在民政部门登记的体育社会组织、具有独立法人身份的体育社团、体育类民办非企业单位和体育基金会，更有公民自发成立、在基层社区以备案形式存在、数量巨大的草根体育组织。这些组织构成了一个数量极为庞大、类型异常复杂、性质特点各异的体育社会组织网络体系。作为中国体育组织架构的重要支撑和人们参与体育的重要组织形式，体育社会组织在体育活动的开展、运动技能的传授、健身知识的宣传、体育兴趣的培养与健身习惯的养成等诸多方面将发挥越来越重要的作用。

但也应当看到，转型中的中国正处于社会关系深刻变化、社会矛盾复杂交织、利益关系深刻调整、社会伦理和价值观备受洗练的时期。中国体育社会组织成长于社会转型期，必然带有深刻的时代与历史的双重烙印，形成区别于西方发达国家体育社会组织的中国特色体育社会组织。从管理的角度来看，我国关于社会组织的法律法规还不健全完善，专门的社会组织法还未建立，导致对其地位、功能缺乏基本定位，对社会组织的权利和义务规范及保护不够；政府的管制意识往往大于服务意识，登记注册的门槛过高，政府培育扶持的各项措施没有形成制度化。从体育社会组织自身情况来看，目前我国的体育社会组织还存在着发育不足、结构不合理、地区发展不平衡以及社会公信力和服务能力不强等一系列问题；作为社会组织应有的自主性、志愿性、非政府性等特征还不明显，其形成和发展过程还存在较强的人为性和依赖性。可见，尽管计划经济体制下的原有体育组织架构已经打破，新的组织架构初见雏形，但无论是政府层面的培育与管理，还是体育社会组织自身能力建设及其良性运行机制的形成，都将是今后相当长的时间内需要关注的一项重要任务，党的十六大以来，党和政府对社会组织的性质、作用和功能发挥提出了新的要求。党的十七大报告从

我国社会多样化的客观实际出发,把社会建设作为一项重要内容提出来,提出要加快推进以改变民生为重点的社会建设,重视社会组织建设和管理,发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强社会自治功能。党的十八大提出,要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,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,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用。

从党的十六大到党的十八大关于社会管理改革、社会组织建设的指导方向可以看出,目前我国的国家与社会关系在未来将会有较大的变化,特别是在十八大之后,政社分开的趋势逐渐显性化。这一趋势提示我们,加强体育社会组织建设与管理,创造体育社会组织发展的社会环境和制度环境,加强体育社会组织公共体育服务的能力建设,促进体育社会组织健康、规范和有序发展,充分发挥其在体育事业发展中的积极作用是社会发展的迫切需求。

作者

2017年6月

目 录

第一章 体育社会组织概况	1
第一节 体育社会组织的内涵	2
第二节 体育社会组织的类型分析	17
第三节 体育社会组织的社会功能	29
第四节 改革开放以来我国体育社会组织的发展状况	40
第五节 我国体育社会组织的生发与走向	67
第二章 我国体育社会组织的政府监管与自身能力建设	75
第一节 体育社会组织的政府培育	76
第二节 体育社会组织的政府监督管理	80
第三节 体育社会组织自身能力建设的重要性	82
第四节 体育社会组织自身能力建设的内容	83
第三章 国外体育社会组织建设与管理借鉴	109
第一节 国外体育非营利组织的功能作用	110
第二节 国外体育非营利组织的相关政策	115
第三节 国外体育非营利组织的运营管理	118



第四章 我国群众体育与社会进步	127
第一节 我国群众体育的发展战略与目标	128
第二节 影响我国群众体育发展的因素分析	133
第三节 我国群众体育的发展走向	136
第四节 我国群众体育与大众健康	140
第五节 我国群众体育与社会文化	142
第五章 我国群众体育的活动方法	145
第一节 群众体育锻炼的方法	146
第二节 群众体育活动的指导方法	156
第六章 群众体育活动方案设计与组织	161
第一节 健身体育活动方案的设计与组织	162
第二节 康复体育活动方案的设计与组织	167
第三节 休闲体育活动方案的设计与组织	171
第四节 不同人群群众体育活动方案的设计与组织	175
第五节 城乡基层体育活动方案的设计与组织	185
第六节 职工体育活动方案的设计与组织	197
参考文献	207



第一章

体育社会组织概况



改革开放 30 多年来,中国体育发展创造了令世人瞩目的成就。作为从事各种体育运动、健身活动的重要主体和组织平台,体育社会组织为促进我国体育事业发展发挥了积极作用。党的十八大提出的“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”,是对社会组织改革发展的总要求、总基调和总目标。其深刻思想表明,推进国家治理体系和治理能力现代化改革总目标的确立,使培育发展社会组织的强烈现实需求日益突显。体育社会组织是体育事业多元治理结构中的重要一元,培育发展体育社会组织,促进体育产业发展、加快转变体育部门职能、完善公共体育服务体系和建设体育强国具有迫切的现实意义;体育事业从单一主体的政府管理到多元化公共治理的转变,是体育社会组织管理理念和发展模式面临重大调整和改变的契机。

第一节 体育社会组织的内涵

一、社会组织的内涵阐述

(一) 社会组织的定义

广义的社会组织,是指人们从事共同活动的所有群体形式,包括氏族、家庭、政府、企业、军队、学校和社会团体等。以人们从事共同活动,按群体的功能界定或分类社会组织,不同的社会组织有其特定的功能作用。组织社会学对社会组织的定义是:指由 2 人或 2 人以上组成的具有共同目标,内部成员形成一定的关系结构和共同规范的集体或团体。这一定义明确社会组织属于功能性实体,作为实体,人及人数是社会组织基本的核心的构成要素。实际上,现代社会组织种类多样,类似民办非企业单位这样的服务性机构对从业人员的数量并没有特别的要求。社会结构理论把现代社会组织分为政府组织、企业组织、非营利组织等三大类,分别是政治领域、经济领域和社会领域的主要组织形式,相应生产与提供集体公共服务、私人服务和公共服务三大类型的服务。现代政治学认为,一个成熟的社会,是政府、企业和社会组织三种力量基本均衡的社会,它们共同构成了现代社会的三大组织支柱和稳定社会的“铁三角”。

狭义的社会组织，是指人们为特定的社会服务目的或实现共同的愿望自愿组成的独立于政府和企业之外，按照章程开展活动的非营利组织，其资金来源于政府资助、社会捐赠、赞助和服务收费，或者指那些有服务公众的宗旨，不以营利为目的，组织所得不为任何个人牟取私利，组织自身具有合法的免税资格和提供捐赠人减免税的合法地位的组织。王名等研究者将社会组织定义为：不以营利为目的、主要开展公益性或互益性活动、独立于党政体系之外的正式的社会组织。这些组织具有不同程度的自治性与志愿公益性，不是政党、宗教和宗族组织。狭义的民间组织特指那些满足非政府性、非营利性、自治性、志愿性、组织性、公益性等排除特性特征的中国的民间组织。^①

“社会组织”的称谓具有中国特色。国际学术界和各国政府文献中常常使用非政府组织、非营利组织、第三部门、公民社会组织、志愿组织、慈善组织、免税组织等词语。这些不同称谓之间并无根本性的区别，它们只是从不同的角度强调了某一方面的特征，内涵有交叉，但并不完全重合，主要反映了历史、文化、法律和习惯上的差别。虽然称谓不同，但所指内容基本一致，即不以营利为目的，主要开展公益性或互益性活动，独立于政府体系之外的具有合法免税地位的组织，其本质属性是非政府性和非营利性。我国对社会组织的称谓经历了较长时间的认识过程。新中国成立之前称之为“民众团体”。1942年我党领导的边区政府为形成广泛的抗日统一战线，颁布的《陕甘宁边区民众团体组织纲要》和《陕甘宁边区民众团体登记办法》中将民间发起成立的非营利组织称为“民众团体”。新中国成立之初的1950年9月政务院公布的《社会团体登记暂行办法》把社会组织的主体统称为“社会团体”。自那时以来在相当长的时期内，我国将社会组织统称为“社会团体”，并成为相关法规、规章和行政命令的主要用语。受此影响，长期以来人们用“体育社团”的称谓代替或代表体育社会组织。1986年4月12日全国第六届人大四次会议通过的《民法通则》虽经2009年的修订，但在第三章法人规定的四种法人中仍然以“社会团体”统称社会组织，《民法通则》仍未明确“民办非企业单位”和“基金会”的法人地位。1988年，民政部设立“社会团体管理司”统管社会组织事宜；1996年，在中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》中首次出现“民办非企业单位”称谓，社会组织包括社会团体和民办非企业单位两种法人形式。1998年10月，国务院公布施行《社会

① 王名，刘培峰. 民间组织通论 [M]. 北京：时事出版社，2004，第43页。

团体登记管理条例《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理办法》三部行政法规,明确社会组织包括社会团体、民办非企业单位、基金会三种法人形式。根据这一变化,在1998年机构改革中民政部“社会团体管理司”亦改为“民间组织管理局”。2000年国家体育总局、民政部颁布《体育类民办非企业单位登记审查与管理暂行办法》,这也是我国目前唯一的法定体育类社会组织。“社会组织”一词首次出现在官方文件中是在2006年党的十六届六中全会《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中,并在2007年党的十七大报告中进一步确认,替代之前广泛使用的“民间组织”的称谓。

目前,我国有社会团体、民办非企业单位和基金会三种法人类社会组织,其共性是非政府性、非营利性,但其法人治理结构、服务方式和服务对象等也存在明显差异,如相关法规规定社会团体是会员制组织,会员是社会团体存在的基础,而有一些相关政策却规定基金会和民办非企业单位是非会员制组织,财产是其存在的基础;而且同为财产聚合组织的基金会和民办非企业单位在服务形式等方面也存在不同,如基金会为资助型服务机构,其更注重资金的使用方式,而民办非企业单位为服务型机构,服务手段和方式对其服务水平和质量有重要意义。在法人治理结构中,社会团体与民办非企业单位和基金会明显不同,社会团体的最高权力机构是会员大会或会员代表大会,而基金会和民办非企业单位的最高决策机构是理事会。社会团体在我国具有广泛的影响力,这主要是其发展历史源远流长,会员来源于各个领域,社会生活的参与程度和社会影响力要比民办非企业单位和基金会大。

(二) 几种常见的社会组织

1. 体育社会组织

“体育社会组织,是指从事各种体育运动、健身活动的组织。”这一定义是民政部2007年8月28日发布的《民间组织分类标准及指标解释》根据体育社会组织特有的功能属性做出的解释。采用组织功能定义可能有意在区别其他社会组织。2003年国家统计局发布的《国民经济行业分类与代码》对体育组织的定义也是根据其组织功能而做出的,即“体育组织,是指专业从事体育比赛、训练、辅导和管理的组织的活动”。上述定义具有法定属性。具体到实践中,其意义体现在如下方面:一是管理实践区别于其他社会组织;二是政府认定是社会组织获得民事法律主体资格和合法地位的前提,获得法人登记、减免税收和承接政府购买服务资质的条件;三是政府制定社会组织的分类标准和评估检查的内容;四是政策层面明确体育社会

组织的性质。社会组织的本质属性是非政府性和非营利性。结合本质属性和特有属性对体育社会组织做出如下定义：体育社会组织是指人们自愿组成，为实现特定的体育服务目的或共同的体育意愿，按照其章程从事各种体育运动和健身活动的非营利性、民间性社会组织。我国体育社会组织包括：体育社会团体、体育类民办非企业单位、体育基金会以及未登记的体育社会组织（亦称草根体育组织）。现行的《民间组织分类标准及指标解释》将我国社会组织分为经济类、科技类、社会事业类、慈善类和综合类五大类，14个门类。体育社会组织属于社会事业大类，体育门类。

2. 社会团体

社会团体是人类社会非常普遍的社会组织之一，属于会员制社会组织。在本质上，社会团体是指基于一定关系组成的人际共同体；或指由共同意愿、追求、兴趣的人聚集在一起，内部成员形成一定的关系结构和共同规范的群体或集体。1998年10月25日国务院颁布实施的《社会团体登记管理条例》对社会团体的定义是：“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。”社会团体是会员制社会组织，其最为突出的特点，也是社会团体与民办非企业单位和基金会显著的区分。《德国民法典》将社团分为人合组织和财合组织，所谓“人合组织”就是以人的聚合为设立条件和基础的组织。一般应包括以下几个要素：组织主体是自然人、法人或其他组织；有会员认同的组织宗旨使命和目的；成员按照自愿、平等原则参加社会团体，行使共同的权利和履行相应的义务；有适合自身特点的治理结构，包括章程，会员大会或会员代表大会理事会、监事会、秘书处等组织机构。

3. 体育社会团体

按照组织功能和性质界定，体育社会团体是指人们自愿组成，为实现共同的体育愿望，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。体育社会团体在实现人们的共同体育愿望、维护争取体育权益、组织开展竞赛活动、普及推广体育运动、提高运动技术水平和提供专业化体育服务等方面具有独特功能和作用。作为体育社会组织的主要构成，体育社会团体数量最多，我国目前法人登记的体育社会组织中体育社会团体占比达到60%左右，未登记的体育社会组织（草根体育社会组织）中体育社会团体占比约90%以上。按照服务对象和范围区分，体育社会团体包括体育总会、体育单项协会、人群体育协会、行业体育协会、体育科学学会和未登记体育社会组织等；按照组织性质和任务区分，体育社会团体涵盖专业性、学术性、行业性和联合性社团，其中以学会、研究会命名的为学术性体育社团，如中国体育科学学会等；行业协会是以同行业的企业或企业家为会员，服务于全

行业共同事务和共同利益的非政府的“共益性”会员组织，具备这一条件的为行业性体育社会团体，如中国体育产业协会、体育场馆协会等；以从事某种运动项目普及推广、提高，服务于项目发展的是专业性体育社会团体，如篮球运动协会、足球运动协会、游泳运动协会等；以具有沟通交流、维护权益、人群协会为主的是联合性体育社团，如体育总会、老年人体育协会、农民体育协会等。这里需要说明的是部分代表行业人群的协会，如火车头体育协会、银鹰体育协会虽然是由行业发起成立的，但不具有行业协会的属性，即不具有行业企业的代表性，仍然属于人群体育协会。

4. 民办非企业单位

“民办非企业单位，是指企业、事业单位、社会团体和其他社会力量及公民个人，利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。”民办非企业单位是由社会力量举办的实体型、公益性的社会服务机构，主要是提供专业化的社会服务。举办主体不同（即资产属性不同）是民办非企业单位与事业单位最主要的区别，其他如组织宗旨目的、服务对象、服务标准、基本条件要求等应该是一样的。民办非企业单位的治理结构与企业一样，即法人治理，但组织宗旨目的和运作目标不一样，民办非企业单位不以营利为目的，而企业则是以营利为目的。1999年民政部公布的《民办非企业单位登记暂行办法》把民办非企业单位分为教育、科学、文化、卫生、体育、劳动、民政、社会中介服务、法律、其他等十类，其中体育单列为一类。民政部2006年对《民政事业统计台账》分类方法进行修订，并于2007年公布了新修订的《民间组织分类标准及指标解释》，新标准中民办非企业单位分为五大类，14小类（表1-1）。

表 1-1 修订前后民办非企业单位分类对照

大类	序号	修订后民办非企业单位分类	序号	修订前民办非企业单位分类
经济	1	工商服务业	八	社会中介服务业
	2	农业及农村发展		
科学研究	3	科学研究	四	科技

续 表

大类	序号	修订后民办非企业单位分类	序号	修订前民办非企业单位分类
社会事业	4	教育	一	教育
	5	卫生	二	卫生
	6	文化	三	文化
	7	体育	五	体育
	8	生态环境		
慈善	9	社会服务	六、七	劳动民政
综合	10	法律	九	法律服务业
	11	宗教		
	12	职业及从业者组织		
	13	国际及涉外组织		
	14	其他	十	其他

5. 体育类民办非企业单位

“体育类民办非企业单位是指企业、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，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。”^①体育类民办非企业单位是目前我国唯一法定的体育类社会组织，是由社会力量举办的公益性服务机构，其主要作用是向社会提供专业化体育服务。《体育类民办非企业单位登记审查与管理暂行办法》规定：体育类民办非企业单位可以从事以下五类业务：一是体育健身的技术指导与服务，二是体育娱乐与休闲的技术指导、组织、服务，三是体育竞赛的表演、组织、服务，四是体育人才的培养与技术培训，五是其他体育活动。

体育类民办非企业单位是不以营利为目的的民办的体育社会组织，其获取发展资金的来源主要有以下四个方面：一是接受捐赠、资助，二是接受政府、企事业单位、社会团体以及其他社会组织和个人的委托项目资金，三是为社会提供与业务相关的有偿服务所获得的报酬，四是其他合法收入。目前我国体育类民办非企业单位的主要组织形式是青少年体育俱乐部，占比约80%以上。民办武校由于其具有学校性质，按教育类民办非企业单位登记。

6. 基金会

“基金会，即指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，按本条例的规定成立的非营利性法人。”与其他基金会相比，体育基金会作为体育公益慈善组织的主要运营机构更有指向性地支持和发展体育慈善事业。我国体育基金会大致可以划分为三种类型：一是官办民助型基金会，主要是指官方背景、面向公众募捐的公募体育基金会。二是公募基金会，按照募集资金的地域性可分为全国性公募基金会和地方性公募基金会。全国性公募体育基金会，其募捐地域范围在国内不受限制，地方性公募体育基金会只能在其注册的省级行政区域内进行募捐。三是民办官助型基金会，主要是指不得面向公众募捐的非公募体育基金会（亦可理解独立基金型基金会）以及境外体育基金会。截至2013年，我国有公募基金会1368家，其中公募体育基金会26家，占1.9%。在26家公募体育基金会中，全国性体育基金会有3家，分别是中国关心下一代健康体育基金会、中国教师发展基金会和中华全国体育基金会，其余23家为地方性公募体育基金会。2013年我国非公募基金会2031家，非公募体育基金会共有20家，占0.98%。在20家非公募体育基金会中，全国性体育基金会有2家，即萨马兰奇体育发展基金会和桃源居公益事业发展基金会，另外18家为地方性非公募体育基金会。

社会性是基金会的本质属性，其设立的唯一目的是公益，最大特点是以公益为目的且是一个财产的集合。基金会的主要功能包括：通过发挥其在募集资金吸纳资源方面的独有优势，减轻财政负担，完善公共服务，传播公益理念，弘扬公益文化。从2002年开始，我国体育基金会的发展逐渐加速（但是比起其他慈善类别的基金会显得发展迟缓），尤其是非公募基金会数量不断增多，名人基金会、企业基金会逐步增多，各专项体育基金会也逐渐增多，体育基金会在我国体育事业发展中的作用越来越明显。

7. 未登记体育社会组织

未登记体育社会组织（草根体育社会组织），是指那些不具备法人条件，未在民政部门进行登记，为满足共同体育需求自愿发起成立的体育组织，组织成员形成一定的关系结构和共同规范的自治集体或群体。这类体育社会组织的人员组成及形式类别十分复杂，但目的很明确，就是为了满足体育健身、兴趣、爱好和需求，包括全民健身站点、健身团队、基层体育协会、健身俱乐部和体育兴趣人群等。只要未在民政部门登记的以体育为目的的无论是实体性的还是非实体性的都属于未登记体育社会组织。也有人将这类组织称为“自发性群众体育组织”，但这种称呼需要商榷，因为社会组织无论是法人登记的还是未登记的都是自愿发起成立的，自发性是所有

社会组织的特有属性之一，无论是否登记。我国城乡基层社区未登记体育社会组织是社区社会组织的组成部分。培育发展社区社会组织是当前我国社会建设总体布局中重要的基础建设。党的十八大报告提出：要更加注重社会建设，推动社区社会组织健康、有序发展，充分发挥社区社会组织在社区建设和构建和谐社会中的积极作用。有学者根据自己的调查和数据推测：“全国未登记的社会组织数量 10 倍于在册的社会组织数量，这与事实应该不会有太大的出入。”^①民政部 2015 年 6 月 10 日公布的《2014 年社会服务发展统计公报》的数字显示，截至 2014 年底，我国社会组织总数为 60.6 万个，据此推算，我国未登记社会组织数量至少在 600 万个以上。民政部公布的数字显示，2014 年底我国法人类体育社会组织总数为 32 799 个，以此推算，我国城乡基层社区未登记体育社会组织（草根体育社会组织）数量至少在 30 万个以上，实际情况，可能高于这一数字。

我国对社会组织实行属地注册登记与备案管理制度，具备法人条件的须在当地登记管理机关进行注册登记。不具备法人条件的社会组织则按相关法规规定需要进行备案登记。备案是为了解决不具备法人条件社会组织的合法性问题，也就是对那些不具备法人条件，且活动范围限于居住社区的社会组织，需要进行备案登记。由于这类社会组织数量规模庞大，目前备案登记还处于探索阶段，各地进展情况不同。尽管未登记的体育社会组织在城乡基层社区属于数量最多的一类，但亦未发现有专门的备案登记制度。2012 年，在广东省民政厅印发的《关于培育发展城乡基层群众生活类社会组织的指导意见》中对申请备案登记的社会组织应具备的条件做出了明确规定：“有规范的组织名称、活动章程，社会团体有 5 个以上会员，主要负责人未受过剥夺政治权利的刑事处罚并具备独立承担民事责任的能力。”同时对活动范围不同的社会组织的备案部门也有明确规定：在乡（镇、街道）范围内活动的群众生活类社会组织申请人可直接向乡（镇）人民政府及街道办事处申请备案。在社区、自然村范围内活动的群众生活类社会组织申请人可向村（居）委会提出申请，村（居）委会收到申请后，应在 10 个工作日内给予书面答复。经过村（居）委会同意后，报乡镇政府（街道办事处）备案。

① 黄晓勇，高翔，潘晨光. 中国民间组织报告 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2008，第 6 页。