

TIYUTIZHIZHUANXINGQIFEIYINGLIZUZHIYU
TIYUSHETUANGAIGE

体育体制转型期非营利组织 与体育社团改革

何培森 著

中南大学出版社

体育体制转型期非营利组织 与体育社团改革

何培森 著

中南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

体育体制转型期非营利组织与体育社团改革/何培森著. —长沙:
中南大学出版社, 2006. 6
ISBN 7-81105-327-6

I. 体... II. 何... 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(2006)第 054544 号

**体育体制转型期非营利组织
与体育社团改革**

何培森 著

☐ 责任编辑 何彩章

☐ 责任印制 文桂武

☐ 出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-8876770

传真:0731-8710482

☐ 印 装 长沙市华中印刷厂

☐ 开 本 850 × 1168 1/32 ☐ 印张 6.75 ☐ 字数 167 千字 ☐

☐ 版 次 2006 年 6 月第 1 版 ☐ 2006 年 6 月第 1 次印刷

☐ 书 号 ISBN 7-81105-327-6/G · 115

☐ 定 价 15.00 元

图书出现印装问题,请与出版社调换

前 言

目前，我国正处于经济体制改革、政治体制转轨的关键时期。在这种复杂的社会环境中，事业单位改革的问题亟待解决。事业单位制度改革是一场思想观念的深刻变革、体制机制的重要转变、利益关系的重新调整。党的十一届三中全会以来，我国事业单位管理体制改革在科技、教育、文学艺术、医疗卫生、体育运动等领域中取得了相当大的进展，并积累了成功的经验。我国现有事业单位种类繁多，数量庞大，隶属关系和投资渠道各不相同，情况十分复杂。到2000年底，在全国3400多万财政供养人员中，事业单位人员占了70%，是行政机关的2.5倍。在130万个事业单位和机构中，有2900万事业单位人员。在传统的计划经济体制下，整个社会组织被划分为行政单位、事业单位与企业单位等几大类型。改革开放以后，国家为了缓解日益沉重的财政压力，将事业单位划分为财政全额拨款单位、财政差额拨款单位和自收自支单位三类，实行区别管理。但是，事业单位在提供公共服务时所出现的资源浪费、效率低下、服务质量差、管理混乱、经费严重短缺等问题却难以得到有效解决，进而导致了一些事业单位职能混乱，政事不分；或者是事企不分，违反公平竞争的市场规则，这种状况已经成为制约经济和社会发展的瓶颈。不同类型事业单位的改革要求和方向选择并不完全一致，相对于行政机构改革而言，事业单位的改革更为复杂，投入的精力更多，需要各方面的积极配合。

随着社会主义市场经济进程的加快，体育体制的改革也逐渐

深入。1984年10月25日，中共中央发出《关于进一步发展体育运动的通知》；1986年，国家体委下发《关于体育体制改革的决定》；1987年1月8日，全国体委主任会议着重研究了体育体制改革问题；1991年5月20日，全国体育工作会议通过了《中国体育发展与改革纲要》、《体育事业十年改革规划和“八五”计划》；1993年5月24日，国家体委下发了《国家体委关于深化体育改革的意见》；1994年12月7日，研究体育科技体制改革与发展的全国体育科技工作会议召开；1995年3月1日，以“加快体育产业化步伐，促进体育事业发展”为主题的全国体委主任会议在北京召开；同年6月16日，国家体委下发了《体育产业发展纲要》；8月29日，第8届全国人大常委会第十五次会议全票通过了《中华人民共和国体育法》；1998年1月12日，全国体委主任会议重点研究“深化体育体制改革，把建设有中国特色社会主义体育事业全面推向21世纪”的问题；1998年3月10日，根据国务院机构改革方案，国家体委改组为国家体育总局，4月6日正式挂牌；2002年，《中共中央国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》对体育体制改革提出了明确的要求。从这条脉络可以清晰看到我国体育体制的改革历程。

体育体制改革就是要求明确政府和社会的事权划分，实行管办分离，把不应由政府行使的职能转移给事业单位、社会团体和中介组织。体育行政部门的工作重点应该是：贯彻国家方针、政策，研究制定体育行业政策和发展规划，依法加强行业管理和提供服务；充分发挥国家体育总局、中华全国体育总会和中国奥委会的作用；根据我国的国情，汲取国外的成功经验，逐步理顺各级体育组织之间的关系，分工合作，形成新时期有利于体育事业发展的组织架构和适应社会主义市场经济要求的运作方式，等等。

近些年来，研究非营利组织方兴未艾，这种社会组织形式为

我国体育体制的改革提供了新的思路。从发展社会主义市场经济以及中国改革的进程可以看到，发展非营利组织，特别是促进事业单位向非营利组织转型是和政府机构改革结合在一起的，是跟转型时期整个社会不断高涨的公共服务需求结合在一起的，同时也是与我们大力倡导的公共精神或公益精神结合在一起的。从根本上来看，发展非营利组织是跟人类社会进步结合在一起的。人类社会的进步最基本的三个价值观是：自由、平等、博爱。市场经济的发展，就是通过市场机制不断完善、健全，来努力实现人类的自由；政府体系的不断改革、创新和提高效率，是为了保障社会成员之间的公平和平等。非营利组织就是追求超越市场利益、超越国家利益，以实现人类社会普遍博爱为目标的更高尚、更远大、更具有公益意识的价值观。非营利组织提供公益服务，接受社会监督，最终的目标应当是实现人类博爱价值观。

我国的体育社团对提高我国的竞技体育运动水平、普及全民健身活动及实施体育的产业化、职业化改革都起到了积极的推动作用。我国的体育社团有着鲜明的中国特色，烙有深刻的计划经济体制的印迹。为了更好地适应社会主义市场经济体制，与国际接轨，必须对我国的体育社团进行改革，而这种改革正是处在我国体育体制的转型时期。对于体育社团改革的目标确定、方式选择、实施步骤、制约因素等问题都需要我们去深入地探索和研究，这种探索和研究也是有着现实意义和应用价值的。本书以体育社团的改革为切入点，选择非营利组织为体育社团改革的目标模式，提出改革的实施方案，剖析我国体育体制改革中存在的问题，旨在探求一条能促进我国体育事业发展的改革之路。

本书参阅和引用了许多专家的研究成果，在此深表感谢！

何培森

2006年2月

目 录

第一章 我国体育体制的改革	(1)
第一节 我国事业单位的改革	(1)
1. 事业及事业单位的定义	(1)
2. 事业单位的特点	(2)
3. 我国事业单位改革的目标与方向	(7)
4. 我国事业单位改革的具体路径	(9)
第二节 我国体育事业的现状	(10)
1. 我国体育的产业化	(10)
2. 我国体育的职业化	(20)
3. 我国体育事业的社会化	(24)
第三节 我国体育体制的特征	(29)
1. 体育体制的定义	(29)
2. 我国体育体制的主要特征	(30)
第四节 我国体育体制改革与发展的制约因素	(31)
1. 政治、经济体制对体育体制改革与发展的制约作用	(31)
2. 对我国体育体制改革与发展的总目标认识不清	(32)
3. 对我国体育体制自身改革与发展的认识不足	(32)
4. 对体育体制研究缺乏创新	(33)
第五节 我国体育体制改革的方式及目标模式	(33)

1. 我国体育体制改革的动因分析	(33)
2. 我国体育体制改革的方式选择	(35)
3. 转型的目标模式选择	(35)
第六节 我国体育体制改革的实现路径	(38)
1. 体育体制改革中政府的有效控制	(38)
2. 体育体制改革中政府的有效引导	(39)
第二章 非营利组织的发展	(42)
第一节 非营利组织的定义和属性	(42)
1. 非营利组织的定义	(42)
2. 非营利组织的属性	(45)
第二节 非营利组织的基本职能	(48)
1. 非营利组织的主要活动领域	(48)
2. 非营利组织的主要职能	(50)
第三节 非营利组织的分类	(53)
1. 会员制非营利组织	(54)
2. 非会员制非营利组织	(54)
第四节 非营利组织形成的动力因素	(55)
1. 全球性发展问题的出现	(56)
2. 中产阶级崛起与公民参与	(56)
3. 信息技术的发展	(57)
4. 国际社会的普遍支持	(57)
5. 对新自由主义共识的质疑	(58)
第五节 非营利组织产生的理论背景	(59)
1. 政府失灵与市场失灵理论	(60)
2. 合约失灵理论	(62)
3. 第三方管理理论	(63)
4. 政府—非营利组织关系的类型学理论	(65)

5. 政府、市场、志愿部门相互依赖理论	(6)
第六节 我国非营利组织的形成与发展	(67)
1. 我国非营利组织的形成	(67)
2. 我国非营利组织的改革与发展	(69)
3. 目前我国部分非营利组织中的民法特征	(70)
第三章 非营利组织的管理与运作	(73)
第一节 非营利组织的结构与决策机制	(73)
1. 非营利组织的结构	(73)
2. 非营利组织的决策机制	(74)
第二节 非营利组织的资源管理	(76)
1. 人力资源管理	(76)
2. 非营利组织的筹资模式及管理	(79)
3. 信息资源管理	(82)
4. 对非营利组织的评估	(84)
第四章 非营利组织与社会团体	(87)
第一节 我国社会团体的角色	(87)
1. 社团的角色化	(88)
2. 社团外部的非角色化	(90)
3. 社团内部的非角色化	(93)
第二节 社团发展与改革的动力机制	(98)
1. 资源环境	(98)
2. 制度供给	(101)
3. 内生环境	(102)
第三节 我国社团改革的目标与内容	(103)
1. 完善社团组织的管理制度	(104)
2. 建立相应的资源配置机制	(107)

3. 加强社团的管理和能力建设	(109)
4. 建立合理的社团内外部组织体系	(110)
第五章 我国体育社团的现状	(112)
第一节 体育社团的定义	(112)
第二节 体育社团的分类	(112)
1. 分类原则	(113)
2. 分类类型	(113)
第三节 我国体育社团的发展概况	(114)
1. 我国体育社团的发展经历	(114)
2. 我国体育社团的现状分析	(126)
第四节 我国体育社团的特征	(132)
1. 伞状同构特征	(132)
2. 中介组织特征	(134)
3. 职能错位特征	(135)
4. 资源差异特征	(136)
5. 合理性和合法性冲突的特征	(138)
6. 目标政绩化特征	(139)
7. 横向联系闭合性特征	(139)
第五节 体育社团发展的外部环境	(140)
1. 国家与社会的一体化	(140)
2. 计划经济体制下政府部门行政干预	(142)
3. 同构体育社团存在的历史合理性	(143)
4. 市场经济体制对政府权力和体育社团的影响	(147)
第六章 体育社团改革的需要	(150)
第一节 体育社团改革目标的确定	(150)
第二节 体育社团改革的社会意义	(151)

1. 社会良性运行需要与其相一致的体育组织结构 …	(151)
2. 体育社团重在承接微观的体育社会服务和管理职能	(152)
3. 形成体育的善治体制	(154)
4. 满足体育多元化的需求	(155)
5. 形成体育政府部门的权力监督和制约力量	(156)
第三节 体育社团改革的外部条件、压力与动力	(158)
1. 改革的外部条件	(158)
2. 改革的压力	(161)
3. 改革的动力	(163)
第四节 体育社团组织重构	(165)
1. 组织重构的原则	(165)
2. 组织重构的基本思路	(167)
3. 重构的职权划分与相互关系	(168)
第七章 体育社团改革的实现	(171)
第一节 改革的权力转移	(171)
1. 发育阶段	(171)
2. 成长阶段	(172)
3. 成熟阶段	(173)
第二节 改革的步骤	(174)
1. 调节性体育社团	(174)
2. 单项运动协会	(174)
3. 大众体育社团	(175)
4. 社区体育协会	(175)
第三节 改革的途径选择	(175)
1. 政府放权、体育社团独立发展的途径	(176)
2. 体育社团“自强”的途径	(179)

3. 向有效组织转变的路径	(180)
4. 向制度制约转变的路径	(181)
5. 促进公民社会发展的路径	(181)
6. 完善社会监督的路径	(182)
第四节 改革的法律制度保障	(183)
1. 调整“双重管理”	(184)
2. 调整“分层管理”	(185)
3. 调整“限制竞争”	(185)
第五节 不同类型体育社团改革的方式	(186)
1. 公益性与互益性体育社团	(186)
2. 改革的方式	(187)
第六节 体育社团改革的制约因素	(190)
1. “举国体制”的制约	(190)
2. 政府主导型权力转移的制约	(191)
3. 传统文化观念的制约	(193)
4. 稳定与发展矛盾的制约	(194)
5. 政府“应对性”改革的制约	(195)
参考文献	(197)

第一章 我国体育体制的改革

中国的事业单位是计划经济体制下的产物，它们与国有企业一样，是国家举办并由国家管理、按照国家计划运行的机构。在我国由传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程中，国有企业与事业单位都要进行改革以适应这一重大的转变。但从我国改革的进程来看，事业单位的改革远远落后于国有企业的改革，这一方面是由于国家在对改革优先顺序的考虑中坚持以经济建设为中心；另一方面则是由于事业单位的改革难度比国有企业还要大。作为我国社会主义事业重要组成部分的体育事业，同样也面临着体制改革的重大问题。因此，把握我国整个事业单位改革的形势，对于体育事业的改革有着重要的战略指导意义。

第一节 我国事业单位的改革

1. 事业及事业单位的定义

“事业”是一个具有多种内涵的概念，本书“事业单位”中的“事业”是特指“没有生产收入、所需经费由国库支出的社会工作”；“事业单位”在我国是特指“受国家行政机关领导，没有生产收入，由国家经费开支，不实行经济核算，提供非物质生产和劳务服务的社会组织，主要包括科学、教育、文化、卫生、体育等部门和单位”，如学校、医院、演艺团体、研究机构

等。在我国的对外宣传资料中，通常将“事业单位”译为“*Institution*”或“*Institutional Unit*”，实际上国外并没有真正与我国的事业单位相当的名词。在传统计划经济体制下，“事业”是与“企业”相对而言的，国家事业单位和企业单位都要接受国家的行政机关领导，都要在国家统一计划指导下开展各自的生产、经营或服务活动。事业单位与企业单位之间的主要区别在于是否进行经济核算。事业单位是由国家供给经费、不实行经济核算制的社会组织，而企业单位则是具有不同资金来源、实行经济核算制的经济单位。我国现有事业单位种类繁多，数量庞大，牵涉面广，专业人才和技术知识高度密集，隶属关系和投资渠道各不相同，情况十分复杂。

社会主义市场经济是指同社会主义各项基本制度相结合，适应现代化大生产和发达的商品经济的要求，市场机制在全社会资源配置中起基础性作用的经济运作方式和调节方式。经济体系的运作与调节，关键在于如何在不同部门、不同单位和不同地区之间配置有限的资源，使它们得到最有效的利用。利益主体及其价值判断的多元化，以及各类经济信息的巨大浩繁，使高度集权的计划配置方式难以实现资源的优化配置与有效利用，因此，有必要建立以市场配置为主的新经济体制。在市场经济条件下，绝大多数资源都应通过市场进行配置，绝大多数产品也应当实现商品化与市场化，完全进入市场。事实上，在我国现有“事业”范围内，哪些资源应继续由政府进行计划配置，哪些应由市场进行配置，是一具有重要现实意义的研究课题。

2. 事业单位的特点

体育事业是我国社会主义事业的重要组成部分，具有事业单位的一般特点。讨论我国体育事业的改革，必须首先了解我国事业单位的主要特征。在我国传统的计划经济体制下，事业单位具

有以下几个主要的特点。

(1) 活动的非产业化

非产业化是我国传统事业单位的一个基本特征。在传统的计划经济体制下，我国的各项“事业”都被视为“社会”活动，而不是经济活动。一般认为，事业单位不直接从事物质资料生产，但直接或间接地为上层建筑服务，为改善社会生产和人民物质文化生活条件服务，属于非物质生产部门，既不具有生产经营职能，又不具有实行政治统治与组织管理经济的职能。由于事业单位不具有生产功能，没有生产收入，不实行经济核算，当然也就不是—种经济组织。这种非产业化的定位，必然会导致将科学、教育、文化、卫生、体育等事业活动排除在经济活动之外，并将事业发展与经济活动割裂开来。这种非产业化的定性，还必将导致事业活动性质的政治化，乃至将事业视为上层建筑的组成部分。在传统体制下，事业活动的非产业化与政治化，造成了事业与经济的分离，并促成了事业与行政的一体化。事业与经济的分离，既抑制了“事业”经济的成长，阻碍了事业本身的发展，又降低了其他“非事业”产业经济增长的速度和质量，不利于整个国民经济的协调发展。

(2) 主体的国办化

国家包办—切“事业”，这是我国传统事业单位的又一个重要特征。既然这些事业属于非经济的社会性事务，就应该由国家来举办，发展事业便成为政府的一项基本职能。建国初期，国家并没有包办所有的事业，当时还存在着相当数量的私立、私营的“事业”机构，如私立学校、个体艺人、私立医院等。但后来通过“公私合营”等方式，国家对这些私营“事业”进行了社会主义改造，实现了私营“事业”的国营化，使国家成为惟—的事业主体，并由国家包办—切事业。由于所有制结构的单一化与事业活动的非产业化，从制度安排上抑制甚至禁止了私人及其他

社会团体兴办这些“事业”的可能性，造成了事业主体的国营化。国家包办一切事业是在传统计划经济体制下所形成和发展起来的，它反映了传统计划经济体制的基本特征，即整个社会经济活动的计划化与行政化。事实上，在传统的计划经济体制下，国家不仅要包办一切事业，而且也几乎包办了一切企业，政府直接对社会、政治、经济、文化等一切领域进行全面的、控制着整个社会活动的运行。事业主体的国营化，既扩大了政府的事业职能，增加了国家的财政负担，又抑制了社会办事业的积极性和创造性，阻碍了各项事业的健康发展。要改变这种状况，就必须改革传统事业单位，变过去国家包办一切事业为国办、民办、社会办等多方举办事业的格局，实现事业主体的多元化。

（3）机构的行政化

行政化是我国传统事业单位的又一个基本特征。国家要包办一切事业，就要建立一系列相应的事业机构。在传统管理体制下，国家要举办各项事业，政府要统管各项事业，还要直接控制事业单位的运行。为了发展各项事业，中央和地方各级政府都设立了相应的事业行政管理部门，并由这些政府部门去分头统管各类事业单位。在这个庞大的事业组织体系中，政府充当事业举办者或所有者、事业行政管理者、事业经营者或运行管理者等多种角色，扩大了政府的事业职责范围。同时，由于各类事业机构之间没有比较明确和规范的责、权、利划分界限，造成政事不分与政事一体化。国家包办并直接控制事业运营，使政府的事业行政管理机构处于主导地位，而其他各类事业单位则要接受这些国家机关的领导，变成政府部门的附属物，从而造成事业单位与行政单位的一体化，并导致事业机构的行政化。政事不分既是事业机构行政化的主要根源，又是事业机构行政化的主要表现。在传统管理体制下，政府及其事业行政管理部门，主要是通过行政管理系统，采用行政命令、指示、规定、条例、指令性计划等行政手

段和管理方式，来直接领导和管理各类事业单位。由于管理的高度集中统一，扩大了政府的事业职能，增加了国家的财政负担，降低了事业单位的运行效率。同时，政府事业角色的多重化，必然导致政府事业职能的多重化，而政府事业职能的多重化，又必然造成政事不分或政事一体化。显然，这种政事不分的状况，无法适应建立社会主义市场经济体制的要求，也是转换政府职能的一个重要障碍。

（4）经费的供给化

作为国家实现其各种职能所需经费的惟一供给者，财政供给的范围当然要与国家职能的范围相适应。既然国家包办一切事业，财政就只能统包供给一切事业经费。另外，由于事业活动的非产业化，人们认为事业单位没有生产功能，也没有生产收入，因此，事业单位没有自我生存与发展的能力，只有依靠国家财政来供养。国家不仅为事业单位提供一切事业经费的来源，而且为事业单位制定了统一的事业财务制度，包括事业单位经费预算收支科目，事业单位预算级别，事业单位开展事业活动中有关事业经费的领拨、缴销、运用、管理、监督等具体规定。在这种高度集中统一的事业财务管理体制下，事业单位既没有自己独立的经费来源，也没有自主支配事业经费的使用权，这样就压抑了事业单位广开财源和自主理财的积极性。由于实行财政供给制，只要事业投入，不管事业产出，不问事业效果，造成了事业经费的大量浪费。

（5）资源配置的非社会化

国家包办一切事业，是通过政府各事业职能部门及其所附属的各类事业单位来实现的。而国家的各类事业资源，也是通过各种行政化方式来加以配置和运用的。由于事业活动方式的非产业化，以及国家财政无偿供给各类事业经费，造成事业单位的行政化与福利化。于是，各部门、各地区、各单位都纷纷建立各自所