

# 体育社团与体育体制改革

李晴慧<sup>1</sup>, 郭郁文<sup>2</sup>

(1. 华南师范大学 体育科学学院, 广东 广州 510631; 2. 北京体育大学, 北京 100084)

**摘要** 实现中国体育的社会化必须依靠体育社团。这是中国体育体制改革的必然要求, 符合现代体育运动自身发展规律, 也是解决目前我国体育事业发展中遇到的一系列问题的途径。当前我国体育社团的发展取得了一定成绩, 同时也存在着很多问题, 绝大多数体育社团并不具备完整意义上的社团性质。阻碍社团发展的原因是多方面的, 其关键就是权力与利益的分配问题。

**关键词** 体育社团; 体制改革; 体育社会化

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2002)03-0138-03

## Physical league and the system reformation of physical education in China

LI Qing-hui<sup>1</sup>, GUO Yu-wen<sup>2</sup>

(1. Institute of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510631, China;

2. Beijing University of Physical Education, Beijing 100084, China)

**Abstract** The realization of socialization of physical reformation relies on the physical league, which is the demand necessarily to the system reformation in China, because it accords with the rule of contemporary athletic sports development itself as well as the way to resolve the difficulties during the development of physical enterprises in our country. There are a great many achievements as well as problems now days for our physical leagues, for most of them are not provided with the necessary characters that must have. There are various reasons that block the leagues' development and the key is the distribution of profit and power.

**Key words** physical league; system reformation; physical socialization

社会团体, 简称社团, 是非营利组织的主要组成部分。当前, 随着社团在社会领域中的迅猛发展, 社团研究逐渐受到关注。但至今为止, 理论界还未对社团形成一个明确的界定。我国1998年新的《社会团体登记管理条例》中把社团定义为“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。”体育社团就是以体育运动为目的或活动内容的社会团体。具有民间性、非营利性和互益性。<sup>[1]</sup>

回顾中国体育自建国以来走过的历程, 在原有的“举国体制”下, 中国体育曾取得了举世瞩目的辉煌。然而, 随着我国经济体制的转轨和社会的转型, 原有体制的弊端日益明显。改革开放20多年来, 体育管理体制如何从政府直接管理型向社会管理型过渡, 始终是当代中国体育改革的主要问题。社会兴办体育已成为现代体育的一个明显特征, 中国体育的社会化必须依靠社会团体。

## 1 我国体育管理社团化的原因

(1) 从社会的大环境来看, 改革开放以来, 社会团体逐渐成为我国社会公共事务的主要管理机构, 这是我国体制改革的必然发展趋势。实行市场经济体制后, 我国的政治体制出现了社会分化的趋向。改革的关键问题就是社会结构分化后如何进行重新整合; 其“分化”是政府要简政放权; 整合”是政府由直接管理转向间接管理加强宏观调控”。<sup>[2]</sup>可以说, 社团事实上起到了一种桥梁的作用。国家通过社会团体这种新的组织, 以新的非行政的联结方式将政治组织与社会组织重新整合起来, 在弥补原有单一行政手段不足的同时, 建立起新的管理体系, 强化对社会的管理。社会团体在社会领域中管理职能的逐步确立, 是我国体制改革的必然要求。社会领域中的改革, 包括体育改革, 都必将顺应这一趋势。

(2) 从体育运动自身的发展来看, 是体育运动扩大化的必然要求。体育运动的扩大化必然带来体育运动的国际化。

中国的改革开放关键是要解决与世界接轨问题。中国的体育改革同样面临着这一问题。由于体育的社会性、公益性,以及现代体育运动发展之初对政治介入的排斥,世界上绝大多数国家的体育管理组织和所有国际体育组织都是民间社团组织。当前,世界体育运动的发展和改革,要求回归体育本质。而我国对国际体育运动的热情参与,注定了中国体育管理体制的改革也必将顺应当代国际体育的潮流。另一方面,体育运动的扩大化必然带来体育运动的复杂化。单纯依靠政府部门兴办体育已经不可能满足人们日益增长的体育需求和体育运动自身发展的需要。

(3)我国体育事业发展的需要。近年来,我国的体育事业处于一种徘徊不前的尴尬境地。一些长期困扰体育发展的现实问题,诸如竞技后备人才短缺、竞技体育和群众体育发展不平衡、体育市场难以进入良性循环等,始终未得到根本的解决。产生这些问题的主要原因就是现有的体育管理体制与社会发展不相适应,体育改革进程大大落后于社会改革进程。要解决这些问题就要继续深化体育体制改革,推进体育社会化进程,发展体育社团。

## 2 我国体育社团的发展现状

### 2.1 当前我国体育社团发展取得的成绩及存在的不足

20世纪80年代以来,我国体育社团在改革中得到迅速发展,各级各类体育社团的恢复、建立和发展,初步改变了我国体育体制的格局,实现了体育社会化的部分目标。

(1)在大众体育方面,随着《全民健身计划》的推行,社会体育逐步形成了中央、省、市(地)、区(县)、街道(乡镇)的体育社团层次结构,基本覆盖了全国城乡的广大地区。据对26个省(区、市)的调查,省以下有各级体育社会团体53220个,与1995年相比,除了数量有所增加外,团体种类增加了52种。体育社团类型结构包括了体总、人群体协、项目体协、行业体协等。<sup>[3]</sup>

目前的群众体育组织还远远不能满足社会的需要,社会中还存在着很多的“真空”地带,群众组织基础薄弱,生存艰难,缺乏统一的、规范管理,各健身项目的发展很不平衡。

(2)在学校体育中,部分高校已在社团建设上取得了较好效果,尤其是高校中的高水平竞技体育俱乐部,对我国高水平运动员培养模式的转变,产生了积极影响。如建于1997年的清华大学跳水队,用俱乐部的形式进行建设和管理,现已有多名运动员参加世界大赛,并获得世界冠军;华东理工大学乒乓球俱乐部现已独立参加全国乒乓球俱乐部超级联赛并多次代表我国参加世界大学生比赛,取得优异成绩。<sup>[4]</sup>

学校中的体育社团多为竞技运动俱乐部,且仅仅局限于极少数有条件的高等院校中,通过学校培养高水平运动员的体系尚未形成,后备人才依然短缺。

(3)在运动项目管理方面,从1988年开始原国家体委实行竞技体育管理体制的改革,陆续将足球、武术、登山、棋类等运动项目管理体制进行了协会化改革试点。1993年以后,国家体委加快了单项协会实体化的步伐,先后将41个全国单项运动协会、56个项目转入实体化管理。到1997年底,共

组建了20个运动项目管理中心,承担着68个单项协会的组织工作。目前,主要奥运会竞赛项目都建立了单项体育协会。一些非奥运会项目,如登山、摩托车等项目也有了自己的协会组织,一部分已由“名义”性协会逐步转化为实体,形成依托社会、自主管理、自我发展的机制。

在实际运行中,绝大多数协会对运动项目的管理依然是名义上的项目管理权,尤其是奥运会项目管理权主要集中在运动项目管理中心。非奥运会项目协会实体化程度高于奥运会项目协会。我国单项运动协会基本不具有社团属性。

相对于我国社会其它领域的改革,体育领域的改革无疑是相对滞后的。体育社团的发展还存在着很多的问题。受多方面因素的影响,目前我国体育社团的发展停滞不前。

### 2.2 影响体育社团发展的因素

(1)政府对社团问题一直采取“不鼓励”的态度。1949年以来,在计划经济体制下,国家在掌握了几乎全部社会资源的同时,各社会团体也失去了其民间性、自主性,被划归为事业单位。改革开放,社会领域的变革必然产生一批独立自主的社会组织来实现社会领域的自治。但由于一直以来政府对社团的发展采取“不鼓励”的态度,在政策法规中对社团也没有给予相应的关注,在一定程度上必然影响到社团的发展速度和自主程度。

(2)运动项目管理中心利用行政权力保护既得利益。改革的核心问题就是权力和利益的重新分配与调整。可以说利益问题是阻碍体育体制改革深化的关键问题。以前,体育只体现其政治功能,带来的只是单纯的社会效益。经济体制改革,体育由上层建筑划入第三产业,尤其是竞技体育,初始就显示出了其巨大的经济潜力,给一批“集政府、社会、企业三种功能于一体”<sup>[5]</sup>的项目管理中心带来了可观的经济效益。经济利益的驱动,使得本应作为“过渡机构”,逐渐把项目管理权转交给协会的管理中心,凭借其政府与社团的双重身份,不断膨胀,从行政和经济两方面牢牢控制着各项目,朝着有利于自己利益的方向发展,成为体育管理社团化的主要阻力。

(3)社团领导缺乏社团意识。我国社会团体的未来发展方向,在很大程度上取决于其领导者的观念、认识与态度。中国青少年发展基金会就是一个很好的例子。由于其领导者对社团的未来发展有着清醒的认识、明确而准确的社会定位,1996年中国青少年发展基金会把“自治”确立为其发展所追求的目标,几年来取得了一定的成绩。目前,我国体育体制改革的社会化方向已很明确,但还有一些体育社团,特别是高层的体育社团,其领导者对体育运动、体育社团的发展趋势,没有清楚的认识和了解;有的死抱头脑中旧有的观念,认为体育运动只能是福利事业,只能依赖政府;有的从自身利益出发,不愿放弃现有的行政职务与权力;还有的由于自身的局限性,完全漠视社会需要以及体育运动发展的社会化方向……在一定程度上制约了社团的发展。

(4)缺乏相应的法律环境。我国并没有权威性的法律条文对社会团体的自主地位进行保护。我国专门针对社团的

规章制度主要是《社会团体登记管理条例》,但缺乏足够的权威性。1995年8月颁布的《中华人民共和国体育法》的第五章对体育社团做了专门的规定。这是我国体育社团法制建设的一大进步。但由于《体育法》并没有对体育社团的权力、管理权限等做出明确细致的规定,加之作为一部倡导法,本身并不具有强制性,社团不能通过法律来保护自身的利益和权力。法制的健全也导致了行政手段迟迟不能退出体育的日常事务管理,职业体育中违法现象不断出现。

(5) 体育改革社会化进程中行政手段干预过多。西方体育社会团体是在民间自发产生的,从下而上逐步建立起结构健全的民间组织形式——协会制。而中国的体育社会化是在组织结构健全的政府管理型体育管理体制中产生的。别人搞了几百年的事情,我们在几年中就完成了,其间政府行政手段在其中起了极大的“推动”作用。我国全国性单项运动协会基本上是官办社会团体组织,它的成立主要是由国家体委发起组织的,主要负责人和秘书长由主要行政领导担任,内部管理行政色彩比较浓厚,协会作用发挥有限。<sup>[6]</sup>先天的不足,使得体育的发展对政府还有很强的依赖性,大量的体育资源仍然掌握在政府手中。

### 2.3 对我国体育事业发展的影响

(1) 群众体育团体在体育发达国家是由各单项运动协会来管理的。而我国全国性单项运动协会基本上只管竞技体育,群众体育组织只有很少一部分在各单项协会下注册,绝大多数还未纳入单项协会下进行管理。并且全国性单项协会对这些组织的管理在很大程度上只是进行“经济”管理,并没有在组织、技术、规则等方面进行科学系统化的管理,任其自生自灭,使得群众体育的社会组织基础薄弱,生存艰难,迟迟得不到发展,且项目发展不平衡,现有的组织不能满足社会的巨大需求,致使一些非法组织趁虚而入。

(2) 运动项目管理中心具有双重身份,既是国家体育总局的直属单位,又是运动项目协会的常设机构。它利用体育总局授予的行政权力,维护自己的既得利益,在体育市场中始终处于垄断的地位,阻碍体育市场的正常运作,利用行政权力调配体育资源换取金钱等问题时有发生。

(3) 行政手段仍然是当前体育管理的主要手段。这使得体育发展中出现了各种各样的问题。如:职业联赛中的“假球”“黑哨”等,这都是旧时僵化的“人治”式的行政管理手段仍然在现代体育管理中发挥主要作用的结果。

(4) 竞技运动后备人才的短缺、竞技体育与群众体育如何协调发展等问题,困扰着我国体育事业的发展。

(5) 依法治国是我国的基本国策,政府机关部门、企业和个人在社会生活中必须依法办事。目前各管理中心对违法违纪问题的处理已超出了其依法授权的限度。各管理中心权限自我膨胀、司法介入迟缓,使得我国职业体育中违法现象不断出现——行贿受贿、不履行义务、任意更改合同、俱乐部的巨额款项去向不明等,有法不依的现象极其明显。

## 3 结论与对策

### 3.1 结论

(1) 依靠社会力量办体育,是我国体育事业的未来发展方向。“中国体育改革的社会化方向,必须将发展体育社团作为一项重要的目标。”<sup>[1]</sup>发展体育社团是我国体育改革后实现新的整合的有效途径。这是符合我国经济体制改革和体育运动自身发展规律的,也是解决目前我国体育事业发展中遇到的问题的有效途径。

(2) 改革开放以来我国的体育社团得到了长足的发展,在数量和质量上都有所提高。但社团的进一步发展仍然遇到很多的阻力,目前基本处于停滞状态,甚至出现倒退倾向。这既受国家对社会团体的态度的影响,也与社团发展中领导的认识、法制环境、现有体制有关。而最主要的就是体育运动发展中的权力与利益的再分配问题。

(3) 现有的运动项目管理中心已经完全背离了其设立的初衷,成为深化体育体制改革,发展体育社团的巨大阻力。

### 3.2 对策

(1) 申奥的成功对我国的体育体制改革应该是个很好的机遇,在办好奥运会的同时应该把深化体育体制改革提到议事日程上来,考虑在今后的7年中如何推进我国体育发展的社会化方向,制定发展规划。

(2) 理顺关系,明确职责。国家体育总局是国务院直属机构之一,主管全国的体育工作。其工作的重点应放在宏观调控上,制定体育政策和监督政策。各管理中心应摆正位置,把对运动项目的管理权逐步转交给各单项运动协会。

(3) 加强法制建设。在《体育法》的基础上,加强与其配套的法规建设,并应加强法规的权威性与强制性,才能在体育管理中真正做到有法可依、有法必依。用法律手段代替行政手段对体育运动进行管理。

(4) 加强人才培养。一方面要使现有的体育管理组织领导者明确观念,使其对体育运动的发展与社会的发展有清楚的认识;另一方面,要加强专门的体育社团管理人才的培养,利用现有的体育院校,培养未来的专业体育社团管理者。

### 参考文献:

- [1] 卢元镇.论中国体育社团[J].北京体育大学学报,1996,19(1):1-7.
- [2] 宋继新.论中国体育管理体制组织结构的改革与发展[J].体育科学,1998,18(1):16-19.
- [3] 郭敏.把21世纪全民健身工作推向新阶段[J].体育文史,2001(1):4-7.
- [4] 张之疆.以俱乐部形式发展我国高校竞技体育的可行性研究[A].第六届全国体育科学大会论文摘要汇编(一)[C].中国体育科学学会编,2000:502.
- [5] 辛利.关于我国竞技体育俱乐部产业化经营模式的探讨[J].广州体育学院学报,2000,20(4):12-15.
- [6] 宋守训.从比较中看我国单项运动协会管理体制存在的问题[J].体育文史,1995(2):19-21.