

中国体育社团发展的困惑、外部成因及未来趋势

陈静霜

(星海音乐学院 基础部, 广东 广州 510006)

摘要: 阐述中国体育社团发展存在4大困惑, 即“选择”与“同构”导致官民两重性; 双重管理体制限制了体育社团的发展; 法律身份与合法性难题; 体育社团立法滞后的困境。在成因探析中, 提出了中国传统社会结构的两极分化; 整体与个人的关系限制了社会的发展等历史影响因素, 以及中国单位社会的形成使国家直接面对“原子化”的民众, 《社会团体登记管理条例》以法的形式促成了官办社团组织的发展等现实影响因素。最后, 在对我国体育社团发展未来趋势的预测中, 概括出“三步走”: 第一步, 由官办到民办, 为社团组织松绑; 第二步, 由依附到独立, 逐步走向实体化、专业化; 第三步, 进入“公域”, 参政议政。

关键词: 体育管理学; 体育社团; 官民二重性; 体育改革; 中国

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2014)03-0040-04

The development of sports associations in China: confusion, external causes and future trend

CHEN Jing-shuang

(Basic Department, Xinghai Conservatory of Music, Guangzhou 510006, China)

Abstract: The author expatiated on 4 types of confusion existing in the development of sports associations in China, i.e. “choice” and “isomorphism” having caused official and civilian dualism; the dual management system having restricted the development of sports associations; legal identity and legitimacy problems; the predicament of sports association legislation lagging behind. In the cause analysis, the author put forward historical affecting factors such as the polarization of traditional Chinese social structure, the relationship between the whole and individuals having restricted social development etc, as well as realistic affecting factors such as the formation of the unit society in China making the state directly face the atomized public, Social Organization Registration and Management Regulations having promoted the development of government-run associations and organizations in the form of law etc. Finally, the author summarized the “three-step” characteristics in her predication of the future trend of sports association reform in China, i.e. step 1, developing from government-run to civilian-run, freeing associations and organizations; step 2, developing from dependent to independent, going toward substantiation and professionalization gradually; step 3, entering into the “public domain”, engaging in political affairs.

Key words: sports management; sports association; official and civilian dualism; sports reform; China

在“科学发展”与“和谐社会”的政策目标下, 社会改革已经成为主体性改革, 社会建设被提到重要议事日程。但社团组织的建设尚未引起人们的充分注意。本研究秉承清华大学孙立平为首的团队从学理角度提出“将社会视为与国家并列的第三主体”^[1]的观点, 在社会建设的视野下探讨中国体育社团发展的困

惑、成因及未来趋势。

1 中国体育社团发展的困惑

1924年, 中国第1个全国性体育社团——中华全国体育协进会正式成立, 从而拉开了中国体育社团发展的序幕。新中国成立后, 在党和政府的关怀下, 中

国体育社团伴随着经济、社会和体育事业的发展迎来3次发展高潮(1956、1964和1979年),特别是1978年改革开放以来,全国及地方性体育社团蓬勃发展,作为政府体育行政职能的延伸,积极贯彻政府的体育方针政策,或是以体育社团组织的名义参加国际比赛和交流,与国际体育组织保持联系;或是协助政府开展全民健身等项工作,有力地促进了竞技体育和大众体育的发展^[2-3]。但中国体育社团的发展也面临着不少问题,制约着其进一步发展和充分发挥作用。

1)“选择”与“拼构”导致官民二重性。

现有的全国性体育社团和与其对口的地方性体育社团,多由政府部门发起成立,体现出很强的政府选择机制,其活动目标、运作方式、人员构成等都带有明显政府选择特征。而且通过“拼构”(一个机构,两块牌子)的组织模式,将体育社团的各办事机构纳入政府相关职能部门或事业单位,如中华全国体育总会的办事机构设在国家体育总局办公厅,中国奥委会的办事机构设在国际司,全国单项体育协会的办事机构设在项目管理中心。与其相对口的地方性体育社团的组织模式也大同小异。这些体育社团组织名义上是“民间组织”,实质上不仅社团负责人直接来自于政府,其运行也在行使着政府的职能,带有明显官民二重性。其主要弊端,一是政府与“民间组织”的关系难以理顺;二是政府角色缺位或越位;三是有效性缺失,即体育社团被政府的权力所覆盖,一些体育社团有名无实,没有真正发挥体育社团的应有作用^[4-5]。

2)双重管理体制限制了体育社团的发展。

根据1998年10月25日颁布的《社会团体登记管理条例》的规定,成立社会团体必须经其业务主管单位审查同意,必须同时接受登记管理机关(民政)、业务主管单位的监督^[2]。至此,由各级民政部门 and 体育行政部门共同管理体育社团的局面开始形成,即学术界常说的“双重管理体制”。这实质上是政府对体育社团的隐性干预,限制了社团数量的发展,削弱了社团独立发展的能力^[6-7]。广受海内外媒体关注的“回超”组织——北京回龙观社区业主足球协会,虽经多次努力,但囿于登记制度的限制,至今都没有在有关部门注册成功,就是一个最好的佐证。

3)法律身份与合法性难题。

宛丽等^[8]将体育社团的合法性分成4类,即社会合法性、行政合法性、政治合法性和法律合法性。我们可将这4种合法性的逻辑顺序理解为:符合某种社会认可的正当性赢得了一些民众、群体的承认乃至参与,便获得了社会合法性;得到某一级单位领导的同意和支持,便获得了行政合法性;通过了业务主管单位的

审查,便获得了政治合法性,民政部门批准其成立注册,便获得了法律合法性。在这4种合法性中,“社会合法性是其本质基础”^[9]。但在目前的国情下,只有同时具备这4种合法性的社团才有法律身份的保障。而事实上,并不是所有的体育社团都具备这4种合法性,很多体育社团的合法性都不完备。例如,全国性体育社团虽然具有高度的官方合法性,但社会合法性缺失^[4]。再如,大量在体制外徘徊的草根体育组织虽然具备社会合法性,但缺少法律合法性。此外,值得一提的是,高校大学生体育社团根据《社会团体登记管理条例》虽然不必登记注册,在本校范围内活动取得行政合法性即可。但有学者提出当走出校园寻求社会支持和企业资金赞助的时候,就面临着法律合法性的问题。体育社团专职人员不足、经费短缺、实体化进程举步维艰等,都与其合法性的问题不无关系。

4)体育社团立法滞后的困境。

当前,足协裁判员受贿性质的法律界定、体育社团处罚权的适用范围、职业运动员劳动法律以及民间“非法”体育社团的认定管理等现实难题反映现行体育社团立法空白。随着改革的深入,《体育法》中关于体育社团的立法规定越来越滞后于体育社团发展的实践。该法对行政主导的体育管理体制的认可,严重阻碍了体育社团的实体化改革,在《体育法》的授权下,部分体育行政部门滥用行政权力,插手行业业务管理,干涉社团内部活动,反对授权社团管理,并由此衍生出一系列问题^[10],使体育社团的合法权益和行动能力受到很大限制。因此,有学者提出了体育社团改革中法律制度设计的立法建议,主张考虑以下几个方面:法主体制度、管理法律制度、经营法律制度、财产保障及公共支持法律制度、评价与监督法律制度和纠纷法律救济制度^[11]。

2 中国体育社团发展困惑的外部影响因素

2.1 历史因素

1)皇权与民众。中国传统社会结构的两极分化。与东西方的许多国家相比,中国传统社会结构有其鲜明的特色,即一极是在家族本位社会体制基础上、代表家族利益最高象征的“天子”(皇帝)及其金字塔式的权力结构;另一极则是遍布各地的以农民为主体的广大民众。“皇帝”被看作是奉天承命的“天子”,天命的化身,实施国家至高无上的权力^[12],并通过权力的层级行政隶属直接面对广大民众。

2)整体与个人的关系限制了社会的发展。个人与整体的关系,实际上是个人隶属于“君”、“父”,隶属于各级“父母”官的关系^[13]。历史地看,在中国古代

的政治文化中所表现出来的这种整体与个人的关系,虽然在封建小农经济条件下是必要的,可以集中社会力量,维护社会的存在和民族的发展,但这种整体与个人的关系,实质上张扬了权力,抑制了社会的发展。

3)权力对民间结社的拒斥。中国古代民间秘密结社主要来自社会底层,名目繁多、宗派林立、良莠不齐,最早可追溯到秦朝,在封建中央集权制度下,几乎每一个朝代都不为统治者所允许。为维护统治,历代封建王朝都对人民大众进行思想禁锢,推行封建迷信思想,禁止民间自由结社^[14]。

4)中国在历史上就不存在市民社会的文化、法律和政治传统。中国自秦汉时期确立的政治体制,虽然此后的历代王朝有不同的变化、不同的特点,但其政治制度,始终是和巩固加强中央集权君主专制制度这根主线联系在一起的^[15],农业立国的经济结构和官本位体制为核心的政治结构,使得中国在历史上就不存在市民社会的文化、法律和政治传统。

2.2 现实因素

1)中国“单位社会”的形成,使国家直接面对“原子化的民众”。1949年中华人民共和国成立以后,中国社会形成“一个极其独特的由两极结构所组成的社会。一极是权力高度集中的国家和政府,另一极则是大量相对分散和相对封闭的一个一个的单位组织”^[16],即社会学界常说的“单位社会”。政府通过单位控制社会,使得政府的职能和权力在政治、经济和社会生活中得到全面的强化。由于“国家直接面对原子化的民众,其间缺少缓冲地带;不仅社会的自组织能力很弱,甚至社会本身的存在空间都被挤压得十分狭小”^[17]。在这种新的社会结构中,民间社会基本消失。

2)应以法的形式促成官办社团组织的发展。改革开放后,中国社会的集权并没有随着改革和现代化进程而归于消失,民间社会无力摆脱政府的管理,更难形成与政府相抗衡的社会力量。中国的民间组织还缺乏真正的自主性和自治性。因为成立民间社团组织的前提是,必须经政府业务主管单位审批并成为该组织的挂靠单位,于是,大量依附于行政权力的官办社会组织,成了各行各业主导性的所谓民间组织,被公众形象地称之为“二政府”。也有研究者用“GONGO”(政府组织的非政府组织)这样一个充满悖论的术语来称呼中国的非政府组织。

3)“强国家-弱社会”的格局仍在延续。清华大学社会学系社会发展研究课题组认为,社会是一个与国家、市场相对应的主体,社会本身独立于国家和市场,并与之形成制衡的相对自主性。这个自主性的载体,就是各种非官办、非营利、志愿性、自治性的中间组

织(处于政府组织、企业组织之间的社团组织)。中国社会的发育始终处于一个较低的水平,“强国家-弱社会”的格局仍在延续^[18]。

4)社会恐惧症的双向影响。建国60多年来,真正意义上的公民社会一直未能建立起来,其重要原因之一就在于社会恐惧症,即对独立于市场和政府权力之外的主体性社会的恐惧,以及由此而产生的对培育、建设和发展主体性社会的拒斥^{[19]34-36}。

3 中国体育社团发展三步走的路径选择

郑永年^[20]说:“改革既具有系统性,也必须具有阶段性。改革具有系统性,就是说,各方面的改革都是紧密相关的;任何一项改革,如果没有其他改革的配合,就不可能取得成功。但改革也具有阶段性,就是说,各方面的改革不可能同时完成,一蹴而就,而是要分阶段逐步进行”。中国体育社团改革发展也将会遵循这一渐进式分步走的逻辑。

3.1 第一步:由官办到民办,为社团组织松绑

随着社会改革的推进,国家与社会、政府与人民之间的制度空间分布将逐步走向均衡,政府将进一步放权于社会,把那些社会可以自我管理的领域开放给社会本身,社会空间逐步加大,社会的自治组织能力不断增强^{[20]37-41}。在这一进程中具有显著官办特征的中国社团组织,将会面临重新设计社团登记制度,降低准入门槛,破除合法性困境,给包括体育社团在内的社团组织松绑的大好形势。全国第一个没有行政主管单位、彻底实现管办分离的省级足球协会(广东省五人足球协会)的成立就是一个信号。这得益于广东省委省政府按照国务院文件精神“先行先试”颁发的2012年7号文《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》。文件要求进一步改革创新社会组织登记管理体制,从2012年7月1日起,广东省社会组织的业务主管单位均改为业务指导单位,实现自愿发起、自选会长、自筹经费、自聘人员、自主会务和无行政级别、无行政事业编制、无行政业务主管部门、无现职国家机关工作人员兼职,推进社会组织民间化、自治化、市场化改革进程。放宽社会组织准入门槛,简化登记程序,申请成立社会组织,由民政部门直接审查登记^[21]。

3.2 第二步:由依附到独立,逐步走向实体化、专业化

假如,广东省2012年7号文件《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》的精神转变为全国性的文件出台,则意味着包括体育社团在内的中国社团组织开始由官办走向民办,由依附走向独立,走向真正意义上的实体化。在这一阶段,中国体育社团改革发展将面临的核心问题是:如何建立起与政府平等

的合作关系,实现双方的良性互动。

政府方面,在不需政府参与的领域,可完全交给社团组织;在一些政府必须参与管理的领域,也不见得要政府亲自管理,可以委托社会组织来进行管理,减少管理成本。政府以各种形式向社会组织“收购”社会服务已经成为当今世界的一大趋势。当然,政府要为这种合作关系做出适当的制度安排,为包括体育社团在内的中国社团组织发展创造良好的法律、制度与政策环境。体育社团方面,领导干部不再兼任社团领导职务,不再从政府获得经费资助,体制内的资源利用将受到一定限制……体育社团必须实现由依附到独立的转变,走向真正意义上的实体化之路。但体育社团如果不努力提高自身的专业能力,努力扩大自治空间,实体化之路便是一句空话。

3.3 第三步:进入“公域”,参政议政

“中国现代化的终极目标之一就是要实现政治民主化,而政治民主没有社团作为基石,没有以多元利益组织为基础的公众参与作为结构性安排之一,是不可能实现的。换句话说,只有当公众以自愿结社的形式把自己团结起来,通过各种渠道对国家生活施加影响时,政治民主才能实现”^[22]。在“制约权力、驾驭资本、遏止社会失序”的社会建设目标将要达成或基本达成,在“有限政府、有边界的市场与自组织社会三者间相互制衡与良性互动基础之上的多元社会治理模式”^{[19][40]}将要形成或基本形成之时,便是独立、实体化、专业化的中国体育社团进入“公域”,参政议政的时机,从而成为其改革发展第三步的主体性特征。

所谓三步走,是指在特定历史阶段,只能有一种改革发展的路径成为主体性特征。比如,在第一步的“由官办到民办,为社团组织松绑”成为改革发展的主体性特征时,体育社团组织的实体化和专业化建设也在进行,甚至也会有个别的、局部的参政议政,但这不过是辅助性的、非主流的特征而已。本研究所预测中国体育社团改革三步走的路径选择是理想的进程,是一种将体育社团作为独立变量来阐述其与外部因素关系的分析,忽略体育社团自身乃至体育系统内部因素的复杂性和对这一理想进程的影响。

参考文献:

- [1] 陆学艺. 中国进入社会建设的新阶段(上)[M]. 济南: 山东人民出版社, 2011: 33.
- [2] 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): 155-157.
- [3] 王凯珍, 汪流, 黄亚玲, 等. 全国性体育社团改革与发展研究——基于学理层面的思考[J]. 天津体育学院学报, 2010, 25(1): 6-9.
- [4] 汪流. 全国性体育社团发展研究[J]. 体育文化导刊, 2009(8): 19-24.
- [5] 王旭光, 杨莉, 王迪佳, 等. 我国地方体育社团的现状、面临问题与发展对策[J]. 天津体育学院学报, 2008, 23(4): 302-305.
- [6] 巫兰英. 对我国体育社团双重管理体制分析[J]. 体育文化导刊, 2008(2): 32-33.
- [7] 黄彦军, 徐凤琴. 影响中国民间体育社团发展的因素及对策[J]. 体育学刊, 2005, 12(6): 45-47.
- [8] 宛丽, 罗林. 体育社团的合法性分类及发展对策[J]. 北京体育大学学报, 2001, 24(2): 155-157.
- [9] 龚咏梅. 社团与政府的关系[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 45.
- [10] 张恩利. 我国现行体育社团立法困惑与反思[J]. 山东体育学院学报, 2013, 29(1): 1-5.
- [11] 郭春玲. 中国体育社团改革的若干法律制度设计[J]. 西安体育学院学报, 2010, 27(6): 641-644.
- [12] 沈大德, 吴廷嘉. 中国传统社会结构探析[J]. 社会科学研究, 1992(1): 77-82.
- [13] 徐大同, 高建. 试论中国传统政治文化的基础与特征[J]. 天津社会科学, 1987(5): 3-8.
- [14] 张云等. 当代中国民间秘密结社的社会根源[J]. 长春工业大学学报: 社会科学版, 2006(3): 33-36.
- [15] 邓剑秋, 张艳国. 中国传统政治文化发展的历程及其特点[J]. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 1998(4): 111-117.
- [16] 李汉林. 中国单位社会[M]. 上海: 上海人民出版社, 2004: 5.
- [17] 清华大学社会学系社会发展研究课题组. 怎么重建社会[N]. 南方周末, 2010-9-16(F31).
- [18] 孙立平. 我们面临的抉择: 重建权力, 还是重建社会?[M]. 济南: 山东人民出版社, 2011: 42-43.
- [19] 郭于华. 克服“社会恐惧症”[M]. 济南: 山东人民出版社, 2011.
- [20] 郑永年. 中国改革三步走[M]. 北京: 东方出版社, 2012.
- [21] 朱小龙. 刘孝五: 为中国足球改革探路[N]. 南方日报, 2012-12-16(08).
- [22] 侯小伏. 打开另一扇门: 中国社团组织的现状与发展[M]. 北京: 群众出版社, 2003: 245-246.