

·体育人文社会学·

## 非政府体育组织的含义、自治形态及 我国社会体育组织的转型

宋亨国, 周爱光

(华南师范大学 体育科学学院, 广东 广州 510006)

**摘 要:** 以非政府组织自治权为立论基础, 分析非政府体育组织的含义及自治的基本形态, 并在此基础上探讨我国社会体育组织的转型问题。研究认为“自治权”是非政府体育组织自治的核心内容, 作为社团法人, 其价值目标在于稳定体育秩序, 逐步推动社会体育公共利益的最大化; 非政府体育组织的自治程度决定着体育领域“治理”的范围和层次, 它能够将不同来源的社会资本纳入到治理体系中, 通过体育法律关系的有序推动, 发挥出切实的支配力和影响力; 从“依法治理”视角看, 我国一些半官方体育组织正在经历重大变革, 而民间体育组织则获得新的发展契机。

**关 键 词:** 体育法; 非政府体育组织; 自治形态; 中国

**中图分类号:** G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2016)03-0016-07

### The meaning and autonomic form of non-governmental sports organizations and the transformation of social sports organizations in China

SONG Heng-guo, ZHOU Ai-guang

(School of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510006, China)

**Abstract:** By basing their theoretical foundation on the right of autonomy of non-governmental organizations, the authors analyzed the meaning of non-governmental sports organizations and their basic form of autonomy, and on such a basis, probed into the issue of transformation of social sports organizations in China, and put forward the following opinions: “the right of autonomy” is the core content of non-governmental sports organizations; as corporate legal bodies, their value objectives are to stabilize sports orders, and to gradually boost the maximization of social sports public interests; the degree of autonomy of non-governmental sports organizations determines the scope and level of governance of the sports field, it can bring social capital of different sources into the governance system, exert practical dominating power and influence power via the orderly driving of sports legal relationship; from the perspective of “governance according to the law”, in China, some semi-official sports organizations are going through major changes, while folk sports organizations are getting new opportunities for development.

**Key words:** sports law; non-government sports organization; autonomic form; China

20 世纪 60 年代以来, 非政府体育组织的社会、法治和政治功能得到全面拓展, “自治性”日益突显。自治权是非政府体育组织自治的核心, 作为一类社会权力, 其体现出的是在复杂关系中, 非政府体育组织对社会资源的支配力和影响力。在发达国家的民主与法治进程中, 通过“权力配给”制度已经构建起以非

政府体育组织为主体的体育管理体系。我国的社会体育组织自 20 世纪 90 年代介入到体育管理中, 经过 20 多年发展, 虽然已经初具规模, 在各体育领域中发挥出一定的作用, 但整体看仍然存在和行政部门关系模糊、管理效率不高、自治权力缺失等现实问题。本研究以非政府组织自治权为立论基础, 对非政府体育组

收稿日期: 2015-09-05

基金项目: 国家社会科学基金项目“我国非政府体育组织自治的法学研究”(13CTY018)。

作者简介: 宋亨国(1974-), 男, 副教授, 博士研究生, 研究方向: 体育法学。E-mail: tiyuxuey@126.com 通讯作者: 周爱光教授。

织含义、自治基本形态以及我国社会体育组织的转型进行探讨。

## 1 非政府体育组织的含义

国内外学者对非政府组织的含义进行深入的研究。美国学者莱斯特·萨拉蒙<sup>[1]</sup>从7个方面定义非政府组织,被学界广泛认同,即具有组织性、民间性、非营利性、自治性、自愿性,以及两条属性限制:非宗教性(活动不是为吸收新教徒)和非政治性(不卷入推选公职候选人)。日本经济学家川口清史<sup>[2]</sup>从发展中国家的现实状况出发,提出非政府组织是指不以获取利润为目的的民间组织,慈善性和利他性是重要指标。该定义突出亚洲国家非政府组织在经济和社会上救助弱势群体的重要性。Stephen<sup>[3]</sup>从非政府组织在国家与社会关系中的特殊地位,将其界定为是与国家处于相对一极的特殊“市民社会”组织。沃夫从组织特征的角度提出非政府组织是指有服务大众的宗旨,不以营利为目的,组织所得不为任何人牟取私利,组织自身具有合法免税资格和提供捐助人减免税的合法地位的组织<sup>[4]</sup>。

国内学者也从不同角度对我国的非政府组织进行界定,其中比较有代表性的有以下4类观点。第1类是从“第三部门”的属性进行界定。如陈晓春<sup>[5]</sup>提出非政府组织是指不以获取利润为目的,为社会公益或共益服务的独立机构,是介于政府组织、营利机构之间的组织。第2类是从发挥的社会功能进行界定。如非政府体育组织是指不以盈利为目的,主要开展各种志愿性和公益性活动的非政府社会组织,它有3个属性:非营利性、志愿性和非政府性<sup>[6]</sup>。第3类是从组织形式的角度进行界定。如非政府组织是指不以营利为目的且具有正式的组织形式,属于非政府体系的社会组织,它们具有自治性、志愿性、公益性或互益性,但不一定完全满足前几项要求,还需对这些组织进行客观动态的观察<sup>[7]</sup>。第4类是从法律视角进行界定。如非政府组织是指社会中介组织,处于政府与公民或企业之间,起沟通、联结作用,承担特定的服务、协调、监督、管理职能的具有相对独立法律地位的社会组织<sup>[8]</sup>。

众多学者在分析非政府组织含义时的视角及切入点虽不相同,但具有几点共识:一是非政府组织具有法定的独立身份和地位,其在公共事务的管理中发挥着重要的作用;二是非政府组织具有多元属性,其中非营利性不仅是基本属性,也是核心目的,是其公益性和服务性社会价值的具体体现;三是非政府组织与政府、企业、社会公众之间存在互动关系,良性的运作机制能够充分发挥多方协作、相互补充的功能。这对进一步探讨非政府体育组织含义提供有益的参

考。但是应该看到,我国的非政府体育组织处于发展的初级阶段,存在诸多历史遗留问题和现实矛盾,因此“自治权”是当前亟待解决的首要问题。体制内的改革涉及现有多方主体利益往往不能彻底进行,只有通过体制外的有序推动,才可能实现“权力资源”的合理配置。自上而下,由外及内的改革举措能够撼动部分群体的既得利益,从而在体制上确立非政府体育组织的权力主体地位,这是根本所在。

鉴于以上分析,本研究将非政府体育组织界定为:不以营利为目的,具有明确社会自治权力指向,享有体育权利和履行体育义务,能够负担体育责任的社团法人。该定义突出我国非政府体育组织只能依法实现发展:一是非政府体育组织具有独立的法律资格。一方面,在法律上具有相对独立的地位,能够依法自由决定管理行为;另一方面,享有自身的利益诉求,并能够通过合法途径予以满足,如法人权益和财产利益,自我组织、自我管理和自我发展的权利等。二是权力(权利)能力、法律行为能力、责任能力是非政府体育组织自主进行各类活动的先决条件。自治权指向不仅是一种社会、法律认可的资格,而且也是现实中非政府体育组织能够具有的权力内容和范围。同时,我国法制建设相对薄弱的现实环境下,可以积极考察因社会、行业公益和公意,自下而上形成的“赋予权”。权利、义务是法律关系的核心内容,非政府体育组织的管理必须要以明确的体育权利、体育义务为准绳和依据,否则,法律关系无法顺利实现。自治权是非政府体育组织自治的核心,离开这一要素,其权利义务也就无法得到真正体现。以法律关系为延伸而出现的责任负担,是监管非政府体育组织自治行为的重要手段,同时也是考察其资质的主要依据。任何不具有责任能力的社会组织,无法获得进一步的发展空间。三是通过有效的制度实现与体育行政部门的有机联结。社团法人既体现出非政府体育组织的合法性和相对独立性,同时也反映出和政府之间具有极强关系,二者逐渐剥离,依据法律进行分工、管理,是非政府体育组织自治的基本目标之一。

## 2 非政府体育组织自治的基本形态

非政府组织自治与权力制衡思想以及社会结构功能学说紧密联系。孟德斯鸠<sup>[9]</sup>在《论法的精神》一书中提出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不变的一条经验。有权力的人使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”基于这一逻辑前提,他主张用法律和民主制度的途径约束权力,即通过“权力制衡”限制

权力的消极作用,发挥其最大积极效用。非政府体育组织逐渐成为政府和体育市场之外的重要力量,发展也遵循着体育社会权力制衡以及社会结构功能分化的基本逻辑,即逐渐建构起动态的“自治权体系”。社会结构功能主义代表人物尼克拉斯·卢曼认为:“社会进化是当前社会发展的重要表象,所谓社会进化就是互动系统、组织系统和全社会系统相互变得日益分化的过程。它包含着3种类型的内部分化,一是形形色色的互动系统成倍地增加并且变得样样不同;二是组织系统在数量方面的增加;三是在不同活动方面逐渐专门化。”<sup>[10]</sup>在他看来,社会进化过程中,借助于良好的系统环境和平等的社会交往,遵循有限可能性原则,可以将不同的社会领域进行针对性分割、分层和功能分化,其中功能分化是最新产物。非政府体育组织的兴起既是体育社会活动专门化发展,也是体育文化独特社会功能和价值作用的结果,它对优化体育秩序、降低管理成本、实现体育公共利益的最大化具有突出的作用。“自治权”是非政府体育组织自治的决定性因素,也是考量其自治程度的核心依据。具体而言:

1)非政府体育组织自治以体育文化为载体,本质是社会主导价值观和群体意志的综合,具有自主性、合法性以及社会正当性基础。

一方面,体育文化的精神特质是公平,也是体育法理念的核心价值。现代体育利用全球化网络形成具有高显示度的向心力和文化渗透力,它不仅深刻影响和塑造着社会的生活方式和主导价值观,而且能够转化为强大的生产力。这种文化话语权和表达权的确立可以直接赋予非政府体育组织的文化权力主体地位。另一方面,非政府体育组织承载着社会成员公意的权力意志和主张,具有独立性和系统性,以成员让渡为主要形式呈现。非政府体育组织将成员所具有的权利以组织的形式汇总——集合行使,能够形成共识性的意志和诉求,从而在战略层面形成强大的影响力的社会权力。马斯泰罗内<sup>[11]</sup>认为:“作为社会团体,协会要求得到的是自身的自治,并且力图建成这样一种政治共同体。”我国学者也提出:“社会权力的主体和载体是社会主体,主要是政府组织以外的公民和各种社会组织,或称非政府组织,他们是社会权力的核心力量。”<sup>[12]</sup>非政府体育组织自治来自于成员的公共诉求,通过建立“共同体”形成一种可以“对抗”的社会力量,从而实现不同的利益目的。在这一导向下,成员自愿让渡权利,赋予非政府体育组织一定权力,当其进一步被法律、国家、社会认可后,就固化为组织自身的自治权,发挥出切实的决策力和影响力。

非政府体育组织自治遵循制度性原则。哈耶克<sup>[13]</sup>

指出:“在自由的社会中,每个人都拥有一个明确区别于公共领域的确获承认的私域,而且在此一私域中,个人不能被政府或他人差来差去,而只能被期望服从那些平等适用于所有人的规则。”“平等规则”是民主社会中保护个体“私域”的重要法律手段,展现的是对“个体自由”的宣扬。同样,非政府体育组织的自治依赖于国家法律赋予的“制度建构权”,这是确立其权威性、合法性和强制性的基础,它所体现出的是“依法治”原则。同时,国家体育体制对非政府体育组织的自治具有导向作用。比如英国始终致力非政府体育组织管理体系建设,已经形成了政府部门、体育理事会、单项体育协会的多层次管理体系。其中非政府体育组织主要有英国奥委会、国家体育理事机构、不列颠大学体育联合会、青年体育基金会以及体育与娱乐中央委员会等。英国对体育的管理是由政府设立(或授权)体育部门(或协会),管理本区域的公共体育事务,利用十分有限的公共资源建设体育场馆、发展体育教育、资助体育协会、举办体育赛事、促进国际体育交流。政府和体育行政部门不插手日常管理,各类非政府体育组织自主按照章程和相关法律进行业务管理和处理纠纷。这种国家宏观调控、政府授权、多方主体依法管理的体育体制使英国的非政府体育组织表现出极强的活力。英国非政府体育组织覆盖面广,组织机构精干得力,职责分工非常明确,其依靠大量的志愿者实施各项工作。休闲领域约有200个全国性非营利组织,地方性组织就更多,这些组织的活动涵盖休闲领域的各个方面<sup>[14]</sup>。在“共治”框架下,依托完善的体育法制,非政府体育组织能够形成鲜明的自治特征,呈现出“独立自主”的价值向度。反之,非政府体育组织的发展就会滞后,自治缺失。

非政府体育组织的职责是推动体育文化发展,实现体育公共利益最大化,体现出其自治的社会责任属性。哈耶克<sup>[15]</sup>将公共利益理解为“普遍利益”(a general interest),是一种与人类愿望和利益相一致的具有建设性的社会公共秩序。“自由社会的共同福利或公共利益的概念,决不可定义为所要达至的已知的特定结果的总和,而只能定义为一种抽象的秩序。作为一个整体,它不指向任何特定的具体目标,而是仅提供最佳渠道,使无论哪个成员都可以将自己的知识用于自己的目的。”我国学者江平<sup>[16]</sup>也提出:“社会公共利益是一种既涉及个人利益又不专属于任何个人的社会整体利益,具体表现为和平、稳定的社会秩序和纯朴善良的社会风俗习惯。”据此看,公共利益就是能够满足人们利益的一种良性社会公共秩序。非政府体育组织作为体育公共秩序的推动者和管理者,必须要采取多种途



径实现社会的普遍体育利益。非政府体育组织自治的社会正当性的核心在于“践行社会责任”，这是贯穿于整个发展进程的一条主线，如果社会责任缺失，就会引发社会信任危机，危害正常的体育秩序。因此，要建立独立的监督机制以及司法介入机制。比如，英国法院一般对非政府体育组织的裁决行使司法审查管辖权时会非常谨慎，会充分考虑其自主裁量权以及程序的正义和公平。但如果“体育组织的裁决违反了自然正义原则，或可能引发其它严重的不正当竞争行为，或对贸易构成了限制或者使当事人的生计或职业生命处于危险的时候，法院也会及时插手干预体育问题”<sup>[17]</sup>。

2) “自治权”是非政府体育组织自治的核心内容。

“社会成员信任关系”是非政府体育组织自治权的主要来源。“由于一个地区具有共同的历史渊源和独特的文化环境，人们容易相互熟知并成为一个个关系密切的社区，组成紧密的公民参与网络。这一网络通过各种方式对破坏人们信任关系的人或行为进行惩罚而得到加强。这种公民精神及公民参与所体现的就是社会资本。如果认识到社会资本是重要的，那么它的重心不应该放在增加个人的机会上，而必须把注意力放在社群发展上，为各种社会组织存在留下空间”<sup>[18]</sup>。由此看来，社会信任程度的差异深刻影响民主制度的建立和功效。民主的健康发展要求公民履行公共职责；公共制度的健康发展取决于(至少部分地)公民广泛参与私人志愿团体；由公民参与所建立的网络关系(社会资本)创造了信任与合作，并通过推动协调和行动来提高社会效率<sup>[19]</sup>。以“信任关系”为纽带，非政府体育组织能够将成员拥有的社会资源，如文化表达、话语权以及社会威望等纳入到组织体系中，通过内部机制的有机联结，形成组织的社会资本。成员将社会资源让渡给组织，会快速形成整个组织内部以及业务管理领域认可的权力内容。比如，英格兰足球协会的主要权力直接来源于成员合意让渡，主要包括机构设置权、任命和罢免权、决议权、股份占有权、对外交流权、处罚权等<sup>[20]</sup>。

社会资本的制度性建构是非政府体育组织“自治权”的主体内容。为获得广泛的社会资本，非政府体育组织必须将多方主体纳入到“共治”框架下，建立高效的组织机构，合理进行人力资源配置。这就构成了非政府体育组织人事权和外事权的基础。当然，非政府体育组织的社会资本并不是静止的，而是立足于一定阶段的生产关系，通过自主获取“财”、“物”的方式呈现出来。非政府体育组织的资本权力是一项整体权力，需要观念、组织条件、专业团队的支撑，以“财权”为主要内容。比如“满足社会的体育需要”

是德国非政府体育组织的核心目标。为此，各类非政府体育组织独立运营，通过对人力资源、财力资源、基础设施(自主设施、公共设施)、文化资源(发展战略、价值观、体育项目)等有机整合，逐步提升自治能力。美国在体育各领域已经形成非政府体育组织、政府、社会公众间既积极互动又相互制约的权力体系。良好的法律环境、政府的全面放权以及公众的大力支持，为非营利体育组织的持续发展提供了保障。美国学界普遍认为公共管理有效性的提高，必须要建立完善的法律体系，增强政府公共管理决策力，有序扩大社会力量，整合政府、市场、社会三方力量解决公共管理中的问题。美国主要从优惠政策、政府监督管理、行业评估管理三方面保障非政府体育组织的良性运行。全面自治权的获得使美国的非政府体育组织“自治性”特征突出，能够自主行使筹资、非营利经营、财务预算与支配等权力。美国非营利组织一般均成立了顾问委员会，积极与政府进行沟通交流，最大限度争取资源和政策支持，帮助组织更好地处理包括政府在内的公共关系<sup>[21]</sup>。

3) “民主协商和行动交往”是非政府体育组织自治权行使的具体路径。

良好的法制是非政府体育组织自治的前提。比如，英国和足球密切相关的国家立法有10多部，涵盖运动竞赛、足球场地安全、公共秩序、足球观众、球迷骚乱、足球犯罪等各领域。直接为足球运动的发展提供法律保障。比如，《体育场地安全法案》(Safety of Sports Grounds Act, 1975)、《体育比赛法案》(1982年颁布，1992年修订)、《公共秩序法案》(Public Order Act, 1986年颁布，1996年修改)、《运动竞赛法案》(Sporting Events Act, 1985)、《体育场所安全和消防安全法案》(Fire Safety and Safety Places Sport Act, 1987)、《足球观众法案》(Football Spectators Act, 1989年颁布，2000年修订形成《足球骚乱法》)、《足球犯罪法案》(Football Offences Act, 1991年)等。完善的国家体育法律体系对各类主体的责权利进行了明确规定，成为足球治理的权威性法律依据和行为准则。

在谈到行动交往时，哈贝马斯<sup>[22]</sup>提出：“通过以交往为导向的行动总体特征的分析方法来保证理性观念。自然，这只是第一步。接下来要把交往合理性的概念运用到社会关系和相互影响的体制中。”在他看来理性观念、决策必须要运用到现实的制度性联结中才能发挥出现实作用。非政府体育组织的自治只有通过制度和机制将观念、决策施加给关系主体才具有现实意义。比如，英足协承担英格兰足球的所有监管职责，协会成立完全由会员单位代表选举产生，通过共同制

定协会章程选拔协会领导;建立产权剥离制度,职业联赛的市场运作交由英超联盟公司运作,英足协负责国家队以及足总杯赛事的组织和市场开发。英足协通过建立“股份制”进行利益分配,分成99个普通股和一个特别权利股。普通股只能发行或转让给英超联盟成员的俱乐部,特别股则由英国足协持有。其股东包括英超联盟公司、足球职业联盟、郡级协会、会员俱乐部以及副会长与理事等,足协作为一个独立的股东不分享公司的红利和利润。英超联盟公司作为英格兰超级联赛的管理者,与英格兰足协的关系不是对立的,对应各部门间总体保持着沟通协调关系。英足协对英超联盟公司最大的约束力,就是制定相关规章制度以及具有某些重大事项的否决权。分权管理机制的确立,不仅解决了英协和职业俱乐部的矛盾,而且使职业足球实现了相对的公平、公正<sup>[23]</sup>。

4)非政府体育组织的“自治权”不可分割、转借或限制,否则就会造成体育管理力量弱化,甚至引发整个体育系统的无序。

非政府组织自治权具有公权性质,但不能完全等同于国家公权力,它只是国家或法律认可和赋予的一种具有限制性的自主管理权。马托·赞帕尼认为:“社会组织的兴起是由于自保,为了保护自己的安全、和平,产生国家,这是一个完全自我满足的能够保卫自我的政治组织。在国家之中存在着作为最高意志和权力的主张,这种主权既不能被分割也不能受限制。所有限制都包含着分割,而主权的分割将只会带来国家的混乱。”<sup>[24]</sup>非政府体育组织的“自治权”依赖于多种力量的共同作用。组织制度、规范建设是实现非政府体育组织社会影响力和决定力的基本手段,而外部力量有序推动是重要保障。只有内外部形成合力,非政府体育组织的自治才会逐步深入。如果外部力量缺失或限制、干预非政府体育组织自治权的行使,就会影响自治进程,严重时会造成体育秩序紊乱。因此,国家、政府必须要给予非政府体育组织充分的“自由”,提供各类保障。

综上所述,非政府组织自治权将自治的宏观设计和微观治理有机结合起来,将独立自主作为自治的基础,突出“权力”这一核心要素,同时以“法治”作为重要途径,明确法律关系、责任等一系列问题。非政府体育组织自治权主要包括人事权、财权、业务管理权、外事权、调解和处罚权。每一类非政府组织的自治权虽然不具有社会普遍意义,但能够在一定程度上制约国家公权力,同时对成员具有突出的“法定性”。这为探讨我国非政府体育组织的自治提供思路:一是独立自主的权力主体地位是承载非政府体育组织自治

的基础。二是明确的自治权性质、构成和制度性建构是非政府体育组织自治的主体性内容,离开了有效的“自治权体系”,便失去支柱。三是非政府体育组织自治权的行使依赖于体育法律关系的良性运行,即法律规范能够对各类体育法律关系进行及时和有效的调整。

### 3 我国社会体育组织的转型

自治权是非政府体育组织自治的核心内容,我国当前的深化改革以“社会体育组织享有独立的自治关系及自治权”作为核心内容。从现实状态看,我国的社会体育组织主要包括3种类型:一是官方社会体育组织,如中华全国体育总会、中国奥委会等。此类组织虽然在章程中规定为“非营利性体育组织”,但已经是实际“体育行政机构”,掌握着广泛的行政职权,目前不具备自治的基础和条件。二是半官方社会体育组织,如行业体育协会、中华全国体育基金会等。此类组织具有行政管理、行业自律管理双重属性,是我国重点改革的一类体育组织。三是民间体育组织,如群众体育社团、体育志愿者协会等。此类组织是真正的非政府体育组织,但面临发展的诸多矛盾,目前处于“优化升级”的改革阶段。本研究重点对后两者的转型进行分析。

半官方体育组织的形成有一定历史背景,主要是随着政府职能转变,由体育行政部门委托授权下,承担部分行业管理职能的同业协会组织,如各运动项目协会、中国企业体育协会、中国体育科学学会、中华全国体育基金会等。主要特征表现为:一是接受体育行政机关直接控制和管理,组织领导架构一致;二是体现为行政职能管理与行业自律管理相结合;三是管理行为的法律性质多样性,既有法律法规授权的行政管理行为,上级的行政委托管理行为,也有协会内部协调与服务行为。半官方体育组织是我国社会转型时期的产物,它们作为政府和行政部门的延伸,获得一定的体育行政职权,履行一些原本应该由后者担负的职能。由于多种因素的制约,我国的这些体育组织在发展中始终和体育行政部门关系模糊,不具备行业公认的法定身份,“依法(依规)治理能力”严重不足。从长远看,逐步摆脱其发展始终受制于体制内的局面,最大限度融入社会、市场和体育行业的发展中,同时以体育法制建设明确责权利是关键路径。中国足球协会是此类组织的代表,在我国社会经济的改革中已经具备自治的理论基础和现实条件。2014年12月,国家体育总局根据国务院常务会议精神以及《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》颁布《关于推进体育赛事审批制度改革的若干意》、《以运



动项目管理中心和单项体育协会改革为突破口,深化体育管理体制改革的方案》。明确提出“加大中国足球协会作为单项体育协会综合体制改革试点的力度”。新时期改革的主要内容和目标:创新体制机制,简政放权,推动职业足球改革;“顶层设计、统筹考虑、试点先行、分类推进、分步实施”深化中国足协目前的管理体制;打破行业壁垒,培育多元主体,广泛调动社会力量积极参与;拓展足球文化内涵,营造全社会参与的氛围等。同年,中国足协也出台“2015赛季联赛分离方案”,提出中超公司将负责原本由执行局管理的中超联赛、中超预备队联赛和中超精英梯队联赛的竞赛组织、场地安排、赛程编排、俱乐部管理等事项,执行局则负责上述赛事的监管、注册和准入。职能的明确和针对性的管理迈出了“管办分离”的实质性一步。2015年3月,国务院正式颁布了具有划时代意义的《中国足球改革发展总体方案》(国办发[2015]11号)。进一步明确提出中国足协自治的总体改革思路。其中对足球协会的定位和职能、调整组建中国足球协会、优化领导机构、健全内部管理机制、健全协会管理体系、以党管政的管理体制和架构、成立中国足球发展基金会、建立足球改革发展部际联席会议制度等进行细化要求。8月,出台《中国足球协会调整改革方案》,进一步明确中国足协和国家体育总局脱钩,依法独立运行,在内部机构设置、工作计划制定、财务和薪酬管理、人事管理、国际专业交流等方面拥有自主权。这些全国性的体育法规是足球协会自治权力的重要来源,奠定其自治的基础。

而民间体育组织虽然数量庞大,但大部分面临生存和发展困境。此类组织主要包括3种情况:第1种情况是依法成立,经过主管部门注册审批的体育组织。其中较有代表性的是具有事业单位性质的各级社会体育管理中心、中国关心下一代健康体育基金会、大学生体育协会、中国老年人体育协会、各类体育促进会等。第2种情况是因行业发展或需要而成立的一些自治性社会组织,如群众体育社团、体育志愿者协会、体育商会等。这些组织具有正式机构、规章制度,能够在限定的地域内开展体育活动,但因为各种原因没有或无法到主管部门注册登记。第3种情况是因爱好、情感等为纽带建立的一些草根体育组织。此类组织结构松散,一般靠约定俗成开展活动,具有临时性。目前,此类体育组织的生存和发展面临诸多问题,尚不能发挥实质的管理功能。一方面,“归口登记”、“双重负责”和“分级管理”是我国社会体育组织管理的基本模式。“分级”和“归口”延续计划经济条件下“条块分割”的行政管理,“双重负责”属于典型的控制性

管理。这种管理体制既给社会体育组织的成立条件、程序、资格准入等极大限制,而且给体育行政部门增加负担,无法进行有效的业务指导和监督;另一方面,此类组织存在自身发展的制约因素,如公信力不高、资金短缺、人才匮乏、自身发展能力不强等。这些使得我国大部分民间体育组织不具备法定身份,组织架构松散、功能不健全、社会影响力不够,不能够依法开展相关活动。2012年起,我国开启社会组织的深化改革。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩,重点培养和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记。广州市率先全面实施社会组织直接登记,不断深化登记管理改革,初步构建了统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制。其中《广州市社会组织管理办法》从2015年1月1日起实施。该文件的焦点主要有:放开激活社会组织可直接登记;“去垄断化”、“一业多会”将成常态;“去行政化”公务员不得在社会组织兼职;培育支持政府编制向社会组织购买服务目录。全面放开、明确主体、重点扶持、责任落实是此次全国范围内改革的基本原则,其中还权于民、还权于社会是重点。战略性的改革将使此类体育组织获得新的发展契机,其支配力和影响力也将逐步显现。

半官方体育组织和民间体育组织虽然是我国非政府体育组织的主要类型,但其“自治权”缺失,“自治能力”亟待提升。“国家治理”理念下,“社会力量”已经作为重要的管理主体,这为建立“我国的非政府体育组织体系”奠定了政策基础。但同时也应该看到,作为动态发展过程,我国的社会体育组织依然面临发展困境和矛盾,尚不能发挥“依法治体”的现实作用,亟需对一些重大的理论和实践问题进行深入研究。

“自治权”的获取是非政府体育组织自治的基础。“体育文化”确立非政府体育组织的独立自主地位,并赋予其具有极大影响力的“话语权”,它将推动“社会体育公共利益最大化”作为核心的价值标准和依据。而对“社会资本的制度性建构”逐步固化和拓展了非政府体育组织的“自治权体系”。二者相辅相成,有机联结,使非政府体育组织具备“自我型构”的基础和能力。在“依法治理”的背景下,非政府体育组织自治依赖于良好的体育法律关系,这是不可或缺的“法

治手段”。我国的非政府体育组织体系尚未建立,积极推动不同类型社会体育组织的转型及优化发展是当前的重要任务。

### 参考文献:

- [1] 莱斯特·萨拉蒙. 全球公民社会——非营利部门视野[M]. 贾西津, 魏玉, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 3-4.
- [2] 川口清史. 非营利组织与合作社[M]. 东京: 日本经济评论社, 1994: 17-19.
- [3] STEPHEN N N. The two faces of civil society: NGOs and politics in Africa[M]. West Hartford: Kumarian Press, 1998.
- [4] SEN S. Housing NPOs, the state and the poor: the case of India[J]. Third World Planning Review, 1992(2): 149.
- [5] 陈晓春. 非营利组织初论[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2000, 14(4): 29.
- [6] 王名. 非营利组织管理概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 13.
- [7] 李卓. 中国 NGO 的定义与分类[J]. 中国行政管理, 2003(3): 25.
- [8] 文正邦. 非政府组织视角下社会中介组织法律问题研究[M]. 北京: 法律出版社, 2008.
- [9] 孟德斯鸠. 论法的精神(上册)[M]. 张雁琛, 译. 北京: 商务印书馆, 1995: 104.
- [10] 乔纳森·H·特纳. 现代西方社会学理论[M]. 范伟达, 主译. 天津: 天津人民出版社, 1988: 155.
- [11] 萨尔沃·马斯泰罗内. 欧洲民主史[M]. 黄华光, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2001: 132.
- [12] 郭道晖. 社会权力与公民社会[M]. 南京: 译林出版社, 2009: 54.
- [13] 哈耶克. 自由秩序原理[M]. 邓正来, 译. 北京: 三联书店, 1997: 264.
- [14] 布尔. 休闲研究引论[M]. 田里, 译. 昆明: 云南大学出版社, 2006: 218-221.
- [15] 哈耶克. 法律、立法与自由[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 2000.
- [16] 江平. 民法学[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000.
- [17] CURZON L B. Dictionary of law[M]. 6th ed. London: Pearson Education, 2002: 16.
- [18] PUTNAM, ROBERT D. Bowling alone: the collapse and revival of american community[M]. New York: Simon & Schuster, 2000: 19.
- [19] 燕继荣. 投资社会资本——政治发展的一种新维度[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 142-143.
- [20] 葛伟军. 英国公司法[M]. 北京: 中国法制出版社, 2007.
- [21] TEITEL L. The advisory committee advantage: creating an effective strategy for programmatic improvement[M]. Washington DC: George Washington University, 1994: Report No.EDO-HE-92-1.
- [22] 尤尔根·哈贝马斯. 后民族结构[M]. 曹卫东, 译. 上海: 上海人民出版社, 2002: 47.
- [23] 吴东. 英超联盟公司组织结构设计的研究[D]. 北京: 北京体育大学, 2008: 16-20.
- [24] 李宏图. 西欧近代民族主义思潮研究[M]. 上海: 上海社会科学出版社, 1997: 46.

