

# 改革开放40年我国体育社团角色变迁 ——基于社会治理视角

范冬云<sup>1,2</sup>, 罗亮<sup>2</sup>, 王旭<sup>2,3</sup>

(1.广州体育学院 休闲体育与管理学院, 广东 广州 510500; 2.湖南工业大学 体育学院, 湖南 株洲 412000;  
3.湘南学院 体育学院, 湖南 郴州 423043)

**摘 要:** 运用文献资料、逻辑分析对改革开放以来我国体育社团的角色变迁进行回顾, 并分析其在变迁过程中存在的问题, 提出社会治理视角下体育社团角色建构的对策。研究认为, 改革开放40年来我国体育社团的角色变迁经历了由“被管理者”到“合作者”再到“自由人”的转变, 变迁过程既是中国政治变革的缩影, 也是中国民主进步和社会繁荣的体现。角色变迁过程中, 体育社团存在参与社会治理角色不清、角色距离和舞台缺失等问题。充分发挥体育社团在参与社会治理中的作用, 政府应该为体育社团角色扮演搭建“舞台”, 社会要着力构建体育社团参与社会治理长效支持系统, 体育社团自身也要加强角色学习, 增强角色扮演意识, 提高社会治理能力。

**关键词:** 体育社团; 角色变迁; 社会治理; 改革开放

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2019)06-0077-05

## The role changing of sports associations in China in the 40-years of reform and opening ——Based on the perspective of social governance

FAN Dong-yun<sup>1,2</sup>, LUO Liang<sup>2</sup>, WANG Xu<sup>2,3</sup>

(1.School of Leisure Sports and Management, Guangzhou Sports University, Guangzhou 510500, China;

2.School of Physical Education, Hunan University of Technology, Zhuzhou 412000, China;

3.School of Physical Education, Xiangnan University, Chenzhou 423043, China)

**Abstract:** By applying literature data and logic analysis, the authors reviewed the role changing of sports associations in China since the reform and opening, analyzed their problems existing in the process of changing, and put forward countermeasures for the role construction of sports associations from the perspective of social governance. The authors drew the following conclusions: in the 40 years of reform and opening, the role changing of sports associations in China went through the rule changing from “the managed” to “the partner” and to “the freeman”, the process of changing was China’s political transformation in miniature, also the embodiment of China’s democratic progress and social prosperity; in the process of role changing, sports associations had problems such as the unclear role in participating in social governance, the missing of role distance and stage, etc; for fully exerting sports associations’ role in participating in social governance, the government should build a “stage” for sports associations to play their role, society should strive to build a long-term effective system to support sports associations participating in social governance, sports associations themselves should strengthen role learning, enhance role playing awareness, and improve social governance ability.

**Key words:** sports association; role changing; social governance; reform and opening

收稿日期: 2019-04-18

基金项目: 国家社会科学基金项目“中国城市化进程中体育社团角色变迁与组织创新研究”(14BTY031)。

作者简介: 范冬云(1971-), 男, 教授, 硕士研究生导师, 博士, 研究方向: 体育社会学。E-mail: 464336700@qq.com 通讯作者: 罗亮

“角色”是社会学的基本理论之一,指处于社会中的个体根据社会的客观期望通过自身的主观能力去适应社会环境所表现出的行为模式。社会角色是指处于社会中的个体与之地位身份对应的权利、义务和行为模式,是对具有特定身份人的行为期望,也是社会组织和社会群体构成的基础<sup>[11]66</sup>。社会角色随着社会的动态发展因外在或内在的因素驱使不断变化,使原有的角色转变成与新的社会环境相适应的新角色,也就形成了社会角色的变迁。角色变迁往往也意味着个人或组织的权利义务分配发生变化。

改革开放 40 年来,随着国家经济转轨、政府改革和社会转型的不断深化,我国体育社团不断发展,各种体育社团活跃在我国经济社会生活的方方面面,对整个社会的辐射和影响增强,成为促进我国竞技体育、群众体育和体育产业等体育事业发展,推进体育改革的重要载体和支柱力量<sup>[2]</sup>。与改革开放同行的体育社团,在参与社会事务中扮演着不同的社会角色,并随着改革开放的深入其角色也在不断变迁<sup>[3]</sup>。这种变迁在社团立法进程中也有直观体现:根据 1989 年颁布的《社会团体登记管理条例》,体育社团包括体育协会、学会、基金会、研究会等所有体育社会组织,因此最早的体育社团是体育社会组织的代名词;1998 年颁布的《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位管理暂行条例》与 2004 年颁布的《基金会管理条例》,表明体育社团与民办非企业单位、体育基金会的严格区分。本研究考察的体育社团主要指依法登记成立的正式团体,近年来大量涌现的草根体育社团不在讨论范围之内。改革开放后,我国社会管理从传统社会管理到现代社会治理的不断转变,从“大政府、小社会”发展成“小政府、大社会”<sup>[4]</sup>。党的十八大报告提出要“加强和创新社会管理”,而社会治理是其内涵意义的传承与创新,要从新的角度去发现社会公共事业的政府管理模式,注重政府与企业、社团以及个人相互之间的作用<sup>[5]</sup>。因此,要实现社会治理,就必须最大限度地激发社团组织的活力,鼓励社团参与社会公共事务治理,参与政策制定、发挥社团自治和公民参与的角色和功能。本研究尝试对改革开放 40 年来我国体育社团的角色变迁进行考察与梳理,深入挖掘体育社团角色变迁的历程,并分析其在变迁过程中存在的问题,提出新时代我国体育社团参与社会治理的角色构建对策。

## 1 改革开放以来中国体育社团角色变迁回顾

### 1.1 政社合一,权责不明,体育社团处于“被管理者”角色(1978—1991 年)

1978 年党的十一届三中全会胜利召开,作出了党

和政府把工作重心转移到经济建设中来,我国改革开放从此拉开序幕。随着社会主义市场经济制度基础的确立,政府与市场的互动不断增强,我国政府在从全能型走向市场经济时代的有限型过程中主动调整自身职能,将社会事业的微观管理职能转移出去,给社会组织的发展创造了空间,也使社会组织开始承担起相应的政府微观管理职能角色<sup>[6]25</sup>。在这样的背景下,体育社团处于“被管理者”的角色,具体表现在:体育社团的发展有了合法性的依据和相对宽松的环境,并取得了重大发展。1988 年原国家体委选择群众基础好,具有一定条件的如足球、武术、登山、中国象棋等 12 个单项运动协会进行改革,但其办公地点仍在国家体委机关内,重大事宜要上报审批,经费来源大部分仍然是国家体委差额预算,体育社团与政府机关仍然是“同构”的存在形式。这一阶段,由于我国的体制惯性和固化价值观念的影响以及社团发展的不成熟、内部管理不完善等因素,体育社团一直处于“被管理者”角色,制约了其自身发展,也减缓了体育社团的自治和参与社会治理的进程。

### 1.2 政社分离明显,实体化改革有效,体育社团由“被管理者”向“合作者”角色转变(1992—2011 年)

1992 年邓小平同志南巡讲话后,我国经济社会进入了新的快速发展阶段。同年 11 月全国体委主任座谈会以体育改革为主题,认真学习邓小平南巡讲话和党的十四大报告,会议提出体育社团要从“国家办与社会办相结合”上升为“以社会办为主的新格局”,提升了体育社团在体育改革与发展中的地位,也推进了体育社团由“被管理者”向“合作者”角色转变。在这阶段,全国性单项体育协会的“实体化”开始剥离国家体委对运动项目的管理职能,授予单项体育协会运动项目的管理职能。其管理模式是具有中国特色的“中心+协会”模式。该模式使协会不但承接了政府在运动项目中的管理权威,对原有资源进行承接和运作,还获得了人力、财力、物质等有形资源以及产权、符号、权威等无形资源<sup>[7]</sup>。1993 年原国家体委训练竞赛五司与首都体育馆合并成立了“冬季运动项目办公室”,到 1997 年原国家体委共成立了 14 个运动项目管理中心,使实体化协会达到 41 个,共占全部协会的 65.1%,各中心既是独立的事业单位,又赋予其管理本项目的行政性职能,同时又是协会的办事机构。体育社团“实体化”过程中在促进群众体育、竞技体育、体育产业发展以及推动我国国际体育交流等方面发挥了重要作用,随着体育事业“社会化”和“产业化”改革的不断深入,体育社团的发展也经历了不同机遇与挑战。体育社团开始逐步涉及到社会生活的各个方面,体育社团不再

是改革开放初期承担政府转移出来的职能,而是主动开始扮演相应的角色。体育社团角色从“被管理者”到“合作者”的转变过程中,对扩大我国体育服务供给、培育体育消费增长点、推动政府职能转变、吸收社会就业等社会治理方面起到了重要作用。

### 1.3 实施管办分离,自治能力增强,体育社团学习适应“自由人”角色(2012至今)

2012年党的十八大提出我国要加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。向社会力量的放权是十八大以来社会治理体制的根本改变,社会治理不再是以前的政府自上而下的单向模式,已演变成了国家、社会与市场等多方面双向共治的改良模式。党的十八届三中全会确立了推进国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标,通过创新社会治理体制和改进社会治理方式激发社会组织活力,从而更好地发挥在社会治理中的重要作用<sup>[8]</sup>。党的十九大将社会组织纳入中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局,社会组织被视为全方位参与新时代国家建设和发展的重要力量,成为人民有序政治参与的七大协商主体之一。在这样的背景下政府与社团的关系不再是管理者与被管理者之间的关系,也不是简单的“合作者”关系,而是深度合作、互助共赢的关系,体育社团在社会治理过程中开始扮演“自由人”角色。

北京奥运会中国竞技体育水平和金牌总数均达到巅峰,进入后奥运时代的中国,社会对金牌的高企心态明显趋缓,加上中国体育事业的重心逐渐由竞技体育转向社会体育,体育主管部门和体育社团也有更多的精力和资源向社会体育转移,体育社团配合政府完成金牌任务的政治正当性下降,对政府的政治依附性逐渐疏离,脱离政府控制、实现主体身份自由成为可能。加之市场经济地位的奠定,体育市场环境趋于成熟,2014年国务院颁布《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,从此体育社团向市场找出路,自我造血功能增强和自我生存空间增大。2015年8月国务院足球改革发展部际联席会议办公室明确提出要“破除制约中国足球发展的体制机制障碍,创新中国足球管理体制,逐步形成依法自主、民主协商、行业自律的组织框架”,其意义超出了足球改革本身。正如其所强调的要“高度重视足球改革和中国足协改革在体育改革中‘突破口’‘试验田’的定位和意义,以点常面、引领推进,最终实现中国足协改革与体育社团改革的衔接与统一。这都为体育社团改变“官民二重”属性,完成向“自由人”身份的转变提供了机遇。体育社团充当“自由人”角色,真正实现“管办分离”,不仅要求主体身份自由,也要求行动自由,主动适应脱离

政府的庇护,自觉增强组织自治意识,牢记服务社会职能,接受市场规律,建立起与政府之间的平等互助关系,展现政府、市场和社会三者互动的魅力。

## 2 社会治理视角下体育社团角色变迁中存在的问题

### 2.1 体育社团参与社会治理的“角色不清”

社会学中的“角色不清”指角色扮演者对于角色行为标准的不清楚、认知偏差等<sup>[11][20]</sup>。尽管体育社团在我国改革开放以来参与社会治理的地位已不断得到认同,但实践中由于法律制度、政策规范都没有对其角色范围加以清晰的定位,以至于无论是政府、社会公众,还是体育社团本身对它们在社会治理中应该扮演的角色认知处在一个较为朦胧的阶段。

我国《宪法》和1995年《中华人民共和国体育法》、1999年《民办非企业单位登记管理条例》、2001年《全国性体育社会团体管理暂行办法》以及2016年《社会团体登记管理条例》等一系列法律法规,明确了国家对体育社团的态度和要求,标志着体育社团的地位与作用在法律上得到确认,构成了体育社团发展的法制框架和法制环境。考察这些法律法规可以发现:一是对于我国体育社团的职权定位不清、管理行政化。我国体育社团立法体系有着浓厚的行政色彩,而且由于立法上的缺陷与不足,致使一些行政管理部门出现滥用权力,导致体育社团出现内部管理行政化、“官民”二重性和职权混乱等严重问题<sup>[9]</sup>。二是法律的可操作性不强,适用对象不明确。1995年颁布的《体育法》存在较为严重的滞后性和过渡性,导致相关部门在面对纠纷时难以适用。虽然后来又实施了《全国性体育社会团体管理暂行办法》等行政法规,有些体育社团也制定了如《中国足球协会纪律准则及处罚办法》等规章制度,但《体育法》未对体育社团内部的规章制度有明确界定,体育社团内部规章制度立法依据及合法性问题由此而来。三是法律法规重管理轻义务与责任。《体育法》和其他法律法规引导我国体育社团实践运作,规范体育社团活动范围和形式,但均未对体育社团所应承担的义务和责任做出具体规定,使体育社团实体化改革遇到瓶颈。以中国足坛假球猖獗为例,它的外因与相关法制健全、职业化发展阶段等因素有关,内因则与行业管理者、足协角色不清,难以形成有效监督有关。对体育社团应该承担的法律义务缺乏明确规定,也导致体育社团在社会治理中对自身角色认知不清。

### 2.2 体育社团参与社会治理的“角色距离”

“角色距离”指角色扮演者的素质、能力、水平



与他所要扮演角色之间的差异现象<sup>[117]</sup>。体育社团参与社会治理过程中的角色距离是指由于体育社团自身能力不足导致与其所扮演的实然角色和应然角色的差距。一是我国体育社团数量少、结构不合理。由于历史原因,体育社团发展的总体水平还比较低,不能适应社会发展需要。根据民政部发布的《2017 年社会服务发展统计公报》显示,全国共有体育类社会团体 3.0 万个,平均每 10 万人仅拥有体育社会团体 2.2 个,至 2016 年底我国体育社团仅辐射全国 0.3% 左右的人群。目前,我国体育社团结构也不合理,公益性、慈善性、服务性的体育社团偏少,体育社团人均拥有量严重不足,还不能满足体育社团参与社会治理的需要。二是体育社团自治能力缺乏。现阶段,我国只有少部分官办社团建立现代社会组织制度进行依法自治。改革开放初期,我国体育社团的运作方式是“官办、官管、官运作”,实际是把部门的部分职能换个形式,形成了部门之间、部门与社团之间、社团与社团之间的责权不分。被虚化了的体育社团习惯了被做主,具有很强的依赖性,运作主要还是依靠部门工作人员,一旦政社分开,政府将事务性职能交给社会组织,一些社团可能会无力承接。由于大多数我国体育社团被“同构”在政府体系中,所以其体制与运行机制与政府相同,造成了政府与社团两种自律缺陷的现象。此外,行业自建与社会的监督机制不健全。除政府监管之外,与体育社团横向联合的行业组织自建缺失,专家学者、媒体形成的社会监督机制不健全。当前,体育社团自律机制中暴露的问题,充分说明偏重政府部门监管而忽视体育社团内部自律、行业自律、社会监督的缺陷。

### 2.3 体育社团参与社会治理的“舞台缺失”

就如舞台表演需要装饰一样,社会角色的扮演也需要“布景”与“道具”<sup>[116]</sup>。体育社团参与社会治理也需要一个“舞台”。体育社团参与社会治理的路径有多方面,现行制度的设立没有为体育社团参与社会治理提供足够空间。体育社团作为高度自治的公民体育组织,具有自我管理、自我约束、自我服务和发展的特点,公民可以根据自身年龄、兴趣和爱好等特征自愿加入。近些年体育社团在吸收会员以体育活动为载体,丰富基层公民体育生活、参与基层社区体育文化生活、传播社会正能量甚至参与基层社区公共服务和管理等方面发挥着积极作用。但由于我国体育管理体制一直是高度密集型管理,近些年虽有所好转,但还是存在行政部门对体育社团插足的现象,直接或间接干预体育社团开展活动,一些部门还把体育社团视为竞争对手,对其存在意义和认识存在偏见,不愿将一些体育公共服务的工作让给体育社团去承担<sup>[110]</sup>。要

政社不分,要么不放权让体育社团积极参与,这样体育社团的价值和地位就很难凸显,政府密集管理制度很难打破,体育事业也无法高效快速健康发展,体育社团无法登上社会治理的“舞台”<sup>[111]</sup>。

## 3 社会治理视角下体育社团角色建构对策

### 3.1 政府为体育社团角色扮演搭建“舞台”和提供保障

准确把握党和国家对社团的新思想、新论断、新要求,紧密结合体育社团改革发展实践,国家治理体系与治理能力现代化的背景下,确立体育社团在建设体育强国和落实全民健身国家战略中的主体地位,全面助推体育社团改革发展的基础<sup>[12]</sup>。从体育治理体系建设的高度把体育社团纳入体育事业发展全局,对其发展进行顶层设计和规划,促进体育社团的持续健康发展,才能为其角色扮演搭建“舞台”。一是要有灵活的等级注册制度。在登记程序政府应放宽对新成立社团的限制,改变对社会组织“双重管理”制度,探讨有效的管理方式,使体育社团在一个较为宽松合理的制度环境中成长。其次要有健全的体育社团法律体系。加快制定统一的体育社团立法进程,尽快使体育社团的角色功能、社会地位得到法律认可,获得“合法”、明确的身份。三要监督制度专门化,强化责任和审查监管。政府对体育社团要建立独立、客观而且权威的第三方机构监督制度,同时推进体育社团信息公开制度,将体育社团的相关信息及时公布于众,如章程、支出、收入等,保障公众的知情权。还可根据社会各界对体育社团监督的结果建立公信力评价相关制度,强化自我监督并向社会发布评价结果。四要探讨适合体育社团提供公共服务的领域。在提供社会公共服务方面,体育社团有其自身无法取代的优势,也有其自身限制。政府可以通过设计竞争机制,给体育社团提供公共服务的机会。总之,政府要扮演好“服务者”的角色,支持且鼓励体育社团的发展,为体育社团参与社会治理搭建“舞台”提供保障,真正实现“管办分离”,科学制定宏观发展战略,与“自由人”角色的体育社团一起促进公共体育服务的快速发展。

### 3.2 社会着力构建体育社团参与社会治理长效支持系统

体育社团参与社会治理不仅需要政府对其清晰的角色认同和有力支持,更需要社会力量的支撑。从长远来看,体育社团若想在服务型政府建设中扮演“自由人”角色而有效发挥作用,社会力量的支撑则更为重要。一是要加强与企业合作,为体育社团发展提供必须的资金。体育社团具有非营利性特征,制约其发展的主要因素就是资金不足。要解决体育社团资金不

足问题,关键是要加强制度创新、扩大体育社团的多元渠道筹集资金。体育社团可利用其专业化和精细化特征,借助商业化等途径获取长效的经费支持,以此维持社团的正常运转和持续发展。二是加强与高校学生或者科研人员的联合,为体育社团提供智力支持。发展体育社团重点是解决人才问题,有好的社团领导和高素质的工作人员,才会迎来体育社团更加健康发展的未来,要加强体育社团工作人员专业化水平和整体素质,对其项目运作、业务技能、专业知识等方面进行培训,为体育社团提供公共体育服务做好准备。三是加强与社区组织的联系可以为其提供志愿者等。体育社团参与社会治理不仅是政府或者体育社团的责任,更是整个社会系统的责任,需要全社会的共同努力。

### 3.3 体育社团加强角色学习,增强角色扮演意识,提高社会治理能力

随着我国社会的不断变革,新时代体育社团提供体育公共服务的能力越强,参与社会治理的幅度范围越广,就越容易促进体育社团“自由人”角色的形成。一是应不断加强角色学习。角色学习是指体育社团及其成员通过各种方式,学习并掌握其所扮演角色的权利、义务以及行为要求等,提高对角色的认知水平,缩短理想角色与现实角色之间的差距<sup>[11]</sup>。不同社会角色需要不同的时间与过程的角色学习,体育社团的“自由人”角色是通过后天习得的,具有极强的可塑性。二是增强角色扮演意识。体育社团与其合作伙伴的角色互动,是体育社团角色扮演的的基本形式。在角色互动的过程中,体育社团及其成员要选择合适的方法,包括沟通方法、合作方式等,与合作伙伴达成共识,然后再根据不同的合作对象,选择适合自己的最佳角色参与活动,以此完成合作活动的内容。三是要克服角色转移障碍。如今我国的服务型政府不同于过去的管理型政府,体育社团应当根据这一变化,相应转变行为模式和工作方法。体育社团及其成员应保持平和心态,在较为复杂的理想角色中寻求最佳角色,学会平衡各种社会期待,突出特色,促进体育社团参与社会治理。

改革开放40年,体育社团的角色变迁是中国政治变革的缩影,也是中国民主进步与社会繁荣的表征。随着人们对美好生活的向往与不平衡不充分发展之间的矛盾成为新时代我国社会的主要矛盾,对于如何满

足人们对体育日益增长的多样化需求也将构成新时代我国体育治理的重要主题。对于政治变革,我国习惯采取“摸着石头过河”的渐进方式,以最大压缩政治上的风险。体育社团参与社会治理是一场治理方式的变革,需要一条稳妥、政治风险小、社会成本低的有效途径。在此过程中,政府主动放权、社会组织增强自主意识、市场环境逐渐成熟,都是体育社团参与社会治理并发挥最大效能必不可少的前提条件。

### 参考文献:

- [1] 郑杭生. 社会学概论新修(第三版)[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2003.
- [2] 陈丛刊,陈宁. 论我国体育社会组织发展新的历史方位[J]. 体育科学, 2018, 38(9): 78-87.
- [3] 张宏. 政府与体育社会组织:从主管、监管到合作、培育——从文化变迁的视角[J]. 广州体育学院学报, 2017, 37(5): 1-4+9.
- [4] 成锡军,任晓敏,斯满红. 社会结构转型与政府角色变迁[J]. 山东大学学报(人文社会科学版), 2002(1): 132-136.
- [5] 苏莹. 体育社会组织参与社会治理方式的思考[J]. 韶关学院学报, 2015, 36(12): 41-44.
- [6] 刘国永,裴立新. 中国体育社会组织发展报告[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2016.
- [7] 孙倩,李成梁,朱天明,等. 全民健身国家战略背景下中国乒乓球协会实体化改革路径探索[J]. 沈阳体育学院学报, 2018, 37(2): 103-108.
- [8] 王建军. 用国家治理理念谋划社会组织改革发展[J]. 中国非营利评论, 2014, 13(1): 1-6.
- [9] 王家宏,赵毅. 改革开放40年我国体育法治的进展、难点与前瞻[J]. 上海体育学院学报, 2018, 42(5): 1-8+14.
- [10] 孙哲,戴红磊,于文谦. 我国体育社会组织培育路径研究——基于社会治理的视角[J]. 西安体育学院学报, 2018, 35(1): 43-47.
- [11] 汪文奇,金涛. 新时代我国体育治理格局的转型升级:由“强政府弱社会”转向“强政府强社会”[J]. 武汉体育学院学报, 2018, 52(7): 12-18.
- [12] 裴立新. 新时代中国体育社会组织发展研究[J]. 体育文化导刊, 2019(3): 17-22.