

## 后脱钩时代地方性单项体育协会融入体育治理体系现代化: 角色审视与多元路径

余诗平<sup>1</sup>, 王志文<sup>2</sup>, 张瑞林<sup>2</sup>

(1. 上海体育大学 经济管理学院, 上海 200438; 2. 北京师范大学 体育与运动学院, 北京 100875)

**【摘要】**后脱钩时代不再单纯强调单项体育协会如何“去行政化”, 更为关注其独特治理功能的实现。在明晰单项体育协会角色定位的基础上, 回到当下分类改革实践中, 阐释各类单项体育协会融入体育治理体系现代化的多元路径。研究认为: ①对于奥运争光类协会, 提出“参治型”路径, 即坚持与完善竞技体育治理的主导型政府角色, 提升协会服务奥运争光战略的意识与能力, 构建协会参与竞技体育治理的柔性化机制。②对于职业体育类协会, 提出“共治型”路径, 即加大体育市场治理的简政放权力度, 与相关利益主体建立协作治理关系, 坚持共益组织的组织定位。③对于群众体育类协会, 提出“自治型”路径, 即构建协会自主性的政府支持机制, 提升协会的社会动员能力, 加强协会的专业化服务能力建设。

**【关键词】**单项体育协会; 体育治理; 竞技体育; 职业体育; 群众体育; 脱钩改革

**【中图分类号】**G812.1 **【文献标志码】**A **【文章编号】**2096-5656(2023)04-0094-10

**DOI:** 10.15877/j.cnki.nsic.20230908.001

历经“局部试点”“全面铺开”“改革深化”阶段的单项体育协会已经迈入“后脱钩时代”, 在体育治理体系和治理能力现代化的历史新方位中审视单项体育协会脱钩后的发展新路向, 这既赋予了单项体育协会全新的时代使命, 也给单项体育协会的治理能力提出了挑战。《“十四五”体育发展规划》提出: “引导体育社会组织依法自治, 重点推动基层体育治理, 形成政府、市场、社会协同治理体育新格局, 不断推进体育治理体系和治理能力现代化。”<sup>[1]</sup>无论是国际奥委会主导的全球体育治理体系, 还是在中国体育治理现代化进程中, 作为组织载体和社会力量存在的单项体育协会都有着无可替代的基础性作用, 而如何准确发挥其独特的治理功能是脱钩后单项体育协会行稳致远的关键。需要明确的是, 顺利实现与行政机关脱钩并非单项体育协会改革的“终点”, 而是促进协会融入体育治理体系现代化的“起点”。自2015年国家体育总局部署全国性单项体育协会脱钩改革以来, 学者多聚焦于“如何有效推动改革”的核心思路, 针对协会去行政化<sup>[2-4]</sup>、政会关系变革<sup>[5-7]</sup>、协会政府治理<sup>[8-9]</sup>、协会内部治理<sup>[10-11]</sup>等

方面开展了深入研究。该类成果虽然全面呈现了单项体育协会改革图景, 却难以有效诠释协会脱钩后的行动路向, 更无法解析协会蕴含社会治理功能如何发挥。立足后脱钩时代历史新坐标, 需要跳出“就改革而谈改革”思维局限, 将研究视角转向单项体育协会在体育治理体系现代化中的角色定位, 重点聚焦我国省级层面单项体育协会实体化改革实践, 具体探讨地方性单项体育协会融入体育治理体系现代化的时代新路径。

### 1 地方性单项体育协会融入体育治理体系现代化的形势判断

#### 1.1 体育治理体系现代化对单项体育协会的角色期待

国际公认的治理现代化本质特征是指: 政府、

收稿日期: 2023-06-05

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(10BTY031)。

第一作者: 余诗平(1982—), 男, 江西临川人, 博士, 研究方向: 体育管理。

通信作者: 张瑞林(1963—), 男, 山东莘县人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向: 体育管理与体育产业。

市场、社会多主体的协商、互动与沟通,通过共同行动实现社会公共目标、缓解社会利益冲突、满足公民社会需要的规则性活动过程<sup>[12]</sup>。对于国家治理体系与治理能力现代化的核心特征,我国学界大致形成了“治理范式变革”“治理结构变迁”“治理理念优化”等视角,虽有所差异,但始终聚焦于政府之外的多主体参与。

鉴于此,建构中国体育治理现代化体系需要符合国际公认的普适标准,并充分体现我国体育发展现实国情。回顾中国体育治理体系现代化的建设历程,不同于西方公民社会下的社会全面自治模式与法团主义下的政府有序控制模式,有学者将中国体育治理的逻辑与道路总结为“多主体共建共治共享”模式<sup>[13]</sup>。以此看来,中国体育治理体系现代化的核心特征体现在“共”,即有效推动多元治理主体的共生与协同,在政府、社会、市场之间形成相互认同的合作共治、权力共享、责任共担、资源共享的组织关系模式。体育治理体系的现代化进程为单项体育协会营造了充分的结构地位与功能空间,不仅赋予单项体育协会更高层次的角色定位,更期待单项体育协会转变为社会自治主体,承担专业化的行业治理功能。同时,政社脱钩将单项体育协会从行政体制中解放出来,逐步确立了单项体育协会在政府、市场之外的独立治理主体地位,并推动协会共同承担体育治理体系建设职责,共同运作体育治理体系,确保体育治理过程的稳定高效,从而共享体育治理成果。

## 1.2 单项体育协会改革对体育治理体系现代化的意义

体育体制改革是推进体育治理体系和治理能力现代化的重要一环。单项体育协会实体化改革30余年以来,与行政机关脱钩改革极大地加快了我国体育治理体系的现代化步伐,有效破解了长期以来“政社合一”体育管理体制的弊端,也成为补齐体育治理体系“社会短板”的关键举措。实践中,治理理念是协会改革的根本遵循,而协会改革又是构筑体育治理格局的必经之路。从本质上看,单项体育协会与行政机关脱钩改革背后蕴含着治理的逻辑,脱钩后的协会转变为独立社团法人,也成长为社会治理主体,承担体育行业自治的主体责任,并与政府、市场等部门形成平等合作关系,这契合“多部门共

同管理公共事务”的治理规则体系。长期以来,“政社合一”组织关系模式成为我国体育治理体系的宏观样态,虽为我国体育事业稳步发展提供了可靠的制度与资源支持,但在全面深化改革的时代潮流中也面临着资源配置低效、动力补充不足、发展活力低效等问题,成为阻碍体育治理体系现代化转型的体制性缘由。因此,要实现体育治理体系的现代化重构首当其冲便是改革“政社合一”的组织模式,将单项体育协会从行政序列中分离出来,促使其成长为社会自治主体,与政府形成权责分明、协同共享的合作伙伴关系,并厘清政府的职权边界,有效调动协会等社会力量参与体育治理。此时,单项体育协会脱钩后转变为社会自治主体,代表社会力量正式融入体育治理体系,与政府、市场部门形成协同合作的组织模式,共同构成了现代化治理体系。

## 2 地方性单项体育协会融入体育治理体系现代化的角色审视

回到地方改革实践中明晰单项体育协会在体育治理体系中的角色定位,找寻协会融入体育治理体系现代化的实践逻辑。从单项体育协会脱钩改革全国大局来看,在《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》中提出的“统筹考虑、试点先行、分类推进、分步实施”工作思路指引下<sup>[14]</sup>,国家体育总局按照运动项目的奥运参赛任务要求分3批推进全国性协会改革,对承担奥运夺金任务的项目协会仅实施群众体育功能优化改革,对足球、汽摩等市场水平高的项目协会实施综合试点改革,对台球、龙舟等非奥运项目协会实施全面脱钩改革。具体到地方实践,沿用全国性协会的分类改革思路,各地并非采用“一步到位”的激进式改革方式,而是客观考虑体育体制强制性变革的失序风险以及难以估量的改革成本,针对不同类型运动项目实施分类改革。譬如,在以江苏省为典型代表的省属协会改革中,以奥运项目为标准,探索形成功能优化、综合体制、社会化改革方案。综上所述,从全国性到地方性协会,大致形成了奥运争光、职业体育以及群众体育等3类协会的分类改革模式。具体而言,奥运争光类协会是指既承担竞技体育夺金任务又需要政府主导投入的协会,代表项目有举重、体操等(不含职业体育类项目协

会,下同);职业体育类协会是指运动项目已经实施职业化改革且市场化水平较高的协会,代表项目有篮球、足球等;群众体育类协会是指奥运会未设项目且以促进群众普及为宗旨的协会,代表项目有风筝、龙舟等。因此,在分类改革差异化政策取向下,不同类型协会所处治理情境、承担的治理任务、外部的治理关系并非等量齐观。接下来在多地改革实践中审视各类协会的角色定位,归纳各类协会融入体育治理体系现代化的行动逻辑。

2.1 作为“奥运战略服务者”的奥运争光类协会:将“功能优化改革”的制度优势转化为竞技体育治理的社会效能

保持竞技体育综合实力与为国争光能力,是奥运争光类协会改革实践中的根本遵循。江苏省、山东省等地区采用“功能优化”改革方式,主张强化协会的社团功能,建立协会专职管理团队,充分发挥协会吸纳社会资源的优势,积极扩展协会的多元化社会功能。这并未强制要求协会与政府的关系剥离,更为强调协会在竞技体育治理中的社会活力发挥。实则,“功能优化改革”蕴含着“坚持与完善举国体制”的制度优势<sup>[15]</sup>,其将政府治理的公共调控优势与单项体育协会治理的社会自治优势有效结合,补齐传统举国体制的“社会缺位”短板,促使新型举国体制的制度优势转化为竞技体育治理的社会效能。《体育强国建设纲要》中也提出,“完善举国体制与市场机制相结合的竞技体育发展模式,坚持开放办体育,形成国家办与社会办相结合的竞技体育管理体制和运行机制”<sup>[16]</sup>,对社会力量参与竞技体育治理提出新期待。

此时,奥运争光类协会作为社会体育力量的集合体,在改革中逐步演化为“奥运战略服务者”的身份定位,承担着竞技体育水平提高的社会公共责任,配合政府落实奥运争光战略计划。在竞技体育举国体制的制度惯性下,政府依旧是奥运争光战略的主导者,掌握高水平运动员、体育场馆、体育赛事等优质体育资源的配置权力。奥运争光类协会则主动谋求与政府意志相适应,依赖政府资源实现自身发展,形成了以政府部门利益为导向的行动策略,配合政府长期从事竞技体育训练竞赛的任务,并为政府提供辅助管理运动项目、行业咨询、技术培训、社会调研、承接服务、评估监督等专业性事务。就组织生产

的产品属性而言,奥运争光类协会作为补充政府的重要社会力量,以增进竞技体育公共利益为目标,面向行业内提供竞技体育后备人才培养、高水平运动队训练备战和部分赛事运营管理等纯公共产品<sup>[17]</sup>。在这一过程中,单项体育协会贴近社会需求、提供个性化产品、优化产品质量的社会性优势,能有效补充政府全能治理的短板弱项<sup>[18]</sup>,为传统的竞技体育政府治理带来社会效能增益。具体来看,协会凭借着多维的社会关系网,拓宽竞技体育的民间资金来源;凭借着对社会需求的信息优势,精准回应竞技体育产品的社会需求;凭借着专业化的技术性组织优势,提升人才培养与赛事筹办的专业化水平。由此,奥运争光类协会应转变边缘化角色定位,逐步提升竞技体育治理中利益表达、协商决策、资源动员、专业评估的话语权,主动配合政府高质量完成奥运争光任务,最大限度为举国体制减负增效。

2.2 作为“政府市场连接者”的职业体育类协会:将“综合体制改革”的制度创新转化为体育市场治理的利益协调

由于职业体育类项目拥有广泛市场基础的缘故,职业体育类协会的脱钩改革并不限于有明确边界的“政社关系”调整,更牵涉体育市场中的部门利益划分。地方改革实践中,江苏省、山东省等地实施“综合体制改革”,推动协会管理体制和运行机制改革,建立符合社团发展要求的管理模式。这种改革方式更为强调职业体育类协会协调市场利益资源的独特功能发挥,独立于政府与市场部门,并与政府形成平等共治的协作治理范式,辅助政府实施市场治理,代表市场反应利益诉求,有效克服“政府失灵”与“市场失灵”。脱钩改革将协会从政府中剥离,逐步在体育治理中建构“政府—社会—市场”的三元治理结构<sup>[19]</sup>。经济社会学理论认为,政府与市场是嵌入社会之中的,政府、市场间关系的形塑与利益的协调需要依赖社会的中介作用。因此,“综合体制改革”实质上期待着代表社会力量的职业体育类协会在多元治理结构中起桥梁中介作用,有效连接政府与市场,协调“政府干预市场”与“市场影响政府”<sup>[20]</sup>,并承担传递信息、促进交易、协调管理、权益维护等中介组织职能。

因而,职业体育类协会在体育市场的治理场域中不断形塑“政府市场连接者”的角色定位,从政府

获取市场监管、政策执行、行业规划等治理职能的委托授权,协助政府维护体育市场的公共秩序稳定,同时又从体育市场主体中获得认可支持,代表市场主体与政府进行沟通协调,积极影响政府决策,最大限度协调政府与市场间的利益冲突,促进双方利益平衡。实践中,面对政府单独治理体育市场的“政府失灵”困境,以及市场部门自治的“市场失灵”弊端,职业体育类协会既面向政府提供行业监管、项目承接、传递政策等服务职能,又面向行业内日益增多的企业提供调节利益、化解矛盾、维护权益的俱乐部产品。依托社会自治机制,职业体育类协会在政府与市场之间寻求平衡,在政府与市场之间承担起沟通的中介桥梁,化解市场资源配置中政府与市场的利益冲突。有学者将地方足协视为政府、市场双重赋权的“双向代理人”,既要从政府获得执行性、控制性、操作性的体育市场治理权能,又需要代表和维护足球市场主体的利益,成为政府市场双方沟通交流的载体<sup>[21]</sup>。综上所述,职业体育类协会如何充分联系政府与市场,是其融入体育治理的关键。

### 2.3 作为“行业自治主导者”的群众体育类协会:将“社会化改革”的制度特色转化为群众体育治理的自主空间

积极引导群众体育类协会转变为行业自治主体,是该类协会脱钩改革的内在指向。长期以来,该类协会主要从事群众体育普及的公益性事务,一直游离于政府公共财政供给与行政化管控的边缘,与政府的利益牵涉较少,因而在脱钩改革中所遇到的阻力最小,与政府的体制分离与职权划定也较为顺利。对此,各地方皆采用“社会化改革”方式,主张建立符合市场经济与社会发展的体育社团运行模式,呈现规范、专业、有序、高效的运作特点,形成社团自我造血路径。由此可见,社会化改革是政府主导下群众体育类协会“社团法人”身份的实质性回归,不断赋予协会充分的法人自治地位,为协会主导行业治理提供了一个独立于政府的自主权力空间。群众体育类协会脱离政府后理清了政社间的权力边界,实现了协会的“结构性独立”,也获得限于行业内部的、协会主观能动的自主治理权力空间,实现组织独立性与自主性的统一。

“社会化改革”方式将群众体育类协会推向行业治理的舞台中央,培育协会不断成长为“行业自

治主导者”,并支持协会在群众体育行业自治中承担标准制定、体育服务、诚信建设、赛事组织等公共服务职能,也在一定程度上对政府供给的基本公共体育服务形成有效补位。与此同时,政府逐步调适以往行政命令式的治理方式,以更为柔和的治理手段,支持协会在公共体育服务生产、行业标准制定、行业诚信建设、民间赛事组织筹办等方面实施自治。在简政放权的政策形势下,政府不断向群众体育类协会转移公共服务、行业标准、评估监督等部分公共体育职能,并在体育纯公共产品供给中逐步与协会形成合作伙伴关系。群众体育类协会则运用行政赋权与社会认同的自治逻辑,以公共体育需求为组织行动目标,服务全民健身各项活动有序开展。治理实践中,群众体育类协会的会员私人属性被压缩,组织公共属性被放大,更为侧重普及性、基础性、推广性的全民健身领域公益性产品生产,主导群众体育行业资源的配置与供给。

综上所述,群众体育类协会理应脱离行政化的公共资源供给,将“社会化改革”转化为群众体育治理的自主空间,自主提升组织自我造血能力,依赖外部社会资源实现组织自主治理,承担公共体育服务生产的重要职责,提升公共体育服务生产质量与效率。

## 3 后脱钩时代地方性单项体育协会融入体育治理体系现代化的实践偏差

### 3.1 奥运争光类协会的社会治理优势未被有效激发

#### 3.1.1 奥运争光类协会的治理职责意识淡薄,组织能动性有待提高

与行政机关初步脱钩后,多数协会虽然建立专职管理团队,也在财务上独立建账,但在竞技体育治理中的话语权仍然微弱。在行政力量的权力遮蔽下,协会融入现代化竞技体育治理体系的主动性不足,协会治理的价值目标与脱钩改革之前并无差异,短期内难以适应竞技体育社会化治理的发展要求。在某省举重与摔跤协会调研发现,协会领导“依附政府”的固化思维仍未实质性转变,体制惰性明显,仍以行政指令与行动安排为组织导向,对科技助力、基层赛事、体育服务等新动向的关注度不足,为竞技体育发展建言献策能力有限,尚未完全意识

到协会应承担的竞技体育治理职责。

### 3.1.2 奥运争光类协会的治理领域有限,治理行动“表层悬浮”

初步实施脱钩改革后,奥运争光类协会在竞技体育治理中的治理角色仍停留在竞技体育领域的边缘,尚未形成对政府行政化治理的有效社会补充<sup>[22]</sup>。由于改革初期协会在场地设施、教练员、保障人员等方面的资源优势并未显现,协会所提供的竞技体育产品多集中在业余训练培训、运动项目普及、项目文化建设、竞技体育政策建议等基础性事务,对精英运动员培养、大型赛事筹备、科技助力训练、科技攻关服务、情报信息挖掘等竞技体育核心事务涉及不足。以运动员培养为例,精英运动员培养基本依赖三级训练体制,协会多是名义上的辅助性参与,并未发挥协会应用社会治理手段的资源性与专业性优势。多数地方协会在“办训”中仅局限于业余性训练和基层青训领域,处于竞技体育人才培养的初级阶段。

### 3.1.3 奥运争光类协会的专业化治理效能有待提高

长期以来,政府在长期垄断性的举国体制运行中积累了专业化的竞技体育治理经验、技巧、信息,遮蔽了单项体育协会能力成长。面对当代竞技体育发展的先进化训练场地设备、训练复杂管理系统、专业训练保障体系、赛事情报数据分析等需要,协会的专业性技术优势未能体现。在多地省级协会的调研中发现,奥运重点与非重点项目协会的专业化治理能力参差不齐,多数协会的治理功能建设仅停留在社团基本治理结构搭建、专业管理团队招募,在内部治理结构并不完善的情况下,自然无法形成行业专业化治理。

### 3.1.4 奥运争光类协会的社会化治理手段失效

协会独自面对运动员、教练员、资金、场地等资源的竞技体育事务,仅靠沟通、协商、契约等简单社会化手段难以适应竞技体育资源配置的新局面与新要求。调研多个省级摔跤、举重运动协会发现,改革初期项目协会的社会化治理能力不足,“治理工具箱”内容单一不足,在运动员训练、训练场地维护、教练员选聘等事务中初步尝试运用社会化治理手段都遇到了相似的“非法”困境。诚然,将协会的社会治理机制与政府的行政治理机制有效结合是解决这一问题的关键。

## 3.2 职业体育类协会的利益协调功能发挥存在阻滞

### 3.2.1 职业体育类协会的治理主体地位弱势,难以匹配政府治理地位

脱钩改革初期的协会仅获得了合法治理主体的“外壳”,难以代表市场利益对政府公共政策形成积极影响。这根本上源于长期以来政府的“工具主义”治理方式,主要强调对协会的支配、服从和秩序绑定<sup>[23]</sup>,协会的话语权被行政权力所遮蔽,特别是在脱钩初期协会的社会治理权能与自主造血能力不足情形下表现更甚。受此影响,协会与政府的治理权限划分出现模糊交叉问题,牵涉市场利益的政府治理权力难以顺畅地向协会转移<sup>[24]</sup>。以某省足球协会为例,虽然脱钩较早,但在专业队建设、校园足球管理、行业纪律宣传等职权中与体育部门的边界模糊,实际承担的公共职能主要局限于群众赛事组织、业余裁判员培训等边缘事务,行业治理权力的运行依旧受行政权力制约。

### 3.2.2 职业体育类协会的社会代表性与回应性不足,社会权力运用不充分

脱钩改革后,协会作为“政府单向代理人”的身份定位依然具有很深远的影响,使得协会疏于社会基础建设(会员体系、社会合作网等)。会员体系作为连接协会与市场之间的关键纽带,是协会回应市场需求、提升社会代表性的关键体现。目前来看,多数协会的会员组成过于单一,对体育市场相关利益主体的吸纳明显不足。调研部分省级足协发现,协会会员体系多为同行业足球协会组成,对职业俱乐部、基层草根俱乐部、个人代表的吸纳严重不足。项目协会社会代表性的不足直接导致治理社会权能的失效。近期,在贵州等地举办的群众性“村超”足球赛事,出现了殴打裁判、队员打架、裁判黑哨等乱象,考察发现当地足协在商业赛事中并未有效履行行业处罚、秩序管理职能,体现出其在体育市场治理中的失位。

### 3.2.3 职业体育类协会陷入平衡政府利益与会员利益的双重困境

脱钩后项目协会作为政府与市场之间中介组织的角色定位,实际上嵌套进了双重委托代理关系之中,一方面接受政府公共管理权力的委托,另一方面接受市场会员的利益委托。但实际考察发现,脱钩

后的协会在遇到政府与会员利益冲突时难以做出有效的平衡性决策,一旦受制于政府的行政命令,协会治理所体现的控制权自然符合政府目标与利益,往往与市场中的会员利益背道而驰,加剧了双方的利益冲突。

### 3.3 群众体育类协会的自主权力空间有待挖掘

#### 3.3.1 群众体育类协会的自治性不强,“依附式自主”限制协会自主性

政府多以压力转移实施项目协会全面脱钩,表现为“一脱了之”的改革样态。协会剥离行政体制后未能有效适应独立社会治理主体的角色身份,不可避免地出现了自治不足的治理困境,既无自主决定组织行动的决策意识,也无自主治理的行动能力,更难以通过组织外部社会资源实现自我造血<sup>[25]</sup>。在多地龙舟、桥牌、健美运动协会的调研发现,协会脱离政府后虽然获得了独立的组织地位,但在行业治理中依旧将组织生存发展寄希望于地方政府的资金补贴、购买服务、项目评估等,接受政府的政策指令与行动建议,疏于协会内部治理机制与自主造血能力建设。这种以组织自主性换取生存资源的发展方式,呈现出“依附式自主”的治理样态,极大地限制了协会组织自主性。

#### 3.3.2 群众体育类协会的自主造血不足,对社会资源的吸纳有限

根据国际经验,大部分非政府组织的主要资金来源于捐赠、服务收费、项目协议、政府财政等<sup>[26]</sup>。在政府取向的行动目标下,协会无暇顾及自主造血能力的建设,也难以对组织外部社会资源进行有效整合,所获得的外部社会支持严重不足,从而为协会脱钩后面临的组织生存困境埋下伏笔。以某省桥牌协会为例,考察发现协会对桥牌项目等群众性普及工作开展不足,未形成具有示范性和影响力的协会品牌,开展的桥牌赛事活动“小”“弱”“散”特征明显,活动的区域、人群、行业间影响力不足,在获取外部社会资源支持上也主要限于特定单位。

#### 3.3.3 群众体育类协会的公共体育服务能力薄弱,组织“业余主义”问题明显

社会化改革后的群众体育类协会理应承担提供公共体育服务的公共产品生产职能<sup>[27]</sup>。但实践中,脱钩后的协会并不具备高效供给公共体育服务的能力,专业化能力不足、服务能力不足的问题呈现出

“业余主义”倾向。一方面,项目协会一味地专注承接政府购买服务的项目支持,忽视了对社会大众体育需求的关注,无法精准把握公众需求,也难以获得治理主体所需要的社会认可与支持;另一方面,协会中专业化人才队伍建设薄弱,缺乏从事群众体育服务的专业化人才和具有专业体育技术的志愿者规模。考察发现,多数协会在提供群众体育服务时多采用临时聘用业余兼职人员,弱化了协会的组织服务能力。

## 4 后脱钩时代地方性单项体育协会融入体育治理体系现代化的多元路径

### 4.1 不同类型协会融入体育治理体系现代化的路径设计

鉴于前文提出不同类型协会融入体育治理体系现代化的角色定位与实践偏差,针对奥运争光类协会、职业体育类协会与群众体育类协会的实践需要,精准提出不同类型协会融入体育治理体系路径的形塑逻辑,从而系统框定地方性单项体育协会融入体育治理体系现代化的路径图景。

#### 4.1.1 奥运争光类协会融入体育治理体系现代化的“参治型路径”

在功能优化改革的实践策略下,政府依旧占据竞技体育治理的主导地位,而项目协会如何发挥自身的社会化治理优势,有效配合政府执行奥运争光计划则是其融入现代化竞技体育治理的关键。由此,奥运争光类协会需采取参与治理的行动策略,通过“社会有序参与”弥补“政府单一化治理”的固化低效弊端。在政治学理论中,参与治理诞生于民主行政的趋势,其基本涵义是指为了达成某项公共决策提供公共物品,在政府主导下,其他社会主体表达共同利益诉求、影响公共决策的政治行为<sup>[28]</sup>。参与治理最重要的特征是将协会所代表的社会利益融入竞技体育行政化治理体制中,鼓励更加多元的社会对话,以增强竞技体育治理的社会化效能。协会参与治理并非以往作为附属机构行使行政权力的治理行动,而是竞技体育治理公共权力再分配的社会化过程,更为强调协会背后蕴含的社会资源有序支持与供给。协会运用契约、协调、互惠、代理等相对灵活的社会化手段参与竞技体育治理事务之中,以社会志愿机制弥补竞技体育行政治理机制的政府失

灵。从治理结构看,仍未突破“政府中心、协会外围”的结构;从治理功能看,更为关注协会社会优势如何为奥运争光战略服务。同时,也需要转变全能政府的理念,进一步释放协会参与治理的体制内空间,给予协会必要的技术帮扶。

#### 4.1.2 职业体育类协会融入体育治理体系现代化的“共治型路径”

脱钩后的职业体育类协会作为政府与市场之间的中介组织,其治理功能是对行业成员实施服务管理、利益代言以及协调内部关系。面对利益交错的体育市场,职业体育类协会如果沿用“参与型治理”这种以政府为中心的治理方式,便难以发挥中介性作用,无法有效平衡部门间的利益关系。此时,需要一种更为平衡的治理方式来兼顾多元主体利益,形成体育市场治理的稳定性秩序。因而,以“合作共治”呈现协会融入体育治理的路径。所谓共治,是“全能政府”与“社会自治”之间的以资源互补和权力共享为特征的治理模式,强调不同主体在平等地位基础上的合作,包括各类型式的联合、伙伴、网络以及公私合营<sup>[29]</sup>。相较体育治理蕴含的广义性共治逻辑,职业体育类协会的共治型路径更为侧重协会与政府、市场等多主体形成协同性合作关系,强调主体间权力依赖、资源共享与利益协调。职业体育类协会的共治型路径是指,协会基于社会赋予的权力基础,通过契约、协商、信任等手段发起集体行动,与政府、市场等主体建立相互依赖、平等互惠的网状结构,兼顾政府与市场共同利益的过程。共治型的范式更为开放,它不再强调政府中心的行政化治理秩序,主张通过体育治理决策权益的多方共享,协会以相对平等的角色与政府、市场展开对话,以发挥协会在政府与市场之间的纽带性作用。具体到共治的行动中,一方面,协会从政府获取体育市场治理权益,协助政府维护体育市场的公共秩序;另一方面,协会从市场主体获取社会权力的赋予支持,维护市场主体的基本权益,从中弥补“政府失灵”与“市场失灵”。

#### 4.1.3 群众体育类协会融入体育治理体系现代化的“自治型路径”

在社会化改革的实践驱策下,群众体育类协会与行政机关实现了全面脱钩。政府不再强调以往限制组织自主性的行政化治理逻辑,更为尊重与支持

协会转变为独立负责本行业事务的自治主体,这为协会主导行业自治营造了自主权力空间。基于此,脱钩后的群众体育类协会相较于其他项目协会,具有更为充分的组织自主性,因而更为适宜自治型的治理方式。其最显著的特质是协会所具备的充沛自主性,协会的组织目标设定与自身运作过程中的决策方式皆依托组织意志来实现<sup>[30]</sup>。此时的协会拥有群众体育行业的治理主导权,在自主决策中较少受到外部干预,并通过提供公共体育服务、制定自律规范、建设信用体系、实施行业自律等方式来规范行业内各主体的行动,从而实现本行业的自主治理。在主体关系上,协会自治强调协会的主动性发挥,弥补政府在公共体育服务供给中的不足,而政府则退居幕后支持与培育协会,营造有利的制度环境;在资源关系上,协会对政府的资源依赖逐渐弱化,在承接政府购买服务基础上更需要自主吸纳社会资源;在治理手段上,协会主要运用合作、协商、信用等社会治理手段开展行业自治。需要强调的是,协会自治并非完全否定政府的作用,在改革初期仍需要政府给予一定的政策扶持与培育。

由此,地方性单项体育协会融入体育治理体系现代化的路径框架逐渐形成(图1)。

#### 4.2 不同类型协会融入体育治理体系现代化的行动策略

##### 4.2.1 奥运争光类协会“参治型路径”的策略选择

第一,坚持与完善竞技体育治理的主导型政府角色,加强对协会的技术性帮扶。考虑到竞技体育举国体制的逻辑使然,在坚持政府主导角色的同时,也应逐步调整政府主导型角色的扮演方式与治理手段。进一步强化政府竞技体育治理政策规划、制度建设、组织监督等方面的宏观性治理职责,积极引导社会参与的政府角色。这需要政府摒弃以往依赖行政指令的全能型治理,灵活选择行政化与社会化相结合的综合治理手段,营造有助于项目协会参与竞技体育治理的宽松制度环境,消弭政府主导性与协会主导性之间的“内在紧张”。特别是改革初期,政府应重视对项目协会的技术性扶持工作。发挥政府的专业化竞技体育事务的治理经验,探索“扶上马,送一程”的协会孵化机制,在竞技体育处、运动项目管理中心与协会间构建委托代理的社会化合作机制,在委托竞技体育事项中实现业务指导。

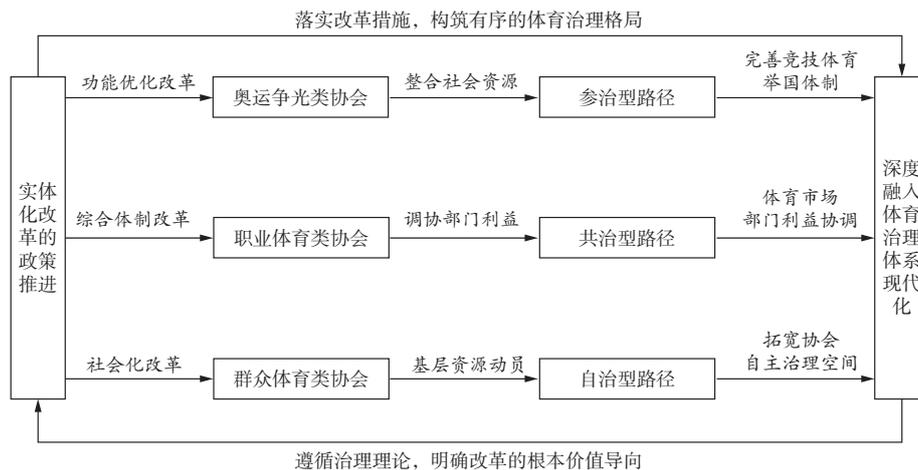


图1 地方性单项体育协会融入体育治理体系现代化的路径框架

Fig.1 The path framework of integrating local individual sports associations into the modernization of sports governance system

第二,提升协会服务奥运争光战略的意识与能力,拓宽协会参与治理广度与深度。一是,提升协会服务奥运争光战略的主动性意识。协会领导干部深刻认识竞技体育发展规律,理解重大赛事争金夺银的组织战略目标,积极关注国际竞技体育发展动态信息。二是,围绕内部治理建设提升协会的专业化治理能力。完善会员大会、理事会、监事会、秘书处相互制约的协会法人治理结构,围绕竞技体育治理职能的特殊需求,设置竞赛委员会、纪律委员会、技术委员会等一批负责竞技体育专业事务的治理部门,形成专业化、规范化的行业治理机制。三是,构建项目协会为中心的社会资源供给机制。调动多渠道、多方式、多领域的资金、技术、人才助力训练备战,促进奥运备战的资源投入模式向社会共建型转变。特别是在竞技体育人才培养领域,协会应主动对接体教融合战略,发挥协会在赛事、运动员、教练员、裁判员中的专业性技术优势,与体育部门、教育部门、社会企业共建体育后备人才培养体系<sup>[31]</sup>。

第三,构建协会参与竞技体育治理的柔性化机制,促进协会深度融入新型举国体制。面对国际重大赛事的备战需要,功能优化改革后的项目协会肩负更为严峻的使命,深度融入政府主导的多主体协同备战新机制,最大限度提高训练备战的社会化效能。这需要构建协会参与竞技体育治理的柔性化机制,打破以往过于刚性的体制机制约束。运用定向委托、购买服务、公开招标等更为灵活多样的方式,将训练备战等竞技体育事务交予项目协会具体实施,从而为奥运等重大赛事备战引智聚力。在柔性化的治理机制基础上,充分吸纳协会深度参与复合

型训练团队组建、训练保障营建设、专业场地管理等竞技体育核心领域事务,最大限度地提高体育赛事备战工作的专业化与社会化水平<sup>[32]</sup>。

#### 4.2.2 职业体育类协会“共治型路径”的策略选择

第一,加大“体育市场治理”的简政放权力度,厘清政会双方职权边界。一是,转变政府以往强调支配、服从、命令的行政化治理观念。政府重新认知协会作为独立治理主体的角色定位,将协会视为互惠平等的合作对象,营造有利于政社合作治理的制度空间。二是,推动体育市场治理的政府职能逐步向协会转移。面对当下政府职能转移集中于体育市场服务等边缘性职能的局限,逐步推动体育市场监管、体育市场准入审查、体育市场交易平台管理等相对重要职能向协会转移。但需要注意的是,这并非政府治理职能的全盘转移,而是在体育市场治理中形成政府与协会的治理决策权益共享,政会双方共同承担体育市场治理的裁量权。三是,划清政府与协会在体育市场治理中的职能边界,强调政府的制度规制宏观性职能,发挥协会的利益协调微观性职能,为政会共治营造制度共识。

第二,改革协会的会员体系制度,寻求与相关利益主体建立协作治理关系。一是,拓宽项目协会的会员来源。改革协会单一化的会员制度,降低会员注册参与的准入门槛,重点吸纳体育俱乐部、体育企业、运动员、教练员、个人爱好者加入会员体系,形成网络化的社会支持基础,不断增进“服务会员”的治理行动目标。二是,协会主动寻求与相关利益主体建立协作治理关系。运用社会化手段,与体育企业、体育俱乐部、运动员、社会体育精英等行业内利益相

关者建立平等协作的关系,听取基层主体的利益诉求,汇集社会主体的治理智慧,共同在群众性体育赛事、体育公益培训、校园体育项目等事务中形成有序协作。其中,需要做好部门间的利益共享与分配,综合考虑不同治理部门的资源供给、能力贡献、成本消耗等因素,协调协会与利益主体的协作关系。

第三,坚持“共益组织”的协会定位,有效兼顾政府利益与会员利益。考虑到中国行业协会与政府的影响关系,罗文恩<sup>[33]</sup>在传统行业协会作为互益性组织的基础上,提出“共益组织”的协会新定位,认为其不仅为会员提供俱乐部式的服务产品,也肩负行业公共产品生产者的公共治理角色。这为职业体育类协会在行业共治中调和政府利益与会员利益的冲突提供了新思路。一是,协会尽量保持在政府与协会之间的中间地带,划清与政府、市场主体之间的利益边界,形成平衡性的资源依赖关系,避免受制于其他组织的权力意志。二是,拓展协会提供俱乐部产品的公共属性。促进协会提供的俱乐部产品与公共产品相互转化,如将足球从业准则经政府同意后转化为行业通用标准。三是,协会主导建立政府与市场会员之间的信息沟通机制,为政府与市场之间的对话、协商搭建中介平台,促进双方的相互理解、充分沟通。

#### 4.2.3 群众体育类协会“自治型路径”的策略选择

第一,探索协会自主性的政府支持机制,最大限度减弱协会对政府依赖。一是,规范“造血为主,输血为主”的支持政策。在政府购买服务、委托经营等方式向协会提供生存资源中,合理界定政府与协会的权责利边界,避免政府资源支持所夹带的行政指令与利益输送限制协会的自主性。应特别注意,限制资助、支付等单纯的经济手段运用。另外,应规范政府购买公共体育服务的回避原则,设定协会在特定时间、区域内承接政府购买服务等委托项目的次数频率,防止协会对政府资源供给形成依赖。二是,运用多种激励手段拓展协会自治空间。尽量使用非经济型的激励手段,也要运用公信力积极评价、持续性合作关系承诺、合同支持性服务等隐性手段支持协会自治。

第二,提升协会的社会动员能力,拓宽外部资金来源提升协会自主性。一般认为,组织生存资金来源渠道的多元化与组织自主性呈正相关关系。协会

应转向组织外部的广阔社会空间,寻求更为多元的社会支持,拓宽协会的资源来源渠道,以增强自主造血能力。一是,增强协会与行业内主体的互动。将协会工作重点放在群众体育项目的文化普及与交流传播。例如,联合学校开展运动项目进校园活动、联合企业打造运动项目的群众赛事品牌,运用契约、互惠、合作、协商等社会化手段与社会多部门达成资源联动,夯实项目协会的社群基础。二是,围绕协会搭建社会资源整合与交流平台。将协会建成运动项目资源、信息、技术的集聚中心,促进行业内政府、企业、个人、社会组织等多元主体的资源共享,提升协会的资源整合能力。

第三,加强协会的专业化服务能力建设,主导群众体育服务“下沉式”供给。相较于接受行政指令被动化地提供服务,脱钩后的协会利用贴近社会基层的组织优势,真正将自治行动下沉至群众体育基层,主动掌握多元化、个性化、动态化的群众体育需求,提供定制化的高质量体育服务。可以借助大数据、物联网等数字化技术,拓宽群众体育需求的采集范围与渠道,提升群众体育需求识别的精准性,从而提供匹配个性化需求的精准化服务内容。此外,加强项目协会的专业化人才队伍建设,通过人员聘用制度社会化改革,吸纳教练员、退役运动员、社会体育指导员、群众体育精英等参与协会工作,建设人才强会。

## 5 结语

历经30余年单项体育协会改革已经迈入“后脱钩时代”,地方性协会所处的外部环境已然发生重大变化,其角色定位也在中国体育发展的时代潮流中不断呈现新内涵与新任务。新时代体育治理体系和治理能力现代化的战略布局,期待着单项体育协会所具有的独特治理功能发挥,也赋予协会更为明确的行动目标。在当前分类改革的实践驱策下,不同类型单项体育协会在体育治理体系中的角色定位不可一概而论,呈现出多元化的治理路径。由此,在深刻理解分类改革政策取向的基础上,形成了单项体育协会融入体育治理体系的多元路径:奥运争光类协会的参政型路径、职业体育类协会的共治型路径、群众体育类协会的自治型路径。这为明晰后脱钩时代地方性单项体育协会发展走向提供了全景视

窗,也为构建“共建共治共享”体育治理新格局带来了全新思路。

### 参考文献:

- [1] 国家体育总局. 体育总局关于印发《“十四五”体育发展规划》的通知[EB/OL].(2021-10-08)[2023-08-18].<https://www.sport.gov.cn/zfs/n4977/c23655706/content.html>.
- [2] 刘东锋,姚芹,杨蕾,等.全国性单项体育协会改革:模式、问题与对策[J].上海体育学院学报,2018,42(4):50-55.
- [3] 王家宏,蔡朋龙.全国性单项运动协会社团法人实体化改革趋向与推进的法治化路径研究[J].体育学研究,2019,2(6):1-14.
- [4] 徐士韦.建设体育强国进程中运动项目协会去行政化研究[J].成都体育学院学报,2021,47(2):71-77.
- [5] 张瑞林,王志文,徐培明.嵌入与自治:地方性单项体育协会实体化改革中与政府关系的重构[J].体育学刊,2020,27(3):23-31.
- [6] 王志文,王先亮.调适性合作:分类改革视野下单项体育协会与政府关系演进的多元向度[J].北京体育大学学报,2022,45(4):41-51.
- [7] 刘苏,许兰.共益组织:脱钩后我国地方足协的功能定位[J].体育与科学,2019,40(5):52-61.
- [8] 黄亚玲,郎玥,郭静.深化改革背景下全国性单项体育协会治理机制研究[J].北京体育大学学报,2020,43(2):19-34.
- [9] 彭菲,张泽君,徐诗淳,等.脱钩条件下单项体育协会治理模式研究[J].成都体育学院学报,2020,46(4):82-88.
- [10] 王志文,张瑞林.全国性单项体育协会脱钩后内部治理的完善:基于中国足协的实证考察[J].天津体育学院学报,2020,35(2):195-201.
- [11] 郑志强,任柏超,曹景川,等.《民法典》时代体育协会法人治理的现实困境与疏解策略[J].天津体育学院学报,2022,37(1):74-79.
- [12] 陈进华.治理体系现代化的国家逻辑[J].中国社会科学,2019(5):23-39.
- [13] 任海.中国体育治理逻辑的转型与创新[J].体育科学,2020,40(7):3-13.
- [14] 新华社.国家体育总局将以足球等项目为试点深化体育管理体制体制改革[EB/OL].(2014-12-29)[2023-08-18].[https://www.gov.cn/xinwen/2014-12/29/content\\_2798368.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2014-12/29/content_2798368.htm).
- [15] 高志丹.奋力开创体育强国建设新局面[N].学习时报,2022-10-14(1).
- [16] 国务院办公厅.国务院办公厅关于印发体育强国建设纲要的通知国办发〔2019〕40号[EB/OL].(2019-09-02)[2023-08-18].[https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-09/02/content\\_5426485.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-09/02/content_5426485.htm).

- [17] 吴宝升.新时代中国体育行业协会职能定位问题探析[J].成都体育学院学报,2022,48(3):73-76.
- [18] 刘波,郭振,尹志华,等.加快建设体育强国背景下竞技体育发展新模式研究[J].体育学研究,2023,37(1):22-32.
- [19] 张兵.治理现代化视阈下全面深化职业体育改革的逻辑遵守与实践侧重[J].天津体育学院学报,2020,35(3):282-287.
- [20] 杨紫烜.经济法[M].北京:北京大学出版社,2006.
- [21] 梁伟,梁柱平,张珺.中国足球协会“双向代理人”角色定位及其对职业联赛的治理研究[J].天津体育学院学报,2014,29(6):484-488.
- [22] 李晓栋,颜秀真,刘紫薇.嵌入式治理:社会组织参与社区体育治理的模式研究——基于S省T市两个社会组织的实证分析[J].体育学研究,2021,35(2):83-91.
- [23] 周铭扬,缪律,严鑫,等.技术治理的极限与超越:基于单项体育协会改革的考察与审视[J].天津体育学院学报,2020,35(5):530-535.
- [24] 王家宏,蔡朋龙.国家治理视阈下全国性单项运动协会改革与发展的现实审视与推进策略[J].成都体育学院学报,2018,44(6):9-17.
- [25] 陈丛刊,魏文.我国体育社会组织治理方式分析与启示[J].体育文化导刊,2018(4):10-14.
- [26] 王凯.新时代体育治理体系与治理能力现代化建设的政府责任:基于元治理理论和体育改革实践的分析[J].体育科学,2019,39(1):12-19.
- [27] 季彦霞,吕万刚,沈克印,等.元治理视角下体育社会组织参与治理的现实困境与改革路径[J].体育学研究,2021,35(4):52-58.
- [28] 吕文增,季乃礼.治理模式的多样性与发展序列[J].甘肃行政学院学报,2018(4):32-45.
- [29] 张康之.论主体多元化条件下的社会治理[J].中国人民大学学报,2014,28(2):2-13.
- [30] 王诗宗,宋程成.独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思[J].中国社会科学,2013(5):50-66.
- [31] 杨国庆.中国竞技体育的发展困囿与纾解方略[J].上海体育学院学报,2022,46(1):1-9.
- [32] 柳鸣毅,徐百超,孔年欣,等.竞技体育举国体制中组织关系生成机制研究——基于浙江省“社会力量办体育”改革实践案例[J].体育学研究,2023,37(3):11-21.
- [33] 罗文恩.后脱钩时代行业协会功能再定位:共益组织研究视角[J].治理研究,2018,34(5):104-112.

### 作者贡献声明:

余诗平:论文设计,撰写修改;王志文:文献收集,论文撰写;张瑞林:论文选题,审核指导。

(下转第122页)

between “text and images” and “gaps between text and images” presents a visual landscape of martial arts that is “harmonious but different” for traditional Chinese culture. ③ Based on the perspective of “image turning”, it is necessary to re-examine the historical value of “visualizing the preservation of martial arts skills, visualizing the presentation of martial arts skills, and mystifying and enchanting martial arts skills” in the Manuals of The Fist in the Ming Dynasty. The research aims to enrich the traditional paradigm of martial arts research, reflect on the common concept of “valuing literature and neglecting images”, and provide historical reference for contemporary martial arts graphic practice, echoing the current “era of reading images”.

**Key words:** Wushu; Manuals of The Fist; combination of images and text; intertexting between images and text; gap between images and text; image turning

---

(上接第108页)

## **Integration of Local Individual Sports Associations into the Modernization of Sports Governance System in the Post Decoupling Era: Role Review and Diversified Paths**

YU Shiping<sup>1</sup>, WANG Zhiwen<sup>2</sup>, ZHANG Ruilin<sup>2</sup>

(1 *School of Economics and Management, Shanghai University of Sports, Shanghai 200438, China*; 2 *College of P.E. and Sports, Beijing Normal University, Beijing 100875, China*)

**Abstract:** In the post-decoupling era, more concerns are given to the realization of the unique governance functions of the sports associations, rather than simple emphasis on the “de-administration” of the associations. On the basis of clarifying the role orientation of sport associations, the present study is linked with the current classification reform practice, and explains the multiple paths of integrating sport associations into the modern sports governance system. According to the research. ① For the Olympic glory associations, this study proposes a “participatory governance” approach, that is, to adhere to and improve the leading role of the government in competitive sports governance, to enhance the awareness and ability of the association to serve the Olympic glory strategy, and to build a flexible mechanism for the association to participate in competitive sports governance. ② For professional sports associations, the “co-governance” path was proposed, that is, to strengthen the simplification of administration and decentralization of sports market governance, establish a cooperative governance relationship with relevant stakeholders, and adhere to the orientation of the association of co-benefit organizations. ③ For mass sports associations, the “autonomous” path was proposed, that is, to build the independent government support mechanism of the associations, improve the social mobilization capacity of the associations, and strengthen the professional service capacity construction of the associations.

**Key words:** individual sport association; sports governance; competitive sports; professional sports; mass sports; decoupling reform