

北京区（县）体育社会组织的现状调查与分析

汪 流

（首都体育学院，北京 100191）

摘 要：体育社会组织是群众体育发展的结构性支撑，在中国体育社会组织整体架构中，区（县）级体育社会组织是组织群众体育活动开展的重要平台。运用社会调查法、文献资料法和逻辑分析法，对北京市区（县）体育社会组织的基本情况进行调查，认为北京市体育社会化改革取得了长足进展，但真正实现政社分离还任重道远；体育社会组织对政府的依赖性较强，市场开发能力、向社会争取资源的能力有待提高，政府购买服务的制度尚需进一步完善。从体育社会组织加强自身能力建设，体育总会发挥相应作用、做好服务，以及政府切实做好培育与扶持工作三方面提出改善建议。

关键词：北京；区（县）体育社会组织；群众体育；政社分离；体育总会；政府扶持

中图分类号：G812.1

文献标志码：A

文章编号：1008-3596（2017）06-0024-07

长期以来，我国主要依靠政府、单位来推动群众体育工作的开展，没有建立起健全发达的体育社会组织体系。“全民健身计划”实施以来，以场地设施建设、组织建设、活动开展为基本内涵的“三边工程”（2017年初改为“六边工程”）建设是各级体育部门群众体育工作的着力点。但反观过去的“三边工程”建设，各地虽投入大量的财力、物力和人力加强场地设施建设，动用行政力量组织开展大、中、小型群众性体育活动，却恰恰忽略了体育社会组织建设这一重要元素。体育社会组织是社会组织中的重要组成部分。相关数据表明，截止到2014年初，全国共有体育类社会组织23 590个，占社会组织总量的5%^[1]。尽管目前我国体育社会组织的绝对数量较多，但相对于我国庞大的人口基数、群众日益增长的体育健身需求及政府职能转移的紧迫形势，其无论是在数量层面还是能力层面，均难以与群众体育事业发展的现实需要相适应。2015年，《人民日报》的一篇评论指出：“我国体育社会组织总体发展水平处于初级阶段，每10万人

拥有不到两个正式登记的体育社会组织，与德国每890人就拥有一个非营利体育组织相比差距明显。除数量少外，国内体育社会组织的能力也有待提高，主要体现在带有官办色彩的社团对体育部门有很强的依赖性，而民间社团又缺乏专业指导和相关支持。”^[2]同时也可看到，我国各地群众体育正处于蓬勃发展的最好时期，组织化参与的巨大需求需要有充分的供给。2017年初，国家体育总局副局长赵勇在温州调研时强调：“要完善群众身边的健身组织，以体育总会加单项体育协会加人群体育协会的模式，让有健身需求的群众都加入到组织中，让群众有归属感。”^[3]

京津冀协同发展国家战略实施以来，三地群众体育如何应势而动、顺势而为，不仅是政府部门关注的问题，也是学界理应思考的课题。体育社会组织是群众体育发展不可或缺的部分，是京津冀群众体育发展的结构性支撑。北京市作为发展相对较好的地区，其体育社会组织发展壮大，不仅对天津、河北体育社会组织发展起到重要的

收稿日期：2017-07-13

基金项目：北京市教委社科计划面上项目“体育社会组织发展研究”（SQSM201510029002）

作者简介：汪 流（1976—），男，安徽萧县人，副教授，博士，研究方向为社会体育和体育组织。

辐射和带动作用，也是三地群众体育发展方式发生转换的基础。为此，展开地方体育社会组织调查，不仅是三地群众体育协同发展的需要，也是落实京津冀协同发展国家战略的必然要求。

1 研究对象与方法

1.1 研究对象

在我国体育社会组织整体架构中，区（县）级体育社会组织是组织、开展群众体育活动的中枢环节和重要平台，所以本文将研究对象定位为区（县）级体育社会组织。我国现行法律法规正式认可的体育社会组织主要由三部分组成，即体育社团、体育类社会服务机构（“体育类社会服务机构”在1996—2016年被称之为“体育类民办非企业单位”，2016年3月公布的《中华人民共和国慈善法》正式使用“社会服务机构”的称谓。）和体育基金会。由于北京市区（县）层面不存在体育基金会，本项目的研究对象主要是区（县）级层面的体育社团及体育类社会服务机构两类组织。

1.2 研究方法

研究主要采用问卷调查法和访谈法，时间为2015年初至2016年底。

1.2.1 问卷调查法

问卷调查采用整群抽样和分层抽样相结合的方法，针对北京市286家区（县）体育社会组织的负责人发放问卷，回收225份，其中有效问卷183份，有效率为81.3%。

需要说明的是，依据各相关部门提供的数据，2015年北京市区（县）体育社团共325个。但资料整理期间发现，各区（县）体育社团的实际数量与之存在较大偏差。所有区（县）体育部门均把一些二级协会，即不具有法人地位的体育组织纳入进来，如北京市体育总会的网站上公布的海淀区体育社会组织数量为30个，而实际登记注册的仅有16个，其他都以分会的形式存在。严格意义上讲，这些组织不属于区（县）一级的体育社会组织。因此，问卷调查中并未将这些分会组织纳入调查范围。此外，北京市区（县）体育社会组织中还有部分不具有法人地位。如各区（县）体育社会组织名录中均有老年人体育协会，但实际上只有三家登记注册，即北京市老年人体育协会、平谷区和海淀区的老年人体育协会。同时，各区（县）体育社会组织名录中均有社会体

育指导员协会，但只有北京市社会体育指导员协会及密云县、顺义区、朝阳区社会体育指导员协会登记注册。尽管这些组织不具有法人身份，但属于学理上的区（县）级体育社会组织，因而这部分组织也在抽样范围内。

1.2.2 访谈法

访谈采用结构式访谈与非结构式访谈相结合的方式。访谈的内容主要涉及访谈对象对体育社会组织的认知、组织发展环境的评价及组织面临的困难与问题三个方面。访谈的对象包括海淀、石景山、东城、西城、朝阳等区部分体育社会组织负责人，市、区（县）两级体育局群体部门负责人及部分学界专家。

问卷回收过程中，通过补充调查和后期追访，弥补了回收问卷质量欠缺问题，同时通过实地调查和电话访谈获得了更多一手信息，从而能够反映出北京市区（县）体育社会组织的基本情况。为了获得较为充分的理论支撑，本项目还查阅了相关文献资料。

2 研究结果与分析

2.1 访谈对象的基本反馈

2.1.1 对体育社会组织的认知

被访谈者普遍肯定体育社会组织在全民健身中的重要作用，认为其是扩大体育参与的重要组织形式。数量巨大、类型多样的体育社会组织建设是完善全民健身体系、创新群众体育管理的必然途径。这些组织凭借人才、组织、资金、技术优势，成为各地政府体育部门公共体育服务所倚重的主要力量，成为政府购买公共体育服务的主要对象，也是各地重点培育和扶持的重要组织类型。

2.1.2 对发展环境的评价

党的十八大提出要“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”。十八届二中全会进一步明确，要“改革社会组织管理制度，处理好政府和社会的关系”。这些都为社会组织发展营造了良好的氛围，创造了难得的机遇^[4]。近年来，北京市支持、鼓励各类社会组织建设，相关部门在体育社会组织管理体制机制方面积极探索，取得了一定成效。一是推动政府向体育社会组织转移职能；二是推进政府向体育社会组织购买公共服务；三是创建体育社会组织孵化机制；四是制定和完善配套政策。北京市所推

行的“枢纽型”体育组织工作机制，促进了区（县）体育社会组织向规范化、规模化、实体化发展。对于区（县）体育社会组织的发展环境，无论是国家层面还是北京市层面，访谈对象都给予积极的肯定。

2.1.3 面临的主要困难与问题

访谈对象认为，当前我国体育社会组织还处于发展的初级阶段，其在相对数量、汲取资源的能力（特别是向社会汲取资源的能力）、功能发挥上与现实需求还存在较大差距。北京市、区（县）两级体育社会组织尽管在经济、文化、信息等方面具有其他区域体育社会组织所不具备的地域优势，但由于各方面的原因，仍然难以脱离一些普遍性问题的困扰，如经费、场地设施、专业人才等缺乏问题。同时，被访谈者还提出了对政府的依赖性较强、自主性不足、政府扶持力度不够等问题。

以上是从三个方面对访谈结果的大致梳理，当然并不是访谈结果的全部，有些访谈结果将结合问卷调查在相关分析中呈现。

2.2 问卷调查分析

2.2.1 成立方式

表 1 北京市区（县）体育社会组织成立方式情况		
成立方式	频率	%
企业发起	19	10.6
政府有关部门发起	65	36.3
企业与政府部门共同发起	20	11.2
个人发起	65	36.3
企业与个人共同发起	5	2.8
其他	5	2.8
合计	179	100.0

注：此项回答缺失 4 份，下表也有不同程度缺失，不再一一标注

建国以来，出于国际体育交流的需要，我国成立了国家一级的各类体育社会组织，并以此为主线，组建了地方层面的体育社会组织，而这些组织全部为体育社团，学界称之为官方体育社团，即由政府组建，其工作人员被赋予相应的行政级别，组织运行具有显著的行政性特征。社会主义市场经济的建立与发展对体育事业各个层面产生了极大的影响，原有体育社会组织的类型、机制等各方面已无法适应时代的需要。自 20 世纪 90 年代开始，不同类型的体育社会组织得以

发展，体育类社会服务机构这一类型组织在数量上突飞猛进。在成立方式上，也突破了政府体育部门组建的单一形式，呈现出多样化的趋势。由政府有关部门发起成立的体育社会组织仅占 36.3%（表 1），可以看出体育社会组织的核心属性——非政府性得以提升，也反映出北京市政府职能转变进展显著，“社会办体育”的局面基本形成。

2.2.2 编制情况

一般而言，编制是指组织机构的设置及其人员数量的定额和职务的分配，财政拨款的编制数额由各级机构编制管理部门确定，各级组织人事部门根据编制调配人员，财政部门据此拨款。长期以来，我国主要存在行政编制和事业编制两种类型^[5]。早在 1991 年，中央组织部、民政部、人事部、财政部、劳动部就联合下发了《关于全国性的社会团体编制及其有关问题的暂行规定》。《规定》指出，全国性的社会团体应本着精简原则，以自身活动需要和经费开支为依据，提出编制数额，报请民政部核定。本规定下发后，编制管理部门不再对社会团体核定行政和事业编制。原使用行政和事业编制的社会团体，应持原编制批件到民政部登记，并在一定期限内转为社团编制。当然，《规定》的组织对象是全国性社会团体。对于地方层面的社会组织，并没有相关的政策法规要求。当前我国各地体育社会组织与政府脱钩并不彻底，北京市一些体育社团也存在行政编制或事业编制的现状，如体育总会这种类型的组织有的与区（县）体育局群体科合署办公，有的是体育部门的事业单位；再例如一些残疾人体育协会也存在地位的特殊性，其人员编制也是事业编制。北京市区（县）体育社会组织编制情况见表 2。

表 2 北京市区（县）体育社会组织编制情况		
编制情况	频率	%
行政编制	5	2.8
事业编制	31	17.6
社团编制	89	50.6
其他	51	29.0
合计	176	100.0

2.2.3 办公场所情况

办公场所是社会组织工作开展的基本平台，也是社会组织形象展现的窗口。近年来，我国各

地都在推动体育社团的实体化工作，而实体化的一个重要标准就是具备固定的办公场所。鉴于我国各类体育社会组织的发展尚处于初级阶段以及规模小、影响力低等方面的原因，很多体育社会组织并没有自有的办公场所，由业务主管部门提供或租赁、临时借用办公场所的现象较为普遍。北京市区（县）体育社会组织办公场所情况见表 3。

表 3 北京市区（县）体育社会组织办公场所情况		
办公场所	频率	%
业务主管部门提供	59	32.4
办公场所在负责人或成员家里	13	7.1
自有产权的专用办公室	11	6.0
会员提供	3	1.6
租赁的专用办公室	25	13.7
临时借用	55	30.2
其他	16	8.8
合计	182	100.0

2.2.4 经费情况

资金是一个组织的生命线，体育社会组织要发展壮大需要足够的经费支持。一般而言，社会组织的经费来源于多个方面，包括政府财政支持、社会赞助、会费、经营性（服务）收入等。由表 4 可以看出，北京市区（县）体育社会组织的经费来源比较单一，主要是政府补贴（65.0%）、活动开展时的企业赞助（63.9%）以及会费收入（66.1%），最能体现体育社会组织市场化运作能力的经营性收入仅占 10.6%。相关研究表明，当前中国社会公众的慈善精神不高和一些公益组织面临信任危机导致社会捐赠比较有限，而且社会捐赠主要集中在一些少数基金会上，其他类型的社会组织获得捐赠的机会比较少，北京市区（县）体育社会组织社会捐款仅有 11.6%也验证了这一现象。

表 4 北京市区（县）体育社会组织经费来源			
来源渠道	%	来源渠道	%
会费收入	66.1	政府补贴	65.0
企业赞助	63.9	政府购买服务	27.9
社会捐款	11.6	经营收入	10.6
其他	53.0		

资金缺乏是目前全国各地体育社会组织发展中面临的普遍问题。本次调研情况表明，收入能

完全满足组织日常经费开支的仅占 12.5%，43.8%的区（县）体育社会组织收入难以满足日常开支（表 5）。体育社会组织一年的经费支出主要包括活动支出（73.2%）和培训支出（46.3%）。北京市区（县）体育社会组织开支范围见表 6。

表 5 北京市区（县）体育社会组织收入满足日常开支情况		
收入情况	频率	%
完全能满足	22	12.5
基本能满足	77	43.8
不能满足	77	43.8
合计	176	100.0

表 6 北京市区（县）体育社会组织开支范围			
开支范围	%	开支范围	%
活动费	73.2	培训费	46.3
办公费	37.8	人工费	35.0
物业费	19.1	接待费	13.6
其他	33.0		

此外，理论上而言，经营性收入应该在一个社会组织收入中占据一定的比例，它是一个社会组织服务供给能力、市场运作能力或者说是一个社会组织成熟度的重要体现。设立经营性实体，为公众提供体育产品、技能培训是社会组织经营性收入的重要来源之一。但访谈中发现，一些体育社会组织负责人认为，社会组织既然是非营利性的就不能开展经营性活动。其实，和企业一样，在市场经济条件下的社会组织也是经营主体，可以通过开展相应的服务获得经营性收入。但与企业的经营对象不同，社会组织的经营对象是一定形式的公益资产。由于当前体育社会组织提供服务的能力还较弱、专业人才缺乏、市场化经营意识不够等原因，只有 9.6%的区（县）体育社会组织建立了自己的经营实体。

2.2.5 政府支持与合作

2.2.5.1 与政府关系的自我评价

对于社会组织而言，其生存和发展必须同时赢得两种合法性：一是来自政府的承认和信任，即官方合法性；另一种是来自社会的承认和信任，即社会合法性^[6]。因为当前政府掌握大量的资源，体育社会组织在合法性身份的争取、资金和人力等社会资源的动员等方面都必须采取行之

有效的策略，以合理的活动赢得政府的支持与合作。在各地的实践中，政府部门可能会对这些组织在财政上给予一定的补贴，也会在提供场地设施、协调体育社会组织与媒体、单位关系等方面给予一定的支持。调研结果显示，北京市区（县）体育社会组织与政府关系密切，73.6%的被调查者认为与政府关系“非常密切”，回答“联系不多”的仅有 5.5%（表 7）。此外访谈得知，与政府关系密切的原因在于一些体育社会组织本来就由政府体育部门组建或由体育部门相关科室“脱胎”而来，因而在其运行过程中还与政府存在着与生俱来的联系。

表 7 北京市区（县）体育社会组织与政府关系情况

与政府关系	频率	%
非常密切	134	73.6
关系一般	35	19.2
联系不多	10	5.5
不好说	3	1.6
合计	182	100.0

2.2.5.2 政府扶持的形式

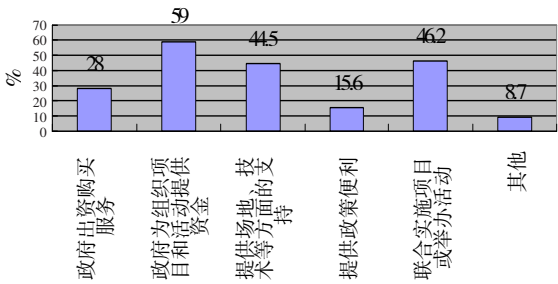


图 1 北京市区（县）体育社会组织政府扶持方式

近年来，鉴于体育社会组织在社会建设、社区建设及全民健身事业中的重要地位，以及政府职能转移的迫切需要，各级政府都在以正式或非正式文件的形式要求、号召、鼓励相关部门加大体育社会组织建设，也在政策、资金、活动协调等方面提供不同程度的支持。从当前北京市区（县）体育社会组织所获得的政府扶持看，为组织活动提供一定的资金支持是最直接的方式。遗憾的是，尽管近几年政府购买服务已成为社会各界的共识，但北京市仅有 28.0%的区（县）体育社会组织能够获得政府购买服务的资金（图 1）。对于为何没有承接政府的购买服务，18.9%

的区（县）体育社会组织认为自己提供服务的能力有限，无力承接；39.3%的区（县）体育社会组织认为政府购买服务的领域不在自己组织的业务范围之内；值得注意的是，有 41.8%的区（县）体育社会组织选择了“其他原因”。访谈中一些体育社会组织负责人也表示，并不是组织自身能力的问题，当前政府购买服务的制度还不完善、不健全，购买行为中还存在“熟人”效应，存在购买“内部化”的行为。

2.2.5.3 最需要政府提供的支持

由于我国体育社会组织处于发展的初级阶段，以及民间资本对于公共活动的投入普遍不足，组织的自发筹款通常很难满足组织的日常开支。因此，目前体育社会组织都对政府有着不同程度的依赖性，而其依赖关系主要体现在政府对体育社会组织的经费支持上。从调研结果可以看出，希望政府提供财政支持和项目经费的北京市区（县）体育社会组织达到 83.3%（图 2），远远高于对政府的其他诉求。

同时，一定数量和规模的专门场地设施是组织活动开展的必要物质条件。但由于各种原因，我国大中城市的体育场地设施均比较紧缺。与活动开展的需求相比，目前体育场地设施无论数量还是质量都存在很大的差距^[7]。场地是限制和阻碍体育社会组织活动开展的重要因素，也是体育社会组织希望政府提供支持的重要方面。

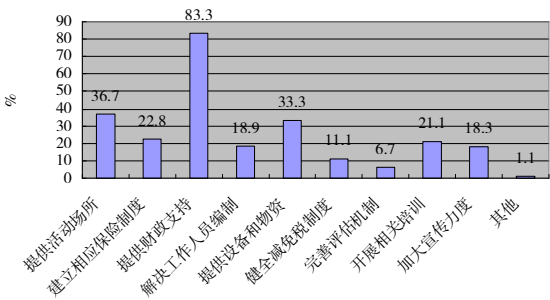


图 2 北京市区（县）体育社会组织希望政府提供的支持

2.2.6 目前主要困难

总体而言，北京市区（县）体育社会组织生存状况不容乐观，有 19.4%和 48.6%的组织认为目前正处于“很困难”和“较困难”的状况，仅有 4.6%和 12.0%的组织认为其生存状况“很好”和“较好”（表 8）。

表 8 北京市区（县）体育社会组织
生存状况的自我评价

生存状况	频率	%
很困难	34	19.4
较困难	85	48.6
一般	27	15.4
较好	21	12.0
很好	8	4.6
合计	175	100.0

体育社会组织要承担活动组织、技术技能培训、健身知识宣传等多项功能，宽松的政策、充足的资金和专业的人才是其业务开展的重要保障。但是，受传统观念、社会政策、分配制度等因素的影响，体育社会组织面临缺钱、缺人、缺政策等方面的困难，严重困扰我国各类社会组织的发展。此次调研的结果显示，74.9%的区（县）体育社会组织将缺乏资金列为目前困难的第一位，而缺乏活动场地占 44.1%，排名第二。排在 3—5 位的问题还有政府支持力度不够（26.3%）、工作人员专业能力不足（19.0%）和缺乏信息交流与培训机会（15.1%）。

3 结论与建议

3.1 结论

- (1) 从成立方式看，目前北京市区（县）体育社会组织中由企业发起、企业与政府联合发起以及有影响力的社会人士单独发起的占一定比例，突破了政府组建体育社会组织的单一局面，在一定程度上反映出北京市体育社会化改革取得了长足进展。
- (2) 关于编制情况的调查表明，当前北京市区（县）体育社会组织仍存在着与政府脱钩不彻底的问题，约 20%的组织仍具有一定的行政级别，政社分离依然任重道远。
- (3) 北京市区（县）体育社会组织与政府关系比较密切，除了因对政府提供的资源依赖性较强外，也与其“脱胎”于政府相关部门有关。
- (4) 北京市区（县）体育社会组织能够承担政府购买服务的比例较小，一方面源于组织自身能力的限制，另一方面源于政府购买服务制度的不完善。
- (5) 北京市区（县）体育社会组织的经费来源比较单一，主要是政府补贴、活动开展时的企业赞助及会费收入，经营性收入比例较小，表明

体育社会组织市场化运作能力不足，自我造血的能力需要进一步加强。

(6) 区（县）体育社会组织面临诸多困境，主要的困难包括资金不足、场地设施缺乏和政府支持力度不够。前两者是地方体育社会组织所存在的共性问题，政府支持力度不够具有较强的人为性和主观性，需要采取措施加以弥补。

3.2 建议

3.2.1 体育社会组织要加强自身各方面能力建设

发展壮大体育社会组织，仅仅依靠政府单方面的努力是不够的，需要发挥体育社会组织自身的主动性，不能单纯依靠政府，将承接政府服务外包作为其唯一的收入来源，应主动建立自我发展的造血机制：一要增强市场开发能力；二要加强向社会争取资源的能力；三要创建品牌活动，扩大社会影响力。

3.2.2 体育总会要发挥应有作用，做好服务工作

各级体育总会是枢纽型组织，是各类体育社会组织的联合组织，其重要地位决定了在地方体育社会组织建设与管理中往往被政府寄予厚望。因此，体育总会一方面应做好“枢纽”组织，充分发挥规范、协调、培育和引导作用；另一方面，应做好“联合”组织，服务于会员的需要，为其他体育社会组织创造发展空间。

3.2.3 政府应切实做好培育与扶持工作

体育社会组织发展的初级阶段迫切需要政府发挥主导作用，在主动做好职能转变的同时，一要着力解决体制和政策环境问题，制定配套的体育社会组织的改革方案；二要切实贯彻落实市政府、市体育部门关于社会组织、体育社会组织建设的政策法规，保障体育社会组织的合法权利；三应着力加强体育社会组织能力建设。通过培训辅导、专题讲座、论坛讨论等形式提升组织的市场化运作能力；四应着力调动体育社会组织的积极性，通过重点扶持、项目引导、购买服务等方式予以支持。

参考文献：

[1] 梁璇. 体育类社会组织或能降低登记门槛[N]. 中国青年报, 2014-1-19(04).

[2] 薛原, 范佳元. 体育社会组织初步发展 破解全民健身三个问号[N]. 人民日报, 2015-05-08(15).

[3] 赵勇在温州调研时强调: 把全民健身计划做成全民

幸福计划[EB/OL]. (2017-02-06)[2017-05-06]. <http://qts.sport.gov.cn/n4985/c787589/content.html>.

[4] 汪流. 改革开放以来我国体育社会组织发展: 问题反思与策略探讨[J]. 河北体育学院学报, 2016, 30(6): 1-6.

[5] 张丽, 曾祥华. 浅析行政权对司法权的干预[J]. 山东行政学院学报, 2011(1): 70-72.

[6] 康晓光. 创造希望——中国青少年基金会研究[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 1997: 635.

[7] 汪流. 草根体育组织与政府关系向度研究[J]. 西安体育学院学报, 2014(1): 6-11.

Investigation and Analysis of Current Situations of Sports Social Organizations at District (County) In Beijing

WANG Liu

(Capital University of Physical Education and Sports, Beijing 100191, China)

Abstract: Sports social organizations are structural support for mass sports development. In the framework of all sports social organizations, those organizations at the district level are significant platforms to arrange sports activities for masses in China. Based on survey, literature and logical analysis, at district or county in Beijing, fundamental circumstances of sports social organizations in different districts of Beijing are investigated in this article. Although quite great progress in the reform of sports socialization has been made in Beijing, real separation between government and these organizations is really far away ahead. Sports social organizations rely heavily on government, thus their abilities to develop market and to draw investment from society are to be enhanced. Governmental system of purchasing service also needs further improving. Some suggestions are proposed in terms of intensifying the abilities of sports social organizations, playing the full service-role of sports federations, and cultivating and upholding the development of sports social organizations from the government.

Key words: Beijing; sports social organizations in districts or counties; mass sports; separation between government and associations; sports federation; government supports