

## 制度变迁视野下山西省老年人体育协会的发展

冯晓丽, 畅欣

(山西师范大学 体育学院, 山西 临汾 041000)

**摘 要:** 山西省老年人体育协会带有“官民两重性”特征。该协会在社会转型期体现了“小庙高僧”的组织结构和以“家业变产业”为主要特点的制度变迁。“小庙高僧”的领导格局与“家业变产业”的过程始终相伴随,二者密不可分、相互影响,共同作用产生了该协会产业化发展模式。制度变迁过程中,强制性制度变迁是其制度变迁的主要方式,制度变迁的主要诱因是其主体利益使然。以此为例,可以为该类体育社团提供的发展策略是转变政府职能,为体育社团发展释放空间;完善监督评估体制,接受社会监督;建立社团独立的财务审计制度;建立一支专业化、年轻化的社团管理队伍;进一步发展实体经济,增强自身“造血功能”;加强优势体育项目的培养,树立社团活动品牌化意识;加大社团宣传力度,号召更多志愿者参与到体育服务当中。

**关 键 词:** 体育管理; 体育社团; 制度变迁; 老年人体育协会; 山西省

**中图分类号:** G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2014)06-0034-04

### **A study of the development of elderly sports associations in Shanxi province from the perspective of institutional transition**

FENG Xiao-li, CHANG Xin

(School of Physical Education, Shanxi Normal University, Linfen 041000, China)

**Abstract:** Elderly sports associations in Shanxi province are significantly characterized by “official and civilian dualism”. These associations embodied the organizational structure of “an eminent monk in a small temple” and institutional transition mainly characterized by “a family business turning into an industry” in the social transformation period. The leadership structure of “an eminent monk in a small temple” and the process of “a family business turning into an industry” are all the time accompanied by each other, inseparable, mutually affecting, working together to produce the mode of industrialized development of these associations. In the process of institutional transition, compulsive institutional transition is the main way of institutional transition; the main cause for institutional transition is motivated by its major party interests. Based on this example, development strategies which can be provided for this type of sports associations are as follows: change government functions, and release some space for sports association development; perfect supervision and evaluation systems, and accept social supervision; establish an independent financial audit system for the associations; build a professionalized, younger association management team; further develop entity economy, and boost its own “hematopoietic function”; strengthen the cultivation of advantageous sports events, and establish an awareness to brand association activities; increase the intensity of association promotion, and call for more volunteers to take part in sports service.

**Key words:** science of sports management; sports association; institutional transition; elderly sports association; Shanxi province

“以奥运奖牌和大型赛事简单愉悦公众的时代已经远去, 以服务体系建设和亲民活动直接服务公众的

时代已经到来”<sup>[1]</sup>。目前, 大力兴办群众体育, 使“嗷嗷待哺”的群众体育跟上竞技体育强劲的“步伐”成

收稿日期: 2014-01-20

基金项目: 国家社科基金项目“社会转型期民间体育组织发展的中国特色研究”(13BTY041)。

作者简介: 冯晓丽(1972-), 女, 教授, 研究方向: 社会体育与体育管理。E-mail: fengxldao@sina.com

为实现“体育强国梦”的关键之举，而大力振兴民间体育社团成为发展群众体育的必由之路。

目前我国大部分地区已经普遍建立起老年人体育组织。据2007年底的不完全统计，全国市、县(区)已普遍建立老年人体育协会，近70%的城市社区、半数农村乡镇也有了老年人体育组织。一些地方的老年人体育协会还发展到城市社区、居委会和农村的行政村。初步形成了纵、横向的老年人体育组织网络<sup>[1]</sup>。由此可见，老年人体育组织在我国众多体育社团中，是数量较多、覆盖面较广、模式较为固定、发展较成熟、较具有代表性的体育社团。我国各省的市级老年人体育协会无论在组织机构还是管理模式上均有很强的相似性，均是通过政府自上而下建立起来的“体制内”的组织。管理层绝大部分由政府机关退休的老干部担任，官民两重性显著，并在组建方式与运行机制上属于同一种模式。

本研究立足于社会转型期这一大的历史背景，在“大政府、小社会”向“小政府、大社会”制度变迁的特殊历史转折期内，通过对山西省老年人体育协会(以下简称“山西老年体协”)这一“官民两重性”显著、“体制内”的典型体育社团的个案调研，尝试使用诺斯的制度变迁理论对其管理格局与产业化建设进行探索，旨在为该类型体育社团的发展提供参考，进而推动体育社团的发展。

## 1 山西老年体协的组织结构与制度变迁

山西老年体协于1984年3月29日在太原成立。该协会经过山西省体育局审查同意并在山西省民政厅进行了登记注册，符合相关条例的规定，是合法的体育社会团体。值得注意的是，山西老年体协是自上而下建立起来的体育社团，由山西省体委出面组建并由政府退休官员担任领导，从成立之初到发展壮大都与政府部门存在千丝万缕的关系，带有显著的“官民两重性”特征。总结起来，该协会有4个方面特征：(1)服务对象以山西省老年人为主，老年体育特征明显，以“重在健康、重在快乐、重在参与”为宗旨；(2)协会固定会员以市级老体协和省级行业老体协为主，采用市—区(县)—街道(乡镇)—社区(村)4级管理体系，实行分层管理；(3)历届管理人员绝大多数带有“政府背景”，“官民两重性”显著；(4)协会自身拥有活动“地盘”，并在政府帮助与自身努力下，建立起较为成熟的实体经济，基本实现产业化经营。

### 1.1 官办背景下的“小庙高僧”

我国体育社团大体可以分为两类：民办与官办。山西老年体协是根据政府部门机构改革和职能转变的

需要，自上而下、有计划建立起来的体育社团，属于典型的“官办”性质。山西老年体协内外部组织结构呈现明显的“科层制”特点，其内部组织结构下设有财务科、办公科、后勤保障科、场地科、信息宣传科等，并领导组建了山西省各地、市老年体协的组织。该协会的历史资料记载，截止到1985年，山西省各地、市全部成立老年体协。到1987年，全省当时119个县(市、区)都已经建立老年人体育协会，有的市县甚至提出在乡镇建立老年体育组织的要求。在此基础上，各行业老年人体育协会也纷纷建立起来。

山西老年体协的组织机构是按照1998年民政部颁布的《社会团体登记管理条例》有关规定设置的。该协会的最高权力机关是会员代表大会。自成立以来，该协会先后选举产生了6届委员会，共选举产生了3位主席。他们均是退休前在政府部门担任重要职务的省级领导干部。山西老年体协的管理人员中绝大部分带有政府工作背景，每届主席、副主席均由退休的省级领导担任，常委中80%以上是厅级干部。这种特殊的领导格局被老体协自己戏称为“小庙高僧”。由此可以看出山西老年体协具有鲜明的官民两重性特征。从山西老年体协的发展历程看，这种“小庙高僧”的领导格局使其在发展过程当中较为容易地获得了政府部门的资助，对该协会的发展，尤其是建立之初“一穷二白”、“举步维艰”的山西老年体协起到至关重要的作用。但是这样的格局也会使协会较多地依赖于政府，并形成浓厚的官方色彩，与群众拉开距离，在当前社会向“小政府、大社会”制度变迁的背景下，应早日得到改变，否则将会阻碍协会的发展，也不符合当前的形势、中央的要求。

### 1.2 经费运作中的“家业变产业”

#### 1) 创建家业。

山西老年体协在制度变迁方面最突出之处在于经费制度方面，即“家业变产业”。该协会产业的形成经历了创建“家业”、积累资金、引资建设、翻修扩建、改造完善5个阶段。目前山西老年体协已拥有一座老年体育健身中心，一个体育健身俱乐部和一个老年体育培训中心，基地总面积2万多平方米，固定资产4千多万元。山西老年体协办公、开会、组织培训和比赛，不出大院就能完成，形成了体育服务产业链。

1984—1988年是其创立“家业”，为今后产业发展奠定基础的开始阶段。这一阶段该协会首先解决的是自身办公场所和活动场地等基本问题。在有了“家”的基础上，受当时“经商”、“下海”等大的社会环境的影响，利用已有土地，尝试性的开办了多种实体经济，并抓住山西省要举办全国第8届老年网球比赛机

会,建立起了山西省老年网球馆,拉开了实体经济的序幕,为今后产业化发展奠定了坚实的基础。山西老年体协自建立之初,其领导者便积极尝试通过创办实体经济发展自身。协会历届领导都坚持这样的一个观点,老年体协不能成为政府、社会的负担,不能老向政府要钱、要人、要编制,要想办法挣钱。

#### 2)家业变成产业。

1989年,利用山西老年体协下属经济实体的收入做投资,该协会在老年网球馆大院西面建了一排2层楼做了招待所和门面商铺。1989—1992年期间,老年体协网球馆大院共收入120万元。1992年,通过贷款投资、为企业解决铁路运输车皮等办法,基金会已经积累资金100万元。1993—1998年期间,是山西老年体协产业化发展取得突破性进展的重要阶段。这一阶段山西老年体协开始着手考虑网球馆大院的开发和建设问题,实体经济取得质的飞跃,实现了由“家业”到“产业”的转变。山西老年体协拥有30亩的网球馆大院是最大的一笔财富,如何利用好这块土地关系着老年体协实体经济的兴衰。这一过程当中,山西老年体协以150万元的自有资金起步,通过引进资金、合作开发,建起了三栋产权属于山西老年体协、总建筑面积14500m<sup>2</sup>的楼房和活动场所。加上原有的老年网球馆4400m<sup>2</sup>的场地,共有近19000m<sup>2</sup>的固定资产。这些资产的运用,可以长期、稳定地为山西老年体协提供资金。

2001年6月,山西老年体协筹集资金对网球馆进行翻修加层改造。翻修之后的山西老年网球馆增加了3000多m<sup>2</sup>的活动场地,上层是5片网球场,下层是羽毛球、台球和其他项目的综合馆。从2007年开始,连续投入资金对网球馆的场地设施和大院的室外环境进行了改造和完善。健身活动项目变多,硬件设备档次得到提高,服务质量进一步改善,价格定位在同行业中也比较低,并且特别注重优惠老年人。这些经营策略使得山西老年体协网球馆的经营收入有了较大幅度的提高。到2008年底,网球馆收入首次突破100万元,成为该协会产业化经营的支柱。到2012年底,网球馆收入突破200万元。至此,山西老年体协的经营收入上了一个新台阶,形成了较完整的产业服务链,实现了从“家业”到“产业”的质的飞跃。

## 2 对山西老年体协产业化建设的理论解析

制度变迁的诱发因素在于主体期望获取最大的潜在利润,而潜在利润在已有的制度结构中主体已经无法获取。“制度变迁其实就是新制度代替旧制度的过程,是制度供给和制度需求的非均衡状态”<sup>[9]</sup>。

1)“大政府、小社会”制度导致山西老年体协出现需求与制度供给不平衡。

山西老年体协1983年建立“家业”时处于“大政府、小社会”的制度管理模式。当时政府只有通过行政手段“大包大揽”,才能做到“集中力量办大事”,才能在最短的时间内使我国体育事业迅速成长。受原有体制惯性的影响和社会发展程度的局限,当时政府承担体育服务的全部职责和绝大部分的体育费用。山西老年体协就是在这样的制度环境中由政府出资建立起“家业”来的。但是随着社会的发展,“大政府、小社会”的制度模式出现向“小政府、大社会”制度变迁的需求。

首先是社会主义市场经济体制的迫切需求。自由竞争、优胜劣汰的市场规律迫使山西老年体协开始从过去的“政府包办”中脱离出来,开始重视市场、重视社会。

其次是政府对于减少财政负担的需求。“大政府、小社会”制度下,将一部分职能分散出去,实现体育社团自主经营、自给自足的状态也是政府部门减轻财政负担的必然选择。因而山西老年体协承担了一部分政府职能,也开启了自主经营的道路。

最后是公民观念转变的需求。改革开放使群众的思想观念也发生根本性转变。山西老年体协作为一个体育社团,具有自主管理、自主经营的愿望与能力。

总体来说,山西老年体协在政府帮助下完成基础性建设,即“家业”的创建后,其自身发展开始寻求更多的资金与机遇,但政府不可能源源不断的满足该协会对资金的需求,这时便出现了制度需求与制度供给不平衡的状态,也就是说原本“大政府、小社会”的制度模式已经不能满足山西老年体协的发展需求,这使得该协会产生立足自身、立足市场、立足社会,走产业化发展道路的制度需求,由此产生了向“小政府、大社会”的制度变迁。

2)强制性制度变迁是山西老年体协制度变迁的主要方式。

山西老年体协“家业变产业”过程中的制度变迁,是由国家行政机关自上而下推行的制度改革,因而属于强制性制度变迁。林毅夫指出,诱致性制度变迁不适合中国国情,因为中国长期以来是通过自上而下的集权管理模式来实现对社会的管理,几乎所有的制度安排都是由政府部门推动的<sup>[4]</sup>。在我国,由于集权管理模式的惯性与政府的绝对权威,政府仍然是制度变迁最强有力的推动者与主导者。

在山西老年体协“家业变产业”的制度变迁过程中,政府始终占据主导地位。一方面,政府为该协会

批地、批钱,并要求协会进行注册并接受体育行政部门的业务指导,因而具有绝对“话语权”。另一方面,山西老年体协自身也积极向政府“靠拢”,其“小庙高僧”的领导格局本身就是对政府部门控制力与推动力的肯定与需求。因而其制度变迁的推动者归根于政府行政手段的强大力量。

3)山西老年体协的主体利益的需求是制度变迁的主要诱因。

从长远角度看,政府转变职能,推行“小政府、大社会”的制度改革,赋予体育社团更宽松的生存环境,帮助山西老年人体协走上产业化经营道路,这些行为的最终受益者无疑是政府。山西老年体协的发展与壮大一方面可以更好地帮助政府分担体育服务的职能,另一方面为社会创造财富,减轻政府财政压力。

当然,制度变迁也给山西老年体协自身带来更多利益,即存在“报酬递增”的现实。在“小政府、大社会”制度变迁下,政府将管理与经营的权利下放给社团,允许社团开展经营项目,并将收益用于自身建设与发展,政府帮助该协会进行网球馆大院的开发与建设就是最好的证明,借此山西老年体协才走上产业化发展道路。正是在制度变迁的带动下,山西老年体协依靠网球馆大院的经营收入,基本做到了自给自足,由此带来了更多的机会与资金以于自身发展,因而它也是制度变迁的最终受益者。

4)山西老年体协的路径依赖与路径超越。

山西老年人体协“家业变产业”的过程,始终与其“小庙高僧”的领导格局相伴随,二者就像一对密不可分的“兄弟”一般,相互影响、相互依赖,共同作用产生了该协会产业化发展模式。

山西老年体协从建立“家业”到发展成为产业的过程中,始终得到政府部门各方面的大力资助。例如该协会网球馆的翻修扩建工程共花费940万元,政府就资助490万元,占据总花费的一半以上。而这种支持很大程度上与其“小庙高僧”的领导格局密切相关。“老领导”、“老干部”的特殊社会效应,为该协会的发展带来政府部门的垂怜与偏爱,使其产业化建设较为顺畅的发展下来。

随着“小政府、大社会”的制度改革趋势,社会与市场将成为决定“谁能生存下去”的“主考官”,政府将退居“二线”,因而“小庙高僧”的管理格局应当并必然会受到市场的冲击与考验。如果山西老年人体协不能破除对已有路径的依赖,必然会被市场所淘汰,

进而滑向一种低效的均衡状态,甚至被“锁定”在无效的制度里恶性循环。

该协会可以从以下两个方面尝试实现路径超越:首先,从制度供给者即政府部门来说,优化制度设计,加强法制建设,完善配套制度并坚持公平、公正的改革态度将会推进协会尽快实现路径超越,减轻对政府部门的依赖。其次,从制度需求者即山西老年体协自身来说,加强学习,提高思想觉悟与认识,打破固有的思维局限,开拓视野,放开“手脚”融入市场的竞争中,克服“吃皇粮”、“铁饭碗”等依赖政府的心理。只有这样才能从“小庙高僧”的路径依赖中实现超越,摆脱“锁定”状态下的负效应,进而才能在制度变迁的过程中顺应时代潮流,将自身产业发展得更为壮大。

社会转型期内,山西省老年体协这类官民两重性显著,“体制内”的社会团体的存在与发展具有历史的必然性与合理性。“大政府、小社会”向“小政府、大社会”的制度变迁,推动了山西省老年人体协由“家业”变为“产业”,减轻了对政府部门的依赖。从长远角度来看,政府与协会自身都是制度变迁的受益者。社会转型期的特殊历史时期,给山西省老年体协的发展既带来了机遇、也带来了挑战。

从山西省老年体育协会案例中,可以为该类体育社团提供可参考的发展策略有:政府转变职能,为体育社团发展释放空间;完善监督评估体制,接受社会监督;建立社团独立的财务审计制度;建立一支专业化、年轻化的社团管理队伍;进一步发展实体经济,增强自身“造血功能”;加强优势体育项目的培养,树立社团活动品牌化意识;加大社团宣传力度,号召更多志愿者参与到体育服务当中。

#### 参考文献:

- [1] 钟文. 关于体育改革向纵深推进的思考之一:敞开心胸办体育[N]. 人民日报, 2014-01-06(15).
- [2] 中国老年人体育协会官方网站.[EB/OL]. <http://chinalntx.sport.org.cn>, 2014-03-17.
- [3] 周咪咪. 基于制度变迁理论的事业单位养老保险改革阻力分析[D]. 上海: 华东理工大学, 2012.
- [4] 道格拉斯·C·诺斯. 理解经济变迁过程[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008.
- [5] 林毅夫. 诱致性制度变迁与强制性制度变迁[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003: 260.