

· 研究生论坛 ·

治理理论视角下的中国体育管理体制改革

刘次琴¹, 金育强¹, 刘君雯²

(1.湖南师范大学 体育学院, 湖南 长沙 410081; 2.衡阳师范学院 体育系, 湖南 衡阳 421008)

摘 要: 从治理理论的角度, 探讨了中国体育管理体制改革。建议充分发挥公民社会和体育中介组织等社会多元主体的作用, 实现国家、市场和公民社会之间的平衡, 实现传统行政管理模式向当代公共管理模式的转变, 从而构建一个灵活、高效的服务性政府, 促进我国体育事业健康、快速、可持续发展。

关 键 词: 体育管理体制; 治理理论; 公民社会; 中国

中图分类号: G80 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2007)08-0118-03

Sports management system reform in China from the perspective of theories of governance

LIU Ci-qin¹, JIN Yu-qiang¹, LIU Jun-wen²

(1.College of Physical Education, Hunan Normal University, Changsha 410081, China;

2.Department of Physical Education, Hengyang Normal University, Hengyang 421008, China)

Abstract: The authors probed into sports management system reform in China from the perspective of theories of governance, and offered the following suggestions: the functions of various principal social bodies such as civil society and sports agency should be fully exerted; the balance between the nation, market and civil society should be realized; traditional administrative management mode should be transformed into public management mode, so as to build a flexible and highly efficient service orientated government, and to boost the healthy, fast and sustainable development of the sports undertaking in China.

Key words: sports management system; theory of governance; civil society; China

治理 (governance) 一词是相对于传统的统治 (government) 而言的。1989年, 世界银行在撒哈拉结构调整项目失败的总结报告中第一次提出“治理危机”, 认为有必要改革撒哈拉国家的公共管理和公共行政。后来, 西方学者从不同角度出發, 赋予“治理”新的涵义, 使其发展成一个包括治理、善治和全球治理等在内的理论, 并在国际组织和西方国家的政治与行政中实践。

全球治理委员会对治理理论的定义具有代表性和权威性, 该委员会1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告, 对治理做出了如下界定: 治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既

包括有权迫使人们服从的正式制度和规则, 也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式制度安排。它有4个特征: 治理不是一整套规则, 也不是一种活动, 而是一个过程; 治理过程的基础不是控制, 而是协调; 治理既涉及公共部门, 也包括私人部门; 治理不是一种正式的制度, 而是持续的互动^[1]。

治理理论的内容主要包括治理的主体、对象、方法和目标。主体方面, 除政府外, 还包括其他各种公共组织、民间组织、非营利组织、私人组织、行业协会、科研学术团体和社会个人等等; 对象或客体是现实生产生活中所涉及的事务和活动; 管理手段除了国家的手段和方法外, 更多的是强调各种机构之间的自愿平等合作; 目标是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动, 以最大限度

增进公共利益^[2]。

目前我国体育管理体制依然是行政化管理方式，管理效率低、社会化程度不高、法制化程度低等缺陷阻碍了体育事业的发展。公共治理理论要求促进公共服务提供主体的多元化，大力发展体育社团；将市场竞争机制引入公共管理，提高管理效率，打破政府对公共产品与服务的垄断；政府通过掌舵的方式从直接的服务提供中撤离，构建一个公开、透明、灵活、高效、法治和廉洁的服务性体育行政部门。

1 我国体育管理体制现状

当前，我国体育管理体制尚处于由政府主导型的“举国体制”向国家、社会相结合的体育管理体制过渡的时期，主要存在以下几个问题。

1) 体育社会化程度低。

我国发展体育的根本目的是增强人民体质、提高民族素质。目前我国实际运行的是体育行政部门管理体育的发展模式。原来各个行业体育协会办体育逐渐萎缩，尽管近年来各级体育行政部门也和少数高校、企业开展合作，并且一些高水平运动队也进行了俱乐部制改革，利用社会力量办体育，但整体效果不佳。例如，中国足球超级联赛，各个俱乐部投入大量人力和资金，结果竹篮打水一场空，每年亏损上千万，成为名副其实的鸡肋。体育必须从一元走向多元，发挥体育社团的作用，以利于在更大的平台上创新机制、整合资源，更好地调动全社会的力量发展体育。

2) 市场资源配置机制不完善。

目前我国主要还是依靠政府体育行政部门来配置体育资源，而使用这些资源的主体又缺乏市场精神和效率意识，一些项目存在资源占用不合理和资源使用效益不高问题，严重制约了体育事业的发展。体育管理体制是在社会主义市场经济的大环境中运行，必须利用社会主义市场的基本观念、原则、手段和方法，合理整合体育资源，充分发挥市场机制在引入紧缺资源、普遍提高运动项目层面资源使用效率和效益方面的独特作用。

3) 体育法制化程度低。

我国学者谢英^[4]在调查中发现，绝大多数专家都认为管理制度法规不健全、法制化程度低是影响我国体育管理体制建立和完善的首要问题。在我国体育领域，当前可供利用的制度、法规较少。现有法规以《体育法》、《宪法》的相关条文为基础，配合有限的行业管理规章、制度、条例共同组成，但多为行政法范畴，处罚力度十分有限，对民事、刑事法规中相关法律条款的应用尚不广泛。法制化环境未完全建立，依法办

事还存在困难。

2 治理理论对我国体育管理体制改革的启示

治理理论对我国经济体制和体育管理体制改革的具有重要的参考价值。我国著名学者鲍明晓^[5]曾指出：“社会主义市场经济条件下的举国体制，其价值取向是既希望充分发挥政府的主导作用，又不排斥社会和市场的的作用，并通过政府主导作用的发挥来鼓励、引导和调控社会和市场来办体育，最终形成政府主导、社会自治、市场自主三者之间的协调运转和有机结合。也就是说，所谓的新型举国体制就是以国家任务和大众体育利益为最高目标，以政府充分发挥主导为核心，形成政府、社会、个人三位一体，财政和市场双轮驱动的体育事业管理体系和运行机制。”

1) 加大我国体育管理体制的创新力度，转变政府职能，提高管理效率。

管理效率低一直是我国体育管理体制最严重的问题之一。治理理论对政府作用范围及方式的重新界定，强调政府的管理效能，明确政府在体育事务管理中的首要职责，即“掌舵”而不是“划桨”，通过转变职能，权利下放和分权，实行“简政放权”、“政企分开”、“政事分开”。打破政府对体育资源、服务的垄断局面，整合社会充足的体育资源创造出更多的体育产品，提供优质的服务。这一思路同我国体育改革的基本取向一致。

2) 法治社会的建立，必须有公民权利意识的支撑。

我国足球超级联赛中“黑哨”问题和“赌球”问题，一直难以解决。究其原因，法制的健全是其一，而权大于法，人治现象比比皆是，对法治社会的粗浅理解而后轻率搬用理论是更重要的原因。法治社会的建立不仅需要法制的完善，更需要全社会具备守法意识。当前我国公民普遍缺乏守法意识，因此，培育法治文化是我国体育改革的重要基础。

3) 把竞争机制引入体育管理部门的服务中来。

治理理论的一个重要内容就是将市场的激励机制、竞争机制和私人部门的管理方法与手段引入到政府的公共服务中来，建立一个竞争性政府。对政府而言“问题不在于公营还是私营，而在于竞争对垄断。竞争最明显的好处是提高效率，即投入少产出多。竞争奖励创新而垄断扼杀创新，竞争还会产生责任感，垄断则恰恰相反；垄断导致浪费、萎缩、低效率，诱发不公平，阻碍改革等反面效果。对于可以利用竞争方式和容易明确划分业务范围的经济活动来说，采用市场机制可以大大改善服务的提供”^[6]。在我国体育管理中引入竞争，鼓励体育管理部门在公共服务领域

的创新,提高了管理人员的自尊心和士气,并进而促使其对“顾客”的需求做出反应。这样,顾客有更多的选择机会,使得政府的体育服务在竞争的激励下,降低成本、节省资源、提高公共服务的质量和效率。因此,体育管理部门应根据服务内容和性质的不同采取相应的供应方式,尽可能地引入竞争机制。

4)充分发挥公民社会和体育中介组织等社会多元主体的作用,实现国家、市场和公民社会之间的平衡。

公民社会原本主要是从国家与社会关系的角度而言的,但近年来越来越多地用于指独立于国家,享有对国家的自主性,由众多旨在保护和促进自身利益或价值的社会成员自愿组成的组织或机构,包括非政府组织,公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益集团和公民自发组织起来的运动等,它们又被称为“第三部门”或“非营利组织”。发展公民社会,不仅能够体现民主政治的发展,而且是实现政府有效治理的现实基础^[7]。

我国公民社会在20世纪80年代后得到了长足的发展,主要表现在:体育社团的数量迅速增加,种类大大增多,独立性明显增强,合法性日益规范。体育社团和体育中介组织的主要功能是对单一市场或体育部门工作的补充,在政府与社会、政府与市场之间进行沟通、协调,发挥桥梁作用。因此,大力发展体育社团和体育中介组织,让它们承担一些政府做不到或者不宜做的事,既可以加强政府与社会的合作,又是我国体育服务事业发展的必然趋势。

5)借鉴当代工商企业管理的经验与方法,实现传统行政管理模式向当代公共管理模式的转变。

经济发达的西方国家在体育管理中把企业的一些科学管理办法,如目标管理、绩效评估、成本核算等引入体育行政领域,改善了政府工作。美国职业篮球联赛和世界五大职业足球联赛为什么能够如此成功,在世界的影响力是如此的巨大?而处于我国最先改革的足球,如今超级联赛为何如此失败?无论是政府、俱乐部还是球迷没有一方满意,三败俱伤,这些很值得我们深思。国外先进的经验和管理方法对于管理手段单一、管理方式陈旧、管理方法落后的体育行政部门来说,无疑是有所裨益的。

6)构建一个公开、透明、灵活、高效、法治和廉洁的服务性政府。

全方位、多层次推进体育改革,实现群众体育和竞技体育协调发展和相互促进,真正做到“以人为本”,以人民群众的根本利益为出发点,开展全民健身活动,提高全民族的健康水平,“构建和谐社会”。避免政府的“形象工程”,对竞技体育的投入过大,忽视群众体育。体育行政部门只盯全运会的金牌和成绩,对奥运会的金牌看得过重,有违奥林匹克宗旨。增强体制、提高国民素质才是我国发展体育事业的根本目的和出发点,构建一个公开、透明、灵活、高效、法治和廉洁的服务性政府是现代体育发展的需要。

随着经济体制改革的深化,我国体育行政部门面临公共需求不断扩大与供给能力不断下降的双重压力,客观上难以维持对体育公共事务大包大揽的局面。运用治理理论对政府体育改革进行分析研究并提出改革新思路,即把政府体育管理体制置于一个更为广泛的、相互联系的社会经济政治体系中,在国家权力与公民权利、政治民主化,国家与社会关系,政府与市场关系的调整中,以发挥市场机制为基础、以建立公民社会为依托、以转变政府职能为关键、以建立法治社会为根本,从而构建以市场经济、有限政府和公民社会三者相兼容的民主制度,真正实现有效治理。

参考文献:

- [1] 全球治理委员会.我们的全球伙伴关系[M].牛津:牛津大学出版社,1995.
- [2] 张 晖.治理理论视野下的中国政府改革[J].山东农业管理干部学院学报,2005(4):83-84.
- [3] 陈振明.创新公共管理理论 推动政府治理变革[J].东南学术,2005(1):63.
- [4] 谢 英.21世纪初我国竞技体育管理体制与运行机制研究[J].西安体育学院学报,2002,19(4):11-14.
- [5] 鲍明晓.论建立和完善社会主义市场经济条件下的举国体制[G]//2001年全国体育发展战略研讨会专题报告汇编.中国体育发展战略研究会,2001-04.
- [6] 戴维·奥斯本[美国].改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M].上海:上海译文出版社,1996.
- [7] 瓦尔·卡尔松[英国],什里达特·兰法尔[瑞典].天涯成比邻——全球治理委员会的报告[M].北京:中国对外翻译出版社,1995.

[编辑:黄子响]