

体育社会组织承接政府职能转移中存在的问题及对策

周结友

(广州体育学院 全民健身研究中心, 广东 广州 510500)

摘 要: 通过调研发现体育社会组织承接政府职能转移中存在下列问题: 不能准确定位体育行政部门与体育社会组织之间关系; “政社不分, 管办不分” 的状况没有根本改变; 体育社会组织没有真正实现 “去行政化、去等级化”; 不愿意转移对自身有利的职能; 职能转移不规范; 很多基层体育社会组织面临身份合法性困境; 社会组织管理法规修订、制定滞后等。针对这些问题, 提出构建政府与社会组织的新型合作伙伴关系; 厘清政府部门与社会组织的各自职能边界; 允许社会组织从事营利性经营活动; 建立体育社会组织承接政府职能转移的长效机制; 制定《社会组织法》等对策。

关 键 词: 体育管理; 体育社会组织; 政府职能转移

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2014)05-0036-07

Problems existing in sports social organizations' takeover of governmental functions transferred and their countermeasures

ZHOU Jie-you

(Research Center of National Fitness Sports, Guangzhou Sport University, Guangzhou 510500, China)

Abstract: Through investigation the author found that there were the following problems in sports social organizations' takeover of governmental functions transferred: the relationship between sports administration departments and sports social organizations was not accurately defined; the overall situation of “no differentiation between the functions of an administration department and a social organization” was not changed fundamentally; sports social organization did not truly realize “de-administration” and “de-hierarchy”; people were reluctant to transfer functions beneficial to themselves; function transfer was not standardized; many grass root sports social organizations faced a dilemma of identity legitimacy; the revision or establishment of social organization management regulations lagged behind etc. Aiming at these problems, the author put forward the following countermeasures: build a new cooperative partnership between the government and social organizations; correctly clarify respective function boundaries of government departments and social organizations; allow social organizations to engage in profitable business activities; establish a long-term effective mechanism of sports social organizations' takeover of governmental functions transferred; enact Social Organization Law, etc.

Key words: sports management; sports social organization; governmental function transfer

为贯彻党的十八大精神, 加快政府职能转变, 促进社会组织发展, 国家体育总局委托广州体育学院全民健身研究中心, 对体育社会组织承接政府职能转移的现状进行调研, 从 2013 年 3 月到 7 月, 调研组依次

调研了广东、广西、江苏、甘肃、上海、安徽 6 省(区、市)。因考虑到经济发达地区体育社会组织承接政府职能转移走在前面, 具有示范作用, 因而, 调研地点选取经济较发达的沿海省市。依据民政部对我国社会组

收稿日期: 2014-03-06

基金项目: 广东哲学社会科学 “十二五” 规划 2011 年一般项目(GD11CTY06); 深圳市哲学社会科学 “十二五” 规划课题(125C052)。

作者简介: 周结友(1968-), 男, 副教授, 博士研究生, 硕士研究生导师, 研究方向: 全民健身理论与实践、体育运动与社会资本。

E-mail: zhoujieyou8@sina.com

织划分的3大类：社会团体、民办非企业单位和基金会；考虑到基金会的特殊性，本研究调研的体育社会组织为体育类社会团体和体育类民办非企业单位。据民政部发布的《2012年社会服务发展统计公报》显示：截至2012年底，全国共有社会组织49.9万个。全国共有社会团体27.1万个，体育类15060个，占5.6%；全国共有民办非企业单位22.5万个，体育类8490个，占3.8%。可见，体育社会组织在社会组织中占有相当的比例。尽管体育领域社会组织承接政府职能转移存在特殊性，但是体育社会组织作为社会组织大家庭中的一员，很大程度上反映出社会组织承接政府职能转移过程中的“共性问题”。在此，就调研中发现的体育社会组织承接政府职能转移中存在的问题做一归纳总结，以供相关政策制定者和学者参考。

1 体育社会组织承接政府职能转移中存在的问题

1) 囿于传统政府与社会组织关系，无法准确定位体育行政部门与体育社会组织之间关系。

2011年开始，民政部门在部分社会组织开展试行直接登记工作，对工商经济类、公益慈善类、社会福利类和社会服务类社会组织，与民政业务相关的，按照业务主管和登记一体化进行直接登记试点。民政部门履行登记管理和业务主管一体化职能。为了贯彻落实《中共中央国务院关于加强和创新社会管理的意见》精神，充分发挥社会组织在社会建设中的积极作用。全国各地也陆续发布实施一些地方规范性文件。如2012年4月，中共广东省委、广东省人民政府制定实施的《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》，从省级地方层面规定：“2012年7月1日起，社会组织的业务主管单位均改为业务指导单位。”“放宽社会组织准入门槛，简化登记程序，申请成立社会组织，由民政部门直接审查登记。”“中山市咏春拳协会”就是在民政部门直接登记的体育社会组织；2012年成立的“广东五人制足球协会”是国内第一个没有业务主管单位且管办彻底分离的省级足球协会。对大部分社会组织而言，这意味着改变了之前的“双重管理”门槛——即业务主管单位和登记注册部门。2013年3月由全国人大通过的《国务院机构改革和职能转变方案》指出：“重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。成立这些社会组织，直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管单位审查同意。”也就是说，国家政策已经不赋予体育行政部门管理体育社会组织职能，它们之间不存在“管理”与“被管理”的关系。从社会层

级结构^[1]来看，体育行政部门与体育社会组织先前的上下级关系，转化为平级关系，由业务主管决定的管理和被管理关系，转化为由业务指导决定的指导、扶持和被指导、被扶持关系。因而，对社会组织双重管理体制的突破，体育行政部门与体育社会组织的不关系势必重新定位。

同时，受传统的层级关系影响，很多体育社会组织的管理人员也还没有或者不敢把他们的组织放到同层级体育行政部门“平起平坐”的位置。

2) “政社不分，管办不分”的总体状况没有根本改变，体育社会组织未真正实现“去行政化”、“去等级化”。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。”从调查的各省(区、市)体育社会组织情况看，省、市级体育总会、各单项体育协会体育社会组织，与体育行政部门之间还没有真正实现“政社分开”、“管办分离”。体育社会组织与体育行政部门之间尚未形成合作伙伴关系。各级体育社会组织对体育行政部门的依赖性还是很强。如某省老年人体协秘书长认为：“如果政社分开，没有体育行政部门支持，老年人体协难以生存。”这与“十八大报告”提出：“政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制”还有很大距离。

体育社会组织是提供健身服务，培育社会资本^[2]的“主阵地”，从有利于体育社会组织功能的发挥层面看，应该尽量减少其等级结构。但是从调研的情况看，体育社会组织的“去行政化”、“去等级化”仅仅停留在口头文字上，还没有落到实处，很多体育社会组织的主要领导是由政府工作人员兼任的。尤其是一些较高层级的体育社会组织，如省(区、市)级、地市级的体育总会、单项协会，很多都还是“两块牌子，一套人马”。

之所以出现“政社不分”、社会组织难以“去行政化”等现象，一定程度上由我国现行的社会组织管理制度造成，依照《社会团体登记管理条例》(1998)、《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998)，对社会组织实行的是“双重管理体制”，业务主管单位审查批准社会组织的条件，不仅要看其业务范围是否相关，更重要的是要看社会组织能否置于其有效的控制范围内，要看社会组织的发展带来的政治风险和责任，以及社会组织的发展能否增大业务主管单位所在的部门利益。要满足这样的条件，业务主管单位对社会组织的行政干预就在所难免。在实践中，表现为社会组织的领导权集中在业务主管单位身上，且许多社会组织

的负责人由业务主管单位委派、任命甚至兼任。因此,很大部分社会组织领导的产生,并非按照章程由会员选举出来的,而是由业务主管单位确定。业务主管单位这种管理体制本身自然会导致“政社不分”,“社会组织行政化”,使社会组织丧失独立自主性。改革“双重管理体制”是实现“政社分开”、社会组织“去行政化”、“去等级化”的前提。

另外,由于很大一部分体育社会组织自身“造血功能”不足,对政府依赖性较大。在它们成立之初,就主动向政府部门靠拢,以邀请现职政府官员兼任体育社会组织职务的方式,设法为今后活动获得政府的支持做铺垫。

实际上,中央也早就认识到,在职领导干部在社会组织中兼职是“政社分开”、“社会组织去行政化”的障碍。“为了贯彻政(政府)社(社会团体)分开的原则,加快政府职能的转变,更好地发挥社会团体的独立作用”,“针对部门领导同志兼任全国性社会团体领导职务的数量较多,且呈增加趋势”^[1]。1994年4月国务院办公厅下发实施的《关于部门领导同志不兼任社会团体领导职务问题的通知》规定:“国务院各部委、各办事机构、各直属机构的领导同志今后不再兼任社会团体领导职务,已兼任社会团体领导职务的,要依照该社会团体章程规定程序,辞去所兼职务。”当然,这一通知主要是针对国务院各部门领导和全国性社会团体的。

1998年3月中共中央办公厅、国务院办公厅发布实施《关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知》就是针对处级以上各级党政机关领导干部和各级社会团体的。其中规定:“在职县(处)级以上领导干部,不得兼任社会团体(包括境外社会团体)领导职务(含社会团体分支机构负责人)。”民政部1998年11月下发的“关于对中共中央办公厅、国务院办公厅《关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知》有关问题的解释”指出:“坚持党政机关领导干部不得在社会团体中兼任领导职务的原则。”

可见,国家在顶层设计上是为“政社分开”、“社会组织去行政化”作了一些制度上的安排,但是在执行实施层面,一些中央和地方政府部门作为业务主管单位,既要派人兼任社会团体领导职务,有效控制下属社会团体,降低自身政治风险,又要贯彻中央要求领导干部不得在社会团体中兼职的相关文件精神。化解这个矛盾的办法就是走“特殊情况”路线。因为以上文件都规定,因特殊情况确需兼任社会团体领导职务的,按照一定的程序审批后,党政领导干部可以兼任社会团体领导职务。但是,这些文件中,并未对“特殊情况”做进一步的解释和细化,当然,作为宏观指

导性文件,因实践领域的复杂性与多样性,也很难细化。实践执行中是行业有行业的“特殊情况”,部门有部门的“特殊情况”,地方有地方的“特殊情况”。其结果是很大一部分党政领导干部在经过审批之后兼任了社会团体的领导。

3)因职能中存在利益,政府不愿意转移对自身有利的职能。

由于职能中存在利益,很多体育行政部门领导以“不放心”、“怕搞乱”等等为借口,不愿意转移一些利益较大的职能,“口头支持,实际设限”^[4]。如在调研中一位副省级城市体育局副局长就认为:业余裁判员技术等级评定职能可转移,而运动员等级评定不能转,耽心“搞乱”。实际上,国家二级运动员资格可以参加国家体育总局组织的高考“单独招生考试”,可以在高考中加分,运动员等级评定中存在利益关系。可见,有些体育行政部门的领导既想体育社会组织提供公共体育服务,参与基层组织的管理,但是又不想转移对自身有较大利益的职能。

4)政府职能转移不规范,对职能转移的内容认识不清。

在调研期间,就政府职能转移的一种主要方式——购买公共服务来看,由于政府购买服务只有概念上的定性,而对具体购买内容,提供公共服务社会组织的资质并没有详细规定,购买服务的流程也不规范,缺乏采购、支付标准。因而,在一些地方的公共体育服务购买过程中存在“暗箱操作”。常常是不从社会的实际服务水平出发,而是纯粹从关系的疏密考虑,定向地购买服务^[5]。

5)对中央有关文献学习不够,对社会组织功能认识不足。

政府部门仍有不少人对社会组织的地位和作用认识不足,对社会组织是“三不”:不重视、不信任、不放手^[6]。不少人,特别是一些领导干部放大社会组织的消极作用,看不到社会组织的积极功能,看不到社会组织发展是大势所趋,是中国现代化发展的必然要求^[4]。自十六届六中全会提出“健全社会组织”以来,到后来的“十二五规划”、《国家基本公共服务体系“十二五”规划》、十八大报告等重要文献发表,都强调要推进社会组织管理体制改革,给社会组织“松绑”,培育扶持社会组织,充分发挥社会组织功能,支持社会组织承接政府职能转移。国家大力推进社会组织发展其要义在于,“发挥各类社会组织在基本公共服务需求表达、服务供给与监督评价等方面的作用”^[7],“创新社会治理,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,要改进社会治理方式,激发社会

组织活力, 创新有效预防和化解社会矛盾体制, 健全公共安全体系”^[8], 以及社会组织在培养人们的参与意识, 增进人际交往, 增强人际间信任等社会资本功能。很多体育行政部门工作人员对体育社会组织这些方面的功能认识不足。

6) 社会组织数量较少、力量较弱, 承接政府转移职能的能力不足。

到 2012 年底, 我国在民政部门登记注册的社会组织约 49.9 万个, 2012 年大陆人口约为 13.54 亿, 平均每万人约有 3.69 个正式登记注册的社会组织, 从人口与社会组织数的比例来看, 低于世界一般水平, 与发达国家相比存在较大差距。发达国家每万人拥有社会组织一般超过 50 个, 发展中国家一般超过 10 个^[9]。

尽管近些年来, 大力培育扶持社会组织发展, 但是很大一部分体育社会组织自身的力量较弱, 存在“三无”——无办公场所、无专职人员、无活动经费现象。某地级市体育局副局长认为: “目前在该市的体育社会组织中, 1/3 发展良好, 1/3 休眠, 1/3 尚处于三无状态。”某省级保龄球协会秘书长还将目前我国体育社会组织存在的“三无”现象戏称为“无权利、无财力、无能力”。对政府的依赖性较强, 其主要原因是组织自身缺乏“造血功能”, 组织管理人才缺乏, 很多都是退休人员志愿参与管理工作。这些体育社会组织尚不具备足够的力量来承接政府转移的公共体育服务职能。

7) “枢纽型社会组织”未起到应有作用, 一些地方政府部门为自己谋取利益。

“枢纽型社会组织”是近些年基于政府社会组织管理创新和社会组织自主发展的两种需要而出现的新概念。枢纽型社会组织, 是由负责社会建设的有关部门认定, 在对同类别、同性质、同领域的社会组织的发展、服务、管理工作中, 在政治上发挥桥梁纽带作用, 在业务上处于龙头地位, 在管理中承担业务主管职能的联合社会组织。首次提出是在 2008 年 9 月, 北京市委、市政府办公厅印发的《关于加快推进社会组织改革与发展的意见》, 提出构建“枢纽型”社会组织工作体系^[9]。“北京市于 2009 年 3 月和 2010 年 12 月分两批认定市体育总会等 22 家人民团体为市级‘枢纽型’社会组织”^[10]。可见实践中, 这种组织类型早已存在。就体育领域而言, 各级体育总会从组织设计与应有功能来看, 它们是“枢纽型社会组织”, 但从调研来看, 由于体育行政部门的群体工作基本把体育总会的职能覆盖, 政社合一, 以政代社现象普遍存在, 体育总会的职能难以充分发挥, 大部分体育总会的组织管理体制和工作机制存在被弱化的现象, 在对本地区体育社会组织管理、发展、服务中没有较好地发挥作用, 没

有成为党和政府与社会各界群众广泛联系的桥梁和纽带^[11]。

同时, 还有个别地方政府部门以建设“枢纽型社会组织”为名, 行为自己谋利之实。如某省民政厅下设一个“民间组织促进会”, 该组织从形式上是一个“枢纽型社会组织”, 实际上它并没有起到枢纽型社会组织的作用, 仅仅是民政厅向社会组织“收费”的一个机构。该“民间组织促进会”每年向每个需要年检的社会组织收 1 000 元的会费, 民政厅还将此作为社会组织年检的前提。

8) 社会组织进入门槛较高, 很多基层体育社会组织面临身份困境。

1998 年的《社会团体登记管理条例》规定: “成立社会团体, 应当具备下列条件: 有 50 个以上的个人会员或者 30 个以上的单位会员; 个人会员、单位会员混合组成的, 会员总数不得少于 50 个; 有与其业务活动相适应的专职工作人员; 有合法的资产和经费来源, 全国性的社会团体有 10 万元以上活动资金, 地方性的社会团体和跨行政区域的社会团体有 3 万元以上活动资金。”与 1989 年的《社会团体登记管理条例》相比, 1998 年的《社会团体登记管理条例》在这几个方面是明显地抬高了“门槛”。尤其是专职工作人员和活动资金方面的规定, 将一大批基层社会组织挡在“门外”。其中社区体育组织占很大一部分。

由于这些基层社会组织达不到条例规定的成立登记条件, 没有取得合法身份。自然导致很难得到国家支持, 没有免税资质, 也不能作为“承接主体”参与到当地政府购买公共服务的行列, 因为《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》规定: “承接政府购买服务的主体包括依法在民政部门登记成立或经国务院批准免于登记的社会组织, 以及依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。”同时, 在购买公共服务以前, 当地民政部门都会对登记在册的社会组织进行评估, 评估的结果是作为当地政府向社会组织转移职能、购买服务的重要依据和条件。如广东省民政厅自 2012 年 11 月起, 不定期分批发布《广东省省本级社会组织承接政府职能转移和购买服务目录》社会组织名单, 以此作为选择承接政府职能转移和购买社会组织服务的资质依据。

9) 社会组织管理法规修订、制定滞后。

我国现行的社会组织管理法规主要是 3 个条例, 即《社会团体登记管理条例》(1998 年)、《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998 年)、《基金会管理条例》(2004 年), 从实践来看, 中央与地方层面均已“打破”条例, 例如《社会团体登记管理条例》第 3 条规定:

“成立社会团体，应当经其业务主管单位审查同意，并依照本条例的规定进行登记”。也就是说所有社会组织在民政部门登记注册以前，必须先找到相应的业务主管单位，在业务主管单位登记后，方可到民政部门登记注册。现实是公益慈善类组织、社会福利类组织、社会服务类组织、工商经济类行业协会以及业务范围宽泛、业务主管单位不明确、无须行政许可的社会组织，直接由民政部门进行登记。

民政部于 2000 年 4 月颁布实施的《取缔非法民间组织暂行办法》规定：“未经批准，擅自开展社会团体筹备活动的”或者“未经登记，擅自以社会团体或者民办非企业单位名义进行活动的”都属于非法民间组织，属于非法民间组织的就应该取缔。调查结果显示：在我国城乡基层存在着大量的没有登记的社区体育组织或者说“草根体育社会组织”，这些组织在服务城乡社区居民健身中发挥着重要的作用，这些组织没有被取缔，这就出现了法规对实践约束的无效。

上述事例表明，现行的社会组织管理法规中的部分条款已经过时。

2 促进体育社会组织承接政府职能转移的对策

1) 转变观念，充分认识体育社会组织的功能，构建政府与社会组织的新型合作伙伴关系。

政府在构建合作模式时逐步变直接管理为间接管理或者委托第三方管理，大多数公共服务应该由相关的社会组织提供的，在某种程度上说政府仅仅是为弥补社会组织的“志愿失灵”而存在的。体育行政部门工作人员要打破传统的政府与社会组织之间的障碍，从“北京奥运会”、“广州亚运会”等重大体育赛事，以及日常提供健身服务之类的民生中充分认识体育社会组织在提供公共体育服务方面的重要功能。体育行政部门工作人员要在思想上，把体育行政部门和体育社会组织摆到平等，这样才可能真正构建起政府与社会组织的新型合作伙伴关系。

2) 厘清政府部门与社会组织的各自职能边界，体育行政部门工作人员应加强对中央相关文件的学习和实践。

“政社分开”、“管办分离”的核心是厘清政府部门和社会组织的各自职能边界，在分清政府部门和社会组织的各自职能后，针对我国政府部门和社会组织的各自职能现状，可以将政府应该转移给社会组织的职能细化、剥离出来。这样政府部门与社会组织的权责也得到明晰。

从调研来看，很大一部分体育行政部门工作人员

对政府职能转移、购买公共体育服务、培育扶持社会组织发展、创新社会管理等相关中央文件精神了解掌握不够，有的还因涉及到自身利益等原因，对中央文件精神存在一定的“抵触情绪”，这样更难将中央文件精神落实到自身工作实践当中。

3) 通过购买公共体育服务，规范税收优惠，社会捐赠等途径，加大对体育社会组织的培育扶持力度。

中央和地方政府是社会组织经费来源的主要渠道，“在美国、英国、意大利和日本等国，政府支持占社会组织年收入的比例分别 30%、40%、43%、38%”^[12]。政府扶持体育社会组织发展的途径主要有：预算拨款，购买公共体育服务，以及提供或租借健身场地等实物方式资助体育社会组织提供健身服务等。上海浦东新区、安徽合肥、江苏盐城等地将一些公共体育场馆交给当地乒协、武协等体育社会组织管理使用，这些体育社会组织承担起开展辖区乒乓球、武术等项目的普及以及业余训练任务。体育社会组织在提供公共体育服务的过程中，也提升公共体育服务能力，促进自身的发展。

税收优惠是促进社会组织发展有效措施。我国尽管在社会组织税收优惠方面有了一些制度上的规定，但是从调研来看，在执行层面上不到位，各地差异较大，很多地方税务部门不知道或不认可这些制度，一些地方对营业性的税收与赞助的税收没有进行区分，部分地方税种过多，如甘肃省桥牌协会缴纳的税种达 14 项。由于一些地方税收不规范，当地的体育社会组织采取既在工商部门登记注册，又在民政部门登记注册的方式，来规避税收。

社会捐赠也是社会组织经费来源的重要渠道，要大力提倡社会捐赠。据调查资料显示，社会捐赠最高的是美国，占到非营利组织全部资金来源的 19%，英国、德国、法国社会捐赠分别占非营利组织全部资金来源的 12%、4%、7%。

4) 允许社会组织从事营利性经营活动，增强其自身“造血功能”，提升体育社会组织的自身发展能力及公共服务能力。

《社会团体登记管理条例》与《民办非企业单位登记管理暂行条例》的第 4 条分别规定社会团体和民办非企业单位“不得从事营利性经营活动”。但是两个“条例”中并未对“营利性经营活动”进一步解释，使得判定社会组织的营利性经营活动缺乏具体标准。限制社会组织从事营利性经营活动自然导致其自身“造血功能”不足，对政府的依赖性加强，为了谋求活动资金，出现很多社会组织拉党政领导兼职的现象。

允许公益性社会组织参与营利活动成为现代国家

立法的普遍选择^[13]。社会组织开展适当的营利性经营活动, 增强组织的财务独立性, 有利于维持组织生存发展能力, 更好地实现组织目标和宗旨^[14]。近年来, 世界各国的非营利组织都在积极寻求通过商业化的渠道筹款, 以维持组织的运作和提供服务, 保证完成组织的社会使命^[15]。正如弗斯顿伯格在其《非营利机构的生财之道》所言: “现代非营利机构必须是一个混合体: 就其宗旨而言, 它是一个传统的慈善机构; 而在开辟财源方面, 它是一个成功的商业组织。当这两种价值观在社会组织内相互依存时, 该组织才会充满活力。”以莱斯特·M·萨拉蒙^[16]为首的美国约翰·霍普金斯大学非营利组织比较研究中心“对全球 22 个国家的统计结果显示, 各国非营利部门的平均收入来源是: 会费和其他商业收入占 49%、公共拨款占 40%、慈善捐赠占 11%。调查结果也证实, 商业收入是当代非营利组织不可缺少的资金来源之一”。

为了使我国社会组织突破资金瓶颈, 应该允许社会组织从事营利性经营活动。某省老年人体协秘书长认为: “老年体协在坚持公益性的前提下应开展多种经营, 提供有偿服务, 增强协会自我造血、自我发展能力。”这方面已经有一些成功经验, 一些体育社会组织依照章程, 选出一些热爱某项运动的商业精英来担任体育社会组织领导, 这些领导引进企业经营理念, 积极开发体育无形资产, 采取适度商业化运作方式, 以出售比赛活动冠名权等形式吸引企业赞助, 在赞助企业知名度提升、销售额提高等方面起到积极作用, 实现了“社企双赢”, 同时解决了体育社会组织发展的资金不足问题。如上海市桥牌协会、安徽六安市羽毛球协会。另外, 江苏宇光篮球俱乐部利用组织欧美职业球队与中国 CBA 球队比赛, 举办儿童双语篮球培训班等形式创收。当然, 社会组织从事营利性经营活动的收入只能用于组织自身发展和社会公益事业, 不得在成员中分配, 这需要设立配套的监督机制。

5) 通过降低登记门槛, 在街道、乡镇备案等形式, 解决草根组织合法性问题, 加强体育社会组织人才队伍建设。

从体育社会组织来看, 现行的登记门槛过高或登记程序繁杂, 使得大批的社区体育组织(或者说草根体育组织)因无法在当地民政部门进行合法登记而处于“非法状态”, 因此, 应该通过降低登记门槛, 在街道、乡镇备案等形式, 解决这些草根体育组织的合法性问题, 帮助草根体育组织“转正”。如: 中共广东省委广东省人民政府 2012 年 4 月印发的《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》就从省级地方层面规定: “达不到法人登记条件的, 可直接向当地街道办事处

(乡镇政府)申请非法人登记。以社区、村为活动范围的, 实行备案制”。

难以吸引和留住优秀人才, 管理人员老化是各地体育社会组织普遍存在的共性问题。因此, 应尽快采取政策性激励措施, 吸引优秀人才服务体育社会组织, 优化体育社会组织人才队伍。

6) 加强“枢纽型社会组织”建设。

调研发现, 与很多地方的体育总会不同, 上海市体育总会起到了“枢纽型社会组织”的作用。从上海经验来看, 体育总会要发挥其枢纽作用必须有自己的抓手。上海市体育总会主要通过市民运动会, 帮助市社团局对市级体育社团进行评估, 定期召开社团会议, 帮助社团做好换届工作等, 使体育总会的“枢纽作用”得到了较好的发挥。北京为加强区县体育总会对本区域体育组织的服务和管理, 充分发挥区县体育总会“枢纽型”体育组织作用, 北京市体育局、北京市体育总会于 2013 年 12 月颁发了《关于加强区县体育总会“枢纽型”体育组织建设的意见》。因此, 各地应学习上海、北京经验, 加强各级体育总会建设, 找到体育总会发挥其枢纽作用的抓手, 充分发挥其对本区域体育社会组织的管理、指导、服务功能^[17-18]。

7) 规范政府职能转移与体育社会组织承接流程、建立长效机制、健全第三方社会评估制度。

建立体育社会组织承接政府职能转移的长效机制, 既要避免政府部门因既得利益不转移应转职能, 又要防止政府部门在转移职能的过程当中, 将一些不应转移的无利益职能推给体育社会组织承担。具体应做好以下几方面工作: 第一、规范政府职能转移与体育社会组织承接流程。第二、建立承接主体、承接内容和承接方式选择和评估的标准。第三、由政府部门、服务对象及第三方组成多元化承接绩效评估主体, 建立合理的承接绩效的评估体系, 将承接绩效作为承接款项支付和体育社会组织今后承接政府职能的重要依据。第四、建立健全第三方评估制度, 体育社会组织等级评定、年检、承接绩效的评估等方面都可以推行第三方评估方式, 这既转移了政府的职能, 又可以使评估结果更趋客观公正。国务院办公厅就政府职能转移的一种主要方式——购买公共服务, 已出台《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》, 该意见从购买主体、承接主体、购买内容、资金管理、绩效管理等方面做了一些规定, 但从国家层面出台的规范性文件较为宏观、笼统, 各地应根据该“意见”要求, 结合当地实际情况, 制定切实可行的实施细则。

8) 尽快修订“三大条例”, 制定《社会组织法》。

国务院办公厅在此方面做过时间上的安排, 在其

颁发的“关于实施《国务院机构改革和职能转变方案》任务分工的通知”要求民政部会同法制办在2013年12月底前完成《社会团体登记管理条例》等相关行政法规修订工作,民政部门按新制度加强监督管理,促进社会组织健康有序发展。但至今修订的“三大条例”仍未出台。同时,从现行的《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记暂行管理条例》内容来看,其对社会组织的限制多于保障,主要是对社会组织成立登记程序和监督管理做出规定,而对社会组织职能和职能性权利基本没有提及,因此,应尽快制定出台《社会组织法》,在明确社会组织职责的同时保障其权利,从法律的层面为社会组织提高自身能力和健康发展提供依据和支持。

参考文献:

- [1] 韩庆祥,汪业周. 社会层级结构理论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012: 26.
- [2] 罗伯特·D·普特南. 使民主运转起来——现代意大利的公民传统[M]. 王列, 赖海榕, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 195.
- [3] 国务院办公厅. 关于部门领导同志不兼任社会团体领导职务问题的通知[Z]. 1994-04-13.
- [4] 龚维斌. 在社会体制改革中发展社会组织[N]. 文汇报, 2013-08-05.
- [5] 常兴华. 促政府职能“瘦身”帮社会组织“健体”——“十二五”时期如何大胆并积极探索社会组织承接政府职能的建议[N]. 中国经济导报, 2011-06-21(B05).
- [6] 苏勇耐, 黎本寿. 浅谈社会组织承担政府职能转移[J]. 学会, 2013(7): 40.
- [7] 国务院. 国家基本公共服务体系“十二五”规划[Z]. 2012-07-11
- [8] 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[Z]. 2013-11-12
- [9] 汤丹阳, 丁凯. 社会建设与社会进步的组织基础——关于枢纽型社会组织建设的对话[J]. 中国机构改革与管理, 2013(6): 12.
- [10] 卢建, 杨沛龙, 马兴永. 北京市构建社会组织“枢纽型”工作体系的实践与策略[J]. 社团管理研究, 2011(9): 27.
- [11] 中共北京市委办公厅. 北京市人民政府办公厅. 关于加快推进社会组织改革与发展的意见[Z]. 2008-09-17.
- [12] 田圃德. 国外非营利社会组织与我国事业单位改革[J]. 财经科学, 2006(11): 121.
- [13] 杨道波. 公益性社会组织营利活动的法律规制[J]. 政法论坛, 2011, 29(4): 159.
- [14] 余跃, 喻建中. 社会组织营利性经营活动的认定困扰与立法完善[J]. 社团管理研究, 2008(6): 29-30.
- [15] 潘文雨. 促进非营利组织发展的税收政策探讨[J]. 中国管理信息化, 2009(4): 70.
- [16] 莱斯特·M·萨拉蒙. 全球公民社会——非营利部门的视界[M]. 贾西津, 魏玉, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 27.
- [17] 范修宁. 地方行业协会承接政府职能转移问题研究——以广州行业协会为例[D]. 广州: 华南理工大学, 2011: 49-51
- [18] 李龙, 陈中林. 我国体育赞助的困惑与发展对策[J]. 体育学刊, 2004, 11(6): 29-31.