

国家治理视角下体育社会组织的治理

戴红磊¹, 于文谦²

(1.天津体育学院 体育教育学教研室, 天津 300381; 2.大连理工大学 高等教育研究院, 辽宁 大连 116024)

摘要: 从国家治理的视角论述体育社会组织治理问题, 研究认为: 政府“大包大揽”导致多元协同治理格局难以形成, 资源“供养不足”导致组织自我发展能力弱化, 社会“认同缺陷”导致法律法规保障体系滞后是体育社会组织治理困局的主要原因。建议从“自生秩序、分类管理、协同共治”创新体育社会组织的治理格局, 从“完善组织内部治理结构、加大财税扶持供给力度、推进政府购买公共服务”优化体育社会组织的成长环境, 从“改革登记管理制度、建立分类监管体系、健全等级评估体系、增补日常管理制度”完善体育社会组织的制度体系。

关键词: 体育管理; 国家治理; 体育社会组织治理

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2017)05-0036-05

Choices for sports social organization governance from the perspective of country governance

DAI Hong-lei¹, YU Wen-qian²

(1.Department of Physical Education, Tianjin University of Sports, Tianjin 300381, China;

2.Institute of Higher Education, Dalian University of Technology, Dalian 116024, China)

Abstract: The authors expatiated on the issue of sports social organization governance from the perspective of country governance, The government's "comprehensive undertaking" having resulted in the difficulty for the situation of multi-party cooperative governance to be form, resource "supply insufficiency" having resulted in the weakening of the organizations' self development ability, social "recognition defect" having resulted in the lagging of the law and regulation assurance system, are the predicaments and main reasons for sports social organization governance. The authors proposed to innovate on the situation of sports social organization governance by "spontaneous order, classification management, cooperative governance", to optimize the growth environment of sports social organizations by "perfecting organization internal governance structure, increasing the intensity of financial and taxation support and supply, promoting the government purchasing public service", and to perfect the institutional system of sports social organizations by "reforming the registration management system, establishing a classification supervision system, completing the rating evaluation system, supplementing daily management systems".

Key words: sports management; country governance; sports social organization governance

党的十八大确立改革社会组织管理体制, 加快形成现代社会组织体制, 引导社会组织健康有序发展的方向和目标。十八届三中全会在全面深化社会组织改革目标的基础上, 提出“创新社会治理体制”新命题, 并对社会组织改革和发展进行了部署, 对社会组织地位和作用予以肯定, 确立了社会组织在国家治理体系中重要地位。十八届四中全会首次提出“善治”理念,

并对社会组织“推进多层次多领域依法治理”中的积极作用予以专节阐述。不难看出, 社会组织治理已成为国家发展战略和社会治理创新的中心问题。在这一时代背景下, 体育社会组织改革发展问题也备受各界的关注。其治理问题更是成为学界和政府关注的焦点话题。鉴于此, 本研究立足于国家治理视角, 深入研究现阶段体育社会组织治理问题。

收稿日期: 2016-11-20

基金项目: 国家社会科学基金项目(12BTY007)。

作者简介: 戴红磊(1984-), 男, 讲师, 博士, 研究方向: 体育管理、学校体育。E-mail: tiyuxidh12008@yeah.net

1 我国体育社会组织概况

据不完全统计,我国目前共有法人登记的体育类社会组织23 590个,占社会组织总量的5%。其中,体育社会团体(项目协会和人群协会)15 059个,体育民办非企业单位8 490个,体育基金会41个,并仍以每年10%的速度增长^[1]。同时,还有大量获得属地备案许可的草根体育社会组织(又称自发性体育组织或非正式体育组织)活跃在基层,以及异军突起但尚未获得备案许可的大批网络体育组织,也通过各种形式影响着人们的体育生活和体育行为。

1.1 政府主导型体育社会组织

作为社会系统的子系统,近现代体育社会组织的发生,往往与国家建设紧密相连,国家建设主导着体育社会组织的功能和命运。近现代形成的体育社会组织(单项运动项目协会)的创建、经费来源、人员构成、制度等统统来自政府系统。可以说,这一时期“整个国家按照统一计划、集中管理、总体动员的原则被组织起来”^[2],当然包括体育社会组织在内的一切社会组织的服务功能或产品提供,均围绕国家整体建设而展开。这一时期体育社会组织实质上是国家政治权力的社会延伸,是国家建设的需要和必然结果。

1.2 自发型体育社会组织

改革开放之后,社会主义市场经济体制替代计划经济体制,社会上出现了大批自发形成的体育社会组织。可以说,改革开放是我国体育社会组织发展的重要时期。这30多年,我国体育社会组织如雨后春笋般涌现,尤其是2013年3月《国务院机构改革和职能转变方案》公布后,全国各地的体育社会组织更是出现“爆炸式增长”,而且组织结构愈加复杂多元。这一时期的体育社会组织呈现“自上而下”和“自下而上”的双向生成路径。自上而下,也即政府主导组建成立的体育社会组织(体育总会、项目协会等),具有明显国家法团特征;自下而上,就是公民自发组建成立的体育社会组织(草根体育组织、基层健身组织等),具有民间自由主义特征。可见,这一时期的体育社会组织类型,除原有的政府主导型,又出现了大批民间自发型体育社会组织,是国家经济社会转型的必然结果。

1.3 网络型体育社会组织

21世纪以来,以互联网技术为手段的信息革命,将体育社会组织扩展到虚拟的网络空间。目前我国已是名副其实的全球网络大国,据中国互联网络信息中心最新发布的报告显示,截至2015年6月,我国互联网普及率为48.8%,网民总数已达6.68亿人,其中,手机网民规模高达5.94亿^[3]。这一时期,网络不仅是人们日常信息交流的平台,更成为网络体育组织(体育

QQ群、体育微博、体育联盟等)生发的土壤^[4]。网络技术不仅创新了体育社会组织形态,也改变了现实体育社会体育组织的层级结构。网络体育组织没有权力中心,也无等级结构,成员间相互平等,凸显扁平化结构特征。同时,网络体育组织无需审批即可注册成立,超越空间、地域和身份,以点状的信息平台表达和展示自我、交流和发布信息、引导和组织动员,凸显出自组织特性。在这个开放性体系中,会员进出也颇为自由,注册账号标志入会,注销账号即为退会,无任何强制性约束。可以说,新时期的体育社会组织具有明显自组织和扁平化特征,其发生及其结构实质上是信息技术的社会性延伸,是网络信息革命的必然产物。

2 体育社会组织治理的内涵与动力

2.1 体育强国建设的需要

体育强国是民族振兴的重要标志,是国家富强的重要体现,是人民幸福的重要基础。体育强国是具有战略意义的发展目标,对实现中华民族伟大复兴的中国梦的意义可谓重大。研究者可以从理论上把握体育强国,但更需要结合实践认识体育强国。事实上,体育强国作为一个理论问题,其研究的最终意义莫过于实践,莫过于通过什么方法和手段实现体育强国。从这个意义上讲,体育社会组织治理恰恰是体育强国实践的方法和手段,其治理水平直接影响着国家体育的国际地位。因为,体育社会组织以其独特的功能和优势,在促进体育发展方式转变、加快竞技体育和群众体育协调发展、推进体育公共服务创新和构建大众健康生活方式等方面具有不可替代的作用。

2.2 促进政府职能转变

治理理念作为应对“政府失灵”和“市场失灵”现象的有效回应倍受公众的期待^[5]。在此基础上,“善治”作为对社会治理最佳状态的描述也迅速被提出,并成为政府社会服务管理创新的目标。在政府治理实践中,“共同治理”被看作是最为理想的模式,体育社会组织作为共同治理的主体被寄予厚望,从承担基层体育事务到体育公共产品供给,从改善体育公共服务方式到提高体育管理效率,从实现政府政策输出到有效对接公民利益,从多元治理模式到强化政府的执政能力。然而,这些功能的释放并非无条件,体育社会组织治理是功能实现的基本前提,也是政府职能转变的必然选择。因此,积极培育体育社会组织,激发体育社会组织活力,提升体育社会组织能力,发挥体育社会组织效力是实现政府转变职能的应然之举。

2.3 寻求生存的本能反应

数十年来,我国体育社会组织从注重增量,到同

时注重增量与质量的转变。体育社会组织大致可分为“寻求生存必需和维护生存质量”两类。寻求生存必需的目标集中于寻求更多生存资源,以缓解自身资金缺乏、人员不足和身份非法等问题;维护生存质量的目标主要在于寻求更好生存优质资源,以满足和提升物质和精神等更高级需求。事实上,任何类型的体育社会组织都在为寻求生存必需资源和生存优质资源。无论是未获得备案许可体育组织的合法性追求,还是获得备案许可体育组织的资源性需求,都是求得生存必需和提升生存质量的现实需要。也就是说,体育社会组织一旦失去外界资源的供养和支持,或无法与政府达成购买服务协议,那么必然会因为“输血”不及时而“休克”。因此,实现体育社会组织治理走向善治,才能使其在激烈社会服务环境中获得生机。

3 体育社会组织治理的困局

随着追求服务型政府目标要求、体育发展方式转变和组织自身发展需要的推动,各地出现了组建体育社会组织的热潮。但由于经济发展水平、居民思想观念以及地方政策推进力度不同,体育社会组织发展的内外环境也复杂多样,使得治理格局难形成、组织能力有限和体制改革滞后以及组织能力特色弱等治理困局。

3.1 多元协同治理格局尚未形成

政府“大包大揽”导致体育社会组织多元协同治理格局难以真正形成。多元治理已成为体育社会组织发展的普遍共识,多元意味着治理主体不仅是政府,还有社会、市场和个人的参与。然而,理论上的共识在实践中却频遭“全能政府”的阻拦,虽然我国早已提出“全能政府向有限政府转变、人治政府向法治政府转变、封闭政府向透明政府转变、管制政府向服务政府转变”职能目标^[6],但目前仍有不少政府缺乏系统治理思维,习惯于任务下达和政治动员的刚性工作方式,对体育社会组织发号施令或大包大揽。在治理上,重口号而轻质量、重形式而轻实际、表面分权而背后集权,主张对体育社会组织“横管纵控”,完全漠视对体育社会组织治理体制创新的公共需求,忽略社会、市场、公民等其他治理力量的主体地位和重要作用,形成“不管组织愿意不愿意,事事替组织拿主意”的惯性^[7]。如此,国家的治理政策和体育总局的改革措施无法落到实处,造成体育社会组织活力不足,能力受限的状态,更无法通过公共服务获得社会的信任和支持,影响其社会认可度和专业认同度的提升,进而导致体育社会组织多元主体协同治理格局难以真正形成。

3.2 组织自我发展能力不足

资源供给不足导致自组织能力弱化,仍是目前我

国体育社会组织发展的主要瓶颈。体育社会组织作为区别于政府和企业的非营利性组织,一方面没有国家强制力做支撑,不能依靠国家财政供养;另一方面更不能以追求利润为目的,进行营利活动。这些注定其必须依靠自身的能力,吸收社会资源以维持自身发展。然而,我国的体育社会组织虽在数量上有所增加,但“身份难、场地难、资金难”仍是当前的主要难题,就官办体育社会组织来说,虽积极配合并推行“政社分离”改革,但脱离于政府财政支持与供养,恐怕绝大多数体育组织在办公场所、经费来源、管理经验以及社会活动等方面都会难以为继,自我生存能力堪忧。就自发体育社会组织而言,目前专业化和市场化程度相对较低,基本上还处于等企业赞助和政府补贴的状态,不善于利用市场进行资源开发,一些组织常年处于“不死不活”的状态,此外,由于公共服务意识不强,导致无法及时获得有效发展资源^[8]。

3.3 法律法规保障滞后

长期以来,由于“先发展、后管理”思想的影响,我国体育社会组织的法律框架和制度建设始终落后于实践。目前,我国体育社会组织仍然实行“归口登记、分级管理”的双重管理制度,组织成立必须经过主管部门审查后,才能到民政部门进行注册登记,并且还要遵循“一业一会和一地一会”的原则。这种分级管理体制,压制体育社会组织的活力和生存空间,使得大批体育社会组织因准入门槛过高而无法获得合法地位,无法行使合法权利^[9]。这种尴尬地位,使得政社关系复杂,有些地方甚至将一些民间体育组织视为不稳定因素而限制其发展,即便支持也是“即兴式”举措多于制度规范,缺乏从战略高度系统规范设计,经常出现“人走茶凉”、后劲不足的局面。此外,由于缺乏必要的监督管理体制,造成体育社会组织在运行内容、财务状况和组织行为等层面出现的“越位、错位、失位”行为,无法得到及时控制和有效严惩。

4 体育社会组织的治理构想

造成体育社会组织治理困局的因素是多方面的,既有治理过程中操作不当的原因,也有旧管理体制遗留问题。事实上,当前体育社会组织治理过程中的问题与弊端,我国各级政府都已相继出台关于社会组织发展的系列政策。据不完全统计,仅2013年全国共发布有关社会组织管理制度改革的文件90份,涉及综合改革、购买服务、登记管理、职能转变、资金扶持、分类扶持、人才扶持等11大类,且这些改革措施也在实践中不断进行修正与完善^[10]。

4.1 创新体育社会组织的治理体系

“善治”就是使公共利益最大化的社会管理过程，是标志治理最佳状态的公共管理范畴。善治主要强调多元主体的良好合作状态及达到的最佳治理效果^[11]。未来，体育社会组织的治理结构也必将是由多元主体力量共同参与的，因为仅依靠国家制度安排，显然不能实现体育社会组织的有效治理；同样，仅靠组织自生力量也不能带来有效治理。为此，针对体育社会组织多元治理格局难以形成的困境，应加快形成“自生秩序与分类管理”协同共治的治理格局，一方面让体育社会组织自生秩序在其应当发挥作用的空間发挥作用；另一方面，国家力量将调整其介入方式和介入范围，进而与自生秩序有效衔接并形成协同共治的格局。

首先，推进政社分开。遵循政社分开、管办分离的原则，继续推动体育社会组织在机构、人员、财务等方面与政府脱钩，减少不必要的行政干预。现职公务员一律不得兼任体育社会组织负责人，尊重体育社会组织法人的主体地位，让体育社会组织真正成为自主办会的权力主体，逐步实现自愿成立、自主发展、自聘人员、自我约束、自理会务。其次，实施分类管理。根据体育社会组织的业务范围，实施分类管理。对有经营性收入的体育组织应纳入市场组织管理体系；对无经营性收入的社会服务类体育组织应纳入民间组织管理体系；对原有体制下的项目协会应纳入事业单位管理体系^[12]。此外，可以考量在现有体育社团、体育民非和体育基金会类型的基础上，按社会功能将其划分为公益服务型、政策倡导型、动员资源型和社会协调型等不同类别，进而实现体育社会组织善治。

4.2 优化体育组织的成长环境

体育社会组织作为社会系统的子系统，是镶嵌在复杂社会环境系统中的一种关系集合体，它的运行发展与经济、政治、文化以及各种社会因素有密切联系，各种群体或社会力量都会对体育社会组织产生影响。为此，针对当前体育社会组织自我发展能力弱化的困境，应进一步优化体育社会组织生存所需的内外环境。

其一，完善体育社会组织内部治理结构。制定出台体育社会组织法人治理指引、选举工作指引、商业活动指引和组织章程文本等。建立和完善以章程为核心的人事、财务、机构、决策等内部管理制度，健全会员代表大会、理事会和监事会等制度，完善内部组织治理架构，建立理事会领导下的秘书长负责制和聘任制、离任审计和责任追究制。其二，加大政府财税扶持和资源供给力度。要简化体育社会组织税收优惠资格认定程序，实施体育社会组织所得税减免政策，建立不同类型体育社会组织扶持发展孵化基地，制定扶持帮衬发展专项计划。探索“以奖代补”的评估方式对

体育社会组织进行财政资助或奖励，并将符合条件的体育社会组织，纳入社会事业发展和地区产业扶持政策范围，鼓励金融机构提供信贷服务，鼓励社会资本捐赠服务，鼓励体育社会组织市场化改革^[13]。其三，推进政府向体育社会组织购买公共服务。购买体育社会组织提供的公共体育服务是培育体育社会组织、转移政府职能的最有效方法和途径。需要注意的是，在购买过程中要制定出台相关指导性文件，明确购买主体和承接主体，明确购买范围和购买内容，明确购买程序和购买方式，明确资金管理和绩效监管^[14]。此外，要强化体育社会组织的社会公共意识和社会责任意识，加大专业人才的培育力度和引进力度，提升体育社会组织承接服务项目的能力和水平。

4.3 完善体育组织的制度建设

体育社会组织治理价值目标的实现、治理能力的提升、善治的达成，都有赖于体育社会组织制度体系的建构与完善。首先，改革登记管理制度。简化审批程序，降低准入门槛，下放登记权限，打破一业一会限制，推广民政部门直接登记或地方政府属地备案的双轨管理体制，对符合条件的城乡基层体育社会组织由县(旗、区)民政部门统一备案，对暂不符合登记条件的由镇政府(乡、街道)作为主管部门的备案管理制度^[15]，从法律上解决我国体育社会组织的合法性问题。其次，建立分类监管体系。按照体育社会组织的功能进行分类监管，对有经营性收入的体育组织侧重于市场经济秩序监管，对服务类体育组织侧重于服务质量监管，对公益基金类体育组织侧重于资金筹用监管，对城乡社区体育组织侧重引导和服务监管。再者，健全等级评估体系。健全体育社会组织评估机制建设，完善体育社会组织评估指标体系，统一评估标准、细化评估指标、评估结果向社会公开。对评估结果优秀的体育社会组织给予奖励；对无法开展活动的体育社会组织，及时清算资产后予以注销；对运作能力弱、社会认可度低的体育社会组织，应引导合并或注销；对组织机构不健全、管理混乱、空巢组织实行限期整改或有序退出；对违规违法的体育社会组织依法追究法律责任。最后，完善体育社会组织诚信体系和信息公开制度。

加强体育社会组织建设，充分发挥体育社会组织在社会治理以及公共服务等方面的独特优势，既是构建多中心治理体系的必然要求，也是构建服务型政府的应有之义。要完善体育社会组织的治理结构，提高体育社会组织治理能力，需要在国家治理语境下探寻体育社会组织的产生原因，理解体育社会组织的治理内涵，明晰体育社会组织治理的动力源泉，审视体育

社会组织的治理困局,提出体育社会组织治理构想。只有这样,我国体育社会组织的培育策略才有据可依,善治之路才有力可寻。事实上,体育社会组织治理是循序渐进的过程,是“自由性”与“规约性”的辩证统一,更是一项合力而为的事业,只要政府、社会、公民能够正确认识体育社会组织的地位和功能,我国的体育社会组织一定能够实现善治,也一定能够发挥其应有的作用。

参考文献:

- [1] 李雪颖. 激发体育社会组织活力[N]. 中国体育报, 2014-02-11(001).
- [2] 孙立平, 王汉生, 王思斌, 等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学, 1994(2): 47-62.
- [3] 第36次中国互联网络发展状况统计报告[R]. 中国互联网信息中心, 2015: 1-2.
- [4] 黄亚玲, 邵焱颖. 网络体育组织发展: 虚拟与现实的挑战[J]. 北京体育大学学报, 2015, 38(11): 1-6.
- [5] 何增科. 做社会治理和社会善治的先行者[J]. 学术探索, 2013(12): 1-2.
- [6] 黄蓉生. 新时期推进政府职能转变再思考[J]. 社会科学家, 2015(9): 39-43.
- [7] 于文谦, 戴红磊. 体育社会组织的价值困窘与解蔽[J]. 武汉体育学院学报, 2014, 48(8): 63-66.
- [8] 于文谦, 戴红磊. 非奥项目的角色定位与生存环境之探[J]. 南京体育学院学报(社会科学版), 2013, 27(5): 1-6.
- [9] 张金桥. 我国自发性体育社会组织的合法性及其发展中的政府职责[J]. 天津体育学院学报, 2013, 28(3): 213-218.
- [10] 编写组. 中国社会组织改革发展政策选编(2013)[M]. 北京: 中国社会出版社, 2015: 10.
- [11] 何隆德. 也谈治理与善治[N]. 湖南日报, 2015-10-20(012).
- [12] 梁枢. 市场化转型背景下体育社会组织改革研究[J]. 体育与科学, 2015, 36(1): 108-112.
- [13] VAN SLYKE D M. The public management challenges of contracting with nonprofits for social services[J]. International Journal of Public Administration, 2002, 25(4): 489-517.
- [14] 秦小平, 陈云龙, 王健, 等. 我国社会体育组织发展路径——基于政府购买体育公共服务的视角[J]. 上海体育学院学报, 2014, 38(5): 1-4.
- [15] 黄亚玲, 郭静. 基层体育社会组织——自发性健身活动站点的发展[J]. 北京体育大学学报, 2014, 37(9): 10-16.

