

体育治理结构的域外经验与中国镜鉴

张琴¹, 易剑东²

(1.安徽工程大学 体育学院, 安徽 芜湖 241000; 2.江西财经大学, 江西 南昌 330013)

摘要: 通过分析英国、美国、芬兰、日本体育治理结构, 得出域外体育治理结构的经验: 厘清结构归属、明确责权利边界、遵循市场优先原则、强化非政府体育组织的公益服务职能、充分发挥多元主体治理优势、形成协商共治的局面。我国体育管理结构呈现“中心-边缘”特征。“中心-边缘”结构在组织机构设置、权力划分和资源流动上, 呈现体制管理缺位等问题, 体育治理结构正是在应对传统体育管理结构存在问题的意义上产生的。要想实现体育治理结构由“中心-边缘”的单一刚性结构, 转变为“多中心”的网络式柔性结构, 政府必须成为退居幕后的指挥者, 即退出微观领域、把控宏观领域; 介入公共领域、退出经营领域; 强化行政服务、弱化行政管理; 强化立法监督、弱化行政干预, 构建一种多元化主体协商共治的治理结构。

关键词: 体育管理; 体育治理; 体育善治; 治理结构

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2017)05-0041-07

Sports governance structure: foreign experience and reference for China

ZHANG Qin¹, YI Jian-dong²

(1.School of Physical Education, Anhui Polytechnic University, Wuhu 241000, China;

2.Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330013, China)

Abstract: By analyzing British, American, Finnish and Japanese sports governance structures, the authors concluded that the experience of foreign sports governance structures is as follows: clarify structure belonging; specify responsibility and right boundaries; follow market priority principle, intensify nongovernmental sports organizations' public service functions; fully exert multi-subject governance advantages; form a cooperative governance situation. The sports management structure in China shows a "center-periphery" characteristic. The "center-periphery" structure shows problems such as system management absence in terms of organization structure setup, power division and resource flow. The sports governance structure was produced exactly in the sense of dealing with problems existing in the traditional sports management structure. To realize the change of the sports governance structure from the "center-periphery" single rigid structure to the "multi-center" network type flexible structure, the government must become a commander withdrawing to the back stage, i.e. withdraw from the microscopic area, control the macroscopic area, enter into the public area, withdrew from the business area, intensify administrative service, weaken administrative management, intensify legislative supervision, weaken administrative intervention, and establish a multi-subject cooperative governance structure.

Key words: sports management; sports governance structure; good sports governance; governance structure

体育治理结构既是多元治理主体占有体育资源的组成方式及其关系格局, 又是体育治理在组织机构设置、权力划分上的设计和安排。体育治理结构背后是

制度结构, 通过分析体育治理结构就能够把制度结构同制度下社会后果联系起来, 有助于解释多元体育治理主体的行为, 解释和预测各种体育现象, 从而为制

收稿日期: 2016-12-28

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(16ZDA226); 安徽省哲学社会科学规划项目(AHSKQ2014D90)。

作者简介: 张琴(1977-), 女, 副教授, 研究方向: 体育治理理论、体育产业治理。E-mail: 2658919951@qq.com

度的改进提供切入点:改变主体面临的不合理体育治理结构乃至制度结构。

1 域外体育治理结构的特征

英国是现代体育的发源地,美国是体育商业化程度最高的国家,芬兰被认为是大众体育参与水平最高的国家之一,日本是率先西化的亚洲国家且体育社会化程度较高。梳理4国体育治理结构演变的脉络,并且把握其规律性,可以为我国体育治理结构提供借鉴。

1.1 英国多元合作的体育治理结构

近代以来,英国体育治理结构总体上经历了3次变革:第二次世界大战以后、撒切尔夫人时代、布莱尔执政以来。

二战前,英国不存在国家层面的体育管理部门,职业体育、群众体育都是依靠社会机构组织实施的。二战后,英国政府致力于重拾国民信心,政府开始全权管理国家和社会事务,不断扩展公共服务范围。在这种“大政府”背景下,国家层面的体育管理机构应运而生,1965年,体育委员会(Sports Council)正式成立,具体负责制定实施体育政策和组织体育运动,体现强烈国家意志。1972年,《皇家宪章》赋予体育委员会国家认可的权力,负责管理全英体育事务。1975年,英国政府颁布《体育和娱乐》白皮书,将体育管理、体育发展、国民健康等纳入体育委员会的管理范畴^[1],体育委员会承担着体育的政治功能、社会功能、经济功能。在这个意义上,体育委员会是刚性单一结构。此时的英国体育管理结构与我国现行的体育管理结构非常相似。当然,政府职能和权力不断扩大必然导致政府机构日益庞大和政府支出不断增加,政府财政吃紧加之经济危机不可避免地引发一系列社会问题,改革势在必行。

撒切尔夫人上台后大力精简政府机构,引入社会力量和市场机制进行社会化改革,让更多权力回归社会。伴随着政府职能转变和向地方政府分权,体育委员会的职能发生了重大转变——从统管全国体育事务转变为注重竞技体育的发展;从热衷于体育场馆建设转变为关注国民参与体育运动。政府开始引入社会资本进行体育市场化发展,最具代表性的是引入强制性竞标方式(CCT)进行体育场馆的建设与管理,同时社会资本更便捷进入职业体育领域,形成以英格兰职业足球联赛为代表的职业体育治理模式,而群众体育的管理则主要由地方政府完成,多元化体育治理结构基本形成。需要指出的是,英国政府并没有放弃高水平竞技体育的发展,20世纪90年代初颁布《体育:发展游戏》指出:体育委员会强化了对竞技体育和具有发

展前景运动项目的管理。

1997年,“新工党”执政,布莱尔按照“第三条道路”再次改革社会公共服务体系,旨在为国民提供更好的福利待遇,切实保障经济发展与社会公平。英国体育管理机构随之进行重大改革,取消体育委员会,创立文化媒体和体育部(DCMS)以及专门负责竞技体育的英国体育理事会(UK Sports)。2000年,英国体育理事会发布《未来的全民体育》(A Sport Future for All),阐述了地方政府在群众体育中的核心作用,明确地方政府是满足地方居民体育需求和引入多方资源实现体育社会化的责任主体,强调地方政府拥有地方体育设施的掌控权力,提倡地方政府在促进体育参与和体育就业中发挥关键作用。2002年,英国体育理事会颁布《游戏计划》(Game Plan),将体育、教育、健康有效连接,再次明确相应管理部门的责权利。这种转变体现出英国政府致力于竞技体育与群众体育协调发展,其突出特征是厘清结构归属——群众体育归文化媒体和体育部管理、竞技体育归英国体育理事会管理,同时强调广泛的网络结构合作关系和严格绩效评估体系,共同促进体育发展。2004年,英国体育理事会发布《英国体育框架》(The Framework for Sport in England),提出英国体育的发展需要依靠全社会的力量,即依靠国家层面的政府支持还需要地方政府的合作、依靠体育组织与相关机构的协作、依靠政府的力量与非政府组织的积极参与,构建一种多元合作的体育治理结构。在这种多中心体育治理结构中,体育政策的制定要均衡官员(注重精英体育)、议员(关注社区体育)、半官方机构成员(以专家为代表的政策研究群体)的利益,从而确保体育政策的公平性。

政府部门、准政府组织与非政府组织是英国多元合作体育治理结构的3大组成部分。文化媒体和体育部和英国体育理事会属于政府部门,文化媒体和体育部不直接管理体育事务,而是以合作的方式与相关政府部门和地方政府体育理事会一道,完成体育政策和文件的制定工作,进行体育的宏观管理;英国体育理事会以国家彩票资金法定分配机构的身份直接管理和支配公共体育资金,自成立以来每年投入竞技体育2500万英镑,有200万英镑支持大型体育赛事^[21]。体育理事会具有“准政府机构”的特征,其机构内部只有主席是政府任命,其他成员由社会招聘,主要职责是制定体育发展规划、管理群众体育事务、发展体育资源。非政府组织是指国家体育理事机构,即体育协会和单项体育协会,事实上非政府组织是英国体育治理的实践者——通过与英国体育理事会合作提升竞技体育成绩、通过与体育理事会合作提高国民体育参与率,但

英国单项体育协会有严格的成立标准——协会的运动项目必须是奥运会或者残奥会的项目、参与人数不得少于75 000等^[9]。体育协会和英国单项体育协会另一个重要功能是体育的市场化，因其内部结构是市场主体，便于利用外部的网络资源吸引社会资本，将国家、地方、媒体、赞助商、观众、运动员的利益有效连接，并最终实现体育市场化发展的目标。

1.2 美国体育治理结构是由市场和社会到政府，再由政府到市场和社会

近代以来，美国体育治理结构大体可分为3个阶段——罗斯福新政之前、罗斯福新政至20世纪70年代、20世纪80年代以来。

罗斯福新政之前，美国自由主义盛行——经济上主张市场决定一切、社会上信奉纯粹的自由主义。这一时期，联邦政府乃至美国各州在体育治理上发挥的作用非常有限，各级各类体育社会组织是体育治理结构中的主体，体育公共产品主要由私人和社会组织供给。1851年，美国成立了第一个体育社会组织——基督教青年会(YMCA)，此后美国儿童俱乐部、美国LA84基金会相继成立。1893年，芝加哥大学建立教师委员会管理校际体育运动。1898年，约瑟夫律师创立了儿童游乐场，进而引发了美国社会对儿童体育教育的关注。19世纪后期，市政府、大众、各种基金委员会以及美国教育改革小组开始参与体育治理。直至20世纪初，联邦政府开始推行各种政策以鼓励各州市县兴建健康空间(Health Resort)，美国各州政府才开始在公共财政中，直接拨出资金以支持地方公立学校改善体育设施，参与地方体育治理。

20世纪30年代的经济大萧条，激起民众的不满，普遍要求政府应该有所作为，罗斯福新政应运而生。新政的核心内容是政府职能的扩张，对市场和社会进行大规模干预。联邦政府开始大规模干预体育事务，主要是负责兴建各类体育设施的就业促进管理局(WPA)和民用保护部(CCC)相继成立。截至1937年，就业促进管理局已经兴建1万多个体育场所，投入资金占其预算的1/10^[24]，标志着联邦政府直接参与体育治理。二战后，联邦政府进一步加大对体育的投入，陆续实施了《伟大社会计划》(Great Society)、《开放空间项目》(Open Space Program)。到20世纪70年代，美国各州政府已经能够独立供给体育公共产品和进行地方体育治理。此时，美国事实上形成了联邦政府和州政府主导下的体育治理结构。

1992年，联邦政府和州政府主导的体育治理模式发展到极致，当年联邦政府购买公共服务的费用达到2100亿美元^[40]。此时，美国经济“滞胀”悄然来临，

联邦政府和州政府已经没有能力再大量提供公共服务，使得非盈利组织(NPO)或者称为非政府组织(NGO)兴起。此后，体育领域的非政府组织和非盈利组织在美国体育治理结构中逐渐成为主流，包括美国奥林匹克委员会(USOC)、中学和大学体育联合会、全国性和地方性体育学术团体、体育总会和协会以及2.1万个俱乐部^[41]，而联邦政府和州政府采取免税、补贴等多种方式给予支持。USOC是美国最大的非盈利体育组织，其在体育治理中发挥着非常重要的作用，仅2011年美国奥委会通过电视转播、商业赞助、各种捐赠的总收入共1.1197亿美元，其在奥林匹克训练中心上的花销就达2779.8万美元、投入体育科学研究137.3万美元^[5]。20世纪80年代以来，美国联邦政府和州政府逐步形成非政府组织和非盈利组织主导、企业和公民共同参与的体育治理结构，实现了体育治理结构的再次转变。

可见，美国社会经历了自我否定的发展过程，体育治理结构经历了“非政府→政府→非政府”的转变。罗斯福新政之前，一直是私人资本和社会资本供给体育公共产品；之后，转变为联邦政府和州政府主导下的治理结构，政府主要以税收和公债的方式筹集体育资源发展体育事务；再以后，联邦政府和州政府退居幕后，主要采用租赁合同、特许经营、凭单制、使用者付费等市场化手段达到体育治理的目的。此外，美国体育治理结构中，州政府享有高度的自治权，联邦政府一般不干预州政府的体育治理。即使是政府充当主角的罗斯福新政时期，美国联邦政府也没有形成专门的体育管理机构；当下的“总统健康运动与营养委员会”和“总统休闲委员会”也只是制定体育发展政策而已。

1.3 芬兰体育治理结构是横向联合的全社会管理

芬兰人将体育视为引领芬兰进入世界版图的政治运动。1912年第5届夏季奥运会，芬兰人证明了自己。然而，20世纪60年代末，芬兰的一些大学体育部门和学术机构的名称普遍将名称前缀由“竞技”改为“公共体育”，标志着体育改革时代的到来。这种转变实质是竞技体育主流价值的改变，芬兰政府因势利导地将兴起的大众体育阐述为“确定社区特质的一项决定性内容”^[60]。芬兰是世界上较少能够将竞技体育的成功经验移植到大众体育领域的国家，也可能是唯一一个将竞技体育的组织机构要素，成功整合为大众体育结构要素的国家，现今芬兰被认为是大众体育参与水平最高的国家之一。

非政府体育组织在芬兰的体育治理中发挥着重要作用。芬兰体育联盟(FSF)是芬兰最大的非政府体育组

织,芬兰体育联盟拥有130个组织,包括大约70个单项体育联盟(NGBs)、15个地方性体育组织(Dos)、芬兰奥林匹克委员会(FOC)、芬兰青年协会(YF)、大众体育协会(SfAA)以及瑞典语体育联合会组织、芬兰足球协会组织、特殊人群体育组织等。其中,芬兰奥委会管理地方体育事务也管理奥林匹克事务;芬兰青年协会负责青少年体育;大众体育协会负责娱乐和健康相关活动。而地方性体育组织不仅治理上述体育事务,更重要的是协调地方性综合体育事务。芬兰体育联盟不同于其他国家的非政府体育组织之处在于:芬兰体育联盟是非政府体育组织的联盟。芬兰体育联盟的主要功能是通过影响政府组织,为其下属的非政府体育组织争取利益,因此芬兰体育治理结构呈现出一种全社会所有非政府体育组织横向联合的特征。

1993年,芬兰各州政府获得自主权——可以完全独立分配国家投资的体育资金,国家将资助金分配给各州、市政府,并规定地方政府按照法律要求资助地方非政府体育组织,以及各州政府可以根据本地区的实际情况分配公共体育资金。1995年,芬兰地方政府法规中规定,地方政府必须为社区提供体育公共服务,必须建立地方政府体育治理的评价体系。各州政府为有效治理地方体育事务,开始采用一种横向联合的策略——加强与运输、交通、环境、教育、健康、青少年等政府部门的横向联系,地方政府要求所属部门摒弃狭义的竞技体育观念共同参与地方体育治理,我国学者称之为跨界整合^[7]。此后,芬兰地方体育治理逐渐发展为全社会横向联合结构,即政府相关部门横向联合、资助非政府体育组织进行地方体育治理,最为明显的例子是“适应芬兰生活”项目。

在这种全社会横向联合的体育治理结构中,政府部门主要有教育部下设文化、体育和青年政治部以及国家议会公共事务部、市政局公共体育服务设施保障机构。1998年,重新修订的芬兰《体育法》中,规定教育部和地方教育部门负责竞技体育和大众体育的政策制定,确保公民享有平等的体育权利,教育部和地方教育部门可以通过为非政府体育组织提供资金担保或者其他方式实现这一具体目标,比如,芬兰体育联盟30%的资金来源于政府部门以特定项目方式给予的资助^{[6][12]}。芬兰国家议会公共事务部的主要职责是监督各级政府提供体育公共服务的质量,为国家体育事业的发展提出建议和议案。芬兰市政局创立的公共体育服务设施保障机构,提供超过3万项体育设施,其中95%归地方政府所有和管理^{[6][12]}。尽管政府部门积极参与芬兰体育治理,但事实上大量的非政府体育组织及其体育俱乐部才是芬兰体育治理的具体实践者,早在

1980年《体育法》中就规定国家和地方政府只进行法律监控和资金介入而不具体管理体育事务。在芬兰97%的体育俱乐部是非盈利性的,据统计芬兰滑雪俱乐部拥有注册会员150万人、芬兰定向越野俱乐部拥有注册会员5万人^[8],密布的俱乐部网络构成芬兰体育治理的核心。

1.4 日本体育治理结构清晰、归属明确、社会化程度高

日本体育治理结构简约而清晰,分为3个部分:政府、体育协会、日本奥委会和大学委员会,其中政府负责学校体育和社区体育,体育协会主管各项俱乐部以提供公共体育服务、日本奥委会和大学委员会负责竞技体育^{[9][1]}。

学校体育和社区体育的责任机构:国家层面是日本文部省下属的体育与青少年局,地方层面的是教育委员会^{[9][16]}。体育与青少年局职责是制定体育政策、法律法规,提供资金支持,协调国内外体育赛事,对体育事务进行宏观管理等。地方教育委员会负责具体实施体育政策法规,监督体育资金使用情况,管理地方体育场地设施,协调地方性非政府体育组织等。国家和地方政府的公共资金支持方向,主要是学校体育和社区体育领域,尤其是学校和社区的体育场地设施建设^[10]。

体育协会是日本体育治理结构的核心,其职责主要是提供体育公共服务;日本体育协会是全国性综合体育社团,在地方设有地方体育协会,终端包括大学、中学、企业和社区的体育俱乐部以及各单项体育俱乐部;日本体育治理结构的基础是社区综合性体育俱乐部——以社区内大学为基点、利用大学的体育场地和人才优势、由社区居民自主运营的俱乐部^[11];日本政府高度重视非盈利性体育组织发展,赋予体育协会和俱乐部自主经营、自我管理的权力^[12],致力于构建以社会需求为导向、多元利益主体积极参与治理体育事务的结构。可以说日本居民享受高度社会化的体育公共服务。需要指出的是日本体育协会及其管理的俱乐部都是公益法人,但是,日本职业棒球联赛和职业足球联赛的俱乐部是具有独立法人资格的股份公司;其次,日本奥委会于1898年退出日本体育协会^{[9][127]},具有独立财团法人资格,主要负责竞技体育的发展,方式是通过召集各级各类体育协会进行比赛,以选拔优秀运动员参加国际比赛。因此,日本的体育治理结构的特征之一就是结构清晰、归属明确。

2 四国体育治理经验的启示

英国、美国、芬兰、日本体育治理结构的演变,大体经历“大社会→大政府→多中心网络结构”的过程。体育治理的多中心网络结构描述的是政府与市场、

社会之间的关系，是一种跳出传统官僚体制和市场机制的新模式，本质上是多元、自组织、合作的公共治理模式，其显著特征是抛弃传统行政管理的垄断性和强制性，强调政府、企业、社会团体和个人的协商合作以及政府部门间横向合作关系的重要性；不再要求政府去做什么和提供什么，而是希望政府立足宏观层面制定政策，充分挖掘多元治理主体和各种管理手段的潜力；通过政府放权和授权，实现多元化主体、多中心结构、自我治理、平等共治；革除自上而下、等级分明的秩序，建立网络结构多元治理主体之间平等对话的合作关系。

体育治理的多中心网络结构在内部序列上有两种倾向：一是先市场、后社会、再国家；二是市场的归市场、社会的归社会、国家的归国家。

先市场、后社会、再国家是一种体育治理结构主次分明的发展思路。先市场——首先强调市场在资源配置方面的优势，引导经济体提供体育公共产品、经营职业体育、参与体育治理；后社会——在一些无利可图的公共体育领域，在政府供给的基础上着重提倡社会的公益服务性质；再国家——如果市场失灵和社会失灵同时发生，则采用国家干预的方式。事实上，体育治理体现的是一种理念，核心是将单行政治结构转变为多元化结构、将单一主体转变为多元主体协同共治、将体育治理手段从控制转变为协调，而先市场、后社会、再国家只是序列问题。

市场的归市场、社会的归社会、国家的归国家是一种关系结构清晰、责权利明确的发展思路。市场的归市场——将职业体育置于市场中自负盈亏、自我发展，遵守市场经济规则，国家不会干预；社会的归社会——非政府体育组织遵循社会团体的行为规范，无需担忧行政干预和经济干涉；国家的归国家——攸关国民健康的事业必须由国家投入，这是国家的职责，但有多种方式可以选择。

可见，域外体育治理结构的经验包括：厘清结构归属，明确责权利边界，遵循市场优先原则，强化非政府体育组织的公益服务职能，充分发挥多元主体治理优势，形成协商共治的局面。此时，政府成为退居幕后的“指挥者”——退出微观领域、把控宏观领域；介入公共领域、退出经营领域；强化行政服务、弱化行政管理；强化立法监督、弱化行政干预。

3 我国的体育治理

上述4国体育治理最终形成“多中心”网络结构，而我国体育治理结构则呈现出一种“中心-边缘”的特征。诚然，治理作为一种政治管理过程，也像政府

管理一样需要权威和权力，最终目的也是为了维持正常的社会秩序^[13-14]。在这个意义上，“多中心”网络治理结构与“中心-边缘”管理结构的目标一致，但是手段不同。

3.1 我国体育管理结构存在的问题

1) 组织机构缺位与混置。

我国现行体育管理组织机构是4层级、5机构设置，即体育总局→省、直辖市、自治区体育局→地级市、自治州体育局→市辖区、县、自治县体育局；体育运动委员会、教育行政部门中设置的体育管理机构、工会、妇联、共青团。

现行体育管理结构的突出问题是组织机构缺位，即体制内的体育组织机构设置只涵盖4层级，乡镇级政府不设体育专门机构、教育部门中的专门体育管理机构被合并为“文教体卫办”，农村地区“文教体卫办”也不存在。组织机构缺位导致的突出问题是农村体育无法开展，没有独立的体育组织机构和专职的体育工作人员，体育管理成为村委会日常工作的额外部分，体育也就成为村长在农闲时考虑的节目之一。

现行体育管理结构的另一个弊端是一套人马、多块牌子的机构，这是因为人手不足、缺编应对体育事务的无奈之举。一套人马、多块牌子导致的突出问题是学校体育互相推诿。

2) 条块分割与事权分离。

宏观上，体育管理权力集中于国务院和各级政府；微观上，体育管理权力集中于各级体育局领导。横向上，各级体育部门只接受本级政府行政首长的领导；纵向上，各级体育部门只接受上一级体育部门的业务指导。由此，导致了“条块分割”与“事权分离”的局面。

条块分割导致体育部门无权要求教育、工会、妇联、共青团部门配合，体育总局也无权要求地方政府做什么。导致我国体育部门“孤立无援”。

事权分离源于条块分割，即体育权利配置纵向、横向的割裂，地方体育局接受体育总局的业务指导，而体育总局在行政上没有领导地方体育局的权力，地方体育局行政上只接受本级政府的领导并具体负责处理地方体育事务，体育工作的决策权、监督权、协调职能以及体育局领导的任免都集中于本级政府。由此，体育总局的政策措施往往要服从于地方政府的发展规划。事权分离将地方体育局的领导权力限定在本级体育局机构内部，其利益只能是在本级政府内部争取，而地方政府往往是把体育工作置于次要地位。显然，在本级政府公务中，体育工作相对于经济发展、城市建设、教育医疗等工作任务没那么重要。

3) 体育资源流动的阻滞。

中西部各省与“北上广”之间存在体育资源差别并不可怕,体育部门与教育部门之间存在体育资源差别也不可怕,竞技体育与群众体育之间存在体育资源差别亦不可怕,可怕的是条块分割、事权分离必然导致地方体育事务只能由本级政府负责,体育资源的权属归各级政府。不可避免地造成发达地区与欠发达地区体育资源的差别。在这种情况下,地区之间的体育资源也不可能流动,不存在共享体育资源的制度,体育资源的流动受到严重阻滞。

政府公共财政支出是唯一的投资渠道、各级政府部门是唯一的投资主体,既然体育发展所需资源全部由国家 and 各级政府投入,那么各级政府掌握全部体育资源也是理所当然。政府主导的计划发展模式与社会主导的市场发展模式,实际上是两种不同的利益诉求,但其最终目标都是构建一种体育服务的消费系统和生产系统的基本经济结构。问题在于:社会主导构建的是一种符合市场经济规律的需求决定供给;而政府主导构建的是一种计划经济体制的供给决定需求。

3.2 我国体育由管理向治理转变的策略

1) 强调责任意识,构建“多中心”网络化体育治理结构。

体育行政部门必须将以往目标管理模式转变为多元治理模式——构建多中心治理结构、划定多元治理主体的责权利边界,以及采取措施实现多元治理主体之间的制衡。其次,责任意识体现在体育行政部门自我革新的行动上,任何体制背后都对应着稳定的利益结构和既得利益群体,体育管理体制难以推进正是它背后的利益结构难以优化整合。由体育管理结构向体育治理结构转变显然不是简单的调整,而是要打破固有利益格局,是体育体制改革的深水区,这需要各级政府的政治勇气和各级体育行政部门的无畏精神^[15]。然而,时下体育行政部门的改革创新精神尚有不足^[16]。

2) 厘清关系和权利归属解决组织机构缺位与混置问题。

针对组织机构缺位及导致农村体育难以开展问题,体育行政部门立足于该放的放、该抓的抓——职业体育该放、群众体育该抓。在我国城乡失衡、区域失衡的情况下,农村地区设置专门体育机构、配备专门体育人才或许是不可能的,至少在很长一段时间难以实现。然而,农村体育攸关国民健康,应将其置于国家战略加以重视,为农村和农民提供基本体育公共服务。以职业体育为代表的体育产业必须按照行业标准和相关者利益协商的原则,将其置于市场经济体制中发展;竞技体育是精英体育,服务对象决定其不能

依赖公共财政投入,必须依靠市场运作。

政府在顶层制度设计上应该有更多作为——将现行体育组织机构分门别类重组,并清晰界定各个部门的“责权利”及其边界。

3) 解决条块分割与事权分离问题。

“多中心”网络化体育治理结构的外部图景是体育行政部门、教育部门、文化部门乃至环保部门和城建部门等全社会横向联合,共同治理体育公共事务。

首先,以全社会横向联合治理体育公共事务,多部门联合发文破解部门掣肘,比如,八部委联合印发《关于加强大型体育场馆运营管理改革创新提高公共服务水平的意见》(体经字[2013]381号);其次,发挥本级行政的统领作用,借鉴中国足协“脱钩”改革过程采用的“部际联席会议制度”,调和体育结构外部利益关系。

当下,破解我国体育治理体系面对的条块分割与事权分离问题,亟需构建一个运转有效、执行有力的外部社会支持系统,这是我国学者提出体育资源跨界整合的正解^[7]。可以说,体育治理体系和治理能力现代化,取决于是否具备完整、适度、和谐、平衡的外部社会支持系统。未来,我国体育治理应尽力调动相关部门的力量,形成多中心协同共治的良好局面。

4) 构建多元化治理主体应对体育资源流动阻滞。

“多中心”网络化体育治理结构的内部图景是体育行政部门、市场主体、体育社会组织、公民个体通过一定制度安排,合作互动、共同治理体育公共事务。

在中国的现实状况下,体育资源地区之间的结构差客观存在,其解决依赖于我国城乡二元结构的打破、区域发展差距的缩小以及政治体制改革的进程,而不是简单调整体育治理结构就能够解决的。首先,明确体育行政部门的责任,从预算开始认真执行均衡发展战略;其次,强调治理理念,搭建多中心治理结构,构建多元治理主体,理顺体育内部结构权责利关系;再次,突出市场主体的作用,运用多样化治理手段,引领市场主体供给体育公共产品;最后,发挥社会组织的优势,以第三方的身份协调体育内部资源,实现体育内部资源的有效流动。

针对体育资源流动强调体育公共事务,由政府一元管理转变为政府、市场、社会多元治理,实现体育资源投入从单一公共财政到多元主体协同转变;遵循消费决定生产、需求决定供给原则,强调市场主体优先和体育社会组织的公益性,充分发挥多元主体治理优势,形成协商共治的局面,实现全社会体育资源有效流动。体育产业应该是体育资源的主流,诚如有学者所言,竞技体

育必须要有强大的体育产业作为后盾^[16],而体育产业发展的动力应该是个体体育需求,及其体育消费能力相结合的有效需求,即只有在个体和社会的体育有效需求,与体育产业之间供需促进的市场交换过程中,才能实现全社会体育资源的有效流动。

参考文献:

- [1] 任慧涛. 体育治理:英国经验与中国镜鉴——伊恩·亨利教授学术访谈录[J]. 体育与科学, 2015, 36(1): 1-6.
- [2] SLACK T, PARENT M M. Understanding sport organization: the application of organization theory, 2nd, Champaign[M]. London: Human Kinetics, 2006.
- [3] MCINTOSH P. "Sport for All" programs through out the World [M]. Paris: UNESCO, 1980: 111.
- [4] ACAR K. Governance and European Civil Society: govern mentality, discourse and NGOs[M]. London: Routledge, 2014.
- [5] IOC. Basic universal principles of good governance of the Olympic and sports movement[R]. Lausanne: IOC, 2008: 51.
- [6] IAN O B, TRISH B. Sport governance: international case studies[M]. London: Routledge, 2013.
- [7] 杨桦, 任海. 我国体育发展新视野:整体思维下的跨界整合[J]. 北京体育大学学报, 2014, 37(1): 1-8.
- [8] BAYLE E, ROBINSON L. A framework for understanding the performance of national governing bodies of sport [J]. European Sport Management Quarterly, 2007, 7(3): 249-268.
- [9] 曲国洋. 日本竞技体育体制研究[D]. 北京: 北京体育大学, 2011.
- [10] 周爱光. 日本体育政策的新动向——《体育振兴基本计划》解析[J]. 体育学刊, 2007, 14(2): 16-19.
- [11] 陆作生, 刘宪军. 日本综合型地域体育俱乐部的运营机制及发展[J]. 体育学刊, 2009, 16(3): 33-36.
- [12] 崔颖波, 赵广辉. 东京奥运会后的日本体育发展给我们的启示——兼论 2008 年北京奥运会后我国的体育方针[J]. 体育与科学, 2004, 25(4): 28-31.
- [13] 任海. 国际奥委会演进的历史逻辑——从自治到善治[M]. 北京: 北京体育大学出版社, 2013: 231.
- [14] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 11-12.
- [15] 郝勤. 论中国特色体育发展道路的历程、内涵及基本经验[J]. 体育科学, 2009, 29(10): 3-8, 36.
- [16] 易剑东, 任慧涛, 朱亚坤. 中国体育发展方式历史沿革研究[J]. 北京体育大学学报, 2014, 37(11): 1-8.

