

公共治理视角下我国高尔夫球政策执行 偏差及对策研究

杨中华, 李延超, 吴 茜

(上海体育学院 体育产业发展研究院, 上海 200438)

摘 要: 采用文献资料、专家访谈等研究方法, 对我国高尔夫球政策执行进行系统研究, 认为, 我国高尔夫球政策执行中存在“禁而不止”“上有政策, 下有对策”等多重问题。借鉴国外高尔夫球公共治理方式得出了我国高尔夫球政策执行的启示: 球场审批程序要公开透明, 接受公众监督, 促进多元主体形成; 政策执行不能“一禁了之”, 要注重疏导, 不断完善治理手段; 理顺政府、市场、社会的关系, 协调治理过程。在此基础上提出树立“有限政府”理念、培育公民社会、发挥媒体监督作用等治理对策。

关键词: 公共治理; 高尔夫球政策; 执行偏差; 有限政府; 公民社会; 媒体监督

中图分类号: G80-053

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2015) 05-0029-03

1 公共治理理论及其特征

自19世纪80年代以来, 随着西方资本主义政府管理和市场机制危机的出现, 治理理论率先从西方兴起。并引起行政学、管理学领域学者的广泛关注。1992年联合国为了研究与发展治理理论, 专门成立了全球治理委员会, 并出版了《天涯成比邻》(Our Global Neighborhood) 研究报告。1995年治理理论的创始人之一罗西瑙(J·N·Rosenau)在《没有政府统治的治理》和《21世纪的治理》书中定义治理: 是一种由共同的目标支持的活动, 这些管理活动的主体未必是政府, 也无须依靠国家的强制力量来实现^[1]。2000年我国著名政治学者俞可平教授在《治理与善治》书中定义治理: 是官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序, 满足公众需要的一个过程。随着治理理论研究的不断创新与深化, 经济市场化、社会信息化、政治民主化等多个领域的历史性转变, 以及在第三部门理论的影响下民间组织力量的日益增强, 区别于公司治理、政府治理的公共治理应运而生。

1.1 治理主体多元性

公共治理涉及公共领域的治理, 治理的主体应具有多元性, 才能保证最大限度地听取来自不同利益主体的诉求, 以找到公共利益的最优点^[2]。为此公共治理将政府、市场、公民社会等纳入多元主体体系中。各主体间通过长期保持协商

与互动, 逐渐形成多中心治理结构, 政府也不再是合法权力的唯一来源, 市场、公民社会同样也可能是合法权力的来源。并且公民社会作为新兴的治理主体, 有着市场、国家都无法比拟的一些优越性^[3]。最大程度地维护政策决策的公平分配与正义性, 降低决策风险, 减弱或消除决策执行的外部性, 充分体现中国特色社会主义民主政治与民主决策。

1.2 治理手段灵活性

公共治理手段除了国家管理的常规手段和方法外, 更多地是强调各种机构、组织、团体之间的自愿、平等合作^[4]。通过合作化解与避免政策执行中主客体间存在的矛盾和冲突。但这也并不是说只强调治理手段的灵活性, 而舍弃原则性, 虽然政策法规僵化, 存在诸多问题, 但如果高尔夫球俱乐部建设占用耕地, 就要依法取缔, 因为依法治国是党和人民治理国家的基本方略, 国家明文规定高尔夫球场建设不得占用耕地, 这就没有任何灵活性可言了。也就是说治理手段的灵活性是有限度的, 原则性是基础, 灵活性是发展。

1.3 治理过程协作性

公共治理的基础是政府、市场、公民以及公民社会的三边互动^[5], 而不是政府单向的一手包办或者完全的民营化。在治理过程中鼓励公民社会与企业参与到公共事务的管理中去, 强调各个主体合作共赢、利益约束, 注重各主体间认知共享, 以达成所接受的共同的目标。形成组织层面上相互依

收稿日期: 2015-04-08

基金项目: 上海体育学院交叉学科研究生拔尖创新人才培养平台科研(学位论文)项目

作者简介: 杨中华(1989—), 男, 山东菏泽人, 硕士, 研究方向为体育管理学。

赖、平等互利、透明与信任的多中心治理模式,实现主体间服务协同、资源共享、互惠互利、管理效率提升的公共治理利益等。通过协作性治理管理公共事务,最终实现管理的现代化与规范化。

2 我国高尔夫球政策执行偏差的表现

关于高尔夫球政策执行偏差问题,一直是“政界的痛、学界的伤、业界的病”。就在2014年7月1日,由国家发展改革委牵头中央11个部委联合下发《关于落实高尔夫球场清理整治措施的通知》,要求全国各地高尔夫球场按照取缔、退出、撤销、整改四类要求进行处理。截止到2015年3月30日全国取缔高尔夫球场66家,政策执行已初见成效,能否终结高尔夫球场之病症,还要等待规范发展政策的出台以及其他三类细则的执行情况。但无论这场清理整治工作能否达到政策目标,高尔夫球政策执行偏差问题依然存在,依然值得研究和思考。

2.1 高尔夫球场的“禁而不止”

2014年美国《赫芬顿邮报》报道称“在中国,高尔夫运动既遭禁又红火”。无独有偶,英国《独立报》也称“中国高尔夫球禁止却繁荣”。确实,据北京林业大学高尔夫教育与研究中心调查,2004年之前中国高尔夫球场已经增长至170家左右;据2013年度朝向管理集团公布,至2013年我国有高尔夫球设施总数521家,折合18洞高尔夫球场约639个。在高尔夫运动发展的10年间高尔夫球场竟然多出了400多家。但是早在2004年国务院就颁布了关于建设高尔夫球场的禁令。这些都说明,中国高尔夫球场建设“禁而不止”现象,已经是不争的事实。

2.2 政策执行中的“上有政策,下有对策”

2004年1月国务院办公厅颁布的《关于暂停新建高尔夫球场的通知》规定:地方各级人民政府、国务院各部门一律不得批准建设新的高尔夫球场项目。但是多年以来,开发商们利用监督体系不完善、政府部门执法不严、法律法规模糊,在建设高尔夫球场的时候,总是以“体育公园”“民族生态园”等名目申请批地,打了一个“完美”的擦边球,但是这些球场目前都是违法的。另外,高尔夫球场与房地产结合可以抬高本地区的土地价格,有些地方政府就默许开发商获取高尔夫球场批地,忽视社会公众的利益,成为球场建设的主要推动者。

2.3 政策执行中的“一刀切”

“一刀切”《辞海》释义:比喻用划一的办法处理情况或性质不同的事物。而对于高尔夫球政策执行“一刀切”在当下已经不适应高尔夫运动发展,实现不了政策价值,达不到政策目标^[6]。2001年财政部、国家税务总局颁布了《关于明确调整营业税税率的娱乐业范围的通知》规定:全国高尔夫球行业征收20%的营业税。而海南把发展体验型高尔夫运动高端旅游业作为支柱性产业之一,球场的高营业税率严

重影响了其产业链的经营与可持续发展。2009年国务院下发的《关于加快发展旅游业的意见》中提到“规范发展高尔夫旅游”,有的地方就误以为可以建设高尔夫球场了,但事实是规范发展高尔夫球政策出台前,一律不准建。所以对于高尔夫运动发展有利或无利的政策都不能搞“一刀切”的模式。

2.4 政策执行中的“政绩工程”

由于一些领导干部政绩观出现了偏差,一味地追求政绩的“显”和“快”,从而出现了林林总总的“形象工程”“政绩工程”^[7]。1997年中共中央颁布的《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》规定:禁止征用耕地、宜农荒地出让土地使用权用于高尔夫球场和高档房地产开发建设。2003年国土资源部颁布了《关于进一步采取措施落实严格保护耕地制度的通知》规定:对不切实际的“形象工程”“政绩工程”、高尔夫项目,一律不得报批用地。但在2011年央视《焦点访谈》批露了“云南石林征用耕地违规新建高尔夫球场”,当地政府为了经济效益与开发商合作,损害当地村民的利益,偏离政策执行的目标。

3 国外高尔夫球公共治理方式及对我国的启示意义

他山之石,可以攻玉。欧美等发达国家的高尔夫运动起步较早,在高尔夫球公共治理方面已有诸多成熟的做法与经验可供我国借鉴。

3.1 国外高尔夫球公共治理方式

当今高尔夫运动在英国普及程度相当高,且高尔夫球场建设比较成熟,每一次球场建设需要经过严格审批,并接受公众的监督。而美国针对高尔夫球场建设没有专门的统一监管政策,但美国高尔夫球协会(USGA)在维持高尔夫运动发展秩序和组织管理制度上发挥着不可替代的作用。而且美国政府规定只要不占耕地,政府就会鼓励市场化力量参与国土整治,既保护和改善了生态环境,又实现了可持续发展。德国比较有完善的法律法规,高尔夫球场建设必须报地方政府审批,审批的主要法律依据是《建设法》《环境保护法》《水资源法》等,对高尔夫球场的建设实行限制性发展政策。日本对高尔夫球项目实行严格的开发许可制度、水污染防治措施以及禁止公务员与利益相关者打高尔夫球的制度等,较好地控制了高尔夫球场建设使用过程中可能产生的各种负面影响,相关政策措施可供我国参考借鉴^[8]。

3.2 国外高尔夫球公共治理方式对我国的启示

我国在高尔夫球公共治理主体上可借鉴英国,应公开透明,方便社会公众和媒体参与监管,促进多元治理主体的形成。在公共治理手段上可以借鉴德国和日本,采用灵活的手段,不应一味采取禁止政策。国家体育总局小球运动管理中心三部副部长李勇也建议政府对高尔夫球场项目实行总量控

制、科学规划布局,引导高尔夫球市场规范有序发展,而不是“一刀切”。在公共治理过程上可以借鉴美国调动市场和高尔夫球协会的积极性,协调政府、市场和高尔夫球协会的三边关系,完善高尔夫球公共治理过程。另外,政府要努力增强从业人士特别是俱乐部管理人员的法律意识,普及高尔夫运动相关法律法规,营造良好的执法和守法环境。暨南大学深圳旅游学院黄文晶指出,“高尔夫作为一项绅士运动,包含在里面的还有其作为一项运动的文化内涵。而这种内涵需要一个长期的文化改变,不能一蹴而就。”同样对于高尔夫球公共治理也需要一个周期,高尔夫运动在我国的发展才30年,应该以长远的目光看待高尔夫运动的发展。

4 公共治理视角下我国高尔夫球政策执行偏差的对策

从公共治理的角度入手,引导和鼓励高尔夫球俱乐部、高尔夫球协会、社会公众、媒体等加入到高尔夫球政策执行中去,促进我国高尔夫球政策执行的民主化与科学化,避免和克服我国高尔夫球政策执行偏差问题。

4.1 树立“有限政府”理念,转变政府职能

随着社会的发展,公共事务日趋繁杂,政府在公共事务治理方面的能力不足逐渐显现。为缓解政府压力,应转变职能,适当放权于社会,树立“有限政府”理念。有限政府是公共治理实现的前提,在确保增强政府治理能力、不断提高政府宏观调控水平的前提下,政府要有所为、有所不为。随着社会对于“管办分离,政企分开”“小政府,大社会”的呼声越来越大。特别是十八届三中、四中全会再次强调“加快转变政府职能”,政府分权于社会,实现政府职能的“掌舵”与“划船”之间的分离,“有限政府”的构建将日臻完善。

4.2 引导高尔夫球俱乐部和协会参与政策执行,建构多元治理主体

引导高尔夫球俱乐部和协会参与政策执行是增加政策认同,加强政府政策决策的公信力,建构多元主体治理高尔夫球政策执行偏差的有效途径。在高尔夫球政策执行过程中,坚持政府与高尔夫球俱乐部、协会的民主协商原则,强调高尔夫球俱乐部与协会参与政策执行的主体地位。同时也注重提高俱乐部的法律意识与自我约束能力,以及协会对俱乐部的监管力度。而且协会是非官方非盈利性组织,最能代表整个高尔夫球行业的意志。各个地方高协,特别是中高协应积极参与到政策执行中去,发挥治理模式中合作共治的运行方式,进而避免政策执行偏差的现象。

4.3 培育公民社会、重视媒体监督、完善治理手段

公民社会是既不属于政府系统(第一部门),又不属于市场系统(第二部门),而是介于政府与企业之间的“第三部门”(the third sector)^[9]。它是具有非官方性、非盈利性、独立性、自愿性等特征的民间组织,是公共治理实现的基础。培育和发展公民社会,不仅可以对政府和企业形成强有

力的制约和监督,也可以弥补政府政策执行中存在的不足。在当今信息化的年代,高尔夫球相关媒体(新浪高尔夫、搜狐高尔夫等)以开放性、广泛性和实时性等特点,通过舆论导向在促进政策执行中扮演着重要角色。故保证政策顺利执行,要重视社会媒体监督的重要性和功能发挥,做到“善待媒体、善用媒体、善管媒体”^[10],进而不断完善公共治理手段,保障高尔夫球相关政策的顺畅执行,提高俱乐部自律意识。

4.4 理顺政府、社会、市场的关系,协调治理过程

在高尔夫球政策执行过程中,各利益集团之间的博弈和价值取向的不统一,是造成政策执行偏差的重要因素。要理顺各方关系,平衡各方利益,逐渐完成从零和博弈到协商民主的过渡。对于中央和地方的矛盾,不仅要看到球场违建的现象,还要反思我国政府官员考核制度的合理性,不能只把GDP增长作为衡量政府政绩的唯一标准,应该实行多样化的官员考核制度,加入社会保障、环境保护以及可持续发展等方面的内容,解决央地之间的矛盾,达成利益统一。理顺地方政府、俱乐部与社会公众之间的利益关系,其实就是理顺政府、社会、市场的关系。长期以来地方政府与俱乐部出于共同的利益取向,成为球场建设的主要推手,危害了社会利益。政府、社会、市场三者之间应保持独立与协作的伙伴关系。社会是政策执行的中间力量、市场是政策执行的推手,而政府是政策执行的引导者。

参考文献:

- [1] 王晓丹. 基于治理理论的我国和谐治理的对策研究[D]. 南昌:南昌大学,2008.
- [2] 李晓莉,李郁芳. 西方学者公共治理理论研究综述[J]. 江苏商论,2011(10):153-156.
- [3] 陆宗芳,罗玲红. 公共治理视角下的中国体育事业发展模式[J]. 北京体育大学学报,2009(10):19-21.
- [4] 史文涛. 公共治理视角下税务行政危机管理研究[D]. 兰州:兰州大学,2013:12-13.
- [5] 陈晓荣,罗永义,柳友荣,等. 公共治理视域中的体育治理[J]. 上海体育学院学报,2013(1):23-27.
- [6] 杨中华,李延超,吴茜. 我国高尔夫政策的发展阶段、特征及趋势[J]. 河北体育学院学报,2014(6):4-8.
- [7] 马玮. “形象工程”、“政绩工程”的成因及治理对策[J]. 徐州教育学院学报,2004(3):1-3.
- [8] 李晓莹. 中国长三角与日本中部地区高尔夫产业比较及其发展对策[D]. 杭州:浙江大学,2013.
- [9] 俞可平. 中国公民社会研究的若干问题[J]. 中共中央党校学报,2007(6):14-22.
- [10] 易剑东,郑志强. 公共治理理论视域下中国职业足球的危机及其应对[J]. 北京体育大学学报,2011(12):1-4.

(下转第79页)