

新时期我国体育社会组织发展的机遇、挑战与对策

田媛¹, 肖伟¹, 姚磊²

(1. 盐城工学院 体育部, 江苏 盐城 224051; 2. 巢湖学院 体育学院, 安徽 巢湖 238000)

摘要: 采用文献资料法和逻辑分析法, 分析新时期我国体育社会组织发展的机遇与挑战。研究认为, 我国体育社会组织存在公共性与独立性较差、缺少相关法规保障、登记门槛较高等现实困境。指出, 应合理定位行政部门与社会组织的角色, 明确两者的职能范围, 建立互利合作关系; 分类指导体育社会组织, 推行备案管理制度; 规范政府购买体育社会组织提供的公共服务; 以产业化、市场化为导向促进体育社会组织快速发展。

关键词: 新时期; 体育社会组织; 公共服务; 机遇与挑战

中图分类号: G812.16

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2015) 06-0001-04

自从党的十八大提出“加快形成依法自治的现代社会组织体制”后, 党和政府就将社会组织的培育与发展作为一项重要工作, 并从思想理念和顶层设计上, 完成对传统的“双重管理体制”和“一业一会”的突破, 实行业协会商会与行政机关脱钩的重大转变。上述改革, 为作为我国社会组织重要组成部分的体育社会组织的发展提供了新动力、带来了新机遇。在党的十八大以来的新时期, 如何把握新机遇, 面对新挑战, 为今后我国体育社会组织新常态发展做出新论断, 将是体育界学者探讨的重点议题。

1 多重环境保障新时期我国体育社会组织良好发展

党的十八大以来, 我国的政治、经济、社会环境发生翻天覆地的变化, 进而带动中国体育事业的重大变革, 环境的变化及体育的变革也为新时期我国体育社会组织的良好发展带来前所未有的机遇。

1.1 政治环境

继党的十八大及十八届二中全会以后, 2013年全国人大通过《国务院机构改革和职能转变方案》, 国务院办公厅印发任务分工通知, 要求国家发改委、民政部会同国资委等有关部门负责, 逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩。此计划原本预计于2015年年底在全国基本实现, 随后, 2015年7月8日, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》, 提出“2015年下半年开始第一批试点, 2016年总结经验、扩大试点, 2017年在更大范围试点, 通过试点完善相应的体制机制后全面推开。”行业协会改革计划的推后及分批、多次试点的推行, 足以证

明政府对行业协会改革的高度重视。中央对社会组织脱钩管理制度改革的施行, 无疑为我国新时期体育社会组织良好发展奠定了坚实基础。此后, 在党的十八届三中全会上, 提出了“国家治理体系和治理能力现代化”, 对于“国家治理体系”来讲, “创新社会治理”的重点任务之一就是“改进社会治理方式, 激发社会组织活力”。国家治理体系的提出, 进一步明确了社会组织的地位与作用。在体育领域, 唯有大力发展社会体育组织, 培育其管理主体, 才会让社会体育组织参与社会治理成为可能^[1]。党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中指出, “构建协商民主体系, 拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。”可以预见, 政府与社会组织将一改以往管理与被管理的关系, 从治理方式来讲, 趋向于协商而非行政指令。民主协商的提出, 将我国体育领域的社会组织与行政部门的关系重新定位。随后, 党的十八届四中全会指出, 坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设, 促进国家治理体系和治理能力现代化。而体育社会组织对我国体育治理能力及其现代化的构建起着不可或缺的协同作用^[2]。综上所述, 十八大以来的新时期, 随着每次全会的召开, 中央对社会组织重要性的认识越来越清晰, 我国各级各类社会组织在参与国家发展与建设中的地位就越来越突出。在以上大政治环境背景下, 作为我国社会组织重要组成部分的体育社会组织也将面临空前的发展良机。

1.2 社会环境

2012年国务院印发《国家基本公共服务体系“十二五”规划》指出, 把适合由社会承担的基本公共服务事项, 以购

收稿日期: 2015-06-19

基金项目: 国家社科基金一般项目 (14BTY015); 国家体育总局哲学社科基金青年项目 (2240SS15127);

江苏省社科基金青年项目 (15TYC001); 民政部政策理论研究委托课题 (2015MZR0253105)

作者简介: 田媛 (1982—), 女, 黑龙江大庆人, 讲师, 硕士, 研究方向为体育人文社会学。

买服务等方式交由社会组织承担。我国政府购买体育公共服务为社会体育组织提供重要机遇,能有效改善政府体育部门与社会组织的关系,为社会体育组织的发展提供动力^[3]。陆学艺(2010)曾指出,中国社会管理体制改革的的主要目标之一是催生一个相对独立、能够承担自身历史使命的社会组织体系^[4]。当前社会大众需求与公共服务供给的多元化,为我国体育社会组织的发展增添了持续动力。反过来,由体育社会组织提供多类别的公共服务,用于满足大众多样化的体育需求,也印证了在公共体育事业中大力发展社团组织的重要性。2014年9月,国务院为了实现简政放权的目的,取消了商业性和群众性体育赛事的审批。在此后的10月20日,国务院又印发了《关于加快发展体育产业促进体育消费若干意见》(以下简称《意见》),正式将体育产业上升为国家战略,就此我国体育产业的市场化转型愈加明显。2014年年底,国家体育总局为了落实《意见》,积极推进“体育赛事审批制度”改革,发文取消了除全国综合性运动会和少数特殊项目赛事外,包括商业性和群众性体育赛事在内的全国性体育赛事的审批。“体育赛事审批制度”的改革为我国体育社会组织的独立发展带来了生机。在当前“产业化与市场化”的社会背景下,我国各级各类体育社会组织建设也将面临转型契机。综上所述,社会组织承担公共体育服务、商业与群众体育赛事审批取消、推动体育产业与体育消费等社会大环境为体育组织的健康、蓬勃发展提供源源不断的动力。

1.3 经济环境

从钱德勒《规模经济与范围经济——工业资本主义的原动力》一书的分析来看,组织的存在能够提高规模效益,成功的组织管理能起到提高效率的目的。经济学假定组织是追求利益最大化的理性行动者,组织行为是利益相关者成本最小化、利益最大化的最优结果^[5]。韦伯也提到,理性化经营的现代企业组织是资本主义的重要担纲者,其形成的重要原因在于新教伦理对经济传统主义的超越^[6]。由此看出,在经济光环笼罩下的社会组织也概莫能外。依据经济学理论,由于“市场失灵”现象的存在,市场化运行机制就无法在所有领域达到“帕累托最优”,尤其是在提供公共物品方面。为此,西方发达国家则将社会组织的发展作为应对“市场失灵”的重要机制。西方功能主义者的认识更进一步,他们将社会组织的出现归结为“市场失灵、政府失灵和契约失灵”所致。持有新经济社会学观点的迪玛奇奥(Paul DiMaggio, 1990)认为,经济行动不仅嵌入在社会结构中,而且嵌入在文化中,社会组织作为提供公共物品的非营利部门,是行动参与者的“价值的所在”^[7]。综上所述,在经济学理论为背景的环境下,政府、市场和契约在某一领域的缺位及社会组织对于行动参与者价值诉求的回应是社会组织也是我国体育社会组织发展与演进的基础和源泉。

2 我国体育社会组织发展的多重困境

2.1 价值至上致公共性缺失,制约体育社会组织可持续发展

体育社会组织以需求为导向,因能提供种类繁多、功能

各异的体育服务进而满足大众多元化的体育需求而存在,因此自身承载着多元价值理念,体现了不同社会群体的差异化价值需求,故而不能形成共识^[8]。价值多元势必造成单一价值诉求难以同社会大众的公共价值保持一致,倘若仅以单一价值至上为原则,促进某一类体育社会组织无限发展,则极易导致其陷入狭隘、片面化的发展险境,甚至会因为组织与个人为了追逐利益而发生排他性行为的异化现象,最终激化甚至爆发此类社会组织群体与公众集体利益间的矛盾冲突。现实中我国生态环保组织以“占用大量公共土地与水资源”“影响原生态自然环境”“保养草皮所用化学药剂污染周边环境”等为理由,针对高尔夫球协会有关高尔夫球场违规、泛滥建设的指责就是一个很好的例子。同时,我国体育社会组织本身就存在着“公信力、竞争力、生命力、专业性、公共性”五大考验^[9]。倘若某类体育社会组织的公共性与公信力严重缺失,即使它的专业性再强,恐怕其竞争力与生命力也将终结。

2.2 自治与独立性丧失,滋生体育社会组织行政化倾向

由于我国公民社会起步较晚、发展历程较短,我国体育社会组织受双重管理所限,对传统管理模式的路径有着较强依赖,使其往往被同构到政府相关职能部门或事业单位中,自然形成“政社不分”的局面,极易造成体育社会组织在运行过程中受外力干预而处于被动地位,因而还不具备组织理论框架下的自治与独立性,这就影响到我国体育社会组织自身的独立发展。上述窘况还容易滋生体育社会组织的行政化与官僚化倾向。现实中有多少体育社会组织不受政府体育部门管控?多少负责人不由政府机关领导担当?我国体育体制改革虽然已经推行30多年,但是“政社不分、管办不分”的局面仍然被一提再提。另外,受“注册须有与自身相关主管机构”规定的限制,我国大部分体育社会组织在政府体育部门的组织下成立,导致其在成立之初就埋下“官”“民”属性不清的伏笔。

2.3 缺少相关法规保障,体育社会组织的发展“无法可依、有法难依”

首先,在顶层设计上,国家还没正式出台《社会组织法》,也没有体育社会组织的针对性法规,就是其他涉及社会组织的法律条款也星星点点欠系统,对体育社会组织来讲并没有实际指导意义。体育社会组织在发展过程中没有法律引导,在运行过程中就会“无法可依、有法难依”。其次,现行的有关社会组织的管理条例,如《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》等,都是以程序性的规范内容为主,具体化的规定措施显得不足,对社会组织的责任、地位、功能、权利和义务未有准确界定,而《体育法》等体育类法律法规,对体育社会组织的性质、作用及职能并没有详细说明。最后,自2015年3月1日开始施行的《政府采购法实施条例》第十五条,虽然已明确政府采购服务包括向社会公众提供的公共服务,但由于此条例刚公布没有多久,政府购买体育公共服务也只是刚刚启动或进行试点。目前,暂时还没有政府向体育社会组织购买公共服务的法律法规,仅有规范性政策文件、意见与暂行办法作为参考。如2014年江苏省颁布《江苏省本级向社会组织购买公

共体育服务暂行办法》,浙江省出台《关于政府向社会力量购买服务的实施意见》。可见,将体育社会组织纳入购买客体,还未成为各级政府购买体育公共服务的常态化、制度化需要。

2.4 登记门槛较高,限制体育社会组织全面发展

《社会团体登记管理条例》规定,具备以下6个条件才能成立登记,即:50人以上的个人会员,30人以上的单位会员或不少于50人的个人与单位混合会员;规范的名称和组织机构;固定住所;专职工作人员;3万元以上活动资金;独立承担民事责任能力。由于上述较高的登记准入门槛,当前我国基层体育社会组织总体上还未摆脱“登记难”和“生存难”的发展困境,很多草根体育组织由于达不到上述登记条件,就没有合法身份而不在统计之列,这也是我国体育社会组织数量不足的客观原因。《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》指出,“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”。照此理解,很多尚未登记的体育社会组织,尤其是基层草根体育社团自然很难得到国家政策的支持,没有免税资质,也不能作为“承接主体”参与当地政府购买体育公共服务的行列中。综上可见,由于登记管理体制不合理造成的登记门槛较高,已成为限制我国体育社会组织全面发展的重要因素。

3 新时期我国体育社会组织发展对策

3.1 定位行政部门与社会组织的角色,明确两者职能范围,建立合作互利关系

转变政府职能理念的提出,使我国政府由全能型向服务型过渡,政府部分管理事项转移出去分权于社会是大势所趋。把公共体育服务事项从体育行政部门中剥离,交由体育社会组织承担是政府在体育事业发展中职能转移的重点,体育行政部门与社会组织各自角色定位是其职能转变的基础。具体而言,体育行政部门的角色是公共服务的提供者、政策法规的制定者、体育行业的监管者;体育社会组织的角色是公共服务的生产者、政策方针的施行者、具体业务的管理者。前者从宏观层面管理体育事务,职能范围为规划、引导、调控、监督、治理、评估等;后者负责承担具体事项,从微观层面提供多元化、多层次的服务与管理事项。民政部部长李立国曾指出,“《社会团体登记管理条例》等条例和相关配套规章修订重点集中在改革登记管理体制、明确相关部门权责等方面”。为此,随着我国体育管理体制改革的深入,体育社会组织被“双重管理”的桎梏必将有所突破,这也是为了达到“体育社会组织去行政化”的目的。此外,体育公共服务的提出,将体育社会组织与政府、体育行政部门紧密地联系在一起,此联系并非是管理与被管理的层级联系,而是合作、委托、相互支持的关系^[10]。基于上述认识,在当前政府由管理型趋向服务型转变的良好势头下,由各级体育行政部门负责制定政策方针,进而对各级各类体育社会组织进行行业内部的规范性指导工作,选择一批优秀的体育社会

组织,将其纳入到“参与合作管理公共体育事务”的工作当中,进而体现政府体育部门与体育社会组织两者间的指导与服务、合作互利的内在关系。

3.2 分类指导体育社会组织,推行备案管理制度

党的十八届三中全会的《决定》指出:“重点培育和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,成立时直接依法申请登记。”上述四类社会组织中都涉及体育社会组织。如:单项体育协会有行业协会的性质;体育科学学会则属于科技类;由体育界名人创办或发起的类似“姚基金”“壹基金”等为公益慈善类;基层健身组织属于城乡社区服务类。由于各类别体育社会组织活动领域不同,功能与作用也不尽相同。为此,政府体育部门要把握《决定》中“重点培育和优先发展”的先机,针对各体育社会组织服务领域的不同,制定不同的政策、采取不同扶持办法对其进行分类指导。以脱钩改革为例,对无稳定的经常性业务收入的体育社会组织,政府相关部门实行全额拨款;对有一定数量收入的体育社会组织,政府相关部门实行差额拨款;对有充分经营性收入的体育社会组织,可以采取自收自支的做法。近年来,随着民政部备案管理制度的推广,全国已有省市开始试行体育社会组织备案制。如广东、贵州、湖南长沙、浙江杭州、吉林长春等地已经采取“先发展、后规范、先备案、后登记”的办法,降低社会组织的准入门槛,取消前置审批,由民政部门直接登记。基层社会组织由各地市(县、区)民政部门备案,基层镇政府(街道办事处)为业务主管单位,履行指导监督职责,此举为推动不具备登记条件的基层草根体育社会组织的备案管理提供了依据。

3.3 规范政府购买体育社会组织提供的公共服务

党的十八届三中全会的《决定》提出,“推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。”由此可见,由政府部门购买体育社会组织提供的公共服务是未来的发展方向。那么,政府相关部门在购买过程应注意哪些问题呢?

首先,政府法规部门要完善相关法规体系,如修订《体育法》中有关体育社会组织提供公共服务的流程及实施细则等内容,地方政府制定购买体育公共服务的办法、条例或意见等,一方面,引导和规范政府体育部门购买服务的行为,使购买服务有章可循,另一方面,也为体育社会组织参与公共服务提供公平竞争的法律依据和保障。其次,体育行政部门应当就体育公共服务项目的采购需求,广泛征求社会公众的意见,并通过招标的方式拟定向各级各类体育社会组织购买相关服务的项目类别,具体的内容涉及各服务项目的发展目标、实施细则、服务程序与范围、经费预算等。然后,由民政部门对投标的各级各类体育社会组织的能力与资质进行实地考察后,邀请第三方对同类别体育社会组织的实力进行评估,确定入围的体育社会组织名单,按照程序进行公示,公示期结束后,双方签订合同。最后,对于中标的体育社会组织,在购买其公共服务时政府相关部门要不定期检查与追踪服务状况,在合同期结束时,政府相关部门应对体育社会组织提供公共服务的实施效果进行评估验收。

3.4 以产业化、市场化为导向促进体育社会组织的快速发展

2014年,国务院《意见》中指出,遵循产业发展规律的基本原则,加快体育产业行业协会建设,发挥行业协会作用,引导与支持体育社会组织等社会力量举办群众性体育赛事活动。群众性体育赛事审批权的取消为体育社会组织等社会力量的发展铺平了道路。可以预见,产业化背景下体育社会团体是组织群众性商业赛事的核心角色,体育社会组织将成为影响市场发展、参与市场治理的重要力量。随着体育产业国家战略的提出、我国体育产业化时代的来临与《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》的贯彻执行,我国体育社会组织的产业化、市场化、规模化发展已经初见端倪。

以体育产业为支撑点,通过体育消费来促进体育市场的形成。体育社会组织该如何进行市场化的发展呢?在发挥市场作用方面,群众多元体育需求及高品质体育消费的形成与壮大,会加速体育市场的膨胀与体育相关产业链的形成,以产业为根基的巨大体育市场就成为支撑单项运动协会和体育社团运行的重要物质基础^[11],体育行业协会类社会组织与政府相关部门脱钩后,会直接进入市场,在社会主义市场经济体制下由市场力量驱动参与市场竞争。为此,应培育多形式、多层次体育协会和社团,保障与提供适应群众需求、丰富多样的产品和服务。在完善市场机制方面:政府体育行政部门应以“商业性和群众性体育赛事审批权”的取消为契机,完善注意重点培育各级各类体育社会组织的实体化发展,以市场机制为前提,引入社会资本承办赛事,以服务质量和效果作为参考,通过同台公平竞争,打破体制内外的藩篱。

参考文献:

- [1] 张伟,李建国.创新社会治理视域下社会体育组织研究述评与前瞻[J].首都体育学院学报,2015,27(1):4-7.
- [2] 杨桦.深化体育改革推进体育治理体系和治理能力现代化[J].北京体育大学学报,2015,38(1):1-7.
- [3] 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.
- [4] 陆学艺.当代中国社会结构[M].北京:社会科学文献出版社,2010:327-373.
- [5] 于永慧.“体育强国”的制度创新——组织改革[J].体育与科学,2010,31(5):22-25.
- [6] 马克斯·韦伯.新教伦理与资本主义精神[M].桂林:广西师范大学出版社,2007:113-116.
- [7] Dimaggio P J, Anheier H K. The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors[J]. Annual Review of Sociology, 1990(16):137-159.
- [8] 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):11-14.
- [9] 郭修金,戴健.政府购买体育社会组织公共体育服务的实践、问题与措施——以上海市、广东省为例[J].上海体育学院学报,2014,38(3):7-12.
- [10] 李勇.基于政府采购理论的体育公共服务供给模式研究[J].河北体育学院学报,2014,28(6):34-36.
- [11] 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.

Opportunities, Challenges and Countermeasures in the Development of China's Sports Social Organization in the New Period

TIAN Yuan¹, XIAO Wei¹, YAO Lei²

(1. Department of Sports, Yancheng Institute of Technology, Yancheng 224051, China;

2. School of Sports, Chaohu College, Chaohu 238000, China)

Abstract: By methods of literature and logical analysis, this article analyzes the opportunities and challenges in the development of China's sports social organization in the new period. The study suggests that in Chinese sports social organizations, poor public nature and independence, insufficient relevant laws and regulations and high registration threshold are practical difficulties. It points out that the roles and the functions of the executive branch and social organizations should be reasonably positioned and clarified to establish mutually beneficial cooperation; sports social organizations should be classified and guided, and filed management system must be implemented; government procurement of public services which are offered by sports social organizations should be standardized; sports social organizations can rapidly develop by taking industrialization and marketization as orientation.

Key words: new period; sports social organizations; public services; opportunities and challenges