

非营利体育组织发展困境的源发性问题思考

夏慈忠, 黄晓灵

(西南大学 体育学院, 重庆 400715)

摘要: 运用文献资料法和专家访谈法, 对非营利体育组织发展困境的源发性问题进行系统分析。从对非营利体育组织发展脉络的梳理结果来看, 其发展进程缓慢、服务效果不佳、资金不足、人才匮乏、管理不善及监督评估偏差是其发展的通病。非营利体育组织发展困境的源发性问题主要有三个方面: 一是非营利体育组织在我国市民社会“水土不服”; 二是公益性缺失及其职能异化, 未能重视体育教师及社会体育指导员的作用; 三是制度缺失与理论依据不足, 行政干预严重。在非营利体育组织今后的发展道路上, 应竭力解决其地位的合法性问题, 在政策及制度上予以保障, 创造更多有利于非营利体育组织发展的条件, 促进非营利体育组织可持续发展。

关键词: 非营利体育组织; 发展困境; 源发性问题; 公益性; 制度

中图分类号: G80-051

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2015) 06-0028-04

1 研究背景

十八大以来, 各行各业的发展已经逐渐进入深水区, 改革已经成为了各行各业攻克困境的破冰之举。体育自然也不例外, 我国体育管理体制改革的目標之一便是逐步实行政体分离和管办分离, 体育行政部门更多的管理职能将由非营利性体育组织来承担, 这是我国体育事业改革发展的必然趋势, 也是世界各国现行的体育管理模式^[1]。改革开放以来, 特别是实行市场经济体制之后, 各类部门单位的职能有所分解, 政府的主导力度有所降低, 权利大幅下放, 加上社会大众对体育健身需求的增长, 各类非营利体育组织有了一定的发展, 从规模上看, 大到行业体协依托自身资源不断开展体育活动, 小到民间各类体育社团或协会纷纷涌现, 都不断满足着基层群众的体育需求。然而, 在这蒸蒸日上的背景下, 我国非营利体育组织的发展却进入了迷茫区, 发展严重滞后, 各种负面消息屡见报端, 官民两重性的特殊性质及监督的缺位使得非营利体育组织逐渐“边缘化”, 其体育产品或服务更是受到同行业营利组织及社会公众的质疑。在这一系列因素的制约下, 非营利体育组织发展严重受阻, 如何更好地挖掘其发展困境的深层次原因及探索改革之路已经成为体育事业发展急需解决的难题, 基于此, 本文从客观事实出发对其发展困境的源发性问题进行审视和剖析, 从理论层面为非营利体育组织的可持续发展提供支撑。

2 近年来非营利体育组织所暴露出的主要矛盾与问题分析

2.1 当前非营利体育组织存在的问题

查阅中国学术期刊网, 以关键词“非营利体育组织”进行检索得到论文 25 篇, 同时再以篇名为依据输入“非营利体育组织”得到论文 74 篇, 在筛选后获得与本文密切相关的论文 30 篇并进行仔细阅读, 并摘取与本文有关的研究内容, 结果如下:

当前非营利体育组织存在的问题^[2]: 第一, 资金来源不足, 人力资源匮乏。认为资金是推动非营利体育组织发展的直接因素, 同时人力资源是非营利体育组织活动开展的保障, 少了它们, 非营利体育组织的发展将成为空中楼阁。第二, 法律体系不健全, 管理运营不善。目前我国缺乏针对非营利体育组织自身发展的法规条例, 仅仅依靠《全国性体育社会团体管理暂行办法》与《体育类民办非企业单位登记审查与管理暂行办法》等部门规章难以为非营利体育组织的进一步发展提供强有力的保障; 同时非营利体育组织内部管理混乱, 自主性不强, 管理效力低下, 体育产品及服务难以满足大众的需求。第三, 民间带官方的特殊性质, 缺乏有效的监督、评估机制。我国非营利体育组织产生的历史背景, 虽然表面上看与西方社会的非营利体育组织并无多大差别, 但是我国的许多单项体育协会都是政府主导的, 这就使得非营利体育组织本身的公益性质不纯粹, 开展活动的动机不单

收稿日期: 2015-06-28

作者简介: 夏慈忠 (1992—), 男, 江西赣州人, 硕士, 研究方向为体育管理学。

纯^[3]。另外,我国对非营利体育组织的监督与评估机制也非常滞后,对其评估方面的研究也才刚刚起步,现有的一些对非营利体育组织的评估内容也多散见于政府的相关文件中,缺乏针对性,仔细审视这些评估方法,不难发现,其评估标准单一,内容不周全,形式化严重,可操作性不强等问题非常明显。

2.2 当前非营利体育组织发展中存在的误区及主要矛盾

非营利体育组织是我国全面施行《全民健身条例》的重要载体,在基层提供体育产品及服务过程中发挥着重要作用,然而在其发展过程中却存在以下误区:第一,观念错位,认为非营利体育组织是不营利的,即不能自主营收,这一观念无疑主导着大多数人对它的理解。这里首先需要说明的是,如果一个组织的经费来源主要是靠政府拨款,那么该组织属于政府部门;如果一个组织的经费来源主要是市场销售收入,则该组织无疑属于营利部门;而如果一个组织的经费来源主要是自主经营收入、社会捐赠和资助、政府的项目资助,则该组织属于非营利组织。因此对于非营利体育组织而言,其运转经费是完全可以自身经营获得的。第二,组织公信力不强,体育服务品质不高。由于我国非营利体育组织处于起步阶段,内部管理及外部运行均不完善,信息封闭,公开度差,从而导致非营利体育组织自身的公信力不强,使得许多体育需求者对其缺乏必要的了解,并不知道这类组织能够给自己带来服务,甚至对于一些免费的体育社团和协会都心存疑虑,普遍质疑其体育服务的品质,殊不知这些都是公益性非常强的基层组织,是能给他们带来实际效益的。第三,组织开展形式单一。许多非营利体育组织运行不善很大一部分原因都是开展形式过于单一,没有与当地公众的实际需求紧密结合,缺乏因地制宜的服务,造成过多的资源浪费,使得群众对组织缺乏信心,失去参与组织活动的兴趣。

通过以上问题与误区的分析,可以总结出非营利体育组织发展过程中存在以下矛盾:第一,非营利体育组织管理人员的预期愿望与操作人员实际经验、技能水平之间的矛盾;第二,社会公众的实际需求与非营利体育组织体育产品或服务之间的矛盾;第三,政府对公共体育资源的垄断与非营利体育组织成长之间的矛盾;第四,非营利体育组织合法性与公共服务能力之间的矛盾。

3 非营利体育组织发展困境的源发性问题

3.1 非营利体育组织在我国市民社会“水土不服”

建国以来,我国的第一个非营利体育组织即为1949年由中华全国体育协进会改组的中华全国体育总会筹备委员会,其工作方式是依托国家行政权利,由社会组织开展各项具体的体育工作^[4]。可见我国的非营利体育组织诞生在一个“强政府、弱社会”的历史背景下,其工作的方式与性质都是为政治服务的。改革开放后,迫于资金投入的困境,我国体育行政部门开始了体制改革和职能转换的尝试,体育事业

单位和体育行政部门的关系逐渐转变,但是需要说明的是,这种变化大多是形式上的一种变化,并未改变其运行实质。如许多体育协会或社团依旧是“一个机构,两块牌子”,体育基金会的管理权也是在民政部门登记后直接转移到体育行政部门手中,大量具有公益性质的体育事业单位仍然依附于体育行政部门。20世纪90年代以后,我国进一步深化社会主义市场经济,政府与市场的关系越发密切,这一阶段在政府与市场组织之外便出现了一种与西方非营利组织相似的体育类民办非企业单位和民办体育协会或社团,它们都是依靠民间资金建立起来的,是开展体育活动的非营利社会服务组织^[5]。这一时期出现的组织虽与西方的非营利组织相似,但是这些组织由于受合法性与资金、人才的限制,运行上极其受阻。

通过对非营利体育组织发展历程的梳理,能够很直观地感受到非营利体育组织目前在我国市民社会依旧“水土不服”,其公益性的性质仍然受到多重因素的影响,过多的政府干预已经使其处于一个极为尴尬的处境。众所周知,非营利体育组织是一个舶来品,它是非营利组织中的一种,而非营利组织最早又是盛行于西方社会,许多西方政治学和社会学等学者在对社会结构进行分析时,都会把政府、市场、公民社会作为一个社会的三部分,而这三者又相互结合,从而保持一个社会的稳定。西方社会通过几百年的资本积累,市场已经十分强大,公民意识的普及使非营利组织有了发展的空间与环境。反观我国,市场经济的发展仍处于初级阶段,如今还并没有形成足以支撑非营利体育组织发展的市民社会,公民意识的缺失及体育服务观念的淡薄使得我国目前非营利体育组织的发展仍然脱离不了浓厚的政府色彩。

3.2 公益性缺失及其职能异化,未能重视体育教师及社会体育指导员的作用

非营利体育组织是介于政府部门与企业单位的“第三部门”,其建立的初衷是为了更好地弥补体育公共服务上的“政府失灵”和“市场失灵”,以便更好地为社会大众提供体育公共服务^[6]。然而,在非营利体育组织实际发展的过程中,其职能的偏离和各种负面报道为人诟病,本该是弥补政府和市场在体育公共服务上缺陷的公益性组织,反而成为了政府与市场缺陷加剧的“催化剂”,如此现象,确实值得反思。通过资料分析可以发现,学界对非营利体育组织的研究不断丰富,研究内容涉及组织发展的方方面面,然而其发展困境依然严峻,甚至一些组织已经呈现加重趋势,这不得不让我们认真思考非营利体育组织究竟“病在哪”?针对以上分析笔者认为,在非营利体育组织运行过程中,公益性的缺失和职能异化,以及由此导致组织忽视体育教师及社会体育指导员的作用是其发展受阻的一大原因。

非营利体育组织的公共性是指它的产权不属于任何个人、团体和组织所有,而属于全社会所有^[7],因此它必然具有极大的公益性,而如今为何非营利体育组织的

口碑日渐不佳,很大原因就是其公益性逐渐丧失。内部的管理不善及人员的杂乱使得非营利体育组织蒙上了一层灰暗的面纱,许多管理人员的目的并不单纯,依靠体育协会或社团谋取私利的例子比比皆是,新闻媒体对这种现象的报道已经屡见不鲜。领导班子出现问题,其运行过程可想而知,随之而来的必定是组织职能的异化,逐渐偏离为社会公众提供体育服务的宗旨,转而成为私人谋利的场所,其发展困境已经十分明显。另外一种现象是,组织竭力为社会公众提供服务,然而其服务反馈依旧不好,发展困境依然严峻,这里很重要的一个原因就是,在外部运行过程中忽视了体育教师及社会体育指导员的作用。在如今的非营利体育组织中,管理人员大多属于兼职,而且许多人员缺乏一定的体育知识技能和教学能力,在这种状况下,发挥体育教师及社会体育指导员的作用便提到日程上来,他们自身已经拥有一定的专业技能和教学经验,这与非营利体育组织在体育产品或服务的提供上有着天然的契合,因此非营利体育组织应竭力为体育教师及社会体育指导员搭建平台,与其密切合作,让体育教师与社会体育指导员参与到组织体育产品的服务过程中来,充分发挥他们的作用,不断促进组织服务质量的提升及公众满意度的增加。

3.3 制度缺失与理论依据不足,行政干预严重

制度的完善是一个组织成熟的标志,它包括微观与宏观两个层面。微观上看,是指组织内部的管理与运行制度,这是组织发展的基础。宏观上看,主要是国家对此类组织的关注程度,对其发展是否有足够法规条例的规定,这是组织发展的重要保障^[8]。反观我国非营利体育组织,作为区别于政府与企业的第三部门,其地位明显低于前面两个组织机构。从非营利体育组织内部管理层面分析,并没有一套规范合理的制度作为运作基础,管理混乱与人员复杂是非营利体育组织的通病^[9]。另外,从国家层面来看,我国并没有颁布针对非营利体育组织的各种法规条例,仅仅依靠以前诸如《全国性体育社会团体管理暂行办法》与《体育类民办非企业单位登记审查与管理暂行办法》等部门规章完全无法满足非营利体育组织的发展^[10],从这一层面可以看出,我国虽然极力倡导发展非营利体育组织,但却并没有从法律上对其发展环境进行改善,这就导致非营利体育组织地位的合法性仍然存在争议。

在非营利体育组织的实际运行过程中,由于地位合法性的问题引发了许多其他问题和发展困境。举一个身边例子,C市的一个足球协会,管理人员花费巨大努力从外地请来一些著名的足球专家给会员们进行培训,正当培训到一半的时候,该市体育局的人插手进来,称该协会没有这样的权限组织这种活动,强行干预,最终协会只能妥协,终止培训,本来一件好事由于行政部门的干预惨遭夭折,也极大地伤害了非营利体育部门职能发挥的积极性,像这样的例子不在少数。地位的模糊以及权责不清使得非营利体育组织活动的开

展极易受到行政部门或社会其他方面的干预,同时针对非营利体育组织问题的理论框架构建不足,研究尚处于起步阶段,实践中难以有足够的理论进行支撑和处理,加上我国非营利体育组织发展的不成熟、地位不明确,这一系列因素使得非营利体育组织逐渐成为一个“边缘性组织”。

2014年10月国务院出台的《关于加快发展体育产业促进体育消费若干意见》中明确指出,要进一步转变政府职能,推行政社分开、政企分开、管办分离,加快推进体育行业协会与行政机关脱钩,将适合由体育社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由体育社会组织承担^[11]。这一规定对于非营利体育组织的发展来说无疑是一件喜事,以往政府部门对体育公共资源控制过多,对于各种体育活动的行政审批过繁,对体育社会组织的体育产品服务干预过度,如今在这一政策背景下这种局面将有所改观,非营利体育组织的自主权将逐步增加,其所提供的体育产品及服务将更具有合法性。但是要看到,仅仅这一意见对于非营利体育组织发展的保障是远远不够的,还需更多配套政策的制订和执行。

4 结语

通过以上分析,本文认为非营利体育组织的发展困境并不仅仅是由资金不足、人才匮乏、管理不善及监督评估的偏差所导致的,其深层次的原因在于我国的社会环境与对非营利体育组织服务的缺位及政府部门的保障缺失。对于非营利体育组织,必须从法律上对其地位进行明确,不断改善其生存和发展环境,让更多非营利性体育组织成长壮大,使其更好地服务于我国体育事业的发展。

参考文献:

- [1] 孙国友,李江,张玉秀.我国非营利体育组织的发展路径之研究[J].南京体育学院学报:社会科学版,2006(4):16-18.
- [2] 王东升,余伟俊,孙毅.我国非营利性体育组织发展困境分析[J].体育文化导刊,2012(6):21-24.
- [3] 彭英,毛爱华,唐刚.我国非营利体育组织发展困境[J].武汉体育学院学报,2012(10):17-27.
- [4] 李安娜.我国体育非营利组织的理论问题与发展路径[J].体育文化导刊,2013(8):9-12.
- [5] 郑丽.社会体育组织参与体育公共服务的途径选择[J].体育文化导刊,2011(7):9-12.
- [6] 黄旭,程琳琳.非营利体育组织研究述评[J].体育与科学,2011(5):1-5.
- [7] 高力翔,陆森召,孙国友,等.我国市民社会发展滞后与非营利性体育组织异化的相关性[J].上海体育学院学报,2008,32(1):31-34.
- [8] 吕寻金,杨依坤.整体性治理:我国非营利体育组织发展路径研究[J].成都体育学院学报,2014(11):22-26.

- [9] 胡好,翟波宇,王传平.非正式体育组织在群众体育中的行为表现及规范研究[J].河北体育学院学报,2015,29(3):1-4.
- [10] 魏来,石春健.体育非营利组织的界定[J].体育学刊,2005,12(3):29-131.
- [11] 国务院.关于加快发展体育产业 促进体育消费若干意见 [EB/OL]. (2014-10-20)[2015-04-02]. http://www.gov.cn/xinwen/2014-10/20/content_2767791.htm.

Thinking on the Reasons for Development Dilemma in Non-profit Sports Organizations

XIA Ci-zhong, HUANG Xiao-ling

(School of Physical Education, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: By methods of literature and expert interview, this article makes a systematic analysis of the reasons for the development dilemma of non-profit sports organizations. From combing the development of non-profit sports organizations, its slow development process, poor service effectiveness, lack of funds, lack of talent, poor management and mis-monitoring and mis-evaluation are common problems. Reasons which restrict the development of non-profit sports organization mainly include three aspects: first, the non-profit sports organizations are acclimatized with our civil society; second, lack of public interest and function alienation, the roles of sports teachers and social sports instructor do not draw enough attention; third, regulation deficiencies, weak theoretical basis, and serious administrative intervention. In the future of the development path of non-profit sports organizations, the legality of their status should be resolved and the policy and institutional matters should be guaranteed; more conducive conditions should be created for the development of non-profit sports organizations, sustainable development of non-profit sports organizations should be promoted.

Key words: non-profit sports organizations; development dilemma; reasons; public interest; regulation