

国内外体育非营利组织的评估

杜志娟, 苗大培

(1.临沂师范学院 体育学院, 山东 临沂 276005; 2.深圳大学 体育部, 广东 深圳 518000)

摘要: 从理论上探讨我国体育非营利组织的评估。我国的体育非营利组织刚开始发展, 其管理不够规范, 为保证体育非营利组织的5大特性及提供公益性服务的功能, 需要一种监督管理的约束机制对其进行有效的控制。从体育非营利组织评估的必要性与可行性入手, 分析目前国内外有关非营利组织评估研究的现状, 结合体育非营利组织的特征和功能, 从理论上分析体育非营利组织的评估模式、评估主体和评估内容。研究提出政府的行政评估、第三方评估机构的评估以及以业务主管部门为主的联合评估3种可行的体育非营利组织评估模式。相对应的评估主体分别是业务主管部门和媒体、专门为体育非营利组织建立的评估主体以及体育非营利组织所涉及到的每一个部门, 其评估内容包括组织机构与管理、组织的资源条件以及组织的工作绩效3方面。

关键词: 体育管理学; 体育非营利组织; 评估模式; 评估主体

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2009)12-0040-04

Assessment of nonprofit sports organizations at home and abroad

DU Zhi-juan¹, MIAO Da-pei²

(1.School of Physical Education, Linyi Normal University, Linyi 276005, China;

2.Department of Physical Education, Shenzhen University, Shenzhen 518000, China)

Abstract: By means of literature data acquisition and logical deduction and such, the authors probed into the assessment of nonprofit sports organizations in China theoretically. Nonprofit sports organizations in China have just started to develop, so their management is not adequately standardized. In order to ensure the 5 characteristics of nonprofit sports organizations and public welfare service functions they provide, a supervision and management constraining mechanism is required to effectively control these organizations. Starting at the necessity and feasibility of the assessment of nonprofit sports organizations, the authors analyzed the current situation of nonprofit sports organization assessment related researches done at home and abroad, and theoretically analyzed the modes, subjects and contents of assessment of nonprofit sports organizations by referring to the characteristics and functions of nonprofit sports organizations. Through their study the authors put forward three feasible nonprofit sports organization assessment modes based mainly on the administrative assessment of the government, assessment of third party organizations, and business departments in charge, whose corresponding subjects of assessment are respectively business departments in charge and media, subjects of assessment dedicatedly established for nonprofit sports organizations, and every department involving with nonprofit sports organizations. The contents of assessment include 3 aspects, namely, organizational structure and management, organization's resource conditions, and organization's job performance.

Key words: sports management; nonprofit sports organizations; mode of assessment; subject of assessment

针对我国体育非营利组织的发展现状, 结合业务主管部门和登记管理机关对体育非营利组织提出的各

项要求, 探索符合现阶段我国国情的体育非营利组织可行的评估模式, 以及相对应的评估主体和评估内容,

以利于体育非营利组织的发展,并且通过制度化的评估促进体育非营利组织责任、效率与社会公信度的提高,为国家制定相应的政策提供依据,以推动我国体育非营利组织的健康、全面发展,从而推动我国全民健身事业乃至我国体育事业的整体发展。

1 国内外非营利组织评估实践与研究

1.1 英美情况

目前,国际上对非营利组织的研究很多,涉及非营利组织的方方面面,包括组织管理、运营现状、筹资机制、激励机制的研究,以及监督机制、法律环境等的研究。通过文献资料研究发现,国外对体育领域中非营利组织的评估并没有专门的研究,而是按照类别来研究,根据国际非营利组织分类法(ICNPO),可以看到其中在第 1 组文化娱乐类的非营利组织中,体育非营利组织是主要类别^①;目前国际学术界在评估方面的研究最多的是非营利组织的绩效评估研究,不论政府、企业还是非营利组织都注重组织的绩效。各国根据国情不同所建立的评估制度也不尽相同。如对非营利组织的非营利性进行评估,在多元主义体系下(以美国为例)非营利组织依赖于它的自律、政府、独立的第三方、同行互律和媒体等多种力量,共同构建非营利组织非营利性的评估体制,多个评估主体相互补充、达到完善。而在法团主义体系下(以英国为例)非营利组织的非营利性评估主要依赖于政府对它的评估^②。

美国对慈善机构的管理采取了“胡萝卜加大棒”的政策,主要由两部分组成:一是特权,特别是税收优惠,二是司法调查及相应的处罚。其主要形式是税收优惠、赋予其他特权以及各级政府对慈善机构的直接和间接支持。因此,美国对非营利组织的管理被称为非管制模式。美国对慈善机构的监督主体呈多元化,税务部门、司法部门以及第三方评估机构都是非营利组织的评估主体,前两种监督主体都是政府对非营利组织监管的反映。一般对非营利组织实施评估的机构除了组织内部的董事会之外,还有一种外部民间监督机构:美国现在已经有两个这样的机构,一是全国慈善组织信息中心(NCIB);另一个是设在提高营业水平促进会下的慈善活动咨询服务中心(PAS)。美国对非营利组织的监督内容包括登记注册的管理、对非营利组织的财政优惠以及对非营利组织的财务规制^{③④⑤}。

在英国,实行以监督专员或慈善委员会为主的监督模式,对非营利组织的监督无疑具有主动性特点和行政规制的特征。因此,英国对非营利组织的监督模式被称为“行政监督模式”。英国有专门的监督机构——慈善委员会。慈善委员会履行多种职能:制定规则,推

动慈善机构现代化;司法或准司法权力——注册具有法律效力;行政管理和监督职能^⑥。

1.2 我国情况

非营利组织评估的实践与研究在我国刚刚起步,从已有的文献看,我国对非营利组织评估的多是注重它的绩效评估研究,包括 4 个方面:一是对国外非营利组织评估研究某方面的介绍,如杨团等^{⑦⑧}对美国慈善机构行为准则的介绍和对美国非营利部门认证、监测有关条例与标准的资料翻译等。二是对中国非营利组织评估理论的初步探讨,如周志仁、陈庆云^⑨对第三部门自律与他律问题的研究,杨团等^⑩对中国非营利机构评价准则等问题的探讨;三是对非营利机构的个案评估,如清华大学 NGO 研究所对“幸福工程”评估^⑪,中国社会科学院社会学研究所对上海罗山会馆评估^⑫等;四是尝试在对非营利组织实践研究的基础上提出了系统、明确的评估框架,评估指标体系以及评估标准,以及公益组织评估的理论,宏观的“APC 评估”理论和微观的“综合绩效评估”框架。

在现有的相关政府文件和具体的实践中,有关非营利性体育组织评估方面的内容和规定包括:全国体育先进省市标准、全国体育先进县标准、全国城市体育先进社区标准等。其中全国体育先进县标准包括 9 个方面:党政领导重视、体育机构健全、群体活动普及、业训成绩显著、竞赛形成制度、注重技术推广、建好场地设施、推进体育社会化、发展体育产业。而全国城市体育先进社区标准是从组织领导、健身活动、骨干队伍、场地设施和经费保证 5 个 2 级指标进行评选。另外,戴向明等^⑬提出:把体育服务生产系统看成是由提供体育服务的部门构成,从该系统内部构成看,根据性质不同,可以分为非利性的和利性的部门,此处非利性的部门指的是不以利为目的,无偿或低偿为广大群众提供体育服务,包括政府和群众体育社团。

2 发展我国体育非营利组织评估的研究

体育非营利组织的评估(这里指的评估主要是外部评估),在借鉴国外的经验基础上,结合我国体育非营利组织的实际情况,以其非营利性、自治性、志愿性、组织性和民间性 5 大特征和为公众提供公共体育服务的功能为主线而展开。评估所涉及的是以下 4 个方面的内容:评估的模式、评估的主体、评估的对象,以及评估的内容。在本研究中已经明确评估的对象是我国体育非营利组织,所以本研究主要对体育非营利组织的评估模式、评估主体以及评估内容进行分析。

2.1 我国体育非营利组织的评估模式

严格地说,目前我国还没有建立对体育非营利组织评估的模式。现行的做法主要是通过民政部门和业务主管部门对部分体育非营利组织进行监督管理。而那些在工商部门登记注册和大量未登记的体育非营利组织,则被置于监督管理体系之外。体育非营利组织不仅涉及到业务主管部门和登记管理机关,它还涉及到许多其他部门。例如,作为民间组织他们为公众提供体育公共服务的功能决定了组织会享受一定的税制优惠,这必然要牵涉到税务部门;体育非营利组织的年度报告需要进入审计,必然要牵涉到审计机关;一部分体育非营利组织要收取会员费或者服务性收费,而会费或者服务性收费的多少必然要涉及到当地的物价部门等。针对目前我国体育非营利组织监督管理的现状,我国体育非营利组织的评估模式有以下3种:

1) 政府部门的行政评估。从国外的经验来看,政府是唯一具有法律权威对非营利组织进行监督、管理的部门。政府评估包括两个方面的内容,一是体育非营利组织必须遵守政府颁布的相关法律,通过法律来起到监督、管理的作用;二是对体育非营利组织进行评估。对于体育非营利组织来说它的业务主管单位也就是政府权力的代表,如国家体育总局,各省、市级体育局以及地方体育行政部门都是政府机关,他们对体育非营利组织的监督和管理负有不可推卸的责任。

2) 第三方评估机构^②的评估。所谓第三方评估机构就是指除了政府和非营利组织自身之外的另一种专门的评估组织,是针对体育非营利组织专门建立起来的,熟悉体育非营利组织的各种业务的评估机构。它本身也是一种非营利组织,弥补了政府对体育非营利组织监督、评估的不足。这种评估方式比政府的评估更为有效,因为它的评估相对来说比较公平、客观,同时能促进非营利组织更好地发展。

3) 以业务主管部门为主的联合评估。我国对民间组织的管理采取的是双重管理体制,即业务主管部门和登记管理机关同时管理。但是从目前的状况来看,体育非营利组织不仅涉及这两个部门,还涉及到税务部门、物价部门等。以业务主管部门为主的联合评估模式,根据评估的目的和体育非营利组织的类型选择不同的联合部门。这种评估模式的优势在于解决了单一部门对体育非营利组织评估造成的评估内容不全面的问题。它的不足之处就是涉及的部门太多,进行一次评估既费时又费力。

2.2 我国体育非营利组织的评估主体

评估的主体即对体育非营利组织实施评估的机构。国际上存在主体多元化和专门机构两种模式,我国体育非营利组织的评估主体则由我国特殊国情和体

育非营利组织的特性决定。一般来讲,体育非营利组织评估的动力来自于外部和内部两方面。所以体育非营利组织至少有两种形式评估主体,一种是来自内部的评估主体;一种是来自外部的评估主体。内部的评估主体就是指组织的自身,它所进行的评估也就是我们前面所提到的自我评估;而外部评估的评估主体则会有很多种。

首先,从法律上看,1998年10月25日颁布实施《社会团体登记管理条例》以及《民办非企业单位登记管理条例》规定民政部门、业务主管单位、财政部门、审计机关为社会团体的官方监督部门。基金会的监督主体除了民政部门、业务主管单位、财政部门、审计机关之外,《基金会管理办法》则规定基金会还应当受人民银行的监督。其次,从评估模式上分析,不同模式的评估就会有不同的评估主体:

(1) 政府部门的行政评估模式有两种评估主体。第一种评估主体是业务主管部门;第二种评估主体是媒体,我国媒体与西方媒体有很大不同。西方的媒体是独立于行政、司法、立法之外的第4种监督力量,而我国的媒体和舆论监督在很大程度上作为行政职能的延伸而出现。所以把它归为政府评估模式中的一种评估主体。(2) 第三方评估机构的评估模式评估主体是专门为体育非营利组织建立的评估机构,它是中介组织或者行业协会,它与其它评估主体的差别在于评估的客观公正性相对较高。(3) 以业务主管部门为主的联合评估模式的评估主体就是体育非营利组织所涉及的每一个部门,即业务主管部门、登记管理机关、税务部门、物价部门、审计部门、某些体育非营利组织的挂靠单位等。

2.3 我国体育非营利组织的评估内容

国外对非营利组织的评估内容主要包括:登记注册制度、财政优惠制度、财务制度、投资规制以及对非营利组织“不公平竞争”的规制,这些内容是政府对非营利组织所提出的要求。我国对非营利组织的评估内容与国外的有所不同,评估内容的确定必须遵守3个原则:一是评估内容必须结合业务主管部门和登记管理机关对体育非营利组织的要求;二是评估内容必须围绕体育非营利组织的5大特性和它的功能来划定;三是评估内容的选择以存在的问题为主线。

参照国外非营利组织评估的经验和以往对非营利组织评估内容的研究,提出了体育非营利组织的评估内容,主要包括3个方面:组织机构与管理、组织的资源条件、组织的工作绩效。组织机构与管理是指组织采用何种管理机构,体育非营利组织不同于政府和企业,所以它的管理机构也不同。组织的管理机构能

体现出体育非营利组织的组织性、民间性及自治性。组织的资源条件是指能使组织运作的各种资源条件,包括人力资源(专、兼职管理人员,教练员,社会体育指导员以及志愿者),办公场所和场地设施等条件以及运作资金的来源及使用情况。资源条件能体现出体育非营利组织的组织能力,组织的非营利性、志愿性、自治性及民间性。工作绩效是指组织运作后所获得的工作成果,其内容根据不同类型的体育非营利组织而不同,它能反映出非营利组织是否能严格履行其职责,树立体育非营利组织的社会公信度以及组织的品牌等^[9-11]。

我国体育非营利组织刚刚发展还存在许多问题,尤其是管理监督方面的问题,限制了它的发展,这就要求有全新的评估监督机制对其进行管理。从体育非营利组织的 5 大特性以及为公众提供公益性服务的功能来看,目前体育非营利组织评估有其重要性及必要性,结合我国体育非营利组织发展的现状提出了体育非营利组织的评估模式、评估主体以及评估内容。我国体育非营利组织的评估模式有 3 种形式:政府的行政评估、第三方机构评估和以业务主管单位为主的联合评估。评估主体主要有:现有法律规定的业务主管部门和登记管理机关、政府的行政机构、独立的第三方机构以及体育营利组织所能涉及到的各个部门。评估内容根据各种类型的体育非营利组织的业务范围和评估的目的具体划定,大体包括组织管理、资源条件以及工作绩效 3 大方面。

本研究得到天津体育学院硕士学位论文研究资金赞助!

注释:

① 1200 体育(运动员津贴、培训、身体检查、体育服务、包括健康中心); 1300 其他娱乐和社交俱乐部(公共娱乐设施和提供给个人的娱乐服务的津贴,包括社

区草场、国家俱乐部、男性和女性俱乐部、旅游俱乐部、休闲俱乐部。)

② 第三方评估机构的说法是借鉴于邓国胜老师编著的《非营利组织评估》(社会科学文献出版社)一书中美国对非营利组织的非营利性的评估制度中的一种,详见该书 86 页。

参考文献:

- [1] 邓国胜. 非营利组织的评估[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001: 82-100.
- [2] 周志忍, 陈庆云. 自律与他律——第三部门监督机制个案研究[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999: 40-41.
- [3] 姜成武, 郑文范. 公共事业管理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2002: 57-59.
- [4] 杨团, 唐均. 非营利机构的评估[M]. 北京: 华夏出版社, 1998.
- [5] 杨团. 上海罗山市民会馆个案研究[M]. 北京: 华夏出版社, 2001.
- [6] 中国科技促进发展研究中心. 捐款怎样花的[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999.
- [7] 邓国胜. 幸福工程绩效评估[J]. 人口计划生育, 2000(2): 80-85.
- [8] 戴向明. 中国群众体育发展指标体系研究[G]//中国群众体育现状调查与研究, 北京: 北京体育大学出版社, 1996.
- [9] 郑杭生. 社会指标理论研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1989.
- [10] 莱斯特.M.塞拉蒙. 全球公民社会——非营利部门视野[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [11] 王绍光. 多元与统一——第三部门国际比较研究[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999.

[编辑: 谭广鑫]