

我国体育行政奖励体系架构与运行解析

卢志成¹, 郭惠平², 李斌琴³

(1.嘉应学院 体育学院, 广东 梅州 514015; 2.武汉体育学院 体育经济管理学院, 湖北 武汉 430079;
3.嘉应学院 教育科学学院, 广东 梅州 514015)

摘 要: 体育行政奖励是国家行政奖励的重要组成部分, 其实施状况对于实现国家在体育领域的行政管理目标具有重要作用。该奖励体系由奖项、管理、法规和监督4个子系统组成。奖项系统分层次结构和类别结构, 法规系统由法律和部门规章构成, 管理系统实行部门分兵把口模式, 监督系统有内部监督和外部监督。针对现行体系各子系统存在的层次不清、地位不明、类别不合理、法规不健全、管理关系混乱、监督不到位等主要缺陷, 研究提出明确奖励等级序列, 规范同层奖励关系, 创新奖励形式; 建立国家行政奖励基本法, 加强地方奖励立法, 依法设奖、施奖; 加强宏观管理, 优化工作机制, 提高奖励资金管理水平; 完善强力多维监督, 引入行政监察和行政复议监督, 加强舆论和群众监督, 强化奖励全程审计监督, 制止多报、谎报、瞒报行为等改进建议。

关键词: 体育管理学; 体育行政奖励; 体系架构; 中国

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2010)03-0024-05

Analysis of the structure and running of the administrative sport rewarding system in China

LU Zhi-cheng¹, GUO Hui-ping², LI Bin-qin³

(1.School of Physical Education, Jiaying University, Meizhou 514015, China; 2.School of Sport Economics and Management, Wuhan Institute of Physical Education, Wuhan 430079, China;
3.School of Education, Jiaying University, Meizhou 514015, China)

Abstract: Administrative sport rewarding is an important constituent part of administrative rewarding in China; its implementation plays an important role in realizing China's administrative management objectives in the sport area. This rewarding system is composed of such 4 sub systems as reward system, management system, legislation system and supervision system. The reward system is divided into a level structure and a category structure, the legislation system consists of legal and department rules, the management system implements a division department management mode, and the supervision system includes internal supervision and external supervision. Aiming at major defects existing in various sub systems in the currently effective system, such as unclear levels, ambiguous positions, irrational categories, incomplete legislations, messed management relations, and not well executed supervision, the authors studied and put forward the following suggestions for improvement: specify the rewarding level order, standardize the relation between rewards at the same level, innovate rewarding forms; establish a basic rewarding law in China, strengthen local legislation for rewarding, establish and give rewards according to law; strengthen macroscopic management, optimize the working mechanism, enhance reward fund management performance; perfect and intensify multidimensional supervision, introduce administrative monitoring and reconsidered administrative supervision, strengthen supervision by the media and masses, intensify complete rewarding audit and

收稿日期: 2009-08-03

基金项目: 广东省教育厅高校人文社科育苗工程项目(WYM08037)。

作者简介: 卢志成(1979-), 男, 讲师, 硕士, 研究方向: 体育管理。

supervision, and deter excessive reporting, false reporting and mislead reporting behaviors.

Key words: sport management; administrative sport rewarding; system structure; China

奖励是实现国家管理的重要手段。战国时期的思想家韩非子曾在《八经》中说:“凡治天下,必因人情。人情有好恶,故赏罚可用;赏罚可用,则禁令可立而治道具矣。”新中国成立后,党和国家依据《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)有关奖励规定的精神,以政府名义先后制订和颁布了一系列奖励法规和条例,在政治、经济、文化、科技、教育、体育、文艺等各个领域广泛开展了多种形式的表彰奖励活动,这些奖励统称为国家行政奖励(或行政奖励)。即行政主体为实现行政目标,通过赋予物质、精神及其他权益,以引导、激励和支持行政相对人实施一定的符合政府施政意图行为的非强制性行政行为^[1]。鉴于基本国情,我国的行政奖励主体除国家行政机关外,还包括依照具体法律、法规、规章授权而行使特定行政职能的非国家机关组织,如共青团、妇联、工会等组织^[2]。但不包括民间的社会组织、企业单位或个人。

新中国成立以来,我国体育行政奖励不断完善和发展,行政奖励的实施对发展我国体育事业、成为体育大国,发挥着实实在在的激励助推作用。但也应该看到,我国的体育行政奖励基本上是建立在传统的计划经济体制之上,这就需要更新对体育行政奖励理论与实践的认识,改革创新理论、机制和方法,建立具有中国社会主义市场经济特点、与政府行政职能和管理方式转变相适应、符合现代体育发展趋势和相关科学原理的体育行政奖励体系,更好地为建设体育强国服务。

1 我国现有体育行政奖励体系的架构

长期致力于国家行政奖励研究的华晓晨^[3]认为:国家行政奖励的体系是由奖项系统、管理系统、法规系统和监督系统共同组成的有机整体。同理,完整的体育行政奖励体系也由这4个子系统组成。

1.1 体育行政奖励的奖项系统

1) 体育行政奖励奖项系统的层次结构。

《宪法》规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”因此,我国国家行政奖励的奖项系统可划分为中央行政奖励和地方行政奖励两级。前者包括国家最高层次奖励(国家奖)、国务院奖励(中央人民政府奖励)、国务院各工作部门奖励(中央部委奖励)3个层次;后者则由省(自治区、直辖市)、市(地)、县(区)各级地方政府及直属机构的奖励组成。

体育行政奖励作为国家行政奖励系统下属的子系统,其奖项层次与国家行政奖励的结构基本对应,同样包含中央行政奖励和地方行政奖励两大级次。由于体育事业在整个国家发展和民众生活中,永远只是一个非核心的构成因素^[4],体育行政奖励的中央级奖项只有中央部委及直属机构的奖励,并无国家最高层次奖励(国家奖)及国务院层级奖励(中央人民政府奖励),奖励的具体实施主体是国家体育总局、中央级社团、运动项目管理中心。其奖励实施对象主要针对在奥运会、世界杯赛、世界锦标赛、亚运会等国际重大赛事作出突出贡献的优秀运动员、教练员、运动队、科研人员等。而地方政府及直属机构的奖励级次则与地方行政奖励结构雷同,奖励的具体实施主体为地方(省、市、县各级)人民政府、体育局及社团。与中央奖项所不同的是,其奖励对象不仅是上述国际重大赛事中有突出贡献的人员,也针对在全运会、全国锦标赛和全国冠军赛即全国“三大赛”获得名次的相关人员。

2) 体育行政奖励奖项的类别结构。

体育行政奖励的类别结构,通常按奖励内容形态标准分为物质奖励和精神奖励两类。但随着体育行政奖励的发展,又出现新的类别——“权能奖励”。在实际操作中,这3类奖励或单独使用或结合使用。

物质奖励,又称功利型奖励,是指以一定的奖金、奖品或者其他实物形式作为奖励手段,满足行政相对人(奖励对象)的物质利益需要。目前,体育行政奖励的中央奖项系统中物质奖励形式主要是奖金,而地方奖项系统的物质奖励则奖金、实物兼有。精神奖励,又称符号型奖励,指授予荣誉称号等具有象征意义的符号,或对行政相对人(奖励对象)的价值观念、行为方式等予以认可、赞赏等作为奖励手段,旨在满足行政相对人的精神、心理需要。当前的体育行政奖励实施过程中,除国家行政机关授予奖励对象一定的精神奖励外,一些社会团体也参与授奖。权能奖励是指赋予行政相对人(奖励对象)享有从事某种活动或获得一定权利的资格或待遇的奖励形式^[5]。当前体育行政奖励的权能奖励主要有如下几种形式:

一是奖金免纳个人所得税。按照《个人所得税法》第4条第1款规定,“省级人民政府、国务院部委和中国人民解放军军以上单位,以及外国组织、国际组织颁发的科学、体育等方面的奖金免征个人所得税。”

二是免试进入高校学习。2002年国家体育总局、教育部等6部委印发的《关于进一步做好退役运动员

就业安置工作的意见》规定,曾获全国体育比赛前3名、亚洲体育比赛前6名、世界体育比赛前8名和获得球类集体项目运动健将、田径项目运动健将、武术项目武英级和其他项目国际级运动健将称号的优秀运动员可免试进入高等学校学习。据统计,1984年至今,奥运冠军中专科、本科以上学历者约占81.95%,硕士以上学历者约占28%^[6]。

三是退役安置优惠政策。近年来退役运动员就业渠道不畅,但是获得奥运会、全运会金牌、奖牌的退役运动员的安置得到政府有关部门的高度重视,通过“提干”、“转干”等方式给予政策性安置^[7]。

1.2 体育行政奖励的法规系统

其一,全国人民代表大会及其常委会制定的法律。一是《中华人民共和国宪法》的规定内容,如第47条规定“国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作,给以鼓励和帮助。”二是《中华人民共和国体育法》的规定内容,如第8条规定:“国家对在体育事业中做出贡献的组织和个人,给予奖励。”宪法和体育法的这些规定是体育行政奖励规章的基本法律依据。

其二,国务院各部委及直属机构制定的规章。1957年《国家体委关于各级运动会给奖办法的暂行规定》;1982年国家体委、财政部、劳动人事部联合颁发了《优秀运动员教练员奖励试行办法》;1987年国家体委、人事部和财政部联合颁发了《运动员、教练员奖励暂行办法》及1996年国家体委、人事部发布的《运动员教练员奖励实施办法》。其中1996年制定的奖励规章是现行体育行政奖励的主要依据。

其三,地方各级政府及政府部门结合各自实际所制定的奖励规章。从制定主体的角度看,有关体育行政奖励的地方性法规主要有3类。一是省、自治区、直辖市政府及政府部门制定的规章。如2005年广西壮族自治区人民政府制定的《广西壮族自治区运动员教练员和有关有功人员奖励办法》。二是地级市政府及部门制定的规章。如安徽淮南市人民政府制定的《淮南市优秀运动员、教练员奖励办法》。三是县级政府及部门制定的规章。如2006年浙江的《永嘉县立功运动员教练员奖励暂行办法》等。

1.3 体育行政奖励的管理系统

当前我国国家行政奖励的管理,实行各部门分兵把口的管理方式^[8]。受此影响,体育行政奖励的管理也没有统一的模式,各部门基本上是各行其是。

一是中央与地方的奖励管理系统相互独立,管理权限“井水不犯河水”。中央对地方的奖励一般不予干涉,而地方在奖励管理上享有较大的自主权,并且“各

施各法”的地方性奖励管理存在很大不同。这亦是造成中央与地方对奥运会奖励、各地方对全运会奖励显著性差异的重要原因。

二是机构和人员的兼管、兼职现象普遍。到目前为止,不论中央奖项还是地方奖项的管理,都是既无专门管理机构,也无专职管理人员。国家体育总局、地方体育局、运动项目管理中心、训练单位、运动队均有可能成为奖励的兼管或临时管理机构,而体育行政官员、领队、教练员等,也有可能成为参与奖励管理的人员。

三是具体管理工作细致繁杂。奖励分配涉及运动员、教练员、领队、科研人员、后勤服务人员、医务人员、运动员输送单位、启蒙教练、行政主管部门及训练基地的工作人员等诸多人员,奖励的标准也因业绩、贡献、职称、运龄、工龄等差别而存在较大的差异。比如,根据《广东省参加第十届全运会代表团奖金奖励实施办法》规定,“直接培训运动员出成绩的主教练,时间满两年以上的,奖励标准与运动员相同,满一年不足两年的,按奖励标准的80%计发;满半年不足一年的,按50%计发”,“副教练根据其专业技术职称,分别按主教练奖金的50%~70%发放。”

1.4 体育行政奖励的监督系统

行政奖励与其他行政行为一样,都是对国家行政权的运用。孟德斯鸠^[9]认为,有权力的人都容易滥用权力,“要防止滥用权力,就必须以权力制约权力”,即要对权力运用予以有效监督。体育行政奖励监督正是为了达到既定奖励目标而对体育行政奖励行为进行检查审核、监察督导和防患促进的活动。监督的内容是体育行政奖励活动行为的合法性、合理性和有效性,而监督的目的则在于控制奖励活动过程,改善奖励管理行为,维护法律权威,维护奖励对象权益,提高奖励质量,实现奖励目标。当前我国体育行政奖励的监督系统包括内部监督和外部监督。

体育行政奖励的内部监督属于体育行政机关内部自我制衡、自我约束的职能监督,具有监督主体与客体一致、自我监督与管理过程同步的特点。这是体育行政系统按层次和隶属关系、工作关系所进行的自上而下、自下而上的监督。在现阶段,我国此类监督更多是通过上级机关对下级机关贯彻执行体育行政奖励法律、法规、规章的情况进行监控、审检与督导,并对所发现的不当、违法和犯法的行政奖励行为,依法进行纠正或处理,以及对有关问题提出行政执法监督意见、发出行政执法监督督察令等活动来实现奖励监督的目的。

体育行政奖励的外部监督泛指体育行政机关以外

的党政机关、立法机关、司法机关、社会团体、企事业单位以及人民群众对体育行政奖励活动行为的监督。此类监督角度多维：一是各级党委、人大和政协针对体育行政奖励的政党监督与立法监督；二是检察院和法院针对体育行政奖励相关机构和人员的仅限于职务违法犯罪行为实施的司法监督；三是各级政府专设监察、反贪机构针对体育行政奖励的专门监督；四是各级审计机关的特殊监督——针对体育行政奖励资金收支、管理和使用效果的审核、稽查和独立评价，具有监督行为的独立性、监督内容的特定性和监督结论的权威性等特点。五是群众团体和人民群众监督，包括各种群团组织 and 公民个人对体育行政奖励实施的监督；六是社会舆论监督，即通过大众传媒这一“无冕之王”进行的监督，如历届奥运会、全运会后媒体对一些地方重奖行为是否合法的质疑。

2 体育行政奖励体系运行过程中的缺陷

2.1 体育行政奖励奖项系统的缺陷

缺陷主要有三：一是中央与地方奖励主体层次关系不清、地位不明。作为我国体育行政奖励序列中的“含金量”最高的奖项——奥运会奖励，除以国家体育总局名义发放的国家级奖励外，各级地方政府及体育主管部门亦纷纷设奖，且地方物质奖励力度远高于国家的“顶级”奖励。二是地方奖项缺乏相互制衡。奖励“政”出多门。各施各法、相互攀比和恶性竞争的情况并不鲜见，尤以全运会为甚。在“为地方荣誉而战”的驱动下，各地政府会前纷纷高额悬红，会后不惜重金犒赏，乃至地方的参赛奖励办法成为与赛各方讳莫如深的“机密”^[10]。三是精神奖励、权能奖励设计的对象范围较窄。分析建国以来体育行政奖励的实施情况不难发现，无论是中央奖励还是地方奖励，精神奖励、权能奖励的对象均只对冠军级优秀运动员、教练员，对非冠军选手的奖励明显不足。这种过分强调物质犒赏并将其作为直接强刺激“标的物”的做法，易使奖励对象把奖励简单与“奖多少钱”挂钩，导致物欲膨胀，拜金主义抬头。

2.2 体育行政奖励法规建设的缺陷

由于“我国缺少执法和守法的传统”^[11]，有关部门对于依法奖励重视不够，造成现行体育行政奖励法规体系不够健全。一是奖励法规缺位，由于国家至今没有出台规范所有奖励活动与行为的基本法律，各级行政部门只能自行制定各种“暂行办法”、“规定”和“决定”之类的体育行政奖励规章。规章零散失范且不成体系，导致“法出多门”，不能对地方奖励的无序状态形成有效约束，直接影响了体育行政奖励工作法治水

平的提高。二是现有奖励法规层次低。调查表明，相当多的奖励规章没有通过人大立法，人治色彩浓厚，法律约束力弱。

2.3 体育行政奖励管理系统的缺陷

现行体育行政奖励分兵把口的管理方式，使其在实施操作中不可避免地出现颇多问题。一是政出多门，造成交叉奖励、重复奖励、奖励过多过滥，耗费国家资财。二是奖励管理职能不分，兼管、兼职普遍，混淆不同职能部门的功能与作用，导致在奖励的具体执行过程中，相关机构或人员既是奖励对象又是奖励管理者的现象，集“运动员”与“裁判员”双重角色于一身。诸如“马家军事件”、“于芬-周继红事件”等纠纷的发生，不能不说与此有关。三是缺乏后续追溯管理。体育行政奖励工作可变因素较多，属于非常规管理。由于目前缺乏后续追溯的管理章则，对一些奖励实施过程中存有争议的行为，无法作出较快的行政复议，对行政相对人(奖励对象)的合法权益被侵犯，也缺乏明确的申诉途径，难以采取有效的补救措施。

2.4 体育行政奖励监督系统的缺陷

一是内部监督存在“断层”现象。国家体育总局与各运动项目管理中心、各地方体育局存在上下级的行政隶属关系，但由于各级体育行政奖励的分头、分层独立管理，往往造成上级体育行政机关对下级机关实施监督时，无法将其“触角”深入至奖励实施工作的各个环节，对一些地方盲目设奖、相互攀比，奖金分配缺乏透明、暗箱操作、分配不公，甚至腐败的现象，缺乏监督或监督疲软，严重影响运动员、教练员及管理人員的合作关系和工作的积极性^[12]。二是外部监督力度不足。虽然近年来国家审计署加强了对包括体育行业在内的各项审计工作，把体育行政奖励资金的预算、管理和使用效果纳入审计的视野，但对具体的申报和发放过程的审计却极少涉及，使得奖金的申报过程容易产生多报、谎报、瞒报行为^[13]。而媒体和公众对此却因信息闭塞无从得知，也就无法进行事前、事中或事后的有效监督。

3 完善我国体育行政奖励的建议

3.1 奖项系统的完善

鉴于现行体育行政奖励奖项系统的缺陷，建议从以下几方面着手完善。

一是明确体育行政奖励的等级序列，等级设计应该形成从中央奖励到地方奖励的自上而下的合理完整的纵向金字塔的系统序列，明确每一等级奖励的授奖主体。

二是规范同层次奖励，尤其是地方同级各系列奖

项之间的相互关系,允许有所区别,但应防止相互恶性攀比。

三是适应形势的发展,创新体育行政奖励形式。突破物质奖励和精神奖励的传统形式,积极探索创新其他形式,尤其是扩大权能奖励的对象范围并丰富其形式内容。可将退役后的就业安置与职业教育、伤残保险等纳入,使权能奖励与广大运动员、教练员及其他体育工作者的终身幸福相联系,使奖励的激励时效更长。

3.2 法规系统的完善

体育行政奖励工作是一项严肃的法律行为,不能随意施奖,应将每一个环节纳入法制轨道,真正依法行事。

一要建立国家行政奖励基本法,将体育行政奖励纳入国家行政奖励的法规体系。以法律的形式明确体育行政奖励的立法、种类、主体、适用对象、实施程序、经费来源、监督及责任等内容。

二要加强地方体育行政奖励的法制建设,使地方行政奖励的规章及行政奖励规范性文件不与国家行政奖励的法律、法规相抵触,有效保证整个体育行政奖励立法的统一。

三是提高奖励法规的立法层次,使之具有较高的权威并保持连续性,避免体育行政奖励工作中的人治现象,坚持按律施奖。

3.3 管理系统的完善

系统科学理论认为,一个科学合理,层级完整,职能明确,相互配合的系统构成,具有事半功倍的管理效能。为使体育行政奖励有效实施,构建符合国情的体育行政奖励管理系统势在必行。

一是加强体育奖励工作的宏观管理,完善体育行政奖励工作机制。包括体育行政奖励有关配套政策的研究和制定、奖励资金筹措的渠道与计划,社会奖励的协调与监控等工作,都应逐步纳入规范管理轨道。

二是建立统一的体育行政奖励管理机构,改变多头管理现状。完善体育行政奖励管理体系,必须设有专门的行政奖励管理机构具体负责,包括接受奖励申请和审查、编制奖励的财政预算、对行政奖励的财务支出和使用进行管理等各项工作。

三是加强奖励资金管理,从源头上控制过多过滥的奖励。强调多部门合作、齐抓共管,促使体育行政奖励资金管理的制度化,防止将体育行政奖励当作“政绩工程”而无序施奖,造成了财政极大浪费现象。

3.4 监督系统的完善

加强对体育行政奖励的监督,不仅事关宪法赋予公民的奖励权益能否实现,并且事关国家的尊严和政

府的公信力。为此,需要建立强有力的监督系统并充分发挥监督功能。

一是内部监督体系的完善。除行政执法监督外,有必要引入行政监察监督、行政复议监督。一方面使监察部门有权随时介入体育行政奖励的实施过程,对相关管理机构和人员所实施体育行政奖励行为进行监督检查,及时查处违纪违法问题;另一方面通过上级体育行政机关对下级机关的行政奖励行为的再次审查,做出维持、变更或者撤消决定,适时解决体育行政奖励的争议和矛盾。

二是外部监督体系的完善。首先是审计监督应深入体育行政奖励全程,及时发现和制止多报、谎报、瞒报行为;其次是加强社会舆论监督和群众监督,应以适当方式在政策允许范围内将体育行政奖励信息公开之于众,使媒体和公众了解体育行政奖励的实施过程,及时揭露奖励工作的不正之风和违法犯罪行为;再次是通过加强政协及各民主党派的参政、议政,实现对体育行政奖励的民主监督。

参考文献:

- [1] 傅红伟. 行政奖励研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003: 33-34.
- [2] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京: 高等教育出版社, 1999: 30.
- [3] 华晓晨. 论国家行政奖励体系框架设计[M]. 北京: 中国人事出版社, 2004: 39-71.
- [4] 田麦久. 试论我国竞技体育的科学发展与国际责任[J]. 武汉体育学院学报, 2006, 40(12): 1-6.
- [5] 傅红伟. 行政奖励研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003: 57.
- [6] 赵德国. 中国奥运冠军调查报告[EB/OL]. 腾讯网, <http://edu.qq.com/zt/2008/aoyunguanjun/>, 2009-05-20.
- [7] 陈林祥. 我国优秀运动员退役安置的现状及对策研究[J]. 体育科学, 2004(5): 8-11.
- [8] 华晓晨. 国家行政奖励体系研究[J]. 中国人才, 2004(7): 62.
- [9] 孟德斯鸠. 论法的精神(上)[M]. 北京: 商务印书馆, 1982: 154.
- [10] 卢志成, 郭惠平, 李斌琴, 等. 我国优秀运动员奖励政策实施效果的影响因素分析[J]. 天津体育学院学报, 2008, 23(6): 526-529.
- [11] 邓小平. 邓小平文选[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 16.
- [12] 宁二. 中国竞技体育奖金发放内幕[N]. 羊城晚报, 2008-11-26(B5).