

社会组织第三方评估机构承接公共体育服务评估的 实践困境与优化策略

吴相雷¹, 王政¹, 周铭扬², 江元元³

(1.苏州大学 体育学院, 江苏 苏州 215021; 2.常州工业职业技术学院, 江苏 常州 213164;
3.苏州工业园区星洋学校, 江苏 苏州 215028)

摘 要: 以协同治理理论为依据, 对社会组织第三方评估机构承接公共体育服务评估的体系、内涵及特征、框架结构与功能、法制建设等进行阐释, 提出由专门从事第三方评估的社会组织在对体育社会组织承接公共体育服务前中后期, 建立以政府为核心的“政府+体育行业专家”“政府+银行家”“政府+公民”三元协同评估的第三方评估体系, 同时引入多元调查评估方式及法制建设协同支撑, 用于全面保障公民享有体育社会组织承接政府购买公共体育服务效益的最大化。

关 键 词: 公共体育服务; 体育社会组织; 第三方评估机构; 职能转移; 协同治理

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2019)06-0069-08

Practice predicaments in and optimization strategies for social organizations as third party evaluation agencies undertaking public sports service evaluation

WU Xiang-lei¹, WANG Zheng¹, ZHOU Ming-yang², JIANG Yuan-yuan³

(1.School of Physical Education, Soochow University, Suzhou 215021, China; 2.Changzhou Institute of Industrial Technology, Changzhou 213164, China; 3.Xingyang School, Suzhou Industrial Park, Suzhou 215028, China)

Abstract: Based on the theory of collaborative governance as the criterion, the authors explained the system, connotations, characteristics, framework structure, functions and legal construction of social organizations as third party evaluation agencies undertaking public sports service evaluation, and proposed that in the middle and late periods of sports social organizations undertaking public sports service, social organizations specializing in third party evaluation establish a third party evaluation system with such ternary collaborate evaluation as “government + sports industrial experts”, “government + bankers” and “government + citizens”, which bases on the government as the core, and in the mean time, introduce diversified investigation and evaluation methods as well as legal construction collaborative support, which are used to comprehensively ensure the maximization of citizens enjoying benefits of sports social organizations undertaking public sports service purchased by the government.

Key words: public sports service; sports social organization; third party evaluation agency; function transfer; collaborative governance

在中国传统社会以王权为中枢的大一统秩序映射下, 国家传统治理形成了以“国家本位”“政府本位”为中心的自上而下的管理逻辑^[1]。自改革开放以来, 国家职能面临转型, “弱干预”“强合作”的提出是社会关系发展的现实反应^[1]。中国的改革无论在经济领域还

是在社会领域都催生了国家体制之外的力量, 社会自主权不断扩大, 国家与社会的边界朝着清晰化的趋势发展。为进一步优化国家社会合作治理提供结构性支撑, 国家鼓励体制外的社会力量参与社会治理, 同时依据社会组织的发展形成具有评估与监管能力的社会

收稿日期: 2019-01-08

基金项目: 江苏省社会科学基金项目(16TYB004); 江苏高校哲学社会科学项目(2019SJA1227); 江苏高校优势学科建设工程(PAPD)。

作者简介: 吴相雷(1993-), 男, 硕士研究生, 研究方向: 体育人文社会学。E-mail: wx1930526@163.com 通讯作者: 王政

组织, 最终实现社会力量自治体系。

自 1997 年中国青少年发展基金会委托中国科技促进发展研究中心对希望工程项目进行评估开始, 社会组织评估工作便不断向地方推进, 北京、上海等一线城市开始引入社会组织评估手段, 加快推进社会组织评估机构实体化。十八届三中全会关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出政府职能由“无限”向“有限”的方向发展, 即构建出“小政府”“大社会”的政治形态^[2]。政府通过购买服务的形式, 将具有专业性、技术性的社会组织服务和监管领域工作移交给社会主体^[3]。政府职能转移进程的推进, 使社会组织第三方评估机构应运而生。西方学者定义“第三方”是指在利益关系上与政府政策的制定者和执行者保持距离的民间组织^[4], 在西方发达国家非营利组织的第三方评估早已形成制度^[5]。由于评估机构的非政府性, 又因工作内容区别于常规社会组织, 所以将其定义为独立于政府的、专门从事评估工作的社会组织^[6]。其优势在于对体育社会组织承接公共体育服务做出客观、公正、专业的评估, 其非政府性使其独立性增强, 避免受到政府的影响, 因而有助于社会组织明晰承接服务中存在的问题, 推动体育社会组织承接能力提升。

我国体育社会组织还处在发展初期, 政府直接提供服务“高成本、低效益、手段单一”等弊端日益凸显^[7]。要解决体育社会组织参与购买出现的新矛盾, 就必须通过制定《政府购买公共体育服务项目验收标准》, 倡导评估过程重于评估结果。在涉及青少年体质健康促进服务、体育业务培训服务、群众体育赛事服务、全民健身活动服务等项目评估中, 将过程监管提升至第三方评估工作的首位。第三方评估机构通过构建政府、领域专家、公民三者协同的第三方评估机制, 体现了“强合作”治理途径, 有效推动体育社会组织第三方评估的健康有序发展。

1 评估态势回溯

1.1 政府部门“主导”评估——全国性民间评估委员产生

2007 年民政部关于印发《全国性民间组织评估实施办法》中提出设立全国性民间组织评估委员会, 作为政府下设的社会组织评估部门, 负责全国民间组织评估委员会的管理与评估工作。在政府部门主导下, 主要涉及理论性数据评估及登记要件和程序规定评估。2007 年国家体育总局与民政部出台《体育类民办非企业单位登记审查与管理暂行办法》, 提出体育类民办非企业单位登记与审查工作由国务院体育行政部门

负责, 地方县级以上体育行政部门负责辖区内的体育类民办非企业单位设立与审查工作, 地方体育社会组织接受评估过程中, 由体育行政部门主导评估^[8]。2007 年上海市体育行政部门对辖区内 68 家体育单项协会进行实体化评估, 只有上海市足球协会、木兰拳协会等 9 家协会完成实体化建设, 上海市乒乓球协会等 20 家具有实体化雏形, 羽毛球协会等 26 家仅有部分条件满足实体化要求, 13 家完全缺乏实体化标准条件。

1.2 政府部门参与“监管”评估——专业评估组织涌现

2013 年十八届三中全会召开, 提出地方政府激发社会组织活力, 在改进社会治理方式的同时兼顾好社会组织发展活力、政府治理体系等目标^[9]。四类社会组织直接登记制度推出, 致使我国社会组织呈现井喷式发展。2013 年至 2015 年, 社会组织数量由 41 万增长到 63 万, 其中体育类社会组织数量由 2.82 万个增长至 3.7 万个。社会组织的迅速发展, 使得政府下设的社会组织评估部门无法满足社会组织的发展需求。在政府购买服务过程中高昂的评估成本以及评估所需大量的人力、物力, 使得政府无法对社会组织进行全面评估, 评估过程效益低下、手段单一、形式化现象严重, 社会组织评估发展进入“瓶颈期”。以政府主导的评估部门已不适应当前社会组织发展形势, 社会组织评估改革之路迫在眉睫。为应对这一困境, 政府实行委托枢纽型体育社会组织参与体育社会组织评估工作模式, 将部分职能转移至体育社会组织自身, 实现政府主管评估向监管评估的形式转变。2013 年江苏省连云港市制定《关于推进基层体育组织建设的指导意见》, 推进基层体育组织“1+4”模式, 加强“过程监管”“事后评估”“以评代管”, 提升基层体育组织管理能力和承接政府购买公共体育服务能力。

1.3 “政社合作”的专业社会评估机构——“第三方”评估出场

依据民政部 2015 年 5 月颁布《关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》, 为我国社会组织第三方评估机制的确立和实行提供了政策支撑, 提出全面建设社会组织第三方评估行动方案, 编写《第三方评估机构工作指引》, 制定《评估专家须知》。政府部门积极鼓励社会组织成立第三方评估机构, 先后出现了北京七悦社会公益服务中心、中国社会组织促进会、深圳市社会组织总会等第三方评估机构来承接政府购买公共服务的第三方评估工作。第三方评估机构的设立, 在评估过程中更具客观、全面、公正、独立、专业、透明等特点, 由他们制定一系列评价标准来对业内各组织进行评估, 并做出具有说服力的报告, 将进一步提升服务效果^[10]。

2017年《江苏省“十三五”智慧体育发展规划》和《江苏省公共体育服务体系建设规划(2016—2020年)》积极探索公共体育服务发展新模式。在新时期体育强省建设中经济发展进入新常态之后,建设覆盖全省市县的公共体育信息网,作为统计、监管、考核、评估的信息来源依据,拓宽了获取体育社会组织发展状况与承接公共体育服务信息来源的渠道,为第三方评估机构更好收集评估信息提供支持。2017年江苏省民政厅通过政府购买公共体育服务时,江苏省民诚社会组织发展中心、江苏省学会服务中心承担第三方评估工作,对2017年全省拟达到5A级体育单项协会进行等级评估,江苏省篮球运动协会等6家体育社会组织获得5A级称号。省市级地方性第三方评估机构出现,促使社会组织发展从“规模速度型”转向“质量效率型”,发展动力从传统到创新。通过研究制定《政府购买公共体育服务项目验收标准》,不断完善对政府购买公共体育服务项目的过程评估,为体育社会组织更好承接政府购买公共体育服务提供了便利。

2 第三方评估机构承接评估的内在逻辑及制约因素

社会组织第三方评估的逻辑起点源自社会组织发展的前驱力与其制约因素所形成的张力,且这种张力随社会组织的发展不断由“弹性需求”向“刚性需求”的范式转变^[1],是继社会组织产生与发展后政府进一步深化职能转移、简政放权下被社会所认可的又一衍生组织。这种改革对刚刚步入发展的第三方评估机构还存在很大压力,组织专业性、独立性、合法性、社会认可度都需要逐步积累和完善,这将是一场极为复杂的政府职能转移与制度变迁过程。

2.1 第三方评估机构承接评估的逻辑呈现

在协同治理理论指导下,明确评估主体与评估客体,并对评估主体与客体各自的权利与义务进行明晰,是第三方评估工作顺利开展的必要条件。在贯穿整个评估工作中,评估主体是第三方评估机构,其性质是属于具有政府赋予评估资格的社会组织;评估客体是体育社会组织承接公共体育服务过程。在第三方机构实施评估的过程中要对体育社会组织承接服务的前期、中期、后期做出针对性评估,提出政府需成立专门针对体育社会组织承接公共体育服务的专项评估资金,通过政府简政放权,将评估的主动权交由具有评估资格的第三方评估机构,第三方评估机构利用政府购买评估的专项资金聘请相应领域专家、银行家、具有代表性和可以反馈服务效益的社会公民参与到体育社会组织承接公共体育服务的第三方评估当中。

2.2 制约第三方评估机构发展的绊脚石

第三方评估机构的专业性、权威性与独立性备受社会各界质疑^[2]。刚刚起步的第三方评估机构存在独立性差、缺乏社会公信力、组织自身专业化受限、组织机构建设不完善、评估工作不够细化等一系列问题,制约了政府、组织与公民在购买、承接与享受到最优的公共服务。

1) 第三方评估主体依附与依赖,内部架构失真。

对目前我国社会组织第三方评估工作的调查,发现我国评估工作的开展中评估机构内部缺乏一套完备的自律机制和自治体系来支撑整个评估工作,机构内部还存在人员配备匮乏、缺乏对公众参与评估的法制约束、社会公信力弱、评估团队单薄、评估形式化等弊端。第三方评估工作开展中,仅仅让单一的评估机构来参与整体评估,不能对服务项目整体包括评估主体、评估标准、评估程序、评估指标体系、资金管理以及社会效益等做到全方位专业评估。与此同时,部分第三方评估还处于起步阶段,专业的第三方评估机构还比较少,很多独立的第三方评估机构依然完全依附于政府,自身生存能力薄弱,无法提升公信力以取得政府、社会组织及公民的认可。

2) 第三方评估过程失灵与失序,评估流程形式化。

随着地方政府购买体育类服务项目中引入第三方评估的需求不断提升,体育社会组织承接服务进程中,政府对第三方评估的参与主体多元性逐渐重视。目前我国地方政府在购买体育类服务项目中,第三方评估工作的开展基本还是以单一的官方评估为主^[3],评估主体依然是政府评估或政府主导评估。当前我国体育社会组织接受第三方评估时依然实行“一项目一评估”的评估方式。地方政府在购买某公共体育服务的过程中,虽存在第三方评估程序,但第三方评估却依附于政府,评估工作没有落到实处,评估过程仅仅依靠体育社会组织的项目报告和相关的量表。政府将项目资金拿出一部分用于承接公共体育服务评估工作,但评估过程及结果并没有取得反馈与警示的效果,政府资金没有得到有效利用,评估工作没有取得公民所期望的社会效应。

3) 第三方评估法制模糊与失准,法制建设形式化。

立法先行、依法评估,是第三方评估机构实施评估的必要条件和重要保障。第三方评估机构在评估实践过程中,由于政府颁布法规过于宏观性,使第三方评估机构在实际操作中产生指向性不明的困境,导致评估过程中出现执行方式模糊、执行行为失准、执行过程受阻、执行结果失信等问题。第三方评估机构在完成评估工作中无法取得社会组织及社会公民的信任,也无法得到社会组织与社会公民的配合、支持与

帮助,导致第三方评估在体育社会组织中社会地位缺乏、评估流程单一。政府赋予第三方机构评估的权力,但又对第三方评估机构所完成的评估工作缺乏可信度与认可度。2016年3月,常州市地方政府聘请第三方评估,对36项项目开展情况进行考核评估,而在评估过程中出现手段单一、评估形式主义现象严重,缺乏专门的资金管控与法规维持,评估制度不完善,评估覆盖面不到位,第三方评估工作规范化滞后。法规的不完善,致使第三方评估工作开展困难重重、步履维艰。

3 第三方评估机构承接评估的理论依据

3.1 协同治理理论

协同治理理论作为当代我国社会治理的基础理论,为社会组织第三方评估提供重要的理论依据。在1990年,强调多元主体、协调合作治理模式的协同治理理论就已逐步发展为西方国家参与社会治理的主流理论^[14]。刘小泉等^[15]提出“协作治理是为了解决复杂的公共问题,促使跨域、跨界、跨部门的利益相关者形成伙伴关系,以平等协商的方式参与公共决策制定的制度安排”。进入21世纪,协同治理理论逐渐引起国内学者的关注。协同治理理论在社会组织第三方评估中不仅作为社会组织治理理念和治理思想,也作为社会组织第三方评估的一种方法和手段;在强调多元主体参与的基础上,加强政府为主导的其他评估组成部分的目标一致、思想共识、行动协同,发挥整体大于部分之和的功效^[16]。协同治理理论运用于第三方评估工作中,在参与主体上应强调“多元性”,在参与方式上应强调以政府为核心的协商手段,在治理目标上强调以公共利益为指引^[17]。

3.2 协同治理理论在第三方评估中的适用性

由于第三方参与政府购买公共服务评估还处在探索阶段,社会组织第三方评估工作发展缓慢,致使单一评估组织在解决评估问题时面临诸多阻碍,过度强调第三方评估机构的独立性,将评估工作完全交由机构内部完成,不符合当前我国第三方评估机构的发展状态。国内诸多学者在使用“第三方评估”这一概念时着重强调第三方对评估工作的协同参与性而非独立性。政府作为评估的发起者、维系者和资源供给者,在第三方评估中占有十分重要的地位^[18]。协同治理理论的参与,一方面,能更好帮助政府完成“放、管、服”制度改革,政府职能由“划桨者”向“掌舵手”转移,将服务行政理念逐步落实;另一方面,从目前我国社会组织第三方评估的流程来讲,协作治理理论有助于评估流程的分离,降低评估成本,合理配置公共财政资源,最终形成以“政府领导、专家负责、组

织协同、民众参与”的社会组织第三方评估体系。

4 第三方评估机构承接公共体育服务评估的路径与优化

协作产生机制,主要是依附相关组织理论,用于诠释组织间缘何以伙伴关系或网络关系进行协作^[19]。根据协同治理理论中管理者和各利益相关方通过合作治理、协同参与到第三方评估工作中,实现评估主体多元化、评估效能最大化,最大限度地维护和增进公众利益^[20]。2016年8月《江苏省“十三五”体育产业发展规划》指出,要建立健全行政监管、社会监督与服务认证相结合的体育市场监管体系,地方政府购买公共体育服务中力求改变公共体育服务单一供给方式,发展成为政府、市场和社会组织的多元化供给^[21]。对于评估组织的性质、资质、业务能力、资金筹集能力、人员水平、评估流程、评估结果都提出了更高要求^[22]。政府部门应将评估工作交由第三方评估机构对体育社会组织完成服务后,通过检查性评估和验收性评估对服务效果做全方位评价,包括通过购买服务后社会组织自身的成长,社会组织的服务内容效果,接受服务的人群满意度,后期对该项目是否持续进行购买的评估等。

4.1 方向指引:第三方评估机构承接公共体育服务评估的应然路径

在第三方评估改革的背景下,为更好地适应社会第三方评估工作逐渐注重管理绩效和公信力。这一新的形势驱使第三方评估机构由对社会组织登记要件和程序的关注,逐渐转向对内部治理结构和行为以及承接服务能力评估的关注度转变。我国地方政府实施评估已实现了由过去政府主导自评向现代委托第三方评估机构参与评估的范式发展,由第三方评估机构来承接政府购买服务中的评估工作,已成为我国社会组织评估发展的必经之路。

以政府为核心,第三方机构的评估资格来源于政府赋予,作为能够有法可依的第三方评估机构,在对体育社会组织承接公共体育服务履行严格评估时,要担负起体育社会组织承接服务质量的评估责任。体育社会组织作为承接公共体育服务项目的主体,要加强与政府部门及第三方评估机构的磋商与沟通,积极主动汇报承接服务所面临的困难与挑战,不能为取得政府购买公共体育服务的资金支持做出刻意隐瞒、谎报、造假等违法违规行为。政府应加大对失信体育社会组织的惩处力度,通过第三方评估机构建立和完善严谨的评估机制,使政府与社会组织的合作关系得以形成良性循环,让体育社会组织在承接公共体育服务中有

“利剑在颈”的意识，杜绝相互依附产生持续的贿买关系，确保公民平等享有服务的权力。

内部治理。提升体育社会组织的自我发展、自我管理、自我服务和自律规范的能力,需通过体育社会组织内部进行治理与优化。强调加快适应政府职能转变、政社分开和管办分离的政策领会,推进体育行业协会与行政机关脱钩,通过转变职能、简政放权、放管结合、优化服务等充分发挥社会组织的能动性,增强体育产业发展内生动力。加强体育社会组织自身建设薄弱环节,提高组织管理水平。针对体育社会组织现状,建立健全以章程为核心的内部规章制度,完善与优化理(董)事会、监事会(监事)制度。

外部条件。第三方评估机构应充分调查体育社会组织在承接公共体育服务上所应具备的能力与条件,对体育社会组织在承接公共体育服务时所具备的必要设施、设备、人员和专业技术能力以及一定的资金储备情况进行检视;对体育社会组织承接服务理念合理性和预期成果可行性进行评估,明确体育社会组织承接公共体育服务的根本目的,防止以谋取利益为目的的承接行为滋生。

4.2 协同整合：多元力量支撑第三方评估新格局

体育社会组织承接公共体育服务评估是一种相对性的比较工作^[23]，在对体育社会组织全面考察的基础上，创建政府购买公共体育服务中第三方评估政策执行与实施的核心体系；政府购买备选体育社会组织提供公共体育服务前期，由政府及社会组织之外的第三方评估机构遵循全面性、真实性原则对备选体育社会组织的等级、材料、资质、自身能力等方面进行审查及对比，评估备选体育社会组织是否具备承接政府购买公共体育服务的能力。体育社会组织取得政府购买公共体育服务项目后，政府委托第三方评估机构基于优化性、法规执行原则对体育社会组织承接公共体育服务项目进行中期评估，确保及时发现服务中存在的问题并探讨解决方案。在体育社会组织完成政府所购买的公共体育服务后，第三方评估组织根据公民影响力、绩效达标度和项目可持续发展的评估原则对体育社会组织项目完成情况进行后期评估，依据前期制定的项目目标对项目结果进行深入调查，从中发现项目完成所带来的社会效益以及是否具有可持续发展的潜能。根据评估项目实施过程中存在的问题，对社会组织后期承接政府购买公共体育服务提出更高要求。

4.3 三元主导:第三方评估机构承接公共体育服务评估的机制构建

赋予第三方评估机构对体育社会组织承接政府购买公共体育服务进行评估的权力,使政府从评估实际

操作中脱离出来,而作为指明第三方评估机构评估准则与评估方向的“指引者”。在体育社会组织承接政府购买公共体育服务的过程中,政府部门应减少直接干预体育社会组织承接服务行为,可通过第三方评估机构、财政杠杆、供给力度和法规约束等手段,间接优化体育社会组织的承接服务质量,使政府成为真正的宏观调控机构,负责制定一系列社会组织管理与服务的规章制度,由第三方评估机构制定出科学的、针对不同领域社会组织的评估指标体系,规避不同领域社会组织评估运用一套评估体系的局限性。根据每个社会组织自身的发展特点,“因材施教”开发出适合每个社会组织领域的定量与定性指标进行评估,保证第三方评估结果的权威性与社会组织发展的自主性,详见图 1。

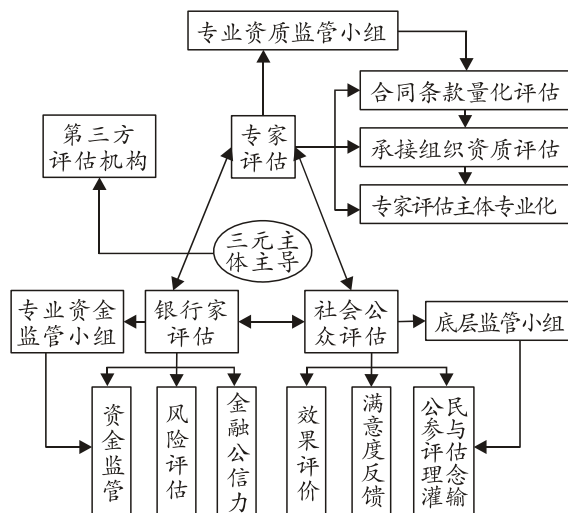


图 1 三元主导第三方评估机构承接评估的机构构建

1)引入“专家第三方评估”,避免政府购买公共体育服务流于形式。

专家第三方评估主体具有专业独立性,承担体育社会组织承接公共体育服务能力评估的重要职责。同时,专家评估小组需依据社会公众需求导向原则、低收入人群受益原则、公开原则、适度原则等最低标准,来明确地方政府购买公共体育服务应遵循的原则^[24]。政府协同体育领域专家在确定购买公共体育服务之前,专家第三方评估小组要对相应的项目条款进行量化,确保政府购买公共体育服务计划达到三方利益最大化。一是政府不能制定明显低成本达到较高服务质量的条款,专家第三方评估小组要对政府购买公共体育服务的投入与产出做出对应预算。二是体育社会组织作为非营利性社会组织,承接政府购买公共体育服务过程,专家第三方评估应把握体育社会组织不能完

全以营利为目的来承接政府购买服务的方向。三是专家第三方评估机构应根据体育社会组织自身特点和专长、承接能力和水平、承接经验和规划有效性等条件全方位对体育社会组织做详细评估,从中选择更优的体育社会组织,给予政府购买服务的支持。四是专家第三方评估小组应积极引导和帮助体育社会组织将政府所支持的资金能够最大化利用的基础上,根据自身能力和资源获得更多的资金投入,增加资金获取渠道,在尽力完成政府购买服务要求的基础上,努力提升自身承接服务的能力,增加体育社会组织自身在“政府、第三方评估机构、公民”三方的公信力,努力将购买的公共体育服务打造成一种品牌,为以后承接更多此类服务打下基础。五是引入专家第三方评估,因涉及政府购买公共体育服务的独特性,对专家评估小组人员的选取尤为重要,在选取高等体育院校或科研机构专家时,要对专家的专业性、权威性进行培训与考核,避免因该单位属于事业单位而存在对政府依赖,防止政府无形干预第三方评估的市场化运作。

2)引入“银行家第三方评估”,让政府购买服务资金得到专业的金融监管。

在财政制度健全性方面,尽管我国早已按照属地治理、行政区划将行政事权逐层下放,但是财权往往还是被层级较高的政府控制^[25]。被下放至地方政府的财政权力让地方政府用于购买公共服务时对资金流动态缺乏专业监管能力。当地方政府确定购买一项公共体育服务之后要对项目资金做出详细的使用规划,确保体育社会组织能够有充分资金用于项目服务的开展,避免资金过少使体育社会组织前期在项目策划和筹备过程中因资金短缺而限制施展。地方政府资金的划拨基本遵循两种方式对资金进行控制;一是前期先由社会组织垫付资金开展项目服务,完成服务后依据体育社会组织完成情况,将购买资金划拨至体育社会组织;二是前期划拨30%~50%资金来用于体育社会组织开展购买的公共体育服务,后期依据体育社会组织完成服务情况将剩余资金划拨至体育社会组织。虽然这两种方式在资金流的控制上避免了体育社会组织出现拿到全部资金后对购买的服务懈怠风险,但在一定程度上也制衡了体育社会组织对服务的投入度,这种低端的资金流管理方式很大程度上限制了体育社会组织对购买服务效果达到最大化。

2017年5月28日,财政部颁布《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》提出,社会组织利用政府购买服务合同向金融机构融资时,应当配合金融机构做好合规性管理,相关合同在购买内容和期限等方面应当符合政府购买服务的有关法规

制度规定,且不得含有购买主体对承接主体向金融机构融资的担保条款^[26]。政策表明,允许社会组织用政府购买协议作为金融担保的契约,向银行等金融机构贷款来完成政府购买的公共体育服务。地方政府购买公共体育服务时,对购买服务评价方面存在很大的评估压力。若地方政府对购买公共体育服务进行独立严格评估,将会增加25%~30%的购买成本;若政府将金融监管职能转移给银行组织,银行第三方评估小组具有专业的资金管理能力,用于承担体育社会组织承接政府购买服务中资金使用评估的重要职责。银行组织的专业审查能力更优于政府,银行审查通过后若确定为该社会组织放款,其专业的现金流管理能力、风险控制能力将更加有效地起到对社会组织的监督作用。中国江苏银行苏州市分行创新推出信贷支持产品服务于地方社会组织,通过对社会组织资金评估和结算监管等风险为控制手段,对诚信度高的社会组织给予信贷服务,以金融手段推动社会创新实践,为社会组织(基金会、社团、民间非营利机构)贷款,组织只需缴纳政府购买合同及相关服务条文、组织能力支撑文件等材料,便可以有效解决资金问题。这样既可以实现简政放权,在职能转移过程中提高了监管力度,降低了评估成本,同时银行作为盈利组织获得了稳定的收益,承接服务的社会组织也能拥有足够的项目启动资金,保证项目的服务质量,最后达到三方共赢的效果。

3)引入“公民第三方评估”,让体育社会组织所完成的服务效果最大化展现。

协作的运作实践之一是对社会组织与公众的互动机制^[27]。2016年8月《江苏省“十三五”体育产业发展规划》中强调体育强省建设要积极鼓励社会参与,着力破除体育行业壁垒和体制机制障碍,推升全民参与路径。2017年《江苏省“十三五”智慧体育发展规划》与2018年9月民政部发布《“互联网+社会组织(社会工作,志愿服务)”行动方案(2018—2020)》的通知中指出,要改革创新公共服务模式,将数字网络技术作为提升公共服务能力的重要手段,用于满足政府、公众、组织的需求,强调大力发展互联网与社会组织服务相结合,以“互联网+”为抓手深化信息可视化处理,提高公民参与度与信息共享途径。保证公民参与第三方评估的途径更广、参与评估工作更便捷,以政府信任、社会组织信任、广大人民群众信任为根本,制定“公民-第三方”评估小组协同合作参与机制。

社会公众作为公共体育服务的获益者,他们的评价和反馈具有直观性,公民第三方评估主体具有底层反馈能力,承担体育社会组织承接服务效果评价的重要职责。社会媒体及网络则是反映公众声音的渠道和

平台,出台制定公民参与评估的制度保障措施,保障公众参与评估的频率,使公众参与评估常态化。群众对该项目的满意度、对该服务效果的评价,是评判该体育社会组织承接该公共体育服务所完成质量的最重要考核标准之一。通过调查、走访等深度了解服务效果,同时设立网络论坛、局长信箱等平台供群众线上线下对体育社会组织在完成服务过程中做到全方位评估;加强社会监督,建立“公民第三方评估”的长效机制,形成以公众满意度为导向的自下而上的社会监督与社会评价制度,这些要素有助于社会组织推动公共部门以社会需求为导向运行,是其发挥治理作用的重要途径之一^[28]。政府作为主导部门须将公民参与第三方评估工作需落到实处,从根本上解决公众参与意识薄弱、参与制度缺失、参与路径闭塞等问题;同时加强体育社会组织承接服务中第三方评估介入评估的宣传制度,使公民通过有效渠道了解自己所拥有的权利、义务和责任,拓宽第三方评估的宣传机制和渠道。

4.4 依法治评:第三方评估机构承接公共体育服务评估的法规牵引

2014年10月党的十八届四中全会在“探索委托第三方起草法律法规草案”中提出,对部门间争议较大的重要立法事项由决策机关引入第三方评估,充分发挥多方职能,听取各方意见,协调决定决策方案^[29]。江苏省体育局、江苏体育总会关于《推进省属体育社团分类改革的实施意见》提出在顶层设计层面完善全省体育社会组织改革。立法建设是我国体育社会组织第三方评估顺利实施的敲门砖,要明确第三方评估机构的社会地位、规范评估流程、制定监督与评估机制、提高公共体育服务的供给效率和效益,在监督方面做好政策指引和顶层设计,出台相应的法规和配套的监督制度,通过服务监督法制化扩大监督制度的有效供给,为各级政府购买公共体育服务提供保障体系^[30]。同时用以规范市场调节职能,完善体育社会组织第三方评估的社会地位。

社会合法性、法律合法性、行政合法性和政治合法性构成第三方评估机构合法内驱力,合法性作为社会组织评估机构成立的首要前提,评估行为是否符合社会赋予的道德期望和行为规范,是否能为自身赢取公信力尤为重要。政府通过建立第三方评估机制来强化对社会组织的约束力,减少政府内部控制,避免立法不明导致评估执行时出现执行方式模棱两可、执行行为不规范、市场运作不畅通、评估结果利用率低等问题^[31]。为加强对第三方评估执行法规的精准落地,在对社会组织的组织行为实现有效监管过程中,使第三方评估机构在执行评估工作时做到有法可依,加强

政府对第三方评估机构完成评估结果的利用率,使评估结果公开、透明,通过法规敦促第三方评估机构内部建设完整化、人员组成专业化、评估结果权威化。

关于规范第三方评估“立法完善、机构成立、市场规范、监督约束”的法制外推力,国外许多第三方评估实施成熟的国家基本都是通过出台与第三方评估相关的评估法案,对政府购买评估的整个流程做了非常详细的规定,例如政府购买公共体育服务,要充分考虑当前市场规范性,要充分利用社会资源。为使资源利用最大化,依据资源依赖理论在政府购买公共体育服务项目中,体育社会组织承接服务的第三方评估工作离不开政府支持,也离不开政府以外的其他社会群体参与^[32]。同时,政府对购买第三方评估机构的监督约束机制是多元的,涵盖来自国家法律、政府权利、市场准入制度、公众监督等方面约束。通过完善法规,确定政府购买社会组织第三方评估的规章和法制,对第三方评估主体立法、建设、市场、监管等问题做出规定,使第三方评估工作有法可依、有章可循。

在政府职能转变背景下,体育社会组织承接公共体育服务是政府优化资源配置、提高社会参与度和提高资源利用率的产物。在我国体育社会组织第三方评估机制不健全的大环境中,为避免评估过程中政府部门“亲历亲为”的现象,结合协同治理理论和理性选择视角,在力求促进政府职能转变、构建服务型政府、弥补传统自我评估的缺陷、提升社会公信力等方面有所突破,建立以政府为核心的“政府+体育行业专家”“政府+银行家”“政府+公民”三元协同评估的第三方评估体系,进一步推动非政府组织参与终身化评估,以期带动体育社会组织承接公共体育服务中第三方评估工作的进一步发展。

参考文献:

- [1] 汪流. “国家-社会”分析框架下的中国体育社会组织研究:回顾与思考[J]. 西安体育学院学报, 2016, 33(4): 385-389.
- [2] 叶松东,杜高山. 北京市体育社团承接政府购买体育公共服务的研究[J]. 体育学刊, 2017, 24(3): 67-71.
- [3] 崔月琴,龚小碟. 支持性评估与社会组织治理转型——基于第三方评估机构的实践分析[J]. 国家行政学院学报, 2017(4): 55-60+145-146.
- [4] 周琼. 治理视角下地方政府绩效第三方评估研究[D]. 湘潭:湘潭大学, 2013.
- [5] 姚俭建, JANET C. 美国慈善事业的现状分析:一种比较的视角[J]. 上海交通大学学报(哲社版),

- 2003(1): 13-18.
- [6] 石国亮. 慈善组织公信力重塑过程中第三方评估机制研究[J]. 中国行政管理, 2012(9): 64-70.
- [7] 刘红建, 谢正阳, 高奎亭. 大众体育政策“第三方评估”的国外经验与本土发展[J]. 武汉体育学院学报, 2016, 50(7): 39-45.
- [8] 张宏. 政府与体育社会组织: 从主管、监管到合作、培育——从文化变迁的视角[J]. 广州体育学院学报, 2017, 37(5): 1-4+9.
- [9] 黄晓春. 当代中国社会组织制度环境与发展[J]. 中国社会科学, 2015(9): 146-164.
- [10] 李卫东. 政府购买公共服务引入第三方评估机制的分析[J]. 经济研究导刊, 2014(13): 183-185.
- [11] 苗红培. 公共性: 政府向社会组织购买公共服务的逻辑起点与价值追求[J]. 行政科学论坛, 2018(3): 34-39.
- [12] 陈潭. 第三方治理: 理论范式与实践逻辑[J]. 政治学研究, 2017(1): 90-98+128.
- [13] 熊五四. 社会组织第三方评估独立性探析——科尔曼理性选择视角下[J]. 现代商贸工业, 2015, 36(12): 179-180.
- [14] 郭道久. 协作治理是适合中国现实需求的治理模式[J]. 政治学研究, 2016(1): 61-70+126-127.
- [15] 刘小泉, 朱德米. 协作治理: 复杂公共问题治理新模式[J]. 上海行政学院学报, 2016(4): 46-54.
- [16] 卢元镇. 中国体育社会学[M]. 北京: 北京体育大学出版社, 2000.
- [17] 任鹏飞. 农村公共文化服务第三方评估研究: 理论溯源、功能审视与实践反思[J]. 图书馆建设, 2018(11): 17-22.
- [18] 任鹏飞. 党风廉政建设第三方评估的检视与优化——基于E市实践的分析[J]. 中共福建省委党校学报, 2019(1): 32-39.
- [19] BARRINGER B, HARRISON J. Walking a tight-rope: Creating value through interorganizational relationships[J]. Journal of Management, 2000(3): 76-91.
- [20] 黄思棉, 张燕华. 国内协同治理理论文献综述[J]. 武汉冶金管理干部学院学报, 2015, 25(3): 3-6.
- [21] 谢叶寿, 陈钧. 政府购买公共体育服务的风险及防范措施[J]. 首都体育学院学报, 2018, 30(3): 236-238+254.
- [22] 郑旗. 我国地方政府购买公共体育服务政策执行机制[J]. 北京体育大学学报, 2017, 40(6): 19-26.
- [23] 高奎亭, 李勇勤, 孙庆祝, 等. 地方政府购买公共体育服务的经验、启示与选择[J]. 首都体育学院学报, 2018, 30(2): 122-127.
- [24] 王学彬, 郑家鲲. 基本公共体育服务标准化建设: 内容、困境与策略[J]. 体育科学, 2015, 35(9): 11-23.
- [25] ACAR M, GUO C, YANG K. Accountability when hierarchical authority is absent: Views from public-private partnership practitioners[J]. American Review of Public Administration, 2008(1): 138-156.
- [26] 中华人民共和国财政部. 关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知[EB/OL]. [2017-05-28]. http://yss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengceguizhang/201706/t20170602_2614514.html.
- [27] 黄晓春. 中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角[J]. 社会学研究, 2017, 32(1): 101-124+244.
- [28] GOGGIN M L, BOWMAN A O M, LESTER J P. Implementation theory and practice[M]. Toward a Third Generation. New York: Harper Collins, 1990.
- [29] 王栋. 社会组织参与第三方反腐评价与治理的整体性逻辑[J]. 行政论坛, 2017, 24(6): 108-114.
- [30] 沈克印. 政府购买公共体育服务的监督机制研究[J]. 体育成人教育学报, 2017, 33(4): 53-57+95.
- [31] 周生旺, 刘红建, 孙庆祝. 我国大众体育政策第三方评估的制度性分析[J]. 体育文化导刊, 2017(12): 37-41.
- [32] 刘红建. 社会参与大众体育政策过程的国外经验与本土探索——兼论我国社会参与大众体育政策过程的应然范式[J]. 沈阳体育学院学报, 2015, 34(6): 7-12.

