

江苏省政府培育体育社会组织的实践及路径优化

万文博¹, 王政², 蔡朋龙², 靳宝铭²

(1.苏州大学 文正学院, 江苏 苏州 215104; 2.苏州大学 体育学院, 江苏 苏州 215021)

摘 要: 江苏省政府通过顶层设计、强化政策驱动等措施, 逐步形成体育社会组织培育发展以“制度改革、培育扶持、能力建设以及综合监管”4方面为重点的“创新工程”。江苏省体育社会组织面临自身发展能力不强, 导致体育社会组织脱钩后运行困难; 准入制度的约束, 限定体育社会组织竞争活力和资源吸纳能力; 行政资源的“路径依附”, 导致政社分开“双重”受阻; 监管手段的乏力, 造成体育社会组织管理“真空”与“失灵”等问题。体育社会组织培育发展的路径优化策略应廓清政社职能边界, 推行体育社会组织职能清单制度并形成配套扶持政策, 建立开放性的体育社会组织准入制度以及“政社互动、合作共治”制度, 同时明确监管关系, 建立科学合理的综合监管制度。

关 键 词: 体育社会组织; 体育社团; 政府购买体育公共服务; 江苏省

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2019)05-0056-08

Jiangsu provincial government cultivating sports social organizations: practice and path optimization

WAN Wen-bo¹, WANG Zheng², CAI Peng-long², JIN Bao-ming²

(1. Wenzheng College, Soochow University, Suzhou 215104, China;

2. School of Physical Education, Soochow University, Suzhou 215021, China)

Abstract: By taking measures such as top level design and intensifying policy driving, Jiangsu Provincial Government has gradually formed “innovation projects” for sports social organization cultivation development, mainly in such 4 aspects as “system reform, cultivation support, ability building and comprehensive supervision”. Social sports organizations in Jiangsu province are facing the following problems: their own development ability is not strong, which causes their running difficulties after separation; admittance system restraint limits their competition vitality and resource absorption ability; “path dependence” on administrative resources, “double” suffering in the separation between government administration and social organization management; the weakness of supervision means tends to cause the “vacuum” and “failure” in social organization management. Sport social organization cultivation development path optimization strategies should clarify the boundary between governmental functions and social functions, implement the sports social organization function list system, and form matching support policies, establish an open sports social organization admittance system and a system characterized with “government and society interaction and cooperative governance”, and in the mean time, specify supervision relationships, and establish a scientific and rational comprehensive supervision system.

Key words: sports social organization; sports social group; government purchase of sports public service; Jiangsu province

党的十七大之后, 江苏省按照党中央、国务院以及民政部要求, 把社会组织改革发展纳入全面深化改革和基本实现现代化系统工程进行安排部署。一方面,

从本地实际出发加强顶层设计, 高度重视社会组织培育管理, 出台一大批法规政策文件并采取一系列扶持措施, 引导社会组织发挥积极作用; 另一方面, 通过

收稿日期: 2018-12-05

基金项目: 江苏省社会科学基金项目(16TYB004); 江苏省高校哲学社会科学项目(2019SJA1227)。

作者简介: 万文博(1992-), 男, 助教, 硕士, 研究方向: 体育人文社会学。E-mail: wenboyffs@163.com 通讯作者: 王政

与民政部合作,把社会组织作为推动民政转型升级的重要抓手,提出进一步推动社会组织改革发展的若干要求,重点强化社会组织服务社会功能、加大对社会组织的扶持力度、大力培育重点领域社会组织、简化基层社会组织登记手续等。这些要求明确江苏体育社会组织的发展方向与目标,为体育社会组织发展奠定了政策基础。全省在各地不断探索实践的基础上,逐步形成社会组织培育的以“制度改革、培育扶持、能力建设以及综合监管”4方面为重点的“创新工程”^[1]。江苏体育社会组织也正是在省政府各种利好政策环境与制度扶持下获得得天独厚的发展土壤。截至2015年末,江苏社会组织的发展取得一定成效,体育社会组织网络健全,共有县级以上体育社团3237个、各类体育俱乐部11653个、团体会员15000余个、个人会员170万余人^[2]。基于此,本研究立足于江苏省体育社会组织培育的实践,总结政府引导下的体育社会组织培育的具体做法与成效,明晰江苏体育社会组织发展的现实困境并提出路径优化策略,为我国体育社会组织培育路径选择提供借鉴。

1 江苏省政府培育体育社会组织的具体做法及成效

1.1 强化政策驱动,全面部署体育社会组织工作

首先,“体育社会组织培育”被纳入江苏省“十二五”“十三五”发展规划以及体育强省建设指标体系,并出台一系列配套的扶持政策。《江苏体育事业发展“十二五”规划》重点突出“基层体育社会组织”的建设,致力于建设覆盖城乡的群众体育组织网络,要求各级体育主管部门对体育社会组织的注册登记、工作指导、办公用房等给与支持。“十二五”末,江苏体育社会组织发展取得一定成效,尤其是体育社团的“三化”“五有”成为江苏省体育社会组织培育发展的特色品牌。《江苏体育事业发展“十三五”规划》则重点突出“体育社会组织管理体制的改革、评估与监管”,对深化体育体制改革、政府职能转移以及体育社团法人治理结构作出具体要求,提出“未来5年,全省县级以上体育社团总数达到4000个、团体会员2万个、个人会员200万人,各类体育俱乐部达1.5万个”的发展要求^[3]。

其次,江苏省公共体育服务体系的建立以及体育产业快速发展对体育社会组织的发展提出进一步要求。体育社会组织作为提供公共体育服务的主体之一,随着江苏省公共体育示范区的建立越来越受到政府部门的重视,《省政府办公厅关于推进公共体育服务体系示范区建设的实施意见》就“增强体育社会组织活力”

提出一系列发展意见,提出“加快制定体育社会组织发展中长期规划”“出台财政支持、人才队伍、承接政府职能转移等政策”的具体要求,促进体育社会组织健康有序发展。此外,江苏体育产业的飞速发展直接推动作为承接政府职能的体育社会组织发展。2015年江苏省人民政府出台《省政府关于加快体育产业促进体育消费的实施意见》中多次涉及到体育社会组织,明确指出“加快培育体育产业行业协会和体育中介组织等各类体育社会组织”,充分发挥体育社会组织的市场主体作用,鼓励其参与体育产业发展。

再次,江苏省13个地级市纷纷响应省政府、省体育局、省体育总会以及各级体育总会要求,纷纷出台关于“体育社会组织培育”的相关政策文件。如常州市一方面设立体育社团发展基金,大力支持体育社会组织培育发展,对一些发展较好的乡镇或者街道给与一定数额的补助;另一方面,出台《关于培育发展基层体育社会组织的实施意见》,强化体育社会实现全覆盖。连云港市制定《关于推进基层体育组织建设的指导意见》,大力支持基层体育社会组织培育发展。

1.2 稳步推进政社分开,探索政府职能转移

江苏不仅是民政部社会组织改革试点省份,也是国家体育总局开展体育社会组织试点工作省份。“双重身份”催化下,江苏体育社会组织的改革发展受到社会各界的关注,也取得积极进展。省体育局积极探索“政社分离”,进一步激发省体育总会活力,实现与省体育总会人、财、物分离,充分发挥体育总会枢纽型社会组织作用。同时,引导和推动市、县体育总会与体育部门分离,促进体育社会组织规范化发展。2016年江苏省体育局、体育总会印发出台《推进省属体育社团分类改革的实施意见》,明确省属体育社团改革的分类与路径,采取“体制脱钩、实体化改造、功能优化、管办分离、综合改革”5种形式进一步推动政府职能转变,激发省属体育社团活力。截至2016年底,体育社会组织改革取得一定进展,江苏省体育总会及时换届改选,18名知名企业家担任名誉主席、副主席或名誉副主席,进一步提升了体育社会组织社会化程度,7个省属体育协会面向社会公开招聘会长,迈出体育社会组织改革的关键一步。目前,全省各级正在按照省体育局、体育总会的部署,同步有序推进体育社会组织与行政部门脱钩。

1.3 创新体制机制,实施体育社会组织“备案登记制”

长期以来,由于双重管理体制的限制,我国存在大量未登记的难以获得合法性地位的民间社会组织。2013年《国务院机构改革和职能转变方案》(以下简称《方案》)正式出台以及党的十八届三中关于“社

会组织双重管理体制的改革”要求,标志着我国实行多年的社会组织登记管理制度将逐步放松。江苏省民政厅及相关部门积极探索社会组织直接登记制度,于2014年出台《江苏省四类社会组织直接登记管理暂行办法》文件,完善“商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类”等4类社会组织的登记制度,规范直接登记的权限、程序以及条件。直接登记制度的创新从根本上突破了原有的制度障碍,优化了社会组织的发展环境,有效促进了江苏各类社会组织尤其是基层社会组织的快速发展。事实上,早在2006年江苏省南京市就在全中国首创“两级登记、两级备案”的社区社会组织备案制度^[4],将基层社会组织纳入规范管理轨道,并出台《南京市基层民间组织备案管理暂行办法》,一方面降低基层民间组织的准入门槛,为民间组织的成立和产生提供广阔的政策发展空间;另一方面其取得的成功经验迅速在全省推广开来,目前江苏省13个地级市均已实现登记备案双轨制,并相继出台各类社会组织培育发展和登记管理的意见办法。2013年6月,江苏省体育局、民政厅联合出台《关于培育发展基层体育社会组织的指导意见》,将城乡基层体育社会组织纳入登记和备案管理范围,明确指出:“对于尚未达到注册登记条件,在乡镇、街道范围内活动的体育社会组织,可按照有关规定办理备案手续。”^[5]《省政府关于加快发展体育产业促进体育消费的实施意见》同时也提到“放宽体育社会组织准入条件,推动由双重管理向直接登记转变”。由此看出,在国家全面深化改革大背景下,体育社会组织管理体制也逐步发生变化,登记管理制度的逐步放松,将进一步激发江苏体育社会组织活力,促进江苏体育事业快速发展。

1.4 积极探索改革,加强体育社会组织自身建设能力

首先,江苏省政府对社会组织发展进行顶层设计,规划各类社会组织的发展路线。民政厅出台了《关于加强社会组织自身建设的意见》,从治理机制、管理制度、规范组织行为、监督机制以及诚信自律等6个方面引导各类社会组织规范化发展,要求健全以章程为中心的法人治理结构和内部民主机制,将财务管理、人事管理、资产管理等相关制度纳入制度化管理轨道,严格按照章程规定的业务范围开展各项活动,并自觉接受政府、会员和社会公众的监督。此外,江苏加大对各类社会组织负责人的培训,每年依托财政资金举办大约3~4次培训班活动,重点突出社会组织发展的制度环境、专业能力、人才队伍建设以及社会组织项目运营、资金筹集、品牌活动建设等方面的能力,积极引导各类社会组织加强能力建设,提升其参与市场化竞争的能力。

其次,江苏省体育局、体育总会立足于强化各类体育社会组织建设能力,积极改革探索体育社会组织培育新路径。一方面,大胆创新体育社会组织发展路径,提升体育社团自我造血功能。在全省体育社团“三化”“五有”建设逐步推进的基础上,进一步加强体育社会组织的组织建设、制度建设、队伍建设以及能力建设。出台的《江苏省体育社团改革发展工作方案》《关于进一步加强省属体育社团建设指导意见》等文件,明确体育社团改革的指导思想、发展思路、目标任务以及政策措施。采取先试点后推广的方法实施改革,首批选择11个省、市单项协会进行试点改革,制定《江苏省体育单项协会建设试点工作方案》《省属竞技体育项目协会改革发展工作方案》等文件,全力推动体育社会组织规范化建设。另一方面,注重加强省、市、县(区)体育总会对于体育社会组织发展的指导与管理作用,积极推动体育社会组织覆盖率,逐步壮大组织骨干队伍和会员发展数量。出台的《省属体育社团管理暂行规定》《体育社团财务管理规定》《体育社团评先创优考核办法》《进一步加强体育社会组织建设的指导意见》等文件,从体育社会组织“自律”的角度对组织规章制度、发展目标、活动开展、财务管理等提出规范性要求,着重强调体育社会组织的“自治”属性,指导监督体育社会组织逐步形成“自我管理、自我约束、自我发展”的自律机制。

再次,江苏省各部门以“评估”为抓手,有序推进社会组织评估制度改革,增强各类社会组织社会服务功能,引导社会组织规范化建设。2009年,江苏省民政厅制定出台《江苏省民间组织评估实施办法(试行)》并于2010年8月修订制定《江苏省社会组织评估管理办法》,进一步明确社会组织评估的对象和内容、组织机构和职责、评估方法和程序、评估等级等基本细则。评估制度的完善提升社会组织评估工作的公信力与规范性,省民政厅制定出台了10类评估评分标准,同时健全第三方评估机制并将评估结果向社会公开,保证各类社会组织评估的公平公正。江苏省体育局、体育总会积极协调地方政府部门,联合开展体育社会组织评估检查或积极研制相关管理办法加强监督工作,按照“以评促建、重在建设”的思路开展等级评估工作。一是与省民政厅联合出台《体育类社会团体评估办法(试行)》《体育类社会团体评估评分细则》《体育类社会团体评估表彰奖励办法》等文件,为评估工作的正常开展提供了制度保障。二是成立“江苏省体育类社会团体评估专家委员会”,并将体育类社会团体评估组织管理工作交于省体育总会具体负责。三是江苏省体育总会认真协调配合会计师事务所和各

相关协会,每年实行体育社会组织年检制度,强化日常监管,并对年检审计工作中出现的问题及时进行督查整改。评估与监管工作的开展是江苏省体育社会组织“三化”“五有”建设的深化,体现创新社会管理、转变体育发展方式的内在要求,极大促进江苏体育社会组织的发展,切实提升体育社会组织的公信力和影响力。

1.5 积极推动政府购买公共体育服务

2013年江苏省常州市率先在全国以创新性的省部合作共建方式成立“公共体育服务体系示范区”,其合作目标充分体现“以保障广大人民群众基本体育权益为出发点,以政府为主导,加强公共体育服务为职责,加大政府购买服务力度,有效扩大公共体育服务供给”^[6]。同年年底,常州市率先在全省出台《常州市购买公共体育服务实施办法》(试行),明确“买什么”“怎么买”“如何实施”“如何评价”等主要问题。截至2016年底,常州市共对外发布81个项目,100余家企业和体育组织参与竞标,现场观摩和参与的群众近50万人,共吸引社会资金超过300万元^[7],达到高效规范化使用财政资金、满足群众公共体育服务需求目的,实现了社会效益和经济效益双赢。2014年江苏省体育局、省财政厅联合发布了《江苏省本级向社会组织购买公共体育服务暂行办法》,进一步完善政府购买服务体系与标准,并对政府购买服务的购买主体与承接主体、购买主要内容、购买方式、支付金额类型等进行了明确规定。

为广泛调动社会组织和社会力量参与公共体育服务的积极性,江苏省各地级市也纷纷出台了政府购买公共体育服务的政策文件。如南京市出台《关于购买公共体育服务的实施意见》;苏州市公布2016年政府购买公共体育服务项目目录,涉及赛事活动、培训保障、健身综合等5大类,共计47个小项,总金额达到518.32万元;无锡市制定《无锡市政府购买公共体育服务实施办法》。2017年5月,无锡市政府首次向社会力量购买22个公共体育服务项目涉及专项经费总计343万元,吸引全市39家单位(包括企事业单位、体育单项协会、体育俱乐部等)参与竞标,最终22家单位取得承办权^[8]。其中,赛事活动是无锡市政府购买公共体育服务的“重头戏”,占到20小项,涉及经费252万元,涵盖徒步、篮球、足球、乒乓球、龙舟、皮划艇等大多数健身活动,能较好满足市民体育需求。

1.6 建设社会组织孵化基地

2010年民政部与江苏省人民政府签订《共同推进江苏民政事业率先发展合作协议》,首次提出“设立社会组织孵化基地”。2011年中共江苏省委、江苏省人

民政府《关于实施社会管理创新工程切实加强群众工作的意见》把“社会组织培育管理行动计划”列为推进社会管理创新工程的重要抓手之一,进一步提出“采取建设孵化基地等措施扶持社会组织有序发展”。自此,江苏大力推进社会组织孵化培育基地建设,在全国取得积极反响,还被评为2011年全国社会组织十件大事之一。政策文件的推动加速了江苏省社会组织孵化基地的建设步伐,各地级市也积极响应政府号召,将推进孵化基地建设作为社会组织发展的重要举措。孵化基地的建立,解决诸多社会组织尤其是初创期的草根社会组织在发展过程中普遍存在发展规模较小、启动资金缺乏、获取资源难、定位不明确、能力不足、发展缓慢等突出问题。一部分体育社会组织也正是依托于社会组织孵化器,完成“入壳—孵化—评估—出壳”,逐步发展壮大。通过近些年的发展和创新,江苏省各地在社会组织孵化基地建设上已经取得一定成效。截至2015年底,江苏省共建有社会组织孵化培育基地341个,其中市级20个、县级92个、街道级140个、社区级89个,覆盖100%的设区市和90%的县(市、区),共培育各类社会组织7000多个^[9]。

2 江苏体育社会组织发展的现实困境

2.1 体育社会组织发展能力不强,“脱钩”后运行困难

首先,体育社会组织数量少、规模较小。《2015年社会服务发展统计公报》显示,截至2015年底,全国共有社会组织66.2万个,体育类社会组织3.7万个,占比5.6%^[10]。按照第6次全国人口普查的结果来算,我国每万人拥有0.26个体育社会组织。同期,江苏省县级以上体育社会组织共计3237个,达到95%以上县(市)有16个以上体育社团。江苏省体育社会组织发展虽然优于全国平均水平,但是拥有体育社会组织的人口比例仍很低,在与德国每890人拥有一个体育社会组织为代表的发达国家,以及我国北京、广东等发达省市相比存在非常大的差距,体育社会组织数量少间接抑制群众的体育锻炼热情,也限制了体育社会组织组织的发展规模,同时也进一步说明正式登记的法定体育类社会组织总量偏少。

其次,专业化、社会化程度较低。一方面,体育社会组织改革初步见效,但是部分体育社会组织依然存在机构不健全、人才流失严重、缺乏行业规范等现象,且大部分体育社会组织没有完善的专业人才供给机制。组织体系的不完整直接影响了体育社会组织功能的整体发挥,也直接导致提供的公共体育服务产品专业化较低。另一方面,体育社会组织的“官民二重性”较为明显。一直以来,体育社会组织由于缺乏政

治上的权威和经济上的独立,导致其对政府产生过多依赖。虽然国家政策一直在强调政府职能转移,但是根据江苏省试点化改革的效果来看,组织改革的进程较慢且不彻底,依然存在政府领导兼职体育主要负责人的情况,且政府对体育社会组织的宏观调控职能依然很弱,直接或间接干预组织微观活动的事情时有发生,这就导致组织“社会化”进程缓慢。

再次,体育社会组织的定位更多聚焦于分担政府部门在社会体育管理方面的职能,解决公共体育服务供给不足的矛盾。因此,其制度建设、经费开支等事务等在一定程度上都受到政府干预的影响,也就限制了组织自我发展,间接加重其“官民二重性”。

2.2 “准入”制度约束,限定体育社会组织竞争活力和资源吸纳能力

体育社会准入制度困境主要表现在两个方面。一方面,“双重管理体制”已经难以适应新时代体育社会组织发展需求。1989年,国家出台《社会团体登记管理条例》作为我国社会组织管理的基础性文件,此后经过修订之后正式确立我国社会组织的双重管理体制,即社会组织要经过登记部门以及业务主管部门的共同管理,只有经民政部登记的社会团体才具有社会团体法人资格^[11]。双重管理体制在当时计划经济体制大背景下,对我国社会组织的发展起到宏观调控作用,但是随着政府职能的转移以及国家治理体系现代化目标的提出,原有管理模式已经不再适用社会的快速发展。主要表现在:首先,过高的准入门槛不利于弱势体育社会组织的发展。根据《社会团体登记管理条例》要求,体育社会组织要想顺利完成登记注册程序,不仅需要寻求主管单位依托,而且还受会员数量、场地、经费等条件限制,这就造成我国大量的自发型体育社会组织被拒之门外,难以获得合法身份。此后,虽然出台准入“备案登记制”,为达不到法人条件的体育社会组织获得“合法性”身份提供便利,但是不具备法人资格,也就意味着其活动能力和权利受限,难以获取更多的发展资源。其次,双重管理体制下业务主管部门“控制型管理”取向明显。双重管理体制下,业务主管单位更多将管理集中于“入口环节”,从程序和条件等方面对体育社会组织的成立严格监控,客观上造成体育社会组织条块分割以及缺乏竞争,从根本上制约体育社会组织发展,体现的是限制竞争、抑制发展的政策导向。再次,体育社会组织“行政化”色彩浓厚。双重管理体制赋予业务主管单位直接管理体育社会组织的权力,使体育社会组织逐步丧失自治性,形成对政府的依赖,难以实现自我组织、自我管理以及自我服务。

另一方面,“一业一会”的垄断格局尚未打破,难以形成组织间的竞争法则。《社会团体登记管理条例》明确指出:“同一行政区域内已有业务范围相同或相似的社会团体,没有必要成立的登记管理机关不予批准报备”^[12]。尽管,国家有关部门已明确表示要打破社会组织“一业一会”的格局,但是,对于体育社会组织来讲相关规章制度并没有发生变化。目前,除广东等省允许“一业多会”,就全国性和地方性行业协会的登记规定来看,同一行政区内同一行业设立一家行业协会是实践中较为普遍的做法^[13]。一业一会的发展模式虽然方便地方政府进行管理,但是难以形成体育社会组织的有序竞争,表现为传统的体育社会组织仅凭历史地位就可以达到“垄断”,不仅缺乏竞争活力,而且有可能弱化政府职能转变的效果,加剧政社不分,不利于提高体育社会组织的整体覆盖率。因此,只有通过竞争,体育社会组织才能进行服务上的创新,才能更好促进体育事业的整体发展。

2.3 行政资源的“路径依附”,政社分开双重受阻

我国体育社会组织的发展依据其发育特点和管理主体的不同,可分为政府主导的内生型、政社合作的共生型以及民间自发型 3 种^[14]。但是,体育社会组织发展起步慢,发展时间较短,且受历史原因、计划经济以及体育体制等因素的影响,体育社会组织整体活力不足,对政府的依赖性较强,表现为功能上被动性参与特征,处于一种低层次的依附式发展^[15]。对于前两种体育社会组织来讲,其官办色彩或者半官办色彩浓厚,尤其是内生型体育社会组织大都是根据政府某一阶段的需要,经授权或者委托承担管理职能,作为政府部门的外延而建立起来的自上而下的“行政化倾向”较为严重的“二政府”^[16],这就造成体制内生成的体育组织先天具有政府职能的“依赖”和“继承”的秉性,在人员、经费以及社会资源等方面都要依附于政府主管部门。而民间自发型体育社会组织虽然不具备官方背景,但是由于大多数资源都被具有官方色彩的内生性体育社会组织所控制,所以,脱离政府之后资源匮乏现象较为严重,发展呈现出“松散”状态^[17]。基于此,体育社会组织缺乏明确的职能范围和定位,破除依附行政资源的“路径依赖”还十分困难。以江苏省推行省、市体育社团试点改革来看,推动“政社分开”仍然存在很多不足之处:一是在厘清政府与体育社会组织职权问题上,权责不明确,边界不清晰,业务主管部门倾向于“多揽权,轻赋权”,财务代管现象依然存在,导致改革不彻底;二是目前江苏仍然存在相当数量的体育社会组织是“官办、官管、官运作”的方式,政府部门对体育社会组织仍然干预过多,难以建立政

社之间的平等合作关系;三是一些体育社团依法履行的职能欠缺,担心与政府分离后资源受限,所以仍然通过各种方式和手段谋得与政府之间的联系。因此,新时代体育社会组织的改革与发展必须要直面破除改革的双重阻力。

2.4 监管手段乏力,易造成体育社会组织管理“真空”与“失灵”

首先,政府监管无力。政府部门对体育社会组织的监管理念缺乏统一布局和整体规划,缺乏相关文件的出台。社会组织“双重管理体制”设置业务主管单位和登记机关两大监管机构,但是《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理条例》《基金会管理条例》同样没有对两大机构的具体管理职责、监管程序和监管责任进行划分,直接导致政府监管责任混乱、执法不严、监管效率低下。其次,社会监管驱动力不足。社会是社会组织发展的土壤,公民是社会组织发展的根基,社会组织的发展对社会和公民的监管参与有着强烈诉求,但是现行制度下,社会监管力量薄弱,公民参与社会组织监管意识不足等问题,已经成了各类社会组织发展的普遍问题。再次,社会组织自身监管责任缺失。依法治社会是社会组织基本制度,但是大部分体育社会组织权利机构、执行机构、监督机构“合理分工、互相监督、有效制衡”的内部法人治理结构尚不完善,且存在民主监督机制不健全、信息不公开、信用缺失等问题。

3 新时代体育社会组织培育路径优化策略

3.1 廓清政社职能边界,推行体育社会组织职能清单制度

在我国近40年的改革开放历程中,走过一条由“全能政府”到“有限政府”再到“服务型政府”的行政体制机制改革之路。体制机制改革的大背景下,当下中国已明确市场经济条件下政府职能主要是宏观控制、市场调节、公共服务、社会管理,这意味着政府将进一步简政放权,释放出一部分权力,并由市场和社会团体承接这些权力。体育社会组织的定位应是独立的民事法律主体,依法在民政部门登记的民间组织,是独立于政府的一种社会中介组织。依据《宪法》和其他法规,廓清政府体育职能边界,厘清政府、市场、体育社会组织关系,认清体育政府的职能定位^[18]。紧紧抓住党的十八大以来实施服务型政府建设等一系列治国方略,特别是在国务院46号文、《中国足球改革总体方案》、国办印发的《行业协会商会与行政机关“脱钩”总体方案》,有效突破体育体制机制的瓶颈,落实“职能分离,机构分离”的要求。按照《社会团体登记管理条例》和《体育法》等法律法规,明确相

应职能,尽快剥离体育社团的行政职能,对体育社会组织“解绑”“摘帽”,让体育社会组织更好发挥自身职能。基于此,就我国当前的改革实践而言,需要通过广泛调研,尽快建立一套适应全国及地方体育社会组织的基本职能体系规范,应明确体育社会组织的基本职能和责任范围,建立职能清单,引领体育社会组织发挥应有职能。

3.2 大力培育体育社会组织,形成全方位的配套扶持制度

受限于计划经济的思维、政府主导社会的格局以及体育社会组织的发展历程影响,当前对体育社会组织的改革,特别是在近几年的过渡时期,体育社会组织的良性发展需要政府提供系统的配套制度帮扶,进而摆脱体育社会组织的积弊,而不是政府与体育社会组织一“脱”了之,任其自生自灭。通过培育体育社会组织“自食其力”的能力,提高自身自理能力与行业治理能力,将对未来社会治理、体育现代化治理格局大有裨益。

首先,须明确体育社会组织过渡期基本运转的配套制度。人力、物力、财力是体育社会组织赖以生存的基本条件。在人力资源调配与使用上,须给予体育社会组织独立的人事自主权,建立规范化的人事制度,原有的挂靠单位主管不得插手人事事宜;在人员结构中,应优化人才结构,提高体育社会组织的专职人员和业务员比例,通过一定的资金、医疗、养老等人才引进政策,引入优秀人才到体育社会组织当中。对于经费问题,建立资金扶持制度,明确鼓励体育社会组织合法拓展经费来源,引导体育社会组织通过合理的业务活动获得会费以外的捐赠收入、提供服务收入等;同时国家财税部门尽快出台关于体育社会组织的缴税细则,落实社会组织自身收入免税、公益性捐款税前扣除政策,保障体育社会组织依法享受税收优惠待遇。

其次,进一步完善政府购买体育服务制度,扶持体育社会组织成长。通过政府购买体育公共服务,给予体育社会组织经费上的支持,同时在体育社会组织的职能事项和业务上给予承担委托,这种最直接有力的帮扶有利于发挥体育社会组织的行业治理功能。2013年《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发[2013]96号)以及2015年《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》(国办发[2015]37号),从国家层面上为政府购买服务提出了指导建议和管理办法^[19],后续明确的执行细则需要各地方政府依据本地实际情况制定具体的实施办法,配套提供长期或短期的政府购买服务项目,给予体育社会组织有力支持。针对市场自发形成的纯市场型体育社会组织提供的具有竞争力的服务项目,政府

须支付购买服务的“对价”。而对于体制内属于财政预算支持的体育社会组织,在“脱钩”后其财政拨款的资金支持应逐渐降低并直至取消,通过政府购买体育公共服务作为体育社会组织资金来源的重要渠道之一。

3.3 以增量改革促进存量改革,建立开放性体育社会组织准入制度

不断增加自发型体育社会组织,属于体育社会组织深化改革中的“增量”,而“脱钩”主要是针对传统体制内官办或半官办的体育社会组织则属于“存量”,阻力和困难不可避免。通过扩大“增量”,激活现有体育社会组织的竞争活力,增加体育社会组织的资源吸纳能力,发挥“鲶鱼效应”。为此,应秉承市场化的方向和原则,放宽入口是深化体育社会组织改革的基石所在。根据党的十八大二中全会审议的《国务院机构改革和职能转变方案》“探索一业多会,引入竞争机制”的要求,根据体育实际情况进行“一业多会”探索,积极寻求某些体育组织一个国家或地区一个代表权方面的体育特色性惯例与一业多会之间的协调和平衡^[17]。在全国范围内推行实行“一业多会”,明确直接登记的实施细则,避免直接登记过程中的各种“隐性”约束,同时明确给予登记和不予登记的具体条件和执行标准,规范登记审查的具体行为,压缩登记机关自由裁量的空间,营造科学、公正、开放的准入环境。为适应市场化和社会化发展的新趋势,须逐步建立异地登记、跨区域登记、联盟登记、国际化准入等开放性、包容性的新型设立制度。

3.4 明确监管关系,建立科学合理的综合监管制度

新时代体育社会组织改革之后将回归市场、行业和社会当中,成为独立的社会组织之一,其业务范围更为广泛,不仅需要自身监管,更需要多个部门履行相应的监管职责与制度。

首先,体育社会组织自身监管,主要是组织成员和执行主体的监督。体育社会组织应当依法制定章程制度,定期举办会员代表大会,各会员有权选举组织的领导人员,对体育社会组织的工作报告及运营情况进行审议并纠正其错误决定^[20]。同时,可以委托第三方或者由组织内部产生专门监督章程实施的机构对会员代表大会负责,保证章程的顺利实施^[21]。

其次,明确各个部门的监管职责。一是民政部门依照《社会团体登记管理条例》的相关规定,加强对体育社会组织的审查登记、年检和日常监督审查协会负责人的任职条件及规范程序;二是体育行政部门加强对体育社会组织的业务指导与日常监督;三是财政部门则向体育社会组织支付政府购买公共服务的资金费用,税务部门应依据相应的政策法规尽快出台体育

社会组织的税收、减免等政策;四是工商管理部门主要履行价格监管职责,对体育社会组织的服务价格及项目收费进行监管。

再次,积极探索体育社会组织的绩效评估制度,完善退出机制。以国外经验来看,专业组织评估模式早已成为常态,如美国兰德公司、布鲁金斯学会等智库以及专业机构等第三方评估机构,这种做法值得借鉴和推广。为弥补政府监督的不足之处,行政机关可以委托专业的第三方评估机构,定期对体育社会组织进行评估,并向社会与政府提供评估结果,作为行政监督与社会监督的依据。通过对体育社会组织财政经费使用、活动开展、社会责任、行业作用等方面进行制度化评估,并将评估结果向政府与社会公开,强化体育社会组织的监督;同时秉承“宽进严出”的治理理念,建立健全具体的退出机制。

最后,引入社会监督,建立信息公开制度。将体育社会组织的运行信息公开,不仅能够增加体育社会组织的工作透明度,还可以得到政府、社会、行业的认可,便于社会监督。如陕西体育设施行业协会建立的公告信息平台,向政府有关部门、社会反映“毒跑道”等体育设施建设方面的问题和建议,得到政府和社会的认可,同时也主动接受社会监督与评价。

3.5 优化关系结构,积极探索“政社互动、合作共治”制度

现代体育社会治理体系中,绝不能仅仅局限于政府单纯的一元化治理,应积极建立社会组织公共参与机制,实现与政府合作共治,把更多非政府性质的体育社会组织囊括进来。体育组织作为合法的社会治理主体之一,有着共同的参与价值,其公共参与属性主要表现为:一是体育行业中的公共问题,如体育行业服务、设施、发展规划等;二是体育行政系统委托的体育公共服务事项;三是体育政策制定参与,体育社会组织能够有效整合、筛选其所在管理范围内的消费意见、投诉状况,反应行业合理诉求,反馈给体育行政部门,体育行政部门综合考虑后展开宏观调控与政策规制。对于政府制定体育政策来说,体育社会组织在体育行政部门的授权、政策、财政支持下,在其职权范围内开展各种听证会、座谈会,整合协调市场中企业间竞争。通过建立体育社会组织共同参与机制,与政社的职能清单制度相互呼应,从而形成日常工作规范,对于体育社会组织自身发展、共同参与治理有重要意义。

就体育社会组织现代化治理而言,长期以来我国没有关于行业协会的法律,主要参照《社会团体登记管理条例》《民法》《体育法》《全国性体育社会团体管理暂行办法》等行政法规。体育社会组织的地位不明确,发展的政策规定也不健全,使体育社会组织的很

多职能无法得到落实。应尽快出台相应法律法规,以法治助推改革,促进改革成果制度化。而当前乃至今后,政社“脱钩”改革等一系列改革的配套制度,政府自上而下的各种治理因素嵌入到体育社会组织发展当中,是急需相关法律明确制度法制化路径。应对体育社会组织性质、职能、权利义务等加以明确,对管理体制、登记设立、退出机制、产权、财税政策治理结构等问题加以规范,确保体育社会组织从产生到发展乃至衰退周期过程有法可依、有章可循。这样一来,体育社会组织的法律地位可以明确,将为体育社会组织打造良性的顶层制度设计,扫清发展障碍,推动体育社会组织在新时代体育发展过程和治理中作出更大贡献。

江苏省体育社会组织在良好政策与制度环境下取得良好发展势头,数量增长较快,管理体制逐步深化,自我造血能力越来越强,作用发挥愈加明显。但是也必须清醒认识到,体育社会组织作为承接政府职能转移、提供公共体育服务的重要主体,与当前江苏体育强省建设,与人民日益增长的体育需求还存在很大差距和不足。因此,无论是对政府还是对体育社会组织自身来说,对体育社会组织在全面深化改革中的功能和定位应当进行全面且深入研究分析,积极改善体育社会组织发展环境,进而有力推动和促进江苏省体育事业的健康持续发展。

参考文献:

- [1] 刘亚军. 江苏“四大工程”促进社会组织健康有序发展[J]. 中国社会组织, 2017(13): 30-32.
- [2] 陈刚. 江苏体育改革发展动力与路径选择[J]. 体育与科学, 2015, 36(3): 1-4.
- [3] 江苏省体育局. 《江苏体育发展“十三五”规划》[EB/OL]. [2018-08-27]. http://jssports.jiangsu.gov.cn/art/2016/6/27/art_40614_3097895.html.
- [4] 赵军, 符信新. 南京市社区社会组织管理工作的“五个创新”[J]. 社团管理研究, 2009(1): 36-38.
- [5] 江苏省体育局: 创新推进体育社会组织改革发展[EB/OL]. [2018-10-29]. <http://www.chinanews.com/ty/2013/10-29/5438662.shtml>.
- [6] 张松奎, 曹原. 江苏省公共体育服务创新发展路径及启示研究[J]. 山东体育科技, 2015, 37(6): 107-111.
- [7] 2017 政府购买公共体育服务项目揭晓(共 34 项)(附表)[EB/OL]. [2017-05-16]. http://jsnews.jschina.com.cn/cz/a/201705/t20170516_509017.shtml.
- [8] 邵宇. 无锡首次向社会力量购买公共体育服务[N]. 无锡日报, 2017-05-04(02).
- [9] 江苏省民政厅: 创新培育发展机制 激发社会组织活力[EB/OL]. [2018-08-29]. <http://mzzt.mca.gov.cn/article/shzzglzd/dffy/201608/20160800885744.shtml>.
- [10] 2015 年社会服务发展统计公报[EB/OL]. [2018-08-12]. <http://www.chinanpo.gov.cn/2201/index.html>.
- [11] 吴磊, 俞祖成. 多重逻辑、回应式困境与政策变迁——以中国社会组织政策为例[J]. 江苏社会科学, 2018(3): 89-98.
- [12] 孙哲, 戴红磊, 于文谦. 我国体育社会组织培育路径研究——基于社会治理的视角[J]. 西安体育学院学报, 2018, 35(1): 43-47.
- [13] 戴红磊, 于文谦. 国家治理视角下体育社会组织的治理[J]. 体育学刊, 2017, 24(5): 36-40.
- [14] 关维涛. 我国体育行业协会现状及发展策略研究[J]. 体育文化导刊, 2007(7): 60-61.
- [15] 康晓光. 依附式发展的第三部门[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.
- [16] 张金桥. 我国自发性体育社会组织的合法性及其发展中的政府职责[J]. 天津体育学院学报, 2013, 28(3): 213-218.
- [17] 于善旭. 法治: 推进体育行政职能转变的必然进路[J]. 武汉体育学院学报, 2013, 47(10): 5-9.
- [18] 谭小勇. 依法治体语境下的体育行业自治路径[J]. 上海体育学院学报, 2016, 40(1): 37-45.
- [19] 彭昕, 邵洪范, 季节. 中国体育社会组织的法理分析[J]. 武汉体育学院学报, 2006, 40(7): 7-12.
- [20] 谷祥润, 王涛, 赵鲁南. 软法视阈下我国体育社会组织章程的研究[J]. 首都体育学院学报, 2016, 28(3): 201-204.
- [21] 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.