

协作治理视域下东西部体育支援与协作治理研究

王科飞^{1, 2}

(1.成都体育学院 体育史研究所,四川 成都 610041; 2.洛阳师范学院 体育学院,河南 洛阳 471022)

摘 要: 为落实精准扶贫,促进我国东西部体育长期协同发展,采用文献资料、专家访谈、问卷调查等方法,对我国东西部体育支援和协作的现状进行调研,认为存在参与主体对意义认识不到位、体育支援不精准、协作制度不完善、项目实施机制不顺畅、协议落实不充分等问题。运用协作治理理论,从启动条件、保障机制、参与机制、运行机制、实施步骤 5 方面对其治理体系进行构建,提出建立完善的协作制度和机构、挖掘贫困地区内部潜能、促进体育协作主体多元化、拓展体育协作内容和形式、完善监督和评价体系等建议。

关 键 词: 体育社会学; 体育扶贫; 协作治理; 公共体育服务

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2021)02-0028-07

Research on sports support and collaborative governance in east and west China under the perspective of collaborative governance

WANG Ke-fei^{1, 2}

(1. Institute of Sports History, Chengdu Sports University, Chengdu 610041, China;

2. School of Physical Education, Luoyang Normal University, Luoyang 471022, China)

Abstract: In order to implement the idea of precision poverty alleviation to promote the long time collaborative development for eastern and western sports, using the methods of literature, expert interview and questionnaires to investigate the current situation of sports support and collaboration in east and west china, and the results show the following problems that participants don't have a good understanding of meaning, and sports support is not accurate, and collaboration system is not perfect, and project implementation mechanism is not smooth, and agreements not adequately accomplish by now. The study using collaborative governance theory to construct its governance system from five aspects of driving condition, safeguard mechanism, participation mechanism, operation mechanism, implementation steps. At last, the article puts forward some suggestions of establishing perfect collaborative system and institution, exploiting the internal potentiality in poor areas, promoting diversity of sports collaborators, expanding the content and form of sports collaboration, and improving the monitoring and evaluation system.

Key words: sports sociology; sports poverty alleviation; collaborative governance; public sports service

2015 年中共中央国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,要求“各地利用专业、行业和社会力量开展针对性的扶贫工作”^[1]。2016 年《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》指出“东西部扶贫对口支援和协作是推动区域协调、协同和共同发展的大战略,要建立省市结对机制,推进县与县精准对接,

在发展经济的基础上不断拓展协作领域”。新时代对我国体育发展的不平衡、不充分问题提出新要求,近年来在脱贫攻坚的助力下,东西部各级体育部门也积极开展了对口支援和协作的有益尝试,探索“闽宁体育支援”“京张奥运体育协作”等模式^[2],东西部对口支援和协作成为贫困地区体育发展的新动力。然而,理论和学术

收稿日期: 2020-06-20

基金项目: 国家社会科学基金项目“新时代贫困地区公共体育服务支援与协作治理研究”(18BTY109)。

作者简介: 王科飞(1980-),男,教授,博士研究生,研究方向: 社会体育。E-mail: kf36986@aliyun.com

界对该问题的关注还较少,对促进东西部体育均衡协调发展和长效协作机制建立值得深入研究。

1 东西部体育支援与协作的历程梳理

1996年为加快贫困地区发展,缩小东西部发展差距,中共中央作出“东西部扶贫协作”的重大决策,出台《关于组织经济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作的报告》,确定了9个东部省市和4个计划单列市与西部10个省区开展扶贫协作。1998年国家体育总局在北京召开第一次体育援藏工作座谈会,安排部署体育援藏工作。2001年国家体育总局成立西部开发办公室,下发《国家体育总局关于支援西部大开发若干政策措施的通知》,明确了支援西部的目的和任务。2002年国家体育总局召开“实施西部大开发战略对口支援座谈会”,决定开始动员东部经济发达地区体育部门对口支援西部体育事业发展并分别与西藏、四川、云南、甘肃、青海5省区签署了协议。2002年人事司下发了《关于开展支援西部地区教练员工作的通知》。2002—2011年协调选派来自北京、河北、山西等16个地区共47名教练员赴重庆、西藏、陕西、青海、甘肃、宁夏、云南、新疆8个省区市开展长期支援工作,同时组织体育系统的39位专家66人次赴12个西部省区市进行了28次短期讲学指导。2010年国家体育总局印发《关于支持促进西藏体育事业发展的指导意见》和《体育援藏工作实施方案及责任分工》的通知,提出“协调各对口援藏省市体育局,将体育援藏资金和项目纳入本省市总体援藏工作规划中,协调、引导、动员各对口援藏省市体育局在体育设施建设、人才培养、运动员带训等方面给予重点支持”。2010年9月国家体育总局出台《关于体育援疆工作方案和责任分工》等文件。2016年中共中央在银川召开东西部扶贫协作座谈会指出:“东西部扶贫协作和对口支援是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的大举措”^[3]。2016年中共中央出台《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》,确定22对帮扶协作省市,并提出“要进一步强化责任落实、深化结对帮扶、聚焦脱贫攻坚,提高东西部扶贫协作和对口支援工作水平,确保现行国家扶贫标准下的农村贫困人口到2020年实现脱贫”^[4]。截至2019年在国务院扶贫办和省市扶贫部门的领导下,在“携手奔小康”行动计划的推动下,东部267个发达县市区已与西部406个贫困县结成帮扶对子,各结对地区体育部门也积极参与其中,“突出体育特色,助力脱贫攻坚”,探索了体育设施共建共享,体育旅游、文化、教育、产业、赛事等融合发展的多种支援与协作模式,极大地促进了西部贫困

地区体育事业发展。

2 东西部体育支援与协作的现状和不足

2.1 开展体育支援与协作地区不断扩大,但帮扶不平衡

我国东西部经济对口支援与协作开展较早,已有20余年的时间,由“刚起步时的东部单向帮扶西部,发展为在对口帮扶框架下东西部双向互动、共同发展、实现共赢”的格局。但我国东西部体育支援与协作开展的普遍较晚,多数地区是在2013年“精准扶贫”提出之后展开,明显落后于经济、医疗、教育、文化等领域。调查显示截至2020年6月在中央指定的22组地区中建立稳定体育支援与协作关系的有10对,占45.5%。对“体育支援与协作结对原因”的调查显示,上级政府扶贫部门要求的占59.6%,上级体育部门要求的仅占21.1%;由“贫困地区提出请求”和“我方主动提出”的比例都较少,分别占10.5%和8.8%。可见由于对贫困地区经济和社会发展较为重视,对体育在“扶贫扶智”和改善居民生活方式方面的作用认识不够充分,上级政府对体育支援与协作的要求不高,部分地区体育部门领导的政治意识和主观能动性不足,仍有部分东部经济强市在体育支援或协作方面具体实施和落实少。

2.2 体育支援与协作制度体系初步建立,但措施不精准

通过对22组地区省、市体育部门扶贫负责人访谈发现,2016年以来我国在体育支援与协作过程中东西部双方体育部门积极对接,按照《进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》开展工作,如《2018年杭州市帮扶恩施州体育扶贫协作工作要点》等对接省市主导的体育领域支援与协作制度。调查显示22组地区中有36.4%签署协作协议,部分地区进行交流互访,却未签署协议。如2018年北京市延庆区体育局邀请内蒙古自治区兴和县教科体局对接交流,召开座谈会并对延庆区体育场馆进行了实地参观调研,但未进一步深入合作也未签订协作协议。调查显示在体育支援与协作实践中仍存在相关配套制度少、支援层次较浅,协作不全面、长效机制缺失等问题。

首先,体育支援与协作制度不完善。当前我国体育支援与协作缺乏顶层设计,协作制度化保障不足,造成了体育协作项目运行成本高、协调难度大、财政转移支付扶贫资金不及时等问题。其次,对西部体育需求信息掌握不足,导致援助计划“失灵”。由于沟通交流不足,存在项目建设标准与受援方地区发展的实际需求不吻合的情况。调研发现深圳市龙岗区支援广西靖西市体育设施建设项目,多数体育基础设施都选择在城镇或是周边村庄建设;相对而言偏远的村庄居

民往往难以使上级政府及时了解自身诉求,体育援助难以取得良好效果。同时由于体育支援项目一般由东部地区根据自身情况发起,受援助西部地区只能被动接受,因此造成支援内容和措施的不精准。最后,体育支援与协作监督机制不健全。2016年以来东西部体育协作双方采取项目公示等措施,加大了对体育支援、协作资金使用、合作项目管理的监督力度,但由于资金来源广,涉及部门多,针对性监督机制缺失,存在帮扶资金被挪用、权利寻租等风险。

2.3 体育支援与协作内容逐步多元化,但方式较单一

对“体育支援与协作内容”调查显示,位于前3位的是器材捐赠、人员培训、赛事联办,分别占26.3%、24.6%和19.3%。如2019年宁波市北仑区体育局举办“情系延边州,携手扶贫日”全民健身助推东西部帮扶协作活动,投入扶贫专款120万元,用于支持延边购买体育健身器材。2016年以来江苏省体育局为陕西体育系统干部举办培训20余场,培训1300多人次。2016—2019年北京市东城区与河北崇礼体育部门共同举办“冰雪嘉年华”“滑雪定向越野挑战赛”“全民健身展示”“广场舞大赛”等赛事30余场。近年来我国东西部体育支援与协作内容不断深入,已从最初的体育设施建设、竞技体育人才培养、体育教育培训、青少年体育交流,逐步拓展到赛事联办、全民健身、体育产业协作等多元化协作。

对“体育支援与协作方式”调查显示,“互访交流”位于第一,占36.4%,东西部双方体育部门一般首先会由派出单位主要领导带队到对方交流考查。如2016年江苏帮扶青海省,两省体育部门主要领导分别赴对方进行对接,西宁市、海东市主要领导带领相关部门10余次,共有208人次赴南京市、无锡市对接工作。“联合项目开发”占27.3%,比例也较高,一般为东西部体育部门联合进行体育赛事、体育资源等的开发。如江苏省体育局积极支持青海省体育局举办2019年“环青海湖自行车赛”,联合开发了相关配套体育产业园区。“制度共建”占18.2%,部分东西部体育对口支援与协作省市出台了相关扶植政策,签订了协作协议。“人员挂职”占11.3%,通常东西部地区体育部门会互派人员到对方挂职。如2016年以来北京市东城区体育局已选派3名处级干部在崇礼区挂职,同时接收2名崇礼区体育部门干部在北京市东城区挂职。“成立专门机构”的较少,占6.8%,目前仅有北京、宁波等先进地区成立了对口支援和区域合作局,负责东西部协作和对口支援的资金、人员、制度、评价等事宜。部分未成立体育协作机构地区的负责人反映,当前体育支援与协作项目的确定不仅仅要通过体育部门,还

要经过政府两办、扶贫、规划等部门的逐级、层层批准,面对复杂的程序只能望而却步,致使许多好项目难以实施。

2.4 体育支援与协作取得积极成效,但落实不充分

对22组地区省、市体育部门扶贫工作负责人的访谈发现,我国东西部体育支援与协作对贫困地区体育事业发展和脱贫攻坚起到积极的作用。如北京朝阳区对口帮扶河南淅川县以来,积极打造“体育、旅游、扶贫”相结合的模式,与淅川县体育局协作举办“淅川·丹江湖国际越野赛”等10余项大型赛事活动,参与人员达3万多人,先后有千余名贫困群众参与赛事外围服务,人均增收3000余元。北京东城区体育局帮扶张家口崇礼区以来,积极开展冰雪体育设施建设、体育旅游休闲带和群众冰雪体育赛事,促进崇礼体育事业发展和脱贫致富。珠海创新人才帮扶模式,采取人员互访、产品推介、派驻优秀体育挂职人员和教练员帮扶等措施,帮扶怒江州积极开展摔跤、射箭、赛马等民族传统体育活动,开发怒江体育旅游资源,打造了“怒江国际皮划艇赛事”等一批国际赛事,还在珠海旅游网开辟凉山体育赛事推介专栏,找到了一条脱贫致富的绿色发展之路。佛山市教体局帮扶凉山州以来,利用山水、民族资源与凉山体育部门协作建设全民健身设施,打造了“邛海湿地国际马拉松赛”“邛海国际帆船赛”,促进公共体育服务体系特色化发展。但对7组重点地区“体育协作协议落实”情况的调查显示,仅有42.8%的协议能够按时推进和落实。部分协作项目执行存在延迟、滞后和资金不到位等问题,有的体育协作项目虽然实施结束,但是双方体育部门没有对其效果进行评估、总结,也没有委托第三方部门进行评价;部分共建的体育产业园区、体育小镇等项目存在论证不充分,协作实施机制不畅,有的体育产业园共建项目在施工中存在对经营主体、环境保护、拆迁补偿等问题考虑不足,对体育基础设施建设项目效果评估、评价不足等问题。原因主要是由于西部贫困地区体育基础薄弱,自身造血能力不足,协作能力欠缺,主动沟通和争取的意识明显不足;上级对东部支援派出地区利益补偿机制和社会、民间主动参与的激励机制不足,东部地区往往会选择性执行或延期执行协议,限制了支援与协作的深入发展和推进。同时东西部体育支援与协作资金以政府间转移支付为主,由于现行体制下审批程序较为复杂,会导致对口帮扶的效率低下和效益不高,影响了体育协议的签订和落实。因此,当前我国东西部体育支援与协作沟通协调机制还有待深化和完善,双方内生动力和主动需求主导下的共建共享机制尚未真正形成,结对帮扶主要是

“对口支援”层面,距离“双向协作”还有一定差距。

3 “协作治理”视域下东西部体育支援与协作治理理论体系构建

3.1 东西部体育支援与协作治理理论模型构建

国外学者麦奎尔^[5]等对协作治理参与主体、驱动力、领导机制和模式进行了研究。2008年 Ansell 和 Gash 通过对 137 个案例研究认为,协作治理的概念是“两个或者多个组织为共同取得各自无法单独获取的结果,从而进行信息、资源的共享和能力、行动的链接”^[6]。之后协作治理被用来应对环境污染、气候变化、水资源管理、公共交通等深刻涉及政府和社会公众利益,却又难以通过传统的方式或单独的某一政府、公共部门独立解决的复杂社会问题。协作治理理论在 20 世纪末引入我国,朱德米^[7]、周晓丽^[8]对其概念、兴起、现状与前景、理论基础及国外研究的大致情况进行分析,认为“协作治理是要通过较为完善的政策法规、发达的社会民主和依法行政能力,引导政府、企业、第三部门等多个主体共同参与,从而形成资源互补、权力共享的治理模式”。可见协作治理可以发生在区域、地方政府和社会等多个层次,它强调去中心和多中心化,是适合中国现实需求的治理模式^[9]。东西部体育支援与协作这类复杂的公共问题无法依靠单一部门和组织解决,应由利益相关者以合作伙伴的形式协同解决,因此在协作治理视域下建立一套包含政策、程序和组织架构的东西部体育支援与协作治理理论体系已成为现实迫切需要。

以国家“精准扶贫”和“东西部对口支援与协作”为背景,在总结现有经验的基础上,以西部贫困地区为重点,从主体(经济发达地区)与客体(贫困地区)探寻西部贫困地区体育内部治理与东部经济发达地区外部支援之间的关系,进一步建立协作机制,构建“以西部贫困地区挖潜为基础、东部经济发达地区对口支援为手段、长期协作治理为目标”的三位一体新时代东西部体育支援与协作治理理论模型,从而打破原有的地区分割和条块管理模式,将中央政府、东西部地区政府、社会、个人等治理主体联合起来,通过平等、互动和协商,建立体育协作制度和机构以及共享利益、共担风险机制,促进东西部体育协同发展。

3.2 东西部体育支援与协作治理理论的结构和要素分析

1) 启动条件。

(1) 中央政府的制度安排。在我国政治结构形式下,中央政府实行统一管理,地方政府的权力由中央授予,整个政府自上而下形成权力运行机制。因此按

照中央东西部对口支援和协作要求各省市之间完成了扶贫对接和协作,体育部门作为政府的组成机构,有分担上级政府责任的义务,体育部门也会在自己的职能范围和领域内积极开展对接和协作。(2) 人民群众的体育需求推动。随着我国扶贫工作的不断深入,贫困地区居民的经济收入水平得到极大改善,人民群众对美好生活的向往,群众体育健身需求的不断显现,这就需要贫困地区政府发展体育事业,从而满足人民群众日益增长的体育需求,由此推动西部地区政府体育部门积极与东部地区开展体育领域的相关协作。(3) 体育资源的互补性推动。东西部对口支援地区体育资源互补性越强,体育整体竞争力也就越强,体育产品的吸引力取决于体育资源的特色和异质性,要实现东西部体育和谐、富有生机的协作发展,就要整合双方的体育资源,开发出独特和优势互补的体育产品,从而形成东西部体育发展的整体优势。(4) 前期良好的合作关系。体育对口支援为后期的协作提供了现实基础,如果双方在体育支援中积累了经验,建立较高水平的信任,产生一定的物质、资源、管理等基础,继而开展协作则会形成良性的循环;但如果先前的支援关系效果不佳,那么协作关系建立就只能从小的、非正式和不需要太多信任的领域开始。可见只有在先前支援过程中建立良好的合作关系,双方体育部门都获得一定的回报,才有可能作出长期承诺,从而建立比较稳定的协作关系。

2) 保障机制。

(1) 健全政策协调机制。要结合“新发展理念”“精准扶贫十大工程”“脱贫五个一”,突出目标性和指导性原则,对东西部体育支援与协作的总体目标、任务、原则、节点、责任分工、实施措施和监督保障进行规划,进一步完善双方体育资源开发、体育产业、体育赛事、体育非物质文化遗产保护等协作制度,以实现体育帮扶的制度化和规范化。(2) 完善激励和利益补偿机制。首先,建立激励机制。激励机制是体育支援与协作治理长效发展的动力和调配因素,要构建参与协作各方都认可的统一、规范的激励制度。激励实施过程中由协作的常设机构或委员会,通过精神、薪酬、荣誉及升迁等多种激励手段,使参与各方或内设组织、人员充分发挥主观能动性,围绕共同的目标努力工作,促进既定目标或任务的实现。其次,建立利益补偿机制。在现有财政体制下,应建立中央政府对东部政府的财政补偿机制或横向东西部政府间的利益补偿机制,要建立对体育支援派出方在人员晋升、税费减免、经济利益上的补偿机制,从而调动东部地区体育部门参与协作治理的积极性,减少政府间的利益争议,如

设立体彩公益金补偿专项基金。(3)建立制约机制。为保障目标的顺利实现,参与支援与协作的各方要以既定目标的形式建立导向性任务。主要方法可以采用组织或制度手段对体育支援与协作的执行者和参与者进行约束和监督,保障整个机制有序和规范化运转。

3)参与机制。

东西部体育支援与协作的主体是指投入、派出方,主要包括东部地区政府、体育行业单位、社会志愿团体或个人;客体是指受益、接受方,主要包括西部地区政府、单位和学校、社会组织、贫困户等。主客体共同配合协作,以协议和项目为依托,促进东西部体育支援与协作的实施。当前我国东西部体育支援与协作参与方式有 3 种形式。(1)制度保障下的政府主导型。该模式包括东部地区主导式和西部地区推动式。前者是在东部政府的主导下,安排帮扶措施,通过制度和行政手段,推动体育支援与协作实施,实现对贫困地区体育基础设施、人员、活动、服务体系等方面的帮扶。西部地区政府推动也是重要方面,它有利于结合西部贫困地区的实际,激发贫困地区的内生动力,变被动的“等靠要”为积极的行动。(2)社会需求下的政府购买型。该模式以实际需求为导向,实现体育支援与协作由“给什么”到“要什么”的转变。政府一般采用向体育社会组织购买服务进行体育支援或委托相关企业进行协作项目管理,主要模式有 PPP、LCP、BOT 等。(3)市场主导下的政府、企业、社会组织和个人多元协作型。在国外政府、市场和社会多元参与是体育治理体系成熟化的指标。该模式可以让市场在体育资源配置中发挥积极作用,解决单一主体供给结构失衡、供给总量不足、供给效率低下的问题。它有利于结合多元主体共治,充分发挥各类主体的作用,形成自上而下和自下而上相结合的体育治理模式。

4)运行机制。

(1)对接与任务协商。该阶段主要是东西部地区政府、社会公共机构、利益相关者通过互访和会谈交换意见,对体育任务和目标进行设计的过程。现实情况下根据中央指定结对关系,结对省市按照要求开展协作,一般先由双方省市主要领导带领文化、教育、体育等部门负责人组成考察团,进行双方互访,在此过程中体育部门积极发挥作用,进行主动体育支援对接和洽谈,从而建立合作关系。如上海市帮扶云南省近 5 年时间内开展 10 余次双方体育部门领导互访活动。又如闽宁合作,两省党委、政府分别成立了闽宁对口帮扶领导小组。领导小组建立了联席会议制度,体育部门也积极参与其中,每年在两地区分别召开一次体育座谈会。

(2)签署协议。协议是建立协作关系的基础和制度保障。当前实践中对接省市应在签署如《宁波市-延边州关于进一步加强帮扶协作和经济合作战略协议》的基础上,由体育部门签署多层次对口支援与协作协议。如 2016 年以来宁波市、延边州签署市级体育部门间、下属宁波象山县-延边敦化县体育部门间和社会体育团体层面的多项《体育对口支援与合作框架协议》。协议应明确体育支援与协作的方式、内容、领导机构、协作程序、双方责任等任务。如《北京市门头沟区与内蒙古察哈尔右翼后旗体育领域对口交流合作框架协议》指出:要成立协作机构,定期召开协商会议,开展竞技体育、群众体育、体育产业、运动员交流培训、冰雪运动等方面的交流与合作。

(3)机构设置与实施。该阶段是参与各方兑现承诺的过程^[10],要通过设立领导和管理机构,确保体育支援与协作资金、人员、技术到位和有效运转,实现既定目标。当前可以由政府两办牵头,体育部门积极配合,建立体育对口支援与协作常设和分支机构,对具体问题协商和推进。如北京市对口帮扶河北张家口市,北京市专门成立了东西部协作联席办公室,双方政府还成立了对口支援和协作工作领导小组,在崇礼区建立前方指挥部^[11]。在此基础上双方体育部门还共同组建了体育协作领导小组办公室,内设秘书处、评审办公室、监督办公室和保障办公室,具体负责冬奥会筹办、体育产业大会、冰雪赛事、体育产业平台、体育旅游开发等方面协作。

(4)监督与评价。为保障目标的顺利实现,参与各方要以既定目标的形式建立导向性的任务。要成立监督委员会及时向各方传达奖惩制度,依据法律、法规和内部规章对损害各方利益的行为进行监督与处理。定期开展评价和监督,对参与双方从体育资金投入、协议任务落实、群众满意度等方面进行考评。如宁波对口帮扶延边过程中,由宁波市对口支援和区域合作局牵头,对体育局及其下辖各职能部门的帮扶任务完成情况进行监督和考核。

5)实施步骤。

协作治理视域下,我国体育支援与协作治理长效机制可以分为 3 个阶段实施。第 1 阶段(2018—2020 年),加强对贫困地区体育对口支援,促进其内部制度和机制建设,提高内部供给能力,优先开发山水、冰雪、传统文化等特色体育资源,借助国家精准扶贫和扶贫攻坚的各项措施,提升贫困地区体育发展水平,为协作治理开展提供条件。第 2 阶段(2020—2025 年),初步建立东西部体育协作制度和机制,探索在特色项目开发、体育旅游、体育小镇建设、冰雪和越野赛事

承办方面的交流和合作,探索可复制、可推广的经验和模式,缩小东西部和区域间体育发展差距。第3阶段(2025—2035年),经过长期的发展,建立完善的体育协作制度体系,通过市场和经济手段引导东部经济发达地区和西部贫困地区开展体育设施、体育赛事、体育旅游、体育产业、体医融合等全方面的合作,推广成熟的经验和模式,促进双方在体育领域的深度交流和长期合作。

4 促进东西部体育支援与协作治理的路径

4.1 提高对东西部体育支援与协作的重视程度

多年来中央对东西部协作较为重视,出台《关于组织经济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作的报告》(1996年)和《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》(2016年)等文件,但还缺乏体育支援与协作的一些规定,现有体育协作制度也多以决定、意见等方式发布,制度刚性不强。东西部对接省市共同出台的制度和方案较为缺乏,体育协作的保障机制和实施力度不足。在实践层面这种政治动员式的支援与协作还未转化为协作双方的内生动力和需求。东西部对口支援与协作是促进我国区域协调发展的大战略,体育应是其中的重要组成部分。今后国家体育总局和国务院扶贫办要加强顶层制度设计,促进各级体育部门在东西部对口支援和扶贫协作框架下开展体育合作。东西部体育部门应积极争取上级政府支持,将体育对口支援与协作工作纳入地区扶贫协作整体规划。体育协作双方要建立全面和完善的制度体系和实施机制,制定长期体育协作规划,对体育发展的进程和步骤做出总体规划和前瞻性设计;要结合自身特点共筑体育协作信息平台,形成各有侧重、互为市场、各有特色的发展体系,取消一些特殊限制,达到资源共享、优势互补,互惠互利,更好地为体育对口支援与协作顺利开展提供制度保障。东西部协作双方各级扶贫办和体育局还要建立体育协作内部议事制度,完善互访交流、协商会议机制和协作机构设置,定期召开相关会议,科学编制帮扶规划并认真部署落实体育协作协议的实施,推动乡村层面的对接。协作双方要通过顺畅的协作机制从不同角度掌握双方社会、经济发展和人民群众对体育的迫切需求,及时讨论体育协作协议的推进情况,解决协作中遇到的各类问题,促进协议保质保量按期完成。理论层面要加强对东西部之间如何建立体育对口支援关系的机制和模式研究,加强东部支援派出和西部受援助地区的利益补偿和深度融合机制研究,对体育对口支援与协作政策的连贯性、效果评价和长效机制进行深入研究。

4.2 提高东西部双方体育部门协作治理能力

当前由于部分西部贫困地区体育发展水平较低,体育基础设施薄弱,没有特色资源,因此造成了东西部双方体育协作协议难以签订、社会参与度较低等问题。十九大报告中指出:要坚持精准扶贫、精准脱贫,坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,坚持大扶贫格局,深入实施东西部扶贫协作,重点攻克深度贫困地区脱贫任务。首先,在中央的指导下东部地区要及时征求贫困地区群众的体育需求,积极吸纳广大群众参与体育援助项目的编制、选择和实施、资金支配等过程,进一步扩大群众的知情权和参与权,解决体育支援与协作中最迫切的实际问题。其次,要积极发挥西部贫困地区的主体意识和能动作用。在我国西部贫困地区体育基础差、底子薄的现实下,要加强贫困地区内部体育治理,开发独特的山水、人文体育资源,并努力在前期支援过程中建立良好的合作关系,才能够促进长期体育协作关系的形成。西部地区政府要作为推动体育支援和协作的主体,加强内部治理,及时研判自身的优势资源和不足,不断提高自身体育造血功能和对接能力;要利用会议、互访等机会主动与东部地区对接,积极争取各类体育协作项目,提高对协作项目的运营和管理能力,为项目实施提供有利保障。最后,东西部双方要形成合力,积极开发贫困地区的山水、民俗、冰雪等特色体育资源。例如张家口市崇礼区体育局充分利用自身冰雪体育资源优势与北京市体育局加强协作,从而使崇礼迅速由贫困县成为炙手可热的“奥运小城”^[12],广西马山县充分利用自身山地资源优势,争取到中国登山协会的支持开展了众多国际体育赛事,从而使该县迅速脱贫,并成功获批全国特色体育小镇。

4.3 发挥社会组织的作用,培育体育支援与协作主体

2016年《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》指出:帮扶省市要鼓励支持本行政区域内民营企业、社会组织、公民个人积极参与东西部扶贫协作和对口支援,实施社会工作专业人才服务贫困地区计划等扶贫志愿者行动计划。然而当下东西部体育支援与协作主要是在政府体育部门主导下进行的,社会、体育企业、单位和个人的参与度较低,制约体育协作开展的范围和效果。企业和社会组织具有非政府性、志愿性和互益性特点,我国东西部体育对口支援与协作不仅需要政府的有力推进,同时要发挥东部地区社会和企业的作用。东西部体育支援与协作治理主体不但要体现跨区域性,还要突出多元化,使政府、社会、个人、民间组织、第三方机构等共同参与,促进体育支援与协作从“单中心模式”向“多中心治理

模式”推进和转变。今后要加强社会体育组织在其中的作用,培育和建立能够自主争取和管理协作项目的社会体育组织,争取各类社会扶贫资金,民主选举管理人员,成立专门的监督小组,对体育帮扶资金使用情况和协作项目进展及时向内部成员和社会公示,从而自觉行使知情权、决策权、监督权和评判权。要加大政府支持社会体育组织参与体育扶贫协作的力度,通过建立和健全相关法律体系,在税收、医疗保险、财务、工资福利等方面予以扶持,培育和建立能够自主争取和管理体育协作项目的社会体育组织,促进各类体育治理主体之间的共建、共商、共享机制形成。

4.4 加深东西部体育支援与协作的水平和层次

今后要进一步拓展体育协作的内容,加深协作的层次。首先,优化东西部体育协作财政对接机制。要按照《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,加大对贫困地区的转移支付力度,东部地区要根据财力增长情况,逐步增加对口帮扶财政投入,并列入年度预算的要求。东部地区要完善相关制度,加大体育帮扶经费投入,加强对贫困地区和贫困人口体育基础设施和公共体育服务帮扶。进一步建立东西部地区在承办国内大型综合性比赛、竞赛市场联合开发,体育彩票销售,体育产业品牌联合创建,场馆资源共建共享等方面的融资方式和财政转移支付方式,简化项目申报和资金支付审批程序。要鼓励东部地区社会资本以投资和参股等方式参与西部地区体育比赛,体育综合体、运动休闲特色小镇、体育旅游等品牌开发和项目建设。其次,要开展双方的常态化体育交流和深入对接,形成实质性合作。最后,应积极借鉴国内外先进经验,充分做好支援与协作项目论证和实施保障工作。双方政府体育部门要进一步做好体育综合体共建、赛事联办、运动休闲特色小镇申报、体育旅游品牌开发等项目论证,积极争取社会各界在基础设施配套建设、社会资本体育投资、参股体育比赛、税费优惠、金融支持等方面的支持,提高双方协作的成效。

4.5 建立完善的体育对口支援与协作的监督和评价体系

监管和评价是促进政策落实和保障其实施效果的重要手段,要用严格的制度、完善的监督机制、科学的评价指标衡量其效果。然而当前我国体育支援与协作方面的考核和评价较为欠缺,以主观评价为主,对双方的评价不足。今后要认真领会《东西部对口支援

与协作考核办法》精神,以《关于体育扶贫工程的实施意见》为依据,完善进度和评价机制。国务院扶贫办、国家体育总局要加强顶层设计,出台体育扶贫工程考核与评价的制度,将体育指标纳入东西部对口支援与协作相关考核,要构建涵盖中央和地方、支援和被支援地区在内的多层面综合定量评价体系。从体育设施、人力、经济、环境、服务效果、居民满意度等方面建立全面的评价指标。体育支援与协作双方还要建立科学的监督程序和机制,成立上级纪检监察和内部监督小组双向监督机制,引入第三方监督和评价,对体育支援与协作过程、资金使用情况进行监督,促进各项协议和制度的有力推进和落实。

参考文献:

- [1] 易柳. 改革开放40年中国扶贫政策的演化与前瞻[J]. 西南民族大学学报, 2018(1): 183-191.
- [2] 周良君,肖婧莹. 粤港澳大湾区体育产业协同发展研究[J]. 体育学刊, 2019, 26(3): 51-56.
- [3] 段鸿斌. 体育扶贫法律意涵政策机制与实施路径[J]. 武汉体育学院学报, 2017, 51(8): 5-12.
- [4] 马德浩. 跨域治理我国区域公共体育服务协调发展的新路径[J]. 体育学刊, 2019, 26(6): 63-68.
- [5] 阿格拉诺夫·麦奎尔. 协作性公共管理地方政府新战略[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [6] 约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [7] 朱德米. 从行政主导到合作管理我国环境治理体系的转型[J]. 上海管理科学, 2008(2): 61-65.
- [8] 周晓丽,盛建国. 协作治理模式从对口支援到协作发展[J]. 南京社会科学, 2012(9): 67-79.
- [9] 郭久道. 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.
- [10] 赵辉,袁绍辉. 京津冀协同发展下的公共体育服务存在的问题及对策研究[J]. 当代经济, 2017(8): 78-79.
- [11] 李建平. 粤港澳大湾区协作治理机制的演进与展望[J]. 规划师, 2017(11): 53-60.
- [12] 曲鲁平,钱长浩. 京津冀体育传统项目学校协同发展联动机制的研究[J]. 武汉体育学院学报, 2017, 51(8): 74-80.