

# 政府体育部门与社会体育组织合作体系完善纵论\*

戴 剑

(马鞍山师范高等专科学校 体育教研室, 安徽 马鞍山 243011)

**【摘 要】**从政府体育部门与社会体育组织对抗与合作的视角,厘清影响两者合作的逻辑基础和动力机制,肯定合作对抗因素的存在,分析合作的三层次要素(逻辑条件、环境条件、操作条件),提出两者合作策略的选择。

**【关键词】**政府体育部门;社会体育组织;合作;对抗

**【中图分类号】**G80-05 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1891(2014)03-0106-04

## 1 引言

在传统的计划经济体制下,体育被看成纯“福利型”的事业,不承认其产业价值,政府体育部门往往被隶属于事业单位性质的非物质生产部门,一般不直接从事物质资料生产,但直接或间接为上层建筑服务<sup>[1]</sup>。随着体育全球化的冲击和中国体育多年改革与发展,体育的政治属性逐渐被淡化,其无型服务与有型产品的公共属性日显突出,但在公共体育服务多元化诉求面前,政府垄断性公共体育资源供给模式显得脆弱和落后,社会体育组织参与公共体育服务已成为共识,如何构建政府体育部门主导,社会体育组织协同的网络系统,推进两者在公共服务和社会管理领域的合作伙伴关系,国外被称为“合作伙伴”(partnership),在中国社会结构的急剧转型期,是价值和意蕴极深的命题。本文从对抗与合作的视角,分析政府体育部门与社会体育组织合作的矛盾与可能,从宏观上提出合作策略的选择,力求为相关顶层设计提供相应的理论支撑。

## 2 政府体育部门与社会体育组织的对抗因素分析

### 2.1 社会体育组织目标人群和政府体育部门目标间的对抗

社会体育组织是指具有特定体育目标人群相聚而成的互益组织,其中包括非公益性社会体育组织和公益性社会体育组织。无论是前者还是后者从其基本性质分析,在中国改革开放之前的社会体制中,是完全依赖于政府体育部门的,事实是两者的利益主体是高度一致的,即国家。随着社会体制的转型,社会结构的变化,利益主体发生分化,代表不同主体的社会体育组织,目标诉求必然首先反映的是某一特定的群体利益,对于社会整体而言是极少数,而政府体育部门的目标是社会绝大多数,必

然会出现少数利益群体被排斥在总体之外,他们会以各种形式对抗或影响政府目标,这样社会体育组织和政府体育部门在不同目标诉求实施过程中必然产生对抗。

### 2.2 政府体育部门管理机制和社会体育组织非规范发展的对抗

罗森布鲁姆论及政府部门在社会服务与社会管制的关系时认为,“公共行政是在为公众提供公共服务,但公共管理者同样也对公众实施管制……政府对某人提供的公共服务可能变成对其他人的管制。”不难发现在政府许多规划中,服务与管制互为一体。<sup>[2]</sup>反映了政府承担维护秩序和实现权力两项职能是不可分割的。在政府体育部门为社会体育组织提供支持型服务的同时,对社会体育组织的约束也是必不可少的,监督约束社会体育组织无违规行为,促使完成组织使命,社会体育组织在激烈的竞争环境中,要谋求组织发展,会有一些社会体育组织突破规则。这样,政府体育部门的规范和约束同社会体育组织不规范的发展必然产生对抗。

## 3 政府体育部门与社会体育组织的合作条件辨析

### 3.1 政府体育部门与社会体育组织合作的逻辑条件

逻辑条件是两者间合作的基本条件,从理论上来说,只有具备了逻辑条件,才具备了合作的可能。Sungsook Gho和David F. Gillespie在资源依赖理论的基础上,提出了政府、社会和被服务对象之间的相互依赖关系,三者的合作具备相对稳定的逻辑基础。社会组织的高度分化和类型多样化是现代社会发达水平的重要标志,中国正在完成社会的现代化转型,其中公共体育服务的多元化需求与日俱增,已不是某一单一部门或组织就能够完成的,需要通过诸多社会组织协同完成,分流繁杂社

收稿日期:2014-06-15

\*基金项目:2013年安徽省民政厅“安徽社会组织发展”理论研究课题(项目编号:2013AMSM1-019)。

作者简介:戴剑(1969-),男,安徽马鞍山人,副教授,硕士,研究方向:学校体育学与社会体育学。

会公共事务,提高政府运行效率,为政府体育部门与社会体育组织合作提供了逻辑条件。王颖等学者在《社会中间层—改革与中国的社团组织》一文中认为,不同的组织优势,在共同的目标和任务的驱动下,可以实现互补和互动。政府体育部门与社会体育组织具备一致的组织诉求,即完善社会公共体育供给,促进公共利益的最大化。但他们在公共体育利益供给的地位和作用又是不同的。一致的组织诉求和不同供给属性的组织优势,决定了他们之间即不是对立关系,也不是替代关系,而是合作关系,成为两者具备合作重要的逻辑条件。

### 3.2 政府体育部门与社会体育组织合作的环境条件

政府体育部门与社会体育组织虽具备了合作的逻辑条件,但合作不是在体育的每个领域都一定发生的,那么在公共体育领域构建何种方式的环境条件,才可能使两者产生合作关系呢?首先,建立影响政府体育行政部门工作模式和社会体育组织发展方式的制度环境。建立新型的服务型政府机构,是推动社会体育自组织能力的重要方面,中国行政机构的制度环境在历史文化和特定历史条件的双重作用下,总体上表现为“强国家,弱社会”的传统国家特质,在封闭的单一化制度体系里,政府体育部门与社会体育组织不可能形成真正的合作关系,正如科斯頓所分析的那样,当一个社会接受制度的多元化时,政府和社会组织才有合作的空间<sup>[5]</sup>。建立服务型政府在党的十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》被首次提出,政府职能开始了从“全能型”向“服务型”转变,到十八大报告中提出:“深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。”服务型政府历经了10年的建设,构建意识和整体框架已基本形成,鼓励社会多元化发展,因此,具备了政府体育部门与社会体育组织合作的制度环境。其次,组织身份是实现合作的另一环境条件,科斯頓在他的社会组织模型中认为:“越是紧密的合作关系,政府和社会组织之间的权利越趋向于平衡。”目前政府和社团的体制改革正在进行中,一方面政府体育部门要从微观的控制向宏观的管理转变,不再直接参与公共体育服务的供给,把供给的职能交给社会体育组织来完成,政府可以通过招标、创投等方式购买其体育服务,只是购买其服务,而不是购买社会体育组织;另一方面,社会体育组织要主动摆脱对政府体育部门的依赖,独立于政府之外,参与到提供公共体育服务的社会竞争中,社

会体育组织以市场化方式运作,真正成为公共体育服务领域一支不可或缺的力量。这样,就可以形成功能优势互补的另一合作环境条件。

### 3.3 政府体育部门与社会体育组织合作的操作条件

操作条件是指双方建立互信,并在合作过程中双方策略的选择和动态的协商沟通<sup>[6]</sup>。是从微观分析政府体育部门与社会体育组织合作的行动特征。库文贺提出了公私合作发展,有三个阶段:①开始阶段:相互依赖、共同目标;②第二阶段:公私部门中介者(linking mechanisms)沟通渠道③方案的进行;<sup>[5]</sup>库伊曼主张公私的合作必须满足以下条件:①信任(trust):相互尊重与调适;②共同的目标(commom objects);③输入、风险和反馈的辨别;④责任和权力的分配<sup>[6]</sup>。可见,政府体育部门与社会体育组织合作从微观上来看,是多种动态因素共同作用产生合力的过程。组织合作首要操作条件就是相互间的信任,信任是在合作行动中保持伙伴关系,最重要的基础和根本。互信机制的建立首当其冲,作为政府体育部门的管理,必须通过法律、制度等制度化工具,严格退出公共体育供给市场的利益角逐,体现公开透明、效率优先、社会公平,致力于为社会体育组织创设发展的平台,切实把解决社会体育需求和支持社会体育组织的发展放在工作的首要位置。组织合作其次的操作条件要建立合作渠道,要为社会体育组织与政府间构筑信任的桥梁和纽带,即建立枢纽型社会体育组织,是实现相互信任的有效手段和途径。组织合作最后的操作条件要有完善法治环境,“法治语境”是政府体育部门和社会体育组织良好的社会角色定位,明确自身的责任和权力,建立自我评价体系和第三方评价体系,责任追究制度等必备的基本条件,是实现双方合作结果(效率、效能)相互反馈,依据社会的变化和对方的要求,对自身的行动策略进行及时的调整,完成良性的互动基本保证。这样,必然能建立起经得起考验的、富有成效的合作关系。

## 4 政府体育部门与社会体育组织合作的策略选择

### 4.1 顶层设计符合中国特色的政府体育部门与社会体育组织合作模式的政策性策略

合作路径的构建实质就是现有合作方式的改革。改革一定离不开特定的现实、历史和文化背景,因此,合作路径的选择永远不可能脱离中国社会发展现实和历史背景。西方发达国家公共体育政策的改革,构筑了较为完善的政府体育部门与社

会体育组织社会化合作体系,取得了领先于发展中国家的成绩是毋庸置疑的,但其是在成熟的资本主义市场经济体制和发达的社团社会背景下进行的。盲目的引进或全盘接受,不进行“中国化”改造,在中国是不可能开花结果的。因为中国与西方发达国家不同,中国正处于急剧的社会转型期,呈现出社会主义市场经济初步形成,社会需求和利益多元化发展,城乡差异和地域差异还十分突出,体制改革与法治建设相对滞后,社会团体发展不健全的客观现实特征,所以,在这样的背景下,政府体育部门与社会体育组织必须要建立具有中国特色和地域特点的,符合中国社会发展要求的合作方式,不可能有任何一种现成的合作模式可以照搬或套用,也不可能有一种合作模式在时间和空间上永远适用,在政府部门进行合作模式的顶层设计时,应在总体目标构架的约束下,允许考虑到不同的地域特征,分层次、分阶段制定符合其文化和经济发生水平的合作模式。

#### 4.2 完善的法律体系是政府体育部门与社会体育组织合作成功的保障性策略

一方面,强国家弱社会,一直是中国社会发展的基本特点,体育行政部门在惯性思维的作用下,“政府本位”和“官员本位”的思想还普遍存在,导致在与社会体育组织的合作中处于强势地位,要实现政府体育部门和社会体育组织的良性互动,就必须完成向“公民本位”和“社会本位”的转变,但大部分政府体育行政部门不会主动轻易放弃部门既得利益,社会体育组织必然在既得利益面前,受到强势行政的挤压,体育行政部门只有在“法制政府”的语境下,才能够明确划分政府体育行政部门权力范围和行为边界,在实际操作中厘清和社会体育组织的关系,避免行政权力的滥用和错位,实现有所为和有所不为。另一方面,以法律法规来规范社会体育组织在和政府体育部门合作时的职能和角色定位,明确社会体育组织在社会体育服务和供给中应享有的权利和应尽的义务。没有完善的法治体系约束政府体育部门的行政,明确社会体育组织的权利和义务,仅依靠行政、规范、道德等因素来进行制约和平衡,两者的合作必将只能成为空中楼阁,正所谓,无法律则无行政,根据依法行政原则,任何行政行为都应当依法作出<sup>[7]</sup>。所以,政府体育部门与社会体育组织合作的前提必须建立完善的法治体系,并且在法律框架内有序运行,保障合作的和谐和深入。

#### 4.3 建立社会体育组织支持性体系是政府体育部门

#### 与社会体育组织合作的基础性策略

多种途径支持社会体育组织的发展和成熟,是社会体育组织和政府体育部门平等对话,承接政府体育部门职能转移的基础。支持的途径首先要从管理体制上给予充足的自由度,2010年北京市体育总会确定为社会体育组织,成为中国体育管理领域的“破冰”之举,“枢纽型”社会体育组织的成立,把原有对社会体育组织的“委托”式管理变为“授权”式管理,成为专业化体育服务型的社会体育组织,形成了“以民管民”的社会组织管理平台,也为社会体育组织向政府提出诉求,整合内部资源参与政府决策,为社会体育组织和政府体育部门合作的实现提供了有效渠道,对打破“双重”管理体制提供了示范和借鉴;其次,要增强社会体育组织的“自我造血”功利。目前我国的社会体育组织相对弱小,社会的认可度较低,要从根本上改变现状,一方面,要加强社会体育组织管理人才的培养,制定稳定的人才培养机制,如:高校社会体育专业的毕业生补充到社会体育组织中去提供政策支持,推动社会体育组织的专业化发展,要提高组织管理效能,仅有热情和爱心是不够的,必须以专业化水准积极融入到社会体育服务的体系中。另一方面,政府各部门应对社会体育组织从政策上给予扶持,如:税收、社保、捐赠和政府资助等方面,同时要建立激励制度,引导社会体育组织以科学的管理、规范的运作,突出的绩效进入良性循环的运转轨道。

#### 4.4 分清职能边界是政府体育部门与社会体育组织和谐共建策略

服务型政府的建立和社会体育组织的完善是一对矛盾的统一体,要实现矛盾的统一,化解两者的对抗,分清职能边界是政府体育部门与社会体育组织解决和谐共建的重要策略。政府体育部门和社会体育组织好比是一条大船上的“舵手”和“桨手”,他们在社会体育服务的“大船”中承担着不同的角色和职能,推动“大船”到达共同的目标。在实际运作中,合作的不和谐因素是客观存在的,舵手(政府体育部门)提供的公共体育服务是具有普适性的,而不同的桨手(社会体育组织)代表了不同社会群体的利益要求。代表不同体育利益群体的社会组织,在政府体育部门提供公共服务时,各个群体都获得了好处,但获得的数量和质量是有差别的,必然导致随着改革的推进,各个群体并不会因此而无条件地支持改革政策的推行。相反,各个群体不仅会根据自己的受益情况调整对改革参与的态度

和程度,而且会根据相互之间的矛盾程度和受益程度来调整与政府和其他参与者之间的合作程度和方式<sup>[8]</sup>,甚至与政府体育部门在合作上产生抵触或消极合作,造成的“舵”、“桨”行动的不一致,导致“大船”停滞不前,甚至偏离目标。因此,分清政府体育部门和社会体育组织的“桨”与“舵”的职能边界,是实现和谐共建的首要策略。分清两者边界就必须认识到随着社会转型的不断深入,国家力量已不再是唯一的制度化力量<sup>[9]</sup>,多种力量的合力才是决定性的力量;其次政府体育部门要客观掌握社会体育需求,宏观制定政策法规,把握社会体育发展方向,社会体育组织要摆脱“政府依赖”,参与社会竞争,主动承接社会体育的服务职能。只有在“一人掌舵,众人划船”的管理体制下,才有可能建立新型的政府体育部门和社会组织互补平衡,和谐高效的合作体制,推动了社会体育管理体制的发展和进步。

## 5 结语

中国面对庞大的13亿人口和社会现代化水平的不断提升,公共体育服务的供给问题已十分突

出,计划经济体制下形成的政府单一供给模式,无论从效率和质量均不能满足公共体育服务需求,政府体育行政部门寻求与社会体育组织的合作势在必行。对政府体育部门与社会体育组织对抗因素的分析表明,两者目标人群的差异和管制与被管制的矛盾对抗是客观存在的,合理化解,必将成为促成相互间独立、健康发展的动力源泉;从合作的逻辑条件、环境条件和操作条件三方面因素分析表明,首先两者各自的组织优势和共同的组织目标具有先天的合作基础,其次,外部政策环境决定了社会体育组织自组织能力和双方合作的可能性及深度;再其次,操作条件是合作中不可或缺的,他决定了双方在合作行动中的组织策略及行动。因此,我们只有破解了两者为什么能合作,合作需要什么样的环境以及怎样才能产生合作行为的问题,政府体育部门才能不断的有针对性地进行政策调整,探索符合中国国情的发展策略。推动政府体育部门和社会体育组织准确自我定位,不断寻求自主发展,求同存异,共同推动互动合作。

## 注释及参考文献:

- [1]成思危.中国事业单位改革模式选择与分类引导[M].北京:民主与建设出版社,2000:39.
- [2]戴维·罗森布鲁姆·罗伯特·克拉夫丘克.公共行政学[M].北京:中国人民大学出版社,2002:20.
- [3]Coston.J.M.(1998).A Model and Typoigy of Government---NGO Realtion shiips,Nonprofit and Volun---tary Sector Quarterly ,27(3).
- [4]汪锦军.政府与非盈利组织合作的条件:三层次的分析框架[J].浙江社会科学,2012(11):21-26.
- [5]Kouwenhoven,Vincent.(1993). The rise of the public private cooperation,in Jan Kooiman(ed),Modern Governance:New Government-Society Interations,Sage publications,pp.125-126.
- [6]Kooiman, Jan. Governing as Governance. London: Sagd. (2003):102.
- [7]罗豪才,宋功德.坚持法治取向的行政改革管理改革[J].行政管理改革,2011(3):20.
- [8]袁方.中国社会结构转型[M].北京:中国社会科学出版社,1998:20.
- [9]黄文仁,骆映.社会体育制度化进程问题的思考[J].体育与科学,2003(5):36-38.

# On the Perfection of Cooperation System Between Government Sports Departments and Social Sports Organizations

DAI Jian

(Department of PE., Maanshan Teachers College, Maanshan, Anhui 243011)

**Abstract:** From the perspective of confrontation and cooperation between government sports departments and social sports organizations, the thesis clarified the logical basis and motivation of their cooperation, and also confirmed the coexistence of confrontation factors. By analyzing three factors, namely the logical conditions, environmental conditions and operaton conditions, the thesis proposed strategies for their cooperation.

**Key words:** government sports department; social sports organization; cooperation; confrontation