

浅析我国体育社会组织实体化的嵌入式治理方案

黄俊琳

(湖南工业大学 体育学院, 湖南 株洲 412007)

摘要: 体育社会组织实体化改革推动着体育社会治理现代化发展。基于体育社会组织实体化的时代内涵, 运用文献资料、逻辑分析等研究方法剖析体育社会组织实体化嵌入式治理的现实阻滞与实践路径。得出目前体育社会组织实体化正面临着顶层规范不足、内部体系缺失以及群众信任缺陷等困境。在嵌入式治理维度下, 应从顶层赋能、自我增权以及获取社会资本等方面入手, 构建体育社会组织高质量发展的新模式、新格局, 推动体育社会组织现代化发展。

关键词: 体育社会组织; 实体化; 嵌入式治理

中图分类号: G812.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-983X(2023)06-0510-04

Analysis on the Embedded Governance Scheme of Sports Social Organization Materialization in China

HUANG Junlin

(College of Physical Education, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan, 412007)

Abstract: The substantive reform of sports social organizations promotes the modernization of sports social governance. Based on the connotation of the times of the materialization of sports social organizations, this paper analyzes the realistic obstacles and practical paths of the embedded governance of sports social organizations by means of literature and logical analysis. It is concluded that the current materialization of sports social organizations is facing difficulties such as insufficient top-level norms, lack of internal systems, and defects in mass trust. Under the dimension of embedded governance, it should start from the aspects of top-level empowerment, self-empowerment and access to social capital, build a new model and new pattern of high-quality development of sports social organizations, and promote the modernization of sports social organizations.

Keywords: sports social organization; entity; embedded governance

党的十八大以来,国家高度重视社会治理建设,在推进社会组织改革方面出台了一系列改革方案,如《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》《“十四五”社会组织发展规划》。近十年间,体育社会组织与行政部门脱钩,直接登记制等制度改革的决心与力度都是空前的。随着体育事业朝着高质量发展,体育社会组织在弥补传统体育管理体制和推动公共体育服务创新发展等方面发挥着越来越重要的作用,成为推动“小政府大社会”新旧动能转换的高点和体育大众化、产业化等高质量发展的关键。然而,改革既是机遇亦是挑战,在经济与制度飞速更新的共振效应下,体育社会组织存在着“应然”和“实然”的巨大落差,受制于传统的管理模式、独立性缺失以及能力不足、活力不够并存等问题。因此,本文引用“嵌入”理论刻画体育社会组织的实体治理图景,将体育

社会组织治理放置于宏观视角的中国式现代化治理理念的变迁以及微观视角的社会组织机制创新等过程性的背景中加以考察,为进一步推进体育社会组织现代化发展提供新的理论与实践视角。

1 体育社会组织实体化嵌入式治理的生成逻辑

1.1 体育社会组织实体化内涵所指

体育社会组织是以维护广大群众的体育权益为宗旨,实现运动项目普及及全民健身活动的开展,为社会和公众提供公益性服务的非营利性、非政府性组织^[1],主要包括体育社团、体育民办非企业单位、体育基金会及基层健身团队等。体育社会组织上承政府、下启民众,是公共体育服务的重要供给承载主体。体育社团实体化在1989年国务院所颁布的《社会团体登记管理条例》中就被赋予了强大的法律武器和政策依据,2015年国家体育总局启动中国足球协会的脱钩改革,随后2016年国务院修订的《社会团体登记管理条例》更进一步强调了在市场经济下体育社团的实体化性质。2019年体育社会组织建设工程被列为《体育强国建设纲要》中的重大工程之一,

收稿日期:2023-04-11

作者简介:黄俊琳(2000~),女,湖北恩施人,在读硕士,研究方向:体育经济与管理,E-mail:1726484410@qq.com。

各大协会陆续全面脱钩。体育社会组织实体化的本质就是由原来悬浮于政府政策之间的抽象架构下放转变为具体可落实可操作的实际行动,组织转变为独立性的组织法人并担负起治理工作以实现政社互补、政社合作,其内涵主要指向以下3个层面:1)发挥社会效益,满足群众多样化体育需求;政府体育管理部门在公共体育服务差异化供给、各运动项目的专业知识、开展基层群众动员等方面均存在短板,而上述短板恰恰是体育社会组织的优势所在。因此,体育社会组织的实体化发展,不仅是承接好政府职能的转移,对体育行业项目进行标准化和事务性的管理,更是以专业性、规范性做好全民健身的普及和推广工作,指导群众科学健身,推动运动项目普及广泛。2)发挥文化效益,服务体育文化建设需要;当前,我国正处于体育强国建设的新征程中,体育事业的各个领域均朝着这个共同目标努力迈进。在《“十四五”体育发展规划》中,“体育文化建设取得新进展”成为“十四五”期间我国体育发展的一个重要目标。作为体育治理文化的重要内容,体育社会组织是体育文化集于一体的重要体现。在“体育文化建设取得新进展”的目标驱动下,体育社会组织实体化嵌入理应充分发挥其文化效益,致力于推广体育文化,挖掘特色项目文化,将体育文化充分融入各项赛事活动,以个性化、可视化向社会传递正能量,弘扬中华体育精神,服务于体育文化建设的需要。3)发挥综合效益,完善后备人才输送链;传统“政府独办”的竞技体育后备人才培养模式主体单一、力量有限,多元主体协同培养模式已然成为新时代高质量人才培养的现实诉求。《“十四五”体育发展规划》提出了鼓励社会力量办体育,形成政府办与社会办有机结合的体育发展新模式。显然,体育社会组织实体化嵌入治理正迎合了体育后备人才培养的新型模式,组织和举办高水平体育管理人才和专业技术人才的业务培训,助推建立选拔人才、培养人才、输送人才的机制。“温州模式”竞技后备人才培养已卓有成效^[2],而体育社会组织实体化嵌入治理是对其发展氛围与生存空间的一个补充。

1.2 嵌入式治理切适性

“嵌入”一词从字面意义理解为两个物体之间发生的一种互相关联性,即一方有机的“植入”到另一方中去,进而吸引融合、形成一种有益双方的交流体系,它最早是卡尔·波兰尼在《大转型:我们时代的政治与经济起源》中提出用来分析个体和组织的经济行为,后来马克·格兰诺维特在其陈述的观点基础上将嵌入的内涵具体到社会关系上,突出社会关系和社会结构对经济行为、经济行动以及经济制度的具体影响^[3],认为社会人际互动和交易间存在相互引领和约束的关系。规避了国家完全退场的“脱嵌化”和完全上场的“牵制化”,嵌入式治理是国家适度控制、国家与社会彼此合作且具有本土化特色的新型场景化治理。因此,从“逻辑—结构—功能”角度看,“嵌合式治理”应用于体育社会化治理包括3大核心要素。一是治理主体嵌入,强调政府、体育社会组织、市场和群众等多元行为主体之间的双向互动;二是治理手段嵌入,正式制度和非正式制度手段都要嵌入;三是治理内容嵌入,既要嵌入到浮于表面的问题,也触碰到更深层次的需求问题。在嵌入式治理3大核心要素驱动下,国家和基层社会充分整合互动,并形成双向交互循环结构体。即国家力量自上而下地嵌入,且通过合法性

构建使体育社会组织制度化和结构化;社会力量自下而上地反向嵌入,重塑回归国家和社会的互动关系。换言之,嵌入式治理兼具了“治理”和“嵌入”的综合优势,不仅弥补了传统治理模式在治理中的不足,更强调聚焦外部力量的输入,厘清治理主体、手段、内容和机制之间的关联,对于及时准确地回应群众的实际需求具有重要指导意义。

2 体育社会组织实体化嵌入式治理的利益相关者分析

2.1 政府:政策制定者、指导者、资源提供者

首先,政府为体育社会组织实体化嵌入式治理制定出台顶层设计。如《“十四五”社会组织发展规划》《“十四五”体育发展规划》等,政府通过制定相关的政策法规来明确体育社会组织实体化治理改革的原则、目标,理顺政府职能部门与体育社会组织在体育治理中的关系,并提供引领性建议,促使体育社会组织实体化治理改革有序推进。除了宏观的顶层设计,各省市政府部门会结合各地具体情况制定出符合当地体育实际需要的规章制度,作为对宏观政策的补充与细化。如2022年1月上海市人民政府发布了《上海市体育社会组织发展“十四五”规划》,其中囊括了体育社会组织在新时期具体的10个指标、6个发展方向、8大任务和8大重点工程。其次,政府为体育社会组织实体化嵌入治理提供资源和服务。体育社会组织与生俱来的脆弱性使之需要物质资源、人力资源和精神资源等作为保障,而政府是体育社会组织发展最为重要的资源提供者之一。一方面,政府通过向体育社会社会组织购买公共体育服务使之不断嵌入体育治理场域,弥补单一的政府主体在提供公共服务方面的不足^[4];另一方面,通过政策规章来引导资源向体育社会组织集聚。最后,政府对体育社会组织嵌入式治理进行宏观指导。从体育社会组织的建立,到组织功能的履行,再到对组织治理工作的规范和监督以及对冲突的协调,都需要在政府的指导下进行。

2.2 人民群众:参与者、监督者

作为最重要的利益相关者,人民群众是指实体化治理的服务和享受对象,其参与对于体育社会组织实体化发展和优化具有实质性作用。人民群众一边享受着在治理过程中自身的需求表达权与选择权,一边履行着实际体育治理成效客观评价的义务,不仅能为日后人民群众参与公共体育服务获得更多的话语权,还有助于提高体育社会组织实体化嵌入治理的效率,一定程度上提升公共体育治理政策的决策水平。

2.3 体育企业:服务供给交融提供者

与体育社会组织不同,社会体育企业没有过多的“营利”限制,它作为公共体育服务的实操者之一,可以通过商业运作作为公众提供基本的公共服务,整合基层体育资源,提高体育社会资本增量。体育社会组织在体育企业所提供的“中介功能”中,如体育赛事活动组织策划以及宣传等中实现与基层群众的关系搭建,从而满足逐量消除群众与社会组织的冷漠感和疏离感,便于日后基层治理工作的开展。反哺体育企业,体育社会组织亦为体育企业搭建了一个良好的形象平台开展企业业务,在相互交融之中双方实现自身的效益最大化,促进社会力量参与体育治理的勃兴。

3 体育社会组织实体化嵌入式治理的现实桎梏

3.1 规范不足:政府双重矛盾的两难境地

政府部门是推进体育社会组织实体化治理的“带头人”,必须全方位融入体育社会组织并与其形成“伙伴关系”才能从根本上推动体育社会组织实体化治理。然而,当前政府存在“投入—产出”的脱节,即政府在庞大和漫长的链条下对体育社会组织实体化治理进行浅层解读与混淆。

其一,在体育社会组织实体化治理的顶层设计方面,虽然国家已经对购买公共体育服务的策略进行了总体设计,但并没有形成持续的政策思路。购买体育服务涉及到体育、财政等多个职能部门,单纯依靠体育职能部门统筹和协调不仅使体育社会组织实体治理场域呈现“权宜性”与“碎片化”特征,而且会导致体育社会组织悬浮于混沌的政府部门之间,无法形成相对稳定的实体化治理预期。

其二,在体育社会组织实际承接过程中,体育社会组织借政府提供的合法性资源契机履行代理公共体育服务之责,并从中获取资金培育和维持组织实体化进程。但在资金异化的行动逻辑驱使下,二者“协商性对话”的平起平坐关系被“行政性的服从”的等级制关系取而代之,而且原有“官民二重性”的性质没有任何实质性的改变,甚至被披上了新的外衣^[5]。简言之,体育社会组织在形式上是独立的,实质上是紧密围绕行政部门治理目标的行政末梢,难以实现预期代表群众的公共性利益诉求。

其三,在对体育社会组织实体化治理事后监管层面,政府对体育社会组织的实体化治理监督依靠指标形式考量。在指标体系的“驱使”下,体育社会组织很可能会选择性多做易生成绩效的指标事宜^[6]。在缺乏对服务质量和效果进行科学测度下,久而久之,一系列指标供给、功利供给以及选择供给等会导致组织偏离初衷、有悖初心,忘记本应秉承的公益精神和公益导向,难以形成对体育社会组织的正向激励。

体育社会组织理应顺应实体化改革之大潮,凭借自身的公益性、志愿性、灵活性以及高效益的优势与政府建立合作伙伴关系。然而,难以摆脱行政利益瓜葛的影响,体育社会组织实体化治理在“操纵”下也就成了一种形式化的摆设。

3.2 内网缺失:组织体系碎片化、身份异化

首先表现为体育社会组织自身的服务意识不强。当前多数现存的体育社会组织仍处于低水平发展阶段,对如何在治理现代化建设中自主、有效地发挥自身功能缺乏研究与探索。并且现存的体育社会组织专业人才培养机制不健全,缺乏专业的管理人才以及技术人员,组织成员的素质水平参差不齐^[7]。一系列体育社会组织机制的不健全、不明确、不合理不仅造成频繁的人员流动,还严重削弱了嵌入治理的能力。例如,在体育基础设施建设、数字治理打造、体育社会治理网络建设等方面需要组织拥有专业的知识与技能,形成闭环全链条式的嵌入网络与结构。但囿于体育社会组织目前的低水平发展阶段,自我有效功能的探寻和研究尚存在局限。其次,与西方体育社会组织不同,产生于特殊的环境和条件下,我国体育社会组织与生俱来就附有“官民二重性”:一方面,就体育社会组织本身性质和特性来讲,它应该是独立于政府和为广大民众服务的

“公民社会组织”;但另一方面,体育社会组织与政府有着千条万缕的联系,特别是那些具有官方背景的体育社团组织以及一些行业协会、专业协会和知名基金会等。实际上我国绝大多数能够有效运作并具有一定社会影响力的体育社会组织主要是由政府创建并受政府主导的,特别是一些有重要影响的体育社会组织表现尤为明显。

3.3 信任缺陷:群众共识难以形成有效兼容

深刻洞悉人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾对于准确把握体育社会组织未来发展走向,逐步实现体育社会治理现代化具有重大意义。当前中国正处于向现代化深度转型的变革期,社会经济的发展和数字社会建设亦使得人民群众价值观经历巨大转变。伴随着原有内生型产业和就业体系的瓦解与多元文化的冲击,生产生活空间面临更大的需求。人们对公共体育服务需求也日益呈现多元化和个性化的趋势,体育需求出现多样性、广泛性和层次性,需求层次逐渐由单一到复杂,由低层到高层,从简单趋向多元,从数量追求质量^[8]。而现有体育事业建设中体育社会组织类型单一,功能主要集中在文化娱乐供给与物资保障上,能满足人民群众多元化需求的体育社会组织较为缺乏。这也使得公共体育服务质量低下以及结构失衡等问题突出,多元的体育需求难以得到有效回应和满足。由此,当前社会面临利益整合艰巨、集体行动困难等问题,在外源性上加剧了体育社会组织嵌入难度,体育社会组织实体化嵌入体育治理建设在人民群众中难以寻得准确的共识。

4 体育社会组织实体化嵌入式治理的实践策略

4.1 顶层赋能:顶层设计搭好四梁八柱

首先,完善体育社会组织相关政策法律法规,为体育社会组织实体化改革提供顶层思路。体育总局应联合其他相关部门出台关于体育社会组织与同级政府实体化改革的总体方案,明确实体化展开的范围、时间与流程,并在现有法律制度框架内进一步明确体育社会组织的法人地位。当下通过立法确立体育社会组织的主体地位已经成为学界的共识^[9],体育社会组织的实体化发展就必须推动它的法治建设,要用法治思维理顺体育社会组织的关系,用现代的法治理念和法治手段来规范体育社会组织的发展,促进体育社会组织实体化改革和治理现代化的真正实现。另外,加快体育社会组织的制度建设、整合是促进其良性运行的基础核心工程。基于此一方面,要结合体育事业发展的实际状况,尽快制定颁布规范体育社会组织管理方面的规章制度,建立健全组织的失信惩戒制度,加大失信惩戒力度,对山寨体育社会组织、非法体育社会组织进行规制和惩戒。

其次,完善体育社会组织具体参与体育事务的政策体系,抓好组织落地实施。一方面,为避免政策与政策之间的不协同,在体育社会组织参与治理实践中要积极打造由专门部门牵头制定的具体落实方案,保证大方向政策文件的可行性,并且要对具体落实的政策文件建立严格可操作性的指标体系,明确体育社会组织的权力构成和职责担当,去除模糊笼统性的名词界定,逐步将社会组织“量的考核”转变为“质的考察”,全面提升现有社会组织的质量与品牌效应。另一个方面,政府

要积极推广购买公共体育服务的经验,鼓励各地方政府根据自身实际情况每年拿出一定数额的经费向体育社会组织购买公共体育服务,提升体育社会组织的活力的同时清理部分“僵尸”社会组织。

最后做好事后监管和靶向评估工作。要在政府部门、市场以及群众的支持下建构对体育社会组织的监管协同平台,一是横向对于体育社会组织在参与治理过程中的不恰当行为要及时发现并迅速处理,加大社会曝光度,定期向社会群众公布不合格、不诚信的体育社会组织,使得体育社会组织在实体化嵌入治理中更为舒畅、透明、高质,推进治理中心不断下沉、治理效益逐步回转。二是纵向对于体育社会组织进行年度、季度、月度的评估考核,评估的等级定期定点向社会予以公布并作为下一度政府向社会购买公共体育服务项目的重要依据,并对优秀的体育社会组织进行全社会面的宣传和报道,提高组织嵌入体育治理事务的知名度和公信力。

4.2 自我增权:常态实效破除悬浮化困境

首先,推动枢纽型体育社会组织的发展。以市场化逻辑促进组织发展,即基于明确的内部分工机制,以项目的投标为渠道、以规范化的水准为评价指标,建立社会组织的竞争、评价与激励机制。同时,强化体育社会组织内部人才队伍建设,组织可以按照章程自主公开招聘工作人员,使组织内部人才队伍更加专业化、年轻化和制度化,改善人力资源分散、管理不善、效率低下的现状。

其次,要完善体育社会组织内部法人治理结构,大力推进组织内部理事会建设改革,优化内部人员结构,明确组织内部各管理层的职责和权限。通过社会组织内部韧性的提升、信任治理共同体的搭建不断凝聚共识,抓准、抓细、抓紧、抓实自身问题,不断提升组织内部的信息信任透明度和外部公信力,推进体育社会组织常态化持续性的发展。

最后,注重体育社会组织外部建设,明确组织自身的功能、目标与定位。体育社会组织通过自身制度建设和章程事务运行使自身决策、控制和监督逐渐规范化、程序化和制度化,在嵌入治理中发挥整合、协调能力,为不同治理主体的信息整合、资源互补、协商合作搭建桥梁,促成连贯性、协作式治理模式的形成,不断满足社会的需要,回应社会的期盼。

4.3 兼容可包:有效对接人民群众和市场的变迁需求

“帕累托最优”理论认为,资源共享和资源互补是组织之间合作的动力,但目前实体化嵌入中仍然存在治理主体的虚拟碎片化互动等问题。因此在应对多元、跨域性的体育治理社会问题时,体育社会组织不能一味机械地套装和拼接,而是要实现“政府—市场—体育社会组织—群众”4者之间的有机协调和嵌入。

在实际治理过程中,政府、市场、体育社会组织之间并非

零和博弈关系。首先,体育社会组织在实体化嵌入治理中最重要也是最关键的一点是贴合现实地方性,即小到提供具体公共体育服务时的接地气、大到与地方政府形成双向互嵌的行动共识。其次,发挥专业治理能力。体育社会组织嵌入治理的一个目的是实现政府供给与群众需求有效结合,即准确判断、发掘上级政府及人民群众的需求痛点,整合零落、细微的个体利益诉求,进而自下而上推动政策议程和决策过程启动,再以专业化服务参与提供公共体育服务进而解决多元化的体育需求问题。最后,搭建互动平台使体育社会组织成为国家链接的动员因素。体育社会组织连接着政府、市场和群众,代表着一种利益表达渠道和社会整合机制。体育社会组织在实际操作中应当基于治理角色的资源分布、参与水平以及需求变化敏感度等分工细化输出科学高效的治理理念道路,为广大基层群众参与体育治理提供协商的场域及必须的价值理念。

5 结语

巩固体育社会组织建设成果,充分发挥体育社会组织在社会治理的禀赋,既是推动现代化体育社会组织建设的必然要求,也是构建社会治理大格局的应有之义。因此,要不断在体育社会组织所处背景下理解组织的治理要求,审视组织所处的困境,审慎度势找到契合的治理新走向。只有这样,我国体育社会组织才能在不断自勉中推进组织实现善治,从而与其他治理主体形成合力,推动中国式体育现代化的发展。

参考文献:

- [1] 熊涛,陈德旭,单凤霞,等.体育社会组织参与社会治理的现实困境及路径选择:以上海市为例[J].南京体育学院学报(社会科学版),2017,31(4):118-122.
- [2] 张学兵,章碧玉,孟令飞.社会力量办体育实践经验与启示:以“温州模式”为例[J].体育文化导刊,2022,238(4):47-52.
- [3] 马克·格兰诺维特.镶嵌:社会网与经济行动[M].罗家德,译.北京:社会科学文献出版社,2015:9.
- [4] 丁自豪,王鹤.基层体育社会组织与政府合作治理的演化形态与推进路径[J].湖北体育科技,2022,41(9):759-764.
- [5] 周结友.体育社会组织承接政府职能转移中存在的问题及对策[J].体育学刊,2014,21(5):36-42.
- [6] 张凤彪,王家宏,王松,等.政府购买服务与体育社会组织发展的“诺斯悖论”问题研究[J].体育学刊,2019,26(3):38-44.
- [7] 春潮,高奎亭.困境与破局:体育强国建设背景下我国体育社会组织改革路径研究[J].天津体育学院学报,2021,36(4):393-398.
- [8] 汪文奇,金涛,冯岩.新时代体育社会组织参与体育治理的机遇、困境与策略行动[J].武汉体育学院学报,2018,52(11):12-17.
- [9] 肖鹏.体育社会组织的法人地位研究[J].成都体育学院学报,2018,44(5):41-46.