

原创成果

“控制权”理论视角下政府与基层体育社会组织互动关系的创新

杨远波,陈丛刊

(西南财经大学 体育与经济管理研究中心,四川 成都 611130)

摘要:处理好政府与基层体育社会组织的关系是推动体育社会组织健康发展的基本前提。运用文献资料法等研究方法,以“控制权”理论为分析视角,阐释“控制权”理论包含的目标设定权、检查验收权和激励分配权等3个维度,指出政府与基层体育社会组织之间存在体制性痼疾、机制性弊端和政策性障碍等问题,并提出创新策略:突破高依附性瓶颈,从“运动型动员”到“分权化治理”;革除强行政化流弊,从“权威管理”到“调适性协商”;破解低自由度难题,从“层层加码”到“鼓劲撑腰”;形成上下合力,从“向上交差”到“协同联动”。

关键词:政府;基层体育社会组织;“控制权”理论;互动关系;体育治理

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-5498(2020)08-0019-08 **DOI:** 10.16099/j.sus.2020.08.003

体育社会组织建设被列为《体育强国建设纲要》的九大工程之一,充分体现了新时代体育社会组织建设的重要性和紧迫性。在迈向体育强国的伟大征程中,必须高度重视并发挥体育社会组织的作用,加快推进体育治理体系和治理能力现代化。进入新时代,我国体育社会组织发展迅速:2012—2017年体育社会组织数量由2.3万个增长至4.8万个,年均增幅超过10%^[1];组织的种类快速扩展,功能不断丰富,管理逐步规范,作用日益凸显,尤其是各类基层体育社会组织的兴起,既满足了群众日益增长的体育需求,又拓展了体育发展的广度与深度。据统计,我国县级体育社会组织数量占总量的70%以上^[2],大量未注册登记的基层体育组织(如健身活动站点等)约有200万~270万个^[3]。《全民健身计划(2016—2020年)》^[4]指出,“加强对基层文化体育组织的指导服务,重点培育发展在基层开展体育活动的城乡社区服务类社会组织,鼓励基层文化体育组织依法依规进行登记”,明确了基层体育社会组织在开展全民健身活动中的功能定

位。国际经验表明,人均GDP达到6 500~7 000美元时,体育健身需求进入快车道^[5]。2019年,我国人均GDP已达到1.03万美元,体育作为美好生活需求的必要组成部分已成为时代共识。群众体育需求的增长必然促进基层体育社会组织的发展,这既是发达国家大众体育发展的基本规律,也在新时代我国体育发展实践中得以证明。研究^[6]表明,我国社会组织的成长轨迹可分为“自上而下”“自下而上”“以下为主、上下结合”等3类,各类基层社会组织是我国“上下分治”治理体制的重要载体^[7]。囿于体制性、机制性和政策性原因,我国基层体育社会组织与政府部门的关系尚未明晰:或体现出对政府的高依附性,政社不分,角色越位;或过于彰显自主性,脱离与政府的关联,角色缺位;或游离在“合理性”与“合法性”之间,角色错位,成为边缘化的社会力量,既不利于政府对基层体育社会组织实施有效治理,也有碍组织自身发展。本文以“控制权”理论为分析视角,通过梳理政府与基层体育社会组织的关系,厘清两者互动的内在逻辑,从动态

收稿日期:2019-12-01;修回日期:2020-04-19

基金项目:国家社会科学基金青年项目(16CTY002)

第一作者简介:杨远波(ORCID: 0000-0003-2319-7494),男,四川渠县人,西南财经大学教授,硕士生导师;Tel.: 13908035330, E-mail: yangyb@swufe.edu.cn

通信作者简介:陈丛刊(ORCID: 0000-0002-1912-6194),男,四川成都人,西南财经大学副教授,博士,硕士生导师;Tel.: 13808060699, E-mail: chenck@swufe.edu.cn

角度把握互动中收放紧松的节律性变化,为推动基层体育社会组织发展提供新的研究路径。

1 “控制权”理论:一个基于政府内部权威关系的分析视角

在政府与社会组织的关系中,有研究^[8]认为政府处于主导地位,政社关系以“嵌入”“依附”“契合”等为主要特征,代表国家权力机关的中央、中间与基层政府与反映群众最基本利益的基层社会组织深刻嵌入国家发展的脉络之中。许多案例显示,政府与基层社会组织互动关系的变迁和社会运行、社会组织发展的基本形态密切相关。特别是在多层级行政“发包”理论和“压力型体制”下,基层社会组织需应对多重政府科层组织的“任务摊派”^[9]和纵向政府间的“控制与反控制”^[10],在不同主体间保持的适度张力下生存和发展。审视我国国家治理面临的基本矛盾,在中央集中、统一领导下趋于统筹管理模式,即发挥中央政府强大的统摄作用,再通过“行政发包制”将任务授权并代理给下级政府;而有效治理则呼

吁通过分权并发挥社会力量,加强治理中基层社会组织的参与,以实现政府与社会的协同共治。“统”与“分”犹如2个相互咬合的“齿轮”,在快速运转中共同推动我国社会的进步与发展。政府具有“扶助之手”和“攫取之手”2只手,“伸手”的背景和目标在很大程度上决定了不同层级政府的行为方式^[11],从而深刻影响包括基层体育社会组织在内的基层社会组织的发展。

“控制权”理论基于经济学中的不完全契约理论^[12]和新产权理论^[13]而产生,原指在产权分配后对剩余资产控制的权力。周雪光等^[14]将其引入政府内部权威关系的分析,使其成为认识不同层级政府上下级关系和政府间不同治理模式的新理论框架。该理论中的目标设定权、检查验收权和激励分配权作为3个重要维度,阐释了不同层级政府的分配组合及采取的收放不一的治理路径^[15]。在运用“控制权”理论的基础上,结合委托-代理模型^[16],以及我国基层体育社会组织发展实际,梳理政府与基层体育社会组织的互动关系框架,如图1所示。

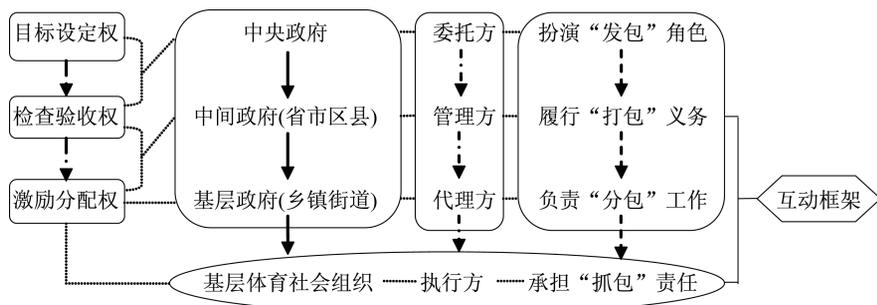


图1 政府与基层体育社会组织互动关系

Figure 1 Interactive relations between government and grass-roots sports social organizations

该框架由政府的3个层级和基层体育社会组织构成。中央政府作为委托方,享有目标设定权和检查验收权,扮演任务“发包”角色,拥有政策制定和组织设计的最高权威,自上而下进行顶层设计;中间政府作为管理方,具有检查验收权和激励分配权,履行任务“打包”义务,承担监管责任,督促下级基层政府有效执行中央政策,在服从上级权威的条件下可行使一定的自由裁量权^[17];基层政府作为代理方,持有激励分配权,负责任务“分包”工作,有责任落实自上而下的策略和指令,并将一系列具体工作交由基层体育社会组织进行实施;基层体育社会组织作为执行方,承担任务“抓包”责任,在消化和吸收各项任务要求后负责落实具体项目的开展。

在互动关系框架中,政府和基层体育社会组织作

为2个相互关联、相辅相成的互动主体,既有密切的联系和配合,又有各自不同的职责和边界,互为补充、互相促进,共同塑造政府与基层体育社会组织互动、互利、互惠的发展格局。政府的体育决策和意图既来源于基层体育社会组织对群众体育需求的反馈,又要依托基层体育社会组织加以落实;基层体育社会组织既要得到政府的相关政策支持,又要在政府指导下开展相关活动。“控制权”理论的3个权力维度是分析不同层级政府间权力制衡的基本依据,更是探讨政府与基层体育社会组织互动关系的重要着力点。

1.1 目标设定权:科层权威关系的核心维度

有学者^[18]认为,发达的国家建构和强大的政府官僚体系是一个治理良好社会的基本保障。我国治理经验丰富、历史悠久,其具有的连续性、包容性和贯彻

性特征的官僚政治形态持续上千年,突出表现在最高权威所具备的系统全面的顶层设计和强大可控的执行能力。在体育领域中,中央政府或国家体育行政部门作为委托方,根据国家体育发展的宏观战略布局,适时颁布一系列政策法规,按照体育发展总体规划,为中间政府“发包”设定目标任务。目标设定的过程可由委托方单方面制定,以自上而下的方式推行,也可由委托方与管理方协商产生。例如,党的十八届三中全会提出,“激发社会组织活力,正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”^[19],举国上下围绕该目标迅速响应。2015年,中共中央、国务院制定了《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》,提出加快转变政府职能,实现行业协会商会与行政机关脱钩,促进行业协会商会规范发展;同年,《中国足球改革发展总体方案》出台,要求按照政社分开的原则调整、组建中国足球协会。部分省市也相继发布政策,规范体育社会组织的发展。在接受“发包”过程中,各省市区县分别制定配套的体育社会组织改革方案,一系列自上而下推动体育社会组织发展的政策陆续出台,体现了下级政府围绕上级政府设定的目标而采取配合行动的内在逻辑。

1.2 检查验收权:完成契约条款的中间环节

在目标设定权的基础上,检查验收是对目标完成情况的考核。检查验收权附属于目标设定权,委托方在设定目标“发包”后,可自行行使检查验收权,也可将这一控制权以命令或默许的方式下放至管理方即中间政府部门,以确保下级政府或组织完成契约条款。中间政府在得到中央政府“发包”的同时,须结合地方实际制定与之相匹配的实施方案,即将其目标任务“打包”,便于向下级政府“分包”。例如,《体育发展“十三五”规划》《全民健身计划(2016—2020年)》等均从国家层面提出了加快政府职能转变、推动体育社会组织改革的根本指向。其中,管办分离是体育社会组织改革的核心。2015年,加快推进体育行业协会与行政机关脱钩被列入规划,国家单项体育协会的脱钩改革和实体化建设取得实质性进展。自中国足球协会、中国篮球协会等实现脱钩后,截至2019年6月,国家体育总局主管的89家协会中已脱钩21家,拟脱钩68家^[20],基本达到上级要求。高层项目协会的社会化、专业化建设带动了地方体育行政部门改革,推动了基层体育社会组织发展,有利于作为代理方和执行方的基层政府和基层体育社会组织在中间政府的检查验收中顺利过关。实践表明,从实际出发逐步消除体育

社会组织发展中管办不分的现实问题,既解决了政社合一的弊端,又完成了上级“发包”的目标,还充实了“分包”的内容,明确了检查验收的任务。

1.3 激励分配权:实现绩效考核的特定手段

激励分配权是管理方或代理方对作为下属的执行方所进行的激励设置以及考核、奖励或惩罚的权力,也包括契约执行中的组织实施、资源配置等控制权^[21]。作为中间政府的管理方和作为基层政府的代理方,为确保完成任务、实现目标,往往会在“打包”和“分包”工作完成后,对基层体育社会组织“抓包”的效果进行评估并予以奖惩。中间政府可行使对基层政府的激励分配,基层政府再将由中间政府“打包”而来的目标任务“分包”给基层体育社会组织,并鼓励其积极“抓包”。通过探索建立评价制度、构建评估体系,政府对基层体育社会组织“抓包”后的效果实施监测,并将考核结果作为奖惩的依据。广东省惠州市惠城区政府于2018年制定了《惠城区体育社会组织扶持办法(暂行)》,对基层体育社会组织设置了最高10万元的奖金^[22]。反之,针对运作不规范、未按规定参加年检的基层体育社会组织,有关政府部门也实施了严厉的制裁。2016年,四川省政府对四川省部分青少年游泳俱乐部等基层体育社会组织进行了行政处罚并暂停其活动^[23]。正确运用激励分配权有助于促进基层体育社会组织提升自律能力和行事效率,更好地围绕政府确定的目标和要求,规范开展各类体育活动。

2 建设性冲突:政府与基层体育社会组织互动关系的困境

基层体育社会组织的勃兴对于承接和分担政府职能具有重要促进作用,其中出现的矛盾形成一种建设性的冲突关系,其是现有组织形式与创新型制度形式在社会发展过程中逐渐产生的,二者密切的互动关系形成了体育发展的重要推进力。

2.1 体制性痼疾:高依附性“面相”的长期存在

一统体制与有效治理之间的矛盾,本质上是如何处理好“统”“分”关系。前者趋于权力集中、资源向上聚敛,而后者要求更多的灵活性和自由裁量权^[24]。从“控制权”理论的角度审视,中央政府拥有的目标设定权可随时围绕目标“一插到底”进行任务分配^[25],通过层层等级机构传达信息和指令,采取“运动型动员”的方式,对基层体育社会组织实施运动式治理。制度的集中化程度越高,行政链条越发漫长松弛,留给下层组织的机动余地越小^[26],且会导致治权的独占性和片

面性^[27],有学者也将此称作“汲取性制度”^[28]。现阶段我国基层体育社会组织功能阻滞的重要原因之一,就在于对体育行政部门的过度依赖,呈现弱主体性特征,实为同构、虚化以及“两块牌子、一套人马”的运行体制。在政社关系合一或尚未完全剥离的背景下,政府部门掌握组织发展的核心资源。基层体育社会组织势单力薄,难以有效发挥自身力量予以应对,发展空间受到限制,且大多数组织由民间体育参与者、爱好者自发聚集而成,“草根性”、民间性等基本性质决定了其发展存在局限,不得不依附于强大的政府部门。政社不分、管办一体、权责不清等体制惯性削弱了基层体育社会组织的本质属性和应有活力,引发了组织内生动力不足、主体意识不强、生存空间狭小等弊病。有学者^[29]梳理了“草根”体育组织对政府的依附式发展行为,提出“主动依附、被动依附和依附无门”等3种类型,指出组织对政府的长期依附将引发发展惰性,不利于其自治能力的提升。

2.2 机制性弊端:强行行政化“面孔”的持续展露

在目标设定后,对目标完成的情况进行检查验收是运用“控制权”的重要机制。检查验收大多是作为管理方的中间政府的权力,主要通过行政化的检验手段和监督机制实施“权威管理”,将任务“打包”给基层体育社会组织,确保其实现中央政府的治理目标。自2014年国务院实施简政放权,取消商业性和群众性体育赛事审批后,各类体育赛事快速发展,不断满足群众多样化、个性化的健身需求,其中,马拉松赛事的空前活跃就是典型案例。2018年,中国境内举办800人以上马拉松及相关赛事的数量较之2017年增加了近500场;全国马拉松及相关赛事参赛人次达到583万,新增跑者120 101人^[30]。其中,基层马拉松赛事呈“井喷式”发展态势,各类跑团先后成立。2016年,全国范围内的跑团数量已超过12万个,常年参与跑团活动的总人次超过1 000万,国内最大的跑团组织“跑吧”拥有注册会员50多万人,各地“跑吧”分部达到120多个^[31]。调查结果显示,跑团作为具有代表性的基层体育社会组织,在急剧发展过程中存在法律法规不完善、内部机制不健全、缺乏稳定的社会资源、政府部门引导和扶持不力等问题,从而引发了一系列社会问题。为此,各级地方政府利用行政手段,实施跑团分级管理机制,监测跑团运行状态,完善审批制度,对各类跑团的发展状况进行检查验收,及时解决出现的问题,减少负面影响。同时,政府部门敦促各级田径协会履行监督职能,出台基层跑团的行为准则和指导意

见,加大对跑团的监管力度。应该认识到,政府强行行政化的监督机制适应了我国体育发展实情,现阶段对民间性、自发性和“草根性”的基层体育社会组织具有一定扶持作用。但治理过程中过分强化行政手段,可能会出现政府“绝对话语”导致社会“集体失语”的局面,过多“标准化”的检查验收也会削弱基层体育社会组织自身发展特点,导致组织的成长环境不断遭受行政干扰,在无形中加剧基层体育社会组织独立性和自律性缺失的局面。

2.3 政策性障碍:低自由度“面容”的广泛显现

处于“层层发包”下游的基层政府和末端的基层体育社会组织,其工作重心在于“分包”和“抓包”,即完成上级下达的任务,以实现考核目标,保证“所上交的物品”货真价实、未打折扣,确保顺利通过委托方和管理方的抽查。此类以结果为导向的“层级式加压”和“跟风加码”方式制约了基层体育社会组织的特色发展和个性成长,有违其自主性和自由性特点。一方面,规模庞大的基层政府和基层体育社会组织面对上级政府的政策性安排或行政化指令,大多只能被动接受或“循规蹈矩地按章办事”,甚至建立依附联盟,产生合谋行为,以“提升”对高层决策的应对能力。民政部门对基层体育社会组织的年检考核,一直套用社会组织的通用模版,没有结合体育的实际、反映体育的特点。体育治理中“以上率下”“自上而下”的治理风格和“上传下达”“上行下效”的行事之道也催生了基层体育社会组织在激励分配中的惰性^[32]。另一方面,上级政府对基层政府和基层体育社会组织缺乏政策引导、政策激励和政策约束,导致二者缺乏发展自由度,且基层体育社会组织还受到“双重管理”体制的禁锢,一些基层体育社会组织本身就处于“无经费、无场地、无人员”的“三无”境地,基本无法保证正常活动的开展,难以自主行事、自求生存、自行发展。发达国家为促进基层体育俱乐部发展,制定了经费补贴和税收减免等政策,而我国却缺乏此类办法。

3 政府与基层体育社会组织有效互动的创新策略

党的十九届四中全会做出了“坚持和完善共建、共治、共享的社会治理制度”“构建基层社会治理新格局”的重要战略决策,作为中国特色社会主义制度建设的重要内容。处理好政府与基层体育社会组织的关系是新时代体育改革发展的内在诉求,也是建设现代社会组织体制、完善社会治理结构的外在要求。厘

清各级政府的权责边界,积极培育和扶持基层体育社会组织,营造政府与基层体育社会组织互动、互助、互依的良好关系,有助于推进体育社会组织向高质量发展转型,构建“小政府、强社团、大社会”的全民健身格局,增强群众参与体育活动的获得感、满足感和幸福感。

3.1 突破高依附性瓶颈:从“运动型动员”到“分权化治理”

处理好集权和分权的关系是提升国家治理效能的重要内容,也是促进国家治理能力现代化的必要条件。体育社会组织建设应着眼于改变中央政府“全面干预”“大包大揽”的治理逻辑,优化行政“发包”的治理模式,改革严格管控、政治动员等运动式治理机制^[33],解构“单中心”结构,打造“解制型政府”^[34],通过释放政府能量,提高政府行动水平,致力于为政府松绑(deregulate the government)^[35]。同时,向中间和基层政府输出决策、规划、激励、监督等权力,最大限度地为基层体育社会组织增权赋能,探寻高层政府从行政管控到简政放权的治理新路径。

(1)推进管办分离、政社分开。政府与基层体育社会组织互动关系框架中,政府主体分为3级,每一级都应有明晰的定位和功能。在新的“统分结构”中,应推动政府与体育社会组织实现“脱钩”,把握好“介入”和“退出”的边界,避免“一放了之”“一脱了之”。加大体育行政部门简政放权力度,进一步优化“放管服”改革,妥善运用3种权力,促进政府由“高控制”向“高支持”转变,将权力尽可能地向下延伸,下放给致力于回应群众需求的基层政府和基层体育社会组织,把政府“端菜”变为群众“点菜”^[36]。加快政府职能转变,处理好“管”与“办”的关系,从“运动员”和“裁判员”一肩挑变为当好“裁判员”、做好“服务者”,把政府“不该管”“管不好”的事情尽可能交给体育社会组织^[37],运用政策激励和制度保障,全方位激活基层体育社会组织的内生动力,发挥其推动体育发展的积极作用。

(2)完善支持基层体育社会组织发展的政策法规。中央政府在推进体育行政体制改革过程中,要针对基层体育社会组织发展中出现的或可能产生的问题,加大立法兴规的力度。中间政府和基层政府也应根据自身职责范围出台配套政策。例如,目前我国缺乏基层体育社会组织的经费补贴和减税制度,而德国政府减免体育俱乐部税收,支付20%左右的预算开支供俱乐部自由分配,并将德国职业足球联赛3%的营业额转让给基层体育社会组织,鼓励其自主开展各类

活动^[38]。英国俱乐部领袖计划(SECL)为俱乐部创办者提供必要的经费支持,社区业余体育俱乐部计划(CASC)在税收方面对俱乐部实施优惠,截至2014年底,有超过6200个社区体育俱乐部享受了此类政策^[39]。这些扶持政策大幅提升了基层体育社会组织的发展能力,值得我国学习借鉴。

(3)提高政府向基层体育社会组织购买公共体育服务的效率。积极推动基层体育社会组织承接公共体育服务,协助政府实现体育发展目标。政府向社会购买公共体育服务是发达国家的通行做法。2002年,日本财政预算中有14.75亿日元用于购买体育俱乐部服务,其中5.11亿日元用于扶植“广域体育俱乐部”,6.11亿日元用于扶植“综合型区域体育俱乐部”。在财政资金支持下,基层体育俱乐部面向大众提供体育服务^[40]。2010年,英国中央政府在体育和娱乐方面的花费约为21亿英镑,地方政府每年在体育和休闲领域的花费约为19亿英镑,其中相当一部分是通过政府与体育社会组织签订公共服务购买契约实现的^[41]。我国已开始借鉴这一经验,探索政府购买体育社会组织服务的基本做法。从2012年起,上海市依托体育总会招投标和效益评估,购买体育社会组织公共服务的资金已突破1亿元^[42]。

3.2 革除强行行政化流弊:从“权威管理”到“调适性协商”

基层体育社会组织在我国区域间、城乡间、人群间和项目间呈不均衡发展态势,面对不同的省情、市情、区情和县情,作为省市区县一级的中间政府,掌握着比中央政府更直接、更即时的信息和数据,能够更加精准地结合实际,制定可行性高、针对性强的检查和验收方案,并将任务“打包”给下级政府和基层体育社会组织。有学者^[43]将中间政府参与的“承上启下”的治理方式称为“调适性治理”或“分级制试验”,具体的治理工具和治理策略需由中间政府进行探索,推动形成联结顶层政府、基层政府和基层社会组织的治理纽带。

(1)中间政府积极承担“管理方”的责权。利用好中央政府的委托授权,建立汇集地方特色、展现地方优势、彰显地方个性的基层体育社会组织治理方式。改变行政化、层级式的检验手段和管理方法,通过谈判、对话、协商、契约等形式,加强有利于实现中间政府和基层政府、基层社会组织合作的伦理建设和制度建构^[44],充分调动政府治理的积极性和能动性,提升地方政府与基层体育社会组织“调适性合作”的能力,发挥共同形塑的作用^[45],动员和鼓励社会力量有序参

与基层体育社会组织治理。

(2)借助第三方力量优化基层体育社会组织治理路径。在政府分类指导、重点培育、明确职能、明晰责任的基础上,发挥社会机构、同业组织的监督作用,利用线上和线下2种渠道,建立基层体育社会组织与政府间的互信关系。可将社会责任国际标准(ISO 26000)引入基层体育社会组织治理,围绕组织管理、人权、劳工实践、环境、公平运营实践、消费者问题、社区参与和发展等领域开展治理行动^[46],淡化单一行政管理手段对基层体育社会组织发展产生的不利影响。

(3)进一步简化基层体育社会组织登记程序。遵照基层社会组织发展的特点和规律,尊重结社者意愿,为基层体育社会组织提供简便、高效的登记注册方式,并适时探索直接登记制度,将冗杂的行政审批化繁为简。例如,中国足球协会出台了《关于加快壮大地方会员协会开展“突破计划”的实施方案》,旨在推动44家地方会员协会发展^[47],要求省市区县等中间政府应结合各地具体情况,为基层足球协会登记、注册提供有力保障,促进协会合法化,并以此夯实地方足球运动发展的根基。

3.3 破解低自由度难题:从“层层加码”到“鼓劲撑腰”

自古以来,我国地方社会与王朝政权的联系依赖基层政府的建置^[48],妥善处理基层政府和基层社会组织的关系是基层治理的首要环节^[49]。由于基层政府以完成上级政府下达的任务为主要目标,却又面临激励和分配权较低的现实挑战,因而在上级政府的纵向压力和“政治锦标赛”^[50]中难免出现“加码”行为,增加“分包”的内容,不得不以此留下较好的印象。一旦压力过大,则可能滋生基层政府造假、作秀、走过场甚至与基层体育社会组织合谋等各种扭曲行为。基层政府是基层体育社会组织开展活动的重要推动力,提升其行事的独立性和自主性至关重要。

(1)发挥基层政府在基层体育社会组织治理中的主体作用。通过采取常规动员、嵌入式动员和仪式化动员等方式^[51],推动体育治理重心向基层下移,统筹推进基层政权建设和基层群众自治,促进乡镇、街道体育治理与城乡、社区体育治理有效衔接。引导基层政府与基层体育社会组织建立由“行政吸纳社会”向“行政吸纳服务”转变的新型关系^[52],构建简约、高效的基层体育社会组织管理体制。通过上级政府的政策扶持,提高基层政府的决策自由度和激励分配权,以及其在基层体育社会组织发展中的履职能力和行

政效能。英国推进社会体育管理体制的做法值得借鉴,英格兰体育理事会资助了49个地方体育合作组织(county sports partnerships),这些组织成为该理事会在各地区的代理机构,负责协调和整合地方政府、学校、非政府组织、企业等多方力量,有效促进了英国社会体育发展^[53]。

(2)增强基层政府在推动基层体育社会组织发展中的自主性和主动性。提升基层政府的行事能力和行政威望,提高群众和基层体育社会组织对基层政府的认可度和信任度,实现“保持良好的社会秩序、提供优良的社会服务和形成有效的治理格局”三重基层社会治理境界^[54]。推广“自治×法治×德治”三治融合的基层治理实践^[55]。采取奖优罚劣的激励手段,在政策、资金、场地等方面激励表现佳、口碑好、影响大的基层体育社会组织,扭转基层政府在推动基层体育社会组织发展中的被动应对、拖延怠慢等局面。

(3)以增强文化凝聚力提升基层政府治理能力。切实解决基层政府执行力软散、效能较低等问题,结合区域特征和民族风格,融入地方文化特色,以群众体育“六个身边”工程的实施,带动基层体育社会组织发展。充分发挥文化强大的引领和支撑作用,打造群众喜闻乐见的体育文化,“以体育人、以文化人”,赋予基层社会组织更充分的“情境合法性”^[56]。加强基层“体育+旅游+休闲+养生”等多要素融合,开展综合性文化体育活动,打造基层社会组织综合体。利用互联网平台,运用微信、微博等新兴自媒体手段,为基层体育社会组织发展营造良好的舆论环境和文化氛围。

3.4 形成上下合力:从“向上交差”到“协同联动”

在依附性高、行政化强、自由度低的“狭小”生存空间内,满足上级检查、达到考核要求的“完成任务逻辑”助长了基层体育社会组织的不良发展方式,导致其可能与基层政府建立一定程度的联盟,通过变通和灵活执行的手段完成自上而下的任务摊派或“软性”指标,并采取“合谋行为”(collusion),心照不宣地应对上级政府的检查和考核^[57]。这种以“交差”为导向的行动逻辑削弱了基层体育社会组织的发展潜力,必须在实践中多管齐下地予以纠正,并着力提升其与政府部门的联动能力。

(1)大力激发基层体育社会组织活力。打造枢纽型基层体育社会组织,加快村落体育社会组织发展,重视“草根”体育社团的互动和聚集作用。构建政府

主动调适、基层体育社会组织采取策略性行动的政社合作关系,扩大基层体育俱乐部、体育协会、体育社团的会员渗透率。鼓励基层体育社会组织敢于和善于“抓包”,积极回应基层政府的“分包”,承接公共体育服务,向社会提供更加丰富的体育资源。提升基层体育社会组织从业者的职业素养和忠诚度,增加呼吁行为、减少退出意向^[58],利用人工智能、大数据、云计算,将“敏捷治理”理念^[59]引入基层体育社会组织建设,实现组织治理创新。

(2)构建以基层体育社会组织为载体的协同治理体制。发挥党建引领组织的作用,理顺政府、社会和基层体育社会组织的关系,形成三者间的联动机制。基层体育社会组织应突出公益性、服务性和基础性特征,提高独立决策、自我管理、自主行事能力,以公开组织章程、发布自律公约等手段,完善内控体系,整合各类资源,坚持信息披露,制订内部奖惩方案。积极参与社会组织协同治理体制建设,与政府和社会的他治密切配合,形成多元主体同频共振的互治格局。

(3)加强政策保障和制度建设。健全基层体育社会组织的相关法律法规,引导政策下倾、优化制度设计。强化法治思维、运用法治手段,突出依法治体的关键作用,积极为实现政府与基层体育社会组织的良好互动建章立制。发挥“制度聚合”(clustering of institutions)^[60]的优势,科学整合制度体系,推动各项政策落实、落地、落细。加快政策合法化进程,不断为构建政府与基层体育社会组织的和谐互动关系提供全过程、全方位的制度保障。

4 结束语

综观政府与基层体育社会组织间的频繁互动,反复摇摆于“收紧管死”和“放松偏离”之间,缺少对政社任何一方的理解,这种窘迫状态都不足以被完整描述和全面认知。在政府与基层体育社会组织的互动研究中,“控制权”理论为解读政府各层级间或有意设计或被迫形成的“收放变化”及其对基层体育社会组织产生的影响提供了新的着眼点,促使政社关系的研究从仅停留在问题的堆砌和描述阶段,向阐明这些问题背后的原因以及深层逻辑更进了一步。厘清各级政府与基层体育社会组织的互动关系,避免在政社互动中陷入泥淖,即回应了如何提升基层体育社会组织治理能力的重大现实问题,为激发体育社会组织改革活力,促进新时代群众体育发展,加速体育强国建设进程奠定了基石。

作者贡献声明:

杨远波:确定论文框架和思路,撰写、修改论文;
陈丛刊:设计论文框架,收集数据资料,撰写、修改论文。

参考文献

- [1] 韩慧,郑家鲲.新中国成立70周年我国体育社会组织发展:历程回顾、现实审思与未来走向[J].体育科学,2019,39(5):3-12
- [2] 裴立新.新时代中国体育社会组织发展研究[J].体育文化导刊,2019,201(3):17-22
- [3] 黄亚玲,郭静.基层体育社会组织:自发性健身活动站点的发展[J].北京体育大学学报,2014,37(9):10-16
- [4] 国务院.关于印发全民健身计划(2016—2020年)的通知[EB/OL]. [2020-01-23]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/23/content_5084564.htm
- [5] 陈丛刊,陈宁.新时代群众体育发展:引导需求与改进供给[J].上海体育学院学报,2019,43(6):16-22
- [6] 陈尧,马梦妍.项目制政府购买的逻辑:诱致性社会组织的“内卷化”[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2019,27(4):108-119
- [7] 曹正汉.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究,2011,151(1):1-40
- [8] 纪莺莺.转型国家与行业协会多元关系研究:一种组织分析的视角[J].社会学研究,2016,182(2):149-169
- [9] 荣敬本.从压力型体制向民主合作型体制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998:28
- [10] 张翔.基层政策执行的“共识式变通”:一个组织学解释:基于市场监管系统上下级互动过程的观察[J].公共管理学报,2019,16(4):1-11
- [11] 周飞舟,谭明智.当代中国的中央地方关系[M].北京:中国社会科学出版社,2016:1
- [12] SANFORD G J, HART O D. The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration[J]. Journal of Political Economy, 1986, 94(4):691-719
- [13] HOLMSTRÖM B, ROBERTS J. The boundaries of the firm revisited[J]. Journal of Economic Perspectives, 1998, 12(4):73-94
- [14] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012,161(5):69-93
- [15] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017:90
- [16] JENSEN M C, MECKLING W H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure[J]. Journal of Financial Economics, 1976, 3(4):305-360
- [17] 黄晓春,嵇欣.当代中国政府治理模式转型的深层挑战:

- 一个组织学视角的分析[J]. 社会科学, 2018, 459(11): 49-61
- [18] 福山. 政治秩序与政治衰败: 从工业革命到民主全球化[M]. 毛俊杰, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2016: 21
- [19] 人民网. 三中全会《决定》: 激发社会组织活力 加快实施政社分开[EB/OL]. [2020-03-23]. <http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559218.html>
- [20] 欧兴荣. 国家十部委联合发文 体育总局89个协会脱钩改革启动[EB/OL]. [2019-10-26]. <http://sports.people.com.cn/GB/n1/2019/0619/c22155-31168144.html>
- [21] 奥尔森. 权力与繁荣[M]. 苏长和, 嵇飞, 译. 上海: 上海人民出版社, 2018: 91
- [22] 卢慧. 体育社会组织最高可获10万元扶持[EB/OL]. [2019-10-26]. http://www.sohu.com/a/227995939_161794
- [23] 张竞. 四川上百个社会组织被处罚暂停活动[EB/OL]. [2019-03-02]. <http://www.sc.gov.cn/10462/11857/13305/13528/2016/9/7/10395121.shtml>
- [24] 周雪光. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑: 中国国家治理逻辑的历史线索[J]. 开放时代, 2014, 256(4): 108-132
- [25] 周雪光. 从“官吏分途”到“层级分流”: 帝国逻辑下的中国官僚人事制度[J]. 社会, 2016, 36(1): 1-32
- [26] 魏丕信. 十八世纪中国的官僚制度与荒政[M]. 徐建青, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2006: 78
- [27] 费孝通, 吴晗. 皇权与绅权[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2015: 31
- [28] 阿西莫格鲁, 罗宾逊. 国家为什么会失败[M]. 李增刚, 译. 长沙: 湖南科学技术出版社, 2015: 296
- [29] 孟宪欣, 王希柳, 葛吉生, 等. 依附式发展: 草根体育组织的生存策略研究[J]. 山东体育学院学报, 2018, 34(6): 8-14
- [30] 杨磊. 2018中国马拉松大数据公布 赛事平均每天达4.3场[EB/OL]. [2019-03-23]. <http://www.sportsonline.com.cn/n1/2019/0311/c401892-30970113.html>
- [31] 王相飞, 蔡平原, 延怡然. 草根体育组织规范化发展研究: 以我国跑团为例[J]. 武汉体育学院学报, 2019, 53(9): 28-34
- [32] 陈丛刊. 论体育社会组织治理的内在逻辑: 基于“合法性·权威·支配形式”的分析框架[J]. 西安体育学院学报, 2018, 35(6): 647-752
- [33] 陈丛刊, 魏文. 我国体育社会组织治理方式分析与启示[J]. 体育文化导刊, 2018, 190(4): 10-14
- [34] 彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明, 夏宏图, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 76
- [35] 威尔逊. 官僚机构: 政府机构的作为及其原因[M]. 孙艳, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 499
- [36] 李克强. 简政放权要从政府部门“端菜”变为人民群众“点菜”[EB/OL]. [2020-03-23]. <http://politics.people.com.cn/n/2015/0512/c1024-26989913.html>
- [37] 郭修金, 戴健. 政府购买体育社会组织公共体育服务的实践、问题与措施: 以上海市、广东省为例[J]. 上海体育学院学报, 2014, 38(3): 7-12
- [38] 江小涓. 体育消费: 发展趋势与政策导向[M]. 北京: 中信出版集团, 2019: 237
- [39] 陈洪. 英国社区体育俱乐部标准化认证研究[J]. 体育科学, 2015, 35(12): 28-33
- [40] 程华, 赵蕊, 戴健. 发达国家体育社团发展的法律环境、运行监督机制及启示[J]. 上海体育学院学报, 2015, 39(2): 40-45
- [41] 汤晓波. 当代英国体育发展模式的转变: 基于政府与民间组织合作的视角[J]. 体育学刊, 2013, 20(3): 55-60
- [42] 上海市体育局. 构建上海市体育社会组织枢纽式管理的新格局[EB/OL]. [2020-03-23]. <http://sports.people.com.cn/n1/2015/1228/c22155-27986215.html>
- [43] 臧雷振, 张一凡. 理解中国治理机制变迁: 基于中央与地方关系的学理再诠释[J]. 社会科学, 2019, 464(4): 3-16
- [44] 许源源, 王通. 公共物品供给中的合作与责任: 政府与社会组织[J]. 马克思主义与现实, 2015, 135(2): 168-173
- [45] 郁建兴, 沈永东. 调适性合作: 十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革[J]. 政治学研究, 2017, 134(3): 34-41
- [46] 陈丛刊. 体育社会组织监管的价值诉求、多维困境与实现路径: 基于社会责任国际标准视角[J]. 上海体育学院学报, 2017, 41(4): 13-18
- [47] 袁野. 中国足协制定“突破计划”建立强大地方会员协会[EB/OL]. [2019-10-13]. <http://sports.sina.com.cn/china/other/2018-05-18/doc-ihaturfs3154549.shtml>
- [48] 科大卫. 皇帝和祖宗: 华南的国家与宗族[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2009: 50
- [49] 李强, 陈孟萍. 社区治理中基层政府与社会组织关系探讨: 中国台湾M县“村里”与“社区发展协会”案例研究[J]. 社会学评论, 2018, 6(4): 3-11
- [50] MASKIN E, QIAN Y, XU C. Incentives, scale economics and organizational form [J]. Review of Economic Studies, 2000, 67(2): 359-378
- [51] 田先红. 联村制度与基层政府动员: 基于浙江省A县的经验研究[J]. 长白学刊, 2019, 209(5): 92-100
- [52] 蔡长昆, 沈琪瑶. 从“行政吸纳社会”到“行政吸纳服务”: 中国国家-社会组织关系的变迁: 以D市S镇志愿者协会为例[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2020, 34(1): 120-129
- [53] 陈洪, 梁斌, 马瑛. 英国社会体育管理模式及其启示[J]. 体育文化导刊, 2014, 140(2): 27-30
- [54] 马奇柯. 基层社会治理的三重境界[J]. 新华文摘, 2019(21): 31-32
- [55] 郁建兴, 任杰. 中国基层社会治理中的自治、法治与德治[J]. 学术月刊, 2018(12): 64-74
- [56] 邓燕华. 社会建设视角下社会组织的情境合法性[J]. 中国社会科学, 2019, 282(6): 147-166
- [57] 黄宗智. 实践与理论: 中国社会、经济与法律的历史与现实研究[M]. 北京: 法律出版社, 2015: 528
- [58] 赫希曼. 退出、呼吁与忠诚: 对企业、组织和国家衰退的回应[M]. 上海: 上海世纪出版股份有限公司, 2015: 99
- [59] 薛澜, 赵静. 走向敏捷治理: 新兴产业发展与监管模式探究[J]. 中国行政管理, 2019, 410(8): 28-34
- [60] 吉登斯. 社会的构成: 结构化理论纲要[M]. 李康, 李猛, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2016: 156

(下转至第77页)

Financial Fair Play Rules of Premier League: Content, Function and Enlightenment

LIU Fei¹, GONG Bo¹, TIAN Fengqin², LI Fengrong³, XIE Songlin¹

Abstract: With the serious losses of the clubs of the English Football Association Super League (Premier League), the Premier League has implemented the club's financial fairness policy since 2013. The core measures are the profit and sustainability rules and short-term cost control rules, which made the excessive salary growth of Premier League players alleviated, and the management and the financial situation of the clubs improved. At present, there is a serious financial crisis in Chinese professional football, which greatly affects the stability of club operation and the healthy development of the league. Drawing on the experience from Premier League in UK, some measures should be taken for the Chinese Football Association: ① The policy of "transfer adjustment fee" should be canceled; ② The club's loss limit should be implemented with a hierarchical system; ③ The player's salary and expenditure form and the club's income and expenditure should be strictly defined; ④ The corresponding supporting measures should be improved. And it needs to formulate the club's financial fair competition rules as soon as possible to promote the healthy development of Chinese professional football.

Key words: Premier League; CSL; Financial Fair Play Rules; loss ceiling; salary cap

Authors' address: 1. School of Physical Education and Sport Training, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China; 2. Graduate Department, Guangzhou Sport University, Guangzhou 510500, Guangdong, China; 3. Sport and Military Teaching Department, Anhui University, Hefei 230601, Anhui, China

(上接第26页)

Innovation of Interactive Relations Between Government and Grass-roots Sports Social Organizations Based on the View of "Control Rights" Theory

YANG Yuanbo, CHEN Congkan

Abstract: To handle well the relations between government and grass-roots sports social organizations is the basic prerequisite of improving sports social organizations' development. By using the method of literature review, this article elaborated the three dimensions of goal setting right, inspection right and incentive allocation right from the perspective of "Control Rights" Theory. It analyzed the dilemmas between government and grass-roots sports social organizations, including the institutional maladies, mechanism disadvantages and policing barriers, etc. And the innovation strategy have been put forward in four aspects: breaking through the bottlenecks of high dependency by from "campaign-style mobilization" to "decentralized governance"; overcoming the drawbacks of strong bureaucracy by from "authority management" to "adaptive negotiation"; solving the problems of low freedom by from "raising the quota at each level" to "supporting and encouragement"; and shaping the cohesive force by from "report to the leadership" to "collaborative linkage".

Key words: government; grass-roots sports social organization; "Control Rights" Theory; interactive relation; sport governance

Authors' address: Center for Sport Economy and Management, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, Sichuan, China