

治理理论与中国体育行政管理体制改革研究

范成文

(湖南工业大学体育系,湖南 株洲 412007)

摘 要:治理理论对中国体育行政管理体制改革具有重要意义和启示。治理理论视野下中国体育行政管理体制改革的路径包括:政府体育职能的重新定位;政府实现由政策运作向法律和规则运作的治理方式的转变;实现政府职能与市场机制的最佳结合,为培植外在力量提供制度空间;培养独立自主的公民社会,保障公民参与体育管理的权利。

关键词:治理理论;体育行政管理体制;路径

2001 年,国际奥委会主席罗格在一次“体育治理”专题国际研讨会上,作了“体育治理:未来的挑战”主题演讲,阐述国际体育社会面临的新挑战和治理的概念,对传统的体育管理方式带来的冲击和未来可能的治理方向。在我国,随着 2008 年奥运会的日益临近,中国体育事业将面临着一系列新的机遇和挑战。关于如何解决我国体育行政管理体制的内在弊端及改革的整体走向,政府在体育管理中应如何治理,该怎样定位,采取何种方式以及如何培植政府以外的力量,都是我们在改革中需要思考的问题。治理理论为我国体育行政管理体制改革提供了一个新的视角。治理理论是 20 世纪 90 年代在公共行政改革的浪潮中被提出来的,它强调将公共事务的管理权限和责任,从传统的“政府垄断中解放出来,形成一种社会各单元(政府、市民社会组织、企业和个人)共治的局面。^[1]可以说,治理理论是在公共管理领域为应对席卷世界的经济全球化而采取的灵活的管理策略,其核心是进行权力的合理分配,以寻求在国家与市场、个人与政府、权利与义务、公平与效率之间的新的平衡点。本文试图运用治理理论研究我国的体育行政管理体制改革,分析治理理论对中国体育行政管理体制改革的启示,探究我国体育行政管理体制改革的路径。

一 治理理论对中国体育行政管理体制改革的启示

(一)治理理论关注多元化的社会管理力量

从体育的价值来看,随着它的健身功能和娱乐功能日渐突出,消费群体的日益增加,也就意味着体育越来越成为不由政府垄断的公共物品,而作为准公共产品的性质凸显。同时,体育是一项涉及到国家、社会、企业、俱乐部和个人各个方面的事情,这种多主体的性质也决定了体育具有非垄断性。因此,就应该大力鼓励和支持社会力量办体育,也需要在性质上属第三部门的社会中介机构(如民间体育组织、体育志愿者组织及社区体育组织等)来协调不同利益主体的诉求。治理理论关注多元化的社会管理力量,重视社会组织群体势力的参与。特别是政府失灵现象的存在,使我们认识到体育不能仅仅由政府来一元管理,除政府外,社会、个人以及属于第三部门的机构也需要参与管理与调节。

(二)治理理论对政府的角色给予重新定位

就中国整体的改革而言,其实质是“社会从国家体制内成长出来,获得其自身自主性的过程。由于起始阶段社会力量的薄弱,并且为了保证改革过程的平稳,这种改革同样是受到国家力量的引导,这就产生出一个问题:由国家力量所引导的改革和改革所欲实现的社会自主性成长的目标存在一定的冲突。”^[2]回顾体育管理体制改革的历程,在高度集中的计划经济体制下,各级政府体育行政部门实际上包揽了体育工作的各个方面。政府既是管理体育的主体,又是办体育的主体。^[3]这时的体育管理权高度集中在国家手中。改革开放

收稿日期:2008-01-19

作者简介:范成文,男,湖北荆门人,湖南工业大学师专校区体育系讲师,硕士,研究方向为体育管理。

以来,政府对体育管理逐步放权。特别是1998年以来,国家体育总局把运动项目管理的职责从政府机关分离出来,相继成立了20个运动项目管理中心。这一改革是在政府主导下进行的,也是充分考虑了多年来中国体育管理体制的具体情况迈出了积极的一步,它“有效保证了新旧体制间的平稳过渡,有利于各项目协会的实体化转变和体育行政机关的管办分离过程。”^[3]但是正是这种政府主导的体制创新中,政府仍然处于权力的顶端,单向度地自上而下通过纵向隶属的行政系统发布命令,很难真正做到简政放权。^[4]项目管理中心在很大程度上成为了新的政府官僚机构的一部分,无法从根本上突破计划经济下的体育管理模式,很难摆脱对政府主导模式的“路径依赖”。因此,在对体育管理体制改革的这个问题上,政府的角色转换至关重要。治理理论并没有将政府从其概念中剔除出去,而是提出了“元治理”概念,充当元治理角色的是政府,政府在社会管理中被视为“同辈中的长者”,它虽不具有最高绝对权威,却承担着建立指导社会组织行为者行动的共同准则和确立有利于稳定主要行为主体的大方向和行为准则的重任。

(三)治理理论注重社会权利的复归

从法律上说,拥有各个运动项目的管理权是各运动项目管理中心法定权利之一,在性质上是一种公权力。作为一种公权力,各运动项目管理中心所享有的这些自主权最初由政府代表国家享有,他们是政府的权力,但当这些权力经过立法而明确规定为各运动项目管理中心自主权后,权力的主体就发生了转移,不再是政府而变为各运动项目管理中心自身。但现实的情况却是体育行政机关并没有履行相应的权力“移交”和主体“换位”,而仍将这些权力看作是政府体育行政部门自己的权力。国家体育总局和各运动项目管理中心实际上是“一套班子,两块牌子”。因此,在体育行政管理体制改革过程中,社会权利的复归就显得尤为重要。而治理理论本身就包含了社会权利复归的原理。在从计划体制向市场经济转轨的过程中,原来的许多公共权力的行使趋于交换、改革、削弱或被取代的状态之中。因此,还社会以完整的权利,把原公权力中对权利占用、代替、取消的要素交还给社会,即真正做到权利的复归,这是解决问题的唯一途径。^[5]

(四)治理理论强调各行为主体之间的“对

话”与“协商”

在我国,体育这种准公共产品长期以来由政府垄断生产和提供,政府是当然的体育管理主体,全权管理体育,对公共资源进行配置。由于政府管理的事情过多并且对体育的不了解,往往使体育资源得不到有效的配置,公共产品或服务的质量难以得到保证,而且随着人们接受体育锻炼的期望值增大,越来越难以满足公众接受体育锻炼的需求。治理理论认为,在社会公共管理领域内,政府与其他社会组织群体势力并非对立的主体,而是共同构成了相互依存的治理体系。这种相互依存的治理体系的构建,一方面排除了主要依靠单一等级制自上而下进行协调的可能性,另一方面也摆脱了依靠“看不见的手”的操纵。其运作逻辑主张以“参与、谈判”为基础,强调各行为主体之间的“对话”与“协商”。

二 治理理论视野下中国体育行政管理体制改革的途径

(一)政府体育职能的重新定位

政府在体育中的作用是相对于社会、企业、俱乐部及个人的作用而言的,这是体育发展和国家能力的客观要求,这种相对性也就决定了政府体育行政职能的有限性。参照治理理论,主要是改变以往我国惯行的国家既管体育又办体育的主体单一化状况,实现体育管理主体的多元化,将政府的体育行政职能限定在法定的权限内,使其“把工作重心转移到贯彻国家体育方针,研究体育事业发展规划,制定体育行业政策,加强管理和提高服务上来,强化体育行政部门的宏观调控、社会行政和行业管理职能。”^[6]同时,各运动项目管理中心逐步成为法人实体,在国家的宏观管理前提下,享有充分的自主权,做到自我约束、自我发展;社会和个人则在一定的机制下参与到体育管理之中,从而实现由原来的“政府主体的单元价值取向”转向“公民、社会与政府主体相结合的多元价值取向”。通过还权于社会、还权于社会团体、还权于俱乐部、还权于个人的方式来改变政府体育行政的越位、错位现象。

(二)政府实现由政策运作向法律和规则运作的治理方式的转变

治理强调过程的交互作用性,它主要通过合作、协商、伙伴关系以及确立共同的目标等方式来实现对公共事务的管理。治理视野下的政府体育行政职能转变还意味着其实现方式的转变。治理

视野下,政府仍是体育管理的主体并发挥着主要作用,但其职能的实现却必须与其他行为体合作,各机构处于平等地位,彼此间关系也由上下级关系变为协商、合作的关系,政府与事业单位、社会团体、俱乐部及社会中介组织之间强调权力的依赖和互动。其运作逻辑也相应地由政策运作转向法律和规则运作,其工作领域、职责相对明确,都对法律和共同的规则负责。在体育管理过程中,既实行正式的强制管理,又有行为体之间的民主协商、谈判、妥协;既采取正统的法规制度,又使所有行为体都自愿接受非正式的措施,各行为体在互信、互利、互存的基础上进行持续不断的协调谈判,参与合作,求同存异,化解冲突与矛盾。

(三)实现政府职能与市场机制的最佳结合,为培植外在力量提供制度上的空间

政府与市场的有机结合是实现治理的前提。在治理的框架下,市场和政府各自处在适当的位置,通过一定政策、法规的支持和约束,使市场功能与政府职能彼此协调,共同促进体育的发展。政府可以把部分公共产品的提供权让渡给其他社会群体组织来承担。政府转变职能,从微观管理真正转向宏观管理,将经营自主权还给社会,将资源配置交给市场,为民间资本、社会群体组织进入体育领域提供机会,为培植外在体育管理力量创造空间。

(四)培养独立自主的公民社会,保障公民参与体育管理的权利

公民社会是指独立于国家与市场之外的所有民间组织和民间关系的总和,包括非政府组织、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益集团和公民自发组织起来的运动等,它们又被称为“第三部门”或“非营利组织”。^[7]作为中介组织,其作用在于协调和缓冲政府与社会之间的关系,主要表现在两个方面:一方面将社会对政府的意见集中转达给政府;另一方面又将政府的处理意见转达给社会。正是在这一利益表达和利益协调过程中,缓解了政府与公民的关系,推动了政府与公民的合作。事实也证明,公民社会的完善,是限制政府行政权力无限扩张的现实基础。没有一个健全和发达的公民社会,就不可能实现良好的治理。因此,为了有效促进体育行政管理体制改革的推进,应加强培育独立自主的公民社会。此外,从我国体育管理的实际情况看,长期以来,由于政府对体

育实行垄断性管理,政府与社会、企业和俱乐部之间呈信息不对称状态,社会各界在办体育时处于被动地位,加之社会监督政府所需成本的限制,社会很难有效地参与体育管理。治理理论视野下,要求多元治理主体参与管理体育,这就需要进一步增强公民对政府体育行政的制约力量,由此就必然需要扩大公民参与体育管理的权利,使之拥有更多自主活动的空间,拥有更多不受政府侵犯或干预的权利,使公民参与到体育管理中来,实行参与管理。

我国体育行政管理体制改革的实质和要害在于各种权力的相互博弈,解决问题的根本在于从治理理论的视角出发,站在现代权利的运作机制与现代政府的职能定位上去面对它。将体育行政管理体制的改革融于体育及整个社会的体制改革之中,充分发挥政府的主导作用,并通过政府主导作用的发挥来鼓励、引导和调控社会和市场来办体育,最终形成政府、社会、个人三位一体,财政和市场双轮驱动的体育事业管理体系和运行机制。这样才会真正实现我国体育行政管理体制的制度创新,建立起办事高效、运转协调、行为规范的具有中国特色的体育行政管理体制。

参考文献:

- [1] 盛冰. 高等教育的治理:重构政府、高校、社会之间的关系[J]. 高等教育研究, 2003 (3).
- [2] 徐纬光. 社会形态、政治权力和教育体制——当代中国教育体制改革的逻辑[J]. 复旦教育论坛, 2004 (4).
- [3] 孙汉超,等. 实用体育管理学[M]. 北京:人民体育出版社, 2004.
- [4] 刘东锋. 中国体育管理体制改革的途径选择[J]. 成都体育学院学报, 2005 (2).
- [5] 章戎,王晶. 论“私权利”与“公权力”[J]. 云南学术探索, 1998 (1).
- [6] 国家体育总局. 2001—2010年体育改革与发展纲要[EB/OL]. [2000-12-15]. <http://www.fsou.com/html/text/ch1/481/48131.html>
- [7] 李玮. 治理视野下中国行政改革基本思路[J]. 行政与法, 2004 (4).

(责任编辑:骆晓会)

Key words:Max Bill; concrete art; math and art; variation; math-theory mode

(12) **On Right of Mild Resistance of Administrative Law**

YU Zhong-yao (101)

Law school of PKU. , Beijing 100871, China

Abstract: Different kinds of right to resist have different meanings. As far as administrative law is concerned, right of mild resistance refers to the resistance and disobedience to void administrative actions. According to Police Management Punishment Act and Administrative Punishment Act, Private Party in the Administrative Process is endowed with right of mild resistance. However, studies in this field are very weak. Exertion of right of mild resistance can only be warranted by void administrative actions. The establishment of Chinese Administrative Procedure Act makes it possible to design the system of void administrative actions. Right of mild resistance should be more rational and institutional by means of perfecting void administrative action system.

Key words: exertion of right of mild resistance; void administrative action; Administrative Procedure Act

(13) **Theory of Governance and Sports Administrative System Reform in China**

FAN Cheng-wen (116)

School of Physical Education, Hunan university of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China

Abstract: The theory of governance is of great importance and provides enlightenment to the reform of sports administrative system in China. The paper brings forward the following possible paths to the reform: the reposition of the government sports function; the shift of government administration away from policy-based governing and towards law-based governing; Achieving a perfect combination between government function and market mechanism on the purpose of offering systematic space for the outside forces; Cultivating an independent citizen society so as to ensure citizens legal rights to participate in sports management.

Key words: theory of governance; sports administrative system reform; path

(英文译校:文爱军 李晓鸿)