



加快政府职能转变与我国体育创新发展研究

李建国

摘要: 十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“加快政府职能转变”的要求,对实现“推进国家治理体系和治理能力现代化”具有关键意义。加快政府职能转变的目标与内容是实现多元治理,建立有限型、服务型、均衡型、法治型政府;职权明晰、机构调整、行政规范、服务实施、环境营造等。体育创新发展的途径与方式有多元自治和共治;目标融合、资源整合、方法使用、责任控制等。研究建议,政府要尽快下放权力,转移职能;加快培育社会体育服务组织,使其参与体育治理;建立新型体育治理体系,促使体育治理能力现代化。

关键词: 政府; 职能转变; 体育; 创新; 发展

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2014)01-0010-04

Speeding Up the Shift of Government Functions and the Innovation & Development of Sports in China

LI Jianguo

(Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China)

Abstract: The Decision of the 3rd Plenary Session of the 18th CPC Central Committee requires speeding up the shift of government functions and this will play a significant role in advancing the modernization of the national governance system and governance capabilities. The object of quickening the transformation of government functions is to realize multiple governance and establish a limited, service-oriented, balanced and law-oriented government. And the content includes clear authority, organization adjustment, administrative norm, service implementation, environment creation, etc. The ways for the innovation and development of sports are multiple autonomy, shared administration, target fusion, resource integration, method application, liability control, etc. The paper suggests that the government should decentralize power as soon as possible and shift the functions. The social sports service organizations should be cultivated sooner so that they may take part in sports administration. A new sports administration system should be established so as to give an impetus to the modernization of sports administration capacity.

Key words: government; function shift; sports; innovation; development

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)确立了“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”的总目标,其中,核心目标是推进国家治理体系和治理能力现代化。而推进国家治理体系和治理能力现代化过程的关键是要加快政府职能转变,这是因为由国家管理向国家治理的转变,就是通过政府的权力让渡,实现政府与社会的协同共治。政府职能转变不到位,政企、政资、政事、政社等关系就理不顺,行政干预就多,社会参与治理的积极性就低,治理能力现代化的实现就受到影响。因此,加快政府职能转变是当前体制改革与创新的主要工作,也是我国体育创新发展的重点,有必要进一步加强研究,深化改革。

1 加快政府职能转变的目标与内容

1.1 加快政府职能转变的目标

政府职能转变的目标应该与《决定》确立的“推进国

家治理体系和治理能力现代化”总目标保持一致,尽快改变现行行政体制存在的缺陷,更好地为深化改革服务。从当前情况看,以下方面的转变尤为必要。

一是要加快由行政管理型政府向多元治理型政府转变。由单一行政管理向多元主体治理转变,政府部门首先要学会与社会(组织)合作,平静看待社会(组织)参与国家治理,平等对待社会(组织),热心帮助社会(组织)尽快熟悉国家治理方式。政府部门要主动将市场管理、社会管理等方面的权力逐步向社会(组织)让渡,使社会(组织)学会自治和与政府协同共治。

二是要加快由万能型政府向有限型政府转变。由万能向有限转变,政府部门首先要改变包揽天下的管理思路,向有所为、有所不为的方向转变。从深化改革角度看,政府要突出经济调节、市场监管、社会治理、公共服务等主要职能,退出微观经济、市场竞争、资源配置等领域,分割政企、政资、政事、政社等关系,加强政策规划制定、依法行政等能力。

收稿日期: 2014-01-13

作者简介: 李建国,男,教授,博士生导师,国家体育总局全民健身专家委员会委员。主要研究方向:社会体育。

作者单位: 上海体育学院 体育社会科学研究中心,上海 200438



三是要加快由干预型政府向服务型政府转变。由于干预向服务转变,政府部门首先要改变“管、审、批”等高高在上的管理方式,向“帮、扶、助”等贴近民众的服务方式转变。应该把公共服务作为政府的主要工作,通过机构调整、职能转变等促使公共服务事业的快速发展,成为名副其实的服务型政府。

四是要加快由倾斜型政府向均衡型政府转变。由倾斜向均衡转变,政府部门首先要改变主要面向公有制单位的倾斜式管理视野,向面向全社会的均衡式治理范畴转变。政府要进一步强化维护社会公平正义,创造良好发展环境的基本职能。

五是要加快由自由型政府向法治型政府转变。由自由向法治转变,政府部门首先要改变权力过于集中、管理不受约束的行政模式,向依法行政、透明政府方向转变。政府要建立健全行政规范,控制行政权限,规定行政程序,追究行政责任,体现法治政府的特征,避免权力的滥用。

1.2 加快政府职能转变的内容

政府职能转变的内容应紧紧围绕职能转变目标进行,即通过有效的转变方式,达到职能转变的目标。从以上职能转变目标看,应该加快以下方面的政府职能转变。

一是要加快政府职权的明晰。把公民的、企业的、社会组织的自治权和市场管理、社会管理中的共治权(部分)从政府职能中分割出来,通过国家治理的方式依法行政,不断提升治理能力的现代化。

二是要加快政府机构的调整。机构调整的基本方针是减少专业和微观管理部门,增加公共服务管理部门,强化市场与社会监管部门。由于采用多元主体治理模式,政府精简机构势在必行。政府部门职能的归并,也使推行大部制成为可能。

三是要加快政府行政的规范。要建立健全政府行政方面的法律法规,加强对行政行为的约束和对行政行为的监督,将行政行为纳入法制轨道。要从行政的内容、程序、裁量等多方面进行严格规定,提高行政行为的法定化、规范化程度。

四是要加快公共服务的实施。要注重公共服务政策的制定,持续增加公共服务投入,发挥政府公共服务保障的作用。建立健全公平公正、惠及全民、水平适度、可持续发展的公共服务体系,推进基本公共服务均等化。

五是要加快发展环境的营造。政府要“以人为本”,把注意力集中到创造有利于人的全面发展的社会人文环境和自然生态环境方面。要进一步深化改革开放,解放生产力,促使市场经济充满活力,社会生活丰富多彩,广大群众安居乐业。

2 体育创新发展的途径与方式

政府职能转变必须围绕“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”的总目标进行,这就为体育创新发展指明了方向。也就是说体育创新发展要围绕体育治理体系建设和体育治理能力现代化的新目标而努力。围绕新目标的体育创新发展可以从体育创新发展的途径与方式两方面展开。

2.1 体育创新发展的途径

推进国家治理体系的基本策略是改变单一行政管理模式向多元主体治理模式转变。因此,体育创新发展的途径主要有两条,即多元自治和多元共治的基本治理模式。

2.1.1 体育多元自治模式的创新发展

从我国体育发展现状与多元自治模式创新角度看,当前,可以从居民体育自治、社会体育组织自治两个层面研究模式创新。

居民体育自治(也可称为社区体育自治):党的十七大把基层群众自治制度作为一项政治制度,与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度共同构成我国的基本政治制度。长期以来,政府主导的管理模式往往容易造成“为民做主”,甚至“代民做主”现象。国家治理体系就是要还政于民,把群众自己的事情交给群众自己管理。居民体育自治就是指社区居民自主地开展体育健身活动,并通过民主协商与合作,处理社区体育事务。它与已有社区体育的区别主要体现在管理模式上,即居民体育自治采用自我管理、自我服务、自我约束的自治管理模式。居民体育自治模式的创新有两个重点。一是处理好居民自治管理与社区行政管理的关系。过去,我们采用街道(乡镇)管理的社区体育模式,规模比较大,行政色彩比较浓,居民体育自治的难度也比较大。

《中华人民共和国宪法》规定:城市和农村按照居民居住地区设立的居民委员会和村民委员会是基层群众性的自治组织。因此,把居民体育自治设计为居委会(村委会)层面的管理,既符合法律规定,又符合实际需要。由于居委会(村委会)目前承担着沉重的行政管理事务,有必要从半官方组织向群众性自治组织转化,进一步开发居民生活体育功能。居委会(村委会)与居民不再是管理方与被管理方,而是居民自己的组织,由居民自己成立体育组织,自己管理体育活动。街道(乡镇)行政给予居民体育自治活动充分支持以及经费、资源等方面的帮助,促进新型社区体育的发展。二是要处理好居民体育自治与其他社区活动的关系。社区是居民生活的“共同体”,居民除了体育生活,还有文化生活等多方面需求。在社区资源紧缺的情况下,如何处理居民日益增长的体育需求与其他需求的矛盾,也需要通过创新发展加以解决。比如最近发生的广场舞噪音问题,就需要通过创新活动方式去解决矛盾。

社会体育组织自治(也可称为自治体):在我国行政主导的格局下,多数社会体育组织长期依附于政府,甚至是“两块牌子,一套班子”,由政府部门替代社会体育组织开展相关体育活动,以至出现“强政府、弱社会”现象。推行国家治理的要义中,社会体育组织自治是关键。“打铁还须自身硬”,自我管理都有问题的体育组织是无法参与国家治理体系的。社会体育组织自治是指民间体育组织的自我管理和通过民主协商与合作,处理自治体内有关事务。从当前社会体育组织发展情况看,可以先从体育协会自治和体育联盟自治进行创新研究。体育协会自治可以先从协会实体化、社会化做起,大量聘用社会人员和志愿者担任协会管理工作。政府官员退出协会领导机构,减少对协会工作的干预,而通过优惠政策和帮扶措施,体现政府



对协会工作的支持与引导。政府要加强对社会体育服务组织的培育,使其尽快提高治理能力,参与体育治理。体育联盟自治可以先从职业联赛做起,把赛制、资源配置、利益分配等交给联盟组织,由利益相关方协商解决。运动项目管理中心、项目协会等作为监督方,监督体育联盟是否依法开展自治体活动,是否妥善处理活动过程中产生的矛盾。政府不再插手干预体育联盟的具体业务活动,而是督促其按市场规则开展自治活动,使其管理更加公开透明。

2.1.2 体育多元共治模式的创新发展

从我国体育发展现状与多元共治模式创新角度看,当前,可以从地区体育共治、公共体育服务共治两个层面研究模式创新。

地区体育共治:地区体育共治是指县市及以上地区由政府、社会(管理型)服务组织等多元主体构成的体育共治模式。现阶段还应包括街道(乡镇)层面的体育共同治理模式。多元主体共治模式创新,关键在于社会体育组织的参与,特别是有一定管理能力的体育服务组织的介入。从目前情况看,社会体育指导员组织是一个相对有管理能力的体育服务组织,这是因为,社会体育指导员都接受过一定的专业培训,特别是高等级社会体育指导员有较强的管理能力。《体育法》第二章第十一条规定“社会体育指导员对社会体育活动进行指导”,社会体育指导员参与社会体育治理,还有法理依据。问题是社会体育指导员的治理能力相对较弱,需要加强培育。政府应该制定专门的非政府社会体育服务组织培育计划,并逐步扩大社会体育服务组织参与体育治理范围和深度,构筑官民共治的良好体育治理局面。

公共体育服务共治:公共体育服务共治是指由政府、社会体育服务组织、企业等多元主体构成的公共体育服务体系。随着公共体育服务体系的不断完善,政府包揽公共体育服务模式的缺陷逐渐显现,社会体育服务组织、企业等多元主体参与的公共体育服务体系建设的势在必行。政府应采用购买服务的方式,购买社会体育服务组织和企业的体育服务,推动公共体育服务的深入发展。现阶段,要防止出现社会参与治理过程中的寻租现象,把好招标、服务质量等方面的关口,真正做到公共体育服务惠及百姓。政府应把公共体育服务作为重点工作,加大投入力度,调整现有的公共体育设施租赁、转包、开展其他非相关服务等服务方式,使公共体育服务落到实处,体现公共服务的性质和价值。

2.2 体育创新发展的方式

推行国家治理体系与治理能力现代化是相辅相成的。没有国家治理体系,治理能力现代化不可能实现;没有治理能力的现代化,国家治理体系也不可能形成。因此,在致力于构建国家治理体系的同时,不能忘记实现治理能力的现代化。同理,体育治理能力的现代化也是体育创新发展的重要工作。治理能力现代化是新提法,与过去的管理能力提高不同,即治理能力现代化关注的是治理方式的转变。实践证明,“管理能力”的提高有时会起到“一管就死”的负作用。从我国体育发展状况看,体育创新发展的方式

应该聚焦在目标的融合、资源的整合、方法的使用以及责任的控制等方面。

2.2.1 主体目标的融合

国家治理体系采用多元主体共治方式,必然带来多元目标和目标融合的问题。不同主体的目标需求会造成目标的多样化,如果不能达成共识,不仅会引起共治的困难,甚至会产生分裂,造成社会的混乱。因此,多元主体共治中,目标融合很重要。过去,我们有过“求同存异”的目标融合方式,也有对不同目标进行分层,按轻重缓急逐步推进等方式。在全面建成小康社会的目标下,有必要进一步凝练体育治理的目标,使更多群众从中获益。

2.2.2 社会资源的整合

《决定》提出“使市场在资源配置中起决定性作用”,说明政府要减少对资源配置的控制,并充分发挥市场在资源配置中的作用。而市场在资源配置中起的作用越大,资源就会按市场规律流动,政府对资源配置的控制能力就越弱。因此,为了充分利用社会资源,政府就需要与社会组织、企业乃至私人合作。而对不同性质资源,必须通过整合的方式加以利用。体育创新发展要关注体育市场要素的发展变化,并以合理的方式整合体育社会资源,特别是要尊重体育知识产权,关心高科技在体育领域的应用,扶持体育创新,充分调动一切可利用的要素和广大群众参与体育发展的积极性,推动我国体育事业的进步。

2.2.3 治理方法的使用

治理能力现代化可以从多个角度进行分析,但最能体现能力现代化的是还是治理方法。传统管理方法比较讲究管理技术,强调工具理性,所采用的管理方法大都带有强制性。而现代治理方法讲究民主、法治、合作、信任等,强调价值理性,所采用的治理方法大都带有非强制性。体育创新发展要研究体育的治理方法,特别是要根据不同性质体育活动的特点,采用符合实际需要、解决实际问题的有效治理方法。要与时俱进,研究体育活动中发生的新变化,采取有针对性方法,推动体育发展。要积极采用高科技手段进行体育治理,如采用信息化、网络化等智能管理方式提高治理效率。更要采用人性化治理方法,提高群众的幸福度。

2.2.4 治理责任的控制

过去,我国在行政管理中存在“多头管理”的弊病,多家管,反而管不了、管不好。因此,我国在推“大部制”集中管理模式。然而,多元主体共治方式一方面解决了单一行政管理存在的弊病,一方面又存在“多头管理”的隐患。虽然,多元主体共治不是“多头管理”,但如果不能解决责任控制问题,任何主体的不负责任,都有可能造成治理的失败。体育创新发展要研究体育治理的责任控制问题,要建立“契约”精神,多元主体在行使体育治理权力和享受体育治理带来的优惠的同时,也应承担体育治理的责任,为出现的过错负责。要研究体育治理过程的责任控制,使参与治理的工作人员富有责任心。对可能出现错误的环节进行监控,预防可能出现的责任事故。



3 加快体育职能转变与创新发展的建议

3.1 政府部门要尽快下放权力, 转移职能

政府职能转变的关键是“简政放权”, 要尽快把属于市场的和属于社会的管理职能清理出来, 把管辖权还给市场和社会。要加快职能转移的步伐, 为实现体育的多元主体共治创造条件。

3.2 政府部门要加快培育社会体育服务组织, 使其参与体育治理

目前, 社会体育服务组织比较少, 治理能力也比较弱。政府部门要加快培育社会体育服务组织, 使其尽快提升体育治理能力, 尽快参与体育治理。

3.3 尽快建立新型体育治理体系, 促使体育治理能力现代化

政府部门要尽快建立新型体育治理体系, 要学会与多元主体协同共治, 并与多元主体共同学习现代治理理论与方法, 促使体育治理能力现代化。

参考文献:

- [1] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》[N].文汇报,2013-11-16.
- [2] 周天楠.推进政府治理能力现代化的关键[N].学习时报,2013-12-30.
- [3] 温宪元.实现国家治理体系和治理能力现代化[N].南方日报,2013-11-18.
- [4] 李立国.“创新社会治理体制”. [Online]. Available: <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1216/c368480-23849433.html>. 2013-12-16
- [5] 李建国.全面建成小康社会目标下的我国体育公共服务体制、机制改革研究[J].体育科研, 2013,1 (34).

(责任编辑: 陈建萍)

投稿须知

为适应时代发展、提高审稿效率, 保证审稿过程的公正和透明, 《体育科研》编辑部热诚欢迎海内外作者使用本刊网站的网络投稿系统。请作者投稿时注意以下事项:

1. 所投稿件须系作者(或课题组)独立完成, 对他人知识产权有充分尊重, 无任何违法、违纪和违反学术道德的内容; 稿件的内容是真实的; 稿件须按学术研究规范认真核对引文、注释和文中使用的其他资料, 确保引文、注释和相关资料准确无误。如使用转引资料, 应实事求是注明转引出处; 文稿不得包含任何与中华人民共和国现行法律相抵触的内容, 作者应自觉遵守国家有关部门著作权的法律法规, 对于因违反此规定而引起的一切后果, 将全部由作者承担。

2. 凡向本部投稿, 承诺该文未一稿两投或多投, 包括未局部改动后投寄其他报刊, 并保证不会将该文主要观点或基本内容先于《体育科研》在其他出版物上发表。

3. 作者进行网络投稿, 请务必使用常用电子邮件地址作进行新用户注册。审稿系统将发送激活邮件到您邮箱。一次注册并激活后, 终身有效, 下次投稿无须再进行注册。注册成功后请务必牢记您的密码。

4. 所投稿件请务必符合本刊规定的稿件格式和撰写要求。

5. 填写的稿件信息请务必与稿件原文中的信息相同, 并输入中英文摘要; 请务必确认第一作者和通讯作者的信息正确、有效。文章有关事宜编辑部只与第一作者联系。所有作者按系统要求添加, 作者及排序按投稿时添加的为准。

6. 本刊审读周期为1~2个月。来稿经编辑部三审, 如符合要求, 由编辑部发出录用通知。稿件一经刊用酌付稿酬, 并赠送当期《体育科研》2册。若稿件未被录用, 作者可自行处理。

7. 收到修改意见后, 请作者按时完成修改, 修改时间为7天。若逾期不发出修改稿, 编辑部将作自动撤稿处理。如有特殊情况需逾期, 请电话联系本刊编辑部进行说明。

8. 凡自愿投给本刊的文稿, 作者未作特殊说明的, 本刊将同时获得图书、电子版本与信息网络的传播使用权。为适应国家信息化建设的需要, 扩大作者学术交流的渠道, 本刊已加入《中国学术期刊(光盘版)》、《中国期刊网》和《万方数据——数字化期刊群》等多家数据库与检索机构, 如作者不同意将自己的文稿选入上述数据库, 请在来稿时说明, 本刊将另作处理。