

北京市体育社团承接政府购买体育公共服务的研究

叶松东, 杜高山

(华南师范大学 体育科学学院, 广东 广州 510006)

摘要: 对北京市政府相关部门购买体育社团公共服务的现状进行调研, 结果表明: 体育社团实体化的推进、第三方评估机构的介入等是北京市政府购买体育社团体育公共服务的基础。购买主体为北京市民政局、北京市社会建设工作办公室、北京市体育局; 购买机制主要为公开招标; 购买内容包括组织群众参与体育活动、运动技能指导、应急救援与运动安全防护、特殊人群运动服务、社团管理岗位培训等。尽管北京市政府购买体育社团体育公共服务已经积累了丰富的经验, 但仍存在购买服务目录缺失、购买方式与内容单一、专门人才匮乏等问题。针对以上问题, 提出制定完善制度, 促进购买方式多元化、丰富购买内容, 推进社团与训练中心分离和引进体育社团专门人才等建议。

关键词: 体育管理; 体育公共服务; 体育社团; 北京市

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2017)03-0067-05

A study of the government purchasing sports public service from sports associations in Beijing

YE Song-dong, DU Gao-shan

(School of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: The authors investigated and studied the current situation of Beijing government departments purchasing public service from sports associations, and revealed the following findings: the furthering of sports association substantialization, the convening of Beijing Sports Convention, and the involving of third-party evaluation agencies, are the foundations of Beijing government departments purchasing sports public service from sports associations. The purchase subjects are Beijing Municipal Civil Affairs Bureau, Beijing Social Construction Office, and Beijing Municipal Sports Bureau; the purchase mechanism is mainly opening tendering; the purchase contents include organizing the mass to participate in sports activities, sports skill guidance, emergency rescue and sports safety protection, sports service for special crowds, social association management job training, etc. Although Beijing government departments have built up ample experience in purchasing sports public service from sports associations, they still have problems such as the absence of purchased service catalogue, undiversified purchase manners and contents, the lack of specialized talents, etc. Aiming at the said problems, the authors put forward the following proposals: perfect system design; expand purchase manners and purchase contents; promote the separation of the associations and training centers, and introduce talents specialized in sports association; etc.

Key words: sports management; sports public service; sports association; Beijing

近年来, 随着我国综合国力的不断提升与后奥运时期国家体育战略的调整, 体育公共服务也不断受到

政府与大众的重视。而政府如何提供优质、均等的体育公共服务, 既是实践中存在的难题, 也是理论研究

收稿日期: 2016-09-12

基金项目: 国家社科基金重点项目(14ATY002); 国家社科基金青年项目(13CTY018); 广东省哲学社会科学“十三五”规划青年项目(GD16YTY01)。

作者简介: 叶松东(1986-), 男, 助教, 硕士, 研究方向: 体育人文社会学、高等教育管理。E-mail: princekingdong@foxmail.com

中的重要问题。《国家基本公共服务体系“十二五”规划》提出：“建立多元供给机制，鼓励社会力量参与，发挥各类社会组织在基本公共服务需求表达、服务供给与监督评价等方面的作用，把适合由社会承担的基本公共服务事项，以购买服务等方式交由社会组织承担。”^[1]可见政府购买体育公共服务，为满足公众日益增长的体育需求提供了新的供给模式。目前，体育社团作为一种集自发性、非营利性、具备法人资格等特点的社会组织，已经成为向政府提供体育公共服务的理想合作伙伴。不管是国家宏观层面的整体布局，还是政府与体育社团的纽带关系，都预示着政府购买体育社团的体育公共服务将会是未来社会的一个发展趋势。而北京作为我国政治、经济、文化中心，在政府购买体育社团体育公共服务方面已经积累了丰富的经验。因此，本研究通过对北京市政府部门购买体育公共服务的各体育社团的发展现状进行调研，旨在为我国政府购买体育社团的体育公共服务提供参考。

1 北京市体育社团承接政府购买体育公共服务的背景

1.1 北京市体育社团的概况

通过实地调研和查阅北京市社会组织公共服务平台、北京市体育总会网站等，对在北京市民政局登记的市级体育社团进行统计。目前从社团发展数量看，北京市级体育社团共有84个，其中枢纽型体育社团1个、奥运类项目社团32个、非奥运类项目社团33个、其他类体育社团18个；从注册资金看，体育社团的活动资金从3万元到160万元不等；从注册时间看，北京市无线电运动协会是北京市成立最早的体育社团，成立于1958年，而成立于1975—1989年的有8个，成立于1991—1999年的有54个，2000—2014年成立的体育社团有22个。虽然北京市体育社团数量较多，但在管理方面都较为规范。

1.2 枢纽型体育社团的确立

枢纽型社会组织，是指由市社会建设工作领导小组认定，在对同类别、同性质、同领域社会组织的发展、服务、管理工作中，在政治上发挥桥梁纽带作用、在业务上处于龙头地位、在管理上经市政府授权承担业务主管职能的市级联合性社会组织^[2]。北京市体育总会，作为北京市体育行业的枢纽型社会组织，对该市体育社团的发展发挥了重要作用。对于北京市体育社团来讲，民政部门是登记管理部门，主要负责体育社团的登记、年检等。而体育局则是社团的业务主管部门，主要通过体育总会对社团进行业务指导与审核。民政部门等行政机构开展的每一项工作，无论是常规

的社团成立、年度审核，还是政府购买体育公共服务、组织群众性体育活动、开展公益性体育活动等具体业务，都离不开体育总会的支持。每年政府购买体育社团公共服务的申报与验收工作，都是在北京市体育总会的协助下完成，北京市体育社团实体化也离不开北京市体育总会的引导。

1.3 体育社团实体化的推进

承接政府购买服务的主体，应具有独立承担民事责任的能力，具备提供服务所必需的设施、人员和专业技术能力，具有健全的内部治理结构、财务会计和资产管理制度，具有良好的社会和商业信誉，具有依法缴纳税收和社会保险的良好记录，并符合登记管理部门依法认定的其他条件^[3]。体育社团实体化是体育社团承接政府购买服务的必备条件。体育社团实体化并不是简单地把社团推向市场，而是需要政府根据体育社团非营利性特点，在实体化进程中加以引导、培育，进而确保体育社团的公益性。

首先，出台一系列的政策法规，从立法和政策层面为体育社团实体化的发展提供良好的环境。北京市全民健身实施计划(2011—2015年)提出：“30%的市级体育协会逐步实现实体化，社区体育健身俱乐部、青少年体育俱乐部有较大发展。形成覆盖面广、包容量大的社会化全民健身组织网络。”^[4]北京市体育总会也先后出台《北京市体育协会实体化工作实施方案》《北京市体育总会关于推进北京市体育社团实体化发展的意见》等政策文件，将体育社团达到实体化标准设定为“六有一支撑”。“六有”即有明确的发展目标、有固定的办公地点、有懂业务的专职工作人员、有充足的经费、有丰富的比赛活动、有广泛的群众参与。“一支撑”即一项品牌赛事、一个活动基地、一个自主知识产权产品、一个长期合作伙伴和一个宣传平台^[5]。

其次，为体育社团的实体化投入一定的资金支持。如2010—2011年，经北京市体育局审核批准，确定桥牌、网球、棋类、台球、跆拳道、篮球、汽摩、健美操、体育舞蹈、马术、钓鱼、拳击、龙舟、自行车、毽绳、水上运动、体育休闲产业等17个体育社团为实体化试点协会，并给每个协会拨付30~50万元不等，共计750万元的实体化引导资金，探索多种社团实体化发展的道路，并取得了很好效果^[6]。最后，建立了多元评估机制，保障体育社团实体化合法性，确保体育社团实体化后的公益性。除此之外，为使体育社团更好发展，北京市还成立了北京体育社团办公中心，目前有北京市台球协会等13家社团进驻，这为北京市体育社团的发展提供了良好的办公条件。通过一系列举措，近30%市级体育社团实现实体化，其中北京市桥牌协

会通过与知名企业合作,组织600余场桥牌比赛,其注册会员人数已占全国桥牌注册会员的20%。在体育社团实体化进程中,北京市已经形成了一些具有品牌影响力的群众赛事,例如:北京国际山地徒步大会、北京国际自行车骑游大会、北京国际体育舞蹈中国公开赛、北京国际数独大奖赛、卢沟桥醒狮越野跑、北京世界华人篮球赛等。

1.4 第三方评估机构的介入

评估是为了让体育社团更好地发展,通过评估这种形式达到“以评促建、以评促改”的目的。2010年,民政部公布《社会组织评估管理办法》,对评估对象、评估程序和方法以及评估等级等做了具体的说明,其中“评估委员会和复核委员会委员由有关政府部门、研究机构、社会组织、会计师事务所、律师事务所等单位推荐,民政部门聘任”^[4]。从第三方评估和复核委员会的构成看,社团评估体现出专业性、多元性导向。北京市体育社团的评估程序为:符合条件的社团提出申请、自评、第三方评估机构实地评估、评估委员会审核、公示结果、复核委员会受理复核申请并进行复核、民政部门确认评估等级、发布公告、颁发等级证书和牌匾。北京市将社团评估等级与资助、年检、评优、政府转移职能、政府购买服务等相衔接,通过评估进一步推动了社团建设。通过实地调研得知,北京市级体育社团共有84个,其中有9个5A级社团(最高级别)、53个4A级社团、9个3A级社团(合格级别),还有13个体育社团将参加后续评估,北京市体育社团的评估结果在全市社会组织中一直处于领先地位。

2 北京市政府购买体育社团体育公共服务的情况

1) 购买主体。

政府向社会力量购买服务的主体是各级行政机关和参照公务员法管理、具有行政管理职能的事业单位。纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织,也可根据实际需要,通过购买服务方式提供公共服务^[5]。目前,北京市政府部门向市级体育社团购买体育公共服务的购买主体主要有:北京市民政局、北京市社会建设工作办公室、北京市体育局。

北京市民政局利用福利彩票基金向社会组织购买公共服务,经过多年发展,已经形成较为成熟的工作体系。2009—2016年北京市民政局购买服务的体育社团32个,总金额为200万元左右,其中有北京市回春保健操协会、北京市健美操体育舞蹈协会等社团。随着政府购买公共服务工作以及体育社团的不断完善,体育社团成为体育公共服务的有力供给者。2013年,

市民政局安排福彩公益金350万元,资助35项公益服务项目,购买体育社团的体育公共服务1项,金额10万元。2014年,市民政局加大资助力度,分两批共安排福彩公益金2400余万元,资助143项公益服务项目,购买体育社团的体育公共服务2项,总金额为25万元。2015年,市民政局安排福彩公益金2475万元,资助社会组织开展公益服务项目,已经公布的第一批资助项目共有105个,购买的体育公共服务1项。

北京市社会建设工作办公室利用市级社会建设专项资金向体育社团购买体育公共服务。该部门已向26个体育社团购买体育公共服务,体育社团近5年获得资助金额700余万元。2015年市级社会建设专项资金购买社会组织服务项目拟立项项目共有480项,共有8个体育社团获得9项资助。

北京市体育局则通过财政资金、彩票公益金以北京体育大会、北京市体育社团实体化等为载体购买体育社团的公共服务。通过北京市体育局近两年的财政预算可以看出,政府对体育社团的财政投入较大。2014年北京体育总会财政预算为409.25万元,2015年北京体育总会的财政预算为425.86万元,财政预算用于支持体育社团的发展上。

2) 购买机制。

北京市政府部门购买体育社团体育公共服务采用公开招标的方式进行,每年北京市民政局和北京市社会建设工作办公室都会出台年度的政府购买社会组织服务项目指南,各体育社团根据项目指南进行申报。上述两个机构都开发了购买社会组织服务网上申报管理平台。其中,北京市民政局委托第三方专业机构对体育社团的资质进行审核,聘请相关专家进行评审,并与申报成功的社团签订协议,以明确双方的权利、义务以及应取得的效果等。在项目的执行过程中,通过第三方专业机构对项目的执行情况进行监管、指导和绩效评价,并对资金使用情况进行审核。

3) 承接主体。

近年来,已经有58个北京市体育社团承接了政府部门购买的体育公共服务。从近3年来体育社团的承接情况看,非奥运类项目的体育社团获得了更多资助。

(1) 承接北京市民政局福利彩票基金购买的服务的社团。2013年,北京市回春保健操协会的“养生操敬老助残,开展三走进活动”获得10万元的资助;北京东方国际网球发展中心的“BOT微网球公益培训项目”获得了10万元的资助。2014年,北京市健美操体育舞蹈协会的“北京市大众健身广场操舞规范培训基地”项目获得了10万元的资助;北京永乐汇足球俱乐部的“公益足球进社区——四点半足球课堂项目”获得

了20万元的资助;北京市回春保健操协会的“回春操进社区,为老年人健身服务”项目获得了15万元的资助。2015年,北京永乐汇足球俱乐部的“公益足球进社区——关注孩子暑期生活项目”获得20万元资助。

(2)承接北京市社会建设工作办公室利用社会建设资金购买服务的社团。2015年8个协会获得9个项目的立项资助,北京市徒步运动协会的“徒步让老人更健康”社区老人徒步健身服务项目、北京市长跑俱乐部的“癌症患者关爱服务项目”、北京市模型运动协会的“北京航模安全培训项目系统项目”、北京市篮球运动协会的“北京社区篮球公益行市民篮球联赛项目”、北京市风筝协会的“放飞梦想·助力申奥——北京风筝体育文化交流志愿服务项目”、北京市毽绳运动协会的“毽绳·健康·建设未来——中华优秀传统体育运动公益推广项目”、北京市冰球运动协会的“灵动冰场普及大众激情迎奥——北京市青少年冰球文化培育志愿服务项目”和“普及冰球多彩社区——冰球社区公益活动项目”、北京市数独运动协会的“智慧城市数独增光项目”等。

4)购买内容。

北京市政府部门购买体育社团体育公共服务主要集中在组织群众体育活动、运动技能指导、应急救援与运动安全防护、特殊人群运动服务、社团管理岗位等,购买内容以组织群众体育活动为主。值得一提的是,北京市出台《关于使用市社会建设专项资金购买社会组织管理岗位的暂行办法(试行)》,将购买社团管理岗位纳入政府购买公共服务的范畴,申请成功的社团按每年每个岗位5万元的标准进行资助。目前,已经有5个体育社团获批了管理岗位,此项工作对于体育社团的实体化、专业化具有重要的推动作用。

5)购买效果。

我国政府目前正处于从“无限政府”到“有限政府”的转变,即构建“小政府、大社会”的政治生态。通过政府购买体育社团的服务,政府部门实现了角色转换,理顺政府与社团间的关系,形成了政府主导的多元体育公共服务体系^[8]。

我国的体育社团正处在发展期,既不能完全脱离政府,也不能过度依赖政府。而政府购买体育社团体育公共服务,则使政府与体育社团找到了自身的合理定位。尤其是一些小众的体育项目,通过政府购买该社团的服务,推动了运动项目的普及和社团组织管理能力的发展,为实现体育社团的自治打下了基础。

例如,北京市自行车运动协会充分利用政府购买体育社团服务这一机遇,在自行车赛事组织、环保宣传、培育自行车爱好者等方面发挥了积极的作用。2015

年4月该协会组织了首届“北京自行车日”,将低碳、节能、环保的主题融入到赛事中,得到北京市交通委员会、北京市交通教育宣传中心的支持,共有40支代表队,1500余名选手参加此次活动,并倡议今后每年4月的最后一个周日举办“北京自行车日”活动,将其打造成北京特色群众体育活动。

再如,北京市回春保健操协会成立于1993年。近年来,积极利用政府购买资金,广泛组织回春保健操培训与赛事。该协会致力于开展项目推广、群体活动、体育科研、医疗保健等,并于2001年出版《回春医疗保健操》一书。自2010年政府购买体育社团服务以来,该协会先后获得百万元的政府购买资金。通过政府购买资金,协会实现了自我造血功能,打造“回春保健操国际交流表演赛”“北京市体育大会回春操表演赛”“回春保健操六进”等品牌活动,让更多老年人和残疾人的体育权利得以保障,同时获得展示自我的平台。2015年该协会在106个社区培训335名指导员,直接服务对象5500余人,间接受益群众54000余人;协会的国际影响力不断提升,宣扬了民族传统文化;协会获取社会资本的渠道更加多元,有多家企业与协会开展战略合作,有效获取了社会资本。

3 对改善北京市政府购买体育社团公共服务不足的建议

1)完善制度设计。2015年3月《中华人民共和国政府采购法实施条例》正式生效,该条例指出:“政府采购法第二条所称服务,包括政府自身需要的服务和政府向社会公众提供的公共服务。”^[9]进一步明确政府购买公共服务的法律地位和法律适用问题。国务院办公厅发布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》提出:“建立‘政府统一领导,财政部门牵头,民政、工商管理以及行业主管部门协同,职能部门履职,监督部门保障’的工作机制,拟定购买服务目录,确定购买服务计划,指导监督购买服务工作。”^[10]尽管国家在立法层面承认了政府购买公共服务的合法性,也提出了地方应当根据实际情况制定购买服务目录等要求。但是在我国由于政府购买公共服务尚处于初始阶段,在购买计划、购买内容、定价策略、监管评估等方面仍处于探索期,导致该项工作从国家层面到地方层面均有缺失。北京市虽然起草了《北京市体育总会关于向体育组织购买全民健身公益活动服务实施方案(草案)》,但该实施方案尚未公布。政府购买公共服务目录的制度有缺失,使这一工作缺乏法律依据,容易在购买方式、购买内容等方面使政府购买社团公共服务陷入单一、重复的困境,甚至滋生政府寻租行为,违

背体育公共服务的多元化、公益化宗旨。

根据北京市的现实状况,制定购买体育公共服务的内容与标准,使购买体育公共服务更加科学化、合理化;同时要进一步规范购买程序,使购买体育公共服务更加公平化、透明化,从制度和程序上保障政府购买体育社团体育公共服务的合法性与合理性。

2)进一步规范购买程序。政府购买体育公共服务基本步骤为:项目设立、预算申请、立项审查、汇编目录、竞标评审、资质认定、项目申报、公布信息、中标公告、签订合同、项目管理、评估验收^[10]。北京市政府部门购买体育公共服务在信息公开方面需要进一步完善,例如:2015年北京市政府部门利用社会建设资金购买的服务,每个项目的经费并未公开。在评估验收环节,所购买的项目取得了怎样的效果、是否与预期一致等,应该在政府部门的网站进行公示,以让公众了解,但通过查阅北京市社会组织服务平台等网站,并未找到相应的信息。政府和第三方评估机构应该进一步加强对体育社团项目执行中的指导和监管,加强合同管理,切实保证承接主体按照合同要求供给体育公共服务,以维护公共利益。

3)促进购买方式多元化,丰富购买内容。从北京市政府部门购买体育社团体育公共服务看,购买方式以公开招标为主、购买内容多集中在组织群众性体育赛事、推广运动项目、购买社团工作岗位等方面,从政府购买公共服务总体情况看,购买体育公共服务的项目太少,资助金额不足。从我国现行的法规政策以及国外的实践经验看,购买方式应更加多元化,可以引入竞争性谈判、单一来源采购等方式。由于运动项目本身的差异,导致有些小众体育社难以得到政府购买服务的机会。购买方式多元化既能满足不同人群和体育社团的需求,也能使更多体育社团获得政府购买的机遇,从而进一步缩小体育社团间的差距。诚然,组织群众性体育赛事、推广运动项目是体育公共服务的重要内容,但政府购买过多集中在这些领域,并不利于体育社团的可持续发展。政府部门应该进一步拓宽购买体育公共服务的领域,例如:资助民族传统运动项目社团著书立说以保护民族传统文化、支持体育社团开展社会调查以进一步了解群众体育需求、资助体育社团工作人员参加职业技能培训以提升职业素养等,实现购买社团对外服务与对内服务的平衡。

4)推进体育社团与训练中心的分离。在对北京市体育社团的调研中发现,部分奥运项目体育社团挂靠在北京市先农坛体校、北京市木樨园体校和北京市芦城体校。奥运类体育社团与项目训练中心的一体化,主要基于国际赛事交流的目的。

推进体育社团与训练中心的分离。非政府体育组织的职责是推动体育文化发展,实现体育公共利益最大化。只有体育社团实现依法自主,才能最大限度的发挥其职责^[11]。奥运项目体育社团与训练中心互为一体的格局,一方面导致体育社团依旧服务于竞技赛事,使其不能很好发挥体育社团的体育公共服务功能;另一方面,不利于体育社团的可持续发展,体育社团依附于政府财政拨款,实现不了自我造血功能,无法达到资源的合理配置。因此,推进体育社团与训练中心分离,实现体育社团自治,释放体育社团承接政府购买体育公共服务的活力。

引进体育社团专门人才。对于任何组织来讲,人力资本是核心。但从北京市体育社团的工作人员看,老龄化、兼职化是其主要问题。要想发挥体育社团的巨大潜力,应当引进高素质的体育专门人才。因此,引入人力资本,明确并落实岗位职责、福利待遇、职业发展等问题,招贤纳士,从体育社团的自我完善提升承接政府购买体育公共服务的能力。

参考文献:

- [1] 国务院. 国家基本公共服务体系“十二五”规划[Z]. 国发[2012]29号, 2012-07-11.
- [2] 北京市工会社会工作信息服务平台. 关于构建市级“枢纽型”社会组织工作体系的暂行办法[Z]. 2009.
- [3] 国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见[Z]. 国办发[2013]96号, 2013-09-26.
- [4] 北京市人民政府. 北京市全民健身实施计划(2011—2015年)[Z]. 2011.
- [5] 北京市体育总会. 关于推进北京市体育社团实体化发展的意见[Z]. 2012-12-13.
- [6] 新华网. 接地气、凝人气、筑神气——北京成功推进体育社团实体化[EB/OL]. [2015-10-01]. http://news.xinhuanet.com/sports/2012-12/20/c_124122614.htm.
- [7] 民政部. 社会组织评估管理办法[Z]. 中华人民共和国民政部令第39号, 2010-12-27.
- [8] 周爱光. 从体育公共服务的概念审视政府的地位和作用[J]. 体育科学, 2012, 3(5): 64-70.
- [9] 国务院. 中华人民共和国政府采购法实施条例[Z]. 中华人民共和国国务院令第658号, 2015-01-30.
- [10] 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.
- [11] 宋亨国, 周爱光. 非政府体育组织自治的含义、形态以及我国社会体育组织的转型[J]. 体育学刊, 2016, 23(3): 16-22.