DOI:10.19715/j.tiyukexueyanjiu.2024.02.004

我国体育组织善治理念重述与路径构建

王睿康[1],李钰莹[2]
(1. 山东大学法学院(威海),山东 威海 264209;2. 中共济宁市委党校,山东 济宁 272000)

摘　要:自党的十八届四中全会提出"立良法以行善治"的重要命题以来,我国逐渐形成具有中国特色的善治理论,人们不禁反思中西方语境下体育善治内涵是否相同,体育组织实现善治的路径是否相同。通过文献资料、比较研究、案例分析等研究方法,分析西方语境下体育善治的自治基础,反思西方体育善治改革的实效问题,认为我国体育组织善治改革不能照搬西方体育善治模式。阐述中国特色体育善治的内涵,指出坚持党的领导、坚持共建共治共享与坚持自治法治德治的有机统一是中国特色体育善治的指导思想。认为构建具有中国特色的体育组织善治之路,应坚持党的领导,发挥政治优势;要全面深化体育管理机制改革,健全体育组织自治制度;体育组织需优化内部治理,提升自治能力。

关键词:良法善治;体育善治;体育组织;《体育法》修订
中图分类号:G 80-05　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1007-7413(2024)02-026-08

Reconstruction of the Concept and Path of Good Governance in Chinese Sports Organizations

WANG Ruikang[1], LI Yuying[2]
(1. Law School, Shandong University, Weihai 264209, China;
2. The Party School of the Communist Party of China Jining Municipal Committee, Jining 272000, China)

Abstract: Since the fourth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee put forward the important proposition of "establishing good laws to govern by doing good deeds", China has gradually formed a good governance theory with Chinese characteristics, which can not help but make people reflect whether the connotation of good governance in sports is the same in the context of China and the West and whether the path of sports organizations to achieve good governance is the same. Through the method of literature, comparative study, and case analysis, this paper analyzes the self-governing basis of good governance of sports in the Western context, reflects on the effectiveness of the reform of good governance of sports in the West, and holds that the reform of good governance of sports organizations in China cannot copy the western model of good governance of sports. This paper expounds the connotation of good governance of sports with Chinese characteristics and points out that the guiding ideology of good governance of sports with Chinese characteristics is to adhere to the leadership of the Party, to adhere to the organic unity of co-construction, co-governance, and sharing, and to adhere to the rule of law and virtue of autonomy. The author thinks that the way to build sports organizations with Chinese characteristics should adhere to the leadership of the party and give full play to political advantages. It is necessary to comprehensively deepen the reform of sports management mechanisms and improve the self-governance system of sports organizations. Sports organizations need to optimize internal governance and enhance self-governance.

Key words: good law and good governance; sports good governance; sports organization; revision of Sports Law

党的十八届四中全会提出"立良法以行善治"的法治要求,自此以后的诸多政策文件和立法工作计划中多次出现"良政善治""良法善治""以良法保障善治"等表述。"善治"由英语"Good Governance"直译而来,主要指一种现代理想的民主法治的治理模式。随着党的十九届四中全会提出,"我国国家治理的一

收稿日期:2023-03-01
第一作者简介:王睿康(1995—),男,山东济南人,山东大学法学院(威海)在读博士生。研究方向:社会法学、体育法学。

切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,国家治理体系和治理能力是中国特色的集中体现”,坚持和完善中国特色社会主义制度,不断推进国家治理体系和治理能力现代化,探索体现中国特色的善治方案,成为我国善治研究的新风向。同时,西方体育善治理念的兴起引起了国内学界的关注,不少学者试图以西方体育善治模式作为我国体育组织治理改革的样板,强调体育自治和社会共治,通过政府放权来实现多元体育治理[1]。建立在传统自治基础之上的西方体育善治模式,是否适合基于中国特色社会主义制度的体育治理改革,中国语境下的体育善治与西方体育善治是否同质同构,目前还少有学者对此问题深入探讨。新修订《体育法》对体育组织治理提出了更高要求,指出要健全内部治理机制,制定行业规则,加强行业自律。在日益强调中国方案的时代背景下,如何走出一条体现中国特色的体育善治之路,应当成为体育善治研究的新风向、新思考。

1　西方语境下的体育善治

1.1　西方体育善治模式的自治基础

20 世纪 90 年代,西方开始兴起善治理论(Good Governance),经过世界银行、全球治理委员会和联合国等重要国际组织的定义与运用,善治理论逐渐在世界范围内流行起来。而体育领域不断出现腐败、兴奋剂使用、操纵比赛、效率低下等问题,也引发了人们对实现体育良好治理的呼吁。2001 年欧盟理事会在布鲁塞尔召开首届国际体育治理大会,呼吁政府、体育组织和专家学者制定一套适用于体育治理的最佳方案和行为准则。2004 年第 10 届欧洲体育部长大会通过《关于体育领域善治原则的决议》,首次正式将“善治”的概念引入体育领域,并将民主、责任、公平、团结、透明度等作为体育善治的基本原则。

在国家与社会二分的基础上,西方体育组织的成立与运转基于高度的社团自治,强调体育组织在规则制定、组织运转、成员选拔、官员任免和资金流动等事务上的自治权,尽量避免来自政府等外部力量的干预。在西方体育治理实践中,国际体育组织抵制政府等外部治理干预的案例时有发生。例如国际足联章程中规定,如果各国足协在运作中存在行政干预将可能遭到驱逐。希腊政府曾尝试修订国家体育法案来监督和规范体育协会,国际足联以干预体育自治为由威胁希腊政府停止修订法案,否则将给予禁赛处罚。巴西政府在调查巴西足协腐败问题时,也遭到国际足联开除会员资格的威胁[2]。足以见得国际体育组织是多么排斥外部力量干预体育组织的内部自治。

因此,国际体育组织即便深陷内部治理困境,仍然坚持通过组织内的自我整改和自我优化来解决问题,将善治作为解决体育治理困境的根本手段,试图重塑国际体育的良好声誉,重获体育自治的合法性基础。2008 年国际奥委会发布《奥林匹克和体育运动善治的基本原则》,明确将民主、自治、诚信、透明、问责、团结、发展、参与、组织、控制等作为体育善治的核心内容,并要求其所有成员组织将善治原则作为最低行为标准。2014 年国际奥委会第 127 次全体会议通过《奥林匹克 2020 议程》,其中第 27 条明确提出“遵守善治的基本原则”,并强调了善治是维护奥林匹克和体育运动自治的根基。

但是,由于缺乏强有力的执行机制和监督问责机制,使得西方所倡导的体育善治更多是从体育伦理、体育道德等抽象的角度,依赖体育组织自觉自发地进行体育善治。尤其是 21 世纪以来,随着越来越多的利益相关者加入国际体育治理体系中,以国际奥委会为代表而建立的自上向下的国际体育垂直管理模式难以协调不同治理主体之间的利益冲突,只能通过下放自治权限给其他主体更大的自治空间,向多元化、网络型的治理结构转变[3]。治理手段从“以上至下的政令模式”向“以政策引导和协商的软性手段”转变[4],更难以保证体育善治政策的落实与执行。而近年来仍然持续曝光的体育治理丑闻,不禁使人怀疑体育善治究竟是西方体育组织的治理法宝,还是缓解外界质疑的缓兵之策。

1.2　西方体育善治模式的实效分析

根据《奥林匹克和体育运动善治的基本原则》,国际奥委会倡导善治的根本目的,是优化体育治理来完善体育自治的合法性基础,在西方体育组织善治改革的过程中国际奥委会无疑是积极、主动的,但其大部分成员组织则因缺少组织愿景和道德理想而稍显被动、消极[5]。为考察国际体育组织善治改革的实际效果,不少组织机构和专家制定了关于体育善治的评价指标,如《国际体育管理机构善治的基本指标》(Basic Indicators for Better Governance in International Sport,BIBGIS)、《关键治理原则和基本指标》(Key Governance Principles and Basic Indicators, KGPBI)等具有代表性的体育治理评价指标。2015 年,全球体育独立监察机构——“Play the Game”在欧盟委员会

的支持下,从透明度、民主进程、制衡与团结的四个维度对 35 个国际单项体育联合会(International Federations,以下简称 IFs)的善治情况进行实证调查,得出《体育治理观察》(Sports Governance Observer,SGO)的研究报告。该报告一度成为讨论国际体育组织善治改革实效问题的重要依据,我国学者也曾翻译该报告首席作者 Arnout Geeraert 教授的《Good Governance Evaluation System in International Sports Federations: an Empirical Study》文章并发表。该作者自己也表示 SGO 调查报告的数据收集和整理存在缺陷,因为其数据的收集来源主要是各个国际单项体育联合会官方网站的章程、条例、可获得的内部文本,对各个联合会秘书长发出的调查问卷和访谈仅得到了 43% 的回复,导致数据分析最终是不完全的[6]。

2016 年,夏季奥运会国际体育联合会成立专门的体育治理工作组(Governance Task Force,以下简称 GTF),授权其开展了为期 4 年的年度善治调查。调查主要采用自我评估问卷的调查方式,由 IFs 的首席执行官、执行主任、秘书长等资深工作人员填写,以确保调查问卷的质量。调查问卷包括 50 个衡量指标,涉及透明度、诚信、民主、发展和控制机制五个维度,基本涵盖了体育善治的所有内容。为保证调查结果的客观真实,调查者在回答问题时需要提供可以被证实的解释性证据,并指定体育管理咨询公司"I Trust Sport"独立审查每份问卷,调整自评估分数并做出最终评定,保证调查结果的一致性和公平性。而且,每份最新的调查报告会与上一年度的调查结果进行对比,以此考察 IFs 的善治成果。相比于 SGO 等其他善治评价机制,GTF 善治调查更加全面、客观且具有持续性。

根据 GTF 的善治调查报告,参与调查的 IFs 在三个年度的平均得分为 104 分、121 分和 139.6 分,各项评估指标的平均得分为 2.08 分、2.42 分和 2.79 分[7]。如果单从平均得分的变化趋势来看,可能会得出国际体育组织善治改革成效显著的结论。但若深入分析,则会发现上述变化可能只是表面现象。透明度是 IFs 表现最好的维度,如所有 IFs 都有效公布了完整的章程、规则和成员信息。而透明度得分最高的一个重要原因在于,相比于其他方面的实质性改革,向外公布更多信息往往不需要经历修改章程或召开成员大会等程序,改善成本显然更低[8]。但是,外界真正关心的"财务报告"和"官员津贴福利"等事项的透明度问题并没有得到明显改善。再比如,民主维度的"任期限制"问题在所有评估指标中始终表现最差,即便在 2015 年国际足联贪腐丑闻被曝光时,就有人提出腐败与组织管理层的任期设置缺陷有关,但这个问题始终没有得到很好地解决。在控制机制方面,2019 年时也仅有 9 个 IFs 建立了具有独立代表权的内部道德委员会,如果需要通过修改章程或召开成员大会等程序进行实质性改革,这个进程也是十分缓慢的。

国际足联贪腐丑闻依然是西方体育善治改革实效不佳的很好例证。早在 2011 年第 61 届国际足联大会上,国际足联就启动了善治改革计划,在组织内部设置道德委员会,制定行为守则、道德准则和纪律准则,并声称将坚定地致力于体育善治和对任何不当行为的零容忍。但 2015 年的贪腐丑闻却表明,国际足联主导的这场善治改革只是规制了其成员、球员和其他利益相关者的行为,却并没有强有力的外部力量来监督像国际足联这种庞然大物一般的国际体育组织。显然,很难奢望"既是监督者同时又是受益人"的国际体育组织能够通过自我监督来实现体育善治,在体育自治失灵的情况下,仍需要强有力的外部监督强行干预体育治理[9]。总结来说,表面上看国际体育组织善治改革的效果显著,但深入分析就可以发现,真正可能影响到组织内部治理优化的民主、诚信、内部控制等问题的善治进程却十分缓慢。

2 中西方体育善治模式不尽相同

2.1 中西方体育治理的动力机制不同

西方体育善治模式与我国体育组织治理改革的动力机制不同,这本质上是中西方体育发展的政治与社会体制、职业体育发展的不同程度所决定的。我国体育治理是在党和政府的领导下,通过多元主体协同合作管理体育事务,实现国家体育发展目标和全体人民的身心健康发展。体育组织治理改革的动力则主要源于政府驱动,以确保治理改革的稳步推进,确保治理改革的总方向、总目标保持正确方向而不偏移。西方体育善治的动力则并非源自政治力量,而是源于体育组织内部自治失灵、外部监管缺失的治理危机,是一种自发的自我整改和自我优化。这种建立在自治基础上的善治模式,导致国际体育组织制定的善治政策大多具有引导式的象征性意义,而不具备强制推行的实质性意义。实践表明,完全自治的体育治理模式存在不可避免的局限性,过于强调自治而导致外部

监管和问责机制的缺失,无视相关利益主体的利益关切,难以克服组织内部的治理贪腐问题。

2.2　我国体育管理模式根深蒂固

新中国成立初期,我国采取了“举国体制”的体育发展模式。大部分体育组织是在政府参与和指导下建立并发展的,具有高度的“政社同构”的体制特色[10]。这种体制虽然有利于集中资源迅速推动现代体育项目的发展,但也几乎扼杀了体育组织的自治性。1978 年以来,国家希望通过行政松绑赋予体育组织更宽泛的自治空间,以组建“运动项目管理中心+体育单项协会”的方式,对部分具备条件的体育单项协会进行实体化改革[11]。但运动项目管理中心作为体育单项协会的常设办事机构,却继续以体育行政部门的人员班底来指导工作,导致这种模式实际是“一套班子,两块牌子”在运转,体育行政部门仍然掌握着体育单项协会的控制权。同时,根据《社会团体登记管理条例》和《全国性体育社会团体管理暂行办法》,我国实行民政部门与体育主管部门“归口登记”“双重负责”“分级管理”的体育管理模式,实践中利用业务主管单位职权干涉体育组织内部自治的情况并不少见[12]。计划体制下的体育行政管控模式已运转多年,我国已形成利用制度优势快速推动特定项目发展的惯性思维,短时间这种固化管理思维很难被打破。而且,在自上而下的垂直管理模式下早已形成了行政权力在体育领域的垄断地位,想打破这种固有利益格局而平衡既得利益群体与体育组织之间的利益关系,单单依靠引入一种全新的体育治理模式是不可能实现的。

2.3　我国体育组织的自治能力不足

我国体育组织总体呈现出一种自上而下的发展模式,这与西方体育组织自生自发的自治发展模式有着本质的区别。一方面,在长期的行政干预下,体育组织表现出组织结构等级化、运行方式行政化、团队成员官僚化等功能异化的倾向[13],按照领导意见或少部分决策而忽略组织章程的情况并不少见。而组织内监督机构、审计机构缺位而导致的权力制衡失灵,也难以有效规避体育组织内部治理失范的问题。另一方面,体育组织长期接受行政管理而导致自治能力弱化,存在组织数量少和组织规模小、专业化和市场化程度低、资金短缺和人才匮乏、服务和自组织能力弱等问题[14]。在体育组织自我发展能力不足、体育产业发展不够充分、体育法治不够健全的情况下,过于强调自治反而不利于弱小体育组织的生存与发展。尤其是在新冠肺炎疫情持续反复等特殊情况下,缺少政府财政经费支持的体育组织连维持生存都成问题,更遑论依靠自治来实现体育组织的治理改革了。

3　中国特色体育善治的内涵与指导思想

3.1　中国语境下体育善治的内涵

关于善治的定义,国内较权威且被广泛引用的表述出自俞可平先生,“善治是使公共利益最大化的社会管理过程和管理活动。善治的本质特征在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新型关系,是两者的最佳状态”[15]。陈广胜结合中国语境,认为善治是“善者治理”“善意治理”“善于治理”与“善态治理”[16]。党的十八届四中全会以来国家频繁提出“善治”的概念,为国家治理体系与治理能力的现代化提出了更高层次的要求。党的十九大报告提出要“形成有效的社会治理、良好的社会秩序”。良好的社会秩序更加强调公平、正义、民主,国家治理模式也必然从政府管理向社会治理转型并最终走向善治。实现善治以协同高效、协调统筹的有效社会秩序为基础,就需要治理主体各安其位、各司其职。

西方倡导通过政府放权,赋予非政府组织更多自治权,通过非政府组织的自我整改、自我治理来实现良好治理,前提条件是具备成熟的多元管理主体及相互之间的伙伴关系[17]。而我国善治的最本质特征则是在党和国家的领导下,依靠鲜明的中国特色社会主义的制度优势,集中力量推进国家治理改革以实现善治目标。当然,这个过程不能仅仅依靠政府力量,而要通过构建多方主体有序参与、协调稳定、和谐均衡的社会治理共同体来实现。中国语境下的体育善治应当是在党的有力领导下,发挥制度优势和集中国家力量,由政府制定宏观计划并发挥指引和监督作用,多方利益相关者积极、主动、有序参与治理,相互之间平等协商、协调统筹、互惠互利,以国家法律法规、党内法规和体育组织自治规范构建的体育法治体系作为法治保障,实现政府治理、社会调节与组织自治之间的良性互动,共同推进体育组织的善治进程。

3.2　中国特色体育善治的指导思想

3.2.1　中国特色体育善治必须坚持党的领导

党的十九届四中全会总结了中国特色社会主义制度的显著优势,其中最主要的就是“坚持党的

集中统一领导,确保国家始终沿着社会主义方向前进的显著优势”。党的二十大报告更是明确提出,“中国特色社会主义的最本质特征是中国共产党的领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党的领导”。与西方体育组织自发进行体育善治改革不同,我国体育治理是在党的领导下展开的。党制定出关于体育组织治理改革的路线、方针和政策,确定体育组织治理改革的总体思路,并在实践中转化为体育改革的实施方案,在中央深化改革领导小组的综合领导下,通过各相关部门之间的统筹规划和协调一致来确保体育治理改革方案的落实,仅仅依靠体育行政管理部门是根本无法实现的。近年来,国家相继出台《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》《关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见》《体育强国建设纲要》等政策法规,深化体育改革,转变政府职能,切实推进体育治理现代化进程。新修订《体育法》第二条明确提出“体育工作坚持中国共产党的领导……推动体育事业均衡、充分发展,推进体育强国和健康中国建设”的体育工作方针,明确了体育工作的政治站位,即党对体育工作的全面领导,作为全面推进依法治体和体育强国建设的政治保证,表明了党对体育事业的高度重视和对体育治理现代化的更高要求。

3.2.2 中国特色体育善治应是共建共治共享的治理

党的十九大报告提出“打造共建共治共享的社会治理格局”。党的十九届四中全会强调,“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。社会治理共同体是社会治理主体构成的有机整体,共建共治共享是维系社会治理共同体的关键,需要最大限度地调动各治理主体的积极性与创造性,最广泛地动员一切社会力量[18]。国家正在尝试改造传统的政府管理结构和权力运行方式,中国特色体育善治的实现必然也是传统体育管理模式向“共建共治共享”的体育治理模式转变的结果。首先,共建是实现体育组织善治的基本要求。从多国治理实践来看,多元主体参与治理是推动治理的关键要素。新修订《体育法》第七十八条明确提出“国家鼓励社会力量发展体育事业”,这就需要除各级党政机关以外的利益相关者共同参与建立体育组织管理制度、组织管理结构和各项组织建设及治理方案。其次,共治是实现体育组织善治的主要手段。体育共治聚焦治理过程,在体育组织实施共建制度和共建方案的过程中,坚持多主体共同参与、公平公正、团结、高效、透明和权责利相一致等原则,调动各类主体的积极性和创造性,共同把体育组织建造成为团结和谐、充满活力、持续发展的体育爱好者的美好家园。最后,共享是体育组织善治的价值追求,是体育组织治理富有成效,组织成员共同承担风险和挑战,共同承担社会责任,新修订《体育法》明确“保障参与主体的合法权益”,为共同享受善治成果提供了坚实的法律保障。

3.2.3 中国特色体育善治应坚持自治法治德治有机统一

党的十九大报告首次提出“健全自治法治德治相结合的治理体系”,2020 年中共中央印发《法治社会建设实施纲要(2020—2025 年)》将“坚持法治、德治、自治相结合”作为构建法治社会的主要原则。“三治合一”已成为我国基层社会治理的重要手段,也天然契合体育善治的实践需要。首先,自治是体育组织意志之治。体育组织向来高度重视自治权,相对于“他治”的基本概念,体育自治是体育组织表达自由意志、独立作出决定、自行采取行动的过程。体育组织善治核心是多元主体积极有效地参与治理,关键在于“赋权增能”。在个体层面,关注体育组织成员的权利意识觉醒和自我发展能力的提升;在组织层面,需要赋予体育组织自我管理和自我整改的权利;在制度层面,强调体育组织制度和组织结构的健全完善与有效运行。其次,法治是国家意志之治。体育自治存在难以避免的先天缺陷,即在内部治理失灵而外部监管缺位的情况下,容易出现贪腐、操纵比赛、体育贿赂等体育失范行为。“良法是善治之前提”,体现国家意志和以强制力为保障的法治手段,为体育组织提供法律保障和安定有序的治理环境,为体育组织提供行为指南和行为规范,成为体育组织治理的底线,也是体育自治的基本准则。再次,德治是精神升华之治,是将他治手段内化为自觉之治的根本。道德是人们对外在客观伦理秩序和规范内化接受的反映,德治在体育组织将中华体育精神、体育道德与体育行为准则等道德规范内化接受为自觉性后发挥作用,在改造体育组织成员精神世界的同时,指导体育组织的管理、运行与治理[19]。自治是体育善治之本,法治是体育善治之基,德治是体育善治之要,三者各有侧重、优势互补、相辅相成,有效推动体育善治的实现。

4　构建具有中国特色的体育组织善治之路

4.1　坚持党的领导,发挥政治优势

加强体育组织的党建引领,将党建工作融入体育组织运行与发展的全过程,方能保证体育组织正确的发展方向,这是区别于完全自治基础之上的西方体育善治模式的根本特征。体育组织作为依《社会团体登记管理条例》和《全国性体育社会团体管理暂行办法》登记设立的社会团体,应按照中共中央办公厅于 2022 年 3 月出台的《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》,将体育组织的党建工作纳入党的建设工作总体布局,建立健全体育组织党建工作机构,落实党建责任,形成党委统一领导、组织部门牵头、体育组织党建工作机构具体指导、体育主管部门齐抓共管的工作格局,切实发挥党组织在多元体育治理体系中的核心领导作用。

健全完善体育组织的党建工作,要明确体育组织的党建工作要求,遵循“应建尽建”的原则,加大体育组织党组织组建力度,力求实现党的组织和工作全覆盖。在体育组织登记管理过程中严格落实党建工作要求,在组织章程中明确党建工作任务。采集体育组织党员信息,年检年报同步检查报告党建工作,将党建工作纳入考核指标。作为党在体育组织中的战斗堡垒,体育组织党组应履行党的政治责任,严肃组织生活,严明政治纪律、政治规则和组织纪律,切实发挥政治核心作用和党员的先锋模范作用。

首先,宣传和执行党关于体育治理改革的路线方针政策,教育引导体育组织成员遵守国家法律法规,监督体育组织依法依规治理。其次,激发体育组织的治理热情和主人翁意识,帮助体育组织建章立项,引导体育组织有序参与体育治理和承担社会责任。再次,坚持用社会主义核心价值观、习近平总书记重要讲话精神引领体育组织的文化建设,培养合法、诚信、法治、责任、公正、参与、稳定与廉洁的善治文化,抵制体育失范行为。从次,各级党委组织部门和体育组织党建工作机构应加强统筹协调,针对治理改革问题及时召开党建工作会议,注重上下联动、及时沟通、联合部署。最后,严格维护和执行党的纪律,做好党风廉政建设工作,做好体育组织领导干部的反腐倡廉工作。

4.2　全面深化体育管理机制改革,健全体育组织自治制度

作为我国体育事业的基本组成单位,体育组织在推动体育事业的发展过程中发挥着重要的积极作用,但也存在政会不分、官办一体、治理不善、监管不足等问题。深入落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 》《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》等重要文件的有关精神和工作部署,贯彻党的二十大关于“着力破解深层次体制机制障碍,不断彰显中国特色社会主义制度优势,不断增强社会主义现代化建设的动力和活力,把我国制度优势更好地转化为国家治理效能”的重要指示,全面深化体育管理机制改革,加快实现体育组织与行政机关脱钩,促进体育组织的规范发展,实现我国体育组织善治的关键任务。

首先,政府职能转变是深化体育管理机制改革的核心。转变体育行政部门的机构职能,深化体育行政审批制度改革,减少对微观事务的管理,坚持“该取消的取消,该下放的下放,该整合的整合”。重点强化对体育组织的登记审查工作,稳步推进直接登记制度,完善业务主管部门的前置审查工作,严格民政部门登记审查工作,建立登记管理机关、业务主管单位、行业管理部门联合审核制度。加快建立体育组织综合评价体系和优胜劣汰的退出机制,形成体育组织登记管理“有进有出”的工作局面。坚持积极引导发展、严格依法管理的原则,健全科学民主的依法决策机制、决策后的评估和纠错机制、权力运行的制约和监督机制,构建统一登记、各司其职、分级负责、依法监督的体育组织管理体制。

其次,稳步推进体育组织与体育行政部门的脱钩工作。第一,实现机构分离,逐渐取消体育行政部门与体育组织的主办、主管和挂靠关系,体育组织依法直接登记和独立运行,体育行政部门依据职能为体育组织提供服务并依法监管,保障体育组织独立平等的法人地位。第二,实现职能分离,逐渐剥离体育组织的行政职能,体育行政部门应制定职能清单目录,加快转移适合由体育组织承担的职能,转向履行监管职责。第三,实现资产财务分离,体育组织应执行民间非营利组织会计制度,设立独立账号并单独核算,实现独立财务管理。第四,实现人员管理分离,规范体育组织用人关系,逐渐实行依法依规自主选人用人制度,全面实行劳动合同制度,核销相应的事业编制。

最后,健全体育组织自治制度,遵循政社分开、权责分明、依法自治的原则,落实人事管理自主权,扩大收入分配自主权,加强民主管理制度建设,支持体育组织自我约束、自我管理,发挥提供体育服务、反映体育诉求、规范体育行为的积极作用。推动治理和服务重心向下移动,为体育组织发展提供更多资源,提供精准化、精细化的服务,拓宽体育组织反映意见和建议的渠道,着力推进体育组织自治的制度化、规范化和程序化进程。适合由体育组织提供的公共服务和解决事项交由其自己承担,加大政府购买体育服务的力度,实现体育行政管理与体育组织自治之间的良性互动。

4.3 体育组织需优化内部治理,提升自治能力

目前,我国体育组织已初步建立现代组织制度,但尚未形成有效的法人治理结构,权责混乱、监督不足、缺乏制衡等问题较为突出。新修订《体育法》要求体育组织健全内部治理机制,制定行业规则,加强行业自律。完善体育组织内部治理结构是全面推进体育治理体系和治理能力现代化的内在要求,是体育组织善治改革的重要任务。

首先,体育组织应健全法人治理结构。体育组织应按照《全国性体育社会团体管理暂行办法》及民政部的章程范本要求制定组织章程,规范组织议事规则、选举程序与监督机制,健全财务、人事、资产和活动等管理制度。依照法规政策和章程建立健全法人治理结构和运行机制,以及党组织参与体育组织重大问题决策等制度安排。完善会员大会、理事会、监事会制度,明确各机构负责人的产生方式、任期限制、职责与权限,认真执行换届选举制度,建立健全内部监督机制与纠纷解决机制。建立健全财务管理核算制度与资产管理制度,采用会计控制机制和外部财务审计机制,定期进行财务问责和公开财务报告,审计过程和结果应确保公开和透明。依照体育总局《关于进一步健全机制充分发挥法律顾问作用的意见》的通知,尝试引入法律顾问聘用制度,由专门机构和人员负责聘用法律顾问,负责为体育组织重大决定和重大项目投资等事项提供法律咨询意见;参与重要文件和规章制度的起草、论证、修改、合法性审核工作;参加重大合同的谈判和起草修改工作;提供法律咨询建议和参与诉讼、仲裁等工作。

其次,规范体育组织的管理运行。体育组织应树立按规则、按流程办事的程序意识,在章程中应明确决策活动的程序性规范,并保证章程规则的公开透明,确保决策行为按照程序规则进行。在决策机构中应有不同层面的成员代表,确保不同利益主体能够参与决策活动,并保证成员有适当渠道在决策中发表意见,严格遵照集体审议、独立表决的民主决策机制行使决策权。要设置完备的组织内部申诉上诉机制,确保决策的利益相关人提出抗议和申诉的权利。应重视民主选举和任期限制的问题,落实民主选举、差额选举与无记名投票制度,公开所有与选举有关的非工作人员任命的空缺职位和申请时限,制定和公布选举规则并对候选人资格做尽职调查评估,并根据选举规则进行无记名投票,设置各层级管理者的任期限制,避免因连选连任而导致权力的长期高度集中。体育行政部门应注重对体育组织管理活动的监管与指导,按章程规定对体育组织重大决策进行审查。

再次,体育组织应加强诚信自律建设。体育组织应根据需要研制自律规约,签署诚信承诺书,规范组织自身及其会员行为,定期对体育组织成员及相关从业人员开展诚信教育。制定体育行业职业道德准则,规范组织成员及运动员、教练员、裁判员等相关人员的职业行为,培养职业体育道德和宣扬职业体育精神。对于违背行业职业道德准则和自律规约的体育组织及相关人员,应探索建立行业约束和惩戒机制。由于体育组织仍主要以领导决策的方式进行管理,我国体育组织在选任领导人时需更多关注个人能力、技能、素质、领导能力和道德诚信等因素,必要时可以考虑在特定领域聘请外部专家参与治理。

最后,建立健全体育组织监督评价体系。体育组织应实行信息公开,建立多元化信息公开渠道,确保公众能够及时有效地了解组织章程、组织结构、活动报告、财务情况、任职情况、薪酬福利、决策内容和决策流程等信息。健全体育组织的年检年报制度,主动向组织成员和社会公众公开年度工作报告、财务工作报告以及会费收支情况。同时,政府应加强对体育组织的资金监管,建立民政、财政、税务、审计、金融、公安部门参与的联合资金监管机制。由国家体育总局牵头制定体育组织治理评估指标和第三方评估机制,由独立的社会机构对体育组织的基础条件、内部治理、工作绩效、社会评价等内容进行评估,并把评估结果与奖惩挂钩。对表现良好的体育组织提供优先购买服务项目、优先提供资金资助和政策扶持、优先推荐表彰等激励措施,对严重违法违规的体育组织尝试建立“异常名录”和“黑名单”制度。

5　结语

在“面临百年未有之大变局,中华民族伟大复兴”的关键时期,党和国家日益强调中国方案,体育善治也不例外。尤其是在西方体育善治并没有取得多少实际进展的情况下,不得不引起我们反思是否还有盲从西方善治模式的必要。而中国特色善治理论的出现,不仅为我国体育组织善治改革指明了方向,也为国际体育善治实践提供了中国方案和中国智慧,即在内部自治失灵的情况下,强有力的政党或政府等外部力量及时干预、指导与监督,是确保体育善治得以实现的关键。同时,体育善治并不应仅仅是体育组织获得自治权的手段,而是为了促进体育事业可持续发展,最终提高人民群众的健康水平。

参考文献

[1]俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实,2002(01):20-32.

[2]张琴,易剑东. 自治、他治、善治:体育治理路向何方[J]. 北京体育大学学报,2019,42(09):88-95.

[3]胡孝乾,郭惠珍,董刚. 国际奥林匹克治理体系发展、影响与思辩[J]. 北京体育大学学报,2018,41(01):25-33.

[4]任振朋,王润斌. 奥林匹克治理体系的时代窘境与纾困之道[J]. 成都体育学院学报,2022,48(02):24-30.

[5]任慧涛. 体育治理:英国经验与中国镜鉴——伊恩・亨利教授学术访谈录[J]. 体育与科学,2015,36(01):1-6.

[6]阿诺特・赫拉尔特,任慧涛. 国际单项体育联合会善治评价体系构建及其实证研究[J]. 体育学研究,2018,1(01):30-40.

[7]ASOIF GOVERNANCE TASKFORCE. Third review of International Federation Governance [EB/OL]. (2020-06-15) [2022-05-02]. https://www.asoif.com/governance.

[8]ASOIF GOVERNANCE TASKFORCE. First review of International Federation Governance [EB/OL]. (2019-07-26) [2022-03-18]. https://www.asoif.com/governance.

[9]姜世波. 国际体育组织法律问责机制之缺失与对策——基于国际足联官员腐败案的思考[J]. 西安体育学院学报,2016,33(02):144-150.

[10]戴红磊,于文谦. 国家治理视角下体育社会组织的治理[J]. 体育学刊,2017,24(05):36-40.

[11]戴红磊. 中国体育社会组织治理研究[D]. 大连:大连理工大学,2016:96.

[12]罗思婧. 我国体育行业自治及其法律规制重构[J]. 北京体育大学学报,2017,40(03):16-21 +32.

[13]董红刚,易剑东. 体育治理主体:域外经验与中国镜鉴[J]. 上海体育学院学报,2016,40(04):1-8.

[14]孙哲,戴红磊,于文谦. 我国体育社会组织培育路径研究——基于社会治理的视角[J]. 西安体育学院学报,2018,35(01):43-47.

[15]俞可平,李景鹏,毛寿龙,等. 中国离“善治”有多远——“治理与善治”学术笔谈[J]. 中国行政管理,2001(09):15-21.

[16]陈广胜. 走向善治——中国地方政府的模式创新[M]. 杭州:浙江大学出版社,2007:2.

[17]陈刚. 治理理论的中国适用性及中国式善治的实践方略[J]. 湖北社会科学,2015(02):43-48.

[18]陈荣卓,李振家. 把握社会治理“善治”的三个价值维度[EB/OL]. (2021-01-14) [2022-05-20]. http://news.cctv.com/2021/01/14/ARTIAFDZ9HCRifkWV6HTGYHg210114.shtml,Accessed at 2022-5-20.

[19]姜晓萍,许丹. 新时代乡村治理的维度透视与融合路径[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2019(04):29-37.

[责任编辑　江国平]