

全国性单项体育协会治理的制度调适研究

——以中国铁人三项协会改革实践为例

陈冬伟^{1,2}, 于焕军³

(1. 福建师范大学体育科学学院, 福建 福州 350007; 2. 湖南医药学院体育艺术学院, 湖南 怀化 418000;
3. 怀化职业技术学院, 湖南 怀化 418000)

摘要:运用文献资料、实地调研、逻辑分析等方法,探讨新《体育法》背景下全国性单项体育协会治理的制度调适诉求与使然路径,为推进协会的良好善治提供资鉴。单项体育协会治理的制度调适诉求表征为赋权平衡、互嵌合作、提供保障、化解矛盾等层面。单项体育协会治理的制度调适使然路径:确立谦抑合作、保障权利、风险防控的治理新理念;根据新《体育法》的规制性要求,体育行政部门对单项体育协会进行制度性的治理赋权;单项体育协会采用自主修订协会章程、建立标准规范制度等形式自我赋权;单项体育协会依法增设自律委员会和内部纠纷调解委员会,形成权责清晰、分权制衡、协同配合的组织结构;完善单项体育协会的自律制度和纠纷调解制度,增强协会治理的科学性和有效性。

关键词:体育法;全国性单项体育协会;依法治体;中国铁人三项协会

中图分类号:G 812.1

文献标识码:A

文章编号:1007-7413(2024)06-0040-10

Study on the Institutional Adjustment

of the Governance of National Individual Sports Associations

——Take the Reform Practice of China Triathlon Association as an Example

CHEN Dongwei^{1,2}, YU Huanjun³

(1. College of Sports Science, Fujian Normal University, Fuzhou 350117, China;

2. College of Physical Education and Art, Hunan University of Medicine, Huaihua 418000, China;

3. Huaihua Vocational and Technical College, Huaihua 418000, China)

Abstract: By using the methods of literature, field research and logical analysis, this paper discusses the demands and causes of institutional adjustment of the governance of national individual sports associations under the background of the new Sports Law, so as to provide a reference for promoting the good law and good governance of national sports associations. The demands for institutional adjustment of the governance of individual sports associations are represented as empowerment balance, cooperation, providing security, resolving contradictions and other levels. The path of institutional adjustment of individual sports associations' governance is to establish new governance concepts of modest cooperation, rights protection, risk prevention and control; According to the regulatory requirements of the new Sports Law, the sports administrative department gives institutional governance power to individual sports associations. Individual sports associations are empowered by revising their articles of association and establishing standards and regulations. In accordance with the law, individual sports associations set up self-discipline committees and internal dispute mediation committees to form an organizational structure with clear powers and responsibilities, separation of powers and checks and balances, and coordination; Improve the self-regulation system and dispute mediation system of individual sports associations, and enhance the scientific and effective governance of associations.

Key words: Sports law; National individual sports associations; governance according to law; Chinese Triathlon Association

收稿日期:2024-03-11

基金项目:湖南省社会科学成果评审委员会一般资助项目“党建引领湖南省单项体育协会发展的内在逻辑与优化路径研究”(XSP24YBZ124)

第一作者简介:陈冬伟(1984—),男,湖北襄阳人,讲师,博士。研究方向:体育社会组织。

全国性单项体育协会(以下简称“单项协会”)作为特殊的体育社会组织无论在双重管理体制下还是在稳妥推进协会改革的新时代,都在体育事业发展中发挥着极其重要的作用。2023年新修订实施的《中华人民共和国体育法》(以下简称“新《体育法》”)明确了单项协会的发展定位和主要职责,以期单项协会根据国家和人民的期望、遵照国际体育组织的规则发挥自身的优势及作用^[1]。单项协会改革虽有国家层面宏观政策指引,但配套改革方案相对缺乏,体育总局提出“扶上马送一程”式的针对性跟踪指导的方式、监督的程度不明确^[2]。协会改革后体育行政部门让渡给单项协会更多的管理权力,多数单项协会自主治理能力普遍不足,体育行政部门与单项协会间依然是非均衡性的依赖关系^[3];单项协会与体育行政部门的人员关系、职能边界等方面尚未完全达到“五规范、五分离”的要求^[4]。体育行政部门在“分类推进”协会改革中将单项协会分为奥运项目协会、市场化水平较高的项目协会、非奥运项目协会。无论是奥运项目(优势、潜优势、非优势项目)协会,还是产业化项目协会在社会基础、规模、资源、市场化程度、竞技水平、公共服务的任务与功能等方面存在异质性,很难将所有单项协会作为一个同质性的研究对象进行处理。从宏观层面讨论单项协会治理的制度创新应以某类具体的单项协会为切入点。因此,本研究立足积极稳妥推进协会改革的现实需要,以中国铁人三项运动协会(以下简称“中国铁三协会”)治理的制度调适作为微观切入口,基于作者从2020年8月至11月参与“十四五”铁人三项项目发展规划编制工作的系列调研资料中,以中国铁三协会为典型案例分析单项协会治理的制度调适诉求。这一研究范式为探讨单项协会治理的制度调适增设了限定条件,探究奥运非优势项目的单项协会发展的内外部变量,以期为促进此类单项协会的良好善治提供有益的参考。

1 中国铁三协会脱钩改革实践

中国铁三协会脱钩改革初期,政策与环境的不确定性较大,改革呈现出依附式自主发展的特征,拥有一定的能动性创新空间。2017年10月30日,中国铁三协会遵照国家体育总局的部署,开启协会改革试点工作,依法转变为自主管理本行业事务的体育社会组织。管理职能由国家体育总局自行车击剑运动管理中心(以下简称“自剑中心”)移出,同时中国铁三

协会依据《体育总局人事司关于总局事业单位工作人员专职到改革试点协会工作有关问题的通知》要求,从自剑中心、北京体育大学、秦皇岛训练基地、湛江潜校等国家体育总局系统内单位选拔人才,挑选出11位熟悉铁人三项运动项目的管理运作模式,同时具备业务能力强、综合素质高的专职工作人员。在聘请专业权威机构设计中国铁三协会专职工作人员薪酬体系的基础上,根据国家体育总局的政策,立足协会脱钩初期的实际困难,依托自剑中心支持,建设协会专职工作人员福利制度,确保工作人员福利与原单位福利水平保持基本一致,保障中国铁三协会专职工作人员团队稳定,增强协会工作力量。2018年4月,自剑中心与中国铁三协会正式完成财务交接,中国铁三协会的发票、财务专用签章、法人签章、报税一卡通等财务账户手续交接顺利完成。中国铁三协会脱钩改革初期与自剑中心在职员、岗位职能、资源投入等方面依然存在较为紧密的联系。

中国铁三协会按照稳妥推进协会改革的基本要求,逐步建立各项规范性制度和内部管理制度。依法构建和完善中国铁三协会治理制度,明确其内在的治理制度范畴。中国铁三协会治理制度是依据国家层面的各项制度要求,结合协会实际情况和运动项目特点相应地制定与之匹配、更为详细的制度、规定及规则等。当前中国铁三协会治理制度主要包括法律法规、标准规范、协会内部管理制度等三类(见图1):一是法律法规,与中国铁三协会及其运动项目行业相关的法律、行政法规、地方性法规,通过此类强制性的制度对协会进行监督。其中,新《体育法》《社会团体登记管理条例》等相关法律法规是中国铁三协会遵循的根本性治理制度,规定了协会合法性、民间性、非营利性的属性。二是标准规范,中国铁三协会处理运动项目具体事务而公开发布的技术标准、管理规范。技术标准涵盖竞赛规则与规程、选拔评级与认证、赛事管理与操作、赛风赛纪与反兴奋剂等方面;管理规范是铁人三项运动管理工作的职责范围、工作程序和方法的具体规定,包括协会章程、会员管理与服务保障、国家队管理等制度性文件。三是协会内部管理制度,涉及协会的人事、财务、资产、安全生产、自媒体管理等方面。中国铁三协会为科学编制“十四五”铁人三项发展规划,组织专门人员调研并形成《铁人三项“十三五”制度建设现状和“十四五”制度建设对策》的报告。调研资料显示:“十三五”期间,中国铁三协会着力推动协会治理制度建设,对各类规范性制度进

行修订和补充,公开颁布了 35 项制度文件,形成协会内部治理文件 15 项,以上制度的清理与修订,为协会改革、防范重大风险、推动中国铁人三项事业健康发展提供了制度保障。“十四五”期间中国铁三协会制度建设的重点在于解决长期制约项目快速发展的体制机制障碍和突出问题,完善各项制度性文件,根据国家法律法规、行业协会改革相关政策修订协会章程,突出协会依法自主治理,补充各项内控制度,优化会员管理与服务制度、教练员裁判员管理与激励制度,修订国内竞赛规则、规程,优化赛事管理办法,不断强化赛风赛纪和反兴奋剂管理制度,规范国家队建设与管理,推进铁人三项运动相关标准化工作。

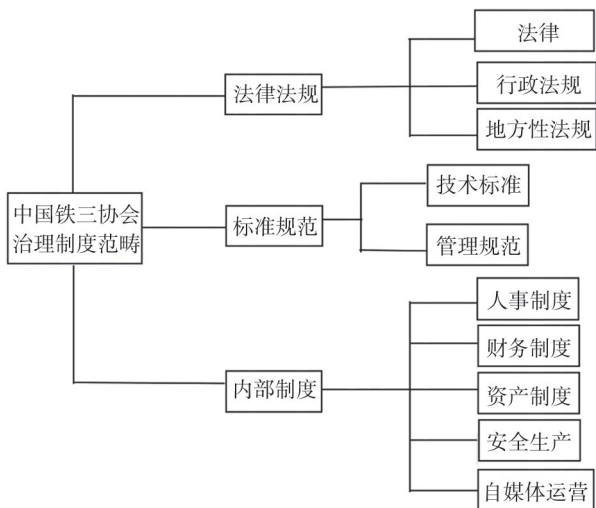


图 1 中国铁三协会治理制度范畴

2 中国铁三协会脱钩改革存在的实际问题分析

2.1 脱钩改革依然具有较强的国家建构主义特征

从中国铁三协会脱钩改革的实质来看,仍然是政府中心主义的拓展,体现出国家建构主义的特征。中国铁三协会正在突破同构时期层级化的社会结构,依法开展自主治理、履行其职责时,在人员、机构、职能等方面与体育行政部门并未完全分离^[5],未能适应新时代依法治理和多元塑造的秩序转型需要。中国铁三协会脱钩改革进程缓慢,在协会事务运行和项目发展的诸多方面对政府仍有所依赖,具体表现在以下方面:(1)中国铁三协会的人员身份属性问题。中国铁三协会在人员方面与国家体育总局内部系统尚未完全分离,中国铁三协会的主席及秘书长作为协会运

动项目事务的核心领导者,其身份性质来源一定程度上反映出协会与政府、社会组织的关系。中国铁三协会主要领导由体育行政系统内的干部兼任,国家体育总局通过自剑中心强化中国铁三协会主要领导者责任。协会主要领导身兼两职,容易出现分身乏术的局面,难以将主要精力全部投入到协会事务的工作中,降低了中国铁三协会的整体运行效率,兼职干部长期在体制内形成的行政思维,阻滞了中国铁三协会改革的实体化进程。中国铁三协会理事会大多数成员具有政府部门、事业单位干部的身份特征,表明中国铁三协会与政府具有较强的非正式关系,中国铁三协会理事会在决策和行业事务管理过程中容易受到外部力量的干扰和控制。按照上级党组织安排,中国铁三协会党支部、国家铁人三项队党支部归口自剑中心党委领导。(2)机构、职能等方面尚未达到全面脱钩的要求。中国铁三协会在进行赛事开发与管理、组建国家队等实际业务时,实际上仍由自剑中心督导协会执行项目管理,协会与自剑中心保留了业务指导关系。中国铁三协会在赛事开发与管理具体事务中,与自剑中心保留了潜在的依附关系,体育行政部门对国家铁人三项队建设、训练基地建设、赛事组织等事务的管理仍大于指导。上述措施具有一定的安定性考量和预防脱管的作用,但与中国铁三协会改革实践不相适应,还抑制了协会依法治理的积极性,使得协会在推动项目事务发展过程中未能充分发挥其应有的职责和能量。(3)中国铁三协会办公场所未独立。协会 10 间办公用房仍由自剑中心提供,中国铁三协会脱钩初期面临奥运备战任务未交纳办公用房的租金。(4)铁人三项赛事国际化、市场化程度偏低。赛事运营的能力和水平参差不齐,对不同参赛群体的多样化服务不到位,铁人三项作为奥运比赛项目需要协会投入较多的资金和人力资源,铁人三项项目获取的财政资金支持少,中国铁三协会总体收入规模不大且来源单一,导致中国铁三协会事业发展的资金压力与协会会员寻求高效服务需求之间存在不平衡。

2.2 改革初期资源短缺仍需体育行政部门的扶持

中国铁三协会运动项目市场化不足造成对政府资源的依赖,协会改革初期需要体育行政部门“扶上马送一程”式的资源投入。作为市场化程度较低的奥运项目,其发展面临着人力、物力、财力等资源短缺问题。体育行政部门通过自剑中心对中国铁三协会进行资源投入和政策扶持,基于行政管理行为惯例和自身利益考虑,体育行政部门作为投入主体在具体实

施过程中自觉或不自觉地参与铁人三项事务管理和规划设计,容易引发管控失当,造成对协会治理制度和项目管理主体职责的侵蚀。根据“十四五”铁人三项运动项目发展规划编制的系列调研资料显示:中国铁三协会开始依靠市场和社会的资源维持生存和发展,为了解决总体收入规模不大、项目人口偏少、奥运备战等问题,协会仍然会寻求体育行政部门的支持,无法完全与体育行政部门保持理性的距离,在发挥主体职责的过程中容易受到行政力量的干涉。服从体育行政部门多维度管控虽然能够获得相应的“扶持”,但长此以往会降低协会治理制度的运行效率、牺牲会员利益、造成有失公平等种种风险。从长远发展来看,此举会背离中国铁三协会作为自主性、民间性、非营利性社会组织的本质属性,治理制度与项目管理职责的匹配程度制约着项目长远发展,增强协会治理制度与职责之间的整体耦合度,有利于促进项目发展有序运行。

2.3 协会治理的相关制度难以高效契合项目发展的现实需要

中国铁三协会在推动项目事业发展进程中存在治理制度供给不足的问题。协会治理制度主要是指运动项目实际运作层面的相关制度,涉及协会机构设置、人事任免、财务与资产管理、赛事组织与运营、市场开发、训练基地和比赛场地建设、运动队管理、会员服务、自媒体管理等方面。中国铁三协会现有的各项标准规范制度及内部制度是在体育行政部门驱动下形成的治理制度,并未充分契合该项目发展的现实需要,具体表征如下:(1)协会各项治理制度主旨在于落实体育行政部门层面绩效维度的竞赛成绩目标,难以兼顾铁人三项运动相关产业发展的经济目标和促进民众广泛参与的群众体育目标;(2)依靠体育行政部门的行政指令和目标制定铁人三项赛事管理规范、运动队管理制度、市场开发等制度,削弱了机动灵活的市场机制,阻滞了铁人三项相关企业、单位会员、个人会员等多元主体协同参与项目治理的社会机制。因此,需要根据铁人三项运动项目发展的时代需要对协会治理制度进行调适,保障体育行政部门对铁人三项运动项目宏观治理的目标得以实现,重在支持协会对运动项目事务的自主治理、微观治理,形成相关企业、协会单位会员及个人会员、公众、体育行政部门等共同参与事务的治理制度。协会脱钩改革制度是基于“平衡主义”思路而研制,相关制度既强调单项协会脱离体育行政部门束缚快速发展,又注重对行业协

会的管控和引导,避免协会发展失控。这使得中国铁三协会在全面脱钩改革、推动项目发展的实际工作中,面临许多制度难以转换成标准操作细则的局面。

由于行业自律的普遍缺失,使行业协会不能在社会管理中发挥应有的功能。中国各类行业协会多数仅作为利益表达的渠道并未成为行业权威的象征,加入、退出行业协会的成本不高,行业协会缺少行之有效奖惩策略,阻碍行业协会自律功能的发挥^[6]。单项协会改革后的职能、身份、运作方式都产生了重大变化,虽然我国新监督体制中的纪委、监委都具有对单项协会的监督权,但上述机构之间对体育协会的监督仍存在不明确之处^[7]。中国铁三协会项目事务和相关产业需要会员单位、个人会员、相关企业和组织的自律行动,上述参与者在个体利益理性考量的前提下,缺少自愿实现集体理性行动的动力。中国铁三协会应以构建行业自律条款的形式对协会管理者、会员、相关企业进行监督、激励和惩戒,增加行业管理者、参与者加强行业自律的收益,增大放松行业自律的成本,树立协会的治理权威,以软法的形式引导行业参与者积极遵守行业自律制度。

2.4 协会现有纠纷调解制度存在分散化、功能弱化等局限

中国铁三协会现有的内部纠纷调解制度分散于协会系列治理制度中,内部纠纷调解制度的适用范围、程序等规定存在模糊性,没有形成具体制度,尚未依法设立纠纷调解的机构,在处理协会事务纠纷时存在功能弱化的局限。《中国铁人三项运动协会章程》第十三条规定,对于违反相关法律法规、协会章程及规定,给协会造成极大的名誉和经济损失的会员,由中国铁三协会理事会(或常务理事会)集体商议、表决,将给予当事人处分或开除会籍的处罚。由此可见,涉及到行业事务纠纷的问题,相关处罚规定与纠纷仲裁方面的关联度不强,缺少调解纠纷的基本原则和处理方案,对行业事务可能引发的纠纷问题未制定相应调解机制。《铁人三项运动员注册与交流管理办法实施细则(试行)》第四十五条规定,对于运动员注册与交流中产生的争议或违规行为,可向中国铁三协会进行申诉或举报;第四十七条规定,如若当事人对协会的裁决及处罚仍有异议,当事人可向国家体育总局提出复议申请。由此可见,中国铁三协会将运动员注册与交流管理中产生纠纷的最终裁决权交给了国家体育总局。随着中国体育管办分离的改革,通过体育行政部门力量调解、裁决的方式处理体育纠纷的

适用范围越来越少^[8]。中国铁三协会脱钩改革后,是否需要依靠体育行政部门的干预解决运动员管理中的纠纷是值得深思的问题。《中国铁人三项运动协会赛风赛纪管理办法》第五十条规定,当事人对于赛风赛纪督查小组的处罚产生质疑,可向中国铁三协会提出申诉;《中国铁人三项运动协会裁判员管理办法》第五十三条规定,裁判员如对竞赛督查组的处罚决定不服者可向协会裁判委员会申诉,经裁判委员会调解后仍有疑虑,裁判员可再向中国铁三协会进行申诉。以上制度性文件指明了中国铁三协会内部纠纷调解的渠道,给予协会内部纠纷相关者基本的申诉权利,当相关者申诉至中国铁三协会后,实际上面对的是协会诸多的决策机构、执行机构等部门,究竟是由哪个部门负责接受申诉并作出裁决,并未作出详细规定。体育法治的水平高低与体育纠纷解决的效果密切相关,通过合作调解体育纠纷是体育法治中合作治理的基本范畴^[9]。中国铁三协会需要发挥自身专业优势和管理权威组建协会内部纠纷调解委员会,依法制定纠纷调解制度,以制度保障会员、相关企业等运动项目参与者的利益,实现协会的社会责任和会员利益的统一。

3 单项协会治理的制度调适诉求

全面认识单项协会治理中多元主体间的关系,深度剖析协会治理的制度调适诉求是推进单项协会治理现代化和提升协会治理效能的应然需要。单项协会若要在运动项目治理角色转换过程中承担起新时代赋予的职责与使命,就需要根据新《体育法》中的各项制度措施,立足单项协会改革现实和依法治体的要求,探明单项协会治理的制度调适诉求。

3.1 赋权平衡:促使单项协会成为行业治理的中枢力量

党的二十大报告中指出:“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”。国家层面连续颁布的《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》《关于全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革的实施意见》,拉开了单项协会改革的序幕,宏观政策规定单项协会在 2020 年底前基本完成改革任务。国家鼓励单项协会根据自身实际,对协会治理制度进行创新和探索,以便于发挥单项协会的枢纽作用,提升协会治理能力。从单项协会积极稳妥推进改革实践来看,体育行政部门承载的运动项目管理职能逐渐

得到卸载,单项协会开始向更加符合市场机制的社会组织独立法人资格演进。由于多数单项协会治理协会事务的权威性、自主性及治理能力略显不足,导致单项协会成为体育行政部门的变相延伸。协会改革政策从形式上改变了单项协会与体育行政部门的隶属关系,双方间的“亲密关系”尚需时日予以消除和淡化。

在党中央“四个全面”战略布局下,从国家建构主导到政府与社会共建共治共享转向已成为必然趋势^[10]。新时代要求充分发挥单项协会的治理效能,坚持依法赋权、多元治理的原则,不断提升治理效能。(1)妥善解决协会主席及秘书长等主要领导者的身份属性问题,消解运动项目事务运行过程中来自于外部的干扰和管控。(2)根据国家机关事务局发布的《关于做好全面推开行业协会商会与行政机关脱钩有关办公用房管理工作的通知》要求,单项协会应完成占用行政办公用房清理腾退工作,因地制宜地选择适宜的办公地点实现独立办公,避免长期借用或租赁体育行政部门办公场所的现象。(3)立足多元治理的秩序转型,广泛培育地方单项体育协会等组织,既要防止全国性单项协会成为单一枢纽型体育社会组织的变相行政化现象,又要增强全国性单项协会和地方单项协会融入社会、汲取各类社会资源的能力;规范各级单项协会的工作流程和行为,提高服务会员、相关企业和社会大众的水平,实现与社会的相互赋权和多元治理。(4)体育行政部门依照新《体育法》的规制性要求对各级单项协会采取中立的态度,规避促使枢纽型的全国性单项协会行政化的措施。(5)构建动态调整、竞争优化的制度机制,防止全国性单项协会和地方协会形成固化等级,根据各单项协会运动项目事务治理的客观需要形成优胜竞争,促进事务的多元治理,消除资源分配和权利分割不均衡的现象,协调全国性单项协会、地方单项协会、相关企业等形成多元治理主体,推动协会治理制度的创新。

3.2 互嵌合作:依法厘定单项协会与体育行政部门的权责边界,在多元化互嵌合作关系的基础上完善协会治理制度

对单项协会与体育行政部门关系的理解应避免“以谁为中心”的线性思维,将二者关系置于协会改革的阶段性考量,依照新《体育法》的要求厘清单项协会与体育行政部门的权责边界,形成多元化互嵌合作关系。政府与社会组织之间的关系开始转型:协同正在取代替控,呈现出合作与依附并存的特征^[11]。

多元化互嵌合作关系应包含以下三个维度:(1)主体多元化:体育行政部门与单项协会的关系应包括体育行政部门、单项协会、会员、项目产业相关企业等多元化主体,多元主体在互嵌合作的实践过程中达成共同的价值诉求,形成多主体间的合作关系。(2)互嵌关系:体育行政部门在新《体育法》指引下厘定单项协会与体育行政部门互嵌合作关系的边界,单项协会充分发挥专业优势和独立法人自主性为双方关系创设更多可操作性的行动情境。(3)合作关系:单项协会治理和公共体育服务涉及较多领域需要协会、运动项目相关企业、体育行政部门的高效合作,以满足国家、社会大众的多元化需求。依法确定参与治理者的权责边界,在多元化互嵌合作基础上完善单项协会治理制度包括以下诉求:

体育行政部门在公开自身权利清单的基础上,制定职能转移目录,将职能转移的具体内容、落实方式进行精细设计和准确对接,从单项协会具体事务中“放权”,夯实单项协会承接运动项目治理职能的基础。落实新《体育法》中提出的“国家鼓励、支持体育组织依照法律法规和章程开展体育活动”等规制性要求,体育行政部门与单项协会都具有相互独立的法律地位,双方之间的权利、义务及利益关系,遵循新《体育法》等法律法规和市场机制进行合理调整。全国性体育组织改革需要体育行政部门从微观管理、直接管理向宏观管理、间接管理转变^[12],落实体育治理能力和治理体系现代化的要求^[13]。体育行政部门指导范围集中于提供政策法规、资源扶持、发展方向等宏观层面,消除原有体制对单项协会在运作和职能等方面的不合理限制。行业协会改革过渡期内,政府购买服务能够为行业协会的健康发展注入活力,行业协会以有偿服务的形式协助政府完成公益性服务任务的同时,协会也可以获取更稳定的资金来源^[14]。体育行政部门参照政府购买服务的规范,尽早制定单项协会服务购买制度,通过服务购买制度理顺体育行政部门与单项协会的互嵌合作关系。体育行政部门利用大数据技术建设单项协会购买服务的信息平台,完善对协会服务能力的评估和奖惩机制;对协会的发展方向给予宏观政策指导和适度监督,不能以宏观调控、长远规划等理由干预协会负责人更替、业务工作等内部事务。除了部分市场化程度较高的单项协会(例如中国足球协会、篮球协会等),多数单项协会由于自身赛事规模、项目人口规模及协会治理机制有待完善等因影响的影响,造成多数协会市场化能力偏弱,仅依靠单项协会自身的力量难

以实现市场化运营。单项协会依靠各项赛事的指导服务费、会员缴纳的会费、各项赛事版权、广告收入等无形资产开发所得主要资金来源较小。

3.3 提供保障:增加单项协会自主治理的维权条款和行业自律制度

依法设立单项协会自主治理的维权条款,保障协会治理制度有效执行。单项协会改革后具有独立法人资格,承担着运动项目发展和管理的主体职责。原有的《体育法》整体上体现出管理型立法而不是维权型立法,未能以体育主体的权利和义务为核心的立法理念,这也是其执行实效低的根本原因^[15]。新《体育法》第六十五条提出:“全国性单项体育协会负责相应项目的普及与提高”,表明国家在规制性法律层面对单项协会进行赋权的意愿十分明确,该条款基本确立了单项协会的职责,并遵循国际惯例赋予单项协会代表中国参加对应的国际体育组织、参与国际奥林匹克事务的权利,此项规定为单项协会依法自主、推进协会改革奠定了基础。因此,需要根据新《体育法》中第六十七条“单项体育协会应当……健全内部治理机制,制定行业规则,加强行业自律”的规定,增加单项协会维权条款,保障单项协会治理制度有效执行。单项协会接受体育行政部门的指导和监管,并不意味着体育行政部门对单项协会具体事务的管理,依法推进单项协会维权的制度建设,使协会依法自主权益得到必要的维护,支持单项协会依据新《体育法》等法律法规执行项目赛事组织管理、竞技人才培养、项目普及与提高等职责。当单项协会的行业自治权利受到体育行政部门的侵蚀时,协会可以通过司法渠道维护自身权益。构建单项协会的行业自律制度,行业自律是单项协会管理运动项目事务的公约精神,不仅能够提升单项协会治理能力,还将体育行政部门对单项协会的监管提升到超然层面,使运动项目事务能够通过非强制性的行业自律进行引导、调适,避免了项目具体事务完全依赖规制性的法律法规和体育行政执法解决的弊端。

3.4 化解矛盾:单项协会内部纠纷调解制度的探索

新《体育法》第九十五条提出“鼓励体育组织建立内部纠纷解决机制,公平、公正、高效地解决纠纷”。单项协会采用内部解决体育纠纷的方式与依靠外部体育仲裁解决相比更具优势,已成为国际体育界的重要共识^[16]。会员以遵守协会章程的“契约”形式自愿加入单项协会,会员、运动项目参与者等利益相关者从单项协会这个“共同体”中获得自己让渡

给其他契约签订者相同的权利,协会则应以集体的力量维护会员、参与者的权益。当单项协会运动项目事务中出现纠纷时,若能通过协会内部纠纷调解制度避免协会、会员、其他参与者追求自身利益最大化的缺陷,合理化解利益相关者之间的矛盾、纠纷,此举既有极大程度的普适性,又具备了遵循协会规章制度的原则性和维护会员利益的灵活性,在调解各单项协会运动项目行业纠纷实践中还具有极强的可操作性。

4 单项协会治理的制度调适使然路径

新《体育法》背景下单项协会治理的制度调适,既是单项协会改革后依法治理的时代反映,也是推进体育强国和全民健身事业的重要动力。新《体育法》为单项协会治理的制度调适提供了契机,需要与时俱进地转变思想观念,增强单项协会治理制度的科学性和有效性,从而为推动协会的依法善治奠定基础。

4.1 确立多元化互嵌合作的治理新理念

单项协会运动项目事业的健康发展,需要体育行政部门与单项协会转变思想观念,确立多元化互嵌合作的协会治理新理念。具体包括:(1)谦抑合作理念。新《体育法》第六十一条“国家鼓励、支持体育组织依照法律法规和章程开展体育活动,推动体育事业发展”。国家鼓励体育组织积极参加国际体育交流合作,参与国际体育运动规则的制定,说明国家已在立法层面进行谦抑,谦抑蕴涵了体育行政部门对单项协会指导与监管时的“自我克制”,根据单项协会运动项目发展规律和市场经济规律,注重有效指导和包容审慎监管,预期目标是推动各单项协会运动项目事业和产业的高质量发展。体育行政部门对单项协会的监督体现在单项协会公共服务职能标准、边界等层面,倘若单项协会管理超出了业务范围和职能边界,亦或是单项协会提供的公共体育服务和产品质量未达到政府购买服务的要求,则需要体育行政部门依法督促单项协会及时纠正违规行为、提升公共体育服务质量。体育行政部门依法对单协会主要负责人的候选人资格和选举程序的合理性给予监督,但不能以促进运动项目发展等为由指定或直接任免单项协会的主要负责人。单项协会能否有效发挥正向作用,关键在于体育行政部门秉承公权谦抑的精神,依据新《体育法》鼓励单项协会规范化发展的宗旨,依法赋予协会自主治理运动项目事务的权利。单项协会仅依靠自主治理和现有资源,来抑制协会自身可能存在的

“精英治理”、限制竞争的本能倾向是完全不够的,还需接受体育行政部门的宏观指导和适度监管,以此确保单项协会在依法自主治理的同时,始终秉承推动运动项目发展的光荣使命和促进全民健身事业的社会责任。对于单项协会的会员、相关企业等参与者而言,则应积极参与单项协会运动项目事务,信任并支持协会决策机构、执行机构及各类委员会的工作,形成良好的自我服务、高度自律、自我管理的谦抑合作治理理念。(2)保障权利理念。在依法治理单项协会的过程中,面对从国家构建到社会多元塑造的新时代,使《体育法》《社会团体登记管理条例》等规制性法律法规成为单项协会治理的权利保障法,以权利保障为核心尽快推进协会规章制度的修订,支持单项协会完善其治理制度,发挥协会在运动项目事务管理中的职能。(3)风险防控理念。单项协会应通过协会章程、行业自律规则等软性的治理制度成为化解会员单位、个人会员、运动员、教练员、相关企业等群体潜在风险的重要力量。以上群体的多元化、多层次的需求和各运动项目不平衡不充分的发展之间的矛盾可能会产生不确定性和风险性,这些不确定性和风险性并不完全是体育行政部门所能管控的,必须动员单项协会、协会会员、相关企业或组织等多方力量共同应对。质言之,根据新《体育法》的规制性要求,体育行政部门从以往的安全监管理念转变为单项协会改革后的风险防控理念,从行政规制转变为体育行政部门依法指导、单项协会自主治理、会员与相关企业积极参与的多元化互嵌合作的协会治理共同体。

4.2 增进治理赋权:体育行政部门依法赋权与单项协会自主赋权相结合

体育行政部门对单项协会进行制度性的治理赋权。新《体育法》第六十五条“全国性单项体育协会是依法登记的体育社会组织……全国性单项体育协会负责相应项目的普及与提高,制定相应项目技术规范、竞赛规则、团体标准,规范体育赛事活动”。可见,体育行政部门需要依法向单项协会进行赋权,涉及运动项目普及与提高、行业规则、赛事组织等具体事宜交由单项协会负责。体育行政部门以购买公共体育服务的形式对改革初期的单项协会进行资源投入,注重对单项协会的适度监管,以审计、合同等形式对投入的资源实施过程监管和绩效监管,改变以往巡查式、粗放式的监管方式,利用新兴监管技术,采用风险分级、信息披露、第三方机构评估等监管方式促进单项协会有序运行,保证体育行政部门投入资源的有效性。体育行政部门指

导全国性单项协会建立地方协会信用评估制度,对地方协会的失信行为进行惩戒,推行直接登记准入制度,对地方单项协会成立的必要性、会员的广泛性、运作的合法性等层面进行审核。

单项协会在项目事务治理实践中进行自我赋权。鼓励会员积极参与项目事务治理,使单项协会可以代表会员,为其切身利益和需求,与协会中的不同利益群体进行良好沟通、协调,发挥保障会员权利、化解潜在风险和矛盾的作用。协会自我赋权具体包括:(1)依法自主制定、修订单项协会章程,明确协会的权利义务。协会通过合法程序自主制定其组织章程是协会独立的基础^[17],改革后的单项协会需要通过制定规章制度等“软法”完善和补充规制性法律法规鞭长莫及的问题,发挥“软法”在协会治理中的灵活性、柔性约束优势^[18]。对于单项协会而言,在修订协会章程中强调协会所拥有的自主管理行业事务的主要权利,包括:负责单项协会的运动项目竞赛管理和全国赛事评级,规范社会力量参与办赛的标准、管理办法;指导和管理单项协会的国家队建设工作、后备人才培养,对运动员、教练员、裁判员进行注册管理和资格审查,依法促进各单项协会竞技人才合理流动;明确各单项协会的国字号运动项目学院、运动特色学校和青少年培训中心等机构的职能范围;负责单项协会运动项目的普及和提高,承担具体运动项目相关的全民健身活动组织和管理工作;自主制定和执行运动项目的发展规划,为运动项目健康发展营造良好的环境。(2)建立单项协会的标准规范制度。新《体育法》第六十五条指出:“全国性单项体育协会制定相应项目技术规范、竞赛规则、团体标准,规范体育赛事活动”;第六十七条提出“单项协会制定行业规则,加强行业自律”。上述两个条款都涉及到单项协会的标准规范制度,主要包括各单项协会运动项目事务的技术标准、规范管理等制度。专业标准已经成为社会组织治理不可或缺的工具,具有引导、评价、规范的功能,是特定范围的成员必须遵循的准则,为特定主体的特定行为提出了底线要求,相关主体只有符合标准后才具备行为资格^[19]。单项协会的技术标准涉及运动项目的竞赛规则与规程、仲裁规则、赛事评级、赛事管理与运营、赛风赛纪、反兴奋剂等具体制度。规范管理制度包括协会章程、会员服务、国家队管理制度等,制定和实施单项协会服务标准,运用规范流程和方法,实现会员服务过程规范化、服务质量优质化。单项协会应为体育行政部门和会员提供高效服务,确

保体育行政部门作为投入主体的绩效,做好与体育行政部门购买服务的对接工作,及时向体育行政部门汇总行业的数据信息,为体育行政部门指导单项协会运动项目事业发展提供可靠的参考。依照新《体育法》第六十六条“单项体育协会应当依法维护会员的合法权益,积极向有关单位反映会员的意见和建议”的要求,切实维护单项协会的会员和相关企业作为参与主体的合法权益,对运动项目行业信息进行分类,保护会员单位、相关企业和个人会员的核心信息,规范各运动项目相关产业的市场秩序,全面提升单项协会的资源汲取能力和服务质量。在单项协会服务流程规范化设置层面,结合单项协会的职责范围依法设置服务流程,与广大会员单位、个人会员、体育行政部门建立便捷的协调机制,提高协会服务效率。(3)根据国家体育总局稳妥推进单项协会改革的部署,逐步优化协会中兼职领导者的比例。从运动项目行业中公开选拔专业对口、业务能力强的专职领导者担任单项协会的主席、秘书长、常务理事等职务,通过单项协会的会员代表大会或常务理事会对外公开选拔的协会领导者进行公示、授权,并向国家体育总局及民政部门进行报备,以此提高单项协会事务管理的运行效率。(4)解决多数单项协会对体育行政部门的资源依赖问题,强化单项协会自身的市场能力。立足各单项协会运动项目及相关产业长远发展需要,结合协会专业性、技术性优势及项目事务特点,发挥协会、相关企业、会员的团队作用,建立具有行业属性和实践意义的协会职责目录及运动项目事务管理规范流程。单项协会改革后应全力做好非竞争性购买服务工作,增强协会服务实力,积极适应政府购买服务竞争性要求;另外,通过调整、完善单项协会治理制度,鼓励支持单项协会持续开发现有资源,增加协会收益,促进协会运动项目事业发展。

4.3 建立自律制度:增设自律委员会并制定行业自律制度,促进制度的有效执行

完善组织架构建设是单项协会依法自律的结构基础,组织架构中增设自律委员会,对建立行业自律制度,提高协会、会员、相关企业自律激励与不自律惩戒的含金量有很大的促进作用。单项协会组织架构中主要包括会员代表大会、理事会、秘书长、专业委员会、日常办事机构、代表机构、实体机构等,缺少自律委员会对协会的决策机构和执行机构行为进行监督,需要修订协会章程,优化组织架构,确立协会理事会、常务理事会、专业委员会、日常管理机构的具体职责

和工作任务。依法增加自律委员会,建立权责清晰、分权制衡、协同配合的组织结构。设置自律委员会的职责和岗位,配备专职工作人员,并从单项协会的各分支委员会、日常办事机构、地方协会、相关企业代表中抽调人员到单项协会的自律委员会办公室轮岗交流,充实单项协会自律委员会的人员配置。会员主要通过单项协会年度工作报告的形式对其进行监督,详细的财务审查和业务活动报告尚未成为常态化的监管内容。建立行业自律制度需要建立信息公开平台,及时回复会员及公众的质疑。单项协会可在其官方网站、微信等平台上发布业务活动、非营利性培训活动等部分信息,以方便会员、相关企业随时查询与反馈。单项协会自行管理运动项目相关行业的会员、企业或组织的信息,借助互联网技术平台和媒介,尝试多渠道的行业信息公布方式,将不涉及隐私和核心利益的各类信息进行公布,实行阳光下的公开运作,保障单项协会会员知情权,为会员开展监督提供稳定的信息渠道。

保证单项协会自律制度的有效供给。单项协会制定自律制度具有主导地位,执行自律制度位于从属地位,自律制度的构建、草案的拟就往往对自律制度落地问题关注不够。自律制度的制定者关注最多的是制度设计本身逻辑的合理性和完整性,而忽视实施自律制度本身受制于客观世界的复杂性。再加之执行自律制度的机构在制定过程中参与度不足,为自律制度实施造成阻碍。因此,提高单项协会自律制度质量的关键在于制定与实施制度的互动机制,增强制定与实施的贯通。在制定单项协会自律制度时需要广泛听取会员单位、相关企业、个人会员、专家等社会各界的意见,充分整合多方的建议,使自律制度能够被上述利益相关者群体接纳,这也是单项协会事务参与者们遵守自律制度的前提条件。自律制度不仅需要会员、相关企业自愿履行,在自律制度设计时确保制度可操作性,尽可能避免会员或企业“搭便车”的行为。通过单项协会官网建立会员、企业的信用承诺数据库,激励会员及企业以自身信誉作出承诺。单项协会自律制度应结合协会章程对会员、相关企业的权利和义务作出详细的规定,增加会员、相关企业社会责任的自律条款和惩戒措施,引导协会、会员单位、企业、个人会员在参与运动事务中自觉遵守行业自律制度。

构建高效、顺畅的单项协会自律制度实施机制,是决定自律制度落实的关键所在。围绕这一治理目标,

单项协会应成立自律委员会并赋予其监督权利,为自律委员会提供充分的人力资源和物质保障,确保自律制度作为单项协会运动项目行业的内部“软法”落地实施,及时解决各种违背行业自律的问题。减少单项协会权利机构、决策机构、执行机构与自律委员会的信息不对称问题,依靠单项协会的自律委员会鼓励和监督协会、会员单位、企业、个人会员参与单项协会运动事务的自律行为。自律委员会联合体育行政部门对单项协会、会员、相关企业行为进行监督和审查,解决体育行政部门实施监督缺少专业知识和自律委员会监督缺少政治权威的问题。依靠单项协会自律制度,相应地建立决策机构、执行机构定期向自律委员会汇报制度,自律委员会适时向会员和体育行政部门反馈单项协会运转、经费开支、赛事组织运营、全民健身公益活动等情况,自律委员会设置会员、企业等组织相互监督机制,设立举报邮箱、投诉电话、检举网站等,促进单项协会和会员共同履行自律制度。

4.4 依法完善单项协会内部纠纷调解制度

紧密衔接新《体育法》中的体育仲裁制度,将纠纷调解制度完善工作纳入到单项协会治理的重点任务之中。依据这一逻辑,单项协会应专门设置内部纠纷调解机构,由各单项协会的运动员、教练员、裁判员、协会会员、协会赛风赛纪和反兴奋剂委员会的委员、理事会成员、律师、体育学专家等代表共同组成专业性的内部纠纷调解委员会,委员会的人数为单数。根据单项协会具体运动项目特点确立协会调解委员会成员的资格标准,资格标准通过单项协会官网、微信公众号等媒体向全体会员公示,由单项协会的会员代表大会或理事会对协会调解委员会成员名单进行资格审核和确权,保证单项协会内部纠纷调解委员会的专业性与公正性。具体而言,单项协会内部纠纷调解制度制定过程中注重把握以下几点:(1)采取实际行动推动内部纠纷调解制度建设,在广泛听取多方的意见建议基础上,结合单项协会现有的章程、赛风赛纪管理办法、裁判员管理办法、反兴奋剂管理实施细则等规范性制度,在反复研究论证的基础上构建和完善单项协会的内部纠纷调解制度。(2)保证单项协会内部纠纷调解制度与协会章程、规则等各项规范制度的协调一致,将协会内部纠纷调解制度的内容、机构设置等写入协会章程,完善各项违纪违规惩戒、调解规则,坚持单项协会内部纠纷调解的优先性原则,注重用尽单项协会内部调解救济的机制,最大限度地 将协会内部纠纷进行规范性化解和处理。(3)做好

单项协会内部纠纷调解制度与新《体育法》中体育仲裁制度的衔接协调工作,根据体育仲裁制度适用范围、仲裁程序、规则等方面的要求,相应设置单项协会内部纠纷调解制度的实施范围、调解程序和规则,明确规定纠纷调解的期限,注重内部纠纷调解制度的执行效率,使纠纷调解制度在具体实践中达到预期效果。

5 结语

依法治理单项协会是对中国体育治理现代化规律的必然遵循,也是单项协会转向自主治理的历史机遇。促进单项协会事业的良法善治任重而道远,新《体育法》为单项协会治理制度创新提供了能动空间。尽管各单项协会的运动项目社会基础、市场化程度、竞技水平、任务与功能不尽相同,但各单项协会在积极稳妥推进改革的过程中,都必须在新《体育法》框架下制定和完善相应治理制度和发展规划。对奥运非优势项目协会而言,面对赋权平衡、互嵌合作、增加维权和自律条款、探索内部纠纷调解制度的变革诉求,需要体育行政部门、单项协会、会员、企业等参与者们理性看待单项协会自主治理以及体育行政部门的宏观指导与适度监管。按照依法治体的基本精神,本着谦抑合作、保障权利、风险防控的治理理念,开展体育行政部门、单项协会、社会公众之间的良性合作,塑造多元化互嵌合作的单项协会治理制度,增强单项协会治理实效性,以制度创新推进协会事业有序发展。

参考文献

- [1]王进,朱恒顺,唐宁.《中华人民共和国体育法》修改中的若干问题研究[J].体育科学,2021,41(10):10-16.
- [2]刘东锋,姚芹,杨蕾,等.全国性单项体育协会改革:模式、问题与对策[J].上海体育学院学报,2018,42(04):50-55.
- [3]彭菲,张泽君,徐诗淳,等.脱钩条件下单项体育协会治理模式研究[J].成都体育学院学报,2020,46(04):82-88.
- [4]王家宏,蔡朋龙.全国性单项运动协会社团法人实体化改革趋向与推进的法治化路径研究[J].体育学研究,2019,2(06):1-14.
- [5]陈冬伟,王凯珍,汪流.中国铁人三项协会脱钩改革的制度困境与出路——基于新制度理论的视角[J].武汉体育学院学报,2022,56(10):44-51.
- [6]郭薇,常健.行业协会参与社会管理的策略分析——基于行业协会促进行业自律的视角[J].行政论坛,2012,19(02):57-62.
- [7]王小光.体育协会脱钩改革与体育监察体系的应对转型[J].上海体育学院学报,2021,45(02):43-50.
- [8]马宏俊.试论我国体育法律体系的建立与完善——以《中华人民共和国体育法》修改为视角[J].体育科学,2021,41(01):7-20.
- [9]关博豪.从“公权治理”到“合作治理”:新时代中国体育法治模式的转向[J].上海体育学院学报,2021,45(11):31-40.
- [10]马长山.从国家构建到共建共享的法治转向——基于社会组织与法治建设之间关系的考察[J].法学研究,2017,39(03):24-43.
- [11]彭少峰.依附式合作:政府与社会组织关系转型的新特征[J].社会主义研究,2017(05):112-118.
- [12]王凯珍,汪流,黄亚玲,等.全国性体育社团改革与发展研究——基于学理层面的思考[J].天津体育学院学报,2010,25(01):6-9.
- [13]张笑世,韩向飞,陈华栋.以问题为导向的修改与完善——试论《中华人民共和国体育法》修改[J].体育科学,2021,41(10):17-25.
- [14]宋林霖,蒋申超.放管服改革背景下行业协会去行政化探析[J].天津社会科学,2018(03):93-97.
- [15]姜世波,王睿康.《体育法》修改理念重塑和篇章重构[J].上海体育学院学报,2020,44(12):28-34.
- [16]于善旭.建立我国体育仲裁背景下完善体育行业协会内部解纷制度的探讨[J].体育学刊,2022,29(02):1-10.
- [17]袁钢.全国性单项体育协会改革的法治化路径[J].体育科学,2019,39(01):20-26.
- [18]黄亚玲.我国单项体育协会改革的软法之治[J].体育科学,2020,40(02):15-23.
- [19]张清,武艳.包容性法治框架下的社会组织治理[J].中国社会科学,2018(06):91-109.

[责任编辑 江国平]