

国际单项体育联合会善治评价体系构建及其实证研究

阿诺特·赫拉尔特¹;任慧涛²(译)

(1.鲁汶大学,比利时 鲁汶 B-3000; 2.泉州师范学院 体育学院,福建 泉州 362000)

【摘要】:基于治理理论和委托—代理模型,本研究以35个国际单项体育联合会善治评价为对象,设计了以透明度、程序民主、制衡、团结等维度作为关键维度的指标体系,并使用文献资料法、问卷调查法和访谈法等方法,对数据进行搜集整理。研究发现,国际单项体育联合会平均得分为45.5(满分100),善治状况评价为“一般”,决策和工作机制不透明、选举和工作程序失范、利益相关者参与不足等,导致组织内部投机主义盛行,国际单项体育联合会合法性面临危机。研究建议:1)严格执行选举程序,健全主席和高管资格审查机制;2)完善信息公开制度,提升组织透明度;3)规范工作流程,充实组织行政程序正当性;4)多元主体参与,健全组织内外部审查制度;5)明确最长任期,保证组织官员积极性。

【关键词】:国际单项体育联合会;治理评价;善治评价;体育治理;体育善治

【中图分类号】: G80-05 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1008-1909(2018)01-0030-11

为了促进体育在全球范围内的发展,人类社会单元中产生了不同形态的国际体育组织。据国际协会联合会(Union of International Associations)出版的《国际组织年鉴》显示,截至2015年7月,全世界有超过68000个国际组织,其中,国际体育组织有1000多个。国际体育组织在成立宗旨、内部结构和成员规模等方面,呈现出极大的差异。但在治理机制,大多采用自上而下的、“金字塔”式的层级制管治体系。尤其是国际单项体育联合会,处于单项运动项目的全球垂直管理系统的顶端。对国际单项体育联合会如果能够实现善治,能够大幅度提升全球体育治理状况,同时,也能为国际体育组织、国家体育协会以及地区体育社团的善治提供榜样。

确定国际单项体育联合会善治状况的主要障碍,是缺少完整且普遍适用治理评价指标体系(Geeraert, 2015)。2015年,作为全球体育的独立监察机构——纯粹运动(Play-the-Game)组织,在欧盟委员会“Preparatory Actions”的科研资金支持下,与丹麦体育研究院与拉夫堡大学、乌特勒支大学、鲁汶大学、德国科隆体育大学、洛桑高级公共管理学院、卢布尔雅那大学等六所欧洲高校合作,组建了“促进国际体育组织善治行动”(Action for Good Governance in International Sports Organizations,简称AGGIS)课题组,依托政治学、管理学和公共政策学等多学科人才,研究总结国际

收稿日期:2017-12-20

基金项目:国家社科重点项目“国际体育治理改革与中国体育治理现代化研究”(14AZD086)。

作者简介:阿诺特·赫拉尔特,博士,鲁汶大学博士后,研究方向为体育治理。

作者单位:1.鲁汶大学,鲁汶,比利时B-3000

译者简介:任慧涛(1986-),男,河南开封人,博士,副教授,研究方向为体育管理学,体育治理与伦理,联系方式kris.ren@foxmail.com

译者单位:2.泉州师范学院体育学院,泉州 362000

体育组织的善治标准及关键要素,进而对35个国际单项体育联合会的善治状况进行调查,得出“体育治理观察”(Sports Governance Observer,简称SGO)指数。

“体育治理观察”指数是以评分系统为主要内容的工具,是全球范围内第一次通过普适、全面且实用的评价指标框架,来评价国际单项体育联合会的善治状况,帮助国际单项体育联合会自我审查和改进,形成有良好、效且可持续的治理机制。

1 国际单项体育联合会善治状况评价体系

1.1 理论背景

在《国际单项体育联合会的合法性危机》^[1]一文中,本课题组已经解构了国际体育组织善治的概念,认为可以从透明度(transparency)、民主进程(democratic process)、制衡(checks and balances)和团结(solidarity)四个维度来评价国际单项体育联合会的善治状况。

其中,“透明度”维度,主要考察信息传递中的开放程度^[2]。透明度被同认为是实现善治的“灵丹妙药”,而且国际体育组织治理失败,多数和组织透明度缺失呈高度正相关。透明度允许外部机构监管某个组织的工作,减少代理人投机行为出现的可能性。

“民主程序”维度,主要考察某种行为民主化过程中应循的制度和规范,通常特指能够帮助某些主体参与决策的政策设计、执行等。民主进程有助于提高组织的责任感和效率^[3]。

“制衡”维度,主要考察国际体育组织中的内部、外部监督的程序,是否有效防止权力集中,避免决策过程受到不当影响,确保决策是稳健、独立和自由意志的。它确保高级管理人员或部门不会拥有垄断决策的权力,而且明确界定了各自所承担的职责^[4]。

“团结”维度,主要分析国际体育组织与内部利益相关者、外部利益相关者的协作程度。同时强调组织是否在相关愿景及其行动中承担了相应的主体责任。

1.2 善治评价指标及其体系

“体育治理观察指数”将透明度、民主程序、制衡和团结等四个维度,作为一级指标。每个一级指标都是7~12个二级指标的组合。其中,总计36项的二级指标,通过一套预先设定——从“极差”的1分到“优秀”的5分的评分系统来进行量化。(具体参见下文表1至表4)每个指标都以针对性和适用性作为根本原则,在管理学、政治科学和治理理论分析的基础上确定。更重要的是,本善治指数中的各个指标,更倾向于规则导向,而不是结果导向或依照“约定俗成”来选择的。^[5]

表1 “透明度”维度下的二级指标及其满分条件
Table 1 Level 2 indicators in the transparency dimension and their full marks

指标	指标解释	满分条件
指标 1.1 在官网公布组织章程、 条例及结构等	将上述文件公布在网络平台,能够确保国际单项体育联合会对利益相关者监督的态度是开放的	公布所有文档,且可以通过官方网站的主页(或次级子网页)检索到
指标 1.2 在官网公布全体会员 大会的议程和备忘录	全体会员大会的议程和备忘录的公布,是方便公众监督组织高层和成员协会之间的关系。备忘录是由所有议案、决议和其他正式投票表决(包括投票自身相关事宜)事项的记录或摘要组成	会议议程和记录及时在官网公布,而且是完整(含所有讨论事项、出席人数等)、客观且易于理解
指标 1.3 在官网公布其执行机 构会议作出的决议	通过公开执委会会议及其决议等,帮助国际单项体育联合会形成组织的正当性和合规性,防止变成封闭的“贵族俱乐部”	公布的信息必须是及时、完整、客观、易于理解的;并解释做出所有关键决议的根本原因
指标 1.4 允许媒体采访全体会 员大会会议	国际单项体育联合会全体会员大会会议允许媒体采访,能够提升公众监督	全体会员大会对媒体开放,并允许以音频、视频等各种手段来进行传播,并在官网上的显著位置标示
指标 1.5 在官网公布委员和高 管的基本资料	组织公布委员会成员和高级管理人员的个人简历,帮助社会公众了解其背景、社会关系和受教育状况,提升公众监督。	涵盖出生日期、职位、国籍、教育程度、专业背景、职责、是否在其他组织任职、正式职业和政府职位等信息

续表

指标	指标解释	满分条件
指标 1.6 在官网公布委员会成员和高管的联系方式	问责的实现,出发点是要有能够询问的渠道,让被追究责任的行为人能够进行辩解,并证明自己行为的正当性	在官网上有秘书处、各个高级管理人员的电子邮箱地址
指标 1.7 在官网上公布关于成员国协会的信息	公布成员国协会的一般信息,有助于深入了解国际单项体育联合会对其所产生的影响	公布成员国协会信息,包括:成立时间;加入的具体日期;电子邮箱;网络及实际地址;主席;秘书长等
指标 1.8 在官网发布年度报告	年度报告概述了组织每年的运营情况,它主要向公众提供了国际单项体育联合会开展相关活动的具体状况、以及是否达到预期目标等信息	在官网公布理念年报,包括账目、赛事、赞助、体育发展规划等内容;信息完整、客观和易于理解
指标 1.9 在官网公布其常设委员会的相关报告	财务、道德、运动员等常设委员会,在国际单项体育联合会治理机制中有着重要作用。公布它们相关活动的报告,能有效提升组织透明度	组织内所有的常设委员会都在官网上公布了年度报告
指标 1.10 依据国际标准,在官网上公布了外部审计的年度财务报告	按照现代财务规范,所有的资金和金融交易都以簿记等标准进行并形成财务报告这些信息应向公众公布,尤其是在国际单项体育联合会拥有高度自治权的情况下	有依据国际认可标准而进行外部审计的财务报告在官网被组织公布,而且近三年的报告都可以获得
指标 1.11 在官网公布委员和高管的薪水及制度,包括公务开支和奖金	高级体育官员有责任慎重使用组织资金,以发展体育项目为重,而非为个人敛财。需要强调的是,谋求私利是国际体育组织面临的特有风险,主要原因是高管们拥有过于宽泛的裁量权	薪水制度和开支报告均可在网上查阅和获得
指标 1.12 在官网公布关于主要赛事的详细报告	举办大型赛事通常是国际单项体育联合会的最大收入来源,没有公众的支持,大型体育赛就不可能组织起来,所有赛事必须对公众信息公开、监管监督等诉求保持开放态度	赛事报告包括:治理状况;收入情况;赞助收益;媒体采访;基础设施建设;出席人数;运动员参赛资格;对经济、社会和环境的影响进行客观的评估

表 2 “程序民主” 维度下的二级指标及其满分条件

Table 2 Secondary indicators under the democratic dimension of the program and their full marks

指标	指标解释	满分条件
指标 2.1 主席等应由选举产生,在适当的情况下,各常设委员会委员亦应由选举产生	对于选民来讲,其追究体育领袖及官员责任的关键方式就是选举由于(表现不佳可能)无法连任,在任者会努力工作,实现选民的最大利益	主席由全体会员(代表)大会选举产生;除秘书长外,决策层成员都由代表大会或洲际联合会选举产生;设立提名委员会,对候选人的专业性和诚信度等进行审核
指标 2.2 选举方式采用无记名投票,选举过程在组织规章制度中有明确且详细的规范	采用无记名投票,能够保证投票人不用担心报复;规范的运作流程,增加了选举的客观性和合法性	无记名投票;投票者资格及其信息审查与公开;胜选须获得的票数或比例;以及在某些适当时候,须考虑的选票权重、法定人数、选举轮次;选举过程受提名委员会等监督
指标 2.3 应为候选人提供机会,来表达执政纲领和宣言	候选人在执政议程、愿景和战略等应有清晰规划,这对于投票者做出准确选择是非常重要的	候选人必须及时宣布参与竞选;必须公开其竞选纲领和宣言;禁止从私人部门获取竞选捐款竞选;资金按照筹款制度募集,并由提名委员会监督
指标 2.4 大型赛事承办地的决定,应通过一个民主、公开、客观且可复制的申办机制来实现	大型体育赛事举办权的分配,通常是国际单项体育联合会贪腐、利益冲突频发的高风险业务领域打造客观、民主、公开和透明的申办过程,能有效控制以上风险	明确的利益冲突规则;区域轮换;申办标准及时公开;审核评估基于申办标准;独立的外部专家参与;申办地只有超过规定的最低分值,方可入围;由全体会员代表大会投票确定
指标 2.5 组织对立法、决策机构有法定人数要求	确定法定人数(例如签订合同、表决投票时,要求出席参加的最少会员人数)能够防止一小部分体育组织官员垄断权力	立法机构和决策机构都有法定人数的规定;立法机构的法定人数达到 50%,并且决策机构的法定人数达到 75%

续表

指标	指标解释	满分条件
指标 2.6 组织中的委员会领袖和官员都有任期限制	任期限制是防止当权者长时间连任, 遏制在任者相对于挑战者的优势(资历产生权力)此外, 防止体育领袖认为连任毫无悬念, 而不主动和选民进行接触(选民亦会对选举越来越漠不关心)	主席每届任期4年, 连任不超过两届; 决策层成员每届任期4年, 连任不超过两届; 监管和仲裁机构成员每届任期6年, 最多一届; 常设委员会主席每届任期8年, 最多一届; 此外, 每次选举仅轮换三分之一以下比例委员, 以防止恶意接管
指标 2.7 全体会员代表大会每年应至少举行一次	组织每年至少应召开一次全体成员大会, 以便成员国协会监督上一年度的财务账目和政策方针	每年召开一次全体成员大会同时, 针对紧急和特殊会议, 有明确的程序被写入相关条例
指标 2.8 组织的治理机构应定期召开会议	委员会会议召开的频率, 可以衡量组织治理机构是否在有效工作。频繁地开会, 与治理机构的工作勤奋程度呈正相关	每季度或更短时间召开一次会议 会议是预先规定的; 制定了特殊情况下, 举行紧急会议应当遵循的程序
指标 2.9 在不同的领导职位, 鼓励性别平等	机构成员多元化, 能保证利益相关者的利益均衡。女性加入委员会能够提高组织绩效。女性委员还发挥榜样作用, 鼓励其他女性介入	决策层女性成员比例在25%以上; 有性别平等政策且在各个部门得到落实
指标 2.10 为运动员提供成为组织内代表的机会	允许运动员进入决策层并介入决策过程将使政策更加有效, 因为运动员能够提供专业知识运动员加入也减少了组织的合法性危机, 但前提是运动员代表合法且适当地参与了决策过程	运动员是常设委员会的代表; 运动员委员会主席是治理机构主要成员; 运动员委员会主席是由运动员选举产生

表3 “制衡” 维度下的二级指标及其满分条件

Table 3 Level 2 Indicators and Their Full Score Conditions in the System Dimension

指标	指标解释	满分条件
指标 3.1 组织拥有内部审计委员会	内部审计委员会在组织中承担着许多重要的任务, 包括对财务审计进行监督内部审计是外部审计的补充, 它可以向外部审计人员提供商业经营、组织活动以及组织所面临的风险等各方面的资料和信息	权责在章程中明确界定; 主席是外部专家; 成员必须有专业知识; 监督内部审计; 草拟组织预算, 并可自行决定是否采纳外部建议; 审查财务报表; 评估和监管内部控制系统的状况
指标 3.2 组织依照国际认可的标准进行外部审计	针对国际单项体育联合会的财务进行独立的外部审计, 能够向利益相关者提供必要、客观的组织财务及其绩效信息	组织按照国际标准进行外部审计, 审查如下内容: 风险管理程序、风险评估方法的适用性和有效性; 财务报告和会计记录; 是否符合组织政策
指标 3.3 组织具有内部控制和风险管理系统	内部控制能够确保国际单项体育联合会在业务和财务绩效目标方面, 以一种有效的方式工作	按照国际标准进行内部控制和风险管理; 运用系统控制以应对组织治理机构的贪腐风险
指标 3.4 组织针对其成员协会和官员, 设有相应的道德/诚信准则	道德准则界定了在一个组织中不可接受的行为国际组织通常在道德准则方面拥有一系列的问题。国际单项体育联合会的道德准则应当包括礼品和接待、政治和慈善捐助, 以及与第三方签订合同等	禁止在任何时间内以任何形式接受和索要贿赂; 接收礼品或款待都应当有固定的程序。其目的是确保; 行为是合理且合法; 采购和其他商业交易未受到不当影响
指标 3.5 拥有明确的利益冲突规则	利益冲突主要是对相关决议进行通告和披露。在某些情况下, 还要强制性地否决国际单项体育联合会中可能发生的高风险领域的行为	有明确而持续的利益冲突规则; 在主办权、商业化中出现利益冲突, 委员必须放弃投票
指标 3.6 组织拥有道德委员会等独立机构, 来核查指标 3.4 和 3.5 执行情况	为了确保道德准则和利益冲突规则得到遵守和执行, 应设一个专门委员会只有如此, 决策层、高管和员工才能够在日常工作中注意遵守上述职业道德	该委员会成员独立于治理机构; 有权自行提起诉讼; 财政预算独立; 成员招聘是客观的; 成员由全体成员大会任命; 有保护举报人的“吹哨人制度”; 有制裁或处罚制度; 可分设调查或制裁委员会

续表

指标	指标解释	满分条件
指标 3.7 组织的决议,可以通过组织治理政策中规定的内部程序进行申辩	国家体育协会、俱乐部、运动员、组织官员或成员对那些影响自己的决议拥有上诉的权利,能够形成重要的约束	受决议直接影响的任何一个国家协会、俱乐部、运动员都有权上诉;仲裁委员会成员不在其他常设委员会兼职;按利益冲突原则,不参加利益相关业务以避免嫌疑;如果愿意,相关当事人有权利进行旁听

表 4 “团结”维度下的二级指标及其满分条件
Table 4 Level 2 Indicators and Their Outcome Conditions in the Unity Dimension

指标	指标解释	满分条件
指标 4.1 组织分配特定资源,用于全球草根运动发展	作为某一单项体育的全球“托管人”,国际单项体育联合会有责任、有义务通过各种方式,促进该项运动在全球草根层面的发展	组织分配特定的资源以发展全球草根体育;不同的发展方案被整合在一个综合战略下,且经过全体成员大会批准
指标 4.2 组织拥有清晰明确的社会责任 (social responsibility, SR) 战略和/或方案	社会责任不仅仅是一系列的组织行为和活动,还构成了组织的战略和愿景。通过制定社会责任战略,组织将社会责任理念纳入到组织整体规划之内,并确保(商业的)活动不会掩盖组织所必须承担的社会责任	组织拥有明确的社会责任战略和/或方案,涵盖下列全部内容:促进环境保护(不因赛事退化);改善边缘化的社会、文化、教育、心理环境,和/或被割裂的社区(反对歧视和性骚扰,赛事遗产保护与开发,草根体育发展);此外,组织认真努力的工作(投资、制订方案和/或进行国际合作),以减轻国际体育组织消极的外部影响(比如球员贩卖、预防兴奋剂、控制比赛、洗钱等)
指标 4.3 组织对于举办赛事的地区有赛事遗产方面的要求	大型体育赛事对于举办所在地区可能产生积极和消极的影响国际单项体育联合会有责任确保它们的赛事得到充分开发潜能,从而保证其积极的一面,并尽可能减少负面影响长时间的存在	组织对于所有的赛事主办地都有社会遗产和体育遗产的要求;这些要求是具体且明确的;大型赛事主办地的申办评估,通过遗产保护与开发在内的诸多要求标准来实现,并借助一项评分系统;这些要求是否得到实现,还需进行赛后评估
指标 4.4 采用ISO14001、EMAS等进行生态保护	通过帮助组织优化生产流程、更加高效的利用资源以减少环境影响。作为一种工具,环境管理系统也适用于减少体育赛事所带来的环境影响	组织对于其大型赛事,强制采用ISO14001 环境管理体系认证、欧盟生态管理和审核计划(EMAS)等
指标 4.5 通过研讨会、工作组等形式,指导国家协会	国际单项体育联合会可以帮助国家体育协会,让他们的工作变得更加专业,还能促进国家体协优势的最大化。例如,能够向成员国体协推广善治准则(来帮助它们提升治理状况)	组织通过研讨会、工作组等形式,对成员协会在组织和管理方面提供一套全方位的咨询指导
指标 4.6 财政薄弱的成员协会,在参加全体大会时,能够申请资助	全体成员大会有着重要的监管作用。然而,对于某些国家体育协会而言,参会费用过于高昂国际单项体育联合会应为成员协会代表报销差旅费、住宿费。此外,还可以利用新通讯技术推动全体成员大会的高出席率	财政上较薄弱成员国协会的代表,可以申请获取资助以参加全体成员大会;相关费用纳入外部审计和年报;利用新通讯技术实现参会;有明确规范的申请流程
指标 4.7 组织制定了明确的反歧视政策	歧视和骚扰的发生,可能基于种族、民族、肤色、国籍、性别、性取向、宗教信仰等不同因素。国际单项体育联合会有责任在各个层面和歧视作斗争,而且,反歧视和反骚扰政策有助于提供一个良好的工作环境	有明确的反歧视政策,并包含下列内容中的三项以上:种族、民族或肤色;国籍;性别;能力;性取向;宗教或政治信仰;疾病;感官障碍;学习障碍;年龄等

在确定了上述指标体系之后,为方便应用,通过下面这个公式,为每一个国际单项体育联合会进行评价,给出一个“体育治理观察指数”的分值:

$$SGO\ index_{fedx} = \frac{\left(\frac{\sum_{i=1}^{12} Trans_i}{12} + \frac{\sum_{j=1}^{10} Dem_j}{10} + \frac{\sum_{k=1}^7 Check_k}{7} + \frac{\sum_{l=1}^7 Sol_l}{7} \right) - 1}{4} \times 100$$

通过以上公式,本研究得出一个百分比的分数,我们再把该分数去百分比化,得出具体分值。换句话说,“体育治理观察指数”表明了不同国际单项体育联合会对透明度、民主、制衡和团结等的遵守程度,即该组织的善治状况评价。

1.3 数据收集和整理

本研究收集的是2014年到2015年第一季度的数据,主要数据来自各个国际单项体育联合会的章程、条例、(可获得的)内部文本以及官方网站。另外,本研究试图通过访谈、平信和电邮等方式,与各个联合会秘书长沟通,获得结构化的调查问卷和访谈,以做补充。但该方式执行十分困难,大多数的联合会要么没有回复,要么不愿意合作——最后总回复率为43%,仅有15个国际单项体育联合会给出反馈。有1个国际单项体育联合会(国际业余拳击联合会)明确地拒绝合作,有19个国际单项体育联合会没有回复。总体上,本研究收集了1260个指标中的1064个(84%)。

需要说明的是,本研究希望这些联合会们能够审核未经处理的原始问卷的数据,而不是审核本研究根据评分标准所给出的得分。基于客观评价的考虑,本研究中各个国际单项体育联合会的最终分值,没有将未经审核的数据计算在内。

2 国际单项体育联合会善治状况的实证分析

2.1 国际单项体育联合会善治状况的整体性分析

本研究以奥林匹克运动项目为准,抽取了35个国际单项体育联合会。这些联合会都是体育项目的全球治理行为体,且从国际奥委会的“再分配方案”中获益良多,因此联合会之间是具有可比性的。在量化结果的定性评价上,首先,当某一国际单项体育联合会最终得分超过75,该组织可以被认为“完美”地实现善治(state of the art)。其次,得分在60至74之间时,该组织善治状况为“良好”(good)。再次,得分在40至56之间时,该组织善治状况是“一般”(moderate)。最后,得分在39分及以下时,该组织善治状况的评价是“拙劣”(weak)。需要强调的是,即便是获得了很高的得分,也并不能排除腐败发生的可能性。但可以预料的是,善治状况评价得分较低,意味着该组织内部投机主义盛行,非道德行为出现的可能性大大增加。

2.2 国际单项体育联合会善治状况的具体维度分析

如下表所示,35个国际单项体育联合会善治状况的得分区间为27.3~75.6,平均得分为45.4。在具体维度上,所有国际单项体育联合会的得分都处于“一般”的状况,有26个(74%)国际单项体育联合会得分低于50。其中,“透明度”一级指标的得分为49.6,“程序民主”一级指标的得分为45.2,“制衡”维度的一级指标为42.0,“团结”维度的一级指标为44.9。在单个组织方面,表现最好的是国际马术联合会,得分75.6分,可以被认为“完美的”实现善治。然后是国际足球联合会、国际滑雪联合会,分别得分67.8、61.4,可以被认为实现了“良好”治理。其他的国际单项体育联合会的善治状况都十分“一般”。尤其需要注意的是,国际冰壶联合会、国际举重联合会、国际冬季两项联盟、国际排球联合会、国际网球联合会、国际柔道联合会、国际无舵雪橇联合会、国际铁人三项联盟、国际高尔夫联合会、国际射击运动联合会等10家组织都处于“拙劣”的善治状况。

表 5 本研究中的 35 个国际单项体育联合会
Table 5 35 international individual sports federations in this study

全称	简称	类别	总部所在城市	总部所在国家	得分 (%)
国际马术联合会	FEI	夏季	洛桑	瑞士	75.6
国际足球联合会	FIFA	夏季	苏黎世	瑞士	67.8
国际滑雪联合会	FIS	冬季	伯尔尼	瑞士	61.4
羽毛球世界联合会	BWF	夏季	吉隆坡	马来西亚	56.2
国际帆船联合会	ISAF	夏季	南安普顿	英国	55.2
国际赛艇联合会	FISA	夏季	洛桑	瑞士	54.5
国际冰球联合会	IIHF	冬季	苏黎世	瑞士	52.8
国际田径联合会	IAAF	夏季	摩纳哥	摩纳哥	52.5
国际击剑联合会	FIE	夏季	洛桑	瑞士	51.1
国际手球联合会	IHF	夏季	巴塞尔	瑞士	48.3
国际自行车联盟	UCI	夏季	埃格勒	瑞士	47.6
国际业余拳击协会	IABA	夏季	洛桑	瑞士	46.6
国际现代五项联盟	UIPM	夏季	摩纳哥	摩纳哥	46.2
国际乒乓球联合会	ITTF	夏季	洛桑	瑞士	45.8
国际橄榄球理事会	WR	夏季	都柏林	爱尔兰	45.8
国际体操联合会	FIG	夏季	洛桑	瑞士	45.3
国际射箭联合会	FITA / WA	夏季	洛桑	瑞士	45.3
世界跆拳道联合会	WTF	夏季	首尔	韩国	44.2
国际篮球联合会	FIBA	夏季	日内瓦	瑞士	43.8
国际游泳联合会	FINA	夏季	洛桑	瑞士	43.8
国际曲棍球联合会	FIH	夏季	洛桑	瑞士	43.2
国际皮划艇联合会	ICF	夏季	洛桑	瑞士	42.5
国际业余摔跤联合会	UWW	夏季	沃韦	瑞士	42.1
国际滑冰联盟	ISU	冬季	洛桑	瑞士	41.5
国际雪车联合会	FIBT	冬季	洛桑	瑞士	40.9
国际冰壶联合会	WCF	冬季	洛桑	瑞士	39.3
国际举重联合会	IWF	夏季	布达佩斯	匈牙利	39.1
国际冬季两项联盟	IBU	冬季	萨尔茨堡	奥地利	38.5
国际排球联合会	FIVB	夏季	洛桑	瑞士	38.1
国际网球联合会	ITF	夏季	伦敦	英国	37
国际柔道联合会	IJF	夏季	洛桑	瑞士	36.2
国际无舵雪橇联合会	FIL	冬季	贝希特斯加登	德国	34.2
国际铁人三项联盟	ITU	夏季	温哥华	加拿大	30.4
国际高尔夫联合会	IGF	夏季	洛桑	瑞士	27.8
国际射击运动联合会	ISSF	夏季	慕尼黑	德国	27.3

3 分析结论

3.1 国际单项体育联合会缺少恰当且充分的领导人资格审查机制

研究显示,大多数国际单项体育联合会都缺少合适的筛选和选择机制。首先,在组织治理机构中专设提名委员会(Nominations Committee),从竞选候选者中选择领袖,是现代组织的通行做法^[6]。

提名委员会由独立的专家参与,对候选人的专业性和诚信情况进行审查。但调查显示,只有4个国际单项体育联合会(11%)设有提名委员会。其次,委托人应该有充足的时间,来了解参与竞选的候选人情况,因此,及时公布候选人信息是很重要的。但调查显示,19个国际单项体育联合会(54%)在选举前一个月内,才公布竞选人信息。此外,关于领袖执政方案的审查,可以通过候选人展示其竞选纲领来实现。但只有1个国际单项体育联合会(国际铁人三项联盟),要求候选人提供其竞选纲领。

3.2 国际单项体育联合会透明度缺失,信息公开内容及程度不足

研究显示,大多数国际单项体育联合会没有向普通公众信息。虽然,多数联合会会向成员协会公布信息,但大部分报告的质量和内容十分粗糙。由于是准委托人会聚一堂,国际单项体育联合会全体会员大会拥有非常重要的监管功能^[7]。它们应定期召开——企业治理的标准是每年应召开一次全体股东大会——以审查年度报告。本研究发现,17个国际单项体育联合会(49%)的大会每两年或更长时间方才举行一次。

关于重要文件和政策的公布,调查发现,只有8个国际单项体育联合会(23%)在官网上公布了全体会员大会的会议议程和记录。而其他26个国际单项体育联合会(74%)只提供这些文件给成员协会。在可获取数据的19个国际单项体育联合会中,只有7家(37%)允许媒体参与并记录它们的全体会员大会。只有4个国际单项体育联合会(11%)在官网公布治理机构决议,并(偶尔)解释关键决定的主要依据。只有3个国际单项体育联合会(9%)公布了治理机构主要成员的个人信息,主要包括以下内容:出生日期、组织内职位、教育水平、专业背景、工作任务、以及在其他体育组织的活动经历。

只有6个国际单项体育联合会(17%)在官网公布了年度活动报告,其包括的信息有组织资产、账目、收入、赞助和重要事项。有15个国际单项体育联合会(43%)将日常活动报告下发给成员协会。其余的14个国际单项体育联合会(40%)要么没有提供完整报告给成员国协会,要么完全找不到类似报告。只有8个国际单项体育联合会(23%)在线公布其常务委员会的(基本)报告。有5个国际单项体育联合会(14%)提供常委会会议的部分报告。22个国际单项体育联合会(63%)都没有公布常委会的任何报告。

没有一个国际单项体育联合会公布关于委员、董事和管们的工作报酬(包括日常开支和奖金)的报告。仅有1个国际单项体育联合会(国际足联)在线公布了其重要活动的详细报告。有12个国际单项体育联合会(35%)在官网公布了经过外部审计的年度财务报告。有22个国际单项体育联合会(63%)提供经过外部审计的年度财务报告给其成员国协会。

3.3 国际单项体育联合会程序正义缺失,组织治理行为粗放随意

研究表明,大多数国际单项体育联合会没有足够正当的行政程序。调查表明,没有1个国际单项体育联合会设定(至少)50%、决策机构75%会员参与的法定人数。有10个国际单项体育联合会(29%)有明确法定人数,但其立法机构的法定人数设定在50%以下。有6个国际单项体育联合会(17%)在立法和决策机构均没有设定法定人数。在数据有效的29个国际单项体育联合会中,只有4个国际单项体育联合会的治理机构至少每季度召开一次会议。有7个国际单项体育联合会的治理机构一年或更长的时间召开一次会议。另外有7个国际单项体育联合会召开会议的间隔,约为半年一次。

在数据有效的32个国际单项体育联合会中,调查发现,有18个国际单项体育联合会(56%)制定了道德行为准则,其中包括如禁止收受贿赂、提供或接受礼品的正确流程等。有7个国际单项体育联合会(22%)在其组织治理文件或官网上没有提及关于道德规范的内容。在本研究中,仅有6个国际单项体育联合会(17%)有明确的利益冲突规则,其中包括信息披露的要求、特定情况下弃

权等。有 7 个国际单项体育联合会(20%)完全没有利益冲突相关规则。

在数据有效的 29 个国际单项体育联合会中,有 18 个国际单项体育联合会是通过其治理机构来选出主办地。重要的是,没有一家大型赛事主办地的选举开展,是依照一个透明、客观、可复制的流程进行的,申办档案也未被进行独立审核和基于预先设定标准进行评分。

在 23 个国际单项体育联合会(66%)中,运动员委员会的主席是决策机构的成员。但仅有 8 个国际单项体育联合会(23%)的运动员委员会主席是运动员出身。此外,还有 8 个国际单项体育联合会(23%)的运动员委员会主席由全体会员大会选举产生。

3.4 国际单项体育联合会审查制度不健全,内部审查和外部审查机制虚置

除了绝大多数的国际单项体育联合会(94%)依据国际标准进行外部审计之外。大多数国际单项体育联合会没有健全的检查制度:本研究中的 12 个国际单项体育联合会(34%)没有道德委员会。此外,只有 5 个国际单项体育联合会(14%)的道德委员会是健全的——这意味着它是独立于治理机构之外的,而且有权自行发起诉讼。内部审计委员会负责监督内部审计。只有 6 个国际单项体育联合会(17%)设有内部审计委员会,明确规定了该委员会的职责,并规定其有权监督内部审计和评估内部控制系统的质量。只有 8 个国际单项体育联合会(23%)设有独立委员会,它允许和接受国家体育协会、俱乐部、运动员或者官员针对治理机构决议提起的上诉。

3.5 国际单项体育联合会选举程序不严密,组织领袖和委员任期期限过长

在 24 个国际单项体育联合会(69%)中,包括主席在内的所有决策机构成员都经由选举产生。23 个国际单项体育联合会(66%)的选举是在明确、客观的程序下进行(第一,对投票者或表决者的信息保密;第二,确定选举胜出所需的票数或者百分比,如果可能的话还考虑投票的权重;第三,法定出席人数;第四,选举轮次),而且使用无记名投票。无记名投票避免了当选的决策机构成员报复那些没有投票给他们的成员国协会。因为当预料到被报复时,成员国协会的投票行为可能会受到影响。没有一个国际单项体育联合会拥有这样的规则:主席和治理机构成员任期期限被限定为最多连续两届、每届四年。然而,11 个国际单项体育联合会(31%)有某种形式的限制。可是,它们限制或仅是针对主席、或仅针对治理机构成员、或是要求同一岗位不得超过八年等某一种状况。

4 研究建议

4.1 重申选举程序,健全国际单项体育联合会领袖审查机制

与代理人签订协议之前,委托人应参与候选人筛选之过程——这些遴选过程可以减少代理人偏好、代理人能力等信息的不对称——让委托人“从差的候选群体中筛选出优秀的代理人”。任命那些不偏离委托人偏好的代理人,将降低代理人懈怠出现的可能性,因为代理人做投机行为的动机将大幅降低。筛选过程必须包含以下两个方面的主要内容:一是关于职业专业的遴选标准,以确保代理人有能力执行那些被授权的任务;二是关于诚信道德的伦理标准,来确保他/她在任职时有非道德的动机。当然,完全观察并知晓代理人的偏好和特点几乎是不可能的,建立健全的筛选和选择机制,主要是增加所任命的代理人是最理想人选的可能性。

4.2 减少信息不对称,提升国际单项体育联合会组织透明度

正如上文提到的,委托人可以通过监管代理人的行为,减少关于代理人行为和利益方面的信息不对称。这样,代理人将能够为委托人的最大利益而工作。(民主的)政府和私营企业通常都有法定的责任,提供其相关活动的公报^[8]。这样的监管和报告要求,将使得代理人在各个阶段都向委托人汇报进展状况。国际单项体育联合会制度设计中的“监管和公报要求”之实施,主要是为了告知国家体育协会等“最接近委托人角色”所需要获得的相关信息。然而,一个更广泛的报告能够允许有关的第三方(如运动员、俱乐部、NGO、公众、兴趣团体或其他主体)去监管国际单项体育联合会

的行为。该原则能够允许多元第三方参与,既减少国际单项体育联合会作为代理人出现过失,又减少了代理人懈怠,防止违反委托人意愿的行为被忽视。

4.3 履行政程序正义,促进国际单项体育联合会行政程序规范化

行政程序是指代理人在进行工作或执行任务时必须遵守的程序。具体来讲,行政程序就是代理人执行任务时所必须遵守的步骤,从而限制代理人行为的“随心所欲”。

一方面,通过建立行政程序,委托人控制代理人就不用投入太多的心力和资源;另一方面,行政程序还能帮助委托人在决策过程中获得更多权利,来保证了代理人会对委托人利益作出积极回应。明确规定决议有效需达到“法定人数”(即最少出席会员数)能够防止一小部分人垄断组织。研究表明,按会议的频率来衡量治理机构的活动,是委员会有效运作的一个重要方面。治理机构频繁地开会,很可能是在认真地履行其职责,维护和保证委托人利益。

“道德行为准则”明确规定了组织不可容忍的行为。它通常由一系列规则组成,通过限定代理人的自主权,来保证代理人的行为是合乎道德的。换句话说,“道德行为准则”旨在约束以非道德行为的代理人“懈怠”。“利益冲突原则”主要指利益冲突信息公开、披露和处理等制度,在某种情况下,利益冲突相关方还需进行强制回避。利益冲突通常发生在国际单项体育联合会的某些高风险领域,例如,治理机构成员可能从赛事组织的选择、商业协议或向会员国协会分配基金中获益。

绝大多数的国际单项体育联合会已经对运动员参与的缺失做出回应,那就是在组织结构中赋予运动员代表顾问的地位。然而为了能够监督高管们的行为,运动员代表应该进入决策层。另外,必须在代表和运动员之间有一个明确的联系,这可以通过在运动员中选出代表来实现。^[9]

4.4 完善审查制度,提升国际单项体育联合会外部多元利益制衡

委托人还可以设定制度检查机制。这种控制机制的关键在于,指定一个代理人,来负责监督另一个代理人的活动,并且拥有否决权。检查制度通常是为了防止挪用公款、内部交易、贪污腐败、滥用权力和权力过分集中。此外,为了使制度检查更加有效进行,它们必须有权否决或阻止被监督的代理人的行为,而且独立于它之外。此类检查制度的代表形式,包括内部审计、外部审计以及道德委员会等。

4.5 明确最长任期期限,保证国际单项体育联合会领袖权责一致

尽管实行任期期限看似违背常理,但在任者有更多优势,因而更容易连任。以本研究中的35个国际单项体育联合会的前主席情况为例,所有前主席中的60%任职年限平均超过8年。当连任变得十分容易,甚至毫无悬念时,就没有(工作不佳将被)挑战者取而代之的威胁,那么代理人也将不再有动力去为实现委托人的最大利益而工作。其次,任期期限避免了因权力集中、滥用等形式导致的懈怠行为。

此外,从全球范围来看,由于国际单项体育联合会的成员混杂,持续地帮助该群体中某些关键成员,就有很大的概率实现连任——现实情况亦是如此,在任期限制缺失的情况下,即使是不合格的代理人也很难被取代。最具代表性的例子是国际足联。在国际足联中,存在着这样一种“分赃制”(patronage system),即“在任者得到选票,作为交换,投票方能够获得国际足联支持他们国家单项体育协会、基础设施建设资金、甚至是投票委员个人利益等方面的回馈”,限制决策领袖和官员的任期,能有效防范这种分赃机制持续^[10]。

参考文献:

- [1]阿诺特·赫拉尔特,任慧涛,张俊涛.国际单项体育联合会的合法性危机[J].体育与科学,2017,38(1):65-76.

- [2] Ball, C. What Is Transparency? [J] Public Integrity, 2009, 11 (4) : 297.
- [3] Klijn, E.-H. Koppenjan, J.F.M. Managing Uncertainties in Networks [M] . London:Routledge, 2004.
- [4] Aucoin, P. Heintzman, R. The dialectics of accountability for performance in public management reform [J] . International Review of Administrative Sciences, 2000, 66 (1) : 45-55.
- [5] Kaufmann, D. and Kraay, A. Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? [J] .The World Bank Research Observer, 2008, 23 (1) : 1-30.
- [6] Pass, C. Corporate governance and the role of non-executive directors in large UK companies: an empirical study [J] . Corporate Governance: The international journal of business in society, 2004,(4) 2 : 52-63.
- [7] Strom, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies [J] . European Journal of Political Research, 2000, 37 (3) : 261-289.
- [8] Saalfeld, T. Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight [J] . European Journal of Political Research, 2000, 37 (3) : 353 - 376.
- [9] Saward, M. Governance and the transformation of political representation [J] . In J. Newman (ed.), Remaking governance: peoples, politics and the public sphere [M] . Cambridge, MA: Policy Press, 2005: 179-193.
- [10] Maltz, G. The case for presidential term limits [J] . Journal of Democracy, 2007, 18 (1) : 128-142.

Good Governance Evaluation System in International Sports Federations: an Empirical Study

ARNOUT Geeraerd¹ ; REN Hui-tao² (trans.)

(1. University of Leuven, Leuven 3000, Belgium; 2. Quanzhou Normal University, Quanzhou 362000, China)

Abstract : Based on governance theory and principal-agent model, this study try to evaluate the good governance of 35 international sports federations and designs the index system based on the key dimensions of transparency, democratic process, checks and balances, solidarity. By using the literature, questionnaires and interviews, and other methods, the study found that the international federation of sports scores averaged at 45.5 (out of 100) , the evaluation of good governance in international sports federations is “Moderate” . the lack of decision-making and working mechanism, lack of election and work procedures, and insufficient participation of stakeholders led the international sports federation have legitimacy crisis. The study demonstrates that: 1) improve the chairmanship and senior management qualification mechanism; 2) improve the information disclosure system to enhance the transparency of the organization; 3) standardize work processes, enrich international sports federations procedural legitimacy; 4) multiple subjects to participate in, improve the system of internal and external censorship; 5) define the maximum term of president, ensure the enthusiasm of leaders.

Keywords : international sports federations; governance evaluation; sport governance; good governance in sport