

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

王家宏,蔡朋龙
(苏州大学 体育学院,江苏 苏州 215021)

【摘 要】：全国性单项运动协会改革必须坚持“独立社团法人实体”的目标取向。构筑“政社”新型关系,需要将单项运动协会定位于均衡公序与私序的公共法人组织,并借由法人治理结构架构、国有资产分离与调配、权利义务的明晰,构建“权责明确、制衡有效、产权清晰、依法自主”的现代独立化法人自治组织。当前改革的实践,已进入攻坚阶段的抵触期,体制机制的增量改革已到临界点,需要通过制度的增量改革突破路径的“锁定”状态。法治是单项运动协会的组织架构、管理体制、运行机制等“破旧立新”的根本保障,推动当前单项运动协会社团法人实体化改革向纵深方向发展需要法治的保障。基于“依法治体”与“体育深化改革”的现实需要,提出全国性单项运动协会社团法人实体化改革与发展的法治化进路。

【关键词】：全国性单项运动协会;社团法人实体化;法人治理结构;法律认定;契约让渡;民事主体

【中图分类号】：G812 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：2096-5656(2019)06-0001-14

1 前言

追溯全国性单项运动协会(简称“单项协会”)的改革历程,虽然早在 20 世纪 90 年代就确定了单项协会社团法人实体的改革目标,但在相当长时间内要么拘泥于政府政治选择性、完善项目管理中心模式,要么是走“保持稳定、奥运备战”名义下的回头路,单项协会改革面临的压力更加沉重。单项协会新一轮改革是与行业协会商会改革同期进行的。继党的十八大提出“加快建立政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”,党的十九大更是站在新时代的战略高度上提出“加强和创新社会治理,要建立共建、共享、共治的社会组织治理格局”。2015 年 8 月,也即《中国足球协会调整改革方案》出台前一个月,《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》(简称《脱钩方案》)提出“切断行政机关和行业协会商会之间的利益链条,按照建立现代社会组织的要求,促进和引导行业协会商会自主运行、有序竞争、优化发展”。置身于社会组织治理大背景,单项协会改革迎来了历史性机遇,“一个班子,两块牌子”的足球管理组织架构被正式废除;中国汽车摩托车运动联合会,结束了“一个单位、三块牌子”的历史……,显然协会改革目标很明确:以政社脱钩为切入路径,让协会的行政性质褪色,构建权责明确、制衡有序、产权清晰、依法自主的现代组织,进一步发挥其独立化、实体化法人的自治组织作用。

诚然,如何真正变为“独立社团法人实体”发展仍有很多工作去做。有学者提出,单项协会实

收稿日期:2019-11-06
基金项目:国家社会科学重大项目:中国体育深化改革重大问题的法律研究(项目编号:16ZDA225)。
作者简介:王家宏(1955-),男,江苏苏州人,教授,博士生导师,研究方向:体育产业、体育法。

体法人改革就是使其成为管理本项目的主体,并独立承担民事责任的主体^[1]。也有学者提出:协会社团法人改革就是组织化制度变革,改革的首要任务是“去行政化”,廓清政府与协会的职能边界,进一步实现协会的“经济独立”的组织^[2]。还有学者在《中国足球改革总体方案》颁布一周年后,对当下中国足协需要什么样的法人治理结构、如何处理改革中各主体间关系等进行一系列探讨^[3]。这些恰恰与现阶段协会改革的思路相一致。事实上,当前单项协会改革的“足协模式”“脱钩模式”和“奥运单项协会功能优化模式”仍然以外围改革为主,未实质性地解决运动项目管理中心与单项协会的关系、资产划分以及单项协会自治能力、会员基础薄弱等问题^[4]。那么如何真正朝着“独立社团法人实体”方向前进?又如何解决“独立社团法人实体”改革中最基本、最关键的问题?相关研究显然对后续协会改革具有极其重要的现实意义。另外,单项协会改革不仅涉及行政体制管理的理论问题,而且关系到诸项改革举措的落实、目标的实现。这些都离不开法治的支撑,因而也是依法治体亟待关注的课题。

2 单项协会社团法人实体改革趋向

2.1 责权明确:单项协会之定位

根据《民法总则》第 57 条,作为社团法人,单项协会是具有独立法律地位、能够承担民事责任的民事主体,在法律上具有独立的人格,与行政部门地位平等,互不隶属。因此,回归单项协会社团法人实体化改革实践,首要回答的是脱钩后单项协会角色定位是什么?如何有效协调好政府、市场与协会之间的关系?

2.1.1 单项协会与政府“合作伙伴”关系

西方社团的生成是社会选择的结果,是市民社会独立于国家而存在^[5],而我国社团的形成与发展更多是政府选择的结果,具有明显“国家主导之公民社会”的特征。在国家治理现代化的部署下,现代社会管理已经从政府一元化管理走向政府、社会组织共同参与的多元化合作治理模式,公共权力和社会权力之间的承接关系将面临着再造,构筑政府与社会组织合作共治是政府简政放权和职能转变的必然结果。所以,现行的单项协会改革带有鲜明的转型期,与西方社会组织的“国家与社会分离”“完全自主性”等特征相比,是建立在国家与社会合作基础上,纯粹的公民社会本位的法人社团并不切合我国现实情况。

回归到单项协会脱钩改革的实践,本身就是实现协会对应下的社团法人。因而,按照当前行政体制改革的“简政放权、放管结合、优化服务”要求,体育行政部门应改变权力结构和资源配置结构,将会员服务、行业自治、行业发展等职能交还单项协会。体育行政部门主要着眼于体育事业的整体发展,如体育事业发展规划,制定体育政策、体育公共财政投入、促进体育事业均衡性发展等。遵从“共治”的逻辑,单项协会在体育事业管理体制中承担部分公共体育产品和相应的公共职能,如运动项目普及、竞技项目管理等。两者所提供的公共产品区别主要在于层次上的不同,单项协会的公共职能及其提供的公共产品主要体现在整体项目发展上。依法保障单项协会的社团法人资格及对体育资源的配置,破除国家与社会分离对抗局面,要求在改革中,从“引导、扶持、合作、共享”的理念出发,通过正式的制度化和法制的方式,搭建一种平等对话与合作机制,如做实中华体育总会、中国奥委会两大枢纽^[6],以建立新型的政社合作格局。

2.1.2 单项协会在体育事业领域的定位

按照行业协会的基本属性判定,行业协会主要是由企业或经济组织发起成立的、追求和维护行业利益、连接政府与企业的社会中介组织。而根据《社团登记管理条例》,社会团体是“人”的集合,且在发起人、成员、活动领域、追求利益等方面与行业协会存在较大差异^[7]。体育事业和运动项目的公益性特点使得单项协会的公共性更强,且非政府与市场的“桥梁纽带”的关系,这也使其区别于经济同盟和以行业规制为主的行业协会商会。

单项协会作为运动项目的整体代表,也不同于行业内协会。根据《体育法》规定,全国性单项协会是代表整体运动项目利益的行业性协会,与行业内存在的、由行业部分群体组成的协会不

同,诸如火车头体育协会等。两者属性不同,应给予区分。

不同于其他行业协会商会,单项协会具有本项目整体代表性地位,难以实施“一业多会”。根据国际体育组织章程和体育法,单项协会是代表我国参加相应体育组织、组建国家队参加有关国际综合性运动会和国家单项赛事的唯一合法结构,是负责全国单项体育竞赛管理、组织、协调和监督等工作的唯一社团法人,由此产生的排他性、垄断性使其作为项目整体代表具有合理性和合法性。

单项协会是具有较强公益性的行业性组织,决定了其法人实体化改革不能完全按照《脱钩总体方案》的一刀切或者一放到底,而是在总结“脱钩”试点的基础上,以完善配套措施,如政府放权清单等,有序推进单项协会实体化改革。同时,单项协会是代表行业整体利益的行业性协会,为防止单项协会因其“垄断”地位可能导致的公共利益偏移,要求在改革中,不能完全取消行政部门对其管理。一方面,按照“管理”转向“治理”的要求,体育行政部门改变以往的直接管控的方式,以间接调控的方式,对竞技体育、运动项目普及等管理。另一方面,强化对单项协会的监管,通过对其组织建设、竞赛活动、社会效益等不定期绩效评估^[8],来强化单项协会公共责任与义务,但是体育行政部门行使的建议权、指导权、监督权等被严格控制在法律规定的界限内行使。

2.1.3 明确单项协会“公益”法人、“共益”法人身份确认

法人地位指向的是法律主体从事某一行为资格,决定着单项体育协会主体功能、职能体现,关系着单项协会实体化改革后的功能发挥。目前,我国相关法规政策中一直没有清晰地界定社会组织法人地位^[9]。在没有严格界定非营利性运行的要求和相应的考核标准下,单项协会在制度构建、机构运行和管理实践中常常混同于体育企业,特别足协、篮协等协会的运作方式跟公司没太大差别。同时,缺乏严格的公益服务目标所对应的法人身份确认,协会与政府之间相互依附、双向嵌入形成的牢固复杂利益链,使其更多的承担奥运金牌博弈,进而形成“上行面对政府,下行面对少数运动员,方向指向比赛,目标瞄准运动成绩”^[10]的畸形发展。单项协会社团法人实体化改革目的就是回归服务社会的社团本质属性,充分发挥其在项目发展、社会服务的功能。但是不同的单项协会所承担的公共服务与管理职能不同,资源获取途径、发展战略不同,因此决定了不同协会具有不同的法人身份。综合社会组织中间法人、公益性、共益性、互益法人等主流学说^[9,11-12],结合单项协会与政府关系、改革阶段性特征,本文认为单项协会存在着公益法人和共益法人两种身份:

一是以中国篮协、中国足协等具有较好的社会化、市场化基础为主的非奥运重点项目协会,更契合“共益组织法人”的身份定位,即服务会员、全行业的共同事务和共同利益的混合法人身份,既回归服务社会的社团本质属性,不依附政府、市场,也不过分强调内在的“会员逻辑”、淡化行业协会的公共属性。事实上,中国篮协改革在职业体育管办分离、促进与监督体育市场主体、国家队建设、青训模式与后备人才培养、裁判员与教练员培养、普及社会篮球运动、塑造品牌赛事等方面所取得的成效,不仅印证了“共益法人”在非奥运重点项目单项协会法人实体化改革中定位优势,且其职能显现有利于疏解政府与协会身份与功能之间的冲突。

二是以中国乒协、中国游泳协会为代表的奥运重点项目协会,更契合“公益组织法人”的身份定位,即以谋求社会公共体育利益为目的,以提升或发展体育项目为目标。“公益组织法人”的身份与职能定位,使得奥运重点协会实体化改革后,协会提供的俱乐部产品和项目公共产品之间更多的是互补而非竞争关系,在制衡政府的非对称性关联的同时,保持协会以独立自主的身份参与政府体育事业治理。

2.2 分权制衡:单项协会法人治理结构

单项协会一旦去行政化成为具有自律性、自治的法人社团,意味着相关行政约束消失,在法律、法规约束的范畴内要构建一个独立管理权力和自治管理体系,以维系行业自治。然而,合法的权力只有在各个特殊领域有组织的状态中才是存在的。现代法人治理结构中,决策权、执行

权、监督权三权适度分离各司其职,才能形成权力制衡、自我约束、自我发展的治理架构。单项协会的合理的组织结构和有效的运行机制依赖于法人治理结构框架的设计(见图 1),因为这种结构能实现参与各方综合利益的最大化,在提高协会的公信度和透明度同时,实现了对利益相关者的约束与激励。

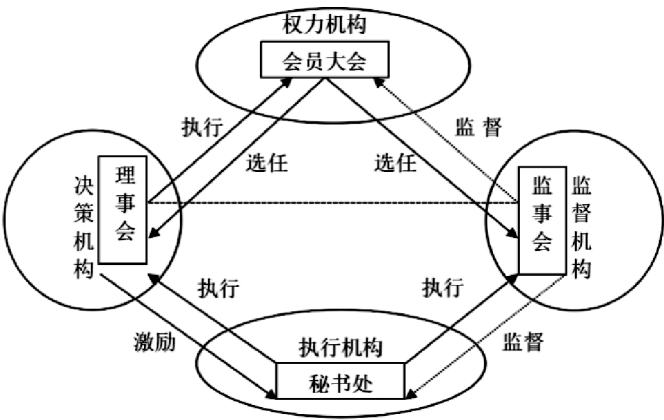


图 1 单项协会内部法人治理结构

Fig. 1 Corporate governance structure within a single association

与此对照,作为共益性、公益性社会团体,“权”从哪里来? 单项协会会员需要具备什么样的资格? 单项协会是一具有“高度垄断”特性的组织,是代表行业利益、服务公共利益的唯一组织,所以按照法律原则中的权责对等原则,把行业代表(教练员、运动员等)、俱乐部等核心利益相关者纳入到法人组织的权力机关,这既是在现代社会组织法人具备合法性的基础,也是服务于维护行业整体利益、体现契约性权力精神关系的归旨所在。

上述分析还在于理事会设置问题,作为企业法人治理结构的运行机制如何契合到单项协会等社团组织? 单项协会理事会设置所隐含的制衡机制不仅是一个法学定位问题,还与协会发展的战略和实际效益有着密切关系。理事会接受所有委托者行使决策权,通常是对上承接会员大会的期望,对下进行协会管理者的聘用与监管,是处于会员代表大会与秘书处之间的中介机构,扮演着中观层面的战略顾问、规划者、关系协调者的角色。当然,改革后,协会不再是原有的政府架构,但要承担项目的普及与推广、行业秩序的监督与公共服务角色,所以为了提升理事会科学决策能力和专业化水平,需要合理、民主的理事会成员任免机制、合理控制政府机构人员的介入,积极吸纳俱乐部与社会人士,这样才能产生巨大的凝聚力和感召力,提高组织的运行效率。

类似的问题:“权力”行为何以制衡? 由于我国社团监事属于意定事项,立法未对其产生途径进行规定,因而,理事会下属的委员会作为监督机构、内部民主监督形式被单项协会所实践,但是这些委员会是理事会的下属机构,由理事会选举任命,因此在很大程度上受制于理事会,不具有独立性,这种监督一方与被监督一方身份重合,不能确保监督的公平性。事实上,单项协会出现的协会主席以自身的威望僭越协会章程、理事会控制会员大会、审计工作不规范导致的腐败等问题出现^[13],进一步说明了当前协会内部权力的监督与制衡机制缺失问题。因此,要建立一个决策权、执行权、监督权相互制衡的法人治理结构,就必须保证监督机关的独立性。

2.3 产权清晰:单项运动协会享有独立的法人财权

“政社分开,社团法人自治”改革实践的本质,就是消除源自政府行政管办合一体制。当然,这涉及一个前提,就是自我独立,特别是经济上独立。单项运动协会享有国家法律赋予的法人社团身份,而作为法人的一种形态,必须拥有独立的财产,这维系着协会主体资格、权利义务及社会责任核心向度。

根据《中华人民共和国物权法》第 69 条、《中华人民共和国民法总则》第 92 条、《社团登记管理条例》第 26 条规定,单项协会的财产所有者由会员、政府和捐赠者共同让渡财产所有权给协

会,同时放弃剩余索取权和控制权,协会在法律允许范围内享有独立的法人财权。诚然,单项协会的“官民二重性”的生成轨迹,虽有一定的注册资金和财产组织机构和场所以得在民政部门得到合法注册,但其财产权被赋予了“虚化”公共财产属性。社会公共财权并不是人格化的主体,而是一个具有数量庞大的抽象集合体,更不可能让每个个体都参与到财产权利的行使过程之中,只能将财产所有权委托给政府来行使。由此,单项协会财权的虚置与缺失,加剧了“政社不分”和“政资不分”。协会推至“社会”本位的社团法人身份,就不能让协会重走国有资产或社会资产代理模式的老路,应按照《脱钩总体方案》要求,单独建账、独立核算,实行独立财务管理,并定时向社会公开。关于国有资产分离,考虑到政社“同构”下单项协会法人资产的缺失、初期创收能力低下等问题,应按照“政府和捐赠者放弃剩余索取权和控制权”的原则,以资助或捐赠的方式对其场地、器材、办公、资金进行划拨,以服务中国体育事业发展,培育后备人才,且该措施按照《公益事业捐赠法》相关规定并不违背国有资产管理原则。

职业体育联赛产权问题是历史遗留问题,在没有明确产权归属、隶属关系的情况下,就进行了职业化的联赛改革,由此,也出现了体育领域独有的国有资产悖论。但从职业联赛发展的实际来看,职业联赛投资多元是实施职业化、市场化改革的必然结果,盈亏直接关系到投资人的切身利益,背离盈利性去谈让社会资本投资职业联赛,是不符合现实的。所以,切实做到协会的“社团法人实体化”改革,使其转型为一个政府与市场之间的自主性公共治理主体,需要放弃所谓的“联赛代理产权”。在这一点,需要借鉴中国篮协改革的经验,剥离单项协会对职业联赛的控制权,按照经营权和所有权分离的方式,交由职业体育联盟代理经营,协会退居幕后担当联赛的服务者、监管者和管理者。考虑到联赛的准公共产品属性及提高全国竞技体育水平的现实国情,协会可以用无形资产的方式获取一定的股权,以剩余索取权获得资金来支持青少年、女子篮球(足球)运动的发展,这样可以有效推进管办分离、政企分离。

2.4 依法自主:体育行业自治与法治互动协调

单项协会改革已经确定了社团法人实体化改革目标,就要剥离行政的管束和羁绊,不能再使其的法律地位继续保持面目不清的模糊状态,其中很重要的就是需要明确单项协会权力来源和主体性质,着力解决单项协会权力(利)行使不受司法监督的问题。

2.4.1 明确单项协会权力(利)来源:法律认定与契约的让渡

单项协会承接政府让渡的部分公共职能必然要享有一定的权力(利)。但值得探究是单项协会“公权”视为法定授权还是法律认定?不少学者依据《体育法》第31条和第39条:“全国单项体育竞赛由该项运动的全国性协会负责管理,全国性的单项体育协会管理该项运动的普及与提高工作”,认为单项协会是获得了行政法上法定授权的认定。事实上,“全国性的单项体育协会管理该项运动的普及与提高工作”不仅混淆了政府与单项协会的公共职能和公共管理权力,而且加重了体育社团管理政社不分的体制痼疾。这恰恰是我国目前单项协会改革中必须解决的问题。法定授权之“权”既有可能是行政权,也有可能是对基于社会契约形成的社会权力之确认,而后者不过只是权力社会化进程中的“还权”与“确权”^[14],如日本《体育基本法》中以法律的形式对体育社团职能进了界定,要求其“承担发展体育的主体任务、增强运营的透明度、迅速且妥当地解决体育纷争”作出必要的努力^[15]。美国《业余体育法》在第220523节a款5条明确了单项体育联合会具有管理全国锦标赛、业余比赛的职能^[16]。转型期政府“放权”“还权”于社会,离不开国家法律的认定与承认,这不仅可以保障协会依法享有并行使一定公共管理权,规范行业组织具有法定依据,而且有利于廓清体育行政部门与单项协会职能,减少受其他机关、单位或个人的非法干预。

就单项协会法人实体化改革的法人身份而言,其权力(利)根源于行业成员共同让渡的行业管理权力(利),各竞技体育参与主体、会员、社会主体等相互联合并将权力授予一个社团法人实体。单项协会通过组织、管理这类契约性权力为项目的发展争取更好的政策环境,维护行业及成员利益,平衡行业整体利益,这也是“法人实体化改革”的要义所在。

2.4.2 明确单项协会主体性质:民事主体

依据《民法总则》和《社会团体登记管理条例》,作为社团法人,单项协会依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织,属于“民事主体”的私法范畴。若让单项协会成为“私序与公序”法人,极易被误为“公法人”。严格按照公法原理^[17]和社团法人自治权的性质认定^[18],单项协会是公共管理权和社会行业自治权的混合,不具有纯粹意义上的公法人的法律人格,也不应具有一般意义上的行政主体资格。因为将单项协会纳入行政主体性质与国家司法的介入行业纠纷的国际惯例冲突,也与自我认知的争端解决机制相矛盾^[19]。进一步讲,将单项协会纳入行政主体资质不仅与《民法总则》中关于“非营利法人”的专章规定“所指具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的社团法人”相抵触,而且有悖于我国《宪法》35 条规定自由结社,依法自主的精神。因此,笔者认为,单项协会法律认定只是对其权力的承认,不具有一般意义上的行政主体资格。

当然,不论是公权的行使还是何种私权的自治,都无法离开法治而独立存在。事实上,英美国家认定社会团体法人对其成员管理行为是否属于行政诉讼的受案范围,确定了“法律授权的标准”“公共意义和公共重要性标准”“单方影响标准”“与政府机关是否存在紧密联系的标准”等司法判断标准^[20]。为了保障社会团体内成员及其他人的权利不受侵害,其行业公共管理权的行使违背公共利益时,必须遵循行政程序和承担行政责任。而对于“私序”自治可以说排除国家和其他人对社会团体法人的不当干预,但希冀完全排除司法干预体育行业自治也不现实。在社会团体自治程度更高的西方国家也从来没有以“自治”的名义来排除司法的监督与救济。因此,作为民事主体的单项协会,其行业内自律行为需要接受内部监督机制民主监督和制约,也需要接受社会公众与国家司法的外部监督。

3 单项协会社团法人实体改革存在的主要问题

3.1 顶层设计与配套政策滞后,影响单项协会法人实体化改革的纵向推进

目前,单项协会法人实体化改革缺乏针对性的顶层设计和配套措施,这样的制度供给与当前单项协会改革推进的迫切性、艰巨性与复杂性并不相匹配。中国足协基于《中国足球改革总体方案》《中国足球协会调整改革方案》等政策红利,快速实现了政社脱钩,但足协与体育部门职能分离、运行管理体制、职业体育联盟成立、社团法人治理结构、薪酬待遇、社会保险衔接等一些关键性的工作推进上还较为缓慢。同时,大部分协会都被认定为行业协会商会而被纳入《脱钩改革总体方案》的范围,但是单项协会与一般的行业协会、商会存在较大的差异,单从人员分离而言,如何合理协调各方利益、推动人员分流与身份转换,成为了目前协会实体化的突出问题。除上述由中央牵头的中国足协改革和参照行业协会脱钩试点的非奥运项目协会改革外,排球、自行车、滑冰、击剑等奥运项目协会也开展了实体化改革的试点,但实践中既没有出台改革方案,也没有明确牵头的部门,除中国篮协实体化改革的“一枝独秀”,大部分协会陷入了“搁浅”状态。在国家治理体系与治理能力现代化体系整体部署下,单项协会法人实体化改革被推至社会组织治理的前沿,但缺乏单项协会个性化的顶层设计与配套方案,加大了改革的难度。

3.2 枢纽性组织改革滞后,单项协会与国家体育总局关系尚未厘清

目前,单项协会社团法人实体化改革进程中,相当一部分脱离了体育行政部门,但是单项协会与国家体育总局的关系、职能分离、人员关系问题仍未厘清。中国足协,去行政化改革可以说是最明显的,在人事、外事等方面获得了极大的自主权,但是下移至足协的职能主要以行业事务性职能为主,而事务的终审权,如足协领导提名与聘任、国家队建设、重大项目决策等依然把控在国家体育总局^[6]。被列入脱钩试点 28 家协会,在党建、人事、外务、财务等方面与国家总局脱钩得比较彻底,但实体化仍属于“半成品”,很多项目协会“掏空了”项目管理中心的职能,但实际上协会却撑不起来这些职能,重大项目决策让政府领导兼职协会负责人等措施成为改革措施的常态。中华体育总会、中国奥委会作为单项协会的联合组织,本应承担起会员组织的业务指导和监

督工作,联结和协调各单项协会与体育行政部门的关系,但是两大枢纽型组织改革至今还没有提上日程,无法发挥两者在协会枢纽性调节作用。

3.3 地方性单项协会改革滞后,全国性单项协会发展缺乏基础

单项协会实体化法人改革是一项系统工程,需要上下齐头并进,其改革的深入才能将“根”扎深,否则,会形成“孤岛”效应。目前,地方性单项协会受制于职能创新能力弱(提高竞技体育成绩)、资金来源单一(政府补贴)、权力合法性模糊、政策红利与资源底蕴不足等,其改革举步维艰^[21],这也造成全国性单项协会与地方性之间将普遍存在“上下级之间无法形成有效的业务指导和行业管理”的关系断死问题。同时,在“双重管理,分级负责”的管理体制下,单项协会会员单位(地方单项协会)被分割分成若干个独立的法人团体,不仅各自为政,而且切断了其与全国性单项协会联系以及应有的各种权利义务关系。那么,作为运动项目整体代表则处于“虚位”状态,管理该项运动的普及与提高工作、协助会员提升管理能力等业务也难以展开。

3.4 行政合法性问题,制约单项协会项目普及与推广工作展开

单项协会是作为体育行政部门延伸机构成立的,于是在制度设计时赋予中心和协会两种不同的身份,以对应于不同的对象,这种“行政性权力关系”身份在政府部门是被认可的。单项协会法人实体化改革,其权力关系、人员、职能发生分离,转变为用人独立和社会化管理。这种转变带来的突出问题是:单项运动协会如何以一个民间社团法人组织的身份应对“普及与推广工作”?课题组调研时,很多单项协会反映,“足协、篮球、羽毛球等群众基础好,但是其他运动项目青少年基础较少,项目发展还是很薄弱,协会对于‘推进校园项目运动发展’‘普及发展社会项目’‘加强场地设施建设管理’‘加强产业开发’等工作皆非能以社团法人自治形式应对的。”由此,推进单项协会实体法人改革再次陷入“悖论”之地,既享有独立地位却又离不开行政权力的参与,去行政化却又脱离不了政府的干系。

3.5 产权归属的“一刀切”,单项协会自有资产的形式与认定困难

2015年财政部《关于加强行业协会商会与行政机关脱钩有关国有资产管理的意见》规定:“国有资产认定按照‘谁投资谁拥有所有权’的原则界定。”这意味着政府投入到行业协会的资产及政府财政拨款所形成的资产并没有放弃剩余索取权和控制权,要纳入机关事业单位国有资产管理体制。由于体制和历史原因(没有独立账号,只能有项目管理中心账号),若照“谁投资,谁拥有”的产权归属,单项协会自有资产就难以认定,因为只要是国有出资人投入的,其所形成的资产都一律界定为国有产权,单项协会应将相应资产上移到国家。例如汽车摩托运动联合会在1994年以社团法人身份出资购买了汽车训练基地,但因汽摩运动管理中心成立并形成“合署”,协会自由资产在现行单项协会与体育行政部门资产分离中被划入国有资产,极大地影响了汽车摩托运动会脱钩后生存能力。

当然,将“谁投资,谁拥有”等适用于国有企业的财权界定的原则适用于协会与政府部门的分离,其心结很大程度上在于担心国有资产流失。但细究发现,国有资产流失其实质就是防止偏离了出资人的目的,出现不当侵占或不当利用。这对于营利性企业法人而言,政府出资后不能抽回出资,可以换取相应的股权,公司法人通过现代企业管理制度为股东创造价值,以实现投资回报保值和增值,本质上是为了出资人(政府)的回报最大化也即国有资产保值增值。而对于非营利性的社会组织而言,只要用于社团章程载明的目的,最大限度实现所要追求的使命或公益,而不是获得投资权益和投资回报。若将“谁投资,谁拥有”等适用于国有企业的财权界定的原则来应对当前协会与政府分离问题。那么,国有资产增值保值又如何处理?由于每个单项协会各具特色,协会发展程度参差不齐,若以国有资产界定一刀切方式来分离单项协会与政府的财权关系,这不仅忽视单项协会财权的生成与独立的法人财权,而且这只会让单项协会财权依附于国家所有权,复行政化抑或实体化后的生存问题便是一个真实存在的威胁。

3.6 非营利性经营行为界定模糊,单项协会实体化改革后面临着生存发展问题

社团法人的非营利性活动界定与理解模糊性,很大程度上制约了单项协会实体化改革后的

自我造血机能。《民法总则》第 78 条明确了“非营利法人”是“为公益目的或者其他非营利目的成立,不向出资人、设立人或者会员分配所取得利润的法人”,由此,在“非分配约束”原则下,社会团体收入用途宗旨指向下具有市场经营之权能得以立法的确认。2016 年修改的《社会团体登记管理条例》依然沿用“社会团体不得从事经营性的活动”,并将曾被视为为社会团体法人从事营利活动留下了一定的空间的第 29 条“社会团体可以开展相关活动取得按照国家有关规定的合法收入”删除。相比于条例的明文禁止,《公益事业捐赠法》《体育法》《财政部、国家计委关于事业单位和社会团体有关收费管理问题的通知》(财规[2000] 47 号)等在执法层面赋予协会在内的社团“财产保值增值”“自筹资金”“从事经营活动,须经经工商行政管理部门登记注册”又模糊地确定其市场经营的权能。在被称为中国体育反垄断第一案的“粤超公司”诉广东省足协和“珠超公司”案中,最高人民法院也在再审裁定中认定,广东省足协虽然是非营利性社团法人,但并不意味着其不能从事一定的经营活动,在一定情况下可以具有市场经营者的地位,可以在章程范围内开展民事活动,独立承担民事责任^[22]。如何理解这种“非营利”属性? 单项协会担负着法律、法规、协会章程赋予的公共管理的职能与行业自身的运作。然而,这些职能履行必然需要大量的资金,如果长期依赖于政府财政拨款,两者便不再是平等与合作的关系,而是权力与顺从的关系,这是与改革初衷相违背。

3.7 科层制沿袭,单项协会法人治理结构普遍不完善

目前,单项协会尚未建立真正意义上的以代表大会、理事会等为核心的治理结构和完善的内部决策运行与监督机制,其治理结构常常受政府科层结构环境的制约,造成社团法人治理结构同形异象:(1)会员服务不到位或缺位。单项协会脱胎于计划经济,各协会的会员并非按照社团法人的要求应自愿加入的,相反却是由体育部门安排的事业单位团体会员,并不存在其章程所规定的人入会程序。从现行改革的实践来看,多数协会只有事业单位团体会员,缺乏俱乐部、个人会员,造成协会生存根基缺乏、行业代表性不强。(2)精英治理下民主自治的失效。让名教练、名运动员上了体育协会的领导岗位成为协会实体化改革的重要举措。但这些精英的综合能力管理能力、项目领导能力普遍不足,甚至有些新上任主席凭借自身的威望僭越协会章程,以“家长制”治理取代民主治理,大搞“一言堂”,“圈子文化”和“兄弟文化”在部分协会改革中盛行^[6]。体现会员意志的会员大会不能有效发挥作用,协会负责人遴选及任职不规范,造成治理成本倍增。(3)理事会角色定位不清,构成的科层任命制。理事会是组织内部治理的集体行动的逻辑体现,但在现行改革实践中,多数协会理事会难以发挥战略决策作用,特别是理事会架构并非基于会员通过民主选取而成,而是由协会负责人提名。如中国篮协第 9 届会员大会对于中国篮协理事会的架构应充分考虑到广泛代表性和专业性,由地方协会代表、社会人士和专家组成、媒体人士组成,但是篮协由理事会成员来代替会员行使决策权是十分荒谬的。(4)外部行政监督依赖,内部监事机构的虚无。目前单项协会普遍没有设立监事或者监事会,依赖于集中管理模式形成的监督,即受登记机关对体育社团实行年检、对违反法规规定的行为监督,体育行政机关对社团章程的落实、组织结构、人事任免等进行监督。但是从实践的效果来看,这种“天体无缝”监督体系,看似强化了监督力度,实质上却因职权交叉、职责不明而出现监督的真空。

3.8 司法救济与监督范围的僵硬理解,单项协会行业自治存在法外盲点

法人实体改革后,单项协会公益法人社会自治权力回归,但是这种自治权社会权力界定是在公共权力之外的“外在特点”而非“内在属性”,即此权力的起源、运行与发展皆受到权利价值与功能的指导和规制^[23]。诚然,从现行的改革来看,诸多协会在其《章程》中明确自治权:“根据法律授权和政府委托管理全国……”按此逻辑,单项协会的委托授权将自身置于司法审查之下成为行政诉讼的被告,然而,却在各自章程中做出了“除本章程和国际单项协会另有规定外,本会及本会管辖范围内的组织和从业人员不将任何争议诉诸法院”的类似表述,这种排除司法介入的权力的潜台词与章程中自我认知的“行业自治”争端解决机制自我矛盾。我们机械似的坚守体育行业自

治是司法介入得太多么?恰恰相反,有用且具备可操作性和支撑性的立法太少了。

一是,行政诉讼受案之回避做法。从长春亚泰、起诉中国足协的司法判例显示,法院将协会界定为社会团体法人自治行为,又将俱乐部与足球协会之间的纠纷演绎在行业“私法”自治的范畴之内。司法审查的依据是组织的主体性质来决定的?《中华人民共和国行政诉讼法若干问题的解释》第1条规定:“公民、法人或其他组织对具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员的行政行为不服,依法提起行政诉讼的,属于人民法院行政诉讼的受案范围。”可以看出,行政审查不是“主体要素+权力要素”,而是“权力要素”。单项协会改革以后,依旧具有国家让渡的公共体育事业管理职权,针对行政诉讼,法院严格把握的标准是涉诉的行为,而不能是针对法人主体。

二是,民事诉讼领域的谨慎态度。在“广州吉利俱乐部诉中国足球协会案”中,法院以足球俱乐部与中国足球协会不是平等主体之间的法律关系,将案件排除在民事诉讼的受案范围之外。回归民法的调整对象,《民法总则》第2条:“民法调整平等主体的自然人、法人和非法人组织之间的人身关系和财产关系”,此规范的平等主体之间发生的民事权利义务争议,固然属于民事诉讼的受案范围,但并不限于平等主体之间发生的民事权利义务争议。况且近年来体育领域在劳动争议案和合同违约案由中,法院介入的情况在不断增加^[24]。诚如学者批判的那样:“平等主体”是经由民法调整之后得以生成的规范状态下的平等,社会团体法人与其成员关系和财产关系从来都不是民事诉讼的障碍^[25]。

4 推动单项协会社团法人实体化改革的法治化路径

习近平总书记在2014年主持中央全面深化改革领导小组第六次会议明确强调:“全面深化改革需要法治保障,全面推进依法治国也需要深化改革。”如今中国已全面进入改革深水区,法治与经济发展、政治体制、社会结构等多领域新变革交织在一起,法治思维与法治方式逐步成为推动、引领改革的重要引擎。单项协会独立社团法人实体化改革是全面深化改革的重要组成部分,已经进入攻坚克难的实践阶段。首先,单项协会为了成为真正的独立社团法人实体,突破单项组织机构、体制、运行机制等问题,不仅需要清晰地顶层设计,更需要以法治方式和法治理念来推动单项协会社团法人改革的进行,更好地实现资源配置。其次,坚持单项协会社团法人实体化改革的法治化道路才能着力解决改革中存在的问题,以引领改革开展、防范改革风险、巩固改革成果。再次,将单项协会社团法人改革纳入制度化、法治化轨道,是实现“依法治体”的基本要求,也是单项协会管理体制、运行机制“破旧立新”的基本保证。此外,基于科学、民主立法基础之上的单项社团法人改革,既保护社会契约主体行为又要遏制其混乱无序,既强调私法自治又强调国家合理监管与司法介入的规则体系,这是借助“法治”实现单项协会由“他治”到“自治”转变的关键所在。

4.1 推进单项协会社团法人实体化改革的纵深推进:完善相关的法律与配套制度,做好改革的顶层设计,整体谋划改革方案

目前指导单项协会改革社团法人的法规主要有《体育法》《社会团体登记管理条例》《全国性体育社团管理条例》等,然而这些法律法规,似乎不足以指导现行单项协会法人实体化改革的具体实践。因此,下定决心,将单项协会逐渐实体化地独立出来,既区别于行业协会商会、又成为政府“帮手”,需要对体育单项协会法律性质、地位、权力与义务、国家体育总局与单项协会的关系、职责、权限做出全新规范。在《社会组织法》立法迟迟无法突破的情况下,较好的办法是充分利用《体育法》之修订良机,对体育社团章节做出修订。

其次,在完善配套制度的前提下,有序推进改革。这些措施包括:(1)合理安置脱钩人员。参照《社团管理登记管理条例》第26条,建议出台《全国性单项体育协会人事管理指导意见》,着力解决专职人员薪酬、社会保险和住房公积金手续等问题,做好退出事业编制人员的社会保险和福利待遇的衔接,实现平稳过渡。(2)建立制度化的政府扶持单项协会改革的工作机制。通过出台专门规范文件,将单项协会改革与发展的扶持义务制度化,建立跨部门协调机制和联席会议模

式,协调解决单项协会业务开展过程中存在的行政合法化问题。(3)坚持脱钩观念,进一步理顺管理体制,出台《加强和改进全国性单项协会党的建设工作的实施方案》,以明晰党委管理体制、管理范围、工作职责。

最后,统筹谋划国家体育总局与中华全国体育总会及中国奥委会的改革方案、全国性单项协会社团法人实体化改革方案以及地方单项体育协会社团法人实体化的改革方案,使改革做到协同联动、上下衔接^[4],这样才会避免改革左右摇摆,避免孤岛效应的产生。鉴于当前地方性单项协会改革滞后影响全国性单项协法人实体化改革成效,建议国家体育总局向国家有关部门尤其是国务院改革办积极争取,选取具有一定代表性和典型性地方性协会先进行试点工作,在总结经验的基础上,确改革时间表与路线图,上下联动、全面铺开社团法人实体化改革。

4.2 从“虚体”到“实体”转变:明确单项协会法律地位、性质与职能

在全面深化改革和依法治体的大背景下,只有明晰自身业务活动与权责范围,牢固把握法人的身份,才能确保政府“还权”,单项协会广泛“赋权”,才能有效解决主体性功能缺失、整体利益代表不足、碎片化发展等诸多新困境。因此,急需对中华全国体育总会、中国奥委会、各类单项协会主体职能、法律地位等加以确认,直面“政社不分”“权责不明”“行业发展中的(功能异化)”等的立法问题。一方面,规定体育社会团体的定义和分类。《体育法》第 36、37、39 条虽规定了几类重要的体育社会团体分类和定义,但宣传性的立法指导,难以应对改革中政府与社团优势互补的应然要求。可以将《全国性体育社会团体管理暂行办法》第 6 条借鉴过来,对中国奥委会、中华全国体育总会、全国性单项体育协会、地方性单项体育协会等做出定义,如中华全国体育总会是联系党和政府与各单项协会的纽带,负责团结联系全国群众体育力量,支持体育事业的团体的联合性非营利性社团法人。另一方面,规定单项体育协会法律地位。对单项协会法人可以沿用《社会团体登记管理条例》第 10 条的规定。为诠释实体化改革后单项协会的功能定位,依据单项协会所提供的公共产品和公共职能规定两种法律地位。一是以运动项目社会化、市场化基础较好的单项协会,可设定其服务会员和促进运动项目行业发展的双重职能角色的共益法人。对于更多承担“奥运争光”产品的,提供与竞技体育公共管理的协会对其公益法人加以定位。

当然,《体育法》作为体育领域的总纲性法律,难以做出一套完整的制度框架。较为适宜的做法是废止《暂行办法》中有关国家体育总局各职能部门的归口管理等相关规定,以行政法规的立法模式出台《全国性体育社会团体管理办法》,逐一规定单项协会公共管理职能及行业性自治权力与义务,明确体育行政部门对于单项协会指导和协调权力的界限^[8]。

4.3 从行政化控制到体制吸纳:建立完善以枢纽型社团组织架构,分类推进实体化改革

协会改革是一项牵一发而动全身的系统工程,为了避免了协会改革中由于体制、机制等转换而存在的单项协会与体育行政部门关系混乱局面的出现,在赋予单项协会实质职能的同时,应将两大综合性枢纽组织——中华全国体育总会、中国奥委会逐渐实体化地独立出来,形成区别于行政体制的独立力量,构建体育社团管理组织架构,并以此为抓手,分批推进单项协会实体化改革^[6]:

第一步:做实两大枢纽型协会。全国体育总会、奥委会连接政府与协会的枢纽平台,发挥一般体育社会组织的管理、指导和服务功能。行政部门依法行使指导权、监督权和审计权,并通过“项目制”方式,即将“奥运争牌创优”“输送的人才”等通过打包、发包、抓包、执行、监督等一系列制度安排,来构筑政府与社会组织之间的一个双向互动关系。这既顺应国家治理转型,突破原有科层体制的束缚,也可以避免脱钩改革和举国体制的矛盾。当然,为防范改革的风险,既需要以契约合同为基础的柔性吸纳方式(由行政问责向协议契约转变),也需要协会组织法规制度的刚性规范吸纳方式,即国家分权下,协会行为规范的法定化。

第二步:“整合代撤销”“多规合一”的方式,成立三大服务管理中心。基于现实,单项协会脱离体育行政部门出现的“行政合法”问题、无法更好地开展业务,建议整合现有的项目管理中心成

立职业体育管理服务中心、奥运项目服务中心、群众体育服务指导中心。所有设置的管理服务中心负责世界级大赛、科技、医疗、反兴奋剂、协调相关部门争取和落实相关政策、政府购买公共体育服务的孵化基地。当然,三个服务中心并非的最终形态,采用“出站制”方式,逐步撤销方式以为适应枢纽型组织架构需要。

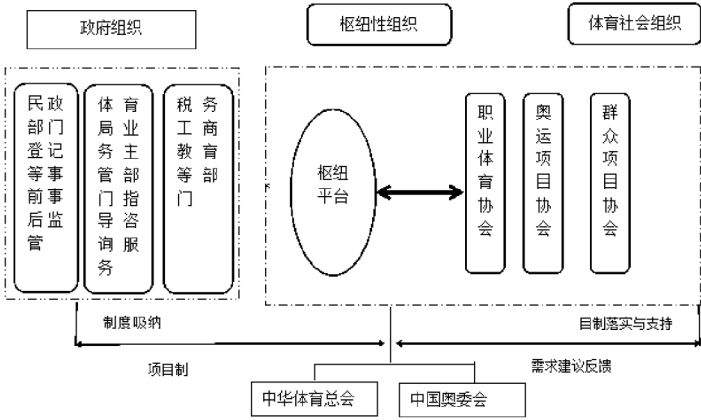


图2 全国性单项运动协会枢纽型组织的构建

Fig. 2 The construction of a pivotal organization for a national single sports association

第三步:分类推进实体化改革。鉴于当前单项协会业务属性与功能定位不同、项目社会化与市场化程度的不同,建议分类推进:一类是以职业体育、部分项目基础性较好的群众体育项目协会,可按照《脱钩总体方案》“五分离、五规范”的要求,取消管理中心和协会合署关系,厘清国家体育总局与协会的权责关系,依法处理其财产、人事等事项,进一步完善内部治理结构,在枢纽型组织逐步做实以及服务管理中心改组的基础上,一步到位实现单项协会法人实体化。第二类是奥运重点项目和部分项目社会化、市场化基础薄弱的项目。这类协会,可借鉴中国篮协实体化改革试点的经验,在保留项目中心及其部分职能以应对东京奥运会和北京冬奥会的同时,应逐步让人事、办公、国家队的组建、教练员等职能“实体化”。以2020年东京奥运会、2022年北京冬奥会为时间节点,通过试点先行、重点突破的思路,全面推进实体化改革。考虑到奥运项目承担着“奥运争光”任务以及项目本身社会基础较差,可采用“抱团取暖”方式进行合并,如滑水协会、潜水协会、摩托艇协会三个组合成一个;篮球与手球合并,这样有利于整合资源优势,防止单项协会实体化改革后续发展障碍的出现。

4.4 断裂到重构:实施“培育与监管”并举的社会团体法人管理体制,强化全国性单项协会与地方性单项协会的联系

双重管理,分级负责的制度设计初衷有其合理性,但是20多年来的实践证明,这项制度有严重的弊端:体育行政管理部门与登记管理部门监管职能重合也未能切实发挥监管作用,且业务主管部门常常将其置于“管控对象”位置限制了建立上下级垂直、自成体系、独立的社团组织运行,严重遏制了其发展的活力与成熟。囿于“双重管理、分级负责”管理体制的变革惰性,在举国体制下,单项协会要完全脱离体育行政部门的控制,可能产生不可估量的后果。建议,先确定社团法人管理体制和原则。如《体育法》修改时,对35条进行修改,如“国家鼓励体育社团发展,支持体育社团、依章组织开展体育活动,任何组织或个人不得非法干预”。同时,实行“培育与监管”的适度分开,即登记管理机关逐渐转变为代表政府对社会团体进行监管的唯一主体,优化业务流程,简化审批程序,依法行使监管;业务主管部门在体制的框架内为社会组织提供基础性服务和实施日常管理,而培育扶持成为主要职责。待时机成熟,再逐步废除双重管理体制。

4.5 从社会公共财权到独立社团法人财权:以“独立社团法人财产权”概念为政策设计的前置,分类推进单项协会资产转换与调配

现行立法虽明确了单项协会在内的社会团体享有独立的法人财产权,但没有明确规定社会

团体一旦成立,出资人不得抽回出资,这也正是单项协会与国家资产难以分离的问题所在。对于这个问题,我们可以借鉴《中华人民共和国公司法》有关公司独立法人与国有资产所有权变更经验^[33],敢于设立可以与国有资产并行的“社团法人财权”的概念,以顺利认定和解决单项协会资产转换与调配,否则又是计划经济观念导致国有资产的不当扩大化,增加改革的难度。笔者建议在《条例》修订过程中(目前在草案征求意见中),补充规定“出资人或捐赠人一旦完成出资,就不再享有这些出资的所有权,只能依照法规与捐赠合约和依据社会组织章程行使监督权”。单项协会的使命就是实现出资人或捐赠人的出资或捐赠目的(推动项目的发展,提供相关社会服务,满足社会大众体育需求,维系行业秩序)的最大化。由此,无论是国家与协会之间的混合资产,还是集体或个人投资,一经登记即宣告了所有权的转移。这样,只要单项协会资产用于公益体育事业,以捐赠、行政给付等方式进行的国有资产划分不存在国有资产流失的问题,“政社”资产分离的问题自然迎刃而解。当然,明确社团法人财产权并非将所有的国有资产划拨给单项协会,而是以此为依据,明确资产划分的标准、程序,最大限度地实现出资人或捐赠人的目的。

4.6 从财政依赖到“自我造血”:对单项协会适度从事营利性活动的核准主义赋权

体育社会团体的复杂性和多样性决定了我们不能对其采取“非营利性”一刀切的方式,而要从立法上适度认可社会团体具有经营性的同时也要制定严格规则,防止其自身发展的异化。其一,立足于公益事业的标准,明确赋予协会相关从事经营活动(服务宗旨密切的经营行为)和不相关经营活动(与宗旨无关的经营行为)的制度,对待不相关经营活动必须严令禁止。从域外经验来看,如德国民法和税法对于非营利社团法人市场经营权规制采用副业特许权,包括目标范围(ideal sphere)与自我利益范围(sphere of self-interest)来提升非营利性社团法人的独立运作的的能力,但这种制度供给在法律实务中却沦为非营利法人从事过度市场经营活动的保护伞^[27]。由此,德国开始着手于以何种立法来限制副业特权的工作。所以我们不能走他人的老路,要适度放开协会从事与其宗旨相关性经营活动,这样可以提升协会脱钩后的造血能力,保障单项协会公共职能履行与自身工作的运转。其二,必须明确作为营利性经营活动资金收入作为补充而存在,协会法人总资产与用于宗旨内经济活动资金的适当比例,确保法人总资产主要用于项目普及、社会服务等公益体育事业,可借鉴《基金会管理条例》第 29 条:公募基金会每年用于从事章程规定的公益事业支出,不得低于上一年总收入的 70%。其三,建立财务审计制度、信息公开和披露制度,增加社团财务信息的透明度,以确保社团的社会公信力。

4.7 从他治到法人自治:健全单项协会法人治理结构建设,强化法治的引导与监督

为维护、实现共同的利益,必然要设法突破“政社不分”与个体行动能力的局限,通过足够的法律保障,倒逼社团完善自身的内部治理结构与治理机制。在具体改革过程中,一方面,在按照“政社分开”要求,明确界定体育行政部门对于单项协会管理方式和范围,特别是废止《暂行办法》中对单项协会内部法人治理诸如会员单位设置、协会主席任免、理事会规模安排等方面规定,建立与完善协会负责人的选拔、任用、评价、激励及监督机制。另一方面,借鉴国际体育组织内部治理的经验^[13],吸纳借地方的改革经验,如天津市、宁波市出台的《社会组织法人治理结构准则》有关社会组织法人治理结构标准,推动单项协会法人治理结构制度建设。考虑到立法的“经济”过程,建议与上述《全国性体育社会团体管理办法》配套调整规制单项协会法人内部治理结构架构,包括规制性和任意性规则两部分,前者涉及协会权利义务、党建、内部组织框架的制定、章程制定以及会员的接纳和取消、理事会的建设、监事或者监事会设置与监督权;后者则提供协会内部惩罚和奖励机制建设,如赛事规则、内部运作规则、纪律处罚规则。由此,可有效避免政府过度干预,更好地发挥主管部门的引导与监督作用,在尊重行业协会自治权力的同时,又使之遵循程序法的规定。

4.8 推进体育行业自治与法治协调:合理建构单项协会“社团罚”的监督与救济机制

目前,学界对于“加强对社会自治行为司法审查”的呼声日益高涨,并从协会事务的性质、组

组织的地位、权力的属性、司法介入程序来寻求司法介入的途径,但现在问题是如何在实际操作层面把握国家权力与社团法人自主权之间的平衡?笔者认为,只有将社团罚则纳入法治将其限定在法治的框架内才能稳妥地将其把握在边界之内,这便是自治或是司法救济的要义所在^[28]:一是,社团罚设置的合法化。协会社团罚虽与法律分置于不同的系统,但是在法治社会中,其自治行为不应该僭越法律而重新分配正义。二是,社团罚设置的程序正当性。目前大部分体育社团处罚没有社会合法性、欠缺认可度的一个重要原因是设定程序正当性不足,也即单项协会管理机构是非民主产生的,其章程的罚则仅是单项协会管理机构所制定的规则,这样某些操控者就俘获了社团公意。这一点我们需要借用宪法、行政法中控制权力的一般原则,如程序正当原则等予以自治的监督。三是,社团罚实施司法监督。改革后,单项协会围绕着社会分权和国家分权所设置的社团罚必然伴随着公私权的模糊性,且这对于司法救济渠道的选择带来影响。笔者比较赞同业界提出的“权力属性”的综合判断机制^[29]。当然,在司法审查的方式上可学习德国司法审查范式,采用“可支持性审查”(具有合乎事理、可以支持的理由)^[19],这体现出对协会内部自治和纠纷解决的尊重,也保障体育行业自治的法治监督。在立法策略上,理想路径是行政诉讼法应规定法院对行业自治罚则具有审查权,后在《民事诉讼法》中增设与规定对社团罚的审查方式。四是,推进体育仲裁制度与实体建设。内部救济先行解决部分纠纷的同时,将司法介入限定在“必要”的范围之内。顺应当前单项协会法人实体改革,在中华体育总会和奥委会组建具体独立实体的仲裁机构,这样不仅可以回避《立法法》规制性问题,而且顺应枢纽性组织管理转型。建议对《体育法》第32条第2款进行修改,明确中华体育总会或奥委会作为独立于行政机关的、唯一的全国性体育仲裁机构的地位,并授权该机构可在全国性体育赛事举办期间设立临时仲裁机构,并对其仲裁的范围、裁审原则等加以明确。

5 结语

单项体育项目协会改革屡次被推迟的最棘手的问题在“社会组织治理与深化体育改革”的整体部署下得以面对,其意义是重大的,但是任务同样艰巨。30余年来,单项体育协会改革经历了从实体化改革到项目管理中心成立,从同构到脱钩、建立独立社团法人实体的历程。可以认为这一阶段是改革的攻坚阶段中的抵触期,体制机制的增量改革已到临界点,只有通过制度的增量改革,才能避免改革陷入“路径锁定”状态。“独立社团法人”是单项协会改革的目标方向,而推进其向纵深方向离不开法治,只有科学民主的制度安排才能突破体制机制改革中的障碍,只有坚持单项协会法人实体化改革的法治路径,才能为单项协会健康发展提供保障。

参考文献:

- [1] 李启迪.我国全国性单项运动协会改革与发展研究[D].北京:北京体育大学,2011.
- [2] 柴云梅.中国篮球协会实体化发展研究[J].成都体育学院学报,2016,42(5):55-59.
- [3] 易剑东,施秋波.论完善中国足球法人治理结构的关键问题——写在《中国足球改革总体方案》颁布一周年[J].体育学刊,2016,23(3):1-8.
- [4] 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(4):50-55.
- [5] JANET MCLEAN. Intermediate Associations and the State[M]. Oxford: Hart Publishing, 1997: 161-162.
- [6] 王家宏,蔡朋龙.国家治理视阈下全国性单项运动协会改革与发展的现实审视与推进策略[J].成都体育学院学报,2018,44(6):9-17.
- [7] 龚道伟.行业协会规范治理权及行政法规制研究[D].重庆:西南政法大学,2013.
- [8] 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(1):20-26.
- [9] 肖鹏.体育社会组织的法人地位研究[J].成都体育学院学报,2018,44(5):41-46.
- [10] 汪流.全国性单项体育协会改革的回顾与思考[J].社团管理研究,2009(5):33-36.
- [11] 刘苏,许兰.公益组织:脱钩后我国地方足协的功能定位[J].体育与科学,2019,40(5):52-61.

- [12] 王冠,赵颖.非营利组织的再定义[J].北京青年政治学院学报,2011,20(4):59-64.
- [13] 王扬,陶玉流.体育社团法人治理之困境及破解对策[J].体育科研,2018,39(2):47-53.
- [14] 陈承堂.社团罚的合法性审思——武汉光谷足球俱乐部退赛事件的法理解读[J].武汉体育学院学报,2009,43(7):65-69.
- [15] 南尚杰,武浩文,刘志,等.日本《体育基本法》对我国政府体育管理职能转变的启示[J].上海体育学院学报,2013,37(2):13-18.
- [16] 郭树理.外国体育法律制度专题研究[M].武汉:武汉大学出版社,2008.
- [17] 胡建森.行政法学[M].北京:法律出版社,2015:73.
- [18] 汪莉.论行业协会自治权的权源及其性质[J].学术界,2010(7):75-82.
- [19] 赵毅.足球改革背景下中国足协法律地位之困境及破解[J].苏州大学学报(法学版),2016,3(4):1-12.
- [20] 管君,余凌云.第三部门作为被申请人的行政复议受理标准问题研究[J].行政法学研究,2012,78(2):47-57.
- [21] 刘苏.依附抑或自主:地方足协改革发展路径的思考[J].山东体育学院学报,2019,35(4):26-32.
- [22] 姜熙.开启中国体育产业发展法治保障的破局之路——基于中国体育反垄断第一案的思考[J].上海体育学院学报,2017(2):47-54.
- [23] 刘苏,汤卫东,许兰.基于法治的自治——后脱钩时代全国单项体育协会改革的思考[J].武汉体育学院学报,2019,53(8):50-54.
- [24] 赵毅.自治的黄昏?——从我国法院裁判考察司法介入体育的边界[J].体育与科学,2015,36(5):39-46.
- [25] 蔡立东,刘思铭.社会团体法人自治与司法审查的实证研究[J].法学杂志,2016,37(12):15-22.
- [26] 贺绍奇,余晖,李婕颖.建立健全以治理为核心目的导向的社会组织法人财产权制度——以十大全国性行业商会政会脱钩转型为例[J].中国市场,2018(12):6-10.
- [27] 锐兵.非营利法人解释——民事主体理论视角[M].北京:法律出版社,2010:84-85.
- [28] 袁曙宏,苏西刚.论社团罚[J].法学研究,2003(5):58-70.
- [29] 黎军.论司法对行业自治的介入[J].中国法学,2006(4):69-78.

On the Direction of National Individual Sports Associations Legal Entity Reform and the Path of Rule of Law for its Promotion

WANG Jia-hong, CAI Peng-long

(School of PE, Soochow University, Suzhou 215021, China)

Abstract: This paper proposed that the goal of deepening the reform of individual sports associations must adhere to the “independent corporate legal entity”. Establishing a modern independent legal person autonomous organization with “clear powers and responsibilities, effective checks and balances, clear property rights, and autonomy according to law” requires the individual sports associations to be positioned as a public legal person organization that balances public and private order, corporate governance structure, and the separation of state assets clarification of deployment, rights and obligations. The current reform practice has entered a tackling phase and a period of conflict, and the incremental reform of the institutional mechanism has reached a critical point, requiring the “locked” state of the incremental reform of the system to break through the path. The rule of law is the fundamental guarantee for the “smashing the old and setting up the new” of the organization structure, management system, and operating mechanism of the individual sports associations. The promotion of the current physical reform of corporate bodies of individual sports associations requires the guarantee of the rule of law. Based on the actual needs of “ruling by law” and “deepening the reform of sports”, this paper proposes a legal approach to the reform and development of the corporate entity of a national single sports association.

Key words: national individual sports association; substantialization of corporate legal persons; corporate governance structure; legal recognition; contractual assignment; civil subjects