

嵌入与自治：地方性单项体育协会实体化改革中与政府关系的重构

张瑞林^{1,3}，王志文²，徐培明⁴

(1.吉林体育学院，吉林 长春 130022；2.山东大学 体育学院，山东 济南 250061；3.国家体育用品工程技术研究中心，山东 德州 253600；4.泰山体育产业集团有限公司，山东 德州 253600)

摘要：在中国语境下，体育治理体系的完善有赖于政府嵌入与单项体育协会自治的有机统一。以政社关系演变的理论脉络为切入点，借鉴嵌入治理理论提出政府嵌入与协会自治的分析框架，分析政府与协会关系的现实困境，提出改革方略。研究认为，政府制度嵌入赋予了单项协会合法性基础，组织嵌入保证协会的行动与国家宏观政策相契合，利益嵌入则拓展了单项协会获取资源的生存空间，而协会自治则是社团法人身份的根本要求。目前看来，制度嵌入缺位、组织嵌入错位、利益嵌入不足以及地方单项协会法人自治不健全导致政府嵌入与协会自治的失衡。下一步应在制度嵌入中营造法治化的制度环境，明确单项协会的性质、权力、地位；在组织嵌入中调适枢纽型社会组织与党组织的中介作用，创新监管体制；在利益嵌入中加强政府购买服务与绩效评价的规范运用；单项协会则通过构建法人治理结构、健全治理规则、提高生存能力实现协会自治，最终达到政府嵌入与协会自治的平衡。

关键词：体育管理；嵌入治理；社会团体法人；自治；地方性单项体育协会；政社关系
中图分类号：G80-05 文献标志码：A 文章编号：1006-7116(2020)03-0023-09

Embedment and autonomy: Reconstruction of the relationship between local single event sports associations and the government in substantialization reform

ZHANG Rui-lin^{1,3}, WANG Zhi-wen², XU Pei-ming⁴

(1.Jilin Sport University, Changchun 130022, China; 2.School of Physical Education, Shandong University, Jinan 250061, China; 3.National Engineering Research Center for Sports Goods, Dezhou 253600, China; 4.Taishan Sports Industry Group, Dezhou 253600, China)

Abstract: In the context of China, the perfection of the sports governance system relies on the organic unification of government embedment and single event sports association autonomy. Starting with the theoretical context of evolution of the relationship between the government and society, and by refereeing to the embedment governance theory, the authors put forward the analysis framework of government embedment and association autonomy, analyzed the realistic predicament of the relationship between the government and the associations, and finally put forward some reform strategies. In the author's opinion, government system embedment gives single event sports associations a legitimate foundation, organization embedment ensures that the associations' actions conform to the state's macroscopic strategies, interest embedment expands single event associations survival space for acquiring resources, while association autonomy is the fundamental requirement of legal person status. But at present, missing system embedment, mal-positioned organization embedment, insufficient interest embedment and incomplete local single event association legal person autonomy have caused the unbalance between government embedment and association autonomy. Next,

收稿日期：2020-02-22

基金项目：国家社科基金项目“全民健身公共服务体系动力机制调查研究”(10BTY031)。

作者简介：张瑞林(1963-)，男，教授，博士，博士研究生导师，研究方向：体育管理与体育产业。E-mail: zhangruilin@sdu.edu.cn

we should, in system embedment, build a legalized system environment, and specify the nature, power and status of single event associations; in organization embedment, adjust hub type social organizations' function of mediation with the party organization, and innovate on the supervision system; in interest embedment, strengthen the standardization function of government purchasing service and performance evaluation; while single event associations ultimately achieve the balance between government embedment and association autonomy by constructing the legal person governance structure, completing governance rules, and improving survival abilities to realize association autonomy.

Key words: sports management; embedment governance; social organization legal person; autonomy; local single event sports association; relationship between the government and society

全国性单项体育协会实体化改革是一项全面且立体的系统工程,如果没有地方性单项体育协会的支撑,那么改革将失去关键的社会基础,上下对齐的业务指导与行业管理关系也会失效,因此单项体育协会新一轮实体化改革需要中央与地方的协同并进。地方性单项体育协会(以下简称“地方单项协会”)实体化改革是指协会成为能够独立承担管理该运动项目事务的具有民事责任的实体组织^[1]。由于地方单项协会兼具公益性与互益性,负有专业运动队建设与群众体育普及的双重职能,并非地方行业协会商会这一政府市场桥梁型组织。因而地方单项协会实体化改革不能采取“一刀切”模式,而应在“脱钩不脱管”要求下,有的放矢地给予必要的扶持,以达到政府治理与协会自治的平衡。这就牵扯到一个核心问题:地方单项协会要与政府形成怎样的关系?其中,政府对地方单项协会的管控与协会自治的发挥怎样平衡?这些问题显然对地方协会下一步的改革有着重要意义。鉴于此,本研究构建政府对地方单项协会的嵌入机制与协会法人自治结构,推动政府与地方单项协会构建嵌入与自治相平衡的新型政社关系,为地方单项协会实现符合中国国情的实体化改革提供理论依据与实践参考。

1 嵌入性理论:地方单项协会与政府关系研究的理论基础

地方单项协会与政府的关系,其背后隐含着我国政社关系的重构逻辑,需先理清政社关系演化的理论脉络,以寻求合适的理论支撑。我国学界对政社关系的关注最早是对西方理论的直接引入,公民社会与法团主义是两大流派,公民社会理论强调社会组织有着独立于政府的自主性与独立权^[2],法团主义则认为政府主导了社会组织的生成,并将社会组织纳入政府制度^[3],二者争论的核心观点在于界定政府与社会组织的结构问题上,无法避免政府主导与社会组织自治平衡间的困境。有学者也认为公民社会与法团主义在我国地方单项协会与政府关系研究中并不适用^[4],地方单项协会生成于政府自主性欠缺,与公民社会政府社会二元结构不

符,而法团主义则强调国家权力的固化分配,也并非适用于单项协会。十八大后社会组织被纳入社会治理体系,2015年行业协会商会开始全面脱钩改革,社会组织逐渐在政府推动下走向独立。基于治理理论,学界开始关注政府与社会组织的合作治理,有学者认为政社合作能发挥各自的比较优势,双方能够共享资源^[5];也有学者提出合作符合双方理念的一致性,实现优势互补,以达成持续性合作关系^[6]。虽然政社合作治理理论构建了未来政社关系的美好蓝图,其理论的前提是双方的相互平等、依赖关系,缺少了对政社关系从非对称依赖到对称依赖合作关系的转变过程阐述^[7]。从现实看,由于我国社会组织特殊的生成模式与发展目标相脱节,且政社合作的领域仅仅在公共服务领域,全面的合作关系尚未形成。

在政社关系演化的理论背景下审视地方单项协会实体化改革中与政府关系。刘苏等^[8]认为协会脱钩后与地方政府是一种平等协作式的对话关系;王家宏等^[9]认为双方一种合作伙伴关系,各司其职存在共治的逻辑关系;袁钢^[10]则认为双方应形成以协议为纽带的合作互动机制,并非管理者与被管理者。可见,平等合作模式是协会与政府关系的未来发展方向,笔者也予以赞同。然而,由于地方单项协会生成模式与环境障碍,要与政府形成平起平坐的合作治理关系为时尚早,现阶段应重点关注协会地位转变过程即从非对称依赖到对依赖合作关系的动态过程。具体来看,地方单项协会是全国性单项协会的会员单位,资金来源、人员来源等资源汲取能力要远低于全国协会,又因为其承担着运动员培养、基层赛事运营、群众运动项目普及等专业技术性职能,与代表业内企业的行业商会也有所不同,因此地方协会的改革难度也更大。而从生成模式上看,在全国性单项协会成立之后,相继在省、市、区一级地方都形成了各级单项协会,但协会无实体机构依附于政府或运动项目管理中心,协会人员由政府或事业单位人员兼任,此时地方单项协会是政府的“依附工具”^[11]。如今,在全国性单项协会脱钩改革的推动下,地方各级各类单项协会也面临实体化改

革,而在竞技体育举国体制难以撼动、奥运争光计划依然有效的今天,地方协会要真正成为独立于政府并与政府平等合作管理体育事务谈何容易。因此,现阶段应着重关注地方协会从依附到合作过渡过程中的政社关系问题。

此时,一种嵌入式的社会组织治理理论可以为现阶段地方单项协会与政府关系重构提供适切的理论参考。“嵌入”本指一个系统有机地结合在另一个对象体系之中,也指一个事物内生于其他事物之中的现象。嵌入被引入社会科学理论研究,最早由经济学家波兰尼提出,早用在经济嵌入非经济制度之中^[12]。而真正深入研究嵌入问题的是美国学者格兰诺维特,将嵌入性理论引入了经济活动与社会网络的研究之中。之后,彼得埃文斯开始将嵌入引入国家与社会间的关系研究之中,认为国家可以通过制度安排将官僚体制嵌入社会体系^[13]。国内学者引入嵌入性理论最早见于社会学与政治学领域,后运用在国家嵌入社会的研究,国内亦有学者提出了嵌入治理的社会组织治理范式。政府对社会组织的嵌入治理中,政府依然处主导地位,又承认社会组织的独立性,形成依赖关系而非平等关系所形成的合作共治^[14],相比过去治理范式更注重对社会组织的提升性治理,同时嵌入治理往往通过隐蔽式的监管方式^[15]。这似乎更符合中国政社关系尤其是政府与内生型协会关系的现实。基于此,嵌入治理也与地方单项协会改革中与政府现实关系相适切。首先,地方单项协会政府脱钩形成独立法人实体,这为嵌入治理提供了主体基础;其次,政府依然是协会的管理主体,负有监督、扶持的职责,政府有法律、政策、组织等多种合法的途径嵌入协会。最后,地方协会脱钩后由于自身权力与能力问题,资源汲取能力不足,组织的生存仍需要政府的介入。因而,可以认为政府对地方单项协会的嵌入治理是指:地方单项协会获得独立的自主地位后,政府通过一系列合法的嵌入机制嵌入协会,以监管与培育并存,最后形成的相互依赖共生关系。政府与地方协会的嵌入治理关系,相较平等合作的模式更贴近现实,更符合协会发展需要。一方面,政府对协会的嵌入避免了直接干预与命令协会的弊端,是一种柔性的协会调控方式;另一方面,嵌入治理是平等合作模式形成的前提与要径,政府通过组织、制度等嵌入来扶持协会成为实体组织,增强了其汲取资源的能力,也消除了协会挑战政府权威的动力^[16]。总之,构建政府与地方单项协会的嵌入治理关系,不仅避开了国家中心论下的依附形态,也有别于政社平等合作模式,更符合地方协会发展现实。

虽然政府对地方协会嵌入治理是实现体育治理体

系现代化的有效手段,但政府嵌入如果缺乏协会自治的基础,也偏离了协会实体化改革的初衷,从而导致体育治理体系的失效。正如彼得埃文斯^[17]提出的嵌入自主性概念,只有国家的嵌入没有自主性,不足以形成强大的国家能力。地方单项协会的自治源于体育行业自治理论,地方性单项体育协会是区域体育行业的自治主体^[18]。地方协会作为社团法人实体、民事主体责任人,拥有独立权利也是其法人身份的外在体现,协会对本行业事务的自治需要一定的权力获得,便构成了协会的自治权。地方单项协会自治权的来源一般有两个方面:一是法律的授权,《体育法》虽未直接对地方协会进行授权,但是地方协会作为全国协会的会员单位受其管辖,可以看作就是全国协会的地方“派出”机构,是全国协会职能在地方的缩影,同时通过地方体育、民政部门的批准,地方单项协会也是本地区该运动项目的唯一法人团体;二是内部的契约,地方单项协会作为互益组织,其自治权也来源于内部会员的集体授权,通过共同认可的协会章程来实现自治。同时,在依法治国的社会组织体制改革的要求下,地方性单项协会的自治既符合协会属性与权利的要求,也符合政府推动协会实体化改革意在推动协会成为依法治国、自律法人实体的初衷。

综上所述,实现体育治理体系现代化应促进二者的有机统一。一方面,政府对地方单项协会的嵌入是为了使协会的发展符合国家与社会的整体利益,通过嵌入协会的组织与制度来构建新型治理结构,从而形成政府与协会的制度化衔接。另一方面,政府的嵌入也不阻碍协会自治的显现,单项协会自治能力的提升也可弥补政府的不足,消解了过去同构模式下的政府干涉^[19]。鉴于此,如何达到政府嵌入与地方单项协会自治的平衡,成为本研究的核心问题。

2 嵌入与自治:地方单项协会与政府关系的新框架

2.1 政府对协会的嵌入治理机制

1) 制度嵌入。

制度是用于规范个体或组织行动的规则和固定运作模式。政府对地方单项协会的制度嵌入是依靠强制性的行政公共权力,通过法律法规制度对地方单项协会进行监管与引导,以实现协会治理的法治化。政府对单项协会制度的嵌入有法律、行政条例、部门规章以及地方的各类条例与规章制度。目前看来,有关地方单项协会的法律主要有《社会团体登记管理条例》以及地方政府制定的区域性体育社团管理办法。

从制度嵌入地方协会的内容来看,首先,制度可

以理清地方单项协会的职责与权力以及与政府职能的边界,赋予协会体育行业自治的权力,从而保障协会的合法性;其次,地方单项协会在政府制度嵌入下,发挥自治优势离不开相关制度对协会内部治理结构的引导与规制,对内部事务的外部制度嵌入来完善内部治理相比协会自发形成更有效率。外部制度规定地方单项协会的内部治理标准,对协会章程、组织架构做一定规定;最后,制度能够对地方协会的属性与地位进行明确,对协会的非营利经营活动进行规制。总之,制度嵌入不是过去以管控为目的行政命令,而是通过外部制度的介入内化为地方协会的内部制度,并以此来发挥协会的自治积极性。

2)组织嵌入。

组织嵌入表示两个独立的组织,一方通过组织形式的交叉,将行动逻辑内化到另一方的行动之中^[20]。政府对地方单项协会的组织嵌入是指将党组织嵌入协会之中,同时在体育、民政部门监管下,运用枢纽型体育社会组织来扶持与培育地方单项协会,最终使地方单项协会与执政党、政府的行动逻辑一致。

从党组织嵌入来看,在《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》中都重点提出要加强协会党建工作,建立党组织,发挥党组织的作用。党组织的嵌入既扩大了党的组织覆盖基础,也在协会人事、重大事项决策、思想等方面引导协会运行。从枢纽型组织来看,将各级体育总会确定为枢纽型体育社会组织,发挥体育总会的业务管理、服务指导、联系纽带功能^[21],政府通过体育总会实现对地方单项协会进行监管与服务,克服了过去政府直接介入协会的弊端,成为了政府与地方单项协会之间的中介性组织,将政府政策传达给协会,并把协会需求反映给政府。

3)利益嵌入。

地方单项协会从政府脱钩,由于自身汲取资源的能力不足,需政府对协会利益的扶持。政府对地方单项协会利益的嵌入是指政府通过购买协会公共体育服务、协会等级评估的利益输入方式,推动地方单项协会有效配合政府的工作。

脱钩后,政府不能再通过财政拨款的方式向地方单项协会提供资金支持,逐渐采取政府购买服务的方式。政府向地方单项协会购买公共体育服务是政府将服务大众体育、学校青少年体育甚至是专业队建设等职能通过外包的方式交由协会去完成。这种职能转移方式是社会组织参与社会治理的被公认有效的新方式。根据嵌入治理理论,这种方式是以资金利益嵌入地方单项协会,实现了政府的“嵌入型监管”。另外,

政府对地方单项协会的评估是对协会自身能力的综合考量,评估水平高的协会自然会获得政府的关照,可见协会的评估是一种以评促建、以评促改的“诱导”式利益嵌入方式。例如,苏南部分地市将社团分为 5A 级标准,以基础条件、内部治理、工作绩效、社会评价等维度进行考核,考核成绩 3A 以上的协会可以优先获得政府购买服务订单,可以获得较多的绩效奖励,也可获得公益捐赠的税前扣除资格。

2.2 地方单项协会的自治机制

地方单项协会的自治是与其外部的法治相对而言的^[22]。学界关于体育协会自治的研究往往以体育自治和体育行业自治来展开。协会自治是体育行业自治抑或体育自治的具体体现,需要以自治权的获得为前提。地方单项协会的自治是指协会在机构、人员、职能、资金等方面与政府相分离后,通过协会内部决议通过的制度规则实现对本地区本行业内人员、事务的自律性管理^[23]。地方单项协会的自治权主要体现在协会内部制度、内部人员、内部竞赛事务、内部纠纷仲裁处罚的权力。在政府通过制度、自治、利益的方式共同嵌入地方单项协会之中,地方单项协会的自治性也需具体体现。

首先,从地方单项协会自治的内部制度来看,章程作为软法,是规范协会运作机制、引导约束协会会员行为、设立内部机构的制度依据^[24],也是协会独立的制度基础。协会的章程应由地方协会所辖会员共同决议制定章程,章程须对协会的性质属性、会员代表、组织机构和负责人产生、处罚规则、资产使用等协会内部治理秩序进行规制。协会在内部章程制度规制下的运行怎样与政府的制度嵌入保持平衡是关键问题。

其次,从地方单项协会自治的组织来看,当协会脱钩后成为依法自治、自律的社团法人实体,内部法人治理结构是协会维系地区体育行业自治的根本要求与集中体现。现代法人治理结构要求实现立法权、决策权、执行权与监督权的制衡架构,会员大会是最高权力机关,理事会是决策机构,秘书处是执行机构、监事会是监督机构^[25]。同时协会组织人事权也应经过协会内部民主选举,并报上级部门备案。那么在党和政府的组织嵌入下地方单项协会如何实现自主人事安排与机构设置是协会实体化改革面临的实际问题。

最后,从地方单项协会自治的利益方面来看,地方协会的利益资源汲取能力是实现有效自治的关键。地方单项协会的独立财权是运用协会内部资源的前提,地方单项协会与政府脱钩成为独立法人实体,尤其在经济上是有独立地位的,其在各类法律的授权下享有对协会财产的自治财权。协会从依附到独立之后,

原协会的所属财产能否顺利在脱钩后被合法赋予是独立财权获得的关键。此外,地方单项协会在正当获得独立财权后,通过吸收社会捐赠(赞助)、会员会费、政府项目^[26],也是实现利益自治的关键。在政府利益嵌入下,协会如何获得独立法人财权从事市场活动从而长久生存是要回答的问题。综上,形成政府嵌入与协会自治的关系框架(见图1)。

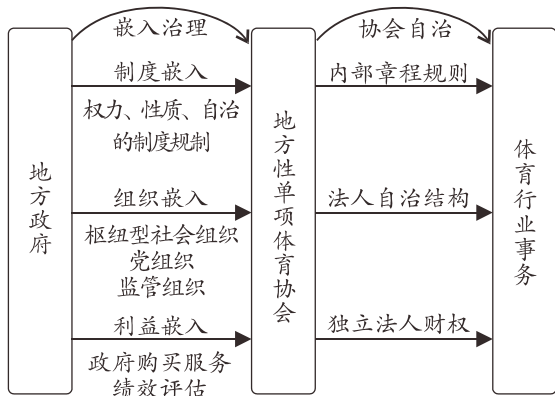


图1 政府嵌入与协会自治的关系框架

3 嵌入失效与自治不足:地方单项协会与政府关系的现实困境

3.1 制度嵌入缺位

一是地方单项协会实体化改革的配套制度整体不足。目前关于单项协会改革的政策主要集中在全国协会层面,且较多关注足球、篮球协会。而对地方单项协会脱钩改革虽有时代紧迫性,配套制度却又严重缺乏,导致地方单项协会推进实体化改革与政府脱钩无依据,只能模仿全国协会改革模式“照葫芦画瓢”,丧失了地方协会的改革特殊性。例如足球管理体制的改革动用了多达17个中央部门的权力资源,其他运动项目协会的改革虽有提及但仍未有具体性政策。此外,地方单项协会在资源汲取上要弱于全国性协会,在承担职能、功能发挥上又与行业商会有所不同,因此地方单项协会与政府的人员、机构、职能分离中如何协调政府与社会的利益都是推进实体化改革的现实问题。

二是地方单项协会的行政权力认定模糊。地方单项协会生成于政府内,过去行使的行政权力具有合法性与正当性,那么在协会实体化改革推动下,地方单项协会以社会组织身份开展提高与普及的体育管理工作,没有合法行政权力困难重重,比如在承担专业运动员培养、举办高水平赛事、建设体育场地不现实,尤其在群众基础弱、市场化水平低的如滑板、体操协会等上体会更深。目前看来,现有制度对协会行政权力的认定模棱两可,例如已经脱钩的部分地方足协,其人事任命权、重大事项决策权等仍握在体育行政部

门手中,对协会的权力下放不到位,协会难以开展工作。下一步,如果大规模实行地方单项协会与政府脱钩,其承担怎样的行政权力,在行使专业赛事举办、运动员裁判员登记认定、行业管理处罚等权力如何与管理中心厘清职责,又如何从政府获得不同于过去直接行政授权的合法权力需要新的制度架构。

三是地方单项协会法人归属划分的缺陷。从协会外部法人制度来看,地方单项协会的法人属性厘清是地方单项协会职能发挥、功能体现的必要法律前提。由于现行民法对社会组织法人地位的解释模糊,只能在职能主义取向以下是否营利将地方单项协会划分为非营利的社会团体法人。这便会带来营利标准的问题,按照非分配约束原则为依据,2016年新修订的《社会团体登记管理条例》中删去社团可以按照国家相关规定取得合法收入的条款,更加限制协会参与正常市场经营活动,近年来多个地方足协从事市场经营活动被民政部门处罚。而在最高人民法院判决广东省足协与粤超公司的纠纷案中,提出了地方协会能从事一定的经营活动的权利。这样看来,现有法律制度对协会从事经营活动的非营利性划分过于刚性,尤其在地方单项协会改革脱离财政拨款如果不能从事合理的经营活

动,也会背离协会实体化的初衷。四是地方单项协会内部治理缺乏制度保障。目前的地方单项协会相关制度法规对协会内部治理的规制不足。《社会团体登记管理条例》是协会内部治理依托的最高法律,其主要规定社团的准入与退出标准,对社团内部的事务管理制度关照不足。各地方按照体育总局的要求制定了本地区的体育社团管理办法,调研发现各地制度在内容上基于全国性体育社团管理办法相互模仿,制度内容参差不齐。其中,从章程来看,各地管理办法对协会章程的规定都要求参照民政部的社团章程示范文本制定,缺乏体育行业自治的特殊性,导致各协会章程同质化严重。从内部治理架构来看,各地管理办法都偏重于人事制度,对自治组织机构的设立谈及较少。从人事制度来看,地方性管理办法多关注于协会领导任职的行政性条件,对协会自主选举产生领导的方式关照不足。

3.2 组织嵌入错位

一是枢纽型社会组织与党组织的嵌入错位。政府通过体育总会这一枢纽型社会组织发挥功能不畅,而地方单项协会党组织的管理归口错位,导致组织嵌入的失效,易使得脱钩后地方单项协会的行动偏离国家与政府的逻辑。从体育总会枢纽来看,地方体育总会的政社分开改革滞后,多地体育总会仍有事业编制,在机构上也与同级政府相一致,实际上是地方政府的

“名义性”社会组织。在遵循行政化逻辑的组织运作上,地方体育总会以政府需求为导向,充当着政府管控社会组织的执行者,由于职责赋权不清,地方体育总会发挥业务管理、服务指导、联系纽带的功能便不能显现。从党组织管理体制来看,地方单项协会党组织的隶属关系不明确。在《关于加强社会组织党的建设工作的意见》以及行业协会商会脱钩改革的政策要求下,多数地方单项协会建立了基层党组织,上级党组织发挥着人事选拔、重大事项决策的功能,但目前协会党组织的隶属归口未不统一,不同地方协会的党组织隶属仍有争议,例如吉林省省级单项协会党组织统一受民政厅成立的联合党委领导而非体育部门党组,这会带来协会内体育事项决策、人事任命上级党组织意见的非专业性,使得体育行政部门与脱钩后的地方单项协会的业务指导关系脱离,造成了协会专业管理失效。

二是地方单项协会的政府管理体制的路径依赖。在社会团体登记管理条例的要求下,地方单项协会现行的管理体制仍为双重管理体制,重准入审查而轻运行监管扶持。其中,体育部门与民政部门对地方单项协会的监管职责界限模糊地带较多,实际上在协会的年检、违例处罚等方面民政部门虽有权力,但不了解体育行业专业问题,导致监管不能有效深入。另外,由于地方单项协会生成于政府内部的历史原因,地方政府对地方单项协会的业务指导往往以行政命令的方式,对地方单项协会的人事、资金、赛事、运动员等职能进行全面的控制,在脱钩改革背景下这种刚性的管理模式已不适应实体化改革的要求,亟待构建监管与扶持相结合的政府监管机制。

3.3 利益嵌入不足

一是政府通过购买服务来扶持地方单项协会的效能较低。目前总体来看,地方政府向单项协会购买服务的规模有限,购买内容上主要以一些简单群众性体育服务为主,一些重要的如专业运动员培养、重要赛事举办很少被纳入政府购买服务目录,使得地方单项协会脱钩后职能发挥受限。而在关键的购买资金方面,购买服务定价机制不健全,例如上海市政府向本市体育协会购买市民体育联赛服务,仅仅是根据购买服务项目内容简单对购买价格分级^[27],政府自行定价而未结合协会水平、服务需求、服务内容等条件,造成了对协会资金支持错位。另外,地方政府购买单项协会公共体育服务的流程不规范,往往以单一来源采购为主,导致与政府关系亲密的地方单项协会更易获得订单,容易滋生寻租腐败,掣肘了政府对协会的利益输送。

二是政府对地方单项协会的评估运用不足。政府

对地方单项协会科学合理的评估是引导单项协会发展的有效途径,但目前政府对地方单项协会的评估虽已开展但规模较小,评估效果并未达到培育的目的。具体来看,一方面地方单项协会的评估规范性不足,单项协会的评估往往以民政部门主导体育部门参与的形式开展,统一评价指标对体育行业管理的特性体现不足,尤其是在社会评价、内部治理、工作绩效等指标过于宽泛。并且第三方的评估机构参与不足,流程形式化,导致结果实效^[28]。另一方面,地方单项协会的评估结果实际运用不足。对评估结果的合理运用是政府向协会进行利益扶持的依据。政府对社会组织评估结果的运用出发点是通过评估来推动对协会的扶持,但从地方政府实践来看,地方单项协会的评估结果往往仅体现在文本规定,具体的实施反而不足。

3.4 协会自治不足

在政府与地方单项协会的关系中,政府通过制度、组织与利益的嵌入是地方单项协会政府治理模式的创新,而地方单项协会自治的发挥则是协会实体化改革脱钩后社团法人的根本要求,两者并不矛盾,政府的适度嵌入会促进协会的自治。然而,由于过去同构模式的历史原因,协会的法人自治不尽完善,自治组织的功能未得到有效发挥。

一是地方单项协会以章程为首的自治制度不完善。地方单项协会的章程是引导与约束协会内部各项事务的根本大法。按照社团登记的要求,各类单项协会都设置了章程。但是,不同协会的章程同质化严重,不同运动项目协会的章程也都存在模仿现象,对协会内部完整机构设立、民主选举、党组织建立等必要规范体现不足,章程的引导规制作用发挥失效。并且,地方单项协会的章程缺乏惩戒性与权威性,导致章程的制度约束力不足,例如某地方足协章程规定每年必须召开一次会员大会,但实际上并未按照章程规定实施。

二是地方单项协会的法人治理结构不健全。考察地方单项协会的治理结构发现,会员大会、理事会、监事会、秘书处所构成相互制衡的法人治理结构虚化严重。会员大会作为协会最高权力机关,多数地方单项协会的会员大会徒有其名,协会决策都依靠主席与理事会。监事会作为监督机构,地方单项协会普遍没有设立,或是由领导代行监督权,导致协会内部独立监督权的丧失。这就导致协会的日常运作完全由主席领导的秘书处包揽。同时,地方单项协会内部的民主化人事选任机制偏离民主自治,地方单项协会的领导人多由政府官员兼任,中层干部的选拔也并非由民主选举产生,协会内部“兄弟文化”“圈子文化”的精英治理强于民主治理^[29]。

三是地方单项协会原有资产的归属存争议,协会独立财权面临丧失风险。地方单项协会脱钩后成为独立法人,其在体育行业内行使管理权并获得生存资源,如果没有体育场地、赛事资源、办公场地等资产将寸步难行。按照国家关于全国性行业协会商会脱钩改革中国有资产的处理意见中“谁投资谁拥有所有权”的归属原则,由于过去同构模式下协会资产都由政府投资,即便地方协会脱钩协会原财产也属国有资产^[30],那么如原有协会所管辖的各种运动场地、核心赛事品牌等资产都将归政府或管理中心所享有。这样一来,地方单项协会进行实体化改革的动力会减弱,极大地限制了协会自治所需资源。

4 政会关系再平衡:政府嵌入与协会自治的推进策略

4.1 制度嵌入的法治化推进

法治化的制度嵌入既规制了政府适度嵌入协会的必然性,又维护了地方单项协会依法自治的应然性。制度嵌入是否与协会自治相平衡,主要从两个方面来考量,一是协会的相关法律法规能否为协会参与体育行业治理、维护协会与政府的良好关系提供良好的制度环境,二是制度是否实际地促进了协会的内部治理完善,提高了协会自治能力。

首先,应完善单项协会相关法律法规,为协会实体化改革设计顶层思路。为推进地方单项协会实体化改革,应由体育总局联合民政等部门出台关于地方单项协会与同级政府脱钩改革总体方案,明确脱钩范围、时间与流程,地方政府依据此出台地区单项协会的具体方案。并在现有法律制度框架内明确协会的社团法人地位,《体育法》作为体育行业最高法只模糊地承认了地方单项协会有独立开展活动的权利,并无对其权力和性质的规定,近期对体育法的修订可以明确地方单项协会与全国协会以及地方政府的关系,并说明其非营利组织性质,并鼓励其开展适当的市场经营活动。不过《体育法》的修订很难面面俱到,应强制性地要求省市一级政府出台本地区的《体育社会团体管理办法》,其中对单项协会的权利义务、法人属性、法人治理结构、归口部门、权力赋予、非营利条件等进行详细规范。

从权力上来看,需对脱钩后地方单项协会的权力进行重新认定。当脱钩后地方单项协会成为社团法人,再具有行政权力已不符合要求,那在现行竞技体育举国体制不变的前提下,需对协会的权力进行重新架构,以平衡政府对协会的管控与协会体育行业自治权。可以规定协会有举办赛事、审批运动员裁判员等级等权力,但需向本级政府进行报备与审批,以获得权力的行政支持。

从协会性质上看,在明确单项协会的社团法人地位基础上,细化协会为公益法人或中间法人^[31],体操、乒乓球等市场化水平低的奥运项目协会应体现公益法人属性,足球、篮球等市场化水平高又无奥运备战压力的协会应突出中间法人属性。由此,协会的法人属性厘清后非营利标准便可清晰,在地方单项协会管理办法中应从积极要件引导与消极要件禁止的方式,规定协会可以从事以公益非分配为目的的生产经营活动,严格禁止向协会成员及会员分配。通过政府对协会制度上的规制,扶持协会自我造血的生存能力。

从协会自治上看,在协会相关制度上明确协会内部治理的结构与规则,强化协会自治。在地方单项协会管理办法相关文件中明确协会会员大会、理事会、监事会、秘书处的法人治理结构,并鼓励协会成立体育专业性质的内部机构,对协会人事任职不做强制规定给予民主权,可以考虑出台《地方性体育社团法人治理结构标准》以引导协会自治。其中在对协会章程设置的规制中,应放弃过去统一的章程示范文本,以“负面清单”的模式明确不能触及的领域,充分给予不同项目协会根据各类运动项目特性指定章程的民主性。

4.2 组织嵌入的调适

一是要坐实地方体育总会枢纽型社会组织地位,发挥引导、服务体育协会的功能。体育总会在我国各级行政区域形成了上下对齐的职责同构架构,首先要落实地方体育总会的社团组织属性,使其成为致力于体育行业发展、行使体育行业管理权、负有体育行业权威的,并联系所有地方单项协会与政府部门的中介性组织,其管理权一般由政府授权,具有行业代表性、垄断性与排他性。以服务为主线,发挥地方体育总会地方单项协会的业务指导、培训、宣传、组织监督、购买服务等方面的管理。既要作为政府的助手传达政府的决策,又要反映协会的意见、困难与诉求^[32]。

二是加强单项协会党建工作,理顺隶属关系。在地方体育总会与协会、政府的连结关系中,要发挥党组织的指导地位,将党的执政理念融入体育行业。应在地方体育总会成立体育行业联合党委,负责领导各类地方协会的党支部,理顺协会党组织的归口,形成“体育部门党委—体育总会分党委—体育协会党支部”的隶属关系。同时,加强地方单项协会的党建工作。在各类地方单项协会成立党支部,要把党组织的设立写入协会章程,党组织要参与协会内部重大事务决策,对协会人事的任免提供意见,实行协会领导人与党组织班子成员交叉任职,提高协会人员的党员比例^[33]。但需注意的是,厘清协会党支部与协会秘书处、秘书处等执行、办事机构的关系,应分清党的组织职

能与业务管理职能,不能以党组织决策取代会员大会或理事会决策,具体工作仍应以促进体育行业发展、服务大众与会员为导向。

三是以服务为导向,创新地方单项协会政府管理体制。适度改革社会组织“双重管理体制”,实现监管与服务指导功能的分离,厘清业务主管部门(体育局)与登记管理部门(民政局)的职责,民政局全面负责监督功能,实行登记、年检、审查等职责,不可干预协会内部事务,体育局则负责对协会的指导与服务,通过政策制定、购买服务、权力授予、资金支持等方面培育地方单项协会的独立发展。

4.3 利益嵌入的补强

一是加大地方政府购买服务的力度,并规范购买流程。地方政府通过购买服务的方式转移部分体育行业管理职能给地方单项协会,出台购买服务清单目录,应从群众性体育培训、群众性赛事逐渐向涉及竞技体育专业队建设、高水平赛事举办过渡,以提升单项协会的专业性。在购买方式的规范方面,改变过去单一来源采购为主的购买方式,尽量采用独立性竞争关系购买方式如招投标、竞争性谈判等,以此激励地方单项协会服务能力的自我提升。可以通过探索“一地多会”“一行多会”的培育模式,提升协会在竞标中的竞争能力,例如广东省各地在足球协会上又成立五人制、校园足协增强了区域足球项目发展的竞争力。构建体育服务购买的科学定价机制,本着扶持单项协会发展的目标,经与协会、第三方组织、财政部门商议决定购买价格。

二是构建地方单项协会的绩效评估机制。对社会体育组织进行评估并根据结果制定组织政策、政府干预已在西方国家深入实施,这种以评促建、促改的利益嵌入模式对协会的成长发展是有效的。我国地方政府应在完善社会组织评估体制的基础上,由体育部门联合民政部门构建体育社团的评估制度。应先形成科学体现体育行业管理特性的评价指标体系,着重在协会内部治理结构、承接政府购买服务、市场经营能力、竞技体育成绩等方面体现体育协会的特殊性。并且引入第三方专业评估机构,定期对协会进行评估并及时向社会公开^[34]。此外,地方政府要把评估政策落到实处,在协会税收优惠、政府职能转移、优先购买服务、免于年检、资金奖励等方面落实对评估结果的运用。

4.4 协会自治的实现

地方政府通过制度、组织、利益嵌入单项协会之中,使之处于国家与政府的运行范式之中,如果没有协会自治的发挥,必会使体育管理体制陷入窘境,也违背了政社分开的改革初衷。地方单项协会脱钩后成为独立法人实体组织,在体育行业自治权的基础上,

形成有效的法人治理是协会自治成效的体现,也是与协会外部的嵌入相“抗衡”的关键所在。

首先,应完善地方单项协会内部的法人治理结构。各类各级地方单项协会都应建立会员大会、理事会、秘书处、监事会的立法、决策、执行、监督相制衡的法人治理结构。厘清各个机构的权力界限,规范会员大会的代表民主表决制度,规范理事会的日常事务决策权使其受会员大会领导,规范秘书处的执行权,加强监事会的独立性,直接对会员大会负责,全面监督协会各类事务,并搭建监事会与上级民政部门、党组织监督机构的反映渠道。其中,需完善协会内部民主选举制度,协会领导应由会员大会民主选举产生,并需报上级党组织批准并在体育行政部门备案。在协会内部事务的议事决策上,着重发挥集体决策的优势,由会员大会或理事会讨论决定,避免“一言堂”的精英决策^[35],以此发挥协会内部民主自治。

其次,规范地方单项协会的章程制定过程。各类单项协会根据不同项目的特殊性,由理事会制定章程草案,通过向协会会员以及社会公开征求意见,并在会员大会召开时提交大会讨论,经民主投票最终决定,并需报体育部门和民政部门审查与备案。地方单项协会章程内容应包含协会治理结构设立、会员组成、奖惩规则、决议流程、党建工作、监督机制等等。并以章程为基础,形成协会内部监督、仲裁、人事、财务等机制^[36]。

最后,通过协会独立法人财权的取得提高协会生存能力。现行全国性行业协会商会脱钩改革中为防止国有资产流失,所采取的“谁投资谁拥有”的刚性模式并非适用于体育行业。地方单项协会与政府脱钩所涉及的运动场地、办公场地等原国有资产,应本着“应分则分”的原则对于协会生存所必需的、用于体育公益事业、体育行业发展的资产如运动场地,体育部门可为了培育协会发展放弃剩余索取权与控制权,将其列为社团法人财产为协会所有。而对于难以划分的原协会国有资产,协会脱钩后需要的可以通过委托的方式交由协会低价使用。以此,最大程度扶持协会发展同时保障国有资产不贬值。

在全国性单项体育协会脱钩改革的背景下,地方单项协会也面临着脱钩从而实现实体化改革。在“脱钩不脱管”的改革原则下,为了实现政社平等合作的共治局面,地方单项协会将与政府形成怎样的关系是目前设计改革思路的理论基础与关键问题。在政社关系中一方面需要政府通过制度、组织与利益嵌入以形成单项协会的新型治理架构,另一方面在嵌入治理下,发挥协会的自治性,以实现法人治理。在下一步的改

革实践中,应推动政府适度嵌入与协会积极自治的平衡,从而保障地方单项协会在政府扶持下实现社团法人自治的组织价值。

参考文献:

- [1] 李启迪,周妍. 全国性单项运动协会现状与发展对策研究[J]. 北京体育大学学报, 2012, 35(12): 29-34.
- [2] 许海. “公民社会”的表象与实质[J]. 前线, 2017(7): 95-96.
- [3] 彭勃. 中国民间组织管理模式转型——法团主义的视角[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2009, 62(3): 365-372.
- [4] 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.
- [5] BRINKERHOFF J W. Government-nonprofit partnership: A defining framework[J]. Public Administration and Development, 2002, 22(1): 19-30.
- [6] 曹姣星. 合作共治:政社关系范式变迁的新方向[J]. 中共山西省委党校学报, 2014, 37(4): 80-83.
- [7] 郁建兴,沈永东. 调适性合作:十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革[J]. 政治学研究, 2017(3): 34-41+126.
- [8] 刘苏,许兰. 共益组织: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+75.
- [9] 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(6): 1-14.
- [10] 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+46.
- [11] 罗文恩. 后脱钩时代行业协会功能再定位:共益组织研究视角[J]. 治理研究, 2018, 34(5): 104-112.
- [12] The great transformation: The political and economic origins of our time[M]. MA: Beacon Press, 1944: 126.
- [13] 康晓光,韩恒. 分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J]. 社会学研究, 2005(6): 73-89+243-244.
- [14] 杜力. 嵌入型治理:中国社会组织参与国家治理的路径探究[J]. 甘肃理论学刊, 2019(4): 113-121.
- [15] 刘鹏. 从分类控制走向嵌入型监管:地方政府社会组织管理政策创新[J]. 中国人民大学学报, 2011, 25(5): 91-99.
- [16] 唐兴军. 嵌入性治理:国家与社会关系视阈下的行业协会研究[D]. 上海:华东师范大学, 2016.
- [17] EVANS, PETER B. Embedded autonomy: States and industrial transformation[M]. Princeton N J: Princeton University Press, 1995.
- [18] 谭小勇. 依法治体语境下的体育行业自治路径[J]. 上海体育学院学报, 2016, 40(1): 37-45+73.
- [19] 汪锦军. 嵌入与自治:社会治理中的政社关系再平衡[J]. 中国行政管理, 2016(2): 70-76.
- [20] 唐兴军. 嵌入性治理:国家与社会关系视阈下的行业协会研究[J]. 公共行政评论, 2018, 11(2): 187-188.
- [21] 郑华,何强. 技术治理逻辑下的枢纽型体育社会组织改革研究[J]. 成都体育学院学报, 2018, 44(6): 80-85.
- [22] 郭玉. 全国性单项体育协会治理路径探究[D]. 南京:南京师范大学, 2018.
- [23] 彭昕. 我国体育自治建构的法理诠释[J]. 西安体育学院学报, 2013, 30(6): 650-655.
- [24] 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(2): 15-23.
- [25] 王志文,张瑞林. 全国性单项体育协会脱钩后内部治理的完善——基于中国足协的实证考察[J]. 天津体育学院学报, 2020, 35(2): 195-201.
- [26] 彭菲,谭华. 全国性单项体育协会组织管理研究[J]. 体育学刊, 2020, 27(1): 53-59.
- [27] 吴卅,常娟. 政府购买公共体育服务研究——基于上海市市民体育大联赛个案调查[J]. 体育文化导刊, 2016(1): 3-6.
- [28] 吴相雷,王政,周铭扬,等. 社会组织第三方评估机构承接公共体育服务评估的实践困境与优化策略[J]. 体育学刊, 2019, 26(6): 69-76.
- [29] 鲍明晓. 全国性单项协会改革中亟待解决的十个问题[C]//中国体育科学学会. 第十一届全国体育科学大会论文摘要汇编.北京:中国体育科学学会, 2019: 168.
- [30] 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.
- [31] 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.
- [32] 郑华,何强. 技术治理逻辑下的枢纽型体育社会组织改革研究[J]. 成都体育学院学报, 2018, 44(6): 80-85.
- [33] 国家发展改革委,民政部,中央组织部,等. 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(发改体改[2019]1063号)[Z]. 2019-06-14.
- [34] 万文博,王政,蔡朋龙,等. 江苏省政府培育体育社会组织的实践及路径优化[J]. 体育学刊, 2019, 26(5): 56-63.
- [35] 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.
- [36] 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(5): 36-40.