

# 全国性单项体育协会与政府脱钩的逻辑、难点与对策

王志文<sup>1</sup>, 张瑞林<sup>2</sup>, 沈克印<sup>3</sup>

(1.山东大学 体育学院, 山东 济南 250061; 2.吉林体育学院, 吉林 长春 130022;  
3.武汉体育学院 经济与管理学院, 湖北 武汉 430079)

**摘 要:** 基于对中国足协、篮协等全国性单项体育协会的调研, 并采用文献资料、逻辑分析的方法, 从理论、历史与现实维度梳理全国性单项体育协会与政府脱钩的逻辑进路, 分析其脱钩面临的现实困难并提出应对策略。研究认为源于政府内部的阻力、协会自身的问题以及脱钩配套制度的缺位, 是全国性单项体育协会脱钩不彻底的主要原因, 应构建协会脱钩的政府扶持保障机制与多元监管机制, 加强协会自身能力的提高, 健全协会脱钩的配套法律框架体系, 以保障全国性单项体育协会与政府脱钩取得实质性效果, 最终使其成为自治、自律的法人实体。

**关键词:** 体育管理学; 政社分开; 全国性单项体育协会

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2020)05-0045-08

## National single event sports associations separating from the government: Logics, difficulties and strategies

WANG Zhi-wen<sup>1</sup>, ZHANG Rui-lin<sup>2</sup>, SHEN Ke-yin<sup>3</sup>

(1.School of Physical Education, Shandong University, Jinan 250061, China; 2.Jilin Sport University, Changchun 130022, China; 3.School of Economics and Management, Wuhan Sports University, Wuhan 430079, China)

**Abstract:** Based on an investigation on national single event sports associations such as Chinese Football Association and Chinese Basketball Association, by using literature data and logic analysis methods, from the theory, history and reality dimensions, the authors collated the logic approaches of national single event sports associations separating from the government, analyzed the realistic difficulties faced by their separation, and put forward coping strategies. The authors concluded the followings: the government's internal resistance, the associations' own problems and the absence of separation supporting systems, are the main causes for national single event sports association separation incompleteness; we should establish a government supporting and assuring mechanism and a pluralist supervision mechanism for association separation, strengthen the improvement of the associations' own abilities, perfect the association separation supporting law framework system, so as to ensure that national single event sports associations' separation from the government achieves a substantial effect, and ultimately to made them become autonomous and self-disciplined legal entities.

**Key words:** sports management; separation of government administration from commune management; national single event sports association

十八大以来, 服务型政府成为我国政府改革的目标, “管办分离” “政社分开” 不断被中央政府提及, 其目的在于使政府从社会组织中有序退出, 重塑社会组织的社会主体地位。自 2015 年《行业协会商会与行

政机关脱钩总体方案》的发布, 拉开行业协会与政府脱钩改革的序幕。同年, 中国足协与体育总局脱钩成为全国性单项体育协会(以下简称“单项协会”)与政府脱钩的起点, 2017 年中国篮球协会与篮球管理中心

收稿日期: 2019-09-09

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(14CTY010)。

作者简介: 王志文(1994-), 男, 博士研究生, 研究方向: 体育管理。E-mail: 1014404518@qq.com 通信作者: 张瑞林

脱钩,两大球的社会管理体系基本形成,直至 2019 年 6 月中央再次下发《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》,全面督促体育总局附属各类协会尽快脱钩,单项协会脱钩成为近期体育总局的工作重点。所谓单项协会与政府脱钩,是指单项协会与体育行政部门的脱离,在机构设置、财务管理、人事管理、外事交流等方面拥有自主权,使其成为管理本行业事务的独立自主、依法自治的社会团体法人。目前来看,由于利益壁垒阻滞、官员认识不足、协会自治能力欠缺等问题,导致脱钩的形式大于实质内容,并仅局限于足球、汽摩、健美这类市场化水平高又无奥运备战压力的协会。由此,本研究基于对篮协、足协等协会的实地调研,对单项协会脱钩的逻辑做多角度归纳,分析单项协会脱钩改革面临的多重困难,并提出一些治理对策,以期新一轮单项协会与政府脱钩提供理论参考与决策依据。

## 1 全国性单项体育协会与政府脱钩的逻辑进路

### 1.1 理论逻辑

从人类社会管理模式的历史演进来看,一种是一元的统治模式,另一种则是多元的治理模式。马克思·韦伯<sup>[1]</sup>认为统治是指群体中上层命令的绝对服从,可见统治强调统治者即集权者对被统治者的控制,以及被统治者对统治者的绝对服从。所以统治是以稳定与控制为前提,社会资源依附于国家与政府,虽然保证了政权的稳定,但也压抑了社会与公民的自由,提高了社会管理成本。而治理理论源于 20 世纪 80 年代末的西方社会,是学界意在克服“政府失灵”“市场失灵”而提出的理论。治理理论摒弃传统权威主义,主张主体是多元的<sup>[2]</sup>,不仅包含政府,更涵盖社会组织、公民;主张政府与社会应是平等合作的关系,而非依附下的命令与控制;主张政府与社会组织的互动合作来共同参与社会治理,最终实现政社合作的“善治”局面。十八大以后,“治理”一词被广泛用于我国党政文献,在体育治理能力与体系的现代化背景下,治理作为一个理论分析框架<sup>[3]</sup>,也是解决体育公共事务的理论工具。

如果说单项协会与政府的同构模式<sup>[4]</sup>背后的逻辑是统治,那么可以认为单项协会与政府脱钩的逻辑源于治理。根据俞可平<sup>[5]</sup>对国家治理体系与能力的研究,以统治向治理的转变审视单项协会与政府的脱钩。首先,权威主体从一元走向多元,单项协会依附于政府,对体育事务的管辖皆由政府独自负责,而脱钩后单项协会成为治理主体之一与政府各司其职地管理各自分内体育事务;其次,权威性质由强制性向协商与合作转变,脱钩前协会是政府政策的执行机构,而脱钩后

的协会更多的是与政府谈判与合作,共同治理公共事务;再次,权力来源由单一的法律授权转变为法律、公民的共同作用,脱钩前在《社会团体登记管理条例》《体育法》共同制约下,协会登记必须有挂靠单位,协会的合法性是自上而下的授权,而脱钩后独立运行的协会是社会团体法人,合法性来源于各地方协会以及会员的集体授权,是自下而上的授权;最后,权力运行的方向由垂直管控关系转变为平行的合作关系,脱钩后的协会与政府是平行的政社合作模式,协会可通过多种方式参与政府的决策。由此,单项协会与政府的脱钩反映出体育行政思维由统治向治理的转变。

在这个逻辑下,单项协会与政府脱钩进程受制于统治、治理两个逻辑的角力。通过统治强治理弱、统治强治理强、统治弱治理弱、统治弱治理强维度能表示两种逻辑的转换<sup>[6]</sup>。显然,单项协会与政府脱钩属于从统治强治理弱向统治弱治理强的转化过程。虽然现实中单项协会相较于政府仍处弱势地位,统治依然强于治理,但未来的发展方向必然是治理强于统治。

### 1.2 历史逻辑

理论逻辑虽揭示了单项协会脱钩改革的应然性,但其改革的实践必然是于历史与现实展开的。由于历史具有连续性与必然性,回顾单项协会的发展来路,则是为了选定未来改革的方向与道路。

单项协会脱胎于政府。1956 年 17 家全国性单项体育协会相继由国家体委组建,单项协会只有名义上的地位,其完全依附于政府,并无实体部门。改革开放后,高度集中的体育管理体制已无法适应经济体制的要求,体育管理体制逐步拉开。对单项协会的改革经历多个历史阶段:1984—1992 年的改革准备与试验时期,体育体制确立了社会化的改革目标,足球、武术、拳击等 12 个群众基础强的单项协会进行初步实体化改革,协会有了人员、部门;1992—1997 年的改革全面展开时期,继续推进实体化改革,12 个运动项目管理中心(以下简称“管理中心”)成立,“中心+协会”的管理模式形成,“一套班子,两张牌子”局面形成;1997 年至今是改革深化与调整时期,由于国家体育总局的机构调整,2002 年起总局又新组建 10 个管理中心,截至 2007 年已有 23 个管理中心<sup>[7-8]</sup>。

回顾与审视改革开放 40 年来单项协会的改革历程,发现如今的脱钩改革与历史有着一定的相似性与连续性。首先,单项协会脱钩改革与体育体制社会化改革目标相适应,是协会实体化改革在新时代的延续。单项协会改革自 1986 年《关于体育体制改革的决定(草案)》提出以社会化为目标,1993 年《国家体委关于深化体育改革的意见》也指出建设中国特色的实体化协

会制,体育管理职能交由管理中心,中心作为事业单位且具有行政编制本身就有一定的局限性,管理中心作为总局的直属机构,其在人员、资产、资金上仍受政府直接管控,社会参与管理局面并未形成,这种过渡性的制度安排与体育体制社会化改革的目标不相符,表明协会实体化改革实践并不彻底。而如今单项协会与政府脱钩,成为独立自主、自治、自律的法人实体单位,与政府形成平等互利的合作关系,实际上深化与延续了协会的实体化改革。其次,早在1993年《关于运动项目管理实施协会制的若干意见》就已提出未来协会管理模式是纯社团性质的,并规定协会办事机构不应为事业单位。如今单项协会与政府脱钩符合上述文件的要求,实际就是使协会成为脱离政府的社会团体法人。最后,2015年来单项协会脱钩改革以足协为改革起点<sup>[9]</sup>,这与我国体育管理体制以足球为突破口的历史相似,1993年以足球职业联赛为标志的足球体制改革,开始体育市场化的探索,而单项协会与政府脱钩仍以足球为突破口,以此带动各类单项协会的改革。

### 1.3 现实逻辑

单项协会与政府脱钩已在足球、篮球、摩托等市场化条件好或无竞赛压力的协会试点改革,实践证明脱钩克服了过去同构模式下的些许弊端,对单项协会与政府两个治理主体都有积极意义。一方面,这有利于单项协会自身能力提升,激发协会的社会活力,使协会回归社会组织本质。过去“政社合一”同构模式使得协会虽是民间性社会组织,但依附于政府接受政府的人事、资金、党建等方面的直接管理<sup>[10]</sup>,协会内部治理结构形同虚设,协会偏离了作为社会团体法人的基本要求和非政府的社会属性。调研中国足协发现,自脱钩后中国足协成为独立的社会团体法人,协会获得了财务、人事、外事等自主权,2019年足协十一届会员大会召开后,陈戌源成为第一位没有总局背景的专职主席,副主席由社会足球专业人士担任,足协执委会也吸纳多位民间人士,协会内部治理结构与规则不断完善,足球行业治理水平明显提高。

另一方面,单项协会脱钩改革是政府职能转变的现实要求,有助于政府降低社会管理成本,提高社会资源利用效率<sup>[11]</sup>。脱钩前协会依附于政府内部,以管理中心事业单位的实体机构管理各项事务,政府成为管理体育公共事务的单一主体,群众体育与竞技体育的双重压力集中至政府,导致政府对体育事务的管理成本增加,人力、资金等资源的配置效率始终不高,政府自身不堪重负。服务型政府是现今政府职能转变的目标,“简政放权”成为政府改革的手段,单项协会

与政府的脱钩被认为是一种社会公共事务的责任分担机制<sup>[12]</sup>,政府与协会分别承担各自领域内的资源配置职能,政府负责政策调控、服务与监督,协会则专心负责业内事务的管理以及自身能力的建设。通过对中国足协的调研,足协与总局脱钩后,足管中心被注销,足协不再有行政级别,足协与政府的职能边界愈发清晰,足协负责联赛管理、国家队建设、足球普及等,政府只负责制定宏观政策,提供必要财政资金,监督足协运行,政府从纷繁复杂的微观足球事务管理中脱身,极大地减轻了政府财政、人事的压力。

## 2 全国性单项体育协会与政府脱钩的难点

### 2.1 政府层面:政府内部阻力导致脱钩形式大于内容

单项协会与政府脱钩作为一种自上而下的“强制性制度迁移”<sup>[13]</sup>,其实质是原有行政部门利益分配方式的调整。这导致原有利益既得者必然受影响,可能阻挠协会脱钩改革的进行,导致政府对单项协会的扶持与保障政策也不到位,向单项协会的放权不充分,浮于表面。具体表现在:

1)受“金牌至上”思维影响,政府放权于单项协会受阻。

单项协会与政府的同构模式稳定运行多年,被认为是中国特色的体育管理模式,在竞技体育领域取得较大成就也深得政府官员的信赖,加之政府绩效考核仍以竞技体育水平为主导,这导致在政府内部形成了习惯性心理<sup>[14]</sup>,官员往往以政权稳定性与绩效获得为底线,使得政府内部很难接受将竞技体育管理职能交由独立后的单项协会。调研发现,截至2019年6月,已脱钩的单项协会仅有11家,且局限于市场化水平较高或者无奥运备战压力项目抑或非奥项目,仍有67家协会尚未脱钩<sup>[15]</sup>,其中不乏乒乓球、田径、体操这类承担奥运争光计划的协会,可见大规模的单项协会与政府脱钩仍无法短期实现。在备战2020年东京奥运会、2022年北京冬奥会压力下,“金牌压力”使得政府难以轻易放权于协会,协会脱离政府并获得高水平运动队管理权谈何容易。

2)原有利益既得者面临利益丧失风险,故而抵触单项协会脱钩。

过去协会依附于政府,具体事务都由事业单位性质的管理中心负责,所有政府提供的人、财、物等资源都集中至管理中心内。而当协会与政府脱钩时,原有利益关系会土崩瓦解,政府权力范围缩小,并对运动项目领域的管辖权丧失,协会则面临着未来经费、人员的短缺风险。在调研中一位省体育局人事处处长表示,协会脱钩成败的关键看人事。具体考察中国足

协的改革,按照规定领导去协会工作需免去行政职务,具有编制并拥有熟练业务能力的足管中心人员自由选择是否至足协工作,去足协工作需放弃行政编制,在现今社会福利保障体系中,这本身就降低了员工前往足协工作的积极性。然而,在这样政策下足协的人事协调工作仍未落实到位,反而出现流动受阻的问题,调研发现2016年足协前财务主管自愿选择前往足协工作,却被总局调往其他事业单位,引发状告足管中心的人事仲裁案,最后以足管中心败诉收尾<sup>[6]</sup>,可见足协脱钩改革过程中的人事政策落实不到位,协会的人事自主权仍受总局影响。

### 3)政府对单项协会的职能转移与优惠政策不足。

单项协会脱钩不是“一脱了之”,而需政府“扶上马,送一程”,单项协会是否有效承接政府职能转移是脱钩后是否能独当一面的关键。在《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》以及《中国足协调整改革方案》中,只是对协会的脱钩工作做了要求,但对脱钩后协会发展保障并无具体表述。从公共体育服务职能转移来看,目前政府向单项协会的职能转移没有职能清单可依,虽然部分地方政府已开始向本地的单项协会购买服务以扶持其发展,但由于资金管理不到位,相关法律支持不足,购买过程缺乏监督,购买服务内容单一,协会垄断竞争等问题<sup>[7]</sup>,使得公共体育服务转移的效果依旧不明显。从国家队管理权的转移来看,考察篮协发现,自篮协与篮管中心脱钩后,获得了国家队建设与管理权,但篮管中心并未注销,其内仍有运动队管理部门,其对国家队的组织、选任仍有责任,双方权力具体界限在近期内尚不明确。并且篮管中心作为政府部门对中国篮协的党建、外事、财务等事务仍有管理权限<sup>[8]</sup>。

此外,政府对脱钩后单项协会的产权、税收、金融、人才等具体支持性政策仍显不足。考察发现中国足协、篮协这类单项协会脱钩后首先面临的困难便是原有资产产权的划分,办公场地、训练基地等资产的归属政策仍未明确;并且体育部门并未出台关于体育社会组织的税收优惠与金融优惠政策;协会人事的社会保障政策落实不到位,医疗、养老等保险额度较低难以吸引原有行政编制人员加入,这表明单项协会脱钩后并未得到政府的有效扶持。

## 2.2 协会层面:单项协会自身危机掣肘脱钩独立

### 1)单项协会自身合法性不足。

对单项协会法人属性的理清是协会成为合法社团法人实体的关键,但单项协会的社会团体法人属性尚不明确。依据《民法总则》单项协会属于非营利法人中的社会团体法人,而非营利法人中也包括机关法人、

事业单位法人、社会团体法人,这种划分模式以营利性为界限,由于上述法人的共通点较少,只能以非营利法人加以概括,从而无法体现各法人之间的根本差异性<sup>[9]</sup>。调研中国足协发现,其作为管理足球事务的社会团体法人,由于脱钩前依附体育总局,人员皆属足管中心这一事业单位,因而在脱钩后仍以事业单位法人、机关法人的思维运行。这主要体现在:一是按照现行法律单项协会具备可行政诉讼的地位,导致体育纠纷常按照《行政诉讼法》处理,使得以中国足协为代表的单项协会虽然不是行政机关,但却被纳入行政诉讼的诉讼主体,明显与社会团体法人身份不符。二是足协作为社会团体法人,其本不应具有行政处罚的权力,但其对足球职业联赛有管理权,又因其过去依附行政机关,足协以及其他单项体协在实际中都拥有对运动员、俱乐部的行政处罚权。

### 2)单项协会社会基础薄弱。

从单项协会成立的方式与时间来看,单项协会产生于计划经济时期,是自上而下的强制性生成,而非由民间人士自愿组成;从单项协会的管理权授权来看,单项协会对运动项目的管理权限来源于政府以及法律的授权,而非来源于基层协会的集体授权<sup>[9]</sup>。脱钩后的单项协会是社会团体法人,其合法性应来源于基层协会的集体授权,而经过对部分地方基层足协的调研,发现山东、辽宁、湖北等地的省级足协仍未脱钩,足协主席都兼任足管中心的法定代表人,可见中国足协的地方组织并未实现独立,会员基础仍旧薄弱。另外,自中国足协脱钩以来,只有少部分足球事业发达地区落实了脱钩,大部分基层协会也并未有配套的本地足球改革发展方案<sup>[21]</sup>。

### 3)单项协会治理能力不足。

由于脱钩后的单项协会内部治理结构与机制不健全,运营赛事水平不足,导致协会治理能力孱弱。具体来看,一方面单项协会自治的法治化水平较低。调研中国足协,其法人治理结构尚未完善,虽有会员大会这一最高权力机关,但每5年召开一次的制度使得日常事务的决策取决于主席办公会,加之足协领导选举的民主化程度不高;足协并未设立监事会,只能依靠纪律委员会兼职对内部进行监督;协会章程作为根本大法的约束力不足,违反章程的行为屡见不鲜且缺乏惩戒手段。另一方面,单项协会对本行业职业联赛的治理不力。考察中超联赛的运营状况发现,从中超联赛公司来看,足协依旧是公司的控股方,足协仍旧对中超联赛具有绝对管辖权,使得足球职业联赛依旧是足协组织领导的行政性垄断赛事<sup>[22]</sup>;从中国足球职业联赛理事会来看,理事会实际上是足协内部组建的

专项委员会<sup>[23]</sup>,使得理事会成为足协对联赛行使管理权的中介机构。可见足球职业联赛的运营管理水平在协会脱钩后仍未见明显提高,转会争议<sup>[24]</sup>、争议判罚、劳动纠纷等问题不断涌出。

### 2.3 制度层面:单项协会脱钩配套制度缺位

#### 1) 单项协会的相关立法层级不高,指导性法规缺失。

在现行法律法规中,并无关于单项协会这类行业协会的专门性法律,单项协会发展所依据的最高法规是1998年出台的《社会团体登记管理条例》,该《条例》只是政府法规级别,并无法律的权威性与强制性。此《条例》着重对单项协会等社团的登记、注销与监督管理作了一定要求,对社团保障与发展表述不足,使得单项协会脱钩后,以怎样的方式独立运行缺乏政策关照。例如对社团在社会中的地位以及与政府的关系并无详细论述,对社团的职能功能、治理结构、资金来源等的描述也较为模糊。导致单项协会脱钩改革的落实缺乏顶层制度设计,脱钩改革只能“摸着石头过河”。

2) 现行单项协会管理体制与协会脱钩后的运行方式不相适应。

根据《社会团体登记管理条例》与《全国性体育社会团体管理暂行办法》,目前仍实行单项协会的双重管理体制,民政部门负责审查登记,体育部门负责业务管理,协会同时受两个部门的双重监督<sup>[25]</sup>。这种监管体制的功能实现并不理想,也与单项协会独立运行、依法自主的要求不相符:一是民政与体育部门为了降低自身政治风险,过于重视协会准入审查,不关心协会的后续发展,导致监管仍以维稳为主;二是民政部门与体育部门的职权界限模糊,对协会的审查、登记、处罚皆有重复,这导致监管部门的管理能力都被削弱,出现问题会推诿责任,形成监管“空白”;三是民政与体育部门的权力与能力不协调,民政部门事务繁杂、力量薄弱,并且对体育社团不了解,没有能力监督协会,而体育部门受过去体制内同构模式带来的利益纠葛,监督职能也不到位。

#### 3) 单项协会相关法规混乱,并有矛盾之处。

单项协会与政府脱钩成为自治主体,而现行的法规政策无法为其独立运行提供保障,并且原有政策文件内有规定与脱钩要求相冲突。在《全国性体育社会团体管理暂行办法》中仍有部分措施与现行的协会脱钩政策不相符,《暂行办法》中默许体育部门领导可以兼任社团领导,而《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》中明确出现职政府人员不得兼任协会领导,这表明现行的协会管理体制滞后于协会脱钩政策,亟待修订与调整。

#### 4) 单项协会脱钩改革参照政策的针对性不足。

虽然单项协会与政府脱钩依据的是《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》,但由于体育类行业协会与其他行业协会商会在形成历史、功能职能、管理权限等方面有一定的差异,因此单项协会脱钩改革仍需体育部门的专门性文件作参考。调研发现,当前单项协会脱钩仅在少数协会内展开,体育总局下发了专门针对足协脱钩改革与足球运动发展的指导文件,详细规定了足协与政府脱钩的相关事宜。然而,由于不同运动项目的社会基础、市场化程度、竞技水平大不相同,因而其他协会不能完全照搬“足球脱钩模式”,需要主管部门针对不同协会制定相应的规划与指导。

## 3 全国性单项体育协会与政府脱钩的推进对策

### 3.1 构建单项协会脱钩的政府扶持机制

单项协会与政府脱钩应为“脱钩”不“脱管”,参照西方发达国家非政府组织与政府所形成的政社合作关系<sup>[26]</sup>,又因我国单项协会与政府过去的强依附关系,在目前的行政管理体制下,单项协会想要成为体育治理的主体离不开政府的扶持与保障。

1) 以多种方式补偿脱钩改革的利益受损者,实现协会人员的平稳过渡。

一是在政府内部形成协会脱钩改革利大于弊的氛围,通过宣传教育把协会改革的目的、方式、益处等具体政策告知政府人员,最大程度消解政府内部的抵触情绪。二是对协会脱钩的利益受损者进行补偿<sup>[27]</sup>,脱钩使得原工作人员失去行政或事业编制,相应的养老金、公积金等社会保障也会随之下降,而改革的利益受损者是决定改革成败的重要利益相关者,需把对利益受损者的补偿纳入脱钩改革的成本之中。基于整个社会组织社会保障体系改革,对愿意从管理中心过渡至协会的工作人员,更应提高其薪金、社保待遇,并通过经济、名誉等多种补偿方式,防止人事纠纷的出现。经调研,足协脱钩后每年将收入的7%用做人员薪酬,篮协则为10%,其他单项协会也应提升薪酬水平,以吸引原管理中心中青年人员的转岗,以及其他人才的加入。

2) 政府应以职能转移为抓手,给予单项协会更多公共资源。

一是通过委托、招标等方式将部分体育职能转移至单项协会<sup>[28]</sup>,公共体育服务供给职能一般采用政府购买服务的方式,国家队建设、职业联赛管理一般通过行政授权的方式,高水平赛事承办与管理则采用委托的方式。其中需着重关注国家队管理权的转交,基于篮球国家队管理权限的界限模糊现况,将队员选拔、

教练任命等具体事务交由协会负责,政府仅负责服务与监督等宏观管理<sup>[29]</sup>。二是应注重不同运动项目的发展特点与社会基础,对不同项目单项协会的工作能力进行评估,以确定不同运动项目管理权限下放的范围与程度。基于对足协、篮协的调研,对群众基础强、市场化水平高的项目,政府应将国家队建设、职业联赛运营、青少年培训、群众普及等职能全面转移。而对一些奥运备战压力较大的运动项目,原有运动队管理权还不能完全交由协会,以免直接影响竞赛成绩,只能分阶段将职能逐步向协会转移。对非奥的单项协会,政府则应尽快实现全面放权,并在资金、人员上加强政府扶持。

3)在资金、人事等方面加强对单项协会的扶持。

一是为了保障单项协会资金来源的多样性,政府应对单项协会等社团的非营利性进行重新界定,鼓励与保障单项协会从事非分配性的市场经营活动,从而通过自筹经费保证协会的正常运作。二是政府应加强对单项协会这类社团人员的工资、养老、医保等社会保障,对社团人员的各项待遇统一规划,设立指导性支付标准并纳入国家统一社保体系内,以提高单项协会对社会人才的吸引力<sup>[30]</sup>。通过足协脱钩所引发的一些人事劳务纠纷事件,未来其他协会脱钩改革应着力避免,保障人员的平稳流动,充分尊重原编制人员自由选择去留的权利,对愿意放弃编制去协会工作的人员应给予经济、名誉等补偿,对选择留在体制内的人员应尊重其权利,合理安排岗位。

### 3.2 构建单项协会脱钩后的多元监管机制

脱钩后政府依然是监督单项协会的主体,有防止单项协会偏离组织目标、损害政府及公众利益的职责。《行业协会商会综合监管办法(试行)》为各类行业协会的监管提供政策依据,对于单项协会的监管也应参照此办法,实现对协会的多元监督。

1)重新整合政府监管职能,改善政府的过度监管。

政府将管理重心由管控转变为监督服务。将财政、文化、税务、体育等部门对单项协会的监管职能进行一定的整合,发挥协同性的监督功能,对单项协会的章程合法性、治理结构完整性、资金运作方式以及人员行为进行着重监督。但应注意应与过去同构模式下的双重监督模式有所区分,尊重单项协会的法人地位,登记部门应负政府的主要监督职责,弱化体育部门作为业务管理部门的监督,体育部门转而负责协会的培育、扶持,实现监督与培育的“适当分离”。在此基础上,可以借鉴经济利益的风险监管措施,对单项协会进行信用分级<sup>[31]</sup>、信用承诺与年检制度,建立协会与政府的信息沟通机制,实现自律与他律的互动。

2)构建单项协会的社会监督机制。

引入媒体、公众、评估机构等第三方的日常监督<sup>[32]</sup>,督促单项协会构建社团信息披露机制,将协会日常的资金运作、人事任免、日常活动等信息向外界公布,协会内部的监督机构主动接纳外部监督带来的举报与建议。调研发现,中国足协在2019年新修订的章程中明确提出建立信息公开与信用承诺制度,为足协未来运行接受社会监督提供了依据,因而其他协会应从章程的层面规定协会接受外部监督的合法性。

### 3.3 推动单项协会治理能力提升

1)完善单项协会法人治理结构,提升协会自治能力。

《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》要求行业协会需形成产权清晰、权责明确、协调运转、有效制衡的法人治理结构<sup>[33]</sup>。单项协会脱钩后内部治理结构是效仿公司治理且适用于社团的,包含会员大会、理事会、秘书处、监事会相互制约的法人治理结构。调研发现篮协、足协都已建立了适用于行业自治的法人治理结构,并拥有包括纪律、仲裁等多个专项委员会,这对其他单项协会脱钩后提升自治水平有借鉴意义。各类单项协会应明确会员代表大会最高权力机关的地位,负责对协会发展战略、章程制定、人事任免等重大事项的决策;理事会是协会的决策机关,负责协会日常事务的管理,直接对会员大会负责;秘书处是理事会的执行机构,执行大会与理事会的决策;监事会是协会的监督机构,负有对会员大会、理事会、秘书处的监督职能。但应注意足协、篮协都无监事会,都以纪律委员会代行其职能,未来协会应设置监事会行使独立的监督职能。最后在法人治理结构建立的基础上,健全内部治理机制,包括财务治理、激励约束、决策治理机制等<sup>[34]</sup>。

2)提升单项协会行业职业联赛管理水平。

应借鉴国外职业联赛发达国家的管理经验,协会只负责职业联赛内的竞技规则、裁判判罚等技术性问题,职业联赛联盟(公司)则负责联赛的商业开发<sup>[35]</sup>。通过对篮协的调研,自脱钩后篮协、篮管中心已经完全退出CBA管辖,篮协已经出让CBA(中篮联)公司30%的股份给各俱乐部,前篮管中心主任已退出CBA公司,公司法定代表人由专业人士担任,CBA的竞赛权与商务权也全权由CBA公司承担。职业篮球联赛较彻底的去行政化改革为其他单项协会改革本行业内职业赛事提供了参考。而针对上文提及的足球职业联赛治理的混乱,可参考篮球职业联赛的改革,足协应退出在中超公司的持股,将公司股权平均分配给各个俱乐部,并且尽快成立中国足球职业联盟,足协仅拥有产权和监督权,而经营权则全权由职业联盟承担,职业联赛

理事会成为联盟的下设经营决策部门,从法律地位、人事管理等方面提高理事会的独立性,从而提高足球职业联赛的管理水平。

### 3)加强单项协会内部人才队伍能力的提升。

单项协会能力实质上是其内部工作人员的资质能力,人员的能力直接影响协会工作效益。通过经济、名誉等多种方式吸引原政府工作人员、有管理经验优秀运动员与教练员以及社会其他人员的加入,重视协会人才的知识技能多元化。同时加强对协会已有人员技能培训与继续教育,通过与其他协会交流、参加短期培训,提升单项协会人员服务与管理水平。

### 4)完善协会社会基础网络,提升协会的社会权威性与公信力。

单项协会脱钩后成为社会团体法人实体,其管理权限应源于基层协会的授权,基层会员组织是单项协会独立发展的根本与基础。调研中国足协发现足协会员往往以团体为主,个人会员极少,这与足球发达国家足协会员种类众多相差甚远<sup>[36]</sup>。因此,应着重建设单项协会的基层组织网络,拓宽单项协会的会员来源,团体会员与个人会员并重,吸纳运动员、教练员、学者、群众参与协会。同时,基于地方足协基层组织仍依附于政府的现实,下一步政府工作重点应推动基层单项协会逐步脱钩,发挥地方协会公益组织的功能<sup>[37]</sup>,加强会员吸纳,完善内部治理结构,拓宽收入来源。

## 3.4 健全单项协会脱钩的配套法律框架体系

单项协会从依附于政府转变为独立于政府并与政府达成合作关系,这一过程的实现仅依靠单一脱钩政策难以实现,需要单项协会这类社团相关法规制度的更新,为单项协会实现彻底脱钩提供制度保障<sup>[38]</sup>。单项协会成为依法自主法人实体的配套法律框架体系应涵盖宪法、基本法、行业法以及体育部门内部的行政法规。由于宪法的地位重要性与宏观性,以及社会组织基本法的条件尚未成熟,因此较为可行的是对单项协会所依托的行业法以及体育类行政法规进行改革与调整。

适时出台单项协会所依照的行业法《行业协会商会法》<sup>[39]</sup>,以协会脱钩后的独立运行为前提,除了对协会的行政、地位、职能、政会关系进行表述,还应明确协会的法人治理规范、监管体制、违法处罚进行界定,使单项协会成为地位合法的行业协会。加快《体育法》的修订工作,明确体育社会组织的社团法人属性<sup>[40]</sup>,对体育社会组织的非营利性进行解释,厘清单项协会从事经营活动的边界,并对单项协会管理本行业体育事务的独立权进行明确。并且,单项协会虽属行业协会商会,但其具备体育事务管理的特殊性,因

此需对体育部门行政法规进行修订,以保障单项协会的独立性与合法性。对《全国性体育社团管理暂行办法》进行调整,使之与单项协会脱钩后的独立地位相符合,一是规定体育部门对体育社团的管理以“培育为主、监督为辅”的原则;二是对社团内部治理的结构进行统一,将监事会制度纳入内部治理;三是统一社团的归口管理,实现单个部门的管理<sup>[41]</sup>;四是修订社团任职管理,应删除政府领导兼任社团领导的做法,按照脱钩的要求明确政府官员不得兼任社团职务;五是下放社团的各类事项审批权,使协会成为自治主体。此外,需说明的是单项协会虽属体育社团,但与学会、基金会等社团仍有一定区别,因此《全国性体育社会团体管理办法》中应对单项协会有所区分,单独规定单项协会的非营利属性、业务范围、职能界限等。最后,体育部门内应出台支持协会发展的《政府向体育社团购买服务管理办法》《全国性体育社团法人治理指引》等具体性政策,保障单项协会成为法人实体。

自2015年中国足协脱钩开启单项协会的去行政化改革,2017年中国篮协也与篮管中心脱钩,70多个单项协会都处于全面脱钩改革的历史进程中。但目前看来,由于政府“维稳”的工具理性超越协会“维权”的价值理性,协会薄弱的治理能力掣肘其成为独立运营法人实体,致使改革仅局限于无奥运压力、市场化水平较高的少数协会。调研发现篮协的脱钩改革在职业联赛管理、协会自治等方面相较于足协更为彻底,为各类协会脱钩起到了借鉴作用。下一步,总局应为各类协会脱钩构建扶持保障机制,将管理重心由管控转向监督与服务,保障单项协会的合法权益,最终使单项协会真正成为独立于政府的管理本行业体育运动的社会团体法人。

## 参考文献:

- [1] 马克思·韦伯. 经济与社会[M]. 林容远,译. 北京:商务印书馆,1997:238.
- [2] 王刚,宋锴业. 治理理论的本质及其实现逻辑[J]. 求实,2017(3):50-65.
- [3] 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.
- [4] 史康成. 全国性体育社团从“同构”到“脱钩”改革的路径选择[J]. 北京体育大学学报,2013,36(12):1-5.
- [5] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线,2014(1):5-8+13.
- [6] 竺乾威. 政社分开的逻辑及其困境[J]. 江苏行政学院学报,2016(3):96-102.

- [7] 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.
- [8] 李军岩. 新时代我国运动项目协会实体化改革的思考[N]. 中国体育报, 2018-08-06(7).
- [9] 张兵,仇军. 管办分离后中国职业足球改革的途径选择与机制依赖[J]. 体育科学, 2016, 36(10): 3-9.
- [10] 范冬云,罗亮,王旭. 改革开放40年我国体育社团角色变迁——基于社会治理视角[J]. 体育学刊, 2019, 26(6): 77-81.
- [11] 卢向东. “控制-功能”关系视角下行业协会商会脱钩改革[J]. 国家行政学院学报, 2017(5): 71-77+146.
- [12] 马庆钰,程玥. 关于“政社分开”的探讨[J]. 社团管理研究, 2010(4): 1-4.
- [13] 沈永东,宋晓清. 新一轮行业协会商会与行政机关脱钩改革的风险及其防范[J]. 中共浙江省委党校学报, 2016, 32(2): 29-37.
- [14] 孙发锋. 中国民间组织“去行政化”改革的动力和阻力[J]. 理论月刊, 2012(10): 169-172.
- [15] 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.
- [16] 足管中心被判继续履行聘用合同[EB/OL]. (2016-02-27) [2019-08-02]. <http://sports.people.com.cn/n1/2016/0227/c14820-28154857.html>.
- [17] 张大超,杨娟. 我国政府购买公共体育服务的现实困境和发展对策[J]. 体育科学, 2017, 37(9): 3-15+27.
- [18] 侯晨. 全国性单项体育协会实体化改革研究[D]. 南京: 南京大学, 2019.
- [19] 谢鸿飞. 《民法总则》法人分类的层次与标准[J]. 交大法学, 2016(4): 42-45.
- [20] 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.
- [21] 中国足协: 扶持地方足协发展, 中国足协将提供专项资金支持[EB/OL]. (2019-08-20) [2019-08-30]. <https://voice.hupu.com/china/2301737.html>.
- [22] 张兵. 我国职业体育管办分离的逻辑源起与实践之道——基于政府行为外部性的展开[J]. 西安体育学院学报, 2015, 32(5): 513-520, 533.
- [23] 郑志强,李向前. 中国职业足球联赛理事会构建的反思与重构[J]. 武汉体育学院学报, 2017, 51(3): 22-26+31.
- [24] 宋亨国. 中、英足球协会的业务管理权及其比较[J]. 体育学刊, 2018, 25(5): 69-76.
- [25] 张玉强. 从“双重管理”到“三层协同”——中国社会组织登记管理体制的重新构建[J]. 天津行政学院学报, 2017, 19(2): 26-33.
- [26] 郑振宇. 部分国家政府与体育社会组织关系的研究[J]. 首都体育学院学报, 2018, 30(2): 142-144.
- [27] 孙发锋. 中国民间组织“去行政化”改革的障碍及消除[J]. 学习与探索, 2012(8): 43-46.
- [28] 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.
- [29] 王思博. 协会实体化改革背景下中国篮球协会的职能边界研究[D]. 西安: 西安体育学院, 2018.
- [30] 王爱敏. 社会团体薪酬制度研究[EB/OL]. (2015-12-28) [2019-08-02]. <http://www.chinanpo.gov.cn/700104/92481/newswjindex.html>.
- [31] 傅昌波,简燕平. 行业协会商会与行政脱钩改革的难点与对策[J]. 行政管理改革, 2016(10): 36-40.
- [32] 陈丛刊. 体育社会组织监管的价值诉求、多维困境与实现路径——基于社会责任国际标准视角[J]. 上海体育学院学报, 2017, 41(4): 13-18.
- [33] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 行业协会商会与行政机关脱钩总体方案[Z]. 2015-07-08.
- [34] 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(3): 16-21+32.
- [35] 梁伟,邢尊明. 基于中国足球协会双重代理的中超联赛组织管理结构变革[J]. 体育学刊, 2016, 23(1): 67-71.
- [36] 王瑞,张杨. 政社脱钩背景下我国单项体育协会改革相关问题的研究——以足协为例[J]. 河北体育学院学报, 2018, 32(4): 42-45.
- [37] 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+75.
- [38] 韦诸霞. 嵌入型治理: 全面深化改革时期行业协会的制度供给探析[J]. 中国行政管理, 2016(6): 52-57.
- [39] 郭道久,康炯慧. 行业协会商会与政府脱钩: 进程、问题与对策[J]. 中国机构改革与管理, 2017(9): 6-10.
- [40] 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.
- [41] 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.