



体育社团法人治理之困境及破解对策

王扬¹,陶玉流^{2*}

摘要: 体育社团法人治理对于提高体育社团的能力建设和专业化水平,具有重要意义,应成为未来改革的趋势所在。现有体育社团法人治理存在着治理结构不健全、治理机制不完善与政府过度介入的困境。通过制定《社会组织法》,明确规定体育社团法人治理结构与机制;制定非强制性的法人治理指引,为完善体育社团法人治理提供范本;加强民政部门对体育社团遵守章程的监督,使体育社团法人治理有章可循;强制体育社团建立监事会、加强章程实施的有效性、完善社团议事程序和规则、落实民主选举制度以及扩大会员范围等措施,以完善体育社团法人治理。

关键词: 体育社团;法人治理;政府介入

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2018)02-0047-07
DOI:10.12064/ssr.20180205

Countermeasures for the Dilemma of Corporate Governance of Sports Associations

WANG Yang¹,TAO Yuliu^{2*}

(1.Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Suzhou215006,China. 2. School of Sports, Soochow University, Suzhou215006,China.)

Abstract: The corporate governance of sports associations plays an important role in improving the capacity and specialization of sports associations. It should be the trend of future reforms. The dilemma, which the present corporate governance of sports associations is facing, includes imperfect governance structure, incomplete governance mechanism and over-intervention of the government. The paper suggests stipulating the "Regulations for Social Organizations" and clarifying the governance structure and mechanism of sport associations, stipulating a non-mandatory guideline so as to provide an example for association governance, strengthening the supervision of the civil affairs departments over the associations' observing the regulations so that the governance of sport associations may have the rules to follow, coercing associations into establishing a board of supervisors, strengthening the effectiveness of rule implement, perfecting the proceedings and regulations of associations, adopting a democratic electoral system and expanding membership scope so as to optimize the corporate governance of sports associations.

Key Words: sports association; corporate governance; government involvement

0 引言

自党的十八届三中全会提出“激发社会组织活力,正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”以来,体育社团的改革日益受到关注,国务院和地方政府纷纷制定政策推进体育社团的改革。现阶段对体育社团的改革主要是在外部上理顺体育社团与体育行政部门的关系,撤销项目运动管理中心,使体育社团与地方

体育局脱钩,以求达到政社分开和管办分离^[1]。随着以上改革措施的逐步落实,可以预见更深层次的改革将要启动,尚未触及的体育社团内部管理体制和运行机制,将成为未来改革的重点关注对象^[2]。原因在于我国体育社团内部治理存在诸多问题,严重影响了体育社团职能的发挥。有学者曾指出,“我国的体育社团可以对政府形成依附性自主关系,也就是说体育社团可以不独立于政府,接受政府干预,但是

收稿日期:2018-01-17

基金项目:2016年度国家社会科学基金重大项目(16ZDA225);2017年苏州市体育局体育科研局管重点课题(TY2017-0020)。

第一作者简介:王扬,男,在读硕士研究生,主要研究方向:体育法学、宪法学与行政法学。E-mail:839592232@qq.com。

* 通讯作者:陶玉流,男,博士。主要研究方向:公共体育服务、体育法。E-mail:taoyuliu@suda.edu.cn。

作者单位:1.苏州大学 王健法学院,江苏 苏州 215006;2.苏州大学 体育学院,江苏 苏州 215021。



体育社团不能不具有自主性,自主性要求体育社团积极履行职能,体育社团的各个机构能够有效运转。”^[3]在法律上,这种有效运转的组织形态就是法人治理机制。因此,研究我国体育社团法人治理机制存在的问题,并提出可能的破解对策,对体育社团改革有重要的指导意义。

1 体育社团法人治理之困境及原因分析

1.1 体育社团法人治理结构之困境

在法人治理结构上,体育社团内部机构设置不健全。体育社团可以因为接受政府委托和授权从而享有管理社会事务的公权力,还可以根据会员的授权享有管理行业事务的权力。根据现代社会民主与法治的基本原理,凡存在权力的地方必要有约束机制,才能防止公权力滥用从而损害私权利。这样的权力约束机制具体到体育社团来说,就是建立一个权力机构、执行机构和监督机构相互制约、相互平衡的机制。因此,作为权力机构的会员代表大会、执行机构的理事会和监督机构的监事会都是必不可少的机构。但在实践中,有的体育社团根本没有设置会员大会或者会员大会长期不召开,不能发挥应有的功能。例如北京市足球协会就没有设立会员大会,而是由行政机关人员构成的理事会作为最高权力机关。这是因为已经成立了25年的北京市足球协会连会员都没有确定,直至2017年2月10日在北京市先农坛体育场御耕苑召开了“北京市足球运动协会会员建设工作会”,才确立了86个单位和组织作为北京市足球协会的团体会员^[4]。中国足球协会在2005年至2014年将近十年的时间里都没有召开会员大会。会员大会功能的缺失使体育社团只能由行政机关人员组成的理事会来控制,协会完全成为了行政机关的附属机构,毫无自治可言,更谈不上保护行业成员的利益。

在执行机构的设置上,基本上体育社团都设置了理事会,但这些理事会成员并不主要由社会人士担任,大部分由业务主管机关或者是体育行政部门领导兼任^[5]。以河南省足球协会为例,在经过河南省足球协会第四届会员代表大会选举后,仍有近一半的行政机关人员担任河南省足球协会的副主席,执行委员会中大部分也都为行政机关人员。如此一来,作为决策机构和执行机构的理事会,在很大程度上代表了政府的利益,对于会员利益的考虑往往要让步于前者,使体育社团不能发挥应有的职能,不能真正代表会员的利益。

在监督机构的设置上的现象,体育社团普遍存在监事会有名无实或者根本没有。以足球协会为例,在省级足球协会上,只有广东省足协和北京市足协设置了监事会,其余省份的足球协会皆没有设置监事会,而且也没有设置类似监事会的监督机构。这些省级足球协会行使监督职能的机构往往由纪律处罚委员会、仲裁委员会、道德和公平竞赛委员会组成,但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,无法满足对理事会及协会领导阶层的监督。监事会是使权力机构、执行机构和监督机构相互平衡、相互制约的必不可少的机构之一。缺乏监事会的制约,理事会、被理事会实际控制的会员大会、主席会议或者秘书处就很容易侵蚀会员的权益。

1.2 体育社团法人治理机制之困境

在法人治理机制上,体育社团存在着协会章程虚置、选举不民主、各机构之间职权交叉、协会会员范围不足等问题。在体育社团的章程上,各地的足协章程并没有被实际遵守,违反章程的事项屡见不鲜,章程虚置化程度非常严重。例如,章程规定的会员代表大会没有按期召开,理事会、主席等领导阶层的任命时间严重超过章程规定的时间,没有按照章程规定的期限按时换届。在体育社团的选举上,一方面,等额选举的现象普遍存在,这就使候选人之间缺乏竞争性,导致会员很难选到自己满意的领导阶层;另一方面,举手表决和鼓掌通过的表决方式也很多,使会员碍于情面以及畏惧打击报复等原因,不能选举自己满意的领导阶层。在体育社团内部机构的职权设计上,各机构之间也存在着职能交叉、职能僭越的问题。以足球协会为例,福建省足协章程规定了理事会决定会员的吸收和除名,江苏省足协章程规定了委员会选举和罢免主席,这些职权涉及到会员准入和协会负责人选举等协会运行的关键性问题,本来属于最高权力机构,即会员大会专属的职权,却被执行机构所僭越。福建省足协章程和江苏省足协章程规定了常务理事会行使着理事会的大部分职权,除了选举、罢免理事长、秘书长,向会员代表大会报告工作和财务情况外,其他一切职权都可以由常务理事会行使,这就导致了常务理事会职权过大,与理事会职权存在交叉的现象,会导致个别领导人控制整个协会的现象,不利于体育社团的法人治理。

在协会会员的范围方面,存在个人会员少、单位会员范围不统一、会员进入门槛高的现象。以足球协会为例,在个人会员范围上,江苏省足球协会在



2016年刚刚开放了个人会员的资格^[6];山西省足球协会只有单位会员,而不包括个人会员。在单位会员的范围上,也存在较大的区别。广东省和山西省足球协会的单位会员范围最广,包括城市足球协会、地区(市级)足球协会,行业、系统足球协会,青少年足球组织,女子足球组织,各类足球联赛及社会专项足球组织都可以成为广东省足协和山西省足协的会员。上海市足球协会次之,包括各区县、行业足球协会和业余训练单位、足球俱乐部及从事足球运动的企事业单位可以作为上海市足协的会员。福建省足协、浙江省足协、陕西省足协的单位会员范围较少,一般只包括市级足球协会和行业、系统足球协会,与足球运动有关的足球组织并不包括在内。在会员的进入门槛上,一般都规定了较高的门槛,例如各足球协会都要求必须在协会业务范围内有一定影响力才能加入协会。这就限制了会员的范围,影响了体育社团民主的广度和深度。

1.3 体育社团法人治理之政府介入困境

在政府介入体育社团法人治理的规范方面,民政部于1998年制定了《社会团体章程示范文本》,各地也都纷纷制定了本地的社会团体章程示范文本,例如,湖南省2015年颁布的《社会团体章程示范文本》、珠海市民政局2009年颁布的《关于印发珠海市社会团体章程示范文本的通知》。这些规范性文件旨在为社会团体的章程内容提供范本,其内容主要涉及社团内部的法人治理机制问题。这些文本共同的特点是强制性色彩浓厚,名义上虽为范本,实质上却具有强制性的效力。体育社团章程是民政部门年度重点审查的对象,只有章程符合条件才能允许社团继续从事活动。因此各级民政部门在审查社团提交的章程是否符合条件时,自然也就以这些章程示范文本作为强制性的许可要件。并且这些章程示范文本没有强制性规范与任意性规范的区分,导致民政部门过度干预了体育社团自主制定章程的内容,使章程的形式化、格式化现象比较严重,从而使体育社团法人治理也明显受到政府的过度干预。

在政府对体育社团法人治理监管方面,由于社会团体双重管理体制的束缚,以及政府监管手段的单一,使体育社团许多违反法律规定的行为得不到及时纠正。具体表现在体育社团的成立需要有业务主管机关的挂靠和民政部门的登记,这两个部门都是体育社团的管理机关。根据2016年新修订的《社会团体登记管理条例》第24条和第25条的规定,登记管理机关和业务主管机关都有权力对社团进行监

管,监管的内容也有许多重合的地方。这就导致两个部门之间很容易产生职权交叉、职责不明、相互扯皮的现象。如果两个部门对于自己不想管的事项都不管,就会出现管理和监督的“真空地带”,并且登记管理机关和业务主管机关监管的手段比较单一,一般是对社会团体提交的年度工作报告进行审查,这样的监督方式并不能起到及时纠正社会团体违法行为的作用。

1.4 体育社团法人治理困境之原因分析

究竟是什么因素导致现有的体育社团法人治理之困境?这就需要从影响体育社团法人治理的外部因素说起。我国的体育社团并不像西方国家那样是从下而上的渠道发展,而是政府为了满足行政管理职能的需要而设立的。体育社团内部的治理形态在很大程度上取决于政府需要,因为体育社团的领导阶层大部分为行政机关人员,他们对组织的态度、工作重点、工作观念会直接影响组织的发展方向。但是,近年来政府工作目标都聚集在了如何理顺政府与体育社团的关系上,普遍存在重外部体制机制的建设,而忽视内部治理的现象。例如国务院发布的《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》将行业协会与行政机关脱钩作为重点关注的内容,并没有关注行业协会的内部治理。所以,政府对体育社团法人治理的忽视不可避免地会带来组织内部治理不佳的后果。

体育社团法人治理不完善的原因在于社团章程没有被严格遵守,社团章程虚置情况比较严重。而导致章程虚置的原因在于:一是缺乏强有力的监管机构,民政部门虽然作为社团管理机关,但地方体育局同时也是社团的业务主管机关,同样作为行政机关,民政部门就很难对体育局的领导人长期担任体育社团领导进行有效监管。而体育社团也乐于将体育局的领导人员长期选定为自己的领导阶层,这样就可以获得行政部门的资源。二是章程制定没有充分反映会员的意志,章程的形式化、格式化比较严重^[7],这样的章程就很难被会员自觉遵守,当章程被破坏时,自然也就没有会员进行反抗。

体育社团没有建立完善的法人治理,也有很大一部分原因在于立法的不完善。在我国主要有《民法总则》《体育法》《社会团体登记管理条例》来规范体育社团,然而这些法律对体育社团法人治理的规定少之又少。《民法总则》只对非营利社会团体法人的章程、会员代表大会和理事会做了简略的规定,《体育法》对体育社团内部治理完全没有规定。2016年



新修订的《社会团体登记管理条例》在社团成立的条件上规定了要有规范的名称和相应的组织结构,在章程的内容上规定了民主的组织管理制度和执行机构的产生程序,可以看出这些条款对体育社团内部治理的规定是非常模糊和基础性的,“相应的组织结构”和“民主的组织管理制度”是一个内涵十分不明确的概念,无法根据这些规定来具体要求体育社团建立权力机构、执行机构和监督机构相互制衡、相互合作的组织形态。然而对比公司法人治理,可以发现《公司法》对各种形态的公司法人治理结构都做了详细的规定,这也是公司法人治理成功的必备条件之一。对比西方发达国家的社团法人治理,可以发现其社团立法对社会团体法人内部治理进行了详细而又有可操作性的规定,例如,美国《非营利法人示范法》、日本《特定非营利活动促进法》《德国民法典》等^[8]。所以,完善立法是提高体育社团法人治理的一个重要条件。

体育社团内部治理纠纷的裁决机制的缺乏也影响了法人治理的构建。内部治理纠纷的裁决机制是指当体育社团内部成员对组织决策的做出、议事的程序、选举的民主性等有疑问时,可以向有关机关申诉并获得公正的裁决。西方国家一般规定由法院来裁决这方面的纠纷,而我国缺乏裁决体育社团内部治理纠纷的机构,成员无法就违法、违章的侵害行为获得救济,这就使得体育社团法人治理缺乏内部成员的监督。另外,我国体育社团的工作人员大多为兼职人员,缺乏组织规范化运作所需要的时间和精力,使得体育社团法人治理的构建缺乏人力资源的支持。

2 改革完善体育社团法人治理的意义

虽然近些年来体育社团的改革日益受到人们的关注,但已有的研究大多集中在体育社团双重管理体制、政府对体育社团的干预等问题,对体育社团内部治理的研究则非常少见。虽然也有学者对某个种类的体育社团法人治理做过研究,例如对中国足球的法人治理做过研究,但侧重于从宏观层面上探讨,对体育社团法人治理究竟存在什么问题研究比较少,法人治理的具体内涵也没有明确阐述^[9],这说明对体育社团法人治理的已有研究非常缺乏。现阶段探讨政府与体育社团的关系固然有重要意义,但过于强调政府的作用而忽视体育社团内部治理结构的完善,可能会导致即便体育社团独立于政府,但由于内部治理机制的不健全,仍然无法发挥其应有的功能。内部治理和政府支持是体育社团发展不可缺少的重要因素,两者如车之两轮、鸟之双翼,缺一不可^[10]。在实践中,我们经常看到体育社团的社会功能在被

广为肯定的同时,也不时暴露出自身治理中的严重问题。因此研究体育社团的法人治理机制是我们必须面对的重大难题。

体育社团法人治理的完善有以下重要的意义。首先,体育社团作为行业利益代表,是会员让渡一部分权利而形成的,其不仅要维护行业成员的利益,还要承担一部分公共职能,这就意味着体育社团必须建立完善的内部治理机制来有效承担公共责任。其次,体育社团建立完善的内部治理机制也有利于更好维护会员的利益。完善的内部治理使得会员可以民主、高效地参与组织管理,在管理组织事务过程中,将自己的利益诉求表达出来,从而避免组织的管理层控制组织,损害组织成员的利益。最后,体育社团法人治理机制的构建也有利于提升组织自身的公信力,获得会员和社会的信赖,从而得到更多的物质支持。正如亨廷顿所说的“制度化是组织和程序获得价值观和稳定性的一种过程”^[11],只有体育社团在内部机构设置、权力运作都制度化、规范化以后,才能为会员和社会提供一个稳定的预期,才能凝聚各个阶层人们的共识。目前,我国的体育社团缺乏国外发达国家行业协会所拥有的公众信服力。所以,在管理行业事务时更多依靠政府的强权维系,这不利于社团的发展。因此,完善体育社团法人治理机制能够为其提供一套科学、制度化的组织和运行规则,使其真正树立良好的社会形象和公信力。

3 完善体育社团法人治理的理论借鉴

3.1 委托代理理论对体育社团法人治理的意义

法人治理源于公司治理,公司的产生来源于所有权与经营权的两权分离,随着众多股东的出资使公司的所有权不再只属于单个企业主,而是出资的众多股东,但是,企业的经营管理权却不可能由所有的股东来行使,否则,没有任何效率可言。于是,公司的所有权与经营权不得不分离,股东通过股东大会选举董事会,将公司的经营权交由董事会来行使,这样,公司和董事会便形成了委托—代理关系;同时,董事会又将部分经营权委托给经理人员,在董事会和经理人员之间又形成了委托—代理关系。如此一来,公司的法人治理就形成了双重代理关系,这种双重代理关系存在着不可避免的弊端。因为,在市场经济条件下,由于信息不对称、代理人追求自身效用最大化和“经济人”假设的存在,使得代理人有可能偏离股东所有者的利益,而追求自身利益的最大化,此时,应该通过完善的法人治理机制来解决所有权和



经营权两分情况下的代理难题。具体来说,就是通过股东大会、董事会、监事会构建既能相互制衡、又能相互合作的制度,以此来降低代理成本和代理风险,防止经营管理者背离所有者的目标。

随着公司治理理论和实践的发展,许多学者提出将公司法人治理的理论和实践覆盖到非营利组织,例如 Gies 等认为非营利组织的诸多治理功能是和营利组织相似的,是董事会为了治理免税组织所采取的集体行动^[12], Robert Blood 也认为非营利组织非常类似于私人公司而不是任何其他现存的政治机构,因此从公司治理的角度研究非营利组织法人治理极为必要^[13]。体育社团作为非营利性的社会法人自然也可以借鉴公司法人治理模式,这种借鉴可以从与公司产生相类似的委托—代理理论出发。在以体育社团为代表的社团法人中也存在着类似的委托—代理困境,体育社团的会员通过让渡自己的一部分权利给协会,如制定行规约权、接受协会处罚权、会费等,使得会员与体育社团形成了委托代理关系,体育社团又通过会员代表大会选举理事会,将经营管理权委托给理事会。如此,在会员、体育社团与理事会之间便形成了双重代理关系,在这双重代理关系中,同样存在着如公司法人治理中的双重代理困境。因为,即使体育社团作为非营利性法人,没有公司法人中的利润分配诱惑,理事会仍然可能会偏离会员的目标而追求自己的目标。因此,如何保证代理人在符合所有权人利益的情况下运作是法人治理的核心,不论是营利性法人,还是非营利性的社会团体法人,都可以借鉴以股东大会、董事会和监事会相互制衡、相互合作的制度,这是解决委托—代理困境的方案。

3.2 合法性理论对体育社团法人治理的意义

合法性的研究最早起源于西方国家,合法性是指既要符合法律、法规的规定,又要以被认可和被接受为前提^[14]。马克斯·韦伯认为合法秩序由道德、宗教、习惯、惯例和法律构成^[15],哈贝马斯强调合法性意味着某种政治秩序被认可的价值以及事实上的被承认^[16]。合法性是影响社会团体的一个非常重要的变量,它影响着社会团体机构的成立和运行。合法性一般分为官方合法性与社会合法性,前者是指来自政府的承认与信任,在依法登记注册的基础上,还包含着党政部门对社会团体的直接管理;后者是指来自社会的承认与信任。不论是官方合法性,还是社会合法性,都是属于外部合法性。进入 21 世纪后,随着政府与社团关系的理顺,社会团体内部合法性问

题变得更为突出^[17]。社会团体内部合法性是指社会团体的会员或准备吸纳为会员的群体对该团体的认同,以及其治理结构能够保持这种认同的态度,包括组织合法性和成员合法性,前者是指组织内权威机构的被承认、支持和服从,后者是指社会团体的领导人被普通会员所接受、承认并服从管理的状态。

我国体育社团大部分都是计划经济时代由政府组建的附属机构之一,因此,在官方合法性上不存在任何问题,同时也说明了体育社团主要是为了满足政府职能的需要,代表政府的利益,导致其对体育社团管理下的社会和成员利益考虑的比较少,因此,在社会合法性方面就显得严重不足。社会合法性不足就使体育社团缺乏社会公信力,难以获取社会捐赠,社团可持续发展就会严重受阻,因此,社会合法性要求体育社团在组织运行过程中,更多地考虑社会的利益,而不只是代表政府的利益。在内部合法性中的组织合法性方面,我国体育社团会员的覆盖率严重不足,有的体育社团甚至连个人会员都没有,大部分体育社团的团体会员只是体制内的下级体育社团,更广阔的社会组织都没有包括在内。因此,在组织合法性上,没有更多利益主体的参与就很难获得人们的认同和服从,组织合法性就无从谈起,这就要求体育社团必须扩大会员范围,让更多的组织和个人参与管理。在内部合法性中的成员合法性方面,体育社团会员意见的表达渠道不通畅,会员代表大会或是长时间不召开,或是大会议事的形式化,对重大事项的表决、对社团领导人的选举和罢免等权利都没有足够的保障,导致会员对社团认同度不高,缺乏参与社团事务的积极性,这就要求必须加强会员的意见表达机制和民主参与程序,使会员真正形成对社团的认同感和凝聚力,激发会员参与社团内部管理的积极性。

4 改革完善体育社团法人治理模式的对策建议

4.1 体育社团法人治理机构与机制之构建

在体育社团法人治理中,监事会机构的设置必不可少。因为,根据委托—代理理论,作为执行机构的理事会在信息不对称的情况下,时时有可能偏离组织的宗旨而追求私人的利益,需要监督机构对其监督,所以最好的方式就是在社团内部设立监事会。在体育社团内部设置的监事机构相对于业务主管机关和民政部门的监管来说,更为有效和全面。监事会作为体育社团的内设机构有权力全面参与体育社团重大决策的做出,对决策中违法、违章的规定,可以



有效行使监督权,向会员大会反映或者民政部门反映,防止体育社团被领导层控制从而损害会员的权利。同时,也可以防止体育社团为了满足自己行业的利益损害社会公共利益。

章程是体育社团法人治理的主要依据,是会员意志的集中反映,只有民主制定章程并且有效实施,体育社团法人治理才有可能。在章程的制定上,首先由理事会制定章程的草案,然后向会员公布、征求会员的意见,经过会员的充分讨论后,将会员的意见写入草案,最后再提交会员大会表决。表决一般采用无记名投票的方式,杜绝鼓掌通过的方式,增加表决仪式的严肃性和神圣感。通过这些措施,可以使章程充分反映会员的意志和利益,增加会员对章程的信任感,使体育社团的自律机制得以有效建立,并减少体育社团治理的成本。

在体育社团法人治理的运行机制上,应落实民主选举制度、完善议事规则、扩大体育社团会员的范围。在体育社团民主选举制度上,理事会、秘书长等领导阶层的任命容易受到行政机关的干预,往往是行政机关提出理事会、秘书长的人选,然后由会员代表大会等额表决。这样的提名和选举严重干扰了体育社团的民主和自治制度,应该由理事会和一定比例的会员提出领导阶层的人选,然后再交由会员大会差额表决,以保障各候选人之间能够公平竞争,这样选举出来的领导阶层才能真正代表会员的意志和利益,才能为会员所信服。在议事规则上,要保证会员大会、理事会、主席会议能够定期按时召开,对没有按时召开会议的责任人员给予处罚。在体育社团的会员范围上,应该降低会员门槛、扩大会员的种类,既包括团体会员,也包括个人会员,只要与体育运动有利益相关的主体都可以申请加入体育社团。通过扩大体育社团会员的范围可以使体育社团获得组织合法性,增加会员对组织的认同和服从;通过落实民主选举制度、完善议事规则可以使体育社团获得成员合法性,激发成员参与体育社团事务管理的积极性,为体育社团的发展贡献自己的力量。

4.2 体育社团法人治理之政府介入

政府虽然可以介入体育社团的法人治理,但应当以非强制性引导作为政府介入的主要形式,这种非强制性的引导方式包括3个方面:第一,政府制定的非强制性指引规则不具有强制执行的效力,只能对体育社团起示范引导作用,不能因为社团没有按照指引规则制定章程就处罚社团;体育社团也可以自由选择是否采纳政府制定的指引规则,不采纳也

不会受到任何实质不良影响。第二,政府可以发布规范性文件对体育社团法人治理结构进行详细规定,如广东省就制定了《广东省民政厅关于社会组织法人治理的指导意见》,详细规定了社会组织法人治理的规则,包括机构的设立、机制的运行等,可以说对社会组织法人治理树立了很好的文本典范;深圳市也制定了《深圳市行业协会法人治理指引》,对深圳市行业协会法人治理的具体规则做了非常详细的规定。这些规范性文件没有规定相应的罚则,只是对行业协会等社会组织起到示范的作用。第三,政府的非强制性指引还可以体现在包含一整套激励措施的组合性方案,当体育社团按照政府的指引实现了法人治理,政府就应当给予物质上或者是名誉上的奖励,避免非强制性指引所导致的无罚则的规则难以施行。

政府介入体育社团法人治理的方式,不仅仅在于以非强制性的引导介入,更重要的是政府要以积极的态度应对体育社团的法人治理。政府要研究制定符合本地实际情况的政策,给予体育社团更大的政策空间和权力资源,使其拥有足够的物质资源来完善法人治理。同时,政府还可以通过购买体育社团公共服务的方式,使体育社团在承接政府购买服务的同时,倒逼自身完善内部治理体制的建设来提高服务质量和绩效^[19]。这也体现了合法性理论的要求,现阶段的体育社团缺乏社会合法性,没有在社会公众面前树立公信力,而体育社团通过承接政府购买服务,向社会提供优质的服务,不失为赢得社会信任的好办法,进而,在社会捐赠方面可以获得更多的收入。

民政局作为体育社团的登记主管机关要切实发挥好监督作用,对体育社团没有按照章程规定实施相应行为的要给予处罚。实践中,有的体育社团没有按照章程的规定运行却没有受到处罚,以中国足协为例,其在2005年至2014年没有按照章程规定召开一年一次的会员大会,按照《社会团体登记管理条例》的规定,中国足协必须受到相应的处罚,但作为社团管理机关的民政部门却放任此现象的发生,使中国足协的违章行为一直得不到纠正。因此,当章程或者法律对体育社团法人治理有相关规定时,民政部门必须严格监督体育社团执行章程或者法律的规定,确保章程和法律规范能够得到遵守。

4.3 体育社团法人治理之法律保障

我们国家在体育社团法人治理的法律供给方面存在严重不足的现象,这就导致了实践中各个体育社团法人治理不一的乱象。因此,有必要对体育社团内部治理给予足够的法律保障,倒逼体育社团完善



自身的内部治理结构与治理机制。在这一点上,有必要借鉴美国、日本和德国的社团法人治理模式,制定一部统一的法律来规制社会组织内部的法人治理^[19]。党的十八届四中全会提出“加强社会组织立法,规范和引导各类社会组织健康发展”,以及全国人大代表王明雯在第十二届全国人大四次会议上提出的加快《社会组织法》的建议,使得在将来要制定的《社会组织法》中详细规定社会组织内部的法人治理制度具有现实可能性。其中的具体制度为法律中既有强制性的规则,也有任意性的规则。对于会员代表大会、理事会、监事会职权的设定,社团民主选举,社团议事规则,财政收入与支出等关系社团生死存亡的事项,法律应该做出强制性的规定。而对于社团自律范围内的事项,例如纪律处罚、工作计划制定、办事机构的设置等,法律应当采取任意性规定的方式,由社团自主决定。《社会组织法》不仅要规范以体育社团为代表的社会组织外部关系,即体育社团与政府的关系,还要包括体育社团与成员之间的权利义务关系,做到无所不包^[20]。

5 结论

体育社团的法人治理对于提高体育社团服务效率,发挥体育社团作为行业代表应有的功能,具有重要的意义,应成为未来改革的趋势所在。现有体育社团法人治理存在着治理结构不健全、治理机制不完善与政府过度介入等3个方面的大问题,通过借鉴委托—代理理论、合法性理论,我们提出制定《社会组织法》,明确规定体育社团法人治理结构与机制,改变法律在体育社团法人治理方面的供给不足;通过制定非强制性的法人治理指引,为完善体育社团内部体制机制提供范本;通过减少政府在体育社团领导层的人数,加强民政部门对体育社团遵守章程的监督,为体育社团法人治理提供政府的监督保障;通过倡导体育社团建立监事会、加强章程实施的有效性、完善议事程序和规则、落实民主选举制度以及扩大体育社团的会员范围,提出完善体育社团内部治理机制的措施。通过以上的对策建议,可以有效完善体育社团的法人治理,提高工作运行效率,从而更好地维护会员利益和服务社会。

参考文献:

[1] 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,(4):1-12.
- [2] 何强.转变体育发展方式进程中的项目协会改革[J].北京体育大学学报,2015,(1):15-24.
- [3] 王诗宗,宋程成.独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思[J].中国社会科学,2013,(5):50-67.
- [4] 北京市足球运动协会组织结构示意图[EB/OL].[2017-08-8].<http://www.bj-fa.org.cn/tabid/71/Default.aspx>.
- [5] 李悦.两到三年去行政化!河南省足协迈出改革第一步[EB/OL].[2017-08-8].http://www.ha.xinhuanet.com/yuqing/20161129/3553168_c.html.
- [6] 许琰.江苏足协首次代表大会在宁召开 将接纳个人会员 [EB/OL].[2017-08-8].http://news.cz001.com.cn/2016-06/18/content_3232255.htm.
- [7] 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,(12):1-5.
- [8] 盖威.中国社团立法研究:以市民社会为视角[M].北京:中国书籍出版社,2015:93-122.
- [9] 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,(3):1-8.
- [10] 黎军,李海平.行业协会法人治理机制研究[J].中国非营利评论,2009,(1):40-61.
- [11] [美]亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,译.北京:三联书店,1989:12-20.
- [12] 陈林,徐伟宣.从企业法人治理到非营利组织法人治理[J].宁波党校学报,2003,(4):27-31.
- [13] Robert B. Should NGOs be Viewed as “Political corporations”? [J]. Journal of Communication Management, 2004, 9(2):120-133.
- [14] 徐家良.行业协会组织治理[M].上海:上海交通大学出版社,2014:30.
- [15] 马克斯·韦伯.经济与社会(上卷)[M].北京:商务印书馆,1997:241.
- [16] 于尔根·哈贝马斯.交往与社会进化[M].重庆:重庆出版社,1989:184.
- [17] 徐家良.行业协会组织治理[M].上海:上海交通大学出版社,2014:31-33.
- [18] 王扬.体育社团自治在政府购买服务中的角色研究[J].体育科研,2017,38(4):1-7.
- [19] 盖威.中国社团立法研究:以市民社会为视角[M].北京:中国书籍出版社,2015:112-113.
- [20] 金锦萍,葛云松.外国非营利组织法译会[M].北京:北京大学出版社,2006:72.

(责任编辑:陈建萍)