



我国体育社会组织培育的法治路径

李晶

摘要: 体育强国战略的提出为培育体育社会组织提供了新的契机,如何培育体育社会组织则是我国体育法治建设中的一个重要命题。在体育社会组织培育的过程中,亟须解决目前存在的行政监管机关之间职责划分不清、体育社会组织难以获得必要体育资源、政府购买体育社会组织的体育服务监督不足等众多问题。为此,建议:行政机关要转变监管理念与监管协作方式;充分利用信息技术进行监管协作;在体育社会组织主动获得必要体育资源上提供立法保障;对政府购买体育服务进行有效的监督等。因此,构建我国体育社会组织培育的法治路径,将是十分重要的举措。

关键词: 体育社会组织;培育;体育法治;行政监管

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2021)06-0050-08

DOI:10.12064/ssr.20210607

The Legal Path of Cultivating Sports Social Organizations in China

LI Jing

(Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, China)

Abstract: The sports power initiative poses a new opportunity for cultivating sports social organizations. How to cultivate sports social organizations is of vital importance in the construction of sports rule of law in China. At present, in the process of cultivating sports social organizations, there is an urgent need to solve many problems, such as unclear division of responsibilities between administrative supervision departments, inaccessibility of necessary sports resources for sports social organizations, and insufficient supervision on sports services purchased by the government from sports social organizations. Therefore, this paper put forward suggestions as follows: the administrative departments should change the philosophy of supervision and the way of supervision cooperation; make full use of information technology for regulatory collaboration; sports social organizations have legislative guarantee to access necessary sports resources; government purchase of sports service has to be effectively supervised, etc. The paper concluded that it is a very important measure to build a legal path for cultivating sports social organizations in China.

Keywords: sports social organization; cultivation; sports rule of law; administrative supervision

《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》提出,到2035年所要基本实现的社会主义现代化远景目标之一,是要建设体育强国以提高国民素质和社会文明程度、增强国家文化软实力。体育强国的建设不只是在竞技体育中取得更多、范围更广的优异成绩,更应该是全国人民在共享我国社会主义现代化建设成果中对提高身体素质在内的国民素质的积极追求。其中,体育社会组织是公众获得体育活动的重要途径与载体,是促进我国体育法治建设的重要力量,在体育强国建设中可以发挥愈加

基础、积极的作用。如何培育体育社会组织,使其在我国体育强国建设中发挥作用,是当前亟须研究的时代课题。

1 我国体育社会的概念及法律地位

1.1 我国体育社会的概念

严格来说,我国法律中并未明确规定体育社会的概念。关于体育社会的文字表达出现在我国的行政法规、部门规章、地方法规等法律文件

收稿日期:2021-04-15

作者简介:李晶,女,博士,讲师。主要研究方向:宪法学与行政法学。E-mail:593846979@qq.com。

作者单位:上海政法学院,上海 201701。



中,而对体育社会组织概念进行明确规定的是地方规范性文件。如:江苏省体育局和江苏省体育总局印发的《进一步加强体育社会组织建设的指导意见》中明确提出了体育组织的概念,即体育社会组织是指以从事和发展体育为目的,在政府、市场、社会之间发挥管理、服务、协调、监督等作用的公民自治组织,在促进体育行政管理与体育自治有效衔接、转变体育发展方式、构建多元化公共体育服务体系中发挥越来越重要的作用;江苏省体育局和江苏省民政厅印发的《关于培育发展基层体育社会组织的指导意见》中对城乡基层体育社会组织也进行了界定,即城乡基层体育社会组织是指在县级民政部门登记或备案,以街道、乡镇或城乡社区为主要活动区域,满足城乡社区居民体育需求、服务基层全民健身的各类体育社会组织。上海市体育局、东莞市体育局(现为东莞文化广电旅游体育局)、西安市体育局等也发布了关于体育社会组织的规范性文件。不同地方规范性文件对体育社会组织概念界定略有差异,但都强调了体育社会组织的自治性以及公共服务性。

关于体育社会组织概念的界定,无论从何种角度出发,都要涵盖如下要素:一、从参与体育社会组织的主体来看,体育社会组织要能反映并维护参与公众的相关体育权益;二、从体育社会组织本身的性质来看,体育社会组织应是以公益目的或其他非营利目的而成立的;三、从体育社会组织自身的作用来看,体育社会组织是能够在体育事务中协调政府与公众之间的关系,以更好实现公众的体育权益;四、从体育社会组织更广泛的功能来看,体育社会组织是政府提供体育服务的重要补充,甚至在未来公共体育服务提供中占有重要地位。如上海市体育局官网的“体育公共服务”栏目下列举了“体育类社会组织”^[注 1],无论体育社会组织的具体组织形式是社会团体、基金会,还是民办非企业单位等,均以提供公共体育服务为其存在目的。简言之,我国体育社会组织是为公众提供体育服务并能反映、维护公众体育权益的非营利性组织。

1.2 我国体育社会组织的法律地位

我国法律文件对体育社会组织概念的规定与体育社会组织所具有的法律地位在一定程度上可比作硬币的2个面。亦即,当前并没有专门法律对体育组织的概念和法律地位进行明确规定,而是依据相关法律文件对社会组织、社会团体等进行的原则性规定,分析出体育组织的概念及其所具有的法律地位。而且,体育社会组织法律地位的确定可以

直接得出体育组织的非营利性、自治性等特点,有助于对体育组织的概念进行界定。此外,从体育组织法律地位的确定程度也可窥探我国体育组织的培育状况,如:从《中华人民共和国宪法》(简称《宪法》)和《中华人民共和国民法典》(简称《民法典》)确定的体育组织的法律地位,可以看出体育组织的培育要以发挥其自治性为主;从《中华人民共和国体育法》(简称《体育法》)确定的体育组织的法律地位来看,体育组织要有发展群众体育的目的和协助政府提供体育服务的功能;而从地方立法中所确定的体育组织的法律地位来看,培育的体育组织要能够提供多种体育服务。

1.2.1 《宪法》和《民法典》确定的体育组织的法律地位

国家层面的立法并没有明确规定体育组织的法律地位,但仍为体育组织的存在提供了法律依据。整体而言,国家层面的立法为体育组织的存在、成立与开展相关活动留下了一定的空间,体育组织的存在由《宪法》予以保障。《宪法》第35条明确规定公民结社自由权,其第51条规定公民在不损害国家、社会、集体的权利以及其他公民合法的自由和权利下行使自由和权利,这是体育组织具有自治性的体现。而体育组织的法律地位、成立条件等则由我国《民法典》进行了原则上的规定:第一,体育组织是我国民事主体,不具有营利目的。《民法典》第2条、第87条对此进行了规定。第二,体育组织要依法成立或设立。《民法典》第90条规定了非营利法人的成立,经依法登记成立取得社会团体法人资格或依法不需要办理法人登记的,从成立之日起具有社会团体法人资格;如果体育组织是非法人组织,需要遵循第103条的规定,依法进行登记或按规定履行批准程序。

1.2.2 《体育法》确定的体育组织的法律地位

关于体育组织的具体形式及其法律性质由《体育法》进行专门规定。《体育法》在第五章专章规定了“体育社会团体”,特别规定了体育总局、中国奥林匹克委员会、体育科学社会团体和全国性的单项体育协会,并分别规定了其法律性质。如:第36条规定各级体育总局是联系、团结运动员和体育工作者的群众性体育组织;第38条规定体育科学社会团体是体育科学技术工作者的学术性群众组织等。此外,《体育法》第12条规定了基层体育组织,强调社区体育组织要为群众开展体育活动。但仍需承认的



是,《体育法》并没有将体育社会的概念、法律性质、具体种类进行明确规定,这为如何培育体育社会组织增添了难度。国务院颁布的《全民健身条例》第3条对此进行了部分补充:“国家推动基层文化体育组织建设,鼓励体育类社会团体、体育类民办非企业单位等群众性体育组织开展全民健身活动。”具体而言,社会团体要组织成员开展全民健身活动(第16条),基层文化体育组织还要协助政府做好相关工作(第17条)。

1.2.3 地方立法确定的体育社会的法律地位

关于体育社会的活动范围和组织任务,地方立法作出了更为具体的规定。如《黑龙江省体育发展条例》第6条规定社会团体要组织开展体育活动和体育科学研究等工作,促进体育事业的发展;第27条规定各类体育组织组建优秀运动队的原则等。再如,《辽宁省实施〈中华人民共和国体育法〉若干规定》第5条规定基层自治组织和基层文化体育组织要开展多种形式的体育活动;第7条规定各级体育组织组建体育运动队的原则和要求等。而《上海市市民体育健身条例》与上述地方立法在内容规定范式上并不完全相同,其第12条至第15条规定各类体育社会组织开展市民体育健身运动,强调体育社会的群众性,即体育社会提供广覆盖的公共体育服务。但整体而言,不同类型体育社会的活动范围仍然不够明晰。

2 我国体育社会组织培育的法治现状

从“培育”的词语含义和词语性质来看,体育社会是被培育的对象,其中暗含着培育主体。具体说来,体育社会的培育是一个动态的、多元主体参与的过程,培育目标应是为公众提供体育服务。本文仅从体育社会的行政监管机关、体育社会组织自身发展和如何监管政府购买体育社会的体育服务3个角度分析体育社会培育现状为何亟须改变。

2.1 行政机关的监管职责缺乏明确的立法规定

体育社会提供体育服务内容的多样化决定了其体育服务范围的差异性,而体育服务范围的具体划分直接决定体育社会的行政监管机关。通常而言,体育社会直接的业务主管部门是体育行政机关,民政部门是体育社会的登记机关,因体育服务内容和范围的不同可能还会涉及特定的业务主管机关。

对体育社会进行行政管理的是特定行政

机关。从国家体育总局印发的《体育产业发展“十三五”规划》可知,政府及其相关职能部门是培育体育社会的主要主体。长期以来,我国体育社会的发展与体育行政机关之间紧密联系,作为行业性的非营利组织往往带有一定行政色彩,显然作为培育主体的行政机关与作为培育对象的体育社会出现了某种程度的混同。直接带来的后果是体育社会的自治性被抑制,但可以在政府的管理和指导下获得一定发展。当前强调对体育社会的培育要政社分离,从国家体育总局发布文件中提到的“推进”“鼓励”“提高”等表述来看,行政机关仍要在体育社会培育中扮演非常重要的角色。国家体育总局强调体育社会培育,表明体育行政机关认识到行政管理在体育社会培育过程中所具有的负面性,如政府专业服务能力有限、体育总会职能虚化,仅达到民政部门的一些基本要求,为各类体育社会提供政策普及、业务培训等专业化服务较少^[1]。通过引导、鼓励的培育方式发挥体育社会的自治性,可以更好地向公众提供体育服务。

具体而言,体育行政机关、民政行政机关以及其他相关行政机关都可以成为体育社会发展过程中的行政监管主体。那么,不同行政机关在体育社会发展中应如何履行监管职能以及如何协调监管职能,才能实现体育社会的依法依规发展?如国家体育总局及地方体育局在履行“推进体育与文化、旅游、健康、教育、商贸等融合发展”职能过程中不可避免要与对文化、旅游、健康、教育、商贸等领域具有管理职能的行政机关协调,但如何协调却缺少明确的法律依据,不利于体育社会的发展。

2.2 体育社会获得必要体育资源缺乏立法保障

体育社会的非营利性决定了其在获得必要体育资源上具有天然劣势,而这恰恰又是其为公众提供体育服务的基础。体育社会开展特定体育活动对体育场所、体育设施等有着特殊要求,而球场、健身步道、社区健身房等都由政府建设和管理,体育社会获得特定体育资源成为其生存与发展的关键。

首先,体育社会的非营利性与市场化运营之间的矛盾。体育社会的民事主体地位决定了其非营利属性,虽然法律允许其获得资金以支持运行,但获取必要的资金以开展体育活动不等于以提供体育活动的方式进行营利。这一差别看似是体育



社会组织自身性质的变化,实则反映了其为公众提供的体育活动发生了变化。由体育社会组织提供的体育活动是一种具有专业性质的社会活动,但其转为以营利为目标后,公众能否获得、获得多少、获得质量如何的体育服务可能充满不确定性。体育社会组织最大的特点就是非营利性,但体育社会组织为了获得与其发展相当的特定体育资源,可能会作出追求营利的行为。以公益或其他非营利为目的的社会组织丧失了公共性,不仅不能获得公众信任,也难以获得政府认可^[2]。

其次,体育社会组织可能因专业性不足而无法为公众提供专业化的体育活动。体育社会组织是专业性的组织,提供专业的体育活动是其不同于其他社会组织的核心要素,对组织成立、成员、场地等均有一定要求,同样也需要特定体育资源。参考《体育类民办非企业单位登记审查与管理暂行办法》第5条对设立体育类民办非企业单位应具备的条件可知,体育社会组织的专业性主要体现在:(1)业务和经营范围要遵守法律规范和行业标准;(2)要提供充足的体育专业人员;(3)要有满足业务范围的体育场所和条件等。但现实却是一些体育社会组织的专业性受制于多种因素,如公共资源的分配不均以及体育社会组织自身资源不足等,从而无法满足公众对专业体育服务的需求。而且,随着我国人民群众生活质量的不断提高,公众对个性化的体育活动需求也在增加,对体育社会组织在提供某一具体领域的体育活动专业性上有着更高的要求。

最后,特定体育资源的不足也直接影响体育社会组织提供公共体育服务的效果。从当前来看,体育社会组织可以成为政府为公众提供体育服务不足的重要补充力量。虽然我国社会组织的数量不断增长,但所辐射的公众仍然有限。根据民政部发布的《2019年民政事业发展统计公报》中的统计数据来看,截至2019年底,全国共有社会组织86.6万个,比上年增长6.0%^[3]。即便是86.6万个社会组织全部是体育社会组织,体育社会组织的拥有率也不过是6.19个/万人左右,远不能达到充分为公众提供体育服务的效果。另外,体育社会组织的数量也与地区经济发展有关,体育社会组织的“普惠性”与公众对体育社会组织的“可及性”都存在较大差距。体育社会组织过于强调其在某一领域的专业性,可能会影响获得体育服务的公众范围,从而影响全民健身目标的实现。但这并不是否认体育社会组织要提供符合时代发展、专业性的体育活动,而是强调体育社会组织的发展要兼顾专业性与服务性,让更多公众参与其中。体育社会

组织获得必要体育资源是保持其法律地位且能够提供公共体育服务的基础,需要立法予以保障,否则体育社会组织的生存和发展将会受限。

2.3 对政府购买体育服务缺乏有效的监督

根据国家体育总局印发的《体育产业发展“十三五”规划》,培育体育社会组织的一个重要途径就是政府购买体育社会组织的体育服务。中肯地说,该种培育途径于政府、体育社会组织和公众来说都是有益的。政府通过购买体育社会组织体育服务的方式弥补自身为公众提供体育服务的不足;政府购买服务的方式可以弥补体育社会组织非营利性导致的资金不足等问题;公众可以享受到政府购买的相对稳定、便捷、惠民的体育服务。但是政府购买体育社会组织服务可能存在偏向性:一是政府在体育社会组织的选择上可能具有特定的指向性,被政府购买服务的体育社会组织可能会特定化;二是政府会根据其当前发展规划和需要而选择指定类型的体育社会组织。长此以往,一方面可能会对体育社会组织的培育带来消极影响,不利于体育社会组织的多元化发展和健康发展;另一方面政府所购买的体育服务是否为公众所需有待考察。

在这样的背景下,有限的政府培育力量可能会仅满足体育社会组织自身运行的需求,而非充分考虑公众对体育服务的需求。亦即,公众所获得的是被选定的体育社会组织提供的特定的体育服务,造成的直接后果就是体育社会组织提供的体育服务与公众所需要的体育服务并不完全匹配。具体表现在:有限的体育社会组织无法满足公众对体育服务的需求,公众只能在有限的体育社会组织中获取体育服务;与此同时,被培育的体育社会组织提供的体育服务往往特定化,只能满足特定公众的需求。在这个过程中,监管政府购买体育服务值得关注。

此外,政府购买的体育服务的供给者体育社会组织向公众提供的特定体育服务同样需要监督。当前仍存在一些体育社会组织在接受政府购买体育服务后,并未向特定公众提供符合要求的体育服务,而仅在形式上展现出提供体育服务的假象,以应付政府对购买体育服务情况的检查。无疑,这既浪费了政府的公共资源,也影响了政府的公信力,更对公众获得体育权益带来了损害,不利于我国体育事业的发展。故而,有必要对政府和被政府购买体育服务的体育社会组织进行监督,以确保公众能够切实获得特定的体育服务。



3 构建培育我国体育社会组织的法治路径

国务院办公厅发布的《体育强国建设纲要》中明确指出：“到 2035 年，形成政府主导有力、社会规范有序、市场充满活力、人民积极参与、社会组织健康发展、公共服务完善、与基本实现现代化相适应的体育发展新格局，体育治理体系和治理能力实现现代化。”体育社会组织的培育离不开体育法治的整体发展，尤其在当前体育法治发展相对滞后且不足的背景下，培育体育社会组织不仅必要且迫切，这是体育社会组织规范发展、公众获得体育服务、政府能够依法履行职权的有效途径。

3.1 行政机关转变监管理念与监管协作方式

3.1.1 行政监管机关要转变监管理念，从登记准入转向事中事后监管

国家体育总局印发的《体育产业发展“十三五”规划》中将“政社分离，管办分离”写入培育体育社会组织的首要目标。其中，广受争议的便是体育社会组织的准入要求，即体育社会组织既要接受体育行政机关的业务管理，又要到民政行政机关进行登记。这就意味着在民政行政机关网站上查询不到的体育社会组织可能处于不合法或非法状态。虽然当前已有地方开始对基层体育社会组织的准入进行备案实践，但实际上并未降低基层体育社会组织的登记要求，备案只是一种过渡性程序。更何况，并非所有的体育社会组织都能享受到登记条件未达到时先备案的宽松条件，对体育社会组织所要服务的对象、服务的地域范围等都有着明确的限定。

为体育社会组织设计较为严格的登记准入要求是为了确保体育社会组织能够提供专业的体育活动，确保与群众健康安全等密切相关的权益能够实现。对体育社会组织的登记准入是一种事前监管程序，只有在满足法律法规等规定的条件后才能获得合法登记。但体育社会组织核心特点是自治性，强调对提供公共体育服务的自我管理与自我治理。为了充分发挥体育社会组织在公共体育服务中的积极性与自治性，可以适当降低其准入要求，让更多公众受益。如《社会团体登记管理条例》第 10 条规定的社会团体成立的条件中，分别规定了会员数量、组织名称和组织机构、固定住所、专职工作人员、活动资金、民事责任能力；第 11 条规定由发起人向登记管理机关提交登记申请书、业务主管单位的批准文件、验资报告和场所使用权证明、发起人和拟任责任人的身份证明等基本情况、组织的章程草案。可以预料的是，

在成立初期，体育社会组织会员数量、固定住所、专职工作人员和活动资金等方面可能难以达到规定的登记要求；体育社会组织并不以营利为目的，在成立条件中对固定住所和活动资金等有所要求未免有些“强人所难”。培育体育社会组织既要考虑到体育社会组织的现实情况，又要探索建立符合体育社会组织发展现状的准入条件。

与其在体育社会组织登记上进行较为严格的限制，不如放宽对体育社会组织的准入要求或者给予其发展空间使其成长为符合登记要求的合法社会组织，而非不承认已经提供体育服务但未进行登记的体育社会组织所具有的价值。对体育社会组织进行事中事后监管同样是培育体育社会组织的重要手段。在事中事后引入公众等社会力量监督也十分必要，因为社会力量具有覆盖面广、影响力大等特点，鼓励其参与组织监管，有助于在外部形成对体育社会组织的强大约束力^[4]。体育社会组织作为政府与公众就体育事项沟通的重要桥梁，不能过分强调政府的管理，而忽视对公众体育服务需求的满足。

3.1.2 行政监管机关要利用信息技术，转变监管协作方式

为了防止不同行政监管机关重复监管或者推诿监管，基本思路是要明确规定不同行政监管机关的职责。具体而言，通过立法确定体育行政机关为监管体育社会组织的主要部门、牵头部门。相对而言，体育行政机关在行使“推进体育与文化、旅游、健康、教育、商贸等融合发展”职能中占据的是主动地位。与其他行政监管机关相比，体育行政机关在监管体育社会组织上更具专业性，可以行使专门监管权。

由于体育社会组织开展体育服务范围的不同，可能会涉及不同业务主管机关对其进行监管。不过由于体育社会组织的直接监管主体是体育行政机关，其他行政机关可能不知要对体育社会组织进行业务监管或者如何对其进行监管。此时，体育行政机关在监管体育社会组织过程中，如发现其业务范围内可能涉及其他行政监管机关的，应在告知该体育社会组织后，利用当前“一网统管”系统并经该体育社会组织申请后，与其他行政监管机关进行协作，完成多行政监管主体对体育社会组织的行政监管。在整个监管过程中，体育社会组织无需重复提交材料，由体育行政部门与其他部门依法在内部进行特定资料的共享与审核。



3.2 立法保障体育社会组织获得必要体育资源

3.2.1 体育社会组织要具有“造血功能”,从培育发展到自发发展

从体育社会组织培育过程中出现的问题来看,追根溯源都可归结为体育社会组织缺少稳定的资金来源,即缺少“造血功能”。一是,当前有些体育社会组织所从事的与其法律定位不相符的行为,与其缺少持续运行资金直接相关;二是,有些体育社会组织专业性不足,不能提供与其业务和活动范围相应的体育专业人员、场所和设备,这仍与其缺少资金有关;三是,体育社会组织的自治性不足,需要依靠政府采购服务获得生存的条件,同样也可归因于资金不足。

作为专业性的社会组织,体育社会组织不忘初衷地持续运行,需要在政府的支持下形成或恢复“造血功能”。具体而言,在资金来源上,如上海市体育局自2019年开始发布的《上海市体育社会组织专项资金奖励意见》中^[2],通过“以奖促建”“以奖促律”“以奖促管”“以奖促育”的方式,不断推动上海市体育社会组织朝着社会化、实体化、规范化、专业化和国际化方向发展,提升体育社会组织公共体育服务的供给能力和水平。虽然该奖励项目只设置了创新突破奖、管理规范奖、人才培养奖、优秀赛事奖、交流合作奖、行业服务奖6个单项奖励项目和综合贡献奖,但对于鼓励和促进体育社会组织更规范、积极运行,提供了较为稳定的政府激励保障机制。

政府在培育体育社会组织中的作用是积极且成效显著的。如在2015年7月31日举办的国际奥委会全体会议上确定北京获得2022年冬季奥林匹克运动会举办权后,我国通过政策立法促进冬季运动社会组织的培育,如国家体育总局等部门在2016年11月联合发布的《群众冬季运动推广普及计划(2016—2020年)》中明确提出要“充分发挥冬季运动社会组织的作用”,包括培育、扶持冬季运动社会组织的发展,推动国家级冬季运动单项协会进行功能优化改革试点,支持群众性冬季运动体育社团建立。中共中央办公厅、国务院于2019年4月联合印发的《关于以2022年北京冬奥会为契机大力发展冰雪运动的意见》在“大力普及群众性冰雪运动”部分提出要“健全群众冰雪组织”,具体而言,要“充分发挥各级体育总会、冰雪运动协会和其他社会组织作用,组织和引导群众广泛参与冰雪运动”。在全国社会组织信用信息公示平台网站上以“冰雪”为关键词进行检索可以发现,在2016年后,尤其在2020年后关于冰雪类的体育组织数量明显增加,如成立时间超过5年的只有28个,而1~5年的有133个,在1年内的却高达162个^[3]。

在体育专业人员配置上,要给体育社会组织更多的自治权。如东莞市体育局(现为东莞文化广电旅游体育局)发布的《关于东莞市体育局决定转移部分行政审批事项至我市体育社会组织的公告》规定,向社会转移二级裁判员审批职能,给予体育社会组织更多自治权。体育社会组织的持续发展确实需要政府的支持和鼓励,但更需要体育社会组织能够利用政府提供的保障机制来恢复“造血功能”,这也是体育社会组织作为自治组织的应有之义。

3.2.2 依托社区培育体育社会组织,从发展群众体育到群众参与体育

体育社会组织数量不足、提供体育活动能力不足、自治能力较差等问题成为制约体育社会组织发展的内在原因,而这又是体育社会组织当前以及未来一段时间内必然面临的问题。在自身能力不足而政府提供资源有限的背景下,体育社会组织的培育发展要能够充分利用当前政府和社会已经提供的资源。体育社会组织的“发育成长”是一个自我成长与外部支持双重作用的结果。体育社会组织的自我成长应强调其自治能力,当前国家体育总局提出了法人治理结构的探索改革,是否采取法人治理结构应该根据体育社会组织自身的组织大小、提供体育服务的内容与范围而定。这其实对体育社会组织的培育主体提出了更高的要求,体育社会组织的培育应是“因材施教”,而非“流水线”上规格统一的“产品”,尤其在面对公众差异化的体育服务需求上更是如此。

而体育社会组织的外部支持除了政府占据主要地位外,社会力量也是其发展的重要支持者。体育社会组织具有非营利性,其运行资金的重要来源是政府购买服务的财政支出。除了政府外,基层群众自治组织、社区、企业等都可以成为体育社会组织的外部支持者。体育社会组织存在的意义之一在于发展群众体育,在与这个目标有重合的其他社会主体都有机会在培育体育社会组织上发挥一定作用。其中,将体育社会组织培育与社区治理结合是一条既能够满足公众对体育活动“可及性”的需求,也是能够利用社区资源让体育社会组织实现体育活动“普惠性”的可行之路。

具体而言,对体育社会组织的培育与社区治理进行结合可以从如下2个方面着手:一是,群众的基本生活单位是社区,与其让群众自行寻找体育社会组织获得体育服务,不如体育社会组织直接下沉到基层社区,既能够确保体育社会组织的定位、目的、功能实现,也能够体育强国建设中发挥切实促进全民健身的角色。而且,基层文化体育组织已经为基层社区提供体育服务发挥作用,可以进一步挖掘社



区对体育社会组织的需求, 基层自治组织可以通过自治规则将体育社会组织使用社区公共资源向社区居民提供体育服务予以明确规定。二是, 体育社会组织资金、体育设施和场所不足等问题, 也可以利用社区已有的资源来弥补自身资源的不足。城市社区功能愈加完善, 已经逐步提供体育场馆、体育设施等, 将体育社会组织培育与社区治理结合, 可以充分利用社区的资源、直接与群众联系的特点来实现提供公共体育服务的目标。

民政部于 2017 年发布的《关于大力培育发展社区社会组织的意见》中就明确提出要培育发展社区体育社会组织, 为社区居民提供多种形式的生活服务。社区体育社会组织可以寻求有关部门的资金支持, 承接政府购买的社区服务, 扎根社区、贴近群众。随着生活质量提高, 人们对体育服务有着更多需求, 社区群众在寻求体育服务上具有较强的积极性。在社区层面上, 体育社会组织与社区群众是一个双向互动和选择的过程, 社区群众能够充分参与社区治理, 并能直接选择体育社会组织提供的体育服务。从这个角度看, 社区群众在社区治理过程中对体育社会组织的体育活动的选择也是一种培育体育社会组织的形式。从基层体育社会组织存在的意义来看, 发展群众体育既是手段也是目的, 由群众积极参与、主动选择是体育社会组织实现其目标、获得持续发展的动力。未来基层体育社会组织的培育可以是这样一种模式, 即以群众需求为导向发展体育社会组织, 政府更多发挥的是政策导向与为群众购买相关体育服务的作用, 由群众来决定群众体育的发展。

3.3 监督政府购买体育社会组织服务

3.3.1 明确监督要求, 确定政府购买体育社会组织服务的标准

在提供公共体育服务上, 政府的能力是有限的, 体育社会组织参与公共体育服务供给是必要的, 政府与体育社会组织的合作更是必要的^[5]。之所以强调要对政府进行监管, 首要原因是确保公共体育服务资源能够让公众切实享受到, 这应该是政府购买公共体育服务的初衷。选择本身就意味着政府在购买公共体育服务时具有决定权, 如何避免政府在购买体育社会组织的体育服务上的偏向性, 是监督政府履行提供公共体育服务职能时需要考量的问题。具体而言, 可以从如下 2 个方面来明确政府购买体育社会组织体育服务的标准。

一是, 明确将购买公共体育服务纳入政府购买服务目录, 遵循政府购买服务的一般原则和标准。公

共体育服务虽然具有专业性, 但仍属于公共服务的一项内容, 是政府履行公共服务职能的具体体现。在政府购买体育社会组织的体育服务时对选择性提出的限制, 既有直接限制政府的标准, 也有限制政府购买对象的标准。如进入相关采购程序后, 要有相应的价值流程图和标准操作程序等进行指导和规范, 标准化的操作规范既能提高公共服务采购的工作效率, 也可避免牟取不当利益情况的发生; 而对体育社会组织而言, 可引入第三方机构对体育社会组织是否具备承接公共体育服务的资质进行评估^[6]。其实对体育社会组织的资质进行评估就涉及政府购买公共体育服务的特殊标准, 如要对体育社会组织的治理能力、成员资质、场地等资源、承接特定公共体育服务的经验等进行评估, 本质是对体育社会组织的自治性和专业性进行评估。

二是, 政府要对体育社会组织提供公共体育服务进行常态监管。政府购买体育社会组织服务, 既能调用社会组织资源解决政府治理与基层社会治理难题, 也可对社会组织进行管控和规制^[7]。体育社会组织被选择为政府购买体育服务的对象后, 要按照规定和约定提供符合要求的体育服务, 政府需对此进行常态监管, 防止体育社会组织怠于提供体育服务或提供的体育服务流于形式等, 失去政府购买公共体育服务的效果。在这个过程中, 也要对政府是否履行好监督者角色进行监督。因为政府不仅是公共体育服务的购买者, 更是公共体育服务的提供者, 体育社会组织是政府提供公共体育服务的重要补充, 政府有效监督体育社会组织提供的体育服务实则也是其落实提供公共服务职能的体现。故而, 监督具有公共体育服务的购买者和监督者双重身份的政府同样重要。政府还可拓展购买范围、强化政府诚信、规范行政优益权行使和健全体育社会组织社会责任等方面完善政府购买公共体育服务^[8]。

3.3.2 明确监管要求, 政府要全过程监督体育社会组织服务

从本质上来说, 政府购买体育社会组织公共体育服务的行为属于行政合同, 体育社会组织向公众提供特定公共体育服务是其履行行政合同义务的表现, 合同双方都要按照合同约定行使权利并履行义务。但体育社会组织能否提供有效的公共体育服务实则存在道德风险, 如贪腐寻租、降低服务质量、缩减服务范围、购买合同转包、组织非法营利、组织的懒惰行为、其他违约行为等^[9]。关于行政合同的规则适用上, 司法解释提供了准用民法模式^[10], 这为政府追究体育社会组织违约行为责任提供了司法基础。



此外,政府还可凭借行政合同的特殊性,即政府对行政合同的履行享有行政优益权,对体育社会组织履行合同进行监督,乃至单方变更和解除合同。

对于实践中出现的体育社会组织被政府采购公共体育服务后并未真实向公众提供体育服务的情形,只是通过媒体宣传等形式展示其已经提供体育服务并取得良好社会效果的“假象”,这样徒有其表地提供公共体育服务,于政府、公众以及体育社会组织而言,都具有危害性。故而,政府在监管体育社会组织提供公共体育服务时,除了要求体育社会组织提供与之相关的文字、图像等资料外,还要对其提供公共体育服务的公众进行跟踪访问等,才可以真实反映体育社会组织提供的体育服务效果。公众是检验体育服务质量的主体。政府对体育社会组织的监管应该从选择体育社会组织开始,直至体育社会组织履行公共体育服务结束的全过程。

4 结束语

从当前来看,我国立法中并没有对体育组织的概念进行界定,亦没有明确规定其法律地位。但纵观我国法律体系,从法律到地方立法的相关规定可“拼凑”出体育组织的法律地位,主要围绕非营利性、自治性、提供体育服务等关键词展开,在此基础上能够得出体育组织的概念,即体育组织是为公众提供体育服务并能反映、维护公众体育权益的非营利性组织。也正是因为关于体育组织的法律规定不足,长期对体育组织进行行政管理,影响了其自治性,体育组织的非营利性又会影响其获得必要体育资源而直接影响其发展。具体而言,当前我国体育组织培育的法治现状主要体现在:行政机关在行使监管体育组织的职责时缺乏明确的立法规定;体育组织在获得体育资源、实现发展上同样缺乏明确的立法保障;对能够为体育组织提供必要资源的主要途径之一——政府购买体育服务,同样缺乏有效监管,不利于体育组织的培育。

除了上文探讨的构建培育体育组织的法治路径外,还可通过修改《体育法》进一步完善。具体而言,建议:一是用体育组织来代替“体育社会团体”并作出相关规定,因为体育社会团体只是体育组织的类型之一,无法涵盖更多体育组织的类型,不利于体育组织的发展;二是确定体育组织的概念和法律性质,不应只强调体育组织的自治性,因为从其法律性质可直接得出其自治性的结论;三是明确体育组织培育的过程性,对

体育社会组织的准入程序进行分情况处理,在此基础上可鼓励满足登记要求的体育组织进行法人治理结构的探索,而对于资金等条件难以达到要求的体育组织则可以探索更灵活、适合其规模的治理结构;四是明确行政机关与体育组织之间的关系,即明确行政机关监管的范围。

注释:

【注1】上海市体育局网站:<http://app.tyj.sh.gov.cn/General/SportsOrganization>,最后访问日期:2021年4月13日。

【注2】上海市体育局在2019年以前就开始了对于体育组织的专项资金奖励,如《2017年上海市市级体育类社会团体专项资金奖励意见》;当前,《上海市体育社会组织专项资金奖励意见》已经覆盖2019—2021年。

【注3】全国社会组织信用信息公示平台网站:<https://datasearch.chinanpo.gov.cn/gsxt/newList>,最后访问日期:2021年4月13日。

参考文献:

- [1] 战旗,王海银,刘忠亚,等.上海市黄浦区社会体育组织培育现状及转型发展研究[J].体育科研,2020,41(1):69-74.
- [2] 王凯.体育社会组织参与体育治理的主体困境与建构路径[J].体育学刊,2020,27(6):51-56.
- [3] 中华人民共和国民政部.2019年民政事业发展统计公告[EB/OL].(2020-09-08)[2021-04-15].<http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202009/1601261242921.pdf>.
- [4] 陈丛刊,肖磊.新兴体育社会组织培育与监管研究[J].成都师范学院学报,2020,36(5):105-111.
- [5] 高磊.论体育社会组织治理的中国性:兼与陈丛刊博士商榷[J].西安体育学院学报,2021,38(2):199-204.
- [6] 赫立夫.部分发达国家政府购买公共体育服务供给风险识别及防范研究[J].成都体育学院学报,2021,47(3):28-35.
- [7] 关爽.党政主导:政府购买社会组织服务的制度特征与发展路径[J].广西社会科学,2021(4):17-22.
- [8] 方世荣,付鉴宇.论法治社会建设中的政府购买公共法律服务[J].云南社会科学,2021(3):124-133+189.
- [9] 王志文,张瑞林,沈克印.激励约束:政府购买公共体育服务中体育社会组织道德风险的应对[J].沈阳体育学院学报,2021,40(3):58-65.
- [10] 王春蕾.行政协议准用民法的逻辑证成[J].行政法学研究,2021(4):93-106.

(责任编辑:晏慧)