



依法行政视角下推进我国体育社会组织的发展

向会英

摘要: 依法行政是现代法治国家的核心,也是推进体育社会组织发展的关键因素。我国现阶段体育社会组织的发展受制于依法行政的发展,存在体育社会组织立法不健全、体育社会组织去行政化的现实困境、行政过多干预体育社会组织管理、传统文化对体育依法行政的束缚以及体育体制改革与依法行政现实冲突等诸多问题。切实推进依法行政,形成国家与体育社会组织的良性互动,不仅有利于法治国家的构建,还有利于从根本上促进体育社会组织发展。

关键词: 依法行政;体育社会组织;发展

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2017)03-0017-08

DOI:10.12064/ssr.20170303

Promoting the Development of Sport Social Organizations from the Perspective of Law-based Administration

XIANG Huiying

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

Abstract: Law-based administration is the core of a modern nation of laws. It is also the key factor for promoting the development of sport social organizations. At present, the development of sport social organizations is enslaved to the development of law-based administration. There are quite a few problems such as imperfect legislation of sport social organizations, the real plight of de-administration of sport social organizations, excessive government intervention in the management of sport social organizations, the restraint of traditional culture to the law-based administration and the conflict between sport system reform and law-based administration. Effectively promoting the law-based administration and forming positive interaction between the state and the sport social organizations are not only beneficial to the construction of a country of laws, but also to the promotion of the development of sport social organizations.

Key Words: law-based administration; sport social organization; development

0 前言

新中国成立后,由于长期实行高度集中的计划经济体制,体育管理实行“举国体制”,体育社会组织在很大程度上只是政府的工具和手段,缺乏独立地位和自治能力,依赖政府处理公共事务,而这种依赖又为政府的职能扩张和对社会领域的“入侵”提供了充足的理由,所以造成我国体育协会大多都是“官办性质”状况。自党的十六届六中全会提出“社会组织”概念并在“十七大”报告中得到确认以来,社会组织成为我国社会管理创新的重要方面。党的“十八大”对社会组织改革作出了一系列重大决策部署,明确

提出加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。为此,党的十八届二中全会提出要改革社会组织管理体制,党的十八届三中全会提出要激发社会组织活力,党的十八届四中全会进一步提出加强社会组织立法。2016年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》,其中提出了社会组织管理制度建设的总体目标为:到2020年,统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监督的中国特色社会组织管理体制建立健全,社会组织法规政策更加完善,综合监管更加有效,党组织作用

收稿日期:2017-05-15

作者简介:向会英,女,上海政法学院体育法学研究中心副主任兼秘书长,副教授,在读博士研究生。主要研究方向:体育管理、体育法学。E-mail: xianghuiying@shupl.edu.cn。

作者单位:上海政法学院 体育法学研究中心,上海 201701。



发挥更加明显,发展环境更加优化;政社分开、权责明确、依法自主的社会组织制度基本建立,结构合理、功能完善、竞争有序、诚信自律、充满活力的社会组织发展格局基本形成。这一系列的举措充分体现了目前国家对于发展社会组织的高度重视^[1]。2017年2月发布的《社会组织蓝皮书:中国社会组织报告(2016-2017)》指出,随着影响社会组织的政策法规体系与政策工具措施日益完善和丰富,中国社会组织正进入整体性变革期,改革社会组织管理制度,激发社会组织活力,已经上升为党和国家重大发展战略。

为促进体育社会组织的发展、实现依法治体的目标,以足球改革为“突破口”“试验田”,国务院足球改革发展部际联席会议办公室于2015年8月印发了《中国足球协会调整改革方案》,旨在以点带面、引领推进,最终实现中国足协改革与体育社会组织改革的衔接和统一。随着体育体制机制改革的进一步深入,我国体育管理正由“举国体制”的集权向分权发展,政府控制逐渐减弱,社会自治逐渐增强,依法限制政府权力,促进和培育体育社会组织的发展是体育管理体制创新的发展趋势。我国体育社会组织主要包括以“体育项目协会”为代表的政府性体育社会组织和以“体育社团”为代表的民间性体育社会组织^[2],本文的体育社会组织主要指“自上而下”建立的体育社会组织。

1 依法行政是现代法治国家的核心

张文显教授指出,“法治国家”包含“法治政府”,对于法治国家来说,法治政府是其最核心、最根本的部分^[3]。现代意义上的法治国家,其基本含义是国家权力,特别是行政权力必须依法行使,因此,法治国家有时又统称法治政府。姜明安教授指出,法治国家的基本要素之一是国家公权力的监督制约机制。这一机制包括:国家公权力的相互监督制约、社会公权力(行业协会、社会团体、基层自治组织等)对国家公权力的监督制约,以及公民、法人和其他组织对国家公权力的监督制约(以权利制约权力)^[4]。我国依法行政的概念产生于20世纪80年代,党的“十五大”依法治国的方略进一步推进了依法行政的普遍化。1999年国务院颁布了《关于全面推进依法行政的决定》提出了依法行政的要求。2004年国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》提出了依法行政的指导思想、具体目标、基本原则和要求、主要任务和措施。2008年国务院发布《关于加强市县政府依法行政的决定》,2012党的“十八大”进一步提出“全面推进依法治国”和“推进依法行政”。党的十八届四中全

会强调“全面推进依法治国”“推进依法行政,建设法治政府”,依法行政成我国建设法治国家的根本路径选择。国务院《全面推进依法行政实施纲要》对依法行政提出了合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的基本要求,对合法行政规定为:“行政机关实施行政管理,应当依照法律、法规、规章的规定进行;没有法律、法规、规章规定的,行政机关不得做出影响公民、法人或其他组织合法权益或增加公民、法人或其他社会组织义务的决定。”从民主政治的建设目标来看,依法行政是建设社会主义法治国家的关键,只有实现行政法制化,各级政府和领导干部依照表现为法律形式的人民意志来治理国家,才能促进法律在国家和社会的各个方面得到普遍的遵守,真正实现依法治国^[5]。

2 体育社会组织发展有利于依法行政的实现

根据多元治理中心理论,社会治理遭遇“市场失灵”“政府失灵”后,社会管理创新要求发展“第三部门”,体育社会组织发展是体育社会管理创新的重要方面,有利于推动依法行政的实现。

2.1 体育社会组织发展有利于厘清政府、市场、社会关系

体育社会组织发展有利于厘清政府、市场、社会关系,完善社会主义市场经济体制。《2012年政府工作报告》指出:“当前和今后一段时期,改革的重点领域和关键环节是:进一步转变政府职能,完善宏观调控体系,理顺政府与市场的关系……”根据历史唯物主义理论,国家治理的现代化实质就是上层建筑适应当前生产力发展的要求和未来社会经济发展的趋势。当前深化体育体制改革的目标就是实现治理现代化,也就是要求政府职能、作用与市场经济的发展要求相适应,与人民当家作主的要求相适应,也需要正确界定政府、市场和社会的关系。从国家与社会的关系来看,马克思主义认为国家回归社会是最基本的原理,社会主义国家自建立的第一天起,就应是一种权力逐步回归社会的国家,为此恩格斯曾经建议“把‘国家’一词全部改为‘共同体’(Gemeinwesen)”^[6]。在回归社会的过程中,社会组织是在社会和国家之间起中介作用的自组织力量,是制约国家、分享权力,实现国家权力回归为社会权力的重要形式和途径^[6]。社会组织改变了政府与公民的对立关系,通过对话与协作形成共赢关系。一方面,社会中的分散的利益按照功能分化的原则组织起来,有序地参与到政策形成过程中;另一方面,在制度化参与机制



中,国家权力获得了稳定的支持的来源(合法性)和控制权^[7]。

2.2 体育社会组织发展有利于承接政府职能

政府在转变职能过程中,要求政府把大量的微观的管理职能和服务职能转移出去,而社会组织是政府职能转移的载体。由体育社会组织承担大量的社会性、群众性、公益性、服务性职能,从而在很大程度上减轻政府职能转变的压力。自20世纪90年代实行体育职业化以来,学者就开始从“法团主义”“多元治理”“分类控制”等视角对体育社会组织改革进行理论探索,希望体育社会组织更多承担市场调控的职能,成为独立于政府和市场的第三方机构。新公共服务理论强调还权于社会,认为政府属于它的公民,重点不应放在驾驶或划动政府这条船,而应放在构建具有完整性和回应型的公共机构上。政府应当创造条件促进公民社会的发展,现代公法应当基于对公共服务的合理排序,分别授权行政机关、社会自治组织、非营利性社会组织和获得特许经营的工商企业提供相应的公共服务,构建一种公私合作的公共服务模式^[8]。

2.3 体育社会组织的发展有利于促进公共体育服务的有效供给

政府的核心职能是“掌舵”而不是“划桨”,要更好地发挥“掌舵”的作用就要将一些政府执行性和服务性工作分离出去。作为体育公共服务的重要提供者之一,体育社会组织在政府购买服务中具有自身的优势,被视为公共体育服务“优秀的生产者”,它与政府密切配合,形成了政府公共服务购买中的理想关系^[9],从而提高公共体育服务供给的效率。“十八大”以来,民政部按照中央社会组织改革的总体部署,简政放权,降低登记门槛;对符合条件的体育社会组织实行直接登记,大力培育发展多形式、多层次的体育社会组织;完善购买服务政策措施,联合财政部出台了《关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知》,23个省份也相继出台了政府购买服务的指导文件,推动政府部门将公共体育服务交由社会组织承担^[10]。

2.4 体育社会组织的发展有利于制约政府的权力

现代的社会合法性来源于广大民众的支持,社会组织的是政府合法性的根本力量。当体育社会组织发现本地的体育行政部门制定的政策明显不合理或者违背国家法律时,可以有组织地抑制这些政

策。在英、美等国家,体育协会等行业组织主要是独立于国家之外的自治领域,它通过共同关心的事务将其成员联合起来,并通过它们存在的本身或行动对政府公共政策发生影响或施加压力。虽然这些体育协会也有公共管理职能,但除了与政府共同管理社会成员外,它们更重要的职能是制约、监督政府工作。体育社会组织的发展填补了体育行政部门管理和服务的缺失与不足,也为行政目标的实现提供了多样化手段和路径。

3 体育社会组织依法行政的现实困境

李克强在2014年10月4日主持召开的国务院党组会议上提出,各级政府依法治国是全面推进依法治国,建设社会主义法治国家的必然要求。政府落实依法治国就要“依法行政”,核心是加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府,以“依法行政”为总原则,从职权安排、职能转变、政策执行、公共信任、人员素质、组织形象等方面具体推动。按照这些原则,体育行政部门正在紧锣密鼓地进行一系列的改革措施,包括建立政府权力清单、简政放权、管办分离、体育项目协会实体化等。

2014年1月国务院发布的《国务院关于取消和下放一批行政项目的决定》中就有多个涉及体育行政部的项目,如奥林匹克标志备案核准、运动员交流协议批准等,2014年10月发布的《国务院关于加快发展体育产业、促进体育消费的若干意见》明确要求:“取消商业性和群众性体育赛事活动审批,加快全国综合性和单项体育赛事管理制度改革,公开赛事举办目录,通过市场机制积极引入社会资本承办赛事。有关政府部门要积极为各类赛事活动的举办提供服务。推行政社分开、政企分开、管办分离,加快推进体育行业协会与行政机关脱钩,将适合由体育社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由体育社会组织承担。”2014年9月2日,李克强总理在国务院常务会中明确提出:“取消商业性和群众性体育赛事审批。”2015年2月国务院发布的《国务院关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定》也包含多个体育行政部门的项目,为体育社会组织的发展释放了空间和提供了契机。此外,以足球为代表,2015年3月国务院办公厅印发《中国足球改革总体发展方案》,进一步明确:“中国足球协会作为具有公益性和广泛代表性、专业性、权威性的全国足球运动领域的社团法人”“中国足协与体育总局脱钩”等,进一步推动简政放权、管办分离。



2016年8月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》强调政社分开规定：“在职公务员不得兼任基金会、社会服务机构负责人，已兼职的在意见下发后半年内辞去公职或辞去社会组织职务；从严规范公务员兼任社会团体负责人……”从人事上促进管办分离。在组织上，张立等根据2012年第二次经济普查库中全国3.7万多个体育组织机构数据分析，相比较于2008年，随着国家体育行政管理改革，基层“独立体育行政机构”数量减少，已由2008年的2572个，占体育行政机构的85.4%的县级体育机构，下降到仍独立的仅为27.7%^[11]。国家体育总局办公厅于2017年3月31日发布的《关于篮球改革试点有关事项的通知》指出，自2017年4月1日起，将国家体育总局篮球运动管理中心承担的业务职责交中国篮球协会，并以中国篮球协会名义开展工作。一系列的改革举措，彰显了体育社会组织管理制度改革的决心。在当前的转型时期，我国体育社会组织已逐渐取得了独立的社会地位，但还缺乏应有的自主性，虽然目前体制机制改革进一步深化，但在一段时间内“一套班子，两块牌子”影响仍然存在。首先，在组织上，政府对于体育组织成立要求较高、把控较严，体育协会不得不依附政府；其次，大部分体育协会的领导人员都是由体育主管部门派出或批准的，甚至还享有行政级别，领导上缺乏自主性；再次，我国多数体育协会的运作经费主要依赖于财政拨款，经费上缺乏自主性；最后，我国体育协会享有的管理权力极其弱小，仅有的管理职能也取决于政府的主动退出和让渡，而非来源于法律的规定^[12]。体育社会组织管理的依法行政依然存在现实困境，主要表现为以下几个方面。

3.1 体育社会组织相关立法不健全

法律制度不健全和相应的政府角色异位，是制约我国体育社会组织发展的重要因素之一。我国当前的体育社会组织立法不仅面临着概念、规则和原则层面的困境，如基本范畴尚待共识，权利和义务设定适当、法律体系亟待完备，还存在规范与秩序断裂的困境，如“有法”未必“可依”，“可依”也未必“有序”^[13]。因此，政府在管理体育社会组织时遇到无法可依的状况。作为体育“基本法”的《中华人民共和国体育法》受制于当时的时代背景，立法思想、理念及规定完全滞后于社会组织发展的新思想、新理念。与体育社会组织相关的《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》《社会服务机构登记管理条例》等也

都存在类似的问题，也都是国务院在紧锣密鼓进行修订的立法。

3.2 体育社会组织去行政化的现实困境

政社不分是我国体育社会组织发展中的主要问题。我国体育管理体制形成的所谓“举国体制”，是指国家为了尽快解决某项重大的体育任务，举全国之力、集全民之智所形成的体育事业组织与项目管理体制^[14]，是一种具有高度行政垄断性质，与计划经济社会完全契合的体育体制^[15]。自20世纪80年代以来形成的“举国体制”的体育管理体制有其时代背景，对我国体育事业的发展产生了重大影响。但随着社会及体育的发展，这一制度的弊端日益显现，政府在这一制度中同时扮演决策者、组织者、投资者、经营者和风险承担者的角色，不利于发挥市场的积极性，不利于体育社会组织的成长，制约了竞技体育资源的多样性和可持续性，也限制了整个体育事业的发展。在此基础上形成的行政垄断是“掠夺之手”，是政府机构运用公权力对市场竞赛的限制和排斥。

体育社会组织相关立法滞后也是体育社会组织去行政化的障碍。《中华人民共和国体育法》对体育行政主管部门管理权的规定，对体育社会组织实体化改革也有一定的影响。但随着2016年颁布的《慈善法》以及2017年3月颁布《中华人民共和国民法总则》对非营利组织和非法人组织的规定，进一步明确了社会组织的性质，逐渐减少了体育社会组织受《中华人民共和国体育法》行政管理权的影响。

此外，体育行政部门掌握着丰富的体育资源，竞技体育的职业化改革和发展一直受到行政权力的制约，很难实现社会化、实体化、联盟化，联赛既要服务于市场，又要服务于政府的奥运。如国字号球队的长期集训制度，要求国家队、国奥队集训和比赛“一个都不能少”的强制性要求，就饱受争议。《中国足协纪律准则及处罚办法》第75条就规定，运动员无故不接受国家队征调、不参加国家队集训和比赛，要受到严格的处罚。这种行政命令式的做法凸现了竞技体育职业化改革以来，国家、俱乐部和个人利益的博弈。行政与市场、权力与利益、任期责任与长远发展的矛盾，使行政主导的管理体制难以尊重市场各个主体的合法权益，难以在突出国家利益的同时兼顾和平衡各方利益。

导致体育社会组织去行政化困境，除了因为“自上而下”“举国体制”下建立的“一套班子，两块牌子”的体育社会组织与行政部门有着千丝万缕的联系外，还有由于体育社会组织为获得政府资源和支



持主动与政府组织建立联系。在“强政府、弱社会”的关系模式下,政府掌握着重要的资源,取得政府的认同和支持是体育社会组织生存和发展的重要前提,从而形成了体育社会组织发展对于政府体制的依赖,任何体育组织都很难完全独立于政府,相反却是与政府有着各种各样的联系^[16]。当前,由政府主导的体育社会组织改革纳入事业单位改革范畴,建立了“分类管理方式”,对无稳定经常性业务收入的体育社会组织法人(以田协为代表)实行全额拨款;对有一定数量收入的体育组织法人(以排协为代表)实行差额拨款;对有充分经营性收入的体育社会组织法人(如足协)可以实行自收自支^[17]。

3.3 行政过多干预体育社会组织管理

举国体制就是依靠行政指令的方式建立起来的,而要想在市场经济中站稳脚,只能依靠法律^[18]。我国体育行政部门对体育社会组织干预太深、太广,一些干预措施也逾越了法律界限^[19]。如2001年足球运动管理中心为了进入世界杯决赛舞台取消了联赛升降级,导致足坛假球、赌球、黑哨等现象泛滥。2007年足球管理中心为保证国奥队和国家队的集训时间,将中超联赛砍为7段,使得各俱乐部苦不堪言^[20]。随着体育体制改革的深化,行政干预的体育社会组织管理情况发生了变化,但行政管理的模式及行政干预的惯性在一段时间内依然存在。如在国内职业化程度较高的三大球职业联赛中,项目中心具有重要的话语权,采取行政命令的方式参与、干预利益分配的问题,且拥有“一票否决权”。国家体育总局篮球运动管理中心主任信兰成解释了篮球协会的“一票否决权”的含义,指出“只要联赛公司不提出脱离体制、脱离体育总局,基本上不会动用否决权”。“珠超公司”状告“粤超公司”案是国内反垄断第一案,其中反映了代表政府的权力机构可以授权垄断行为,也是行政力量参与和干预民间资本和业余赛事的一种体现。

当然,对于行政干预体育社会组织,理论界存在不同的观点。有学者认为,唯有政府转变传统的以行政手段为主的管理方式,依法行政,才能真正促进社会组织良性发展^[21],行政干预是体育社会组织发展的制约因素。但也有学者认为,行政参与体育社会组织管理对于政府和体育社会组织都有有利的一面,在一定程度上是一种双赢的制度安排,指出:“政府加强对社会组织的监控与监管,包括对社会组织的成立、人员组成、资源筹集和服务内容等加强控制。这种路径将国家意志渗透到社会组织中,但可以

社会组织在成长过程中拥有更多的资源和合法性,对于社会组织的发展具有推动作用^[22]。也有学者进一步指出,中国传统社会是王权为中心的大一统秩序,从来就没有出现过国家与社会的分离,也不存在严格意义上的市民社会^[23]。国家主导是中国社会组织发展的一个重要前提,中国社会组织最终的发展趋势不是从国家中分离出市民社会,而是一种新形式的国家与社会的制度化联结。俞可平指出,目前制度环境是宏观鼓励、微观约束,结果,政府力图增大社会组织的自主独立性,但政府对重要的社会组织的主导始终是中国社会的显著特点^[24]。

3.4 中国传统文化对体育依法行政的束缚

中国传统文化形成的行政管理“以官为本,官尊民贱”的“官本位”思想在一段时间内依然存在。“官本位”反映到依法行政中,对政府官员而言,发展到极致,就是“我就是法”“权大于法”,依法行政成了“依言行政”,依上级领导的意图行政^[25]。在“官本位”思想的影响下,行政权至上、行政行为的任意性和行政程序缺失,严重影响了法治的权威性和公信力。当前我国的体育体制改革如火如荼,但作为中国传统文化毒瘤的“官本位”思想依然是当今改革和依法行政的重大障碍。在“家国天下”和“臣民文化”理念影响下,国家仍主导一切,家国本位价值取向和传统的人治传统,形成运动员参加体育比赛的就是“为国争光”“为地方争光”,阻碍权利意识和法治理念的全面树立。“无讼”思想最早是孔子在《论语》中提出,是为了维护儒家所设的长幼有序、相互谦让、互不争执、和睦安宁的“和谐”社会。“无诉”是息争心理倾向,在此思想的影响下,常出现运动员、教练员等不愿通过行政诉讼来解决纠纷,法院也无法对行政权的违法进行监督和纠正,从而阻碍行政诉讼制度的健全发展。

3.5 深化体育体制改革与依法行政的现实冲突

在体育体制改革的过程中,政府职能收缩,机构精简,让渡部分权利给社会,以形成财政与市场双向驱动,政府、社会和个人共同投资体育的新局面^[14],形成政府支持和社会兴办相结合的多元体育管理体制。2004年国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》指出,依法行政的基本原则之一是“必须把推进依法行政与深化行政管理体制改革、转变政府职能结合起来,坚持开拓创新与循序渐进的统一,既要体现改革和创新精神,又要有计划、有步骤地分类推进”,并明确提出行政改革应当遵从依法行政的要



求。体育体制改革的困境是体育行政部门、市场、社会组织及大众需求等多方面利益冲突和博弈造成的,胡小明指出:“中央集权的竞技体育体制,深受计划经济的影响,最有利于迅速实现金牌大国的目标。而行政机构在掌控公共权力的竞技体育体制下形成了牢固的利益格局,自身难有改革的意愿”^[26]。改革就是打破旧的制度,形成新的制度。我国的体育体制改革主要是自上而下的由政府主导的“强制性制度变迁”^[27],实质是由中央政府主导的职能转变形成新制度,缺乏民众对政府的有效制约,实施取决于政府内部的激励情况。新制度的接收者是地方政府,即使中央政府能超越自身利益牵绊成为“中性政府”^[28],地方政府也很难在缺乏公众的紧密监督下不表现为最求利益最大化的“经济人”。作为新制度接受者的地方政府缺乏实施新制度的积极性,作为制度制定者的中央政府对接受者监管乏力^[29],都是政府职能转变的难题。由政府主导的改革,还可能会出现一部分政府官员仰仗资源的垄断权,“体会”到从公有制到私有制转变带来的是机会,是寻租、是进行钱权交易的机会^[30]。

在全面深化改革和社会主义法律体系已经形成的背景下,改革还会涉及违法和违宪,理论界对此存在“先立法、后改革”与“先改革、后立法”的不同观点。李洪雷认为,以上两种观点都存在片面性,应当坚持法律优先,不能进行违法改革;当改革在形式上面临法律障碍时,应先在法律体系内部解决;合理界定法律保留的适用范围;扩大地方立法权的主体范围;行政机关应当注重以柔性和间接方式实现改革目标,必要时利用授权机制进行地方改革试验^[31]。

4 依法行政视角下促进体育社会组织发展

随着对国家与社会、权力与权利的关系的调整,以法治为目标的社会管理创新在不断推进,依法行政,促进政府与体育社会组织的良性互动,是体育社会组织发展的根本途径。依法行政视角下促进体育社会组织发展主要包括以下几个方面。

4.1 加强依法行政理念

依法行政是现代法治国家普遍遵循的法治原则,也是依法治国的核心要务。依法行政的本质包含3个方面的内容:一是行政权力的法定性;二是依法行使行政权力;三是违法行政需承担法律责任^[32]。2004年国务院出台的《全面推进依法行政实施纲要》明确提出,合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的六大要求。行政部门作

为依法行政的主体,应当强化法律意识,牢固树立社会主义法治理念,加强“以民为本”理念,切实保护公民权利,努力建设服务政府、责任政府。切实加强依法行政新政的理念,具体包含以下几个方面。一是提高行政人员的法律意识,树立行政法律至上的法律观念。传统的“人治”行政和法律文化使人们崇尚权力、追逐权力,是以权力为信仰。而现代社会法治社会,是依靠法律来治理的社会,只有树立法律信仰,才能实现法治行政和法治社会。二是依法行政的关键是行政机关领导干部的依法行政,只要领导干部能够从内摒弃人治思维,时刻做到“心中有法,虑必及法,言必合法,行必循法”,依法行政才可能实现^[25]。三是加强依法行政的教育与宣传。通过学习法律知识,增强法治理念,通过各种途径的法治宣传,营造浓厚的法治氛围。

4.2 完善体育社会组织相关立法

党的十八届四中全会明确指出加强社会组织立法,规范各类社会组织健康发展。当前围绕社会组织的立法正在拉开序幕,2016年2月国务院发布了修订的《社会团体登记管理条例》,2017年3月《中华人民共和国慈善法》正式出台,这些立法为后续相关立法提供了理念、原则与制度的导向与指引^[33]。与体育社会组织直接关联的《体育法》也进入了修订研究状态,就体育社会组织依法行政方面来看,关于体育社会组织的规定应包含以下几个方面的内容:一是明确中央和地方政府部门的职责权限,政府部门的主要职责为引导、培育、规范、监督、保障,而不直接参与体育赛事和活动的举办等具体事务;二是明确体育社会组织的性质、法律定位,可参照《民法通则》和《慈善法》社会组织的规定;三是明确政府与体育社会组织的关系为合作关系而非行政关系。

4.3 转变政府职能,提高行政执法能力

社会组织制度改革的核心是政府和社会组织的关系。推进政社分开,有利于政府职能转变,从“全能政府”转向“有限政府”“有效政府”,也给体育社会组织发展提供了空间,有利于体育社会组织的发展。进一步厘清行政部门与体育社会组织的权责边界是体育机制改革的重要内容。在“管办分离”的社会体育体制运行中,不断理顺政府监管和社会组织办理的关系,凡公民、法人或者其他组织能够自主决定、市场竞争机制能够有效调节、行业组织或者中介组织能够自律管理的事项,政府都要退出,并且通过法律的形式固定下来。



长期以来,体育行政部门更多关注于举办体育赛事和活动,行政管理和执法非常有限,导致了行政执法意识和能力上的不足^[33]。为贯彻落实《全面推进依法行政实施纲要》,国家体育总局于2006年7月发布了《关于公布行政执法项目和执法依据的公告》明确规定了国家体育总局的35项行政执法项目,包括:行政许可类5项、行政审批类8项、行政确认类5项、行政处罚类13项、行政备案类1项、行政裁决类1项、其他类2项^[34]。此外,加强政府的行政责任是依法行政的必然要求,要求体育行政部门根据法定的权限、程序和精神管理体育事务,不能逾越法定权限。

4.4 加强行政监督

依法行政不但需要政府的守法观念,也需要对政府执法、守法的监督,从而保证行政权力与责任的统一。我国已形成了比较全面的权力监督体系,包括:权力机关、审判机关、检察机关、行政机关的监督以及新闻舆论、人民群众、各民主党派、社会团体等的社会监督,但实际效果却差强人意。加强监督,一方面可以通过增加监督的立法规定,使一些社会监督得到落实,另一方面加强监督机制的独立性,充分发挥监督的作用。

4.5 建立和完善体育行政救济制度

有权利就有救济,在通往权利实现的狭窄道路上,一旦出现了结构性拥堵,太多渴望获得权利的人们拥挤在法律的门口,很容易产生非理性的信念或社会行为。如果通过合法手段实现自己的权利受到阻碍,人们可能尝试用各种非法手段实现这些目标^[35]。建立和完善体育行政救济是依法化解社会矛盾、依法行政的保障。然而,对体育社会组织的部分纠纷是否可以通过行政诉讼得到解决,是一个存在争论的话题。2002年长春亚泰足球俱乐部向北京第二中级人民法院对中国足协提起行政诉讼,法院以“不符合法律规定的受理条件”为由驳回了请求,继而亚泰又继续上诉到北京市高级法院,一时间引发了社会的广泛关注。有学者从学理上分析,认为长春亚泰足球俱乐部可以对中国足球协会提起行政诉讼,也提出了对行政处罚救济的必要性^[36]。也有学者就体育行政诉讼进一步探讨,提出可纳入体育行政诉讼受案范围的行政争议包括:因对体育行政部门所做的行政处罚决定和行政强制措施不服而产生的争议,因体育行政部门侵犯经营性单位法定经营权而产生的争议以及同体育行政部门行政许可相关的争议^[37]。现

代体育行政管理过程中,对行政主体逾越行政权力的法律界限,造成对行政相对人权益的侵害的,通过行政复议、行政诉讼、行政赔偿等行政救济手段,确保公民、法人和体育社会组织的合法权益,是依法行政的必然要求。依法行政的发展与完善必然伴随着救济制度的发展与完善,加强对权利的救济是依法行政的根本保障。

5 结语

国家和社会都不是固定的实体,在相互作用的过程中,它们的结构、目标、支持者、规则和社会控制都发生变化,它们在不断地相互适应。当前中国的国家与社会关系,正处于从社会管制向社会治理的发展的过程中,国家与社会的互动关系也被描述为“权宜共生”,一方面体现为国家通过社会建设维持控制机制,强化社会稳定和社会秩序,实现管理目的与管控意图;另一方面体现为国家通过制度建设和治理政策调整为社会发展提供空间,从而达到“社会建设”与提升国家社会治理体系的有效性和合法性双重目的。

由政府全面负责管理,到政府逐渐退出并培育和支持发展,再到政府监控下的行业自治是我国体育社会组织发展的路径^[38]。体育社会组织的发展一方面依赖于体育社会组织自治能力的提高,另一方面则依赖于政府的依法行政和法治政府的构建。体育社会组织的自治空间建立在体育体制改革中政府对社会组织管理权的释放的基础上。因此,推进依法行政,构建法治政府,对于促进体育社会组织的发展,具有关键性的作用。

参考文献:

- [1] 王勇.中办国办印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》2020年社会组织管理制度将建立健全[N]公益时报,2016-8-23.
- [2] 卢元镇.论中国体育社团[J]北京体育大学学报,1996(3):1-7.
- [3] 张文显等主编.法理学[M]北京:人民出版社,2010:369-373.
- [4] 姜明安.论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系[J]法学杂志,2013(6):1-8.
- [5] 赵有龚,陈杰.依法行政是依法治国的关键[J]理论月刊.2003(12):29.
- [6] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯选集[M].北京:人民出版社,1995,324.
- [7] 张静.法团主义[M].北京:中国社会科学出版社,1998:



- 47.
- [8] 珍妮特 V. 哈登特, 罗伯特 B. 哈登特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 丁煌, 译. 北京: 中国人民大学出版社. 2016年: 11-16
- [9] 苗红培. 政府与社会组织关系重构——基于政府购买公共服务关系的分析[J]. 广东社会科学, 2015(3): 217.
- [10] 民政部: 将大力培育发展体育社会组织[N]. 中国体育报, 2015-3-11. http://www.chinadaily.com.cn/hqcj/xfly/2015-03-11/content_13353679.html.
- [11] 张立, 苏连勇, 谷丽颖, 等. 我国体育组织机构研究[J]. 体育文化导刊, 2014(7): 1-4.
- [12] 黎军. 行业组织的行政法问题研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002: 50.
- [13] 马金芳. 我国社会组织立法的困境与出路[J]. 法商研究, 2016, (6): 3-9
- [14] 苗治文, 李勇勤, 张大庆. 论举国体制改革的与发展[J]. 北京体育大学学报, 2006(6): 741-743.
- [15] 卢元镇. 中国竞技体育现行管理体制的制度性代价[J]. 体育学刊, 2010(3): 7-12.
- [16] 王家君. 中国体育非营利组织辨析[J]. 广州体育学院学报, 2008, 28(5): 11-14.
- [17] 刘亮, 田德鹏. 人分类为视角的北京奥组委法律主体地位研究[J]. 郑州航空工业管理学院学报(社会科学版), 2009(6): 114-117.
- [18] 胡小明. “举国体制”的改革[J]. 体育学刊, 2001(1): 1-3.
- [19] 苏力等. 规制与发展: 第三部门的法律环境中国公民的社会制度环境[M]. 杭州: 浙江人民出版社. 1999: 185.
- [20] 网易体育. 中国足球吞行政干预“恶果”国足成绩验足改耐心[EB/OL]. <http://www.310tv.com/news/2015121730710.html>.
- [21] 于健慧, 杨伟伟. 依法行政视阈下推进社会组织良性发展及对策[J]. 学术交流, 2015(11): 76-81.
- [22] 付建军, 高奇琦. 政府职能转型与社会组织培养: 政治嵌入与个案经验的双重路径[J]. 理论与现代化, 2012(2): 108-114.
- [23] 韩克庆. 市民社会与中国社会福利体制的构建[J]. 天津社会科学, 2008(1): 66-68.
- [24] 俞可平. 中国公民的社会制度环境[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 25-26.
- [25] 唐忠民, 杨彬权. 论依法行政的传统文化阻滞力[J]. 河北法学, 2014(1): 32-42.
- [26] 胡小明. 中国体育改革的突破口——打开转变方式的制度性瓶颈[J]. 体育与科学, 2013(1): 20-27.
- [27] 哈耶克. 法律、立法与自由, 邓正来等译[M]. 北京: 中国大百科全书出版社. 2000.
- [28] 姚洋. 中性政府: 对转型期中国经济成功的一个解释[J]. 经济评论, 2009(3): 5-13.
- [29] 许明强. 地方政府职能转变的困局: 一个强制性制度变迁的视角[J]. 北京行政学院学报 2009(6): 32-37.
- [30] 徐有渔. 进入 21 世纪的自由主义[J]. 当代中国研究, 2007(2).
- [31] 李洪雷. 深化改革与依法行政之再认识[J]. 法商研究, 2014(2): 51-58.
- [32] 袁曙宏. 要依法强化行政观念[J]. 求是杂志, 2002(17): 44-45.
- [33] 于善旭. 法治: 推进体育行政职能转变的必然路径[J]. 武汉体育学院学报, 2013(10): 5-9.
- [34] 国家体育总局关于公布行政执法项目和执法依据的公告 [EB/OL]. 2006-07-19, <http://www.sport.gov.cn/n16/n1167/n2658/n369979/370256.html>.
- [35] 傅达林. 权利期望与法治供给 [EB/OL]. 2013-3-23, http://opinion.huanqiu.com/opinion_china/2013-03/3761306.html.
- [36] 彦斌, 董小玲. 论行政处罚的救济[J]. 体育与科学, 2006(6): 67-69.
- [37] 杨寅. 体育行政诉讼受案范围探讨[J]. 法商研究, 2005(1): 133-137.
- [38] 黎军. 行业组织的行政法问题研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002: 51.

(责任编辑: 杨圣韬)