

我国非政府体育组织 自治的法学研究



宋亨国 著



科学出版社

本书幸承华南师范大学哲学社会科学学术著作出版基金资助出版

我国非政府体育组织 自治的法学研究



宋亨国 著

科学出版社
北京

内 容 简 介

非政府体育组织自治是依法治体的重要内容。作为体育领域重要的治理主体,我国的一些非政府体育组织正在经历重大转型,厘清它们在发展面临的困难和问题,提出总体改革思路,有助于建立全面覆盖的非政府体育组织治理体系,不断推进体育的深化改革。本书立足我国体育的深化改革,以非政府组织自治权观为基础,系统探讨了非政府体育组织依法自治的基本理论问题,其中以中国足球协会和英国英格兰足球总会的人事权、财权、业务管理权、外事权、调解与处罚权比较为论证主线,为中国足球协会的自治改革提出了针对性的建议,也为我国体育社会治理秩序的建立和优化提供了理论依据和对策参考。

本书可供体育法研究生和社会体育组织、体育管理等相关人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

我国非政府体育组织自治的法学研究 / 宋亨国著. —北京: 科学出版社, 2018.6

ISBN 978-7-03-058001-6

I. ①我… II. ①宋… III. ①非政府组织-体育组织-体育法-研究-中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 131222 号

责任编辑: 王英峰 王丽娟 / 责任校对: 王 瑞

责任印制: 张欣秀 / 封面设计: 正点设计

编辑部电话: 010-64033934

E-mail: edu_psy@mail.sciencep.com

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京建宏印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018 年 6 月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2018 年 6 月第一次印刷 印张: 17

字数: 305 000

定价: 99.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)



前言

20 世纪 70 年代，随着非政府体育组织日益在体育改革和发展中发挥出重要的作用，西方发达国家学者开始进行系统性研究，尤其是借助于体育法学学科的整体优势，对其价值功能、行业治理、法律关系、救济保障等展开了深入探讨，形成了比较完整的知识内容体系。我国的非政府体育组织发展严重失衡，在多年的体育改革进程中，典型的社会体育组织始终面临着“去行政化”“管办分离”的艰巨任务。2014 年国家“四个全面”的战略布局，全面提出了依法治国的战略方针，体育迎来了新一轮的深化改革，其以中国足球整体改革作为突破口。在依法治体的深化改革背景下，社会体育组织被纳入体育治理进程中，成为重要的治理主体之一。学界立足现实发展，对各类社会体育组织的自治展开了广泛研究，形成了一批有价值的成果，这为本书提供了重要的借鉴。

本书的完成历时 4 年多的时间，其间笔者对国内外的相关研究进行了认真的梳理。总体来看，我国关于非政府体育组织整体性和系统性的研究成果不多。2015 年，国务院启动了中国足球协会（简称中国足协）自治改革，正式明确中国足协与国家体育总局脱钩，享有行业治理的自主权，这为我国各类社会体育组织的改革指明了方向。笔者紧扣中国足协改革的时间节点，确立了明确的研究思路，精心设计了论证内容，为顺利撰写全书奠定了基础。本书主要有以下三个特点：第一，将权力学说和社会资本理论有机结合，首次提出社会资本制度化建构是非政府体育组织自治权的核心维度，使其具备了自我型构的基础和能力。将多方主体纳入体育治理秩序“共建”是非政府体育组织合理配置权力、拓展社会资本的重要手段。第二，以权力为本位，首次提出了非政府体育组织“五位一体”的自治权体系，并对其人事权、财权、业务管理权、外事权、

调解与处罚权进行了系统探讨，初步构建起了我国非政府体育组织自治的总体理论框架。第三，立足国家足球战略改革，归纳演绎了中国足协和英国英格兰足球总会（简称英足总）自治比较的典型内容，提炼出了优化中国足协各类权力行使的路径，为其进一步自治转型提供了思路，同时“以点带面”、有针对性地提出了我国非政府体育组织自治法律实现的对策和建议。

宋亨国

2018年2月

目 录

前言

上篇 非政府体育组织的发展与基本理论问题

第一章 变革中的非政府体育组织	3
第一节 研究背景、意义和议题	3
第二节 非政府体育组织的研究	6
第三节 我国非政府体育组织的发展历程	23
本章小结	31
第二章 非政府体育组织的自治和自治权	33
第一节 非政府组织自治理论的主要观点及评析	33
第二节 非政府体育组织的含义、特征及类型	44
第三节 非政府体育组织的自治权	52
本章小结	68

中篇 中国足协和英足总的自治

第三章 中国足协和英足总的人事权及其比较	71
第一节 英足总的人事权	71

第二节 中国足协的人事权	84
第三节 中国协和英足总人事权的比较	96
本章小结	103
 第四章 中国协和英足总的财权及其比较	104
第一节 英足总的财权	104
第二节 中国足协的财权	119
第三节 中国协和英足总财权的比较	130
本章小结	136
 第五章 中国协和英足总的业务管理权及其比较	137
第一节 英足总的业务管理权	137
第二节 中国足协的业务管理权	152
第三节 中国协和英足总业务管理权的比较	165
本章小结	174
 第六章 中国协和英足总的外事权及其比较	175
第一节 英足总的外事权	175
第二节 中国足协的外事权	182
第三节 中国协和英足总外事权的比较	189
本章小结	194
 第七章 中国协和英足总的调解与处罚权及其比较	195
第一节 英足总的调解与处罚权	195
第二节 中国足协的调解与处罚权	211
第三节 中国协和英足总调解与处罚权的比较	222
本章小结	227

下篇 我国非政府体育组织的自治改革路径及研究趋势

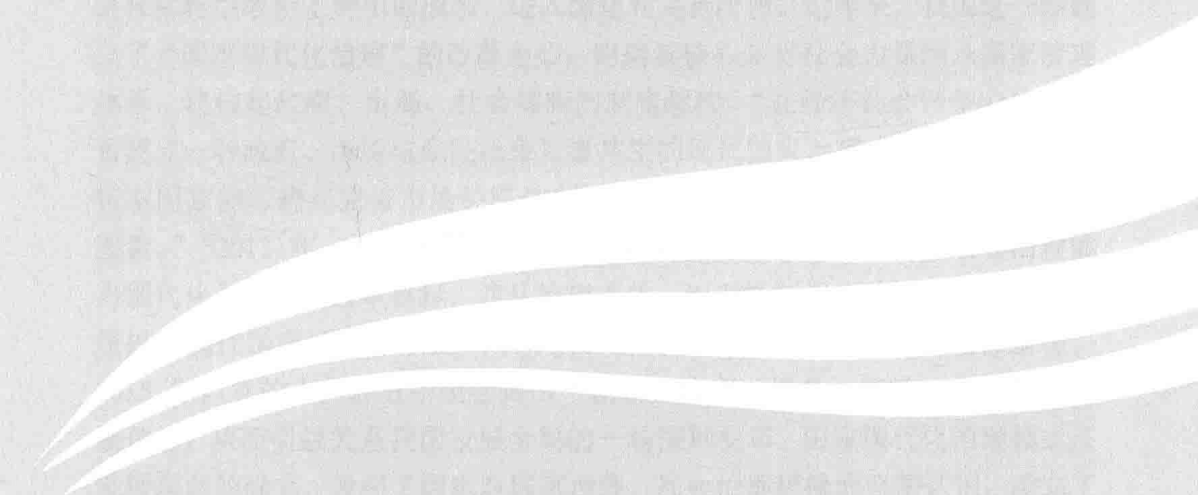
第八章 我国非政府体育组织自治的法律实现	231
第一节 完善我国非政府体育组织自治的体育法律体系	231
第二节 建立我国非政府体育组织自治的制度载体	237
第三节 筑牢我国非政府体育组织自我发展的基础	246
第九章 研究结论及展望	253
第一节 研究结论	253
第二节 研究展望	255
参考文献	257
后记	263

第一章

变革中的非政府体育组织

上 篇

非政府体育组织的发展 与基本理论问题



第一节 研究背景、意义和议题

20 世纪末,我国启动的经济社会转型以改革传统国家治理模式为核心,涉及经济、政治和社会制度的大规模变迁。经过近 30 年的系统建设,我国经济社会转型取得了突出的成绩,进入深化和完善阶段。近年来,我国进一步确立了“国家现代化治理”的改革中心,明确其核心是将社会力量纳入国家治理体系,建构起政府、市场、社会均衡的制度架构。“在经济社会转型阶段,能否建立一种政府、市场与公民社会互惠共生的现代国家治理模式,依然是决定转型国家能否确立完善市场经济体制以及持续均衡社会经济发展模式的关键要素。”^①2013 年,党的十八届三中全会明确了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的深化改革目标,并从治理主体、治理机制和治理效果三个方面系统提出现代国家治理体系是一个有机、协调、动态和整体的制度运行系统。2015 年,党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,从而引领关系我国发展全局的一场深刻变革。国家现代化治理模式及发展理念的确立,表明了国家对国家治理、社会治理规律的全新认识,确立了“社会不同领域善治”的中心任务和目标。

在国家治理改革进程中,我国于 20 世纪 80 年代启动了体育体制改革,围绕体育领导体制、体育行政管理体制、竞技体育体制、群众体育体制、体育产业等提出了具体的改革目标和措施。最近 20 多年,以顶层设计为主导的体育

^① 景维民,张慧君,黄秋菊,等.2013.经济转型深化中的国家治理模式重构.北京:经济管理出版社:1.

改革推动了“政事分开、管办分离”的进程，在一定程度上明确了“管”和“办”的界限和权责。2014 年以中国足球改革为突破口，我国启动了新一轮的体育改革，将理顺政府、市场和社会的关系，根除政社不分、管办一体顽疾作为重点。体育改革离不开我国经济社会发展的现实语境。当前，依法治体是我国体育改革的重要目标和内容，它将政府（体育行政部门）、社会力量（非政府体育组织）、市场（体育企业）纳入依法共治框架中，力图建立起与经济社会发展相适应的体育管理体制和运行机制体系。

非政府体育组织作为重要的社会治理主体，对推动依法治体改革具有重要的意义。实现体育社会秩序制度化型构既是非政府体育组织担负的历史使命，也是自治的动力基础和来源，更是区别于其他社会组织的一个显著特征。我国非政府体育组织正在经历重大转型和优化升级，全面厘清其发展面临的现实困难和问题，不仅有利于推动深化改革进程，逐步实现阶段性目标，也有助于建立全面覆盖的非政府体育组织治理体系，充分发挥其文化功能、社会治理功能。非政府体育组织对保障竞技体育的公平性、可持续性，满足多样化的公共体育需求，降低行政管理成本，推动不同体育领域自治具有突出的作用。在美国、英国、德国等一些发达国家，已经形成了政府、体育企业、非政府体育组织既相对独立又紧密联系的体育管理格局。非政府体育组织享有全面的自治权，与政府、关联主体建立了互利合作的伙伴关系，在健全法制保障的前提下，经费来源充足，它们能够广泛开展行业治理。我国非政府体育组织自 20 世纪 90 年代开始介入体育管理。经过 20 多年的发展，以体育社团、行业体育协会、体育公益机构为代表的非政府体育组织已初具规模，在不同体育领域发挥了一定的作用。但总体看，我国各类非政府体育组织均面临自治性不足、自治权缺失、管理效率不高、自治能力不强等突出问题。本书从法学视角，综合多种理论学说系统探讨了我国非政府体育组织的自治，丰富了非政府组织自治的理论知识体系。

为了明确论证对象，本书对我国的各类社会体育组织进行了分析。其中来源于行政力量建构的一些体育组织具有官方性质，其章程虽然明确为全国性的非营利性法人，但在现实中具有行政级别，掌握着广泛的行政职权，是实然的体育行政机构，目前不具备体制外改革的理论基础和现实条件，如中华全国体育总会、中国奥林匹克委员会等。民间体育组织虽然获得了较大发展，但大部分不具备法定身份，组织架构松散、功能不健全、社会影响力不够，也不具有研

究的典型性。本书将当前转型改革的半官方体育组织作为主要对象,着重对中国足协的自治进行系统分析。中国足协是我国非政府体育组织发展的一个缩影,集中反映出一些共性特征。足球职业化以来,中国足协在“四位一体”的主体性质下超负荷运行,引发了一系列的严重问题。国家战略布局将中国足协作为改革试点,明确其组织结构脱离国家体育总局,实现社团法人治理,建构全面的协会管理体系。在改革进程中,我们需要对中国足协自治进行一体化研究,确证其自治关系和自治权。为了突出内容的典型性,本书选取了英足总进行系统比较。英足总是世界公认的运作较为成功的非政府体育组织之一。中英两国虽然在政治、经济、文化等方面存在较大差异,但足球协会显著的自治性及世界足球的一体化发展使二者具有比较的典型性和针对性。英足总在英式文化土壤中孕育发展为具有世界典范意义的非政府体育组织,其独立自主的非营利性有限责任公司法人身份具有国家法律的权威性基础,这为中国足协切实确立社团法人身份提供了范式。英足总享有广泛的自治权,建立了合理的权力配置体系,实现了管办分离、管理与经营分离,具有突出的治理能力。这一显著优势能够为中国足协厘清自治关系,构建自治权提供改革思路。英足总树立了“足球为每个人”的发展理念,将打造足球文化品牌、挖掘无形资产价值、拓展社会基础作为提升影响力和决定力的重要手段,这为优化中国足协自治权提供了可以直接借鉴的经验。本书以中国协和英足总的比较为论证主线,运用文献资料法、归纳演绎法、比较研究法、解释学方法系统明确了我国非政府体育组织自治的法律问题,为其进一步自治改革提供了理论基础和借鉴依据。

本书的议题主要包括:①非政府体育组织的自治和自治权。以非政府组织自治权观为立论基础,从法学视角对非政府体育组织的含义、类型和自治权等基本问题进行了明确,为进一步探讨中国协和英足总的各项权力奠定了基础。②中国协和英足总的人事权及其比较。人事权是足球协会自治的一项基础权力。在分析中国协和英足总组织机构动态建构的基础上,对其人力资源决策权、招聘录用权、成员及国家队人事管辖权进行系统比较分析。③中国协和英足总的财权及其比较。财权是足球协会拓展财力的重要手段。在明确中英两个职业足球赛事产权的基础上,对其财务决策权、经营权、支配权和监管权进行比较分析。④中国协和英足总的业务管理权及其比较。业务管理权是足球协会的一项专业治理权。在明确职业足球赛事业务管理权分层设置的基础上,对中

国足协和英足总的业务决策权、职业赛事及国家队管理权、人才培养权、社会服务权进行比较分析。⑤中国足协和英足总的外事权及其比较。外事权是足球协会的一项拓展权力,立足世界足球的一体化发展,对其足球文化推广权、项目合作权、国家队及职业俱乐部交流权进行比较分析。⑥中国足协和英足总的调解与处罚权及其比较。调解与处罚权是足球协会自治的一项保障和补救权力,着重对中国足协和英足总的调解处罚制度建构权、违规违纪处罚权、当事方听证权和救济权进行比较,同时对两个足球协会的体育仲裁和司法介入进行分析。⑦我国非政府体育组织自治的法律实现。立足经济社会改革,从完善体育法律规范体系、建立制度载体、拓展自我发展基础三个方面提出了我国非政府体育组织自治的建议。

第二节 非政府体育组织的研究

从 20 世纪 60 年代起,随着非政府体育组织作用的凸显,国外众多学者围绕非政府体育组织的理论和实践问题展开了研究,取得了丰硕的成果。我国的非政府体育组织发展不均衡,面临的共性问题比较突出。学界主要围绕非政府体育组织的内涵、社会价值、单项组织自治等进行了探讨,系统性的研究成果较为缺乏。

一、非政府组织的内涵

“非政府组织”一词最早是由法国学者 Sophy Sanger 在 1920 年起草“凡尔赛劳动谈判条约”时提出来的^①,1945 年通过的《联合国宪章》正式使用了“非政府组织”一词^②。1952 年联合国经济和社会理事会正式将非政府组织定义为:凡不是根据政府间协议建立的国际组织均可被看作非政府组织。联合国新闻部则将非政府组织描述为:在地方、国家、国际乃至全球的各层级上通过提供服务和倡导等方式从事公益性活动,参与、影响和监督各国政府与政府间国际组织的公共决策及其实施过程的具有非营利、非政府、非宗教、非政治性的公益性的社会组织^③。目前,国际上对非政府组织的称谓多种

① 丽莎·乔丹,彼得·范·图埃尔.2009.非政府组织问责:政治、原则与创新.康晓光,等,译.北京:中国人民大学出版社:23.

② 王虎华,丁成跃.1994.国际公约与惯例(国际公法卷).上海:华东理工大学出版社:506-523.

③ 陆晶.2011.我国非政府组织管理法治化问题研究.吉林大学博士学位论文:15.

多样,如非营利性组织、志愿组织、“第三部门”、社会中介组织等,但其含义基本相同。

半个多世纪以来,非政府组织成为学界研究的热点问题,众多学者从不同视角对非政府组织进行了界定。美国学者 Lester Salamon 从七个方面定义了非政府组织,即组织性、民间性、非营利性、自治性、自愿性,以及非宗教性(活动不是为吸收新教徒)和非政治性(不卷入推选公职候选人)^①。日本经济学家川口清史从发展中国家的现实状况出发,提出非政府组织是指不以获取利润为目的,而是从事商品生产、流通、提供服务的民间组织。其中慈善性和利他性是其重要特征,突出了亚洲国家非政府组织在经济和社会上救助弱势群体的重要性^②。重富真一将非政府组织定义为六个条件:非政府性、非营利性、自发性、持续性、利他性、慈善性。他强调亚洲多数国家属于发展中国家,从经济上和社会上救助弱势群体是非政府组织存在和发展的特殊背景,利他性是一个重要指标^③。美国学者 Fisher 认为,在第三世界,非政府组织广义上是指致力于发展的各种组织。医院、慈善组织和大学通常被称为志愿或非营利组织,而不是非政府组织。她根据发展中国家的精英与平民之间的合作关系,把非政府组织分为两种类型:民众的基层组织和基层支持性质组织^④。Wolf 从组织特征的角度提出非营利组织是指那些有服务大众宗旨,不以营利为目的,不为任何人牟取私利,自身具有合法免税资格和提供捐助人减免税的合法地位的组织^⑤。N.Stephen 提出非政府组织是指与国家处于相对一极的市民社会组织。他认为,非政府组织与市民社会构成中的那些宗教组织、自娱性联谊团体和政治动员组织不同,而是特殊的公民组织^⑥。Arts B、Noortmann M 等从实现公共目标的角度,将非政府组织界定为追求公共目标的私人形式的组织,即“私人的形式,公共的目标”,认为剩余式分类只是划定非政府组织的重要依据,非政府组织就是指政府以外的其他公共组织,包括非营利性事业单位、社会团体和群团、各类非营利性社会

① 莱斯特·M. 萨拉蒙,等. 2002. 全球公民社会——非营利部门视界. 贾西津,魏玉,等,译. 北京:社会科学文献出版社: 3-4.

② 川口清史. 1994. 非营利组织与合作社. 东京:日本经济评论社: 17-19.

③ 重富真一. 2001. アジアの国家と NGO. 东京:明石书店: 17-19.

④ 朱莉·费希尔. 2002. NGO 与第三世界的政治发展. 邓国胜,赵秀梅,译. 北京:社会科学文献出版社: 58.

⑤ 康晓光. 2001. NGO 扶贫行为研究. 北京:中国经济出版社: 5-6.

⑥ Ndegwa S N. 1996. The Two Faces of Civil Society: NGOs and Politics in Africa. West Hartford: Kumarian Press.

中介组织和各种民办非企业单位^①。Sen S 从合法性角度提出,非政府组织是指被联合国、欧洲社团组织、发达国家政府和民族国家政府承认非政府组织地位的非营利组织^②。

立足我国现实,一些学者也从不同角度对非政府组织进行了界定,其中比较有代表性的有四类观点。第一类是从属性进行界定。陈晓春认为非营利组织属于“第三部门”,主要是指不以获取利润为目的,为社会公益或共益服务的独立机构,是介于政府组织、营利机构之间的组织^③。第二类是从发挥的社会功能进行界定。王名提出非政府体育组织是指不以营利为目的,主要开展各种志愿性和公益性活动的非政府的社会组织,它有非营利性、志愿性和非政府性三个属性^④。第三类是从组织形式的角度进行界定。李卓认为非政府组织是不以营利为目的且具有正式的组织形式,属于非政府体系的社会组织,它们具有自治性、志愿性、公益性或互益性,但不一定完全满足前几项要求,还需对这些组织进行客观动态的观察^⑤。吴东民、董西明从法律的视角提出,非营利组织可解释为以服务大众为宗旨,而不以营利为目的,具有志愿性和自治性的正式组织^⑥。第四类是从法律视角进行界定。文正邦、陆伟明认为非政府组织是指社会中介组织,处于政府与公民或企业之间,起沟通、联结作用,承担特定的服务、协调、监督、管理职能的具有相对独立法律地位的社会组织^⑦。任进认为,从一般意义而言,中国非政府组织具有民事主体、行政相对人、准行政主体三种法律地位和身份^⑧。康晓光提出,只要是依法注册的正式组织,从事非营利性活动,满足志愿性和公益性要求,具有不同程度的独立性和自治性,即可称为非政府组织^⑨。

概念界定是深入研究的基石,上述观点明确了非政府体育组织的特性、功能、组织形式,对进一步探讨非政府体育组织的内涵提供了有益的参考。随着

① Arts B, Noortmann M, Reinalda B. 2001. Non-State Actor in International Relations. Burlington (England): Ashgate Publishing Company.

② Sen S. 1992. Housing NPOs, the state and the poor: The case of India. Third World Planning Review, 14 (2): 149.

③ 陈晓春. 2000. 非营利组织初论. 湖南大学学报(社会科学版), 14 (4): 27-31.

④ 王名. 2002. 非营利组织管理概论. 北京: 中国人民大学出版社: 13.

⑤ 李卓. 2003. 中国 NGO 的定义与分类. 中国行政管理, (3): 25-26.

⑥ 吴东民, 董西明. 2003. 非营利组织管理. 北京: 中国人民大学出版社: 18.

⑦ 文正邦, 陆伟明. 2008. 非政府组织视角下的社会中介组织法律问题研究. 北京: 法律出版社: 108.

⑧ 任进. 2001. 中国非政府公共组织的若干法律问题. 国家行政学院学报, (5): 21-25.

⑨ 康晓光. 2001. NGO 扶贫行为研究. 北京: 中国经济出版社: 5-6.

社会、经济、文化、法治的发展,非政府组织的内涵不断丰富和拓展。虽然国内外学者对非政府组织的认识不尽相同,但有几点可以达成共识:一是非政府组织具有法定的独立身份和地位,其在公共事务的管理中发挥着重要的作用;二是非政府组织具有多元属性,其中非营利性不仅是基本属性,也是核心目的,是其公益性和服务性社会功能和价值的具体体现;三是非政府组织与政府、企业、社会公众之间存在互动关系,良性运作机制能够充分发挥多方协作、相互补充的功能。

二、发达国家非政府体育组织自治的理论和实践

国外学界对非政府体育组织的系统研究始于 20 世纪 70 年代。众多学者立足体育的多元化发展,注重非政府体育组织的实证研究。经过 40 多年的不断探索,已经形成了较为丰富的非政府体育组织自治理论体系。日本学者提出非营利体育组织是指在其所属部门提交的工作目标的记载中包含体育、娱乐、健康、体力方面内容的,从事与体育有关的,非营利活动的 NPO (Non-Profit Organization, 非营利组织) 法人^①。美国学者 Barajas 等提出体育具有公益性质,是教育体系的基础构成部分以及提升公民健康水平的一项事业,非营利组织在各类体育服务的提供中具有显著的优势^②。Jacopin 等提出非政府体育组织的必要性主要体现在两个方面:一是体育发展的规模越来越大,专业性更强,需要建立相对独立的管理体系,非政府体育组织以其自主性和专业性能够发挥巨大的作用;二是消费者行为不断发生变化,非政府体育组织因开展活动便利、成员关系紧密、管理方式多样而在体育发展过程中表现积极活跃,能够满足人们多样化的需求,因此其重要性和必要性日益凸显^③。

美国和英国的非营利体育组织发展十分成熟,政府和社会非常注重对社会体育组织的扶持,已经形成了分工明确、责任相对独立的互补性管理体系。Kikulis 等认为,美国非营利体育组织十分注重置身于社会网络中,形成与各个社会主体相互影响、进行资源和信息交互的社会结构,为了适应环境的改变,

① 陈琳. 2002. NPO 法人团体在日本的发展与现状(上). 中外体育信息, (10): 10.

② Barajas A, Sánchez-Fernández P. 2009. The balanced scorecard of public investment in sport: Proposal for change. Rivista DI Diritto Ed Economia Dello Sport, 5 (1): 89-107.

③ Jacopin T, Urrutia L. 2007. Why NGOs matter for the success of sports events? The case of the America's Cup. Working Paper of Research Association (D/702).