



体育行政权力清单制度的运行状况与规范策略

张 健, 姚慧玲

Operation and Normative Strategy on the System of Sports Administrative Power List

引用本文:

张健, 姚慧玲. 体育行政权力清单制度的运行状况与规范策略[J]. 上海体育大学学报, 2022, 46(2): 88-96.

ZHANG Jian, YAO Huiling. Operation and Normative Strategy on the System of Sports Administrative Power List[J]. *Journal of Shanghai University of Sport*, 2022, 46(2): 88-96.

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.16099/j.sus.2021.09.06.0005>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in

新型举国体制: 体育强国建设之保障

New National System: The Guarantee of Building a Sports Power

上海体育学院学报. 2021, 45(3): 1-7

体育外交在我国强国建设中的作用及实践路径

Role and Practice Path of Sport Diplomacy in Constructing China into a Powerful Country

上海体育学院学报. 2018, 42(1): 27-32

解构当代媒介体育赛事的权力迷思: 基于约翰·费斯克的视角

Deconstructing Power Mythologies of Contemporary Media Sport Events: From a John Fiske's Perspective

上海体育学院学报. 2019, 43(1): 72-79, 102

程序正义与权利保障: 国际体育组织处罚权行使的原则及实现机制

Procedural Justice and Right Protection: The Principles and Implementation Mechanism of Punishment Power by International Sports Organizations

上海体育学院学报. 2018, 42(2): 38-44

体育作为一种身体活动的内生动力与伦理意义

Endogenous Power and Ethical Significance of Sport as a Physical Exercise

上海体育学院学报. 2020, 44(8): 1-10

体育强国: 由重在国家建构到重在国族建构

Being a Sport Power: From State Construction to National Construction

上海体育学院学报. 2018, 42(1): 1-6, 40



关注微信公众号, 获得更多资讯信息

原创成果

体育行政权力清单制度的运行状况与规范策略

——以 31 个省级体育行政部门的权力清单为样本

张 健, 姚慧玲

(江苏大学 法学院, 江苏 镇江 212013)

摘 要: 体育行政权力清单制度是实现体育行政部门职能转变、推进体育治理现代化的创新之举。该制度的规范化运作来源于权力清单从编制到执行全过程的合法性, 具体体现在“清权”“确权”“晒权”“制权”等基本环节。考察 31 个省级体育行政部门的权力清单运行状况, 发现我国地方体育行政权力清单的职权类型划分标准不一、各省(区、市)各类职权数量差异明显、职权设定依据多元化、清单内容要素与权力运行流程形式多样, 反映出目前体育行政权力清单制度建设存在权力梳理标准与勘定规则不完善、清单制定主体缺乏有效制约、权力运行责任监督机制不健全等问题。未来应通过规范清单梳理标准与规则、构建清单制定的外部制约机制、同步构建权力监督问责体系等策略予以规范。

关键词: 体育行政部门; 权力清单; 规范化; 清权; 确权; 晒权; 制权

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-5498(2022)02-0088-09 **DOI:** 10.16099/j.sus.2021.09.06.0005

体育行政权力清单制度是指体育行政部门将其所掌握的各项公共权力予以统计梳理, 形成行政职权目录, 以清单的方式详细说明权力事项、实施主体以及运行流程等内容, 并作公示予以执行的行政过程。自党的十八届三中全会提出“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度”, 国家体育总局公布其权力清单并转发《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》(以下简称《意见》)之后, 我国(港、澳、台地区除外)各省、市、县(区)三级体育行政部门纷纷将行政权力清单制度作为“放管服”行政体制改革的突破口, 公布权力清单, 规范权力运行。当前, 体育行政权力清单制度建设与改革进一步深化, 取得了阶段性成效, 对于推动服务型政府的简政放权、依法行政意义重大。《2021 年国家体育总局决策咨询研究项目》指出, 要对国家体育行政部门权责清单编制中的相关问题开展研究, 目前鲜见学界对该问题的讨论。对此, 本

文考察了 31 个省级体育行政部门公布的行政权力清单, 深入分析制度运行状况及存在的问题, 有针对性地提出规范化策略。

1 体育行政权力清单制度的规范化要求

行政体制改革“主要是围绕给权力设置限制的问题展开, 在这一限制内权力能被有效使用, 超出这一限制权力就不继续增加”^[1]。行政权力是抽象的权力束, 其外化形式即能够以清单形式列出的行政职权^[2]。根据《意见》的基本要求, 地方各级政府部门应全面梳理并清算其现有行政职权, 在遵循统一标准和法定程序的前提下, 依照合法性与合理性原则逐一审核确认, 对确需保留的行政职权制定运行流程图, 以清单形式公布, 并配套责任监督机制, 实现对行政权力的有效制约。“法无授权不可为”, 体育行政权力清单制度本身无所谓合法与否, 其合法性来源于“清权”“确权”“晒

收稿日期: 2021-09-06; 修回日期: 2021-12-15

基金项目: 司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目(20SFB4006); 江苏省研究生培养创新工程研究生科研与实践创新计划(SJCX21_1665)

第一作者简介: 张健(ORCID: 0000-0002-7106-7793), 男, 山东德州人, 江苏大学副教授, 硕士生导师, 吉林大学博士后; 研究方向: 法理学、体育法, E-mail: honglou2011@163.com

权”“制权”各环节的规范化运行。

1.1 前提:规范化“清权”

“清权”即各级体育行政部门全面梳理自有行政职权,依照职权法定原则清理、调整,最终确定拟保留的行政职权目录的过程。该环节是体育行政部门实施行政权力清单制度的起点,具体包括以下2项基本工作。①确定相对统一的职权划分标准,“对号入座”。《意见》明确提出,“全面梳理现有行政职权”是行政权力清单制度建设的首要任务。各省级政府“可参照行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政给付、行政检查、行政确认、行政奖励、行政裁决和其他类别等形式”(“9+X”类型)统一标准进行分类。上述参考标准并未明确各职权类型的内涵与外延,由各地政府部门自行探索并制定勘验规则。②依据职权法定原则清理、调整,拟定行政职权目录。各级体育行政部门的行政权力来源于法律规范。以现行法律规范为前提,保留具有法定依据的职权,下放可由下级承接的职权,取消非法定与不合时宜的职权,调整繁杂冗余的职权事项,拟定确需保留的体育行政部门职权目录。

1.2 基础:规范化“确权”

“确权”即由地方政府法制部门对其同级体育行政部门拟保留的职权事项,依据统一标准,遵循法定程序,逐项进行合法性、合理性与必要性审查,最终由同级党委和政府核准确认的过程。该环节是施行体育行政权力清单制度的重要基础,目的是厘清各级体育行政部门权责边界,关键内容为明确职权设定依据和保障科学民主“确权”。在我国,以宪法为统领,以体育法为基础的包含体育单行法、体育行政法规、地方性体育法规及规章的法律规范体系已基本确立,为规制体育行政权力、推动权力清单科学“确权”工作提供了较为明确的依据。

1.3 关键:规范化“晒权”

“晒权”即地方体育行政部门将其权力运行流程等内容以清单形式在政府网站等各种公开载体上予以公布的过程,即“晒”出权力事项为公众所知。该环节是体育行政部门实施行政权力清单制度的关键部分,以权力运行流程图为主体内容,基本要求是“晒透”。体育行政权力清单的公布载体多样,包括但不限于各级政务服务网站、体育行政部门网站、地方自建平台等。权力运行流程的公示体现程序控权理念,通过预设行政权运行的方式、方法,控制其运行轨迹,不仅便

于行政相对方“按图索骥”,也能有效约束体育行政部门在其权限范围内行使权力。

1.4 保障:规范化“制权”

“制权”即在清单公布之后,以动态管理、监督问责等为主要内容的保障制度的实施过程。该环节是落实体育行政权力清单制度的要义所在,也是该制度执行的落脚点,其规范化运作包含3项关键内容。①建立健全清单动态管理机制。从形式上看,权力清单一经公示即成静态,但随着国家、社会多种治理力量的此消彼长、相互渗透、转化扩张,加之法律的滞后性等因素的影响,使得体育行政权力清单的制定并非一劳永逸,而需动态调整。②推进责任清单工作。有权必有责,权力与责任是政府部门履行职权的一体两面,需厘清与行政职权相对应的责任事项,配套建立责任清单,与权力清单一体推进。③强化权力监督和问责。构建监督问责机制,提升其可操作性,促使体育行政部门依法行权和承责,切实维护体育行政权力清单的严肃性、权威性和可接受性。

2 体育行政权力清单制度的运行状况

根据国务院办公厅《关于公开国务院各部门行政审批事项等相关工作的通知》的要求,2014年3月国家体育总局公布了9项行政审批事项(包括5项行政许可、4项非行政许可)。以国家体育总局公布的权力清单为参照,以《意见》为指引,各省、市、县(区)三级体育行政部门开展行政权力清单制度改革。当前,除港、澳、台地区外,全国31个省级体育行政部门的权力清单制度建设成效斐然。依据31个省级体育行政部门公布的权力清单,结合笔者对部分省份的实证调研,考察各省级体育行政权力清单制度的运行状况。

2.1 行政职权类型划分标准不一

在职权类型(表1)方面,福建省、河南省、山东省、湖北省、重庆市、河北省6省(市)在“9+X”参考类型标准外增设公共服务事项。除公共服务外,31个省级体育行政部门形成“1+X”“2+X”“3+X”“4+X”“5+X”等多种组合模式,且该数字所代表的职权类型各有差异。除广西壮族自治区、西藏自治区、浙江省、海南省、重庆市、云南省6省(区、市)外,其余各省(区、市)均设其他类别事项。

2.2 各省(区、市)各类行政职权数量差异明显

从职权数量(图1)看,各省级体育行政部门行政职

表 1 省级体育行政部门行政职权事项一览

Table 1 List of administrative powers of provincial sports administrative departments

职权类型组合模式	省(区、市)	行政许可	行政处罚	行政检查	行政确认	行政奖励	其他类别	公共服务	总计
“1+X”	贵州省	1	—	—	—	—	1	—	2
	天津市	—	4	—	3	—	1	—	8
“2+X”	安徽省	2	—	—	2	—	1	—	5
	湖南省	1	3	—	4	—	1	—	9
“3+X”	吉林省	3	3	—	2	—	2	—	10
	福建省	—	5	1	2	—	41	2	51
“4+X”	河南省	4	—	—	5	1	8	26	44
	广东省	3	1	—	—	1	2	—	7
“5+X”	广西壮族自治区	4	3	—	2	—	—	—	9
	四川省	1	2	—	—	1	2	—	6
“6+X”	西藏自治区	3	—	—	2	1	—	—	6
	青海省	5	32	—	3	—	3	—	43
“7+X”	宁夏回族自治区	2	4	—	3	—	1	—	10
	新疆维吾尔自治区	3	—	—	2	1	1	—	7
“8+X”	山西省	2	8	—	5	14	6	—	35
	辽宁省	2	3	—	2	1	1	—	9
“9+X”	黑龙江省	1	2	—	2	1	2	—	8
	上海市	2	—	5	1	1	1	—	10
“10+X”	江苏省	2	5	—	2	1	1	—	11
	浙江省	2	35	39	2	—	—	—	78
“11+X”	江西省	3	—	2	2	1	2	—	10
	山东省	1	5	8	2	—	3	5	24
“12+X”	湖北省	3	5	1	4	—	1	3	17
	海南省	4	12	10	2	—	—	—	28
“13+X”	重庆市	1	1	—	2	1	—	1	6
	云南省	3	3	—	1	1	—	—	8
“14+X”	甘肃省	3	12	—	4	2	10	—	31
	北京市	2	25	3	3	1	5	—	39
“15+X”	河北省	2	11	8	2	1	7	8	39
	内蒙古自治区	3	3	4	2	1	2	—	15
“16+X”	陕西省	2	6	4	3	10	22	—	47

注：“—”表示该省(区、市)无此项行政职权类型;数据来源于国务院官网、各省(区、市)政府网站等(截止时间为2021年8月)。

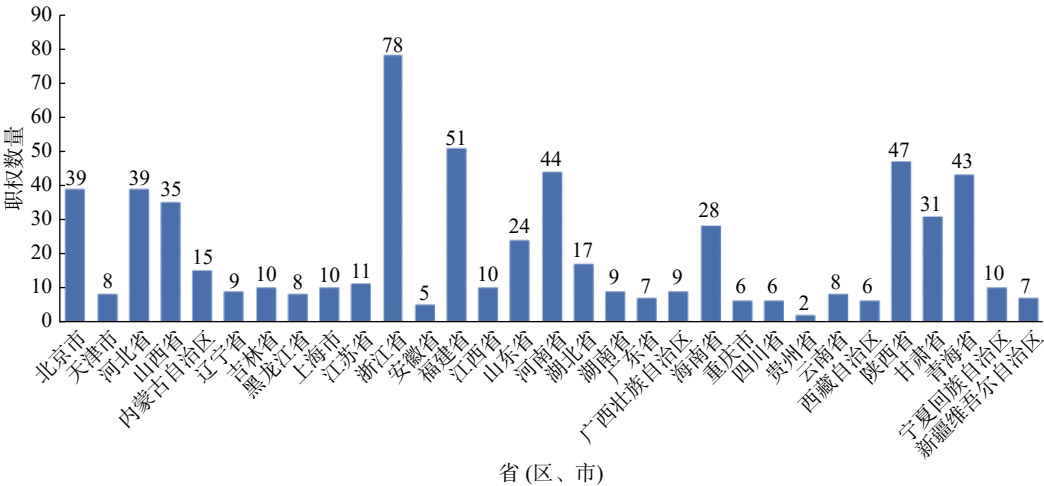


图 1 省级体育行政部门行政职权数量

Figure 1 Numbers of administrative powers of provincial sports administrative departments

权总数参差不齐,其中,浙江省最多(78 项),贵州省最少(2 项),多数省(区、市)为 10 项左右。考虑到各省(区、市)体育事业发展水平不同,难免在行政职权数量

上有所差异,但差异过大反映出各体育行政部门简政放权的决心与力度大有不同。部分省(区、市)体育行政职权数量较少,说明其尚未转变观念并真正着手行

政体制改革,由此也不能充分发挥体育行政权力清单制度的应有作用。

从各类职权数量及其占比(图2)看,行政许可为70项,约占11%;行政处罚为193项,约占31%,比重最高;行政检查为85项,约占13%;行政确认为71项,约占11%;行政奖励为41项,约占7%;公共服务为45项,约占7%;其他类别为127项,约占20%。

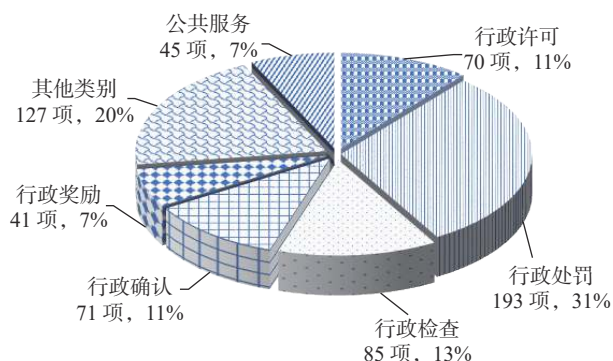


图2 省级体育行政部门各类行政职权数量及占比
Figure 2 The number and proportion of administrative powers of various types of provincial sports administrative departments

值得注意的是,其他类别的行政职权数量多且占比高,其中所包含的事项错乱庞杂,各省级体育行政部门对其理解存在差异。如:陕西省体育局在其他类别职权中纳入运输运动枪支的批准、行政复议等18项职

权;河南省体育局纳入对培养体育后备人才达到省级体育行政部门规定标准的单位和教练员的奖励、体育竞赛审批等6项职权;重庆市、福建省、甘肃省等地体育局纳入行政监督类权力;河北省、浙江省、山东省等地体育局纳入交叉执法类权力;另有部分省级体育局纳入行政规划类、行政指导类、行政复议类、公共服务类权力;等等。其他类别职权包含的内容差异较大:一方面说明体育行政权力清单的划分标准不清、权力整合不够精简,另一方面也反映出部分体育行政部门不愿将行政权力置于“阳光”下运行。在实践中,这种混编形式不仅不利于行政权力的行使,使其异化为部门寻租工具,也会导致行政效率低下。

2.3 行政职权设定依据多元化

体育行政权力清单的制定是在现行法律框架下梳理行政权力,本身并不创设新的权力。考察发现,各省级体育行政部门主要依据《体育法》《枪支管理法》《射击竞技体育运动枪支管理办法》《反兴奋剂条例》《公共文化体育设施管理条例》《彩票管理条例》《健身气功管理办法》等法律、行政法规、行政规章以及地方规范性文件,但少数省(区、市)以非立法性行政规范性文件(即“红头文件”)为设定依据,存在权威性和规范性不足的问题。统计数据显示,各省级体育行政权力清单的设定依据数量差异较大(图3)。

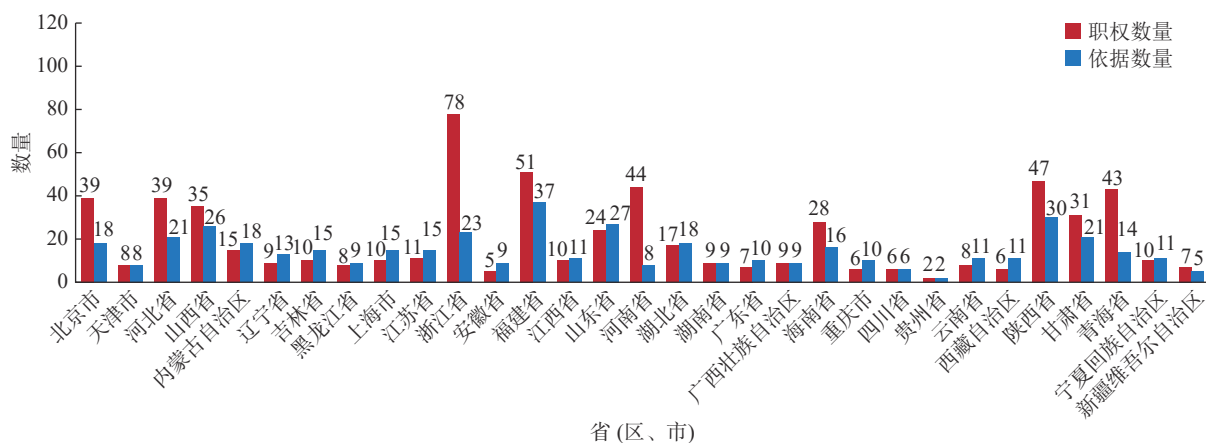


图3 省级体育行政部门行政职权数量与设定依据数量对比
Figure 3 A comparison of the number of administrative authority and the number of settings in the provincial sports administrative departments

由图3可知,设定依据数量最多的是福建省(37部),最少的是贵州省(2部)。总体而言,省级体育行政部门权力清单中公布的职权数量与其所依据的规范数量基本成正比,体育行政职权数量较多的省份,所依据

的法律、法规数量也相对较多。在体育行政部门公示的权力清单中,不乏行政职权缺乏设定依据的情形。

2.4 清单内容要素与权力运行流程形式多样

权力清单一经编制完成,即予核准公示,接受社会

监督。体育行政权力清单内容要素的完整性和权力运行流程的规范性关系到体育行政部门的行权过程是否科学,也会影响监督实效。考察发现,各省级体育行政权力清单在内容和形式上存在较大差异。

在权力清单内容上,各省(区、市)公布的内容要素的繁简程度不同。多数省(区、市)公布的清单内容较为具体,包括但不限于基本信息(通常包括事项名称、编码、承办机构、办件类型、办理时限、咨询与监督投诉方式等)、受理条件、设定依据、常见问题、收费标准、办理材料目录、办理结果样本、相对人权利义务、法律救济等,如河北省、广东省、湖北省、山西省、辽宁省、湖南省、天津市等。少数省(区、市)公布的清单内容较为简单,包括基本信息、实施主体、设定依据等简要事项,较为典型的有吉林省、青海省、云南省、广西壮族自治区、内蒙古自治区等。

在权力运行流程上,各省级人民政府网、政务服务网显示,内蒙古自治区、吉林省、黑龙江省、山东省、广西壮族自治区、四川省等 10 个省(区、市)并未公布权力运行流程。其余省(区、市)公布的流程形式大致分为两种:①权力运行流程图,较为直观地展现体育行政部门行权过程,便于公众监督,北京市、天津市、辽宁省等大多数省(区、市)都采用此方式;②以文字形式叙述权力运作流程,一般包括申请、受理、审查、决定、送达等项,宁夏回族自治区采用此方式。此外,极少数省(区、市)兼采上述两种形式,在以详细文字叙述的同时,辅以简要流程图,关键信息亦较为清晰,如河北省、广东省、海南省等。

3 体育行政权力清单制度建设的现存缺陷

对各省级体育行政部门行政职权类型划分、职权数量及占比、职权设定依据、清单内容要素和权力运行流程等实践状况进行考察,发现地方体育行政权力清单制度建设仍存在明显缺陷。权力梳理标准与勘定规则不完善、清单制定主体缺乏有效制约、权力运行监督问责机制不健全等多种因素阻碍了制度效用的充分发挥。

3.1 权力梳理标准与勘定规则不完善

《意见》明确的“9+X”分类标准仅具有参考价值,相应规定亦不甚规范,这在很大程度上导致各省级体育行政权力清单的职权类型、设定依据、内容与形式存在差异,影响制度实践的科学性、权威性和可接受性。

(1)权力清单是“自上而下”的“应急性”制度安排,各省、市、县(区)体育行政部门迫于改革压力,可能利用规则“漏洞”为部门谋利,进行有选择的权力列入与下放。例如:将属性不明、归类不清的职权事项纳入其他类别,使该权力类型事实上成为一项兜底性规定,为行政权力的随意“增缩”预留空间;将优秀运动员资格认证、体育场地评定考核等无法定依据的事项列入独立于权力清单的公共服务清单,明显违背“清单之外无权力”的基本理念;将碎片化权力整合为更大的行政权力,看似放权实则更换名称继续保留含金量较高的核心行政职权;等等。另外,行政职权类型划分标准的不同使相同事项可能被划入不同类型,进而导致体育行政部门行使权力的目的、手段甚至结果存在差异。

(2)行政权力清单制度的设计初衷是控权,要求体育行政部门厘清既有权力范围,而职权设定依据的不规范为其提供了“自我设权”的机会。除不公示设定依据这种明显不合法的情况外,某些省(区、市)在权力清单中仅列出职权事项所依据的法律名称,却不写明具体条目内容,这看似形式上的疏漏实则暴露出清单制定主体对该项职权设定依据的认知与理解不足。而且,对于职权设定所依之“法”,即《意见》中的“法律法规”范围如何确定,各省级体育行政部门的理解和把握亦不相同。调研发现,当前体育行政权力清单大多是分散制定、单线作业,所以易出现权力设定依据形式和内容的差异。

(3)行政权力清单的公示是制度执行的关键环节,集中展示相应职权事项在清理、调整之后的成果也是后续权力运行与监督的基础^[3]。《意见》要求,政府部门应以透明、高效、便民为基本原则,制定权力运行流程图,切实减少工作环节。为落实相关工作,各省、市、县(区)体育行政部门本应积极响应改革需求,简化运行流程,提高行政效率,但实际情况并非如此。一方面,部分省(区、市)体育行政部门并未制定权力运行流程图;另一方面,现有权力运行流程图多存在优化不到位的情形。调研发现,少有体育行政部门按照流程图对实际权力运行进行调整,行权环节并未相应减少,这与行政权力清单制度全面提升行政效能的初衷背道而驰。此外,各省(区、市)体育行政权力清单内容要素的差异、具体事项的不明确等增加了体育行政部门行使权力的随意性,影响相对人权利行使,降低行政效率,减损清单权威性,急需统一标准,健全相关规则体系。

3.2 清单制定主体缺乏有效制约

从理论上讲,体育行政部门通过权力清单将自身行政权力依法公之于众,使“变相审批”“权力滥用”“暗箱操作”等失去生存空间,并以此强化社会监督、制约权力运行,在此意义上,体育行政权力清单制度无疑是对原有工作模式和方法的一场“自我革命”^[4]。但从体育行政权力清单制定的全过程看,该项制度改革并不彻底,权力存留的主观随意性较大,清单制定主体的行为缺乏有效的外部制约。

根据《意见》规定,体育行政部门自行梳理并保留行政职权事项,报编制部门汇总后,交同级法制部门审查行政职权事项的合法性、合理性及必要性,再由政府批准通过后发文公布。在实践中,从清单制定工作启动到执行的全过程基本都由政府部门自行操作,呈现出典型的“自导自演”特征^[5]。由于缺乏基层组织、专家学者、社会公众等第三方主体在清单制定环节、认可度和满意度评估环节的有效参与,各级体育行政部门根据行政权力的实然状态进行自我选择性裁量,出现诸如权力梳理口径不一、清单内容形式存在差异等情况。随着国家推行权力清单力度的加大和要求的提高,地方政府部门往往以“积极的态度,缓慢的行动”予以应对^[6]。权力清单中出现的某些职权事项已不适用、设定依据未及时更新等情况,反映出政府部门为应付改革仅做了简单的程式化工作,而未顾及清单质量,行政权力清单制度衍化为形象工程^[7]。总之,政府部门缺乏与社会各界的互动沟通,清单制定主体缺乏有效的制约和监督。

3.3 权力运行监督问责机制不健全

体育行政权力清单制度能否发挥实效取决于两个要素:一是清单本身是否完备,二是监督问责机制是否切实有效,后者是行政权力清单制度运行的重要保障。由于权力清单中责任事项分布广泛或无对应的责任清单,公众难以有效利用清单办理相关事项、以问责形式监督体育行政部门行权,使得权力清单形同虚设。各省级体育行政部门公示的责任事项存续情况如表2所示。

如表2所示,各省级体育行政部门均公布了权力清单,但同步单独制定责任清单的仅有北京市、江苏省、重庆市、江西省4个省(市),多数省(区、市)的责任清单仍停留在酝酿阶段,或以权责清单一体公示本部门的行政权力与责任事项。但极少数省(区、市)公

表2 各省级体育行政部门责任事项存续情况

Table 2 The survival of the responsibilities of provincial sports administrative departments

省(区、市)	责任事项	表现形式
海南省 宁夏回族自治区	内设责任事项	权力清单
北京市 江苏省 重庆市 江西省	内设责任事项	权力清单+责任清单
河北省 黑龙江省 河南省 湖北省 四川省 西藏自治区	未设责任事项	权力清单
天津市 山西省 内蒙古自治区	内设责任事项 内设责任事项及依据 内设责任事项、追责情形及依据	
辽宁省 吉林省 上海市 安徽省 山东省	内设责任事项 内设责任事项及依据 内设责任事项、责任形式 内设责任事项、追责情形 内设责任事项、追责情形及依据	
湖南省 广东省 广西壮族自治区	内设责任事项及依据、追责对象范围 内设责任事项 内设责任事项及依据、追责情形及依据、免责事项	权责清单
贵州省 云南省 陕西省 甘肃省 青海省	内设责任事项依据、责任处室、追责对象范围 内设责任事项、责任主体、追责情形及依据 内设责任事项及依据 内设责任事项、追责情形 内设责任事项、追责情形及依据	
新疆维吾尔自治区 浙江省 福建省	内设责任事项 未设责任事项 未设责任事项	

布的清单虽名曰“权责清单”,实则并未涉及责任事项内容,如浙江省、福建省。而在权责清单中规定责任内容的省(区、市),大多并无追责依据、追责方式等可操作性内容,责任事项也极不清晰。河北省、黑龙江省、河南省、湖北省、四川省、西藏自治区、浙江省、福建省尚未公示任何责任事项内容,难以保障体育行政权

力清单制度实效的真正发挥。

总之,体育行政部门除在清单制定阶段由同级法制部门进行合法性与合理性审查等内部监督、权力运行流程公示及投诉方式公开等实际可操作性较弱的外部监督外,并未建立起对各级体育行政部门权力行使全过程的责任监督体系,责任清单制度常态化缺失,权力监督问责机制尚不健全。

4 体育行政权力清单制度规范化运行策略

由各省级体育行政权力清单制度的运行状况可知,该制度实践与规范化要求尚有差距,未来应采取规范权力清单梳理标准与规则、构建清单制定的外部制约机制、同步构建权力监督问责体系等针对性策略解决实践问题。

4.1 规范权力清单梳理标准与规则

体育行政权力清单制度是以国务院为领导、以地方政府为主体开展的一项创新性制度改革工作。虽然各省(区、市)的体育发展水平不同,但由于地方体育行政部门的工作职能大体相同,各省级体育行政部门之间、同一省(区、市)不同层级的体育行政部门之间的行政职权范畴应保持基本一致。《意见》仅具有指导作用,为了保证各省(区、市)权力清单的事项相对一致,建议由国家体育总局牵头,会同中央机构编制委员会与司法部门,出台地方体育行政权力清单梳理标准与实施细则,建立地方政府编制权力清单的标准化程序。

实现体育行政权力清单梳理标准与实施细则的规范化,应采取以下措施。①明确并细化体育行政部门职权事项的规范边界和设定依据。目前,我国已基本形成以宪法为统领,以体育法为基本法,以体育单行法、体育行政法规和规章、地方性体育法规和规章、规范性文件为内容的较为完整的体育法律框架。“法无授权不可为”,体育行政部门的权力来源于上述法律规范,应依法系统整理、确定各项职权的设定依据,“红头文件”等应在制度运行领域被依法取缔,以确保权力来源的合法性。②统一确定各职权类型的具体划分标准。明确《意见》规定的“9+X”职权类型的内涵与外延,使各级体育行政部门及相关工作人员一致认同各项权力属性,不再按照“各自理解”这种主观性极强的方式分类。③规范行政权力运行流程,统一权力清单内容形式。以体育法律规范体系为基准,全面梳理各个对应职权事项,确保同一层级体育行政部门职权类

型基本一致、事项数量大体相当,且对各职权事项应疏尽疏,避免遗漏。此外,权力清单应满足统一形式要求,除公布完整的权力目录外,清单内容应明确、具体,包含每项行政职权的名称、编码、类型、设定依据、实施主体、运行流程图、监督方式等必备要素。

4.2 构建清单制定的外部制约机制

权力必须受到制约是一条普遍的政治规律。行政权力是一项公共权力,其规范化行使才能惠及公众,而社会监督能够规范权力运行,督促权力清单的动态调整。针对体育行政权力清单编制过程中出现的政府部门既当“运动员”又当“裁判员”的尴尬之境,有必要建立健全外部参与制约机制。

(1)建立第三方主体评估机制。①体育行政部门在拟将某项职权列入权力清单或动态调整清单内容时,通过召开听证会等形式,听取专家学者、相关组织人员、社会公众等多方意见,确保权力清单的科学性与民主性。②委托第三方组织机构对体育行政权力清单制度的运行实况进行评估,秉持“法无授权不可为”的基本理念,依照法定程序,全面补齐制度短板,提高权力清单质量^[8],具体包括:核查事项名称、设定依据、办结时限、权力运行流程图、监督方式及责任事项等基本要素是否具备;考察行政职权是否详尽列举,职权类型划分是否科学,职权设定依据是否充足、准确等;集中调查权力清单是否得到普遍遵守,是否在清单之外行使权力等,并对权力清单定时进行全面评估,为政府部门开展绩效考核与推进清单高质量发展提供参考依据。

(2)完善权力清单动态管理机制。①根据法律规范的“立改废释”,在上级政府取消、下放职权和部门职能调整时,及时更新、调整体育行政权力清单的内容与形式,保证清单的时效性、权威性与公信力。②根据实际需要,拓宽各级、各类社会组织、机关团体和公众参与渠道,定期整合关于权力清单事项调整、取消等的意见、建议,依照法定权限和程序提出处理意见,回应公众和改革发展的需求,建立体育行政权力清单的动态管理和长效维护机制。

4.3 同步构建权力监督问责体系

体育行政权力清单制度的有效运行关键是在其编制和执行过程中引入制衡力量、落实责任追究机制。“权力间行使的监督与制约机制要跟上,才不至于行政权力的‘源头放水’造成后续的‘洪涝之灾’。”^[9]

(1)健全权力清单运行全过程的监督、投诉制度。一方面,明确各级体育行政部门依照权力清单行权的监督主体,如上级体育行政部门或同级人民代表大会,定期对权力清单的科学性、时效性、合法性等做出测评。另一方面,积极发挥社会监督作用,通过网络等渠道收集社会公众对权力清单的态度与意见,打造能够切实提供反馈意见、举报投诉的通道,有关部门应及时回应与处理。

(2)同步构建与权力清单配套的责任清单制度。各地体育行政部门在简政放权的同时,应以刚性制度规范权力行使。一方面,责任清单的公布有利于改善官民信息不对称的状况,客观上起到公示政府责任范围和责任边界的作用,便于体育行政部门接受社会各界监督^[10]。另一方面,有职即有权,有权必有责,责任清单的有效落实能够规制体育行政权力的越位、缺位,防止相关工作人员的懒政、庸政行为。虽然某些省(区、市)制定责任清单的时机尚不成熟,但应在其权力清单中设置相应的责任事项内容,使权力监督问责具备可操作性,放权和监管一手两抓。内外部监督体系形成的权力监督问责闭环架构可保障体育行政部门权力行使的合法性、合理性。

5 结束语

在推进体育治理现代化背景下,制定体育行政权力清单是约束体育行政部门公权力的重要形式,可通过制度化手段达到监督行政权力的目的,将体育事业发展、体育体制改革纳入法治化轨道^[11]。目前,我国体育行政权力清单制度构建已取得阶段性成果,但尚存许多问题,有待进一步解决或完善。从体育行政权力清单制定工作启动到公布执行的各环节,以“清权”“确权”为重要基础,以“晒权”为程序控权的关键,以“制权”为全程保障措施,环环相扣,推动行政权力的规范化运作,进而推进体育行政体制改革目标的落实。由于目前尚无明确的权力公示和运行规范,地方各级体育行政权力清单制度改革必将是一项长期性系统工程。

作者贡献声明:

张 健:提出论文主题,设计论文框架,撰写、修改论文;

姚慧玲:调研文献,核实数据,撰写论文。

参考文献

- [1] 杨解君.全面深化改革背景下的国家公权力监督体系重构[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, 70(3): 36-45
- [2] 董成惠.“权力清单”的正本清源[J]. 北方法学, 2017(2): 98-109
- [3] 沈志荣, 沈荣华.行政权力清单改革的法治思考[J]. 中国行政管理, 2017(7): 111-116
- [4] 刘亮, 吕万刚, 付志华, 等.新时期我国体育体制的理性化重塑: 研究路径回顾与分析框架探索[J]. 体育科学, 2017, 37(7): 3-9, 36
- [5] 王小光.体育协会脱钩改革与体育监察体系的应对转型[J]. 上海体育学院学报, 2021, 45(2): 43-50
- [6] 陶立业.论地方政府权责清单制度的执行梗阻[J]. 学术界, 2021(4): 51-61
- [7] 林孝文.地方政府权力清单法律效力研究[J]. 政治与法律, 2015(7): 64-70
- [8] 陈大为.内在契合: 建设法治政府与推行权力清单制度的关系研究[J]. 河南社会科学, 2020, 28(1): 69-77
- [9] 徐清飞.简政放权后权力接续行使规范化研究[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2020, 38(4): 110-124
- [10] 陈向芳.基于清单管理模式的政府权责边界构建问题研究[J]. 理论导刊, 2017(1): 4-9
- [11] 孟号翔, 马德浩, 孟献峰.我国竞技体育竞赛体制的弊端表现、成因及其改革策略[J]. 沈阳体育学院学报, 2016, 35(5): 115-118

Operation and Normative Strategy on the System of Sports Administrative Power List:

Based on the Power Lists of 31 Provincial Sports Administrative Departments

ZHANG Jian, YAO Huiling

Abstract: The system of sports administrative power list is an innovative measure to realize the transformation of the functions of sports departments and promote the modernization of sports governance. The standardized operation of the system derives from the legitimacy of the whole process of the preparation of the list of powers, which is embodied in the basic links such as "clearing power", "determining power", "exposing power" and "guaranteeing power". The operation of 31 provincial sports administrative power list in China is examined. It is found that there are different criteria for dividing the types of authority, obvious differences in the number of various types of authorities in various provinces, diversification of the basis of authority setting, various elements of list content and various forms of operation process of local sports administrative power list in China, reflecting the current construction of sports administrative power list system, such as imperfect standards and rules of power list's determining, lack of effective restriction of list-making subjects, and incomplete supervision mechanism of power operation responsibility. In the future, it should be regulated by normalizing the standards and rules when clearing up the list, establishing the external restriction mechanism of the list's formulation, and constructing supervision and accountability system simultaneously.

Keywords: sports administrative department; list of powers; standardization; clearing power; determining power; exposing power; guaranteeing power

Authors' address: School of law, Jiangsu University, Zhenjiang 212013, Jiangsu, China

(上接第 67 页)

Institutional Construction of Protection of Athletes' Health Information in an Algorithmic Society

WEI Guangping

Abstract: Athletes in an algorithmic society are faced with problems such as over commercialization, unequal protection of health information and exposure of human extreme biological characteristics. Based on the reflection of the formation mechanism and governance efficiency of the 3 types of individual empowerment protection paths, it is held that the 3 types of pathway are all characteristic of rationality, its practical effect are weakened owing to the algorithmic crisis, though. An athlete's health information protection requires a shift to the concept of digital human rights protection and incorporates techno-critical theory to further establish health information protection mechanism. The protection system needs to establish legal principles to build a pathway based on both public and private laws. The public right links the algorithmic right to form a shared community guarantee of athletes' rights realization, in which unity of right and responsibility will be achieved by strengthening the execution of algorithmic controller's obligation, and technology rules be achieved through the concept of health information protection and algorithmic governance.

Keywords: algorithmic society; protection of athletes' health information; individual empowerment; digital human rights; algorithmic lawful regulation

Author's address: School of Economics and Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200050, China