

## 中国足协与足球俱乐部矛盾的主要原因分析

黄涛, 万发达

(华南理工大学 体育学院, 广东 广州 510641)

**摘 要:** 中国足球俱乐部与中国足协的博弈由来已久, 有着深层的利益诉求、制度背景和政治文化, 中国足球必须积极探索治理路径, 实现可持续发展。中国足协与足球俱乐部博弈的要因包括: 利益失衡。足协政绩饥渴与俱乐部资本诉求的矛盾; 制度缺陷, 足协高度集权与俱乐部权利萎缩的不和谐; 责任推诿。足协监管不力与俱乐部利益短视的恶果。面对中国足协与足球俱乐部博弈, 中国足协与足球俱乐部必须要协商合作, 寻求中国足球民意表达与利益平衡的新路径; 中国足协要通过协同治理, 确立中国足球治理新模式, 实现中国足协与足球俱乐部的和谐发展。

**关 键 词:** 足球运动; 中国足协; 足球俱乐部

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2009)09-0024-04

### **Analysis of main causes for the conflicts between China Football Association and football clubs in China**

HUANG Tao, WAN Fa-da

(School of Physical Education, South China University of Technology, Guangzhou 510641, China)

**Abstract:** The gaming between China Football Association and football clubs in China has occurred for a long time, containing profound interest need, institutional background and political culture. We must actively explore a way of management to realize the sustainable development of football in China. The main causes for the gaming between the China Football Association and football clubs in China include the followings: interest unbalance: the conflict between China Football Association's thirst for achievements and football clubs' need for capital; institutional defect: the disharmony between China Football Association's high degree centralization of power and football clubs' right shrinkage; responsibility dodging: the bad result of the inadequate supervision of China Football Association and the interest short sight of football clubs in China. Facing the gaming between China Football Association and football clubs in China, China Football Association must friendly cooperate with football clubs in China, and seek for a new way to balance the will of football fans in China and the interests; China Football Association should, by means of cooperative management, establish a new mode of management for football in China, and realize the harmonious development of China Football Association and football clubs in China.

**Key words:** football; China Football Association; football clubs

中国足球俱乐部与中国足协的矛盾由来已久, 经常是刀光剑影, 最出名的莫过于 2004 年的 G7 “足球革命”和 2008 年“武汉光谷退赛”。2004 年 10 月 22 日, 大连实德、北京国安等 7 家中超俱乐部汇聚香河“天下第一城”, 召开了中国足球史上第一次投资人联席会议, 围绕北京国安队的“罢赛事件”, 各俱乐部和中国足协进行了一番力量博弈, 点燃“足球革命”的

导火索。2008 年 10 月 2 日, 武汉光谷俱乐部不满中国足协对李玮峰停赛 8 场、罚款 8 000 元的处罚, 多次向中国足协申诉无果, 宣布退出中超。10 月 7 日, 中国足协做出了对武汉光谷俱乐部退出中超的处罚: 取消武汉光谷注册资格, 罚款 30 万元。在中国足球俱乐部与中国足协的博弈中, 中国足协一直是赢家。中国足球俱乐部与中国足协的矛盾有着深层的利益诉

求、制度背景，值得反思与关注。

## 1 中国足协与足球俱乐部矛盾的要因

### 1.1 利益失衡：足协政绩渴求与俱乐部资本诉求的抵触

中国足协是由各协会成员自愿组成，实行自律管理的非营利性的行业协会，但是中国足协也不可避免呈现出其他行业协会一样的官民二重性<sup>[1]</sup>。(政府)掌管民间行业协会，通过经费调拨和负责人任命，行业协会成为“二政府”<sup>[2]</sup>。中国足协实际上是体育行政管理机构，有着政绩追求的内在冲动和渴求。为了实现政绩，中国足协把足球当作政治筹码，忽视足球运动的发展规律。2000年以来，中国足协为了规避政治风险，多次抛出中国足球改革方案，竟然想取消足球竞赛的核心内容和第1杠杆——联赛升降级制度，还抛出了“5至10年时间里中超中甲联赛暂停升降级”和“中超中甲合并打分区赛”的两种方案<sup>[3]</sup>。谢亚龙为了实现向国家体育总局做出的政绩承诺，更是压制各俱乐部的不同声音，冷冻中超老总峰会，人为制造一潭死水<sup>[4]</sup>。

受传统官僚制的影响，我国实行的是科层式行政权力体制，下级必须对上级负责，上级为下级制定工作目标，规定下级所要完成的任务，并将权力授予下级<sup>[5]</sup>。为了政绩，中国足协的工作重心只在于提高国家队的比赛成绩，无心去做好最应该做的“监管”工作，甚至不惜以破坏联赛为代价侵犯各俱乐部的利益。这样一来，投资人发现自己莫名其妙地成了花自己的钱去供中国足协追求政绩目标的“冤大头”。俱乐部投入足球的资本却没有得到相应回报，甚至还遭到中国足协的重罚，导致了足协政绩饥渴与俱乐部资本诉求的抵触<sup>[6]</sup>。

### 1.2 制度缺陷：足协高度集权与俱乐部权利萎缩的不和谐

中国足球体制存在着制度上的缺陷，出现足协高度集权与俱乐部权利萎缩的不和谐现象。中国足协是在国家体育总局管辖下的半官方机构，行使着政府职能，代表着政府的利益。在中国，联赛的产权由有官方背景的中国足协完全拥有，联赛的投资人和参加主体俱乐部，没有任何产权；足协完全控股的经营公司包揽几乎所有的经营权，俱乐部只能得到门票和被足协挑剩的广告牌等经营开发权；按照规定联赛的管理权属于由俱乐部和足协组成的中超委员会，足协只在纪律处罚上拥有权利，而实际上联赛中的绝大多数问题都是由足协拍板说了算<sup>[7]</sup>。

在我国传统集中统一管理体制下，政府在社会资源配置中充当着垄断角色，依靠职能部门来进行资源配置，职能部门成为政府在相关领域的代言人<sup>[8]</sup>。中国

足球走上职业化道路以来，中国足协就牢牢控制联赛所有权、管理权、经营权和监督权等4大权力，压制部分俱乐部向中国足协索要4权的正当诉求。中国足协认为“联赛属于国有资产，不论以什么形式开发，中国足协的所有权和管理权都必须得到维护和尊重”<sup>[9]</sup>，还批评部分俱乐部“唯利主义和自由主义”，指责这些俱乐部使中超联赛和中国足协的形象与公信力受到严重损害。中国足协高度集权，控制着足球俱乐部的命脉，剥夺了俱乐部的自主权，导致俱乐部权利萎缩。大连实德俱乐部一直在想方设法让“不挣钱”的中国职业足球，成为自己的赚钱工具，并开创收购濒临破产俱乐部，经过重组再高价转售的赢利模式。但足协临时出台“俱乐部股权转让规定”使大连实德俱乐部的计划流产，被迫低价转让已经开始打低级联赛的实德青训梯队。深圳足球投资人杨塞新先生不止一次地说：

“就是倒贴我钱，我也不想再碰足球了。中国的足球联赛太奇怪了，老板掏了大笔钱不但没有任何收获反而要挨骂，这就是我投资深足几年的唯一收获。”<sup>[10]</sup>有关资料显示，2008年中超联赛，武汉光谷足球俱乐部投入了6000万元。如果从2004年武汉光谷足球俱乐部接手武汉足球队算起，投在武汉足球上的资金已有两个亿<sup>[11]</sup>。但中国足协凭借高度集权的能量，不顾武汉光谷的申诉和现实境遇，导致湖北足球的崩溃。

### 1.3 责任推诿：足协监管不力与俱乐部利益短视的恶果

很多城市都已经把足球定为城市“名片”，为了经营好这张“名片”，各地政府都给了投资足球俱乐部企业政策倾斜。2005年11月初，广州市委8届5次全会审议并通过了《中共广州市委关于制定全市国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》，明确将广州市建设成为全国体育强市，而足球与羽毛球作为广州市重点创建的品牌项目赢得了极好的发展契机<sup>[12]</sup>。广州市政府给广州足球资本提供了良好的制度性回报，引得国内500强企业之一的广州医药强势进入广州足球。实德、绿城等投资足球，也与当地政策性回报有关。这些足球俱乐部实际还是为了追求利益，为了得到政府给予的各种实惠，而不是真正将足球作为一种事业来发展，难免出现战略性的短视行为。除了那些少数有着国有企业背景做后盾的俱乐部是出于长远考虑搞足球外，多数俱乐部都是急功近利，当达到自己的目的后就会找各种借口走人<sup>[10]</sup>。

中国协和足球俱乐部都有自己的目标，不仅追求各自最大化的经济收益，也追求各自最大化的社会效益，并且做到尽量减小管理成本。在足球比赛中，当一场比赛的结果会给俱乐部带来巨大的政治荣誉和经济利益时，少数缺乏长远发展规划的俱乐部就可能

在暴利下背弃责任与道德,践踏法律,追求“短期效益”。中国足协的工作重心“在宏观管理和调控上投入的少,在微观上投入的多,该管的没管”<sup>[13]</sup>,监管不力,导致假球、赌球、黑哨和球员打架斗殴、服用违禁药物等现象在中国足坛蔓延。当中国足球出现重大问题时,中国足协和俱乐部互相指责、推诿,形成荒唐的“博弈”。2000年开始,中国足协正式宣布推行足球经纪人制度,由于中国足协在操作上不规范,对球员转会的暗箱操作等现象监管不力,在2000年赛季中国足协试行的转会摘牌交易会上,居然出现了俱乐部官员当面指责中国足协负责人的闹剧<sup>[14]</sup>。

## 2 中国足协与足球俱乐部矛盾的治理

### 2.1 协商合作,中国足球民意表达与利益平衡的新路径

协商民主是一种具有巨大潜能的民主治理形式,它能够有效回应文化间对话和多元文化社会认知的某些核心问题<sup>[15]</sup>。目前,我国体育体制改革,尤其是足协改革发展正处在关键时期,社会利益关系复杂,利益冲突也日渐突出。为提高我国足球体制的适应性和有效性,尽可能将公民社会的民意表达和利益表达纳入到现行体制框架内,提高中国足球的社会活力。

政府作为公共政策的制定主体和公共利益的分配主体,只有在拟定价值权威分配方案时充分吸纳社会公众的意见,才能使公共政策产品符合价值主体的诉求,接近最满意的结果<sup>[16]</sup>。事实上,中国足协的政策制定和利益分配因远离社会公众的需求和缺乏解决社会现实问题的能力而失去意义。2005年1月18日,中国足协执委会委员、秘书长、副秘书长、各会员协会代表“出席”足代会会议,各中超俱乐部和中甲俱乐部代表则“列席”会议。由于此次会议涉及到了中超赛制等重要问题,所以各俱乐部也派出了级别很高的“旁听团”。实德俱乐部副董事长元万中说:“最近足协和投资人也不沟通了,我们被撇在一旁成了旁观者,中国足球的改革与投资人好像一点关系都没有了。没办法,话语权在中国足协手里,中国足球如果被他们改回到100年前也没办法!”<sup>[17]</sup>在这次足代会上,在作出具体决策的中超委员会上,俱乐部的权力再一次被削减,大权都被中国足协和地方足协把持<sup>[18]</sup>。在足代会中享有投票权的地方足协也只能听任中国足协折腾,无法表达自己的利益诉求。中国足协必须采纳民主协商合作的新路径,让各俱乐部有话语权来参与民主协商,表达自己的价值诉求,规避足球政策执行的偏差。

民主治理形式的协商民主在本质上以公共利益为取向,主张通过对话实现共识,明确责任,进而做出

得到普遍认同的决策。中国足协既然是政府部门,就应该把制定大政方针、进行宏观调控作为自己的职责,至于像球员判罚、裁判选择等具体问题,应由各俱乐部自己来解决,应鼓励和吸纳中国足球民意表达与利益平衡。中国足协应在协商民主的基础上大力培育社会组织和体育市场,足球职业联赛应由政府部门和俱乐部共同管理,一个管宏观,一个管微观,联赛的具体运行则应根据市场来调节。

### 2.2 协同治理,确立中国足协治理模式的新理念

协同治理是多中心、多主体的社会公共事务治理模式,其更本质的理论基础是“复杂性管理”范式,或者“以复杂性为基础的管理方法”<sup>[19]</sup>。协同治理能够充分发挥中国足协、地方足协、俱乐部、球迷协会、球员个人等社会组织和行为者各自资源、知识、技术等优势,实现对中国足球“整体大于部分之和”的治理功效,因而是治理中国足球的理想模式。协同治理应作为中国足协治理模式的新理念,让足协、俱乐部和公民社会形成开放的系统,确立中国足协的服务中心理念和责任至上理念,来满足公共需要的足球政策和足球项目得到有效、负责和公平的实施。2004年以来,各俱乐部就对中国足协的高度集权,在很长一段时间内一直就中超联赛包括赛事运作、财务状况等一系列问题向中国足协提出改革方案,提出了权力诉求<sup>[20]</sup>,要求中国足协将管理中国足球的权力下放。在斗争尖锐时期,G7联盟甚至以“不答应条件就罢赛”来威胁中国足协。中国足协与俱乐部博弈的实质,是俱乐部要求破除中国足协高度集权的管理机制的现实诉求,更是俱乐部寻求确立协同治理模式的重要过程。

协同治理的秩序秉持“多中心”的理论假设,认为有许多决策中心,它们在形式上相互独立,它们之间通过竞争性的关系考虑对方,开展多种契约性的和合作性的事务<sup>[21]</sup>。2004年,由中国香港、日本、英国的足球产业专家和足球经济管理专家、赛事组织专家组成的“国际纵队”向中国投资人介绍了日本J联赛、英超联赛等赛事的成功经验,曼联俱乐部董事毛瑞斯·威尔金斯以及德勤体育经济组主管艾尔斯通对中国足球的看法一针见血:“不够职业,管理特别是管理者的透明度不够。”<sup>[22]</sup>西方五大联赛历经百年不衰,最重要的是他们建立了“三套马车”的良性架构,值得借鉴和吸纳。足协是联赛的主管机构和规则制定者,偏重宏观决策;由各俱乐部组成的职业联盟,代表资方负责联赛的经营管理,并互相监督;而球员工会为争取和维护广大球员的合法权益,长期与职业联盟谈判和协商<sup>[23]</sup>。在这种协同治理理念中,中国足协应高度重视各俱乐部的利益诉求,让自身与各俱乐部相互

独立,自由地追求各自的利益,但又能相互调适,受特定规则的制约,并在社会的一般规则体系中找到各自的定位以实现相互关系的整合。中国足协要以协同治理的理念治理中国足球,让各俱乐部发挥自身独特的治理功能,填补足协的治理空白,让他们与足协一块形成中国足球治理体系,促进中国足球可持续发展。

中国足协与各足球俱乐部之间的利益博弈由来已久,内耗严重,严重损伤了投资商和各俱乐部对中国足球的热情。要想破除中国足协与足球俱乐部博弈带来的能量内耗,俱乐部就必须参与到中国足协的改革中来,加强俱乐部对足协公权力的监督,增加足协管理与决策的透明度,提高足协决策的科学化、民主化和规范化程度,使足协管理和决策更好地体现俱乐部、球迷的利益。

#### 参考文献:

- [1] 马良全. 试论中国足协在行政法上的地位[J]. 行政与法, 2005(6): 81.
- [2] 孙晓辉. 政府权力运行的边界困局及其破解之道[J]. 学习与探索, 2008(4): 10.
- [3] 陈黛. 毁了甲 A 毁中超[N]. 足球报, 2005-01-07.
- [4] 贾蕾士. “伪主席”让中国足球闭塞视听[N]. 足球报, 2008-09-11.
- [5] 倪星. 政府合法性基础的现代转型与政绩追求[J]. 中山大学学报: 社会科学版, 2006(4): 83.
- [6] 谢良兵. 沈烈风的中超之旅[N]. 经济观察报, 2008-10-10.
- [7] 唐磊. 为什么中国足协与俱乐部矛盾渐深[J]. 中国新闻周刊, 2004(40): 27.
- [8] 袁忠. 公共政策转型的制度设计: 从权威推动型到公共参与型[J]. 广东行政学院学报, 2009(1): 12.
- [9] 顾晨. 紧抓四大权 狠批球队扰乱中超——足协一味推卸责任[N]. 东方体育日报, 2005-01-09.
- [10] 赵姝. 中超诸强赞助商集体撤退? 15 年职业路遇最危险时刻[N]. 时代商报, 2008-11-20.
- [11] 刘亮. 专家称 武汉光谷退赛可能导致国资流失 足协涉嫌越权行使行政处罚权 武汉退赛事件的法律解读[N]. 法制日报, 2008-10-08.
- [12] 足球报道组. 政府足球调查报告[N]. 足球, 2008-10-16.
- [13] 岳峰. 中国足协与中超俱乐部投资人的博弈分析[J]. 体育科技, 2005(04): 16.
- [14] 刘斌. 中国足球推行经纪人制度大披露[N]. 广州日报, 1999-09-03.
- [15] Jorge M Valadez. Deliberative democracy, political legitimacy, and self-democracy in multicultural societies[M]. Newyork: USA Westview Press, 2001: 30.
- [16] 张宇. 公共政策制定的民意向度[J]. 江海学刊, 2008(6): 88.
- [17] 白羽. 足代会只带耳朵不开口 俱乐部一头雾水来“列席”[N]. 体坛周报, 2005-01-19.
- [18] 李尚. 地方足协进中超委员会 投资人要权不成反丢权力[N]. 新京报, 2005-01-20.
- [19] 詹·库伊曼[美]. 治理和治理能力: 利用复杂性、动态性和多样性[G]//俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 131.
- [20] 李承鹏. “G7 革命”一周年纪念 罗宁: 我们取得三点成果[N]. 足球, 2005-10-03.
- [21] 埃莉诺·奥斯特罗姆[美]. 既非巨人国也非小人国[G]//迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方公共经济. 毛寿龙, 译. 上海: 上海三联书店, 2000: 119.
- [22] 肖赓. 足球改革研讨会请出高人 曼联董事毛瑞斯狂贬中超[N]. 北京青年报, 2004-11-21.
- [23] 张德胜. 只有政治文明才能救足协[J]. 体育博览, 2004(11): 32.

[编辑: 谭广鑫]