

·体育人文社会学·

法学视野下中国足球协会善治的探索

——基于对国内足球行业规则的解释

古嵘辉

(重庆大学 法学院, 重庆 400044)

摘 要: 善治是奥林匹克主义的一部分, 中国足协作为中国奥委会的单位成员, 同样应该主张善治。善治的原则包括合法性、法治与透明度, 这是中国足协在掌管国内足球行业公共事务过程中应秉持的原则。中国足协在足球行业治理的过程中, 虽然已初步具备善治的特征, 但仍然存在不足, 主要表现为中国足协下属各级足协缺乏自我解决行业争议的能力、足协管理层选举的透明机制不够完善以及问责机制的缺失。为实现善治, 中国足协应尽快完善其下属各级足协的内部争议解决机制, 推进领导层选举的透明化, 完善内部问责机制。

关 键 词: 体育法; 中国足球协会; 行业规则; 善治; 自治

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2018)03-0016-07

Exploration of good governance of Chinese Football Association from the perspective of law

——Based on the interpretation of Chinese football industrial rules

GU Rong-hui

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Good governance is part of Olympism; the Chinese Football Association, as a unit member of the Chinese Olympic Committee, should advocate good governance as well. The principles of good governance include legitimacy, legal governance and transparency; they are the principles that should be adhered to by the Chinese Football Association in the process of handling Chinese football industrial public affairs. Although in the process of football industrial governance, the Chinese Football Association has been preliminarily provided with the characteristics of good governance, it still has some deficiencies, which are mainly embodied in that football associations at all levels subordinated to the Chinese Football Association lacked the ability to resolve their own industrial disputes by themselves, and that the management echelon election transparency mechanism was not perfect enough and the accountability mechanism was missing. In order to realize good governance, the Chinese Football Association should perfect the internal dispute resolution mechanism of its subordinate football associations at all levels as soon as possible, promote leader echelon election transparency, and perfect the internal accountability mechanism.

Key words: sports law; Chinese Football Association; industrial rules; good governance; autonomy

善治虽然是与政府治理相关的概念, 但由于体育行业与公共事务的关联日益紧密, 一些受欢迎程度较高的体育项目的体育协会同样被要求实行善治。2013年 11 月, 奥林匹克大会正式通过《善治基本通则》, 根据该通则, 善治被认为是奥林匹克主义的一部分。

而根据《中国足球协会章程》(简称《足协章程》)第 3 条第 3 款规定, 中国足协作为中华全国体育总会和中国奥委会的单位会员, 同样应该实行善治。在我国, 足球运动是最受大众欢迎的单项体育项目, 其在人们心中不仅仅是一项体育竞技活动, 还是国家荣耀与尊

收稿日期: 2017-05-25

作者简介: 古嵘辉(1990-), 男, 博士研究生, 研究方向: 法律解释学。E-mail: 263409849@qq.com

严的重要承载。然而,进入21世纪以来,中国足球在国际上的竞争力持续下滑,使得人们对中国足球未来越发担忧。在此背景下,社会舆论逐渐将争议的矛头指向统管国内足球事务的中国足协。而在理论学界,中国足协的善治问题也逐渐成为显学。与以往有关善治的政治学研究不同,本研究通过结合体育学、政治学以及法学有关知识,在学科结合的基础上探讨中国足协的善治问题。研究内容包括:第1部分将在研究综述基础上对一般意义的善治进行简要分析;第2部分将以中国足协的自治、法治和透明为切入点,在法学视野下探讨善治在我国足球行业治理中的体现;第3部分将为中国足协善治路径的优化提出建议。

1 一般意义上的善治

一般意义上的善治是指使公共利益最大化的社会管理过程,其本质特征是政府与公民对公共事务的合作管理,是政府与市场、社会的一种新颖关系^[1]。由此可知,一般意义上的善治目标或者善治形成的标准是实现公共利益的最大化,而其基本特征则是政府与公民共同对公共事务进行合作式管理。不难看出,善治的一般性定义主要是从政府善治的角度出发进行阐述。

根据俞可平^[2]观点,善治的要素包括:合法性、法治、透明性、责任、回应、有效性、参与、稳定性、廉洁以及公正。而法国学者克劳德·斯莫茨^[3]则认为,善治包括4大要素:第一,公民安全得到保障,法律得到尊重,特别是这一切都须通过法治来实现;第二,公共机构正确而公正地管理公共开支,亦即进行有效的行政管理;第三,政治领导人对其行为向人民负责,亦即实行责任制;第四,信息灵通,便于全体公民了解情况,亦即具有政治透明性。结合二者观点可以看出,合法性、法治和透明性是善治的核心要素,而这些核心要素并非专属于政治学,对于体育行业的良好治理来说同样重要。

在治理理论中,合法性并不是简单指符合法律制度,合法性甚至包括对法律制度的合理性评价,因此,合法性主要表现为“社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态”^[4]。另一方面,俞可平在总结善治的6大要素时还将法治作为善治的首要要素^[5],从这个角度看,法治是善治的基础,法治的程度与善治的水平呈正相关关系。按照目前学术界基本共识,“治理”“善治”范式能否于实践中成功推行,一是看民众是否依法被赋予充分的参政权和社会治理权;二是看一国政党制度设计与社会运行机制是否有包容草根民主滋生土壤;三是看民众在长期公共管理实践中能否自我锤炼成一种公民主体意识或者退其次被熏陶成一种积极的公民资格观^[6]。虽然上述政治学意义上的善治标准并不能完

全套用于中国足协的善治,但其中所包含的民主、法治、透明等价值确实是中国足协实现善治过程中应追求的。因此,对于中国足协来说,足球行业治理的民主化、透明化以及法治化就是其能否实现善治的重要指标。

2 善治在中国足协治理中的体现

2015年8月17日,中国足协与国家体育总局正式脱钩,依法独立运行,在内部机构设置、工作计划制定、财务和薪酬管理、人事管理、国际专业交流等方面拥有自主权。2016年2月24日,“国家体育总局足球运动管理中心”牌子被正式撤下,意味着中国足协正式褪去行政色彩,并以社团法人的身份对中国足球的各项事务进行监督和管理。然而,虽然中国足协的身份发生重大转变,但中国足协对国内足球事务的善治(体育法学意义上)和政府对社会事务的善治(政治学意义上)仍然能够共享某些核心理念。如果将传统意义上的善治理念,如法治、透明、责任等移植到足球行业的治理中,那么中国足协的善治应该包含4大要素:第一,足球行业参与主体的权利得到充分保障,行业规则受到尊重;第二,中国足协公正合理地管理各项行业开支,对国内足球事业进行切实有效的管理;第三,中国足协领导层对各行业主体负责,实行责任制;第四,中国足协应该确保业内的合法信息顺畅流通,便于各行业主体了解实际情况,增强中国足协管理的透明度。中国足协作为在我国足球运动领域具备公共管理职能的单项体育协会,其善治在原则上应该包含合法性、法治、公正、公开以及责任等要素。根据中国足协于2017年1月通过的足协章程,合法性、法治、透明性、责任以及公正都得到充分体现。例如章程第2条和第4条不但明确其制定的法律依据,而且对中国足协及其会员的法律义务进行较为详尽的规定,很好地体现合法性要素以及法治要素;而章程第4条第2款则以规定中国足协的职责为主要内容,体现了善治中的责任要素。上述要素在内涵上是相互联系的,例如问责机制的完善必须建立在法治基础上,而公平公开则是推行法治的重要前提。需要说明的是,尽管善治包含法治要素,甚至可以说完美的善治必然包含法治,但这并不意味着在促进社会发展的策略上应以善治模式取代法治模式。毕竟人类社会的经验表明,至今为止,法治仍然是最佳的社会治理模式。与其说法治是善治的前提,毋宁说法治是善治的最高目标。对于中国足球来说,随着国内联赛职业化的深入以及行业市场化改革的不断推进,已经初步具备了现代足球运动所特有的职业化、国际化、商业化等特点。而中国足协在正式脱离国家体育总局,开始以独立社会

团体法人的身份对中国足球的各项事务进行监督、管理之后,其内部机构的设置已经基本上与国际主流的足球协会完成接轨。因此,中国足协的善治主要涉及的是行业自治、法治以及透明等内容。^①

2.1 中国足协的自治:行业规则与国家法的协调

合法性、法治以及透明是善治最为重要的原则,而处理好体育行业自治权与法治的关系则是能否实现善治的重要前提。以国际足联这一典型的国际体育组织为例,在经过漫长的历史发展后(国际足联早在 1904 年便成立),已经在足球领域具备了高度的自治性。中国足协作为国际足联的成员,在国内足球领域中同样应该具备一定的自治性,不受政府过度干涉。中国足协自从在组织上与国家体育总局脱钩成为独立的社团法人后,通过制定并颁布最新的《中国足球协会章程》《中国足球协会球员身份与转会管理规定》《中国足球协会纪律准则》等一系列行业规范,事实上已经建立一套在足球领域中独立、封闭以及具备实际效力的规则体系。通过这套规则体系,中国足协基本实现自我管理。然而,不论是 2002 年的“长春亚泰案”,还是后来震惊足坛的以谢亚龙、南勇、蔚少辉等前足协主要负责人为被告的腐败窝案,都激起了人们对中国足协善治的新一轮讨论,而讨论的核心就是中国足协的自治问题。

根据足协章程第 2 条以及第 3 条规定,足协章程依据我国《宪法》《民法通则》《体育法》《社会团体登记管理条例》以及《国际足球联合会章程》《亚洲足球联合会章程》的有关规定制定,中国足协作为独立法人遵守中华人民共和国宪法、法律、法规和国家政策,依法自主开展活动并且根据法律授权和政府委托管理全国足球事务。由于足协章程是中国足协最根本的行为规范,因此中国足协在实际运作过程中必须接受法律法规与国家政策的约束。以《社会团体登记管理条例》为例,该条例就是中国足协是否具备社团法人资格最为基本和直接的评价标准。尽管中国足协和其他国际足联的成员协会一样,在本国足球事务的监督与管理方面拥有较大的自治权,但基于足球运动本身的复杂性^②,中国足协及其会员(包括球员)的行为事实上会受到除行业规范之外的国家法律所约束。以 2012 年震惊中外的“中国足球系列反腐案”^③为例,当时涉案的前国脚申思、祁宏不但被中国足协处以终生禁止参加足球活动的处罚,还被审判机关认定犯非国家工作人员受贿罪而锒铛入狱。由此可以看出,虽然就身份层面而言,中国足协制定的一系列行业规则并不属于国家法律,但就其内涵而言,处于我国法律体系的框架之下并与相关法律存在密切配合的关系。另一方面,中国足球系列反腐案说明政府对体育行业施以适

度干预,能够在一定程度上促使体育组织进一步改善治理问题。

自恒大集团强势涉足中国足球以来,由于广州恒大足球队无论在国内联赛还是洲际比赛中都取得不俗的成绩,“金元足球”在中超赛场迅速兴起。各大足球俱乐部为了保持竞争力而纷纷增加投资以吸引国内外优秀足球运动员加盟,球员转会费也因此屡创新高。由于大量外籍“大牌”教练以及球员的加盟,中超比赛的精彩程度大幅提升,中超比赛的转播版权也因此卖出 5 年 80 亿元人民币的“天价”^④。作为中超公司的大股东,中国足协无疑是最大受益者,充足的活动资金为其保持足球行业治理中的主导地位提供坚实后盾。另一方面,由于中国足协颁布“外援限制令”,各大足球俱乐部为保持竞争力而纷纷花费重金大规模招揽国内本土优秀球员。但国内优秀球员的匮乏又使得各大足球俱乐部必须着眼于青训。根据足球发展的规律,青训是漫长且艰苦的过程,而足球俱乐部对球队成绩的追求却是迫切的,悖论亦因此形成。一些俱乐部为尽快获得优秀青少年球员甚至教唆青少年球员故意违反所在培训机构的纪律,以此“争取被开除”,然后这些俱乐部便能以较低代价获得心仪青少年球员。与此同时,那些失去优秀青少年球员的培训机构则因此遭受损失,培养人才的热情也受到挫败。在此背景下,不论是俱乐部(多数足球俱乐部本身就设有青训机构)还是独立的培训机构都希望中国足协能够起到切实的监督作用,规范球员尤其是青少年球员转会的运作。而中国足协也于 2017 年 4 月适时地出台《中国足球运动员联合机制补偿及培训补偿说明》^⑤,规制 23 周岁以下球员转会问题。不难看出,足球行业的高度商业化、职业化在客观上不断增强中国足协的自治权。

与国际足联相似,中国足协“金字塔”式的组织架构以及权力等级也对其自治权产生着重大影响。根据足协章程第 19 条第 2 款,中国足协授权其下属的各省(市)足球协会、联赛组织、俱乐部、其他组织依法各自开展足球活动,不受其他外部力量阻碍和制约。因此,中国足协实际上有能力通过某些治理手段影响其下属的任何足球协会、组织以及俱乐部,并以此影响国内足球事务的发展,这也是中国足协在足球领域中的自治权的重要体现。

2.2 透明度:有效监督的前提

透明是善治的基本要素之一,其不仅意味着政府单方面的信息透明,还意味着整个社会内部信息的透明。因此,对于中国足协善治来说,保证国内足球行业内部信息(不包括涉及商业秘密或其他行业机密的信息)的透明与保证足协内部信息(依法不能公开的信

息除外)的透明同样重要。透明能够促使作为中国足球事务管理者与监督者的中国足协在进行行业重大问题决策时实现科学化与民主化。透明是中国足协实现善治过程中不可避免的问题。令人欣慰的是,中国足协已经意识到关键问题并且正在不断进步。2017年4月27日,中国足协在其官网公布《2017赛季国内球员转会情况表》^[10],此举不仅被外界解读为是对《中国足球运动员联合机制补偿及培训补偿说明》的响应,而且被认为是向提升透明度迈出了重要一步^[11]。

然而,中国足协在提升自身透明度方面还有很长的路要走。以足协与国家体育总局脱钩之后的财务管理制度为例,透明度就仍有待提升。虽然《足协章程》第63~67条对中国足协的经费来源、经费开支、财务管理、资产管理以及审计都进行原则性的规定,并且承诺将建立严格的财务管理制度,但必须承认的是,上述规定并不能形成有效财务监督机制,难以保证财务收入与支出的透明度。以上述第64条为例,虽然中国足协经费的支出被明确限定为“执委会因履行职权产生的支出”以及“为更好地实现本会目标而产生的其他支出”,但问题是应该如何定义“因履行职权而产生的支出”以及“为更好实现本会目标而产生的其他支出”呢?是否存在科学的量化标准?是否存在切实有效的监督机制?这些都是中国足协实现善治过程中无法绕过的关键问题。

回顾中国足球最为黑暗的岁月,正是在缺乏有效监督机制以致于无任何透明度可言的情况下,以谢亚龙、南勇为首的一帮前足协领导人才能轻而易举地利用规则的漏洞与手中的权力谋取不当利益。他们的行为损害的不仅仅是中国足球的公共利益,而且是广大球迷对中国足球的感情。毕竟在我国,足球已不仅仅是一项纯粹的体育运动,还承载着广大人民群众尊严与国家荣誉感。

2.3 合法与法治:中国足球行业纠纷的仲裁

有学者指出,中国足球行业治理法治化必须要解决如下问题:第一,足球治理主体的合法性问题;第二,根据足球治理法治化的标准对相关法律进行修改;第三,完善足球改革过程的程序合法化问题^[12]。上述问题实际上是善治中的法治要素在足球行业治理中的细化与具体标准,由此可见,对于足球行业善治,法治与合法性存在一种辩证关系,即法治是合法性的体现,而合法性是法治的前提。

根据《中国足球协会仲裁委员会工作规则》(简称《足协仲裁规则》)第5条规定,中国足球协会仲裁委员会(简称仲裁委员会)受理的案件包括:第一,对中国足球协会纪律委员会(以下简称“纪律委员会”)作

出的处罚不服,且允许向仲裁委员会申请仲裁的争议;第二,会员协会、足球俱乐部、足球运动员、教练员、经纪人相互间就注册、转会、参赛资格、工作合同、经纪人合同等事项发生的属于行业管理范畴的争议;第三,仲裁委员会认为应当受理的其他争议。其中,第3项是典型“兜底条款”,用以囊括暂时未能穷尽的争议情形,而第1项与第2项虽然被描述为两种不同类型的争议,但二者的界限在实际情况中并不明显,许多案件往往会同时涉及上述两种类型。根据《中国足球协会纪律准则》(简称《纪律准则》)第12~14条,处罚类型包括“禁止转会”“停赛”“取消注册资格”等,而上述处罚方式均会涉及注册、转会、参赛资格等属于行业管理范畴的事项。

1)对纪律委员会的处罚不服引发的争议。

对纪律委员会处罚的不服引发争议主要涉及两方面:一是处罚的依据,即被处罚的行为是否是《纪律准则》明令禁止的行为;二是处罚的尺度,即行为人(包括自然人和组织)所遭受的处罚的严厉程度是否与其应受处罚的行为恶劣程度相适应。

以“秦升踩踏事件”为例。2017年3月11日,在中国足协超级联赛第14轮上海绿地申花对阵天津权健的比赛过程中,上海绿地申花队员秦升在死球状态下使用猛烈力量恶意踩踏对方球员脚面,造成恶劣影响,被中国足协处以停赛6个月、罚款12万元的处罚^[13]。随后,秦升及其律师团队向中国足协提出仲裁申请,而中国足协也于2017年4月10日正式受理秦升的申请^[14]。秦升上诉理由主要包括:第一,秦升在主观上并无伤害对手的意图,踩踏对方球员的原因是受到了对方球员的挑衅;第二,中国足协对秦升的停赛处罚使用月份作为计算单位,不同于以往采用场次为计算单位,存在处罚依据不当的嫌疑;第三,相较于以往中国足协对与秦升之行为相似的行为所作出的处罚,此次中国足协对秦升的处罚过于严厉,显失公平。根据《纪律准则》,停赛可以以天数、场次或者月的形式出现,在无其他规定的情况下,停赛不可超过36场或者36个月;对于不同程度的对球员和他人的不当行为,将处以下限为1~4场的停赛或禁止进入替补席的处罚。因此,从处罚依据的角度来看,中国足协对秦升的停赛处罚以月份的形式体现是有充分依据的。虽然《纪律准则》第56条在设置处罚下限时以天数形式体现,但从法理的角度看并不能因此推定排斥月份的表述方式,所以中国足协基本做到依规处罚;另一方面,从处罚尺度角度来看,《纪律准则》第56条在规定停赛或禁止进入替补席的处罚方面并未设置上限,由此看来中国足协在纪律处罚方面拥有高度的自由裁量权。

虽然仲裁委员会处理纠纷案件采取一裁终局制度,但纵观《仲裁规则》全文,仲裁委员会并未主张足球行业中的单一仲裁权。换言之,中国足协下属的各足球协会在现有的行业规则框架下有权构建自身的仲裁制度以解决其内部成员的各类足球行业纠纷。从这个角度看,中国足协充分尊重其下属协会的自治权。但包括广东省足协、北京市足协、上海市足协、山东省足协以及江苏省足协等在国内具有一定影响力的足球协会所公布的地区性足球行业规范,并未发现由地区性足协建立的仲裁制度,包括与《纪律准则》性质相似的能够赋予地区足协行业执法权的规则也一直处于缺席状态。换言之,中国足协仲裁委员会实际上承担全国范围内所有足球行业的执法以及纠纷仲裁工作。在足球行业的发展方面,我国是后发型国家,伴随体育转型,各种新型的行业纠纷正不断涌现。在此背景下,无论是纠纷的数量还是纠纷的复杂程度都将使得中国足协的单一型纠纷仲裁制度面临巨大的挑战。

2) 在行业管理范畴内引发的争议。

在所有足球行业管理范畴内引发争议当中,以有关球员转会的争议最为常见且最为复杂。自从有了职业联赛,就有了球员转会,转会是职业联赛的重要组成部分^[15]。毫无疑问,足球运动员转会制度已经成为职业足球运动的核心内容之一。只有实现了运动员的合理流动及配置,才能提高俱乐部的竞技水平和竞争力。因此,足球运动员的转会既是足球市场的需要,也是足球俱乐部发展的基本条件之一^[16]。与球员转会有关的争议主要涉及如下法律关系:第一,球员与原足球俱乐部的工作合同关系;第二,球员与新足球俱乐部的工作合同关系;第三,原俱乐部与新俱乐部之间的民事法律关系。球员转会引发的争议之所以复杂,主要是因为从行业自治的角度看,纠纷属于中国足协仲裁委员会的仲裁范围;从法治的角度看,纠纷则属于我国《合同法》《劳动法》的调整范围。

足球运动员与其所属俱乐部签订的工作合同就其法律性质而言属于典型的劳动合同,从法理层面上看属于我国《劳动合同法》的调整范围。然而,根据《足协章程》第 52 条第 1 款规定:“除本章程和国际足联另有规定外,本会及本会管辖范围内的足球组织的足球从业人员不将争议诉至法院。有关争议应提交本会或国际足联的有关机关。”《劳动合同法》在足球行业内的大多数球员转会争议中几乎没有被适用。以《劳动合同法》赋予劳动者自由解除劳动合同的权利为例,根据《劳动合同法》的有关规定,劳动者只需提前 30 天通知其聘用单位便可解除劳动合同,以保障劳动者的自由择业权。但是由于足球行业的特殊性,球员阵

容的稳定对于足球俱乐部的成绩具有关键性影响,因此虽然球员与俱乐部之间存在劳动合同关系,但在一般情况下,球员并不拥有自由解除劳动合同的权利。相反,如果球员在未得俱乐部同意的情况下自行解除工作合同,则要面临遭受行业内部严厉处罚的风险。另一方面,就球员转会过程中原俱乐部与新俱乐部之间的法律关系而言,从表面上看,与买卖合同的法律关系相似。这主要是和 20 世纪初期英格兰的职业足球运动员一旦与俱乐部签约,则被视为俱乐部财产这一行业习惯有关。虽然欧盟国家于 1995 年以法律形式通过“博斯曼”转会法则,规定球员有权在工作合同期满后自由转会且俱乐部不得收取转会费,但在工作合同期满之前,球员被视作俱乐部财产的观点仍然占据主流地位。但必须说明的是,从合同法的角度看,球员在工作合同期满前的转会,实际上是一种涉及解除原工作合同以及签订新工作合同的变更法律关系的行为,与引发物权转移的法律行为是有本质区别的。然而,中国足协主张对涉及球员转会的纠纷具有自主仲裁权恰恰是基于足球行业内部对球员转会之行为性质的独特认识,即球员转会实质是球员之“所有权”或“使用权”在不同俱乐部之间流转的过程。尽管中国足协在行业管理范畴内引发的争议中主张拥有独立自主的仲裁权看似有违法治原则,甚至有将球员“财产化”的嫌疑,但在具体的实践中,中国足协的仲裁制度确实不失为足球行业内部法治的特殊表现形式。

以“刘健转会事件”为例。2014 年 1 月 3 日,广州恒大俱乐部官方宣布与原青岛中能俱乐部球员刘健正式签约。随后,青岛中能俱乐部声称刘健与广州恒大俱乐部签约时并非自由身,换言之,刘健是在与原俱乐部的工作合同还没到期的情况下就与新俱乐部签订新工作合同。根据在中国足协备案的合同,刘健与青岛中能足球俱乐部的工作合同确实已于 2014 年 1 月 1 日正式到期,但与此同时,青岛中能俱乐部又提供了另一份合同证明其与刘健已经续约至 2017 年。由于争议一直无法解决,刘健接连错过亚冠与中超的报名,最终选择将争议诉至中国足协仲裁委员会。根据中国足协的通告^[17],青岛中能俱乐部所提供的合同上的刘健的签名是伪造的,因此刘健与广州恒大足球俱乐部签约时确实处于自由身状态。青岛中能俱乐部因此被罚款 40 万元,并扣除当赛季中甲联赛积分 7 分。针对刘健签名的真伪,中国足协在进行仲裁的过程中还引入了司法鉴定,并将司法鉴定结果公布于官网,使公众对整个事件有充分的了解。从这个角度来看,中国足协的仲裁制度吸取国家司法裁判制度中的积极因素,在一定程度上保证了足球行业内部的法治并且

与国家法律基本协调一致。

3 优化中国足协善治路径的建议

从发达国家以往的体育转型与体育善治的经验看,体育的转型、善治和社会的变迁息息相关。对于中国足球来说,一方面,其行业治理的转型在很大程度上取决于国家体育政策的变化,另一方面,作为国内最受欢迎的单项体育活动,足球行业的转型对于我国整个体育转型来说具有重要的带动作用。2015年3月8日,国务院正式颁布《中国足球改革发展总体方案》(下文简称《足改方案》),对中国足球未来的发展进行规范与指引,并以此为契机正式揭开我国体育转型的序幕。需要注意的是,早在近代,我国体育便经历过一次从古代体育到近代体育的深刻转型。有学者在对中西方的体育发展史进行比较研究时指出,中国近代体育的发展有两点历史局限:一是发展的动力主要来自外部压力,不像西方近代体育的发展动力来自工业革命时期城市生活的内部诉求;二是近代中国体育从古代民间活动切换到公共体制后,传统民俗项目出现与时代脱节的现象^[18]。与近代中国体育的转型相比,当代中国体育的转型同样与社会发展密切相关。不同的是,当代中国体育转型的动力不但来自于与世界体育接轨的追求,而且来自于内部发展的需要,具体来说就是体育善治的需要。我国体育善治的发展在很大程度上是从本土的民主法治制度中汲取养分,体育善治中的合法性、法治原则正是“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”具体表现。因此,在我国,善治实际是链接国家政策与体育转型的节点,即体育善治不但是国家治理在体育领域中的映射,又是体育转型的目标和要求。因此,必须将对足协善治路径之优化的探讨置于体育转型和体育善治的大背景中,否则一切优化的策略都只能是纸上谈兵,无的放矢。

第一,完善中国足协下属各级足协的内部争议解决机制。中国足协的仲裁委员会与纪律委员会是保障中国足协法治与透明的重要机构,在推动中国足协善治过程中发挥至关重要的作用。然而需要注意的是,虽然《纪律准则》对回避、听证以及申诉制度在原则上进行明确规定,但在具体的制度设计上并没有进行详细的表述,换言之,在实际操作过程中,中国足协有关部门在处理回避、听证以及申诉等方面的问题时往往面临无规可依的困境^[19]。另一方面,由于各级地方足协缺乏内部纠纷解决机制,行业管理范畴内纠纷一旦发生,均无一例外地需要诉至中国足协仲裁委员会,这无疑给仲裁委员会带来沉重的工作负担,使纠纷解决效率面临巨大挑战。因此,中国足协应基于现

有的由《足协章程》《纪律准则》以及《仲裁规则》构成的争议解决框架,以合理的方式引导其下属各级足协构建其自身的争议解决机制,争取各级行业纠纷都能在其本级的仲裁机构得到解决。对于有异议的仲裁结果则可通过建立完善的上诉机制进行逐级上诉,直至诉至中国足协仲裁委员会。从现代治理理念的角度看,行业自治更为本质地展现了国家司法自治的原理,即契约自治;行业自治是国家司法自治的前提,但国家司法机制不应全面,而应适当介入行业自治,应将某些争议之解决完全保留给行业自治^[20]。因此,对于中国足协的善治来说,协调行业自治与法治关系至关重要,可行路径就是将司法机制中的一些原则移植到行业自治中,使得行业内部的争议解决机制呈现法治特征,从而促进善治的形成。

第二,以中国足协去行政化为契机,推动中国足协运作的透明度。其中最为核心的环节就是推动足协领导层选举任命的透明化、科学化与民主化。就目前来看,中国足协与国家体育总局脱钩,撤销足管中心牌子的举措基本上实现与国际足协的接轨,然而有关足协领导层产生问题则仍缺少明确的规定。虽然《足协章程》对于领导层的选举程序做出规定,但有关候选人产生的规则却仍旧缺位。如果无法确保中国足协领导层选举透明度,增进中国足协运作的透明度就无从谈起。只有建立起透明化、科学化与民主化的领导选举机制,例如候选人的产生要件、候选人之间的竞争模式、竞选过程中的质询等,才能为足协的透明化提供必要的前提条件,毕竟中国足协的透明化必然是在其领导层的主导下才能形成的。

第三,必须完善中国足协内部的问责机制。善治关键要素就是问责机制,而从社会责任角度讲,建立完善内部问责机制是中国足协承担社会责任的体现^[21]。自2002年世界杯以来,中国足球在“假球”“黑哨”等一系列负面事件的影响下战绩长期处于低迷。在刚结束不久的2018年俄罗斯世界杯亚洲区预选赛十二强赛中,中国队以1分之差遗憾地未能从小组出线,再一次提前告别世界杯。在上述提到的“中国足球反腐系列案”中,几位前足协领导人、前国脚已经为其自身的腐败行为付出代价,然而目前中国足球的困境又应该由谁负责呢?必须注意的是,前中国足协官员的腐败行为之所以能受到惩处,在很大程度上得益于国家司法机关的介入,而如今中国足协已经成为独立的社团法人,如果其内部不尽快建立切实有效问责机制,则很难确保日后不会重蹈覆辙。一套完善的问责机制不但有利于中国足球的发展,更是中国足协能否实现善治的重要评价标准。

纵观中国足球的发展历程,虽然足球行业的自治与法治之间一直存在悖论,但是自治与法治绝非不能协调。中国足协一方面需要成熟的自治,另一方面也需要稳定的善治,毕竟自治权的行使不可能毫无瑕疵。中国足协善治的关键在于秉持合法、法治、透明的原则,建立一套能够与国家法律协调一致,确保有效监督以及行业纠纷能被合理解决的治理制度。换言之,在国家权力为体育自治保留相对充裕的空间,非必要时候不介入体育自治的前提下^[22],中国足协必须把握历史机遇,扎实地在善治的道路上稳步前进。毕竟无论是对于国家还是体育协会,善治始终是需要几代人持续奋斗才能实现的目标。

注释:

① 此处的法治不仅涉及我国目前所有现存广义上法律,还包括与足球运动相关行业规范。根据《足协章程》第5章,“国际足联及亚足联之相关规定”、《足球竞赛规则》以及由中国足协执委会制定《纪律准则》和《道德准则》均被纳入法律范畴。虽然从法理学角度看,《足协章程》表述并不准确,毕竟中国足协并非获得《立法法》授权立法机关,但从足球行业内部惯习看,不论是国际足联、亚足联的相关规定还是中国足协制定的行业规范,对国内职业足球从业者行为都能起到指引以及评价作用,这一点与国家立法机关制定的法律存在共通之处,因此将上述规范理解为足球行业“法律”也未尝不可。

② 如球员与俱乐部之间的劳动合同关系属于我国民事法律的调整范围;足协内部官员可能存在的腐败问题属于我国刑事法律的调整范围;俱乐部和球员的某些对外商业行为属于我国经济法的调整范围。

参考文献:

- [1] 陈广胜. 走向善治[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2007: 102.
- [2] 俞可平. 增量政治改革与社会主义政治文明建设[J]. 公共管理学报, 2004(1): 8-14, 93.
- [3] 克劳德·斯莫茨, 肖笑毛. 治理在国际关系中的正确运用[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 1999(1): 81-89.
- [4] OECD, DAC. Participatory development and good governance[M]. Paris: Development Co-operation Guidelines Series, 1995: 1.
- [5] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 31-51.

- [6] 靳永翥. 从“良政”走向“善治”——一种社会理论的检视[J]. 西南民族大学学报, 2010(2): 234-239.
- [7] 百度百科. 足球系列反腐案[DB/OL]. [2016-12-02]. <http://baike.baidu.com/item/足球系列反腐案>.
- [8] 腾讯体育. 天价! 中超版权5年卖出80亿 体奥动力拿下![DB/OL]. [2017-03-23]. <http://sports.qq.com/a/20150925/046694.htm>.
- [9] 搜狐体育. 中国足球运动员联合机制补偿及培训补偿说明[EB/OL]. [2017-03-23]. http://mt.sohu.com/sports/d20170412/133434637_509345.shtml.
- [10] 中国足协. 关于公布2017赛季冬季窗口国内球员转会情况的说明[EB/OL]. [2017-03-23]. <http://images.sport.org.cn/File/2017/04/27/1714171025.pdf>.
- [11] 新浪体育. 足协公布冬窗转会详情: 提高透明度 方便转会补偿[DB/OL]. [2017-03-23]. http://sports.sina.com.cn/china/j/2017-04-28/doc-ifyetwtf8614453.shtml?t_t_t=0.6950518812518567.
- [12] 王方玉. 论善治指标在足球改革中的应用作用[J]. 体育与科学, 2015, 36(4): 14-18.
- [13] 中国足协. 关于对上海绿地申花足球俱乐部球员秦升违规违纪的处罚决定[EB/OL]. [2017-05-23]. <http://www.fa.org.cn/bulletin/punish/2017-03-24/518102.html>.
- [14] 网易体育. 足协已正式受理秦升上诉 仲裁流程长达2-3个月[DB/OL]. [2017-04-23]. <http://sports.163.com/17/0412/17/CHRDQET00058780.html>.
- [15] 龚智敏. 球员呼唤公平, 对我国足球转会制度的透析与思考[J]. 体育与科学, 2000, 21(3): 37-39, 62.
- [16] 朱文英. 职业足球运动员转会的法律适用[J]. 体育科学, 2014, 34(1): 41-47.
- [17] 中国足协. 关于刘健与青岛中能俱乐部工作合同纠纷的情况通告[EB/OL]. [2017-03-16]. <http://www.fa.org.cn/bulletin/other/2014-09-16/447846.html>.
- [18] 张新. 论近代中国体育转型的本质意义[J]. 成都体育学院学报, 2014, 40(8): 29-33.
- [19] 孙彩虹. 中国足协纪律处分现状、问题与立法完善[J]. 成都体育学院学报, 2015, 41(3): 1-7.
- [20] 张春良. 体育协会内部治理的法治度评估——以中国足协争端解决机制为样板的市政考察[J]. 体育科学, 2015, 35(7): 18-26.
- [21] 黄世席. 国际足联善治的法律解读[J]. 体育科学, 2016, 36(1): 91-97.
- [22] 姜世波, 孔伟. 私力惩罚的空间: 基于国际足联诉马伦扎图案的思考[J]. 甘肃政法学院学报, 2015(3): 31-37.