

中、英足球协会的业务管理权及其比较

宋亨国

(华南师范大学 体育科学学院, 广东 广州 510006)

摘 要: 对中英足球协会的业务管理权进行了比较, 提出了中国足协业务管理权的改革建议。研究认为: 英格兰足球协会通过系统决策、合理分权宏观调控足球发展, 同时依托高质量的人力资源全面进行足总杯和国家队的管理和运营。以英足协、职业联盟、俱乐部为主体的治理体系积极开展基础工作, 形成了全民参与足球的良好氛围, 目前最大的问题是英足协的管理权日益受到英超联盟的钳制。长期以来, 中国足球协会在行政部门的指导下推动了我国足球运动的发展, 取得了一定的成绩, 但由于组织性质复杂、主体职责不清, 长效监督和评价机制缺乏, 其权力体现出较强的“行政委托性和代理性”, 未能搭建起完善的业务治理体系, 基础工作缺失很大。步入自治阶段, 中国足协应充分借鉴英足协配置管理权的优势经验, 提升治理能力, 践行社会责任, 夯实我国足球振兴的基础。

关键词: 体育法; 足球协会; 业务管理权; 中国; 英国

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2018)05-0069-08

Business management power of Chinese and British football associations and their comparison

SONG Heng-guo

(School of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: The author compared the business management power of Chinese and British football associations, and put forward proposals for the reform of Chinese football association business management power. The author drew the following conclusions: the British Football Association macroscopically regulates football development through system decision making and rational power division, and in the mean time, comprehensively manages and operates the FA Cup and the national team by relying on high quality manpower resources; the governance system mainly consisting of the FA, the premier league and clubs actively develops fundamental work, having formed such a nice atmosphere as all nationals participating in football, currently the biggest problem is that the British FA's management power is ever increasingly restricted by the Premier League; for a long time, guided by the administrative department, the Chinese Football Association (CFA) boosted football development in China, and made certain achievements, however, due to complicated organization nature, unclear subject responsibility, and the lack of lasting supervision and evaluation mechanisms, its power shows the strong nature of administrative entrustment and agency, it failed to establish a perfected business governance system, and had a lots of misses in basic work; entering into the governance stage, the CFA should fully refer to British FA's advantageous experience in configuring management power, boost governance abilities, practice social responsibilities, and solidify the foundation for Chinese football revitalization.

Key words: sports law; football association; business management power; China; Britain

收稿日期: 2017-10-12

基金项目: 国家社会科学基金项目(13CTY018); 广东省哲学社会科学“十三五”规划学科共建课题(GD16XTY092016); 国家社会科学基金项目(17BTY070)。

作者简介: 宋亨国(1974-), 男, 教授, 博士, 研究方向: 体育法学。E-mail: tiyuxuey@126.com

足球职业化以来,“半官半民”的组织性质束缚了中国足球协会业务管理权的建构,行业治理出现了多重矛盾。自治转型阶段,中国足协面临合理配置权力,优化职业足球秩序的艰巨任务。英格兰足球协会是世界公认的运作最为成功的体育组织之一。中英两国虽然在政治、经济、文化等方面存在巨大差异,但足球协会治理的自治性和专业性使其具有比较的典型性。英足协是在英式文化土壤中孕育发展成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具有国家法律基础,这为中国足协确立社团法人身份提供了参照范式。英足协享有广泛的自治权,树立了“足球为每个人”的发展理念,建立起了分层管理体系,实现了管办分离,体现出良好的治理能力,这为中国足协厘清业务关系,协同推动全民参与足球提供了重要的借鉴。本研究着重对中英足球协会的业务管理权进行比较,提炼出优化中国足球协会管理权的路径。

1 足球协会的业务管理权

足球协会作为行业自治组织,其享有的治理权必须以足球文化为载体,建立具有向心力的共治体系。社团法人(或非营利性法人)身份和公益性宗旨决定了足球协会权力的社会责任属性,而以足球为纽带则使其权力体现出典型的文化属性。从发展历程看,足球行业具有分权治理的典型性,其以足球协会、职业联盟(联赛)为中心,构建起了多元主体并存的治理体系。“足球协会、职业联盟是足球管理的核心主体,彼此存在着天然的联系,而政府作为外在因素,则在很大程度上塑造着他们的主体角色,并影响着其管理的空间范围。近 30 年来,随着凯恩斯主义、社团治理、自由市场日益成为社会主流趋势,职业足球的组织和管理发生了深刻的变化”^[1]。足球协会享有社团法人(或非营利法人)资格,遵循行业自治原则,以实现足球公益为宗旨,这奠定其作为行业治理主体的法律基础,从而应然享有了广泛的业务管理权。“各个国家足球协会、职业联赛等足球组织的架构虽然存在共性,但也存在显著差异,比如行业许可标准的制定和实施,足球协会与俱乐部间以及球员的管理关系等。依据精英足球、青少年足球和基层足球等不同业务范围,足球协会享有不同的管理权,并产生多样的管理关系和利益关系”^[2]。社团法人的身份决定了足球协会行业治理的主导地位,而与多方业务主体间存在的必然关系则决定着其享有广泛的专业治理权。

在职业足球的多元化发展中,需要纳入多方主体,依法实现共治,这就需要选择并建立合理的权力配置制度,其决定着职业联赛管理的变革和俱乐部的绩效^[3]。

自治的核心是法治,足球协会需要确立自治的主导地位,制定细化的行业规范体系,及时应对和调整各种复杂的利益关系,这是稳定足球秩序、实现多方主体自律管理的规则基础。依托完善的行业规范,需要建立均衡的权力制度,这是形成治理合力的重要动力来源。足球协会、职业联盟之间既存在足球持续发展的共性关系,但同时也有着足球公益和商业利益的冲突,如果未能厘清二者的职责,就会造成权力关系混乱,会出现对权力的滥用。为了规避权力滥用,需要进行权力的合理配置,分别赋予二者相应的管理权,其中尤为重要的是要将决策权、执行权厘定在合理的范围。同时,政府或行政力量作为重要的外在力量,是足球协会、职业联盟权力实施的重要监管者,对建立和优化足球行业的均衡权力制度起着重要的作用。

从类型上看,足球协会的业务管理权具有一致性。例如,《德国足球协会章程》规定,德国足协是德国足球的管理机构。作为国际足联和欧足联的创始成员,德国足协享有德国足球联盟的管辖权,并负责年轻球员培养,以及各级国家队建设。德国足协有 21 个州协会,拥有超过 2.5 万家的俱乐部,成员超过 680 万,是世界上最大的体育联盟,建立了覆盖全国的半专业和业余联赛体系^[4]。《英格兰足球协会章程》规定,英格兰足球协会负责英格兰境内的一切足球事务。英足协在国际足联理事会(IFAB)拥有一个永久席位,该委员会负责制定和修改足球运动规则。英足协是英国奥林匹克协会的成员之一,这意味着其享有英国足球国家队的控制权。为了进行长效管理,英足协制定了具有典范意义的宪章标准,其中涉及到政策制定、执行、评价等,各类业务主体的职责明确,依律行事^[5]。业务管理权是足球协会的重要权力,各国足协针对不同业务主体进行了权力的细化配置。从各国足球协会章程和管辖领域来看,业务管理权主要包括决策权、职业赛事管理权、人才培养权、国家队管理权、足球教育和社区推广权。

综上所述,业务管理权是足球协会的核心权力,体现出作为行业专业管理机构的显著特征,具有权力和职能双重属性——传承与传播足球文化既是核心的权力来源,也是必须要践行的社会责任。在世界足球一体化发展进程中,足球协会的业务管理权依赖于扎实的人力资源基础,需要合理配置搭建起分层的运营体系才能充分发挥出治理功效。

2 中英足球协会的业务管理权

2.1 英格兰足球协会的业务管理权

英格兰足球协会的业务管理权是在长期历史发展中逐步完善形成的。1863 年英足协成立,1885 年依据

《英国慈善法》成为正式非政府组织，获得了合法身份。1903年为了获得更大的自主权，英足协根据《英国公司法》注册成为非营利性有限责任公司，实现了全面转型，建构起了现代化的企业管理和运营模式：董事会是最高管理层，负责决策、监督和宏观管理；理事会会议是最高立法及重大提案的审议机构，负责主席及董事会任命、足球立法、审定议案等；成员委员会是执行机构，针对不同事务进行业务管理。作为自治组织，英足协的业务管理权主要有以下几方面：

第一，业务决策权。业务决策权主要包括制定行业规范和运动规则。英足协在长期发展中形成了深厚的历史和文化底蕴，享有很高的行业公信力，而完善的国家体育法律则为其决策提供了权威性和普适性依据。英足协依托理事会会议，制定了细化完善的管理规范和行为准则，切实进行规则之治。完善足球规则也是英足协的一项核心工作。英足协于19世纪末创建了现代足球规则，此后便一直引领世界足球规则的修订，尤其是1904年国际足联承认了国际足联理事会（1886年由英格兰、苏格兰、威尔士和爱尔兰足协联合成立）在制定足球规则方面的权威地位，使得英足协享有了重要的国际话语权^[6]。

第二，足总杯管理权。英足协通过提高俱乐部参赛条件、优化赛制、商业合作、提升奖金、搭建职业经理人运营团队等途径将足总杯打造成为高附加值的品牌赛事。2014年“全民足总杯”获得注册资格，由董事会直接负责13类足总杯赛事，其中足总杯全民推广计划确立了“每个人享有足总杯”的推广理念，并细化了一系列针对性的实施方案。

第三，职业联赛管理权。检视英足协150多年的发展历程，不难发现其始终与俱乐部、联盟处于权力斗争中。1992年在与联赛管委员的权力斗争以及豪门俱乐部的利益冲突中，22家甲级联赛俱乐部组建了英格兰足球超级联赛（1995—1996赛季调整为20支），这一重大变革直接推动了职业足球分权管理制度的建立——英足协负责“足总杯”、职业联赛等，英超联盟负责英超联赛。长期的利益冲突不断调整着多方权力配置，使英足协的权力逐步分化，其享有的联赛管理权主要包括：一是分层设置联赛。1992年英足协、英超联盟、足球联盟合意建立联赛升降级制度，英超联盟负责英超联赛，足球联盟负责另外72家俱乐部参加的冠军联赛、甲级联赛和乙级联赛。分权管理制度照顾了各方利益，进一步推动了专项委员会负责制的建立，奠定了英格兰职业联赛管办分离的基础。二是搭建了裁判员培训与任命分开制度。英足协负责各级裁判的管理，采用“导师制”进行系统培养，其与英超联盟、

足球联盟共同为裁判委员会提供资金支持。裁判与联盟是聘用和被聘用关系，英足协对每轮联赛中裁判的执法进行评估。2001年英超实行全职业裁判执法制度，由英足协、英超联盟和足球联盟首席执行官组成的职业联赛裁判委员会负责。三是完善球员转会制度。英格兰足球联赛的转会期不中断，从赛季结束一直到第二年3月的最后一个星期日。1995为了应对“博斯曼法案”，英足协建立了自由转会制度，实施了本土球员培养规则、“转会窗”制度、劳工证制度，尤其是加强了合同的稳定性，并加大力度培养年轻球员。

第四，教练员培养权。1914年英国开始专业教练员的系统培养，目前已经形成了职业级、A级、3级（B级）、2级、1级的培养体系。英超联盟实行职业教练管理制度，各层次教练员培养均纳入英足协统一培养体系之中。英足协采取“导师制”渐进性开展工作，其在“教练员导师方案”中对培训课程、教练员资助计划、考核指标等进行了标准化设置。英足协教练员委员会和职业俱乐部每年对他们进行综合考核，如未达到相关要求，可以立即停止执教。英足协的教练员培养向世界开放，日益建立起了以输出英式足球价值观为导向的交流和培训机制。

第五，国家队管理权和青少年球员培养权。国家队由英足协董事会直接负责。1991年的“FA超级联赛”计划，1994年的“优秀运动员竞技水平提升计划”等都提出全面整合优秀球员资源，提升国家队水平。2015年为了进一步培养本土球员，英足协出台了新的足改方案，规定从2016年起，英超俱乐部25人的一线球员队伍中必须有12名本土球员（15岁前在俱乐部注册的球员）^[7]。英协和英超联盟就国家队队员的抽调、集训、市场开发达成备忘录，英超联盟和俱乐部不得以任何理由干预、限制英足协对国家队的管理，也不得从国家队市场开发中分红。一直以来存在的问题是英协和英超联盟存在利益矛盾，后者不关注国家队成绩，也不会全力支持国家队进行长期集训。英足协始终致力于年轻球员培养，建立了覆盖全英的青少年球员培养体系，在“精英球员表现计划”“俱乐部准入标准”中对青少年球员培养基地、足球学院等均进行了细化规定。英足协通过多种举措充分发挥职业俱乐部的作用，所建构的4级足球学院制在世界范围内具有典型性。总体看，英足协的青少年球员培养工作卓有成效，为不同年龄段球员建立了完善的保障体系和全国性竞赛体系，但在多方利益制衡下，英国青少年竞赛体系的功利化倾向也日益显现。

第六，足球教育和社区足球推广权。英足协是英格兰足球教育的设计师和管理者，其开展校园足球的

宗旨是让孩子们能够广泛参与足球、享受足球。2000年英足协制定了以校园和社区为主的足球发展战略。校园足球是英国足球体系中起作用最大的部分,全英2.6万所学校中,有近2万所常年开展比赛^[8]。英足协通过整合多方资源,搭建起了独立运行的校园足球体系,形成了全面覆盖的足球教育网络。社区居民对足球的认同感和自豪感能够形成极强的生命力载体。英足协在《2011—2015 发展战略计划》中提出“足球为每个人”的目标,为此联合15家商业和公共伙伴,组建专业团队系统开展工作;其在包容和反歧视行动计划(2013—2017)中提出未来5年的目标是为每一个参与足球或从事相关工作的人提供无歧视培训,并面向社区实施“安全—反对歧视”为主题的系列活动。通过全面推广,全社会形成了高度共识的足球价值观,英足协也成为了可以触及到每一个社区的专业机构。

2.2 中国足球协会的业务管理权

1955年成立的中国足球协会始终处于改革中。1992年的全国足球工作会议决定进行中国足协实体化改革;1998年成立足球运动管理中心,足协名义上代理中国足球运动项目的全部事务^[9];2004年成立中超委员会负责组织管理中超联赛,下设中超公司负责市场运营;2012年成立联赛理事会执委会负责职业联赛运作,不再设立中超、中甲联赛委员会。长期以来,中国足协不断进行机构和制度调整,在一定程度上实现了分权管理,但始终存在行政依赖性强、行业自治被压缩与变形、协同治理不力等突出问题^[10]。2015年国务院启动了中国足协自治改革,明确的自治关系、多项自主权的获得标志着中国足协进入到了新的发展阶段。中国足球协会的业务管理权主要表现在以下几方面:

第一,业务决策权。20多年来,中国足协建立起了完整的规章体系,为各方主体业务开展提供了一定的依据,尤其是在足球战略改革进程中,陆续颁布了新的《章程》《纪律处罚准则》《中国足球中长期发展规划》等重要文件,并不断优化各项管理制度。目前主要存在的问题是决策权限不清、落实不到位。再就是足球技战术研发。中国足协不断学习足球技术流派,建立了较为完整的分析、评估机制,同时围绕运动员体能、竞赛等进行了不断摸索,取得了阶段性成果。2014年足协颁布《中国足球中长期发展规划纲要(2014—2023)》,将提高足球人口、提升职业联赛整体规模和水平作为核心任务;2016年则进一步提出全面启动社会足球和青训工作,夯实足球运动发展基础。

第二,职业赛事管理权(足协杯虽然是仅次于顶级联赛的淘汰制足球比赛,但影响力有限,本研究重点对中国足协职业联赛的业务管理权进行分析)。一是不

断调整联赛设置。中国足协1994全面推行职业俱乐部制,采取主客场双循环赛制;2001—2002年为备战世界杯,取消降级制度;2004年推出中国足球协会超级联赛。整体看,中国足协不断进行调整,构建了以中甲和中超联赛为主体的赛制,奠定了发展基础,尤其是2014年进行了管办分离的积极尝试,但赛制不健全、管理宽泛、人为干预等情况始终没有得到解决。二是搭建了裁判统管体系。中国足协形成了一套完整的裁判培训、考核与管理体制,裁委会针对不同等级裁判制定了细化的规定,但由于长效监管机制的缺失使得“黑哨”“假球”等频频发生。三是逐步完善球员转会制度。近20年来,中超联赛不断调整球员转会制度。2005年中国足协针对以往球员转会制度的缺陷,开始实行自由摘牌制,拓展了双向选择空间,存在问题是充分考虑转会球员的“摘牌权”,自由球员转会仍然要缴纳等额费用。2017年6月中国足协针对俱乐部引进外援中的多发问题,出台了《关于限制高价引援的通知》,拟通过征收“引援调节费用(亏损俱乐部)”和“与引援支出等额费用”来规范引援行为。这一史上最大改革力度的措施是否能够顺利落地将成为社会各界关注的焦点。

第三,教练员培养权。1998年中国足协与亚足联、国际足联建立长期合作,全面进行足球教练员培养。经过20年建设,初步形成了等级培训与专项培训相结合的教练员培养体系。中国转型建立了各级、各类教练员培养的操作规范和标准,对不同类型和等级教练员的培训、任命、考核等进行了细化规定,其中教练员监管由技术部、成员协会技术部或教练员培训部负责。中国足协不断调整教练员体能训练和测试评价体系,构建起了“中国足协—协作区—省级足协—市级足协—区县足协”的五级培训管理体系,围绕教练员执教资格、培训、师资、课程设置、教材建设、组织管理等开展了各项工作。经过多年建设,我国足球教练员的数量不断增加,在各层次运动员的培养中发挥了一定的作用,但是人数少、专业化程度低一直是面临的突出问题。

第四,国家队管理权和青少年球员培养权。中国足协章程中虽然规定享有国家队管理权,但现实中自主性不足,无法全面进行业务管理。2013年中国足协重新修订了《国家队工作手册》,内容涵盖运动员和教练员管理、征召、集训、新闻采访、市场开发、纪律、保障、奖励等15个方面,但执行力不强一直是困扰国家队建设的重要问题。青少年培养是足球发展的基础,中国足协在各阶段均将青少年培养作为重要工作。2006年来,中国足协联合相关部门实施了多项中长期规划,将打好足球发展基础作为核心目标;同时为了

推动俱乐部后备人才培养,制定了“准入条件和审查办法”,对训练中心、精英梯队、教练团队、资金等进行了明确规定。经过多方努力,我国建立起了教育系统、体育系统协同同管理的后备人才培养体系,注册青少年球员最多时达到65万人(1990—1995年)。但是从官方公布的数据看,近10年来我国青少年球员急剧减少,暴露出各年龄梯队建设力度的严重不足。

第五,校园足球的推广和普及。2009年以中国足协为主导,启动了足球进入校园工程,经过5年实施,初步建立了全国性的覆盖网络,青少年参与人数逐年增加,足球教育价值日益显现,这在青少年体质堪忧的情况下意义深远。但是从几年实施情况看,也出现了管理错位、普及与提高衔接机制不畅、资金来源单一、投入不足、政策针对性不强等问题。2014年11月国务院明确今后以教育部主导校园足球的开展,中国足协在新的管理格局中如何发挥出专业优势将成为社会各界关注的热点问题。

3 中英足球协会业务管理权的比较

中英足球协会依法享有足球治理权,分类、分层制定行业规范,推动会员、职业联赛以及俱乐部规范运行,二者的业务管理权虽然在类型上具有一致性,但内容和运行却存在极大差异。

3.1 业务决策制度的差异

第一,组织性质和身份的差异。英足协历史悠久,在世界范围内具有自治的典型性,其非政府组织的性质清晰,与政府是合作互动关系,政府宏观指导,提供支持,足协全面负责管理和运营。英足协采取现代化企业的管理模式,不断优化组织机构,合理配置业务管理权。英足协享有业务决策的自主性,能够全面行使制定行业规范、组织协调、宏观管理和指导等职能。英足协与足球联盟的业务管理关系清晰,以足总杯和国家队为中心,通过系统决策,建立起了多方共治体系,形成了全民参与足球的良好氛围。目前最大的问题是在利益冲突中,英足协日益受到英超联盟的钳制,难以进行全面监管。中国足协分类决策,初步建立了职业足球运营的制度基础,但以往由于组织性质不清,中国足协业务管理权的行政色彩浓厚,与多方的关系复杂。虽说“会员代表大会及作为其代表的执行委员会构成了中国足协的权力机构,负责基本立法活动,并掌握着重大决策”^[4],但从实践看,会员大会难以发挥决策机构的显著作用,中国足协不能有效配置管理权,行业矛盾比较突出,同时由于专业委员会不健全,极大制约了业务管理的成效。

第二,治理规则系统性与权威性的差异。英足协

决策权制度立足于卓越品质的规则系统,注重长效性。英格兰国家体育法律体系较为完善,直接适用的有10多部。例如《体育场地安全法案》《体育比赛法案》《足球观众法案》《足球犯罪法案》等。完善的国家体育法律为英足协的系统决策提供了权威性依据。理事会会议是英足协决策的根基,经过150多年发展,这一制度已经非常完善,具有突出的行业自治性特征。动态治理中,英足协通过理事委员会会议将各类主体紧密联系起来,搭建了行业共治体系,形成了较强的自律氛围。我国体育法制薄弱,中国足协进行业务决策的主要依据是行政部门意见和文件,权威性和强制性不足。多年来,中国足协虽然不断进行“管办分离”的改革,但均为体制内调整,没有触动根本问题。由于利益关系复杂,中国足协制定的行业规范缺乏有效的监管和落实,造成基础工作损失很大。

第三,足球固有规范研发的差异。英足协分层递进,全面整合足球文化要素,建立起了具有世界典范意义的现代足球规则体系,尤其是在世界足球技战术、裁判规则修订方面享有重要的话语权。中国足协则采取点对点或点对线的应对形式,虽然能够针对性地应对某类问题,但没有建立“网络化”的覆盖和联结机制。中国足协虽然不断向发达国家学习,但对足球文化要素的整合不够,技战术创新不足,没有形成特色鲜明的足球规则体系。

3.2 分权管理秩序的差异

第一,分层管理制度建构的差异。英足协不断优化分层管理制度,同时充分发挥理事会会议的作用,通过细化行业规范、合理配置业务权,分层分类进行职业联赛和足总杯的业务管理。英足协董事会是最高管理机构,由12人组成,全面享有决策、管理、审批、监控等权力。专项委员会是重要的执行机构,形成了关系密切的业务管理和实施网络。英足协积极整合社会资源,并通过制度化、标准化的规则系统对权力进行合理配置,建构起了高效的运行体系,实现了管办分离。为了进行长效管理,英足协对各专项委员会实行目标管理,细化权力的有限性、层次性,形成了以行业自治为中心的向心力,不断拓展自身的决策力和影响力,体现出治理的专业性和艺术性。同时,英足协分类建立了裁判员、运动员、教练员、青少年球员的培养体系,其所采取的“导师制”“裁判员培养和任命分离制”“自由转会制”“本土球员培养制”具有典范性。但是在多中心权力中,英协和英超联盟始终存在着利益冲突,尤其是随着后者的不断壮大,其在英足协主席的任免中具有话语权,这极大减弱了英足协的权威性。中国足协不断进行业务机构改革,基本

上也建立了执行委员会和专项委员会负责制,但是由于自主性不足,管理制度存在不少问题,发挥不出专业优势,难以按照足球发展规律开展业务活动。一是裁判员和教练员培养制度不完善。我国尚未建立分层、分类的裁判员任命、监督、处罚制度,职业裁判员数量不足、专业化程度低,“黑哨”、贿赂事件屡有发生,严重影响了职业联赛的良性运行。五级教练员培训体系不够完善,相关制度不健全,对职业级教练员的培养力度不够,青少年足球教练员整体业务能力不足、队伍不稳定。由于各层次教练员的数量、质量不足,基础工作开展不畅。二是球员转会制度的规范性不足。我国对俱乐部、球员和经纪人责权利的规定较为缺失,同时人为干涉球员转会的情况屡屡出现,甚至一些母体企业集团也参与其中,进一步引发混乱。三是俱乐部缺乏话语权。职业俱乐部是联赛和市场主体,应该享有均等的资源,但目前俱乐部并不享有话语权,尤其是一些中小俱乐部被不断挤压。自治转型阶段,中国足协面临搭建分层管理制度的艰巨任务。

第二,管理与经营分离制度的差异。管理与经营分离是英足协治理的一个显著特色。英足协作为“掌舵者”虽然不干预英超联盟和俱乐部的市场经营,也不从中分红,但有权对其财务进行监管,同时通过股份制进行利益分配^[12]。英足协享有英超联盟主席及首席执行官的否决权,能够直接推动其不断优化业务管理,践行社会责任。职业足球俱乐部是纯粹的企业法人,形成了权责明确、政企分开的现代企业管理制度。除转播版权外,职业俱乐部享有自主管理和经营权,为了规范管理,英足协制定了严格的俱乐部准入标准,定期考核俱乐部资质、条件、资产等,不符合标准的俱乐部将会受到处罚。英足协拥有国家队、温布利球场、足总杯赛事等资源,为了有效进行市场运营,建立了托管制度,交由职业经理人负责具体经营,创造出了极大的商业价值^[13]。中国足协全面享有职业联赛的管理权,成立了中超公司进行赛事运营,近年来盈利能力不断提升,中超联赛的品牌价值日益显现。但是由于缺乏专业的运营团队和法律团队,中超联赛在市场运作方面也出现了很多问题。如从赛制自主性看,职业俱乐部的母体大多为国有企业或国有控股企业,是企业 and 行政事业单位法人的混合体,他们直接介入职业足球,对联赛秩序造成了冲击。从赛制完整性看,我国职业联赛体系的完整性和系统性不足,由于资源配置不均衡,分层赛制极易出现两极分化,这在很大程度上削弱了联赛基础,也不利于梯队建设。从赛事运营看,由于没有专门业务主体,严重制约了联赛的专业性,不能建构起符合现代足球发展规律的运营体

系,这是当前我国职业足球依法治理改革的核心内容之一。针对这些问题,2015年《中国足球改革发展总体方案》提出要调整组建职业联赛理事会,实现职业足球的管办分离,但始终未有实质性进展。

第三,国家队管理和青少年球员培养制度的差异。英足协虽然全面享有国家队的管理权和市场运营权,但与英超联盟存在着利益矛盾,没有形成建设合力。英超联盟对国家队建设并不关注,这直接影响了国家队成绩。分权管理制度下,英超联盟也掌握着教练员和后备人才资源,英足协仅仅通过备忘录和制定规则来整合国家队选材基础已经难以为继,亟需建立国家队和联赛协调发展制度。同时,在复杂利益关系中,英格兰竞训体系的功利主义也日益显现,对青少年综合素质培养的重视程度不够,暴力事件屡有出现。中国足协不享有国家队建设自主权,近年来在国家队选帅问题上暴露出诸多问题使其陷入舆论漩涡,社会公信力急剧降低。在国家队利益为重的背景下,中国足协一家恐难以担负起国家队建设的重任,亟需切实找到一条协同发展道路。我国青少年球员培养存在制度不健全、竞训体系功利化、经费不足等严重问题,足球基础十分薄弱,这直接影响到了国家队选材。根据官方统计,2000—2005年我国青少年足球人才数量从65万锐减至18万人,2011年中国足协注册的青少年球员仅7000人。为了优化配置本土球员资源,提升俱乐部对青少年球员的培养力度,2017年中国足协出台了《规范管理职业俱乐部的十八条主要措施》《关于调整中超、中甲联赛U23球员出场政策的通知》等。一系列文件的出台体现出中国足协改革的决心,但尚面临完善细则、建立评价监管机制、稳步推进落实的艰巨任务。

3.3 践行社会责任的差异

第一,均衡利益相关者的差异。球员、球迷、赞助商(包括公益)、消费者、本地社区是俱乐部的非股东利益相关者,必须要给予充分的关注^[14]。英足协定期举行活动,通过门票优惠、球员互动、顶级俱乐部影响力等回馈球迷,建构起了高度认同和依赖的球迷文化。英足协负责足球社会服务的顶层设计,形成了以郡级地方足协和业余俱乐部构成的运营网络,每一个分支均独立实施。英足协与职业联盟的足球推广理念高度一致,英足协负责全面设计与活动方案制定。英足协以各个俱乐部为社区服务主体,联合各级联盟成立的社区服务团队,并为其提供政策和一定费用的支持,同时监督和评价俱乐部社区活动的开展。中国足协不具有主导地位,一般由国家成立领导机构进行设计和实施。中国足协、职业俱乐部对球迷群体的关注度不高,扶持力度不够,球迷会员制缺失,虽然球迷人数日益增多,但未建构起球迷

文化。中国足协的社区服务途径单一，虽然举办过一些义赛和公益性比赛，但系统性和长效性不足，没有取得良好的社会声誉和效益。

第二，足球教育的差异。英足协将足球教育视为足球发展的根基，为此联合多方主体系统开展多样化的青少年足球教育。英足协制定了制度化和标准化的青少年培养指南，通过学校、青少年组织、社区业余俱乐部等实施弱势儿童足球运动计划，举办系列校园足球比赛，协同俱乐部组织知名运动员互动，全面塑造青少年学生的足球价值观。中国足协近年来大力推广足球进行校园活动，虽然取得了一些成绩，但对青少年足球普及和教育途径单一、范围窄，没有充分调动社会力量，青少年广泛参与足球的氛围尚未形成。尤其是在现有教育体制下，青少年的户外活动时间被极大压缩，进一步增加了普及难度。新形势下，科学进行我国校园足球的顶层设计决定着改革走向，这是拓展中国足球发展基础的关键问题。

4 完善中国足球协会业务管理权的路径

中国足协改革任重而道远。当前中国足协亟需优化业务决策和执行权，建立分权管理秩序和国家队协同建设制度，同时应加强监管，建立长效的评价机制。

第一，完善政策法规和行业规范，优化中国足协的权力来源。现阶段中国足协的自治转型需要政策法规的系统支持，同时也需要完善的行业规范为权力行使提供执行依据。英格兰足球协会的自治具有国家法律依据，这奠定了自治的权威性和普适性依据，同时制定了细化的行业规范，以践行社会责任为重要手段，建立了多方共治体系。目前在国家法律缺失的情况下，中国足协的自治改革需要国家多部门间协同创新，分类出台细化的政策法规，为制定长效的行业规范提供指导和支持，这是优化和行使业务管理权的基础。一方面，国家体育总局作为主管机构，应给予科学的宏观指导与支持，夯实中国足协的社团法人身份和自治权限，同时应以权力合理配置为中心，厘清中国足协、联赛理事会、中超公司、俱乐部之间的关系，明确责权利。另一方面，中国足协应立足长远，以足球教育、普及和青少年培养等基础工作为核心，充分发挥会员大会的作用，分层分类制定细化的行业规范，为多方主体的权力行使提供标准和依据，尤其是应以发展校园足球为契机，充分发挥专业优势，让足球回归教育，逐步夯实足球人口基础。

第二，完善中国足协组织架构，优化管理程序，提升治理能力。英格兰足协的显著优势在于采用现代化企业管理架构，实行委员会负责制，全面赋予其业务管理权，这为中国足协提供了专业治理的经验：一

是优化协会内部管理架构，实现社团法人治理。自主性是中国足协享有全面业务管理权的核心，起着决定性作用。中国足协的自治有着明确的国家法律和行业规范依据，运营也遵循着社团法人的基本规律，当前需要重组组织架构，广泛吸纳法律、经济、管理、运营等专业人才，为高效率地进行行业治理奠定基础。二是明确协会、会员大会、特别会员大会、执委会、专业委员会、会员单位、下属协会、公司以及俱乐部的责权利，合理配置管理权、执行权和监督权，建立健全长远高效的业务管理程序和秩序。三是切实推进规则治理，规范管理行为，突出公共性和公平性。微观管理需要完善的行为准则、运行机制和应对办法，这是兼顾多方利益、实现公平治理的保障。中国足协的业务管理存在反应滞后、救济不畅、应对不力等问题，当前尤为重要的是要建立快速有效的应激机制和救济机制，提升决策及应对能力。

第三，阶段性推进，稳步建立分权管理秩序。英格兰足协与英超联盟的分权管理虽然具有典型性，但存在的问题也比较突出，尤其是在商业化运营中，英足协的权力体系逐步被英超联盟蚕食，出现了行业权力配置的失衡，因此该模式并不适合我国。国家足球战略改革中，应将管办分离作为核心任务，建立均衡的权力配置秩序。从现实发展看，应设立阶段目标，稳步推进。第一阶段应以中国足协为中心，厘清关系，夯实职业联赛理事会作为独立业务主体的基础，这是进行权力配置的重要环节。第二阶段应建立科学的利益衔接和共享机制，实现多方共治。只有将俱乐部、企业、媒体、球迷等利益相关者纳入到共治框架下，才能够分层分类建立管办分离秩序，从而形成治理合力，筑牢职业联赛根本。第三阶段是成立职业联盟，全面实现行业自治。自治是社团组织发展的基本规律，中国足协应系统整合优质资源，积极落实阶段性目标，逐步推动职业足球联盟成立，但是要注意避免因控制权的全部转移而引起管理体制和体系激进改变，造成中国足球核心利益受损^[15]。

第四，建立国家队协同建设制度。足球战略改革进程中，要充分汲取英国国家队建设合力不足的教训，应合理配置权力，明确政府、足协、职业俱乐部的责权利，建立起有效的协同运行体系。现阶段应充分发挥政府和体育行政部门宏观指导、条件保障、监督评价作用，尤其是要给与导向性的政策支持。从发达国家经验看，中国足协应成立由足球、法律、经济等资深人士组成的高层机构，全面负责国家队建设，并以此为中心搭建高质量的运营团队，系统整合国内外广泛的优势资源，不断提升中国足球文化影响力。国家队与职业俱乐部间存在

利益矛盾,处理好二者的关系至关重要。从现实发展看,协同实施制度需要动态建构,逐步推进。一方面,足协应充分借助行政力量予以协调和推动,逐步形成稳定的制度秩序。另一方面,足协应长期规划,充分考量俱乐部的利益,与其达成后备人才培养、青训基地建设、国家队队员选拔等一揽子备忘录,细化落实各项工作。

第五,建立独立的外部监管机构,完善评价机制。英格兰足协的各项工作接受社会各界以及国家体育理事会的监督,形成了固化的公开、评价和反馈机制,体现出较强的透明性,这为中国足协改革提供了有益借鉴。以往中国足协发生的是特别权力关系,其形成虽然有着特殊的历史因素,但目前已经具备了转型条件,国家战略为其权力分配提供了实质性基础,加强政府(最优途径是第三方机构)监管是必然趋势。当然,这种监管是在保障中国足协管辖权的基础上,给予其必要的引导和调整。目前,社会媒体虽然尚不具备监管中国足协权力的主体资格,但可以让其发挥建议和评价的功能,就某些重大决策以及处罚提出意见。

综上所述,业务管理权是足球协会规则之治的重要内容,只有建立了共识性的管理秩序,其治理才能够发挥出切实的效果。英格兰足球协会是英格兰足球的顶层设计者,其通过系统决策、合理分权进行业务管理,同时积极联合英超联盟、职业俱乐部、商业伙伴等广泛开展基础性工作,夯实了足球发展的基础。中国足球协会不断进行机构调整,优化管理制度,初步建立了决策和执行分离的业务管理体系。但是以往由于自主性不足,中国足协难以自治,以行政命令式的管理引发了各种问题。步入自治阶段,中国足协应依托国家足球战略改革,优化决策权和执行权,稳步建立分权管理秩序,逐步提升治理能力,尤其是应广泛整合社会资源,深入开展青少年培养、社会推广普及等基础性工作,筑牢我国足球发展的基础。

参考文献:

- [1] GEOFF W, SEAN H. The contests for power and influence over the regulatory space within the English professional football industry, 1980—2012[J]. *Business History*, 2013, 55(5): 740-767.
- [2] GAMMELSAETER, HALLGEIR. The organization of professional football in Scandinavia[J]. *Soccer & Society*, 2009, 10(3-4): 305-323.
- [3] PLUMLEY D J. You don't know what you're doing!

The impact of managerial change on club performance in the English Premier League[J]. *Managing Leisure*, 2014, 19(6): 390-399.

[4] German Football Association. https://en.wikipedia.org/wiki/German_Football_Association.

[5] JIMMY O. Where is the implementation in sport policy and programme analysis? The English Football Association's Charter Standard as an illustration[J]. *International Journal of Sport Policy & Politics*, 2011, 3(1): 85-108.

[6] 宋亨国,周爱光. 中、英足球协会的外事权及其比较[J]. *中国体育科技*, 2016, 52(6): 24-30.

[7] FA Chairman's update on England commission[EB/OL]. <http://www.thefa.com/news/2015/mar/23/greg-dyke-engl-and-commission-homegrown-players-work-permits-march-2015>.

[8] Funding for schools and football clubs to link up[EB/OL]. [2017-09-10]. <http://www.FootballFoundation.org.uk/our-schemes/>.

[9] 张兵,仇军. 管办分离后中国职业足球改革的路径选择与机制依赖[J]. *体育科学*, 2016, 36(10): 3-9.

[10] 韦志明. 论体育行业自治与法治的反思性合作——以中国足球协会为中心[J]. *体育科学*, 2016, 36(4): 90-96.

[11] 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本的实证考察[J]. *体育科学*, 2015, 35(7): 18-26.

[12] 宋亨国,周爱光. 中、英足球协会财权之比较[J]. *体育与科学*, 2017, 38(3): 76-83.

[13] BLACKSHAW I S. Sports marketing agreements: legal, fiscal and practical aspects[M]. Published by The Hague: T. M. C. Asser Press, 2012: 126.

[14] SHETH H, BABIAK K M. Beyond the game: perceptions and practices of corporate social responsibility in the professional sport industry[J]. *Journal of Business Ethics*, 2010, 91(3): 433-450.

[15] 梁伟,邢尊明. 基于中国足球协会双重代理的中超联赛组织管理结构变革[J]. *体育学刊*, 2016, 23(1): 67-71.

[16] ROBINSON T, SIMMONS R. Gate-sharing and talent distribution in the English Football League[J]. *International Journal of the Economics of Business*, 2014, 21(3): 413-429.

[17] STEPHEN M. Structure and change in professional football: an Old Firm's search for a new market[J]. *Soccer & Society*, 2013, 14(4): 462-484.