

·探索与争鸣·

中国足球协会的改革需要公民社会参与

张建民, 林劲杨

(中南大学 体育教研部, 湖南 长沙 410083)

摘 要: 中国足协与国家体育总局足球运动管理中心是“两块牌子、一套班子”, 行政机关与行业组织合二为一, 是政府行政权力的延伸, 造成了职能僵化和权力滥用, 必须深化改革。随着公民社会的兴起, 中国足球协会的改革和公民社会的参与形成了相互依存的关系。一方面中国足球协会的性质和目前的“乱作为”需要公民社会的参与, 实现足协公共决策和公共服务的优化; 另一方面公民社会参与有利于遏制中国足球协会公权力专断, 实现公民社会参与下的中国足球协会职能的不断转变、服务体系的不断完善、服务方式的不断创新、社会组织不断健全。

关 键 词: 足协改革; 公民社会; 中国足协; 公民参与

中图分类号: G812.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2008)11-0004-04

Reform of China Football Association and participation of the citizen society

ZHANG Jian-min, LIN Jin-yang

(Department of Physical Education, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: China Football Association (CFA) and Football Management Center of State Sports Administration are “the same gang with two nameplates”, the integration of administrative organization and industrial organization, and the extension of governmental administrative power. CFA has become function rigid and power abusive, must be deeply reformed. With the emerging of the citizen society, an interdependent relation has been formed between the reform of CFA and the participation of the citizen society. On the one hand, the nature and “disordered acts” of CFA need the participation the citizen society in order to realize the optimization of public decision making and public service of CFA; on the other hand, the participation of the citizen society is conducive to containing arbitrary power exercising of CFA, realizing constant transformation of functions of CFA, constant perfection of its service system, constant innovation of its service modes, and constant completion of its social organization, so as to form begin interaction between the reform of CFA and the citizen society.

Key words: reform of CFA; citizen society; CFA; participation of citizens

今天, 中国足协已经到了风雨飘摇的危难关头, 亟需一次真正意义上的改革。在中国, 足球协会和国家体育总局足球运动项目管理中心是“两块牌子, 一套班子”, 既是足球运动的社团组织, 又是足球运动的政府管理部门。中国足协代表政府履行公共职能, 进行特殊的社会管理, 管理中国足球运动事业。“我国政府集纳税人的需求, 以纳税人的资金, 投入体育领域包括足球比赛在内的所有运动项目, 其根本的目的是向社会提供公共产品和进行公共服务, 这是我国政府致力于发展体育运动的根本目标”^[1]。在公民社会视阈

中, 公民是社会最广泛的基本利益主体, 是社会管理的主要服务对象, 也是社会管理的主要参与者, 理所当然的要参与到中国足球协会的改革中来。

1 中国足协改革需要公民社会的参与

1.1 足协的性质决定了公民社会参与的必然性

在中国行政制度的现代化过程中, 现代行政理念和足协的社会团体性质, 要求中国足协以非政府组织的身份承担整个足球行业的自治与自律, 替代在过去传统体制下由体育行政机关行使的管理职能。中国足

协必须减少政府对足球行业的直接干预,充分发挥行业自治的作用,以实现足球行业的自律与政府的他律之间有效结合。但中国足协在计划经济向市场经济转轨的过程中,不可避免地带有官方色彩或行政命令的痕迹,组织的核心要素如人事任免和财务开支等都依赖于政府,已经不是一个完全的非政府组织,实际成了政府办事机构。“中国足协就是一个国家事业单位性质的官办社团”^[2]。在某种程度上,中国足协是一个体育行政管理机构,行使的是一种公权力。我国是社会主义国家,人民是公权力最终真正的代表,人民行使管理国家和社会事务等权利主要有以下两种形式:一是直接行使民主权利;二是间接行使民主权利。间接行使民主权利是指“人民把一部分民主权利委托给国家机关和公职人员,由国家机关和公职人员代表人民行使管理国家和社会事务的民主权利,从而形成了公权力”^[3]。中国足协接受人民的足球管理委托,代表人民行使管理足球的公权力。中国足协应逐步完善公民对足球管理的参与机制,拓宽公民参与足球管理的渠道,使公民真正成为足球管理的主人。中国足球代表大会就是公民参与足球管理的有效途径。国际足联章程明确规定“凡加入国际足联的会员国必须定期召开该国全国足球代表大会”。但整整 30 年中国足协就召开过两届足球代表大会,难怪著名足球评论员李承鹏^[4]大呼:“中国足协就是一非法组织。”

“充分、有效的公民参与,可以使广大人民群众不论地位高低都有机会参与到公共管理和决策体系中,表达自己的利益诉求和意愿,有利于实现公共管理和决策的公平性,实现社会公平正义,化解或缓和社会矛盾,维护社会安定”^[5]。中国足协改革必须把各地足协、俱乐部、青少年足球教育系统、高校足球队、媒体、球迷等方面包容进来,充分借鉴国内外经验,进而确定中国足球未来的发展方向。

1.2 足协的“乱作为”决定了公民社会参与的必要性

2003 年,中国足协撇开俱乐部、媒体、球迷和投资商,关起门来搞“改革”,放弃打造了 10 年的“甲 A”品牌,炮制了一个“中超”^[6]。改革结果令人失望,“中国足球超级联赛”,现场观众人数比 2003 年甲 A 联赛下降了 38%,为足球职业联赛创办以来的历史最低,比 10 年甲 A 的场均人数下降了 44%;电视观众下降了 42%^[7]。

《中国足球协会章程》规定,只有足球代表大会“有权选举和罢免主席;表决通过副主席”,但从年维泗、阎世铎到谢亚龙等中国足协各届常务副主席无一不是选举产生的。升降级是足球竞赛的核心内容和第一杠杆。但中国足协竟然多次取消联赛升降级制度,还

抛出了“5 至 10 年时间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^[8]。

中国足协闭门搞改革的结果是使中国足球每况愈下,已经到了千夫所指的地步,例如:2008 年 8 月 28 日,日本《富士产经商报》称足球和股市是中国的两个“失败”。2008 年 9 月 3 日,国际足联公布截止到 2008 年 9 月最新国家队排名,中国队在亚洲排名 11,被挡在亚洲“十强”之外^[9]。由于近年来中国足球在国际赛场的拙劣表现和国内赛场“黑哨”、“假球”、“赌球”等歪风邪气,使中国足球品牌价值大打折扣。2004 年,中超联赛获得了西门子 810 万欧元的冠名费和 4 家副赞助商 3 000 多万元人民币赞助费。而 2008 赛季“金威啤酒”冠名中超,冠名费仅有 2 100 万人民币,目前中超的副赞助商只剩下佳能、新浪、耐克^[10]3 家。

中国足协与各足球俱乐部之间的利益博弈由来已久,严重损害了投资商和各俱乐部对中国足球的热情。要想破除中国足协的“不作为”,只有公民社会参与到中国足协的改革中来,使足协卸下“官架子”,加强公民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,使足协的管理和决策更好地体现公民的利益。

2 公民社会参与的作用

2.1 有效遏制足协权力的专断

公民社会的多元权利和自主化发展能够有效分割和制衡国家权力,能有效遏制公权力的专断倾向。公民社会可以将来自民间单个的资源 and 能量汇集成一种团体诉求,从而对政治系统和政府形成强大的社会压力,使其在宪法和法律允许的范围内行使权力,从而对国家权力起到约束与制衡的作用。

在公民社会视阈中,俱乐部、球员工会、媒体、球迷、各社会团体参与中国足协改革,有利于制衡足协公权力的膨胀与专断。

“中国足协作为国家体育总局管理足球运动的部门,有自己的目标,它不仅追求最大化的经济收益,也追求最大化的政治收益,并且做到尽量减小管理成本”^[11]。各大俱乐部、投资方等公民社会组织为了分割和制衡足协的权力版图,冒险罢赛和对抗足协,以求实现自己的利益诉求。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”,各俱乐部与中国足协进行了一番力量博弈,点燃“足球革命”的导火索。在这次斗争中,投资方提出了对联赛产权(所有权、管理权、经营权、分配权)的利益诉求^[12]。可惜这场革命,

因为种种原因无疾而终。

2.2 有效提高足协服务的品质

政府和市场在公共服务领域的失灵是公民社会参与与存在的一个重要理论依据。在公民社会理论的三分模型中,国家因考虑到治理的成本,无法包揽一切社会问题。公民社会能够整合政府和民间资源,实现政府和公民社会组织间的良性互动与合作,提升公共服务的品质与效能,因此已经成为各国政府公共服务领域的重要战略选择。

中国足协的工作核心只在于提高国家队的比赛成绩,无心做好行业自律性组织最应该做的“监管”工作,导致假球黑哨层出不穷;另一方面,为了国家队的比赛,足协甚至不惜以破坏联赛为代价,比如任意中断联赛、限制外籍球员引进、制定莫名其妙的球员交易规则、强迫进行体能测试等等。这些行为严重地损害了投资人的利益,伤害了职业足球的精神。早在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。”^[13]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。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^[14]。中国足球要高度重视各俱乐部、球员工会、投资人等社会组织和公民的利益诉求,让他们发挥独特的治理功能,填补足协的治理空白,让他们与足协一块形成公共服务体系,为公民和足球提供优质公共服务。

球迷协会等社会参与能团结球迷,培养良好的足球文化和参与传统,与球星、俱乐部、足协形成良好互动。2008年8月30日,意甲开赛日,《共和国》用两个版面刊登了专为2008/2009赛季做的市场调查及分析。调查显示,在球迷协会的努力下,从2005年到2008年,意大利球迷人数上涨了5%,目前已超过了全国人口的一半^[15]。我国球迷协会远没欧洲足球强国那么富有活力,但也起着球迷、俱乐部与足球明星黏合剂的作用,填补了足协的治理空白。

3 公民社会参与足协改革的有效路径

3.1 利益组织化

公民个体虽然拥有文本意义上的公民权利,但在

实际的行政运作过程中,分散的利益表达往往得不到决策者的重视,因为处理分散的、数量巨大的信息需要耗费惊人的资源。经过组织化的方式对个体利益诉求进行内部的过滤和协调,可以使利益表达更加集中、更加有力,因此也更有可能对政策产生影响。当政府面对的是组织化的利益团体时,各种信息在组织内部经过初步的交流、处理和整合,部分无效的信息被过滤,集中了公民利益也放大了个体利益,而且也可避免使决策机构陷入高成本的信息处理和低效率的信息反馈泥沼。

在当今利益高度分化的社会中,不同利益之间的竞争甚至冲突,乃是社会和公共生活中一个常见的现象,中国足球自然也不例外。中国足协、地方足协、俱乐部、传媒、球员、投资人和球迷等形成了多方利益博弈,都企图在这种利益分散格局中将自己的利益最大化。中国足球走上职业化以来,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提出索要4大权力的正常诉求。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”^[16],还批评部分俱乐部的“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、秩序与公信力均受到严重损害。各大俱乐部和投资人面对足协的霸王条约奋起抗争,提出自己的利益诉求。足球职业化以来,中国足坛就没有平静过,罢赛、争权、退出联赛等闹剧接连上演。面对中国足球的一团乱象,赞助商和投资人的利益难以得到保障,纷纷撤资,寻求资本安全。2005年,中国足协就亏损2500万元,宣布不再向各家俱乐部发放第2笔数额为300万元的联赛分红。

在中国足球这样的利益分散格局中,足协、地方足协、俱乐部、赞助商、投资人、俱乐部、传媒和球员等利益博弈方都不可能成为赢家,必须寻求利益组织化。“利益组织化”指在利益高度分化的社会中,一些分散的利益主体基于利益的基本一致性,而进行联合并以一定的组织结构约束这种联合的状态。诺斯(North)将组织定义为:“为了一些共同利益而联系在一起,以实现特定目标的个人的群体。”^[17]从制度和行为经济学的角度看,降低交易成本的驱动,对相同但分散利益将产生一种“组织化”的刺激。利益组织化的动力主要来自于实现利益、目标的成本驱动^[18]。

3.2 协商民主

公民社会,也称市民社会和民间社会,其实是民间组织和民间关系的总和,是相对独立于国家和政府的民间公共领域。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参政需求和民主意愿纳入到现行体制框架内来有序释放,进而提高中国足球的社会活力。协商民主是 20 世纪后期在西方兴起的一种新的民主理论范式,强调自由平等的公民,以公共利益为共同的价值诉求,通过理性的公共协商,在达成共识的基础上赋予立法和决策以合法性。“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”^[19]。

中国足协不顾公共利益诉求,忽视公民社会参与而狂赌 2008 奥运,巧取豪夺国青国少队资源,终于让中国足球再次付出血的代价。中国足协擅长于自导自演,各俱乐部、赞助商、球迷协会和媒体都只有洗耳恭听的机会,绝对没有话语权来与中国足协民主协商,来表达公民共同的价值诉求。2005 年 1 月 18 日,中国足协执委会委员、秘书长、司库、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”。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,大权将被中国足协和地方足协把持^[20]。在足代会中享有投票权的地方足协也只能听任中国足协摆布,无法表达自己的利益诉求。

“在协商民主中,公民运用公共协商来做出具有集体约束力的决策。……协商民主的吸引力源于其能够形成具有高度民主合法性决策的承诺”^[21]。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,应鼓励和吸纳公民社会和公民组织的协商参与。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社会组织共同管理,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。

随着公民社会的兴起,公民也越来越多地借助于各类社会组织进入公共政策的制定,并借此表达自身的利益倾向,影响政府的公共政策导向。中国足协改革要实现良性循环,走可持续发展道路,就必须要实现公民参与。在足协改革中,这些社会组织可以迅速

地产生反应,解决问题,或通过媒体、民意机构、利益集团向足协反映,影响足协的决策,形成公共政策。

参考文献:

- [1] 谢亚龙. 足球联赛产权与公共产品供给[J]. 体育文化导刊, 2005(4): 3-5.
- [2] 法务资讯. 中国足协的性质[N]. 民主与法制, 2002-01-22.
- [3] 田兆阳,尚秋谨. 公民参与社会管理是公民权利的回归和物化[J]. 新视野, 2005(5): 39-41.
- [4] 李承鹏. 中国足协就是一非法组织[N]. 足球报, 2008-09-11.
- [5] 任禾一. 构建和谐社会需要扩大有序的公民参与[J]. 探索与争鸣, 2007(10): 42-44.
- [6] 李磊. 中国职业足球改革熄火 国内联赛变成“黑金足球”[N]. 体坛周报, 2005-01-05.
- [7] 王亦君. 用一组数字解剖中超元年——伤痕累累令人触目惊心[N]. 新民晚报, 2005-02-25.
- [8] 陈黛. 毁了甲 A 毁中超[N]. 足球报, 2005-01-07.
- [9] FIFA 最新排名: 西班牙称霸 中国暂居亚洲第十一[EB/OL].(2008-09-04). 中国足球协会官方网站.
- [10] 贾蕾士. 中超市值跌到底[N]. 足球, 2008-09-08.
- [11] 岳峰. 中国足协与中超俱乐部投资人的博弈分析[J]. 中国体育科技, 2004, 40(5): 14-16.
- [12] 宋曦. 投资人第四次会议本月大连召开 反击足协“栽赃”[N]. 华西都市报, 2005-01-08.
- [13] 肖报. 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.
- [14] 张德胜. 只有政治文明才能救足协[J]. 体育博览, 2004(11): 32-33.
- [15] 张磊. 意甲开战, 小罗是焦点[N]. 环球时报, 2008-09-02.
- [16] 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.
- [17] North J D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 128.
- [18] 阿兰·斯密德[美]. 制度与行为经济学[M]. 刘璨, 吴水荣, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 103-104.
- [19] Jorge M Valadez. Deliberative Democracy, Political Legitimacy, and Self-Democracy in Multicultural Societies[M]. New York: USA Westview Press, 2001: 30.
- [20] 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.
- [21] 陈家刚. 协商民主研究在东西方的兴起与发展[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2008(7): 71-77.