

# 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

梁伟<sup>1</sup>, 邢尊明<sup>2</sup>

(1.暨南大学 体育学院, 广东 广州 510632; 2.华侨大学 体育学院, 福建 泉州 362021)

**摘 要:** 以中超联赛组织管理结构为研究对象, 以均衡联赛的投资者利益、社会义务与政治责任为研究目的。研究认为: (1)实现中超联赛组织管理结构管办分离的关键, 在于中国足球协会改革转型为政府与市场的双重代理人, 促使双方合作博弈均衡的达成。(2)中国足球协会双重代理的改革转型实现策略, 是达成其“实体化”改革目标, 并进一步合理化中国足球协会与职业联赛理事会的关系结构。(3)以中国足球协会的双重代理改革转型为支点, 构建符合“政事、政社、政企分离, 管办分离”要求的中超联赛组织管理结构。

**关键词:** 体育管理; 职业体育; 管办分离; 双重代理; 中国足球协会; 中国足球超级联赛  
中图分类号: G80-05; G843 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2016)01-0067-05

## A study of the transformation of CFSL organization management structure based on the double agency of China Football Association

LIANG Wei<sup>1</sup>, XING Zun-ming<sup>2</sup>

(1.School of Physical Education, Jinan University, Guangzhou 510632, China;

2.School of Physical Education, Huaqiao University, Quanzhou 362021, China)

**Abstract:** By basing the research subject on China Football Super League (CFSL) organization management structure, and the research objective on balancing the investor interests, social obligations and political responsibilities of the league, the authors analyzed the topic of CFSL governance and management separation, and revealed the following research results: 1)the key to realize the governance and management separation of CFSL organization management structure is that China Football Association (CFA) reforms and transforms into a double agent for the government and the market, so as to promote the achievement of cooperative gaming balance between both parties; 2)the strategy to realize the double agency reform and transformation of CFA is to fulfill its “substantialization” reform objective and adjust the structure of relationship between CFA and Professional Football League Council; 3)a CFSL organization management structure that meets the requirements of “separation between politics and undertakings, politics and society, politics and enterprises, governance and management” should be built based on the double agency reform and transformation of CFA.

**Key words:** sports management; professional sport; governance and management separation; double agency; China Football Association; China Football Super League

《中国足球职业联赛实施管办分离改革方案(试行)》于2012年2月制定出台。该方案虽然将“管”中国足球超级联赛(以下简称“中超联赛”)的权力移交给新成立的职业联赛理事会,“办”联赛商业事务的

权利归属于中国足球协会与联赛俱乐部合股成立的中超公司。但事实表明中国足球的管理机构,通过承担社团组织、政府行政机关等多重角色,依然控制着中超联赛的关键要素,职业联赛理事会并没有发挥预期

收稿日期: 2015-06-12

基金项目: 国家社会科学基金项目(13CTY005); 国家体育总局体育社会科学研究项目(1708SS12101)。

作者简介: 梁伟(1981-), 男, 副教授, 博士, 研究方向: 职业体育。E-mail: 16160298@qq.com

的作用。2015年2月,中央全面深化改革领导小组第10次会议审议通过《中国足球改革发展总体方案》。其中与职业联赛关系密切的改革要求,包括中国足球协会与体育总局脱钩,以及要改进完善足球竞赛体系和职业联赛体制。但是,要实现这一方案所提出的改革目标还需要更为具体的实现路径与策略,也就是还需要思考和探究,例如中国足球协会与体育总局脱钩后的各自职能安排、相互关系、联赛理事会如何进行调整组建等具体的细节问题。本研究前期从股权结构资本权力错配的视角对中超联赛的“管办分离”给予了解释,也提出了优化中超联赛利益分配的意见与建议<sup>[1-2]</sup>。作为前期研究的延续,本研究以中超联赛组织管理结构为研究对象,提出中超联赛组织管理结构管办分离的有效途径在于中国足球协会改革转型为政府与市场投资者双重代理人的研究假设,并进行分析论证,以期有效实现《中国足球改革发展总体方案》当中的职业联赛改革目标提供参考。

## 1 中超联赛组织管理结构的理论解释

### 1.1 中超联赛组织管理结构管办不分的原因思考

中国经济、社会结构的转型变迁具有相对的迟滞性与不均衡性。这种转型本质上既是政府和市场及其市场机制衍生的权力结构之间在制度博弈当中的策略调整,也是利益主体互动过程中各自角色的重新定位<sup>[3]</sup>。因此我国职业联赛的发展无疑会与欧美国家(地区)存在差异。整体而言,中国竞技体育的职业化改革是以“放权让利”的方式进行,也就是政府作为“放权”的主导方,通过政府管理体系控制职业化改革的速度和范围,从而避免中国竞技体育所承担的政治责任和社会义务等公共产品基本属性受到过度冲击,由此就形成与我国非均衡性制度转型相对应的“举国体制下竞技体育职业化”发展框架。在此框架内,对于中超联赛,就产生了《中超联赛有限责任公司章程》、《中国足球职业联赛管办分离改革方案》(试行)等制度安排。这些制度安排的法理基础既包括《中华人民共和国体育法》等法规制度,也涉及到《中华人民共和国企业国有资产法》、《中华人民共和国公司法》等法律以及国务院颁布的相关行政法规和市场监管机构制定的一系列规范性文件<sup>[2]</sup>。正是有法可依的制度安排,从而形成了当前中超联赛的组织管理结构。

分析基于这种制度安排下的联赛组织管理结构,可以看到代表政府权力的职能部门提出,无论对中超联赛进行怎样的改革都不能剔除其公共产品的基本属性以及中国足球事业的特殊公益性,并以此为依据极力维持由政府主导控制的联赛组织管理结构,强调对

联赛的控制权占有,以及联赛经济收益获取份额的合理性。但对于市场投资者而言,每个赛季投入到俱乐部的资金人力对比于产出并不相称。所以他们会通过各种方式对现有管理制度安排提出改革诉求,期望获得参与调整制度的权力以维护自身利益,可是在政府主导的制度改革前提下,职业体育管理部门相比俱乐部在制度设计和制度安排确定上具有绝对优势<sup>[4]</sup>。这就导致中超联赛当中的政府与市场投资者形成了一种地位、力量不对等的“领导者-跟随者”非合作博弈关系。因此,政府与市场投资者的非合作博弈关系所引发的利益取向、权力安排、政府干预与市场自由要求等方面的矛盾是本研究认为的当前中超联赛组织管理结构难以实现管办分离的重要原因。

### 1.2 中超联赛组织管理结构管办分离的路径假设

强调通过构建以职业联盟为核心的组织管理结构,由其负责管理中超联赛的运营工作以实现管办分离的改革设想主要是通过以市场为主导,重新设置经济范畴内的联赛产权安排制度进行<sup>[5-6]</sup>。但是,这种改革思路虽然有一定意义,然而却忽略了“举国体制下竞技体育职业化”的体制现状,以及我国职业足球发展的基本条件并不成熟,如市场投资者的利益最大化要求与我国竞技体育的社会义务、政治责任等公共产品基本属性的目标差异该如何协调?由于中超联赛及其俱乐部受到各种因素的限制,所以后备人才培养、足球社会氛围塑造等职业足球联赛发展的基础工作,当前只能由政府职能部门负责管理,那么这部分的投入是由职业联盟还是政府进行支付?这些问题如果不能解决,就会给中超联赛甚至是整个足球职业化进程造成影响。因此,仅期望通过更新经济领域的制度安排,强调单独依靠市场机制的力量实现中超联赛管办分离的观点并不实际。既然市场的作用不能忽略也不能夸大,政府的行为既不能“越位”也不能“缺位”,又该如何调整政府与市场投资者的关系,构建出管办分离的中超联赛组织管理结构?对此,改革转型中国足球协会当前的角色是本研究所提出的路径选择:中国足球协会作为已经得到我国政府和国际社会承认、具备合法性的延续性组织,其还需要获取市场投资者的代表权,由当前的政府代理人转变为政府与市场投资者的双重代理人,为双方形成合作博弈关系并达成博弈均衡提供合作的平台载体,然后以此为支点实现中超联赛组织管理结构的管办分离。

## 2 中国足球协会双重代理对中超联赛的作用与价值

### 2.1 政府与市场投资者博弈下的中国足球职业联赛变迁历程及趋势

对于政府而言,管办分离虽然是中国足球职业联赛的改革发展方向,但不能因此就忽略中国竞技体育所必须要承担的社会义务与政治责任<sup>[7]</sup>。依据政府与市场各自的博弈目标,政府与市场投资者的博弈过程为:在中国足球职业化初期,政府主要是以行政干预的手段控制改革的范围和速度,但同时又给予一定的政策和制度刺激,形成一种政府支配性质的改革模式。其后,职业联赛所启动的市场机制逐步自我运转,导致原本由政府支配的竞技体育资源开始向外部流动,政府与市场投资者的关系就由原先的支配关系逐渐转变为博弈关系。这时就会产生一种困境,一方面职业足球的发展要求市场机制作为配置联赛资源的主要方式,另一方面,原本掌控联赛资源的政府还没能适应职业化改革所引发的资源转移,出于对自身权威逐渐消退的忧虑,他们极力模糊自身的权限范围并尝试通过制度设计去合理化这种行为,以期维护原有的利益。例如在中国足球甲A联赛升级为中超联赛的转型阶段,虽然联赛运营管理模式有所改变,但联赛管办一体、产权归属不清晰等关键问题却依然存在并引发了一系列利益冲突事件。虽然在2009年之后随着“假赌黑”现象的清除以及市场投资者利益要求的多元化,形成当前中超联赛相对平稳的发展态势,但是利益驱动下的政府权限边界模糊导致其与市场投资者的博弈是一种非合作博弈关系,由前述可知,这种“领导者(政府)-跟随者(市场投资者)”博弈很难达成博弈均衡,即使出现均衡也并不稳定,只能看作为矛盾的暂时缓解而非长效解决<sup>[8]</sup>。

国务院于2015年审批通过《中国足球改革发展总体方案》,这说明中央政府已经意识到联赛管办不分的弊病将不利于中国足球事业的可持续发展,于是强调要通过改革去摆正政府与市场关系,在有效结合举国体制和市场机制的基础上实现联赛的政事、政社、政企分离,管办分离<sup>[9]</sup>。同时,市场投资者也逐步认识到与政府的只对抗不合作并不利于自身利益获取。因此在中国足球职业联赛变迁的趋势当中,政府与市场投资者的博弈关系会逐渐转变为合作博弈:虽然政府的博弈目标没有改变,但不再运用“家长式”的行政干预来达到控制目的,而是通过政策制定和法规监管进行制度化管控,对职业联赛进行宏观的依法管理。另一方面,市场投资者也逐步把政府行为视为自身发展的内在需求,而非阻碍发展的对立面。转变为通过与政府的合作博弈而非直接对抗以获取利益满足,这种由利益妥协所形成的共识会有助于政府与市场投资者达成较为稳定的合作博弈均衡。

## 2.2 中国足球协会双重代理有利于政府与市场投资者的合作博弈及其稳定均衡

刘祖云<sup>[10]</sup>认为:依据国外经验及我国实际,培育与发展行业协会等“第三部门”是协调政府与市场投资者关系的有效途径。中国社会转型的成功关键是转型前已经存在的组织,这种原有组织的延续和转型为我国非均衡制度转型结构的渐进提供了时间与空间,保障了中国社会在转型期的基本稳定态势<sup>[3]</sup>。借助上述观点去审视如何“缝合”联赛当中政府与市场投资者的差异以实现双方合作博弈均衡这个问题可以得到如下启示:需要一个有效的平台载体使各方能够通过公平的博弈以整合利益要求,避免无序、无组织的博弈所导致的某一方利益诉求被压制或忽略。这种发挥博弈平台载体功能的“第三部门”在国内外皆有实例。在国外,属于英国政府机构的下议院文化、传媒和体育委员会借助英国足总这个非官方组织机构与英超联赛的市场投资者进行博弈。博弈的结果是政府除税收外不获取联赛的利润、不干预联赛的具体管理事务,这满足了市场投资者对于发展自由和利益保障的要求。而英国足总持有英超联赛1股“金股”的方式以及英国各项法律制度的规制形成了对市场的约束,同时还要求英超公司负责投资英格兰地区的裁判培养、梯队建设等足球方面的社会基础建设,监督英超联赛必须要承担的社会义务以及维护英国足球的核心利益<sup>[11]</sup>。在国内,类似于中华全国工商联及民间协会(ACFIC)这种组织团体既通过自身改革转型整合与组织了新兴的市场和社会力量,代理他们的诉求,又作为原有体制下的延续性组织代表国家表达其控制和引导的思路,使中国整体社会经济改革保持在可控的渐进性发展趋势当中。

对于中国足球职业联赛而言,承担这种作为“第三部门”以发挥博弈载体和平台功能的应当是中国足球协会。但需要明晰的是,假如中国足球协会不切实做到“实体化”,仍旧只是政府一方的信息传递者以及政府政策和制度的代理人,那么必然会成为市场投资者不满于制度供给不足和利益诉求无法表达的发泄目标<sup>[11]</sup>。另一方面,如果中国足球协会只是将自身定义为市场投资者的代理人,那么政府由于找不到权力输出和控制的途径,也不会轻易接受其所提出的诉求和需求。所以中国足球协会必须要改革成为政府与市场投资者的双重代理人。中国足球协会转型成为政府与市场投资者双重代理人的博弈载体和平台功能作用与价值主要体现在:首先,作为政府的代理人,中国足球协会的介入不仅为政府在其职能转变的背景下找到权力输出和控制的有效途径,也避免了面对多元的利益诉求和复杂的利益纠纷时会出现政府失灵而引发矛盾冲突。其次,对于市场投资者而言,中国足球协会可以提供组织的途径,利于整合零散的市场利益主体及其诉求,

以形成一个集体去制约政府权力、影响政府的政策和法规设计。因此,政府与市场投资者通过这个载体能够在力量相对平衡的前提下开展有序、对等的博弈,为促使双方的合作博弈均衡达成提供基础。此外,中国足球协会的双重代理人身份也有利于所制定的联赛规章制度得到政府和市场投资者的认可一致,引导与规范内部成员的行为并协调联赛内部利益冲突。

### 3 中国足球协会双重代理改革转型的实现策略

#### 3.1 达成中国足球协会“实体化”改革的目标

首先,要在2015年《中国足球改革发展总体方案》的总体要求框架内,依据2007年《国务院办公厅关于加快推进行业协会商会改革和发展的若干意见》的相关规定,在2015年国家体育总局制定的《以运动项目管理中心和单项体育协会改革为突破口,深化体育管理体制改革的方案》指引下,将中国足球协会与国家体育总局脱钩,使中国足球协会成为与体育总局平等合作的独立性公共治理主体。其次,作为政府职能部门的国家体育总局应当公开行政权力清单,在约束自身行为边界的基础上将与足球行业有关的中观、微观层面的具体职能赋权移交给中国足球协会,体育总局及其他与职业联赛相关的政府部门则保持调控、引导等宏观职能。第三,“实体化”的中国足球协会与政府之间的关系应当是相互平等前提下的“伙伴相依”。例如中国足球协会通过整合、协调包括俱乐部在内的所有行业内利益主体的诉求向政府进行反映,并参与政府的政策规划及其实施过程。政府也可以采取各种间接措施给予中国足球协会的职能行使以支持,或者通过委托、公私合作等方式协同中国足球协会解决行业面临的共性问题。这样,中国足球及其职业联赛的发展目标达成将不再依靠于政府的干预,而是通过俱乐部、中国足球协会、政府之间的资源交换和对共同目标的认识与追求进行实现。

#### 3.2 调整中国足球协会与职业联赛理事会的关系结构

在我国职业足球发展所需各种要素还不完善的现状下,打造以职业联盟为核心的联赛组织管理结构,并将管理控制权全部转移,不仅会导致职业联盟在自身还不够成熟的时候就承担过多来自如后备人才培养、足球基础培育、与信息沟通等方面的压力,也会产生由于管理体制和体系的激进改变,可能带来的中国足球核心利益受损。虽然当前市场投资者要求市场机制作为中超联赛资源配置的主要方式是发展的必然趋势,但只有职业足球的社会、经济基础得到发育,才能向基于稳定、渐进改革理念的政府体系提出更多权利获取的要求,政府和市场的边界才有可能得到清晰。

因此,中国足球协会的改革转型与职业联赛理事会的关系结构可解读为:中国足球协的双重代理功能为职业联赛理事会的逐步成熟完善提供时间和空间。同时,不断发展成熟的职业足球经济和社会基础又促使中国足球协会双重代理身份的持续完善与升级,促使政府对职业联赛的规制方式逐步由行政干预转变为运用政策与制度进行宏观管理,联赛具体性事务则逐渐完全移交给职业联赛理事会,渐进性实现中超联赛组织管理结构的管办分离。为使研究更具实践意义,本研究依据欧洲各国(地区)职业足球管理机制的实践,对两者关系结构的重新调整给予具体化解释:首先,欧洲各国(地区)的国家足球协会与职业联盟之间并非是完全对立的关系,而是在国家法律和足协制度、标准的框架内给予俱乐部以最大限度的联赛运营自主权,例如英超联赛、德国职业足球联赛虽然是由俱乐部联合成立的联赛公司(职业联赛委员会)自主运营,但是英国足总拥有英超联赛的“金股”权,德国职业足球联赛委员会是德国足球协会27个成员之一,并且要按比例向足协上缴德甲、德乙联赛的利润。其次,在联赛中承担政府与市场之间桥梁与纽带功能的是国家足球协会而不是职业联盟。例如英国足总衔接着英国的下议院文化、传媒和体育委员会与英超公司,德国足球协会衔接着德国内政部体育事务局与德国足球职业联赛委员会,意大利足球协会则作为非政府机构意大利国家奥委会的分支部门衔接着国家体育部与职业联赛委员会<sup>[12-14]</sup>。因此,本研究认为中国足球协会与职业联赛理事会关系结构的调整措施,除了《中国足球改革发展总体方案》当中表述的“中国足球协会从基本政策制度、俱乐部准入审查、纪律和仲裁、重大事项决定等方面对理事会进行监管,派代表到理事会任职。理事会派代表到中国足球协会任职,参与有关问题的讨论和决策”之外。还可以尝试结合以下方式以进一步合理化双方的关系结构:中国足球协会必须再次分离国家体育总局向其移交的足球行业中观、微观层面具体职能,将联赛具体事项的规划、运营等由市场机制运作效率会更好的微观职能移交职业联赛理事会并给予最大限度的联赛资源配置自主权。然后将职业联赛理事会纳入到中国足球协会会员体系当中,通过协会其他会员与职业联赛理事会的沟通、博弈、合作以形成中超联赛的制度安排与政策措施,协调各方的利益要求和权利义务,以充分发挥市场机制对于联赛资源配置的决定性作用。

### 4 中超联赛组织管理结构的理论重构

研究尝试构建以中国足球协会双重代理改革转型

为支点的中超联赛组织管理结构：第一，调整中国足球职业联赛理事会的权力结构。改变俱乐部仅拥有16个执委会委员当中7个名额的现状，由俱乐部自主成立职业联赛理事会，并由该理事会组建符合市场机制要求和标准的企业法人负责中超联赛的商业规划、具体事项管理与运营事务。这样，职业联赛理事会作为俱乐部的权益代表，必然能够获取到俱乐部自觉移交的代表、服务等职能，并聚合与表达他们的利益诉求，有效防止过往出现的俱乐部利益表达无序、分散的状态，并且企业法人性质的中超联赛也有助于规范化经济收益获取和分配机制。第二，按照《国际足联章程》的规定要求以及“举国体制下竞技体育职业化”的体制框架，职业联赛理事会作为中国足球协会的会员必须接受中国足球协会的领导，但需调整职业联赛理事会与中国足球协会的关系结构，2015年制定的《中国足球改革发展总体方案》当中所提出的职业联赛理事会与中国足球协会相互委派代表任职的方式就是双方关系结构调整的有效举措。此外，为保障中超联赛的公共产品属性，中国足球协会还可以国有法人股的形式介入联赛公司，但其在公司股权结构当中的持股形式与额度要受到限制或者改革，并明确体现在公司章程当中，既要以股东身份为公司利益考虑，又要以国有法人股的代表体现政府的管理思路，进一步在实际操作当中强化双重代理人的功能与作用。第三，政府层面通过国家立法机关与司法机关的审查监督、国家体育总局的相关政策制定等对中超联赛进行制度化的宏观控制。由此，职业联赛理事会可以获取中超联赛的资源配置主导权与自主权，政府则保持了对中超联赛的宏观控制。中国足球协会则作为双重代理人为政府和市场投资者提供信息交互以达成理解共识的合作博弈平台，有效协调双方之间关系，明晰各方的权利、义务与责任，最终实现“政事、政社、政企分离，管办分离”的中超联赛组织管理结构。

《中国足球职业联赛实施管办分离改革方案(试行)》所设计的中超联赛组织管理结构实质仍然是政府行政管理体制架构的一种延续，这是源于政府与市场投资者不对等、信息不匹配前提下的“领导者-跟随者”非合作博弈结果，双方的博弈均衡既不易达成也难以持续稳定。因此，应当在《中国足球改革总体方案》总体目标的指引下，对中国足球协会进行“实体化”改革并进一步合理化其与职业联赛理事会的关系结构，转型为政府与市场投资者的双重代理人，为双

方形成合作博弈关系并达成稳定均衡发挥沟通的作用，真正实现中超联赛的政企分开、管办分离，促进中国足球职业化进程的可持续发展。

### 参考文献：

- [1] 梁伟. 基于经济性生产要素全周期价值贡献的中超联赛收益分配机制研究[J]. 体育科学, 2014, 34(6): 42-48.
- [2] 梁伟. 基于资本权力错配与重置的中超联赛股权管办分离研究[J]. 体育科学, 2013, 33(1): 17-22.
- [3] 韩福国. 市场、组织和国家——中华全国工商联及民间商会(ACFIC)在制度博弈中的双重代理分析[D]. 上海: 复旦大学, 2001.
- [4] 丛湖平. 我国职业体育制度调整的动力表现形式——主体间的权利博弈[J]. 体育科学, 2005, 25(6): F002.
- [5] 孙国友, 刘新东, 李征途. 产权不清: 中国足球产业发展的瓶颈[J]. 南京体育学院学报(社会科学版), 2004, 18(4): 31-33.
- [6] 郑志强. 中国足球职业联赛的产权分析及其利益分配[J]. 天津体育学院学报, 2008, 23(6): 483-486.
- [7] 华奥星空. 刘鹏在2014年全国体育局长会议上讲话(全文)[EB/OL]. (2013-12-24)[2015-05-10]. [http://www.sports.cn/zt/2014juzhanghui/ywswd2013-12-24/2298026\\_3.html](http://www.sports.cn/zt/2014juzhanghui/ywswd2013-12-24/2298026_3.html).
- [8] 赵晓飞, 李崇光. 农产品供应链联盟的利益分配模型与策略研究[J]. 软科学, 2008, 22(5): 90-95.
- [9] 中华人民共和国监察部. 拿什么拯救“瘪了的足球”[EB/OL]. (2014-11-04)[2015-05-10]. [http://www.ccdi.gov.cn/xw\\_yw/201411/t20141104\\_29966.html](http://www.ccdi.gov.cn/xw_yw/201411/t20141104_29966.html).
- [10] 刘祖云. 政府与市场的关系: 双重博弈与伙伴相依[J]. 江海学刊, 2006(2): 106-111.
- [11] 王镜宇, 汪涌, 公兵. 管办不分已成足球发展的瓶颈, 振兴中国足球需打造体制特区[N]. 扬子晚报, 2014-07-24(21).
- [12] DELOITTE LLP. Premier League handbook season 2014/2015[M]. London: The Football Association Premier League Limited, 2014: 75-86.
- [13] CHRISTIAN P. Bundesliga Report 2014[R]. Frankfurt: Deutsche Fussball Liga GMBH, 2014: 56-57.
- [14] SEMINO E, MASCI M. Politics is football: metaphor in the discourse of silvio berlusconi in Italy[J]. Discourse & Society, 1996, 7(2): 243-269.