

论中国竞技体育的社会自治与国家规制

贾志民^{1,2}, 贾文彤^{2,3}

(1. 河北师范大学 法政与公共管理学院, 石家庄 050024;

2. 河北师范大学 体育法学研究中心, 石家庄 050024;

3. 河北师范大学 体育学院, 石家庄 050024)

摘要: 运用文献资料法和逻辑分析法, 对当前我国竞技体育的管理运行现状进行分析, 指出竞技体育政府权力越位或缺位明显, 社会自治权限不清, 竞技体育社会组织的营利性质、活动范围定位指向不明确。基于社会自治与国家法治之间相互依存、相互促进的逻辑关系, 对竞技体育的社会自治路径进行了规划: 明确竞技体育自治制度, 转变政府职能, 向服务型方向发展; 完善相关竞技体育自治的国家法律规制。

关键词: 竞技体育; 社会自治; 法治; 国家规制

中图分类号: G80-051

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2016) 01-0010-06

十八届三中全会提出“推进社会领域制度创新, 加快形成科学有效的社会治理体制”, 实现国家治理体系和治理能力现代化, 实质是对社会与国家互动实践的纲领性确认。近年来, 我国竞技体育迅速发展, 由于其经济性、利益性功能日渐突出, 该领域越来越受到多方关注, 呈现出国家计划和市场化两翼发展的强势格局, 特别缘于竞技体育专业性、技术性强的特点, 行业一直在探索自治的发展道路。但是, 竞技体育自治发展的同时也暴露出诸多问题, 出现了一些裁判不公、黑哨、假球、转会受限等违背行业自治性质的利益纷争, 也出现了纠纷解决状告无门的法律尴尬景象, 暴露了自治救济机制与法律救济机制的冲突。在一定程度上, 竞技体育管理呈现出国家行政管理越位和社会自治管理越权的混乱局面, 竞技体育俨然成了一个相对封闭的独立王国。竞技体育走市场化、职业化、自治化的发展道路, 并不意味着其相对国家、相对法律的独立, 而是要在国家主导下走社会治理道路, 需要

更加完善的体育自治机制和完备的国家法律规制, 要处理好体育自治与国家规制的关系。

1 中国竞技体育的管理运行现状

自1949年新中国建国以来, 受当时国际、国内政治环境的影响, 政治成了主导整个社会的价值观念, 引导和衡量各项工作的标准都以政治需求为主要导向, 体育工作尤其是竞技体育的发展更是以“为国争光”的政治性功能为目标——在竞技赛场上拿名次、争冠军, 为国家在世界舞台上赢得光彩、宏扬国威, 展现社会主义制度的优越性。长期以来, “为国争光”成了竞技体育发展的政治方向, 成了体育发展的最高目标, 而其娱乐性、经济性等功能一度被忽视、甚至被摒弃。

当然, 在特定的历史时期, 中国竞技体育正是在这种国家体制管控之下, 以举国之力突破和跨越了各种不利因素, 快速发展壮大, 在较短时间内就在国际舞台上崭露头角、争得一席之地,

收稿日期: 2015-09-18

基金项目: 2012年河北省社会科学基金项目“中国特色公民社会组织建设与完善研究”(HB12FX008);

2015年国家社科基金项目“我国体育法学教育进程中的教材体系研究”(15BTY050)阶段成果

作者简介: 贾志民 (1973—), 男, 河北武邑人, 副教授, 研究方向为法理学、体育法学。

实现了竞技体育强国的政治夙愿。但是,这种政府单一管办竞技体育的格局,在极大发挥竞技体育的政治功能的同时,也严重遏制了其本身的娱乐功能、经济功能,导致了一些原本群众基础就薄弱的竞技体育项目社会化程度更加萎缩。

随着市场经济的快速发展,竞技体育的发展环境也发生了巨大变化,竞技体育的经济功能和娱乐功能越来越受到市场的关注。巨大的经济效益促使政府开始重新审视和规划竞技体育的发展道路。20世纪80年代中后期,我国竞技体育开始由政府转向市场,全国各地呈现出企业、俱乐部、各种协会纷纷参与竞技体育的局面。竞技体育的市场化发展,一方面尊重了竞技体育的科学发展规律,顺应了其专业性、技术性要求,在规范上强调自治性运行;另一方面充分发挥了竞技体育的经济性功能,也为政府减轻了竞技体育的财政投入压力。但是,由于长期以来中国竞技体育一直受政治的影响,竞技体育管理体制在形式上虽然带上了一定的自治性特点,实质上依然是高度内部控制的垄断机制,呈现系统性的封闭运作态势。

1.1 竞技体育政府权力越位或缺位明显

我国《宪法》规定,国务院领导和管理体育工作;《体育法》规定,全国体育工作由国务院体育行政部门主管;具体涉及全国单项体育竞赛工作由相应运动的全国性协会负责管理。同时,鉴于体育行业的特殊性,体育法中还规定和强调了社会团体在体育活动中的重要作用。相关协会、社会团体在体育工作中职责分配的法律规定,为体育的自治管理提供了直接的法律依据。把原本由政府权力所辖的事项通过法律授权或者其他法律方式直接交给社会管理,这既是社会发展的进步,也是体育规律自身的要求。但是,由于我国长期以来受传统行政管理思想的影响,国家行政权力一直萦绕在竞技体育周围,与竞技体育自身发展规律以及法律规制均出现了不同程度的冲突。

第一,政府对体育自治组织干预太多,导致一些体育自治组织缺乏相对独立性。中国奥林匹克委员会、中华全国体育总会以及各省、市、地的体育总会,还有各种单项体育协会等均是体育社会团体的存在形式,它们具有双重身份,一方面,作为社会团体,要接受国家民政部门的管理;另一方面,作为专业竞技体育运动项目的直

接管理者,还要接受体育行政部门的业务指导和监督管理。由于它们均与官方有着千丝万缕的关系,常常表现出浓厚的官方色彩,原本接受体育官方的“业务指导和监督管理”往往变成了“业务领导和直接管理”。例如,这些社会团体及其分支机构的主要领导,往往由国家体育行政部门的领导担任;它们的日常经费来源主要是政府资助,这样政府权力的越位可能也就无时无刻不在。

第二,政府对体育自治组织授权、放权,但权力责任不明确,导致政府权力缺位现象严重。《体育法》第31条明确规定了体育自治组织在一定程度上可以被授权行使体育行政权力,即体育自治组织也有可能参与行使体育行政管理权。“国家对体育竞赛实行分级分类管理。全国综合性运动会由国务院体育行政部门管理或者由国务院体育行政部门会同有关组织管理。全国单项体育竞赛由该项运动的全国性协会负责管理。地方综合性运动会和地方单项体育竞赛的管理办法由地方人民政府制定。”但是,涉及具体行使行政职权后的法律责任问题却没有相应法律明确规定。对于纠纷或争议,现实中往往除了在相应体育社会组织系统内部寻求申诉途径解决之外,没有设置更加具体明确的体现外部公正的体育仲裁或者法律诉讼途径。这就特别为体育行政部门与体育自治组织之间涉及权力交叉情形下的责任分担问题,制造了可以相互推脱的有力托辞。这种公权力的责任缺位是法律不完备的表现,不利于形成一个公正的体育竞争环境。

1.2 竞技体育社会自治权限不清

目前,我国各级体育自治组织数量已经超过十万,有了相当发展,但是也存在一些问题。

第一,市场化的营利性自治组织产权不清晰。我国一些竞技体育引入了职业体育俱乐部的运行形式,其运转经费逐渐脱离政府财政支持,走上了市场化道路。现实中其运作模式大致有两种:一种是半私半公型,即企业仅资助部分资金,运动训练和比赛由体育行政部门负责,运动员不属于企业;另一种是完全企业型,运动队或俱乐部或者以独立企业法人或者以股份公司或者以企业内部部门的形式运行,其中虽然也有民间资本的介入,但更多的还是国有企业的参与。市场化初期,不论哪种模式,运动队的班底、人事关系的基础以及训练设施、经费的来源等方面主

要还是来自各级政府。由于这些“国有性因素”的存在,各级体育行政部门难免就会利用权力优势采取行政手段干预体育。目前,中国体育产业化刚刚起步,体育职业化程度也相对有限,体育管理体制还处于转型过程中,产权责利关系还有待明晰。

第二,有自治权却无自治的现象严重。由于股东出资和传统行政的干预,一些俱乐部或运动队实质上并没有形成合理完善的内部自治结构,影响了体育自治理念的确立和向现代管理制度转型的进程。它们一方面甘愿接受计划式的体育行政管理,缺乏自治的主动意识;另一方面由于没有现代自治理念,时常出现社会组织(如俱乐部或其他组织的老板)干预竞技场上比赛的“非自治”情形。自治并非封闭的独立王国的独裁统治,它需要成熟的自治经验、素质和科学的自治权利结构。

1.3 竞技体育社会组织的营利性质、活动范围定位指向不明确

在原计划经济体制下,竞技体育没有形成经济实体,是非经济行业,它的唯一利益主体是政府^[1]。目前,随着市场经济的发展,在竞技体育领域不论是体育俱乐部,还是体育协会或者运动管理中心,都不同程度地从事或者涉及一定的体育商业活动。例如,竞技体育领域经营活动最活跃的经纪人群体就有体育管理中心的身影,国家体育总局田径运动管理中心负责代理刘翔的一切商业活动就是最明显的案例^[2]。

由于相关法律理论和制度的滞后,社会自治组织的营利性质定位一直不明确。这不仅是竞技体育领域面临的一个现实问题,也是教育、公共事业等其他领域面临的普遍问题。社会中任何主体都负有社会服务的功能和责任,是否以营利为目的不再是社会主体应不应该为社会服务的判断标准。类似于各种体育俱乐部以及企业式运作的体育组织,开展营利性活动毋庸置疑,但也不能排除服务社会体育的义务。但是像各种体育协会、运动管理中心等组织的活动性质该如何界定,其活动范围该如何限定,还缺乏充分的法律依据。传统商事营利理论与现代社会发展的矛盾,呼唤新的现代商事营利理论的诞生,这是解决现代商事背景下任何社会自治组织的性质以及行为功能定位的理论必需。

2 社会自治与国家规制之间关系的法理逻辑

现代法治的核心要义在于,最大程度地限制和控制国家公权力,规范民主、保障和维护公民的私权利,以法律的形式规定政府与公民的行为范围。法治是现代国家政治制度追求的根本目标和任务,我国也不例外。但是现实中的一些问题不仅让人们反问:没有民众的真正民主参与,何谈民众的自由和权利?法治建设,尤其是民主与法治两要素的实现是离不开社会基础的支持的^[3]。如马长山教授所言:“法治的动力既来自于国家,也来源于社会,而社会力量对法治进程的推动则更为根本和持久。”^{[4]153}实现国家与社会之间的合理分工,是国家管理、社会发展平衡的必需。因此,当前我国法治建设的努力方向应该是,加大力度发展、建设和完善社会自治组织,给予社会力量充分的发展和活动空间,培养公民积极主动的社会参与意识,实现由更多具体社会力量参与的进化理性法治建设模式。

社会自治与国家法治之间是相互依存、相互促进的逻辑关系。一方面,公民社会为法律规制的完善提供了前提可能。维系国家、社会的秩序价值,仅靠国家创制法律规范是难以完全实现的,还需社会的广泛参与。“民间社会组织正是立法民主化、程序化进程的重要的推动力量,它们作为不同利益要求和权利主张的代表,能够最充分、最真实地反映多种社会声音并把各种社会愿望和民众诉求输入平等对话和民主协商的运行机制之中,使得立法成为多种话语交涉沟通的过程、多元利益的平衡过程及公共理性形成的过程。”^{[4]51}公民社会还有助于实现法治的自觉状态。“法治社会并不仅仅是大量立法所能达到的”^{[4]45},它还需要社会的积极配合,“法治需要一个普遍守法的民间社会”^[5]。另一方面,在国家法治之下的公民社会也能够的法制的轨道上健康发展。公民社会的产生与发展往往与市场经济有着紧密的关系,市场经济发展的不足也深深影响着公民社会的发展。

市场经济本质是法治经济。在市场经济背景下,不管是自发形成的社会自治组织,还是自觉组成的社会自治组织,其一经产生就已经成为了社会的一部分,但是这些自治组织均可能存在先天不足,因此其存在和运转要接受国家的法律规

范和制度约束,这本身也是自治组织发展的必由之路。为此,加强社会组织的自治建设,首先要加强相关立法工作,完善社会自治方面的法律法规,实现依法自治。实际上,真正的社会自治就是在不断完善法律法规、不断提高其法治化程度的过程中实现的^[3]。

3 中国竞技体育自治发展路径规划

缘于竞技体育行业的独特性,该行业有了自我意识,强调主体的独立性和自我利益,有了追求自治的基础。但是,自治与他治是一对具有张力的范畴,彼此互为逻辑前提,不存在“他治”就不可能存在以之为对立面的“自治”,有外在的制约就意味自治是相对的,自治在范围上是有限的。例如,我国体育行业自治权更多是因国家法律规定而取得的,典型体现了自治与他治的统一。在中国“国家—社会”合作传统下,竞技体育发展要走自治与法律和谐发展之路,既要保持体育独特的文化和精神,又要保证法律的公平、公正,促进自治规则的一致化和法律化,实现自治与他治的合作发展。

3.1 明确竞技体育自治制度,转变政府职能,向服务型方向发展

社会组织广泛参与竞技体育活动,已经成为国内外竞技体育流行的管理经验。目前,我国竞技体育的管理模式就是要破解传统行政主导模式,顺应自治潮流。具体为在竞技体育行业中引入自治权,通过与公权力合理碰撞,调适两者的和谐共存关系,明确竞技体育管理的自治制度,并建立起合理、协调的自治体内部结构^[6]。首先,要强调竞技体育社会自治实践,明确自治制度,体育行政部门应该给予各体育协会或体育项目管理中心部分放权,引导它们实现相对独立的自治。同时,通过法律制度的形式明确竞技体育自治组织与管理对象之间的管理权限边界和关系性质。为了营造这种关系状态,体育行政部门具体可以通过一些市场方法(如拍卖、买断等)理顺经济利益关系,逐步把体育组织中的政府资产撤出,鼓励独立的自治法人,解放体育社会组织,给予各种体育协会、体育中心、体育俱乐部等更多的话语权、决策权和行动权,确立政府与之经济法上的宏观管理关系,明确政府更多的服务者身份,避免出现打着为追求运动成绩的旗号,再插手和干涉体育社会组织内部事务和利益

的局面。

目前,发展做为主题,处处都迸发着经济的活力。经济主体、社会力量大量涌现,成了社会发展不容忽视的力量。随着市场经济的快速发展,人们也逐步意识到社会权利(或权力)的存在和重要性,认识到社会权利在社会公共事务管理中的无比优越性。一些非政府组织和非营利组织参与社会管理,使社会事务完全暴露在社会成员的直接参与和直接监督之下,改变了并非只有政府才能够管理社会公共事务的偏见,社会同样可以具有管理公共事务的功能,甚至在一些领域比政府管理的效果更佳,同时还可以较少滋生官僚主义和腐败。因此,政府与社会关系改革的方向应该是政府职能更多地向社会转移。《行政许可法》第13条第(三)项规定:“凡是行业组织或者中介组织能够自律管理的事项,法律可以不设行政许可,政府应逐步从这些领域退出。”温家宝在十一届全国人大一次会议上做的《政府工作报告》中也明确指出:“要重视发挥行业协会、商会和其他社会组织的作用,促进公民社会的成长。”具体到社会实践中,一些工作完全可以交由社会组织来完成。随着社会力量的逐步壮大,政府必须要思考一个问题,哪些工作是政府“非做不可的,可做可不做的,不该做的”,理顺政府与社会的关系,实现“政府的归政府,社会的归社会”。

具体到竞技体育领域,我们应该加快建设服务型政府进程,加大对非政府组织、非营利组织以及各种商业组织的引导和扶植力度,推进政府公权力向社会转移。首先要解决竞技体育活动的管辖范围划分问题。涉及国家利益的重大赛事可以由政府出面管理,属于公权力的范畴;其他赛事完全可依《体育法》交给各类体育社会组织管理,属于自治权的范畴。这样一些单项运动协会或中心脱离体育行政机关后,既可以成为体育市场与政府计划的沟通桥梁,也可以在法制的前提下推动竞技体育市场化。其次,还要明确公权力和自治权的工作重心。政府要做好体育发展的宏观指导工作,做好体育基础设施提供、体育国际交流、体育安全保障等服务性工作,即体育行政主管部门的工作重心应限定在研究出台体育产业政策、规划发展体育市场、制订体育经营活动的从业条件和审批程序、监管体育市场的运行,以及审查体育自治组织的资格条件等方面;而自治

权的工作重心自然就在于属于自治范围的竞赛、规则、人事、工资、培训等事务方面。

3.2 完善相关竞技体育自治的国家法律规制

目前规范竞技体育自治运行的法律性文件主要有《体育法》《社会团体登记管理条例》以及各种体育协会章程。但是由于我国竞技体育带有政治性、经济性、娱乐性等混合的复杂特性,需要有更完善的法律规制。

3.2.1 明确竞技体育社会组织活动范围、性质以及目标的法律规制

以全国性单项体育协会为例,《社会团体登记管理条例》和《体育法》都把一般全国性单项体育协会定位为“全国范围内从事各项运动的单位和个人自愿结成的唯一的、全国性的、非营利性社会团体法人,负责管理有关项目的一切事务”,这类社会团体法人在我国民法上被划归为非企业法人。除此之外,法律再没有细化这些体育类社会主体的市场活动规则,针对体育类营利性法人社会组织的运行规则也多是依照《公司法》《合同法》等一般法律规范运行,而没有专门的法律规范,已有的法律规范确实不能很好地体现竞技体育活动的独特性质。因为竞技体育不仅仅具有公共功能,还有经济功能、娱乐功能,需要立法部门集中智慧对于市场化运作的竞技体育规范运行制订出有针对性的法律规范。

目前,竞技体育运营实践中既涉及非营利性的社会组织,也涉及营利性的法人组织,并且两者活动还有兼有的趋势,非营利性体育组织也开始涉及经济性活动,而营利性体育组织也兼有自主管理的活动。法律首先应该明确竞技体育自治组织的性质,消解由于性质不清所带来的管理混乱。关于竞技体育组织的活动范围、目标,目前还是法律真空,建议通过法律的形式对其予以明确规定。

3.2.2 明确涉及竞技体育社会组织的权益纠纷的法律救济机制

近年来,各种体育竞赛中出现了假球、黑哨等违背体育公平和体育精神的案件,各种体育协会等组织中也出现了贪污、受贿等腐败问题,包括全国单项体育协会、俱乐部、裁判员、教练员、运动员等在内的各级参与体育竞赛的有关主体,均有可能涉嫌其中。不管是民事的,还是行政的、刑事的违法现象能不能有效遏制,除了看有没有完善的法律制度之外,还要看有没有畅通

有效的法律责任追究机制和法律救济途径。如果法律责任追究机制和法律救济机制缺失,势必会助长侵权现象的泛滥,这正是中国竞技体育发展面临的一个严峻问题。

以全国单项体育协会为例,依据《体育法》第31条的规定,其职权范围在一定程度上被授权行使体育行政权力,具体包括对相应国家队、各会员单位及注册在会员单位之下的俱乐部、运动员、教练员和裁判员的管理,以及涉及全国范围内与竞技体育有关的工作等一切事务,具有一定的公共管理的特征。其由授权而行使的管理行为实质上具有行政职能的性质,其行为或许会涉及实体权益,因此法律必须要设计相应的权益保障机制。前面已经分析了我国竞技体育面临的问题,特殊的管理运行机制往往导致该领域权利救济渠道不畅通。随着竞技体育功能的不断放大,涉及利益主体的范围不断扩大,对竞技体育组织行为除了加强程序性运行规范以外,还应对其行为法律性质进行区分以及对相应法律救济机制进行完善。有权利必有救济,这是法律最起码的公正。绝不能以体育自治为由,使竞技体育游离于体制之外,成为独立王国。自治权限是相对的也是有限的,当其关涉外部利益,体育自治不能提供公正合理的救济或不能提供足够严厉的处罚时,再一味寻求内部解决本身就是不正义的体现,此时寻求外部法律解决机制就是必然。

一些体育违法行为,如黑哨、假球、赌球等,无疑会影响比赛的质量,降低比赛的观赏水平,影响竞技体育娱乐功能的充分发挥。直接结果之一,就是严重侵犯了观众的利益。对被侵犯的观众权利的救济仅靠体育自治内部一般是不能解决的,因为这远非自律的问题。观众可以援引相关民事法律规范,提起民事诉讼解决。其实受到损害的不仅仅是观众,还可能涉及运动员、俱乐部等其他主体,他们也应该有权就自身的民事权利受到侵犯提起民事诉讼。既然现代竞技体育具有巨大的商业性、经济性,那么法律就应该为各主体的权益提供充分的外部法律保障。而对于其他不涉及观众直接利益的一般违规现象,往往属于正常体育技术自治范围内解决的事情,比如裁判员给予运动员的黄牌、红牌或禁赛等处分行为,运动员对处罚不服的,可以通过自治内部申诉途径来解决,即《体育法》第33条规定的“在竞技体育活动中发生纠纷,由体育仲裁机构

负责调解、仲裁。”但是当管理过度,涉及相应主体实体权利或处理违背自治程序时,该行为的性质就会发生转化,由内部行为转化为外部行为,这时就需要寻求外部法律救济途径,或依照国家民事法律规范来调整,或依照国家行政法律法规来调整。

涉及竞技体育自治权的救济途径,通常有民事和行政两种,这也恰好是公共权力(政府)与自治权(体育组织)的联系点。行政法律解决途径之所以必不可少,是因为竞技体育自治有许多靠自身解决不了的问题,如竞技体育整体发展规划问题、基础设施建设问题、赛场治安保卫问题、运动资格认定授予问题,以及因利益驱使而产生的行业垄断以及偷逃税等问题,这些都需要政府出面利用国家力量来解决,也需要行政法律规范予以调整。

总之,法治是社会与国家发展互动的最基本保障。一方面,国家向社会放权,培育社会,接受社会监督;另一方面,社会治理与发展要在国家主导下依法进行,要通过社会自身的法治化、自治化维护社会治理的有序化。针对当前我国竞

技体育领域治理结构、治理方式混乱的现状,必须坚决地进行竞技体育体制改革,重新分配公共权力和自治权利,厘清利益边界,明确体育社会组织的法律地位和性质,确立体育市场竞争机制,在国家引导下使竞技体育走上市场化自治与国家法律规制合作发展的健康道路。

参考文献:

- [1] 李艳翎.市场对竞技体育运行的作用[J].湖南师范大学学报:教育科学版,2002,1(1):73-76.
- [2] 张广德.论我国体育行业组织的自治权[J].体育文化导刊,2007(5):51-53.
- [3] 贾志民.宪政视角下中国基层自治建设的理论依据和实践路径[J].河北学刊,2011,31(2):193-197.
- [4] 马长山.法治进程中的“民间治理”[M].北京:法律出版社,2006.
- [5] 柯武刚,史漫飞.制度经济学[M].北京:商务印书馆,2000:203.
- [6] 张新萍,尚瑞花.体育赛事产业化发展进程中的法治诉求演变[J].河北体育学院学报,2013,27(1):1-4.

Social Autonomy and State Regulation for Competitive Sports in China

JIA Zhi-min^{1,2}, JIA Wen-tong^{2,3}

(1. School of Law, Political Science & Public Administration, Hebei Normal University, Shijiazhuang 050024, China;

2. Research Center for Sports Law, Hebei Normal University, Shijiazhuang 050024, China;

3. School of Physical Education, Hebei Normal University, Shijiazhuang 050024, China)

Abstract: By methods of literature review and logical analysis, this article analyzes the current sports management and operation status of Chinese competitive sports, and points out that government power in competitive sports is clearly offside or absent, social autonomous authority is not clear, profit nature and scope of competitive sports social organization is not clear. Based on the interdependence between social autonomy and state regulation and the logic relation of mutual promotion, this article makes path planning of social autonomy in competitive sports: clear autonomy system of competitive sports; transformation of government functions, development towards the service-oriented direction; improve state legal regulations related to competitive sports autonomy.

Key words: competitive sports; social autonomy; rule of law; national regulation