

职业足球改革困境：一种非均衡 国家治理模式的反思

周嘉豪¹，刘兵²

(1. 同济大学 政治与国际关系学院, 200092 上海; 2. 上海大学 体育学院, 200444 上海)

摘要：运用文献资料法和逻辑分析法，从非均衡国家治理角度对我国职业足球改革面临的困境进行研究。通过梳理相关文献提出，当前国家治理模式具有非均衡性，存在各主体参与失范、治理权责分配失衡的问题，市场、社会、个人主体话语权较弱、参与性不足，形成了较强的政府依赖路径。对职业足球改革各主体之间的关系进行阐述，认为政府和足协是改革话语权的掌握者和资源的分配者，其他主体参与改革作用较小。指出，尚未明确职业足球的发展动机、足协组织能力与管理效能不足、各主体缺乏有效联系与合作是非均衡国家治理模式的具体表现；政府的非市场手段治理、市场失灵与第三部门失灵、个体意识与自我治理不足是其深层次原因。在此基础上提出相应的发展对策。

关键词：职业足球改革；国家治理模式；非均衡性；困境；政府；足协；市场；社会

中图分类号：G80-05

文献标志码：A

文章编号：1008-3596 (2020) 02-0001-05

1992年“红山口会议”确立了中国足球要走职业化道路的改革方向，标志着我国足球改革正式拉开大幕。随后的1994年4月“万宝路杯”全国足球甲A联赛奏响了我国足球职业化的序曲。2015年3月国务院办公厅印发《中国足球改革发展总体方案》，提出“三步走”战略，将足球发展上升为国家战略。随着国家对足球发展的重视，职业足球改革（以下简称足球改革）逐步走向深水区。不容忽视的是，我国职业足球依然面临中超俱乐部亏损、管办分离不彻底、人才培养断档、足球文化薄弱、男足世界排名靠后等诸多问题。参与足球改革的各主体之间利益难以协调、互相推诿、缺乏合力，政策背离体育职业

化方向或缺乏连贯性，也从侧面说明我国足球改革仍未理清正确的发展思路，改革依然任重道远。本文从非均衡国家治理模式的角度进行反思，以帮助我国职业足球扭转困境。

1 国家治理模式的均衡性与当前非均衡治理的表征

治理是一个与传统的依赖政府单向度垂直管理的“统治”模式相区别的概念，意味着政府通过掌舵、协调的方式来行使公共权力。近二三十年来，西方治理理论强调去政府干预、市场化运作、善治以及诸治理主体间的横向协调机制，对转型时期的我国政府有一定影响。一般认为，国

收稿日期：2019-09-22

基金项目：国家哲学社会科学基金课题“我国足球发展与体育强国建设”（2015BTY029）阶段性成果

作者简介：周嘉豪（1996—），男，重庆北碚人，在读硕士，研究方向为公共治理、公共政策。

通讯作者：刘兵（1969—），男，安徽亳州人，教授，博士，博士生导师，研究方向为体育管理、体育服务、体育产业。

文本信息：周嘉豪，刘兵.职业足球改革困境：一种非均衡国家治理模式的反思[J].河北体育学院学报，2020，34（2）：1-5.

家治理是国家政权的所有者、管理者和利益相关者等多元行动者在一个国家的范围内对社会公共事务的合作管理,其目的是增进公共利益,维护公共秩序^[1]。党的十八届三中全会提出了要推进国家治理体系和治理能力现代化,但是国家治理的制度模式是多样的,如何找到并坚持一套符合我国国情的国家治理模式,是构建治理体系与强化治理能力的前提条件,更是改革时代的中心任务与解决足球改革等微观问题的抓手。

张慧君、景维民从历史的发生逻辑来阐述国家治理模式,认为西方国家的国家治理模式在市民阶层、公民社会兴起之后发生了改变:一方面是市场和公民社会的自治组织治理能力增强,另一方面是产生了一个能制约政府权力的外在社会力量。但政府仍然发挥着自身积极作用,特别是中国改革的成功经验证明了一个具有强大制度供给能力的“强政府”对制度转型保持有效调控,从而保障转型时期社会经济秩序的稳定性^[2]。马德普将国家治理模式划分为个人中心主义模式、国家中心主义模式与社会中心主义模式,而我国国家治理模式的变革实际上就是从国家中心主义模式向国家、社会和个人协同治理的模式转变,由单一性迈向综合性^[3]。曾庆捷认为治理范式的历史背景在中西方差异巨大,当今中国国家治理的主导模式依然受集权化的科层制为主导角色的“压力型体制”“项目治国”和“运动式治理”影响^[4]。综上所述,国家治理模式实际是政府、市场、社会与公民之间相互耦合所形成的一种整体性的制度结构模式。

任剑涛在研究举国体制与超大型项目时把国家治理中依赖超大型项目统合一切个人与组织诉求、糅合市场效益与公众愿望的做派理解作为一种失衡状态,事实上压抑了市场的分散治理与社会自治需求,违背了现代国家治理的可持续发展原则^[5]。笔者也认为当前我国国家治理模式是非均衡的,这表现为政府、市场、社会与公民关系的不和谐,以及上述主体在国家治理的参与失范——治理的权责绝大部分依然属于政府,政府部门用分配财政资源的手段处理公共事务,强调自上而下的控制,而市场、社会与个人参与不足。具体表现为,一方面行政机关、业务部门、市场主体、社会组织与公民个体缺乏配合,传统革命型权威体制、全能主义政府形态与现代市场经济、

释放社会治理能力的转型思路相对立,有着较强的路径依赖。另一方面地区不平衡性带来的改革风险与利益群体的多元化、博弈的不公平带来的改革阻力交织在一起,导致各主体缺乏对话协商。这一切都反映在职业足球这一项高度复杂、社会化的运动事业中,国家治理模式的失衡对整个足球系统的正常运转产生着巨大阻滞作用。

2 参与足球改革的不同主体及相互关系

足球改革的主体是指对足球改革工作策划、协调、落实的参与者。借鉴前人的研究成果,依据不同的社会属性,对参与足球改革的各主体进行划分(表1)。为了应付国际足联“各国政府不得干涉足球”的规定,中国足协和国家体育总局足球运动管理中心实行“一套班子、两块牌子”的办法,实则中国足协仍未与体育总局脱离。2015年3月国务院出台的《中国足球改革总体方案》将足球运动管理中心撤销,并按照政社分开、权责明确、依法自主的原则成立新的足协,规定“足协与国家体育总局脱钩”^[6],但时任足协主席蔡振华曾表示“脱钩不脱离”,在党的领导、业务指导监督、财政支持等方面不脱离,因此足协仍管理中超公司与各俱乐部。

表1 中国职业足球改革的参与主体

社会属性	具体主体
政府	国务院、体育总局、地方政府及其体育行政部门
市场	中超公司、俱乐部、联赛赞助商和投资商、俱乐部赞助商和投资商
社会	足协、媒体、社区
个人	运动员和教练、裁判员、其他员工、观众

地方政府及其体育部门分别接受上级政府和体育总局的领导,与属地的俱乐部产生深层次的交集关系。当前所有的职业足球俱乐部在被冠以地名的那一刻起,就不再仅仅关乎和代表某投资方、某企业的利益和形象,其更是所在城市甚至地域的精神象征,这种地域文化层面的认同被各种符号所彰显与放大。地方党政部门通常会协助、扶持职业足球俱乐部,与其共同承担凝聚地域民众认同感的任务。

赞助商、投资商与俱乐部、中超公司等赞助投资对象发生经济联系,以收获市场效应。在各参与主体中,职业俱乐部与其他参与主体的联系

最多。俱乐部与政府的联系:积极配合政府的政策,承担起一部分城市公共服务职能,并竭力维护好与政府的关系。俱乐部与足协的联系:遵守足协的规章制度,服从足协的管理,践行足协要求的职业化目标,支持、配合足协的其他任务,如为国家队输送球员。俱乐部与企业的联系:俱乐部高层加入中超公司任职董事,参与公司治理;签约赞助商并依法履行合约。俱乐部与社会的联系:吸纳并引导球迷观众,为运动员和教练员的职业生涯提供平台,服务社区,接受媒体采访、监督等。职业足球俱乐部的角色可概括为国家体育政策的落实者、足协规则的遵守者、赛事的参与者、青训与国家队人才的储备者、城市公众形象的维护者、公共服务的提供者、职业从业人员的雇佣者。可以说,职业足球俱乐部要处理的远远不止于商业业务,其承担的社会责任不可谓不繁重。

表2 中国职业足球改革的参与主体

角色	具体主体
责任者	国务院、体育总局、足协
执行者	地方政府及其体育行政部门、中超公司、俱乐部
参与者	联赛赞助商和投资商等,俱乐部赞助商和投资商等,媒体,社区,运动员和教练员,裁判员,其他员工,观众等

在足球改革中,各个主体的地位和作用是不平衡的。还可以按不同角色划分,将各主体分为责任者、执行者和参与者,对其之间的关系进行分析(表2)。足球改革的困境与国家治理模式有着一定的相关性。以中央政府、体育总局和足协为代表的权威部门牢牢握着足改的核心权力,是改革话语权的掌握者和资源的分配者。足球俱乐部的角色更多是一个被动执行者,其要担当多重社会使命,落实改革的大政方针,其创新动力受到了环境的制约。现阶段其他参与主体对足球改革的作用较小。政府与足协是责任者,而市场、社会、个人等其他主体起到执行和参与的作用。

3 国家治理模式非均衡化的具体表现

3.1 尚未明确职业足球的发展动机

上世纪90年代以来,职业足球产业充斥着大量非职业化的因素,曾引起了一些争议,因此关注职业足球发展的动机尤为必要。职业足球发展的首要动机是追求商业利益,满足市场的需

求。但目前职业足球并非是投资人单纯的经济利益工具,而是涵盖着政治利益的政商交易行为,比如投资人通过投资足球俱乐部扩大行业影响力和承担社会责任,进而获得与政府交易的话语权。如果能维持这种友好互利关系,投资人便可得到发展的各项便利条件及无形资产。这种不纯粹的职业化根源于我国体育产业的经济定位偏差,也就是将其作为造血的生产型经济,而不是西方盛行的消费型经济。其他如国家队和全运会等征调、集训行为,亦对足球职业联赛产生了较大冲击。总之,非市场因素的过度涉入,客观上损害了俱乐部与球员的经济利益。

3.2 足协组织能力与管理效能不足

中国足协负责人兼有多重身份,亦民亦官亦商,权力关系复杂。中国足协亦非孤立运作,与体育总局、中超公司、福特宝公司等企业形成了“政府—社团—企业”关系网。作为官方行业协会,足协和政府机构脱钩不彻底、监管不到位,法人治理结构混乱^[7]。此外,足协人员数量有限。相较于日本、韩国足协的150人与120人左右,长期以来中国足协编制内工作人员只有60多人,业务部门也只有十多个,法务部门曾经只有3人。近年来随着改革的深入,专业化分工有所加强,人员与部门得到初步扩充,对青训与职业化经营不断重视,不过其组织能力与管理效能还有待进一步提高。

3.3 各参与主体缺乏有效联系与合作

职业足球是一项系统性工程,政府主导模式造成俱乐部、球员、赞助商、城市社区、媒体等其他参与主体行动能力不足。政府主导着职业足球的改革方向,培植发展各主体力量,统摄并调度支持资源,逐步完善职业足球市场环境和秩序。但另一方面,由于行业主管部门的能力缺陷与行政垄断的存在,各参与主体之间缺乏有效联系与合作。政府迟迟不放权,又无法较好地引导、规范市场,滋生出了如赌球、黑哨和球场暴力等现象,大大延迟了足球运动健康的职业化进程。

4 原因分析与发展对策

4.1 政府层面:政府的非市场手段治理

足球的职业化改革实际上是对举国体制遗留问题的革除。举国体制在认同上并未失去支持,一方面是一些运动项目创造或还将延续竞技体育

的辉煌成绩,一些运动项目进行职业化的时机还不太成熟,一些运动项目已经取得顶尖水平而丧失职业化改革的动力,需要总体维持原有路径;另一方面是国家体育总局、中国奥委会等机构在舆论宣传上占据着优势地位。笔者认为举国体制是对常规治理的补充,是用非市场的手段实现大规模的资源动员与调配,在国家能力不足、经济落后、社会组织程度低凝聚力弱的特定时代起到了积极作用,但是如果长期不当运用则会造成成本—收益的不对等,导致产业之间、央地之间、公私之间、劳资之间的利益矛盾。

唯金牌论、运动式治理与项目式治理显然不适应现代国家治理体系的构建。关于足球改革,应破除举国体制产生的阻碍力量:一是消除奥运战略下全运会机制对职业足球的干扰。金牌榜作为地方体育局官员升迁的重要考核标准,诱发出一条畸形的利益链条。二是加强政府对职业运动员权益保障,完善制度、倾斜政策来保障职业球员退役后的生活。三是戒除“体制迷信”和急功近利思想,明确国家队建设与职业联赛运营的良性互动关系,以稳定的政策规则保障各主体参与足球的积极性,逐步减少规则以外的其他人为因素的干预。四是加强立法,完善球员等市场主体的产权制度,提倡全社会、全行业对足球领域的监督。

4.2 市场、社会层面:市场与第三部门失灵

一强两弱的“国家—市场—社会”关系构成了我国国家治理的不均衡状态,让政府牢牢地攥紧足球治理之权力,不愿意、不放心将一部分权力交给市场和社会。足球改革实际上还面临市场失灵与第三部门失灵的问题。市场失灵是指市场配置资源不能实现资源的最优配置,表现为产权不明晰、市场主体不成熟、市场体系不健全。而第三部门失灵指第三部门偏离了服务于社会公益或共益的宗旨,奉行功利主义的信念、行为,给消费者、社会带来负效应^[8]。具体体现为我国社会组织内部治理不完善、经费汲取能力不足、公信力不高^[9]。上述的共性问题也反映在足球改革身上。

首先,大力提倡职业化发展思路,建立与国家经济发展水平相符的职业联赛体系,有限度地开放国内职业市场,引入外资,开展股权合作。发挥市场力量为职业足球吸纳高水平的人才资源。做大职业足球产业,分好足球蛋糕,保障投

资者的合法权益。其次,加强社会组织能力建设。党的十九大报告指出:“提高社会治理社会化、专业化水平”^[10],这为足球改革指明了方向。特别要提高足协的专业服务能力,扩大足协专业化的人才队伍,打造科学合理的部门架构,将足协工作重心逐步移到职业化发展的相关事务上来,多倾听市场与社会的呼声,为市场与社会主体的参与治理铺平道路,让利益表达渠道更加顺畅。

4.3 个人层面:个体意识与自我治理不足

改革开放以来,社会转型剧烈,传统观念与个体意识之间的关系面临重构。当市场分工取代传统社会家族分工、计划经济的行政—单位分工时,中国社会及公民未能很好适应,依附于国家权力而丧失自我治理的理性精神与能力。“中国传统社会由于家的过分发达,以致没有能够产生如西方的个人主义,压制了个体的独立性。”^[11-12]对个人意识的压制会限制个人创造力、想象力的发挥,对个人利益缺乏尊重将会制造个人与集体的紧张关系,降低集体的凝聚力。我国第一批职业足球球员大多数是由传统体工队模式培养的,不少体工队坐落于封闭的岛屿上,如上海的崇明岛、广州的二沙头岛、重庆的广阳坝等,封闭的训练环境压制了球员的个性化发展,不利于球员的综合素质发展。

为此,应大力弘扬职业化彰显体育本源的价值,促进人的个性自由和健全发展,倡导平等、公平、自由、法治的契约精神,协调好传统的亲情观念、集体主义的奉献精神与个人的权利意识的关系,反对以改革之名行逆职业化之实。

5 结语

我国国家治理的模式并未紧跟经济发展的变迁而调整,呈现出市场、社会、个人等主体治理能力不足、参与度低的非均衡特点,反映到足球领域表现为举国体制的路径依赖、社会组织能力弱、各主体间合作度低以及职业运动员素质欠缺等,这些因素综合在一起阻碍了我国职业足球的改革。只有把足球改革融入整体治理格局中加以研判,才能找到病因,对症下药。要对国家治理模式不断优化、均衡化,根据社会发展的需要,合理地调整政府、市场、社会和个人之间的关系,逐步化解各参与主体的矛盾,提高治理能力和效率。

参考文献:

- [1] 何增科.理解国家治理及其现代化[EB/OL].(2014-03-06) [2019-05-11]. <http://www.aisixiang.com/data/72779.html>.
- [2] 张慧君,景维民.国家治理模式构建及应注意的若干问题[J].社会科学,2009(10):9.
- [3] 马德普.简析近代以来国家治理模式的变迁:兼论中国国家治理模式的变革[J].行政科学论坛,2014,1(5):17.
- [4] 曾庆捷.“治理”概念的兴起及其在中国公共管理中的应用[J].复旦学报(社会科学版),2017(3):164.
- [5] 任剑涛.国家的均衡治理:超越举国体制下的超大型项目偏好[J].学术月刊,2014(10):11.
- [6] 李劲峰.从足代会看足改路线:脱钩不脱离,推进联盟组建[DB/OL].(2017-01-18) [2019-05-11]. <http://sports.sohu.com/20170118/n479064655.shtml>.
- [7] 易剑东,郑志强.公共治理理论视域下中国职业足球的危机及其应对[J].北京体育大学学报,2011,34(12):1.
- [8] 陈世阳,闫旭峰.治理理论视角下中国竞技体育不正之风体制原因探析:以中国足球为例[J].廉政文化研究,2012(5):6.
- [9] 刘志辉,赵婧.国家治理能力现代化视阈下社会组织能力赤字及其破解:基于对174个社会组织的调查研究[J].学会,2017(6):5.
- [10] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[EB/OL].(2017-10-28) [2019-05-20]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>.
- [11] 胡平江,刘思.“分”与“合”:集体行动视角下社会组织的有效规模研究:基于广东省龙川县山池村谢氏宗族的田野调查[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(5):19.
- [12] 金耀基.从传统到现代[M].北京:法律出版社,2010:30.

The Dilemma of the Reform of Professional Football: Reflection on an Unbalanced National Governance Model

ZHOU Jiahao¹, LIU Bing²

(1. School of Political Science & International Relations, Tongji University, Shanghai 200092, China;

2. Physical Education College, Shanghai University, Shanghai 200444, China)

Abstract: The paper studies the dilemma of the reform of professional football in China from the perspective of unbalanced national governance by using the methods of literature and logical analysis. Through combing the relevant literature, it is believed that the current national governance model is unbalanced and there are problems of the anomie of participation of various subjects and the imbalance of the distribution of governance rights and responsibilities. In addition, the market, society and individual subjects have weak discourse power and insufficient participation forming a strong path of government dependence. This paper expounds the relationship between the main bodies of the reform of professional football, and holds that the government and the football association are the masters of the reform discourse and the allocators of resources, while the other main bodies have less role in the reform. It is pointed out that the specific performance of unbalanced national governance mode is that the ambiguous development motivation of professional football, the insufficient organizational capacity and management inefficiency of Football Association, and the lack of effective contact and cooperation among various subjects. The deep-seated reasons are the government's non market means governance, the failure of market and the third sector and the deficiency of individual consciousness and self governance. The corresponding development countermeasures are put forward on this basis.

Key words: professional football reform; national governance model; imbalance; dilemma; government; Football Association; market; society