

·探索与争鸣·

论完善中国足球法人治理结构的关键问题 ——写在《中国足球改革总体方案》颁布一周年

易剑东, 施秋波

(江西财经大学, 江西 南昌 330013)

摘 要: 当前, 国家体育产业政策中已经有明晰的法人治理结构的观念, 中国足球的改革和发展也呈现出建立法人治理结构的迫切需求。然而, 我国并不完善的法人制度、传统的单位管理体制、足球领域不系统的法人治理理念, 使得当下中国足球的法人治理结构面临一系列问题。因此提出: (1)我国需要的是俱乐部的法人治理结构, 还是中国足协的法人治理结构, 抑或整个中国足球的法人治理结构? (2)中国足球是否需要自治? 谁的自治? 怎样的自治? (3)中国足球协会是否需要明确法人属性? 应该定位在实际事业法人, 还是名义上的社团法人? (4)推动中国足球发展的4种法人(机关、事业、社团、企业法人)的关系如何处理? 当下突出强调中国足协和足球理事会的社团法人资格, 那么事业法人和企业法人的地位如何处理? (5)各类关系到中国足球改革发展的法人的责任、权利和义务何在?

关键词: 体育管理; 足球; 法人治理; 管理体制; 中国

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2016)03-0001-08

On key issues for perfecting the legal person governance structure of Chinese football ——Written at the first anniversary of issuance of Overall Chinese Football Reform Plan

YI Jian-dong, SHI Qiu-bo

(Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330013, China)

Abstract: Currently there has been a clear conception of legal person governance structure in China's policies for the sports industry, and Chinese football reform and development show an urgent need for establishing a legal person governance structure as well. However, the imperfect legal person system, traditional corporate management system and unsystematic legal person governance conception in the football area in China, have rendered the legal person governance structure of Chinese football facing a series of problems. Therefore, the author put forward the following issues: 1) Does China need a legal person governance structure of clubs, or a legal person governance structure of China Football Association, or a legal person governance structure of the entire Chinese football? 2) Does Chinese football need autonomy? Whose autonomy will it be? What kind of autonomy will it be? 3) Does Chinese Football Association need to specify legal person attribute? Should it be defined as the actual legal person of an institution, or the nominal legal person of a corporation? 4) How should China handle the relationships between 4 kinds of legal persons (legal persons of organizations, institutions, corporations and enterprises) which boost Chinese football development? How should China handle the status of the legal person of an institution and the legal person of an enterprise when the qualification of Chinese Football Association and Chinese Football Council for the legal person of a corporation is highlighted nowadays? 5) What are the all sorts of legal person responsibilities, rights and obligations relevant to Chinese football reform and development?

Key words: sports management; football; legal person governance; management system; China

收稿日期: 2016-04-19

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(14AZD086)。

作者简介: 易剑东(1969-), 男, 教授, 博士, 博士研究生导师, 研究方向: 体育产业, 体育文化。E-mail: yijiangdong@126.com

2010 年国务院办公厅发布《关于加快发展体育产业的指导意见》(22 号文), 标志着国家层面推动体育产业发展。2014 年 10 月国务院发布《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(46 号文), 将全民健身上升为国家战略。2015 年 3 月, 中共中央正式对外发布《中国足球改革发展总体方案》, 2015 年 8 月, 国务院足球改革发展部际联席会议办公室印发《中国足球协会调整改革方案》。2016 年 2 月, 中国足协相关负责人在接受新华社记者采访时表示, 国家体育总局足球运动管理中心已撤销, 中国足协与国家体育总局的“脱钩”已基本完成。这一切, 标志着中国足球发展已经提升到国家战略高度和法人治理层面。

通读上述 4 个文本, 特别是 2014、2015 年相继推出的两个文本, 笔者强烈感受到体育产业发展和足球改革受到国家和政府前所未有的重视, 制定的方案和目标也十分全面, 发出对中国体育未来改革和发展具有强烈指向性的信息。本研究期望从法人治理结构维度, 围绕中国足球现存的关键问题展开论述, 希望为已经被提到最高层面、凝聚和寄托着亿万国民关切的中国足球改革和发展提供一些思路。

法人治理结构, 英译 Corporate Governance Structure, 原本属于企业处理所有权与经营权分离以及决策、执行、监督、权力制衡的一种制度设计, 后来也被广泛应用于各级各类组织的治理。而在中国的《民法通则》中也有机关法人、事业法人、企业法人、社团法人的 4 种分类。虽然目前的现实情况比较复杂, 但当下中国的法律规定基本按照 4 分法审视法人的类别。而在国际上, 乃至在中国法律学界, 法人问题都远比现实的 4 分法更加复杂。我国目前存在缺陷的法人制度肇因于不完善的市场经济背景, 对法人制度的 4 分法在当时特定社会形态下是为实现特殊行政管理职能而进行的创制^[1]。

可以大体理解为: 国务院办公厅的 22 号文是国家层面第一次推动体育产业发展的政策, 国务院的 46 号文具有相对更高的法律属性。这两个政策文本都是从整体上推动体育产业的发展(也提及体育事业发展), 对足球改革总体方案也具有保障功能。

1 两个体育产业政策和两个足球政策文本中潜隐的法人治理观念

1.1 2010 年国务院办公厅的 22 号文

这个文本比较多地涉及到不同部门和机构的职能和责任, 但没有明确提出建立法人治理结构的理念。

文本中提到: 加快建立完善有利于体育产业健康发展的体制机制; 形成体育公共服务与市场服务相互

结合、体育事业与体育产业协调发展的良好局面; 建立、健全相关法规, 完善监督管理机制, 明确监管主体及其管理职能和各类市场主体的权利义务, 规范体育市场主体行为, 维护市场秩序, 促进体育市场规范发展; 坚持政企分开、政事分开、政社分开、营利性与非营利性分开原则, 充分发挥市场在体育资源配置中的基础性作用, 消除和防止对体育市场资源的限制和垄断。特别在第十一部分“加强对体育产业发展的领导”中专门谈到政府部门的责任, 强调“坚持政企分开、政事分开、政社分开、营利性与非营利性分开原则”; 第十二部分“鼓励支持群众性体育组织发展”谈到支持体育社团发展, 强调“提高体育社团自我发展、自我管理、自我服务和自律规范的能力”。

从法人治理结构的视角看, 这些内容涉及到机关、事业、企业、社团法人的不同责任, 但没有明确点出法人属性, 似乎是从传统的单位属性论述。这种情况可以理解, 虽然我国的《民法通则》(1986 年)中有 4 种法人的分类, 但传统的管理模式依然注重单位管理, 毕竟单位类型更多样, 在现实中单位管理也更加便利。这种状况随“十二五”对社团组织的松绑和扶持政策实施及 2011 年推行事业单位改革发生改变, 法人治理结构的观念不少领域得到传播。不过遗憾的是, 法人治理结构的理念在 2014 年的 46 号文中依然没有通过名称明示出来, 可以说依然是潜隐的。

1.2 2014 年国务院的 46 号文

这个文本多处提出政府职能转变、简政放权、监督机制规范高效、强化市场监管、建立评价与监测机制等, 更明确地提到: 推行政社分开、政企分开、管办分离, 加快推进体育行业协会与行政机关脱钩。这里已经比较明确地有法人治理结构的理念, 但依然没有出现整体上的“法人治理结构”的概念。只是在谈到职业体育改革中有“完善职业体育俱乐部的法人治理结构, 加快现代企业制度建设。改进职业联赛决策机制, 充分发挥俱乐部的市场主体作用”的提法。

文本中相关的提法包括: 充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用。减少微观事务管理。加强规划、政策、标准引导, 创新服务方式, 强化市场监管, 营造竞争有序、平等参与的市场环境。培育发展多形式、多层次体育协会和中介组织。加快体育产业行业协会建设, 充分发挥行业协会作用。吸引社会资本参与体育产业发展。政府引导, 设立由社会资本筹资的体育产业投资基金。

通过比较发现: 2014 年的 46 号文有一处提及“完善职业体育俱乐部的法人治理结构”, 但没有提及企业法人以外的机关、事业、社团 3 种法人。这也与我国

各种法律文本中，企业法人的论述大大多于其他法人论述的现状大体一致。

1.3 《中国足球改革发展总体方案》

2015年3月16日发布的《中国足球改革发展总体方案》共50条，大约1/3直接或者间接谈及法人治理结构问题。与前两个体育产业政策文本仅有一处谈及“职业体育俱乐部法人治理结构”相比，直接谈到“法人”概念的有5处：(四)中国足球协会作为具有公益性和广泛代表性、专业性、权威性的全国足球运动领域的社团法人，是代表我国参加国际足球组织的唯一合法机构；(十一)完善俱乐部法人治理结构，加快现代企业制度建设，立足长远，系统规划，努力打造百年俱乐部；(十四)建立具有独立社团法人资格的职业联赛理事会；(四十)成立中国足球发展基金会。基金会作为非营利性法人，依法开展募捐、接受捐赠并资助足球公益活动；(七)建立决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的机制。中国足球协会按照社团法人机制运行。明显体现法人治理理念的超过5处：(五)按照政社分开、权责明确、依法自治的原则调整组建中国足球协会，改变中国足球协会与体育总局足球运动管理中心两块牌子、一套人马的组织构架；(六)中国足球协会不设行政级别，其领导机构的组成应当体现广泛代表性和专业性，由国务院体育行政部门代表、地方及行业足球协会代表、职业联赛组织代表、知名足球专业人士、社会人士和专家代表等组成；(十)俱乐部应当注重自身建设，健全规章制度，加强自律管理，遵守行业规则，积极承担社会责任，接受社会监督；(三十八)按照管办分离和非营利性原则，通过委托授权、购买服务等方式，招标选择专业的社会组织或企业负责管理运营公共足球场，促进公共足球场低价或免费向社会开放；(四十三)按照现代企业制度改造下属公司，使其逐步成为真正的市场主体，同时引入新的竞争主体，建立面向市场、平等竞争的格局。间接提及法人治理的也超过5处：(一)努力建立专业高效、系统完备、民主开放、运转灵活、法制健全、保障有力的体制机制；(八)逐步形成覆盖全国、组织完备、管理高效、协作有力、适应现代足球管理运营需要的协会管理体系；(二十四)鼓励机关、事业单位、人民团体、部队和企业组建或联合组建足球队；(四十五)引导有实力的知名企业和个人投资职业足球俱乐部、赞助足球赛事和公益项目；(四十六)建立足球改革发展部际联席会议制度。

2015年3月《中国足球改革发展总体方案》共5处提到法人，比2014年的46号文多4处，但显著差别是：46号文唯一提到的是作为企业法人的职业体育

俱乐部，而足改方案中5处除大体重复这一表述外，其余4处涉及社团法人或非营利性法人，明显倾向于社团法人，其中的基金会被认定为非营利性法人。

1.4 《中国足球协会调整改革方案》

2015年8月发布的《中国足球协会调整改革方案》全文约4300字，因为专门是对中国足球协会进行调整、改革，因此主要围绕强化中国足球协会的社团法人地位和职能的角度进行论述。全文有1处直接提到中国足球协会的社团法人属性：(二)理顺中国足协与国务院体育行政部门的关系。中国足协是具有公益性和广泛代表性、专业性、权威性的全国足球运动领域的社团法人，是管理足球项目普及与提高工作的全国性自律机构，是代表中国参加国际足球组织的唯一合法机构，是承担社会公共管理职能的社团组织。6处间接提及作为社团法人的中国足球协会治理问题。在改革目标和指导思想层面的法人治理理念：“(一)指导思想。以《总体方案》为依据，全面调整改革中国足协，破除制约中国足球发展的体制机制障碍，创新中国足球管理体制，逐步形成依法自治、民主协商、行业自律的组织框架。(二)基本原则。科学定位，明晰职能。调整改革后的中国足协既是团结全国足球组织和个人共同发展足球事业、具有公益性质的社会组织，又是根据法律授权和政府委托管理全国足球事务、具有公共职能的自律机构，承担了体育部门在足球领域的管理责任。改革应当全面反映并实现中国足协的职能定位。(三)主要目标。形成专业高效、系统完备、民主开放、运转灵活、法制健全、保障有力的体制机制。”在体制机制改革层面的法人治理设计：“二、中国足协与体育总局脱钩。按照政社分开、权责明确、依法自治的原则，实现中国足协与体育总局脱钩，中国足协依法独立运行。(四)改革完善中国足协财务资产管理制度。中国足协要加大市场开发力度，做好足球运动无形资产开发和保护工作，不断增加无形资产开发收益，逐步提高市场开发收入在协会总收入中的比例。(五)健全中国足协内部管理机制。建立决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的机制。”

2016年2月19日，中国足协相关负责人19日向新华社记者介绍，“中国职业足球联盟”将在近期成立。这个全新的职业联赛管理运营机构，将在成立后取代目前的职业联赛理事会执行局。值得一提的是新的职业足球联盟被界定为“与中国足协平行的一级社团法人组织”。将职业联盟界定为与中国足协平行并不奇怪，但将其定位在社团法人，则是国际罕见的。因为按照职业体育的国际惯例，职业联盟一般是具有鲜明营利目的的企业法人。

2 完善中国足球法人治理结构的 5 个关键问题

1)我们需要的是俱乐部的法人治理结构,还是中国足协的法人治理结构,抑或是整个中国足球的法人治理结构?

法人是针对组织而言的,但不同事务的管理往往需要多个法人的共同参与,因此,法人治理结构往往是不同性质的法人各自责权利的有机匹配。从这个意义上讲,具有显著公益性和产业性的中国足球,推动其改革显然需要动员社会各类组织的力量,由此就必然需要一个整体的法人治理结构来支撑。如一部分事务还在传统的政府机关和事业单位强势主导下实施,同时对企业和社团法人依照权利平衡和权力制衡来管理,势必带来不均等、不平衡的态势,进而影响足球改革发展事务的顺畅进行。

我国的《民法通则》(1986年)将“法人”与“单位”概念相结合,创设了包括企业法人、机关法人、事业单位法人和社会团体法人在内的中国法人制度。

从目前文本提到的法人格局看,中国足球协会、职业联赛理事会都是社团法人并且相对独立,职业足球俱乐部是企业法人,中国足球发展基金会是非营利性法人(一般称为事业法人)。这里没有从法人层面谈具有机关法人属性的党委和政府,也基本没有论述企业法人的责权利。这样一来,部分单位不按照法人治理结构要求介入足球事务,部分单位依照法人治理结构的要求来参与足球治理,势必难以在一个合法而对等的范畴内理顺各自的责权利,最终难以按照法人治理结构来推进足球事务的治理。换句话说,目前的《中国足球改革发展总体方案》没有提及原来属于事业单位的足球运动管理中心何去何从,对中国足协下属的福特宝公司的地位也没有明确,只是要求中国足球协会“加快理顺与下属商务公司的关系,按照现代企业制度改造下属公司,使其逐步成为真正的市场主体,同时引入新的竞争主体,建立面向市场、平等竞争的格局”。按照这项要求,中国足球协会有下属为企业法人性质的公司,又希望引进新的竞争主体。这个新的竞争主体和目前的福特宝应该是什么关系,与中国足球协会又是什么关系?有归属于足协的公司,其他公司如何参与平等竞争?这些都是很棘手的问题。

当然,当下难度最大的问题在于:我们整个社会管理体系中政府部门和事业单位未能从法人层面上明确责权利,这是我国法人制度的局限。实际上,我国并无法律层面上的对法人类型划分标准的规定。有学者以为:“我国现行的民事立法为了直接实现国家对社会结构的总体构想,根据国家关于不同法人类型的功

能预期,以法人是否具备从事经营性活动、追求盈利的职能,即是否通过提供商品和服务获取经济利益作为法人分类的标准,将法人分为企业法人和非企业法人。这种以法人治理国家构想之整体社会结构中所承担的国家为其分配的职能作为分类标准的法人分类模式,可以称之为‘职能主义的法人分类模式’。”^[1]

以是否从事经营性活动、追求盈利为标准划分我国不同类型的法人,按此标准对我国的法人进行分类会造成我国法人类型划分结果的混乱,如我国存在不以营利为目的的企业法人。此外,关于事业单位法人的划分同样存在缺陷。方流芳^[2]指出:“事业单位法人化是一个历史的误会,公共机构的组织和治理应该遵循公权力运作的机制,而不是民法。”

随着社会的发展,社会组织呈现多样化的发展趋势,现有的法人划分类型无法囊括新型的社会组织形式,势必造成我国关于法人类型划分的逻辑矛盾和现实困境。可以说,上述我国整个法人制度的局限是整个中国足球实现全面法人治理的最大掣肘。

2)中国足球协会是否需要自治?谁的自治?怎样的自治?

《中国足球改革发展总体方案》在“(五)调整组建中国足球协会”中专门强调:按照政社分开、权责明确、依法自治的原则调整组建中国足球协会,改变中国足球协会与体育总局足球运动管理中心两块牌子、一套人马的组织构架。紧接着具体解释自治权包括:中国足球协会与体育总局脱钩,在内部机构设置、工作计划制定、财务和薪酬管理、人事管理、国际专业交流等方面拥有自主权。

然而,当下的国际体育界对自治问题存在着激烈争论。如FIFA的相关丑闻、Sport Accord与IOC的纷争背后引出的一般法律规制与体育自治的矛盾问题。在欠缺职业体育管理经验和社团管理法规乃至体育制度不完善的背景下,我们可以放心地给予一个刚刚从事业单位母体中分离出来的中国足球协会足够的自治权吗?中国足球协会能实现良好的自治吗?为了支撑其自治,我们还需要完善什么法规制度?至少需要在一个整体的法人治理框架内来规范其运行,这也是上文强调必须全面完善中国足球的法人治理结构的必要性所在!

进一步设想,中国足球协会完全替代足球运动管理中心以后,事业法人不存在了,其自身原来的责权利如何转移,哪些上升到体育总局,哪些归到足球协会,这些问题也需要在法人治理结构中来规范。甚至在足球协会没有行政级别,负责人的薪酬如何规定,都是有待明确的问题。如果整个中国足球协会的自治步子太大,能否考虑先让联赛理事会实现自治,积累

经验以后再谋求中国足球协会的自治？

3)中国足球协会应该是事业法人？还是社团法人？

中国足球协会作为具有公益性和广泛代表性、专业性、权威性的全国足球运动领域的社团法人，是代表我国参加国际足球组织的唯一合法机构。这个表述和中国足球协会的现实情况是存在矛盾的。中国足球协会并不是“自愿组织”，而是强制性的所谓唯一合法机构，毕竟在计划体制下协会附属于政府，客观上不可能存在民间自发组织的协会。

中国足球协会是国家体育运动委员会以及目前国家体育总局的延伸机构，具有明显“官民二重性”，中国足球协会与其成员之间的关系是一种特殊的法律关系，具有行政职能管理与行业自律管理相结合的特征，实际上不能看成是纯粹的内部管理关系。换言之，中国足球协会根据相关法律与国家体育总局授权，依据该协会章程对全国范围内的足球事务实行自律管理。但事实上，中国足球协会的自律管理权并不是来自各地足球协会的集体授权，而是源于法律法规的规定和体育总局的授权。

从目前中国足球协会的权力性质看，按照《体育法》、《反兴奋剂条例》等所赋予的职责和职权所实施的对俱乐部和运动员产生一定行政法律效果的各种具体执法行为就是体育行政行为。与特指行政机关和其公务员之间的内部管理完全不同，认为中国足球协会对所注册的俱乐部及运动员的处罚属内部行政行为的观点是错误的。从司法角度看，我国法院也逐渐将中国足球协会这类具有明显行政管理权限的部门作为《行政诉讼法》诉讼主体。1999年11月24日最高人民法院审判委员会第1088次会议通过的《最高人民法院关于执行〈行政诉讼法〉若干问题的解释》，依照该解释全国单项体育协会在行使国家行政管理职权时就是一种可诉行政行为，尽管其不具备国家行政机关的法律地位，但不影响将其纳入行政诉讼的受理范围。

竞赛管理本身不属于一种具体行政行为，由于拥有竞赛管理权而产生的对俱乐部和运动员所行使的申诫罚、财产罚、能力罚或称资格罚等就是具体行政行为。实际上中国足球协会及其他单项协会的章程具有准行政处罚条例的性质。其身份的复杂性决定了其管理行为也具有多样的法律性质：法律法规授权的行政管理行为；上级的行政委托管理行为；协会内部协调与服务行为。长期以来的官办性质使中国足协更多的是行使管制职能，而不是为会员服务职能。再加上外部监督不力和内部监管体系的不完备，作为中国足球协会会员的足球俱乐部的经营自主权也受到不少制约，地方足球协会的结社自治也难以实现。

所以，问题是在传统的足球管理体制下，名义上的足球协会行使了大量的行政权力，而要实现法人治理结构的优化，又必须给予足球协会充分的自主权，摆脱行政的管束和羁绊。但足球协会如果只是完全脱离足球运动管理中心，人员高度重合，能否实现真正的社团法人治理，委实是个问题。

如果不能明确中国足球协会的社团法人属性，现实需要是加快实现中国足球协会的实体化。1990年2月国家体委就推行中国足球协会实体化，希望其成为依法享有民事权利承担民事义务的社会组织。然而，中国足球协会要成为实体组织，就必须满足3个要求：成为管理本运动项目的主体，符合社团法人条件，形成依托社会、自我管理、自我发展的运行机制。从目前看，这3个要求达成的难度很大，受到的掣肘很多，短期内不易实现。

4)推动中国足球发展的4种法人(机关、事业、社团、企业法人)的关系如何处理？在推动中国足球改革发展这4种法人的责任、权利和义务何在？

目前从我国的4种法人按照传统的单位管理而非法人治理的格局看，其实都有比较明确的责任和权利。相关内容在2010年的22号文和2014年的46号文都有比较全面的阐述。比如“（四十一）加大彩票公益金支持足球发展的力度”中提及：每年从中央集中彩票公益金中安排一定资金，资助中国足球发展基金会，专项用于支持青少年足球人才培养和足球公益活动。积极研究推进发行以中国足球职业联赛为竞猜对象的足球彩票。

这里已经提到机关法人、事业法人、社团法人的职能和配合。现在的问题是：从法人治理结构的理想角度看，为了从整体上推进中国足球的改革和发展，四种法人分别该有怎样的责权利？

前文已经谈到普遍实施法人治理结构在我国还有难度，但至少理论层面上的责权利梳理，对于建构一个形式上完善的中国足球的法人治理结构是有价值的。

笔者再次简单梳理机关、事业、企业、社团法人在中国足球整体的法人治理结构中的职责。

(1)机关法人的职责是保障和主导。在足球这个全世界竞争最充分和最完全的项目发展的问题上，中央政府的主导确实十分必要。社会各种资源的调配、体育以外各种部门的强力介入，都是我国以往的体育部门特别是足球运动管理中心难以做到的。足球场地设施建设、足球人才培养等问题，都必须在国家政府和地方政府层面上来保障和主导，才可能突破原有利益固化的藩篱，为足球的发展迎来一个大好局面。

(2)事业法人的职责是支持和引导。中国足球发展

的事业法人不仅包括目前的足球运动管理中心,其实也包括众多其他事业单位。比如同为事业单位的中央电视台和地方电视台,自身既要完成很多并不盈利的公益项目,也要去市场上谋求赢利,这种复杂的义务边界在事业单位改革还没有完全到位的情况下,势必难以明晰。足球赛事组织者和电视机构之间的博弈就必然出现,如果有机法人的推动和主导,电视机构和足球赛事组织者的利益共享、风险共担机制就可能建立,从而迎来双赢而不是拉锯或者双输的局面。

(3)企业法人的职责是运营和驱动。足球需要政府来推动和主导,需要事业单位支持和引导,并不意味着足球就是一个纯粹公益不需要企业参与和私人投资的事情。从这个意义上说,笔者赞同《总体方案》关于职业足球建设的条款,只是觉得与其“推动社会足球与职业足球互促共进”,不如强化校园足球与职业足球的有机联系和互动。笔者在美国纽约访学期间,发现社会足球确实比较发达,教师、公务员和老板们下班后聚集在公园踢球比较普遍,但中国目前多数足球场在学校,面向社会开放的公共足球场数量有限。若完整的校园足球4级体系建立起来后,对于业余足球、专业足球、职业足球的支撑和依托价值将是无与伦比的。

(4)社团法人的职责是支撑和发动。社团是志趣者团体组成,对于足球的共同兴趣爱好组成的足球球迷社团是中国足球发展的重要支撑和必要依托。遗憾的是,这些年中国足球,包括职业足球发展中对于球迷组织的重视程度不够,中国目前多数职业足球队除比赛以外,与社会几乎没有接触。美国几乎所有职业俱乐部都高度重视周边和社区的关系,使得其职业体育在社团的支持下持续发展。

5)当下突出强调中国足协 and 足球理事会、职业足球联盟的独立社团法人资格,三者的关系如何处理?

我国事业单位与企业、国家机关之间的关系非常复杂,集中体现在:机关法人既能设立机关法人,也能设立企业和事业单位;事业单位法人也可以设立事业单位、企业;企业法人不仅可以设立自己营业方面的分支机构,也可以设立事业单位。

事实上,机关和事业单位也可以设立社团法人,而且社团法人也可以设立自己的企业。这种情况在国际上并不鲜见,比如属于国际性社团法人的国际奥委会就有自己的奥林匹克转播有限公司,中国足球协会也有下属的福特宝公司。然而,两个独立的社团法人之间建立归属关系,并且有交叉任职的情况,则是社团法人治理的新现象。《中国足球改革发展总体方案》中提到:建立具有独立社团法人资格的职业联赛理事会,负责组织和管理工作,合理构建中超、中甲、

中乙联赛体系。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协任职,参与有关问题的讨论和决策。

2016年2月中国足协相关负责人将(即将成立的)中国职业足球联盟定位为与中国足协平行的一级社团法人,这个联盟与中国足协的关系如何处理?如果各职业俱乐部是企业法人属性,他们又如何在一个定位为社团法人属性的职业足球联盟领导下去实现自身的职能?尤其是社团法人不能分红的规则如何让作为企业法人的职业俱乐部去遵循?退一步说,要真正将中国职业足球发展定位在更加注重公益性的层面,进而将中国的各个职业足球俱乐部改组为社团法人,这个改革如何实施?

2016年1月,以姚明为代表的18支中国职业篮球俱乐部负责人组建中职业篮球俱乐部(北京)股份有限公司,意图促进俱乐部与篮协形成真正意义上的利益共同体。但现行的中国职业篮球俱乐部多未进行现代企业制度建设和篮球商务开发机制改革,想一步到位建立中职业篮球俱乐部有限公司,其实面临着先天不足的缺陷。同理,各职业足球俱乐部尚未进行真正的现代企业制度和职业足球商务开发机制建设,同样面临着不小困难。或许,这就是目前有关方面将中国职业足球联盟定位在社团法人层面的原因。但最终职业足球联盟应该成为企业法人。

中国足协与职业联赛理事会关系如何?职业联赛理事会是足球协会的分支机构吗?两者都是独立的社团法人,到底谁掌握大局、掌控全局?中国足球协会派出人员在职业联赛理事会中占多大比例,各自的决策、执行、监督职能如何制衡?

关于中国职业足球联盟将成立的新闻还提到,要让中国职业足球联盟取代职业联赛理事会执行局。职业足球联盟与中国足协一个级别,而职业联赛理事会按照中国足球改革总体方案的设计,充其量与中国足协一个级别,其执行局的级别自然要低于中国足协、职业联赛理事会和职业足球联盟。这种设计,是否意味着整个职业联赛理事会也不会存在了?

在这种法人治理结构中,目前从名称看比较混乱。中国足球协会自身应该有作为执行机构的理事会,这个理事会与职业联赛理事会是什么关系?在中国足球协会的会员代表大会中,职业联赛理事会成员占多大比例?交叉任职如何安排,如果进入各自的决策层,比例该是多大?职业足球联盟中该有多少中国足协的代表?俱乐部和足协的权利分配如何确定?

按照职业联赛的主体应该是作为企业法人的职业

俱乐部这一常规，职业联赛理事会能否成为独立的企业法人而不是社团法人呢？毕竟职业联盟和职业俱乐部都有营利目的的企业法人，其自身作为企业法人在作为社团法人的中国足球协会管辖下就可以，为什么又要让作为企业法人的职业俱乐部再次通过一个同样为独立社团法人的职业联赛理事会来管辖呢？是不是会有叠床架屋的嫌疑？是否会增加管理层级，使组织不够扁平化？

从国际职业足球发展的情形看，多数国家职业联盟虽然受到足球协会的管辖，但多数职业联盟自身是营利性企业。日本职业足球联盟在联赛还没有开始就成立了，是一个独立运营的社团法人组织，主要负责职业联赛的运营和管理。职业联盟的组织结构分为5层：J联赛总会、联赛主席、理事会(主席)、J1和J2联赛执行委员会、联赛事务局。其职业足球联盟在具体事务上做到了完全脱离足协，J联赛迷秘书长中西大介曾认为脱离足协提高了职业联盟的办事效率。

我们既然要让职业联赛理事会定位在独立的社团法人，又不让其独立，而是受到中国足球协会的管辖，这里就有可能造成职业联赛理事会的组成主体——职业俱乐部的权利得不到有效保护，这对于调动作为企业法人的职业足球俱乐部的积极性显然是不利的。2016年将成立的职业足球联盟继续定位在社团法人层面，那职业足球俱乐部的经济权利和营利动机如何保障？而且社团管辖社团面临的问题也可能是多元、复杂的，需要解决的法律问题应该不少。

3 建构中国足球法人治理结构的基本保障

1) 机关法人、事业法人、企业法人、社团法人的责权利明晰。

我国没有法律层面对法人类型划分标准的规定。2002年12月23日，全国人大常委会法制工作委员会主任顾昂然在第九届全国人民代表大会常务委员第三十一次会议上所作的关于《中华人民共和国民法(草案)》的说明中也承认：民法通则将法人分为企业法人、机关、事业单位和社会团体法人，现在社会中组织越来越多，民办、合资办学校、医院等日益增加，很难归入民法通则划分的4类法人。有关民事主体以及法人分类，如何规定为好，需要进一步研究^[3]。

法人的责任，是指法人组织对其行为承担的一切法律责任，包括民事责任、行政责任和刑事责任。法人的独立责任是由其独立的民事主体地位决定的^{[4]272}。

企业法人是以营利为目的、从事经济活动的法人，是法人制度数量最多、参与民事活动最普遍、财产流转数额巨大的一种，是社会经济活动的最主要的主体。

机关、事业单位和社会团体法人，又统称为非企业法人，是主要从事非经济活动，并不以营利为目的的法人。非企业法人从事国家行政管理，社会政治、经济、文化等各种事业和社会活动，同时也进行某些必要的民事活动，也是民事活动的主体。

机关法人是指从事国家管理或行使国家权力，以国家预算作为独立活动经费，具有法人地位的中央和地方各级国家机关。机关法人不得经商、办企业，不得违反财经纪律，滥用经费^{[4]63-67}。

事业单位法人是指从事社会各项事业、拥有独立经费或财产的各种社会组织。这里的事业是指具有一定目标和规模、以社会利益为目的的活动，如文化、教育、科技、卫生、体育等事业。这里所说的从事社会事业活动，是指进行这方面的实际的、具体的活动。如演出活动、教学活动、科研活动等。一些事业单位为了营利进行与其业务无关的营业活动，这些都属于违反事业目的或不符合其民事权利能力的行为^{[4]67-70}。

企业法人除具备一般法人应具备的条件外，还必须拥有符合国家规定的资金数额以上的财产，必须有自己的组织章程。同时，企业法人必须经工商行政管理机关核准登记，才能成立。企业法人的设立和活动主要由调整横向和纵向经济关系的民法、经济法予以调整。企业法人主要从事营利性的经济活动，因而可以进行十分广泛的民事活动，但很少享有国家赋予的行政权力。企业法人广泛分布于国民经济的各个部门、各个行业。

社会团体法人是由若干成员为了共同目的而自愿组成的各种社会组织。如各种协会、学会、联合会、研究会、联谊会、促进会、商业等。社团法人的财产或经费来源：国家预算拨款、成员或其他组织的捐助或赠与、社会团体经营收入。其不得从事以营利为目的的经营性活动^{[4]71-73}。

2) 体育政府部门、事业单位、体育企业、体育社团相互独立。

李景鹏^[5]用“政退市(场)进”、“政退社(会)进”、“政退民(众)进”、“权退法(律)进”形容转型期中国的社会状态。2011年启动的新一轮事业单位改革，以创新体制机制为核心。建立事业单位法人治理结构，是其中一项重大制度创新。对于中国体育而言，目前存在着4种法人并立的情况，问题是这些法人之间存在着交叉任职、上下统摄、左右腾挪的情况。这是整个国家转型时期的现象，也与体育行业、系统自身改革滞后有一定关联。

我国通行的社会团体法人普遍采用的治理结构模式是：会员大会或会员代表大会是最高权力机构；理

事会是执行机构,在会员(代表)大会闭会期间领导本团体开展日常工作,对会员(代表)大会负责;理事会(部分社会团体还设常委理事会)承担大量决策职能,是实在的“决策者”。通常秘书长主持办事机构开展日常工作及其他工作,但社会团体章程也可规定理事长(会长)负责具体执行事宜,副理事长(副会长)、秘书长协助理事长(会长)开展工作;为加强内部监督机制,除会员(代表)大会可以进行监督外,可以设立监事会(或监事)专司监督职能⁶⁾。

对于致力于改革的中国体育事业单位和社团来说,这是一个值得借鉴的基本模式。如果这个法人治理结构得以推行,足球改革的试点能够率先完成,中国体育产业的治理结构也将随之得到完善。国家体育总局及其各司局、各运动项目管理中心、各单项体育协会以及大量的体育企业将在各自独立的法人治理结构中不越位、不缺位,各归其位,实现有效治理。

3)体育政事分开、政社分开、政企分开、社企分开、事企分开。

按照《公司法》的规定,法人治理结构由4部分组成:股东会或者股东大会、董事会、监事会、经理。其他法人治理结构虽然可以参照企业治理来实施,但也不可照搬。

对于中国来说,长期以来机关和事业单位比较强势,社团法人处于依附地位,今后要实现整个体育产业的发展,势必要在各类法人责任、权利、利益明晰的基础上,保持各类法人相对独立,然后方可实现政事分开、政社分开、政企分开、社企分开、事企分开⁷⁾。

从惯例和现实看,机关法人的地位和责权利不存在疑问,但事业单位法人在当前事业单位改革背景下依然面临一些困惑,方流芳⁸⁾甚至曾指出:“事业单位法人化是一个历史的误会,公共机构的组织和治理应该遵循公权力运作的机制,而不是民法。”

从2015年3月颁布的《中国足球改革发展总体方案》中可以看出,对于党委的地位很重视,对足协和职业联赛理事会均做出社团法人的界定,但一直对于事业单位属性的足球运动管理中心、足协目前下属的中超公司、福特宝公司的归属和去处均未给出说明。

要实现上述各种法人的分开,必须在各类法人具体治理结构中做到相互兼容和监督,而不是彻底不交融。实现权力制衡和利益共享,这是法人治理结构的精髓。比如中国足球协会的理事会构成既要体现代表

性,吸纳各利益相关群体,又要体现政府主导。因此应主要由4部分组成:一是政府或政府相关部门(发改委、财务、审计等)委派代表;二是举办单位代表(国家体育总局、中华全国体育总会、中国奥委会);三是事业单位代表,除行政负责人等为当然理事外,其他事业单位理事可通过职工(代表)大会或其他形式民主选举产生;四是社会代表,主要由服务对象、社会知名人士及其他利益相关者代表组成,具体人员可由政府、事业单位、社会组织提名、推荐产生。

理事会可以下设咨询委员会或战略、审计、财务、薪酬与考核等专门委员会,其成员通过外聘或内选相关领域的专家代表组成,负责为理事会及管理層提供专业咨询建议并承担部分管理事务;在专业性强的单位如高校、科研院所等,可以将学术或专业决策权赋予相应的专业委员会(如学术委员会),体现专家治理要求。

我国目前社会运行体系和法律制度的特点决定全国实施法人制度的困难,这使得意图独自实现法人治理的中国足球面临着外部环境的掣肘;国外足球治理的成功经验和我国企业治理的现实成绩,对于我国足球实施法人治理具有积极的借鉴价值,如实现决策、执行、监督的制衡:即便中国足球实际上难以完全实现法人治理,但从理论设计上看,当下的相关文本仍存在着一定的完善空间,如不同性质法人的平等地位、利益均衡、有效互动等。

参考文献:

- [1] 蔡立东,王宇飞. 职能主义法人分类模式批判——兼论我国民法典法人制度设计的支架[J]. 社会科学战线, 2011(9): 180-186.
- [2] 方流芳. 从法律视角看中国事业单位改革[J]. 比较法研究, 2007(3): 27.
- [3] 杨阳. 论我国法人制度的缺陷及完善[J]. 法制与社会, 2014, 1(中): 95.
- [4] 江平,赵旭东. 法人制度论[M]. 北京:中国政法大学出版社, 1994.
- [5] 刘敬东. 行业社团社会化转型的路径选择:法人治理结构[J]. 陕西行政学院学报, 2014(2): 46.
- [6] 赵立波. 事业单位法人治理机构问题研究[J]. 中共浙江省委党校学报, 2015(2): 50.
- [7] 刘小康. 建立事业单位法人治理结构的理论再探讨[J]. 北京行政学院学报, 2015(2): 15.