

体育行会内部纠纷解决机制的法治化进路

——兼评内部纠纷解决机制和体育仲裁关系

辛芳¹, 欧阳静怡²

(1. 中国政法大学法学院, 北京 100088; 2. 天津科技大学文法学院, 天津 300457)

摘要: 2022年6月新修订的《体育法》规定了体育仲裁制度, 鼓励体育组织建立内部纠纷解决机制。运用文献资料法、案例分析法等梳理体育行会内部纠纷解决机制的现状和存在的问题。引入治理理论、商谈论, 提出以合法性原则、正当法律程序原则和司法最终原则为指导的层次性优化路径。建议, 应建立独立的体育行业自治组织, 明确内部纠纷解决机构的地位和职能, 修改有关章程和仲裁委员会工作规则, 保障内部纠纷解决程序正当, 加强体育纠纷解决机制的相互衔接, 完善体育行会内部纠纷解决机制监督体系。

关键词: 体育行会; 体育纠纷; 内部纠纷解决机制; 体育仲裁; 法治化

中图分类号: G80-05

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2023) 04-0040-06

2022年6月新修订的《体育法》规定了体育仲裁制度, 鼓励体育组织建立内部纠纷解决机制, 对内部纠纷解决机制的实体和程序都提出了更高的要求。以国际单项体育联合会和各国单项体育协会为代表的体育行业协会(简称“体育行会”)是内部纠纷解决最重要的主体。目前我国仅有10个全国性单项体育协会建立了专门的体育解纷机构^[1], 各单项协会内部纠纷解决机制建设仍不完善。新时代, 深入研究体育行会内部纠纷解决机制, 加快其法治化进程, 具有重要的现实意义。

目前我国已开展了对体育行会内部纠纷解决机制的多方位研究, 宏观方面包括体育协会治理^[2]、内部纠纷解决机制重构^[3]、进展与问题及完善^[1,4]、国际足联争议解决制度^[5]、足球协会内部纠纷解决机制^[6]; 微观方面包括司法介

入^[7]、纪律处罚纠纷^[8]等。国外研究主要关注替代性纠纷解决^[9]和司法介入^[10]等方面。这些理论为我国体育行会内部纠纷解决提供了理论依据与有益借鉴。

1 体育行会内部纠纷解决机制现状

体育行会内部纠纷是指发生在体育行业协会内部, 隶属于体育行业协会管理主体的双方或多方, 就体育行业内部管理中产生的以权利义务等为核心的争议^[11]。体育行会内部纠纷解决包括内部的调解、仲裁、裁决等, 其适应了体育纠纷解决的要求, 维护了体育行业自治, 是我国解决体育纠纷的重要渠道。体育行会内部纠纷解决机制是由纠纷主体、纠纷解决机构、纠纷解决机制的客体、纠纷解决的程序、纠纷解决的效力、与外部救济的衔接、内部纠纷解决机制的监

收稿日期: 2022-06-25

作者简介: 辛芳(1988—), 女, 山东肥城人, 讲师, 在读博士, 研究方向为体育法学、部门行政法学。

文本信息: 辛芳, 欧阳静怡. 体育行会内部纠纷解决机制的法治化进路: 兼评内部纠纷解决机制和体育仲裁关系[J]. 河北体育学院学报, 2023, 37(4): 40-45.

督等构成要素组成的体系的总称。

1.1 纠纷主体

体育行会内部纠纷主体是指体育行会、体育行会下属的会员或成员等,包括:体育行会(我国以单项体育协会为代表)、体育行会工作人员、俱乐部、运动项目经纪人、运动员、运动员代理人 and 教练员等。纪律委员会有时也会成为纠纷主体当事人,如中国足球协会仲裁委员会处理球员不服纪律委员会处罚决定的申诉时,球员为申诉案件的申请人,中国足球协会纪律委员会是申诉案件被申请人。

1.2 纠纷解决机构

体育行会内部纠纷解决机构是体育行会的内设机构,非体育仲裁机构。一是设立专门的仲裁委员会,如中国足球协会仲裁委员会:一是和其他委员会合并设立,如中国网协纪律仲裁委员会。目前全国仅有5个单项体育协会设立专门体育仲裁委员会,这需要进一步加强引导和完善,加快推进体育行会内部治理法治化进程。

1.3 纠纷解决机制的客体

体育行会内部纠纷解决机制的客体是体育行会内部纠纷,各体育行会对于内部纠纷解决机制管辖范围有不同规定。体育行会内部纠纷解决机制管辖权的基础是体育行会自治权。体育行会成立时,有自己的章程和内部规定,拥有独立决策能力。体育行会的自治权外部来源于法律授予或行政机关委托的管理权,内部来源于协会成员的权利让渡。从外部来看,法律规定体育行会管理权,认可和保护体育行会自主权,如新修订《体育法》第65条,授权全国性单项体育协会管理本项目所享有的权利。体育行会基于行政机关公共事务管理权力的委托,参与协助行政机关对体育事务的管理,如政府以决定形式委托体育行会进行政策调研。体育行会对成员之间的管理纠纷属于内部纠纷解决机制管辖范围。体育行会成员以共同的合意申请入会,成员让渡部分权利由体育行会统一行使。故体育行会与其成员以及成员之间的协议纠纷也属于内部纠纷解决机制管辖范围。

体育行会内部纠纷解决机制的管辖范围可以分为:处罚申诉纠纷、行业管理纠纷和理应受理的其他纠纷等。处罚申诉纠纷是指体育行会对其成员进行处罚,成员对处罚决定不服引起的纠纷。行业管理纠纷是立足于行业管理体系,以行

业规范为载体,各利益主体在体育行会内部产生的纠纷,包括转会纠纷、注册纠纷、参赛资格纠纷、体育合同纠纷、工作合同纠纷等。理应受理的其他纠纷目前缺乏明确规定,无法确定统一受理标准。中国足球协会和中国篮球协会的仲裁规则均将无法注册或者不予注册的当事人排除在内部纠纷解决范围之外,存在一定的不合理性,如在足球欠薪案件中俱乐部被取消注册资格,运动员将无法通过内部纠纷解决的方式获得救济。

1.4 纠纷解决的程序

我国体育行会内部纠纷解决程序包括:提交申请、受理、审理、裁决、申诉处理等。虽然程序设置合理,但是体育行会内部行使处罚权以及纠纷处理权的机构过多,权限划分不明。如中国足球协会道德与公平竞赛委员会、执行委员会、纪律委员会均可做出处罚决定;中国足球协会仲裁委、主席会议均可对纠纷案件做出裁决。体育行会内部纠纷解决程序不规范、不公开、透明度差。以中国足球协会为例,虽然其已经实现脱钩,但依然高度依附于行政机关,这导致中国足球协会在处理某些体育纠纷时,扮演着“运动员”和“裁判员”双重角色,引起外界对裁决结果质疑。

体育行会内部裁决执行力不足的情形也时有发生。自2020年疫情以来,大多数的职业足球俱乐部普遍存在欠薪问题。中国足球协会的仲裁委不具备司法强制执行权,最终的裁决得不到法院承认与执行,球员申诉成功却拿不到酬劳。按照足球协会章程和球员合同的规定,又不得将行业纠纷诉讼,且球员欠薪纠纷未列入体育仲裁范围,由此陷入僵局。

1.5 纠纷解决的效力

体育行会内部纠纷解决机制做出的裁决仅对纠纷当事人具有约束力,当事人负有自觉履行裁决的义务,否则会受到相应的处罚。部分体育行会的相关文件有“一裁终局”的规定,这种做法遭到诸多批评,如2020年5月北京市朝阳区法院因“球员转会被告高额违约金案”向国家体育总局、中国足球协会发送司法建议,建议中国足球协会修改“一裁终局”的原则。随着我国体育仲裁机构的真正建立,应更加明确认识到内部纠纷解决机构非真正意义上的体育仲裁,不能一裁终局。

1.6 内部纠纷解决机制与外部救济的衔接

由于体育纠纷的特殊性以及国内国际规则的复杂性,体育行会内部纠纷解决机制与外部救济衔接困难。以周琦续约合同纠纷案为例,该纠纷经历了CBA联盟调解、CBA联赛纪律与争议解决委员会合议庭仲裁、中国篮球协会仲裁3个阶段,存在一定的内部纠纷解决机制与体育仲裁、司法诉讼衔接不畅的问题,周琦无法通过更多救济途径来维护自身权益。

《中国足球协会章程(2019年8月)》要求,本会及本会管辖范围内的足球组织和足球从业人员不得将争议诉诸法院,另有规定除外。此规定看上去可能不利于当事人诉权的保护,但这是中国足球协会履行国际足球联合会会员协会义务的要求。体育仲裁制度建立后,相关部门应认真考虑内部纠纷解决机制与外部救济(调解、仲裁、诉讼等)的衔接问题。体育纠纷解决机制对内要突出体育纠纷的特殊性,对外要与国际体育争端解决机制接轨。

2 体育行会内部纠纷解决机制的理论基础

2.1 治理理论

黑格尔指出,“同业公会是其成员参加‘普遍活动’的领地,是现代国家所不能经常提供的‘普遍物’。”^[12]治理不再是政府单方面的管理,而是各类权力部门、公共部门以及社会组织的多向度相互影响,是公共事务相关主体对于国家和社会事务的平等参与,是各类主体围绕国家和社会事务的协商互动^[13]。治理理论为体育行会组织参与体育事务,行使自治权提供理论基础。公共管理组织对事务进行自我管理,并在政府许可范围内享有自治权。体育行会是这种公共管理组织的一种,体育行会在政府许可的范围内享有体育事务自我管理的权力。同时,政府与公共管理组织是合作关系,政府有权对体育事业发展进行引导、监督,协同促进体育事业的良性发展。

体育行会是解决政府失灵、市场失效的第三方力量。体育行会具有官民二重性,经历了建设“半权力、半咨询性”实体化试点改革、项目管理中心和单项体育协会一体化管理模式、行业协会与行政机关脱钩改革3个阶段。脱钩对体育行会既是机遇也是挑战,各体育行会成为独立的法人实体后失去了来自行政机关的直接财政拨款,

但是在项目管理、人员管理等方面获得了更大的自主权。根据《民法典》中对法人的分类,体育行会属于非营利法人中的社团法人,同时具有全国性、行业性等突出特点。体育行会自主权的加强,对提高内部纠纷解决的公正性具有重要作用。

2.2 商谈论

商谈是指主体之间通过对话、交流解决问题的行为。哈贝马斯通过构建程序性商谈,设计公平合理的法律程序,使得利益主体之间可通过对话、商谈和论辩的形式,建立平等对话机制。哈贝马斯的商谈论是以法治为前提的商谈,在合法之下,通过协商沟通解决公共事务。当前我国体育行会内部纠纷解决程序尚不完善,需要建立纠纷主体双方对话机制,完善内部听证制度,健全非诉纠纷解决机制,构建完备的纠纷解决程序。纠纷主体对话机制有利于双方当事人展开对话沟通,在协商共识的基础上解决问题。内部听证制度的完善,有利于平衡当事人意见,拓宽公众参与度,提出客观、公正、专业的处理意见和建议。非诉纠纷解决机制有助于节约司法资源、提高司法效率,实现体育纠纷解决的低成本化与快速化。其中内部调解是解决纠纷的好方式,建议将内部调解作为内部纠纷解决的前置程序。目前我国体育行会仍缺乏明确可操作性的调解机制,建议进一步加强纠纷调解机制建设。

3 体育行会内部纠纷解决机制优化路径

3.1 优化路径的基本原则

3.1.1 合法性原则

合法性原则是法治原则的核心内容,体育行会内部纠纷解决机制的设置要符合合法性原则。合法性原则既要求行为符合形式上的法律,也要求行为符合实质上的法律;既要关注实体合法,也要关注程序合法;既适用于行政管理领域,也适用于行政司法领域。所合之“法”不仅包括狭义的法律法规规章,还包括广义的规则^[14]。体育行会作为社团法人,其内部纠纷解决行为既要符合我国的法律法规规章的要求,也要遵守体育规则。以中国足球协会为例,其内部纠纷解决机制的设置要符合我国法律法规规章,也要符合国际足联、亚足联规则。我国体育行会内部规定如何与国际衔接,都要以合法性原则重新检视。

3.1.2 正当法律程序原则

正当法律程序原则是现代法治的体现。对于日益增加的体育纠纷的解决而言,如何从法律层面保障程序正当成为关键一环。仅仅有纠纷解决程序是不够的,法律法规要采取措施保障程序本身的正当性。“正当”程序包括实体结果的正义和程序过程的正义。在判断内部纠纷裁决决定是否满足正当程序要求时,需考虑实体裁决结果有无保障体育运动以及运动员的利益,裁决过程是否满足程序公正性、透明性以及效益性要求。目前体育行会内部纠纷解决机制的程序仍有诸多亟待改进之处,如缺少运动员代表的安排、运动员利益未得到充分保护、内部纠纷案件审理时限长等。

3.1.3 司法最终原则

由于对体育自治原则的坚持和维护,体育纠纷的司法介入相对谨慎。用尽内部救济是司法介入的前提,也是国际体育通行惯例。体育纠纷发生后,当事人应该在体育系统内寻求救济(内部纠纷解决、和解、调解、仲裁或行政复议等),穷尽体育系统内解决方式仍不能解决的,可以提交国家司法机关解决体育纠纷,且司法是解决体育纠纷的最终方式。各国基于体育自治原则的考虑,法院绝大多数情况下均尊重内部纠纷解决机制裁决结果。体育自治与司法介入并不矛盾,司法始终是维护社会公平正义的最后一道防线。明确体育纠纷解决司法最终原则有利于更好地监督体育行业自治,更好地健全体育行会内部纠纷解决机制。

3.2 层次性优化路径

3.2.1 建立独立的体育行业自治组织

新修订《体育法》第65条和67条直接规定了全国性单项体育协会的自治权,明确规定体育行政部门对体育行业进行指导和监督,而非行政管理,建立公权力与自治权运作顺畅的自治体系。同时,体育行会要加强自身规范发展,完善法律顾问聘用制度,明确法律顾问的工作职责,健全法律顾问使用机制^[15],提高依法治体水平,推进体育治理体系和治理能力的现代化;加快体育行会管理体制改革,理顺政社关系,排除行政机关干预,建立独立的体育行业自治组织。

3.2.2 明确内部纠纷解决机构的地位和职能

目前内部纠纷解决机构处于既独立又受制约的状态,比如中国足球协会仲裁委一方面独立行

使职权,另一方面又受执行委员会领导^[16],需要进一步明确内部纠纷解决机构的法律地位,加大财政投入力度,切实实现内部纠纷解决机构的真正独立性。

内部纠纷解决机构在审理纠纷案件、维护体育行业秩序方面发挥了重要作用,但存在过分强调秩序价值,忽略公平、公正、高效的价值追求。在纠纷解决机制中,运动员、教练员无权参与会员大会,也无法表达意见,只能为“他人所治”,迫切需要重新明确内部纠纷解决机构的职能,增强对运动员、教练员、裁判员权利的保障。

3.2.3 修改有关章程和仲裁委员会工作规则

新修订《体育法》第92条提到:当事人可以根据体育组织章程申请体育仲裁。随着体育仲裁制度的建立,体育组织章程要相应修改。值此契机,建议一并修改仲裁委员会工作规则有关内部纠纷解决机制的事项。

在名称方面,建议将“仲裁”二字以“争议解决”替代以避免混淆^[17]。在纠纷解决机构方面,组成人员中增加运动员代表、教练员代表、裁判员代表以及体育、法律专家代表,切实保护运动员、教练员和裁判员权益。管辖权方面,增加“行业性”和“内部性”的判断标准,学习体育仲裁范围方式,以“列举+排除+兜底”的方式,界定体育行会内部纠纷解决机制管辖范围。在纠纷解决效力方面,删除关于“一裁终局”“不得诉诸法院”的规定,同时结合体育仲裁和国家体育联合会的要求,拟制相关规定。在规则操作性方面,建议国务院体育行政部门适时发布体育组织章程、规则参考示范文本^[18],推进体育行会的法治化进程。

3.2.4 保障内部纠纷解决机制的程序正义

在提交申请方面,增加申请内部纠纷解决的条件规定。《仲裁法》中有当事人申请仲裁的条件,仿效此规定,增加体育行会申请内部纠纷解决的条件。在受理方面,统一受理标准,明确受理范围。在审理方面,增加内部调解、内部听证程序的法律保护,公开纪律类裁决和案情摘要,选择性公开双方同意公开的典型案例,提高内部纠纷解决机制程序的透明度。在裁决方面,明确裁决机构,规范裁决过程,避免裁决权分配混乱;缩短审理时限,增加简易程序设置,提升结案效率;增设不履行裁决的措施和手段,加大惩

罚力度,提高裁决执行力。

3.2.5 加强体育纠纷解决机制的相互衔接

现实中许多运动员不清楚解决体育纠纷的方式,可参考加拿大的做法,在体育行会内部建立体育纠纷咨询和援助制度,最大限度地保障运动员权利。在体育纠纷解决机制的衔接方面,理清内部纠纷解决机制与体育仲裁的关系至关重要。内部纠纷解决机制和体育仲裁制度是并行、递进、监督的关系。首先,内部纠纷解决机制是解决体育纠纷的重要方式,通常是解决体育纠纷的最初程序。体育仲裁是国际上普遍接受的体育纠纷解决机制。内部纠纷解决机制和体育仲裁制度是并行解决体育纠纷的方式,为当事人选择纠纷解决方式提供了可能。其次,内部纠纷解决机制是体育仲裁的前置程序,穷尽体育行会内部救济或体育行会未及时处理纠纷的,当事人可以申请体育仲裁。故体育仲裁机构是内部纠纷解决的上诉审理机构,是不服体育行会处理结果的“递进”处理机构,监督内部纠纷解决机制的运行。

不服体育仲裁裁决的当事人可向北京市第二中级人民法院申请撤销裁决,法院围绕当事人的请求对仲裁裁决进行实体和程序审查,作出是否撤销的裁定。另外,各级法院可依据国内法的规定对当事人申请执行的仲裁裁决进行审查。体育调解作为非诉解决方式发挥着越来越重要的作用,建议体育调解穿插使用,以充分保证纠纷主体双方对话机制。

3.2.6 完善体育行会内部纠纷解决机制监督体系

在内部监督方面,可以通过报告制度、审查制度监督纠纷解决机构的运行情况,通过申诉处理程序监督相关人员的行为。在外部监督方面,如果涉及刑事制裁和行政处罚的,按照相关规定处理。

体育仲裁委员会要明确审查的范围和权限。新修订《体育法》对体育仲裁的范围做出了规定,但并非所有的体育纠纷都能提起体育仲裁。对于体育行会内部纠纷裁决提起的上诉,体育仲裁应以当事人的请求为限,尊重体育行会的自治权,进行实体和程序审查。法院对体育行会内部纠纷裁决审查多依靠体育诉讼或间接司法审查。法院可通过诉讼监督,规范体育行会内部纠纷解决机制运行。对于内部纠纷裁决上诉到体育仲裁的纠纷,法院可通过对体育仲裁裁决的司法审

查,间接监督体育行会内部纠纷裁决。

4 结束语

由于体育纠纷自身的专业性、技术性等特点,体育行会内部纠纷解决机制在维护体育秩序、推动体育行业健康发展方面发挥着重要作用,应进一步完善体育行会内部纠纷解决机制,构建多元化的体育纠纷解决机制,不断提升体育行会治理法治化水平。

参考文献:

- [1] 于善旭. 建立我国体育仲裁背景下完善体育行业协会内部解纷制度的探讨[J]. 体育学刊, 2022, 29(2): 1.
- [2] 张春良. 体育协会内部治理的法治度评估: 以中国足协争端解决机制为样本的实证考察[J]. 体育科学, 2015, 35(7): 18.
- [3] 谭小勇. 中国体育行会内部纠纷解决机制的重构: 基于我国现实[J]. 南京体育学院学报(社会科学版), 2009, 23(5): 59.
- [4] 赵毅. 法治化进程中的中国足协内部纠纷解决机制: 进展与问题[J]. 上海体育学院学报, 2020, 44(6): 12.
- [5] 罗小霜. 国际足联争议解决制度研究[D]. 武汉: 武汉大学, 2013.
- [6] 钱静. 足球协会内部纠纷解决机制研究[D]. 武汉: 武汉大学, 2014.
- [7] 郭树理. 论司法对体育行会内部纠纷的干预[J]. 北京市政法管理干部学院学报, 2003(3): 26.
- [8] 郭树理. 体育组织内部纪律处罚与纠纷处理机制的完善: 以中国足球协会为例[J]. 法治论丛, 2003, 18(3): 72.
- [9] FRIED G, HILLER M. ADR in youth and intercollegiate athletics[J]. BYU Law Review, 1997, 1997(3): 631.
- [10] NAFZIGER J A R. International sports law as a process for resolving disputes[J]. International & Comparative Law Quarterly, 1996, 45(1): 130.
- [11] 马超群. 我国足球行业内部纠纷仲裁制度研究[D]. 北京: 首都体育学院, 2020.
- [12] 黑格尔. 法哲学原理[M]. 范扬, 张企泰, 译. 北京: 商务印书馆, 1961: 251.
- [13] 马庆钰. 如何认识从“管理”到“治理”的转变[N]. 人民日报, 2014-03-24(7).
- [14] 高丙中. 社会团体的合法性问题[J]. 中国社会科学, 2000(2): 100.
- [15] 国家体育总局. 体育总局关于印发《关于进一步健

- 全机制 充分发挥法律顾问作用的意见》的通知 [EB/OL]. (2020-04-21) [2022-05-10]. <https://www.sport.org.cn/search/system/gfxwj/other/2020/0528/330599.html>.
- [16] 冯玉. 中国足协内部纠纷解决程序研究[D]. 北京: 中国政法大学, 2022.
- [17] 蔡果, 杰弗里本茨. 年度观察专题 | 中国体育争议解决年度观察(2021) [EB/OL]. (2021-12-01) [2022-04-10]. https://mp.weixin.qq.com/s/G6QRWrvm_NoYnZobW_GIGQ.
- [18] 王利明. 推行合同示范文本意义重大 [EB/OL]. (2022-06-07) [2022-06-10]. <https://www.ccn.com.cn/Content/2022/06-07/1544140320.html>.

Legal Approach to Internal Dispute Resolution Mechanism in Sports Association

——Comment on the Internal Dispute Resolution Mechanism and
the Relationship of Sports Arbitration

XIN Fang¹, OUYANG Jingyi²

(1. Law School, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China;

2. College of Humanities and Law, Tianjin University of Science and Technology, Tianjin 300457, China)

Abstract: In June 2022, the newly revised Sports Law provides for a sports arbitration system and encourages sports organizations to establish internal dispute resolution mechanisms. Using the methods of literature and case analysis, this paper combs the current situation and existing problems of the internal dispute resolution mechanism of sports associations, introduce governance theory and discussion, and propose a hierarchical optimization path guided by the principle of legality, the principle of due process of law and the ultimate principle of justice. It is suggested that an independent sports industry autonomous organization should be established, the status and functions of the internal dispute resolution mechanism should be clarified, the relevant articles of association and the working rules of the arbitration committee should be revised, the internal dispute resolution procedure should be guaranteed, the mutual connection of the sports dispute resolution mechanism should be strengthened, and the supervision system of the internal dispute resolution mechanism of the sports association should be improved.

Key words: sports association; sports disputes; internal dispute resolution mechanism; sports arbitration; legalization