

## 当前中国足球联赛中政府的作为与不作为

刘勇, 朱罗敬

(湖北大学 体育学院, 湖北 武汉 430062)

**摘要:**通过中国职业足球联赛主体要素、客体要素、政策法规要素以及媒体要素等对其管理体制进行分析。针对当前中国足球联赛市场现状提出了从法律法规上明确中国足球协会的法律地位和管理权限,从市场发展的角度界定政府的经济职能以及明晰产权,有利于完善我国职业足球联赛良性机制。

**关键词:**职业足球; 联赛; 市场; 行政干预; 中国

**中图分类号:**G843 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7116(2006)02-0037-03

### Government's feasant and nonfeasant in current professional soccer league tournament in China

LIU Yong, ZHU Luo-jing

(College of Physical Education, Hubei University, Wuhan 430062, China)

**Abstract:** The authors analyzed the management system of professional soccer league tournament in China in terms of the essential factors in its main bodies, objective bodies, policies, legislations and media, and offered the following suggestions based on the current situation of professional soccer league tournament market in China: Specifying the legal status and managing authority of China Soccer Association in terms of law and legislation, defining the government's economic functions, and clarifying the property right, so as to help in perfecting the benign mechanism of professional soccer league tournament in China.

**Key words:** professional soccer; league tournament; market; administrative intervention; China

中国足球职业化已11年,职业足球赛事已成为中国体育产业化进程最快的体育赛事,其中所蕴涵的巨大财富使目前权与利的争夺矛盾更加激化。事实上,中国职业足球的发展经历其实就如同中国国有企业改革的经历,这其中折射出的正是市场调节与行政干预两种力量相互交替、相互作用的过程,这也是新旧两种经济体制的矛盾冲突。

### 1 当前中国职业足球联赛要素分析

#### 1.1 联赛主体要素

(1)足协的官方特色确立了它在联赛中的垄断地位。

根据威廉·尼斯卡宁(William Niskanen)在一系列论文和著作中描述体育官僚机构与官员的“双边垄断”模型,在双边垄断中,官僚依赖赞助者获得其预算,而赞助者除了从官僚那里获取想要的东西外别无选择。官员在确保对资源的讨价能力中经常处于优势。而官僚机构可能是唯一知道产品自身成本的群体<sup>[1]</sup>。

身居政府官员之位的体育领导们对他们所管辖的资源拥有一种不同寻常的控制度,却没有明确的应用资源的方法。足协官员想对他们所管理的项目投入最小的努力的同时,最大化他们的声誉和享受的奖金。这种坐等拿钱又拿权

的做法,严重影响到了投资者的积极性。

(2)产权的不明晰导致中国足协与各俱乐部的对立。

中国足协规定,参加中超联赛的俱乐部必须是具备独立法人资格的有限公司。但由这些俱乐部公司所组成的超级联赛的产权却由中国足球协会长期拥有,至联赛开赛以来,联赛的财务和经营状况从未对外公布。

足协官员应意识到,足协与各俱乐部既是领导与被领导的关系,同时又是平等的伙伴关系。在职业足球的运作中,中国足协代表国家利益,监督职业足球管理机构和职业俱乐部的各项法案实施,维护国家足球运动的整体利益。

由于目前联赛的经营权、管理权及监督权基本上都集中在足协手中,从而致使作为投资方的各俱乐部无权可谈。以至于投资者积极性大为消减,甚至多次公然对抗足协的权威地位,进而导致足球联赛的一片混乱。产权不清是目前中国足球联赛管理组织水平低下,竞技水平下降,球市滑坡,商业开发陷入困境,甚至国家队成绩不尽如人意的最根本原因。

#### 1.2 联赛客体要素

2004年的风雨波澜,使首届中超联赛遭受强烈冲击。来自足协官方数据,全部22轮132场比赛,观众人数145万人次,场均1.1万人,比2003年甲A联赛下降38%,陷入历史

最低。电视观众13 000万人次,与2003年甲A联赛相比下降42%。大多数赞助商提出大幅度扣款要求,原本列入预算的1.3亿元人民币的收入,实际收入可能在7000万元左右<sup>[2]</sup>,下降约46%。

我国足球运动虽然起步较晚,但随着职业足球运动的兴起,黑哨、假球、赌球等也是丑闻不断,正在从不同的方面扼杀着刚刚起步的中国足球。事实上,足球黑哨、假球、赌球事件并非中国职业联赛所独有,但在中国足球联赛制度如此不完善的情况下,这些事件如果得不到及时有效处理,则必将危害联赛的核心——球迷利益,没有了球迷观看,那么就不会有赞助商愿意赞助球赛,进而没有赞助商赞助就没有媒体愿意转播。这是一个很简单的道理。另外,足协在处理球场违规事件中优柔寡断,遮遮掩掩,而司法机构则又因为足协的机构性质不明确难以介入。

### 1.3 政策法规要素

现有的相关法律、法规使得足协的权力过于集中。《中华人民共和国体育法》第三十一条规定:“全国单项体育竞赛由该运动项目的全国性协会负责管理”<sup>[3]</sup>。这一规定使得那些想抛开足协进行改革的做法失去了法律依据。

《中国足球协会章程》第六条规定,中国足协的职责是全面负责本运动项目的管理、研究制定本运动项目的方针政策、发展规划和计划,指导会员协会工作;管理本运动项目的各级国家队;负责和指导本运动项目俱乐部建设和后备人才培养;制定并组织实施本运动项目的全国竞赛制度、竞赛计划、规划和裁判法,负责本运动项目各类全国竞赛的管理;负责组织教练员、裁判员和会员协会、俱乐部有关人员培训;组织本运动项目的科学研究和科学技术攻关,探索训练规律,提高科学训练水平;制定足球场地标准,指导足球场地建设和足球器材的研究、开发,提高全国足球场地和器材水平;开展国际及地区间的交往和技术交流,提出本运动项目的对外活动计划并组织实施;积极开展与本运动项目有关的活动和咨询服务,广开经费来源渠道,增强自我发展能力;搞好本会自身建设,广泛联系和团结社会各界人士,充分发挥协会的桥梁和纽带作用<sup>[4]</sup>。而事实上足协的管理已远远超出这个范围。《中华人民共和国体育法》第三十一条规定为足协超越《中国足球协会章程》第六条规定的职能范围留下了足够的空间。

国际足联也有相关规定:“各国联赛的最初所有权归各国足协。”<sup>[5]</sup>那么根据以上法律法规,中国足协有充分的理由认为足协有权独享足球联赛资源,包括所有权、经营权、管理权、监督权4项权利。进一步讲,中国足协有权选择自己开发市场,与别人合作开发,或者完全交给市场3种方式。

市场经济在一定意义上也是法制经济,足球市场上的市场主体和市场的管理者都要依法行事,而不能自己立法、自己解释、自己执法、自己仲裁,足球改革的一个重要方面是法制化。主体要依法“经营”,管理者要依法规范管理,双方在法律面前一律平等,彼此协调各自的利益<sup>[6]</sup>。

### 1.4 联赛媒体要素

据欧美职业体育俱乐部收入结构显示,电视转播收入已

成为职业俱乐部财政的主要来源之一,约占40%,成为支撑职业体育和职业俱乐部运转的重要的财政基础,职业运动竞赛正在吸引日益增多的电视观众,从而引起赞助商的青睐,更引起电视媒体的关注与介入。至1999年,我国以体育节目为主的电视体育频道达到400多个,各地有线电视台都加入了职业足球联赛的转播行列<sup>[7]</sup>。

但是由于体制因素的制约,职业足球联赛电视转播的收费问题未从根本上予以解决,使各俱乐部蒙受不公平的待遇。中央电视台的垄断地位决定了在转播权的议价中,足球俱乐部处于下风。无论是从财力、人力上来比较,还是从电视广播覆盖面来讲,中央电视台是其他省市电视台望尘莫及的。据国家统计局2002年调查显示,CCTV-1的人户率达94.4%,高居全国第一;其有线双重信号覆盖,使其成为唯一没有覆盖盲区的频道。依托这一优势,央视广告的收入近年呈快速增长之势。根据央视发布的数据,1998年全年广告收入44.4亿元,2000年为52.9亿元,2003年达到75.3亿元,而在2005年的中央电视台13个小时的黄金时段的广告招标会就以52.48亿元的历史高价被拍卖,这就造成了中央电视台垄断的地位。在无人能与中央电视台竞争的情况下,足球俱乐部在转播费的谈判中将处于明显的劣势。

今年的中超足球联赛的电视转播权并没有卖给中央电视台,而卖给了上海东方集团。很难想象,在覆盖率有限的东方集团能吸引多少企业来赞助中超足球队。赞助商首先考虑的是电视覆盖率问题。这个问题将进而影响中超足球俱乐部赞助收入的多少,很显然以上海东方集团电视台的覆盖率,赞助商是不愿意出比中央电视台转播联赛时更高的价钱了。

就目前情况看,在未来一段时期,这种足球俱乐部在转播费的谈判中将处于明显的劣势将会继续持续下去。

## 2 建议

### 2.1 从法律法规上明确中国足球协会的法律地位和管理权限

中国足球协会作为半民间(中国足球协会)、半政府(国家体育总局足球项目管理中心)机构,应该更好地完成各级国家队建设、全国青少年球员的培养、足球运动的普及、业余联赛的管理和足球科研水平的提高等自身职能工作。中国足协在职业联赛运作中的主要职能应在监督权方面。

从目前中国整体经济环境来看,那种推倒重建的“激进革命式”做法显然在现实中很难实施,因为任何改革当危及当权人的利益时,改革进程将会受到巨大的阻力,这也就造成了看似科学的方案却在现实中难以实施的现象。所以渐进式改革更符合我国的整体经济环境。

改革的第一步应先从法规制度上着手进行。一方面可从《公司法》和《体育法》中明确规定体育行政部门在职业足球俱乐部运作中所负的责任。另一方面,可根据即将出台的《反垄断法》来进一步限制在职业足球俱乐部中过分竞争所导致的垄断行为。今年10月,《反垄断法(草案)》将由国务院向全国人大常委会提交,中国的《反垄断法》即将正式出台。而有关各法规之间有冲突的地方则应尽早提请人大进

行修改,修改的目的是为了促进整个中国职业体育联赛市场走向良性化发展道路。

## 2.2 市场调节为主,政府干预为辅

市场调节这只“看不见的手”有其能,也有其不能。一方面,市场经济是人类迄今为止最具效率和活力的经济运行机制和资源配置手段,它具有任何其他机制和手段不可替代的功能优势:一是经济利益的刺激性。市场主体的利益驱动和自由竞争形成一种强劲的动力,它极大地调动人们的积极性和创造性,促进生产技术、生产组织和产品结构的不断创新,提高资源配置的效率。二是市场决策的灵活性。在市场经济中,生产者和消费者作为微观经济主体的分散决策结构,对供求的变化能及时作出灵活有效的反应,较快地实现供需平衡,减少资源的浪费,提高决策的效率。三是市场信息的有效性。高效率的分配资源要求充分利用经济中的各种信息。而以价格体系为主要内容的信息结构能够使每一个经济活动参与者获得简单、明晰、高效的信息,并能充分有效地加以利用,从而有利于提高资源配置的合理性。此外,市场经济的良性运行还有利于避免和减少直接行政控制下的低效和腐败等。但是另一方面,市场经济也有其局限性,其功能缺陷是固有的,光靠市场自身是难以克服的,完全摒弃政府干预的市场调节会使其缺陷大于优势,导致“市场失灵”。因而必须借助凌驾于市场之上的力量——政府这只“看得见的手”来纠补市场失灵。

市场失灵使政府的积极干预成为必要,然而就目前中国职业足球联赛市场来看,并不是市场失灵导致联赛的低迷,而恰恰是行政干预过多导致了市场低迷。

在我们积极进行市场调节的同时,我们也应该清醒地认识到必要的、适当的行政干预在适当的时候也是必须的。因为生产的边际成本决定市场价格,生产成本的水平使市场主体在市场的竞争中处于不同地位,进而导致某些处于有利形势的俱乐部逐渐占据垄断地位。同时为了获得规模经济效益,一些市场主体往往通过联合、合并、兼并的手段,形成对市场的垄断,从而导致对市场竞争机制的扭曲,使其不能发挥自发而有效的调控功能,完全竞争条件下的“帕累托最优”即资源配置的最优化,也就成为纯粹的假设。这就需要行政机构充当公益人,对市场主体的竞争予以适当的引导、限制,如即将出台的《反垄断法》、价格管制、控制垄断程度等。

## 2.3 明晰产权归属,重置管理结构

产权是中国职业足球改革的重点,同时也是改革的难点,难点在于中国足协是否愿意放弃经营权和管理权。中国足协的官员应改变以前惯有的行政指令性作风,应意识到只有让整个足球市场健康有序发展才能出现双赢的局面。

中国足球职业化进程11年来,经过了风风雨雨,在现代市场经济体系中,市场调节与政府干预、自由竞争与宏观调控,是紧密相联、相互交织、缺一不可的重要组成部分。我们不能照搬美国或欧洲的职业联赛制度,因为中国的整体经济环境与美国或欧洲的经济环境差别太大。在当前市场机制仍不完善的情况下,一味的追求市场效率显然是不现实的。中国职业足球联赛市场与欧美市场的不同决定了中国职业足球联赛暂时离不开行政干预。但随着我国整体经济体制的逐步完善,可以预见市场调节将成为中国职业足球联赛的主要运作方式。

## 参考文献:

- [1] 迈克尔·利兹,彼得·冯·阿尔门[美]. 体育经济学[M]. 北京:清华大学出版社,2003:38.
- [2] 吴金勇,教祥飞. 中超公司:足球“宪政”预演[N]. 南方周末,2005-04-28.
- [3] 中华人民共和国体育法[EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/power/show-info.php?n-id=10057>. 国家体育总局网站,2005-05-25.
- [4] 中国足球协会章程[EB/OL]. <http://www.sport.org.cn/ziliaochaxun/jingji/2004-03-31/126297.html>. 中华全国体育总会网站,2004-03-03.
- [5] 唐磊,李津津. 英超启示:一个成功的改革案例[N]. 中国新闻周刊,2004-11-29(37).
- [6] 谭建湘,王新胜,邹亮畴,等. 我国职业足球俱乐部资产构成与资产评估的研究[R]. 广州体育学院学报,2002,22(2):13-15.
- [7] 魏纪中. 足协“事企不分”体制要动大手术[N]. 南方都市报,2004-10-28.

[编辑:李寿荣]