

# 足协纵向约束下中超联赛规制困局与突破路径

靳厚忠<sup>1</sup>, 周腾军<sup>2</sup>, 张文健<sup>3</sup>

(1.中央财经大学 体育经济与管理学院, 北京 102206; 2.西南财经大学 体育与经济管理研究中心, 四川 成都 611130; 3.温州大学 体育与健康学院, 浙江 温州 325035)

**摘要:** 中国足球协会定位于兼顾“协助政府”和“服务会员”的双重目标,但实际上更多的是代表政府实施对职业联赛的纵向监管,导致中超联赛内部治理结构和俱乐部保护机制严重缺失。针对这一问题,研究基于激励性规制的理论框架,提出以下建议:一是提升俱乐部的自主权,构建涵盖多方参与的决策机制,强化应对足协纵向约束的抗衡势力;二是降低足协的行政职能与领导权威,使其致力于协调政府与俱乐部的目标一致性;三是从命令性规制转向激励式规制,推动政府从行政管理者向市场规制者的角色转变,使其更好地介入联赛治理、促进政府与市场主体良性互动;四是合理使用交叉补贴等激励性政策,完善职业联盟内部的自我治理机制。

**关键词:** 中国足协; 职业足球联赛; 纵向约束; 控制权缺失

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2025)02-0047-07

## Regulation dilemma and breakthrough path of Chinese Super League under the vertical constraints of Chinese Football Association

JIN Houzhong<sup>1</sup>, ZHOU Tengjun<sup>2</sup>, ZHANG Wenjian<sup>3</sup>

(1.School of Sport Economics and Management, Central University of Finance and Economics, Beijing 102206, China; 2.Center of Sports Economics and Management, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China; 3.School of Physical Education, Wenzhou University, Wenzhou 325035, China)

**Abstract:** The Chinese Football Association is positioned to balance the dual goals of "assisting the government" and "serving its members," yet in practice, it primarily represents the government in implementing vertical supervision over professional leagues, leading to significant deficiencies in the internal governance structure and club protection mechanisms of the Chinese Super League. To address these issues, this study proposes the following recommendations based on an analytical framework of incentive regulation. At first, enhancing the autonomy of clubs by establishing a decision-making mechanism involving multiple stakeholders, thereby strengthening the countervailing power against the vertical constraints of the Chinese Football Association. Secondly, reducing the administrative functions and leadership authority of the Chinese Football Association, enabling it to focus on reconciling the goal inconsistencies between the government and clubs. Thirdly, shifting from command-and-control regulation to incentive-based regulation, facilitating transformation of the government's role from an administrative manager to a market regulator, and thereby enabling it to better intervene in league governance and promote positive interactions between the government and market entities. Fourthly, utilizing incentive policies such as cross-subsidies appropriately to improve the self-governance mechanisms within the professional league.

**Keywords:** Chinese Football Association; professional football league; vertical constraints; loss of control right

为推动中国足球发展,中央政府相继出台一系列政策文件,如《中国足球改革发展总体方案》《中国足球中长期发展规划(2016—2050 年)》以及《进一步推进足球改革发展的若干措施》等。然而,这些政策的实施效果并不尽人意。问题的根源,很大程度上可归咎于足协在联赛规制中的偏差,以及政府和俱乐部之间目标利益的不一致。具体而言,在现行足球协会主导的管理模式下,政府和俱乐部之间的利益冲突时常会导致规制效果不佳。这是因为,足协在处理与俱乐部之间的关系时,往往倾向于代表政府对职业联赛进行纵向监管,忽视对俱乐部的利益保护<sup>[1]</sup>。这种单向、纵向且强制性的监管方式,在面临政府与俱乐部目标和利益不一致时,往往会损害俱乐部的利益。同时,俱乐部对联盟控制权的缺失<sup>[2]</sup>,也使其在面对足协的监管时难以有效维护自身利益,甚至可能遭受利益侵害,如资产被侵蚀等。因此,如何有效改善俱乐部利益保护机制,如何在政府和俱乐部之间进行权衡,成为提高行业协会实际规制过程的核心任务。针对上述问题,新规制经济学的激励性规制理论提供了一个可行的解决思路。该理论强调,在被规制企业拥有不对称信息的条件下,通过合理的制度设计来激励市场主体的行为,从而实现市场有效运行。在中国足球改革的背景下,引入激励性规制理论有助于推动足协在保持政府职能的同时,更好地服务俱乐部和联赛的发展需求,实现足球产业的可持续发展。鉴于此,本研究主要探讨如何在中国足球协会规制实践中引入激励性规制理论,通过足协内部的深化改革来加强治理,进一步探求市场化改革的可行路径,为中国足球的崛起之路提供新的思考视角和解决方案,也为其他项目协会提供借鉴。

## 1 职业联赛与足球协会的关联性探析

### 1.1 职业足球联赛外部治理结构的分类

目前,世界上职业足球联盟治理模式主要分为两类:独立实体模式和协会模式<sup>[3]</sup>。第一,独立实体模式联盟,是由俱乐部通过横向协议形成的“战略联盟”,是一个拥有独立所有权结构的商业公司,决策权力属于股东(俱乐部),足协通常很少介入职业联赛运营,主要代表为英超联赛和英冠联赛。在独立实体模式下,联盟各项制度都是通过自下而上的方式执行,属于典型的利益相关者协同治理机制<sup>[4]</sup>,就其市场属性而言基本属于寡头垄断或者完全垄断的市场结构。第二,协会模式联盟,主要体现为,无论联盟是否财务独立、或者能否自我管理,都需要国家足协进行授权,从而也就出现“足协的纵向约束”。此时,联盟作为国家足协实施调控管理以及与俱乐部利益角逐的平台,而非俱乐

部的代表<sup>[5]</sup>,主要代表为欧洲本土顶级足球联赛如五大联赛以及我国的中超联赛。协会模式是一种政府主导的行政垄断联盟,主要表现为自上而下的行政机制约束<sup>[6]</sup>,联盟内部多个利益主体的目标函数往往很难统一,因此也造成许多治理问题。例如,张剑利<sup>[7]</sup>认为,中超联赛是一个准政府组织结构,其目标是“发展体育运动”以及为国争光,因此职业体育联盟的治理实际是政府治理。张兵<sup>[8]</sup>发现,中国职业体育是体育领域不断社会化、市场化改革的结果,职业足球联赛“生产性”的定位依旧无法摆脱以足协为首的“非物质生产部门”控制权主体地位<sup>[9]</sup>,那么由政府主导推进的从计划秩序向市场秩序转轨是其显要的演进特征。

### 1.2 协会模式下足协与联赛关系的类型

根据国际体育研究中心(CIES)研究员卡米尔·博利亚特等<sup>[10]</sup>的调查研究发现,协会模式下的职业足球联赛与国家足协的关系主要存在 4 种情况。第一,职业联赛是国家足协的直接会员,如德国的“德国足球职业联赛协会”是一个由德国顶级足球联赛组成的协会,同时也是德国足协的直接会员。第二,职业联赛主要由作为足协会员的俱乐部来代表其利益,职业联赛本身并不是国家足协的会员,如西班牙、法国、英格兰。第三,职业联赛和俱乐部都是国家足协的会员,共同参与到足协的各项决策,如意大利、新加坡、日本、卡塔尔。第四,职业联赛和俱乐部都不是国家足协的会员,地区性足球协会才是国家足协的会员,如澳大利亚、印度、新西兰。

### 1.3 中国足协与中超联赛关系及独特性

#### 1)中国足协与中超联赛的关系。

根据《中国足协章程(2019)》《中国足球协会注册管理规定》,参加职业联赛的足球俱乐部需要在属地会员协会进行注册,并由地方足协代表该地区的各足球俱乐部进入中国足协的会员大会,因此从程序上来看,我国的职业足球联赛和与国家足协的关系属于上述调查中的第 4 种类型。第二,从现实实践来看,在 2022 年中国足协第十一届会员大会的 200 多位会员代表中,来自 47 个地方协会的主席和秘书长(部分因公未能出席)作为主要代表具有投票表决权,而作为特邀代表(体育总局相关部门、部际联席会议成员单位代表)和列席代表(中国足协法律机构负责人、新疆生产建设兵团足协以及各中超中甲俱乐部代表)只有参加足代会和分组讨论的权利,没有表决权。由此可发现,俱乐部或者职业联盟都不是中国足协会员,无法参与足协各项决策。此外,根据 2020 年 5 月 13 日中国足协干部大会上正式公布的 16 个部门名单和 3 个下设直属单位,也发现负责运营中超联赛的中超公司位列其中。

以上分析充分表明, 中超联赛实际上是中国足协的内设部门, 由中国足协直接或间接参与管理, 现阶段未能真正实现“管办分离”。

## 2与其他国家比较中国问题的独特性。

首先, 经济体制差异显著。中国长期计划经济体制对足球联赛市场化构成制约, 资源配置和市场竞争机制不完善, 与其他已实现市场化转型的国家形成鲜明对比。其次, 行政干预程度不同。中国足协在职业联赛中扮演强势角色, 过度行政干预限制俱乐部自主权和市场竞争。这种干预方式与其他国家注重市场机制、鼓励俱乐部自治的做法具有显著差异, 导致中国联赛缺乏活力和创新性。再次, 法律环境差异明显。中国足协的法律地位、权力边界长期以来都比较模糊, 导致权力滥用和权责不清。相比之下, 其他国家法律框架更为清晰, 有助于规范足协与联赛关系, 维护双方权益。最后, 社会文化因素也存在显著差异。中国“强政府弱社会”观念影响足协与联赛权力关系, 政府主导色彩浓厚, 而其他国家更注重社会自治和民间参与。因此, 在探讨中国职业足球联赛规制困局和突破路径时须充分考虑这些独特性, 寻求符合中国国情的解决方案, 以促进联赛健康和可持续发展。

## 2 足协纵向约束下中超联赛规制困局的内在逻辑

### 2.1 中超联赛选择“协会控制”模式的必然性

从职业足球联赛的产品市场看, 由于存在市场失灵的问题, 导致政府长期对这一市场进行规制, 同时也是中超联赛表现为协会控制模式的主要原因。具体而言: 第一, 中超联赛是一种具有广泛影响的公共服务, 由中国足球协会组织, 中超联赛有限责任公司运营, 并通过电视转播手段免费向公众提供的观赏性产品, 对广大球迷来说(尤其电视观众)不具有竞争性和排他性, 因此是一种典型的公共物品。第二, 中超联赛是中国最高级别的职业足球联赛, 不存在任何可与之匹敌的市场产品, 具有极高的垄断特征, 容易造成市场失灵。第三, 职业足球联赛是一种具有高度专业化的运动, 俱乐部与球员对赛事产品拥有更多的信息, 虽然部分球迷和消费者具有一定的欣赏与鉴别能力, 但大多数对于“黑哨”“假球”“默契球”、球员偷懒等影响产品质量和数量的行为是难以辨别和确证的<sup>[9]</sup>, 存在着信息不对称。以上3方面均造成市场失灵, 从而需要政府这一有形的手进行规制。其中后两点, 在英美等国商业性体育赛事中也广泛存在, 因此政府控制下的中国足协作为赛事产品提供商, 中超联赛版权直接属于中国足协, 使其具备一定程度的公共品属性,

应是足协对联盟规制的主要理由。

从职业足球发展的法律、经济、社会和制度背景看, 政府直接参与中超联赛的管理由内而外都具有合理性, 选择协会模式的联盟治理结构也是题中应有之义。第一, 目前世界上行业协会主要有德日模式和英法模式, 其中前者主要存在于大陆法系的欧洲大陆国家和日本, 行业协会一般履行的是政府助手的职能; 后者则以奉行英美法系的美国和英国为代表, 协会作为企业利益的代表处于政府的对立地位<sup>[1]</sup>。从法律背景来看, 我国长期以来奉行的大陆法系, 因此德日模式可能是我国协会发展中的普遍选择。第二, 新中国成立以来我国长期处于“计划经济”的命令型经济体制下, 政府对各项经济事务进行直接干预和控制, 同时再与“强政府弱社会”的社会背景相互作用, 导致市场主体缺乏自治能力和自我组织能力, 限制经济发展潜力, 因此德日模式中的行业协会更适合我国的实际。第三, 从我国行业协会发展历史来看, 大量行业协会直接脱胎于政府机关的改组(如现行的运动协会是2015年后逐渐由原来体育总局项目管理中心转换过来并逐渐脱钩), 但这些所谓的“自上而下型”行业协会从人员到工作作风都与原机构无异(比如中国足协党委书记仍由国家体育总局副局长兼任), 具有对中超联赛“指手画脚”的惯性。第四, 中国至今尚未真正成立“中超职业足球联盟”<sup>[10]</sup>, 只有足协主导下与16家中超俱乐部一起成立的“中超公司”, 其实质是中国足协的下设部门。如果没有能够直接代表俱乐部利益, 能够抛弃足协另起炉灶的抗衡势力, 没有能够承接体育行政管理部门让渡权利的独立组织<sup>[11]</sup>, 足协必定还会对中超联赛从“形式监管”转向为“实质管理”。

### 2.2 协会模式下政府与俱乐部目标不一致的形成

行业协会一般被定位于兼顾“协助政府”和“服务会员”的双重目标<sup>[1, 12]</sup>。而协会模式下的职业联盟治理结构, 实际上更多地体现为协会代表政府实施对职业联赛的“纵向监管”, 此时协会的目标与政府的目标基本一致, 但是与俱乐部的目标却存在很大差异。具体来说, 就足球项目而言, 政府的目标主要包括以下方面: (1)在政治层面, 政府积极推动职业足球联赛的发展, 旨在通过联赛的高强度对抗来训练运动员, 提高国家队竞技水平, 维护政治稳定和国家尊严。(2)在经济层面, 政府致力于推动职业联盟的规范化建设、确保联盟稳定和规范运行, 从而促进足球产业发展, 同时为青训、女足等其他足球事务建设获取发展资金。(3)在文化层面, 政府通过推动职业足球联赛的发展, 为群众提供高水平、观赏性强的比赛, 极大地丰富人们的精神文化生活。(4)在社会层面, 政府高度重视对

职业联赛的监管,维护足球运动的社会功能和秩序,防范假球、赌球、贪腐等违规行为和暴力事件等问题的出现。但与此同时,对于中超联赛俱乐部或其主要投资者而言,目标相对单一且明确——最大化比赛相关的经济收益以及其他商业领域的溢出效应<sup>[1]</sup>。其他方面的目标,都是以经济效益最大化目标为核心,这就与政府的多元目标之间存在一定差异,尤其是在经济效益最大化与政府的其他目标(如政治、文化、社会目标)之间可能产生冲突,这种差异和冲突导致政府约束下的职业足球联赛在规制上面临一定困境。

具体体现如下:(1)财务透明度和法律合规性。政府要求足球俱乐部在财务透明度和合规性方面严格遵守相关法律法规,如公布财务报表、缴纳社保等。但是,一些俱乐部为隐瞒财务信息或规避监管而采取一些不合规行为,如通过“阴阳合同”进行避税和躲避工资帽和亏损帽的限制。(2)国际赛事与联赛运行的冲突。政府在推动中超联赛发展时,常常会为了参加大型国际赛事而中断或者压缩联赛赛程,这与俱乐部追求稳定经济收益的目标不一致。同时,由于国家队的球员主要来自联盟各俱乐部,俱乐部有时候为了保证球员在联赛中能发挥更好,会鼓励球员在国家队中“出工不出力”。(3)人才培养和职业发展的困境。政府鼓励足球俱乐部注重本土人才培养和职业发展,为本土球员提供更好的职业机会,从而为提高国家队竞技水平奠定基础。但是俱乐部可能会更加关注联赛成绩和短期回报,更倾向于引进国际大牌球员来提高俱乐部竞争力。(4)社会秩序和组织管理。政府在监管中超联赛时主要是为了维护足球运动的社会功能和秩序,防范假球、赌球、贪腐等违规行为和暴力事件等问题的出现,但俱乐部可能更专注于争取更多比赛收入和商业溢出效应,从而破坏联赛公平性和可持续发展。(5)品牌形象和球队风格。政府鼓励俱乐部树立良好的城市品牌形象,努力打造百年俱乐部,采用“中性名”,但是俱乐部也需要根据自身特点和竞争优势打造自己的球队风格,同时为了获得赞助商的投资而对其出售俱乐部的冠名权,这可能导致政府所需要的代表地方特色的品牌形象和球队风格之间的冲突。

### 3 足协纵向约束下中超联赛规制困局的主要表现

#### 3.1 协会模式下决策权缺失对俱乐部利益的损害

在协会模式下,联盟的决策权被政府控制下的协会掌握,联赛各项政策和决策几乎都由国家足协全权决定<sup>[13]</sup>。这导致联盟成员无法有效参与到联盟规章制度的制定过程中,其意见很难被充分听取和纳入,对

于联盟规制的影响力也较为有限,容易造成俱乐部利益损害。具体而言,俱乐部利益受损主要体现在以下方面:(1)无法实现投资回报。俱乐部作为联盟的主体之一,需要承担投资和管理球队的责任。但是,在联盟的决策中俱乐部往往缺乏话语权和控制权,在资源和权益获取方面处于弱势地位(比如球队命名必须满足“中性名”政策要求,必须要“去企业化”,从而令冠名与赞助收益骤减)。此外,由于决策权被协会控制,联赛规则和政策变动不确定性大,俱乐部难以有效投资和运营,进而影响收益和回报。(2)难以获得公平竞争环境。在协会模式下,联盟政策和规章制度往往顾及到整个足球行业的发展,但不一定兼顾所有俱乐部的利益。因此,某些俱乐部可能会因为政策的不公平而受到不良影响。例如,虽然“亏损帽”政策通过限制头部俱乐部的投资从而在一定程度上能够增加联盟整体竞争性平衡,但同时也限制了尾部俱乐部通过增加投资来追赶的机会,极大保护了头部与中部俱乐部的优势地位,使得俱乐部很难在公平的竞争环境中获取自己应有的收益<sup>[14]</sup>。(3)缺乏自主权和创新空间。在协会模式下,联盟决策往往是由上而下的,通常采取一种“一刀切”的决策方式,无法根据俱乐部的不同需求和特点进行灵活调整。这种情况下,俱乐部的决策能力和竞争力都将受到限制,难以在联赛中展现出个性化的竞技风格和经营理念。例如,中国足协的“U23政策”硬性要求所有中超俱乐部必须有一名中国U23球员首发出场,后又补充规定U23球员使用人数不得低于外援使用人数,无论其实力和表现如何,这导致许多俱乐部不得不牺牲比赛质量满足规定<sup>[15-16]</sup>。

#### 3.2 协会模式下财务支出和收益分配权缺失对俱乐部利益的损害

协会直接控制的集中化管理模式在一定程度上削弱足球俱乐部的话语权和利益保障能力,在运营成本、赛事策划、收益共享等方面也面临较大的压力。(1)从运营成本角度看,足球俱乐部在参加联盟比赛时需要投入大量的资金用于球员选拔、维持日常运营、场地租赁以及其他相关费用。然而,由于联盟财务支出和收益分配权力集中在协会手中,俱乐部在这方面缺乏实际控制能力和决策权,无法自主调配收益和支出,会极大增加俱乐部运营成本和经营风险。例如,在新冠疫情的冲击下许多俱乐部面临球员欠薪问题,急需联盟救助。为此,广州恒大、北京国安等俱乐部向中国足协提出归还部分引援调节费以解燃眉之急的申请,但足协却未予回应,甚至有传闻称该基金已被足协挪用,导致大批俱乐部破产解散。(2)从赛事策划层面看,联盟组织的各项比赛如超级联赛、足协杯赛、

亚冠联赛等属于全国范围内的大型赛事, 需要协调多个俱乐部、球迷、政府机构等各方资源。但是, 在整体策划和实际执行过程中协会通常会倾向于维护自身权益, 而对俱乐部利益缺乏足够重视。例如, 为抑制天价外援以及提升国足表现, 2017赛季中国足协突然宣布更改外援政策, 将原本允许每队注册4名外援并上场3名的规定, 改为只能注册3名外援并上场2名, 这一政策变动未充分考虑俱乐部的实际情况和意见, 导致一些俱乐部在已经完成引援工作的情况下, 不得不重新调整战术和阵容, 给俱乐部的赛季计划和成绩带来严重影响。(3)从收益分配方面看, 联盟整体收益主要来源于广告赞助和转播权等渠道, 然而在收益分配时协会通常会截留较高的分配比例, 从而降低俱乐部的收益。根据德勤财务咨询公布的《中超联赛2018商业价值评估白皮书》数据, 中超公司2018年总计进账15.9亿元, 其中商业赞助为4.65亿, 版权收入约为10亿, 其他收入为剩下的部分。而在收益分配中, 16支中超球队每队的最终分红平均大约在6500万, 各占约4%, 剩余36%收益全部落入足协的腰包。这一比例, 基本按照各单位在中超公司占股进行分配, 但是远高于广州富力投资人张力为代表的俱乐部方面愿意“许诺”给足协的10%的分成, 这也是足协与俱乐部“矛盾”的主要关键。

### 3.3 协会模式下联盟管理机制被行政规制所取代对联盟自我治理能力的损害

协会模式下联盟管理机制被政府行政规制取代, 使得联盟缺乏自我治理能力, 影响联盟发展。具体表现如下: (1)独立经营权不足。在协会模式下, 联盟往往受到政府的控制和干预而失去独立性, 成为政府的附属机构, 难以在联盟内部建立起有效的管理制度。《中国足球改革发展总体方案》提出, 要建立具有独立社团法人资格的“职业联赛理事会”, 负责组织和管理职业联赛。中国足协也表示, “足协不会揽权, 而是要放权, 职业联赛理事会将有独立的经营权、管理权和分配权, 足协只是在重大事项上拥有监管权, 并通过互派代表确保机制的完善”。但实际上这一改革依然还是足协在主导, 经过8年筹备至今还“停滞不前”。可见, 俱乐部即使在筹备过程中都无法发挥主导作用, 更难说以后的独立经营。(2)权责分配不明确。中国职业足球联赛采用协会模式管理存在的问题, 也表现在权责分配不明确和内部利益不平衡方面。各成员单位之间的权责交叉和重复导致管理混乱, 且强势成员通过政治压力等手段干扰联盟管理机制、损害其他成员单位利益的情况也时有发生。例如, 在“中性名”政策要求下, 上海上港俱乐部改名为上海海港, 但并没

有真正削弱投资方上港集团企业色彩<sup>[17-18]</sup>。这种情况下, 职业联盟的管理机制缺乏自我约束能力, 无法有效实现自我治理, 从而对联盟的运营和整个足球产业的发展都造成极大影响。(3)监督机制不健全。首先, 由于俱乐部对联盟的控制权的缺失, 会使其难以有效监督联盟内部的管理问题, 导致联盟管理效率低下和处理问题不及时等, 从而影响俱乐部的正常运营和发展。其次, 缺乏有效的监督体系会导致足协滥用权力和贪污腐败等问题的出现, 直接损害俱乐部的经济利益和声誉, 同时也可能导致俱乐部与赞助商、球员等利益相关方之间的关系破裂。此外, 缺乏公正、科学的联盟决策机制也容易导致俱乐部的利益被监管者侵害, 如协会对联盟的利益侵占和违规操作等。

## 4 基于激励性规制破解中超联赛规制困局的对策

### 4.1 提升俱乐部的自主权: 建立俱乐部为核心的多方参与的决策机制, 强化应对纵向约束的抗衡力量

在激励性规制理论中, 要求被规制企业拥有一定的自主权, 从而在应对上游的规制时能够更好地博弈。但中国足球联赛在受足协监管的过程中, 由于不存在真正能够代表俱乐部利益的“职业足球俱乐部联盟”来与足协进行讨价还价, 足协的监管长期以来都被诟病未能充分考虑俱乐部作为联赛主要生产者的基本利益, 同时也缺乏透明度和公正性。为了解决这些问题, 建立一个包括俱乐部、球迷、媒体等多方代表参与的决策机制, 强化俱乐部应对纵向约束的抗衡力量<sup>[1, 12, 19-21]</sup>, 以确保联盟的事务被公正地管理和监管就显得尤为重要。首先, 让俱乐部参与决策可以提高联盟的竞争力和改革的效率。俱乐部是职业体育赛事生产的基本单位, 能够提供足球产业的实际运行数据和行业发展趋势, 为联盟制定政策提供有价值的参考。如果让俱乐部代表参与到决策过程, 组建一个真正能够体现俱乐部利益的“俱乐部联盟”, 那么就能更加深入地了解联赛的运营状况和改革的主要方向, 从而更好地推进联盟发展。其次, 让球迷参与决策可以提升联盟透明度。作为中国足球发展重要的推动力量, 广大球迷对于联盟发展也有着深刻认识和殷切期望。如果让球迷参与到联盟的决策, 可以向联盟提出作为赛事产品需求方(消费者)的关注点, 从而有助于联盟更好地服务于广大足球爱好者。最后, 让媒体参与决策可以提高联盟的公正性和信息透明度。媒体是信息传播的重要渠道, 通过向广大观众传递联盟的政策和决策, 可以帮助社会各界更好地了解联盟的运营情况和改革重点。同时, 媒体作为重要的监督机制, 能够对联盟运营进行监督

和批评，促使联盟更加注重公平竞争和合法运营。通过以上途径，可以有力强化俱乐部作为被规制方应对协会纵向约束的抗衡力量，防止协会通过不当手段来侵蚀俱乐部的利益。总体而言，建立包括俱乐部、球迷、媒体等多方参与的决策机制，强化联盟应对中国足协纵向约束的抗衡力量，是中国职业足球未来发展路线中的重要环节。

#### 4.2 降低足协行政职能与领导权威：重新定义足协的目标，致力于协调政府与俱乐部的目标一致性

在我国，中国足协长期以来存在着行政职能过重、职权滥用等问题，导致与俱乐部之间的目标不一致，从而制约中国职业足球的发展。为解决这一问题，需要重新定义足协的目标，降低足协的行政职能和权威，让足协从原来协助政府对联盟进行监管的角色转变到定位于协调政府与俱乐部的目标不一致<sup>[1, 12, 19-21]</sup>。其中包括以下方面：首先，解决政府和俱乐部目标不一致性问题。足协作为联盟组织和管理机构，必须同时考虑政府和俱乐部的利益，但政府和俱乐部的利益并非总是一致。因此足协需要在政府和俱乐部之间寻求平衡，在各方面制订合适的政策和方案，保障联盟、俱乐部和球员的利益，并确保体育赛事的公正公平。其次，加强俱乐部参与和话语权保障。足球协会的服务对象不应当只是地方协会会员，也应该包括俱乐部，因此协会必须要充分考虑俱乐部的意见和建议，让俱乐部对协会的决策有更多的参与和发言权。俱乐部的这种参与，不仅能够增加俱乐部的归属感和对联盟的信任度，还能提高协会的民主性和透明度，为联盟长远发展打下良好基础。最后，着力激励足协从事更多有益于俱乐部的事务。足球协会应将会员的利益作为首要任务，积极推动联盟发展和壮大，提高俱乐部收益水平和福利待遇，完善俱乐部管理和球员培训机制，优化竞赛规则和赛事安排等。只有通过这些方式，才能真正体现足球协会的价值和意义。总之，重新定义足协的目标、降低足协行政职能与权威，使其从原来协助政府对联盟进行监管转变到协调政府与俱乐部的目标一致性，是促进我国足球事业健康发展的重要举措。

#### 4.3 从命令性规制到激励式规制：推动政府从管理者向规制者的职能转变，深度参与联赛治理

在职业体育联赛中，政府作为重要的管理者和监管者，需要不断调整职能转变，从原来的命令式规制向激励性规制转变。首先，政府要明确自身角色的定位，要积极从管理者向规制者进行职能转变。在传统上，政府主要扮演职业联赛管理员和监管者的角色，通过对俱乐部进行严格管理和详细规定，从而维护联赛的稳定性与公正性。然而，在新的经济环境下，政

府应注重职能转变，要从传统的命令式规制向激励性规制转变，通过激发社会各方面力量来促进职业俱乐部发展。政府不能将自身的目标强加给职业联赛，而是通过合理激励的方式推动职业俱乐部在追求自身利益的同时也实现政府目标。其次，政府可以通过合理的机制设计和职能转变，来与市场主体建立良好的合作关系。政府不能只提要求而不管要求能否执行、能否有效执行、能否有动力执行。为此，政府要注重建立和完善联赛治理结构，将政府与市场主体融为一体，形成协同合力共同推进联赛发展。例如，政府可以考虑建立更加公开透明的决策机制，让各方面的利益相关者都参与到联赛治理中来，从而保证联赛的公正和透明。最后，政府要重视对职业俱乐部的支持和帮助，促进职业俱乐部的发展。比如，可以通过优惠政策、资金扶持等多种手段来刺激俱乐部的发展，鼓励俱乐部投入更多资源和精力来提升自身实力，并且更好地服务于球迷和社会。总之，在职业体育联赛中，政府需要不断审视自身的职能转变和监管机制的设计，有效参与到联赛的治理体系中去，从而更好地与市场主体合作，共同推进联赛发展。

#### 4.4 合理使用交叉补贴政策：通过优化设计交叉补贴等联盟激励政策，完善联盟自我治理机制

随着职业足球市场化改革的逐步推进，越来越多的人对职业足球联盟内部自我治理机制的完善提出了更高要求。同时建立一个稳定、公平、透明和健康的联盟治理体系，也是确保联盟长期稳定发展的关键。为此，可以采取一系列交叉补贴等激励性规制措施，来完善联盟内部自我治理机制，提高联盟运营效率和公平竞争程度。首先，可以推动硬工资帽制度改革，构建公平竞争的联盟生态。硬工资帽制度是限制球队薪酬总额的最有效方法之一，可以避免高投入的豪门球队垄断联赛，确保所有球队都有相同的薪酬预算。这不仅能够促进联盟内部竞争，还可以防止某些富有的俱乐部通过巨额的资金注入来不断增强自身实力，有效提升俱乐部自身经营管理能力和联盟竞争性平衡。在推广硬工资帽制度的同时，还可以考虑年龄、球员经验等因素，针对不同年龄段的球员分别设定总工资帽。这样可以防止球队仅仅依靠高薪签下老将球员，同时也可鼓励球队培养年轻球员和中生代球员。其次，精心设计亏损帽政策，准确衡量约束力度和竞争促进效果。亏损帽政策作为交叉补贴的一种重要约束措施，也可以有效控制胜率导向俱乐部的过度投资，避免某些富有俱乐部通过巨额的资金注入来不断增强自身实力，提高联盟竞争性平衡。但是，过度增加亏损帽的约束力度也可能对竞争性平衡产生逆转作

用, 因此需要根据不同时期的情况灵活调整其约束力度。再次, 除了硬工资帽和亏损帽政策外, 收益共享制度也能够增加联盟竞争性平衡。除了传统的电视转播权(版权)收益和联盟整体冠名收益的共享机制外, 也可以考虑将各俱乐部的冠名赞助纳入到共享体系, 从而降低俱乐部在追逐金主赞助上的狂热, 这不仅可以提高联盟的竞争性平衡, 也能较为有效地应对当前职业足球俱乐部的金元现象。最后, 可以考虑采取更为广泛的激励性规制来推动联盟自治结构的完善, 如对严格执行联盟规定的俱乐部设置额外奖金等, 保证联盟规则得到有效执行并激励球队更加认真地投入到比赛。总之, 职业联盟的长期稳定发展需要一个稳定、公平、透明和健康的联盟治理体系。通过交叉补贴等激励政策, 完善职业联盟内部自我治理机制, 可以有效提高联盟的竞争性平衡和促进联赛的长期稳定发展。

## 5 结语

中国足球作为体育强国战略的重要组成部分, 其发展过程中的问题既体现行业特性, 也揭示体育市场化改革的共性问题。当前, 中国足球面临的主要挑战在于足协对职业联赛的纵向监管失衡, 以及缺乏有效的逆向监管机制, 从而造成权力滥用和监管失效。为解决这些问题, 提出建立以俱乐部为核心、多方参与的抗衡力量, 足协需重新定位角色、协调政府与会员目标, 政府应转变为规制者角色, 并提供公平、透明的外部环境。展望未来, 中国足球需深化改革, 加强内部治理, 同时各项目协会也应从中汲取经验, 共同推动体育市场化改革的健康发展, 为实现体育强国战略目标贡献力量。

## 参考文献:

- [1] 谭燕, 王胥覃, 谭劲松. 行业协会治理: 组织目标、组织效率与控制权博弈——以中足协和中超杯“资本革命”为例[J]. 管理世界, 2006(10): 27-38.
- [2] 马阳, 马库斯·库切特. 基于组织变革理论的中超联赛治理改革研究[J]. 体育学刊, 2019, 26(6): 57-62.
- [3] 卡米尔·博利亚特, 拉法莱·波利. 世界各国足球协会与职业联赛治理模式研究报告[M]. 天津: 天津人民出版社, 2017.
- [4] 崔鲁祥. 中国职业体育利益相关者分析及协同治理——职业篮球、足球实证[D]. 北京: 北京体育大学, 2012.
- [5] 郑志强. 中国职业足球联赛的产权分析及其利益分配[J]. 天津体育学院学报, 2008, 23(6): 483-486.
- [6] 刘苏, 许兰, 汤卫东. 地方足协实体化改革的制度困境与纾解之策[J]. 体育与科学, 2021, 42(1): 45-55.
- [7] 张剑利. 职业体育联盟及其相关法律研究[D]. 北京: 北京体育大学, 2004.
- [8] 张兵. 走向秩序——我国职业体育发展研究[D]. 南京: 南京师范大学, 2012.
- [9] 陈伟, 王喆, 徐兰飞. 中国足球体制改革与监管体系建设——概念、问题与方向[J]. 公共管理学报, 2006(1): 91-98.
- [10] 陶玉流, 李状. 中国职业足球联盟建立的原则、基础与思路[J]. 北京体育大学学报, 2019, 42(10): 64-71.
- [11] 陈林会. 挑战与超越: 基于中观视角的体育治理创新[J]. 体育与科学, 2016, 37(5): 47-54.
- [12] 梁伟, 梁柱平, 张珺. 中国足球协会“双向代理人”角色定位及其对职业联赛的治理研究[J]. 天津体育学院学报, 2014, 29(6): 484-488.
- [13] 黄涛, 万发达. 中国足协与足球俱乐部矛盾的主要原因分析[J]. 体育学刊, 2009, 16(9): 24-27.
- [14] 周腾军. 职业体育联盟中交叉补贴政策对竞争性平衡的影响[D]. 上海: 上海财经大学, 2024.
- [15] 花楷, 刘晓宇, 胡凯, 等. 中国足球超级联赛U23新政何以有效?——基于“足协-俱乐部”的博弈[J]. 武汉体育学院学报, 2020, 54(8): 72-80.
- [16] 杨铄. 职业足球运动员出场年龄特征问题研究: 国家队、联赛与U23政策[J]. 中国体育科技, 2019, 55(4): 49-62.
- [17] 黄鑫, 赵树博. 我国职业足球俱乐部名称非企业化的法律分析[J]. 天津体育学院学报, 2024, 39(4): 491-496.
- [18] 王博, 钟秉枢, 郑晓鸿, 等. 英国职业足球俱乐部名称非企业化与地域化发展研究[J]. 北京体育大学学报, 2020, 43(4): 142-149.
- [19] 梁伟. 公司治理结构优化下的中国足球超级联赛管办分离研究——基于对公司自治与政府规制的理解[J]. 中国体育科技, 2015, 51(1): 36-41.
- [20] 梁伟. 中国足球职业联赛“政府产权”的界定及其边界约束研究——基于产权由物权关系向行为权利关系演化的理论视角[J]. 体育科学, 2015, 35(7): 10-17.
- [21] 梁伟, 曹田夫. 多重制度逻辑下中国职业足球俱乐部的发展困境与改革路径[J]. 北京体育大学学报, 2022, 45(6): 119-128.