

1999 年全国体育工作会议参阅材料  
国家体育总局体育软科学资助出版项目

# 市场经济条件下的 各国体育政策

国家体育总局体育信息研究所

---

地 址：北京体育馆路 11 号国家体育总局体育信息研究所综合研究部

邮 编：100061

电 话：(010)67112233 转 2635，2638

传 真：(010)67160598

E-mail: siizh@public.fhnet.cn.net

字 数：200 千字

印 数：1,000 册

工本费：30.00 元

---

版权所有，翻印必究

# 序

一个国家的宏观体育政策不仅体现了这个国家体育工作的发展方向，也是这个国家对体育事业领导、协调、监督的基本调控手段。政策既是行政命令的延伸和强化，又是法律法规的基础。当前，国务院机构改革，国家体委改组为国家体育总局，为体育改革和发展创造了新的契机。由于政府职能的转变，体育管理部门迫切需要加强有力的决策支持系统和及时、有效的信息支持系统。政策研究是决策科学化的前提条件，它不仅需要深入的理论研究和实践探索，而且还应吸收和借鉴世界各国先进的管理经验，为我所用。信息成果的运用，比较方法的倡导，不仅能提高政策研究的水平，也会使政策研究的手段和内容更加丰富。

国外体育管理体制和体育政策是国家体育总局体育信息研究所一项非常重要的研究内容。多年来，信息所在该领域的研究中，积累了大量的研究资料，取得了一批研究成果。本文集选登的就是近几年研究的部分成果。

102/6 60

这本小册子立足于世界各国体育改革的发展情况，突出政策分析和体制研究。所选的 17 个国家横跨四大洲，既考虑其体育发展特点，又具有一定的代表性。可谓是一个国外体育政策的“信息资料库”。我们期望本文集对各级体育部门的领导和体育理论工作者有参考价值和指导意义。

我们的研究工作得到了国家体育总局领导、政策法规司以及专家学者的大力支持，在此一并表示感谢。

**倪同云**

一九九八年十一月

## ~目 录~

|         |         |
|---------|---------|
| 序 ..... | 倪同云 (1) |
|---------|---------|

### 美 洲

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| 美国职业体育的发展趋势和美国政府的职业体育政策.....  | (1)  |
| 美国政府的业余体育政策 .....             | (15) |
| 加拿大政府是如何管理体育运动的 .....         | (24) |
| 从巴西《体育法》的修改过程看巴西体育政策的变迁 ..... | (37) |

### 欧 洲

|                                         |       |
|-----------------------------------------|-------|
| 法国体育体制和体育发展战略概况 .....                   | (49)  |
| 德国体育体制和体育政策的新发展 .....                   | (69)  |
| 英国的体育管理体系及其体育政策剖析 .....                 | (81)  |
| 意大利体育管理体制的核心<br>——意大利奥委会的发展及其出现的问题..... | (96)  |
| 变革中的匈牙利体育政策.....                        | (109) |
| 高福利制度下的瑞典体育 .....                       | (121) |
| 挪威政府的体育政策.....                          | (134) |
| 西班牙体育体制的特点和体育政策的变化.....                 | (151) |

### 亚洲及大洋洲

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 紧随时代脚步的日本体育政策..... | (162) |
|--------------------|-------|

|                     |         |
|---------------------|---------|
| 韩国体育体制发展的新趋势.....   | ( 177 ) |
| 印度体育管理机构和主要体育政策     |         |
| ——发展中国家的典型代表.....   | ( 190 ) |
| 以色列政府在体育发展中的作用..... | ( 202 ) |
| 澳大利亚的体育发展战略计划.....  | ( 212 ) |

## 美国职业体育的发展趋势 和政府的职业体育政策

50 年代以前，“保持体育运动的纯洁性”一直被认为是美国体育运动的主要特点。当时，体育被当作一种“娱乐和游戏”，既不被作为政治工具，也没有商业特性。从 60 年代开始，美国的职业体育运动有了巨大发展，大约有 18 个体育项目逐渐走上了职业化的道路。但是其中影响最大、发展较为完善的职业体育项目有 4 个：职业棒球、职业篮球、职业美式足球和职业冰球。美国公众认为，这 4 个体育项目是最能融合美国传统与现代竞技的体育项目。

进入 90 年代以来，美国职业体育取得了巨大的发展，不仅表现在巨大的商业盈利方面，也表现在一流的竞技运动水平上。在某种程度上，美国的职业体育是美国社会发展的一个缩影，其中包含了球队、球员、资方、联盟、政府之间的复杂关系，需要相应的政策法规对此进行规范，并提供支持。美国国会和最高法院在此基础上，针对美国职业体育发展的实际情况，给予职业体育运动一些其它行业所不具备的特殊的政策支持，这也是美国职业体育迅速发展的主要因素之一。

### 一、美国职业体育组织结构的新发展

#### （一）职业体育联盟的性质和特点

职业体育联盟从本质上讲属于民间机构，由职业队的业主们委托一些专家进行管理，代表这些业主们的利益。联盟对所属的

职业运动队有较强的控制权和垄断权，被美国商业界称为“体育卡特尔”（卡特尔指工业界为某一目标，如限价，限制工资，控制产品，分配定单等，而成立了垄断组织）。从根本上说，美国职业体育联盟是“经济上的合资企业，法律上的合作实体”。

职业联盟的最高权力机构是执行委员会，由各职业队的业主组成，负责重大问题的决策，包括选择受委托的管理专家——即职业联盟的总经理（或称总裁）。总经理只对这个理事会性质的执行委员会负责。各个职业队按一定比例（大约 4~7%）把年收入的一部分上交给职业联盟。

职业联盟从以下几个方面对职业体育行使管理权和经营权：

——确定职业队的数量及其合理分布，以免过份集中，影响经济效益；

——决定运动员的合理分配和流动，使各队实力大体相当，比赛更加吸引观众，同时避免各队为争夺运动员而抬高运动员的工资；

——确定比赛规则，决定比赛日程；

——与全国性的电视媒体谈判，出售电视转播权并分享收入；

——就门票等其它收入的分配问题进行协商并制订方案。

美国职业体育联盟的具体组织机构由于项目不同而形式各异，归纳起来主要由两个部门组成：一是负责训练和竞赛管理，处理与训练竞赛有关的事务；另一个部门主要处理与商业活动有关的事务，全面负责经营活动。

## （二）职业代表队所有制形式的新变化和职业队的扩张趋势

美国的职业体育代表队的所有制形式主要有 3 种——独资、合资和股份制形式。美国橄榄球职业联盟在 70 年代曾禁止各类公司拥有自己的橄榄球队，随着职业联盟的不断扩展以及球队日常开支的不断增长，这一禁区已经得以突破。专家们认为，正是这一因素刺激了 90 年代职业体育运动队公司所有制形式的建

立。引人注目的，是越来越多的电视公司介入职业体育。70年代就出现的体育与电视业不断融合的趋势，因而再次出现了新的循环。

长期以来，美国职业体育联盟对增加职业球队的数量一直持保守态度，不太愿意增加职业球队的数量。但是，由于近年来各职业球队的财政收入稳步提高，出现了赚取更多收入的可能性，而且，在球员市场出现了“多余”的高水平球员，而地方政府的“需求量”大大超过“供应量”。几乎所有人口超过15~20万人的美国城市都认为有必要拥有一支代表本市的球队。

对美国职业体育来说，90年代可称为各项目联合会不断“扩张”时期。1988~1989年，职业篮联所拥有的球队由23队增加到27队；1991年，职业冰球联盟吸收了“圣一何塞沙克斯队”；1992~1993年赛季，又增加了来自渥太华和坦帕市的两支新队。1994年，职业橄榄球联盟有28支球队，职业棒球联盟有26支球队，职业篮球协会有27支球队，职业冰球联盟有24支球队。估计到2000年，职业冰球联盟拥有的球队可能会增至28支，职业篮联和棒联各30支；职业橄联32支。也就是说，这4个职业联盟的球队总数将达到120个。

在各职业联盟不断“扩张”的同时，职业球队加入联合会的“入会费”已大幅度提高，例如，新加入职业篮联的4队，每队入会费3,250万；新加职业冰联的3队，每队5,000万美元；棒球和橄榄球的新队入会费为1亿美元。

## 二、职业体育商业经营管理的新特点

### （一）职业体育的经营取得空前成功

90年代以来，美国职业体育的普及率和观众人数呈现稳定增长的趋势。据专家预测，到2000年，在美国职业体育的所有运动项目中，现场观看比赛的观众人数将达到每年3亿人次以上。美国职业体育迅速发展的另一个重要标志是其财政收入的迅

速增长, 对其进一步发展具有重大影响。80 年代初期, 美国职业体育的总收入大约在 30 亿美元左右。而 90 年代中期已经突破了 70 亿美元。据统计, 目前美国职业橄榄球联盟的收入大约在 17 亿美元左右, 职业棒球联盟的收入是 15 亿美元, 职业篮球协会的收入是 7 亿美元, 职业冰球联盟的收入大约是 4 亿美元。在过去, 美国职业体育的领导人以及运动队的主管人员主要关注两大收入来源——出售门票和向电视公司出卖比赛的电视转播权。尽管这两大收入来源仍然在职业体育的财政收入方面具有决定性的作用, 但是, 从 80 年代末期开始, 各职业联盟已经明显出现了努力探索新财源的趋势。这主要包括各职业体育组织和职业运动队的商业经营活动和广告赞助活动日趋活跃。

## (二) 职业体育过分依赖电视

对美国任何一个运动项目来说, 如果不考虑电视对该项目的态度, 就无法预测其发展前景。70~80 年代, 人们主要讨论的是职业联盟和职业队与电视收入的分配, 而 80 年代, 人们讨论的话题已更加广泛。

美国的几个主要职业联盟通过电视转播的收入, 在总收入中所占的比重仍继续保持增长趋势。在经济利益方面, 职业体育和电视公司既有共同点, 也有分歧。电视台对职业体育感兴趣, 是因为它能扩大收视率; 而职业联盟和职业队对电视台感兴趣, 是因为电视台已成为其财政收入的主要来源之一, 电视还可以成为他们的宣传工具和吸引更多的赞助商, 而分歧在于电视转播体育比赛往往会使现场观众的人数减少。电视台仅对职业体育中最吸引人的几个项目进行转播会削弱其它项目的市场份额, 这也是美国职业体育各项目上不能均衡发展的主要原因。

目前, 美国各电视频道体育节目所占用的总时间为 1 年 1.8 万小时, 其中, 近 80% 是播放有关职业体育的节目。美国电视频道的体育节目已出现了饱和, 节目的收视率已占据优势地位。但是, 这也带来许多问题。美国著名学者卡里和扎约布认为, “职

业体育已过多依赖电视收入，而电视台则由于不断追求扩大收视率而使体育成为一种‘有读神灵的表演’。目前，体育节目已有些过滥，职业体育和电视台已具潜在的危机。”

另一新趋势是，那些最有影响的节目，已经从“免费的”国家电视台转到有偿服务的有线电视台。毫无疑问，这一趋势对职业体育的未来将产生影响。据美国职业橄榄球联盟预计，到1999年，通过有偿服务的有线电视公司出卖电视转播权，每年可得到60亿美元的收入。当然，这一问题已经引起了美国国会的关注，国会的反垄断法委员会，已经开始对这一问题进行审议。另外，日新月异的计算机数字技术，对职业体育与电视的结合提出了新的挑战。

### （三）劳资谈判成为职业的关键环节之一

由于各职业联合会与职业球队收入的增长导致了职业运动员工资的大幅度增加。80年代中期，年收入超过100万的不到100人，而现在已超过600人。1991年，美国职业棒球的650名运动员中的近一半年薪在100万美元以上；1993年，美国职业篮球协会的运动员的平均年薪就已经突破了100万美元。目前，收入最高的职业运动员的年薪在3,000万美元以上。据统计，美国一名普通职业运动员的年薪大约是美国普通教师年收入的20倍。

球员收入的过度增长使得一些职业联盟和运动队在经营上陷入困境。捍卫运动员权利的运动员工会、职业联盟和职业体育代表队的老板们现在对这个问题在总的方面上趋向一致，收入分配或多或少趋向于公平合理，例如，职业篮球协会已经确定了各职业队的工资限制总额——总收入的53%。各方一般都是通过集体谈判来解决工资问题。虽然，近年来美国职业体育多次出现球员因为工资问题与职业联盟发生纠纷，甚至引起球员罢工，但是总体上看，这种集体谈判制度在很大程度上保证了美国职业体育劳资关系的稳定。

### 三、针对职业体育的公共立法与政府的职业体育政策

在某种程度上,美国的职业体育是美国社会的一个缩影,包含了球队、球员、资方、联盟、政府之间的复杂关系。在处理和协调这些关系的过程中,需要有相应的政策法规发挥作用。根据美国宪法的解释,美国的政府机构分为国会、联邦行政机构和最高法院3个部分。美国职业体育政策首先是在美国政府针对商业机构制定的公共政策和公共立法的大背景下产生的。美国国会和最高法院在此基础上,针对美国职业体育发展的实际情况,给予职业体育运动一些其它行业所不具备的特殊的政策支持。因此,虽然美国没有专门的联邦行政机构负责管理美国的职业体育,但是它还是有大量的法律和司法决定与职业体育运动有关,有些我们可以称之为美国的职业体育政策或体育法规。这些政府的体育政策对职业体育联盟和职业运动队的商业运作和盈利起着至关重要的作用。美国著名的体育管理学者劳伦斯·查里普认为:“美国政府不仅成为美国职业体育的宏观调解者,而且还是职业体育联盟与职业运动队之间、职业体育中的劳资双方之间的最高仲裁者。”

美国职业体育的运作要涉及到大量的法律与法规。这些方面包括到税收、版权保护、运动员资格确定、相关权力分配、移民法、博彩法以及电视转播等各个方面。

一些州的法律和法规也有很大不同。目前,美国主要职业体育组织的领导人几乎都是律师出身,精通法律。美国政府通过国会质询,联邦行政机构调查和司法部门裁定等方式积极干预美国职业体育。总的来说,美国的职业体育政策与以下4个方面的公共政策和法律联系最为密切即《反垄断法》、《劳工法》、《税法》和《版权法》。

#### (一) 反垄断法与美国职业体育的“反垄断豁免”:

美国的反垄断法是美国经济生活中最重要的法律条文之一,

它的作用主要表现在以下 3 个方面：防止商业运作中出现阻碍自由竞争的行为；防止一家公司在与其它公司进行竞争时，享有特殊的不公平的利益和优势；防止某一行业中限制新成立的公司介入。

在美国，职业体育项目的最高管理机构是相应的职业体育联盟（即职业体育联合会），各球队的所有者对职业体育联盟进行集体领导。一般来说，都要通过选举，产生 1 名行政总裁具体负责职业体育联盟的工作。这名行政总裁实际上是由球队的所有者们集体雇佣的，行政总裁的权力大小由这些球队的所有者们集体决定。但从理论上说，行政总裁享有很大的权力。

美国的职业体育联盟控制着职业体育项目的各个方面，从比赛规则规程的制定到球队分布的地点和数量；从劳资关系到设施标准；从决定运动员的分配到运动员的流动；从全国性电视转播到门票收入的分成等各个方面对职业体育进行控制。这就在实际管理工作中，出现了许多“垄断”与“反垄断”问题。为了保证美国职业体育联盟的权威，加强职业的宏观管理以及保证职业体育的整体利益，美国政府给予职业体育“反垄断豁免”，至少从以下 3 个方面影响着美国职业体育。

### 1. “反垄断豁免”剥夺职业运动员的自由转会权

在职业体育联盟建立的初期，为了保持职业运动队的相对稳定。美国联邦最高法院作出了一系列有利于职业体育联盟的决定。美国最高法院认为，棒球运动不属于州际之间的商业联系，从而决定棒球运动不受反垄断法的制约，即给予所谓的“反垄断豁免”，其它职业体育项目也按这一原则进行处理。由于这一司法决定，职业体育联盟决定运动员的分配和流动，使得职业运动员成为职业体育联盟的财产，运动员不能从自己所属的球队自由地转会到另一支球队，职业体育联盟完全垄断了球员转会市场。运动员可以被出售，也能被用来交换其他球员。1946 年，美国棒球协会曾经取消了 18 名运动员的比赛资格，因为他们没有

经过球队同意就“跳槽”到墨西哥的棒球协会打球，在他们希望重返美国打球时，美国棒球协会取消了他们的比赛资格。1951年，又相继出现了8场类似的官司。美国职业棒球联盟甚至一直游说国会，希望国会通过“棒球运动反垄断豁免”的立法。但是，国会最终没有接受立法建议，而联邦最高法院在1953年公开表示支持棒球运动免受反垄断法影响，1972年联邦最高法院再次重申了这一立场。其它职业体育联盟成立之后也纷纷仿效棒球的模式。虽然美国也成立了职业运动员工会，但是职业体育联盟对工会采取了分化策略，运动员工会的作用远远比不上其它行业的工会。直到70年代，由于最高法院取消了部分职业体育项目的“反垄断豁免”，这些项目的运动员才享有自由转会的权力。

2.电视转播权的“反垄断豁免”保证了美国职业体育的整体利益

随着电视技术的发展，职业体育的商业性和交往性越来越显著。美国政府越来越倾向于严格按照美国的经济法规管理职业体育。与此同时，职业运动员为了维护自己的权利，对“反垄断豁免”发起了挑战。70年代开始，法院陆续拒绝在职业美式足球、职业冰球、职业篮球、高尔夫球和保龄球等几个项目上实行“反垄断豁免”。失去了“反垄断豁免”，没有了司法系统的支持，职业体育联盟在出现争议的时候，不得不求助于国会支持。

体育比赛的电视转播权是美国职业体育的重要收入来源。目前，美国的各大职业体育项目都是由代表所有球队的职业联盟集体与电视网进行电视转播权交易。因为，如果每一支球队都坚持要保持各自对自己球赛的权利而各自为政与电视网进行洽谈的话，某些球队可能会获得更多的收入，另外一些球队只能得到很少甚至什么也得不到。各自为政的收入肯定会比联合起来谈判的收入少得多，但是，集中谈判就意味着违反了反垄断法。1961年，国会批准职业体育联盟在这一问题上重新享受“反垄断豁免”，这就保证了职业体育联盟的整体利益。目前，美国的主要

职业体育联盟已经就他们所属球队的全国电视广播权问题采取了垄断，职业联盟代表下属的球队向全国电视广播公司出售电视广播权获得了数以亿计的电视转播收入，然后由职业联盟进行统一分配。而且，1976年国会通过的《版权法》明确对电视现场直播进行版权保护。这实际是在电视转播权问题上，给予了职业体育联盟独一无二的权利。考虑到电视在职业体育发展中的巨大作用，这两项职业体育法规的确立，为70、80年代美国职业体育的迅速发展，奠定了坚实的基础。

3. “反垄断豁免”使职业体育联盟有权确定职业运动队的分布和数量

根据《反垄断法》的要求，除了特殊规定以外，美国的任何一个行业无限制新成立的公司介入。如果按这一法律规定来处理职业体育中的问题，美国的职业运动队的数量和分布可能出现一种无序状态。

80年代以来，美国国会针对美式足球和篮球的实际情况，对参加职业体育联盟的运动队实行“反垄断豁免”。它的后果是严格控制运动队的数量和其分布以及他们的影响范围。如果职业联盟决定扩充，还可以根据“反垄断豁免”，向新加入该体育联盟的球队收取巨额的入会费。

对职业运动队数量和分布范围的控制，可以确保每支球队都能获得足够的球迷支持和保护其相应的市场。特别是保证地方政府对职业球队有充分的支持。在美国，地方政府在对职业运动队进行支持的问题上有一种非常矛盾的态度，因为球队的老板常常以球队的出场问题向地方政府进行“敲诈”，“敲诈”的核心通常是供运动员比赛的公共体育场馆，场馆的场租往往都被球队压得很低，合约一般都对球队非常有利，球队通常只是象征性付给场馆很少的场租，而比赛收入的绝大部分都归球队所有。另外，球队一般在地方上还要求享有多种免税权。职业运动队的“反垄断豁免”充分地保护了地方政府的支持和球队的市场。

总而言之,虽然目前除棒球以外的职业体育项目已经被当作一种商业进行运作,而且从理论上应该与美国其它商业活动平等对待。但是,在实际的运作中,美国的国会和联邦法院还是给予职业体育项目一些特殊的政策支持。

## (二) 职业体育中的劳工法问题

美国劳工法要求公正地对待各个行业中的劳工,它是确立雇主与雇员关系的法律条文。根据美国劳工法的规定,美国工人享有从一种工作岗位自由流动到另一个工作岗位的权利;有获得安全的工作环境并拒绝在有危险的工作环境中工作的权利;也有选举产生劳工代表就报酬和工作条件与资方进行集体谈判的权利。

### 1. “工资集体谈判制”与“工资封顶”

美国的一些职业体育联盟在很长一段时间都是由管理层严格控制的。直到运动员工会作为一种永久性的组织成立并且成功地在联邦法院得到认可之后,这种状况才发生根本性的改变。虽然,管理层与工会之间偶而也能达成一致,取得平衡,但他们之间的关系基本上是紧张的,甚至是敌对的。在美国,带有工会性质的运动员联合会已经建立了一种“集体谈判”的框架,在这个框架中就运动员的工资和权利与资方进行谈判。

美国职业运动员的工资要远远高美国普通公民的平均工资。目前,美国职业棒球和职业篮球运动员的平均工资已经超过了100万美元,而美式足球运动员的平均工资也超过了50万美元。美式足球和冰球运动员的收入较低的原因是因为自由转会的权利的问题。美式足球运动员只是在1993年才取得这样的权利,而冰球运动员到目前为止都没能得到这种权利。职业棒球和职业篮球的明星级球员的年收入往往可以超过300万美元。1992年,美国职业运动员的工资管理上出现了一种趋向,就是运动员的收入要占有全队收入的百分比,也就是“工资封顶”制度。目前,职业篮球和职业美式足球已经接受了“工资封顶”制度,而职业棒球和职业冰球也在1995年就这一问题进行了谈判。“工资集体

谈判制”与“工资封顶”有利于保护劳资双方的共同利益。

## 2. 劳资纠纷的处理

美国全国劳资关系委员会负责监督美国劳资双方的关系，并在处理职业体育的劳资关系中享有绝对权威。但是，全国劳工关系委员会在处理和解决一些个人争议时，需要几个月，甚至几年的时间，运动员不希望由此耗费自己宝贵的运动生命。所以，实际上，全国劳工关系委员会在处理这些有关职业体育方面的劳资问题时并不是很有成效，运动员往往更希望到法庭上解决问题。一般来说，这些方面的争议非常复杂，但是大多数争议都集中在运动员希望自己能与出价最高的球队签约。

总之，职业体育联盟中的劳资双方的关系是根据美国《劳工法》的有关规定，通过运动员和球队老板的集体谈判的方式进行调节的。谈判达成的协议往往决定运动员的报酬和流动，并且由全国劳工关系委员会进行监督和管理。

## （三）职业体育的纳税政策

美国的税法非常复杂，公司和个人都必须纳税，但是，税法对公司和个人的要求各不相同，对不同的行业也有不同的规定。在美国，税法主要用于进行宏观调节，并作为联邦政府财政收入的重要来源。

### 1. 购买职业运动队的股权曾经是巨富们逃税的“避风港”

在 1976 年以前，美国的税法对美国职业球队的所有者们非常有利。按当时税法的有关规定，球队的老板们在计算他们自己应交的所得税时，往往可以声明他们的经济损失，税法允许他们减少应该上交的所得税。在出售球队的时候，其资产增值部分减免税收，运动员合同也减值征税。正是由于有这些税收扶持政策，职业体育运动队的股权往往成为巨富们逃避税收的“避风港”。特别是在 50、60 年代，这些税收扶持政策曾经大大地激发了美国商界收购和建立职业体育运动队的积极性。但是，随着职业体育的进一步发展，各个职业运动队的运作相对稳定，不少议员提出