



# 体育产业法律月刊

2022年5月 总第3期

深圳市律师协会体育和户外运动法律专业委员会主编

# 目录

一、2022年5月全球体育产业大事记 .....	3
1.国际.....	3
2022 杭州亚运会延期举办，时间另行安排 .....	3
第 31 届成都世界大学生夏季运动会延期，时间另行安排 .....	3
亚奥理事会取消汕头亚洲青年运动会 .....	3
伯利领衔财团 42.5 亿英镑收购切尔西俱乐部 .....	3
中国女篮主力韩旭将征战 WNBA，重返加盟纽约自由人，另一主力李月汝同时有望征战 WNBA .....	4
著名足球经纪人拉伊奥拉去世 .....	4
皇家马德里夺得 2021-2022 赛季欧洲足球冠军联赛冠军 .....	4
中国 LPL 的 RNG 战队夺得英雄联盟季中冠军赛（MSI）冠军 .....	4
欧洲足球五大联赛冠军全部产生 .....	4
2.国内.....	5
中国足协公布职业足球俱乐部欠薪解决方案 .....	5
重庆两江竞技足球俱乐部宣布退出中国职业足球联赛 .....	6
中国田径男子 4x100 米接力递补获得奥运铜牌 .....	6
辽宁男篮力克浙江广厦男篮夺得 CBA 总冠军，赵继伟荣膺总决赛 MVP .....	6
二、2022年5月体育产业相关政策速递 .....	7
1.中国足球协会关于 2022 赛季职业联赛相关政策的通知 .....	7
2.中国足球协会关于重庆两江竞技足球俱乐部退出中超联赛后续工作安排的通知 .....	11
3.国务院办公厅印发《“十四五”国民健康规划》 .....	13
三、体育与户外运动法律专业委员会研究成果展示 .....	14
1.《比较研究：中国足球协会限薪令与欧足联财政公平法案（UEFA Club Financial Licensing and Fair Play Regulations）法律视角辨析》 .....	14
体育与户外运动专业委组成成员 .....	22

## 2022 年度 5 月体育产业法律月刊

### 一、2022 年 5 月全球体育产业大事记

#### 1. 国际

##### 2022 杭州亚运会延期举办，时间另行安排

亚洲奥林匹克理事会宣布，原定于 2022 年 9 月 10 日至 25 日在中国杭州举办的第 19 届亚洲运动会将延期举行，具体日期择期宣布。

##### 第 31 届成都世界大学生夏季运动会延期，时间另行安排

国际大体联宣布，经与成都大运会组委会、中国大体协共同商议，原定于今年 6 月在四川成都举行的第 31 届世界大学生夏季运动会将延期举办，具体日期有关方面将另行商定。

##### 亚奥理事会取消汕头亚洲青年运动会

亚奥理事会宣布，决定取消原定于 2022 年 12 月 20 日至 28 日在中国汕头举行的第三届亚洲青年运动会，并对汕头方面为筹备本届亚青会所作的卓有成效工作表示感谢。

##### 伯利领衔财团 42.5 亿英镑收购切尔西俱乐部

切尔西俱乐部正式宣布托德·伯利领衔的财团以 42.5 亿英镑入主切尔西。该收购合同预计将在本月底完成，届时切尔西近 20 年的「阿布拉莫维奇时代」将正式落幕。根据切尔西俱乐部官方公告，伯利财团用 25 亿英镑来收购切尔西的股份，这部分款项将先打入一个冻结的英国账户，之后将 100% 捐给慈善事业——这也就意味着，阿布无法从这笔出售中拿到一分钱，而这也是当初政府同意切尔西继续推进出售进程作出的硬性要求。

## 中国女篮主力韩旭将征战 WNBA，重返加盟纽约自由人，另一主力李月汝同时有望征战 WNBA

中国女篮凭借之前在东京奥运会以及世预赛出色表现，WNBA 纽约自由人队官宣了新赛季球员名单，中国球员韩旭出现在名单中。据悉，她将会在五月初开始的新赛季 WNBA 联赛中登场亮相。

而另一位女篮主力队员李月汝正在等待工作签证，预计会在六月前到达芝加哥。根据此前的报道，WNBA 芝加哥天空队官宣通过交易后卫 Lexie Brown，从洛杉矶火花得到李月汝的签约权。

## 著名足球经纪人拉伊奥拉去世

拉伊奥拉官方推特发布了律师提供的拉伊奥拉家族声明，确认著名经纪人米诺-拉伊奥拉因病去世，享年 54 岁。

## 皇家马德里夺得 2021-2022 赛季欧洲足球冠军联赛冠军

5 月 29 日，在法国巴黎举行的 2021-2022 赛季欧洲足球冠军联赛决赛中，西甲皇家马德里队以 1 比 0 战胜英超利物浦队，获得了队史第 14 座欧冠冠军奖杯。

## 中国 LPL 的 RNG 战队夺得英雄联盟季中冠军赛（MSI）冠军

英雄联盟季中冠军赛（MSI）5 月 29 日于韩国釜山落幕，来自中国 LPL 赛区的春季赛冠军 RNG 战队以 3:2 的比分击败韩国的 T1 战队，顺利卫冕。

## 欧洲足球五大联赛冠军全部产生

德甲是五大联赛中常规赛场结束最早的。一周之前最后一轮比赛结束后，拜仁慕尼黑豪取联赛 10 连冠。多特蒙德、勒沃库森和 RB 莱比锡获得下赛季欧冠资格。

英超的争冠大戏扣人心弦。曼城领先第二名利物浦 1 分进入最后一轮，最终 3 比 2 逆转获胜后锁定冠军。利物浦亚军，排名第三名的切尔西和第四名热刺都获得下赛季欧冠资格。

意甲最后一轮的冠军之争也在两队间展开，AC 米兰和国际米兰最后一轮都是以 3 比 0 的比分获胜，AC 米兰最终以 2 分优势获得冠军。这是 AC 米兰时隔 11 年再次捧起联赛冠军奖杯。

西甲，已经提前锁定冠军的皇马以平局结束赛季，他们的重点是本周末的欧冠决赛。巴塞罗那本轮输球后，以 13 分之差落后于老对手。获得下赛季欧冠资格的还有马德里竞技和塞维利亚。

法甲也在上周末画上句号，巴黎圣日耳曼蝉联冠军，马赛和摩纳哥获得欧冠资格。

## 2.国内

### 中国足协公布职业足球俱乐部欠薪解决方案

北京 4 月 3 日，中国足协、中足联筹备组 3 日召集中超、中甲、中乙联赛俱乐部召开线上会议，会后中国足协下发了《2022 赛季中超、中甲、中乙联赛相关工作的通知》，公布了 2022 赛季三级联赛准入俱乐部名单，同时发布俱乐部欠薪解决方案及相关处罚办法。中国足协要求，各俱乐部 2022 赛季不得有新的欠薪发生。2021 赛季及之前的欠薪设立三个时间节点：2022 年 7 月 31 日前解决欠薪不低于总额的 30%；2022 年 10 月 31 日前解决欠薪不低于总额的 70%；2022 年 12 月 31 日前解决全部欠薪。在上述三个时间节点，相关俱乐部必须向中国足协提交所有教练员、球员、工作人员签字的 2021 赛季欠薪偿还表。同时，中国足协也明确了相应处罚：

一是未在 2022 年 7 月 31 日前完成偿还不低于 2021 赛季及之前欠薪总额 30% 的俱乐部，禁止 2022 赛季第二次转会窗口注册新球员并处罚扣除联赛积分 3 分。

二是未在 2022 年 10 月 31 日前完成偿还不低于 2021 赛季及之前欠薪总额 70% 的俱乐部，处罚扣除联赛积分 6 分。

三是未在 2022 年 12 月 31 日解决全部欠薪的俱乐部，则处以降级或取消准入资格的处罚。

对于在 2022 年 12 月 31 日前不能全部解决欠薪问题的中超俱乐部，俱乐部须与被欠薪人员达成解决协议，与每个被欠薪人员签字确认，交中国足协备案，

严格按照备案协议中确定的时间节点解决欠薪。未能按照备案协议中时间节点解决欠薪的俱乐部，处罚参照上述罚则执行。

### **重庆两江竞技足球俱乐部宣布退出中国职业足球联赛**

5月24日上午，重庆两江竞技足球俱乐部通过官方渠道发布公告，宣布退出中超联赛并停止运营球队。公告称，俱乐部自1997年代表重庆征战中国职业足球顶级联赛，已成为重庆的一张体育名片。2016年年底，当代集团斥资5.4亿元接手俱乐部，六年多来累计投入逾30亿元，取得了中超联赛历史最好战绩。然而，受疫情等因素影响，俱乐部目前已经负债累累，无力再维持俱乐部运营。公告表示，自2021年年初起，当代集团曾和政府相关部门多次探讨股改工作，以期让俱乐部得以延续。然而由于客观条件的变化，股改工作未能如期推进，俱乐部债务不断累加，账户被冻结，员工生活极度困难。经俱乐部股东会慎重研究，最终决定退出中国职业足球联赛并解散球队。关于俱乐部停止运营之后的安排，俱乐部表示，将通过后期的诉讼追偿、债务回款、资产出售以及集团借款等方式，持续筹措资金，尽最大可能逐步清偿欠薪。

### **中国田径男子4x100米接力递补获得奥运铜牌**

根据国际奥委会奥运奖牌重新发放的步骤，在国际奥委会官宣之后，递补获得奖牌的运动员将收到所属国家（地区）奥委会的通知，然后选择领取方式。

### **辽宁男篮力克浙江广厦男篮夺得CBA总冠军，赵继伟荣膺总决赛MVP**

CBA总决赛第四场，辽宁男篮100-82击败广厦男篮，总比分4-0横扫对手赢得CBA总冠军！夺得2021-2022赛季CBA总冠军。辽宁队球员赵继伟在四场比赛中发挥出色，场均贡献14.3分7.8次助攻2.0次抢断，荣膺总决赛最有价值球员。

## 二、2022年5月体育产业相关政策速递

### 1. 中国足球协会关于2022赛季职业联赛相关政策的通知



The screenshot shows the official notice from the Chinese Football Association (CFA) regarding the 2022 season professional league policies. The notice is dated 2022-04-25 16:30 and is titled "中国足球协会关于2022赛季职业联赛相关政策的通知". It outlines the league structure and promotion/relegation policies for the 2022 season.

**中国足球协会关于2022赛季职业联赛相关政策的通知**  
2022-04-25 16:30 中国足球协会

各业内有关方面：

为进一步贯彻落实《中国足球改革发展总体方案》的有关要求，促进职业联赛健康可持续发展，不断提升职业联赛管理能力和竞技水平。

经前期与业内各方广泛征求意见后，中国足协现对2022赛季职业联赛的相关政策，规定如下：

**一、职业联赛规模**

2022赛季中超联赛规模为18家俱乐部、中甲联赛规模为18家俱乐部。  
中乙联赛规模为20支球队(含U-19国家男足)。

**二、升降级政策**

2022赛季，中超联赛与中甲联赛执行“升3降3”政策，即：中超联赛第16名、

为进一步贯彻落实《中国足球改革发展总体方案》的有关要求，促进职业联赛健康可持续发展，不断提升职业联赛管理能力和竞技水平。

经前期与业内各方广泛征求意见后，中国足协现对2022赛季职业联赛的相关政策，规定如下：

#### 一、职业联赛规模

2022赛季中超联赛规模为18家俱乐部、中甲联赛规模为18家俱乐部。

中乙联赛规模为20支球队(含U-19国家男足)。

#### 二、升降级政策

2022赛季，中超联赛与中甲联赛执行“升3降3”政策，即：中超联赛第16名、第17名和第18名直接降入中甲联赛，中甲联赛第1名、第2名和第3名直接升入中超联赛。

中甲联赛与中乙联赛执行“升3降3”政策，即：中甲联赛第16名、第17名、第18名直接降入中乙联赛，中乙联赛第1名、第2名和第3名直接升入中甲联赛。

中乙联赛与中冠联赛执行“升4降2”政策，即：中乙联赛第19名和第20名直接降入中冠联赛，中冠联赛第1名、第2名、第3名、第4名直接升入中乙联赛。

#### 三、职业联赛转会注册

##### (一) 国内转会注册

### 1. 中超和中甲俱乐部

第一个转会窗口：2022年3月15日至4月29日

第二个转会窗口：2022年8月1日至8月31日（暂定）

### 2. 中乙俱乐部

第一个转会窗口：2022年3月29日至5月6日

第二个转会窗口：2022年8月1日至8月31日（暂定）

#### （二）涉外注册转会

中超、中甲、中乙俱乐部涉外转会注册办理时间以中超和中甲俱乐部国内转会注册办理时间为准。

其中，第一个转会窗口办理时间为2022年3月15日至4月15日。

#### （三）转会名额

##### 1. 国内球员

各中超、中甲、中乙俱乐部新转入国内球员没有名额限制。

##### 2. 外籍球员

在第一个转会窗口中，各中超俱乐部可注册的外籍球员数量不得超过6名，各中甲俱乐部可注册的外籍球员数量不得超过3名。

在第一和第二个转会窗口中，各中超俱乐部可注册的外籍球员累计不得超过7名，各中甲俱乐部可注册的外籍球员数量累计不得超过4名。

#### （四）其他规定

2022赛季职业联赛球员转会注册工作，请各职业俱乐部按照足球字〔2022〕91号《中国足球协会关于2022赛季中超、中甲、中乙俱乐部球员转会注册工作有关事宜的通知》、足球字〔2022〕137号《关于调整2022赛季中超、中甲、中乙俱乐部球员国内转会注册办理时间的通知》的要求，依规办理。

港澳地区和台湾地区球员的注册及转会办法按照足球字〔2018〕36号《中国足球协会关于港澳地区和台湾地区球员参加2018年职业联赛有关规定的通知》及足球字〔2015〕649号《中国足球协会球员身份与转会管理规定》执行。

### 四、报名与出场政策

#### （一）赛季报名要求

中超联赛与中甲联赛，各俱乐部首次报名人数为18人至35人，全年累计不

超过 45 人。

其中，中超联赛各俱乐部外籍球员最多同时报名 5 人，中甲联赛各俱乐部外籍球员最多同时报名 3 人。

中乙联赛首次报名人数为 18-35 人，全年累计不超过 40 人。

#### （二）每场比赛报名要求及换人次数

中超、中甲与中乙联赛，每场比赛每队可报名首发上场球员 11 名、替补球员 12 名，可从中替换 5 名，比赛中最多可执行 3 次替换程序，中场休息时可以执行额外的替换程序。

#### （三）外籍球员报名与出场要求

2022 赛季各中超俱乐部每场比赛 23 人大名单可同时报名最多 5 名外籍球员，每场比赛同时上场最多 4 名外籍球员。

2022 赛季各中甲俱乐部每场比赛 23 人大名单可同时报名 3 名外籍球员，每场比赛最多同时上场 2 名外籍球员。

#### （四）国内青年球员报名

##### 1.U-23 球员

2022 赛季中超、中甲联赛无 U-23 球员人数报名要求，但每场比赛，应有 1 名 U-23 球员始终在场上。

关于 U-23 球员减免及补偿政策，中国足协将另行发文通知。

##### 2.U-21 球员

2022 赛季中超、中甲联赛，各俱乐部 35 人大名单中，应至少报名 3 名本俱乐部青训培养(本俱乐部注册并代表本俱乐部参加比赛至少 4 年)的 U-21 球员。

2022 赛季的中乙联赛，各俱乐部 35 人大名单中，应至少报名 5 名 U-21 球员和 5 名本区域球员。同时，每场比赛，应至少有 1 名 U-21 球员始终在场上。

#### （五）入籍球员

1.符合以下条件的入籍球员，以国内球员身份进行报名：

(1)球员本人出生在中国足球协会管辖区域；

(2)球员的生物学父亲或生物学母亲出生在中国足球协会管辖区域；

(3)球员的生物学（外）祖父或生物学（外）祖母出生在中国足球协会管辖区域。

2.若入籍球员不符合条件 1，以国内球员身份进行注册。

参照亚足联相关规定，符合以下条件之一的入籍球员，每家中超俱乐部最多可按照国内球员报名 1 人、超过 1 人将占用外援报名名额。中甲、中乙俱乐部无该类球员注册和报名名额。

(1)入籍满 5 年；

(2)具备国家队正式比赛资格。

3.若入籍球员不符合条件 1、2，以国内球员身份进行注册，但占用外援报名名额。

4.同一赛季，同一入籍球员注册及报名身份不得进行变更。

## 五、停赛政策

### (一) 中超、中甲联赛

各中超、中甲俱乐部球员，如累计 4 张黄牌则停赛 1 场。各中超、中甲俱乐部官员，如累计 2 张黄牌则禁止进入替补席 1 场。

### (二) 中乙联赛

各中乙俱乐部球员，如累计 3 张黄牌则停赛 1 场，各中乙俱乐部官员，如累计 2 张黄牌则禁止进入替补席 1 场。

### (三) 多重注册身份

若自然人同一赛季中报名两个身份（同时报名球员和替补席官员），该人员的黄牌累计停赛按照从严执行，即无论是以何种身份被出示黄牌，均按照两张黄牌停赛的标准执行。

## 六、财务约定指标

各中超、中甲和中乙俱乐部应按照足球字〔2020〕289 号《关于发布 2021-2023 赛季中超联赛俱乐部财务约定指标的通知》、足球字〔2020〕290 号《关于发布 2021-2023 赛季中甲联赛俱乐部财务约定指标的通知》和足球字〔2020〕291 号《关于发布 2021-2023 赛季中乙联赛俱乐部财务约定指标的通知》的要求，严格执行并全面落实各项财务约束指标。

## 七、其他政策

本通知未提及的职业联赛其他相关政策，按原规定继续执行。

## 2. 中国足球协会关于重庆两江竞技足球俱乐部退出中超联赛后续工作安排的 通知

The screenshot shows the official website of the Chinese Football Association (CFA). The main header includes the CFA logo and name in Chinese and English. A navigation bar contains links for Home, News, Announcements, Teams, Tournaments, Coaches, Referees, Youth, Women's, All-China Football, Business, Members, and About CFA. A search bar is located on the right. The main content area features a large title: "中国足球协会关于重庆两江竞技足球俱乐部退出中超联赛后续工作安排的" (Notice of the Chinese Football Association regarding the withdrawal of Chongqing Liangjiang Athletic Football Club from the Chinese Super League and subsequent work arrangements). The notice is dated 2022-05-27 12:28. It begins with "各相关会员协会和俱乐部:" (Dear related member associations and clubs:). The text states that the CFA received a request from the club to withdraw from the 2022 season of the Chinese Super League. It then cites several regulations, including the "Regulations on the Identity and Transfer Management of Chinese Football Association Players" and the "Regulations on the Admission of Chinese Football Association Professional Clubs". The notice concludes with a decision to cancel the club's registration and adjust the league scale for the 2022 season.

### 一、取消重庆两江竞技足球俱乐部注册资格

按照《中国足球协会职业俱乐部准入规程》的要求，依据《中国足球协会纪律准则》第六十五条之规定，取消重庆两江竞技足球俱乐部注册资格。

### 二、2022 赛季各级职业联赛规模

#### (一) 中超联赛

大连人职业足球俱乐部递补获得 2022 赛季中超联赛的参赛资格。2022 赛季中超联赛规模为 18 家俱乐部。

#### (二) 中甲联赛

上海嘉定汇龙足球俱乐部获得 2022 赛季中甲联赛的递补资格，待俱乐部提交准入材料并经中国足协审查通过后，获得 2022 赛季中甲联赛参赛资格。2022 赛季中甲联赛规模为 18 家俱乐部。

#### (三) 中乙联赛

上海嘉定汇龙足球俱乐部递补参加 2022 赛季中甲联赛，中国 U-19 国家男子足球队将不再组队参加 2022 赛季中乙联赛。2022 赛季中乙联赛参赛规模为 18 家俱乐部。

### 三、球员转会与注册工作安排

#### （一）自动终止球员工作合同

根据《中国足球协会球员身份与转会管理规定》第七条第二款之规定，重庆两江竞技足球俱乐部的职业球员，可书面通知原俱乐部单方解除原工作合同。

#### （二）新增国内临时转会窗口

经研究，我会将新增国内临时转会窗。各级职业联赛临时转会窗时间如下：

中超联赛：2022年5月27日至6月10日；

中甲联赛：2022年5月27日至6月15日；

中乙联赛：2022年5月27日至6月15日。

原重庆两江竞技足球俱乐部的职业球员（含外籍球员），可在上述时间内办理从原俱乐部转出的国内职业球员转会。

#### （三）新增临时转会名额

各中超、中甲和中乙俱乐部，可在新增的国内临时转会窗口内分别转入最多三名原重庆两江竞技足球俱乐部的职业球员（其中，外籍球员须符合《中国足球协会关于2022赛季中超、中甲、中乙俱乐部球员转会注册工作有关事宜的通知》中关于外籍球员注册名额的规定）。

此前租借至重庆两江竞技足球俱乐部的球员应当返回原租出球员俱乐部，此类球员在本临时转会窗口期间拥有租借资格；此前从重庆两江竞技足球俱乐部租借至其他俱乐部的职业球员，在租借期满后按照“租借终止”的程序办理相关手续。

#### （四）联赛报名人数要求

各中超、中甲和中乙俱乐部，可在上述国内临时转会窗口内，额外报名最多三名原重庆两江竞技足球俱乐部的职业球员，且不计在联赛首次报名人数内。自2022赛季三级联赛第二个转会窗口（暂定2022年8月1日至8月31日）关闭之时起，各俱乐部联赛报名人数应不超过35人。

中超联赛与中甲联赛俱乐部首次报名人数应为18至35人，全年累计不超过45人。中乙联赛首次报名人数应为18至35人，全年累计不超过40人。

中超联赛各俱乐部外籍球员最多同时报名5人，中甲联赛各俱乐部外籍球员最多同时报名3人。

### （五）递补升级俱乐部的要求

大连人职业足球俱乐部和上海嘉定汇龙足球俱乐部应依照《2022 年中国足球协会超级联赛联赛规程》、《2022 年中国足球协会甲级联赛联赛规程》、足球字（2022）91 号《中国足球协会关于 2022 赛季中超、中甲、中乙俱乐部球员转会注册工作有关事宜的通知》和足球字（2022）154 号《中国足球协会关于 2022 赛季职业联赛相关政策的通知》的要求，依规办理球员转会、注册与报名工作。

### 3、国务院办公厅印发《“十四五”国民健康规划》

2022 年 5 月 20 日，国务院办公厅印发《“十四五”国民健康规划》（以下简称《规划》）。《规划》强调了科学有效的健身锻炼对促进群众健康水平的积极作用，提出开展全民健身运动。深化体卫融合，举办全民健身主题示范活动，倡导主动健康理念，普及运动促进健康知识。构建更高水平的全民健身公共服务体系，推进公共体育场馆和学校体育场馆开放共享，提高健身步道等便民健身场所覆盖面。保障学校体育课和课外锻炼时间。落实国民体质监测制度，推动国民体质监测站点与医疗卫生机构合作，在有条件的社区医疗卫生机构设立科学健身门诊。针对特殊人群开展体育健身指导，加强非医疗健康干预，建立完善运动处方库，推进处方应用。

### 三、体育与户外运动法律专业委员会研究成果展示

#### 1. 《比较研究：中国足球协会限薪令与欧足联财政公平法案（UEFA Club Financial Licensing and Fair Play Regulations）法律视角辨析》

作者——丁涛（深圳市律师协会体育与户外运动法律专业委员会秘书长）

##### 一、争议声中出台的中国足球协会的限薪令

2020年12月14日中国足协针对球员薪资调控做出明确规定。从2021赛季开始，中超俱乐部单个财政年度支出不得超过6亿元人民币；中超国内球员单赛季薪酬不得超过税前500万元人民币，全队平均年薪最高不超过税前300万元人民币；而在外援方面，中超外援单季顶薪为税前300万欧元，全队外援总薪资不超过1000万欧元。球员薪资不达标者，将无法参加任何级别的职业联赛。一旦发现俱乐部和球员有弄虚作假、虚报收入等行为，俱乐部将被勒令降级，球员将被处以禁赛24个月的重罚。随着最近国家队比赛的一败涂地以及国内三分之二以上的俱乐部存在拖欠球员薪水的行为，公众对于中国足球的不满声音与日俱增，针对这一呼声以及挽救危在旦夕的中国足球产业，中国足协计划出台更加严厉的限薪措施，截止笔者撰文之日，目前还未正式官宣，但是各种消息表明，新一轮的限薪降薪令已经是大势所趋。

不可否认，最近几年中国足球出现了严重经济泡沫，球员身价虚高，薪水远超过实际水平和市场行情，因此执行“限薪令”制度确实有助于职业联赛薪酬回归理性和长远，但规定如果超越体育自治的边界过多，其合法性和可行性将会面临极大挑战，法律视角下，无论出现多么极端情况下，任何政策的制定都需要法律依据为先导，职业体育的特殊性不能随意挑战现行法律的合法性，球员薪酬本身是一种市场定价行为，由俱乐部和球员意思自治所决定。以自由为核心的市场经济并不提倡公权力的过度干预，仅仅在市场出现结构性混乱的时候才需公权力适度出手。

笔者认为，中国足协随意颁布此类限薪令合法性存疑，但是对限薪令进行竞争法分析，首先要界定行为主体中国足协的法律地位。中国足协是足球行业内的同业经营者基于共同目的或利益以协议或章程形式形成的组织。当其从事服务、

协调或一般性自律等行业管理行为时，其身份是行业管理者，这时其可能组织本行业的经营者达成垄断协议。《体育法》对体育协会对全国职业联赛的宏观管理进行了授权，这使得中国足协具有公共事务管理功能，这时有可能实施行政垄断行为。同时，中国足协和球队共同认购股份，依照公司法设立中超股份有限公司，全面经营和开发中超联赛市场，这时的身份便是经营者，由于在国内职业足球市场占有垄断地位，有可能构成滥用垄断地位的行为。

根据《中华人民共和国反垄断法》第十三条，“禁止具有竞争关系的经营者达成下列垄断协议：（一）固定或者变更商品价格；（二）限制商品的生产数量或者销售数量；（三）分割销售市场或者原材料采购市场；（四）限制购买新技术、新设备或者限制开发新技术、新产品；（五）联合抵制交易；（六）国务院反垄断执法机构认定的其他垄断协议。”鉴于当前中国的足球市场环境中，球队处于买方垄断地位，特别是在我国职业足球中，职业球员水平较低，绝大部分球员只能限定于本国市场内，球队更是处于买方的独家垄断地位，因此球员工资帽是赤裸裸的固定价格行为，这显然与我国现行的《反垄断法》的法律精神违背。这种限制代表了从球员到球队财富的转移。如果薪酬限制太严重，将会影响球员在训练中的“投资”，从而伤及该赛事的质量。

## 二、关于财政公平法案

中国足协限薪令刚刚颁布时间不久，对于其未来走向何方暂时无法准确预估，但是放眼足球领域更为发达体系更为成熟的欧洲，其实也有相对来说类似的规定，那就是《欧洲足联俱乐部财政公平法案》（UEFA Club Financial Licensing and Fair Play Regulations），我们可以看看财政公平法案的执行情况看大体上看看中国足球未来改革的借鉴方向。

进入二十一世纪以来，足球商业化程度与日俱增，导致俱乐部经营成本的增加，多数欧洲职业足球俱乐部处于亏损状态，时任欧足联主席普拉蒂尼为了让欧洲足球更加均衡发展，2009年8月欧足联战略委员会通过了财政公平法案，这个法案的初衷是实现欧洲足球的健康发展，防止过度砸钱的风气对欧洲足球俱乐部之间造成的贫富差距，近几年，欧洲几大豪强AC米兰、国际米兰、曼城、利物浦等球队相继因为违反欧洲足联俱乐部财政公平法案曾因此遭遇过经济处罚，但是在欧亚大陆另一边的欧洲，关于财政公平法案的合法性争论也同样一直存在。

## 1. 财政公平法案（FFP）的背景及制定缘由

财政公平法案全称为《欧洲足联俱乐部财政公平法案》（UEFA Club Financial Licensing and Fair Play Regulations，以下简称“FFP”），制定于2009年9月，当时FFP是经过来自体育、金融、法律、社会学等领域专家学者多次反复讨论后在欧洲足球协会联盟（欧足联）执委会议上得以通过，从2011年开始正式实行，2014-2015赛季是FFP的第一个审查年份，10余家欧洲足球职业俱乐部受到相应处罚，被要求限期整改和警告，当时就包括曼城。

众所周知的《博斯曼法案》颁布之后，欧洲足坛格局引发了地震一般的变化，欧洲职业足球改变了以往的运作模式，商业化金融化程度越来越浓，为了提高战绩，吸引球迷，取得高额收益，他们吸收了世界范围内大量的金融资本，足球俱乐部的现代化公司运营进入了前所未有的发展快车道。然而，随着球员转会自由度的提升，球员本身是具有稀缺性的资产，有大量的资本注入的大俱乐部进行高额的投入更有助于大俱乐部迅速增强实力，长此以往，足球俱乐部贫富差距两极分化的格局将迟早发生，据当时欧足联的调查，2009年前，欧足联共约660多家顶级俱乐部中，超过50%都在持续亏损，再加上受整体经济形势拖累，不断有足球俱乐部债台高筑，寻求破产保护边缘的俱乐部越来越多，甚至不乏利兹联，帕尔马，佛罗伦萨这样的顶级俱乐部，为了整体足球行业考虑，为了营造出更加持续性发展的足球环境，同时也需要符合职业足球发展规律，不影响精彩的足球比赛质量，在权衡利弊之后，财政公平法案（FFP）应运而生。

FFP的终极目标是“Protecting the game”（保护这项运动），其目的是确保欧洲各国足球俱乐部能够实现长期的收支平衡和自身可持续发展。具体而言，欧足联将FFP目标解释为6条：

- 1) 加强俱乐部财务的纪律性；
- 2) 减小足球经济通胀程度；
- 3) 减轻转会费和球员薪水给俱乐部财政带来的巨大压力；
- 4) 鼓励俱乐部在一定收支范围内良性竞争；
- 5) 鼓励发展青少年足球和建设青训体系；
- 6) 鼓励投资社会公益事业。

## 2. 违反FFP的后果

FFP 的核心思想是限制足球俱乐部的亏损程度，FFP 颁布之后，也制定了一系列处罚措施，欧足联一再重申他们会非常严肃的对待 FFP，一旦违规，会有多项处罚结果，其中最严厉的一条就是拒绝违规俱乐部参加欧洲赛事，包括当前世界上最热门的足球赛事——欧洲足球冠军联赛（俗称“欧冠”）。每个赛季结束，任何想参加欧战的球队都必须提交财政报告，由于单一赛季收支受多重因素影响，所以 FFP 考察的是俱乐部距审查时间 3 年内的累计亏损数额，针对财务报表，欧足联在每年 3、4 月间委托会计师事务所进行独立审计，并将结果公之于众，假如会计师事务所审查后无法达标，那么他们将不能得到欧足联的许可，也就无权参加欧战。

欧足联制定的违反 FFP 的处罚措施如下：

- 1) 劝告或警告；
- 2) 罚款；
- 3) 扣除积分；
- 4) 扣除欧足联赛事收益；
- 5) 禁止为欧足联赛事注册新球员；
- 6) 限制俱乐部注册欧足联赛事的球员数量；
- 7) 取消进行中的赛事资格；
- 8) 禁止参加未来的欧洲赛事。

或许对于很多豪门俱乐部来说，罚款扣分，限制球员数量可能他们已经不在乎，但是假如处于禁赛处罚，那无疑是一项重大打击，表面来看，球队会因此锐减一大部分收入，包括赞助费，转播分红，票房等，而隐形损失则是品牌价值受损，市值蒸发，顶级教练和球员出走等。

### 3. 关于财政公平法案的争议

FFP 实施后，取得了一定良好效果，首先从利润以及债务的统计数据来看，足球运营环境确实大有改观。在推行 FFP 之后的 2014-2015 年两个财务年中，欧洲职业俱乐部的营业利润达到了创历史的 15 亿欧元，而对比在 FFP 推出之前的 2012-2013 年的两年中，整个欧洲的职业俱乐部亏损达到了 7 亿欧元，2011 年，全欧俱乐部的总亏损高达 17 亿欧元，而 2015 年这个数字减少了 81%，为 3 亿欧元，与此同时，净负债收益比也从 2009 年的 65% 降至 40%。到了 2018 年，欧

洲 54 国的顶级联赛中有 29 个实现盈利，总利润达到 6 亿欧元。

其次从球队运营方面，各队越来越重视财务健康和稳定持续发展。各队开始重视运营成本以及营收收益，也更加重视人员成本薪资结构，重视增加比赛日收入等，这改变了很多俱乐部的建队哲学和思路，各队的工作重点都是在研究球员这一人力资源如何得到合理的分配和利用，如果球员薪资负担较重则需要减少支出，降低成本，同时也有助于球员向更高级别的俱乐部发展，这样不可避免的加速了人员流动，形成了良性竞争发展，并且，FFP 在一定程度上保证了同级别球队的竞争平衡，增加了比赛的不可确定性，强队也不仅仅是球星的堆砌，弱队也有自己生存之道。

最后在推动行业整体水平发展发面，FFP 也做出了一定贡献，由于 FFP 重点审查俱乐部的财务账目，因此各个俱乐部的管理者不得不合理审慎的对待可以被计入账目的每一笔开支和每一笔收入以及每一个可以增加收入的举措，球员转会合同、商业赞助合同、每个比赛日的上座率以及销售的商品这些都将成为俱乐部运营中的重中之重，为增加比赛日和商业收入，很多俱乐部重金投入到球场改造与周边商业开发建设中，为球迷提供优质周到的服务。

但是，FFP 的作用也不宜被过分夸大解读，实行八年以来，并未从根本上实现欧足联原本期待实现的目的，毕竟这个 FFP 规则是 2011 年才开始推行使用的，大部分欧洲俱乐部都已经存在很多年，长的有一百多年，短的也有四五十年左右，因此各个足球俱乐部无论是财力，名气，收入等方面由于之前很多年的积淀已经形成了巨大差距，由于这种俱乐部先天实力的不平等，FFP 实行几年存在较大争议确实在所难免，由于大俱乐部具有良好的造血和商业吸金能力，即使每年投入巨资，仍然可以凭借优质的招牌吸引大量赞助，取得高额收入，“大进大出”后，FFP 规则依然没有逾越，而本身亏损、结构不合理的小俱乐部，为避免处罚只得更加紧缩预算，而紧缩财政、削减预算一定程度上会降低球队实力，降低球队实力后显然收入会进一步降低，然后再卖出队内的球星，久而久之陷入不断地恶性循环，对于小俱乐部，利润与实力间的平衡很难实现的。最后的结果依然是强者更强，弱者更弱，“马太效应”明显。同时，欧洲各地虽然经济发展差距相对较小，但是毕竟各国有着不同的国情和法律，FFP 完全没有考虑各个国家（地区）与俱乐部的特殊情况，比如意大利西班牙经济疲软，尤其是意大利土地审查制度

严格，导致俱乐部难以兴建自己的足球场，这样直接导致在比赛日收入不足，无法和英超德甲抗争，而各国的公司法律体系以及营商环境又导致了俱乐部的组织方式也有不同，有皇马巴萨这种会员制，有多特曼联这样的上市公司，还有曼城巴黎这种背后有大金主的球队，不同的组成方式决定了球队在财政方面不同的侧重。

### 三、关于财政公平法案合法性分析——以 AC 米兰的 FFP 处罚为例

2017 年，中国商人李勇鸿接手了不断走下坡路的意大利老牌豪门 AC 米兰，接手之后便开始大把砸钱，不仅高薪续约了门将唐纳鲁马，在很多位置上也都有大手笔的引援，签下了博努奇、恰尔汉奥卢、安德烈席尔瓦等 10 人，在转会市场上签下的合同超过了 1.7 亿欧元，创下了外国投资者第一个赛季在转会市场上的投资记录。

但是实际上，米兰在在之前三年累计的亏损已达到 2.5 亿，远远超过了欧足联财政公平法案所容许的范围（3000 万），但是由于米兰刚刚更换了股东，时任 CEO 法索内向欧足联提出了申请，目前俱乐部已经易主，虽然米兰违反 FFP，但理应给机会新老板努力平账。法索内的依据就是欧足联 FFP 中的“voluntary agreement”（义务协议），这项条款是为了保证让新入主的球队财主提高短期内的投资限额，以完成球队的换血，提升实力，但是需要向欧足联提供完整的商业计划（Business Plan），法索内向欧足联提出了一系列商业推广计划，试图说服欧足联，米兰是可以通过全新老板的营收能力，在未来几年内符合 FFP 规定的，虽然三年实现盈利确实对于积重难返的米兰来说就是天方夜谭，但是欧足联当时最终还是部分相信了米兰，延期一年再观察。

谁曾想米兰投资了近两亿，战绩却一点没有好转，继续无缘欧冠，而更糟糕的是李勇鸿因为各种原因导致其无法偿还埃利奥特的借款，AC 米兰队再次易主，2018 年夏天，美国基金埃利奥特接手成为新主人，这一次，欧足联看李勇鸿非但没有解决历史账目，反而增添了一大堆新的债务，无论 AC 米兰队如何争辩，欧足联还是在仔细审核了 AC 米兰俱乐部的解决方案并听取了俱乐部意见之后，认为 AC 米兰提出的方案并不能解决 AC 米兰俱乐部目前所存在的问题。于是在 2018 年世界杯期间，一纸罚单将米兰逐出了接下来两年的欧战，埃利奥特决心死磕到底，他们上诉国际体育仲裁法庭，笔者并未查到 CAS 的确切裁决理由，

但是结果就是仲裁法庭驳回了欧足联的禁赛处罚，米兰得以参加 18-19 赛季欧联杯。

但是遗憾的是，2018-2019 赛季 AC 米兰队虽然全年发挥都挺出色，但是依旧以一分之差未能进入欧冠，而这一次，营收大幅受损的米兰又得应付一年一度的 FFP，2019 年，他们又来了，这一次，米兰无论再怎么续命，都不可能平账了达到 FFP 标准，再加上无缘欧冠再次给球队带来创伤，未来一个赛季的欧联杯收入杯水车薪，于是米兰权衡利弊之后决定和欧足联开启谈判，米兰自愿和欧足联达成协议，认罚并退出欧战一年，和欧足联达成和解协议（SA），从 19-20 赛季开始算，未来三年内，AC 米兰需要努力做到亏损在 FFP 标准之内，换来转会市场上的财务自由，米兰未来几年的转会市场肯定是缩紧银根过日子，因此豪赌的米兰最终走向何方，我们拭目以待。

在 AC 米兰与欧足联达成和解之前，其实 AC 米兰的律师团队曾经评估了另一条更为激烈的救济途径——前往瑞士联邦最高法院起诉欧足联的财政公平体系违反欧盟宪法，进行违宪审查，要求废除欧足联的 FFP，米兰的律师认为 FFP 是违背《欧洲联盟运作条约（TFEU）》与《欧洲联盟基本权利宪章（CFREU）》的，二者都是欧盟宪法的组成部分，尽管欧足联是独立于欧盟之外的体育组织，但既然其在欧盟注册，就必须遵守欧盟的法律，因此理论上，米兰确实有向瑞士联邦最高法院申请对欧足联的 FFP 规则进行违宪审查的权利。而事实上，也确实一直有法律界人士质疑 FFP 其违背欧盟宪法，他们认为，FFP 在以下多个方面存在违宪可能：

（1）《欧洲联盟基本权利宪章》第 16 条、17 条规定，“私有财产只能由法律来监管”。欧足联作为一个国际组织，无权限制企业的经营行为，无权要求俱乐部的亏损在一定范围之内。FFP 还可能使俱乐部为了达标而被迫出售球员，这写都有侵犯私有财产的风险。

（2）《欧洲联盟运作条约》第 45 条规定，“劳动力可以在欧盟范围内自由流动”。

#### Article 45

1. Freedom of movement for workers shall be secured within the Union.
2. Such freedom of movement shall entail the abolition of any discrimination based on nationality between workers of the Member States as regards employment,

remuneration and other conditions of work and employment.

但由于 FFP 规则直接限制了俱乐部的人力资源资本投入，经常因为俱乐部顾忌到 FFP 限制而放弃交易，这在客观上阻止了球员在欧盟范围内自由流动，在此种情形下，可以认为 FFP 规则侵犯了《欧洲联盟运作条约》关于劳动力自由流动的规定。

(3)《欧洲联盟运作条约》第 63 条规定，“禁止对资本流动的任何限制”。

#### Article 63

1. Within the framework of the provisions set out in this Chapter, all restrictions on the movement of capital between Member States and between Member States and third countries shall be prohibited.

2. Within the framework of the provisions set out in this Chapter, all restrictions on payments between Member States and between Member States and third countries shall be prohibited.

当前的 FFP 规则间接限制了各个俱乐部的自由投资行为，设定了一定门槛和限制，等于束缚住了俱乐部的手脚，这对于资本流动是严重不利的，基于这个角度分析，认为 FFP 违反了欧盟宪法确实也有一定道理。

这项诉讼策略的基本逻辑起点是欧盟基本权利宪章中允许合法使用自己的资金，但财政公平竞赛规则却限制了这种权利，这只会导致目前收入较高的豪门俱乐部可以花费更多的资金引援，而原本赤字较多的俱乐部，即便幕后老板愿意增加投资，也会被欧足联以不符合财政公平竞赛规则的名义处罚，导致足坛新投资者们和既得利益者们的差距越拉越大，有违公平原则，因此认定其违宪。

但是鉴于 AC 米兰最终和欧足联达成了和解，并没有向瑞士联邦最高法院基于此理由提出诉讼，因此目前没有直接的现成案例可以参考，但是从法理上来说，针对 FFP 的此项违宪审查并非完全站不住脚，而且著名的《博斯曼法案》也是在此种情形下逐渐确立的，因此我们也会持续关注，拭目以待。

第十一届深圳市律协体育和户外运动法律专业委员会主编

2022 年 5 月 30 日

## 体育与户外运动专业委组成成员

### 主任：

安寿辉 北京中银（深圳）律师事务所

### 副主任：

黎永绿 广东晟典律师事务所

禹剑锋 广东国晖律师事务所

荣发 广东诚公律师事务所

### 秘书长：

丁涛 广东卓建律师事务所

### 副秘书长：

李鑫淇 广东信达（龙岗）律师事务所

赵波 广东啸风律师事务所

### 委员：

谭劲松 北京市盈科（深圳）律师事务所

甘清洪 北京市盈科（深圳）律师事务所

黄琼 北京市京师（深圳）律师事务所

蔡妙纯 北京中银（深圳）律师事务所

廖明磊 北京市京师（深圳）律师事务所

宁凌波 广东晟典律师事务所

宋勇勤 北京市盈科（深圳）律师事务所

林琪珊 广东卓建律师事务所

周晓乐 广东万乘律师事务所

黄妙燕 广东百郡律师事务所

曾涛 北京市盈科（深圳）律师事务所

黄诚 国浩律师（深圳）事务所

韩娟 广东啸风律师事务所

蔡耿乐 广东国晖律师事务所

白琳 北京市中伦文德（深圳）律师事务所

刘运发 广东知恒律师事务所

林海 广东逸生律师事务所

罗广平 广东广和律师事务所

高伟峰 广东圳启律师事务所