



美国中学与大学体育的管理机制与司法治理

Matthew J. Mitten(美)¹, 郭树理(译)²

摘要: 体育作为中学课外活动的教育内容之一, 主要由美国各州政府自行管理, 各州的中学也组成了高中体育管理联合会来制定和执行校际体育活动的有关规则。美国法院遵循司法谦抑原则, 通常不会干预联合会的决定, 除非决定所依据的规则或所依据的程序违反了成文法, 或侵犯了联邦或州宪法规定的基本权利。大学校际体育由大学自发组成的各种联合会进行管理, 其中最重要的是全国大学体育联合会(NCAA), NCAA以维持大学体育的业余性、保证体育作为高等教育的有机组成部分为宗旨, 有权制定和强制实施各项规则及处罚。NCAA不是政府组织, 无法对其管理大学体育的行为适用美国联邦宪法, 但可以适用美国联邦反垄断法。

关键词: 学校体育; 全国大学体育联合会; 宪法; 反垄断法; 司法审查

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2019)05-0051-09
DOI: 10.12064/ssr.20190507

The Governance Mechanism and Judicial Control of Interscholastic and Intercollegiate Sports in USA

Matthew J. Mitten¹, GUO Shuli (translator)²

(1.National Sports Law Institute, Marquette University, Milwaukee 53233, U.S.A.; 2.Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Suzhou 215006, China)

Abstract: Interscholastic athletics which is an extracurricular activity that is part of the secondary education traditionally provided and regulated by individual states in USA. Interscholastic athletics are largely regulated under the rules formulated by individual state athletic associations composed of member high schools. The USA courts are very deferential and will provide judicial relief only if the challenged rule, application, or enforcement is found to be arbitrary and capricious or violates an applicable federal or state constitutional law provision or statute. Intercollegiate athletics are governed by the intercollegiate athletics associations composed of member colleges and universities, and the National Collegiate Athletic Association (NCAA) is the most important intercollegiate athletics association in USA. NCAA seeks to preserve the amateur nature of intercollegiate sports as a component part of high education. NCAA has the authority to exercise the formulating and plenary power to intercollegiate athletics. As NCAA is not a state actor, the US federal constitution does not apply to its governance of intercollegiate sports but the federal antitrust law does.

Key Words: interscholastic and intercollegiate sports; NCAA; constitution; antitrust law; judicial review

收稿日期: 2019-04-29

论文说明: 本文译自 Matthew J. Mitten 所著的《美国体育法》(Sports Law in the United States)(2014年第2版)第1部分“体育运动的组织”(Organization of Sports)第2章“中学体育的结构与管理”(Structure and Governance of Interscholastic Sports)与第3章“大学体育的结构与管理”(Structure and Governance of Intercollegiate Sports)。译者感谢作者慷慨授权翻译发表本文中文版。本文的标题、摘要、关键词、结语为译者所加,原书的下注注释按照本刊出版编辑格式要求,改为了注释和参考文献。

作者简介: Matthew J. Mitten,男,博士,教授,美国国家体育法研究所(National Sports Law Institute)所长,美国体育律师协会(Sports Lawyers Association)主席,国际体育仲裁院(CAS)仲裁员,2014年索契冬奥会CAS特别仲裁机构仲裁员。主要研究方向:体育法学。
E-mail: matt.mitten@marquette.edu。

译者简介: 郭树理,男,博士,教授,博士生导师。主要研究方向:体育法学。E-mail: shuli@suda.edu.cn。

作者单位: 1.美国马凯特大学 国家体育法研究所,威斯康星州 密尔沃基 53233;2.苏州大学 王健法学院,江苏 苏州 215006。



1 中学体育的管理与结构

1.1 历史回顾

从19世纪20年代开始,出于教育和休闲的考虑,美国的中学开始鼓励学生们参加体育活动,例如体操。在接下来的几十年里,体育课程成为了学生教学课程表的正式组成部分^[1]。在19世纪后期,中学男生开始参加自治性的中学体育活动,例如棒球和橄榄球。这些由学生自我管理的体育活动受到了经济因素与“为赢得比赛不惜一切代价”(win-at-all-cost)观念的干扰和冲击^[2]。为了矫正这些现象,在1902年,“第15届高中学术与教育大会(the 15th Educational Conference of Academics and High Schools)……倡议,教职员对于体育要进行严格控制,要建立州一级的联合会来监督体育赛事。”^[2]

1896年,第一个州高中体育联合会在威斯康星州成立了。在威斯康星州高中体育联合会正式成立之后,在全美国各州,州高中体育联合会开始遍地开花。到2014年为止,各州的高中校际体育都是由各自州的高中体育联合会制定的规则加以规范的,这些规则由这些州高中体育联合会的成员学校投票通过。

1.2 内部规制结构、管理与运作程序

在全国范围内,2012—2013年度大约有770万名高中生(4 494 406名男生和3 222 723名女生)参加校际体育活动。在21世纪高科技日益驱动的美国社会,人与人之间越来越疏离,参加校际体育活动可以提供与自己的同龄人建立社会关系网的机会,可以形成共同体的认同感,可以相应地提高学习的积极性。1999年进行的一项调查发现,在不同类型的课外活动与高中学生的身份认同感、青春期健康成长或堕落的表现之间存在着联系,该调查结论显示,十二年级中参加高中体育校队活动的男女学生,普遍拥有以学校为基础的身份认同感,相应地,他们的学习成绩表现也好一些。例如,十二年级学习成绩平均绩点(GAP)有所提高,21岁以下在全日制大学就读的可能性更大^[3]。这些不错的正面结论与以前的研究显示的结果一致:参与体育活动与其他课外活动(例如参加学生会、加入学术俱乐部),与“较低的高中辍学率和较高的大学升学率之间存在着联系”^[2-3]。

美国联邦政府不会对中学校际体育进行管理和资助,这些体育活动属于课外活动,是义务中学教育的一部分,传统上是由各州政府来进行规范和管理。尽管有一些一般性的联邦立法(例如《教育法》第9章强调对教育机会性别平等的保护)对中学校际体育产生了重大影响,但是校际中学体育通常是建立在

各州自行管理的基础上。

直接规范中学校际体育的专门的州立法很少。但是,大多数州通过了立法,授权在家接受教育的学生参加校际中学体育活动,并通过立法建立了参加校际中学体育活动的若干学习成绩条件规则,例如,“考试不及格,不得参加体育赛事”(no-pass,no-play)的规则,要求参加中学校际体育时必须达到最低的学习成绩;通过立法保障健康和安全要求,例如比赛前必须进行体检。有40多个州已经制定了成文法,要求有脑震荡的学生不能参加体育比赛或体育活动,如果他们要重返赛场,必须经过特定的程序,例如,由具备资质的医生进行医疗检查评估,并出具书面的澄清声明^[注1]。

50个州和哥伦比亚特区都分别有自己独立的高中体育管理联合会,它们的成员通常包括该州所有的公立和私立学校,这些联合会拥有广泛的权力来制定和执行管理中学校际体育活动的规则。每个联合会都制定了学生运动员的参赛资格规则,以及保障公平与安全竞赛、保障竞争平衡、维护良好行为举止的规则,目的是实现中学校际体育的教育宗旨。各州的中学校际体育联合会还资助州内各成员中学之间的冠军锦标赛,并支持他们的学生运动员参与各种体育项目。全国高中联合会(The National Federation of High Schools,简称NFHS)协调各成员州联合会的工作,制定各项体育运动项目的统一比赛规则,确保中学校际体育活动符合各成员学校的教育宗旨,保障学生运动员的最大利益。但是,全国高中联合会对于中学校际体育活动并不具有任何直接的规制权力。

各州高中校际体育联合会的成员学校都负有合同义务,必须遵守该联合会的规则,在制定这些规则的时候,各成员学校是具有发言权和表决权的,各成员学校有义务接受联合会对它们和它们的学生运动员解释和适用这些规则,以确保联合会在该州内管理中学校际体育的绝对权威。如果未能做到这些,导致的结果是学校将会遭到处罚,例如取消该校或其学生运动员参加中学校际体育赛事的资格,或在一些特殊情况下,学校被开除出联合会。因此,各州高中体育联合会能够有效地对学生运动员行使管理权限。

1.3 对中学体育的司法治理

一般而言,法院通常会恪守司法谦抑,不会向当事人(某一成员学校或学生运动员)不服某州高中体育联合会的决定提供司法救济,除非被挑战的规则本身或其适用与执行的方式,被法院认定为是武断的、反复无常的、违反了应当适用的联邦或州的宪法



条款或成文法。例如,在布朗诉奥克拉荷马州中学体育联合会案(*Brown v. Oklahoma Secondary School Activities Association*)^[注 2]中,法院解释道:“如果该规则是合理的、合法的、符合公共政策的,而且对该规则的解释是公平的、合理的、统一适用的,不是武断的,我们不会把自己卷入到联合会的内部事务当中去。”在审查某中学体育联合会的内部事务、程序、规则和命令时,另一法院表示:“如果两种观点都有存在的空间,而该机构是诚实的、有过正当的考虑后行事的,法院不应该认定该行为是武断的、反复无常的,即使就同一事件的考虑,法院可能会作出另外一个相反的结论。”^[注 3]

提出一项法律诉求,控诉对联邦宪法权利的任何侵犯的前提条件是,必须证明,该项侵犯由于某“政府组织”(state actor)行为的结果所致。除非某一具体的州中学体育联合会是一个“政府组织”,否则其不应被要求尊重受美国宪法所保障的个人权利,法院不会去审查案件所涉及的联邦宪法的实体性问题。各州中学体育联合会是否属于“政府组织”,这是多年来没有解决的一个难题,很多下级法院在这个受案条件的关键问题上,作出了不同的判决。在2001年的一起案件中,布兰特伍德中学诉田纳西中学体育联合会案(布兰特伍德第一案)[*Brentwood Academy v. Tennessee Secondary School Athletic Association (Brentwood I)*]^[注 4],美国联邦最高法院解决了这一问题,采纳了一项法律标准,要求进行具体事实调查分析,来裁决各州中学体育联合会各自的法律身份。这是因为各个州中学体育联合会的历史、组成、功能,以及从州政府获得的授权的性质和范围,都是不相同的。在布兰特伍德第一案(*Brentwood I*)中,法院认定田纳西中学体育联合会(the Tennessee Secondary School Athletic Association,简称TSSAA)是一个政府组织,应当受到联邦宪法的规制,因为“在其组成和运作中,与政府机构和政府官员具有千丝万缕的联系。”TSSAA的成员中84%是公立学校,公立学校的官员控制和行使着联合会重要的管理职能,田纳西州教育委员会的官员们是联合会的管理理事会与规则制定委员会的当然成员。

即使某一州中学体育联合会被认定为是政府组织,要接受美国联邦宪法的规制,法院也会对该联合会采取一种必要的包容态度,允许该联合会对校际体育运动进行有效的管理。在布兰特伍德中学诉TSSAA案(布兰特伍德第二案)[*Brentwood Academy v. Tennessee Secondary School Athletic Association (Brentwood II)*]^[注 5]中,美国联邦最高法院驳回了TSSAA的成员、一家私立中学对该联合会的限制招

募规则不服提出的诉讼请求,该规则禁止那些没有正式入学而被招募进入校队的学生运动员参加校际体育赛事,原告的理由建立在言论自由和正当程序的基础之上。联邦最高法院承认,美国宪法第一修正案保护学校发布关于其体育项目优越性的真实信息,来吸引新学生的入学申请。但是,法院认定,成员中学自愿加入了“体育联盟”,“‘体育联盟’有权力,执行它自己的规则,可以限制那些自愿加入的成员的言论自由”。

考虑到布兰特伍德中学“作出了自愿的决定,加入TSSAA,并同意接受联合会限制招募的规则”,法院的结论如下。

“我们并不需要调查数据来支持TSSAA符合常识的决定:对中学生的极力推销策略,将会导致虚假宣传,会扭曲中学体育校队之间的竞争,会形成一种体育运动比学习成绩更重要的氛围……联邦宪法第一修正案并没有豁免布兰特伍德中学可以不遵守其他姊妹学校必须遵守的同一项限制招募的规则。如果不是这样,将会破坏这一原则,即中学橄榄球是一项体育赛事,而比赛是需要规则的。”

法院裁决,TSSAA在对该中学进行处罚,认定后者违反了限制招募规则时,并未侵犯原告中学的正当程序权利。联合会有效地告知了布兰特伍德中学该规则的内容,并告知了布兰特伍德中学针对它的指控,而且给予了它为自己进行辩护的公平机会。

同样,对于各州中学体育联合会与公立中学管理校际体育的权力的性质和范围,法院表示出了尊重和不予干预的态度,法院通常会驳回有关的诉讼请求,这些诉讼请求主张,因怀疑学生使用毒品而对学生运动员进行随机性的检测,构成了不合理的搜查和扣押,违反了美国宪法第四修正案^[注 6]。

2 大学体育的管理与结构

2.1 历史回顾

全国大学体育联合会(National Collegiate Athletic Association,简称NCAA)拥有超过1200个学院和大学成员,根据校际体育项目的性质,这些成员被分成了3个联盟。一级联盟(Division I)中的大学给它们的学生运动员提供全额或部分体育奖学金,是绝大多数体育项目中比赛水平最高的联盟。二级联盟(Division II)的大学也给学生运动员提供体育奖学金,这些学生运动员在中级水平的体育赛事中参加比赛。三级联盟(Division III)的大学不提供体育奖学金,是最低水平的体育赛事的联盟,也是绝大多数大学生参与的体育赛事联盟。



也还有其他的联合会在从事大学校际体育的管理。高校校际体育全国联合会(National Association of Intercollegiate Athletics)拥有超过360个学院和大学成员,组织了众多的全国锦标赛。全国基督教高校体育联合会(National Christian College Athletic Association)是基督教教会大学的体育赛事联盟,其宗旨是:促使体育竞技成为教育、劝勉和福音的有机组成部分。美国大学体育联合会(United States Collegiate Athletic Association)是另一个小一些的全美联合会,其组建的目的是给一些规模小的大学组织全国锦标赛。全国大专学院体育联合会(National Junior College Athletic Association)由分布于美国24个地区的500多所大专院校和社区学院组成,赞助男子和女子的校际体育运动队,这些校队在3个竞技水平层级的体育联赛内参加比赛。同时还有一些州层面的管理机构,例如,加利福尼亚州有一个社区学院体育联合会,管辖加利福尼亚州境内的社区学院的校际体育活动。尽管不同的大学校际体育管理联合会的规则和治理结构不尽相同,但是对NCAA管理校际体育运动适用的法律框架,对其他联合会也是适用的。

一开始,学生们——同时伴随有教职员的一些监管——是组织大学校际体育赛事的最主要力量。在1905年18名大学生橄榄球球员的死亡事件之后,西奥多·罗斯福(Theodore Roosevelt)总统邀请大学官员参加了一次白宫会议,来审查橄榄球比赛规则。此次对橄榄球比赛规则的改革产生了一个比赛规则委员会以及大学校际体育联合会,后者在1910年改名为NCAA。

经历了20世纪前半叶的经济萧条以及二次世界大战之后,美国高校入学人数急剧增长,其有很多的社会背景,主要原因是政府资助退伍军人进入高校学习,公众们对大学校际体育赛事的兴趣也急剧增加。电视机出现,绝大多数美国家庭都拥有了收音机,这使大型的体育赛事开始现场直播了。这些因素,伴随着其他——例如赌球丑闻、不择手段招募新秀等等,促使NCAA制定了新的规则,结果是NCAA对其成员的监管权力的扩张。

20世纪50年代的两起事件,促进了NCAA转型成为了一个重要的监管机构:(1)沃尔特·贝叶斯(Walter Byers)成为了NCAA的执行主席,他个人的贡献使得NCAA的权力及其执行机构得以加强;(2)NCAA签署了直播大学校际橄榄球赛的第一份转播合同,价值超过了100万美金,为将来越来越多的获利丰厚的电视转播合同打开了大门。

在20世纪70年代,女性越来越多地参与大学体育运动,其动力是女性获得了高等教育中必须实

现性别平等的法律权利。NCAA获得了执行规则的广泛权力,却发现自己陷入了两种批评当中。一方面,随着观众人数的急剧增加,人们批评它未能有效地应对日趋增长的大学体育的商业化趋势。另一方面,人们批评它未能公平地行使其管理权限。

在20世纪80年代高等教育的经济困难时期,学院和大学的校长日益发现自己陷入了压力之中,一方面是有影响的学校董事会和校友会成员总是要求获得体育赛事的胜利,一方面是教职员们忧虑大学体育的商业化发展,担心体育对学术价值和学校预算的影响。在20世纪80年代中期,高校校长们开始通过NCAA更多地参与到大学校际体育的管理中,NCAA从以前主要负责管理校际体育的运动员委员会和教职员代表手中获得了更多的权力。

20世纪最后20年的发展结果是:“一流”(big time)大学体育项目(主要是一级联盟的橄榄球巨碗杯系列赛和男子篮球)日益增长的商业化趋势,以及参赛者所面临的“为赢得比赛不惜一切代价”观念的压力。同时,这些体育赛事产出的成本增加了,而无论是公立高校还是私立高校,经济衰退又加剧了预算的压力。这些经济压力已经对NCAA的管理机制的有效性,以及NCAA如何保障一级联盟的橄榄球巨碗杯系列赛和男子篮球赛事的水平,同时又要保证学生运动员继续拥有获得充分的教育机会,提出了挑战。

目前,在NCAA与各体育联合会的规则制定和管理程序上,各大学校长们有了比较大的控制权。现任和前任NCAA主席[分别是马克·依莫特(Mark Emmert)与迈耶斯·布兰德(Myles Brand)]都是前大学校长。在最近几年中,大学校长们开始持续关注成本控制的问题,并确保学术价值仍然是高校体育管理的核心。赢利的一级联盟的橄榄球巨碗杯系列赛和男子篮球(在一些大学其他的体育项目,例如女子篮球也是赢利的)是增加收入的主要途径,这一压力使得高校很难维护学术价值的主导地位。尽管校长们和其他人已经成功地开展了学术改革,来帮助提高参加橄榄球和男子篮球的学生运动员的毕业率,但是成本控制的努力(受到联邦反垄断法的限制)却是不成功的。

大学体育是为了给那些有天赋的学生提供课外活动的机会,他们进入大学的主要目的是要获得一个学位。目前,有超过450 000的学生运动员正在参加NCAA的大学与学院的校际体育赛事,这些高校给学生运动员们提供了良好的学术教育和对未来职业的准备。NCAA前主席迈耶斯·布兰德(Myles Brand)曾经明确表示如下。

“参与体育运动具有教育与发展的价值。学生运



动员可以学会如何为卓越而奋斗,学会努力工作,学会团队工作,学会灵活性,学会专注持久。高校教育不当仅仅是通过讲座和教科书来增加学习内容;而应该同时发展学生们必要的价值观念和品格特点——如何成功生活与如何成为良好公民。参与大学体育活动是一个非常好的达成这些发展要求的手段。”^[4]

2007年NCAA对8000名前学生运动员的一项调查数据分析显示:(1)88%的学生运动员获得了他们的学士学位(相比之下,不到25%的成年人拥有学士学位);(2)91%的前一级联盟的学生运动员获得了全日制的工作岗位(比普通美国人高出11%),而且平均而言,他们的收入水平高于非运动员的学生;(3)89%的前学生运动员认为,参加大学体育活动获得的技能和价值,对他们获得现在的雇佣岗位有帮助;(4)27%的前一级联盟的学生拥有研究生学位^[5]。

对于绝大多数的体育项目和绝大多数的学生而言,大学校际体育的学生运动员模式仍然是适用的。但是,今天的经济现实已经改变了这一理想的体育模式,例如:一级联盟的男子篮球和橄榄球巨碗杯赛联盟,这些极受欢迎的体育项目具有了实质性的利润制造能力,支持该项目的高校,通过电视转播,将这一能力发挥到了极致。在很多方面,NCAA大学支持的橄榄球和/或篮球这一个层次的赛事,是NFL与NBA免费的球员培训体系,它们为那些有天赋的橄榄球和篮球运动员磨砺技能、准备将来的职业生涯,提供了训练计划和比赛场地。直到今天,“一流”体育项目商业化的发展趋势仍在继续,大学校际体育目前已经成为一个以好几十亿美金计的产业。

2.2 内部规制结构、管理与运作程序

NCAA对外宣传的基本宗旨是:“维护大学校际体育作为教育内容的有机组成部分,维护学生运动员作为学生群体的有机组成部分,为此目的,保持大学体育与职业体育之间的清楚界线。”^[注7]NCAA的章程规定:“‘学生运动员’在大学体育活动中必须保持其业余运动员的身份,他们参加体育活动的动力,应当主要来自于教育与体育、精神与社会方面的收益。”^[注8]尤其是,NCAA竭力维持大学体育的业余性质,使大学体育成为高等教育的组成部分,确保NCAA的成员之间在比赛场上的竞争平衡。大学体育的极受欢迎和商业化,已经混淆了业余体育与职业体育之间的区别,但是NCAA使命的重要部分还是维持住这种区分。

为了达成这些目标,NCAA可以对其成员的校际体育项目行使处罚权力,并可以制定广泛而具体的规则。例如,NCAA制定了招募新运动员的规则;

学生运动员的学习成绩要求规则;认定业余运动员的标准规则;对经济资助进行限制的规则;规定合法的训练、练习与比赛的规则,以及其他数量众多的要求成员大学和参加校际大学体育活动的学生运动员必须遵守的规则。通过NCAA的规则制定和规则执行程序,NCAA同时资助男子和女子项目的冠军锦标赛,对NCAA的商标和标识进行商业化运作,出售其冠军锦标赛的电视和广播转播权。此外,NCAA竞赛安全与体育药物委员会(NCAA's Competitive Safeguard and Medical Aspects of Sports Committee)出版了一本体育医疗的手册,提供了保护学生运动员的健康和安全的指南,并减少他们因参加校际体育活动而遭受严重伤害的风险。

NCAA的规则制定和执行工作,多数都集中在如何规制成员学校之间普遍、非常激烈的竞争上,这些竞争主要是,向天才的中学学生运动员提供优厚的待遇使其进入自己的学校,特别是那些高利润回报的体育项目——橄榄球和篮球项目的学生运动员。NCAA的工作还集中在如何防止大学校际体育的过度商业化方面。目前大学校际体育的经济现实是,各大学已经在使劲砸钱于“一流”的校际体育项目上,以获取比赛胜利之后实质性的金钱回报。这种经济诱因,以及往往是永无止境的贪婪的获胜念头,已经导致了破坏NCAA规则行为的泛滥,伴随而来的是NCAA对作出这些不正当行为的成员大学的执行措施和处罚。

今天,NCAA针对着形形色色的成员行使着管理权限。在近1200个成员高校中,差异性是非常大的,包括学校招生人数、所提供的体育项目的数量、参加大学校际体育赛事的运动员的学生人数、体育项目的财政预算,都不相同。相对而言,只有少数的大学体育项目——全国范围内富有盛誉深受大众欢迎的巨碗杯橄榄球系列赛项目——可以自负盈亏。尽管存在这些体育项目资源的显著差异,如果某个学校想参加“一流”的大学校际体育项目的話,具备NCAA的成员资格,毫无疑问成为了生财之道。不是NCAA的成员,就无法参加NCAA的冠军锦标赛,不会有声誉和可能性获得持久的吸引力,吸引优质的学生运动员加入它们的体育项目,也不会像NCAA的成员高校那样,从门票销售和电视转播合同中获得实质性的经济收入。

NCAA的成员高校都负有合同义务,必须遵守NCAA的规则(在制定这些规则的时候,成员高校是有发言权和表决权的)、服从NCAA内部规则的解释细则、执行NCAA的裁决、接受违反规则而遭致的处罚。NCAA的规范与准则,多数都具体直接涉及学生运动员、教练员、高校体育项目管理人员、校友



们、各高校体育利益的代表的行为模式,并间接规定了他们的义务,尽管这些主体并不是 NCAA 的成员,而且在 NCAA 的规则制定和执行程序中,这些主体缺乏有效的代表。这种间接管理模式之所以有效,是因为作为 NCAA 的规则执行与处罚程序中的当事人,学院和大学,不得与学生运动员、教练员、高校体育项目管理人员、校友们进行合谋,违反 NCAA 的规则。

NCAA 在其总部所在地印第安纳州的印第安纳波利斯,拥有数量庞大的行政执行官员,他们可以调查和指控成员违反 NCAA 规则的情况。除了其他事项之外,NCAA 的规则禁止学习成绩作弊、违反伦理道德,还有对“不正当利益”(extra benefit)的禁止,“不正当利益”是指任何 NCAA 的规则未公开允许的、不得向学生运动员提供的利益。通常,为了保证学生运动员参加大学校际体育赛事的“业余”选手资格,唯一允许学生运动员能够获得的经济利益就是体育奖学金,该奖学金涵盖了他们的学费、住宿费、交通费和书籍费,以及代表学校出赛的其他费用。

2012 年 10 月 30 日,NCAA 一级联盟的董事会采纳了重大的改革措施,对违规行为的处理程序与机制进行了改革,这些措施从 2013 年 8 月 1 日起生效。此次改革的目的在于:在主教练、执行机构、大学官员与各体育联合会内,强化一种文化氛围,以此来分担责任、共同维护大学体育的基本价值。新的处罚机制规定了 4 个层级的违规行为,其范围从极其严重的违规行为,到偶尔的轻微违规行为,该机制取代了之前的两个层级(主要违规与次要违规)的机制,规范了 4 种程度的违规行为。第一层级(极其严重的违规)的措施被用来处理“严重削弱或威胁 NCAA 的章程和细则中规定的大学体育赛事真实性的行为,该行为实质性地增加或扩大了新学生运动员的招募数量,获得了体育竞争以及其他方面的优势,产生了或试图产生任何实质性的或非正当利益”。第二层级(重大的违规)的措施被用来处理“玷污 NCAA 的章程和细则中规定的大学体育赛事真实性的行为,该行为虽然没有实质性地但是却是显著地增加或扩大了新学生运动员的招募数量,获得了体育竞争以及其他方面的优势,产生或试图产生任何非实质性但是却是显著的或非正当利益”。第三层级(违规行为)的措施处理的行为包括“违规行为在性质上是偶然的、有限的;该行为一定程度上增加或扩大了新学生运动员的招募数量,获得了体育竞争以及其他方面的优势,该层级不包括产生了或试图产生一定程度上的或非正当利益的违规行为”。第三层级的违规行为如果屡次发生,则可能构成第二层级的重大违规。第四层级(偶

尔的违规行为)涵盖了“轻微的违规行为,它们是出于疏忽并且是偶尔出现的,在性质上属于技术性问题,其结果,即使可能获得任何竞争优势的话,也是微不足道的”。第四层级的违规行为通常不会影响参加大学体育活动的资格^[6]。

为了履行它们的合同义务,NCAA 的成员必须教导他们的学生运动员、教练员、高校体育项目管理人员、校友们、各高校体育利益的代表,去学习 NCAA 规则的内容,成员必须负责这些规则的实施,向 NCAA 的执行官员主动报告各种违反规则的行为。如果未能做到这些,将构成对其大学校际体育项目“缺乏制度性控制”,构成第一层级的违规(极其严重的违规)。所有成员的代表都必须与 NCAA 的执行官员进行充分的合作。

NCAA 执行机制的目标如下。

“消除对 NCAA 规则的违反行为,当违规行为发生时,施加恰当的处罚。本机制将确保程序的正当性、确保及时公平地处理违规案件。可持续的、有效力的执行程序进行良好运作的关键,就是实现这些目标。更进一步,在施加处罚时,必须非常谨慎地考虑对那些未涉足违规事件的学生运动员、教练员、管理员、竞赛者和其他大学而言,是否公平。”^[注 9]

NCAA 的纪律委员会 (Committee on Infraction, 简称 COI),其成员的大多数是 NCAA 成员的全日制雇员,另外还有一些独立的公众代表,COI 负责听审涉及违反 NCAA 规则的指控的案件,这些案件是通过简易处理程序(summary disposition)而未能解决的。COI 可以调查事实,决定 NCAA 的某成员是否已经构成违规,如果是,COI 可以施加处罚。可能的处罚措施内容包括:公开批评与谴责;某时间段的察看;在所涉项目内禁止参加 NCAA 的季后赛冠军锦标赛;限制能够给予学生运动员的奖学金的数量;限制校外训练营招募新学生运动员;针对学生运动员、教练员或其他体育项目官员的纪律处罚措施;罚款;将该高校的体育利益代表开除出联盟。存在违反 NCAA 规则的历史前科,是加重处罚的考虑因素。取决于具体的情况,NCAA 成员将可能面临“极刑”(death penalty)的处罚(即在 1 年或多年内禁止参加某一体育项目),该项处罚措施很少实行过(仅有 5 次)。

NCAA 的纪律上诉委员会 (Infraction Appeals Committee, 简称 IAC),成员由 NCAA 成员的职员(他们很多都是法学教授)与两名公众成员(通常是律师)组成,职能是作为 NCAA 内部的上诉机构。在下列情形下,IAC 可以推翻 COI 作出的裁决,该裁决认定违反 NCAA 规则的违规行为成立:(1)裁决与向委员会所提交的证据明显相背;(2)所发现的事实不



足以构成一项违规行为;(3)程序的错漏影响了被用来支持裁决的信息的可靠性^[10]。在具体案件中,基于所有的证据和情况,如果处罚过于极端或不恰当,IAC有权减轻处罚或撤销处罚^[10]。

NCAA的规则执行机制,使一种正在成长的私法体系发展起来,其涵盖了COI与IAC所作出的裁决,这些裁决书的副本在NCAA的网站ncaa.org上都可以找到。就NCAA的规则执行机制进行评论的学术文章现在也非常多^[7-11]。

NCAA的一般性经济事务以及对大学体育的管理,其范围都是全国性的。例如,NCAA组织绝大多数的男子和女子大学校际体育项目的全国冠军锦标赛,出售这些赛事的全国电视转播权利和其他媒体权利。尽管NCAA行使了广泛的管理跨州商业活动的宪法性权力,但是美国国会并未制定任何专门的全国性法律来直接规制NCAA。不过,有一些州,例如内华达州,通过了立法,对NCAA规则的执行机制提出了若干程序性要求。为了防止各州立法之间的冲突——该冲突可能会妨害NCAA对美国全国的大学校际体育的统一管理,法院已经裁定,这些州的立法违反了美国联邦宪法的“州际商业条款”(Dominant Commerce Clause),该条款通常禁止某州的管理州际贸易行为的规则在该州之外适用^[11]。

2.3 对大学体育的司法治理

在NCAA诉塔卡尼亚案(NCAA v. Tarkanian)中^[12],美国联邦最高法院裁定,NCAA是一个民间社团,而不是“政府组织”,因此NCAA的规则和行为不受联邦宪法的限制。由于NCAA是一个民间社团,对它管理大学校际体育的广泛权力,法院通常会采取充分的司法谦抑态度。但是,法院会要求NCAA遵循自己制定的规则,要求NCAA以前后一致、非武断的方式来适用这些规则,在施加处罚前,对那些被指控违反其规则的当事人,NCAA必须进行告知,向他们提供公平的听证机会,并遵守可适用的联邦和州的公法^[13]。

尽管NCAA是一个非营利性社团,其成员都是教育机构(大学),NCAA还是会受到联邦反垄断法的规制,NCAA对大学校际体育的管理,可能会引发对其限制竞争行为的指控^[14],法院很难用前后一致的态度来处理这些案件。针对NCAA提起的反垄断法诉讼,通常依据的是《谢尔曼法》(Sherman Act)第1条^[15],其规定:“任何限制贸易或商业的协议、合并……或合谋”都是违法的。NCAA还必须遵守《谢尔曼法》第2条^[16],该条款禁止对州际贸易和

或商业实施垄断或蓄谋垄断,尽管根据《谢尔曼法》第2条起诉NCAA的案件很少见(通常都败诉了)^[17]。

为NCAA全体成员一致所接受和执行的NCAA的规则、涉及产品与市场的其他协议、管理大学校际体育的规则,构成了《谢尔曼法》第1条所规范的协同行动(concerted action)。其结果是:实际上所有的NCAA的规则以及成员之间的协议,都有可能成为反垄断法挑战的对象。然而,《谢尔曼法》第1条宽泛的立法用语已经被法院解释为:仅仅禁止那些会导致扭曲的经济效果的、不合理的限制贸易行为。

在NCAA诉奥克拉荷马大学董事会(NCAA v. Bd. of Regents of the Univ. of Oklahoma)案中^[18],联邦最高法院裁定,NCAA限制大学橄榄球赛电视转播的总场次数(同时构成了对转播权利的价格限制)违反了《谢尔曼法》第1条。法院认定,NCAA的大学橄榄球赛集体电视转播方案,限制了它的成员大学谈判和签订各自的电视转播合同的自由,是一种横向限制(即“竞争者之间彼此如何进行竞争的协议”)。但是大学校际体育是“必须对竞争进行横向限制的一种产业,如果要使产品具有市场的话”,法院适用了反垄断审查的合理标准(rule of reason),该标准要求对具体事实进行分析,审查被指控的限制行为对竞争的全部实际影响。NCAA的限制行为具有遏制竞争的效果,因为它通过协议,人为地操纵了大学橄榄球赛事电视转播的场次和价格。尽管法院承认,为了保持其成员高校橄榄球队之间的竞赛水平的平衡,NCAA这样做是具有合法的理由的,但是法院裁定,NCAA的集体电视转播方案并未实际促进这一保障竞争的目标,而且存在着达到这一目标可以采用的较少限制竞争的其他方法。法院注意到,NCAA“并未规定每个大学可以在橄榄球项目上投资的额度限制,也未规定这些大学应当如何来支配这些从他们的橄榄球项目中获得的利润”,因此,仅仅对各成员的大学橄榄球赛电视转播的场次和价格进行限制,不会促进NCAA所追求的竞争平衡目标。

在司法部诉NCAA(Law v. NCAA)案中^[19],NCAA的规则细则规定了一级联盟的“有限薪酬”(restricted-earnings)篮球教练的最高工资标准,联邦上诉法院裁决:这一操纵最高工资标准的做法违反了《谢尔曼法》第1条。法院首先将教练服务定性为:生产大学校际体育赛事竞争产品的必要成本,接下来法院运用与奥克拉荷马大学董事会案(Bd. of Regents)中审查NCAA对产品销售(即电视转播)的限制相同的标准,来分析此种工资限制的合法性问题。在该案中,法院就合理审查标准(rule of reason stan-



dard)做了以下描述。

“通过举证责任转移的方法来进行合理标准的审查,法院已经对合理审查标准采取了一种前后一致的解释。根据这种方法,一开始原告负有举证责任,他必须证明某项协议是具有限制竞争的实质性效果的。如果原告完成了这一举证责任,举证责任将转移到被告,由他来举出证据证明该被指控违法的行为具有促进竞争的价值。如果被告能够证明具有促进竞争的效果,那么原告就必须证明该被指控的行为并非是达到该合法目标不可或缺的合理手段,或该合理目标可以通过实质上对竞争的限制更少的其他方式来实现。最终,如果这些步骤都走完了,就必须针对危害和收益进行比较,以此来裁决被指控的行为——通过衡量——是否是合理的。”

将这种标准适用于市场成本限制,法院裁定,限制“有限薪酬”教练的最高工资,使得他们的工资标准低于自由市场竞争能够提供的工资标准,这是一种横向价格限制,具有明显的限制竞争的效果,不能为任何相反的促进竞争的利益所证明是正当的。法院的结论是:“NCAA 成本控制的辩护理由是不合法的,因为……减少而不是增加成员高校的成本,并不能为限定教练的工资这一价格操纵行为扼制竞争的效果进行辩护。”法院认为:“没有证据能够显示,对‘有限薪酬’教练的工资进行限制,将会成功地减少赤字,更不能说这样一种成本的削减,是将大学篮球从超支开销的毁灭中拯救出来所必须的。”尽管法院承认,NCAA 必须保障大学体育赛事的竞争平衡,这是一个促进竞争的有效辩护理由,但是法院还是认定,NCAA 未能证明,“工资限制将会促进竞争,能够消除赛场上的不公平因素,能够减少成员高校教练之间的不平等”。

另一方面,在阿迪达斯公司诉 NCAA 案(*Adidas America, Inc., v. NCAA*)中^[注 20],一家联邦地方法院裁决,NCAA 对其成员的收入的可能性来源进行限制(例如广告权利),并未违反反垄断法。阿迪达斯诉称,NCAA 的一项规则细则限制了球员队服和装备上商标的大小,该规则非法地限制了 NCAA 各成员高校销售广告的权利和其他促销权利,这是违反《谢尔曼法》第 1 条的。法院认定该规则并非商业性规则,因而不受反垄断法的规制。法院认为该规则的目的是保护学生运动员,使其免受过度商业开发,以及避免过多的广告,因为过度商业开发和过多的广告有可能侵犯球员队服的基本功能,法院解释道,该规则是“NCAA 试图保持大学体育的业余性和赛事真实性这一合法目的的衍生产品,其并不会对 NCAA 或其成员产生任何经济利益。”

法院还一致裁决,就 NCAA 成员和其他主体违反 NCAA 规则的行为,而施加的处罚措施,并不会违反反垄断法^[注 21]。2013 年 1 月,宾夕法尼亚州针对 NCAA 提起了反垄断法诉讼,诉称对宾夕法尼亚州立大学史无前例的纪律处罚措施(6 000 万美金的罚款,4 年禁止参加橄榄球季后赛,削减橄榄球项目的奖学金数量),构成了武断和反复无常的惩罚,与 NCAA 维持大学体育活动的真实性与公正性的合法目标不相容,违反了《谢尔曼法》第 1 条。该处罚缘自该大学的前主管和足球教练对儿童的性侵犯丑闻。在宾夕法尼亚州诉 NCAA 案(*Commonwealth of Pennsylvania v. NCAA*)^[注 22]中,法院支持了 NCAA 的动议,驳回了诉讼,因为“原告缺乏理由支持其控诉:在对宾夕法尼亚州立大学施加处罚时,NCAA 是在管理商业活动或为 NCAA 自己获得了商业利益”。法院表示:“宾夕法尼亚州立大学不是该案的当事人,在本诉讼中不具备当事人资格”,并且“原告将其诉讼请求限制在对该问题的审查之上,州长科尔伯特(Governor Corbett)是否清楚地说明了存在违反联邦反垄断法的情况”。法院解释道:原告“必须指出 NCAA 遭到投诉的行为可以适用《谢尔曼法》第 1 条,并且要证明构成《谢尔曼法》所禁止的那种类型的商业行为所带来的直接损害。”法院裁定,该条件未能满足,仅仅是州长指控 NCAA 的处罚措施会毁损宾夕法尼亚州立大学的橄榄球项目在球场上的比赛能力,会减少该项目为该大学创收的能力,是不够的。

3 结语

在美国,中学体育和大学体育都被视为是中等教育和高等教育的有机组成部分,尽管校际体育赛事能够带来丰厚的经济收入,但传统以来,中学体育和大学体育的组织模式都遵循严格的业余主义原则。各州的高中体育联合会和 NCAA 是中学体育和大学体育的最主要的管理机构,它们在管理中学体育和大学体育的过程中享有非常高的自治权利。司法谦抑原则是美国联邦和各州法院受理中学和大学体育纠纷案件时坚持的原则,就高中体育联合会和 NCAA 所作出的管理决定,法院仅会对违反正当程序或违反公共政策的内容进行校正。由于 NCAA 只是民间机构,并非美国的政府组织,其管理大学体育的行为并非政府行为,不适用美国联邦宪法,大学生运动员并不能主张自己享有宪法保障的大学体育赛事的参赛权。如果 NCAA 的大学体育管理行为构成对美国各州之间贸易的影响,则法院可能会适用美国联邦反垄断法对其进行规制。



注释:

【注1】例如,参见《威斯康星州法典》第118.293条(Wis. State. § 118.293)。

【注2】125 P. 3d 1219, 1220 (Okla. 2005)。

【注3】Jones v. Washington Interscholastic Athletic Association, 2007 WL 293751 at *8 (W. D. Wash. 2007)。

【注4】531 U.S. 288 (2001)。

【注5】551 U.S. 291 (2007)。

【注6】Vernonia School District. 47 J v. Acton, 515 U.S. 646 (1995)。但是,一些法院已经裁决:对学生运动员随机的毒品抽检违反了州的宪法条款,例如参见 York v. Wahkiakum, 178 P.3d 995 (Wash. 2008)。

【注7】National Collegiate Athletics Association Constitution, Art. 1.3.1。

【注8】National Collegiate Athletics Association Constitution, Art. 2, § 2.9。

【注9】NCAA Bylaw 19.01.1。

【注10】NCAA Bylaw 32.10.2。

【注11】NCAA v. Miller, 10 F.3d 633 (9th Cir. 1993)(宣告内华达州的一项立法无效,该法要求“任何全国性的大学校际体育联合会在其可能会实施处罚的执行程序中,必须给那些被指控违反规则的内华达州的学校、雇员、学生运动员、赞助商,提供一定的正当程序的保护。”法院的理由是“该法会迫使 NCAA 不得不根据内华达州的程序法律,在其他各州管理其体育赛事,确保比赛的真实性。”)

【注12】488 U.S. 179 (1988)。

【注13】例如 Bloom v. NCAA, 93 P.3d 621 (Colo. App. 2004); California State University, Hayward v. NCAA, 121 Cal. Rptr. 85, 88-89 (Cal. App. 1975)(“这是事实,对于这些联合会处罚和开除其成员的行为,只要该行为是善意的,遵守了该联合会自己制定的规范和准则,法院就不会进行干预。但是如果联合会的内部裁决机构的裁决,违反了联合会自己制定的规范和准则,或该内部裁决机构并未获得联合会的授权,法院就可以审查该裁决机构的裁决,恢复该成员资格……”)

【注14】美国联邦反垄断法的目的是为了保证市场的自由竞争,与缺乏有效经济竞争的市场相比,自由竞争的市场能够促进商品价格下降、促进更好的产品的出现、促进更有效的生产方法的涌现,进而保护消费者的福利。

【注15】15 U. S. C. § 1。

【注16】15 U. S. C. § 2。

【注17】参见,例如 Association of Intercollegiate Athletics for Women v. NCAA, 735 F.2d 577 (D.C. Cir. 1984),原告诉称 NCAA 非法地运用了其对男子大学生体育的管理的垄断权力,来进入对女子大学体育的管理领域,并迫使女子大学体育联合会(Association of Intercollegiate Athletics for Women)解散,但法院驳回了起诉。

【注18】468 U. S. 85 (1984)。

【注19】134 F.3d 1010 (10th Cir. 1998)。

【注20】40 F. Supp. 2d 1275 (D. Kan. 1999)。

【注21】Bassett v. NCAA, 528 F.3d 426 (6th Cir. 2008) (NCAA 执行调整招募新学生运动员的规则,禁止向运动员提供不正当的利益,并禁止学习舞弊行为,当事人对此提出反垄断法的诉讼挑战,但法院驳回了诉讼,理由是该事项与 NCAA 的商业和经济活动无关,不在反垄断法的调整范围之内)

【注22】2013 WL 2450291 (M. D. Pa.)。

参考文献:

- [1] Mabel Lee. A History of Physical Education and Sports in the U.S.A.[M].New York: John Wiley & Sons,1983.
- [2] Richard A. S., Betty S. History of Sport and Physical Education in the United States[M].New York: McGraw-Hill Book Company,1995:99.
- [3] Eccles J. S., Barber B. L. Student Council, Volunteering, Basketball, or Marching Band: What Kind of Extracurricular Involvement Matters?[J]. Journal of Adolescent Research, 1999, 14(1):10-43.
- [4] Myles B. Money Not Corruptive If Actions Uphold Collegiate Mission [J].The NCAA News, 2005: 4.
- [5] Gray T. B. Research Validates Value and Values of Athletics[J].The NCAA News,12 Feb.2007: 1.
- [6] NCAA. New Reform Efforts Take Hold August 1[EB/OL]. (2013-8-1)[2019-4-1]. <http://www.ncaa.org/about/resources/media-center/news-reform-efforts-take-hold-august-1>.
- [7] Jerry R. P. Scoundrel: An Inside Look at the NCAA Infractions and Enforcement Process[J]. Wyoming Law Review, 2012, 12:215.
- [8] Potuto J. R., Parkinson J. R. If It Ain't Broke, Don't Fix It: An Examination of the NCAA Division I Infractions Committee's Composition and Decision-Making Process[J]. Nebraska Law Review, 2011, 89:437.
- [9] Weston M. A. NCAA Sanctions: Assigning Blame Where It Belongs[J].Boston College Law Review, 2011, 52: 551.
- [10] Skillman K., Wong G. M., Deubert C. The NCAA's Infractions Appeal Committee: Recent Case History, Analysis and the Beginning of A New Chapter[J]. Virginia Sports & Entertainment Law Journal, 2009, 9:47.
- [11] Gene A. M. A Call for Dissent and Further Independence in the NCAA Infractions Process[J]. Cardozo Art & Entertainment Law Journal, 2009, 26:695.

(责任编辑:晏慧)