

• 体育社会科学 •

## 修改《体育法》，完善我国体育法律体系

郭为禄<sup>1</sup>，陈翁翔<sup>2</sup>，曲玉梁<sup>3</sup>，李少慧<sup>4</sup>

(1.华东师范大学 法律系，上海 200062；2.北京科技大学 文法学院，北京 100083；  
3.华东政法大学 法律系，上海 200042；4.华东师范大学 校长办公室，上海 200062)

**摘 要：**针对我国《体育法》存在的问题，提出了推进我国体育法制建设和完善我国体育法律体系的建议：推进体育管理体制的转型、健全公民体育权利保障机制、构建体育纠纷解决机制、健全市场培育和规制制度、完善法律责任的相关规定。

**关 键 词：**体育法学；中华人民共和国体育法；法制建设

中图分类号：G80 文献标识码：A 文章编号：1006-7116(2008)04-0012-05

### Perfecting sports legal systems in China by amending the Sports Law

GUO Wei-lu<sup>1</sup>, CHEN Weng-xiang<sup>2</sup>, QU Yu-liang<sup>3</sup>, LI Shao-hui<sup>4</sup>

(1.School of Law and Politics, East China Normal University, Shanghai 200062, China;  
2.School of Humanities and Law, Beijing University of Science and Technology, Beijing 100083, China;  
3.Department of Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China;  
4.The President Office, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

**Abstract:** Aiming at problems existing in the Sports Law of China, the authors offered the following suggestions for boosting the construction of sports legal systems in China: boost the transformation of sports management systems; perfect the citizen sports right ensuring system; establish a sports dispute settling mechanism; perfect the market cultivating and regulating system; perfect legal responsibility related stipulations.

**Key words:** science of sports law; Sports Law of The People's Republic of China; legal system construction

发展体育事业是构建和谐社会的重要内容，加强体育法制建设也是社会主义法治建设的重要内容。我国体育法制建设起步较晚，新中国成立后的第一部体育法律《中华人民共和国体育法》（以下简称《体育法》）颁布于1995年10月。《体育法》的颁布实施填补了我国立法体系的空白，对于贯彻我国的体育方针，指导和推动我国体育事业的发展，促进体育社会团体等工作等都发挥了积极的作用，也有力推动了我国体育法制建设。其后，我国先后颁布了多项相关规章。但是，《体育法》颁布10多年来，我国社会主义市场经济体制逐步完善，法治精神日益成为政府乃至整个社会建设的重要价值诉求，同时，体育事业也取得长足的进步，体育行政管理体制与体育市场发生了巨大变化，而体育法制滞后的矛盾却极为突出。修订《体育法》，

构建符合中国国情的体育法律体系的需求非常迫切，探索体育法制建设的路径成为体育法制建设的重要课题。我们认为，针对体育法律体系存在的问题，我国的体育法律制度建设必须着力改革，实现管理体制的转型，健全公民体育权利保障机制、构建体育纠纷解决机制、健全市场培育和规制制度、完善法律责任相关规定。

#### 1 推进体育管理体制的转型

为适应改革开放与经济社会发展的需求，我国政府机构改革与职能转换取得了很大的进展，政府宏观调控体系的基本框架已初步建立，直接管理职能缩减，社会职能增强。但目前的体育行政管理，显然落后于其他行政部门管理体制改革的步伐。政府基本包揽所

收稿日期：2007-12-14

基金项目：国家体育总局课题《我国〈体育法〉立法结构与体育法律体系关系研究》(901SS06033)。

作者简介：郭为禄（1964-），男，副教授，研究方向：教育法学、体育法学。

有的体育事务，表现为所有的体育管理机构都是国家机关或准国家机关。《体育法》颁布以来，体育管理体制发生了一些变化，体育行政管理权力得以下放，成立了“管理中心”“服务中心”等非政府、非社团的组织机构。但是此类组织机构集管理与服务于一身，拥有强大的行政管理权力。随着体育产业的迅猛发展，竞技体育的巨大经济潜力给这些集政府、社会、企业3种功能于一身的“管理中心”或“服务中心”带来了可观的经济效益，使此类“过渡机构”凭借其政府与社团的双重身份，不断强化自己在行政和经济两方面的控制，从而使体育社团实体化进展缓慢<sup>[1]</sup>。多年来的实践证明，现有体制妨碍了体育市场的公平运作，压抑了体育市场的正常发育，严重阻碍了我国体育的进一步发展。因此，加强体育管理体制改革的立法，已成为当前我国《体育法》及其配套立法的首要问题。

### 1.1 建立“社会办体育”的模式

从体育事业发展的情况看，对不同的体育活动实施不同的管理已成为一种趋势。尤其是随着职业体育运动的逐步深入，政府应该有步骤地退出相关领域，即有选择地支持部分竞技体育活动的基础性工作，其他领域逐步交给市场和社会调节，逐步实现从“国家办体育”模式向“社会办体育”模式转变。国家体育总局发布的《体育事业“十一五”规划》提出了我国体育事业管理体制改革的思路 and 方向，即“建立与社会主义市场经济相适应的体育管理体制”，“努力实现政事分开、政企分开、管办分离，逐步建立办事高效、运转协调、行为规范的体育行政管理体制”，“要将事务性工作逐步交给事业单位、社会团体和中介组织<sup>[2]</sup>”。因此，需要加强全国行业系统体育工作管理的立法、全国性体育协会管理的立法、县级体育工作规范的立法和体育俱乐部方面的立法，促进体育行政部门管理职能的转变，加强国家对行业和市场的调控能力，推进体育活动社会化。

### 1.2 调整体育社会团体的职权定位

一方面，要区分行政机关与社会团体的职权，明确中央政府体育主管部门与国家奥委会、体育行政部门与体育行业协会、中央体育主管部门与地方政府及地方行业团体之间的关系，把中华全国体育总会、中国奥委会以及一些运动协会逐渐实体化地独立出来，形成区别于行政体制的独立力量，不再与行政职权混淆。另一方面，要明确社会团体的性质。现行《体育法》多处混淆使用“管理”概念，例如，现行《体育法》第三十一条规定：“国家对体育竞赛实行分级分类管理。全国综合性运动会由国务院体育行政部门管理

或者由国务院体育行政部门会同有关组织管理。全国单项体育竞赛由该项运动的全国性协会负责管理。地方综合性运动会和地方单项体育竞赛的管理办法由地方人民政府制定。”这实际上就直接规定社会团体具有行政管理权，使全国各单项运动协会失去了真正意义上的社会团体性质，剥夺了国家体育总局和国务院以宪法对全国性单项体育运动比赛的行政管理权，使全国单项运动协会成了“二级政府”，造成了体育管理上的混乱，并似有违宪之嫌<sup>[3]</sup>。《体育法》的修订，应该修正此类不合理或不合法的规定，明确体育社会团体的行业自律和自治管理职能<sup>[4][73]</sup>。

## 2 健全公民体育权利保障机制

我国的现行体育立法，并没有对公民及其体育权利进行明确的界定和表述，权利保障机制缺失严重。首先，作为体育基本法律，《体育法》没有明确宣示“体育是公民的基本权利”（其他体育法律法规也没有），说明我国体育立法对这种公民权利支撑的缺失。其次，体育立法赋予了国家机关和事业单位诸多的管理权力，但规定公民权利的条文却少之又少。不可否认，国家机关和事业单位行使权力可以保障公民的体育权，但这只是对公民不能自主行使体育权利情况下的“公力救济”，公民由此所获得的体育权利也仅是一种被动的受体，与公民自主实现的体育权利相比，在“质”与“量”上都不具有等值性<sup>[5][29]</sup>。再者，体育立法没有细化公民体育权利的内容，针对公民体育权利的实质性规定很少，使公民体育权利处于朦胧状态，这种状况的直接后果是，即使体育行政管理权侵害了公民的体育权利，在现实中也难以找到明确的法律条文作为根据予以救济。这表明我国体育立法中依然存有重国家、集体等“社会价值”而轻公民“个体价值”的计划经济时代的立法价值观<sup>[5][29]</sup>。在推进体育法治建设的过程中，必须建立健全公民体育权利保障机制。

### 2.1 确立保障公民体育权利的立法宗旨

英国哲学家亨利·梅因认为“现代法治社会是‘从身份到契约的运动’的法律进化结果。”“契约的本质是平等主体对相互之间利益的充分尊重，以最大化和最优化实现各自的自身利益。当契约以国家法律的形式固定下来时，其价值观应强调‘以人为本’<sup>[5][29]</sup>，建立和完善社会主义市场经济体制，建设社会主义法治国家，都要求把公民权利的保障作为首要价值追求，把保障社会最大多数人平等享有权利以实现社会公平与正义作为现代法律制定和实施的宗旨。体育立法的宗旨应是对体育活动中各参与主体不同权利的界定、认可和保护。国家作为公民权利让渡后的产物应当采取

措施积极保障公民的这种权利,这是国家之所以存在的法理基础之一。具体到体育法制领域,奥运人权主张已经促进了对公民权利的确立和保障。国家应当通过立法和执法来保护公民的体育权利或者公平竞争权,使公民获得身体健康和进行体育锻炼的自由以及平等竞争的机会和资格,从而享有达到最高体质和心理健康标准并最终实现最大自我利益和公共福利的可能。

## 2.2 依法界定和制约权力

现行《体育法》内容,体现了行政“管理论”的主张,多数条款规定了体育行政管理部的管理权限,却鲜有涉及公民基本权利的保障以及约束体育行政管理部门管理权力的条款。现代法治理念要求权力的行使要以服务于权利的享有和实现为边界,要依法界定和制约权力并防止超越和滥用力。以管理规制为主的立法倾向显然已滞后于时代发展的要求。《体育法》作为全面调整体育关系的法律,应当就政府部门行政管理权力的设定及其限度以及公民相关权利的彰显与保障作出具体的规定<sup>[6]</sup>。因此,对现行《体育法》的修改,应弱化原立法偏重管理效力的行政色彩,从侧重于行政管理向突出人民体育权利保护转变,以确认和保护公民体育权利为立法宗旨和价值取向,强化权利本位的立法目的,设定相应的授权内容<sup>[472]</sup>,同时,对体育行政部的管理权力加以限制。

## 3 构建体育纠纷解决机制

随着我国竞技体育的发展,运动参与者权利意识的觉醒,体育纠纷越来越多,依法处理解决的社会需求日益迫切。但是现行《体育法》的纠纷解决机制明显缺位。一方面目前我国体育纠纷的解决主要依赖当事人自行和解或体育社团组织的内部解决,纠纷法律解决的途径过于单调。虽然存在行政部门调解和裁决的方式,但普遍缺少明确的法规依据,致使处理结果的法律效力和强制力不足<sup>[7]</sup>。另一方面,有限的体育纠纷的制度规定也存在明显缺陷,如现行《体育法》第四十九条规定:“在竞技体育中从事弄虚作假等违反纪律和体育规则的行为,由体育社会团体按照章程规定给予处罚;对国家工作人员中的直接责任人员,依法给予行政处分。”这一规定,将本不属于《体育法》规定,应由体育社团对其成员实施处罚的权限列入,使《体育法》失去了权威性。体育事业的发展迫切需要构建体育纠纷解决机制。

### 3.1 确立权利救济的原则

体育纠纷解决的需求日益迫切,是与公民权利意识的觉醒密切相关的。构建纠纷解决机制的主要目的

在于通过调解纠纷,对受到侵害的权利进行救济,以保护公民的合法权益,并追究违法行使权力者的相应责任。健全的纠纷解决机制不但对受到侵害的合法权益在事后给予救济,而且对公权力也起到了警示和监督作用。因此,纠纷解决机制是公民权利保障机制的重要组成部分。确立权利救济的原则是建立纠纷解决机制的理论基础。依此原则,在实践中就是要努力把体育纠纷的解决纳入体育法治建设的轨道,通过有效的立法、执法、守法,维护公民的体育权利。

### 3.2 制定体育仲裁法规

《体育法》第三十三条规定:“在竞技体育活动中发生纠纷,由体育仲裁机构负责调解、仲裁。体育仲裁机构的设立办法和仲裁范围由国务院另行规定。”国家体育总局1998年发布的《关于严格禁止在体育运动中使用兴奋剂行为的规定(暂行)》和2004年国务院颁布的《反兴奋剂条例》也规定当事人对纪律处罚或裁决不满意时,可向体育仲裁机构申请仲裁。但是《体育法》实施十年多年来,该法所明确规定的体育仲裁制度却始终未能建立,不但对于有关体育纠纷难以解决,也无法与国际接轨,使《体育法》的形象受损。应该借鉴国际体育纠纷体育社会团体自治解决或前置解决等经验,尽快建立我国的体育仲裁制度<sup>[8]</sup>,拟制出台体育仲裁的行政法规,建立符合体育社会化和法制化方向并与国际惯例相协调的,能够快速、简捷、方便、经济地解决纠纷并纳入国家统一仲裁法律体系的体育仲裁制度,确保公正、及时地解决体育纠纷,有效保护当事人的合法权益。同时,还要统一规范全国性体育社会团体对体育纠纷的内部解决机制与程序,以与体育仲裁制度实行有效的衔接。

### 3.3 建立体育仲裁机构

国内体育协会可以根据仲裁法的规定组建自己的内部仲裁机构,或建立相对独立的中国体育仲裁委员会,作为中华体育总会或中国奥委会的内设机构,自主办案,争取成为或逐步发展成为独立的社会机构。体育法律应该明确调整体育主管部门的裁决、仲裁机构的裁决以及法院管辖之间的关系,规定涉及到一方当事人为全国性体育协会的体育竞赛的管理或权力行使之类的争端,法院有审查体育主管部门的处罚是否合法的权力<sup>[9]</sup>,不服裁决的一方当事人有权向法院提起诉讼。

## 4 健全市场培育和规制制度

《体育法》颁布之时,我国足球职业化、篮球职业化都达到一定水平。《体育法》颁布后,国内的体育产业和体育事业有了进步,但从发展的过程来看,《体

育法》促进、提高体育运动水平的作用并不显著。国家关于对体育市场培育、规制的法律制度不健全，是一个根本原因。现行《体育法》对于体育市场的培育和规制鲜有涉及，仅是从行政管理的角度作了粗略的规定，不能为下一层级规范的制定提供立法依据，甚至有的规定还阻碍了体育市场的发展。如现行《体育法》对职业体育、职业体育俱乐部的规定依然处于空白状态，对与职业体育密不可分的体育经纪业依然缺乏法律条文的规范，对体育经营活动的管理规定也阻碍了体育产业和体育市场的发展<sup>[10]</sup>。作为体育领域基本法律的《体育法》，对关乎国家体育水平提高的体育市场和体育产业没有法律条文予以规范，不能不说是大缺憾。

在我国体育事业的整体发展过程中，体育产业的发展已经成为重要的组成部分，且具强劲的发展势头。目前，体育事业正逐步走向市场（如商业体育，职业运动员，体育场馆的出租、联营等等），在此过程中，越来越多地涉及到各种法律问题。而体育市场无法可依、管理混乱抑制了体育市场的完善和发展。因此，加强体育产业立法，是体育产业化、体育产业和体育市场健康发展的必然要求。在今后的体育法制完善过程中，《体育法》应增加体育产业与市场经营的专门内容并予以规范，除了要继续明确主管部门及其职能外，还应依照行政职能分类实施专业管理，通过定性与列举相结合的方式，划定体育市场的范围，要针对促进体育产业发展的实际，确定有关的产业政策，对规范体育产业与市场秩序、保护体育市场主体权益等作出规定<sup>[473]</sup>。同时还应对有关体育用品与体育设施制定标准规范体系，确定相应市场的准入条件与监控规范。

## 5 完善法律责任的相关规定

现行《体育法》规定的法律责任混杂不清。首先，从法律责任的形态上看，偏重行政责任和刑事责任，民事责任的规定太少，这对于促进、规范体育市场与体育产业发展非常不利。其次，从法律条文的逻辑关系上，出现了前有因、后无果的状态，显然不利于对违法行为的惩处<sup>[1140]</sup>。再次，从规定内容来看，一方面把不应该属于体育法规定的追究责任的内容作了规定，如关于体育社团对其会员的处理规定写进了《体育法》（第四十九条规定：“在竞技体育中从事弄虚作假等违反纪律和体育规则的行为，由体育社会团体按照章程规定给予处罚；对国家工作人员中的直接责任人员，依法给予行政处分。”第五十条规定：“在体育运动中使用禁用的药物和方法的，由体育社会团体按照章程规定给予处罚；对国家工作人员

中的直接责任人员，依法给予行政处分。”）；另一方面，惩治竞技体育中违规现象的立法又不够细致，缺乏可操作性。目前，竞技体育的趋利性日益突出，各种违法行为层出不穷，使竞技体育的发展在一定层面上陷于众多流言蜚语之中。尽管《体育法》对竞技体育作了专门的规制，如在《体育法》第五十一条中规定：“在体育运动中使用药物和方法的，由体育社会团体按照章程规定给予处罚；对国家工作人员中的直接责任人员，依法给予行政处分”，使竞技体育在运作上看似有法可依，但多数责任条款过于笼统，导致《体育法》可操作性不强，致使运动员和体育团体的平等权、公正权、荣誉权等合法权益得不到应有保护，进而影响了竞技体育的健康发展。

体育法制建设过程中，需要完善法律责任的相关规定。

### 1)适当增加民事责任的规定。

从目前《体育法》规定看，在法律责任形态上，多数规定为行政责任与刑事责任，而民事责任的规定过少，这种情形与我国市场经济的发展严重不相适应。应当说，民事责任的补失对于保障公民体育领域的合法权益尤为重要。

### 2)对违背法律义务应承担的法律责任予以补位。

《体育法》的有关规定指明了法律义务，但对违背法律义务的行为没有规定相应的法律责任。如第十八条规定：“学校必须开设体育课，并将体育课列为考核学生学业成绩的科目。”此规定虽属强制性规定，但没有相关责任与其匹配，权利的救济就失去保障。如果增加“学校不能依法开设体育课或不能保证学生体育数量或质量的，依情节对学校负责人给予行政处分”，对违背法律义务应承担的法律责任就有了比较适当的补位。再如，《体育法》第二十二条规定：“学校体育场地必须用于体育活动，不得挪作他用”，可以在后面增加：“擅自将学校体育场地挪作他用的，对有关责任人依过错程度给予行政处分”的条文<sup>[1141]</sup>。

### 3)规定责任以限制体育行政管理部门的管理权力。

任何权力的行使都应当戴上“枷锁”，而规定与权力相对应的责任是制约权力腐败的重要环节。因此，必须以法律的形式规定责任以限制体育行政管理部门的管理权力。现行《体育法》规定了体育行政管理部门的诸多权力，但相应的法律责任却不足。如《体育法》第四条规定：“国务院体育行政管理部门主管全国体育工作，国务院其他有关部门在各自的职权范围内管理体育工作。”这种权力的行使应该有限制性条款，如增加“体育行政管理部门工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，依过错程度给予责任人行政处分，侵害行政相对

人合法权益的,应依法予以赔偿,构成犯罪的,依法追究其刑事责任”等规定。

现行《体育法》的缺陷,固然与计划经济条件下形成的体育管理制度的历史惯性有关,但也暴露出我国体育界、法学界对体育立法的重视不够。《体育法》第四十九条规定“违反纪律的行为……给予处罚”,将“纪律”等非法律术语规定在体育基本法的条款中,就是一个典型的例证。随着 2008 年北京奥运会的临近,对我国经济、社会发展和体育事业的发展,是重大的历史机遇,也是新的挑战。良好的法制环境与保障是办好奥运会不可或缺的重要条件,也是现代社会体育事业持续蓬勃发展的重要条件。以此为契机,修订《体育法》,构建既具中国特色,又与国际接轨的体育法律体系,对于适应社会主义市场经济体制和建设社会主义法治国家,推进我国体育事业发展,具有重要意义。

#### 参考文献:

- [1] 杜以同.中国体育法治建设初探[J].法制与社会, 2007(2): 708-710.
- [2] 于善旭,张剑,李雁军.当前我国《体育法》配套立法重点探析[J].天津体育学院学报, 1999, 14(1): 36-39.

- [3] 何殿英.体育法修改的宪法学思考[J].河南省政法管理干部学院学报, 2006(4): 193-196.
- [4] 于善旭.《中华人民共和国体育法》修改思路的探讨[J].体育科学, 2006, 26(8): 71-74.
- [5] 饶晓红,周爱光.浅议我国体育法法律特性的不足[J].体育文化导刊, 2006(6): 29-31.
- [6] 胡连生.公民权利本位:现代民主政治的基本走向[J].长白学刊, 2004(3): 25-29.
- [7] 胡建森.体育竞赛法律纠纷与对策[EB/OL].国家体育总局网:  
http://www.sport.gov.cn/show\_info.php?n\_id=19651.
- [8] 郭树理.体育纠纷的多元化救济机制探讨:比较法与国际法的视野[M].北京:法律出版社, 2004.
- [9] 黄世席.体育仲裁制度比较研究:以美、德、瑞士、意大利为例[J].法治论丛, 2003, 18(2): 90-95.
- [10] 刘凤霞.对现行《体育法》修改之思考[J].浙江体育科学, 2003, 25(4): 4-6.
- [11] 罗嘉司.完善《中华人民共和国体育法》中法律责任的思考[J].天津体育学院学报, 2001, 16(3): 39-41.

[编辑:黄子响]

## 《体育学刊》被波兰《哥白尼索引》收录

2008年3月18日,《体育学刊》编辑部收到中国科学技术期刊编辑学会国际交流工作委员会的通知,经过《哥白尼索引》(Index Copernicus)评审专家委员会的评价,已将《体育学刊》列为《哥白尼索引》正式收录刊源。通过《哥白尼索引》主页查询得悉,目前哥白尼索引已收录国内期刊 207 种,《体育学刊》位列 2007 年《哥白尼索引》自评因子国内收录期刊的第 84 位(<http://www.china.indexcopernicus.com/toprank.php>)。

总部设在波兰华沙的《哥白尼索引》(Index Copernicus,简称 IC,网址 <http://www.china.indexcopernicus.com/index.php>)是由 Medical Science International

(国际医学)创办的医药学、生物学国际检索系统,是一个新的通向科学信息的世界性的门户。它有益地补充了美国《医学索引》(Medline)和美国科学信息研究所(ISI)的内容。如今,该数据库已经对其它学科领域的期刊开放,如数学、物理、化学、教育等等。读者可从该数据库的“期刊列表”查到《体育学刊》杂志,英文刊名为:Journal of Physical Education.

(刊讯)