

·探索与争鸣·

## 迈向体育强国的法治需求与挑战

于善旭

(天津体育学院, 天津 300381)

**摘 要:** 北京奥运会后, 我国体育进入迈向体育强国的新的发展阶段。弘扬法治奥运的理念与精神, 深化体育体制机制的改革, 对现代法治形成更加紧密的制度依赖。建设体育强国, 必须面对构建法治体育、保障体育权利、依法社会行政、培育社会基础、完善法治程序、提升法治素养等方面的法治需求, 应对现实发展中存在的各种挑战, 积极推进我国体育改革发展和体育法治的建设进程。

**关键词:** 体育法学; 体育强国; 法治建设; 法治文化

**中图分类号:** G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2009)08-0001-08

### Legislative needs and challenges for becoming a sport powerful nation

YU Shan-xu

(Tianjin University of Sports, Tianjin 300381, China)

**Abstract:** After the Beijing Olympic Games, the sport in China has entered into a new stage of development for becoming a sport powerful nation. Carrying forward the conception and spirit of legislative Olympics and deepening the reform and innovation of sports system mechanisms have formed closer institutional dependence on modern legislation. For building a sport powerful nation, we must face such legislative needs as building legislative sport, ensuring sports rights, taking social administrative actions according to laws, nurturing social foundations, perfecting legislative procedures, and promoting legislative capacities, take various challenges existing in the development in reality, and actively boost the reform and development of sport in China and the construction of sports legislation.

**Key words:** sports law; sport powerful nation; legal construction; the culture of the rule of law

随着北京奥运取得圆满与辉煌的成功, 我国体育发展也跨入承前启后的新阶段。胡锦涛总书记在北京奥运会残奥会总结表彰大会的讲话中, 明确提出要大力弘扬北京奥运所培育的崇高精神, 并发出了进一步推动我国由体育大国向体育强国迈进的号召。在北京奥运创造的成功经验和收获的珍贵财富中, 人文奥运、法治同行的法治奥运模式, 是其不可或缺的特色与风采, 对推动我国体育法治建设将产生深远的影响。而建设体育强国, 则需要全面增强我国体育的综合实力、发展水平和社会影响力, 这又对深化体育体制、机制和模式的改革与创新, 进一步实现体育治理模式的法治化发展提出了更高的要求。因此, 后奥运时代我国体育的改革与发展, 必然要求弘扬光大法治奥运的理念与精神, 必定形成对体育法治更加紧密的制度依赖。

现代法治在推动我国迈向体育强国的奋进中, 既是必不可少的重要内容和基本需求, 又面临着现实基础与历史超越所共构的艰巨挑战。

### 1 迈向体育强国需伴随社会转型全面构建法治体育, 扭转目前我国体育法治基础相对薄弱的局面

社会转型是我国改革开放以来社会发展的显著特征。由计划经济向市场经济、传统社会向现代社会的不断转变, 使我国的现代化进程步入正轨且快速推进。我国体育事业的蓬勃发展包括举办北京奥运会的巨大成功, 无不是社会转型和现代化发展的必然产物。正是伴随着国家从自我封闭到对外开放的转型步伐, 我国体育全面地走上国际舞台, 并获得了举办奥运的历

收稿日期: 2009-08-11

作者简介: 于善旭 (1952-), 男, 教授, 博士研究生导师, 研究方向: 体育法学。

史机遇,通过“同一个世界、同一个梦想”的精彩创造,使世界进一步了解了中国、中国进一步了解了世界。同样也是伴随着社会转型从人治到法治的改革发展,我国体育逐步纳入法治轨道,并通过“人文奥运,法治同行”的理念与实践,保证了北京奥运的顺利圆满,彰显了现代法治在体育发展中的显赫地位,促进了中国体育法治的进一步发展。奥运与法治就这样在中国走向世界的时代变迁中紧密相联,共同开启了中华民族奋发图强的逐梦之旅。

30年来,置身于国家改革开放的社会转轨进程,我国体育在中国特色现代化的发展道路上阔步前行,取得了举世瞩目的辉煌成就。我国体育改革开放所实现的重大历史性跨越,不仅表现为体育事业建设规模和实力水平的巨大发展,而且包括着体育发展动力机制和体制模式的开拓创新。随着改革开放以来加强民主法制建设和实施依法治国方略的法治化前进步伐,我国体育法治建设日益加强,体育正在成为广大民众实际享有的重要人权。从《中华人民共和国体育法》和各种体育法规规章的颁布实施,到法治奥运所形成的整体推动,彰显了现代法治在体育改革发展中的重要地位,产生了多方面的建设成效,为今后体育法治的发展奠定了必要的基础。

然而,由于各种因素的制约,与国家整个法治建设步伐和体育改革发展进程相比,特别是与建设体育强国的目标相比,我们又不得不承认我国体育法治的现有基础并不雄厚坚实,存在着相对薄弱和滞后的状态。国家体育总局有关文件和领导讲话已对此予以一定的关注<sup>[1]</sup>。在体育立法方面,《中华人民共和国体育法》在事业定位等方面发挥重要作用的同时,由于十多年前客观条件和立法思路的局限,侧重行政管理性和宣示原则性的偏向以及当前体育改革发展不相适应的诸多问题日益明显,亟待修改。自1998年国家体育总局组建十多年来,除了推动国务院颁布3~4部体育行政法规和正在促成《全民健身条例》出台等立法成就外,以令发布的国家体育总局部门规章只有10部(还包括对体育规章的清理决定),与相邻领域教育部的27部、卫生部的60部、文化部的45部等,形成了很大的反差。在体育法的实施方面,全国和各地在体育行政执法检查监督方面的权力与范围都十分有限,至今尚未形成一定的制度体系,以致过去很长时间连体育行政部门自己都不认为有执法职能<sup>[2]</sup>。目前国家确定的体育行政许可只有区区5项,反映出体育行政管理的空间非常狭小,难以进入各地政府行政许可联合执法的行列。一些地方在发展经济的基本建设规划与实施中,体育场地设施遭受侵占破坏的现象屡禁

不止,很多甚至来自政府决策,体育执法苍白无力,束手无策。在体育法制工作体系和气氛方面,由于我国的社会自治还很缺乏,体育行政管理没有延伸到基层单位,体育法治工作的社会基础十分脆弱,再加上体育行业重事务轻管理的传统习惯,体育系统内部和社会上的体育法治氛围不可能浓厚。现行体育法治的这种状态,无法适应建设体育强国的发展要求。

以我国北京奥运为起点迈向体育强国的进程,恰逢全面建设小康社会与和谐社会重要而关键的时期。这既决定了建设体育强国必须与全面建设小康社会与和谐社会的历史进程和目标任务同步协调,又要求较奥运前的体育发展,无论在量上还是在质上都要有更加全面更高水平的突破与提升。近年来,党中央先后对加快推进社会主义现代化建设、全面建设小康社会与和谐社会提出了明确的目标和要求。贯彻依法治国方略,加强民主法治建设,既作为其中一个方面的重要任务,又作为整个建设事业的战略方针,被赋予光荣而艰巨的历史使命,保障和推动着我国社会向现代化的转型发展。纳入社会主义现代化和小康社会与和谐社会建设体系的体育强国建设,同样要历经新旧交替转型创新的变革过程。体育事业在继续扩大发展规模和提高发展水平的同时,必然要将深化体制改革和制度创新置于更加重要的地位,要将体育法治建设提升到一个新的水平,全面构建新型的法治体育。这不仅是体育改革发展的一般性要求,而且还特别针对因筹办好北京奥运和集中力量迅速提高我国竞技成绩,在奥运前较长时间放缓体制改革进程并对体育法治工作构成相应影响的现实情况。因此,迈向体育强国,需要体育体制改革和体育法治建设在后奥运时期有一个更大的加速发展。适应迈向体育强国需要的我国体育法治建设,面临着更高的要求 and 更为艰巨的任务与挑战,必须尽快扭转目前体育法治基础相对薄弱的局面,消灭不相适应的各方面差距,跟上国家的法治建设进程,融入全球化的体育法治潮流,进一步加快自身的建设的步伐。

## 2 迈向体育强国需以人为本地科学发展和依法执政,调整现实体育发展过于工具化功利化的价值定位

体育作为现代社会事业的重要内容和社会生活的重要方面,具有多样化的社会功能和实践价值,因而承载着各种不同的精神寄托和历史使命。北京奥运会的成功举办,充分证明了体育作为经济发展的新动力、国际交往的大舞台、文化建设的重要内容、社会生活的必要元素,对促进人的全面发展和社会全面进步发

挥着重要影响<sup>[5]</sup>，并为后奥运时期中国体育的进一步发展增加了新的内涵。推进我国体育由体育大国迈向体育强国目标的提出，明确将北京奥运作为承前启后的重要拐点，既连贯又分阶段地提出了体育未来发展的新的方向，必然要求我国体育在建设体育强国中不断实现体育发展思路的新变化和新飞跃。其中，在建设法治体育、坚持依法治体的层面上，执政党和国家政权及其体育部门如何在科学发展观的统领下，更加注重体育发展的本真价值，着力均衡体育目的与手段以及体育各组成部分之间的协调发展，坚持以人为本，在更大范围和更深层次上切实维护和保障广大民众享有与实现体育权利，不断满足广大民众日益增长的体育需求，是迈向体育强国必须予以重视的一个重要问题。

科学发展观是我们党根据共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律，提出的重要执政理论和战略思想。党和国家要为人民掌好权、执好政，就要遵循科学的思想、科学的制度、科学的方法，领导中国特色社会主义事业，坚持科学执政、民主执政、依法执政。在现代法治社会和实施依法治国方略的背景下，科学执政和民主执政，必须纳入依法执政的法治轨道并获得法治的支撑和保障，依法执政成为实现党的领导、人民民主和依法治国相统一的关键所在<sup>[6]</sup>。依法执政之“依法”是现代法治所必然要求的执政方式，而“执政”的目的和宗旨则必须按照科学发展观的根本要求，将以人为本作为核心，确立“执政为民”的执政取向，依法约束执政党和国家机构的权力，维护和保障人民的权利。科学发展观坚持以人为本的科学理念，在依法治国、依法执政中必然具体体现为现代人本法律观。人本法律观将人作为法律的主体和目的，强调尊重、保障和实现人的权利，要求执政者既坚持合法性原则，又坚持人权原则和人性原则，使法律的秩序价值和人性价值在现实中得到统一<sup>[7]</sup>。正是在科学发展观的指导下，我国的依法执政越来越注重法治内涵的塑造。努力构筑宪法基础之上的公民民主权利大厦，不断将政治权威纳入法治轨道，疏通公民享受权利的保护与救济渠道，正在成为依法治国取得突破性进展的关键。因此，在体育发展中真正实现以人为本，在依法治体中牢固树立人本法律观，必然成为我国在迈向体育强国奋进中坚持科学发展和依法执政的重心所在。

其实，我国根本大法早就确立了“一切权力属于人民”的人本法律地位，特别是通过2004年《宪法修正案》增加了“国家尊重和保障人权”的条款，为人本法律观奠定了更加坚实的宪法基础，并为向体育人

权等各类人权内容的延伸设定了必要的法律空间。而《宪法》中关于“国家发展体育事业，开展群众性的体育活动，增强人民体质”、“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展”、“公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由”等规定，则为我国公民享有和实现体育权利提供了直接而明确的宪法依据。依据宪法制定的《体育法》，同样将“开展群众性的体育活动，提高全民族身体素质。体育工作坚持以开展全民健身活动为基础”，作为体育工作方针的基本内容。然而，人本理念在宏观方向和法治理性上的确立，并不表明在体育实践中会顺畅地依法落实，它在实际生活中所受到来自各种因素条件的制约是不争的事实。我们无法否认，现实体育发展和体育法治实践的各项工作，相对以人为本的基本要求确实存在着较大的差距。其中，忽视体育对人的身心全面培养发展的根本意义，而过于偏重其他工具化功利化的认识与实践定位，在各种体育工作中常有显现。如群众体育与竞技体育协调发展虽被反复强调，但奖牌与锦标背后现实利益的驱动和追逐，并在制度层面形成的竞技成绩与管理政绩的紧密关联，使直接关乎广大民众体育权利的群众体育往往说起来重要、干起来次要、忙起来不要，从管理力量到经费投入等各种资源配置都存在着巨大的反差，一手硬、一手软的状况长期难以根本扭转。又如在竞技体育的发展中，运动员的全面发展和未来发展，也往往被淹没在单纯对现实成绩的欲求之中，并被多种道德与人性化的诱因所围困。包括我们在对奥林匹克运动价值的推广中，缺乏对人全面自由发展的高层定位，多局限于相对狭隘的争光范畴，已经产生了一定的负面影响。还如在更大空间上考量体育事业的发展定位，在经济发展的繁重任务与压力面前，体育工作很容易被边缘化，体育无组织无人员无经费的状况在社会基层甚至是很普遍的，一些地方对体育的热心也时常出自“体育搭台，经贸唱戏”的需要，体育的根本需求与基本功能多被忽视。近年来学校“阳光体育”的强力推进和让体育界颇为兴奋的“健康重庆”范例，可从另一侧面说明解决体育发展的上述严重问题的急迫需要。

推进我国体育迈向体育强国的发展，必须矫正由过去历史局限而形成的价值失衡，不但要在发展理念上强化以人为本的根本导向，而且要通过法律强制力树立保障公民体育权利的法治权威。据有关学者分析，进入新世纪以来我国的法治发展，已由改革开放初期经济发展主导的法治建设阶段，进入到社会发展主导的法治建设阶段<sup>[8]</sup>。这必然为以促进和实现人的全面发展为宗旨的社会发展和社会建设，获得更加全面有力

的法治保障,从而也为作为社会事业和社会建设重要组成部分的体育发展提供良好的法治环境,同时也对体育法治建设提出了坚持人本法律观的更高要求。因此,对现实体育发展过于工具化功利化的价值定位进行必要的调整和纠正,将切实依法保证体育为人民群众身心发展服务和对各类体育参与个体的全面发展负责,并落实于体育发展的根本思路以及各种工作与法治的具体措施之中,是建设体育强国中依法执政的一项根本要求。

### 3 迈向体育强国需依法保障体育公共产品的有效供给,变革偏重活动竞赛而弱化社会行政的管理模式

我国走的是一条后发外生型的现代化发展道路,理性建构是我国体制改革和法治发展的基本模式与实践。而政府借助强制性制度变迁所推进的机构改革和依法治国,又首先作用于政府本身,使转变政府职能、推进依法行政、建设法治政府和服务性政府,成为依靠法治推动我国民主政治建设的集中反映。2004年,国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》首次提出了法治政府的概念,党的十七大报告则进一步将法治政府建设作为全面建设小康社会的重要要求。法治政府是建设法治国家最重要的环节,依法治国,首要的是依法治权、依法行政,必然要求建设法治政府。法治政府不但是由传统全能型转化为依法定范围履行职责的有限政府、置于公众监督下信息公开且透明廉洁的诚信政府,而且更重要的是依法为社会提供公共产品、公共服务的便民高效的服务型政府<sup>[7]</sup>。政府在法定职权范围内依法为社会提供公共产品和公共服务,使建设法治政府与服务型政府在其价值意义上重合起来。只有集中并依靠法治保障有限的国家资源,才能为社会提供高质量的公共服务产品;也只有对政府行使公共服务职能方向和职权的法律定位与限定,做到依法行政,才能建设法治政府和法治国家。

服务型政府是针对我国计划经济条件下政府以行政管制为主要手段而提出的一种新兴的现代政府治理模式,是在市场经济条件下从职权功能角度对政府的基本定位。服务型政府公共服务的基本职能和内容,就是提供与私人物品相区别、市场行为不能直接提供的、具有非竞争性和非排他性并不能直接进入市场的社会公共产品<sup>[8]</sup>。体育作为国家发展的以增进体质健康和满足人们身心文化发展需求为根本目的的社会事业,其大量产品表现为公共服务的性质。社会越发达,社会文明发展程度越高,政府向广大民众提供的体育公共产品就越广泛、越丰富。我国改革开放以来经济

社会发展实力的不断增强,为不断产生新的体育需求提供了动力,也为日益满足社会的体育需求提供了客观的条件。特别是北京奥运会的成功举办,在促进我国体育走向现代化发展的同时,也展示了我国作为体育大国在实现奥运服务产品供给上强有力的提供能力。举办北京奥运会所具有的强大民族形象与国际影响意义,使我国政府在集中国家公共与社会资源方面竭尽全力,发挥举国体制的国家优势,有效保证了奥运会所需公共产品的充分供给。

然而,北京奥运会并不能完全代表我国政府提供体育公共产品的整体水平。不但我国社会主义初级阶段的基本国情,在客观制约着体育公共产品全面有效地提供,而且我国体育行业自身的一些特点,使各级政府体育部门在提供体育公共产品的意识与能力上也还存在着较大的欠缺。体育首先发端和表现为社会文化活动的形态,在社会发展程度不高而体育受到制约发展的情况下,体育通常表现为一个以开展活动、组织竞赛为主的活动型领域。我国的体育管理部门多处于组织开展体育活动与竞赛的第一线,体育行政管理主要表现为体育活动的直接操作,形成了直接以“办体育”为主的管办不分的管理模式。改革开放以来虽不断强调体育管理体制的改革,但由于直接举办和参加各种国内外大型体育活动与运动竞赛的任务压力(如举办和参加奥运会、全运会等),加之体育管理体制改革的滞后和体育工作习惯的惰性以及某些部门团体利益的影响,体育行政部门由“办”向“管”的改革进展缓慢,其活动操办型的社会形象仍然突出。目前,各级体育行政部门社会行政和行业调控的职能作用发挥不足,对社会上各种体育资源与利益矛盾突出问题涉入和解决的能力有限,体育公共产品在很多方面供给不足甚至缺位,如公共体育设施的常年欠账,基层社会体育组织指导力量的普遍匮乏,学校体育的严重滑坡等等。而在这些状况面前,缺乏内在动力的体育法治同样表现为无奈与无为。

在我国迈向体育强国的奋斗中,则必须对偏重活动竞赛而弱化社会行政的体育管理模式予以变革,依法保障和进一步提高体育公共产品的有效供给能力。党中央针对后奥运体育发展提出了“加强和改进对体育工作的领导,强化政府发展体育事业、提供基本体育公共服务的责任,更好地满足人民群众多方面体育需求”的明确要求<sup>[9]</sup>,无疑体现了时代发展对政府体育公共产品供给能力提出的更高期待。人们时常议论今后国家体育行政部门是否存留的问题,笔者认为关键是要看体育部门是否具有广泛的社会管理职能且提供无法替代的体育公共产品,长期沿袭目前的管理模式

将难以为继。一方面，在体育管理体制的改革中，要体育部门增加进行社会管理的行政职能和服务作为，体育行政部门必须摆脱活动型思维和传统工作惰性以及部门与团体利益的干扰，强化政府管理和依法行政的理念与行为，着重实现从活动操作型向社会行政型、从行政事务型向行政执法型的职能转变，积极扩展政府对体育公共服务的管理范围，努力提供满足社会需要的各种体育公共物质产品和精神产品。另一方面，依法治国和依法治体的法治需求与环境，要求体育行政部门作为法治政府的职能机构，为所提供的各种体育公共产品进行立法调整与执法保护，不断扩大体育法治服务产品的供给。体育行政部门应切实提升社会主义法治理念，根据依法行政和建设法治体育的需要，全面而有效地展开体育立法、体育执法等各环节的法治建设工作。

当然，体育公共产品并非全部由政府直接提供。在迈向体育强国的体育新发展中，为满足广大民众日益增长的体育公共产品需求，还要实现公共产品服务供给和生产方式的多样化，积极引入市场机制，吸纳和激活民间资本，促进财政资源合理配置，政府同时要充任采购者通过购买服务向公众提供公共产品<sup>[10]</sup>。而提供与购买体育公共服务产品的关系和过程越复杂，越需要法治手段的积极干预和调整，越离不开保障体育公共产品供给服务的法治平台。

#### 4 迈向体育强国需培育和拓展体育法治的社会基础力量，打破过度垄断对体育社会化产业化的限制

在我国现实的赶超型社会现代化进程中，尽管政府推进型法治有其合理性与优越性，但同时也存在着一些不足和局限。比如政府自身的不合理价值偏好对法治进程和方向的影响，政府法治动力的衰减和停滞，政府法治设计与社会生活客观需要可能存在的脱节和矛盾等。特别是政府在制度变迁中具有双重的角色，既是改革的推动者，又是改革的对象，构成了改革中的难题所在<sup>[11]</sup>。因此，我国的法治建设还必须引入和依靠社会力量，培植法治的社会基础。从根本上说，法治所要回应的是社会需要，而不是国家的需要。因此，法治不可能仅仅依靠国家创造出来，法治的唯一源泉和真正基础只能是社会生活本身<sup>[12]</sup>。法治是一种扎根于社会的内生秩序，不仅要重视法律制度的建构，而且要关注法治运行机制及其得以生成、运行和发展变化的社会根基。现代化进程在社会结构上形成了市民社会的勃兴和国家与社会的分离，造就了社会多元权利对国家权力的分解、平衡和控制机制，提供了权

力制衡和权利保障的法治前提和规则需求，使市民社会构成了现代法治的土壤和基础。正是在国家对法治秩序推动的同时，通过市民社会力量促进自主化多元化社会秩序的形成，从而使现代法治理念和运行机制扎根于本土社会现实之中<sup>[13]</sup>。

随着我国市场经济和民主政治的发展，全社会的现代法治理性逐步觉醒，广大公民的法治参与意识与行为日益增多，培植和厚积着我国法治建设的社会基础。我国的法治现代化建设，在以国家推进为主导的同时，也越来越多地重视社会法治资源的开发，不断加强与社会互动的结合。近年来，我国体育领域中各种社会自主意识和发展力量的滋生与崛起，正在成为体育民主化和法治化发展的重要动力。虽然官民二重性仍居体育社团的主导地位，但体育社团的社会属性越来越被社会关注和议论，一些非官办的体育民间组织和基层单位逐渐涌现。同时，各种投资主体不断加盟体育产业的发展，形成了多元化的体育市场体系。这样，就在一定程度上形成了对体育发展构成影响的市场与民间利益机制。特别是在我国民主法治空前发展的整体氛围中，现有法律法规对体育社团进行形式化的规范和保护已不能满足现实的需要，扩大体育民主管理和加强体育行业协会自治的法治诉求日益增多，并随着一次次体育协会的纠纷事件而形成了一定的社会轰动效应。这些，都为体育法治的社会演进和内生秩序的构建提供了有利的条件和现实性需求。

但是，由于体育具有严密的行会组织以及从国内到国际统一竞赛活动与规则的行业特点，其某些行业垄断的色彩很容易向外延伸，甚至与改革尚不深入的行政权力缠绕在一起，形成了与我国改革大势相悖的体育行政垄断。同时，在计划经济体制中形成的体育集中管理模式，毕竟远离经济体制而未受太大的冲击。特别是各地为全运会等国内大赛的显耀，全国为奥运会等国际大赛的争光，高度集中的以竞赛为核心且以行政力量直接投入的体育体制仍在稳定地运行。虽全国到各地成立了大量事业性的项目管理和相关体育工作管理的事业单位，但仍然是体育行政权力的代表和延伸。尤其是在全力以赴筹备举办北京奥运会这一重大任务面前，缘自于计划体制的“举国体制”优势得到了淋漓尽致地发挥，但对其需要进一步改革与完善的话语即使偶有提起，但如何付诸实践却是另一回事。经过30年的改革开放进程，在市场经济体制不断深入发展并对整个社会构成全面影响的情况下，在国家对我国体育事业发展早就明确走社会化产业化道路的要求中，我国目前的绝大部分体育资源仍然集中于各级行政权力手中，过度的行业(甚至是行政)垄断已对体

育的社会化和产业化发展造成了严重的限制与阻碍。比如,国家正在推行体育经纪人职业鉴定制度,因当前各种体育赛事活动的垄断局面,使体育经纪活动缺乏必要的市场空间而受到制约。

因此,在迈向体育强国的改革发展与法治建设中,如何进一步改革现有体育管理体制,尽快打破过度垄断对体育社会化产业化的限制和阻碍,依法确立和保护各种社会性体育组织和发展力量的成长,培育和拓展体育法治的社会基础,便成为我们要回答特别是在实践中加以解决的重要问题。要积极实现“小政府、大社会”的体育管理体制转型,依法进行体育社会管理和自治的分权,积极推进体育社团实体化和协会制的改革。其实,这并不是一个新鲜的话题,问题的关键是实际推进的基础和改革时机的选择。早在1993年,原国家体委在对体育改革的一系列设计与规划中,就提出了加快运动项目协会实体化步伐,建立具有中国特色的协会制的要求<sup>[14]</sup>。1995年颁行的《中华人民共和国体育法》,对各种体育社会团体的独立地位和作用发挥进行了确认。2002年,党中央国务院对体育的进一步发展提出了新的要求,其中专门指出了充分发挥中华全国体育总会和中国奥委会等体育社团作用的问题<sup>[15]</sup>。当前,我国体育进入北京奥运后新的发展阶段,体育体制的改革创新再次被列入体育工作的重要内容。如果说,十多年来体育社团实体化的改革主要还是酝酿、探索和逐步通过项目中心进行过渡的准备阶段,那么,今后在国家进一步推进政府体制改革和体育工作重心有所调整的情况下,体育社团实体化的改革应该予以启动,有计划有步骤地逐步实施。另一方面,夯实体育法治的社会基础,还要加强体育行业协会、体育基层单位等体育社会组织的法治建设,不断规范和完善其内部管理模式,使其在法治轨道上健康顺利地发展。特别是体育行业协会是体育民间组织体系的重要形式,体育活动的项目性、专业性和技术性以及国际性特点,使各体育行业协会具有一定的垄断地位和很大的自治权力。一些体育行业协会运行中出现的各种问题,急需从法治的层面加强整顿和管理。如何按照现代民主与法治的要求进行体育行业协会的内部管理,正确反映和代表行业会员的利益与诉求,建立规范民主的组织结构和管理秩序,是体育法治建设链条中不可忽视的组成部分。同时,还需要建立体育法治建设透明化的参与机制,扩大体育法治信息发布与公众知情渠道,逐步建立体育发展中社会、市场、公民广泛参与和监督的法治机制,通过体育法治在社会基础层面稳固构建并与国家权力的制衡与互动,生成体育法治发展的优化环境与理想秩序。

## 5 迈向体育强国需建立和完善透明公正的法治程序,畅通伸张体育权益诉求和解决体育纠纷的多元渠道

法律从诞生以来,逐渐发展为庞大的系统并具有丰富的内涵。从法的功能分类,一般将调整结果和目的意义上权利义务关系的法律规范称为实体法,将调整过程性权利义务关系的法律规范称为程序法。从法的价值取向角度,符合人类对美德和理想的追求、保护人的权利和自由的具有合理、正当的方向,被称为法的正义。正义是法律的实质和宗旨<sup>[16]</sup>,美国学者罗尔斯构筑了完整的正义理论体系,指出正义是社会制度的首要价值,认为公正的法治秩序是正义的基本要求<sup>[17]</sup>。我国轻视程序规则的历史偏见,造成了与现代法治的严重背离,从而使我国在加强法治建设的过程中,出现了对程序正义的强烈呼唤,甚至产生了“程序比实体更重要”的矫往性命题。虽然程序正义在西方现代法治进一步发展的语境中渐失昔日的风采,但对正在迈向现代法治的我国而言,程序正义的理念和原则还亟待落实与完善。

在我国体育法治的现实发展中,既存在着某些立法在发展前瞻性、适时性以及权力与权利关系恰当合理等方面的法治实体正义问题,也存在着大量规则模糊、过程不当、缺乏规范甚至漠视程序和违背程序正义的各种现象。其中,屡屡出现的各种权利纠纷因缺乏有效的程序救济渠道而不能实现应有的权利保障,是当前我国体育法治建设中应予关注和需要尽快解决与完善的一大难题。随着体育事业的迅速发展和市场经济原则的普遍渗透以及民主法治意识的逐步提升,不同体育主体的多元利益分化和利益诉求越来越明显,各种体育纠纷的出现和增多也成为必然,从而需要有透明公正的伸张平台与解决途径。但是,我国现实的体制性制约和法治化程度不高,使得这一愿望尚不能圆满地实现:一方面,我国很多体育社团管理的行政色彩浓厚,社团成员多处弱势地位,从机构领导人选举到意愿表达的自治民主渠道不畅,解决纠纷方面的程序规则普遍粗糙,缺乏多级化的听证与申诉途径。去年广州凤铝俱乐部与中国篮协、武汉光谷俱乐部与中国足协所发生的矛盾纠纷,都造成了两败俱伤和缩减体育的社会资源而影响事业发展的不利结局。不论其平衡发展和违纪处罚的主观动机如何正确以及具体的原因与责任如何认定,仅就其程序规范与权利救济上,都不能说不存在着一定的漏洞和问题。这与英国足坛对中国球员的处罚及其结果形成了鲜明的对比,已引起了人们从法治程序角度的关注和质疑<sup>[18-20]</sup>。另一方面,我国现有程序法律尚不完备,国家司法系

统对某些体育社团的管理性纠纷拒绝介入，从2002年足坛“假球”“黑哨”风波中吉利、亚泰俱乐部起诉的不予受理，到2008年广州凤铝俱乐部诉讼同样被驳回，与一些国家的司法实践形成了鲜明的对比，也构成了我国法治对这些权利保障救济的无奈和缺憾。

有效化解各种不和谐的体育矛盾，积极进行体育权利的救济和保护，影响着体育事业发展和体育法治秩序的大局。国家有关方面应当引起高度的重视，投入相应的力量，尽快形成必要的法治工作对策，完善解决体育纠纷的程序机制。笔者以为，要重点从以下三个方面入手：第一，要加强体育项目协会等社团的自治管理，这是法治管理的延伸和补充。要按照民主法治的精神和原则，细化各种工作与管理程序规则，力戒不必要的常态管理程序性低级纠纷。而一旦出现纠纷，则应按照国际体育界普遍通行的内部先行解决的原则，启动分层次的申诉与听证解决程序。美国一些单项体育协会曾为解决纠纷建立了多级依次申诉解决机构，之后才能走向外部<sup>[21]</sup>，有力地维护了该运动项目的发展局面，可为我们学习借鉴。第二，进一步抓紧研究建立我国体育仲裁制度。多年来，人们对体育仲裁解决体育专业纠纷予以了普遍认可和热切关注，对落实《体育法》的仲裁条款有着强烈的呼吁。然而，由于各种原因，1996年便开始进行的《体育仲裁条例》立法几起几落，至今进展缓慢。尽管目前存在着《立法法》的某些制约和实践推行中可能出现的难题，但扩展体育组织外部的体育纠纷救济渠道，体育仲裁仍是最好的方式。至于体育仲裁的具体模式设计，可有多样化的选择，可行性应是当前的主要出发点。第三，逐步扩大司法对体育纠纷的介入解决。诉讼是公民的基本权利，也是法律救济权利的最后底线。运用诉讼程序对体育纠纷和权利进行救济，应是司法机关的职责所在。国家司法系统对一些体育纠纷少介入甚至不介入的现象，应该得以扭转。一些法治国家有着各种司法介入体育的实践案例，为我们提供了必要的参照和经验。最近，最高法最高检对商业贿赂犯罪的司法解释，具体涉及了体育竞赛组委会的法律适用问题，为制裁体育腐败提供了新的程序依据<sup>[22]</sup>。希望最高法最高检也要对体育社团与其成员纠纷诉讼依据以及其他一些体育纠纷的诉讼依据问题给予必要的关注，以促进体育法治化的发展。

## 6 迈向体育强国需提升体育界和全社会的体育法治素养，营造具有现代体育精神文化内涵的法治氛围

法治建设绝不仅仅是制度层面上法律规范的孤立

发展，观念层面的法律文化和精神理念对其同样具有十分重要的制约作用，需要对现存的法律文化资源进行重新的选择、整合与转化。法治的形成和实施，无不是在一定的法律文化基础与背景之上，伴随于一定法律文化参与的精神活动和实践过程。法律文化作为凝结在法律制度中特有的观念形态和文化要素，塑造着一种普遍的社会精神，从而对附着在社会特征上的法律制度的演进和发展发挥主导性、支配性的影响<sup>[23]</sup>。现实生活中通过强劲政府推动，我们已经形成了大量立法成果，却又普遍存在着实施弱、执行难的现象。在分析其存在的各种复杂原因之中，或许还包含着缺少广泛社会层面在价值观念、文化心理和历史传统方面的相应支撑。人的价值观念更具内在性和能动性，没有理念伴随而支撑的法治只能是虚弱的外壳。同时，当代中国的法治建设坚持以人为本的科学发展，不但在法治的根本价值目的上是为了公民权利的保障，而且在法治的建设主体上必须坚持公民的广泛参与，由此而产生了公民性塑造的重要话题。这对于我国的法治建设而言，是更具根基性、关键性和迫切性的问题。由于中国历史上公民性的缺位，加之我们又习惯于政治思维和伦理思维，并且面临西方法治移植中对我们价值观念所产生的冲击和碰撞，很容易造成人们市场经济多元价值与传统文化的扭曲结合或变异发展，形成精神危机、道德滑坡和社会失序。这可能正是我国法律制度不断健全、法治进程不断推进，而社会秩序却未能有效建立起来的重要原因<sup>[24]</sup>。可见，公民性重塑成为培育法治人格和建立法治秩序的关键要素。

我国体育法治建设的进一步发展，不但要加强法治建设的制度载体和实践环节，还必须着眼于体育法治文化的培育和传播，创造体育法治的精神文化氛围，用先进的法治文化引领体育法治实践，塑造体育队伍的法治精神和法治素质，立足于人的体育法治素养的提高。当然，体育法治文化既然是凝结在体育法律制度中特有的观念形态和文化要素，体育法治文化的传播就不能孤立地进行，必须通过各种体育法律制度的施行影响和熏陶培养。要同时加强体育法治的实体建设和体育法治文化的创新与传播，二者不能偏废。

为此，首先要高度重视在各级体育领导层塑造体育法治的理性精神。无论是政府主导推进还是社团自治管理，体育管理精英由法律意识而产生的法治作为决定着我国的体育法治局面。要通过各种方式促进他们从传统的行政思维、权力思维和优位意识，转变为确立依法行政、公共服务和追求实体与程序公正的法治理念。由于观念转变不会轻而易举，还需要加强相关制度制约的协助配合，加强干部任用选拔和评价中

的体育法治考核。要对广大体育工作者进行法治教育,结合法治实践广泛普及法律知识,开展各种法治宣传活动,培育民主活动的理性参与、权利的理性选择与自救、法律至上的理性自律等现代法治品格,并要在体育院校中开设体育法治课程,培养具有法治文化内涵的多样化体育人才。不时出现的一些运动员违法伤害事件,也从一个方面说明了我国加强运动队伍法治素养教育的任务极其艰巨。同时,还要通过多种形式在全社会进行体育法治理念的推广。社会上对体育法治的了解还比较有限,甚至有些法律法学界人士并不知道《体育法》的存在。要加大媒体的宣传传播力度,提高社会整体对体育法治的认知水准,为体育法治建设创造更为有利的社会文化环境与氛围。

提升体育法治素养,营造体育法治氛围,必然要求与体育需求和体育实践紧密相连,具有鲜明的体育特色,特别是要有丰富的现代体育精神文化内涵。本来,体育精神与法律精神就高度契合,有着天然联系,都是人类社会文明的产物,都追求公正、公平、公开的精神,具有积极、崇高的价值取向。法律就是社会行为规则,而规则恰恰是体育的重要生命线<sup>[25]</sup>。特别是为中华民族和中国体育界创造历史辉煌的北京奥运会,更是收获了弥足珍贵的精神财富。党中央要求我们大力弘扬的北京奥运会所培育的崇高精神,就充分体现了现代体育的全球视野与时代精神,其中也包括了法治奥运、法治体育的文化内涵。在后奥运时期建设和发展体育强国,更需这些具有时代特色蕴涵丰富的精神文化动力。

### 参考文献:

- [1] 政法司. 纪念《中华人民共和国体育法》颁布十周年暨全国体育法制工作会议综述[Z]. 体育工作情况, 2005(23): 5.
- [2] 于善旭, 闫成栋. 体育行政执法的权力来源与范围[J]. 天津体育学院学报, 2003, 18(3): 18-20.
- [3] 刘鹏. 在 2009 年全国体育局长会议上的讲话[Z]. 体育工作情况, 2009(4.5): 10-12.
- [4] 孙国华, 周望. 科学发展观与依法行政[J]. 法学杂志, 2008(3): 16.
- [5] 周昕. 人本法律观是党依法行政理论的新发展[J]. 法治文明, 2008(3): 66.
- [6] 蒋立山. 中国的转型秩序与法治发展战略[J]. 法学研究, 2007(4): 3.
- [7] 马怀德. 法治政府特征及建设途径[J]. 国家行政学院学报, 2008(2): 37.
- [8] 高兴武. 论服务型政府公共产品的供给[J]. 广西民族学院学报: 哲学社会科学版, 2006, 28(3): 121-124.
- [9] 胡锦涛. 在北京奥运会、残奥会总结表彰大会上的讲话[N]. 中国体育报, 2008-09-30(2).
- [10] 于凤荣. 我国政府职能转变与公共产品供给[J]. 行政改革, 2007(2): 14-15.
- [11] 蒋立山. 中国法治道路问题讨论(下)[J]. 中外法学, 1998(4): 28-31.
- [12] 苏力. 阅读秩序[M]. 济南: 山东教育出版社, 1999: 180-181.
- [13] 马长山. 中国法治进路的根本面向与社会基础[J]. 法律科学, 2003(6): 5-9.
- [14] 国家体委. 关于深化体育改革的意见[G]//中华人民共和国体育法规汇编(1009-1996). 北京: 新华出版社, 1997: 11.
- [15] 中共中央国务院. 关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见[Z]. 体育工作情况, 2002(14): 1.
- [16] 张文显. 法哲学范畴研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001: 202.
- [17] 约翰·罗尔斯[美]. 正义论[M]. 何怀宏, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 25.
- [18] 继明. 谁拥有决定一个俱乐部退出联赛的权力[N]. 中国体育报, 2008-10-13(5).
- [19] 周继明. 一个糟糕的判罚是最失败的普法[N]. 中国体育报, 2008-10-09(5).
- [20] 裴洋. 对职业体育联赛准入支付的反垄断法分析[J]. 天津体育学院学报, 2008, 23(6): 481-482.
- [21] 陈岩, 李雁军. 美国体育纠纷解决及体育仲裁制度概况(上)[Z]. 体育工作情况, 1998(8): 18.
- [22] 最高人民法院, 最高人民检察院. 关于办理商业贿赂刑事案件适用法律若干问题的意见[DB/OL]. <http://www.law-lib.com/law/lawml.asp>.
- [23] 邢培泉, 徐振东. 法律文化与法制现代化互动关系简论[J]. 时代法学, 2004(1): 29.
- [24] 马长山. 公民性塑造: 中国法制进程的关键要素[J]. 社会科学研究, 2008(1): 4.
- [25] 刘鹏. 在纪念《体育法》颁布十周年暨全国体育法制工作会议上的讲话[Z]. 体育工作情况, 2005(23): 3.

[编辑: 李寿荣]