

反兴奋剂合作与信息分享的立法

敬文

(四川文理学院 体育学院, 四川 达州 635000)

摘 要: 2015 年新版《世界反兴奋剂条例》规定, 政府有制定反兴奋剂组织和政府之间、反兴奋剂组织之间合作以及分享信息法律的义务, 而我国还没有此法律条例。目前, 《世界反兴奋剂条例》及国际标准和世界反兴奋剂机构的指导文件提出合作及信息分享法的制定原则和主要内容, 有的国家也通过专门反兴奋剂立法、一般性立法和备忘录的形式, 规定反兴奋剂工作中的合作与信息分享, 但在执行中仍然遇到公共权力机构合作与信息分享的动力不足、执法人员对兴奋剂不熟悉、以数据和隐私保护法作为不分享信息的借口等障碍。建议我国立法时, 在信息产权背景下优化信息分享制度、建立反兴奋剂组织人员咨询顾问制度, 将反兴奋剂需求作为信息保密的例外。

关 键 词: 体育法; 信息分享; 兴奋剂; 世界反兴奋剂条例

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2016)05-0062-07

Legislation issues about anti-doping cooperation and information sharing

JING Wen

(School of Physical Education, Sichuan University of Arts and Science, Dazhou 635000, China)

Abstract: The 2015 version of the World Anti-Doping Code stipulates that a government has the obligation to establish laws about the cooperation and information sharing between anti-doping organizations and the government, and between anti-doping organizations, yet there have been no such legal regulations in China. At present, the World Anti-Doping Code, international standards, and the guiding documents of the World Anti-Doping Agency, have set forth cooperation and information sharing law establishment principles and main contents. Some countries have passed the forms of dedicated anti-doping legislation, general legislation and memorandums, and stipulated cooperation and information sharing in anti-doping work, however, during execution, they still encountered obstacles, such as that public authorities had insufficient motives for cooperation and information sharing, that law enforcers were unfamiliar with dopes, and that data and privacy protection laws were used as excuses for not sharing information, and such. The author suggested that during legislation China should, under the background of information property, optimize the information sharing system, establish an anti-doping organization personnel consultant system, and set anti-doping need as an exception of information privacy.

Key words: sports law; information sharing; dope; World Anti-Doping Code

2015 年 1 月 1 日正式生效实施的新版《世界反兴奋剂条例》(World Anti-Doping Code, WADC)第 22.2 条规定:“政府应当制备有关反兴奋剂组织和政府之间、反兴奋剂组织之间合作以及分享信息的法律、法规、政策、条例等”,而且 22.7 条还特别规定这一义务的完成期限为 2016 年 1 月 1 日前。

但目前我国还没有关于反兴奋剂组织和政府之间、反兴奋剂组织之间合作以及分享信息的法律、法规、政策、条例等,即使在为配合 WADC 实施而制定的《体育运动中兴奋剂管制通则》中,也仅有一条与此有关,即第 32 条:“与有关单位的合作:反兴奋剂组织在开展调查时,可以寻求检测实验室或其他有关单位的技术支

收稿日期: 2015-11-20

基金项目: 四川省哲学社会科学重点研究基地、四川革命老区发展研究中心资助项目“川东村落民间传统体育文化符号传承研究”(SLQ2015B-12)。

作者简介: 敬文(1966-), 男, 副教授, 研究方向: 体育人文学。E-mail: jingwenty@126.com

持。”但这条规定过于简单，显然达不到 WADC 的期待。

实践中，我国仅在一些临时兴奋剂生产经营专项治理活动中才会搭建一些合作平台，但是这样的合作平台却具有临时性、偶发性特征。比如，在北京奥运会召开前我国成立由食品药品监督管理局与公安部、工业和信息化部、卫生部、工商总局、海关总署、体育总局、北京奥组委等 8 部门组成的兴奋剂治理工作领导小组，开展兴奋剂专项治理活动^[1]，但是在奥运会结束后就没有再继续合作，因而未能形成合作的常态机制。因此，我国有必要按照 WADC 的要求制定相关的法律、法规、政策，建立制度化、常态化的合作模式，以有效打击兴奋剂的违纪行为。

1 反兴奋剂合作与信息分享的必要性

新版 WADC 之所以强调反兴奋剂组织和政府之间、反兴奋剂组织之间的合作和信息分享，是因为现在许多运动员有逃避兴奋剂检测的办法，所以单靠兴奋剂检测还远远不够，还需要通过收集一些非检测性证据开展反兴奋剂斗争。有许多涉及高水平运动员使用兴奋剂的案件，就是通过反兴奋剂组织或者政府机构的调查程序获得的证据查实的。比如，最近美国著名自行车运动员兰斯·阿姆斯特朗使用兴奋剂案件就是如此，阿姆斯特朗这么多年经历无数次的兴奋剂检查，没有一次结果呈阳性，但美国反兴奋剂机构(United States Anti-Doping Agency, USADA)通过调查，发现他与臭名昭著的意大利兴奋剂医生米歇尔·法拉利的电邮、金钱往来以及他多次不正常的身体指标变动状况，更重要的是收集许多他以前的队友对他使用兴奋剂的指证，这些都使阿姆斯特朗很难反驳，最终迫使他认罪^[2]。再比如，2006 年西班牙警方突袭搜查富恩特斯医生的实验室和诊所，查获内固醇、EPO 等常用兴奋剂，还包括用于血液回输的 200 多个血清样本与培养血袋，每个血袋上都有使用运动员的代号，西班牙警方和反兴奋剂机构根据这些证据继续追查，发现许多在该医生帮助下使用兴奋剂的运动员，并对他们进行处罚^[3]。

因此，WADC 的缔约各方都一致认为，应该更加重视兴奋剂调查的重要性，同时只有通过反兴奋剂组织和政府之间、反兴奋剂组织之间的密切合作和信息分享才能取得反兴奋剂调查的成功。比如在阿姆斯特朗案件中，若没有意大利警方的配合，美国反兴奋剂机构就很难获得阿姆斯特朗和医生联系的证据，而在富恩特斯医生案件中，若不是西班牙警方愿意与反兴奋剂机构分享信息，也很难继续追查到哪些运动员在寻求该医生的帮助。因此，合作和分享应该成为今后

反兴奋剂运动的主题之一。

2 反兴奋剂合作与信息分享的国际法律框架

2.1 WADC 及国际标准的规定

虽然 2015 年版 WADC 第 22.2 条要求政府承担反兴奋剂组织和政府之间、反兴奋剂组织之间合作以及分享信息的立法义务，但是这样的立法具体应包含哪些内容，政府和反兴奋剂组织具体该承担哪些合作义务，反兴奋剂信息该如何收集和储存、如何申请共享信息等都没有进一步具体规定。就这些问题，在新版 WADC 的其他配套文件中有进一步的规定。

配合新版 WADC 实施的新国际检查和调查标准(International Standard for Testing and Investigations)11.4.2 规定：“反兴奋剂组织应该发展并实施与其他反兴奋剂组织(如果信息与在其管辖下的运动员或其他人有关)、执法机构以及其他相关的监管机构、纪律处罚机构进行信息分享的政策和程序。”同时，12.3.4 规定：“反兴奋剂组织应该利用一切可以利用的资源来进行兴奋剂调查，这包括从执法机构以及其他相关的监管机构或主管部门处获取信息和协助。”^[4]

虽然以上两条规定也没有规定有关合作和信息分享的具体义务，但却对该立法义务的履行标准作出了界定，即以“尽职调查原则”为标准。尽职调查原则是国际法的主要原则之一，在许多国际法领域都有适用，比如国际环境法等。这一原则的意思是实施国际条约的成员国在履行国际义务时应该尽最大努力，尽一切可能完成该义务，这种努力的程度是要高于“最低程度的努力”和“合理努力”标准的，这就与一般国际条约设定的最低标准不同，它要求成员国积极主动地、真诚地、竭尽全力地完成条约规定的义务^[5]。

而根据 12.3.4 规定，反兴奋剂组织必须“利用一切可利用的资源”进行兴奋剂调查，包括与其他机构进行合作和信息分享。这就意味着在制定合作和信息分享的政策和程序时，反兴奋剂组织要采取一切可能的措施，发挥各部门最大功效，而不能仅仅制定一个空洞的或不具有可操作性的框架。但是，尽职调查原则依然是比较灵活的概念，评价是否遵守该原则还是要根据具体的案件事实和情况来判断，在反兴奋剂问题上应该根据每个反兴奋剂组织及其所在国的公共机构的发展程度、可利用资源和手段等来判断。

2.2 WADA 指导文件的规定

除以上规定外，新国际检查和调查标准 12.3.4 的细则同时指出：“WADA 的指导文件《兴奋剂调查的协调和反兴奋剂信息和证据的分享》(Coordinating Investigations and Sharing Anti-Doping Information and

Evidence)就反兴奋剂机构如何与执法机构以及其他相关的监管机构、主管部门建立有效甚至高效联系,以便分享反兴奋剂信息和协调兴奋剂调查活动作出指引。”这就意味着 WADC 要求各国在制定合作与信息分析法规时要参考《兴奋剂调查的协调和反兴奋剂信息和证据的分享》,这一文件具体规定各方要如何进行合作与信息分享。虽然 WADA 的指导文件不具有法律效力,但是对于各国和各组织制定自己的规则有非常重要的参考价值。该文件认为,要在反兴奋剂组织和公共机构之间建立有效联系,需要采取以下步骤⁵:

第一,确定联系对象。反兴奋剂机构首先必须明确哪些公共机构或部门会涉及到反兴奋剂事务,通常涉及到兴奋剂事务的部门包括食品药品管理机构、海关、医疗管理机构、警察司法机关等,反兴奋剂机构应该尽力发现所有可能对反兴奋剂事务有帮助的机构和部门,并与之建立联系。另外,WADA 可与各国合作,建立数据库,载明每个国家与反兴奋剂事务有关的公共机构,以便开展国际合作。

第二,在互信的基础上建立联系机制。反兴奋剂组织应与公共机构进行正式的接触,解释他们的职责和合作反兴奋剂的重要性,使之有进行分享的动力和责任。然后需要在公共机构内确定一个负责与体育有关事务的人,反兴奋剂机构的代表应与公共机构的负责专员有经常性联系,双方之间应该定期召开会议,定期商讨事关共同利益的事务。再次,各方应就合作签署备忘录,规定信息接收程序、信息保密措施、信息使用限制等。

第三,商讨互惠条款。各方应协商并达成一种信息使用的互惠条款,以确保被分享信息的使用在实现一方目标的同时不损害另一方的利益。这就是说,毕竟各方都属于不同的利益主体,难免产生利益冲突,因此各方应当在互相尊重的基础上,尽可能地商讨出折中的办法,尽量满足各方的利益。

3 国际反兴奋剂合作与信息分享法的立法与实施

在我国的法律和行政法规中已有一些关于部门之间合作和信息共享的条文,但同样也存在着过于原则性、缺乏可操作性的问题⁶。而在反兴奋剂问题上我国本来就没有专门的合作和信息分享法律,其他领域的合作和信息共享法的立法基础也较薄弱,因此有必要借鉴其他国家的立法经验来建立我国的反兴奋剂合作和信息共享法。

3.1 其他国家立法情况

1)专门反兴奋剂立法中的合作与信息分享规定。

澳大利亚在反兴奋剂工作上取得较大成功,多次被世界反兴奋剂机构(World Anti-Doping Agency, WADA)表扬。《澳大利亚反兴奋剂机构法》规定 ASADA 与海关分享信息的具体程序,主要包括以下内容⁷:

第一,应公开的信息范围。根据《澳大利亚反兴奋剂机构法》第 67 条规定,海关发现进口或企图进口国家反兴奋剂规划(National Anti-Doping Scheme, NAD Scheme)中规定禁用物质的有关信息,在满足以下任何一个条件时,可提交 ASADA 用于反兴奋剂目的:该进口或企图进口行为违反联邦法律;有合理理由怀疑该进口或企图进口行为涉及 NAD 规划管辖下运动员或辅助人员;有合理理由怀疑禁用物质将用于 NAD 规划管辖下一名或多名运动员。

第二,信息使用的目的。这些信息首先提交给 ASADA 的首席执行官(Chief Executive Officer, CEO)或代表 CEO 行使职权的人。CEO 是 ASADA 的主要负责人,CEO 获得海关提交的信息后,不能随意使用或公开。法律规定,CEO 使用或进一步公开海关提交的信息仅能用于以下目的:1)CEO 为了执行 NAD Scheme; 2)CEO 为了行使其法定职权。

第三,信息使用和公开的限制。CEO 可以将这些信息向 ASADA 下属的咨询组、咨询委员会或兴奋剂违纪仲裁庭(Anti-Doping Rule Violation Panel, ADRVP)公开,但后者也仅能将信息用于与 CEO 执行 NAD Scheme 有关的事项上。因此,以上获得海关信息的人或单位,都必须负有保护信息的义务,不能随意将信息泄露。CEO 仅在满足以下条件时才可向有关体育组织公开受保护的海关信息:1)CEO 认为信息仅会用于该组织的反兴奋剂目的;2)体育组织书面保证信息仅会用于反兴奋剂,且采取了合理措施,确保信息的使用和公开不会损害信息中涉及到的人的利益;3)信息的公开不会违反授权 CEO 公开信息的相关条款。另外,除非 CEO 认为会影响到正在进行的兴奋剂违纪调查时,当信息涉及到两个或两个以上人的利益时,信息向体育组织公开还必须经过以下程序:第 1,CEO 在向体育组织公开信息前,要以书面形式告知信息涉及到的利害关系人;第 2,告知中应要求利害关系人在 14 天内提交一份关于拟公开事项的书面意见,若 CEO 认为有必要的,该期限可缩短;3)在以上期限结束前信息不得向体育组织公开,ASADA 考虑到利害关系人的书面意见时也可不向体育组织公开。可以看到,ASADA 向体育组织公开信息时充分地考虑到并通过一系列程序保护了利害关系人的利益。

第四,惩罚措施。法律规定,上述获得海关受保护信息的人若违反法律规定使用或泄露信息,将被处

以2年的监禁。这是非常严重的刑事责任，因此必须慎重地保存、使用信息，这也足以看出澳大利亚对信息管理的重视。

合作和信息分享机制在许多案件中被认为非常关键。如2008年澳大利亚海关截获两包物品，外面标签为“一级生殖器疱疹软膏”，但实际上里面却包有小瓶的诺龙和睾酮。当时ASADA和海关已经建立每两周一次的信息通报制度，这一事件很快被通报到ASADA。ASADA根据包裹上标明的收件人地址和姓名，发现此包裹是寄给某一橄榄球运动员，于是很快对该名运动员进行询问，但该运动员始终否认自己购买这些物品，仅声称不知为何包裹会寄到他那里，于是ASADA请求海关对信息做进一步的分析，发现该运动员从一个泰国的供应商处购买此物，并通过国际汇款服务提供商进行了3次资金的转移，而资金转移间隔时间都非常短，因此可以推断是为掩饰其不正当行为而进行的资金转移。在这些铁证面前，该运动员不得不承认确实是他购买的兴奋剂。

2)一般立法中合作与信息分享规定。

目前，像澳大利亚这样专门立法规定反兴奋剂信息分享的国家仅仅是少数，更多国家在反兴奋剂合作和信息分享的问题上采用的是准用现有立法规定的方法，即在一般的立法中已经有政府机构之间、政府机构和其他组织之间相互合作和相互分享信息的规定。当涉及到反兴奋剂的合作时，不将反兴奋剂组织特别对待，而与其他政府机构和组织合作时一样，沿用一般的规定，比如英国就是如此。英国没有专门的反兴奋剂立法，但其他有关法律中却授予相关机构与英国反兴奋剂机构(The United Kingdom Anti-doping Limited, UKAD)合作和信息分享的权利，如海关法、药品管理法等，这些法律中合作和信息分享的规定可以适用于反兴奋剂机构^[8]。

如UKAD与英国警察的合作方式就规定在《严重有组织犯罪及治安法案》(Serious Organised Crime and Police Act)中^[9]，该法33-36条就是关于英国严重有组织犯罪机构(Serious Organised Crime Agency, SOCA)与其他组织分享信息的规定，主要包含3方面的内容：一是公开信息的目的限制，即信息仅能以法律允许的目的而公开，而何谓法律允许的目的，该法也做了列举式的规定，主要包括行使各自职能等。其次就是对信息使用的限制，即要求信息的分享和使用不能违背保密协议和限制使用的协议，以及《信息保护法》(Data Protection Act)、《调查权规范法》(Regulation of Investigatory Powers Act)等法律规定。三是就各方取得信息后进一步向第三人公开作出限制，即要以行使职权为

目的或者取得信息提供方的同意。虽然这些规定比较简单，但这是建立在比较完善信息立法的基础上。英国的《信息保护法》是当代信息立法的典范，因此沿用此法可以很好地进行信息的合作和分享。

3)以备忘录形式规定。

备忘录是最常见的反兴奋剂组织和其他组织合作的规范文件，《兴奋剂调查的协调和反兴奋剂信息和证据的分享》文件中也鼓励反兴奋剂组织与其他合作机构签订备忘录。备忘录可以在法律没有规定的情况下，对各组织之间的合作进行规范化安排。比如ASADA就与海关、边防机构、本国及外国的医药用品管理机构、医疗管理机构等签订一系列的合作备忘录，具体规定信息该如何分享、保存、使用，以便使双方之间的信息分享更为正式化、程序化^[10]，英国也是如此。UKAD与许多政府机构签订合作备忘录，如与国民卫生服务保护机构(National Health Service Protect)签订了信息分享的备忘录^[11]，后者负责打击医疗卫生领域的犯罪和其他违法行为，因此常常会涉及兴奋剂事务。该备忘录也比较简单，主要规定双方分享信息的目的和方式，强调双方分享和使用信息要遵守所有的相关信息法律法规的规定，特别强调要按照《政府保护性信息标记方案》来处理信息。该方案对不同信息的保密程度进行分级，并标记保密级别，根据不同的保密级别，信息的公开范围和处理流程都不一样。

3.2 执行反兴奋剂合作与信息分享法遇到的挑战

1)公共权力机构合作与信息分享的动力不足。

尽管有的国家规定警察、药品监督管理机构、海关等公共权力机构有与反兴奋剂机构进行合作与信息分享的义务，甚至有的国家还规定兴奋剂犯罪，但却很少有公共权力机构将反兴奋剂事务作为其优先处理的事务并予以特别关注。荷兰学者对各国反兴奋剂立法进行分析后得出的报告就指出，即使在政府强力干预、WADA的禁药清单都列入反兴奋剂立法打击范围的国家，警察和其他追诉机关依然将兴奋剂交易置于相对次要的位置，这是制约反兴奋剂立法执行的主要瓶颈之一^[12]。国际刑警组织也与WADA签订了合作与信息分享的备忘录，但是其负责人也指出，国际刑警组织也从未将贩卖兴奋剂作为优先处理事务，而认为这应该是由体育管理者负责的事务，在国际刑警组织的网络信息共享系统中，每年都有5000多条刑事信息，但仅仅有20条与兴奋剂案件有关，这种态度使得合作与信息分享法的执行大打折扣^[13]。

2)以数据和隐私保护法作为不分享信息的借口。

反兴奋剂组织与政府机构合作与信息分享法中常常规定反兴奋剂信息的分享不能违反相关数据和隐私

保密法,但什么是需要保密的数据和隐私,常常在法律中规定得比较宽泛,因此很容易让有关机关在不愿意进行合作和分享时以此为借口拒绝分享。如在前文提到的西班牙富恩特斯医生的案件中,警察在该医生处搜查到200多个用于血液回输的血袋,但当意大利检控机关向西班牙地方法院提出调取血袋中血液样本以做DNA比对,来确定血袋的使用人时,西班牙地方法院却以侵犯隐私为借口拒绝该申请^[4]。因此,如何协调好信息资源共享与信息安全、隐私保密之间存在的矛盾和冲突也是在反兴奋剂过程中面临的重要问题。

3) 执法人员对兴奋剂不熟悉。

执法人员对兴奋剂和兴奋剂案件不熟悉是合作与信息分享法执行过程中的另一个障碍。实践中发现,在执法人员办案过程中,由于缺乏兴奋剂知识,即使遇到与兴奋剂有关的案件也意识不到兴奋剂问题,因此发现不了反兴奋剂的信息和证据,影响办案效率。比如,海关在缴获一大批走私药品中,很可能只关注到毒品,对一些不是毒品但含有兴奋剂的药品就可能以为是正常的药品,未能认识到其能提高运动能力的作用,因此未将其作为反兴奋剂信息予以报告和分享。因此,执法人员对兴奋剂的无知常常会严重影响其信息发现能力。

4 对我国反兴奋剂合作与信息分享立法的回顾与展望

WADC的规定实际上包含两个方面的内容,一个是通过确立政府与反兴奋剂机构之间的合作和信息分享,另一个是确立反兴奋剂机构之间合作和信息分享机制。实践中,因为我国的各级反兴奋剂机构都是在国家体育总局的领导下开展工作的,所以它们之间的合作和信息分享还比较频繁,但政府与反兴奋剂机构之间的合作和信息分享的情况还不尽如人意。因为国家体育总局并没有对其他政府机构的管控权,这正是我国进行反兴奋剂合作与信息分享立法的难点,同时,通过前文分析也可以看出,这也是国际上普遍面临的困难和挑战。虽然我国政府也十分重视政府间的合作和信息分享的作用,但在具体事务的信息分享问题上,大都靠部门内部或者部门之间的通知、协议等来进行,没有形成正式的规则、程序和统一标准,因此出现共享主体的积极性不高,共享的匹配率、准确率低下,信息共享可操作性不强等一系列问题,使信息共享的效果大打折扣^[5]。而在反兴奋剂信息分享领域,我国也没有专门的立法,主要通过一些临时性的文件来实现信息的临时分享。比如在奥运会、全运会等重大赛事举行前,在上级政府的牵头下,反兴奋剂机构通常

会连同其他政府机构联合进行兴奋剂生产经营专项治理活动。在活动中,各部门之间就会开展合作和信息分享。这样的机制确实取得了很好的效果,但却属于临时性的。比赛结束后,专项治理工作完成,合作和信息分享机制也不再继续。在平时,因为没有法律及制度的支持,跨部门之间的反兴奋剂信息分享也存在着各种障碍,同样存在执法人员分享动力不足、对反兴奋剂事务不熟悉或不善于分享等问题。因此,建立常态化的信息分享机制,尽快制定我国有关反兴奋剂组织和政府之间、反兴奋剂组织之间合作以及分享信息的法律、法规,对我国反兴奋剂工作的开展十分必要。

研究认为,首先从立法形式上,我国应借鉴澳大利亚的经验,以专门的反兴奋剂立法为主,以备忘录为补充。因为我国并不像英国等国一样有比较完备的一般信息分享法和数据信息保护法,只能根据专项事务专门立法,这样做同时也能凸显反兴奋剂工作的重要性。另外,从立法内容上应从以下几个方面入手。

4.1 平台的搭建

从以上国际和国内相关法律法规的分析来看,理想的反兴奋剂合作和信息分享的立法范围和内容至少应包括以下几点:

1)合作与信息分享的组织机构。包括合作与信息分享的部门和机构范围,鉴于反兴奋剂国际合作的重要性,这里还应包括愿意与我国合作的外国机构和组织。然后,确定每个合作单位反兴奋剂事项的负责人及其工作职责和流程,建立定期交流制度、报告制度、咨询制度、会议制度等,必要时还可成立由权威部门领导牵头、各合作部门领导参与的领导小组。

2)分享信息的范围。制定应予以分享的信息标准,当然,这种标准应该宽泛一些,这样可以扩大信息分享的范围,也可将一些潜在的有用信息纳入分享之中,有利于信息的有效整合和信息功能的最大限度发挥。

3)信息使用的目的限制。为了防止信息滥用,应该确定被分享的信息仅能用于一些法律允许的特定目的。如履行反兴奋剂职责、打击有组织犯罪等,如果要在目的之外使用信息则应承担相应的法律责任。

4)分享的信息流程。包括信息的移送、存档机制的建立,可采取的信息共享模式等,有条件的话可以建设一个能使各方都能获取信息的数据中心。

5)向第三人公开信息的限制。这包括具体规定哪些信息能向第三人公开,哪些不能,在什么情况下可以向第三人公开、允许向哪些第三人公开等一系列问题。这些可以通过对信息保密的分级来实现,另外还要特别注意向第三人公开时利害关系人的利益保护问题。

4.2 信息产权背景下信息分享制度的优化

尽管国外的立法在平台搭建上已经比较完备，但也面临着分享主体动力不足的问题，为信息分享造成重重障碍，这里当然有对反兴奋剂事务不够重视的问题，但解决此问题并非加强教育就可解决。有关部门不愿将信息与反兴奋剂部门分享也是情有可原的：一方面，反兴奋剂并不属于他们的职责范围，也不会对他们履行职责带来好处，无利可图，自然没有分享的积极性。其次，即使他们愿意分享，但因为信息分享的价值很难评估，当原始信息被分享之后，经过与其它信息的整合评估，才能发挥作用。那么在这过程中，原始信息拥有者的功劳就会被信息整合评估者所超越，这也会挫伤原始信息拥有者的积极性。再次，信息分享可能带来一些风险。因为分享信息意味着给别人发现自己信息的不准确、错漏的机会，也有可能泄露涉密信息，影响原始信息拥有者的绩效考核，甚至要承担行政或刑事责任。当利益明显小于风险时，作为一个理性人，最有可能选择的便是不作为。

因此，促进政府部门分享信息的正确思路应该是减少信息分享的风险，增加分享的利益。我国目前的法律法规在政府信息的开发利用上都规定的太粗糙，不论是权利的客体、权利的范围、还是获得信息的程序等问题都模糊不清，这给信息分享造成很大的风险，自然也给信息分享带来很大的障碍。因此，在进行反兴奋剂信息分享立法时，应细化相关的规定，明确哪些信息属于可以分享的范畴，哪些信息属于有条件分享的范畴等，并对信息分享的程序做出合理、细致的规定，以降低信息分享的风险。另一方面，为了增加信息分享利益，可以考虑设立信息分享奖励制度，即对信息分享部门给予增加绩效等奖励措施，作为其分享信息的回报，而且这种奖励是不考虑分享效果的，即只要将信息与人分享，不论是否达到发现兴奋剂制造、销售、使用者的效果，都应给予一定方式的奖励。通过这种方式，可以增加分享信息者的利益，提高分享者的积极性。但是，在这一思路下还应对相关制度进行完善，如奖励的方式和程度、使用者的权利范围、保密信息的可分享性等都应该有具体规定。

4.3 配套制度的构建

1) 建立反兴奋剂组织人员咨询顾问制度。

执法人员对兴奋剂的无知会影响信息发现的问题已经有了比较好的解决办法，即在合作中同时建立反兴奋剂组织人员咨询顾问制度。研究显示，德国最近兴奋剂调查工作取得重大进展就得益于反兴奋剂顾问制度加速了专业队伍的建设^[6]。该制度是指由反兴奋剂组织派顾问经常性地到关键部门对工作人员进行兴奋剂培训，使其熟悉反兴奋剂法律，或执法部门在办

案过程中还可要求反兴奋剂组织人员为其提供咨询，向执法人员解释禁药的种类、作用、可能涉及到的运动员等。比如在著名的美国海湾实验室调查案件中，美国反兴奋剂机构(USADA)就充分利用其专业知识帮助联邦调查机构破案，USADA的实验室确认此案中涉及的药物是一种专门定制的兴奋剂，有逃避检查但提高运动能力的效果。若没有USADA的帮助，联邦调查机构还不能确定他们的调查对象涉及到兴奋剂问题。另外，USADA还在调查过程中发现许多知名运动员，从而迫使他们充当联邦调查机构的证人^[9]。

2) 将反兴奋剂需求作为信息保密的例外。

面对信息资源共享与信息安全、隐私保护之间存在的矛盾，应当肯定反兴奋剂利益需求的优先性。法律赋予了个人和组织保护其秘密或隐私的权利，但是这种权利不是绝对的，即不是在任何情况下都要对其予以保护，在对它的保护与某些公共利益相冲突时，有必要优先公共利益。比如一般人的财产数量属于其隐私，但负有公共责任的官员的财产就不应保密，应当予以公开。所以大多数国家在规定数据和隐私保护法的同时，都规定为实现一些法定目的，在一般情况下受保护的数据和隐私，可以对某些人或组织公开，将其作为数据和隐私保护的例外。而包括我国在内的许多国家都签署的《反对在体育运动中使用兴奋剂的国际公约》(International Convention Against Doping in Sport)中也清楚地表明反兴奋剂斗争的利益已经不仅仅属于相关体育组织的私人利益，而且还构成一种公共利益。因此，可以对已有的数据和隐私保护法中的例外做宽泛的解释，将反兴奋剂也作为法定目的之一，不再给予一般情形下数据和隐私的保护级别，而允许为反兴奋剂目的而向特定机构公开，使这些法律不再作为拒绝分享信息的借口。

反兴奋剂组织和政府之间、反兴奋剂组织之间合作以及信息分享是成功进行反兴奋剂调查的关键，而反兴奋剂调查作为日益被重视的反兴奋剂斗争手段将会成为未来的主流。我国不论是在反兴奋剂调查还是合作和信息分享方面都处于相对滞后状态，对这些问题的研究尚有不足，本研究希望能抛砖引玉，使更多的学者关注此问题。

参考文献：

- [1] WADC International Standard for Testing and Investigations [EB/OL]. <https://wada-main-prod.s3.amazonaws.com/resources/files/WADA-2015-ISTI-Final-EN.pdf>, 2014-06-15.
- [2] Report on proceedings under the world anti-doping code

- and the USADA protocol[EB/OL]. [http://d3epuodzu3wuis.cloudfront.net/Reasoned Decision.pdf](http://d3epuodzu3wuis.cloudfront.net/Reasoned%20Decision.pdf), 2014-06-15.
- [3] CAS arbitration N CAS OG 09/1879[EB/OL]. <http://jurisprudence.tas-cas.org/sites/CaseLaw/Shared%20Documents/1879.pdf>, 2014-06-15.
- [4] ROBERT P Barnidge. The due diligence principle under international law[J]. *International Community Law Review*, 2006(8): 81-121.
- [5] Coordinating Investigations and Sharing Anti-Doping Information and Evidence [EB/OL]. https://wada-main-prod.s3.amazonaws.com/resources/files/WADA_Investigations_Guidelines_May2011_EN.pdf, 2014-06-15.
- [6] 曹金璇, 黄淑华. 政务信息资源共享立法问题探究[J]. *中国人民公安大学学报(自然科学版)*, 2008(3): 43-46.
- [7] Australian Sports Anti-Doping Authority Act 2006[EB/OL]. <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00505>, 2014-07-12.
- [8] Loughborough study supports doping-specific legislation[EB/OL]. http://www.lboro.ac.uk/service/publicity/news-releases/2012/223_WADA.html, 2014-07-12.
- [9] CAS arbitration N CAS OG 04/645[EB/OL]. <http://jurisprudence.tas-cas.org/sites/CaseLaw/Shared%20Documents/645.pdf>, 2014-07-26.
- [10] ASADA Annual Report 2012-13 [EB/OL]. https://www.asada.gov.au/publications/annual_reports/asada_annual_report_2012_13/, 2014-07-15.
- [11] Information sharing agreement between UKAD and UHSP [EB/OL]. http://www.nhsbsa.nhs.uk/Documents/CounterFraud/UKAD_NHSP_Information_Sharing_Agreement.Pdf, 2014-07-20.
- [12] BARRIE HOULIHAN, BORJA GARCÍA. The use of legislation in relation to controlling the production, movement, importation, distribution and supply of performance-enhancing drugs in sport (PEDS)[EB/OL]. http://www.wada-ama.org/Documents/World_Anti-Doping_Program/WADP-Legal_Library/National_Legislation/UNESCO-Legislative-Research-Report-FINAL.pdf, 2014-07-20.
- [13] RONALD K NOBLE. Interpol: Committed to the anti-doping fight[J]. *Play True*, 2007(1): 81-121.
- [14] 宋彬龄. 兴奋剂仲裁案件中非法证据的可采性研究[J]. *上海体育学院学报*, 2012, 36(4): 121-130.
- [15] 胡建森, 高知鸣. 我国政府信息共享的现状、困境和出路[J]. *浙江大学学报(人文社会科学版)*, 2012, 42(2): 121-130.
- [16] ALESSANDRO DONATI. The Supply of Doping Products and the Potential of Criminal Law Enforcement in Anti-Doping: An Examination of Italy's Experience[EB/OL]. <https://elb.wada-ama.org/en/what-we-do/investigation-trafficking/trafficking/paoli-and-donati-report>, 2014-07-15.

