



## 《中华人民共和国体育法》修改思路的探讨

发表时间: 2006-12-20

作者: 于善旭

点击: 406

**摘要:** 势在必行的《体育法》修改工作, 需要解决一些基本思路问题。首先, 要把握体育基本法的性质定位, 确立权利本位的立法宗旨, 完善规范结构以增强实施效力; 其次, 要在调整和修改的各方面重点内容中, 坚持和改善国家对体育的行政领导, 加大社会体育和学校体育的立法力度, 调整体育社团的职权定位, 反映体育竞赛训练体制的改革成果, 增加体育产业与市场经营的专章内容, 健全体育纠纷的解决救济渠道; 第三, 要选择好《体育法》修改与出台的恰当时机, 对我国体育改革发展的基本格局进行超前的思维和前瞻性把握; 第四, 要抓紧开展设立机构、调查研究、系统论证、联系配合等方面的工作。

**关键词:** 体育法; 立法; 修改; 体育法学

《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》) 作为我国第一部国家立法层次的体育法律, 自1995年颁布实施以来, 对于贯彻宪法的体育工作原则、保障公民的体育权利、促进我国体育事业和体育法制建设的发展, 发挥了极其重要的作用。然而, 在我国经济社会改革发展的巨大变化中, 体育事业发展的外部环境和自身需求均呈现出新的态势, 人们对各种体育事件和体育权益的法律关注更为普遍, 现行《体育法》不能很好满足体育现实需要的各种问题逐渐显现, 《体育法》的修改完善已势在必行。而随着我国体育事业的蓬勃发展和地位作用的不断提升, 体育发展的各种关系日益清晰, 对《体育法》存在问题的分析研究不断增多, 修改《体育法》的时机也基本成熟。2005年初, 国家体育总局领导已明确提出了修改《体育法》的工作任务, [1] 并列入我国“十一五”体育事业和法制建设的规划内容。修改《体育法》是一项十分复杂的系统工作, 需要多方面的研究和努力, 本文仅就修改《体育法》的有关基本思路问题做些探讨。

### 1 《体育法》的功能定位和立法取向

1.1 把握体育基本法的功能定位, 廓清我国体育基本关系法的形式体系包括着等级效力层次不同的各种法律法规, 法律法规等级效力层次的不同, 决定其不同的性质和功能定位。《体育法》作为法律这一立法形式, 是由全国人大常委会行使国家立法权所制定的。国家立法权在立法权体系中居于最高地位, 是用以调整国家和社会中基本的、带全局性的社会关系, 具有基础的、主导地位的立法权[2]。《体育法》作为我国目前惟一的体育法律, 便是这样一部体现国家最高意志对全国体育进行全面规范调整的体育基本法, 是所有其他体育立法的基础。

当然, 制定法律是为了实施, 必须要有操作性, 体育基本法也应如此。目前对《体育法》批评较多的一个问题是操作性不强, [3] 确应在修改中有所改变, 减少现《体育法》中过多原则性、宣言性的语言方式, 避免内容空泛。但是, 由其体育基本法的性质所决定, 《体育法》在增加可操作性的同时, 仍必不可少地要有一定的宣言性、原则性规定。它必须突出重点, 着力解决我国体育改革发展的方向和原则、基本体育制度与机构、重大体育问题的总体定位以及对一些基本体育关系的调整, 要表明国家发展体育事

业的基本立场、态度和主张,具有高度概括性和宏观指导性。因此,修改《体育法》的一个重要方面,是要根据当前时代发展和社会与体育需求,对现行法中有关我国体育改革发展的总体格局方面的内容进行认真审视,与时俱进并具有前瞻性地充实新的内容。如要进一步把握好体育社会化、产业化、法制化的发展方向,理顺体育管理体制中的行政权力与社会权力的关系,明确改变“一个机构、几块牌子”后体育社团实体化的运行体制与机制,解决对各类主体体育权利确认与保护等方面的问题。

1.2 顺应现代法治的发展趋势,确立权利本位的立法宗旨《体育法》作为全面调整体育关系的法律,要涉及从国家管理到权利保护以及某些事项操作的全面内容。但是,在我国现有的《体育法》中,大部分是针对各方面体育管理而制定的管理性规定,管理效力是立法的主要关注。作为全面调整各类体育关系的体育基本法,这种以管理规制为主的立法倾向已滞后于时代发展的要求。随着现代法治的确立和民主立法的展开,权利本位的立法理念日益崛起。公民权利本位是社会主义民主最本质的体现,要以公民权利为本位重构法律制度,实现公民权利的法律保障。[4]中国社会主义立法必须以权利为核心,以保障权利为目的。[5]因此,权利本位应在体育立法中居于核心和主导地位。当然,这并不是否定或减弱体育立法的管理功能,问题的关键是将体育管理和权力的行使本身作为目的,还是将其作为实现体育权利的手段。现代法治要求,权力的行使以服务于权利的享有和实现为边界,依法界定和制约权力并防止超越和滥用权力。现行《体育法》颁布后,虽然在宣传上理性地将保护公民体育权利作为其中的重要原则,但在法律内容的表述中,却鲜有直接的体育权利条款。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,进一步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和明示,构建全面的体育权利保护体系。

同时,还需进一步解决权利体系内部的构筑问题,其中涉及到个体本位和社会本位这两个下位层次的权利形态。在我国传统的计划经济体制下,体育的价值偏重于服务国家、社会和集体,竞技体育政治色彩浓重,群众体育也往往被看作是国家对公民的福利。这固然有利于体育秩序的静态稳定和体育资源的集中利用,但却是以抑制体育的个体活力和制约体育资源的优化配置为代价。《体育法》制定之时,我国社会主义市场经济体制尚在提出建立之际,体育的社会化、产业化程度很不发达,其立法目的主要偏重于国家和社会利益,这对当时体育事业的整体发展确实起到了有效的推动和保障作用。时至今日,市场经济的快速发展带来个性的张扬和利益冲突的加剧,同时,体育在人和社会全面发展中的功能日益彰显。修改《体育法》,需要摆好国家、社会与个体的二元利益关系,既要继续坚持发挥政府在事调控与平衡利益关系方面不可替代作用,更要发挥市场对体育资源配置的基础性作用,强化不同体育利益主体特别是公民个体的体育权利,进一步激发体育的个体活力。应在权利本位的框架下,遵循和谐发展的基本原则,平衡国家、社会、个体的体育权益关系,构筑协调发展的体育秩序。

1.3 完善《体育法》的规范结构,增强实施的刚性效力法律作为国家政权意志工具的有效实施,必须依赖其固有的强制性与权威性。但就立法技术层面而言,这还来源或取决于法律规范结构是否完整。关于法律规范的结构,即构成法律规范各要素的逻辑关系和联结方式,无论在法理学上是“假定、处理、制裁”的三结构说,还是“行为模式、法律后果”的二结构说,都强调立法必须在明确一定条件下行为模式要求的同时,必须要有肯定或否定的行为法律后果。[6]只有在立法上的法律规范完整,才可能产生有效实施的法律效果。

目前,在《体育法》实施受限的多种原因中,某些法律规范逻辑结构的不完整,特别是法律责任规定的不明确、数量少,是其中的一个重要方面。现行《体育法》中相当多的条文只注重行为模式而没有法律后果,法律责任的规定很不匹配。《体育法》的法律责任一章只有6个条款,根本无法与通篇设定的行为模式形成呼应,难免使有些体育行为模式的规定形同虚设,根本无法执行与落实,影响了国家意志的贯彻并有损于法律的

权威性,《体育法》的修改,要在制度设计上和语言选择上进一步强化法律的强制性特质,完善法律规范的逻辑结构,明确法律后果和责任追究,增加法律责任的规范内容,从源头上保证《体育法》的实施效力。

## 2 《体育法》各章需调整修改的重点内容

### 2.1 坚持和改善国家对体育事业的行政领导

现行《体育法》明确规定了各级人民政府及其体育与其他行政部门对体育工作的管理职权。而出于对体育管理体制的关注和不同理解,社会上有些议论却对这一规定提出质疑,认为在体育管理体制深化改革以后,应取消国家的体育行政部门设置,甚至有的认为2008年北京奥运会之后,就会撤掉体育行政部门的编制。这是修改《体育法》必须回答的重要问题。要注意,坚持“小政府、大社会”的行政管理体制改革,[7]并不是“无政府”。我国宪法和中央与地方政府组织法中,都明确规定了政府领导和管理体育工作的职责。无论是单列体育行政部门还是归并到相关行政部门,总要有主管体育工作的行政机构。从实际情况来看,作为有着十多亿人口且有着集中管理传统的发展中大国,对地位和作用越来越重要的体育事业,在中央和省级等地方实施专门的行政管理,目前确有必要之处。笔者认为,问题所在不是要不要对体育事业的行政领导,而是如何按照社会主义市场经济条件下政府管理体制改革的方向和要求,在《体育法》中明确要改善国家对体育的行政领导。一方面,要对体育行政部门赋予明确的体育行政许可、行政处罚等行政执法职能,强化体育行政权力的法制职责;另一方面,体育行政机构要切实实现对体育工作的宏观领导,做到管办分离,政企、政事、政社分开。

### 2.2 加大社会体育和学校体育的立法力度

在《体育法》制定当初,社会体育的内容就得到重视而得到较多地增加。《全民健身计划纲要》伴随《体育法》实施十年以来,群众体育蓬勃开展,党和国家以及社会各界对发展全民健身事业有了更高的要求,制定《全民健身条例》的工作已经启动,应将如建立全民健身体系等重点内容,概括充实到新修改的《体育法》之中。其中,比较现行《体育法》中对国家发展社会体育和竞技体育态度的不同表述所存在的差异,有必要采用对发展社会体育更为积极主动的用语方式。同时,对近年来已经改革或正在完善的有关体育制度,如国家体育锻炼标准、国民体质测定、社会体育指导员等制度,以及一些城市社区体育、农村体育制度等,应进行新的界定和确认。学校体育在当前仍是学校教育工作和素质教育环节中比较薄弱的方面,非常有必要在修改《体育法》中进一步加强对学校体育工作的强制力度,特别要与承担学校体育不作为的法律责任紧密联系起来。另外,从坚持以人为本的科学发展观和构建社会主义和谐社会出发,修改《体育法》对社会体育和学校体育中的安全事故问题应有足够的注意。

### 2.3 调整和明确体育社会团体的职权定位

《体育法》中关于体育社会团体的专章规定以及其他各章对体育社会团体职责的规定,形成了我国法律少有的突出社会团体规定的特殊体例,体现了体育的特色和体育改革发展的方向,修改《体育法》对此应予以坚持。同时,要进行深入的研究,进行体育社会团体职能的准确定位。一方面,是否要下决心,将中华全国体育总会、中国奥委会以及单项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,而不再混淆于行政职权之中;[8]另一方面,针对近年来社会上包括法学界针对一些体育事件发表的言论,要在立法语言上严格限定和区分现行《体育法》多处混淆使用的“管理”概念,明确体育社会团体的行业自律和自治管理职能。至于现行《体育法》将体育社会团体依据章程进行处罚列入法律责任的做法,需要进一步研究确立其法理依据,作出更加合理的说明和恰当的表述。

### 2.4 反映体育竞赛训练体制改革的最新成果

《体育法》实施十年来,我国竞技体育的迅速发展及其在体制和制度层面上的改革创新,已经形成了大量的新认识和新成果,应在新修改的《体育法》中予以体现。比如,在市场经济的推动下,职业体育、商业比赛的出现,以及近年来高等院校办高水平运动

队和体教结合的实践等,已突破了原有训练与竞赛的体制框架。随着国家民主法治建设的推进和人权事业的发展,对运动员权利保护的内容应更多地进入法律之中,在现有对运动员升学、就业特殊优待的基础上,要对伤害保险、退役保障以及对未成年运动员的监护等权利保护,要予以更大的关注。为加强对体育竞赛活动中不断出现的各种违纪、腐败现象和不正之风的整治,要进一步扩大《体育法》的整治内容,加大法律制裁的力度。随着北京奥运会的筹备举办和国内外法律保护需求的增强,对体育标志等体育无形资产的保护强度也不断提高,修改《体育法》在继续保持对体育竞赛标志保护的同时,要确认《奥林匹克标志保护条例》的规定并适当地扩大适用范围。

### 2.5 增加体育产业与市场经营的专章内容

在我国体育事业的整体发展中,体育产业的发展已经成为重要的组成部分,并具有强劲的发展势头,应在新修改的《体育法》中增加专章予以促进和规范。这在修改《体育法》的各种研究与呼声中已成共识。[9]该章的内容除了要继续明确主管部门与职能外,要依照行政职能分工实施专业管理;有必要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;还要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。

### 2.6 设立和健全体育纠纷的解决救济渠道

随着体育越来越广泛而蓬勃地发展和人们维权意识的增强,必然形成各种体育争议的不断增多和依法处理解决的社会需求,从而形成了对《体育法》有效解决体育纠纷的强烈期望,特别是2001年足球联赛“假球”、“黑哨”风波以来,随着一些纠纷的出现和诉讼的困惑,对依法建立体育纠纷解决救济渠道的要求愈益强烈。同时,《体育法》实施十年来,该法已明确规定的体育仲裁制度却一直未能建立起来,使这一法条长期不能落实,也引起了普遍的社会关注。因此,要加强对这一问题的深入研究,务必在新修改的《体育法》中有更好的体现。同时,鉴于相当多的体育纠纷需要由体育社会团体自治解决或前置解决,对体育社会团体的纠纷解决方式也应有一定的原则性规范。

## 3 《体育法》修改与出台时机的把握

新时期以来,我国体育法制建设逐步加强,包括《体育法》的颁布实施,都离不开它置身的社会背景、体育改革发展的客观需求和一定的历史契机。为了适时地制定法律法规调整现存的社会关系,立法工作必须把握好立法时机。[10]《体育法》的修改以及完成后重新审议颁布,也同样存在着一个适宜的时机问题。

当前,我国体育事业迅速而健康地发展。全民健身运动不断掀起新的热潮,《全民健身计划纲要》颁行十周年的一系列纪念活动,形成了对全民健身事业发展的新的推动;雅典奥运会我国实现了金牌总数的历史性突破,竞技运动水平不断提高;体育社会化、产业化势头日益强劲,特别是2008年北京奥运会的举办,正在促成范围更加广泛而浓郁的体育氛围,体育越来越成为各界普遍参与的社会文化运动。与此同时,党和国家不断加大对体育工作重视和调控的力度。2002

年,中共中央和国务院制定了《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》;提高全民族的健康素质,形成完善的全民健身体系,已经列入党的十六大确定的全面建设小康社会的奋斗目标;构建社会主义和谐社会,为体育的进一步发展搭建了更为广阔的平台。而体育越是面对新的机遇和挑战,对其规范化、制度化的法治水平要求就愈高,《体育法》以及整个体育法制相对滞后的矛盾就愈为明显。因此,在这一形势下启动对《体育法》的修改,既是体育改革发展的当务之急,也逐步具备了良好的内外部环境和相关条件,特别是面对2008年我国即将举办北京奥运会,以其为出发点来思考我国的体育法制建设便可看到,举办奥运会既需要良好的社会法制环境和体育法制环境,同时,也是展示我国体育现代化发展水平包括体育法制建设成就的大好时机。[11]《体育法》的修改和重新颁布,如果能够在北京奥运会召开之前完成而昭告世界,那将是最为理想化的时机选择。

然而,我们也还须有更多一些理性的准备与思考。2006年年初的全国体育局长会议

上,国务委员陈至立致辞中特别强调:“要积极研究新时期体育发展的特点和规律,探索新途径,促进我国体育事业迈上新台阶”, [12]表明在当前我国体育面对新机遇,迎接新挑战的进一步发展中,对体育发展道路和模式的改革与探索,仍是一项非常重要的任务。修改《体育法》,就必须更好地体现体育基本法的作用,充分反映新时期我国体育发展的特点和规律,对体育发展的道路、模式和基本格局进行更加准确的定位,对我国体育的未来走向和发展趋势有更加超前的思维和前瞻性把握。而今后一段时期我国体育工作中的重中之重,是筹备2008年北京奥运会。[13]为了办好2008年北京奥运会,为了取得高水平的运动成绩,近两三年,我们恐怕无法在未来体育发展模式与格局的探索方面投入较大的精力,难以对长期形成的体育体制有更为根本性的改革之举,不可能轻易地触动现有体育工作的制度基础。这样,就可能使我国目前的体育格局与正常改革发展的需要并不完全一致,可能会滞后于国家以及其他领域体制改革的进程。而修改《体育法》,则必须抛开这些非常态因素,探寻中国体育改革发展的客观规律和应然格局。比如,2008年之后,我国体育在国家开展的组织力度上是否会有变化,体育社团的实体化改革是否真正有所推进,“举国体制”的制度格局是否还会长期坚持,竞技体育与群众体育的关系应怎样更加准确协调的摆布等,这些都需要有肯定的回答并转化为明确的法律规范。

于是,在我们看到当前我国体育的工作重心和对未来体育模式与格局的探索,不可避免地存在着一定矛盾的情况下,不得不担心我国体育界目前能否超越现实地对我国体育的未来模式和走向作出明确的预见,体育主管部门的领导在这几年是否能够很好地研究和回答这些问题,或是形成了2008年后的体育格局思路是否会造成对当前体制的冲击,这些都直接地关系到《体育法》修改出台的时机问题。因此,修改《体育法》,不仅有着内容、形式与技术上的各种要求,还要充分考虑体育现实发展的各种相关因素,如果对未来把握不好、时机不够成熟,是难以完成出台的。虽然法律的制定修改是一个不断完善的动态过程,不能期望任何一次修订而一劳永逸,但作为高层次的国家权力机关立法,还是应尽量把握得稳妥一些为好。越是这样,越需要《体育法》修改的研究工作要尽快启动,抓紧而深入地开展,为各种深层次的前瞻性问题提供科学可行的答案。

#### 4 修改《体育法》需要开展的重点工作

修改《体育法》是我国体育改革发展和法制建设中的一件大事,必须周密计划,认真组织。建议要重点抓好以下一些主要工作环节:

##### 4.1 尽快建立修改《体育法》的领导和机构

国家体育总局要成立由主要领导同志挂帅的领导机构,政策法规司牵头成立工作班子,建立由各司局有关人员并选聘有关体育理论工作者和法学工作者参加的专门工作队伍。

##### 4.2 制定研究计划,深入开展调查研究

要以严谨科学的态度认真对待和开展修改《体育法》的工作,运用课题研究的专门形式,做好计划和分工,广泛收集文献资料 and 实际材料,包括做好国外最新体育法的翻译借鉴,并选择有代表性的地区进行调查研究。

##### 4.3 开展系统研究,广泛听取意见

认真研究现代法治的发展趋势和体育发展的未来走向,做好预测分析,立足我国国情和体育改革发展实际,特别是抓住和突破一些重点问题,进行针对性研究和综合性研究相结合,边成稿边论证,广泛听取体育界和社会各界的意见建议。

##### 4.4 加强同相关部门的联系合作

要认真吸收相关领域和部门立法的经验,加强与全国人大、国务院法制机构的联系,争取他们的领导与支持,争取尽早列入国务院和全国人大常委会的立法规划。

主要参考文献:

- [1] 刘鹏. 在2005年全国体育局长会议上的讲话[J]. 体育工作情况,2005, (324): 22.
- [2] 周旺生. 立法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 1988.

- [ 3 ] 蒙雪, 黄明. 试论我国《体育法》的修改完善[J]. 天津体育学院学报, 2003, 18 (4) : 72.
- [ 4 ] 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) : 6.
- [ 5 ] 李步云, 汪永清. 中国立法的基本理论和制度[M]. 北京: 中国法制出版社, 1998.
- [ 6 ] 周永坤. 法律学—全球视野. [M]. 北京: 法律出版社, 2000.
- [ 7 ] 杰. “小政府、大社会”的改革尺度辨识. [N] 北京日报, 2005207204.
- [ 8 ] 于善旭. 营造奥运法治环境推进我国竞技体育法制发展[J]. 天津体育学院学报, 2002, 17 (1) : 39.
- [ 9 ] 刘风霞. 对现行《体育法》修改之思考[J]. 浙江体育科学, 2003, 25 (4) : 5.
- [ 10 ] 周旺生, 张建华. 立法技术手册[M]. 北京: 中国法制出版社, 1999.
- [ 11 ] 于善旭. 抓住北京奥运契机促进我国体育法制建设的发展[J]. 体育与科学, 2006, 27 (1) : 7.
- [ 12 ] 陈至立. 在2006年全国体育局长会议上的致辞[J]. 体育工作情况, 2006, (324) : 3.
- [ 13 ] 刘鹏. 在2006年全国体育局长会议上的讲话[J]. 体育工作情况, 2006, (324) : 829.

本文原文载于《体育科学》2006年(第26卷)第8期

添加评论:

留言人:  验证码: 六六零零

 打印本页  关闭窗口

[免责声明](#) - [关于本站](#) - [联系我们](#) - [意见反馈](#) - [网上投稿](#) - [网站管理](#) - [部长信箱](#)

地址: 山东济南洪家楼五号 邮编: 250100

山东大学体育法研究中心 版权所有 Copyright © 2006-2007