



抓住北京奥运契机 促进我国体育法制建设的发展

发表时间: 2006-7-10

作者: 于善旭

点击: 369

摘要: 一个庞大复杂的系统工程和严密规范的制度体系,使北京奥运会不但形成法治奥运模式,也必将促进我国体育法制建设的发展。本文从奥运与法治的内在契合要求、奥运的人权主张、北京奥运造就的体育格局、北京奥运的系统化运作、奥运会的纠纷处理机制、奥运文化的传播等方面,阐述了对促进我国体育法制建设的多方面影响和作用。

关键词: 奥运会;奥运文化;法制建设;体育法学

现代奥林匹克运动会不但是一个庞大复杂的系统工程,而且要依托于严密规范的现代制度体系。其中,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。为将2008年北京奥运会办成有特色、高水平的奥运会,北京奥运行动规划明确包括了法治环境建设的任务,并已积极付诸于整个运行实践;有关北京奥运与法制环境方面的学术研究,也成为学者们关注的热点。[1 - 2]这既表明法治奥运已成为北京奥运会的必然模式,也预示着北京奥运会的筹办过程必然促进法制建设的更大发展。而作为奥运会的法制环境,涉及市场、资源、环境、建筑、治安、外事、交通、卫生、宣传等属于经济、社会、文化的各方面法制内容,需要进行多视角的综合研究和建设。本文则主要针对对体育事业本身的一些法制问题,对如何利用北京奥运会所提供的机遇和动力,进一步促进我国体育法制建设的发展作些探讨。

1 奥运与法治内在契合要求体育必须重视法制建设

现代奥林匹克运动在全球范围能够如此颇具声势地蓬勃开展,在于它是一个有着鲜明精神追求和严密组织与制度体系保障的体育文化系统,不断表现出与时俱进的时代性和先进性,与人类共同理想和现代社会的民主法制潮流具有高度的一致和契合。

一方面,奥林匹克主义、奥运精神本身与现代法制精神具有内在的一致性。奥林匹克运动的宗旨,就是使体育运动为人的和谐发展服务,为建立和平而美好的社会服务,它所倡导的维护人的尊严与权利、重在参与、平等竞争、规范有序、公平正义、友谊团结、拼搏进取等精神,与现代法制的内涵相互包容、相互渗透,必然要求并促进现代法制的发展。另一方面,现代奥运实践本身就直接依托于高度法制化的组织制度体系,不但由《奥林匹克宪章》建立起一套完整的国际惯例与规则系统,而且在奥运会运行中实行严格法律形式与程序的操作。如举行北京奥运会,北京市和中国奥委会已与国际奥委会正式签署奥运会主办城市合同,作出对奥林匹克知识产权和其他各种权利进行法律保障的承诺;中国政府和北京市政府为奥林匹克标志保护进行了专门立法[3 - 4],还可能有其他立法行为;北京奥组委成立专门的法律事务部,从国内外选聘了两个权威律师事务所为法律顾问机构,要处理大量复杂的法律权益保护和防范法律风险问题。

奥运会的法制精神与法律运作实践无不表明,现代体育需要并依赖于现代法制,体育发展必须高度重视法制建设。我国的体育法制建设自改革开放以来,特别是《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)颁行以来,虽然已经取得了很大的进展和成就,但体育法制的地位还需要进一步确立和提高,不重视体育法制工作的现象仍然存在。比如,随着政府机构改革的深化,各级体育行政部门被赋予了越来越多的宏观调控职能,制定法规政策和开展执法监督是其重要内容。然而,至今仍有些省级体育行政部门没有设立体育法制工作机构,有的有机构也只是一个人文撑门面,与其他业务部门无法比拟。在全国项目管理中心和项目协会中,也较少设立专门法律机构的。这就不能不使体育法制工作在落实中大打折扣。再从体育行政部门的法制工作能力来说,由于体育部门长期形成的以直接抓活动、抓竞赛为主要工作内容的习惯和传统,加之一些机制导向和利益驱动的作用,不愿和不会宏观法制管理的问题比

较普遍。就是国家体育总局本身,在全面行使全国体育行业、体育领域法制调控职能方面,也存在着许多缺位的地方,缺乏应有的广度、深度和力度。这与北京奥运会筹备运行中强烈的法律意识和严格的法律运作之间形成了较大的反差。因此,我们不但要为办好北京奥运会搞好各种法制工作,也要认清和把握其中的法制规律,应用推广于整个体育事业发展之中,发挥举办奥运会对体育发展包括体育法制建设的拉动作用,切实采取有效措施,更加重视、支持和推动我国体育法制建设的发展。

2 奥运人权主张促进对公民体育权利的确立和保障

现代奥林匹克运动百余年的发展,亲历了人类社会不断摆脱战争追求和平、越来越珍视人的尊严和权利的奋斗进程。在人类社会二十世纪的政治变革中,为人的平等与尊严不断抗争的民主诉求,终于汇成全球性的人权潮流。从《联合国宪章》到《国际人权公约》,人权逐渐成为现代法治的一面旗帜,公民的权利成为各国宪法和法律的核心内容。正是在人权实践和人权体系的不断发展中,体育权利逐渐在现代人权体系中确立起自己的地位。1978年联合国教科文组织通过的《体育运动国际宪章》,就鲜明地突出了体育人权的主题。〔5〕

追求平等参与的现代奥林匹克,同样将体育权利置于非常重要的地位。《奥林匹克宪章》明确规定:从事体育运动是人的权利,每一个人都应有按照自己的需要从从事体育活动的可能性,将积极保护奥林匹克运动成员的权利作为国际奥委会的职责,特别强调所有参与者不分种族、宗教、性别地平等享有,〔6〕并在历届奥运会的举办实践中,一如既往地奉行和多方面地体现着这一人权原则。在北京奥运会主办城市合同中,虽主要是各项举办事宜的工作内容,但同样在有关运动员出入境、住宿、安全、交通运输、参赛保证、医疗服务、争议解决等方面,蕴涵着保护体育权利的丰富内容。

在我国社会主义人权事业发展及其法律保护的进程中,公民体育权利的概念逐步提出并在《体育法》等法律法规中得以体现,同时在体育法制实践中积极贯彻保护体育权利的理念。但是,由于我国现代民主与法制建设基础与时间积累有限,全社会的权利意识和人权保障不可避免地存在着某些不足和问题。至于体育权利,很多人更是不知为何物,就是体育界也难说对其有普遍的理解与感受。从现有的体育立法来看,从体育基本法到各项具体法规,多数以行政管理为目的,涉及体育授权的内容不是很多,特别是直接明示的体育权利条款较少,一些理论研究提出的体育权利依据多为从其他规定进行的权利推定。在体育发展实践中,公民体育权利被忽视甚至遭践踏的现象也随处可见。如一些城市规划建设根本不顾及居民的健身需求,甚至已有的体育设施还被大量侵占破坏;许多学校体育活动的课程、时间、场地被挤占,特别是当前体育伤害事故责任的干扰更为某些学校轻视和忽视体育凭添了借口;在长期运动队行政管理的模式下,运动员受教育权的剥夺和对运动员处理个人事务独立意愿的忽视已司空见惯,等等。因此,根据现代奥运法治的权利趋向和适应北京奥运营造良好法律环境的需要,坚持“以人为本”的科学发展观,在我国当前的整个体育法制建设中尤有必要格外强化权利本位的理念,突出保护公民体育权利的价值取向与核心地位,以此审视现有体育法规的内容和指导各种体育立法与执法活动。北京奥运会的成功及其所产生的影响,必然是我国广大群众体育需求得到更大满足、得到更多体育实惠的体育权利日益实现的过程与结果。

3 北京奥运造就的格局直接关系于《体育法》的修改

我国新时期以来体育法制建设的逐步加强,始终离不开体育改革发展为其注入的动力,并坚持对外开放的视野,不断吸收融入国际体育法制发展的规律、经验和影响。特别是集中体现新时期我国体育法制发展进程的《体育法》,无论是分析其内容安排还是观察它的实施效果,都不能离开它所立足的社会背景,包括国际奥林匹克运动对中国体育格局所形成的重大影响。

改革开放以来我国体育事业的迅速发展,一方面得益于现代化建设新时期对各项事业的全面拉动,另一方面,与我国重返奥运舞台参加国际体育竞争的机遇和成就紧密相连。正是我国参加1984年洛杉矶奥运会取得的历史性突破,使体育的影响进一步扩大,体育工作受到前所未有的重视,党中央亲自制定发展体育的文件,全国人大常委会委员长也指示加快体育立法。自1998年《体育法》进入起草阶段以后,经过多方面的调研论证,包括学习借鉴国外体育立法成果,于1995年正式颁行。《体育法》作为我国首部国家立法层次的体育法律,无疑是我国体育法制建设的重大成果和重要标志,对体育改革发展起到了强大的保护和促进作用。当然,由于体育法制缺少成熟的理论和实践,特别是当时体育改革还不深入,很多新的体制机制和利益冲突并未出现或尚不明显,必然使这部法律从内容设计到立法技术都不可避免地存在着若干不足。随着体育改革发展和法制建设的不断加强,《体育法》不能完全适应现实需要的问题日益凸现。今年年初全国体育总局长会议上,国家体育总局领导明确将修改《体育法》提上了工作日程。〔7〕

《体育法》是一部体育基本法,不论在修订怎样增加其操作性,也不能改变它要对我国体育改革发展原则、基本体育制度和机构以及各方面基本体育关系进行总体定位的根本任务。但是,由这些方面所构成的我国体育基本格

局的走向和趋势,却在立足当前、把握未来的认识与把握。这其中,北京奥运会是构成对体育格局发生重大影响的一个直接因素。一方面,由于北京奥运会的举办,进一步提升了体育的价值和功能,《体育法》的修改会将中央8号文件对体育重要地位作用的肯定进一步上升为法律语言,并对十年来体育改革发展的一系列成果加以确认和巩固。另一方面,正是因为有2008年北京奥运会,为取得高水平的运动成绩而不能或不敢触动现有的体育制度基础,从而使现有的体育格局可能与正常改革发展的需要和进程并不完全一致。那么,修改《体育法》就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,我国体育在国家发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”的制度模式是否还会坚持,竞技体育与群众体育的关系应有怎样更加准确协调的摆布等,都需要有明确回答并转化为肯定的法律规范。但是,体育主管部门的领导今天是否有精力去研究回答这些问题,或是形成了2008年后的体育格局思路是否会造对当前体制的冲击,这又直接关系到《体育法》修改的时机问题。因此,修改《体育法》,不仅有着内容形式与技术上的各种要求,还要充分考虑北京奥运会的相关因素,对此要进行更为全面的研究思考,采取更切实际的工作步骤。

4 北京奥运的系统化运作推动体育法制的全面加强

法律对社会生活的全方位覆盖和多环节介入,形成了现代法制系统工程。体育法制的发展,同样要坚持全面加强的系统化方向。现代奥运会本身作为庞大系统工程的周密运作,特别是奥运会在法制运行方面的系统化操作,对促进和加强体育法制的系统化建设,也有许多启示和应借鉴之处。

这可从北京奥运会筹办过程的法律运作得以证明。北京奥运的有关立法方面,最为突出的是高效率的奥林匹克标志保护立法,并形成了体系化和及时性等鲜明特征。在国务院行政法规和北京市政府规章为其单独立法并适用我国现有知识产权法律法规的基础上,国家工商总局、国家知识产权局、海关总署以及北京奥组委等制定了一系列相关的规章或规范性文件。为支持北京奥运会,财政部、国家税务总局等也先后出台了北京奥运会及其场馆用地税收的优惠政策。〔8〕同时,北京市为举办奥运会还出台了一系列规划性的规范文件,如奥运行动计划、奥运会市场开发计划、人文奥运行动计划、城市总体规划、奥运会志愿者行动计划,以及体育、交通管理、科技奥运、数字奥运、文化环境、能源结构、生态环境等建设与保护的若干专项规划。在与奥运有关的执法方面,奥林匹克知识产权的行政执法和司法产生了显著的效果,包括标志备案、专利审批、经营许可、违法查处等多方面内容。在《奥林匹克标志保护条例》实施后的一年内,仅各地工商行政管理部门查处的侵权案件就达400多件。另外在奥运场馆建设招标、奥运设备政府采购、城市环保与治污等方面,也完成了诸多行政执法事项。

北京奥运会法制系统如此高效的有序运作,同时表明了全面加强体育法制建设的必要性与可能性,应以北京奥运法制的系统建设经验,推动我国体育法制建设的整体发展。一方面,要进一步在有效加强配套体育立法方面切实加大工作力度,增大体育法制系统的法规基础。近年来,我国的体育立法在层次上有了较大进展,连续三年出台了3部行政法规,而且地方体育立法成绩显著。但在国家体育总局规章数量和立法速度方面,却进展迟缓,令人忧虑。1998年组建国家体育总局以来,至2003年7月只以令发布了6件规章,年均1件。国家体育总局在2003年5月清理部门规章和规范性文件中,确认现行有效的只有185件,包括有70件需要修改。〔9〕两年多时间过去,我们见到出台的规范性文件还不足10件,而且没有1件是以令发布的规章。这与国务院多数部门立法活跃的局面形成了明显的反差,不能适应我国体育改革发展的现实需要,更无法满足迎接北京奥运会而健全体育法规体系的更高要求。另一方面,要认真解决体育法有效有用的问题,切实在体育行政执法上有所作为。前面所述的奥运会相关执法特别是奥林匹克知识产权执法,当然也是体育执法的组成部分。但没有北京奥运会压力促动下的其他体育执法,却十分有限。根据实施行政许可法的统一部署,体育行政部门享有一定的行政许可和审批职权,但多是在日常体育管理中涉及较少的登山、气功、办学等审批的内容。〔10〕大量制止侵占破坏体育场地设施、保证学校依法开展体育工作、对危险性体育活动审批监管等急需解决的问题,却少见或难见体育执法的身影。究其原因,很大程度起因于制度设计上体育行政执法职能的缺位,如国家体育总局就几乎没有行政执法的具体职能。这些情况的存在,必然对体育法的执行和落实构成障碍。可见,形成与建立北京奥运会法制环境要求相适应的体育法制系统,任务还非常地艰巨。

5 奥运纠纷处理机制的完善催促体育仲裁制度建立

鉴于现代体育商业化走向日益明显、体育运动参与者维权意识的增强和各类体育纠纷大量增加的情况,为更好地解决专业性较强的体育纠纷,避免使其陷入繁琐的诉讼程序,国际奥委会从全球普遍采用的商贸经济仲裁方式中获得启发,于1984年成立了体育仲裁院,1994年又在其之上成立了更具权威性的国际体育仲裁理事会,形成了完整的国际体育仲裁制度体系,并正式纳入《奥林匹克宪章》的内容。参加奥运会的组织与运动员所发生的任何体育纠纷,都交由体育仲裁院仲裁解决。后来,国际体育仲裁机构还建立了体育纠纷调解委员会,与体育仲裁相互补充地发挥作用。

国际体育仲裁机构建立以来,已经仲裁了数百件体育纠纷案件,其独立性和公正性得到普遍认可,获得了良好的

声誉,在有效处理国际体育纠纷中扮演了越来越重要的角色。1996年亚特兰大奥运会有6个案件提交仲裁;2000年悉尼奥运会体育仲裁庭则裁决了15个案件;2004年雅典奥运会,体育仲裁院派出了远多于之前人数的12名仲裁员组成仲裁庭,在各种体育纠纷此起彼伏的情况下,有效保证了奥运会的正常进行。2008年北京奥运会,同样要有体育仲裁的组织架构,对此已进入了主办城市合同的条款。

现代奥运实践中的体育仲裁制度,对解决国内体育纠纷同样具有重要的借鉴意义。这在制定《体育法》时已予以了关注,专列出体育仲裁的条款。但是,从1996年起原国家体委开始组织体育仲裁法规的起草,却始终没有转化为体育仲裁立法和制度决策。这固然因体育仲裁的基础理论与操作层面均存在着许多难题,同时也与有关方面对民间解决体育仲裁的认识思路相关。在我国体育利益矛盾与各种纠纷越来越多和权利救济需求不断增加的情况下,在弱化行政干预和缩减司法压力而更加寻求民间纠纷解决方式的过程中,根据普遍认可和推崇体育仲裁解决专业体育纠纷的各种呼吁,面对北京奥运会的机遇和挑战,建议国家体育总局尽快将体育仲裁立法列入日程,抓紧建立具有中国特色的体育仲裁制度,形成与国际通行做法相衔接的体育纠纷救济体系。〔11〕

6 奥运文化的传播带动体育法律意识与素养的提升

奥林匹克运动是一个建立在现代理性追求基础之上,发展的和开放的世界性文化体系。举办奥运会和开展奥林匹克运动的实质,是以奥运精神和奥林匹克主义为主要内容的奥运文化的广泛传播。北京奥运会的人文奥运理念,进一步突出了奥运的文化价值,表明了奥运文化传播在整个奥运会过程中的重要意义。北京奥运会将成为多元文化精彩纷呈的人类文化庆典,形成中国文化和世界文化的广泛交流、互动与融合,推动世界各个民族在不同的文化交往中汲取营养,丰富自身。在包括体育文化在内的中华文化体系全面向世界展示与交流中,我们也同样会对诞生于西方的奥运文化有更多的理解和感悟。

现代奥运会在以激烈的竞赛形式表现其交流与竞争的同时,承载着人类和平、团结、友谊、进取的崇高理想和伦理精神。一方面,它以尊重人们平等自主的参与为基础和前提,另一方面,要有保证公平竞争与参加者尊严、权利的游戏规则和活动秩序。所以在奥运文化中,自由、平等、权利、公平、规则、秩序等理念是其重要的内涵。现代奥运中这些丰富的文化理念,因同构于由市场经济所决定的现代文明系统,必然与现代民主与法治的文化理念相互交融、和谐一致。营造北京奥运会的法律环境、形成法治奥运的模式与格局,需要提升广大民众的法律意识,需要提升奥运管理者和工作者的法律素养,对这些浸润着民主法治理念的奥运文化内涵的解读和传播,无疑可以弥补和完善我们本土文化的某些欠缺,对培育适应市场经济发展的民主与法治理念具有重要意义,从而为形成体育法制建设所需要的体育法律意识和体育法律素养,产生积极的影响,并直接作用于体育法制建设的加强。为此,我们要乘北京奥运之大好时机,充分利用奥运文化的传播平台,营造浓郁的体育法制文化氛围。

我们热切地期望并相信,北京奥运会胜利举办之时,也必然是我国体育法制建设得到进一步加强之日。

参考文献:

- 〔1〕 刘隆亨,张守文,等.北京新奥运与法制环境〔N〕.法制日报,2003-7-24.
- 〔2〕 刘隆亨,泊沙,等.北京新奥运与法制环境(二)〔N〕.法制日报,2003-12-4.
- 〔3〕 国务院.奥林匹克标志保护条例.2002,1,30.
- 〔4〕 北京市政府.北京市奥林匹克知识产权保护规定.2001,11,1.
- 〔5〕 于善旭.论公民体育权利的时代内涵〔J〕.北京体育大学学报,1998,(4).
- 〔6〕 奥运会.奥林匹克宪章〔M〕.北京:奥林匹克出版社,2000.
- 〔7〕 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,(3).
- 〔8〕 国家税务总局,海关总署.关于第29届奥运会税收政策问题的通知.2003,1,22.
- 〔9〕 国家体育总局.关于公布体育规章和规范性文件清理情况的通知.2003,5,29.
- 〔10〕 国家体育总局.关于做好《中华人民共和国行政许可法》贯彻实施工作的通知.2004,9,26.
- 〔11〕 于善旭,张剑,陈岩,等.建立我国体育仲裁制度的研究〔J〕.体育科学,2005,(2).

原文载于《体育与科学》2006年第1期,第7—9页。

添加评论:

留言人：

验证码：

四三九三

提交

重置



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