



我国《体育法》修改理念分析——兼论《体育事业促进法》的制定

发表时间: 2007-4-10

作者: 田思源

点击: 203

内容提要:《体育法》不应是体育“基本法”、体育“管理法”,而应是“体育事业促进法”。在《体育法》颁布实施10周年,体育改革面临市场化、职业化、产业化和社会化问题而讨论对《体育法》修改、完善的时候,改变以《体育法》为核心,附之以其他配套立法构建我国体育法体系的传统思维模式,探讨《体育法》从“管理法”到“服务法”,从“基本法”到“促进法”的修改、完善的基本理念和思路,是极其重要的。

关键词: 体育 《体育法》修改 体育事业促进法

一、《体育法》修改的背景和误区

我国《体育法》是在1995年颁布实施的。作为新中国成立以来的第一部体育部门的“基本法”,其颁布实施在我国体育法治建设中具有里程碑的意义。十几年来,《体育法》在保证体育事业持续、快速、健康发展,增强人民体质,提高运动技术水平,扩大体育对外开放,促进社会主义物质文明和精神文明建设,推进“依法治体”等方面,都发挥了积极的作用。但是,由于《体育法》带有明显的计划经济的历史印记,作为“体育基本法”、“体育管理法”、“体育大全法”、“体育政治法”的《体育法》,在制度变迁、社会进步、时代发展的大背景下,在市场经济发展、公共行政改革、政府职能转变过程中,面对体育的市场化、职业化、产业化和社会化,面对如何推动、深化体育改革,巩固体育改革的成果,并进一步促进体育事业蓬勃发展等问题,难于应对、无力承载。《体育法》的修改、完善已成必然。

《体育法》的规定比较原则,我们可以通过配套立法解决其贯彻实施问题。所以问题的关键并不在于《体育法》的规定是“原则”还是“具体”,而在于以《体育法》为核心的体育法体系的建立与完备。由于我们在《体育法》的配套立法方面做得不够,所以在《体育法》的修改上,还有一种观点认为,应以2008年北京奥运会作为《体育法》修改、完善的契机,为了迎接奥运会而要加快以《体育法》为核心的体育法治建设,形成我国的体育法体系。这种认识当然不无道理,但问题是与奥运会相联系的《体育法》的修改是否会偏离正确的方向,而驶入“奥运战略”的轨道。由此我们引入第二个问题,《体育法》修改的理念和思路。

二、《体育法》修改的理念和思路

如前所述,《体育法》的修改是以在市场经济发展、公共行政改革、政府职能转变的新形势下如何解决体育改革中面临的市场化、职业化、产业化和社会化问题为背景而展开的,它需要《体育法》的“脱政府化”、“脱政治化”。^①随着我国体育事业和体育法治建设的发展,亦随着体育法内容的极大扩张和膨胀,今日要修改、完善的《体育法》,其内容已经不是10年前的《体育法》所能涵盖的了。以体育“基本法”定位的、内容包罗万象的《体育法》,其修改、完善的条件:是否具备也还是一个问题。

笔者认为,我国《体育法》实效性的发挥受到了来自以下两个方面的限制:

第一是受到《体育法》配套立法不完备的限制。《体育法》颁布实施已10年,其他

体育立法工作也取得了很大的进展,如《奥林匹克标志保护条例》、《公共文化体育设施条例》、《反兴奋剂条例》等,原国家体委、国家体育总局发布的部门规章和规范性文件 and 省级地方人大和地方人民政府颁布地方性体育法规和地方政府规章上百件,内容涉及群众体育、体育竞赛、体育经营活动等体育工作的各个方面。虽然如此,与《体育法》实施的配套立法仍然存在着许多空白,如《体育法》第33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。”但《体育法》实施10年后,关于体育纠纷仲裁方面的所谓“国务院另行规定”仍未出台。配套立法的不完备,必然影响《体育法》的贯彻落实。

第二个限制是由于体育管理体制转轨,体育事业改革,新的问题层出不穷,《体育法》没有明确、具体的对应条款,相关理论研究又没有跟上,提不出有效的解决问题的办法,使体育立法在反映体育改革,适应形势发展,解决实践问题等方面差强人意。如运动员形象权的法律保护、体育俱乐部的运作、体育产业的发展、体育领域的知识产权保护、运动员参赛选拔机制和参赛资格、体育与公民权利(人权)问题,以及“黑哨”、“赌球”、“假球”问题等等,都有待于立法加以解决。

第三是由于过分强调竞技体育,特别是受到所谓的“奥运战略”的影响,使《体育法》所强调的“体育工作坚持以开展全民健身活动为基础,实行普及与提高相结合,促进各类体育协调发展”,的方针没能得到全面落实。特别是在当前的北京奥运周期期间,要毫不含糊地明确,我国在这个时期的体育的中心任务是——在2008年奥运会上力夺优异成绩。为此必须“切实贯彻奥运战略”,“大力发展竞技体育”。②

通过上述影响《体育法》作用发挥因素之分析,笔者认为《体育法》修改的理念和思路应该是:

1、《体育法》的修改必须适应社会主义市场经济的要求,顺应政府职能从“全能政府”向“有限政府”、从“管理政府”向“服务政府”转变的时代潮流,科学反映现代体育运动的基本规律,准确体现体育事业改革和发展的方向。

2、不断丰富体育法治的内容,使以“基本法”为其定位的《体育法》的内容也必将不断地调整和充实。由此而导致《体育法》内容的扩张和膨胀,这样即便不断修改,它也将滞后于实践的需要。为此我们应该改变《体育法》的“体育大全法”、“体育基本法”的定位,加强体育领域其他法律法规的制定和执行工作,使体育法律法规(包括《体育法》)相互配合,共同发挥作用。

3、我国体育事业的发展由于受“奥运战略”的影响,竞技体育、“举国体制”被高度重视,与群众体育未能平衡、协调地发展,有违《体育法》确立的体育方针。为此,《体育法》的修改应该充分考虑“后2008”时代中国体育战略的调整,③强调群众体育的重要性,强调公民身心健康、愉悦的重要性,推动和促进体育事业积极、健康、可持续发展。

根据上述对《体育法》修改理念和思路的分析,笔者建议在《体育法》修改时,将《体育法》改称为《中华人民共和国体育事业促进法》(以下简称《体育事业促进法》)。

三、制定“体育事业促进法”的建议

(一)关于法的名称。这首先涉及到《体育法》的定位。如前所述,《体育法》如果作为“管理法”将与体育自身的特点和发展规律等不相适应,“基本法”也只能限于原则性的规定。且体育改革方兴未艾,体育法制范围日益扩大,体育法学理论研究刚刚起步,很多新情况、新问题还有待我们进一步认识、研究并逐步加以解决,从而导致与“基本法”配套立法制定上的困难,使“基本法”无法贯彻落实。如果“基本法”的很多原则规定都像前述《体育法》第33条规定的体育仲裁的配套立法无法实现那样,“基本法”的权威和体育法治的建设势必受到极大的影响。鉴于以上问题的存在,我们应该改变《体育法》修改、完善的立法思路,强调政府在推动和促进体育事业发展中的作用和责任,用“体育事业促进法”代替《体育法》,这样既限定了《体育法》的范围,适应了

时代发展的需要,解决了“管理法”和“基本法”的弊端,同时又能更好促进体育事业的发展。

(二)关于“体育事业促进法”的立法宗旨和体育事业

发展的基本方针。我国《体育法》的立法宗旨和立法依据是:“为了发展体育事业,增强人民体质,提高体育运动水平,促进社会主义物质文明和精神文明建设,根据宪法,制定本法。”(第1条)这里的“根据宪法”是指《宪法》第21条第2款“国家发展体育事业,开展群众性的体育活动,增强人民体质”的规定。宪法的这一规定包含三层含义:一是“发展体育事业”是国家的积极义务;二是“开展群众性的体育活动”是体育事业的核心内容;三是“增强人民体质”是体育事业的根本目的。而《体育法》规定了三项并列的立法宗旨:一是“增强人民体质”,二是“提高体育运动水平”,二是“促进社会主义物质文明和精神文明建设”。甚至还可以认为“增强人民体质”和“提高体育运动水平”是为了“促进社会主义物质文明和精神文明建设”,使之成为了《体育法》立法的根本宗旨。《体育法》规定的立法宗旨显然有违宪法规定的精神,使体育承载了更多的社会、政治意义,虽然我国“实行普及与提高相结合”的体育事业发展方针是以“全民健身活动为基础”的,但由于没有以“普及”为核心,在“普及”与“提高”相结合、相协调的过程中,“提高”成了体育工作上的中心,使我们“竞技体育在国际赛场上高歌猛进的时候,国民体质却出现了下滑的势头”,^④形成竞技体育优先于、优越于、优位于群众体育的局面。

我们在修改《体育法》,抑或是制定“体育事业促进法”时,必须明确其立法宗旨,明确我国体育事业发展的基本方针和方向,而这又是与我们对体育的理解,对体育的功能、性质的认识分不开的。纵观世界各国的体育法,^⑤多数国家不仅阐明了体育健身娱乐的目的,也强调了其提高生活质量、塑造国民精神的社会、文化意义。其中,《西班牙体育法》规定:体育是一种自由、自愿的活动。作为一种教育和人们全面发展的基本要素,它构成的文化现象应该受国家公众权力机关的保护和鼓励”。《俄罗斯体育法》规定:体育是人民文化的重要组成部分,也是社会为增进俄联邦人民健康,在体育过程中创造、发展和使用的精神和物质财富的总和”。《乌克兰体育法》则规定:体育是社会文化的组成部分,其目的在于增强人的体质、道德意志与文化智力,以形成协调和个性。关于立法的目的,俄罗斯联邦体育立法原则规定:“保护和保证公民从事体育运动的权利;为俄联邦体育运动体制的发展和职能的行使提供权利保障;确立体育领域中的自然人和法人的权利、义务和责任,对其相互关系作权利调整。《日本体育振兴法》规定:体育以促进国民的身心健康发展及形成愉快活泼的国民生活为目的。

从以上论述我们可以看到,促进竞技体育的发展,提高体育运动水平并非体育法制定的宗旨、目的和体育事业的发展方向。同时,国外对体育的理解也不仅仅是身体的健康。体育具有深刻的文化内涵,体育是国民精神的塑造和体现,体育是健康、愉悦、丰富国民生活。

“体育事业促进法”在立法宗旨的规定上,应该以《宪法》为依据,纠正《体育法》规定上的偏差,强调促进和发展体育事业是国家和政府的责任。^⑥在强调发展体育事业提高和增强人民的身体素质作用的同时,还应强调其对公民心身的健康、愉悦的生活方面的作用,强调体育文化的传承和体育精神的弘扬;在体育事业发展的基本方针的规定上,改变《体育法》混淆立法宗旨与体育事业发展方针的作法,在“体育为民”理念的指导下,将“体育工作坚持以开展全民健身活动为基础”,修改为“开展全民健身活动是体育工作的基础和核心”,将“实行普及与提高相结合”修改为“以普及促提高”,在“促进各类体育协调发展”的规定后增加“促进体育事业与经济、社会协调发展”的规定,同时增加体育体制改革和体育制度创新,发展体育产业和培养体育市场,发展体育科技、教育,科学治体、依法治体,保障体育事业全面、协调、可持续发展的规定。

(三)关于“体育事业促进法”的具体内容。以上述的

“体育事业促进法”确立的立法宗旨和体育事业发展的基本方针为指引,以现行

《体育法》为蓝本,参照《规划》,从“促进”的视角,在明确“体育”、“体育事业”基本含义的前提下,规定国家和政府在“促进”体育事业发展中的基本政策、措施、手段、保障、责任、权利义务等内容。有些内容可以规定得具体、明确一些。比如关于奖励问题,《体育法》仅仅在第8条做了原则规定,即“国家对在体育事业中做出贡献的组织和个人,给予奖励”。作为体育“基本法”,这样的原则规定是可以的,具体的奖励制度由配套法律法规去落实,但作为“促进法”,则可以把“奖励”作为促进体育事业发展的政策措施,明确规定“奖励制度”。再比如,2001年7月13日是我国申办奥运会成功的日子,很多人希望将这一天作为中国的“体育文化节”,如果从促进体育事业发展的角度,规定这样一个节日也很好,至于叫“体育节”、“体育日”、“体育文化节”都好,具体名称可以研究。如果从体育所蕴涵的文化和精神而言,笔者倾向于“体育文化节”的提法。《意见》中有体育事业“以举办2008年奥运会为契机,以满足广大人民群众日益增长的体育文化需求为出发点”的“体育文化”概念的使用。《规划》在“十一五”时期体育事业发展的总体目标中更是把“初步建成具有中国特色的全民健身体系,不断满足群众日益增长的体育文化需求,使全民族的健康素质明显改善”的“体育文化”概念置于“全民健身体系”和“全民族健康素质改善”的大背景中,深化了“体育文化”的内涵。同时笔者认为,“体育文化节”以2008年北京奥运会开幕日(预定是8月8日)来确定,要比7月13日申办奥运会成功日更为妥当。

(四)关于《体育事业促进法》与体育法治建设的关系。“体育事业促进法”是国家促进体育事业发展的方针、政策的“基本法”,而不是体育“基本法”。在体育法治建设中,其他立法可以是它的配套立法,也可以是“独立”立法,改变以《体育法》这个“基本法”为核心,其他立法为配套立法来建立我国体育法体系的现有思路,解决在原思路指导下的《体育法》修改中的困境和配套立法中的困难,稳步实现中国体育法治建设的繁重任务。

①郭奔胜、王恒志、张泽远:《夺金潮,难掩国民体质下滑的尴尬——“竞技体育腿长、群众体育腿短”,一份“清单”说话》,新华每日电讯

②2005年10月22日,新华网(http://news3.xinhuanet.com/mrdx/2005-10/22/content_3666600.htm)。

③以下各国体育法的规定,引自徐伟:《形形色色的外国体育法》,载《政法论丛》2000年第4期,第4页。

④如果用“国家促进体育事业的发展”代替“国家发展体育事业”,是非常能够体现《体育事业促进法》与《体育法》立法理念的不同的。

本文原文载于《法学杂志》2006年第6期

添加评论:

留言人: 验证码:

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