



# 《体育法》修改中反兴奋剂制度之完善

张程龙

**摘要:**反兴奋剂问题是发展体育事业过程中必须关注的重点问题,而具有体育基本法地位的《中华人民共和国体育法》(《体育法》)对反兴奋剂问题规定过于原则,已严重滞后于国家反兴奋剂工作的发展。在《体育法》修改的大背景下,通过文献资料、专家访谈的方法对《体育法》修改中的反兴奋剂问题进行研究,认为《体育法》中对反兴奋剂问题进行修改是当前国家体育法治发展的必然要求,也是推动反兴奋剂工作发展的保障,且有利于运动员权利的保护;同时分析《体育法》修改应重点关注反兴奋剂领域中的基本问题——管理体制、信息公开机制、教育制度的不完善;最后结合《体育法》的基本法地位以及上述基本问题,提出需要在《体育法》修改文本中设置反兴奋剂专章,且明确反兴奋剂的工作方针、管理体制、信息公开、宣传教育、科研与国际合作5个方面内容。

**关键词:**《中华人民共和国体育法》;反兴奋剂;修改;完善建议

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2021)06-0023-07  
DOI:10.12064/ssr.20210604

## Research on Anti-Doping in Amendment of "Sports Law"

ZHANG Chenglong

(Minhang District People's Court of Shanghai, Shanghai 201100, China)

**Abstract:** Anti-doping is a key issue that calls for attention in the process of developing sports. But the *Sports Law of the People's Republic of China* ("Sports Law"), which has the status of the basic sports law, has too rigid provisions on anti-doping issues and has seriously lagged behind the national anti-doping work. In the context of amending the "Sports Law", the study used the methods of literature review and expert interviews to examine the anti-doping issues to be modified, holding that the amendment to the anti-doping provisions in the "Sports Law" is an inevitable requirement for the rule of law, and also a guarantee for promoting the development of anti-doping work, and is conducive to the protection of athletes' rights; At the same time, the study analyzed the basic problems in the anti-doping field which should be emphasized in the amendment of the "Sports Law": inadequate management system, information disclosure system and education system. Finally, in view of the status of the basic law of the "Sports Law" and the above mentioned problems, the study proposed to set up special anti-doping provisions in the revised text of the "Sports Law", and clarified five aspects in anti-doping work, namely, work policies, management system, information disclosure, publicity, education, scientific research and international cooperation.

**Keywords:** *Sports Law of the People's Republic of China*; Anti-Doping; amendment; suggestions for improvement

反兴奋剂历来是体育领域关注的重点问题,打击兴奋剂是维护体育事业健康发展的重要保障。我国在1995年颁布的《中华人民共和国体育法》(简称《体育法》)第33条中便明确规定:“在体育运动中严禁使用禁用的药物和方法。”在体育基本法中对兴奋

剂进行严格禁止,推动了我国反兴奋剂工作的有效开展。但随着体育事业改革的不断深入以及我国在“十四五”时期对体育产业发展提出了新要求和新目标,使得《体育法》中关于反兴奋剂的原则性规定已不能适应反兴奋剂领域出现的新问题和新挑战,因

收稿日期:2021-06-18

基金项目:国家社会科学基金一般项目(20BTY055)。

作者简介:张程龙,男,硕士。主要研究方向:宪法学与行政法学。E-mail:1536896287@qq.com。

作者单位:上海市闵行区人民法院,上海 201100。



此,关于修改《体育法》中反兴奋剂条款的呼声愈发高涨。为了更好发挥《体育法》的引领作用,2021年全国人大常委会将修改《体育法》列入年度立法计划,《体育法》修改工作取得重大突破。在这样的背景下,亟须对反兴奋剂领域中的基本问题进行分析,使其更好体现在《体育法》的修改文本之中,推动《体育法》的不断完善。

## 1 《体育法》修改反兴奋剂条款的必要性

### 1.1 完善我国体育法治的需要

反兴奋剂工作是我国体育事业良性发展的重要保障。然而,作为具有体育基本法地位的《体育法》全文共56条,仅在第33条第2款以及第48条法律责任的规定中对兴奋剂问题有所涉及,这与当时对反兴奋剂问题重视程度不高、反兴奋剂工作进展比较缓慢有关。如在1994年的世界游泳锦标赛上有17名中国运动员的兴奋剂检测呈阳性,其中11名选手的金牌被取消<sup>[1]</sup>,这种国家运动队出现大规模使用兴奋剂的现象,实质上反映了当时我国体育法治整体处于相对较低的水平。因此在这样的大环境下,颁布于1995年的《体育法》难以对反兴奋剂问题作出切实有效的回应。之后,我国在2009年和2016年分别对《体育法》进行2次小规模修改,但未修改反兴奋剂的条款。时至今日,随着经济社会的快速发展、体育领域深化改革的不断推进,在第十三届全国人大第四次会议上通过的“十四五”规划首次用一整节描述体育强国建设,国务院在《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》中也明确提出“到2025年体育产业总规模力争超过5万亿元”,“十四五”时期我国还将举办北京冬奥会、杭州亚运会等重大体育赛事。在此背景下,反兴奋剂工作的任务已不仅是维护体育赛事的纯洁度,还肩负着促进群众体育以及体育产业发展的任务,因为兴奋剂的滥用不仅会破坏体育道德、败坏体育风纪,更重要的是损害人们的身心健康,降低大众参与体育活动的积极性,影响体育强国建设。在新形势下,完善体育法治建设就必须做好反兴奋剂法治建设,充斥着兴奋剂的体育活动不可能获得良性发展,只会损害我国体育产业的发展,有损我国的国际形象。在《体育法》中完善反兴奋剂的相关规定就成为完善我国体育法治建设的重要举措。

### 1.2 推动反兴奋剂工作发展的需要

我国反兴奋剂工作在《体育法》颁布后取得了显著成就:国务院于2004年公布了《反兴奋剂条例》;

国家体育总局以《反兴奋剂条例》为指导发布了一系列配套规章文件,且在2007年成立中国反兴奋剂中心;2008年我国又成功举办北京奥运会,积累了开展国际体育赛事的反兴奋剂经验;2009年我国设立全民健身日,推动全民健身活动;自2016年第3个全民健身计划实施以来,国家大力发展学校体育、群众体育。从上述取得的成就可见,我国反兴奋剂工作的发展水平与情势,与1995年《体育法》颁布之时已有巨大的改变,《体育法》中反兴奋剂条款修改势在必行。在反兴奋剂法律规范方面,根据国家体育总局制定的《反兴奋剂工作发展规划(2018—2022)》,提出要进一步完善反兴奋剂法治体系,积极推动国务院《反兴奋剂条例》修订<sup>[2]</sup>。在反兴奋剂具体实施方面,在《体育法》制定之时,兴奋剂滥用主要出现在高水平竞技体育领域。如今,在各类体育升学考试中,部分学生为了取得较好体育成绩铤而走险,使用兴奋剂;在一些商业性、群众性体育赛事活动中,对业余运动员滥用兴奋剂行为多采取放任态度,很少自觉开展兴奋剂检测<sup>[3]</sup>。在反兴奋剂管理体制方面,我国反兴奋剂工作主要由中国反兴奋剂中心负责。然而随着现代科学技术水平的不断发展,兴奋剂使用的科技含量也逐渐提高。由于通过使用兴奋剂可以获得较大的人身与财产利益,因此制造、运输、使用兴奋剂的方式不断发展变化,这对打击兴奋剂的要求也逐渐提高。目前,仅凭单一部门已经很难实现兴奋剂的管控,亟待形成综合治理机制,实现源头治理,从根本上打击兴奋剂滥用。上述反兴奋剂实践中出现的新情况,仅通过国家体育总局制定部门规章的方式进行规制明显已无法应对,需要通过《体育法》修改反兴奋剂条款的方式加以解决,为未来反兴奋剂工作进一步发展保驾护航。

### 1.3 加强运动员权利保护的必要

兴奋剂之所以受到极高的重视程度,除滥用兴奋剂违背体育精神外,很重要的原因在于兴奋剂处罚是体育领域中最严厉的处罚,一旦违反兴奋剂规则,可能会直接断送违规运动员职业生涯,因此兴奋剂通常与运动员权利保护紧密联系。在欧洲,许多兴奋剂案件往往会上诉到欧洲人权法院才得以最终判决。在国际上对运动员权利加强保护也是近几年发展的趋势,在2019年11月于波兰召开的第五届世界反兴奋剂大会上发布了《反兴奋剂运动员权利规则》(Athletes' Anti-Doping Rights Act),该规则虽不具有法律约束力,但使运动员认识到自身权利并积极行使权利<sup>[4]</sup>。此外2021年实施版《世界反兴奋剂



条例》(World Anti-Doing Code)加大了对运动员权利的保护力度,强调保障运动员的程序权利<sup>[5]</sup>。我国顺应国际发展的趋势,中国反兴奋剂中心于2020年6月发布《关于隐私和个人信息保护的规定(暂行)》以加强对运动员的权利保护,但其并不属于法律文件,而是中国反兴奋剂中心发布的行政规范性文件。“权利云者,乃得享受特定利益之法律上之力也。”<sup>[6]</sup>运动员权利需要落实在法律文本中才能得到强有力的保护。《体育法》作为体育领域基本法,不仅要关注权力的分配,也要关注权利的保护,在没有法律对运动员在反兴奋剂过程中权利作出规定时,就需要《体育法》在反兴奋剂的条款中对运动员权利保护奠定基调。

## 2 《体育法》修改反兴奋剂条款需关注的基本问题

反兴奋剂是一项复杂的工作,涉及众多问题,但《体育法》是体育领域中的基本法,不可能对所有问题进行详细且全面的规定。《体育法》的立法宗旨应当是准确、全面地贯彻《中华人民共和国宪法》第21条的精神,指导、规范和保障我国体育事业发展,促进人民的身心健康。因此《体育法》中的反兴奋剂条款应当对事关我国反兴奋剂事业发展的基本问题进行规定,根据《反兴奋剂条例》《反兴奋剂管理办法》的章节设置以及国家体育总局对中国反兴奋剂中心的职能规定,反兴奋剂的基本问题主要为兴奋剂的管理、兴奋剂的检查与检测、兴奋剂的处罚、兴奋剂的救济、兴奋剂的信息公开、兴奋剂的教育、兴奋剂的科研与国际合作以及运动员权利保护。但兴奋剂的检查与检测通常按照世界反兴奋剂机构确立的标准执行且内容较多,不适宜在《体育法》中进行规定;而兴奋剂的处罚属于法律责任问题,兴奋剂的救济属于仲裁问题,应当在法律责任章节、体育仲裁章节进行专门解决;运动员权利保护在内容上更适合在竞技体育章节进行规定。因此本文主要讨论反兴奋剂的管理、信息公开、教育问题。

### 2.1 反兴奋剂管理体制不完善的问题

建立良好的反兴奋剂管理体制是保障反兴奋剂工作得以公平、高效开展的基础。我国的反兴奋剂工作在经过几十年的发展后,现阶段形成以政府为主导的反兴奋剂管理体制,根据《反兴奋剂管理办法》第二章反兴奋剂工作职责的相关规定,由国家体育总局负责领导、协调、监督全国的反兴奋剂工作,中国反兴奋剂中心具体实施各项工作,地方体育行政部门负责本地区反兴奋剂工作,全国体育社会团体

负责本社团的反兴奋剂工作,以此推动全国反兴奋剂工作的开展。其中,在反兴奋剂的机构设置、权限划分等制度上,形成对内和对外2个相辅相成的关系:其一是各反兴奋剂机构之间的分工与合作;其二是反兴奋剂机构与外部机构的分工与合作<sup>[7]</sup>。

#### 2.1.1 对内关系上反兴奋剂管理体制存在的问题

首先,反兴奋剂组织机构之间权责划分不明。主要表现在全国单项体育协会与中国反兴奋剂中心以及国家运动项目管理中心之间的权限存在交叉。全国单项体育协会应配合中国反兴奋剂中心负责本协会内部的反兴奋剂工作,但有部分协会章程却基本直接照搬中国反兴奋剂中心的职责。如:全国单项体育协会中的中国田径协会,在协会章程第8条中规定,据中国奥委会和国际体育组织规定,组织实施田径反兴奋剂工作<sup>[8]</sup>,协会下设的反兴奋剂委员会根据该条授权共列明15项反兴奋剂职责<sup>[9]</sup>,而根据中国反兴奋剂中心主要职能的介绍,中国田径协会与反兴奋剂中心至少存在5项职能交叉与重叠。此外,依《反兴奋剂条例》及其他配套规范性文件的规定,常会出现多个体育机构同时对运动员开展兴奋剂调查的情形,如《反兴奋剂规则》第54条规定,运动员样本检测呈阳性时,运动员管理单位、有关全国性体育社会团体、国家运动项目管理中心、省级反兴奋剂机构都有权参与调查,规定如此之多的调查主体,不仅会造成机构间权力的交叉,也会降低反兴奋剂工作的效率。

其次,反兴奋剂组织机构缺少必要的监督制约。主要表现在中国反兴奋剂中心行使监督权的力度不足,缺少对中国反兴奋剂中心的再监督。根据《反兴奋剂规则》的规定,中国反兴奋剂中心的监督对象基本涵盖了除国家体育总局外所有的单位、组织、机构;其监督事项更是繁多,包括组织体系建设和反兴奋剂工作开展情况,根据《反兴奋剂规则》第3条,反兴奋剂工作涉及11项事务,这就意味着中国反兴奋剂中心的监督事项基本涵盖了所有与兴奋剂相关的工作。然而中国反兴奋剂中心内部却没有专门部门或科室行使内部监督权,根据中国反兴奋剂中心官方网站对其下设各职能机构的介绍,其监督权主要由运行管理处、检查处、法律事务处3个部门行使,3个部门分别行使监督权,必然会削弱监督的力度与强度。而中国反兴奋剂中心,就目前而言,既是处罚规则的“立法者”,又是追诉违规的“检察官”,同时是审理案件的“法官”和“陪审团”,还是处罚决定的“执行官”<sup>[10]</sup>。多重角色定位使对中国反兴奋剂中心的权力进行再监督成为必要,由于仲裁以及司法



监督的缺少,对中心的监督主要由国家体育总局实施,但国家体育总局未建立对中国反兴奋剂中心的常态化监督机制,这导致反兴奋剂权力缺少必要的监督与制约机制。

第三,中国反兴奋剂中心独立性不足。中国反兴奋剂中心是国家反兴奋剂机构,在机构性质上属于国家体育总局的直属事业单位,根据《反兴奋剂管理办法》第10条的规定,中国反兴奋剂中心负责兴奋剂违规监督,并监督各级各类体育组织开展工作。此外,根据国家体育总局官方网站对中国反兴奋剂中心的职能的介绍,中国反兴奋剂中心享有监督权<sup>[11]</sup>。可见中国反兴奋剂中心在兴奋剂监督领域不再是普通的事业单位,而是依据法律、法规、规章授权而行使特定行政职能的非国家行政机关组织<sup>[12]</sup>,其本质上是在行使行政权力。同时,中国反兴奋剂中心在行使行政权时身份已经不是其他组织,而是行政主体<sup>[13]</sup>。这样的机构性质,使中国反兴奋剂中心与行政机关关系密切,其运营资金主要来源于财政拨款,其人事要受到国家体育总局的管理(中国反兴奋剂中心的人员主要由国家体育总局运动医学研究所部分人员和中国奥委会反兴奋剂委员会有关人员组成),因此反兴奋剂中心在机构的运营与操作上具有浓厚的行政色彩,其独立性也受到一定的质疑。

### 2.1.2 对外关系上反兴奋剂管理体制存在的问题

反兴奋剂的外部分工与合作主要是指反兴奋剂管理部门与其他主管部门(如医药、卫生、海关、外事等行政机关)的协调与合作。在2004年的《反兴奋剂条例》第4条中便规定:县级以上人民政府食品药品监督管理、卫生、教育等有关部门负责各职权范围内反兴奋剂工作。我国在2007年也开始尝试实行体育运动中兴奋剂问题综合治理协调小组工作制度,在2008年举办北京奥运会期间该项制度充分发挥了作用。然而目前,这种综合治理机制已名存实亡。而打击兴奋剂最重要的还是从源头上加以管控,中国反兴奋剂中心更多是在体育赛事中对兴奋剂进行管理,聚焦于事中或事后监管,而在生产、制造、运输环节中中国反兴奋剂中心则鞭长莫及,且在兴奋剂入刑后,检察机关还将介入兴奋剂犯罪行为,更加需要建立综合治理机制,加强各部门间的协调与配合。

## 2.2 反兴奋剂信息公开机制不完善

我国作为一个人口大国、体育大国,在众多的体育比赛中出现兴奋剂违规是不可避免的,但很多社会群众对反兴奋剂工作知之甚少,且兴奋剂违规的

案件信息基本不公开。在国内,一些不良媒体为了获得关注度往往断章取义,在信息不充分、不对等的情况下,可能会对社会大众产生错误的舆论导向,甚至影响我国体育事业的发展。而在国际上,体育运动往往被打上政治的烙印,被一些媒体借机发挥,污蔑我国的国际形象。这些问题的出现与我国反兴奋剂信息公开机制有重要的联系。兴奋剂信息公开是接受社会监督、打消社会质疑、引导社会舆论的前提。中国反兴奋剂中心虽然定期公布兴奋剂处罚情况,但这种公布仅简略交代被处罚者、单位、时间、禁用物质或方法、禁赛期等,信息的公布很难起到警示或启发的作用<sup>[14]</sup>。中国反兴奋剂中心于2021年2月5日发布的兴奋剂违规信息,内容非常简略,当然与比赛级别较低有一定的关系。但对于重大比赛以及国际级运动员涉嫌兴奋剂的事件,则应当区别对待、重点公开。而目前存在的问题是对重大的兴奋剂事件,中国反兴奋剂中心公开的信息过少、公布不及时,存在违规公示的问题<sup>[15]</sup>。同样是运动员,如果国家级运动名将违规,那么出于各方利益的考虑,对该运动员使用兴奋剂的公示可能会等到事件“偃旗息鼓”后发布,而普通运动员则就没有这样的“待遇”。

## 2.3 反兴奋剂教育制度不完善

我国要推动全民健身工作、体育强国建设,必然要参与或举办一些重大的国际赛事,鼓励社会开展群众体育赛事,提高我国体育的国际影响力以及社会中大众参与体育的热情。而在举办体育赛事、推动全民健身的过程中,对反兴奋剂基本知识的普及应当是同步的。具备基本的反兴奋剂常识是社会大众能够自觉抵制兴奋剂、辨别兴奋剂信息的重要前提。但我国目前反兴奋剂教育的范围较小,根据2020年1月中国反兴奋剂中心关于印发《反兴奋剂教育工作实施细则》,明确反兴奋剂教育以运动员为中心。从该细则可知,目前我国反兴奋剂教育对象主要是运动员,由于运动员是体育运动的主要参加者与既得利益者,因此加强对运动员的反兴奋剂教育是符合现实需要的。但是对学校体育以及大众体育参与者的反兴奋剂教育同样不应忽视。尤其近几年来,在学校体育考试中中学生服用兴奋剂的现象屡见不鲜,且在群众赛事中业余比赛参赛选手因对兴奋剂的危害了解不足而使用兴奋剂的现象也是层出不穷。可见,目前除了要加强运动员的教育外,也要重视针对非运动员或业余运动员的教育。虽然根据《2019年反兴奋剂中心年报》,我国反兴奋剂教育拓展活动达222场,共覆盖21364人,反兴奋剂教育讲座为1296场,



共覆盖 159 594 人<sup>[16]</sup>。但根据中国反兴奋剂中心官方公布的新闻,反兴奋剂教育活动参与人群主要集中在运动管理中心以及体育运动学校,围绕社会大众以及普通在校学生的教育活动非常之少。这就造成了反兴奋剂教育主体的单一性,也造成了反兴奋剂教育的封闭性,从而使得乐于参与体育活动的大众对于兴奋剂的危害性认识不足,关注度严重不足,因而容易被社会舆论误导。而对于新闻媒体而言,其工作者主要是新闻传媒专业,缺乏一定的反兴奋剂知识,也被排除在反兴奋剂教育主体之外,与国际上其他媒体的合作也相对较少,难以对我国反兴奋剂的实际情况进行全面、客观、真实的报道,不利于我国在举办国际体育赛事中树立积极的国家形象。

### 3 《体育法》修改反兴奋剂条款的建议

基于反兴奋剂问题的重要性以及现实工作的需要,在《体育法》修改中增加专门章节规定反兴奋剂已基本在学术界与实务界达成共识,但对反兴奋剂条款的具体内容仍有争议。本着《体育法》为体育领域基本法的法律地位,以原则性与可操作性相结合为原则,笔者认为应在《体育法》中增加反兴奋剂专章,且在条款中至少需要涵盖反兴奋剂的工作方针、管理体制、信息公开、宣传教育、科研与国际合作的基本内容。

#### 3.1 增加反兴奋剂章节

反兴奋剂问题是体育领域中国家关注的重点问题,关乎体育事业发展的根本、中国的体育形象和国家形象。习近平总书记多次在专家座谈会以及体育工作会议上强调,坚决推进反兴奋剂斗争,强化拿道德的金牌、风格的金牌、干净的金牌意识,坚决做到兴奋剂问题“零出现”“零容忍”。习近平总书记的重要讲话体现出国家对于兴奋剂严格打击的决心。为贯彻落实习近平总书记对反兴奋剂工作指示批示的精神,在国家体育总局 2020 年发布的《国家体育总局“反兴奋剂工程”建设方案》首段中便明确提出全面提升体育行业反兴奋剂治理能力和水平。反兴奋剂治理能力和水平的提升关键在于反兴奋剂制度的完善,而法律作为最重要的制度形式,也是制度的最高形态,因此作为体育领域中的基本法《体育法》首先就要对反兴奋剂问题作出回应,同时鉴于反兴奋剂问题在目前体育领域中的重要地位,应采用专章的形式进行较为系统的规定,以推动我国反兴奋剂制度的完善。

#### 3.2 对反兴奋剂工作方针作出明确规定

在体育基本法中制定反兴奋剂章节,首先要明确的是反兴奋剂工作的基本方针和原则,为国家开展反兴奋剂工作确立方向与准则,也为下位法的具体制定提供指引。关于反兴奋剂工作的基本方针,我国早在 1989 年国家体育运动委员会(现为国家体育总局)便正式提出对兴奋剂问题要实行“严令禁止、严格检查、严肃处理”的方针,即所谓“三严”方针。“三严”方针概括了中国政府以及体育界对待兴奋剂问题的基本立场,也是多年来一直坚持与贯彻的既定方针,在国务院制定的《反兴奋剂条例》第 3 条以及国家体育总局制定的《反兴奋剂管理办法》第 4 条中均对“三严”方针进行了规定,而这种总括性的具有指导意义的方针不能仅体现在下位法中,在《体育法》的反兴奋剂专章中对于基本方针更应予以明确,这也符合国家在 1995 年制定《体育法》第 23 条时所表达的打击兴奋剂的强烈意愿。除此之外,《反兴奋剂管理办法》第 4 条中坚持“预防为主,教育为本”的基本原则也应当在《体育法》中体现,因为多年的反兴奋剂斗争实践已经表明,严查只能治标,通过教育预防才能治本,这也是我国近几年举办体育赛事、开展宣传教育活动时贯彻的基本原则,体现出我国打击兴奋剂的主要目的不在于惩罚而在于保护权利主体。因此,建议在《体育法》反兴奋剂章节中规定:反兴奋剂工作坚持严格禁止、严格检查、严肃处理的方针,坚持预防为主、教育为本的原则。

#### 3.3 对反兴奋剂管理体制加以原则性规定

构建合理高效的反兴奋剂管理体制是一个长期且系统的工作,需要不断提升反兴奋剂治理能力与水平,建立长效的反兴奋剂治理体系。而实现反兴奋剂的善治,则要先通过体育基本法的方式解决目前管理体制中存在的核心问题。在对内管理体制上,首先厘清各方参与主体的权限,否则在治理过程中容易造成权限交叉,部门间相互推诿。虽然《反兴奋剂管理办法》第二章中对反兴奋剂工作职责有专章规定,但其法律层级较低,仅为部门规章,而且规定的主体间权力存在交叉。首先,权力分配直接关系到反兴奋剂工作的各部门、单位、团体以及相互间的协调配合,应先由《体育法》对各行政部门进行基本的权限划分,包括国务院体育行政部门、地方体育行政部门以及县级以上人民政府的卫生、健康、教育等部门,从体育基本法的层面压实各主体的责任后,再由《反兴奋剂管理办法》作出细致规定,更符合体育法律体系的构建。其次,加强对反兴奋剂权力的监督,



我国反兴奋剂权力具有行政性,行使权力的主体在法律地位上大多为行政主体,而行政权力具有天然的扩张性,必须对其进行监督与制约。但我国目前的法律文本对监督问题规定较少且比较分散,没有形成系统的监督机制,建议在《体育法》文本中增加监督的规定,即国家建立健全反兴奋剂制度和监督管理机制。最后,保障中国反兴奋剂中心的独立性,兴奋剂问题尤其是体育赛事中出现的兴奋剂现象,在本质上仍然属于体育领域的范畴,而体育需要更多的自治性,需要尊重体育的特殊性,虽然行政干预能够快速解决部分兴奋剂问题,但是其解决方案不公开、不透明,并非长久之计,依靠中国反兴奋剂中心开展检查、检测等程序机制以解决,更加符合程序正义,而这有赖于中心具有高度的独立性,因此可以在《体育法》文本中增加一款:国家保障中国反兴奋剂中心的独立性,任何单位和个人不得干预兴奋剂检查与检测。

在对外的管理体制上,建设反兴奋剂的系统工程仅依靠体育行政部门难免力不从心,需要其他行政部门、单位乃至社会各群体的参与。国家体育总局发布的《国家体育总局“反兴奋剂工程”建设方案》中提出探索新形势下兴奋剂综合治理工作的措施和办法,做好兴奋剂的综合治理工作。而开展综合治理,需要积极争取其他行政部门的支持与配合,必须通过国家立法,对兴奋剂生产、运输、进口、贩卖、提供等行为进行限定和处罚<sup>[7]</sup>,建立长效综合治理机制。《反兴奋剂条例》第4条第2款规定县级以上人民政府食品药品监督管理、卫生、教育等有关部门,在各自职责范围内依照本条例和有关法律、行政法规的规定负责反兴奋剂工作。但该条规定没有表述推动部门开展合作的法律目的且涉及部门较少。可见法律层级较低或者规定过于原则性很难引起其他部门的重视,也无法有效开展兴奋剂的综合治理。因此,涉及国务院以及地方多个行政部门管理权限这一重要问题时,必须通过《体育法》的修改加以明确,在法律中尽可能明确综合治理的内容,包括需要哪些部门参与以及在哪些领域开展合作等,就目前的可操作性与紧迫性而言,合作主要方向是反兴奋剂的执法与信息共享。通过在《体育法》中增加反兴奋剂综合治理的内容,为反兴奋剂工作提供更直接和有效的法律支持<sup>[8]</sup>。

### 3.4 对反兴奋剂信息公开机制加以原则性规定

目前实践中由中国反兴奋剂中心负责公布兴奋剂违规处罚以及相关的反兴奋剂规则,但是效果不

尽如人意,主要存在反兴奋剂信息公开不及时、不全面的问题,可以考虑在《体育法》修改中增加对反兴奋剂信息公开的规定,建议增加:反兴奋剂检查规则与检查结果应当向社会公开,国家采取分级公开、备案监督的方式以完善反兴奋剂信息公开程序。合理的行政程序是信息共享机制得以顺利建立和科学运行的载体<sup>[9]</sup>。一方面在中国反兴奋剂中心的官网上及时通报中心检查各协会、管理中心等单位反兴奋剂工作的状况,并将结果向国家体育总局备案;另一方面根据比赛级别,运动员等级的高低确立不同涉嫌兴奋剂违规的公示原则,低级别比赛内容以简略为主,主要公示违规原因及检查结果,而对于国家级、奥运会级别的比赛则公示内容应当全面,包括检查、调查、听证、甚至是仲裁的内容都需及时向社会公布,接受社会的监督。同时为确保信息公开的有效落实,接受社会监督,也可以尝试在《体育法》中原则性规定兴奋剂黑名单制度,将涉嫌违规的运动员及相关组织机构纳入名单中,便于社会大众以及新闻媒体可根据中国反兴奋剂中心发布的黑名单有针对性地进行监督,营造良好的反兴奋剂舆论氛围。

### 3.5 增加对反兴奋剂宣传教育的规定

为加强反兴奋剂教育,使“拿干净金牌”的反兴奋剂价值观深入人心,应加强反兴奋剂宣传教育的力度。反兴奋剂教育除主要针对职业运动员、辅助人员、体育学校等专业人员与机构外,需要扩大受众群体,关注非职业运动员,以及不属于协会管理人员但同时又与兴奋剂存在一定接触的人员,这类群体出于对体育的热爱,会积极参与各类体育活动、体育赛事,监督重大兴奋剂事件,但同时兴奋剂的了解可能并不充分,也需要接受一定的反兴奋剂教育。同时对于学校体育以及群众体育领域也要加强宣传,普及反兴奋剂教育的基本知识。应加强与地方协会、各类学校的合作,扩大反兴奋剂教育活动与讲座的范围,在普通学校中开设针对普通学生的反兴奋剂讲座,尤其是在国家规定的体育考试之前,开设专门讲座,提高学校以及学生的重视程度,发挥学校以及学生的互相监督作用,督促地方兴奋剂检测部门加强兴奋剂检测,维护考试的公平性,保护学生的身体健康,打击兴奋剂的滥用。而在群众体育中,针对群众性的业余比赛,也应当有基本的反兴奋剂教育,可以通过发放宣传手册、开幕式宣讲等方式提高参与者对兴奋剂危害的认识,增强关注度;主办方也应当主动联系兴奋剂检测部门,对于获奖者进行兴奋剂检测,提高比赛的专业性与公平性。针对新闻媒体缺少



专业人才报道宣传反兴奋剂的问题,可以通过建立各级反兴奋剂中心与新闻媒体的合作交流机制,对于新闻媒体中主流的体育媒体,中国反兴奋剂中心可以在开展针对专业运动员的反兴奋剂教育讲座中邀请媒体参加,免费对其进行反兴奋剂知识普及;也可以针对新闻媒体的特殊性,专门开设对媒体的反兴奋剂教育讲座,逐步培养新闻媒体中的反兴奋剂人才,以扩大反兴奋剂的社会关注,发挥新闻媒体在兴奋剂事件中的引导宣传作用。鉴于上述分析,应在《体育法》修改中增加反兴奋剂教育条款,除明确国家反兴奋剂机构负责开展反兴奋剂教育外,还可以考虑增加:国家反兴奋剂机构应当采取多元化的宣传教育方式,普及反兴奋剂知识,增加反兴奋剂教育受众,同时建立与媒体合作交流的培训机制。

### 3.6 增加对反兴奋剂科研与国际合作的规定

我国对兴奋剂科研历来非常重视,是世界上较少拥有专门兴奋剂检测中心与高水平检测实验室的国家,在“兴奋剂检测方法的研究与实施”方面曾获得国家科技进步一等奖,在历次世界反兴奋剂机构的评审中均获得非常高的评价。对于兴奋剂科研我国应当继续保持当前势头,并通过立法方式进一步巩固科研成果。除此之外,兴奋剂科研工作还涉及国家的科研资金流向、国家政策、国际公约方面,且兴奋剂的检测与生物医学有着紧密联系。随着医学科技的不断发展,使用兴奋剂的方式不断变化,因此兴奋剂检测是一项科技含量非常高的工作。而为避免兴奋剂的滥用,反兴奋剂的科学技术研究不宜由民间组织依一般的市场规则开展,应当在国家监管之下进行。鉴于上述分析,应在《体育法》的反兴奋剂条款中进行规定,给予高度的重视。建议增加:国家鼓励开展反兴奋剂科研工作,推广先进的反兴奋剂技术、设备和方法。我国在反兴奋剂国际合作方面也已经取得显著成就,我国是《反对在体育运动中使用兴奋剂国际公约》的签约国,在2008年北京奥运会、2010年广州亚运会等重大国际赛事中均成功完成反兴奋剂任务,高标准履行国际反兴奋剂义务。随着我国综合国力的不断提升,将有能力举办更多的国际赛事,且国际反兴奋剂合作是一项长期、艰巨的任务,并涉及国际公约,因此通过法律的方式进行规定是非常有必要的。从整个反兴奋剂体系而言,国际和国内的反兴奋剂体系并不是绝对割裂的,在规则、机构上互相认可和管理<sup>[20]</sup>,许多的国际单项体育协会、世界反兴奋剂机构中均有我国人员任职,加强国际反兴奋剂的交流与合作也有利于在国际赛事中相互

配合,打击兴奋剂的滥用。建议在《体育法》中增加:关于反兴奋剂国际合作的内容,国家根据有关国际公约,开展反兴奋剂国际合作,履行国际反兴奋剂义务。

## 4 结束语

我国的反兴奋剂立法工作已经取得重要成就,通过《反兴奋剂条例》《反兴奋剂管理办法》《反兴奋剂规则》3部主要的行政法规、规章对我国反兴奋剂领域中的重要问题进行规定,但作为体育领域的基本法《体育法》由于一直未能得到修改,对反兴奋剂这一重要问题规定甚少、过于原则,已然不能满足现阶段我国体育事业的发展要求。因此在《体育法》修改取得重大突破的契机下,对于过去反兴奋剂领域基本性、原则性的问题,应当在本次修法中进行规定,提高立法的层级与可操作性,为未来反兴奋剂工作的进一步发展提供法律保障,也为下位法的修改提供指引。

## 参考文献:

- [1] 远山.袁伟民与体坛风云[M].南京:江苏人民出版社,2009:28-30.
- [2] 国家体育总局.国家体育总局办公厅关于印发《反兴奋剂工作发展规划(2018—2022)》的通知.[EB/OL].[2021-05-26].<http://www.sport.gov.cn/n316/n336/c914659/content.html>.
- [3] 杨国庆,闫成栋.新时代我国竞技体育改革发展的法治保障:基于《体育法》竞技体育部分修改思路和内容的探讨[J].体育科学,2019,39(2):15-21.
- [4] 裘韵.《反兴奋剂运动员权利规则》审思[J].体育科研,2020,41(2):45-53.
- [5] 郭树理.2021年实施版《世界反兴奋剂条例》之修订[J].体育科研,2020,41(2):18-29.
- [6] 王泽鉴.民法总则[M].北京:北京大学出版社,2009.
- [7] 乔一涓,黄进,李智,等.我国兴奋剂治理法治化进程与完善:人民网“中国反兴奋剂法治的历史与现状”访谈述评[J].海峡法学,2021,23(1):74-81.
- [8] 中国田径协会.中国田径协会章程[EB/OL].[2021-05-29].<http://www.athletics.org.cn/bulletin/gzgd/2020/0512/338307.html>.
- [9] 中国田径协会.田径中心反兴奋剂办公室职能职责[EB/OL].[2021-05-29].<http://www.athletics.org.cn/anti-doping/zcfg/2018/0807/350241.html>.
- [10] 卢扬逊,薛童.我国兴奋剂争议解决机制的构建[J].天津体育学院学报,2018,33(4):341-348.
- [11] 国家体育总局.反兴奋剂中心主要职能[EB/OL].

(下转第40页)



- [EB/OL]. [2021-02-17]. [https://wada-main-prod.s3.amazonaws.com/resources/files/Legal\\_Opinion\\_Conformity\\_10\\_6\\_complete\\_document.pdf](https://wada-main-prod.s3.amazonaws.com/resources/files/Legal_Opinion_Conformity_10_6_complete_document.pdf).
- [34] WADA. 2021 Code Review-Third consultation phase [EB/OL]. (2019-06-17)[2021-02-17]. [https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/2021\\_code\\_third-consultationphasecomments.pdf](https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/2021_code_third-consultationphasecomments.pdf).
- [35] 周光权,卢宇蓉.犯罪加重构成基本问题研究[J].法律科学(西北政法学院学报),2001,19(5):66-76.
- [36] 郭树理.2021年实施版《世界反兴奋剂条例》之修订[J].体育科研,2020,41(2):18-29.
- [37] 朱勇.轻刑化简论[J].沈阳工程学院学报(社会科学版),2008,4(3):378-380+393.
- [38] 赵永如.《世界反兴奋剂条例》“篡改”规定的不足与完善[J].体育科研,2018,39(5):45-55.
- [39] 李智,刘永平.从孙杨案看世界反兴奋剂治理架构的完善[J].北京体育大学学报,2020,43(4):64-73.
- [40] 张翼.俄罗斯兴奋剂事件的社会学解读与思考[J].南京体育学院学报(社会科学版),2016,30(4):17-24.
- [41] TRAINOR N. The 2009 WADA Code: A more proportionate deal for athletes?[J]. Entertainment and Sports Law Journal, 2010, 8(1):10-29.
- [42] 于志刚.口袋罪的时代变迁、当前乱象与消减思路[J].法学家,2013(3):63-78+177.
- [43] 郭树理,杨伊萍.兴奋剂禁用清单中的兜底条款探讨[J].北京体育大学学报,2018,41(11):33-41.
- [44] CELLI A L, VALLONI L W, PENTSOV D A. Sanctions for anti-doping rule violations in the revised version of the World Anti-Doping Code[J]. The International Sports Law Journal, 2008(3-4):36-42.
- [45] CAS. 2012/A/2773 International Association of Athletics Federations(IAAF) v. Hellenic Amateur Athletic Association(SEGAS) and Irini Kokkinariou, award of 30 November 2012[EB/OL]. [2021-02-17]. <https://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/2773.pdf>.
- [46] 柴毛毛.兴奋剂违规案件的证明责任问题:以“Contador案”为视角[J].体育科研,2019,40(5):60-69+78.
- [47] 鲁道夫·冯·耶林.法学的概念天国[M].柯伟才,于庆生,译.北京:中国法制出版社,2020:82.
- [48] 孙育玮,钱福臣.论法的作用[J].求是学刊,1994(1):64-67+113.

(责任编辑:晏慧)

(上接第29页)

- [2021-05-29]. <http://www.sport.gov.cn/fxfjzx/n5556/c658428/content.html>.
- [12] 姜明安.行政法[M].北京:北京大学出版社,2017:185.
- [13] 关保英.行政法学[M].北京:法律出版社,2018:37.
- [14] 韩勇.中国反兴奋剂的管理成效及面临的风险与对策[J].北京体育大学学报,2020,43(8):11-31.
- [15] 环球网.中国反兴奋剂中心护短挨批[EB/OL]. [2021-06-01]. <https://sports.huanqiu.com/article/9CaKrn-JG4GD>.
- [16] 国家体育总局.2019年反兴奋剂中心年报发布[EB/OL]. [2021-05-31]. <http://www.sport.gov.cn/fxfjzx/n5555/c954426/content.html>.
- [17] 胡永红.国际反兴奋剂现状及发展趋势研究:兼论中国反兴奋剂的成就及面临的问题[J].广州体育学院学报,2013,33(3):35-40.
- [18] 阎旭峰,余敏.国际反兴奋剂立法发展趋势与我国反兴奋剂立法[J].北京体育大学学报,2004,27(4):452-454.
- [19] 胡建森,高知鸣.我国政府信息共享的现状、困境和出路:以行政法学为视角[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2012,42(2):121-130.
- [20] 李智,刘永平.从孙杨案看世界反兴奋剂治理架构的完善[J].北京体育大学学报,2020,43(4):64-73.

(责任编辑:晏慧)