



新修订《体育法》的立法评析、立法创新及重点配套立法完善

姜 熙, 蔡鹏嘉

摘要: 运用文献资料法、比较法、逻辑分析法等, 对新修订《体育法》进行立法评析, 并剖析新修订《体育法》的重要立法创新, 就新修订《体育法》实施所需进行的重要后续配套立法进行了探索。新修订《体育法》较 1995 年《体育法》而言, 各章进行了全面而系统的修改。其中体育权利体系的构建、全民健身战略的法定化、学生体育活动意外伤害保险机制和体育学业水平考试制度的建立、体育仲裁制度的建立、体育市场管理体系和体育行政执法体系的规定、高危险性体育赛事活动监管体系的建立、国家体育主权意识的觉醒等都是新修订《体育法》的重要立法创新。为全面实施新修订《体育法》, 我国还应进行配套性立法, 建议尽快制定《职业体育条例》《体育市场管理条例》等法规规章, 让一些制度创新尽快落地实施。

关键词: 体育; 《体育法》; 法律修改

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2023)01-0015-09
DOI: 10.12064/ssr.2022121101

Systematic Interpretation, Legislative Innovation and Supporting Legislative Improvement of the New Sports Law

JIANG Xi, CAI Pengjia

(Sports Law Research Institute, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, China)

Abstract: Based on the methods of literature review, comparison and contrast, and logical analysis, the study comprehensively interprets and evaluates the new *Sports Law*, analyzes the important legislative innovations of the new *Sports Law*, and explores the important follow-up supporting legislation required for the implementation of the new *Sports Law*. The study found that all the chapters of the new *Sports Law* have been revised comprehensively and systematically compared to the 1995 *Sports Law*. Important legislative innovations in the new *Sports Law* includes the construction of the sports rights system, the legalization of the national fitness strategy, the establishment of the accidental injury insurance policy for students' sports activities and the examination system for sports competency, the building of the sports arbitration system, the provisions of the sports market management system and the sports administration law enforcement system, and the construction of the supervision system for high-risk sports events, and the sports anti-sanction rules. In order to fully implement the new *Sports Law*, China should also carry out supporting legislation, and it is recommended to formulate important supporting legislation such as the *Professional Sports Regulations*, *Sports Market Management Regulations*.

Keywords: sports; *Sports Law*; legal modification

2022 年 6 月 24 日, 十三届全国人大常委会第三十五次会议表决通过了新修订的《中华人民共和国体育法》^[1](简称《体育法》), 自 2023 年 1 月 1 日起施行。虽然此次立法工作是对 1995 年《体育法》的修

订, 但修订后的《体育法》从立法理念、章节设置、条款内容、条款数量等诸多方面有着全新的面貌。修订后的《体育法》, 共 12 章, 新增 4 个章节, 增加了 68 个条款, 共 122 条。从比较体育法的视角来看, 新修订

收稿日期: 2022-12-11

基金项目: 国家社科基金重大项目(22&ZD338)。

第一作者简介: 姜熙, 男, 博士, 教授, 硕士生导师。主要研究方向: 体育法学。E-mail: xiaojiqingfeng@sina.com。

作者单位: 上海政法学院 体育法治研究院, 上海 201701。



《体育法》章节数量、条文数量在世界各国体育法中均处于前列。从近年来我国的立法情况来看,《体育法》相较于我国其他领域的立法,条文数量也是排名靠前的一部法律。从条文内容来看,新修订《体育法》没有一个条款是完整保留 1995 年《体育法》的相关条款,可谓全新的《体育法》诞生了。因此,为了与 1995 年《体育法》进行区分,本文将本次修订后的《体育法》称为新修订《体育法》,将 1995 年《体育法》称为原法。新修订《体育法》的颁布和实施意味着新时代中国体育法治掀开了新的篇章,将为新时代中国全面推进体育强国建设提供法治保障。文章旨在对新修订《体育法》各章进行立法评析,并梳理新修订《体育法》的重要立法创新,最后为新修订《体育法》后续实施需要的重点配套立法进行探析。

1 新修订《体育法》立法评析

1.1 “总则”章的立法评析

“总则”是一部法律的纲领,是具有统领性地位的关键部分^[1]。新修订《体育法》“总则”章共 15 个条款,较原法的 9 个条款增加了 6 个。从条文内容来看,新修订《体育法》“总则”章的立法符合立法学的基本要求,对《体育法》的立法宗旨、发展体育事业的基本原则等进行了原则性规定。“总则”章还融入了弘扬中华体育精神、培育中华体育文化、坚持党领导体育工作、发展以人民为中心的体育、保障公共体育服务等新的体育发展理念和发展要求。同时,首次在国家法层面确立公民平等参与体育活动的权利,充分体现了新修订《体育法》“权利本位”的立法理念^[3]。公民体育权利保障的加强意味着对政府在体育事业中的作用有更高的要求。因此,“总则”章一个非常重要的特征就是对政府部门在体育事业发展中的责任进行规定。

此外,“总则”章还有一个重要特征,即充分体现了条款内容之间的层层递进关系。第 1 条明确了立法宗旨,第 2 条明确了国家发展体育事业的方针,第 3 条规定了体育事业纳入各级政府国民经济和社会发展规划,强调了各级政府对体育事业规划发展应起到的作用和责任,紧接着第 4 条法定了政府体育部门的权责范围,再到第 5 条对体育权利的规定,要实现体育权利的保障就需要规范公共体育服务供给,这是参与体育运动的基本权利的制度保障。而公共体育服务的供给又需要财政的支持,于是第 6 条和第 7 条涉及公共体育服务和财政支持的规定。

当然,“总则”章的立法并非是完美的,虽然“总则”章对整部《体育法》的统领性地位比原法有较大

的进步,但对整部《体育法》各章的统摄还不够全面,比如“总则”章与新修订《体育法》第五章“反兴奋剂”章没有形成对应,而“全民健身”章、“体育产业”章、“青少年和学校体育”章等均有对应的条款。但总体而言,“总则”章的立法较为规范,立法内容上有重大突破,彰显了整部《体育法》以人民为中心、以权利保障为本位的立法理念。

1.2 “全民健身”章的立法评析

“全民健身”章共 8 个条款,较原法“社会体育”章增加了 1 个条款。“全民健身”章仅第 16 条、第 17 条为全新的条款,主要是对全民健身战略和科学健身的规定。第 18 条和第 19 条是在对原法第 11 条的拆分和修改基础上形成的。第 20 条和第 22 条则是在原法第 12 条的拆分和修改基础上形成的。第 21 条则是在对原法第 13 条和第 14 条的合并和修改基础上形成的。第 23 条则是对原法第 16 条的修改。

新修订《体育法》“全民健身”章最明显的修改是章名的改变。原法第二章是“社会体育”章,这是按照我国体育学界对体育的基本分类而采用的名称,但是体育学界对此分类或者对“社会体育”的提法也存在着较多的争议。“全民健身”这一概念在我国以往的相关文件中较多地被使用,如《全民健身计划纲要》等。2009 年,国务院颁布行政法规《全民健身条例》以后,“全民健身”一词正式进入国家法规之中^[4]。相比而言,“全民健身”的表述比“社会体育”的认知度更广。许多地方制定了含“全民健身”的地方性法规或政策,尤其 2009 年颁布《全民健身条例》以后,“全民健身”这一概念更是成为官方使用的主要术语。所以,无论基于民众熟知度,还是立法机构和政府的权威性使用,将“社会体育”的章节名称改为“全民健身”具有合理性。从比较体育法的角度来看,没有发现国家的体育立法文本采用“社会体育”,各国相关内容的表述更为接近全民健身、全民体育、大众体育等。新修订《体育法》“全民健身”章是对《全民健身条例》的进一步升华,且实现了术语上的统一。

在立法内容上,“全民健身”章的一个重大突破是从国家法律层面明确了国家以发展全民健身为战略,因为作为国家法律的法定内容,是真正意义上把全民健身作为国家战略。其次,“全民健身”章构建起了国家发展全民健身的基本框架体系。这个框架体系包含了公共体育服务体系的构建和供给,全民健身计划、体育锻炼标准的制定与实施,公民体质监测和全民健身活动状况调查,社会体育指导员制度等



等。同时,该章对县级以上政府在全民健身开展中的责任进行了明确规定,且下沉到对居民委员会、村民委员会等基层部门的规定。对各级政府在全民健身中责任的规定是真正落实全民健身国家战略实施的基本保障。

1.3 “青少年和学校体育”章的立法评析

“青少年和学校体育”章共 15 个条款,较原法“学校体育”章 7 个条款增加了 8 个。“青少年和学校体育”章较原法“学校体育”章而言有较大的修改。首先,将原法“学校体育”章名修改为“青少年体育和学校体育”,意味着该章范围由原先仅涉及学校体育,扩展到包括青少年体育。学校体育主要体现在地点上位于各级学校,内容是以学校体育课和学校体育竞赛为主干,而青少年体育的范围还包括了含竞技体育内容的青少年赛事等,其主体更为宽泛,也有较多国家的体育立法对青少年体育和学校体育均有所规定。其次,该章的立法思路较为全面。且该章有诸多重大的制度创新,如体育考试制度、学校体育督导制度、教练员岗位制度、学校体育保险制度、优秀退役运动员优先聘用政策等均是具有重大意义的立法举措。最后,该章对体育行政部门和教育行政部门的权责规定更为详细具体。政府在促进青少年体育和学校体育上的作用将进一步得到发挥。可以说,“青少年和学校体育”章将为我国青少年体育和学校体育的发展产生重大积极影响。该章立法回应了社会关切的学生身体素质下降、学校体育课正常开展、学校体育伤害防控机制等问题,充分反映了国家对青少年和学生体质健康的关怀。

1.4 “竞技体育”章的立法评析

“竞技体育”章共 14 个条款,较原法“竞技体育”章 11 个条款增加了 3 个。新修订《体育法》“竞技体育”章的立法在继承我国竞技体育立法传统的基础上作出创新。新增的运动员受教育权、运动员注册与交流权利、赛事组织者权利,以及运动员优待制度、运动员选拔制度、退役运动员支持制度等均体现了权利保护的立法理念。将以往我国的“管理型”竞技体育体制转变为“权利型”竞技体育管理体制,是以人民为中心的体育发展理念在竞技体育法治建设中的完美呈现,成为该章修改的一大变化和亮点。在制度创新方面,“体育运动水平等级”制度是在“运动员技术等级”制度基础上的进一步改革,是针对全社会、全年龄段人群的运动技能水平的评价制度。“体育运动水平等级”制度有利于引导全社会参与体育

运动,既有利于学校体育,也有利于全民健身的发展,同时也进一步凸显了“开放办体育”的新理念。目前的运动员等级称号授予属于体育行政权责清单中的“行政确认”,社会人群很少涉及这一行政事项。所以,新修订《体育法》建立面向全人群的“体育运动水平等级”制度符合新时代中国体育事业发展的大方向。新修订《体育法》对于注册和交流的规定也反映了注册制度的变革。此外,“竞技体育”章最后一条是有关体育赛事组织者权利,该条的设置对于赛事组织者权益保护而言意义重大。一方面,该条解决了规制体育赛事活动现场图片、音视频盗播等行为的法律漏洞,一定程度上解决了《中华人民共和国著作权法》难以对体育赛事画面进行保护的问题;另一方面,该条还解决了今后我国职业体育领域赛事转播权集中出售与反垄断法的冲突问题。根据我国现有的制度,诸如足球等职业赛事的赛事组织者是全国性单项体育协会,那么依据新修订《体育法》的规定,全国性单项体育协会拥有体育赛事活动现场图片、音视频的权利,这样就可以避免出现赛事转播权集中出售时被视为是俱乐部之间的“共谋”而与反垄断法相冲突。

1.5 “反兴奋剂”章的立法评析

第五章“反兴奋剂”章是新增加的章,共 8 个条款。原法第 34 条规定:“体育竞赛实行公平竞争的原则……在体育运动中严禁使用禁用的药物和方法。禁用药物检测机构应当对禁用的药物和方法进行严格检查。”在当前国际反兴奋剂法治体系日益发展的情况下,该条有关竞技体育领域反兴奋剂的条款过于笼统。近年来我国通过的司法解释^[5]、《中华人民共和国刑法修正案(十一)》^[6],体现了我国在打击兴奋剂上的坚定立场和坚强决心。第一,新修订《体育法》增加“反兴奋剂”章首先是与相关立法衔接,明确反兴奋剂基本原则。第二,由于当前的反兴奋剂事务涉及面很广,单设“反兴奋剂”章能够很好地对反兴奋剂事务进行系统规定,从而完善我国的反兴奋剂制度。第三,我国新修订《体育法》“反兴奋剂”章还法定了国家反兴奋剂机构的建立,并规定反兴奋剂机构依法独立开展工作,解决反兴奋剂机构的独立性问题。第四,明确了兴奋剂综合治理机制的建立,综合治理是“反兴奋剂”章的一个变化和亮点所在。反兴奋剂涉及诸多领域和部门的责任,兴奋剂治理无法单靠体育行政部门解决,需要对兴奋剂生产、销售等环节在其他部门的协助下治理,通过新修订《体育法》第 55 条的规定,为兴奋剂综合治理机制的建



立奠定了基础。这也反映了我国各级政府部门在反兴奋剂中将发挥重要作用,充分体现了我国在打击兴奋剂问题上的坚定立场和严格措施。第五,就涉及兴奋剂治理的运动员、检查人员、反兴奋剂机构的权利、责任等加以原则性规定等。

从整章内容来看,涵盖了反兴奋剂的主要制度框架,且该章直接赋予了政府在履行反兴奋剂事项上的责任,不仅是体育部门,还包括其他部门的协同参与,这在世界各国的反兴奋剂立法中也较为少见。因为在各国的反兴奋剂立法中,基本都是将反兴奋剂的权责主要集中在建立的国家反兴奋剂机构,但我国在“反兴奋剂”章给予了各级政府在反兴奋剂中的重要责任,同时明确规定了反兴奋剂机构的独立性,这充分体现了我国在反兴奋剂问题上的中国特色,同时体现了我国作为联合国教科文组织《反对在体育运动中使用兴奋剂公约》签署国对履约责任的遵守。

1.6 “体育组织”章的立法评析

第六章“体育组织”章首先修改了原法第五章“体育社会团体”章的章名。从比较体育法的视角来看,“体育组织”的表述比“体育社会团体”的表述更为广泛,众多国家体育立法中均采用“体育组织”的提法。因此,章名的修改符合各国通行的做法。从“体育组织”章的内容来看,本次虽修改力度不是很大,但还是能够覆盖到体育组织的各个方面。中华全国体育总会、国家奥委会、全国性单项体育协会等关键组织均有单独条款。在创新方面,主要增加了会员权益的维护,充分体现了体育组织的社会团体性质,改变了以往对单项体育协会仅是管理型单位的刻板印象。同时,对青少年体育俱乐部、社区健身组织等的关注也弥补了原法对这些体育组织的忽视,对青少年体育、全民健身活动的开展具有积极意义。

1.7 “体育产业”章的立法评析

体育产业是一个重要的新兴产业领域,是我国经济发展新的增长点。但长期以来,我国体育产业领域的法治建设相对滞后,原法仅在第43条涉及体育经营活动的监督。新修订《体育法》单设“体育产业”章充分体现了国家对体育产业立法的重视,实现了我国体育产业立法从无到有的突破。但从“体育产业”章的内容来看,大部分条款多为倡导性规定,除了政府体育产业协调机制、区域体育协调互动机制和体育产业统计制度之外,能够促进体育产业发展的具体制度和政策创新仍显不足。对于职业体育产

业的规定也过于原则性,对职业体育联赛体制、职业体育联盟的建立等基本问题没有涉及,连授权立法条款也没有设立,后续还需要有关部门主动通过配套性立法才能充分解决我国职业体育产业的问题。此外,仅规定了运动员、教练员职业化发展,忽视了裁判员的职业化发展问题。裁判员的非职业化发展导致了很多问题,目前职业足球和职业篮球正面临这些问题。从“体育产业”章的总体立法情况来看,以倡导性理念为主导,一定程度上忽视了问题意识和调整职业体育领域的权利义务关系,后续仍然需要配套立法来解决。

1.8 “保障条件”章的立法评析

第八章“保障条件”章共14个条款,较原法第六章7条而言,新增了7个条款。该章是保障体育事业发展的重要章节,重点从体育资金保障、体育场地设施保障、体育政策保障等方面进行了详细规定。在政府权责方面,详细明确了政府在体育保障中发挥的职能和责任。“保障条件”章的诸多条款均具有一定的强制力度,所提供的保障能够为全民健身战略的实施、体育事业的发展提供坚实的基础。在立法创新方面,明确了政府购买公共服务机制、体育场地设施的多元供给政策等。其中体育保险制度的建立将极大解决体育活动开展中伤害事故处理的矛盾问题。如果说《中华人民共和国民法典》(简称《民法典》)第1176条可以为体育伤害纠纷提供归责的法律依据,体育保险制度则可以进一步解决体育伤害纠纷中的赔偿问题。

总之,新修订《体育法》“保障条件”章的立法为整部《体育法》诸多立法举措的最终落地提供了基础,也充分体现了国家对诸多体育参与主体权利保护做出的努力。

1.9 “体育仲裁”章的立法评析

随着国际体育仲裁院(Court of Arbitration for Sport, CAS)的建立,国际层面的纠纷解决形成了一套高效的系统。众多国家已经建立本国单独的体育纠纷解决体系。澳大利亚于2019年颁布了专门的法律《国家体育法庭法》来建立国家体育仲裁法庭。新西兰根据《体育与娱乐法》建立了新西兰国家体育法庭。2019年,马来西亚对《体育发展法》进行了修改,最主要目的在于建立马来西亚的体育纠纷解决机制,删除了原本的体育咨询小组的规定,将这部分替换为新的第六章体育仲裁委员会。因此,建立体育仲裁制度成为了各国体育立法的通行做法,



也是近年来各国体育立法的基本趋势。第九章“体育仲裁”章是新增章节,共10个条款,是此次《体育法》修订中十分重要也是广受关注的一章。建立体育仲裁制度是我国体育事业发展的内在要求,也是维护我国体育领域司法主权的紧迫要求。根据2021年实施版《世界反兴奋剂条例》第13.2.2条的规定,如果一个国家的运动员遇到兴奋剂纠纷,假如该运动员上诉时其国内没有上诉机构或不可用,则运动员或其他当事人有权向CAS提起上诉^[7]。如果我国不建立自己的体育仲裁制度,那么国内运动员的兴奋剂纠纷将可能到CAS上诉。所以,为了维护我国在体育领域的司法主权,建立国家的体育仲裁制度十分必要。“体育仲裁”章对我国体育仲裁制度的系统性规定,及时填补了我国体育法律制度的空白。根据新修订《体育法》“体育仲裁”章的规定,结合近期国家体育总局公布的配套性立法《体育仲裁规则》和《中国体育仲裁委员会组织规则》的内容,我国体育仲裁制度在解决CAS等体育仲裁的经验基础上,也依据国情,体现了中国体育仲裁制度的特色。

1.10 “监督管理”章的立法评析

“监督管理”章是新增章节,共8个条款。该章对《体育法》真正发挥作用具有重要的意义。首先,该章明确了县级以上人民政府体育行政部门和有关部门的监督管理权责,并建立了县级以上地方人民政府向本级人大常委会的报告制度。这是进一步压实了地方人民政府在体育事业发展上的责任,对督促地方政府履行职责,促进体育事业的发展而言至关重要。其次,该章为建立体育赛事活动监管制度,尤其专门针对高危险性体育赛事活动的行政许可制度提供了法律基础。最后,该章将为全面完善体育市场监管体系和体育行政执法体系提供法律依据。要完善我国体育市场管理体系,实现新时代中国体育市场的繁荣与健康发展,至关重要的一项任务是完善我国体育市场管理的法律制度,让体育市场的管理于法有据,实现体育市场管理的法治化。同时,体育行政执法体系建设则是实现体育市场管理的关键手段。“监督管理”章将有助于解决体育市场监管难、体育执法难的局面。

1.11 “法律责任”章的立法评析

“法律责任”章相较于原法“法律责任”章的原则性规定,更为详尽具体,对处罚的规定更为清晰。解决了以往《体育法》实施过程中对违法行为难以规制

的问题,使新修订《体育法》真正成为具有约束力、强制力的“有牙齿的法律”,改变了以往《体育法》促进法、“软法”的性质。此外,“法律责任”章还考虑到与刑法、民法典的协调,形成了对兴奋剂问题规制的协同关系。

1.12 “附则”章的立法评析

“附则”共3个条款。第120条是有关在国际体育运动中国家主权、安全、发展利益和尊严保护的条款。第121条根据原法第55条的修改而来,是关于军队和警察部队体育的规定。第122条是关于新修订《体育法》的实施时间的规定。

目前,国际形势纷繁复杂,国际体育领域也不断陷入政治漩涡。《奥林匹克宪章》第50条、美国《罗德琴科夫反兴奋剂法》、“俄乌冲突”引发的“体育制裁”、美国发起的奥运外交抵制等,都预示着体育领域随时可能陷入地缘政治冲突之中。新修订《体育法》“附则”章第120条的设立为中国应对体育领域出现侵害国家主权、安全、发展利益和尊严等问题,提供了法律依据,采取相关的反制措施,避免中国陷入被动状态。因此,该条款的设立是十分重要的,是把握了国际形势的条款。

2 新修订《体育法》的重大创新

2.1 中国体育权利体系的构建

新修订《体育法》首要的重大创新是开始建立中国的体育权利体系。公民平等参与体育活动的权利,未成年人、妇女、老年人、残疾人等参加体育活动的权利,运动员受教育权、选择注册权,体育赛事组织者权利等在新修订《体育法》中得以法定。这意味着中国体育法治建设从“管理型”模式转变为“权利型”模式。以人民为中心,以“权利”保障为核心的体育事业发展思想正式通过国家法律确立起来,中国体育立法的理念开始全面转向权利本位。从比较体育法的角度来看,虽然许多国家的体育法也明确了体育中的各类权利,但从具体权利内容来看,我国新修订《体育法》所确立的权利内容更为丰富。且值得注意的是,新修订《体育法》在注重权利保护的同时,进一步明确了各级政府在体育事业各领域的责任,这与国外相关体育立法存在一定差异。国外立法虽然也涉及政府权责,但有关政府权责的规定没有像我国体育立法一样,深入体育事业各个方面、领域,这充分体现了党和政府对体育事业的重视,以及对公民体育权利、体育福祉的高度关注。



2.2 全民健身战略的法定化

2014年,国务院《关于加快发展体育产业 促进体育消费的若干意见》^[8](简称国发46号文)指出,要“营造重视体育、支持体育、参与体育的社会氛围,将全民健身上升为国家战略”。2019年,国务院办公厅发布的《体育强国建设纲要》^[9],在战略任务部分明确要求“落实全民健身国家战略,助力健康中国建设”。新修订《体育法》也明确了国家实施全民健身战略,虽然全民健身是国家战略的提法此前已有,但新修订《体育法》的规定则正式从国家法层面,将这一项国家战略法定下来,使《体育强国建设纲要》中提到的全民健身真正上升为国家战略。且新修订《体育法》中的诸多规定,如政府在全民健身中的责任,公共体育服务的供给,场地设施、体育公园建设等都紧紧围绕全民健身国家战略的实施,并提供了坚实的法律保障。

2.3 青少年和学校体育制度的新设计

《民法典》诞生以来,体育界一直对自甘风险条款(第1176条)充满期待^[10]。《民法典》第1176条对于体育界来说,无疑是重大利好。当然,也需要理性认识到,体育伤害事故问题并不能完全依靠《民法典》来解决。要解决多年来学校体育里面的伤害事故问题,还需要制度和政策上的多维配套,否则学校不敢开体育课、体育教师不敢上课的局面仍然难以改观,学生体质健康水平仍难有起色。建立保险制度是学校体育发展的重要保障措施。学校体育伤害事故实际上最终问题是赔偿,那么通过保险来化解赔偿矛盾是有效的办法。有些国家体育立法中就明确规定了体育保险条款。就目前我国实际情况来说,或许难以像有些国家(如日本)一样将学校体育伤害纳入国家赔偿,但可以建立完善的保险制度,把赔偿问题解决好。因此,新修订《体育法》学生体育活动意外伤害保险机制的确立是保障青少年和学校体育顺利开展的重要法律基础,将为解决长期以来困扰学校体育发展问题提供有效途径。

体育学业水平考试制度的建立从国家法律层面进一步提升了体育科目在我国考试制度中的地位。目前许多省市已经将体育纳入中考成绩,并不断提高体育科目成绩的比重。新修订《体育法》对体育学业水平考试制度的规定将为今后不断探索体育考试制度改革留下了法律空间。

当然,无论体育保险制度,还是体育学业水平考试制度,均需要体育部门和教育部门出台配套性的政策来具体落实。

2.4 体育仲裁制度的建立

体育仲裁制度的建立是完善我国体育法治体系的重要举措,也是此次《体育法》修订最为重大的体育立法创新。我国体育纠纷解决制度的长期缺位,使得体育领域的纠纷无法得到有效的解决,各主体缺乏有效的救济途径。因此,设立体育仲裁制度,完善我国的体育纠纷解决机制,填补我国体育法治体系的空白,是我国体育法治建设的关键任务。从新修订《体育法》体育仲裁的制度设计来看,由原本在中华全国体育总会下设体育仲裁委员会的方案改为了国务院体育行政部门组织设立体育仲裁委员会,制定体育仲裁规则。这样的一种制度设计符合当前许多国家的立法趋势。实际上,绝对意义上的仲裁机构中立是无法实现的,各国在体育仲裁制度的模式选择上,绝大部分选择设立一个仲裁机构,而这个仲裁机构由所在国主管体育的部委直接领导,机构的建立、仲裁规则制定、机构的运作、财政支持等均由主管部委负责或委托相关的体育委员会来负责,并通过部委获得国家预算的支持。至于在国家体育主管部门下设立仲裁机构的独立性和中立性问题,新修订《体育法》已经通过第91条进行了明确规定。此外,从中立性问题来看,CAS是在国际奥委会领导下建立的,时至今日CAS的财务、人员等也都高度与国际奥委会相关,而欧洲人权法院在Pechstein & Adrian Mutu案中指出,国家法院是由国家预算提供经费,不能认为在诉讼当事人与国家之间的纠纷中,这些法院就缺乏独立性和公正性^[11]。因此,关于体育仲裁机构独立性的担忧没有必要。新修订《体育法》对体育仲裁制度的设计是较为合理的。体育仲裁制度的建立是新修订《体育法》的重大立法突破。且值得注意的是,我国建立的体育仲裁制度具有区别于CAS和其他国家仲裁制度的优势。这主要反映在新修订《体育法》第98条的规定,如果在体育仲裁过程中适用法律、法规确有错误的,当事人可以向人民法院申请撤销裁决。这意味着我国法院可能对体育仲裁的实体部分审查,就CAS仲裁而言,目前瑞士联邦最高法院仅对CAS仲裁的程序部分审查,但体育仲裁较商事仲裁而言具有一定的特殊性,体育纠纷的管辖权是法定的,是一种强制性管辖,如果体育仲裁机构出现仲裁偏差,我国法院可以充当最后的正义守护者,避免体育纠纷不公正的裁决出现。CAS虽然经历了几十年的实践,但就兴奋剂纠纷而言,仍然有同类案件仲裁结果相差较大的问题,这是因为仲裁员的选拔并没有像法院遴选法官一样严格。



2.5 体育市场管理体系和体育行政执法体系的完善

维护体育市场公平竞争,激发体育市场活力、创造力的重要保障,是国家体育治理体系和治理能力现代化的重要任务。纵观世界任何一个体育强国,其体育产业都是高度发展的,这种高度发展的背后都有着的一套基于理性价值之上的行之有效、执之有据的体育市场规则体系。2014年,国发46号文颁布以来,我国体育市场开始不断繁荣。群众性、商业性赛事审批的取消进一步激活了体育市场,尤其是体育赛事市场。但近年来,体育市场繁荣的同时也出现了较多的问题,如健身俱乐部跑路、信鸽比赛乱象等。基于此,有必要构建我国新的体育市场管理体系。

要完善我国体育市场管理体系,实现新时代中国体育市场的繁荣与健康发展,至关重要的一项任务是完善我国体育市场管理的法律制度,让体育市场的管理于法有据,实现体育市场管理的法治化。对于体育行政执法而言,与体育市场监管密切相关,体育行政执法主要在体育市场监管领域。目前我国体育行政执法存在较多问题,大部分省区市没有专门的体育行政执法机构和人员编制,有一定的执法人员,但这些执法人员多由各地体育局的在职人员兼职。此外,体育行政执法人员专业水平不足,行政执法经费、设备缺乏是普遍存在的问题。因此,新修订《体育法》对体育市场管理和体育行政执法的规定将大大完善我国体育市场管理体系和体育行政执法体系,并为后续的配套立法留下依据。

2.6 高危险性体育赛事活动监管体系的建立

我国是名副其实的体育竞赛大国,各级各类的体育赛事数量众多。尤其在群众性、商业性赛事审批制度取消后,体育赛事呈现出井喷的态势。马拉松赛事最为典型,2019年全国共举办1 828场次马拉松规模赛事(800人以上路跑、300人以上越野及徒步活动),覆盖了全国31个省区市,参加人次达712万^[12]。同时,越来越多的新兴体育项目,如公路自行车、滑雪、潜水、漂流、热气球等赛事不断兴起。这些体育项目的赛事活动均具有较高危险性。要么参赛地点、环境存在危险因素,要么项目本身具有极高的风险性。政府部门面对如此庞大体量的赛事、如此多元的体育项目,如何既能够保持赛事市场的活力,又能够保证赛事的安全、健康开展,对这些具有危险性的赛事活动的科学监管,成为需要解决的一个重要问题。“5·22”黄河石林山地马拉松百公里越野赛事件凸显了我国竞赛管理制度需要进一步完善^[13],尤其反映

出对高危险性体育赛事活动进行科学管理的迫切性。

2009年,国务院颁布、实施《全民健身条例》时,就对体育经营场所基于安全性予以区分。2012年,为加强对高危险性体育项目许可的管理,国家体育总局发布了《高危险性体育项目经营许可管理办法》。但是,高危险性体育项目经营与高危险性赛事活动存在概念和范围上的差别。高危险性赛事活动涉及的问题更多,范围更广,包括体育项目本身的技术危险性、赛事活动场地风险、安保风险等诸多因素。新修订《体育法》明确了政府体育部门要对举办高危险性体育赛事活动监管,法定了政府体育部门对高危险性体育赛事活动举办的许可权力,为建立高危险性体育赛事活动管理制度提供了法律依据。

2.7 国家体育主权意识的觉醒

体育主权问题一直以来都是被忽视的问题。各国为了参与以国际奥委会为首的国际体育实践,通过《奥林匹克宪章》、各国际体育联合会章程、赛事举办合同等一定程度上会在办赛或参赛中缩限国家法在国际体育实践中的介入。比较典型的是将体育纠纷管辖权移交给CAS。这是国际体育实践中,各国对于体育全球化的认可,及对各国际体育组织规则的尊重。第二次世界大战以来,以国际奥委会为首的国际体育组织大部分时候也在尽可能避免自身陷入地缘政治对抗的泥潭之中。因此,在很长一段时间内,国际体育实践得以正常开展。但近年来,一些西方国家开始慢慢打破这种平衡,政治中立的理念受到不断挑战。“俄乌冲突”爆发后,国际奥委会和各国际单项体育联合会快速实施了对俄罗斯和白俄罗斯的“体育制裁”,使得国际体育组织长久以来在政治冲突中保持的极度克制态度似乎发生了显著改变。这样局面的出现,使人不得不关注国家体育主权的问题。如2016年2月,埃及体育法立法过程中,埃及青年和体育部提出的体育法草案因其体育纠纷解决条款不符合埃及宪法而被驳回。该草案为了符合国际惯例,在第61条第2款中规定,任何与奥林匹克运动相关的争议均由CAS解决。该内容被视为与埃及宪法相冲突,埃及立法机构认为,埃及宪法第84条规定,从事体育运动是一项宪法权利,国家体育主管部门和与体育有关的事务应根据国际标准法律管理,并且此类法律应规定争端解决机制。但草案第91条规定的体育纠纷的强制仲裁与埃及宪法相冲突。另外,《俄罗斯联邦体育法》涉及对国际体育仲裁裁决的承认与执行,即俄罗斯国家立法中是承认CAS裁决的。“俄乌冲突”以来,俄罗斯就系列“体育



制裁”,向 CAS 提起上诉。但 CAS 实际上是位于瑞士的一个民间机构,适用的是瑞士法,且 CAS 的仲裁员绝大部分是欧美籍。一旦 CAS 的裁决支持国际体育组织的“体育制裁”,俄罗斯将处于十分被动的地位。因此,2022 年 5 月 17 日,俄罗斯国家杜马体育委员会会议提出了修改俄罗斯体育法的建议,删除有关外国仲裁的内容。当然,美国《罗德琴科夫反兴奋剂法》域外管辖权的规定,则是国家体育主权向外扩张的例子。这都是近期国家体育主权相关的重要事例。我国新修订《体育法》第 120 条的设立也正是在这样一种国际环境中出现,为我国在体育国际交往中守住国家主权和利益,奠定了法律基础,意味着我国已经开始意识到国家体育主权的保护问题,这是本次新修订《体育法》的一个重大创新。这种创新,既符合我国的利益,也符合国际法的基本规范。

3 新修订《体育法》的关键配套立法和政策的完善

3.1 《职业体育条例》的制定

新修订《体育法》对职业体育进行了规定,但多为原则性规定,大量有关职业体育的问题均未涉及。从法治角度来说,一方面,职业体育要受到其他与市场经济相关的部门法的调整;另一方面,从欧美职业体育产业发达国家的发展经验来看,职业体育产业领域具有许多区别于其他产业领域的独特之处,如在市场竞争、赛事转播权出售、俱乐部股权、市场准入等方面,职业体育领域都有其特殊性,需要一些专门法律来调整。

总的来说,职业体育的发展有其特殊的规律,除符合一般法律环境下的合规要求之外,职业体育的发展还需要一些特殊的法律保障,这是世界各国职业体育发展的普遍经验。对于中国而言,目前无论职业化足球还是篮球,职业化的制度、机制亟待完善,诸多事项还处于合法与非法的模糊地带,很多应该法定的事项没有明确。所以,出台一部行政法规——《职业体育条例》是落实新修订《体育法》,构建中国特色职业体育法律制度的重要工作。《职业体育条例》应对职业联盟的建立、性质、准入制度、金融制度、转会制度、破产制度、合同制度进行系统规定。

3.2 《体育市场管理条例》的制定

新修订《体育法》对体育市场监管制度和体育行政执法进行了明确规定,其目的是解决长期以来体育市场监管和体育执法问题上的法律缺位问题。由于体育市场监管和执法涉及多部门的联动和协调,

因此需要在国务院层面出台一部行政法规——《体育市场管理条例》。首先,《体育市场管理条例》要确立新时代中国体育市场监管的体制,该问题实际上是要明确中国的体育市场执法体制问题,即体育市场监管是采取由体育部门单独执法或是将体育市场执法纳入文化综合执法或是直接由市场监督管理部门执法,在《体育市场管理条例》中作出原则性规定,具体操作可以由各地方根据自身情况选择。其次,明确中国体育市场监管边界。从目前的体育市场执法事项来看,执法内容主要是针对高危体育经营活动。但是,随着体育产业的迅速发展,我国体育市场的边界已经不断扩大。体育赛事市场、体育健身休闲市场、体育培训市场、体育场馆服务市场、体育中介服务市场,以及其他以体育为载体的市场领域,均应成为体育市场管理条例的涵盖范围。最后,明确体育市场上各主体的权责。如体育市场经营者是体育市场的核心主体。管理体育市场实际上要规范体育市场经营者的经营行为,从而促进体育市场的健康发展。那么,《体育市场管理条例》必须对体育市场经营者的权责加以规范。尤其必须明确经营者在产品质量、诚信经营、公平竞争等方面的责任,这些问题的解决均需要《体育市场管理条例》的出台。

3.3 体育仲裁配套政策的制定

新修订《体育法》通过“体育仲裁”章对体育仲裁制度的建立、体育仲裁委员会的建立、体育仲裁范围、裁决效力、裁决的执行和撤销等进行了规定。且在第 93 条进行了授权立法。授权国务院体育行政部门依照本法组织设立体育仲裁委员会,制定体育仲裁规则。因此,《体育仲裁规则》的制定就成为国家体育行政部门的一项重要工作,直接关系到我国体育仲裁制度的落地实施。可喜的是,新修订《体育法》通过之后,国家体育总局于 2022 年 12 月 25 日公布了《中国体育仲裁委员会组织规则》《体育仲裁规则》。《中国体育仲裁委员会组织规则》对体育仲裁委员会基本构架、运行机制的建立进行了规定,在构建体育仲裁体系、规范仲裁活动、维护当事人合法权益等方面具有指导作用,是设立体育仲裁委员会的基本指引^[14]。《体育仲裁规则》直接规范体育仲裁活动,对体育仲裁的管辖范围,仲裁员资格,仲裁庭的组建,案件的申请、受理、裁决等进行了系统的规定。《中国体育仲裁委员会组织规则》《体育仲裁规则》的制定和实施,对推动中国体育纠纷解决制度的法治化发挥重要作用。



4 结束语

体育事业的发展需要法治的保驾护航,这已经成为世界各国体育事业发展到一定阶段的必然选择。进入21世纪后,体育法治越来越受到各国的重视。大多数没有体育立法的国家纷纷出台体育法。全世界大约有一百多个国家出台了体育法,许多有体育法的国家也开始进行体育法的修改。我国历时十多年,终于完成了《体育法》的修订任务,一部新的《体育法》诞生。

从立法形态来看,可以将其分为建构型立法决策和回应型立法决策。从新修订《体育法》的条文分析,作为规范、涉及全新系统的法律制度的建构型立法决策,“反兴奋剂”章、“体育产业”章和“体育仲裁”章等都可以归为此类;而“总则”章、“青少年和学校体育”章、“体育仲裁”章等则可以归为应对现实存在的问题制定、修改或者废除的回应型立法决策。值得注意的是,“体育仲裁”章作为典型的既属于回应体育仲裁制度缺位的回应型立法决策,也属于为体育仲裁制度构建了基本的制度框架的建构型立法决策,在这次制度设计中注重了结合两者优势,促进了立法效益的最大化。除了“体育仲裁”章,其他各章也或多或少含有建构型或回应型立法决策的属性。由此可以看出,新修订《体育法》立法既实事求是地考虑了当下中国体育领域的迫切问题,解决体育领域既存的法律不足或缺位问题,也着眼长远、系统规划,服务于建设体育法治这一目标,为以后体育法治的良法善治打下了更为坚实的基础。

从历史与现实的维度来看,新修订《体育法》植根于中国体育法治的实践经验,也较好吸收了近年国家全面深化体育改革的诸多新成果、新理念。新修订《体育法》在继承中有创新,在体育仲裁、体育保险、体育考试等方面有制度上的突破。新修订《体育法》的颁布实施,将使中国体育法治建设迈入新的时代。

参考文献:

[1] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国体育法 [EB/OL].[2022-12-11].<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgxODE4MThlOTBlnzAxODE5NDg1YT>

k2YzAxOTI%3D.

- [2] 姜熙.我国《体育法》“总则”部分修改研究[J].成都体育学院学报,2018,44(3):25-32.
- [3] 田思源.以《体育法》修改为契机设立“国家体育节”[EB/OL].[2022-12-11].<https://www.law.tsinghua.edu.cn/info/1036/12927.htm>.
- [4] 中华人民共和国国务院.全民健身条例[EB/OL].[2022-12-11].<https://www.sport.org.cn/search/system/xzfg/2018/1204/194850.html>.
- [5] 中华人民共和国最高人民法院.关于审理走私、非法经营、非法使用兴奋剂刑事案件适用法律若干问题的解释[EB/OL].[2022-12-11].<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201911/6364e7d325374dc2a7f5d8efcd9falf4.shtml>.
- [6] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国刑法修正案(十一)[EB/OL].[2022-12-11].<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202012/850abff47854495e9871997bf64803b6.shtml>.
- [7] WADA.World Anti-Doping Code.[EB/OL].[2022-12-11].<https://www.wada-ama.org/en/resources/world-anti-doping-program/world-anti-doping-code>.
- [8] 国务院.国务院关于加强发展体育产业促进体育消费的若干意见[EB/OL].[2022-12-11].<https://www.sport.org.cn/search/system/xgwj/2018/1108/191951.html>.
- [9] 国务院办公厅.体育强国建设纲要[EB/OL].[2022-12-11].http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/02/content_5426540.htm.
- [10] 韩勇.《民法典》中的体育自甘风险[J].体育与科学,2020,41(4):13-26.
- [11] 姜熙.欧洲人权法院 MUTU&PECHSTEIN 案研究及启示[J].武汉体育学院学报,2020,54(4):50-58.
- [12] 中国田径协会.2019 中国马拉松年度报告[EB/OL].[2022-12-11].<http://www.athletics.org.cn/news/marathon/2020/0520/346440.html>.
- [13] 徐士韦,嵇慧慧,倪京帅.体育强国背景下我国体育赛事的组织管理与优化策略[J].体育科研,2022,43(1):37-44.
- [14] 国家体育总局.贯彻实施《体育法》构建高水平体育仲裁制度[EB/OL].[2022-12-25].<https://www.sport.gov.cn/n315/n20067006/c25040726/content.html>.

(责任编辑:晏慧)