



体育纠纷与体育仲裁立法的若干法律思考

李超¹, 范铭超²

摘要: 体育仲裁是体育法律法规中不可或缺的一部分, 已经被证明是解决体育纠纷有效地手段。然而我国引入体育仲裁, 尚存在仲裁范围的不确定性和立法权限方面的障碍。从体育纠纷的特性及可仲裁范围入手, 对关于体育仲裁立法进行了思考, 指出我国要实现从体育大国向体育强国的跨越发展, 必须继续完善现有体育法律体系, 制定《体育仲裁法》并将其引入体育仲裁机制。

关键词: 体育发展; 纠纷; 仲裁; 立法主体

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-1207(2010)05-0027-04

Legal Consideration of Sport Dispute and the Legislation of Sport Arbitration

LI Chao, FAN Ming-chao, SHAO Xue-mei

(Shanghai Academy of social science, Shanghai 200020 China)

Abstract: As an indispensable part of sport laws and regulations, sport arbitration has been proved to be an effective way in resolving sport disputes. Yet there still exist the obstacles of the uncertainty in arbitration scope and legislation limits in introducing sport arbitration into China. The article focuses on the legislation of sport arbitration from the aspects of the characteristics and arbitration scope of sport dispute. It points out that China should continue to perfect the present sport law system, work out a Law of Arbitration for Sport and apply it to our sport arbitration mechanism in order to help China make a great leap forward from a big sports nation to a sports power.

Key words: sport development; dispute; arbitration; legislative body

2009年10月16日, 胡锦涛同志在接见新中国体育发展60年来涌现出的优秀运动员、教练员代表和全国体育先进集体、先进个人代表时强调, 要“深入开展全民健身运动, 不断提高竞技体育水平, 努力推动我国由体育大国向体育强国迈进。”推动我国由体育大国向体育强国迈进, 不仅是比赛成绩的提高, 金牌数字的增加, 更应当从体育的软环境入手, 建设一个良好的体育法规与制度环境。仲裁是商事领域应用最为广泛的一种民间解决纠纷机制, 将仲裁纠纷解决机制引入体育纠纷, 已经是当今国际体育组织、体育发展强国普遍采取的方法, 经过近几十年来的实践与应用, 证明是解决体育纠纷有效的手段。然而我国引入体育仲裁, 尚存在仲裁范围的不确定性和立法权限方面的障碍。

1 体育纠纷的特性及可仲裁范围

1.1 体育纠纷的特性

体育纠纷有专业性强、纠纷内容复杂、纠纷主体类型多等特性, 同时随着现代竞技体育的不断发展, 竞技规则也变得越来越细、越来越复杂, 如果其中发生争议和纠纷, 较强的专业性和技术性, 要求纠纷解决者必须十分精通相关专业知识和具有丰富的经验。此外, 现代体育的发展其外延在不断地扩大, 体育纠纷所涉及的领域也越来越多, 如带有商事特性的赛事合作与开发纠纷; 人事管理方面的运动员比赛

资格、转会活动的纠纷; 还有行政管理方面的纪律处罚纠纷。在这些纠纷中, 参与者的身份各有不同, 有运动员、教练员、俱乐部、单项的或综合性的体育管理部门等; 此外, 电视转播、科研公关、医疗保障、饮食调理等也会在参与体育项目中成为纠纷当事方。各类主体在纠纷中的地位也各不同, 有平等主体之间的纠纷, 如俱乐部与俱乐部之间、运动员与运动员之间的纠纷; 也有非平等主体之间的纠纷, 如体育管理部门对体育运动队的管理纠纷、赛事主办方与赛事参与者之间的纠纷等。

根据不同的纠纷主体和纠纷性质我们可以将体育纠纷分为: 体育商事纠纷、体育管理纠纷和体育纪律处罚纠纷^[1]。体育商事纠纷, 发生在体育活动经营领域, 带有典型的商事争议特点, 可以通过仲裁的解决机制来解决。体育管理纠纷是非对等主体地位的纠纷, 带有较强的行政争议特性, 但在体育活动中比较常见, 比如2008年中国篮协针对广州凤铝俱乐部参加篮球协会比赛资格问题认定的纠纷, 以及同年武汉光谷因参赛资格问题退出中国足球协会超级联赛而产生的纠纷等。此类争议很难通过传统的民商事纠纷渠道进行解决^[2], 亦不符合行政复议的法定要求^[3], 现有做法是通过管理者内部的规章制度来解决。体育纪律处罚纠纷, 专业性更强, 例如, 对于兴奋剂检测结果的认定, 对比赛判罚的争议等, 纪律处罚者与处罚者的地位也是非平等的, 此类纠纷同样需要通过内部的管理制度加以解决。

收稿日期: 2010-09-07

第一作者简介: 李超, 男, 在读硕士研究生。主要研究方向: 国际商事仲裁。

作者单位: 1. 上海社会科学院法学所, 上海 200020; 2. 上海政法学院 体育法学研究中心 上海 201701



1.2 国外体育仲裁的适用范围

位于瑞士洛桑的体育仲裁委员会International Council of Arbitration for Sport (ICAS)及其体育仲裁院The Court of Arbitration for Sport (CAS)是目前国际体育仲裁界最具影响力的机构,国际奥委会的每届夏季和冬季奥运会都接受CAS的管辖,自1996年亚特兰大奥运会开始,CAS在每届奥运会现场设临时仲裁庭(AD HOC ARBITRATION)以处理赛事期间的各类纠纷^[4]。2001和2002年,国际田联和国际足协通过决议承认CAS的管辖,至此所有奥林匹克运动范围内的国际单项体育联合会都承认了国际体育仲裁院的管辖权^[5]。体育仲裁院CAS,对其管辖的体育纠纷范围采取了宽泛的适用方式,在其章程中,体育仲裁院的受案范围是“在体育领域发生的所有争议”,根据体育仲裁院自己的说明,该组织受理的体育争议是那些直接与间接和体育相关的争议,包括商业方面的和纪律规范方面的争议,在这种规定的情况下,可以说几乎任何与体育相关的纠纷都可以通过体育仲裁院CAS来加以解决。

1.3 我国体育仲裁的适用范围

根据我国《中华人民共和国体育法》(简称《体育法》)第33条的规定:“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。”从该条规定可以判断,我国在制定体育法时对于体育仲裁的范围进行了一个基本的框定,即发生在竞技体育领域的纠纷,由体育仲裁解决。如前文所述,竞技体育中存在大量非对等关系的纠纷,与民事仲裁适用于平等主体之间纠纷的条件不符,那么这类纠纷能否适用仲裁?笔者认为,此类非对等主体之间的纠纷,应当是包含在并且是体育仲裁法律的重要调整对象。在体育纠纷领域引入仲裁的目的,应当是最大范围的在体育纠纷中发挥仲裁优势和作用,相比体育商事纠纷,体育管理和纪律处罚纠纷最能反映体育纠纷的特性,且在体育纠纷中占相当大的比例,此类纠纷的处理好坏,直接影响体育项目甚至体育事业的发展,因此,此类纠纷应当属于体育仲裁法律的调整对象。

从国际角度来说,国际奥委会和CAS的仲裁做法,可以作为我们立法的参照。从国内角度来说,《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》和《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》可以作为我们对特定社会关系进行仲裁立法的先例。

2 关于体育仲裁立法的思考

2.1 体育仲裁的立法依据

2.1.1 《体育法》前瞻性地规划了体育仲裁立法及其主体,《宪法》则为国务院制定体育仲裁规则找到了依据

《中华人民共和国宪法》是中华人民共和国范围内的根本法,任何法律不能违背宪法的规定,宪法的第5条明确写道:“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”宪法作为我国的根本大法,其中能够找到制定体育仲裁法律的依据。根据宪法第89条第7款规定:“国务院有权领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作。”由此可见,国务院是宪法授权的具有管理全国体育工作的行政机构。同时,根据宪法第89条

第1款的规定“(国务院)根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令。”制定行政法规是宪法授予国务院的立法权利,同时也是国务院履行自身管理职责的一种必然手段。从这个逻辑判断来推理,国务院通过制定体育仲裁规则来对体育活动发展进行规范和管理,符合宪法的精神。

具体到体育领域,1995年由全国人大常委会通过的《体育法》是我国体育活动的基本准则和根本性法律文件,该法第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、仲裁范围由国务院另行规定。”从该条规定,可以读出两层含义,其一,对竞技体育纠纷做仲裁解决,这是我国体育法制建设中的一个鲜明态度。其二,在体育法确定了这个原则的基础上,具体的实施细则或者规范由国务院来制定。体育法没有授权立法的权利,但从这条规定的内容来看,国务院制定体育仲裁的行政规则得到了体育法的认可。

从立法实践来看,自从体育法颁布以来,体育仲裁规则的制定一直排在有关的立法议程之上。就在《体育法》颁布一年以后,1996年国务院办公厅转发国务院法制局关于1996年立法工作安排的通知中明确了《体育仲裁条例》由原国家体委起草,其性质属于着手调研论证、待条件成熟后适时提请审议的行政法规草案。2006年的国务院立法计划中,又写入了体育仲裁条例由体育总局起草提请人大常委会审议的计划内容^[6]。2007年,在全国人大教育科学文化卫生委员会关于第十届全国人民代表大会第五次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告中,第4项:“59件议案提出的36项立法项目,目前制定专门法律或修订法律的条件尚不成熟,建议国务院及有关部门制定或修订相关行政法规,或在制定其他法律时予以吸收,或做进一步研究论证。”这36项立法项目之中就有体育仲裁法^[7]。可惜的是,虽然在立法计划中频频出现体育仲裁条例的计划,但是几番研究,体育仲裁规则仍然没有形成。

2.1.2 《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)否认国务院体育仲裁的立法权限和主体资格,仲裁法否认体育纠纷的可仲裁性

《立法法》于2000年由全国人民代表大会审议通过,立法法的制定,理顺了我国立法体制,能够有效解决多年来立法权限冲突方面的诸多问题,为我国立法工作的完善、立法质量的提高提供了保证。《立法法》的第1节“立法权限”的第8条规定:“下列事项只能制定法律”,其第9款为:“诉讼和仲裁制度”。根据这一条款的规定,仲裁制度只能制定法律,根据立法权限,仲裁制度只能由全国人大及其常委会制定。有的学者在解读这一条款时认为,这里立法法针对的是影响全体人民利益的诉讼和仲裁制度,而体育仲裁仅仅是竞技体育领域的行业纠纷解决手段,因此可以由国务院制定^[8]。笔者认为此观点似有不妥。诉讼和仲裁均为纠纷解决的程序规范,立法法的此项规定,体现了对司法程序公正的重视,只有公正的司法程序规范,法律应有的规范效果才能得以实现,如果仅因为规范的范围有限,就可以降低立法的权限,则程序公正的普遍性价值就难以实现。再者,如果根据这种观点,那么同样是规定了有限范围的争议解决程序,《中华人民共和国劳动争议调解



仲裁法》(以下简称《仲裁法》)为何仍然由全国人大常委会来制定,是否就没有这个必要?立法法第9条紧接着规定:“第8条规定的事项尚未制定法律的,全国人民代表大会及其常务委员会有权做出决定,授权国务院可以根据实际需要,对其中的部分事项先制定行政法规。”立法法的此项规定给予第8条的执行以一定的弹性空间,但同时该条后半段规定“司法制度等事项除外”,这项除外规定,体现了立法法宽严相济的理念。此处的“司法制度”,应当理解为广义的司法制度,包括仲裁制度在内。国务院制定体育仲裁规则最后的可能因此破灭。

《仲裁法》于1995年由全国人民代表大会的常务委员会审议通过,是我国仲裁领域的根本制度。该法第2条规定:“平等主体的公民、法人和其他组织之间发生的合同纠纷和其他财产权益纠纷,可以仲裁。”这条规定使得体育仲裁立法的前提产生了问题,即体育纠纷能否仲裁,正如之前所述,体育活动领域的纠纷形式多样,存在大量非对等关系的纠纷,例如单项运动管理组织与某一运动员之间的纠纷,显然不是平等主体之间的纠纷,此外,竞技体育过程中的一些争议并不与财产权益直接相关,因此从《仲裁法》的规定来看,体育纠纷除部分民事和商事性质的纠纷外,其余皆不在可仲裁的范围之内。值得玩味的是,同样是由全国人大常委会制定的法律,《体育法》与《仲裁法》,前后生效时间仅仅相差一个月,一个前瞻性地规划了仲裁解决的方式和仲裁制度的制定部门,一个则保守地划定了比较严格的可仲裁范围,两者明显的矛盾不可不谓是立法工作的一个失误。

2.2 关于体育仲裁立法的思考

从以上的分析可以大致发现对于体育仲裁的立法,现有法律的利弊因素。首先,从《宪法》的角度,赋予了国务院管理体育工作的权利,这是国务院开展体育仲裁立法工作的前提和基础。其次,《体育法》中明确了在竞技体育领域采取仲裁的纠纷解决方式,并前瞻性地提出由国务院确定体育仲裁机构设置以及仲裁范围。最后,从《体育法》生效后的几年以来,国务院始终将体育仲裁规则的制定列入其立法工作计划中,然而一直没有完成直至2000年《立法法》的出台,彻底丧失立法主体资格;《立法法》规定仲裁制度只能制定法律,同时也排除了人大授权国务院立法的可能性。此外,《仲裁法》的可仲裁范围的规定,也使得体育仲裁立法失去了基础。由此,在体育仲裁立法方面,主要存在两对法律冲突,即《立法法》与《体育法》关于立法主体资格的冲突以及《仲裁法》与《体育法》关于体育纠纷可仲裁性的冲突。

从立法原则来判断,法律规定出现冲突的,遵照新法优于旧法、特别法优于一般法、上位法优于下位法的原则。《立法法》于2000年生效实施,是由全国人大制定的法律,《体育法》于1995年生效实施,是由全国人大常委会制定的法律,相对而言,《立法法》属于新法和上位法,因此《立法法》与《体育法》产生的冲突,应当根据《立法法》的规定,国务院不具有体育仲裁立法的主体资格,体育仲裁方面的法律应当由全国人大及其常委会制定《体育仲裁法》。

《体育法》与《仲裁法》都是全国人大常委会制定,生效也在同一年,从新旧与位阶来看两者相同,《仲裁法》属于仲裁领域的根本法律,《体育法》则为体育活动

领域的根本法律,某种程度上,两者都属于特别法。从体育仲裁立法的规范作用角度分析,体育仲裁的立法目的是将仲裁引入体育纠纷解决领域,是仲裁制度在体育领域的应用,因此从法律性质上讲,《体育仲裁法》仍然属于一部以仲裁规则为载体,以竞技体育中的纠纷解决为调整对象的程序性仲裁法规,如同《劳动争议纠纷调解仲裁法》。因此,《仲裁法》对其具有更直接的规范作用。《体育法》主要是调整体育活动中权利义务关系的法律,我们可以看到《体育法》仅就纠纷调解做了原则性的规定,将具体实施交给国务院,这也从另一个侧面体现了《体育法》与《体育仲裁法》的关系。因此,《仲裁法》与《体育法》之间发生的冲突,应当根据仲裁法的规定。此外,对于《宪法》与《立法法》的关系,笔者认为《立法法》的相关规定并没有违反《宪法》的规定,而是对《宪法》规定精神的落实与延伸,严格诉讼和仲裁制度的立法主体资格,正是《宪法》保护公民基本权益,推进法治建设的一种具体表现,国务院完全可以在全国人大及其常委会制定《仲裁法》的基础上,制定相应的行政规范,这并不影响国务院履行自身职能,反而能够更好地实现国务院管理体育工作的职能。

根据上述分析,笔者认为,如果制定《体育仲裁法》可行的话,必须严格根据《宪法》和《立法法》的要求,由全国人大常委会制定《体育仲裁法》,其性质为法律,其位阶与《仲裁法》和《体育法》相同。

可行性的关键就在于能否修改现行《体育法》和《仲裁法》的有关内容。《体育法》制定实施至今已经15年,《体育法》制定时的我国体育市场化、职业化的程度还不是很高,如今其中的许多内容已经无法跟上当前我国体育的发展步伐,多年来已经有来自人大代表、体育界人士和法律界人士的声音,希望尽快对《体育法》进行全面的修改,使其更加符合现代体育的发展需要,成为推动我国从体育大国向体育强国跨越的基础和保障。这里笔者认为,作为我国体育领域的纲领性法律,修改后的《体育法》首先应当确立我国体育发展的目标,从体制机制上规范我国的体育工作,引领全国体育事业的健康发展。在纠纷解决方面,修改后的《体育法》应确定仲裁在体育纠纷解决,主要是竞技体育纠纷领域的首要位置,与《体育仲裁法》的规定和要求相结合。《仲裁法》的运用和实施要比《体育法》更成熟、更有效,是我国仲裁事业发展的基石,唯一的缺憾是由于制定之初出于保守稳健的考虑,将仲裁的范围作了比较严格的限定,目前国际上仲裁的可受理范围不断扩大是一个趋势,仲裁的应用领域正在不断扩大,加上我国国内仲裁事业近几年的长足发展,仲裁理念、仲裁精神的逐步深入人心,我国的仲裁已经积累了相当的经验,因此有关部门可以考虑适当地修改《仲裁法》第2条及其后条款的规定,逐步放宽我国仲裁的可受理范围,将竞技体育纠纷这类非对等关系、非财产权益关系的纠纷引入可仲裁的范围,为《体育仲裁法》的制定扫清障碍,此举也是对我国仲裁事业的松绑,将有助于整个仲裁事业的发展。此外,我国在加入《承认执行外国仲裁裁决公约》(1958年《纽约公约》)时,对承认执行范围做了商事保留,这将对体育仲裁裁决的域外执行和认可产生阻碍,因此,笔者建议,在修改《仲裁法》的可仲裁范围条款时,对这一司法解释



做相应的修改,以助于体育仲裁的国际间交流与合作。

3 结论

体育发展是一个国家综合国力的体现,也是我国建设社会主义和谐社会的一项重要任务,要发展成为体育强国,必须从完善体育制度上着手。从刚刚结束的2010年南非世界杯我们不难发现,取得出色成绩的国家,都有一套较完善的体育管理体制和成熟的法律体系,这个鲜活的例子告诉我们必须脚踏实地的从基础做起,加强体育法制建设,我们才能实现体育强国的目标。

参考文献:

- [1] 石现明. 承认与执行国际体育仲裁裁决相关法律问题研究[J]. 体育科学 2008(06)
- [2] 《中华人民共和国体育法》第33条、《中华人民共和国民事诉讼法》第111条第3项。

- [3] 《中华人民共和国行政复议法》第3条、《中国男子篮球职业联赛委员会章程》第1条、《中国足球协会超级联赛委员会章程》第5条。
- [4] CAS. History of CAS[EB/OL]. <http://www.tas-cas.org/en/infogenerales.asp/4-3-240-1011-4-1-1/5-0-1011-3-0-0/> 2010-9-7.
- [5] CAS. Statistics[EB/OL]. <http://www.tas-cas.org/statistics> 2010-9-7.
- [6] 国务院办公厅印发关于做好国务院2006年立法工作的意见和国务院2006年立法工作计划的通知(国办发[2006]2号)[R].
- [7] 中国人大网. 全国人大教育科学文化卫生委员会关于第十届全国人民代表大会第五次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告[R]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/dbgz/yajy/2007-12/29/content_1387767.htm, 2010-9-7.
- [8] 包玉秋. 我国体育仲裁的立法主体及立法依据[J]. 上海体育学院学报, 2008(1)

(责任编辑: 陈建萍)

(上接第26页)

险的需求也将越来越多,随之而来的职业体育保险纠纷也将愈来愈多,而体育仲裁作为解决职业体育保险纠纷的途径之一,其优越性是和解、调解、诉讼等途径所不能比拟的。因此,对我国职业体育保险纠纷仲裁解决途径进行前瞻性的研究,对于解决职业体育保险纠纷问题具有重要的现实意义。

参考文献:

- [1] 杨洪云,张杰. 论体育纠纷的争端解决机制[J]. 体育学刊, 2002(4): 29-32
- [2] 杨洪云,张杰. 论体育纠纷的争端解决机制[J]. 体育学刊, 2002(4): 29-32
- [3] 杨东霞. 试论保险合同的争议处理[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2001(3): 81-82
- [4] 姜明,安为,何兵. 现代社会的纠纷解决(序)[M]. 北京:法律出版社, 2003: 1
- [5] 蒋新国,肖海婷. 中国竞技体育纠纷与仲裁现状[J]. 广州体

育学院学报, 2010(2): 1-5

- [6] 全国人大常委会法制工作委员会. 中华人民共和国仲裁法律解释[M]. 北京:法律出版社, 1997.
- [7] 张建华. 仲裁新论[M]. 北京:中国法制出版社, 2002.
- [8] 宋朝武. 中国仲裁制度:问题与对策[M]. 北京:经济日报出版社, 2002.
- [9] 宋朝武. 中国仲裁制度:问题与对策[M]. 北京:经济日报出版社, 2002.
- [10] 鲍明晓. 中国职业体育评述[M]. 北京:人民体育出版社, 2010第1版, 6
- [11] 谭小勇. 中国体育行会内部纠纷解决机制的重构——基于我国现实[J]. 南京体育学院学报, 2009(5): 59-66
- [12] 新华社评论员. 深刻理解构建社会主义和谐社会的重大意义[EB/OL]. 2005-02-21.
- [13] 于善旭. 建立我国体育仲裁制度的研究[J]. 体育科学, 2005(2): 4-11

(责任编辑: 陈建萍)