



上海建设全球著名体育城市语境下体育法治建设的探索

谭小勇, 成瑜, 张程龙

摘要:上海市人民政府于2020年10月17日制定了《上海全球著名体育城市建设纲要》,提出在2025年基本建成全球著名体育城市。本文运用文献资料法、调查法,认为在上海建设全球著名体育城市时,法治不能缺位,并从体育法规体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系4个子系统分析了当下上海在建设全球著名体育城市过程中体育法治建设现状,指出目前所面临的主要挑战是政府职能转变,以及体育市场监管和营商环境的优化。从完善体育法规、建立体育执法协调机制、推进政府体育职能转变、激发体育社会组织活力、建立体育纠纷解决机构、培养高素质法治人才、健全反兴奋剂制度、宣扬体育法治文化八方面提出建议,为上海体育发展出谋划策,以期加快实现建设全球著名体育城市的目标。

关键词: 体育法治;“十四五”;全球著名体育城市

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2021)01-0043-09
DOI:10.12064/ssr.20210107

On the Development of Sports Law in the Context of Building Shanghai into a World Famous Sports City

TAN Xiaoyong, CHENG Yu, ZHANG Chenglong

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

Abstract: In November 2020, Shanghai municipal government issued the *Outline for the Construction of Shanghai World Famous Sports City*, proposing to build Shanghai into a world famous sports city by 2025. By reviewing literature and investigation, this paper holds that the rule of law during the construction of a world famous sports city cannot be absent. Based on the four subsystems, namely, sports law system, legal implementation system, legal supervision system and legal guarantee system, this paper analyzes the current situation of sports law construction in the process of building Shanghai into a world famous sports city. It is pointed out that the main challenges at present are the transformation of government functions, the supervision of sports market and optimization of business environment. Some suggestions are put forward based on the following eight aspects: improving sports laws and regulations, establishing sports law enforcement coordination mechanism, promoting the transformation of government sports functions, stimulating the vitality of social sports organizations, establishing sports dispute settlement institutions, cultivating high-quality legal talents, improving anti-doping system, and promoting sports legal culture, so as to provide reference for the development of Shanghai sports and accelerate the realization of the goal of building a world famous sports city.

Key Words: sports rule of law; the 14th Five-Year Plan; world famous sports city

2020年10月17日,上海市人民政府办公厅制定了《上海全球著名体育城市建设纲要》(以下简称《纲要》),描绘了未来30年上海体育发展的宏伟蓝图,是推进上海市中远期体育改革发展的顶层设计和行动纲领,彰显上海体育积极进取的态度。《纲要》提出

2025年基本建成全球著名体育城市,2035年上海体育发展水平进入全球前列,到2050年全面建成全球著名体育城市的3个时间节点,既有纵览全局的总目标——形成“一城一都四中心”发展格局,又有具体明确的各阶段任务。《纲要》还进一步提出了加强组织领

收稿日期:2020-12-01

基金项目:国家社会科学基金一般项目(20BTY055)。

第一作者简介:谭小勇,男,硕士,教授,硕士生导师。主要研究方向:体育法学。E-mail:txy641011@sina.com。

作者单位:上海政法学院 体育法治研究院,上海 201701。



导、深化改革创新、鼓励社会参与、落实支持政策、推进依法治体等实现目标和任务的保障措施。

党的十八大以来,法治思想逐渐全面贯彻到各领域,特别是在2020年11月召开的中央全面依法治国工作会议上提出的习近平法治思想,其核心就是总书记在这次重要会议重要讲话中精辟概括的“十一个坚持”。讲话精神高屋建瓴、视野宏阔、内涵丰富、思想深刻,具有很强的政治性、理论性和实践性,是新时代全面依法治国的纲领性文献,其精神内核就是要在法治轨道上推进治理体系和治理能力现代化。为此,新时代、新征程中的上海全球著名体育城市建设,必须遵循依法治体、法治体育,提高法治站位。

2020年10月党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,明确提出了“十四五”时期经济社会发展指导方针和原则,为做好未来五年经济社会发展工作指明了方向;明确提出了协调推进包括全面依法治国在内的“四个全面”战略布局,要求坚持稳中求进的工作总基调,以推动高质量发展为主题,以深化供给侧结构性改革为主线,以改革创新为根本动力,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,推进国家治理体系和治理能力现代化。2020年是“十四五”谋篇之年,而“十四五”与2025年基本建成全球著名体育城市的目标时间节点正好吻合。因此有理由认为《纲要》第一阶段目标就是为“十四五”上海体育发展量身定制,意味着“十四五”上海体育发展规划将主要围绕全球著名体育城市建设而展开,并将体育法治建设作为重要内容之一,突出依法治体的重要地位。唯有此,才能有效实现这一划时代的宏伟目标。

1 全球著名体育城市建设中法治不能缺位

上海建设全球著名体育城市已然引起学界及社会的关注,但从目前来看,相关研究主要集中在概念及内涵、全球体育城市建设标准体系等,鲜有研究提及建设全球著名体育城市的法治保障。

1.1 全球著名体育城市研究现状

1.1.1 全球著名体育城市概念及特征

全球著名体育城市这一概念源于全球城市,“全球城市”最早由美国经济学家Cohen在1981年提出,他认为全球城市是指在新的国际劳动分工中起到协调和控制作用的城市^[1]。1991年,哥伦比亚大学Sassen教授提出全球城市是在经济全球化作用下,少数城市通过不断集聚,对其他城市及有关业务产

生控制功能,他强调全球城市是世界国际金融中心,突出特征是高级生产服务业在城市中的作用巨大,并将全球城市归纳为服务性产业的聚集地^[2]。自从中国加入世贸组织后,我国学者也开始关注“全球城市”。可以看出,全球城市是在全球经济高度一体化的条件下,在全球范围内,在经济、政治、文化、交通、信息等领域起到枢纽作用,是全球资源配置中心,在世界处于顶端地位的城市。

全球著名体育城市则是全球城市移植于体育领域的提法。对于全球著名体育城市的概念和特征,国内专家学者基本达成了一定共识,一般认为:全球著名体育城市应当是在全球范围内体育领域起到枢纽作用的、有举办丰富多样的体育赛事的能力、有丰富的体育资源、群众体育广泛多样、体育文化氛围浓厚、体育基础设施完善、体育社会组织发展完善、体育产业发达、体育科教水平较高的一流城市。

1.1.2 全球著名体育城市的标准

全球著名体育城市评判是硬实力和软实力结合的指标体系,一般来说硬实力指标较软实力更容易达到,包括了体育产业规模、体育赛事举办、体育资源配置等,软实力则相对难以达到,主要有体育文化、体育意识等,需要历史积淀。

美国的评判标准主要有体育的竞赛作用、体育与生活、体育与城市整体环境的融合^[3]。欧洲的体育城市评价标准主要包括两类,第一类是由欧洲体育之都协会主导的年度“欧洲体育之都”评选,包括了乐在运动、社区意识、公平竞赛、改善健康等几个指标;第二类是“世界顶级体育城市”的评选标准,主要是以城市最适宜举办大型赛事为依据,包括赛事的规模、赛事的竞争力、赛事安保、政府的支持与重视程度、公民的支持与参与度,以及赛事的营销影响等^[4]。

当下国内的研究主要有:邱雪^[5]以及齐立斌^[6]提出的体育强国评价标准,鲍明晓提出的国际体育中心城市评价标准;陈林华等^[7]提出的国际体育城市的评价标准;许月云^[8]提出体育城市的发展标准等。从这些研究中可以概括出相同或相似的评判规则,主要包括:大型体育竞赛举办、体育产业发展、体育文化发展、群众体育发展、体育基础设施建设、全民参与度。

1.2 体育法治在全球著名体育城市建设研究中成为短板

法治是国家治理体系和治理能力的重要依托,可固根本、稳预期、利长远^[9]。体育行业治理作为国家治理的重要组成部分,必须在法治的轨道上向前推进。现代意义上的法治是依据法律管理国家和民



众各种事务的一种政治结构,是一种治国方略。本文所指的法治可理解为法律治理方式,通过法律治理的方式可实现对社会稳定的维护及对人民合法权利的保障。法律治理的方式一般包括制定法律、实施法律,以及通过法律监督保证公平、公正。因此笔者所指全球体育著名城市语境下的体育法治就是要凭借完善的体育法规体系、高效的体育法治实施体系、严密的体育法治监督体系、有力的体育法治保障体系为体育城市的发展保驾护航,保障体育城市的有序发展以及社会参与主体的合法权益。

毋庸置疑,体育法治对全球著名体育城市建设意义重大,但从收集的资料看,在中国知网用“体育城市”搜索到39篇相关论文(含硕博论文),经过筛选后,获得9篇直接相关的论文,在这些文献中无论是探索体育城市建设内涵,还是研究体育城市建设特征及评价指标体系,几乎都没有涉及体育法治的内容,即使分析体育产业营商环境时也少有涉及体育法治的内容,仅发现2篇文献提到体育政策。值得欣慰的是,在我国现行有效的有关文件中都有体育法治保障的内容,比较遗憾的是并不像《纲要》中所提出的全球著名体育城市建设目标那样明确具体。西方体育强国以体育自治为特征的体育法治发展与体育行业发展及全面的国家法治治理同步,已经融入体育行业发展的“血液”。众所周知,历史原因造成我国体育法治起步较晚,并且滞后于其他行业。因此,在研究借鉴全球体育城市内涵、特征和标准时,难以寻觅体育法治的踪影也就不难理解,但必须清醒地认识体育法治对上海建设全球著名体育城市的重要性,根据我国国情,必须中国化、上海化,要去回答上海问题。在此,笔者要说的是:在我国全面依法治国的大背景下,对全球著名体育城市建设忽视体育法治的问题不能不引起警醒!对全球体育城市建设中法治发展的探索必不可少!不可缺位!

2 上海体育法治建设现状管窥

体育法治是一个包括法规、实施、监督、保障等子系统的完整体系。中华人民共和国成立以来,特别是改革开放以来,上海在体育法治建设方面取得了长足发展,在很多方面都成为全国的引领者,但在提出建设全球著名体育城市后,在更严格的标准审视之下,应清醒地认识到体育法治建设的不足。

2.1 上海体育法规建设现状

完善的体育法规体系是实现依法治体的前提,“有法可依”是依法治体的基础。推进全球著名体育

城市的建设离不开体育体制、机制改革及体育产业市场治理,而改革与治理都必须于法有据。目前上海出台的专属体育领域现行有效法规文件共10部,从数量上看在全国排名第八,再加上全国性的法律法规,应该基本解决了有法可依的问题。上海的体育法规文件也涵盖了体育竞赛、全民健身、体育产业、足球改革发展、体育设施等方面,并且这些文件随着社会的发展进行修正以适应现实要求。从调研情况看,上海体育法规质量评价在全国处于领先地位,评价最高的是法规的可操作性和前瞻性。笔者发现《上海市市民体育健身条例》自2000年12月15日发布后,先后历经4次修改,积极响应国家简政放权的政策要求,删去已经不适用、不适应形势发展的条款,增加了明确的追责条款,做到了与时俱进,得到了赞誉。总之,上海体育法规建设成绩卓著,能够为上海建设全球著名城市的法治保障提供有效支撑。

但由于我国体育体制机制改革及体育法治建设远远滞后于其他行业,特别是在体育产业发展迅猛的现在,尤其是站在上海打造全球著名体育城市建设及全国改革开放排头兵的高度审视,上海的体育法规建设就显得非常单薄,主要体现在:一是缺少体育市场管理的规范性文件。体育市场是全球著名体育城市建设的重要评判标准之一,只有建立起公平公正的体育市场竞争秩序,才能形成良好的环境,而良好的体育市场环境能够提升体育治理体系和治理能力现代化水平,维护体育相关从业人员的合法权益。为规范体育市场,目前我国已有7个省级政府制定了各自的《体育市场管理条例》,遗憾的是上海在这方面的法规文件缺失。二是《上海市体育产业促进条例》迟迟未能出台。体育产业发展水平是判断全球著名体育城市建设的核心硬指标,《纲要》要求2025年上海体育产业总规模相较现在翻一番,面对如此宏大的目标却没有一个法规作为支撑和保障,必将遇到非常大的困难。三是在体育资源配置、体育科技创新、打造特色体育品牌、体育文化建设、体育社会组织发展、体育纠纷解决机制等方面的法规文件及行业标准还存在明显不足甚至缺失。

2.2 上海体育法治的实施现状

以体育执法、司法和守法为主要内容的体育法治实施体系是有效实现体育法治的生命力。自《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)实施以来,上海在体育法治实施方面作出艰苦努力,取得了一些经验,但由于我国体育行业发展滞后而存在瓶颈。

2.2.1 体育执法现状

据调研,目前上海体育行政执法的事项主要包括:



6项行政许可事项审批,分别为从事射击竞技体育运动单位批准、举办攀登山峰活动审批、举办健身气功活动及设立站点审批、开办武术学校审批、开办少年儿童体育学校审批和经营性体育健身指导人员审批;非行政许可审批事项2项,即公共体育场所拆迁或者改变其功能、用途的审批和举办上海市体育竞赛审批。上海有关体育管理的行政执法主体为上海市文旅局执法总队,其对体育管理的主要执法涵盖6项:对违反全民健身管理的处罚、对违反公共文化体育设施管理的处罚、对违反体育竞赛管理的处罚、对违反体育设施管理的处罚、对违反兴奋剂管理的处罚,以及对违反经营高危险性体育项目许可管理的处罚。截至2019年10月1日,该部门共开出77张罚单,罚金从2000元至10万元不等,处罚理由主要以未经体育主管部门批准擅自经营高危险性体育项目(游泳、攀岩)为主,主要罚则为《全民健身条例》第三十六条,《经营高危险性体育项目许可管理办法》第七、十三、二十三、二十六、二十八、二十七、二十九条及《中华人民共和国行政处罚法》第二十七条第一款第(一)项。

上海的体育执法类型主要是采取执法权和处罚权分离的方式,体育行政部门对于行政执法有责任,但是没有处罚权,上海市文旅局执法总队拥有处罚权,这种执法权和处罚权分离的模式将导致体育执法质量和效率下降。另外,有效的执法监督缺失也是影响体育执法的一大原因,主要表现在:执法监督重点多在合法性检查以及实体法的监督检查,而忽视对合理性及程序法的监督检查。

2.2.2 体育司法现状

截至2020年10月29日,在中国裁判文书网上以“体育”为关键词,以“上海市”为检索条件进行检索,共出现8319篇文书,再加上“体育行政管理”的案由条件后,检索出251篇文书,以“民事案由”为限定条件,共检索出5619篇文书,以刑事案由为限定条件时,共检索出677篇文书,虽然这些文书中有些与体育联系不算密切,但是也包括了体育行政诉讼、体育知识产权、体育合同、体育伤害事故等,并且数量逐年递增,可以说上海的体育司法正逐步发育成长。

目前的主要问题是与体育直接相关的案件极少,其主要原因是司法对体育纠纷的干预受到技术事项例外原则、用尽内部救济原则、仲裁协议效力有限原则等限制,以及体育体制机制改革滞后和体育法规体系不完善的影响。

2.2.3 体育行业守法现状

2017年12月,国家体育总局为落实普法责任出

台了《体育总局关于贯彻落实“谁执法谁普法”普法责任制的实施意见》,上海市体育局在2018年制定了《上海市体育局系统“谁执法谁普法”普法责任清单》,规定了重点普法内容以及责任部门,例如《全民健身条例》和《上海市市民体育健身条例》由群众体育处、财务处(设施建设处)、青少年体育处(科教处)负责普及,《反兴奋剂条例》和《反兴奋剂管理办法》由青少年体育处(科教处)负责宣传普法。清单还规定了重点的普法对象有:市体育局系统的各级领导干部、公务员及事业单位在编人员;市体育局系统各支运动队管理人员、教练员、运动员;市体育总会、各类体育社会组织从业人员和会员等;各类体育设施运营人员、社会体育指导员、赛事活动办赛主体及其服务对象等。清单规定了应加强系统内法治教育、把普法融入制度建设过程、健全个案释法工作机制、组织开展法治宣传教育活动、加强社会主义法治文化建设、完善法治舆论引导工作机制、加强考核评估、加强组织领导^[10]。综上可以看出上海市体育局在普法方面作出了很大努力,通过普法的方式引导体育行业人员及全社会形成知法守法的氛围。

2.3 上海体育法治监督机制建设现状

体育法治监督以维护法制统一、制约权力滥用为目标,是法治体育实现的制度性保障。目前为止,上海发布的体育执法监督层面的法规性文件主要包括反兴奋剂监督检查、体育彩票销售监督检查、学校体育设施开放监督检查、公共体育设施监督检查、经营高危险性体育项目监督检查,以及健身气功站点和活动监督检查六方面,基本上涵盖了全民健身、学校体育、体育产业等领域。主要监督形式是上海市人大对上海市体育局的体育政策方面立法、修法、执法进行的行政监督,上海市体育局规划产业处(法规处)负责全市体育市场经营活动的管理与监督、经营高危险性体育项目监督检查工作、全市的立法框架及规章草案、配套地方体育标准建设以及规范性文件的审核和备案等。

上海目前发布的监督层面的文件较全面,几乎涵盖了体育行业各领域。但也存在缺乏严密监督机制的问题,包括没有建立体育行业标准化体系、运动员产权模糊及选拔程序规则不透明导致的监督无法实施的问题,也有信息公开不规范、体育法治宣传不到位导致的大众知情权受损而无法行使监督权利等问题。

2.4 上海体育法治保障现状

体育法治保障体系是体育法治建设的必要条件,主要包括人才队伍、体育法治理念和文化。



在体育法治人才队伍建设中人才培养是基础。在本科开设体育法课程的上海高校仅有3所,虽然一些高校在硕博阶段也有少量的体育法方向论文选题,但是没有形成体系化,可谓人才奇缺。在体育法治理念及体育法治文化建设方面,调研中还很少发现相关的实证材料,这一现象值得深刻反思。值得欣慰的是上海已有一所高校自2020年开始在全国招收法学专业体育法方向本科生,首开体育法学本科专业教育之先河,并开始打造体育法学“本、硕、博”一体化人才培养体系。上海市法学会于2020年11月正式批准成立上海市法学会体育法学研究会,为上海及长三角区域建立体育法学研究平台。目前上海已有2位国际体育仲裁员,成为体育法治人才队伍建设的亮点。

在体育法治理念和文化方面,与我国整体的法治理念、法治文化不同的是体育法治发展较晚,体育法治体系较年轻,导致了群众甚至是运动员在进行体育活动时对体育法治的认同度不够、体育精神不能充分彰显等问题出现,这些也是目前上海在建设全球著名体育城市过程中弘扬体育法治理念和体育法治文化方面面临的主要问题。

3 上海体育法治建设所面临的主要挑战

研究发现,我国体育法治建设面临着许多挑战。在体育法规体系建设方面将遭遇《体育法》修改及独立的体育仲裁制度缺失的重大挑战;体育法治实施体系建设中还需要面对政府体育职能转变不到位及体育执法短板问题;体育法治监督体系建设中将面临权力清单与行政监督协调衔接的问题;体育法治保障体系建设中还存在体育法治人才培养和法治理论基础薄弱等问题。

加强体育法治体系建设是一个漫长的过程。而目前上海要加快建设全球著名体育城市。这一目标虽受多重因素影响,需要有硬指标的目标牵引和软环境的支撑,是一个综合体系。但从软硬环境因素看,其核心影响因素主要是体育产业发展(高水平赛事在此也被视为体育产业的核心要素)和体育营商环境的优化,这些因素与体育体制机制改革及政府体育职能转变和体育法治水平高度关联。笔者以为,未来的上海全球著名体育城市建设,在体育法治方面将主要存在两方面的严峻挑战。

3.1 转变政府体育职能,处理好政府、市场、体育组织之间的关系

随着我国体育体制机制改革不断深化,有理由相信我国体育在体制机制及体育发展模式上都将发生

深刻变革,虽然可能“迟到”,但必将到来。事实上,我国的体育发展也正在发生深刻的变化:从以公益体育为主到体育产业与公益体育并存,且以体育产业为主;从政府管理体育到政府及体育市场和体育社会共治;从政府办体育到政府管体育,体育市场、体育社会组织办体育。这些改革实际上涉及政府体育职能转变、体育政府与体育市场和体育社会组织的边际及相互间的关系问题,如何处理好政府与市场、社会的关系是涉及体育改革路向的重大问题。体育行政权力的强大,意味着体育市场、社会活力的贫弱;体育行政权力的扩张,意味着体育市场和体育社会活力的衰退,因此,政府体育职能转变能否到位,关系到能否激活体育市场及体育社会活力,是关涉全球著名体育城市建设的重大问题。当然,政府职能转变是项重大系统工程,在我国渐进式改革策略路径中受国家推进的节奏影响,现在的问题是上海能不能借建设全球著名体育城市的东风先行先试,有没有敢为人先的担当,这将成为上海建设全球著名体育城市的重大挑战。

3.2 优化体育营商环境与体育市场监管

加强市场监管和转变政府体育职能都是优化体育营商环境的重要工作方向,是维护市场公平竞争、充分激发市场活力和创造力的重要保障,肩负着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,其体育产业高度发展的背后都有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。自2014年国务院发布《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(以下简称国发46号文)以来,我国体育市场发展迅速,与此同时也出现了许多乱象,需要进一步加强监管。以往我国的相关规章制度和政策对体育市场监管的关注度不够,《体育法》也仅在第44条对体育经营活动有所提及,规定“县级以上各级人民政府体育行政部门对以健身、竞技等体育活动为内容的经营活动,应当按照国家有关规定加强管理和监督”,这仅规定了管理和监督的主体,监管方式、监管对象、监管依据等均未明确。国务院的体育行政法规也少有涉及体育市场监管的内容。国家体育行政主管部门专门针对体育市场管理的政策少、层级低、规定较为笼统、执行力不强。很多政策大多散落于其他政策之中,没有形成系统和统一的监管体系。

上海在优化体育营商环境、体育市场监管方面作出努力,是全国最早试行文化综合执法体制的城市,并率先将体育执法纳入文化综合执法范围。2004年《上海市文化领域相对集中行政处罚权办



法》规定了上海市文旅局执法总队是市人民政府直属的行政执法机构,主管全市文化领域综合执法工作,集中行使文化领域行政处罚权。参照《中华人民共和国公务员法》,上海市文旅局执法总队是副厅局级财政全额拨款事业单位,各区文化市场行政执法大队为副处级事业单位,在区政府领导下行使文化领域内相对集中的行政处罚权,接受总队的业务指导和监督。在体育市场监管方面,上海虽然走在了全国前列,但面对体育市场中的诸多新问题、新矛盾、新纠纷,没有足够的法律法规能够适用和调整,造成了监管难的局面。特别是在实际操作中出现的执法权和处罚权分离问题、监管中行业标准不统一以及缺失等问题,影响了监管效果和营商环境的营造。由于体育行业标准制定的基础差,而且存在行业标准庞杂、制定程序的规范性要求高、技术性强等问题,从调研情况看,体育行业标准的制定也将是一个难度极高的任务。因此,加强体育市场监管,完善相关法规,形成系统的体育市场规则体系,以营造良好的体育营商环境,将是实现上海建设全球著名体育城市第一阶段目标,“十四五”期间体育发展任务所面临的又一重大挑战。

4 上海全球著名体育城市建设及“十四五”体育法治发展要义

建成全球著名体育城市是上海体育领域未来30年的主要任务,其中“十四五”期间是完成第一阶段目标任务,也是上海体育法治建设的关键窗口期,必须夯实上海建设全球著名体育城市的法治基础,通过完善立法、严格执法,加快服务型体育政府建设,加快建立体育纠纷解决机制等措施为全球著名体育城市的建设提供保障,为我国城市体育发展树立上海榜样。

4.1 完善上海体育法规建设

依法治体是特色社会主义体育治理体系建设及提升体育治理能力的根本方略,建立完善的体育法规体系是依法治体的基础条件,要落实《纲要》,打造“一城一都四中心”离不开法规政策的支持和匡正,虽然上海体育法规体系在全国处于中上水平,但与建设全球著名体育城市的要求相较还有较大差距,作为全国体育城市建设的先行者,形成一流的具有上海特色的体育法规体系实属应然。应结合长三角一体化建设的国家战略,加强长三角地区的协调融合,努力打造不仅符合上海气质和品格的体育法治体系,还应达到在长三角地区可复制、推广的更高水准。当下的我国立法资源紧缺是不争的事实,上海应

利用建设全球著名体育城市的机遇,勇于成为体育地方立法的引路者。在为《体育法》的修改贡献上海力量的同时,力争“十四五”期间出台《上海市体育市场管理条例》《上海市体育产业促进条例》。

4.1.1 加快制定《上海市体育市场管理条例》

没有规范的市场,体育产业发展将受到严重阻碍。如今,体育市场乱象已经被社会所诟病,严重影响了体育市场秩序,制约了体育市场发展,亟需出台体育市场管理法规。国家体育总局也非常重视体育市场管理工作,在政策法规司印发的《国家体育总局2020年度法规、规章和规范性文件制定计划》中,就将起草《体育市场管理条例》列入重要工作,这对于上海制定体育市场规范文件是一个很好的契机。上海可以根据《体育法》以及即将发布的《体育市场管理条例》,以从事体育市场经营活动必须遵守宪法和相关法律法规,坚持社会效益为首、社会效益和经济效益相统一为基本方针,并以坚持统一开放,公平竞争,鼓励和支持公民、法人和其他组织从事体育市场活动为基本理念,制定《上海市体育市场管理条例》,目的在于保护体育市场经营者和消费者的合法权益,建立良好的体育市场秩序,确保体育市场的健康、稳定、可持续发展,提升体育治理体系和治理能力的现代化水平。在调研中,有专家和民众曾提出要对健身业预付费问题借鉴电商采取7天无理由退款的冷静期制度,笔者认为值得进一步论证后列入条例。

4.1.2 加快出台《上海市体育产业促进条例》

调研了解,上海已经起草了《上海市体育产业促进条例》,只是迟迟未能发布。笔者认为体育产业作为全球著名体育城市建设核心标准,有着举足轻重的作用,而且体育产业较其他行业具有一定的特殊性,应尽早出台该条例。2014年国发46号文中便提出:2025年体育产业总规模要超过5万亿元。在英国、德国、法国、美国等发达国家,体育产业已成为支柱性产业。近年来上海体育产业发展迅猛,但应看到差距,主要有两方面:一是上海的体育产业结构仍需要优化,主要体现在体育服务行业发展不够均衡,体育中介服务、体育场馆服务等需要加强;二是体育产业规模较小,在上海出台的《关于加快本市体育产业创新发展的若干意见》中提到,关于上海体育产业规模计划在2025年达到4000亿元左右^[11],目前上海的体育产业规模仅为1780亿,而截至2018年,福建、江苏的体育产业规模已超过4000亿^[12-13]。面对如此形势,要想弯道超车仅凭市场的自我调节必然难以实现,市政府应迅速制定相关促进条例来加速



上海体育产业的发展是必然选择。制定《上海市体育产业促进条例》应以满足人民日益增长的美好生活需要为出发点和落脚点,围绕建设全球著名体育城市的战略目标,坚持以开放促改革、以改革促发展,对标国际、争创一流,市场主导、政策引导、协同联动、融合发展为基本原则,推进体育产业发展,以利打造“一城一都四中心”。建议《上海市体育产业促进条例》应将国有体育资产的所有权和经营权分离、运动员产权等问题作为重要突破口,为体育产业发展注入源头活水。

4.1.3 积极助推《体育法》修改

《体育法》的修改工作是我国体育法治建设的一件大事,上海必须发挥自己的积极作用,助推修法工作的顺利进行。目前,上海有一批专家参与了《体育法》修改工作,正在贡献上海力量,翘首以盼《体育法》修改案能够早日顺利通过。从目前《体育法》的修改内容看,体育产业、体育纠纷解决、体育社会组织自我治理、体育法律责任等将是重点和难点,也可能是亮点。上海在这几个领域都有高水准的人才和实践经验,可以贡献上海智慧。作为体育强市的上海,更应该结合全球著名体育城市建设,为《体育法》修改案通过后的配套政策法规出台做前期准备,出台体育赛事举办规范指南、“四个中心”建设标准、体育社会组织内部治理指南、体育行业系列标准等,力求使法律法规落到实处,增强可操作性,补齐体育执法短板。

4.2 形成具有上海特色的体育执法协调机制

体育执法权与处罚权分离是我国体育执法质量和效率低的直接原因,上海应迅速研制体育执法协调机制,以妥善处理执法权和处罚权的衔接以及部门间的协调联动。可考虑以下具体措施:一要利用“互联网+政务服务”“一网通办”等平台,消除部门间的信息壁垒,执法权和处罚权的分离难免会使部门间对信息的掌握存在延迟或缺漏,上海作为中国互联网资源最为丰富的城市之一,利用好互联网平台实现实时信息共享将有效贯通信息墙,提升执法效率;二要尽快完善支撑综合执法的法规文件,确立综合执法队伍的地位,增加其权威性,规范其程序;三是为避免部门之间出现的职责交叉和相互推诿,要落实好“责任清单”和“权力清单”,利用清单制度厘清每个部门的职责边界,各部门严格按照清单上的事项,切实做到法无授权不可为、法定职责必须为;四要加强执法队伍建设,加大资金投入对执法人员定期培训,让有处罚权的人员同时掌握法律和体育知识。

4.3 推进政府体育职能转变,打造体育服务型政府

自改革开放以来,我国政府机构改革以五年一个周期的节奏不断推进,体育机制改革也取得了长足的发展,转变政府体育职能,厘清体育行政部门权力边界也是上海建设全球著名体育城市的重要举措。政府必须简政放权,将许可审批权转化为监管权,回归监管本位。坚持以人民为中心,完善公共体育服务,做到政府保基本,即政府主要负责社会体育指导服务,以及公共体育设施低价向公众开放服务,促进人人运动、人人健康的活力之城建设。“十四五”期间,上海体育法治建设应进一步深化体育体制机制改革和体育部门的职能转变,细化体育领域的权力清单、责任清单、公共服务事项清单、“互联网+”清单,重点解决“互联网+政务服务”模式运用不够以及监督和问责机制不健全等问题。

决策是行政权力运行的起点,规范决策行为特别是重大决策行为,是规范行政权力的重点,也是法治政府建设的重点。为规范重大行政决策程序、提高决策质量和效率、明确决策责任,2019年国务院发布了《重大行政决策程序暂行条例》,将坚持科学决策、民主决策和依法决策视为一条红线。上海“十四五”期间体育法治建设应以健全体育事业发展中的科学、民主、依法决策机制奉为圭臬,进一步规范重大行政决策程序、提高决策质量与效率、明确决策责任。

4.4 激发上海体育社会组织活力,推进体育社会组织法治化

体育社会组织是体育强国建设中的重要力量,体育赛事的举办也是上海建设全球著名体育城市的重要内容之一。然而受举国体制的影响,体育社会组织活力不足,使得体育社会组织对办赛主体指导服务欠缺^[4],从而制约着上海体育赛事的发展。为了解决此问题,近年来国家一直将“简政放权”作为改革重点,实行“管办分离”,努力激活市场并且取得了一些效果,但距离发展目标仍存在差距。为此应做到以下几点:一是加快政府职能转变。在现代体育治理体系中,单靠政府治理或单靠体育市场自我调节都无法从根本上解决目前体育市场出现的问题,需要政府与市场的通力协调合作,实现体育善治。主要方式是明确政府体育部门对于社会组织不是领导管理的关系,而应运用柔性、间接、嵌入式监督,引导体育社会组织自我治理;限制和缩小政府体育职能,采用立法方式使政府权力制度化、法治化,减少不必要的行



政干预以及越位行为,促使体育社会组织充分展现活力;二是严格依法监督管理,在激发体育社会组织活力的同时为了避免出现失序情况,还应完善行政执法制度,依法查处体育社会组织在活动中的违法违规行爲,利用好“黑名单”和“红名单”制度,在释放社会组织活力的同时引导其法治化,推动上海建设世界一流的国际体育赛事之都。

4.5 建立体育纠纷解决机构

第三方体育纠纷解决机制建设是我国体育法治体系建设的空白点,而未来5年的中国体育将会快速发展,建立体育纠纷解决机制的重要性已无需多言。如何推进体育纠纷解决机制的建立是目前的重点,加快《体育法》的修订,将体育纠纷解决机制设专章规定是一条可行之路,但是《体育法》属于法律层面,法律的修改需要时间,而现实存在的问题亟待解决。为此,还需要另辟蹊径,在“十四五”期间积极作为,整合全国体育法律人才资源,有效利用国际体育仲裁院上海听证中心及其他仲裁机构资源,适时启动体育纠纷调解机构建设,为我国体育纠纷解决机制建设探索路径。

4.6 培养高素质法治人才,加强体育执法队伍建设

人是改革发展的决定性因素。习近平总书记提出,全面推进依法治国是一项长期而又重大的历史任务,要坚持中国特色社会主义法治道路,坚持以马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论为指导,立德树人,德法兼修,培养大批高素质法治人才。在体育法治体系中,高素质的体育法治人才是实现依法治体的基础。调研发现,无论是国家层面还是上海,体育法治人才都非常短缺,体育法人才的数量和质量远远赶不上体育法治发展的需求,尚未形成体育法律人才培养模式。在“十四五”期间,上海应在人才培养方面做好两方面工作:一是建立体育法治高端人才库,以敢为人先的创新精神,加速推进上海“体育法治高端智库”“体育法律实务人才库”“反兴奋剂专家库”等体育法治人才库建设;二是积极支持政法院校与体育院校联合培养体育法治人才。体育法学属于法学与体育学的交叉学科,上海应尽早着手,整合资源,协调上海的体育院校和政法院校,形成联合培养体育法律人才的机制,建设上海本科、硕士、博士一体化的体育法学人才培养体系,建立上海体育法治人才培养基地,培养出更多高水平的体育法治人才,为打造辐射全球的体育资源配置中心添砖加瓦。

4.7 健全反兴奋剂制度

兴奋剂不仅破坏体育赛事的公平性,还严重损害运动员的身心健康,因此,当前无论是国际还是国内对兴奋剂都是“零容忍”。我国更是于2019年11月18日,由中华人民共和国最高人民法院发布《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》,将兴奋剂正式纳入我国刑法的规制范围,可见目前我国对于反兴奋剂问题的重视。上海在建设全球著名体育城市的过程中,随着赛事数量的增加和规模的扩大,必然会涉及相关赛事的反兴奋剂问题,全球著名体育城市建设也离不开反兴奋剂制度的完善。为助力上海建设全球著名体育城市,上海应在“十四五”期间将反兴奋剂作为体育法治重点工作之一,加强反兴奋剂教育培训,理顺体制机制,完善规章制度,建立反兴奋剂工作网络,保障体育竞赛的公平,加强对运动员权利的保护,将2021版《世界反兴奋剂条例》以及《反兴奋剂运动员权利规则》的最新内容进行及时的立法转化,接轨国际规则,注重程序机制,不断提升对运动员权利保护的水平和质量。培养具有高素质、高水平的反兴奋剂人才,可充分利用上海现有反兴奋剂机构及人才资源,勇当我国反兴奋剂纠纷解决的探路者。

4.8 弘扬体育法治文化,形成良好的体育法治文化氛围

良好的体育法治环境有利于体育法治的发展。上海应大力开展体育法治文化宣传教育,加强普法宣传,利用上海地理优势和丰富的资源,借助现代新媒体等手段进行多元多样化的宣传,跟随时代的脚步创新普法方式,让体育从业人员能做到知法而守法;政府也应鼓励上海市法学会等组织多开展体育法学交流,鼓励学者共同探讨、共同进步,促进体育法治的发展,将上海建设成为更具全球影响力的体育法治中心。

5 结语

上海建设全球著名体育城市已经取得了一些成就,但要落实《纲要》,高质量、快速地完成全球著名体育城市的建设目标,体育法治保障仍是其短板所在。目前,即将进入“十四五”这一新时期,未来五年的上海体育必将迅猛发展,但唯有将法治融进体育,以完善的法规体系为基础、高效的法治实施体系为中心、严密的法治监督体系为校准仪,转变政府职能激发市场活力,建立体育纠纷解决机制,加强体育法治人才培养,才能妥善应对发展中的新问题,保障发展的可持续性。建设之路任重而道远,路漫漫其修



远兮,加强法治与体育的融合,才能创造上海体育新奇迹,以先行者的担当做好中国体育发展的排头兵。

参考文献:

- [1] Cohen R. B. Multinational corporations, and urban hierarchy in urbanization and urban planning in capitalist society[M]. London: Methuen, 1981: 287-315.
- [2] Sassen S. The global city: New York, London and Tokyo[M]. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- [3] 美国体育城市评价标准[EB/OL]. [2020-11-30]. <http://www.sportingnews.com>.
- [4] 世界顶级体育城市评价标[EB/OL]. [2020-11-30]. <http://www.sportbusines.com/awards/usc/2010>.
- [5] 邱雪. 体育强国指标体系的创建[J]. 中国体育科技, 2010, 46(01): 10-14.
- [6] 齐立斌. “体育强国”战略内涵及评价指标体系的研究[J]. 南京体育学院学报(社会科学版), 2010, 24(01): 73-76.
- [7] 陈林华, 王跃, 李荣日. 国际体育城市评价指标体系的构建研究[J]. 体育科学, 2014, 34(06): 34-41.
- [8] 许月云. 体育城市形成与发展的逻辑路径与构建维度[J]. 泉州师范学院学报, 2012, 30(04): 67-73.
- [9] 司法部政府网. 学习习近平总书记在中央全面依法治

国委员会第一次会议上重要讲话精神专家座谈会发言摘编[EB/OL]. (2018-09-08)[2020-11-30]. http://www.moj.gov.cn/news/content/2018-09/08/zlk_39576.html.

- [10] 上海市体育局. 上海市体育局关于印发《上海市体育局系统“谁执法谁普法”普法责任清单》的通知[EB/OL]. (2018-08-22)[2020-11-30]. <http://tyj.sh.gov.cn/glywxx/20180822/0027-65783.html>.
- [11] 上海市人民政府办公厅. 上海市人民政府印发《关于加快本市体育产业创新发展的若干意见》的通知[EB/OL]. (2018-11-13)[2020-11-30]. <http://www.sport.org.cn/search/system/dfxfg/shs/2018/1113/193305.html>.
- [12] 证券时报网. 2018年江苏体育产业总规模预估4000亿元[EB/OL]. (2019-03-29)[2020-11-30]. <http://finance.sina.com.cn/roll/2019-03-29/doc-ihxncvvh6637364.shtml>.
- [13] 2018年我省体育产业总产值占全省GDP比重4.17% [EB/OL]. (2019-12-26)[2020-11-30]. https://www.sohu.com/a/363020950_284176.
- [14] 李崑, 李刚, 黄海燕. 全球体育城市视域下上海体育赛事体系构建战略[J]. 上海体育学院学报, 2020, 44(03): 17-26.

(责任编辑:晏慧)

(上接第42页)

——伦敦、东京、巴黎、纽约、洛杉矶,海派体育文化的影响力有待进一步提升,全球更具影响的体育文化中心建设依旧任重而道远。新时代上海必须要坚定体育文化自信,推动城市体育文化的繁荣发展,为建设全球著名体育城市提供源源不竭的精神动力,让体育真正成为人民城市重要的文化符号和城市品牌。

参考文献:

- [1] 习近平在上海: 16字概括上海城市精神[N]. 解放日报, 2017-09-27.
- [2] 江凌. 上海大世界的文化品牌建设质量提升路径探析[J]. 经济与社会发展, 2018, 16(06): 76-81.
- [3] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 长江三角洲区域一体化发展规划纲要[Z]. 2019-12-01.
- [4] 建设人民城市, 需要怎样的上海体育[N]. 解放日报, 2020-11-06.
- [5] 上海市人民政府办公厅. 上海市体育改革发展“十三五”规划[Z]. 2016-11-04.
- [6] 上海市委办公厅. 中共上海市委关于深入贯彻落实“人民城市人民建, 人民城市为人民”重要理念, 谱写新时代人民城市新篇章的意见[Z]. 2020-06-24.

- [7] 国务院办公厅. 体育强国建设纲要[Z]. 2019-08-10.
- [8] 上海市人民政府办公厅. 上海全球著名体育城市建设纲要[Z]. 2020-10-17.
- [9] 平萍. 体育文化, 上海的文化符号和城市印记[N]. 中国体育报, 2015-01-13.
- [10] 倪京帅. 百年记忆: 1849-1949年间上海美国侨民的体育生活[J]. 体育科研, 2016, 37(03): 23-27.
- [11] 王宏江, 倪京帅. 都市文化视域下的海派体育文化研究[J]. 上海体育学院学报, 2016, 40(02): 84-89.
- [12] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见[Z]. 2017-01-25.
- [13] 杨国庆. 从文化缺失到文化自觉: 中国竞技运动项目文化建设的突围[J]. 武汉体育学院学报, 2019, 53(10): 5-11.
- [14] 上海市围棋协会. 2019“一带一路”嘉定杯上海友好城市象棋邀请赛开幕[EB/OL]. (2019-05-22)[2020-12-06]. https://www.sohu.com/a/315643204_495641.
- [15] 上海发布《2019年上海市全民健身发展报告》[N]. 中国体育报, 2020-10-04.
- [16] 体育总局, 教育部. 关于印发深化体教融合, 促进青少年健康发展意见的通知[Z]. 2020-08-31.

(责任编辑:晏慧)