

文章编号:1000-5471(2011)02-0129-05

论我国体育法的完善^①

张莉斌, 禹竹蕊

四川警察学院, 四川 泸州 646000

摘要: 1995 年出台的《中华人民共和国体育法》, 受当时政治、经济影响, 有诸多不足之处. 2008 年北京奥运会成功举办后, 我国体育事业迎来了新的发展. 只有注重体育法及其外延的紧密结合, 加强《中华人民共和国体育法》的配套立法, 同时将立法重心从竞技体育转向全民健身, 改革体育人才培养模式, 加大体育无形资产法律保护的力度, 细化体育行政执法规范, 注重体育复合人才的培养, 才能切实有效地完善我国现行体育法, 保障我国体育事业持续健康发展.

关键词: 中华人民共和国体育法; 不足; 完善

中图分类号: D912.16

文献标志码: A

1995 年颁布实施的《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)填补了我国在体育领域的立法空白, 标志着中国体育事业开始进入依法行政、依法治体的新阶段. 这部法涵盖范围较大, 附带政治和教育等立法目的, 但受当时我国政治和经济影响, 有很多不足之处.

1 我国现行体育法的主要不足

1.1 体育法缺乏相应的配套立法, 缺乏可操作性和实施性

在国外, 日本的《体育振兴法》虽然仅提到使体育馆、游泳池和其他政令规定的体育设施(包括体育设备)达到政令所规定的基准, 但《城市规划法》、《城市公园法》和《学校设施设备指针》等法律中都有关于体育设施规格和数量的详细规定. 另外, 《体育协会法律行为》、《日本奥林匹克委员会法律行为》等体育法规、《日本体育法学会年报》等都对体育法进行了有效的补充, 对体育法体系的构建具有重要意义^[1]. 但我国体育法的规定过于原则, 且体育竞技法规、体育仲裁法等配套法规迟迟没有出台, 导致体育法的可操作性不强. 同时, 根据《现行体育法规汇编》和《中华人民共和国体育法规汇编》的统计, 我国现行的体育法律、法规多达 300 多件, 绝对数量虽然可观, 但大多数是一些规范性不够强的法规性文件^[2]. 国务院制定的体育行政法规中, 只有《反兴奋剂条例》、《公共文化体育设施条例》、《奥林匹克标志保护条例》、《学校体育工作条例》等 4 个条例具有可实施性.

1.1.1 缺乏体育资源配置和体育产业的相关规定

体育产业作为新兴产业, 对一个国家的国民经济增长起到直接和间接的作用. 不少国家的体育法对于体育公司、体育俱乐部、体育协会、体育联盟以及体育用品用具等其他体育实体, 都有明确的规定. 而我国体育市场的产业化起步较晚, 《体育法》缺乏这方面的规定, 目前主要靠企业、工商、税务等相关法规进行管理, 这很不利于体育产业发展. 相关统计显示, 我国体育产业年产值占 GDP 比重还不到 1%, 而美国为 11%, 我国的体育产业与欧美发达国家有近 10 倍的差距^[3]. 应该承认, 我国体育法缺乏体育资源配置和体

① 收稿日期: 2010-06-12

作者简介: 张莉斌(1970-), 男, 四川泸州人, 副教授, 主要从事警察体育和警务战术的教学研究.

通信作者: 禹竹蕊, 副教授, 主要从事行政法的教学研究.

育产业的相关规定,不能有效指导实践,是造成这种差距的主要原因。

1.1.2 体育仲裁机制不健全

体育纠纷,一般涉及3类:体育活动的商业性纠纷,如赞助、广告、转播权引发的纠纷;体育组织与其成员之间的纠纷,如运动员合同和参赛资格等;有管理权的体育组织对其成员实行惩戒引发的纠纷,如兴奋剂服用认定和禁赛处罚等。体育纠纷的解决途径无非有三:由体育行会内部解决、由独立的仲裁机构裁决和由法院进行判决。美国、英国、加拿大、希腊、法国、日本、韩国等国的体育纠纷解决机制已经建立,包括调解、仲裁等解决方式,在实践中已经取得了相当的成就^[2]。《西班牙体育法》对“体育暴力事件的预防”、“体育惩戒”、“体育的庭外调解”等有关法规规定得很具体^{[4]132}。我国虽然有《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。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“另行规定”迟迟没有出台,致使我国始终没有建立公正、高效的体育仲裁机制,严重影响了体育运动事业的正常发展。

1.2 没有构建起促进全民健身的法律机制

我国体育法将体育分为竞技体育、社会体育(群众体育)和学校体育等三部分,而现行的法律法规和民众的关注焦点都侧重在竞技体育这一部分。政府和体育主管机构对竞技体育的过分关注,使群众体育成为视角盲点,不仅在资金投入上对群众体育产生了挤出效应,而且在认知上削弱了社会对群众体育的开发,违背了我国发展体育事业的根本原则^{[5]183}。实际上,很多国家制定体育法的目的虽然都有发展体育为国争光,但更重要的还是振兴国民体育,增强国民体质,培养健全的精神,形成健康的国民生活。如原联邦德国莱州体育法,从一般准则到体育和游戏及闲暇设施的规划、建造、资助和利用、对体育协会和俱乐部体育的促进等都做了具体规定^{[4]131}。但我国的体育法还没有围绕如何提高全民身体素质来构建一个合情合理的法律机制,对于人们在体育运动中的基本权利义务、全民健身怎么保障、政府怎样引导等具体问题都没有作出规定。全民健身制度建设相对滞后,法规体系尚不健全,影响和制约了全民健身事业的发展。

1.3 没有建立运动员保障体系

保障运动员的合法权益,是促进体育事业尤其是竞技体育可持续发展的主要因素,也是各国体育制度的应有之举。《捷克共和国保护和支体育法》明确规定:“职业体育是一种有定期训练、准备、比赛、联赛、运动会和对抗赛,并以体育成绩挑选参赛者的环境。它以职业运动员为一方,各类职业运动的经办人这样的法人或自然人为另一方签订的合同为基础,由合同保证职业运动员的收入和社会地位,其保护和各种保障至少不低于其他从事依赖性劳动的人员。”^{[4]131}但我国《体育法》并未专门规范运动员的退役安置,专业运动员的就业保障在有关社会保障法中也没能得到体现。

1.4 体育无形资产管理失范

体育无形资产是不具备实物形态,能被体育活动的主办者、组织者、参与者所控制,对某类体育产业的经营长期发挥作用且能带来经济效益的资源,如大型体育竞赛的冠名权、广告代理权及电视转播权、徽记、吉祥物等标志的专有权和特许经营权等。当今世界上发达国家的体育产业收入中,体育无形资产的收入占到60%~70%。以国际奥委会的无形资产发展情况为例,它从1985年起开始实施的TOP计划,在利用奥林匹克标志进行营销的过程中,1985—1998年的第1期收入为9700万美元,至2001年的第5期收入达到近6亿美元。此外,像出售电视转播权的特许权收入也从1980年第22届奥运会的1.01亿美元,迅速增长到2008年北京奥运会预计的16.7亿美元。现在国际奥委会的各项收入中,属于无形资产的收入已经达到89%^[6]。

随着我国体育事业尤其是竞技体育的发展,对体育无形资产的开发利用,已在体育实践中呈现出强劲的态势和可观的收益。但是,我国体育无形资产的立法和实践工作还处于相对薄弱的环节,泄密、滥用和侵权事件屡有发生。仅靠《体育法》第35条的规定:“在中国境内举办的重大体育比赛,其名称、徽记、旗帜及吉祥物等标志按照国家有关规定予以保护”,显然已经不能适应日益复杂的体育事业发展的需要。

1.5 没有细化体育行政执法的相关规定

体育行政执法是指县级以上体育行政部门或同级人民政府授权的机构,以及受委托的机构或组织,依据体育法律、法规和规章的规定,按照法定权限和程序实施的具体行政行为,体育行政执法是一个细致而

具体的工作,相应法律依据必须健全。如西班牙的体育法专门设立了“体育惩戒”一章,对观众、运动员、体育官员等主体的各种违法行为进行了详细的列举,包括扰乱体育活动秩序的行为、各种徇私舞弊行为、滥用职权行为等,并针对具体行为规定了具体的惩戒手段,包括警告、暂时取消资格、解职、罚款等,该法对处罚的期限或数额也做了详细的规定^[1]。而我国《体育法》对体育活动中行政相对人的权利义务未做详尽的规定,行政执法没有相对固定的硬性标准,执法随意性大,甚至会导致行政权滥用。此外,我国体育法中还缺少行政救济的相关内容,使得相对人的合法权益受到具体行政行为侵害时,不能通过行政复议、行政诉讼和行政赔偿获得救济,合法权益得不到应有保障。

2 完善我国体育法的建议

2.1 注重体育法与其外延的紧密结合

有学者认为,体育法已经是一个独立的法律部门,它有着自己独特的一套原则和规则体系,这一体系是其他法律部门所没有或不能涵盖的。也有学者认为,体育法还不是一独立的部门法,现在还不存在一门可以叫做体育法的法律部门,存在的只是其他法律部门在体育领域的适用^[7]⁷⁶。但毫无疑问的是,体育法是一个规制体育行为和解决体育纠纷的、松散但已日趋联系紧密的规则集合体,该集合体跨越了许多我们所熟知的法律部门的界限。体育法的外延应是极其宏大的一个体系,大概可以包括:体育组织自身在法律上的性质和地位、体育组织所制定的规则的性质和地位、体育与合同法、体育与刑法、体育与侵权法、体育与税法、体育与财产法、体育与教育法等等^[7]⁷⁴。实践证明,体育领域的诸多问题都不能单纯依靠体育法来解决,这就要求我们对于合同法、侵权法、劳动法、刑法和知识产权保护法等法律规范在体育领域的适用给予高度关注。例如,在实践中除了依据体育法,还要严格执行劳动法与合同法,才能更为合法合理地明确俱乐部和运动员在合同中的权利义务。

2.2 加强《中华人民共和国体育法》的配套立法

2.2.1 补充规定体育资源配置和体育产业的内容

20世纪90年代以来,中国体育资源配置和体育产业得到了很大发展,对中国经济的发展发挥了积极作用。随着市场经济的建立,实现体育产业优化和资源合理配置已成为我国体育事业的目标之一。《中共中央、国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》专门指出:“体育行政部门要把工作重点转移到贯彻国家方针、政策,研究制定体育行业政策和发展规划,依法加强行业管理和提供服务上来。”^[8]这就要求我们必须围绕《体育法》确立的精神和原则,对诸如体育产业,体育市场与经营管理、体育经纪人、体育彩票等体育法制薄弱方面进行补充和完善,使之更具可操作性,以期体育产业增加值占GDP比重能够明显提高,成为拉动内需、促进就业、推动经济增长的新亮点。

2.2.2 尽快建立并完善我国的体育仲裁制度

及时有效地解决各种体育纠纷,有利于争端的平息和化解,也有利于体育工作局面的稳定、体育事业的健康发展和体育管理的法制化进程。我们必须改变过去主要靠行政裁决的处理方式,开辟多样化的纠纷解决渠道,扩大对各种权利请求与救济的法律途径,可参照国际上先进的体育立法,将体育纠纷的解决机制设计为3种可供选择的方式:体育仲裁、体育调解和体育诉讼。结合我国实际,加强有关体育仲裁理论和立法的研究,尽快建立起具有中国特色并纳入国家仲裁法律体系的体育仲裁制度,将其发展为首选的体育争端解决方式。

2.2.3 加强运动队伍和体育竞赛管理立法

随着越来越多的运动项目从传统的运动队转化为俱乐部制,我们还要加快和加强运动队伍和体育竞赛管理立法。尤其要加快竞技体育法的立法、体育设施建设和保护的立法、体育经营与市场管理的立法等。

2.3 立法重心应从竞技体育转向全民健身

随着生活质量的提高,民众越来越重视健康。从常识与经验可知,以运动项目为手段来提高身体素质,采用运动训练的方式无疑是最优的选择^[8]²²⁵。国家体育总局局长刘鹏在接受记者采访时说:“别看我们全民健身势头很热,其实广大人民群众主动健身的意识还是不强,主动健身人口占28.2%,这个数字和发达国家相比比较低。”^[9]面对民众日渐高涨的参与体育的积极性,政府必然要将体育发展的重心从竞技体育转向

群众体育、从体育运动转向体育文化。继2009年9月颁布《全民健身条例》之后,体育立法应尽快围绕提高全民身体素质来构建一个完善的法律体系。要强调群众体育的重要性,明确群众在体育运动中的基本权利和义务,突出体育在提高和增强人民身体素质方面的作用,强调以满足广大人民群众日益增长的体育文化需求为体育事业的出发点,强调体育文化的传承和体育精神的弘扬。

2.4 改革体育人才培养模式

实践证明,要想保障专业运动员退役后的相关权利,必须改革我国现有的体育人才培养模式。最近有学者提出利用“三元模式”来培养我国的竞技人才,即把计划经济时期的一元人才培养模式转变为学校化、职业化、专业化三元培养模式^{[10]40}。这是不错的构想。

前国际奥委会主席萨马兰奇曾指出,21世纪世界各大洲竞技体育走学院化之路将成为发展的总趋势^{[11]401}。学校集中了教育、科研、场地设施、人力等优势资源,学校培养竞技体育人才是大势所趋,可以解决运动员综合素质不高、后继发展与生存等诸多问题。同时,职业体育是体育社会化的具体形式,其发展将大幅度提高职业体育竞技水平,同时提高职业运动员的待遇,运动员用待遇的一部分购买保险,可为今后的生活提供保障。而专业体育是中国特色的竞技人才培养模式,是前两者的有益补充,可以培养体育精英。运动员退役后可以进入体育学院学习,毕业后从事教练员、体育教师、社会体育工作者等专业体育工作^{[10]41}。要尽快建立专用于专业运动员失业保险的“退役基金”,并做到“退役基金”的筹集、征收和使用制度化、法律化,还要建立运动员转业培训制度。体育部门、教育部门应加强合作,开辟教与训结合的新途径,从根本上解决退役运动员就业安置问题。另一方面要积极创造条件,出台更加合理的政策,鼓励和促进退役运动员接受再教育,提高自身素养。

2.5 加大体育无形资产法律保护的力度

完善体育无形资产方面的立法,对推进体育产业发展、促进和谐体育都有着重要的意义。

正如前文所述,体育领域的许多问题不能单纯依靠体育法来解决,要实现体育无形资产的法律保护,必须通过实施与执行相关法律法规来加以保障。例如对于体育比赛电视转播权,除了要注重依据《民法通则》、《著作权法》、《合同法》和《刑法》对其进行普遍约束和保护外,还可以依据《反不正当竞争法》和《价格法》对采用招标投标方式转让体育比赛电视转播权的行为进行规范。同时,还要尽快实现与国际知识产权保护规则的对接,真正改变当前我国部分体育无形资产不能按国际惯例得到应有保护的状况。只有这样,才能将体育无形资产的保护纳入知识产权法的范围,使我国体育无形资产的开发做到有法可依,有章可循。

2.6 细化体育行政执法规范

随着社会主义市场经济的确立,我国体育管理体制改革也在不断深化,逐步形成了国家管理与社会管理相结合的“结合型管理体制”,体育社团、组织的自主权日渐扩大。这就要求我们在体育立法中要注重对体育社团、组织设立规则;进一步明确体育行政部门的执法地位、执法权限和执法程序;明确体育行政执法检查、体育行政许可、体育行政处罚、体育行政奖励的各项规定;明确相对人的权利义务;建立和完善体育行政复议和行政诉讼制度。

2.7 注重体育复合人才的培养

不可否认,体育的专业属性决定了体育立法的艰难。由于学科交融不够,国内既懂体育又懂法律的人才奇缺,在一定程度上造成体育法制建设进程缓慢。人才的培养,决定了体育事业的发展后劲,也决定了体育的竞争力,各级体育部门要牢固树立人才资源是第一资源的观念,大力培养一批既懂法律、又懂体育的复合型体育人才,只有这样,中国的体育立法才可能早日完善,体育事业才可能持续健康发展。

3 结 语

2008年北京奥运会的成功举办,标志着我国体育事业迈上了一个崭新的台阶。国人关注体育、参与运动的热情空前高涨。同时,学界关于完善现行体育法的呼声也越来越高,虽然这个话题已是“老生常谈”,却在新的历史时期有了新的认识和观点,我们理应顺应潮流,借鉴国外先进经验,加强体育法制建设,完善我国体育立法,深化体育改革。

参考文献:

- [1] 周国戈. 论国外体育法立法趋势及对我国的借鉴 [EB/OL]. (2007-06-03)[2010-04-15]http://ty.dgjyw.com/ShowArticle.asp?ArticleID=970.
- [2] 湘潭大学法学院体育法学研究中心. 体育法学研究中心研究方向 [EB/OL]. (2008-04-30)[2010-05-05]http://law.xtu.edu.cn/law/plus/view.php?aid=519.
- [3] 刘晓凯. “管办不分”的管理体制制约了体育产业发展 [EB/OL]. (2010-03-04)[2010-05-16]http://www.chinanews.com.cn/cj/cj-cyzh/news/2010/03-04/2150947.shtml.
- [4] 姜仁屏, 李江. 中外体育法规比较研究及完善我国体育法规建设的对策 [J]. 南京体育学院学报, 2000(6): 131.
- [5] 刘芳. 中国第29届奥运奖牌与竞技体育发展研究 [J]. 西南师范大学学报: 自然科学版, 2009(2): 183.
- [6] 张生理. 体育无形资产研究 [EB/OL]. (2006-11-16)[2010-03-20]http://www.sport.gov.cn/n16/n1152/n2523/n377568/n377613/n377748/390643.html.
- [7] 郭树理, 青山. 普通法系国家体育法学研究的基本框架——对若干体育法学著作的考察 [J]. 体育科学, 2006(12): 74.
- [8] 钟卫刚. 竞技体育教材化之思考 [J]. 西南师范大学学报: 自然科学版, 2009(4): 225.
- [9] 孔宁, 刘鹏. 全民健身条例使全民健身有了法律保障 [EB/OL]. (2009-09-08)[2010-02-05]http://sports.qq.com/a/20090908/000563.htm.
- [10] 陈彦志, 孙晓庆. 奥运会后我国竞技人才培养“三元模式”构建的研究 [J]. 吉林体育学院学报, 2009(6): 40.
- [11] 杨绛梅. 自由教育理念与职业体育价值观的互动与融合——美国竞技体育人才培养模式的文化基因 [J]. 北京体育大学学报, 2004(1): 101.

On the Perfecting of the Law of the PRC on Physical Culture and Sports

ZHANG Li-bin, YU Zhu-ruì

Sichuan Police College, Sichuan Luzhou 646000, China

Abstract: The Law of the PRC on Physical Culture and Sports established in 1995 has many shortcomings because of the political and economic influence at that time. There was a new development in China's sports industry after the 2008 Beijing Olympic Games. Only to focus on sports law and the extension of the close combination, to strengthen the supporting legislation of the Law of the PRC on Physical Culture and Sports, and also to change the legislative center from athletic sports to national physical fitness, to reform athletic talent's raise pattern, to increase the intensity of law protection on sports intangible assets, to detail sports administrative execution and aim at calculating sports comprehensive talents, can The Law of the PRC on Physical Culture and Sports in China be effectively perfected, and ensure the sustainable and healthy development of sports.

Key words: The Law of the PRC on Physical Culture and Sports; shortcomings; perfect

责任编辑 汤振金