

原创成果

中国体育法治建设的战略走向与完善路径

王家宏¹,王茜²,赵毅³,陈华荣⁴,郭树理³,熊璇子²,辜德宏⁵,姜熙⁶,张大志²

(1.苏州大学东吴智库,江苏苏州215006;2.苏州大学体育学院,江苏苏州215021;3.苏州大学王健法学院,江苏苏州215006;4.运城学院政法系,山西运城044011;5.湖南师范大学体育学院,湖南长沙410081;6.上海政法学院体育法治研究院,上海201701)

摘要:建设体育强国需要强大的法治保障、推进健康中国战略需要法治规范引导、全面依法治国应补齐体育法治短板、坚持在法治轨道上推进体育治理体系现代化构成了中国体育法治建设的战略背景。体育法治要服务于体育发展战略大局、体育法治要为体育深化改革保驾护航、体育法治要与体育政策良性互动、体育法治要融入体育治理过程指引了中国体育法治建设的战略走向。在全民健身、学校体育、竞技体育、体育社会团体、体育产业等体育强国建设的重点领域,对法治的需求日益强烈,亟待补齐当前体育法治发展的短板。由此,应充分利用当前《体育法》修改契机,在外部充分接入社会主义法律体系,在内部充分完善体育法律规范体系,以重点领域为突破口,完善中国体育法治建设,为体育治理体系和治理能力现代化的实现提供制度支撑。

关键词:体育法治;体育治理;体育改革;体育政策;体育强国;《体育法》

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-5498(2022)01-0032-09 **DOI:** 10.16099/j.sus.2021.06.25.0003

在全面推进依法治国和建设体育强国背景下,新时代中国体育法治建设迎来重大战略机遇,呈现出体育政策与体育法治交融、法治理论与体育实践互动、奥运争光与全民健身并进的体育法治发展特点^[1]。然而,当下体育法治建设也面临着诸多挑战。体育领域纠纷多发,风险防范难度加大,因此,需要明确体育法治建设的战略走向与完善路径。在全民健身、学校体育、竞技体育、体育社会团体、体育产业等体育强国建设的重点领域,对法治的需求日益强烈,亟待补齐当前体育法治发展的短板,为体育治理体系和治理能力现代化的实现提供制度支撑。由此,本文基于当下中国体育法治建设的战略背景,提炼中国体育法治建设的战略走向,以全民健身、学校体育、竞技体育、体育社会团体、体育产业5个重点领域为分析对象,基于其中具体的法治问题提出相应的完善路径。

1 中国体育法治建设的战略背景

1.1 建设体育强国需要强大的法治保障

体育强国建设是一个长期复杂的系统工程,不仅需要各级各类管理主体、市场主体、社会主体的协同联动,亦需要法治的强力保障。《体育强国建设纲要》强调落实全民健身国家战略,加强学校体育工作,提升竞技体育综合实力,加大体育社会团体改革,加快发展体育产业,这些战略任务无一例外需要法治的促进与推动。同时,体育法治本身也是体育强国建设的重要内容。从国外的经验看,西方发达国家对体育法治的重视在促进各国体育强国建设上发挥了重要作用。美国的《泰德·斯蒂文斯奥林匹克和业余体育法》为美国在竞技体育(athletic sports)、大众体育(sports for all)和体育产业领域的齐头并进提供了重要机制保障。日本2011年颁布的《体育基本法》对1961年《体育振兴

收稿日期:2021-06-25;修回日期:2021-10-26

基金项目:国家社会科学基金重大项目(16ZDA225)

第一作者简介:王家宏(ORCID:0000-0003-0151-7215),男,江苏苏州人,苏州大学东吴智库首席专家,教授,博士生导师;研究方向:体育法学, E-mail:jhwang@suda.edu.cn

通信作者简介:王茜(ORCID:0000-0002-8296-5353),女,河南郑州人,苏州大学博士研究生;研究方向:体育法学, E-mail:754750307@qq.com

法》进行全面修改,实现了日本竞技体育和大众体育的共同繁荣,在奥运会上屡创佳绩。欧盟的体育执法和司法机制日益健全,为体育产业迅猛发展和市场竞争提供了可持续的制度保障。因此,法治建设不仅是体育强国建设的应有之义,也从一个侧面代表和反映了体育强国建设的水平,建设体育强国必须大力加强体育法治建设。

1.2 推进健康中国战略需要法治规范引导

随着经济发展和人民生活水平的提高,健康水平已经逐步成为衡量国民幸福度的重要指标。国民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志,而最经济有效的健康策略体现于对健康问题的干预与预防^[2]。健康中国战略需要从社会的全面健康出发,对影响国民和社会健康的主要因素尽早采取有效的干预措施。体育所蕴含的健康、教育、文化功能贯穿于人的全生命周期,是预防和干预人体生命健康的重要因素。因此,推动全民参与体育锻炼,发挥体育对国民健康的促进作用尤为重要。发挥体育的多元功能,推进健康中国战略,同样需要在法治社会环境、法律制度约束、法律治理引导下进行。中国的体育法治建设可以加速推进体教融合、体卫融合,规范落实健康中国战略,引导推动国民健康关口前移。

1.3 全面依法治国应补齐体育法治短板

法律是治国之重器,依法治国要求统筹推进法治国家、法治政府和法治社会的一体化建设。体育法治的建设与发展始终与体育改革的经验相伴随,与国家法治建设的推进相适应^[3]。改革开放以来,我国体育领域的法治建设从无到有,从“体育法制”走向“体育法治”,取得了巨大成就。然而需要意识到,在中国这样一个有着十几亿人口的大国发展体育事业、建设体育强国,具有较高的复杂性和艰巨性。当前体育法治建设还存在一些突出问题,在全民健身国家战略的推进、学校体育治理、运动员权利保障、体育社会团体改革、体育产业市场监管等方面还需要更多制度创新和法治支撑,其中既涉及如何在立法层面上构建更科学的体育法律规范体系的问题,也涉及如何在执法和司法层面更为准确实施、解释适用现有体育法律规范的问题。体育法治短板的补齐需要立足于中国本土的现实国情与体育实践,通过健全完善体育法治环境推动新时代体育强国建设。

1.4 坚持在法治轨道上推进体育治理体系现代化

“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”是国家全面深化改革的总目标,为国家体育事业全面深化改革指明了方向。体育治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,是我国体育深化改革、转型升级的突破口。坚持在法治轨道上推进国家体育治理体系现代化,是顺应国家全面深化改革、贯彻习近平法治思想的时代要求。在法治轨道上推进体育治理体系现代化,应准确把握我国体育实践道路发展的实际情况,抓住体育发展的本质及特殊性,依据《宪法》不断完善体育法律制度建设,加快形成完备的体育法律规范体系、高效的体育法治实施体系、严密的体育法治监督体系和有力的体育法治保障体系。只有不断强化法治意识,转变政府职能,实现体育工作有法可依、有法必依,才能在法治框架内有效促进体育领域多元主体的协同治理。

2 中国体育法治建设的战略走向

2.1 体育法治要服务于体育发展战略大局

在国家不同发展时期体育具有不同的历史任务和发展战略。在新中国成立初期体育曾服务于国家国防与形象建设,改革开放后体育又服务于社会经济文化发展^[4],新时代体育服务于在全面建成小康社会中群众日益增长的美好生活需求。近年来,国家通过出台《全民健身规划纲要》《国务院关于实施健康中国行动的意见》等一系列政策,“全民健身”和“健康中国”上升为国家战略,旨在以人民为中心,通过不断提高人民健康水平、促进人的全面发展,推动国家经济社会发展,体育日益成为国家软实力的象征。故而,中国体育法治建设既要遵循中国特色社会主义体育实践,还要服务于体育发展战略大局。当前,全国人大常委会已经开始《体育法》修订工作,应以此为契机,在《体育法》中明确体育法治服务于体育发展战略大局的基本定位,增强体育法治服务于体育发展战略大局的能力。

2.2 体育法治要为体育深化改革保驾护航

改革开放以来,我国虽然在群众体育、学校体育、竞技体育领域都获得了长足进步,在体育社会团体和体育产业领域也随着“放管服”改革和市场经济的推动有所探索,但在举国体制向市场机制的转型过程中不可避免地积累了大量问题,严重阻碍了体育多元功

能的发挥。党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出了全面深化改革的指导思想,国家体育事业也迎来了新一轮的改革。体育领域深化改革的核心议题是推进体育治理体系和治理能力的现代化^[5],这需要在法治框架下完成体育管理体制创新,完善全民健身公共服务体系,强化体教融合,切实保障运动员权利,加快单项体育协会实体化改革,增强市场在体育资源配置中的作用。开展这些重大体育改革工作需要依靠法治合理定位政府、社会和市场三者之间的关系,激活社会力量参与办体育的热情,让法治成为保证体育改革方向、确认体育改革成果、完善体育改革长效机制的重要手段。

2.3 体育法治要与体育政策良性互动

法治是通过完备的法律制度约束个体行为、配置权利义务的治理方式。政策是国家或政党为实现一定时期的目标而制定的行动准则。在体育发展趋向多领域融合、多形式探索、多手段推进的动态改革过程中,体育法治要与体育政策保持良性互动关系。体育法治为体育事业和体育产业的发展提供了基本制度保证,体育政策则为体育事业和体育产业发展提供了具体指引和规范。新时代体育的功能和作用不断转型升级,在体育展现国家综合实力、凝聚民族复兴精神、促进经济社会发展、满足人民美好生活的多元功能发挥中,政策的宏观指导与法律的微观指引缺一不可。相较于体育法治,体育政策的供给更具有灵活性和针对性,成本更低。有效的政策措施经过试行上升为法律后,又具有了普遍性和恒定性。所以,体育法治与体育政策的良性互动将是中国体育法治建设的重要战略路径。

2.4 体育法治要融入体育治理过程

体育治理能力是国家治理能力的重要组成部分。从本体而言,体育治理能力是体育领域治理主体基于人民的现实需要,把各方面的制度优势转化为管理体育领域效能的素养和本领。从过程而言,体育治理能力是治理主体制定体育领域的发展目标、基本方略和实施路径,运行体育治理体系,实现体育领域良法善治的过程。从结果而言,国家体育治理能力的不断增强,体现在全民健身活动蓬勃发展,学生体育素质显著增强,竞技体育成绩不断提高,体育社会团体实现有效自治,体育产业高效发展。因此,体育治理能力是在体育治理过程中实现国家、社会和公众追寻,并实现体育治理目标的执行力和效能^[6]。体育法治既是提升体育治

理能力的重要手段,也应融入体育治理的全过程。法治可以有效推进体育管理体制的深化改革,完善体育行政执法体系,健全多元化的体育纠纷解决机制,培养公民参与体育活动的规则意识。法治有效融入体育治理的过程还有助于提高中国在国际体育组织的话语权,有效维护国家利益,树立良好的国家体育形象。

3 中国体育法治建设重点领域存在的问题

对中国体育法治建设的讨论离不开具体领域、具体语境和具体问题。在体育强国建设中,全民健身、学校体育、竞技体育是三大支柱,也是体育法治保障的重点领域。在1995年《体育法》立法时,就对该三大领域专门分章予以细化规定。体育社会团体和体育产业则是当前体育改革的攻坚领域,出现了大量新情况、新问题。因此,对这5个重要领域中法治问题的探讨,对于完善中国体育法治建设意义重大。

3.1 全民健身领域的法治问题

全民健身国家战略的推进需要系统化制度设计和整合,尤其是将体育改革成果及时转化成运行机制,避免改革成果的碎片化、迟滞性问题。从公共服务的角度看,构建公共体育服务体系是解决我国当前全民健身服务供需不平衡、不充分问题的重要路径^[7]。从制度保障而言,以《体育法》《公共文化服务保障法》《基本医疗卫生与健康促进法》《全民健身条例》等法律、法规为核心的全民健身国家战略政策法规体系已基本形成,该体系为实施全民健身国家战略提供了较好的制度基础和依据^[8]。但是,在全民健身政府责任的落实、经费和资源的保障、运行监督等方面还存在不足。全民健身的部际联席和协作机制虽然已经初步建立,但行业企业之间还需要进一步加强对话合作,探索以法治方式解决问题的制度和机制。

全民健身组织网络的社会效益发挥不足。从人的因素看,各地社会体育指导员发展不平衡,公民体育志愿服务发挥不充分,制约了全民健身事业的进一步发展。从物的因素看,全民健身场地设施开放存在法律风险^[9]。体育设施是开展体育活动的物质基础和客观条件,2014年《国务院关于加强发展体育产业 促进体育消费的若干意见》(国发[2014]46号)的颁布为全民健身设施的多元化供给和灵活性运用提供了政策依据,但在实际推进中仍然十分困难。规划系统与体育系统标准衔接不够,体育场地规划协调性和配套性空缺等

均影响了体育场地供给和后续服务^[10]。

3.2 学校体育领域的法治问题

在学校体育领域,我国基本形成以《体育法》为统领,以《学校体育工作条例》为根基,以《全民健身条例》为辅助,以各地规范学校体育管理工作的地方性法规、部门规章、规范性文件为补充的学校体育法律规范体系。其中,《学校体育工作条例》是新中国成立以来关于学校体育工作最全面的行政法规^[11],它的颁布标志着我国学校体育工作步入规范化、制度化管理的新时期^[12]。然而,学校体育立法仍然存在供给不足问题。立法过于重视行政管理导向,忽视体育参与主体的权利义务配置。处于最高位阶的《体育法》缺乏规范体育组织参与学校体育的相关条款,未考虑地区间的差异和实现学校体育目标的可行性。《学校体育工作条例》亦长期未予修订,存在部分内容立法目的不明确等问题。

在执法层面,加强学校体育法律规范的落实是促进学校体育法治化的必由之路。但在当前学校体育管理工作中,相关法律规范执行不力、机构监管不到位,成为制约学校体育法治化的一大障碍。《学校体育工作条例》所提出的体育课教学和课外体育活动等要求执行现状不尽如人意^[13],体育教师的基本素质亟待提高,《学校体育工作条例》中要求给予体育教师进修、提升的机会尚未得到各级各类学校的重视和落实。中小学运动伤害事故多发,学校体育风险防控机制不健全、教师履职不力等是重要原因^[14]。

3.3 竞技体育领域的法治问题

竞技体育具有鲜明的专业性,在以往是法治介入较少的领域。《体育法》颁布以来,竞技体育领域的法治化初见成效,但在运动员权利保障和体育仲裁机制的建立上还存在突出问题。

运动员权利保障涉及参赛资格的公平竞争、文化教育权利落实和退役安置问题。部分项目运动员参赛资格选拔制度受制于权力干预,选拔不以成绩为基准,而以利益权衡为最终标准,存在暗箱操作和利益交换的违规行为:在管理机构设置方面,选拔主体与审批主体同构,权力缺乏制约;在管理流程方面,自由裁量空间大,选拔程序尚待规范;在管理手段方面,监督和约束手段相对单一^[15]。运动员文化教育政策的落实在认识和执行力方面存在不足。2016年国务院教育督导办发布的《公办体育运动学校运动员文化教育工作专

项督导报告》表明,一些地方仍然未将运动员文化教育纳入省市教委督导体系中,教育督导形式主义严重,缺乏运动员文化教育工作奖惩机制。如何建构科学、准确、有效的政策实施考评制度,成为当前运动员文化教育问题法治化建设的关键问题。运动员退役安置制度存在低效与非均衡问题。运动员退役安置相关立法层次偏低,缺乏明确有效的法律制度对运动员退役之后的生活进行法律保障,社会保障制度缺乏强制力^[16]。运动员退役安置相关立法针对的对象不全面,优秀运动员和基层运动员享受的保障待遇存在很大差别,现役运动员和退役运动员以及不同领域、地区、项目运动员的保障也不均衡。运动员退役安置相关立法缺乏具体执行细则,对运动员退役之后的相关保障及其伤病的后续医治、康复无明确规定,存在责任主体或实施主体权责交织错乱、执行的差异性较大等问题^[17]。

作为竞技体育重要纠纷解决机制的体育仲裁制度亟待建立。《体育强国建设纲要》在第三部分“政策保障”第5条明确规定:“推进体育领域法治与行业作风建设,建立体育纠纷多元化解决机制。”作为多元化机制的重要组成部分,体育仲裁具有专业、便捷等特点,已经成为首选的体育纠纷解决模式^[18]。事实上,《体育法》第32条已经规定:“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。”然而,目前中国体育仲裁制度仍未建立,众多竞技体育纠纷一方面被法院以《体育法》第32条为由拒之门外,另一方面又没有专门的仲裁机构可以受理,当事人的权益无法得到维护。根据学者统计,在中国法院不予受理的体育纠纷案件中,有数量非常大的案件法院是以《体育法》第32条的规定为由拒绝受理的。所以,中国的体育仲裁仍“停留在法律文本上”,如何建立体育仲裁机制仍然是竞技体育领域一大现实而紧迫的问题。

3.4 体育社会团体领域的法治问题

在政社分开和社团改革的背景下,体育社会团体的法律定位仍显模糊。我国体育社团存在整体基础薄弱、官民二重性、民间与政府对社团双向推动、民间与政府组织交叉以及服务与管理功能错位等特点^[19]。在体育社团改革中存在“举国体制”制约、“政府主导型权力转移”制约、传统文化观念制约、体育改革稳定优先与体育社团组织独立自主发展之间的矛盾、政府“应对性”改革制约等阻碍因素^[20]。从公共价值角度出发,目前体育社会团体的发展与其公共性相悖,只有

在充分发挥公共价值的基础上才能提升体育治理水平。从法律定位而言,表现为在政社分开的背景下如何构建政府与体育社团的新型关系问题。须从政府、体育社会组织、政社合作治理三方面共同推进新时代我国体育社会组织发展之路,从传统的集中型国家行政垂直协调体制的体育发展模式转变为宏观控制的社会自我协调体制的发展模式^[21]。

体育社会团体内部治理的法治化水平不高。按照现代社团法人治理的科学化、规范化要求,体育社会团体应对内部权力机构、执行机构和监督机构进行相应的设置或完善,实现三者的制约与平衡。就目前而言,体育社会团体(特别是地方的体育社会团体)未设或虚设会员大会的现象较为普遍,权力机构多被“架空”。执委会(理事会)的人员构成不合理,政府人员较多,体育专业人士较少。在监事部门的设置上,绝大多数体育社会团体没有设置监事机构,甚至连独立的监事人员都没有,内部监督成为空谈^[22]。在“十四五”时期,中国体育社会团体治理急需一种“复合模式”——集协同化治理、精细化治理、法治化治理和柔性化治理为一体。

确保体育社会团体市场参与的外部法律保障不健全。一方面,在现行法律体制下体育社会团体的自我“造血”能力不足。在场地资源上,政府能划拨给体育社会团体的场地有限,无法在此情形下规模化开展群众体育运动。在赛事资源上,地方体育社团缺乏优质赛事,难以获得必要的赛事收入。在人才资源上,体育专业和经营管理人才短缺,青少年人才出现断层。另一方面,体育赛事治理和监管体系混乱。在商业性、群众性赛事审批取消后,相关赛事开始逐步增多,但相应的赛事治理和监管不到位也滋生问题。在很多地区,商业性、群众性赛事尚未确立以体育社会团体为中心的行业管理体系,现行赛事治理机制存在配套措施不到位、事中事后监管缺失、赛事标准不一、纪律处罚不严等诸多问题。应充分发挥政府购买体育公共服务的治理优势,通过在法律上明确税费优惠和政府给付,保障体育社会团体生存发展所需经费来源,明确其市场经营权^[23]。还需通过《体育法》等相关法律法规的修改,发挥体育社会团体在赛事治理和监管中的积极作用。

3.5 体育产业领域的法治问题

在国发〔2014〕46号文出台后,我国体育产业的发展走上了“快车道”。2018年12月,国务院办公厅发

布《关于加快发展体育竞赛表演产业的指导意见》,首次专门针对体育竞赛表演出台专门的指导意见。国家体育总局从2017年下半年开始,在一年多的时间里连续出台了近10个重要规范性文件。然而,这些都是政策上的指导意见,无论从法律还是行政法规看,我国目前还缺乏专门针对体育产业的立法。各部门法中也没有涉及体育产业的特殊规定,如《著作权法》一直没有对体育赛事转播权进行规定,《反垄断法》一直没有就体育领域的反垄断豁免进行规定。从整体而言,我国体育产业领域的法律规范体系还亟待完善^[24]。

体育市场监管工作存在较大短板。立法对体育市场管理的关注不够,《体育法》仅在第44条提及体育经营活动:“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。”但该条仅规定了管理和监督的主体,没有明确监管方式、监管对象、监管依据^[25]。体育市场监管执法亦有待加强。目前全国各省的体育市场监管缺乏执法力量,基层部门缺乏体育执法队伍,虽然是与文化等部门合并执法,但执法人员在专业性方面存在诸多短板,执法人员数量也严重不足。各省在体育行政执法中的权责清单也存在一些差异,同一项行政执法事项可能在各省的类别会有差异。这些问题直接导致群众性、商业性赛事审批制度取消后,针对赛事市场的监管严重滞后,赛事产业发展出现了诸多乱象,如白银马拉松事件、苏州马拉松递国旗事件、斯洛克假球事件、健身俱乐部“跑路”等。

职业体育是体育产业的重要组成部分,但职业体育发展中不同主体的“责、权、利”仍待明确。“由于对产权的理解已经由物权关系演变到了行为权利关系,获得资源配置主导权比直接争夺联赛‘物’资源的归属更为重要。”^[26]这提示我国建构职业体育发展的产权制度,需要注意政府在职业体育发展中的产权问题,即合理处理国有资产产权转换的问题。一些职业体育俱乐部与“母公司”因制度限制、自身能力局限而导致获利有限、难以为继。由此,汲取国外先进经验,制定适合我国国情的职业平台营利法律保障机制,实现俱乐部及“母公司”的正常运行、健康营利,将是解决我国职业体育改革发展的重要手段。此外,政府主管部门、联盟、俱乐部之间需要在管理范畴、权限划分、收益分配等方面进行协商以形成适应中国国情的职业体育管理制度、模式。

4 中国体育法治建设的完善路径

立足于中国体育法治建设的战略背景和战略走向,面对上述中国体育重要领域的法治问题,应充分利用当前《体育法》修改契机,在外部充分介入社会主义法律体系,在内部充分完善体育法律规范体系,以全民健身、学校体育、竞技体育、体育社会团体和体育产业为重点突破口,完善中国体育法治建设。

4.1 全民健身领域法治问题的完善路径

虽然全民健身法规体系已经基本形成,但仍然缺乏顶层立法的系统化保障。1995年颁布的《体育法》只规定了“群众体育”而无“全民健身”的表述,后者只规定于《全民健身条例》。但是,《全民健身条例》只是一个行政法规,法律位阶太低,无法承载全民健身国家战略实施的法治保障需求。在《体育法》修订中,应将“群众体育”章改为“全民健身”章,系统规定国家实施全民健身战略、推行全民健身计划、构建全民健身公共服务体系、建立全民健身工作协调机制等内容,并在保障条件部分增加全民健身经费和资源保障的内容,以国家立法的形式明确全民健身战略推进中的国家责任。

全民健身法规体系应保障全民健身组织网络的社会效益发挥。就社会体育指导员和公民体育志愿服务的法治保障问题,各地可以通过地方性法规或者地方政府规章先行试点,待条件成熟后可通过部门规章的方式专门制定社会体育指导员与公民体育志愿服务促进办法。就全民健身场地设施开放中的法律风险问题,在鼓励全民健身场地设施开放特别是学校和单位设施向社会开放的同时,应加强场地标准化建设,通过构建体育强制保险制度,分散体育活动风险,为全民健身保驾护航。对于全民健身场地内发生的体育活动风险,应引导相关当事方通过体育意外伤害保险和场所责任保险获得救济。对于群众性体育赛事,应衔接《安全生产法》的规定,明确由组织方投保责任保险,让体育活动的风险实现社会化分担机制。

4.2 学校体育领域法治问题的完善路径

就学校体育领域法治问题的完善而言,应以《体育法》修改为契机,健全学校体育法律规范体系。一方面,应通过立法强制学校在课程设置中开设体育课的义务。学校必须开设体育课是大多数国家体育法对学校的强制性要求,我国应通过修改《体育法》完善现行法第18条之规定,加强政府教育主管部门的权责,增

强对学校保质保量开设体育课的执行力度。另一方面,应通过立法加强对体育教师合法权益的保障。目前的《体育法》中仅有1个条款规定“保障体育教师享受与其工作特点有关的待遇”,这一条款过于笼统,应细化并提升其可执行性^[27]。另外,还应及时完善、修订一些与学校体育息息相关的法规、规章。如1990年颁布的《学校体育工作条例》已经严重滞后于现实生活,部分条款与现今学校体育的实践完全不相适应,在《体育法》修订“学校体育”章的背景下,《学校体育工作条例》的大修也应提上日程。

学校体育法治建设还有赖于在校园内推进依法治国,强化学校体育法律规范的落实。显然,粗线条的学校体育立法必然给执法带来困难,学校体育执法机制的不健全又会使体育行政执法追责难。例如,《学校体育工作条例》所规定的保证学生每天锻炼1小时的规定并未得到良好执行,各级教育行政主管部门并未追究没有执行这一规定的校长的责任。国家尚未建立统一的体育执法监督机制,多数体育行政部门没有专门的体育执法队伍,这些体制机制的缺失导致体育执法乏力,对体育不法行为追责难^[28]。对此,应快速落实体育执法工作的公信力,一方面确保体育立法由行政管理型向权利保障型过渡,另一方面各级教育行政主管部门应加强对违反学校体育法律法规行为的追责。

4.3 竞技体育领域法治问题的完善路径

竞技体育深化改革的推进,需要国家法治与行业自治的良性互动。就运动员权利保障而言,重点在于:①进一步规范运动员的参赛资格管理。依据权利保障、公平竞争、程序正义这三大法治原则,调整、改革我国运动员参赛资格的管理体制、机制、方式。建构规范的管理流程,明确选拔标准、程序及选拔主体权限,提升管理效能,严禁参赛资格的利益交换^[29];完善内部救济机制,司法适度介入,提升运动员参赛资格的权利保障和救济水平;建立违规参赛负面清单制度,取消违规队伍参赛资格。②通过制度设计与监督考核机制,解决学训矛盾,促进运动员全面成长。参考国外规定不同学段学生最长训练时限的政策设计,借鉴上海等城市经验,应针对中小學生、大学生等层面赛事制定一定文化课成绩标准,对于未达到相关要求的运动员不给予参赛资格,并将运动员的文化考核纳入体育管理者和教练员的年度考核及晋级。在体教融合政策的落实中,重视幼、小年龄段运动员的全面发展,大年龄

段运动员的职业生涯规划。进一步深化体校教练员进小学、中学、大学带训的制度保障,完善体育部门购买学校、体育俱乐部竞技体育人才培养的政策激励与考核办法,针对不同类别、层级运动员做好职业发展规划与课程设计。③制度性安排和商业性保障相结合,提高运动员退役安置的覆盖面和保障水平。以职前培训、职中培训和转岗培训为基础,根据区域特点和经济发展水平设计内容,建立具有引导性、基础性和提高性的运动员职业技能培训体系^[30],进一步提升职业发展规划和再就业培训的系统性和有效性。不断提升体育保险的针对性和全面性,保障的范围尽可能地涉及更多的运动员,而非极少数的优秀运动员。保障的额度和险种应符合竞技体育的特点,有更多的险种和更大额度的保额可供选择。合理设置政府兜底机制。对于因长年累月导致严重伤残难以再就业且自身体育保险不够完善的运动员、教练员等体育人才,政府应适当实行兜底机制,妥善安置体育人才退役后的生活。

独立的体育仲裁机构的建立对于中国竞技体育的法治化具有重大意义。《体育法》应增加“纠纷解决章”,就独立的外部体育仲裁机构的设置和程序规则进行规定^[31]。在修改后的《体育法》中专门就体育纠纷的解决包括体育仲裁制度进行立法规范,是建立中国体育仲裁制度比较可行的立法思路,也符合《立法法》对仲裁等司法制度只能由全国人大及其常委会进行立法,且不得授权给国务院进行立法的规定。修改后的《体育法》应明确“中华全国体育总会依照本法组织设立体育仲裁委员会,指导其设立体育仲裁规则”,并对仲裁范围、仲裁委员会组成办法等内容开展细化规定。我国设立独立的体育仲裁机构,可以解决竞技体育领域纠纷投诉无门的问题。

4.4 体育社会团体领域法治问题的完善路径

体育社会团体领域法治问题的完善,需要构建政府与体育社会团体的新型关系。可以考虑从价值、经济、民生和管理4个维度出发,将公共利益作为根本价值导向,兼顾公平和效率,最终实现政府和体育社会团体互补共进,协同供给体育产品与公共服务。对于体育社会团体与行政机关的脱钩,有效培育体育社会团体的市场经营能力十分重要。根据主流民法理论,作为非营利法人的体育社会团体仍然具有经营能力,只要不将营利所得分配给会员,并保障经营的最终目的并非营利而是公益事业,就不应为非营利法人的市场

经营设置法律障碍。从体育社团持续性发展考虑,应加强体育社团的市场经营能力,提高竞争意识,不断提升体育社团的内外部条件。外部可以通过加快人才引进、引入互联网等科技助力,内部通过不断提升自身服务,加快适应在市场环境中的生存能力。同时,在体育社团实施“政社分开”的关键时期,体育行政部门需要恰当地处理好与民间组织的衔接工作,时刻关注群众的体育需求,可通过相关政策、手段如采用政府购买体育公共服务等方式支持体育社会组织的发展。政府部门还要加快建立体育社会组织经营评价认定标准,针对不同地区组织经营的特点和需求,给予不同程度的优惠扶持。

在体育社会团体内部治理的法治化上应符合《民法典》的要求。体育社会团体属于非营利法人中的社会团体法人,应依法制定法人章程,设置会员大会或会员代表大会等权力机构,设置理事会等执行机构,理事长或会长等负责人则按照法人章程的规定担任法定代表人。对照《民法典》的要求,我国相当一部分体育社会团体尚未建立有效的治理架构。在目前“政社分开、管办分离”的背景之下,政府机构可以考虑建立任意性规范与强制性规范相结合的内部治理机制^[32]。

在体育社会团体的外部法律保障上,应通过《体育法》修改落实体育社会团体保障的实体规定,尤其要在社会团体自主权的来源依据、内部治理结构建设、市场经营权使用、公共体育服务购买等方面进行补充完善,促进体育社会团体长远发展。在此基础上,构建以《宪法》为根本,以《民法典》《体育法》《公共文化服务保障法》《政府采购法》等为核心,以相关行政法规、部门规章为支撑的体育社会团体法律规范体系。

4.5 体育产业领域法治问题的完善路径

体育产业领域法治问题的完善重在构建我国体育产业法律体系。一方面,体育产业要受到其他与市场经济相关的部门法的调整^[33];另一方面,从欧美职业体育产业发达国家的发展经验看,体育产业领域具有许多区别于其他产业领域的独特之处,如在市场竞价、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,需要一些专门的法律进行调整。构建中国特色体育产业法律制度是发展中国体育产业的重要举措,出台一部关于体育产业的国务院行政法规是构建我国体育产业法律体系的重要选择。此外,体育产业领域一些关键性的问题还需要通过完善

其他部门法加以解决。例如,在体育产业领域亟待解决的赛事转播权、职业体育市场竞争问题,应通过修改《著作权法》《反垄断法》完善相关法律规定。

完善体育市场监管工作是体育产业法治化建设的重要内容。只有构建我国新型体育市场监管体系,才能防止和纠正体育市场快速发展过程中的失灵问题。完善体育市场监管体系,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就是要完善我国体育市场监管的法律制度,让体育市场的监管于法有据,实现体育市场监管的法治化。在体育市场监管范围、执法体制、机制和队伍建设上,通过一部统一的体育市场监管行政法规进行统筹谋划。为深化体育产业领域“放管服”改革,优化体育产业领域的营商环境,还应进一步完善体育产业领域的行政执法。在地方体育行政执法方面,由于各地陆续在推进综合执法,可以考虑将全民健身管理行政处罚权、经营高危险性体育项目管理行政处罚权、公共体育设施管理行政处罚权、健身气功活动及站点管理行政处罚权等,委托或授权文化和旅游部门或市场监管部门,将体育产业市场上的行政执法纳入综合执法范畴。同时,加强体育执法人员的业务培训,定期举办体育执法人员的培训班,提高体育执法人员的执法水平,建设一支强有力的体育执法队伍。

建构权责明确、产权清晰、法治化程度高的现代职业体育治理体系对于体育产业的法治化至关重要。职业体育联赛整体改制为有限责任公司并优化其内外部治理结构是较为理想的改革思路。以足球改革为例,政府可考虑将联赛国有股权由普通股转为优先股,放弃控制权而获取利润盈余分配和剩余财产分配上的优先权,非国有股东则获取控制权和管理权,职业联赛发展的转播权、商品开发、比赛收益等由俱乐部、联赛理事会自主经营和处置,中国足球协会退出联赛日常运营的各项事务,拥有对联赛重大事项监管、审核的一票否决权^[34]。另外,职业俱乐部自主成立职业联赛理事会,并由该理事会组建符合市场机制要求和标准的企业法人负责职业联赛的商业规划、具体事项管理与运营事务。职业联赛理事会作为单项体育协会的会员接受单项体育协会的领导,单项体育协会可以国有法人股的形式介入联赛公司,但其在公司股权结构当中的持股形式与额度要受到限制,既要以股东身份考虑公司利益,又要以国有法人股的代表体现政府的管理

思路,进一步在实际操作中强化双重代理人的功能与作用^[35]。

5 结束语

推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用是发展中国特色社会主义的必然要求。当下,中国体育已经进入新的发展时期,体育改革也进入深水区,“推进依法治体,提升体育法治化水平”的发展情况并不乐观。我国的体育法治建设还存在许多短板,体育法律规范体系不完善,体育行政执法力量薄弱,体育纠纷解决机制缺失,全民健身、学校体育、竞技体育、体育社会团体和体育产业等重点领域的工作还有诸多需要法治保障并亟待完善之处。体育法治与体育制度要交互并进,用制度建设促进体育善治,用法治建设完成依法治体。在体育治理体系现代化的目标引导下,应充分发挥法治在实现健康中国和体育强国建设目标中的作用。

作者贡献声明:

王家宏:提出论文主题,设计论文框架,指导修改论文;
王 茜:查阅文献,搜集相关资料,撰写、修改论文;
赵 毅:负责体育社会团体内容的撰写、修改;
陈华荣:负责全民健身内容的撰写、修改;
郭树理:负责体育仲裁内容的修改;
熊瑛子:负责学校体育内容的撰写、修改;
辜德宏:负责竞技体育内容的撰写、修改;
姜 熙:负责体育产业内容的撰写、修改;
张大志:负责引言和结束语内容的撰写、修改。

参考文献

- [1] 田思源.改革开放40年体育法治建设的中国化道路[J].北京体育大学学报,2018,41(11):16-21
- [2] 新华社.国务院关于实施健康中国行动的意见[EB/OL].[2021-05-20].https://baike.baidu.com/reference/19924341/aad3Z31UMxjfOI07YQXnIGkfi7B85xQWQnuAFt7BCLcrwhCBijul1A1blgqDVHz_WjMgXWr-q35YvlGgloInSIDu7IEp2GSsABs311QJD6N_aS17

- [3] 中国政法大学体育法研究所. 体育法学专题研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2019: 378
- [4] 彭国强, 舒盛芳. 中国体育发展走向的研究[J]. 体育学刊, 2016, 23(2): 12-17
- [5] 杨桦. 深化体育改革推进体育治理体系和治理能力现代化[J]. 北京体育大学学报, 2015, 38(1): 1-7
- [6] 杨桦. 中国体育治理体系和治理能力现代化的概念体系[J]. 北京体育大学学报, 2015, 38(8): 1-6
- [7] 王家宏. 我国公共体育服务体系研究[M]. 苏州: 苏州大学出版社, 2016: 31-34
- [8] 陈华荣. 实施全民健身国家战略的政策法规体系研究[J]. 体育科学, 2017, 37(4): 74-86
- [9] 陈喜珍. 我国全民健身工程的保障体系研究[J]. 沈阳体育学院学报, 2010, 29(1): 63-66
- [10] 唐勇, 林芳臣. 长三角全民健身地方立法比较研究[J]. 浙江体育科学, 2017, 39(4): 1-6
- [11] 杨吉萍, 冉孟华. 学校体育学基础与应用[M]. 兰州: 兰州大学出版社, 2010: 56
- [12] 董翠香, 党林秀, 朱美珍, 等. 新中国学校体育发展方式转变的阶段性特征及改革的基本思路[J]. 体育成人教育期刊, 2014, 30(5): 75-80
- [13] 温鹏飞. 我国中小学学校体育工作的实效性研究[D]. 石家庄: 河北师范大学, 2015: 103
- [14] 闫建华. 学校体育运动伤害事故的特征、法律归责及风险防控措施研究: 基于对58例裁判文书的荟萃分析[J]. 成都体育学院学报, 2017, 43(5): 13-19
- [15] 王家宏, 辜德宏. 法治视角下我国运动员参赛资格管理的改革与创新[J]. 成都体育学院学报, 2020, 46(2): 11-19
- [16] 秦剑杰, 李倩, 任丽娜, 等. 我国退役运动员社会保障法律问题探析[J]. 河北体育学院学报, 2015, 29(1): 29-32
- [17] 陈志凌, 高秋平, 刘大鹏. 我国运动员保障体系性质分析及构建策略[J]. 南京体育学院学报(社会科学版), 2014, 28(3): 115-121
- [18] 谢华. 关于构建中国体育仲裁制度及相关理论问题之研究[D]. 上海: 上海体育学院, 2010: 31
- [19] 李奇. 我国体育社团与政府关系研究[D]. 石家庄: 河北师范大学, 2012: 16-21
- [20] 黄亚玲. 论中国体育社团: 国家与社会关系转变下的体育社团改革[D]. 北京: 北京体育大学, 2003: 56
- [21] 凌平. 模式的变革与变革的模式: 中国体育体制和运转机制变革的研究[J]. 体育学刊, 2001(1): 1-4
- [22] 王家宏, 刘广飞, 赵毅, 等. 中国体育深化改革相关法律问题研究[J]. 体育科学, 2019, 39(11): 3-14
- [23] 王家宏, 赵毅. 改革开放40年我国体育法治的进展、难点与前瞻[J]. 上海体育学院学报, 2018, 42(5): 1-8
- [24] 姜熙, 龚正伟. 依法治国背景下《体育法》修改理念的重塑[J]. 山东体育学院学报, 2017, 33(2): 6-10
- [25] 赵毅, 王扬. 以市场经营权为依托的地方足协自治路径研究[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2018, 18(1): 57-63
- [26] 梁伟. 中国足球职业联赛“政府产权”的界定及其边界约束研究: 基于产权由物权关系向行为权利关系演化的理论视角[J]. 体育科学, 2015, 35(7): 10-17
- [27] 郑小凤. 制度视角下我国西部地区高校体育教师职业发展研究[D]. 上海: 上海体育学院, 2021: 17-19
- [28] 于善旭, 阎成栋. 体育行政执法的权力来源与范围: 对“体育行政部门被授予体育行政执法主体资格”的探析[J]. 天津体育学院学报, 2003, 18(3): 18-20
- [29] 闫成栋. 我国运动员基本权利法治保障论纲[J]. 河北体育学院学报, 2018, 32(3): 7-11
- [30] 姚小林. 退役运动员职业技能培训体系的研究[D]. 武汉: 武汉体育学院, 2006: 31-35
- [31] 姜熙. 《体育法》修改增设“体育纠纷解决”章节的研究[J]. 天津体育学院学报, 2015, 30(5): 400-406
- [32] 庞原野. “政社分开”背景下社会团体凝聚力的缺失与建构[D]. 长春: 吉林大学, 2014: 45-51
- [33] 姜熙. 依法治国背景下《体育法》修改若干问题的探讨[J]. 上海体育学院学报, 2016, 40(1): 21-29
- [34] 梁伟. 公司治理结构优化下的中国足球超级联赛管办分离研究: 基于对公司自治与政府规制的理解[J]. 中国体育科技, 2015, 51(1): 36-41
- [35] 梁伟, 邢尊明. 基于中国足球协会双重代理的中超联赛组织管理结构变革[J]. 体育学刊, 2016, 23(1): 67-71

(下转至第71页)

Strategic Thinking and Realization Path of China's Sports Diplomacy in the New Development Stage

ZHANG Jianhui^{1,2}

Abstract: Entering a new stage of development, it is necessary to accurately grasp the opportunities and challenges of sports diplomacy to promote sports diplomacy in the major changes in the world unseen in a century, and to establish the strategic goals and tasks of the development from the perspective of the great rejuvenation strategy of the Chinese nation. The research suggests that the development of China's sports diplomacy should be promoted in six aspects: international sports cooperation to build a shared community for human health; "double cycle" service construction to promote the higher opening level of sports; good host diplomacy at the Beijing Winter Olympics to create a good national image; cultural exchanges for sport to enhance mutual understanding; multilateralism practice to take an active part in global sports governance; bilateral and multilateral cooperation in sports to promote the high-quality development of the Belt and Road Initiative.

Keywords: new development stage; sport diplomacy; host diplomacy; cultural exchange; multilateralism

Author's addresses: 1. Physical Education Department, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. Institute for Sports Industry, Renmin University of China (Zhengding), Beijing 100872, China

~~~~~  
(上接第40页)

## Strategic Trend and Improvement Pathway for the Construction of Sports Rule of Law in China

WANG Jiahong<sup>1</sup>, WANG Xi<sup>2</sup>, ZHAO Yi<sup>3</sup>, CHEN Huarong<sup>4</sup>, GUO Shuli<sup>3</sup>, XIONG Yingzi<sup>2</sup>, GU Dehong<sup>5</sup>, JIANG Xi<sup>6</sup>, ZHANG Dazhi<sup>2</sup>

**Abstract:** Strong legal guarantee is needed to build a strong sports country, and normative guidance of the rule of law is needed to promote a Healthy China strategy; the shortcomings of sports rule of law needs to be made up for considering the comprehensive ruling of the country by laws, and promoting the modernization of sports governance system needs to adhere to the track of rule of law, and these constitute the strategic background of China's sports rule of law construction. The strategic trends of the construction of sports rule of law in China should be as follows: sports rule of law should serve the overall sports development strategy, and it should escort the deepening reform of sports; also it should interact with sports policy, and finally it should be integrated into the process of sports governance. In the key areas of national fitness, school sports, competitive sports, sports social organizations, and sports industry, there is an increasing demand for the rule of law, which is urgent to break through the current obstacles. Therefore, we should fully integrate into the socialist legal system externally and improve the sports legal norm system internally when "Sports Law of the People's Republic of China" is being revised, with the key areas as breakthrough points to improve the construction of the Chinese sports legal system, and provide institutional support for the sports governance system and the realization of modernization of governance capabilities.

**Keywords:** sports rule of law; sports governance; sport reform; sport policy; sport power; Sports Law of the People's Republic of China

**Authors' addresses:** 1. Soochow Think Tank, Soochow University, Suzhou 215006, Jiangsu, China; 2. School of Physical Education, Soochow University, Suzhou 215021, Jiangsu, China; 3. Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Suzhou 215006, Jiangsu, China; 4. Department of Politics and Law, Yuncheng University, Yuncheng 044011, Shanxi, China; 5. School of Physical Education, Hunan Normal University, Changsha 410081, Hunan, China; 6. Institute of Sports Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, China