



● 新时代中国体育事业高质量发展 *The High Quality Development of Sports in the New Era*

《中华人民共和国体育法》的修改过程、主要争议与立法选择

田思源

摘要 《中华人民共和国体育法》(简称《体育法》)的全面修订,标志着我国体育法治建设进入一个新的历史发展阶段,翻开全面推进依法治体的新篇章。《体育法》是我国体育领域的基础性、综合性立法,也是目前我国体育领域唯一的一部法律,在体育法体系和体育法治建设中具有举足轻重的地位和作用。《体育法》颁布实施20多年来,我国政治、经济、社会、文化都发生了巨大变化,体育事业伴随改革开放和社会主义市场经济的发展取得巨大成就的同时,也出现诸多新特点、新情况、新问题和新的挑战,迫切需要通过《体育法》的修改予以解决,以推动体育改革深入发展,加快体育强国建设步伐,助力健康中国建设,实现人民对美好生活的新期待。在《体育法》修订过程中,有很多热点、争点和难点问题。结合《体育法》修改背景,以问题为导向,着重提炼《体育法》修改工作中的主要意见分歧,分析立法者对争议问题的立法考量和立法理由,以期更好地理解 and 把握《体育法》修改的基本思路、价值取向和重要内容,推动《体育法》的贯彻实施和体育法律法规体系的进一步完善。

关键词 《中华人民共和国体育法》;体育法修改;历程;争点;进路

中图分类号:C80-05

文献标志码:A

文章编号:1005-0000(2022)04-373-07

DOI:10.13297/j.cnki.issn1005-0000.2022.04.001

参考文献引用:田思源.《中华人民共和国体育法》的修改过程、主要争议与立法选择[J].天津体育学院学报,2022,37(4):373-379.

Revision Process, Main Disputes and Legislative Choice of Law of the People's Republic of China on Physical Culture and Sports

TIAN Siyuan

(School of Law, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract The comprehensive revision of *Law of the People's Republic of China on Physical Culture and Sports* marked that the construction of sports rule by law in China has entered a new stage of historical development, and has opened a new chapter of comprehensively promoting law-based governance of sports. *Law of Physical Culture and Sports* is the basic and comprehensive legislation in China's sports field, and it is also the only law in this field at present. It plays an important role in sports law system and sports rule of law construction. Since the promulgation and implementation of *Law of Physical Culture and Sports* for more than 20 years, great changes have taken place in China's politics, economy, society and culture. With the development of the reform and opening and the socialist market economy, sports undertakings have made great achievements, but at the same time, many new features, new situations, new problems and new challenges have emerged. It is urgent to solve them through the revision of *Law of Physical Culture and Sports*, so as to promote the in-depth development of sports reform, speed up the pace of building a country strong on sports, and help to build a healthy China. In the process of revising *Law of Physical Culture and Sports*, there are many hot spots, disputes and difficulties. Based on the background of the revision of *Law of Physical Culture and Sports*, this paper is problem-oriented, focusing on refining the main differences of opinions in the revision of *Law of Physical Culture and Sports*, and analyzing legislators' legislative considerations and reasons for controversial issues, in order to better understand and grasp the basic ideas, value orientation and important contents of the revision of *Law of Physical Culture and Sports*, and promote the implementation of Law of Physical Culture and Sports and the further improvement of the sports laws and regulations system.

Key words *Law of the People's Republic of China on Physical Culture and Sports*; revision of Law of Physical Culture and Sports; development history; disputes; approaches

1 《体育法》修改的背景和过程

1995年,《中华人民共和国体育法》(简称《体育

法》或原《体育法》)颁布实施后,基于社会主义市场经济发展和国家行政审批制度改革的要求,于2009、2016年与其他法律“打包”做过两次修正,分别删去了

收稿日期:2022-05-14;修回日期:2022-06-26

基金项目:国家社会科学基金重大项目(项目编号:18ZDA330)

作者简介:田思源(1962-),男,内蒙古满洲里人,教授,博士,博士生导师,研究方向为体育法学,E-mail:tsiyuan@mail.tsinghua.edu.cn。

作者单位:清华大学法学院,北京 100084。

第47条和第32条,这两次修正并非是单独针对《体育法》所作的修改。《体育法》的全面修改工作启动过2次,分别是2010和2017年。由于2次修改工作的启动基于不同的历史背景和问题面向,从而导致不同的结果。

1.1 2010年启动的《体育法》修改工作

《体育法》颁布实施后,迅速形成学习宣传、贯彻实施《体育法》的热潮,《体育法》在依法治体等方面也发挥了非常重要的作用。但随着中国特色社会主义市场经济体制的确立,“依法治国,建设社会主义法治国家”“国家尊重和保障人权”相继入宪,《立法法》的出台,将“仲裁制度”明确为法律保留事项,2008北京奥运会申办成功等使体育法治建设面临诸多新问题。市场化、职业化、产业化、社会化的体育改革发展,公民体育权利的法治化保障,体育纠纷解决机制,特别是体育仲裁制度的构建等,都需要通过《体育法》的修改予以解决。在此背景下,《体育法》第一次修改工作提上日程。

2005年,时任国家体育总局局长刘鹏在全国体育总局局长会议上的讲话中提出,要推动现有《体育法》的修改工作,争取早日列入全国人大常委会的工作议程^[1]。之后,国家体育总局连续3个五年规划都明确提出《体育法》的修改任务。2006年,《体育事业“十一五”规划》中提出,要做好《中华人民共和国体育法》的修改工作;2011年,《体育事业发展“十二五”规划》提出,要科学论证,做好《中华人民共和国体育法》《反兴奋剂条例》的修订工作;2016年,《体育发展“十三五”规划》提出,要加快推进《体育法》的修改工作。

2010、2012年,国务院两次将修订《体育法》纳入立法工作计划中。2010年3月22日,国家体育总局召开“修改《中华人民共和国体育法》研究工作小组”(简称研究工作小组)第一次会议,研究工作小组30位专家学者参加,会议以“修改《体育法》研究中涉及的若干问题”为题进行讨论,确立修改研究工作的总体思路 and 具体工作安排。《体育法》第一次修改工作正式启动。此次修法工作主要由国家体育总局政策法规司(简称政法司)负责起草并不断完善修订草案文本,研究工作小组聚焦《体育法》修改的理论和实践问题,统一思想、凝聚力量,并在如下重要问题基本达成共识:(1)修改要以现行《体育法》为基础,进一步补充、修正和完善,增强条款的可操作性;(2)明确规定公民享有“体育权利”,并规定保障公民体育权利实现的具体措施;(3)改变重管理轻服务的观念,尊重体育规律,强

调政府责任;(4)明确体育纠纷的解决机制和权利救济制度。

1.2 2017年启动的《体育法》修改工作

党的十八大以来,习近平总书记关于体育发展和法治建设一系列新理念新思想新战略,为做好新时代体育工作和加强体育法治建设指明了方向。新时代的历史方位,凸显了《体育法》修改的必要性和紧迫性,《体育法》全面修订工作再次提上日程。

2017年6月16日,国家体育总局召开“修改《体育法》和《全民健身条例》座谈会”,提出修改《体育法》是全面贯彻落实习近平总书记重要思想的必然要求,是全面推进体育强国建设的重要保障,也是贯彻落实依法治国重大战略的具体体现^[2]。同年7月27日,根据国家体育总局《修改〈体育法〉工作方案》,政法司组织召开“修改《体育法》工作会议”,成立《体育法》修改工作组、起草组和顾问组,并召开第一次《体育法》修改起草组(简称起草组)工作会议。起草组由37人组成,设6个专题小组,分总则、群众体育、学校体育、竞技体育、体育产业、职业体育、体育社会组织、保障条件和体育仲裁等9个章节予以立法设计和专题研究。会议明确了起草工作的任务、程序和工作时间表。起草组通过座谈会、论证会、课题项目研究、走访调研等多种形式,三易其稿,形成《体育法(修改草案)》,并于2018年9月报送全国人大(简称报送版)。

全国人大高度重视《体育法》的修改工作。2018年9月,《体育法》的修改被列入“十三届全国人大常委会立法规划”,全国人大社会建设委员会(简称社会委)负责牵头起草、推动落实,并自2020年下半年起,全面启动《体育法》修订工作^[3]。2020年11月—2021年1月,社会委通过线上线下相结合的方式,围绕“体育法修改总体思路”“群众体育和青少年体育”“竞技体育”“体育产业”“社会组织”“体育仲裁”等6个主题,进而又分别在教育、人大两个系统,连续组织召开8次《体育法》修改座谈会,广泛听取80多位体育界、法学界、教育系统、立法部门专家学者对《体育法》修改的意见和建议。

2021年2月2—5日,社会委《体育法》修改工作专班(简称修法专班)以报送版为蓝本,在北京召开第1次《体育法》修改文本起草会,结合新时代体育法治建设的新要求,对报送版作出较大修改;3月30日—4月1日,在北京召开第2次《体育法》修改文本起草会,确定相对成熟的《体育法》修改草案,中国法学会体育法学研究会将该修改版本发至全体理事内部征求意见;

6月17—18日,在南京召开第3次《体育法》修改文本起草会后,于7月17—18日在南京召开《体育法》修改统稿会,修法专班的修法文本基本确定。笔者全程参加上述8次修法座谈会、修法专班的4次文本起草会和最后的统稿会,在《体育法(修订草案)》三审通过前,亦参加了2022年5月24日全国人大常委会法制工作委员会(简称法工委)社会法室召开的《体育法(修订草案)》通过前评估会。对修订草案主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和法律实施可能出现的问题,以及进一步的修法建议,发表了个人意见。在《体育法》修改过程中,政法司和社会委、法工委等作了大量的调研、意见征求和沟通协商等工作^[4-5]。2021年10月和2022年4月,《体育法(修订草案)》经全国人大常委会两次审议后于十三届全国人大常委会第三十五次会议三次审议后表决通过。2022年6月24日,新修订的《体育法》经国家主席习近平签署主席令正式颁布,自2023年1月1日起施行。

在《体育法》修改过程中,体育法理论界与实务界,体育行政部门与教育等其他相关部门,人大机关和司法机关等,都提出许多很好的立法建议和意见,意见分歧较大的意见在修法过程中如何取舍需要立法者的衡量和判断。本文选择修法中争议较大的几个问题予以分析和阐释,以便更好地理解 and 把握《体育法》修改的基本思路、价值取向和重要内容,推动新修订的《体育法》的贯彻实施和体育法律法规体系的进一步完善。

2 “青少年体育”能否替代“学校体育”

《体育法》第3章专章规定了“学校体育”,但在修法过程中有意见是将“学校体育”章名改为“青少年体育”,认为“学校体育”范围过窄,既无法涵盖非在校学生,也无法涵盖在校学生的校外体育活动,而“青少年体育”则可以解决这些问题。相反的意见认为,青少年体育主要是学校体育,学校体育作为教育的重要组成部分具有其特殊功能和作用,至于学校体育无法涵盖的部分可以纳入“全民健身”章中,所以坚持保留“学校体育”章名。

原《体育法》中规定的两章“社会体育”和“学校体育”,从语义上理解首先是空间范围的指向,而《体育法》的修改将“社会体育”章改名为“全民健身”章,从空间指向转为人的群体指向,如果用“青少年体育”这样一个特殊的群体概念代替“学校体育”的空间概念,

可以与“全民健身”形成逻辑上的自洽。同时,体育是以人为本的事业,从“社会”和“学校”的空间范围转变为“全民”和“青少年”的群体范围,强调了体育的主体性。所以,用“青少年体育”章替代“学校体育”章也并非没有道理,当然这又进一步涉及到一个“青少年”范围的法律界定问题。如果能够引入“学生体育”的概念,用“学生体育”替代“学校体育”,既可以与“全民健身”的群体指向形成逻辑自洽,强调人的主体性,又能体现“学校体育”的特殊性,反映学生体育作为学校教育和受教育权重要内容的定位,也解决了“学校体育”还是“青少年体育”的争议。

《体育法(修订草案)》初次审议稿并没有采纳修改章名的意见,而是继续保留“学校体育”章的表述。究其原因,主要是管理体制和工作实效方面的考虑。在我国,学校体育工作由教育行政部门负责,由学校具体落实和实施,体育行政部门只是在学生体质监测等方面予以工作上的配合。如果将“学校体育”改为“青少年体育”,可能会涉及教育行政部门和体育行政部门在学校体育工作中职责的重新界定,也涉及学校与体育行政部门工作上的协调。因为,毕竟“学校体育”是学校教育的重要组成部分,具有特殊性,章名的改变淡化了“学校体育”的特色,进而可能影响学校体育工作的开展。

然而,有关“青少年体育”还是“学校体育”的争论并没有因为《体育法(修订草案)》的初次审议而结束,主张“青少年体育”的意见仍然非常坚持自己的观点。对此,全国人大宪法和法律委员会广泛征求意见,在《体育法(修订草案)》二次审议稿中将“学校体育”章名修改为“青少年和学校体育”。这样的修改,既考虑了青少年体育和学校体育的重要性,又兼顾了学校体育的特殊性,可以说是一个非常智慧的选择。这一修改,在《体育法(修订草案)》三次审议并最终通过时予以确认。

3 体育科目纳入高考是否可行

鉴于我国青少年身体素质堪忧的现状,加强学校体育工作势在必行。但在实际工作中,体育课不被重视,体育课时被随意挤压、占用,学生体育活动时间无法得到保障等问题普遍存在。能否通过《体育法》的修改作出一些具有约束力的规定,使体育课真正得到重视,不断提高学生身体素养,实现德智体美劳全面发展的人才培育目标。具体来说,就是将体育作为高考科目通过法律予以确认是否可行,成为修法讨论中

的一个热点。

起草组“学校体育”专题组在修法第一稿中就增加了体育考试的条款,大胆提出“将体育考试纳入各级各类升学考试”中。这样的规定,意味着只要属于升学性质的考试,都要考体育科目。之后,起草组又将其修改为“将体育考试纳入全日制普通学历教育升学考试”,报送版对此予以确认。修法专班将报送版的规定修改为:国家将体育科目纳入初中、高中学业水平考试范围,纳入中考、高考计分科目。后来,又将“计分科目”改为“考试内容”。

初中是义务教育阶段,接受教育(包括体育教育)既是学生的权利又是学生的义务,中考将体育纳入考试范围并无异议,只是各地在体育科目分值比例上有不同的认识和做法。而高考也要增加体育科目才是问题的关键所在。报送版的规定,暗含了高考也要考体育科目,而修法专班将“升学考试”改为“学业水平考试”,认为体育进中考、高考,特别是进高考是既敏感又复杂的问题,涉及公平性以及具体实施操作上的困难。将体育科目与学业水平考试挂钩更为稳妥,也强调了体育的重要性,至于与升学考试挂钩问题留待以后的实践发展^[3]。

对此,《体育法(修订草案)》初次审议稿增加规定:国家将体育科目纳入初中、高中学业水平考试范围,建立符合学科特点的考核机制(第28条)。也就是说,初中生、高中生体育成绩及格或者合格是其毕业的条件。这一规定较之原《体育法》“将体育课列为考核学生学业成绩的科目”(第18条)的规定无疑是更进一步。《体育法(修订草案)》二次审议稿考虑到特殊体质学生特点,补充了一款规定,即病残等特殊体质学生的体育科目考核,应当充分考虑其身体状况(第29条第2款)。上述规定在《体育法(修订草案)》三次审议最终通过时没有变化(第29条第2款)。

将体育科目纳入高考的立法初衷是可以理解的,但立法效果究竟如何尚难判断,有待进一步评估。作为一项重大的国家教育公共政策的调整,关乎无数考生和家庭的利益,涉及人才的选拔标准和培养目标的调整,以及教育、教学理念的转型与重塑,与国家的教育以及其他相关政策有千丝万缕的联系,牵一发而动全身,需要从多维度、多层次认真论证其必要性、合理性、正当性、科学性和可行性。促进青少年全面发展,树立健康第一的教育理念,重视学校体育工作,增强学生体质,提高学生健康水平,是国家、社会、学校以及家庭的共同责任,需要各方达成共识,协同努力。

否则,即便是《体育法》修改将体育考试纳入高考,也难以真正实现立法预设目标。虽然,立法难以用升学考试来倒逼对学校体育、学生身体素质和心理健康的重视,但《体育法》修改对学校的体育工作、体育课、体育活动等作出一系列刚性、明确、具体、可操作的规定,为实现体教融合、提升学生体育素养、培养体育锻炼习惯的学生培养目标和学生成长要求,提供了切实的法律保障。

4 运动员权利法治化的内容与路径

原《体育法》对运动员权利保障问题重视不够,规定的内容也不够充分,所以对其权益的保护是《体育法》修改特别关注的问题。但选择怎样的运动员权利法治化路径,如何建立运动员权利保障体系,在《体育法》修改过程中曾有激烈的讨论。

首先,《体育法》如何规定运动员权利。是将运动员权利集中在一个条文中予以规定还是在相关条款中分散规定?原《体育法》是分散规定的模式,报送版是集中加分散模式,将运动员权利主要集中在一个条文中,同时以其他相关条文做补充规定。《体育法(修订草案)》最终沿用原《体育法》分散表述运动员权利的立法模式。在《体育法》修改过程中,修法专班开始曾考虑专门规定一条“运动员权利”,具体列举运动员有哪些项权利,这样既突出强调了运动员权利的重要性,又使权利范围明确清晰。但在实际操作中,因“运动员”的概念难以明确界定,为了避免法律实施中可能出现的歧义,将有关运动员权利保障内容分散表述,不再集中到一条进行列举^[3]。

其次,《体育法》规定运动员哪些权利。原《体育法》规定的运动员权利主要有:参赛权(第26条),就业、升学优待(第28条),注册运动员的流动(第29条),公平竞赛权(第33条)等,报送版对运动员权利的规定主要如下。(1)受教育权。规定处于九年义务教育阶段的运动员,依法享有接受义务教育的权利。(2)职业发展权,国家为运动员职业发展提供指导和帮助。鼓励退役运动员自主择业;对优秀运动员在就业、升学方面给予优待;对运动员参加体育教练员资格考试在要求上予以适当放宽。(3)注册运动员的流动。规定运动员实行注册管理,并在注册单位之间合理流动。(4)参赛权。在原《体育法》规定的“应当按照公平、择优的原则选拔”基础上,增加“公开”原则。(5)公平竞赛权。保留原《体育法》规定的“体育竞赛活动实行公平竞争的原则”,增加规定了“符合相关赛事条

件和要求的公民,均可参加包括体育系统在内的合法的赛事机构举办的体育赛事活动”。保留了遵守体育道德,不得弄虚作假、营私舞弊、严禁赌博的内容,将严禁使用兴奋剂的内容移至“反兴奋剂”一章。

新修订的《体育法》最终确定的运动员权利如下。(1)身心健康权。新增规定对运动员实行科学、文明的训练,维护运动员身心健康(第43条)。原《体育法》在运动员培养方面更多强调严格训练和管理,规定“培养运动员必须实行严格、科学、文明的训练和管理”(第27条),新修订的《体育法》删除了“严格”“管理”的规定,将科学、文明训练与维护运动员身心健康联系起来,强调对运动员身心健康的保护。(2)受教育权。新增规定“国家依法保障运动员接受文化教育的权利”“体育行政部门、教育行政部门应当保障处于义务教育阶段的运动员完成义务教育”(第44条)。(3)注册与交流权。原《体育法》只是规定对运动员实行注册管理,并没有明确注册和交流权。新修订的《体育法》则明确规定:“国家依法保障运动员选择注册与交流的权利”“运动员可以参加单项体育协会的注册,并按照有关规定进行交流”(第45条)。(4)职业技能培训和社会保障权。运动员入队年龄小、运动年限短、劳动强度大、伤病伤残多等职业特点,需要加强对运动员退役后生活的保障。新修订的《体育法》规定:各级人民政府加强对退役运动员的职业技能培训和社会保障,为退役运动员就业、创业提供指导和服务(第47条)。(5)其他权利和利益。将原《体育法》的其他有关运动员权利的规定予以保留或文字调整。如保留原《体育法》关于公平、择优参赛选拔、组队(增加了“公开”)的规定,保留了优秀运动员就业、升学优待条款,保留公平竞赛的规定等。总体而言,新修订的《体育法》加大了对运动员权利保障的范围和力度,在立法理念和立法内容上都是不小的进步。

5 “体育产业”是否独立设章和体育产业的范围

体育产业的发展和繁荣是体育强国建设的重要衡量指标,是满足人民对美好生活向往的重要内容。为了促进体育产业发展,近年来国家发布一系列政策性文件,但由于立法阙如,实践中出现利益纠葛、权利冲突、法律界限不清晰、法律适用不明确等问题,损害了体育产业权利人从事和发展体育产业的积极性,不利于体育产业健康发展,体育产业亟待通过立法予以规范和保护。

在《体育法》修改中规定体育产业相关条款,依法

维护和保障体育产业权利主体的合法权益,依法规范和推动体育产业的健康发展,可以说是各界的共识。但在修法中,如何规定体育产业却有诸多不同意见,归纳起来主要有2个方面:“体育产业”是否独立成章;体育产业应规定哪些内容。这两个问题是相互关联的,但前者更侧重于立法的结构形式,而后者更强调立法的实质内容。

主张“体育产业”单设一章的意见认为,《体育法》对体育产业应作全面规定,单独设章是由体育产业的重要地位和其内容区别于其他章节所决定的;反对意见认为,体育产业与其他产业的区分度不高,《体育法》不应规定一般产业所具有的共性问题,只应规定体育产业的特殊性问题,而这样的问题并不多,所以建议将体育产业条款置于其他相关章节中,不单独设立“体育产业”章。至于体育产业的范围,由于体育产业发展方兴未艾,但又没有可以参照的立法实践,立法中应当如何界定体育产业的范围也成为关注和争论的焦点。

起草组设立“体育产业”专题组,专门研究“体育产业”章的立法问题,所以报送版的立法建议是:首先,“体育产业”单独成章,但“体育产业”一章并不包含职业体育内容,职业体育条款规定在“竞技体育”章中;其次,关于体育产业的具体范围,规定健身休闲、竞赛表演、体育培训、体育产品和服务、体育产业新业态、体育无形资产和体育中介等。

修法专班在修法讨论中,开始也曾考虑单设“体育产业”章并将职业体育内容包含其中,规定健身休闲、竞赛表演、职业体育发展、职业体育主体权利和义务、职业体育俱乐部内部治理、体育赛事转播权、体育经纪等内容,后又将健身休闲、竞赛表演、概括为体育产业,增加信息技术应用,将体育经纪纳入职业体育发展。但在广泛征求意见后,考虑到各方对体育产业立法的争议较大,意见一时难以统一,且体育产业内容应当以体育的特殊性为前提,职业体育与体育产业有联系也有区别,将职业体育内容融入体育产业也多有不顺。最后,采取增加体育产业在总则中的分量,取消“体育产业”章,简化对体育产业具体内容的规定,为将来实践的发展提供空间的立法思路,由此形成《体育法(修订草案)》初次审议稿中对体育产业的定位和规范内容。即在总则第10条规定两款:国家支持体育产业发展,完善体育产业体系,规范体育市场秩序,鼓励扩大体育市场供给,拓宽体育产业投融资渠道,促进体育消费;国家规范和发展健身休闲、竞赛

表演和体育培训等产业,促进体育与健康、文化、旅游、养老、科技等融合发展。同时,在第47条第2款新增规定:未经体育赛事活动组织者等相关权利人许可,不得以营利为目的采集或者传播体育赛事活动现场图片、音视频等信息。

体育产业要与群众体育和竞技体育协调发展^⑥,这是体育产业在我国体育发展中地位作用的基本定位,其重要性不言而喻。就《体育法》的结构而言,全民健身和竞技体育各自成章,体育产业单设一章也并非没有基础性条件。认为,可以将“体育产业与职业体育”作为一章予以立法设计,这样既解决了体育产业条款少,内容不足以支撑一章的问题,又解决了职业体育一些条款难以融于其他章节的问题;同时,由于二者既有联系又有区别,所以从联系的角度将两者规定在一章也是合适的,而将设立“体育产业”章的立法思路转变为“体育产业与职业体育”章的表述,则解决了二者有所区别的问题。

《体育法(修订草案)》初次审议后,考虑到体育产业发展迅速、前景广阔,对增加就业、培育新的经济增长点、满足人民群众多样化的体育需求具有重要意义,为了更好地促进体育产业发展,二次审议稿又将“体育产业”独立成章,并按照修法专班原来的立法思路,补充体育产业相关规定,将部分职业体育内容整合其中,将前述初次审议稿第10条第2款的规定移回“体育产业”章,充实和丰富了体育产业的立法内容。其中,将体育产业范围确定为体育用品制造和体育服务两大类,并进一步明确了体育服务业态包括健身休闲、竞赛表演、场馆服务、体育经纪和体育培训(第68~69条)等。对此,《体育法(修订草案)》三审最终通过认可了上述规定(第70~71条)。

6 体育仲裁的范围如何界定

建立独立的体育仲裁制度,是本次修法的一个重要动因,也是一个难点。体育法学界对体育仲裁作了大量研究,对独立体育仲裁制度的建立具有高度的期待。体育仲裁是纠纷解决的重要方式,在《体育法》修改中新增一章并无争议,但章名定为“体育仲裁”还是“纠纷解决机制”是有不同意见的。前者强调体育仲裁制度,突出体育纠纷解决的特殊性;后者旨在为当事人提供全方位权利救济路线图,包括和解、调解、仲裁和诉讼等。体育仲裁制度是多元化纠纷解决机制总体框架中的一项重要制度。鉴于体育纠纷解决路径的复杂性和多样性,从救济实效性原则出发,笔者

更倾向于后一种意见,报送版也是采用“纠纷解决机制”章名。新修订的《体育法》最终采纳的是“体育仲裁”。

体育仲裁制度涉及的问题比较多,如体育仲裁机构的名称,体育仲裁机构应由谁来设立,体育仲裁规则的制定主体,如何保证体育仲裁机构的独立性等。但争议最大的莫过于体育仲裁的范围,需要厘清体育仲裁与体育行业内部仲裁(纠纷解决机制)、劳动争议仲裁、民商事仲裁、国际体育仲裁等的关系,统筹考虑体育仲裁与行业自治、仲裁制度、诉讼制度和国际体育仲裁规则等的关系。体育纠纷形态多样,哪些纠纷不能通过体育仲裁解决,哪些纠纷可以通过体育仲裁解决,哪些纠纷只能通过体育仲裁机构解决,立法中需要予以明确。

哪些纠纷不能通过体育仲裁解决?首先,可以明确的是,体育赛事活动中因竞赛规则发生的技术性纠纷不属于体育仲裁的范围,主要指体育赛场上因裁判员执裁而发生的技术性纠纷;其次,人民法院已经受理的起诉,也不得申请体育仲裁。对上述两项排除性内容在修法过程中没有不同意见。

哪些纠纷可以通过体育仲裁解决?这是体育仲裁范围的关键性问题。报送版认为,应当包括两项:当事人自愿达成仲裁协议后提交的体育纠纷;体育社会组织规则或体育赛事活动报名表中规定提交体育仲裁机构的体育纠纷,如果当事人的仲裁协议与体育社会组织规则存在冲突,则以体育社会组织规则为准。前者是指在体育活动中产生且双方当事人同意仲裁的纠纷,意味着体育纠纷中的仲裁并不限于体育仲裁机构的仲裁,也包括其他解决体育纠纷的仲裁机制,如劳动争议仲裁和民商事仲裁,当事人可以通过仲裁协议自由选择体育仲裁机构或其他仲裁机构来解决相关体育纠纷;后者则是这类体育纠纷只能通过体育仲裁机构解决,而劳动争议、民商事等仲裁机构并不受理此类纠纷案件。在修法专班的讨论中,认为体育仲裁的受案范围是体育仲裁制度建立的基础性条件,最好能明确列出几项,经过反复讨论几经修改,提出4项体育仲裁范围:体育赛事活动中参赛资格纠纷;运动员、教练员、裁判员工作合同纠纷;不服体育组织的处理或决定产生的纠纷,这里的体育组织包括体育社会团体、职业体育联盟和体育俱乐部等;因实施体育行业规范所产生的其他纠纷。此外还规定了一项兜底条款,即在体育活动中产生的合同、侵权纠纷,经当事人协商一致,可以申请体育仲裁。

在明确上述体育仲裁范围立法思路后,在进一步

讨论具体仲裁审理程序时出现一些制度上的障碍和技术上的困难,主要是“或裁或审”“一裁终局”和“先裁后审”“一裁非终局”,以及同案不同裁的问题。如果体育仲裁实行“或裁或审”“一裁终局”制度,对体育仲裁范围与其他仲裁有交叉情况下的纠纷解决,就存在与其他仲裁程序的衔接问题。民商事仲裁实行“或裁或审”“一裁终局”制度,与体育仲裁实行该制度是一致的,但劳动争议仲裁原则上是“先裁后审”“一裁非终局”,这就出现程序上的冲突。如涉及运动员的劳动合同纠纷以及劳动报酬、工伤医疗费、经济补偿或赔偿金等争议,按照前述体育仲裁的交叉受理管辖,既可以通过体育仲裁机构解决又可以通过劳动争议仲裁机构解决。如果当事人选择前者,则要么申请仲裁,要么提起诉讼,即“或裁或审”,选择仲裁就意味着排斥诉讼,当事人对仲裁裁决不服不能提起诉讼,即“一裁终局”;如果当事人选择后者,则必须先申请仲裁,对仲裁不服可以提起诉讼,由司法最终解决纠纷,而仲裁没有终局效力,即“先裁后审”“一裁非终局”。如此,不仅给当事人造成选择仲裁机构的困惑,更重要的是不利于国家仲裁制度体系的统一性和仲裁与诉讼关系的一致性,在理论上也难以解释为什么同样的体育纠纷在不同仲裁机构会有完全不同的程序要求和救济路径。同时,由于体育仲裁与其他仲裁方式交叉受理案件,也会存在同案不同裁的问题。体育纠纷如果可以通过不同性质的仲裁机构解决,仲裁标准不一,难免会造成同一或同类纠纷在不同性质的仲裁机构会有不同的仲裁结果,影响仲裁的公信力。

当下,体育仲裁最需要解决的是其他仲裁不予受理、不能解决的具有体育领域特色、专业性强的体育纠纷。如果将《体育法》中体育仲裁事项限定在最严格意义上的竞技体育领域,使其不与其他仲裁方式交叉受理体育纠纷案件,将属于民商事仲裁、劳动争议仲裁受理范围的案件排除在体育仲裁范围之外^[3]。将立法思路从哪些体育纠纷可以通过仲裁解决,转变到哪些体育纠纷只能通过体育仲裁机构来解决,这样就可以摆脱不同仲裁机构管辖权难以协调的制度困境,也解决了《体育法》中体育仲裁条文和仲裁程序繁复复杂的问题,有利于独立体育仲裁制度的建立。立法思路的转变,使修法专班和《体育法(修订草案)》初次审议稿将体育仲裁范围调整为:(1)正面受理,包括“对体育社会组织、运动员管理单位、赛事活动组织者按照兴奋剂管理规定作出的取消参赛资格、取消比赛成绩或者禁赛处理决定等不服的”和“在竞技体育活

动中发生的其他纠纷”2项内容;(2)反面限定,明确“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,或者用人单位与劳动者发生的劳动争议,不属于体育仲裁范围”。相应地,将体育仲裁效力确定为“一裁终局(第76条)”。

体育法学界在积极肯定初次审议稿增加“体育仲裁”章,建立独立体育仲裁制度的同时,对体育仲裁范围的立法限缩颇为质疑。认为,以排除的方式将平等主体的合同争议划出体育仲裁范围,强行与普通仲裁划界有失偏颇^[7],既违背了仲裁合意性的本质特征,忽略了体育纠纷解决的特殊性要求,也与国际体育仲裁惯例严重冲突^[8];仍坚持体育法学界普遍认可的与体育有关的所有争端都应纳入我国体育仲裁范围的观点^[9],这与报送版的意见一致。在《体育法(修订草案)》二次审议中,全国人大宪法和法律委员会基本沿用初次审议稿确定体育仲裁范围的立法思路,考虑到“确定体育仲裁范围既要借鉴国际经验,也要充分考虑我国的实际情况,做好与其他法律衔接”的意见。二次审议稿在初次审议稿正面规定两项仲裁范围的基础上,增加一项“因运动员注册、交流发生的纠纷”的体育仲裁范围(第89条第1款第2项)。同时,将反面限定的表述予以调整,修改为:《中华人民共和国仲裁法》规定的可仲裁纠纷和《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》规定的劳动争议,不属于体育仲裁范围(第89条第2款)。《体育法(修订草案)》三次审议最终通过认可了上述规定(第92条第2款)。

体育仲裁范围之争从根本上来说就是与现有相关仲裁制度的关系如何处理的问题。如果《体育法》在建立体育仲裁制度时,不能协调好与其他仲裁制度的关系,会有很大的立法障碍。体育仲裁制度需要不断实践、逐步发展完善的过程,独立的体育仲裁制度的建立本身就是巨大的立法进步。

7 结 语

《体育法》的全面修订,涉及条款和问题较多,除上述主要争议外,在公民体育权利、职业体育改革发展、体育社会组织、体育行政监管和保障条件等方面也有一些讨论和不同观点,有的问题尚需进一步深入研究和实践总结。在修法过程中,国家立法机关和体育行政主管部门集思广益,广泛听取意见,对争议较大的关键性问题持积极、开放、严谨的态度,发挥民智、科学求证、审慎抉择,体现了全过程人民民主的立

(下转第410页)

- [15] 毛振明,刘天彪.再论“新校园足球”的顶层设计:从德国青少年足球运动员的培养看中国的校园足球[J].武汉体育学院学报,2015,49(6):5-11.
- [16] 马阳,马库斯·库切特.德国足球治理及其启示[J].体育学刊,2018,25(1):61-67.
- [17] ERIKSTAD M K, HAUGEN T, HØIGAASD R. Positive environments in youth football[J]. German Journal of Exercise & Sport Research, 2018, 48(2): 263-270.
- [18] English Schools' Football Association. Handbook Season 2017-2018 [EB/OL].[2021-2-18].<https://schoolsfootball.org/>.
- [19] JIANG L, CHO K M, CHOI M K. Comparative Analysis on Youth Football Programs in Korea and China[J]. Korean Society For Sport Management, 2019, 24(5): 49-71.
- [20] Funding for schools and football clubs to link [EB/OL].[2021-2-20].<http://www.Football foundation.org.uk/our-schemes/>.
- [21] HEMMERSBACH T. Globalization in German Professional Football (Soccer)[J]. Zeitschrift für Soziologie, 2003, 32(6): 489-505.
- [22] 日本足协官方网站[EB/OL].[2021-2-12].http://www.jfa.jp/eng/youth_development/outline/.
- [23] 梁斌.英国校园足球启示:网络路径整合及多元资源配置[J].山东体育科技,2014,36(1):105-108.
- [24] BEHRENS C, MEYER T, PIERDZIOCH C, et al. Football clubs and philanthropy: An empirical analysis of volunteering, match quality, and donations[J]. International Review for the Sociology of Sport, 2018, 53(5): 594-614.
- [25] KANG H H, CHOI D M. An Autoethnography on Football Club Operation Experiences[J]. Journal of Korean Society for the Study of Physical Education, 2017, 22(3): 17-35.
- [26] 规划编制小组.中国足球中长期发展规划(2016—2050年)100问[M].北京:北京体育大学出版社,2016:20-21.
- [27] Independent schools football association representative football policy document [EB/OL].[2021-3-15].<http://www.thefa.com/>.
- [28] 德国足协章程[EB/OL].[2014-1-24].<http://www.dfb.de/fileadmin/-dfbdam/2014124-02-Satzung.pdf>.
- [29] WILKESMANN U, BLUTNER D. Going Public: The Organizational Restructuring of German Football Clubs[J]. Soccer & Society, 2002, 3(2): 19-37.
- [30] HOWIE L, ALLISON W. The English Football Association Charter for Quality: the development of junior and youth grassroots football in England[J]. Soccer & Society, 2015, 17(6): 800-809.
- [31] 龚波.文明视野:中国足球的困境与出路[M].北京:北京体育大学出版社,2014:188-189.
- [32] 曲鲁平,孙伟,凌波,等.体教融合视域下体育传统特色学校与青少年业余俱乐部协同发展联动机制的研究[J].天津体育学院学报,2021,36(5):512-519.

(上接第379页)

法基本原则;广大体育法学专家学者通过各种方式,热情参与修法工作,积极建言献策、持续跟进研究、彰显智库担当、助推立法进程。同时,体育界和社会各界针对《体育法》不适应体育改革发展现实需要的有关问题,也不断呼吁对其修改,人大、政协委员也对修改《体育法》多次提案。新修订《体育法》的最终通过,凝聚着无数人的心血和汗水,是集体智慧的结晶,也完成了时代赋予我们这一代体育法人的历史使命。《体育法》的全面修订,是深化体育领域改革创新,不断开创体育事业发展新局面的制度保障,对我国体育事业发展、繁荣,对我国体育法治系统化、体系化建设,对早日实现体育强国建设目标,都将产生极大的推动作用和深远的历史影响。

参考文献:

- [1] 国家体育总局局长刘鹏在2005年全国体育局长会议上的讲话[EB/OL].[2022-05-15].<https://www.sport.gov.cn/n315/n14379/n14391/c575231/content.html>.
- [2] 国家体育总局副局长赵勇在2017年6月16日国家体育总局修改《体育法》和《全民健身条例》座谈会上的讲话.加快修改《体育法》大力推动体育工作法治化[N].中国体育报,2017-06-20(01).
- [3] 王进,朱恒顺,唐宁.《中华人民共和国体育法》修改中的若干问题研究[J].体育科学,2021,41(10):10-15.
- [4] 全国人大常委会“关于《中华人民共和国体育法(修订草案)》的说明”[EB/OL].[2022-05-15].<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202206/ef76f5aa9e0f49f081c1ba37f998d501.shtml>.
- [5] 新时代体育事业发展的法治保障:国家体育总局政策法规司负责人解读新修订的体育法[N].中国体育报,2022-06-25(03).
- [6] 习近平春节前夕在北京看望慰问基层干部群众[N].人民日报,2019-02-02(01).
- [7] 李智,刘永平.我国《体育法》修订进程中体育仲裁制度的构建与完善[J].北京体育大学学报,2021,44(11):34.
- [8] 姜世波,王彦婷,王睿康.我国体育仲裁体系化的立法路径选择与设想:兼评《中华人民共和国体育法(修订草案)》[J].西安体育学院学报,2022,39(2):180.
- [9] 李智.修法背景下我国独立体育仲裁制度的设立[J].法学,2022(2):149.