

· 体育社会科学 ·

市场经济条件下依法治体的研究

沈建华, 孙海春, 舒盛芳

(上海体育学院, 上海 200438)

摘 要:从立法、体育执法、体育法律监督、体育仲裁与司法等几个方面对北京、上海等 22 个省市的现状进行了调查研究, 并提出了相应的对策与建议: 以建立有中国特色的体育法律法规体系为目标, 进一步加强立法工作; 加强体育行政执法队伍建设, 强化体育行政执法; 完善体育法律监督体系; 加强体育普法宣传教育。

关 键 词:市场经济; 依法治体; 体育法律

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2004)04-0012-04

The legal administration of the sports industry under the market economy condition

SHEN Jian-hua, SUN Hai-chun, SHU Sheng-fang

(Shanghai Institute of Physical Education, Shanghai 200438, China)

Abstract: Using the methods of documents collection and questionnaire, the present study investigated the current situation of sports industry legislation, arbitration, supervision and judicial judge in 22 provinces and cities such as Beijing and Shanghai, and proposed some related advice to solve the problems. The study suggested that with the purpose of constructing a Chinese characterized sports legal system, we must strengthen the legal construction and reinforce the administration team, the legal supervisor system. More propaganda should be made to promote the legal administration of the sports industry.

Key words: market economy; legal administration; sports industry

当今中国正处在从计划经济向市场经济, 从传统社会向现代社会, 从无法制传统走向依法治国转型的进程之中。依法治国是人类社会发展的必然趋势, 也是中国实现全面小康社会目标的必由之路。体育事业作为我国社会主义事业的重要组成部分必须贯彻依法治国的基本方略。在实施法制战略的今天, 我国体育实施依法治体不仅仅是新形势对依法治国方略的定位, 它也是体育改革发展的必然趋势。本课题通过对北京、天津、上海、江苏、广东、山西、黑龙江、安徽、福建、江西、内蒙古、广西、贵州、西藏、新疆等 22 省市区的调查, 总结体育在改革开放中法制建设的经验, 发现问题并试图从中找出引起问题的原因, 进而提出对策, 旨在把体育事业在依法治国方略下正确进入法治化轨道, 为实现依法治体提供理论上的参考。

1 实施依法治体的意义

1.1 实施依法治体是贯彻依法治国方略的需要

党的十五大明确提出了“依法治国建设社会主义法制国家”的基本方略。体育事业作为我国市场经济建设的一个重要组成部分, 是实施“依法治国”系统过程中的一个子系统。

实行依法治体是依法治国方略在体育领域中贯彻实施的具体表现。同时, 依法治国不仅要求建立完备的法律体系, 而且法律必须具有至高无上的权威性。纵观我国体育法制走过的历程, 虽然在体育立法方面取得了很大的成绩, 但离市场经济要求、建立完备法律体系还有一定的差距, 主要体现在法律和行政法规的数量较少, 由国务院体育行政部门制定的部门规章较多。从现有出台的法规内容看, 还不能适应市场经济下体育发展的需要, 一定程度上延缓了体育法制进程。因此, 目前只有贯彻依法治国的基本方略, 做到依法治体, 加快体育立法步伐, 加大体育执法力度, 树立起体育法律的极大权威, 才能适应依法治国方略提出后我国出现的快速发展的法治建设的形势, 才能尽快建立起适应市场经济体制的体育法律体系, 保证体育改革健康顺利地向前发展。

1.2 实施依法治体是适应市场经济法治化的需求

市场经济是法治经济。法治化的市场经济不仅要求建立适应其发展的完备的法律体系, 而且还要为这一法律体系得以顺利实施创造一个良好发展、和谐运行的环境。计划经济的行政管理手段、法律意识和法制观念反映在体育领域, 产生了权利过于集中, 行使权利没有严格科学的程序, 没有形成自我约束的机制, 缺乏有效的监督、控制机制等现象, 这

收稿日期: 2003-11-22

基金项目: 国家体育总局体育人文社会科学软科学课题(204SS9929)。

作者简介: 沈建华(1955-), 女, 教授, 博士, 博士生导师, 研究方向: 学校体育与体育政策法规。

必然导致资源配置效率的低下,从而造成原本就比较匮乏的体育资源的浪费。它与我国建立市场经济的目标是不一致的,同时也难以适应市场经济的要求。解决这些问题的根本途径就在于实施依法治体。

1.3 实施依法治体是保障体育事业持续、健康发展的需要

发展体育事业是为了提高全民族的身体素质,关系到亿万人民的身心健康,这一点在宪法中已有明确规定:国家发展体育事业,开展群众性的体育活动,增强人民体质。此外,体育的发展与发达程度也是一个国家政治、经济以及科学技术等综合国力的体现,甚至关系到民族的自尊和国家的荣誉。从我国现阶段的国情来看,市场经济的建设与社会的发展对国民的整体素质提出了更高的要求,然而人民的健康状况还不能完全适应现代化建设的需要。同时,社会各方面对国民体质建设的投入较少,吸引和支持民众进行体育锻炼的场地设施以及其它物质保障还比较缺乏,急需通过相应的立法,将解决的措施以法律法规的形式确立下来,并将其付诸实施。因此,只有实施依法治体,将体育事业全面纳入法治化的轨道,才能保证体育事业健康、持续的发展。

2 依法治体的定义

2.1 体育法制化与体育法治化

法制,是指法律制度,是相对于经济、政治、文化等制度而言;法治,是指法的统治,即法居于国家和社会的统治地位,是相对于人治而言。讲体育法制化,只是着重于体育法律制度的建设,而这只是法治的一个要素,并不一定能够导致法治的实现。体育法制化是体育法治化的基础,是体育法治化发展过程中的一个阶段。建国以后,我国制定了一系列的体育法律法规以及大量的法规性文件,虽然还存在一定的立法空白,但不能说体育领域没有法制。进一步来讲,法治的一个实质要素是要有良法,如果某些规章制度是一些部门仅从本部门的利益出发来规定的,加之某些法规制度是计划经济条件下制定的,从目前来看已不适应市场经济发展的要求,如果依法办事是依这样的非良法办事,则这种“法制”愈加强,离真正的法治就愈远。而且即使是良法,也必须获得服从,才能实现法治。

2.2 以法治体与依法治体

《中华人民共和国体育法》颁布以后,体育行政部门以及一些学者提出要以《体育法》的颁布为里程碑,实行以法治体,依法行政。而近期“依法治体”这一提法则较为多见,当然也有“依法治体”与“以法治体”交替使用。我们认为这两者之间是有着一定的差别。“以法治体”,即用法治来治体,这说明法只是治体的一个手段,与其他的一些政策的、经济的、行政的、道德的等治体手段并存。而“依法治体”的提法,并不否认治体要用政策、经济等手段,但它强调的是使用任何措施都要依法,即在宪法和法律的规范下进行。另一方面,“以法治体”虽重视用法,但并未明确如何用法,亦未阐明与其他治体手段之间的关系。而“依法治体”这一概念则明确回答了该问题,即“这种制度不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注重力的改变而改变”。在这种意义上,法

不仅是至高无上的,而且也是排它的,即任何治体方法、手段,包括领导行政上的指令、经济奖惩的措施等,都必须在宪法和法律范围内进行;任何具体的政策规定、经济制度以及道德要求等都要以宪法和法律为依据,不得违法。由此可见,依法治体实质就是在体育领域里实行法治。在分析了体育法制化与体育法治化、以法治体和依法治体的区别后,依法治体的本质内涵已基本体现。由此,我们可以将依法治体定义为:在市场经济条件下,依据宪法和有关法律的规定来治理体育事业,体育事业的各个方面以及体育领域中的一切行为、活动都必须依照有关法律来进行,任何人都不得有超越法律的特权,违法者须承担法律责任。

3 我国依法治体的现状

3.1 体育立法现状

(1)我国社会主义体育法律体系正初步形成

迄今为止,我国中央体育立法和地方体育立法共有100多项,涉及了全民健身、竞技体育、学校体育、体育经营活动等诸多方面,基本形成了以宪法为指导,以体育法为龙头,以行政法为骨干,以部门规章和地方性法规为基础的体育法规系统,使体育活动出现有法可依、有章可循的局面。

(2)存在立法权限不清、立法撞车、越权立法的现象

在体育领域中,规章制定权侵越法规制定权,甚至侵越法律制定权的现象是立法冲突中最为严重的。在当前颁布和实施的若干地方政府制定的体育规章中,特别是对于体育经营活动方面,在既无法律规定又无法规规定的情况下所设的行政处罚中,动则“吊销许可证”,甚至还规定了由工商行政管理部门吊销营业执照。《中华人民共和国行政处罚法》第十一条第一款明确规定:地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚。连法规尚且无权设定此类行政处罚,政府规章又何来此权力呢?另外,法律条文的上下不一致、相互矛盾的现状,往往使得人们无所适从,在一定程度上也造成了部门间相互推诿责任或出现因执法权不清而引起的争议或矛盾。如一些体育产业、体育经营活动的管理法规,带有明显的部门利益倾向,设置了许多不必要的,甚至与国家法律的审批、许可和收费制度相抵触的条文,在一定程度上侵犯了体育消费者和经营者的合法权益。

(3)适应市场经济要求的法规明显不足

将现有的体育法规放在市场经济体育改革的大背景下来审视,某些体育法律法规可操作性差;有些体育法律法规的条文比较粗疏,规定过于原则和笼统,内容含糊不清;有些地方性法规或规章的规定甚至层层抄袭或规定一些口号性、宣言性的条款。这些法律法规一旦遇到复杂事件,很难为执法提供一个明确、清晰的依据。另外,已出台的体育法律法规,如《体育法》和《全民健身计划纲要》,但由于缺乏相应的配套措施,也难以得到有效落实。

许多应予追究的违法行为缺少应有的法律责任条文;已有的责任条文逻辑结构不严密,虽然规定了法律责任,但对于由谁来承担法律责任,应由哪个机关来执法以及以什么手

段和程序来执法无明确具体的规定。

3.2 体育执法现状

(1) 体育行政执法队伍的建立

从本研究的调查看,我国有 83.9%的省、市、自治区成立体育执法队伍,执法形式多样化,与其他行政机关联合执法,或授权执法以及委托执法等。然而如何使体育执法、监督和执法检查纳入制度化、规范化的轨道,体育行政执法机关设定,权责的界定,权力的取得、分配和运用等还需要进一步完善。因此明晰执法权限,严禁超越权限与放弃执法职责是实现依法治体的重要要求。

由于人治传统的影响还相当普遍,在体育行政执法时,以言代法、以情代法的现象并未消失。调查结果显示,有 77.8%的体育行政执法人员认为较难正确处理依法办事与依领导人意志办事之间的关系。而且某些地方政府在涉及体育场地拆建等重大问题的决策中忽视法律规定,甚至以权代法、以权压法的行为屡有发生,对体育事业的发展造成了极为不利的影 响。

尽管我国体育行政部门一直对行政执法人员的教育和培训工作非常重视,但体育行政执法工作毕竟起步较晚,执法人员的业务素质尚不能适应体育事业发展的需要,再加上我国法律文化中中长期重实体、轻程序的影响,在执法工作中违法程序的行为也常常发生。

(2) 社会体育执法

城市社区体育:从上海、天津和武汉 3 个城市的调查结果来看,在街道办事处一级中,都已成立了专门或兼管的体育工作管理部门并配备了 3 名以上专职或兼职体育干部,基本已形成了以市、区体育行政部门和街道办事处的分级管理体制以及条块结合的组织网络。

农村体育:《体育法》规定“农村应当发挥村民委员会、基层文化体育组织的作用,开展适合农村特点的体育活动”。而目前我国农村体育执法存在着不容忽视的问题,相当一部分农村领导干部观念落后,认为农民是体力劳动者,不需要体育锻炼,一些地方政府忽视农村体育工作;农村的体育场地、器材匮乏,农民参加体育活动无人组织,致使文化体育等健康文明的生活方式没有进入到农民的生活中去。

(3) 学校体育执法

体育课教学方面:虽然我国有 92.2%的学校将体育课列为必修课,但在将体育课列为必修课的学校中,体育课随意被侵占、停课的现象较为严重。有 18.1%的学校毕业班的体育课基本被取消,而在毕业班的年级中高达 77.4%的学校都存在体育课被占用的现象。

课外体育活动方面:调查结果显示,全国仅有 36.7%的学校能保证学生每天在校期间有 1 h 的体育活动时间,说明《体育法》和《学校体育工作条例》的相关规定并未得到很好实施。

在体质监测和健康教育方面:就整个体质监测和健康教育而言,这方面法律法规的贯彻实施比较薄弱。

在学校体育场地方面:学校体育场地设施被侵占或挪用的问题一直是困扰学校体育发展的重要因素,各级各类法律

法规对此都有明确规定。然而从调查结果看,仍有 28.9%的学校体育场地存在着被侵占或挪用的现象。

(4) 竞技体育

通过对全国 100 名优秀运动员的调查结果表明,他们对体育比赛不公平竞争、花钱雇佣运动员以及裁判执法不公的现象反映强烈。

对于服用违禁药物现象,原国家体委和国家体育总局进行了长期、坚决的斗争,并以法规的形式对此加强管理。但由于地方保护主义和部门利益从中作祟,加之个别运动员和教练员为了个人私利或小团体的利益,仍然置体育比赛原则和国家利益、人民利益于不顾,依旧铤而走险,以身试法。对于兴奋剂现象屡禁不止的原因,45.6%的运动员认为名利的诱惑太大而难以抵制,26.7%的运动员则认为竞技体育的竞争过于激烈,另外还有些运动员认为是由于反兴奋剂的措施和方法不够有效,以及地方或部门保护主义严重。

3.3 体育法律监督

法的制定、法的实施以及法律实施的监督构成了法治的制度层面。在这一整体中,法律监督无疑是其中的必要环节。对体育工作进行监督和检查是依法治体的重要内容,是体育事业发展的重要保证。《体育法》颁布后,全国人大教科文卫委员会开始定期听取国家体育总局做体育法实施工作汇报。另外,全国人大每年都要进行体育执法调研工作,检查各地落实体育法的情况,推动了体育法治建设。一些地方的人大也已把监督《体育法》的贯彻实施工作列入议程。在各体育行政机关内部也有相关的部门作为内部监督机构对体育执法工作进行监督检查。总体来看,由于目前执法尚未全面展开,因此对执法的监督还比较薄弱;体育行政部门的监督工作尚未做到经常化、制度化和具体化,监督部门也缺乏应有的独立性和权威性,力量比较薄弱,对体育事业所涉及的诸多方面难以照顾周全,从而造成某些空当;一些监督部门中还存在着职能重复、权责关系不顺的现象;社会监督和舆论监督的作用发挥不够充分,亟待建立一个完整的体育法律监督体系。

法律监督的目的一是为了防止在法治运行中的任何一个环节上发生法律被违反、扭曲或误用;二是在当上述问题出现后加以纠正或救济,恢复和调整被破坏的法治秩序。因此,体育法治建设目标最终能否实现,法律监督起着非常关键的作用。而法律监督不力又会诱发或更进一步加剧立法、执法中的各种问题。尽管目前法律监督已经在起作用,但尚未获得它本身应达到的效果。具体表现为监督滞后、监督虚设和监督乏力,已有的一些监督还是存在走过场的现象。另外,监督权空泛不明使得不同监督主体的权利相互交替而造成监督责任不明、权限不清晰。从全国目前体育法治建设中存在的有法不依、执法不严、违反不究的情况来看,这些现象产生的一个重要原因便是缺乏有力的监督。

3.4 体育仲裁与司法现状

体育仲裁是当前国际上解决体育纠纷时普遍采用的一种方式。从国际惯例来看,体育仲裁主要用于解决由于参赛资格、禁用药物、运动员与体育组织之间的纠纷等。仲裁与

司法相比,最大的特点就是具有民间性,体现了当事人的意志自治。体育仲裁的灵活性和专业性使得采用仲裁方式不仅可以提高效率,还可以减少不必要的司法负担。我国《体育法》第三十三条做出了设立体育仲裁机构的规定。然而在实践中,由于我国全国性的体育仲裁机构尚未建立,目前的体育纠纷(主要指竞技体育中的纠纷)都通过各体育协会的仲裁机构来解决,以至于一些体育协会组织在处理涉及有贿赂、赌博等嫌疑的事件时,竟然担负起他们本无权担当的调查、取证等工作。竞技体育中出现诸如此类事件,首先应由司法部门来调查,各体育协会积极配合。当今中国竞技体育的社会影响日渐加大,如果司法机关对这类问题不及时介入,一旦出现什么问题,这实际上也是司法部门的失职。正如香港廉政公署在1998年查处5名打假球的球员时,行动雷厉风行,直到几名球员被捕香港足球总会仍对此事及廉署的行动一无所知。而我国一些地方的司法部门却以没有先例或专业性太强为由不愿意介入,而一些体育协会又藉口体育组织内部事务拒绝司法介入,这些缺乏法治精神的表现对依法治体的实施无疑是极为不利的。

4 市场经济条件下加快依法治体的对策与建议

4.1 建立有中国特色的体育法律法规体系

以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,坚持“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方针,从全局出发,有步骤、有规划、有计划、有预见地开展立法工作。根据我国经济和社会发展的需要,特别是要围绕人民群众普遍关心、社会反映强烈以及体育法治建设中出现的一些重要问题,采取有力措施,适时制定新的法律,使法律的制定与社会的发展相一致、相均衡。在此基础上,扩大立法的社会民主,动员广大公民积极参与体育法治建设并广泛征求意见,组织学者进行立法攻关。

4.2 加强体育行政执法队伍建设,强化体育行政执法

培养一支体育行政执法队伍,严格执行资格认证制度并定期对执法人员进行培训和考核,不断提高执法人员素质。加强执法力度,根据执法工作的需要,改善执法部门的装备条件,配备必要的交通、通讯和取证设备。完善执法责任制度,明晰执法权限,避免越权执法与放弃执法权责现象的发生。最后还要创造良好的体育执法环境,从体制上扭转执法的不利环境。

4.3 完善体育法律监督体系

建立相互衔接、具有联系的监督体系,发挥各监督主体的整体功能。通过法规制度形式,明确各自的监督方式、程序、监督渠道和监督权力,使监督富有效率。突出重点监督,加强对有关法律法规的立法及其实施的监督,以及加强对行政执法人员的监督。

4.4 加强体育普法宣传教育

首先应增强行政机关工作人员特别是领导干部的法治

意识,其中最主要的是树立法律至上和责任至上的观念,提高其依法办事的自觉性。同时应加强有关体育法律法规的宣传教育,以普及体育法律法规知识为基础,努力使人人知法、懂法。

参考文献:

- [1] 王家福,李步云.依法治国 建设社会主义法治国家[A].论依法治国[C].北京:中国法制出版社,1996:6-10.
- [2] 刘宝三.依法治国近期研究述要[J].社会科学动态,1996(12):6-10.
- [3] 张向前.依法治国的概念界定[A].依法治国论[C].武汉:武汉大学出版社,1997:534.
- [4] 郭道晖.法的时代呼唤[M].北京:中国法制出版社,1998:202-210.
- [5] 郭宇昭.对依法治国涵义的再论[J].法学杂志,1999(2):5-7.
- [6] 杨解君.法治的悖论[J].法学,1999(6):12.
- [7] 杜承铭.依法治国论纲[J].河北法学,1999(1):1.
- [8] 严存生.关于中国法治问题的探讨[J].法学,1999(2):12-13.
- [9] 齐延平.论法治:理念、制度、运作[A].依法治国论[C].武汉:武汉大学出版社,1997:89-102.
- [10] 吴玉章.法制与法治[A].依法治国论[C].武汉:武汉大学出版社,1997:131-138.
- [11] 邓国良,曹云清.论依法治国实现的条件及途径[A].依法治国论[C].武汉:武汉大学出版社,1997:212-213.
- [12] 卓泽渊.中国法治的过去与未来[A].依法治国论[C].武汉:武汉大学出版社,1997:70.
- [13] 吴德星.论法治的理论形态与实现过程[A].依法治国建设社会主义法治国家[C].北京:中国法制出版社,1996:360.
- [14] 桂广礼.公正司法严格执法是依法治国的关键[J].当代法学,1998(6):10-13.
- [15] 汪永清.对改革现行行政执法体制的几点思考[J].中国法学,2000(1):66-70.
- [16] 宋和平.社会主义市场经济体制下体育法规的特征[J].体育文史,1997(4):20-21.
- [17] 于善旭.试论我国全民健身法治系统[J].天津体育学院学报,2000,15(1):30-32.

[编辑:李寿荣]