



中国体育 法律 问题研究

卢晓梅 郑基松 主编

北京体育大学出版社

中国体育法律问题研究

顾 问	王善胜	
主 编	卢晓梅	郑基松
副主编	阎旭峰	王 伟
	尹积琪	

北京体育大学出版社

责任编辑 张清垣
审稿编辑 熊西北
责任校对 长 春
责任印制 陈 莎

图书在版编目(CIP)数据

中国体育法律问题研究/卢晓梅,郑基松主编. - 北京:北京体育大学出版社,2008.7
ISBN 978-7-5644-0016-3

I. 中… II. ①卢…②郑… III. 体育法-研究-中国
IV. D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 101766 号

中国体育法律问题研究 卢晓梅 郑基松 主编

出版 北京体育大学出版社
地址 北京海淀区中关村北大街
网址 www.bsup.cn
电话 010-62989432 62989438
邮编 100084
发行 新华书店总店北京发行所经销
印刷 北京雅艺彩印有限公司
开本 850×1168 毫米 1/32
印张 10.625

2008 年 7 月第 1 版第 1 次印刷 印数 3000 册

定 价 26.00 元

(本书因装订质量不合格本社发行部负责调换)

序

进一步加强我国体育法制建设

王善胜

体育法制建设是“依法治国”方略在体育领域的具体实践活动，是体育事业发展的重要保证。依法治体是依法治国不可缺少的组成部分。特别在市场经济条件下，必须要进一步的加强体育法制建设，1995年10月开始实施的《中华人民共和国体育法》，结束了体育工作长期无部门基本法可依的历史，使我国体育事业迈进了“依法行政，依法治体”的新阶段，同时也对体育立法这一加强和保障体育法制建设的重要前提和基础工作提出了迫切的要求。为了确保和巩固体育改革的成果，进一步深化体育改革也必须要加强体育法制建设。法制对改革不仅有保驾护航的作用，而且为改革推进导航。

一、体育法制的含义与主要内容

（一）体育法制的含义

所谓法制是指法律制度。即统治阶级按照自己的意志，通过国家政权建立的用以维护对自己有利的社会关系和社会秩序的法律和制度，它的基本内容简要说是“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。

体育法制是—定社会法制系统中的子系统之一，是法制的有机组成部分，它具有法制的一切本质特征。就其本质而言，体育法制不过是法制在体育领域中的具体运用和表现，它是由国家机关制定的用以调整、确立体制活动的法制和制度。

（二）体育法制的主要内容

体育法制的主要内容丰富、广泛，仅从静态和动态两方面来分析。

1. 从静态的方面来看，体育法制首先包括完备的体育法律体系和由此而建立的众多体育法律、法规等。体育法律、法规、部门规章和地方性体育法律、规章、章程等统称为体育法。体育法是体育法制的灵魂和前提，没有完整的体育法体系，体育法制化也是不完善的。

2. 从动态方面来看，体育法制应包括有关体育活动的立法、执法、守法和法律监督等过程和环节。只有通过这些过程和环节，才能在体育领域内实现“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”这一法制要求。

第一立法。体育立法是健全体育法制的首要环节，是体育领域中“有法可依”的前提条件。因此，国家应该根据国家建设的总任务，社会发展的需求和体育自身发展的需求，制定一系列的体育法律和法规，使之与我国《体育法》相配套，使人们在参与体育活动和从事体育事务的过程中有章可循，有法可依。

第二执法。执法即各级体育行政机关，各级领导者和管理人员，在自己组织、领导和管理的体育活动、体育事务中能严格实施法律和依法办事。执法是法制的中心环节和关键。体育法的目的是为了有法可依和依法治体，如果有了法律而不去付诸实施，法律只能是一纸空文。目前，在我国的体育领域中还存在较严重的有法不依、执法不严的现象。为此，我们的执法意识、执法水

平、执法力度有待进一步加强和提高。

第三守法。即体育社会关系的参加者，特别是参与体育活动的主体（包括自然人、法人和机关团体）在自己的活动中，应当自觉地遵守体育法律、法规；既充分享受和维护法律赋予自己的各种体育权利，又要自觉地遵守、履行体育法所规定的各种义务。第四法律监督。法律监督是加强体育法制的重要环节，是实现体育法制的根本保障，是对有法不依、执法不严或执法犯法的监督、纠正和审查。这种监督的渠道、途径和方式是多层次、多方位的，需要成立专门的机构，有专门的人员。

二、体育法制建设面临的形势

发扬社会主义民主，健全社会主义法制，坚持依法治国，建设社会主义法制国家，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是新时期我国现代化建设的一个重要指导方针，是促进经济发展、保持社会稳定、实现国家长治久安的重要保障。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标，对增强全民法制观念，转变政府职能，加快立法步伐，提高依法治国、依法行政水平，做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”提出了更高的要求。

党的十七大进一步提出：“深化政治体制改革，必须坚持正确政治方向……扩大社会主义民主，建设社会主义法治国家，……最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业；坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治理念，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益；坚持社会主义政治制度的特点和优点，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障。

建立社会主义市场经济体制的改革目标，对我国经济生活、

政治生活带来的影响极其广泛而深远，覆盖了我国经济基础和上层建筑的各个领域。体育事业是社会主义事业的重要组成部分。体育管理体制的改革和体育事业发展，必须适应建立社会主义市场经济体制的要求，走体育社会化、体育产业化的道路，逐步做到政事分开、管办分离，实现体育管理体制从适应计划经济向适应市场经济转变，体育行政部门从办体育为主向管理体育为主转变，管理重心从微观管理为主向宏观管理为主转变，管理方式从依靠行政手段为主向依靠法律手段为主转变。

党的十一届三中全会以来，我国体育事业进入了持续、快速的发展时期，取得了举世瞩目的成就。实践证明，体育事业的发展主要得益于改革，体育改革的推进又需要体育法制的支持和保障。近十几年来，随着我国体育改革的深化和体育事业的发展，体育法制建设也取得了长足的进步，其主要表现在：

体育系统普法教育取得一定的成效；体育工作者的法律意识和体育法制观念有所增强；体育法制工作受到重视；体育法的颁布实施，结束了我国体育领域无部门基本法可依的历史，加快了配套体育立法步伐，促进了体育行政部门的职能转变，增强了体育行政部门依法行政、以法治体的能力；适应社会主义市场经济体制，体现体育改革成果，促进体育事业发展的体育执法监督检查工作开始起步。

在充分肯定我国体育法制建设成绩的同时，我们仍要清醒的看到，体育法制建设仍是体育工作中的薄弱环节，体育法制建设相对滞后的状况并未得到彻底改变。当前我国体育法制建设存在的主要问题是：

（一）体育法制意识薄弱

突出表现在体育队伍的法律素质还不高，依法行政、以法治体的观念还没有牢固地树立起来，有的政府部门的领导干部和工

作人员：认为“体育立法可有可无”，就是在体育系统内部有的领导干部对体育立法认识也很不够。

此外，体育法的学习、宣传还不够深入，甚至有少数运动员、教练员、工作人员不知道有一部《中华人民共和国体育法》；没有对体育立法认真研究，不注重用立法的手段去规范目前体育改革中出现的各种问题，仍习惯用行政方法去应付；有法不依、执法不严的现象仍很普遍，体育工作的很多方面尚未纳入依法管理的轨道。

（二）体育立法层次不高，面较窄

我国体育立法明显存在“四多四少”的问题。

1. 计划经济年代的法规多，适应市场经济的法规少

截止到 1994 年，我国共制定体育法规 523 件，明令禁止的有 240 件，需要修改的有 170 件，仍然有效的不足 100 件，真正体现社会主义市场经济体制和体育改革思想的也就是 50 件左右。体育工作的不少方面处于“立法真空”，“无法可依”的状况。

2. 原国家体委本级管理的法规多，系统管理的法规少

长期以来，原国家体委很多部门制定的行政规章，只管国家体委本级和直属单位，而对于整个体育系统，如省、市、自治区的体育如何提高，地、县的体育工作如何进行，管得较少，在 523 件体育法规中，涉及系统管理的只有 38 件，只占总数的 7.2%。

3. 对原国家体委自身管理多，对社会体育管理少

原国家体委下发的很多文件，大都是管体委自身的事，而对全国各行各业、方方面面的体育管理做出规定、提出要求的很

少。对社会体育管理的法规仅 32 件，占法规总数的 6.1%。这样就使政府体育行政职能部门很难发挥领导、协调、监督的三大职能。

4. 部门规章多，国家立法少

截止到 1997 年底，经全国人大颁布的全国性的体育专门法律，也仅为 1995 年 8 月 29 日颁布的《中华人民共和国体育法》。经国务院颁布或批示的行政法规，也只有 4 项（2 项是体育锻炼标准，1 项是登山管理办法，另一项即是 1995 年 6 月颁布的《全民健身计划纲要》）。而自 1949 年到 1993 年由全国人大和国务院颁布的法律和条例中，教育有 41 项，文化有 32 项，卫生有 29 项，科技有 24 项。

（三）体育法学研究十分薄弱，体育法制队伍尚未建立

体育立法是一项政策性、指导性、规范性、技术性很强、要求很高的工作，需要理论与实践的结合，需要法学理论的研究和指导。但从总体上说，我国体育法学理论的研究还十分薄弱。全国从事体育立法工作和研究的专、兼职人员不过三四十人，人员很缺乏，队伍尚未建立起来，理论研究和学术交流也很不够；解决困扰体育改革和体育事业发展的一些重点、难点问题的立法还不多；体育执法队伍还不健全；执法监督也不够有力。

随着国家法制建设进程的加快，体育改革的深化和体育事业的发展，加强体育法制建设，提高依法行政、以法治体的水平，已经成为当前体育战线的一项紧迫而艰巨的任务；体育如何由过去仅依靠国家办转向国家办与社会办相结合；体育如何由过去仅仅依靠政府拨款转向政府拨款、社会赞助、个人掏钱、体育自我开发的“四路聚财”；面对独身子女的增多，如何保证高水平运动员后继有人；随着教育体制改革和现代化企业制度的建立，如

何解决退役运动员和“海外兵团”的问题；随着体育产业的开发，体育淘金热的升温，如何解决体育市场管理混乱的问题；运动员能否做广告及体育经纪人的合法性问题；随着人民生活水平的提高，如何满足社会体育需求问题等等，上述问题有些是可以行政手段、协调工作和深化改革去解决的，而更多的则是要通过立法去解决。

三、体育法制建设的指导思想、目标和任务

八届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》是指导全国各条战线进行现代化建设的行动纲领。《纲要》对发展我国体育事业和建立有中国特色的社会主义体育体制，提出了明确的任务和要求。体育事业的发展和体育新体制的建立，必然要求一个与相适应的完备的体育法规体系，必然要求加强体育法制建设。

加强体育法制建设是一项复杂的系统工程。加强体育法制建设，既要适应建立社会主义市场经济体制的需要，又要考虑体育的行业特点；既要借鉴国外先进的体育管理经验和办法，又要从中国国情出发；既要有总体规划，又要重点解决困扰体育工作和体育改革的一些难点问题；既要加强对体育立法的宏观指导，又要调动各区、市和各部门的积极性，使体育法制工作走上健康的发展轨道。

（一）体育法制建设的指导思想

指导思想是指导体育法制建设的大方向，它不是一成不变的，在不同的时期侧重点有所不同。现阶段我国体育法制建设的指导思想是：以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，按照“依法治国、建设社会主义法制国家”的要求，

贯彻执行《中华人民共和国体育法》，加快体育立法，强化体育执法，使体育工作全面纳入规范化、法制化的轨道，开创依法行政、以法治体的新局面。

（二）体育法制建设的目标

明确的目标是我们前进的动力和方向。我国体育法制建设的目标是：在本世纪末下世纪初，初步建立起适应社会主义市场经济需要，符合现代体育运动规律，以宪法为指导，以体育法为龙头，以行政法规为骨干，以部门规章和地方性法规为基础，结构合理、层次衔接有序的体育法规体系和与之相适应的体育执法监督及法律服务体系，建立一支体育执法监督检查队伍，使体育法制建设状况有明显改善。争取在 2010 年前后，使体育工作全面纳入规范化、法制化的轨道。

（三）体育法制建设的任务

1. 加强法律知识的学习，提高体育队伍的法律素质

要增强体育干部的法制观念和贯彻执行体育法的自觉性，提高依法行政，以法治体的水平，必须加强法律知识的学习，把掌握法律知识，树立法制观念作为体育干部的必备素质。各级体育行政部门（含人民政府授权管理体育事业的组织，下同）要按照国家在公民中进行法制宣传教育的决定要求和原国家体委《关于体育系统法制宣传教育的第三个五年规划》的部署，在各级党委、人大、政府的领导和普法主管机关的指导下，采取切实措施，保障普法工作的顺利进行。体育战线法律学习的重点是宪法、体育法和促进体育行政部门依法行政以及与社会主义市场经济密切相关的法律法规。要在体育系统形成学法、守法、护法、用法的良好风气。

2. 广泛开展体育法的宣传，创造良好的体育法制环境

要保证体育法的全面贯彻实施，必须广泛开展体育法的宣传，使之成为各级政府、企业事业单位、各级体育行政部门要面向全社会，深入到每个单位和家庭，作好体育法的宣传工作，提高全民的体育法律意识，形成良好的体育法制环境。

3. 加快配套立法，建立健全体育法规体系

体育法作为体育部门基本法，规定了体育工作的基本方针和发展体育事业的基本原则，明确了各级政府、企业事业单位，社会团体和公民在发展体育事业和参与体育活动方面的基本权利、责任和义务。我国是一个地域辽阔、社会经济发展水平差异较大的国家，各级体育行政部门要根据体育法的规定，结合本地区、本部门的实际，针对体育改革和体育事业发展中的重点、难点问题，加快体育法配套立法工作。

此外，还要进一步完善体育管理体制和运行机制改革的法规；进一步落实“全民健身计划”，保障公民体育权利，提高公民身体素质的法规；加快落实“奥运争光计划”促进运动技术水平提高，保障竞技体育参与者权益的法规，为即将举办的“奥运会”做好各方面的体育竞赛的法规，还要加强体育经营活动管理，促进体育市场繁荣的法规等。

4. 强化体育执法和执法监督检查，完善体育执法监督体系

法律的生命在于实施。各级体育行政部门要把体育法和各项体育法规落实到实处，必须强化执法手段，严格执法程序，建立健全体育执法和执法监督工作制度，体育行政会议制度，行政诉讼制度和基地促进依法行政的基础性制度，完善体育执法监督体系。

5. 加强体育法制工作队伍建设，提高依法行政，依法治体水平

体育执法工作是一项政策性很强的工作，各级体育行政部门是贯彻执行体育法律法规的主要执法部门，体育行政部门的公务员是主要的执法人员，要提高体育行政部门依法行政、依法治体的水平，必须加强法制队伍的建设。要力争尽快建立起一支具有较高政治觉悟和业务素质的体育法制工作者队伍。

6. 加强体育法学研究

体育法学研究是体育法制建设的理论基础。加强体育法制工作，必须重视体育法研究。而且要在体育院校和体育科研机构中建立一支体育法学教学、科研队伍，产生一批集中反映我国体育法学水平的学术成果，逐步形成具有中国特色的社会主义体育法学体系，为我国体育法制建设奠定坚实的理论基础。

四、进一步加强体育法制建设的措施和要求

（一）加强对体育法制工作的领导，建立体育法制：工作责任制度，体育法制工作应当纳入本部门本单位的工作计划，并予以资金保障，做到有领导、有计划、有检查、有成效。要将体育法制工作作为衡量各部门、各单位领导素质和工作业绩的一项重要指标。

（二）各级体育行政部门应当确定管理体育法制工作的机构，或指定专人负责体育法制工作。

（三）各级体育行政部门应当建立体育法制学习和培训制度，每年举办一次或一次以上的体育法制学习和培训。体育系统的全体干部特别是国家公务员应当分期分批参加体育法制学习。

领导干部要带头学法。对从事体育法制工作的骨干人员要进行重点培训，在公务员招考中要适当增加法律专业人员的名额，引进法律专门人才。

（四）加大体育法的宣传力度，拓展体育法制宣传渠道。各级体育行政部门和单位要通过培训、咨询、讲座或体育比赛等多种方式宣传体育法。要充分发挥报刊、电视等传播媒介的宣传和舆论监督作用，国家体育总局系统的综合性报刊要开辟体育法制专栏，介绍各地体育法制工作的进展情况。对于违反体育法的典型案例，要进行暴光和跟踪报导。

（五）各级体育行政部门要根据体育法的规定，结合本地区、本部门的实际，指定立法规定，结合本地区、本部门的实际，制定立法规划，抓紧配套立法工作，力争每年都有新突破。

（六）体育院校要将体育法作为学校教学的一项内容，列入学校的教学计划。有条件的体育科研机构要加强体育法学研究。要团结和动员体育实际工作者、体育理论工作者和法学工作者共同参与体育法学研究，加强与国外体育法学的交流与合作，吸收国外体育法学研究的先进成果。各级体育行政部门应对体育法学研究给予指导和支持。

（七）各级体育行政部门要组织体育法制工作经验交流，对体育法制工作的先进集体和个人予以表彰和奖励。

（八）各级体育行政部门要主动向同级人大、政府汇报体育法制工作，加强与财政、计划、工商、物价、公安、劳动、人事、民政、教育、卫生、科技、文化等部门在体育立法、体育法制宣传教育和执法工作等方面的联系和配合，推动体育法制建设。

总之，进一步加强体育法制建设，是事关体育事业发展的一件基础性、全局性和长远性的大事，各级体育行政部门一定要从适应建立社会主义市场经济改革的全局和体育事业发展的高度，

认识进一步加强体育法制建设的重要性，将其作为体育工作的一项根本任务长抓不懈，开创我国体育法制工作的新局面，促进体育事业的健康发展。

前 言

随着我国社会主义市场经济体制进一步完善和发展,不断推进我国建设全面小康社会以及我国体育改革的深化和发展,体育产业必将成为我国经济发展中的一个亮点和第三产业的骨干产业。值得注意的是我国社会时尚、新文化的出现,对体育产业的发展也有直接或间接的影响和促进作用。特别是我国加入 WTO 以后,体育产业也涉及 WTO 许多领域,例如:涉及服务贸易领域的文化、教育、娱乐、旅游、金融、保险、卫生、出版、广播等产业领域,还涉及制造业、纺织业以及知识产权、投资等领域。为此,体育产业是市场经济的必然产物,体育社会化、产业化是体育发展的必由之路。

但是,如何深化中国体育法律问题研究,如何理解和处理好体育产业与法律关系,如何建立和完善体育产业的管理体制和运行机制,如何进一步加强我国体育法制建设,建立健全体育市场管理的相关法规,尽快实现体育市场的科学化、规范化、效益化,建立行业服务标准,尤其我国在 2008 年即将举办奥运会,也必然涉及到许多法律问题。

为此,我们编写了《中国体育法律问题研究》一书。希望

此书对于进一步加强中国体育法律问题研究，深入探讨体育产业的基本理论问题，弄清我国体育竞赛市场、体育中介市场、体育用品市场、体育保险市场等的法律问题，维护好运动员、教练员的形象权益和赞助企业的合理权益，做好中国奥委会无形资产的法律保护工作，进而推进体育事业的发展，促进我国全民健身的健康发展，办好 2008 年奥运会起到应有的作用。

本书顾问：中国体育科学学会体育社会科学分会体育院校
“马克思主义基本原理概论”研究会会长、北京
体育大学教授 王善胜

主 编：卢晓梅、郑基松

副主编：阎旭峰、王 伟、尹积琪

全书由王善胜教授、卢晓梅博士修改、统稿、定稿。

参加本书编写的有：王善胜（序和前言）；刘忠（第一章）；张秀荣、刘新敏（第二章）；郑基松、王伟（第三章）；邓欣博、李江（第四章）；刘泽玉（第五章）；余敏（第六章）；谢晓雪（第七章）；阎旭峰（第八章）；马法超、卢晓梅、尹积琪（第九章）；卢晓梅、马法超（第十章）；刘岩（第十一章）。本书在编写过程中参阅了许多体育法学研究同仁的研究成果，在此表示诚挚的感谢！

本书难免有不足之处，敬请读者批评指正。