

《立法法》视角下的《体育法》修改:目标与策略

陈浩

(上海政法学院 刑事司法学院,上海 201701)

摘要 《体育法》修改作为一项重大的体育立法活动,应遵循《立法法》的基本精神和具体规定。基于《立法法》对我国立法实践提出的要求,探讨《体育法》修改的主要目标与策略。认为:《体育法》修改的主要目标是提高《体育法》的质量,为我国体育事业的发展提供法律保障,并引领和推动我国体育事业的改革与发展;《体育法》修改应依宪而行,法定体育领域各主体的权力、义务和权利,提高法律的明确性、针对性、可执行性,重新设置体育仲裁制度和授权立法的法律条款。

关键词 体育法;立法法;宪法;体育法治;依法治国

中图分类号 G80-05 **文献标志码** A

文章编号 1000-5498(2019)03-0020-07

DOI 10.16099/j.sus.2019.03.004

Objectives and Strategies of the Modification of Sports Law from the Perspective of Legislative Law //

CHEN Hao

Abstract A major task of the construction of Chinese sports law under the background of the new era is the revision of the Sports Law. On the basis of the implementation of the Legislative Law, the study probes into the objectives and strategies of the revision of Sports Law. Research shows the revision of Sports Law is to improve the quality of Sports Law, to provide the legal guarantee for the development of sports in our country, and to lead and promote the reform and development of our country's sports cause. Sports Law should abide by the articles of Constitution, clarify the powers, obligations and rights of the various subjects of sports filed, improve the operational enforcement, and reset the sports arbitration system as well as the legal provisions of the authorized legislation.

Keywords Sports Law; Legislative Law; Constitution; the rule of law in sports; China's rule of law

Author's address School of Criminal Justice, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, China

2017年10月18日,中国共产党第十九次全国代表大会在北京开幕。习近平总书记在党的十九大报告

中指出,经过长期努力,中国特色社会主义已经进入了新时代^[1],中国特色社会主义法治建设也进入了新的发展阶段。这是继党的十八届四中全会后进一步对全面推进依法治国进行的阐述,提出全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系^[1]。在新时代落实全面推进依法治国的进程中,中国体育法治建设迎来了一个新机遇期,颁布于1995年的《体育法》修改工作迎来了新的契机。新时代的新体育需要新的《体育法》,通过新的《体育法》实现新时代中国体育治理的深刻变革。然而,《体育法》修改是一项系统性工程,需要充分研究和论证才能推动这项工作的开展。《立法法》是关乎我国立法的重要法律,是对立法活动进行规范的基本法律,是“管法律的法”。《体育法》的修改是新时代我国体育事业发展的重大立法活动,《体育法》的修改应遵循《立法法》的基本精神和具体规定。基于此,本文拟从我国《立法法》视角探讨《体育法》修改的相关问题,为《体育法》的修改工作提供参考。

1 我国《立法法》的立法和修改

《立法法》是规范国家立法活动的重要法律。2000年3月15日,第九届全国人大第三次会议通过了《立法法》,并于2000年7月正式施行^[2]。《立法法》的颁布意味着我国立法实践进入了一个新的阶段。《立法法》的实施旨在对我国的立法活动加以规范,这对我国立法质量的提高产生了巨大的影响。

党的十一届三中全会后,改革开放拉开序幕,我国法制建设也迅速开展。我国从20世纪80年代开始进入了一个快速立法的时期。据不完全统计,在1979—1999年,除《宪法》外,全国人大及常委会共通过法律和有关法律问题的决定有370多件。同期,国务院出台的行政法规有800多件,各省、自治区、直辖市的人大及常委会制定和批准的地方性法规达7000多件。还有国务院各部委和地方政府发布的规章达30000多件^[3]。尤其到了20世纪90年代,除去行政法规和部委规章及地方性立法,我国在这一时期的立法数量

收稿日期:2018-10-10;修回日期:2018-11-16

基金项目:国家社会科学基金资助项目(18BTY071);上海高校青年教师培养资助计划项目(ZZszf12012)

作者简介:陈浩(1979-),男,河南南阳人,上海政法学院讲师;
Tel.:13761594759, E-mail:630309203@qq.com

年均增长率达到24.60%。可见,这一时期我国的立法实践开始突飞猛进地发展,使得包括体育在内的文化、经济和社会等领域基本实现了有法可依^[4]。《体育法》也是在这一时期得以颁布。值得注意的是,这一时期的立法虽然在数量上很可观,但在质量上存在诸多不容忽视的问题。如有的法规、规章超出权限;条款内容与相关法律抵触,法规之间、规章之间、法规与规章之间也存在相互矛盾的地方;一些法规条款内容较为模糊宽泛,造成法律适用难;一些法律授权立法条款较多,而后续配套立法又没有跟进,使得这些条款成为“僵尸条款”。虽然我国实现了“有法可依”,但仍然存在“有法难依”的情况。

为了解决立法过程中出现的这些问题,提升立法水平,规范立法实践,《立法法》在2000年应运而生。《立法法》是以《宪法》为依据,在总结改革开放以来我国立法实践的基础上,为进一步规范我国的立法实践活动,健全我国立法制度的重大立法。《立法法》的出台对于建立和完善中国特色社会主义法律体系,全面推进依法治国,建设社会主义法治国家具有重要意义^[5]。《立法法》出台后,我国的立法速度有所放缓。从新立的法律文本看,立法质量较以往有着明显提升。2014年,党的十八届四中全会对全面推进依法治国战略进行了战略部署,我国法治建设进入新的周期。为了促进我国立法实践的进一步发展,颁布15年之久的《立法法》迎来了第1次修改。2015年3月15日第十二届全国人民代表大会第三次会议通过了关于修改《立法法》的决定,对《立法法》进行了修改,重点对授权立法、地方立法、税收法定、部门规章和地方政府规章边界、备案审查等方面进行了新的规定^[6]。这对我国后续的立法活动产生重要影响,对进一步规范我国的立法实践和提高立法水平具有重要意义^[7]。对于我国的体育法治而言,《立法法》对我国《体育法》修改、体育行政法规立法、部门规章以及地方体育立法的实践活动都将产生积极影响。

2 《立法法》视角下《体育法》修改的必要性

对于我国的体育立法而言,《体育法》颁布于1995年,至今未进行过修改。《体育法》立法启动工作则远远早于1995年。早在1980年,时任国家体委主任王蒙在全国体委主任会议上首次提出《体育法》的立法问题^[8]。同年,国家体委开启了《体育法》立法的前期工作^[9]。1982年,新的《宪法》颁布,其中第21条对体育做出了新规定。1983年,国家体委在《关于进一步开创体育工作新局面》的请示中正式提出了《体育法》立法问题。1988年,国家体委成立《体育法》起

草领导小组^[10]。1994年,《体育法》进入《国务院立法计划》。1995年,《体育法》被列入全国人大立法计划。1995年8月29日,全国人大常委会第十五次会议通过了《体育法》。1995年颁布的《体育法》从立法提出到起草再到颁布历时15年,而这15年是我国从计划经济向社会主义市场经济转变的重要时期。《体育法》的立法难免受到各种思想的影响,新的思想很难快速转化到立法实践中。更为重要的是,由于当时只有1982年颁布的《宪法》,当时的《体育法》在立法过程中无《立法法》规定的要求可以参照,且20世纪90年代是立法数量最多的时期,当时的主要立法目标是实现“有法可依”。

目前,再次启动了《体育法》的修改工作,自然应遵循《立法法》的基本要求。全国人大及其常委会制定、修改和废止法律,国务院制定、修改和废止行政法规,以及地方性法规的制定、修改和废止,均由《立法法》调整。那么,从《立法法》的角度思考《体育法》的修改,其必要性主要表现在:①《体育法》的修改应遵守《立法法》的基本精神;②《体育法》的修改应遵守《立法法》的各项具体规定,而且应重点考虑2015年《立法法》修改的新内容所带来的变化。此外,《体育法》修改过程中,应特别注意以往一些条款中与《立法法》和其他法律相冲突的内容。

3 《立法法》视角下《体育法》修改的目标

修改一部法律之前一定要思考修改这部法律所要达到的目标。(1)从《立法法》的角度看,提高立法质量是我国立法实践的主要目标之一,也是我国《立法法》实施的重要职能。党的十八大和十八届三中、四中全会都对提高立法质量提出了明确要求。2015年《立法法》修改后,总则第1条专门增加了“提高立法质量”的阐述。可见,我国当今的立法已经不再是20世纪80年代和90年代初为了填补法律空白,实现“有法可依”的目标了。现阶段我国对立法的要求不仅是有没有法律,还是法律好不好、管不管用、能不能解决问题。因此,提高立法质量是目前我国立法工作的重中之重^[11],应通过提高立法质量实现“有良法可依”。这也意味着从“法制”到“法治”的转变。《体育法》的修改,要解决的最大问题是实现体育领域从“有法”到“有良法”,从“体育法制”到“体育法治”的转变。

(2)从《立法法》的角度看,《体育法》的修改要能够对当前和今后一段时期内我国体育事业的发展和改革起到引领和推动作用。2015年《立法法》的修改在总则第1条中增加了“发挥立法的引领和推动作用”的表述,这是对我国立法的新要求。2008年,北京奥

运会之后,时任国家主席胡锦涛同志强调“努力推动中国由体育大国向体育强国迈进”。党的十九大所提出的体育强国建设更是要求体育管理体制改革的要日益深入,体育领域面临的问题将更为复杂,尤其是体育产业的发展将使得体育领域的法律问题愈加复杂。通过《体育法》的修改引领和推动新时代体育事业改革和发展,是此次《体育法》修改的重要任务。此外,《立法法》总则第6条规定“立法应当从实际出发,适应经济社会发展和全面深化改革”。这就要求《体育法》的修改应能够适应新时代我国体育事业发展的需求,适应体育领域全面深化改革的要求。因此,将《体育法》修改成为一部高质量的法律,能够为新时代我国体育事业的发展提供法律保障,能够引领和推动我国体育事业的改革与发展,是我国《体育法》修改的主要目标。

4 《立法法》视角下《体育法》修改的策略

4.1 《体育法》修改应遵照《宪法》规定和精神 《宪法》是一个国家的根本大法。法治,首先即尊重《宪法》。依法治国的主要前提是依宪治国。因此,无论是哪部法律,首先应符合《宪法》的要求,遵守《宪法》所确立的法治章程。我国《宪法》第5条明确规定,“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同《宪法》相抵触”。《立法法》第3条明确规定,“立法应当遵循《宪法》的基本原则”。党的十八届四中全会要求健全《宪法》实施和监督制度。可见,在全面推进依法治国战略背景下,《宪法》已经不仅仅是停留在字面上的法律,而是在我国法治实践中发挥实际作用的法律。就体育立法而言,1949—1978年,我国《宪法》中的体育内容如表1所示。

表1 1949—1978年《宪法》中的体育内容

Table 1 Sports content in the Constitution of 1949—1978

年份	名称	内容
1949	《中国人民政治协商会议共同纲领》	第48条规定“提倡国民体育”
1954	《宪法》	第94条规定“国家特别关怀青年的体力发展”
1975	《宪法》	总纲第12条规定“……文化教育、文学艺术、体育卫生、科学研究都必须为无产阶级政治服务,为工农兵服务,与生产劳动相结合”
1978	《宪法》	第13条规定“国家大力发展教育事业……使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展……”。第51条规定“国家特别关怀青少年的健康成长”。第52条规定“……国家对于从事科学、教育、文学、艺术、新闻、出版、卫生、体育等文化事业的公民的创造性工作,给以鼓励和帮助”

1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过《宪法》,其中除了对体育以单独条款的形式加以规定外,还有其他4处条款(第21、46、89、107、119条)涉及体育。值得注意的是,这部《宪法》中涉及体育的规定在1988年、1993年、1999年、2004年、2018年5次《宪法》修改中一直保留。

由此可见,我国《宪法》中对体育有明确规定,体育法治和体育立法应遵守《宪法》的基本要求和准则,在依宪治体的要求下依法治体。因此,在对《体育法》修改的过程中,应高度重视《宪法》中的各项规定:①对于《宪法》中直接涉及体育的条款和内容,在《体育法》中要进一步贯彻和落实,让《宪法》对体育的规定落到实处;②《体育法》的修改要体现我国《宪法》的基本精神,实现依宪治体;③考虑好《体育法》的合宪性问题。

4.2 《体育法》修改应法定体育领域相关主体的责、权、利 《立法法》第6条明确规定:“立法要……科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任”^[2]。这一条款一方面是对“权责法定”这一法治理念的具体贯彻,要求政府依法行政,将权力关进制度的“笼子”里。政府作为社会的管理者享有社会管理的权力。同时,权力的行使也意味着相应的职责,因为立法要坚持政府权力与责任相统一的原则^[3]。另一方面,要求立法保障私权利。我国以往在起草、制定法律、法规、规章的过程中,未能足够重视对公民、法人和其他组织权利的保护,这不符合新时代中国特色社会主义法治理念,应在立法中更为全面地考虑公民、法人和其他组织的权利与义务问题。

虽然现行《体育法》对于我国体育的管理体制和政府体育行政部门的职责进行了规定,但是这些规定多是原则性的,权责法定不明确,甚至有些方面没有法定权责范围,导致体育行政部门的权力蔓延至体育市场、体育社会组织等体育领域的各个角落。体育领域政社不分、政事不分、政企不分、管办不分的复杂局面与此存在重要联系。即使2014年国务院46号文明确提出全面深化改革,打破以往政社不分、政事不分、政企不分、管办不分的局面,但从目前中国足球协会(以下简称“中国足协”)和中国篮球协会的管办分离改革看,问题仍然较多。2016年中央国家机关工委第5专项巡视组在《关于对国家体育总局落实中央八项规定精神专项巡视情况的反馈意见》中明确指出,“大部分直属单位仍是行政、事业、社团、企业四位一体的管理体制,管办不分、社企不分,廉政风险大”^[12]。这些问题的出现与立法上对国家体育行政主管部门、体育社

会组织等主要主体的权责、义务等未清晰界定不无关系。对体育管理体制的规定是新时代《体育法》的重要任务,直接涉及体育领域的全面深化改革和体育事业的发展。

纵观世界各国的体育法,绝大部分国家都对自己国家的体育管理体制进行了明确规定。对政府、体育社会组织等的权责、义务都有清晰界定。大部分国家的体育法都以单独章节对相应的主体进行详细规定,而且大部分都是采取列举式的方式,列出各主体的权力和义务清单,除了对政府机构的权力进行法定,对体育社会组织的规定也是普遍存在的。绝大部分国家体育法对自己国家的体育协会/联合会、体育联盟甚至体育俱乐部都进行了规定。此外,还有一些国家对其国家奥委会有单独的规定,如俄罗斯、亚美尼亚、韩国、波兰、西班牙、马来西亚、法国、越南等对国家奥委会的权责进行了明确规定;还有一些国家利用单独章节进行了规定,如美国《业余体育法》整部法都基本是围绕美国奥委会进行规定。国家体育立法使得各国的体育管理体制和框架十分明确,各主体的权责和分工也十分清晰^[13]。

就我国《体育法》而言,对包括政府、社会团体在内的主要主体权责规定较为抽象。其中《体育法》第4条是对各级政府的规定,第29条和第31条对体育协会进行了规定,第31条规定“全国单项体育竞赛由该项运动的全国性协会负责管理”,第40条规定“全国单项体育协会管理该项运动的普及与提高工作”^[14]。这些规定过于笼统,对体育改革的推进有着一定的负面影响。如《中国足球改革发展总体方案》发布以来,足球改革试图打破以往的管办不分,顺应国家宏观改革的思路,在产业领域将市场放在资源配置的主导地位。然而,虽然现在中国足协已经实现了行政机构脱钩,作为社会组织管理足球事务,却在足球市场中占据重要的支配地位,在职业足球市场拥有绝对的话语权,这就出现了社会组织成为主要市场主体的现象。

根据《社会团体登记管理条例》,社会组织可以进行经营活动,但应是“非营利性”的。目前法律对“非营利性”经营活动并无明确界定^[15]。中国足协作为经营者却成为中国足球市场上具有支配地位的主体^[16]。这说明,管办分离的改革虽然形式上使得中国足协与国家体育总局进行了分离,实际上却形成了新的垄断,使得体育市场上的企业、俱乐部缺乏话语权,市场在资源配置中仍未起到支配作用。这些问题的存在主要由《体育法》对体育协会的权责规定不清晰导致,所以我国《体育法》的修改除了应对政府机构权责进行法定

外,也需要进一步对我国体育社会组织(包括全国性单项体育协会、中国奥委会、中华全国体育总会等)的权责加以明确,以规范这些组织的权力运行。此外,这些组织多被法律授权履行一些公共事务管理职能,那么《体育法》修改过程中就应遵循《立法法》的要求,把这些组织的公共事务管理职能加以明确,最好列出公共事务清单,而不是进行笼统规定。特别对全国性单项体育协会而言,要对它们参与经营性活动的有关事项进行规定,进一步划清社会组织与市场之间的界限。

对相关机构和组织的权力义务进行规定之后,应对权利进行规定。权利保障是法治的基本要义,其超越了国家制度、意识形态的界限,是法治文明的基本法治原则。当代社会各种新兴权利不断出现,在体育领域,被探讨最多的是公民的体育权利。目前我国《体育法》对公民体育权利还没有明确规定,但在当今世界体育领域,体育权利已经成为人的一项重要权利。对体育权利的保护已经成为国家和国际层面越来越重视的事项。在国家层面,诸多国家的立法(《宪法》或《体育法》)都有对体育权利的规定。在国际层面,《欧洲大众体育宪章》《体育教育和体育运动国际宪章》《奥林匹克宪章》等都对体育权利进行了规定^[17]。

新时代中国特色社会主义法治的一大要义就是对人民各项权利进行全面保障^[18]。党的十九大报告提出,我国社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”^[1]。其中“人民日益增长的美好生活需要”并不是一种抽象的存在,必须要有“权利”的支撑。

新时代的中国法治应更加全面落实权利保障,新时代体育法治必然也是将保障人民的体育权利作为基本要义。新时代的体育是以人民为中心的体育,以人民为中心的体育首先就是尊重人民体育权利的体育,那么新时代的《体育法》必然将全方位保障人民体育权利。此外,《体育法》的修改不仅要设置专门的公民体育权利条款,在整部《体育法》的立法过程中还要将权利保护理念融入各个章节和条款中。

4.3 《体育法》的修改应进一步提高法律的明确性、针对性及可执行性 (1)《体育法》修改应提高法律的明确性。所谓法律的明确性是与法律的模糊性相对应的概念,主要指法律规则或条文的具体、详细程度。法律明确性是我国立法中需要特别重视的一个问题。以往我国的立法多以原则性规定为主,法律条文明确性不高,立法表达模糊而富于弹性,对法律的适用造成了一些困扰。党的十八届四中全会提出要“推进立法

精细化”。《体育法》的修改也应遵循国家对立法的新要求,把握好全面深化体育改革的基本方向,对涉及体育发展和改革的重大问题、关键概念、主要原则方面的规定应提高明确性。

(2)《体育法》修改应增强法律的针对性。《体育法》的修改要紧紧围绕新时代背景下体育发展中迫切需要解决的现实问题,特别是要抓住全面深化体育改革中的重点领域和关键环节,深入调查研究,做到“针对问题修法、修法解决问题”。把握好新时代体育事业发展的客观规律,做好体育事业发展的顶层设计和制度设计,突出关键条款,使《体育法》规定的内容科学合理,协调好利益关系,真正解决体育发展中的现实问题^[19]。在修法思路不求大求全,重在管用和能够实施,重在解决实际问题。如目前学界和业界都比较关注的体育纠纷解决制度、体育赛事转播权保护等问题,建议在此次《体育法》修改中加以考虑。

(3)《体育法》修改应提升法律的可执行性、可操作性。第十二届全国人民代表大会以来,全国人大常委会提出,应增强法律的可执行性和可操作性,法律规范“能具体尽量具体、能明确尽量明确”。对于《体育法》修改而言,我们必须明晰《体育法》所调整的社会关系,科学严密地设计法律规范,对于能够在《体育法》中规定清楚的,尽可能详尽规定,不一定进行额外的配套立法。例如,关于体育产业和体育纠纷的问题,可以在《体育法》修改时设立单独的章节进行详细规定。这样可以确保法律规范严谨周密、可靠管用,情况发生变化时再及时补充、修改和解释即可,以节省立法成本。

4.4 《体育法》的修改应重新考虑体育仲裁制度的立法 仲裁是解决纠纷的重要方式。随着国际体育仲裁院(CAS)的发展,体育仲裁已经成为解决体育纠纷最为重要的手段。《体育法》第33条对体育纠纷解决和体育仲裁进行了规定^[20]。其中包括“对体育仲裁机构的设立办法和仲裁范围由国务院另行规定”这一授权立法条款。然而,2000年颁布的《立法法》第8条是关于全国人大及其常委会立法权的规定,其中第9款规定了“诉讼”和“仲裁”制度必须由全国人大常委会立法。因为仲裁机构的性质虽与司法机关有所区别,但仲裁行为与司法行为一样,应当体现国家与社会的公道和正义,因此,国家有关仲裁制度的事项也必须统一,应由最高立法机关制定统一的规范。2015年《立法法》的修改,对第8条进行了调整,但关于“诉讼”和“仲裁”制度只能制定法律的规定继续保留,只是从以前的第9款变成了现在的第10款。

《立法法》第8条是关于全国人大及其常委会专属立法权的规定。在立法权限的划分方面,最主要的是明确全国人民代表大会及其常务委员会的专属立法权。专属立法权是指一定范围内规范社会关系的事项,只能由特定的国家机关制定法律规范的权力^[3]。对属于特定国家机关专属立法权限的事项,其他任何机关非经授权,不得进行立法;如果其他机关未经授权又认为必须立法,也只能向专属立法权机关提出立法的动议,而不得自行立法。因此,依据《立法法》第8条关于仲裁立法的规定,如果我国就建立体育仲裁制度进行立法,就需要通过全国人大的立法程序。现行《体育法》第33条关于体育仲裁的授权内容已经难以由国务院实现。更何况1995年《体育法》颁布以来,国务院未出台相关办法,那么在《体育法》修改时直接通过全国人大的立法程序确立起我国的体育纠纷解决制度是最可取的方案^[21]。故《体育法》修改过程中一定要对我国的体育纠纷解决制度尤其是体育仲裁制度进行详细规定,最好的策略是《体育法》新增加“体育纠纷解决章节”,对体育纠纷范围、体育纠纷解决程序、体育纠纷解决机构等进行具体规定,以实现新时代我国体育纠纷解决的法治化,这是学界和业界对《体育法》修改最关心的内容之一。

4.5 《体育法》的修改应考虑授权立法条款的设置

1982年《宪法》对我国的立法权限进行了改革,使全国人大常委会和全国人大一样获得了国家立法权,国务院也获得行政法规的立法权力^[22]。至此,仅仅由全国人大制定法律不能满足实践需求的困窘和国务院无权独立制定行政法规以适应国家需要的局面,在很大程度上得到了缓解。这样的授权是“一揽子授权”,经过30年的实践,国务院根据这“一揽子授权”制定了大量的行政法规。截至2016年8月,根据国务院发布的《中国特色社会主义法律体系白皮书》,已制定的现行有效的行政法规达706部,对国家经济体制改革以及对外开放等方面都起到了重要的作用^[23]。就体育领域而言,国务院也出台了《国家体育锻炼标准施行办法》(已废止)、《学校体育工作条例》《外国人来华登山管理办法》《奥林匹克标志保护条例》《公共文化体育设施条例》《北京奥运会及其筹备期间外国记者在华采访规定》(已废止)、《全民健身条例》《反兴奋剂条例》《彩票管理条例》9部行政法规。

随着党的十八大后国家对全面深化改革和全面依法治国战略的推进,对立法工作提出了新的要求,全国人大及其常委会的立法工作也不断细化与深入,以往“一揽子授权”呈现出诸多的弊端,尤其是在授权形

式、授权时限、监督方式等方面存在一些问题。2000年《立法法》专门在第9条对授权立法进行了规定,规定全国人大及其常委会有权授权国务院根据实际需要,对部分事项先制定行政法规,但是犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。2015年《立法法》的修改幅度较大,修改内容达46处之多,其中在授权立法方面的修改是一大亮点。授权立法是我国立法活动的重要组成部分,通常是立法机构授权有关国家机构依据授予的立法权力进行立法,通过立法机构的授权,获得授权的国家机构(一般是指国家行政机构)获得相关的立法权。在2015年颁布的《立法法》中,涉及授权立法的条款主要是第9、10、11、12条。从3个条款的内容看,修改后的《立法法》有一个重要变化是对授权立法进行了进一步规范。

对于《体育法》的修改而言,主要应注意遵循《立法法》第10条的要求,关于授权立法的条款要明确授权的目的、事项、范围、期限以及被授权机关实施授权决定应遵循的原则等。2000年出台的《立法法》针对授权立法的实际情况和问题进行规范,规定授权立法决定应明确授权目的和范围。2015年《立法法》修改后针对现行授权立法规定比较原则,对以往有些授权范围过于笼统、缺乏时限要求等问题增加了规定,要求授权决定不仅应明确授权的目的、范围,还要明确授权的事项、期限以及被授权机关实施授权决定应遵循的原则等。根据2015年修改后的《立法法》的规定,如果《体育法》做出授权决定,上述授权基本要素都要在授权决定中予以明确,如此将更有利于全国人大及其常委会在授权决定中对立法授权的基本要素进行统一规范,有利于促进被授权机关严格按照授权决定的要求进行立法。就《体育法》修改而言,应注重以下几点。

(1)《体育法》修改涉及授权立法条款时要明确授权目的,这是授权机关对其他机关进行立法授权的宗旨。授权目的是授权立法的前提,《体育法》中的授权立法条款一旦授权目的明确,就有利于被授权的机关遵循授权目的制定具体规则。就现行《体育法》而言,大部分的授权立法条款均无明确授权目的。如《体育法》第29条规定:“全国性的单项体育协会对本项目的运动员实行注册管理。经注册的运动员,可以根据国务院体育行政部门的规定,参加有关的体育竞赛和运动队之间的人员流动。”该条就没有明确授权的目的^[24]。所以,《体育法》修改过程中一旦涉及授权立法条款,一定要先明确授权目的。

(2)《体育法》修改授权立法条款时要明确授权

事项和范围。授权事项和范围是授权机关允许被授权机关进行立法的事项及其范围。授权事项和范围是由授权目的决定的。《体育法》修改时涉及的授权立法条款一定要非常明确地规定哪些事项属于授权立法。这样将有利于促进《体育法》所授权的机关严格按照授权目的和范围进行相关立法,避免“一揽子授权”,也有利于加强对被授权机关立法活动的监督。例如,上文提到的《体育法》第29条就应在条文中明确国务院体育行政部门经授权制定运动员参加比赛及流动的办法。

(3)《体育法》修改授权立法条款时要明确授权期限。2015年《立法法》对授权立法进行的一个重要修改就是对授权立法期限做出了明确规定,要求授权的期限不超过5年,但是授权决定另有规定的除外。此外,被授权机关应在授权期限届满的6个月以前,向授权机关报告授权决定实施的情况,并提出是否需要制定、修改或者废止法律的意见;需要继续授权的,可以提出相关申请,由全国人大及其常委会决定是否继续授权^[3]。因此,《体育法》修改时有关授权立法条款的设置就需要严格按照《立法法》的最新要求,对授权期限加以明确,避免“无限期授权”的出现。其中值得注意的是现行《体育法》第32条关于授权国务院制定体育仲裁规则的内容,就是一个“无限期授权”,《体育法》实施23年来国务院未出台具体规则。虽然根据“法不溯及既往”原则,关于授权期限的规定不适用于《立法法》修改前已经做出的授权决定,但该授权涉及仲裁立法,《立法法》关于仲裁要求全国人大立法,所以我国体育仲裁问题已经不适合继续通过在《体育法》中授权立法解决,最好通过《体育法》的修改直接对体育仲裁制度做出具体的规定。

5 结束语

《体育法》修改是新时代体育法治建设的一项重大任务。《体育法》修改的主要目标应是提高《体育法》的质量,为新时代我国体育事业的发展提供法律保障,并能引领和推动我国体育事业的改革与发展。《立法法》是规范我国立法实践的基本法律,《体育法》修改必须要遵循《立法法》各方面的基本要求。在《体育法》修改策略方面:应依宪而行,法定体育领域各主体的权力、义务和权利,规范政府权力和确认公民体育权利;增强《体育法》的法律针对性、可执行性及可操作性;对我国的体育纠纷解决制度尤其是体育仲裁制度进行详细规定;由于《立法法》对授权立法进行了严格规定,《体育法》修改涉及授权立法条款时应明确授权目的、事项、范围和期限。

参考文献

- [1] 新华社.习近平:决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [2018-07-28]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm
- [2] 中国人大网.中华人民共和国立法[EB/OL]. [2018-07-28]. http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/12_3/201503/18/content_1930713.htm
- [3] 中国人大网.中华人民共和国立法法释义[EB/OL]. [2018-07-28]. http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xianfa/node_2163.htm
- [4] 全国人大法制工作委员会.中华人民共和国立法法释义[M].北京:法律出版社,2015:3
- [5] 李适时.全面贯彻实施修改后的立法法:在第二十一次全国地方立法研讨会上的总结[J].中国人大,2015(21):12-17
- [6] 全国人大.全国人民代表大会关于修改《中华人民共和国立法法》的决定[EB/OL]. [2018-07-28]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/201503/18/content_1930129.htm
- [7] 中国新闻网.中国15年来首次修改立法法六大亮点引关注[EB/OL]. [2018-07-28]. http://www.xinhuanet.com/politics/201503/15/c_127582571.htm
- [8] 国家体育总局.中国体育年鉴[M].北京:中国体育年鉴社,1981:43
- [9] 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
- [10] 伍绍祖.中华人民共和国体育史[M].北京:中国书籍出版社,1999:410
- [11] 叶晓川,万其刚.立法法修改的若干重大问题[J].中国发展观察,2015(4):70-73
- [12] 人民网.中央国家机关工委第五专项巡视组《关于对国
- 家体育总局落实中央八项规定精神专项巡视情况的反馈意见》[EB/OL]. [2018-07-28]. <http://dangjian.people.com.cn/n1/2016/0922/c117092-28733941.html>
- [13] 姜熙.比较法视角下的我国体育立法研究[D].上海:上海体育学院,2017:78
- [14] 全国人大常委会.中华人民共和国体育法[M].北京:法律出版社,2016:13
- [15] 姜熙.《体育法》修改中增加体育产业章节的研究[J].北京体育大学学报,2016,39(4):14-20
- [16] 姜熙.开启中国体育产业发展法治保障的破局之路:基于中国体育反垄断第一案的思考[J].上海体育学院学报,2017,41(2):47-54
- [17] 赵毅.依法治体中的司法问题:基于我国法院裁判文书的考察[J].上海体育学院学报,2016,40(1):30-36
- [18] 人民网.中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定.[EB/OL]. [2018-07-28]. <http://politics.people.com.cn/n/2014/1028/c1001-25926121.html>
- [19] 姜世波.《中华人民共和国体育法》的司法适用探究[J].天津体育学院学报,2015,30(3):221-227
- [20] 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
- [21] 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
- [22] 中国人大网.全国人民代表大会关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定[EB/OL]. [2018-07-28]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/200012/06/content_5004458.htm
- [23] 国务院.中国特色社会主义法律体系白皮书[EB/OL]. [2018-07-28]. <http://politics.people.com.cn/GB/8198/9476/218169/17427365.html>
- [24] 汪全胜,戚俊娣.《体育法》授权立法条款的设置论析[J].武汉体育学院学报,2010,44(11):33-38

(上接第19页)

- [8] 中华人民共和国中央人民政府.国务院关于加强发展体育产业 促进体育消费的若干意见[EB/OL]. [2018-10-28]. <http://www.gov.cn/zfwj/index.htm>
- [9] 姜熙.开启中国体育产业发展法治保障的破局之路:基于中国体育反垄断第一案的思考[J].上海体育学院学报,2017,41(2):47-54
- [10] 贺新发,刘畅.职业足球球员与俱乐部劳动纠纷不属法院民事案件受理范围[EB/OL]. [2018-12-21]. <https://mp.weixin.qq.com/s/qvR5sYymx9ufdujPSOZmw>
- [11] 中国人大网.中华人民共和国立法法释义[EB/OL]. [2018-07-28]. http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xianfa/node_2163.htm
- [12] 莫纪宏,翟国强.深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 中国特色社会主义法治理论的新发展[EB/OL]. [2018-06-02]. <http://theory.people.com.cn/n1/2018/0305/c40531-29847195.html>