

黄海燕,康露,刘蔚宇,等.体育产业高质量发展的法治保障研究——基于《中华人民共和国体育法》修订的思考[J].体育学研究,2022,36(4): 1-11.

编者按

加强体育产业高质量发展的法律保障,一直是政府和学界密切关注和呼吁的关键议题。在历经多次修改和审议后,新修订的《中华人民共和国体育法》终于2022年6月24日审议通过,这是该法自1995年颁布施行后,时隔近27年进行的第一次全面系统的修订。此次重大修订增设了“体育产业”专章,首次从法律层面肯定了体育产业的地位和作用。该文深刻阐述了《体育法》修订增设体育产业章节的重大意义,逐条分析了体育产业章节的内容体系,并提出进一步完善体育产业法治保障的主要措施,为体育产业法治领域的研究提供了新参考,为有效推动《体育法》的贯彻实施、加快促进体育产业治理体系和治理能力现代化提供了重要指引。

体育产业高质量发展的法治保障研究

——基于《中华人民共和国体育法》修订的思考

黄海燕¹,康露²,刘蔚宇¹,曾鑫峰¹,袁园媛¹,刘琬婧¹,李刚¹,王凯³

(1.上海体育学院运动与健康产业协同创新中心,上海200438;2.西南大学体育学院,重庆400715;3.南京体育学院,江苏南京210014)

【摘要】: 体育产业要实现高质量发展,离不开有力的法律保障。文中采用文献资料、逻辑分析等方法对《中华人民共和国体育法》新增体育产业章节进行了深入思考。研究认为:修订后的《中华人民共和国体育法》增加体育产业章节,实现了体育产业立法层面的突破,对推动群众体育、竞技体育和体育产业协调发展,扩大体育产品和服务供给,推动体育产业成为国民经济支柱性产业具有重大意义;修订后的《中华人民共和国体育法》明确了体育产业发展的定位和思路、明晰了体育产业的内容和体系、强调体育产业发展创新要素的培育、指明中国特色职业体育改革方向、支持区域体育产业协调发展;进一步推动体育产业高质量发展需要从体育市场规范发展、体育赛事活动健康发展、中国特色职业体育发展、社会力量投资体育产业、地方政府促进体育产业发展等方面完善法治保障。

【关键词】: 《中华人民共和国体育法》;体育产业;体育市场;职业体育;高质量发展;法治保障

【中图分类号】: D922.16; G812 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 2096-5656(2022)04-0001-11

DOI: 10.15877/j.cnki.nsic.20220630.001

2022年6月24日,《中华人民共和国体育法(修订草案)》(以下简称《体育法》)由十三届全国人大常委会第三十五次会议修订通过,将于2023年1月1日起施行。《体育法》是体育领域唯一的一部专门法律,此次《体育法》的重大修订增设了“体育产业”专章,首次从法律层面肯定了体育产业的地位和作用,相关条文对发挥体育多元价值,推动体育产业高质量发展,加快建设体育强国具有重要作用。本文

系统分析了《体育法》修订增设体育产业章节的重大意义,对体育产业相关条文的内容进行深度解读,并就如何进一步完善体育产业高质量发展的法治保障进行思考和展望。

收稿日期:2022-05-23

基金项目:国家社会科学基金重大项目(19ZDA355)。

作者简介:黄海燕(1981—),男,江苏宝应人,博士,教授,博士生导师,研究方向:体育产业政策、体育赛事与城市发展。

1 《体育法》增设体育产业章节的重大意义

1.1 有利于推动群众体育、竞技体育和体育产业协调发展

协调发展是新发展理念的重要组成部分,是解决体育强国建设中不平衡不充分矛盾的重要方法和手段。习近平指出:“加快建设体育强国,就要把握体育强国梦与中国梦息息相关的定位,把体育事业融入实现‘两个一百年’奋斗目标大格局中去谋划,深化体育改革,更新体育理念,推动群众体育、竞技体育、体育产业协调发展。”^[1]体育强国建设须坚持全面协调可持续发展,注重群众体育、竞技体育、体育产业等3大领域的均衡协调。

此次《体育法》的重大修订,将“体育产业”单列一章,是深入贯彻习近平关于体育工作重要论述和重要指示及批示精神的体现,为有效推动群众体育、竞技体育和体育产业协调发展提供了重要指引。一方面,从法律层面明确了体育产业在体育改革发展中的重要地位。修订前的《体育法》仅对社会体育和竞技体育单独设章,而体育产业领域未形成系统完整的产业法律规范。此次《体育法》修订从立法的角度将体育产业与全民健身、竞技体育并列,三者共同构成了体育发展的核心领域,对提升体育产业发展的地位意义重大。这既是对《体育强国建设纲要》文件精神的传承,进一步明确了发展体育产业是体育强国建设的重要内容;更是在法律层面上确立了体育产业在我国体育改革发展中的战略地位。另一方面,为群众体育、竞技体育、体育产业三者的协调发展提供法治保障。体育产业与群众体育、竞技体育有着密不可分的联系。群众体育和竞技体育均是体育产业发展的重要基础,而发展体育产业则有助于显著提升群众体育发展水平,有利于充分发挥竞技体育的功能价值。就域外经验而言,2011年日本颁布的《体育基本法》是对1961年《体育振兴法》的重大更新和修改,明确了日本体育产业的法律定位,有效带动了日本群众体育的普及和职业体育的高水平发展^[2]。

此次《体育法》的修订,既重视群众体育、竞技体育、体育产业的同一性,又兼顾差异性,强调统筹发挥各自的特色和作用,将三者有机统一于体育强国建设中,为体育产业助力体育强国建设提供了基本法律依据和理念遵循。

1.2 有利于扩大体育产品和服务供给,满足人民美好生活需要

进入新时代,体育产业的价值内涵和使命担当具有现实性、时代性和发展性,关乎人民的身体健康、身心和谐、全面发展和人生幸福,逐渐成为人民美好生活需要的重要组成部分,但是体育产业中高端产品和服务的有效供给依然不足,无法满足人民日益多元化的体育需求。

此次《体育法》的修订从更好地满足人民美好生活需要出发,以立法引领改革,为体育产业发展成为人民生活幸福感的重要来源提供有力的法治保障。一方面,有利于发展“以人民为中心”的体育。发展体育产业的根本目的是通过扩大体育市场供给,满足人民群众多样化体育需求,应当充分体现“以人民为中心”的根本遵循。此次《体育法》的修订顺应了新时代社会主要矛盾的转化,依据国民体育需求与消费特点,将体育产业作为体育产品和服务供给的重要内容,持续深化了体育供给侧结构性改革。另一方面,有利于构建更高质量的体育产业供给体系。修订前的《体育法》受体育理念的时代局限和市场经济不发达等因素影响,以提供社会体育、学校体育等具有事业属性的产品服务为主,更多地强调政府作为供给主体应具备的责任义务,缺乏市场活力。随着居民消费结构升级,体育需求呈现个性化、高端化、外向化等新特征,体育产品和服务供给逐渐向高层次、多样化、高品质发展。此次《体育法》的修订,有助于充分发挥市场主体在体育产品服务供给中的创新作用,进而打造更高质量、更成系统的体育产业供给体系,为满足人民美好生活需要奠定坚实的产业基础。

1.3 有利于促进体育产业高质量发展,推动其成为国民经济支柱性产业

随着我国经济由高速增长转向质量第一、效益优先的高质量发展,体育产业作为典型的新兴产业、绿色产业、大健康大文娱产业,成为新时期调整产业结构、实现创新驱动、促进国民经济高质量发展的重要推动力量。近年来随着国家体育产业政策的持续利好和人民体育需求的日益多元,体育市场化和产业化程度不断加深,体育产业蓬勃发展。在新发展理念的引领下,我国体育产业正加快转向更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展新阶段。

此次《体育法》修订坚持以问题为导向,力图解决修订前的《体育法》与体育产业高质量发展的法治需求不相匹配的核心矛盾,为推动体育产业成为国民经济支柱性产业提供坚实有效的法律支撑。第一,推动体育产业成为我国经济高质量发展的重要驱动引擎。党的十九大做出了中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的重大判断,中国经济要从规模扩张转变为效率提升、从数量追赶转变为质量追赶。体育产业作为国民经济中的“新经济”“软产业”,在推动我国经济高质量发展中的作用愈发显现^[3]。修订前的《体育法》中关于体育经济效能的表述是:“国家坚持体育为经济建设、国防建设和社会发展服务”,就表述层级而言,体育产业的经济效能并未得到充分重视。而此次《体育法》的修订奠定了体育产业在经济高质量发展中的重要地位,有利于充分发挥体育产业绿色集约、产业链长、创新潜力大、服务业态多元等高质量发展优势,为我国转变经济发展方式、优化经济结构、转换增长动力作出更大贡献。第二,促进体育产业成为生活性服务业的核心内容。生活性服务业具有规模大、韧性强、后劲足等特征,是促进形成强大国内市场的产业载体,是助推经济高质量发展、保障经济社会平稳运行的重要领域。与健康、养老、旅游、文化等其他生活性服务业相比,体育产业发展仍处于起步阶段。此次《体育法》的修订,有利于健身休闲、竞赛表演等重点生活服务业态提质扩容,激发体育消费作为新型生活服务消费的巨大发展潜力,提升体育产业吸纳就业的能力,推进体育产业成为我国生活性服务业高质量发展的新动能。第三,为体育产业高质量发展提供良好的法治环境。良好的法治建设是产业高质量发展的制度保证,《体育法》的修订全面贯彻了新发展理念,实现了体育产业供给侧结构性改革与需求侧管理的有机结合,将为体育产业高质量发展提供有效、全面的法治基础。产业高质量发展需要开放、自由、公平、高效的营商环境,包括公平的规则体系,健全的法律制度,开放、自由的投资环境等。《体育法》围绕体育产业高质量发展中的重点、难点问题,进一步完善了相关法律条文,为规范体育市场秩序和相关领域下位阶法律法规的制定提供重要依据,将极大地提升我国体育产业治理体系和治理能力现代化水平,为体育产业高质量发展

提供坚实有效的法治保障。

2 《体育法》中体育产业章节的内容体系

2.1 明确了体育产业发展的定位和思路

习近平指出:“体育是促进经济社会发展的重要动力。”^[1]此次《体育法》修订明确提出“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”“国家制定体育产业发展规划,扩大体育产业规模,增强体育产业活力,促进体育产业高质量发展,满足人民群众多样化体育需求”“国家完善体育产业统计体系,开展体育产业统计监测,定期发布体育产业数据”等法条,明确了体育产业发展的定位和思路。

第一,体育产业在我国既是民生产业,又是幸福产业,国家对发展体育产业大力支持。发达国家对体育产业发展普遍持支持态度,如韩国政府为适应体育产业发展需要于2007年制定了《体育产业振兴法》,确定了“通过体育产业的融合创造未来增长动力”的发展方向,为韩国体育产业快速成长为韩国国民经济支柱性产业提供了法治支撑。《体育法》的修订从根本上明确了体育产业在经济社会发展中的定位,有助于持续优化我国体育产业发展环境。在此基础上,《体育法》强调了政府部门应充分发挥其在体育产业发展中引领作用。一方面,提出国家制定体育产业发展规划,要求发挥政府在优化资源配置、弥补市场失灵等方面的关键作用,强化政府部门对体育产业的顶层设计,加快完善体育产业的政策体系。另一方面,关注体育产业统计体系的完善,要求提升统计规范化水平,进一步为我国体育产业发展提供数据支撑。第二,高质量是我国体育产业发展的核心思路。目前,我国体育产业发展依然存在若干亟待解决的问题,如产业规模较小、体制机制不完善、体育市场主体活力不强、体育消费对于产业的推动作用较弱等,这些是制约体育产业高质量发展的重要因素^[4]。《体育法》遵循高质量发展要求,一是,提出积极扩大体育产业规模。在《体育法》修订之前,国家便已在《体育强国建设纲要》等文件中提出推动体育产业成为国民经济支柱性产业的发展目标,要求提高体育产业增加值在国民生产总值中的比重。美国、德国、韩国等发达国家体育产业增加

值占GDP的比重在2%~4%左右,近年来我国体育产业增加值占GDP比重在1.1%左右,我国体育产业仍具有较大的发展空间^[5]。二是,提出增强体育产业活力。市场主体的培育壮大是增强体育产业发展活力的关键^[6]。与发达国家相比,我国体育市场主体发展普遍存在大型企业缺乏、盈利能力不强、国际竞争力不足等问题,《体育法》相关条文的确立为我国体育市场主体培育提供了法治支撑。三是,十分关注体育消费。体育消费是体育产业发展的基石,促进体育消费的相关举措贯穿了2014年以来一系列体育产业促进政策,体育消费统计、体育消费券、体育消费试点城市等工作实践有力提升了我国体育消费总体水平。《体育法》相关条文为深挖体育消费潜力提供了法理支撑,有利于打造更多体育消费新业态和新场景。

2.2 明晰了体育产业的内容和体系

加快形成以健身休闲业、竞赛表演业等为龙头、高端制造业与现代服务业融合发展的产业体系是体育产业发展的重要任务。此次《体育法》提出了“国家支持和规范发展体育用品制造、体育服务等体育产业,促进体育与健康、文化、旅游、养老、科技等融合发展”“国家培育健身休闲、竞赛表演、场馆服务、体育经纪、体育培训等服务业态,提高体育服务业水平和质量”“国家支持体育用品制造业创新发展”等法条,明确了体育产业的内容和体系。

第一,体育服务和体育用品制造是体育产业的重要组成部分。在体育服务方面,发达国家多已形成门类齐全、关联紧密、竞争力强大的体育服务业体系,健身休闲业和竞赛表演业已成为核心业态。据统计,美国拥有超过32 000家健身俱乐部和7 360万健身消费者,2019年该行业创收350亿美元^[7]。《体育法》的修订将积极推动健身休闲、竞赛表演、体育培训等覆盖全生命周期的生活性体育服务和体育经纪、体育产品研发设计等生产性体育服务业的发展。在体育用品制造方面,新冠肺炎疫情深刻改变了居民的体育需求和运动习惯,体育用品逐渐向家庭化、智能化、社交化等方向转变。同时,伴随着内外部环境不确定性加剧,我国体育用品制造业突破“低端锁定”已迫在眉睫。《体育法》相关条文将有力推动体育用品制造业创新发展,推进体育制造业与体育服务业深度融合。第二,体育融合发展是体育产业

发展的重要趋势。就全球体育产业发展实践而言,体育产业与其他产业的融合能够释放巨大价值。据统计,2019年美国共有近1.8亿人参与体育旅游活动,创造了451亿美元的直接消费,1 033亿美元的间接消费和超过70万个工作岗位^[8]。在此背景下,从国家层面以政策法规的形式推动体育产业融合发展成为发达国家的普遍选择,如美国出台了《健康公民》《美国体力活动指南》等一系列文件以推动体育与健康融合发展^[9]。当前,我国体育与健康、文化、旅游、养老、科技等领域正在加速融合,亟需相应的法规政策支持^[10]。《体育法》的修订恰逢其时,相关条文为体育融合发展提供了法律支撑,将有效推动体育新模式与新业态的形成,进一步拓展体育产业的发展空间和市场容量。第三,建立现代体育产业体系是体育产业高质量发展的战略目标。当前,我国现行体育产业体系暴露出诸多问题,如体育制造业创新能力不足、体育服务业核心业态发展不充分、体育融合新业态发展不成熟。显而易见,现行体育产业体系已然不符合高质量发展的要求,必须以现代体育产业体系为发展导向和战略目标进行变革^[3]。现代体育产业体系是实现高质量发展的必要条件,是与体育产业高质量发展阶段相匹配的产业体系。2019年,《体育强国建设纲要》便已将打造现代体育产业体系作为体育产业发展的首要任务。《体育法》相关条文的出台实现了建设现代体育产业体系这一任务从政策文件到法律法规的跃升。

2.3 强调体育产业发展创新要素的培育

新一轮科技革命和产业变革正加速演进,科技、资本、人才、数据等创新要素的兴起和渗透正在产生颠覆性的影响,不仅深刻改变经济社会发展路径,也促使体育产业发展模式快速更迭。加快传统要素驱动向创新要素驱动的转换不仅是体育产业高质量发展的内在要求,也是体育产业实现创新发展的关键。此次《体育法》修订将体育产业创新要素的培育纳入立法,提出了“鼓励企业加大研发投入,采用新技术、新工艺、新材料”“国家鼓励社会资本投入体育产业”“培养体育产业专业人才,形成有效支撑体育产业发展的人才队伍”等法条,首次从法律层面肯定了科技、资本、人才对体育产业发展的重要性。

事实上,支持创新要素成为体育产业发展的主导生产要素早已成为发达国家体育产业获取动态竞

争比较优势的核心战略,它们借此长期占据着体育产业价值链的高端,在全球体育产业竞争格局中优势明显。如韩国《体育产业振兴法》专门提出了“促进研究与开发”“对体育产业的投资”“体育产业专业人才的培养”的条款和细则,极大促进了韩国体育产业的创新发展和效率提升。我国体育产业长期处于全球体育价值链的边缘地位,更多依赖低成本劳动力的比较优势和低价格资源投入的竞争模式。在全球性资源价格高企和环境外部性成本持续增加的背景下,我国体育产业依靠传统生产要素的粗放型发展模式难以为继。目前,我国体育用品制造业已出现了“用工荒”和“产业转移”的现象^[11]。迈克尔·波特的产业发展“四阶段”理论认为当劳动力成本优势丧失的时候就不能再靠低端制造业和投资拉动,更应该以创新为导向利用高级要素获取竞争优势。《体育法》的修订将创新要素培育写入条文,不仅与当前我国体育产业转型升级的要求相契合,也与我国体育产业发展动力转换相呼应,对其高质量发展意义重大。

在条款内容上,《体育法》的修订对科技、资本、人才等核心要素的培育提出了具体要求。第一,强调体育产业发展的科技创新。一方面,鼓励加大科技研发投入,企业、高校与科研机构应瞄准我国体育产业发展中的薄弱环节,加强体育产业核心技术的开发与应用;另一方面,注重引入新技术、改良生产工艺和应用新材料,尤其是大力支持大数据、云计算、人工智能、区块链、物联网等新技术在体育产业领域的创新应用。第二,鼓励社会资本进入体育产业。社会资本投入体育产业不仅有利于优化体育资源配置、激发市场主体活力,还能为体育产业高质量发展注入资金活水,更能与科技、人才等要素相互作用释放体育产业创新能量,是扩大体育产业产品和服务供给、提升体育产业生产效率的重要方式^[12]。第三,提出加快体育产业人才培养。《体育法》不仅指明了高等院校在体育产业人才培养方面的主体作用,鼓励有条件的高校积极设置体育产业相关专业,而且提出了通过校企合作、职业教育和培训等方式加快体育产业人才培养,进而形成有效支撑体育产业发展的人才队伍。

2.4 指明了中国特色职业体育改革方向

职业体育是市场经济下竞技体育市场化、产业

化的必然产物,是大众体育发展的重要引擎。此次《体育法》第七十二条提出:“国家完善职业体育制度体系,拓展职业体育发展渠道,支持运动员、教练员职业化发展,提高职业体育的成熟度和规范化水平。职业体育俱乐部应当健全内部治理机制,完善法人治理结构,充分发挥其市场主体作用。”该法条对促进我国职业体育规范健康发展具有重要作用。

作为体育产业核心组成部分,职业体育不仅是竞技体育人才培养的关键支撑,还是满足人民群众体育观赛需求的重要来源,具有拉动体育服务业全面发展、促进体育消费和提升体育产业吸纳就业能力等多元功能。如仅足球一项运动的年产值已超过5 000亿美元,占全球体育产业年产值比重达40%以上^[13]。欧洲国家的职业体育十分发达,很大程度上得益于其“自下而上”发展形成的良性职业体育制度体系^[14]。英国等国家大都采取“有限政府”引导式和企业主导式相结合的治理模式,既包括政府运用法律手段的间接治理,又涵盖了职业体育联盟主导的行业自治,通过严密的内外约束体系架构推动职业体育发展形成良性循环^[15]。当前中国职业体育改革受阻,主要原因是职业体育制度体系不健全和职业体育俱乐部市场主体地位作用不明显。内嵌于国家经济社会改革发展的背景,我国职业体育发展带有社会主义建设的内在规定性,需持敬畏态度,谨慎前行。《体育法》的修订为中国特色职业体育制度设计提供了支撑,为有关职业体育发展的下位阶法律法规制定提供了根本依据。

在具体内容上,《体育法》的修订明确了我国职业体育的发展重点。一是,提出完善职业体育制度体系。应积极构建与中国特色社会主义制度相匹配、顺应我国体育发展规律的职业体育管理体制和机制,建立职业体育俱乐部基本运营制度、职业联赛组织管理制度以及职业体育外部监管制度。二是,关注职业体育发展渠道的拓展。在建立完善制度体系的基础上,需从人才培养、投资融资、产业融合和数字化转型等方面扩宽职业体育发展渠道,为职业体育发展提供经济支撑、社会依托和技术平台。三是,支持运动员、教练员职业化发展。运动员、教练员是职业体育的重要主体和核心要素,其职业化水平对职业体育发展具有决定性作用,畅通教练员、运动员职业化发展通道,形成符合我国国情的职业教

教练员、运动员管理制度十分重要。四是,指出职业体育俱乐部应当健全内部治理机制。一方面,《体育法》提出积极完善法人治理结构。职业体育俱乐部作为法律赋予人格的实体人,建立职责明确和有效制衡的管理体制,是保证俱乐部良性运转的重要方式。另一方面,《体育法》强调职业体育俱乐部市场主体作用的发挥。职业体育俱乐部培养“自生能力”是充分释放其主体活力的关键。

2.5 支持区域体育产业协调发展

体育产业以其强外部性和空间关联性特征,对区域协调发展有着重要的推动作用。此次《体育法》第七十三条明确提出:“国家建立健全区域体育产业协调互动机制,推动区域间体育产业资源共享,促进区域体育协调发展”“国家支持地方发挥资源优势,发展具有区域特色、民族特色的体育产业”。该法条为体育产业对接区域协调发展战略提供了法治支撑,明确了区域体育产业协调发展的相关要求。

第一,提出构建区域体育产业协调互动机制。交流合作是区域体育产业发展的基础,欧盟作为区域体育一体化发展的典型,先后出台了《欧共体条约》《里斯本条约》《欧盟体育白皮书》等文件,逐步形成了由欧盟各国政府和体育组织共同参与的区域体育治理体系^[16]。而目前我国区域体育产业协作仍主要以签订省市级合作协议为主,部分区域探索建立了省际联席会议制度,但区域协作的法律效力与制度刚性依然不足。此次《体育法》从法律层面对区域体育产业协调互动机制的部署,将有效推进区域协同体制机制向实质化、体系化、纵深化迈进,推动京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝城市群等区域实现体育产业一体化高质量发展。第二,强调推动区域间体育产业资源的自由流动和合理配置。就域外经验而言,积极搭建区域体育产业合作平台、以合作项目实施推动区域资源共享是实现区域协调发展的重要经验。2000年日本政府颁布的《体育振兴基本计划》提出建立区域体育俱乐部和区域体育中心,充分利用区域间的资源互补优势,极大加强了日本基层体育组织的跨区域合作,推动了日本民间体育赛事活动的繁荣发展^[17]。当前,我国区域间体育产业资源要素的流动受到制度壁垒和市场分割的影响依然较大,各地区体育产业资源管理模式、运营模式、组织模式不统一,资源难以共享。《体育

法》相关条文将深入推动区域体育产业在体育要素与产权市场培育、体育资源交易平台搭建、重大赛事联动等关键领域进行深化改革与合作,加快区域体育产业资源的跨区域流动。第三,关注区域特色体育产业的打造。我国区域体育产业的布局依然存在重复建设、低质化、同质化等短期或短视发展倾向,未发挥出各地固有的资源优势与体育特色。但同时各地已经开展积极有益的探索和尝试,如新疆、吉林充分利用冰雪资源优势,共同创建中国(长白山脉—阿尔泰山脉)冰雪经济高质量发展试验区;广西、海南、重庆、贵州等自身具备一定旅游资源和体育产业发展经验,积极创建国家体育旅游示范区等。此次《体育法》的修订,将进一步推动各区域根据资源禀赋特征,引导运动项目产业合理布局,围绕体育赛事、体育旅游、户外运动等重点领域,因地制宜开发一批主体功能区和示范区,打造一批特色各异、功能互补、具有可持续性发展潜力的区域特色产业。

3 进一步保障体育产业高质量发展的思考和展望

3.1 完善体育市场规范发展的法治保障

建立公平公正的体育市场秩序是我国构建现代体育市场体系的题中之义,也是体育产业高质量发展的必然要求^[18]。近年来,我国各级政府部门出台了多项文件以规范体育市场发展,如《课外体育培训行为规范》《上海市体育健身行业单用途预付消费卡存量预收资金余额管理实施办法》等,这些法规文件对规范体育市场秩序、优化体育产业营商环境起到了重要作用。但现有政策法规缺少体育市场规范运行的体制和机制设计,尚不能满足《体育法》中“规范体育市场秩序”的要求。

第一,体育市场法规覆盖面不够广。现有体育市场法规文件主要涉及体育赛事活动、体育健身休闲、体育培训活动等几个市场领域,而体育场馆服务、体育经纪服务等领域的法规仍比较缺乏,对细分业态缺乏约束可能导致市场主体的无序经营,对体育产业健康发展造成不利影响。除体育部门主导出台的法律法规外,其他相关部门法律法规中涉及体育产业的特殊规定存在缺口问题^[19],如《著作权法》中缺少对体育赛事转播权的专门规定,致使体育赛事直播节目的搭便车现象频发。第二,体育市场管理相关部门权责不清、协调联动难。体育市场主体

的经营行为通常涉及多个相关部门,如体育场馆的经营涉及体育、消防、市场监管、卫生健康等多个部门,对政府部门的协调联动具有一定要求。现有法律法规对各部门的权责划分还不够清晰,易出现重复审批等问题,对体育市场主体的正常经营活动产生影响^[20]。第三,体育市场监管手段比较单一。体育市场监管相关部门大多采取行政检查、行政处罚等监管手段,而信用监管、行政指导等监管手段应用较少。体育市场主体大多为中小企业,发展成熟度不高,机械地使用行政处罚手段可能导致体育市场出现“一管就死”的问题。

综上所述,现有体育市场规范的法律依据不能完全适应体育产业高质量发展的需要,有必要制定《体育市场管理条例》,进一步完善体育市场健康发展的法治保障,在制定过程中应当注重如下问题。一是,加快实现法律法规对各细分业态的全覆盖。综合分析健身休闲、体育培训、体育场馆、体育经纪等业态的特征,坚持包容审慎的监管原则,进一步明确各业态的经营规范,填补现行法律法规体系的空白。二是,进一步厘清体育与其他相关部门的管理职责。以高危险性体育项目经营许可这一较为成熟的体育市场规范工作为样本,分析协同工作中可能出现的问题和困难,梳理体育部门与其他部门协同管理的权责边界,进一步构建形成更加成熟、规范、可操作的体育市场规范协同工作机制,将其逐步推广至各个业态。充分考虑体育产业融合性强的特性,明晰体育与文化、旅游、养老等领域融合发展过程中的管理责任主体。三是,注重多样化监管手段的应用。将不同业态的特征和发展现状作为监管手段选择的核心依据,针对体育经纪、体育培训等业态,可更多采取行政指导等柔性监管手段,加快提升市场主体规范经营意识。支持单项体育协会及其他社会组织积极出台标准化文件,为市场主体的经营提供多方面的依据。四是,进一步强化对消费者合法权益的保护。充分发挥各级消费者协会的作用,畅通体育消费者的投诉渠道,帮助相关部门了解体育市场存在的问题,进而及时调整体育市场规范的工作策略。

3.2 完善体育赛事活动健康发展的法治保障

完善体育赛事活动管理机制是确保体育赛事活动健康发展的关键手段。虽然我国已在体育赛事活

动管理的法治建设方面取得长足进步,但目前仍存在短板。

第一,各类各级政府部门的赛事管理权责界定尚不明晰。体育赛事活动的监管涉及部门复杂且层级较多,现有政策法规仅对国家和地方相关部门的赛事管理职责进行简要说明,导致体育赛事活动“一站式”服务机制的构建存在困难,分级分类管理的思路也难以有效落实^[21]。第二,为办赛主体提供的公共服务比较匮乏。2020年,国家体育总局颁布的《体育赛事活动管理办法》虽专门设置了“体育赛事活动服务”章节,但仅在赛事专业指导、咨询服务等方面做了原则性表述,难以有效指导相关部门建立完善针对办赛主体的公共服务体系,不利于体育赛事活动的长期可持续发展^[22]。第三,标准化、规范化的高危险性体育赛事活动监管工作机制尚未建立。《体育法》提出“高危险性体育赛事活动将实行许可制度”,然而在高危险性体育赛事活动的界定、许可机制制定等方面还缺乏有效的制度设计。第四,赛事活动管理工具的使用方式有待进一步细化。信用管理、熔断机制等管理工具能够有效提升赛事活动的管理能级,但各项工具的使用方式目前还不够清晰,不利于地方体育部门的应用和推广。

综上所述,有必要进一步完善现有体育赛事管理法律法规体系。一是,完善体育赛事活动分级分类管理机制。将体育、公安、交通、卫生健康、市场监管等部门的赛事活动管理职责边界通过法律法规予以明确。依据“属地管理”原则,明晰省、市、区(县)各级部门的赛事监管工作范围,以此优化体育赛事监管和服务相关资源的配置。推动体育赛事活动管理与相关部门的规章制度的衔接,加强部门间协同。如日本将消防、广告、食品安全等多个领域的法律法规与体育赛事活动管理工作进行关联,基本实现了多部门对体育赛事的协同管理^[23]。二是,进一步强化政府部门的服务职能。结合我国体育赛事活动发展实际,以“放管服”改革为引领,通过法律法规进一步明确国家、省、市、区(县)各类政府部门的服务职能,在落实监管举措的同时,加快提升公共服务水平,强化资金、政策、公共资源等方面的支持,提升办赛的规范化水平和便捷化程度,营造良好的体育赛事活动发展制度环境。三是,加快构建高危险性体育赛事活动许可制度。以《体育法》相关条文为核

心依据,从人身危险、专业技术、外部环境、安全保障要求等多方面明确高危危险性体育赛事活动的内涵和外延,制定高危危险性体育赛事活动目录和许可制度。可借鉴英国、美国等发达国家经验,对高危危险性体育赛事活动的赛前、赛中、赛后各环节提出流程化、规范化的风险应对方案和管理举措^[24]。四是,为多样化赛事活动管理工具的应用提供更加充分的法治支撑。梳理《关于进一步加强体育赛事活动安全监管服务的意见》《关于建立健全体育赛事活动“熔断”机制的通知》等政策文件中行之有效的赛事活动管理工具,通过修订《体育赛事活动管理办法》的方式将信用监管、熔断机制等新型监管工具与具体监管环节充分关联,逐步形成科学、完善、可操作的赛事活动监管工作模式。

3.3 完善中国特色职业体育发展的法治保障

职业体育在产生巨大经济、社会效益的同时,也出现了主体利益分配不均、责权不对等、运动员合法权益保障不足等矛盾突出的违法乱纪行为^[25],给我国职业体育发展带来了不利影响。我国职业体育发展的低水平、不充分、高竞争、欠规范等问题,主要与职业体育的法治缺位所导致的无法可依、执法不严、违法不究等密切相关。

一是,职业体育法治面临“良法体系缺位”的困境。目前,我国职业体育缺乏基本法规,各规章制度分散,不同项目协会、各地政府和体育行政部门制定的相关规章存在互不相通的问题^[26],尚未形成一套逻辑明确、架构合理的职业体育法律规范体系。二是,职业体育各主体法律关系模糊。现阶段我国职业体育存在各项目协会自治权高于法律、出台规章无法可依的问题,市场主体权利缺少法治保障,权力制约机制尚未健全。如我国职业足球出现的行政垄断与经济垄断的竞合现象,根源在于足协与其他相关管理部门的权力架构尚不成熟^[26]。虽然某些限制竞争行为的行政垄断存在合理性,但是权力制约机制的不健全导致行政权力过强而司法权和立法权无法及时跟进,造成权力无法分立与制衡。三是,具有职业体育特殊性的法律规范与判断标准比较缺乏。职业俱乐部特殊的市场准入原则、运动员转会机制、赛事转播和联赛准入等反垄断豁免权造成无法根据一般法律标准对职业体育的特殊案件进行处理^[27]。四是,执法不严导致职业体育规章制度没有

得到有效落实。当前我国对职业体育发展过程中出现的官员受贿、球员打假球、裁判操纵比赛等违法乱纪现象尚未形成标准化、规范化的处理方式。

综上所述,为解决我国职业体育高质量发展道路中存在的法治缺位现象,提出以下几点建议:第一,确立正确的职业体育发展价值观和扶持观。应当树立以“以人民为中心”的职业体育价值观,追求职业体育经济、社会双重效益。要以“体育文化本位”为精神导向,注重体育公平公正原则,提升俱乐部、体育协会和政府行为的公开透明度,营造以诚信为前提的良好发展环境。在体育全球化的氛围中我国在职业体育资源、职业体育品牌等方面都处于较为弱势的地位,因此应对职业体育给予相应的保护与扶持。第二,构建中国特色职业体育法律规范体系。发达国家大多已形成一套以体育权利、政府职责、体育保障和特殊案例界定为核心的职业体育法律保障体系^[28]。建议以《体育法》为上位法,以职业体育相关法条为依据,以商业法、民法法和诉讼法等基本法律精神和条款为原则,以体育行政法规、体育部门规章、体育地方性法规和体育地方政府规章为支撑,构建多层次的职业体育法律规范体系^[29]。第三,考虑出台《职业体育条例》和《职业体育俱乐部管理办法》。一方面,要对体育管理部门、运动项目协会、职业体育俱乐部等主体的权责进行法律规范,以保护产权、维护契约为基本导向,对职业体育的资源交易、价格体系和所有权等问题作出法律规范,以便相关部门依法施行管理权和服务职能。另一方面,要善促进职业体育赛事可持续发展的运动员转会制度、薪酬制度和赛事转播制度等基本制度,建立保障职业俱乐部良性运转的协调机制、救济保障机制、监管机制和人才培养输送机制等。

3.4 完善社会力量投资体育产业的法治保障

社会资本在体育产业迈向高质量发展的进程中,具有带动各类生产要素集聚配置、扩大产业规模的作用。“十三五”期间,社会力量投资体育产业在规模与总量上虽初见成效,但现阶段社会资本有效供给不足、社会资本在体育产业领域无序扩张等问题日益凸显,社会资本发展的市场环境和法治保障仍不健全。

一是,社会力量投资体育产业的积极性不高。由于体育产业具有投入高、回报周期长、盈利模式不

清晰等特点,社会资本进入体育产业保持着审慎态度。除此之外,当前社会资本对体育产业的供给还无法满足新发展阶段体育产业对社会资本的新需求,表现在社会资本有效流动速率较低、不能充分满足体育企业的融资需求等方面。二是,社会力量投资体育产业的相关主体权责不清晰。社会资本进入体育产业所涉及的主体包括政府、社会力量、体育组织,各主体权责不清导致了主体各方责任边界模糊,进而造成责任失衡和受益主体权益失衡,影响着社会力量支持体育产业发展的有效性与可持续性。三是,社会资本在体育产业领域流动存在无序扩张的问题。由于资本本身具有较强的逐利性和扩张性,加之体育企业自身内容经营不充分、产业链经营不完善、盈利模式不清晰等问题日益突出,致使资本无序扩张问题在职业体育俱乐部、体育场馆的建设与运营等重点领域集中爆发,这给体育产业发展带来了不可估量的负面影响。

《体育法》的修订明确了社会力量在体育产业发展中的重要地位,须从立法层面进一步引导体育产业社会资本的发展,规范体育产业领域的社会资本运行。一是,为社会资本参与体育产业的市场环境提供法治保障。推进社会信用体系建设,通过监管机制对社会资本产生实质性引导与约束。完善体育产业PPP项目的融资方式机制设计,明确各利益主体的权益分配,合理分担项目风险与创新回报机制。加大盘活存量资产效率,吸引社会资本参与到体育产权交易中,并充分盘活闲置体育场馆和闲置土地等。二是,规范社会资本投资体育产业的主体行为责任。一方面,政府部门应当承担主导角色,出台社会资本投资体育产业的指导意见,强化社会资本的主体行为责任,重点支持与民生相关的体育服务业发展,对禁止类项目设置红线。另一方面,体育组织应加强自身建设,提高市场竞争力。为防止各体育组织被社会资本绑架与操纵,体育组织应注重与优质的社会资本合作,强化体育组织自我约束与管理,杜绝权力寻租、利益输送等行为的产生。三是,监控可能带来系统性风险的体育重点领域和重点对象。社会资本的非理性进入和不正当竞争,极易使体育产业出现估值泡沫、浮盈实亏、市场垄断等现象,造成资源浪费和行业衰退。社会资本投资体育产业所涉及的重点领域包括体育场馆、职业体育

联赛、体育培训的建设与运营等方面,重点对象包括体育协会、职业俱乐部、青少年体育俱乐部、体育企业等。对于这些重点领域与重点对象,应加强监管力度,及时研判形势并采取应对措施,确保各方权益受到法律法规保护。

3.5 完善地方政府促进体育产业发展的法治保障

习近平指出,“在市场作用和政府作用的问题上,要讲辩证法、两点论,‘看不见的手’和‘看得见的手’都要用好,努力形成市场作用和政府作用有机统一、相互补充。”自1995年《体育法》颁布以来,已有多个省市出台以体育经营与体育市场管理为内容的地方性法规或地方政府规章。在体育产业立法上,上海市在2018年便已开始大力推进《上海市体育产业促进条例》立法调研。《体育法》修订后增加了体育产业章节,不仅使得体育产业发展合法化,也使得政府在制定体育产业发展相关规范、完善法律配套制度上有了根本依据。

总体而言,目前我国体育产业立法和配套制度还不完善,地方政府在体育产业发展的财税、土地、投融资等方面的法治保障还不健全,相关政策难落地的问题突出:一是,能源费用优惠及税收政策落实难。“体育场所水、电、气、热价格按不高于一般工业标准执行”政策尚未完全落地,有关体育场馆税收优惠等方面的政策执行难度也较大,部分地区缺乏监管,存在民营场馆按照娱乐行业标准收费的现象。二是,金融支持政策不完善。目前,我国体育企业多为民营中小微企业,以轻资产为主,由于没有完善的资产评估方法,体育企业融资难、融资贵的问题很普遍,这对体育服务类企业的负面影响尤为突出。三是,土地供给不足制约了体育产业持续发展。因涉及用地红线、供地指标等问题,社会力量投资体育场馆等体育基础设施困难重重,地方政府在规划布局 and 土地政策方面缺乏引导和鼓励社会力量投资兴建体育设施的硬招实招。四是,部分政策对民营企业不公平。民营企业在体育场馆征房产税和城镇土地使用税、公共场馆免费低收费开放补贴、体育赛事资源获取、水域和空域开放使用等方面不能享受公平公开的竞争机会和优惠条件的情况仍时有发生。以上也是新修订《体育法》鼓励拓宽体育产业投融资渠道,强调符合条件的体育产业依法享受财政、税收、土地等优惠政策的主要原因之一。

《体育法》修订后,各地各部门发展体育产业应当以《体育法》中体育产业章节为基准,结合地区实际,开展试点调研,针对性进行完善或出台相关实施细则。政府及其组成部门必须依法从事促进行为,加快体育产业发展的制度设计,鼓励有条件的地方先行先试,出台《体育产业发展促进条例》等法律法规,以各类法律化的经济政策工具强调政府责任。在制定过程中应当注重如下问题:一是,强调地方政府落实、落地税收等优惠政策责任。地方政府应依据税法,制定符合地方实际的财税支持措施,细化体育税收一般条款、优惠条款、征管条款等^[30],在优惠条款方面要着重对公益性体育协会、赞助体育活动、兴建体育设施等企业实行一定的税收减免。二是,注重金融支持体育产业发展相关机制的完善。鼓励设立由政府出资引导、社会资本参与的体育产业投资基金,加强对中小微企业的扶持。鼓励金融机构对一些技术领先、具有高成长性的科技型体育企业给予积极和优惠的信贷资金扶持^[3]。三是,改革与完善体育产业用地的制度安排。政府应加强空间规划,灵活供应城市体育用地,保障用地指标,将体育设施用地纳入土地利用总体规划,对符合规划、符合用地集约要求的项目用地在用地计划指标分配上予以倾斜。四是,考虑政策执行方式,保障民营企业合法权益。地方政府出台相关法规为民营企业发展营造良好的法治环境和营商环境,积极扶持体育民营企业发展,保障其合法权益不受侵害。

4 结语

社会主义市场经济必然是法治经济。进入新时代,体育产业在我国国民经济中的地位已由《体育强国建设纲要》予以明确。新修订《体育法》对体育产业设立专章,把我国近年来体育产业发展政策中行之有效的理念和措施逐一细化,从政府职责、产业规划、创新发展等方面分条加以规定,确立了我国体育产业发展的合法地位,体现了国家对体育产业发展的高度重视。这为体育产业的高质量发展提供了有力的法治保障,是完善中国体育法治体系的重要举措。下一步,应在依法治国方略的指引下,继续推动体育产业立法工作的有序开展,做好《体育法》实施、完善和配套制度建设,用更加规范化、体系化、科学化的法律法规促进体育产业健康有序发展。

参考文献:

- [1] 国家体育总局编写组. 深入学习习近平关于体育的重要论述[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [2] 周爱光. 中国《体育法》修改的总体思路——基于国外体育立法修法经验的分析[J]. 体育学研究, 2019, 2(3): 1-7.
- [3] 黄海燕. 推动体育产业成为国民经济支柱性产业的战略思考[J]. 体育科学, 2020, 40(12): 3-16.
- [4] 黄海燕, 康露. 新时代体育产业高质量发展的理论逻辑与实施路径[J]. 体育科学, 2022, 42(1): 15-34.
- [5] 黄海燕. 新阶段、新形势: 我国体育产业发展战略前瞻[J]. 上海体育学院学报, 2022, 46(1): 20-31.
- [6] 任波, 戴俊. “双循环”新发展格局下中国体育产业高质量发展: 逻辑、动力与路径[J]. 体育学研究, 2021, 35(2): 39-48.
- [7] 2021 IHRSA media report: Part 2 [EB/OL]. (2021-07-01). <https://www.ihrsa.org/publications/2021-ihrsa-media-report-2/>.
- [8] SPORTSETA. Sports tourism: state of the industry report (2019) [EB/OL]. (2020-09-01). <https://www.sportseta.org/research/state-of-the-industry-report>.
- [9] 彭国强, 舒盛芳. 美国运动健康促进服务体系及其对健康中国的启示[J]. 体育与科学, 2016, 37(5): 112-120.
- [10] 徐伟康, 林朝晖. 人工智能体育应用的风险与法律规制——兼论我国《体育法》修改相关条款的补足[J]. 体育学研究, 2021, 35(4): 29-38.
- [11] 邹月辉, 欧阳井凤. 人口红利窗口关闭期体育用品业发展困境及路径选择[J]. 首都体育学院学报, 2016, 28(5): 387-391.
- [12] 朱启莹, 徐开娟, 黄海燕. 资本市场支持体育产业高质量发展: 作用机制、现实困境与路径选择[J]. 上海体育学院学报, 2021, 45(12): 35-49.
- [13] 江小涓. 体育产业的经济学分析[M]. 北京: 中信出版集团, 2018.
- [14] 耿志伟, 王莉, 王敏娜. 西方职业体育成长机制研究[A]. 2015第十届全国体育科学大会论文摘要汇编[C]. 中国体育科学学会, 2015: 1487-1489.
- [15] 彭国强, 高庆勇. 国家治理现代化背景下美国职业体育的制度治理及启示[J]. 武汉体育学院学报, 2021, 55(5): 20-27.
- [16] 徐子强. 欧盟体育一体化对我国长三角体育一体化协同发展的启示研究[D]. 杭州: 杭州师范大学, 2020.
- [17] 周爱光, 沈蔚瑜. 日本体育法的修订对我国体育法修订的启示[J]. 体育学刊, 2022, 29(1): 9-16.
- [18] 李刚, 张林. 中国现代体育市场体系发展的历史溯源、现实审视与路径选择[J]. 体育科学, 2020, 40(9): 3-13.
- [19] 王家宏, 王茜, 赵毅, 等. 中国体育法治建设的战略走向与完善路径[J]. 上海体育学院学报, 2022, 46(1): 32-40.
- [20] 王志文, 张瑞林, 李凌. 我国体育产业营商环境的学理构成、问题检视与构建思路[J]. 体育学研究, 2021, 35(5): 31-38.
- [21] 刘蔚宇, 黄海燕. 新时代我国体育市场监管体系构建的质性研究[J]. 体育科学, 2021, 41(9): 15-23.

- [22] 徐士韦,嵇慧慧,倪京帅.体育强国背景下我国体育赛事的组织管理与优化策略[J].体育科研,2022,43(1): 37-44.
- [23] TMI ASSOCIATES. Sports Law in Japan [EB/OL]. (2019-03-21). <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f4c68554-9d36-4f82-bf85-f0999a14fa18>.
- [24] 敬艳,柳鸣毅,刘建国,等.英美越野跑赛事安全风险防控治理经验与启示[J].体育学研究,2022,36(2): 52-64.
- [25] 高升,王家宏,黄世昌.“完整性”视角下的职业体育法治研究[J].西安体育学院学报,2020,37(2): 145-154.
- [26] 应晨林,金学斌.我国职业体育中的行政垄断及其规制研究[J].首都体育学院学报,2018,30(2): 132-135.
- [27] 马宏俊.试论我国体育法律体系的建立与完善——以《中华人民共和国体育法》修改为视角[J].体育科学,2021,41(1): 7-20.
- [28] 姜熙.比较法视角下的我国《体育法》修改研究——基于30国体育法的文本分析[J].体育科学,2019,39(7): 62-79.
- [29] 方明.关于中国职业篮球法规体系构建的研究[D].北京:北京体育大学,2002.
- [30] 叶金育.《体育法》中体育税收条款的创制论析——以体育税收规范整理为基础[J].江西财经大学学报,2021(3): 121-137.
- [31] 康露,黄海燕.体育与科技融合助推体育产业高质量发展:逻辑、机制及路径[J].体育学研究,2021,35(5): 39-47.

作者贡献声明:

黄海燕:提出论文选题,设计研究框架,指导、修改论文;康露、刘蔚宇、曾鑫峰:收集资料,撰写、修改论文,校对文字;袁园媛、刘琬婧、李刚:撰写、修改论文;王凯:修改论文。

The Legal Protection for High-quality Development of Sports Industry: Reflection on the revision of *The Law of the People's Republic of China on Physical Culture and Sports*

HUANG Haiyan¹, KANG Lu², LIU Weiyu¹, ZENG Xinfeng¹, YUAN Yuanyuan¹, LIU Wanjing¹, LI Gang¹,
WANG Kai³

(1.Shanghai Collaborative Innovation Center of Sports and Health Industry, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China; 2.College of Physical Education, Southwest University, Chongqing 400715, China; 3.Nanjing Sports Institute, Nanjing 210014, China)

Abstract: The legal safeguard is indispensable for the high-quality development of the sports industry. In this paper, the new chapter of the sports industry in “The Law of the People’s Republic of China on Physical Culture and Sports” has been deeply analyzed by means of literature review and logical analysis. The results showed that with the added new chapter in The Law of the People’s Republic of China on Physical Culture and Sports, the sports industry has achieved a legislation breakthrough. It is of great significance to promote the coordinated development of mass sports, competitive sports and the sports industry, expand the supply of sports products and services, and promote the sports industry to become a pillar industry of the national economy. The newly revised “The Law of the People’s Republic of China on Physical Culture and Sports” defines the orientation and thinking of the development of the sports industry, clarifies the content and system of the sports industry, emphasizes the cultivation of innovative elements for the sports industry, points out the direction of professional sports reform with Chinese characteristics, and supports the coordinated development of the regional sports industry; To further promote the high-quality development of the sports industry, it is necessary to improve the legal protection from the aspects of the standardized development of the sports market, the healthy development of sports events, the development of professional sports with Chinese characteristics, the investment of social forces in the sports industry, and the promotion of the development of the sports industry by local governments.

Key words: The Law of the People’s Republic of China on Physical Culture and Sports; sports industry; sports market; professional sports; high-quality development; legal protection