

蒋亚斌, 张恩利, 孔维都, 等. 新《体育法》实施背景下我国体育赛事活动安全监管立法: 现状、问题及优化[J]. 体育学研究, 2023, 37(3): 76-86.

新《体育法》实施背景下我国体育赛事活动安全监管立法: 现状、问题及优化

蒋亚斌¹, 张恩利², 孔维都³, 张敏昊⁴, 焦 创⁵, 张佳星⁴

(1. 上海体育大学 体育教育学院, 上海 200438; 2. 西安体育学院 体育经济与管理学院, 陕西 西安 710068; 3. 中国政法大学 法学院, 北京 100088; 4. 西安体育学院 研究生部, 陕西 西安 710068; 5. 陕西国防工业职业技术学院 军事体育部, 陕西 西安 710300)

【摘要】: 体育赛事活动监管立法是实现依法治体、依法监管的基础与前提。研究以新《体育法》实施为背景, 综合运用文献资料、逻辑分析和文本分析等研究方法, 从立法结构、立法内容等基本要素着手, 系统梳理了我国现行的体育赛事活动法律规范体系。研究发现, 现行立法存在整体立法层级偏低、监管要素呈现不全面、地方立法创制水平较低、立法时效性欠佳和软硬法互补效应不强等问题。为此, 研究提出未来可通过统筹央地立法进程, 整体提升体育赛事活动监管立法层次; 贯彻落实职权法定, 进一步明确体育赛事活动监管细节要素; 顺应监管实践需要, 适度提升地方立法的创制性; 坚持立改废释并举, 有效增强立法时效性; 建立健全行业规范体系, 逐步优化体育软硬法的衔接和互补等方式, 不断优化我国体育赛事活动安全监管的法律规范体系。

【关键词】: 新《体育法》; 体育赛事活动; 安全监管; 依法治体; 法律规范体系

【中图分类号】: D922.16; G812 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 2096-5656(2023)03-0076-11

DOI: 10.15877/j.cnki.nsic.20230426.002

体育赛事活动的广泛开展是深入推动我国全民健身战略、促进体育产业高质量发展、加快新时代体育强国建设的重要抓手和关键动力。但体育赛事活动的蓬勃发展, 仍然需要以安全为重为先。2021年, 甘肃白银“山地马拉松百公里越野赛事故”发生后, 国家体育总局已紧急联合国家相关部委印发了《关于进一步加强体育赛事活动安全监管服务的意见》(2021)、《关于建立健全体育赛事活动“熔断”机制的通知》(2022)等政策文件以规范和加强国内体育赛事活动的安全保障工作。2022年, 《中华人民共和国体育法》(以下简称新《体育法》)也继续沿袭了这一思路, 从上位法层面明确了包括各级人民政府及体育行政部门在内的各个主体对体育赛事活动安全监管的权限职责, 为严格落实体育赛事活动安全监管职责提供了重要的法律依据。虽然新《体育法》可为我国体育赛事活动安全监管提供更为坚实的法律支撑, 但体育赛事活动本身所涉及的要素较多、相

关的法律问题复杂且特殊, 仅通过部分原则性条款仍难以对其形成实质保障。所以, 未来如何凭借专门性的配套立法对新《体育法》中涉及体育赛事活动安全监管的原则性内容及立法精神予以转化是亟待关注的重要议题之一。然而, 相较于体育立法实践的快速推进, 目前学界针对体育赛事活动安全监管立法的理论研究成果相对较少。既有研究多聚焦于赛事监管体系的构建与赛事监管工具的创新应用等^[1-4], 对立法问题鲜有涉及。基于此, 研究将以新《体育法》实施为背景, 全面梳理我国现行的关于体育赛事活动安全监管的法律法规和规范性文件, 系

收稿日期: 2023-03-14

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(18ZDA330); 国家社会科学基金西部项目(20XTY005)。

第一作者: 蒋亚斌(1995—), 男, 江苏金坛人, 博士生, 研究方向: 体育法学、体育管理。

通信作者: 张恩利(1981—), 男, 河北万全人, 博士, 教授, 研究方向: 体育法学。

统分析其中存在的立法问题并针对性地提出优化建议,以期为后续配套立法工作提供一定的理论参考。

1 体育赛事活动安全监管的基本内涵与立法现状

1.1 体育赛事活动安全监管的基本内涵

1.1.1 安全监管

“监管(Regulation)”最早起源于政府对市场失灵的干预,意指某个主体基于一定规则对该事物进行控制与调节以确保其有序运转的动态过程^[5]。而后,随着现代公共治理的快速发展及其与不同国家基本社会制度的深度融合,监管的内涵有所改变。与此同时,也诞生出诸多新的“监管”概念,如适应性监管、辅助性监管、预防式监管、综合监管等,尤其是在法学、政治学 and 经济学等学科中。这些新“监管”概念的提出,大多是基于监管客体的专业性或特殊性而有针对性提出的。但无论是哪种监管,其实施监管的主要目的仍然相对稳定的。一般意义上,监管可依据目的划分为经济性监管和社会性监管。前者,经济性监管是指为防止资源配置低效和确保利用者的公平竞争,政府机关用法律权限,对企业的进入和退出、价格、产品的数量和质量等有关行为进行监管;而后者,即社会性监管是以保障劳动者和消费者的安全、健康和卫生、环境保护等目的,对相关行为所实施的跨产业、跨领域、全方位的监管^[6]。经济性监管的实施应以“市场失灵”为前提。例如,出现社会利益分配不均、市场竞争不充分和信息不对称等情况,此时需要政府对市场主体及其经济活动进行有效干预。并且无论是直接干预,还是以法律和政策等其他间接方式推动市场结构调整、市场制度改革等,其实施主体都是唯一的政府。而区别于经济性监管,社会性监管是以保障社会公共利益为目的而产生的一种监管模式。社会性监管中,虽然依旧是以政府监管为核心,但是也高度强调社会、市场及行业等不同主体的协同参与。这种多元共治利益格局的形成,有助于充分消解负外部性问题、矫正社会群体的不当行为,以维护社会发展的稳定有序^[7]。

基于上述对监管要义及社会性监管概念的分析,研究认为安全监管的实质就是社会性监管,即以保障公民人身财产安全、维护公共利益为目的,对物品和服务的质量以及伴随着提供它们而产生的各

种活动制定一定标准,并禁止、限制特定行为的监管^[8]。相应的,安全监管的主体就应当包括政府、市场和社会在内的多元主体。

1.1.2 体育赛事活动安全监管

与一般立法活动相似,我国体育立法及相应制度的构建也是围绕核心体育概念解析进行的^[9]。因此,明确体育赛事活动的基本定义则成了科学理解体育赛事活动监管内涵的重要前提。在学术研究方面,目前学界尚未能对“体育赛事活动”及其相近概念(如体育竞赛、体育赛事等)进行准确的界定,多数研究均是依据其个体目的进行学术概念的适用性推演,故尚未形成共识。在立法实践方面,由于体育赛事活动的内涵丰富、关系复杂、上位概念模糊等客观原因,立法者并未用非此即彼的明确标准去表述体育赛事活动的概念,而是以一种模糊化的立法技术处理,抽象地提炼体育赛事活动的范围界线,进而达到对体育赛事活动进行准确认知的目的^[10]。如国家体育总局新修订的《体育赛事活动管理办法》第二条规定:“本办法所称体育赛事活动,是指在中国境内依法举办的各级各类体育赛事活动的统称”;《上海市体育赛事管理办法》第二条第一款规定:“在本市行政区域内举办的面向社会的各类体育赛事及其监督管理,适用本办法”;《陕西省体育赛事管理办法》第二条规定:“本办法所称体育赛事,是指以国家和本省公布的体育运动项目为内容的竞赛及相关活动”。上述立法规定在保留体育赛事活动事实属性的基础上,采取了模糊处理的立法技巧。而这不仅不会影响法的适用,相反使得法律规范保持了其应有的适应力^[11],以更好地实现对监管客体(体育赛事活动)全面的覆盖。从这种模糊立法技术视角出发,研究在结合现有研究成果和立法经验的基础之上,也尝试对“体育赛事活动”进行整体性解析,发现体育赛事活动可以被视作为一种以运动竞技为主题的、一次性或不经常发生,且具有一定期限的集众性活动^[12]。

继而,在明确体育赛事活动与安全监管两者基本概念前提之下,研究认为体育赛事活动安全监管就是在开展各类以运动竞技为主题的集众性活动过程中,以防范赛事活动安全风险、保障体育赛事活动相关人员(参赛者、组织者等)人身财产安全为目的所实施的社会性监管。通过对体育赛事活动申办举

办中所牵涉的人、财、物和服务及与之相关的衍生活活动拟定标准,以禁止和限制体育赛事活动利益相关人特定行为的监管。体育赛事活动安全监管既可以由政府主体直接实施,也可经政府主体依法授权后、由市场和社会等主体实施间接(协同)监管。

1.2 我国体育赛事活动安全监管的立法现状

1.2.1 体育赛事活动安全监管立法的基本范畴

立法是指通过法定程序将国家意志制度化、法律化,创制法律规则的一项政治活动,对深入贯彻依法治体、依法行政具有重要作用。狭义立法是指享有立法权的国家机关制定的,以作为人们的共同行为准则,并以国家强制力保证其实施^[13],具体包括《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)中所规定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章。广义立法则具有较大的外延,一般是指由任何国家机关,即从中央到地方的各级国家权力机关和各级国家行政机关,依据法定权限和程序制定、修改和废止各种不同的规范文件的活动^[14]。

据此,体育立法可以被理解为是由国家创制特定法律规则以对体育进行管理的一种动态过程,具体规范内容涉及体育法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章及规范性文件等。这些由国家主体创制的法具有典型的公力强制性特点,

故也称为“硬法”。除此之外,相对于“硬法”而言,体育行业内部用以调整不同主体彼此之间体育关系的规范,如由行业、社会组织和公司所制定的规则、章程、专业标准和宣言等^[15],大多被学者们视为一种特殊的(体育)法,且因其具有自治性、专业性、非公力强制性等特点,故多被称为体育“软法”^[16-18]。结合上述分析,对体育赛事活动监管的立法问题进行考察,既要重点围绕硬法进行梳理分析,也要适度兼顾对软法问题的探讨。

1.2.2 体育赛事活动安全监管立法的总体情况

在硬法方面,涉及体育赛事活动安全监管主要有新《体育法》这一部法律;《全民健身条例》等少数行政法规;《体育赛事活动管理办法》《航空体育运动管理办法》《国内登山管理办法》等部门规章;部分省市所出台的地方政府规章,如《上海市体育赛事管理办法》《浙江省体育赛事管理办法》《陕西省体育赛事管理办法》等。此外,《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国突发事件应对法》和《大型群众性活动安全管理条例》等其他法律法规中部分内容也可以作为体育赛事活动安全监管的兜底条款,以形成一定的监管覆盖。除此之外,大量的、由各级人民政府及体育行政部门出台的规范性文件则成了体育赛事活动监管的重要法律依据(表1)。

表1 部分省市地方体育赛事活动监管立法

Tab.1 Local legislation regulating sporting events in selected provinces and municipalities

| 地区 | 规范名称 | 制定时间 | 修改时间 | 法律位阶 | 制定主体 |
|--------|-----------------|------|------------|-------|-------|
| 成都市 | 成都市体育赛事活动管理办法 | 2020 | - | 地方规章 | 市政府 |
| 广州市 | 广州市体育竞赛表演市场管理办法 | 2005 | 2015 | 地方规章 | 市政府 |
| 北京市 | 北京市体育竞赛管理办法 | 2008 | (2022年已废止) | 地方规章 | 市政府 |
| 河北省 | 河北省体育竞赛管理办法 | 2007 | 2013 | 地方规章 | 省政府 |
| 山西省 | 山西省体育竞赛监督管理办法 | 2006 | - | 地方规章 | 省政府 |
| 内蒙古自治区 | 内蒙古自治区体育竞赛管理办法 | 2011 | - | 地方规章 | 自治区政府 |
| 辽宁省 | 辽宁省体育竞赛管理办法 | 2011 | 2015 | 地方规章 | 省政府 |
| 上海市 | 上海市体育赛事管理办法 | 2020 | - | 地方规章 | 市政府 |
| 浙江省 | 浙江省体育赛事管理办法 | 2017 | - | 地方规章 | 省政府 |
| 山东省 | 山东省体育竞赛管理办法 | 2014 | 2022 | 地方规章 | 省政府 |
| 陕西省 | 陕西省体育赛事管理办法 | 2020 | - | 地方规章 | 省政府 |
| 青海省 | 青海省体育赛事活动管理办法 | 2017 | 2021 | 规范性文件 | 省体育局 |

续表 1

| 地区 | 规范名称 | 制定时间 | 修改时间 | 法律位阶 | 制定主体 |
|---------|-----------------------|------|------|-------|-------------|
| 吉林省 | 吉林省体育赛事活动暂行管理办法 | 2020 | - | 规范性文件 | 省体育局 |
| 湖北省 | 湖北省体育赛事活动管理办法(试行) | 2020 | - | 规范性文件 | 省体育局 |
| 江苏省 | 江苏省贯彻《体育赛事活动管理办法》实施细则 | 2020 | - | 规范性文件 | 省体育局 |
| 安徽省 | 安徽省体育赛事活动管理细则 | 2020 | - | 规范性文件 | 省体育局 |
| 江西省 | 江西省体育赛事管理办法 | 2015 | - | 规范性文件 | 省体育局 |
| 湖南省 | 湖南省体育竞赛管理办法(试行) | 2003 | - | 规范性文件 | 省体育局 |
| 湖南省 | 关于加强群众性体育赛事活动管理的实施意见 | 2019 | - | 规范性文件 | 省体育局 |
| 广西壮族自治区 | 广西壮族自治区体育赛事活动管理办法(试行) | 2021 | - | 规范性文件 | 自治区体育局 |
| 海南省 | 海南省体育赛事管理办法(试行) | 2017 | - | 规范性文件 | 省旅游和文化广电体育厅 |
| 四川省 | 四川省体育赛事活动安全监管服务办法(试行) | 2021 | - | 规范性文件 | 省体育局 |
| 云南省 | 云南省体育赛事活动管理实施办法(暂行) | 2021 | - | 规范性文件 | 省体育局 |
| 甘肃省 | 甘肃省体育赛事活动管理细则 | 2021 | - | 规范性文件 | 省体育局 |

涉及体育赛事活动监管的软法常见于各个体育组织所制定的章程、竞赛规则等行业规范之中。同时,也有部分单项协会专门出台了行业规范性文件,如中国田径协会《关于进一步加强田径赛事活动安全监管服务工作的意见》(田协字〔2021〕263号);中国羽毛球协会《羽毛球赛事活动管理办法》(羽协字〔2022〕79号);中国篮球协会《关于加强篮球赛事活动安全工作的通知》(篮协字〔2023〕177号)等。

1.2.3 体育赛事活动安全监管立法的具体分析

在规范效力方面。除新《体育法》外,国家层面的体育赛事活动监管立法多由国务院及其体育行政部门制定,主要为行政法规和部门规章。其中,既有涉及各类各级体育赛事活动综合事务管理的部门规章,如《体育赛事活动管理办法》;也有针对特殊运动项目赛事活动管理的部门规章,如《健身气功管理办法》《国内登山管理办法》《航空体育运动管理办法》等。但就法律位阶的角度而言,我国暂无涉及体育赛事活动管理的专门性行政法规。省级层面整体与国家层面相似,大多为地方人民政府颁行的地方规章和地方体育行政部门出台的规范性文件。

在立法名称方面。国家层面的部门规章和少数地方规章多以“办法”命名;而各类规范性文件则多以“办法”“细则”和“意见”等形式命名,整体较为统一。但是在具体的规范命名上却存在着一定的差异。如地方规章中出现了“体育赛事管理”“体育竞

赛管理”“体育竞赛表演市场管理”和“体育赛事活动管理”几类不同的命名形式;规范性文件中则同时出现了“群众性体育赛事活动管理”“体育赛事活动安全监管服务”等多种名称。这些不同规范名称所涵盖的监管范围也有所区别,体现出了较大的地方特色。

在立法出台(修订)时间方面。湖南省最早于2003年出台本省的体育竞赛管理办法;其他多数省市地方大多是在2020—2021年这一时间段才陆续颁行了适用于本地体育赛事活动监管的规章和规范性文件。因此,除个别地区外,央地立法时间大致同步。关于立法的修订,目前仅有河北、辽宁、青海、山东和广州市等少数地方对本地立法进行过修订工作;而北京市则是已于2022年废止了原先出台的《北京市体育竞赛管理办法》。其他的地方立法因出台年限较短等客观原因,暂无较大变化。

在立法内容方面。第一,现行的央地立法对于体育赛事活动监管原则的规定大致相似,即遵循“政府监管和行业自律相结合”“分级分类管理”“监管与服务相结合”和“加强事中事后监管”等基本原则;少部分年限较长的立法仅突出了“政府监管和行业自律相结合”和“分级分类管理”而未对其他原则作出说明。第二,现行立法对体育赛事活动监管主体的设定存在较大的差异。新《体育法》第一百零二条规定:除体育行政部门外,“县级以上人民政

府公安、市场监管、应急管理等部门按照各自职责对体育赛事活动进行监督管理”;新《体育赛事活动管理办法》未具体规定;部分地方立法,如上海市、成都市等,通过设置专项条款的方式对除地方体育行政部门以外的公安、交通运输、卫生健康、应急管理等其他行政主体的职能范围进行了规定;其他多数地方立法均是将监管主体限定为地方体育行政部门。这也直接影响了相应的法律责任条款的设定。第三,在监管内容上,现行立法大致围绕体育赛事活动管理流程,分别对不同环节中赛事活动组织者所应履行的安全保障义务予以规定,整体表述基本相似。但是其中也有两个差异较大之处,一是,对高危险性体育赛事活动行政许可的设定;二是,体育赛事活动“熔断”机制的确立。依据新《体育法》一百零六条之规定,新《体育赛事活动管理办法》增加了“高危险性体育赛事活动许可”一章,以明确举办高危险性体育赛事活动的申请条件、审批程序、监督检查等规定;同时,细化了体育赛事活动“熔断”机制的有关要求。其他立法(主要是地方立法)因时效性等客观原因,均未能对上述问题进行说明。第四,在监管方式手段等其他方面,央地立法也大致相似,基本涵盖了“信用监管”“互联网+监管”“动态监管”等常见的方式方法。

2 我国体育赛事活动安全监管立法中存在的现实问题

2.1 整体立法层次偏低

除新《体育法》《全民健身条例》等少数几部法律和行政法规外,现阶段我国体育赛事活动的治理主要还是依靠数量占比较大的部门规章及规范性文件。就立法形式上而言,上述法律法规都属于法律位阶相对较高的综合性立法,因此其仅在部分章节中对体育赛事活动监管进行了原则性规定,较为笼统、不具体。而新《体育赛事活动管理办法》等部门规章及有关的规范性文件,虽然是专门性的配套立法、针对性较强,但立法层次较低、法律效力相对有限。所以,我国体育赛事活动监管在一定程度缺乏高层次的专门性立法,使得法律规范体系的完整性有所欠缺。由此引发的问题也是显而易见的。

一方面,过多依赖低层次立法进行体育治理,容易影响整个体育法制体系的权威性、严肃性和稳定

性^[19]。具体而言,低层次立法在立法理念、技术和制度等方面的固有缺陷,使得这些作为配套立法而存在的法律规范时常出现完成率较低、主体经常变更、随意性较大等问题^[9,20]。并且,在现行立法中,不同主体之间的利益博弈问题也偶有发生^[21]。例如,新《体育法》第一百零二条规定:“县级以上人民政府体育行政部门对体育赛事活动依法进行监管……。县级以上人民政府公安、市场监管、应急管理等部门按照各自职责对体育赛事活动进行监督管理。”与之相应的,在体育赛事活动监管主体的权责划分中就需要对此予以明确。但作为同期修改的配套下位法,新《体育赛事活动管理办法》却未对该事项进行明确和细化。不仅如此,地方立法中对不同监管主体权责的规定也不一致。如《上海市体育赛事管理办法》(沪府令30号)第五条就具体规定了公安、应急管理、交通等不同行政部门的职责;《陕西省体育赛事管理办法》第五条则采用了模糊表述的方式,以“按照各自职责做好体育赛事管理的相关工作”进行了规定。所以,随意性较大的低层次立法在影响体育法制体系统一性的同时,也会对体育法律法规应有的权威性、严肃性和稳定性等产生一定影响。另一方面,低层次立法也直接影响着法律规范的司法适用。就行政处罚的角度而言,《中华人民共和国行政诉讼法》第六十三条明确规定:“人民法院审理行政案件,以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件。人民法院审理民族自治地方的行政案件,并以该民族自治地方的自治条例和单行条例为依据。人民法院审理行政案件,参照规章。”由此可知,规章及规范性文件等仅可作为司法的参照依据,并无强制适用的法律效力。因而,一旦体育赛事活动安全监管存在法律纠纷,低层次立法就会存在司法适用不彰的问题,易影响相关责任主体的权利实现。这一点在以往的体育司法案件判决中就已有所显现^[22]。

2.2 监管要素呈现不全面

现行立法中,立法内容的缺憾直接影响了体育赛事活动安全监管执法效能的高低。具体而言:第一,立法中存在多元主体权责不对等的问题。基于对部分立法中法律责任条款的分析,发现多数内容主要是针对“体育赛事活动组织者及其相关人员”

所拟定的,突出强调了赛事活动组织主体的安全保障义务。而针对其他监管主体,尤其是对除体育行政部门外的其他行政部门具体责任的规定较少^[4]。即使有部分地方立法对此做出了规定,但并未能对其责任义务加以明确,只见权而未见责。实践中,对于赛事活动监管这类专业性较强的行政行为,就应当以明确的立法对不同主体的权责义务加以细化,以避免行政主体越权行事或是不作为。第二,未对执法监督问题进行明确。执法监督机制的确立是依法治国、依法治体的重要表现形式,对及时防范、制止和纠正行政执法中的违法行为,充分保障人民的合法权益和社会公共利益意义重大^[23]。考虑到举办体育赛事活动的特殊性及其专业性,现行央地立法都在尊重行业自治的基础上,最大程度地赋予了行业主管部门(即体育行政部门)的监管执法权限。但行使行政权力必须遵守法定原则,要有所制约。目前,我国立法还未能对赛事执法监督问题进行细致规定。尽管部分立法已经明确了体育赛事活动监管执法的所涉及的具体事项,但未对执法程序、方式等关键要素予以说明。第三,部分立法也未能突出赛事活动监管的服务属性。作为政府服务职能的重要体现之一,行政监管的执法理念、方式方法等也都应当随着社会和市场发展的变化而变化,但部分立法仅规定了监管的内容事项,未能明确相应的监管服务事项。新《体育法》和新《体育赛事活动管理办法》已经对赛事活动的监管服务问题作出了相应的要求。因而,未能突出监管服务属性的法律规范就应当依据新的上位法规定及时跟进修改,对此加以补足和完善。

2.3 地方立法创制水平较低

由于立法权限的不清,部分地方立法出现了重复立法、越权立法的问题,导致地方立法的区域特色不彰、创制水平较低^[24]。①重复立法是指下位法不必要、不适当地照抄照搬上位法已经明确规定的內容的情形或者行为^[25]。目前,多数省市地方都已在参照国家体育总局体育赛事活动立法的基础之上,开展了各自属地的赛事活动监管立法工作。但在查阅有关法律规范文本内容的过程中,发现有部分地方立法存在与中央立法重复的情况,包括章节设置、条款数量、内容表述等较为相似。不恰当的重复立法在影响上位法权威性的同时,也会造成宝贵立法

资源的浪费,使地方立法的本源特色与创新功能无法有效凸显。②越权立法既指超越立法权限制定的法律规范,也包括超越立法权制定法律规范的行为^[26]。现阶段,我国体育赛事活动监管所依赖的低位阶的部门规章和规范性文件,大多是为了保障某行业、某区域的行政事务管理所制定的,政策属性较强,所能够调整的法律事务范围也较为有限,且我国法律也对其做出了较为严格的权限要求。我国《立法法》(2023)第九十一条第二款明确规定:“没有法律、行政法规、地方性法规的依据,地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。”同时,《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》(国办发〔2018〕37号)也针对行政规范性文件提出:“严禁越权发文;不得增加法律、法规规定之外的行政权力事项或者减少法定职责,不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项,增加办理行政许可事项的条件……;不得违法减损公民、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务。”以此审视,现阶段我国部分地方立法(包括规范性文件)明显存在着超越法律层级权限的现象,如增加行政主体法定权力以外的执法权限、违法设定行政许可等^[19,27],使得配套的地方立法无法发挥出其应然的法律效用。以体育赛事活动审批为例,作为事前监管的重要手段之一,体育赛事活动审批程序的合理性对监管的有效性和服务性都会产生重要影响。《Y省体育局关于印发〈Y省体育赛事活动管理实施办法(暂行)〉的通知》规定:“任何组织和个人在省内举办体育赛事活动,需省体育局(含内设机构)、省体育总会共同主办或承办的,应当报省体育局批准同意。”^[28]《H省文化和旅游厅关于印发〈H省体育赛事活动管理实施办法(暂行)〉的通知》也规定:“申办全国单项协会主办的《赛事名录》内所列举的体育赛事,由申办单位向省文体厅或主办单位申报获得批准后举办,并向省文体厅和当地体育主管部门备案。”^[29]而依据国家体育总局《国家体育总局关于推进体育赛事审批制度改革的若干意见》(体政字〔2014〕125号)中的有关规定,上述地方立法中所提及的部分体育赛事活动行政审批已经被取消,故不再需要属地体育行政部门审(转)批,其存在“违法设定行政许可”之嫌。

2.4 立法时效性欠佳

党的二十大报告明确提出要“统筹立改废释纂,增强立法系统性、整体性、协同性、时效性。”^[30]其中,时效性是首次与其他特性相并列,凸显了国家对法律时效问题的重视。体育立法也应与时俱进,以紧密契合国家体育治理的现实需求。现阶段,体育赛事活动立法的时效性问题亦不容乐观,主要体现在两个方面:①对新兴体育运动项目管理的立法应对较为迟滞,部分层面存在立法空白。随着全民健身的不断深化与体育产业的蓬勃发展,诸多新兴且危险性较高的体育赛事活动也随之增多。而多样化的体育赛事活动在满足人民群众多元化、个性化体育参与需求的同时,也存在着一定的安全隐患^[31]。以高危险性体育赛事为例。在新《体育法》实施之前,国家主要是针对高危险性体育项目的经营活动进行了必要的立法规制,未对赛事活动组织者安全保障义务作出具体要求。为此,依据新《体育法》的原则和精神,国家体育总局已于2023年初针对性地出台了《高危险性体育赛事活动目录(第一批)》(以下简称《目录》)和《高危险性体育赛事活动许可条件》,并同时修改了原有的《体育赛事活动管理办法》。但上述举措可能还不足以充分满足此类赛事活动监管的需要。一是,因为具体的执法细节仍有待明确,如执法机制的确立、执法信息公布等;二是,与赛事活动本身的动态发展有关,第一批公布的《目录》还无法形成全面覆盖。②部分地方立法修订不及时、出台年限较长的问题相对突出。习近平曾强调:“对不适应改革要求的现行法律法规,要及时修改或废止,不能让一些过时的法律条款成为改革的‘绊马索’。”^[32]所以,新法落地后,基于原有立法所颁布的配套立法及实施性规定等均有待清理,以避免新、旧立法之间的适用冲突,影响我国体育法制体系的合理、有序运行。

2.5 软硬法互补效应不强

理想状态下,科学完善体育软法能够在一定程度上解决因体育立法相对滞后而带来的体育内部纠纷,以切实维护体育行业的法治秩序^[33]。但是基于当前发展实践而言,我国体育软法还无法对体育赛事活动的安全监管提供必要支撑。究其缘由,一是,因为体育软法的效力尚不能有效满足体育赛事活动监管的实际需要。目前,我国体育行业协会的基本

结构尚未健全,使得软法在制定过程中缺少必要的沟通与协商,影响着所属成员对软法的认同。加之,软法实施程序的不当与违法(软法)行为处罚的缺位,导致软法所依赖的公信力基础持续弱化,其应然效力无从发挥^[34]。进一步而言,多数行业软法形成的本质都是成员自我私权的让渡,其本身就是一种价值实现。如果缺乏必要的组织架构和实践程序,软法所涵盖的应然权利就难以充分实现,进而无法获得组织成员的普遍认可^[35]。二是,软硬法之间可能存在一定的冲突。尽管国家硬法是体育软法定制的基础与前提,但体育软法和硬法在实践中总会产生一些理性与非理性的矛盾,具体表现为“软硬法内容设定上的冲突、行政利益和协会利益的冲突、体育行政职能转移与单项体育协会承接能力不足的冲突、协会自身新旧文化理念的冲突”等^[15]。正是由于这些矛盾冲突的存在,使得软法的实际效用备受质疑。三是,可能与体育软法体系自身的不完善和不健全有关。目前,我国多数体育行业协会还未针对性地出台适用于本运动项目管理的软法,如赛事活动管理规范、赛事举办标准、熔断预案示例等。而已颁行的部分行业规范与国家立法的重复性较高、运动项目的特色体现不明显,实效性有待考量。

3 我国体育赛事活动安全监管立法的优化建议

3.1 统筹央地立法进程,整体提升体育赛事活动监管立法层次

加快推进体育赛事活动监管领域的高层次专门性立法、不断提升整体立法层级,对强化赛事活动监管的上位法支撑、提高法律规范的司法适用性具有重要作用。为此,应当从推动我国体育治理体系和能力现代化的全局出发,立足体育法制体系的完整性和统一性,对体育赛事活动监管立法进行统筹规划与系统设计。

一方面,在国家立法层面,应加快国务院行政法规《体育赛事活动管理条例》的起草,进一步强化体育赛事活动监管的上位法支撑。现阶段,修订后的体育总局《体育赛事活动管理办法》(以下简称《办法》)这一部门规章是我国体育赛事活动监管中最直接、最主要的法律依据。而受限于该《办法》法律位阶较低、效力较弱等客观因素,其难以作为不同行政管理部门开展体育赛事活动协同监管、构建联合监管

机制的法律依据。所以迫切需要出台《体育赛事活动管理条例》这一类针对性的国务院行政法规,在对新《体育法》法则内容予以细化的同时,积极弥补现行《办法》效力不足。另一方面,可以适度提升地方体育赛事活动监管立法的法律层级。地方体育立法是国家体育立法的重要组成和关键补充^[36]。当前,我国地方体育赛事活动监管主要依靠大量的规范性文件,仅少数地区出台有地方政府规章,远不能满足体育赛事活动监管的实际需求。而以问题为导向,科学、适度地提高地方立法的层级则不失为一种可行的方案。特别是体育赛事活动监管需要涉及不同行政部门的职能协调,规范性文件的法律效力显然难以适用。我国《立法法》(2023)第八十一条规定:“可以对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项制定地方性法规。”第八十二条第一款规定:“为执行法律、行政法规的规定,需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项。”同时,针对地方规章,《立法法》(2023)第九十三条也规定,属于下列事项的,可制定地方政府规章。其一,为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项;其二,属于本行政区域的具体行政管理事项。参照于此,各级地方人民政府可以在自身立法权限范围内,针对体育赛事活动治理需要,依法依规对赛事活动监管进行立(修)法,如可以尝试将原有的地方性的规范性文件提升为地方规章,或是将地方规范提升至地方性法规的位阶,整体提升体育赛事活动监管立法体系的层级与效能。

3.2 贯彻落实职权法定,进一步明确体育赛事活动监管细节要素

依法治国语境下,政府的所有行政行为都应始终坚持于法有据^[37]。体育赛事活动监管亦然,要在落实依法治体、依法治国基本要求的基础上,积极通过科学立法、有效立法,以明确不同监管主体的权责,不断推动赛事活动监管的规范化和法治化。

首先,职权法定意味着赛事活动监管执法需要依法执法,即应具备科学的法律依据。所以,后续立法应进一步协调不同行政部门之间的法律关系、细化不同行政主体之间的职权范围,及时地将不同监管主体的权责制度化、法定化,避免因行政职权交叉而引起的法律制度配合不足。与此同时,以体育行

业协会为代表的体育社会组织也是我国体育赛事活动监管活动中的重要组成,但是其行政职权委托和赋权的过程较为模糊。故未来需要通过特定的立法手段,推动上述衍生性行政权力的精准匹配,确保社会和市场主体协同参与赛事活动监管的职权合法、监管程序合法^[38]。

其次,职权法定也意味着权力是有限的,应落实权责统一。“无法律则无行政”,体育行政执法也必须具备相应的法律依据,并依法履职尽责^[39]。一方面,要明确执法的规范和标准。在全面梳理、总结我国现行有效的赛事活动监管法律依据的基础上,各级体育行政部门应通过制定权力清单等方式,依法依规公开赛事活动监管的执法主体、依据、流程和权责范围等基本事项,推动权力运行的透明化,提升监管执法的正当性与合法性。另一方面,也要积极建立起必要的执法监督机制,适度提升违规执法和违法执法的成本。现行立法中对违规、违法执法行为的处罚相对较轻,可通过补充设定等方式在后续的配套立法中予以强化,实现“有权必有责、用权必担责、滥权必追责”^[40],避免选择性、表面性等违规执法行为的出现,切实提升体育执法的社会公信力。

最后,职权法定也要凸显以人民为中心的理念,不断革新监管理念、方式,实现寓监管于服务、以服务促监管。安全监管的本质是为社会、为人民服务,不能为了监管而监管。当前,新《体育法》和新《体育赛事活动管理办法》中已提出要“减少体育赛事活动审批”;“优化审批事项”“建立联合‘一站式’服务机制或部门协同工作机制”“互联网+监管”等诸多服务型监管的创新举措。据此,后续立法就要着重考虑如何落实上述监管机制、方式,以真正实现国家对各级各类体育赛事活动的差异化、精准化和人性化管理。

3.3 顺应监管实践需要,适度提升地方立法的创制性

不断推动创制性地方立法是构建中国特色体育法律体系的重要方式之一,对突出地方立法特色、弥补体育赛事活动监管空白具有重要价值。而要想充分发挥地方立法的实施性、补充性和探索性价值,首先就需要加强体育立法的审查工作,以规范地方立法行为,避免越权立法。地方立法的首要原则是不得与上位法相抵触^[41]。要严格依照法定权限、遵循

法定程序立法,将宝贵的立法资源用以解决赛事活动监管的重点和难点问题。地方立法要在确保国家法制统一的基础上,对上位法中已经明确的、成熟的内容予以精细化、具象化^[42]。其次,要突出区域特色和实践需要,避免地方重复立法。地方立法如果缺乏必要的创制性,而仅“扮演”中央立法实施过程中的细化或补充角色,那么地方立法就失去了其本源属性;如此,也就难以有效形成体育赛事活动央地差序治理格局。所以,地方立法要在坚持统筹规划、有的放矢的基础上,积极围绕地方特色赛事活动、重点赛事活动进行针对性立法。同时,在立法内容上,也应有效避免过多的倡导性和执行性立法,适度鼓励地方的自主性立法和先行性立法;积极提倡地方对赛事活动监管重点领域和关键环节进行立法举措的创新,进而为国家体育立法体系之完善积累必要的创新经验。最后,也要关注地方立法工作机制的完善与立法技术的应用问题,推动地方立法质效的提升。相较于中央立法,地方体育立法更加“贴近”体育赛事活动监管实践一线,相应立法的问题导向性也就更加明显,这对于监管问题的化解更具实践意义。因此,在地方体育赛事活动立法的立项、起草、论证、协调和审议等工作环节,需要高度重视公众的参与和立法技术技巧的应用,以保证出台的地方性法规能够“立得住、行得通、真管用”,而不局限于法律规范倡导作用的发挥。

3.4 坚持立改废释并举,有效增强立法的时效性

当前,国家层面的体育赛事活动监管立法进入了“快车道”,而依据原有上位法所制定的地方立法尚未能有序跟进修改。尤其是部分地方立法,存在年限较长、时效性不佳的问题,使得体育赛事活动监管的立法内容与其蓬勃发展的法治需求之间存在着一定的差距^[24]。当前,新《体育法》和《体育赛事活动管理办法》等新法新规已对我国体育赛事活动监管提出了一些新要求、明确了一些新原则。因此,加快我国体育赛事活动监管法律规范体系的立改废释就显得尤为迫切。首先,应做好“加法”,即以新《体育法》为指引,加快推动体育赛事活动新规的制定。通过相关重点领域的立法,有效补足新时代我国体育赛事活动高质量发展的“法制短板”;要将新兴体育运动项目、高危险性体育项目纳入法治轨道,实施科学监管、有序监管,以确保其健康有序发展。其

次,要同步做好“减法”,即以立法评估结果为依据,积极推动现行体育赛事活动立法的修改与废止。科学实施体育立法的评估工作,有助于立法者实时、动态地了解我国体育赛事活动监管立法的实际运行状况,以为后续配套法律法规的制定和修改提供必要的论证依据。实践中,国家需要尽快对部分颁布年限较长的法律规范(尤其是地方立法),实施有计划、有步骤的立法评估,并依据实际评估结果进行及时的修改或废止。最后,还可以加快新《体育法》等法律法规的释法宣传工作,及时对新颁布体育法律法规和规范性文件的宣贯解读,让体育赛事活动相关利益者能够了解新的立法内容,确保所出台的每一项政策法规都务实有效。

3.5 建立健全行业规范体系,逐步优化体育软硬法的衔接和互补

面对不断增长的体育赛事活动安全监管需求,体育软法治理的“降低法治成本”“践行民主精神”和“回应治理需要”的独特优势^[43],需要得到足够重视。

就国家硬法角度而言,硬法是制定软法的前提,可为软法治理提供正当性基础。故硬法的科学与否将直接关乎软法的立法质量。在坚持问题导向的基础之上,硬法的制定要紧扣体育赛事治理实践需要,不断加强各层级、各领域立法之间的耦合与联系,使之形成一个紧密结合的法律规范群,避免立法关系上的“割裂”,阻碍实际效力的发挥。一方面,在纵向体系上,要依据法律位阶的高低,分类、有序地推动各项立法工作,确保不同位阶的法律、法规、条例、规章等各司其职,既不缺位,也不越位。另一方面,在横向结构上,要协调好不同部门之间的立法关系,可在推进赛事活动监管立法的同时,建立专门的审查纠正机制,以厘清不同法律法规的适用范围,减少形成监管漏洞的可能,确保立法内容的有效衔接。此外,硬法的制定还要主动为体育软法“留白”,即在尊重行业自治的基础上为软法的制定和实施留足空间。例如,新《体育法》第六十五条第二款,新《体育赛事活动管理办法》第四十三条、第五十一条等上位法规定就在行业规范标准制定、专业技术指导、熔断机制示例等方面为软法的制定划定了可探索的空间^[44]。

就软法的角度而言,科学完备的体育行业规范

体系是实现体育自治的重要基础。而软法体系的构建需要涉及体育社会组织结构及软法治理程序等多重因素^[34]。首先,应继续以体育行业协会实体化改革为前提,进一步健全协会自身的结构机制等基本组织要素,为构建体育软法规范体系提供必要的结构基础。其次,体育协会自身要以增强组织公信力为抓手,不断健全和完善软法的制定、实施、监督、奖惩等关键性环节的体制机制,确保软法制定的程序正当性,切实发挥出软法应有的治理效能。最后,承袭新《体育法》立法精神和基本原则,国家也应积极鼓励并推动各个体育协会针对所辖运动项目的特点,不断完善本领域的软法体系^[45]。从效力范围和规制功能两个方面着手,不断加强软法与硬法的衔接、互补,更好地实现体育软硬法之间的良性互动与动态耦合。

4 结语

科学立法是实现依法治体、依法监管的基本前提。新《体育法》的落地实施,既标志着我国体育法治现代化建设再上“新台阶”,也意味着我国体育赛事活动安全监管有了更为坚实的法律依据。但新《体育法》的实施并非是我国体育法治建设的“终点”。相反,应以此为“起点”,进一步加强新时代我国体育赛事活动监管的立法工作,通过配套立法、专项立法,及时有效地对新《体育法》中涉及体育赛事活动监管的原则性内容与立法精神进行科学转化,真正达成良法善治的体育治理目标。

参考文献:

- [1] 田川颐,闫俊涛.依法治体:体育赛事安全合作监管模式研究[J].北京体育大学学报,2021,44(10):121-128.
- [2] 朱洪军,李伟标,梁婷婷,等.体育赛事信用监管体系构建研究[J].体育科学,2020,40(11):53-63.
- [3] 吴宝升.商业性体育赛事市场秩序监管治理体系构建研究[J].沈阳体育学院学报,2018,37(4):21-28.
- [4] 李树旺,刘圣文,刘潇锴.秩序与活力再平衡:构建完善的体育赛事监管体系[J].上海体育学院学报,2022,46(9):20-29.
- [5] 马英娟.政府监管机构研究[M].北京:北京大学出版社,2007.
- [6] 马英娟.监管的语义辨析[J].法学杂志,2005(5):111-114.
- [7] 马林艺,石翠仙.基于区块链技术的社会性监管研究[J].河北省科学院学报,2021,38(5):71-78.
- [8] 植草益.微观规制经济学[M].朱绍文,胡欣欣,等,译.北京:中国发展出版社,1992.
- [9] 马宏俊.体育强国建设中依法治体的路径研究[J].成都体育学院学报,2022,48(2):6-17.
- [10] 丁建峰.立法语言的模糊性问题——来自语言经济分析的视角[J].政法论坛,2016,34(2):19-28.
- [11] 陈应芬.法律概念的逻辑分析[J].探索,2001(1):133-135.
- [12] 黄海燕,张林.体育赛事的基本理论研究——论体育赛事的历史沿革、定义、分类及特征[J].武汉体育学院学报,2011,45(2):22-27.
- [13] 程信和.硬法、软法与经济法[J].甘肃社会科学,2007,169(4):219-226.
- [14] 法言.符合中国国情和实际的立法体制——话说中国特色社会主义法律体系的形成(六)[J].中国人大,2011(16):19-26.
- [15] 黄亚玲.我国单项体育协会改革的软法之治[J].体育科学,2020,40(2):15-23.
- [16] 周青山.体育法的概念和范围[D].湘潭:湘潭大学,2007.
- [17] 郭树理.体育纠纷的多元化救济机制探讨:比较法与国际法的视野[M].北京:法律出版社,2004.
- [18] 韩勇.中国体育法学研究:从法解释学到法社会学[J].体育科学,2010,30(3):75-82.
- [19] 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.
- [20] 徐向华,周欣.我国法律体系形成中法律的配套立法[J].中国法学,2010(4):158-174.
- [21] 郑功成.全面提升立法质量是依法治国的根本途径[J].国家行政学院学报,2015(1):26-30.
- [22] 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.
- [23] 王湘军.我国行政执法监督机制研究[J].北京工业大学学报(社会科学版),2011,11(4):45-49.
- [24] 孙旭辉.体育强国视域下依法治体途径的抉择[J].人民论坛,2012(11):80-81.
- [25] 李高协.关于重复立法问题的思考[J].人大研究,2021(10):54-57.
- [26] 杨登峰.越权立法的认定与处理[J].现代法学,2006(3):37-44.
- [27] 王扬.审批权取消背景下的体育赛事监管研究[D].苏州:苏州大学,2019.
- [28] 云南省体育局.云南省体育局关于印发《云南省体育赛事活动管理实施办法(暂行)》的通知[EB/OL].[2021-10-12].<http://tyj.yn.gov.cn/upload/202211/24/202211241829025849.pdf>.
- [29] 阳光海南网.海南省文化广电出版体育厅关于印发《海南省体育赛事管理办法(试行)》的通知[EB/OL].[2017-06-15].<https://shlx.pkulaw.com/lar/a17e7e8255b58cc62de26c4668ab27e5bdfb.html?way=textRightFblx>.
- [30] 中国政府网.习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜 全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL].[2022-10-25].http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.

- [31] 马付才.进一步规范体育赛事活动[N].民主与法制时报,2022-11-22(3).
- [32] 人民网.习近平:不能让一些过时的法律条款成为改革的“绊马索”[EB/OL].[2017-11-17].http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2017/1117/c385476-29652866.html?from=timeline.
- [33] 罗思婧.体育行业自治与法律规制问题研究[D].武汉:武汉大学,2014.
- [34] 白杨,王家宏.地方足球协会软法治理模式、困境与对策研究——基于苏、浙、沪三省市调查的实证分析[J].武汉体育学院学报,2020,54(11):41-48.
- [35] 汪莉,解露露.行业协会自治权之程序规制[J].行政法学研究,2013(2):9-14.
- [36] 张健.中国地方体育立法现状与发展前景[J].体育科学,2016,36(11):91-96.
- [37] 任进.论职权法定与法治政府建设[J].人民论坛,2012,365(14):10-11.
- [38] 谭波.行政授权与行政委托:衍生性权力的法律规制[J].当代法学,2022,36(6):79-89.
- [39] 张恩利,蒋亚斌,张敏昊,等.新修订《体育法》背景下我国体育赛事活动法律制度环境的现实审视与优化路径[J].西安体育学院学报,2023,40(1):28-33.
- [40] 徐士韦,时维金.新时代中国体育依法行政实现路径研究[J].体育文化导刊,2019(9):31-37.
- [41] 曹瀚予.地方创制性立法的实践偏向与理念革新[J].山东社会科学,2022,324(8):178-184.
- [42] 宋才发.地方立法的功能、权限及质量[J].社会科学家,2022,299(3):15-23.
- [43] 汪莉.行业自治与国家干预[M].北京:经济科学出版社,2015.
- [44] 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.
- [45] 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.

作者贡献声明:

蒋亚斌:提出论文选题,撰写、修改论文;张恩利:提出论文选题,指导、修改论文;孔维都:修改论文;张敏昊:收集、整理资料;焦创:收集、整理资料;张佳星:核对论文、校对格式。

Legislation on Safety Supervision of Sports Events in China in the Context of the Implementation of the New Sports Law: Current Situation, Problems and Optimization

JIANG Yabin¹, ZHANG Enli², KONG Weidu³, ZHANG Minhao⁴, JIAO Chuang⁵, ZHANG Jiaying⁴

(1. School of Physical Education Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China; 2. School of Sport Economic and Management, Xi'an Physical Education University, Xi'an 710068, China; 3. School of Law, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China; 4. Graduate Department, Xi'an Physical Education University, Xi'an 710068, China; 5. Shaanxi Institute of Technology, Xi'an 710300, China)

Abstract: The legislation for ensuring the safety and regulation of sports event activities is the foundation and prerequisite for the implementation of the rule of law and regulatory compliance. This study examines the current legal regulation system of sports events in China with the implementation of the new Sports Law as its background. The study utilizes various research methods, such as literature review, logical analysis, and textual analysis, to systematically compose the legal regulation system starting from the legislative structure and content. The analysis reveals multiple issues, including a low overall legislative level, incomplete presentation of regulatory elements, low level of local legislation creation, poor legislative timeliness, and weak complementary effect between soft and hard laws. To this end, the study suggests that in the future the legislative level of sports event supervision can be comprehensively improved by coordinating the legislative process of central and local governments; and this study also proposes to implement statutory powers and responsibilities, further clarifying the detailed elements of the regulation of sports events; respond to the needs of the regulatory practice, appropriately enhancing the creativity of local legislation; insist on the concurrent reform, abolition and interpretation, effectively enhancing the timeliness of legislation; establish and improve the system of industry norms, gradually optimizing the interface between soft and hard sports laws. In this way, the legal regulation system for the safety supervision of sports events in China will be constantly optimized.

Key words: New Sports Law; sports events; safety supervision; sports events are governed by law; legal norm system