

论我国学校体育领域反兴奋剂治理的法律机制

刘秦姚

(青海民族大学法学院 青海西宁 810007)

摘要: 学校体育是我国体育事业发展的重要组成部分, 学生是国家和民族的未来。我国的学校体育教育中, 学校除了具有对学生体质锻炼的培养教育, 还应当具备对学生公平竞技的引导教育。学校体育作为竞技体育和社会体育的重要窗口, 其教育效能直接关系到我国体育强国和健康中国建设的发展。因而, 学校体育领域反兴奋剂治理, 是我国反兴奋剂治理的基本场域。我国在《体育法》和《反兴奋剂条例》中通过不同的法律条款规定, 形成了反兴奋剂防控的法律机制, 确保了学校体育反兴奋剂的依法治理。

关键词: 学校体育; 反兴奋剂; 教育; 法律机制

一、我国学校体育领域反兴奋剂治理的场域形成

(一) 体育运动与体育活动的范畴形成的法律场域

在《体育法》中, 作为立法依据和宗旨的第一条就直接涉及“体育运动”, 立法宗旨为为了发展体育事业, 增强人民体质, 提高体育运动水平, 促进社会主义物质文明和精神文明建设。除此之外, 涉及到“体育运动”的表述也基本上都出现在“竞技体育”章节或者与竞技体育相关。

《体育法》第二十四条“鼓励运动员提高体育运动水平, 在体育竞赛中创造优异成绩, 为国家争取荣誉。”则直接与宗旨遥相呼应, 争取国家荣誉的本质结果就是促进“精神文明与物质文明的协调发展”。而提高体育运动水平的显性场域以及促进精神文明建设的直接媒介, 就是在以“体育竞赛”的主战场上创造竞技成绩。也就是说, 从《体育法》基础规范的表述而言, 体育运动与体育竞赛的主体仍然是运动员。

形成对比的是, 《体育法》的第二条则同样以“体育事业”为引, 表述为“国家发展体育事业, 开展群众性的体育活动, 提高全民族身体素质”, 构成以“群众”为主体的体育活动规范形式的总定位。二者共同统一于我国发展体育事业的总体布局内, 交相发展。在作为体育基础性法律的文本中, 确立的工作路径是以全民健身活动为基础, 实行普及性的、全民性的体育活动与竞技性、对抗性的体育运动相结合的基调, 促进相对应的作为体育事业基本面的社会体育、学校体育和竞技体育各类体育的协调发展。

体育事业的基本构成应当是以全民健身为基础、以群众性的体育活动为根本、以竞技性的体育运动为重点的梯级关系, 以此为特点形成包括社会体育、学校体育和竞技体育为主阵地的体育领域。全民健身是体育法上的一般倡导, 并未构成强制的法上义务。

反观“体育活动”的表述, 基本上集中在《体育法》的社会体育和学校体育章节, 与上文中提到的“体育运动”集中在竞技体育章节, 形成体育事业范畴二元的基本格局。从整个《体育法》的条文规范的梳理上, 会发现体育活动具有一般性、基础性、普及性的特点, 体育运动则呈现出特殊性、重点性、对抗性的特点。前者在《体育法》中是立法层面的指导性规范, 而后者是立法上的强制性规范。譬如, 集中于竞技体育章节的体育运动的另外一项内容即为法律对在体育运动中使用兴奋剂禁用物质科以禁止的强制义务, 特殊主体运动员对该种强制义务的违反, 将受到“法律责任”章节规定的在体育运动中的强制义务未履行的责任惩处。

但是, 该种规范文本上的表述并不意味着, 规范决然地形成了该二元界分的格局。事实上, 其一, 二者虽有一定的层次性, 但是在总则部分共同统筹于体育事业的范畴, 二者有着相互结合和相互协调的功能性规定, 这是二者关系处理的法律价值的本质要求; 其二, 在法律条文中, 表述上的细微差别也体现出二者互相交融、相互贯通、相互弥合的状态。如: 在“竞技体育”章节, 第三十二条

又出现了在“竞技体育活动”的表述, 显然在本质上认同竞技体育也存在以“体育活动”表现的形式; 在“学校体育”章节, 第二十条规定, 学校必须安排常规的各具形式的课外体育活动、课外训练和体育竞赛, 业余性地举行全校的“体育运动会”。

一言以蔽之, “体育运动”和“体育活动”并非固化地代指竞技体育和社会体育、学校体育等体育方面相关事宜。而是根据前述二者之间的特点, 有条件地指代不同领域的不同体育事宜。就学校体育领域而言, 体育活动可指代学校一般意义上的学生体育锻炼, 而体育运动则涉及到学生个体与个体之间的刚性竞技。因此, 就此意义上形成的法律约束的场域, 主要还是指学校体育中的体育运动。

(二) 体育竞赛的评价功能形成的学校体育场域

《体育法》中涉及到“体育竞赛”的表述共 12 处。其中, 在“社会体育”章节和“学校体育”章节各 1 处, 其余 10 处全部集中于在“竞技体育”章节。可见, 对于《反兴奋剂条例》中“维护体育竞赛”也并非完全指代运动员参加的体育竞赛, 体育竞赛的范围应当包括学校的课外体育竞赛, 全校性的体育运动会上竞赛、社会中群众性的体育竞赛和竞技体育中的体育竞赛。但是, 从其表述的出处来看, 法律的侧重点在于竞技体育的体育竞赛。并且, 从《体育法》第二十六条和第三十一条对高级别体育竞赛的参加运动员的选拔性、国家对体育赛事的分级管理, 至少也可以解释《反对在体育运动中使用兴奋剂国际公约》对“运动员”概念的狭义和广义的规定。

所以, 对于体育运动与体育活动的概念差别至少可以根据上述以其出现的场合、体育竞赛的参考性得出大致的结论: 即因为体育运动的发生场合在相当大的程度上与体育竞赛相重合, 而兴奋剂的使用, 也明显是以此场合为重点。体育运动、体育竞赛与体育活动的显著性差别在于身体的强烈对抗性, 前两者较强, 后者较弱。同时, 前两者的指向更加关注到身体对抗后的社会评价, 即潜在的获得某种荣誉的可能性, 这种评价在社会体育、学校体育到竞技体育因其作用范围而在功能上呈现出较大的差异性: 社会体育运动和学校体育运动中的体育竞赛, 其相对而言具有小规模社群性范围, 竞赛的价值更多地是对抗主体之间的友谊, 更多地国家鼓励体育活动的开展, 服务于全民健身活动的根本, 增强人民体质、强健体魄, 具有显著的国家体育价值观的国内法意蕴; 而竞技体育中的体育竞赛, 是体育对抗性活动的主战场, 运动员是体育运动参加者的主干力量, 代表着一个国家体育运动的综合水平, 因而竞技体育运动中的体育竞赛有更广泛的国民关注, 运动员在体育竞赛中获得评价就其作用的范围是全民性的, 对国民精神的激励功能和教育功能更强, 也更能契合“促进社会主义物质文明和精神文明”的国家目标。在国家体育观的塑造上, 虽然社会体育运动和学校体育运动的体育运动参加群体基础更广, 但是竞技体育才是典型的“国家队”,

在国家性的体育竞赛中,因其国家荣誉性,更具有突出的国际法意蕴。从该层面而言,也能够解释国际反兴奋剂的规范主要将体育运动中的体育竞赛主体立足于运动员,^[1]而没有容纳和包括运动员以外的体育运动参加者的根本原因。同时,这也从法律规范的上解释了体育运动、体育竞赛、运动员分级或者区分对待的立法原旨。

相比于国际规范,我国的《反兴奋剂条例》作为反兴奋剂领域国内法意义上的核心规范,在立法的考虑上主要是着眼于国内治理的国民性需要,^[2]依据《体育法》的上位法基础突出运动员但是却并非只关注运动员。体育运动中和体育竞赛的核心主体是运动员,但是却并非仅特定地只有运动员。也因而,《反兴奋剂条例》的防控的重点对象是运动员,但是却对包括运动员在内的全体国民都有约束功能。关注我国的反兴奋剂问题,不能仅仅将视野局限于竞技体育的运动员身上,其覆盖面应当是作用于社会体育、学校体育和竞技体育全领域的全体国民。

我国的《教育法》中没有明确对学校体育中学生使用兴奋剂的情形进行立法规定,但是在现实实践中,却承担着一定的监管职责。其机理固然在于学校与学生以及学生家长之间基于契约关系形成的安全保障义务,但是从教育法的基础定位以及反兴奋剂法律秩序的规范来看,以学校体育作为反兴奋剂治理的法治化场域的来进行解释,却具有着前发的优势和正当性。

二、我国学校体育领域反兴奋剂教育宣传的法律机制

对兴奋剂物质的法律规制是作为反兴奋剂治理的预防性工具而存在的。与此同时,《反兴奋剂条例》中以第三条的规定确立了全领域的反兴奋剂教育宣传制度。

总则部分,明确以体育主管部门为总抓手、负责药品监督管理的部门和卫生、教育等有关部门在职责范围内配合,以广播电台、电视台、报刊媒体以及互联网信息服务提供者为辅,以学校、社会和竞技体育的体育运动参加者为主要对象的,社会公众广泛融入的反兴奋剂教育宣传体系。

目前,反兴奋剂的教育和宣传贯穿于竞技体育、学校体育和社会体育的全领域。竞技体育的教育宣传对象以运动员为主。《反兴奋剂条例》第十八条体育组织对成员的兴奋剂教育、培训和监管的义务。在学校体育领域,《反兴奋剂条例》第二十九条规定了学校等教育机构的反兴奋剂教育义务,提高学生的反兴奋剂意识。特别是针对体育专业的专业教育,规定应当在教学过程中有反兴奋剂的教学内容。在社会体育领域,《反兴奋剂条例》第五条第二款规定,广播电台等信息发布平台应当开展反兴奋剂的宣传。

根据《反兴奋剂条例》第四条的规定,反兴奋剂教育宣传体系,横向上以体育行政部门为主要的义务承担者、其他的行政部门在职责范围内承担义务;纵向上又分别形成了中央、省级、市级、县区级四级相关行政部门的纵向支撑网络。在反兴奋剂的宣传教育上,各相关的行政部门的义务分量是不尽相同的:在总体的反兴奋剂工作中,反兴奋剂的分工也是落实职权法定原则,各相关部门根据法律和行政法规规定的责任承担义务,也因此其宣传教育义务相较于体育行政部门的义务更具有软约束的规范基础。这种软约束,体现在《反兴奋剂条例》第一条的规范来源上,也体现在第四条体育行政部门的“组织”反兴奋剂工作的职能上,还体现在第五条的义务强调以及公众的义务针对对象上,最后体现在责任的追究上。学校体育中教育宣传的功能一方面是知识教育的必然所使,另一方面却是反兴奋剂治理的教育实践。

三、我国学校体育领域对兴奋剂行为规制的法律机制

(一) 学校体育中规制兴奋剂行为的立法因素

对于学校体育而言,规制兴奋剂行为的立法因素主要基于:其一,学校适龄教育的学生身体发育不完全,兴奋剂的使用对于其身

心健康以及成长风险较大;其二,学校等教育机构作为承担教书育人功能的基本场所,从行为规范上对破坏公平正义理念的兴奋剂使用等行为有教育引导的职责,否则影响作为根本的国民素质教育体系;其三,学校学生在兴趣和职业规划选择上成为运动员的可能性,尤其是专门的体育运动训练学校,作为竞技体育的后备军,在法治观念的塑造和行为的规范上也应有所要求。

(二) 学校体育领域规制兴奋剂行为的形式

1 一般形式

一般形式也是《反兴奋剂条例》所明确规定的內容,在第二十八条中规定学校除了落实反兴奋剂教育宣传的职责外,还应当承担对使用兴奋剂行为的制止。在此前体育运动与体育活动的语词比较中,学校体育中涉及到对抗性的体育运动已然存在,因而对在此种环境下的使用行为也应当予以关注。

2 特殊形式

特殊形式主要是学校体育的一个延伸环节,即2019年最高人民法院发布的《关于审理走私、非法经营、非法使用兴奋剂刑事案件适用法律若干问题的解释》第四条规定的在招录考试涉及体能运动的考试中组织非法使用兴奋剂的行为。违反该行为的主体可以是不特定的个体。

从一般形式的角度理解,招录考试,尤其是高等院校招生的高考或者中考考试,虽然以下一级学校与上一级学校相衔接,只是学校体育的一个结果,其并非是学校体育的过程,与学校并不直接构成权利义务关系。^[3]前文中所述,学校体育的宣传教育不得使用兴奋剂,是一种观念教育上的义务,并不对接受教育者的最终行为直接承担责任。^[4]同时,根据教育法的相关规定,学校仅仅是教育行政部门的委托单位,本质上仍然是承担了作为教育行政部门应该承担的职责。由个人的违法行为最终追究行政部门的责任,欠缺逻辑上的耦合性。

作为学校体育的理解,是将其置于广义的学校体育而言:国家考试中,考生通过诚信考试获得结果且符合录取录用条件,国家就应当公示公信按照既定程序录用录取。考生在考试中使用兴奋剂违背了诚信义务,动摇了国家的公信力权威,影响了国家考试秩序。因此,该处的考试中使用兴奋剂,应当理解为学校体育中作为成果性输出的一种特殊形式。

基于因学校体育的特殊场域而形成的反兴奋剂法律治理机制,既落实了反兴奋剂治理的法治要义,也关涉到了学校体育的教育功能。在依法行政的法治环境中,体育行政和教育行政在反兴奋综合治理合作的实施上不仅具坚实的法理基础,也具有充分的法律保障,也塑造着体育事业和教育事业良性发展的法治生态。

参考文献:

- [1]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(10):7-20.
 - [2]廖诗评.中国法域外适用法律体系:现状、问题与完善[J].中国法学,2019,(06):20-38.
 - [3]高晶.鲁、粤体育高考生对使用兴奋剂的态度调查与分析[J].体育学刊,2006,13(3):20-22.
 - [4]肖建忠,许丽,郑汉.体育高考生使用兴奋剂的现状与心理分析[J].体育学刊,2009,16(9):86-88.
- 基金项目:青海民族大学研究生创新项目“反兴奋剂执法状况调查研究”(基金编号:04M2021164)
- 作者:刘秦姚(1994年),硕士研究生,主要从事宪法与行政法学、体育法学、公法理论研究与体系研究。