

我国涉兴奋剂行为的治理现状与完善路径

石纪辉¹, 包 涵²

(1.中国人民公安大学 研究生院,北京 100038;2.中国人民公安大学 侦查学院,北京 100038)

摘 要: 2022 年新修订的《中华人民共和国体育法》新增“反兴奋剂”章节,体现中国在涉兴奋剂行为治理问题上的坚定立场及态度,为健全我国反兴奋剂制度体系提供了法律保障。回顾治理体系建立历程,我国在涉兴奋剂行为治理方面取得了巨大成效,但在顶层设计和全链条的管理方面仍存在着不足,只有加强我国反兴奋剂制度体系建设以及与国际的衔接、加强兴奋剂源头控制、建立对反兴奋剂机构权力行使的监督制约机制以及扩大反兴奋剂教育的覆盖面,才能进一步推动我国涉兴奋剂行为治理体系的完善。

关键词: 涉兴奋剂行为;制度体系;全链条管理

中图分类号: G80-05;D922.14 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-983X(2025)04-0112-07

DOI: 10.20185/j.cnki.1003-983X.2025.04.020

Current Situation and Improvement Path of China's Doping Behavior

SHI Jihui¹, BAO Han²

(1.People's Public Security University of China, Graduate School, Beijing 100038, China; 2.People's Public Security University of China, College of Investigation, Beijing 100038, China)

Abstract: The newly amended Sports Law of the People's Republic of China in 2022 will add a new chapter on anti-doping, reflecting China's firm stance and attitude on the issue of doping control, and providing a legal guarantee for the improvement of China's anti-doping system. Reviewing the history of the establishment of the governance system, China has achieved great results in the governance of doping behavior, but there are still deficiencies in the top-level design and the management of the whole chain. Only by strengthening the construction of China's anti-doping system and its convergence with the international community, enhancing the control of doping at the source, setting up a mechanism of supervision and control over the exercise of power by anti-doping agencies, and expanding the coverage of anti-doping education can China further promote the development of China's anti-doping governance system.

Keywords: doping-related behavior; institutional system; total chain management

从 1989 年《全国性体育竞赛检查禁用药物的暂行规定》的颁布到《中华人民共和国刑法修正案(十一)》新增了妨害兴奋剂管理罪,从刑事法层面对涉兴奋剂犯罪行为进行了专门规制再到在 2022 年新修订的《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)中设立了反兴奋剂一章,表明我国反兴奋剂治理体系建设工作取得了显著进展。但要实现涉兴奋剂行为“零出现”的目标,我们还有很长的路要走。我国当下正处于复杂的国际政治和舆论环境中,涉兴奋剂问题关乎国家体育形象和民族体育精神,如果处理不当极易引发国际舆情问题,因此,仍要对我国当前涉兴奋剂行为治理进行反思,从多角度分析研究,提出立足于中国实际的“中国方案”。

1 我国涉兴奋剂行为治理的现状

我国在涉兴奋剂行为治理领域的历程是一个从无到有、不断与国际接轨并日益完善的过程。这一过程不仅见证了我对体育竞技公平性的坚定维护,也体现了我们在全球涉兴奋剂行为治理事业中的积极参与和贡献。

1.1 反兴奋剂体系的形成与发展

早在 1989 年,面对国内日渐严重的兴奋剂问题,国家体委主任办公会议便提出了对兴奋剂要实行“严令禁止、严格检查、严肃处理”的“三严方针”。这一方针标志着我国在反兴奋剂工作中的坚定立场和决心,也为我国反兴奋剂体系的初步形成奠定了基础。

1992 年,我国迈出了反兴奋剂治理的重要一步,成立了第一个专门的反兴奋剂管理机构——中国奥委会反兴奋剂委员会。该机构主要负责研究、协调、组织实施反兴奋剂工作,其日常工作由国家体委科教司负责。这一时期,我国反兴奋剂工作开始有了专门的组织和管理,为后续工作打下了坚实的基础。

收稿日期:2025-02-05

第一作者简介:石纪辉(2000~),男,山东东营人,在读硕士,研究方向:禁毒学,E-mail:2126129957@qq.com。

进入21世纪,我国反兴奋剂工作进一步加大力度,在机构设置和制度建设上取得了显著成效。2007年,体育总局反兴奋剂中心(中国反兴奋剂中心)成立,这标志着我国反兴奋剂体系在机构设置上更加完善。该中心在国家体育总局的领导下,负责并组织全国的反兴奋剂工作,与国务院食品药品监督管理、海关、卫生、教育等有关部门协同配合,形成了较为完善的反兴奋剂治理体系。同时,我国还建立了包括检查程序、违规听证程序、处罚程序与救济程序在内较为完善的程序制度。

在反兴奋剂相关的法律法规层面,我国也取得了显著进展。1995年,《体育法》的颁布首次在法律层面规定了禁用药物和方法。随后,国务院于2004年颁布了《反兴奋剂条例》,为我国反兴奋剂工作提供了更加具体的法律基础。此外,我国还签署并加入了多项国际反兴奋剂公约和条例,如《反对在体育运动中使用兴奋剂国际公约》和《世界反兴奋剂条例》等,这些都表明我国在国际反兴奋剂事业中的积极参与和承诺。

1.2 我国涉兴奋剂行为治理工作逐步与国际接轨

随着我国涉兴奋剂行为治理工作的不断深入,我国关于涉兴奋剂行为治理与国际接轨的程度也不断提高。党的十八大中提出要高度重视涉兴奋剂行为治理工作,将其提高到了关乎国家形象与民族精神的高度。在这一背景下,我国积极加强与世界反兴奋剂机构、国际检查机构、国际单项体育联合会以及其他国家反兴奋剂机构等组织的交流,不断吸收国际先进经验,提升自身水平。同时我国还积极支持帮助国际涉兴奋剂行为治理工作的开展,例如第二届全球反兴奋剂教育大会在北京怀柔召开以及举办多届CHINADA国际专业研讨会,提出多个“中国模式”反兴奋剂研讨主旨,展现了中国反兴奋剂机构在世界反兴奋剂工作中的中国智慧与力量^[1]。

在法律法规层面,我国体育法专设了反兴奋剂章节,进一步体现了我国反兴奋剂标准与国际法、国际体育规则的衔接的成效。在兴奋剂检测技术层面,我国反兴奋剂实验室的检测技术及检测方法已达到国际标准且位于世界前列,为涉兴奋剂行为治理体系提供了坚实的技术保障。

1.3 我国涉兴奋剂行为治理的成效

首先,兴奋剂检测阳性率逐年降低。20世纪90年代初阳性率为1.6%左右,到20世纪90年代末起阳性率降低为0.6%左右,已低于同期国际阳性率^[2]。20年国家体育总局共进行兴奋剂检查4009例,阳性17例,阳性率0.4%^[3]。2022年,中国反兴奋剂中心(China Anti-Doping Agency, CHINADA)共进行兴奋剂检查20883例,阳性率从2021年的0.12%下降至0.11%^[4]。这一数据充分说明了我国在涉兴奋剂行为治理工作中的努力和成效。特别是近年来,随着科技的不断进步和检测方法的不断创新,我国反兴奋剂机构有效利用大数据和人工智能技术,构建了一个智能化的反兴奋剂管理平台,进一步提高了检测的精确度和科学性。

其次,反兴奋剂教育水平不断提升。我国不仅着重于培养专业的反兴奋剂教育工作者,还在教育方法上不断探索与创新,通过举办各种形式的反兴奋剂教育活动,如教育讲座、教育拓展、教育资格准入等,我国成功培育了大量反兴奋剂教育讲师,并建立了反兴奋剂在线教育平台,吸引了大量用户注册。这些举措极大地提升了教育效果,实现了反兴奋剂教育在

规模与质量上的双重飞跃。

2 当前我国涉兴奋剂行为治理中存在的问题

尽管我国在反兴奋剂领域逐步与国际接轨,并获得了一定的国际认可度,同时依托检测技术的不断进步、对运动员反兴奋剂教育的持续强化以及在兴奋剂管控成效方面取得了一定成果,但从整体治理体系的角度来审视涉兴奋剂行为的治理,仍存在显著不足。具体而言,我国的涉兴奋剂行为治理体系在宏观层面缺乏系统性顶层设计,未能形成完善的法律制度体系;在微观层面,治理链条覆盖不全,缺乏对兴奋剂源头管控、涉兴奋剂处罚等环节的全流程监管,亟须通过完善法律法规体系建设来弥补这些短板。

2.1 缺乏顶层设计

2.1.1 刑法对涉兴奋剂犯罪的治理存在有限性

尽管我国目前已经在刑法中对涉兴奋剂的行为进行了规制,但通过涉兴奋剂犯罪在我国刑法分则中的章节分布、各罪名所打击的行为类型可以得知目前我国刑法对涉兴奋剂犯罪的规制范围仍较为有限,具体表现在以下2个方面。

从规制的主体来看,我国刑法涉兴奋剂犯罪条款以及第355条之一中都并未明确规定犯罪主体。但在实际中,涉兴奋剂行为的主体可以是个人以及单位,包括但不限于运动员之间、辅助人员、医生以及教练等,甚至还有俱乐部、体育机构等。这些角色的行为对兴奋剂问题的扩大和蔓延具有重要影响,但因其不属于刑法目前直接规制的人群范围,往往未受到应有的法律惩戒。甚至有些主体在相关的法律法规以及行业内部的规定中也并未受到管制,这种对规制人群的限制直接导致治理上的盲区,使得某些关键行为主体逃避了法律责任,不利于建立全链条的综合治理体系,从而影响反兴奋剂工作的整体效果。

刑法对涉兴奋剂各罪名所打击的行为类型集中在“非法生产、销售”以及“组织、强迫他人使用”等部分犯罪行为,规制的范围存在有限性。然而,兴奋剂问题的复杂性和多样化决定了,仅仅依赖这些有限的规制行为无法应对整个违法链条的治理需求。例如,兴奋剂的“非法提供”行为以及使用兴奋剂的行为并未作为独立犯罪类型予以规制。使用兴奋剂行为被认为是竞技体育中涉兴奋剂整个环节最关键的部分,因为运动员并未使用兴奋剂影响体育赛事的公正,那么使用兴奋剂前的一系列环节都缺失了危害性。但在法律上,尤其是刑法规制方面,使用兴奋剂并未受到有效的规制,基本被视为“非犯罪”行为。刑法更倾向于规制生产者、销售者和组织者,而对运动员的使用行为多交由体育组织进行纪律处理。因此这种规制模式也使得直接实施使用行为的主体规避了刑罚责任,同样也是对涉兴奋剂行为规制的缺失。

随着兴奋剂问题愈发复杂化和严峻化,其对社会公平性、公众健康以及国家形象的危害日益凸显,扩大对涉兴奋剂行为的规制范围成为治理工作的迫切需求。然而,刑法作为法律体系中最为严厉的手段,应严格遵循谦抑性原则,仅在其他法律手段不足以实现治理目的时才适用。兴奋剂治理虽然需要强有力的法律干预,但单纯依赖刑法直接扩大规制范围,可能导致刑罚适用的泛化。因此需要平衡刑法规制的强制性与法

律体系的整体谦抑性,避免刑罚的滥用,是扩大规制范围时必须考虑的关键点。

2.1.2 法律体系脱节

除了刑法规定的对涉兴奋剂犯罪的处罚外,其他涉兴奋剂违法行为处罚的规定大多处于行政法规和部门规章层面,这使得现行反兴奋剂法律体系在法律位阶上普遍不高,尚未形成覆盖面广、约束力强的立法体系^[5],刑法条款与行政法规、部门规章之间存在脱节,目前对涉兴奋剂违法行为仅有刑事责任以及行业惩戒,缺乏更具强制力的行政责任作为衔接环节,这种体系上的不完整限制了对涉兴奋剂行为规制体系的脱节,导致治理效能下降。

当前,我国反兴奋剂相关的法律文件仅有《中华人民共和国刑法》以及《体育法》,而《体育法》反兴奋剂一章中的内容多为倡导性规定,并未设置法律责任。其他涉兴奋剂违法违规行为具体规制的法律依据大多处于行政法规和部门规章层面,主要为《反兴奋剂条例》以及由国家体育总局发布的部门规章《国家反兴奋剂中心条例》等。这些法规多为国务院制定或体育行业部门内部出台,这些法规虽然涵盖了较为广泛的涉兴奋剂行为类型,但大多通过禁赛、取消成绩等行业内部的惩戒措施对运动员、教练员以及体育机构进行规制和约束,无法使其承担法律责任。

行政处罚是法律体系中承接行业内管理和刑法打击的重要环节,对涉兴奋剂行为的处理具有重要作用。针对尚未达到刑事犯罪程度但对行业规则构成破坏的行为,行政处罚能够有效填补空白,可以通过罚款、行政拘留等方式对违规者施加直接经济或行为限制,增加使用兴奋剂的违法成本,具有灵活性和普适性,有助于加强对全社会范围内兴奋剂问题的综合治理。对于个人使用兴奋剂行为,如前所述,用刑法进行规制有过重的嫌疑。但个人使用兴奋剂行为的危害虽然不直接体现为对公共安全的威胁,实际上会造成对体育赛事的公平性及行业生态的破坏,仅依靠行政法规与部门规章的停赛、行业禁入等行政性惩罚措施,对行为人及其他违法主体的震慑效果不足,更多依赖行业自律和行政监管,难以形成足够的治理威慑力。因此需要补充行政处罚来加强对涉兴奋剂行为的法律震慑力和执行力。

2.2 缺乏全链条的管理

我国反兴奋剂管理体系过于侧重对检测与处罚等末端环节的法律规定,而对于前端的兴奋剂管控和预防教育等方面的规定不足,公众对兴奋剂知识所知较少,对相关目录和危害缺乏了解,难以形成广泛的社会共识和预防基础。这种前后端不均衡的管理体系制约了反兴奋剂工作的整体效能。同时,对反兴奋剂机构缺乏有效监督,权力运行不够透明,导致运动员在检测、处罚等环节的权利保障不足,申诉和救济机制有待完善。这种不平衡的管理模式限制了治理效能,亟须通过构建全链条管理制度体系予以改进。

2.2.1 兴奋剂范围的动态调整更多停留在字面层面

新《体育法》在第56条中规定“国务院体育行政部门会同国务院药品监管、卫生健康、商务、海关等部门制定、公布兴奋剂目录,并动态调整”。此举以制定和公布兴奋剂目录的形式在法律上确定了兴奋剂的范围^[6],这种直接以《体育法》法律进

行授权的方式提升了立法效力,增强了兴奋剂目录的权威性和严肃性。然而,法律对兴奋剂范围“动态调整”仅作字面强调,并未在《体育法》或《反兴奋剂条例》中明确调整的具体程序和方式。目前,《兴奋剂目录》采取每年更新的方式,实际上属于固定周期调整,与动态调整中“不定期”或“视需要”的理念存在差距。

2.2.2 反兴奋剂教育规定存在局限性

反兴奋剂教育工作建立了多元化的途径,虽然显著增强了其教育层面的成效,但其教育的范围大多局限于专业运动员群体,对于要达成有效的预防目标仍是不足的。社会公众对兴奋剂的定义、危害以及相关法律法规的了解程度普遍较低。尽管《体育法》对兴奋剂的管控提出了明确要求,但多数公众缺乏对兴奋剂目录及其动态调整的认知,不清楚哪些药物属于兴奋剂范围。例如,普通人可能不了解某些日常药物因成分问题被列为兴奋剂,这导致在使用含有相关成分的药物时可能无意违规,尤其是运动员、教练员之外的社会群体对此认知更为模糊。

根据中国反兴奋剂中心官网公布的反兴奋剂中心年报,2022年检测阳性违规共20人,其中专业运动员仅6人占比为30%,而青少年(学生)运动员达到10人,其他非专业运动员4人^[4],由此可见,非专业运动员是当下兴奋剂违规使用的主要人群,然而对青少年运动员和其他非专业运动员人群的预防教育是远远不够的。在国际反兴奋剂规范日益严格以及新修订《体育法》的背景下,我国反兴奋剂教育体系亟待完善和优化,以有效应对日趋复杂的兴奋剂管控挑战,应将反兴奋剂宣传教育广泛渗透到社会体育、青少年体育及职业体育的每一个角落,从小抓起,从社会各方面抓起,构建起一个全方位、多层次的“预防”生态体系。

2.2.3 对反兴奋剂机构权力行使缺乏有效监督

在反兴奋剂工作中,反兴奋剂机构拥有广泛的权力,包括对兴奋剂检测、违规认定和处罚的主导权。然而,当前对于这些权力的行使缺乏有效的监督和制约机制,导致运动员在反兴奋剂过程中的合法权益可能受到侵害,具体体现在如下。

第一,权力行使的透明度不足。反兴奋剂机构在执行兴奋剂检测和违规处理时,通常采取内部程序,外界难以了解其具体操作过程和决策依据。并且反兴奋剂检测结果的公布和处理决定往往滞后,运动员在等待期间面临舆论压力,却无法及时获悉相关细节。信息公开是社会监督的重要支撑,适度的信息公开有利于保证行政权力行使的合法性和正当性,是规范反兴奋剂工作的客观需要。我国反兴奋剂中心对违规行为的调查活动较为封闭,对违规处罚的相关信息公开程度有限,仅仅是简略交代被处罚者、所属单位、时间、禁用物质或方法、禁赛期等,公众对整个案件获取的信息过少,无法对反兴奋剂的行政权进行有效的监督,难以保证反兴奋剂查处工作的合法性和严谨性。这种信息不对称削弱了对反兴奋剂机构权力行使的社会监督能力。

第二,内部监督力度不足。《反兴奋剂管理办法》第30条第一款:“全国性体育社会团体,兴奋剂检查委托方和其他相关单位,应当自收到兴奋剂违规的通知之日起三个月内做出处理决定。”第3条:“有关部门在规定时间内没有做出处理,

经国家体育总局批准,由国家反兴奋剂机构处理^[7]。”由此可以看出,全国体育社会团体的处罚权实际上并不掌握在自己手中,而是根据国家反兴奋剂机构做出的判断,并且在规定时间没有做出处理决定时,其处理该案件的权力会被转交到反兴奋剂机构。《反兴奋剂管理办法》第10条:“国家反兴奋剂机构按照有关法律法规和本办法的规定,组织实施兴奋剂检查与检测,实施对涉嫌兴奋剂违规的调查、听证、结果管理和监督^[7]。”由此可以看出,国家反兴奋剂机构不仅行使对涉嫌兴奋剂违规的调查、结果管理,还行使对案件处理的监督权。我国政府的反兴奋剂机构既行使对违规行为的追溯审理权,又行使处罚决定的执行权,还行使对案件处理结果的监督权,这样很容易造成对违规行为处罚不公的现象出现,处理结果也很难让公众信服。国家体育总局反兴奋剂中心听证委员会(以下简称听证委员会)虽然在功能上保障处罚决定的公平、公正,但该机构仍归属于反兴奋剂中心,受到反兴奋剂中心的牵制,无法充分发挥出听证的效果。同时对国家反兴奋剂中心权力的监督尚未建立相对独立的监督机构,很难确保权力的行使能够公平公正,对中国反兴奋剂中心的监督主要依靠中心几个部门分散实施,这种监督力度相较于其行使的权力而言远远不足,这也使得反兴奋剂机构在行使自由裁量的事项上更加难以被有效约束^[8]。

第三,缺少独立的外部监督机制。当前反兴奋剂机构的监督机制多为内部管理,缺少来自独立第三方的外部审查和评估。一旦机构内部存在失误或偏倚,运动员难以通过独立途径提出疑问或寻求救济。尽管反兴奋剂事务涉及法律问题,但在实际操作中,司法监督的介入较为有限,运动员很难通过法律途径及时质疑检测结果或处罚决定。这种情况容易导致运动员权益在程序中被忽视。当运动员对检测结果或处罚决定提出异议时,申诉程序复杂且冗长,同时可能缺少独立性和公正性。部分运动员因申诉成本高或过程艰难而选择放弃,导致实际权益难以保障。

2.2.4 综合治理模式实效性有待加强

2007年10月国务院决定成立国家体育总局领导牵头,公安、司法等多部门综合治理协调配合的综合治理工作机制。该机制在2008年奥运会期间发挥了重要的作用,但随着奥运会的结束,且使用兴奋剂的行为大多发生在体育竞赛当中,在实践中对兴奋剂行为的管理工作又逐渐变成由体育行政部门负责,综合治理机制被淡化。但近年来,随着体育事业的发展以及兴奋剂种类的增多,仅仅由体育行政部门对兴奋剂工作进行管理已然不足。只有对兴奋剂的生产、流通、传播等各个环节进行管控才能从根本上解决兴奋剂问题,这仅靠体育行政部门是难以完成的,需要多部门的协调才能实现。虽然多部法律法规中都重新明确了建立多部门协调的综合治理模式,例如在2022年新修订的《体育法》反兴奋剂专章中,正式确立了综合治理模式在反兴奋剂的措施中的重要地位。但这些大多为一些概括性规定,并未对各部门的责任内容进行细化规定,也没有设置配套的协调机制,导致各部门协调不足。这种以体育行政部门来负责管制的单一的治理模式,尽管发挥了体育行政部门的专业性优势,保证了治理措施的针对性^[9],但也存在行政资源受限、行业内部的处罚乏力等缺陷,加剧了反兴奋剂的治理难题。

3 完善涉兴奋剂行为治理的路径探索

完善涉兴奋剂行为的治理,需要在法律、管理等多方面协同推进,建立全链条、闭环式的综合治理模式。通过加强顶层设计、明确责任分工、优化执行机制,可以有效提升我国反兴奋剂工作实效性,为构建健康公平的体育环境提供有力保障。这不仅关乎国家体育事业的发展,更关乎社会诚信体系和法治环境的建设。

3.1 建立多层次衔接严密的法律体系

针对我国现行反兴奋剂法律体系中存在的法律位阶偏低、法律体系脱节以及治理效能不足的问题,应在《体育法》以及《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《治安管理处罚法》)中增设明确的行政处罚条款,以完善法律责任体系、增强规制力,从而推动涉兴奋剂行为治理的全链条衔接。

3.1.1 增设行政处罚种类,填补刑法与行业惩戒之间的空白

可以通过在《体育法》反兴奋剂章节以及《治安管理处罚法》中明确设立针对涉兴奋剂行为的行政处罚条款。针对当前对兴奋剂行为治理“轻则行业惩戒,重则刑罚”的局限,可规定罚款、行政拘留、限制从业资格等具有约束力的行政处罚措施,形成更具弹性和覆盖面的法律责任体系。例如,对个人非法持有、使用兴奋剂的行为可处以一定数额的罚款或短期行政拘留;对于组织者、教练员或相关机构引导或协助他人使用兴奋剂的行为,除经济处罚外,还可设置禁止执业或暂停经营等附加措施。

3.1.2 明确处罚范围及适用主体

行政处罚的覆盖范围应涵盖兴奋剂行为的全链条治理,包括生产、运输、销售、持有、使用以及相关辅助行为。例如,对于非法制造或销售兴奋剂的行为,应追究生产厂家或中间经销商的行政责任;对于在运输环节未履行监管义务、参与非法流通的物流公司,也应设置明确的处罚措施。此外,处罚对象不仅限于直接使用兴奋剂的运动员或教练员,还应包括供应链相关企业、医务人员、赛事组织者以及其他在幕后协助或教唆违法行为的人员及单位。尤其对于那些明知违法仍参与违法链条的主体,应施以更严格的行政处罚,如吊销从业资质、限制市场准入等,以切断兴奋剂的供应网络。

3.1.3 完善行政处罚的实施程序与责任主体

在法律条文中明确规定行政处罚的实施程序,例如违法行为的调查程序、处罚决定的作出主体、当事人异议申诉机制等。在执行层面,应对处罚标准和责任认定程序作出细化,例如依据行为的性质、情节轻重以及社会影响程度,确定不同层级的处罚措施。对于初次违规者可以以警告、罚款为主,情节恶劣者则适用更高强度的处罚,如行政拘留、企业停业整顿等。

同时,为避免法律漏洞,应制定明确的责任主体以及共同责任条款,对未尽审查义务或默许违法行为的机构或个人予以惩处,确保全链条治理的严密性和震慑力。将处罚执行的主体明确划分给体育部门、市场监管部门和公安机关等,形成跨部门的联动机制,避免因权责不明导致的执法真空或冲突。

3.1.4 与其他法律法规形成衔接,构建统一的法律体系

行政处罚的设置应与《反兴奋剂条例》等行政法规保持一致,避免重复或冲突。在法律位阶上,《体育法》应发挥指导和统领作用,将行政法规与刑法之间的空隙填补起来,形成“《体育法》—行政法规—部门规章”三级衔接的反兴奋剂法律体系。同时,探索与刑法条款的联动,对违反行政处罚后拒不改正或情节恶劣的行为人,进一步追究刑事责任,实现法律责任的递进性与协调性。

通过在《体育法》以及《治安管理处罚法》等法律法规中增设涉兴奋剂行为相关的行政处罚,不仅能够补充现有法律体系的空白,还能提升法律的可操作性和震慑力,促使我国反兴奋剂治理体系更加完善,为维护体育公平和行业生态提供更加坚实的法律保障。

3.2 完善从源头到末端的全链条管控机制

3.2.1 兴奋剂范围的动态调整应更加具体和灵活

第一,明确动态调整机制与程序。制定动态调整的具体规则。在《体育法》或《反兴奋剂条例》中,明确兴奋剂目录调整的具体程序、标准和责任主体,引入专家评审机制并建立定期审查与评估机制。比如,规定某一类新兴药物或物质进入兴奋剂目录时,应当由药品监管部门、体育部门及相关专家共同评估,组成由临床医学、运动生理学、药学等领域专家组成的团队,以确保对兴奋剂目录的调整基于科学研究与技术进步,避免政策空泛或滞后。并在规定时间内公开征求意见,保证调整过程的透明性和科学性。除了每年固定更新外,增设不定期评审机制,专门针对新型兴奋剂的出现进行及时审查。例如,当某种新型药物在运动员中被滥用时,应立即启动评审程序并及时更新兴奋剂目录。

第二,增强兴奋剂目录的灵活性。应建立跨部门的信息共享平台和公众参与和反馈机制,加强信息共享与跨部门协作,确保各政府部门、反兴奋剂机构、国际体育组织等可以及时获取兴奋剂最新信息,并共同推动兴奋剂目录的实时更新,加强与公众、运动员和教练员的互动,鼓励相关人员对兴奋剂目录进行反馈和提供建议。可以通过建立反馈平台或定期开展听证会,广泛听取社会各界对兴奋剂目录的意见,从而确保调整的科学性和公正性。这种跨领域的信息合作能加速对新型兴奋剂的识别和调整。

3.2.2 完善反兴奋剂教育规定的全面性

我国反兴奋剂教育的重点主要是国家及省级代表队专业运动员群体,而现在兴奋剂违规使用的人群主要集中在青少年运动员和其他非专业运动员中,因此迫切需要将反兴奋剂教育的覆盖面拓宽,纳入基层体育教育的核心环节。这包括但不限于基层体育教育工作者、各级教练、青少年(学生)运动员,以及广泛参与社会体育活动的群众。针对我国现有反兴奋剂教育制度体系的不足,制定更为全面有效的制度体系,以便提升全民对兴奋剂问题的认知和防范能力。

第一,增强处罚的震慑力与教育功能。在设定行政处罚时,可以规定对违法行为人处以高额罚款,同时要求其参与反兴奋剂公益服务或教育活动,以提高其法治意识和社会责任感。此外,对情节严重、社会影响恶劣的行为,可以结合公开通

报等方式,加强警示作用。同时还需要细化《体育法》第五十八条中的宣传教育责任,要求定期在中小学中开展教育,以及加强对体育学校的教育活动。

第二,扩大反兴奋剂教育的对象范围。通过立法,明确加强对青少年群体、社会群体以及教练员与医疗团队的教育,并设立对应的教育举措,严格落实全民反兴奋剂教育概念。

对青少年群体的教育。在中小学、青少年体育训练和学校体育课程中加强反兴奋剂教育,培养青少年对兴奋剂的认知和拒绝使用的意识。可以通过设置专门的反兴奋剂课程、讲座和实践活动,向学生普及兴奋剂的危害、相关法律法规以及如何识别和避免兴奋剂的知识。应该利用体教融合的机遇,在体育院校中开展反兴奋剂教育,并逐渐强化社会体育、职业体育领域中的反兴奋剂教育工作,对各类群体提供定制化反兴奋剂教育^[10]。从而全面保障学校和社会体育反兴奋剂教育工作的扎实推进与高效实施,营造风清气正的体育竞技环境。

对社会公众的教育。对于参加社会体育活动的成年人(如业余运动员、健身爱好者),应开展针对性地普及教育。通过社区宣传、线上平台、运动场所的海报或信息栏等形式,提醒公众特别是社会体育从业者或参与者关注兴奋剂使用的风险。

对教练员与医疗团队的教育。在各级教练员和运动员医疗团队中强化反兴奋剂的责任意识和专业知识,确保他们能够正确指导运动员、辨识兴奋剂成分并且避免将违规药物引入运动员的使用过程中。可以通过定期举办培训班、研讨会等形式,强化教练员、医生、药物管理者的反兴奋剂教育。

第三,提高公众对兴奋剂的认知和法律意识。建立公众媒体宣传机制,通过各类传统媒体(电视、广播、报纸)以及新兴媒体(社交平台、视频平台等)发布反兴奋剂的科普资料和案例分析,增加公众对兴奋剂及其危害的认知。应加强兴奋剂的科普教育,明确哪些常见药物可能被列入兴奋剂目录,避免公众因不知情而误用含有兴奋剂成分的药物。尤其要强化对非专业运动员和普通人群的教育,帮助他们更好地理解兴奋剂的相关法律法规、危害性及相关的合法替代药物。

每次更新兴奋剂目录时,需通过新闻发布会、官方网站等平台广泛发布兴奋剂目录的变动情况。并确保公众能通过简便易懂的方式了解目录内容,特别是对普通公众容易误用的药品成分应特别提醒。联合医疗卫生部门,在医院和药店推广反兴奋剂教育,特别是在药品销售过程中,医生和药师应主动向患者提供相关咨询,帮助普通患者识别潜在的兴奋剂药品,尤其是一些含有禁用成分的药物。

3.2.3 加强对反兴奋剂机构权力行使的监督制约

第一,提高权力行使的透明度。加强信息公开机制。首先,国家反兴奋剂机构应制定《反兴奋剂信息公开条例》,明确公开的事项范围,包括检测流程、样本采集方式、违规认定标准、处罚依据、复检程序、申诉程序等,确保信息公开的规范化。明确信息公开的时限要求,如检测结果在一定时间内公布,处罚决定在程序结束后及时向公众披露。对未履行信息公开职责的责任人或机构进行问责,确保公开制度的刚性实施。其次,在国家反兴奋剂机构官网设立专栏,内容涵盖案件处理的实时进展、相关法规解读和兴奋剂目录更新等,并确保平台信息对公众开放、操作便捷。通过视频、图解等形式详细说明兴奋剂检测和处理流程,提升公众对程序合法性的认知和信任。为

当事人提供专属查询通道,保障涉案人员能第一时间了解自身案件的处理进程,减少不必要的心理负担。并且,应及时公布案件处理进度。通过在线平台或官方渠道发布案件进展动态,避免公众对案件处理的透明性产生质疑。在案件调查期间,发布官方声明解释当前进程,避免谣言扩散或涉事人员受到不当的社会批评。

引入透明化处理程序。对于重大兴奋剂案件或有广泛社会影响的违规行为,要求进行公开听证,并提前向社会公布听证的时间和参与方式。允许案件涉及方(如运动员、教练等)及其代理律师充分表达意见,同时邀请相关专家或公众代表参与旁听,以增加决策的公正性。听证过程需全程记录并形成报告,公开关键内容,确保程序的透明度和结果的可追溯性。还要邀请法律、医学、体育管理等领域的专家,以及相关社会团体和公众代表,作为外部观察员参与反兴奋剂案件的调查和处罚过程。观察员负责对检测样本采集、违规认定、处罚程序等进行现场监督,提出改进建议,并定期向社会发布独立评估报告。观察员需保持独立身份,不得与案件当事人或反兴奋剂机构存在利益关联,确保其监督工作的客观性。

第二,强化内部监督机制。将反兴奋剂机构的不同职能(如调查、结果管理、听证、处罚执行和监督)分属不同部门,避免权力高度集中。特别是听证委员会应独立运作,不受反兴奋剂中心的直接牵制,确保处罚决定的公平性。加强内部监督部门的独立性,在反兴奋剂中心内部设立专门的监督部门,负责对权力行使进行实时审查,并定期向外界发布监督报告。

对全国性体育社会团体、反兴奋剂机构等各方的处理期限进行严格规定,并建立超期追责制度,避免因拖延而损害当事人权益。引入问责机制,当内部监督发现程序违法或不当行为时,应明确责任人并追究其责任,确保权力行使合法合规。

第三,建立独立的外部监督机制。设立独立的第三方监督机构。首先,可以由国家体育总局建立一个与国家反兴奋剂中心平行的反兴奋剂独立监督委员会,对其进行监督。《反兴奋剂管理办法》第八条明确规定:“国家体育总局领导、协调和监督全国的反兴奋剂工作”。因此由国家体育总局下设专门监督机构不存在法律障碍^[8]。由于该机构独立于国家反兴奋剂中心,因此不会受到国家反兴奋剂中心的掣肘。在发现反兴奋剂机构的检查、处罚以及听证等程序存在问题时,有权及时向国家体育总局提出异议。委员会成员应涵盖法律专家、医学专家、体育管理人员、媒体代表、公众代表等,确保多角度监督的专业性和全面性。其次,应赋予监督机构独立调查权。当反兴奋剂机构存在疑似权力滥用、不当操作或运动员投诉等情况时,监督委员会可以主动介入调查,或根据外部申请启动调查程序。监督机构应有权直接获取反兴奋剂机构的相关数据、案件材料及检测记录,以确保调查工作的完整性和权威性。发现反兴奋剂机构存在违规行为时,监督委员会有权向上级主管部门或司法机构提交问责建议,推动对责任人员的追究。

扩大司法介入范围。国家体育总局应引入司法复核机制,规定司法复核的具体事项,例如对兴奋剂检测程序、处罚决定及结果公布过程的合法性进行审查。司法复核程序应确保运动员和反兴奋剂机构均有充分的陈述权和举证权,裁定标准需依据法律法规及国际反兴奋剂规则。由独立法院受理复核申请,避免体育管理机构的过度干预,确保程序和结果的公正

性。针对兴奋剂检测结果或处罚决定的争议,允许运动员通过快速渠道提交异议,由法院或专门仲裁机构优先处理。为减少对运动员训练、参赛的影响,快速救济通道应设定严格的时间限制,对经济条件困难的运动员提供法律援助,确保申诉权利的平等性和可及性。还要加强司法与反兴奋剂机构的联动。由司法部门与反兴奋剂机构定期沟通,协调处理重大争议案件,提升行政与司法间的信息对接效率。邀请司法专家定期为反兴奋剂机构工作人员提供法律培训,增强其程序合法性意识。第四,优化申诉和救济程序。简化申诉流程。反兴奋剂机构应明确申诉途径和程序。反兴奋剂机构需制定并公开申诉流程指南,包括申请书模板、证据材料要求、递交方式及联系方式等,确保运动员能够轻松获取申诉相关的信息。并且要规定各环节的处理时限,提升申诉处理效率,减少运动员的心理压力和不必要的等待。为提升工作效率,应开发线上申诉平台,允许运动员通过电子方式提交申诉申请并查询进度,减少程序复杂性。同时设立地区性申诉服务站,为运动员提供面对面的咨询和帮助,特别是对缺乏数字化能力的运动员提供便利。

增强申诉程序的独立性。国家体育总局应组建独立的申诉委员会,申诉委员会需完全独立于反兴奋剂机构,由法律、医学、体育管理、运动员代表等多方组成,确保不同利益群体的平衡与独立性。为申诉委员会配备独立的专家团队,涵盖法律、科学及兴奋剂检测领域的专业人士,以确保裁定过程的科学性和权威性。严格规定委员回避制度,确保与案件有利益关系的人员不得参与申诉裁定,提升裁定的公正性和公信力。在确保隐私的前提下,定期公布申诉案件的处理数据和典型案例,增强公众对申诉程序的信任度。邀请独立机构对申诉程序进行定期评估,并公开评估报告,及时改进不足之处。与国际体育仲裁机构(CAS)建立协作机制,允许运动员选择在国内或国际机构进行申诉,为其提供更多救济选择。积极参与国际反兴奋剂会议,与其他国家或地区的反兴奋剂机构分享案例与经验,优化国内的申诉程序。推动与国际机构裁定结果的互认,确保运动员的申诉权益在国际赛事中也能得到保障。

3.2.4 明确责任分配,加强兴奋剂的源头管控

在多个法律法规及文件中对反兴奋剂多部门协调的综合治理模式只是进行了概括性规定,但对各部门对应的责任内容并没有进行细化的规定。因此为建立各部门之间相互协调的综合治理模式需要明确几个主要部门各自的责任内容,制定明确各部门职责的监管职责清单,在明确各部门职责范围之后,各部门各司其职同时相互配合,这样才能对兴奋剂问题进行全面管制。其中,源头管控是全链条治理的基础。在当前的治理体系中,兴奋剂的生产和流通监管相对薄弱,尽管在刑法和《反兴奋剂条例》中对非法生产、销售兴奋剂有所规定,但仍缺乏足够的监管力度。

体育部门是兴奋剂问题管理的主要部门,其主要任务是制定与兴奋剂相关的标准规定以及组织实施、指导和监督兴奋剂检查的开展。新修订的《体育法》中对体育行政部门赋予了更多的反兴奋剂职责,因此体育行政部门作为反兴奋剂工作的中枢,应当领导好各部门,充分调动各部门在反兴奋剂工作中的作用。在兴奋剂问题源头管控力度不足的当下,应当加强源头管控部门的配合协调作用,形成一个完整的反兴奋剂管制系统。各级卫生行政部门和各级各类医疗机构要做好对

蛋白同化制剂和肽类激素等药品的生产、流通以及使用进行严格的监管管控。加强对医疗机构和药品生产、经销环节的兴奋剂相关的药品实施监管,避免兴奋剂的非法流通和使用。以及根据《反兴奋剂条例》对违规生产经营的企业进行相应的处罚,从源头上控制对兴奋剂的使用。其次,兴奋剂入刑以来,相关案件由公安部禁毒局负责管辖,对于非法销售兴奋剂等涉兴奋剂行为也应由公安部门负责打击,实现兴奋剂的源头管控。此外,对于涉兴奋剂相关的违法违规行为,公安部门应及时介入进行取证以及调查处理,为反兴奋剂工作做好支持工作。将当前“碎片化”的反兴奋剂法律法规整合为一个具有内在逻辑统一性的体系,以此引领我国反兴奋剂规则体系的完善。同时,通过这一体系的优化,推动全球反兴奋剂法治建设,构建“公”“私”协同的治理框架,为政府深度参与反兴奋剂治理提供实践范式和理论支撑。

4 结语

我国涉兴奋剂行为治理体系的建设经历了从无到有、逐步完善的历程,并取得了显著成效。这不仅体现了我国对体育公平性的高度重视,也彰显了我们在国际反兴奋剂事业中的责任与担当。然而,随着社会发展和国际竞争的加剧,兴奋剂问题的复杂性与隐蔽性日益突出,治理工作仍面临诸多挑战。

当前我国在涉兴奋剂行为治理中,依然存在顶层设计的不足、全链条管理的缺失、教育覆盖的有限以及监督机制的薄弱等问题,涉兴奋剂行为治理关乎我国体育形象与民族精神,是实现体育强国战略的重要一环。未来我们需要在巩固现有成果的基础上,以法律为保障、技术为支撑、教育为依托,推动

涉兴奋剂行为治理体系现代化,真正实现对体育公平与诚信精神的有力维护,为全球反兴奋剂事业贡献中国力量。

参考文献:

- [1] 中国反兴奋剂中心.(新华社)第二届全球反兴奋剂教育大会 10 月下旬在京召开[EB/OL].(2018-10-10)[2024-10-27].<https://www.chinada.cn/contents/5/1801.html>.
- [2] 韩勇.中国反兴奋剂的管理成效及面临的风险与对策[J].北京体育大学学报,2020,43(8):11-31.
- [3] 中国奥委会反兴奋剂委员会.2004 年中国运动员兴奋剂检查阳性统计及处理结果[J].体育科技文献通报,2005(3):19.
- [4] 中国反兴奋剂中心.2022 年反兴奋剂中心年报[EB/OL].(2023-11-27)[2024-10-27].<https://chinada.cn/contents/28/6200.html>.
- [5] 刘博.新《体育法》背景下我国反兴奋剂法律体系建设研究[D].河北经贸大学,2024.
- [6] 马宏俊.编织更为严密的反兴奋剂法网[N].中国体育报,2022-07-04(1).
- [7] 国家体育总局.反兴奋剂管理办法[EB/OL].(2021-07-21)[2024-08-20].<https://www.sport.gov.cn/gdnps/html/zhengce/content.jsp?id=25523552>.
- [8] 张程龙,成瑜,谭小勇.行政法视角下的反兴奋剂法律规制[J].体育科研,2020,41(4):8-15.
- [9] 石翰朋.辅助人员在反兴奋剂综合治理中面临的困境及优化[J].湖北体育科技,2023,42(10):907-912.
- [10] 闫晗,邵峰.新时代我国反兴奋剂法治建设的国际经验与提升策略研究[J].湖北体育科技,2024,43(4):113-118.

(上接第87页)

冰雪装备制造水平较低、冰雪旅游产品供给质量与数量不够以及冰雪文化基础薄弱等问题。针对上述痛点、堵点和难点,提出了优化冰雪产业要素配置,健全产业体系;推动冰雪装备技术创新,加快品牌建设;丰富冰雪旅游产品供给,更好满足群众需求;夯实冰雪文化发展根基,激发群众参与热情等一系列针对性举措。这些措施旨在推动中部地区及全国冰雪运动的高质量发展,促进冰雪经济繁荣,满足人民群众日益增长的多样化体育需求,加速体育产业成为国民经济支柱性产业。

参考文献:

- [1] 李国平,朱婷,孙瑞.高质量区域空间格局构建下中国经济区划调整研究[J].地理科学,2024,44(1):20-29.
- [2] 国家统计局.中华人民共和国 2024 年国民经济和社会发展统计公报[N].人民日报,2025-03-01(5).
- [3] 王红茹.周刊记者走一线 LIVE[J].中国经济周刊,2024(13):15.
- [4] 李安娜.北京 2022 年冬奥会背景下我国冰雪产业链现代化:机遇、挑战与路径[J].沈阳体育学院学报,2022,41(1):25-32.

- [5] 国家体育总局.中国冰雪经济发展报告(2022)[M].北京:中国计划出版社,2023:32.
- [6] 湖北省体育局.湖北省体育场地总体数据[EB/OL].(2023-12-13)[2024-12-06].https://tyj.hubei.gov.cn/fbjd/xxgkml/sjfb/202312/t20231213_5001861.shtml.
- [7] 伍斌.2023—2024 中国滑雪产业白皮书[R].北京:中国体育用品业联合会,2024.
- [8] 张瑞林,李凌.我国冰雪产业发展的影响因素及对策分析[J].武汉体育学院学报,2022,56(11):13-21.
- [9] 中华人民共和国中央人民政府网.我国已经形成 15 大类冰雪装备器材产品体系[EB/OL].(2024-11-06)[2025-03-04].https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202411/content_6985223.htm.
- [10] 王盈,杨波,贾树波.智能+时代中国式数字冰雪体育旅游产业高质量发展策略[J].湖北体育科技,2023,42(9):758-763.
- [11] 中华人民共和国中央人民政府网.《国务院办公厅关于以冰雪运动高质量发展激发冰雪经济活力的若干意见》[EB/OL].(2024-10-31)[2025-03-05].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202411/content_6985080.htm.