

南非体育法律制度初探^{*}

郭树理 周青山

内容提要 2004年,南非对国内体育管理体制进行了改革,建立了南非体育联盟与奥委会,同体育与娱乐部共同负责南非的体育事务。南非新政府进行了一系列的体育立法,其中最主要的有《南非体育与娱乐法》和《南非体育领域反兴奋剂机构法令》。南非的体育立法消除了该国体育运动中的种族歧视,强调保护体育环境,建立了灵活的体育纠纷救济机制。在建设系统的体育法律体系、坚持国家对体育的统一集中管理等方面,南非体育法律制度具有鲜明的特色。

关键词 南非 体育 立法 兴奋剂

作者简介 郭树理,湘潭大学法学院副教授、湘潭大学非洲法律与社会研究中心研究人员、法学博士(湘潭 411105);周青山,湘潭大学法学院国际法专业研究生(湘潭 411105)。

^{*} 体育活动产生了一定的社会关系,法律作为社会关系的调节器,对体育社会关系的调节就产生了体育法。体育法即调节体育运动中发生的一定范围社会关系和法律规范的总称。南非是非洲的重要国家之一,南非在废除种族隔离制度后,体育事业进入了新的发展时期。随着体育水平的提高,南非的体育立法也进入了新的发展阶段,颁布并实行了一系列规制体育活动的法律。本文拟对南非的体育法律制度进行初步探讨。

南非的体育管理体制

在关注南非的体育立法之前,有必要先了解新南非的体育管理体制。南非管理体育活动的政府机构是体育与娱乐部(SRSA),它主要起决策和协调的作用,这其中包括相关体育立法的研究、准备和起草工作。根据1998年通过的《南非体育委员会法令》(SASC),相应的南非体育委员会(SASC)得以建立,该委员会是体育与娱乐部的咨询机构,同时也拥有较大的权力。

比如它有权分配国家给予各单项体育协会的资助,并制定分配这些资助的规则。在这两个机构外,该国主要还有南非国家奥委会(NOCSA)和南非英联邦运动会协会(SACGA),它们分别全权负责奥运会和英联邦运动会在南非境内的事务。但是,由于南非在2000年悉尼奥运会上不令人满意的表现,使该国的体育管理体制产生了危机。当时的体育部长决定改革南非的体育管理体制,特别是高水平运动项目的管理体制。南非政府内阁于2003年批准了体育与娱乐部的改革报告,决定撤消南非体育委员会,对全国的体育活动实行两条线管理。其一是由体育与娱乐部负责,其二是由新组建的南非体育联盟与奥委会(SASCOC)负责。根据分工,体育与娱乐部负

^{*} 本文为国家社科基金立项课题“法律视野下的奥林匹克运动”阶段性成果之一。
参见董小龙、郭春玲主编:《体育法学》,法律出版社,2006年版,第7页。
本文所采用的所有南非体育法律条文请参见《南非与体育有关的立法》(Legislation relevant to sport in South Africa),
<http://www.srsa.gov.za/Legislation.asp>.

责全国的学校体育、大众体育和体育国际交往等事务。而南非体育联盟与奥委会则是根据南非《公司法》第二十一条规定新成立的一个非赢利性组织,是南非最高级别的非政府体育组织,统一负责南非的高水平体育运动,包括为参加诸如奥运会、残奥会、英联邦运动会等国际性赛事选拔和派遣南非国家代表队,代表南非申办和组织国际性赛事,代表南非参加国际体育组织。而这些职能以前是由南非国家奥委会、南非英联邦运动会协会等组织分别行使的。可见,南非体育联盟与奥委会作为一个新成立的组织,对南非的体育运动具有广泛的管理权,这也表明了南非政府提高其竞技体育水平的决心。

南非体育立法的历史发展

从法律制度看,南非是非洲混合法的典型。几个世纪以来,在南非占统治地位的是欧洲移民带来的法律,先有罗马—荷兰法,后有英国普通法,二者相互竞争,相互作用,共同形成了今天南非别具特色的混合型法律制度。但在体育法律制度方面,南非更多的体现为成文立法,特别是在1994年正式废除种族隔离制度后。1996年通过的新宪法确立了国民议会是南非的最高立法机关,国民议会成为南非体育法的主要制定者。成文立法也成为目前南非体育法的主要渊源。

南非现代体育立法分为两个阶段。在南非废除种族隔离制度之前,体育领域也深深地留下了种族隔离的烙印。这种不平等首先体现在白人运动员和黑人运动员之间,并慢慢扩展至男女运动员之间、健康与残疾运动员之间。由于南非体育存在着严重违反人权的种族歧视,违反了奥林匹克精神,从1964年起,南非运动员被拒绝报名参加奥运会达28年之久。1970年,南非奥委会也因此被开除出国际奥委会。在联合国和国际奥委会的压力下,全世界在体育界对南非进行了抵制。面对压力,当时的南非政府也曾做出了一些妥协,比如1976年,体育部同意不同种族的体育团体之间可以进行比赛。1978年,体育部进一步允许了由不同种族人组成的俱乐部的存在。1981年,一名高级内阁成员曾警告南非应废除体育领域的种族主义法律。

1994年,首任民选总统曼德拉执政后,情况发生了根本的改变。在曼德拉的推动下,南非对法律进行了大规模的变革,废除了一切种族主义法律,并进行了一系列的立法,南非体育立法进入了一个新阶段,获得了巨大的发展。1996年南非新宪法的通过为体育立法提供了宪法基础,特别是其中的权利法案使运动员获得了广泛平等地参与体育的权利。1998年,国民议会通过了南非历史上两部重要的体育法律:《南非体育与娱乐法令》(National Sport and Recreation Act NSR)和《南非体育委员会法令》(SASC)。其中《南非体育委员会法令》由于南非体育管理体制的变革,因而国民议会在2005年通过法令废除了该法,但南非体育委员会对南非体育的发展所作出的贡献是客观存在的,特别是对南非实现体育领域的平等起到了重要作用。南非现行的重要体育立法还有:《体育领域反兴奋剂机构法令》、《彩票法令》、《非盈利组织法令》、《体育与娱乐活动安全法令》、《拳击法令》,等等。在体育法律制度的保障下,南非体育逐渐得到了国际社会的承认。1992年巴塞罗那奥运会,南非运动员重新在奥运会的赛场上出现。南非的板球和橄榄球运动处于世界顶尖水平,并获得了2010年世界杯足球赛的举办权。为保障2010年南非世界杯足球赛的顺利进行,2006年6月6日,国民议会专门通过了一部法令——《2010年国际足联世界杯南非特别措施法令》。值得注意的是,前总统曼德拉为南非体育重获国际社会的接受作出了巨大贡献。

南非体育法制的主要内容

(一)《南非体育与娱乐法令》

See Andre M. Louw, "Evaluating Recent Developments in the Governance and Regulation of South African Sports", *the International Sports Law Journal*, 2006 No 1-2 p. 51.

参见洪永红、夏新华等著:《非洲法导论》,湖南人民出版社,2000年版,第253页。

参见李大辉:《奥运史上的南非问题》,载《体育文史》,1996年第1期,第39页。

See James A. R. Naziger, *International Sports Law*, Transnational Publishers Inc 2004 pp. 224-230

See Deon van Zyl "Sports Law in the New South Africa the Legislative Regulation of Sport and Recreation", *the International Sports Law Review*, 2003 No 1 p. 12.

1998年通过的《南非体育与娱乐法令》是南非的体育基本法,该法共有16条,在宏观上对南非的体育进行规制。该法主要包括体育政策的制定、体育领域的国际交往、体育委员会的组成、体育与娱乐组织、人员培训、促进体育与娱乐中的公平、国家资助、体育与环境、纠纷解决、规则制定等内容。有学者认为,该法是一部道德法典、公平法令和体育国际关系法令。从内容看,该法与世界上许多国家的体育基本法有相同之处,但也有自己的一些特色,如明确规定要促进体育中的公平,在体育活动中要保护环境等。下面简要地对其中一些内容进行分析。

1 消除体育运动中的种族主义影响 在体育与娱乐部的定位上,《南非体育与娱乐法令》第四条第二款规定,体育与娱乐部的主要职能为:明确各参与者在体育活动中的作用,并协调他们的行动,建设和维修基础体育设施,促进社会中特定人群的健康,选拔优秀运动员,负责国际体育赛事南非备战的资金保障,促进体育统一进程,采取必要的积极补偿行动确保国家队有广泛的代表性,等等。可见,体育与娱乐部除了常规的体育管理和协调职能外,另一非常重要的职能是弥合种族隔离制度在体育领域所造成的裂痕。积极补偿行动的实施,从体育运动的纯技术层面看,似乎不公平,因为体育行政管理机构对运动员选拔的过度干预,是不利于南非高水平竞技体育发展的。但从更高层面看,积极补偿行动是为了促进社会整体更大程度的平等,从而促进社会整体的融合,形成共同的价值观,凝聚起强有力的整体体育文化。虽然在局部上牺牲了部分运动员的利益,但在整体上是对南非体育事业的一个推动,也是对南非政治与社会发展的一个推动。积极补偿行动只是转型期所需求的,在转型后社会,此行动将清除种族歧视的残余,社会可以恢复与肤色无关的政策。但是也要注意,积极补偿行动的实施应是必要的,而不应是无节制的,更不能成为获取某些利益的工具,否则将演变成另一种形式的种族歧视。

2 强调体育运动应当保护环境 《南非体育与娱乐法令》的另一个显著特点是强调进行体育活动时对环境。该法第十二条规定:第一,所有的体育娱乐活动应以不损害环境的方式进行;

第二,所有体育娱乐管理机构必须发布旨在保护环境的指令。作为一个发展中国家,南非在体育活动中如此注意环境保护令人赞赏。事实上,体育活动与环保有密切的联系,体育活动的发展已经对南非的环境造成严重影响。以南非的高尔夫运动为例,西开普省环境事务局发布的一份报告称,该省至少有22个高尔夫项目会占用农业用地。高尔夫球场的草坪维护需要大量用水,而南非是一个极度缺水的国家。有报告称,南非高尔夫球场一天消耗的水资源在140万立方~300万立方之间,这足够7000户南非家庭一天的日常生活用水。因此,如何协调好体育发展与环保的关系,在立法之外,南非还有大量的工作要做。

3 建立灵活、高效的体育纠纷解决机制 建立体育纠纷专门解决机制也是《南非体育与娱乐法令》的亮点。体育纠纷具有与社会其他领域纠纷不同的特点,比如具有较强的专业性和技术性,因而,其解决方式也有自己的特点。目前在世界范围内,诉讼解决体育纠纷已被绝大多数国家所摒弃,更多的是通过体育组织的内部纠纷解决机制和独立的外部仲裁机制来解决。南非也建立了自己独立的体育纠纷解决机制。该法第十三条是专门的体育纠纷解决条款,其中第一款内容是体育组织的内部纠纷解决机制,该款规定:各体育娱乐组织应根据其内部章程的内部程序和救济机制解决其成员间或与管理者的任何纠纷。如果内部纠纷解决机制不能解决的,则可以将纠纷提交给南非体育纠纷解决中心。该中心是由先前的南非体育委员会于2001年建立的专门的独立体育纠纷解决机构。该委员会被撤消后由体育与娱乐部负责。

南非体育纠纷解决中心的宗旨是为体育纠纷提供一个快捷、经济的解决机制。它制定了专门的体育纠纷解决规则。管辖范围为除兴奋剂纠纷

See Deon van Zyl op. cit., pp. 14-15

参见[美国]波斯纳著;苏力译:《正义和司法的经济学》,中国政法大学出版社,2002年版,第378页。

See Brian Brooks "Sports Recreation and the Environment", *the International Sports Law Journal*, 2006 No 1-2, p. 103

参见郭树理著:《体育纠纷的多元化救济机制探讨——比较法与国际法的视野》,法律出版社,2004年版,第85~88页。

外所有的民事体育纠纷。提交给它的体育纠纷首先将由专门的有纠纷解决经验的工作人员进行评估,根据纠纷的性质和复杂程度,按照不同的纠纷解决方式进行处理。如果该纠纷较为简单,一般有两种解决方式,一是由中心任命一位调解员进行调解;二是由中心寻找第三方协助纠纷双方谈判解决。如果纠纷较为复杂,那么纠纷将被提交给一个专门仲裁机构——南非仲裁基金会(Arbitration Foundation of South Africa AFSA),或者成立一个专门的调查委员会对该纠纷当事人进行处理。事实上,许多体育组织的章程中含有将纠纷提交给南非仲裁基金会解决的条款,因而可以直接将纠纷提交给南非仲裁基金会进行仲裁,但此时各体育组织也须将这一事实向中心通报,以便中心进行数据统计。南非仲裁基金会是个非盈利性仲裁组织,体育仲裁是其一项目极为重要的业务。它聘请有许多经验丰富的体育仲裁员和调解员,因而能够保证足以公正地处理体育领域的专业纠纷,许多体育组织章程中的仲裁条款也说明了南非仲裁基金会的体育仲裁已得到它们认可。但在许多情况下,各种纠纷解决方法会共同使用,比如先会对双方进行调解,如果调解失败,再将纠纷提交南非仲裁基金会进行仲裁。这样可以找到一种最佳方式来解决特定的体育纠纷。

必须特别指出,根据《南非体育与娱乐法令》第十三条第四款的规定,如纠纷涉及下列情形:体育行政腐败;体育组织内部严重的分裂;基于性别、种族、宗教信仰持续和有组织的歧视,那么中心可以请求体育与娱乐部的负责人向总统报告,要求总统根据宪法第八十四条第二款规定,成立调查委员会,对此展开全面调查,并做出决定。

值得注意的是,无论纠纷通过何种途径解决,最后的处理决定都应由南非体育纠纷解决中心做出,决定对纠纷双方具有拘束力,且立即生效。

(二) 反兴奋剂法律

体育领域的兴奋剂问题已成为全球范围内的一个顽疾,为了清洁赛场,国际社会在反兴奋剂领域做了大量工作,比如成立了世界反兴奋剂机构(WADA),联合国教科文组织2006年通过了《反对在体育运动中使用兴奋剂国际公约》,各国也纷纷制定了相关法律,打击体育领域的使用

兴奋剂行为。南非是受兴奋剂危害的重灾区,为打击滥用兴奋剂行为,南非不仅制定了相关法律,而且组建了专门的反兴奋剂机构,形成了一套行之有效的反兴奋剂体系。

1 反兴奋剂的基本立法 南非的反兴奋剂立法主要是1997年通过的《南非体育领域反兴奋剂机构法令》(the South Africa Institute for Drug-Free Sport Act)。具体负责实施该法令的即是南非体育领域反兴奋剂机构(The South African Institute for Drug-Free Sport),它有固定的工作人员及必要的技术装备。该法令第一条首先对兴奋剂进行了定义,认为在体育领域使用属于药物专家认定的禁用物质,或用不正当手段提高成绩的行为均属使用兴奋剂。这与国际范围内对兴奋剂的定义大致吻合,即兴奋剂不仅包括药物,还包括行为。为使体育从业人员有充分的知情权,根据该法第十一条第二款第一项规定,该机构有义务制定一份禁用的药物和行为的清单,并公之于众,这份清单可以根据对兴奋剂研究的进展而每年进行更新,但更新后的清单应及时公布。

2 反兴奋剂的具体法律措施 在实施具体的反兴奋剂措施方面,南非体育领域反兴奋剂机构独立地进行反兴奋剂检测,包括赛内和赛外的检测,且适用的是国际通行的样本收集和检测程序,因而得到了所有南非体育组织的认可。该机构有权选择对哪些运动员进行检测,任何运动员都不能拒绝,如果运动员拒绝接受兴奋剂检测,那么将受到处罚。对检样的收集和运送,该机构有自己的一套完善程序,从而确保程序公正,避免因检测程序的瑕疵而使检测结果受到怀疑。无论进行何种处罚,该机构都有义务将处罚信息及时公布,从而使被处罚者有充分的时间进行上诉。虽然有一系列措施来保证该机构兴奋剂检测的公正权威性,但仍不可避免会有一些争议,为此根据《南非体育领域反兴奋剂机构法令》第十七条规

参见曲建霞、尹霓:《世界反兴奋剂的现状与进展研究》,载《体育文化导刊》,2006年第1期,第81页。

参见袁晔:《人数创“世界记录”,兴奋剂丑闻困扰南非田坛》,参见新华网: http://news3.xinhuanet.com/sports/2006-05/29/content_4615786.htm。

有关该机构的更多资料请见其官方网站: <http://www.dmgreesport.org.za>

定, 该机构建立了一个上诉委员会, 专门处理关涉兴奋剂的争议, 上诉委员会对这些争议有独立裁决权。较为特别的是, 上诉者在上诉时需交纳 1 000 兰特的保证金, 如果胜诉, 该保证金将退还给上诉人; 如败诉, 保证金将被没收。但遗憾的是, 该法对各项体育运动的违禁行为处罚并无一个统一尺度, 因为其具体的处罚措施所依据的并不是该法令本身, 而是各体育组织的章程, 而各体育组织对兴奋剂的处罚力度是不同的, 这种情况不利于有效地遏制使用兴奋剂行为。

(三) 其他立法

1 体育运动安全立法 《体育与娱乐活动安全法令》是南非 2005 年通过的一项重要的体育立法。主要目的是保障参加体育活动者的安全, 特别是在体育场内的安全。该法令通过的主要背景是 2001 年 4 月 11 日在约翰内斯堡埃利斯公园球场发生的球迷残踏惨案, 当场有 43 人死亡, 160 多人受伤。该法令共 14 章 49 条, 全方位地规定了为保证体育运动的安全所应采取的措施。

2 重大国际赛事的单行立法 南非将在 2010 年承办世界杯足球赛决赛阶段的比赛, 为此, 南非国会于 2006 年 6 月 6 日通过了一项最新的体育立法: 《2010 年国际足联世界杯南非特别措施法令》, 该单行体育立法也是南非首次单独为一项赛事而立法。该法共有 15 条, 主要为与世界杯相关的场馆建设、医疗保障、市场开发、签证手续、交通管制、安全措施方面的规定。

结 语

通过上述内容可以看出, 南非的体育法律制度总体上具有下列一些可取之处:

首先, 以成文体育立法的形式, 促进了南非体育管理的有序进行, 有利于实现南非政府的体育政策。成文的体育立法有利于规范具体的体育行为, 保障体育当事人的权利, 消除种族主义影响, 确保南非体育市场的有序发展。成文体育立法为南非政府和体育组织的体育管理行为提供了法律依据, 并对政府和体育组织的体育管理行为

提供了法律约束。成文的体育立法同时还促进了南非的对外体育外交, 以国际体育交往为契机, 改变了南非在国际舞台上的孤立局面。

其次, 以体育基本法为龙头, 制定与其配套的相关体育立法, 建立了比较完备的体育法律体系。体育改革与发展对体育法治的整体性要求, 需要建立一个内容与功能齐全的体育法体系。体育法体系的建立能为体育改革和发展提供完备的法律保障, 有利于体育法律规范之间的协调配套, 有利于体育法制建设的全面发展。南非除了《南非体育与娱乐法令》这一体育基本法之外, 还颁布了《体育领域反兴奋剂机构法令》、《彩票法令》、《非盈利组织法令》、《体育与娱乐活动安全法令》、《拳击法令》等一系列单行体育法, 形成了一个比较齐全的体育法律体系。

最后, 在职业体育方面坚持采取国家统一领导的模式。该模式是指在一个旗帜下组织国家的所有竞赛体育运动项目。尽管绝大多数发达国家都采用体育行业自制管理的民间模式, 但是国家统一集中管理这种模式在发展中国家具有较为明显的优点。在各个体育社团发育先天不足的情况下, 集中管理能促进各体育运动项目间的合作与协商, 形成一股合力, 也便于体育行政机构进行管理。南非体育联盟与奥委会的成立便是这一模式的体现, 它改变了南非竞技体育条块分割的局面, 使之能在一个组织的协调下, 整合资源, 充分地发挥出自己的潜力, 取得优异的成绩。南非作为发展中国家, 社会经济的整体发展水平参差不齐, 又面临 2010 年世界杯足球赛的举办, 且要保持自己在一些体育项目上的领先地位, 在短期内继续采取统一领导的模式支持和发展竞技体育仍然是必要的。南非体育管理模式的转变也从侧面证明了这一模式具有其特有的优点。

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 赵儒林)

参见于善旭: 《抓住北京奥运契机, 促进我国体育运动法制建设的大发展》, 载《体育与科学》, 2006 年第 1 期, 第 9 页。