

# 区域体育法治建设研究

贾文彤<sup>1,2</sup>

(1. 河北师范大学 体育学院, 石家庄 050024 ;  
2. 河北师范大学 体育法学研究中心, 石家庄 050024)

**摘要:** 运用文献资料法和逻辑分析法, 在对相关概念进行厘定的基础上, 对区域体育法治建设问题进行研究, 特别是对省市际协议和区域体育立法中的联席会议制度进行重点探讨。认为, 区域体育法治建设要符合法治建设的渐进性特征, 且要正视区域发展的不平衡性。省市际协议是目前常见的立法形式, 但是其在立法权限、内容范围、立法效率等方面存在问题; 区域体育立法中的联席会议制度是常见的运行模式, 但也存在着发挥作用不足和参与主体不完善等问题。为此, 应该以体育人文传统为基础, 加强区域体育法治文化建设, 实施“软法之治”。

**关键词:** 区域体育法治建设; 省市际协议; 联席会议制度; 区域体育法治文化

**中图分类号:** G80-05

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3596 (2018) 05-0043-05

## 1 区域体育“法治”抑或“法制”探寻

学界曾经围绕“区域法制”还是“区域法治”两个词语进行过争论。学者张彪与公丕祥曾经分别撰文, 前者赞成区域法制, 后者赞成区域法治。张彪质疑区域和法治在逻辑上能否自治? 进一步质疑“区域”范围如何确定? 第三个疑问就是区域法治与地方法治的关系。最后, 提出三种观点: 一种是发展意义上的“区域法治”; 一种是协调意义上的“区域法治”; 第三种是地方法治意义上的“区域法治”。各种研究依地域、学者不同而显示出不同, 容易给人造成误解。进而, 作者提出自己的“区域法制”概念, 所谓区域法制是指, 为推进地方政府之间的分工与合作, 促进良性竞争, 共同应对跨区域公共事务, 以地方政府职能的界定和权力的规范为核心, 以区域关系为调整对象的法律制度安排。最终证成<sup>[1]</sup>。

公丕祥先写了《区域法治发展的概念意义》

一文, 主要依据多样性统一原理、个别化方法论的原则论证了区域法治的存在<sup>[2]</sup>, 后在回应张彪的文章中, 仔细论证了区域法治和国家主权与地方立法的关系<sup>[3]</sup>, 同样证成了自己的观点。

笔者使用“区域体育法治”一词, 除了因赞同公丕祥的观点外, 还因为我国正处在法治国家的建设过程中, “法治”就是表示一种过程, 在这个过程中, 除了一些法律制度, 还有价值和理念, 特别是后文说到的“软法之治”。所以, 法治是一个很丰富的概念。

## 2 区域体育发展的主要问题回顾

区域体育是指在一定行政区划内或多个衔接在一起、共性比较突出的行政区划联合成的广义区域的体育<sup>[4]</sup>。对于此概念, 鲜有体育界学者给出一个明确的界定, 总是在想当然地使用。理论上, “七五”计划时采用了东、中、西的三分法; “十一五”规划时进一步细化, 将之改为“四大板块”: 东、中、西部再加上东北老工业基地。

**收稿日期:** 2018-03-18

**作者简介:** 贾文彤 (1968—), 男, 河北石家庄人, 教授, 博士, 研究方向为体育法学。

**文本信息:** 贾文彤. 区域体育法治建设研究[J]. 河北体育学院学报, 2018, 32 (5): 43-47.

当前,又突出了“三大经济圈”:长三角、珠三角和环渤海经济圈。有研究将区域进行了较为细致的分类,包括板块经济区、中心城市群、流域经济区、生态经济区以及部门经济区<sup>[5]</sup>。从上述划分可看出,“三分法”“四大板块”和“三大经济圈”的划分形式主要突出了经济色彩,很多研究包括区域体育研究也是依此展开。其内涵相对紧缩,本研究也以此为前提。

有学者对东、中、西部体育产业发展进行研究认为,东、中、西部体育产业的内容既具有某些共性,也存在差异性。其中法律法规不完善、相关政策及配套制度不健全等是三个区域的主要问题<sup>[6]</sup>。即使在同一省域内,区域体育发展的主要问题也是缺乏地方立法<sup>[7]</sup>。另有研究在探讨影响区域体育协调发展与共同发展的内部因素时谈到了体育政策和体育法制问题,认为它们为区域体育的发展起到了基本的支撑和保障作用<sup>[8]</sup>。还有研究认为包含法律、劳动者素质与劳动态度、国内外政治条件等内容在内的社会环境叫做软环境,它是区域体育发展的重要组成<sup>[9]</sup>。再有研究认为,区域体育可持续发展需要强有力的法制保障,这是由可持续发展的特点决定的<sup>[10]</sup>。

区域体育的文献较早出现在2004年,很多文献很早就认识到了区域体育的协调发展需要借助法制的制度保障,“区域”是一个空间地理概念,在这个空间范围内发展体育,涉及政治、经济和文化等方方面面。但是,到目前为止,没有文章就其中的法律问题展开详细讨论。比如,需要什么样的法律形式?如何在法律上进行多地协调,更好地保证区域体育发展等等。当前,一些区域体育发展的势头较好,如珠三角和长三角,如何将这些城市更紧密地连接在一起,推动区域体育更好发展是一个急需思考的问题。对于环渤海这个已经形成、正待发展的区域,如何有效利用制度保证其发展更值得思考。当然,从法学角度讲,在区域法治上存在两种观点,一种是协调论,一种是发展论。这两种观点虽然都有一定道理,但都没有从根本上对区域法治进行界定。尽管突出了问题意识,但是并没有从法学层面对区域体育进行独立的抽象总结。从法学角度看,区域体育反映出的主要问题是区域关系,具体表现为许多合作流于形式、恶性竞争等。

### 3 区域体育法治建设的原则探讨

#### 3.1 符合法治建设的渐进性特点

众所周知,法治发展具有渐进性特点。区域体育法治实践,如区域内的道德、政策、法律等都经历了长期实践的累积,这是区域体育法治建设成功的基础。诚如哈耶克所言:只有依据这一累积性发展的框架和在此框架内,人的理性才能得到发展并成功地发挥作用<sup>[11]</sup>。我国法治建设遵循的是渐进性规律,区域体育法治建设也不例外。实践证明,区域体育法治建设从无到有,从先前的长三角、珠三角到晚近的环渤海区域,法治建设内容不断丰富。在中国,应该需要一种更新的法治理念,即“区域性的规则共治”<sup>[12]</sup>,这个名词相当于一个中观层次的概念,在这种观念指导下,首先应该允许不同区域存在不同形式的秩序,这样才能逐步实现全社会的秩序转换。

#### 3.2 正视区域发展的不平衡性

对中国问题的理解离不开两个具有中国特色的背景:一是严重的城乡分割,二是严重的区域分割<sup>[13]</sup>。这也同样影响着体育领域,特别是第二个方面。长三角、珠三角甚至东北地区的体育发展水平都要胜于其他地方。这种区域显现出来的差异和不平衡性有着深刻的经济原因和历史原因。比如参加奥运会的第一人刘长春就是东北人,东北地区的体育历史悠久,水平较高。改革开放之后,运动员之间的流动越来越偏向于长三角和珠三角等经济发达区域,也极大带动了当地的体育发展。以上不平衡性提醒我们,法治的进程不可能整齐划一,在关注统一性和协调性的同时,更应该重视区域特色。

### 4 常见的立法模式——省市际协议探讨

区域体育形成已有多多年,在发展过程中探索并形成了一些立法模式,最常见的是省市际合作发展协议。具体而言,较早的有2013年签署的《长三角地区体育产业协作协议》和《长三角休闲度假旅游产业发展合作协议》,以及更早的《粤港澳体育交流与合作协议书》等,较近的有2016年签署的《深入推进京津冀体育协同发展议定书》和《京津冀残疾人文化体育发展框架协议》等。当然,还有一些区域建立了办事机构和协调机制<sup>[14]</sup>,如“长三角地区合作与发展联席会议”“联席会议办公室”“重点合作专题组”

“长三角地区城市经济合作组”等，对区域体育协调发展起到了促进和保障作用<sup>[15]</sup>。

#### 4.1 省市际协议的法理依据

##### 4.1.1 签订主体

从签订主体看，无论是省、直辖市还是各市（2015年《立法法》修订后，设区的市都具有了立法权）的人大及其常委会以及人民政府都是依法成立的，并且是能够独立承担责任的法律主体。这两类法律主体在签订民事或非民事契约（协议）时，只要不违反法律的强制性规定，本着平等自愿的真实意思，能够以自己的行为承担相应的法律责任，契约（协议）就是有效的。

##### 4.1.2 联合行使职权

法律并未明确禁止上述机关签订省市际协议，实际上，省市际协议就是地方国家机关突破原有的治理模式——行政区划而采取的一种联合行使职权的做法。这种做法并没有违反法制统一原则，也没有随意扩大地方国家机关的权力。从《立法法》上看，相关规定可以认同两个以上国务院部门联合制定部门规章，自然也没有理由禁止地方人大或者常委会及人民政府联合立法，行使法律赋予的权力。

##### 4.1.3 一种特殊的契约

无论是《长三角地区体育产业协作协议》还是《京津冀残疾人文化体育发展框架协议》，都是一种特殊的契约。是合法的主体在自己合法的权限内，平等自愿的合意，并且还需要通过一定的批准程序才能生效。所以，合法性毋庸置疑。协议是建立在各方或几方约定的基础上的，遵循的是诚实信用的法律原则，只要协议内容不违反法律规定即可。

#### 4.2 省市际协议的签订程序

省市际协议的签订一般有一定的程序。有学者研究认为一般包括：发出合作意向、达成合意、拟定协议草案、确定协议内容、协议的审查与分别通过以及批准与备案<sup>[16]</sup>。在每一步程序中可能会出现反复，以京津冀经济区为例，实践中已经有过三次立法协同会议——第一次会议讨论了《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见（讨论稿）》，第二次会议主题是研讨北京市人大委托开展的《推进京津冀协同发展首都城市立法问题研究》，第三次会议主要探讨了《关于京津冀人大立法项目协同办法（讨论稿）》。搭建了三地人大工作沟通的平台。但这些工作依然停留在

第一个程序上。

#### 4.3 美国经验

众所周知，美国有州际协定，即两个或更多州之间针对州际问题签订的有法律约束力的正式协议。它是促进州际间正式合作的最古老的机制<sup>[17]</sup>。美国州际协定的目的和作用包括：①就共同问题或者为促进各州经济交往的共同议程，在州之间建立一个正式的法律关系；②创立独立的州际政府机构，提高问题处理效率；③为缔结州的行政机关建立统一的准则或者程序；④创造规模经济；⑤遵守或执行联邦法；⑥维护州的主权或者排除联邦规制行为；⑦解决州际争端<sup>[18]</sup>。美国州际协定的作用有目共睹。美国职业体育发达，包括知识产权、运动员转会以及跨州的体育竞赛等内容也还需要州际协定的进一步规制。

#### 4.4 省市际协议的协调功能

省市际协议虽然还存在一定的问题，但却是目前较为有效的一种立法形式。只要进一步修订，必然能够更为有效地服务于区域体育合作。

首先，省市际协议的签订使得区域体育合作迈出了实质性一步，奠定了多方合作的基础。虽然省市际协议不是唯一途径，但它开启了区域体育立法的途径。尽管各方在合作过程中存在着诸多不同意见，但是基于共同的合作意向和目的肯定会就异议进行沟通与协调，最终达成立法合作。

其次，省市际协议能够为区域体育的进一步发展提供立法的指导思想和方针，我国《宪法》与《立法法》中对于区域领域立法并没有规定，因此，省市际协议的若干规定对于进一步的区域体育立法具有重大的指导意义。

再次，省市际协议的签订应该都是各政府机关的负责人及委托人，也就是说，这些人既是省市际协议的签订者，又是法规政策的制订者，他们都将发挥事前协调作用。

#### 4.5 省市际协议的制度缺陷

省市际协议在区域体育发展中的协调作用有目共睹，但也存在着自身难以克服的缺陷，主要包括三个方面：首先是地方立法权限的有限性。现在省市际协议多是各地政府签订，人大及其常委会并未参与其中。根据我国《宪法》及《立法法》的规定，地方性立法主要是执行性立法和自主性立法。但是，这些政府规章不能与法律抵触，并且要依据法律制订，这表明了这些规章的

从属性,也就是说,地方立法权具有从属性。由此,影响了省市际协议内容的自主性范围和程度。其次是市际协议难以在更广泛的范围内签订。2015年《立法法》修订以后,虽然设区的各个地市具有了立法权,但是立法权限非常小,仅限于城乡建设与管理、环境保护及历史文化保护等方面,不能在更广泛的范围内进行立法。最后,依据公共选择理论,政府在政治、经济以及文化体育活动中并非是完全中立的,它们同样有自己的爱好和利益追求,在区域体育合作过程中存在着开支不合理、办事效率低下等问题,因此,期望政府公正而高效地签订省市际协议有些理想化。此外,签订省市际协议主要基于各方对更大利益的追求,合作即期盼着更大的利益,但由于区域内各地发展存在差异,甚至有些地区要为合作付出代价,特别是我国一直存在着地方保护主义,使得签订省市际协议也存在一定难度。

#### 4.6 省市际协议及其相关制度的进一步完善

##### 4.6.1 省市际协议的进一步完善

首先,由于我国《宪法》和《立法法》中没有相关规定,所以在未来修法时应增加相关内容,以明确省市际协议的法律地位。

其次,进一步扩大地方立法权的自主性及其范围,特别对于自主立法的范围,详细厘清中央和地方立法的权限和若干调整事项,充分赋予和保证地方立法权的自主性和创造性。诚如前面提到的,地方立法权的扩大意味着省市际协议的内容也随之扩大。

最后是提高社会参与度,当前省市际协议的参与者主要是政府官员及委托人,应该进一步提高社会公众对区域体育立法的参与程度。让社会公众充分了解省市际合作的内容,参与协议订立过程,监督地方立法权的正常行使,不断提高政府立法水平。

##### 4.6.2 联席会议制度的进一步完善

联席会议就是由来自不同地区或不同部门的代表(如负责人或其他工作人员),为特定目的而联合召开的会议。联席会议既可以因个别事项而临时召集,也可以作为各方合作的长期机制而存在,其参与主体也视情况而定<sup>[19]</sup>。这是目前区域体育立法常采用的一种机制,具有代表性且较早实行联席会议制度的是东北地区。2006年东北三省法制办公室在沈阳举办了区域立法协调会或者叫联席会议,并在此次会上签署了《东北

三省政府立法协作框架协议》。虽然有研究表明,一些区域如环渤海地区经济联合市长联席会至今已运行了20余年,对于推动区域立法并未作出什么贡献<sup>[20]</sup>,但认真研究联席会议制度依然有助于省市际协议达成与落实。一般而言,联席会议主要有会晤型和磋商型两种类型。具体会议类型要根据实际情况而定,但一般离不开区域立法协调委员会的协调作用。从既有实践看,由于参会人员缺乏足够的动力和热情,导致立法联席会议难以发挥应有的作用,另外,区域立法联席会议机制实际上成了一种区域行政立法会议,某种意义上讲,这是不完善的,应考虑将人大或者常委会纳入进来,这样在理论上也会更加完善。

#### 5 关于区域体育法治文化的生成

区域体育法治文化可以追溯到区域法治文化,对于区域法治文化,学者们目前存在承认和否认两种对立的观点。本文对前者观点加以使用。区域法治应该以文化作为重要基础,法治在一国或地区的确证,需要相应的法治文化嵌入该国或该地区的社会之中,成为人们相互交往规则化的价值共识与精神纽带,而且法治国家和法治社会必然要有自己的法治文化,法治本身就意味着一种特定的社会文化类型和文化体系<sup>[20]</sup>。文化贯穿于法治模式建设和法治运行的始终,同时,法治文化的生成与否反映了法治生命力的强弱。区域体育法治文化以“区域”为单位,将体育法治文化的核心理念和价值贯彻其中。

首先,区域体育法治文化的生成应该以体育人文传统为基础。其次,区域体育法治还应该依靠“软法之治”,这是区域体育发展存在着差异性和不平衡性的必然要求。最后,区域体育文化为区域体育法治建设提供了智识供给。区域体育法治是一种价值意蕴和体育人文传统相互契合的良法善治,所以区域体育文化的生成对于区域体育法治建设有着重要影响。

#### 6 结语

目前,省市际协议是我们常见的立法形式,区域体育立法中的联席会议制度是常见的运行模式,它们对于区域体育立法具有很好的协调作用,但是,也存在着各自问题。为了进一步加强区域体育文化建设,应该加强区域体育法治文化建设。

## 参考文献：

- [1] 张彪,周叶中. 区域法治还是区域法制? ——兼与公丕祥教授讨论[J]. 南京师大学报:社会科学版, 2015(4):40.
- [2] 公丕祥. 区域法治发展的概念意义[J]. 南京师大学报:社会科学版, 2014(1):57.
- [3] 公丕祥. 还是区域法治概念好些——也与张彪博士、周叶中教授讨论[J]. 南京师大学报:社会科学版, 2016(1):5.
- [4] 李顺英,杨卫民. 区域体育发展研究[J]. 体育文化导刊, 2009(3):13.
- [5] 陈光. 我国区域立法主体制度探析[J]. 兰州学刊, 2009(9):149.
- [6] 张莉莉. 区域体育产业发展的比较研究[J]. 人民论坛, 2010(8):172.
- [7] 陈剑昌,宋允清,张爱平. 广东省区域体育的协调发展[J]. 体育学刊, 2005(4):43.
- [8] 林向阳. 我国区域体育协调与共同发展的理论研究[J]. 首都体育学院学报, 2004(4):42.
- [9] 单勇,徐晓燕. 论区域体育产业发展的基本要素[J]. 浙江体育科学, 2004(6):27.
- [10] 曹斌,董新光. 中国区域体育可持续发展理论构想[J]. 天津体育学院学报, 2003(2):1.
- [11] 哈耶克. 自由秩序原理(上册)[M]. 北京:三联书店, 1997:65.
- [12] 夏锦文. 区域法治发展的法理学思考[J]. 南京师大学报:社会科学版, 2014(1):73.
- [13] 陆铭. 中国区域经济发展:回顾与展望[M]. 上海:格致出版社, 2011:2.
- [14] 高雪梅,郝小刚. 长三角体育产业发展研究[J]. 体育文化导刊, 2014(10):130.
- [15] 郝小刚,高雪梅. 自贸区建设区域优势下长三角体育产业战略合作与发展研究[J]. 河北体育学院学报, 2015, 29(1):17.
- [16] 陈光. 论我国区域立法中的省(市)际协议[J]. 武汉科技大学学报:社会科学版, 2010(6):75.
- [17] Bielecki J A. Managing Resources with Interstate Compacts: A Perspective from the Great Lakes[J]. Buffalo Environmental Law Journal, 2006: 173.
- [18] 崔卓兰,于立深,孙波,等. 地方立法实证研究[M]. 北京:知识产权出版社, 2007:497.
- [19] 陈光. 论区域立法联席会议机制[J]. 学习与探索, 2011(2):116.
- [20] 张清. 区域法治文化的生成机理[J]. 扬州大学学报:人文社会科学版, 2014(3):14.

## Research on Legal Construction of Regional Sports

JIA Wen-tong<sup>1,2</sup>

(1. School of Physical Education, Hebei Normal University, Shijiazhuang 050024, China;

2. Research Center of Sport Law, Hebei Normal University, Shijiazhuang 050024, China)

**Abstract:** By method of literature and logical analysis and on the basis of determining some relevant concepts, the construction issue of regional sports is studied, and particular weight is given to provincial and municipal agreement and joint conference system in regional sport legislation. It is believed that the construction of regional sport laws must conform to the progressive characteristics of the construction of the rule of law, and it is necessary to face up to the unbalanced development of the region. Provincial and municipal agreements are currently common forms of legislation, but they have problems in terms of legislative authority, content scope, and legislative efficiency; the joint conference system in regional sport legislation is a common operating model, but there are also some problems such as insufficient functions and incomplete participation subject. Thus, we should take the sport humanity tradition as the foundation, strengthen the construction of the rule of regional sport law, and implement the “rule of soft law”.

**Key words:** legal construction of regional sports; provincial and municipal agreement; joint conference system; legal culture of regional sports