

# 我国运动员基本权利法治保障论纲

闫成栋

(天津体育学院 管理学院, 天津 300381)

**摘要:**保障运动员基本权利是当前全面深化体育改革进程中不可忽视的问题。我国运动员基本权利专门保障内容主要集中在健康权、受教育权、劳动权与社会保障权等方面,这反映了我国当前运动员权利保障的现实需求。运动员基本权利的实现要求国家履行相应的法律义务。为充分保障运动员基本权利,提出在《中华人民共和国体育法》中增设运动员基本权利保障条款,制订《运动员权益保护条例》,加强相关体育行政执法,不断增强运动员权利意识和法治观念等建议。

**关键词:**运动员;基本权利;法治保障;体育法

**中图分类号:**G80-05

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-3596(2018)03-0007-05

运动员是体育活动的直接参与者和各种体育社会关系不可或缺的利益主体。多年来,为追求竞技成绩和奖牌数量,我国逐步形成了高度集中的体育体制,在取得集体目标效益最大化的同时,也制约了运动员个体基本权利的实现。由于竞技运动的特殊性,运动员享有的某些具体权利在实现方式上较普通公民确实有所差异。但作为现代社会的公民成员,运动员的基本权利也应受到法律的平等保护。长期限制运动员基本权利公平实现的治理方式,最终会因能动性不足而难以持续。保障运动员基本权利,是当前全面深化体育改革进程中不可忽视的重要问题。

## 1 运动员基本权利问题界定

### 1.1 基本权利的含义

基本权利是宪法保障的人权。由于各国宪法历史与文化传统不同,对基本权利有多种理解和表述。以美国为代表的部分英语国家,崇尚自由至上原则,他们通过对自由的解读来理解基本权

利。而以德国为代表的大部分国家,在宪法中赋予了人性尊严的核心地位,认为:那些与人性尊严具有直接关联且为所有人或者多数人享有的权利,属于基本权利<sup>[1]</sup>。

在我国,2004年人权概念入宪后,人权与基本权利关系以及概念的定位作为新的学术命题纳入宪法学视野之中。人权概念的入宪使得我国宪法中原有的基本权利体系具有了极大的开放性,大大拓展了基本权利体系的主体范围和内容。作为一个开放的体系,基本权利既包括宪法明确列举的权利类型,也包括宪法未列举但可推定的权利类型。基本权利保障根基于实在法的规范,依赖但不限于宪法的列举规定。

### 1.2 保障运动员基本权利是国家的法律义务

在各国宪法文本中,基本都确立了“基本权利—国家义务”的对应关系。这种实在法规定体现了古典宪政主义中以“公民面向国家的请求权”的形态,具有“个人得向国家主张”的性质,属于主观权利<sup>[2]</sup>。同时,作为一种客观规范,基本权利也强调国家有义务通过积极立法等

收稿日期:2018-01-05

基金项目:国家体育总局体育哲学社会科学项目(2052SS14083)

作者简介:闫成栋(1975—),男,河北昌黎人,副教授,博士,研究方向为体育法学。

文本信息:闫成栋.我国运动员基本权利法治保障论纲[J].河北体育学院学报,2018,32(3):7-11.

方式,保障公民受宪法基本权利所保护的利益不受私人的侵害。基本权利具有主观公权利和客观价值秩序双重性质,适用于运动员这一专门主体,可演绎为:保障运动员基本权利的义务主体是国家。运动员基本权利的实现要求国家履行相应的法律义务,包括不得滥用权力任意干涉运动员基本权利,应积极作为、践行给付义务以促成运动员基本权利实现以及国家应承担保护义务,有效防止居于优势地位的体育组织和个人侵犯运动员基本利益等内容。以上国家义务需要通过基本权利的法律化和具体化加以落实。

### 1.3 我国运动员基本权利保障的主要问题

我国运动员包括专业运动员、业余运动员、职业运动员等类型。本文研究的运动员基本权利,就是省略了个别性,而为每类运动员普遍享有的最大公约数性质的基本权利问题。

我国宪法规定了广泛的公民基本权利内容,为运动员基本权利保护提供了宪法依据。同时,“追求卓越”“挑战极限”的行为特点决定了运动员文化教育、再就业、健康的保护,都具有自身的规律。学训之间的矛盾、二次就业的选择、身体健康受损是运动职业必然面临的风险<sup>[3]</sup>。在我国,受制于长期形成的高度集中的训练竞赛体制,运动员基本权利保护相对滞后,实践中经常发生各种侵犯运动员基本权益的行为,这严重影响到运动员自身的自由成长和我国体育事业的协调发展。认识到这一现象,党和国家越来越重视运动员基本权利的保障问题。

我国专门涉及运动员基本权利保障的国家规范性文件主要体现在1995年《中华人民共和国体育法》相关规定、党和国家有关政策性文件以及国务院少量行政法规、国家体育总局部门规章之中。从既有规范性文件来看,我国运动员基本权利专门保障内容主要集中在劳动权和社会保障权、受教育权、健康权方面,这也反映了当前我国运动员基本权利保障的现实需求。在保障主体方面,更多针对其中的优秀运动员,这体现了“为国争光”价值取向的效率优先的功利原则。在保障方式上,更多依赖政策而不是法律,规范性和可操作性不强。为此,如何结合我国社会和体育发展实际,将宪法规定的公民基本权利通过法律化、具体化贯彻落实到运动员这一特殊群体,充分保障我国运动员亟待实现的健康权、受

教育权、劳动权与社会保障权,成为需要认真对待的问题。

## 2 运动员健康权的法治保障

人类对健康的理解规定了健康权的性质和内容。通常认为,躯体、心理和社会适应是健康的三个方面。由此,作为基本权利的健康权是指国家以一定的作为或不作为来保障公民所享有和应当享有的保持其躯体生理机能正常、精神状态完满并由此对社会适应的权利<sup>[4]</sup>。

运动员以运动技能的提高和展示为工作内容。训练比赛中的高风险、超负荷的训练强度、巨大的竞赛压力,往往给运动员身体和精神带来显性或隐性的伤害。“邹春兰”“艾冬梅”等事件表明,我国运动员健康权实现较一般公民还有很大差距。在现代公民普遍要求国家践履给付义务,积极提供保障条件促进自身健康权充分实现的同时,广大运动员非但没有平等享受到这种基本社会福祉,反而经常面临身体伤害、精神痛苦和社会排斥。因此,我国运动员健康权保障的难点不仅是促进还有防御,国家对运动员的义务不止于给付,还要加强保护。国家给付义务与国家保护义务并存叠加,是我国运动员健康权法治保障的特点。其具体内容是:

### 2.1 国家应以立法形式明确规定尊重和保护运动员自由平等之人格自主权

从“更快、更高、更强”到“更干净、更人性、更团结”,促进人的全面自由发展始终是以奥林匹克运动为代表的体育活动的灵魂。通过体育运动,不断挑战自我,超越自我,实现新目标,追求新境界,这是运动员自由发展其人格的自主决定权。我国宪法第四十七条规定:“中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作,给以鼓励和帮助。”体育活动应当属于宪法规定的其他文化活动的范畴,运动员自由行为,是其人格自主权的体现,每个人都平等享有,应互相尊重而不相侵犯,“锦标主义”“家长作风”“伪集体主义”等均不是干预的理由,更不能以牺牲运动员身心健康为代价。即便为了公共利益而不得不加以限制时,也要考虑限制内容和限制方式,力求采取对运动员损害最小的方案。

## 2.2 应规范训练、比赛中与运动员有关的法律关系

我国大部分体育项目都具有较强的行政干预性质。运动员与教练员之间的培训关系，运动员与所属运动队之间的管理与服务关系，运动员与所属单位的选拔代表关系，都不同程度地渗入了行政权力色彩，浸染了命令—服从的性质。这改变了双方的法律地位，扭曲了各自的权利义务内容，将普通的民事关系蜕变为“特别权力关系”。在这个特殊的关系中，教练、运动队、单位等俨然成了对运动员拥有概括性命令支配权的“特别权力人”，不必依据法律法规，也可以为运动员设定各种义务，限制其自由和利益，并很大程度上拥有对运动员的惩戒权。为此，国家有义务制订配套法规，明确教练、运动队、单位等“特别权力人”的权力边界、法律责任，限制其权力滥用，为运动员训练、选拔、比赛提供人道的制度环境，保障其健康利益。同时，加强执法检查，预防和纠正侵害运动员健康利益的违法行为。

## 2.3 国家应践行给付义务，为运动员提供均等化健康保障服务

按不同标准，我国运动员有不同分类，如专业运动员、业余运动员、职业运动员等。专业运动员还可分为试训运动员、在编运动员、优秀运动员等。这些运动员身份不同，享有的健康保障也有很大差距。总体情况是，以奥运会和全运会这两大赛事成绩为核心评价标准，成绩越高，相关保障措施就越好，体现了效率优先原则。这样一种制度安排，导致大部分运动员不能公平享受社会和体育发展带来的福祉。少数精英运动员和广大普通运动员健康权实现程度差距悬殊，不利于竞技体育可持续发展。为改变这种状况，应继续扩大和提高对运动员的保障范围和保障水平，增加财政支出，从训练比赛中的心理疏导，体育意外伤害保险产品的开发和购买，科学训练产品、服务和方法的研发，对处境困难运动员的物质帮助等多方面，促进运动员健康保障服务均等化，实现体育公平和体育效率的统一。

## 3 运动员受教育权的法治保障

“在运动员成长过程中，早期专业化训练迫使其入队年龄越来越年轻化……为了取得更好的竞训成绩，他们的文化学习时间长期被挤占，运动员文化教育程度低已成为长期存在的普遍现

实。可以想象，成材率极低的体育人才后备大军，教育普遍严重缺失，与同龄人相比基本知识、基本能力与基本素养都缺失。”<sup>[3]</sup>为此，国家应承担更多的保护义务和给付义务，保障运动员受教育权平等实现。

首先，应明确国家及有关机构在义务教育阶段的义务。包括国家及有关机构不得滥用行政权力，干预儿童、少年运动员接受义务教育的权利。不得为追求竞技成绩而降低对儿童、少年运动员文化教育内容的要求。国家还要积极创造条件，保证运动员公平地接受义务教育。对于侵犯运动员义务教育利益的行为，国家要履行保护义务，及时预防和制止。其次，应明确监护人和学校在义务教育阶段的相关义务。我国宪法在确认公民受教育权的同时，也强调受教育是一项义务。在我国，公民受教育按动态过程可分为义务教育和非义务教育两个阶段。义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的基本教育，具有强制性，需要设置义务加以约束<sup>[5]</sup>。但由于儿童、少年不具有相应的行为能力，不能作为义务主体，故其应明确儿童、少年的监护人和学校在义务教育阶段的相关义务，形成家庭和学校相互配合、相互监督的机制，确保儿童、少年运动员受教育权的实现。再次，应合理规范运动员免试升学优待方式。高等教育是稀缺资源，个别运动员仅凭运动成绩就可以免试入学，对其他考生和其他运动员都有失公允。尤其是，免试入学反映不出运动员文化教育与上大学所学内容的相关性和承接性，违背了循序渐进的学习规律，仅仅是学历重于能力氛围下的形式主义和“论功行赏”，既达不到预期目标，又误导了运动员、家庭和学校对基础教育、义务教育的价值取向。因此，应该改免试为加试，通过必要的文化考核，综合比赛成绩和文化成绩，择优录取。

## 4 运动员劳动权与社会保障权的实现

宪法意义上的劳动权和社会保障权是相互独立又密切联系的两类公民基本权利，对应的义务主体是国家。劳动权主要是保障劳动者依靠个人能力、凭借自己工作来获得财产，支持自己及家庭的生活，更加强调在满足个人获得符合人性尊严的基本生活条件方面的“自己责任”。社会保障权则偏向物质方面的保障，在于通过社会保险

计划来预防社会风险可能导致的贫困,通过社会救助计划提供的非缴费待遇来消除或缓解贫困,通过社会福利计划满足国民的普遍化或差异化需要用以提升全民福祉,通过社会补偿计划对当事人承受了原本属于社会整体的负担而作出的牺牲给予相当的补偿<sup>[6]</sup>。运动员运动生涯短暂,必然面临职业转换问题,其在职业转换过程中较一般公民将面临更多的社会保障问题。运动员社会保障权是其劳动权的当然延伸<sup>[7]</sup>。为保障运动员相关权利的实现,体育实践中国家及相关部门应妥善处理如下问题:

#### 4.1 运动员意外伤害保障制度亟待完善

运动员在训练比赛中受伤比较频繁和常态,一般性伤情并不影响其后的训练和比赛。并且为保证比赛顺利进行,一般会有队医进行基本的伤情诊疗,治疗过程强调及时性、恢复性。这样的特点往往导致运动员“轻伤不下火线”,运动员伤情的潜伏周期比一般工伤要长。现行工伤认定办法关于“自事故伤害发生之日”30日内由用人单位提起工伤认定申请的规定过于短暂。超过工伤认定时间,就不能进行工伤认定了。如此,运动员主张损害赔偿,就只能依据侵权法的一般规定。但侵权法认定伤残的标准不同于工伤标准,而是参照道路交通事故中有关伤残赔偿的规定。并且实际上,即使按照工伤标准认定,也难以弥补专业运动员的实际损失。这就向我们提出了如何针对运动员这一特殊群体设计相应的伤残鉴定标准、鉴定程序和赔偿数额问题。同时,运动员受伤后的恢复训练、及时诊断和合理治疗,都是需要专门规范和加强保护的问题。

#### 4.2 运动员职业安全权应受到国家和相关部门的专门保障

劳动者在劳动过程中享有获得劳动安全卫生保护的權利,即获得适宜的劳动条件和必要的保护措施,以保障自身安全与健康的權利<sup>[8]</sup>。世界各国在劳动安全卫生立法时都强调了雇主对雇员安全健康所应承担的责任。运动伤害是威胁运动员安全健康的主要隐患,具有体育特殊性和专业性。在一般规定的基础上,国家有义务要求和监督运动员所属单位建立健全专业化的运动员医疗服务和保障制度,及时、全面地防范和处理运动伤害。我国应加强相关立法,杜绝运动员所属单位非规范化、非科学化的诊疗行为,有效保护运动员职业安全利益。

#### 4.3 运动员再就业权利保障问题应从源头治理

由于高水平运动技能的时限性和竞争的激烈性,退役再就业是每一个运动员必然面临的职业风险。在计划经济条件下,运动员由国家集中培养,也主要由国家统一安置,再就业问题并不突出。市场化改革造成了高度集中的运动员训练竞赛体系与社会化、市场化的就业环境的分离,由此带来运动员再就业的难题。本质上,这种困难是传统模式无法满足转型时期对运动人才的多样化、多层次社会需求造成的。传统的运动员培养目标具有片面功利性,过于追求运动成绩,满足的是“为国争光”需求,而忽视了人的全面发展。运动员文化教育、社会适应性都与内涵丰富的社会发展状况脱节,运动员一旦离开原属单位,就很难适应,并往往被社会排斥。运动员再就业问题首先是回归社会、融入社会的问题。解决的关键不仅仅是简单的安置、补偿、优待,而是如何以独立人格自立于社会。这个问题不解决,即使有外在的工作,其人性尊严也不能有效保障。因此,必须从根本上改变传统的培养模式,根据运动项目实施分流,减少运动员培养环节的国家干预和“直接经营”。对那些参与性强、观赏性高的体育项目,鼓励以市场化手段配置运动员人力资本。而对那些参与性弱、观赏性差的体育项目,考虑到如果单纯依赖市场机制很可能因资源配置不足萎缩以至消亡,则给予必要的国家保护。通过分流,基本实现运动员人力资源结构与不同层次的社会需求相适应。运动员会因社会有需求而有动力、有目标、有选择地实现其退役后的职业规划。笔者认为,唯有这种源头治理,才能促进运动员的全面发展,实现其人的价值,从根本上解决困扰我国体育界的运动员再就业难题。

### 5 建议

#### 5.1 《体育法》中增设运动员基本权利保障条款

在修改体育法时,建议增加保障运动员人性尊严的一般条款,以防止和纠正各种潜在的以运动员自身为工具而不是目的的不当行为。同时,强调公平优先,平等保护运动员基本权利。在此基础上,对作出贡献的运动员依据不同标准进行行政奖励,这些标准主要包括但不局限于运动成绩,还应有道德风尚、协作精神、文化素养等,以鼓励运动员作为现代公民的全面发展。

### 5.2 适时制订《运动员权益保护条例》

在制订《运动员权益保护条例》时，建议结合运动员不同成长阶段面临的不同特点的权利实现问题进行专门规定。在选拔阶段，训练和竞赛法律关系是制约青少年运动员受教育权及健康权等权利实现的基本条件，应明确国家的给付义务以及父母等监护人、学校的保护义务。在服役阶段，运动员与其所属运动队之间的“特别权力关系”限制了运动员主体地位，应明确规定相互之间的权利义务以及国家的救济帮助义务。在退役阶段，就业权和社会保障权是其关注的主要权利。国家应明确给予优惠政策与差别对待的标准和具体实施规则。此外，为充分保障竞技体育职业化改革中相关项目运动员的基本权利，应依法确认和规范新型法律关系。

### 5.3 加强相关体育行政执法

在围绕运动员所发生的各种社会关系中，运动员往往事实上处于弱势地位，这制约了其基本权利的享有和实现。国家有义务践行保护义务，加强行政执法，维护运动员基本利益，制止侵犯运动员权利的不当行为。运动员基本权利内容广泛，具体化、法律化过程中涉及多种利益关系，相关行政执法也具有多样性和综合性。

### 5.4 不断增强运动员权利意识和法治观念

权利内涵丰富，在其多种构成要素中，主张

或要求是必备要件。运动员基本权利的第一保障人是自己。国家及相关机关应积极作为，结合运动员日常生活、学习和训练、竞赛特点，选择灵活生动的素材，经常性地进行宣传、教育，不断提升运动员权利意识和法治观念，增强其主张和实现自身权利的实际能力。

### 参考文献：

- [1] 汪进元. 基本权利的保护范围：构成、限制及其合宪性[M]. 北京：法律出版社，2010.
- [2] 张翔. 基本权利的规范建构[M]. 北京：高等教育出版社，2008.
- [3] 袁永清. 我国优秀运动员保障政策研究[D]. 北京：北京体育大学，2008.
- [4] 雷娟. 地图理论：审视人权公约与宪法关系新路径——以健康权为分析对象[J]. 前沿，2011(13)：106-111.
- [5] 温辉. 受教育权入宪研究[M]. 北京：北京大学出版社，2003.
- [6] 李志明. 社会保险权与社会权、劳动权的分野[J]. 重庆社会科学，2012(6)：33-38.
- [7] 秦剑杰，李倩，任丽娜，等. 我国退役运动员社会保障法律问题探析[J]. 河北体育学院学报，2015，29(1)：29-32.
- [8] 陈莹. 对劳动安全卫生立法的几点思考[J]. 工会理论与实践，2004(5)：41-44.

## Legal Protection of the Basic Rights of Athletes in China

YAN Cheng-dong

(School of Management, Tianjin University of Sport, Tianjin 300381, China)

**Abstract:** To protect the basic rights of athletes is an issue that can not be neglected in the process of deepening the reform of sports in an all-round way. The specific protection contents of the basic rights of athletes in China mainly focus on the right to health, education, labor and social security, which reflects the current needs of the protection of athletes' rights in China. The realization of the basic rights of athletes requires the state to fulfill the corresponding legal obligations. In order to fully protect the basic rights of the athletes, it is proposed in this article that the provisions on the protection of the basic rights of athletes should be added into the Sports Law of the People's Republic of China, the Regulations on the Protection of the Rights and Interests of Athletes should be written into law, the related sport administrative law enforcement should be strengthened, and the athlete's awareness of rights and the rule of law should be constantly enhanced.

**Key words:** athlete; basic rights; legal protection; sports law