

中国反兴奋剂法律规范体系： 立法进展、主要问题及完善重点

韩 勇

【摘 要】中国已经形成了较为完整的反兴奋剂法律规范体系。近几年,反兴奋剂立法取得了突出进展:立法体系更完备、立法层次更高、立法与国际接轨、立法更加细化、立法治理手段更加综合化。同时,反兴奋剂立法面临业余体育兴奋剂问题挑战、源头治理和综合治理立法尚不完善、相关立法“权利—义务”结构失衡等主要问题。下一步立法重点是借《反兴奋剂条例》修订契机,完善以《体育法》为基本法,以《反兴奋剂条例》为引领的法律规范体系,明确各部门反兴奋剂职责,加强反兴奋剂综合治理,加强业余运动员管控与教育,加强运动员权利保护,从而构建符合国际规则和中国国情的反兴奋剂治理体系,不断提升中国反兴奋剂治理水平,为世界反兴奋剂治理提供可供参考的“中国模式”。

【关键词】反兴奋剂;《反兴奋剂条例》;立法;治理体系;《体育法》

【作者简介】韩勇,首都体育学院体育法与体育规则研究所教授,博士,研究方向:体育法学(北京100191)。

【原文出处】《北京体育大学学报》,2022.8.15~27

为了加强体育反兴奋剂工作,中国逐步建立起兴奋剂管控和教育体系,并进行了反兴奋剂系列立法。近年来,国内外反兴奋剂形势发生了很大变化,2019年,世界反兴奋剂机构(World Anti-Doping Agency, WADA)修订《世界反兴奋剂条例》(World Anti-Doping Code, WADC)并于2021年生效^[1]。为落实新版WADC及相关国际标准,确保国际、国内规则协调一致,同时适应国内反兴奋剂工作新变化,近年来,我国加紧完善反兴奋剂立法并取得了突出进展。

1 中国反兴奋剂法律规范体系立法进展

1.1 反兴奋剂立法体系更完备 中国反兴奋剂立法是不断推进和发展的。最初的反兴奋剂立法是被实际工作需要推动,什么是当务之急就先出台什么,成熟一个出台一个。例如,《运动员治疗用药豁免管理办法》2007年出台,2009、2013、2018年3度修订;《运动员行踪信息管理规定》2011年制定,2016年修订;2011年制定了《兴奋剂违规行为听证规则(暂行)》,2018年修订为《兴奋剂违规听证规则》;而全面规定反兴奋剂工作的《体育运动中兴奋剂管制通则》2014年才出台,2018年修订。这种做法被学者称为“头疼医头、脚疼医脚”,立法呈现“碎片化”^[2]。

历经20余年,尤其是近年来突飞猛进的发展,中国已经建成了包括法律、行政法规、部门规章、规范性文件、制度性文件、行业规则在内较为完备的反兴奋剂法律规范体系(表1),为反兴奋剂工作提供了法律依据,立法体系化亦逐步增强。如2020年国家体育总局《反兴奋剂规则》在对《体育运动中兴奋剂管制通则》进行全面修订的基础上,充分整合了《运动员行踪信息管理规定》《兴奋剂违规听证规则》《运动员治疗用药豁免管理办法》的相关内容,不仅与WADC接轨,有效落实了体育总局《反兴奋剂工作发展规划(2018-2022)》和《“反兴奋剂工程”建设方案》,而且将过去单独的反兴奋剂规则整合在一起,避免了规则的重复和冲突,逻辑性、体系性更强,使之更易于学习和领会,便于开展宣传教育。

1.2 反兴奋剂立法层次更高 与早期仅依靠体育部门规章和行业规则打击兴奋剂不同,目前反兴奋剂立法层次更高,其中《体育法》《刑法》作为国家法律,关于反兴奋剂内容的规定更具威慑力。

《体育法》具有体育基本法地位^[4]。1995年,《体育法》第33条规定了体育运动中禁止使用兴奋剂的原则;第48条规定了兴奋剂违规的法律责任^[5],为反兴奋剂斗争提供了法律依据。但这2条

表 1

现行有效的反兴奋剂法律规范^[3]

Table 1 Current Anti-Doping Laws and Regulations in Force

类型	文件名称	发文机关、发文字号
法律	《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》	最高人民法院,法释[2019]16号
	《刑法修正案(十一)》	中华人民共和国主席令第66号,2020
	《中华人民共和国体育法》	中华人民共和国主席令第114号,2022
行政法规	《反兴奋剂条例》	中华人民共和国国务院令第398号,2004
部门规章	《反兴奋剂管理办法》	国家体育总局第27号令,2021
规范性文件	《反兴奋剂规则》	国家体育总局,体规字[2020]5号
制度性文件	《体育总局办公厅关于做好委托兴奋剂检查工作的通知》	国家体育总局,体反兴奋剂字[2017]43号
	《兴奋剂检查官管理办法》	国家体育总局,体反兴奋剂字[2017]120号
	《国家体育总局“反兴奋剂工程”建设方案》	国家体育总局,体科字[2020]54号
	《国家体育总局兴奋剂违规责任追究办法》	国家体育总局,体科字[2021]139号
	《2022年兴奋剂目录》	国家体育总局、商务部、国家卫健委、海关总署、国家药品监督管理局公告第56号,2022
行业规则	《反兴奋剂教育工作实施细则》	国家体育总局反兴奋剂中心,体反兴奋剂字[2020]17号
	《兴奋剂违规听证实施细则》	国家体育总局反兴奋剂中心,体反兴奋剂字[2021]170号
	《运动员行踪信息管理实施细则》	国家体育总局反兴奋剂中心,体反兴奋剂字[2021]204号
	《治疗用药豁免实施细则》	国家体育总局反兴奋剂中心,体反兴奋剂字[2022]327号

规定过于原则,涉及人员和违规行为范围太窄、表述滞后。2022年,新修订的《体育法》通过,“反兴奋剂”单独成章,对体育运动中禁止使用兴奋剂的原则、反兴奋剂分工、国家设立反兴奋剂机构、反兴奋剂信息公开、兴奋剂目录公布、开展反兴奋剂科学技术研究、积极参加反兴奋剂国际合作等问题进行了规定。

2020年,最高人民法院《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》正式实施,该司法解释从《刑法》中找寻合适的罪名,对走私、非法经营、非法使用兴奋剂犯罪进行规制^[6],为兴奋剂源头治理打开了刑法途径。2020年,全国人大常委会第二十四次会议通过《中华人民共和国刑法修正案(十一)》,增设“妨害兴奋剂管理罪”,该罪的适用主体主要是教练员、队医等辅助人员,对“引诱、教唆、欺骗使用兴奋剂”“非法提供兴奋剂”和“组织、强迫使用兴奋剂”3种幕后黑手行为进行打击^[7]。兴奋剂刑事(案件)司法解释和妨害兴奋剂管理罪入刑不仅弥补了反兴奋

剂规则的局限、提高了反兴奋剂的立法层次,而且提高了违法成本、加大了威慑力度、增强了处罚效果^[8]。2021年,上海市三中院审理了司法解释出台后首例通过刑事手段制裁涉兴奋剂犯罪案件^[9]。

1.3 反兴奋剂立法与国际接轨 全球反兴奋剂体系是体育自治与国家法治协同的典范。WADA制定的WADC、国际标准和最佳实施模式和指南,构成反兴奋剂规则体系。奥林匹克大家庭中的体育组织签约方均承认遵守WADC,《反对在体育运动中使用兴奋剂国际公约》则确保了WADC得到签署国政府通过签署国际条约得到正式认可和执行。

中国是全球反兴奋剂楷模。1)通过国家立法,保证了政府与体育组织共同治理的反兴奋剂共治模式。为了使签署国能够履行2005年联合国教科文组织《反对在体育运动中使用兴奋剂国际公约》(International Convention Against Doping in Sport),联合国教科文组织认为,签署国应进行国家立法。中国在2004年已经颁布了《反兴奋剂条例》^[10]。

2021 版 WADC 规定,参与或包庇运动员使用兴奋剂,应受更严厉的处罚^[11],违反条款 2.7 或 2.8 的重大违规,应当通报给行政管理机构、职业机构或司法机构(10.3.3 条)。妨害兴奋剂管理入刑也是对《反对在体育运动中使用兴奋剂国际公约》和最新版 WADC 的积极回应,表明了中国政府反兴奋剂的鲜明立场。2) 反兴奋剂规则对标 WADA 规则。如 2020 年国家体育总局发布的《反兴奋剂规则》是反兴奋剂工作具体实施的技术性、操作性规则,包括总则、兴奋剂违规、证据、禁用清单和治疗用药豁免、兴奋剂的检查和调查、样本检测、结果管理、听证、处罚程序、对当事人的处罚、对有关人员和单位的处罚、争议解决、通知保密和信息公开、承认、教育、责任和义务及附则共 17 章,内容基本与 WADC 对应。3) 在具体规定上,我国反兴奋剂立法积极回应 WADC 的要求。如 WADC 愈加强调兴奋剂违规听证的公正性。2015 年版 WADC 赋予了运动员听证权,但实践中回避制度很难实现,常常出现听证者身份混同,即听证者还参与了调查、起诉、审查多个阶段,难以保证听证程序的公正性^[12]。2021 版 WADC 规定,对于被指控兴奋剂违规的任何当事人,负责结果管理的反兴奋剂组织应当至少在合理的时间内,由一个公平、公正和运行独立的听证小组依照 WADA《结果管理国际标准》召开一次公平听证会(8.1 条),并且听证专家组应“运作独立和机构独立”(13.2.2 条)。我国 2018 版《兴奋剂违规听证规则》已根据 WADC 规定了听证的独立性,组成听证专家组的 3 至 5 名专家既未直接参与兴奋剂检查、检测、调查工作,又与当事人、利害关系人无利害关系,并且与体育主管部门、中国奥委会、反兴奋剂中心无行政隶属关系。听证员合议后直接形成听证会结论,不再需要经过反兴奋剂中心认可^[13]。《反兴奋剂规则》对“运行独立性”作出了进一步规定,增加了“听证专家组进行听证并作出结论时,不受反兴奋剂组织或第三方干预”的内容,并且确保听证专家组成员或以其他方式参与作出听证会结论的个人不参与案件的调查或预审。这一规定保证了听证的中立性,回应了 WADC 公平听证的要求。

1.4 反兴奋剂立法更加细化 早期我国反兴奋剂立法较为原则,随着反兴奋剂工作的不断推进,近年来不断完善了一些程序性、补充性和细节性规定,立法更加细化。例如,中国反兴奋剂中心参照 WADA 相关国际标准的强制性技术性规范的要求,出台了《运动员行踪信息管理实施细则》《兴

奋剂违规听证实施细则》《治疗用药豁免实施细则》《反兴奋剂教育工作实施细则》,将其作为《反兴奋剂规则》的配套性文件,进一步明确和细化了反兴奋剂相关规则,为反兴奋剂工作提供了更为详尽的程序和标准。这些细化的规则不仅执行性更强,而且能够避免规则粗疏产生的分歧。

1.5 反兴奋剂立法治理手段更加综合化 早期的反兴奋剂工作主要由体育部门开展,通过部门规章,如 1998 年国家体育总局 1 号令《关于严格禁止在体育运动中使用兴奋剂行为的规定(暂行)》打击兴奋剂滥用。但事实上,兴奋剂治理需要政府与体育组织共同努力^[14]。当前,我国反兴奋剂立法在治理手段方面更加综合化,已逐步建立起“纵横交叉、上下联动”的反兴奋剂组织体系。1) 在立法方面,实现了法律、行政法规、部门规章、行业规则的多元共治;2) 在惩治方面,建立了刑事、行政、行业等多元手段衔接的兴奋剂处罚机制。除刑事制裁和禁赛、取消成绩等行业处罚措施外,2021 年国家体育总局颁布的《反兴奋剂管理办法》沿袭总局 1 号令,在结果管理与处罚内容中,采用体育行业管理的多种手段,将兴奋剂违规与全国综合性运动会参赛资格、体育道德风尚奖、入选国家队标准以及奖励、职称等评比资格等联系起来,通过部门规章的形式加大对兴奋剂违规的打击力度,提高违法违规成本。2021 年,《国家体育总局兴奋剂违规责任追究办法》强化党政同责,构建反兴奋剂管理责任体系,严肃追究在兴奋剂违规中失职失责单位和相关领导干部的主体责任、监管责任、领导责任^[15]。

2 中国反兴奋剂法律规范体系存在的主要问题

2.1 反兴奋剂立法面临业余体育兴奋剂问题挑战 中国在国际级和国家级运动员兴奋剂管控和教育方面都取得了良好效果。但近年来,兴奋剂违规呈现出从高水平专业运动员向青少年和业余运动员、从竞技体育向学校体育和社会体育、从体育竞赛向学校招生考试发展的趋势。随着我国体育事业的发展,业余运动员和赛事数量越来越多,并且愈加引人注目。以马拉松赛事为例,2019 年,全国共举办 1 828 场次规模马拉松赛事(800 人以上路跑,300 人以上越野及徒步活动),参加人次达 712 万^[16]。比赛中,出现业余选手兴奋剂违规事例,如马拉松选手李文杰 EPO 阳性被禁赛 4 年、钱焜彬因赛内检测阳性 and 赛外逃避检查被禁赛 5 年。中国反兴奋剂中心数据显示,2017 年,对 114 场马拉松赛事实施 796 例检查,兴奋剂违规(不含克仑

特罗)18起,阳性率约2.2%^[17],其中业余选手7名^[18],参赛选手特别是国内业余选手兴奋剂违规有增加的趋势。新华社报道称,利益驱使、赛事带来的奖金和成为网红获得更多额外收入使本应重在参与的民间马拉松赛事逐渐变得有利可图,一些有专业运动员实力,却是业余选手身份的运动员,为奖金等利益而角逐^[17]。另一个兴奋剂使用的高危群体是参加各种体育考试的学生。中国反兴奋剂中心官网2018-2021年的违规信息公开中,每年都有高校体育特长生招生或体育单招考试中兴奋剂违规的情况^[19]。健美等非奥项目,每年也都有选手兴奋剂违规^[19]。为此,下一步立法需要解决这些关系到整个中国反兴奋剂框架设定的问题。

对兴奋剂违规的处罚是否应统一一直存在争论。一致性意味着使用同样规则 and 标准评估每个案件每个人。支持者认为,处罚上过于灵活往往被视为体育组织对违规者的处罚过于宽松,让人难以接受。WADA的建立、《反对在体育运动中使用兴奋剂国际公约》和WADC的签署,都是为了全球反兴奋剂的统一。而反对者则认为,不同项目的运动生命周期存在差异,施加统一处罚是不公平的;顶尖水平运动员通过参赛获得巨额收入,低水平参与者从参赛中获益有限,大多都不太可能获得丰厚奖金或成为专业人士,体育参与更多与自我认同、运动的热情及在当地体育群体中的地位相关^[20];业余运动员反兴奋剂教育缺失,不了解禁用清单、容易发生误服;限于自身能力,难以举证减轻处罚和维护自身权利;业余运动员体育经验不足,权利与义务不对等,获得的帮助和收益远小于精英运动员,但面临同样的数年禁赛、背负罚款,名誉、隐私等权益受损的风险^[21],将业余运动员与精英运动员完全一视同仁,有其不公平之处。全球反兴奋剂一直在灵活处罚与统一处罚之间寻找平衡。

WADC明确规定,所有国际级和国家级运动员都应遵守WADA的反兴奋剂规则,不是国际级也不是国家级的运动员,反兴奋剂组织可以决定是否对其适用反兴奋剂规则。我国反兴奋剂立法将所有运动员纳入反兴奋剂管控和教育范畴。《反兴奋剂规则》第6条规定的运动员和辅助人员范围几乎涵盖了我国所有的体育人口。以北京市青少年足球赛“百队杯”为例,2021年报名球队1563支,球员上万人,最小年龄组为6周岁以下组。由于此赛事的主办单位之一是北京市足协,属于“参加全国性体育社会团体及其会员单位举办或授权举办的其他比赛”,因此在兴奋剂管控范围之内。如此广泛

的适用范围,主要是为了预防兴奋剂使用向大众体育、青少年体育蔓延。事实上,组织业余运动员检查和检测需要很大成本,需要资金、计划、宣传、检查、检测和结果管理,而中国反兴奋剂中心预算有限,主要用于更引人注目的高水平运动员身上,对业余运动员、青少年运动员的兴奋剂管控和教育,要么占用现有反兴奋剂资源,要么需投入成本扩大规模,要么需要构建新的体系,这些都需要成本。另外,将业余运动员与国家级、国际级运动员一并管控,并且加大检查力度,可能导致兴奋剂违规数量增加,被外界认为兴奋剂滥用增加。当前的兴奋剂立法对上述问题的规制表现出一定的滞后性,如何加强综合治理和部门之间的协同配合,进一步加强对业余运动员的反兴奋剂教育和管控成为亟待解决的问题。

2.2 反兴奋剂源头治理和综合治理立法尚不完善 德国社会学家乌尔利希·贝克1988年提出风险社会理论^[22],认为现代社会的高速发展和日益复杂化,尤其是全球化和信息化发展给人类带来进步的同时,也带来前所未有的、不断扩散的不确定性,制造着无数的风险^[23]。现代体育的异化就是风险社会的产物,兴奋剂问题是体育异化最具代表性的问题。科学技术的发展,工业化和互联网时代的到来,加速了兴奋剂的蔓延,增加了反兴奋剂的难度:全球化带来了境外渗透,兴奋剂原本就是西方体育的产物,于20世纪80年代渗透到中国;工业化使兴奋剂生产、加工原材料易得、成本更低;网络为兴奋剂售卖提供了方便的渠道,使兴奋剂获取更加容易,也更难以监控。2010年,在德国波恩举行的第二届中德体育法研讨会上,科隆反兴奋剂实验室教授称自己曾做过实验,在eBay上下单美国卖家的合成类固醇THG,包裹以茶树精油名义顺利通过美国、德国海关寄送到他手中。国务院法制办牵头进行的《反兴奋剂条例》立法后评估显示,我国网络上出现了销售兴奋剂的情况,将兴奋剂伪装成其他商品快递发出,很难监管^[24]。上海市地方志记载,涉希腊运动员兴奋剂丑闻事件发生后,2008年4月,上海2家公司非法经营蛋白同化制剂案被查获^[25]。

兴奋剂原材料来源问题单纯依靠反兴奋剂机构是无法解决的,而且兴奋剂原材料出境后是否被用于制造兴奋剂等非法用途也无法控制。兴奋剂源头问题并非单一的体育问题,反映的是反兴奋剂组织权限有限与综合治理尚不完善的困境。这种复杂局势之下,反兴奋剂组织一般不具有公权力,

体育行政部门受到职权限制,只能采取行业管理和纪律处罚的手段对兴奋剂进行管控。但当前反兴奋剂形势日趋严峻,对反兴奋剂药源管理存在困难,需要进一步加强反兴奋剂的源头治理和综合治理。我国尚未建立反兴奋剂综合治理长效机制,对药源管理存在立法空白,需要结合实践进行立法或修订。

2.3 相关立法“权利—义务”结构失衡 加强运动员权利保护是近年来趋势所向。在反兴奋剂公共利益与运动员权利保护的冲突中,虽然反兴奋剂的公共利益属性逐步获得广泛认同^[26],但反兴奋剂工作中运动员权利保护也是近年来热点问题。2021版WADC中加强了对运动员权利的保护,将健康促进与运动员权利保护列入体育功能^[13]。近年来,学者大量研究反兴奋剂中运动员权利保护,显示出在反兴奋剂斗争中,为维持体育形象和可持续发展而需要严格的反兴奋剂管控,与运动员个人权利保护之间的冲突。在我国反兴奋剂立法中,虽然《反兴奋剂管理办法》《反兴奋剂规则》都有对运动员权利保护的规定,但立法层次不高;《体育法》限于篇幅对反兴奋剂中的权利保护未作规定;《反兴奋剂条例》第三章中的第18~30条对各种主体的反兴奋剂义务进行规定,但整个条例都没有对权利,尤其是运动员权利的规定。这固然体现了我国反对运动员使用兴奋剂的“零容忍”态度,但权利与义务是不可分割的整体,应该对反兴奋剂中的运动员权利保护进行规定。

3 中国反兴奋剂法律规范体系完善重点

当下,完善以《体育法》为基本法,以《反兴奋剂条例》为引领的法律体系,成为中国反兴奋剂法律规范体系完善重点。

新修订的《体育法》反兴奋剂章,对禁止在体育运动中使用兴奋剂、国家建立健全反兴奋剂制度等关键问题进行了规定,表明了我国在反兴奋剂问题上的坚定立场,有助于形成完整的反兴奋剂法律规范体系。《体育法》修订后,我国反兴奋剂法律体系中的大部分部门规章、规范性文件、制度性文件和行业规则近年来都已经完成修订或进行了新立法,只有《反兴奋剂条例》(以下简称《条例》)有待修订。《条例》于2004年公布施行,制定的背景是反兴奋剂涉及生产、进口、流通、使用等多个环节,仅靠体育部门无法管控,为此国务院制定行政法规对此进行了规范^[27]。《条例》对体育运动中禁止使用兴奋剂的原则,兴奋剂管理,体育社会团体及运动员等主体的反兴奋剂义务,兴奋剂检查与检测,含

禁用物质的药物生产、销售、进出口、使用、处罚等进行了规定^[28],使反兴奋剂工作从体育行业内部管理上升到国家行政权介入^[2]。《条例》作为行政法规,在反兴奋剂法律规范体系中上承《体育法》,下接部门规章《反兴奋剂管理办法》和规范性文件《反兴奋剂规则》,起到承上启下的作用,为此,《条例》修订成为关键一环。当下,需要解决我国反兴奋剂工作中的重点难点问题,实现国际规则与国内法衔接、上位法与下位法衔接,完善符合我国体育实践的中国反兴奋剂法律规范体系。

3.1 明确反兴奋剂体系及各部门职责 兴奋剂治理需要政府与体育组织共同努力^[15]。《体育法》明确规定,县级以上人民政府体育行政部门会同卫生健康、教育、公安、工信、商务、药品监管、交通运输、海关、农业、市场监管等部门,在各自职权范围内各负其责,对兴奋剂问题实施综合治理(第54条第二款)。反兴奋剂不仅是体育部门的职责,还需要其他有关部门的协同配合,做好源头治理和综合治理。目前,我国已形成依靠体育内部和外部合力的反兴奋剂体系,应在《条例》修订中明确规定。

关于国务院体育行政部门的职责,《条例》立法时中国反兴奋剂中心尚未建立,一些国家反兴奋剂机构的职责未能委托出去,如制定兴奋剂检查规则和兴奋剂检查计划并组织实施(第31条)和赛外兴奋剂检查(第33条)等。这些具体职责不应由国务院体育主管部门负责,而应委托给国家反兴奋剂机构。国务院体育主管部门应负责领导、协调和监督全国的反兴奋剂工作,主要负责反兴奋剂的宏观管理。《条例》第4条第一款规定“国务院体育主管部门负责并组织全国的反兴奋剂工作”过于笼统,可以修改为“国务院体育主管部门领导、协调和监督全国的反兴奋剂工作”,其具体职责包括:制定反兴奋剂管理制度与规章;制定反兴奋剂发展规划;协调和推动跨部门合作开展兴奋剂综合治理;指导、监督省级体育行政部门、国家反兴奋剂机构、全国性体育社会团体、国家运动项目管理单位反兴奋剂工作的实施;开展政府间反兴奋剂国际交流与合作^[29]。

《体育法》规定“国家设立反兴奋剂机构”(第57条第一款),对国家反兴奋剂机构进行授权,明确了国家反兴奋剂机构的权力来源和职责。《条例》应将国家反兴奋剂机构的具体职责规定为:“国家反兴奋剂机构负责制定教育、检查、调查、结果管理、听证和治疗用药豁免等方面的程序和标准;组

织实施兴奋剂检查;实施对涉嫌兴奋剂违规的调查、听证、结果管理和监督;开展反兴奋剂科学研究、宣传教育和社会服务;参与兴奋剂综合治理;指导、协调、监督各省区市和各级各类体育组织开展反兴奋剂工作。”^[21]其中,调查、听证、结果管理等重要职责在《条例》中都未作规定,但是目前反兴奋剂实践已经成熟,在下位法中也有相关表述,应加以规定。在反兴奋剂机构的职责中,检查和调查可能与运动员等相关人员人身权和财产权保护产生冲突,需要赋予检查和调查人员法定职权,保障检查和调查工作的顺利开展。《体育法》《条例》均对兴奋剂检查有所规定,但调查也是当前发现兴奋剂违规的重要手段^[30],因此,《条例》在兴奋剂检查规定的基础上,应增加对涉嫌兴奋剂违规调查的规定。

《条例》应明确各级各类体育组织及相关组织机构的反兴奋剂职责。“中国奥委会、中国残奥委员会、全国性和省级体育社会团体、国家运动项目管理中心、省级反兴奋剂机构、赛事组织机构、运动员管理单位、学校、其他体育社会团体和组织等,在各自的职责范围内依法依规开展反兴奋剂工作,开展反兴奋剂教育。”^[31]此条款基本上是将《反兴奋剂规则》第4条上升为行政法规。与《条例》原规定相比,主体更加明确,范围也大大增加。在主体中增加“学校”,主要是针对实践中兴奋剂向下蔓延的趋势作出的调整。在职责中补充了“开展反兴奋剂教育”,虽然“在各自的职责范围内依法依规开展反兴奋剂工作”实际上已经涵盖了反兴奋剂教育的内容,但此处单独强调反兴奋剂教育则是“预防为主、教育为本”的重要体现。另外,在《条例》下文还应对反兴奋剂宣传教育作出更为具体、明确的规定,实现反兴奋剂教育对体育参加者的全覆盖。

3.2 建立兴奋剂综合治理常态机制 反兴奋剂机构主要聚焦于事前教育和事中事后监管,而在生产、制造、运输、进出口等环节,反兴奋剂机构和体育部门都缺乏权限鞭长莫及。如在查处非法生产时需要市场监管、公安等部门配合;打击网络贩卖问题时需要工信部配合;进出口管理时则需要依赖海关。同时,各部门联合开展工作还需要地方政府的综合协调和统筹^[32]。因此,需要建立反兴奋剂综合治理常态机制。这既是中国反兴奋剂实践的要求,也是落实《反对在体育运动中使用兴奋剂国际公约》的要求。公约第8条规定“缔约国应当根据情况采取措施,限制获得禁用物质和禁用方法的途径,从而限制运动员在体育运动中使用它们……

这些措施包括打击向运动员贩卖禁用物质,为此要采取措施管制生产、运输、进口、分销和销售。”^[33]

目前,我国兴奋剂综合治理主要体现在重大体育赛事期间开展药源性兴奋剂专项治理,如2008年北京奥运会前我国成立由食品药品监督管理局与公安部、工业和信息化部、卫生部、工商总局、海关总署、体育总局、北京奥组委等8部门组成的兴奋剂治理工作领导小组,进行兴奋剂专项治理;北京2022年冬奥组委在赛前与国际检查机构、国家体育总局、公安部、海关总署、中国反兴奋剂中心签署《合作备忘录》,在反兴奋剂信息和情报方面开展合作^[34],这种综合治理取得了较好的效果,保证了北京2008年奥运会和北京2022年冬奥会的成功举办。但由于没有形成常态机制,仅在一些临时兴奋剂生产经营专项治理活动中才搭建合作平台,具有临时性、偶发性特征^[35]。非常态机制缺少法律法规明确规定,执法部门在打击兴奋剂药源方面无法可依;由于人力、物力、时间的局限性,缺乏长效举措和密集深入检查;兴奋剂种类繁多,执法人员缺乏兴奋剂专业知识;相关部门配合不够,对兴奋剂的药源监管难以达到预期成效^[36]。调查显示,北京2008年奥运会后,由于缺乏联合执法依据和机制,日常监管力度削弱,兴奋剂源头控制的各种问题又死灰复燃,体育部门缺乏打击权限很难得到其他政府部门的配合^[32]。

《体育法》中关于公布兴奋剂目录的规定,就是一种综合治理的常态机制。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(第56条)。兴奋剂目录对运动员及其辅助人员作出警示,告知兴奋剂相关内容,如对禁用物质和禁用方法、运动员兴奋剂检查项目、运动员兴奋剂检查样本中某些禁用物质的浓度上限、运动员治疗用药等作出明确规定^[37]。但这还不是兴奋剂目录最重要的作用,因为运动员和辅助人员可以通过WADA的《世界反兴奋剂条例国际标准禁用清单》^[38]来识别禁用物质和方法。兴奋剂目录的目的是多个政府部门联合发布、协同治理,为此,相关部门应做好兴奋剂目录中所列物质的生产、销售、进出口以及反对使用兴奋剂的监督管理工作。另外,兴奋剂目录还能够在涉反兴奋剂犯罪中为涉案物质定性提供依据。《条例》应进一步明确规定“国务院建立兴奋剂综合治理协调机制”并对具体措施加以规定。

3.3 建立反兴奋剂信息共享制度 兴奋剂机构获取信息的能力有限。警察、海关、市场监督等

政府公共权力机构拥有更大的权力,获取信息的能力更强。当反兴奋剂工作涉及兴奋剂生产、销售、运输、进出口等信息时,由于涉案主体非体育组织及其会员,不受反兴奋剂组织管辖,反兴奋剂组织难以获得相关信息。2015版WADC规定,政府有制定反兴奋剂组织和政府之间、反兴奋剂组织之间合作以及分享信息法律的义务。2015版《检查和调查国际标准》也规定了反兴奋剂组织与其他反兴奋剂组织、执法机构、监管机构、纪律处罚机构分享信息的政策和程序,包括从执法机构、监管机构或主管部门处获取信息和协助^[39]。迄今为止,我国反兴奋剂信息分享仍不够畅通。我国政府信息共享经过十多年建设虽已初见成效,但仍存在共享主体积极性不高、共享有效性不足、共享可操作性不强等问题^[40]。我国没有反兴奋剂信息分享的法律规定,跨部门反兴奋剂信息分享存在障碍。

信息共享障碍并非中国独有问题。《欧盟体育白皮书》规定,欧盟机构之间、成员国内部应精诚合作打击兴奋剂使用行为。尤其是明确与WADA、联合国教科文组织及欧洲委员会的统一立场,与各国政府、WADA及实验室进行有效的信息交流。成员国的执法机构(边防警卫队、国家和地方警察等)、WADA认可的实验室和国际刑警组织也应建立合作关系,共享新的兴奋剂物质信息^[41]。但实践中反兴奋剂信息分享仍然存在因兴奋剂案件高度专业化、复杂化而带来的技术难题^[14]。在这种困境下,需要授予反兴奋剂组织获取信息的权力,提高反兴奋剂效率。反兴奋剂合作与信息分享可以通过专门反兴奋剂立法、一般性立法和备忘录的形式达成。如澳大利亚立法规定,海关发现的与进口兴奋剂相关的信息,可以交给反兴奋剂组织用于反兴奋剂工作,反兴奋剂组织也可向海关申请获得相关信息^[14]。德国《反兴奋剂法》规定,德国政府应与反兴奋剂机构分享信息^[14]。

目前,我国信息共享主要采用协议和备忘录形式达成。如2021年国家体育总局科教司与公安部禁毒局签订《打击兴奋剂违法犯罪合作机制协议》,反兴奋剂中心与禁毒局签订《反兴奋剂情报共享和执法合作备忘录》,共享涉兴奋剂信息和情报,共同打击兴奋剂违法犯罪^[42]。下一步工作应在立法中建立常态化的信息共享机制,确保我国有关反兴奋剂组织和政府之间、反兴奋剂组织之间合作与信息分享。此外,在《条例》中增加“执法合作、信息共享和综合治理”内容,“卫生健康、教育、公安、工信、商务、药品监管、交通运输、海关、农业、市场监管等有

关部门,以及国家反兴奋剂机构等有关单位,应当在反兴奋剂工作中开展执法合作和信息共享,对兴奋剂问题进行综合治理”。这种执法合作、信息共享和综合治理,是目前我国反兴奋剂工作所亟需的。

3.4 加强兴奋剂药源管控 1)化工原料和医药中间体许可制度有待完善。《条例》规定,国家对兴奋剂目录所列物质实行严格管理,任何单位和个人不得非法生产经营(第7条);蛋白同化制剂、肽类激素的生产、经营、进出口必须具备法定的资质或者获得行政许可(第8条);兴奋剂目录所列物质属于麻醉药品、精神药品、医疗用毒性药品和易制毒化学品的依法实行特殊管理(第16条)。但兴奋剂目录所列物质很多是化工原料或医药中间体,不具药品临床用途,并未实行批准文号管理,对于非法经营兴奋剂目录所列物质的行为一律适用非法经营罪,依据不足。若一概强制实行批准文号管理,将导致此类产品无法生产或管理成本增加,影响以此类产品为原料的药品生产。药品监督管理部门和生产型企业都认为第8条规定与实践不符需要修改^[32]。最可行的办法是参照易制毒化学品管理^[43],对易制兴奋剂化学品的生产、经营、购买、运输和进口、出口实行分类管理和许可制度,对危害最严重的一类产品严格管理,对合法的化学公司、生物公司生产的能够用于制造兴奋剂的中间体的去向、用途作出明确规定并进行严格管控。

2)解决化工企业兴奋剂原材料生产的监管空白。《条例》规定,食品药品监督管理部门对生产兴奋剂目录所列蛋白同化制剂和肽类激素的企业进行管理(第9~12条)。我国药监部门负责药品、医疗器械和化妆品安全监督管理,可以对药厂和药店进行管理^[44],但此类物质的生产企业多是化工企业,药监部门对非药品生产企业的化工厂没有管理权限,存在非法生产和销售的隐患。为加大对化工类企业生产经营蛋白同化制剂、肽类激素专项治理力度,打击非法生产经营行为,北京2008年奥运会前,国家工商行政管理总局、工业和信息化部、公安部、国家食品药品监督管理局曾联合公告,要求化工类企业一律不得擅自生产经营兴奋剂目录所列蛋白同化制剂、肽类激素^[45],但这仅是当时的临时措施。《条例》应明确此类管控的责任部门,明确国家市场监督管理总局、国家药品管理部门、工业和信息化部在兴奋剂原材料监管方面的职责。

3)对携带兴奋剂进出境进行限制。《条例》第11、12条对蛋白同化制剂、肽类激素进出口的规定,

只包括国家间的贸易往来,不包括公民进出境随身携带的情况。建议除规定“严禁化工企业生产销售、药品企业未经批准生产销售、任何单位或个人未经批准进出口和未经备案接受境外企业委托加工蛋白同化制剂、肽类激素”外,增加“严禁运动员、辅助人员携带兴奋剂进入中国国境(经批准获得治疗用药豁免的除外)。个人因医疗需要携带或邮寄进出境自用合理量范围内的兴奋剂,海关按照卫生主管部门有关处方的管理规定,凭医疗机构处方予以验放。”^[46]同时,在法律责任中增加违规“携带兴奋剂进出境,由海关进行处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任”之内容。

4)在兴奋剂综合治理中需要解决严厉打击兴奋剂和方便生产生活平衡的问题。体育中的兴奋剂与精神药品、麻醉药品等管制药品不尽相同,含有禁用物质的药品大量存在。除上文提及的化工原料或医药中间体外,食品药品中也大量存在。例如,去甲乌药碱被WADA确认为 β_2 激动剂类禁用物质, β_2 激动剂在2021版的禁药清单中属于赛内赛外均需禁用的物质。去甲乌药碱在我国传统医药中非常常见,仅根据成分筛选出来的药品就有400多种^[47],甚至胡椒、莲子等调味品中也含有。虽然在中国提议下,WADA修改了相关技术文件,明确要求对浓度低于10 ng/mL的去甲乌药碱不再报告阳性^[48],但去甲乌药碱仍然在禁用清单上。《条例》规定,药品、食品中含有兴奋剂目录所列禁用物质的,生产企业应当在包装标识或者产品说明书上用中文注明“运动员慎用”字样(第17条);蛋白同化制剂、肽类激素和前款规定以外的兴奋剂目录所列其他禁用物质,实行处方药管理(第16条)。如果对含兴奋剂物质管控过于严格,所有含禁用物质产品都要标注,并且实行处方药管理,将给生产生活带来不便。另外,不允许药房在没有处方的情况下出售附子理中丸、连花清瘟这类常用药的方法也不可取。现有规定会增加行政成本,占用大量的行政资源。因此,应根据实际情况进行平衡,对兴奋剂清单上的禁用物质进行分级分类管理。

3.5 加强业余运动员管控与教育 2021版WADC将参加体育运动的个人分为5类,受WADC约束的运动员主要是各国际单项体育联合会定义的国际级运动员和各国家反兴奋剂组织定义的国家级运动员。2015版WADC授权各国自主选择是否对业余运动员实施兴奋剂检查和管制,国家反兴奋剂组织可自行规定何种运动员属于业余运动员。2021版WADC允许灵活管控业余运动员,决定实

施有限的检查或根本不检查,样本可以不对所有禁用物质进行检测,要求提供部分行踪信息或不要求提供行踪信息,不要求事先申请TUE。结果处理方面也允许减轻处罚或免除处罚,并且保护隐私权,可不公开处罚。

那么,如何确定谁是业余运动员呢?2021版WADC规定,将兴奋剂违规前5年内曾是国际级、国家级运动员,曾代表任何国家参加国际赛事公开组别比赛的运动员,被列入注册检查库或行踪信息库的人排除在业余运动员之外。美国则采取了更加严格的规定,要求必须在兴奋剂违规前25年内,1)未被纳入美国反兴奋剂注册检查库或国际单项体育联合会注册检查库;2)未代表美国参加国际赛事;3)未赢得任何体育项目国家或地区级比赛;4)未在美国单项体育联合会举办的超过50位参赛者的无年龄限制组比赛中获得前3名;5)未获得超过500美元的体育比赛奖金^[49]。2022版USADA《治疗用药豁免政策》规定了非竞争性运动员(Non-Competitive Athlete),要求其从未具有以下情况:1)参加过USADA注册检查库或清洁运动员计划(Clean Athlete Program)、或国际单项联合会、其他国际体育组织的注册检查库或其他行踪信息库;2)代表美国参加国际赛事;3)获得NGB认可的全国或州(任何类别)冠军;4)接受美国奥委会(USO-PC)资助;5)违反反兴奋剂规定被取消参赛资格^[50]。USADA业余运动员的范围比WADC更小,没有采用WADC“5年内”的时间限制,而且将接受美国奥委会资助、违反反兴奋剂规定被取消参赛资格的运动员都排除在外。界定业余运动员是为了将业余运动员限定在真正的低级别比赛和低水平运动员中。我们可以选择依照WADC的标准,但该标准比较宽松,可能对那些以商业赛事奖金获利、影响力很大的业余选手约束不足。因此,建议对业余身份运动员分类管理,将下列运动员从我国业余运动员范围内排除:1)曾是国际级、国家级运动员;2)曾进入检查库或其他行踪信息库的运动员;3)曾在省级以上正式比赛中取得一定成绩的运动员;4)曾入选省队的运动员;5)曾在比赛中获得超过一定数额奖金的运动员。这样的界定既能够保护真正的业余运动员,也能够避免曾经的精英运动员借助业余运动员身份获利却逃避兴奋剂处罚。

确定了业余运动员身份之后,我国应在遵守WADC的基础上,在《条例》修订中完善中国特色的反兴奋剂体系。目前,对于如何进行国家级和国际级运动员以外的业余运动员的教育和管控有不同

观点。一种观点认为,既然 WADC 只要求对国家级和国际级选手适用,那么《条例》修订完全可以将业余运动员排除在管辖范围之外。这种观点显然与我国反兴奋剂实践要求不符,可能会导致兴奋剂滥用,危害公众健康,不能采纳。另一种观点认为,应完全重构我国反兴奋剂体系,对运动员进行分级分类管理,在原有国家级国际级运动员教育和管控体系之外,建立新的体系,由体育组织,尤其是单项协会、行业体协、地方反兴奋剂机构,根据项目、人群和地区特点,在国家反兴奋剂机构的指导和监督下,制定能够满足本项目、本群体、本地区需求的业余运动员反兴奋剂规则,并进行教育和管控。这种观点有一定的合理性,可能也是未来的发展方向,但现在的条件仍然不够成熟,一些地方协会实体化未完成,人员很少,很难承担起反兴奋剂职责,体系的建设需要假以时日。

目前,最可行的办法就是完善现有体系,加强对业余运动员的反兴奋剂教育和管控。对于业余运动员,反兴奋剂教育是比检查和处罚更为有效的手段。《教育国际标准》要求,除国家级运动员外,国家反兴奋剂组织有责任与相关国际单项体育联合会合作,对国际级运动员开展教育;与国家单项体育协会、学校和/或体育俱乐部合作,对青少年运动员、儿童和青少年开展教育^[51]。《条例》应对反兴奋剂宣传教育作出具体、明确的规定,反兴奋剂教育应覆盖所有体育参与者。《体育法》规定,县级以上人民政府体育行政部门组织开展反兴奋剂宣传、教育工作(第 58 条)。我国各类体育参与者群体过于庞大,只靠国家反兴奋剂机构和体育行政部门很难完成如此艰巨的任务。各级各类体育组织、运动员管理单位、体育运动学校、教育部门、学校等应各司其职,共同开展反兴奋剂教育,尤其是加强对青少年的反兴奋剂教育,帮助青少年建立公平竞争、“拿干净金牌”的价值观。青少年使用兴奋剂问题必须引起教育部门和社会各界的高度重视,学校及其他各类教育机构负有不可或缺的责任和义务^[52]。1) 教育部门要加强对青少年使用兴奋剂的预防教育,因为教育是反兴奋剂的“终极武器”^[53]。在加强青少年反兴奋剂宣传教育的基础上,重点抓住学生体育竞赛、体育特长生和体育专业单招考试等关键环节的反兴奋剂教育和管控。2) 《条例》修订应对兴奋剂黑名单制度、教育部门与体育部门协同等问题进行规定。调研显示,目前在中考、高校高水平运动队考试、体育单招考试中,教育部门缺乏对兴奋剂违规学生参加体育考试的审查制度,也

缺乏教育部门与体育部门,教育部门与学校、学校与学校之间的反兴奋剂信息共享,教育部门和学校的招生系统中不显示因兴奋剂被处罚的信息,某一个学校也无法了解学生在参加其他学校体育考试出现兴奋剂违规的情况。反兴奋剂规则与考试制度也存在冲突。如在高校高水平运动队招生中,教育部门对兴奋剂违规考生,视为考试作弊^[54],取消当年高考报名、考试和录取资格,记入考生诚信档案^[55],即只取消一年高考资格,而反兴奋剂违规根据 WADC 的规定一般禁赛 2~4 年。那么,如何对兴奋剂违规学生规定一个合理的禁止考试年限,需要在保护受教育权与反对使用兴奋剂间找到平衡。

3.6 明确运动员权利保护 近年来,我国反兴奋剂立法加强了对运动员权利的保护,如确保听证委员会独立性、建立体育仲裁制度,既是对 WADC 和国际标准的遵守,也是对运动员权利的保护,更是落实“国家尊重和保障人权”的宪法精神,进一步完善体育法治建设的表现^[56]。《条例》修订应在体育最大利益和运动员权利保护之间寻找到平衡,结合下位法成功立法经验,将反兴奋剂教育、检查、调查、结果管理中对运动员的权利保障写入《条例》,改变《条例》只有义务没有权利的情况。

4 结束语

中国反兴奋剂立法已日趋完善,《反兴奋剂条例》修订将完成反兴奋剂立法体系的最后一块拼图。但是,反兴奋剂立法仍然有值得探讨的问题。如在反兴奋剂的犯罪控制模式与正当程序模式中,中国应如何在高效打击兴奋剂滥用与保护运动员权利之间找到平衡;再如在反兴奋剂的体育内部分工中,目前的处罚权归于体育社团的模式是否是最高效的选择;随着体育组织的发展壮大,业余运动员的兴奋剂管控和教育是否有更好的模式……这些都是中国反兴奋剂立法中值得继续探讨的问题。

参考文献:

- [1] WADA. Approved 2021 Code and Standards Documents [EB/OL]. (2021-01-01) [2022-05-11]. https://www.wada-ama.org/en/resources/search?f%5B0%5D=field_resource_collections%3A228&f%5B1%5D=field_resource_type%3A98.
- [2] 窦峥. 兴奋剂违规行为法律治理的碎片化与体系重塑[J]. 河北体育学院学报, 2021, 35(2): 23-31.
- [3] 国家体育总局. 体育总局关于公布现行有效的体育法律法规规章规范性文件制度性文件目录的通知[EB/OL]. (2022-01-12) [2022-05-18]. <https://www.sport.gov.cn/zfs/n4974/c23920908/content.html>.

- [4] 国家体育总局普法办公室. 体育法规知识读本[M]. 北京:中国法制出版社,2003.
- [5] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国体育法[Z]. 中华人民共和国主席令第55号,1995.
- [6] 喻海松. 兴奋剂犯罪刑法规制的基本问题:以《中华人民共和国刑法修正案(十一)》的相关规定为中心[J]. 体育科学,2021,41(11):10-18.
- [7] 赵秉志,袁彬.《刑法修正案(十一)》罪名问题研究[J]. 法治研究,2021(2):45-54.
- [8] 中国反兴奋剂中心. 2020年反兴奋剂中心年报[EB/OL]. (2021-07-14)[2022-05-23]. <https://www.chinada.cn/contents/28/2831.html>.
- [9] 新华社. 兴奋剂入刑后我国刑事制裁兴奋剂第一案宣判[EB/OL]. (2021-04-30)[2022-05-23]. http://www.xinhuanet.com/2021-04/30/c_1127399410.htm.
- [10] 韩勇. 美国反兴奋剂的现实困境与根源解析[J]. 上海体育学院学报,2022,46(5):68-84.
- [11] 新华社. 兴奋剂入刑有重大现实意义:访反兴奋剂中心执行主任陈志宇[EB/OL]. (2020-12-27)[2022-05-26]. https://sport.xinhuanet.com/c/2020-12/28/c_1126915_033.htm.
- [12] 罗小霜. 反兴奋剂工作中运动员权利保护与公共利益的冲突及协调研究[J]. 首都体育学院学报,2022,34(1):100-108.
- [13] 国家体育总局. 兴奋剂违规行为听证规则(暂行)[Z]. 体规字[2018]5号,2018.
- [14] 宋彬龄,曾捷. 反身法理论上政府与体育组织合作的兴奋剂治理新范式[J]. 上海体育学院学报,2021,45(2):13-21.
- [15] 刘昕彤. 加强反兴奋剂制度建设健全责任追究体系:体育总局出台反兴奋剂相关办法[EB/OL]. (2021-07-21)[2022-05-26]. <https://www.sport.gov.cn/n315/n20067006/c23417156/content.html>.
- [16] 人民网.《2019中国马拉松年度报告》公布,五大问题仍有待解决[EB/OL]. (2020-05-26)[2022-05-26]. <https://sports.people.com.cn/nl/2020/0520/C401891-31716409.html>.
- [17] 新华社. 业余马拉松选手涉药引发警示田协酝酿加大严打力度[EB/OL]. (2008-01-16)[2022-05-26]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1589733789166303710&wfr=spider&for=pc>.
- [18] 中国反兴奋剂中心. 2021年违规处理结果公布[EB/OL]. (2022-04-22)[2022-06-06]. <https://www.chinada.cn/contents/21/3724.html>.
- [19] 中国反兴奋剂中心. 违规信息公开[EB/OL]. (2022-04-22)[2022-06-06]. <https://www.chinada.cn/channels/infor.html>.
- [20] HENNING AD, DIMEO P. The complexities of anti-doping violations: A case study of sanctioned cases in elite performance levels of USA cycling[J]. Performance Enhancement & Health, 2014,3(3/4):159-166.
- [21] 李小涵. 大众运动员反兴奋剂规则探讨[J]. 体育科研,2021,42(2):40-49.
- [22] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻,译. 南京:译林出版社,2004:38.
- [23] 李路路. 社会变迁:风险与社会控制[J]. 中国人民大学学报,2004(2):10-16.
- [24] 国务院法制办教科文卫法制司.《反兴奋剂条例》立法后评估报告[M]. 北京:北京体育大学出版社,2012:43-47.
- [25] 上海市地方志办公室. 上海年鉴2009(五)药事管理与监督[EB/OL]. (2010-02-10)[2022-06-06]. <http://www.shtong.gov.cn/Newsite/node2/node19828/node81801/node81850/node81948/userobject1ai110484.html>.
- [26] 李睿智,郭树理. 反兴奋剂公共利益的学理探析及启示[J]. 体育学研究,2019,2(6):79-87.
- [27] 体育工作情况. 我国《反兴奋剂条例》出台的背景及内容[J]. 体育科技文献通报,2005(3):15-19.
- [28] 国务院法制办教科文卫法制司. 反兴奋剂条例释义[M]. 北京:新华出版社,2004:13.
- [29] 国家体育总局. 兴奋剂检查官管理办法[Z]. 体反兴奋剂字[2017]120号,2017.
- [30] 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.
- [31] 国家体育总局. 反兴奋剂规则[Z]. 体规字[2020]5号,2020.
- [32] 国务院法制办教科文卫法制司.《反兴奋剂条例》立法后评估报告[M]. 北京:北京体育大学出版社,2012:43-47.
- [33] UNESCO. International Convention Against Doping in Sport[EB/OL]. (2007-02-01)[2022-06-06]. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001425/142594m.pdf>.
- [34] 李晓洁. 北京冬奥组委与相关方签署反兴奋剂《合作备忘录》[N]. 中国体育报,2022-01-21(01).
- [35] 敬文. 反兴奋剂合作与信息分享的立法[J]. 体育学刊,2016,23(5):62-68.
- [36] 罗峰. 我国兴奋剂药源管理研究[J]. 体育文化导刊,2012,(2):5-7,14.
- [37] 国家体育总局、商务部、国家卫计委、海关总署、国家食品药品监督管理总局. 2022年兴奋剂目录[Z]. 国家体育总局、商务部、国家卫健委、海关总署、国家食品药品监督管理局第56号,2022.
- [38] 国际反兴奋剂机构.《禁用清单国际标准》2022[EB/OL]. (2022-01-01)[2022-06-06]. <https://www.chinada.cn/upload/files/2021/12/4f311ac13aa8de24.pdf>.
- [39] WADA. International Standard for Testing and Investigations[EB/OL]. (2021-01-01)[2022-06-06]. <https://wada-main-prod.s3.amazonaws.com/resources/files/WADA-2015-ISTI-Final-EN.pdf>.
- [40] 胡建森,高知鸣. 我国政府信息共享的现状、困境和出路[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2012,42(2):121-130.
- [41] 刘水庆,刘山玉. 欧盟反兴奋剂政策研究[J]. 太原理工大学学报(社会科学版),2014,32(4):49-53.

[42] 刘昕彤. 坚决做到兴奋剂问题“零出现”“零容忍”: 十年间中国特色反兴奋剂治理体系的建立和完善[N]. 中国体育报, 2022-06-07(01).

[43] 国务院. 易制毒化学品管理条例[Z]. 中华人民共和国国务院令 第 445 号, 2005.

[44] 国家药品监督管理局. 主要职责[EB/OL]. (2021-11-30) [2022-06-06]. <https://www.nmpa.gov.cn/jggk/jgzhn/zhyzhz/index.html>.

[45] 国家工商行政管理总局、工业和信息化部、公安部、国家食品药品监督管理局. 关于治理化工类企业非法生产经营蛋白同化制剂、肽类激素的公告[Z]. 工商企字[2008]129号, 2008.

[46] 食品药品监管局、工业和信息化部、公安部、卫生部、海关总署、工商总局、体育总局、北京奥组委. 关于加强兴奋剂管理有关规定的公告[Z]. 国食药监办[2008]341号, 2008.

[47] 国家体育总局. 关于加强去甲乌药碱性风险防控有关事宜的通知(二)[Z]. 体反兴奋剂字[2016]425号, 2016.

[48] 姜涛. 反兴奋剂治理中的人权保障[J]. 人权, 2021(6):13-31.

[49] USADA. 2017 USADA Therapeutic Use Exemption Policy[EB/OL]. (2017-01-01) [2022-06-06]. <http://www.usada.org/substances/tue/policy/>.

usada.org/substances/tue/policy/.

[50] USADA. USADA Therapeutic Use Exemption Policy [EB/OL]. (2022-05-23) [2022-06-06]. https://www.usada.org/wp-content/uploads/USADA_TUE_Policy.pdf.

[51] 国际反兴奋剂机构. 教育国际标准[EB/OL]. (2021-01-01) [2022-06-09]. <https://www.chinada.cn/contents/108/414.html>.

[52] 佚名. 我国《反兴奋剂条例》出台的背景及内容[J]. 体育科技文献通报, 2005(3):15-19.

[53] 新华社. 世界反兴奋剂机构主席: 教育是反兴奋剂“终极武器”[EB/OL]. (2018-10-24) [2022-06-09]. https://www.gov.cn/xinwen/2018-10/24/content_5334204.htm.

[54] 教育部. 2022年普通高等学校部分特殊类型招生基本要求[EB/OL]. (2022-03-30) [2022-06-09]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A15/moe_776/s3258/202110/t20211029_576198.html.

[55] 教育部、国家体育总局. 关于进一步完善和规范高水平运动队考试招生工作的指导意见[Z]. 教学[2021]2号, 2021.

[56] 田思源. 中国特色体育立法的基本经验与未来发展[J]. 天津体育学院学报, 2018, 33(6):461-465.

China's Anti-Doping Legal System: Progress, Main Issues and Recent Focus

Han Yong

Abstract: China has established a relatively complete system for anti-doping laws and regulations. In recent years, the anti-doping legislation has made outstanding progress: the legislation system is more complete, the legislation level is higher, the legislation is in line with international standards, the legislation is more detailed, and legislative governance tools are more integrated. However, there remain some major problems with anti-doping legislation, such as the challenge of doping in amateur sports, imperfect legislation for source governance and comprehensive governance, and imbalance in the "rights-obligations" structure of relevant legislation. The next step of legislation will focus on taking the opportunity of amending the *Anti-Doping Regulations* to improve the legal system with the *Law on Physical Culture and Sports* as the basic law and the *Anti-Doping Regulations* as the guide, clarify the anti-doping responsibilities of various authorities, strengthen the comprehensive anti-doping governance, strengthen the management and education of amateur athletes, and strengthen the protection of athletes' rights, so as to build an anti-doping governance system that conforms to international rules and China's national conditions, continuously improve the level of China's anti-doping governance, and provide a "Chinese model" for the world's anti-doping governance.

Key words: anti-doping; *Anti-Doping Regulations*; legislation; governance system; *Law on Physical Culture and Sports*