

十部门联合发文：严打污染环境、破坏古树名木等七大重点领域犯罪行为 到2027年基本建成生态警务机制

□ 记者 陈颖婷

本报讯 为深入贯彻落实美丽中国建设战略部署，近日，公安部联合国家发展改革委、司法部、自然资源部等十部门共同印发《关于加强生态警务机制建设的意见》（以下简称《意见》），明确建立公安机关牵头、多部门联动的生态警务机制，以法治力量筑牢生态安全屏障，护航高质量发展。《意见》提出推进生态警

务机制建设“两步走”的目标：到 2027 年，生态警务机制基本建成；到 2035 年，系统完备、科学规范、运行高效的生态警务机制成熟定型。同时，明确了强化刑事打击、加强主动预防、推动综合治理、服务价值转化等四项主要任务。

在强化刑事打击方面，《意见》强调，要始终坚持严打方针，依法严厉打击污染环境、破坏野生动植物资源、破

坏古树名木、非法捕捞、非法开采矿产资源、非法开采河道砂石、非法占用农用地等突出犯罪。针对相关犯罪职业化、团伙化、链条长、跨区域等突出特点，健全完善案件督办、集群打击、线索协查等机制，实施精准打击、深度打击、规模打击、联动打击。

在加强主动预防方面，《意见》指出，鼓励地方探索符合实际的河湖警长、林警长和生态警长机制建设。借鉴一

些地方“生态警务+”和“+生态警务”做法，可在生态保护任务较重、环境资源犯罪多发的部位分类建立生态警务联动中心、联勤工作站等基层协作平台，实现生态警务与其他日常警务有机结合、与基层社会治理深度融合。

在推动综合治理方面，《意见》要求，坚持以打促治，及时将发现的风险隐患通报有关部门，推动前端治理，堵塞管理漏洞。坚持保护修复并

重，找准切入点、契合点，在办理环境资源犯罪案件工作中，依法引导行为人积极承担相关生态环境修复责任，实现政治效果、法律效果和社会效果有机统一。

在服务价值转化方面，《意见》要求，推动打击犯罪与生态环境治理、产业绿色转型有机结合，助力提升经济发展优势和生态产品总值。严厉打击侵害企业合法权益犯罪活动。严厉打击涉名优农产品、地理标志产品侵权假冒犯罪，加强优质生态资源保护。

我国兴奋剂违规法律责任体系研究

□ 陈俊宇

一、引言

体育赛事以其观赏性、竞技性特点在世界范围内备受瞩目。精彩的体育赛事除了有赖于运动员的高水平表现，公平竞争精神同样不可或缺。而使用兴奋剂不正当地获取竞争优势的行为，与体育道德明显相悖，是赛场上不可被接受的欺诈之举。故此，坚决反对使用可能提升竞赛成绩的兴奋剂已是国际共识。

然而，长期以来国际上的兴奋剂问题屡禁不止，我国亦有多名运动员陷入兴奋剂风波，为我国体育事业蒙上了一层阴影。该状况与我国反兴奋剂工作起步较晚、兴奋剂法律责任规定尚存不足难脱干系。针对这些现象，本研究将对我国兴奋剂违规法律责任体系进行梳理，揭示现存弊病，阐明改进建议，为我国反兴奋剂工作开展和体育事业推进提供有益建言。

二、我国反兴奋剂立法的发展

1979 年，中国奥委会在国际奥委会的合法席位得到恢复，我国运动员有了更多参与国际赛事的机会，但彼时我国反兴奋剂工作尚未有效开展，致使兴奋剂一度在我国蔓延。在 1988 年冬奥会上，速滑选手叶乔波因药检阳性被取消资格，引发舆论震动，我国相关部门痛定思痛，反兴奋剂工作日渐受到重视。

1989 年，国家提出对兴奋剂实行“严令禁止、严格检测、严肃处理”方针，并出台首个反兴奋剂规范性文件《全国体育竞赛检查禁用药物的暂行规定》，标志着我国反兴奋剂工作制度化起步。1995 年《中华人民共和国体育法》首

次将反兴奋剂上升至法律层面，明确了禁止使用违禁药物的基本原则，并规定了行政处分和行业处罚措施。2004 年国务院发布《反兴奋剂条例》，系统规定了兴奋剂的定义、检测制度、组织职责及法律责任。此后体育总局陆续出台《反兴奋剂管理办法》《反兴奋剂规则》等配套规定，反兴奋剂法律法规体系日臻完善。

目前，我国已形成以《体育法》为核心，《反兴奋剂条例》《反兴奋剂管理办法》为支撑，《反兴奋剂规则》《兴奋剂违规责任追究办法》《兴奋剂违规听证实施细则》等规范性文件为补充的多层次法律体系，覆盖教育、检测、追责等环节，为反兴奋剂工作提供了系统的法律保障。

三、我国现行兴奋剂违规法律责任体系概述

（一）民事责任

目前兴奋剂违规民事责任主要规定于《体育法》和《反兴奋剂条例》，承担主体包括运动员管理单位、体育社会团体及运动辅助人员，主要形式为民事赔偿。在孙英杰诉于海江案中，法院在判决被告支付精神损害赔偿的同时，还判决被告须以赔礼道歉、恢复名誉、消除影响的方式承担民事责任，确立了兴奋剂侵权案件中人格权保护的司法先例。但我国现行法律法规对赔偿标准仍缺乏统一规定。

（二）行政责任

行政责任主要适用于国家机关、体育组织及从业人员，具体形式包括行政处分、罚款、没收违法所得、警告及限制从业等。《体育法》第 109 条至第 112 条明文规定，对不履行监管职责或实施违规行为的单位和个人分别追责。与民事责任相比，行政责任规定更为系统，具有更强的可执行性。

（三）刑事责任

刑事责任的确立是我国反兴奋剂法治发展的重大突破。2019 年最高法司法解释首次将严重兴奋剂违规行为纳入刑事打击范围，《刑法修正案（十一）》进一步确立妨害兴奋剂管理罪，对引诱、强迫运动员使用兴奋剂的行为可科处刑罚，形成法律的最严约束层。

（四）违纪责任

违纪责任体现体育社团的行业自治，亦是反兴奋剂法律责任体系的重要组成部分。根据《反兴奋剂规则》和《反兴奋剂条例》，违纪处罚包括取消比赛成绩、禁赛、扣发补助、负担检测费用等。体育组织依据章程执行的处罚虽不属于国家公权力范畴，但在实践中应用最为广泛，具有即时性与行业自律性特征。

四、我国兴奋剂违规法律责任体系现存问题

（一）行政责任与刑事责任衔接不畅

《刑法修正案（十一）》增设的妨害兴奋剂管理罪条文未对主体作出限制，意味着任何具备刑事主体资格的自然人或组织均有触犯本罪的可能。但与此相对，《反兴奋剂条例》仅规定体育社会团体、运动员管理单位及运动辅助人员为应承担行政责任的主体。故此，若不属于国家体育系统的独立培训机构或个人实施了诱骗运动员使用兴奋剂的行为，欲追究其行政责任时无法可依而难以认定，却可以依据刑法追究其刑责。刑法所规定的违法主体范围宽于前置法规，可能出现行政无责、刑事可罚的状况，刑法谦抑性有被违背之虞。

（二）基础概念界定不清，影响刑事责任落实

妨害兴奋剂管理罪的适用限定于“重大体育竞赛”，但

《刑法修正案（十一）》与 2019 年司法解释均未对本概念作出实质界定。司法解释虽提及应结合体育主管部门的认定意见，但至今官方明确标准尚未出台。虽则《反兴奋剂规则》规定了“国家级赛事”和“国际赛事”等概念，但与“重大体育竞赛”并不等同，若仅因赛事由国家级部门主办、具备国家级性质即被认定为“重大”，则即便赛事规模较小、社会影响较低、行为法益侵害性有限，亦可能出现被纳入刑法打击范围的不合理情况。赛事重大与否判断标准的缺乏，致使实践中的相关问题只能依赖法官自由裁量。

与此同时，现行法律体系中部分基础概念如“兴奋剂”“运动员”亦亟待明晰。故目前相关刑法条款虽具威慑力，但缺乏可操作的实践标准，不利于刑责落实。

（三）民事责任规定不足，权利救济机制薄弱

我国反兴奋剂法律体系中对民事责任进行规定的仅《体育法》第 119 条及《反兴奋剂条例》第 39、40 条，且均较为笼统。《体育法》仅原则性指出造成损害应承担民事责任，未明确责任类型与标准；《反兴奋剂条例》则仅规定“造成运动员人身损害”情形的赔偿责任，而名誉、荣誉等人格权益单独受侵害的情形缺乏保障。若运动员因被欺骗或强迫使用兴奋剂而名誉受损，却未发生身体伤害，则难以依据现行法律获得救济。孙英杰案虽以司法判决实现赔礼道歉与精神损害赔偿，但属个案突

破，尚未上升为普遍适用规则。整体而言，我国反兴奋剂体系在权利救济层面存在缺口，对运动员民事权利保护不足。

五、我国兴奋剂违规法律责任体系完善建议

（一）拓宽行政责任主体范围，强化行刑衔接

为应对行政责任与刑事责任主体范围不匹配的情况，建议对《反兴奋剂条例》进行修订，取消对行政责任承担主体的身份限制，使任何实施妨害兴奋剂管理行为的组织和个人均被纳入行政规制范围，无论行为人是否属于体育系统，只要实施了诱骗、强迫运动员使用兴奋剂等行为，均应依法承担相应行政责任，从而在刑事追责之前形成有效的行政约束机制。

（二）明晰基础概念，提供司法适用参考

对于基础概念界定不清的问题，建议由体育主管部门牵头，联合法律与体育专家，建立赛事分级与认定标准体系，综合赛事规模、国际参与度、媒体影响力、奖项等级等因素具体界定“重大体育竞赛”等基础概念，为司法适用提供参考依据。

（三）完善民事责任规定，健全权利救济机制

为修补民事责任规定的薄弱之处，应在相关法律法规中明确“实施兴奋剂违规行为造成运动员财产权、荣誉权等权益损害的，应依法承担民事责任”，并细化规定赔偿主体、范围与程序。对被胁迫或欺骗使用兴奋剂的运动员，应建立专门的民事诉讼救济通道，并对未成年运动员的特殊保护予以重点关注。

“法治建设与社会管理创新”
调研成果选

华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办