

改革开放以来 我国反对与防治兴奋剂政策变迁

前言

兴奋剂是一个备受关注的国际性问题，这是全球体育界以及世界各国体育界所面对的巨大挑战。本文运用文献资料法、历史研究法、文本分析法，结合政策变迁理论的多源流理论，重点研究和分析了我国改革开放后反兴奋剂的相关政策文本内容，并梳理了中国反兴奋剂政策制定的背景和不同历史时期涉及兴奋剂的重大体育赛事，以此探求我国反对与防治兴奋剂政策变迁的演进过程、特点和变化动因。

关键词

兴奋剂问题；反兴奋剂；政策变迁

1 政策变迁理论

目前，多源流理论在国内外政策变迁研究中被广泛使用，最早由美国政策学家约翰·金登提出。多源流理论将政策体系分为三种源流，即政策、政治、问题源流，金登认为三条源流在日常是单独存在、分别运行的，当政策之窗打开时，并且三种源流的力量被推动汇聚到一起，政策企业家把公共问题提上政府议事日程，那么公共问题就有很大的机会得到解决。

1.1 问题源流

问题源流主要指已经被政府所关注到的问题。社会上会存在各种各样的问题，但受制于问题严重程度、政府人员意识和公众呼声的强烈程度，并非所有问题都会被政府所关注到并列入政府的政策议程上。

多源流理论认为能够引起政府关注的问题主要包括与问题有关的指标、焦点事件的发生以及实施政策的反馈。指标可以成为政策决策者关注的焦点，因为指标本身可以解释当前的形式和问题的严重性。所以多源流理论使用具有普遍、必要和有影响力的指标对问题进行分析和解释。焦点事件的发生也会推动政府内部人士去关注问题，焦点事件还有一种

变异形式就是政策制定者个人经历的危机事件所形成的经验或是一种变得流行的“符号”。现行政策在实践执行中的不良效果的反馈也可以引起政策制定者的关注。政策制定者获取政策反馈的渠道主要有正式和非正式的，正式的渠道主要有政策体系的监控和实施评估报告，非正式渠道主要有民众对现行政策的评论和各群体对现行政策的投诉。

1.2 政策源流

解决公共问题，需要有解决问题的相关备选方案。政策源流是指解决问题的知识、观点和专业意见。解决问题的方法来源于相关专家、政府方面人员、相关问题的民间协会成员，这些人组成政策共同体，共同体成员会不断提出对自己关注问题的观点和建议，这些建议经过不断地讨论、论证最终会排除一部分建议，经过筛选的建议才会成为解决问题的备选方案。

1.3 政治源流

多源流理论中政治源流不同于其他两条源流。通常它是独自流淌的，并不与其他两条源流发生交汇。政治源流主要包括压力集团形成的政治力量、权力机构中政治力量的分布、公众情绪、政府权限的改变等。政治源流对于议程的发

展和确立有着重要推动作用。比如新的政府或者政府建立新的议程,会使原本没有受到关注的建议或者问题受到关注。

1.4 三条源流与政策之窗

政策之窗是解决公共问题的机会,这种政策变迁的机会不会一直存在,只会短暂存在,政策变迁需要政策倡议者、政策企业家把握住政策之窗短暂打开的机会。而政策窗口的打开是由问题源流或者政治源流开启的,因此政策之窗也被俗称“问题之窗”和“政治之窗”。政策之窗打开后,并不会立刻发生政策变迁。还需要这三条源流的汇合在一起,再由政策企业家把握三条源流汇合的机会,在政策企业家的推动下将问题推上政策议程,这样才会引起政策变迁。

2 政策变迁特点

2.1 政策变迁方式以强制性为主

政策变迁方式主要呈现两种方式,第一种是强制性政策变迁,第二种是诱致性的政策变迁。强制性政策变迁以国家或政府为制度变迁主体,从上而下地解决问题或者追求国家最大利益,主要通过法律、命令、方针等方式,这样的优点是依靠政府强制力可以节约时间和实施成本。诱致性变迁是人为为获取机会自发倡导的对当前政策进行变化或替代,以回应利润机会,也即从下而上地进行政策变迁。纵观我国反兴奋剂政策发展,每个政策制定阶段基本以政府制定为主导,如从国家体育总局制定的《禁止在体育运动中使用兴奋剂的暂行规定》到国务院发布的《反兴奋剂条例》,大多数的反兴奋剂政策都是政府部门从上而下地组织、制定、实施。中国反对与防治兴奋剂政策变化呈现出政府主导的强制性变迁特点,并没有表现出运动员或者民众自下而上地主动要求进行相关反兴奋剂政策制定的方式。政府主导的强制性的反兴奋剂政策内容变迁,虽然可以节约组织成本和组织时间,可以在一定时期内取得较强的针对性成果,然而,当相关兴奋剂政策的内容涉及广泛的群体利益时,民众在政策变化过程中容易处于被动地位。单纯依靠政府的强制力也会影响政策执行的效果。

2.2 政策变迁呈现渐进性

渐进性公共政策是指在既有基本政策的基础上,政策制定者采用温和的方式对旧政策由点到面进行修改,通过不断地政策更替,解决每一项具体政策衍生的负面影响。回顾我国反对与防治兴奋剂政策变迁历程,其政策变迁跨度时间较大。自20世纪80年代中期开始,国家体育运动委员会开始下发涉及兴奋剂的政策文件,如1985年的《关于研制、

使用运动营养滋补药物的几项规定》、1989年原国家体委办公会议中提出“三严方针”,1993年出台的《运动员使用运动营养补品管理暂行办法》开始对运动员饮食营养补品和进行赛外兴奋剂检查进行规定,1995年颁布的《禁止在体育运动中使用兴奋剂的暂行规定》对检查程序、运动员申诉等方面进行了补充,同年全国人大常委会审议通过《体育法》,2004年国务院制定的《反兴奋剂条例》,2019年11月最高人民法院发布涉及兴奋剂的司法解释,2021年全国人大常委会通过了《刑法修正案(十一)》,在刑法领域增加了涉及兴奋剂的专用罪名——妨害兴奋剂管理秩序罪。而在专门的反对兴奋剂管理机构转变中,我国从1992年在中国奥委会机构内设立反兴奋剂委员会,到2007年转而吸收原反兴奋剂委员会职能,设立国家层面的专门的反对兴奋剂机构——中国反兴奋剂中心。

纵观我国反对与防治兴奋剂政策内容发展历程,笔者观察到每一次政策内容变迁都不是对原来的政策进行“一刀切,全盘否定”,而是在当时的政策环境下中国政府根据体育事业发展实际情况,因地制宜地将旧政策作为基础对其进行逐步改善、补充,不同时期政策变迁前后时间段的政策内容衔接较为平稳,呈现逐步进展的状态。我国的反兴奋剂政策是一个渐进的政策变化。

2.3 反兴奋剂治理与国际反兴奋剂大环境接轨

我国自从改革开放后,各方面社会主义建设就开始与国际大环境接轨,各行各业开始学习国际优良技术,借鉴国际先进经验。而在改革开放初期我国的防治兴奋剂工作从空白起步,反兴奋剂政策制定更需要借鉴国际反兴奋剂的先进经验。上世纪国际反兴奋剂机构主要由国际奥委会医学委员会负责,早在1964年国际奥委会就在奥运会上第一次进行了小范围的兴奋剂检测。国家体委学习国际做法,在1985年出台的《关于研制、使用运动营养、滋补药物的几项规定》、1987年出台的《关于在第六届全运会时进行药物检查的通知》在对待兴奋剂药物范围上,都要求按照国际标准来执行。1990年体委发布的文件《关于严令禁用违禁药物的通知》明确规定“掌握国际体育组织禁用药物品种的名单”。国际奥委会制定的《反对在体育运动中使用兴奋剂国际奥林匹克宪章》于1988年生效,该宪章中规定各国的反兴奋剂责任和义务。我国政府赞成《宪章》的原则立场,于1989年国家体委针对兴奋剂问题提出“三严方针”。1995年的《禁止在体育运动中使用兴奋剂的暂行规定》对兴奋剂的定义为“本规定所称兴奋剂,是指国际奥委会和其他国际体育组织

确定的禁用药物和方法”。借鉴国际体育界针对运动员合理使用药物方面的先进做法，国家体育总局在2007年就发布《运动员治疗用药豁免管理办法（试行）》文件，在2009年体育总局出台正式的豁免规定——《运动员治疗用药豁免管理办法》，《办法》明确规定“参照《世界反兴奋剂条例》和《治疗用药豁免国际标准》的有关条文制定的本办法。”

随着越来越多的国家顺应设立独立兴奋剂机构的潮流，为了响应国际组织号召，也为更好地同国内的兴奋剂问题做斗争，2007年中国政府建成了国家反兴奋剂中心。由此可见，从反兴奋剂政策内容制定到反兴奋剂机构设置，我国的兴奋剂政策都受到国际体育界及相关反兴奋剂组织的影响。

2.4 体育事件促进了政策变迁

我国的兴奋剂政策变迁的推力中，主要有两种，一是曝光的不良兴奋剂体育事件，推动我国出台了一些有针对性的反兴奋剂政策；二是为举办重大体育活动而颁发的政策文件。不良事件和重大比赛都是推动我国兴奋剂相关政策出台的重要推动力。例如，1992年中国女排队员发生过误服含有“的士宁”的中药，在第二年5月份国家体委下发了《运动员使用运动营养补品管理暂行办法》。1994年广岛亚运会期间，中国游泳队因多人使用兴奋剂导致获得的全部奖牌被收回，并造成严重不良影响，于是体委于1995年颁布了《禁止在体育运动中使用兴奋剂的暂行规定》，并促使在后续颁布的《体育法》中写明“严禁在体育运动中使用违禁药物和禁用方法”。1998年珀斯世锦赛期间，有几名中国游泳队队员兴奋剂药检呈阳性；另有一名中国运动员和教练在澳大利亚机场被工作人员检查出了携带生长激素。同年，体育总局发布涉及反兴奋剂的规章。为了应对全国第八届运动会的召开，1997年国家体委下发了专门针对八运会的兴奋剂检查规定的通知。2003年在湖南省举行了第五届全国城市运动会。针对全运会的召开，体育总局单独下发了《五运会处罚办法》。在2008年北京奥运会举办前夕，2007年国家体育总局印发关于《国家体育总局反兴奋剂专项经费管理暂行办法》的通知。2008年多个部门下发《关于联合开展兴奋剂生产经营

专项治理督察工作的通知》《食品药品监督管理局、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》。

2.5 反对兴奋剂治理多种政策工具综合运用，趋向综合治理的趋势

兴奋剂问题逐渐从行政手段转为多种措施综合治理，如综合运用法律、信息、国际合作、行政手段。兴奋剂的治理从一开始国家体委单方面对违禁使用兴奋剂的行为治理到现在多部门综合治理。例如，2008年国家工商行政管理总局、工业和信息化部、公安部和当时的国家食药总局四部门联合发布公告，规定化工类企业一律禁止私自生产、销售、经营兴奋剂目录所列蛋白同化制剂、肽类激素。同年7月份卫生部、海关总署联合体育总局和北京奥组委加入治理行列，并且出台新规禁止运动员、教练员携带兴奋剂进入中国。国家食品药品监督管理局负责依照《反兴奋剂条例》和《药品管理法》对生产兴奋剂目录的企业进行管理，海关在进口报关申请时对兴奋剂目录内容进行审查。随着刑法开始惩治兴奋剂问题，司法部门也将开始介入对兴奋剂问题的治理。

目前我国反兴奋剂政策侧重于联合发布，政策的实施趋向于多部门合作，中国的兴奋剂防控呈现出多部门、多领域协同治理的特点。

3 结语

目前我国的防治兴奋剂政策经历了三十余年的政策制定、实践，已形成较为完整的兴奋剂政策体系。但与兴奋剂作斗争是一项长期而艰巨的任务，兴奋剂问题在短时间内并不会消失，我国兴奋剂政策制定仍然需要根据情况变化不断地“再循环”。为了更好地建设体育强国，在“三严方针”的底线基础上，继续细化兴奋剂政策具体规定，通过完善防治规定，以规范参赛人员的行为。同时，现在我国的兴奋剂政策规定涉及多个部门，体育、海关、食药、司法等部门领域也需要充分协调，共同完善兴奋剂管理体系。