

论《全民健身条例》的渊源与价值

谭小勇, 向会英, 姜熙, 许莉

摘要: 主要采用文献资料和逻辑分析的方法, 在分析了法律渊源概念的基础上, 从法学角度厘清《全民健身条例》的渊源, 并探讨了该条例的价值。

关键词: 《全民健身条例》; 法律; 渊源; 价值

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-1207(2010)04-0026-04

Source and Value of the Regulation of Fitness for All

TAN Xiao-yong, XIANG Hui-ying, JIANG Xi, et al.

(The Research Center of Shanghai University of Political Sciences and Law, Shanghai 201701 China)

Abstract: By the methods of document consultation and logic analysis and on the basis of analyzing the concept of legal source, the paper sorts out the source of the Regulation of Fitness for All and discusses the value of the Regulation.

Key words: the Regulation of Fitness for All; law; source; value

《全民健身条例》(以下简称《条例》)是2009年8月19日国务院第77次常务会议通过,于8月30日由温家宝总理签署的第560号国务院令予以公布,自2009年10月1日起实施的法规。根据我国《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》),《条例》属于国务院根据宪法和法律,按照有关立法程序制定的行政法规。它是我国第一部系统的、专门的全民健身行政法规。事实上,20世纪80年代中期以后,伴随着经济社会的快速发展,人们强身健体的需求日益增强,原国家体委在认真总结多年体育工作经验的基础上,提出了“全民健身”的概念,将其作为群众体育的重要形式和内容^[1]。经过多年的推广与实施,已经形成全民健身法规体系^①和一系列工作规范。本研究试从法学角度厘清它的渊源,探讨它的价值。

1 法律渊源的概念

中国社会科学院法学研究所编的《法律词典》中,从法律意义上对法律渊源进行了界定:法律渊源,又称“法源”、“法的渊源”,或“法的形式”。具有法的效力作用和意义的法的外在表现形式^[2]。关于法的渊源,法学界存在着不同的观点,倪正茂在《科技法学导论》中提出3种具有代表性的观点:法律力量渊源论、法律形成渊源论和法律形式渊源论^[3]。本研究选择法律形式渊源论进行探讨。关于法的形式渊源,一些著作、教科书与工具书认为:包括成文法源以及形式各异的非成文渊源。成文法源指国家机关制定或批准,以成文方式表达的法律规范性文件。不成文法律渊源包括行政法一般法律原则,民间习惯、行政惯例和司法先例,法律学说,公共道德,行政政策以及比较法^[4]。本研究主要是对成文渊源进行探讨。

2 《条例》的法律渊源

按照我国的现行制度,制定法是唯一的法源。比较权

威的观点认为我国现行法的渊源有:宪法、法律、行政法规、地方性法规和经济特区法规、军事法规、特别行政区的基本法和其他规范性文件^[5]。但《立法法》中仅对法律、行政法规、地方性法规和政府规章、自治条例和单行条例进行规范,而其他并没有被列入。这与其他如条约或公约、法律解释文件不属于立法调整范畴有关。《条例》中对体育权利的规定是我国人权发展的结果,它与公约和条约对我国人权事业发展的推动作用密不可分,而法律解释文件是我国法律的补充说明,因此,本研究认为《条例》的法律渊源为:宪法、条约和公约、法律、行政法规、地方性法规、规章和解释性文件。

2.1 宪法

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)是我国的根本大法,具有最高的法律地位和法律效力。是我国社会主义法的渊源的根据和合法性标准,在整个国家所有法的渊源中处于核心地位,是制定一切法律法规的依据^[6]。根据《立法法》第56条的规定:国务院根据宪法和法律,制定行政法规。其一,宪法是行政立法的依据。有关重要的行政立法,特别是法律的制定,都是以宪法为依据的。其二,宪法中有关以一定层次的公共利益和个人利益关系为基础和调整对象的规范,则是行政法的直接法源。

在《宪法》中就有全民健身的相关规定,我国《宪法》第21条规定:“国家发展体育事业,开展群众性的体育活动,增强人民体质。”明确了群众体育在整个体育事业中的地位,从根本上为全民健身工作指明了方向。《宪法》第46条:“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。”强调了增强青少年体质的重要性,这也是《条例》突出青少年体质重要性的依据。第47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

收稿日期:2010-07-10

基金项目:2010年度上海市体育局体育社会科学、决策咨询项目

第一作者简介:谭小勇,男,教授。主要研究方向:体育法学。

作者单位:上海政法学院 体育法学研究中心,上海 201701



他文化事业的公民有益于人民的创造性工作,予以鼓励和帮助。”体现了公民参加全民健身活动是受宪法保护的權利,这是《条例》提出保障体育权利的重要依据。第89条“国务院行使下列职权……(七)领导和管理教育、科学、文化、体育和计划生育工作。”直接规定了体育工作是国务院的重要工作,国务院是体育工作直接主管部门,是《条例》中主管行政主体的根据。第107条:“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业,城乡建设事业和财政……行政工作,发布决定和命令。”规定体育事业的主要行政主体是县级以上地方各级政府,是《条例》基层行政主体的依据。第119条:“民族自治地方的自治机关自主地管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业,保护和整理民族的文化遗产,发展和繁荣民族文化。”规定了自治地方机关可以通过制定自治条例或单行条例,发展本地方的体育事业,但是《条例》的基层行政主体中并没有提到民族自治地方,可能是《条例》制定的遗漏,这会导致这些地区成为《条例》实施的真空地带。《宪法》作为《条例》的法源不仅具有立法层面的意义,还具有司法层面的意义。

2.2 条约和公约

我国缔结或加入的与《条例》相关的国际条约(或协定),需要在国内实施的,也是《条例》全民健身条例的法律渊源。《条例》开创了以法律形式明确规定公民享有体育权利的立法先河,是我国人权事业发展新阶段。联合国大会于1984年12月10日通过了第217号决议《世界人权宣言》,确认“人人有权参加社会文化生活”;1966年的《经济、社会和文化权利国际公约》明确规定:“人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准。”;1978年联合国教科文组织大会通过的《体育运动国际宪章》在第一条就明确规定:“参加体育运动是所有人的一项基本人权。”;1989年11月20日第44届联合国大会第25号决议通过,并于1990年9月2日生效的《儿童权利公约》规定:“各缔约国应采取措施,以尊重和实现公约所载的权利,这些权利包括儿童固有生命权、存活权与发展权,儿童有权享有可达到最高标准的健康,有受教育的权利”;1996年,新修订的《奥林匹克宪章》在基本原则中增加了一项新的规定:“从事体育运动是人的权利,每一个人都应有按照自己的需要从事体育活动的可能性。”这些条约和公约为推动我国人权的发展有着重要作用,《条例》中体育权利的提出正是我国人权发展的重要体现。

2.3 法律

《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)(1995年8月29日第八届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过,中华人民共和国主席令第五十五号公布)是根据我国《宪法》制定的,全面调整体育事务的行业基本法。《体育法》中第1条立法宗旨规定:“发展体育事业,增强人民体质,提高体育运动水平,促进社会主义物质文明和精神文明建设。”表明了全民健身工作在体育事业中所具有的基础地位。第2条规定:“国家发展体育事业,开展群众性体育活动,提高全民族身体素质。体育工作坚持以开展全民健身活动为基础,实行普及与提高相结

合,促进各类体育协调发展。”明确了开展体育工作必须以群众体育活动为基础。第5条:“国家对青年、少年、儿童的体育活动给予特别保障,增进青年、少年、儿童的身心健康。”强调了青年、少年、儿童的健身活动重要性,并从国家层面予以保障。第11条规定“国家推行全民健身计划,实施体育锻炼标准,进行体质监测。”明确了全面健身工作的内容。《体育法》从工作的地位、工作内容、工作重点、工作保障等方面对全民健身工作进行了规范,从某种意义上来说,《条例》是为执行《体育法》的需要制定行政法规的事项而作出的规定,因此,《体育法》就是《条例》的直接依据。

2.4 行政法规

行政法规是我国最高行政机关即国务院根据并且为实施宪法和法律而制定的关于国家行政管理活动方面的规范性文件,它是我国重要而且数量很大的一种法律渊源^[6]。与全民健身相关的行政法规是《条例》重要的法源之一。

《国家体育锻炼标准实施办法》(1989年12月9日国务院批准,1990年1月6日国家体育运动委员会令第10号发布)第1条规定:“为了鼓励和推动人民群众,特别是青少年、儿童积极参加体育锻炼,以增强体质,提高运动技术水平,培养共产主义道德品质,更好地为社会主义现代化建设和保卫祖国服务”而制定的^[7];《学校体育工作条例》(1990年2月20日由国务院批准,1990年3月12日国家教育委员会令第8号,国家运动委员会令第11号发布)是为保证学校体育工作的正常开展,促进学生身心的健康成长而制定的行政法规,该条例第2条规定:学校工作的基本任务是“增进学生身心健康、增强学生体质”;《公共文化体育设施条例》(2003年6月26日国务院令382号公布,自2003年8月1日起施行)的第一条规定:为了促进公共文化设施建设,加强对公共文化体育设施的管理与保护,充分发挥公共文化体育设施的功能,繁荣文化体育事业,“满足人民群众开展文化体育活动的基需求”;这些行政法规都从不同角度,对体育健身进行相应的规范,是《条例》的立法基础,也是《条例》实施的依据。如《条例》的第21条:“学校应当按照《中华人民共和国体育法》和《学校工作条例》的规定……。”第27条:“……,应当遵守《公共文化体育设施条例》的规定。”

2.5 地方性法规

地方性法规是行政法的重要法源之一。地方性法规(含自治条例和单行条例)是省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会,较大的市的人民代表大会及其常务委员会,自治州和自治县的人民代表大会及其常务委员会,最高国家权力机关授权的地方国家权力机关制定的具有国家强制力的普遍性行为规则。其中,根据《立法法》第63条第4款的规定,“较大的市是指省、自治区人民政府所在地的市,经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市”。自1995年《全民健身计划纲要》颁布以来,全国已有27个省、直辖市、较大的市颁布了关于全民健身的地方性法规和规章(大部分是地方性法规,小部分是地方性规章),其中深圳最早,1999年1月25日就颁布了《深圳特区促进全民健身若干规定》^[8]。通过这些与全民健身相关的地方性法规、规章的颁布与实施,以及在实践中积累的基层工作的经验,不仅为《条例》立法做了铺垫,也为《条



例》的实施打下了基础。

2.6 规章

规章或行政规章也是行政法的重要法源之一。规章是国务院各主管部门和有关法律地方人民政府依职权或授权制定的,具有国家强制力的普遍性行为规则。规章可以分为部门规章和地方规章两类。《法规规章备案条例》第2条第2款规定:“部门规章,是指国务院各部、各委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构(以下简称国务院部门)根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的职权范围内依照《规章制定程序条例》制定的规章。”地方规章,即地方政府规章或地方人民政府规章。根据《法规规章备案条例》第2条第2款的规定:“地方政府规章,是指省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,依照《规章制定程序条例》制定的规章。”

全民健身计划是旨在实施全民健身的全国性规划,属于部门规章并在实践工作中以《全民健身计划纲要》的具体形式颁布实施。1993年5月24日原国家体委发布的《关于深化体育改革的意见》明确提出了“制定全民健身计划”。全民健身计划属于规划类文件,但由于在1995年8月29日,全国人大常委会颁布实施的《体育法》中规定了“国家推行全民健身计划”,确定了其法律地位。《条例》设立专门一章进一步对各级政府制定全民健身计划提出了具体和明确的要求,因此使得全民健身计划的制定不取决于政府及相关部门的主观意愿,而成为法定责任;全民健身计划也不是阶段性任务,而成为国家的一项长期计划。《全民健身计划纲要》是我国群众体育事业发展的战略规划,1995年6月20日,国务院印发的《全民健身计划纲要》(1995-2010年)指导和激励了我国群众体育的全面发展,新周期的《全民健身计划纲要》(2011-2020年)正在制订中。

1996年3月17日,全国人大批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,明确了“普遍增强人民体质”、“明显改善青少年身体素质”的发展任务;2002年7月22日,中共中央、国务院下发的《关于进一步加强和改革新时期体育工作的意见》(中发[2002]8号)中,进一步明确“开展全民健身活动,增强人民体质”,强调“体育工作一定要把提高全民族的身体素质摆在突出位置”,指出群众体育以全民健身为目标,广泛开展体育活动,不断提高全民族的健康水平;《2001-2010 体育改革与发展纲要》(体政字[2000]079号,2000年12月15日)提出:“全面实现全民健身计划,有效增强国民身体素质”,进一步推动了全民健身工作;在2006年7月16日国家体育总局公布的体育事业“十一五”规划中提出:“基本建成全民健身体系,提高群众的健康素质”;2007年5月7日,中共中央、国务院下发的《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》(中发[2007]7号)中提出“进一步加强青少年体育、增强青少年体质”,强调了青少年体质健康的重要性;另外,2009年发布的《国家人权行动计划(2009-2010年)》中包含发展和维护体育权利的内容,这些规章都是《条例》颁布的前提和根据。

2.7 法律解释性文件

法律解释具有特定的含义,即特定国家机关以法律解释名义、针对特定的法律文本制定的、具有释疑或者补充性质的法律规范性文件^[4]。我国的法律解释以明确的宪法、法律条文作了规定,因此,解释的结果与被解释的法律同具法律效力^[9]。我国《立法法》第42、43条规定:“法律解释权属于全国人民代表大会常务委员会”。《行政法规制定程序条例》第31条规定行政法规的解释权属于国务院,《规章制定程序条例》第33条规定规章的解释权属于规章制定主体。如《公共体育文化设施条例释义》是2003年12月1日由国务院法制办和国家体育总局颁布的,其中对体育文化设施规定的注解也是《条例》中关于体育设施规定的依据。

3 《条例》的法律价值

法律的价值是以法与人的关系作为基础,法基于自身的客观实际而对于人所具有的意义和人关于法的绝对超越指向^[10]。法的价值目标是多元的,包括自由、人权、正义和秩序以及法律面前人人平等。一般认为法的价值内容包含:自由、公平、正义和秩序^[11]。本研究对《条例》的价值从自由、人权、和谐、法治和公平正义几个方面进行探讨。

3.1 自由价值

自由是对必然的认识和对客观世界的改造^[12]。法的自由价值是指在一定社会中人们受到法律保障或得到法律认可的按照自己的意志进行活动的人的权利^[11]。马克思曾经说过:“没有无义务的权利,也没有无权利的义务。”权利和义务是辩证统一的。《条例》规定了公民有参加全民健身活动的权利,也要履行相应的义务,即不得违反第25条的规定,《条例》赋予了相应行政主体的职权利,同时也要为行使这些职权利履行相应的义务。《条例》通过这些权利与义务的规定来协调自由与纪律的关系,从而实现它的自由价值。

3.2 人权价值

人权是在一定社会历史条件下,每个人按其本质和尊严,享有或应该享有的权利,是人人自由、平等地生存和发展的权利。公民的体育权利,是一项基本人权,在我国属于宪法权利^[13]。公民参加健身活动的权利涉及到多方面的内容,具有非常丰富的权利内涵。如:每个公民平等地享有参加健身活动的权利中包含平等权;参加健身活动为增强体质和增进健康,是一种健康权;公民参加全民健身活动作为精神文明和文化建设的基本属性,属于文化权;作为对社会性的全民健身活动的能动参与,体现了社会参与权;学生接受学校的体育教育和公民接受体育健身指导,它又是一种受教育权;另外还涉及到经济权、生命权、人格权、人身自由权、安全权、法律救济权以及对特殊人群的特别保障权^[14]。《条例》以法律的形式明确规定公民参加健身活动的权利,体现了我国人权的发展与保护提升到一个新的阶段。

3.3 和谐价值

和谐价值是指通过权利义务的安排,协调、缓和、进而化解矛盾,构建和谐社会,促进人与自然的和谐、促进世界和平与发展^[12]。“和谐社会”是中国特色社会主义的本质属性^②。随着社会的发展广大人民群众对身体健康和生活质量的要求越来越高,需要政府为满足广大群众日益增长



的体育健身需求提供公共服务产品。一方面,《条例》为国家促进全民健身活动的开展明确规定了义务与责任,要求政府必须为全民健身工作履行公共服务职能,通过这些权利与义务的规定与保障,来缓解社会矛盾、协调发展与稳定的关系;另一方面,《条例》为全民健身工作的开展趋于正确、合理和科学,提供了规范与指导,从而保证全民健身工作的有序和稳定,从而实现和谐社会。

3.4 法治价值

法治是一种复杂的社会事务,对于法治的内涵学术界也是众说纷纭。如:法治是指用在法律上规定和保护人们的权利和义务的保护办法来协调人们之间的利益关系,既协调个体与个体之间的利益关系,也协调个体与群体、群体与群体以及个体或群体与国家或社会之间的利益关系,国家作为法律上的权利主体,也是权利义务的承担者,依法行使法律赋予的权利(职权),依法履行义务(作为、不作为)是它的职责^[12];法治是一个多层次、多义的具有理念、制度和行为等内涵丰富的概念^[15];法治是指以法律为依据和准则治理国家而形成以稳定而有序的社会状态等^[16]。本研究比较赞同后一种观点,由此认为,全民健身的法治是指通过《条例》对全民健身主体之间各种关系的调整,从而达到规范有序的状态,表现在:1)对行政主体管理全民健身工作的公权力的规范与约束,使其依法执行;2)对公民享有参与健身的权利提供保障和保护,从而实现全民健身工作健康有序的发展。

3.5 公平与正义价值

公平在法律上应该概括为公平公正地对待处理每一件事^[10]。“自人类社会发生公正与不公正的社会问题以来,正义一直被视为人类傻呵呵的崇高理想和美德,法一直被视为维护和促进正义的艺术或工具^[17]。”正义是一种理念,是人们企图利用法来实现某种社会实质性状,是法所追求的^[18]。正义与公平是辩证统一的,在追求正义的同时也会伴随着公平。随着我国经济市场化的发展,社会分化逐渐加大,强势群体拥有更多的社会资源,而弱势群体拥有的社会资源越来越少,就健身而言,强势群体可以拥有最好的健身设施、健身场所和专业的指导,而弱势群体却缺乏最基本的健身条件,这反映了人与人之间的不平等和社会不公正的问题。《条例》为保障公民在全民健身中的合法权益,以国家提供公共服务来保障公民参加健身的权利得以实现,实际上是保障普通民众(即弱势群体)的健身权利,也体现了公平、正义的原则与价值。

4 结语

《条例》具有深厚的法律渊源,它与《宪法》、《体育法》、《学校体育工作条例》、《公共文化体育设施条例》、《国家体育锻炼标准实施办法》、《全民健身纲要》、地方法规等一系列法律、法规、规章构成了我国全民健身法规体系。本研究主要是对《条例》成文渊源进行了厘清,而我国实际情况中,一些不成文的渊源却对它有着深刻的影响。如:毛泽东同志在新中国成立之初发出的“发展体育运动,增强人民体质”的号召;胡锦涛同志在2008年北京奥运会、残奥会总结表彰大会上强调“要坚持以增强人民体质、提高全民族身体素质和生活质量为目标”等,这些渊源对《条例》具有不可

磨灭的推动作用。

《条例》是我国全民健身事业法制化、规范化的重要标志,通过对《条例》法律价值的分析探讨,它体现了法的基本价值目标:自由、人权、和谐、法治和公平正义。《条例》为个人尊严、个人发展的得到维护创造了各种条件,体现了我国政府全面正义的法治精神,体现了我国政府“一切从人出发,以人为中心,把人作为观念、行为和制度的主体;所有人的解放和自由,人的尊严、幸福和全面发展应当成为个体、群体、社会 and 政府的终极关怀^[19]”的以人为本、执政为民的执政理念。

注释:

- ①全民健身法规体系是指由全民健身法规所构成的体系。于善旭.构建全民健身法规体系初探.天津体育学院学报[J].1997,12(3):51-55.
- ②党的十六届六中全会《构建社会主义和谐社会若干重大问题决定》开宗明义第一句话:“和谐社会是中国特色社会主义的本质属性,是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证。”

参考文献:

- [1] 曹康泰,刘鹏.全民健身条例释义[M].北京:中国法制出版社,2009,P:15
- [2] 中国社科院法学研究所《法律词典》编委会.法律词典[M].2003,P:314.
- [3] 倪正茂.比较法学探析[M].北京:中国法制出版社,2006,P:232-233
- [4] 应年松,何海波.我国行政法的渊源:反思与重述[J].公法研究,2004,1-28.
- [5] 沈灵宗主编.比较法研究[M].北京:北京大学出版社,1998,P5:29-542
- [6] 王顺芬.从《中华人民共和国立法法》看我国现行法德渊源[J].北京大学学报,2001,239-244.
- [7] 曹康泰,刘鹏.全民健身条例释义[M].北京:中国法制出版社,2009,P:262
- [8] 贾文彤.“软法”硬化:从《全民健身纲要》到《全民健身条例》的思考[J].武汉体育学院学报,2010,44(3):66-69.
- [9] 倪正茂.比较法学探析[M].北京:中国法制出版社,2006,P:527
- [10] 卓泽渊.法的价值的诠释.苏州大学学报(哲学社科版)[J].2005,(5):13-16
- [11] 葛雅兰.关于法的价值研究的评述[J].探索,2005,(5):188-191.
- [12] 孙国华.再论法德和谐价值[J].中共中央党校学报,2010,14(1):67-73
- [13] 谭小勇.国际人权视野下我国公民体育权利的法学诠释[J].体育与科学,2008,29(5):33-38.
- [14] 曹康泰,刘鹏.全民健身条例释义[M].北京:中国法制出版社,2009,P:44
- [15] 李林.法治的理念、制度和运作[J].法律科学,1996,(4):3
- [16] 刘海年,李步云,李林.依法治国,建设社会主义法治国家[M].北京:中国法制出版社,1996,P:182
- [17] 张文显主编.法理学[M].法律出版社,1997,P:321
- [18] 张恒山.法的价值概念辨析[J].中外法学,1999,65(5):16-31.
- [19] 张文显,李步云.法理学论丛(第一卷)[C].法律出版社,1999,P:348-349

(责任编辑:陈建萍)