

论《全民健身条例》的法律效力及其实现

向会英, 姜 熙

摘 要:《全民健身条例》是由中华人民共和国国务院颁布的行政法规。研究采用文献资料、逻辑分析的方法,从法学角度对它的效力及效力的实现进行分析、探讨,并为充分实现其效力提出相应的思考与建议。

关键词:《全民健身条例》; 法律; 效力

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-1207(2010)04-0037-04

Legal Effect of the Regulation of Fitness for All and the Realization of the Effect

XIANG Hui-ying, JIANG Xi

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

Abstract: The Regulation of Fitness for All is an administrative regulation issued by the State Council of the People's Republic of China. By the ways of literature study and logic analysis, the article discusses the legal effect of the Regulation and how to realize it from the angle of law. Suggestions are put forward in order to fully realize the legal effect of the Regulation.

Key words: the Regulation of Fitness for All; law; effect

1 法律效力的概念

对于法律效力的概念存在不同的看法,有的学者认为法律的效力是指对其所指向的人们的强制力,是法不可缺少的要素。如果一个法律规范是有效力的或被判断为有效力的,它所设定的义务就有资格得到它所指向的人们去服从和遵守,它所授予的权利或权力就必须和应当受到尊重,并在遭受侵害时得到司法机关的保护和恢复。如果一个法律规范是无效力的或被判断为无效力的,它所设立义务和授予的权利就毫无意义^[1];有的认为法律效力仅指法律规范生效的范围,即适用范围,包括空间上的效力、时间上的效力、对人和事的效力以及各行政法规规范间的效力等级关系^[2];有的认为法律的效力是法律所具有的一种作用于其对象的目的性的力量,属于“应然”范畴^[3]。笔者比较赞同后一种观点,前两种观点都具有一定的片面性,因此,本研究认为法律效力内涵应该包括法律的规范、法律的强制性、法律的实效、法律的效力等级和法律的生效范围。

2 《全民健身条例》的法律效力

《全民健身条例》(以下简称《条例》)是由中华人民共和国国务院颁布的行政法规,按照上文对法律效力的内涵的理解,《条例》的法律效力应包含:《条例》规范、《条例》的强制性、《条例》实效、《条例》的效力等级以及《条例》的效力范围。

2.1 《条例》的规范

法律规范不仅是法律内容的核心,而且法律效力及其形式,也基本上要通过法律规范得以体现^[4]。《条例》的规范体现在:1)《条例》规定的公民有参加全民健身活动的权利,是一项基本人权,公民需要履行的义务为:公民

在参加全民健身活动中,不得违反我国法律有关规定,不得有法律所禁止的任何行为,不得因参加健身活动或者利用健身活动损害国家利益、集体利益、他人利益和社会公共利益,这也是维持社会秩序的基本要求。《条例》规定的行政主体为国务院体育主管部门和县级以上地方人民政府主管体育工作的部门,即体现了对国务院体育主管部门和县级以上地方人民政府主管体育工作的部门的权利赋予效力,同时《条例》规范了行政主体保障公民参与全民健身活动的权利的义务或责任。因此,《条例》对权利和义务的设置是合理的;2)《条例》中的规范明确,没有明显的矛盾,一般不会造成歧义;3)《条例》规定的权利属于公民,公民是一个法律概念,是指具有一个国家的国籍,并根据该国宪法和法律,享有权利并承担义务的人,是一个泛化意义上的人。因此,可以说《条例》是符合法律规范要求的。

2.2 《条例》的强制性

法律效力的本质是国家强制力^[5],强制性是法律具有效力的前提。《条例》的强制性主要表现在:1)《条例》是由我国立法机构制定、国务院颁布的法规,本身就具有国家强制力;2)《条例》适用的运用执法权和司法权的组织是国务院体育主管部门、县级以上人民政府主管体育工作的部门,属于国家专门机关;3)《条例》对违反规定的,依法给予相应处分、处罚、罚款和依法追究刑事责任。因此,《条例》是具有强制性的。

2.3 《条例》的实效

法律的实效是指国家实在法效力的实现状态和式样,是应然的法律效力实然化的情形,是法律主体对实在法的权利义务的享有和履行的实际情况^[6]。因此,《条例》的实效实质上是《条例》实现的结果。法律实效的实现需要4种

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: 向会英,女,讲师,上海政法学院体育法学研究中心秘书长。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



保障机制：法律机制、观念机制、组织机制和经济机制^[6]。

2.3.1 法律机制

法律自身是否反映了“事物关系的法的规定性”，是否表达了主体的需要，在规范设计上是否具有可操作性都在应然层面上决定着法律实效的大小^[6]。《条例》对公民体育权利的规定，保障公民参与全民健身活动，体现了公民的需要或者意愿，也容易被公民接受，事实上全民健身已经成为国家发展群众体育和群众体育广泛开展的重要象征，日益深入人心，在社会上形成了广泛的认识和共识^[7]。但是要保障它的实效，还必须具备可操作性。可操作性表现为法律在表达上的逻辑严谨，文字规范，含义清晰，具体内容与其所调整的对象之规定性的吻合以及可诉性^[8]。

《条例》中对行政主体保障公民参与全民健身活动的权利的义务或责任的规范，只有适用的条件和“应当”怎样做，“鼓励”如何做的行为模式的内容，而对违反约束不履行责任或义务所应当承担相应的法律后果，在《条例》的第39条规定：行政主体在工作中“玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”对执法主体违反规定所要承担责任的规定内容具有抽象性，以上几点都不利于发挥《条例》的法律约束效力，有可能造成各级体育部门有法不依、执法不严等问题。《条例》对公民在行使或实现体育权利受到非法阻碍时，没有设立相应的救济途径。这就涉及到可诉性（是指凡法律规定的的内容被违反或者人们的纠纷可以在法律上找到解决的根据时都可以通过诉讼机制来解决或裁判法律的内在规定性^[6]）。从一定意义上来说，《条例》的可诉性是其具备可操作性的重要象征，因此《条例》可诉性的缺失，从某种意义上说明《条例》只是一种象征性的宣告。

2.3.2 观念机制

法律观念是指法律从规则形态内化为人们的观念形态，这种形态的本身就是法律实效的表现，只有在公民自觉自愿的法律意识保障下的法律运作，才是最节约成本，提高效益的运作方式^[6]。《条例》的观念机制应该体现在两个方面：一方面，《条例》中提出“公民有依法参加全民健身活动的权利”、“保障公民在全民健身活动中的合法权益”。体现了人权法制化和政府以人为本、执政为民的执政理念，而体育权利作为我国宪法保障的一项基本人权已经被公民所接受；另一方面，《条例》规定的行政主体为国务院体育主管部门和县级以上地方人民政府主管体育工作的部门，必须依法执法、执法必严、违法必究。

2.3.3 组织机制

国家组织（国家强制力的载体）在法律实效产生过程中是不可或缺的条件，一个强大而有效的国家权利组织系统，永远是法律实效产生最重要的保障机制。《条例》第5条规定了全民健身工作管理体制。从行业管理角度，国家体育总局和县级以上地方人民政府的体育主管部门，负责相应的全民健身工作，但是全民健身工作还涉及多个方面的工作，需要其他相关部门的通力合作。《条例》中，其他相关部门是指：发改委、教育、科技、公安、民政、财政、人力资源和社会保障、国土资源、住房和城乡建设、农业、文化、卫生、质量监督、工商、广播电视等有关部门^[9]。除了教育部门有《学校工作条例》对学校在全民

健身工作中的明确规定，《条例》以及《全民健身条例释义》都没有对其他部门的义务和工作进行明确规定，容易造成这些部门不作为或者乱作为。

2.3.4 经济机制

这里的经济，既是经费意义上，也是经营意义上的。法治既是人类理性的集大成者，同时也需要付出高昂的代价的一种社会治理方式。因此，能否在经费上充分保障公权的执法和司法费用，能否健全执法和司法设施，能否使公民通过执法和司法行为以较少的成本投入获取法律上较大、甚至最大的回报，是导致法律实效的重要条件^[6]。《条例》第26条规定：县级以上人民政府应当将全民健身工作所需经费列入本级财政预算，并随着国民经济的发展逐步增加对全民健身的投入。这说明为发展全民健身工作各级政府提供了相应的经济保障，只是在规定中的法律表述也是用到“应当”，而不是“必须”，且没有具体的财政预算比例，这也有可能影响到《条例》的贯彻和落实。关于彩票公益金用于全民健身事业，应当按照1998年9月1日发布的《体育彩票公益金管理暂行办法》规定，将60%用于全民健身事业^[10]。这一点在《条例》释义中作出了说明。

《条例》对全民健身活动的保障主要政府提供公共服务，第37条是对高危性体育项目的经营进行规范。《条例》中涉及经营的内容不多。

2.4 《条例》的法律效力范围

2.4.1 《条例》的时间效力

《条例》的时间效力，是指《条例》在什么样的时间范围内有效即从何时起生效、至何时止失效的问题，以及《条例》是否有溯及既往的效力问题。《条例》规定，本条例自2009年10月1日起实施，直接规定了《条例》的生效时间。我国《行政法规制定程序条例》明确规定：“行政法规应当自公布之日起30日后实行；但是涉及国家安全、外汇汇率、货币政策的确定以及公布后不立即实行将有碍于行政法规施行的，可以自公布日起施行。”

《条例》规定“本条例自2009年10月1日起施行”，涉及以下几个问题。其一、按照国际通行的原则，法律法规不溯及既往，即溯及力问题；其二，根据我国《立法法》的原则，《条例》正式公布后，部门规章、地方性法规、规章不得与其规定相违背，对与其规定不一致的，应当修改重新发布或停止执行；其三，《条例》的颁布与实施的时间间隔，是为了各有关部门在这段时间里能充分做好《条例》实施的各项准备工作。

2.4.2 《条例》的空间效力

《条例》的空间效力是指《条例》在空间上的效力范围，即关于《条例》在哪些地域范围内及其上空具有法律约束力的问题。《条例》中没有直接规定空间范围的条款，但是从条例中“国家”与“公民”的表述可以推断《条例》的空间范围应是中华人民共和国境内。

2.4.3 《条例》对人和事的效力

“法律源于人、行于人、服务于人。人不仅是法律关系的主体，也是法律活动的目的，离开了人，法律既无存在的必要，也无存在的可能^[11]。”《条例》中的相对人为公民，《条例》对公民参加全民健身活动的权利与义务进行了规



范。《条例》的执法主体是以部门、组织的形式规定的,事实上这些部门或组织也是由人组成,在执法时也是由人执法,因此,对执法部门、组织的规范也是对人的规范。

《条例》中对全民健身活动、计划、体质监测、学校体育活动等都进行了相应的规范,如:第12条,每年8月8日为全民健身日;第21条,学校应当保证学生在校期间每天参加1小时的体育活动等是非常明确的规定。但是对第21条的规定中存在一个立法技术的问题,“1小时”这种表述范围过于狭窄,可以改为“不少于1小时”,仅规定一个时间的下限,意在倡导学生更多的参加锻炼。另一些规定如:第16条,工会、共青团、妇联、残联等社会团体应当结合自身特点,组织成员开展全民健身活动;第13条,地方政府应当定期举办本行政区域的群众体育比赛活动等,法律表述也是用到“应当”,而不是“必须”,对《条例》本身的效力会产生一定影响。

2.4.4 《条例》的效力等级

《条例》的效力等级是指根据制定机关的多元性和制定机关地位的差异性,具有相应的效力等级。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)有关条文和《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第78~82条都作了明文规定,宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章,行政法规的效力高于地方性法规、规章。《条例》则是由国务院制定的针对全民健身工作管理的专门的行政立法。相对于《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》),《条例》一方面是对有关全民健身内容的细化和延伸,另一方面,在国务院的立法权限范围内对体育法中的未尽事宜予以补充,根据全民健身管理工作的特点和需求,创建新的制度规范。所以说,《条例》是在《体育法》的基本原则和规范的指导下,全面系统地规范全民健身工作,在全民健身法制体系中属于法律效力仅次于《宪法》、《体育法》的行政管理法规。

3 《条例》法律效力的实现

《条例》法律效力的实现,是指公民及组织对《条例》的普遍遵守和权利机关公正的实际执行,从而使《条例》的内容能够在实践中得以贯彻,为实现立法之目的的动态过程及最终效果,即“应然”效力“实然”化。

3.1 《条例》效力实现的依据

《条例》效力实现的依据主要有这样几个方面:一是国家权利。《条例》的效力获得或者丧失都是依据国家权力,《条例》规范的每次适用与遵守,都以国家权力为后盾;二是人民意志。《条例》效力的实现同《条例》所体现的民众意志,《条例》效力的实现更重要的是依赖《条例》主体的自觉或自愿遵守与适用,对《条例》的自觉或自愿遵守要求《条例》最大化体现人民的意志;三是知识与经验。对《条例》规范内容的理解使人们遵守、适用、服从《条例》的前提,因此,《条例》要有实效,它首先要为人们所知,同时对《条例》的遵守和适用也来源于经验,人们之所以遵守《条例》,是因为《条例》体现了社会发展的客观规律,是经验的产物;四是《条例》的科学性。《条例》的科学性是其效力实现的前提,它根植于社会发展的客观规律。

3.2 《条例》效力实现的方式

《条例》效力实现的基本方式为:一是《条例》遵守。《条例》遵守是指一切国家机关、社会组织和公民严格按照《条例》规定从事各项行为,包括对其禁止性规定的服从、对其规定的权利的行使和义务的履行;二是《条例》适用。《条例》适用是指特定国家机关依据法定职权和程序,将《条例》规范运用于具体的专门活动,包括行政机关的适用和司法机关的适用,实质上也是《条例》的行政主体凭借国家权利使《条例》规范在处理具体事物中得到强制落实。

3.3 充分实现《条例》效力实现的思考与建议

怎样才能使《条例》的效力充分得到实现呢?本研究从现实的客观条件和工作基础出发,认为应该从以下4个方面入手。

3.3.1 优化法制环境

本研究所指的优化法制环境应包含加强《条例》地方配套立法和《条例》与其他法律法规的适用。

首先,加强《条例》地方配套立法。地方立法是我国法律体系的重要组成部分。一方面,地方有实施宪法、法律、行政法规和国家重大政策方针的义务,对它们欠缺或不便于操作的部分予以补充;另一方面,地方对适用法律、行政法规规范尚不具备条件的事项,可由地方先行立法^[12]。由于我国地域辽阔,城市和农村、东部和西部地区的情况差异很大,《条例》是在全国范围内实施,为了符合全国各地的情况,有些规定只能比较概括和原则,所以一些具体、实际、可操作性的规定,需要通过地方立法得以实现。事实上自1995年全民健身纲要颁布至《条例》的颁布期间,全国已有26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,当然还有相当一部分省市并没有出台相应的政策、法规。《条例》颁布至今,各地方政府也在为贯彻落实《条例》制定一系列的政策、规定,如《广州市全民健身条例》是在2010年3月31日即《条例》颁布后颁布,并于2010年8月8日开始实施,因此《广州市全民健身条例》相应的规定相比其他地区的条例规定更符合《条例》实施的要求。《四川省全民健身条例》是2007年7月27日颁布的,在《条例》颁布后修订,并于2010年5月28日重新颁布。上海市杨浦区颁布了关于贯彻落实《全民健身条例》大力推进本区全民健身工作的实施意见。地方相应的配套立法是《条例》得以实施和法律效力发挥的基础。

其次,《条例》与其他法律法规的适用。由于《条例》颁布的时间不长,其中的某些规定有可能跟现行的法律法规不一致,尤其是地方性法规和规章,如:全国已有26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,这些法规和规章都是在《条例》正式颁布以前出台,可能会相对落后,不能完全适应实施《条例》的需要,因此需要进行相应的修订或重新颁布。

3.3.2 优化资源配置

法治作为社会关系的调整方式和调节工具,其根本意义在于解决人力、物力、财力等资源配置的问题^[13]。《条例》中的全民健身事业,主要是政府机构提供公共服务,大部分属于公益事业内容。在《条例》实施的实际工作中,落实《条



《条例》实施的组织和队伍建设是工作开展的关键。《条例》第5条是对全民健身工作管理体制的规定,《全民健身条例释义》对此也作了相应的说明,其中明确了体育部门的职责内设机构和人员编制有履行全民健身工作的部分,而对其他部门,则没有明确的规定。《条例》第2条、第6条对政府实施《条例》,提供公共服务的经费来源作了相关规定,但是对地方政府全民健身工作经费的投入并没有规定明确的预算数目或者比例,另外对于经费如何使用没有相应的规定,也没有相应机制。这些都不利于《条例》实施。因此,各级政府应规范全民健身工作的经费投入和使用,规范基层的组织队伍建设,真正贯彻落实全民健身工作。

3.3.3 加强监督、司法和执法

行政执法监督不仅是依法行政的重要环节之一,也是依法行政的重要保障^[15]。列宁曾指出:“究竟用什么来保障法令的执行呢?第一,对法令的执行加以监督。第二,对不执行法令加以惩罚^[14]。”没有完善、严格的监督,就不能落实违法必究的要求。对行政执法的监督一般包括法律明确的监督机构和社会监督。《条例》第33条是关于高危危险性体育项目经营活动监督检查职责的规定,对于一般全面健身活动实施的监督并没有明确的规定,而我国目前对行政执法的社会监督缺乏法定化、制度化^[15],因此可以说《条例》缺乏监督机制,这会导致《条例》的规定难以落实,直接影响《条例》的效力。因此建立相应的监督机制是《条例》效力发挥的重要保障。

广义的行政执法就是行政机关执行法律的行为,包括抽象行政行为和具体行政行为^[16]。《条例》的执法目的即为了促进全民健身活动的展开,保障公民在全民健身活动中的合法权益,提高公民身体素质。《条例》第5条是对执法主体的规定,第2条则规定了主要的执法内容,第4条规定了执法手段和方法,地方各级人民政府应当依法保障公民参加全民健身的权利。但是在表述中采用了“应当”、“鼓励”而不是“必须”,这样的表述不具有法律强制性,可能会造成有法不依、执法不严、违法不究,所以加强执法是《条例》实施的保证。

另外,还需要建立相应的司法救济制度,当公民的合法权利遭到侵害时,可以通过司法途径进行救济。建立和完善我国司法制度,是时代发展的要求,也是我国法治发展需要突破的重点之一。不能再囿于“体制内”的改革而无重大进步,不能再企求“自我约束”“自我监督”而解决一切弊端了^[17]。

3.3.4 加强普法宣传

法律是作用于人的行为的一种力量,只有当社会主体直接或间接地了解法律规则后,才可能遵守法律,法律规定的权利义务才会落实下来,法律效力才会发挥出来。《条例》相应的社会主体是公民,如果公民不知道根据《条例》可以享有哪些权利和承担哪些义务,那么可以说《条例》的效力没有得到发挥;如果公民对《条例》的内容,没有完全了解和把握,那么可以说《条例》的效力没有得到充分发挥;如果公民曲解或误解了《条例》的内容,那么可以说《条例》效力不仅没有得到发挥,而且遭到了践踏。因此,公民对《条例》的知晓、理解、把握直接影响其法律效力。

《条例》作为行政法规,其执法主体为相应的政府部门,行政主体的法律意识对《条例》效力的发挥起着更为重要的作用。只有相应的政府部门完整、准确地理解法律

的规定和法律的原则,才能准确把握《条例》所蕴含的价值取向,将《条例》所规定的权利和义务落到实处,不会导致行政法律适用错误。

总之,人们的法律意识、法律知识及法治观念的提高,既是法律实施的条件,也是法律实效和法治建设的结果^[18]。因此,要通过各种组织系统的教育和普法工作,运用各种媒体传播手段,对《条例》进行广泛的宣传,让公民知法守法,让行政主体正确执法,依法保障公民的权利。

4 结语

《条例》的法律效力在全民健身法规体系中是仅次于《宪法》和《体育法》的行政法规。《条例》本身的部分内容只是象征性宣告,缺乏实质的法律强制性,不具有实际的社会效力。因此,《条例》效力实现的关键在于从法律机制、组织机制、经济机制和观念机制上进行落实和完善。县级以上地方政府及其体育主管部门是《条例》具体贯彻与落实最重要的行政主体,具体、可操作的实施配套都是由它来完成,因此,县级以上地方政府及其体育主管部门是否将《条例》规范的内容落到实处,是《条例》效力能否实现的关键。本研究认为充分实现《条例》效力需要从优化法制环境、优化资源配置、加强监督、司法和执法、加强普法宣传等方面着手,每个方面都要有切实可行的机制、办法或者措施,才能保证充分实现《条例》的效力。

参考文献:

- [1] 张文显主编.法理学[M].北京:高等教育出版社,2007,P:105
- [2] 李龙主编.法理学[M].武汉:武汉大学出版社1996,P:358
- [3] 杨春福.论法律效力[J].法律科学,1997,77(1):19-23
- [4] 陈世荣.法律效力补论[J].法学研究,1995,98(3):49-56.
- [5] 刘小文法律效力构成简析[J].法律科学,1994,(2):15-17
- [6] 谢晖.论法律实效[J].学习与探索,2005,156(1):95-102.
- [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:15
- [8] 谢晖.法的思辨与实证[M].北京:法律出版社,2001,P245.
- [9] 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:50
- [10] 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:147
- [11] 李龙主编.人本法律观研究[M].北京:中国社会科学出版社,2006,P:3.
- [12] 袁古洁.我国体育法制建设发展的现状、问题与对策[J].体育科学,2009,28(8):26-31.
- [13] 于善旭.论我国全民健身的法制环境[J].体育文化导刊,2010,(2):1-4
- [14] 列宁全集.第2卷[C].北京:人民出版社,1984,P:358.
- [15] 刘先长,谭初贵.行政执法监督存在的问题及对策研究[J].德宏师范高等专科学校学报,2006,(1):20-24.
- [16] 应年松.行政法学新论[M].北京:正出版社,1998,P:16.
- [17] 倪正茂.比较法学探析[M].北京:中国法制出版社,2006,P:687
- [18] 张骐.法律实施的概念、评价标准及影响因素[J].法律科学,1999,(1):40-46

(责任编辑:陈建萍)