



# 论体育发展行政法的多重构造

陈越峰

**摘要:** 以《上海市体育发展条例》为代表的体育行政法,系统地明确了政府的体育发展职责及其行为规范。体育发展行政存在体育公共服务提供、体育产业发展促进、体育市场监督管理等多重任务规范构造。为了完成体育发展行政的多重任务,立法上明确了充分发挥市场决定性作用、更好发挥政府作用的机制,政府和社会合作、社会参与等机制也相应导入,以期发挥各自优势和效能。立法也配置了规划、建设、运营等塑造行政,补贴、资金支持、社会保障等给付行政,许可、合规、处罚等秩序行政的活动方式。由此,体育发展行政法已经形成了包括任务规范和行为规范在内的横向规范构造,包括基础层、应用层和管理层在内的纵向规范构造,也形成了行政的合法性、合目的性和绩效在内的多重正当性基础。

**关键词:** 体育发展;行政任务;市场调节;政府作用;体育发展行政法

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2024)02-0002-07

DOI:10.12064/ssr.2023121101

## On the Multiple Structures of Sports Development Administrative Law

CHEN Yuefeng

(Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

**Abstract:** The sports administrative law, represented by the *Shanghai Sports Development Regulations*, systematically clarifies the government's responsibilities for sports development and its code of conduct. The administrative structure of sports development has multiple tasks, such as the provision of sports public services, the promotion of the development of the sports industry, and the supervision of sports market activities. In order to complete the multiple tasks of sports development administration, the legislation has clarified the mechanism to give full play to the decisive role of the market and better role of the government, and that the mechanisms of government-society cooperation and social participation should also be introduced accordingly, in order to build on their respective strengths and efficiencies. The legislation also establishes the ways of developing administration with planning, construction, and operation, helping administration with subsidies, financial support, and social security, and regulating administration with licensing, compliance and penalties. As a result, the administrative law for sports development has correspondingly formed a horizontal normative structure with norms of mandate and behaviour, a vertical normative structure at foundational, applied and managerial levels, and a multiple legitimacy basis including administrative legality, fitness for purpose and performance.

**Keywords:** sports development; administrative task; market regulation; government role; administrative law for the development of sports

2022年6月24日,新修订的《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)通过,于2023年1月1日实施。有学者<sup>[1]</sup>认为,它标志着我国体育法治建设进入了新的阶段。为了贯彻落实新《体育法》,推动体育事业、体育产业高质量发展,各地的地方立法逐渐展开。其中,2023年11月22日通过、自2024年

1月1日起施行的《上海市体育发展条例》(以下简称《条例》)就是一部有特色的综合性、基础性的地方性法规<sup>[2]</sup>。

以往对体育法的研究,历来注重问题导向。随着1992年建设社会主义市场经济体制的改革推动,体育体制改革和体育立法成为研究重点。有关研究与

收稿日期:2023-12-11

基金项目:国家社会科学基金一般项目(21BFX049)。

作者简介:陈越峰,男,博士,教授,博士生导师。主要研究方向:行政法、网络与信息法、都市法。E-mail:chenyuefeng@ecupl.edu.cn。

作者单位:华东政法大学法律学院,上海 201620。



《体育法》自1995年颁布实施的历史进程相关联,在《体育法》颁布前重点研究立法,在《体育法》颁布后重视体育主体权利义务研究。随着国家体育事业、体育产业的发展,《体育法》存在的不适应或缺失逐渐显现,研究<sup>[3-5]</sup>又逐渐集中于立法或法律修改。在2022年《体育法》修正颁布后,有关研究或注重阐释《体育法》的整体内容<sup>[1,6-8]</sup>,或专注于分析“总则”或“体育产业”等特定篇章内容<sup>[9-13]</sup>。在问题导向的研究和地方性法规制定中,公共体育设施规划建设、体育产业发展促进、体育赛事活动监管等问题逐渐成为了关注焦点。

已有研究始终专注于体育领域的具体问题,提出了有针对性的真知灼见,推动了体育立法。当然,政府如何转变职能、如何履行职责,相应如何培育市场、充分发挥市场作用,始终是贯穿于体育事业、体育产业发展中的改革主线,值得加以系统梳理研究。随着人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾受到越来越多的关注,对政府及其部门履行职责的要求也不断提高。相应地,我国《中华人民共和国宪法》第89条第9项所规定的国务院“领导和管理体育工作”、第107条第1款所规定的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体育事业行政工作”的职权,其内涵和外延也日益丰富。因此,本文拟以《条例》为主要文本,在行政法学框架中厘清体育行政法的规范构造,特别是对政府在体育领域的法定职责和行为规范予以结构化分析,以此促进对作为领域法的体育行政法的理解与适用,从而助力保障体育行政合法性、提升合目的性和绩效,最终丰富行政法学总论的研究。

## 1 体育发展职责的系统规范

改革开放以来,我国各级人民政府一直将发展作为中心工作。随着发展改革的深化和市场的演化,特别是新经济、新业态、新模式的涌现,政府经济发展职能与其他部门的直接关联性极大增强。各级人民政府和许多部门以不同形式担负着发展职能<sup>[14]</sup>。政府、体育部门及相关部门在体育事业、体育产业领域的发展职能,在规范和实践层面均有着持续演进。

在规范层面,“体育发展”的内涵不断丰富。从《体育法》(1995年)的“促进各类体育协调发展”到《体育法》(2022年)的“推动体育事业均衡、充分发展”,《条例》则进一步具体化为“落实全民健身战略,优先发展青少年和学校体育,促进竞技体育、体育赛事和体育产业高质量发展”,尤其是在新发展阶

段,明确提出“促进竞技体育、体育赛事和体育产业高质量发展”的原则有着重要意义。这就丰富和明确了体育领域发展的内涵。

实际上,原国家体委于1993年发布的《关于深化体育改革的意见》,即已明确按照“三个有利于”的标准来深化体育改革,将改革与发展统筹考虑,明确深化体育改革要有利于经济和社会的发展、有利于促进体育事业的全面发展。

上海早在1986年《上海市体育场地管理办法》(以下简称《办法》)中,把发展职责具体化。《办法》以“体育场地是发展体育运动的物质条件”为认识基点,明确了发展目标和发展政策,即“按照城市规划的要求,统筹安排,合理布局,逐步发展”。到1994年《上海市体育场所管理办法》,进一步规定了发展的管理工具和具体目标,包括“编制本市公共体育场所发展规划”“新建、改建、扩建公共体育场所应当符合规划和建设技术规定”“新建城市居住区的公共体育场所面积应当参照标准执行”等。这两部市政府规章均有体育场地、体育场馆“规划建设”的发展规定,名为“管理”,实为“发展”。

更为重要的是,《关于深化体育改革的意见》确定了“面向市场,走向市场,以产业化为方向”的改革思路<sup>[1]</sup>。同期,原国家体委于1993年印发了《关于培育体育市场、加快体育产业化进程的意見》,推出足球职业联赛,开启体育市场化改革,体育产业“名正言顺”地全面加速发展,包括体育培训、健身、竞赛表演、体育场馆开发、体育旅游等在内的体育服务业蓬勃发展<sup>[1]</sup>。2014年,《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(国发〔2014〕46号)发布,提出了“建立体育产业体系和规模目标,到2025年总规模超过5万亿元”的发展目标。体育产业逐渐成为经济社会发展的重要组成部分<sup>[7,15]</sup>。

《条例》对体育发展目标的界定以及对政府体育发展职责的系统规范,有助于在新发展阶段厘清政府的行政任务,全面探索市场在体育发展领域资源配置中发挥决定性作用以及更好发挥政府作用,进而实现有效市场与有为政府有机结合的法治路径。

## 2 体育发展行政的多重任务

在行政法学的研究范式中,以行政行为形式为中心、以司法审查为主要对象的法教义学研究是基本范式。然而,以行政任务为中心,面向行政的新行政法逐渐兴起<sup>[14]</sup>。这种新兴的行政法学研究方式,与我国改革发展进程中的行政法治变革交错同频。《条



例》规定了市、区人民政府统筹部署体育发展工作的职能,并全面细致地规定了政府及其有关部门在全民健身、青少年和学校体育、竞技体育、体育赛事、体育产业、体育组织、体育设施、保障措施和监督管理等体育发展领域的行政任务。

以行政法学的理论框架进行体系观察,体育发展的行政任务至少呈现出三重结构:第一重是提供与扩大体育公共服务,这是给付行政或者服务行政的典型形态;第二重是体育赛事举办与体育产业发展促进,这是助推、引导行政等新的行政任务形态;第三重是监督管理体育市场活动,这是秩序行政在体育行政领域的集中体现。

## 2.1 体育公共服务提供

广义的体育公共服务与学理上的给付行政同义,全民健身、青少年和学校体育都在其范围内,因此也就需要提供和保持各类体育公共设施。在我国语境下,体育公共服务还应当包括竞技体育后备人才和体育专业人才的培养。当然,以何种机制来提供体育公共服务,仍有不同探索和相应选择的空间。

《条例》具体化了提供与保持体育公共服务的行政任务。在构建更高水平全民健身公共服务体系的任务结构中,老年人体育公共服务的提供是极其重要的、有示范性的任务规定。目前,上海是我国老龄化程度最高的大型城市,《条例》中关于推动社区老年人多功能体育场所建设,整合体育设施与养老服务设施功能,为老年人提供健身辅导、身体机能训练、运动干预等运动康养服务的规定,契合了上海在新发展阶段的现实需求。上海凝练提升了“长者运动健康之家”的建设试点经验,将其作为可复制、可推广的制度,作为老年人体育公共服务的具体化任务规范<sup>[16]</sup>。《条例》进一步将行政任务向乡镇、街道和居民委员会、村民委员会下沉,体育公共服务的可及性和契合性将得到有效提升。

在青少年和学校体育发展任务上,《条例》设定了目标,具体化了行政任务,即中小学校帮助学生在基础教育阶段掌握至少两项运动技能;保障学生在校期间不少于一小时、倡导校外一小时体育锻炼,以及每年举办一次全校性体育运动会的目标和任务等。为此,《条例》详细规定了在体育设施、体育教师和体育教练员上的目标和任务规范。

在体育后备人才的招生、培养上,《条例》一方面规定体育、教育部门应当建立体育后备人才贯通培养机制,探索义务教育阶段优秀体育后备人才灵活学籍制度;另一方面规定应当在设施、资金、人员等

方面对传统体制下的体育运动学校招生、文化教育予以支持。提升竞技体育水平是发展体育事业的重要内容,在我国实际上也被视为公共活动。《条例》对体育专业人才成长、发展、安置全过程予以权益保障,但以任务规范的形态加以规定,这就构成了特定领域的给付行政具体任务。

提供和保持体育场地设施,是非常重要的公共职能。体育场地设施是体育事业、体育产业发展的重要物质基础和物理空间,其本身又构成体育事业、体育产业的基础部分。而体育发展的不平衡、不充分,尤其体现在体育场地设施供给上,上海这样的大城市也是如此。例如,全国人均体育场地面积 $2.62\text{ m}^2$ <sup>[17]</sup>,上海市人均体育场地面积 $2.51\text{ m}^2$ 。上海地均体育场地面积位居全国前列,2022年全市每平方千米拥有体育场地面积 $9\ 810\text{ m}^2$ ,其中中心城区每平方千米体育场地达 $26\ 914\text{ m}^2$ ,密度相对较高<sup>[18]</sup>。但是,上海市体育局坦言健身场地设施尚不能满足群众需求<sup>[19]</sup>。因此,《条例》对体育设施的规定最为详尽,在全文69条中用了10条。《条例》还特别规定,在确保建筑安全和消防安全的前提下,可以利用高架桥下空间、闲置地、楼顶空间等场地资源,暂不变更土地性质或者临时改变建筑使用功能,建设公共体育设施。这就为特大城市探索城市“金角银边”建设体育场地设施提供了法治保障。这是对国务院办公厅《关于加强全民健身场地设施建设发展群众体育的意见》(国办发〔2020〕36号)和《上海市运动促进健康三年行动计划(2021—2023年)》中相关内容的法定化。

体育公共服务的任务是国家公共服务供给的具体化,它需要依托公共设施进行,是一种提供者与设施一体化的公共服务。研究<sup>[14]</sup>指出,从公共服务行政法的视角看,形成公共服务能力、提高公共服务质量和保持公共服务持续性是至关重要的三方面。因此,在明确这一行政任务后,完成任务的机制和活动方式,不仅应具有合法性,还应具有合目的性,即应有助于公共服务能力、质量、普遍性和可持续性的提升。

## 2.2 体育产业发展促进

1995年《体育法》颁布之时,对体育产业发展着墨不多。但是,在改革政策和市场推动下,体育产业取得了长足发展。不过,在国际上体育产业的产值比重甚至超过汽车、科技、高等教育等行业,在国民经济中占据重要地位,从国际比较和国内需求看,我国体育产业发展仍然滞后、比重偏低,需要加快发展<sup>[15]</sup>。

国发〔2014〕46号文将创新体制机制作为首要任



务,全面清理不利于体育产业发展的有关规定,取消不合理的行政审批事项,取消商业性和群众性体育赛事活动审批,推动政府职能转变。此后,体育赛事呈现井喷态势,马拉松赛事尤为典型,场次多、规模大、覆盖广、参加者众;各种新兴体育项目赛事涌现,推动了我国体育市场日益繁荣。

新修订《体育法》中单设“体育产业”章,《条例》则在“体育产业”章的基础上新设了“体育赛事”章。这就系统地提出了体育产业发展促进的任务规范。有学者<sup>[7]</sup>认为《体育法》“体育产业”章的条款多为倡导性规定。但是,促进法的行为规范在性质上就是以政策性规范为主,而不是权利义务规范。无论如何,体育产业发展促进作为行政任务被系统提出并以法律规范形式全面规定。《条例》以建设国际体育赛事之都为目标、愿景,将“体育赛事”单列成章。体育产业发展促进的任务规范,应以市场机制在资源配置上发挥决定性作用为基础和前提,其目的在于更好发挥政府作用。

### 2.3 体育市场监督管理

随着提供和保持体育公共任务的不断扩大,特别是体育场地设施的不断投入使用和运营,风险开始出现。在体育项目、体育赛事“井喷”之后,无论是相对传统的马拉松赛事,还是公路自行车、滑雪、潜水、漂流、热气球等新兴体育项目赛事,风险也开始积聚。研究<sup>[7]</sup>指出,高危险性赛事活动涉及风险更多、范围更广,包括项目本身的技术危险、赛事活动场地风险和安保风险等。甘肃白银景泰“5·22”黄河石林百公里越野赛公共安全责任事件,就敲响了警钟。对此,研究者<sup>[20-21]</sup>也逐渐高度关注安全监管问题。

随着平台经济等新经济的兴起,体育消费领域的预付卡等带来消费者权益风险。据上海市单用途预付卡协会对 12345 政务服务便民热线中涉及体育健身行业预付费投诉情况的统计,自 2019 年起连续四年,每年投诉案件量均超过 15 000 件;截至 11 月 30 日,2023 年投诉件数即达 39 225 件,超过此前两年之和;其中,长期卡、超长期卡投诉集中,内容集中在“经营者关店不能兑付或退卡”“能退卡但手续费高”等方面<sup>[22]</sup>。

早在 2009 年,国务院《全民健身条例》即基于安全性对体育经营场所予以区分。2012 年,为加强对高危险性体育项目许可的管理,国家体育总局发布了《高危险性体育项目经营许可管理办法》,厘清了高危险性赛事活动与高危险性体育项目经营的范围,高危险性体育项目被纳入许可管理中<sup>[7]</sup>。国发

[2014]46 号文也提出要强化市场监管,营造竞争有序、平等参与的市场环境。体育领域执法,也逐渐成为焦点问题<sup>[23]</sup>。

《体育法》和《条例》对体育市场活动监督管理作为重要的行政任务加以规定,从而扩展和丰富了体育发展行政的任务规范。体育监督管理的内容主要包括对权益的保护、对设施的监督管理,以及对项目经营、赛事举办的监督管理等。《条例》特别规定了公共体育场馆、经营性体育设施急救安全保障义务,包括配备必要的急救器械、药品和具备急救技能工作人员的义务。其中,关于公共体育场馆应当配备自动体外除颤仪、鼓励有条件的经营性体育设施配备自动体外除颤仪的规定,体现立法为民的宗旨,更为直接切实地保障人身安全。

为有效防范和处置风险,《条例》系统规定了开展高危险性体育项目和举办高危险性体育赛事活动的监督管理制度。为了切实保护消费者合法权益,《条例》第 62 条规定了体育健身行业经营者以预收费方式开展经营活动的行为规范;第 63 条进一步规定了保护消费者合法权益、加强经营风险控制的原则,并要求按照本市规定合理设定预收金额和可兑付的服务期限、次数。体育健身行业预付费经营活动的资金存管,则按照国家和本市有关规定执行,根据体育健身行业经营者规模、信用状况等,合理确定预收资金风险警示标准和风险防范措施。

《条例》全面规定了体育发展行政的任务规范。从而,政府的体育发展职能和多重任务得以确立。相应地,为实现行政目标、完成行政任务而配置的机制也有待梳理和揭示。

### 3 体育发展行政的多元机制

体育发展行政任务的多重结构,对实现机制提出了更高要求。1993 年《关于深化体育改革的意见》就提出,改变原来在计划经济体制下单纯依赖国家和主要依靠行政手段办体育的高度集中的体育体制,建立与社会主义市场经济体制相适应的国家调控、依托社会、有自我发展活力的体育体制和良性循环的运行机制。此后,随着改革的深化,我国体育事业、体育产业充分发展,既发挥了传统优势,又在改革后充分利用了市场机制。经过改革探索,目前形成了市场调节、政府作用、政府和社会合作、社会参与等多元机制。党的二十大报告强调要“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”,《条例》规定了体育发展行政的多元机制,充分落实和具体体现了这一政策要求。



### 3.1 更为充分引入市场调节机制

1995年《体育法》尽管是为保障市场化改革而制定,但有关市场调节机制的探索还有待深入。新修订的《体育法》较为充分地引入了市场机制,包括明确了政府购买公共服务机制、体育场地设施的多元供给机制,以体育保险制度解决体育活动中的伤害事故处理问题等<sup>[7]</sup>。《条例》对引入市场调节机制的规定更为具体充分。

《条例》将学校责任保险、学生意外伤害保险等市场调节方式引入侵权责任事务处理中。《条例》对青少年校外体育培训及相关赛事活动组织等服务的市场调节机制予以肯定,只不过强调要规范有序发展。《条例》鼓励支持运动员与管理单位通过合同方式约定参加广告、代言等商业活动的权利义务。《条例》对利用公共体育用地、产业园区、商业设施、废旧厂房、仓库等城市空间和场地设施资源,建设新型体育服务综合体,促进体育产业与相关产业融合发展,作出鼓励性规定,暗含了对市场调节机制的鼓励。《条例》鼓励私主体通过市场化方式建设经营性体育设施。《条例》明确所有权人或者管理人负责体育设施的维护管理,所有权人、管理人和使用人对维护管理责任有约定的,则按照约定执行。这些规定都是对市场调节机制发挥作用的充分体现。

### 3.2 全面妥当规定政府作用机制

在我国体育事业、体育产业发展上,我国本来就具有传统机制的优势。在推动市场化改革后,政府发挥作用的积极性高。在体育产业发展上,政府意愿足、能力强。在政府看来,体育是个显示度很高的产业,值得高度重视和大力发展。研究<sup>[5]</sup>显示,许多地方政府努力发展体育产业聚集区,积极提升体育产业增加值,为此通过积极规划建设体育设施、设计节庆活动、举办体育赛事、扶持职业体育等,推动体育产业与旅游等相关产业融合发展。与城市化、老龄化、招商引资和青少年体育政策衔接,中央和各地政府采取普惠性措施引导新市民更多地参与体育活动和体育观赏、设立老年人健身组织并开展体育活动等<sup>[5]</sup>。

《条例》较为全面地规定了政府发挥作用的机制。在组织机制上,《条例》规定,市体育部门根据发展规划要求以规划机制统筹各类体育赛事,构建部门间合作机制以提供体育赛事综合服务;建立体育产业发展工作协调机制,以规划规范引导体育产业园区、体育运动类特色小镇、体育专业楼宇建设,促进体育产业集聚发展的机制;制定和落实体育消费促进政策的多部门合作机制;建立利用城市“金边银

角”建设体育公共设施的行政建议、支持、保障机制。在保障机制上,《条例》规定,建立与国民经济和社会发展相适应的投入机制,按国家有关规定将彩票公益金用于有关体育工作;对取得竞技体育突出成绩的按有关规定给予行政奖励;组织起草体育发展地方标准,推动建立以标准促发展的机制。在监督管理机制上,《条例》规定,体育市场活动监管相关部门依托城市运行“一网统管”平台,共享监管信息并展开执法协作、依法履职。

### 3.3 创新政府与社会合作机制

无论是在计划经济体制下,还是在发展行政中,我国政府都有能力在较短时间内构筑体育事业、体育产业发展的基础。国际上提供和保持基础设施等公共品始终是政府可以发挥重要作用的领域。当然,在体育事业、体育产业发展上,依靠市场力量的发展模式始终起决定性作用。两者之间不存在不能相容的问题。从其他产业行业改革的经验看,双轨并行是可行的选择,可以发挥各自优势,形成协同效应<sup>[5]</sup>。

在市场化改革背景下,政府作用和市场调节相结合、政府与社会合作的机制逐渐成为一种重要的体育发展机制。《体育法》和《条例》对这些机制作出总结提炼,转化为成形的规范。《条例》规定:坚持政府与市场相结合,扶持社会力量办训;支持具备条件的竞技体育项目市场化、职业化发展,支持运动员、教练员职业化发展,培育和激励职业体育俱乐部发展;以公私合作方式举办体育赛事;支持利用体育发展等专项资金,引导和支持体育产业发展。

《条例》规定:政府以项目补贴等方式支持经营性体育设施向社会公益性开放;建立公共财政和社会资本相结合的多渠道经费投入机制;建立产学研深度融合的体育科技创新体系;通过“一网通办”平台建构公私合作的体育公共服务便民机制;建立包括体育组织内部纠纷解决、调解和仲裁在内的体育纠纷多元化解机制。

### 3.4 积极拓展社会参与机制

体育发展离不开社会参与。《体育法》和《条例》充分规定了各种社会参与机制。在《体育法》规定的基础上,《条例》作了更多有特色的具体规定。

《条例》在体育强国和健康中国战略指引下,探索体医融合机制,引导医疗卫生机构参与体育发展工作,鼓励有条件的医疗卫生机构探索设立与科学健身相关的特色门诊,提供科学健身指导、评估诊疗、运动干预等服务。《条例》注重吸纳体校教练员、



退休体育教师、社会体育指导员和社会体育俱乐部教练员等各类体育专业人才参与全民健身指导、学校体育课后服务等体育发展工作；明确鼓励学校与相关专业机构等社会力量合作，鼓励社会力量开展体育专业教育和职业技能培训。同时，《条例》将教练员、运动防护师等职称评审向社会开放，规定单项体育协会建立健全面向社会的教练员、裁判员注册体系，扩大社会参与的人才基础。

《条例》要求加强体育总会、单项体育协会、体育行业协会、青少年体育俱乐部、社区健身组织、体育科学社会团体和体育基金会等各类体育组织建设，充分发挥自治组织的社会参与功能，有效发挥其作用。对此，学者<sup>[1]</sup>也在此前提出，应当发挥行业协会等组织在竞赛、健身、培训和运动等体育发展领域的作用，积极提供规则、标准、等级、认证等行业“公共产品”。

## 4 体育发展行政的多种方式

体育发展行政任务的完成以及多元机制的运行，需要多种方式的支持。在《条例》中，体育发展行政的多种活动方式，恰与多重任务和多元机制相匹配，这就使得职责履行、机制运行有了丰富的“工具箱”。《条例》规定的行政活动方式，大体上分为三类。

### 4.1 规划、建设、运营等塑造行政方式

体育发展行政的第一类活动方式是规划、建设和运营等塑造行政方式，主要与提供和保持体育公共服务的行政任务相匹配。就体育公共服务而言，公共体育设施的规划、建设和运营是最为典型的部分。

《条例》规定了公共体育设施的开放、管理、规划、设计、建设、检查、更新和维护的具体内容，对新建、改建、扩建居民住宅区，规定了配套体育设施的“三同步”，并将配套建设的体育设施纳入规划设计方案、施工图纸审查和竣工验收备案。《条例》还规定：任何单位和个人不得擅自拆除公共体育设施，也不得擅自改变其功能和用途；经批准拆除或者改变其功能、用途的，应依照有关法律、行政法规的规定先行择地重建；重建的公共体育设施，一般不得小于原有规模。

### 4.2 补贴、社会保障、资金支持等给付行政方式

体育发展行政的第二类活动方式是补贴、社会保障、资金支持等给付行政方式，它与体育公共服务的提供、保持，体育产业的发展、促进均有着匹配性。

《条例》规定了公共体育设施的免费开放、适当

收费和政府指导价；应当对未成年人、老年人、残疾人、现役军人和消防救援人员等实行免费或者优惠，以项目补贴等方式支持经营性体育设施的公益性开放。这些规定，在总体上采用了补贴这一给付行政方式以实现公共体育设施的普惠服务、对特定人员的特别优惠服务和经营性体育设施的公益服务。《条例》以社会保障、经济补偿或资金支持等多种给付行政方式来实现对优秀退役运动员的妥当安置。《条例》还规定了以资金支持等方式，促进体育赛事发展，培育上海体育赛事品牌。

### 4.3 许可、合规、处罚等秩序行政方式

体育发展行政的第三类活动方式则是许可、合规、处罚等秩序行政方式。这类活动方式，比较集中在对体育项目、体育赛事的监督管理活动中，具体包括对体育项目经营与体育赛事举办许可、合规条件规定和违法行为的处罚。

首先，《条例》规定：经营高危险性体育项目的，应当依法向所在地的区体育部门申请许可；其他开展高危险性体育项目的，应当办理备案；举办高危险性体育赛事活动，应当依法办理相关审批手续。其次，《条例》还有针对性地规定了一些合规措施，具体包括：开展高危险性体育项目，应当按照规定配备保障安全的设施设备和体育指导人员、救助人员；举办高危险性体育赛事活动，应当履行安全保障义务，提供符合要求的安全条件；体育健身行业经营者以预收费方式开展经营活动的，应当显著公示包括经营场地租赁期限在内的重要经营信息，并以书面形式告知消费者关于预收资金使用的重要内容，提示预付费风险，并按照规定合理设定预收金额和可兑付的服务期限、次数。最后，对开展高危险性体育项目未按照要求备案的，体育健身行业经营者未按照要求履行书面告知义务的，体育健身行业经营者未按照规定设定预收金额和可兑付的服务期限、次数的，《条例》还相应规定了行政命令、行政处罚措施。

## 5 体育发展行政法的多重构造

对新《体育法》和《条例》规范构造的梳理分析，特别是对政府在体育领域的法定职责和行为规范所做的结构化分析，揭示了体育发展行政法从任务规范到行为规范的多重构造。

### 5.1 体育发展行政法的横向构造

从规范的横向类型看，体育发展行政法存在由任务规范和行为规范组成的多元结构。体育发展行



政法的这一构造与国际上主要国家的行政法发展形态相契合。在自由法治国家发展为福利国家的过程中,基础设施的设立、维护和继续发展成为主要行政任务。它是行政完成任何特别任务的基础,是一种一般的行政任务<sup>[24]</sup>。行政任务的扩展带来任务规范的多元,相应也形成多元行为规范与之相适应。

从行政任务和行政活动方式的合法性来考察,对于前述体育公共服务提供中规划、建设、运营等塑造行政方式,需要确保其合法性和合目的性;对前述体育产业发展促进中补贴、社会保障、资金支持等给付行政方式,重要的是提升其合目的性和绩效;对体育市场监督管理中许可、合规、处罚等秩序行政方式,重点则是确保其合法性。

## 5.2 体育发展行政法的纵向构造

体育发展行政法的纵向层面,还存在着基础层、应用层和管理层所组成的多层结构。首先,体育发展行政法规范提供和保持体育公共服务的活动,是体育发展的基础层;其次,体育发展行政法促进以体育赛事、职业体育、体育用品为龙头的体育产业发展,是体育发展最有活力的应用层;最后,体育发展行政法调整以体育市场活动为对象的监督管理,是确保体育发展规范有序的管理层。

在体育发展行政法的基础层、应用层和管理层,行政的任务、调节机制、活动方式和合法性存在实质差别。在基础层,市场调节机制不一定能够完全发挥作用与优势,政府作用不可或缺,行政的合法性主要发生在合目的性和绩效维度;在应用层,市场调节机制发挥作用的空间开阔、程度深入,政府则应当更加努力促进市场机制在资源配置中充分发挥作用,乃至促使市场发挥决定性作用,相应地,行政的合法性主要在于持续优化法治化营商环境;在管理层,需要更好发挥政府作用,由狭义的依法行政以及严格、规范、公正、文明执法确保其合法性。

## 6 结束语

对体育发展行政法多重构造的揭示和厘清,有助于在丰富的体育发展行政活动中,把握脉络、建构框架,特别是明确市场和政府作用的边界、空间与方式,进而通过体育行政法治建设,促进和保障体育事业、体育产业的全面充分发展。《体育法》和《条例》的立法,丰富了体育发展行政法的构造与内容;其有效实施,将有助于在实践中更好地厘清对其构造的认识,从而更充分地发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用。

## 参考文献:

- [1] 江小涓. 贯彻落实新版《中华人民共和国体育法》,加快建设现代体育强国:修法过程、增改重点和学习体会[J]. 体育科学, 2022, 42(10): 3-11, 45.
- [2] 上海市人大常委会办公厅. 关于《上海市体育发展条例(草案)》征求意见有关事项的说明[EB/OL]. [2023-12-15]. <http://www.spesc.sh.cn/n8347/n8481/n9620/index.html>.
- [3] 韩勇. 中国体育法学的回顾与前瞻:以问题为导向的研究综述[J]. 天津体育学院学报, 2008, 23(4): 320-327.
- [4] 韩勇. 中国体育法学研究:从法解释学到法社会学[J]. 体育科学, 2010, 30(3): 75-82.
- [5] 张肇廷, 梁晓晨. 体育法治与《体育法》的修改:纪念《中华人民共和国体育法》颁布 25 周年学术研讨会综述[J]. 体育成人教育, 2020, 36(5): 7-11.
- [6] 新时代体育事业发展的法治保障:体育总局政策法规司负责人解读新修订的体育法[N]. 中国体育报, 2022-06-25(3).
- [7] 姜熙, 蔡鹏嘉. 新修订《体育法》的立法评析、立法创新及重点配套立法完善[J]. 体育科研, 2023, 44(1): 15-23.
- [8] 章诚豪. 《体育法》评注的编纂刍议与范式设想[J]. 上海体育学院学报, 2023, 47(8): 67-77, 86.
- [9] 姜熙. 我国《体育法》“总则”部分修改研究[J]. 成都体育学院学报, 2018, 44(3): 25-32.
- [10] 袁钢, 李珊. 体育赛事组织者转播权的数据财产属性:基于《民法典》和新《体育法》的法教义学分析[J]. 上海体育学院学报, 2022, 46(10): 23-32, 75.
- [11] 周爱光. 法解释学视角下新修订《中华人民共和国体育法》总则解读[J]. 上海体育学院学报, 2023, 47(5): 1-14.
- [12] 黄海燕, 康露, 刘蔚宇, 等. 体育产业高质量发展的法治保障研究:基于《中华人民共和国体育法》修订的思考[J]. 体育学研究, 2022, 36(4): 1-11.
- [13] 陈元欣. 《体育法》修订为体育产业发展提供有力法治保障[J]. 体育学研究, 2022, 36(5): 119.
- [14] 于安. 我国行政法的体系建构和结构调整[J]. 中国法律评论, 2023(1): 80-90.
- [15] 江小涓. 中国体育产业:发展趋势及支柱地位[J]. 管理世界, 2018, 34(5): 1-9.
- [16] 宋承良. 解读《上海市体育发展条例》:让老年人失能延缓 5—10 年[EB/OL]. (2024-01-04)[2024-01-06]. [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_25834832](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_25834832).
- [17] 国家体育总局. 2022 年全国体育场地统计调查数据[EB/OL]. (2023-03-23) [2023-12-16]. <https://www.sport.gov.cn/n315/n329/c25365348/content.html>.
- [18] 上海市民身边的健身场地持续拓展 评估报告出炉[EB/OL]. (2023-07-20)[2023-12-16]. <http://sh.people.com>.

(下转第 21 页)



- [8] 中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2022-02-28)[2024-01-05].[https://www.gov.cn/xinwen/2022-02/28/content\\_5676015.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-02/28/content_5676015.htm).
- [9] 建设老年友好型社会,实现老有所养老有所为[EB/OL].(2023-06-25)[2024-01-05].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1769625219508204384&wfr=spider&for=pc>.
- [10] 2022 年上海市老年人口和老龄事业监测统计信息.[EB/OL].(2023-04-12)[2024-01-05].<https://wsjkw.sh.gov.cn/tjsj2/20230412/899c76cbff2e4c93997b03593ccb946e.html?eqid=ea32bf4c0000ac2000000004643b50a9>.
- [11] 上海政协委员呼吁推进社区老年运动健康促进中心建设 [EB/OL].(2019-01-27)[2024-01-05].<http://sports.sina.com.cn/others/others/2019-01-27/doc-ihqfskcp0799579.shtml>.
- [12] 2021 年上海市老年人口和老龄事业监测统计信息 [EB/OL].(2022-07-28)[2024-01-05].<https://wsjkw.sh.gov.cn/cmsres/59/5983e677030440f18a034ce02a0c10e5/d55b3444b8c63b77d3b73231f4f66a28.pdf>.
- [13] 上海市体育局关于印发《2023 年上海市全民健身工作要点》的通知 [EB/OL].(2023-01-29)[2024-01-05].<http://tyj.sh.gov.cn/mlqt/20230216/002261b3f40142a7a1dcb1e58186f235.html>.
- [14] 薛文忠,李长振,王震.老龄化背景下老年人主动健康促进行动方案构建与实施策略[J].广州体育学院学报,2022,42(4):45-53.
- [15] 顾胜男.上海市社区“体养融合”的运动促进健康模式研究[D].上海:上海体育学院,2022:37.
- [16] 范成文,金育强,钟丽萍,等.发达国家老年人体育服务社会支持体系及对我国的启示[J].体育科学,2019,39(4):39-50.
- [17] 系统推进上海长者运动健康之家可持续发展[EB/OL].(2023-05-30)[2024-01-05].<https://www.shsxx.gov.cn/shzx/sqmy/content/33ef83be-80b3-4f5a-8314-5e84528b9d20.html>.
- [18] 让爷叔阿姨“动”有所乐 上海加快建立老年人运动健康新模式 [EB/OL].(2023-08-19)[2024-01-05].<http://tyj.sh.gov.cn/ysqzdgkzfx/20230830/ec11c04901d1492b9311d42e8bef7796.html>.
- [19] U.S.Department of Health and Human Services. Step it up! The surge on general's call to action to promote walking and walkable communities [EB/OL]. [2024-01-05].<http://s3-us-west-2.amazonaws.com/kpnm/Promote+walking+slideset.pdf>.
- [20] 钟建明.日本体育指导员管理制度研究[J].体育文化导刊,2013(5):34-37.
- [21] 体育资讯网.日本公布第三期《体育基本计划》[EB/OL]. [2024-01-05].<https://www.sportinfo.net.cn/show/Article.aspx?TID=85111>.

(责任编辑:黄笑炎)

(上接第 8 页)

- cn/BIG5/n2/2023/0720/c350122-40501213.html.
- [19] 上海市体育局.2022 年上海市体育局工作总结[EB/OL]. [2023-12-16].<http://tyj.sh.gov.cn/styles/img/index/2022年上海市体育局工作总结.pdf>.
- [20] 张恩利,蒋亚斌,张敏昊,等.新修订《体育法》背景下我国体育赛事活动法律制度环境的现实审视与优化路径[J].西安体育学院学报,2023,40(1):28-33.
- [21] 蒋亚斌,张恩利,孔维都,等.新《体育法》实施背景下我国体育赛事活动安全监管立法:现状、问题及优化[J].体育学研究,2023(3):76-86.
- [22] 解读《上海市体育发展条例》:监管健身卡预付费,保护消费者[EB/OL].(2024-01-04)[2024-01-06].<https://sghexport.shobserver.com/html/baijiahao/2024/01/04/1226816.html>.
- [23] 国家体育总局.体育总局关于印发《关于进一步规范和加强地方体育行政执法工作的若干意见》的通知 [EB/OL].(2021-02-03)[2023-12-16].<https://www.sport.gov.cn/n315/n9041/n9042/n9168/n9173/n9175/c977951/content.html>.
- [24] 施托贝尔.经济宪法与经济行政法[M].谢立斌,译.北京:商务印书馆,2008:421.

(责任编辑:晏慧)