



论发挥地方立法实施性、补充性、探索性功能的路径——以《上海市体育发展条例》为例

王星元

摘要: 我国实行统一而分层次的立法体制,地方性法规作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,要抓住提高立法质量这个关键,充分发挥地方立法实施性、补充性、探索性功能。《上海市体育发展条例》的立法过程,充分体现牢牢坚持科学立法、民主立法、依法立法的总原则,立足反映群众意愿、满足实际需要、固化特色经验,推动解决实践中“无法可依”的具体问题,切实提升地方立法实效性,为提升上海体育治理体系和治理能力现代化水平、促进新时代上海体育事业高质量发展、加快推进全球著名体育城市建设提供了坚实的法治保障。旨在以《上海市体育发展条例》的立法过程和重点条款为例,探讨实现地方立法实施性、补充性、探索性的方法和路径,以期对地方立法工作提供有益的参考和借鉴。

关键词: 《上海市体育发展条例》;实施性;补充性;探索性;闲置空间建设公共体育设施;高危险性体育项目;预付费经营活动

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2024)02-0009-05
DOI:10.12064/ssr.2024011001

On Paths to Realize the Implementing, Supplementary and Exploratory Functions of Local Legislation: A Case Study of *Shanghai Sports Development Regulations*

WANG Xingyuan

(Social Construction Committee of Shanghai Municipal People's Congress, Shanghai 200003, China)

Abstract: China has a unified and hierarchical legislative system. As an important part of the socialist legal system with Chinese characteristics, local laws and regulations should stick to the key of high-quality legislation and give full play to the implementing, supplementary and exploratory functions of local legislation. The legislative process of the *Shanghai Sports Development Regulations* adheres to the principles of scientific legislation, democratic legislation, and legislation by the law. It is to reflect the will of the masses, satisfy actual needs, highlight characteristic experience, facilitate cracking specific issues of insufficient regulations in practice, and actually enhance the effectiveness of local legislation. This regulation provides a solid legal guarantee for upgrading the modernization level of Shanghai's sports governance system and governance capacity, promoting the high-quality development of Shanghai's sports industry in the new era, and accelerating the construction of a world-famous sports city. This paper, taking the legislative process and key provisions of *Shanghai Sports Development Regulations* as an example, explored the methods and paths of implementing, supplementing and exploring local legislation in order to provide useful reference for local legislation.

Keywords: *Shanghai Sports Development Regulations*; implementing; supplementary; exploratory; the use of idle space to build public sports facilities; high risk sports; pre-paid business activities

党的二十大报告提出,广泛开展全民健身活动,加强青少年体育工作,促进群众体育和竞技体育全面发展,加快建设体育强国。近年来,上海市体育事业发展取得显著成效,市民参与体育活动的积极性

不断提高,竞技体育成绩优异,体育产业快速发展,但也存在着全民健身公共服务尚无法有效满足市民需求、竞技体育核心竞争力不足、体育产业结构不尽合理、体育设施供给不足^[1]等方面问题。

收稿日期:2024-01-10

作者简介:王星元,女,硕士。主要研究方向:地方立法技术研究。E-mail:wangxingyuan_shrd@163.com。

作者单位:上海市人大社会建设委员会,上海 200003。



全国人大常委会委员长赵乐际在深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想交流会上强调“有立法权的地方人大要严格遵循立法权限,发挥好地方立法实施性、补充性、探索性功能,突出地方特色,解决实际问题”。上海市深入贯彻党中央和市委部署,细化落实修订后的《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)相关规定,制定《上海市体育发展条例》(以下简称《条例》),立足实践发展需要,总结固化在全民健身、青少年和学校体育、竞技体育、体育赛事、体育产业、体育组织、体育设施等方面的经验,破解当前体育发展中的瓶颈问题。在立法调研中发现,“金角银边”场地资源利用、高危险性体育项目监管、体育领域预付费经营活动监管等方面,社会关注度较高、群众诉求建议较多,监管措施不能满足实际需要,当前法律法规存在空白。在《条例》立法过程中,对核心条款进行了深入研究和论证,具有较强创新性和实效性。本文从3个方面的重点条款展开论述,探讨地方立法实现实施性、补充性和探索性功能的方法和路径。

1 “金角银边”场地资源利用——固化经验做法、明确程序条件,发挥地方性法规实施性功能

地方人大在实施性立法中,坚持与上位法不相抵触的前提,结合地方实际,对上位法的一些原则性规定进行细化、补充和完善,增加程序性内容,确保制定出台的地方性法规务实管用。在《条例》中,对《体育法》中鼓励利用闲置资源建设体育场地设施进行了强调和细化,明确了用地性质和部门职责,具有较强的可执行性和可操作性。

1.1 固化实践经验

体育发展是上海继续当好全国改革开放排头兵和创新发展先行者的重要任务,是提高市民群众健康水平的重要途径^[2]。虽然近年来本市加快了体育设施的建设,目前上海人均体育场地面积已增至 2.51 m^2 ,但与“十四五”规划中到2025年全国人均体育场地面积达到 2.6 m^2 以上的总体目标^[3]相比仍有差距。中心城区和远郊分布不均,中心城区人均体育场地面积仅为 1 m^2 左右,体育场地设施供不应求。群众体育设施多样性不足,适应老年人群的相对较多,符合中年、青少年、儿童需要的场地类型及面积较少^[4]。

近年来,上海市持续创新体育场地设施规划和

建设思路,优化配置公共体育设施,兼顾不同群体健身需求,方便市民开展体育活动。根据体育健身设施自身特点,将其嵌入公园、绿地、自然生态空间、商业文化设施,实现共建共享,利用高架桥下、楼顶、废旧厂房、仓库等“金角银边”场地资源改建体育设施,增加中心城区运动场地。例如长宁区中环北虹立交桥下约 3.5万m^2 的空间,建造了足球场、户外篮球场以及带顶棚的篮球场;闵行区大中华正泰橡胶厂被改造成新型运动场馆^[5];宝山区上海日硝保温瓶胆厂旧址改造成上海市首家以体育文化为主题的创意园区,设有 400 m 环形跑道,户外设置乒乓球桌、蹦床等多种趣味体育设施;杨浦区内环高架桥下滨水空间提升改造,建起了休闲慢行步道、儿童游乐区、篮球场。这些案例通过城市更新使闲置空间得到有效利用,有利于缓解体育设施供给不足、分布不均等问题,具有较强的可复制性。

1.2 突出问题导向

《体育法》第86条明确“国家鼓励充分、合理利用旧厂房、仓库、老旧商业设施等闲置资源建设用于公民日常健身的体育场地设施”。本市在利用“金角银边”场地资源改建和增设体育设施的过程中面临程序如何走通、部门如何管理的问题,亟待通过立法梳理流程、明确职责、固化经验。

一是解决用地性质问题。根据《中华人民共和国土地管理法》,城市土地性质与使用用途不得随意改变。非体育空间改建成体育场所,但无法改变土地性质或用途,无法取得产权证,或是经营性质与产证不一致,导致办理营业执照、食品流通、卫生许可、高危许可证等相关证照难度大,有些设施还面临被拆除的风险。国务院办公厅《关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见》^[6]中关于“因地制宜建设体育设施”的规定,允许按照体育设施设计要求,依法依规调整使用功能、租赁期限等。据此,《条例》第53条明确“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”。

二是建立多部门协同机制。非体育空间建设体育设施涉及消防安全、交通安全等多方面问题。例如,高架桥下空间改造,需要建管委、交警、路政、市政等多部门规划评估^[7],水电煤管道、强弱电箱等基础设施建设需要水务、电力、消防等部门设计改造。在《条例》中参考部分成功案例,依托区级存量资源



统筹利用协调机制,加大支持力度。《条例》第 53 条规定:“按照前款规定建设公共体育设施的,由乡镇人民政府、街道办事处或者区体育部门提出建议,区人民政府统筹协调规划资源、住房城乡建设管理、房屋管理、公安等部门和消防救援机构,予以支持保障。”

2 高危险性体育项目监管——补齐法规空白、完善监管手段,发挥地方性法规补充性功能

地方立法是国家立法的重要补充。地方性法规不能简单重复上位法的规定,而应该善于拾漏补缺,充分反映地方经济社会发展的实际情况和对立法调整的需要,突出解决区域内的具体问题,发挥补充性功能。《条例》按照《体育法》规定,结合本市实际,不仅明确了经营高危险性体育项目许可制度,还增设了其他开展高危险性体育项目场所备案制度,是对上位法的有效补充。

2.1 现有法规存在空白

随着人民群众体育需求的日益多元化,游泳、高山滑雪、潜水、攀岩等专业性强、技术要求高、直接关系人身安全、具有较高危险性的体育项目迅速发展,参与危险性运动项目的人数逐年增多。开展高危险性体育项目面临市场管理申请与审批还不规范、安全保障较缺乏、监督检查体系不健全等风险因素的制约^[8]。因此,加强对高危险性体育项目的风险管理和防范,确保其有序发展,避免危害人民群众人身安全迫在眉睫。

《经营高危险性体育项目许可管理办法》明确“本办法所称经营高危险性体育项目,是指企业、个体工商户从事按照《全民健身条例》规定公布的高危险性体育项目的经营活动”。其他组织和个人即使实际经营高危险性体育项目,由于无须办理许可证和市场主体营业执照,主管部门无法及时掌握情况,也不能将其作为行政执法的处罚对象。以游泳场馆为例,根据国家《体育场所开放条件与技术要求:游泳场所》规定:水面面积在 250 m² 以下的游泳池,至少配备游泳救生员 3 人;水面面积在 250 m² 以上的游泳池,按照面积每增加 250 m² 以内增加 1 人的比例,配备游泳救生员。小区、企事业单位、高校等内设游泳馆普遍存在救生人员配置未达到标准规定的数量要求,设施设备不符合国家标准等问题,带来安全隐患甚至直接引发人身安全事故,但现有法规尚未覆盖此类主体。

2.2 实现监管“全覆盖”

《体育法》对于经营高危险性体育项目作出明确规定,但明显不具备经营性特征的高危险性体育项目如何处理需要予以规范。《条例》贯彻《体育法》规定要求,对经营高危险性体育项目的场所实施行政许可,并设定相应法律责任。对其他开展高危险性体育项目场所,例如高校、企事业单位游泳馆等不收取费用或只收取少量费用,不对外经营的场所,通过备案制度进一步完善监管手段,实现全覆盖监管。

在深入贯彻“放管服”改革的背景下,行政备案属于典型的“信息归档”性质的行政管理活动,引入告知承诺和信用管理机制,促使备案人依法备案,提交真实的备案材料,符合国际通行的“备案到达主义”,不涉及实质性审查。同时,备案制度并未明确禁止行政相对人在取得行政备案前从事特定活动,且具备客观必要性,不属于变相新设行政许可。备案制度有助于主管部门及时收集开展高危险性体育项目的主体、地址、规模等必要信息,以便发挥日常指导、教育以及管理的职能,从而提早发现安全隐患,及时发现违法行为并移送有关部门处理,提高事中事后监管效率。

3 体育领域预付费经营活动监管——回应群众关切、优化制度设计,发挥地方性法规探索性功能

探索性是地方立法实践的生动体现。地方人大针对地方经济社会发展中出现的新情况、新问题,通过制定“先行先试”型法规,更好地发挥立法对经济社会发展的引领和推动作用,同时也为国家立法积累有益经验。在《条例》制定过程中,注重强化制度创新和保障措施。例如通过授权有关部门设置体育健身行业预付卡的合理期限和次数,切实维护消费者的合法权益,推动行业健康发展,在全国范围内的地方性法规中尚属首例。

3.1 回应社会关切和群众诉求

体育健身行业长期采用预付费经营方式,经营者存在超卖长期卡、“寅吃卯粮”以预付资金变相融资的情况,行业整体发展不健康。一旦资金链断裂,将给消费者带来巨大损失,产生恶劣的社会影响。因此,有必要通过立法加强体育领域预付费经营活动监管,回应人民群众和体育市场对优化消费环境的诉求。



在意见征集过程中,预付费经营活动监督管理是市民群众呼声最高,也是人大代表在建议中反复提及的问题。19名市人大代表曾联名建议对预付费卡收费设定最高限额。市单用途预付卡协会对“12345”市民服务热线中涉及体育健身行业预付费投诉情况进行了分析,结果显示:2020—2022年的投诉总件数分别为18 028件、16 049件和19 525件;2023年上半年投诉达17 710件,同比上升247.91%,在全行业占比45.32%。“正常经营不能退卡”“能退卡但手续费高”“经营者关店不能兑付或退卡”等投诉内容较为集中。

虽然商务部《单用途商业预付卡管理办法(试行)》中相关规定,要求发卡企业按比例存管客户资金,鼓励采取履约保险等措施化解资金风险,并对预收资金进行了限额规定^[9],但适用行业不包含体育健身行业。《上海市单用途预付消费卡管理规定》把体育健身行业纳入监管,明确单用途卡发行规模应当符合经营者的经营能力和财务状况并建立单用途卡预收资金余额风险警示制度。但综合来看难以满足实际监管需求,一方面私教服务不适用单用途预付卡规定,监管存在制度空白;另一方面资金监管相关措施为非强制性手段,多数体育健身企业未接入协同监管服务平台,主管部门无法掌握其发卡规模和预收资金余额,难以推动经营者通过专用存款账户管理预收资金。

3.2 “限期限额”规范经营活动

规范体育健身行业预付费经营活动,限制预收费合同的金额和期限,有利于压降健身行业经营风险,保障行业健康稳定发展,保护消费者合法权益。已有国内相关监管实践,也有国际立法经验可供借鉴。《北京市体育行业预付式消费领域资金监管实施细则》明确规定“经营者发售的预付卡期限不得长于场地租赁期限”“青少年校外体育培训机构……不得一次性收取或以充值、次卡等形式变相收取时间跨度超过3个月或60课时的费用,且不得超过5 000元”^[10]。美国《纽约健康俱乐部服务法》将健身房合同限制在3年内,并规定了每年3 600美元的限额。澳大利亚等地规制更为严格,西澳大利亚州规定健身业“供应商不得收取客户超过12个月的预付款”。

在《条例》草案起草阶段,限期限额条款争议较多。有观点认为,消费者购买预付卡属于民事合同行为,限期限额属于公法公权对民事事项的干预,违反《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)自愿原则。政府议案稿考虑到存在的法律争议和落地

执行难度较大的问题,采取了保守的立法策略,沿用《上海市单用途预付消费卡管理实施办法》中预收资金余额管理思路。但在市十六届人大常委会第六次会议审议和面向社会公开征求意见的过程中,多数意见认为政府议案稿中关于预付费经营活动监管的规定较为原则,不能精准解决问题,希望通过鼓励采用按次收费、短期预收费等经营方式,倡导经营者根据条件合理设定预收资金限额和相应的服务期限,切实维护消费者合法权益。

因此,在《条例》草案修改过程中,在研究处理好民事合同和行政管制关系的基础上,进一步完善制度设计,回应各方诉求,力求管用好用。限期限额并非对健身场所和市民缔结民事法律关系实体内容的限缩,而是从消费者权益保护的角度出发,对健身场所经营者义务的设定。一是对公平、诚信原则的守护。为了维护民事主体的合法权益,保障民事活动顺利进行,《民法典》规定民事活动应当遵循平等、自愿、公平、诚信、守法与公序良俗等原则。目前消费者和企业之间的矛盾很难平衡,现有规则很难解决企业内部矛盾,使其朝健康方向发展,也容易产生背离诚信、公平原则的问题,形成影响公共秩序的群体性事件,因此,公法和公权的介入是必要的。二是对于消费者权益的保护。《条例》第63条授权体育部门会同有关部门设置预付卡的合理期限和次数,并补充了加强体育健身行业自律的规定,通过关口前移、提早介入,从根本上解决问题,从源头上降低风险。第67条设置了相应的行政处罚,通过综合治理的方式,切实维护消费者的合法权益,推动体育健身行业健康发展。三是并行不悖。地方性法规是否要增加公法公权对民事事项的干预,要看现有国家层面的法律和行政法规能否满足实践需要。体育行业经营者以预收款方式提供商品或服务,如果提前收取时间跨度超过规定期限或课时超过规定数量的费用,极易出现消费者无法获得合同确定的商品或服务,限期限额的主要目的是矫正消费者和经营者之间的不平衡关系,这类对相应风险的行政管控和民事法律关系的完整有效并行不悖。

3.3 完善配套政策,确保立法实效

《条例》施行后,需要及时出台配套政策,确保立法实效性。一是预收金额和可兑付的服务期限、次数的具体规定由市体育部门会同市商务、文化旅游、地方金融监管等部门制定。在《条例》施行后到体育主管部门规范性文件出台,仍存在窗口期,在此期间签订的预付费健身合同如何适用法规仍待细化。二是



针对可能存在的风险,例如市场主体不履行书面告知义务、违反相关规定后继续开展预付费经营活动等明确管理措施,确保法规落实到位。三是充分发挥引导作用,鼓励采取新型健身业态“无年卡”的经营模式,例如中田健身私教课包月付费,乐刻运动按月付款,超级猩猩团课按次购买等。由年卡付费转为碎片化按次或按课时付费,能够降低消费者迈入健身房的决策成本,减轻对健身房“爆雷”的担忧,激励经营者通过多元化课程内容与差异化服务提高用户体验、健身频次和复购率。四是按照《条例》要求,鼓励行业协会加强行业自律,制定健身行业服务标准和规范,建立信息公示机制等,通过行政监管和行业自律的管理路径,加强对体育健身机构按规定开展经营活动的规范管理。

4 结束语

《条例》立法深入践行全过程人民民主重大理念,坚持开门立法、开门问策。注重发挥地方立法实施性、补充性、探索性功能,突出上海特点,强调务实管用。《条例》明确了“金角银边”场地资源改建体育设施用地性质和部门职责,切实解决了本市试点中的突出问题,充分发挥地方立法的实施性功能;增设除经营高危险性体育项目外其他开展高危险性体育项目场所备案制度,是结合本市实际对上位法的有效补充,充分发挥地方立法的补充性功能;在全国范围内的地方性法规中首次通过“限期限额”条款对体育健身行业预付费经营活动进行规范,充分发挥地方性法规探索性功能。除上述条款外,在落实全民健身战略、促进青少年和学校体育、提升竞技体育综合竞争力、促进体育产业发展等方面对上海的特色做法、优质经验通过立法予以固化,立足发展、服务发展、保障发展,以发展推动解决体育事业中不平衡、不充分的问题。《条例》已于2024年1月1日起施行,将为提升上海体育治理体系和治理能力的现代化水平、促进新时代上海体育事业高质量发展、加快推进全球著名体育城市建设提供坚实的法治保障。

参考文献:

- [1] 曹如中,熊鸿军,郭华,等.上海建设具有全球影响力的体育资源配置中心内涵研究[J].体育科研,2019,40(3):54-63.
- [2] 殷一璀.增强大局意识全局观念抓住机遇奋力推进工作:在传达习近平总书记视察上海重要讲话精神大会上的讲话(摘要)[J].上海人大月刊,2018(11):4-5.
- [3] “十四五”时期全民健身设施补短板工程实施方案[EB/OL].[2024-01-02].<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04-27/5602977/files/069a280b8a0b49ab80b4b482f6f7fd64.pdf>.
- [4] 乔骏.更好更多惠及不同人群体育需求[J].上海人大月刊,2022(7):16-17.
- [5] 于振雷,李翔宁,施季如.工业遗存更新的人本主义与价值重构 阅读上海华谊万创·新所[J].时代建筑,2023(2):146-153.
- [6] 国务院办公厅印发《关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见》[EB/OL].(2019-09-17)[2024-01-02]. https://www.gov.cn/xinwen/2019-09/17/content_5430600.htm.
- [7] 方利娟.基于系统决策视角的城市高架桥下空间利用设计[J].中国住宅设施,2023(8):43-45.
- [8] 马婷,李年红,田亚洲.国内外高危险性体育项目风险管理文献研究[C]//中国体育科学学会.第十二届全国体育科学大会论文摘要汇编.[出版地不详:出版社不详],2022.
- [9] 邓建鹏,迟玉煜.预付卡乱象与消费者权益保护途径[J].银行家,2019(2):100-102.
- [10] 王博.我国消费预付卡法律规制的现状与反思[J].武陵学刊,2015,40(5):62-66.

(责任编辑:黄笑炎)