



全面建成小康社会视角下完善我国体育公共服务法律体系的思考

姜 熙¹, 孙国保²

摘要: 运用文献资料、比较分析等方法对我国已出台的与体育公共服务体系建设相关的法律和政策进行了梳理, 并就当前我国体育公共服务建设所面临的法律困境进行了分析, 并提出完善全面建成小康社会视角下我国体育公共服务法律体系的对策建议。

关键词: 小康社会; 体育; 公共服务; 法律; 体系

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2013)01-0023-04

On Perfecting the Legal System of Chinese Sports Public Service in the Aspect of Building Up Comprehensively a Well-off Society

JIANG Xi¹, SUN Guo-bao²

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

Abstract: Using the methods of literature study and comparative analysis, the paper discusses the laws and policies relating to the construction of sports public service system in China. It also analyzes the legal difficulties the construction is facing. It puts forward some suggestions on perfecting the legal system of China's sports public service in the aspect of building up comprehensively a well-off society.

Key words: well-off society; sports; public service; law; system

从20世纪70年代末80年代初在实施改革开放、规划中国经济社会发展战略蓝图时, 邓小平同志就提出了“小康社会”的构想^[1]。中共“十六大”报告明确提出了“全面建设小康社会”。到党的“十八大”, “全面建设小康社会”已经改为“全面建成小康社会”。如果说“建设”更多是一种正向视野, 是把小康社会当做一项宏大的事业来做的话, “建成”则是从倒计时的角度, 着重从完成目标的角度来要求的, 更多强调的是紧迫感。在全面建成小康社会的进程中, 体育公共服务体系建设是关系到全民福利的一个重要领域。在当前青少年体质日益降低、国民健康成为重要的社会问题时, 体育公共服务体系建设和教育、医疗、就业等公共服务领域一样成为有待发展的十分紧迫的领域。然而, 公共服务体系的建设与发展, 需要强有力的法律体系来保障, 虽然我国的社会主义法律体系已经初步建成, 但是关于公共服务的法律还有待完善。

1 全面建成小康社会对我国体育公共服务体系建设的要求

党的“十八大”在“十七大”的基础上又对惠及广大人民群众的民生建设提出了新要求——到2020年总体实现基本公共服务均等化。2012年7月, 国务院针对我国公共服务体系的建设专门发布了《关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》, 指出, “十二五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期, 建立健全基本公共服务体系, 促进基本公共服务均等化, 是深入贯彻落实科学发展观的重大举措, 是构建社会主义和谐社会、维护社会公平正义的迫切需

要, 具有十分重要的意义^[2]。该规划对国家基本公共服务范围进行了界定, 具体如图1。

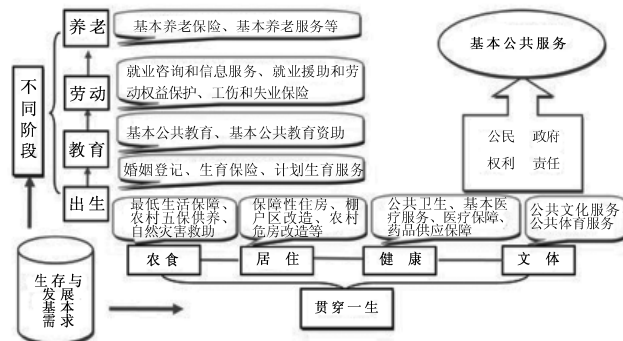


图1 国家基本公共服务体系“十二五”规划基本公共服务范围示意图

Figure 1 Definition of the Basic Public Service Range Stipulated in the 12th Five-year Plan on the National Basic Public Service System

来源: 《关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》

由图1可见, 国家已经将公共体育服务视为公共服务体系建设中的重要内容, 将公共体育服务的享有作为公民的基本权利, 将公共体育服务体系的建设作为政府的基本责任。该规划还具体就群众体育的开展提出了具体的目标。首先就是要加强基层公共体育设施建设, 大力推动公共体育设施向社会开放, 健全学校等企事业单位体育设施向公众开放的管理制度, 要求可供使用的公共体育场地(含学校体育场地)占全国体育场地总数的比率达53%。其次, 将全面实施全民健身

收稿日期: 2013-01-10

第一作者简介: 姜熙, 男, 湖南益阳人, 讲师. 主要研究方向: 体育法学.

作者单位: 1. 上海政法学院 体育法学研究中心, 上海 20170 ; 2. 上海交通大学附属中学, 上海 200439



计划,健全基层全民健身组织服务体系,扶持社区体育俱乐部、青少年体育俱乐部和体育健身站(点)等建设,发展壮大社会体育指导员队伍,大力开展全民健身志愿服务活动。积极推广广播体操、工间操以及其他科学有效的全民健身方法,广泛开展群众性体育活动,使经常参加体育锻炼的人数比率达32%以上。建立国家、省、市三级体质测定与运动健身指导站,普及科学健身知识,指导群众科学健身。推动落实国家体育锻炼标准,加强学生体质监测,制定残疾人体质测定标准,定期开展国民体质监测。

2 当前体育公共服务建设的基本法律框架

1949年9月29日,中国人民政治协商会议第一届全体会议选举了中央人民政府委员会,宣告了中华人民共和国的

成立,并且通过了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》。在该纲领中第48条明确规定我国提倡国民体育^[3]。我国当前宪法第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^[4]。这是我国有关体育公共服务最高法律层次的规定。从目前我国体育政策和法律的整体情况看,我国从20世纪90年代开始就已经初步开始从法律、法规和部门规章条例等各层次就体育公共服务政策法规体系进行建设。从1995年全国人大常委会颁布的《中华人民共和国体育法》到2009年的《全民健身条例》出台,我国现已颁布的涉及体育公共服务的法律、法规和部门规章条例近30个,具体见表1。可以说,这些法律和政策已经初步构成了我国体育公共服务体系的法律框架,在保障基本体育公共服务方面发挥着重要作用。

表1 1990年至今颁布的与体育公共服务相关的法律与政策

Table 1 Laws and Policies Relating to Sports Public Service Which Have Been Issued since 1990

名称	年份	颁布机构
中华人民共和国体育法	1995年	全国人大常委会
国家体育锻炼标准施行办法	1990年	国家体委
学校体育工作条例	1990年	国家教委
全民健身计划纲要	1995年	国务院发布
关于深化改革加快发展县级体育事业的意见	1996年	国家体委
关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见	2002年	中共中央、国务院
公共文化体育设施条例	2003年	国务院
关于进一步加强残疾人体育工作的意见	2007年	国务院办公厅
关于加强青少年体育增强青少年体质的意见	2007年	中共中央、国务院
全民健身条例	2009年	国务院
关于加强城市社区体育工作的意见	1997年	国家体委、国家教委、民政部、建设部、文化部
少年儿童体育学校管理办法	1999年	体育总局、教育部
关于加强老年人体育工作的通知	1999年	国家体育总局
关于加强社区残疾人工作的意见	2000年	民政部、教育部、公安部、司法部、劳动和社会保障部、建设部、文化部、卫生部、国家体育总局、文明办、中华全国总工会、团中央、全国妇联、中残联
中国体育彩票全民健身工程管理暂行规定	2000年	国家体育总局
国民体质监测工作规定	2001年	国家体育总局、中华全国总工会、国家计委、教育部、科技部、国家民委、民政部、财政部、农业部、卫生部、统计局公布
农村体育工作暂行规定	2002年	国家体育总局、农业部
关于加强体育彩票公益金援建项目监督管理的意见	2002年	国家体育总局
《普通人群体育锻炼标准》施行办法(试行)	2003年	国家体育总局、国家民委、财政部、农业部、卫生部、全国总工会、团中央、全国妇联
国民体质测定标准施行办法	2003年	国家体育总局、教育部、国家民委、民政部、劳动保障部、农业部、卫生部、国家工商总局、全国总工会、团中央、全国妇联
“雪炭工程”实施办法	2003年	国家体育总局
关于进一步加强用于全民健身的体育彩票公益金使用管理的通知	2004年	国家体育总局
关于进一步加强社会体育指导员工作的意见	2005年	国家体育总局
健身气功管理办法	2006年	国家体育总局
关于进一步加强学校体育工作切实提高学生健康素质的意见	2006年	教育部、国家体育总局
国家学生体质健康标准	2007年	教育部、国家体育总局
国家体育总局关于加强青少年体育增强青少年体质的实施意见	2009年	国家体育总局
关于进一步加强职工体育工作的意见	2010年	国家体育总局、中华全国总工会
关于发挥乡镇综合文化站的功能进一步加强农村体育工作的意见	2010年	国家体育总局、文化部、农业部
城市公共体育运动设施用地定额指标暂行规定	1986年	城乡建设部、国家体委



3 当前体育公共服务建设的法律困境

在全面建成小康社会过程中, 体育公共服务体系的建设需要完善的政策法律体系来保障。虽然由上文可知, 我国已经出台了十几个与体育公共服务相关的政策法律。但是这些法律和政策对于实现全面建成小康社会对公共服务的要求而言还存在诸多的问题。

3.1 体育根本大法《体育法》的滞后

作为调整我国体育关系的根本大法《中华人民共和国体育法》是在20世纪90年代出台的, 但至今没有进行过修订。改革开放以来, 我国体育事业取得了重要的成就, 已经从体育大国转向体育强国的建设, 然而颁布于20世纪90年代的《体育法》相对于当前中国体育的发展现状而言, 在很多方面都显得比较滞后。一部法律要发挥好调整相关社会关系的作用, 就必须时刻与当时的社会发展现实相适应, 一部滞后于当前社会的法律必然很难发挥其应有的作用。从世界上很多国家体育立法的进程就可以看出, 不同历史时期的体育立法都会根据具体历史时间的现实需求进行调整。比如1943年, 加拿大颁布《国家身体健康法》, 1961年又出台了《健康与业余体育法》, 2003年为了适应加拿大体育的发展现实, 又颁布了《身体活动与体育法》以取代1961年《健康与业余体育法》, 《身体活动与体育法》在2011年又进行了一次修改^[5]; 新西兰1987年通过《体育、健康与休闲法案》, 出台这一法案的主要目的就是促进和发展新西兰人参与体育、健康和休闲活动, 成立Hillary委员会负责管理新西兰的体育、健康和休闲事务。到2002年, 为了适应新西兰体育发展的需要, 新西兰又颁布《新西兰体育与娱乐法》, 成立了新的新西兰体育与休闲委员会并对其职能进行了具体的规定。而日本和韩国的体育立法更是显示了其立法和修法的频繁, 日本的《体育振兴法》从1961年到2006年之间总共修正9次之多。2011年, 日本为了应对老龄化、医疗开支扩大等社会问题, 又出台了《体育基本法》^[6]。而同为亚洲国家的韩国, 其《国民体育基本法》从1962年颁布实施到2005年, 修改次数达18次。美国的《业余体育法》从1978年颁布实施后, 在1998年也进行过修正。可见, 作为体育事业飞速发展的中国, 《体育法》的修改已经成为我国体育法制建设的紧要任务, 也是保证我国体育公共服务体系建设水平达到全面小康社会标准的重要前提。

3.2 体育领域关于公共服务的立法层次较低

体育领域关于公共服务的立法, 除了《体育法》由全国人大常委会颁布以外, 其他与体育公共服务相关的规章和制度大多是由国务院、国家体育总局或者与其他部委联合颁布, 所以大多是行政性政策而非真正意义上的法律, 这些政策在约束力方面比较弱, 加之这些政策对相关部门没有明确责任要求, 对义务履行不当的责任主体缺乏有效的处罚措施。由于立法层次较低, 又缺乏刚性约束, 一些地方政府和体育主管部门就很容易在基本公共服务供给中责任不到位。因此, 提升基本公共服务的立法层次, 是推进体育公共服务体系建设的重要保障。

3.3 我国体育公共服务的立法缺乏统一的法律规范

我国与体育公共服务相关的政策多为国务院或者国家体

育总局出台政策, 各省市则根据这些政策出台相应的实施条例或者办法。这种多元化的模式一方面有利于地方省市因地制宜地制定和实施政策, 但也成为实现体育公共服务均等化过程中的不利因素。当国务院或相关部委出台某项政策后, 有些地方省市很快就依据这一政策出台相应的地方配套政策或实施细则, 但也有一些省市并没有出台任何措施。比如1995年国务院发布《全民健身计划纲要》之后, 2000年上海出台了《上海市市民体育健身条例》, 2002年, 山西省出台《山西省全民健身促进条例》、北京2005年通过了《北京市全民健身条例》, 2006年天津出台了《天津市全民健身条例》, 内蒙古2008年出台《内蒙古自治区全民健身条例》, 而西藏、吉林、辽宁等一些省则没有出台相应的地方性实施办法。而国务院出台《全民健身条例》后, 一些省市同样出台或者更新了地方性的全民健身条例, 但是仍然有部分省市至今没有出台任何政策。此外, 我们根据各省市地方政策的颁布年份也可以发现, 各地方颁布相关政策的时间前后存在很大的差距。此外, 各省市颁布相关政策的机构也存在不一致, 大部分省市如上海、天津、北京、山西、辽宁、吉林等为人大常委会颁布, 也有一些省市如黑龙江省出台的《全民健身实施计划》和河北省的《全民健身实施计划》则是由省政府颁布。这就意味着各省出台的相关政策在法律效力方面就可能存在差异。所以, 我国体育公共服务的立法缺乏统一的法律规范, 这将导致区域间基本体育公共服务的巨大差距。

3.4 各层次的法律和政策缺乏明确的配套实施计划

从目前我国出台的有关体育公共服务的相关法律和政策内容看, 这些法律和政策多为原则性规定, 较少出台具体可操作的实施计划。而国外很多国家的体育公共服务法律都会制定具体的配套政策和具体的行动计划, 有些国家还阶段性地出台国家层面的行动计划。如新西兰体育公共服务建设过程中根据其体育法, 政府发起了“Kiwi Sport”计划、《社区体育战略2010-2015》、《社区体育训练计划2012-2020》, 针对残疾人还实施了《没有例外战略和实施计划》^[7]; 加拿大则根据体育法相应实施了“Particip Action”计划、《泛加拿大健康生活战略》等计划; 美国在20世纪80年代和90年代先后出台了《促进健康、预防疾病, 健康公民1990》、《健康公民1990中期回顾》、《健康公民2000》。2000年, 美国联邦卫生与公共事业部出台《健康公民计划2010》。2010年5月美国颁布了《健康公民计划2020》, 在体育活动与保健部分延续了《健康公民计划2010》已经确认的目标, 在前一周期中没有实现的目标在2012中继续执行。

3.5 法律法规和政策对体育公共服务的责任主体缺乏监督

虽然“十八大”和国务院国家基本公共服务体系“十二五”规划明确了政府是公共服务的主要责任主体, 我国的相关体育法规政策也规定了各级政府的责任, 如《全民健身条例》规定了县级以上人民政府据本地区的实际情况制定本行政区域的全民健身实施计划。但这样的规定较为宏观, 难以进行评估和考核, 更重要的是缺乏对各级政府的监督机制, 责任难以追究。而发达国家一般会在相关法律和政策中明确政府责任, 尤其是充分发挥地方政府机构的作用, 所以我国的各级法律法规对地方政府作为体育公共服务的责任主体缺乏强有力的监督机制, 使得法律法规的施行无法得以保障。



3.6 各级法律和政策缺乏系统性和延续性

从我国目前关于体育公共服务的相关立法数量来看，多于一些发达国家，但我国的相关立法特点是多而杂，各项政策之间缺乏系统性的衔接，政策也缺乏时间上的延续性，而且许多政策在内容上类同。发达国家关于体育公共服务的立法一般不多，但都具有很好的系统性和延续性。比如澳大利亚在20世纪90年代颁布“活力澳大利亚”计划将体育活动作为各级政府优先发展的领域。1998年，澳大利亚又颁发了《发展一个活力的澳大利亚：体育活动与健康行动框架》的文件^[8]。该文件是联邦政府直接出台的具体政策，是对各级政府的进一步支持。1999年，澳大利亚又成立了“活力澳大利亚联盟”，这一机构的主要职责是规范部门间实施“活力澳大利亚”的措施。“活力澳大利亚联盟”成立后，制定了一个《国家计划2000-2003》行动计划，旨在鼓励各机构独立开展工作，共同实现国家目标。2001年出台的《支持澳大利亚的体育能力——一个更加活力的澳大利亚》，这意味着澳大利亚将促进体育与休闲产业发展作为一项国家战略。2006年，澳大利亚又出台了《游戏计划》(Game Plan)对该政策进行了补充。此外，澳大利亚体育委员会还提出了“战略计划2002-2005”，对竞技体育、大众体育的使命、价值、目标和方向进行了界定，这也是对“战略计划1998-2001”的一次升级。可见，一些国家体育公共服务政策的出台与施行是在提出一个主要政策框架之后，围绕主题出台一系列相互关联的、形成系统的政策体系。

4 全面建成小康社会视角下我国体育公共服务法律体系的完善

法治既是小康社会的重要组成部分，也是全面建成小康社会的根本保障。就体育公共服务体系建设而言，建立完善的体育公共服务法律体系是确保全面建成小康社会目标达成的重要保障。

首先，建立具有权威性、规范性的体育公共服务法律体系。在《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)中，开展群众性的体育活动，增强人民体质就像医疗、教育、就业领域一样，是公民享有的基本权利。《宪法》对公民基本体育和健康权利的规定是我国体育公共服务法律体系建设的基石，《宪法》对推进体育公共服务建设，尤其是体育公共服务均等化的主要法理基础。所以，我国体育公共服务法律体系的建设，要以《宪法》对公民体育权利的规定为主要依据，围绕群众性体育活动和增强人民体质的主题，整合现有的法律法规，建立比较完善的体育公共服务法规体系。

第二，对实施多年的体育根本大法《体育法》进行修改，进一步增强对公民体育权利的保护，增加对体育公共服务的相关规定。

第三，进一步提升体育公共服务相关法律法规的立法层次。弥补由于立法层次低、法律效力低下所造成的“有法不依”和各级政府“不作为”的现象。

第四，完善统一立法与多元配套相结合的立法模式。在《宪法》和《体育法》的框架范围内，督促各级地方政府或各级人大常委会尤其那些尚未出台任何相关政策的地区出台体育公共服务的配套法规或实施细则，形成与国家层面法律相协调的系统性法律体系，使国家层面的立法与地方立法形成体育公共服务建立的法律合力。

第五，法律监管机制的建立。缺乏法律监管机制是目前我国体育立法的主要问题。在我国体育法和相关政策中对责任主体尤其是各级政府缺乏监督机制，应该出台相应的对各级政府进行考核的政策，或者在现有的相关法律文件中细化对体育公共服务责任主体的评价和追责。

第六，目前我国关于体育公共服务的立法较少关注到政府与市场、社会组织的关系，而在国外体育公共服务发达的国家往往充分发挥了政府、市场和社会组织的作用。我国要形成这种政府与社会机构的协同作战的系统首先就是要加强政府与社会机构关系的立法。目前我国的《社团登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》不能很好地解决民间社会组织在体育公共服务制度中的地位和作用问题。无论是法律体系的完整性上，还是法律层次的权威性和约束力上，这些条例和办法都难以满足现阶段多元社会公共治理的现实需求。因此，我国应该对社会组织的法律地位予以确认，制订相关条例，促进政府和社会组织之间的伙伴关系，以法律的形式促进不同主体对体育公共服务建设的参与程度，建立各方之间密切的合作关系。这一问题不仅仅是对于体育公共服务建设有利，也是所有公共服务领域建设所要突破的一个法律障碍。

第七，出台具体的体育公共服务建设的行动计划。这种做法在体育公共服务发达国家最为常见。政府出台了一些具体的行动计划，推进体育公共服务的建设。比较典型的是美国的“健康公民计划”、加拿大的“Particip Action”计划和“泛加拿大健康生活战略”、澳大利亚的“活力澳大利亚”计划、新西兰的“KiwiSport”计划、“社区体育战略”和“没有例外战略和实施计划”。这些具体行动计划使政府将体育公共服务的建设具体化到实际行动中。我国目前这方面的行动计划很少，比较有特点的是国家体育总局2003年实施的“雪炭工程”。所以，多出台具体的行动计划有利于将宏观的法律规定具体化为实际行动。

参考文献：

- [1] 新华网. 十八大报告蕴含哪些新意? [EB/OL]. http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/18da/201211/09/content_15899065.htm2013. 2012-1225.
- [2] 国务院. 国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知[EB/OL]. http://www.gov.cn/zwqk/2012-07/20/content_2187242.htm.2012-1225.
- [3] 百度百科. 中国人民政治协商会议共同纲领[EB/OL]. <http://baike.baidu.com/view/428031.htm>
- [4] 全国人民代表大会. 中华人民共和国宪法[EB/OL]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm2012-1225.
- [5] Emese Ivan.(2006). Sport Policy in Canada and Hungary: Lessons of Inclusion and Exclusion[J].*Hungarian studies review*, XXXIII,1-12
- [6] 文部科学省. スポーツ基本法[EB/OL]. http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/kihonhou/index.htm.2012-1225.
- [7] Paul Dalziel. The Economic and Social Value of Sport and Recreation to New Zealand[Z].*Research Report*.2011,9
- [8] Elissa Burton.Organisational Effectiveness Inselected Grass Roots Sport Clubs in Western Australia[D].Edith Cowan University,2009

(责任编辑：陈建萍)