



我国学校体育法律制度构建研究

陈莹利¹, 邓杨名²

摘要:在对我国学校体育法律制度发展历史的梳理和对现行学校体育法律制度概述的基础上,从现有学校体育法制的时效性、学生体育权力、体育教师的权力保障、学校及学校体育主管部门的权益保障和义务等角度,分析了当前学校体育法律制度构建中存在的问题,并提出对策建议。

关键词:学校体育;法律制度;构建

中图分类号:G807 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2015)05-0093-07

Research on the Construction of School Sports Legal System in China

CHEN Yingli, DENG Yangming

(Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China)

Abstract: On the basis of reviewing the development history of the school sports legal system in China and expounding the current school sports legal system, the article analyzes the existing problems of the present establishment of school sports legal system from the aspects of the timeliness of the current school sports legal system, students' sport right, right guarantee of PE teachers and the right protection and obligation of schools and the competent department of school sports. The relative suggestions are put forward.

Key Words: school sports; legal system; construction

十八届三中全会提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”全面深化改革的总目标,而四中全会则更是一次专门研究法治建设的中央全会。法治中国建设、依法行政已经成为主旋律。在教育、体育行政部门协同管理体制之下的我国学校体育治理法治化处在“依法治国”、“依法治教”、“依法治体”的历史大背景之下,必将获得前所未有的发展机遇。学校体育治理法治化将是必由之路,学校体育法律制度建设将必然成为一项紧迫的任务。

当前,我国学校体育管理无法可依、有法不依的现象仍然严重,“人治”的烙印十分明显。有法不依、执法不严、违法不究的现象仍然普遍,在很大程度上损害了学校体育法律、法规的权威性,伤害了社会成员对学校体育法治的信任和信心,导致我国学校体育在发展过程中出现许多问题:教育观念陈旧、社会的学校体育法律意识淡薄、学校领导普遍不重视体育、在学校体育伤害事故处理中过多对学校追责引发学校为规避责任而采取“笼养”式体育模式、学生和体育教师的权利不能够得到有效保障等等。而这些问题又是导致我国“青少年体质持续下降”的重要原因之一。因此,冲破学校体育“人治”的枷锁,构建合理、高效、科学、有序的学校体育法律制度机制,解决学校体育管理过程中的实际问题,将对我国学校体育发展、提高青少年体质水平、养成国民体育习惯,具有重要的现实意义和理论指导作用。

1 我国学校体育法律制度概况

1.1 我国学校体育法律制度的发展历史

不同历史时期,由于社会发展的需要,国家对体育工作的重视程度以及要求也不尽相同,顺应社会发展需要以及受当时社会现状的影响,学校体育法律制度的构建也发生着改变。从新中国成立开始,我国就相继出台了一系列法律条文以保障学校体育的发展,并逐渐形成了具有中国特色的学校体育法规体系。

1.1.1 建国初期的学校体育法律制度建设(1949-1956年)

这一时期,党和国家比较重视我国体育工作的发展。在1949年的《中国人民政治协商共同纲领》中提到:提倡发展国民体育,为我国学校体育的发展和法制建设指明了大方向;1951年中央人民政府和政务院颁布了《关于改善各级学校学生健康状况的决定》;毛主席在1952年题词:发展体育运动,增强人民体质;1954年颁布《劳动与卫国体制》,对初中毕业生和高中毕业生分别提出了不同的体育标准;1956年又颁布了《关于改进小学工作的指示》以及《关于中学和师范学校体育的几个问题的指示》。建国初期这些法律法规条文的颁布对学校体育事业的发展具有重要的推进作用,也成为后来我国学校体育法制建设的基础。但是这个阶段的法律制度缺乏较高的立法效力,而且具有局限性,局限在对学校体育教学和课外锻炼两个方面^[1]。

收稿日期:2015-08-18

作者简介:陈莹利,女,在读硕士研究生。主要研究方向:体育法学。

作者单位:1. 上海体育学院,上海 200438;2. 湖南慈利象市中学,湖南慈利 427220



1.1.2 学校体育法律制度构建的波折阶段(1957—1976年)

在1957—1965年期间我国正在进行“大跃进”运动,所开展的体育活动以及制定的学校体育法律制度都是为了适应大跃进中增强体质要求。这一时期的法律制度在关于学校体育训练和竞赛方面更加完善,这在一定程度上有利于学校体育的发展,例如1960年教育部颁布的《全日制中学暂行工作条例》《直属高等学校暂行工作条例》,1961年教育部发布的《中小学体育教学大纲》等。但是由于“大跃进”的影响导致学校体育出现“左”的错误,为学校体育发展造成了负面影响。

而1966—1976年的文化大革命时期,社会主义事业的发展受到严重损害,也极大阻碍了学校体育事业的发展,学校体育法律制度的构建遭到挫折。直到1971年周总理肯定了“文化大革命”以前的体育工作,才又重新制定了相关的法规文件^[2]。

1.1.3 学校体育法制建设大力发展阶段(1977年至今)

文化大革命结束以后,十一届三中全会的召开,提出了以经济建设为中心,同时要加强社会主义法制建设,也就促进了学校体育法律制度的构建。现行的学校体育法律制度多是在改革开放以后颁布实施的,如《中华人民共和国体育法》《学校体育工作条例》《国家体育锻炼标准施行办法》《全民健身计划纲要》等。这些不同层次的体育法律制度,都提及了学校体育的地位和作用,规定了保障学校体育顺利开展各方应承担的责任和义务,基本上形成了一个较为完整的以《宪法》为基础的学校体育法律制度体系。

1.2 我国现行的学校体育法律制度

我国现有的学校体育制度按照立法层次由高至低,大体可分为5个层次。首先是法律效力最高的《宪法》,其次是由全国人大及其常委会颁布的学校体育相关法律制度如《中华人民共和国体育法》,由教育部和国家体育总局颁布的部门规章制度如《学校体育工作条例》《学生伤害事故处理办法》等。除此之外,还有根据地区需要制定的地方性体育法律制度,这部分法律制度只适用于本地区的学校体育工作,不具有覆盖性和全面性。

1.2.1《宪法》中的学校体育法律制度

《中华人民共和国宪法》第二十一条规定了国家要发展体育事业,开展群众性的体育活动,增强人民体质。第二章第四十六条规定了国家要培养青少年及儿童在德智体等方面的全面发展。宪法中的法律规范是制定其他相关学校体育的根本依据,其他任何行政机关及学校制定相关学校体育法律制度时都应以《宪法》为基础,在国家的根本大法中规定学校体育相关法律制度和规范,由此可以看出我国学校体育在国家法律中的特殊地位。

1.2.2《教育法》和《体育法》中的学校体育法律制度

《中华人民共和国教育法》和《中华人民共和国体育法》是我国教育和体育工作中的最基本法律,是除了《宪法》以外最高层次的法律制度,更具有针对性和权威性。《教育法》第四十四条中规定了教育、体育、卫生行政部门以及学校等相关机构对学生体育活动应当履行的职责,以

保护学生的身心健康。第四十五条规定国家机关、军队、企业事业组织、社会团体及其他社会组织和个人的职责,以保障其为青少年、儿童学生的身心健康成长创造良好的社会环境。《体育法》第三章对教育行政部门和学校的义务以及体育课、课外活动、体育场地设施等内容作了明确的规定。《教育法》与《体育法》是我国教育与体育的根本法律。除了《体育法》和《教育法》以外,还有一些教育单行法涉及学校体育法律制度,例如《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国教师法》等,其中不同程度地规定了学生及体育教师的权利保护。

1.2.3 学校体育行政法规

学校体育行政法规是国家实现学校体育目标的主要工具,它们是国务院根据《宪法》和《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国体育法》等法律的有关规定,对我国学校体育事业的发展实施行政管理的规范性文件,由于它们是根据学校的实际情况而制定的,能更直接地对学校的体育活动实施管理。在有关学校体育的法律制度中,学校体育行政法规可以更直接地予以适用,并且适用范围也更广。在这些学校体育行政法规中,有《学校体育工作条例》《全民健身计划纲要》《国家体育锻炼标准》等^[3]。

1.2.4 学校体育规章制度

学校体育规章制度是国家教育和体育主管部门制定和颁布的为调整学校体育关系的意见、大纲、规定、标准和通知等规范性文件。如《地方学校体育工作条例》《学校体育活动伤害事故处理办法》《关于开展全国亿万学生阳光体育运动的通知》《学校体育工作条例推行实施细则》等,这些都为学校体育的开展提供了更为详细的法规制度保障。

1.2.5 地方性的学校体育法律法规

地方性的学校体育法律法规是指地方性的权力机构根据国家法律、法规的规定,结合本地区学校体育发展的实际状况而制定的适用于本地区学校体育发展的法律法规等规章制度。由于是根据本地区实际情况制定,更能结合本地学校体育发展状况加以实践^[4]。

2 我国学校体育法律制度现存的问题

学校体育法律制度的构建,是为保障学校体育的顺利开展,保护学生权利和教师权益,并规定了在这些权益保障的过程中,有关组织机构和管理部门应承担的义务。权利的实现依赖于外在条件的保障,例如教育部、学校等。而“有法可依”是实现权利保障、义务履行的前提,但是目前我国学校体育制度的构建中依然存在诸多问题。

2.1 我国现有学校体育法律制度的时效性

总体说来,我国在施行的学校体育法律制度中有一部分因为施行时间久、缺少修改导致内容的过时和缺失。学校体育作为我国体育的基础与重要组成部分,在体育法中,仅有7项条款是关于学校体育的,而且条款简单模糊。作为我国体育工作的首要法律条文,这样的《体育法》未免过于笼统化,对其进行必要的改进与补充是完善我国体育工作的重中之重。不论是《体育法》还是《学生体育工作条



例》，虽然对学校、学生、教师的体育权利和义务作了规定，但是例如体育活动中师生的安全问题并未涉及、对违反规定应承担的责任规定较少等。主要原因是两部法律条文都颁布得较早，这期间又缺少修改，许多内容没有补充与完善。《体育法》于 1985 年颁布实施，《学生体育工作条例》于 1990 年颁布实施，如今仍处于“现行”状态，而我国社会经济都已经发生了翻天覆地的变化，许多条款已经不适用现如今学校体育的发展状况。许多学校体育相关问题依照现有的《学生体育工作条例》以及《学校卫生工作条例》无法予以解决，不仅不能很好地指导体育工作的实践活动，而且对其他体育法规制度的制定也存在影响。虽然在这期间教育部颁布了不少的部门规章来顺应学校体育的发展，例如 2012 年的《国务院办公厅转发教育部等部门关于进一步加强学校体育工作若干意见的通知》以及 2015 年《教育部关于印发〈学校体育运动风险防控暂行办法〉的通知》等，但是相较于《体育法》《学生体育工作条例》等，这些部门规章层次较低，也就相对缺乏效力和权威性，并不能代替法律法规。

2.2 我国现有学校体育法律制度中学生体育权利问题

学校体育法律制度施行的目的之一是为了保障学生的体育权利，但是在现实中，学生的体育权利并未得到很好的保障，学校占用学生体育课时间、学校体育伤害事故频发等，都严重影响了学生享有体育权利。

2.2.1 学生正常体育课堂教学不能得到保障

《体育法》第三章第十八条、第十九条对学校必须开设体育课做了规定。《学校体育工作条例》第七条规定：学校应当根据教育行政部门的规定，组织实施体育课教学活动。虽然这些法律法规从不同层面规定了学校要保障学生的体育权利，但是由于受我国应试教育制度的影响，文化课挤占体育课的现象时有发生，学校不重视体育课、学生体育课时间得不到保障，这是我国学校体育中存在的普遍问题。

2.2.2 学生课外体育活动时间不能予以保证

《学校体育工作条例》和《体育法》中都对学校为学生开展多种形式的课外体育活动进行了规定，要求学校保证学生的课外体育活动时间。除了《体育法》和《学校体育工作条例》等法律和行政法规，为保障学生的课外体育活动时间，中共中央、国务院下发了《关于加强青少年体育 增强青少年体质的意见》，教育部也制定了《切实保证中小学生学习每天一小时校园体育活动的规定》。但是由于种种原因，例如学校体育场地器材的限制、缺乏对体育的重视，这些法律和政策条文并未得到落实，有的学校由于学校内部一些规章制度的限制，课堂上课时间以外室内场馆关闭，导致学生在课堂以外无法使用学校体育场馆，学生的课外体育活动时间也因此并未得到应有的保证^[4]。

2.2.3 残疾学生的体育权利未能得到保障

残疾学生作为一个特殊群体，和其他学生一样，也享有参与体育活动的权利。但是由于他们的特殊性，许多时候，他们不能像其他学生一样上体育课、参与体育教学、参

加课外体育活动等。在体育课上他们会选择旁观，并不能行使自己的体育运动权利，如何保障在其健康的基础上适当地运动，如何使他们能像身体正常的学生一样参与体育活动，是学校体育发展过程中不容忽视的一部分。

2.2.4 学校体育伤害事故中学生体育权利受到损害

学生在体育课、课外体育活动或者体育训练中所发生的体育伤害事故越来越多，从而引发学生与学校和教师在医疗费等方面的纠纷。由于没有专门的法律制度用以解决学校体育伤害事故，这些问题的解决在司法实践和法律学理上都存在很多异议，不利于学生体育权利的实现。

我国在学校体育伤害事故的处理方面立法并不完善。1995 年颁布的《体育法》以及 2002 年颁布实施的《学生伤害事故处理办法》，尽管都对学生伤害事故的处理、事故的处理程序、事故赔偿责任的认定作出了相关规定，但是这些法律、规定在对一些伤害事故的具体问题阐述方面并不清楚，在解决学校体育伤害事故时缺乏针对性和可操作性，在责任认定和赔偿方面都存在问题。例如对事故处理方的规定不清楚或者对于多方原因造成的事故责任如何认定也不明确等。一些学校为了规避风险，对体育活动的开展采取消极措施，例如减少学生体育活动的的时间，或者拆除相关体育器材以减少体育伤害事故等，这些都不利于我国学校体育的发展。目前我国在处理学校体育伤害事故的直接法律依据是《学生伤害事故处理办法》，但是在责任赔偿与归责原则方面忽略了学校体育的特殊性，多采用了公平责任原则，政府责任没有得到充分体现，影响学校发展体育事业，从而损害学生的体育权利。而且《学生伤害事故处理办法》属于行政法规，在实践中缺少法律效力，因此法院在处理相关事故时，一般只能借助《民法通则》、《未成年人保护法》、《教育法》等相关法律法规。

学校体育伤害事故同其他学校伤害事故一样，在确定学校和老师是否应承担事故责任时，应当根据过错责任原则，有过错的承担责任，没有过错的不承担责任。但是在《体育法》与《学生体育工作条例》中对伤害事故的处理并没有具体的条文规定。

2.3 我国现行学校体育法律制度中体育教师的权利保障问题

体育教师作为学校体育的主体之一，对其权利的维护是学校体育发展的必要条件。体育教师的权利是指体育教师在体育教育教学中享有的由《宪法》《学校体育工作条例》《体育法》《教师法》等国家法律所赋予的权利。体育教师同其他教师一样享有一般和特殊权利。但是纵观关于体育教师权利的法律规定，只规定了应当享有的权利，但是并没有规定当他们的权利未得到相应保障时应怎样处理。

2.3.1 同工同酬的权利问题

《中华人民共和国体育法》第二十一条规定：学校应当按照国家有关规定，配备合格的体育教师，保障体育教师享受与其工作特点有关的待遇。在《学校体育工作条例》第十九条中规定：对体育教师的职务聘任、工资待遇应当与其他任课教师同等对待。说明体育教师享有与其他任课教



师同等工时同等劳动报酬的权利,但在现实中,一些学校会出现体育教师的课时数远超过了其他学科的教师,但是并没有因为额外增加的课时数获得同等价值的报酬。教育部关于印发《高等学校体育工作基本标准》的通知(教体艺[2014]4号)规定:“将体育教学、课外体育活动、课余训练竞赛和实施《国家学生体质健康标准》等工作纳入教师工作量,保证体育教师与其他学科(专业)教师工作量的计算标准一致,实行同工同酬”。另外,《教师法》第三十一条、《中华人民共和国劳动合同法》第十八条均有关于实行同工同酬的规定。但是当这些规定并未得到落实的时候也只是一纸空文,并不能真正意义保护教师获得相应资金待遇的权利。而体育教师作为学校体育的重要组成部分,这势必会消磨他们的工作积极性,同时也不利于学生权利的维护和学校体育的发展。而我国目前并没有专门的法律可以真正保护体育教师的经济收入,而且部分地区仍存在体育教师与其他文化课教师地位有别的现象,这与我国传统的思想观念有很大关系,尤其是在经济并不发达的地区。

2.3.2 女体育教师妊娠期间的教学工作

《学校体育工作条例》中规定学校对妊娠、产后的女体育教师,应当依照《女职工劳动保护规定》给予相应的照顾。女体育教师在妊娠期间是否应当减少教学工作量,以保障她们的健康权利,在《女职工劳动保护特别规定》中规定:对怀孕7个月以上的女职工,用人单位不得延长劳动时间或者安排夜班劳动,并应当在劳动时间内安排一定的休息时间。将其置于学校体育工作中来说,妊娠7个月以上的女体育教师,学校不得增加其工作时间,并给予她们在劳动时间范围内享有休息的时间等,但是即便有法规的明文规定,女体育教师妊娠期间减少教学工作量、增加休息时间的权利在许多地方并未得到落实。

2.3.3 室外体育课教师的教学环境

良好的教学环境对教学任务的实施、教师及学生的权利保护都具有重要意义。在《学生体育工作条例》中规定“改善教学条件、提高教学质量”,说明教学环境对于体育教学活动的重要性。但除此之外,我国的一系列体育法律制度中没有对室外教学环境作更多规定。相比于室内,室外教学环境更具多变性,受到自然条件、天气状况的影响,对于室外体育课教师来说,最基本的是应保证在室外教学中不会危及自身的健康权利,尤其是在一些教学环境本来就比较差的学校,需保障教师及学生的基本权利不受损害,例如不能在尘土飞扬、噪音扰民的环境下上课。

2.3.4 学校体育伤害事故出现后体育教师的权益保护

在学校体育的教学过程中,教师所承担的责任与义务是完成教学工作,增强安全意识,经常检查教学场地、体育器材设施是否存在安全隐患,以确保师生的人身安全。但是学生作为一个个体,他的行为并不能时时刻刻受到老师的控制,体育教师也做不到每时每刻盯着每一个学生以防止他们发生意外。那么在学校体育伤害事故发生以后,判断责任方对于维护教师权益至关重要,并不是在所有的体育伤害事故中教师都应承担责任,例如学生没有遵循规定擅自进行危险的体育活动所造成的伤害事故责任,学生应

承担主要责任,而不应将所有后果都归咎于体育教师。

2.4 学校的权益保障和义务问题

学校为学校体育的开展提供场地和设施,计划和实施学校体育工作,可以说,没有学校为基础,学校体育无法顺利开展,学校是学校体育开展息息相关的主体之一。

2.4.1 学校的权益保障问题

纵观《体育法》和《学校体育工作条例》等法律法规,其中规定了学校在学校体育过程中的种种义务和职责。例如《体育法》关于学校体育的7条法律条文中,全部规定学校应当采取怎样的措施去保障学校体育工作的开展、保护学生的体育权利、保障体育教师的权益等。在《学校体育工作条例》中也多数是以学校为主体去保障学生和教师的权益,并未对学校在较好开展体育工作时可以得到怎样的奖励予以规定,也没有规定学校体育伤害事故发生时,若不是学校的责任又该怎样避免学校承担不必要的责任。学校作为非营利性机构,它的财政是零增长,政府对学校划拨资金每年变化不大,但学校的发展需要大量的基建资金、机构发展经费等,学校的财政划拨资金不能满足发展的支出。现在多数学校体育伤害事故发生后,学校难逃责任主体之一而受到处罚或者承担责任,这势必会给学校财政带来巨大压力,学校作为学校体育工作开展的重要组成部分,这些现象将不利于学校开展体育工作。

2.4.2 学校的义务履行问题

2.4.2.1 保障学生正常体育活动的义务

《体育法》中规定了学校应开设体育课,对学生每天在校的体育活动时间给予保证,组织多种形式的课外体育活动,开展课外训练和体育竞赛,为学生参与体育运动配置体育场地、设施和器材,并建立学生体格健康检查制度,为病残学生组织适合其身体条件及特点的体育活动。《学校体育工作条例》中又分别对体育课教学、课外体育活动、课余体育训练与竞赛等作了规定,相较于《体育法》更详细也更具实际可操作性。这些规定都是为了保证学生有机会、有条件参与体育运动,享受体育权利。但在实际操作和运行中,学生体育权利未得到保障的现象屡见不鲜,充分说明了学校未能落实履行自身义务。

2.4.2.2 保障体育教师享有权利的义务

教师作为学校体育工作的重要参与者,是学生参与体育活动的引导者,教师的体育权利得到保障,才有利于学校体育工作的正常开展。《体育法》中规定了学校保障体育教师享有与其工作特点有关的待遇。《学校体育工作条例》中规定了教育行政部门和学校要有计划安排教师进修和培训,对体育教师的职务聘任和工资待遇与其他任课教师同等对待,对妊娠和产后的女体育教师,应当按照《女职工劳动保护规定》给予相应照顾。但是在这些规定实施的过程中,并未真的得到落实,体育教师与其他教师同工不同酬、女体育教师妊娠期间参与教学工作等现象仍然存在。

2.4.2.3 学校体育场馆对外开放过程中的义务

学校体育场馆除了在正常的教学过程中供教师和学生使用以外,在其对外开放的过程中,学校依然有义务保



证学校体育场馆的合理利用。学校也应承担一定的社会责任,保障进入学校体育场馆的公众的权利,保障公众在使用中的安全,保证学校提供的设施、设备、服务等不会对公众造成潜在危害。例如场馆内的运动器材是否符合安全标准,是否对一些潜在隐患如地面湿滑等作出警告等。

2.4.2.4 制定体育伤害事故处理程序的义务

在学校体育活动中,不管是针对校内学生正常的体育教学,还是学校体育场馆在对外开放过程中,体育伤害事故时有发生,现在还没有完全有效的措施来避免体育伤害事故的发生,那么就需要学校在体育伤害事故发生后及时采取应对策略,学校有义务制定事故处理流程,以便体育教师在遇到体育伤害事故时及时处理。但是目前,很多学校是缺少体育事故处理流程相关文件,这无疑增加了体育伤害事故处理的复杂性,影响其时效性。

2.5 我国现有学校体育法律制度中学校体育主管部门的义务问题

现有的体育法律制度将重心放在教师和学生体育权利的保护上,而对学校体育主管部门的义务和责任认定没有明确规定。尽管学生和教师是学校体育的主体,但是学校体育的正常运作还需要其主管部门,如学校、教育部门的整体规划操作与实施。学校体育经费的解决、体育教师待遇问题、学校体育场地和器材等问题,归根结底是需要学校体育主管部门予以解决。随着我国学校体育的发展,这些问题日益突出,学校体育主管部门义务的缺失也必将为这些问题的解决增加难度,而我国目前的学校体育法律制度对学校主管部门义务的规定也较少。

2.5.1 对学校体育工作给予奖励或者处分的义务

在《学校体育工作条例》第七章“组织机构和管理”中对各级教育行政部门、学校、辅导员等的职责作了规定,要求教育行政部门应健全学校体育管理机构,加强对学校体育工作指导和检查。《学校体育工作条例》中规定各级体育、教育行政部门要对在学校体育工作中有突出表现的个人或者单位给予表彰和奖励。对不开设体育课或者随意停止体育课、未能保证学生每天一小时体育活动时间的、在体育竞赛中违反纪律弄虚作假的单位或者个人,教育行政部门限期令其改正,并根据情节轻重给予处罚;当地人民政府或者教育行政部门对侵占或者破坏学校体育场地、器材、设施的单位或者个人令其清退和修复场地、赔偿或者修复器材等。但是在实践过程中,学校随意停止体育课、没有保证学生每天一小时的体育活动时间,有关教育行政部门也未对学校这种行为作出处罚,即作为学校教育工作的主管部门,教育行政部门并未正确履行自己的义务。

2.5.2 确保学校体育活动正常运转的资金保障

学校自身作为一个公益性的社会组织,并没有财政收入,所以学校需要政府或者教育行政部门的财政拨款以维持学校的正常运转,而发展体育事业也离不开学校教育主管部门的财政支持。《体育法》中规定县级以上各级人民政府应当将体育事业经费、体育基本建设资金列入本级财政预算和基本建设投资计划,并随着国民经济的发展逐步增

加对体育事业的投入;《学校体育工作条例》中规定“各级教育行政部门和学校应当根据学校体育工作的实际需要,把学校体育经费纳入核定的年度教育经费预算内,予以妥善安排”。地方各级人民政府在安排年度学校教育经费时,应当安排一定数额的体育经费,以保证学校体育工作的开展。国家和地方各级体育行政部门在经费上应当尽可能对学校体育工作给予支持。

2.6 我国现有学校体育法律制度存在的其他问题

2.6.1 法律制度中缺少对相关责任人的责任认定

在《学校体育工作条例》第七章中规定了教育行政部门与学校相关部门的责任与义务;第八章的“奖励与处罚”也是针对学校,但是并没有明确规定学校主要负责人——校长的责任追究条款以及问责措施。对于教育行政部门也没有任何承担责任的规定。在我国学校体育法律结构中,除了《体育法》《学生体育工作条例》,也先后颁布了不同层次、不同内容但都是为促进学校体育发展的各类法规与章程,它们覆盖了学校体育的不同方面。但是许多地方使这些制度只成为书面文件而并没有实践到学校体育中,学生和教师的权益没有得到应有的维护。造成这种局面的原因之一就是学校责任人与教育行政部门没有将法律制度落到实处,而缺少对他们不能履行工作职能的责任认定无疑会纵容此类现象的发生。

2.6.2 学校体育开展过程中场馆和器材设施存在的问题

2.6.2.1 学校体育场地设施严重缺乏、体育经费不足

《体育法》第二十二条规定:学校应当按照国务院教育行政部门规定的标准配置体育场地、设施和器材。学校体育场地必须用于体育活动,不得挪作他用。《学生体育工作条例》第六章针对学校体育场地、器材、设备作了规定。由此可见,学校体育场馆和器材设备在学校体育发展过程中发挥着重要作用,而体育经费不足导致的体育场地和器材的匮乏也在一定程度上影响学校体育的发展,尤其是在农村地区,他们尚且不能保证基本的学习生活,更别提足够的体育场地和体育器材设施。这也说明学校未能按照学校体育法律制度的要求履行自己应当的义务。

2.6.2.2 学校体育场馆对外开放中出现的问题

学校的体育场馆对外开放已是一种普遍现象,并且有相关法律法规对学校体育场馆的对外开放作出规定。1999年教育部颁布的《关于假期、公休日学校体育场地向学生开放的通知》中提出:“学校的体育健身场地应当在法定节假日和学校寒、暑假期间向学生开放;在不影响教学的情况下,还应当向市民开放”。国务院颁布的《全民健身条例》中也规定:学校应当在课余时间和节假日向学生开放体育设施,公办学校应当积极创造条件向公众开放体育设施。这些法规的颁布无疑是支持学校体育场所的对外开放,一方面有助于学校体育场所的充分利用,但另一方面,在场馆开放过程中所出现的安全问题也日益突出,我国现有的关于学校体育场馆开放的法律制度,也并没有对其中出现的法律问题作出明确规定。学校体育场馆对外开放所带来的学校权利和义务问题、若发生体育伤害事故学校应承担何种责任等,在现有的法律规定中都没有细化。例如



上海市关于进一步推进本区中小学校体育场地向社区开放工作试行办法的通知为例,其中规定了器材损耗费的承担,但并没有明确如果期间发生了事故,责任由谁承担。

3 我国学校体育制度构建的建议

3.1 明确立法的指导思想

立法指导思想是立法主体进行立法活动重要的理论依据,是法律制度制定的前提。由于学校体育有其领域的特殊性,因此首先要明确学校体育的立法指导思想,使法律制定更具有针对性和目的性。有学者将学校体育的立法指导思想归纳为保障学校体育工作的有序进行、保护学生的体育权利和保障教师的合法权益3个方面^[2]。一切学校体育法律和行政法规的制定都应围绕基本的指导思想予以实行,立法形成后法律制度的落实也必须要以这些指导思想为基础,不能与其相背离。

3.2 加强对学校体育法律制度的修订与完善

针对学校体育法律制度年久失修、内容过时或者不完整等问题,根本做法还是对法律条文进行修订与完善。结合我国学校体育发展的现状以及发展过程中出现的问题,结合实际情况,对过时的条文进行修订与删改。学校体育是在不断发展的,在发展中势必会出现一些问题是现有的法律制度不能解决的,针对具体问题制定新的条文规范,在未来学校体育发展中,使其有法可依。在前文中已讲述不论是《体育法》还是《学生体育工作条例》,都缺少对体育活动中师生安全问题、相关责任认定等的规定,因此对《体育法》及《学生体育工作条例》的修改迫在眉睫,它们的修订将对我国学校体育的发展具有重要意义。

3.3 充实学校体育法律制度的内容

3.3.1 在法律中明确规定甘冒风险原则适用于学校体育伤害事故

甘冒风险原则在学校体育事故处理中得到越来越多的应用,尤其是在国外发达国家,甘冒风险已经成为在处理学校体育伤害事故中的常用原则。但是在我国的司法实践中,甘冒风险原则的应用只是在法理层面,并没有法律规定将甘冒风险原则作为学校事故处理中的免责原由。为了使其具有更强的法律效力,更好地指导司法实践,笔者认为可把甘冒风险原则纳入相关法规中。

3.3.2 制定实施细则完善学校体育场地对外开放的责任认定

明确学校体育场地(场馆)在对外开放过程中的责任与义务主体,笔者认为在学校体育场地开放中学校、政府及个人都应当是责任和义务主体。政府赋予学校体育场地对外开放的权利,学校对场地设施的使用者负有安全保障的义务,同时应与学校一起承担在开放过程中产生的责任,以减轻学校负担保证学校教育活动的正常开展。个人在使用学校体育场地的过程中要提高自我保护和防范意识,遵守器材设施的使用规则等。通过对宪法和一般性法律中关于学校场馆对外开放后所产生的伤害事故处理的法律基础的分析,制定实施细则完善学校体育场地对外开

放的责任认定,提出政府主管部门尽快建立和完善相关的法律制度,消除学校的后顾之忧,保障学校的合法权益,保证学校体育场馆向社会公众开放的政策畅通无阻,从而促进全民健身运动的开展^[3]。

3.3.3 制定落实保障“学生每天锻炼一小时”的法律条款

“每天锻炼一小时”是青少年阳光体育工程中的重要措施,但是并没有得到很好的落实,主要原因还是学校不能保障学生正常的体育活动,例如占用体育课、体育场地缺乏等,要解决这一问题,主要还应从学校抓起,提高学校对其的重视性,可以把课外体育活动也纳入对学校的考评中,把是否真的落实了保障学生“每天锻炼一小时”作为学校领导考核的标准之一。

3.3.4 增加残疾学生参与体育活动的制度保障

我国现有的学校体育法律制度中并未对残疾学生如何参与体育教学和其他体育活动进行规定,残疾学生作为学生群体的特殊情况,了解他们具体的身体状况,根据每个人不同的健康状况,为他们制定适用的体育活动课程。增加关于残疾学生参加体育活动的制度保障,从法律层面保障残疾学生的体育权利,对于普及学校体育、维护残疾学生的身体健康以及其体育活动的权利中重要意义。

3.4 保障体育教师权利,对违法行为追责

我国存在大量法律如《学校体育工作条例》《中华人民共和国教师法》、教育部关于印发《高等学校体育工作基本标准》的通知(教体艺[2014]4号)明确规定体育教师与其他专业教师同工同酬。但在现实中,体育教师与其他专业教师完成相同时间的教学内容,但所折算的报酬存在很大差异,有些学校体育教师所拿的课时费比专业教师课时费少一半。我们在反思为什么同工同酬的法律原则却被挡在校门之外,法律如何在学校自治中得到落实,为保障体育教师同工同酬的权利,维护法律的威严,违法者应当受到怎样的追责……但当我们谈及追责时,我们无法在法律中找到学校违反这些法律时所应当受到的行政处罚以及救济途径。难道只有通过劳动仲裁和民事诉讼的途径来解决这些问题。学校中体育教师与学校虽是劳动关系的当事人,但它又不同于一般的劳动关系。学校体育教师与学校的人身依附性更高。有些体育教师都在学校从教30年,他们深爱着学校,不愿意与学校在法庭兵戎相见。看到这一幕,我们对此不忍,在此呼吁我们的立法者能明确行政处罚及不公平待遇的救济途径。在这些途径用尽时,是否能加大外界的主动干预,强行在学校推行体育教师与其他教师的同工同酬。

3.5 弱化学校体育的竞争性

学校体育是以学生为主体的体育活动,目的是为增强学生的道德和意志品质,从而促进学生身心健康。即便学校举办运动会等体育比赛也并不是以争夺名次为目的,而是以比赛的方式引起大家对于体育的进一步认识。体育本身具有竞争性,但这种竞争性应该着重发展于竞技体育,学校体育应以学习及强身健体为目的。笔者认为发展体



育,应针对不同领域有所侧重,学校体育着重对学生身体健康产生影响,竞技体育着重竞争性为国争光,大众体育着重于百姓强身健体加强对体育的认识。每种类型的体育都应“各司其职”,才更有利于国家体育有条不紊的发展。

一直以来我国的“举国体制”战略为体育事业发展带来了不容小觑的荣耀,体育的竞争性不仅在竞技体育中得到充分体现,在学校体育中,原本不应带有任何竞争性质的体育活动也以各种形式成为比赛,例如一年一度的全国亿万学生阳光体育冬季长跑活动逐渐成为联赛性质,失去了它最初施行的目的,与其“磨练青少年思想意志、提高学生体质”的指导思想相违背。在学校体育法律制度或者行政法规的实施过程中,弱化甚至消除学校体育的竞争性,使学校体育回归它本应有的目的与意义,切实达到增强学生体质、促进学生智力的提高、培养学生高尚的思想品德和坚强的意志品质的目的。

3.6 完善相关的保险赔偿制度

我国出台了各种国家性、地方性的法律制度来保障公民参与体育活动,将体育公共事业纳入各级财政,以保证公民免费参与健身等体育活动,但是在参与过程中所造成的体育伤害事故的赔偿并没有相应的法律机制予以解决,建立完善的保险赔偿制度,实行学校体育伤害事故赔偿责任社会化,由社会分担学校体育伤害事故赔偿风险,降低学校的赔偿风险。例如在进行《体育法》的修订时,将购买校方责任保险中的有关条款列入其中,规定政府必须为学校购买校方责任险。除此之外,以政府补助的形式鼓励学生购买意外伤害保险,将学校和老师从学校体育伤害事故责任赔偿的经济压力和精神压力中摆脱出来^[6]。

3.7 借鉴国外学校体育法律制度的构建

学校体育制度的构建一味地闭门造车未必能达到理想的效果,适当地借鉴国外学校体育活动开展较好的方式和举措,并结合我国的实际国情加以修改,可能会对我国学校体育法律制度的构建提供新的参考和启示。

3.7.1 优化学校体育的组织和管理机构

我国的《学生体育工作条例》第七章“组织机构和管理”中规定了各级教育行政部门、学校以及学校的卫生部门与体育管理部门不同的职责,各级教育行政部门是监督和指导学校体育工作,学校主管部门主管学校体育工作的实施,制定计划、总结工作、评选先进等。但是我国学校体育工作的组织和管理机构中,存在职务混乱、职责与功能划分不明确的现象。国外例如日本体育管理的主体是政府与社团相结合,学校体育活动主要由教育行政管理部门负责管理,它们各司其职、互不干涉,可以有效保证学校体育的有序进行。因此我国学校体育管理过程中,也应明确各级各部门的职责,避免“越权”或者互相干涉。

3.7.2 成立学校安全协会,集中处理学校体育伤害事故

以日本为例,它于 1959 年颁布《日本学校安全协会》并成立了学校安全协会,集中负责处理校园活动的伤害事故。1985 年以后又成立了日本学校健康中心和日本学校

健康协会,主要目的是管理学校体育设施,处理学生伤害事故,从而促进学校体育运动的发展。借鉴日本的举措,我国学校体育在对《学校伤害事故处理办法》进行补充和修改的基础上,也可设立专门机构,集中处理学校体育伤害事故^[7]。

3.8 加大对学校体育法律制度的宣传,做好普法工作

在学校体育法律制度得到发展与完善后,对其宣传和普及是必不可少的工作。学校相关的体育法律制度虽然已出台很多,但是真正了解这些法律法规的人并不多,甚至学校体育的主体也不知道自己享有怎样的体育权利,学校体育工作者法律意识淡薄,教育主管部门、学校领导、老师、学生都存在不同程度的“不知法”,这就会导致这些法律法规只是一种摆设,而并没有发挥其该有的作用。因此教育行政机关、体育行政部门以及政府机构或者学校相关部门在法律出台时要在老师和学生中加强宣传力度,义务主体明确自己的义务,权利主体知晓自己的权利,相互配合以保证学校体育法律法规发挥其应有的作用,形成学习学校体育法律制度、遵守学校体育法律制度的良好氛围。

4 结语

学校体育法律制度的构建是顺应依法治体的发展趋势,学校体育作为我国体育发展的重要组成部分,加强对学校体育法律制度的构建对于保护学生体育权利、保障体育教师的合法权益、保证学校体育教学的有序健康发展具有重要意义。构建合理的学校体育法律制度机制,需要国家、政府、学校的宏观调控,也需要学校体育活动的参与者——老师和学生提高自我权利维护意识,国家立法机构完善立法、教育行政主管部门主持好学校工作、学校组织好体育教学工作等。学校体育法律制度的构建与完善不仅有利于我国体育事业的发展,同时也将填补我国法律领域的一些空白,因此加强学校体育制度构建工作将刻不容缓。

参考文献:

- [1] 沈建华,孙海春,龚文浩.我国学校体育法制建设的回顾与展望[J].体育科研,2000(01):9.
- [2] 戴安国.我国学校体育立法现状研究[D].首都体育学院,2009:16.
- [3] 张旭峰,陈亮.有关我国现行学校体育法律制定的分析[J].法制与社会,2012(24):282.
- [4] 杨万文,李欢.对我国现行体育法律法规体系的探讨[J].武汉体育学院学报,2013(09):10-12.
- [5] 谭仲秋.学校体育场馆对外开放后伤害事故处理的法律基础[J].北京体育大学学报,2010(02):35-37.
- [6] 谭小勇,向会英,姜熙.学校体育伤害事故责任制度研究[J].天津体育学院学报,2011(06):525.
- [7] 戴安国.我国学校体育立法现状研究[D].首都体育学院,2009:19-21.

(责任编辑:陈建萍)