

全民健身综合立法的法理阐释与制度表达

谢洪伟¹, 张红艳², 陈小满¹, 沈 协³

(1. 集美大学体育学院, 福建 厦门 361021; 2. 厦门城市职业学院体育教研部, 福建 厦门 361008;

3. 集美大学海洋文化与法律学院, 福建 厦门 361021)

摘要:落实全民健身国家战略,建设体育强国和健康中国,需要体系化的法律制度来引领和支撑。文章通过规范分析、文献研究、比较研究等方法,认为现行全民健身相关法规体系规范林立,存在着“统合性法律缺失,协调性不够”“专项性法律阙如,权威性不足”等局限,全民健身综合立法既是对当前全民健身立法实践问题的批判反思,也是继承已有法律法规实现统合、细化和补充的功能,是提高全民健身立法质量的举措。通过进一步分析认为制定全民健身统合性专项法律的立法条件已较为成熟。在制度表达上,全民健身统合性法律应是《体育法》的细化和补充以及《全民健身条例》上位法的适度法典化定位,其内容应维护公民体育权利的实现、明确全民健身多元主体的权利与义务、特殊群体的全民健身权益保障、社区全民健身用地的有效供给等。

关键词:全民健身;全民健身促进法;统合立法;体育法治

中图分类号:G 80-05

文献标识码:A

文章编号:1007-7413(2024)04-0033-09

Legal Interpretation and Expression of Legislative Integration of National Fitness

XIE Hongwei¹, ZHANG Hongyan², CHEN Xiaoman¹, SHEN Xie³

(1. Physical Education Institute of Jimei University, Xiamen 361021, China;

2. Department of Physical Education, Xiamen City University, Xiamen 361008, China;

3. College of Marine Culture and Law, Jimei University, Xiamen 361021, China)

Abstract: To implement the national fitness strategy and build a strong sports country and a healthy China, systematic laws are needed to guide and support it. Through normative analysis, literature research, comparative research and other methods, this paper considered that the current national fitness related rule of law system was full of norms, and there were limitations such as “lack of integrated laws, lack of coordination”, “lack of special laws, lack of authority” and so on. The integrated legislation of national fitness was not only a critical reflection on the current national fitness legislation practice but also the function of inheriting existing laws and regulations to achieve integration, refinement and supplement. And it was a measure to improve the quality of national fitness legislation. Through further analysis, it was concluded that the legislative conditions for the formulation of the national fitness integrated law were relatively mature. In terms of institutional expression, the national fitness integrated law should be the refinement and supplement of the “Sports Law” and the moderate codification of the upper law of the “National Fitness Regulations”. Its content should focus on the value orientation of public sports rights, clarify the rights and obligations of multiple subjects of national fitness, guarantee the rights and interests of special groups of national fitness, and effective supply of national fitness land in communities.

Key words: national fitness; national fitness promotion law; legislative value; sports law

习近平指出,“建设体育强国,是全面建设社会主义现代化国家的一个重要目标”^[1]。群众体育是

收稿日期:2024-04-18

基金项目:国家社会科学基金项目“我国城市老旧小区体育空间更新研究”(20BTY023);福建省中青年教育科研项目(科技类)“新时代厦门老旧小区体育设施质量提升技术研究”(JAT191395);福建省教育厅一般项目“基于游憩机会谱理论的厦门滨海运动休闲项目开发研究”(JAS20138)

作者简介:谢洪伟(1983—),男,湖北孝感人,讲师,博士。研究方向:体育社会学、体育经济学。

张红艳(1985—),女,陕西西安人,讲师。研究方向:全民健身、体育政策与法规。(通信作者)

体育强国的基础,全民健身运动的普及是一个国家现代化程度的重要标志^[2]。全民健身公共服务总量不足,全民健身公共服务供需不平衡、不充分的问题还比较突出,深层次体制机制问题还未得到充分解决,政府责任落实、资源保障和运行监督还有待加强,市场和社会力量参与不够^[3],制约着全民健身向更高水平迈进和体育强国建设^[4]。

法者,治之端也。2023 年 1 月 1 日起施行的新《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)在“总则”部分条款、第二章“全民健身”和第八章“保障条件”对全民健身作了许多方面的规定。2023 年 6 月国家体育总局公布了依据《体育法》制定的《全民健身条例(修订草案)》,由原来的 6 章 40 多条增加到 8 章 100 多条,在回应新修订的《体育法》的基础上增加许多新内容,以解决全民健身发展面临的难题,破解束缚全民健身发展的制度障碍,引领全民健身高水平发展方向。

但是,《体育法》的宏观性和原则性,加之《全民健身条例》(以下简称《条例》)行政法规性质,还不能以满足多元利益主体围绕全民健身而衍生的利益分配、纠纷化解、权力与权利的行使、责任的落实、义务的履行等方面的法治需求。总体看来,现行全民健身相关法制体系规范林立,以《体育法》和《条例》为骨干立法分散展开,呈现着法律、法规、政策等杂糅的样态,存在着统领性不足、规范内容交叉、协调性较弱、权威性不够等体系化问题,迫切需要通过高位阶统合式立法破解束缚全民健身高质量发展的法治障碍。目前整体上还缺乏全民健身专项法律,对于全民健身立法必要性和可行性的学理讨论还不够深入。因此,本文基于“立法统合”和“法律位阶提升”两个方面,试图从全民健身立法实践考察、法理阐释和路径展开等方面进行探究,为制定全民健身统合式法律提供参考。

1 当前全民健身立法的实践样态及其局限

1.1 全民健身立法的实践样态

全民健身直接关系人民的身心健康和生活质量,是人民最关心、最直接和最现实的利益问题之一^[5]。党和国家历来高度重视全民健身工作,很早就采取公权力介入及其制度安排的方式增加公民参与体育活动的机会、丰富全民健身赛事活动形式、织密全民健

身组织网络、营造全民健身氛围等。从 1949 年《中国人民政治协商会议共同纲领》“提倡国民体育”,到 1952 年毛泽东提出“发展体育运动,增强人民体质”的方针,再到 1982 年的《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第二十一条“国家发展体育事业,开展群众性的体育活动,增强人民体质”,确认了体育事业和全民健身的宪法地位。宪法第四十六条第二款、第四十七条对全民健身所涉对象和内容也有规范。此外,宪法(第八十九、一百零七、一百一十九条)对国务院、地方各级人民政府关于发展体育事业的职权、职责的规定,都成为全民健身法律法规的立法根据。

全民健身法律法规以宪法为根据,遵循宪法确定的精神、原则,将宪法有关体育的规定具体化,相关立法形式、样态和内容分散展开,逐步形成了较为健全完善的全民健身法律规范政策体系^[6]。这种分散立法的操作路径,是根据经济社会发展的不同阶段、全民健身自身的发育程度、立法的难易程度等多重制约因素下的历史选择。根据法律位阶的不同,全民健身相关立法分散杂糅的实践样态依次体现为:

其一,一般法律 7 部。从立法形式和制度措施来看,与全民健身相关的法律规范散落于《体育法》《公共文化服务保障法》《基本医疗卫生与健康促进法》《教育法》《义务教育法》《民族区域自治法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等 7 部法律之中。

《体育法》是 1995 年经全国人大常委会制定的体育领域唯一的一部法律,指导、规范和保障我国体育事业发展,一经制定,不得随意修改、废止,具有非常强的稳定性。2022 年 6 月第十三届全国人大常委会第三十五次会议修订,新《体育法》明确了“落实全民健身国家战略”“构建全民健身公共服务体系”“促进全民健身和全民健康深度融合”等,总则第二条、第五条、第六条,第二章“全民健身”,第八章第七十七条到第八十八条对全民健身的保障条件作了许多原则性规定,进一步凸显了全民健身的法治地位。

《公共文化服务保障法》明确各级政府是公共文化服务的责任主体,将全民健身作为公共文化服务的重要内容之一,第三章专章明确了包括健身在内的公共文化服务提供。《基本医疗卫生与健康促进法》第七十五条明确国家在公共体育设施建设,全民健身活动组织开展,全民健身指导,科学健身知识和方法普及等全民健身公共服务体系方面的

责任。《教育法》第四十五条明确了教育、体育等行政部门应完善体育设施的责任。第五十一条明确公共文化体育设施应向师生实行优待,为受教育者提供便利。《义务教育法》第三、十四、三十四、三十七条聚焦儿童、青少年的体育权利及其保障措施。《民族区域自治法》第四十一、四十二、五十五条规定了民族自治地方政府发展当地体育的责任。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第十二、七十三条款则规定地方各级人民政府发展本级体育的责任。

其二,行政法规4部。《条例》是由国务院颁布施行的全民健身领域第一部系统的行政法规,也是国家以专门立法的形式彰显对全民健身制度建设的重视,充实和健全了我国全民健身法治体系。《条例》共6章40条,从促进全民健身活动普遍开展出发,对全民健身涉及的各个方面进行了系统、全面的专门规范。《条例》在第四条专门规定了“公民有依法参加全民健身活动的权利”,同时要求“地方各级人民政府应当依法予以保障”。这是我国首次将体育权利写入法条,应该说是体育法治的重大创新。《公共文化体育设施条例》在公共体育设施的规划和建设、使用和服务、管理和使用、法律责任等方面作了34条规定。《学校体育工作条例》侧重学校体育开展的法律规范。《彩票管理条例》第三十三、三十五条规定彩票公益金的使用和分配。

1.2 全民健身立法实践的局限

通过上文的梳理可以发现,现行全民健身相关法制体系规范林立,存在着“统合性法律缺失,协调性不够”“专项性法律阙如,权威性不足”等局限,结合全民健身在迈向中国式现代化新征程中的时代背景,已有法规体系的局限会被进一步放大。造成这些困境的原因,既有结构性因素制约的客观现实,也有立法技术的问题。

第一,统合性法律缺失,协调性不够。在整个全民健身法律法规体系中,《体育法》是体育领域的综合性、基础性法律^[7-8],在我国体育法规中具有最高的法律位阶,意味着其在更高层次和更广范围内代表着更多公民的利益,但这决定了其调整内容的原则性、概括性,而不能对体育领域所有内容做出事无巨细的规定。《公共文化服务保障法》《基本医疗卫生与健康促进法》两部由全国人大常委会审议通过的法律也有针对全民健身领域的相关法条,但还缺乏系统思维,仅是从宏观层面提出一些原则性规范^[9]。所

以,我们不能寄希望新《体育法》和相关法律的部分条款及时彻底地解决全民健身改革和发展的所有问题,有些具体问题和具体执行落实则有待于在配套立法或者专项立法中解决^[10]。

虽然我国全民健身法治体系渐趋完善,为全民健身高质量发展保驾护航取得了可喜的成绩,但是,新时代全民健身出现了许多新情况和新问题,与建设体育强国的要求相比,全民健身发展不平衡不充分的问题依然突出,还不能满足人民群众多元化、多层次的全民健身需求^[11]。全民健身发展到今天的速度和规模,它涉及的法律主体、法律对象、法律内容及其法律关系,在理论上已超越了体育行政部门适度管理的界限。解决上述全民健身领域难题,必须要有法律的力量。现行全民健身法律法规与现实发展需要存在的规范滞后和脱节、缺乏可操作性、位阶较低难以与相邻法律协同等问题日益凸显,已无法满足新形势和新要求^[12]。

第二,专项性法律阙如,权威性不足。《条例》是聚焦全民健身的行政法规。条例只是具有法律属性,并不能称之为严格意义上的法律,且效力不及法律。《条例》施行以来,历经2次修改(2013年、2016年;2023年修订版已征求意见,但未正式公布),均是将涉及高危险性体育项目的条款进行了修改和删除。但是,囿于当时全民健身发展现实,《条例》仍存在着立法规范刚性不足、法律责任主体缺失、监督机制不完善、有关条款相互矛盾、条文表述模糊、与相关法律法规衔接不畅等诸多先天不足^[13]。此外,《条例》还不适应当前全民健身工作面临的新形势新任务,《条例》的立法理念和规定与新修订《体育法》等国家立法不匹配^[14]。

“全民”顾名思义就是所有人、全部的人,广泛开展全民健身活动具有明显的“社会性”和“公共性”,涉及的社会关系纷繁复杂,各类利益主体的权利和义务划定往往涉及多个部门、多种关系。行政法规难以规范调整如此复杂的社会关系,从法理上看,这就需要上位法予以规范。《体育法》面向体育所有领域只做原则性规定,显然无法解决全民健身领域所遇到的全部问题;而《条例》作为由国务院根据宪法和法律的授权制定的行政法规,这无异于政府“自我约束”“自我裁量”。习近平法治思想核心要义之一是依法行政,也就是“把权力要关进制度的笼子里”,即行政权依据法律而行使。因此,全民健身领域必须有上位法律制约。

新时代的全民健身定位对法律制定也提出了新的要求,不仅要做到“有法可依”,更要做到“良法善治”。习近平总书记在 2018 年中央全面依法治国工作会议上指出,“人民群众对立法的期盼已经不是有没有,而是好不好,管不管用,能不能解决问题”。2022 年 10 月,习近平总书记在党的二十大报告中指出,“要加强关键领域立法”。因此,人民群众体育权益的保护迫切需要全面的法律保障,广泛开展全民健身活动需要有力的法律推动,全民健身领域亟需精细化、权威性的上位专项法律为其破解难题明确思路、搭建框架、指明方向。

2 全民健身综合立法的证成及模式选择

2.1 问题导向:全民健身综合立法的必要性

习近平总书记在教育、文化、卫生、体育等领域专家代表座谈会上指出,“要科学研判体育发展面临的新形势,坚持问题导向,聚焦重点领域和关键环节,深化改革创新,不断开创体育事业发展新局面”。新时代,社会主要矛盾已发生根本变化,面对人民日益增长的体育健身需求,全民健身供需矛盾依然突出,全民健身区域之间、人群之间还不平衡,全民健身场地设施还不够,全民健身组织网络还不健全,全民健身多元格局仍未形成,全民健身政策执行还需加强,全民健身社会文化氛围尚未形成,群众全民健身满意度仍需提升^[15],概括来说就是群众“健身难”问题^[16]还很突出。落实宪法第二十一条“增强人民体质”条款精神,破解全民健身领域深层次的问题,牵涉范围广、主体多,还涉及跨领域,需要多方协同配合,位阶较低的法规无法承载全民健身国家战略的实施^[4],关键在于完善的高位阶法律来予以保障^[17]。

法律是国家的重器,法治是治国理政的基本方式^[18]。在全面依法治国和全面深化改革的背景下,广泛开展全民健身活动,加快建设体育强国,需要把行之有效的做法、政策、法规法律化,以国家立法的形式巩固和确认新时代全民健身高质量发展的思路、方针、任务和措施,厘清全民健身发展中重要问题的逻辑关系和次序^[19];也需要将有关全民健身的碎片化法律规范整合起来,更需要一部内容全面、能够对促进全民健身发展起到宏观指引的综合

性专门法律。

全民健身实践中,要树立全地域覆盖、全周期服务、全社会参与、全球化合作、全人群共享的“大体育”^[20],也就是形成政府主导、部门协同、全社会共同参与的大格局。在政府层面,为了全面落实全民健身国家战略,国务院建立了由 29 个部委组成的“全民健身工作部级联席会议机制”,各省、市基层政府也基本建立了本级的联席会议机制。要让这么多的政府职能部门有效参与治理,做到“法有规定必须为”,但现有的《体育法》较原则性,《条例》则在很大程度上可能赋予政府较大程度的自由裁量空间,这就需要更高位阶的法律来规制。

在社会层面,数据显示,截至 2020 年底全国经常参加体育锻炼的人数比例为 37.2%,人均体育场地面积 2.41 平方米,全国社会体育指导员人数超过 270 万人,城市社区全民健身站点平均已达每万人 3 个^[21]。《社会组织蓝皮书:中国社会组织报告(2022)》指出我国体育领域社会组织已有 60 176 个^[22]。在市场层面,据国家统计局数据显示,2019 年全国体育产业法人单位达到 28.9 万个,仅湖北省体育产业市场主体就已突破 2.45 万家。另据懒熊体育数据显示,截止到 2020 年 12 月,中国健身俱乐部门店数量约 44 300 家,健身会员数约 7 020 万^[23]。

面对如此众多的行为主体及其复杂的关系,应对个人、社会、市场、国家在发展全民健身中的责任、权利和义务进行法律重新归置,以满足全民健身快速发展的现实需要,以全民健身综合立法为契机完善体育法律体系,推进依法治体和法治体育建设。

我们对全民健身的认识逐步深化,顶层设计日趋完善,但关涉全民健身的制度变革绝不能只局限于全民健身领域,需要更宽广的视野,必须用统合性法治思维和法治方式打破体育与相关部门界限和行业壁垒,加快落实党和国家战略部署。

2.2 他山之石:相关领域法律的立法经验借鉴

2020 年,习近平总书记在教育、文化、卫生、体育等领域专家代表座谈会上,站在党和国家事业发展全局的战略高度上深刻揭示了它们的作用和意义。这意味着体育、教育、文化、卫生等属于关系最相近的领域,都属于基本民生范畴,均强调政府的基础保障作用。因此,研究在国家法律法规数据库中选取“教育、文化、卫生、体育”领域的部分立法,分析其立法模式,以供体育立法参考(见表 1)。

表 1 “教育、文化、卫生、体育”领域仍有时效的法律概况

领域	法律名称	制定机关	通过时间
教育	《教育法》	全国人大	1995 年
	《义务教育法》	全国人大	1986 年
	《教师法》	全国人大常委会	1993 年
	《高等教育法》	全国人大常委会	1998 年
	《职业教育法》	全国人大常委会	1996 年
	《国防教育法》	全国人大常委会	2001 年
	《民办教育促进法》	全国人大常委会	2002 年
	《家庭教育促进法》	全国人大常委会	2021 年
	《学前教育法》(草案)	全国人大常委会	2023 年初次审议
	《学位法》	全国人大常委会	2024 年
文化	《公共文化服务保障法》	全国人大常委会	2016 年
	《公共图书馆法》	全国人大常委会	2017 年
	《非物质文化遗产法》	全国人大常委会	2011 年
	《电影产业促进法》	全国人大常委会	2016 年
卫生	《基本医疗卫生与健康促进法》	全国人大常委会	2019 年
	《精神卫生法》	全国人大常委会	2012 年
	《医师法》	全国人大常委会	2021 年
	《中医药法》	全国人大常委会	2016 年
	《传染病防治法》	全国人大常委会	1989 年
	《母婴保健法》	全国人大常委会	2017 年
	《国境卫生检疫法》	全国人大常委会	1986 年
	《献血法》	全国人大常委会	1997 年
	《药品管理法》	全国人大常委会	1984 年
	《疫苗管理法》	全国人大常委会	2019 年
体育	《体育法》	全国人大常委会	1995 年

资料来源:国家法律法规数据库

教育领域立法方面有 10 部法律,其中《教育法》和《义务教育法》等 2 部是由全国人大制定的法律,其余 8 部由全国人大常委会制定。显然,义务教育、高等教育、职业教育、学前教育等在法律关系和法律调整对象具有一致性,但教育领域并没有用单个综合性立法来统领所有的教育法律关系,而是采用一系列教育具体领域专项立法的法律体系来调整和规范教育法律关系。

文化领域立法方面,也没有用一部法律来统领规范整个领域的法律关系,而是制定了《公共文化服务保障法》《公共图书馆法》《非物质文化遗产法》《电影产业促进法》等 4 部法律。上述法律之间的关系,《公共文化服务保障法》着眼于解决宏观问题,总体上具有指导和引领的作用,《公共图书馆法》《非物质文化遗产法》《电影产业促进法》等 3 部法律则是就

具体领域的法律操作细化。这些法律的出台,实现了文化立法的重大突破,完成了文化法律制度的顶层设计,《公共图书馆法》《非物质文化遗产法》《电影产业促进法》是对《公共文化服务保障法》的专门化和具体化^[22]。也就是说,尽管 4 部法律都是由全国人大常委会制定,但法律关系可以是上位法和下位法,一般法和特别法。

卫生健康领域方面,有 10 余部由全国人大常委会制定的法律,相互之间不存在彼此制定依据,各自侧重卫生健康领域的法律关系和法律规范,共同构建了卫生健康领域的法律体系。

习近平总书记指出:“体育承载着国家强盛、民族振兴的梦想。体育强则中国强,国运兴则体育兴^[23]”。在全面依法治国的背景下,相较“教育、文化、卫生”等领域迈向精细化的立法实践,我国目前

体育领域却仅有 1 部法律,这与体育的重要地位极不匹配。解决体育领域的具体问题还需要多部具体、有针对性的法律、法规和规章等配套协作。全民健身是体育强国建设的关键和基础,制定全民健身统合性法律可以有效细化、补充和落实《体育法》中的原则性规定,解决全民健身的专门性、特殊性及其跨领域协同问题,同时将长期探索并形成好的政策、经验、做法等上升为国家法律,引导全民健身规范、健康、高质量发展。

2.3 务实创新:迈向全民健身的适度法典化

全民健身统合立法具有继承和批判的双重逻辑。即,全民健身统合立法既彰显了对当前全民健身立法实践问题的批判反思,也是继承已有法律法规实现统合、细化和补充的功能,旨在提高全民健身立法质量。

选择适宜的立法类型,是全民健身立法的必要前提。目前,全民健身立法的思路有三种:其一,为了节约立法资源和维护《体育法》权威性,应在《体育法》中增加一些新条款^[24];其二,全面修订《条例》,以适应当前全民健身发展需要^[25-27];其三,在《体育法》之外,将《条例》上升为统合性法律作为促进全民健身发展的法制保障^[28-29]。既有研究从不同侧面为全民健身专门立法提供了知识贡献,但对于全民健身立法统合、制定专项法律必要性、可行性和立法路径的学理讨论还鲜有触及。

综合考量以上三种立法模式,研究认为,《体育法》作为体育领域基础性、综合性法律,原则性和宏观指导意义较多,细化执行的条款相对欠缺。作为行政法规的《条例》具有法律效力上的先天不足,无法适应全民健身发展的全部需要。从“条例”到“法律”,看似是两个字的变动,却意味着全民健身的全面规范从行政法规升格为国家法律,这是我国法律位阶体系下的权威性最高的层级。当前我国全民健身法律法规已初具体系,总体看来,全民健身领域已基本解决了“有法可依”问题,下一阶段全民健身法制重心应转向提高立法质量。

因此,本研究认为我们应该选择全民健身适度的法典化统合立法,即将现行法律法规中涉及全民健身的所有规范有机整合优化,从而形成一部综合性全民健身法律。

有的学者可能会认为,国家立法资源稀缺,没有必要制定专门的全民健身法律。国家立法资源稀缺并不意味着急需的法律不能立,这就需要我们充分论证、达成共识并提出成熟的立法草案,积极争取立法

资源。有《条例》和大量的全民健身相关政策文件作基础,全民健身统合立法并不是严格意义上的制定新的法律,所以在《条例》及相关政策基础上制定全民健身统合性法律具有立法上的科学性、可行性和便捷性。近年来,教育、卫生、文化等领域的立法已走在了体育领域立法的前面,多项法律相继出台(表 1)。

《立法法》第十四条也明确指出,“经过实践检验,制定法律的条件成熟时,由全国人民代表大会及其常务委员会及时制定法律”。不能忽视的是,全民健身领域还有数量庞大的系列政策。这些政策主要是由党和国务院结合特定历史和国情条件而制定的引导体育事业发展和规范人们体育行为的政策文件,具有明显的现实性、灵活性和阶段性。与法律调整较为稳定的社会关系相比,政策更倾向于采取灵活的探索性方式,既处理现有问题,又应对新出现的或未来的问题,以适应社会形势的变化。党和国家的全民健身政策是全民健身法律制定和实施的先导和指引,全民健身及其政策的灵活性和多变性决定不是所有的政策都可以纳入立法调整,但经过时间考验和成熟的一些政策经过立法程序可以逐步上升为法律^[8]。

此外,根据国家法律法规数据库资料显示,截止到 2023 年 11 月 30 日,共有 22 部省级全民健身法规,17 部市级全民健身法规,其中青海、天津、福建、湖北等 4 省市的全民健身条例是在新《体育法》公布之后修订的。这些地方性全民健身法规根据各自地方特色和情况所做出的立法创新探索,也为国家层级的全民健身立法提供参考。

当前,全民健身还有待广泛开展,群众健身难的问题亟待解决,不平衡、不充分、不公平的矛盾还很突出,急需通过完善制度设计,促进全民健身快速发展。显然,全民健身符合国家立法导向,契合国家改革发展的战略目标,制定法律的条件已较为成熟。

在法治时代,国家立法机关为促进一些基础性或薄弱性的区域、群体、领域、行业等发展提供法治保障,这种立法模式就是精细化的促进型立法。“促进法”,而非“保护法”或“管理法”,弱化强制性而突出指导性和自愿性,凸显政府主导下社会和市场广泛参与的特征,从我国立法实践来看,《民办教育促进法》《家庭教育促进法》《电影产业促进法》《基本医疗卫生与健康促进法》等都属于此类。因此,制定全民健身促进型统合法律对于广泛开展全民健身活动,推动体育强国和健康中国建设,保障人们健身权益,具有十分积极的意义。

3 全民健身综合立法的制度表达

3.1 全民健身综合立法的基本定位

众所周知,立法权限安排可以明确各层次立法活动的权限范围,是整个法律体系内在协调的奠定基础,还是提高立法质量和效率的有效途径。《立法法》第十条规定“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会根据宪法规定行使国家立法权。”由此可见,任何一项法律都要考虑全国人民和全国人大常委会的立法权限。但是,从立法实践来看,我国除了极少数法律是由全国人民代表大会来制定,其余法律大多由全国人大常委会来制定(如表1所示)。《体育法》的制定和修订也是由全国人大常委会来完成的。因此,考虑到立法实际及其与《体育法》的关系,如果要制定全民健身综合性法律,则由全国人大常委会来完成比较合适。

我们可能会面临一些新的问题,即全民健身综合性法律与《体育法》和《条例》的关系应该是什么?同样由全国人大常委会制定的法律,它与《体育法》法律位阶又是什么?从效力层面看,立法主体的高低只是法律位阶的外在表现,根本标准在于一规范是否为另一规范提供效力的理由^[30]。我国《宪法》和《立法法》所提出的“根据”和“不冲突”条款,就是作为“根据”的法律规范成为另一法律规范的创设依据,决定其法律内容,同时两者间法律渊源不得相抵触。宪法第二十一条有关“增强人民体质”的规范内容是全民健身综合性法律的最根本、最直接的立法依据。《体育法》的定位是我国体育领域综合性、基础性法律,着眼于解决宏观性和原则性问题。全民健身综合性法律如果在总则明确了“根据《体育法》,制定本法”,则全民健身统合法律的法律内容及其规范设计来源于《体育法》,即《体育法》是全民健身统合性法律的上位法。从适用层面看,《立法法》第一百零四条已给出了答案,“同一机关制定的法律、行政法规、自治条例和单行条例、规章,特别规定与一般规定不一致的,适用特别规定;新的规定与旧的规定不一致的,适用新的规定”,意为同一问题两法规定不一致的情形下,适用“特别法优于普通法原则”,即全民健身统合性法律优先于《体育法》。因此,全民健身统合性法律与《体育法》的关系取决于法律创设时是否遵循了“根据”条款。

当我们制定了全民健身统合性法律之后,是否还

需要《条例》呢?本研究认为,可以参照相关领域的立法经验,将《条例》修改为《全民健身法实施条例》,将全民健身法律要求逐一具体化、细节化。如民办教育领域,除了《民办教育促进法》以外,国务院行政法规还出台了《民办教育促进法实施条例》;如卫生领域,除了《药品管理法》以外,国务院行政法规还出台了《药品管理法实施条例》。

3.2 全民健身综合立法的内容侧重

全民健身综合立法是法律工具主义的产物,以问题为导向,解决全民健身发展中问题的独立法律体系,其内容设计除了要与外部相关法律法规政策体系的协调,还应优化内部章节的衔接和统一。全民健身是随着我国经济社会进步和人民对体育健身需求日益旺盛发展起来的新兴领域,其法律关系突破了传统的“公法-私法”二分结构束缚,表现出典型复合性形态^[31],既涉及到公法规范,又涉及私法规范。因此,全民健身统合立法在内容架构上需要重点关注如下问题:

3.2.1 以公民体育权利的实现在立法理念

法治的根本目的是保障人民权利。宪法并没有明确规定公民体育权利,但许多学者认为宪法第二十一条、第四十六条、第四十七条的相关规定,可以被理解为包含了公民的体育权利。新修订的《体育法》的一个很重要的理念是强调依法保护公民参加体育活动的权利^[17],在总则第五条规定:“国家依法保障公民平等参与体育活动的权利。”全民健身统合性法律也要在其总则中维护公民体育权利作为立法宗旨,并在相关规范中得到贯彻,确保公民的法律地位平等、公民参与全民健身、平等利用健身资源和服务的法律地位,不以性别、年龄、身体状况、教育程度等不利状况而遭到区别对待和歧视。全民健身统合性法律在贯彻公民体育权利本位的时候,除了强调对个人健身权利的同时,还应注重公民在群体中的结构关系。也就是说,全民健身发展还需要鼓励社会力量的参与,提高市场和社会参与全民健身的信心。

3.2.2 细化全民健身多元主体的权利与义务

权利和义务是一组互相对应的孪生体。任何权利的实现,都涉及两个法律行为主体间的关系,一方是权利的享有者,另一方必定是特定的义务责任人。新修订的《体育法》第二章“全民健身”第十六条至第二十三条主要对国家、县级以上人民政府、国务院体育行政部门、地方各级人民政府和有关部门、国家机关、企事业单位和工会、共产主义青年团、妇女联合

会、残疾人联合会等群团组织、居民委员会、村民委员会及其他社区组织等主体的职责进行了规范。这些主体有学者^[23]将其划分为政府、群团组织、基层群众性自治组织、机关和单位等四种类型。应该说,这种划分有其合理性,但与国家倡导的全民健身大格局不完全相符,比如缺乏个人、市场等主体的职责规范。

公民体育权利不仅应在法律层面上明确权利人和权利内容,而且还应在立法中考虑应该由谁来促进这些权利的实现。事实上,群众健身难的问题、多元主体的权利与义务失衡的状况普遍存在,导致全民健身秩序的失调时有发生^[31]。就全民健身而言,国家和社会作为公民全民健身权利实现的责任义务主体是不可或缺的,当出现全民健身难问题时,基于体育权利主体的请求时,国家和社会就必须有所作为。习近平总书记倡导“每个人是自己健康的第一责任人”,个人参与全民健身既是权利,也是一种责任。强调个人健身责任,并不必然减轻政府和其他主体的责任,更不减轻或免除个人在全民健身中受到的侵权责任。这些都需要依据现实情况创造条件和制度供给,细化全民健身多元主体的权利与义务

3.2.3 重点保护特殊群体的全民健身权益

一个公正、和平和繁荣的社会需要保护特殊群体(多为社会弱势群体)的基本权利和自由。这不仅是道德上的问题,也是政治上的问题;不仅关系到社会公正,还关乎社会文明。只有在所有人的权利和自由得到尊重和维护时,一个社会才能达到真正的平等。具体到全民健身领域,全民健身统合性法律的制度设计须平衡“形式平等”与主体利益保护的“实质平等”,也就是要对特殊群体的健身权利从国家层面倾斜保护与扶持。

新修订的《体育法》在第五条、第七条和第二十三条对特殊群体的体育权利保护做了规定。尤其是第二十三条明确各级人民政府应当采取措施为未成年人、妇女、老年人、残疾人等四类特殊人群参加全民健身活动提供便利和保障。显然,《体育法》的特别保障条款力度是不够的,保障群体范围也有待扩充。在我国宪法中将特殊群体分为了因“生理因素、民族因素和职业及风险因素”而形成的三大类。“未成年人、妇女、老年人、残疾人”属于生理性特殊群体(第五条、第二十三条)，“革命老区、民族地区、边疆地区、经济欠发达地区”多属于民族性特殊群体(第七条)。“职业及风险因素”群体,也就是“农民、低收入群体、失业者、因灾因病犯贫者”等,但新修订的《体

育法》并未关注到。

此外,我国城市发展已进入存量时代,旧城区、老旧小区的全民健身服务和设施的缺乏成为掣肘人们健身的关键因素。因此,全民健身法律应将“职业及风险因素”特殊群体纳入特别保护范围。同时,全民健身法律中还应加大特别保障力度,如为特别保障群体专门建设适老性、适幼性的公共体育设施;制定鼓励特殊群体积极参与健身的激励措施;规定旧城区、城中村、老旧小区更新改造时必须增加体育空间等。

3.2.4 优化体育用地有效供给的制度设计

体育用地是掣肘全民健身广泛开展的载体条件。今天,政府为加强社会治理提高公共服务效率,确定以“社区”为基本单元,应该说,这是着眼于一般人群的基本公共服务。同时,为落实全民健身战略,针对基层健身场地设施不足补短板工作提出“构建多层次健身设施网络和城镇社区 15 分钟健身圈^[5]”的指导意见。体育用地的有效供给是全民健身场地设施建设的前提。然而,城市社区体育用地法规正当性缺失,主要源于三个环节:其一,“居住小区及以下”体育用地排除在公益“划拨”之外;其二,建筑规划领域、行政管理领域和体育领域对于“社区”用语内涵理解上不一致;其三,建筑规划领域规范性文件中的“文化体育”相关规定,使“文化”“体育”二者在规划设计时互换和替代^[32]。

同时,我国城镇化率达到一定程度、住房存量面积超出预期、老龄人口占比高、城镇老旧小区改造是当前城市发展的主要任务,不仅要关注“新建社区”,而且应该聚焦于历史欠账较多、存在问题较多的“存量社区”。新修订的《体育法》第八章保障条件 14 条中已有 8 条是关于“优先保障全身体育场地设施的建设和配置”的规定。因此,全民健身统合性法律应着眼于将体育场地设施服务下沉至社区,重点是城市社区体育用地的有效供给。

4 结语

全民健身是建设体育强国和健康中国的关键基础,而全民健身又面临着许多难题亟待解决,因此,当务之急就是制定一部统合式的全民健身法律来破解难题,以法治的力量助力党和国家战略部署的实现。全民健身统合性法律制定涉及利益的平衡与分配,为了实现法律的公平正义,全民健身统合性法律需要遵

循《宪法》和《立法法》的立法精神。全民健身促进法专项法律立法论证、立法程序都是一个长期、复杂的过程,我们要提前做好前期研究,希望本文的粗浅认识能引起学界的重视和更多更深入的思考。

参考文献

- [1] 习近平在北京河北考察并主持召开北京2022年冬奥会和冬残奥会筹办工作汇报会[EB/OL]. (2021-01-20) [2022-08-25]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/20/content_5581375.htm.
- [2] 习近平会见国际奥委会主席巴赫[EB/OL]. (2019-01-31) [2022-08-25]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/31/content_5362883.htm?cid=303.
- [3] 体育时评:全民健身公共服务升级正当其时[EB/OL]. (2022-03-24) [2022-08-25]. http://www.gov.cn/xinwen/2022-03/24/content_5681150.htm.
- [4] 王家宏,王茜,赵毅,等.中国体育法治建设的战略走向与完善路径[J].上海体育学院学报,2022,46(01):32-40.
- [5] 曹康泰,刘鹏.全民健身条例释义[M].北京:中国法制出版社,2009.
- [6] 李金霞.在法治轨道上推进体育事业高质量发展——体育法治建设十年[N].中国体育报,2022-10-11(03).
- [7] 关于《中华人民共和国体育法(修订草案)》的说明[EB/OL]. (2022-06-24) [2022-08-15]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202206/ef76f5aa9e0f49f081c1ba37f998d.shtml>.
- [8] 张勇,王瑞连.中华人民共和国体育法释义[M].北京:中国法制出版社,2023.
- [9] 国家体育总局.全面推进现代化体育强国建设——总局政法司负责人解读《体育强国建设纲要》[EB/OL]. (2019-09-05) [2022-02-10]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-09/05/content_5427521.htm.
- [10] 付媛杰.加快修改《体育法》大力推动体育工作法治化[N].中国体育报,2017-06-20(01).
- [11] 徐士韦,谭小勇,岳明,等.《全民健身条例》实施过程中的法律缺失[J].体育科研,2010,31(04):30-36.
- [12] 李先燕.《天津市全民健身条例》修订的理论与实证研究[M].天津:天津社会科学院出版社,2020.
- [13] 郑家鲲.“十四五”时期构建更高水平全民健身公共服务体系:机遇、挑战、任务和对策[J].体育科学,2021,41(07):3-12.
- [14] 卢文云,王志华,华宏县.群众“健身难”问题破解路径研究[J].体育科学,2021,41(05):34-43.
- [15] 陈宁,陈丛刊.新征程全民健身高质量发展的法制保障——对《全民健身条例(修订草案)》的思考[J].天津体育学院学报,2023,38(04):373-379.
- [16] 中共中央党校.习近平新时代中国特色社会主义思想基本问题[M].北京:人民出版社,2020.
- [17] 兰薇.《中华人民共和国体育法》“社会体育”章修改的历史渊源与现实进路[J].体育科学,2021,41(10):26-32.
- [18] 刘延东在体育工作座谈会上强调 凝心聚力 改革创新 奋力开创体育强国和健康中国建设新局面[EB/OL]. (2016-12-29) [2022-08-15]. https://www.gov.cn/guowuyuan/content_5154330.htm?cid=303.
- [19] 国家体育总局.数说全民健身[EB/OL]. (2022-08-08) [2022-08-15]. <https://www.sport.gov.cn>.
- [20] 黄晓勇.社会组织蓝皮书:中国社会组织报告(2022)[M].北京:社会科学文献出版社,2022.
- [21] 懒熊体育.《2020中国健身行业数据报告》发布[EB/OL]. (2021-03-22) [2022-08-15]. <http://www.lanxiang-sports.com/posts/view/id/20736.htm>.
- [22] 朱兵.文化部负责人谈公共图书馆法出台[EB/OL]. (2017-11-05) [2022-08-25]. https://www.gov.cn/zhengce/2017-11/05/content_5237316.htm.
- [23] 国家体育总局编写组.深入学习习近平关于体育的重要论述[M].北京:人民出版社,2022.
- [24] 马宏俊.试论我国体育法律体系的建立与完善——以《中华人民共和国体育法》修改为视角[J].体育科学,2021,41(01):7-20.
- [25] 于善旭,张剑,陈岩.建立以《体育法》为核心的我国体育法规体系的框架构想[J].中国体育科技,1999(01):9.
- [26] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于构建更高水平的全民健身公共服务体系[Z].2022.
- [27] 国家体育总局办公厅.2023年群众体育工作要点[Z].2023.
- [28] 田思源.“健康中国”视域下《体育法》与《全民健身条例》的修改[J].上海体育学院学报,2019,43(03):7-12.
- [29] 汪茹霞.论体育强国战略下健康权的法治保障[J].武汉体育学院学报,2022,56(06):47-54.
- [30] 凯尔森.法与国家的一般理论[M].沈宗灵,译.北京:中国大百科全书出版社,1996:141.
- [31] 万艺.《体育法》总则修改之可行路径[J].北京体育大学学报,2021,44(02):41-49.
- [32] 赵克,黄文仁,骆映,谢洪伟,等.规制失灵:城市居住社区体育用地法规正当性缺失与补救[J].体育科学,2012,32(03):10-16.

[责任编辑 江国平]