



我国全民健身事业发展的法治之路

发表时间：2006-7-11

作者：于善旭

点击：376

摘要：《全民健身计划纲要》是我国政府在社会事业和人权事业法治化发展中制定和实施的法规性文件，对全民健身事业的发展起到了重要的法制推动作用。我国全民健身事业十年来的发展，正是在法律法规所构筑的法制框架下，逐步纳入法治化轨道的历史过程。我国全民健身事业的进一步发展，必然踏上更为坚实的法治之路。

关键词：全民健身；法治；体育法制；法治背景；法治进程；法治前景

以《全民健身计划纲要》（以下简称《纲要》）[1]颁布实施为标志，我国全民健身事业蓬勃发展已经走过了十年的历程。《纲要》作为我国政府法规性文件对全民健身事业发展所起到的法制推动作用，以及我国法律法规对全民健身事业构筑的全方位促进和保障，充分表明全民健身事业已经纳入我国社会与体育的法治系统。我国全民健身发展的十年历程，同时也是其正在走向和逐步实现法治化的历史进程。我国全民健身事业的进一步发展，必然踏上更为坚实的法治之路。

1 我国全民健身事业发展的法治背景

我国全民健身事业的法治化发展，是世界性重视社会发展潮流的一个缩影。经济和社会的发展，是当今国际社会普遍关注的重大问题。人们越来越深刻地认识到，在发展经济的同时，必须把社会发展摆在重要的位置。社会发展越来越成为全球发展战略中的重要课题[2]。20世纪90年代初期以来，国际上连续召开世界环境与发展大会、世界人口与发展大会、社会发展问题世界首脑会议等，从不同角度制定了一系列全球促进社会发展的战略纲领和行动法则。我国政府积极参与国际的各项社会发展活动，并作出庄严承诺，相继制定了《中国21世纪议程》和《中国社会发展报告》等，加快各项社会事业的立法，积极推动我国社会事业的全面发展。坚持以人的全面发展为中心是社会发展的指导原则，社会发展的宗旨就是要促进人民生活质量、人口素质和社会文明程度的不断提高[2]。伴随着我国改革开放以来的经济发展，同样出现了提高生活质量和人的素质的普遍追求。于是，广泛开展群众性体育活动以及加强其规范化、制度化的社会需求日益凸现，最终促成我国政府积极作出全民健身的法治决策。

社会发展必须以人的发展为中心，其实质是人权的根本实现。社会的进步意味着所有人都能平等地享有经济、社会发展的成果，意味着人民自由和充分参与社会生活的权利不断得到加强和保障。世界性的人权斗争，推动着人类社会的和平进步和体育事业的不断发展。在《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《国际人权公约》不断构筑人权发展国际法律保障的基础上，随着国际大众体育潮流的涌起，1978年联合国教科文组织大会通过的《体育运动国际宪章》，进一步强化了体育是所有人的一项基本人权。新中国与之伴随的社会主义建设和发展，同样是中国人民为维护和不断改善自己的基本人权而奋斗的进程，并同时体现在体育事业的发展中体现出来。1991年，我国政府发表了《中国的人权状况》白皮书，向全世界庄严阐明了我国的人权立场，强调国家为全社会公民平等地享有人权，实现从制度上、法律上、物质上给予保障，指出中国人民享受人权范围的广泛性，不仅包括生存权、人身权和政治权利，而且包括经济、文化、社会等各方面的权利[4]。正是人权事业的不断发展，推动着国家为满足广大群众的健身需求、保障公民体育权利创设更为有力的法治环境。

现代社会是法治化的社会，社会进步和人权发展，都促进着并依赖于现代法治的日益发展和完善。我国进入改革开放新时期以后，伴随着经济建设的快速发展和不断实现经济体制的转轨，社会主义民主与法制建设得到有力地加强。1982年我国颁布实施了新宪法，为全面推进我国的社会主义现代化建设奠定了坚实的法治基础，其中包括对体育事业发展地位和公民体育权利的确立与保障。我国宪法关于“国家发展体育事业，开展群众性的体育活动，增强人民体质”的规定，以及直接明确对青少年儿童体质健康保护和政府体育职责的条款等，从根本大法的层面构建起体育保障的法治基础。新时期体育事业的蓬勃发展和日益增长的体育需求，需要将宏观的宪法原则具体化

为可操作的法治规范。于是，以促进全民健身为内容的法规性文件应运出台，并进一步通过专门体育法律的确认和一系列的法规措施，使我国的全民健身事业进入法治化的有序发展轨道。随着市场经济对法治需求的进一步强化和依法治国基本方略的提出与实施，体育发展的法治环境不断改善，我国全民健身事业的发展，正在走出一条有鲜明中国特色的法治之路。

2 我国全民健身事业发展的法治进程

1993年，原国家体委为进一步深化体育改革，提出了制定全民健身计划的构想[4]。经过两年时间的广泛社会调研和反复论证修改，国务院于1995年6月20日以国发[1995]14号文件颁发了《纲要》。《纲要》之前，我国曾有国务院批准的关于学校体育、国家体育锻炼标准和外国人来华登山管理的行政法规[5]，以及国务院批转的有关体育工作文件。而《纲要》首次以国务院行政法规的形式对我国群众体育进行全面系统的规划和规范，成为我国新时期全民健身事业发展的纲领性文件和重要的法规依据。《纲要》在对我国跨世纪群众体育工作的战略规划中，把最大限度地满足人民群众日益增长的体育需要，动员和引导广大人民群众积极参加体育健身活动，普遍增强人民体质作为最重要的核心思想，提出了建设中国特色全民健身体系的奋斗目标，确定了以全国人民为对象，以青少年儿童为重点的各类人群的体育发展要求，明确了多方面的工作对策与步骤措施。《纲要》着眼于最广泛人群和内容的体育权利保护，强化以国家权力保护公民体育权利，务实地建设体育权利保护的现实基础，充分体现了维护和保障公民体育权利的现代法治宗旨[6]。

《纲要》颁布两个月之后，《中华人民共和国体育法》（以下简称《体育法》）于8月29日经第八届全国人大常委会第十五次会议审议通过[7]。作为我国体育领域最高立法层次的体育基本法，在对我国体育事业的整体规范和各类体育关系的全面调整中，同时为我国全民健身事业构筑起强有力的法律基础。《体育法》草案在全国人大常委会审议期间，就着力在充实和扩大全民健身的内容条款方面进行了多处修改。颁布后的《体育法》明确规定“国家推行全民健身计划”，在体育工作基本方针中着力强调“开展群众性的体育活动，提高全民族身体素质。体育工作坚持以开展全民健身活动为基础，实行普及与提高相结合，促进各类体育协调发展”，专章规定了社会体育、学校体育以及在其他各章设定了许多与群众体育有关的条款，对全民健身事业施行全面而系统的规范与保护，进一步确认和提升了《纲要》的法律效力，突显了全民健身工作的法律地位。

相继颁布实施的《体育法》和《纲要》，在同一时期相得益彰地为全民健身提供了国家层次的立法依据，从而使我国的全民健身事业在高层次的法治平台上开始了新的发展。在这之后的几年中，党的十五大确立了“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略，并载入我国宪法，使我国社会主义法制建设进入一个新的发展阶段。这必然地使全民健身事业的发展紧紧伴随于国家法制建设逐渐加快的发展步伐，全民健身的法制建设越来越融合于日益加强的国家法治系统之中。在《体育法》和《纲要》的基础上，我国各级政府及其体育部门不断加强全民健身的立法工作，使得这十年成为群众体育法规发展最快、与其他体育领域相比立法最多的历史时期。

在全民健身发展的综合性法规方面，除了为《纲要》的实施，国家体育总局（原国家体委）在全民健身计划二期工程的各个阶段都制定专门的规范性文件，保证全民健身计划的有序推进外，最主要的是两个不同层次的综合性法规文件对全民健身的规定。一是国家体育总局2000年制定的《2001-2010年体育改革与发展纲要》，明确了全民健身的发展目标，强调“把增强人民体质、提高国民素质作为体育的根本任务”，“充分重视群众体育工作，全面落实全民健身计划。切实把工作重点放在增强人民体质这项基本任务上”，提出了21世纪我国全民健身事业发展的一系列任务与措施。二是中共中央、国务院2002年下发的《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》，这是一部具有更高效力的法规性文件。该意见进一步强调体育工作要“以满足广大人民群众日益增长的体育文化需求为出发点，把增强人民体质、提高全民族整体素质作为根本目标”，“一定要把提高全民族的身体素质摆在突出位置”，明确提出继续实施《纲要》，开展全民健身活动，构建群众性多元化体育服务体系及其主要环节、工作重点等任务要求。另外，国家体育总局有关体育社会团体、体育俱乐部、体育类民办非企业的建设与管理等法规，对规范和促进全民健身组织的发展也发挥了重要的作用。

在促进城市、农村体育事业发展方面，在《体育法》和《纲要》规定发挥城市社区基层组织作用，做好社区体育工作的基础上，原国家体委和有关部委于1997年联合下发了《关于加强城市社区体育工作的意见》，明确市、区人民政府要把发展社区体育纳入城市社会发展的总体规划，对城市社区体育工作提出了全面的要求。为促进社区体育活动的开展，国家体育总局和中央文明办于2002年制定了《全国“体育进社区”活动工作方案》，2004年又出台了新修改的《全国城市体育先进社区评定办法》。对于农村体育，《体育法》和《纲要》也分别规定要开展适合农村特点的体育活动，做好农村体育工作，指出提高农民体质与健康水平是农村社会发展的一项重要内容。在我国曾多次出台促进县级体育或发展农村体育法规的基础上，国家体育总局和农业部于2002年发布了《农村体育工

作暂行规定》，对发展农村体育的各个方面进行了全面规范，强调要将农村体育纳入当地经济与社会发展整体规划，纳入精神文明建设与小康建设的内容。

在开展各类人群体育工作方面，《体育法》或《纲要》对青少年儿童、职工、农民、老年人、妇女、残疾人等各类人群的体育工作都有所规定。有关部门又根据需求，针对某些人群的体育工作制定了一些规章或规范性文件。比如，国家体育总局于1999年10月下发的《关于加强老年人体育工作的通知》，2000年8月，民政部、国家体育总局等有关部门共同制定的《关于加强社区残疾人工作的意见》等。为加强学生体育工作，教育部（原国家教委）也在升学体育考试、体育教育与课程、课外文体活动、高水平运动队管理等方面，单独或联合制定了一些规范性文件。进入21世纪以来，国家体育总局与有关部门联合开展了青少年儿童、农民、职工、老年人和妇女五个亿万人群的健身活动，并分别出台了相应的法规文件，促进各类亿万人健身活动的健康发展。

在全民健身基本制度建设方面，在《体育法》和《纲要》明确规定有关社会体育基本制度的基础上，有关部门又分别制定了关于这些体育制度的单项法规。在国家体育锻炼标准制度的完善上，制定实施《中国人民解放军军人体能标准》（原为《军人体育锻炼标准》）和《公安民警体育锻炼达标标准》的同时，教育部和国家体育总局于2002年制定了《学生体质健康标准（试行方案）》，国家体育总局等八部委于2003年联合发布了《普通人群体育锻炼标准》（试行）。为逐步建立国民体质测定与监测制度，1996年原国家体委制定了《中国成年人体质测定标准施行办法》，2001年国家体育总局会同其他9部委联合发布了《国民体质监测工作规定》，2003年国家体育总局又与有关部委联合发布了《国民体质测定标准施行办法》，使得无论是国民对个体体质情况的了解，还是国家系统掌握国民的体质状况，都有了明确的制度保障。在《纲要》前开始实施的《社会体育指导员技术等级制度》，一直作为全民健身的一项重要工作制度加以落实。后为适应社会体育指导工作职业化的需要，国家体育总局组织研制、国家劳动和社会保障部又发布了《社会体育指导员国家职业标准》，并于2001年8月在全国实施。为全面协调这两类社会体育指导员队伍的发展，国家体育总局2005年下发了《关于进一步加强社会体育指导员工作的意见》，并将着手修订和完善社会体育指导员法规制度。

在全民健身活动与竞赛法规方面，为落实《体育法》和《纲要》对开展全民健身活动的要求，十年来出台了一系列相关法规。国家体育总局（原国家体委）会同有关部门，多次制定坚持开展广播体操活动、推广普及新编广播体操等法规文件，2004年又一次下发了《关于坚持工间操制度，大力开展广播操活动的通知》。为加强对全民健身活动项目的管理和推广，国家体育总局相继发布了《轮滑活动管理办法》、《信鸽活动管理办法》、《健身气功管理暂行办法》、《健身气功活动站、点管理办法》等。为促进各个运动项目在群众中的普及推广和锻炼运用，1999年5月，国家体育总局下发了《关于在全民健身活动中推行业余运动员技术等级标准的通知》，并在此前后出台了多个运动项目的业余运动员或锻炼标准的规范性文件，如《全国田径业余锻炼等级标准实施办法》、《全国健美操大众锻炼标准实施办法》、《全国篮球业余锻炼等级标准实施办法》、《全国举重业余锻炼等级标准实施办法》、《象棋棋手技术等级称号和等级标准（中国象棋协会业余序列）》、《关于加强国内业余登山活动的通知》、《全国业余游泳锻炼标准实施办法》等。

在全民健身物质条件保障方面，《体育法》和《纲要》对体育资金、体育物资、体育场地设施等内容有着非常明确的规定，包括对违法和侵权追究法律责任的规定。同时，我国政府及其体育部门还制定了专门性法规予以保障。其中最为重要的立法是国务院2003年6月颁布的《公共文化体育设施条例》。该法规以满足广大群众的文化体育基本需求为根本着眼点，规定了公共体育设施的性质及服务宗旨，从体育设施的规划、建设、使用、管理及维护的各个环节，明确了政府与相关部门的责任要求，为完善全民健身事业的物质保障提供了更为充分的法律依据。为了加强对体育彩票公益金用于全民健身项目的管理和监督，国家体育总局从1999到2003年，先后发布了《体育彩票财务管理暂行规定》、《中国体育彩票全民健身工程管理暂行规定》、《关于加强体育彩票公益金援建项目监督管理的意见》、《“雪炭工程”实施办法》等法规。在学校体育设施保障上，教育部也出台了一些学校体育器材设施配备标准和假期向学生开放体育设施等规范性文件。

《纲要》颁布实施十年来，我国地方体育立法的步伐也不断加快。其中，在推动全民健身事业发展方面占有较大的比重。一方面，在各地《体育条例》、实施《体育法》等综合性体育立法和有关体育场馆保护、体育市场与经营活动管理等法规中，包括有对全民健身有关内容的规范；另一方面，为全民健身制定专门法规的地方越来越多。如江苏、山西、湖南、山东、云南和深圳、上海、哈尔滨、苏州、杭州、武汉等省市，都颁布了全民健身条例或市民健身条例等地方性法规[8, 9]。

在全民健身有关法规不断健全的基础上，相关的执法和检查监督工作也日益受到有关方面的重视，取得了一定的进展。全国人大教科文卫委员会多次组成检查组，对各地的体育法执行情况进行检查监督，各地人大、政府也开展了一些体育法实施情况检查。各地体育行政部门加强依法行政，充分行使行政执法职能，完成了一些体育执法

与检查监督事项。在各地的体育法执行检查和体育执法中，体育健身市场的管理监督、公共体育设施的建设使用和保护等有关全民健身方面，多是其重点工作内容。在根据《行政许可法》进行的体育行政许可制度改革中，各级体育行政部门的行政许可执法，较多的仍是体育健身气功与站点、武术学校和少儿体校审批等全民健身方面的工作[10]。通过这些检查和执法活动，在制止体育违法侵害、维护广大群众体育权益和保障全民健身事业发展方面，产生了积极的效果。同时，通过体育普法活动、各种形式和新闻媒体的宣传，全民健身法规知识和观念在日益广泛地传播，全社会的体育健身维权意识在逐步增强，良好的全民健身法治环境正在逐步形成。

3 我国全民健身事业发展的法治前景

我国全民健身事业发展十年的法治进程，使依法治国方略和依法治体方针在全民健身领域得以有力地贯彻，正在逐步形成全民健身的法治局面。但是，由于我国民主与法制建设历史基础的欠缺和社会发展渐进性的规律作用，我国现有的全民健身法治状况尚有许多不相适应的问题。由于体育管理工作长期以来的管办不分和体育领域大量竞赛与活动的行业特点，全民健身事业重在建设，包括法制建设任务的落实仍有很大的不足。各级体育行政部门对全民健身领域的法治调控职能还缺乏应有力度和广度，全民健身立法与事业发展需求相比还有一定的差距，违法侵占和破坏公共体育设施等侵犯群众体育权益的现象还较为严重，学校不依法开展体育工作的问题也并非个别。这些与全民健身法治进程的不和谐问题须引起我们的高度关注，应随着国家和体育法制建设的进一步加强，采取有效措施抓紧予以解决。

面对今后全民健身事业的新的的发展，在法制建设方面也同样面临着各种机遇和挑战。党的十六大以来，中央明确提出了全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的发展任务，将提高全民族的健康素质和形成比较完善的全民健身体系、促进人的全面发展，作为重要的奋斗目标。这既为开展全民健身更好地为建设小康社会与和谐社会服务开辟了新的空间，也对全面建设小康社会与和谐社会中的全民健身事业发展提出了新的要求。全面建设小康社会与构建社会主义和谐社会，表明中国特色社会主义必须是社会主义经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的全面推进，必然地包括加强民主与法制建设的内容。全面建设小康社会的目标之一，是社会主义民主更加完善、社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障。构建社会主义和谐社会，是要建设民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会，民主法治是其首要的特征，要求社会主义民主得到充分发扬，依法治国基本方略得到切实落实，各方面积极因素得到广泛调动。

因此，我国全民健身事业的进一步发展，必然坚持和贯彻依法治国的基本方略，适应民主与法治的规律要求，凸显体育法制建设的地位和作用，主动步入国家与社会生活的法治一体化轨道，依法促进和保障我国全民健身事业的发展。2008年北京要举办一届高水平、有特色的奥运会，将全面展示我国社会主义现代化建设的巨大成就和体育事业蓬勃发展的整体风貌，其中包括群众体育和全民健身事业的发展状况，也包括国家法治发展和体育法制建设的水平与成果。全面提高我国涉外体育法制工作的各种能力，让法治更好地为北京奥运会保驾护航和促进全民健身事业的发展，我国全民健身法制建设任重而道远。

加强全民健身的法制建设，首先需要在立法方面有新的突破。《体育法》的修改正在进入国家体育总局的工作日程。在继续坚持国家对发展体育事业、开展群众性体育活动、增强全民族身体素质的责任的基础上，《体育法》应巩固和确认十年来我国全民健身事业改革发展的一系列成果和经验，进一步充实和丰富全民健身方面的内容。根据当前权利立法的法治趋向，《体育法》的立法宗旨和价值定位，应更加突出对公民平等参与和享有体育权利的确认和保护。随着《体育法》立法理念和立法技术的提升，对《体育法》规范结构的完善和刚性效力的增强，将使全民健身的各种规定更具操作性和约束力，进一步提高全民健身的法治实效性，从而为我国全民健身事业的发展构筑起更加雄厚的法律支撑。与此同时，在现有《纲要》的基础上，有关部门制定《全民健身条例》的工作已经启动，立法调研正在进行。《纲要》虽然对我国全民健身事业发展发挥了重大而深远的作用，但它毕竟是规范性较弱的法规性文件，加之我国体育工作长期存在着重竞技、轻群体的实际状况，仅有《纲要》还难以将《体育法》以全民健身作为体育工作基础的方针有效地贯彻落实。因此，制订与《体育法》配套的行政法规层次的《全民健身条例》，是进一步发展全民健身事业的迫切需要。《全民健身条例》应突出对公民体育健身权益的确认和保障，具体规定各级政府和各类社会组织在开展全民健身活动中的工作职责，对公民参加全民健身活动所需的各方面条件作出明确规定和保障，强化对影响和破坏全民健身事业法律责任的追究。另外，还需要对现有的一些全民健身方面的规范性文件进一步转化为规范化的部门规章，加快对《学校体育工作条例》、社会体育指导员制度、开展群众体育的设施、经费保障等法规的修改和制定工作，逐步形成完善配套的全民健身法规体系。

当前，我国已进入全面加快推进社会主义现代化的重要战略机遇期。社会主义民主法治的进一步发展，既对

我国全民健身的法治发展不断提出新的更高的要求，又为全民健身发展创造了更加有利的法治环境。我们应以上述全民健身立法为基础，全面加强各项体育执法、普法宣传和法治研究等工作，努力建设和完善我国全民健身的法治系统；同时，要努力创设与国家法治进程相和谐的体育法治制度与舆论氛围，进一步保障和促进我国的全民健身事业，沿着更加坚实的法治化道路，全面协调可持续地向前发展。

参考文献：

- [1] 国务院. 全民健身计划纲要·中华人民共和国体育法规汇编[M]. 北京: 新华出版社, 1997: 74- 78.
- [2] 邹家华. 提高认识, 加强领导, 大力推进社会发展与进步[N]. 人民日报, 1994- 11- 15.
- [3] 国务院新闻办公室. 中国的人权状况·中国人权白皮书总览[M]. 北京: 新华出版社, 1998:2.
- [4] 国家体委. 关于深化体育改革的意见[Z]. 北京: 国家体委政策法规司编, 1993.
- [5] 国家体委. 中华人民共和国体育法规汇编(1989- 1992) [M]. 北京: 体育出版社, 1993:3- 19.
- [6] 于善旭. 保护公民体育权利: 全民健身计划的法制透视[J]. 天津体育学院学报, 1995, (4): 36- 40.
- [7] 全国人大常委会. 中华人民共和国体育法[M]. 北京: 新华出版社, 1995.
- [8] 国家体育总局. 中华人民共和国体育法规汇编(2000- 2002) [M]. 北京: 中国法制出版社, 2003.
- [9] 国家体育总局. 中华人民共和国体育法规汇编(2003- 2004) [M]. 北京: 中国法制出版社, 2005.
- [10] 国家体育总局. 关于做好《中华人民共和国行政许可法》贯彻实施工作的通知[Z]. 北京: 国家体育总局, 2004.

本文原文载于2006年第21 卷第2 期《天津体育学院学报》，第99—102页。

添加评论：

留言人： 验证码：

 打印本页  关闭窗口