



西部体育论坛

# 陕西省高校体育场馆对外开放立法保障现状分析\*

王 聃

(西北政法大学 体育部,西安 710063)

**摘 要:**高校体育场馆对外开放立法对促进陕西省全民健身活动具有重要的保障意义。现行立法规定为配套立法明确了主要方向和基本原则,但也存在立法体系不健全、立法内容相对单薄、缺乏强制保障性和实践操作性不强等方面的立法不足。造成目前立法不足的主要障碍包括政府立法重视不够、职能部门推诿责任以及高校自身困难限制等因素。

**关键词:**高校; 体育场馆; 对外开放; 立法保障; 陕西省

文章编号:1001-747X(2012)01-0011-04 文献标识码:A 中图分类号:D912.16

## The Analysis of Present Legislative Condition of College Stadiums in Public Service in Shaanxi Province

WANG Dan

(Department of Sports, Northwest University of Politics and Law, Xi'an 710063, China)

**Abstract:** The legislation of colleges and universities stadiums' opening to society is an activity endowed with important security value to achieve national fitness in Shaanxi province. Current legislation has clarified the main way and basic principles for Auxiliary legislation in the days to come. However, current legislation also has some defects such as imperfect legislation system, relatively inadequate legislation contents, lack of compulsory indemnificatory and practical operability. The main legislation obstacles standing in the way includes that government doesn't pay enough attention to the legislation, education department and sport department try to shun the corresponding responsibilities and colleges and universities are confronted with difficulties of their own.

**Key words:** colleges and universities; stadium; open to society; legislative security; Shaanxi province

促进全民健身活动、保障公民体育权利是党和政府发展体育事业的重要内容和目标归宿。为了有效解决人民群众日益增长的体育健身需求与公共体育场馆设施供应不足的发展矛盾,本着优化配置现有公共体育资源的科学管理原则,政府应当努力加大体育立法保障力度,积极搭建公共体育服务平台,充分利用公共体育场馆资源,有效满足人民群众的体育健身需求。目前看来,推动高校体育场馆对外开放作为政府体育惠民的重要措施,已经获得了社会各界的广泛认可,关键在于建立高校体育场馆对外开放的长效机制,确保公共体育服务落到实处,获得实效。

### 1 陕西省高校体育场馆对外开放的立法意义

陕西省作为我国重要的科教重地,高校云集,体育场馆资源十分丰富。全省各级各类高校共计 101

所,拥有室内外体育场馆多达 1 851 个(块),无论是高校体育场馆总量,还是人均占有量都位居全国前列,有能力支持本省全民健身公共服务。但在实际的场馆管理过程中,陕西省高校体育场馆对外开放不足,仅有 65.8% 的高校实行了不同程度的对外开放(开放对象多为校内师生员工),而且开放时间有限。特别是高校体育场馆在节假日和放假期间的长期闭馆,形成了体育场馆资源的闲置浪费,客观上加剧了全民健身的场地供需矛盾。目前,这一现状已经引起了省委省政府的高度重视,多次要求相关部门抓紧制定学校体育场馆设施面向社会开放的政策法规,并希望借助强制立法手段,打破部门管理障碍,协调相关主体利益,充分利用现有资源,以期实现公共体育资源的社会共享。应当说,立法强制开放体育场馆是目前社会公共体育资源共享最优化的开发途径。更重要的是,体育健身权利作为我国公

\* 收稿日期:2011-08-10;修回日期:2011-10-06

基金项目:2010 年度西北政法大学校级优秀青年人才项目

作者简介:王 聃(1978-),女,吉林长春人,讲师,硕士,E-mail:wang\_dan\_712@126.com。

民一项重要的人身权利和体育权利,受到国家法律法规的严格保护,地方政府有义务依法保障公民健身权利不受侵犯。为此,立法机关应当结合陕西省实际情况,建立体育健身配套法规体系,着重制定高校体育场馆对外开放立法规定,确保陕西省人民群众体育健身权利的顺利实现。总而言之,通过立法规范高校体育场馆的合理开放和使用,对于依法保障陕西省人民群众的体育健身权利具有积极的现实意义。

## 2 陕西省高校体育场馆对外开放的立法成果

为了促进陕西省全民健身活动的深入开展,陕西省相关立法部门制定和出台了包括《陕西省体育场馆管理条例》、《陕西省全民健身条例》、《关于进一步加强体育工作,努力建设西部体育强省的意见》、《关于〈中共中央国务院关于加强青少年体育增强青少年体质的意见〉的实施意见》、《陕西省人民政府关于进一步加快体育事业发展的决定》、《陕西省人民政府办公厅转发省体育局关于加强老年人体育工作意见的通知》、《关于做好学校体育场馆向社会开放试点工作的通知》在内的法规文件。从保障措施上来看,现行立法已将开放学校体育场馆视为全民健身场地设施的重要保障,鼓励学校面向社会对外开放体育场馆,积极配合全民健身活动的开展和深入。

尽管如此,目前陕西省学校体育场馆对外开放的立法内容却十分有限,零散出现在上述法规文件的个别条款当中。如 1997 年省人大制定的《陕西省体育场馆条例》第 5 条规定“单位自用的体育场馆在保证本单位的体育训练、竞赛和职工群众性体育活动基础上,有条件的可以有偿向社会开放。”在这里,“单位”相对体育行政部门而言,意指其他国家机关、企业事业单位、社会团体和其他组织。

因此,高校作为事业单位也在该条款的调整范围内,其所属体育场馆应当依法面向社会对外开放。这是陕西省首次在高级别的地方立法中要求学校对外开放体育场馆。时隔 10 年,省人大于 2007 年制定了《陕西省全民健身条例》,该法第 31 条规定,“鼓励学校体育健身设施定期向社会开放,开放时间应当与公众的工作时间、学习时间适当错开。要求学校所在地县级以上人民政府向学校对外开放体育健身设施增加的维护成本和管理费用予以适当的补贴。具体办法由省人民政府另行规定。”对比 10 年前的相关立法,该法不仅明确了学校体育场馆对外开放的法律义务,而且增加了学校体育场馆对外开放的保障措施,即由最初的有偿开放到现在的财

政补贴。本质上反映出学校与政府之间法律义务逐渐趋向平衡的立法博弈过程。更重要的是,该条款还明确了政府制定学校体育场馆配套法规的立法任务。依据该规定,在陕西省政府相继出台的其他体育法规和政策文件中,均有学校体育场馆对外开放的立法条款。只是囿于相关体育行政法规立法内容的不同,导致学校体育场馆对外开放的立法规定依然局限于内容含糊的原则性条款,缺乏可操作性。更重要的是,陕西省尚未出台一部整体规范学校体育场馆对外开放的专项立法,这使得学校体育场馆对外开放难以真正落到实处。

## 3 陕西省高校体育场馆对外开放的立法不足

尽管陕西省相关立法部门已经认识到高校体育场馆立法的重要性,并且实际体现在相关体育立法中,但是相较于日益突出的场馆开放不足的矛盾,现行高校体育场馆对外开放依然存在着明显的立法不足,从而使得立法效果大打折扣,难以实现立法初衷。因此有必要深入剖析陕西省高校体育场馆立法的不足及其原因,以引起立法者的重视,以便日后健全完善相关立法。目前看来,陕西省现行高校体育场馆对外开放的立法不足主要体现在以下几个方面。

第一,高校体育场馆对外开放立法体系有待健全。虽然陕西省已经在体育法规文件中多次明确学校体育场馆对外开放的法律义务,但是这种原则性的立法条款尚不足以构建起完整的立法体系。尤其是缺少配套立法支撑的上层立法,完全无法发挥立法效果。因此健全学校体育场馆对外开放立法体系十分必要。2008 年,陕西省体育局制定和出台了《关于做好学校体育场馆向社会开放试点工作的通知》。这是陕西省体育局为配套实施国家体育总局和教育部关于陕西省 20 所学校被命名为“全国学校体育场馆向公众开放试点单位”的规范性文件,也是陕西省第一次就学校体育场馆对外开放问题进行专项立法。客观上讲,该文件第一次从学校义务、经费保障、社区配合、政府监管等方面详细具体地规范了学校体育场馆对外开放的实践问题,具有较强的可操作性。与此同时,该立法的适用范围却存在较大局限,调整对象仅限于国家体育总局和教育部联合确定的西安市和宝鸡市的 20 所中小学,不仅没有包括省内高校,甚至没有覆盖全省各个地区的学校。目前看来,只能希望这种过渡性的试点立法帮助立法机关日后在总结经验教训的基础上,制定出陕西省普遍适用的专项立法。

第二,高校体育场馆对外开放立法内容相对不足。截至目前,陕西省尚未针对高校体育场馆对外

开放进行具体规范,而是将大学、中学、小学纳入到学校的立法范畴进行统一规范。这种不加区分的立法思维一方面反映出立法者可能没有意识到高校单独立法的特殊性和必要性,另一方面也可能是立法者碍于全国相关立法的缺失,而选择暂时回避高校体育场馆对外开放的立法困难。或许正是基于以上原因,才最终导致目前陕西省高校体育场馆对外开放的立法缺失。尽管如此,我们应当看到加强陕西省高校体育场馆对外立法的重要性。具体而言,高校体育场馆对外开放立法的特殊性本质上是不同性质、不同类别学校的条块化管理的差异性问题,如普通高校和中小学校之间、部属院校与地方院校之间、以及公办院校与民办院校之间都存在着主管部门和管理模式方面的显著差异。特别是对于中央部门直属高校,地方政府没有直接管辖权,这就造成地方立法很难强制约束此类部属院校对外开放体育场馆。此外,对于自筹经费、自负盈亏的民办院校,政府也很难向其提出对外开放体育场馆的强制要求。但是,面对这样现实的管理权限难题,立法被认为是目前必不可少的协调手段。如果基于回避立法困难的考虑,立法者更加应当鼓足勇气,直面挑战,勇于进行立法创新,填补相关立法空白,并为日后国家立法积累有益经验。

第三,高校体育场馆对外开放立法缺乏强制保障性。根据《陕西省体育场馆管理条例》和《全民健身条例》的规定,陕西省鼓励包括高校在内的各级各类学校体育场馆有条件地对外开放。类似“鼓励”和“有条件地”这类导向性的立法语言,由于缺少立法强制性,从而导致高校体育场馆对外开放的立法保障严重削弱。

相关高校也会利用现行法律漏洞,寻找理由逃避法律义务。众所周知,法律具有权威性和强制性,不容侵犯违背。立法者必须运用立法技术确保法律权威不受侵犯。从立法初衷来看,既然立法者希望高校对外开放体育场馆,那就应当围绕这一目标进行立法设计,而不应当在法律文字方面留下任何法律漏洞。如“鼓励开放”一词的使用,就令高校难免产生“不开放也不违法”的法律理解。此外,“有条件开放”这样的模糊语言,也给高校规避法律责任以可趁之机。可以理解的是,正是由于立法者看到高校体育场馆使用的内部性,而非公共性,才立法允许高校体育场馆在优先保证自身教学训练任务的前提下,有条件地面向社会对外开放。但是这种立法妥协,显然错误地高估了高校守法的自觉性,低估了高校开放体育场馆的挑战性。在没有立法强制的保障下,高校完全可以找出体育场馆开放条件不足的

多种理由,以此推卸法律责任和社会责任。面对如此挑战,加强高校体育场馆开放立法保障就显得尤为重要。

第四,高校体育场馆对外开放立法缺乏可操作性。由于我国高校管理体制较为复杂,导致高校体育场馆在对外开放过程中经常牵涉多方利益。立法者必须在立法过程中平衡各方利益,制定出相关主体都愿意接受的可行方案。遗憾的是,目前陕西省除了省体育局针对陕西省西安、宝鸡两市共计 20 所中小学制定的《关于做好学校体育场馆向社会开放试点工作的通知》具有较强的操作性外,其他包括高校在内的更多学校都不在该法适用范围内。因此就现行具有普遍适用价值的相关立法来看,陕西省高校体育场馆对外开放的法律规定依然停留在基本原则和主要方向的指导层面,缺少具体解决实践问题的操作方案。毫无疑问,这种立法现状将会直接影响高校对外开放体育场馆的主动性和积极性,并且成为高校推卸责任的理由之一。当然这种立法不足,也反映出政府对于高校体育场馆对外开放的配套立法重视不够。特别是相关配套政策法规长期缺位,必将使得上层立法无法贯彻落实,难以收到满意效果。因此,通过制定具体详细的配套法规,将是未来陕西省高校体育场馆对外开放立法的主要任务和长期目标。

#### 4 陕西省高校体育场馆对外开放的立法障碍

陕西省高校体育场馆对外开放立法出现诸多不足的背后,实际上隐藏着复杂的利益关系。相关政府部门、开放学校、社区群众、校内学生基于自身利益考量,对于高校体育场馆对外开放有着各自的立场和期待。当各方意见不统一时,便很难实现立法妥协,立法活动因此受阻,立法条款空洞无物,难以落实。归纳起来,陕西省高校体育场馆对外开放的立法障碍主要体现在以下几个方面。

第一,群众体育立法保障重视不够。相较于竞技体育而言,陕西省对于群众体育的重视和支持仍显不够,在立法活动中始终缺少实质性的政策关怀与政府援助。尽管省政府较早地提出了学校(高校)体育场馆应当为群众体育工作和全民健身活动服务,但是在省人大制定立法规划之后,却迟迟未见应由政府依法制定的相关配套法规。截至目前,只有在 2008 年省体育局为了配合完成国家体育总局和教育部关于学校体育场馆向社会开放试点工作的上级指定任务,才就试点的 20 所中小学校进行了临时性的局部立法。在此之后,政府立法部门再没有任何主动扩大试点学校范围的立法规划。对此,应

当辩证地看待这一问题,客观上陕西省学校体育场馆对外开放立法处于初级阶段,需要依靠试点积累经验,健全完善相关立法不可能一步到位;主观上省政府有义务主动承担起立法创新的法律责任(根据《陕西省全民健身条例》第 31 条),依法制定学校体育场馆对外开放的具体办法。即使面临同样的立法挑战,北京、福建、广东、深圳等地方省市也已经先行一步,制定并出台了覆盖全省各级各类学校体育场馆对外开放的实施办法。尽管现行立法仍有不足之处,但却迈出了立法创新的坚定步伐。相较而言,树立积极的群众体育立法观念,是陕西省开展相关立法活动的当务之急。

第二 相关职能部门推诿监管责任。在陕西省政府职能部门组织架构中,教育职能部门和体育职能部门分别负责区域内的教育管理事务和体育管理事务。以此判断,发展群众体育、促进全民健身活动是体育职能部门的工作任务;搞好学校教育,维护校园安全秩序也是教育职能部门的主要责任。在权责对等的管理原则下,职能部门都希望多出成绩,少出问题,避免监管责任。在高校体育场馆对外开放这一问题上,监管职责同时涉及教育和体育职能部门,需要双方通力合作才能获得成效。但是目前看来,现行立法安排一方面增加了教育部门的监管责任,另一方面却没有强调体育部门的法律责任。更何况开放学校体育场馆服务群众体育这一举措,本身就是利用教育部门资源支持体育部门工作。因此在政府立法决心不足的前提下,教育部门实际上并不愿意因为学校体育场馆对外开放过程中出现管理问题而承担额外的责任风险。相较而言,体育部门虽然乐见其成,却也没有拿出更进一步的实质行动。因此,在目前立法安排责任不清、权利不等的情况下,教育与体育部门之间的责任推诿就成为高校体育场馆对外开放后续立法的主要障碍。

第三 高校消极对待体育场馆开放。现有调查研究发现,在高校对外开放体育场馆过程中扮演关键角色的相关学校,并不热衷于响应体育职能部门的单方倡议,学校领导甚至在私下里流露出消极对待的抵触情绪。这是因为,高校在对外开放体育场馆过程中难免会产生诸多管理难题和安全隐患。特别是在我国政府和社会各界高度重视学生校园安全的舆论环境下,对外开放体育场馆而带来的学生校园安全风险将是高校领导和教育主管部门不能承受之重;并且对于高校来说,支持群众体育和全民健身

活动并不是其主要工作任务,因此很难想象高校会舍本逐末、因小失大。此外,随着近年来高校招生规模不断扩大,学校体育场馆资源内部供应已经日趋供不应求,更遑论面向社会对外开放,从而影响高校正常的教学训练任务。当然,诸如场地设施维护成本增加、外来人员监管难度增大、事故防范与纠纷处理机制缺位等等,都是高校在对外开放体育场馆时不得不面对现实问题。立法部门只有妥善处理好上述问题,才能逐步扫清相关立法障碍。

## 5 结 语

总的来说,陕西省高校体育场馆对外开放立法刚刚起步,立法工作有成绩也有不足,需要相关立法部门在立法活动中妥善处理各种矛盾,协调各方利益,通过立法创新,逐步完善相关配套法规,最终实现促进全民健身活动的立法初衷。

### 参考文献:

- [1] 卢忠瑾. 陕西省普通高校体育场馆开放现状和影响因素调查研究[J]. 时代文学, 2007(2): 114-115.
- [2] 刘新光, 刘新征. 学校体育场馆设施向社会开放现状与管理模式的研究[J]. 沈阳体育学院学报, 2009, 28(1): 78-81.
- [3] 张德智. 西安普通高校体育场馆开放利用现状及影响因素的研究[J]. 科教纵横, 2010(8): 198-199.
- [4] 毛红妮. 西安市普通高校体育场馆社会化开放模式研究//第 22 届中国国际体育用品博览会体育产业与体育用品业发展论坛[C]. 2008.
- [5] 董俊. 高校体育场馆开放的法律规制[J]. 四川体育科学, 2010(3): 1-4.
- [6] 刘勇. 我国学校体育场馆服务于社会的长效机制研究[J]. 天津体育学院学报, 2010, 25(1): 22-25.
- [7] 陕西省人民代表大会常务委员会. 陕西省体育场馆管理条例[S]. 1997.
- [8] 陕西省人民代表大会常务委员会. 陕西省全民健身条例[S]. 2007.
- [9] 冷迎辉. 高校体育场馆向社会有偿开放的思考[J]. 上海体育学院学报, 2005, 29(6): 21-31.
- [10] 辛双双, 陈林会. 学校体育场馆向社会开放的现状及对策研究[J]. 西安体育学院学报, 2007, 24(6): 37-39.
- [11] 陈元欣, 王健. 国外关于体育场馆建设促进城市发展的观点、争议与启示[J]. 上海体育学院学报, 2011, 35(3): 14-19.
- [12] 张宝钰, 蔡军, 苏明理, 等. 西安高校体育场馆资源配置与经营情况调查研究[J]. 西安体育学院学报, 2007, 24(2): 48-52.