



# 公共健康视阈下的中国体育法修改

## ——来自美国的相关经验

杨彤丹

**摘要:** 结合并借鉴美国的成功经验和有益举措, 提出我国体育法的修改应进一步明确立法目的, 重视体育的功能价值, 关注环境对体育锻炼的影响, 保障开展体育锻炼的基础条件。体育法的核心价值在于通过法律营造一种有利于公民从事体育活动的的环境, 从而回归体育促进公共健康的本质。

**关键词:** 体育法; 公共健康; 美国经验

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2013)02-0024-04

Modification of China's Sport Law from the Aspect of Public Health  
——Based on the Experience of the USA

YANG Tong-dan

(Economic Law Department, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, China)

**Abstract:** Based on the successful experience and good work in the US, the article suggests that the modification of China's Sports Law should further define the aim of legislation, put stress on the functional value of sports, pay attention to the effects of environment on exercise and guarantee the basic condition for exercise. The core value of sports law lies in creating environment favorable to people's physical activities through law and helping sport return to its nature of improving public health.

**Key words:** sports law; public health; experience in the US

我国现行的《体育法》于1995年生效, 并经2009年修订删除了第47条之后, 至今已经实施近20年, 很多专家学者认为我国在这近20年的时间里社会经济结构发生了巨大变化, 出现了很多新的体育主体和体育社会关系, 《体育法》的修改势在必行, 为此有关机构专门组织了课题组, 起草了《体育法》修改草案(以下简称《草案》)。笔者在对比了新旧《体育法》(或草案)文本的基础上, 提出以下几点可能在此次修改过程中需要加以注意的问题, 供决策者参考。

### 1 关于立法目的

《草案》相比法律原文增加了“保障公民在体育活动中的合法权益”等相关内容, 这一点无可厚非, 也体现了国家重视保护公民体育权利的一种态度。然而笔者认为基于如下考虑还应增加“促进国民健康”等相关内容:

发展体育的最终目的是为了提升全民身心健康水平, 这一基本判断似乎本身是不证自明的。《草案》虽然也提到了“增强公民身体素质”是立法目的之一, 但是其实“身体素质”只侧重生理条件, 而忽视了体育锻炼在促进心理健康方面的重要作用, 因而“促进国民身心健康”是一种更理想、更科学、更全面的表达方式。体育事业的健康发展、体育运动水平的提升、公民体育权益的保障, 最终落脚点归根结底都是旨在促进人民身心健康。各国越来越趋于达成一种共识: 体育事业的发展水平, 奖牌并非唯一的衡量因素, 开始关注

通过体育全民身心健康水平提高了多少。

多项研究也表明了体育锻炼与人口健康状况存在密切相关性。缺乏体育锻炼在美国已经导致了很严重的超重和肥胖问题。在1991年到2001年间, 美国成年人的肥胖率增长了75%<sup>[1]</sup>。现在有75%的人超重, 接近33%的人肥胖<sup>[2]</sup>。大约800万儿童超重, 儿童的肥胖率是20年前的2倍, 青少年的肥胖率是20年前的3倍<sup>[3]</sup>。今天的美国儿童患超重的几率是1970年的3倍<sup>[4]</sup>。13%的儿童(6~11岁)和14%的未成年人(12~19)超重<sup>[5]</sup>。肥胖平均缩短了每位40岁成年人3年的寿命<sup>[6]</sup>。肥胖同样导致了各种疾病问题和死亡。虽然不锻炼只是导致肥胖的一个重要因素, 但是如果加强锻炼, 人口肥胖问题将会减轻很多, 造成的社会后果也会轻微很多。

经常保持体育锻炼, 能够预防心脏病、糖尿病、高血压和癌症等疾病, 减少各种死亡风险<sup>[7]</sup>。体育锻炼还能帮助和维持健康骨骼、肌肉和连接组织的生长, 预防和延缓高血压的发生; 减少抑郁和焦虑症<sup>[8]</sup>。不锻炼的人患抑郁症的几率是经常保持锻炼的人的2倍<sup>[9]</sup>。抑郁可能导致自杀, 而自杀已经成为美国第9大死亡原因。体育锻炼能够缓解抑郁和焦虑, 增加各种社会交往活动, 增强自我控制力, 实现自身价值, 减轻日常生活压力, 从而最终改善人的精神状态。

### 2 关于体育功能

《草案》增加了有关“体育功能”的条款, 较之先前

收稿日期: 2013-03-10

作者简介: 杨彤丹, 女, 讲师, 上海市法学会生命法与公共卫生法研究会理事、秘书长, 主要研究方向: 公共健康法、生命法。

作者单位: 上海政法学院 经济法学院, 上海, 201701



的《体育法》是一种进步,因为它专门突出强调了体育的作用,有助于人们重视体育锻炼。实际上,关于体育的功能和作用,国外相关研究很仔细,比如调查发现身体好的学生学业也会更出色<sup>[10]</sup>。体育好的男生进入常青藤盟校的几率是其他男性的4倍,而对于女性来讲,这种优势则更加明显<sup>[11]</sup>。

体育还可以塑造人的性格,树立人的自豪感和自尊心,体育有助于增强团队合作,培养领导力和专注力及奉献精神,培育公平竞争的意识,养成互相尊重的习惯,掌握社会活动的技能,以及打造更强健的体魄<sup>[12]</sup>。体育锻炼有助于使学生更乐意呆在学校里,参与学校的各种活动,帮助他们在人生中完成学业,掌握学习技能,从而接受更好的教育<sup>[12]</sup>。

多参加体育运动同样可以减少赌博、吸毒、暴力、犯罪和青少年性行为等社会问题的发生。美国的一项针对1万4千名青少年的国家调查显示,那些参加集体体育活动的青少年不容易养成不健康的饮食习惯,或者学会抽烟,过早地进行性行为,吸毒或者携带武器<sup>[13]</sup>。洛杉矶的市镇检察官总结出年轻人拉帮结派一个重要的原因是没有机会参与正常的、健康的体育活动<sup>[14]</sup>,因此研究建议增加体育活动应该成为预防青少年犯罪团伙的战略之一。

体育锻炼还有助于减少因肥胖问题造成的各种社会损失。美国卫生部估计国家用于超重和肥胖的开支已经达到1 170亿,其中610亿是直接损失(包括肥胖和超重的预防、诊断、治疗),560亿是间接损失(由于生病、残疾导致人们无法工作的劳动力成本损失,以及未来过早死亡的劳动力价值损失)<sup>[15]</sup>。而如果肥胖趋势一直持续到2020年,个人行为或者医学技术都没有什么改变的话,50~60岁人群中医疗保障支出将有1/5被用于对付肥胖所带来的不良后果<sup>[16]</sup>。从1979年到1999年,美国加州的儿童肥胖造成的社会损失已经从先前的3 500万增加到现在的1亿2 700万,20年间翻了3倍<sup>[17]</sup>。而根据美国疾控中心(CDC)的报告,如果所有不锻炼的美国人都开始参与锻炼,那么美国每年将节约770亿的医疗开支<sup>[18]</sup>。

因此,美国已经把体育作为预防疾病、防止过早死亡、提升全民健康的一项积极有效的举措,并且明确全国必须从公共健康的高度重视体育锻炼,因为体育锻炼关系到民众的健康,进而影响到整个国家繁荣富强<sup>[19]</sup>。

### 3 关于保障条件

既然体育锻炼具有无可争议的“公共健康”价值,那么《体育法》需要解决的一个关键问题便是如何通过立法更好地促使公众参与体育锻炼、保障公众享有更多的机会进行体育活动。因此《体育法》中关于“保障条件”的条款无疑具有举足轻重的作用,它关涉到《体育法》是否能够真正落到实处,是否真正采取措施发挥体育的功能从而实现体育的目的,是否能够真正有效地引导民众从事体育锻炼活动。

在这一点上,提高民众参与体育锻炼的自觉意识固然重要,营造有利于民众开展体育活动的环境条件也是一项必不可少的重要举措。实践证明,通过改变环境而改变人类行为比单纯要求个体行为进行调整来得更容易、更有效。实际上,要求个体在现存的环境条件下做出行为改变并不容易。尽管体育锻炼有很多好处,但是美国也只有25%的成

年人达到体育锻炼的建议标准,29%的人业余时间没有开展常规的体育锻炼,只有27%的9~12年级的学生参加中等水平的体育锻炼<sup>[20]</sup>。12~21岁的年轻人中只有50%正常参加体育锻炼,而报告调查显示有25%的人没有参加任何体育锻炼<sup>[21]</sup>。加州5、7、9年级只有24%的学生达到最低体育锻炼标准<sup>[22]</sup>。

现在的研究表明公众没有参与体育锻炼并不仅仅是因个体行为习惯所导致的。学者们开始注意到现有的关于体育锻炼的个体责任和个人行为选择的分析模式应该转变到社会责任和宏观整体研究模式,重视环境和公共政策在塑造生活方式和行为模式中的作用<sup>[23]</sup>。因为一个人的体育锻炼水平取决于他或她的社区,特别是运动场所的可达性、方便性、安全性<sup>[24]</sup>。如果居住地附近就有公园或者操场,那么这个区域的人总体体育锻炼的水平往往会比较高。而如果没有一个安全的环境开展体育活动,或者根本消费不起临近的体育设施,人们宁可选择不去锻炼<sup>[25]</sup>。

同样还有很多环境因素导致民众无法参加体育锻炼,例如社区治安环境差、空气污染指数超标等。像上海这样的大都市,城区很多道路现在只允许机动车通行,不鼓励民众走路或者骑自行车。家长也会基于安全因素的考虑,不放心孩子在外面玩耍。而各种新技术新产品又为孩子们整天坐在家提供了很多娱乐机会,即使不去外面玩耍也同样可以很好地打发掉时间。如果在家附近又没有什么体育设施,或者资源非常有限,那么人们更可能整天就“宅”在家里。

然而很多研究都表明了户外活动是最有效的体育锻炼方式<sup>[26]</sup>。美国疾控中心的报告显示:假如增加体育设施,则人群中一周锻炼3次以上的百分比会提升25.6%左右<sup>[27]</sup>。美国预防医学杂志也证明了新增体育设施,并组织相关的社区体育活动,会增加48.4%的经常锻炼人口比例<sup>[28]</sup>。

以上这些从正反两方面举例说明了环境对个体从事体育锻炼行为的影响。因此,此次《体育法》修改可以重点关注以下几个方面。

#### 3.1 资金投入

《草案》提到各级人民政府应当将体育经费列入财政预算和基本建设投资计划,并随着国民经济发展逐步增加对体育事业的投入。实际上,单单每年现有体育设施的维护保养就是一笔巨大且固定的开支,体育经费不仅应该列入财政计划,而且是必须保证,发展体育并非只是局限于发展体育事业或者产业这样一种概念,而应该被放置于发展国民健康这样的大背景之下,不能因经济发展放缓等因素而受到削减。因为国外已经出现不少案例说明一旦经济条件恶化,体育等国民经济支出往往首先遭到削减。

另外必须保证资金投入的公平性,保证有限的资金用于最需要投入体育建设的地区,产出最大的人口健康效益。如在美国洛杉矶,当地出台的体育K计划,每年投入250万美金用于购买、改善、建设、维持城市公园和体育休闲设施,以应对城市基础设施(包括公园和体育场所)的不足和老化。然而南加州大学的研究发现,即使是K计划,经费也没有被分配到最需要钱的地方<sup>[29]</sup>。洛杉矶的中南部——该城市的第二贫困区域,儿童人数最多,但公园却最少——此次资金投入只有富裕的洛杉矶西部的平均儿童经费的一半<sup>[30]</sup>。



### 3.2 设施建设

《草案》指出国家有计划地建设公共体育设施,对农村地区和城市社区等基层公共体育设施的建设予以扶持。体育设施建设应纳入国民经济和社会发展规划。关于体育设施建设,需要注意以下几个问题:

#### 3.2.1 应进行全面的人口统计与社区体育设施普查登记工作

已有数据显示社区的体育设施状况与当地的人口健康水平呈紧密相关性。国家应通过体育设施普查工作,结合当地人口分布状况,分析体育资源人均占有情况,调整区域体育设施布局规划,保证每个区域的人口都能便捷地、安全地享有体育设施对其日常生活所带来的好处。

#### 3.2.2 重视体育基础设施分布的平等性

国外已有研究显示了公共体育设施分布不平等的状况。美国加州公共政策研究所指出,占一半以上的加州人(64%)赞成贫困社区并没有享有他们公平的份额,较难使用维护良好的公园和体育休闲设施。拉丁裔(72%~60%)比非拉丁裔的白人更倾向于认为贫困的社区没有获得他们公平享有的环境权益。一大半的居民(58%)赞成相比富裕的社区,低收入和少数人群的社区更多地生活在有毒废物和体育设施条件较差的环境之中<sup>[31]</sup>。南加州大学的一项研究也肯定了洛杉矶公园的不均衡分布,并且发现低收入和有色人群的社区比白人高收入社区更难享有公共体育设施<sup>[32]</sup>。美国贫困区,每一千人平均只占有0.3英亩的公园,而在白人和富裕的区域则有1.7英亩。公共体育设施分布不均衡将导致人口健康状况不平等。我们国家应该在前期的体育设施普查的情况下,合理公平分布公共体育资源,保证每个人都实际地享有平等的健康权。

#### 3.2.3 动态评估体育设施的利用率

根据人口与体育设施普查情况,动态地跟踪、监控、评估公共体育基础设施的利用率,然后根据所得出的数据及时进行调整,对于利用率低的设施可以改进、完善或者缩小规模数量,对于利用率高的、满足不了现实人们体育锻炼需求的设施区域可以补充或者新建体育设施、扩大规模数量。

#### 3.2.4 增加体育锻炼区域的饮用水供应建设

美国在基础设施建设方面跟中国的一个显著区别是随处都有免费安全的饮用水供应设备,人们在体育锻炼之余可以非常快捷地获取饮用水,及时补充因锻炼造成的人体水分流失,这对于公共健康具有极大的益处。公共体育基础设施的建设本身就是希望最终促进全社会的人口健康,而免费、安全的饮用水同样关乎人群健康,甚至如果因锻炼没有及时补充水分反而可能使锻炼对人体健康造成负面影响,因此应该将公共区域的饮用水设备建设工程纳入到发展基础体育设施建设计划中。

#### 3.2.5 加大公共体育设施的免费开放力度

《草案》指出了公共体育设施应当向公众开放,并向特殊人群如学生、老人、残疾人免费或者优惠开放。国家应该优先考虑惠及民众的公共体育设施建设,特别是免费开放的公共体育设施如休闲广场或街区公园等,这属于政府理应提供的公共产品、公共服务、公共福利的一部分,并且是商业性的体育锻炼机构无法取代的功能选择,不能因为发展商业性的体育锻炼机构而挤占或减少公共体育设施的投入和建设。国家应尽量免费开放公共体育设施,而不应仅局限于全

民健身日,所需的成本支出应由财政经费予以保证,因为这不仅保障了公民的福利而且促进了国民健康,无形当中也减少了国民的医疗保健开支,形成一种良性循环,并且有利于营造一种人人平等的健康氛围。

可见《体育法》的修改完善,重在加强全民体育锻炼意识,回归体育发展的本质,发挥体育的功效,营造有利于体育锻炼的环境,并最终促进人类的身心健康。而这些需要体育管理机构、区域规划部门、交通部门、住房城乡建设部门、教育部门、卫生部门、社区组织等多部门通力合作,用一种公共健康的视野,凝聚成一股力量,积极吸纳公众意见,奉行公开民主的决策过程,采取系统性的、综合性的发展战略,最优化地利用有限的公共资源,从而保障公民充分地参与体育锻炼。

### 参考文献:

- [1] National Alliance for Nutrition and Activity ("NANA").(2003). Obesity and Other Diet- and Inactivity-Related Diseases: National Impact, Costs, and Solutions [EB/OL]. www.cspinet.org/nutritionpolicy/briefingbookfy04.ppt.
- [2] 杨彬丹. 美国反肥胖法律制度研究[J]. 医学与法学, 2013, (1): 79.
- [3] National Alliance for Nutrition and Activity ("NANA"). (2003). Obesity and Other Diet- and Inactivity-Related Diseases: National Impact, Costs, and Solutions[EB/OL]. www.cspinet.org/nutritionpolicy/briefingbookfy04.ppt.
- [4] CDC. (2003). Preventing Obesity and Chronic Diseases Through Good Nutrition and Physical Activity [EB/OL]. www.cdc.gov/nccdphp/pe\_factsheets/pe\_pa.htm.
- [5] U.S. Dept. of Health and Human Services.(2001).The Surgeon General's Call to Action To Prevent and Decrease Overweight and Obesity[EB/OL]. www.surgeongeneral.gov/topics/obesity/calltoaction/CalltoAction.pdf.
- [6] National Alliance for Nutrition and Activity ("NANA").(2003). Obesity and Other Diet- and Inactivity-Related Diseases: National Impact, Costs, and Solutions[EB/OL]. www.cspinet.org/nutritionpolicy/briefingbookfy04.ppt.
- [7] U.S. Dept. of Health and Human Services. (1997).Physical Activity and Health: A Report of the Surgeon General[EB/OL]. www.cdc.gov/nccdphp/sgr/pdf/sgrfull.pdf.
- [8] U.S. Dept. of Health and Human Services & U.S. Dept. of Education. (2001).Promoting Better Health for Young People Through Physical Activity and Sports(2001). [EB/OL]. www.cdc.gov/nccdphp/dash/physicalactivity/promoting\_health/index.htm
- [9] U.S. Dept. of Health and Human Services. (1997).Physical Activity and Health: A Report of the Surgeon General[EB/OL]. www.cdc.gov/nccdphp/sgr/pdf/sgrfull.pdf
- [10] California Department of Education.(2002-12-10).State Study Proves Physically Fit Kids Perform Better Academically[EB/OL]. www.cde.ca.gov/news/releases2002/rel37.asp
- [11] Anastasia Loukaitou-Sederis, Orit Stieglitz. (2002).Children in Los Angeles Parks: A Study of Equity, Quality, and Children Satisfac-



- tion with Neighborhood Parks[J]. *Town Planning Review*:1-6.
- [12] Anastasia Loukaitou-Sederis.(2002).Orit Stieglitz. Children in Los Angeles Parks: A Study of Equity, Quality, and Children Satisfaction with Neighborhood Parks[J]. *Town Planning Review*:1-6.
- [13] Russell R. Pate et al.(2002). Sports Participation and Health-Related Behaviors Among US Youth[R]. Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine.
- [14] L.A. District Attorney. (1992).Gangs, Crime and Violence in Los Angeles: Findings and Proposals from the District Attorney's Office[R].
- [15] U.S. Dept. of Health and Human Services.(2001).The Surgeon General's Call to Action To Prevent and Decrease Overweight and Obesity[EB/OL]. www.surgeongeneral.gov/topics/obesity/calltoaction/CalltoAction.pdf
- [16] RAND. (2004).Obesity and Disability: The Shape of Things to Come [EB/OL]. www.rand.org/publications/RB/RB9043/RB9043.pdf.
- [17] California Center for Public Health Advocacy.(2002). An Epidemic: Overweight and Unfit Children in California Assembly Districts 18 [EB/OL]. www.publichealthadvocacy.org/policy\_briefs/study\_documents/full\_report1.pdf.
- [18] National Alliance for Nutrition and Activity (“NANA”). (2002). Obesity and Other Diet- and Inactivity-Related Diseases: National Impact, Costs, and Solutions [EB/OL]. www.cspinet.org/nutritionpolicy/briefingbookfy04.ppt.
- [19] U.S. Dept. of Health and Human Services.(1997).Physical Activity and Health: A Report of the Surgeon General [EB/OL]. www.cdc.gov/nccdphp/sgr/pdf/sgrfull.pdf
- [20] CDC. Increasing Physical Activity: A Report on Recommendations of the Task Force on Community Preventive Services[R]. 2001-10-01.
- [21] U.S. Dept. of Health and Human Services.(1997).Physical Activity and Health: A Report of the Surgeon General [EB/OL]. www.cdc.gov/nccdphp/sgr/pdf/sgrfull.pdf
- [22] California Department of Education. State Schools Chief O'Connell Announces California Kids' 2002 Physical Fitness Results[N]. 2003-01-28.
- [23] Strategic Alliance//www.preventioninstitute.org/sa
- [24] U.S. Dept. of Health and Human Services. (1997).Physical Activity and Health: A Report of the Surgeon General> [EB/OL]. www.cdc.gov/nccdphp/sgr/pdf/sgrfull.pdf
- [25] U.S. Dept. of Health and Human Services & U.S. Dept. of Education.(2001). Promoting Better Health for Young People Through Physical Activity and Sports[EB/OL]. www.cdc.gov/nccdphp/dash/physicalactivity/promoting\_health/index.htm
- [26] James F. Sallis et al. Environmental and Policy Interventions to Promote Physical Activity[J]. *American Journal of Preventive Medicine*. 1998, 15(4): 383.
- [27] Paul M. Sherer. (2003).Why America Needs More City Parks and Open Space [R]. Trust for Public Land. www.tpl.org.
- [28] Emily B. Kahn et al. (2002).the Task Force on Community Preventive Services. The Effectiveness of Interventions to Increase Physical Activity[J]. *American Journal of Preventive Medicine*, 22: 87-88.
- [29] Stephanie Pincetl, et al. Toward a Sustainable Los Angeles: A “Nature's Services” Approach[R]. 2003.
- [30] Paul M. Sherer.(2003). Why America Needs More City Parks and Open Space [R]. Trust for Public Land, www.tpl.org.
- [31] Mark Baldasare.(2002). Public Policy Institute of California Statewide Survey: Special Survey on Californians and the Environment[R].
- [32] Stephanie Pincetl, et al. (2003).Toward a Sustainable Los Angeles: A “Nature's Services” Approach[R].

(责任编辑: 向会英、陈建萍)

(上接第19页)

的体育仲裁以及调停规则,对我国的体育仲裁和调解程序作出明确、详细的规定,具备可操作性。

第二,国家应对体育仲裁机构给予支持。由于日本体育仲裁机构的人力和财力有限,因此在处理体育纠纷的案件数量和规模上还是存在力不从心的缺陷。我国应该对将来设立的体育仲裁机构给予一定的财政补贴,但同时须注意要确保体育仲裁机构的独立地位。

第三,提高处理体育纠纷人员的素质。日本的体育仲裁机构对于仲裁和调停人员的招募条件具有高标准,一般都是具备理解体育运动的法律专家和学者。我国也应当努力选任具有高素质的处理体育纠纷的仲裁和调解人员,为此有必要从现在开始建立和完善复合型人才的培养机制,使得仲裁和调解人员的工作能够令双方当事人满意。

第四,增进运动员和体育团体对处理纠纷程序的理解。日本的体育仲裁机构充分重视运动员和体育团体对处理纠纷程序的意愿,在启动仲裁和调停程序之前,须向双方当事人作出确认得到承诺后才行。为了能够使得体育纠纷案件得到顺利快

速地解决,我国也有必要积极鼓励体育团体在其章程中加入像日本体育团体表明愿意接受仲裁的“自愿委托条款”。

#### 参考文献:

- [1] [日]日本体育法学会编. 详解体育基本法[M]. 成文堂, 2011.
- [2] [日]道垣内正人.“仲裁・ADR とガバナンス”[J]. 日本仲裁人协会会报(第8号), 2011.
- [3] [日]日本体育仲裁机构:《一般财团法人日本体育仲裁机构章程》, 2011年6月.
- [4] [日]日本体育仲裁机构. 日本体育仲裁规则[M]. 2009.
- [5] [日]日本体育仲裁机构. 基于特定仲裁协议的体育仲裁规则[M]. 2011.
- [6] [日]日本体育仲裁机构. 兴奋剂纠纷体育仲裁规则[M]. 2012.
- [7] [日]日本体育仲裁机构. 基于特定调停协议的体育调停(和解斡旋)规则[M]. 2009.

(责任编辑: 向会英、陈建萍)