

我国社区体育的法制建设

汤卫东

(南京师范大学 体育科学学院, 江苏 南京 210097)

摘 要:社区体育法制建设的现状是立法数量少、法律效力低、体系不完善、法制意识弱。只有加强社区体育法制建设,才能更好地贯彻《体育法》和实施《全民健身计划纲要》。分析了社区体育法制建设的矛盾和目标,提出了健全社区体育法制应当遵循保障公民体育权利等基本原则。

关键词:社区体育; 体育法; 法制建设; 中国

中图分类号:G812;D922.161 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7116(2003)06-0037-04

A research on the legal system building of community sport in China

TANG Wei-dong

(College of Physical Education Science, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, China)

Abstract: The present incomplete legal system of community sports does not function satisfactorily, and it is almost safe to say people are unaware of the few laws that have been established. So to strengthen the legal system building of community sports becomes the precondition of better carrying out both "Law of the Sports" and "Essentials of National Health". This paper attempts to analyze the contradictions and aims of the legal system building of community sports and it puts forward some basic principles, such as "to protect the right of the citizens".

Key words: community sports; law of sports; legal system building; China

《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)第十二条规定:“地方各级人民政府应当为公民参加社会体育活动创造必要的条件,支持、扶助群众性体育活动的开展。城市应当发挥居民委员会等社区基层组织的作用,组织居民开展体育活动……”国务院颁发的跨度为15年的《全民健身计划纲要》也在“对象和重点”中指出:“积极发展社区体育。街道办事处要加强对体育工作的组织,发挥居民委员会和基层体育组织的作用,做好社区体育工作。体育行政部门要给予支持和指导。”目前,在实施该纲要第二期工程,构建体育服务体系中,要紧紧抓住3个重点,其中,我国城市体育要以社区为重点。①因此,社区体育的发展,无论是对于贯彻实施《体育法》,还是保障《全民健身计划纲要》的实施,均具有重要的意义。该纲要在“对策和措施”中指出“加强群众体育的法制建设,认真执行现有的体育法规,有计划地制定并实施社会体育督导、群众体育工作、体育社团、场地设施管理等方面的法规制度。”本文就体育社区法制建设进行探讨。

体育设施为物质基础,以全体社区成员为主要对象,以满足社区成员的体育需求,增进社区成员的身心健康为主要目的的区域性群众体育。②但我国社区体育的法制建设却不够完善,从数量上看,改革开放以后,国家体育总局(前国家体委)对体育法进行了汇编,目前已出版4册《中华人民共和国体育法规汇编》,其中,从1989~1999年的3册反映了我国体育立法比较旺盛时期的情况。在这3册汇编中,共收录国家法律法规153件,地方性法规96件。在153件国家法规中,涉及社会体育的有22件,占14.4%;专门规范社区体育的仅有2件,占1.3%。在96件地方性法规中,基本是关于体育经营与体育市场管理方面的规范,涉及社会体育的,仅为武术气功之类的内容;而专门规范社区体育的则没有一件。从内容上看,国家发布的这两项专门规范社区体育法规是:1)1997年4月2日国家体委、国家教委、民政部、建设部、文化部发布的《关于加强城市社区体育工作的意见》;2)1997年11月21日国家体委发布的《全国城市体育先进社区评定办法(试行)》。前者是关于社区体育的综合性规定,从主要任务与职责、组织管理与体制、骨干队伍建设、场地设施的建设与利用、经费来源、健身活动以及评比表彰等7个方面作出了具体的规定。而后者仅为一个评选先进的程序规定。因

1 我国社区体育法制建设现状

1.1 社区体育立法少效力低

社区体育主要是在街道办事处的辖区内,以自然环境和

此,真正关于社区体育的实质性规范还是前者。另外,地方性立法虽然没有专门规范社区体育的单行条例,但还是有一些涉及社区体育的条款。比如《深圳经济特区促进全民健身若干规定》第十条规定:“住宅小区(村)的物业管理公司应当组织本区(村)居民开展体育健身活动,并为居民参加全民健身活动提供下列服务:1)开放、维护住宅小区(村)的体育场地、设施;2)组织居民进行健身活动;3)设立居民体育活动室或体育服务站,聘请社会体育指导员对参加健身活动的居民进行指导”。从法律效力上看,涉及社区体育的规范仅属部门规章或地方性法规,在我国法律体系中属较低层次的立法。因此,我国目前关于社区体育的立法,在数量上偏少,在内容上单薄,在法律效力上偏低,反映我国的社区体育法制建设很不完善。

1.2 依法管理的组织体系不完善

经济体制改革中的现代社会,不可避免地仍遗留一些旧体制的痕迹。计划经济体制时期,我国的社会体育管理体制可以分为两大部分,一部分是由国家、省(自治区、直辖市)、市以及区县社会体育行政管理部门等系统组成,另一部分由全国体育总会、体育协会以及各级地方分会等系统组成。尽管这两部分都可以对体育进行管理,但实际上是政府部门行使了全部社会体育的管理职权,而体育社会团体的管理作用是微乎其微的。在政府的社会体育行政管理体制中,区县体育行政部门在群团科之后便没有了下位组织,故我国城市社会体育组织管理体系,仅到了区县一级,而没有延伸到城市的基层的社区。我国城市管理实行的是两级政府、三级管理,但在三级管理中,作为政府的派出机构——街道办事处,却没有体育管理的具体法定职能。所以,我国社会体育的开展,只能是利用行政手段,进行非经常性的大规模的体育活动。而这种社会体育组织管理体制的结构缺陷以及管理重心偏高的特征,只能造成社区体育的组织管理难度大和难以实现群众体育的普遍化生活化的结果。^③尽管从计划经济向市场经济转轨的过程中,我国《体育法》和《全民健身计划纲要》赋予了居民委员会、街道办事处等社区基层组织开展体育活动的权利,但由于没有具体的制度保障,这些社区基层组织在开展社区体育活动时,会遇到人、财、物等诸多因素的困扰,因此也无法履行其法定职责。

1.3 社区体育的法制意识不高

《全民健身计划纲要》是一个利国利民的体育健身纲领性文件,但从目前的执行状况来看,公民的健身活动多为松散性的个人行为,集体组织的体育活动不多见。公民参加社会体育活动是其应享有的权利,任何个人和组织都无权剥夺。但参加体育活动需要时间、场地、器械、设施等客观因素的保证,在我国目前社会体制转轨时期,这些保证能否落实有时要取决于相关的人特别是有关领导的重视程度。现实情况是,有些领导者对体育在经济和社会发展中的重要地位和作用认识不足,只重视发展经济,而不注意发展体育事业。^④所以指望这样的领导真正支持群众性的体育活动是不现实的。因此,提高领导者对健身运动的认识,是有益于社区体育工作的。但是,如果将社区体育的顺利开展寄托在领导

成员的认识程度上,那将是不可能有保障的。这时,法律的具体规定就显得尤为重要。让社区体育活动成为领导者的法定义务,以法律规范来约束领导者的行为,使领导者自觉走上守法的道路,增强领导者的法制意识,应该是我国社区体育法制建设的一部分。

2 我国社区体育法制建设中存在的矛盾

2.1 单位的体育场地空置与社区场地不足的矛盾

根据厦门市体育局的调查,在厦门市的体育设施中,单位体育设施占46%(其中学校占37%),但这些体育设施基本上不对外开放。经营性体育设施占37%(其中高消费的高尔夫球场占36%),仅有1%为大众开展经营性服务。而留给公众使用的公共体育设施占7%(其中要保障专业运动员的训练而无法全日制对公众开放)。^⑤因此,真正能够为社区体育服务的公共体育设施就屈指可数了。即便是一些体育设施对公众开放,但往往在时间上没有充分的保障。例如南京市的一些学校体育设施虽然按照政府的要求免费对公众开放,但由于种种原因开放的时间仅限于早晨有限的几个小时,即使是节假日也是如此。显然,充分利用社会上的体育设施的刚性规定不够,拥有体育设施的单位或组织对外开放的随意性太大。当然这些单位或组织也有自己的苦衷,那就是对外免费开放体育设施无疑会增加本部门的成本,而对于增加的成本如何得到补偿,却没有明确的规定。这一矛盾如何解决,是社区体育法制建设无法回避的问题。

2.2 城市建设速度与社区体育设施配套滞后的矛盾

城市经过老城改造和新城建设,人们的居住水平有了很大的提高。但人们在居住空间增大了之后,却感到户外活动的空间变小了。按照国家的规定,新建城市居住区的公共体育场地应达到人均 $0.2 \sim 0.3 \text{ m}^2$ 的标准,但老城改造总是摆脱不了历史的限制,很难废除别的设施来改建公共体育设施,故无法有效地进行公共体育设施的建设。在新区建设中,开发商过多地考虑其自身的利益,并没有真正重视国家关于公共体育设施的相关规定。有的占用公共体育设施用地,有的改变了原计划用途,有的用绿地来代替,如此种种,使得国家规定的人均拥有公共体育场地的最低标准也很难保障。这样的社区体育设施的建设步骤,是无论如何也不能适应城市发展的,更不能满足公众参与社区体育活动的要求。究其原因,社区体育的法律效力低,不易引起重视。但即便是有这些数量不多且效力不高的社区体育法规,有法不依、执法不严依旧是阻碍社区体育发展的桎梏。

2.3 社区体育专业人员奇缺与体育专业人员从业难的矛盾

体育是门学问,有其自身的规律,非专业人员从事社区体育的技能传授、锻炼指导和组织管理等工作就不易达到理想效果的。随着社区体育组织的迅速发展,具有体育专业素质的人员的需求量理应增大。但是,体育院校的毕业生除了成为体育教师外,真正步入社区体育领域的却很少。一些体校、体院的毕业生出路难寻。没有专业水准的社区体育,不可能是规范和科学的,但现在的市、区人民政府以及街道办事处往往没有从事社区体育的专门编制,而专业体育人员在

社区体育中的缺位也是制约社区体育健康发展的瓶颈。

2.4 社区体育法制建设与国家法律体系的矛盾

我国社区体育法制建设的现状不仅法律效力普遍较低,而且与国家其他法规不配套不衔接。目前还没有关于社区体育的国家级技术规范,像社区体育所必须的体育场地设施的建设和发展,现在所能依据的仅为国家技术监督局、建设部1993年发布的(GB93)《城市居住区规划设计规范》和原城乡建设部、国家体委1986年颁布的(86)体计基字559号《城市公共体育运动设施用地定额指标暂行规定》。显然,这些规定不仅效力不高,而且颁布的时间也比较早,已经不能满足当前公众参与社区体育的要求了。即便是不久前修订的《城市房屋拆迁管理条例》,其涉及的社区体育条款仍没有突破。该法第二十六条规定:“拆迁公益事业用房的,拆迁人应当依照有关法律、法规的规定和城市规划的要求予以重建,或者给予货币补偿”。可是,对于社区体育而言,货币补偿再多,也代替不了公众所需要的健身活动场所。况且,这一规定与《体育法》第四十六条的“按照城市规划改变体育场地用途的,应当按照国家有关规定,先行择地新建偿还”的规定是冲突的。

3 我国社区体育法制建设的目标

3.1 完成《体育法》的配套立法,完善我国法制体系

《体育法》是指导我国体育事业的基本法,对我国发展体育事业的目的、方针和基本原则作出了宏观的规定。为了适应社会主义市场经济条件下体育改革和发展的需要,实现依法治国,依法行政,必须逐步建立起一个以宪法为指导,以体育法为龙头,以体育行政法规为骨干,以部门规章以及地方性法规为基础的层次分明、衔接配套和比较健全的体育法体系。⑥加强社区体育的法制建设,无疑有助于《体育法》的具体实施。在当前国家立法任务繁重的情况下,社区体育的法制建设可以先从部门规章入手,有条件的地区也可以制定地方性法规,积累经验,为制定社区体育的行政法规打下厚实的基础。例如江苏省人大正在审议中的《江苏省全民健身条例(草案)》规定,综合性公园应当对公民的晨练活动免费开放;新建、改建、扩建住宅,开发建设单位应规划、建设全民健身设施,否则将不予发放建设工程许可证。同时,也要注意体育立法也是我国法制建设的不可分割的组成部分。体育立法不能脱离我国的法制现状,国家的法制建设也不能忽视体育事业。体育立法应该与国家其他立法协调一致,避免冲突,共同完善国家的法律体系。

3.2 明确各级政府的法定职责,完善社区体育的管理制度

《体育法》和《全民健身计划纲要》是开展社区体育的基本依据,各市、区人民政府都应当把发展社区体育作为贯彻《体育法》和实施《全民健身计划纲要》的一项具体措施,纳入城市发展的总体规划,并将其作为社区建设和创建“文明城市”、“文明社区”和“文明家庭”的一项内容。市、区人民政府应当努力为社区居民参加体育健身活动创造良好的社会环境和物质条件,但社区体育的具体实施往往要依靠基层组织的落实。社区体育的法制建设应当是一个系统工程,在明确

了各市、区人民政府的社区体育职责的同时,也应明确相关的领导干部的社区体育职责,就像《学校体育工作条例》规定的“学校应当由一位副校(院)长主管体育工作,在制定计划、总结工作、评选先进时,应当把体育工作列为重要内容。”以法定的职责来强化领导干部的社区体育意识是必要的。城市社区体育的发展,离不开社区基层组织的参与,虽然《体育法》和《全民健身计划纲要》都在宏观上赋予了政府的派出机构街道办事处社区体育管理的法定职能,但由于没有具体的操作规范,街道办事处往往处于一种无权、无钱、无人的“三无”状态,因此,制定街道办事处管理社区体育的实施细则,既是完善了社区体育管理的组织体系,又是使社区体育的正常有效的开展有了法律上的保障。

3.3 强化社区体育的科学性,实行从业人员准入制度

社区体育也要讲科学。正由于有些人的观念存有误区,忽视了体育活动的科学性,因此才会使一些封建迷信甚至歪理邪说等伪科学乘虚而入,使得“法轮功”之类得以蛊惑人心。体育是门专业性很强的学科,体育活动要有专业体育人员的指导和帮助,才能保证公众参与社区体育活动的科学性。因此,从制度上规范社区体育的活动和管理是必要的。要求从事社区体育的从业人员必须是体育院校毕业或者是经过体育专业培训,并经过考核持证上岗。逐步提高社区体育从业人员的门槛,使其逐步成为引人注目的职业。同时城市的区以及街道办事处等直接负责社区体育的组织要有专门从事社区体育的人员指标编制。这样,不仅能够保障组织和参与社区体育活动向规范有序的方向发展,而且拓展了体育院校的毕业生施展才能的舞台,并从制度上完善社区体育的骨干队伍建设。

4 社区体育法制建设的基本原则

4.1 保障公民体育权利原则

社区体育是社会体育的一部分公民自愿参加,以增进身心健康为目的。《体育法》规定:“国家提倡公民参加社会体育活动,增进身心健康”。这表明参与社会体育活动是公民的权利而不是义务,⑦国家对公民参加社区体育活动只能是予以提倡而不能强迫,国家、社会、企事业单位以及社会团体,都有义务保障公民参与社会体育活动的权利。在社区体育法制建设中,要坚持保障公民体育权利的原则,特别要明确市、区人民政府以及街道办事处的管理、组织和开展社区体育的法定职责,确保公民参与社区体育的权利。

4.2 平等原则

公民参加社区体育活动,是国家所提倡的行为,是公民自觉自愿的行为。参与社区体育活动是每位公民所享有的权利,任何人都不能剥夺。公民不分年龄、性别、民族、职业、宗教信仰等,参与社区体育活动的权利是平等的,甚至是某些被剥夺政治权利的公民,也有参与社区体育的权利。所以一些国家的体育法中明确规定了监狱体育,例如《乌克兰体育运动法》第十四条规定:“劳动改造机关保证监督劳改人员的健康状况,组织必要的健身活动。按照犯人在监禁地的生活规定,确定犯人参加体育锻炼的要求。按照标准保证劳动

改造机关的体育运动器材与设备。”^④而这一领域的立法,目前在我国还是空白。另外,参与社区体育活动的都是独立的民事主体,无论是社区体育活动的锻炼者还是具有体育专业知识的从业者,他们在民事活动中的地位也是完全平等的,在社区体育的法律关系中的权利义务是平等的。因此,平等原则也应是社区体育法制建设的基本原则。

4.3 保障老年人、残疾人参与社区体育的原则

老年人和残疾人都是公民的特殊群体,也是最需要参与社区体育的群体。《体育法》第十六条规定:“全社会应当关心、支持老年人、残疾人参加体育活动。各级人民政府应当采取措施,为老年人、残疾人参加体育活动提供方便”。《宪法》更明确规定,国家要发展为老年人、残疾人享有其权利所需要的社会事业。另外,国家还有专门保障老年人、残疾人合法权益的法律。在社区体育法制建设中,切实保障老年人、残疾人的体育权利,不仅是落实《宪法》原则,也是具体实施老年人、残疾人保障法以及《体育法》的体现。

4.4 效率原则

社区体育具有活动时间的灵活性和余暇性,活动内容和形式的多样性和丰富性等特征,使得社区体育活动的时间和空间在客观上需要宽阔的容量;同时,社区体育又是一项公众性的社会活动,其参与者的自愿性和主动性的特征,使得社区体育的主体非常广泛。要在有限的时间和空间内容纳如此众多的参与者,满足他们的体育需求,就必须首先提高社区体育管理的效率,合理利用体育资源。学校、机关、企事业单位的体育设施也要努力实现社会共享。^⑤这样才能提高社区体育活动的效率,否则,社区体育活动就不可能正常有序地开展。

4.5 法制统一原则

社区体育的法制建设,绝不是孤立的个体行为,而必须与国家的法制建设统一起来。在体育专门法中,社区体育立法要具备层次分明、相互衔接的体系。同时,社区体育立法也应在国家的立法中与其他部门法规协调呼应、相辅相成。既反对只顾经济建设而侵害公民体育权利的行为,也反对不顾我国国情,片面地强调社区体育法制的重要性。否则,脱离了法制统一原则的社区体育立法,只能是空中楼阁。

我国社区体育法制建设的现状是立法数量少、法律效率低、体系不完善、法制意识弱。社区体育法制建设还面临着诸多的矛盾,社区体育法制建设的目标任重道远。为落实《宪法》原则,完善《体育法》的配套立法,健全社区体育的法制体系,就必须加强社区体育立法。只有这样,才能更好地贯彻《体育法》和实施《全民健身计划纲要》。社区体育立法要遵循一定的基本原则,既要体现《关于加强城市社区体育工作的意见》,又要反映《中共中央 国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》的时代内涵,并注意与国家其他立法相互和谐,实现法制统一。

注释:

- ① 袁伟民:《认真贯彻十五届五中全会精神 努力实现体育事业的持续发展》,2001年全国体育局长会议讲话。
- ② 《关于加强城市社区体育工作的意见》,(1997年4月2日国家体委、国家教委、民政部、建设部、文化部发布)。
- ③ 王凯珍:《我国城市经济体制改革与社会体育格局变化》,载于《体育工作情况》2001年第21期。
- ④ 李岚清:《大力发展体育事业,健民强国,为实现中华民族的伟大复兴而努力》,2002年8月23日,在全国体育工作会议上的讲话。
- ⑤ 厦门市体育局《厦门市当前群众体育工作有关情况的调查与思考》,载于《体育工作情况》2002年第12期。
- ⑥ 《关于加强体育法制建设的决定》(前国家体委文件,1997年体政字002号)。
- ⑦ 汤卫东:《体育法学》,南京师范大学出版社,2000年9月版,第98页。
- ⑧ 国家体委政策法规司:《外国体育法规选编》,北京体育大学出版社印刷厂印,第125页。
- ⑨ 《中共中央 国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》(中发[2002]8号)。

[编辑:李寿荣]