

·全民健身·

全民健身法规及其监控的研究

陈琦

(华南师范大学体育科学学院, 广东广州 510631)

摘要:对我国全民健身法规及监控的现状进行了系统分析,全民健身立法进展较快,但总体数量偏少;全民健身执法工作开始受到重视,但执法和监控力度小。分别从立法、执法监控角度提出了具体对策,如突出重点,加快全民健身立法;建立合理有效的法律监督体系,加强对政府全民健身行政行为的监督,保证执法公正;强调建立完备的全民健身法规与监控体系。

关键词:全民健身;法规;监控体系

中图分类号:G80-05;D922.164 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7116(2001)06-0012-03

Study on the national keeping-fitness laws and supervision and control

CHEN Qi

(Institute of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510631, China)

Abstract: The national keeping-fitness laws and supervision and control are important guarantee of the rapid development of the cause of the national keeping-fitness. This paper makes systematic analysis of the present state and problems in our country: the legislation of national keeping-fitness develops rapidly, but its total number is far from enough; much attention has been paid to the enforcement of national keeping-fitness laws, but the enforcement and supervision and control is not strong enough. This paper puts forward specific countermeasures in terms of legislation, enforcement and supervision: highlighting the important points, speeding up the legislation of national keeping-fitness, building up a reasonable and effective supervision system, strengthening the supervision and control of governmental administrative conducts; stressing the establishment of a complete system of national keeping-fitness and supervision and control.

Key words: national keeping-fitness; laws; supervision and control system

全民健身法规,是指按照《全民健身计划纲要》所涉及的对象和范围,由国家机关依其立法权限制定或认可,并靠国家强制力来保证实施的调整各种全民健身社会关系的行为规范的总称。全民健身监控,是指在法律监督的基础上,采取有效措施,保证全民健身工作正常开展、良性运行。

《全民健身计划纲要》中明确提出:要建立生活化、产业化的全民健身体系,初步形成国家、社会、个人三者结合,单位、社区、家庭共同发展的全民健身新格局。这表明国家有义务为公民的健康和参加体育活动提供必要的条件。在地域广阔,地区间的经济、社会发展不平衡,城乡居民收入差距较大的国情下,如何才能使《全民健身计划纲要》落到实处,广大群众参与健身活动的权利如何才能得到保证,这在很大

程度上要依靠国家立法。要使全民健身事业能够良性发展,必须建立一个与之相适应的完备的全民健身法规体系,需要有一套适应健身事业发展的全民健身监控体系。

1 全民健身法规及监控的现状和分析

1.1 全民健身立法进展较快,但总体数量偏少

自《全民健身计划纲要》颁布以来,伴随《体育法》的实施,为更好地完成《纲要》,制定出了一批切实可行、符合我国全民健身发展规律的政策法规。同时,根据城市与农村实施全民健身计划的实际情况,先后制定了《关于深化改革,加快县级体育事业发展的意见》、《城市社区体育管理规定》、《全国全民健身先进奖、进步奖评定表彰办法》、《全国体育先进

收稿日期:2001-07-05

基金项目:全国哲学社会科学研究规划基金资助课题(批准号 98BTY010)的子课题。

作者简介:陈琦(1965-),男,湖南茶陵人,教授,研究方向:学校体育与全民健身。

社区评定办法》、《国民体质监测管理条件》等法规性文件。

在体育立法中,涉及全民健身方面的内容只有1/10,而且整体效率低,规范性程度不高。具体表现在:教育系统有关管理监督的法规少,对健身体育的市场、经营场所、活动等方面的管理监督也不够完善;有关全民健身法规不系统,没有明确公民参加健身运动的权利、义务及政府责任;一些原先体育法规已过时,阻碍了全民健身法规的制定。

1.2 全民健身执法工作开始受到重视,但执法和监控力度小

制定法律是为了遵守法律、施行法律。要保证法的效力,必须加强执法监督工作。自《体育法》颁布5年多来,北京、上海、福建、陕西等10多个省、区、市人大常委会,分别组织了体育执法检查或人大代表的视察、评议,起到了监督作用。四川、山西、河北、上海、北京等地相继建立了体育执法程序制度、执法机构和人员的资格确认及证照发放制度、体育行政执法责任制等等,真正使体育的法律效力落到实处。

与以往相比,全民健身立法、监控有所发展,但许多地方还存在有法不依的现象:(1)政府对执法注意不够,执法人员法律意识差,未形成执法监督制度;(2)执法不监督,有时象征性检查,严重影响了执行程度,不能客观反映情况;(3)旧体制与新体制过渡时期,旧体制影响执法;(4)全民健身执法力度不够,执行队伍数量少、质量低、不系统;(5)全民健身法规执行缺乏有效的监控系统,执行情况得不到及时反馈;(6)全民健身执法监督的体制不当,乃至运行机制不畅、监督不力。由此可见,虽然全民健身法规的基本框架、监测体系已基本建立,但实施的效果不很理想。现实中全民健身监控处于疲软状态,这样将直接影响2010年目标的实现。

2 全民健身法规建设和监控的对策

2.1 法规建设

(1)明确依法治体的指导思想,增强全民健身法制观念。法制观念是人们对社会法律制度的基本态度,是一种肯定的价值判断。人们能否按照法律规范行事,要受很多因素的影响,其中最重要的是法制观念。因此,首先要求体育行政部门的各级领导率先增强法制观念,才能在全民健身工作中依法治体,依法行政,遵守和执行全民健身有关的法律、法规。加强全民健身法规建设的过程,就是管理者学习、掌握法律知识,不断提高管理能力的过程。

(2)突出重点,加快全民健身立法。在目前我国体育立法较为滞后的情况下,全民健身立法的任务就显得更为迫切。应抓紧填补全民健身法规的空白,增强其平衡性与系统性,并使各层次更好衔接。目前与实施全民健身计划相配套的具体立法重点还有以下几个方面必须解决:1)对已经实施了几年的社会体育指导员技术等级制度进行必要的修订和补充,在社会体育指导员发挥作用和工作管理等方面加强立法;2)在现有的成年人体质测定制度的基础上,将成年人体质监测制度方面的立法逐步提到行政法规的层次上来;3)保护政府和社会各界对体育的投入,完善体育彩票发行制度,建立体育发展基金征收制度,在全国范围内对各种商业性体

育竞赛活动门票票价加收10%体育基金,主要用于公共体育场馆设施建设和全民健身计划的组织实施;4)加快体育健身市场的立法进程,健全体育健身产业法规体系,争取适度的税收优惠政策,支持体育健身产业的发展;5)加强全民健身法制监控制度的建立。

(3)根据国情,增强全民健身立法的可操作性。当前,我国全民健身立法要从发展体育事业和深化体育改革的需要出发。必须充分考虑到我国国情,必须同全民健身发展的客观规律相吻合。对其中一时拿不准的,或缺乏十分把握的,可以先搞暂行法规,通过试行,总结经验,最后确定,从而保证法律的稳定性、科学性、权威性。

在全民健身立法中我们还应该看到,《体育法》作为国家的体育基本法,只能确定国家发展体育事业的一些基本方针、基本原则和基本措施,而难以对目前不断发展变化中的许多具体问题做出详细的、具体的规定。所以,逐步建立起便于操作的全民健身法规是推行全民健身计划的重要保证。

(4)建立全民健身法规体系。全民健身法规体系,是指各个有立法权的国家机关依法制定或认可的,调整各方面全民健身关系的多种层次、不同形式的专门法规文件和有关法规规定所构成的有机统一整体。建立全民健身法规体系是一个对全民健身事业的发展、对体育法制甚至整个国家法制建设都有深远意义的大事。它有利于为全民健身工作提供完备的法律保障,有利于全民健身立法的预测和规划,有利于全民健身法规之间的协调配套,有利于全民健身法制建设的全面发展。

2.2 执法监控对策

(1)加强全民健身法规宣传和执法、守法意识教育。加强执法和守法意识的教育,是全民健身法规建设的一个关键因素。一方面体育行政执法人员应提高执法意识,克服以权代法、以言代法的现象;另一方面,要对从事健身活动的人进行守法意识的宣传教育。体育报刊杂志应开辟全民健身专栏,介绍各地全民健身法规建设工作的进展情况,对于违反法律法规的典型案列,要进行曝光和跟踪报道。

(2)建立和健全执法、监察队伍。立法是解决有法可依的问题,完善执法是解决有法必依的问题。体育行政部门是实施全民健身法规的监督机构。要做好全民健身法规的执法和监督检查,关键在于行政部门必须有一支素质较高的执法队伍。为此,体育行政部门要加强队伍建设,必须建立起一支能适应立法工作需要、熟悉立法知识与技术并掌握体育业务的全民健身执法工作队伍。

(3)建立合理有效的法律监督体制。为了保证《全民健身计划纲要》的贯彻执行和执法监督工作的落实,宜在国家体育总局政策法规司成立执法监督机构。国家体育总局可与全国人大和司法部建立长期的执法监督和执法检查制度,以推动和保证《全民健身计划纲要》的贯彻实施。

(4)建立全民健身效果的评估制度发挥激励机制。力求转换体制,形成行政、执法、监督三系统,互不隶属领导,这样有利于分权制衡、协调发展。执法、监督部门应对外放开,接受群众监督。建立全民健身评估制度,可使全民健身的立

法、执法、监督工作起到镜子的作用。政府有关部门,应该根据《体育法》制定具体的政策法规,区别不同情况,从经费安排、场地设施器材配置、体育活动组织等方面提出量化的指标要求,体育行政部门要对有关规定的执行情况进行监督检查,以保障学校体育和职工体育活动的正常开展。

(5)专门监察与群众监督相结合。首先要确立人民群众是国家主人的意识,吸引人民群众参与全民健身监督。其次是成立人民群众的监督组织。各级党政机关和企事业单位的党组织,要坚持党支部设有纪律检查委员会制度;各级体育行政部门和单位要建立义务监察通讯员制度;各级行政监察机关可聘请离退休的老干部、社会知名人士作为全民健身特邀监察员。第三是处理好行政监察机关为主导与群众监督为基础的关系。

(6)加强全民健身审计监督。审计是独立检查会计帐目,是监督财政、财务收支真实、合法、效益的行为。审计在经济监督中所发挥的重要作用,被越来越多的管理者和各级领导所重视。可以说,审计是政府对经济的一种正常监督。体育系统的全民健身审计监督机制应建立以国家审计为主,部门、内部审计为辅的双层次的审计监督体系。

(7)加强体育健身市场管理和监督。各级政府和体育行政部门对以健身为内容的经营活动,应当按照国家有关规定加强管理和监督。对于较为固定的体育经营活动、体育经营单位、体育经营场所,各级体育行政部门应当制定各类体育经营的从业条件、开业标准,对从事体育经营的单位和个人进行初步审查。对不符合从业条件、超出经营范围及其它非法从事体育经营者,体育行政部门应当会同工商、公安、税务、物价等部门,根据国家有关规定责令其改正或进行取消经营资格、吊销营业执照等处罚。

在税收方面,对大众消费项目、高雅体育项目少征税、不征税。对社会兴办的体育市场建设项目免征投资方向调节

税,对体育场馆开办的向大众开放的体育健身娱乐经营活动,不征收国有资产占用费和房地产税。

(8)加强对政府全民健身行政行为的监督。监督全民健身行政行为是一种法律监督,只能由具有法定监督权的主体,依照法定的范围与程序实施,并产生一定的法律后果。政党、政协、人民团体、社会舆论对政府及其公务员的监督不直接发生法律效力,因此不是法律监督,而属于民主监督。因此,有必要建立完善的、全面的全民健身监督机制,对体育部门的全民健身行政行为进行监督。其作用在于监督和维护体育行政机关依法行使职权,保护公民、法人和其他组织的健身合法权益,这两个方面不可偏废。

参考文献:

- [1] 罗秉才. 行政法学[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1996. 330-355.
- [2] 平 萍. 上海实行全民健身工作责任制[N]. 中国体育报, 1997-04-14.
- [3] 杨卫民. 上海执行《体育法》促进体育事业发展[N]. 中国体育报, 1999-01-2(4).
- [4] 卢 云. 法学基础理论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1994. 397-402.
- [5] 刘磊鑫. 论建立中国全民健身法律体系[J]. 体育学刊, 1996(3): 55-56.
- [6] 于善旭. 建构全民健身法规体系初探[J]. 天津体育学院学报, 1997(3): 51-53.
- [7] 于善旭. 当前我国《体育法》配套立法重点探析[J]. 天津体育学院学报, 1999(1): 37-38.

[编辑: 李寿荣]