

·探索与争鸣·

从提倡到保障：新中国体育权利立法的发展与期待

于善旭

(天津体育学院, 天津 300381)

摘 要: 法治的基本内容是保障人的权利。新中国建立以来, 从 1949 年《中国人民政治协商会议共同纲领》中提倡国民体育的条款, 到 2009 年《全民健身条例》对保障公民健身权利的明确, 呈现出我国公民的体育权利在国家法治进程中不断进步的历史足迹。在我国社会主义民主制度为民众健康不断创立法治保障的基础上, 随着改革开放和人权事业及其立法的发展, 公民的体育权利逐渐成为我国公民权利体系的重要内容, 最终以明确的法律语言宣示了公民的体育权利, 将公民体育权利的法治保障发展到新的境界。而迈向体育强国, 则需要进一步依法实现广大公民对体育权利更加充分普遍而真实的享有。

关 键 词: 体育法学; 体育权利; 人权; 体育法治; 体育强国

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2010)07-0001-05

From advocating to assuring: the development and expectation of new China's sport rights legislation

YU Shan-xu

(Tianjing University of Sport, Tianjing 300381, China)

Abstract: The basic content of law enforcement is to assure people's rights. To realize full human rights is the ideal pursued by mankind for a long time, also the goal fought for by the Chinese people and government over a long period of time. Since the establishment of new China, from the citizen sport right advocating clauses in the Common Program established in 1949, to the specification of assuring citizen fitness rights by the Nationwide Fitness Regulations established in 2009, the historical track of constant progressing of Chinese citizen sport rights was showed. On the basis of the socialist democracy system in China constantly establishing legal assurance for public health, with the reform and opening and the development of the human right undertaking and its legislation, citizen sport rights have gradually become the important contents of the civil right system in China, and were finally declared with a clear legal language, which promote the legal assurance of citizen sport rights to a new level. For becoming a powerful country of sport, the more universally and truly owning of sport rights by various citizens should be further realized according to law.

Key words: sport laws; sport rights; legislation; human rights; sport law enforcement; powerful country of sport

2009 年 10 月 1 日, 在中国人民隆重庆祝伟大祖国 60 华诞之时, 一部深刻反映当代中国民众重要权益和体育基本需求的专门国家法规——《全民健身条例》开始施行。新中国 60 年的奋进与崛起, 成就了经济与社会的巨大发展, 相伴并推动着法治与体育的历史进步。法治的基本内容是保障人的权利^[1]。实现充分的人

权是人类长期追求的理想, 也是中国人民和中国政府长期为之奋斗的目标^[2]。60 年来, 从 1949 年《中国人民政治协商会议共同纲领》(下称《共同纲领》)中提倡国民体育的条款, 到 2009 年《全民健身条例》明确对公民健身权利的保障, 所呈现的正是新中国广大民众的体育权利在国家法治进程中不断进步的历史足

收稿日期: 2010-06-05

基金项目: 国家体育总局社会科学重点项目(1049SS07006)。

作者简介: 于善旭 (1952-), 男, 教授, 博士研究生导师, 研究方向: 体育法学。

迹,并预示着在建设体育强国征程中实现体育权利新的法治追求和美好愿景。

1 新中国建立:国家初创民众体育保障的法治基础

1949年10月1日,中华人民共和国宣告成立。中国共产党领导反帝反封建的革命斗争,经过浴血奋斗取得了最后的胜利,一个独立、统一、人民当家作主的新中国屹立于世界东方。国家确立了新民主主义即人民民主主义的政治基础,创建了中国有史以来最能反映民意的民主政权,并围绕巩固新生国家政权、谋求人民生存发展,废除了国民党旧的法统,迅速启动了新型法制的创建工作。

在人民当家作主的根本制度保证下,党和国家在致力发展生产、加强国防建设、改善人民生活的同时,将体育作为关系亿万人民健康的重要民生问题,列入新生政权工作和党的政策的重要内容。从1949年到1954年,国家先是成立了中华全国体育总会,后又在政务院设立了中央体委;毛泽东主席亲笔题词:“发展体育运动,增强人民体质”,向全国青年发出“身体好、学习好、工作好”的号召;党中央专门作出加强体育工作的指示,强调“改善人民的健康状况,增强人民体质,是党的一项重要政治任务”^[1],为新中国体育的迅速发展确立了地位,指明了方向。

与此同时,以法治促进体育发展和保障民众参与体育、增进健康的权利,随着新型法制的确立而迅速成为国家立法的重要内容。在为建立新中国而制定的宪法性文件《共同纲领》和1954年颁布的新中国第一部宪法中,分别载明“提倡国民体育”和“国家特别关怀青年的体力和智力的发展”条款,体现出重要的民本思想。根据当时“开展群众性体育运动是当前体育工作的中心任务”的工作部署,中央政府及其有关部委在改善学生健康状况和加强学校体育、广泛推行广播体操等各种群众性体育活动、建立劳动与卫国体育制度等方面,迅速进行了各种相关的立法。其后,在国家进行全面的社会主义建设中,随着运动水平的不断提高和体育事业越来越全面的发展,体育立法需要满足对体育进行全面规范调整的任务,有关运动训练与竞赛方面的法规逐渐出台。但是,维护广大民众和各类运动训练竞赛主体在体育中的合法权益,仍是其重要的基本职能。体育立法对新中国体育事业的起步、促进群众对体育的广泛参与、维护和保障各类主体的体育权益,发挥了重要的作用。

虽然,新中国建立后的民主与法治道路尚在不断探索,甚至经常在人治与法治的十字路口上徘徊,

但毕竟革命政党为人民服务的宗旨和人民当家作主的国家根本制度,决定了党和国家在为实现人民生存发展和健康幸福的基本权利方面进行了艰苦卓绝的奋斗。然而,也正是由于党和国家在经济发展模式和治国指导思想上的不成熟,才出现了严重的失误,包括缺乏法治与人权的自觉,使社会主义事业处于曲折而缓慢的发展状态。正在初步形成的权利保障,包括民众的体育权利以及保障权利的法制,最终都被“文革”十年浩劫所淹没。

2 改革开放:体育纳入国家宪法的权利保障体系

1978年,党的十一届三中全会,深刻总结历史经验教训和全面进行拨乱反正,作出了将党和国家工作重心转移到社会主义现代化建设上来的重大决策,开启了改革开放历史。改革开放,首先是制度的改革与创新,民主与法治建设的地位必然得以凸显。十一届三中全会确立的“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制”的建设方针和关于“宪法规定的公民权利,必须坚决保障,任何人不得侵犯”的深刻阐述^[4],使法治与民主紧密结合,并随着“权利本位”思潮的涌起,公民的权利保障逐渐成为国家立法的重心。增强公民权利保障的力度,成为1982年修订的新宪法一个非常重要的特点。这部新宪法不但在整体结构上,将“公民的基本权利与义务”一章调整到“国家机构”一章的前面,体现了重视公民权利的民主思想,而且公民权利条款的数量上,由1954年的15条、1975年的2条、1978年的12条,到1982年增加至18条,极大地丰富了公民权利保障的范围和内容,并由此开启了运用宪法对全面保障公民权利的新阶段。

改革开放后,我国体育与其他事业一道,进入迅速恢复与发展的新时期。体育不但被依法确立为国家事业发展的重要地位,而且被纳入到新宪法的权利保障体系。新宪法首先在总纲中阐明了“国家发展体育事业,开展群众性的体育活动,增强人民体质”的基本立场,指明了国家在人民群众参与体育和增进体质健康中应尽的责任;同时,在公民基本权利的内容中,明确国家对培养青少年儿童德智体全面发展权利的保障和公民享有参加包括体育活动在内的文化活动的自由;并且,在国家机构部分,规定了国务院和地方人民政府领导和管理体育事业发展的职责。这些都可推定出其对公民体育权利的确认与保障。

国家根本大法对体育进行的定位和权利保障,并伴随1984年我国全面参加奥运会的历史性突破和产生的强烈影响,进一步提升了体育事业的地位。党中央发出了进一步发展体育运动的通知,全国人大常委会

会指示抓紧起草体育法，都对体育发展和体育法制建设提出了新的要求，促进我国体育事业的历史性飞跃，同时也推动了保障体育权利的专门立法。除了原国家体委以及相关部门或单独或联合地出台了一些有关体育权利的规章和规范性文件，体育专门立法的层次在不断提高，国务院于1990年前后连续批准施行了数部体育行政法规。无论是《国家体育锻炼标准施行办法》对广大群众特别是青少年儿童参加体育锻炼活动的促进，还是《学校体育工作条例》通过全面规范学校体育工作来保障广大学生身心的健康成长，以及《外国人来华登山管理办法》所涉及对外籍人员在华合法权益的保护，都显现出维护各类主体体育权利的立法主旨，不断推动着我国体育权利的法治保护进程。

3 人权宣示：《体育法》以公民权利保障为统领推进实施

1991年，我国政府发布了第一份关于人权的白皮书——《中国的人权状况》，第一次打破人权禁区，理直气壮地高举人权旗帜，向国际社会系统介绍了我国政府和中国人民为促进人权所作出的不懈努力和取得的进展，阐明了我国在人权问题上的基本立场和政策，在国际社会树立起中国承认、尊重和维权的良好形象^[5]。以此为标志，我国人权理念得到了广泛的传播，并不断推进公民权利保障的法治进程。

此时，正值我国体育改革发展逐渐提速、体育法治不断加强并已着手制定起草体育基本法的重要时期。在制定起草体育基本法的过程中，国家经济社会与体育的改革发展，以及民主法治理论与实践的不断积累，特别是人权事业产生的新的飞跃，都对当时的体育立法提出了新的要求，确立了体育基本法的时代走向。我国人权白皮书发布及其所形成的社会影响，启发了有关学者对公民体育权利的理论研究和呼吁^[6]，并直接形成了在制定体育基本法时不断调整和增加大量保护公民广泛参与体育的权利内容^[7-8]。在1995年颁布的《中华人民共和国体育法》中，虽没有直接使用体育权利的词语，而且用今天的眼光看也还存在着较多行政化管理的色彩，但它所体现对体育权利的保护仍然是其基本的立法主题并形成了丰富的内容，进一步充实了我国公民权利和人权保护的体系^[9]。

因此，保护公民体育权利，成为《体育法》制定实施过程中非常重要的官方话语。从原国家体委以“群众参加体育活动权利没有得到充分保障”的视角来论证《体育法》立法的必要性^[10]，到有关中央领导和体育部门领导将保护公民体育权利列为《体育法》的重要原则^[11-12]，再到《体育法》颁布后，16个中央部门

在学习宣传贯彻执行的联合通知中宣称《体育法》为公民实现体育的基本权利奠定了基础^[13]，以及有关体育媒体也著文将体育是公民的权利视为《体育法》蕴含的精髓^[14]等，都将《体育法》与保护公民体育权利进行了紧密的连接。《体育法》的实施正是在保障公民权利的这一时代命题的统领下，为促进我国体育改革发展和体育人权保障发挥了重大的作用。公民享有体育权利，依法维护和保障公民体育权利的实现，正在我国成为日益深入人心的共识。同时，《体育法》对保护公民体育权利的贯彻执行，还鲜明地体现于当时各级政府和社会各界对国务院颁布的《全民健身计划纲要》的实施和全民健身运动的积极推动。10多年来，中华大地蓬勃掀起了全民广泛参与的健身活动热潮，有效激发并不断满足着广大群众日益增长的体育健身需求，成为我国维护广大民众基本体育权利的最为充分而生动的实践例证。

4 人权入宪：保障公民体育权利逐渐成为明确的法律语言

随着我国民主法治建设的逐步深入、人权与权利意识觉醒和提升，社会对立法的需求越来越多地从工具主义倾向中解脱出来^[15]。1997年，党的十五大在明确提出“依法治国，建设社会主义法治国家”基本治国方略的同时，也第一次将“尊重和保障人权”写进了政治报告。2002年，党的十六大报告又一次重申了“尊重和保障人权”的政治主张。正是将人和人的发展置于越来越突出的核心地位，从而在为其设立制度保障的现代法治中更加张扬和突显人的权利，并由此在法治的视域中产生了从物本法律观到社本法律观进而走向人本法律观的嬗变^[16]。终于，2004年十届全国人大二次会议通过宪法修正案，将“国家尊重和保障人权”载入宪法，在确认人权普遍性的同时，使权利保护成为不可撼动的宪法原则。随后，“国家尊重和保障人权”又相继列入国家“十一五”发展规划纲要和《中国共产党章程》，成为党和政府治国理政的一项重要方针。党的十七大在继续强调尊重和保障人权的基础上，进一步提出了“依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利”的要求^[17]，不断将我国的法治建设和人权保障提升到新的层面。

在人权逐渐入宪的法治发展中，也正是新世纪以来我国体育发展不断满足各种体育权利诉求的过程。与之相契合，2002年以来，我国在国务院行政法规和法规性文件层面上的体育立法又出现了较为集中的高潮期。这些体育行政法规和法规性文件的有效实施，使得越来越丰富的体育权利保护成为我国体育法治实

实践的发展成果。比如,《公共文化体育设施条例》的实施,对改善和保护广大民众对体育健身设施的需求发挥了重要的作用;贯彻《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》,广泛开展阳光体育运动,对形成全社会关注和推动青少年体育、切实保证学生接受体育教育权利的实现,正在产生明显的效果;在筹备和举办北京奥运会的过程中,通过《奥林匹克标志保护条例》以及其他相关法律法规的贯彻落实,对维护相关主体的权益和优化奥运法治环境确保奥运成功,具有十分重要的意义;运用《反兴奋剂条例》,加强对各种兴奋剂违法行为的法律规制,并积极参加国际合作,在维护良好的竞赛秩序特别是为保护运动员的身心健康方面,取得了积极的效果。而《彩票管理条例》则明确了“保护彩票参与者的合法权益”是其重要的立法目的,体现了对包括体育彩票彩民和广大民众享有体育彩票公益金支持体育发展的合法权益的保护。另外,通过落实推动农村体育开展的各种法规,实施“农民体育健身工程”,使广大农民得到了越来越多的体育实惠;通过落实运动员权利保障的各种法规,采取多方面的措施,在有关运动员文化教育、退役安置、转会交流、伤残保险、择业补偿、职业培训等方面,产生了更加务实的权益保障效果。

逐步发展的体育权利诉求推动着我国体育法治建设,而国家对人权事业的进一步发展和人权法治的日益完善,则促进着体育权利保护层次的不断提升和保护空间的不断拓展。前不久国务院颁布的《全民健身条例》,就充分凝聚和展现了多年来为依法保护公民体育权利孜孜探求的奋斗成果。《全民健身条例》首次以直接明示的法律语言,分别在第1条立法目的中阐明其“为了保障公民在全民健身活动中的合法权益”,又在第4条的法律原则中庄严宣布:“公民有依法参加全民健身活动的权利。地方各级人民政府应当依法保障公民参加全民健身活动的权利。”这不但为全民健身事业发展获得了可靠的立法保证,而且与当前人权入宪以来的法治形势相呼应,无论是外在形式的法律表达,还是全面内容的系统规范,都呈现出我国对公民体育权利的保护发展到一个前所未有的新阶段。《全民健身条例》的实施,对于动员广大人民群众积极开展各种健身活动,保障公民的体育健身权利,必将发挥十分重要的作用^[18]。

5 迈向体育强国:公民更加充分普遍地享有体育权利

《全民健身条例》的颁布实施,正处于我国体育经历北京奥运辉煌之后新的历史时期。胡锦涛总书记

2008年9月29日讲话中发出的“推动我国由体育大国向体育强国迈进”的号召,表明北京奥运会后我国体育已经进入到建设体育强国的新起点。而恰逢此时颁布实施的《全民健身条例》,不但在立法领域和内容上说明了发展全民健身事业在建设体育强国中的重大意义,而且第一次以明确的法律语言对保护体育健身权利进行清晰宣示,为公民体育权利保障的法治建设,带来更为深远的理论和实践影响。

由于历史原因,我国成了缺乏法治传统的国度,现代法治体系尚没有全面地建立起来。新中国成立后,我们曾试图立即建立现代的法治体系,但徘徊和挫折,遮挡住我们通往理想的道路。改革开放我国虽确立了新的发展决策,各项事业发生了历史性巨变,但社会发展不可能一蹴而就的客观规律,表现为今日中国仍处于向现代化转型过渡阶段。这也必然使得在法治已成为我国治国方略的同时,现实生活中的人治现象还多有存在,法律的权威和法治的氛围还需要进一步地强化。特别是在体育领域,活动操办型的行业特点以及为筹办北京奥运和迅速提高竞技成绩而实际放缓了体育体制的改革进程,致使目前我国体育法治相对滞后的局面尚未彻底改变,依法治体还面临着受传统体育管理模式制约的体制性障碍,存在着诸多不相适应的现实问题^[19]。虽然我们已经有了一些保障体育权利的法律规定和制度措施,但无论是体育资源不足与广大群众体育需求形成的矛盾,还是各级管理者在依法提供体育公共服务能力不足的影响,或是体育法治环境与制度氛围的欠缺,都使得广大公民对体育权利的实际享有和有效保护存在着一定的折扣。我们必须正视体育法治和权利保护存在的各种矛盾与问题,积极采取克服矛盾解决问题的对策,切实加强我国的体育法治建设,依法推进各种维护公民体育权利立法的有效实施。

我们也充满信心地看到,毕竟社会主义中国已经走过了60年的探索路程,已经成为体育大国并成功举办北京奥运会,已经为我国体育及其法治建设奠定了坚实的立法基础。特别是我们面临着国家法治和人权事业发展的良好形势,以及建设体育强国和实施《全民健身条例》的契机。最近两年,我国在法治建设和人权发展方面又有了一系列新的举措。2008年,我国政府发表了《中国的法治建设》白皮书,全面总结了建设社会主义法治国家的历史进程和公民各方面权利得到的尊重与保障的发展成就^[20]。2008年底在纪念《世界人权宣言》发表60周年之际,胡锦涛总书记向中国人权研究会致信特别强调,要一如既往地坚持以人为本,切实推动人权事业的发展,再次表明了中国党和政府积极的人权立场^[21]。2009年4月,我国政府发布

了第一个以人权为主题的《国家人权行动计划(2009~2010年)》，标志着我国人权事业作为国家建设和社会发展的一个重要主题，开始走上有计划全面推进的新阶段^[22]。

在这样的法治环境中建设体育强国，必然要求积极推进我国的体育法治建设，全面提升我国体育的法治化水平。我们不仅要使其为实现体育强国建设提供支持和保障，而且要建设体育强国所追求的法治局面和秩序状态。其中的一个重要命题，是要根据党和国家全面建设小康社会与构建社会主义和谐社会的部署，确立以人为本的人权目标，依法保证全体社会成员对体育平等参与、平等发展和共同享有的权利需求。这既要求将体育法治建设全面融入国家法治建设的一体化轨道，又要根据体育发展的实际需要和权利诉求，进一步开展体育权利及其实现方式的探索，在推动体育的科学发展中实现体育权利更加充分普遍地享有和保障。在这一重要的历史节点上，《全民健身条例》以更加明确的权利特色和更加务实的法治措施，将在实施中发挥出独特的作用，并与其他体育法律法规一起，共同承载着在建设体育强国新起点上加快体育法治建设步伐的重要使命。而研究与加强《全民健身条例》的配套立法以及实施中的其它当务之急工作，则是更为紧迫现实的法治任务。

改革开放以来，正是由于权利保护不断深入和人权法治不断完善，才使我国的社会主义现代化建设事业，包括我国的现代体育事业，实现惠及广大民众权益的持续发展。建设体育强国的未来召唤，同样对体育权利的依法保护和体育人权的法治建设，充满着与社会发展步伐一致的更高期待。而且，这种期待不能仅仅是体育法律条款的充实，期盼的是通过令人鼓舞的法律宣言，转化为政府履职的积极作为，进而实现每一位公民对体育参与和体育发展成果真实享有。

参考文献：

- [1] 童之伟. 保障基本权利是法治的首要价值[J]. 人民论坛, 2006(11): 51.
- [2] 国务院新闻办公室. 国家人权行动计划(2009-2010年)[J]. 新华月报, 2009(10): 39.
- [3] 国家体委政策研究室. 体育运动文件选编[M]. 北京: 人民体育出版社, 1982: 3.
- [4] 中共中央文献研究室. 三中全会以来重要文件选编[M]. 北京: 人民出版社, 1982: 11.
- [5] 谷春德. 30年来的中国人权理论研究与创新[J]. 高校理论战线, 2009(2): 49.
- [6] 于善旭. 论公民的体育权利[J]. 体育科学, 1993, 13(6): 23-26.
- [7] 王叔文. 全国人大法律委员会关于《中华人民共和国体育法(草案)》审议结果的报告[M]//全国人大常委会. 中华人民共和国体育法. 北京: 新华出版社, 1995: 18-22.
- [8] 薛驹. 全国人大法律委员会关于对修改体育法(草案修改稿)修改意见的汇报[M]//全国人大常委会. 中华人民共和国体育法. 北京: 新华出版社, 1995: 23-25.
- [9] 于善旭. 论我国《体育法》对人权的保护[J]. 天津体育学院学报, 1996, 11(3): 1-7.
- [10] 伍绍祖. 关于《中华人民共和国体育法(草案)》的说明[M]//全国人大常委会. 中华人民共和国体育法. 北京: 新华出版社, 1995: 12-17.
- [11] 李铁映. 在学习宣传贯彻执行《体育法》动员大会上的讲话[C]//国家体委政策法规司. 《中华人民共和国体育法》学习辅导材料, 1996: 38.
- [12] 伍绍祖. 在学习宣传贯彻执行《体育法》动员大会上的讲话[C]//国家体委政策法规司. 《中华人民共和国体育法》学习辅导材料, 1996: 47.
- [13] 中共中央宣传部, 全国人大教科文委员会. 关于学习宣传和贯彻执行《中华人民共和国体育法》的联合通知[N]. 中国体育报, 1995-09-22(1).
- [14] 评论员. 体育——公民的权利[J]. 新体育, 1995(10): 3.
- [15] 秦前红. 宪政视野下的中国立法模式变迁[J]. 中国法学, 2005(3): 43.
- [16] 李龙, 张薇薇. 人本法律观与当代中国宪法哲学[J]. 江苏行政学院学报, 2006(3): 94-97.
- [17] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[C]//中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编. 北京: 人民出版社, 2007: 30.
- [18] 陈菲. 法制办负责人就《全民健身条例》答记者问[N]. 中国体育报, 2009-09-07(1).
- [19] 于善旭. 迈向体育强国的法治需求与挑战[J]. 体育学刊, 2009, 16(8): 1-8.
- [20] 国务院新闻办公室. 中国的法治建设[N]. 法制日报, 2008-02-29(5).
- [21] 新华社. 胡锦涛致信中国人权研究会[N]. 人民日报, 2008-12-12(1).
- [22] 推进中国人权事业全面发展的重大举措[J]. 新华月报, 2009(10): 47.