

•探索与争鸣•

## 论深化体育改革对体育现代治理的法治依赖

于善旭, 闫成栋

(天津体育学院 体育法学研究所, 天津 300381)

**摘要:** 党中央相继做出全面深化改革、推进治理现代化和全面推进依法治国的战略部署, 形成了对深化体育改革与推进体育现代治理中进一步加强法治体育建设的刚性需求和强劲动力。在分析深化改革、现代治理与法治建设关系的基础上, 提出深化体育改革应着眼于体育治理的现代化和法治化, 从目标、途径和保障的视角论证了建设法治体育在体育改革与治理中的主导地位, 结合体育改革发展的实际, 就改革体育行政部门法治作为、维护各类主体体育权利、建立体育社会化法治机制、加强体育产业法治调控、扩大多元化体育法治服务等方面提出深化体育改革与治理的建议。

**关键词:** 体育社会学; 体育改革; 体育现代化; 法治体育建设

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2015)01-0001-08

### On the legal dependence of deepening sports reform on sports modern administration

YU Shan-xu, YAN Ceng-dong

(Institute of Sport Law, Tianjin University of Sport, Tianjin 300381, China)

**Abstract:** The Party Central Committee has successively made strategic deployment for comprehensively deepening reform, boosting administration modernization and comprehensively boosting country ruling by law, which had formed the rigid need and strong power for further strengthening legal sport construction in deepening sports reform and boosting sports modern administration. Based on their analysis of the relationship between reform, modern administration and legal construction, the authors put forward that sports reform should focus on the modernization and legalization of sports administration, demonstrated the leading status of constructing legal sport in sports reform and administration from the perspectives of targets, ways and assurance, and proposed to, according to the reality of sports reform development, deepen sports reform and administration in such aspects as reforming sports administration departments' law enforcement behaviors, protecting various subjects' sports rights, establishing a legal mechanism for sports socialization, strengthening sports industry legal regulation and expanding multi-dimensional sports legal service.

**Key words:** sports sociology; sports reform; sports modernization; legal sports construction

当前, 在我国改革已取得举世瞩目伟大成就并进入攻坚期和深水区的新的历史条件下, 党中央在不断吹响新的改革号角的同时, 更进一步突出现代治理与法治建设的重要地位, 将其与全面深化改革更加紧密地融为一体。在党的十八大提出“始终把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节”和“法治是治国理政的基本方式”、“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”的基础上, 十八届三中全会在全面

深化改革总目标中, 提出了推进国家治理现代化的全新命题, 要求加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化, 推进法治中国建设。习近平总书记也在十八大之后的多次讲话中强调要“努力以法治凝聚改革共识”<sup>[1]</sup>, “在整个改革过程中, 都要高度重视运用法治思维和法治方式, 发挥法治的引领和推动作用, 加强对相关立法工作的协调, 确保在法治轨道上推进改革”<sup>[2]</sup>。紧接着, 党的十八届四中全会成为首次以法

收稿日期: 2014-12-03

基金项目: 国家软科学研究计划项目(2010GXQ5B307)。

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。E-mail: yushanxu@tj.us.edu.cn

治为主题的历史性会议,根据建设中国特色社会主义现代化的总体布局和全面深化改革的迫切需要,对全面推进依法治国的若干重大问题做出了新的战略部署。其后,习总书记进一步深刻地指出,党的十八届四中全会通过了全面推进依法治国的决定,与党的十八届三中全会通过的全面深化改革的决定形成了姊妹篇。全面深化改革需要法治保障,全面推进依法治国也需要深化改革<sup>[9]</sup>。党中央的这些决策与部署,充分体现了全面深化改革与推进现代治理和法治建设所具有的内在关联与历史逻辑。为此,体育领域贯彻党的十八届三中、四中全会精神,在建设体育强国的进程中不断实现体育改革与发展的新突破,就必须将深化体育改革、推进体育治理现代化与全面推进依法治体更加紧密地联为一体,从而形成了对建设法治体育的刚性需求和强劲动力。

## 1 深化体育改革应着眼于体育治理现代化和法治化

### 1.1 推进国家治理现代化是全面深化改革的必然要求

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确将“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革总目标,首次从深化改革和完善发展社会主义制度的高度凝炼出“国家治理现代化”这一重大政治命题。透过习近平总书记<sup>[4]</sup>发表专论和讲话对其进行的深刻论述以及理论界围绕这一热点展开的各种阐发,清晰地表明国家治理现代化所突出的是现代制度之治,是针对如何治理社会主义社会这个在实践中未能很好解决的问题而提出的重大历史任务,从而彰显出国家制度体系和执政效能的重要性与改革发展模式的现代性。“文革”之后,邓小平同志正是基于对历史教训的总结和未来发展的探索,推动我党在新的时代条件下带领人民开启了改革开放的伟大革命,并且不断告诫要从制度上解决问题。经过 30 多年的改革实践,我国获得了经济高速增长的巨大成就,制度建设也取得了积极的进展。然而,激烈国际竞争与“中等收入陷阱”的严峻挑战逐步加剧,各种制度性体制性的社会矛盾和执政危机日益突显,我国当下的改革正步入啃硬骨头的攻坚期和深水区。推进国家治理现代化,正是我们党以全球视野和巨大的政治勇气,为从根本上革除制约国家长治久安的体制机制弊端,实现中国特色社会主义现代化和中华民族伟大复兴,根据时代进步发展进程和人民群众根本利益需要,抓住改革中最具根本性、全局性、稳定性和长期性的现代制度建设问题而采取的能动回应和战略

对策。

### 1.2 依法治国是国家治理现代化的核心内容与基本方式

人类社会发展到现代化阶段,形成市场经济与民主政治的高度发展和全方位覆盖。激活财富涌流而具有“无为而治”本质的市场经济,需要有限恰当的政府干预和完善的法治规则与环境;多元分权自治和公民广泛参与的民主政治,需要至上地位的法律框定和权利与程序保障的法治平台,从而决定了法治必然成为现代国家治理的取向和模式,成为现代国家制度文明的集中体现。国家治理现代化,主要表现为民主化、法治化、科学化、文明化。其中法治化是关键,没有法治化,民主化、科学化和文明化都不可能实现。国家治理现代化的过程本身就是法治化的过程,一个远离法治的国家,绝对不是一个治理现代化的国家<sup>[5]</sup>。国家治理现代化必然同时也是法治化,法治成为国家治理现代化的重要基石、核心内容和基本方式。因此,在党的十八届三中全会提出国家治理现代化和推进法治中国建设之后,四中全会又紧密衔接地将法治建设作为主题,做出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,明确依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,强调全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,提高党的执政能力和执政水平,必须全面推进依法治国,必须更好发挥法治的引领和规范作用。全会通过对依法治国在深化改革和国家治理中重要地位的进一步彰显,将法治建设提升到从未有过的历史高度。

### 1.3 在体育改革不断深化中提升现代治理的法治水平

在我国改革开放的历史洪流中,体育领域也按照国家部署和自身需要逐渐迈出了改革的步伐。早在 1986 年,原国家体委就推出了关于体育体制改革的决定<sup>[6]</sup>。1993 年,原国家体委根据适应社会主义市场经济体制的改革需要,制定了《关于深化体育改革的意见》,较为全面地提出了 10 个方面的体育改革任务,并形成了 5 个专项改革附件<sup>[7]</sup>。1995 年颁布的《中华人民共和国体育法》,还作出了“国家推进体育管理体制改革的专门规定。依此为基础并不断展开推进的体育改革实践,推动我国体育在 20 世纪 90 年代形成了较为突出的改革态势,在组织机构、群众体育、竞技体育、体育产业等各个方面都取得了十分显著的改革成果。而进入新世纪以来,特别是申奥成功后在筹备举办北京奥运会成为体育工作重心的情况下,虽然有着《2001—2010 年体育改革与发展纲要》的规划部

署和《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》的高层要求，但全国整体上的体育改革步伐却日渐缓慢甚至停滞，拉大了体育领域与相关领域改革进程的差距。北京奥运后进入建设体育强国的新阶段，并随着国家对改革的逐步推动，体育界对转变体育发展方式和加强公共体育服务形成了更多的共识。然而，体育改革实践还在艰难地徘徊之中。党的十八大以来，改革的进军号不断吹起，从转变政府职能到全面深化改革，都对现行的体育体制和管理模式提出了必须改革的直接挑战，而且新闻媒体和社会舆论对体育改革也形成了一定的倒逼态势。全面深化改革，加快体育改革步伐，已刻不容缓，别无选择。在大家的翘首盼望中，自2014年5月以来，有关领导讲话已开始披露出国家体育总局体育改革思路的一些信息<sup>[8]</sup>。

体育是我国社会发展和文化建设事业的重要领域。作为国家整体改革有机部分的体育改革，同样要跟上和服从党和国家深化改革的统一部署，也要相应地确立起“完善和发展中国特色社会主义体育体制，推进体育治理体系和治理能力现代化”的改革目标，并以此来提升体育工作者在深化体育改革中的思想境界。国家治理是一项长期而复杂的系统工程，是党领导人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务<sup>[9]</sup>。国家治理的现代化和法治化，必然表现为政治、经济、社会、文化、生态等各个领域的治理现代化和法治化，包括在子系统层次上的体育领域治理现代化和法治化。进行各项体育工作改革，决不能就事论事、就改革谈改革，而须着眼于体育治理现代化的推进和法治体育的建设，唯此才能获得改革的动力与更大成效。其实，实现体育治理的现代化和法治化，不但是新的形势发展对体育改革提出的现实任务，也是体育领域改革开放以来的长期追求。从早期体育改革目标的确立到体育强国建设，本身都包含了体育现代化和法治化的丰富内涵。而在当下深化体育改革的新周期中，推进体育治理现代化和建设法治体育，则被赋予更新的时代寓意，承载更为艰巨的历史使命，必将推动我国体育改革发展和体育强国建设跃升到更加合规律性合目的性的科学理想状态。

## 2 建设法治体育在体育改革与治理中的主导地位

### 2.1 法治体育是深化体育改革与体育现代治理的重要目标

建立公平正义协调有序的体育法治体系，是深化

体育改革与体育现代治理为之追求的美好愿景。深化体育改革和现代治理，必须要确立符合社会与体育文明进步趋势并具备现代治理要素的法治体育发展方向。

1)要建设以国家宪法为最高地位和最大权威的法治体育。法律至上是现代法治的核心和标志，党的十八届三中全会、四中全会都明确将“维护宪法法律权威”作为推进依法治国和法治中国建设的指导思想和重要任务。体育改革和治理所要达成的，必然是一种由法律对体育事务进行全面主导与操控的成熟完善的制度状态，要形成各类体育组织、广大体育工作者和参与者对法律的普遍敬畏与遵守，建立“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的法治局面<sup>[10]</sup>。国家法治建设的艰难推进，再加上体育因某些专业技术特殊性而极易形成的行业垄断与交流壁垒以及长期高度行政化的体制模式，使一些体育阵地成为排斥民主法治的独立王国。提升法治地位，树立法律权威，积极进行法治机制的制度安排和模式转换，对体育改革与治理尤为紧迫。

2)要建设明确划定政府社会市场边界与关系的法治体育。国家的现代治理需要科学明确的治理格局，必然通过法治规则进行治理的重要方式，规范地分清各类不同社会主体的地位、关系以及行为与权力(权利)的边界，使其各司其职，各尽其责，特别要对政府权力予以制约。党的十八届二中全会已启动转变政府职能、激发市场和社会活力的新一轮行政体制改革。我国体育长期坚持在计划经济体制下形成的行政化的举国体制，虽然对迅速发展体育事业，特别是提高国际竞技竞争力曾经发挥了重要作用，但无论是就当下我国的改革趋势而言，还是从现代体育发展的普遍规律来说，这种发展方式和治理模式都不具有发展的可持续性。因此，深化体育改革必须打破大量体育资源的行政垄断，依法建立政府和各类社会主体能动参与、多元共治的法治格局。

3)要建设广大公民体育权利得到保障的法治体育。在国家改革与现代治理不断协调权利与权力的制衡中，基于现代民主制度的本质诉求，公民权利日益获得了始源与本位的优先地位。随着人本发展潮流的涌动和人权事业的推进，人们不断进行体育发展价值理念的反思与重构，越来越注重体育对人自由而全面发展的本真价值，从而使体育权利成为现代社会予以确认和国家与法律予以保护的重要权利范畴。发展公共体育服务和重视体育民生与惠民，正在进入我国公共服务和社会治理体系。但在体育权利的现实保障与实际享有上，如何实现从体育“GDP”思维到对民众体育权益负责的转变，切实改变学生体质健康水平下

滑、全民健身保障乏力、运动员全面发展受阻等根植于体育权利缺位的问题,亟待在法治体育的加快建设予以解决。

4)要建设关系协调利益均衡并规范有序运行的法治体育。国家现代治理的秩序要求,必须充分发挥法律的社会关系调整器作用。体育改革与治理所要实现的公正、和谐、安定、有序的体育发展局面,无不依赖于现代法治利益整合与规范协调效能的充分发挥。我国体育法治尽管有了一定的建设基础,但从整体上看,在维系体育运行与发展的主要力量方面,非制度化的非法治因素仍在起着非常重要的作用,不依法协调处理体育利益关系的无序乱象经常存在,不依法办事甚至违反法律规定的体育违法行为时有发生。中央巡视组在对国家体育总局巡视的反馈意见中所指出围绕体育赛事存在的体育行业不正之风、严重破坏赛风赛纪等各种突出问题<sup>[1]</sup>,切中要害地指出依法调整体育利益关系、建构公正规范的法治体育秩序的紧迫性。

## 2.2 建设法治体育是深化体育改革与体育现代治理的基本途径

法治体育目标的实现,是一个由传统体制向现代模式逐步转变的改革与治理过程,是一个不断纳入法治化的过程。法治体育的建设方式和途径,自然成为推进和完成这一过程的必由之路。

1)维护国家法制统一和落实国家改革治理部署。全面深化改革和推进国家治理现代化是中国特色社会主义现代化发展的系统工程,既是党和国家的统一号令与整体行动,也包括着各个领域的改革进程和制度安排及其执行能力。作为国家全面改革和现代治理重要构成的体育改革与治理,必须站在维护国家法制统一和改革与治理大局的高度,以法治的统摄力、规范力、拘束力和履行、承担相应的法律责任,来积极推进体育改革的深化和体育治理现代化,实现对国家部署的有效落实与同步发展,从而使法治体育建设成为体育改革和治理发展的必然过程。体育改革和治理应当充分考虑体育领域的实际情况和现实需要,但不应成为拖延懈怠的借口。在当前国家新一轮深化改革的系统推进中,各级体育主管部门应当持有更为能动的姿态和积极的作为。

2)体育改革治理全面纳入法治运行的轨道。从党的十八大到十八届四中全会,党中央在对全面深化改革和建设中国特色社会主义现代化进行新的动员部署中,不断提升制度治理和法治建设的地位,提出了制度更加成熟定型和推进法治中国建设一系列目标与任务。这就决定了体育的改革发展和现代治理,必须全面纳入以法治为核心的现代制度体系之中,步入法治

体育建设的轨道。经过 30 多年改革开放积累的体育改革和治理,已经越过仅靠摸着石头过河的初始阶段,要进入更加理性的制度安排,使其在法治的轨道上有序运行。为此,既要在各项体育改革发展具体工作中努力提升法治自觉,向体育事务的制度化、规范化、程序化靠拢;又要有法治体育整体建设的设计和安排,建立法治体育的运行机制,驱动和操控体育事业法治化的全面推进。

3)构建良法且被普遍服从的体育法治秩序。法治作为一种依法治理的制度安排,是直接以法治秩序为目的和结果的。由法律有效实施所构建的法治秩序已经成为当今社会最为普遍的公共秩序,成为社会秩序的现代类型,并依赖于良法与实施等法治要素的综合作用而逐步生成。在我们所不断建构的法律具有至上地位的社会结构中,体育法治秩序成为体育现代化的重要表征,体育改革和治理必然通过构建和生成体育法治秩序的过程来逐步实现。当前,我国体育立法尚未实现对体育调整的广泛覆盖,社会迅速变革凸显体育修法滞后而难以满足良法善治的需要。特别是许多体育行政部门执法功能严重丧失和对体育社会治理服务的消极不作为,诸多体育纠纷被掩盖而较少获得司法救济,一些体育组织和单位行会风气盛行,使得体育法治秩序的建立还有待时日。而体育治理现代化和法治体育建设的大势却时不我待。

## 2.3 建设法治体育是推进体育改革与体育现代治理的根本保障

法治是治国理政的基本方式,也是体育改革和治理的基本依据。深化体育改革和体育现代治理,必须于法有据,立于法治的基础之上,依赖法治的保驾护航。

1)为推进体育改革与现代治理提供良好的法治体育环境。法治建设既与国家改革和现代治理连为一体并成为其核心内容,又作为相对独立的社会活动和改革治理方式,成为一定的外在条件和环境要素,以法律的至上地位和统摄权威形成重要的法治环境保障。体育的改革与治理,除了需要置于政治经济文化发展和国家改革治理与法治中国建设的整体环境之中,还需要有直接对其施加影响和起保障作用的法治体育环境。法治体育环境,既包括体育法律法规制度以及体育法律工作机构与设施等构成的硬环境或外环境,又包括由法律思想、法律心理构成的法律意识等软环境或内环境<sup>[12]</sup>。而目前我国体育法治建设仍处在一个较低的水平,从体育立法体系到体育执法能力到体育法治氛围都存在很多欠缺,必须加强其系统建设,加快营造与之相适应的法治体育环境。

2)以法治体育建设为体育改革与治理排解矛盾而

维护稳定。我国正处于社会转型急剧变革的矛盾聚集多发时期，体育也同样积聚着大量的矛盾纷争。随着市场机制的普遍渗透和权利意识的逐步觉醒以及新旧体制的冲突影响，不同体育主体的多元利益分化和博弈日益显现，多方面的体育权利诉求在不断增长，体育领域内部和体育与社会之间的各种利益纠纷逐渐增多。特别是随着改革力度的加大，大量体育资源由行政掌控流向市场和社会，一些体育纠纷会逐步显现和外化，这就越来越需要运用法治手段来有效化解矛盾，从利益失衡冲突走向协调与均衡的状态。然而，现行法律制度在解决体育纠纷和救济体育权利方面还存在着某些缺陷。“强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位”<sup>[13]</sup>，健全体育依法维权和化解纠纷机制，成为构建体育法治保障的一项重要任务。

3)为推进体育改革与现代治理提升法治思维与法治能力。法治行动的理性自觉，从根本上要受制于人们的法治素养，取决于人们对于现代法治的认识、理念和思维。十八大以来党中央反复强调要增强全社会尊法守法用法意识，提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，不断强化法治建设的理性基础和思想保证。深化体育改革和体育现代治理，同样需要注重对体育领域法治氛围的营造和体育队伍法治思维的提升。特别是体育系统具有较大的行业封闭性，自成体系的组织规则发挥着较大作用，而体育行政机构鲜有的执法项目和尚作为有限的公共服务，使其难于形成对法治思维和法治方式的动力需求，反过来又造成了对提高体育管理者法治素质的不利影响。因此，抓好法治体育建设最为基础的体育法治思维和能力的提升，是推进体育改革和现代治理极其重要的保障。

### 3 用法治思维和方式推动体育改革治理的深化

#### 3.1 转变政府体育行政职能，改变体育行政部门作为

我国现有高度行政化的体育体制，尽管其不适应市场经济和现代化发展的局限与弊端已逐渐显露，但历史惯性和路径依赖使其仍以“坚持和完善”的姿态，继续在新时期的体育改革发展中发挥着主导作用。党的十八大以来，中央以壮士断腕的巨大政治勇气，开始了新一轮的行政体制改革，其力度之大前所未有，改革成效初见端倪。这既对推进体育体制改革提出迫切要求，也为体育领域在国家整体改革进程中加快行政职能转变提供了新的机遇。根据党中央一系列改革治理和法治建设部署，加快转变政府体育行政职能，结合体育管理的实际情况，当前最重要的是要认真落

实中央有关“创新行政管理方式”和“依法全面履行政府职能”的要求，从两个不同的路径上改变体育行政部门的作为，做到有所为和有所不为。

一方面，按照“不该管的不管不干预”，“处理好政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系，深化行政审批制度改革，减少微观事务管理，该取消的取消、该下放的下放、该整合的整合”<sup>[14]</sup>的要求，在做好国家直接撤销和下放的有关体育行政审批事项后续工作的同时，要根据中央的改革部署，快速而主动地做好体育行政事项的清理和职能转变工作。尽管最近通过媒体采访披露了国家体育总局在职能转变方面做出了诸多的努力<sup>[15]</sup>，但近年来社会舆论对一些体育项目中心和协会行业垄断与乱作为的批评，中央一些重要媒体多次连续就体育改革和赛事审批改革的评论与诘问，在一定程度上反映了体育行政部门在推动改革中的消极与被动。社会与民众对体育改革的深切期待，应成为体育行政部门顺应大势主动改革的激励与鞭策。

另一方面，按照“该管的管住管好”，“该加强为加强，改善和加强宏观管理”<sup>[14]</sup>和“坚持法定职责必须为，坚决纠正不作为，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职”<sup>[13]</sup>的要求，切实发挥体育行政部门的应有职能。我国的体育行政部门具有分别主管全国和各级地方体育工作的法定职权，但长期以来相当多的体育部门主要热衷于举办竞赛与活动以及系统内部的事务处理，疏于履行政府职能的公共行政，在有限的行政执法事项中仍有些力不从心。比如，2009年《全民健身条例》设立的经营高风险体育项目许可，到2013年才在全国启动，但至今仍有相当多的地方尚无动静。对转变政府职能后体育主管部门应对一些体育事项进行的事中事后检查监管，则更为鲜见。面对体育场地设施被侵占拆改、学校和一些单位不能依法开展体育活动等诸多体育违法事项，体育主管部门的普遍表现是“管不了”的消极旁观。切实改变体育行政部门的不作为状态，有效提升体育行政部门的履职能力和执法作为，也应是当前依法改革与治理的着力所在。

#### 3.2 完善并认真实施法律法规，切实维护各类主体的体育权利

权利是法治社会的时代主题。广大公民作为国家的主体，享有法律规定和保护的多方面体育权利。当前，为维护公民体育权利提供更多的法治环境，既需要根据正在形成共识的学理意愿，将体育权利纳入并全面体现到正在修改的《中华人民共和国体育法》之中，进一步明确体育权利的法律地位，同时又要关注在各种法律法规的制定修改中充实和完善体育权利的保障内容，特别是要根据不同主体的现实需要，积极

呼吁和推动落实其相关的体育权利。

在全民健身公共服务推进中,近年来,国家虽在推进各种“全民健身工程”和“十二五”体育设施建设规划以及资助大型体育场馆的公益化服务,但体育场地设施资源的总体匮乏仍是直接影响公民健身权利享有的瓶颈。众多广场舞纠纷背后,反映较多的还是场地资源不足与不适方面的原因。推动社区体育设施规划标准的依法落实,有必要采取体育一票否决的制度约束。面对有关立法已明确学校体育场地向公众开放,但仍普遍落实不佳的困境,在提供必要物质和管理保证的同时,还需要更为具体的法治化力度。

在社会普遍关注的青少年体质与学校体育持续下滑的问题上,国家和各地已经并正在采取一系列措施。但长期的体育教育观念错位已绑架了很多教育工作者甚至学生家长,使学校体育工作规定的依法执行不可能一帆风顺。为此,除了要强化学校体育活动内容与时间的严格落实外,既要督促体育场地器材和师资配置等资源的依法保证供给,又要为体育伤害事故风险的防范与处理建立更为积极公平的法治平台,同时要通过有效的体育专项督导督察和应当力推的违法问责追究等执法措施,为青少年学生的体质健康设置更为全面的法治保障。

运动员的文化教育和相关保障工作近年来日益受到重视,在一定程度上维护了他们的合法权益。但是,从体育运动学校到专业运动队的现行运动员培养方式与管理体制,由于是与为国争光举国体制相联接的直接产物,就难以从根本上解决与国民教育脱节和全面素质培养缺位的问题。很多家长不愿子女报考体校和参加专业训练,正是排斥现行运动员培养体制的强烈信号。侧重于运动员退役保障的补偿机制,已难以为继。立足于依法保障受教育权为基础的全面发展权利,应成为进行运动员培养模式制度创新的重要基点。

### 3.3 建立体育社会化的法治机制,培育发展体育社会力量

体育是一个跨越意识形态和国界、公共性特色较强和社会化程度较高的领域,有着广泛依赖民间力量与社会组织发挥作用的基础条件与国际惯例。因此,在改革开放以来,国家及其体育部门不断明确体育社会化的改革方向,并提出了发挥体育社会组织作用和体育社团实体化、中国特色协会制的改革举措,而且在项目管理脱离行政部门方面迈出了改革实践的步伐。但是,在国家社团改革大环境尚不充分的情况下,体育社会组织的改革并没有走的太远,官民二重性的体育组织权力配置为固守既得利益提供了可能。

在当前新一轮的改革进程中,党和政府做出了创

新社会治理,改革社会组织管理制度,激发社会组织活力的改革部署,提出了培育发展各类社会组织,推进社会组织与行政机关脱钩,强化行业自律,探索一业多会,引入竞争机制等明确要求,并强调推进法治社会建设,提高社会治理法治化水平。这为进一步创新体育社会化的机制和法治进程,依法发挥社会力量在体育管理事务中的作用提供了难得的机遇,当然也面临着摒弃惯常模式和稳妥过渡适应的难题。但是,任何迟疑观望等待,都不可能阻挡国家依法推动社会组织改革的大势,唯有积极主动出击才是上策。特别是各类体育社团都属于必须与行政脱钩的社会组织,中央已明确提出了改革的时间进程,只是稍早或稍晚一些的差异。而且,体育社会组织真正成为自治自律的独立法人,具备能够承担社会职能和公共服务的实际能力,还要创造诸多条件,解决许多具体问题,特别是要有一定的培育过程,一定要尽早筹划,时不我待。

稳妥慎重务实地进行体育社团改革试点的同时,还需要以更为开阔的视野,根据国家的改革形势和体育的实际情况,进行更为积极的创新设计和制度安排。笔者再次建议要尽快进行中华体育总会、中国奥委会与国家体育总局脱钩的实体化改革探讨,以此带动体育社团的全面改革,加快体育社会组织依法改革与建设的进程。

在发挥体育社会力量作用的对象中,各种体育志愿者,特别是广大社会体育指导员是一支不可忽视的骨干队伍。在当前深化改革的背景下,如何切实将社会体育指导员协会规范地建设起来,更多地依靠社会体育指导员协会以及单项和人群行业体育协会在社会体育指导员工作中的组织作用,以至改革为技术等级称号的协会授予,已经到了需要研究改革的时刻。同时,一些地方正在兴起建设社会工作者类型的社会体育指导人员队伍,也亟待进行制度创新的设计探索。

### 3.4 加强体育产业法治调控,促进体育市场繁荣发展

体育既是为公共服务的社会事业,也是能够创造各种消费产品的产业。20世纪90年代中期,国家在明确体育社会化的同时,也提出了体育产业化的方向<sup>[6]</sup>,体育部门制定了专门的体育产业发展规划,体育学界提出了体育产业是新的经济增长点的观点,体育产业得到了一定的发展。近年来,国家更加重视体育产业的发展。2009年国务院颁布的《全民健身条例》中,就明确规定“国家支持、鼓励、推动与人民群众生活水平相适应的体育消费以及体育产业的发展”;2010年国务院办公厅下发了《关于加快发展体育产业的指导意见》;2014年初的国务院《政府工作报告》又将发展体育产业提升到与全民健身和竞技体育并列的高

度；2014年9月，李克强总理主持国务院常务会议通过并在其后下发了《国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》，成为在我国重要战略机遇期内和全面深化改革开放进程中，引领和规范我国体育产业发展的重要法规性文件。

目前，我国体育产业的总体发展尚处于一个较低的水平，体育市场仍处培育时期，体育产品的供给和居民体育消费都不够活跃。究其原因，高度行政化的体制制约是其中的一个重要方面。体育行政权力掌控着大量的体育资源，体育市场缺乏生存发展的空间。因此，发展体育产业，仍然要立足改革创新，按照党中央的改革决定要求，充分发挥体育市场在体育资源配置中的决定性作用，认真落实国务院发展体育产业决定的目标和各项任务，不断优化体育产业与消费发展的法治保障，有力推动体育的产业化改革和体育产业的繁荣发展。

当下，无论是各类体育市场的培育，还是职业体育的发展，都有一个向市场放权，给企业松绑的问题。要切实简政放权，实现政企、事企分开，铲除体育资源的行政垄断，按照现代企业制度建立发展体育市场主体和发展职业体育联盟，支持各类体育市场主体按照经济规律依法运营、自主经营，让各种体育资源和体育经营活动活跃起来，为各种健身休闲商业活动、体育无形资产经营、职业体育竞赛表演、体育经纪中介服务开辟广阔的市场空间和法治平台。同时，提供公共服务的大型体育场馆，也同时要按照市场经济规律，创新体制机制，优化运营模式，提高依法运营的能力。

政府对体育产业发展进行宏观调控，最重要的就是制定支持和规范体育市场运营发展的各种法律法规和产业政策，依法进行服务和监管，促进体育产业的健康发展。国务院发展体育产业决定在多处提出了完善体育产业相关法律法规、健全政策法规体系、优化产业环境、创新体制机制的任务和要求，提出了多方面的产业政策措施。目前，一些体育产业发展不振的多重原因中，很多都与法治滞后有一定关联。比如，很有市场前景的体育健身休闲服务业，却在一些地方发展受挫，行业内部恶性价格竞争，与消费者纠纷不断，这与缺乏必要的统筹规划、政策引导以及运营监管等法治保障不无关系。因此，贯彻国务院发展体育产业决定，促进体育产业和消费发展，仍然不能离开法治的思维和方式。

### 3.5 扩大体育法治服务供给，开辟体育维权救济多元渠道

随着体育部门行政职能的转变和体育社会组织与体育市场的不断活跃，会促进多样化个性化体育需求

的增长，同时也会促使法治手段在体育事务中日益广泛地运用，促进人们体育法律与权利意识的逐步提升。体育组织和体育人士对法律的使用和消费将逐渐普及，对法律服务的需求将不断增多。而且，不断减少的行政干预使得日益增多的各种体育利益矛盾和纠纷，要更多地寻求非行政化的解决途径。目前有些发达国家已有专门“体育律师”的存在，我国也已有一些实务机构和律师较多承担体育法律事务的现象。这种专门体育法律服务需求与供给逐步增长的双向互动，是体育改革与现代治理和体育法治化发展带来的必然产物。随着体育法治理念的广泛传播和氛围的不断营造，需要有一定的机构和人员为人们处理体育法律事务，特别是为运动员和体育组织提供各种咨询、调解、代理、请托、援助、救济等法律服务活动，体育组织聘请法律顾问的做法也将更为普遍和常态。根据党中央推进依法治国决定关于“建设高素质法治专门队伍”的要求，高素质体育法治人才与队伍以及体育法治服务组织机构的建设工作也将会逐步提上日程。

针对人们体育维权诉求的增长，还要依法健全体育组织内部的程序规则，积极扩展体育纠纷的外部解决渠道。一方面，要完善体育行政复议，开辟当事人依法申诉和质询的有效途径；另一方面，要充分发挥司法机关的作用，建立对体育事务必要的司法干预机制，让体育纠纷更多地适用于司法救济程序，进一步加大对处理体育腐败丑恶行为的司法惩处。同时，要继续研究和积极探索，建立切实可行且有我国特色的体育仲裁制度。

深化体育改革和体育现代治理，不断催生出对法治的刚性需求，从而为法治体育建设不断注入强劲的动力。而只有不断加强法治体育建设，才能与体育改革与现代治理的需要相适应、相匹配。当下，体育实践中诸多困扰事业正常运行发展的矛盾、难题，表明体育体制与治理方式改革和体育法治化建设的加强已经到了刻不容缓的地步。体育领域一定要服从国家推进现代治理和法治建设的大局并跟上其改革发展步伐，不应也不可能成为消极被动的世外桃源，需要在深化体育改革和推进体育治理现代化与法治体育建设方面迈出更大的步伐。在推进法治体育的建设中，既要着眼和立足于我国体育改革发展的具体实际，还一定要有开放的国际眼光和跳出体育看体育的开阔视野，以国际先进的现代体育治理模式作为推进我国法治体育建设的参照点，认真吸取文化等领域在公共服务与市场转制全方位改革中的有益做法和经验，并且要深入探讨解决体育领域的专门法治诉求和特殊法律

问题。同时,在加强法治体育建设的推进方式上,既要做好顶层设计,从宏观战略上谋划体育法治建设的长远发展,做好形势政策研判和统筹协调规划,又要务实地将法治体育建设逐步向前推进,既要根据改革治理的需要抓紧健全和完善体育立法,又要在体育法的实施这个非常薄弱的方面着重发力和有所突破,真正将纸面和口头上的体育法通过严格执法和公正司法以及普遍守法转化为体育行动中的法,努力建设依法履行职责和依法依规办事的体育法治格局,认真走好当下体育改革治理的法治建设之路。

### 参考文献:

- [1] 新华社. 习近平在中共中央政治局第四次集体学习时强调依法治国依法执政依法行政共同推进法治国家法治政府法治社会一体建设[N]. 人民日报, 2013-02-25(1).
- [2] 新华社. 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议[EB/OL]. [http://www.gov.cn/ldhd/2014-02/28/content\\_2625924.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2014-02/28/content_2625924.htm).
- [3] 新华社. 学习贯彻党的十八届四中全会精神运用法治思维和法治方式推进改革[N]. 法制日报, 2014-10-28(1).
- [4] 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[N]. 人民日报, 2014-01-01(2).
- [5] 胡建森. 国家治理现代化关键在法治化[EB/OL]. <http://www.rmlt.com.cn/2014/0716/292559.shtml>.
- [6] 国家体委政策研究室. 体育运动文件汇编[M]. 北京: 人民体育出版社, 1989: 67-79.
- [7] 国家体委. 中华人民共和国体育法规汇编[S]. 北京: 新华出版社, 1997: 11-45.
- [8] 刘鹏. 在2014总局系统全民健身工作会议上的讲话[EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n1467/n5350899/5381191.html/20140528>.
- [9] 秋石. 为了国家长治久安——怎样理解全面深化改革的总目标[J]. 求是, 2014(1): 10-15.
- [10] 习近平: 在中共中央政治局第十四次集体学习时讲话[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/26/c\\_1110426869.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/26/c_1110426869.htm).
- [11] 中央第十一巡视组向国家体育总局反馈巡视情况[N]. 中国体育报, 2014-11-03(1).
- [12] 于善旭. 试论我国全民健身法治环境[J]. 体育文化导刊, 2010(2): 36-41.
- [13] 中共中央. 关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2013-10-29(1).
- [14] 全国人大. 国务院机构改革和职能转变方案[N]. 新华每日电讯, 2013-03-15(3).
- [15] 新华社. 国家体育总局: 以改革创新为动力推动体育产业发展[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/sports/2014-09/05/c\\_126960492.htm](http://news.xinhuanet.com/sports/2014-09/05/c_126960492.htm).
- [16] 全国人大. 国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要[EB/OL]. [http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=96394](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=96394).

