

城市居住小区“划拨”体育用地专项立法研究

——基于《“健康中国 2030”规划纲要》的思考

骆映¹, 邓婧², 谢洪伟¹, 赵克³

(1.集美大学 体育学院, 福建 厦门 361021; 2.湖北大学 体育学院, 湖北 武汉 430062;
3.集美大学 诚毅学院, 福建 厦门 361021)

摘 要: 大众健身场地不足是社会资源分配失衡的表现之一, 客观上有悖于《宪法》精神并制约着公民体育权利的实现。研究依据《“健康中国 2030”规划纲要》精神, 并参照《全国国土规划纲要(2016—2030 年)》规定, 在宪法诠释、底线公平、公共服务法理论证的基础上, 主张城市居住社区体育用地应该以“划拨”为主要方式实现有效供给; 认为“建老百姓身边场地”实质是土地资源多方利益的博弈, 不用专项立法不足以规制; 并从法规的构成要素和践行路径提出初步设想。由此构成城市居住社区体育用地“划拨”正当性及法律规制阐释, 力图为专项立法做必要的理论铺垫。

关 键 词: 体育法; 划拨体育用地; 城市居住社区; 法律规制; 专项立法

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2018)01-0082-07

A study of special legislation to “allocate” sports land for urban residential communities

——Contemplation based on Healthy China 2030 Planning Outline

LUO Ying¹, DENG Jing², XIE Hong-wei¹, ZHAO Ke³

(1.School of Physical Education, Jimei University, Xiamen 361021, China; 2.School of Physical Education, Hubei University, Wuhan 430062, China; 3.Chenyi College, Jimei University, Xiamen 361021, China)

Abstract: Mass fitness venue deficiency is one of the signs of social resource allocation unbalance, and objectively, contrary to the Constitution spirit and restraining the realization of citizen sports rights. In accordance with Healthy China 2030 Planning Outline, and by referring to the stipulations of National Land Planning Outline (2016 - 2030), on the basis of constitution interpretation, bottom line fairness and public service legal principle demonstration, the authors advocated that sports land for urban residential communities should effective supplied mainly by the way of “allocation”, believed that “constructing venues around common people” is substantially the gaming of multiple interests of land resources, cannot be sufficiently regulated without the use of special legislation, and put forward a preliminary conception in terms of statutory constituent elements and practice path, thus formed explanation for the legitimacy and legal regulations of sports land “allocation” for urban residential communities, and strived to make necessary theoretical preparations for special legislation.

Key words: sports law; allocating sports land; urban residential community; legal regulation; special legislation

改革开放以来, 我国城镇化进程加快, 常住人口
城镇化率由 1978 年的 17.9% 提高到 2015 年的 56.1%

左右; 2000—2015 年, 全国城镇建成区面积增长了约
113%, 远高于同期城镇人口 59% 的增幅; 建设用地需

收稿日期: 2017-03-08

基金项目: 国家社会科学基金项目(09BTY021); 国家社会科学基金项目(12BTY014)。

作者简介: 骆映(1966-), 女, 教授, 研究方向: 体育教育学。E-mail: 442805765@qq.com

求居高不下,2015年实际供地达到53万公顷。但是,城镇化粗放扩张,重速度轻质量问题严重^[1]。其中,大众健身场地不足是一个不争的事实,是社会资源分配失衡的另一种表现形式,是制约群众性体育活动开展的瓶颈,说明规制失灵、市场失灵,制约着我国公民体育权利的实现^[2-3]。因此,必须推动制订相关法律法规,完善科学化、民主化、规范化的规划编制与实施管理制度,严格规范国土规划编制、审批、实施及修改程序^[4]。

《“健康中国2030”规划纲要》明确指出,建设健康中国战略主题的核心是以人民健康为中心,坚持以基层为重点,以改革创新为动力,人人享有基本医疗卫生服务和基本体育健身服务;并进一步提出“基本路径”,从供给侧和需求侧两端发力……要推动健康服务供给侧结构性改革,卫生、计生、体育等行业要主动适应人民健康需求,深化体制机制改革,优化要素配置和服务供给,补齐发展短板^[5]。当前我国体育场地设施的建设和利用与群众的需求还存在较大差距,统筹建设全民健身场地设施,让广大人民群众靠的近、用得上^[6]。要解决老百姓健身场地不足的问题……兴建简易方便的社区体育设施,让人们就近参与体育活动才能从根本上解决深层次的供需矛盾^[6]。

完善财税、价格、规划、土地等政策,积极支持社会力量兴办面向大众的体育健身场所设施^[7]。聚焦城市居住社区体育场地配套建设问题,亟待完善国家土地政策和财政政策,其核心与实质就是力图实现土地的合理分配和有效供给。居住社区体育场地建设是贯彻落实公民体育权利的基本保障,是政府应该提供并予以保障的公共产品、公共服务,故应以“划拨”^①为主要方式保证城市居住社区体育用地的有效供给;主张在已有的以省、市、区(县)、街道(乡镇)为依托的4级体育场地设施基础上,着重构建空间覆盖范围和使用惠及面更广的“第5级”——居民小区体育场地设施,特别关注存在问题较大的经济适用房、廉租房、保障性住房公建配套的体育场地设施建设;居住社区体育用地划拨纳入城市发展规划,制定符合当地实际情况、又有一定超前性的体育用地标准,并以专项立法的形式保证体育场地与居住小区的建设同时设计、同时施工、同时投入使用^[8]。

城市居住社区体育用地有效供给,表面上看是稀缺的土地资源合理分配与有效利用,实际上是多方利益的博弈^[9],不用专项立法不足以规制。尽管在统一规则保障下,不同的主体仍会有不同的选择,甚至是大相径庭的利益追求;但是,没有规则保障,所有利益追求都无从谈起。依法治国,是中华民族在国家治理

上的目的追求。法治所代表的价值、技术、治理方式,以及对社会竞争的管理效用,是其它任何机制无法取代的^[10]。

1 居住社区体育用地划拨的法律规制

《“健康中国2030”规划纲要》提出,健康服务体系完善高效,人人享有基本医疗卫生服务和基本体育健身服务,有利于健康的政策法律法规体系进一步健全,健康领域治理体系和治理能力基本实现现代化。

保护弱者、维护广大人民群众体育权利是体育法制的初衷。“划拨”体育用地是缓解城市居住社区体育设施建设不足的关键,其本质是公民正当的利益诉求,是权利与权力的博弈。在这个涉及土地分配的复杂利益关系中,政府应是法律责任主体,利用立法手段对“市场失灵”与“规制失灵”或“制度缺失”加以改进与完善,制约政府本身和开发商忽视体育场地设施配套建设,通过立法对有损或无视公民体育权利的无序状态进行规制。基于这一立意基础,本研究围绕着土地资源合理分配与有效利用展开多方利益博弈讨论,涵盖了土地“该不该给”“怎么给”和“给多少”几个相对独立又密切联系的问题。

1.1 体育用地“划拨”的正当性

居住社区体育用地“划拨”的正当性是法理问题,涉及对宪法精神的理解、政治伦理的阐释并明确政府的法律责任。

《中华人民共和国宪法》明确规定:“国家发展体育事业,开展群众性的体育活动,增强人民体质。”《中华人民共和国体育法》总则开宗明义指出:“为了发展体育事业,增强人民体质,提高体育运动水平,促进社会主义物质文明和精神文明建设,根据宪法,制定本法。”作为我国体育领域内的基本法,体育法应该保障弱势群体的公民体育权利和对参与人数众多的社会体育给予重视^[11]。这就从法律层面明确我国公民体育权利和政府法律责任;公民有主张并参加体育运动的权利,政府和社会有义务及责任为公民提供相应的条件和保障。

公民参与体育运动关乎人的健康权、发展权,是我国公民的基本人权,国家权力必须予以保障。为此,国务院为规范政府职能部门的执政行为,2003年颁布施行《公共文化体育设施条例》,其宗旨是“为了……充分发挥公共文化体育设施的功能,繁荣文化体育事业,满足人民群众开展文化体育活动的基本需求(第1条)”;基本原则是“公共文化体育设施管理单位必须坚持为人民服务、为社会主义服务的方向,充分利用公共文化体育设施,传播有益于提高民族素质、有益

于经济发展和社会进步的科学技术和文化知识,开展文明、健康的文化体育活动(第3条)。”

在“底线公平”论域下的政治伦理,突出强调关注弱势群体,特别是保障性住房建设中的体育场地设施配套建设对维护社会公平正义的现实意义和重要性,明确政府在城市居住社区体育用地划拨问题上的法律责任和主体地位。国家对中国体育和群众体育事业发展的根本要求是,发挥好政府在保障和改善民生方面保基本、兜底的作用,多谋民生之利,多解民生之忧^[12]。

从现实情况来看,由于“土地财政”的分配体制,体育用地划拨涉及到包括地方政府在内的多方利益博弈,需要政府在平衡利益方面做出正确取舍。

1.2 完善现行规划法规制度

把健康城市和健康村镇建设作为推进健康中国建设的重要抓手,保障与健康相关的公共设施用地需求,完善相关公共设施体系、布局 and 标准,把健康融入城乡规划、建设、治理的全过程,促进城市与人民健康协调发展^[4]。

“怎么给”,是建立并规范有关规制的讨论,包括相关法律法规的完善以及立法、监督和验收各个环节的程序正义。可以认为,规划环节的制度性缺失是导致城市居住社区体育设施配套建设不足的开始。

《宪法》第89条第一款规定,根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令;《立法法》第56条予以确认,国务院根据宪法和法律,制定行政法规。行政法规是国家最高行政机关即国务院根据宪法和法律而制定的关于国家行政管理活动方面的规范性文件,它是我国重要的并且数量很大的一种法的渊源。

《立法法》就是我国现行法制定法的法源,其作用是规范法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例及规章的立法权限、立法程序及法律解释等法的创制和表现形式;表现在:首先,明确立法主体,是指依据宪法、法律关于立法的有关规定行使立法权的国家机关。其次,规定法的效力层次和权限范围。第三,理顺立法体制。第四,确定立法职权和程序,即立法主体在法律的规制下,运用技术,制定、认可和变动法^[13]。

行政法规的法律效力仅次于宪法和法律,它是国家通过行政机关行使权实行国家行政管理的一种重要形式。

从国外城市化进程中体育用地规划经验可以知悉,完善的制度设计能为城市社区民众提供改善身体健康状况、道德观念、性格特征及整个社会环境的适

宜的居住条件^[14]。如英国政府秉持整体性治理(Holistic Governance)理念,在强调社区治理(Community Governance)和伙伴关系(Partnership)的同时,注意从宏观层面引导地方进行体育事务^[15]。例如,将大众体育场地配置列入政府核心战略,要求各地方依照英国城镇规划的法规,保障辖区居民的锻炼和休憩权利。英格兰的PPG17、苏格兰的SPP11、威尔士的TAN16、北爱尔兰的PPS8等地方政府文件就充分考虑了英国城镇发展战略规划与地方经济实际和民生需要之间的平衡^[15-16]。美国出台了《健康公民2020》《公园、休闲、开放空间和绿色通道指南》^[17];俄罗斯颁布了系列的《十年计划》^[18];日本推出了《体育振兴计划》《体育立国战略》等政策法规对社区体育场地设施规划作了必要的规定^[19]。国外经验告诉我们,在对现行法律法规剖析的基础上,应提出原则性意见和建议,力图做相应的补救。诚然,法律设定还只是静态警戒,侵权行为被追究率才是影响造成居住社区体育用地流失行为总体成本的一个重要的变量。

“规制失灵”的原因分析以及对内容和主线的把握,特别是涉及到体育的相关法规与建筑规划领域的标准进行比较和分析具有较大的难度,因为,所要找到并说清楚的是规则出现的问题是什么,并有针对性地提出补救建议;重点是能够提出客观反映我国城市居民住宅区体育场地设施建设的实际情况和居民的意见和建议,建立科学、合理易于参照实施并具有强制性约束力的技术标准(GB、JB)和法规制度。体育行政法规、体育技术性规范文件的分离,是当前城市体育用地面临的主要困难之一。需要多学科的跨界整合、多部门的协调配合,才能实现城市居民小区体育用地供给困境的消解。

程序正义提示的核心问题是:不仅需要立法,更要严格执法^[20]。在城市居住社区体育用地供给程序中,存在着相关法律法规混乱和供给过程监督与制衡缺位的现实问题,包括立法、规划、执行和监督层面的各个环节和每一个具体步骤的规范、公平和有效监督,保障城市居住社区体育用地供给过程的有序和正当。为此,必须确保“第三方”贯穿城市地方立法、制定规则和标准以及规划设计、监督施工、验收评估的全过程,从而规避“程序失范”,从体制上保障公民基本体育权利实现。

1.3 划拨体育用地技术方法

城市的发展应当根据“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”的总体要求,调整优化城镇空间结构,努力打造和谐宜居、富有活力、各具特色的城市。这需要适当增加生活空间,合理保

障常住城镇人口居住用地, 提高城镇居民生活质量^[1]。

“给多少”是技术层面讨论的问题, 其难点在于提出适用于不同地区、不同城市居住社区体育用地“量”的技术标准并纳入城市公共设施规划之中。截至 2013 年底, 我国人均体育场地面积仅为 1.46 m², 严重制约着群众体育活动的开展^[5]。《规划纲要》对此提出具体的要求和实施标准: 统筹建设全民健身公共设施, 加强健身步道、骑行道、全民健身中心、体育公园、社区多功能运动场等场地设施建设; 到 2030 年, 基本建成县乡村三级公共体育设施网络, 人均体育场地面积不低于 2.3 m², 在城镇社区实现 15 分钟健身圈全覆盖^[4]。

国家顶层设计从战略的高度提出原则性规定, 各地政府应平衡经济社会发展与民众体育需求, 遵循“规范性调整”原则, 对城市体育用地做出具体规划。在这一点上, 英格兰的经验值得借鉴。英国城市社区体育设施用地规划由国家文化体育部授权下设单位英格兰体育(Sport England)进行咨询指导和政策支持, 建立了一整套评估和计算的指导方法^[21-23]。

在我国, 由于《城市社区体育场地设施建设用地标准》只做一般性原则规定, 而地方性法规大多缺失, 体育设施规划在形式和内容上都无据可依, 体育用地面积指标较为笼统; 或仅提到政府应承担城市社区体育设施建设的责任, 却没有可资使用的配套文件, “如何供给体育用地”“体育用地供给多少”缺乏可操作的具体规定。因此, 不仅需要体育用地供给专项立法, 同时必须健全和完善与之配套并具有可操作的城市规划、建筑规划的行政规章——《XX 市居住社区体育用地规划及实施标准》。

我国城市间社会、经济、文化发展差别较大, 居民幸福指数以及对体育的认知和需求也有所不同, 应对城市居住社区体育用地供给的合理性进行方法学探讨。方法学研究有利于从理性出发, 分区域、差别化地使用土地, 有利于提高城市居住社区体育用地供给决策的科学性和合理性, 为城市居住社区体育用地“量”的核定提供可资参考和借鉴方法^[24]。

2 居住社区体育用地有效供给专项立法及其要素

专项立法, 是针对复杂而具体的社会事务, 为调整多方利益关系、协调相关职能部门事权分配和职责侧重, 以法律文本的形式有明确指向性地制订出约束所有参与主体的行为规范。近些年来, 国务院曾经出台了多项体育行政法规, 其中具有典型意义的是《全民健身条例》。这是在一个较高层级对政府职能工作所

做的原则性规定, 涉及的问题较全面。

相比较而言, 虽然现行针对城市居住社区体育用地供给相关法律法规位阶高^[24], 但是城市规划设计部门可参照和执行的约束力较差。从这个意义上说, 低位阶的、有明确针对性的、具有专业特征的并可参照执行的专项立法是必要的。但是否可行则受到一系列具体问题的制约, 需要根据具体情况做理论和实践的探索, 一是起草法律的理论研究并形成法律文本, 二是检验该法规的适用性和实效性。

2.1 专项立法的性质、依据及基本原则

在城市化进程中, 国家要求深化城市土地使用制度改革, 完善法规制度, 实施城镇低效用地再开发, 加强存量建设用地挖潜, 盘活存量用地; 实行最严格的节约用地制度, 建立建设用地使用标准控制制度^[1]。

法律规制是指有规定的管理或有法律法规的制约。因此, 专项立法须遵循一定的立法程序和原则, 大体有法理阐释和技术规定 2 个层面的要求, 包括立法目的、适用范围、基本原则、责任主体, 以及限定内容、法律责任、供给标准等几个要素^[25]。

1) 立法目的和性质。

地方各级人民政府将城市社区体育工作作为社区建设的基本内容, 统筹规划, 加大投入, 以城市街道和居住社区公共体育设施建设为重点, 不断改善社区居民体育健身环境和条件, 提供基本公共服务^[26]。居住社区体育用地供给专项法规属于行政法范畴, 这是由于我国土地所有制性质和职责所确定的。

行政立法目的是立法者基于社会发展的需要及对该项法规固有属性的认识, 旨在通过制定专项立法而获得某种理想结果^[20]。所以提出针对居住社区体育场地设施配套建设法规创立的直接目的就是在规范行政权力的行使, 保障公民的基本权利, 提高行政效率^[27]。具体而言, 所设想的结果是要综合各种要素, 在此基础上建立适用于地方城市发展的行政法规体系。地方政府的行政法规在法律层级中属于低层级的规章制度, 从法律的效用上讲, 法律层级越低, 其规定的相关领域就越具体、越细致, 同样也就越具有可控性和可操作性, 在规范体育用地供给的实际工作中有法可依、有章可循。

2) 立法依据及内容。

法律制度性缺失是导致城市居住社区体育场地配套建设不足的开始。主要问题是, 政出多门, 相关规定位阶偏高, 缺乏具体参照作用和可操作性规定。与城市居住社区体育用地供给有关的法律法规有 20 余部, 涉及到的利益和问题十分庞杂。为此, 坚持《立法法》的法制精神及基本原则, 通过对建筑规划领域和体育部门相关法律法规梳理与比较分析看出, 城市

居住社区体育用地法规正当性缺失主要缘于 3 部法规的 3 个节点^②,由此导致体育用地供给失衡²⁵。这是修改现行法规或条款应该予以注意的。

任何一部法律的创立都需要一定的上位法作为立法依据。居住社区体育用地供给法规位阶较低,其主要作用在于规范城市居住社区体育用地的规划设计。因此,应该包括与该工作有直接指导和限定效能的上位法规²⁶,大体包括 2 个类别。

一是指导类法规,主要是国务院行政法规及其所属职能部门的体育类法规:《公共文化体育设施条例》《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》《全民健身条例》《全民健身计划(2016—2020 年)》《城市社区体育设施建设用地指标》《城市社区体育设施技术要求》(JG/T191)。

二是参照技术类法规,主要是住建部规划设计部门颁布的《划拨用地目录》^③《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB137-90 简称“90 版《标准》”和简称 08 版《标准(讨论稿)》)、《城市用地分类与规划建设用地标准》《城市居住区规划设计规范》(GB50180-93 2002 年版)、《城市规划编制办法》《住宅建筑规范》(GB 50368-2005)、《城市公共体育运动设施用地定额指标暂行规定》《城市社区体育设施建设用地指标》《城市社区体育设施建设技术要求》(国家建筑工业行业标准 JG/T191-2006)。

3)立法精神及原则。

根据立法规律、体现法治基本精神、坚持土地供给合理主张,在程序正义的规范下,必须遵循公开、公众参与、问责制等。

坚持公开原则,建立《纲要》实施定期评估和动态调整机制,建立信息发布制度,提升国土规划管理信息化水平,推动信息共享^①。立法的内容、过程、结果向社会公开;要求立法的目的、必要性和内容等讨论的问题公之于众。其意义在于使公众了解立法过程是否符合自身利益,有利于公众对立法的全过程实施有效监督。

公众参与原则,建立健全公众参与制度,建立专家咨询制度,成立具有广泛代表性的专家委员会,加强国土规划编制实施的咨询论证,提高全社会参与《纲要》实施与监督的主动性^①。

当公共权力的行使可能对公众的权利或利益产生影响时,公众应当有权参与该公共权力的行使和决定的全过程。就是说,“立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,保障人民通过多种途径参与立法活动”^②。在政府做出影响人们权益的决定之前,应当允许和鼓励利益相关主体和公众“富有意义”地参与到做出该行为的过程中来^②;其意义在于在立法过程中体现出

了对民主价值的关怀和保障³⁰。

问责制原则,为了保障公民的评价和意见得到有效的回应,在立法过程中要遵循问责原则。这需要明确法律责任主体,依据不同层级法规和适用范围确定不同的相关责任人和责任主体;行政立法主体违反程序的基本规定,相关的责任主体和责任人应承担相应责任。

2.2 专项立法操作要素

1)立法架构及内容。

城市居住社区体育用地有效供给专项立法当归属土地城市规划类行政法规。这类专项行政法规是一个比较规范的法律文本,由总则、行为主体、行政程序、行政活动(内容)、行政问责和行政监督几个部分构成。总则规定该法律的具体定义、适用范围、基本原则等基础内容;行为主体规定行政机关的性质、所属机构和层级、责任人和责任主体;行政程序规定各类行政行为所要共同遵守的行为规则,包括公众参与原则、调查制度、听证制度、说明理由等等;行政活动则规定行政行为的成立、效用、执行、监督和救济,因此是专项法规具体的也是最核心的部分。行政问责和监督关乎实体及程序正义,明确规定相应责任人和责任主体,以达到监督的目的和效果。国土资源部、国家发展改革委要建立健全《纲要》实施监督检查制度,坚持专项检查与日常监督检查相结合,加强实施监管^①。具体而言,即要通过法规和制度的形式保障公民基本体育权利的实现。行政立法行为,相对于制作行政决定的具体行政行为而言,又被称为抽象的行政行为,必须遵循一定的立法程序,必须由第三方履行监督职责。

为此,规范体育政策法规及文件的用语,提高刚性要求和可操作性;提出对《划拨用地目录》《城市居住区规划设计规范》(GB50180-93 2002 年版)、《住宅建筑规范》(GB 50368-2005)的修改意见,直接参与《城市用地分类与规划建设用地标准(讨论稿)》(GB137-90)2008 版的修订工作;将体育的法制精神和国务院令的原则要求在规划建筑的《规范》《细则》《技术标准》中体现出来,形成可操作实施的、有约束力的规定。

法律规制从完整的意义来讲,应当由假定处理和制裁构成,而对于无法律责任、无法律制裁措施的法律规制,是一个有严重缺陷的系统,无法发挥法律规制的强制作用。如果认定居住社区体育设施用地的公益性质,落实“划拨用地”就是政府的责任,不管以什么理由搪塞、推诿、回避,都应接受公众舆论的监督,并由地方人大行使权力,均以“行政不作为”问责、督促、检查、责令改进。

2)供给标准与差别。

仅就本专项法规的初始设计而言,技术难点在于

居住社区体育用地“给多少”的问题上。这关乎居住社区层面上的利益再分配,即在供给和划拨土地的“量”上要充分考虑到高档社区、一般商品房住宅区以及保障性住宅区应该有所区别。

公共服务均等化不是平均主义,要在缩小社会差距的基本要求、充分征集民意的基础上,根据实际情况进行有差别制定“划拨”标准,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用^[7],体现“低端靠保障、中端寻支持、高端找市场”的基本方针和土地分配原则。由于当今人们对公共体育设施的需求量连年增加,政府将这一情况纳入考虑范围,加大对体育场地设施建设的政策扶持和资金投入^[8]。

3 体育用地供给专项立法路径

《规划纲要》第十三章第二节提出阶段性目标,到2030年,建成一批健康城市、健康村镇建设的示范市和示范村镇。2014年1月《2013中国健康城市评价指标体系》公布,同年3月《国家新型城镇规划(2014—2020)》出台,表明我国城镇化建设由经济建设向城市内涵纵深发展。

我国城市间地域、经济、风俗、文化差异以及人口密度都直接影响居住小区体育用地的需求和有效供给的可行性。因此,考虑“怎么给”“给多少”的问题上,全国城市不可能有统一标准。但是,土地供给中“划拨”的要素是有共性的。从这个意义上说,城市居住社区体育用地供给专项立法与量的计算方法具有开拓性、原创性和针对性的应用研究。以厦门市为例,厦门地处东南沿海,城市规模适中,2005年人均GDP就已经达到中等发达国家水平;当前正以世界卫生组织倡导的“健康城市”建设为目标,加强内涵建设,并取得民意广泛支持。居民整体素质高、健身意识强,并具有较强的法治观念和参政议政意识;加之得天独厚的自然禀赋有利于常年开展户外运动,市政府正借厦门马拉松因势利导推动体育向纵深发展。1994年全国人大批准授予厦门地方立法权。厦门可以充分利用这一有利条件,在调查城市居民体育个性化、多样化需求的基础上,争取市人大的认可和相关技术支持,开展具体的、约束力强的体育用地供给专项立法以及与之配套并可操作的城市规划、建筑规划的行政规章,用以健全和完善城市或地方相应的制度体系。重点是必须得到市人大相关立法的技术支持并提上日程;难点在于专项法规条文的起草和体育用地标准的设计。从这个意义上说,其成果就不是区域性局部问题,而是具有普遍性的理论意义和应用价值,可为其他城市起到立法“实验田”的作用。

体育除宪法外还受其他法律法规调整,一般称之为衍生性体育法律关系。尽管衍生性体育法律关系的起点是基本体育法律关系,但是却表现出自己个性和独立性的一面。内容上衍生性体育法律关系可以表现为民事权利义务,也可以表现为行政法上的权利义务。以上力图说明的“划拨体育用地专项立法”的思考皆缘于此。居住社区体育设施建设用地“划拨”,是公民在规划建设领域争取的体育权利,是由健康基本权利衍生的民事权利义务,能否得以贯彻和落实则与行政行为的规范和约束的实际效果有直接关系,亦即应然权利到实然权利的基本保证和必要条件是给予法律权利明确无误的确认。在这个过程中涉及多元主体不同利益的博弈,因此也决定了争取这一体育权利所涉及法律关系的复杂性。

《规划纲要》提出要对各项政策和措施进行细化完善。政府通过专项立法在居民住宅区规划建设中“划拨”体育用地——构建“第5级大众健身场地设施”^④,补齐短板,实现公共服务均等化。这是构成贯穿全文的主要思路和基本主张,由法理阐释和建立规制两部分内容组成,是专项立法的前期工作。小区虽“小”,可用地总量“大”。

当前,在土地利益纠葛中实现这一目标,对其中的立法难度和实际困难要有充分的思想准备。这个过程,需要加大宣传力度,增强公众对科学、高效、集约利用国土空间重要性的认识,营造有利于依法依规开发利用国土空间的良好氛围^[9]。贯彻《宪法》法治精神,完善《体育法》并使之具有操作性,实现居住社区体育用地划拨,还有一系列理论与实践问题有待解决。

注释:

① 《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB137-90)“公共设施类”的体育用地是“划拨用地”,即政府提供体育用地,与“划拨”相对应的就是“出让”,即购买。《中华人民共和国城市房地产管理法》(2007年8月30日修正)“土地使用权划拨,是指县级以上人民政府依法批准,在土地使用者缴纳补偿、安置等费用后将该幅土地交付其使用,或者将土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。(第二十三条)”。

② 《城市居住区规划设计规范》(GB50180-93 2002年版)、《住宅建筑规范》(GB50368-2005)的修改意见,直接参与《城市用地分类与规划建设用地标准(讨论稿)》(GB137-90)2008版的修订工作;将“居住小区及以下”体育用地排除在公益性、非营利性、全民健身运动设施之外,使之“划拨”缺乏法源、法理的正当性;混淆了“居住社区”和“居住区”的概念,使

体育相关法规在规划设计领域失去合理和有效性;把居住小区“配套公建”中的“文化体育”混为同一个指标,使二者在规划设计时可以互换和替代。

③ 《划拨用地目录》国土资源部令第9号,2001年10月18日发布施行,上位法是《土地管理法》和《城市房地产管理法》。

④ 《全民健身计划(2011—2015年)》提出:50%以上的市(地)、县(区)建有全民健身活动中心;50%以上的街道(乡镇)、社区(行政村)建有便捷、实用的体育健身设施。在此基础上,本研究主张下沉到城市居住小区和农村的自然村。

参考文献:

- [1] 国务院. 全国国土规划纲要(2016—2030年)(国发[2017]3号)[Z]. 2017-01-03.
- [2] 中国城市发展研究会. 2013 中国健康城市评价指标体系[EB/OL]. [2016-12-25]. <http://finance.qq.com/a/20140103/007999.htm>.
- [3] 赵克. 城建居民小区体育设施配套建设的立法研究[J]. 体育科学, 2001, 21(4): 5-7.
- [4] 中共中央、国务院. “健康中国2030”规划纲要[N]. 人民日报, 2016-10-26(01).
- [5] 闫书华, 兰文飞. 发挥体育在《健康中国》建设中的作用——刘鹏答记者问[N]. 学习时报, 2016-10-10.
- [6] 詹姆斯·M·布坎南. 公共物品的需求与供给[M]. 马珺, 译. 上海: 上海人民出版社, 2009.
- [7] 中国政府网. 李克强主持召开国务院常务会议部署加快发展体育产业 促进体育消费推动大众健身[EB/OL]. [2016-03-10]. www.gov.cn/guowuyuan/2014-09-03/content_2744699.htm.
- [8] 国务院令(第382号). 公共文化体育设施条例[Z]. 2003.
- [9] 於忠祥. 基于土地经济学理论的土地出让金研究[J]. 技术经济, 2007(10): 113-119.
- [10] 姜世波. 游戏规则与法律治理——谢晖教授学术访谈录, 体育与科学, 2017, 38(1): 9-17.
- [11] 秦毅, 周爱光. 《中华人民共和国体育法》价值的探讨与反思[J]. 体育科学, 2008, 28(12): 69-75.
- [12] 刘鹏. 刘鹏局长在2015年全国群众体育工作会议上的讲话[EB/OL]. [2016-12-25]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n33193/n33208/n33418/n33583/6123486.html>.
- [13] 周旺先. 立法学[M]. 北京: 法律出版社, 2000: 80.
- [14] 任慧涛. 英国城镇化进程中体育用地规划及其治理机制[J]. 体育与科学, 2015, 36(6): 8-15.
- [15] National Playing Fields Association. The six acre standard: Minimum standards for outdoor playing space[R]. National Playing Fields Association, 1992.
- [16] 杨龙菊, 连丞龙. 社区体育设施规划的供求平衡体系: 英格兰模式与借鉴[J]. 国际城市规划, 2013, 28(2): 88-92.
- [17] 边宇, 吕红芳. 美国《全民健身计划》解读及对我国的启示[J]. 体育学刊, 2011, 18(2): 69-73.
- [18] 马忠利, 陈浩, 王立华. 中、俄2015年前公共体育设施建设规划研究[J]. 西安体育学院学报, 2014, 31(3): 295-299.
- [19] 陈周业. 日本体育公共服务研究[M]//戴健. 中国公共体育服务发展报告(2013). 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [20] 应松年. 中国行政程序法立法展望[J]. 中国法学, 2010(2): 5-26.
- [21] Sport England. Putting policy into practice[Z]. 2010.
- [22] ODPM. Assessing needs and opportunities: a companion guide to PPG17[S]. 2006.
- [23] Sport England. Making a planning application[Z]. 2010.
- [24] 谢洪伟, 赵克, 张红艳, 等. 城市居住小区体育场地设施有效供给的经济学分析[J]. 体育科学, 2011, 31(11): 12-20, 26.
- [25] 赵克, 黄文仁, 骆映, 等. 规制失灵: 城市居住社区体育用地法规正当性缺失与补救[J]. 体育科学, 2012, 32(3): 10-16.
- [26] 沈开举, 王红建. 城市房屋拆迁法律规制研究[M]. 北京: 中国检察出版社, 2009.
- [27] 王锡锌. 行政程序法理念与制度研究[M]. 北京: 中国民主法治出版社, 2007: 258-359.
- [28] 林来梵, 张卓明. 论权利冲突中的权利位阶: 规范法学视角下的透析[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2003, 33(6): 5-13.
- [29] 全国人大. 中华人民共和国立法法(2015年修订版)[Z]. 2015.
- [30] 刘云华. 行政程序法的价值与功能[J]. 求实, 2011(12): 71-75.
- [31] 财政部, 国家税务总局. 关于体育场馆房产税和城镇土地使用税政策的通知[Z]. 2015-12-17.