

·探索与争鸣·

从提倡到保障到战略：新中国 70 年全民健身事业的 依法推进与提升

于善旭

(天津体育学院, 天津 300381)

摘 要: 新中国建立 70 年来, 特别是改革开放和新时代以来, 我国全民健身的发展步伐逐步加快, 并在国家法治建设的日益加强中不断推进其依法治理的发展进程。将 70 年来我国全民健身的依法推进划分为新中国建立后为群众体育初奠法律基础、改革开放以来全民健身立法的持续递进、进入新时代全民健身愈益纳入法治全局 3 个不同的阶段和样态, 从国家提倡、国家保障和国家战略的不同性征和作为表现上, 阐释了我国全民健身法治建设的逐步发展和法律地位的日益提升。

关 键 词: 全民健身; 群众体育; 依法治国; 体育法治; 新中国

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2019)05-0001-08

From advocacy to assurance and to strategy: the lawful boosting and promoting of the national fitness undertaking in the 70 years of New China

YU Shan-xu

(Tianjin University of Sport, Tjianjin 300381, China)

Abstract: In the 70 years since the founding of New China, especially since the reform and opening and the new era, the pace of development of national fitness in China has been gradually accelerated, and the process of development of its lawful governance has been constantly boosted in the ever increasing intensification of national legal construction. The author divided the lawful boosting of national fitness in China into such 3 different stages and states as initially laying the legal foundation for mass sports after the founding of New China, the constant progression of national fitness legislation since the reform and opening, and national fitness being more and more included into the overall situation of legal governance since the new era, and interpreted the gradual development and ever increasing uplifting of the legal status of legal construction of national fitness in China from the perspectives of different characteristics and performance of national advocacy, national assurance and national strategy.

Key words: national fitness; mass sports; lawful country governance; legal governance of sports; New China

今年, 是我们伟大祖国的 70 华诞。伴随着共和国 70 年的奋斗崛起与历史巨变, 我国体育事业也取得了举世瞩目的辉煌成就。其中, 群众体育和全民健身事业的发展, 不但呈现出适应经济社会和民生需求而愈益蓬勃的兴旺景象, 而且在中国特色社会主义法治建设的加强中, 不断推进着其制度化、规范化的依法治理。70 年来, 从国家提倡到国家保障再到国家战略, 演化着新中国群众体育法治奋力前行的历史进程, 彰

显出我国全民健身法律地位不断提升的时代特征。

1 国家提倡: 新中国建立后为群众体育初奠法律基础

1.1 新中国体育发展方向的法律确立

1949 年 10 月 1 日, 中华人民共和国成立, 中华民族进入实现伟大复兴的新纪元。百废待兴的建国之初, 中国共产党领导下的中央人民政府在致力巩固政

收稿日期: 2019-07-02

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“中国体育深化改革重大问题的法律研究”(16ZDA225)。

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

权、发展生产、加强国防、改善民生的同时,也将体育作为关系亿万人民健康的大事,列入新中国建设发展的整体谋划和施政纲领。在共和国宣告成立前日举行的中国人民政治协商会议一届全会通过的具有临时宪法性质的《共同纲领》中,在文化教育政策部分做出了“提倡国民体育”“保护母亲、婴儿和儿童的健康”的规定,体现了“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的,即民族的、科学的、大众的文化教育”的性质定位,确立了面向民众和服务健康的体育方向^[1]。

《共同纲领》体育规定的基本精神,在随后党和国家以及体育的有关会议与文件中得到了全面的体现。建国当月即召开的全国体育工作者代表大会,明确提出我们的体育事业,一定要为人民服务,要为国防和国民健康的利益服务,必须开展广泛的体育运动,并阐明了民族的、科学的、大众的新体育方针^{[2]7-9}。1951年8月,中央人民政府政务院做出《关于改善各级学校学生健康状况的决定》,强调增强学生身体健康,乃是保证学生完成学习任务,并培养出有强健体魄的现代青年的重大任务之一^{[3]269}。1952年,毛泽东主席发出了“发展体育运动,增强人民体质”的号召,并先后对学生和青年提出“健康第一,学习第二”“身体好、学习好、工作好”的要求,进一步促进了党和政府以及全社会从人民体质健康的高度重视体育事业的发展。1952年召开的全国体育总会代表大会的报告中,明确提出了“从实际出发并与实际相结合,使体育运动普及和经常化,积极地发展体育运动,增强人民体质,为加强生产建设与国防建设服务”的体育工作方针,并将“大力开展各学校、机关、工厂、部队、农村等基层单位经常性群众性的体育活动”作为当时体育工作的中心任务。1954年初,中共中央批转中央体委党组《关于加强人民体育运动工作的报告》的指示中再次强调: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。特别是当前国家已进入有计划的经济建设的新的历史时期,更需要人民有健康的身体^{[3]166}。开展群众性的体育运动,逐步使之普及和经常化,也成为自1952年成立的中央体委(后改为国家体委)反复强化的工作重心。

1.2 群众体育在新中国首部宪法中的体现

新中国建立后的短短几年,中华大地发生了翻天覆地的根本性变化,新生政权的稳固和国民经济的恢复发展,对在全国政协和《共同纲领》基础上加快民主法制进程提出了迫切的需求。1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次全体会议在北京召开,审议通过《中华人民共和国宪法》并颁布实施。这部新中国的首部宪法,确认和巩固了新中国成立以来的胜利

成果和基本经验,确定了建设社会主义制度的道路和目标,确立了适合国情的国体和政体,较为完整地规定了公民的基本权利和义务^[4]。其中,也对当时党和国家以关注改善人民健康特别是学生健康为重点的体育发展有了一定程度的体现。除了在国家改进人民的文化生活、公民有受教育的权利,国家对于从事科学、教育、文学、艺术和其他文化事业的公民的创造性工作给以鼓励和帮助等有关条款中包含有发展体育的相关内涵,还专门作出了“国家特别关怀青年的体力和智力的发展”的规定^[5],突出了对广大青年全面发展的格外关注,形成对以青年群体为重点的体育发展和增强体质的积极促进。

在新中国建立初期的历史条件下,党和国家虽然高度重视人民的健康和体育事业发展,但基于当时体育发展所处于“一穷二白”的贫困基础,且繁重而全面的建设任务与现实的国民经济实力水平,还不能为体育发展提供更为充分的条件与保障,发展体育的首要任务是对社会参与的动员、发动和号召,包括要针对社会上的一部分人(包括党内)对开展体育运动采取冷淡和漠视态度^{[2]14}的纠正。因此,从《共同纲领》到首部宪法,国家从根本大法的高度进行明确的法律宣示,表明了对广大国民参与体育予以提倡和对青年体力发展的特别关怀的责任态度,明确了群众体育的重点方向,为开启新中国的体育发展奠定了初步的法律基础。随着参加国际体育交往的需要,提高运动技术水平被逐渐提上国家的体育工作议程,并逐步制定了有关体育训练竞赛、运动队伍与人员等方面的规范文件。但在当时以上述法律原则为基础而逐渐形成的“普及与提高相结合”体育方针,仍然将发展群众体育和增强人民体质作为体育的重要任务^[6]。

1.3 群众体育制度规范的初步建设

在新中国建立后开始构建以1954年宪法为统帅的社会主义法制框架中,有关体育的制度建设和法规文件制定工作也逐步展开,推进了体育工作的规范化发展。其中,有关群众体育的制度规范仍然占有较大的比重。至“文革”前这一时期由中央政府制定颁发的法规和法规性文件主要有《关于改善各级学校学生健康状况的决定》《关于在政府机关中开展工间操和其他体育运动的通知》《劳动卫国体育制度条例》《批转国家体委关于群众体育工作座谈会的报告》和《批转教育部、国家体委、卫生部关于中小学生学习健康状况和改进学校体育卫生工作的报告》等;国家体育、教育等部门单独或联合制定的规章和规范性文件主要有推行广播体操活动、学校体育工作、防止学校体育伤害事故、准备劳动与卫国体育制度、中等以上学校开展

群众性体育运动、在全国小学推广少年和儿童广播体操、基层体育协会示范章程、改进小学体育工作、大力开展群众性体育活动，以及开展各类体育项目活动的文件等。这些制度建设的加强和规范文件的实施，有力地促进了群众体育工作的开展。特别是“劳动与卫国体育制度”的逐步建立和在学校、社会和部队的普遍推行，在吸引和激励广大群众参加体育锻炼方面产生了良好的效果。

然而，新中国建立后这一阶段的法制建设只是初步的探索。由于执政党治国思想与发展模式的不成熟以致出现严重失误，包括缺乏民主法治的自觉理性，同整个社会曲折发展一样，初建的体育秩序和法制基础，遭到了“文革”动乱的严重破坏。

2 国家保障：改革开放以来全民健身立法的持续递进

2.1 新宪法对群众性体育方式和增强体质目标的明确

1978年底，具有深远意义的党的十一届三中全会胜利召开，实现了党和国家工作重心的历史性转折，我国跨入改革开放和社会主义现代化的新征程。改革开放，首先是一场深刻的体制革命和制度变迁。保障人民民主、加强社会主义法制成为治国理政的基本原则，新宪法和一批基本法律迅速出台，我国法治建设进入全新的发展阶段^{7]}。1982年重新制定颁布的现行宪法，不但体现了立法指导思想和民主法治原则的先进性，而且内容也更加全面丰富，其中对体育的直接规定和相关内容也远远多于之前的各部宪法。

在现行宪法对体育的直接规定中，一是在第一章总纲中首次对体育进行专款规范：“国家发展体育事业，开展群众性的体育活动，增强人民体质”，顺应了全球化现代体育发展的社会潮流，体现了社会主义国家对人民根本利益的高度负责，秉持了新中国建立以来长期坚持的体育工作方针，是对中国体育发展方向、目标、任务的高度概括和明确指引，成为中国体育事业发展和体育法治建设的最高原则。这一规定，根据宪法“一切权力属于人民”“对人民负责”的社会主义民主原则，突出强调了体育活动开展方式上的群众性，明确指出了增强人民体质是体育发展的根本目标和目的，使“全民”和“健身”的意涵，成为宪法总纲对体育进行国策性表达的主体内容；二是在第二章公民的基本权利和义务中的教育条款中规定：“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。”这一规定，着眼于广大青少年的体质增强和全面发展，彰显了不可替代的体育功效和发挥体育功能的教育要求，仍然体现出全民健身的鲜明指向；三是在

第三章国家机构中政府机关和自治机关的职权规定中，分别在国务院领导和管理的职权中、县级以上地方各级人民政府和民族自治机关依法行使的职权中，包括着体育工作或体育事业。这些体育职权不仅包括着全民健身的内容并且要突出全民健身的工作重心地位，而且越是社会基层，体育事业中全民健身的工作比重越大。此方面规定，不言而喻地表明了全民健身工作在体育职权中的重要分量。

在1982年宪法的制定时，我国体育还没出现全民健身的概念，宪法中尚不可能有直接对全民健身的规定。但是，通过对宪法体育规定表达和实质的深入剖析，可清晰地看到其对全民健身重心地位的突显，表明全民健身有依据宪法而确立的重要地位^{8]}。改革开放后很快就颁行的我国宪法，为其后体育立法和全民健身事业的迅速发展奠定了坚实的基础，指出了明确的方向。

2.2 全民健身在《体育法》中的定位和规范

改革开放对我国社会主义现代化的全面推动，也使体育事业进入加速发展的快车道。在党的十一届三中全会确立的加强社会主义法制方针的指引下，自1980年的全国体育工作会议开始，体育立法就被提上议事日程。在1982年宪法有关体育规定的激励下，恰逢1984年我国首次全面参加奥运会取得可喜成绩使体育形成更加广泛的社会影响，党中央专门发出进一步发展体育的文件，全国人大常委会也对体育立法发布指示，原国家体委开始了起草《中华人民共和国体育法》（以下简称《体育法》）的酝酿准备。与此同时，我国体育界开展了体育发展战略的研讨，开始对为参加奥运会而提出“省级以上体委侧重抓提高”方针进行反思，关注并提出群众体育与竞技体育协调发展的问题。1987年的全国体育发展战略研讨会提出了“全民健身”的概念^{9]}，并很快成为工作语言，使“全民健身”作为群众体育的同义词而逐步地使用起来。1993年，原国家体委发布的《关于深化体育改革的意见》中，提出了群众体育社会化的制度性改革措施——“制定全民健身计划”。这些被自1998年国家体委启动的《体育法》起草所吸收，使全民健身在1995年8月29日颁布的《体育法》中有着较为全面的体现。

《体育法》在第一条将“增强人民体质”作为重要的立法目的之一后，在第二条体育工作方针的规定中进一步突出了全民健身的地位。该条明确要“开展群众性的体育活动，提高全民族身体素质”，特别强调“体育工作坚持以开展全民健身活动为基础”，并规定要“实行普及与提高相结合，促进各类体育协调发展”，在体育发展的总体方向上，在普及与提高相结合、群

众体育与竞技体育等各类体育协调发展的基础上,阐明了全民健身在整个体育中的根本性和基础性。在总则一章,还对青少年儿童体育和少数民族体育通过专门条款予以特别关注。在法律章节结构的安排上,社会体育和学校体育两章是对全民健身的直接规定,面向广大群众和青少年学生,安排了包括社会体育工作原则、制度、组织、活动、项目、人群和学校体育职责、课程、活动、师资、条件、制度等较为全面的内容。同时,在体育社会团体、保障条件和法律责任的各章中,还有很多条款与全民健身有着直接或间接的联系。其中,对与《体育法》起草同步进行并稍早出台的“国家推行全民健身计划”制度方式予以明确的法律确认,使全民健身在此方面的立法形成很好的衔接。

2.3 全民健身发展的制度化安排与实施

作为深化群众体育社会化改革的重要制度举措,制定全民健身计划的工作一经提出,即得到了体育系统与社会各界的充分认可和热情参与,在国内外产生了良好的反响。党中央、国务院对制定全民健身计划的工作高度重视,先后听取汇报并作出指示。经过广泛调研和反复论证将草案上报后,1995年6月20日,国务院正式颁布了《全民健身计划纲要》。

《全民健身计划纲要》的制定和实施,是我国体育工作具有开创性的重大事件,是我国群众体育发展的重要里程碑。它所规范的全民健身计划,是一项国家宏观领导、社会多方支持、全民共同参与的体育健身计划,是在总结我国群众体育发展成功经验的基础上,在深化体育改革的实践中提出来的群众体育发展新思路和提高中华民族整体素质的重大举措。该纲要在分析面临形势的基础上,提出了到2010年基本建成具有中国特色全民健身体系的奋斗目标,明确了事业发展和深化改革的基本任务,强调全民健身计划以全国人民为实施对象,以青少年和儿童为重点,从加强规划、开展宣传、坚持法治、建立组织、扩大投入、推广方法、科技服务、建设场地等方面提出了对策和措施,明确了在国务院领导下,体育部门会同有关部门和社会组织共同推行的实施方法与步骤。

《全民健身计划纲要》是具有一定法律效力的国务院法规性文件,具有体现国家发展全民健身事业意志法治部署的重要意义。它以“开展群众性的体育活动,增强人民体质”的宪法规定为宗旨,突出了以国家权力保障公民体育健身权利的法治目标,构建了全社会普遍遵行、持续开展和系统运行的全民健身制度形态,成为全民健身事业健康有序发展的法规依据和法律支撑。该纲要实施后获得随即颁布的《体育法》的确认和规范,与《体育法》相得益彰地在国家法治

平台上协调互动,使全民健身计划成为实施《体育法》在全民健身方面最为重要的制度渠道^[10]。

推行全民健身计划,需要系统化的制度安排。为此,国家和地方的体育部门以及相关方面先后制定了各种配套实施的法规政策文件。一方面,在《全民健身计划纲要》二期工程和各期工程各个阶段的实施中,全国和地方都出台了具体操作实施的阶段性规划或方案;另一方面,为构建中国特色的全民健身公共服务体系,就全民健身工作的各个方面和环节,全国和地方也相继制定了许多专门的政策法规,保证了全民健身计划的逐步实施和全民健身工作的顺利开展。

2.4 推进全民健身新发展的专门立法与保障

进入新世纪以来,北京奥运会申办成功,对我国体育事业和全民健身发展形成了新的推动。2002年7月,党中央国务院印发了《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》(中央8号文件),强调要以举办2008年奥运会为契机,推动全民健身活动的开展。2005年在《全民健身计划纲要》实施10周年之际,国家体育总局又提出了“全民健身与奥运同行”的工作主题。这些无不对在筹备奥运新的形势任务下发展全民健身提出了新的要求。与此同时,随着国家贯彻依法治国方略的不断深入和法治建设的日益推进,在一些省市陆续制定颁行全民健身地方性法规的基础上,进行全国性全民健身专门立法的呼吁也逐步增多。在2005年全国政协对制定《全民健身条例》进行提案后,国家体育总局会同有关部门启动了《全民健身条例》的立法调研与起草工作,并自2007年起列入国务院年度立法工作计划。在经过一系列立法工作和相应程序后,2009年8月30日,国务院以560号令颁布了《全民健身条例》。

《全民健身条例》共设6章40条内容,主要包括总则一章关于立法目的、政府职责、体育产业、组织建设、健身权利、政府管理、资助奖励等规定;全民健身计划一章关于计划和实施计划的制定、体质监测和健身调查、计划实施等规定;全民健身活动一章关于全民健身日、各组织责任、不得非法审批、加强宣传、加强青少年工作、安全与秩序管理等规定;全民健身保障一章关于资金设施、设施开放、环境利用、指导人员、高危项目管理、投保保险等规定;法律责任一章对有关主体全民健身违法行为法律追究的规定;附则中对施行日期的规定。

《全民健身条例》是为贯彻宪法和《体育法》,在实施《全民健身计划纲要》的基础上,对全民健身工作进行全面系统规范的专门行政法规,是在迈向体育强国进程中加强依法治体的客观要求,也是我国全民

健身向更高层次发展和法治化水平不断提高的显著标志，为全民健身事业的进一步发展提供了国家立法层面的法规保障，充实和健全了我国的全民健身法规体系。特别是《全民健身条例》以“保障公民在全民健身活动中的合法权益”作为重要的立法目的，并以专门条款规定“公民有依法参加全民健身活动的权利”，要求政府“依法保障公民参加全民健身活动的权利”，首次将体育权利载入法条，具有体育法治创新的深远意义。这使《体育法》虽无权利条款却以保障权利为其重要原则和法治价值^[11-12]的体育权利愿景，在《全民健身条例》的立法中成为现实。

改革开放以来从《体育法》到《全民健身条例》的制定过程，正处于我国人权事业积极推进和权利本位法治理念渐成共识的发展过程，体育权利问题越来越受到普遍关注。而全球化人权事业的发展，已经由公民和政治权利、经济社会文化权利为主要内容的第一代人权、第二代人权，发展进入到以发展权、环境权以及与体育权更为密切的身体健康权等为主要内容的第三代人权^[13]，且与第一代人权国家不予干涉的“消极权利”不同，是需要国家作为义务与责任主体进行给付的“积极权利”。体育成为公民权利，更依赖于国家提供实现权利的条件和保障。因此，与之前国家对体育的法律宣示更多的是提倡相比，改革开放以来的经济社会发展和国家实力增长，为体育事业和全民健身发展创造了更为充分的条件，我国已经发展到国家对公民体育权利予以保障的历史阶段。《体育法》和《全民健身条例》都规定有“保障条件”或“全民健身保障”的重要章节；《全民健身条例》在阐明公民体育健身权利后，同时明确了政府的保障责任，所表征的正是全民健身事业的发展以及社会与法治的历史性进步。

《全民健身条例》还承上启下，对《全民健身计划纲要》设计至2010年将完成使命的首个全民健身计划的后续发展问题作出回答，进一步落实《体育法》的规定并予以细化，将国务院制定全民健身计划和县级以上地方政府制定全民健身实施计划，作为常态化的制度方式予以明确。2010年2月，国务院发布了首个与国家五年规划周期同步的《全民健身计划(2011—2015年)》。

3 国家战略：进入新时代全民健身愈益纳入法治全局

3.1 全民健身在国家战略布局中的地位提升

2012年11月，党的十八大胜利召开，选举产生了新一届党中央领导集体，并由此开启了中国特色的社会主义新时代。十八大以来，党中央领导全国人民，

统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，进行了深层次、根本性的变革，取得了全方位、开创性的成就。新时代我国体育事业的改革发展也同样面临新的机遇，取得新的进展。其中，在推进体育强国建设和实施《全民健身条例》、以突破性思维和突破性措施获取全民健身跨越式发展^[14]的基础上，“大体育观”“大群体观”理念愈益凸显，体育事业和全民健身与社会发展全局的连接联动更加紧密。以习近平同志为核心的党中央高度重视关心体育工作，亲自谋划推动体育事业改革发展。习近平总书记多次就体育工作发表重要讲话，其中就包括强调从国家发展全局的战略高度来看待体育发展：“体育强则中国强，国运兴则体育兴”“推动我国体育事业不断发展是中华民族伟大复兴事业的重要组成部分”“体育是提高人民健康水平的重要手段，也是实现中国梦的重要内容，能为中华民族伟大复兴提供凝心聚气的强大精神力量”^[15]。

正是在新时代这样的背景和布局下，我国全民健身发展实现了进一步的战略提升。2014年10月，国务院印发的《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(国务院46号文件)中明确提出“将全民健身上升为国家战略”。这是我国政府进一步将全民健身置于重大关键国事体系和总体目标任务格局之中、运用举国之力促其更加繁荣发展并充分发挥其多方面综合功效的重大战略决策，是对积极参与全球健康治理的有力回应和全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的现实需要。将全民健身上升为国家战略，是在实施宪法和《体育法》《全民健身条例》以及推行全民健身计划的丰富实践基础上，又一次通过法规性文件的方式做出的重大决策宣示，不但使全民健身在实现和保障公民体育健身权利的地位与功效上得到新的法治提升，而且也必然以国家战略的视野，将全民健身更多地纳入国家的法治体系和法治全局，将全民健身的依法治理推进到新的阶段，推向新的境界。

3.2 全民健身在经济社会发展制度体系中的更多体现

当前，建设健康中国作为一项重要的国家战略和制度举措，正在积极持续地向前推进。健康中国建设为全民健身发展带来了契机和需求，形成了相互的支持促进与互动，并体现为内涵与制度上的紧密连接。健康中国在2015年首次以国家层面在国务院政府工作报告中提出后^[16]，2016年全国人大大会上通过的国家“十三五”规划中即对“推进健康中国建设”进行了专章部署，其中设置了“广泛开展全民健身运动”的专节内容^[17]。2016年8月，全国卫生与健康大会在京召开，习近平总书记在全面阐述加快推进健康中国建

设重大意义的同时, 特别强调要“推动全民健身和全民健康深度融合”^[18]。其后由党中央国务院印发的《“健康中国 2030”规划纲要》中, 明确将体育与卫生计生一起作为承担建设责任的主要行业; 与基本医疗卫生服务和医疗卫生服务体系相并列地提出对基本体育健身服务和全民健身公共服务体系的要求; 将健身休闲作为发展健康服务的新业态之一; 并且设立了“提高全民身体素质”和“积极发展健身休闲运动产业”两个专章内容, 对全民健身和健身产业进行部署^[19]。其实, 在卫生部 2012 年制定并发布《“健康中国 2020”战略研究报告》^[20]的基础上, 国家卫计委于 2015 年启动了制定《健康中国建设规划(2016—2020)》的工作^[21]。但基于当时的工作基础, 健康中国建设还仅限定在医疗卫生方面。后来在国家“十三五”规划和《“健康中国 2030”规划纲要》中的一个显著变化, 便是大量增加了全民健身的内涵和内容, 使健康中国更加全面而深刻, 同时为全民健身提供了新的平台和空间。在国务院颁布的《全民健身计划(2016—2020 年)》中, 就明确将新周期全民健身发展与健康中国建设紧密地连接, 提出要面对“推动健康中国建设的机遇挑战”, 要使全民健身“成为健康中国建设的有力支撑”^[22]。

在建立全民健身计划实施制度的过程中, 同样在新时代取得了重大的突破性进展。为了进一步建立部门协同的全民健身工作领导体制, 在《全民健身计划(2010—2015 年)》的实施启动中, 国务院有关领导特别强调: “必须切实加强组织领导, 形成政府主导、部门协同、全社会共同参与的全民健身建设发展格局”^[23]。其后, 国家体育总局向有关部委致函推进落实全民健身计划的部委职责分工, 连年召开有关部委参加的年度贯彻全民健身计划座谈会并向国务院呈送情况报告。在全民健身上升为国家战略之后, 国务院做出了建立“国务院全民健身工作部级联席会议”制度的重要决策, 由国务院有关领导为召集人, 29 个部委为成员单位^[24]。2017 年已先后举行了两次工作会议。这从组织领导机构方面, 为更好地确立全民健身在国家工作全局中的地位提供了新的制度保障。

近年来, 除了国务院及其办公厅专门对体育包括全民健身下发了一些法规性文件外, 与之前相比还越来越多地在国家的许多综合事项或相关工作的法规性文件中包含了全民健身的内容。自 2013 年以来, 由国务院或其办公厅下发的这类法规性文件, 如:《关于加快发展养老服务业的若干意见》《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》《关于促进健康服务业发展的若干意见》《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意

见》《关于加快发展生活性服务业促进消费结构升级的指导意见》《全民科学素质行动计划纲要实施方案》《“健康中国 2030”规划纲要》《关于进一步扩大旅游文化体育健康养老教育培训领域消费的意见》《十三五推进基本公共服务均等化规划》《十三五国家老龄事业发展和养老体系建设规划》《完善促进消费体制机制实施方案(2018—2020 年)》《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系意见》等, 体现了全民健身与这些工作制度体系的融合。

3.3 全民健身更加广泛和深入地载入国家立法

我国在对全民健身进行国家法律方面的直接定位和规范方面, 除了宪法的原则性保障外, 长期以来主要是依据《体育法》, 其他法律的相关涉及甚为有限。而新时代以来的相关立法正在改变这种状况。2016 年 12 月, 第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议审议通过了《中华人民共和国公共文化服务保障法》。该法的大部分内容是对文化部门所管理的文化服务工作事项所进行的调整和规范, 但同时基于广义文化的范畴, 特别是根据社会基层文化体育活动和健身很多是交织为一起的情况, 有十来个条款包含着对体育场馆、体育设施、体育活动、体育健身、全民健身的规定。这就为全民健身活动的开展和事业发展, 特别是为社会基层全民健身工作的开展, 增加了直接的法律依据, 更加广泛地扩大了全民健身的法律保障。

在此期间, 另一部与全民健身有关的法律正在制定之中。在过去起草《基本医疗卫生法》的基础上, 随着健康中国建设的推进, 以该法草案为基础形成了《基本医疗卫生和健康促进法(草案)》。全国人大常委会在 2017 年 12 月首次审议后, 于 2018 年 10 月进行了第二次审议。因为体现了健康中国战略的要求, 所以在一审稿中设计了“国家发展全民健身事业, 完善覆盖城乡的全民健身公共服务体系, 组织开展和支持全民健身活动”的专门条款。但由于一审稿以原《基本医疗卫生法》草案为基础, 健康促进部分比较薄弱^[25], 全民健身的内容也较少。据报道, 为落实“大健康”理念, 二审稿增加了不少健康促进措施, 包括加强全民健身指导服务, 普及科学健身知识和方法的内容^[26]。我们期待该立法草案的修改, 能够充分体现《“健康中国 2030”规划纲要》的精神和内容, 更好地确立全民健身在健康促进中的地位和作用。《基本医疗卫生和健康促进法》有望不久即可通过颁行, 又将为全民健身发展增添一个新的法律依据和保障。

同时, 现行《体育法》的修改正在进行, 已正式列入十三届全国人大常委会立法规划^[27]。在已经开展

多年的修改《体育法》的理论研究和草案拟制中，有着应突出全民健身国家战略地位的强烈呼声，对将“社会体育”一章的名称改为“全民健身”也形成基本共识，并有着许多进一步增加全民健身公共服务相关内容的建议。通过《体育法》的修改完善，会更加全面而深入地体现全民健身的国家战略地位，为全民健身事业发展建立起更加充分而有力的专门法律依据。

3.4 全民健身法规体系的逐步健全为事业发展提供全面支撑

“建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用”^[28]。在新时代全面推进依法治国的奋进中，全民健身的依法治理在适用法律法规范围不断扩大的同时，各种配套实施性规范的制定步伐也在加快，适应新时代全民健身事业发展的专门法规在不断地更新，使我国的全民健身法规体系得以建立并日益健全。在这个体系中，除以上所述的宪法规定和各部法律之外，在国务院行政法规位阶上，不但有《全民健身条例》进行统领，制定多年的《学校体育工作条例》和《公共文化体育设施条例》还现行有效。同时，国务院及其办公厅印发的一些专门的法规性文件，除之前论及的中央8号文件、国务院46号文件以及两个5年周期的全民健身计划外，还有2013年之前制定的加强青少年体育增强青少年体质、加强残疾人体育工作、加强学校体育工作、加快发展体育产业方面的文件和近年制定的《关于加快发展健身休闲产业的指导意见》等。

在国家体育总局先后单独或联合制定与全民健身相关的部门规章与规范性文件中，近年来制定的有很大的比重，总体上可分为几个方面：一是在全民健身综合管理方面，主要有加强改进群众体育工作、建立领导协调工作机制、推进全民健身进家庭等文件；在青少年体育方面，主要有进一步加强学校体育工作、青少年体育活动促进、加快发展校园足球、中等体校管理、少儿体校管理、体育传统项目学校等文件；在城乡与人群体育方面，主要有农村体育工作、加强农民体育、县级全民健身中心项目、创建全民健身模范市县、加强职工体育、少数民族体育、老年人体育、残疾人体育等文件；在健身标准与体质测评方面，主要有国家体育锻炼标准施行、国民体质监测、国民体质测定、学生体质健康标准等文件；在健身活动与竞赛方面，主要有国内登山、健身气功、动力伞、滑翔伞、热气球、动力悬挂滑翔、业余无线电等项目管理、改革赛事审批和体育赛事管理与监督、加强少数民族运动会、武术、马拉松、广场舞等赛事或活动管理等文件；在体育健身产业方面，主要有体育产业统计、

体育场馆运营、运动特色小镇建设、发展体育旅游等文件；在健身组织与人才方面，主要有体育社团、体育民非单位、武校等管理、发挥乡镇文化站功能、社会体育指导员管理、社会体育指导员和救生员职业标准、体育职业鉴定等文件；在健身服务保障方面，主要有开展全民健身志愿服务、组织奥运世界冠军与优秀运动员志愿服务、体彩公益金用于全民健身及其监管、健身器材配建、体育场馆公共服务、体育活动安全和突发事件管理等文件。

各个省、自治区、直辖市和一些设区的市也制定了很多全民健身有关的地方性法规、规章和规范性文件。仅在以某地全民健身条例为主要名称的地方综合性全民健身专门法规方面，至2019年5月已有29部，先后是上海、江苏、山西、山东、云南、北京、天津、浙江、四川、陕西、安徽、内蒙、吉林、甘肃、湖南、辽宁、湖北、重庆、广东共19个省级地方制定，以及广州、贵阳、哈尔滨、杭州、深圳、苏州、唐山、武汉、长春、淄博共10个设区的市制定。此外，河北及长春、长沙制定了地方全民健身政府规章。一些地方性全民健身法规是在《全民健身条例》颁布前制定，近些年又进行了修改。江苏、山西、陕西、四川、安徽、浙江、内蒙以及杭州、哈尔滨、贵阳、武汉、苏州、广州先后进行了局部的修正，上海、湖南、北京、山东以及深圳、武汉进行了全面的修订，还有些省市正在制定或修改之中。此外，各地还有一些综合性体育法规和有关体育场馆、体育产业和市场等法规、规章和规范性文件，与全民健身密切相关。这些地方性立法，在推进各地根据实际情况有特色地开展全民健身工作中发挥了重要作用。

新中国建立70年来，伴随着共和国的成长，在经济社会的迅速发展和法治建设的日益加强中，特别是在改革开放的深刻洗礼和新时代的伟大进发中，我国群众体育和全民健身事业获得来自时代需求的强劲推动，从国家提倡到国家保障再到国家战略，不断地在现代治理的法治化轨道上奋力前行。然而，我国体育改革与体育法治相对滞后，决定了全民健身的依法治理还仅仅是初步开始，刚在路上，尚任重而道远。面对迈向体育强国和建设健康中国的美好愿景，担当提高全民族身体素质和实现人民对健康幸福追求的神圣使命，我国全民健身事业还需要有更大的发展和更加全面的改革与创新，还需要在进一步的全面依法治国和依法治体中，加快建成较为完善的全民健身法治体系，更好地为新时代全民健身事业的新发展保驾护航。

参考文献:

- [1] 中国人民政治协商会议. 共同纲领[EB/OL]. [2019-06-10]. <https://www.pkulaw.com/chl/a68d9aabc-fce0b2ebdfb.html?keyword>.
- [2] 傅砚农. 中国体育通史(第五卷)[M]. 北京: 人民体育出版社, 2008.
- [3] 国家体委政策研究室. 体育运动文件选编(1949—1981)[M]. 北京: 人民体育出版社, 1982.
- [4] 周叶中. 宪法(第三版)[M]. 北京: 高等教育出版社, 2011: 73.
- [5] 全国人民代表大会. 中华人民共和国宪法(1954年)[EB/OL]. [2019-06-10]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/26/content_4264.htm.
- [6] 郝勤. 体育史[M]. 北京: 人民体育出版社, 2006: 377.
- [7] 国务院新闻办公室. 中国的法治建设[EB/OL]. http://www.gov.cn/zwgk/2008-02/28/content_904648.htm.
- [8] 于善旭. 论我国全民健身的宪法地位[J]. 体育科学, 2019(2): 3-14
- [9] 马宣建. 从奥运战略到协调发展战略[J]. 哈尔滨体育学院学报, 1990(3): :5-9.
- [10] 于善旭. 我国全民健身事业发展的法治之路[J]. 天津体育学院学报, 2006, 21(2): 99-102.
- [11] 中共中央宣传部, 等. 关于学习宣传和贯彻执行体育法的联合通知[N]. 中国体育报, 1995-09-22(1).
- [12] 评论员. 体育——公民的权利[J]. 新体育, 1995(10): 3.
- [13] 黄世席. 国际体育运动中的人权问题研究[J]. 天津体育学院学报, 2003, 18(3): 21-24.
- [14] 刘鹏. 在 2010 年全国体育局长会议上的讲话[J]. 体育工作情况, 2010(4-5): 2-18.
- [15] 李中文. 薛原. 为健康中国夯实体育之基本[N]. 中国体育报, 2017-08-08(1).
- [16] 李克强. 在第十二届全国人民代表大会第三次会议上的政府工作报告[N]. 新华每日电讯, 2015-03-17(1-2).
- [17] 全国人民代表大会. 中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm.
- [18] 新华社. 全国卫生健康大会 19 日至 20 日在京召开[N]. 新华每日电讯, 2016-08-21(1).
- [19] 中共中央, 国务院. “健康中国 2030”规划纲要[N]. 人民日报, 2016-10-26(1, 10).
- [20] 卫生部. 卫生部长发布《“健康中国 2020”战略研究报告》[EB/OL]. http://www.gov.cn/gzdt/2012-08/17/content_2205978.htm.
- [21] 卫计委启动《健康中国建设规划(2016—2020)》编制[EB/OL]. <https://new.qq.com/rain/a/20151026044861>.
- [22] 国务院. 关于印发全民健身计划(2016—2020 年)的通知[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/23/content_5084564.htm.
- [23] 新华社. 刘延东在贯彻全民健身计划电视电话会议上强调大力发展公共体育事业[N]. 中国体育报, 2011-03-02(1).
- [24] 王灿, 曹戡. 国务院全民健身工作部际联席会议联络员会议召开[N]. 中国体育报, 2017-02-10(1).
- [25] 吴斌. “基本医疗卫生与健康促进法”是公民卫生健康权益保障的重大突破[N]. 南方都市报, 2018-02-22(8).
- [26] 田晓航. 基本医疗卫生与健康促进法草案二审稿凸显保基本强基层大健康理念[EB/OL]. http://www.npc.gov.cn/npc/cwhhy/13jcw/2018-10/23/content_2063198.htm.
- [27] 全国人大常委会. 十三届全国人大常委会立法规划[EB/OL]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-09/10/content_2061041.htm.
- [28] 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).