

新办奥周期更需依法推进“全民健身与冬奥同行”

于善旭¹, 郭锐²

(1. 天津体育学院, 天津 300381; 2. 河北体育学院 社会体育系, 石家庄 050041)

摘要: 随着北京2022年冬奥会申办成功, 我国已经进入继2008年夏季奥运会之后新的办奥周期, 应继承和发扬前一办奥周期的宝贵遗产。“全民健身与奥运同行”并推动全民健身立法是北京奥运的宝贵遗产, 在我国全面建成小康社会决胜阶段和实施全民健身国家战略、全面推进依法治体过程中, 依法推进“全民健身与冬奥同行”成为更为迫切的现实需求, 进而从制度安排、贯彻规划、推进立法、加强实施、保障安全、舆论宣传等方面, 提出工作建议。

关键词: 北京冬奥会; 新办奥周期; 全民健身; 体育法治

中图分类号: G811.212

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2016) 06-0001-05

在经历2001年北京申奥成功并圆满举办2008年第29届夏季奥运会的周期之后, 随着第24届冬奥会的申办成功, 我国又开始进入迎接、筹备和举办2022年北京冬奥会的新周期。在全面建成小康社会的重要时刻举办2022年北京冬奥会, 事关我国社会发展和向世界展示我国改革开放成就与和平发展主张, 更是推进体育强国建设和全面促进我国体育事业发展的重要契机。举办2022年北京冬奥会, 不仅仅在于届时冬奥会本身举办得多么精彩、非凡和卓越, 更在于在整个筹备、举办的过程对我国社会和体育所产生的积极作用和深远影响。举办2022年北京冬奥会, 不但会有力促进我国冰雪项目运动竞技水平的快速提升, 也会对我国全民健身运动的普及发展形成更加强劲的推动。北京冬奥会申办报告中, 已作出办好冬奥会的同时要扩大青少年和民众广泛参与冰雪运动的承诺, 并制定了相应的制度措施。因此, 在新的办奥周期中, 为更好地继承筹备举办北京夏季奥运会周期“全民健身与奥运同行”的宝贵遗产, 贯彻国家全面推进治理现代化、法治化和实施全民健身战略的重要部署, 本文提出依法推进“全民健身与冬奥同行”的命题。

1 “全民健身与奥运同行”并推动全民健身立法是北京奥运的宝贵遗产

自1995年6月我国颁布实施《全民健身计划纲要》, 继而在8月颁布的《中华人民共和国体育法》中进一步提出“体育工作坚持以开展全民健身活动为基础”, 明确“国家推行全民健身计划”以来, 我国全民健身运动得到了较快的发展, 并在本世纪初北京申奥成功后的体育工作部署中, 继续凸显其重要地位。2002年, 党中央国务院颁布的《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》中, 在指导思想、工作方针和总体要求部分明确提出: “以举办2008年奥运会为契机, 以满足广大人民群众日益增长的体育文化需求为出发点, 把增强人民体质、提高全民族整体素质作为根本目标, 积极开创体育工作新局面”, 并在全民健身部分特别强调: “开展全民健身活动, 增强人民体质, 是体育工作的根本任务, 是利国利民、功在当代、利在千秋的事业。”

在筹办北京奥运会的过程中, 国家体育总局根据奥运会促进大众体育发展的国际经验和我国体育发展的需求与基础, 于2005年纪念《全民健身计划纲要》颁布十周年之际, 提出了“全民

收稿日期: 2016-08-15

作者简介: 于善旭 (1952—), 男, 山东牟平人, 教授, 研究方向为体育法学与全民健身政策。

健身与奥运同行”的活动主题^[1],全国和各地开展了一系列有影响、有规模、群众喜闻乐见的体育活动,不断掀起全民健身活动热潮。“全民健身与奥运同行”主题的不断唱响,既利用筹办奥运契机进一步激发广大群众的体育热情,也为北京奥运会营造了群众广泛参与的体育环境。

也正是在筹办北京奥运会形成对全民健身的有力促进和乘势发展中,产生了对全民健身专门立法的客观需求。2005年3月的全国政协会议上,形成了关于制订《全民健身条例》的提案^[2],得到了国务院有关领导和法制工作部门的重视,后国家体育总局着手组织法规的拟制起草,并列入2007年国务院立法工作计划。《全民健身条例》这一在奥运筹办期间所产生推进的立法成果,在北京奥运会结束不久的2009年即由国务院颁布实施。

北京奥运会对全民健身立法的推动,同样体现在地方的相关立法上。北京作为奥运会举办城市,在筹备期间开始了与奥运相关的各项立法工作,地方性法规《北京市全民健身条例》于2005年底颁布。其他各地的全民健身立法,除了深圳、上海相继在1999年和2000年率先制定全民健身地方性法规外,很多都是在这一北京奥运周期启动的。在2001年河北省出台地方政府规章《河北省全民健身活动办法》之后,至2008年,先后有江苏、山西、山东、云南、天津、浙江、陕西、安徽、内蒙等省(区、市)和杭州、武汉、贵阳、唐山、长春等较大的市,相继发布了全民健身地方性法规。在前期的这方面立法中奥运推动作用或许还不甚明显,但“全民健身与奥运同行”肯定对后来的地方立法形成了积极的促进。

“全民健身与奥运同行”的理念与实践是北京奥运会的宝贵财富。胡锦涛总书记在北京奥运总结表彰讲话中,专门对此予以充分的肯定,号召要大力弘扬包括其在内的北京奥运培育的崇高精神^[3]。因此,在迎接筹办2022年北京冬奥会的新周期中,继承和发扬“全民健身与奥运同行”并推动全民健身立法的宝贵遗产,具有重要的现实意义。

2 新办奥周期更需依法推进“全民健身与冬奥同行”

2015年7月31日,在国际奥委会第128次

会议上,北京获得了2022年冬奥会的举办权。自此,开启了筹备举办冬奥会的新周期。在当前国家与体育改革发展的总体背景与部署下,新办奥周期对依法推进“全民健身与冬奥同行”有着更为紧迫且显著的现实需求。

筹备北京冬奥会的新周期,正值我国跨入“十三五”的重要时间节点,并同步于我国全面建成小康社会的整个决胜阶段。全面建成小康社会,既需要通过冬奥会这样的契机和平台来提振民族精神、汇聚发展力量和展示东方奇迹,也需要在增进人民福祉、促进人的全面发展、普遍提高人民生活水平和质量中更好地发挥体育功能,使体育发展成为全面建成小康社会不可或缺的重要内容。体育与国家发展大局结合得越紧密,全民健身的地位与作用就越显赫。在十二届全国人大四次会议通过的我国“十三五”规划中,不但在提高生活性服务业品质方面提出要加快体育健身领域的发展,更将全民健身明确列入健康中国建设的内涵,专设一节对广泛开展全民健身运动提出了一系列要求,而且将全民健身服务列入基本公共服务项目清单^[4]。因此,在全面建成小康社会的决胜阶段筹备北京冬奥会,必然要有对全民健身的进一步推动并产生更大的实效。

2014年10月,国务院印发了《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,明确提出将全民健身上升为国家战略,成为在改革开放新阶段国家对体育发展最为重要的顶层设计和政策导向。全民健身国家战略的提出和实施,不但在我国群众体育事业发展中具有重要的里程碑意义,也必然要求“十三五”阶段和筹备冬奥期间的体育工作,必须全面展开对全民健身战略的深入落实,不断开创全民健身事业发展的新局面。前不久,国务院颁布并开始实施新五年周期的《全民健身计划(2016—2020)》。该计划不但将实施全民健身国家战略作为根本目的,而且对全民健身发展在国家宏观总体部署层面作了进一步的提升,使全民健身成为健康中国建设的有力支撑和全面建成小康社会的国家名片。国家体育总局在代为国务院起草该计划时,正是综合面对全面建成小康社会硬任务、推动健康中国建设新要求、筹办2022年北京冬奥会新机遇和大众日益增长的体育健身新需求,来对新周期全民健身工作进行系统筹划的。今年4月,国家体育总局召开的全国基本公共体育服务体系建设现场推进

会暨2016年全国群众体育工作会议,继续强调要以增强人民体质、提高人民健康水平为根本目标,以不断满足人民群众日益增长的体育健身需求为出发点和落脚点,进一步加强“十三五”基本公共体育服务体系的建设。其后,国家体育总局发布的《体育发展“十三五”规划》中,将实施全民健身国家战略、推进健康中国建设,既作为“十三五”我国体育发展面临的重要机遇,又列入“十三五”体育发展的指导思想和目标任务,以不断满足广大人民群众对健康的更高层次的需求,进一步营造崇尚运动、全民健身的良好氛围,推动体育融入生活,培育健康绿色生活方式,增强人民群众的幸福感和获得感,有效提高全民族健康水平。可见,在以“十三五”为主要时段构成的筹办北京冬奥周期中,只有同时将全民健身进一步做大做强,才能呈现出体育事业发展的新面貌,并使广大人民群众通过全民健身国家战略的全面实施而实现更多的分享与获得。

党的十八届四中全会,首次将法治作为中央全会的主题,做出了全面推进依法治国的重大决定,进一步突出了法治化在国家治理现代化中的核心地位,将中国特色的现代法治建设和建设法治中国不断提升到新的高度。全面建成小康社会进入决定性阶段,改革进入攻坚期和深水区,我们面对的改革发展稳定任务之重前所未有、面对的矛盾风险挑战之多前所未有,人民群众对法治的要求也越来越高,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大^[5]。坚持依法治国,全面推进法治中国建设,成为国家“十三五”规划确立的指导思想和重要任务,要求在国家改革建设发展的全过程和各个领域、各项事业中得到全面的落实,而且要使国家的法治建设在整体上不断产生新的飞跃。因而,坚持依法治体,进一步加强体育法治建设,提高体育工作的法治化水平,必然要求“十三五”体育发展以及正当其时的筹办北京冬奥会的各项工作,在依法促进和法治建设水平上有新的突破与成效。同样,这一新周期的全民健身发展也必须更好地纳入法治轨道,坚持用法治思维和法治方式开展全民健身工作,依法促进全民健身事业发展,努力建设全民健身法治体系,更好保障公民的体育健身权益,不断提高全民健身公共服务和现代治理的法治化水平。所以,进一步加强全民健身的法治建设,依法推进“全民健身与冬奥同行”,是

在新办奥周期必然凸显的时代使命和事业需求。

3 依法推进“全民健身与冬奥同行”需要做出多方面的努力

参照北京奥运会筹办过程中的有益经验,根据当前的形势发展和实际需要,依法推进“全民健身与冬奥同行”面临着更为有利的机遇、更为迫切的挑战和更为艰巨的任务。对此,需要从多个方面开展有关工作、作出不懈努力。

3.1 适时提出“全民健身与冬奥同行”,作出相应制度安排

2001年北京奥运会申办成功即开始了办奥周期,2002年党中央国务院在《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》中明确要以举办奥运会为契机,以增强人民体质为根本任务,开展全民健身活动。经过几年的推动和发展,到2005年,国家体育总局终于实现了将全民健身与奥运紧密关联的形式表达,明确提出“全民健身与奥运同行”的主题,显示了其认识逐步提升的过程。而在当下的新办奥周期中,则完全可以对这一成功经验予以直接继承和借鉴。根据当前全民健身上升为国家战略的新形势,全民健身在这一办奥周期中肯定应比之前有更大的发展,建议有关主管部门要及早进行研究设计,通过规范程序,尽快提出“全民健身与冬奥同行”或体现其基本内涵的相关命题,更为主动地以筹办冬奥来促进全民健身工作的发展。同时,在具体的部署、落实和开展方面,全国与地方要分别制订具有较大社会动员力和影响力的活动方案与工作措施,形成能够依法保障并切实可行的制度安排,规范有序地推进各项工作与活动的开展。

3.2 贯彻国家和体育各项规划,实现体育全面发展

随着我国经济与社会的快速发展,体育和全民健身事业越来越多地融入经济和社会发展的各个方面,必然在国家总体规划和各个单项规划、计划及地方有关文件中予以越来越多的体现和专门规定。国家层面已经颁布的《国民经济与社会发展“十三五”规划》和《全民健身计划(2016—2020年)》、正在制订的《国家基本公共服务体系“十三五”规划》和《健康中国计划2030纲要》等,国家体育总局已经颁布的《体育发展“十三五”规划》和正在陆续出台的各个单项规划中,都有发展全民健身事业的重要理念

和诸多内容,以及体育自身发展及其与社会多方面协调发展的规定,构成了多维度促进全民健身发展且具有法律约束力的政策制度体系。规划的设计部署关键在于其实践的行动纲领意义。对这些规划任务的贯彻落实,是实现筹办冬奥根本价值并为其营造应然环境的必然需求,是新办奥周期全民健身事业有力发展的重要保证,也是各级体育部门和体育组织依法治体的基本职责。

3.3 完善全民健身法律法规保障,推进相关立法工作进程

在法治轨道上推进“全民健身与冬奥同行”和全民健身事业发展,必须有法的引领和于法有据,需要进一步为其提供完善的法律法规保障。在国家法律层面上,《中华人民共和国体育法》的修订有望在“十三五”期间得以加快推进和完成,需在保障公民体育权利和落实全民健身国家战略方面有较多的修改和充实。同时,在效及全国的行政法规和部门规章中,有关全民健身的立法也还有很多需要扩充和完善的空间,比如在发展体育社会组织并发挥其在全民健身中的作用和政府购买全民健身公共服务方面,在加大力度根治学校体育滑坡和有效增强青少年体质方面,都需要有一定的立法强度。在地方立法中,《北京市全民健身条例》的修订随着北京冬奥会申办成功而加快了工作进程,市人大常委会领导确立了体现“立出全民健身良法、实现全民健身善治”主题的立法思路,要求抓住制度创新,形成特色,以制度、组织、体系、政策措施为主要内容,保证、促进全民健身体系的发展^[6],并在日前召开的人大常委会审议后做进一步完善。该法规的修订颁布与实施,将为北京市全民健身事业与时俱进的发展提供更为有力的法治支撑,同时也将为筹办冬奥会营造出更为相宜的全民健身法治环境。作为2022年冬奥会协办省份的河北省,虽早在2001年就制定了全民健身地方政府规章,但一直没有升位,建议乘此时机,将制订地方人大立法层次的全民健身地方性法规,列入奥运相关立法的内容。根据2015年修订的《立法法》精神,张家口市作为设区的市,已经享有一定范围的地方立法权,也可考虑借冬奥契机,在法律规定的范围内对全民健身地方立法有所作为。目前全国各地的全民健身立法,基本都是全民健身成为国家战略之前制定的,还有甚至是在国务院《全民健身条例》颁行前出台的,也都有必要根

据经济社会发展的新形势和全民健身的新发展做出修改完善安排。国家和地方的全民健身立法都需要做进一步的整体谋划,加快推进,不断扩充和完善全民健身法律法规体系。

3.4 推进全民健身法规实施,加大执法检查监督力度

由于体育法治建设的整体滞后和体育行政部门法治工作力量的薄弱,体育部门在推进全民健身法规实施和执法检查监督方面,暴露出诸多的软弱与缺位问题。相对匮乏的体育场地设施依然不时被侵占甚至有些还是当地政府和体育部门自身所为,一些地方和单位不依法履行职责组织开展全民健身活动,而这些行为在现实中却鲜有受到法律的问责和追究。体育行政部门执法职能本来就有限,却存在大量的放任违法和不履职现象,很多地方体育部门的行政执法监督检查和处罚都是空白。在体育与全民健身地位不断提升和全面推进依法治国的新阶段,应尽力改变全民健身执法的被动消极状态,努力提高各级政府及其体育部门运用法治方式发展全民健身事业的能力。体育行政部门一方面要争取各级人大、政府并联合有关部门多开展全民健身综合执法监督检查,另一方面要探索体育执法资源配置与操作的可行方式,包括运用和借助相关执法力量,切实发挥全民健身法律法规的实施效力,有效保障全民健身事业的发展和公民体育健身权利的实现。

3.5 落实滑雪项目高危管理,健全冰雪运动普及的安全保障

2022年冬奥会申办成功,必将进一步激发广大民众和青少年参与冬季体育活动的热情,推动冰雪运动项目更加广泛地普及开展,并带动大众化冰雪运动产业开发和健身消费的增长。如何为日益增多的冰雪活动参与者的人身健康提供安全保障,怎样建立冰雪活动的安全保障制度与机制,成为这一背景下体育法治建设的一项重要工作。其中,根据《全民健身条例》建立的高危险性体育项目管理规定,我国已经实施了相应的行政许可管理制度,并在首批公布的高危险性体育项目中包括有滑雪项目。虽然在国务院行政审批制度改革中对高危体育项目许可制度也进行了一些调整,但仍未改变对滑雪等高危体育项目进行严格安全管理以对参与者健康高度负责的基本性质,而且还在不断加强体育行政部门事中事后的监管职责要求。充分利用筹办冬奥会推进冰雪项

目活动迅速普及发展的契机,落实营利性滑雪项目活动的行政许可管理与改革,加强整个冰雪项目活动的安全管理和有效监控,是当前加强全民健身和体育产业法治建设应予关注的重要任务。

3.6 开展北京冬奥法治宣传,广泛营造法治舆论氛围

举办冬奥会,承载着传播奥林匹克理想和文化的使命,也是开展奥运宣传教育、扩大体育社会影响的重要契机。广泛传播奥林匹克精神和重在参与的重要理念,将会产生动员广大群众投身全民健身活动的重要作用。北京奥运会筹备期间,曾开展了颇具声势和形式多样的奥林匹克宣传活动,其中就包括对奥运法治方面的普及宣传。中宣部、司法部等五部门专门下发了《关于加强奥运法制宣传的通知》,北京市开展的奥运法治宣传活动形成了很大的声势并取得了显著效果^[7]。在全面推进依法治国和更加明确依法办冬奥的现实背景中,传播法治奥运的办奥理念和提升履行《奥林匹克宪章》《主办城市合同》义务的法治意识,为“全民健身与冬奥同行”营造良好的法治舆论氛围,积极构建筹办冬奥和推进全民健身发展的规范秩序,是成功举办北京冬奥会的重要条件,也是在新办奥周期同步于国家

和体育法治建设进程的应有之义。

参考文献:

- [1] 张发强.在纪念《纲要》颁布十周年大会上的讲话[C]//国家体育总局群体司.全民健身计划文集,2016:577.
- [2] 全国政协体育界呼吁制定《全民健身条例》[EB/OL].(2005-03-17)[2016-04-16].<http://info.sport.hc360.com/2005/03/0710076395.shtml>.
- [3] 胡锦涛.在北京奥运会残奥会总结表彰大会上的讲话[N].人民日报,2008-08-25(1).
- [4] 全国人大.中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[N].新华每日电讯,2016-03-18(1).
- [5] 中共中央文献研究室.习近平关于全面依法治国论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2015:9-10.
- [6] 市人大常委会主任杜德印带队开展全民健身立法调研[EB/OL].(2016-04-20)[2016-05-01].http://www.bjrd.gov.cn/zd gz/lfgz/lfgztpxw/201604/t20160421_162520.html.
- [7] 弘扬奥运法治精神提升市民法律素质——北京市开展“人文奥运法治同行”奥运法制宣传活动纪实[J].前线,2008(5):2-4.

More Necessity to Promote Law-based Program of National Fitness Initiated by Winter Olympics in New Olympic Hosting Period

YU Shan-xu¹, GUO Rui²

(1. Tianjin University of Sport, Tianjin 300381, China;

2. Department of Social Sport, Hebei Institute of Physical Education, Shijiazhuang 050041, China)

Abstract: With the bidding success of Beijing 2022 Olympic Games, China has entered the new Olympic hosting period after 2008 Summer Olympic Games. The precious heritage of the 2008 Olympic hosting period should be inherited and carried forward. National fitness initiated by Winter Olympics and promoting national fitness legislation are valuable legacies of the Beijing Olympics. In the decisive stage for China to build a moderately prosperous society and in the implementation of national fitness strategy, and comprehensively promoting law-based sports management, it has become more urgent practical needs to promote law-based program of national fitness initiated by Winter Olympics. And then some suggestions are proposed in terms of institutional arrangements, implementation of planning, promoting legislation, strengthening the implementation, security guarantee, media and publicity.

Key words: Beijing Winter Olympic Games; new Olympic hosting period; national fitness; sports governed by law