

改革开放四十年中国体育法治建设研究

国家体育总局政策法规司法规处

摘要: 改革开放四十年以来,我国体育法治建设与体育事业相伴相生,取得了重要成就:体育立法进展显著、体育法治工作队伍逐步建立、体育行政执法日趋规范、体育法制宣传收效明显、体育领域“放管服”改革深入推进。主要的发展经验有:坚持党的领导和依法治体,坚持正确的法治理论指导,坚持以人民为中心、科学民主立法,坚持丰富体育法治实践。新时代,面临体育事业发展的新趋势和新要求,要坚持党对体育法治建设的领导、全面深化体育领域体制机制改革、全面提升体育立法质量和水平、继续深化体育领域“放管服”改革工作、丰富体育法治实践内容和形式、着力加强体育执法、进一步加强普法工作等,不断完善我国体育法治建设。

关键词: 体育管理; 体育法治; 中国; 改革开放

Research on Legal Construction of Chinese Sports since the Reform and Opening

Department of Policies and Regulations, General Administration of Sport of China

Abstract: It's been forty years since the reform and opening of China, legal construction of Chinese sports has made significant achievements along with sports industry. The achievements can be listed as follows: Sports legislation has made obvious progress, legal groups has been established, and the sports administration has been formalized. Moreover, the propaganda has achieved great effect and the reform called "Fang Guan Fu" (respectively refers to delegate power to lower level, focus on management, pay attention on services) has been put into implementation. The experience that people can get from developments are as follows: Uphold the leadership of the The Communist Party of China, and manage sports industry legally. Insist on people-oriented, legislate scientifically, and strengthen sports guidance theoretically. Furthermore, in the new era, China is facing the new trend and requirement on sports industry, it is important to insist on the guidance of the CPC, deepen the reform on sports industry, enrich the content and form of sports legalization and strengthen the law enforcement, popularize laws to public for the improvement on Chinese legal construction.

Keywords: sports management; legal construction on sports; China; reform and opening

从1978年到2018年,伴随着改革开放的滚滚洪流,中国体育事业发展走过了波澜壮阔的四十年辉煌历程,中国体育法治建设与中国体育事业相伴相生,在改革开放的大潮中绽放出夺目的光彩。在党中央、国务院的坚强领导下,全国体育系统坚决贯彻落实依法治国重大战略,持续推动体育领域依法行政和依法治体建设走向深入。

体育立法更加科学完善,初步形成了涵盖体育工作基本方面,层次分明、衔接配套的体育法规体系。各级体育部门的职责更加清晰明确,权力运行更加科学高效,行政决策更加民主合法,体育执法更加严格公正,行政处罚更加规范透明,体育普法的内容和形式不断创新,体育系统学法懂法用法守法的良好氛围逐步形成。此外,体育部

门积极开展设立法律顾问、依法处理行政复议、参与行政应诉等体育法治实践，主要工作基本纳入法治化轨道。

1 中国体育法治建设成就

党的十一届三中全会确立了改革开放的基本国策，同时也确定了加强社会主义民主法治建设的基本方针，为我们在推进体育事业发展中开展体育法治建设指明了方向。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出了全面依法治国的新理念新思想新战略，开辟了全面依法治国理论和实践的新境界，开启了中国特色社会主义法治建设的新时代。

回顾十一届三中全会以来中国体育事业发展和体育法治建设的历程，任何成绩的取得都不是一蹴而就的，都是通过不懈努力、循序渐进的推动来实现的。

1.1 体育立法工作进展显著

改革开放之初，中国体育基础差、底子薄，各类体育场馆设施陈旧，体育专业人才匮乏，各项制度建设十分落后，加快推进体育立法成为体育法治工作的首要任务和重中之重。1982年，“国家发展体育事业，开展群众性的体育活动，增强人民体质”写入了新颁布的宪法，为体育立法提供了根本遵循和最重要的法律依据。1984年，新中国首次全面参加奥运会并实现了金牌“零”的突破，体育事业发展受到越来越多的关注，群众性体育活动开展日趋活跃，为体育立法提供了坚实的实践基础。

1995年，在全国人大常委会和国务院有关立法机关的大力支持下，《中华人民共和国体育法》颁布实施，这在新中国体育发展史上具有里程碑式的重要意义，彻底结束了体育行业没有专门法律可依的历史，为我国体育改革发展纳入法治化轨道构筑了坚实的法律基础，也标志着中国体育法治建设进入了一个崭新的阶段。《体育法》颁布实施以后，我国体育事业持续、健康、快速发展，体育健儿在国际赛场争金夺银、捷报频传，群众体育蓬勃发展、欣欣向荣，体育产业崭露头角、日新月异，中国作为体育大国在国际体育舞台上

发挥着越来越重要的作用。

体育事业不断发展的过程，也是体育法治不断实践、不断发展、不断完善的过程。同时，体育法治的进步也为保障、促进体育事业的健康、有序发展发挥了重要作用。《公共文化体育设施条例》《奥林匹克标志保护条例》《反兴奋剂条例》等多部重要的行政法规先后出台，为完善体育法规体系奠定了重要基础。随着1998年12月国家体育总局第1号令《关于严格禁止在体育运动中使用兴奋剂行为的规定》的发布，体育法治建设已成为体育总局高度重视并常抓不懈的重要工作。2000年，体育总局制定的《2001-2010体育改革与发展纲要》首次提出“依法治体”，明确指出“坚持依法行政、依法治体，保障体育事业有序地运行”是新世纪我国体育改革发展的一项基本方针。2006年，体育总局在制定《体育事业“十一五”规划》时，同步制定了《体育法制建设“十一五”规划》作为其专项配套规划，首次完整提出了我国体育法制建设的发展目标、主要任务和重点措施，为体育法制建设的可持续发展提供了政策保障。各地体育部门在重视和加强体育法制工作方面也取得了显著成效。2009年，国家首次就全民健身进行专门立法，体育工作进一步走向法制化、规范化轨道。国务院颁布《全民健身条例》，从保障人民群众在全民健身活动中的合法权益、提高人民身体素质角度出发，对体育设施、健身指导、安全要求等方面进行了规范。2014年国务院公布实施《关于加快发展体育产业 促进体育消费的若干意见》，将全民健身上升为国家战略。2016年，国务院发布《“健康中国2030”规划纲要》，从国家层面明确把人民健康放在优先发展的战略地位，把健康融入所有政策，全方位全周期地保障人民健康，推动全民健身和全民健康深度融合。各级体育部门依法依规，不断加大体育公共服务体系建设力度，着力建设群众身边的各类健身场地设施、健全群众身边的健身组织、开展群众身边的科学健身活动，推动全民健身事业实现了跨越式发展。

近年来，体育立法工作持续快速推进，成效显著。体育法规体系基本建立，涉及1部《体育

法》、7部行政法规、32部部门规章、150余件规范性文件、100多件地方性法规和地方政府规章。目前，修改《体育法》工作进展顺利，《体育法（草案）》基本成型，拟列入全国人大2018-2022五年立法规划，并力争于2019年提请全国人大常委会审议。《奥林匹克标志保护条例》修订工作基本完成，即将正式公布实施。航空体育立法有序展开，《航空体育竞赛活动许可管理条例（草案）》正在制定。兴奋剂刑事制裁问题正在加紧研究，力争2018年底出台兴奋剂刑事制裁司法解释。此外，规章和规范性文件立、改、废、释工作也日益规范，体育法规体系日趋完善。

1.2 体育法治工作队伍逐步建立

早在1989年，原国家体委就组建政策法规司，全面加强体育法制的业务管理和体育系统内外的法治协调，为加强体育法治建设提供了重要的组织保障。随后，全国共22个省、5个自治区、4个直辖市、5个计划单列市设立了地方体育部门，大部分都陆续设立了体育法治工作机构，没有设立专门机构的地方体育部门也都指定了负责体育法治工作的机构，全国各地都对体育立法、执法、普法等工作给予了充分的支持，全国体育法治工作的管理部门已初步形成了工作网络，为体育法治的建设提供了有力的组织保障。

1.3 体育行政执法日趋规范

《体育法》实施以后，地方各级体育部门就体育行政执法开展了积极探索，制定相关工作制度，明确体育执法的任务、权限、程序和行为规范，培训执法人员，建立体育行政执法责任制，有的地方还专门制定了体育文明执法标准或文明执法目标，不断加强体育执法的规范化建设。

随着《中华人民共和国行政许可法》的制定与实施，体育总局和地方体育行政部门配合各级政府，积极做好体育行政审批制度的改革。体育总局成立了行政审批制度改革工作领导小组和工作机构，对体育行政审批项目进行了清理。各省、自治区、直辖市体育行政部门根据《行政许可法》的精神和国务院、当地政府的的要求，也普遍对原有的体育行政审批事项进行了清理并获得确认。各地体育行政部门根据体育审批制度的改革需要，

转变工作方式和工作作风，进一步加强和完善体育行政许可的规范管理。

体育执法工作成效显著。改革开放以来，特别是《体育法》实施以来，通过不断加强体育执法与监督检查工作，《体育法》与其他体育法规的实施形成了良好的局面。在体育领域和体育工作中，体育执法取得了日趋明显的效果。例如，根据体育场地设施工作的重要地位，针对体育场地不足以及被侵占破坏现象时有发生现实状况，很多省市依据《体育法》的规定和体育场地设施的地方性法规规章，将建设和保护体育场地设施作为《体育法》实施检查和体育执法的一项重要内容。通过体育执法检查的积极干预，全国有数十起体育场地设施违法挪用、挤占、拆除、改变用途等行为得到了制止和纠正，有效保护了现有体育设施免遭破坏或予以重新规划修建。

1.4 体育法制宣传收效明显

随着体育立法工作的不断推进，体育法制宣传教育工作也逐步展开并取得了显著成绩，在提高体育领域和全社会的体育法律意识、形成良好的体育法制舆论氛围、提供理论支持和促进体育法治工作科学决策等方面，发挥了极其重要的作用。

从1991年全国第二个五年普法规划开始，原国家体委现国家体育总局面向全国体育系统统筹开展体育法制宣传工作，普及体育法治知识，现已开展至第七个五年规划。建立中心组法律学习制度，组织法律讲座和法律培训，举办全国体育系统政策法规干部培训班，对全国各地的体育普法宣传教育进行指导，开展全国性经验总结与交流，定期向全国各省、自治区、直辖市体育部门工作人员发送普法知识信息，将体育法律法规汇编成册并向全国各省、自治区、直辖市体育部门免费发放，现已完成从1949年至2016年共计12本《体育法律法规汇编》的编辑出版工作。2017年总局印发《体育总局关于贯彻落实“谁执法谁普法”普法责任制的实施意见》，积极推动体育执法与体育普法相结合，不断提升体育系统依法行政、依法治体的能力和水平。

1.5 体育领域“放管服”改革深入推进

国务院自2012年开始强力推进的“简政放权、

放管结合、优化服务”改革，是一场深刻的自我革命，目的是改革传统的行政管理体制，不断提升政府治理能力和治理体系现代化水平。“放”是政府部门下放行政权，减少没有法律依据和法律授权的行政权力；“管”是政府部门要创新和加强监管职能，利用新技术新体制加强监管体制创新；“服”是转变政府职能，减少政府对市场非必要的干预，积极促进市场主体活力的激发和创新能力的提升。

“放管服”改革是民之所望、施政所向。体育系统严格按照党中央、国务院的要求，坚决贯彻落实、积极推进“放管服”改革工作。2012年以来，共取消行政审批事项4项，下放行政审批事项1项；将法律法规指定地方实施的行政许可事项清理至5项，全部清理了中央以其他形式指定地方实施的许可事项，制定并公布《体育总局行政审批事项公开目录》，全面取消了商业性和群众性体育赛事审批。2017年，为推进行政审批制度改革向纵深发展，进一步降低市场准入门槛，方便基层群众办事创业，体育总局根据法律法规和国务院要求，对本部门负责的行政审批事项逐项进行了梳理，进一步精简行政审批材料，优化行政审批流程，研究制定《关于印发行政审批管理文件的通知》（体政字〔2017〕131号），进一步提高了行政审批工作效率和为人民群众服务的水平。

四十年来，在中国特色社会主义体育事业和社会主义法治建设的伟大实践中，在依法治国方略和现代法治理念的引领下，我国体育改革与发展全面纳入法治轨道，中国特色社会主义体育法治体系已逐渐形成并绽放出夺目的光彩。

2 中国体育法治建设主要经验

改革开放四十年，中国体育法治建设取得的成绩有目共睹，总结其经验，主要有以下几个方面。

2.1 坚持党的领导和依法治体

纵观我国法治建设的发展历程，最根本的一条就是始终坚持党在全面依法治国中总揽全局、协调各方的领导核心地位，把党的领导贯彻落实到全面依法治国的全过程和各方面。法治是体育发展的必由之路，依法治体也是社会主义法治建

设和实现全面依法治国的重要组成部分。加强党对体育工作的领导，持续推进体育事业健康发展，实现依法治体，是推进体育体制机制改革全面深化、重点突破、纵深拓展的坚实基础，是确保我国体育事业发展沿着科学化、规范化、法治化轨道稳步前进的根本保证。

2.2 坚持正确的法治理论指导

纵览古今中外法治发展的历史，没有正确、成熟的法治理论，就不可能有持久、成功的法治实践。中国体育法治建设取得的成绩，得益于坚持以中国特色社会主义法治理论为指导。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央总结和运用全面依法治国的成功经验，坚持以人民为中心，不断推进法治理论创新，提出并发展了符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论，为体育领域法治建设提供了根本理论指导和学理支撑。推进体育依法行政，深化依法治体，必须牢牢把握并长期坚持正确的理论指导。

2.3 坚持以人民为中心，科学民主立法

习近平总书记指出，推进科学立法、民主立法，是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于“尊重和体现客观规律”，民主立法的关键在于“为了人民、依靠人民”。体育是人民的体育，与人民对美好生活的追求息息相关。体育在提高人民身体素质和健康水平、促进人的全面发展，丰富人民精神文化生活、推动经济社会发展，激励全国各族人民弘扬追求卓越、突破自我的精神等方面，都有着不可替代的重要作用。各级体育部门在体育立法工作中坚决贯彻这一思想内核，严格按照法定权限、法定程序开展立法，切实做到立法为民。

2.4 坚持丰富体育法治实践，规范有序地推进体育事业发展

建立规章、规范性文件的合法性审查制度，规范立法程序，提高立法质量；对现行有效、待修订和废止的体育法规、规章及规范性文件进行梳理并在此基础上建立大数据库平台，进一步推进政务公开；建立法律顾问制度，落实依法行政；完善行政复议和行政应诉的配套制度，健全工作

制度，畅通受理渠道，化解行政争议；通过降低行业门槛、放宽体育领域行业准入、行政审批制度改革等不断深化“放管服”改革，规范权力运行；研究体育执法的新形式和新内容；探索深化体育体制机制改革的道路，综合配套、协同推进体育法治进程；加强体育法学研究等。

不可否认，中国体育法治建设还存在着《体育法》亟待修改，体育行政法规高位阶立法较少，大量体育部门规章和规范性文件年代久远需要及时修改和废止，体育法治实践不足，体育执法队伍欠缺、缺乏执法能力和经验，体育普法形式和内容有待进一步创新等问题，需要在今后的体育法治实践中着力予以解决。

3 承前启后，中国体育法治建设步履铿锵迈进新时代

法与时转则治，治与世宜则有功。党的十八届四中全会以依法治国为主题，吹响了建设社会主义法治国家的进军号。全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，也是党有史以来第一次针对法治国家建设出台的纲领性文件。2017年，党的十九大指出，全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，要将坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。这为共和国发展描绘了一幅美丽的法治建设新图景。我们要在依法治国的总体要求下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，努力完成好十九大报告对体育事业发展提出的“广泛开展全民健身活动，加快推进体育强国建设，筹办好北京冬奥会、冬残奥会”三大任务。

中国特色社会主义进入新时代，我国面临的内外部环境发生了深刻变化，体育发展既面临难得的发展机遇，同时也面临着严峻挑战。加快推进体育强国建设，是新时代中国特色社会主义伟大事业的必然要求，也是体育发展的目标和方向。积极面对并着力解决好当前体育领域存在的问题，包括如何适应社会主义市场经济不断发展的新形势，如何满足人民群众多层次、多样化体育健身需求，如何加快创新体育发展体制，如何拓宽体

育发展渠道、增强体育发展活力等，是体育部门法治建设的重要任务。在新的历史时期推进体育法治建设、实现体育强国目标，必须紧紧围绕体育事业改革发展这一中心工作。

3.1 坚持党对体育法治建设的领导

只有坚持党对体育法治建设的领导，才能坚持立法先行，做到立法决策与改革决策相衔接，充分发挥体育立法的引领作用。体育部门要牢牢巩固党总揽全局、协调各方的领导核心地位，各级立法工作必须坚持党的领导。全国体育系统要统一思想、凝聚共识，增强加快推进体育强国建设的神圣使命感，紧紧围绕中国特色社会主义现代化强国建设需要和依法治国要求，发展以人民为中心的体育，坚定不移走中国特色社会主义体育发展之路，坚持群众体育、竞技体育、体育产业协调发展，举国体制与市场体制有机结合，为经济发展、社会进步、民生改善、文化传承以及人文交流等方面提供重要支撑，积极推进体育法治建设，全面推动体育事业健康有序发展，改革纳入法治轨道，法治为改革保驾护航！

3.2 坚持全面深化体育领域体制机制改革

改革创新是体育事业发展的强大动力，面对新形势、新任务、新环境，面对体育社会化、利益多元化、关系复杂化的发展现实，必须加快推进体育改革创新步伐，以更大的决心冲破思想观念的陈旧、突破利益固化的藩篱、破除体制机制的障碍，更新体育发展理念，推进体育治理体系和治理能力现代化，为我国体育事业发展注入新的活力和动力，不断完善促进体育事业健康可持续发展的体制机制。体育部门要努力转变观念、注重制度创新，学会运用法律手段，从容应对挑战，化解矛盾，深化改革，促进发展。

3.3 全面提升体育立法质量和水平

以系统修改《体育法》为核心，以此推动现有行政法规、规章和规范性文件的立改废释工作，进一步完善中国体育法规体系。在完善政策、制度的过程中要树立以人民为中心的发展思想，以问题为导向的改革思路，着力解决人民群众和体育战线普遍关心的突出问题，解决好构建基本公共体育服务体系、加强青少年体育工作、完善运

动员培养机制、推动体育运动水平等级认定规范化管理和体育社团改革等一系列重点难点问题。

3.4 继续深化体育领域“放管服”改革工作

切实转变观念，以建设服务型、法治型政府为目标，继续深入推进体育领域简政放权、放管结合、优化服务工作，建立健全体育规范、标准，特别是做好体育赛事活动、体育培训市场等的监管和服务工作，做到事前管标准，事中管检查，事后管处罚，信用管终身。

3.5 丰富体育法治实践内容和形式，提高依法治体的能力和水平

严格按照《国家体育总局规章和规范性文件制定程序规定》对规章和规范性文件进行合法性审查，规范立法程序，提高立法质量。建立法律顾问制度，进一步发挥法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中的积极作用。在行政复议和行政应诉方面，继续坚持合法、公正、公开的原则，坚决维护人民群众合法的体育权益，有错必纠，保障法律、法规的正确实施。

3.6 着力加强体育执法，扎实细致地做好体育法实施工作

进一步统一思想、转变观念、依法行政、文

明执法，强化法律意识和责任观念，研究加强体育执法的多种渠道，健全执法机构，配强执法力量，整合执法资源，形成执法网络，严格规范体育公正文明执法与检查监督机制，明确体育部门执法项目、执法权限、执法程序，落实体育行政执法责任制。

3.7 进一步加强普法工作

加强体育普法宣传教育工作，认真解决法治意识淡薄的问题，努力提高体育系统特别是体育行政部门各级领导干部学法、懂法、守法、用法的意识，提高体育行业普法实效，并营造良好社会氛围，全面提高体育行业依法治体的能力和水平。

法治是体育发展的必由之路，体育领域法治的完善，依法行政能力的提高，是当代体育人的重要历史使命。习近平总书记深刻指出，体育是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。我们深信，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，中国的体育法治建设必将不负历史和人民的重托，有力保障并积极推动体育事业改革发展，为实现体育强国梦想，进而为实现中华民族伟大复兴中国梦作出积极的应有的贡献！

(编辑：鲍婷)

(上接第 111 页)

- [14] 张诚,等.动作学习视野下校园足球课程设置研究及案例教学分析[J].北京体育大学学报,2017(5):73-80.
- [15] 党志平.文化视域下课程文化品性的异化与回归[J].现代中小学教育,2016(6):31-36.
- [16] 教育部.教育部等6部门关于加快发展青少年

足球的实施意见[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A17/moe_938/s3273/201508/t20150811_199309.html.

- [17] 王利国,等.构建中学技能学习系统——“运动技能”领域目标有效达成的设想[J].山东体育学院学报,2015(6):108-112.

(编辑：刘超英)