

·体育社会科学·

我国体育地方立法的研究

贾文彤, 梁灵艳

(河北师范大学 公体部, 河北 石家庄 050016)

摘要: 从历史角度对我国体育地方立法进行了分析。结果表明:《体育法》颁布后,我国地方体育立法快速发展,同时也带来重复立法、经费匮乏、缺少地方特色等问题。未来体育地方立法宗旨要突出以人为本;立法形态要随《体育法》的修订而变化;当前应该以修改、修订为主要工作,继续增加一些创制性立法。体育地方立法协作将成为一种趋势,已经有一些区域进行法律实践,如何在我国现有立法体制框架下开展体育地方立法协作仍将是重要研究课题。

关键词: 体育法学;体育地方立法;立法协作;中国

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2009)07-0018-05

Study of local sports legislation in China

JIA Wen-tong, LIANG Ling-yan

(Department of Physical Education, Hebei Teachers University, Shijiazhuang 050016, China)

Abstract: From the perspective of history the authors analyzed local sports legislation in China, and revealed the following findings: since the promulgation of the Sports Law, local sports legislation in China has been developing rapidly, whereas problems such as repeated legislation, fund shortage and local feature deficiency have also been brought up; future local sports legislation should aim at highlighting its people orientated characteristic; the form of legislation should vary with the revision of the Sports Law; currently the key jobs should be amendment and revision, and some system establishing legislations should be kept adding; local sports legislation cooperation will become a trend, and legal practice has been carried out in some areas, but how to develop local sports legislation cooperation under the framework of the existing legislation system in China will still be a major research subject.

Key words: sports law; sports local legislation; legislation cooperation; China

地方性体育法规、规章是我国体育法规体系的重要组成部分,早在1997年,中央《关于加强体育法制建设的决定》中提出的体育法制建设目标就已经包涵其中。本研究以法学基本理论为指导,以“中国法律法规信息检索系统”、“国家体育总局网”收集到的我国地方体育法规、规章、自治条例及单行条例为依据,就地方体育立法历史发展、中央体育立法与地方体育立法关系、我国地方体育立法地区差异以及我国地方体育立法展望等方面进行探讨,进一步加深对地方性体育法规、规章的认识。

1 我国地方体育立法历史回顾

1.1 我国地方立法阶段划分

无论是从中央与地方立法权限划分研究视角^[1],还是从立法体制研究视角^[2],当前的主流观点认为:我国地方立法发展经历了3个阶段:从1949年制定《共同纲领》到1954年《宪法》颁布之前为第1阶段;从1954年《宪法》颁布实施到1982年新《宪法》颁布实施前为第2阶段;从1982年新《宪法》颁布实施到现在为第3阶段。

在第1阶段中,1950年政务院通过的《省人民政府组织通则》、《市人民政府组织通则》和《县人民政府组织通则》都明确规定了省、市、县人民政府拟定与本级政府政务相关的暂行法令条例的职权。应该说,这一阶段普遍存在地方立法。在第2阶段中,1954年颁布的《宪法》,取消了国务院和地方立法权。在第3

阶段中,1982年《宪法》确立了中央与地方两级立法体制。其实,1979年颁布的《地方组织法》就明确规定省级人民代表大会及其常委会根据本行政区域的实际情况和需要,在不与《宪法》、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定和颁布地方性法规。后来,该法经过1982、1986年的两次修改,将地方立法权扩大到省级政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民代表大会。

1.2 我国地方体育立法出现与发展

我国地方体育立法的历史似乎没有严格的阶段划分。地方体育立法的出现较晚,首先,《中华人民共和国体育法规汇编》(1989-1992)根本就没有“地方立法”的编目,直到《中华人民共和国体育法规汇编》(1993-1996)才出现;其次,查阅“中国法律信息网”发现,按时间排列,较早出现的地方体育立法是1982年9月天津出台的《天津市一九八一年调整优秀运动员、专职教练员及部分体育事业人员工资升两级的具体规定》。这一时期,相关研究可以说明,地方体育立法有了较快的发展。从1982年至1997年的15年间,有立法权的地方人大及其常委会和地方政府共制定了地方体育法规和地方政府体育规章96件,并且地方体育立法呈现出逐年加快的态势,1982年至1989年8年共制定25件,年均3.1件^[9]。之所以没有在地方立法的第一阶段出现体育立法,也可以找到这样的证据:第一阶段中,从地方立法内容看,主要涉及两个方面,一是政权组织建设;二是地方经济的恢复与发展中涉及的问题^[4]。

我国地方体育立法真正出现在第3阶段,这个阶段时间跨度较大,有研究在探讨民族自治地方体育立法时,根据1995年《体育法》和2000年《立法法》的颁布,又将这一时段进行了细分:1995年以前,民族自治地方体育立法的起步阶段;1995~2000年,民族自治地方体育立法的发展阶段;2000年以后,民族自治地方体育立法的完善阶段^{[5]13-14}。我们认为,这个划分对于整个地方体育立法的发展来讲具有借鉴意义。1995年,《体育法》的颁布意味着我国的体育事业有了法律依据。然而《体育法》大部分是原则性的规定,具体的实施要由各地方有立法权机关通过配套立法来完成。2000年《立法法》的出台,在明确了地方性法规和地方规章的立法范围、权限基础上,使得地方立法权主体更加扩大。根据《立法法》,较大的市的人民政府(经济特区所在地的市的人民政府也算在内)也拥有了立法权。

纵观我国地方体育立法,绝大多数立法出现在《体育法》颁布后,偏重于微观立法。从形式上看,1995

年之前的地方体育法规和规章名称较为混乱,如“意见”、“通知”、“条例”、“规定”、“办法”等,存在立法主体不清的问题,由此,很难直接判断其效力和适用范围。从其性质上看,这些地方体育立法大多是政府规章。由此形成了这一时期地方体育立法实际上是以行政立法为核心的局面,1995年以后,这种局面有了较大改变,两元化趋势明显,或政府或人大立法。

2 地方体育立法实践考察

2.1 地方体育立法数量与内容

1)地方体育立法数量。

截止到2007年12月31日,现行有效的体育地方性法规和政府规章共136件。其中省、自治区直辖市的人民代表大会及其常委会制定的地方性法规为48件;省会市、较大市、经济特区所在地市人大及其常委会制定的地方性法规为20件;省、自治区、直辖市人民政府制定的地方性规章46件;省会市、较大市、经济特区所在地的人民政府制定的地方性规章22件。政府与人大立法数量几近持平。

从年度立法数量看,1999年达到了最高峰,为19件;其次为1996年14件、1997年12件,2000年以后,立法数量有所减少,但呈现一种稳中有升的趋势。这与我国这一时期地方立法的大趋势一致。有研究认为,2000年《立法法》颁布后,对地方立法的权限做了相对明确的划定,实际上缩小了地方立法的空间,尤其是各地在控制立法数量、提高立法质量的立法理念指导下,逐年减少了立法数量^[9]。

2)地方体育立法的内容。

我国地方体育立法的内容涵盖了竞技体育、社会体育、体育产业、学校体育几个方面,其中占比较大的有社会体育类法规规章,如各地出台的全民健身条例或办法,占16%,集中出现在2000年以后。体育产业类法规规章包括各地出台的体育经营活动管理条例或办法,占32%,时间跨度为1996~2007年,其中1995~2000年较为密集。体育场地设施(包括游泳场所)管理类法规规章也较多,比例为21%,时间跨度为1987~2007年,同样集中在1995~2000年。体育竞赛管理类法规规章的比例为8%,出台时间集中在2000年以后。综合性法规规章包括体育法实施办法和体育发展条例,占到了9%,其它诸如学校体育(《学校体育工作条例》实施办法)、运动员选招、人才培养等方面的法规所占比例很小。

2.2 地方体育立法的形态

地方立法的形态如果粗线条划分,可以分为实施性立法(又称第2次立法)和创制性立法两大类^[7-8];如

果细分,可以分为执行性立法、补充性立法、自主性立法、先行立法和实验立法^[9]。其中实验立法特指的是经济特区,与本文研究内容联系不大。实质上,执行性立法与实施性立法相对应;而补充性立法、自主性立法、先行立法属于创制性立法的范畴。

从现有有效的中央立法看,包括1部法律、6件行政法规,即《中华人民共和国体育法》、《国家体育锻炼标准施行办法》、《学校体育工作条例》、《外国人来华登山管理办法》、《奥林匹克标志保护条例》、《公共文化体育设施条例》、《反兴奋剂条例》。各地围绕着上述法律法规出台的主要是执行性地方性法规规章,如辽宁省“实施《中华人民共和国体育法》若干规定”、“青海省外国人登山管理条例”、云南省“实施《学校体育工作条例》办法”、“北京市奥林匹克知识产权保护规定”等等。从地方体育立法实践看,创制性立法要远远多于执行性立法,这主要源于我国《体育法》的规定过于原则化以及相关行政法规的稀缺。而在创制性立法中补充性立法又占了绝大多数。所谓补充性立法,是指在法律和行政法规由于某些原因对某些具体问题难以做出详尽规定或不适合规定得过于具体的情况下,根据实际情况对法律和行政法规的补充^[9]。例如,根据《体育法》第31条第3款规定:地方综合性运动会和地方单项体育竞赛的管理办法由地方人民政府制定。一些地方制定了相关法规,如《天津市体育竞赛管理办法》、《北京市体育竞赛管理办法》。再如,根据《体育法》第44条规定:县级以上各级人民政府体育行政部门对以健身、竞技等体育活动为内容的经营活动,应当按照国家有关规定加强管理和监督。各地制定了体育经营管理方面的法规规章。

无论中央立法如何完备,无论其涉及面有多么广泛,总有一些事情是中央立法没有必要或没有能力解决的,这样只能由地方自主立法。相比而言,地方体育自主性立法较少。1986年出台的《四川省各县体育工作暂行规定》是比较典型的例子。另一种情况是,在一些补充性立法中不乏自主性立法的条款。如《安徽省全民健身条例》,按照该条例的精神,体育主管部门应将体育彩票的公益金提取一部分,给老的小区有计划地增加一些配套体育设施。

同样,在创制性立法中,地方体育先行立法的情况也较少。所谓先行立法,根据《立法法》第64条第2款规定:除本法第8条规定的各项外(系指中央专属立法事项),其他事项国家尚未制定法律或者行政法规的,省、自治区、直辖市和较大的市根据本地方的具体情况和实际需要,可以先制定地方性法规。我国体育法和一些行政法规颁布以前的地方性体育法规规章

可以视为先行立法。如1987年四川省人民政府公布的《四川省文化体育活动场所治安管理办法》;1994年上海市人民政府公布的《上海市体育场所管理办法》。先行立法只是暂时性的,一旦中央制定了法律和行政法规,相应地方立法就应被审查,相抵触的必须修改或撤销,上述规章为此都进行过修订。

2.3 地方体育立法的质量

1)关于重复立法问题。

立法质量作为“法律体系建设的生命线”^[10],是一国法制状况的重要标尺,直接表征着一个国家法律制度的发展水平。

从地方体育立法数量看,近些年的增长为我国体育法规体系的形成奠定了坚实基础。但是,也存在着重复立法的问题。主要表现为:地方法照搬上位法和地方法之间的简单模仿,这些地方法规,无论从标题、结构、条文表述等方面,都大同小异。由此,不难理解“各地方性法规为什么超乎寻常地相似”^[8]以各地出台的健身条例为例,从结构上看,基本都包括总则、活动开展、设施建设、服务与管理 and 法律责任,各省市只是侧重点不同而稍有差异,比如,河北省关于健身指导员的相关条例较多。比较发现,很多条款就是照抄,比如《天津市全民健身条例》第20条就是直接照搬了《体育法》第18条;再比如《北京市全民健身条例》第4条、第5条、第10条、第11条等等与天津、上海相同,只是条款顺序上有所不同,内容丝毫不差,根本不能体现地域性的特色。有些地方立法也有一定的特色,但这些特色淹没在“大而全”或“小而全”的体例中。

2)影响地方体育立法质量的原因。

(1)传统立法思想影响。一个时期以来,我国倡导“有比没有好”、“宜粗不宜细”的立法指导思想,这种指导思想一定程度上造成了各地体育立法互相攀比,重复立法成为立法数量激增的捷径。现今,我们欣喜地看到一些省份开始转变,如湖北提倡“特色先行”,甘肃确立了“急需先立”原则。

(2)经费问题。经费问题是困扰地方体育立法质量的另一个重要因素。没有足够的经费支撑,实证调研工作很难顺利进行,地方特有问题就难以发现,因此,重复立法在所难免。除了少数发达地区外,大部分地区的立法经费的投入可谓捉襟见肘。据有关资料报道:贵阳市每制定一个法规的预算仅为15000元,修订一个法规预算为8000元^[11]。

2.4 地方体育立法的立、改、废情况

在现有136件地方体育法规规章中,已经有40件被修改过,占总数近30%,其中法规类的23件,

规章类的17件,有的在不长的时间里被修改过两次,如《浙江省游泳场所管理办法》,1995年由浙江省人民政府公布,1998年修订,2005年再次修正。辽宁省实施《中华人民共和国体育法》若干规定,1999年通过,2004年第1次修订,2006年第2次修订。20世纪80年代出台的一些法规规章绝大部分都已经废止。如1985年出台的《上海市体育场地管理办法》、1987年出台的《辽宁省体育场地管理办法》等。上述这些情况充分反映出法规规章的修改已经在地方立法工作中占有重要位置。

相对于国家立法来讲,发展性或者说不稳定性,也许可以看作是地方体育立法的特点,我们不应该刻意追求地方体育立法的稳定性。特别是在创制性立法远远多于执行性立法的情况下,地方体育立法要更好地适应地方现实需要,就不应该过于稳定和僵化。为此,应该建立地方性法规规章的有效期制度和定期评估清理机制。

2.5 我国不同区域体育的立法

依据我国经济发展水平与地理位置,我国大陆区域整体上划分为3大经济地区(地带):东部、中部和西部。东部地区包括12省、直辖市、自治区,体育立法45件;中部地区包括9省、自治区,为37件;西部地区包括10省、直辖市、自治区,为34件。由此看出,东、中、西部依次呈递减的趋势。根据各国经验,一个国家或地区经济进入快速发展的时期,经济和社会发展对法制建设就会有较高的要求^[12]。我国地方体育立法最多的省份都在东部;中部地区甚至还有个别省没有体育立法(如江西省)。值得一提的是,我国民族自治地方的体育立法因为民族自治地方的自治机关(自治区、自治州、自治县)有权对国家法律、行政法规、地方性法规,根据本民族本地方的实际情况做出变通规定和补充规定。这是《立法法》和《民族区域自治法》对民族自治地方的明确授权,体现了民族区域自治制度优越性。目前,我国有5大少数民族自治区,其中宁夏、西藏、新疆自治区属于西部地区,广西属于东部地区,内蒙古属于中部地区。总体上看,这5个自治区体育立法达到了16件,其中宁夏自治区立法最多,为6件。相比而言,自治州、自治县立法非常少(当前查到的只有《湘西土家族苗族自治州人民政府关于加强群众性健身练功活动管理的规定》),为此,有必要加强这两个层级的体育立法(我国有30个自治州和120个自治县)。总体上看,民族自治地方还应该加强民族传统体育产业立法以及民族传统体育保护立法^{[15]35-38}。

3 我国地方体育立法展望

3.1 地方体育立法的形态变化

当前,关于地方立法形态的变化研究存在着不同观点:一种观点认为,随着国家立法步伐的加快和立法权限划分逐渐清晰,地方自主制定的创制性法规的法律空间在不断压缩,实施性法规的比重在逐渐上升,为实施法律而制定实施性法规的任务将会成为地方立法的主要任务^[13]。无论国家立法还是地方立法,新立法的比重将会逐步下降,法律法规的修改、补充以及根据形势发展通过解释、清理等方式使法律法规适应社会生活变化将会成为立法工作主要内容^[14]。另一种观点认为,地方立法的精髓不在于细化实施立法,而在于创新性立法和制定富有地方特色的地方性法规规章^[15]。

地方体育立法首先应该关注我国《体育法》的修订情况,1995年颁布的《体育法》为保障体育事业发展做出了重要贡献,随着体育事业的快速发展,《体育法》的滞后性开始凸现,非常有必要进行修订。在此前提下,地方体育立法再随势而动。当前一个时期,地方体育立法应该多元化,其中可以突出法规规章的修改、补充工作。很多20世纪80年代、90年代出台的法规已经不很适宜,如1992年出台的《内蒙古自治区学校体育工作条例实施办法》、1994年出台的《河北省优秀运动员选招和退役安置办法》等。再者,可以继续增加一些创制性体育立法,如前文所述的民族自治地方立法,以增强地域特色。

3.2 地方体育立法宗旨的转变

在我国现有的《体育法》中,大部分是针对各方面体育管理而制定的管理性规定,管理效力是立法的主要关注^[16]。无疑,这种“管理型”立法也突出体现在地方体育立法宗旨上,各地的体育立法将重点放在规定地方行政机关的管理职权、强制手段、公民的守法义务以及对公民违反法律规范的处罚和强制措施方面。仅从名称看,目前在我国包括“管理”的体育法规规章数量为83件,占总数的61%。问题的关键是将体育管理和权力的行使本身作为目的,还是将其作为实现体育权利的手段^[16]。为此,未来地方体育立法应该以促进地方体育事业健康发展、公民体育权利的实现为宗旨,转变地方体育立法宗旨,变“管理型”立法为“服务型”立法,或者变“以职权为中心”为“以事权为中心”立法。

3.3 地方体育立法协作问题

无论是我国东中西部的区域划分还是8大经济区域的划分,事实上都已经涉及到了地方体育立法协作问题。我国立法体制存在许多问题,国务院各部门之

间可以制定联合规章,但是《立法法》并没有意识到地方立法之间的联合问题,只有纵向的被批准和备案关系,没有横向的地方立法联合、协议和合作关系,这显然不符合现实的需要。当前,“泛珠三角”已经就区域合作达成了一些协议,包括《滇港体育交流与合作备忘》、《琼港体育交流与合作备忘》、《粤港澳体育交流与合作协议书》等。上海、江苏、浙江3省市签署了《促进长三角体育合作构建长三角体育圈意向书》,由此,它们创造了一种新的制度形式——“省际协议”。实质上省际协议的性质是一种行政协议,不具有法律效力。从更深层次、更重要的方面来说,影响区域共同发展的原因,主要是法规制度的不协调造成的,行政行为的不同取决于其所依据的制度内容的不同。因此,开展区域间的地方立法协作更为重要,也更具有根本的意义^[11]。

2006年,辽宁、吉林和黑龙江3省在我国建立了首个“区域性立法协作框架”,目标实现政府间法制资源省际共享。该框架明确将根据立法项目的不同,采取紧密型、半紧密型和分散型3种协作方式。由此,东北3省开创了全国省际间立法协作的先河。地方立法协作本质上是立法信息的沟通和立法工作的协作关系,但是,立法上的信息交流和互鉴,只是地方立法协作的初级形式,真正意义上的地方立法协作,是区域内的立法主体对某一事项的共同立法(如区域间体育人才交流或者体育旅游等事项),这是地方立法协作的高级形式。具体而言,地方共同立法的主体是区域内有权制定地方性法规、政府规章的省、市国家机关;从制定的法规规章名称看,不冠以区域名称,仍以各省、市名称为主;而共同立法的关键是“合作各方共同组建一个执法机构”^[17]。

4 结论

我国地方体育立法出现在20世纪80年代,随后快速发展,在《体育法》颁布后的一个时期里立法数量达到高峰,立法内容涵盖了体育事业的主要方面,立法形式也越来越规范。由于受传统立法思想影响和经费困扰,重复立法、缺乏地方特色是地方体育立法的突出问题。另外,地区差异也一定程度上制约了地方体育立法的发展,至今还有一些省份没有体育立法或者立法较少。

我国《体育法》和一些行政法规正处在待修订之中,未来地方体育立法形态肯定要随之变化。当前一个时期,应该以修改、修订为主要工作,继续增加一些创制性立法,地方体育立法的立、改、废应该逐渐

转变指导思想,变“管理型立法”为“服务型立法”。

区域体育协调发展将成为一种趋势,地方体育立法协作在所难免。虽然已经有一些区域进行了法律实践,但是,如何在我国现有立法体制框架下开展地方体育立法协作仍将是重要研究课题,本研究提出这个问题,并借鉴前人经验做了尝试性解答。

参考文献:

- [1] 崔卓兰. 地方立法实证研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2007: 40-44.
- [2] 尹中卿. 我国的立法体制[J]. 人大建设, 2001(8): 26-30.
- [3] 于善旭. 现代化进程中的中国体育立法[J]. 山东体育学院学报, 1998, 14(4): 38-39.
- [4] 胡盛仪. 我国地方立法比较概略[J]. 江汉论坛, 2008(3): 125-127.
- [5] 马勇. 完善民族自治地方体育立法的思考[D]. 延吉: 延边大学, 2006.
- [6] 江材讯. 地方立法数量及项目研析[J]. 人大研究, 2005(1): 28-29.
- [7] 马发明. 地方第二次立法之我见[J]. 人大研究, 2006(2): 34-35.
- [8] 张泳梅. 地方立法应当体现地方特色[J]. 人民论坛, 2004(1): 42-43.
- [9] 崔卓兰. 地方立法实证研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2007: 9-13.
- [10] 汤啸天. 立法民主与立法质量[J]. 探索与争鸣, 1999(4): 17.
- [11] 吴利平. 立法听证费用面临尴尬[J]. 人大研究, 2004(7): 4-23.
- [12] 沈国明, 刘华. 地方法制化建设和地方立法[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2005(4): 50-52.
- [13] 郭俊. 十七大后地方立法工作的新课题[J]. 人大研究, 2008(3): 40-41.
- [14] 郭俊. 地方立法的思考[J]. 北京观察, 2008(5): 57.
- [15] 张海燕, 朱恒顺. 关于地方立法的审视和反思[J]. 青岛科技大学学报: 社会科学版, 2007(1): 104.
- [16] 于善旭. 《中华人民共和国体育法》修改思路的探讨[J]. 体育科学, 2006, 26(8): 72-74.
- [17] 王腊生. 地方立法协作重大问题探讨[J]. 法治论丛, 2008(3): 69-74.