

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2023.10.002

欢迎按以下格式引用:黄诚胤,袁志辉.公共体育设施共享的内生动力、制度困境与法治保障[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(1):258-268. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2023.10.002.



Citation Format: HUANG Chengyin, YUAN Zhihui. Endogenous motivation, institutional dilemma and rule of law guarantee of public sports facility sharing[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2024(1):258-268. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2023.10.002.

公共体育设施共享的内生动力、 制度困境与法治保障

黄诚胤¹,袁志辉²

(1.重庆大学,重庆 400044;2.中共重庆市委办公厅,重庆 400015)

摘要:公共体育设施共享是贯彻落实新发展理念、缓解我国体育设施建设相对匮乏与人民群众日益增长的健身需求之间的矛盾,推动实现体育强国战略的必然路径。公共体育设施共享包括公共体育设施管理主体向公众开放公共体育设施的行为,以及公众协同、有序使用公共体育设施的行为。公共体育设施不足的现实矛盾以及公民体育权利保障的合理诉求共同构成了公共体育设施共享的需求动力,使用时间的交错性及空间配置的互补性则构成了公共体育设施共享的供给动力。通过梳理我国现行公共体育设施共享的相关法律,发现在法律规范和法律保障机制方面仍存有缺失。从法律保障机制层面看,主要表现为公共体育设施共享法律保障力的匮乏;从法律规范层面看,主要表现为公共体育设施共享的直接规范依据不足和配套性规范的约束效力不足。在共享价值指引下,应从构建公共体育设施共享的法律保障机制和完善公共体育设施共享的法律规范体系两方面着手引导规范实现;在建构法律保障机制时,应以信息传导、责任分担和绩效考核三大机制为切入点展开建构,进而逐步提高公共体育设施的共享水平;在完善法律体系时,应通过“立、改、废、释”的法律手段实现配套法律规范的完整性和协调性,并在时机成熟的情况下制定公共体育设施共享的单行法规范,提高公共体育设施共享相关法律规范的可操作性。

关键词:公共体育设施;公民体育权利;共享价值;激励约束

中图分类号:D913;G818 文献标志码:A 文章编号:1008-5831(2024)01-0258-11

一、问题的提出

体育是人类以身体活动为基本手段,认识自我,完善自我,进而促进社会发展的实践互动^[1]。

基金项目:国家社会科学基金重大项目(21ZDA091);重庆市社会科学规划项目(2022NDYB190)

作者简介:黄诚胤,重庆大学,Email:hey@cqu.edu.cn。

习近平总书记指出:“体育是社会发展和人类进步的重要标志,是综合国力和社会文明程度的重要体现。”^[2]一直以来,全民健身事业受到党和国家的高度重视。“十三五”规划明确将“提升全民健康水平”“推进健康中国建设”列为国家经济社会发展的主要目标之一。“十四五”规划提出了“推进社会体育场地设施建设和学校场馆开放共享”的具体要求。党的二十大明确提出:“广泛开展全民健身活动,加强青少年体育工作,促进群众体育和竞技体育全面发展,加快建设体育强国。”随着全民健身上升为国家战略,公共体育设施作为实施全民健身战略的重要物质支撑,如何协调其发展不平衡、不充分与人民群众的多样化体育需求之间的矛盾具有现实的紧迫性。公共体育设施共享,既是贯彻新发展理念的直接体现,也是促进满足人民群众对美好生活向往的现实要求,更是落实我国体育强国战略的路径依赖。为了促进公共体育设施资源开放,《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)、《公共文化体育设施条例》等法律法规提出了开放公共体育设施的要求;地方为了细化和执行相关要求,制定了专门的体育设施开放管理办法,例如《江苏省体育设施向社会开放管理办法》。公共体育设施开放相关规定为公共体育设施的共享提供了一定的法律依据。然而,“开放不同于共享”。所谓公共体育设施开放,是指公共体育设施管理主体积极创造条件向社会开放其管理的体育设施,强调的是管理者的义务与职责;而公共体育设施共享不强调某一方主体的作用,要求各方主体通过协作的方式共同使用公共体育设施资源,以提高资源的利用效率,体现“以人为本”的制度关怀。然而,现有公共体育设施共享的制度机制并未体现两者的内在差异,使得开放理念成为了共享价值的唯一路径。因此,本文以实现公共体育设施共享目标为牵引,对现有公共体育设施共享的制度机制进行全面检视并提出完善建议。

二、内生动力:公共体育设施共享的需求与供给

根据《公共文化体育设施条例》第2条的规定,公共体育设施是指“由地方各级人民政府举办或社会力量举办的,向公众开放用于开展体育活动的公益性体育设施,包括建筑物、场地和设备”。这是对公共体育设施的概括性定义,反映了其可开放性和公益性本质特征。

(一) 公共体育设施共享的需求动力

以可开放性和公益性为标准,可以将公共体育设施的范围划定为各类型专门用于开展群众体育活动的公益性体育设施,以及具备条件向公众开放的国家机关、学校等公办企事业单位内部的体育设施。对于前一类体育设施,其公共体育设施属性无须多加证明。对于具备开放条件的公办企事业单位的体育设施,则需要在其办公目的性和社会公益性之间寻找平衡,以明确其公共体育设施属性。公办企事业单位内部体育设施或作为推动学校体育教学研究的物质资源,或作为单位职工开展工作的后勤保障,办公目的性是其建造、服务的首要目的,其由国家投资建设,属于国家的公共财产^[3],承担着一定的社会公益职能^[4]。随着我国城区居住人口的不断增长和全民健身的不断普及,体育设施供给和需求矛盾将进一步凸显。在满足公办企事业单位内部体育设施办公目的性使用的前提下,将其作为公益性体育设施的补充,纳入公共体育设施的范围在群众中共享,既是其社会公益性的重要体现,也是《中华人民共和国民法典》中“充分发挥物的效用”立法精神和行政法“效能原则”的内在要求。总体而言,公共体育设施共享包括公共体育设施管理主体向公众开放公共体育设施的行为,以及公众协同、有序使用公共体育设施的行为^[5]。其外延包括公共体育设施管理主体为开放其体育设施采取的一系列措施,以及使用主体通过适当途径掌握公共体育设施开放

的相关信息等。

公共体育设施共享的必要性体现在现实需求和权利保障两个方面。从实现需求看,根据国家体育总局体育经济司的统计,截至2020年12月,我国人均体育场地面积为2.20平方米,远低于美国和日本等发达国家的人均体育场地面积^[6]。此外,随着我国城镇化进程的不断加快,城市住房等建筑设施用地进一步挤压公共体育设施用地,叠加新增加城市人口带来的新的公共体育设施需求,公共体育设施资源的稀缺性进一步凸显。2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》所提出的“完善学校和公共体育场馆开放互促共进机制”,“统筹整合社会资源”,即是为了缓解公共体育设施供需之间的矛盾。加大公益性体育设施开放力度,促进公办企事业单位内部体育设施向公众开放,是缓解公共体育设施供需矛盾的现实需求。从权利保障上看,2022年新修订的《体育法》将“国家依法保障公民平等参加体育活动的权利”写入了总则之中,从形式上完成了对公民体育权利的原则性宣示^[7]。公共体育设施作为促进体育权利实现的重要物质保障,在国家义务层面要求政府设定提供公共体育设施的职责。一方面政府通过公共资金投入以满足公众对公共场地体育健身设施的需求,另一方面通过开放企事业单位的内部体育设施以弥补公共体育设施的供给不足。

(二) 公共体育设施共享的供给动力

公共体育设施闲置时间与公众体育锻炼的时间重合,为共享提供了时间上的可行性^[8]。从公共体育设施的闲置时间看,以年为单位,学校内的公共体育设施在寒暑假、节假日以及周末基本处于闲置状态;以天为单位,学校和企事业单位体育设施在早上8点之前和晚上6点之后基本处于闲置状态。从公众对公共体育设施需求的时间分布看,公众通常在早上8点之前以及晚上6点之后进行体育锻炼,正好和上述体育设施闲置时间重合。另一方面,不同类型的公共体育设施在空间配置上呈现出较强的互补性^[9],为共享提供了空间上的动力。从不同类型公共体育设施的空间配置看,规模较大的公益性体育设施出于用地成本、带动效应考量,倾向于选址在城区边缘地带,而公众体育健身活动半径较小,基本上以居住区为中心步行20分钟左右^[10]。这就导致了在大型体育设施局部过剩的同时,公众对体育设施的需求得不到有效满足。随着公办企事业单位逐步向郊区外迁,尤其是高等院校不断在郊区集中建设新校区,位于城区边缘地带的规模较大的公益性体育设施在公办企事业单位中共享,可以弥补公办企事业单位缺少大型体育设施的短板,实现公共体育设施资源的内部整合。此外,该部分体育设施(尤其是中小学的体育设施)以街道或社区为单位均匀地分布在城市之中^[9],为该部分体育设施在群众中共享提供了空间基础。

三、制度困境:公共体育设施共享的制度障碍与规范缺位

尽管公共体育设施共享在因应体育设施资源的稀缺性、保障公民体育权利等方面具有重要意义,但我国公共体育设施共享程度并不高,尤其是由国家公共财政投资建设的学校等公办企事业单位内部体育设施的开放率还不到30%^[11]。公共体育设施共享目标的实现离不开有效的法治保障。一方面,有效的法治保障需要规范层面的充分供给,形成以单行立法规范与配套立法规范为基本模式的立法结构;另一方面,公共体育设施共享制度需要从保障共享信息传导流程、责任承担与绩效考核机制合理等方面予以完善。据此,下文以公共体育设施共享的制度机制和规范层面为切入点,缕析现行立法中尚存的缺失之处。

(一) 信息共享的制度缺位

信息不对称导致的交易成本上升不单单体现在市场经济的运行体系之下,公共物品的共享同样奖励那些优先获取信息的主体。但公共体育设施共享价值的实现不仅是满足特定信息优势主体的需求,更是服务大多数不特定主体,使有限的公共资源实现最大化的社会效益。从信息传导机制看,公共体育设施共享包括公众需求信息与公共体育设施的供给信息。

首先,公众需求信息是提升公共体育设施共享效益的关键,需求端的信息传输应优先于供给端。尤其是在公共体育设施供给层面,公共资源配置需要在获取有效需求信息的情况下才能保证资源的有效利用。然而,据统计,我国公共体育设施虽然在数量上实现了较大飞跃,但现实中依旧存在资源配置不均衡、不充分、单一化、片面化、质量低等各种问题^[12],有碍公共体育设施共享价值的实现。这一问题形成的根本原因在于缺乏需求端向供给端信息传导的长效机制,需求端的信息无法到达供给端的决策者。现实中,大多数公共体育设施建设缺乏对公众现实需求的考虑,使得很多公共资源建设在较为偏远或需求较少的地区,形成了只见设施不见利用的场景^[13]。其次,公共体育设施的供给信息也需要自上而下的信息传递机制,即通过适当且便捷的方式让公众知悉公共体育设施对外开放的对象、时间、费用、类型等基本信息。虽然我国立法规定了公共体育设施管理主体的信息公示职能,但并未明确管理主体信息公示的基本方式,导致现实中公示方式单一,信息流转不畅。例如,体育场馆开放信息主要通过场馆门口的公告栏或特定网站才能获悉。公众休闲娱乐运动往往不会过于主动获取公共体育设施公开的信息,而且由于公共体育设施公开信息存在着变动性、不确定性——举办某些活动可能占用场地,信息更新的可持续性往往难以维持,最典型的外在表现即全网检索的不准确性。公共体育设施共享相关信息公开的方式和手段过于原始和单一,信息难以有效传导到公众,导致公共体育设施共享效率低下。

(二) 责任配置的制度缺位

虽然我国法律法规鼓励、支持公办企事业单位内部体育设施在社会中共享,各地也陆续对公办企事业单位体育设施共享进行了一些探索,例如宁夏体育局联合财政局等部门专门下发文件对共享体育场馆设施的学校予以财政补贴以提升管理主体共享其体育设施的积极性。但是,由于共享会加重管理单位的管理责任,在责任分担机制缺位的情况下,公办企事业单位体育设施的共享程度并不高。其根本原因在于开放不等同于管理责任的履行完成,无论是共享过程中的民事责任纠纷,抑或是公共体育设施的维护成本,开放共享的行为均在一定程度上增加了管理主体的法律风险。一是企事业单位公共体育设施开放过后,大量的外来人员涌入增加了管理主体的安全风险和管理责任。在公共体育场地内发生人身或财产损害的情况下,管理主体的过错认定与责任分配紧密相关,其在一定程度上难以明确开放后新增的义务性规则。因而当损害发生时,管理主体难免承担部分或全部民事责任。二是公共体育设施属于消耗性物品,其开放共享在一定程度上加快了物品的折旧,间接使设备的维修成本和养护成本增加。尤其是在经济相对落后的地区,地方政府财政无法持续供给公共体育设施开放共享的成本,由此导致企事业单位对于开放内部公共体育设施的实际意愿并不强烈。例如,某些地区的学校一方面以开放共享为名领取了公共体育设施共享的财政补贴,另一方面又以各种理由拒绝开放校内的体育设施^[14]。

(三) 考核方式的制度缺位

《公共文化服务保障法》第56条规定,各级人民政府应当加强对公共文化服务工作的监督检

查,建立反映公众文化需求的征询反馈制度和有公众参与的公共文化服务考核评价制度,并将考核评价结果作为确定补贴或者奖励的依据。公共体育设施作为公共文化服务的重要内容和重要物质保障,通过建立完善的绩效考核机制对其在群众中的共享情况进行考核监督,既是法律的应然要求,也是约束公共体育设施经营者为追求利益最大化而选择不开放其体育设施的“理性行为”的客观需要。绩效考核在一定程度上是实现公共体育设施共享的重要激励约束机制。但我国公共体育设施共享考核机制在主体构成与基本方式上均存在着一定的缺陷。首先,主体构成方面,我国相关立法明确规定将公众参与纳入公共文化服务考核评价体系当中,即考核主体需要由行政系统和社会主体构成。但现实中,考核主体基本由行政系统相关人员构成,社会主体往往无法介入考核机制当中,不符合法律的相关规定。而由此衍生出来的问题便是,考核结果难以保证公正性。由于缺乏社会主体参与,导致“亲属考核”成为普遍现象,作为管理主体的体育中心大多隶属于体育行政主管部门,是其下属事业单位,两者之间存在着密切的上下级关系,难以保证考核结果的公正性^[15]。其次,就方式、方法而言,目前公共体育设施共享的考核缺乏保障结果公平公正的基本方式,现有自下而上的材料汇总与后期考察方式无法规避考察主体与对象之间的信息落差,导致考察对象“报什么材料,考察结果即是什么”的困境。

(四) 共享制度实施的配套规则不足

外在形式完善的法制规范体系应当包括处于统领性地位的法律、综合性的行政法规,以及适应不同部门需求的部门规章^[16]。作为公共服务体系与全民健身战略重要物质支撑的公共体育设施,其开放管理不仅需要基础性的法律作出原则性规定、综合性行政法规的总体性规定,还需要适应不同部门管理需要的部门规章对法律、法规中的原则性和总体性规定进行细化落实。从规范内容上看,缺少配套性立法的细化安排,散落在各类法律法规中的公共体育设施开放概括性规定难以对公共体育设施使用主体和管理主体的行为进行有效约束。

首先,相关立法主要以鼓励或支持类软法规则推进公办企事业单位体育设施的对外开放。但此类软法规则缺乏法律的强制性效力,导致事实层面有关单位缺乏对外开放公共体育设施的动力,反而需要承担大量因开放带来的风险与责任。与此同时,软法规则并不代表企事业单位被课以公共体育设施开放的法律义务,也就意味着行政相对人无法通过复议或诉讼的方式寻求法律救济^①。其次,法律虽然规定了地方政府公益性体育设施开放的职责,即表述为相关责任主体应采取一系列措施保障公共体育资源正常向公众开放。然而,共享的核心是公众对于体育资源有序且高效的利用,以有限公共体育资源实现社会效益最大化。因而,仅仅是公共体育设施开放并不能当然实现共享所承载的价值目标。立法层面还缺乏相关职能部门关于公共体育设施管理方面的职责,以及使用者的相关义务性规则。上述规则缺失有可能导致在公共体育设施开放利用过程中无法调和资源不足所引发的利用权利上的冲突^②。

(五) 共享价值实现的单行法缺位

现行相关立法中有较为充分的关于促进公共体育设施开放的规范,这些规范可视为促进公共

①以“林荣松与福州市体育局体育行政管理案”为例,原告林荣松与被告福州市体育局因福州市体育运动学校课余时间校内田径场地使用权问题产生纠纷,并诉请法院责令被告对下属的福州市体育运动学校关于课余时间向社会公众开放校内田径场的问题重新作出行政许可,但最终败诉。

②2017年5月,河南洛阳王城公园篮球场,打篮球者和跳广场舞者因场地使用权发生纠纷,并引发肢体冲突,致使一方轻微伤。

体育设施共享的间接规范依据。具言之,为充分发挥公共体育设施的社会公益效用,缓解公共体育设施供需之间的矛盾,从中央到地方出台的体育健身相关法律法规中均有向社会公众开放公共体育设施的条款,为相关管理主体设立了开放公共体育设施的一般义务。从国家体育义务的视角来看,“八二宪法”首次将“开展群众性体育活动”写入总纲,由此确立了国家应提供支持开展群众体育活动的条件和资源的国家义务。但此时并未明确国家公共体育设施共享的基本义务。随着我国第一部《体育法》(1995)的出台,正式法律层面确立了政府向社会开放公共体育设施的一般性义务。从公民体育权利的视角看,新《体育法》将保障公民体育权利纳入规范体系,其中开放公共体育设施构成了保障公民体育权利的重要制度设计。为落实宪法及法律的规定,国务院也出台了涉及公共体育设施共享的行政法规,主要从建设规划、服务、管理、开放等方面作出了规定。部分地方政府根据自身的经济发展水平和公共体育设施禀赋,有些在公共体育设施管理或全民健身的地方立法中明确了开放的职责,有些则出台了专门的公共体育设施开放管理办法,明确了公益性和企事业单位内部体育设施开放的不同标准。

从国家立法到地方性法规可以看出,公共体育设施开放与共享之间并非绝对的因果关联。开放是共享的手段和过程,共享是开放的目的和结果。一方面,上述中央和地方层面的相关立法虽未直接明示实现公共体育设施共享的立法意图,但从开放与共享的基本逻辑关系看,其对公共体育设施共享的“促进”作用显露无遗。基于这个逻辑关系,以开放为直接目的的上述规范体系可被视为促进公共体育设施共享的规范依据。另一方面,对现行相关立法的上述解析也表明,我国公共体育设施共享的直接规范依据仍然付之阙如。这主要可归因为法律系统对社会变革的因应尚不及时,还未将中央提出的新发展理念完整、准确和及时地融贯于现行体育法律法规之中,特别是新发展理念中“共享发展”的要求还未及时地融贯于体育法体系中。

四、法治保障:公共体育设施共享的制度修正与规范补齐

信息不对称、责任不均衡、监管不严格是制约公共体育设施共享的三大核心要素。信息不对称的消除依赖于有效的信息沟通,责任不均衡的调适依赖于公平的分配机制,监管不严格的修正依赖于公正的考核机制。此外,公共体育设施来源的复杂性决定了在公共体育设施共享的实效保障上,不能仅仅依靠提高立法强制力的方式,而是应锚定“共享”的目标,通过完善公共体育设施共享的法律规范以及运用相关法律规范实施机制保障规范实现的双轨并行的形式,从而提高公共体育设施的共享水平。法律体系的理想化要求是门类齐全、结构严密、内在协调^[17],据此,在完善公共体育设施共享的法律规范体系时,不仅需要弥补现行法律体系中的空缺,强化公共体育设施共享的直接规范依据,而且还应注意配套法律之间的逻辑性和体系性,避免公共体育设施共享相关规则间的交叉、抵触与冲突。

(一) 构建有效的信息沟通机制

有效的信息沟通一方面表现为公众有表达自身需求的权利,另一方则表现为公众具有获悉公共信息的权利。然而,由于共享中供给与需求间信息沟通不畅,导致公共体育设施供给层面的决策与公众需求层面信息之间无法有效对接。解决上述问题可以从技术赋能和机制构建两个方面予以实现。

第一,信息沟通的技术赋能。《“十四五”体育发展规划》指出,要统筹建设国家全民健身信息服务平台、竞技体育信息平台 and 体育产业服务平台。目前,体育行业的数字化发展已经不可逆转,信

息沟通的数字化赋能亦是必然趋势^[18]。“建设全民健身信息服务平台”可作为信息沟通技术赋能的重要场域。在平台上需要推广体育健身文化,适配多样化的体育赛事新闻和民间体育新闻,提升公众全民健身的意识。在功能设置上,一是通过算法匹配技术将个性化信息与公共体育设施信息配对,实现公共体育设施开放共享的个性化配置,并且可以根据公共体育设施共享的实时信息,高效配置体育设施资源。二是整合地方各类平台,形成全国统一大平台模式。将公办企事业单位体育设施开放信息在统一平台上实时更新,并整合私有空闲体育设施的基本信息。三是依托平台用户信息,在法律允许或公众授权的情况下采集公众对于体育健身的需求。我国公共体育设施分布不均衡,无法满足公众多样化的体育需求。无论是公共体育设施建设的决策层面,或是资源配置层面,通过需求与供给之间信息平台的配对,能够有效解决公共体育设施共享信息不对称的问题,同时也嫁接了公共体育设施管理主体与公众之间的信息桥梁。目前,我国已经建设了全民健身信息服务平台,旨在提供多样化的信息服务^[19]。

第二,公共体育设施决策的公众参与。公众参与到公共体育设施建设、开放、共享的决策当中,是公民体育权利表达的重要路径。因此,公共体育设施决策的公众参与主要应当体现在公共体育设施建设规划决策过程之中。可通过听证会、论证会的方式,邀请社会主体参与规划决策过程,并赋予听证会或论证会公众表达意见的权利,公众的意见应作为决策的重要依据。

(二) 建立公平的责任分配机制

前文述及公办企事业单位体育设施的开放将大大增加企事业单位的管理成本,同时,还要承担不确定性的安全风险。然而,公办企事业单位的体育设施相较于公益性体育设施而言更具专业性特征,更能满足大众对于多元化体育运动的需求。因而激活公办企事业单位内部体育设施是满足人民日益增长的健身需求的必然要求。现实中,由于缺乏公平的责任分配机制,导致公办企事业单位开放体育资源存在着过多不确定性、不可预测性的风险,导致整体共享意愿较低。那么,划定合理的责任分配机制尤有必要。首先,明确免费开放共享的责任豁免原则。公办企事业单位免费开放体育设施意味着其承担了体育设施使用后的折旧风险,公众在免费获取公共体育资源并未支付对价的情况下,对于相关活动引发的安全问题理应自负其责。其次,确立低收费开放的安全注意义务。公众支付一定对价意味着公共体育设施管理者应当负有一定的安全管理义务,其内容表现为公共体育设施的日常保养、维修以及特殊设备的安全提醒等内容。再次,构建体育安全责任保险制度,构建多元化的安全责任分担机制。探索通过购买体育安全责任保险、建立救助基金等方式,尽量实现企事业单位体育设施开放共享安全风险的社会化。

在政府责任方面,公共体育设施共享是一项国家义务,政府理应承担共享所产生的成本。一是财政补贴的方式。一方面,政府可以通过考核共享规模、共享效果和共享程度的方式,以财政补贴激励公办企事业单位开放共享其体育设施;另一方面,根据体育设施共享程度给予管理主体相应补贴或奖励的行为本身属于一种积极的正面评价,可以在公共体育设施管理主体之间形成良好的引导作用,从而提高管理主体向社会共享其体育设施的积极性。二是投资建设的方式。政府应强化公办企事业单位体育设施建设扶持力度。对于开放力度大、共享程度高的企事业单位,应加大对其体育设施建设的投入。

(三) 建立公平的考核机制

绩效管理的目的在于充分开发和利用个体成员的资源以提升组织的效率^[20]。公共体育设施共

享考核机制主要是对管理主体共享目标实现的监督和检查。在领域法规规范条文中,有着大量类似于政策性宣誓的条款,这些条款看似缺乏可操作性,实则是为上级政府对下级政府的考核提供合法性依据。在此意义上,绩效考核其实就是对公共体育设施管理主体是否遵守法律的一种监督管理机制。在考核形式上主要包括对主要负责人的考核以及对企事业单位整体的考核。

面对目前公共体育设施共享考核制度的缺位,可以从以下几个方面予以完善。一是建立标准化的指标体系。公共体育设施共享考核应以共享价值目标的实现为标准予以细化,并采取定量考核的基本方式。例如,以年度为标准确定公办企事业单位应当开放体育设施的时间,或者以服务人数为标准确定公办企事业单位体育设施应当服务的人员总数。二是实行公开考核机制。公开考核是民主考核机制的基本前提,即以公示和告知作为对外公开的制度机制。公开考核分为考核程序的公开以及考核结果的公开。就考核程序的公开而言,全流程公开便于同行监督以及社会主体监督,保障考核过程的公平公正。就考核结果而言,应当以可见的方式向社会公开,接受社会监督并回应社会质疑。三是引入第三方评价。政府可以考虑适当引入第三方考核机制,由第三方主体在标准化考核指标体系下,完成对公共体育设施管理主体的初步考核,并由相关行政主管部门审核最终的考核结果。

(四) 完善共享制度运行的相关规则

意欲全面实现公共体育设施共享的目标,还需依赖于法律体系内所有相关规定有效发挥作用。因此,还需强化公共体育设施共享相关法律之间的关联性,调试相关规定间的协调性,以破除公共体育设施共享法律规范的适用瓶颈。在强化公共体育设施共享的配套法律时,应以以下两点为要。一是区分开放与共享理路上的规则构造。开放不等于共享,共享不止于开放。这也就意味着,在配套规则建构过程中实现共享价值的制度机制不应仅限于公共体育设施的开放,还应强调合理利用、高效利用等价值导向。二是确立以单行法规范为核心的规则体系,相关配套规则应当以单行法规范确立的目标导向以及基本制度作为修订的基本依据。

在具体的规则修改层面,首先,法律不是静止的、封闭的、固定的,而是动态的、开放的、发展的^[21]。因此,应当进一步推进公共体育设施共享配套法律的动态化发展,通过“立、改、废、释”等方式,及时补足法律空白、及时修改稽延规范、及时废除“过时”规定、及时解释模糊条款,进而提升法律与公共体育设施共享之间的关联性、增强当前立法内容与公共体育设施共享管理办法之间的适配性。其次,以共享目标为中心,授权地方立法因地制宜制定相关配套规则。目前,我国地区之间经济发展水平不均衡,文化差异较大。经济发展水平决定公共体育设施共享所带来的负外部性很难在政府财政上获得填补,地方经济难以支撑普遍性的共享行为。文化差异则表现为不同地区不同体育项目发展水平的差异,其导致了公众对于某类型项目的需求存在地区间差异。因此,在坚持单行法规范的基本目标和基本制度基础上,地方立法应根据自身特色和差异,将单行法中的原则性规定转化为具有地方特色的具体可操作性规则,从而实现总体的公共体育设施共享基本目标。

(五) 制定以共享价值为基础的单行法规范

明确的法律规范可以增强法律的可操作性,更好地发挥法律的指引功能^[22]。制定以共享价值目标实现为目的的单行法规范既是进一步补强直接规范依据的要求,也是从根本上解决公共体育设施共享工作中重难点问题的需要。单行法规范明确立法的基本目的、政府职责、管理主体、权利义务、激励约束以及法律责任等。就立法目的而言,以共享价值为基础的单行法规范应明确公共体

育设施共享旨在保障公民体育权利、实现公共体育设施高效利用、实现体育强国建设等基本目标。就规则构建而言,需要进一步区分专门性的公益性体育设施和企事业单位内部的公共体育设施。一是明确公益性体育设施属国家所有,地方政府负有公益性体育设施建设、规划以及保障公共体育设施共享的基本职能,体育行政主管部门负责日常的监督管理工作。体育行政主管部门的监督管理应明确开放条件、开放时间、使用主体、费用支出保障、安全职责等内容。如明确地方政府应设立专项资金保障公共体育设施维护保养;明确体育行政管理部门负责公共体育设施的日常检查,保障设施使用的安全性。二是明确公办企事业单位内部体育设施的共享规则。公办企事业单位内部体育设施的共享规则应作为单独一章在单行法规范中予以明确。由于内部体育设施的主要功能在于优先满足内部人员的利用,因而在对外共享层面并不能简单适用开放的基本规则。

在现有研究中,激励性规则与约束性规则均被提及作为促进公办企事业单位体育设施共享的基本规则。激励性规则往往是推动共享最直接的方式,但也时常因缺乏有效的事后监督而无法实现有效激励^[23]。因此,强化约束规则同时配套激励性规则的方式似乎成为了一种可行方案。在公办企事业单位体育设施共享相关章节中,应以年度为单位明确企事业单位体育设施开放的时间限制。这也就意味着在单行法规范体系中明确了公办企事业单位体育设施开放的约束性规则^[24]。而与之相匹配的激励性规则是弥补约束性规则相对机械问题的有效手段。立法可以根据地区发展情况,授权地方政府以不同类型的公办企事业单位和不同体育设施储备及利用差异为基础,明确鼓励在体育资源相对匮乏的地区及领域由有关单位开放体育设施。同时,明确诸如财政补贴、税收优惠、金融政策等方面的激励性措施^[25]。

此外,公共体育设施共享目标的实现,需要公共体育设施使用主体以协作方式有序使用公共体育设施资源。公共体育设施作为公共资源,公民有权对其进行自由使用,但这种使用权并不是无限的,而应当受到他人正常行使公共体育设施使用权和维护公共秩序的限制。因此,有必要在公共体育设施共享管理办法中划定公共体育设施使用权的界限,建立公共体育设施的共享秩序。一是在单行法规范中明确专业化公共体育设施应当优先专业使用。例如,对于网球场、排球场等专业化场地设施,应当保证网球、排球等专业运动者的优先使用权,以规避不同体育项目的运动者对某一专业化体育设施的争夺。二是公办企事业单位的体育设施应确认内部人员或内部活动的前置性使用机制^[26]。单行法规范通过激励性机制和约束性机制促进公办企事业单位体育设施共享,但公办企事业单位体育设施有着较强的目的性,例如服务于高校师生的体育设施显然应当由高校师生优先使用。故此,单行法规范有必要确立内部活动与内部人员的前置性使用机制,并在此基础上优化企事业单位体育设施的使用权。

五、结语

我国公共体育设施共享程度并不高,公共体育设施闲置与不足的现象并存。公共体育设施共享目标的实现,需要不断完善相关法律规范的实施机制,通过构建公共体育设施共享的信息传导机制、责任分担机制和绩效考核机制,逐步提高公共体育设施的共享水平。同时,公共体育设施共享程度的提高,不能简单地通过提高立法的强制性来实现,而是要通过配套性立法完善公共体育设施共享的法律规范体系,从而增强公共体育设施共享相关法律规范的明确性和可执行性。

参考文献:

- [1] 杨桦. 体育的概念、特征及功能:新时代体育学基本理论元问题新探[J]. 体育科学, 2021(12): 3-9.
- [2] 习近平会见全国体育先进单位和先进个人代表等时强调 发展体育运动增强人民体质 促进群众体育和竞技体育全面发展[N]. 人民日报, 2013-09-01(01).
- [3] 隋国增. 高校体育设施向社会开放研究[J]. 体育文化导刊, 2015(12): 118-121.
- [4] 莫勋哲. 公物法视野下高校体育设施社会开放研究[J]. 体育学刊, 2021(3): 16-24.
- [5] 黄诚胤, 黄锡生, 李爱春. 从开放到共享:我国公共体育设施共享制度的优化策略[J]. 体育学刊, 2023(5): 51-57.
- [6] 卢文云, 王志华, 华宏县. 群众"健身难"问题破解路径研究[J]. 体育科学, 2021(5): 34-43.
- [7] 姜熙. 日本《体育基本法》研究:兼议对我国《体育法》修改的启示[J]. 西安体育学院学报, 2021(1): 32-38.
- [8] 李骁天, 毛振明, 王凯珍. 我国城市社区体育场地设施对学校开放现状及影响因素研究[J]. 北京体育大学学报, 2010(12): 88-93.
- [9] 胡莹, 马锡海. 可达与共享:学校体育设施开放对社区公共体育服务影响的实证研究:以苏州中心城区为例[J]. 上海城市规划, 2022(2): 32-39.
- [10] 曾建明, 王健. 我国大型体育场(馆)的空间布局研究[J]. 体育科学, 2014(7): 63-72.
- [11] 舒宗礼. 有效的市场与有为的政府:公共体育资源优化配置的关键[J]. 成都体育学院学报, 2015(6): 55-61.
- [12] 鲜一, 陈鸥, 李秦宇. "双循环"格局下我国公共体育资源优化配置研究:基于资源流动视角[J]. 体育学刊, 2022(4): 53-60.
- [13] 汪全胜, 黄兰松. 论公共体育设施的供给及制度保障[J]. 武汉体育学院学报, 2015(9): 5-11, 25.
- [14] 何晨阳. 学校体育设施对外开放需要建立制度约束[N]. 中国体育报, 2016-10-14.
- [15] 刘杰. 大型体育场馆市场化运营的体制性障碍研究[J]. 武汉体育学院学报, 2011(6): 39-44.
- [16] 胡德胜, 杨焱. 长江流域自然保护地体系及其管理体制机制探析[J]. 江西社会科学, 2021(1): 139-151, 256.
- [17] 张文显. 法理学[M]. 北京:高等教育出版社, 2018: 100.
- [18] 黄诚胤, 屈秦沁, 张真源, 等. 元宇宙与体育融合发展的结构性障碍及纾解路径[J]. 体育科学, 2023(3): 14-25.
- [19] 孙蔚, 任婉蓉, 单命伟. 全民健身信息服务平台标准化建设:理论逻辑、地方实践和实施保障[J]. 西安体育学院学报, 2022(6): 565-573.
- [20] 姜晓萍, 马凯利. 我国公务员绩效考核的困境及其对策分析[J]. 社会科学研究, 2005(1): 1-5.
- [21] 徐凤英. 提升我国立法质量的路径选择[J]. 东岳论丛, 2016(10): 116-121.
- [22] 郭忠. 法律规范特征的两面性:从法律目的实现的角度分析[J]. 浙江社会科学, 2012(6): 51-56.
- [23] 杨震, 李艳翎. 我国高校体育场馆对社会开放的困境与优化策略[J]. 北京体育大学学报, 2013(1): 91-96, 101.
- [24] 许贵福. 我国城市学校体育场地开放现状与发展对策研究[J]. 体育与科学, 2011(6): 110-114.
- [25] 靳文辉, 苟学珍. 构建双循环新发展格局的经济法回应[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2021(1): 27-38.
- [26] 邹阳阳. 党领导立法:道路之由、理论之元与制度之要[J]. 湖湘论坛, 2022(1): 87-98.

Endogenous motivation, institutional dilemma and rule of law guarantee of public sports facility sharing

HUANG Chengyin¹, YUAN Zhihui²

(1. Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China; 2. General Office of Chongqing Municipal Committee of the Communist Party of China, Chongqing 400015, P. R. China)

Abstract: The sharing of public sports facilities is an inevitable way to implement the new development concept, alleviate the contradiction between the relative lack of sports facilities in China and the growing fitness

needs of the people, and promote the strategy of realizing a strong sports nation. Public sports facility sharing includes the behavior of public sports facility management entities opening public sports facilities to the public, as well as the behavior of the public's collaborative and orderly use of public sports facilities. The realistic contradiction of the shortage of public sports facilities and the reasonable demand for the protection of citizens' sports rights points to the necessity of sharing public sports facilities, while the staggered use of time and the complementary spatial configuration form the supply power for sharing public sports facilities. By combing the existing laws related to public sports facilities sharing in China, we find that there are still shortcomings in the legal norms and legal protection mechanisms. At the level of legal guarantee mechanism, it is manifested in the lack of legal guarantee force for the sharing of public sports facilities. At the level of legal regulations, it is manifested in the lack of direct regulations and the lack of binding effect of supporting regulations for the sharing of public sports facilities. Under the guidance of the concept of sharing, the legal system for sharing public sports facilities should be improved and the legal guarantee mechanism for sharing public sports facilities should be constructed. In constructing the legal guarantee mechanism, three major mechanisms of information transmission, responsibility sharing, and performance assessment should be taken as the starting point for the construction, so as to gradually improve the level of public sports facilities sharing. In improving the legal system, a single law on public sports facilities sharing should be formulated to improve the operability of the legal norms related to public sports facilities sharing, and the completeness and coordination of supporting legal norms should be realized through the legal means of establishing, reforming, abolishing, and explaining.

Key words: public sports facilities; citizens' sports rights; shared values; incentives and constraints

(责任编辑 胡志平)