附件2

《温州市全民健身促进条例》起草说明

市体育局

一、立法意义和必要性

（一）贯彻实施全民健身国家战略，具体建构全民健身地方法治体系

党的十八大以来，全民健身国家战略深入实施。2014年国务院发布《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,首次提出将全民健身由群众性体育活动上升为国家战略。2016年中共中央政治局会议审议通过《健康中国2030规划纲要》强调把人民健康放在优先发展的战略地位，全民健身是健康中国战略的其重要组成部分。2022年3月23日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》，是党的十八大以来，全民健身工作领域最高层级的顶层设计文件，为全民健身工作提出战略性、综合性指导。同时，以体育法的基础，国务院和我省《全民健身条例》，构成全民健身事业的基本法律框架，规定公民参加全民健身活动的合法权益。为全面深入贯彻实施全民健身战略和健康中国战略，以及具体细化上位法律法规的规定，需要制定我市全民健身地方性法规，具体建构地方全民健身法治体系。

（二）紧密对接共同富裕、乡村振兴、绿色发展等政策要求，探索其在全民健身立法中的具体表达

2021年5月20日发布的《中共中央、国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》将“健全全民健身公共服务体系”纳入共同富裕示范区建设工作要求。2022年3月23日两办《意见》提出构建更高水平的全民健身公共服务体系是推动全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展的重要内容。

2018年《乡村振兴战略规划(2018－2022年)》，以及国家和省有关促进乡村振兴的法律法规，均明确要求统筹城乡，实现公共服务城乡统一标准、优质资源共享、公共基础设施互联互通。这些乡村振兴政策和规范构成全民健身公共服务的上位依据，对我市全民健身立法和相关工作提出新的规范和要求。

在新发展理念指导下，国家有关全民健身新近工作文件较多关注了绿色、共享的理念，提出强化资源集约利用，打造绿色便捷的全民健身新载体，体育公园推进工作以绿色生态为引领，实现健身设施与绿色空间有机融合。我市全民健身工作在绿色、便捷、集约利用上有一定探索和经验，也需要在立法中予以整体规划、统筹推进。

（三）固化既有工作经验、回应亟需解决问题，设置全民健身服务和管理法律规则

近年来我市全民健身工作取得长足发展，截至2020年体育场地总面积2262.8万平方米，人均体育场地面积达到2.36平方米，实现“15分钟健身圈”全覆盖，科学健身服务水平不断提高，人提升人民群众的幸福感和获得感。温州已经成功开展社会力量办体育试点，社会资本累计体育设施建设投资超50亿元，人才培养投入超1亿元，举办体育赛事投入超2亿元；百姓健身房惠民行动和桃花岛冰雪运动中心已向全国推广，全民健身公共服务地图等应用场景不断完善。已经取得的成就和经验需要地方性法规进行提升总结和固化。另一方面，人民群众日益增长的体育需求与有效供给不足、城乡体育发展不均衡，区域发展不充分等矛盾仍然突出，比如人均体育场地面积还相对落后，“一场两馆”覆盖率低、人均体育事业经费投入不足、体育公园建设推进困难等。

（四）落实体育让生活更美好的理念，发挥全民健身多元社会功能

健身已成为一种生活方式，人民群众的健身需求日益增长和多元化，全民健身是公民提高身体素质和健康水平的基础和保障。体育除了锻炼身体、发泄情绪，还具有提升精神文明水平，传承地方体育精神，弘扬优良家风，展示地方特色体育活动，打造温州体育文化品牌，促进对外交流等作用。还可以通过体教、体医、体旅融合，促进全民健身事业融合式发展为发挥体育和全民健身多方面的作用，需要地方性法规在条文中明确健身设施、活动等服务和保障。

二、《条例》起草过程和主要思路

《温州市全民健身促进条例》被列入市人大常委会2022年正式立法项目。2022年初市体育局就该立法项目成立立法专班，并委托温州大学法学院作为第三方承担研究和起草工作。与市司法局、市人大法工委、市人大社建委等单位主动请示咨询，全面精准梳理研究相关立法资料，广泛深入组织调研座谈，向社会公众发放调研问卷，经反复研究，撰写完成《温州市全民健身促进条例（草案送审稿）》（以下简称《条例》）及其说明。

《条例》的技术思路是：保底线，用权利义务规范解决法律漏洞，明确政府提供基本公共体育服务、保障居民基本健身公共服务需求的底线。促优质，肯定和加强温州全民健身工作特色和经验，引导支持社会力量参与普惠性公共体育服务。以国家、省、市最新政策精神指引、加持条例起草，紧密结合健康中国、共同富裕、乡村振兴、绿色发展、幸福温州等国家战略、发展理念和中心工作任务，努力实现法规文本中能有几个关键条款、特色条款和亮点条款。

《条例》的体例结构是：以全民健身促进工作内容和逻辑为基础，综合研究相关上位法和各地立法例的体例结构特征，《条例》采取了分章的体例，除总则、法律责任和附则等基本构成章外，还设置了“全民健身设施、全民健身活动、社会力量参与、服务和保障”四章主体章节内容。全民健身设施是健身促进工作的“硬件”，全民健身活动是健身促进工作的“软件”，服务和保障则是健身设施、健身活动章中未能涵盖的有关政府服务和保障的全民健身促进职能、制度和机制的规定。这三章构成全民健身工作的一般体系结构。在此基础上，充分关照温州经验，凝练温州社会力量办体育的工作成果，专章规定具有一定内在结构的“社会力量参与”章。这也成为本条例在体例结构上的重要创新，是国内全民健身现有立法例中的首个立法探索。

《条例》的立法目的是：根据相关法律、法规和国家政策，结合本市实际，对《条例》设置了三个层次的立法目的。第一，促进全民健身活动开展；第二，保障公民参加健身活动的合法权益，提高公民身心健康水平；第三，贯彻全民健身国家战略，推动幸福温州建设。这三个立法目的分别为，具体工作目标、个体权利和发展目标、社会发展目标三个层次。

三、《条例》主要内容的说明

（一）关于全民健身促进工作的政府责任和部门职责

《条例》规定市、县两级政府承担全民健身工作的组织领导职责，乡镇（街道）做好全民健身相关工作，并明确规定将全民健身事业纳入国民经济和社会发展规划、纳入公共服务体系、纳入社区服务体系建设，将全民健身工作经费纳入本级财政预算的“四纳入”工作机制。（第四条）《条例》规定市、县两级体育主管部门负责本行政区域内全民健身工作，确认了全民健身工作中体育部门的主管职责。（第五条）

（二）关于全民健身设施的规划、建设、维护和管理

《条例》首次界定了我市全民健身设施概念的基本内涵，并对其进行了阐释性列举规定。全民健身设施是指，向公众开放用于开展体育健身活动的建（构）筑物、场地和设备，包括公共体育设施，以及向公众开放的学校体育设施、居民住宅区体育设施、经营性体育设施和国家机关、企业事业单位、其他组织内部的体育设施。（第七条）该定义在沿用上位法“公共体育设施”概念的基础上，厘清了全民健身设施与公共体育设施之间的关系，为本条例适用和衔接上位法提供基础规范。

《条例》规定将全民健身设施建设用地纳入国土空间规划和年度用地计划，明确公共体育设施建设专项规划的编制职责和基本要求，以规划引领全民健身设施建设，保障土地等空间资源。（第八条）

《条例》在规定公共体育设施建设一般规则的基础上（第九条），规定体育设施进公园和体育公园建设，住宅区配建健身设施、室外健身场地加装雨棚等制度，进一步开发可利用资源建设全民健身设施。（第十条、第十一条、第十九条）这些条款充分考虑本市工作实际，具有深刻问题意识和立法针对性。

《条例》在健身设施建设上坚持普惠均等与保障重点相结合的工作原则，对农村健身设施、产业园区健身设施、特殊群体健身设施的建设和供给上予以重点保障。（第十三条、第十四条、第十五条）

《条例》专条规定百姓健身房制度，定义百姓健身房基本要件，规定其申请建设流程，并授权市人民政府制定具体管理办法。（第十六条）百姓健身房是我市全民健身促进工作的亮点和品牌，《条例》选择其基本标准和申请流程两个重点问题作专门规定，提升其法效果。

《条例》规定学校开放体育设施的前提条件、管理方式、新建设施需相对隔离的建设要求等管理规范，对社会公众使用学校体育设施设定行为规范，并规定相应法律责任。（第十七条、第十八条、第四十八条）

《条例》首次明确了各类全民健身设施的管理单位，并规定其建立安全管理制度和服务制度、公示相关信息、维护设施安全等管理职责。（第二十三条、第二十四条）该规定是以《公共文化体育设施条例》规定的公共文化体育设施管理单位制度为基础，扩大适用至全民健身设施，既是具体执行性立法，又是创设性立法。

（三）关于全民健身活动的开展

《条例》规定政府推动全民健身活动的一般职责，并应当建立市民健身激励制度。（第二十五条）《条例》建立发掘、整理和推广民间传统体育项目的工作机制，并对民间传统体育项目、地方体育品牌赛事以及待开发、发展的体育项目作了引导性规定。（第二十六条）

《条例》结合培养健康家风的目的，建立家庭健身激励、支持机制。规定鼓励、指导居民家庭制定健身计划、以家庭为单位参加全民健身活动，鼓励开展以家庭为单位的健身赛事。（第二十九条）

《条例》推进全民健身事业融合发展。规定体医结合、体教结合、体旅结合三大融合发展的事业。（第三十条、第三十一条、第三十二条）

（四）关于社会力量参与的内容和保障

《条例》明晰了社会力量参与全民健身事业的基本内容及其支持、保障机制，包括参与建设、参与运营、承办赛事、提供公共体育服务、开展体医融合服务、举办健身产业等六大参与内容。（第三十三条、第三十五条至第三十九条）将体育指导员参与全民健身也纳入社会力量参与的工作体系。（第四十条）对土地要素和资金要素等两项重点最需保障分别作了专条规定。（第三十三条、第三十四条）

（五）关于全民健身服务和保障措施

《条例》将土地、资金、人才、数据等要素支撑贯彻始终，对于无法在设施、活动和社会力量章中体现的保障措施，在第五章中作统一规定。包括体育事业人才保障、健身志愿服务激励，数字健身服务开发机制。（第四十一条、第四十二条、第四十三条）

《条例》推进健身文化建设，规定打造“中国龙舟名城”“全国游泳之乡”“国际象棋之城”等具有地方特色的健身文化品牌、开展体育文化展评、评选群众体育明星、建设体育博物馆等促进措施。（第四十四条）