

《上海市体育发展条例》将于2024年1月1日起施行

申城以良法善治开启体育发展新局

作为上海市体育领域第一部综合性、基础性的地方性法规,《上海市体育发展条例》(以下简称《条例》)将于2024年1月1日起施行。

《条例》共12章69条,分为总则、全民健身、青少年和学校体育、竞技体育、体育赛事、体育产业、体育组织、体育设施、保障措施、监督管理、法律责任和附则等内容,明确落实全民健身国家战略,加快构建更高水平的全民健身公共服务体系;深化体教融合,促进青少年全面健康成长;深挖产业价值,加快推进都市特色体育产业体系建设;聚焦社会关注,优化体育市场监管模式。《条例》内容从法律层面破解体育领域长期存在的瓶颈与痛点,构建完善申城体育法律规范体系的“四梁八柱”。

从立法框架来看,《条例》相比《体育法》,在遵循上位法总体原则和框架的基础上,结合上海实际,增设体育赛事、体育设施两章。“一方面,丰富而发达的体育赛事体系已成为上海对外交

往的“金字招牌”,有力支撑着上海建设国际体育赛事之都和全球著名体育城市。另一方面,上海体育事业、全民健身领域最突出、最重要的问题,在于市民健身需求与体育场地设施供给不平衡、不充分之间的矛盾。”华东政法大学副校长、法学教授罗培新认为,对体育赛事、体育设施增设专章有其必要性,也是《条例》“上接天线,下接地气”的重要体现。他表示:“《条例》既细化落实《体育法》的规定,又充分回应上海本地需求,强调务实管用,以规则之力破解体育领域堵点、痛点、难点问题。可以期待,这部上海体育领域的基本法,将对体育事业的健康发展、全民健身氛围的养成,起到积极的推动作用。”

从立法过程来看,《条例》制定认真践行全过程人民民主,相关机构和部门联合审稿、修改稿近40版次。其间,累计开展五轮共计16个区、33个部门的意见征询和八场专题座谈;听取体育企业、体育组织、体育学校等各类

主体及专家学者的意见建议16场次;结合上海市人大常委会审议意见,累计办理和吸收包括代表建议、基层立法点、社情民意等意见1397条。此外,还充分吸收了国外体育相关法律法规的有益经验。《条例》呼应改革、关切民生,妥善处理立法与改革、规范与发展的关系,体现了很强的发展特色。”华东政法大学中外法律文献中心副主任、副研究员黄紫红表示,“《条例》制定认真践行全过程人民民主,体现市民需求、增进体育福祉,以良法善治开启体育发展新局。”

《条例》的颁布实施,是贯彻落实党的二十大精神、习近平总书记关于体育的重要论述和考察上海重要讲话精神、新修订的《体育法》的重要体现,是全面落实党中央、国务院以及上海市委、市政府关于体育事业发展决策部署的重要举措,为提升上海市体育治理体系和治理能力现代化水平、促进上海新时代体育事业高质量发展、加快推进全球著名体育城市建设提供了坚实的法治保障。



打通非体育空间利用路径,点亮更多“金角银边”

体育设施是体育发展的基础。经过多年持续扩增量、补短板,上海人均体育场地面积从2015年的1.76平方米增至2022年的2.51平方米,但仍与广大市民的期盼存在差距。随着市民多层次、多样化健身需求日益增长,体育场地设施供给不充分、不平衡已成为制约申城体育发展的主要问题。

在寸土寸金的上海,如何高效增加体育场地设施供给,破解“健身去哪儿”的难题?因地制宜利用“金角银边”,“上天入地”激活消极空间,成为推进健身设施补短板行动计划的重要举措。然而,在“网红”运动打卡地诞生的同时,建设管理过程中的堵点、难点也不断显现。受土地政策、用地成本、审批手续等制约,社会力量新建或改建体育场所的难度较大,利用废旧厂房、屋顶、高架桥下等空间建设体育设施出现合法性不足等现实难题。

作为苏州河长宁段的“网红”打卡地,中环桥下空间成为备受市民青睐的运动乐园。这片3.5公顷的场地,以火烈鸟、猎豹、斑马为主题,分四个象限布局各类运动场馆和景观绿化,颜值与功能兼具。“这片空间曾经消极、灰暗,是区域内矛盾多发地。本以为是管理难点,现在却成为了亮点。”北新泾街道办事处副主任范层峰介绍,在规划之初就广泛征求市民意见,充分回应了居民对于社区公共载体和体育设施的需求,得到一致认可。但在将“好点子”落地为“好去处”的过程中,却历经了极为繁杂的沟通协调。面对用地归属、地下管线等种种问题,在城市更新工作的大背景下,经区建管委牵头,依靠规划引领和各部门协作,建设工作才得以顺利推进。

“如果不是政府部门前期协调理顺,我们不可能这么顺利地投入场地建设。”对于非体育空间兼容利用之难,上海洛合体育发展有限公司董事长戴富祺深有体会。在他看来,难点主要在于申请主体、土地政策、监管依据等方面,“比如同一块桥下空间分属两个街道,无法达成统一,临时用地没有产权证,场地无法申请牌照,水电也无法接入……碰到困难总是陷入难以沟通协调的局面,投资信心也受到严重影响,特别希望能有法律作为保障和支撑,帮助企业进行前期评估和协调。”

参考成功案例,经过深入调研,《条例》依托区级存量资源统筹利用提供法律保障和操作路径。第五十三条明确规定,在确保建筑安全和消防安全的前提下,可以利用高架桥下空间、闲置地、楼顶空间等场地资源,暂不变更土地性质或者临时改变建筑使用功能,建设公共体育设施。同时明确由乡镇人民政府、街道办事处或者区体育部门提出建议,区人民政府统筹协调规划资源、住房城乡建设管理、房屋管理、公安等部门和消防救援机构,予以支持保障。

“从‘闲散资源’中寻找增量,将‘边角余料’转化为承载体育功能的‘金角银边’,有助于对城市空间合理规划利用,有效增加体育场地面积,完善公共体育服务设施。”同样作为深耕体育设施建设运营的市场主体,橙狮体育在改造闲置置用地时也遇到过困难。董事长兼CEO穆昉表示:“《条例》出台后,大家都能卸下包袱专心建设运营做好。我们也在《条例》引领下,与各方合作发掘潜在的优质公共体育空间,打造各种‘家门口’的运动场,提升市民幸福感和获得感。”

根据《上海市关于构建更高水平全民健身公共服务体系实施意见》要求,到2025年,全市人均体育场地面积达到2.6平方米左右。下一步,体育部门将牵头会同相关部门制定《条例》相关实施细则,提供详尽工作指引,加快和推进利用存量资源建设体育设施,点亮更多“金角银边”,补齐群众身边的健身设施短板,营造“处处可

以规则之力破解难点痛点



健身”的城市环境。 探索科学健身特色门诊,推动健康关口前移

“运动是良医。”推动健康关口前移,深化体医融合,是建设健康中国、健康上海的重要举措,也成为积极应对老龄化挑战的良方。

作为加快构建更高水平的全民健身公共服务体系的重要组成部分,《条例》第十二条明确,体育、民政等部门应当为老年人提供健身辅导、身体机能训练、运动干预等运动康养服务。鼓励有条件的医疗卫生机构探索设立与科学健身相关的特色门诊,针对有需要的人群,提供科学健身指导、评估诊疗、运动干预等服务。

“科学合理的运动能促进健康,这已成为常识。然而,如何跨部门协作,推动全社会共同参与,让常识形成共识,恰恰又是一个难题。”杨浦区医疗保障局局长刘欣宇,在担任市人大常委会建设委员会处长(挂职)期间全程参与了《条例》的制定。在他看来,《条例》明确了体育、民政、卫生健康等多部门的权责界限,从法制保障层面有力推进跨部门协作,“这是上海第一次在法律层面上推进这项工作。明确了各自职责和沟通协调机制,才能更好地在跨部门合作的框架中共同推动全民健康。”

《条例》中的相关条款,既将基层在体医融合探索中取得的成绩进行固化,也为下一步创新探索提供了法治保障。在较早开展体医融合探索的杨浦区,“社区(运动)健康师”项目自2020年启动,通过整合体育、医保、卫生等部门的公共资源和上海体育大学的智力资源、体育产业市场资源,成功打造运动促进健康的“杨浦样本”。从体育专家进社区居民作健康科普和运动指导,到体育专家与社区(运动)健康师、家庭医生“组团”对慢性病患者开展运动健康干预,再到联动浦北社区区域医疗中心——市东医院联动五个社区卫生服务中心率先开设科学健身特色门诊,伴随着项目不断迭代,多方共同探索出从“以治病为中心”向“以健康为中心”转变的运动促进健康创新模式。

根据世卫组织公布的调查数据,如果达不到同样的健康标准,所需的预防投入与治疗费、抢救费比例为1比8.5比100,即多投入1元预防,治疗费用可减少8.5元,同时节省100元抢救费。在杨浦区的探索过程中,股行社区40名糖尿病患者前期患者经过半年的运动干预,有35名患者血糖稳步下降,不仅相关身体指标均已恢复正常,其他医疗费用也大幅降低,日均医药费支出减少70%。

“可能每位医生都会嘱咐糖尿病患者要控制饮食、加强运动,这是必要的健康指导,但深度和针对性不足。”科学健身特色门诊如何为促进健康赋能?刘欣

宇举例给出答案,“特色门诊还会提供运动指示,包括如何运动、去哪运动等。同时,通过与社区康复中心等第三方医疗机构、体育健身机构合作,为长者、慢病患者提供更合适的运动场所。”

杨浦区的探索成效为立法贡献了基层经验,而经验以法条形式固化,也为继续创新探索注入信心和底气。“构建更高水平的全民健身公共服务体系,体医融合的价值在于三方面——真正面对老龄化、慢病等一系列紧迫的健康问题;通过体医交叉培训,有助于破解供给侧不足的难题;同时还能更好地推动体医干预的技术的普及性,即体转医、体转民,将好的体育运动干预手段和方法,通过医学技术的规范评审认证为医疗新技术,再通过认证纳入医保可支付项目,真正飞入寻常百姓家。”刘欣宇表示,随着《条例》实施,将助推更多有条件的医疗机构开出科学健身特色门诊,通过体医深度融合,联动相关资源,为更多市民提供全生命周期的运动干预,发挥科学健身在现代健康全过程、生命全周期管理中的重要作用。同时,《条例》也将促进医保、卫生健康等部门出台更多机制,由过去保障层面有力推进跨部门协作,进一步探索配套的人才培养、监管、支付机制,支持体医融合高质量发展,并为后续相关立法提供启迪。

预付费卡限额限期,促进健身行业健康发展

伴随着“卷款跑路”“消费陷阱”频现,针对健身行业预付费经营活动的监督管理,成为近年来市民呼声最高的焦点问题。

据上海市单用途预付卡协会对“12345”市民服务热线中涉及体育健身行业预付费投诉情况的统计,2018年至2022年的投诉总件数分别为5998件、15690件、18028件、16049件和19525件。今年截至11月30日,投诉件数已达39225件,超过此前两年之和。投诉内容集中在“经营者关店不能兑付或退卡”“能退卡但手续费高”等方面,其中短期卡投诉少,长期卡、超长卡投诉集中。

与此同时,申城健身俱乐部和工作室门店数均出现连年下滑的趋势,多家头部企业亦相继陷入经营难以维系的困境。《上海市健身休闲业数据报告》显示,2019年至2022年间,健身俱乐部总数跌破四位数,从1345家减少至941家;健身工作室也从3677家缩减至2507家。

预付费卡投诉量居高不下,健身行业出现危机,背后的根源在于部分企业“寅吃卯粮”的不良经营模式,存在着极大的资金风险。当这些企业向消费者“花式”推销预付费卡时,其经营状态其实已长期资不抵债,只能通过不断攫取现金流填补空缺,维持生存。而一旦企

业资金链彻底断裂,消费者就要为这种不良经营模式“埋单”。

“我在节目中经常收到关于健身预付费卡的投诉,且有愈演愈烈之势,主要集中在诱导大额消费且拒不退款。在预付费卡售出的一刻,消费者既不清楚企业运营情况,也不了解潜在市场风险,甚至不知道企业的场地租赁期限,权益很难得到保护。”作为上海广播电视台首席主持人,市人大代表王海波时常在电波中面对消费者的愤怒和无助。今年上海“两会”期间,他与18位人大代表联名,提出“进一步完善用途卡备案制度,确定预收费限额、引入保证人及担保制度”等建议。

面对健身行业“乱象”与“虚弱”双症并存的现实,倾听市民呼声和人大代表、政协委员的呼吁,《条例》聚焦核心关注,优化体育市场监管模式,在第六十二条、第六十三条和第六十七、六十八条提出多项监管措施。其中,明确了体育健身行业经营者以预收费方式开展经营活动的,应当按照本市有关规定,合理设定预收金额和可兑付的服务期限、次数。

这是国内首次由商务以外的行业主管部门在法规中提出对于预付费经营活动的监管举措。“健身休闲业是上海体育产业的重要支柱。体育部门能看到问题、直面问题并主动解决问题,确实是勇于担当,难能可贵。”王海波表示,随着《条例》颁布,预付费经营活动的监管已迈出坚实的一步,“立法的目的是促进发展。期待接下来相关实施细则的出台,引领健身行业向健康的运营模式转型,步入良性发展正轨,最终实现体育产业的更好发展。我们也会继续呼吁推动协同监管服务平台的优化,继续风险提示前置,完善信用治理等方式,让预付费消费更加安心,助力行业可持续运行。”

华东政法大学中外法律文献中心副主任、副研究员黄紫红同样强调,《条例》的立法初衷是立足发展、促进发展、规范和保障发展。“《条例》通过综合施策,引导和激励体育健身预付费经营者诚信经营、保护消费者合法权益、加强经营风险控制,进而推动经营模式转型升级,促进行业健康发展。”她表示,“这不仅可助助推上海体育领域法治化营商环境建设,同时也将其他地区提供可借鉴的经验,为国家相关领域的法治建设积累宝贵经验。”

除明确“约束”条款外,《条例》对体育健身相关行业也提出了加强行业自律的要求。上海市健身健美协会秘书长孙崇表示,《条例》得到了健身企业的广泛支持,目前已有不少企业积极转型,推行月付、季付等短期预付模式。同时,上健协通过推出教练注册治理、服务二维码、门店星级评定等信用治理手段,多维度净化行业生态,推动行业规范化发展。“我们希望‘良币’驱逐‘劣币’,引导行业从‘重销售’向‘重服务’转型,让企业可持续发展,让消费者安心消费,最终实现共赢。”

体育课保量又保质,增强青少年体质健康

促进青少年身心健康和体魄强健是建设体育强国、健康中国的重要内容。

《条例》第十六条明确了“学校应当开齐、开足、上好体育课,开展多样化、高质量的体育项目”“中小学校应当帮助学生在基础教育阶段掌握至少两项运动技能”“保障学生在校期间每天参加不少于一小时体育锻炼”“倡导学生每天参加校外体育锻炼一小时”等。

其中,“上好”体育课和“掌握至少两项运动技能”是《条例》相较《体育法》增加的上海特色,在“开齐、开足”保证数量的基础上,进一步强调对于课程质量的要求。除校内一小时外,校外一小时也作为倡导内容被写入《条例》,凸显家、校、社区协同对于增强青少年体质健康的重要性。

有爱无碍,公共体育设施升级服务水平

在着力解决体育场地设施供需矛盾的同时,持续优化场地管理,提升公共体育设施服务,亦是构建更高水平全民健身公共服务体系的重要议题。

《条例》通过多个条款,提升公共体育设施服务水平。其中,第四十五条明确了以财政性资金为主建设的公共体育场馆实行政府指导价;公共体育设施在全民健身日向公众免费开放的基础上,鼓励将免费或优惠周期覆盖整个体育宣传周。第五十二条提出将推动体育公园免费开放。

对于特殊人群,《条例》充分体现“有爱无碍”。第四十五条明确公共体育设施开放或者服务项目收取费用的,应当对未成年人、老年人、残疾人、现役军人和消防救援人员等实行免费或者优惠。第四十四条则明确公共体育设施应当按照要求配置无障碍和公共场所母婴设施。

标配AED,为市民人身安全添保障

同样作为升级服务水平的重要举措,针对运动中可能出现的风险,《条例》第五十条明确,公共体育场馆应当配备自动体外除颤仪,鼓励有条件的经营性体育设施配备自动体外除颤仪。

自动体外除颤仪即常说的AED,当出现心跳骤停时,它是抢救“黄金4分钟”里的急救“神器”。通过立法将配备AED作为公共体育场馆的硬指标,为健身市民的人身安全再添保障。上海市体育场馆设施管理中心主任陈慧介绍,《条例》实施后,市区两级70余家公共体育场馆将实现AED全覆盖,“解决了从‘0’到‘1’的问题,下一步还将就配备数量、规格作出相应规范,同时进一步加强工作人员急救技能的培训。”



①东方体育中心户外水场满足市民开展新兴水上运动的需求。
②在股行社区运动健康中心,社区(运动)健康师为市民提供健康指导。
③东方体育中心游泳馆已配备AED。
④杨泰实验小学为学生开设乒乓球特色体育课。

以温暖细节托起幸福民生