

美、德、日、俄体育政策法规发展特征及启示

钟丽萍,艾玲

(湖南工业大学 体育学院,湖南 株洲 412007)

[摘要]美国、德国、日本和俄罗斯四国作为世界体育强国,其体育政策发展经验可对我国体育政策法规的制定提供参考与借鉴。我国在体育政策法规的制定上应立足于本国的实际情况,体现本国国情与特色;既要保持体育政策的连贯性,也要根据时代的变化不断调整完善;细化体育政策配套实施方案,提高体育政策法规执行效率;加大大众体育投入力度,政策制定与执行注重多部门合作;重视青少年体育政策的制定,政策制定顺应社会与市场需求。

[关键词]体育;政策法规;发展特征

[中图分类号]G811.5 [文献标志码]A [文章编号]1674-117X(2018)03-0123-06

Development Characteristics and the Enlightenment of American, German, Japanese and Russian Sports Policies and Regulations

ZHONG Liping, AI Ling

(College of Physical Education, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China)

Abstract: America, Germany, Japan and Russia are among world sports powers, and their experience in sports policy development could provide references for the formulation of our country's sports policies and regulations. The formulation of sports policies and regulations should be based on the actual situation of their own, reflect their own national conditions and characteristics; the development of sports policie should not only maintain the continuity of sports policy, but also adjust and improve it according to the change of the time; the implementation plan of sports policies should be refined and the efficiency of the implementation of sports policies and regulations improved; public sports input should be increased, the formulation and implementation of policies should focus on multi-sectoral cooperation; emphasis should be laid on the development of youth sports policies and the formulation of policies should meet the needs of the society and the market.

Key words: sports; policies and regulations; development characteristics

政策法规是指由党和政府机关制定的包含一定政治目标与价值的行动计划。^[1]体育政策法规既有明确的指向性,反映体育理想和目标,也有很强的实践性,是针对体育实践中出现的具体问题而采取的应对之策。^[2]当前,我国正处于建设体育强国

的重要时期,如何建设和实现体育强国的梦想,成为相关部门和学者普遍关心的问题。发达国家的经验告诉我们,建设体育强国需要一系列政策法规保驾护航。尽管受政治、历史与文化等因素的影响,各国体育政策法规呈现出较大的差异,但从实

收稿日期: 2018-03-16

基金项目: 湖南省哲学社会科学基金资助项目“国外大型体育赛事应急管理研究”(11YBA108)

作者简介: 钟丽萍(1973-),女,湖北荆门人,湖南工业大学副教授,湖南师范大学博士研究生,研究方向为体育管理;
艾玲(1995-),女,湖南长沙人,湖南工业大学硕士研究生,研究方向为体育管理。

际的操作层面来看,各国都以政策法规的形式对本国体育工作的全局或某一方面进行了指导、规范与保障。改革开放以来,我国的体育政策法规丰富,但在实际制定过程中还存在政策制定未能与时俱进、政策笼统粗略、自由裁量空间大、大众体育与青少年体育政策力度不够等问题。美国、德国、日本和俄罗斯四国作为世界体育强国,其体育政策的发展经验可对我国体育政策法规的制定提供参考与借鉴。

一 美国体育政策法规发展特征

(一)出台相关法律法规,保障公民平等参与体育权利

美国出台了相关体育法规,保障了各层次公民平等参与体育的权利。反性别歧视的主要政策包括《教育法修正案》、美国宪法的平等保护条款和部分州《平等权利修正案》等,这些法规保障了美国女性也能拥有平等的体育参与权。残疾人体育权益保护方面的政策主要有《康复法案》《残疾人全员教育法案》和《残疾人教育法案》。在业余运动方面,《业余体育法》为业余运动员的体育活动权利提供了法律保障;《特德·史蒂文斯奥林匹克与业余体育法案》修订了国际体育竞赛的业余主义条款,扩充了奥林匹克运动职能,扩大了运动参与者的范围,保证了残疾人运动员的运动竞赛参与权利。^[3]

(二)制定职业体育政策法规,为职业体育的发展保驾护航

美国职业体育政策法规是在美国政府针对商业机构制定的公共政策和公共立法的背景下产生的,在此基础上,美国国会和最高法院针对职业体育发展的实际情况,给予了体育运动一些其他行业所不具备的特殊政策支持。^[4]这些政策包括针对职业体育的反垄断豁免立法、调整职业体育劳资关系的政策、职业体育的纳税政策以及职业体育版权保护政策等。有关职业体育系列政策法规的制定保护了职业体育联盟和职业俱乐部商业运作的合法性,促进了职业体育的健康发展。

(三)多领域、跨部门联合制定体育政策法规,保证了政策的可操作性

美国的许多体育政策法规,无论是国家体育标准、学校体育教师标准、体育课程标准、职业体育标准,还是大众体育、青少年体育和老年人体育政策等,都体现了多领域、跨部门制定与执行的特点。

如美国《老年体育计划》的发布囊括了6个政府和非政府组织:美国国家老龄研究所、美国退休者协会、美国运动医学学会、美国老年病学会、美国疾病预防控制中心、罗伯特·伍德·杰弗逊基金会。诸多相关部门的参与使得《老年体育计划》全面考虑到了影响老年人体育参与的各个要素,并且确定了《老年体育计划》中各项对策的负责单位和合作单位,使得政策具有可操作性和可行性,提高了政策的执行效率。

二 德国体育政策法规发展特征

(一)明确发展目标定位,保持体育政策法规的持续性

德国一直将大众体育的发展放在首位,他们通过实施“德国体育奖章”制度、“黄金计划”、“东部黄金计划”、《联合声明》、《德国体育指南》等政策法规,促进大众体育发展。同时,德国也注重保持政策法规的持续性,不仅有百年的“黄金计划”,还有百年的“德国体育奖章”制度。“黄金计划”旨在促进全民健康和全民参与体育锻炼,主要包括体育场地面积、体育场地要求、体育场地规格三个方面的内容。^[5]从1960年到1990年,德国政府斥巨资分阶段实施了三个“黄金计划”。1999年“东部黄金计划”在原东德实施,整个计划约投资上亿马克,极大地推动了东部体育的转型。1913年颁布的“德国体育奖章”制度旨在奖励民众参加体育锻炼的积极性。2013年是“德国体育奖章”制度颁布100周年,在100年中,德国共发出3300万次体育奖章。^[6]

(二)加强体育基础设施建设,为大众体育发展创造良好的硬件条件

德国“黄金计划”的核心内容是给大众体育创造良好的硬件条件,体育场馆按照地区人口的实际规模进行规划。“黄金计划”的实施使德国的体育设施得到了根本的改善,为全民健身的发展奠定了坚实的基础。1920年提出的“黄金计划”为达到人均 3 m^2 的体育场所总预算高达16亿帝国马克,全部设施大约需30年才能建成;第一个“黄金计划”要求居民人均拥有 4 m^2 的室外体育活动场地以及 0.1 m^2 的室内运动场地,每5万居民拥有1个游泳馆,每所中学都要有体操馆。^[5]从1960年实施第一个“黄金计划”以来,截至2001年底,德国已有60000个儿童游戏场,44900个体育运动场(包括

学校体育运动场),29 800 个体操馆,3 700 个室内游泳馆和 2 900 个室外游泳池,33 800 个室外网球场和 3 600 个室内网球馆,147 个冰上运动馆,209 个高尔夫球场。^[5]

(三) 注重体育俱乐部建设,创新全民健身活动形式

德国体育的基础是俱乐部,德国是典型的俱乐部体制国家。19 世纪末 20 世纪初,德国宪法规定了体育俱乐部和体育协会的自治性,确定了其“独立”和“自我负责”的基本原则。同时,德国法律还对业余体育俱乐部的免税问题等作出了规定。在大众体育方面,第二次世界大战后,原西德曾经开展过五次大规模的全民健身活动,推广运动有益于健康、有益于社会融合的理念,鼓励普通民众参与到运动中来。德国政府还不断创新全民健身活动形式,在不同的发展时期提出不同的口号,倡导国民参与体育运动,促进全民健身。如 2001 年的“通过体育保持健康”及“通过体育达到康复”、2002 年的“家庭与体育方案”和“体育使德国更好”、2003 年的“德国动起来”、2007 年的“德国体育最活跃的城市”及“健身取代肥胖”运动等,通过一系列政策法规,将全民健身活动推向高潮。

三 日本体育政策法规发展特征

(一) 遵循体育发展规律,不同时期采取不同的体育发展政策

日本的体育发展政策经历了侧重于“提高”、侧重于“普及”、“普及与提高并重”三个阶段。1959 年,日本获得了 1964 年第 18 届夏季奥运会主办权后,日本政府制定了奥运选手强化五年计划,这一时期的日本体育发展政策侧重于“提高”。1964 年东京奥运会后,日本政府颁布了《体育振兴法》^[7],并先后制定了许多促进“普及”的政策与措施。1972 年《关于普及振兴体育的基本策略》的发布,是日本体育发展重心从“提高”转移到“普及”上来的重要标志。21 世纪初出台的《关于面向 21 世纪的体育振兴策略》与《体育振兴基本计划》^[8],将体育发展的重点放在终身体育和竞技体育上,确立了“普及与提高并重”的体育方针。可见,在遵循体育本身发展规律的基础上,日本根据不同时期的体育发展状况来确定不同的体育发展政策。

(二) 配套政策法规完善,可执行性强

日本不同时期出台的体育政策法规都体现出

“以纲领性政策法规为引导,以实质性政策法规促发展”的特点。1961 年的《体育振兴法》为其后 50 年日本体育振兴确立了政策框架。日本于 2000 年公布了阶段性总体执行纲领的《体育振兴基本计划》。该计划每个方面的政策目标均非常明确,为各政策方针的效益评估奠定了基础;并且每个政策目标都辅以具体的必要措施和基础措施,为以后验证各政策方针效益评估的有效性提供了可能。^[9] 2011 年国会通过的《体育基本法》,主要内容以大的方向为主,没有提供具体量化的指标。2012 年文部科学省根据《体育基本法》的理念制定了《体育基本计划》,作为《体育基本法》理念的具体化。《体育基本计划》的每一项政策都对政策执行的主体及其具体分工有明确规定和说明,政策的可操作性强,自由裁量空间小。^[10] 此外,《体育基本计划》中还有关于计划执行者的具体要求与详细指导,此举意在推进计划的顺利实施,提高政策的执行效率。

(三) 支持体育场馆设施建设,促进学校体育场地设施开放

20 世纪 70 年代后,体育场馆设施建设成为日本政策法规的发展重点,日本许多政策法规都明确支持体育场馆设施建设,主要体现在以下几个方面:(1)通过政策法规,对体育场馆设施的功能、种类、附属设施等制定详细的规定与标准。(2)出台政策,规定体育场馆设施建设的资金补助,明确规定各类设施国家与地方财政补贴的比例。(3)引入民间资本对体育场馆设施进行经营与管理,实行指定管理者制度。(4)开放学校体育设施,充分利用学校体育场馆设施。1976 年“关于推进学校体育设施开放”与“关于配合开放学校体育设施”的政策经过数次调整后逐步收到了较好的效果。(5)出台政策,保障体育设施的质量与安全,预防体育安全事故的发生。

四 俄罗斯体育政策法规发展特征

(一) 优先发展大众体育,大力宣传健康生活方式

俄罗斯体育政策的重心是“复兴大众体育和大众体育文化”。俄罗斯《关于提高体育在形成俄罗斯人健康生活方式中的作用》(以下简称《2002 年报告》)全方位地审视了当时俄罗斯体育存在的最尖锐、最紧迫问题。为了贯彻和落实《2002 年报

告》精神,俄罗斯体育运动署制定了《2005年前体育运动发展构想》,制定了清晰、明了、透明、有效的大众体育政策。俄罗斯《2003—2005年社会经济中期规划》指出,创造条件发展体育运动、改善居民健康状况、降低医疗保健负荷、提高“人力资本”质量是俄罗斯体育的基本任务。^[11]2006年制定的《2006—2015年俄联邦体育运动发展计划纲要》(以下简称《十年规划》)提出,要大力促进俄罗斯联邦公民的福利、民族自觉和保证长时间的社会稳定,以吸引广大居民从事体育运动、保证居民的健康状况和国际赛事取得优异成绩。2008年出台的《俄罗斯联邦体育发展战略》(以下简称《战略》)将大众体育战略定位于提升国家人力资本、改善居民生活质量的高度。

(二)加大政府资金投入,重点建设体育基础设施

苏联曾拥有非常雄厚的体育场地设施资源。但苏联解体后,俄罗斯经济下滑,体育设施的投入锐减,原有的体育基础设施老化严重。一些体育场馆被迫进行商业化运营,有偿服务的价格不断上涨,导致进入体育场馆从事体育活动的人数下降。随着俄罗斯经济状况转好,政府加大资金投入力度,重点建设体育基础设施。2000—2005年,俄罗斯的体育设施逐年增加,体育设施总量由2000年的198 304个增加至2005年的221 508个。^[12]2006年,俄罗斯《十年规划》提出要优先发展体育基础设施,同时政府在体育方面的投入高达40亿美元。2008年,俄罗斯《战略》提出,到2015年体育场地设施保障标准要达到30%,2020年达到40%。2009年,《俄罗斯联邦2020年前体育发展战略》将群众体育战略定位于提升国家人力资本、改善居民生活质量的高度,将“改造和加强体育基础设施建设”确定为发展群众体育三大任务之一。

(三)重视青少年体育发展,培养健康生活方式

俄罗斯一贯重视青少年体育的发展。2002年,由体育部、教育部和健康部跨部门制定的《俄联邦青少年儿童体育教养和健康纲要(2002—2005年)》提出,为了保持和巩固俄罗斯在世界体坛的地位,要创造更有效的机制,以推动青少年儿童体育的发展。普京担任国家总理期间,曾几次颁布青少年体育发展计划,甚至动用总统储备资金支持这些计划。2007年,俄罗斯制定了《教育机关体育运动发展构想》,促进儿童、未成年人和青年人养成健康

的生活方式。2008年,制定了《2009—2015年青少年运动发展》纲要,提出到2020年从事体育锻炼的青少年儿童不少于80%。2009年颁布的《俄罗斯联邦2020年前体育发展战略》,确定俄罗斯青少年体育发展的战略目标是为青少年建设良好的体育场地设施,让他们进行系统的体育锻炼,继而养成健康的生活方式,以提高俄罗斯青少年的总体健康水平。2009年10月,俄罗斯第二代《国家教育标准》完善了体育师资队伍的业务培训计划,制定了体育教学示范大纲,完善了各类学生体育竞赛活动体系,制定了形式多样的体育活动计划。

五 美、德、日、俄四国体育政策法规对我国的启示

(一)体育政策法规的制定要立足于本国的实际情况,体现本国国情与特色

结合本国国情、体现本国特色是以上四国体育政策法规制定的共性之一。每个国家都要立足于本国体育发展的实际情况,综合考虑政治、经济与社会发展的大背景,制定具有本国特色的体育政策法规体系。“奥运争光计划”是集中体现我国国情与特色的体育政策法规。这一政策的制定与落实是我国竞技体育从羸弱走向辉煌的坚实保障。但是,随着综合国力的增强与国际地位的提升,我国竞技体育为国争光的功能在不断减弱,而其娱乐功能、对大众体育的引领功能及其带动体育产业发展的功能却在不断提升。因此,2008年北京奥运会以后,如何依据当前的政治、经济及体育发展的实际情况调整奥运争光计划就成为新的历史时期体育政策制定需要面对的问题。如何制定体育产业政策以适应竞技体育的产业功能,如何完善全民健身政策以满足当前广大人民群众旺盛的体育需求,奥运争光计划如何调整,如何“建立起适应社会主义市场经济的体育发展模式,让优势项目不再局限于地域性开展,甚至局限于偏门冷门,不再游离于大众和市场之外”^[13],我国优势项目之外的三大球竞技水平如何快速提升等,这些都是我国体育政策制定需要考虑的重要问题。

(二)既要保持体育政策的连贯性,也要根据时代变化不断调整完善之

在体育政策的持久性与连贯性方面,德国与日本的经验值得我们学习与借鉴。德国“黄金计划”与“德国体育奖章”持续了上百年,日本的《体育振

兴法》为其后 50 年日本体育振兴确立了政策框架。我国在竞技体育与大众体育方面颇有影响的“奥运争光计划”与“全民健身计划”到目前已有 20 多年的历史,将来体育政策的制定要保持政策的连贯性。同时,体育政策的制定要根据时代的变化在实践中不断调整完善。审视我国的“奥运争光计划”与“全民健身计划”,尚需要顺应国际大众体育的发展趋势与我国出现的全民健身热潮,不断调整和完善。一方面,“奥运争光计划”绝大多数项目是群众中开展不够普及的体育项目,很难对大众体育起到示范或引领作用;另一方面,“全民健身计划”在我国以竞技体育为先导的发展模式下,以及在唯金牌论的体育管理体制下,与计划预期目标也还有相当的差距。^[14]

(三)细化体育政策配套实施方案,提高体育政策法规执行效率

有效性是公共政策运行的基本要求。我国体育政策法规数量众多,但是大部分政策法规内容不够明晰,要求比较笼统、不够细化。相关学者对山东省和广东省大众体育政策的研究认为,我国许多大众体育政策文件“原则多,可操作性少”“抽象多,具体规定少”,这是导致社会体育政策执行不力的主要原因。^[15]体育政策法规制定的粗略性,导致政策实施过程中需要对政策进行“再界定”,也就是对决策中的基本原则、基本要求进行细化,制定出具体的操作原则。^[16]政府对于政策的“再界定”没有统一的标准与要求,因此,和日本的《体育基本计划》相比,我国体育政策自由裁量空间过大。受到人们体育的认知差异性以及非正式规范的影响,下级体育部门对上级体育政策的“再界定”或者自由裁量出现了千差万别的情况,由此导致上级的体育政策未能有效执行,降低了政策法规的实效性。如《健康中国 2030 规划纲要》从完善健身服务体系、开展全民健身运动、加强体医结合和非医疗健康干预、促进重点人群体育活动四个方面来提高全民身体素质,普及健康生活方式,但在体育领域,这四个方面的政策都非常宏观,均涉及许多政策“再界定”的问题,如怎样加强体医结合才能增进健康,政策的具体实施与执行面临许多具体问题。因此,借鉴日本体育政策法规,在我国现行体育政策法规基础上,制定与之相配套的实施细则和措施,可以提高政策执行的可操作性,提升体育政策法规执行的有效性,提高体育政策的实效性。

(四)加大大众体育的投入力度,体育政策制定与执行注重多部门合作

当前,体育基础设施的匮乏是影响我国大众体育参与的一个重要因素。北京奥运会以后,我国虽然加大大众体育的投入力度,但竞技体育投入的“挤出效应”仍然非常明显,大众体育的经费投入比例仍然很低。^[17]因此,有必要通过法律、政策明确规定社会体育财政投入的比例,并切实监督经费是否及时到位,方能有效扭转和预防大众体育政策地位突出与财政投入不相符的现象。同时,由于大众体育发展是一项关系到政府诸多部门的社会工程,体育部门的单打独斗很难有效推动;尤其是在现阶段我国大众体育政策的制定由“精英模式转向利益整合模式”,政策执行从“命令模式转向合作模式”的政策环境下,^[15]只有实行多领域、跨部门的合作制定并执行大众体育政策法规,大众体育政策方能有效实施并快速推进。以《健康中国 2030 规划纲要》为例,纲要明确了未来 15 年健康中国建设的整体战略,坚持共享的发展理念,遵循多元供给的逻辑基础,以阶段环境发展为理论依据。^[18]这一政策的制定充分体现了卫生、医疗、体育、环保、社会保障等诸多部门的合作,成为我国当前体育与健康领域的战略指导性政策。然而,这些部门如何团结协作、合力推进这一战略实施,却是摆在政府部门面前的一大问题。因此,学习与借鉴国外经验、推进多部门合作具有重要意义。

(五)重视青少年体育政策的制定,政策制定应顺应社会与市场需求

无论是从竞技体育后备人才的重要性方面来看,还是从我国青少年身体健康的维度来考察,青少年体育政策的制定都具有重要意义。传统的三级训练体制在市场体制条件下难以为继,竞技体育后备人才的匮乏成为当前我国竞技体育面临的主要问题之一。因此,出台青少年体育政策,鼓励引导广大青少年投身竞技体育,才能为我国竞技体育后备人才的培养打下坚实的基础。在这方面,俄罗斯在青少年体育政策的制定与投入上值得我们借鉴与参考。纵观我国的青少年体育政策,学校系统的体育政策在教育部门的执行效果并不理想,文化成绩至上、学校体育场地设施与体育师资的不足等问题仍然是阻碍学校体育以及学校体育政策落实的重要因素。体育专业系统的“体教结合”政策在“竞技先导,金牌至上”的观念影响下流于形式。当

前,我国以足球改革为契机,制定配套的青少年足球振兴计划是青少年体育政策制定方面很好的尝试。这一政策一方面带动了社会兴办足球学校与足球俱乐部,培养青年业余足球人才的积极性,另一方面也带动了教育部门的足球“国培计划”,引导学校对足球师资和足球项目的重视。社会与学校的积极参与充分说明政策的制定契合市场体育需求,由此带来社会与学校的“双轮驱动”效应。因此,关注市场的体育需求,在国家整体体育政策的框架下,制定配套的青少年体育政策,政策才能真正落地并取得良好的执行效果。

参考文献:

- [1] 马凤岐. 教育政治学[M]. 北京:人民教育出版社, 2002:146.
- [2] 马忠利,叶华聪,陈浩,等. 苏联解体后俄罗斯体育政策的演进及启示[J]. 上海体育学院学报,2014,38(1): 12-17.
- [3] Anon. Ted Stevens Olympic and Amateur Sports Act[EB/OL]. [2018-01-12]. http://en.wikipedia.org/wild/Ted_Stevens_Olympic_and_Amateur_Sports_Act.
- [4] 龚正伟,肖焕禹,盖洋. 美国体育政策的演进[J]. 上海体育学院学报,2014,38(1):18-24.
- [5] Anon. Golden Plan [EB/OL]. [2018-01-12]. http://www.dog-bewegt.de/foerderverein/historie/goldener_plan.html.
- [6] 缪佳. 德国体育政策三大特征[J]. 上海体育学院学报,2014,38(1):8-11.
- [7] 文部科学省. スポーツ基本法[EB/OL]. [2018-01-15]. http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/kihonhou/attach/1307658.htm.
- [8] 文部科学省. スポーツ基本計画[EB/OL]. [2018-01-15]. http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/chousa/detail/1342182.htm.
- [9] 周爱光. 日本体育政策的新动向:《体育振兴基本计划》解析[J]. 体育学刊,2007,14(2):16-19.
- [10] 景俊杰,黑田勇. 日本2012《体育基本计划》解析[J]. 西安体育学院学报,2013,30(4):419-423.
- [11] год социально-экономических среднесрочное планирование[EB/OL]. [2018-01-15]. <http://minstm.gov.ru/documents/xPages/item.670.html>.
- [12] Зуев В Н, Виноградов П А. О парадигме реформирования федеральных органов государственной власти сферы физической культуры и спорта в постсоветский период [J]. теория и практика физической культуры,2011(11):3-13.
- [13] 肖天. 对体育政策法规和理论工作的思考[J]. 体育文化导刊,2011(1):1-5.
- [14] 张庆义,杨刚,万荣荣. 当代中国体育政策的变迁与思考[J]. 上海体育学院学报,2013,37(6):20-23.
- [15] 汤青松. 我国体育政策研究述评[J]. 武汉体育学院学报,2011,45(1):19-23.
- [16] 景俊杰,肖焕禹. 21世纪日本体育政策的发展及启示[J]. 上海体育学院学报,2014,38(1):31-35.
- [17] 杜宇峰. 我国体育政策的制定与实施机制的研究[J]. 西安体育学院学报,2003,20(5):14-15.
- [18] 张凤彪,姚依丹. “健康中国”战略下公共体育服务供给方式研究[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2017,22(4):27-31.

责任编辑:徐海燕