

·探索与争鸣·

中日两国体育法的比较研究

周爱光, 周 威, 吴义华, 刘凤霞

(华南师范大学 体育科学学院, 广东 广州 510631)

摘 要:通过对中日两国体育法的比较,指出了我国体育法的特点和主要问题,借鉴日本体育振兴法的有益之处,提出了进一步完善和健全我国体育法的建议。

关键词: 体育法; 中国; 日本

中图分类号: G80 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2004)02-0001-04

A comparison study of the Chinese and Japanese sports law

ZHOU Ai-guang, ZHOU Wei, WU Yi-hua, LIU Feng-xia

(College of Physical Education and Sport Science, South China Normal University, Guangzhou 510631, China)

Abstract: Through the comparison of the Chinese and Japanese sports law, this paper points out extant major problem and the good qualities of the sport law of our country, refers to the beneficial place of Japanese sports law, further puts forward some suggestions for perfecting and improving the sports law of our country.

Key words: sports law; China; Japan

市场经济是法治经济。市场经济条件下的体育也应当是法治体育。1995 我国颁布了建国后第一部《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)。这是我国体育由“人治”走向“法治”的一个里程碑,标志着我国向“以法治体”迈出了重要一步。近年来体育法学的研究成为广大体育学者关注的热点。据于善旭、刘静^[1]的调查,1995 年之前经过 10 余年的发展,发表的体育法学论文 80 余篇,而 1995 年至 2002 年的 8 年时间,就超过 300 篇,年均 40 篇,是过去的 5 倍。在众多的研究中,有从宏观上对中日法规体系的研究,也有涉及到日本体育振兴法的研究,但尚未发现对中日两国体育法较完整系统的比较研究。

日本一贯重视体育法规的建设。1961 年日本政府颁布了历史上最重要的一部体育法——《体育振兴法》。该法明确了振兴日本体育的基本框架,为振兴日本体育事业,成功地举办东京奥运会提供了法律保障。日本地处亚洲,是经济发达国家。我国今天的社会经济发展和体育事业发展的状况与 20 世纪 60 年代日本申办东京奥运会前后极为相似。胡鞍钢^[2]对中日社会经济发展进行了比较后指出:“目前中国的多项发展指标仅相当于日本在 20 世纪 60 年代的水平。比如 2000 年中国农业部门占 GDP 比重为 15.9%,相当于日本 1959 年的水平;2000 年中国的城市居民恩格尔系数为 39.2%,而日本 1965 年的城市居民恩格尔系数已达到 38.8%。目前,中国人均电力消费水平还低于日本 1960 年人

均水平;其他人类发展指标(如人口预期寿命、婴儿死亡率)也只相当于日本 20 世纪 60 年代的水平。”他认为,目前中国的各种发展指标处在日本 20 世纪 60 年代的经济起飞期。

从我国体育发展现状来看,无论在竞技体育还是在群众体育方面也都呈现出了一些与日本 20 世纪 60 年代相似的特征。1964 年的东京奥运会上,日本获得了 16 枚金牌,5 枚银牌和 8 枚铜牌,总成绩排名第三,仅次于美国和前苏联,创造了日本奥运史上的最佳成绩。36 年之后的悉尼奥运会上,我国运动员夺得了 28 枚金牌、16 枚银牌和 15 枚铜牌的优异成绩,同样也是仅在美国和俄罗斯之后,金牌榜和奖牌榜位居第三,取得了历史性突破。在群众体育方面,据日本 1997《体育白皮书》中的统计表明,1965 年日本每年参加体育活动的人数占总人口的 45%,而 1996 年我国每年参加体育活动的人数仅占总人数的 33.26%^[3]。近年来虽然我国体育人口有所增长,但仍低于日本 20 世纪 60 年代中期水平。

综上所述,本文旨在利用中日两国社会经济和体育发展的时间差,通过对处于不同年代,但却处于相同社会发展时期的中日两国体育法进行比较,借鉴日本体育法中的有益之处,为不断丰富和完善我国的体育法提供参考。

1 中日体育法的比较

我国《体育法》^[4]共 8 章 56 条,日本《体育振兴法》^[5]共 4

收稿日期:2003-12-15

基金项目:国家体育总局体育社会科学、软科学研究项目(439SS02085)部分内容。

作者简介:周爱光(1956-),男,教授,博士,博士生导师,研究方向:体育人文社会学。

章23条。由于国情及制定体育法的理念不同,中日两国体育法在法律条文的构成及其内容分类方面存有较大的差异,不可能对中日体育法按其各自的章节顺序进行比较。为了便于比较,本文以我国体育法的内容分类为基准。

1.1 总则

中日两国体育法的第1章均为总则,集中反映了发展体育事业的基本方针和目的,是中日两国体育法比较的重要内容。

我国《体育法》的第一条规定,“发展体育事业,增强人民体质,提高体育运动水平,促进社会主义物质文明和精神文明建设”。第二条规定,“国家发展体育事业,开展群众性的体育活动,提高全民族身体素质”。第三条规定,“国家坚持体育为经济建设、国防建设和社会发展服务。体育事业应当纳入国民经济和社会发展计划。国家鼓励企业事业组织、社会团体和公民兴办和支持体育事业”。

日本《体育振兴法》第一条规定,“本法律的目的是明确有关体育振兴政策的基本方针,以有助于国民身心健全的发展和形成愉悦丰富的国民生活”,“在实施本法律时,不准强制国民参加体育活动,或在前项以外的目的利用体育活动”。第二条规定,“本法律中的体育是指以人的身心健全发展为目的的运动竞技或者身体运动(包括野营和其他野外活动)”。第三条规定,“国家及地方公共团体在实施体育振兴政策中,协助国民自发性的开展体育活动,必须努力为国民能够在任何机会、任何场所自主性的,适应性的,并根据其健康状态进行体育活动创造各种条件”,“本法中所规定的有关体育振兴的实施政策不是为了营利而制定的”。

总则明显反映出两国在体育的基本方针和目的上的差异。第一,我国体育目的的外延远远大于日本体育目的的外延。我国体育的目的中包含了“增强人民体质,提高体育运动水平,促进社会主义物质文明和精神文明建设”,“提高全民族身体素质”,“为经济建设、国防建设和社会发展服务”等。而日本体育的目的只是“国民身心健全的发展和形成愉悦丰富的国民生活”,明确规定开展体育活动不准偏离这一目的。反映了我国注重的是“国家”、“社会”、“集体”的社会价值,强调体育的“工具性、手段性”,而日本则更注重“国民”和“个体”价值,强调通过体育活动促进人的身心发展,体现了“以人为本”的宗旨。第二,我国体育法明显带有国家管办体育的计划经济特征,在发动社会力量办体育方面,《体育法》中用了“应当”、“鼓励”等表述。日本把体育作为一项公益性事业,强调国家和地方两个积极性,表述中用了“必须”、“任何机会”、“任何场所”等词,更具有法律权威性。第三,日本《体育振兴法》在总则中对关键概念“体育”进行了明确定义,规定《体育振兴法》中的各项政策不允许用于以营利为目的的各种活动,从而界定了该法适用范围。我国体育法中对体育概念的界定采取了回避方式,导致了该法适用范围的不明确,削弱了法律的严谨性。

1.2 大众体育

中日两国的体育法反映了两国政府对大众体育都很重视。在国家支持国民开展体育活动方面,我国《体育法》第十

条规定,“国家提倡公民参加社会体育活动,增进身心健康”。第十二条规定,“地方各级人民政府应当为公民参加社会体育活动创造必要的条件,支持、扶助群众性体育活动的开展”。日本《体育振兴法》的第二章第五条规定,国家及地方公共团体在“体育日”要积极地开展各种体育活动,提高国民参加体育活动的欲望,加深国民对体育的理解和关心,并采取必要的措施并给予支持。第七条规定,“地方公共团体要努力举行能够使广大居民积极参加的运动会、竞技会、运动能力测试、体育教室等体育活动,必须对实施这些活动的团体等给予奖励。国家对实施前项活动的地方公共团体给予必要的支持”。第九条规定,“国家及地方公共团体为使劳动者能够利用业余时间积极地开展体育活动,必须努力推行工作场所体育活动的奖励措施”。第十条规定,“国家及地方公共团体为了普及和奖励以身心健全发育为目的的徒步旅行、自行车旅行、野营等野外活动,必须在线路设定,野营场所的开设等方面努力采取必要的措施”。

在国民体质监测方面,我国《体育法》第十一条规定:“国家推行全民健身计划,实施体育锻炼标准,进行体质监测。”日本《体育振兴法》第二章第七条中规定对国民实施“运动能力测试”。日本文部省从1964年开始通过《体育测试》对国民的体力、运动能力进行了调查。1997年在《体育测试》实施了30多年以后,根据国民体质的变化和高龄化社会的特点,又推出了《新体力测试》,测试对象的年龄范围由原来的6~59岁,扩展到6~79岁,并对测试内容进行了调整。40年来,日本政府坚持国民体质监测制度,积累了大量的国民体质数据,切实把握了日本国民的体质状况。

在社会体育指导员方面,我国《体育法》第十一条规定,“国家实行社会体育指导员技术等级制度。社会体育指导员对社会体育活动进行指导”。日本《体育振兴法》第二章第十一条规定,“国家及地方公共团体为了培养体育指导员并提高其素质,必须采取举行讲习会、研究会等必要措施”。第三章第十九条规定,“市町村的教育委员会要从有社会威望,并对体育非常关心和理解以及对从事下一项所规定的职责有热情和能力的人选中委托体育指导员”。“体育指导员根据教育委员会的规则,为了振兴该市町村的体育事业,对居民实施体育技术指导以及体育的其他指导和建议”,“体育指导员作为兼职人员”。日本《体育振兴法》中明确了国家对培养社会体育指导员及其相关活动给予资助,以及社会体育指导员的素质、任务及工作性质。作为兼职工作,社会体育指导员享有一定的经济报酬。日本政府还相继推出了《社会体育指导员的知识、技能审查认定制度》等一系列法律细则,推进了日本体育社会指导员制度的实施。据2000年的调查,日本已经有61880多名经过资格认定的社会体育指导员^[6],约2000人平均有1名社会体育指导员。目前,我国有社会体育指导员60000万余人,约20000人平均才有1名社会体育指导员,且基本上是没有经济报酬的自愿者^[7]。

总体上看,我国《体育法》在大众体育方面的表述比较原则和宏观,而日本《体育振兴法》中的表述比较具体和微观,为制定各项体育振兴法的实施细则提供了法律依据。

1.3 学校体育

我国《体育法》的第三章是学校体育,对学校体育的地位、体育课、课外活动、场地设施及体质监测等内容进行了原则性规定。在这一章中使用了“必须”的3个法律条文,体现了国家对学校体育的重视。《体育法》第十八条规定,“学校必须开设体育课,并将体育课列为考核学生学业成绩的科目”。第十九条规定,“学校必须实施国家体育锻炼标准,对学生在校期间每天用于体育活动的时间给予保证”。第二十二條规定,“学校体育场地必须用于体育活动,不得挪作他用”。日本《体育振兴法》中关于学校体育的条文只有两条。第二章第八条规定,“国家及地方公共团体必须特别关心青少年体育的振兴”。第十三条规定:“国家及地方公共团体,在不影响学校教育的前提下,必须努力使该学校的体育设施提供一般体育利用”,“国家及地方公共团体为了便于前项的利用,必须对该学校设施(包括设备)的修缮采取适当的措施”。

战后日本政府非常重视学校体育,并有各种法律法规保证其顺利进行。在日本颁布的《学校教育法》、《学校保健法》、《学习指导要领》、《学校设施设备指针》等法律法规中^[5]对各级各类学校的学校体育都有非常详细的规定。本文仅限于对中日两国体育法研究,不可能对庞大的日本学校体育法规体系展开讨论。然而,上述日本《体育振兴法》中所规定的学校体育设施向社会开放,以及国家对学校体育设施的修缮采取措施的内容值得我们借鉴。1976年日本文部省出台了《推进学校体育设施开放》的法规^[5],促进了学校体育设施对社会开放。据1998年文部省的统计,学校体育场馆在日本的体育场馆中约占58.9%,对社会的开放率平日为42%,星期六为40.1%、星期日为38.5%。在我国现有的体育场地中,学校约占67.17%^[7],但向社会的开放率很低,引起我国政府的高度重视。2002年7月出台的《中共中央国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》中提出了“学校、机关、企事业单位的体育设施也要努力实现社会共享”^[8],弥补了我国《体育法》的不足。

1.4 竞技体育

我国对发展竞技体育十分重视,法律条文内容全面,国家对竞技体育的支持力度大。首先,我国《体育法》第二十四条规定,“国家促进竞技体育发展,鼓励运动员提高体育运动技术水平,在体育竞赛中创造优异成绩,为国家争取荣誉”。从而确立了我国竞技体育在国家中的重要地位,把创造优异成绩提高到了国家荣誉的政治高度。而日本《体育振兴法》第二章第十四条中只有“为了使我国体育达到国际高水平,国家及地方公共团体必须采取必要的措施”的表述,并在该章第十七条中规定高水平竞技运动要为大众体育普及发挥作用。其次,我国《体育法》第二十八条规定,“国家对优秀运动员在就业或者升学方面给予优待”。而日本《体育振兴法》第二章第十五条仅有“国家及地方公共团体必须对取得优异成绩以及为振兴体育事业做出贡献的人进行表彰”的表述。再者,我国《体育法》中对体育后备人才的培养、运动员登记制度、大型体育比赛标志物的保护、体育仲裁机构的设立以

及体育道德规范等方面都有明确的表述,而日本《体育振兴法》中没有这方面内容。

1.5 体育社会团体

我国《体育法》第三十六条明确规定,“国家鼓励、支持体育社会团体按照其章程,组织和开展体育活动,推动体育事业的发展”,并阐述了体育总会、中国奥林匹克委员会、体育科学社会团体以及全国性的单项体育协会的性质和任务。

日本《体育振兴法》中没有关于体育社团的条款,但包含了这方面的内容。日本政府主要是对日本两个最大的体育社团组织的支持。一个是对日本体育协会在举行国民体育大会、开展大众体育活动以及培养社会体育指导员等方面的支持;另一个是对日本奥林匹克委员会在举行各种与奥林匹克运动有关的大型国际体育比赛等方面的支持。两个体育组织均有各自的宪章、法律行为规章,规定了其宗旨、目的、任务。日本《体育振兴法》中也没有关于体育科学社会团体表述,但日本《体育振兴法》的第二章第十七条中规定,“国家努力促进利用医学、生理学、心理学、力学以及其他诸学科的综合力量对体育进行应用性和基础性研究”,表明了日本对体育科学研究的重视。日本现有以日本体育科学学会为主要社团组织的多个体育科学社团组织。

1.6 保障条件

两国体育法中有关条件保障的内容主要包含3个要素:一是资金投入;二是体育设施、设备;三是政策保障。

在资金投入方面,我国《体育法》中的表述定性宏观,日本《体育振兴法》中的表述定量微观。我国《体育法》第四十一条规定,“县级以上各级人民政府应当将体育事业经费、体育基本建设资金列入本级财政预算和基本建设投资计划,并随着国民经济的发展逐步增加对体育事业的投入”。日本《体育振兴法》第二十条规定,“国家对地方公共团体在预算范围内,根据政令对以下各项经费给予部分资助。国家资助的比例如下列各项:(1)地方公共团体设置的学校游泳池和其他政令决定的体育设施所需经费的1/3。(2)地方公共团体设置的为一般社会利用的体育馆、游泳池和其他政令决定的体育设施所需经费的1/3。(3)都道府县为了培养体育指导员及提高其素质举行讲习班所需经费的1/2。(4)根据都道府县的教育委员会的推荐,由文部大臣指定的市町村实施的青少年体育振兴事业所需经费的1/2”。同时,日本《体育振兴法》第二十三条还阐述了国家实施资助的民主程序,明确规定在国家向团体交付资助经费之前,文部科学大臣必须听取国家审议会的意见,地方公共团体的教育委员会必须听取体育振兴审议会的意见。

在体育设施、设备方面,我国《体育法》的第四十五条规定:“县级以上地方各级人民政府应当按照国家对城市公共体育设施用地定额指标的规定,将城市公共体育设施建设纳入城市建设和土地利用总体规划,合理布局,统一安排。”日本《体育振兴法》中仅提到使体育馆、游泳池和其他政令规定的体育设施(包括体育设备)达到政令所规定的基准。因为日本的《城市规划法》、《城市公园法》和《学校设施设备指针》等法律中都有关于体育设施规格、数量的详细规定。

战后日本政府非常重视体育设施的建设,1996年日本每10万人拥有体育设施已达260个,远远高于我国的10万人拥有体育设施50.82个^[7]。

在政策保障方面,我国《体育法》第四十六条规定公共体育设施应当向社会开放,方便群众开展体育活动,提高体育设施的利用率等。在日本《体育振兴法》中不仅规定公共体育设施必须向社会开放,而且还规定学校的体育设施,在不影响正常教学的情况下也必须向社会开放。

1.7 法律责任

我国《体育法》的第七章是法律责任,日本《体育振兴法》中没有类似的条款。但在《日本体育协会法律行为》和《日本奥林匹克委员会法律行为》等体育法规中有关于法律责任的规定。20世纪60年代末,日本学者就开始了对于体育法学的研究,1992年成立了日本体育法学会^[9],编辑出版了学会的学术刊物《日本体育法学会年报》。关于法律责任,日本体育法学者千叶正士^[10]指出:“体育法大致分为国家法和固有法。后者是体育本质的组织形成,前者是从外部保护体育的监护人。”他认为,体育的纠纷可以通过两种途径追究法律责任。体育运动内部产生的纠纷,运用体育固有法,如用体育规则、体育宪章等法律法规对违反者追究法律责任。而体育外部产生的纠纷或违法现象,如体育比赛中的寻衅滋事、扰乱公共秩序等,就要通过体育国家法来追究其法律责任。体育国家法的法源来自于宪法、民法、刑法等国家法。目前,日本体育实践中对违法现象的责任追究主要通过以上两个途径。我国体育法中法律责任的诸条款,与日本体育中追究法律责任一样,也主要是通过上述两个途径。然而,依据哪些具体的国家法律来处理体育运动中的纠纷和违法现象是一个值得深入研究的课题。

2 我国体育法的特点和主要问题

通过中日两国体育法的比较,反映出我国《体育法》在一些方面优于日本《体育振兴法》。第一,我国的《体育法》作为一部体育基本法,不仅涉及的内容广泛,而且构成体育法的几个部分在内容分类上合理、清晰,为今后出台《体育法》的配套法规细则确定了基本框架。而日本《体育振兴法》涉及的内容领域比较狭窄,不能发挥体育基本法的作用。第二,我国《体育法》中关于国际体育交往、残疾人体育以及法律责任等条款对于振兴体育事业非常重要,而日本《体育振兴法》中缺少这方面的内容。第三,我国《体育法》中关于竞技体育的条文详细,支持力度大,为促进我国竞技体育的发展提供了法律保障。日本竞技体育的大幅度滑坡,已引起日本政府的高度重视,2000年日本出台了《体育振兴基本计划》,加大了对竞技体育的支持力度。

通过比较也反映了我国《体育法》尚存在一些问题。第一,《体育法》作为一部保障我国体育事业顺利发展的重要基本法,应当有其法律的权威性。然而,在体育法中多处用了“应当”表述,削弱了体育法本身的法律权威性和强制性。第二,体育法中法律条文基本上是定性的,缺乏定量内容,容易造成有法不依的现象。第三,《体育法》中的表述过于宏观,

容易造成在制定相关实施细则或在执法过程中难以找到法律依据。第四,《体育法》中没有对该法的关键概念“体育”进行定义,容易引起对法律内容的误解,难以确定该法的适用范围。第五,《体育法》中对大众体育多为原则性表述,而对竞技体育的表述比较具体,支持力度大,反映出我国《体育法》中存在重竞技体育,轻大众体育的倾向。

3 建议

(1)《体育法》自1995年颁布以来已经历9年。随着我国改革开放的不断深入和加入WTO,加快了由计划经济向市场经济转轨和与国际接轨的进程,体育事业发生了巨大变化,应当根据我国体育发展的新情况尽快修改《体育法》。

(2)《体育法》中要加大对大众体育的支持力度;增加对“体育”概念的界定;增强法律条文的严谨性、权威性和强制性;法律条文应采取定性和定量相结合,宏观和微观相结合,以便为制定各种体育法规细则提供依据。

(3)以现行《体育法》为核心,尽快研究、制定并出台各种与《体育法》相配套的实施细则,使《体育法》的各项法律条文落到实处。

(4)借鉴日本《体育振兴法》,增加设立各级体育审议会制度的内容,以加强在制定、实施体育政策法规和对体育重大问题决策的民主化和监督机制。

(5)借鉴日本《体育振兴法》,设立“体育文化节”,并定为每年的7月13日。2001年的这一天是我国成功申办2008年北京奥运会的日子,是整个中华民族的骄傲,是一个非常值得纪念的日子。全国人民以参加体育活动的方式纪念这一天就更有意义。

参考文献:

- [1] 于善旭,刘静.1995年以来我国体育法学研究概述[J].浙江体育科学,2002,24(1):1-7.
- [2] 胡鞍钢.是“威胁论”还是“互利论”[J].世界经济与政治,2002(9):33-38.
- [3] SSF 笹川体育财团.体育白皮书.2001年的大众体育[M].东京:扇同社,1997.
- [4] 卢先吾.中华人民共和国体育法[A]见全民健身大全[C].北京:人民体育出版社,1996.
- [5] 日本体育指导实务研究会监修.体育振兴法.体育指导实务必携[M].东京:行政出版社,2002.
- [6] SSF 笹川体育财团.体育白皮书2010.从大众体育向个性体育[M].东京:扇同社,2001.
- [7] 中国群众体育现状调查课题组.中国群众体育现状调查与研究[M].北京:北京体育大学出版社,1998.
- [8] 中共中央国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见[S].中发(2002)8号,2002-07-22.
- [9] 滨野吉生.体育法学概论[M].东京:前野书店,1998.
- [10] 千叶正士.体育法学序说[M].东京:信山社,2001.

[编辑:李寿荣]