

日本体育法的修订对我国体育法修订的启示

周爱光, 沈蔚瑜

(华南师范大学 体育科学学院, 广东 广州 510006)

摘 要: 2011年日本颁布的《体育基本法》是对1961年日本《体育振兴法》的全面修订, 中日两国在体育法颁布与修订过程中有着极为相似之处。审视现行日本体育法的内容变化, 借鉴其有益经验, 为当下我国体育法的修订提供有益参考。回顾日本体育法修订的社会背景与过程, 从序言、基本理念、国家责任、体育基本计划、体育产业和体育仲裁以及体育行政管理6个方面阐释日本体育法的新变化。并从体育法律法规相互衔接, 内容不断完善、体育法修订反复酝酿, 充分听取各界意见、体育法修订内容全面, 基本法特色突出3个方面深入探析我国体育法修订存在的不足和日本体育法修订的有益启示。

关 键 词: 体育法修订; 体育法律体系; 日本体育法; 中华人民共和国体育法

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2022)01-0009-08

The enlightenment of the revision on Japanese sports law for the revision of Chinese sports law

ZHOU Aiguang, SHEN Weiyu

(School of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: The Basic Law of Sports promulgated by Japan in 2011 was a comprehensive revision of the Sports Promotion Law of Japan in 1961. China and Japan have shared great similarities in the process of promulgation and revision of sports law. To examine the content changes of the current Japanese Sports law, and learn from its useful experiences, will provide beneficial reference for the revision of the current Sports Law of the People's Republic of China. This paper reviews the social background and process of the revision of the Japanese Sports law, and it explains the new changes of the Japanese sports law from six aspects, namely preamble, basic philosophy, national responsibility, basic plan of sports, sports industry, sports arbitration and sports administration. This paper deeply analyzes the deficiencies of the revision of the sports law for the People's Republic of China and the beneficial enlightenment of the revision for Japanese sports law from three aspects as follows: Sports laws and regulations have interconnections and continues to improve contents; the revision has been brewed repeatedly and consulted the opinion from a wide cross-section of people; the sports law has been revised in a comprehensive manner with prominent features as a basic law.

Key words: revision of sports law; legal system of sports; Japanese sports law; sports law of the People's Republic of China

《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)自1995年颁布以来,在我国体育事业和经济社会发展中发挥了重要作用。然而,26年来我国经济社会发生了巨大变化,带有计划经济痕迹的体育法严重制约了

我国体育事业的发展。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央围绕加快健康中国、体育强国建设提出了一系列新理念、新思想、新战略,为体育法的修订提供了根本遵循。2020年11月由全国人大社建

收稿日期: 2021-12-18

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“《中华人民共和国体育法》修改重大问题的法理学研究”(18ZDA330)。

作者简介: 周爱光(1956-),男,教授,博士,博士生导师,研究方向: 体育法学、体育哲学。E-mail: tyxy11@qq.com

委牵头正式启动了体育法修订工作,2021年10月19日全国人大社建委主任何毅亭在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上报告了“关于《中华人民共和国体育法》(修订草案)的说明”,体育法的修订进入关键阶段。2011年日本颁布的《体育基本法》是对时隔半个世纪的《体育振兴法》的全面修订,而中日两国体育法颁布与修订过程中有着极其相似之处。申办1964年东京奥运会是日本《体育振兴法》出台的重要契机,申办2000年奥运会也是我国《体育法》出台的重要契机;申办2016年奥运会是推进日本政府启动体育法修订的动因之一,我国体育法的修订也与成功申办2022年北京冬奥会密切相关;日本在2011年《体育基本法》颁布的前一年,2010年出台了《体育立国战略》,我国在2020年启动体育法修订的前一年,2019年出台了《体育强国建设纲要》等。这不仅只是时间上的巧合,而与中日两国经济社会发展的相互影响、相同的大陆法律体系,以及体育文化交流等有着密切的内在关联。因此,回顾日本体育法的修订过程,审视现行日本《体育基本法》的内容变化,借鉴其有益经验,可以为当下我国体育法的修订提供有益参考。

1 日本体育法修订的社会背景与过程

1.1 日本体育法修订的社会背景

战后日本为了加快国民经济发展,消除战败国的负面影响,树立和平民主国家形象,体育成为其实现国家发展战略的重要手段。1960年日本成功申办第18届东京奥运会,1961年颁布《体育振兴法》,为在东京奥运会取得优异竞技成绩和推动群众体育的开展提供了法律保障。1964年东京奥运会上,日本获得了16金、5银、8铜共29块奖牌的优异成绩,奥运会排名第三,创造了日本奥运史上最佳成绩。同时,《体育振兴法》的颁布和东京奥运会的成功举办,极大地促进了日本群众体育的发展,使每年日本成年人参加体育活动的人群,从1965年的45%猛增到1972年的60%、1976年的65%^[1],之后基本保持稳定,2000年达到68%^[2]。

然而,《体育振兴法》颁布之后,20世纪80年代末,日本经济社会发生了深刻变化。一方面,体育已经成为国民生活方式的重要内容,在经济社会发展中发挥着越来越重要的作用;另一方面,社会的高龄化、少子化、社会关系淡漠、经济持续低迷,以及青少年体质健康水平下降、竞技体育水平滑坡、职业体育发展受阻等问题,使日本体育事业发展面临着严峻挑战,《体育振兴法》已经不能满足日本经济社会和体育事业发展以及国民体育的需求。90年代初,以日本体育

法学会为代表的日本各界有识之士提出了全面修订《体育振兴法》,出台新体育法的呼吁,经过长期酝酿和多个体育法律法规的相继颁布,为日本新体育法的出台做好了准备。2011年6月17日日本国会全票通过了《体育基本法》,成为日本法律第78号。这一年已是《体育振兴法》颁布后整整50周年。

1.2 日本体育法修订的过程

《体育振兴法》的修订经历了一个长时间的渐进过程,在这一过程中出台的法律法规为《体育振兴法》的全面修订奠定了重要基础。

1) 《体育振兴基本计划》。

《体育振兴法》第4条规定“文部科学大臣制定有关体育振兴的基本计划”^[3]。但由于财政预算和政府部门之间协调等问题,直到1998年5月颁布了《关于体育振兴投票实施的法律》(也称《足球彩票法》)。解决了资金问题之后,2000年9月日本文部科学省颁布了《体育振兴基本计划》。《体育振兴基本计划》首先指出了40年来日本经济社会发生的巨大变化:实施五天作息制度使国民由以工作为中心转向以生活为中心;科学技术进步带来的国民尤其是少年儿童体力、运动能力的下降,以及社会人际关系淡漠、精神压力增大;老龄化社会带来的医疗费用不断增高;竞技体育的社会影响不断增强而竞技水平持续下降等。针对这些问题,《体育振兴基本计划》明确了未来10年日本体育发展的总体目标和方针政策,提出了3个主要目标:第一,遏制少年儿童体质下滑趋势并有所上升。第二,尽快使成年人每周1次体育活动率达到50%。第三,夏季奥运会与冬季奥运会获得奖牌数达到奥运会奖牌总数的3.5%。为此采取了两大举措:第一,建立综合型区域体育俱乐部与泛区域体育中心。综合型区域体育俱乐部是在以中学区域为中心建立的体育俱乐部。这种体育俱乐部提供多种运动项目,从儿童到老人,从初学者到职业选手,区域内的任何人、任何时候都可以根据其年龄、兴趣、爱好和技术技能水平进行活动。泛区域体育中心是指在几个市区町村区域圈内建立的体育活动场所,具有规模大、跨市域等特点。该体育中心的主要功能是在更大的区域内,协调解决单个综合型区域体育俱乐部难以解决的问题,支持综合型区域体育俱乐部持续、稳定地运营。第二,建立一条龙的训练体系,从少年儿童抓起、加强优秀运动员选材、完善训练基地等5个方面制定了一系列保障措施^[4]。2011年日本政府对该计划的实施效果评估结果显示,虽然没有完全实现既定计划目标,但成效显著。小学高年级以上学生体质健康状况逐渐提升,遏制了下降趋势;成年人每周1次体育参与率由37%

提升到45%;奥运会奖牌获得率由1.7%提升到2.84%^[5]。

2)《体育立国战略》。

《体育立国战略》为《体育基本法》形成奠定了基础。2007年8月日本文部科学省副大臣远藤利明的民间机构“体育振兴恳谈会”提出“体育立国——作为日本国家战略的高水平竞技体育”的报告。同年10月自民党受理了该报告,设置了“体育立国调查会”。该报告指出“在以奥运会为代表的国际体育运动会上我国奖牌数量与国力不相称”^[6],提出了制定新的体育振兴法、设置体育省(厅)、将体育预算提高到1000亿日元等建言。与此同时,2007年日本政府官方设置的“教育再生会议”提出了体育振兴的相关问题。2009年5月教育再生会议的第四次报告中再次提出了“体育立国”,指出“为了构建快活丰富、充满活力的社会,日本体育立国的实现不可或缺”^[7]。该报告提出了体育基本法的制定、新基本计划的制定,以及体育厅的设置等问题。同年7月14日联合执政的自民党和公明党向众议院提出了《体育基本法案》。该法案重点关注拔尖优秀运动员竞技水平的提高,与民主党重视完善地域体育基础的理念相矛盾。同年9月民主党执政后,文部科学省在听取多方意见和充分协商的基础上,2010年8月出台了《体育立国战略》,明确了未来10年日本体育的方针政策。

《体育立国战略》是继《体育振兴基本计划》之后又一个10年体育发展规划。该战略将修订《体育振兴法》、制定《体育基本法》、设置省厅联席会议制度、设置体育厅等事项纳入视野,由体育立国的目标、基本方略、5个重点战略和实施策略等4个部分构成。5个重点战略明确了未来10年日本体育的发展方向,为出台《体育基本法》定下了主基调。第一,创造与日本国民各年龄阶段相适应的体育机会。第二,强化和培养在国际体育比赛中的顶尖体育选手。第三,通过体育界的协调联动创造“良性循环”的环境。第四,体育界内部要提高管理的透明性、公平公正性。第五,完善全社会支持体育事业的基础。同时,《体育立国战略》中设定的预期目标较《体育振兴基本计划》均有提升,将成年人每周1次体育参与率由50%提高到65%,每周3次体育参与率达到30%;夏季和冬季奥运会奖牌超过往届最多枚数等^[8]。

3)《体育基本法》。

《体育基本法》的形成是以《体育振兴基本计划》和《体育立国战略》为基础,由体育学术组织、政府机构、各党派、议员联盟、民间咨询机构以及普通国民共同参与的渐进过程。日本体育法学会是最早发起

制定《体育基本法》的体育学术组织。1992年日本体育法学会成立之初就指出了体育振兴法的不足和制定新体育振兴法的动议。1995年在第三次会员大会上通过了《体育基本法制定的呼吁》,成立了体育基本法研究专门委员会;1997年在第五次会员大会上通过了《体育基本法纲要案》。

文部科学省2006年12月成立了民间咨询机构“体育振兴恳谈会”,提出了制定《新体育振兴法》等建言。同年11月超党派体育议员联盟接受了该建议,设立了“新体育振兴法制定计划组”,其任务是在广泛听取各方意见的基础上撰写修订法案。2008年4月该组下设置了由资深专家组成的“顾问委员会”,2009年4月顾问委员会提出了“全面修订体育振兴法,制定体育基本法的建议”^[9]。这一建议从整体上改变了日本体育法修订的思路,确立了由制定《新体育振兴法》向制定《体育基本法》的转变。同时,2009年2月日本政府教育再生会议的第三次报告中提出了“应当从法律上明确体育振兴是国家的责任和义务”^[6]。同年5月第四次教育再生会议的报告中提出了全面修订《体育振兴法》,制定体育基本法、成立体育厅、强化竞技体育和体育振兴的国家战略等问题。

2009年5月新体育振兴法计划组在听取顾问委员会意见的基础上,将“关于体育基本法论点的整理”的报告提交给超党派体育议员联盟总会。该报告建议:第一,全面修订《体育振兴法》,将法律名称改为《体育基本法》。第二,设置序言。将序言中的体育价值、本质意义、体育政策提高到国家战略位置,把体育作为国策重要课题推进。第三,规定基本理念和国家责任义务等。第四,为了实施体育政策,在法制方面、财政方面和税制方面采取必要措施。报告还指出了在两个问题上的分歧。其一,关于体育法中体育概念的表述问题。有“广义把握体育概念的意见”,有“反映国际动向的体育概念的意见”,还有“定义有使体育概念固化的可能,不定义为好的意见”等。其二,关于设置体育厅与否的问题上也有不同意见。报告认为“为了整体性高效地推进体育相关政策,应当探讨国家相关行政机构之间的联络机制”^[9],为将来体育厅的设立留下了空间。

针对报告,自民党设立了“体育基本法制定工作组”,制定了《体育基本法案》,6月23日提交给振兴法计划组。针对自民党提案,民主党提出了“过度重视竞技技术水平的提高”“体育权利的内容不足”等意见。同年7月,该法案提交给日本第171次国会,因众议院解散而废案。政权交替之后,2010年6月自民党、公明党再次向第174次国会提交了《体育基本法

案》，并增加了有关“体育仲裁”和“体育权利”内容。2010年5月民主党成立了“民主党体育议员联盟”，决定在联盟总会上讨论体育基本法案。2011年2月该联盟听取了体育团体等对于体育基本法制定的意见，同年3月形成了《体育基本法制定的基本设想》提案征求各党派意见。这一提案反映了自民党和公明党的主张、民主党的体育政策和体育团体的意见。同年5月的民主党体育议员联盟总会受理了该提案，决定在各党派之间进行协调。

2011年5月超党派体育议员联盟受理了民主党提案，成立了“体育基本法制定计划组”，民主党、自民党、公明党、共产党、社民党、大家党、国民新党、新党改革等8个党派加入该计划组。5月17日起召开了3次会议，讨论了自民党、公民党和民主党提案，

在听取顾问委员会意见的基础上，形成了超党派《体育基本法案》提交给超党派体育议员联盟总会，获得多党派一致同意。5月31日提交国会众议院，6月9日众议院全体会议一致通过，提交参议院。6月17日参议院全体会议一致通过，《体育基本法》诞生^[9]。

2 日本体育法修订内容的主要变化

2.1 日本体育法修订前后的目录

日本《体育基本法》(新法)是对日本《体育振兴法》(旧法)的全面修订，这一点从两个法律章节条款的变化可以明显反映出来。新法由5章35条和附则构成；旧法由4章23条和附则构成(见表1)。新法不仅比旧法多设了1章，增加了12条，并且对旧法保留的各章节条款内容也做了大幅修订。

表1 《体育振兴法》与《体育基本法》目录对照

体育振兴法(1961)		体育基本法(2011)	
第一章	总则(1~4条)	序言	
第二章	体育振兴的措施(5~17条)	第一章	总则(1~8条)
第三章	体育振兴审议会等及体育指导委员(18~19条)	第二章	体育基本计划等(9~10条)
第四章	国家的补助等(20~23条)	第三章	基本施策
附则		第一节	体育推进的基础条件整備等(11~20条)
		第二节	多样性体育机会确保的环境整備(21~24条)
		第三节	竞技水平提升等(25~29条)
		第四章	体育推进相关体制的整備(30~32条)
		第五章	国家的补助等(33~35条)
		附则	

由表1可以看出，新法增加了“序言”和第2章“体育基本计划”；将旧法的第2章“体育振兴的措施”修改为第3章“基本施策”并用3节表述；将旧法的第3章“体育振兴审议会等及体育指导委员”修改为第4章“体育推进相关体制的整備”。从新法的章节条款变化可以反映出对旧法全面修订的显著特征。

2.2 日本体育法修订的主要内容

《体育基本法》是对《体育振兴法》的全面修订，涉及内容十分广泛，这里仅就《体育基本法》中的几个重大内容修订展开讨论。

1)增加了序言。

序言是《体育基本法》的新增内容，该部分对体育概念、该法的价值、意义、体育权利和战略定位等纲领性问题进行了表述，由8个自然段构成。以下几点值得关注：第一，体育概念的表述。新法将旧法第1章第2条的体育定义部分删去，在序言中将体育(sports)表述为：“体育是世界共通的人类文化。体育是

为了身心健全发育、健康及体力的增强、精神满足感的获得、自律等其他精神的培养而进行的个人或集体的运动竞技和其他身体活动。”^[10]由于在体育法修订过程中，日本学界对于体育概念的理解尚未达成共识，作为该法不可或缺的内容，仅宏观地对体育概念的含义进行了表述，更加强调的是体育的目标和价值。

第二，明确了国民体育权利。序言中指出：“通过体育追求幸福充实的生活是所有人的权利，应当确保所有国民自发性的，符合每个人的兴趣和适应性，并在安全公正的环境下能够日常亲近体育，在体育中得到快乐，或参与策划支持体育活动的机会。”^[10]这里将体育权利作为日本国民的一种基本权利，阐述了确保这种权利的条件。

第三，强调了体育的多元价值。序言从增强青少年体质健康、和谐社会关系、提升民族自豪感、促进国民经济、提高国际地位，以及对世界和平的贡献等诸多方面表述了体育的多元价值。强调了体育在日本

国民生活中发挥的重要作用,指出体育是21世纪日本发展不可或缺的重要课题。

第四,明确了体育立国的战略地位。序言指出:“以实现体育立国为目标,作为国家战略,为了综合性有计划地推进体育相关施策,制定本法律。”^[10]这里明确了制定《体育基本法》的目的是为了实现体育立国的国家战略,从而将《体育立国战略》上升为了国家法律。

2)增加了基本理念。

《体育基本法》新增了基本理念部分,由8个方面构成,反映了序言的宗旨,是序言精神的进一步具体化。值得关注的问题主要有以下几点。

第一,关于职业体育。基本理念的第6款指出:“为了使我国体育选手(含职业体育选手)能够在国际体育运动会(奥运会、残奥会以及其他国际体育运动会)或全国运动会取得优异成绩,应当高效推进体育竞技水平提升诸施策之间的相互协调。”^[10]由于体育选手中包含了职业体育选手,因此删除了旧法第1条第2款中“该法律仅限适用于国民身心健全发育和形成快活丰富的国民生活为目的”^[9]的表述,从而将职业体育纳入到新法之中,确立了职业体育的法律地位。

第二,关于残疾人体育。日本残疾人体育在旧法中没有体现,这与日本传统社会文化背景有着密切关联。日本是一个崇拜强者、倡导武道的国家,残疾人属于弱势群体,长期以来残疾人体育没有受到应有的重视。在本次修法过程中不少有识之士和党派提出了残疾人体育问题,《体育立国战略》中也已有关于残疾人体育的表述,加之当时日本正在申办2016年奥运会、残奥会,残疾人体育受到了社会各界的普遍关注,多重因素的共同作用使残疾人体育得以纳入《体育基本法》之中。基本理念的第5款指出:“为使我国残疾人体育能够自主积极开展,推进残疾人体育时应当对残疾种类和程度给与与必要的考虑。”^[10]第12条第2款中有“针对体育设施利用的实际情况,在确保安全的同时,努力提升残疾人利用的便利性”^[10]的表述。另外,在新法第26条第2、3款中均有全国残疾人体育运动会的相关内容。该法中多个条款表述残疾人体育,说明日本政府和全社会提高了对残疾人体育的重视,符合国际残疾人体育的发展方向。

第三,关于国际体育交流。新法中加强了国际体育交流的条款,弥补了旧法的不足。基本理念的第7款指出:“通过加强国际体育交流与贡献,增进国际间相互理解,促进世界和平。”^[10]新法中设置了“推进国际体育交流与贡献”部分,第19、25和27条均涉及到国际体育交流的内容,反映出日本加快了从经济强

国向体育强国迈进的步伐,进而通过体育扩大日本国际影响力,实现其成为政治大国的目标。

第四,关于反兴奋剂。旧法中没有关于反兴奋剂的内容,《体育立国战略》中增加了“充实反兴奋剂检查体制,防止兴奋剂活动”^[10]的内容,新法将这一内容上升为国家法律。基本理念中指出:“体育的所有活动应当以公正恰当为主旨,使国民深刻认识到反兴奋剂的重要性。”第29条规定:“国家遵从有关反兴奋剂的国际规约,实施反兴奋剂活动,与公益财团法人日本反兴奋剂机构联动,在兴奋剂检查、兴奋剂防止的教育,以及其他反兴奋剂活动的制度整備和对国际反兴奋剂相关机构的支持等方面采取必要的施策。”^[10]近年来,随着日本体育职业化、市场化的进程,国家加大了反兴奋剂的力度。

3)强化了国家责任。

国家是推进体育立国战略的重要主体,旧法中关于国家发展体育的责任虽有表述,但不够清晰,主要有以下3个条款^[9],即第3条“国家应当整備能够进行体育活动的各种条件”、第8条“国家应当对青少年体育的振兴给予特别关注”、第14条“国家应当为提高我国竞技体育水平采取必要的措施”。以上3条的表述停留在原则层次,反映出国家在体育发展中承担责任不够。新法的主要特点之一是强化了国家责任。在新法总则中设有“国家的责任”部分,新法第3条指出:“国家依据前条款的基本理念综合性地制定体育施策,并有实施的责任。”^[10]表述虽然不多,但是其外延涵盖了前条基本理念的8个方面,即国家在以上8个方面均负有制定具体政策和实施的责任。另外,新法第8条指出:“政府为了实施体育政策,应当在法制方面、财政方面、税制方面以及其他方面采取必要的措施。”^[10]正如当时的日本文部科学省大臣高木义明所说:“依据体育基本法的理念,可以获得更多的体育预算。”^[6]新法压实了国家在体育事业发展中的责任,表述更加清晰明确,为制定更加具体的体育基本计划提供了依据。

4)制定《体育基本计划》。

新法将《体育基本计划》单列成章,说明了其重要性,也反映了日本体育法律体系的衔接性。新法第9条中明确规定,日本文部科学大臣负责推进体育相关施策的综合计划,制定《体育基本计划》。实际上,《体育基本计划》是将《体育基本法》中的规定,变为更加具体的、可操作的法规,以便使《体育基本法》的理念、目的以及条款内容得到落实。日本文部科学省2012年3月出台了《体育基本计划》,具体绘制了2012—2022年日本体育事业发展的蓝图,分先后两期

实施,即 2012 年 4 月—2017 年 3 月为第一期,2017 年 4 月—2022 年 3 月为第二期。目前第二期已接近尾声,2021 年 3 月 21 日日本体育厅发布了《关于第三期体育基本计划的策划》,对第二期的实施情况进行了回顾总结,将未来 10 年日本体育发展纳入视野,策划了第三期(2022 年 4 月—2027 年 3 月)体育基本计划的构想框架。日本体育基本计划以 10 年为视野,以 5 年为一期,每一期的开始都要对前一期的实施状况进行严格评估,并根据评估的实际情况修订计划指标,再规划下一期体育基本计划。

5)增加了体育产业和体育仲裁。

旧法坚持体育的业余主义,旧法的第 3 条第 2 款规定:“本法所规定的体育振兴施策不能用于以营利为目的的体育振兴。”^[1]这一条款排除了体育产业在旧法中的法律地位,阻碍了日本体育产业的发展。新法中删去了旧法中的这一条款,增加了有关体育产业的条款,为日本体育产业的发展提供了法律依据。第一,序言中指出:“体育使我国社会增加活力,为国民经济发展做出广泛贡献。”^[10]第二,新法第 18 条规定:“国家鉴于体育产业从业者在体育普及与竞技水平提高方面的重要作用,采取促进体育团体与体育产业从业者之间的联动协调和其他必要施策。”^[10]新法关于体育产业的规定促进了日本体育产业的发展,使之成为拉动日本经济增长的重要组成部分。在 2017—2022 年度第二期《体育基本计划》中提出了扩大体育产业市场规模,由 2017 年的 5.5 兆日元增加到 2025 年的 15 兆日元^[11]。

另外,2010 年《体育立国战略》中增加了关于体育仲裁的内容,在体育法修订中首次将其相关内容纳入了《体育基本法》这一国家法律。新法第 5 条第 3 款规定:“体育团体要努力迅速妥当地解决体育纠纷。”^[10]第 15 条规定:“国家确保体育纠纷仲裁或调停的中立性和公正性,为了保护体育活动者的权益,对于体育纠纷仲裁或调停机构的支持、裁判员资质的提升、体育团体对纠纷解决机制了解的增进,以及其他有助于迅速妥当地解决体育纠纷等方面,采取必要的施策。”^[10]新法中关于体育仲裁的规定为解决日本体育日益增多的体育纠纷提供了法律依据。

6)加强了体育行政管理。

日本政府为了推进《体育立国战略》的实施,强化了一元化体育行政管理。新法第 30 条规定:“政府为了总体性、一体化、高效地推进体育相关施策,设置体育推进会议,协调文部科学省及厚生劳动省、经济产业省、国土交通省等其他相关行政机构之间的相互联络。”^[10]依据新法第 30 条,2012 年 3 月 26 日经各相关省厅协议成立了日本体育推进会议(见表 2)。新法

颁布之前,日本体育行政管理机构“横向有余,纵向不足”。除了文部科学省中设置体育青少年局主管体育以外,残疾人体育和健康促进由厚生劳动省,体育设施和城市公园整備由国土交通省,体育产业由经济产业省等多个行政机构管理或监督,形成了体育行政管理的条块分割,缺乏各行政管理机构之间相互协调,整体推进日本体育事业发展动力不足,体育行政管理效率不高。体育推进会议的设置加强了不同行政机构之间的协调配合,加快了推进体育立国战略的实施。另外,新法附则第 2 条将成立体育厅事项列入了其中。2015 年 10 月日本政府成立了体育厅,隶属于文部科学省,升格为副大臣级(相当于我国副部级),提高了日本体育事业的纵向管理和横向协调能力。体育推进会议规定,由体育厅长官担任体育推进会议议长,从而加强了各省厅之间的联络协调,提高了体育行政统筹管理的效率。

表 2 日本体育推进会议(2016 年、2021 年修改)

体育推进会议人员构成
外务省大臣官房国际文化交流审议官
体育厅长官
体育厅次官
厚生劳动省健康局长
厚生劳动省社会援护局障碍保健福祉部长
厚生劳动省老健局长
农林水产省农村振兴局长
经济产业省商务服务审议官
国土交通省都市局长
观光厅长官
环境省自然环境局长

3 日本体育法修订的几点启示

综观日本体育法修订的过程及其内容变化,为当下我国体育法修订提供了有益参考,主要启示有以下几点。

3.1 体育法律法规相互衔接,内容不断完善

从《体育振兴基本计划》到《体育立国战略》,从《体育基本法》到《体育基本计划》,连续 21 年日本的体育法律法规时间上相互衔接,内容上不断完善。之所以这样说,是因为第二期《体育振兴基本计划》是对其第一期的评估修改之后形成的法规。而《体育立国战略》又是对前后两期《体育振兴基本计划》评估修改的基础上,结合日本体育发展的实际情况形成的法规。同样,《体育基本法》也是在上述两个体育法

规的基础上形成的国家法律,而之后两期的《体育基本计划》又是以《体育基本法》为依据制定实施,以此类推,良性循环,形成了可持续、完整的日本体育法律体系。另外,日本的体育法律法规之所以能够相互衔接的另一个原因是法律法规的综合性特征。虽然各个法律法规在内容上不完全相同,但均包含了体育的主体领域,即群众体育、学校体育和竞技体育等。我国体育法律法规在《体育法》颁布之后,出台的多为体育某一领域的法律法规,如全民健身方面的法律法规、竞技体育方面的法律法规以及学校体育方面的法律法规等,这些关于某一领域的法律法规时间上衔接性不强,内容上延续完善性不够。2019年出台的《体育强国建设纲要》是一部综合性的体育法规,为体育法的修订奠定了良好基础,期待以新体育法出台为契机,构建起一个可持续、完整的、相互衔接的我国体育法律体系。

3.2 体育法修订反复酝酿,充分听取各界意见

从学术组织来看,日本体育法学学会在《体育基本法》颁布前16年就提出了《体育基本法制定的呼吁》。从日本官方来看,《体育基本法》颁布前5年提出了制定《新体育振兴法》的建言。这说明日本体育法修订经历了长时间的讨论,学界和社会各界普遍高度关注,做好了充分的舆论、学术和提案准备。同时,在修法的过程中,国会、政府、各党派、超党派体育联盟、体育学术组织、体育民间机构、普通国民等多个主体积极参与,不同观点相互碰撞,为形成共识、出台良法营造了民主氛围。长时间酝酿讨论的过程,体现了日本体育法修订的严谨程序,确保了《体育基本法》的合法性、科学性。目前,我国体育法修订草案已经公布,进入到征求意见阶段,日本体育法修订过程中广泛听取社会各界、各党派、各相关团体和学者意见的做法值得借鉴。

3.3 体育法修订内容全面,基本法特色突出

在日本体育法修订中,两个词语使用频率最高,一个是“全面修订”,另一个是“彻底修订”,反映出时隔半个世纪,日本各界修改体育法的迫切需求和期待体育良法善治的心态。日本《体育基本法》与《体育振兴法》不同,涵盖了残疾人体育、职业体育、学校体育、体育产业、体育仲裁、反兴奋剂等方面的内容,扩大了法律适用范围,突出了基本法特色,以下几点值得关注。

第一,关于体育权利的表述。新法中“通过体育追求幸福充实的生活是所有人的权利”的表述,把“体育权”看作为国民的一种基本权利,即“人权”。日本体育法学学会会长齐藤健司^[12]认为:“体育权利应当包

含体育活动的权利、参与或接触体育的权利、体育无差别的权利、体育自由的权利、体育公正的权利和体育安全的权利。”国民体育权利的保障是一个复杂的系统工程,国家需要制定相应的政策法规,加大人力、物力、财力的投入力度。日本通过制定《体育基本计划》使国民体育权利得以保障。在第二期《体育基本计划》中指出:“不论年龄、性别、残疾,重要的是确保无论谁都能够参加体育活动,并根据所有人的兴趣和适应性,在安全公正的环境下日常自发地参加体育活动的机会。”^[13]为此,制定了成年人每周参加体育活动1次达标率从42%提高到65%;加强47个都道府县的综合性地域体育俱乐部建设,使其数量从18.4%增长到25%;进一步加大学校体育场地的开放率等一系列具体措施。也就是说,只有实现了这些具体目标,才能够保障国民的体育权利。我国体育法修订草案中已有关于公民“体育权利”的表述,比原体育法有了重大突破。然而,我国仍处于社会主义初级阶段,是世界上最大的发展中国家,人口众多,体育投入不足。因此,现阶段我国的“体育权利”还不能成为公民的“基本权利”,这是我国经济社会发展阶段所决定的。但这并不影响我国现阶段对日本制定连续的《体育基本计划》,通过严格评估将各种体育政策法规落到实处,并逐年加大体育投入做法的借鉴。随着我国综合国力的增强和体育强国建设的不断推进,将来我国公民的体育权利也一定会成为一种基本权利。

第二,关于体育概念的表述。日本旧法第2条的体育定义是:“在本法律中,体育是为了身心健康而开展的运动竞技以及身体运动(包括野营活动等野外活动)。”^[14]新法中删除了旧法中的定义部分,将体育表述为:“体育是世界共通的人类文化。体育是为了身心健全发育、健康及体力的保持增进、精神满足感的获得、自律等其他精神的培养而进行的个人或集体的运动竞技和其他身体活动。”^[15]新旧两法虽然在体育概念上表述略有不同,但体育概念的本质内涵却基本相同。至少说明日本在体育法修订过程中,各界对于在体育法中应当对体育概念进行一定表述方面达成了共识。我国体育法和体育法修订草案中尚没有关于体育概念的定义,日本体育法修订中较为宏观的表述体育概念,提取各界对体育概念认识的最大公约数的做法值得参考。

第三,关于体育仲裁的表述。日本新法中增加了体育仲裁的条款,第5条第3款规定:“体育团体要努力迅速适当地解决体育纠纷。”^[16]日本体育仲裁的体育团体是2003年成立的日本体育仲裁机构(JSAA),2009年成为一般财团法人。日本学者道垣内正人^[17]认为,

日本体育仲裁机构解决体育纠纷时有 3 种类型：一是“行政诉讼型”，主要受理运动员对于体育团体给予的处分不服时提出的申诉，如运动员资格、竞赛规程等。二是“民事诉讼型”，主要受理体育民商事产生的纠纷，如体育赛事转播权、体育用品交易中产生的纠纷等。三是“刑事诉讼型”，主要受理体育比赛中的兴奋剂纠纷。他还主张，即使是草根体育活动中出现的运动者与团体之间的纠纷也应当作为仲裁对象。但由于日本仲裁机构的人力、财力不足，处理的体育纠纷有限，目前只受理加盟和准加盟体育团体的体育纠纷。另外，新法第 15 条有“对体育纠纷仲裁或调停机构的支持，仲裁员资质的提升，增进体育团体对纠纷解决机制的了解”^[10]的表述有利于日本体育仲裁的发展和体育仲裁人员专业素质的提升。我国体育法修订草案中专门增设了“体育仲裁”一章，为解决我国体育纠纷提供了法律依据。但从体育仲裁受理纠纷的范围来看，主要集中于与兴奋剂相关的体育纠纷方面，与上述日本体育仲裁相比明显狭窄。我国至今尚没有专门的体育仲裁机构，日本的体育仲裁起步比较早，发展比较成熟，一些做法值得借鉴。

第四，关于设置体育推进会议的表述。日本新法第 30 条关于设置体育推进会议的规定值得我国体育法修订过程中参考。我国部级体育行政管理机构主要是国家体育总局和教育部，但在解决体育发展中一些重大问题时会涉及到诸多其他部委。我国以往的做法是，当出台体育政策解决某一领域的问题时，临时设立部际联席会议制度。如在 2015 年国务院办公厅发布的《中国足球改革发展总体方案》中指出，建立足球改革发展部际联席会议制度^[14]。2020 年 8 月国家体育总局和教育部联合印发《关于深化体教融合，促进青少年健康发展的意见》中指出，成立由国务院办公厅、教育部、体育总局牵头，中央宣传部、发展改革委、民政部、财政部、人力资源社会保障部、自然资源部、住房城乡建设部、卫生健康委、税务总局、市场监管总局、银保监会、共青团中央等部门参与的青少年体育工作部际联席会议制度^[15]。借鉴日本的做法，将设立体育部际联席会议制度纳入我国体育法之中，使之成为一个常设机构，这样就可以综合性、一体化、高效率、及时性地解决我国体育事业中出现的各类重大问题。

参考文献：

- [1] SSF 笹川スポーツ財団. スポーツ白書—2001 年のスポーツ・フォ-オールに向けて[M]. 東京：扇興社，1997：33.
- [2] SSF 笹川スポーツ財団. スポーツ白書 2010—スポーツ・フォ-オールからスポーツ・フォ-エブリワンへ[M]. 東京：扇興社，2001：33.
- [3] 体育・スポーツ指導実務研究会. スポーツ振興法. 体育・スポーツ実務必携[M]. 東京：ぎょうせい，2002：3-5.
- [4] 体育・スポーツ指導実務研究会. スポーツ振興基本計画. 体育・スポーツ実務必携[M]. 東京：ぎょうせい，2002：42-76.
- [5] SSF 笹川スポーツ財団. スポーツ白書—スポーツが目指すべき未来[M]. 東京：かいせい，2011：196-197.
- [6] 後藤雅貴. スポーツ基本法の制定[J]. 立法と調査，2011(320)：49-56.
- [7] 澤田大祐. スポーツ政策の現状と課題[J]. 調査と情報，2011(722)：4.
- [8] 日本スポーツ法学会. スポーツ立国戦略. 詳解スポーツ基本法[M]. 東京：成文堂，2011：347-357.
- [9] 吉田光成. スポーツ基本法制定の経過. 詳解体育基本法[M]. 詳解スポーツ基本法[M]. 東京：成文堂，2011：9.
- [10] 日本スポーツ法学会. 体育基本法. 詳解スポーツ基本法[M]. 東京：成文堂，2011：329-335.
- [11] 日本スポーツ庁. 第二期スポーツ基本計画[Z]. 2017.
- [12] 齋藤健司. スポーツ立国戦略に関するスポーツ基本法立法の視角からの提言—スポーツ政策形成過程におけるヒアリング制度の課題[J]. 筑波大学体育学系紀要，2011(34)：91-98.
- [13] 道垣内正人. スポーツ仲裁. 詳解スポーツ基本法[M]. 東京：成文堂，2011：282-283.
- [14] 国务院办公厅. 中国足球改革发展总体方案[Z]. 2015.
- [15] 国家体育总局，教育部. 关于深化体教融合，促进青少年健康发展的意见[Z]. 2020.