



中日体育法对比研究——基于法律文本的政策工具量化分析

冯俊翔, 曹 玲 *

摘 要: 日本依法治体的经验值得我国参考与借鉴。基于 Rothwell 和 Zegveld 的政策工具分类思想, 本研究立足体育强国建设需求, 构建政策工具二维分析框架, 对《中华人民共和国体育法》与日本《体育基本法》进行对比研究。发现: 日本《体育基本法》在政策工具的结构配置、功能协同、需求支持、配套体系等方面具有一定优势, 《中华人民共和国体育法》在完善过程中, 可借鉴日本《体育基本法》的优势。建议: 进一步调整政策工具结构, 发挥政策工具协同作用; 统筹政策工具合理配置, 契合体育强国建设需求; 弥补政策工具缺位, 完善法律体系; 加强政策工具配合机制, 提升政策可操作性。

关键词: 政策工具; 《中华人民共和国体育法》; 《体育基本法》; 内容分析法

中图分类号: G812.0 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2020)04-0022-10

DOI: 10.12064/ssr.20200404

A Comparative Study on Sports Laws of China and Japan: A Quantitative Analysis of Policy Tools Based on Legal Texts

FENG Junxiang, CAO Ling*

(College of Physical Education and Health, Dalian University of Technology, Dalian 116024, China)

Abstract: Japan's experience of rule by law in sports renders a good reference to China. Based on the classification of policy tools proposed by Rothwell and Zegveld, this paper constructs a two-dimensional analysis framework of policy tools in light of sports power construction demands, and makes a comparative study on the *Law of the People's Republic of China on Physical Culture and Sports* and the *Basic Act on Sport* in Japan. It is revealed that the policy tools of the *Basic Act on Sport* have advantages in the structure allocation, function coordination, demand support and supporting system, which can be used as a reference in the process of improving the *Law of the People's Republic of China on Physical Culture and Sports*. Therefore some suggestions are made as follows: adjusting the structure of policy tools, giving full play to the synergy of policy tools; coordinating the rational allocation of policy tools, meeting the needs of building a sports power; making up for the gap of policy tools, improving the legal system; strengthening the mechanism of policy tool cooperation, and improving the operability of policies.

Key Words: policy tool; *Law of the People's Republic of China on Physical Culture and Sports*; *Basic Act on Sport*; content analysis

《中华人民共和国体育法》(以下简称中国《体育法》)于1995年正式颁布,为我国体育事业的管理与发展提供了总的法律依据和行动指南。然而,法律预测的有限性、相对稳定性与社会发展变动之间的抵牾,导致了“昨日”之法与“今日”现实间的时空差异越来越大,法不适“时”的现实问题日益凸显,因此进一步完善、修改体育法势在必行^[1]。日本与我国同属

东亚国家,人种基因相近,文化习惯诸方面存在共通之处,日本依法治体的经验值得我国学习借鉴。2011年,经日本国会(众参议员)全体会议通过,日本《体育基本法》(以下简称日本《体育法》)正式颁布实施,此法与中国《体育法》均是各自国家基础性、总结性、纲领性的体育法律,是体育政策制定和体育事业发展的指导与依据。日本《体育法》的制定充分总结

收稿日期: 2020-01-16

第一作者简介: 冯俊翔,男,硕士。主要研究方向:体育人文社会学。E-mail: 18714885@qq.com。

* 通信作者简介: 曹玲,女,博士,副教授,硕士生导师。主要研究方向:体育与健康。E-mail: caoling@dlut.edu.cn。

作者单位: 大连理工大学 体育与健康学院,辽宁 大连 116024。



了日本近 50 年的经验与教训,涉及体育事业发展的各个方面^[2],这对我国体育法律的进一步完善具有较高的借鉴价值。

政策工具是政府为实现一定的政策目标而采取的手段、措施和途径^[3],体育法律正是通过政策工具的选择、配置与构建,为体育事业的发展提供法律支持与保障。党的十八大以来,习近平总书记从多个角度,阐述了体育强国在我国社会主义建设中的重要意义,并在党的十九大报告中明确提出“加快推进体育强国建设”^[4],为我国体育事业的发展指明了方向。同时日本作为亚洲公认的体育强国,其“体育强国”理念在体育法律中的运用策略正是我国体育法律完善的借鉴价值所在。为此,本研究通过构建政策工具与体育强国建设需求的二维政策分析框架,对中国《体育法》和日本《体育法》进行内容量化分析,对比两者中政策工具选择运用的“深层结构”及“策略内涵”,借他山之石为我国体育法律的完善与发展提供启示与参考。

1 相关研究回顾

当前,关于体育法修改、完善的研究不仅涵盖理念、策略、目标、原则等宏观指导层面的成果^[5-6],也包括具体章节的增减与修改、内容结构的调整、立法语言的完善等具体操作层面的成果^[7-10]。学者们站在不同角度对相关问题进行了研究探讨,为我国体育法律修改、完善以及进一步的研究奠定了较好的理论基础。总体来看,当前研究多基于定性研究,即主要依据个人知识、经验与背景,通过逻辑分析法提出建议与结论,其在把握法律政策发展的规律与本质、确定目标与策略等方面具有一定优势,但单一的定性研究可能受到研究者主观态度及知识结构的影响,对研究结果会产生一定的偏差^[11]。因此,定量研究可对现有研究进行有益补充。内容分析法是一种以各种文本资料为研究对象的质性研究方法,目前已被引入体育领域,研究对象主要集中于体育产业、大众体育、老年体育等相关法律、政策文本^[12-15]。内容分析法为学者提供了一个研究文本内容的有效范式,可将自然文本信息转化为可定量分析的结构化信息形态,使文本信息的发生频率及结构组成客观清晰地呈现出来,实现了定性研究与定量研究的相互融合,破解了传统方法在文本研究中主观性较强、过程不透明、结论易争议的局限与不足^[12,16]。

纵观日本体育的发展历程,其在各发展阶段所面临的诸多问题与我国当前的现实状况颇为相似。例

如,日本与我国分别于 1964 年和 2008 年成功举办夏季奥运会,且均在举办届取得历史最佳战绩后因战略转向等因素出现竞技体育水平滑坡现象,而日本经过近 30 年的蛰伏与摸索,其竞技体育发展重新步入正轨,重回世界前列^[17]。再如,日本与我国同样面临着人口老龄化^[18]、青少年体质多年持续下滑^[19]、体育锻炼人口比率不高^[20]等问题。但相较于我国,日本老年人群的身体活动量更高,体重指数更低,身体素质 and 血液性状更好^[21];日本青少年体质下滑状况经过多年努力已有效遏制,并呈积极回升态势;日本每周参加一次体育锻炼的人口比率由昭和 64 年(1988 年)的 26.4%提高至平成 27 年(2015 年)的 40.4%^[20]。在体育法律与政策的支持下,日本面临的问题得到了改善,其依法治体的经验无疑可为我国体育法律的修改与完善提供有益启示。但迄今为止,关于日本体育法律的研究相对较少,且未能突破单一性方法的研究局限。本研究立足政策工具,结合体育强国建设需求,运用内容分析法,对中国《体育法》与日本《体育法》进行对比研究,以期对现有研究进行有益补充。

2 分析框架构建及文本量化处理

2.1 中国《体育法》、日本《体育法》文本分析的二维框架

2.1.1 X 维度:政策工具维度

对体育法律进行政策工具文本分析,需结合政策工具分类标准,构建相应的分析框架。大量学者对政策工具的分类标准进行了深入探讨,但迄今为止没有一种标准可以穷尽所有政策工具,为政策工具分析奠定基本架构的令人信服的分类理论似乎还未出现^[22]。在具体的研究领域中,学者一般根据研究领域的具体特点与研究需求进行适用性选择。体育事业是一项多元主体介入的复杂性社会事业。发展环境、供给端、需求端的三方面影响,以及供需两端的“推”“拉”作用与发展环境三者之间是否能够协同,是体育事业能否良性发展的关键。在众多分类标准中,Rothwell 和 Zegveld 依据不同政策工具的本质属性,对复杂的政策体系进行降维处理,将政策工具分为供给型政策工具、需求型政策工具、环境型政策工具三个类型^[23],该种分类与体育领域政策工具的分析需求较为契合,得到了广泛的应用^[12,15,24]。鉴于此,本研究基于 Rothwell 和 Zegveld 提出的政策工具分类思想^[23],结合周红妹^[12]、刘春华^[15]、时维金^[24]、汪雄^[25]、贾晨^[26]等对体育政策分析的理



论框架,立足研究需要,将中国《体育法》和日本《体育法》的政策工具划归为环境型、供给型和需求型三个大类,涵盖资金投入、目标规划、政府购买等14类具体工具(表1),构建了政策工具分析的X维度。

表1 政策工具的类型、名称及含义

Table 1 Types, Names, and Meanings of Policy Tools

类型	名称	具体政策工具内容的解释
供给型	资金投入	通过提供资金的方式支持体育事业发展
	人才培养	为体育相关人才的培养创造良好环境,提供各方面支持
	设施建设	建设、完善、维护体育相关设施,促进基础设施的作用发挥
	科技支持	支持体育科学及相关科学的研究,促进成果转化服务体育
	信息咨询	通过建设数据库、信息网络平台等,实现信息收集、分析与服务
环境型	目标规划	对体育事业发展远景的规划和描述
	法规管理	通过法规、制度等方式,管理、规范与体育相关的各项事务
	税收优惠	对体育相关的税务主体实行减免税政策
	金融服务	政府通过融资、特许、贷款等金融政策支持体育事业发展
	策略措施	基于协助体育事业发展所制定的各项策略性行动
需求型	政府购买	政府利用财政资金采购体育产品、服务
	贸易管制	政府通过健全机制,管理、规范对外贸易活动
	海外交流	通过体育的国际交流行为形成发展的外在动力,刺激内生动力
	服务外包	某一主体承担的体育工作委托给组织、企业或私人机构完成

2.1.2 Y 维度:体育强国建设需求维度

在第一次全国体育发展战略讨论会上便有学者提出,体育强国既是指体育发达国家又是指体育竞技强国,其中体育发达国家主要以学校体育、大众体育的发展水平为标志^[27]。荆林波、王子朴等从不同角度阐释了体育产业在体育强国建设中的重要作用,指出体育产业是体育强国建设的主要内容与标志^[28-29]。刘学对竞技体育、大众体育、体育产业的文化意涵进行分析,指出推进体育文化发展是体育强国建设的重要举措^[30]。沈望舒高度肯定了体育文化的价值意义,认为体育文化的性质、地位及作用决定了一国体育之强弱,是强国体育发展的一面旗帜^[31]。党的十九大以来,体育强国在我国社会主义现代化进程中的战略定位更加清晰,随着《体育强国建设纲要》(以下简称《纲要》)的颁布,我国的体育强国建设有了总的

政策指引与保障。围绕体育强国建设的战略目标,《纲要》在“大众体育、竞技体育、体育产业、体育文化、体育外交”五个方面提出了具体的战略任务^[32]。

结合相关学者观点及《纲要》提出的具体战略任务可见,体育强国是表达国家体育发展状况及实力水平的综合性概念,主要涉及竞技体育、大众体育、学校体育、体育产业、体育文化、体育外交等方面。由于X维度中存在的“海外交流”与体育外交意涵相近,且考虑到随着全球化进程的不断推进,体育国际交流势必对竞技体育、体育产业、体育文化等方面产生更加深刻的互动影响。为厘清各方关系,避免分析概念的重叠与冲突,本研究将“体育外交”意涵归类至X维度的“海外交流”进行讨论,将“体育竞技、大众体育、学校体育、体育产业、体育文化”作为Y维度体育强国建设的五个基本方面。此外,推进体育强国建设要进一步转变政府职能,切实发挥政府宏观调控作用,壮大并发挥社会组织在体育事业发展中的推动力量,建立健全以“强政府、强组织”为基本特征的体育治理体系^[31-33]。因而政府职能与体育组织也是体育强国建设推进中所必须探讨的方面,与上述五个基本方面共同构建中国《体育法》、日本《体育法》政策工具分析的Y维度。

2.1.3 中国《体育法》、日本《体育法》二维分析框架的构建

为体育强国建设提供法律保障是体育法律的应有之义,体育强国建设需求是体育法律政策工具选择与组合的目标导向。结合政策工具X维度、体育强国建设需求Y维度,构建中国《体育法》、日本《体育法》文本分析的二维框架(图1)。

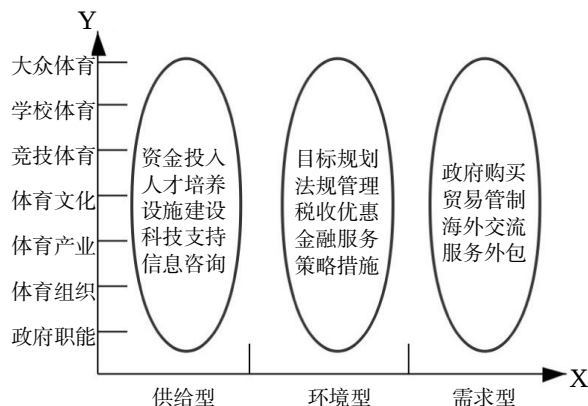


图1 中国《体育法》、日本《体育法》二维分析框架图
Figure 1 Two-Dimensional Analysis Framework of the Law of the People's Republic of China on Physical Culture and Sports and the Basic Act on Sport



2.2 中国《体育法》、日本《体育法》法律文本的量化处理

在政策工具的内容分析研究中,分析单元是指描述分类研究样本的最小计量单位^[12]。为保证分析结果的合理性,应将可完整反映政府政策意图与策略手段作为定义分析单元的首要原则。在研读中国《体育法》、日本《体育法》时发现,同一条款内不同语句所表达的政策内涵存在差别,若以政策条款进行编码归类,会导致部分政策意图在分析结果中无法显现,影响分析的客观性与全面性,因此本研究将法律文本中具有完整语意的句子定义为分析单元,对法律文本进行结构划分。

本研究将中国《体育法》、日本《体育法》的法律文本按政策条目、语句序数进行二级编码(前言及附则不在编码之列),最终完成中国《体育法》编码 84 个(表 2),以及日本《体育法》编码 62 个(表 3)。编码完成后,笔者逐一对各分析单元进行辨别,将各分析单元所对应的编码记录到与其政策性质最为相符的分析框架之中。为保证编码与归类的信度,在对法律文本分析单元正式编码、归类前,笔者对两名编码人员进行培训,使其熟悉分析框架各维度的表达含义,从而能合理准确地对分析单元进行编码与归类。在编码、归类工作结束后,笔者将两份结果进行对照,对意见不一致的编码内容进行充分讨论,如仍存在分歧意见,征求不少于两名相关专家的意见,再次讨论后,形成最终一致意见。对文本编码的归类结果进行频数统计后,得出中国《体育法》、日本《体育法》政策工具的量化分析数据。

表 2 中国《体育法》内容分析单元编码一览表

Table 2 Code List of Content Analysis Units of the Law of the People's Republic of China on Physical Culture and Sports

政策条目	内容分析单元	编码
第一条	为了发展体育事业,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,根据宪法,制定本法。	1-1
第二条	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。	2-1
	体育工作坚持以开展全民健身活动为基础,实行普及与提高相结合,促进各类体育协调发展。	2-2
.....		
第五十二条	违反国家财政制度、财务制度,挪用、克扣体育资金的,由上级机关责令限期归还被挪用、克扣的资金,并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。	52-1

注:限于篇幅,分析单元编码未能全部列出

表 3 日本《体育法》内容分析单元编码一览表

Table 3 Code List of Content Analysis Units in the Basic Act on Sport

政策条目	内容分析单元	编码
第一条	本法在规定体育的基本理念、明确国家和地方的职责以及体育团体义务的同时,通过规定体育的基本政策的实施措施,有计划地推进体育政策的落实,促进国民身心健康发展,充实国民生活,提升社会活力,促进与国际社会的协作发展。	1-1
第二条	鉴于通过体育追求幸福的、丰富多彩的生活是所有人的权利,体育必须以国民一生中在任何时候、任何场所,能够自主自愿地根据自身健康状况进行适当体育运动为主旨来推进。	2-1
.....		
第三十五条	根据第三十三条第三项规定的对象发放补助时,国家需根据第九条第二项规定听取审议会意见,地方需听取地方教育委员会、地方体育推进审议会或其他合议制机构的意见。在这种情况下无须再按社会教育法第十三条规定听取意见。	35-1

注:限于篇幅,分析单元编码未能全部列出

3 结果与分析

3.1 中国《体育法》、日本《体育法》X 维度分析

从中国《体育法》与日本《体育法》法律文本编码、归类的量化数据中提取 X 维度数据,制作中国《体育法》、日本《体育法》政策工具运用的比例图(图 2),直观呈现中日两国体育法律文本中,各类政策工具的具体运用情况。

3.1.1 中国《体育法》环境型政策工具过溢,日本《体育法》注重发挥环境型与供给型政策工具的协同作用

基于 X 维度的整体运用来看,中日两国的体育立法策略均以环境型政策工具为主导,旨在通过环境优化,减少体育事业的发展障碍。不同的是,日本《体育法》环境型政策工具的占比为 66.67%,相比中国《体育法》运用比例的 80.00%,低了 13.33%。这与中国体育事业的发展历史和体育立法时的现实情况密切相关。中华人民共和国成立以来,我国体育事业得到党和国家的重视,但遭受“文化大革命”影响,体育事业的发展环境遭到破坏,发展陷入停滞。党的十一届三中全会以来,党和国家的工作重心转移到经济建设上来,随着改革开放的不断深入,社会逐渐稳定繁荣,为体育发展的环境创建奠定了社会基础。但在中国《体育法》立法时,内外部环境的欠缺仍是我国体育事业发展的主要掣肘因素,大量运用环境型

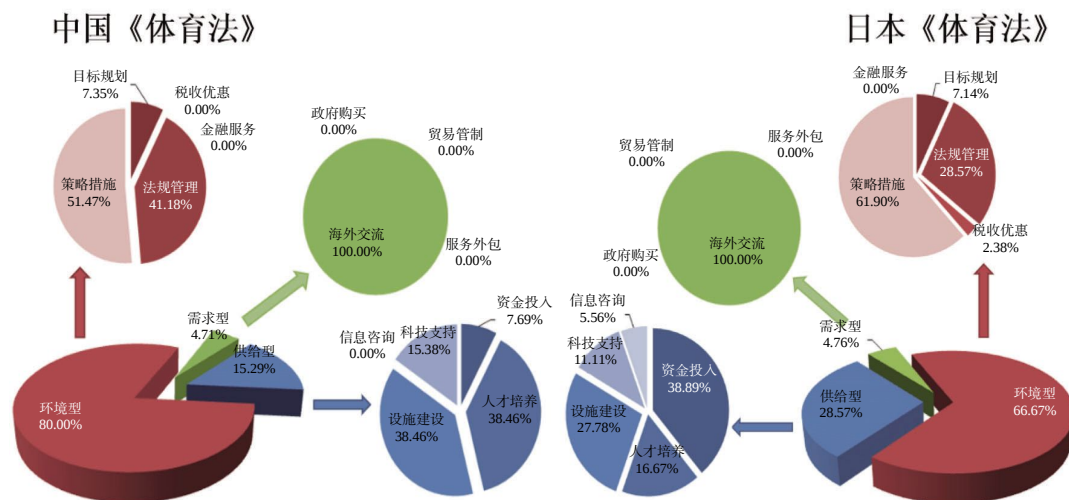


图2 中国《体育法》、日本《体育法》政策工具运用比例图

Figure 2 Proportion of Applying Policy Tools in the Law of the People's Republic of China on Physical Culture and Sports and the Basic Act on Sport

政策工具来营造良好的体育发展环境,成为推动体育事业发展的主要导向。1961年日本第一部体育专门性法律《体育振兴法》正式颁布实施,为日本体育事业的发展提供了总的法律依据与保障,在《体育振兴法》的引领与保障下,日本体育事业的发展环境逐渐完善。2011年日本《体育法》颁布时,日本政府更多地关注推动体育事业的发展。在日本《体育法》中,供给型政策工具的运用比例为28.57%,是中国《体育法》(15.29%)的近两倍。从目前体育事业发展阶段与体育立法的需求来看,我国已经成为公认的体育大国,体育发展环境较20世纪90年代已有了质的变化。因此加强供给端的有效供给,在发挥环境构建效应,推动我国体育事业迅速发展中的作用愈发重要。而中国《体育法》对环境型政策工具过于倚重,存在使用过溢现象,势必会影响其他政策工具的效用发挥。相较而言,日本《体育法》能够结合适量的供给型政策工具,通过各方资源的调配整合以实现有效供给,直接推动体育事业的发展,进而更好地发挥环境型、供给型政策工具的协同作用。

3.1.2 中国《体育法》侧重人才、设施发展保障而忽视信息咨询工具价值,日本《体育法》重视资金投入的推动作用

从供给型政策工具的内部运用来看,中国《体育法》人才培养与设施建设两类工具占比最高,均为38.46%,这说明中国《体育法》更倾向于通过基础设施建设、培养体育人才等方式保障并推动体育事业的发展。根据第四次全国体育场地普查数据及当时国家体委相关统计数据可知,截至1995年底,全国符合普查标准的体育场地仅为61.57万个,1997年

体育社会指导员仅有6万余人。这从侧面反映出,对基础设施建设和体育人才培养的重视程度与这两方面在中国《体育法》立法时基础设施和体育相关人才的极度匮乏有关。由《中国群众体育发展报告(2018)》可知,截至2017年,我国各类体育场地已经超过195.7万个,全国各市、县、街道(乡镇)、社区(行政村)均已普遍建有体育场地,配有体育健身设施,人均体育场地面积达到1.66 m²,社会体育指导员突破200万人,每千人公益社会体育指导员比例超过1.5‰,职业社会体育指导员人数近21万。可见,在中国《体育法》及相关配套政策的引领、保障下,我国体育基础设施与体育人才的培养取得了较大的成就。

相较而言,日本《体育法》更加关注资金投入对体育事业的推动,资金投入在日本《体育法》中的占比为38.89%,远高于中国《体育法》的7.69%。体育事业具一定的公共属性,政府的资金投入是体育事业运行、发展的重要基础,尽管中国《体育法》将体育事业经费纳入政府财政预算和基本建设投资计划,并要求随着国民经济的发展逐步增加对体育事业的投入,从法律层面对政府体育资金的投入进行了保障。但发挥资金投入效果不仅需要保障资金投入的“有”和“量”,还需要对资金投入的目标及过程进行多方面规范,而要实现这一点则需要政策工具的多方面关注,从这一角度来看,中国《体育法》对资金投入作用的保障效力与日本《体育法》存在较大差距。从供给型政策工具运用的涵盖类型来看,日本《体育法》兼顾到5种具体的政策工具运用,而中国《体育法》中信息咨询政策工具处于缺位状态。日本《体育



法》第十六条强调,为了推动日本体育的发展,国家应注意对国内外各种体育信息的收集、整理和应用,体现出日本政府对体育信息价值的重视,并通过体育立法的形式确定国家政府担任体育信息的主体责任,为体育发展的信息支持提供法律保障。而中国《体育法》中信息咨询政策工具的缺乏反映出在我国体育立法时,信息咨询政策工具的重要功能被忽视。

3.1.3 均倚重策略措施,中国《体育法》重视法规管理,未能关注税收优惠与金融服务在构建体育经济环境中的引领作用

策略措施具有较为明确的指向性与可操作性,在中国《体育法》、日本《体育法》环境型政策工具中的占比分别为 51.47%和 61.90%,表明两国政府均希望采取具体措施对体育事业发展过程中的问题进行有效的规避与根治,反映了中日政府发展体育事业的决心,暗含了体育事业在中日两国国家发展中的重要战略地位。法规管理是通过制定法规、制度等方式,规范管理与体育相关的各项事务的重要手段,在中国《体育法》中,法规管理在环境型政策工具中的占比为 41.18%,高于日本《体育法》的 28.57%。一方面,体现了我国政府对依法治体的高度重视;另一方面,这与中国长期以来权力高度集中于政府的运行特征有关,“强国家,弱社会”的社会特征导致了我国体育事业的运行与发展重管理而非治理。而在中央“持续推进简政放权、放管结合、优化服务,提高政府效能,激发市场活力和社会创造力”的政策导向下,体育事业的发展必将逐步实现由重管理到重治理的转变。

税收优惠和金融服务均是政府发挥市场作用,引导社会力量的有效措施,不仅能为各类体育组织团体、企事业单位减少生存压力,更能进一步吸引社会资本对体育事业的投入,有利于良好体育经济环境的构建。日本《体育法》中,税收优惠已经得到关注和运用,而中国《体育法》税收优惠与金融服务两类政策工具均呈缺失状态,这与我国体育立法时政府对体育事业的认知有关,认为体育作为公共性较强的事业应以政府为主导,忽视了其他社会力量的参与,致使在构建体育经济环境过程中,体育法律的引领作用被弱化。

3.1.4 两者需求型政策工具存在整体断层,仅关注海外交流

海外交流政策工具是中国《体育法》、日本《体育法》中唯一涉及的需求型政策工具。可见,两国政府均重视发挥体育在国际交流中的作用,注重实现内外接轨,吸取先进经验,并通过海外交流实现本国体

育价值的传播。整体来看,需求型政策工具是通过降低发展障碍,减少外部因素对体育干扰的有效方式,对体育事业的发展具有积极的拉动作用^[15],但在中国《体育法》、日本《体育法》中,需求型政策工具的运用比例均未超过 5%,存在较为严重缺位现象。贸易管制是政府从国家的宏观经济利益、国内外政策需要以及为履行所缔结或加入国际条约的义务出发,为对本国的对外贸易活动实现有效的管理而颁布实行的各种制度,以及所设立的相应机构及其活动的总称,具体包括通过贸易协定、关税、货币调节等举措健全机制,管理、规范对外贸易活动^[34-35]。随着体育国际交流的深入,体育国际贸易必然成为体育事业发展不可或缺的一部分。贸易管制可规范本国国际体育贸易市场,在创造良好的对外贸易环境,减少市场的不确定性,保障本国对外贸易企业利益的同时,能吸引更多的外来企业进行贸易交流。

政府购买是政府利用财政资金采购体育产品、服务等行为,具有更为明确的引导性。服务外包指责任主体将其承担的体育工作委托给其他组织、企业或私人机构完成,服务外包的责任主体既可以是政府,也可以是企业或各类社会组织,其范围则更为广泛^[24]。可见,政府购买与服务外包是宏观调控的有效手段,二者各有侧重,在充分发挥市场资源配置作用方面具有较高的可行性。

政府购买、贸易管制、服务外包这三种类型的政策工具在两份法律文本中都未涉及,两国政府无法从体育立法的层面规范、引领相关主体行为,保障政府购买、贸易管制、服务外包三方面在体育事业中的良性运行与作用发挥。

3.2 结合Y维度,中国《体育法》、日本《体育法》体育强国建设的政策工具结构分析

3.2.1 日本《体育法》更多关注政府职能,中国《体育法》在体育产业和体育文化方面缺乏关注

从中国《体育法》、日本《体育法》政策工具在 Y 维度体育强国建设需求中运用的整体来看(图 3),在两国体育法律中,政府职能均是政策工具运用最大的需求层面,体现了两国政府在体育事业发展中的主导作用。不同之处在于,政府职能在日本《体育法》中的比例为 52.38%,高于中国《体育法》的 36.47%。日本《体育法》对政府职能的关注更多,对政府“责”“权”等方面有较为明晰的界定。而在我国“简政放权”的政策导向下,我国的体育法律也应加大对政府职能的规范,使政府在发挥社会各界力量参与体育事业的过程中“不滥权,不推责”。

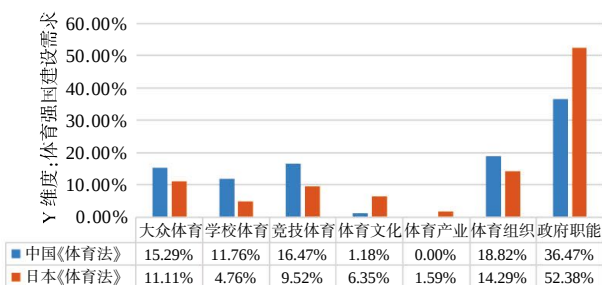


图3 中国《体育法》、日本《体育法》政策工具在各需求层面的运用比例图

Figure 3 Proportion of Applying Policy Tools at Various Demand Levels in the Law of the People's Republic of China on Physical Culture and Sports and the Basic Act on Sport

在中国《体育法》中,大众体育、学校体育、竞技体育、体育组织四方面政策工具的运用比例均略高于日本《体育法》,但体育文化方面的运用仅为1.18%,体育产业方面并未涉及。而日本《体育法》则兼顾到了体育强国建设需求的七个方面,其政策工具在体育文化中的运用比率为6.35%,日本政府重视通过文化建设的方式提高公民对体育的理解,以激发公民的体育参与和对体育事业的发展支持。体育产业是连接大众体育、学校体育、体育文化、体育科教的载体与润滑剂,其发展是整个体育事业提升的物质基础^[29]。日本《体育法》政策工具在体育产业的运用比例为1.59%,尽管比例不高,但日本体育产业的发展得到了法律层面的保障。

3.2.2 中国《体育法》法规管理涵盖面更为广泛,而资金投入、信息咨询、税务优惠等政策工具的作用层面弱于日本《体育法》

从政策工具对体育强国建设需求的具体作用来看(表4、表5),资金投入政策工具在中国《体育法》中仅有一条涉及政府职能,而日本《体育法》资金投入政策工具的运用涉及到学校体育、竞技体育、体育组织、政府职能多个方面。足见日本《体育法》对体育资金投入的使用更为明确,从多个角度保障了资金投入的效果,并注重通过政府职能的作用保证资金投入的规范。体育人才培养及科技支持类政策工具在中国《体育法》、日本《体育法》中均主要涉及政府职能方面,体现两国政府对体育人才和体育科研的支持。而中国《体育法》中人才培养和科技支持两类政策工具相对于日本《体育法》,更多涉及体育组织方面,说明中国政府更加注重发挥社会各界力量对体育科研及人才培养的支持。在设施建设政策工具的运用方面,两国思路基本一致,主要通过发挥政府

职能,重点对大众体育和学校体育的体育设施提供支持。信息咨询类政策工具在中国《体育法》中是缺失的,而在日本《体育法》中,信息咨询政策工具运用于政府职能,明确了日本政府应收集和运用国内外体育信息,通过信息的分析、研究与应用,为日本大众体育、竞技体育以及各体育相关主体的发展提供信息支持,这值得我国借鉴。中国《体育法》中缺失的税务优惠类政策工具在日本《体育法》中的占比虽不高,但其通过政府职能的作用发挥,可起到较好的政策指引作用,对减少体育经济主体的运营压力具有积极作用。在我国,尽管《中华人民共和国企业所得税法》《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》等相关法律政策的出台在某些方面为我国体育事业发展提供了税收依据,但体育基本法中的税收引领缺位,不利于站在体育事业发展需求的高度,构建、完善税收政策体系。法规管理政策工具在中国《体育法》中涉及大众体育、学校体育、竞技体育、体育文化、体育组织、政府职能六个方面,与日本《体育法》相比,涉及内容更加广泛,体现出我国政府希望通过法规制度等方式,管理、规范体育强国建设中各方面的运行与发展,当然法规管理对各层面的需求契合并非一成不变,应随社会环境及体育发展实际的变化进行适应性调整,才能在依法治体的总体思路下,保证社会各界力量的积极参与。

4 对我国体育法律的启示与建议

4.1 调整政策工具结构,发挥政策工具协同作用

在我国全面深化供给侧结构性改革的大背景下,矫正要素配置扭曲,扩大有效供给,提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性,成为我国经济社会改革的重要导向。具体到体育强国的建设需求来看,自1995年中国《体育法》立法至今,我国体育事业的发展环境已经有了较大的改观,应加大对供给型和需求型政策工具的运用,否则失去了供需两端的“推”“拉”作用,体育事业的发展便缺乏动力,环境创设的应有效用也难以有效发挥。在中国《体育法》中,环境型政策工具占到总数的80.00%,而供给型、需求型政策工具仅分别占到15.29%和4.71%,环境型政策工具过溢,整体结构存在较为严重的失衡现象。建议在修改、完善体育法过程中,应适度降低环境型政策工具比重,提升供给型政策工具的运用比例,在法律层面保障体育事业发展的有效供给;此外要重视供给型政策工具与需求型政策工具的协调配置,保障需求型政策工具的合理配比,发挥其在减少



表 4 中国《体育法》政策工具与体育强国建设需求的二维分布表

Table 4 Two-Dimensional Distribution of Policy Tools in the *Law of the People's Republic of China on Physical Culture and Sports* and the Demand of Sports Power Construction

政策工具及分类		大众体育	学校体育	竞技体育	体育文化	体育产业	体育组织	政府职能	占比 /%	
供给型	资金投入	0	0	0	0	0	0	1	7.69	15.29
	人才培养	0	0	2	0	0	1	2	38.46	
	设施建设	1	2	0	0	0	0	2	38.46	
	科技支持	0	0	0	0	0	1	1	15.38	
	信息咨询	0	0	0	0	0	0	0	0.00	
环境型	目标规划	3	1	0	0	0	0	1	7.35	80.00
	法规管理	2	4	5	1	0	3	13	41.18	
	税收优惠	0	0	0	0	0	0	0	0.00	
	金融服务	0	0	0	0	0	0	0	0.00	
	策略措施	7	3	7	0	0	9	9	51.47	
需求型	政府购买	0	0	0	0	0	0	0	0.00	4.71
	贸易管制	0	0	0	0	0	0	0	0.00	
	海外交流	0	0	0	0	0	2	2	100.00	
	服务外包	0	0	0	0	0	0	0	0.00	
占比 /%		15.29	11.76	16.47	1.18	0.00	18.82	36.47	100.00	

表 5 日本《体育法》政策工具与体育强国建设需求的二维分布表

Table 5 Two-Dimensional Distribution of Policy Tools in the *Basic Act on Sport* and the Demand of Sports Power Construction

政策工具及分类		大众体育	学校体育	竞技体育	体育文化	体育产业	体育组织	政府职能	占比 /%	
供给型	资金投入	0	1	1	0	0	2	3	38.89	28.57
	人才培养	0	0	1	0	0	0	2	16.67	
	设施建设	1	1	0	0	0	0	3	27.78	
	科技支持	0	0	0	0	0	0	2	11.11	
	信息咨询	0	0	0	0	0	0	1	5.56	
环境型	目标规划	1	0	0	1	0	0	1	7.14	66.67
	法规管理	0	0	1	1	0	2	8	28.57	
	税务优惠	0	0	0	0	0	0	1	2.38	
	金融服务	0	0	0	0	0	0	0	0.00	
	策略措施	5	1	3	2	1	5	9	61.90	
需求型	政府购买	0	0	0	0	0	0	0	0.00	4.76
	贸易管制	0	0	0	0	0	0	0	0.00	
	海外交流	0	0	0	0	0	0	3	100.00	
	服务外包	0	0	0	0	0	0	0	0.00	
占比 /%		11.11	4.76	9.52	6.35	1.59	14.29	52.38	100.00	

外部因素对体育干扰上的重要作用,进而有效发挥环境型、供给型、需求型三类政策工具的协同作用。

4.2 统筹政策工具合理配置,契合体育强国建设需求

日本《体育法》中政策工具的运用涉及体育强国建设需求的七个方面,相较中国《体育法》,能够更全面地为体育强国建设提供政策工具保障。而中国《体育法》政策工具在体育产业与体育文化中未能进行

应有的配置,难以发挥法律在体育文化、体育产业中的引领规范作用。体育文化是引领体育意识的根基,是推动体育事业发展的内在导向,若仅凭文化在自然状态下的发展或积累,体育文化的变迁趋向便难以控制,若糟粕累积,则恐文化发展与体育强国建设的主旋律相背离。中国《体育法》作为我国的体育基本法,有必要通过政策工具的运用,对体育文化变迁的大方向进行规制引导,从而实现文化变迁之“弃扬”。2014年10月20日,国务院下发《关于加快发



展体育产业促进体育消费的若干意见》,我国体育产业自此进入了新的发展阶段,2014—2017年体育产业增加值的年增长速度达到16.87%,是同期国内生产总值增长速度的2.4倍,但与体育发达国家相比,仍然存在较大的差距;经济社会以及相关技术的发展给体育产业带来了新的机遇与挑战^[36],而体育法律对体育产业的关注缺位,使得体育产业在需要诉诸法律时只能依据其他涵盖共性面的法律,但其他法律对体育产业的特性问题常常难以适用,弥补法律缺位成为我国体育产业发展亟待解决的问题。体育法律的完善需立足于体育强国发展需求,从当前政策工具运用的薄弱环节入手,以体育文化和体育产业为着力点,统筹政策工具的合理配置。

4.3 弥补政策工具缺位,完善法律体系

如前文所述,信息咨询是普及科学健身知识、提升竞技水平与产业发展能力的重要方式;税收优惠与金融服务是减缓体育事业主体生存压力,引导体育事业发展的有效措施;贸易管制是创造良好对外贸易环境的必要途径;政府购买与服务外包是政府宏观调控的有效手段。以上政策工具分别在体育事业发展中的某些方面具有十分重要的功能,但在当前我国的体育法律文本中均呈缺位状态,使得体育事业相关领域的发展需求缺少必要的政策支持,不利于我国体育事业的整体推进。因而,弥补政策工具缺位是修改、完善体育法律的重点工作。需要注意的是,弥补政策工具缺位,并不是法律文本中缺少哪类政策工具就补哪类,而应该首先立足于我国体育事业的发展阶段,以及制定体育事业发展的战略目标,结合体育强国各建设层面所涉及到的相关主体和所需资源的现实情况,对政策工具是否缺位进行研判,从而对缺位状态的政策工具类型进行精准补充。

4.4 加强政策工具配合机制,提升政策可操作性

日本《体育法》在政策工具的协同联动机制及体系构建方面,有许多值得学习借鉴的地方。如中国《体育法》中,资金投入的政策工具仅有一条运用在政府职能方面,而日本《体育法》资金投入类政策工具的运用涉及到学校体育、竞技体育、体育组织、政府职能多个方面。多项资金投入政策工具的运用不仅对体育资金投入的目的进行了规定,并对资金投入的审批方式进行了规范,更好地保证了资金投入对体育事业的推动效果。此外,日本《体育法》中多次引用其他法律,如编码9-2法规管理政策工具中

引用《昭和23年法律第120号》、编码13-1设施建设政策工具中引用《昭和22年法律第26号》;并通过制定《体育基本计划》对日本《体育法》政策理念进行具体化^[37]等方式,注重与国家其他法律的联动效应,通过“法律—政策”体系的构建使政策工具的落实具有更加详细的依据与保障。

在我国体育法律修改、完善的过程中,一方面应注意政策工具在不同需求层面的配合使用;另一方面,中国《体育法》作为我国体育领域的纲领性法律,应注重与我国其他法律领域的联动效应。同时,应以中国《体育法》为主导,构建我国体育领域的政策联动机制,为各层面的体育政策提供法律保障和配套措施,以提高体育法规政策工具的整体操作性。

参考文献:

- [1] 于善旭,李先燕.论修改《体育法》的现实紧迫性与可行性[J].武汉体育学院学报,2017,51(09):47-55.
- [2] 陈华荣.体育法的学科体系与日本体育法的借鉴——周爱光教授学术访谈录[J].体育与科学,2016,37(04):6-12.
- [3] [加]迈克尔·豪利特,M.拉米什.公共政策研究——政策循环与政策子系统[M].庞诗,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2006:13-24.
- [4] 中国共产党新闻网.谈建设体育强国,习近平总书记这些论掷地有声[EB/OL].[2020-01-16].<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2018/0819/c385474-30237186.html>.
- [5] 于善旭,李先燕.论修改《体育法》的目的、原则与取向[J].体育学刊,2017,24(05):1-9.
- [6] 陈浩.《立法法》视角下的《体育法》修改:目标与策略[J].上海体育学院学报,2019,43(03):20-26.
- [7] 姜熙.我国《体育法》“总则”部分修改研究[J].成都体育学院学报,2018,44(03):25-32.
- [8] 姜熙.《体育法》修改中增加体育产业章节的研究[J].北京体育大学学报,2016,39(04):14-20+28.
- [9] 于善旭,李先燕.论修改《体育法》的内容结构调整与技术质量提高[J].上海体育学院学报,2018,42(02):1-8.
- [10] 吴亮.《体育法》的立法语言缺陷及完善[J].天津体育学院学报,2013,28(04):330-334.
- [11] 郝大伟,崔建军,刘春华,等.基于政策工具视角下的中国体育产业政策分析[J].武汉体育学院学报,2014,48(09):55-60.
- [12] 周红妹,林向阳.政策工具视角下地方政府对国家体育产业政策的再制定[J].上海体育学院学报,2017,41(03):9-16.
- [13] 韩永君.基于政策工具的社会体育政策分析[J].武汉体育学院学报,2018,52(06):5-11.



- [14] 湛冰.近 70 年来我国老年体育政策研究[J].首都体育学院学报,2018,30(06):515-519.
- [15] 刘春华,李祥飞,张再生.基于政策工具视角下的中国体育政策分析[J].体育科学,2012,32(12):3-9.
- [16] 李钢,蓝石.公共政策内容分析方法:理论与应用[M].重庆:重庆大学出版社,2007:2.
- [17] 胡启林.日本竞技体育发展策略研究[J].武汉体育学院学报,2017,51(06):95-100.
- [18] 日本総務省統計局.統計からみた我が国の高齢者—「敬老の日」にちなんで—[EB/OL].[2020-01-16].<http://www.stat.go.jp/data/topics/topi1130.html>.
- [19] 日本文部科学省.文部科学白書:平成 26 年度[M]東京:日経印刷株式会社,2015:281.
- [20] 日本文部科学省.成人の週 1 回以上運動・スポーツを行う者の割合の推移[EB/OL].[2020-01-16].http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/jisshi/_icsFiles/afield-file/2015/10/01/12946101.pdf.
- [21] 杨光,白翠瑾,黄学诚,等.中日老年运动人群体质的差异性比较[J].上海体育学院学报,2012,36(01):56-58.
- [22] 陶学荣,崔运武.公共政策分析[M].武汉:华中科技大学出版社,2008:228.
- [23] Roy Rothwell, Walter Zegveld. Reindustrialization and technology[M].London:Logman Group Limited, 1985:83-104.
- [24] 时维金,万宇,沈建华,等.基于政策工具视角下的中国足球改革发展总体方案[J].武汉体育学院学报,2016,50(02):83-89.
- [25] 汪雄,邓星华.《全民健身计划(2016—2020 年)》的政策工具分析[J].南京体育学院学报(社会科学版),2017,31(06):119-123.
- [26] 贾晨.政策工具视角下《身体活动全球行动计划(2018—2030)》文本分析及对我国全民健身政策制定的启示[J].武汉体育学院学报,2019,53(08):17-22+36.
- [27] 曹守和,赵玉梅.“体育大国”与“体育强国”提出的由来与涵义的演进[J].中国体育科技,2010,46(01):15-18.
- [28] 荆林波.我国体育产业发展现状、问题与对策建议[J].南京体育学院学报(社会科学版),2016,30(04):1-10.
- [29] 王子朴,朱亚成.新时代中国体育强国建设中的体育产业发展逻辑[J].北京体育大学学报,2018,41(03):8-13+47.
- [30] 刘学.体育强国的文化解读[J].沈阳体育学院学报,2014,33(04):28-32.
- [31] 田麦久,孙大光,田雨普,等.中国体育:体育强国的辨析与建设——中国科协新观点新学说学术沙龙观点摘编[J].体育文化导刊,2009(08):1-13.
- [32] 国务院办公厅.关于印发体育强国建设纲要的通知(国办发〔2019〕40 号)[EB/OL].(2019-08-10)[2020-01-16].http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-09/02/content_5426485.htm.
- [33] 鲍明晓,邱雪,吴卅,等.关于加快推进体育强国建设的几个基本理论问题——基于党的十九大报告提出体育发展全局的战略性问题[J].北京体育大学学报,2018,41(02):1-6+16.
- [34] MBA 智库·百科.贸易管制[EB/OL].[2020-01-16].<https://wiki.mbalib.com/wiki/%E8%B4%B8%E6%98%93%E7%AE%A1%E5%88%B6>.
- [35] 张经纬.辽宁省产学研合作政策研究(1985-2015)[D].沈阳:东北大学,2017.
- [36] 江小涓.体育产业发展:新的机遇与挑战[J].体育科学,2019,39(07):3-11.
- [37] 日本スポーツ法学会.詳解スポーツ基本法[M].東京:成文堂株式会社,2011.

(责任编辑:晏慧)