

## 日本体育治理体系及启示

南尚杰<sup>1</sup>, 张斌<sup>2</sup>, 郑楠<sup>3</sup>, 高军<sup>1</sup>

(1.东北师范大学 体育学院, 吉林 长春 130024; 2.大兴区第一职业学校, 北京 102612;  
3.延吉市第五中学, 吉林 延吉 133001)

**摘 要:** 日本体育治理体系是在法律的引领和主导下构建而成, 其基本框架由政府治理和社会治理构成。在该体系中, 政府治理的体育内容虽然繁杂, 但治理边界定位于“只管不办”; 数量众多的体育社会组织已成为最重要的社会治理主体, 并通过各自内部的自我管理和相互之间的互动合作实现承担推动体育事业发展“办”的职责。借鉴日本经验, “加强法律体系建设”“推进政府职能向‘只管不办’转变”和“构建体育社会组织培育机制”是我国推进体育治理体系和治理能力现代化建设的重要路径。

**关 键 词:** 体育治理体系; 政府治理; 社会治理; 日本

**中图分类号:** G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2019)04-0073-08

### Japanese sports governance system and inspirations there from

NAN Shang-jie<sup>1</sup>, ZHANG Bin<sup>2</sup>, ZHENG Nan<sup>3</sup>, GAO Jun<sup>1</sup>

(1.School of Physical Education, Northeast Normal University, Changchun 130024, China; 2.No.1 Vocational School in Daxing District, Beijing 102612, China; 3.No.5 Middle School in Yanji, Yanji 130011, China)

**Abstract:** Japanese sports governance system is established under legal guidance and domination; its basic framework is composed of governmental governance and social governance. In this system, although sports contents under governmental governance are miscellaneous, the governance boundary is oriented to “governance but not management”; numerous sports social organizations have become the most important social governance subjects, and realize the taking of the “management” responsibility for boosting sports undertaking development via respective internal self management as well as interaction and cooperation between them. Learning from Japanese experience, “strengthening legal system construction”, “promoting government function transformation to ‘governance but not management’”, and “establishing a sports social organization cultivation mechanism”, are important paths for boosting the modern construction of the sports governance system and governance abilities.

**Key words:** sports governance system; governmental governance; social governance; Japan

自十八届三中全会以来, 我国将“完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标。该目标的确立预示着体育改革作为我国全面深化改革布局的一部分, 将会把推进体育治理体系和治理能力现代化作为新时代的核心任务。

为推进体育事业的发展, 日本于1961年颁布了《体育振兴法》, 2011年对该法进行了全面修订并出

台《体育基本法》<sup>[1]</sup>。在这两部法律中所包含的“官”与“民”共同参与、政府与体育社会组织的平等关系、政府援助体育社会组织、社会力量参与体育政策的制定和执行等相关规定已蕴含了现代治理理论的理念。经过多年体育治理体系的建设, 日本各项体育工作取得了长足进步, 2017年日本20岁以上成年人每周参加1次以上和3次以上体育活动的人口比率分别为51.5%、26.0%, 达到了历史最高值<sup>[2]</sup>。日本运动员在

收稿日期: 2018-11-09

基金项目: 国家社会科学基金项目(16BTY030)。

作者简介: 南尚杰(1975-), 男, 副教授, 博士研究生, 研究方向: 体育政策与制度。E-mail: shangjie1128@126.com

2016 年第 31 届里约奥运会上取得了奖牌总数 41 枚的优异成绩,也是创造了历史最佳成绩<sup>[2]322</sup>。日本作为我国的邻邦,在推进体育治理体系建设方面的经验和教训对我国具有较高的借鉴价值。

## 1 日本体育治理体系的特征和框架

### 1.1 日本体育治理体系的基本特征

《体育振兴法》和《体育基本法》是日本为指导、规范和保障体育事业发展而先后制定的 2 部重要法律。通过解析这两部法律可以看出,“多元主体合作共治”“政府主导”和“主体关系平等”是日本体育治理体系的基本特征。

《体育振兴法》与《体育基本法》都强调“官”和“民”要形成一体并共同参与推进体育事业发展的具体工作当中,同时还规定政府要对体育社会组织予以援助。可见,日本从法律层面规定了“官”和“民”都是责任主体,二者要形成一体,共同推进体育事业的发展。由于参与主体的多元化是治理理论的基本特征,故由体育法律所体现出的“官民一体”原则可以看出,日本构建的是一种多元主体合作共治的体育治理体系。

“政府主导”是贯穿《体育振兴法》和《体育基本法》的另一个重要原则。这两部法律均对政府的职责进行了明确规定,要求政府不仅要负责制定体育政策和体育计划,还要负责实施涉及体育事业各个领域的体育振兴措施,从法律层面规定政府在日本体育治理体系中居于核心地位,要承担发挥主导作用的职责。

另外,在《体育振兴法》和《体育基本法》中并无关于政府指导和监管体育社会组织的相关规定。这是因为,日本《特定非营利活动促进法》(简称“NPO 法”)《一般社团法人及一般财团法人相关的法律》(简称“一般法人法”)和《公益社会团体及公益财团法人的认定等相关的法律》(简称“公益法人认定法”)规定,民间非营利组织在遵纪守法的前提下没有接受政府指导和监管的义务。为此,作为民间非营利组织的体育社会组织在日本拥有高度“自治权”,这也意味着,在日本体育治理体系中政府与体育社会组织之间不是控制与被控制的关系,而是自愿、平等关系。

### 1.2 日本体育治理体系的基本框架

有效的国家治理体系主要涉及 3 个基本问题,即谁治理、如何治理、治理得怎样<sup>[9]</sup>。也就是说,治理主体、治理机制和治理效果是构成现代国家治理体系的三大基本要素。

在治理主体方面,日本体育治理的主体主要是由体育相关行政部门和体育社会组织构成。日本体育治

理体系的基本架构是以政府治理为核心,政府治理与社会治理相结合的体系。在该体系中,学校体育的治理主体是政府,虽然体育社会组织也参与治理,但只是发挥辅助作用;社会体育和竞技体育的治理主体则是体育社会组织,政府并不直接参与治理,主要是发挥援助体育社会组织的作用——诸如业务委托、资金援助、科学研究支持、提供体育设施等。可见,在日本体育治理体系中政府与体育社会组织的责任边界明确,各自承担相应职责。

在治理机制方面,日本各体育治理主体之间依据各自性质和隶属关系采用不同的治理机制。从纵向上看,日本体育行政部门主要是通过业务委托、援助(拨款、提供设施等)等机制实现与体育社会组织的互动合作。从横向上看,日本体育行政部门对下级行政部门主要是采用指导、援助、拨款等治理机制,而体育社会组织则主要是通过加盟机制实现与下级体育社会组织的互动合作。另外,日本还针对体育行政部门和体育社会组织分别推行《体育推进会议》制度和《体育推进委员》制度,以此强化体育行政部门和体育社会组织内部之间的互动合作。

在治理效果方面,日本主要通过法律措施保障体育行政部门和体育社会组织能切实有效地履行各自职责。根据《行政机关政策评价法》的规定,日本政府相关机构会定期对体育行政部门执行体育政策的情况进行评价,以此监管体育行政部门的工作效率和推行体育政策的实施情况。另外,根据《NPO 法》《一般法人法》和《公益法人认定法》的规定,在遵纪守法的前提下日本体育社会组织虽无接受政府指导和监管的义务,但却有信息公开的义务。即日本是通过彻底的信息公开化形成全社会监督体育社会组织的格局,以此督促体育社会组织要切实履行职责。

## 2 政府治理的重点内容

通过解析《体育基本法》可以看出,“强化经费投入”“消弭行政壁垒”“提升体育政策决策的民主化水平”和“加强对体育社会组织的援助”是近年日本政府治理体育的重点内容。

### 2.1 强化经费投入

与《体育振兴法》相比,《体育基本法》显著增加了关于政府职责的规定<sup>[1]43</sup>。为此,日本政府必然要为这些新增的法律规定配套相应经费,即政府职责增加;不仅意味着日本政府要承担更多推进体育事业发展的职责,也意味着日本政府将增加对体育事业的经费投入。

日本政府的体育经费投入主要由文部科学省和地方政府构成。由于文部科学省的投入所占比重较小,

所以日本政府总体的体育经费投入情况主要受地方政府投入影响。据日本文部科学省公布资料,受经济长期低迷的影响,日本地方政府在1995—2007年期间连续13年持续压缩了体育经费投入,其金额由1995年的10 084亿日元(约合617亿元人民币)骤减至2007年的4 818亿日元(约合295亿元人民币),降幅达52.2%<sup>[4]</sup>。也就是说,日本政府总体的体育经费投入在1995—2007年间呈连续下降趋势。在2008—2011年间,日本政府总体的体育经费投入虽呈现出略有回升态势,但总体仍处于谷底状态<sup>[5]</sup>,显然不利于日本体育事业的发展。

近年来,由于受医疗费支出日益成为全社会的沉重负担、青少年体质健康问题愈发突出、重大体育赛事促进经济发展的效应不断获得重视等因素影响,日本政府于2010年颁布《体育立国战略》并将推进体育事业发展提升为国家战略<sup>[6]</sup>。在此背景下,扭转政府尤其是地方政府持续压缩体育经费投入的局面也就成为日本政府的必然选择。为此,日本在《体育基本法》中明显增加了关于政府职责的规定,以法律形式要求政府增加对体育事业的经费投入。从实际效果看,自2011年颁布《体育基本法》以来,日本文部科学省和地方政府对体育事业的经费投入都呈明显增加趋势,其中地方政府的体育经费投入更是走出低谷,呈现出强势反弹趋势。可见,《体育基本法》的颁布为近年日本强化政府体育经费投入起到了积极作用。

## 2.2 消弭行政壁垒

在《体育基本法》中,对政府成立“体育厅”的相关事宜进行规定,并为协调和强化文部科学省与厚生劳动省、经济产业省、国土交通省等机构的互动合作还出台了《体育推进会议》制度。根据规定,日本政府于2015年10月1日在文部科学省内成立“体育厅”——前身为“青少年体育局”,并开始实施由该部门负责牵头的《体育推进会议》制度<sup>[7]</sup>。日本政府实施上述措施的原因,是为推进体育行政一体化改革,强化体育界内部的互动合作。

长期以来,各领域和组织之间缺乏互动合作是日本体育界的一个重要特征。文部科学省下辖的体育厅,是日本中央政府中专门负责推进体育事业发展的体育行政机构,也是统领日本各级各类体育组织的核心机构。然而,除此之外还有数个行政机构承担着推进体育事业发展的职责;厚生劳动省负责老年人体育及健康增进事业,经济产业省负责援助体育服务产业,国土交通省负责都市公园(含体育设施)的建设与运营;国土交通省下辖的观光厅负责推进体育旅游等<sup>[8]</sup>。另外,日本体育博彩业的运营也是由数个行政机构负责,

如:文部科学省负责足球彩票,农林水产省负责赛马彩票,经济产业省负责自行车、摩托车和汽车的赛事彩票,国土交通省负责赛艇彩票<sup>[9]</sup>。可见,由于负责的行政机构较多,日本体育界内部存在诸多行政壁垒,“条块分割”和“各自为战”的问题较为突出,显然是推进体育事业发展需要克服的瓶颈。

要消弭体育界内部的行政壁垒,除需要日本政府通过实施《体育推进会议》制度推进体育行政一体化改革外,还需要通过提高体育行政部门的行政级别来提升其行政权威性。这是由于如果日本体育行政部门的行政级别仍为“局级”,其权力和权威将难以驾驭和协调与其他行政机构的互动合作。为此,推进体育行政一体化改革和提高体育行政部门的行政级别,也就成为日本政府为增强体育界内部互动合作而采取的必然措施。

## 2.3 提升政策决策的民主化水平

在《体育振兴法》的基础上,《体育基本法》对《体育审议会》制度的相关内容进行了调整,规定体育政策的制定与变更必须经由有“民间人士”参加的体育审议会审核,并对体育审议会的“合议”制性质及委员的选拔方法进行重新规定。根据规定,日本文部科学省体育厅自2015年12月开始定期召开体育审议会,并按照议题内容将该会议分为3个分会——“体育基本计划部会”“健康体育部会”和“体育国际战略部会”<sup>[9]</sup>。由上述变化可以看出,近年日本政府积极采取措施提升体育政策决策的民主化水平。

## 2.4 加强对体育社会组织的援助

《体育基本法》首次以法律的形式对日本体育社会组织的职责进行了明确,规定体育社会组织要努力推进体育事业发展、提升运营能力和迅速且稳妥解决体育纠纷。而且,该法为了促使体育社会组织积极发挥作用,还规定国家和地方政府必须努力在资金、指导者、设施等方面对体育社会组织开展的体育活动予以必要援助。可见,日本从法律层面规定了政府要以援助为杠杆,调动体育社会组织的积极性,促进其在推进体育事业发展中发挥更大作用。然而,由于在2013年获得了2020年第32届奥运会举办权,近年来日本政府的体育工作重心大幅度向竞技体育倾斜,《体育基本法》的上述规定在竞技体育领域得到了充分贯彻落实。例如,由日本奥委会(以推进竞技体育发展为主要职责的公益财团法人)和日本体育协会(以推进社会体育发展为主要职责的公益财团法人)所获得的政府资金援助可以看出,近年日本政府显著增加了对竞技体育社会组织的援助;对日本奥委会的资金投入由2011年的29.21亿日元增加至2016年的58.38亿日元,



对日本体育协会的资金投入由2011年的31.79亿日元减少至13.38亿日元。

体育社会组织是日本竞技体育和社会体育的治理主体,是推进日本体育事业发展非常重要的力量。据2016年对57个全国性项目协会的调查显示,这些协会中在籍注册运动员人数为5257113人,约占日本总人口数的1/24<sup>[10]</sup>。可见,体育社会组织为推进日本体育事业的发展做出了突出贡献。然而,由于20世纪90年代初日本经济进入持续低迷期,导致体育社会组织通过经营、收取注册费和社会捐赠等渠道扩大自身收入的难度不断加大。例如,据调查显示近年日本全国性项目协会的经营收入和注册费收入保持着相对稳定的态势,而捐赠和资产运营收入则呈现出略有下降的趋势。也就是说,在当前国家整体经济持续低迷的情况下,日本体育社会组织已很难从社会筹措到更多资金,而惟有增加政府援助方可使其发挥更大作用。因此,为了保障日本运动员能在2020年东京奥运会上取得优异成绩,强化对竞技体育社会组织的援助也就成为日本政府的必然选择。

### 3 社会治理的主要内容

社会治理是日本体育治理体系的重要组成部分,日本的体育社会组织通过各自内部的自我管理和相互之间的互动合作来实现推动体育事业发展的目标。

#### 3.1 体育社会组织内部的自我管理

日本体育社会组织发育健全,自治程度较高,内部拥有较为完整的管理体系和管理制度。下面将以“日本体育协会”和“日本奥委会”这两个最具代表性的体育社会组织为例,对日本体育社会组织内部的自我管理和发挥作用进行介绍。

##### 1) 日本体育协会。

日本体育协会成立于1911年7月,是日本首位出任国际奥委会委员、原东京高等师范学校(现为筑波大学)校长嘉納治五郎(1860—1938年)为组织日本运动员参加1912年第5届瑞典斯德哥尔摩奥运会而创建的体育社会组织<sup>[11]</sup>。自成立之日起,日本体育协会就将“振兴国民体育”和“提高国际竞技力”列为己任,并于1946年开始创办“国民体育大会”——每年举办一届,此项赛事已成为目前日本国内规模最大、最具影响力的综合性体育赛事。伴随着1964年东京奥运会的举办,日本体育协会进一步扩大了自身功能,所开展的业务活动涉及到体育指导者的培训与资格认定、国际体育交流、体育科学研究等领域。1989年为了进一步强化竞技体育,日本奥委会脱离日本体育协会,自立门户,由此日本体育协会不再承担选派运动员参加奥

运会的职责。

日本体育协会是日本体育社会组织在国家层面的重要代表,其加盟成员不仅包括地方体育协会,还包括部分全国性项目协会。据资料显示,2018年日本体育协会共拥有113个加盟成员<sup>[12]</sup>。根据《公益财团法人日本体育协会定款》的规定,目前日本体育协会的主要职责是:举办国民体育大会和中老年体育竞技会(为有一定运动经历的中老年群体实施的运动会)、培育体育指导者、实施国际体育交流活动、推广体育少年团和综合型社区体育俱乐部、开展体育科学研究和表彰优秀体育工作者等。由于承担着重要职责,日本体育协会所发挥的作用直接影响到日本体育事业发展的“质”和“量”。例如,日本体育协会自1965年开始构建体育指导者培养体制,截至目前该协会已成为日本国内规模最大、最具影响力的体育指导者培训与资格认定机构——2015年在籍注册的各级各类体育指导者达457193人<sup>[13]</sup>。

日本体育协会之所以能够积极、有效地发挥作用,与其拥有完善的组织内部自我管理体制有着密切关联。例如,日本体育协会内部管理机构是采用决策机构、咨询机构与执行机构相分离的模式<sup>[14]</sup>。此种机构设置既有利于避免权力过度集中,又有利于作出科学、合理的决策,还有利于决策得到切实有效的落实。因此可以说,日本体育协会是一个运行规范的体育社会组织。

##### 2) 日本奥委会。

日本奥委会成立于1946年,其创立之初只是作为内设机构设立在日本体育协会内部<sup>[15]</sup>。1989年,作为振兴竞技体育的重要措施之一,日本奥委会自立门户成为独立的财团法人,将“普及与启发奥林匹克运动”和“培养运动员及向以奥运会为代表的国际综合性竞技大会派遣运动员”确定为本组织的使命,故该组织开展的各项具体业务活动均是紧密围绕这两项使命展开。根据《公益财团法人日本奥林匹克委员会定款》的规定,目前日本奥委会开展的业务活动主要有:培养运动员、援助优秀运动员、推进奥林匹克运动、国际合作、自律与自立。

日本奥委会是统领日本竞技体育社会组织的权威性代表,各奥运项目的协会均是其加盟成员。2018年日本奥委会共拥有66个加盟成员<sup>[16]</sup>。作为推动竞技体育发展的权威性社会组织,日本奥委会始终将“提高运动员国际竞争力”作为本组织的核心业务。例如,日本奥委会自1987年开始实施《优秀运动员计划》,每年均会对各加盟成员推荐的优秀运动员(包括优秀后备运动员)进行认定,并在生活经费、健康监控、

配备优秀教练员和科技人员、资助参加国内外集训和比赛等方面对获得认定的优秀运动员给予援助——2018年获得认定的优秀运动员人数为1800人,配备的教练员和科技人员数量分别为1976人和3182人<sup>[17]</sup>。可见,日本奥委会在提高本国优秀运动员竞技水平方面发挥着非常重要作用。

根据《公益财团法人日本奥林匹克委员会定款》的规定,日本奥委会内部管理机构主要由决策机构、咨询机构与执行机构构成<sup>[18]</sup>。可见,与日本体育协会类似,日本奥委会为保障本组织能规范运行也构建了较为完善的组织内部自我管理体制,其内部管理机构的设置也是采用决策机构、咨询机构与执行机构相分离的模式。

### 3.2 体育社会组织之间的互动合作

在高度自治的基础上,日本各体育社会组织在加盟机制和《体育推进委员》制度的作用下会有一定的互动合作,此部分是日本社会组织治理体育的重要环节。为此,将对促进日本各体育社会组织互动合作的加盟机制和《体育推进委员》制度进行分析。

#### 1) 加盟机制。

日本体育协会和日本奥委会统辖着日本绝大多数体育社会组织,各主要项目协会在加盟日本奥委会的同时还会加盟日本体育协会,而地方体育协会则是日本体育协会的加盟成员。此种局面的形成,主要得益于加盟机制,为获得参赛权是日本诸多体育社会组织选择加盟日本体育协会和日本奥委会的主要原因。例如,各项目协会要选派运动员参加奥运会,前提条件就是要加盟日本奥委会。同样,要选派运动员参加由日本体育协会举办的国民体育大会和日本中高龄体育竞技会,各项目协会和地方体育协会也必须成为日本体育协会的加盟成员。另外,为获得业务委托和资金援助也是促使日本诸多体育社会组织选择加盟日本体育协会和日本奥委会的重要原因。以日本网球协会为例,该协会作为加盟成员在2016年从日本体育协会和日本奥委会不仅获得了培训指导者、承办赛事等业务,还获得了运动员培养费、赛事参加费等资金援助。可见,加盟机制不仅在推进日本体育社会组织实现内部统合方面发挥着重要作用,还在促进日本体育社会组织实现纵向互动合作方面也发挥着积极作用。

#### 2) 《体育推进委员》制度。

由于存在诸多行政壁垒,日本体育界内部“条块分割”和“各自为战”的问题较为突出。同样,在日本体育社会组织领域也存在此问题,各组织虽能与有加盟关系的其他组织进行纵向互动合作,而与无加盟关系的其他组织却鲜有横向互动合作<sup>[19]</sup>。为了改善该

问题,《体育基本法》对此前的《体育指导委员》制度进行调整,将该制度的名称改为《体育推进委员》制度,并规定“体育推进委员”在组织本地区居民开展体育活动过程中还要承担“协调员”的职责,以期通过“体育推进委员”的作用发挥强化日本地方体育社会组织之间的横向互动合作。

根据《体育基本法》规定,日本地方政府均要选聘有威望和热衷于体育事业的社会人士为本地区的体育推进委员,获聘者可享受地方政府临时雇员的待遇。据统计显示,2017年日本各地方政府共聘用了50960名体育推进委员<sup>[20]</sup>。而且根据规定,体育推进委员要承担组织居民开展体育活动、协调各团体关系、对居民进行技术指导等职责。另外,为了使《体育推进委员》制度得到有效落实,日本政府还利用体育彩票公益金和体育振兴基金为体育推进委员构建组织机构——“全国体育推进委员联合”和“都道府县体育推进委员协议会”,以期通过组织机构构建强化体育推进委员的作用发挥。

在《体育基本法》颁布后,伴随着《体育推进委员》制度得到贯彻落实,体育推进委员在促进日本地方体育社会组织之间的互动合作方面正在逐渐发挥作用。据2015年日本文部科学省调查显示,有46.2%的地方政府认为本地区的体育推进委员在协调各体育社会组织关系方面发挥了重要作用<sup>[21]</sup>。可见,由于《体育推进委员》制度的实施,日本地方体育社会组织之间的互动合作正在逐渐得到加强。

## 4 日本推进体育治理体系建设的经验

在法律的引领和主导下,日本构建了政府治理和社会治理相结合的体育治理体系。在该体系中,政府治理的最大特点是政府“只管不办”,而社会治理的最大特点则是体育社会组织在参与治理的过程中会获得各种援助。可见,“注重发挥法律的引领和推动作用”“将政府职能定位于‘只管不办’”和“重视培育体育社会组织”是日本推进体育治理体系建设的重要经验。

### 4.1 注重发挥法律的引领和推动作用

日本体育治理体系是在《体育振兴法》《体育基本法》《NPO法》《一般法人法》和《公益法人认定法》等法律的引领和主导下构建而成,即法律是日本推进体育治理体系建设最为重要的“利器”。

体育治理体系的构建是一项长期、繁杂的系统工程,离不开各方面因素的支持。其中,法律体系的完善与发展是推进体育治理体系建设的关键因素。这是由于在国家主权范围内法律具有普遍约束力,其实际效力较其他社会规范更具权威性、连续性和稳定性<sup>[22]</sup>。例如颁



布《体育基本法》后,日本文部科学省随即依据该法在 2012 年 3 月出台《第 1 期体育基本计划(2012—2016 年)》,现执行《第 2 期体育基本计划(2017—2022 年)》,以此具体落实《体育基本法》的相关规定。而且据调查显示,截至 2016 年已有 89.3%的都道府县依据《体育基本法》制定了本地区的《体育推进计划》<sup>[23]</sup>。可见,到目前为止《体育基本法》中关于政府与体育社会组织的职责、强化政府援助、推进体育行政一体化改革和提升政策决策民主化水平等相关规定已获得日本文部科学省和绝大多数地方政府的具体落实。因此可以说,日本通过出台相关法律有效推进体育治理体系建设,完善和发展法律体系是日本推进体育治理体系建设最为重要的举措。

#### 4.2 将政府职能定位于“只管不办”

在日本的体育治理体系中,政府虽发挥着主导作用,但承担的职责主要是“管”,而“办”的职责则主要由体育社会组织承担。可见,日本对政府在体育治理体系中的职责定位限于“只管不办”。

由治理的概念可知,现代治理理论强调多元主体要共同参与治理。然而,治理主体的多元化并不意味着政府退出,政府退出的只是自己不擅长而社会力量擅长的领域且要承担起负责人的职责。究其原因:一是由于“任何单个组织都不可能拥有实现其目标的所有资源”<sup>[24]</sup>,单一主体模式最终都难免会走向“失灵”的困境;二是公共利益最大化的实现,需要凭借政府的规模和权威性予以保障<sup>[25]</sup>;三是政府的能力是有限的,政府擅长的是“掌舵”(引领),而不是“划桨”(服务)<sup>[26]</sup>。由此可见,体育治理体系的构建不仅需要政府参与,还需要政府发挥主导职责,且政府的职责定位应限于“只管不办”。

由日本的经验也可以看出,将政府在体育治理体系中的职责定位限于“只管不办”有其科学性和合理性。例如,从占 GDP 比重的角度看,与部分发达国家相比,日本政府的体育经费投入并不算多,如 2016 年仅占 GDP 比重 0.03%,而同年度的加拿大、德国等占到 0.07%,法国甚至占到 0.09%。然而,近年日本各项体育工作却取得了较为出色的成绩。即从效率的角度看,日本政府较部分发达国家具有更强的体育治理能力。因此可以说,日本将政府在体育治理体系中的职责定位限于“只管不办”,是为了促使政府能充分发挥自身的特长,从而保障政府具有较高的治理能力。

#### 4.3 重视培育体育社会组织

在日本的体育治理体系中,数量众多的体育社会组织已成为独立的社会治理主体,并成为推动日本体育事业发展非常重要的骨干力量。而且,日本还通过

立法措施确立了体育社会组织的治理主体地位和法人资格,并从法律层面规定政府在税收、资金、科学研究、业务委托等方面要对体育社会组织予以必要援助。可见,为培育体育社会组织的治理能力,日本构建了较为完善的培育机制。

由治理的概念可知,社会组织作为主体与政府合作共同参与治理公共事务是现代治理理论的题中之义。而且,由日本的经验也可以看出,通过构建必要的培育机制完全可以促使体育社会组织发挥更大作用并成为体育治理的重要主体。例如,通过多年培育日本体育协会已成为日本国内最为重要的体育指导者培育机构。截至 2015 年底,日本体育协会在籍注册体育指导者人数达到 457 193 人。因此可以说,日本通过构建培育机制,有效提高了体育社会组织的治理能力并使其成为重要的治理主体。

### 5 日本体育治理体系存在的问题

近年,日本体育界频繁曝出教练员体罚与性侵运动员、项目协会管理人员贪污经费与操纵比赛结果、运动员参与赌博与吸食大麻等丑闻事件。例如,2018 年 4 月 10 日日本《朝日新闻》就以“体育不祥事”为题,对相扑协会和摔跤协会存在的歧视女性、运动员频繁施暴伤人、选拔运动员制度不透明、协会内部权力过于集中等问题进行专题报道。因此,由上述事例可以看出,虽然日本自 20 世纪 60 年代既已开始通过法律措施推进体育治理体系建设,但还存在一定不足。

#### 5.1 外部对体育社会组织的监督过于宽松

根据《NPO 法》《一般法人法》和《公益法人认定法》规定,目前日本体育社会组织要获得法人资格及税收优惠需申请成为“公益法人”(包括“一般社团法人”“一般财团法人”“公益社团法人”和“公益财团法人”4 种类型)或“NPO 法人”(包括“特定非营利活动法人”和“认定特定非营利活动法人”2 种类型)。由于各法律适用的对象不同,因此在日本规模较大的体育社会组织会选择申请“公益法人”,而规模较小的体育社会组织则会选择申请“NPO 法人”。通过日本内阁府检索系统可以查询到,2018 年具有“公益法人”和“NPO 法人”资格的体育社会组织数量分别为 1 570、4 517 个。

历史实践已经证明,有效的外部监督机制一旦缺失,非营利性社会组织极易沦为藏私工具<sup>[27]</sup>。即非营利性社会组织的健康成长,不仅需要赋予其高度的“自治”权,同时也需要为其构建必要的外部监督机制。然而,由于法律存在缺陷,导致外部机制还难以对日本体育社会组织进行有效监督。以《公益法人认定法》

为例,该法规定只有同时满足“年度收入超过1 000亿日元”“年度支出和损失的合计金额超过1 000亿日元”和“负债总额超过500亿日元”这3个条件的“公益法人”才有义务接受外部公认会计师的财务监查。由于运营规模普遍达不到法律规定的标准,上述规定对日本体育社会组织基本不具有约束力,在法律上即使是日本体育协会和日本奥委会这样最具代表性的体育社会组织也没有接受外部财务监查的法律义务。由此可见,日本现行的法律并未给体育社会组织构建起有效的外部监督机制。因此,可以认为近年来日本体育界频繁曝出丑闻事件与其外部对体育社会组织的监督过于宽松有着密切关联。

### 5.2 体育社会组织内部权力过度集中

日本体育协会和日本奥委会的内部管理是采用决策权、咨询权与执行权相分离的模式。这两个组织采用此种管理模式的主要目的,就是要杜绝出现组织内部权力过度集中的局面。然而,就整体情况而言并不是所有的日本体育社会组织都能从体制上杜绝此类问题的出现,权力过度集中仍是目前日本体育社会组织普遍存在的顽疾。

长期以来,由于社会文化原因,日本体育社会组织内部存在严重的论资排辈现象,前辈对后辈拥有相当大的支配权力,为此日本体育社会组织被诸多日本学者比喻为“军队式的纵向社会”<sup>[28]</sup>。另外,日本体育社会组织作为民间非营利社会组织,为减少经费支出通常仅聘用少量正式工作人员,而大部分工作人员则由聘用制员工、派遣制员工、小时工、志愿者等非正式工作人员构成,这样的员工构成也决定了在绝大多数体育社会组织内部权力多集中在少数正式工作人员手中。例如,据2016年对日本62个全国性项目协会的调查显示,平均每个协会拥有工作人员57.4人,其中仅有8.6人为正式工作人员<sup>[10]</sup>。英国著名学者阿克顿就曾指出:“权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败。”<sup>[29]</sup>为此,可以认为近年来日本体育界频繁曝出丑闻事件与体育社会组织内部权力过于集中也有很大关联。

### 5.3 体育社会组织之间缺乏横向互动合作

社会治理是日本体育治理体系的重要组成部分,且数量众多的体育社会组织是社会治理的主体。为此,从推进社会治理体系建设的角度看,日本应积极推进体育社会组织之间的互动合作,这样可以使体育社会组织在互动合作过程中共享彼此资源,从而有利于实现治理效果的最优化。然而,作为社会治理的主体,日本体育社会组织却普遍缺乏彼此之间的横向互动合作。

实践表明,要推进日本体育社会组织之间的互动合作需要从纵向和横向两方面着手。虽然加盟机制有

效促进了日本体育社会组织之间的纵向互动合作,但同时也使各领域的体育社会组织形成了各自的隶属关系和相应体系,从而限制了各领域体育社会组织之间的横向互动合作。2011年出台的《体育推进委员》制度就是着眼于改善此问题,然而该制度并没有相应的配套机制,主要是依靠体育推进委员发挥“个人协调能力”来促进体育社会组织之间的横向互动合作,因此其作用的发挥显然会具有非常大的局限性。为此,要实现治理效果的最优化,还需进一步采取措施继续推进日本体育社会组织之间的横向互动合作。

## 6 对我国的启示

首先,应进一步加强法律体系建设。目前我国在运用法律手段推进体育治理体系建设方面显然还处于滞后状态。截至目前我国尚未完成对体育领域的根本大法——《体育法》的修订。该法虽具有法律效力,却并不能为我国体育改革实现由“管理”向“治理”转变提供强有力的法律支撑。因此,应进一步加强对法律体系的建立与完善,为推进我国体育治理体系建设提供强有力的法律保障。

其次,应进一步推进体育行政部门职能向“只管不办”转变。近年来在中央的部署下,转变政府体育职能已成为我国体育改革的一项重要内容,体育行政部门的职能角色正在“逐步从前台退到后台,从演员到导演,从演出公司变成经纪公司”<sup>[30]</sup>。然而,就目前而言我国体育行政部门职责越位和缺位的问题仍较为突出。因此,应进一步推进体育行政部门职能向“只管不办”转变,以期保障其可以充分发挥自身特长并不断提高治理能力。

最后,应为体育社会组织构建必要的培育机制。近年来,伴随着我国体育改革的不断深化,体育社会组织的功能和价值日益引起全社会重视。然而,目前我国体育社会组织严重缺乏治理能力,并存在行政化色彩浓厚、活跃度不高、自身造血功能不足等问题<sup>[30]</sup>。因此,应采取立法措施从治理主体地位的确立、法人资格、税收优惠、政府援助等方面为我国体育社会组织构建必要的培育机制,以此促进其成为独立的治理主体并不断提高自身的治理能力。

## 参考文献:

- [1] 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.
- [2] 日本文部科学省. 文部科学白書:平成29年度[M]. 大分県: 佐伯印刷株式会社, 2018.
- [3] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J].

- 前线, 2014(1): 5.
- [4] スポーツ庁. スポーツ基本計画(案)[EB/OL]. [2018-12-25]. [http://www.mext.go.jp/sports/b\\_menu/shingi/006\\_index/shiryo/\\_icsFiles/afieldfile/2017/06/13/1385442\\_003.pdf](http://www.mext.go.jp/sports/b_menu/shingi/006_index/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2017/06/13/1385442_003.pdf).
- [5] 総務省. 地方財政統計年報[EB/OL]. [2018-12-25]. <http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei.html>.
- [6] 南尚杰, 马克. 日本《体育立国战略》对我国政府体育管理职能转变的启示[J]. 西安体育学院学报, 2015, 32(4): 401.
- [7] スポーツ庁. スポーツ推進会議[EB/OL]. [2018-12-25]. [http://www.mext.go.jp/sports/b\\_menu/soshiki2/index.htm](http://www.mext.go.jp/sports/b_menu/soshiki2/index.htm).
- [8] 澤田大祐. スポーツ政策の現状と課題[J]. 調査と情報, 2011(722): 11.
- [9] スポーツ庁. スポーツ審議会[EB/OL]. [2018-12-25]. [http://www.mext.go.jp/sports/b\\_menu/shingi/001\\_index/1364925.htm](http://www.mext.go.jp/sports/b_menu/shingi/001_index/1364925.htm).
- [10] 共同研究者. 中央競技団体現状調査: 2016 年度調査報告書[M]. 東京: 笹川スポーツ財団, 2017: 5-29.
- [11] 日本スポーツ協会. 「日本のスポーツ」100 年のあゆみ[EB/OL]. [2018-12-25]. <https://www.japan-sports.or.jp/portals/0/data0/jasa100th/ayumi/index.html>.
- [12] 日本スポーツ協会. 加盟団体(リンク集)[EB/OL]. [2018-12-25]. <https://www.japan-sports.or.jp/about/tabid565.html>.
- [13] 日本体育協会. 指導者育成 50 年のあゆみ[M]. 東京: 広研印刷株式会社, 2016: 130-131.
- [14] 日本スポーツ協会. 日本スポーツ協会の組織[EB/OL]. [2018-12-25]. <https://www.japan-sports.or.jp/about/tabid143.html>.
- [15] 日本オリンピック委員会. JOC 年表[EB/OL]. [2018-12-25]. <https://www.joc.or.jp/about/history/>.
- [16] 日本オリンピック委員会. 加盟団体一覧[EB/OL]. [2018-12-25]. <https://www.joc.or.jp/about/dantai/>.
- [17] 日本オリンピック委員会. 選手強化[EB/OL]. [2018-12-25]. <https://www.joc.or.jp/training/goldplan/>.
- [18] 日本オリンピック委員会. 組織機構図[EB/OL]. [2018-12-25]. <https://www.joc.or.jp/about/organization/>.
- [19] 大野貴司, 徳山性友. わが国スポーツ組織の組織的特性に関する一考察[J]. 岐阜経済大学論集, 2015, 49(1): 17.
- [20] 全国スポーツ推進委員連合. 会員[EB/OL]. [2018-12-25]. <http://www.zentaishi.com/member/tabid/67/Default.aspx>.
- [21] 日本文部科学省. 地域スポーツに関する基礎データ集[EB/OL]. [2018-12-25]. [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/sports/025/shiryo/\\_icsFiles/afieldfile/2015/05/01/1357467\\_4.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/sports/025/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2015/05/01/1357467_4.pdf).
- [22] 吴祖谋, 李双元. 新编法学概论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2007: 16-17.
- [23] 政策研究所. 「地方スポーツ行政に関する調査研究」報告書[M]. 東京: スポーツ庁, 2017: 46.
- [24] 徐嫣, 宋世明. 协同治理理论在中国的具体适用研究[J]. 天津社会科学, 2008(2): 74-78.
- [25] 张创新, 刘雪华, 刘堂灯, 等. 公共管理学概论[M]. 北京: 清华大学出版社, 2010: 25.
- [26] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府[M]. 周敦仁等, 译. 上海: 上海译文出版社, 2006: 47.
- [27] 陈金罗, 刘培峰. 转型社会中的非营利组织监管[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 186.
- [28] W I P ジャパン株式会社. スポーツ政策調査研究[M]. 東京: 日本文部科学省, 2012: 200.
- [29] 阿克顿. 自由与权力: 阿克顿勋爵论说文集[M]. 北京: 商务印书馆, 2001: 342.
- [30] 刘国永. 全面深化群众体育改革的思考[J]. 体育科学, 2015, 35(8): 5-7.