

国家体育总局体育哲学
社会科学研究成果选编

(2010—2011)

国家体育总局政策法规司 编

人民体育出版社

国家体育总局体育哲学 社会科学研究成果选编 (2010—2011)

国家体育总局政策法规司 编

人民体育出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家体育总局体育哲学社会科学研究成果选编. 2010~2011 / 国家体育总局政策法规司编. -北京: 人民体育出版社, 2014

ISBN 978-7-5009-4541-3

I. ①国… II. ①国… III. ①体育-关系-哲学-文集 IV. ①G80-05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 225503 号

*

人民体育出版社出版发行
北京华正印刷有限公司印刷
新华书店经销

*

787×1092 16 开本 24.5 印张 600 千字
2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷
印数: 1—2,000 册

*

ISBN 978-7-5009-4541-3
定价: 60.00 元

社址: 北京市东城区体育馆路 8 号 (天坛公园东门)

电话: 67151482 (发行部) 邮编: 100061

传真: 67151483 邮购: 67118491

网址: www.sportspublish.com

(购买本社图书, 如遇有缺损页可与发行部联系)

目 录

中日大众体育发展中“政府促进”的比较研究	曹继红, 等	(1)
体育消费者满意度指数的构建和分析研究	陈晓, 等	(16)
“青少年体质健康工程”构建视角下的大学体育课程内容设置研究	葛青, 等	(29)
科学发展观视野下的我国村落体育公共服务体系研究	胡庆山, 等	(44)
政府体育公共服务职能研究	黄浩军, 等	(51)
《中国武术段位制系列教程》的学校教学指导方案研究	康戈武, 等	(64)
我国优秀运动员文化教育社会化研究	李晨峰, 等	(76)
太极拳国际传播及其应对策略研究	林小美, 等	(90)
商业性体育赛事交易网络结构及其治理机制	罗建英, 等	(98)
体育院校“体教结合”的探索与反思	马艳红, 等	(107)
论体育与城市发展中的城市规划问题	邱雪, 等	(117)
老龄社会背景下我国城市老年居民休闲体育现状调查与动力机制研究	石振国, 等	(125)
我国体育博物馆的现状与发展研究	孙大光, 等	(138)
中国职业篮球市场准入制度研究	王家宏, 等	(144)
体育休闲可持续发展的系统探索	王进, 等	(166)
体育旅游开发模式的研究——以海南省为例	夏敏慧, 等	(178)
竞技体育中的法律问题研究	于晓光, 等	(185)
体育强国进程中体育文化的中外比较研究	种莉莉, 等	(203)
我国职业联赛服务质量模型建构及实证分析	朱洪军, 等	(212)
宪法视野下的体育运动研究	陈华荣, 等	(224)
美国四大联盟职业运动员合同及其相关制度研究	韩勇, 等	(236)
我国体育产业结构特征及其优化研究	黄海燕, 等	(252)
扩大内需背景下我国公共体育服务的发展对策研究	倪会忠, 等	(266)
中国特色职业体育法制建设研究	田思源, 等	(279)
全国青少年校园足球活动(小学、初中)价值定位与推广策略研究	薛立, 等	(288)
优秀运动员退役心理干预教育指导方案构建	姚家新, 等	(301)
社会分层视野下城市居民体育消费行为特征及形成机制的研究——以长三角为例	虞力宏, 等	(309)
国家武术套路队运动员选拔评分系统的构建与实证研究	郑楠, 等	(314)
新一轮《奥运争光计划纲要》研制及配套政策研究	钟秉枢, 等	(333)
国际职业足球球员合同制度研究	朱文英, 等	(343)
我国冬奥会项目布局发展战略研究	朱志强, 等	(352)

中日大众体育发展中 “政府促进”的比较研究

曹继红 崔颖波 徐兴家 宋铁男 王桂红 宣忠仁 史立新

20世纪80年代以来,我国大众体育发展迅速,但与发达国家相比还存在差距。日本被公认为是世界上大众体育发达国家之一,无论是理论还是实践,不失为一典型的研究案例。本研究以公共物品供给为逻辑起点,以历史事实为依据,研究中日政府在大众体育事业中职能作用的特点,揭示中日政府在大众体育事业中“行政促进”的原理、方法和途径方面的差异,从中探索有利于中国大众体育健康发展的经验,为中国大众体育事业发展提供参考。

一、日本大众体育政策及其特点

(一) 日本大众体育政策的制定

为顺利实现大众体育发展的目标并履行合理的政府职能,政府决策的科学性是一个非常非常重要的条件,正如美国学者克鲁格指出的那样:“政府的行动并非不费成本。任何一项影响资源配置的政策、公共部门从事的任何活动以及任何一种管理办法只有在下列条件下才能实行,即在政策内容及其手段清晰的前提下,存在一套论证政策可行性的详细程序与准则。”战后日本大众体育之所以能够快速发展,与日本政府的科学决策密切相关。

《体育振兴法》第4条规定,“文部大臣(2001年1月改称为文部科学大臣)是体育振兴基本计划的制定者。文部大臣制定有关体育振兴基本计划时,必须事先听取根据政令设置的审议会的意见。”这条规定表明,日本大众体育政策制定的法定者是文部科学大臣以及文部科学大臣的体育咨询机构——保健体育审议会(根据1949年7月政令设置)。《文部省组织令》第70条规定,“保健体育审议会的职责是根据文部科学大臣的咨询,调查审议有关体育、学校保健和学校给食的事项,以及就与此有关的事项向文部科学大臣提出建议。”根据《保健体育审议会令》规定,保健体育审议会下设学校保健、学校给食、学校体育和社会体育四个分科审议会。其中,学校体育分科审议会负责调查审议学校体育事项;社会体育分科审议会负责调查审议社会中的体育(大众体育和竞技体育)的事项。

保健体育审议会由体育界、财界、学术界、舆论界等各方人士共40人组成。主要任务是向文部科学大臣提供咨询,对大众体育发展计划的制定及重大体育政策进行调查、审议并向文部科学大臣申诉意见和提出计划草案。保健体育审议会接受咨询任务后,组成由委员及临时委员组成的体育振兴特别委员会,进行调查审议。对于体育振兴特别委员会拟定的政策方案,保健体育审议会负责审核把关。体育振兴特别委员会提出

的基本计划框架，经保健体育审议会的审议后，还要听取各有关团体等的意见。在形成政策方案前，要以中间报告的形式多次向社会公开发表，广泛听取来自民众和团体各方面的意见，提交的政策方案即回答咨询报告，也要向社会公开发表。文部科学大臣拥有制定体育振兴基本计划的决策权和决定权。从日本 2000 年《体育振兴基本计划》的制定过程，可以对日本体育政策的制定有一个基本了解（表 1）。

值得强调的是，在日本政府内部以文部科学省为中心，形成了一个对日本大众体育政策制定具有影响力的专家集团，专家集团高度的专业性和政策制定程序的严谨性为确保日本体育发展计划和重大政策的科学性提供了重要保证。

表 1 日本 2000 年《体育振兴基本计划》的制定过程

体育振兴基本计划	时间
1. 保健体育审议会召开第 1 次会议，接受文部大臣提出的《关于振兴体育基本计划的应有状态》的咨询，决定组成 21 名委员及临时委员组成的体育振兴特别委员会，负责调查审议基本计划	1999.9.22
2. 体育振兴特别委员会召开第 1 次会议，选出委员长和副委员长；自由讨论	1999.11.16
3. 体育振兴特别委员会召开第 2 次会议，各委员提出方案；自由讨论	1999.12.3
4. 体育振兴特别委员会召开第 3 次会议，各委员提出方案；自由讨论	1999.12.16
5. 体育振兴特别委员会召开第 4 次会议，各委员提出方案；自由讨论	2000.1.13
6. 体育振兴特别委员会召开第 5 次会议，自由讨论	2000.1.28
7. 体育振兴特别委员会召开第 6 次会议，审议基本计划的框架	2000.3.14
8. 保健体育审议会召开第 2 次会议，体育振兴特别委员会报告审议情况；审议计划框架	2000.3.29
9. 体育振兴特别委员会召开第 7 次会议，听取有关团体等的意见	2000.4.10
10. 体育振兴特别委员会召开第 8 次会议，审议基本计划的中间报告	2000.5.19
11. 体育振兴特别委员会召开第 9 次会议，确定基本计划的中间报告	2000.6.2
12. 保健体育审议会召开第 3 次会议，审议体育振兴特别委员会的中间报告，发表中间报告	2000.6.15
13. 体育振兴特别委员会召开第 10 次会议，审议基本计划的最终报告	2000.7.7
14. 体育振兴特别委员会召开第 11 次会议，确定基本计划的最终报告	2000.7.13
15. 保健体育审议会召开第 4 次会议，确定回答咨询报告	2000.7.19
16. 保健体育审议会召开第 5 次会议，提交《关于振兴体育基本计划的应有状态》的回答咨询报告，回答文部大臣的咨询，发表回答咨询报告	2000.8.9
17. 文部省发布《振兴体育基本计划》	2000.9.13

资料来源：保健体育審議会，スポーツ振興基本計画の在りについて（答申）

（二）社会变迁与日本大众体育政策

1. 60 年代与《关于增进国民健康和体力对策》

1945 年 8 月，日本宣布无条件接受《波斯坦宣言》，承认战败，美军随即占领日本。美军占领后，立即着手对日本的“军国主义”和“极端国家主义”的体制及思想进行全面、彻底的改造。其中，推动“民主化”教育，强调“尊重个人”“尊重人权”是其重要举措之一。促进体育运动在国民中的普及，是推行“民主化”教育的重要一环。

应美占领军邀请来日的美国教育使节团在 1946 年 4 月提出的报告中表明，体育有助于推行“民主化”教育，应当大力提倡。“有必要在家庭、社区开展体育、游戏等活动。应当恢复体育协会等非军事的民间体育组织，以便推动体育活动的开展。”鉴于体育运动在推动“民主化”教育中的作用，在美占领军的干预下，战后日本政府很快恢复了二战中一度中止的体育活动。1945 年 10 月和 11 月，先后恢复了职业棒球和大相扑；1946 年 11 月，举行了第 1 届国民体育大会（运动会）；1947 年 10 月，又举行了第 1 届全国娱乐大会（运动会）。

作为战败国，战后初期日本受到国际社会的孤立和排斥，国民情绪十分低落。1949 年 4 月，国际奥委会恢复了日本在国际奥委会的席位。对于日本来说，国际间的体育交流，不仅可以改善与它国之间的关系，为回归国际社会打基础，而且还可以为战败后国民低落的情绪注入活力，重新树立战败后国民重建日本的信心。1947—1949 年，游泳运动员古桥广之进等不断刷新世界纪录。在 1949 年赴美比赛时，被称为“富士山的飞鱼”。日本选手在国际体坛上的活跃，给战败后情绪低落的国民感情注入了活力。以恢复国际奥委会的席位为契机，全面回归国际体坛后，日本出于政治需要，将发展体育的方针由战后初期的“重视体育运动的普及”向“追求国际体育比赛中的胜利”转变。

20 世纪 50 年代初期，日本从朝鲜战争中获得巨大利益，有力地刺激了战后日本经济的发展。“工矿业生产指数在 1951 年、个人国民所得在 1952 年恢复到战前的水平”。“总理府 1955 年的舆论调查显示，70% 的国民不再为吃而担心。从 1955 年开始，洗衣机、电冰箱、（黑白）电视机开始步入一般家庭，大大地改变了国民的生活方式。”战后经济的迅速发展，加快了日本回归国际社会的步伐。

作为回归国际社会的重要一环，日本决定申办 1964 年夏季奥运会。1957 年 10 月，成立了以首相为会长的东京奥运会申办委员会，正式开始申办奥运会的工作。1959 年 6 月，日本获得第 18 届东京奥运会主办权。申办和准备东京奥运会强有力地刺激了整个社会对体育的关心和重视，特别是促使国会在 1961 年 6 月颁布施行《体育振兴法》。申办及准备东京奥运会采取的一系列措施，为日本体育的发展打下了坚实的基础。东京奥运会的成功，不仅改善和提高了日本的国际形象，而且政府投资和国民消费进一步刺激了经济的发展。“买彩电看奥运”，引导了当时的国民消费，使彩电迅速在日本普及。体育上的受益更大：其一是促使政府在 1958 年 5 月恢复在文部省设置学校体育局，结束了整整 10 年没有体育行政机构的历史；其二是促使国会在 1961 年 6 月颁布《体育振兴法》，使发展体育走上了依法兴体的轨道。

日本尽管在东京奥运会上夺得 16 枚金牌，保住了主办国的面子，但是在田径、游泳等需要基础体力的项目上并没有取得好成绩。在国民体力和体格等方面与其他国家、特别是欧美国家存在的差距，使日本政府下决心改善国民的体力和健康水平。

1964 年 12 月，日本政府颁布了《关于增进国民健康和体力对策》的阁议决定（表 2）。为缩小日本在体力上与其他国家（主要是欧美国家）的差距，提高国民的综合素质，进而提高劳动生产率，培养经济发展的原动力，提高日本在国际社会的地位，决定发动增强体力的国民运动，从改善营养和保健、普及体育活动两个方面，提高国民的身体素质和健康水平。

表 2 1964 年日本《关于增进国民健康和体力对策》的主要内容

构成	基本内容
主要目的	国民的健康及体力虽然逐年在改善，但是同其他国家相比，仍然处于劣势，国家繁荣的基础在于旺盛的民族力，而培养旺盛的民族力，强健的体力与高尚和丰富的知识同样重要。为了增进国民身心健康，进而提高劳动生产率，培养经济发展的原动力，构筑日本在国际社会跃进的基础，有必要提高国民增进健康、增强体力的自觉性，并促进国民积极地实践
基本方针	促进国民增进健康、增强体力的自主实践活动；完善国民在日常生活中实施这些自主实践活动所需要的各种条件。综合考虑增进健康、增强体力有关的营养和保健、体育及娱乐活动所需要的配备设施、培养指导者、培育集体活动等条件的建设
实施策略	政府各部门联合行动； 提倡以增进健康、增强体力为目的的国民运动； 有计划地建设和完善国民自主实施营养和保健、体育及娱乐活动所需要的配备设施、培养指导者、培育集体活动等事业
重点措施	为改善国民的营养状况，重点实施给食、营养管理、营养指导以及设施建设； 以增强国民体力为基础，强化实施婴幼儿与母亲保健、婴幼儿营养、健康管理制； 为消除城市与农村、大企业与小企业之间在体力上的差异，加强保健营养设施的建设； 加强体育、休闲运动设施建设，加强体育指导员、体育团体的培养与培育； 加强健康生活所需的环境建设，为增进健康的各种活动提供条件。保障完善国民自主实施营养和保健、体育及娱乐活动所需要的设施配备、指导者培养、团体培育等条件； 通过强化俱乐部活动、余暇的善用、团体训练等，培养精神力

资料来源：体育，スポーツ指導実務研究会，体育，スポーツ指導実務必携，ぎょうせい，2002年3月，911-912

《关于增进国民健康和体力对策》的提出，标志着日本体育战略重心的转移，即从竞技体育向大众体育转变。1961年6月颁布的《体育振兴法》，也显示出这一趋势，成为二战后日本大众体育振兴事业的宣言书。

1964年《关于增进国民健康和体力对策》在日本大众体育发展史上具有里程碑意义。在这一发展计划中，日本政府清晰地确定了健康和体力之间的关系，提出了综合提高健康与体力的措施，从营养、运动两个方面着手进行国民健康工程的建设，为日本国民的健康水平提高和日本大众体育的崛起奠定了重要的基石。

2. 70年代与《关于普及振兴体育的基本方策》

20世纪60年代末期，高速增长的日本经济改变了国民的生活环境、生活方式和意识，环境污染问题开始显露、国民体力和健康水平逐渐呈下降趋势，国民的运动不足以及对运动的需求迫切。另一方面，国民的健康意识不断增强，自由时间增多，参与运动的人口不断增加，来自社会各阶层的民众对体育运动诉求强烈。在这样的社会背景下，日本政府积极采取行动，致力于改善长期以来形成的大众体育发展落后于学校体育和竞技体育的状况，并立足未来，着手制定第一个体育振兴基本计划，以期全面改善国民参加体育活动的环境，推进大众体育的振兴。

1972年12月，日本政府以《体育振兴法》为依据，正式出台了第一个体育战略发展计划——《关于普及振兴体育的基本方策》。《方策》将完善国民参加体育活动的各种条件作为实施措施的重点，重视配备体育设施、促进参加体育活动、培养和确保体育指导者等。由于《方策》的整个内容和提出的实施措施都是围绕着普及体育活动，所以这个体育振兴基本计划实质上是一个发展大众体育的中长期计划。

(1) 主要目的

全面改善国民参加体育活动的环境，推进大众体育的振兴。

(2) 基本措施

重视完善国民参加体育活动所需要的设施、机会和指导者等各种条件。

第一，在配备体育设施的同时，还提出了促进学校体育设施的对外开放。在学校设置体育俱乐部活动室和夜间照明等，便于社区居民容易利用。

第二，对于推动国民参加体育活动，提出了在完善自发性体育活动组织（体育俱乐部）产生及开展活动的条件的同时，适应国民体育需求的多样性，为初学者开设短期体育教室，为希望继续参加的人开设长期体育教室。

第三，对于培养和确保指导者，提出在奖励社会团体培养和确保指导者的同时，建立审查指导者资质和技能的国家认定制度。希望公共体育设施配备专职的社会体育指导者，市町村设置体育行政机构，配备专职的社会体育职员。

第四，提出将配备体育设施、开设体育教室、培养体育指导者作为国家及地方政府重点补助对象，明确国家、地方政府对配备各类体育设施承担的责任。

第五，对于配备体育设施所需要的经费，日常生活圈体育设施由市町村负担，广域生活圈野外活动设施由相关的市町村分担，或由都道府县、国家负担。对于地方政府配备体育设施，国家必须遵照《体育振兴法》的宗旨给予充分补助。民间体育设施有助于日常生活中体育活动的开展，具有较强的公共性，国家应采取措施，促进这类设施的普及、充实。政府对于开设体育教室、培养体育指导者等事业应当积极给予援助；对于体育团体进行的类似事业也有必要给予援助。

第六，重视发展企业体育。在提出的发展社会体育的实施措施中，将企业体育与社区体育放在同等重要的位置。在体育设施的配备标准、体育指导者的培养和确保上，对企业提出了与社区相同的要求和希望。

第七，提出了“终身体育”的概念。20世纪70年代初期，终身教育及终身体育在日本还仅仅是作为理念被提起，并没有受到行政上的关注，而且当时还不具备发展终身体育的各种条件。因此，终身体育一词在《方策》中仅仅出现过一次。

《关于普及振兴体育的基本方策》是在1964年《关于增进国民健康和体力对策》实施并取得成效的基础上，根据20世纪70年代日本社会民众的诉求，并以日本国民现实健康状况和体育事业实际状态为依据，对日本大众体育未来发展做出的富有针对性且操作性很强的规划。该计划成为20世纪70年代日本大众体育的航标灯，对于70年代后日本大众体育的快速发展起到了决定性的导向作用。

3. 80年代与《关于面向21世纪的体育振兴方策》

从70年代初期开始，按照《关于普及振兴体育的基本方策》的规划，日本政府积极致力于完善国民参加日常体育活动的各种条件，经过十余年的建设，取得了丰硕成果。80年代末期，日本社会环境发生了一系列变化，都市化的进一步加剧、余暇时间

不断增多、老龄化现象加速；体育环境业发生改变，体育人口快速增加、体育行为目的多元化、体育环境不断改善。这些变化促使日本政府的政策革新，制定新的体育振兴基本计划被提到议事日程。

进入 20 世纪 80 年代，终身教育（80 年代中期后又提出发展终身学习）受到日本政府的重视，发展终身教育成为日本教育改革的方向。由于当时主管日本体育行政机构是文部省下设的一个局——学校体育局，长期以来日本体育发展受教育的影响甚大。在终身教育的大环境下，新的体育振兴基本计划从终身学习的角度，提出了发展终身体育的政策构想。另一方面，由于东京奥运会以后，日本将发展体育的重心由竞技体育转移到大众体育，对竞技体育重视不够，导致日本竞技体育水平不断滑坡。在奥运会等重大国际体育比赛上很少看到日本运动员的身影，甚至昔日的亚洲体育霸主地位日趋难保。日本竞技体育水平的滑坡，引起了日本社会各界的广泛关注，纷纷要求政府出台政策改变这一状况。在这一背景下，1988 年 4 月，日本从发展终身体育和竞技体育的角度，并考虑两者与学校体育的关联，着手制定新的体育振兴基本计划。1989 年 11 月，日本推出了题为《关于面向 21 世纪的体育振兴方策》的第二个体育振兴基本计划（表 3）。

《关于面向 21 世纪的体育振兴方策》是 1989 年保健体育审议会回答文部大臣咨询的报告。这是一个发展终身体育和竞技体育的中长期计划（10 年）。提出发展终身体育，标志着日本发展大众体育进入到一个新的阶段。

表 3 1989 年日本《关于面向 21 世纪的体育振兴方策》的主要内容

构成	基本内容
意义	<p>体育是人维持生命、生活下去的必要行为，使人生更加丰富充实，获得身体、精神上的各种满足，从中创造出各种文化；</p> <p>体育在满足人与生俱来的身体活动需要的同时，不仅给人以爽快感、达成感、聪明的满足感、与他人的连带感等精神上的满足，而且还给予人快乐、喜悦，并有助于保持增进健康、增强体力、青少年的健康成长等；</p> <p>体育对克服现代社会给人身心健康带来的种种弊端，在对人身心两方面发挥的作用上，体育是人类文化中极其重要的一个方面；</p> <p>体育还是人类追求可能性极限的一种行为</p>
措施	<p>以体育设施为重点，继续完善国民体育活动的各种条件，体育设施建设由市区町村政府根据人口规模和小学、初中的学区等实际情况设定社区进行配备，强调“身边化”，与教养、文化设施有机配备，适合各阶层国民不同需求等，重视配备设施的质量。（1）体育设施建设（野外活动设施、社区级体育设施）；（2）体育设施管理（管理者、管理形式）。</p> <p>以终身体育为重点，建立多元化的大众体育服务系统。（1）各种体育事业的充实（根据年龄、性别的需求，提供丰富的活动）；（2）体育活动机会的拓展（体育俱乐部、运动教室、各种体育行事）；（3）体育指导员的培养和素质的提高</p>

资料来源：体育。スポーツ指導実務研究会，体育。スポーツ指導実務必携，ぎょうせい，2002 年 3 月，1981-2001

80年代提出的发展“终身体育”和70年代提出的发展“社会体育”存在两点不同：其一是发展终身体育要比发展社会体育方向性更加明确。发展终身体育是把体育作为文化，重视体育对人身心两方面健全发达的价值，满足人身心健全发达的各种要求，使体育扎根于生活，成为人日常生活的必要内容。而发展社会体育则是完全站在体育的角度，虽然也有满足国民要求的一面，但是更注重增进健康、增强体力，特别是身心中的“身体”，还有为了改变社会体育发展落后于学校体育和竞技体育的状况而发展社会体育的提法。其二是终身体育的范畴要大于社会体育。在1972年的《方策》中，学校体育与社会体育是对等的关系，对于为发展社会体育而提出的“充实学校体育”，还是局限在“促进学生身心健全发达”和“增进健康、增强体力”；而在1989年的《策略》中，学校体育被纳入终身体育的体系中，成为终身体育的一部分，明确提出学校的体育教育要在促进学生身心健康发达的同时，体验体育活动的快乐，培养一生中喜好体育的能力和态度。学校体育被纳入终身体育的体系中，学校体育不仅是教育的一部分，而且也是终身体育的一部分。这一变化说明日本发展大众体育已经由70年代的社会体育阶段进入到80年代的终身体育。

4. 90年代与《终生保持增进身心健康的今后健康教育及体育的振兴对策》

90年代后，随着生活环境和生活方式的变化，国民的生活意识和价值观从以工作为中心向重视生活转变。因此，体育活动在国民生活中将愈来愈重要，发展终身体育对国民身心健全具有重要意义。为了不断促进日本大众体育和终身学习的发展，1997年9月保健体育审议会回答文部大臣咨询的报告——《终生保持增进身心健康的今后健康教育及体育的振兴对策》对未来的终身体育又作出了新的计划，主要内容如下。

(1) 在把体育作为文化发展的同时，提出发展体育有助于经济发展

“振兴体育可以促进体育产业的发展，由此产生就业机会增加等经济效果。与此同时，保持增进国民的健康可以减少医疗费用等”。这是在发展体育的中长期计划中，第一次提出发展体育有助于振兴经济。

(2) 提出了重视学校、家庭和社区的体育及健康教育

与1989年的《策略》相比，发展终身体育的范围，由过去的社区和学校的“两点”，扩展至学校、家庭和社区的“三位一体”。

(3) 为了推动终身体育的发展，提倡“体育生活”（Sport life）。

将人的一生划分为从婴幼儿期至老年后期的八个阶段，根据人各年龄阶段医学、社会学的发展课题和社会作用等，提出了适合各年龄阶段人的“体育生活”。对人在一生中保持增进身心健康的方法和内容给予科学、周密的指导。如人在各年龄时期面临的身心健康发展的课题是什么，应当参加哪些运动、每次运动多长时间、每周运动几次等，都做了非常详尽的说明。

(4) 体育设施配备有所弱化

提出了将“充实完善以学校体育设施和公共体育设施等为中心的身边的体育活动场所、确保合格的指导者、培育可使国民持续参加体育活动的体育俱乐部”作为今后完善国民体育环境的方向，但是在实施措施中，配备体育设施不像过去那样受到特别的重视。

(5) 增强体力和培养喜好运动的态度被作为学校体育的重点提出了小学至高中 12 年间, 各个阶段增强体力和培养喜好运动态度的重点 (表 4)。

表 4 小学至高中不同时期增强体力和培养喜好运动态度的重点

内容	对象及目标
增强体力	小学: 主要增强能够灵敏运动的体力; 初中: 主要增强能够持续运动的体力; 高中: 主要增强能够强有力和有速度运动的体力
培养喜好运动的态度	幼儿园至小学中学年: 喜欢运动; 小学高学年至初中一年级: 能够体验运动的快乐和喜悦; 初中二年级至高中三年级: 擅长运动

资料来源: 体育. スポーツ指導実務研究会, 体育. スポーツ指導実務必携, ぎょうせい, 2002 年 3 月, 2466-2469

90 年代的《终生保持增进身心健康的今后健康教育及体育的振兴对策》是 80 年代《关于面向 21 世纪的体育振兴策略》的延续、深化和拓展, 表明了日本大众体育政策的连续性。成为 90 年代日本大众体育发展的新指南。

5. 2000 年与《关于振兴体育基本计划的应有状态》

长期以来, 体育财源不足问题一直是困扰着日本政府大众体育政策的实施。为了筹集体育振兴资金, 1992 年 11 月职业足球联赛创立后, 日本政府和体育界提出了借鉴欧洲等国家的经验, 发行足球彩票, 用其收益充当体育振兴资金的设想。1992 年 1 月, 日体协和日本奥委会向各政党及体育议员联盟等提出了实施体育振兴彩票制度的愿望书。经过各方努力, 《关于体育振兴彩票实施等的法律》在 1998 年 5 月 20 日出台。随着新的体育振兴资金有了着落, 1999 年 9 月文部省按照发行体育振兴彩票的目的, 着手制定新的体育振兴基本计划。

2000 年, 日本进行政府机构改革, 文部省与科学技术厅合并, 成立文部科学省。2001 年 1 月, 合并后的文部科学省正式开始运转。原“文部省体育局”(学校体育局)改组为“文部科学省スポーツ・青少年局”(体育·青少年局), 体育·青少年局所管的范围在过去的体育的基础上, 增加了青少年教育, 下设的部门在过去的学校体育课、终身体育课、竞技体育课和学校健康教育课四个课的基础上, 增加了青少年课, 同时学校体育课改组为计划·学校体育课。

2000 年 8 月, 日本推出了题为《关于振兴体育基本计划的应有状态——以完善的体育环境为目标》的第四个体育振兴基本计划。这个体育振兴基本计划与 1989 年体育振兴基本计划有很多相同点, 着眼于今后 10 年, 从发展终身体育和竞技体育的角度, 并考虑两者与学校体育的关联, 提出了发展体育的目标和措施。不同的是, 这个体育振兴基本计划首次提出了量化的政策目标和措施。终身体育的主要量化目标是: 成年人每周参加体育活动的人口, 力争在 2010 年前达到 50%。

《关于振兴体育基本计划的应有状态》是 2000 年 8 月保健体育审议会回答文部大

臣咨询的报告，其中与终身体育有关的主要内容及特点如下。

(1) 在把体育作为文化发展的同时，提出发展体育不仅有助于经济发展，而且有助于社区建设。指出发展体育有助于解决生活环境、生活方式变化后，国民面临的各种健康问题，保持增进身心健康；体育的发展、国民体力和健康水平的提高，可增加就业机会、减少医疗费用，有助于经济发展。与此同时，发展终身体育能加深居民间的交流，促进社区居民建立新的协作关系，有助于解决人际关系淡薄等问题，形成社区的一体感和连带感等。

(2) 提出了量化的政策目标，并对提出的终身体育概念进行界定。以往的发展体育的中长期计划中，一般是着眼于今后 10 年左右，提出发展终身体育的目标，但是没有提出量化的政策目标。《计划》第一次提出了发展终身体育的量化政策目标，“在 2010 年前，实现国民中的所有，根据各自的体力和年龄、技术、兴趣、目的，在任何时候、任何地点，始终能够喜好体育的终身体育社会；作为目标，尽早实现每 2 个成年人中有 1 人（50%）每周参加 1 次以上体育活动”。

(3) 将培育综合型体育俱乐部作为实施措施的重点。为了实现终身体育达到政策目标，提出“在 2010 年前，每个市区町村至少要培育 1 个综合型社区体育俱乐部；每个都道府县至少要建立 1 个支援所辖市区町村综合型社区体育俱乐部的广域体育中心。”在《计划》的实施措施中，配备公共体育设施不再是发展终身体育的重点，取而代之的是培育综合型体育俱乐部。作为实施措施，充实公共体育设施列在培育综合型体育俱乐部和培养确保指导者之后，表明发展实施措施的重心，由过去的重视“硬件”（配备体育设施）向重视“软件”（培育综合型体育俱乐部）转变。

(4) “实现一生中丰富的体育生活”被作为与终身体育相联系的学校体育的政策目标。1989 年的《方策》中，“促进学生身心健康发达”在前，“培养一生中喜好体育的能力和态度”在后；1997 年的《对策》中，“增强体力”在前，“培养喜好运动的特点”在后；而在《计划》中，提出学校体育要把“培养学生喜好运动的资质、能力和体力”作为重点，在学校的体育教育中，对“培养学生喜好运动的资质、能力”的重视程度超过了“增强体力”。

值得一提的是，由于 1989 年的体育振兴基本计划是着眼于 21 世纪初期提出的，2000 年的体育振兴基本计划又是着眼于 2010 年提出的，而 1997 年的体育振兴基本计划没有提出计划的时效期，所以 1997 年的体育振兴基本计划事实上成为了一个过渡性的体育振兴基本计划（表 5）。

表 5 日本政府颁布的大众体育发展中长期计划

计划名称	颁布者	时间
关于增进国民健康和体力对策	日本内阁	1964 年 12 月
关于普及振兴体育的基本方策	保健体育审议会	1972 年 12 月
关于面向 21 世纪的体育振兴方策	保健体育审议会	1989 年 11 月
终生保持增进身心健康的今后健康教育及体育的振兴对策	保健体育审议会	1997 年 9 月
关于振兴体育基本计划的应有状态	保健体育审议会	2000 年 8 月

资料来源：体育。スポーツ指導実務研究会，体育。スポーツ指導実務必携，ぎょうせい，2002 年 3 月，2409-2423

综上所述，日本政府对来自社会变迁过程中的国民体育诉求十分重视，积极履行法定的政策制定的职能。日本政府从 20 世纪 60 年代末期至今，一直致力于通过制定大众体育发展的中长期计划，引导日本大众体育事业的发展方向和路线。

（三）日本大众体育政策的特点

1. 法制性

1961 年《体育振兴法》的颁布，成为以后日本政府大众体育政策制定的法律依据。《体育振兴法》中有关发展大众体育条款，成为日本大众体育政策的基石。尽管随着日本社会变迁，不同时期面临的任務不同，但体育政策核心理念和基本内容集中体现出《体育振兴法》的精神或原则，与当行的法律法规相适应，根据《体育振兴法》的规定，通过制定及实施发展体育的中长期计划引导和促进大众体育的振兴成为日本大众体育政策的特点之一。

2. 连续性

日本政府大众体育政策历经半个世纪，从 60 年代国民健康中心论、70 年代社会体育发展论、80 年代体育文化论、90 年代终身体育论、2000 年社区发展论，尽管每个时期大众体育政策产生的社会背景、政策的目标、政策的措施等具有各自的时代特征，各个时期对体育的功能需求有所不同，但各时期大众体育政策之间逻辑关系并没有因此中断或者割裂，并表现出良好的连贯性。如 60 年代的增进国民健康计划，通过全面强化国民营养和运动为日本大众体育的发展奠定了物质基础；70 年代的社会体育发展计划缩小了社会体育资源相对落后的差距，为大众体育发展创建了环境条件；80 年代的大众体育政策继续完善了环境和条件，并发掘出大众体育的文化教育价值；90 年代终身体育、社区体育进一步拓展大众体育的范围和功能；2000 年量化政策目标和综合性社区体育俱乐部提出了大众体育发展的新目标。长期而连续的政策引领，是日本大众体育资源建设得以持续发展的根本保证，也是日本大众体育政策的又一特点。

3. 操作性

日本大众体育政策的另一特点是重视行动，可操作性强。从历次政策的内容可见，由于有一个科学决策的支撑系统，日本政府为制定政策进行的预测分析和可行性分析充分有力，因而政策目标定位明确，重点突出，措施可行，从而保证了政策的实际效力。如体育设施建设问题是历次大众体育政策的重点，但每一次提出的策略都不尽相同，从基础性体育设施到综合性体育设施再到社区体育俱乐部设施，都界定出了“设施”的内涵并提出了具体标准和资金来源渠道问题。日本大众体育政策体现出设计者清晰的“构想”，而不仅是模糊的“理想”，这一特点使日本大众体育政策具有了独特的“行动力”。

4. 助长性

综观日本大众体育政策，始终体现出政府主导的倾向，但这种主导不是口号式的提倡和行动上的命令，而是“环境”与“条件”的创造、提供。历次政策出台，都反映出政府对设施建设、团体培育、活动提供、资金保障等方面的高度重视，折射出日本政府特有的政策理念——“创造环境主义”。将建设、改善、发掘、提高国民体育活动的各种

环境（人、财、物）和条件作为政策措施的重点似乎是政府永恒的职能。这种助长功能也是日本大众体育政策的独特之处（表6）。

表6 不同时期体育振兴基本计划的主要措施

年代	发展大众体育的主要措施
1972	配备体育设施；推动参加体育活动；培养、确保体育指导者；充实学校体育
1989	充实体育设施；充实各种体育活动；充实体育指导者的培养；充实学校体育
1997	充实配备体育活动场所；确保适当的体育指导者；培育体育俱乐部；充实学校体育
2000	普及综合型体育俱乐部；培养、确保体育指导者；充实体育设施；充实学校体育

二、我国大众体育政策制定及特点

（一）我国大众体育政策的制定过程

国家体育总局是国务院体育行政部门，主管全国的体育工作。在国家体育总局的主要职责中，制定体育政策并监督实施（研究制定体育工作的政策法规和发展规划并监督实施）是其首要职责（表7）。

在国家体育总局机关下设的9个司一级部门中，群众体育司、竞技体育司、体育经济司、政策法规司和科教司负责拟定政策。这些部门负责拟定的政策，见表7。

表7 国家体育总局各部门负责拟定的政策一览表

部门	负责拟定的政策
群众体育司	1. 研究和拟定群众体育工作的有关政策、法规和发展规划 2. 研究和拟定推行《全民健身计划纲要》的有关规划、计划
竞技体育司	研究拟定竞技体育发展规划
体育经济司	1. 研究和拟定体育事业中长期发展规划 2. 研究和拟定体育经济政策、法规 3. 研究和拟定体育产业规划和政策 4. 研究和拟定体育市场的发展规划
政策法规司	1. 调查研究体育事业发展中的重大问题，拟定体育工作方针、政策 2. 研究体育体制改革，拟定改革方案，推广体育改革与体育事业发展经验 3. 归口管理国家体育总局立法事务，编制体育立法计划，参与重要体育法律、法规和规章的起草工作，审核国家体育总局有关部门草拟的体育法规、规章
科教司	1. 研究和拟定体育科技、教育和反兴奋剂工作的方针政策、规章制度和发展规划 2. 研究、提出体育科技、教育改革方案

资料来源：国家体育总局机关各部门具体职责

表 7 显示,有关我国体育事业发展全局的政策,由总局政法司(拟定体育工作方针、政策)和体育经济司(研究和拟定体育事业中长期发展规划)负责拟定;而总局的群体司(研究和拟定群众体育工作的有关政策、法规和发展规划)、竞技体育司和科教司负责拟定职权范围内的政策。

目前,国务院各部门(组成部门和直属机构)都设置了政策法规司,负责调查研究和拟定本部门的政策。国家体育总局政法司的主要职责,见表 8。

表 8 国家体育总局政法司的主要职责

政法司的主要职责
1. 调查研究体育事业发展中的重大问题,拟定体育工作方针、政策
2. 研究体育体制改革,拟定改革方案,推广体育改革与体育事业发展经验
3. 归口管理国家体育总局立法事务,编制体育立法计划,参与重要体育法律、法规和规章的起草工作,审核国家体育总局有关部门草拟的体育法规、规章
4. 负责体育行政执法和执法监督工作,承担国家体育总局行政复议、行政诉讼及其他法律工作
5. 承办全国人大、国务院交给国家体育总局的法律事务,配合全国人大、国务院有关部门进行体育执法检查
6. 管理体育社会科学和软科学研究工作,组织体育发展战略研究,参与体育重大理论和实际问题的研究
7. 承办总局交办的其他事项

资料来源:国家体育总局政法司职能

表 8 显示,“调查研究体育事业发展中的重大问题,拟定体育政策”是总局政法司的主要职责。对于政策研究部门的工作性质和基本任务,张彩珍同志进一步做了详细的解释,认为“体委政研部门是直接为领导决策服务的综合性研究机构,是智囊团”,基本任务是“根据体委领导的意图、中心工作,调查研究体育发展中带有全局性、战略性、政策性的重大问题,在研究和制定政策方面当好参谋和助手。同时,要当好前哨、纽带和信息枢纽站”。审核总局有关部门草拟的政策,也是政法司的主要任务。总局各部门草拟的政策,都要经过政法司的审核。我国为了保证推出政策的规范性,在一些重要政府部门设置了法制工作机构。有关部门拟定政策方案后,在报领导审批或领导会议讨论决定之前,一般先由法制工作机构审查政策方案的法律问题。总局政法司下设的法规处是总局的法制工作机构,政法司主要职责中的“审核国家体育总局有关部门草拟的体育法规、规章”的工作,由法规处负责。

(二) 《全民健身计划纲要》的制定过程

《体育文史》1995 年第 3 期发表了国家体委群体司朱琼同志撰写的题为《全民健身计划出台的前前后后》的文章。作者在这篇文章中,详细地介绍了《全民健身计划纲要》出台的整个过程。由于推行“全民健身计划”是我国发展群众体育的一个重大举措,《纲要》又是我国制定的第一个发展群众体育的一个中长期计划,所以通过分析《纲要》的制定过程,可以把握我国群众体育政策的制定过程。《纲要》的制定过程,见表 9。

表9 《全民健身计划纲要》的制定过程

《纲要》的制定过程	时间
1. 国家体委在1993年全国体委主任会议上, 提出制定全民健身计划	1993.4
2. 国家体委党组专门研究这项制定工作, 委领导提出拟制全民健身计划的指导思想, 决定全民健身计划的拟制工作由群体司具体承担	
3. 群体司提出全民健身计划的初步设想, 得到委领导的肯定	1993.6
4. 有关部门召开专家、学者参加的座谈会, 广泛听取对制定全民健身计划的设想和建议	1993.8
5. 提出《全民健身计划基本框架的初步构想》, 广泛征求各方面的意见	1993.9
6. 群体司向委领导汇报全民健身计划拟制工作	1993.12
7. 委领导听取关于组织全民健身计划工作的情况汇报, 做出指示	1993.12
8. 拟出《全民健身计划纲要》(草稿)	1993.12
9. 国家体委党组专门讨论《全民健身计划纲要》(草稿)	1993.12
10. 召开“全民健身计划纲要研讨会”, 征求各方面意见	1994.1
11. 分别召开国家体委各司、厅、局领导和中央、国务院有关部委、人民团体、解放军、行业体协和主要新闻单位部门领导参加的征求意见会	1994.1
12. 形成《全民健身计划纲要》(讨论稿)	
13. 在全国体委主任会议上, 重点讨论《全民健身计划纲要》(讨论稿)	1994.4
14. 形成《全民健身计划纲要》(送审稿), 上报国务院	1995.3
15. 国务院发布《全民健身计划纲要》	1995.6

《纲要》的制定过程中显示, 国家体委(领导)拥有制定政策的决策权, 主管部门(群体司)负责拟定政策。主管部门组织专门的起草班子, 负责起草政策。起草班子在起草政策的过程中, 在多次听取国家体委领导意见的同时, 还要利用各种机会, 广泛征求各方面的意见。《全民健身计划基本框架的初步构想》、《纲要》(草稿)、《全民健身计划纲要》(讨论稿)和《纲要》(送审稿), 就是在这样的调查研究, 反复论证的基础上形成的。国家体委完成上报国务院的《纲要》(送审稿), 经过了2年多调查研究, 反复论证, 15易其稿。

中国体育发展战略研究会作为为体育决策服务的学术团体和咨询机构, 在我国体育政策的制定过程中发挥着积极的作用, 提出的许多好的建议被体育行政部门采纳, 成为体育工作中的政策, 对我国体育事业的发展产生了积极的影响。例如1985年全国体育发展战略讨论会上, 提出了“以革命化为灵魂, 以社会化和科学化为两翼, 实现体育腾飞”的改革指导思想; 1987年全国体育发展战略讨论会上, 提出了“以青少年为重点的全民健身战略与以奥运会为最高层次的竞技体育战略在实践中协调发展”的观点。中国体育发展战略研究会成立于1985年8月, 该研究会的定位是, “研究我国体育发展战略, 为体育决策服务的学术团体和咨询机构”, 宗旨是“对体育运动的发展前景进行宏观研究, 提出相应的战略对策和措施, 以促进体育改革”。该研究会由国家体育总局领导, 所需经费主要从体育事业经费中支出, 日常工作由国家体育总局政法司理论处负责。该研究会的委员从有一定学术成就的理论工作者和有一定研究能力的实际工作者中选聘, 每届任期4年。中国体育发展战略研究会的主要工作, 见表10。