



# 2020 东京奥运周期日本体育政策解析

景俊杰<sup>1</sup>, 久保健(日)<sup>2</sup>, 肖焕禹<sup>3</sup>

**摘要:** 主要采用文献资料法, 系统梳理了申奥成功以来日本国家层面颁行的主要体育政策, 认为这些政策具有以下特征: 以奥运会为中心进行积极干预以确保奥运会顺利出彩; 通过中央体育行政一体化等进一步完善体育制度建设; 以遗产理念统领奥运会筹办实现多元目标; 突破“只管不办”治理边界以构建日本式举国体制, 但社会体育发展僵局待破, 前景或将迷茫。建议: 结合我国体育事业发展实际, 以2022北京冬奥会为契机, 补上冰雪强国建设的制度短板; 以冬奥会为平台向世界展示中国创新, 创造更多的奥运遗产; 激活企业体育发展活力, 助推竞技体育体制改革和体育社会组织发展; 加强组织协同, 构建更加高效的奥运备战和保障体系。

**关键词:** 2020 东京奥运会; 体育政策; 奥运周期; 日本; 体育强国建设

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2020)03-0033-08

DOI: 10.12064/ssr.20200306

## Discussion on Japan's Sports Policy during the 2020 Tokyo Olympic Cycle

JING Junjie<sup>1</sup>, KUBO Takesh<sup>2</sup>, XIAO Huanyu<sup>3</sup>

(1. Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China; 2. Nippon Sport Science University, Tokyo 1588508, Japan; 3. Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China)

**Abstract:** The primary sports policies issued by Japan at the national level since the successful bid for the Olympic Games were systematically analyzed by using the method of literature review. It's concluded that the policies have the following characteristics: to intervene actively with the Olympic Games as the focus to ensure the success of the Olympic Games; to further improve the construction of the sports system through the integration of the central sports administration; to lead the preparation of the Olympic Games with the concept of heritage to achieve multiple goals; to break through the governance boundary of "administration only" to build a Japanese style national system. But the deadlock of social sports development remains to be broken, with a blurry future. Therefore, the following suggestions are offered: to take advantage of 2022 Beijing Winter Olympic Games to make up for the institutional weaknesses in the construction of ice and snow power according to the actual development of China; to take the Winter Olympic Games as a platform to show the world the innovation in China and to create more Olympic heritage; to activate the vitality of enterprise sports development, to boost the reform of competitive sports system and the development of sports social organizations; to strengthen organizational coordination and to build a more efficient Olympic preparation and security system.

**Key Words:** 2020 Tokyo Olympic Games; sports policy; Olympic cycle; Japan; sports power construction

自2013年东京获得2020年奥运会举办权以来,日本分别在2015年设立体育厅,在2016年推出了《竞技强化支援方针》(亦称《铃木计划》),在2017年制定了《第2期体育基本计划》等,在国家体育政

策层面上可谓动作频繁。另外,近年来日本的竞技体育实力不断提升,2016年里约奥运会上日本获得该国奥运史上最多的奥运奖牌,2017—2018年日本的奥运项目整体实力保持在世界前列,且与我国多个

收稿日期: 2019-12-20

基金项目: 上海市哲学社会科学规划一般课题(2018BTY002)。

第一作者简介: 景俊杰,男,博士,副教授,硕士生导师。主要研究方向: 体育政策、户外运动。E-mail: keshunketsu@shnu.edu.cn。

作者单位: 1. 上海师范大学 体育学院,上海 200234; 2. 日本体育大学,东京 1588508; 3. 上海体育学院,上海 200438。



优势项目形成均势。笔者检索了上海师范大学图书馆、日本体育大学图书馆,和日本文部科学省、体育厅、体育振兴中心、2020 东京奥运会组委会等的官方网站,以及国家体育总局和 2022 北京冬奥会组委会官方网站等的相关文献与资料;并于 2019 年 7 月走访了在东京的数位体育政策与奥运会相关研究专家学者,实地考察了包括 2020 东京奥运会主会场在内的部分赛会场馆设施。在此基础上,笔者系统梳理了 2020 东京奥运周期日本颁发的主要体育政策,分析把握这些政策的发展特征,以期为我国新时期体育事业发展提供有益借鉴。

## 1 2020 东京奥运周期日本体育政策的主要内容

有法律先行传统的日本在 2015 年 1 月通过了《平成 32 年东京奥林匹克竞技大会东京残疾人奥林匹克竞技大会特别措施法》(简称《特别措施法》)和《关于部分修订文部科学省设置法的法律》(简称《体育厅设置法》)。2016 年 1 月日本颁布了《关于独立行政法人日本体育振兴中心和体育彩票的修订法》(简称《体育彩票修订法》)。《第 2 期体育基本计划》是基于《体育基本法》规定,由文部科学省制定的新一期五年纲要性政策,是法律之外的最高层次体育政策。此外,文部科学省还制定了《关于创造 2020 东京奥运遗产的观点和行动》(简称《东京奥运遗产计划》)等政策。《铃木计划》和《提高体育参与率行动计划》则是体育厅设立后推出的主要政策。以上构成了 2020 东京奥运周期日本国家层面的主要体育政策。

### 1.1 《特别措施法》

该法是为顺利筹备与举办 2020 东京奥运会而采取相关特别措施建立法理依据的例行性立法,主要内容包括:设置由总理大臣出任部长的内阁奥运推进本部;临时增设全权负责奥运筹办相关事务的奥运担当大臣;无偿使用国有资产的许可;奥运组委会发行附带捐赠金邮票等的特别许可;向组委会派遣官员等。该法有两个值得关注的地方:第一,奥运担当大臣曾在 1964 年东京奥运会和 1972 年札幌冬奥会均有设立,但都是在申奥成功二三年后由既有大臣兼任,而在 2020 东京奥运申奥成功 6 天后担当大臣就被任命了,并且由专人出任;第二,内阁官房长官菅义伟在公布新设奥运担当大臣人选的同时,宣布从 2014 年开始将把厚生劳动省管辖的残奥会事务转移到文部科学省。这既说明了安倍政府对

2020 东京奥运会的诸多期许,也是借机加强体育行政一体化改革的前奏。

### 1.2 《体育厅设置法》

根据《体育厅设置法》,2015 年 10 月作为文部科学省“外局”(相对于内阁所辖府/省的内局,外局是直属于府/省的、负责特殊事项的行政机关,一般称为厅/委员会,如内阁府所辖的防卫厅、文部科学省所辖的文化厅等)的体育厅正式成立。体育厅下设政策科、健康体育科、竞技体育科、体育国际科和奥运/残奥科(2020 东京奥运期间)等职能科室,此外还设有地区体育振兴参事官和民间体育参事官各 1 名。从体育青少年局(内局)升格为体育厅(外局),虽然表面上除了将残奥会相关职能收编之外,暂时职能变化并不大,不过重要的是中央体育行政的独立性大大提升了。此外,该法核心要义还在于:希望以体育厅为核心,打破积弊已久的体育行政多头管理的壁垒,进而通过提升政策协同以有效推动体育及相关事业的联动与发展。

具体而言,体育厅将就“确保增进健康的体育机会”“发展残疾人体育”等领域跟厚生劳动省所辖的“健康促进”和“老年人、残疾人福祉”等进行政策协同,以实现延长国民健康寿命、控制医疗费用支出等目的;就“创造多样化体育机会”“通过体育促进地方活力”等跟国土交通省、农林水产省、环境省等所辖的“公园建设”和“旅游振兴、地方振兴”事业进行协同,进而提升地方社会活力;就“实施体育创造未来计划”(Sport for Tomorrow)、“国际体育机构任职机会获得支援”等领域跟外务省所辖的“灵活运用体育开展外交活动”等协同,推动国际体育交流和贡献;就“通过和产业界合作普及推广体育,提升竞技水平”等跟经济产业省所辖的“体育设施和用品产业”领域协同,以促进国民经济发展等。

### 1.3 《体育彩票修订法》

“为了顺利地申办和举办国际大型体育赛事,确保相关体育设施建设资金,在 2016—2023 年有必要采取特别措施以调整体育彩票收益支出比例”是《体育彩票修订法》开宗明义的修法理由。其核心条款规定:将 2016—2023 年用于奥运会等大型赛事的金额由年度体育彩票总收益的 5% 调整为 10%,用于各类体育团体工资性支出金额由年度体育彩票总收益的 1/3 调整为 5/8;缴纳国库的年度体育彩票总收益的比例则从 1/3 调整为 1/4;对奥运会等大型赛事的承办,地方政府承担不超过 1/3 的大型体育设施建



设资金的经费等。根据日本体育彩票官方网站数据,2017年其体育彩票收益金总额为247亿日元,据此大约可为奥运相关事业增加75亿日元的年度预算。同时地方政府最多承担场馆设施建设1/3经费的规定,实实在在地让大型赛事承办城市吃了一颗定心丸。

#### 1.4 《第2期体育基本计划》

2017年3月如期发布的《第2期体育基本计划》(2017年4月—2022年3月),是文部科学省按体育法规定推出的重要政策。作为涵盖2020东京奥运会的新的五年纲要性体育政策,《第2期体育基本计划》旨在联合国民、体育团体、民间事业者、地方公共团体、国家等主体,一同致力于实现《体育立国战略》。该计划将体育价值作为根本,提出了“体育更迭,创造未来”的口号。基于“体育带来的快乐和感动是其核心价值,所有人都能通过体育达成自我实现,借助体育力量创造积极、有活力的社会和富有情感联络的世界”的核心理念,该计划提出了国民通过体育“改变人生、改变社会、与世界相连、创造未来”4个基本方针,并指出这4个方针下相应的政策内容板块:为扩大参与、观赏、支援体育的人群,进行人才培养和相关条件的提供;通过体育实现活力、相亲的社会;为提高竞技体育实力,进行强有力、可持续的人才培养和各方面条件建设;通过推动绿色、公平的体育环境,提升体育的价值。具体而言,“改变人生”的核心目标是65%的成年人(40%的残疾人)达到每周1次的体育参与率、30%的成年人(20%的残疾人)达到每周3次以上的体育参与率,为此该计划将老年人、学生(尤其是初中生)、商业人士、女性、残疾人等体育低参与率人群作为政策落实的重点对象;“改变社会”就是要通过体育实现共生社会、地方活力和国际贡献等,其主要目标是2020年日本体育市场的规模达到10万亿日元,体育旅游的游客从130万提升至250万人,体育旅游相关消费从2204亿日元提升至3800亿日元等<sup>[1]</sup>;“与世界相连”最直接的目标是日本取得比往届奥运会与残奥会更多的金牌和奖牌。其举措包括构建以中长期强化战略为基础的竞技体育强化支援体系,构建青少年运动员选材培养战略体系,充实体育医学、科学、技术开发、信息等的综合支持体系,建设能够满足顶尖运动员需要的强化基地等;“创造未来”目标是通过2020东京奥运会提升国内体育的价值,其中加强体育团体管理,推进体育仲裁服从和反兴奋剂工作等是该目标的主要

政策内容。

仅从政策内容、目标来看,2020东京奥运会争取优异成绩,以及借奥运会良机提升体育产业规模和体育游客数量是后3个政策内容板块的绝对重点。即便是第1个政策内容板块中,裁判员和志愿者的培养与确保等也都与2020东京奥运会直接相关,体现出借奥运之机促进国民体育参与的引导方向。因此,有日本学者认为提高体育参与率本身也是奥运遗产的主要内容,因此直接称该计划为“2020东京奥运会体育基本计划”。

#### 1.5 《东京奥运遗产计划》

2002年国际奥委会在《奥林匹克宪章》中增加了奥运遗产相关条款,明确鼓励承办国和城市创造有价值的奥运遗产,内容上主要包括体育、社会、环境、城市和经济等领域。体育领域主要包括体育设施建设、体育参与和体育机会;社会方面主要是提升对文化、教育、民族、历史等的认识,传播奥林匹克教育,提升志愿服务意识;环境方面主要包括城市开发、清洁能源应用等;城市方面主要指城市开发、基础交通建设等;经济方面主要指创造就业岗位、促进经济活力、振兴旅游业等。基于2012年同为发达国家举办的伦敦奥运会的遗产工作得到了普遍性认可,同时围绕东京奥运申办中提出的“奥林匹克社区”目标,2015年4月日本文部科学省发布了《东京奥运遗产计划》,并于同年8月成立了专门工作组。日本政府希望以2020东京奥运会作为倒逼机制,团结所有力量,整合各方面资源,尽可能多地创造奥运遗产,同时借此推动受灾地区的灾后重建工作<sup>[2]</sup>。《东京奥运遗产计划》提出了“改变自我,我们一起改变社会!”的口号,并以再次挖掘日本引以为傲的综合实力,向世界展示日本,为下一代留下能够传承下去的遗产为目标。除去体育领域之外,该计划还提出了通过文化和艺术创造未来,向世界展示日本科技创新能力,高中生奥运遗产方案,以及推进云基金等行动方案。

#### 1.6 《铃木计划》

为在2020东京奥运会取得好成绩,构建可持续的高水平竞技强化支援体系,2016年10月,即里约奥运会一结束,体育厅长官铃木大地就以命令的形式发布了《铃木计划》。该计划基于日本在2020东京奥运会上夺取其奥运史上最多金牌和奖牌的目标,在加强传统优势项目的同时,还必须大力扩展能够获得奖牌的竞技项目,提出:构建中长期强化战略的



实效化的支援体系,提升高效运动强化中心(High Performance Sport Center)功能,加强青少年运动员选拔工作,加大对女性顶级运动员的支持,加强高水平综合体育专业人才培养五个重点突破方向;并以2020东京奥运会为节点,划分为活跃基底确立期(2017—2018年,着眼于整体竞技水平提高而积极支持各单项运动协会竞技强化的工作)和最后冲刺期(2019—2020年,重点支持可能获得奥运奖牌的项目及运动员)两个阶段来推进实施。

最值得关注的是,2016年4月日本体育振兴中心根据体育厅要求设立了战略指挥部,并整合国立体育科学中心和国家训练中心,组成新机构——高效运动强化中心,其目的在于加强两个中心之间、中心与日本奥委会及日本残奥会之间的协同合作关系。在高效运动强化中心服务里约奥运备战初战告捷的基础上,《铃木计划》提出通过增设体育运动技术开发中心、高水平运动员数据中心,扩建国家训练中心等一系列举措,以加强该中心的奥运备战功能。计划最后冲刺期应重点支持的项目是根据里约奥运会和单项世界锦标赛(或同类级别比赛)的成绩进行评分判断的。高效运动强化中心于2019年3月确定了重点支持项目:S级包括空手道、柔道、体操、羽毛球、摔跤5个项目;A级包括举重、游泳、滑板、攀岩、帆船、垒球、乒乓球、网球、棒球、田径10个项目;残奥会轮椅橄榄球等8个重点项目。对于S级和A级项目,体育厅将特别增加30%和20%的经费预算。

### 1.7 《提高体育参与率行动计划》

根据《第2期体育基本计划》提出的成年人体育参与率目标,日本需要新增体育参与者2000万人。体育厅基于面向广大国民必须立刻采取措施,构建起有效的体育参与新路径的紧迫感,于2018年9月发布了《提高体育参与率行动计划》,并预定在计划初步实施1年后,视实施效果以探讨修订着眼于中长期的行动方案。除了以全体国民为对象制定相应措施之外,该计划针对青少年体育参与两级分化、商业人士和女性低参与率、老年人体育参与的健康需求、80%残疾人对体育无感等问题,分别以青少年、商业人士、女性、老年人和残疾人为特定对象制定了相应的措施。同时,基于目的将政策明确分为“促进体育关心措施”“促进体育参与措施”和“促进体育习惯形成措施”三类,以期提升政策措施的针对性。另外,该计划每一条措施都明确了相应主体及其职责,并明确在以国家为主体的行动中应以2020东京奥运会为重点。

## 2 2020 东京奥运周期日本体育政策的分析

### 2.1 以奥运会为中心积极干预以确保奥运会顺利出彩

前文所述日本现行主要体育政策中,《特别措施法》《体育彩票修订法》《铃木计划》《东京奥运遗产计划》等是专门针对2020东京奥运会制定的,《第2期体育基本计划》的核心政策内容也是围绕2020东京奥运会的。同时,作为得益于申奥成功直接推动设置的体育厅,办好奥运会就是其成立后必须处理好的第一项任务。足见,申奥成功后的日本体育政策是以2020东京奥运会为中心来展开的,如此密集频繁的政策干预也是日本政府积极态度的力证。另外,积极干预还体现在相关政策的等级和干预时点上。在政策等级方面,设置由总理大臣出任部长的内阁奥运推进本部,增设专任奥运担当大臣,国会通过《体育厅设置法》等可以看出安倍政府对2020东京奥运会格外重视;在干预时间点上,相较于1964年东京奥运会,《特别措施法》颁布和奥运担当大臣任命的都提前了两三年,《铃木计划》也提前了三年。如此积极的政策干预,日本政府的目标显然不仅是顺利举办2020东京奥运会。正如时任2020东京奥运担当大臣下村博文所说,“申奥成功之后立马设置担当大臣是破格决定。我将此理解为这是安倍首相希望2020东京奥运会不仅仅是体育盛典,更是将其作为继明治维新和日本战败之后的第三次变革期,推动日本开启新时代。”

### 2.2 通过中央体育行政一体化等进一步完善体育制度建设

1964年东京奥运会周期,日本颁行了《体育振兴法》《国营竞技特别立法》《提高国民健康体力措施的内阁决议》《提高体育竞技水平措施》《奥运会后体育振兴的措施》等一系列政策,为日本后30多年的体育发展构建了基本制度框架。2020东京奥运会再次延续这一传统,通过《体育厅设置法》《铃木计划》等为日本体育发展构建了更加完善的制度保障。正如前文所述设立体育厅的最重要价值在于打破中央体育行政多头管理壁垒,提升相关政策协同能力,为2020东京奥运会体育产业、体育旅游等多元目标实现提供保障,更为今后体育相关领域的进一步发展建立制度保障。比如,《第2期体育基本计划》中明确提出的“到2020年体育市场规模达到10万亿日元、年度体育旅游游客250万人”量化目标,在日本体育政策中实属首次。同时,作为升格后的中央体育行政



部门, 体育厅的独立性也大大加强了,《铃木计划》(2016年)先于《第2期体育基本计划》(2017年),以体育厅行政长官命令形式得以施行就是最好的证明<sup>[3]</sup>。此外,随着《铃木计划》施行,日本逐步建立了较为完善的强化高水平竞技体育事业的制度体系;残奥会事务划归体育厅无疑有利于残疾人竞技体育水平提高与相关事业发展;而《体育彩票修订法》中“奥运会等大型赛事承办地政府承担1/3以下的大型体育设施建设资金”等规定则为今后地方政府申办奥运会等大型国际赛事减少了经济压力。

### 2.3 以遗产理念统领奥运会筹办,实现多元目标

在2002年奥运遗产相关内容写入《奥林匹克宪章》之前,1964年东京奥运会是被世界公认的为举办国家和城市留下丰富遗产的一届奥运会。日本不仅排名金牌榜第3名,更借助奥运带动社会经济近20年的高速发展,还充分利用该届奥运会大幅改善了国家形象<sup>[4]</sup>。在借鉴2012年伦敦奥运遗产成功经验基础上,东京奥组委结合文部科学省的《东京奥运遗产计划》和东京都制定的《面向2020东京奥运后都文化遗产》等政策,围绕“面向2020年现在应该做什么,为2020年后留下什么遗产”的核心设问,东京奥组委自2016年开始每年制定、发布内容十分具体的“参与2020东京奥运携手未来”的遗产及行动计划。该计划主要从“体育健康、城市可持续发展、文化教育、经济技术、向世界展示复兴日本魅力”五方面,详细规划了中央政府、东京都、赞助商、产业界、日本奥委会等主体关于推进2020东京奥运行动与遗产的工作内容。相较于2012年伦敦奥运会设立的奥运交付管理局和伦敦奥运遗产运营公司专门针对奥运遗产展开工作,东京奥组委几乎将所有筹办工作都纳入到了奥运遗产范畴之中,例如具有奥运备战计划属性的《铃木计划》,不仅指出该计划本身就是奥运体育制度遗产,而且强调比夺取奖牌更重要的“运动员们为了获得奖牌而专心致志地训练,赛场上勇于拼搏的身影等将会是带给国民希望和活力的了不起力量”等等,都将是作为东道主最重要的奥运遗产。可以说,当体育亦或经济等某一方面诉求不足以支撑办奥期望的时候,日本巧妙地以奥运遗产作为出发点,最终整合了多元化的目标诉求。

### 2.4 突破“只管不办”治理边界,构建日本式举国体制

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。在具体层

面上,除学校体育治理主体是政府之外,社会体育和竞技体育治理主体都是作为社会组织的体育团体,政府不直接参与治理而是通过业务委托、资金援助、科学研究支持、体育设施提供等引导和鼓励体育团体落实相关政策。这一政府通过政策主导承担“管”的职责、由体育团体承担“办”的功能的治理体系(简称为“只管不办”)的科学性在治理效率上得到了印证。如2016年日本体育经费投入约占GDP的0.03%,明显低于同年德国和法国的投入(GDP占比分别为0.07%和0.09%),但其在产出上更胜一筹<sup>[5]</sup>。不过,“只管不办”治理体系下的日本高水平竞技体育成绩却一直不温不火。基于奥运会金牌榜前10个国家中的9个拥有国家训练中心的事实,2000年颁布的《体育振兴基本计划》明确提出建设国家训练中心等一系列政策。随着2001年国立体育科学医学中心和2008年国家训练中心的投入使用,以及相关政策的落实,日本一扫第24届至第27届奥运会上不超过5枚金牌(除第25届获22枚奖牌外,其他奖牌数均低于20枚)的颓势,第28届至第30届奥运会上日本分别获得16、9、7枚金牌(奖牌数分别是37、26、38枚)的好成绩。如前文所述,在设立高效运动强化中心助推奥运备战的背景下,日本在第31届奥运会上获得12枚金牌、41枚奖牌的历史最好成绩。在持续15年政策实施下,《铃木计划》在提出强化高效运动强化中心、扩建国家训练中心等措施的同时,明确提出最后冲刺阶段(2019—2020年)将奥运备战重心完全放在有夺牌可能的项目和运动员上。前文所述S级、A级项目以及残奥会8个重点项目的备战都集中于2019年完成扩建的国家训练中心中进行,更重要的是直接主导组织备战的不再是日本奥委会等体育团体,而是进一步强化功能后的高效运动强化中心。高效运动强化中心是日本体育振兴中心的下属机构,而日本体育振兴中心是隶属于体育厅的体育行政法人(类似于我国的事业单位)。由具有行政法人属性的日本体育振兴中心的下属机构直接组织实施最高水平奥运备战事业,说明《铃木计划》规制下的竞技体育治理实质上突破了“只管不办”的治理边界,形成了具有日本特色的举国体制。而且,正如《铃木计划》指出的那样,2020东京奥运会将是新竞技体育强化制度的第一次大考和最重要的一步。

### 2.5 社会体育发展僵局待破,或将前景迷茫

从《体育振兴基本计划》和《第1期体育基本计划》这两个日本21世纪前15年最重要的体育政策



来看,在政策内容上社会体育的权重较大,尤以地方综合型体育俱乐部建设与运营为核心。相对应的,在2001年以来的国家财政体育经费支出占比上,2001—2007年社会体育的支出占比明显高于竞技体育。此后,随着国家训练中心建成并投入使用,2008年开始竞技体育支出占比高于社会体育,2008—2010年竞技体育平均支出占比为21.13%,社会体育则为9.8%<sup>[6]</sup>。另外,从社会体育发展最重要指标——体育参与率来看,21世纪前15年的社会体育政策效果不甚理想。其中,每周参与两次以上体育活动者比例从2000年的42.1%上升为2016年的44.8%;同期年均参加一次体育活动者则从29.8%下降为27.3%,完全不参加者从29.3%下降为27.9%<sup>[7]</sup>。对此,持批评态度的日本学者认为,除数千家地方综合型体育俱乐部(持续耗费大量地方体育经费投入)建立起形式上的社会体育新治理架构之外,近年来社会体育发展已经陷入僵持局面。虽然,文部科学省为此特别推出了《提高体育参与率行动计划》,不过从政策内容和经费支出等方面来看似乎都难以获得理想效果。笔者逐条对比了该计划与《第2期体育基本计划》的政策条目,发现除增加了一些与其他省厅相关措施外,两者在主要政策措施上差别不大。且近两年社会体育经费支出占比又出现了大幅下降,根据文部科学省公开数据,体育厅2018年财政决算和2019年预算金额都在360亿日元左右,除作为非常规项目的最大支出——国家训练中心扩建之外(100亿日元/年),仅计算大型项目的支出,竞技体育支出均值占比为46%,而社会体育仅为6.85%。可以预见的是,2020东京奥运会结束后鉴于日本经济,国家财政体育预算很难不下降,同时上升为国家事业的最高水平竞技体育强化事业相关支出又很难下降。综上,在政策措施变化不大、经费支出难以增加、治理架构趋于僵化等背景下,未来一段时间内日本社会体育发展或将迷茫。

### 3 启示

#### 3.1 以2022北京冬奥会为契机,补上冰雪强国建设的制度短板

自申办成功以来,习近平总书记多次关心2022北京冬奥会筹办工作并作出重要指示。为了贯彻党中央关于筹办北京冬奥会和发展冰雪运动的重要指示精神,2016年11月至2017年初国务院办公厅、国家体育总局联合多部委分别发布了《关于加快发展健身休闲产业的指导意见》《冰雪运动发展规划

(2016—2025年)》《全国冰雪场地设施建设规划(2016—2022年)》《群众冬季运动推广普及计划(2016—2020年)》等政策文件,高效地完成了建设冰雪强国的顶层设计,也充分体现了我国的制度优势。简言之,我国建设冰雪强国顶层设计主要着重解决四方面的问题,即补上冰雪竞技运动水平不高的短板,勇攀世界冰雪运动高峰;补上群众冰雪运动参与度不够的短板,实现3亿人参与冰雪运动;补上冰雪运动产业规模不大的短板,推进供给侧结构性改革和产业升级;补上冰雪运动设施不健全的短板,同步推进奥运场馆设施和群众冰雪运动场馆设施建设。结合我国制度特点、社会经济发展水平以及竞技体育发展经验来看,冰雪运动竞技水平和运动设施短板应该能够较快改善,不过冰雪运动设施经营人才尚处于奇缺状态<sup>[8]</sup>。此外,群众参与既是冰雪运动发展的核心关键,也是冰雪产业发展最倚重的基础性条件。为此,《冰雪运动发展规划(2016—2025年)》和《群众冬季运动推广普及计划(2016—2020年)》都强调大力发展冰雪社会组织并充分发挥其作用,强调推广普及、经营人才队伍的建设。日本借助2020东京奥运会契机进一步完善体育制度建设的做法值得参考,鉴于我国区域地理、经济社会发展等差异较大特点,不仅需要体育主管部门连同冰雪项目协会尽快出台系统化可操作的冰雪人才培养政策,相关省份更要借助2022北京冬奥会加强冰雪社会组织培育及支持性政策配套,尽快构建起既有高度又接地气的冰雪强国建设的制度体系。

#### 3.2 以冬奥会为平台向世界展示中国创新,创造更多的奥运遗产

2019年2月19日,北京冬奥组委发布了《2022年北京冬奥会和冬残奥会遗产战略计划》,使2022年北京冬奥会成为《奥林匹克2020议程》颁布后第一届从筹办初期就开始全面规划管理奥运遗产的奥运会。该计划从体育、经济、社会、文化、环境、城市发展、区域发展七个方面着重布置落实35个重点任务,并分计划阶段、实施阶段和总结阶段有序推进奥运遗产工作,还从组织、机制、宣传、监督四方面构建计划实施保障体系。该计划将奥运遗产理念同京张地区社会发展,以及我国冰雪运动发展实际相契合,在政策措施全面性、可操作性与合理性等方面体现出了较高水准,可以说整体上比《东京奥运遗产计划》更胜一筹。在具体层面上,2022北京冬奥会的经济遗产下设冰雪产业发展、科技冬奥、市场开发、财务管理、物流管理五方面重点任务。而2020东京奥



运会则将“经济、技术”作为遗产规划五主干之一,将技术创新应用与展示放在与经济遗产同一高度上,并十分强调赞助商和产业界全程参与奥运筹办、举办和遗产规划,以期强化日本技术强国的形象,进而创造经济遗产,日本这一做法值得思考与借鉴。2019年12月30日连接北京和张家口的京张智能高铁被正式投入运营,中国高铁必将在2022年北京冬奥会上得以有力宣扬。习近平总书记指出:“发展实体经济,不断提高制造业水平,推进工业现代化是我国坚定不移的战略选择,为此必须依靠创新驱动来实现转型升级,努力迈向产业链高端。”在此背景下,应该充分发挥冬奥会这一展示中国高端制造的理想平台,更多鼓励赞助商和产业界积极参与,将高铁、5G、航空、卫星导航、人工智能、智慧服务等一大批创新制造成果推介给全世界。如此,既能切实推进落实科技冬奥,为企业带来品牌价值,进而创造出更多经济遗产,又能很好地树立中国创新强国的形象。

### 3.3 激活企业的体育发展活力,助推竞技体育体制改革和体育社会组织发展

坚持和完善举国体制,逐步形成国家办与社会办相结合的竞技体育管理体制和评估体系是我国竞技体育发展“十三五”规划的主要任务之一。近几年我国在深化单项体育协会改革,推进管办分离与政府职能转变等方面取得了可喜进展。2019年8月国务院办公厅发布的《体育强国建设纲要》,进一步指出要“完善举国体制与市场机制相结合的竞技体育发展模式,坚持开放办体育,形成国家办与社会办相结合的竞技体育管理体制和运行机制”,并把体育社会组织建设列为九项重大工程之一。这说明我国已充分认识到了只有社会力量真正参与到竞技体育事业中来,才能逐步建立起管办分离的前提条件,也才可能提升举国体制的运行效率。日本式举国体制的高效运转恰恰也正是建立在竞技体育管办分离的治理体系之上的,因此其竞技体育多主体参与发展的经验也具有一定借鉴意义。在所熟知的体育团体、各类俱乐部、大中学校等主体之外,企业一直以来都是日本竞技体育事业非常重要的组成部分,如现役著名体操运动员内村航平就是KONAMI公司员工。此外,日本企业在体育社会组织发展等地方体育振兴中也发挥着独特的作用<sup>[9]</sup>。随着我国经济实力不断增强,企业尤其是数量规模都较为可观的民营企业已经发展成为社会治理中不可或缺的重要力量。国家应该尽快研究出台具有针对性的政策措施激活企业的体育发展活力,企业参与不仅能够快速培育大

量竞技体育事业实力主体,更能直接推动竞技体育市场机制的形成,同时企业还是动机与实力兼具的推动体育社会组织发展的有力抓手。

### 3.4 加强组织协同,构建更加高效的奥运备战和保障体系

针对当前我国高水平竞技体育训练存在的问题,《体育强国建设纲要》将国家体育训练体系构建和科技助力奥运列为九大工程中的两项,足见国家对相关工作的重视。国家体育训练体系构建工程的核心内容包括:建立科学训练复合型团队和“流水线”“一站式”“一体化”的高效工作模式;将训练中心升级打造成智能化科学训练基地;加快装备、器材和仪器等更新迭代,提高训练过程和状态监控的科学化、信息化水平;制定实施精英教练员千人计划;以国家体育训练中心为龙头,在全国规划布局区域性、特色化的训练中心和基地等。科技助力奥运工程则主要聚焦于奥运备战,通过复合型科研医疗团队、大数据管理系统、大型赛事科研医疗保障营等建设,为国家队奥运备战提供科学有效的系统性保障。通过对比可以发现,两大工程建设内容基本完全对应并覆盖了日本21世纪以来逐步建立起来的高水平竞技体育强化支援体系的核心要素,一定程度上体现出了后发优势。同时,日本在里约奥运一结束马上通过增设体育运动技术开发中心、高水平运动员数据中心,扩建国家训练中心等,进一步强化高效运动强化中心功能的做法值得关注。2019年开始,所有被评估为可能获得2020东京奥运会和残奥会奖牌的项目都主要集中在扩建后的日本国家训练中心进行训练。这样在同一组织的统一调配下,保证了专项教练员、体能教练员、科研人员以及各种康复、营养和心理保障人员能各司其职,相互配合,还能及时地共享信息与经验,处理协作关系等问题,在运作上将集约和高效发挥到极致。可见,我国也有必要尽早研究国家体育训练体系构建和科技助力奥运这两大体育强国建设重大工程之间协同合作等问题。

### 参考文献:

- [1] 第2期スポーツ基本計画.[EB/OL].[2019-12-20].[https://www.mext.go.jp/sports/content/1383656\\_001.pdf](https://www.mext.go.jp/sports/content/1383656_001.pdf).
- [2] 上村智士郎.2020年オリンピック・パラリンピック東京大会に向けた「ダイバーシティ」と「レガシー」の意味と価値[J].武蔵野大学教養教育リサーチセンター紀要,2018,8(8):175-188.



- [3] 川人顯,渡辺直哉,国を挙げた国際競技大会の支援とスポーツ庁の設置[J].立法と調査,2015,(4):13-24.
- [4] 牟伦海.战后日本高速增长中的国家形象战略——以1964年东京奥运会、1970年大阪世博会为中心[J].文化软实力研究,2016,1(03):75-84.
- [5] 南尚杰,张斌,郑楠,等.日本体育治理体系及启示[J].体育学刊,2019,26(04):73-80.
- [6] 景俊杰.二十一世纪以来日本体育政策运行研究[D].上海:上海体育学院,2013.
- [7] スポーツ白書 2017[M].東京:SSF 笹川スポーツ財団,2018.
- [8] 李慧.让“冷资源”变身“热产业”——中国冰雪产业发展观察[N]光明日报,2019-12-22(05).
- [9] 罗平.日本企业体育发展中的组织变革特点与启示[C].中国体育科学学会体育产业分会(Chinese Association of Sport Industry).第六届全国体育产业学术会议文集.中国体育科学学会体育产业分会(Chinese Association of Sport Industry):中国体育科学学会,2012:104.

(责任编辑:晏慧)

## 《体育科研》声明

- 1、本刊现采用网络采编系统,投稿作者请登录网站(<http://www.shtyky.cn>)注册投稿,本刊所刊发文章均可在该网站上免费阅读、下载。
- 2、本刊不以任何形式收取版面费,不设任何代理机构,任何冒名收取审稿费、版面费的行为均与本刊无关。监督电话:021-64330794。
- 3、作者文责自负,须保证文章为原创作品并且不涉及泄密问题。本刊所刊载文章仅代表作者本人观点,不代表本刊立场。