



# 日本体育法规及政策制度的发展动向

尹晓峰

**摘要:**从体育基本法的历史演进、体育行政管理机构的职能与定位、体育政策与相关法律、法律在体育事务中的应用等视角着手,阐述了日本体育行政法律制度的概况,并从体育立法、管理体制、体育社团、相关产业、体育纠纷、安全管理等方面提出日本体育法规为我国体育立法工作带来的启示。

**关键词:** 日本; 体育; 法规; 政策; 制度

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-1207(2009)05-0034-07

## Development Tendency of the Sports Laws and Policies in Japan

YIN Xiao-feng

(Shanghai Research Institute of Sports Science, Shanghai 200030 China)

**Abstract:** Based on the historical evolution of the basic sports law, the functions and positioning of sports administration organizations, sports policies and the relevant laws, application of law in sports affairs, etc., the article introduces the general situation of the Japanese sports law system and reveals the revelation of Japanese sports laws for the sports legislation in China from the aspects of sports legislation, management system, sports associations, relevant industries, sports disputes and security management.

**Key words:** Japan; sports; law; policy; system

作为各国社会发展事业的一项重要组成部分,体育事业健康有序的发展需要有一系列专门法律法规的保驾护航。因此,围绕体育而展开的立法工作也随着各国经济、社会的发展而得到了不断地强化与完善。尽管由于政治制度、历史传统与文化等因素的不同,各国的体育法规也呈现出了较大的差异,但从实际的操作层面来看,都以法律法规的形式对本国体育工作的全局或某一方面进行了指导、规范与保障。我国邻邦日本,在最近公布的《日本体育白皮书》中,就体育行政制度与体育行政组织的关系,以及体育与法律的关系问题,对目前日本体育法规及政策制度的进行了全面的阐述。

## 1 日本体育行政法律制度概况

### 1.1 日本体育基本法的历史演进

作为体育立法的依据,1946年颁布的《日本国宪法》虽然没有对国民参加体育运动的权利进行直接的阐述,但从体育运动具备的社会作用与教育功能层面来看,宪法已经对这一权利做出了保障。

宪法的颁布为日本现代教育和现代体育法规的制定指明了方向。在之后的一年里,相继出台了具有历史意义的《学校体育法》和《教育基本法》。这两部法律分别对青少年和成年人接受体育教育活动的权利做出了法律保证。显然,这一时期的日本体育法规主要集中在学校体育和社会体育,肩负着实现培养“全面发展”、“身心健康”国民目标的重任。

1958年,日本文部省(现文部科学省)体育局因亚运会的召开及东京申奥成功而被再次恢复,并于1960年发布《体育振兴基本方法草案》,提出了出台体育振兴法的必要性。1961年,在东京奥运会召开之际,正式颁布带有基本法特

点的《体育振兴法》。

《体育振兴法》共有23条,涵盖了体育事务的各个方面,包括体育活动定义、行政计划制定、设施修建、指导员培养、国民运动会及各种竞技比赛的召开、研究、津贴等。该法律的目的在于“明确有关振兴体育政策措施的基本内容,促进国民身心的健全发展,形成明朗而充实的国民生活”,同时又规定“不得强制国民参加体育活动,也不得将体育活动用于前项规定目的之外的任何用途。”

由于《体育振兴法》出台的背景之一是配合东京奥运会的举办,因此在其实施的初期,对竞技体育水平的提高起到了立竿见影的促进效果,尤其是在本土举办的奥运会上大获成功。然而,随着奥运会的落幕,日本政府对体育注意力开始向其健身娱乐功能转变,陆续出台了一系列普及群众体育的措施性政策。

进入新世纪,文部科学省在2000年推出了《体育振兴基本计划》,至此早在《体育振兴法》中第四条就已规定的“基本计划”经过40年的酝酿终于制定完成。与早期《体育振兴法》侧重大众体育,强调体育振兴的各项措施不能用于此目的之外的指导思想不同,体育振兴基本计划既重视大众体育,又重视高水平竞技体育,明显反映出在新的形势下兼顾大众体育与竞技体育协调发展的重要性。《体育振兴基本计划》共由3章组成,分别为终身体育、竞技体育、学教体育教育(表1)。该计划规定了从2000年起的10年中的体育振兴方向,基本计划实施5年后又进行了再次修订。作为战后日本最为具体和全面的体育法规,此次基本计划所涉及的终身体育、竞技体育以及学教体育教育的政策目标非常明确,且都辅以具体的必要措施和基础措施。

收稿日期: 2009-08-31

作者简介: 尹晓峰(1978-),男,助理研究员,主要研究方向: 体育社会学。

作者单位: 上海体育科学研究所, 上海 200030



表1 《体育振兴基本计划》概要

Table 1 Outline of the Basic Program of Sports Development

	政策目标	必要措施	基础措施
1. 为实现终身体育社会，进一步完善各地区的体育环境	①实现终身体育社会，使每个国民根据自身的体力、年龄、技术、兴趣、目的，在任何时候任何地点都能进行体育活动。 ②尽快实现成人每周参加一次以上体育运动的体育实施率达到50%（每两人中有一人）的目标。	①至2010年，全国各市町村至少建立一个综合型地区体育俱乐部。（将来的目标是在所有中学校区内设置） ②至2010年，各都道府县至少建立一个泛地区体育中心。（将来的目标是在所有泛地区市町村圈内设置）	①培养及确保体育指导员。 ②完善体育设施。 ③根据居民需要提供准确的体育信息。
2. 提高国际竞技水平的方针	①我国顶尖水平的运动员在以奥林匹克运动会为代表的国际赛事中的活跃表现，给予国民无限的梦想与感动，有利于明朗、充满活力的社会的形成，因此必须积极推动这样国际水准运动员的培养与强化。 ②具体来说，由于1996年（平成8年）奥运会上，我国的奖牌获得率仅为1.7%。为了培养与强化我国顶尖水平的运动员，必须有计划的综合推进各项措施，尽快实现奖牌获得率翻番，达到3.5%的目标。	①构筑一条龙指导体制，从运动员的青少年期起就根据连贯的理念，对其进行最适当的指导。 ②尽快完善国家级的训练点以及地区的强化点。 ③综合推进指导员的培养及确保（促进专门化、创设国家教练制度等）	①运用体育医学、科学，推进开发科学的训练方法。
3. 推进终身体育、竞技体育及学校体育的协调发展	①为实现终身享有丰富的体育生活，提高国际竞技水平，推进终身体育、竞技体育及学校体育的合作。	①推动学校与地区社会、体育团体的合作，以回应孩子们的各种需要。 ②推动学校与体育团体的合作，以实现国际竞技水平的提高。	①充实学校体育，包括指导员的确保及设施的修建。 ②根据新学习指导纲领充实学校体育的学习指导。 ③充实体育社团活动。

## 1.2 日本体育行政管理机构的职能与定位

按照《体育振兴法》的规定，日本体育管理采取的是政府与社团相结合的方式，具体表现为以文部科学省及地方自治体的教育委员会等行政机构为中心的管理体制（图1）。政府对体育的管理方式主要是制定政策法规、对体育的发展进行监督以及在不同的体育组织之间起信息沟通与联络的作用。而日本体育管理的事务性工作主要由以日本体育协会和日本奥委会为首的体育社团承担。日本体育协会和日本奥委会等文部科学省下辖的公益法人也都各自发挥了重要的作用，但其事业补助的预算是由文部科学省的一般会计支出，实际上这些公益法人也可以说是行政机构的一部分。

### 1.2.1 文部科学省的体育行政管理体制

日本政府体育管理的最高机构文部省体育局最早成立于1952年，1996年改制为文部科学省，下设体育和青年局，负责制定保障日本国民身心健康全面发展的统一政策。文部科学省教育委员会主管学校体育及学校体育社团活动等，为青少年提供良好的体育环境，因此，学校体育是支撑着日本体育振兴事业的实质力量。此外，文部科学省还负责举办和参与国民运动会、奥运会、2002FIFA世界杯等国际体育赛事。职业体育虽然不在文部科学省的直接管辖范围内，但日本职业体育协会、日本职业足球联盟（J联盟）等都是文部科学省的下辖法人，实际也是在文部科学省的体育行政影响之下。而企业体育一直以来与学校体育同样支撑着日本的体育振兴事业，但法律并未明确规定其所属，可以说是经济产业

省和文部科学省的交叉领域。

另外，体育活动已发展成为涉足多个省厅的复合性领域。自治体的健康・增强体力事业、以《老年护理保险法》为基础的护理预防服务（2005）、全国健康福利节（老年运动会）及残奥会等，健康・保健・福利方面与体育运动相关的领域由厚生劳动省管辖；国民运动会主会场——综合运动公园等场地设施的修建、运营由国土交通省管辖；体育用品、用具产业以及高尔夫球、滑雪、保龄球等体育休闲观光产业，健身俱乐部等健康服务产业等，与体育运动相关的产业由经济产业省管辖。在这种情况下，如何保持政策的连贯性，如何提高体育振兴事业的效率和有效性成为目前日本体育行政管理的重要课题。

### 1.2.2 各地方自治体的体育行政机构

日本都道府县一级的体育事业的发展几乎都由教育部局（教育委员会、教育厅、教育局）直接负责管辖，但大多数的都道府县及政令指定城市都设立了体育振兴事业团、财团、公司等公益法人，承担地方自治体的一部分体育振兴工作。《地方自治法》对这些外围团体的设置、运营、预算、人事以及财政状况和监督等作了规定。都道府县的教育部局（教育委员会、教育厅、教育局）下设体育事务管理组织机构，负责课的名称分为含有“体育”二字的体育保健课、保健体育课、体育教育课等，以及含有“运动”二字的运动健康课、运动振兴课、运动课等两种。在这些课下设有与文部科学省组织并行的学校教育、终身体

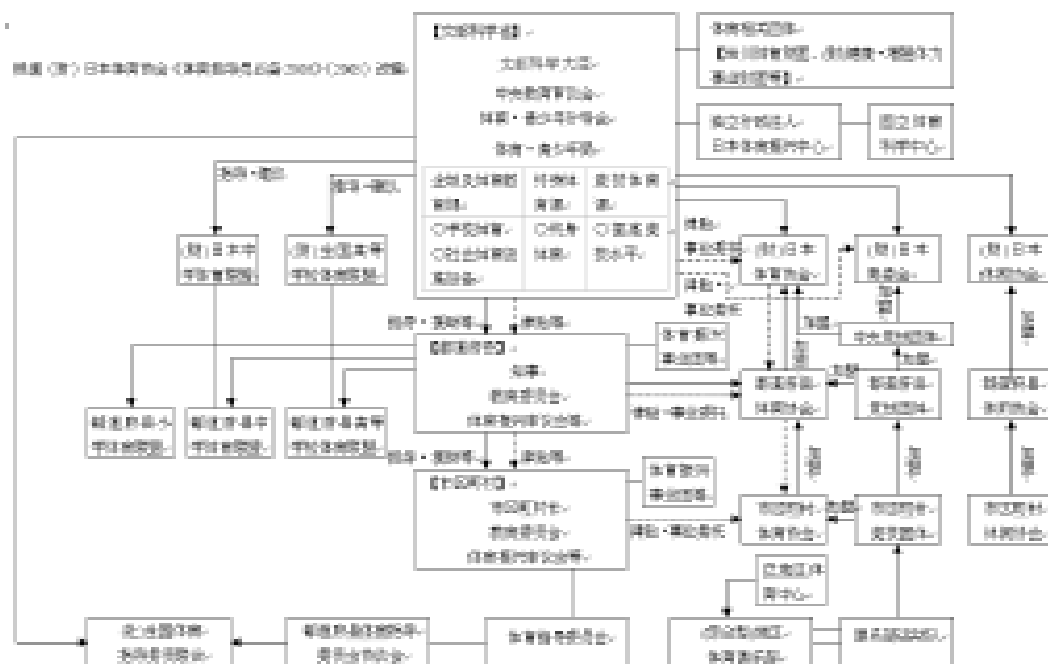


图1 日本的体育运动振兴体制

Figure 1 Japan's Sports Development System

资料来源：根据（财）日本体育协会《体育指导员必备2005》（2005）改编

育、竞技体育的组和班。在举办国民运动会或2002FIFA世界杯等大规模体育赛事时，与都道府县的知事部局共同设立特别小组。根据2000年度调查，当时一课平均有27人组成，多以有学校教育经验的教务主任为中心。都道府县下还专门设立了体育审议会，制定体育振兴计划时必须征求体育审议会的意见。

《体育振兴法》规定，都道府县及市区町村必须根据文部科学大臣制定的《体育振兴基本计划》，配合地方实际情况制定体育振兴计划。但在《体育振兴基本计划》出台以前，为了筹备诸如国民运动会的综合运动会，都道府县的体育规划中大都包含了巨额投资，用于体育设施的完善和竞技水平的提高，因此各都道府县一直以来都独立制定体育振兴计划。

市区町村一级的体育行政机构与都道府县同样，也都在教育机构内设有专门的体育负责部门。目前，日本正着手计划对市町村进行合并，将原来的3 232个减少至1 820个。市町村的合并对体育行政管理必定会产生一定的影响，为此市町村合并协议会在对各个市町村的情况进行调查、分析的基础上，对与体育振兴相关的各种事业也进行了重新调整与确定。一方面在满足居民价值观念多样化的要求时，提高地方自治体服务的质量，从宏观角度进行行政的整合与调配，增加居民的选择空间，使其能够参加之前无法参加的活动、利用之前无法利用的设施；另一方面，妥善解决原有传统体育节事活动继续开展的延续性。

### 1.3 日本体育政策与相关法律

#### 1.3.1 国民健康促进政策及相关法律

##### 1.3.1.1 国民健康促进政策

厚生劳动省于2000年2月制定了《21世纪国民健康促进运动》，也称为“健康日本21”计划。它是以未来10年

健康事业发展前景为指针，在上世纪公共卫生事业发展基础上，融入新的理念所形成的健康促进运动，确立基本健康理念，制定和量化具体健康指标，以此规范国民生活方式。“健康日本21”计划将个人力量和社会力量结合起来，一方面表现为个人对健康的理解和设定，对实现健康所需方法和资源的选择，对人生健康的规划及实现它的全过程；另一方面，社会媒体、企业、非盈利团体、单位、学校、家庭、保险机构、专家和与健康相关的团体提供规章制度、信息、商品和服务等健康资源将各自优势结合起来，实现对个人健康的最大支持。

此外，与体育运动相关的健康增进政策，还包括人才培养和健身设施认证。前者主要是指促进健康指导员和健康运动实践指导员的培养和认证工作。其依据主要来自厚生劳动省公告，以及1947年颁布的《关于为促进健康而审查体育指导员的知识、技能以及认证其证明的省令》，政策中规定政府将负责健康运动指导员和健康运动实践指导员的资格认证。该法令于2005年后废止，目前这项工作交由健康·增强体力事业财团负责。

##### 1.3.1.2 老年护理与预防政策

2000年实施的《老年护理保险法》催生了日本老年护理服务产业，为在缓和家庭护理的劳动与费用负担的同时，实现了社会援助最大化。老年护理保险的目的不仅仅是照顾老年人，其根本的方向性是希望能够实现“自立援助”，改革的中心主要是加大“护理预防”的服务工作。新增护理预防计划包括提升肌肉功能、预防摔倒、预防尿失禁、预防老年痴呆症、预防营养不良、足疗、口腔保养等。其中，提升肌肉功能、预防摔倒、预防尿失禁以运动计划为服务中心，健身行业也将其作为新的业务希望能够参与其中。为此，拥有老年学及老年人康复的基础知识，同时能够对老年人进行体育运动指导相关人士的培养也在陆续跟进。



### 1.3.2 体育产业相关政策与相关法律

#### 1.3.2.1 综合休闲用地发展法(度假区法)

《综合休闲用地发展法》，或称为“度假区法”，是在泡沫经济时期的1987年制定的，其目的是振兴度假区产业，为国民建造能够愉快地进行闲暇活动的场所。其主管省厅为总务省、农林水产省、经济产业省及国土交通省。度假区建设计划由都道府县制定，并通过国家审批。根据这些计划建设的度假区设施，国家及地方公共团体对其实行税务优惠及给予低息融资。随着国民闲暇时间的增多，欧美式居家型休闲的普及，建设集体育运动设施和酒店于一体的大型度假区成为各地目标。41个道府县的42个地区(总面积660万公顷)建设高尔夫球场、滑雪场、海滩等基本构想已通过审批，开始着手度假区的开发。

但是，原计划的民间资金在泡沫经济崩溃后急剧减少，2002年仅有23.8%的设施建设完成。

#### 1.3.2.2 电力开发促进税法

根据电力开发促进的有关政策，电力开发促进税法的部分收入会通过各种拨款、津贴的形式交还给拥有电厂建设规划、电厂在建或是电厂运营的市町村及其周边市町村。2003年后日本又对电力布局促进对策拨款、电力布局特别拨款等主要款项进行了整合，创设了“电力布局地区对策拨款”，并明确该笔款项可用于多项事业用途，体育设施的建设作为公共设施建设事业的一种，也能得到这笔拨款。

除此之外，涉及体育的相关政策还包括1998年制定的《中心城区的整治改善与商业等活性化整体性推进法》，通过官民合资团体、商工会议所、振兴会等的合作设立的“中心城区等中小商业区激活设施建设津贴”，为建设和购买“为普通民众提供方便的设施”所需要的经费提供补助，其中也包括体育设施。但经济产业省的2003年度事后评价报告(中心城区激活政策)中，体育设施却未列其中。

#### 1.3.3 体育与反兴奋剂

1999年世界反兴奋剂大会设立了世界反兴奋剂机构，其目的是统一国际上的兴奋剂检查标准和违反兴奋剂规定的处罚手续，进行反兴奋剂活动的教育、宣传等活动。日本于2001年创立反兴奋剂机构(JADA)，它作为一个立场中立的国内独立调整机关，对JOC、日本体育协会、日本职业体育协会等进行兴奋剂检查，以及进行反兴奋剂宣传活动。自2003年的静冈国民运动会起就对日本体育协会进行了兴奋剂检查，但由于检查的兴奋剂数量较少，文部科学省于2006年度将检查费用列入预算要求，力求能够增加检查数。另外，文部科学省也将对WADA的拨款列入预算，积极参与WADA的反兴奋剂活动。

#### 1.3.4 体育政策与行政评价

20世纪80年代后期，新公共管理理论被引入政府行政评价工作当中，该理论将行政部门进一步分权化、分散化，调整各单位的活动，无论市场存在与否，都要导入“竞争原理”。同时，政策的规划立案部门与执行部门分离，前者是集权性的，通过考虑整体的整合性来做决定，后者是分权的，将权限移交给各个业务单位。最后，尽可能在各部门推广基于业绩、成果的管理办法。新世纪初，日本在体育行政的评价工作中采用了新公共管理理论，将国民比作顾客，站在需求方的立场上，以利用率、满意度为目

标，进行“行政评价”，并于2002年实施《关于评价行政机关所实行的政策的法律(政策评价法)》加以明确。

日本最早进行官方体育政策评价的工作始于2004年的雅典奥运会的“关于国际竞技能力提升措施效果的综合评价”。这是根据总务省的政策评价方针而制定，以文部科学省的指导方针为基础，通过进行①政策的体系化、②完成逻辑模型、③设定评价标准、④收集指标、⑤效果分析，以及完善一条龙指导体系和国立体育科学中心的建立等一连串政策进行评价。

#### 1.3.5 特定非营利活动促进法

针对有“开展组织文体活动，谋求文化、艺术及体育振兴”的团体和组织，日本政府在1998年制订了《特定非营利活动促进法》(简称NPO)，对符合条件的团体组织授予NPO法人资格，包括各项目团体、体育俱乐部、举办体育相关研讨会等活动的团体、赞助体育NPO活动的团体、老年人护理、社会教育、城市建设、除体育之外还开展综合类活动的团体等。一些取得NPO法人资格的俱乐部，还可根据“指定管理者制度”，申请成为由政府委托的核心设施管理者。

### 1.4 日本法律在体育事务中的应用

#### 1.4.1 运动权利及其法律依据

20世纪60年代的日本正处在经济飞速增长的时期，但由此带来的负面影响却日渐突出，激烈的竞争与空前的压力给人们的生命和健康产生了巨大的威胁，于是人们希望通过体育运动谋求工作与健康平衡的要求日益迫切。针对宪法中缺少对人权阐述的这一事实，日本的一些学者专家提出了将包括参加体育运动的权利——体育权在内的国民权利，一并纳入“新人权”进行立法保护。

国民参加体育运动的权利主要集中在3个宪法依据上，即幸福追求说、生存权说和学习权说。因为体育已经具备了“满足个人生存基本权利的所有要素”，能够促国民进身心发展，包括促进、维持健康，符合宪法第13条所保障的“生活上的利益”。体育权作为幸福追求权的一种，理应受到保障的自由权。同时，体育作为“健康且文化的最低限度生活”的一部分内容，也应成为社会权的一个侧面受到保障。除此以外，宪法中要求国家保障国民受教育的权利，这也把参加体育运动作为一项权利加以保障。因此，在日本，体育权不仅拥有了自由权、社会权的性质，同时也具备了文化权的性质。

职业运动员的权利除了具备上述宪法依据以外，职业选择自由权也被一些学者提出，但至今尚无统一论。争论的焦点是职业运动员特别是有关棒球新秀选拔制度和保留制度是否妨碍了运动员“职业选择和职业活动的自由”。

#### 1.4.2 体育社会团体与法律

日本的体育社会团体根据其是否具有法人资格而大致分为法人组织和非法人组织。1995年起日本开展了将自愿组织纳入法律体制下的运动，并于1998年出台了《特定非营利活动促进法》，该法将体育运动归为不以营利为目的，而是以社会全体利益(公益)为目的的非营利活动，并设立了非营利体育组织法人资格，亦称为公益法人。社团法人和财团法人都属于公益法人，而这区别在于成立时的条件与成立后的运营模式。

大多数日本中央竞技团体和单项职业运动协会都民法规定的独立公益法人。职业体育联盟及协会等被也证为公益法人，但参加职业联赛的俱乐部却股份公司。

根据宪法所保障的结社自由（宪法第21条），私人团体的自治也得到承认。团体在裁量权的范围内制定规定，如果违反规定，能够自行进行处罚。体育团体也属于这种私人团体，其自治也得到承认（部分社会）。

自治的基础是团体的章程。团体的章程、规定是相关团体对社会的约定和承诺，既是自律性的规范，也是法院审判的标准。例如，奥林匹克宪章规定了奥林匹克运动的基本原则，具有一定的约束力。

#### 1.4.3 职业运动员与法律

##### 1.4.3.1 职业运动员合同

日本国内最有影响力的体育联盟是1991年作为非营利组织登记成立的日本足球职业联赛（简称，J联赛）和1948年由多支职业棒球队组成的日本职业棒球组织，目前共有两个棒球联盟和12支职业棒球队。为了提高比赛成绩和更好地平衡各球队的实力，这两个日本盟引入了职业运动员合同机制。J联赛的全体球员都必须根据J联赛的规则同日本足协而不是J联赛签订统一的运动员合同，合同内容包括合同双方履行的义务和承担的责任、年薪与奖金等报酬的发放、签约期间各种费用的承担方式、运动员肖像权的使用以及纠纷的解决办法等。

目前日本对职业运动员合同的法律性质的判定主要依据以下两种情况：

一种是将职业运动员合同判定为以提供劳务为目的的雇佣合同，税务产生的是事业收入，适用于劳动基准法、工会法等法律；另一种是将合同判定为以完成工作为目的的承包合同，运动员作为独立事业者，税务上产生的是经营收入，球员年薪需要征收消费税，适用禁止垄断法。

##### 1.4.3.2 职业运动员形象权

日本宪法中没有对形象权进行专门的规定，它只是作为个人隐私权的一种由肖像权产生的财产性权利，经过多个案例的判定，形象权逐步得到承认。日本职业棒球联盟以及J联盟的联盟规章中，都对球员的形象权进行了规定。形象权属于球员个人的权利，在委托管理和使用形象权时，球员个人肖像使用以及同属一支球队的多个球员形象权由各球员自行管理，而对于以不同球队的多个球员为对象的形象权管理则由选手会管理。

日本奥委会（JOC）在2005年运动员出演商业广告时，改变了过去由JOC统一管理的原则，采用与运动员签订个人合同的新体制。新体制中，有实力又受欢迎的运动员可签约成为“签约运动员”，除给予每年1 000~20 00万日元的签约费外，JOC赞助商的广告费直接支付给运动员（图2）。运动员直接与企业签定合同能够得到更高的广告费，2005年最终签下“签约运动员”合同的共有11人，其中夏季竞技项目6人，冬季竞技项目5人。

##### 1.4.3.3 职业运动员代理人与经纪人

一般而言，运动员代理人的职责主要是代替运动员与球队及俱乐部进行运动员合同的谈判等。由于这是对运动员来说最为重要的合同，因此代理人资格必须通过资格考试并进行注册才能获得；经纪人的工作则是除签订运动员合同以外

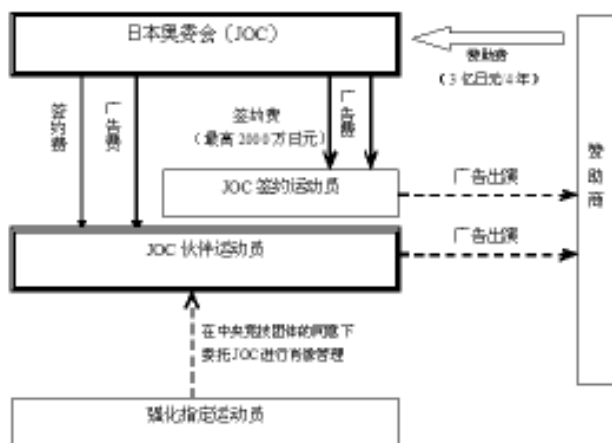


图2 JOC的肖像权管理概要

Figure 2 Essentials of JOC's Portrait Right Management

资料来源：JOC资料（2005）

的商业行为，包括照顾运动员的生活、安排电视出演、接受采访、与赞助商签订合同等。

多数情况下日本运动员的经纪人（公司）和代理运动员合同的代理人是不同的，特别是目前法律规定只有律师才能成为职业球员的代理人，例如棒球职业选手的代理人必须是日本法律上的律师或是持有国外代理人资格，且每名代理人只能代理一名球员，J联盟规定律师及FIFA加盟国协会认证的球员代理人才可参与球员合同的谈判，所以多数有实力的球员都还要与经纪公司签订经纪合同。

##### 1.4.4 体育的安全与管理

体育活动中发生的事故（体育事故）的责任问题，是体育法律问题中的重要问题。日本体育事故的法律一般分为民事责任、刑事责任和行政责任。发生体育事故时，一般情况下问责指导员，除指导员以外，加害人、领队、团体（学校、俱乐部等）、主办方、设施建造者等，与该体育活动相关的所有人员都有可能成为责任主体。

##### 1.4.4.1 民事责任

日本对民事责任的判定是指损害赔偿，民法中承认因不法行为产生的损害赔偿与因债务不履行产生的损害赔偿。不法行为的成立的必要条件是加害行为存在违法性，以及产生的损害与加害行为间存在因果关系。

具体来说，问题在于事故（危险）的发生是否可能预见（预见可能性），有否履行危险结果回避义务。这里“义务”的内容，根据参加者自身、教练、主办方、设施管理者的立场而各有不同。在雇工造成他人损害的情况下，由雇主承担责任，学校、民间体育俱乐部的指导员造成他人损害，则由经营者（企业）承担损害赔偿。由于国家赔偿法规定，公务员行使公权力过程中对被害人造成损害的情况下，由国家或地方公共团体承担赔偿责任，因此在国立公立学校及自治体主办的体育活动中，由公务员担任的指导员因过失引起事故，责任主体为该行政机关。

因债务不履行而产生的损害赔偿是指，被害人与负责人之间存在某种合同关系的情况下，合同保障来了参加该体育活动运动员的人身安全，即是由于违约而造成事故的发生，需要承担损害赔偿。其中有无过失成为主要问题。这种



合同关系包括私立学校与学生、民间设施与会员等。体育少年团等志愿者体育指导员与参加者之间也存在体育指导合同。

#### 1.4.4.2 刑事责任

刑事责任是对犯罪者以刑罚的手段处以社会性制裁。刑法以处罚故意犯罪为原则,在体育活动中,体罚、过度训练、性骚扰等都属于故意犯罪行为。体育项目中也包括如格斗技等对对方进行打、踢、摔等行为的项目,但在这些运动中即使发生事故,也未必立即产生刑事责任。以规则为基础的比赛是具有正当性的(正当行为),由于双方都是爱认可规则及一定程度危险的情况下参加这项体育活动的(接受危险),排除了其违法性。在其他情况下,要排除违法性必须有不可抗力、正当防卫、紧急避难等正当化理由。

#### 1.4.4.3 免责问题

在加入民间俱乐部或参加各种体育培训班时,会员有时会被要求在写有“发生事故,我方概不负责”内容的文件上签字。像这种文件称为免责协议书,其内容为放弃对不法行为、债务不履行的损害赔偿请求权、及其他刑事被告人的权利等。免责协议书在国外称为 waiver form,但关于其效力的争议时有发生。我国一贯认为免责协议书违反公共秩序和社会道德,不承认其效力,现在根据2000年制定的消费者合同法,规定免除事业者损害赔偿责任的条款无效。因此,即使在这样的文件上签字或画押,其效力也得不到承认。

另外,参加者对危险性有一定认识后参加体育活动的前提下,参加者本人也需要履行危险回避义务。本人也存在过失的情况下,认定损害赔偿额度时,作为过失抵消将减去本人过失的部分。

发生重大体育事故时,无论民事或刑事,在审判中除了根据指导员、管理人员、主办方有无过失进行判决外,还要查证整个事件的原因,以及有无过失、因果关系、本人过失、免责等进行综合判断。

#### 1.4.4.4 保险

在围绕体育活动中的事故的审判中,如果严重致残将被要求支付超过1亿日元的损害赔偿金。如果加害方没有足够的财力,被害人就无法得到赔偿,很多国民就此会担心发生事故,或担心发生事故时的赔偿责任而不参加体育活动,进而就会导致指导萎缩等情况出现。因此为了使人们能够安心的参加体育活动,专心指导,保险起到了很大的作用。

一般来说,以体育活动为对象的保险有伤害保险和赔偿责任保险。伤害保险是在被保险人由于突然或偶然的外来事故,受到人身损害的情况下,能够根据损害程度获赔保险金。赔偿责任保险则是被保险人负有法律上的损害赔偿责任的情况下,由保险公司代替被保险人向被害人支付保险金。

企业体育的运动员(公司职员)中,以体育活动为业务签订劳动合同的运动员,在体育活动中(业务执行中)发生事故蒙受损害的情况下,根据劳动灾害补偿保险法,视为劳灾保险赔付的对象。

独立行政法人日本体育振兴中心设有灾害共济给付制度,对在学校的管理下中小学生等发生的灾害进行补偿。无论是国立公立或私立学校的学生都能获得。赔付对象不仅限于体育活动中发生的事故,还包括教科活动、课外活动等学校的教育活动中,以及上学放学途中发生的事故,除支付医疗费外,还发放残障抚恤金、死亡抚恤金。

体育安全协会以地区社会的体育活动、社会教育活动为对象,创设了体育安全保险。体育安全保险分为伤害保险和赔偿责任保险。日本体育协会也设立了以协会认可的体育指导员为对象的,公认体育指导员综合责任保险制度。该制度也包含赔偿责任保险和伤害保险。

#### 1.4.5 体育纠纷及其解决制度

解决体育运动纠纷的最理想状态是在当事人之间进行和解,在和解无望的情况下只能委托第三者进行解决。法院是最为普遍的解决纠纷的机关,但日本法院只对法律意义上的纠纷进行裁决,大多数争议涉及体育运动协会或者类似组织的内部裁决和规章制度,除非它们直接关系到当事人的民事权利,否则日本法院是不能直接受理这些争议。

日本体育仲裁机构(Japan Sports Arbitration Agency: JSAA)由日本奥委会、日本体育协会和日本残疾人体育协会3家机构共同设立了。JSAA原计划是作为反兴奋剂活动的组织,但因2000年悉尼奥运会的千叶铃出赛资格选拔问题,而设立了体育专门仲裁机构。

JSAA的仲裁最初根据“体育仲裁规则”,仅以竞技运动员、教练等对JOC、日本体育协会、日本残疾人体育协会以及其加盟、准加盟团体所下决定的异议申请为对象。2004年5月制定了“基于特定仲裁协议的体育仲裁规则”,JSAA也开始对其它纠纷进行仲裁。

由于仲裁是以仲裁协议为前提的,当事人向JSAA提出申请后,需确认对方是否接受仲裁的解决方式,同意后开始审理,如被拒绝则视为仲裁协议不成立。JSAA在设立当初,就要求各团体在规章中加入“只能向JSAA提出异议申请”的仲裁条款。

## 2 日本体育法规为我国体育立法工作带来的启示

### 2.1 关于体育立法

纵观日本体育立法的历程,从《体育振兴法》到《体育振兴基本计划》日本体育基本法的宗旨一直都强调了“国民”和“个体”价值,突出体育活动对人的身心发展的促进作用,把体育作为一项公益性事业,强调国家和地方有义务保障公民体育权利,为公民开展体育运动和健身娱乐,创造必需的物质条件和体育环境。在协调“普及大众体育”与“提高竞技水平”关系时,已从《体育振兴法》时侧重于体育发展的一个层面,过渡到新时期同时兼顾二者阶段,凸显了大众体育与竞技体育协调发展的重要性。在表述时,采用了“必须”、“任何机会”、“任何场所”等词,增加了法律条文的权威性和强制性,同时对“体育”的概念进行了明确定义,界定了该法的适用范围。法律条文的阐述深入到具体和微观层面,为制定各项体育振兴法的实施细则提供了法律依据。最新颁布的《体育振兴基本计划》中对实施的主体都加以了进一步的说明,除了国家、都道府县、市町村的行政机构,还提及了体育团体、企业等的任务。因此,基本计划不仅是一个行政计划,同时也是一个广泛的社会计划。

相比之下,我国体育基本法《体育法》的几个部分在内容分类上比较合理、清晰,为今后出台《体育法》的配套法规细则确定了基本框架。其中关于竞技体育的条文比重较大,有效地为促进我国竞技体育发展提供了法律保障。不过,我国《体育法》也存在着一一定的问题,法律条文表述



多为宏观,内容上缺乏定量内容,容易出现有法不依的现象,在制定相关实施细则或在执法过程中难以找到法律依据。

## 2.2 关于体育管理体制

在管理体制和机构上,日本采取政府与体育社团相结合的管理体制,日本政府体育管理的最高机构文部科学省同时管辖体育运动和学校体育,其作用主要表现在制定政策法规、对体育的发展进行监督以及在不同的体育组织之间起信息沟通与联络,而管理事务性具体工作则由日本体育协会和日本奥委会为首的体育社团承担,体育社团既是“学校教育的一环”,同时也肩负“竞技运动员培养和体育振兴”的重任,这样就保证了各体育基层组织有较大的独立性和自主权,国家机构不直接介入管理,避免了管办一体形成的盲点。

上世纪90年代初的新公共管理理论为日本行政政务评价提供了理论依据,日本也在此基础上通过立法对各省的政策评价工作予以明确。各省厅每3~5年制定基本计划,基本计划跨度内再制定每年实施计划,然后对此进行事前评价与事后评价,总务省根据需要对各省厅进行政策评价。日本官方进行体育政策评价工作始于雅典奥运会竞技能力提升措施效果评价,政策评价的实践工作无疑能够为体育主管部门政策制定的导向性、实效性、科学性提供了必要的说明和参考标准。但需要清楚的是,政策评价工具并非一成不变,它在不同时间跨度中的实施是会发生变化的,政策制定者必须理解自己可能采取政策工具的范围,以及这些不同政策工具之间存在的某种差异。

我国当前的体育管理组织具有较强的行政色彩、实行高度集中的政府管理体育体制,决策机构高度集中。在很大程度上忽视了各社团、俱乐部的自主决策,过分强调各体育组织和个体执行指令计划的责任和义务,忽视了各个体育组织和个体在微观体育管理决策上的权利和利益,也忽略了他们在决策中的主体地位。这样使得体育行政管理宏观和微观决策的有机联系受到了影响。

## 2.3 关于体育社团

日本体育社团在整个体育振兴计划中扮演着“操作手”的角色,依法获得特定非营利活动公益法人资格的体育团体主要承担着推动社会体育和竞技体育的任务,各团体有着高度的自治和裁量权,团体在裁量权的范围内制定规章制度,如竞技团体在制定规则、处罚违规者、及选拔选手参加国际大赛时,对违反规定的情况,只要没有重大的违法行为及人权侵害,都可由团体自行裁量。当然,团体自治带来的负面影响之一是会造成管理权力的过分集中,随著而来的诸如球员合同、新秀选拔制度、运动员肖像权管理以及联盟球队合并等问题,也使得团体自治饱受着巨大的压力。为此,日本政府做出了及时的调整,由过去以团体为中心的运行手段向运动员为主体的运营方式转变,特别是在规则的制定、修改、适用等方面,加大了运动员参与决策的力度。这种转变产生的效果显而易见,为团体健康持续发展提供了新思路。

另外,日本已获得体育法人资格的团体不仅包括各项目协会、体育俱乐部、体育财团,同时还包括了老年人护

理、社会教育、公共体育服务团体,这些获准的体育团体大都希望通过政府指定委托的形式成为核心体育设施的指定管理方,而事实情况是大多数法人的财政脆弱,同时缺乏体育管理技巧,不具备独立胜任的条件。因此,多机构跨行业的合作管理不失为一种理想的方式,但具体的操作方法还需要进一步的探讨。

## 2.4 关于体育相关产业

日本的体育活动已不再是由专门的体育管理机构管辖的领域,而是发展成为多个省厅复合管理的交叉领域,例如综合运动公园等场地设施的修建、运营由国土交通省管辖;体育用品、用具产业、高尔夫球、滑雪、保龄球等体育休闲观光产业以及健身俱乐部等健康服务产业等交由经济产业省管辖。跨领域多部门的合作势必会为体育事业的发展在人力、物力方面给予充分的支持,然而这种复杂的组合一旦处理不当,同样会引发严重的后果,其中如何保持政策的连贯性,如何提高体育振兴事业的针对性是面临的主要问题。

在处理这类问题时,日本体育政策的制定者并没有成为成功范例的代表,例如泡沫经济时期出台的综合休闲用地发展法本意是发展体育运动、娱乐活动、文化活动等休闲活动用地的整体用途,国家及地方公共团体对项目实行税务优惠及给予低息融资且不受行政约束的照顾。然而作为一个产业,体育设施的建设需要庞大的成本,很多在建项目因资金断链和破坏环境而终止或废除,事后经济省厅的报告对此也采取不置可否的态度。可见,政府在出台公共体育设施的建设的相关政策法规时,体育相关人员就应该主动接触已有产业政策与体育的相关法律,对事前项目建设资金的来源、建设的可行性以及事后的经营方式和地区居民利用等情况进行战略性思考和统筹安排。对体育及体育专门产业来说,重要的是从工程的企划立案阶段开始参与,从体育振兴的角度检验其有效性和高效性等,以充分利用这些相关政策。

## 2.5 关于体育纠纷

日本在处理体育纠纷时主要采用两种解决途径,即根据纠纷产生的性质,从体育外部或内部进行裁决。从体育外部对当事人双方的责任进行判定主要是指在体育外部产生的纠纷或违法现象包括体育比赛中的寻衅滋事、扰乱公共秩序等,处理时就要通过国家法(包括宪法、民法、刑法等)来追究其法律责任。从实际的情况来看,日本法院受理这类案件的情况并不多见;内部责任判定则主要依据体育内部组织的法律法规如体育规则、体育宪法等对双方进行裁决。对于存在较大争议的纠纷,一般由专门的体育仲裁机构负责调解。从纠纷仲裁的程序来看,仲裁协议进入审理阶段的前提是得到当事人双方的同意,否则视为不成立。因此,各团体在规章中都加入了只可向日本体育仲裁机构提出异议申请的仲裁条款。

我国体育法中法律责任的诸条款,与日本体育中追究法律责任一样,也主要是通过上述两个途径。然而,依据哪些具体的国家法律来处理体育运动中的纠纷和违法现象是一个值得深入研究的课题。我国体育法基本法中虽然提到了体育仲裁机构的职责范围以及设立仲裁机构的设想,但至今体



性的项目中挖掘表现技能水平的相关指标确实较难,许多指标上的差异往往掩盖在系统的误差当中,因而难以准确地反映运动员的技能状况,但通过高速、高清、多维影像解析,并辅以 Dartfish 等专业影像工具,或采用红外扫描如 Qualysis 等,对某些关键环节进行数据采集和恰当处理,就能够收到良好的效果,往往能够很好地弥补教练员肉眼和感觉上的局限性,这些方法在训练中使用得当,不仅能够有效帮助教练员提高判断的精确性,在许多情况下,甚至对运动员某个特定阶段内专项技术水平的发展趋势具有良好的预示作用。

#### 6.4 脑电测量法的应用

射击射箭等表现准确性的运动项目对运动员的心理能力要求极高,无论在训练和比赛,都必须要求运动员具备良好的心理状况,判断运动员的中枢神经系统是否处于疲劳或亢奋状态,是教练员必须掌握的信息。教练员除了观察、谈话等方式以外,还可以借助脑电等现代化测量仪器对运动员的中枢神经系统的工作状况进行反馈,以利于采取有针对性的训练方案和处理措施,最大限度的提高训练有效性。

### 7 应用信息反馈需注意的几个方面

#### 7.1 区别对待,因人而异选择反馈方式

信息反馈法在射箭训练中的运用,应根据运动员的阶段和训练水平,因材施教、因人而异,注意提高每支箭的质量。在动作技能的分化阶段,应充分利用视觉的反馈作用,加强示范与模拟练习,不断强化运动员视觉与本体感觉之间的勾通,但应注意不要过多地抓动作细节。在动作技能的巩固阶段,应多运用语言反馈信息,以及非固有的、积累的反馈信息,让运动员的注意力去适应环境,强化动作与思维的沟通。

对于不同层次水平的运动员,反馈对初学者的作用是直

接指导他们完成正确动作;对高级运动员反馈的作用是直接帮助他们改进错误动作。因此,在纠正动作时,对初学者应当经常给予阳性的反馈信息(即肯定其对的或正确的一面)。这实际上是在扶持正确动作的同时,通过负诱导的机制来纠正错误动作。对于高水平运动员,因为他们对动作理解深刻,原来的动作定型巩固,可以直接指出其错误动作,特别是精细动作更是如此。

#### 7.2 掌握好反馈时机,提高反馈效应

在提供反馈时,教练员要掌握好时机才能达到事半功倍的效果。如在每次训练课结束之后,要求运动员写训练日记,想象刚完成的动作,通过这样及时地反馈和强化,可以加深对训练主要内容的理解,有助于提高训练效果。当然,教练员把训练结果是及时地反馈给运动员,还是把反馈超前到产生偏差之前,防患于未然,或是延迟反馈促使运动员再作深入的思考,这3种不同时的反馈各有不同的功能,教练员应根据运动员的生理、心理特点灵活选用。

#### 参考文献

- [1] 运动生理学[M]. 北京:人民体育出版社, 1990.
- [2] 董奇. 心理与教育研究方法[M]. 北京:北京师范大学出版社, 2004
- [3] 杰克桑维斯(美). 生物反馈和体育科学[J]. 哈尔滨体育学院学报, 1996, 3
- [4] 陈瑞宁, 刘岳江. 反馈学习对运动技能形成的意义[J]. 武汉体育学院学报, 2002, 4
- [5] 马启为, 张力为. 体育运动心理学[M]. 杭州:浙江体育出版社, 1996
- [6] 金亚虹, 章建成等. 国外运动学习中追加反馈的研究现状[J]. 心理科学, 2002, 6

(责任编辑:何聪)

(上接第40页)

育仲裁机构及仲裁条例还没有正式出台,也在一定程度上影响了体育争议的处理。

#### 2.6 体育安全管理

日本体育振兴法中关于体育事故的法律问题并没有涉及,有关体育事故中责任的判定主要依据宪法、民法、刑法等法源采取问责制,依法追究事故责任人的民事责任、刑事责任和行政责任。除体育指导员以外,加害人、领队、团体(学校、俱乐部等)、主办方、设施建造者等与该体育活动相关人员都有可能成为责任主体。

面对体育活动中重大伤害事故有不断增加的趋势,日本目前已经形成了较为完善的体育保险机制,在解除运动员和体育爱好者的后顾之忧,减轻处理体育伤害事故的经济压力,缓解社会矛盾方面都显现出了积极地效果。从体育保险的经营主体来看,日本既有专门的体育保险公司,同时也有兼营体育保险业务服务机构。这些保险机构为国民提供了丰富的保险产品,险种从人、物、体育项目、大项赛事的的保险到天气、体育旅游的保险,几乎涵盖了国民参

与体育活动过程所遇问题的方方面面。

目前,我国对体育保险的发展还停留在初级阶段,一是国民保险意识普遍比较弱,直接影响了我国体育保险的普及和发展;另一方面国家缺少专门的体育保险机构,社会保障体系中缺少体育保险的部分,仅公费医疗在一定程度上承担着体育保险的作用,而我国专业运动员的伤残、死亡以及退役后的工作安置等一系列问题却无法得到妥善处理。因此,通过立法形式对体育保险纳入国家整体社会保障体系之中,应该是下一阶段完善我国法制化建设的重要内容。

#### 参考文献

- [1] 日本体育指导实务研究会监修. 体育振兴法. 体育指导实务必携[M]. 东京:行政出版社, 2002.
- [2] 日本体育指导实务研究会监修. 体育振兴基本计划. 体育指导实务必携[M]. 东京:行政出版社, 2002.
- [3] 周爱光. 日本体育保险概况 [J]. 体育科研, 2007(6): 15. 陈琳. 日本体育NPO法人的现状与展望 [J]. 体育科研, 2004(3): 5.

(责任编辑:陈建萍)