



日本体育设施建设与管理的启示

刘欣

摘要: 体育场地设施是开展群众体育的重要基础,通过对日本笹川体育财团(SSF)报告有关体育设施建设、使用与管理的研究,提出了有益于我国全民健身事业发展的几点启示。

关键词: 日本; 体育; 设施; 建设; 管理

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-1207(2009)05-0031-03

Revelation of the Sports Facilities Construction and Management in Japan

LIU Xin

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

Abstract: Sports facilities are the important base for developing mass sports. Based on the study of Japanese SSF report on the construction and management of the sports facilities, the paper sets forth some revelation for improving the development of mass sports in China.

Key words: Japan; sports; facilities; construction; management

日本属于政府主导型大众体育管理体制^[1],2000年,日本颁布了《体育振兴基本计划》^[2],规定了2001-2010年日本体育发展的总体目标、具体内容和实施细则。体育设施是体育事业发展的重要基础,2006年SSF报告就日本体育设施的状况进行了总结和分析,其中有许多方面对我国全民健身事业发展具有一定的借鉴意义。

1 日本体育设施的建设和使用现状

日本体育设施按其统计口径分为,单体型体育设施,即一个场地只有一种场地设施,复合型体育设施,一个场地有2个或以上场地设施。

根据“社会教育调查”,1956年,日本的公共体育设施数仅为1 634个,之后得到了很大的发展,至2004年,全日本合计有各类体育设施21万3 198个。其中,公共体育设施47 321个(22.19%),民间体育设施16 814个(7.89%),学校体育设施149 063个(69.92%),平均每10万人拥有的设施数为167个(含学校体育设施)。该数字虽然低于意大利每10万人拥有260个的水平,但已超过了德国154个的水平。

由于大量设施设在学校,因此,学校体育设施的有效利用是重要课题。日本的学校体育设施实际可分为两类,一类是传统意义上的,另一类则是从建设之时就定位于既满足学校体育,又兼顾向社会开放,这些设施一般都安装有晚间灯光照明,及专门的更衣室、淋浴室、盥洗室等,以方便市民的锻炼所需。但不论那种类型,大部分学校体育设施均向社会开放,为区域的居民服务,并成为区域体育设施的基础。根据文部科学省《我国的体育运动设施》(2004),2001年度98.8%的市町村开放了学校体育设施,其中“体育馆”开放率为86.6%，“室外运动场(操场)”为80.3%，“游泳池”为25.5%。

学校体育馆、操场的开放率虽然较高,但调查发现实际使用率并不充分。其中对东京都北区中小学校的体育馆、

操场周六、周日的使用率(包括学校体育社团的使用和校外体育团体的使用)调查发现,没有一个设施的使用率达到50%,使用率最低的小学操场只有22.6%。即使是兼有向社会开放的“地区体育馆”,其使用率从29.3%至80.6%,差异也很大。

在SSF的《体育生活数据》(2004)中,关于成人对不同管理主体的体育设施利用情况(多选),可以看到公共体育设施的利用率为80.7%,民间体育设施为64.0%。而从设施的类别来看,成人对“道路”的利用率最高,为56.1%,其次为“公园”和“家”,均为24.2%,表明成人不利用体育设施,而在周边场所进行运动的频率较高。另一方面,10岁至19岁的青少年则对“学校操场”利用率最高,为51.3%,其次为“学校体育馆”33.1%，“学校”为16.8%,可见,学校仍是十多岁青少年体育活动的核心场所。

2 综合性社区体育俱乐部的发展状况

综合性社区体育俱乐部是2000年以后日本社区体育发展的重要模式,根据《体育振兴基本计划》,到2010年,全国各市町村中,至少要建立一个“综合性社区体育俱乐部”。综合性社区体育俱乐部的特点是:(1)具有多种体育项目;(2)适应男女老少各类人群的兴趣爱好和运动水平;(3)拥有体育设施和俱乐部场所等条件;(4)针对每个人的需要提供高质量的指导;(5)由社区居民构成运营主体。至2004年7月,日本全国已有702个地区建立了1 117个综合性社区体育俱乐部^[3]。

广域体育中心,可以被认为是综合性社区体育俱乐部的“上级”单位,其职责包括:(1)为社区综合性体育俱乐部的建立和发展提供支持;(2)为社区综合性体育俱乐部的管理和指导提供支持;(3)为区域整理和提供体育信息;(4)在区域中举办体育活动;(5)为高水平竞技体育的发展提供支持;(6)对区域体育活动提供医学和科

收稿日期: 2009-08-30

作者简介: 刘欣(1959-),男,高级实验师,主要研究方向: 体质研究.

作者单位: 上海体育科学研究所, 上海 200030



技术支持。根据《体育振兴基本计划》，至2010年，各都道府县至少应建立1个广域体育中心。但从收集的资料看，没有这方面的进展信息。

3 与设施建设、管理运营相关的制度

3.1 民间融资计划 (PFI)

日本大部分公共体育设施是在高度经济成长时期顺利建设而成的。但近年财政状况严峻，文部科学省对设施的补助趋于减少。由于公共体育设施一般归设施所在的地方政府所有，因此，今后的设施建设将主要依靠地方政府自行承担费用，并可能成为财政上的巨大负担。为适应目前的财政状况，许多地方政府为建设设施发行地方债券，或筹措几年基金以确保财源，市町村则将都道府县及国家的补助与地方交付税等一并列入设施建设的预算中。

但从另一个方面看，伴随着行政财政制度的改革，与包含体育设施在内的公共设施相关的制度也发生了很大变化。1999年7月30日日本公布了《关于促进利用民间资金等建设公共设施的法律》，民间融资计划 (PFI) 开始渗入到体育设施建设运营领域。

PFI 模式有多种，从日本体育设施的建设运营看，主要采用 BOT 模式，即建设-运营-移交 (Build-Operate-Transfer, BOT) 的形式。在这种模式下，民间事业者通过取得政府的特许权协议，进行项目的融资、设计、建造、经营和维护，并在特许权期限内的经营中回收项目的投资、经营和维护成本，并获得合理的回报。特许期满后，设施移交政府，而政府在整个过程中不用承担巨额建设费用就能为居民提供公共服务。从表1中可见，日本通过 PFI 建设了不同种类的体育设施，合同期限最短的为10年，最长的22年。

表1 利用 PFI 制度的体育相关设施建设

Table 1 Sports Facilities Construction Utilizing PFI System

设施名	事业主体	事业者	事业方式	合同年数	事业开始
海洋福冈	福冈市	福冈临海 PFI (株)	BOT	15	2002 年 4 月
建幸广场西大寺	冈山市	PFI 休养广场冈山 (株)	BOT	15	2004 年 11 月
东京体育文化会馆 BumB	东京都	PFI 区部青年广场 (株)	BOT (现存建筑 ROT)	20	2004 年 3 月
KOXOT 冈山南	冈山市	PFI 冈山当新田	BOT	15	2004 年 4 月
加古川市立综合体育馆	加古川市	SPC 加古川运动公园市民体育服务	BOT	20	2005 年 4 月
千叶市青少年自然之家	千叶市	SPC 千叶菲尔兹 (株)	BOT	15	2005 年 4 月
高尾之森心跳村	东京都	京王青年广场 (株)	BOT (RO)	10	2005 年 4 月
体育公园松森	仙台市	SPC 松森 PFI (株)	BOT	15	2005 年 7 月
羽岛市民游泳池	羽岛市	SPC 心跳 (株)	BOT	10	2005 年 7 月
尼崎之森中央绿地体育健康增进设施事业	兵库县	SPC 尼崎健康之森 (株)	BOT	20	2006 年 5 月
森林公园高尔夫球场	爱知县	SPC 森林公园高尔夫球场运营 (株)	BOT	22	2007 年 4 月
县立长冈室内综合游泳池	新潟县	(株) 大林组集团	BOT	15	2008 年 7 月
(暂定) 新清洁工厂、新游泳场建设运营事业	滨松市	三井造船集团	BOT	15	2009 年 4 月

资料来源：地区综合建设财团资料 (2005)

SSF 报告认为，在体育设施建设中导入 PFI，最重要的是，风险分担与性价比 VFM (Value For Money)。风险分担是指事业计划、建设、维持管理时的风险由公共部门与民间部门分别承担，其优点能够集中官方、民间在各自专门领域的资源优势。而 VFM 是指通过定量评价，权衡政府直接投资与利用 PFI 进行事业时的费用与效果比，而能否有效减轻政府财政负担是重要方面。只有当以上两点都发挥了十分的作用时，才能说 PFI 制度作为一种行政手段发挥了作用。《体育振兴基本计划》中表明希望更多地利用 PFI，但实际情况却进展缓慢。

3.2 指定管理者制度

指定管理者制度是2003年6月公布的《地方自治法部分修改法》中规定的新制度。日本政府在推介“指定管理者制度”时指出：该制度的目的是为了能有效应对市民多样化的需求，利用民间的资源来管理公共设施，以便提高为市民服务的质量以及节约经费。由于地方自治法第244条公共设施相关制度的修改，公共设施的管理形态也发生了很大

的变更。以前公共设施只能委托公共团体、公共性团体以及特定的出资法人进行管理，但制度修改后，其他团体只要受到政府指定就能够直接受托进行公共设施的管理。随着拥有充分服务提供能力的民间事业者不断增多，以往由公共部门负担的事业越来越多的由民间事业者所承担，而地方政府则负责指定管理者的选定工作。

该制度与以往外包和委托的根本不同之处在于：政府只在原则上规定需要达到的指标，整个公共设施的运作全部由承包者负责，包括职工的人事权以及运作方式。政府实施招标投标计划，并与中标者签订合同后，对以后具体的管理运作不再干涉，承包合同确定的政府资金在合同期内不会改变。与以往外包或委托管理相比，各级地方政府彻底放开了最终的管理权。就体育设施而言，股份公司等民间事业者、公益法人、NPO 法人 (特定非营利活动法人, Non Profit Organization) 等都可以成为公共体育设施的管理代理人，协议期限一般为3~5年。长期以来，日本民间事业者在体育领域已经占有一定规模的市场、具备一定程度的专业知



识,可以说作为指定管理者加入是很容易的。因此,日本体育产业界对这一制度十分关注。

地区的公共体育设施一直以来都是以社会教育为中心,围绕着健康与生活的各种措施,是一种社会资本。作为行政财政改革的一环,除PFI与指定管理者制度外,也有自治体考虑在公共事业中引进“市场化试验(官民竞争投标)”制度,由公共部门与民间事业者在服务质量与成本方面进行竞争、胜者得标。因此,不仅是设施,也包括组织,在这几年内地区体育的相关行政环境可能发生巨大变动,有必要继续关注。

4 对我国公共体育设施发展的启示

4.1 学校体育与社会体育的有效结合

日本大部分体育资源集中在学校(69.92%),这一点与我国的体育场地资源现状十分相似,第五次全国体育场地普查结果(下简称“五普”)[4]显示,教育系统的体育场地个数占全国体育场地总数的65.6%,因此,如何充分利用好学校的体育资源,同样是我国全民健身事业发展的重大课题。

2006年开始,我国开始试点学校体育场地向社会开放工作,12个试点地区全年共接待健身群众1200万人,取得了较好的效果,2008年开始进入全面试点阶段。但从试点反映的问题看,部分学校的体育场地开放还处于简单状态,仅是做到“打开校门,请来健身”,综合服务水平不高。如开放的场地,大部分以小型化、中低水平为主,难以满足群众健身锻炼的多样化需求;又如开放的对象,多以本校学生居多,面向整个社会的自由开放比例很低。这些现象表明,学校体育场地仅以简单的“打开大门”是难以支撑地区全民健身事业的发展。

要做到学校体育与社会体育的有效结合,显然要从建设、管理等多方面着手,日本的做法颇有启示。如建设兼有学校体育和社会体育双重功能的体育设施,在设计上充分考虑学校体育教学和社区群众健身两方面的需求,在管理上结合社区综合性体育俱乐部的运作,等等,都是具有价值的探索。

4.2 民间资本参与体育设施建设

基础设施建设需要耗费大量的财力,体育设施建设也是如此,据报道,日本2003年中央财政的体育事业经费总预算为3205亿日元,其中“设施建设”占总预算的63.2%^[5]。然而,随着世界经济形势的变化,赤字和债务负担迫使一些国家开始探索基础设施建设的新模式,吸引民间资本进入是其中一种重要的形式。日本体育设施建设的PFI制度表明,即使是像日本将大众体育作为一项社会福利事业的国

家,民间资本也已逐步开始在体育设施建设中扮演重要的角色。

从我国的情况看,“五普”结果显示,至2003年,我国共有各类体育场地85万余个,历年累计投入体育场地的建设资金达1914.5亿元,其中财政拨款667.7亿元,占投资总额的34.9%。但即便如此,由于我国地域广阔人口众多,每10万人拥有的体育场地个数也仅为65.8个。虽然随着体育彩票的发行,近几年中适合群众开展全民健身活动的非标准场地建设有了较快的增长,但从长期发展来看,利用民间资本投资公共事业,对于解决财政投入不足给出了新的思路,问题是如何将这种理念与我国的国情相结合。

4.3 社会力量参与体育设施管理运营

日本在公共体育设施管理方面实施“指定管理者制度”,虽然有减少行政经费支出的隐喻,但也兼有运用民间资本及民间事业者所拥有的专业知识技能,有效提高公共体育设施服务水平的目的。是政府购买服务的一种特定形式。

这种管理模式对我国全民健身事业的发展也有一定的借鉴意义。长期以来,我们一直在倡导管办分离,转变政府职能,其根本就是政府要将许多具体的管理和运作事务交由专门机构操作和实施,这种机构也常被称为“第三部门”。从当前我国的经济、社会发展情况看,这种机构显然不仅限于国家事业单位,也包括大量的民办非赢利组织、机构和团体。因此,加快制定和完善相关的政策和制度,大力发展体育服务领域的“第三部门”,将有利于体育公共服务的社会化和市场化,有利于全民健身事业的发展。

参考文献

- [1] 舒其伟. 中日大众体育现状的比较研究[J]. 四川体育科学, 2004(2): 88~90
- [2] Basic Plan for the Promotion of Sports(2001-2010) [EB]. <http://www.mext.go.jp/english/news/2000/09/000949.htm>
- [3] FY2004 White Paper on Education, Culture, Sports, Science and Technology, MEXT [EB]. <http://www.mext.go.jp/english/news/2005/10/05122701.htm>
- [4] 第五次全国体育场地普查办公室. 第五次全国体育场地普查数据公报 [EB]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1167/n2768/n32454/134749.html>
- [5] 陈琳 译. 日本体育财政及体育补贴制度的现状和展望[J]. 体育科研, 2004(3): 47

(责任编辑: 陈建萍)