

研究报告

(2019年 第10期 总第10期)

2019年9月1日

芬兰体育治理体系研究 体育金融研究中心

李佩璟

【摘要】 芬兰体育大众参与度一直是在世界各国中相对较高的，这与芬兰体育治理体系密切相关。

本文通过对芬兰体育的发展进行梳理，探究政府层面和社会层面的体育治理体系。并对芬兰精英体育、大众体育、青少年体育分别进行较详细梳理，探究其相应的治理结构。

Research Report

PBC SCHOOL OF FINANCE, TSINGHUA UNIVERSITY

2019-09-01st edition

The Governance Model Of Finnish Sports

Research Center for Sports Finance

Li Peijing

Abstract: Finnish sports public participation has always been relatively high in the world, which is closely related to the sports governance system in Finland. This paper sorts out the development of Finnish sports and explores how the government and society do in sports governance. And the youth sports, elite sports and mass sports in Finland are respectively sorted out in detail to explore how they are governed in youth sports, elite sports and mass sports.

目录

一.	芬兰体育的发展	1
1.1	芬兰体育的早期演变（至 20 世纪 60 年代）	1
1.2	普惠福利体系下的芬兰体育发展（20 世纪 60 年代-20 世纪 90 年代）	2
1.3	芬兰体育多样性发展（20 世纪 90 年代至今）	4
二.	芬兰体育现有管理体系	5
2.1	政府主导的体育管理体系	6
2.2	社会主导的体育管理体系	9
2.3	青年体育	10
2.4	精英体育	12
2.5	大众体育	14
	参考文献	16

一、芬兰体育的发展

芬兰体育的发展和芬兰的政治制度在时间和内容上都是密切相关的。政治制度对支持体育和体育组织的存在有重大影响(Kiviahho, 1981)。

(一) 芬兰体育的早期演变（至 20 世纪 60 年代）

芬兰第一个有组织的体育协会是塞格尔福·伊·布约内堡游艇俱乐部，1856 年克里米亚战争后，该俱乐部在西海岸小镇波里成立。战争期间英国海军突袭芬兰海岸，因此俱乐部成立的初衷是让城镇的防城人和官员自愿参与海岸警卫队任务。

1920-1944 年，芬兰逐渐认识到体育的重要性。在面临相对强大的政治敌对国家时，芬兰较弱小，所以，体育成为增强士兵体质和国防力量的一个重要内容。但是受社会阶级和政治意识形态影响，当时的体育组织都具有不同的政治或阶层标记，政府以及阶层的矛盾导致初期芬兰体育各个组织相互对立，形成了北欧金字塔形式的各自独立的体育组织（图 1）。与此同时，体育俱乐部在芬兰快速发展，俱乐部数量快速增长，体育爱好者越来越多，新兴城市文化开始出现——“学校学生拥有滑雪假期”。国家开始注重体育教育的发展，战争部、教会以及教育部开始争夺体育管理权。

1945-1966 年，国防课程逐渐变成了锻炼课程。同时体育理事会在各省市的普及使得体育行政管理三方逐渐稳定。1952 年的赫尔辛基奥运会暂时缓解了芬兰在政治和体育上的矛盾，加快了芬兰的国际化进程。体育学校、健身俱乐部和体育科学开始具有获得国家资助的资格。1963 年，运动科学学院在于韦斯屈来（Jyväskylä）大学成立。

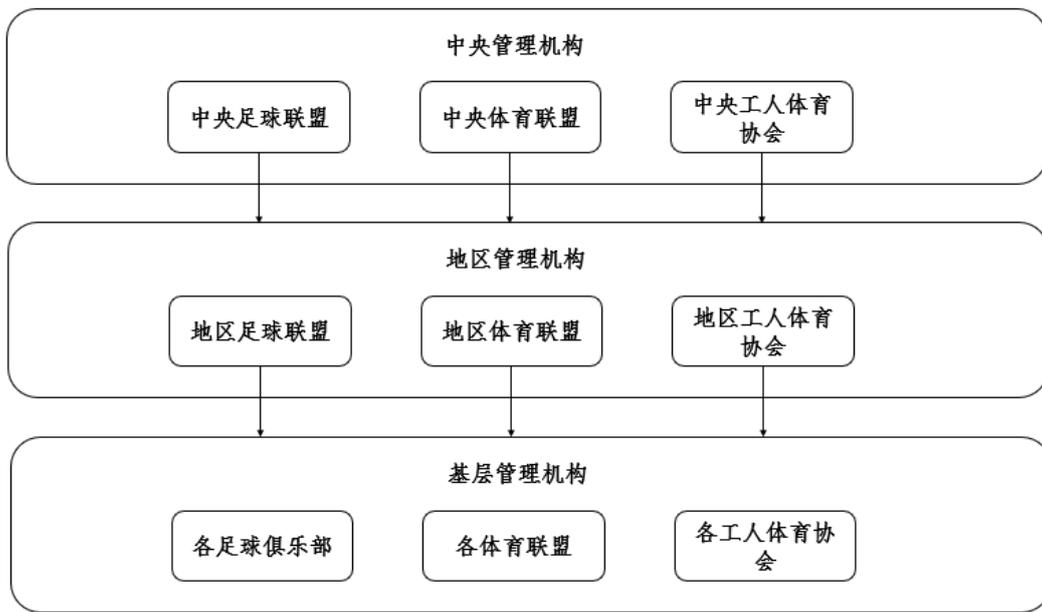


图 1：早期芬兰体育结构¹

（二）普惠福利体系下的芬兰体育发展（20 世纪 60 年代-20 世纪 90 年代）

20 世纪 60 年代，芬兰体育政策的重点集中在传统竞技领域。从 20 世纪 60 年代末开始，接下来的 20 多年，芬兰开始向社会民主福利国家转变，实施了一系列社会改革，社会福利支出水平升高，社会和卫生服务部门以及大型公共部门快速发展 (Huber & Stephens, 1998; Nygard, 2006)。在 1960 年代和 1970 年代，社会生活中许多方面都成为了政治领域的一部分，体育也成为社会政策目的工具，特别是在有关健康目标的实现方面 (Woodward, 1986)，越来越多的政党参与到体育运动中。随着芬兰社会的现代化，国家和志愿组织包括体育

¹ Jarmo Kalevi Makinen, Outi Aarresola, Jari Lamsa, Kati Lehtonen & Maarit Nieminen, Managing civic activities by performance: impacts of the government's performance-based funding system and the domain structure in Finnish sports policy.

组织的关系有了新的发展(Heikkala, Honkanen, Laine, Pullinen, & Ruuskanen-Himma, 2003)。

这一时期的体育政策开始转向全民体育 Sport for All (SfA)，且政策转变以来，保持了一贯方针，即大众参与体育的优先次序高于精英体育发展。直到 20 世纪 90 年代中期的 35 年里，都未曾改变。

随着政策的转变，体育设施开始了一段较长时期的发展:1964 年至 2002 年，芬兰的体育设施数量从 14148 个增加到 29280 个。1975 年至 1990 年间，体育设施方面的投资随着芬兰地方政府投资 167 亿芬兰马克而持续增长 (Stahl, Rutten, Nutbeam, & Kannas, 2002)。然而，直到 1979 年，第一个国家体育设施计划(Stahl et al., 2002)公布，标志政府把“提供体育设施，促进提高体育参与水平”纳入体育制度的核心，这段设施快速发展的时期才正式形成。

在 20 世纪 70 年代后期和整个 20 世纪 80 年代，全民体育 (SfA) 原则通过政府政策和战略文件被强化。1970 年国家体育委员会规划部门公布了关于改善健身运动机会的建设的报告 (Vuori 等, 2004)。1974 年成立了政府立法委员会，提出了有利于 SfA 的论据 (Stahl 等, 2002)。1976 年的《体育法委员会报告》为 1980 年通过“体育法”奠定了基础。1980 年“体育法”不仅正式确定了现存的非正式结构和程序，明确了应由政府向大众提供体育设施和项目，同时也正式承认了体育运动的社会意义 (Heinilae, 1988) 即“保障公民参与体育锻炼活动，维护公民体育权利，改善体质健康水平和提高公民体育素养。”

（三）芬兰体育多样性发展（20 世纪 90 年代至今）

1993 年芬兰自身经济衰退、苏联解体等因素催动了芬兰国家机构变革和社会变革，体育组织的政治意识也逐渐淡化。

1995 年采用的以业绩为基础的筹资制度²是政府行使权力的体现。正是政府及时制定详细的目标和指标，使体育运动能够有权得到政府补贴，从旧的规范型融资发展到基于绩效的融资时代。

这种变化对体育运动的组织结构产生了重大影响。传统的北欧体育组织金字塔结构被集群结构所取代，而这些组织之间的联系较弱。体育运动的隐喻³逐渐从芬兰体育界活动者的用语中消失（Eichberg and Loland, 2010 年，第 676 页），并被区域意识所取代，成为维系分散社区的一种结构。这种意识非常适合以业绩为基础的资助制度，且形成了现在的大联盟体系与政府协同管理的树形管理结构。

体育被认为是芬兰社会政策的一部分。体育成为了社会、政治和国家福利的一部分，认可所有可借助体育做的预防措施和政策，为全民体育提供了良好的发展环境。

体育逐渐受到各行政部门重视，形成由政府和社会协同发展的体育结构。2010 年，教育和文化部对于体育运营的资金投入达到了约 4400 万欧元，约占 33% 的体育预算；为体育科学研究、教育和传播提供约 600 万欧元（占体育预算的 5%）的资金；为体育场馆空间的建设和

² 根据运动成绩表现评定能够获得多少资金。

³ 各阶级通过体育表现出的阶级矛盾、相关政治矛盾，以及各国精英体育成为霸权运动典范。

改造提供近 2200 万欧元(体育预算的 17%)。在 2010 年,芬兰约有 3 万个体育设施,参与俱乐部体育运动人数达到约 100 万。

国家体育理事会对体育项目和体育组织申请国家援助资金有否决权,对体育设施建设和改造申请国家资助提出意见,审核体育团体的科研项目申请。

二、芬兰体育现有管理体系

芬兰体育管理体系分为两大部分,一是由政府主导的,一是由社会主导的,两者共同协作促进芬兰体育的发展(图 2)。

政府主导部门为教育和文化部,社会主导为芬兰国家奥林匹克委员会。

教育和文化部为从事体育研究的机构提供资金资助,包括于韦斯屈来(Jyväskylä)大学、LIKES 促进运动和公共卫生基金会(Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö LIKES)、UKK 研究院(UKK-instituutti,隶属社会和卫生服务部)、竞技和卓越体育中心(Kilpa- ja huippu-urheilun tutkimuskeskus, KIHU)、芬兰体育科学学会(Liikuntatieteellisen Seuran, LTS,属国家体育理事会)。这些机构为教育和文化部提供体育及健康科学的咨询。

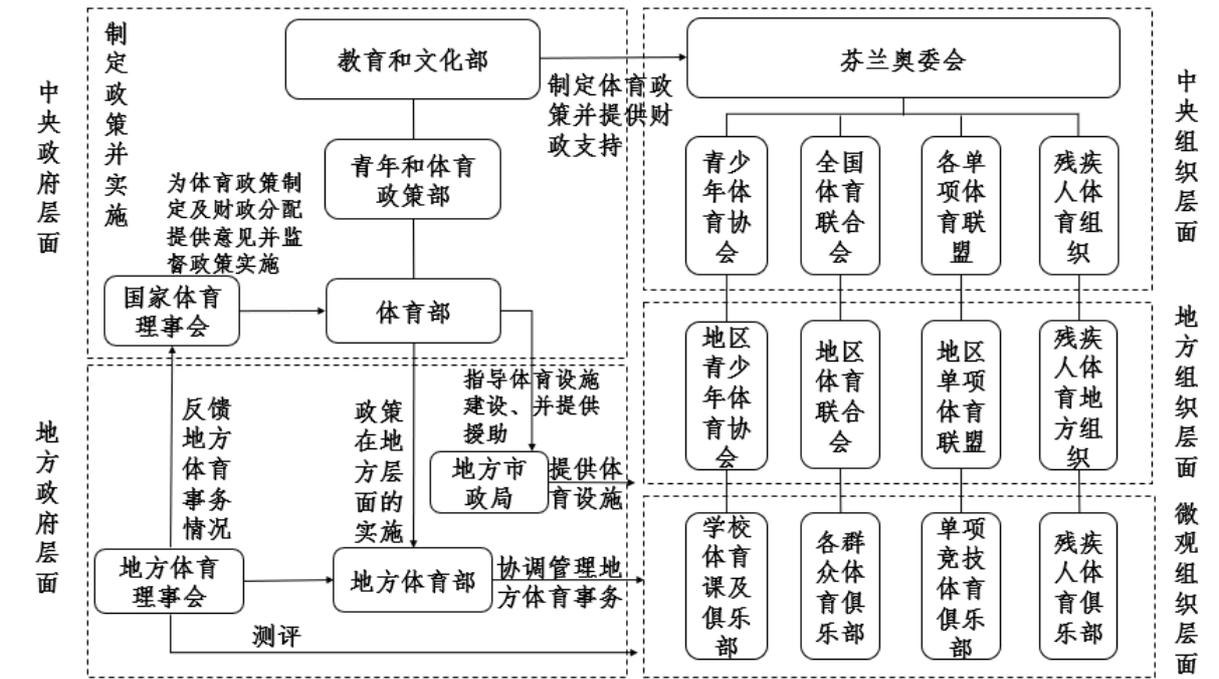


图 2 芬兰体育治理体系

（一）政府主导的体育管理体系

政府主导体育管理体系中的最高部门是教育部，负责体育政策的整体制定、协调和发展，协助国家行政部门制定体育各项相关要求。内设青年和体育政策部，由青年和体育政策部领导体育部门。根据芬兰《体育法》，设立国家体育理事会作为教育部的专家机构，从属体育部门。理事会任期由政府任命，负责解决涉及体育的广泛性问题和根本性问题，评估政府在体育领域实施的措施的影响，为体育发展提出建议，并就体育资金的使用发表意见（图 2）。其所属的体育科学小组为教育部提供体育和健身科学方面的咨询。

教育部负责为体育创造有利条件，协调、发展体育政策。地区行政部门负责区域体育管理的任务，同时酌情与市政当局、非政府组织和其他体育机构合作，指导及支持体育设施的建设，对研究开发项目提供各项支持。研究由该领域的研究机构 and 高等教育机构进行，

建筑信息基金会将体育设施建设相关指南发布于教育和文化部关于体育设施的系列出版物。教育和文化部强调人民健康和福利的重要性，促进体育在社会中的广泛发展，激励公民参与其中，支持表演性体育运动以提高芬兰在国际上的声誉。

国家体育理事会负责制定各项体育活动方案（政府活动提案的一部分），主动推进具有战略意义的体育政策并对其发表意见；评估政府措施在体育活动方面的影响；向列入国家预算的体育活动拨款。除此之外，还对教育和文化部的体育部门的体育活动计划和财务计划、体育组织获得国家资助的资格（包括经营补助金、建立体育设施的费用及奖励、体育研究和交流、运动医学活动的补助金等）等方面给出意见。

国家体育理事会分区域管理，每个行政区域的教育和文化部门都有一个体育理事会作为其专家机构，在教育和文化部的职权范围内就建立体育设施项目的融资计划和补助金提出意见，指导和支持体育设施的建设并决定补助金的使用，推进不同行政部门之间在促进身体活动方面的合作，为体育组织申请补助金提供渠道，根据战略文件和绩效协议的规定向市政当局和体育利益相关者提供信息，提供有关体育政策的目标、措施和培训资源。2019年-2023年国家体育理事会成员包括一名主席（国会议员）、两名副主席（青年和体育政策部负责人、主任）及其他十名成员（包括国会议员、教练、运动员、企业人士、芬兰体育荣誉人员等）。

在资金方面，国家体育经费几乎全部来源于国家彩票和博彩收入的政府拨款。教育和文化部用国家体育经费通过预算拨款的方式来资

助体育活动，这些活动包括：体育运动、体育活动组织和俱乐部，体育设施的建设，市政体育运动和体育活动策划，体育运动和体育活动培训中心（体育学院），提倡积极的生活方式，推广表演体育，运动和健身科学的研究，与体育运动和体育活动有关的其他活动（在 2017 年的国家预算中，彩票和博彩收入中约有 1.496 亿欧元用于体育活动和表演体育）。各城市负责维护本地的体育场馆设施，并为本地俱乐部提供财政支持。体育俱乐部的其它资金直接来源于运动员或者俱乐部成员、赞助商，部分也来自私营公司。

教育和文化部以及区域国家行政机构为建设体育设施和相关娱乐设施的项目拨款。大多数财政支持都用于为大型用户群提供服务的项目，如游泳池，健身房和溜冰场，以及当地体育运动和体育活动设施的建设、翻新或维修。芬兰大约有 36,000 个注册的体育设施，其中约 75% 由市政当局建造和维护，成本估计超过 700,000 欧元的项目由国家政府支持，成本估计低于 700,000 欧元的项目由相关的地区国家行政机构支持。有资格获得经济支持的项目首先列入体育运动和体育活动设施四年财务计划中，这些计划每年进行审查，具有指示性，仅适用于教育和文化部职权范围内的项目。寻求支持的申请提交有关地区国家行政机构，该机构按优先顺序安排项目。教育和文化部起草了一份关于其职权范围内所有项目的国家提案，项目的成本估算（不包括增值税）不超过 30% 的给予支持，其金额不得超过 750,000 欧元（游泳池不超过 1,000,000 欧元）。对具有国家重要性的体育设施的支持将根据具体情况进行考虑。每年都会设定支持上限。

（二）社会主导的体育管理组织

芬兰国家奥林匹克委员会作为社会管理机构参与体育治理，具体落实体育运动活动。

芬兰国家奥林匹克委员会是芬兰目前社会体育组织的最大主导者，是一个全国性的体育组织，致力于提高芬兰人在顶级体育运动参与中的积极性并使其最终获得优异的成绩，与芬兰政府、教育和文化部协同发展芬兰体育，落实体育政策。

新奥林匹克委员会于2017年1月1日开始运行，是由原芬兰体育联盟和原奥林匹克委员会合并而成。该组织的董事会由一名主席，两名副主席和其他八名成员以及两名副成员组成，共十三人。董事会中必须有一名成员是现役运动员或职业运动生涯已经达8年的运动员，且董事会中有一名或多名成员是在国际奥林匹克委员会中具有投票权的芬兰成员。所有董事会成员由委员会秋季峰会选举产生，任期四年。现任理事会于2016年11月26日在拉赫蒂举行的芬兰奥林匹克委员会秋季会议上当选。委员会目前有87个成员组织、26个附属成员和4个人个人成员、60名员工，年度预算约为1000万欧元，整体资金来源基于政府支持和自筹资金，政府支持资金来自教育和文化部分配的资金。

芬兰国家奥林匹克委员会的职责是为体育活动提供平等环境，保障安全及福利，追求诚实正直及可持续发展，制定俱乐部活动运营的条件。芬兰奥林匹克委员会包含芬兰青年协会、芬兰学生体育协会、残疾人体育协会（VAU），各单项体育联盟等各类体育组织。各联盟、

协会、体育组织由大量的运动俱乐部或区域/地方组织组成，分地区管理（图2）。

（三）青年体育

芬兰青年体育主要包括学校体育以及俱乐部体育，由政府制定法律促进。例如，《促进体育运动和体育活动法》通过体育活动促进儿童健康以及儿童和青少年成长和发展；颁发体育俱乐部发展补助金政策来发展体育运动和体育俱乐部活动，尤其为儿童和青少年参与休闲运动提供更多平等机会。

促进身体活动的国家计划提倡不同年龄组采用不同的身体活动方式。①幼儿锻炼计划：重点是“运动中的喜悦”，芬兰政府为7岁以下儿童制定了一项全面行动方案，将体育活动作为幼儿中心每个活动日的一部分，由各种国家或地区体育组织、市政当局、学校、体育俱乐部、各种协会在当地组织开展。②芬兰政府设立“移动中的学校”计划，目标是在芬兰的综合学校创造积极的体育文化氛围，确保学生每天进行一小时的体育活动，提高学生日常锻炼频率，增加体育活动，使体育文化活动覆盖率达到90%左右。每年教育和文化部都会向学校和市政当局颁发“移动学校”奖，以奖励他们在学校中推广体育活动所做出的努力。③芬兰政府同时对芬兰中学体育以及高校体育制定了促进体育运动的专项计划，认为应在学生校园或其附近设运动场所，建立一个充满活力、地区覆盖全面的体育高中网络。④认为体育职业教育机构也需要与体育高中平等发展。

社会层面由芬兰奥林匹克委员会主导，形成一个合作网络模式，由运动员成长运动网络、学校业余爱好网和区域体育组织三方共同促进青少年体育活动的开展（图3）。

运动员成长运动网络汇集了体育联合会，体育学院，教练中心，区域体育组织，奥林匹克委员会和其他儿童和青少年体育。学校业余爱好网旨在为青少年学校体育活动提出更多样化的选择，激发参与学校体育活动的兴趣。区域体育组织主要提供体育教育培训。

奥林匹克委员会的会员——芬兰学生体育联合会，是一个全国性的组织，搜集芬兰大学生在运动领域的兴趣，负责协调学校间的体育活动，包括学生团体的体育活动、校园体育活动、顶级学生体育活动以及大学体育活动，并充当学生体育的协调者。

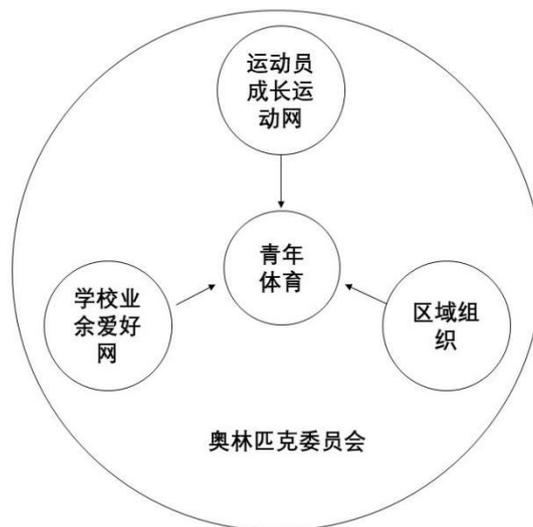


图3 青年体育活动

（四）精英体育

芬兰奥林匹克委员会主要负责高水平的精英体育。教育和文化部对精英体育提供资金支持，包括制定奖项和发放奖金。双方共同成立的工作组负责制定芬兰精英体育战略计划。

芬兰精英体育一方面通过传统的体育运动保持其国际地位，另一方面，20世纪90年代体育宣传的迅猛增长和伴随的经济利益在很大程度上改变了精英体育，除了体育联合会和体育俱乐部内的传统活动外，精英体育还创新了有关职业体育和运动员的运动方法及模式。

在精英体育中，体育俱乐部和国家联合会不再是唯一的引擎和催化剂，商业规则逐渐成为推动精英体育发展的重要因素。大多数营销和媒体导向的体育联合会能够提高自身知名度及改善自身经济状况，而一些传统上成功的精英体育由于个人兴趣和国家支持的减少则陷于衰败。

芬兰从事专业体育的青少年从中学时期开始进入专业体育学院进行培训，在结束中学生活后，通过体育实验计划可选择进入体育学院或国防学校继续进行专业培训。芬兰共有十三个体育学院，每个学院都有侧重的体育领域，为竞技比赛、专业运动员，以及体育爱好者提供最好的运动设施。此外，体育学院向中学、大学输送在测试和体育技术领域拥有领先专业技能的教员。青少年在结束体育学校或国防类学校的专业培训后，可以选择被输送职业运动队参加职业体育比赛、进入学校（可边学习边训练）或进入社会（可边工作边训练）。

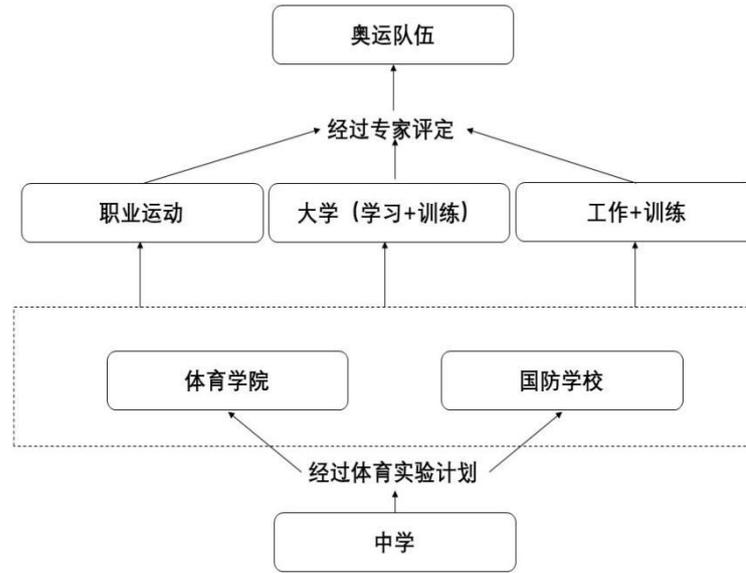


图 4 精英体育体系

同时，各单项体育协会和全国体育联合会也是向奥林匹克输送精英运动员的渠道之一。各单项体育协会和全国体育联合会下的各俱乐部运动员经过芬兰奥林匹克委员会的专家组评定可进入奥运阵容。

教育和文化部设立“Pro Urheilu”奖，奖励金额为 20,000 欧元，授予在运动中取得重大国际成绩和表现杰出的运动员。奖项的提名由教育和文化部任命的工作组负责。第一个“Pro Urheilu”奖项于 2000 年颁发。

在运动员保障方面，教育和文化部设立了运动员养老金，主要授予奥运奖牌获得者及在国际上职业生涯表现杰出的运动员，以表彰他们对体育的杰出贡献。全额养老金为每月 1,324.32 欧元，部分养老金为该金额的一半。养老金需缴税，在给予养老金时，会考虑候选人的社会地位及其应纳税所得额。第一批实际发放的运动员养老金在 2015 年获得批准。

（五）大众体育

芬兰体育被作为国家国防的重要教育部分，国家层面的长期重视是芬兰大众体育成功发展的重要因素。

体育科学研究从 1994 年开始为决策者提供相关支持，芬兰将促进体育发展作为促进健康的重要手段，为后期大众体育发展奠定了良好的基础。“Finland on the Move”和“Fit for Life”两个计划的推出产生了十分有效的作用，促使大量之前不爱运动的芬兰人开始参加体育活动，要求地方政府担负起组织地方体育活动的相关法律保障。《芬兰体育法》是推动大众体育发展的重要因素，促进了体育活动及其它健身活动，提高了公民健康水平、幸福感和青少年的发展。

芬兰的各全国体育联合会包含各种体育活动组织，例如全国多元文化体育联合会、全国学校体育联合会、全国学生体育联合会等遍及各领域的全国性体育组织，负责组织各种不同的体育活动及组织比赛等。芬兰政府强制从儿童时期开始参与体育锻炼的政策，使芬兰大众养成了良好的运动习惯，也因此，芬兰成年人通过俱乐部形式以及非俱乐部形式参与体育活动的比例非常高，群众的体育参与度相对其他国家高很多。

芬兰政府认为好的管理和文化离不开对员工体育活动的支持。因有研究表明，锻炼可以减少疾病缺勤，从而有助于提升员工在工作时的幸福感，因此促进员工身体活动是提升积极性和实现优秀人员配置政策的一部分。芬兰政府的目标是寻找最有效激励每个人运动的方法来促进员工的身体活动，将运动作为保健的一部分。

芬兰为福利社会，体育是市政当局提供的基本重要福利内容之一。市政当局为体育运动和体育活动提供设施和服务，支持体育运动俱乐部组织的公民活动，并支持促进健康和福利的体育活动。教育和文化部同时还资助建设体育运动和体育活动设施，并分配发展和业务补助金，资助促进体育运动和体育活动的计划实施。国家健康和福利研究所（THL）每两年收集一次关于促进城市体育运动和体育活动以及这些领域发展的数据，制作研究和统计数据以支持运营和信息管理。

教育和文化部设立“尖峰奖（Spikes）”，以表彰在促进性别平等和体育多元化方面的贡献者。该奖可以永久性地授予在芬兰经营的协会，团体，项目或个人。Spikes 奖自 1995 年来，每年的 2 月 26 日颁发一次。

参考文献

- [1] Finnish Sports Association of Persons with Disabilities, <https://www.vammaisurheilu.fi/in-english>
- [2] Jarmo Kalevi Makinen, Outi Aarresola, Jari Lamsa, Kati Lehtonen & Maarit Nieminen, Managing civic activities by performance: impacts of the government's performance-based funding system and the domain structure in Finnish sports policy, INTERNATIONAL JOURNAL OF SPORT POLICY AND POLITICS, 2016, VOL, 8, NO. 2, 265-285
- [3] KYSELYRAPORTTI: OLYMPIAKOMITEAN LIIKUNTAPOLIITTINEN KYSELY 2019
- [4] Leena Laine, Sport for the Nation: Class and Gender in the Formation of Finnish Sporting Life, The International Journal of the History of Sport, 2013
- [5] Liikuntalaki (2015) ,http://www.liikuntaneuvosto.fi/valtion_liikuntaneuvosto/neuvoston_historia
- [6] Mick Green and Shane Collins Loughborough University, Policy, Politics and Path Dependency: Sport Development in Australia and Finland, Sport Management Review, 2008, 11, 225-251
- [7] Organigram of the Ministry of Education and Culture, <https://minedu.fi/en/organisation>, 2019, 09
- [8] Suomen Olympiakomitea ry, <https://www.olympiakomitea.fi/olympiakomitea/>
- [9] Teijo Pyykkönen, State sport
- [10] Valtion liikuntaneuvosto - linjoja liikuntaan vuodesta 1920, http://www.liikuntaneuvosto.fi/valtion_liikuntaneuvosto/neuvoston_historia
- [11] Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä (2015) ,http://www.liikuntaneuvosto.fi/valtion_liikuntaneuvosto/neuvoston_historia
- [12] Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta, 2019
- [13] 刘兵, 芬兰公共体育服务研究, 体育蓝皮书·公共体育服务

(作者：作者简介。XX 为清华大学五道口金融学院体育金融研究中心中级研究专员。清华大学五道口金融学院体育金融研究中心初级研究专员。)

报 送：

联系人： XXX

电话： 62797519
