本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

英国大众体育发展之道

综观英国政府推出的一系列体育事业改革计划和方案，可以看出，其改革的一个突出特点是：重视发展大众体育。

□ 史小今　梁　峰

1996年亚特兰大奥运会，英国派出303人的代表团，最终以获得一枚金牌收场，位居奥运金牌榜第36位，成绩无比惨淡。这届奥运会成为英国体育事业的转折点，英国政府痛定思痛，决定大力改革英国的体育事业。

2000年开始，英国政府连续推出发展大众体育的相关计划，先是于当年推出了“关于全民体育运动的未来计划”，从学校教育阶段就将全民体育的观念树立起来，加大全民参与体育运动的力度；同时英国政府开始筹备在本国举办奥运会，2002年推出“奥运会计划”，希望通过举办大型体育赛事，完善体育设施，培养体育人才，推动大众体育和竞技体育同步发展；2005年，英国以“激励一代人”作为口号，成功申请到2012年奥运会举办权，英国政府决定利用这一千载难逢的机遇鼓励大众参与到体育运动中来；2007年，为了激发青少年群体的运动热情，英国政府又制定了“青少年十年规划”，将青少年的体育活动参与度作为大众体育参与度的重要参数和评价标准；2008年，推出“2012伦敦奥运会行动计划”，邀请全民免费游泳，迎接2012的到来；2011年，英国政府又推出“学校运动会”计划，允许学校可以在奥运会各项赛事场馆参加竞技体育决赛，鼓励数以百万的学生参与到竞技体育当中。在这一系列计划的鼓励和实施下，英国的体育事业得到了显著发展。伦敦奥运会结束后，为了让奥运热情保持下去，英国政府又推出了“新的青年和社区体育5年战略”，并且继续追加资金投入。因此，英国代表团保持了“东道国红利”，在2016年里约奥运会，保持了其竞技体育水平良好的上升势头。

综观英国政府推出的一系列体育事业改革计划和方案，我们可以看出，其改革的一个突出特点是：重视发展大众体育，将大众体育与竞技体育发展相结合，最大限度保障大众体育运动参与度和竞技体育人才的发掘培养。除了推出一系列计划，英国政府还从机构设置、资金保障、人才培养等方面保障计划的有效实施。

机构设置

英国体育理事会。英国体育理事会是英国最大规模的体育管理组织，该机构并不占用政府机构编制，主席由政府任命，委员及其他工作人员则面向社会招聘。其主要职责是对文化传媒体育部制定的政策和计划进行推广，对英国公共体育资金分配和管理，是法定的对国家体育彩票资金进行分配的部门。除了资金分配，英国体育理事会的主要目标是帮助更多人养成运动的习惯。在此目标下，英国体育理事会制定了三个计划：一是尽可能多地增加有规律参与运动的总人数。主要做法是与单项运动俱乐部合作免费提供训练课程、提供免费运动场馆、设置运动人口调查等。二是支持和帮助有运动天分的人，发挥其运动潜能。三是投资完善体育设施。

单项体育协会。英国的单项体育协会完全独立于政府部门，是独立的社会团体和组织，成员全部通过社会招聘而来，其向上可以连接英国体育政策制定机构和执行机构，中间可以横向连接地方政府和体育商业合作伙伴，向下可以连接学校和社区体育俱乐部，是国家政府体育政策执行的主要机构。这种将体育政策制定机构与执行机构分离的做法，能够十分有效地解决发展大众体育和竞技体育时本身存在的矛盾。一方面确保将国家的体育政策推行到每一个基层学校和社区、保证运动项目在大众中的推广和发展；另一方面也有助于选拔、训练出优秀的运动员。

学校和社区体育俱乐部。学校和社区体育俱乐部是英国将大众体育运动在基层全面铺开的重要机构。其主要目标群体是25岁以下的年轻人。在具体实施过程中，通过将学校体育和体育俱乐部对接起来，对青少年群体进行体育运动的全方位覆盖。规定每个小学都要与至少一个单项体育组织合作开展学校运动会；中学至少要与一个单项体育组织合作，以学校体育设施为中心建立社区体育俱乐部，并且辐射到周边的社区俱乐部，由社区体育志愿者负责俱乐部的具体运营；大学则通过与单项体育组织合作，为大学生提供更多的体育参与机会，并通过举办高级别运动会，选拔有潜力的年轻运动员进行进一步培养，以参加国家级甚至更高级别的赛事。社区体育俱乐部还通过与单项体育组织合作，使用英国体育理事会拨发资金进行社区体育场馆建设和维护工作。

资金保障

英国体育事业发展的资金75%以上来自国家体育彩票收入，25%来自财政拨款，也有少量的商业赞助和慈善捐赠。随着体育成绩在英国国民心中分量的加大，英国体育资金的投入也呈上升趋势。当然，资金的分配及使用主要由英国体育理事会操作。该理事会通常会听取专家建议，并根据各地实际情况，以及各个项目的发展实力及潜力，对国家体育彩票提供的资金和财政拨款进行合理分配。如英国体操项目，在2012年伦敦奥运会上有不俗表现，英国体育理事会认为该项目有较大潜力，遂增加了对该项目的资金投入，从悉尼奥运会之前的590万英镑猛增到里约奥运会的1460万英镑。除了对有潜力的单项运动项目投入资金，英国体育理事会还会将资金用于有获奖潜力的运动员身上。根据赢得奖牌的几率将所有英国职业和非职业运动员进行单项排名，潜力越大的运动员排名越靠前。排名越靠前，则获得的资金越多。在伦敦奥运周期，根据这一排名为有潜力的运动员发放的资金就已接近3.12亿英镑。



两名曼联小球迷拿着足球杂志准备索要签名

另外，还有一部分体育资金，会由英国体育理事会根据当年发布的体育计划，划拨给单项体育协会，让其进行相关场馆建设或指定具体的活动计划。如“新的青年和社区体育5年战略”下属的“国家体育管理组织2013—2017基金计划”发布后，英国体育理事会提供了4.5亿英镑资金给单项体育协会，以保证计划的顺利实施。

人才发掘培养

优秀运动员选拔。不同于发展精英体育下的定点培养，发展大众体育需要有效的体育人才发掘培养模式。从2004年9月开始，英国文化传媒体育部设立“运动员奖学金”计划，为25岁以下的优秀运动员提供每年3000英镑的奖学金用于支付运动员们运动训练方面的支出，保证运动员在提高学业的同时，更加专注于运动训练以提高竞技水平。优秀运动员由单项体育协会进行选拔，以学校聚集区为中心，在全国划分9个区域进行分别管理实施。同时，学校还设立了针对高水平运动员的奖学金，鼓励他们参加国家级比赛。此外还设立了如“运动达人”等项目，为一些有潜力的运动员提供资金支持，为奥运项目储备人才。伦敦奥运会英国的第一枚金牌就是由该项目支持下的运动员所获得。除了非职业运动员，单项俱乐部承担着发掘职业运动员的任务。英国跳水名将戴利，就是由地处英国西南一隅的小俱乐部发掘并培养的。

解决学训矛盾。英国非常重视运动员的文化教育问题，他们认为，运动员的文化教育关系到运动员的权益保障问题。英国文化传媒体育部、英国体育理事会以及英国奥委会就解决运动员学训矛盾问题做了大量的工作。运动员因为参加比赛而耽误的课程，学院都会有专门的人员负责协调补习。高学历优秀运动员还有在学校根据本人兴趣跨学科选择课程的权利。因此，英国的运动员学历都相对较高。高品质的文化教育也使运动员在结束其运动生涯后可以选择感兴趣的职业，解决了后顾之忧。

职业发展顾问服务。英国体育理事会从1998年开始重视并着手解决运动员退役后的职业发展问题。通过聘用运动员职业发展顾问，与教练员、科研人员、理疗师等共同组成运动员支持团队，随时随地为有能力冲击世界级成绩水平的国家队或青年队运动员提供职业发展方面的咨询和服务。运动员职业发展顾问提供的咨询内容包括生活指导、就业指导和教育指导，他们必须有与运动员沟通的能力，能够帮助运动员处理退役转型中的问题，同时具备运动员职业生涯规划能力，帮助运动员树立长远意识，既关注眼下成绩，又为未来生活与工作做准备。同时对即将退役的运动员做好心理辅导工作。随着运动员比赛成绩的变化，职业顾问会不断对计划进行调整，以量身定做适合每位运动员自身发展的计划。

战略视角

欧盟数据隐私保护的新进展

□ 贾　开

继2015年年底欧盟委员会就《一般数据保护条例》（以下简称《条例》）的文本达成一致后，欧洲议会近日通过了这一新的数据保护规定，从而取代了1995年制定的《数据保护指令》成为欧盟数据规制的主要法律。欧洲议会议员、前欧盟委员会副主席薇薇安·雷丁将其称为“欧洲的历史性时刻”。她认为“（这次改革）将重塑人们对于数字服务的信心、重燃经济增长的动力”。

此次改革之所以能够被称为欧洲的“历史性时刻”，一方面固然是因为《条例》极大地提升了数据保护的强度，另一方面，则是因为它标志着“后斯诺登时代”的欧洲，最终调整了其长期以来的数据保护传统，并确立了可能在未来为其他国家所复制的新的数据保护原则和典范。事实上早在2012年，改革法案的文本就已被提出，但却受到了来自美国政府以及包括谷歌、脸书在内的诸多互联网巨头的游说反对，后者声称过强的数据隐私保护将损害创新和经济增长。2013年的“斯诺登事件”及其所引发的连锁反应彻底改变了谈判进程，被曝光的美国政府大规模监听计划使得欧洲不得不着手改变其数据保护的传统做法。

长久以来，欧洲和美国在公民的数据隐私保护方面采取了迥异的发展路径。美国的数据隐私保护沿袭了其对于合同原则的坚持。“法无禁止即可为”。只要没有明确的法律限制，公司可以自由地使用用户个人数据。相比之下，欧洲则体现了其对于合同实质内容的关注，他们注意到了公司与用户在数据使用和数据保护方面不对等的权力结构与风险敞口，因而在法律中明确规定了对于公司隐私政策的限制。虽然从法律条文上看，欧洲对于数据隐私的保护力度更强，但欧洲却因法律实施过程中执行力度的孱弱而备受诟病。事实上，《条例》同样继承了这种立法精神，而其区别在于法律执行方面。

这种变化首先体现在法律条文名称的变更上。1995年的《数据保护指令》仅仅只是指导各成员国制定法律的“指令”，其还需要相关立法的配合才能得到执行；而新立法作为有约束力的“条例”，其本身便具有执行效力。再者，《条例》极大地提升了惩罚力度，违反数据保护条例的处罚金额可高达涉事公司全球营业额的4%，这一力度已经与欧盟反垄断处罚处于同一量级。在此之前，欧洲许多国家对违反隐私保护法律所设定的罚款上限都不超过100万欧元。例如2014年，谷歌因收集街景数据时未能充分告知被收集者的个人数据使用情况而被认定违法，法国数据隐私保护机构裁定的惩罚额度是15万欧元，而这还是其开出的史上最高罚单。相比于谷歌每年高达上百亿美元的净利润而言，如此之低的惩罚几乎不能对其带来丝毫影响。

欧洲对于公民数据隐私保护的加强不仅体现在立法改革上，还体现在对于数据跨境贸易的日趋保守倾向上。去年10月，由于无法充分保证欧洲公民的数据隐私，欧盟最高法院裁定运行已长达15年之久的“安全港”协议无效并予以撤销。随后，欧盟表示希望在2016年1月底之前与美国达成新的数据贸易协议，否则，欧盟数据保护机构将单方面宣布他们认为合适的数据跨境流动方式。在经过艰苦谈判后，欧盟谈判组终于宣布与美国达成了新的框架协议（被称为“隐私保护协议”），从而暂时解决了跨境数据贸易可能陷入中断的困境。新协议的达成时间虽然超过了欧盟设定的截止日期，但其仍然为欧美跨境数据流动的当前困境带来了曙光。

新协议的主要内容包括三个方面。第一，美国公司将承担更多的数据隐私保护责任，美国商务部将监督美国公司所做出的数据保护承诺，而美国联邦贸易委员会将负责其落实。第二，美国政府给出书面承诺，保证美国执法机构只在明确限制条件和监管之下才对欧洲公民数据进行审查，从而排除了一般性、不加区分的大规模审查。为监督美国执法机构的行为，欧盟和美国商务部每年都将举行联合评估。第三，新协议为欧洲公民提供了多个渠道的救济措施。一方面，美国公司必须对欧洲公民的质疑做出回应，而欧盟监管机构可以将欧洲公民的起诉移交给美国商务部或联邦贸易委员会；另一方面，新协议将设立特别监察员职位，以应对欧洲公民针对美国执法机构的起诉。

尽管相对于“安全港协议”而言，“隐私保护协议”已经有了很大的进步，但这并不代表欧美跨境数据流动问题就一劳永逸。一方面，新协议还将面临欧洲最高法院的审查，而是否能通过审查仍然存在较大的不确定性。数据保护活动家马克斯·施雷姆斯即认为“隐私保护协议”远远达不到欧洲最高法院的要求，他主张在美国没有停止大规模的网络审查之前，应该中止跨境数据流动。需要指出的是，马克斯·施雷姆斯正是向欧盟最高院起诉Facebook侵犯欧洲公民隐私的主要成员之一，而该案直接导致了“安全港协议”的废除。

另一方面，新协议并未能从根本上解决欧美在数据跨境流动上的核心冲突。就欧盟而言，其核心关注是公民的数据隐私保护问题。就美国而言，对于国家安全的考虑远胜过对于公民数据隐私的保护。正因为此，美国国内的大规模网络审查以及欧洲公民难以通过美国国内法院或独立机构寻求数据权利保护（相反，美国公民可以在欧洲寻求权利保护）便成为欧美之间的核心分歧。新协议中，美国政府所给出的书面承诺有助于缓解欧盟的担忧情绪，但这并不代表美国做出了根本转变，例如美国参议院司法委员会近期通过了《司法救济法案》。这一法案本来是试图允许欧洲公民在数据隐私受到侵害时可以寻求美国联邦机构的保护，但在法案通过前的最后时刻，“不得损害国家安全”这一前提仍然被加入其中。有媒体认为，这一变化直接导致了新协议最终未能在截止日期之前（即1月底）达成。

日前，由所有欧盟数据保护机构代表组成的欧盟数据隐私监管实体第29条工作组发表最终评估意见，认定“隐私保护协议”不符合欧洲数据隐私保护原则。尽管该评估结果仅仅只是作为欧盟委员会的参考意见，但舆论仍然认为这不利于新协议的最终通过。

同样需要指出的是，欧盟对于数据隐私保护的强调并不代表欧盟就不会对公民个人数据进行审查。事实上，欧洲议会在通过《条例》的同时也通过了《乘客飞行记录协议》，要求各个航班记录所有顾客的飞行信息并转交给国家相关机构同时在各国间分享。尽管早在2011年该协议就已被提出，但考虑到其对公民数据隐私的侵犯，欧洲议会与各国的谈判一直存在很大争议。直到最近欧洲恐怖袭击事件的爆发，才最终促成了该协议的通过。由此引发的问题是，虽然《条例》标志着欧洲数据隐私保护的历史性时刻，但伴随着数据时代的全面到来，围绕数据规制的争论仍然将持续下去。

热点透析

美国对耕地休耕如何补偿

党的十八届五中全会作出“探索实行耕地轮作休耕制度试点”的部署，确保这项制度顺利实施，关键是对休耕农民进行合理补偿。美国的耕地休耕补偿政策值得借鉴。

□ 郑雪梅

美国自1933年起，迫于生态环境恶化和农产品过剩的双重压力，开始实行耕地休耕计划，罗斯福政府颁布了第一部农业基本法——《农业调整法》，对主要农产品制定播种面积配额，规定停耕面积的比例，同时对自愿限产、休耕的农场主给予一定的补偿。《农业调整法》的出台把耕地休耕提升到了制度层面，使其成为美国农业的一项基本政策。迄今美国陆续颁布实施了20个农业法案，其中多数法案都对耕地休耕及补偿政策有所涉及，由此形成了以法律为依据的耕地休耕补偿政策体系。这些补偿政策主要是依托一系列资金补贴项目来实现的，其中历时最长、覆盖面积最大的是“休耕保护储备计划”（conservation reserve program，简称CRP）。

CRP项目根据美国1985年通过的食品安全法案设立，主要针对土壤易受侵蚀或具有其他生态敏感性的农业用地，由美国政府提供资金对自愿参与的农民进行补贴，以弥补其损失并扶持其在休耕地上采取种树种草等长期性植被保护措施。CRP从1986年起实施，至今已持续30年，其补偿机制有不少可供借鉴之处。

补偿机制是动态调整的。CRP的具体措施一直在根据不断变化的社会经济状况和不断增加的环保需求适时做出调整。一方面，是调整保护目标。从最初只关注土壤侵蚀程度，到1990年以后陆续将改善水质、修复湿地、保护野生动植物纳入目标。另一方面，是调整申请筛选方式。在项目初始阶段，主要以农民自愿申报与政府审批相结合的方式筛选申请，只要农民申请的补偿标准低于或等于农业部确定的最高标准，就可获得批准。《1990年农业法案》实施后，美国农田服务局开始采用环境效益指数（Environmental Benefits Index，简称EBI）作为筛选申请的标准，EBI的计分因素包括一整套环境效益评价指标，如减少水土流失、净化水质、保护野生动物栖息地及整体实施成本等，对不同效益给予不同权重。除改变申请筛选标准外，申请方式也改为以“保护拍卖”（类似于市场竞标）的方式进行。首先，农田服务局根据各县土地相对生产力和旱地平均租金确定土地租金补贴的参考值，然后，农民按自己的休耕机会成本上报愿意接受的租金数额进行投标。最后，农田服务局根据EBI评价体系对每项投标申请进行估算评级，按照评级结果排序来决定接受哪些申请。EBI的计算会根据保护目标的变化和农产品市场变化而作出相应调整。

遵循成本效益最大化原则和自愿与竞争相结合原则确定补偿标准。美国的休耕补偿标准主要按照低于农民放弃生产的机会成本加上维护成本之和的上限来确定。1990年之前实行的是固定补偿标准，包括土地租金和植被保护措施的实施成本两部分。1990年之后，为提高成本效率，引入了市场机制，采取竞标的方式来分配保护合约。通过竞标，将农民愿意接受的最低补偿金额加上一部分政府支出之和，与相应的休耕环境效益相比较，最终选出使单位美元支出获得最大环境效益的投标申请。这种竞标机制隐含了自愿与竞争的原则，补偿水平由土壤保护购买者（政府）和销售者（农民）之间的供求状况来决定。由于农民对数量有限的合约进行竞争性投标时，不得不在提高要价获得较高净收益与降低中标机会之间作出权衡，而面对竞争，农民不可能过高投标，所以，竞标的结果必然能减少过度补偿并提高成本有效性。

补偿标准差别化、多样化。美国农业部根据各地土地的相对生产率和租金价格，在各个地方对每一类型耕地制定了不同的最高补偿金额，因此，实际执行时，休耕租金补贴标准是有差异的、多样的。另外，在植被保护实施成本补贴方面，规定农民用于种草植树和植被管护的费用可获得不超过总成本的50%的补偿，由于采取的植被保护措施各不相同，所以最终的成本补偿标准也不尽相同。

补偿期限较长，并可根据农民意愿延长。CRP项目的休耕合同期限通常是10—15年（以10年居多）。合同到期的农民可以自动延期一年享受补偿（也可以申请提前结束合同），一年后，还可以申请继续参与项目。为激励农民长期休耕，对一些持续签约的项目，除获得正常的补偿外，政府每年还提供不超过年租金20%的其他经济资助。CRP项目自1996年起，陆续有合同到期。有研究表明，平均60%的原休耕土地又被纳入后续新的CRP计划中。

CRP项目推行30年来，在减少水土流失、提高土壤质量和保护农地环境方面发挥了显著作用。但必须看到，美国实施耕地休耕，不仅有改善生态环境的考虑，还与农产品价格波动有紧密关系。通常当农产品价格陷于低迷时，美国就会开始土地休耕计划。为防止休耕对农业生产造成不利影响，美国政府要求一个县的所有休耕项目总面积不得超过全县农业用地总面积的25%，并且对所有农业生态补偿项目都有预算和面积的限制。

在启动实施CRP之后，美国又陆续增设了一系列保护农业生态环境的项目，包括环境保护激励项目、环境保护强化项目、农业水质项目、野生动物栖息地保护项目。与CRP项目实行休耕不同，后增加的4个项目是针对利用中的土地实施管理和保护的，这些项目及相关法律与CRP一起形成了较为完善的美国耕地保护补偿体系。

他山之石