

# 新时期我国体育体制改革的现实冲突与路径选择

郑宇

(成都体育学院,四川成都 610041)

**摘要:** 通过文献与逻辑分析法对新中国的体育体制的演变进程进行回顾,将其历史分期界定为体制形成、改革试水和全面深化三个阶段,分析不同时期的演变特征,思考当前体育体制改革面临的主要冲突。认为应以规范“体育权力清单”为抓手,加速推进政府职能转变;逐步取消赛事审批权,激活体育市场主动性;敞开心胸办体育,实现人才培养主体的多元化;采取“货币化购买”的方式,规避政府体育行政部门的微观管理行为。

**关键词:** 体育体制; 冲突; 改革

**中图分类号:** G80-051

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1001-9154(2014)08-0024-05

## Conflict and Route of Chinese Sports System Reform in the New Era

ZHENG Yu

(Chengdu Sport University, Chengdu Sichuan, 610041)

**Abstract:** The methods of literature and logical analysis are adopted in this study to review the evolvement process of Chinese sports system, which is historically divided into the three of phases of system establishment, initial reform and deepened reforms. This paper also summarizes the characteristics of the different periods and explores the conflicts in the current system reform. The study holds that we should propel the transformation of governmental functions by delimitating government's rights and obligations, activate marketing features by cancelling sport game examination and approval authority, diversify sport talents training modes by opening our mind, avoid sport departments' micromanagement by monetized purchasing of sport products.

**Key words:** sports system; conflict; reform

**CLC number:** G80-051

**Document code:** A

**Article ID:** 1001-9154(2014)08-0024-05

改革开放三十多年来,承载着振奋民族精神与为国争光使命的政府体育行政部门充分利用制度优势,在全国范围整合体育资源要素,形成了以竞技体育“举国体制”为核心的体育体制,在一定程度上完成了国家和民族在上个世纪所赋予的文化任务<sup>[1]</sup>。特别是2008年北京奥运会,不但为全世界奉献了一场无与伦比的奥运会,也标志着我国竞技体育达到了一个历史高峰。但几乎与此同时,金牌数激增而国民体质下降的反差<sup>[2]</sup>,让体育体制改革成为社会舆论关注的焦点。与文化体制改革的重大突破相比,同属于广义文化范畴的体育体制改革却一直踌躇不前<sup>[3]</sup>。体育界原本引以为傲的奥运争光计划现在容易让人与巨额投入联系起来,全运会赛制则因各地方利益纷争成为体

育固步自封的表现,而三大球的萎靡不振更折射出职业化进程中政企不分、管办不分、市场与行政内耗的严重程度。今天,面对社会经济发展所带来的倒逼与追问,唯有加速自身的改革步伐方能从根本上化解我国体育事业所处的困局。因此,本文从我国体育体制的历史演进出发,研究一个具有普遍意义的问题——如何认识“市场在资源配置中起决定性作用<sup>[4]</sup>”环境下体育体制的改革问题,通过对当前我国体育体制中矛盾冲突的分析,以期引发人们对体育体制改革进行新的思考。

## 1 我国体育体制及改革历程回顾

体育体制的形成离不开特定的历史环境。换言之

基金项目:教育部人文社会科学研究项目《体育强国建设进程中体育体制改革研究》(项目编号:12YJAZH074)

作者简介:郑宇(1978-),男,吉林辽源人,讲师,博士,研究方向为体育人文社会学。

收稿日期:2014-06-15

之,一个国家或地区所具有的政治、经济和文化条件决定着其所推行的体育体制形态。本文将历史分期界定为体制形成、改革试水和全面深化三个阶段。

### 1.1 体育体制的形成(1949—1979年)

从法理上看,1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》中的“提倡国民体育”堪称我国体育事业创立的最初法律依据。但政府主导的体育行政体系的建立要稍晚些,缘起于1952年奥运会后中国体育代表团对前苏联的考察建议。考察后,1952年11月我国成立了“中央人民政府体育运动委员会”,接管体育总会和国防体育俱乐部,完成了中央政府管理体育的体制雏形。从1953年到1956年,先后组建了田径、乒乓球等项目的国家队,大量单项运动协会创立起来,在全国建立青少年业余体校,竞技体育的训赛制度不断出台,竞技体育专业化已见端倪。此外,农村体育等体育事业的组成部分也快速发展起来。

随后不久,中国体育相继经历了“大跃进”和“文化大革命”两个动荡时期。1961年,根据党中央提出的“八字方针”,体育界开始认识并调整自身战略,进行了缩短战线、保证重点的调整,以高度集中为特征的体育体制日益强化,“三从一大”、“国内练兵,一致对外”等体育行业原则正式确立。1966年到1976年“文化大革命”期间,体育事业也受到严重破坏,专业运动队被解散,国际性竞赛被取消,体育行政组织系统全面瘫痪,唯一例外的是群众体育得到了“畸形”发展,特别是在农村地区。

在建国早期的特定历史条件下,体育事业要实现有效发展,只能借助于依靠计划经济体制、由政府统包统揽的体育体制,从而获得必要的发展保障。实际上也正是凭借这一体制,我国体育在十分薄弱的基础上实现了快速发展,为国家建设和民族振兴提供了强大的精神动力,也为自身发展赢得了必要的社会支持和发展空间。

### 1.2 体育体制改革的试水(1980—2008年)

1979年国际奥委会通过了著名的“名古屋决议”,恢复了中国在国际奥委会的合法地位,备战奥运成为当时一项最为急迫的任务。于是,开始恢复“一条龙”训练体制,在国家层面常设国家队,调整全运会周期与项目设置,全面与奥运会接轨,“奥运战略”成为中国竞技体育腾飞的制度保障。

在二十世纪80年代,在洛杉矶奥运会15枚金牌优异成绩的鼓舞下,为更好发展体育事业,分别由中共中央和国家体委颁布了《中共中央关于进一步发展体

育运动的通知》(1984)、《国家体委关于体育体制改革的决定(草案)》(1986),对当时面临的问题进行了深入思考。“三十多年的实践证明,我国现行的体育领导体制是基本可行的<sup>[5]</sup>”,问题则“主要是过分集中于体委系统办体育,没有放手发动全社会来办<sup>[5]</sup>”。基于这种认识,当时改革聚焦于进一步完善现行体制,首要任务是“抓好体育社会化这一环节。克服体育过分集中于国家办的弊端,放手发展全社会办体育<sup>[5]</sup>。”强调除体委系统以外,政府其他部门、社会体育组织均要发挥作用,来促进政府体育职能的转化。但由于当时我国计划经济体制改革尚未根本触动,因而“体育社会化”的改革目标难以真正实现。

进入20世纪90年代,邓小平南巡讲话引领了改革开放的新高潮,促使体育界重新思考如何在体制外寻求发展的道路。1992年“红山口会议”首次明确了中国足球改革的方向,足球成为中国最早与市场结合的运动项目,体育产业为体育体制改革注入了与以往不同的内容。但这样一种具有质变性的改革必然会有阻力,在体育尚肩负国际赛事上夺金的巨大压力下,人们对改革的风险和代价表现出犹豫和怀疑。但同此前的改革相比,已有极大的进步,选择足球作为当时体育领域改革的突破口,就较好地说明了这一问题。

党的十五大决定按照建立社会主义市场经济体制的要求,继续推进新一轮的政府机构改革。于是,体育体制在二十世纪末迎来了建国以来最激烈的一次变革:原国家体委由国务院的组成部门,被改组为正部级的国务院直属机构——国家体育总局。虽然没有出现改革最初设计中“不再保留国家体育运动委员会,由中华全国体育总会代行全部职能”的局面,但较之以往改革措施而言,这次政府机构调整对体育事业而言意义重大。改革行政管理体制、建立中国特色协会制、改革竞赛制度、坚持社会化和产业化方向、增强体育自我发展能力等日益成为改革关注的焦点。

21世纪初期,中国体育体制改革没有延续前面的大手笔,更多表现为计划体制存量递减与市场体制增量递增的渐变过程。期间颁布的《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》(中发[2002]8号)和《中共中央国务院关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》(中发[2007]7号)最具指导意义。但总的来说,“前7后3”的北京奥运效应主导着此间体育体制的发展。围绕北京奥运备战,举国体制在一定程度上得到了加强,特别值得注意的是,在对北京奥运会进行总结时,“坚持发挥举国体制作用”<sup>[6]</sup>被认定为一个

重要因素。此后连续5年,全国体育局长会议报告中均提出了“坚持和完善举国体制”的命题。根植于计划经济的举国体制,即便是在实行了以效率为特征的市场经济后,仍然凭借政府的主导作用和制度惯性被不断强化。

### 1.3 体育体制改革的全面深化(2008年至今)

2008年以来,建设体育强国成为新时期党和国家赋予体育事业的奋斗目标。党的十八届三中全会以“全面深化改革”为主要议题,为体育体制改革明确了新的内容,公共体育服务成为推动体育事业发展的重要抓手。国家先后颁布了《全民健身条例》、《全民健身计划(2011—2015年)》,设立“全民健身日”,并推出了体育公园、体育健身广场、全民健身活动中心、户外营地、社区运动场、健身步道等新形式的体育公共服务产品。同时,对竞技体育也做了相应变革。2010年实施的《关于进一步加强运动员文化教育和运动员保障工作的指导意见》从机制创新层面解决了运动员文化教育和保障政策的根本性问题,从2013年开始对以全运会为核心的赛事体制进行“瘦身”。另外,体育产业也迎来了新的发展机遇期。2010年印发的《国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见》成为体育产业发展的纲领性文件。在国家“十二五规划”中,也明确提出“全面发展体育事业和体育产业”的目标。在2014年的《国务院关于推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展的若干意见》中,再次将“拓展体育产业发展空间”列为重点内容之一,充分说明体育产业在体育体制改革和国家经济结构调整中的重要作用。

## 2 当前我国体育体制改革的现实冲突

纵观我国体育体制发展的历史轨迹,从中可以发现一个规律,即政府组织作为体育事业的实际掌控者,在体育体制改革中居于主导地位,体育体制改革也因此表现为“渐进式的、自上而下的改革模式”<sup>[7]</sup>,这直接导致我国体育体制被视为“迄今为止保留传统计划经济体制较多的领域之一”<sup>[8]</sup>。但当体育事业发展的外部环境——经济发展水平、社会进步程度、民众体育需求多样化等客观因素——发生巨大变化的情况下,体育事业的固步自封必然成为社会舆论争议的焦点,体育体制正面临着严重的现实冲突。

### 2.1 基于“政治考量”的传统体育功能难以适应新的时代要求

中国体育最容易被人与“为国争光”、“民族精神”

等联系在一起,体育事业被赋予了极高的国家使命,成为展示综合国力和民族精神的重要平台。在这一逻辑下,所有公共资源的投入和使用都是理所当然,竞技体育也自然成为了体育体制的核心。在一份1954年的文件中可以追寻到最早的源头,“改善人民的健康状况,增强人民体质,是党的一项重要政治任务。……不仅如此,体育运动并且是培养人民勇敢、坚毅、集体主义精神和向劳动人民进行共产主义教育的重要手段之一。”<sup>[9]</sup>不难想象,这种历史传承对体育体制后面的发展产生了多么重要的影响。竞技体育作为现行体育体制中最大的受益者,正是在这种“政治考量”之下才得以发展至今。但随着时代变迁,体育原来所承担的政治责任正日益降低,国家间的竞争更加趋向于多元化,今日的中国正在通过更多的渠道和平台向世界展示自己。传统体育所依赖的政治优势面临新的选择,为国争光的民族需求也开始逐渐向满足大众体育文化需求方向倾斜。在“基石”发生变化的时候,体育应及时向提供公共体育服务与产品方向转变,为变革体育体制提供新的内容。

### 2.2 “精英体育”导致体育事业出现结构性失衡

现行体育体制中最为关键的三个部分当属行政管理体制、专业训练体制和以全运会为核心的竞赛体制,如果细细品味其中关系,就会发现行政管理体制实际是独自超然于三者之上的。各级政府体育部门掌控了体育体制中的绝大部分资源与话语权,政府体育部门以金牌为目标办体育,竞技体育成绩成为考核官员的主要标准。这种唯金牌论的“精英体育”早已不能满足当代中国民众多样化的体育文化需求,且自身问题极多,早已难以维系。但由于部门利益的驱动,政府体育部门身兼管办职能于一身,既是体育事业的规划者,也是各项活动的直接操办者,利用所掌控的政策等资源条件,往往选择竞技体育作为体育发展的重点进行大力扶持,直接造成了竞技体育强、群众体育弱的局面。这种由体育政治功能所衍生的金牌导向,已经成为体育事业发展过程中的难以承受之重,是我国体育体制发展面临的最严重的内部冲突。

### 2.3 大众体育发展水平无法满足社会对体育多样化的需求

中国在改革开放30年中发生了巨大的变化,体育事业也取得了许多成绩,但仍然难以回避的问题是,社会对体育事业的认可程度与实际需求不完全一致,体育领域中各组成部分发展不均衡,竞技体育与全民健身的失衡问题极为突出。在这背后隐藏的主要矛盾是

体育事业发展成果能否实现公平的问题。实现公平与效率的协调发展既是社会主义市场经济建设的要求,也是体育体制改革的一个重要导向。如果民众自身的体育基本需求继续被忽视,那么再多的金牌都无法抚慰社会对体育公共服务空缺的失望情绪。换言之,在改革开放之初,竞技体育足以成为体育体制存在的基石,人们对体育的需求尚且可以用金牌来得到满足,那么在今天,竞技体育与大众体育的关系恰恰应该倒置过来,即政府首先要做好大众体育这一部分,构建起公共体育服务体系,然后才是如何发展竞技体育的问题。

#### 2.4 政府体育部门的“资源垄断”制约了社会体育组织的实体化进程

早在二十世纪80年代的社会化改革探索中,原国家体委就已经认识到并提出了要“克服集中国家办体育的弊端”和“发动全社会办体育”的双重改革思路。但时至今日,政府体育部门对体育资源的配置和使用上仍然表现为高度的“垄断性”,集中表现在“体育事业经费、运动员队伍、大型体育公共场馆、大型体育赛事资源”<sup>[10]</sup>等方面,曾经作为“过渡阶段”的各运动项目管理中心仍然肩负着“事业”与“行政”的复合使命。相较而言,由于政府体育部门的强势作用,中国奥委会和中华全国体育总会在中国社会体育组织中的主导地位无法实现,国家体育总局及各运动项目管理中心与全国性单项运动协会的法律关系也需要进一步理顺,社会体育组织在实体化的道路仍然困难重重。

### 3 新时期我国体育体制改革的路径选择

#### 3.1 管理体制——以规范“体育权力清单”为抓手,加速推进政府职能转变

“市场在资源配置中起决定性作用”<sup>[4]</sup>是十八届三中全会提出的一个重大理论观点,为我国体育体制改革的发展指引了方向。在这一进程中,政府体育行政部门需要克服自身的管理惯性,改变体育领域中“所执着的发展路径、管理方式”<sup>[11]</sup>,明确政府行为的范围,理顺核心服务职能,形成基于公共服务理念下的“体育权力清单”。在市场经济体制深入改革的今天,我国体育事业发展已经驶向了一个新的起点,“体育权力清单”应该对政府掌控下各类体育资源的配置起到更为规范的调控作用。具体来看,各类具有公益性质的公共体育服务是这一清单的当然组成内容,应该得到政府体育行政部门的更多关注,并通过自身的发展和完善,为竞技体育和体育产业的发展提供支持。而现有竞技体育“举国体制”中的优质资产部分也应

纳入“体育权力清单”,中国体育事业多年来积淀形成的优秀经验应得到尊重和发展。

#### 3.2 竞赛体制——逐步取消赛事审批权,激活体育市场主动性

以全运会为核心的竞赛制度,是传统体育体制的重要组成部分,也是目前极易引起争论的焦点。无论是上个世纪九十年代清华跳水队的无奈,还是今年全国政协双周协商座谈会上姚明委员对赛事审批制度的痛陈,都表明一个问题,即由政府体育行政部门完全掌控下的赛事资源无法形成良性的运行环境,这样的竞赛体制是无法迎合现代体育发展需要的。将赛事审批权、举办权牢牢控制在政府体育行政部门的手中,只会导致奥运奖牌、全运会奖牌绑架国家和地方两级财政对其投入,带来的势必是不择手段、急功近利地攫取奖牌。虽然目前已经将经营性高危险性项目和部分在华举办国际体育赛事的审批权做了较为积极的调整,但现在所采取的“计划报批,分类审批”方法仍然与取消赛事审批权有相当距离。竞赛体制改革就是要逐步取消赛事审批权,以此唤醒市场投资主体对各类商业赛事、友谊赛的热情,真正从市场需求的角度出发,由市场投资主体开发出更符合市场消费需求、更为丰富多彩的体育赛事活动。

#### 3.3 人才培养——敞开心胸办体育,实现人才培养主体的多元化

半个多世纪的征程走过,我国体育既创造了竞技体育的辉煌,但也由于自身的因循守旧备受责难。通过前面的论述,不难发现这样一个基本事实,即我国体育的成功极大地得益于现行体育体制对竞技体育的支撑,而我们的人才培养也是围绕竞技体育展开的。时至今日,无论是高水平竞技体育人才,还是竞技体育后备人才培养,都面临着“进口”和“出口”的难题,特别是三大球的现状,从另一个角度证明在人才培养方面的严重不足。而这一切的改变都取决于体育系统能否敞开心胸办体育,实现人才培养主体的多元化,让体育成为健全人格的实现途径,而不仅仅是为了培养获取金牌的“机器”。只有这样,社会组织、市场力量和家庭才更愿意、更有热情投入到体育人才培养的过程里面来。

#### 3.4 公共体育服务——采取“货币化购买”的方式,规避政府体育行政部门的微观管理行为

无论是政府体育职能转变,或是体育社会组织实体化,还是体育产业的做大做强,其前提都要求政府体育行政部门退出体育事务的微观管理领域,为社会体

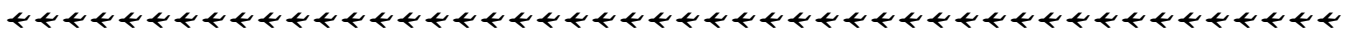
育组织和体育产业发展提供平台和发展空间。政府体育行政部门需要做的,就是将自身注意力专注于公共体育服务和必要的竞技体育产品,但这也绝不意味着政府体育行政部门要负责整个过程,采取“货币化购买”公共体育产品是一个行之有效的办法。保罗·萨缪尔森曾指出“效率是经济学所要研究的一个中心问题<sup>[12]</sup>。”体育事业若论绝对数量,无论那一个领域都是值得称赞的,可如果细究投入与产出的比例,第一时间映入脑海的一定是“粗放”二字。这种粗放式管理源于对体制保障的过度依赖,只会吃财政饭,竞技体育投入高、但成才率低的情况就是最突出的例子。因此需要对我国体育领域进行更为准确的细分,坚持“问需于民”的原则,为体育类公共产品、私人产品与混合产品确定范围与职能,以“货币化购买”的方式来确保体育事业的公平与效率。

#### 参 考 文 献

- [1] 凌平. 模式的变革与变革的模式[J]. 体育学刊 2001(1): 1-4.  
 [2] 易剑东. 中国体育体制改革的逻辑基点与价值取向[J]. 体

育学刊 2011(1): 14-25.

- [3] 赵进等. 文化体制改革对体育体制改革的启示与借鉴[J]. 北京体育大学学报 2011, 34(4): 5-15.  
 [4] 习近平. 关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明[J]. 求是 2013, 22(11): 19-27.  
 [5] 体育运动文件选编(1982-1986) [G]. 北京: 人民体育出版社, 1989: 57, 68, 18.  
 [6] 胡锦涛. 在北京奥运会、残奥会总结表彰大会上的讲话[N]. 人民日报 2008-09-30.  
 [7] 刘青. 转型时期中国体育管理的发展与改革[J]. 成都体育学院学报 2007, 33(6): 1-6.  
 [8] 刘燕舞, 胡小明. 中国体育体制研究: 历史回顾与展望[J]. 体育文化导刊 2006(5): 19-22.  
 [9] 中共中央批转“中央人民政府体育运动委员会党组关于加强人民体育运动的报告”的指示[Z]. 1954-01-08.  
 [10] 谭建湘等. “十二五”我国体育事业改革与发展研究[J]. 体育学刊 2011, 18(4): 1-6.  
 [11] 钟文. 关于体育改革向纵深推荐的思考之一: 敞开心胸办体育[N]. 人民日报 2014-01-06.  
 [12] 保罗·A·萨缪尔森等. 经济学(第12版) [M]. 北京: 中国发展出版社, 1992: 45.



## 海峡两岸携手 共促体育运动史发展

### ——我校成功承办第二届海峡两岸体育运动史学术研讨会

“海峡两岸体育运动史”学术研讨会由中国体育科学学会体育史分会和中华台北体育运动史学会共同发起并主办,两年一次,在台湾及大陆轮流举行。首届海峡两岸体育运动史学术研讨会于2012年在台湾台东大学举行。第二届,同时也是大陆地区首次承办的“海峡两岸体育运动史学术研讨会”于2014年7月9日-12日在我校举行。两岸从事体育史及体育文化研究的150余名学者参加了研讨会。

研讨会共分大会主题报告、专题演讲及墙报交流三种形式。主题报告分别由来自大陆、台湾及国际体育史杂志的三位资深学者围绕近年来中国大陆、中国台湾及国际体育史研究的特点及趋势进行了阐述;专题演讲及墙报交流中,两岸学者围绕中华传统体育文化传承的理论与实践、西方体育的传入与近代中国社会文化变迁、女性与近现代中国体育的发展、少数民族传统体育(原住民)传承与发展研究及其他相关体育学术问题进行了较为深入交流,与会者均反映,此次会议是一次较高质量的学术研讨会。

消息来源: 体育史研究所