



· 红色体育与陕西“十四运” ·

新中国成立以来全运会改革:历程、经验及展望*

冯加付¹ 郭修金²

(1. 西安体育学院 运动休闲学院,西安 710068; 2. 南京体育学院 发展规划处,南京 210014)

摘要: 运用文献资料整理、历史回溯和逻辑比较等研究方法,以深化改革为出发点,纵向将新中国成立以来历届全运会改革措施进行系统梳理,横向归纳这些改革措施的经验特征,继而展望全运会未来的改革方向。研究发现,自全运会诞生以来,改革不曾间断,全运会改革表现出围绕竞技体育为中心、伴随利益博弈与平衡、从封闭向开放与包容转变、推动多元价值与功能凸显等4个方面阶段性特征。为了更好地实现全运会服务新时代我国体育事业和社会发展的目标,提出未来的全运会改革需妥善处理全运与奥运之关系、积极构建多元协同治理格局、充分发挥全运会的溢出效应、理性看待改革当中的负面问题、向常态化和科学化方向发展。

关键词: 全运会; 改革; 演变历程; 未来展望

文章编号: 1001-747X(2021)01-0008-09

文献标志码: A

中图分类号: G812.20

DOI: 10.16063/j.cnki.issn1001-747x.2021.01.002

The Reform of National Games since the Founding of New China: Course, Experience and Prospect

FENG Jiafu¹, GUO Xiujin²

(1. School of Sports Leisure, Xi'an Physical Education University, Xi'an 710068, China;

2. Department of Development and Planning, Nanjing Sport Institute, Nanjing 210014, China)

Abstract: Using the methods of literature review, historical retrospection and logical comparison, and focusing on the deepening reform, this paper systematically combs all the reform measures of the National Games since the founding of new China vertically, summarizes the experience characteristics of these reform measures horizontally, and then looks forward to the future reform direction of the National Games. It is found that since the birth of the National Games, the reform has not been interrupted. The reform of the National Games has four characteristics: serving for the athletic sports, the game and balance of interests in the reform process, the change of the reform direction from closed to open and inclusive, and the reform promoting multi-value and function. In order to better realize the new era of National Games serving the goal of China's sports cause and social development, it is proposed that the future reform of the National Games should properly deal with the relationship between the National Games and the Olympic Games, actively build a multiple coordinated governance pattern, give full play to the spillover effect of the National Games, rationally face up to the negative problems in the reform, and the National Games reform will be normalized and scientific.

Key words: National Games; reform; evolution process; future prospects

全运会是我国自主创办的规模最大、竞技水平最高、最具影响力的全国综合性运动会,现已成为展示我国竞技体育水平、培养体育后备人才、传播体育文化、推动体育产业的重要平台,它是我国体育发展的有力调控杠杆,为我国体育事业发展作出了重要贡献^[1]。随着我国经济社会发展,体育的发展目标不断转变,全运会的功能与目标也随之不断调整。

在其发展与变迁过程中,社会各界对全运会的评价褒贬不一,而改革是每届全运会不变的主题,也是业界讨论的热点话题,更是学术界研究的重点课题。当前有关全运会改革的理论研究成果较多,概而言之,主要集中于3个方面:第一,针对某一项改革措施的意义、不足和优化策略进行探讨^[2];第二,针对某一届全运会的多项改革措施进行分析与评价^[3];

* 收稿日期: 2020-09-16; 修回日期: 2020-11-25

基金项目: 陕西省科技厅软科学研究计划面上项目(2020KRM103); 教育部人文社会科学研究青年基金项目(19YJC890005)

第一作者: 冯加付(1981—),男,湖北阳新人,副教授,博士生,硕士生导师,研究方向为体育赛事治理、公共体育服务。

通信作者: 郭修金(1972—),男,山东费县人,教授,博士,博士生导师,研究方向为休闲体育、农村体育。

第三,针对全运会发展中存在的问题,提出改革策略^[4]。本研究在前人研究成果基础上,以新中国成立以来我国政治、经济、社会、体育等发展背景为主线,以全运会改革演变为脉络,对历届全运会的改革措施进行梳理和归纳,并以新时代我国社会和体育发展需求为依据,展望全运会未来的改革方向。

1 全运会改革的演变历程

1.1 全运会的缘起

从历史的视角追溯,新中国全运会的诞生主要源于2个方面动因:其一,国内社会和体育发展的内在需求,新中国成立之初,经济建设、国防建设和社会发展需要大批身体健康、体力充沛的劳动者,“发展体育运动,增强人民体质”成为国家建设与社会发展的重要保障,从客观上需要一个有影响力的全国性体育赛事加以推动和引导;其二,国际政治和体育组织的外力压迫,20世纪50年代,一些西方国家对新中国采取了封锁政策,国际奥委会和部分国际单项运动协会对新中国的体育事业采取了敌视态度,蓄意利用体育搞“两个中国”的分裂活动,在严正交涉和抗议无效的情况下,我国于1958年中断了与国际奥委会和大部分国际单项运动协会的联系,在此背景下,国家需要一个同国际体育竞赛相对应的综合运动会来检验和展示全国体育发展的成就。于是,1958年9月中共中央批转了国家体委党组关于《体育运动十年规划》的报告,明确在新中国成立10周年之际举办第一次全国运动会。

1.2 全运会的变迁

新中国的全运会自1959年创设以来,截至2017年共举办了13届,在这个过程中,全运会的办赛环境、办赛目标、办赛方式、办赛主体等都在不断发生变化。有学者从新中国社会发展史的维度将全运会发展历程划分为5个阶段,即“新中国初期”“文革停滞期”“改革开放初期”“迅速发展期”和“后奥运时期”^[5];也有学者从制度变迁视角将全运会演变历程划分“初始制度期”和“初步现代化发展”2个阶段^[6];还有学者从国家认同构建的视角将全运会发展历程划分“发展初期”和“发展变革期”^[7]。本研究以全运会改革的功能和目标为视角,将其发展与变迁划分为3个阶段。

第1阶段为第1~4届(1959—1979年):“强国全运”。这一历史阶段我国面临着巩固新政权、恢复国家建设等重要使命,也遭遇了重大挫折,无论从“改善人民健康状况、增强人民体质”以实现保家卫国和生产建设的目的,还是从“提高运动成绩、彰显

新中国体育实力”以实现被国际社会认可和国际体育交流的目的,新中国成立以来前的4届全运会都肩负政治任务、强国使命,扮演着国家工具理性的角色。

第2阶段,第5~9届(1983—2001年):“备战全运”。改革开放之后,为了在国际舞台展现国家精神面貌、争取国际话语权,经过不懈努力,1979年10月25日在日本的《名古屋决议》上,中国奥委会重回国际奥委会大家庭。1980年,时任国家体委主任王猛同志在全国体育工作会议上指出:“国内竞赛必须适应国际竞赛特别是重大国际竞赛,项目要对口,规则要统一”,为了实现“全运练兵、奥运竞赛”的战略目标,从1983年第5届全运会开始,从竞赛规则到项目设置,全运会与奥运会实现了全面接轨,从国家层面而言,全运会主要功能就是备战奥运。

第3阶段,第10~14届(2005—2021年):“全民全运”。2001年7月北京成功获得第29届夏季奥运会举办权,国家借此机遇提出了群众体育和竞技体育协同发展、共迎奥运的发展思路,“全民健身与奥运同行”计划开始实施。再到2009年开始实施的《全民健身条例》和2014年全民健身上升为国家战略,群众体育在我国体育事业中的分量越来越重,“以人民为中心”的体育发展思想逐渐形成。全运会也不再仅仅是精英运动员的舞台,更是全民的节日庆典^[7]。从2005—2021年间的5届全运会主题口号分别为“体育的盛会,人民的节日”“和谐中国,全民全运”“全民健身,共享全运”“全运惠民,健康中国”和“全民全运,同心同行”,通过全运会主题口号也反映了“全民全运”理念已经形成。

1.3 历届全运会的改革措施

历史制度主义认为,制度的变迁来自于平衡被干扰或打破,这种变化总是与环境有关,制度变化依赖于环境变化^[8],全运会每一项改革制度的选择与变迁必定同国家宏观制度和社会环境紧密相连^[6]。通过对全运会系统梳理发现,每一届全运会都有新的改革措施出台。从改革的生命历程看,有些改革措施一直延续了下来,如火炬传递、市场化运作和申办制度等;有些改革措施仍在修正和调整中,如竞赛项目选择、球类项目加倍计分和参赛运动员身份确定等;有些改革措施已经走到了尽头,如协议计分、双计分制和奥运奖牌计入等。为了掌握全运会改革整体面貌,探究历届全运会各项改革措施之间的联系,以时间为主线将历届全运会所有改革措施进行系统梳理(见表1)。

表 1 新中国成立以来历届全运会改革措施梳理

Tab.1 The reform measures of previous National Game since the founding of new China

届次	年份	举办地	改革措施
1	1959	北京	因国内体育发展需要和应对国际社会打压而创办新中国第 1 届全运会。
2	1965	北京	提出“缩短战线、突出重点”,竞赛项目设置以优势重点项目和军事项目为主。
3	1975	北京	首次增设了冬季运动项目。
4	1979	北京	首次设计了火炬传递接力环节;确定全运会 4 年为 1 个周期。
5	1983	上海	竞赛项目设置同奥运会接轨;首次离开北京办赛;首次出现行业协会(火车头协会)组队参赛;首次邀请了国际奥委会和国际体育组织来参观指导;首次设立运动员和裁判员的精神文明奖;取消冬季运动项目。
6	1987	广东	转变中央财政全额拨款,采用市场化运作筹集办赛经费;体育场馆由行政管理转为经营管理;首创全运会会歌和吉祥物;首次发行体育奖券;提出社会力量举办全运会的理念;行业体协正式独立组队参赛。
7	1993	北京	时间从奥运会前 1 年改为奥运会后 1 年;首次奥运会奖牌计入全运会(前 3 名)。
8	1997	上海	继续深化全运会产业化和市场化改革;缩减竞赛项目,精准对接奥运会;首创西部运动员协议计分;首创解放军运动员 2 次计分政策;首创代表团排名奖牌榜和总分榜 2 种排名方式;首创运动员注册交流制度;解放军运动员奥运会前 3 名成绩不实行 2 次计分;首创部分集体球类项目采用加倍计分。
9	2001	广东	奥运会成绩计入全运会方法再次调整;解放军运动员 2 次计分政策进行调整;加大市场化运作;开创分赛区办赛。
10	2005	江苏	奥运会成绩计入全运会方法再次调整;运动员交流政策再次调整;西部运动员协议计分政策再次调整;取消中央指定办赛制度,首次通过申办程序确定办赛城市。
11	2009	山东	奥运会成绩计入全运会方法再次调整;运动员交流政策再次调整;西部运动员协议计分政策再次调整;解放军运动员 2 次计分政策再次调整;部分球类项目采用加倍计分制度再次调整;实行金牌榜、奖牌榜和总分榜 3 种排名方式。
12	2013	辽宁	取消协议计分;设置运动员参赛资格特殊规定(拒绝总局安排的训练与参赛任务者不准参加全运会);部分集体球类项目特殊计分制;解放军运动员 2 次计分政策再次调整;运动员交流政策再次调整。
13	2017	天津	部分集体项目跨省市组队;少数民族地区运动员交流政策;鼓励军队和地方共建培养运动员;增设男子足球城市组比赛;开创业余运动员与专业运动员同场竞赛机制;允许华人华侨选手以个人身份参赛;增设群众组赛事;增设跨界跨项选材竞赛项目;教练员同获奖运动员一起登台领奖;取消金牌榜和奖牌榜;取消亚运会、奥运会、冬奥会奖牌计入全运会政策;取消原部分球类项目加倍计分政策;取消解放军运动员 2 次计分办法。
14	2021	陕西	通过资格赛达到决赛参赛标准的高等院校、俱乐部等社会各界人员以及华人、华侨可以单位或个人名义报名参加比赛,不组成代表团;2 人及 2 人以上项目可以跨省、自治区、直辖市组合方式参加比赛;各项目资格赛增加体能测试,作为获取决赛资格的入场券。

2 全运会改革的阶段性特征

2.1 改革围绕竞技体育为中心

新中国成立初期,在“巩固政权”和“恢复生产”的任务目标下,我国体育事业的重心落在群众体育工作上。1959 年开始遭遇了严重的自然灾害,1960 年 9 月,党中央提出了“调整、巩固、充实、提高”的方针,体育工作因势利导,提出了“控制群众体育的发展规模”“体育运动重点转移到运动训练上”等发展方针^[9]。1978 年在北京召开的全国体育工作会议上,国家体委明确提出我国体育事业的发展目标是“迅速攀登体育运动技术高峰,赶超世界先进水平,快出人才,多出成果,为国争光”^[10]。1979 年我

国恢复国际奥委会合法席位后,邓小平同志明确提出,竞技体育必须“提高水平,为国争光”,参与奥运会也被提上议事日程。于是从 1983 年开始,第 5 届全运会作出了一系列的改革和调整^[11]。在 1984 年第 23 届洛杉矶奥运会上,中国代表队首次参赛即夺得 15 块金牌,位居世界第 4 位,这一成绩震惊了世界,长期遭受西方国家打压和排挤的中国,首次借助体育在国际舞台上得到认可,给全国人民极大的鼓舞,竞技体育蕴含的巨大影响力,引起中央政府高度重视,继而以国家层面提出了“奥运战略”。自此,我国开始实施以奥运会为最高层次的竞技体育发展战略^[12],全运会成为中国竞技体育发展战略的重要组成部分,举办全运会最重要的目的就是培养优秀

体育人才,提高全国竞技体育水平,为奥运争光计划服务^[13]。

(1) 竞赛项目设置对接奥运会。我国重新回归国际奥委会之前,国家在体育资源配置过程中没有奥运项目与非奥运项目之分,第 1~4 届全运会设置的竞赛项目主要是群众体育项目和军事体育项目。实施奥运战略之后,为了将有限的人、财、物集中配置于奥运项目,从第 5 届全运会开始对竞赛项目设置进行了重大改革,在之后的历届全运会中,除了保留武术等极少数项目外,其他项目基本围绕奥运项目^[14]。

(2) 加强同国际体育组织交流。从第 5 届全运会开始,中国奥委会和各单项体育协会开始借助全运会平台,在历届全运会开幕式上邀请国际奥委会、部分国际单项体育协会负责人和官员到中国来参观指导,原国际奥委会主席萨马兰奇和罗格,现任国际奥委会主席巴赫都曾先后参加过全运会开幕式,此举对我国在加强国际体育交流、融入国际奥委会、争取国际体育话语权、优化国际体育合作环境等方面,发挥了不可忽视的作用。

(3) 调整举办时间,服务奥运备战。重返国际奥委会之后的第 5 和第 6 届全运会,均在奥运会前 1 年举办,各省市为了在全运会上取得优异成绩,许多运动员的竞技状态高峰出现在了全运会赛场上,到第 2 年的奥运会赛场上则表现“疲软”,即所谓“全运高潮,奥运低谷”。在 1988 年的汉城奥运会上,中国代表团仅获得 5 块金牌,世界排名从上一届的第 4 名跌至第 11 名,考虑到全运会与奥运会比赛的得失利弊,原本计划于 1991 年举办的第 7 届全运会改到 1993 年,自此,全运会的办赛时间改为奥运会后 1 年,并延续下来。

(4) 奥运成绩计入全运会。为了实现“全国一盘棋”的奥运战略目标,鼓励各省市、行业体育协会支持其培养的运动员参加奥运会,在第 7 届全运会上,开始实行奥运会成绩计入随后一届举办的全运会。第 9 届全运会上,规定在集体项目中,奥运会上同一代表队在同一项目中有 2 名或 2 名以上运动员参赛,最多以不超过 1 块奖牌计入全运会;在第 10 届全运会上实行了奥运奖牌双倍计入全运会;第 11 届全运会上,在奖牌双倍计入的基础上,将奥运会前 8 名成绩换算积分计入全运会;第 13 届全运会上,由于取消了金牌榜和奖牌榜,奥运成绩计入全运会也随之取消。

(5) 跨区域组队和跨项选材。为了破除各省市代表队“各自为政”竞技体育人才培养格局,坚持我国竞技体育“国内练兵,一致对外”的核心竞赛原

则。在第 13 届全运会上,打破了区域壁垒,在游泳、田径等 10 个大项 49 个小项上实施了跨单位组队参赛政策;第 14 届全运会又提出了 2 人及 2 人以上项目可以跨省、自治区、直辖市组合方式参加比赛。国家体育总局竞技体育司原副司长刘爱杰表示“跨单位组合从备战、提高水平的角度来讲,它就变成了一个完整的、高水平的团队,有利于提高团队竞技水平”^[15]。另外,为了拓宽竞技体育跨界跨项选材思路,第 13 届全运会上增设了轮滑冰球项目比赛,在田径、游泳项目上增设青少年组比赛,同时增设跑跳、骑跑等 10 个全能小项比赛。

2.2 改革过程伴随着利益博弈与平衡

随着我国经济体制改革推进,社会资源配置方式随之改变,原计划经济条件下单一化和整体化的利益结构被打破,出现了利益主体多元化、利益资源分散化、利益竞争激烈化、利益差别扩大化、利益矛盾复杂化、利益冲突显性化等显著趋势^[16]。中国重返国际奥委会之后,在处理全运会和奥运会的关系中,更加凸显了这种利益的冲突与权力的博弈,加剧了内部竞争,甚至形成了“省内练兵,国内打仗”的不利局面,影响了奥运战略的顺利实施^[17]。从全局目标考虑,国家对全运会进行了多项制度改革,试图实现多元主体间利益平衡。从某种意义上而言,全运会制度的变迁演绎着多元主体之间利益博弈的过程,各代表队利用全运会制度的空间追求利益最大化,体育最高主管部门则不断修补和优化制度设计的缺陷,在不断改革与调整中,各种复杂的利益关系得到平衡,其结果是多元主体对资源的再分配和利益格局的重塑^[16]。

(1) 中央与地方之间利益博弈。中央与地方之间的利益博弈源自于所追求的目标不对称,对于中央而言,国际赛场尤其是奥运会上的表现是衡量一个国家竞技体育实力最重要的指标,全运会赛场只是国家培养人才的“练兵场”;而对于地方政府来讲,全运会上的表现是衡量一个省市竞技体育实力最重要的指标,也是地方政府考核体育部门业绩最重要的内容。于是,一种对立的观念认为:奥运会是国家的事,全运会是地方的事,表现为“奥运战略”与“全运战略”之间的冲突。这种利益冲突在 20 世纪 80 年代末到 90 年代初表现最为明显,为了有效缓解中央和地方紧张的利益冲突,从第 7 届全运会开始,将奥运会奖牌直接计入全运会,并在第 9~11 届全运会中加大奥运会奖牌计入比重,扩大奥运会成绩计入范围。一系列政策的出台,将地方政府的利益与国家的利益进行捆绑,有效地解决了地方政府全运战略与国家奥运战略的冲突和矛盾,并形成

了一股合力^[16]。此外,为了加强国家对运动员的调配与管理,从第 13 届全运会开始规定,运动员应服从国家队需要,参加奥运会资格赛、世界锦标赛或类似重大国际比赛的集训和参赛任务,否则,国家体育总局有关运动项目管理中心可取消其参加全运会的资格;因上述原因无法参加全运会资格赛的运动员,经国家体育总局批准后可以参加决赛。

(2) 地方与地方之间利益博弈。改革开放之后,社会流动愈加频繁,越来越多的优秀运动员和教练员由经济欠发达地区流向了经济发达地区,各省市竞技人才“抢夺战”也愈演愈烈。从国家层面考虑,人才资源的合理流动和优化配置有利于全国竞技体育发展与平衡,但各省市为了提升其在全运会中的综合实力,对本地区的优秀竞技人才实施封锁政策,避免人才外流。为了规范和推动各省市人才流动,平衡地区间的利益博弈,国家体委于 1996 年颁布了《运动员参加全国比赛代表资格注册管理办法》,明确全运会人才流动方式,并在第 8 届全运会上实施了“运动员交流政策”和“西部运动员协议计分政策”^[2] 项改革。然而,由于制度设计的漏洞,此举让经济发达的东部沿海省市获取了巨大利益,而西部欠发达省份则由于资金短缺,催化了人才流失,优势项目缩水,在与东部省市的对抗中“完败”^[16],进一步加剧了地方之间的利益冲突。于是,国家体育总局在第 10~11 届全运会上对“运动员交流政策”和“西部运动员协议计分政策”进行调整与优化,并在第 12 届全运会时取消了“西部运动员协议计分政策”,在第 13 届全运会时出台了“少数民族地区运动员交流政策”^[18]。

2.3 改革方向从封闭向开放与包容转变

在计划经济时期,国家采取了“中央集权”的社会管理方式,社会资源由中央政府通过行政手段层层向下配置,社会事务由全能政府统一安排与协调。在体育领域,以国家体委为最高权力机构,在封闭的行政系统内对全国体育事业进行统筹管理,全运会由政府“出人、出钱、出力”,政府“申办、筹办、举办”,政府“组织、策划、运营”,此举不仅给政府增添了行政负担,也压制了社会力量发展空间^[2]。1984 年,国家体委印发的《关于进一步发展体育运动的通知》提出了“克服体育过分集中于国家办的弊端,放手发动全社会办体育”的改革思路。1993 年国家体委下发的《关于深化体育改革的意见》提出了体育改革的总目标,要求改变原来计划经济条件下,单纯依赖国家和主要依靠行政手段办体育的体制,建立与社会主义市场经济体制相适应,符合现代体育运动规律,国家调控、依托社会,有自我发展活力的

体育体制和良性循环的运行机制。在国家体育改革浪潮中,全运会也逐渐朝着开放与包容的方向转变。

(1) 承办权从中央指定到地方申办。全运会承办城市经历了“中央指定”“轮流承办”和“自主申办”³ 个阶段。改革开放之前,北京作为我国政治文化中心,也是社会资源集控中心,自然成为举办大型体育赛事的最佳之选,第 1~4 届全运会均在北京举办。改革开放后,上海和广东的经济迅速崛起,为了缓解北京长期独家办赛的压力,在第 5~9 届全运会改为了北京、上海和广东 3 地轮流举办。2001 年初国务院办公厅正式发布了《关于取消全国运动会由北京、上海、广东轮流举办限制的函》,全运会进入了地方自主申办阶段,江苏、山东、辽宁、天津和陕西先后获得第 10~14 届全运会承办权。

(2) 办赛经费从行政拨款到市场开发。计划经济时期的体育事业承载着国家任务,被单纯地作为一种福利性的事业,在当时的制度环境下,各类体育赛事排斥商业化、产业化和市场化,不允许借助赛事搞经营创收,不能通过有偿服务来补偿消耗。全运会实行的是计划拨款、赛后核销的管理办法,除了 1979 年第 4 届全运会有小范围赛场广告之外,基本上是靠中央政府及承办地政府的财政拨款维持运行。1984 年第 23 届洛杉矶奥运会商业运作的成功,给全运会筹集经费带来了启发。在 1987 年第 6 届广东全运会上,首次改变了中央财政全额拨款的传统办法,广东省采取了一系列配套的市场运作措施来缓解办赛经费压力,如体育场馆由行政管理转为经营管理,发动企业和社会人士捐资赞助,比赛期间推出了体育旅游业,拍卖全运会会徽和吉祥物经营权,发行了体育奖券,提出社会力量举办全运会的思想理念等,取得了不错的效果,在之后举办的全运会中不断地加大市场化运作力度,提高了市场收益。

(3) 参赛主体走向多元化。在“普及的基础上提高”的体育发展思路指导下,第 1~4 届全运会上,参赛选手主要是专业竞技运动员和少量业余群众运动员;奥运战略确定之后,为了提高备战质量,从第 5 届全运会开始,参赛选手全部转为专业竞技运动员,并持续了 30 多年。到第 13 届全运会时,不仅设立了游泳业余运动员与专业运动员同场竞赛机制,提出了支持华人、华侨选手以个人身份参赛,还专门增设了群众组赛事,第 14 届全运会已公布的竞赛规程总则明确提出“通过资格赛达到决赛参赛标准的高等院校、俱乐部等社会各界人员以及华人、华侨可以通过单位或个人名义报名参加比赛”^[19],使得“全民全运”不再只是停留于口号。

2.4 改革推动多元价值与功能凸显

在我国不同的历史发展时期,全运会承载着不同的历史使命与社会责任。进入 21 世纪以来,我国体育事业取得了突破性进展,成功承办了第 29 届北京奥运会,竞技体育水平稳步上升,全民健身和体育产业也迅猛发展,现已成为名副其实的体育大国。2019 年 8 月,国务院办公厅印发的《体育强国建设纲要》明确提出了我国未来体育“落实全民健身国家战略、提升竞技体育综合实力、加快发展体育产业、促进体育文化繁荣发展、加强对外和对港澳台体育交往”等 5 大发展战略任务^[20]。事实上,全运会经过多年的改革与完善,除了最核心的服务竞技体育功能之外,其多元的价值与功能正在被不断地挖掘出来。

(1) 促进群众体育活动的开展。习近平总书记 2017 年在天津会见全国体育先进单位和先进个人代表时提出“把群众性体育纳入全运会,组织人民群众广泛参与,就更好起到了举办全运会的作用”^[21]。第 13 届全运会增设群众组赛事,让老百姓从“观众”的身份转变为全运会赛场上的“主角”,这是全运会功能转向的风向标。实际上,在历届全运会筹备期间,都会开展丰富多样的全民健身活动,并在全国范围内掀起健身热潮。2001 年第 9 届全运会期间,仅广东省就举办了 2 万多次群众性体育竞赛活动,参加人数达 2 436 万人次^[22];在筹备第 11 届全运会期间,为了践行“和谐中国,全民全运”的办赛理念,山东省在 4 年中投入 43 亿元实施“一点三线”861 项城市全民健身工程和 3.2 万个“农民体育健身工程”^[5]。此外,办赛之后大量体育场馆设施也会成为群众健身重要场所^[23],全运会对促进群众体育发展发挥了巨大的引领作用。

(2) 助推体育产业。2019 年国务院办公厅印发的《关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见》指出,将推动体育产业成为国民经济支柱性产业,并成为国家经济转型升级的重要力量。改革开放以后,国人开始逐渐认识到体育技术、体育服务和一些延伸的产品也具有商品价值^[24]。1979 年第 4 届全运会上,赛场首次悬挂了国内外商业广告,其中国外广告 3 家,国内广告 7 家,另外在全运会秩序册中也刊登了商业广告^[25]。1993 年,国家体委颁布的《关于培育体育市场、加快体育产业化进程的意见》明确了体育要面向市场、走向市场,以产业化为方向的政策措施。自此,全运会进一步加大市场化改革力度,开始了赛事营销、广告赞助、电视转播权等多种市场化运作,有力地推动了我国体育市场化、产业化进程。统计数据显示,第

8~11 届全运会市场化收益分别为 1.68 亿、2.02 亿、6 亿和 7 亿人民币^[26],全运会已成为我国体育产业发展重要的推动力量。

(3) 传承传统体育文化。2017 年 1 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》提出,“发展传统体育,抢救濒危传统体育项目,把传统体育项目纳入全民健身工程”^[27]。文件出台对传承和发扬中国传统体育文化既指明了方向,又提供有力的制度保障。传统体育文化的传承与发扬须以传统体育项目为载体,以赛事活动为平台^[2],以武术为例,从第 2 届全运会成为表演项目,第 3 届全运会成为正式比赛项目,之后的全运会竞赛项目无论如何调整,武术项目都毫不动摇。第 13 届全运会的群众组赛事将龙舟、象棋、舞龙、太极拳、健身气功等民族民间传统体育项目纳入竞赛项目,不仅是因为这些运动项目群众基础好,同时也因为这些运动项目承载着我国传统文化的精神内核,蕴含着大众体育文化艺术性,将这些民间民族传统体育项目搬到了全运会赛场,在提高运动技术水平、推动全民健身的同时,又实现了对中国传统体育文化的传承与发扬^[28]。

3 全运会改革的未来展望

3.1 妥善处理全运与奥运之关系

1983 年第 5 届全运会是我国重返国际奥委会之后举办的首届全运会,自此全运与奥运之间关系越来越密切。过去很长一段时期,我国在处理全运会与奥运会的关系时出现了认识的偏差,由于中央的奥运战略与地方的全运战略存在利益竞争与冲突,导致国家管奥运、地方抓全运的现象愈演愈烈。地方政府为了追求在全运会上取得好名次,将全运战略凌驾于奥运战略之上,甚至不惜牺牲奥运利益以博取全运利益,在运动项目的布局、运动员训练与参赛安排、运动员的输送与流动等方面,均以自身利益为出发点,影响了我国奥运战略的实施和奥运会目标的实现^[1]。处理好全运会与奥运会之间的关系十分重要,为此,国家层面开始制定相关政策制度来协调两者的关系,1993 年国家体委发布的《深化体育改革的意见》首次明确要求理顺全运会和奥运会的关系;在 1995 年国家体委颁布的《奥运争光计划》中,强调“全运会除在项目设置上体现奥运战略外,规程中要体现优先发展奥运优势项目的政策”;2011 年国家体育总局印发的《2011—2020 年奥运争光计划纲要》要求,进一步改革和完善全运会赛制,充分发挥奥运战略导向作用,协调国家奥运战略与各地方全运战略的关系。

历史证明,全运会在服务奥运会过程中发挥了关键作用。通过全运战略激励各省市体育局、解放军体育系统、行业体育协会培养了大量优秀的竞技体育人才,正是经历全运会赛场锻炼的这一批批优秀后备人才组建的中国代表队,在奥运赛场上争金夺银、为国争光。立足新时代,在推进体育强国建设过程中,奥运金牌和竞技体育固然重要,但全民健身和体育产业同样不可轻视。国家和地方政府投入了大量的人力、财力和物力,全运会应当有更多的作为,换言之,全运会需要为奥运会服务,但绝不能仅仅只为奥运会服务,而应当全面挖掘全运会的综合价值与功能,在未来的改革中,必须妥善处理好全运会同奥运会之间的关系。首先,全运会仍要坚持“国内练兵、一致对外”的基本原则,为奥运战略服务,同时应根据社会的需要发挥多元的功能;其次,全运会不能办成“缩小版”的奥运会,而应在办赛理念、办赛目标、项目设置、组织形式等方面办出自己的特色;最后,遵循举办大型体育赛事规律,全运会应学习和借鉴奥运会成功的管理经验和运作模式,提升其综合效益。

3.2 积极构建多元协同治理格局

举办大型体育赛事是一项复杂的系统工程,除了赛事组织、策划、裁判等竞赛“显性”工作,还涉及城市规划、基础设施保障、体育场馆、器材设备、医疗卫生、安全保卫、公共交通、新闻传播、宣传推广、志愿服务甚至外事活动、文化演出、设计展览等方面的“隐性”内容^[29]。随着国家全面改革的深入推进,社会力量参与的广度和深度正在不断强化,从中央指定承办到地方主动申办、从财政拨款到市场筹款,这些变化使得全运会所处的空间越来越大、关系越来越复杂、任务越来越艰巨。在 2009 年第 11 届全运会举办过程中,仅济南市就实施了 926 项城市基础设施建设及环境整治工程,投资额达 1 400 多亿^[30],山东省设立了 17 个分赛区,部分项目还安排到了北京、沈阳和长春 3 市举办,参赛运动员达到 1.2 万名,从开幕式到闭幕式赛会持续了 13 天,从 2004 年成立申办小组到 2009 年赛会闭幕,筹备时间长达 5 年之久。工程如此之浩大,承办一届全运会的任务之艰巨难以想象,若缺少政府、市场、社会等多元主体协调配合,几乎不可能完成。

《体育强国建设纲要》指出,完善举国体制与市场机制相结合的竞技体育发展模式,坚持开放办体育,形成国家办与社会办相结合的竞技体育管理体制和运行机制^[20]。现代化治理已成为当前我国全面深化改革的重要目标,随着体育治理体系与治理能力现代化的逐步推进,举办全运会不再只是某一

个政府或某一个城市的事,而是整个国家和全社会共同参与的重大事件。可以预见,未来的全运会治理离不开政府(包括体育主管部门和其它职能部门)、市场(包括赞助商、运营商、中介等)、社会(包括各级体育总会、行业体育协会、项目体育协会、公益组织等等)、体育俱乐部和高校等主体共同参与,构建政府主导、部门协同、全社会共同参与的“大全运”治理格局势在必行。

3.3 充分发挥全运会的溢出效应

进入 21 世纪以来,每届全运会总投资均在千亿元以上,这笔费用对于任何省市而言都是不小的投入,尽管全运会的市场开发力度越来越大、市场收益也在不断攀升,但这些收入较之于投入无疑只是杯水车薪。如此巨大的经费投入为何还能吸引地方政府申办,答案在于全运会已经超越了体育竞赛的范畴,表现出显著的溢出效应,对举办地的社会、经济、文化、体育等诸多方面产生了强劲的推动作用^[31]。从 2005 年第 10 届全运会来看,为了加强基础设施保障,江苏省共投资 40 亿元,在 13 个地级市、9 个县级市、5 所高校共新建或改建了 53 个体育场馆,为推动全省体育场馆建设以及全民健身事业发展打下了坚实的基础^[32],为了提升配套设施服务水平,2004 年江苏全省新增高速公路里程 421 km,电力通信等基础设施建设也全面加速发展,并投资 28 亿元,对南京奥体中心周围 5 条主干道进行新建和拓宽改造,迅速带动了周边 56 km² 河西新城的开发,新增绿地面积 300 万 m²^[33]。此外,全运会的举办对于江苏省树立各城市形象,宣传城市文化,改善地方生态环境,促进建筑业、旅游业、餐饮业、销售业和运输业等都产生了积极作用^[34]。

2017 年 2 月 3 日,国家体育总局印发的《全国综合性运动会组织管理办法》明确提出,要以协调推进“四个全面”战略布局为引领,坚持绿色、共享、开放、廉洁办赛的基本原则,充分发挥运动会在推动“健康中国”建设,促进我国竞技体育、群众体育、体育文化和体育产业发展等方面的综合功能与多元价值。陕西省获得了 2021 年第 14 届全运会承办权之后,西安市政府便迅速制定并通过了《关于办好第十四届全运会 加强城市规划建设管理 加快国家中心城市建设步伐的实施意见》和《西安市办好第十四届全运会 加强城市规划建设管理 加快国家中心城市建设步伐项目工作方案》,希望借助筹备全运会的契机,强化西安的城市规划管理,提升城市品质内涵和城市文明形象,加快将西安建设成为国家中心城市和具有历史文化特色的国际化大都市。可见,未来举办全运会必须以广阔视野、全局的思维

进行统筹规划,不仅注重提升竞技体育、全民健身、体育产业和体育文化等直接效应,还应当综合考虑促进地方经济发展、提升城市公共服务水平、提高城市管理水平、改善城市生态环境、带动劳动就业、提升市民获得自豪感和归属感等间接效应,让全运会为社会全面发展贡献更多力量。

3.4 理性看待改革当中的负面问题

全运会走过了60余年的历程,伴随着多元主体之间利益博弈,全运会改革陷入了一个怪圈——“问题不断,改革不停,争议不止”。尤其是改革开放之后,一些赛场黑幕、不道德体育行为,甚至违法违规现象被新闻媒体揭露于众,金牌内定、服用兴奋剂、黑哨假球、瞒报年龄、打架斗殴、行贿官员等负面标签长期贴在全运会身上^[2]。这些负面标签严重影响体育主管部门的权威性,严重破坏了体育竞赛的公平性,也严重损害了全运会的公信力。对于全运会暴露出来的诸多问题,社会各界对其质疑不断,甚至有学者和官员提出应当取消全运会。主流的观点则认为,全运会确实存在很多问题,但整体而言利大于弊,应该继续坚持和完善。中国奥委会名誉主席何振梁先生指出,全运会激励着地方政府给予体育部门更大的重视和帮助,万万不能取消;前国家体育总局副局长崔大林认为,全运会是发展我国竞技体育的有效杠杆,只能加强而不能取消^[35]。

面对全运会所暴露出来的负面问题和社会质疑之声,全运会改革设计者和推进者应当清醒地意识到,无论改革方案多么周密、谋划者智慧多么高超,改革总会招致非议,也会产生新的问题,改革从来都不是一蹴而就的事情,因此,必须正视长期以来全运会改革与问题之间的“纠结”关系。首先,社会和体育在发展过程中目标在调整、环境在变化、制度在变迁、技术在革新,出现新问题是不可避免的,所以也就不存在一劳永逸的改革。其次,改革是必须的,但并不一定能马上解决问题,需要不断地调整和完善,如竞赛项目设置、奥运成绩计入、解放军运动员双计分、运动员交流、西部协议计分、集体球类项目计分、排名方法等都经过了连续修正,甚至有些措施以取消而告终。第三,并非所有改革都能被理解,也并非所有改革都是合理的,如增设群众组赛事、取消金牌榜和奖牌榜、取消奥运成绩计入等改革措施受到诸多质疑,其合理性有待历史检验。最后,并非所有问题都能通过改革彻底解决,如兴奋剂、黑哨、假球等是全世界体育赛事上的通病,不可过分地苛求全运会体制的纯洁性和完美性。因此,理顺“改革”与“问题”背后逻辑关系才是当务之急,过于极端不利于全运会健康发展。

3.5 全运会改革将常态化和科学化

2017年全国两会上,国家体育总局苟仲文局长在参加全国政协体育界别联组会议时指出,中国体育出现的问题主要是体制问题,改革是未来中国体育发展的主旋律,全运会是全面调动竞技体育、群众体育、体育产业的有力抓手,国家体育总局将按照党中央、国务院深化改革的要求,继续探索全运会改革创新之路。可以预见,在体育体制改革和体育强国建设进程中,作为我国规模最大的综合性运动会,全运会将承载更多责任与使命,改革将成为全运会的常态。2019年11月,在第11届全国体育科学大会的“全运会改革:目标与成效”热点沙龙会场上,会场主持人卢元镇先生在总结点评中指出,“全运会已经成为我国体育领域、乃至全社会重要的文化品牌,有其存在的价值和意义,但目前它确实出现了很多问题,需要改革,甚至很多改革本身就是问题,我们不能因为遇到问题和困难就选择放弃,而应该找准症结,对症下药”。全运会的每一次改革都是其追求卓越发展的努力,而全运会的发展理念和发展路径如何准确与时代接轨是当前最大的困境,也是全运会改革的内在动力。

在推进体育治理能力和治理体系现代化建设的大环境下,全运会改革决策部门应当践行民主制度、调动全社会集体智慧,在设计改革思路时多征求外界的意见,听听地方政府、相关领域专家学者、运动员、教练员、市场主体、社会组织以及广大人民群众的声音,集思广益,尽量避免因全运会改革设计不当而对我国体育带来创伤或障碍。例如:为了克服中央巡视组提出的“关于金牌至上的政绩观扭曲了体育精神”,从第13届全运会开始取消了金牌榜、奖牌榜和总分榜,其初衷是想淡化金牌崇拜,杜绝各种因金牌而引发的黑幕和腐败;然而,这一改革遭到了很多地方政府官员、教练员、运动员、学者的强烈反对,认为它违背了竞技体育精神和体育竞赛规律,竞技体育就是金字塔顶尖上极少数人一决高低的擂台,获胜者就应当获得荣誉与嘉奖。全运会原来的奖励机制就是依据金牌榜、奖牌榜和排名榜,一旦取消奖励机制,大家都平起平坐,精英消失,不分伯仲,竞技体育也就失去了竞争的魅力,长此以往必将给中国竞技体育带来不利影响^[2]。因此,全运会未来的改革不仅会表现出常态化,使改革永远在路上,与此同时,全运会的改革应朝着理性化和科学化的方向发展。

参考文献:

- [1] 和立新,陈令伟,杨正华.全运会历史与现实的理性分析[J].体育与科学,2010,31(2):67-69.

- [2] 冯加付,郭修金.全运会改革“热”背后的“冷”思考:以增设群众组赛事为视角[J].武汉体育学院学报,2019,53(12):11-16.
- [3] 赵鲁南,于杰.第十一届全运会与奥运战略的衔接及对未来全运会发展的启示[J].山东体育学院学报,2013,29(6):12-16.
- [4] 郭权,高玉花,田麦久.奥运战略视角下全运会竞赛制度改革成效与期望[J].西安体育学院学报,2010,27(5):540-543.
- [5] 徐开娟,陈玉忠.新中国全运会的演进历程与未来走向[J].成都体育学院学报,2010,36(4):28-32.
- [6] 张建会.全运会制度60年演变(1949—2009):基于历史制度主义的分析[J].中国体育科技,2012,48(2):10-19.
- [7] 沈伟,方千华,刘利.百年之变:全运会视野下的国家认同建构[J].成都体育学院学报,2020,46(3):64-69.
- [8] 赵晖,祝灵君.从新制度主义看历史制度主义及其基本特点[J].社会科学研究,2003(4):24-29.
- [9] 田雨普.新中国60年体育发展战略重点的转移的回眸与思索[J].体育科学,2010,30(1):3-9.
- [10] 伍绍祖.中华人民共和国体育史(1949—1998):综合卷[M].北京:中国书籍出版社,1999:29.
- [11] 李龙.近几届全运会竞赛问题的伦理审视[J].西安体育学院学报,2016,33(4):445-450.
- [12] 杨桦.竞技体育与奥运备战重要问题的研究[M].北京:北京体育大学出版社,2006:13.
- [13] 刘平.举国体制和全运战略条件下我国竞技体育人才培养体系面临的问题及改革[J].山东体育学院学报,2008,24(4):6-9.
- [14] 崔旭艳.全运会竞赛制度变迁方向探索[J].广州体育学院学报,2014,34(4):51-58.
- [15] 王宁.全运会改革的历史必然与变革潜力探索:以天津全运会为例[J].广州体育学院学报,2018,38(5):68-72.
- [16] 张建会,钟秉枢.全运会政策执行中的利益博弈:基于利益相关者视角的分析[J].武汉体育学院学报,2014,48(11):18-22.
- [17] 刘礼国,徐烨,王馨平.我国体育竞赛制度的利弊及改革原则[J].凯里学院学报,2009,27(4):107-112.
- [18] 张超.全运会奖励、计分办法嬗变动因及发展对策[J].西安体育学院学报,2012,29(6):689-692.
- [19] 体育总局办公厅关于印发《中华人民共和国第十四届运动会竞赛规程总则》的通知[EB/OL]. [2020-03-02]. <http://www.sport.gov.cn/n318/n351/c920187/content.html>.
- [20] 国务院办公厅.体育强国建设纲要[EB/OL]. [2020-03-02]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/02/content_5426540.htm.
- [21] 曹彧.“圆梦全运”群众足音奏响全运优美和声[N].中国体育报,2017-09-12(5).
- [22] 何强,夏思永,雷曦.北京奥运战略与全民健身冲突的调适[J].体育学刊,2005,12(5):120-122.
- [23] 许磊,侯选莉.第14届全运会对西安体育发展战略影响研究[J].西安体育学院学报,2017,34(5):558-562.
- [24] 谢琼桓.体育改革与发展中六个节点述评[J].体育学研究,2018,1(6):12-17.
- [25] 楼小飞.全运会市场开发的历史沿革、主要问题及对策研究[J].西安体育学院学报,2009,26(1):7-12.
- [26] 陈晨.基于博弈论视角下全运会市场开发机制与对策研究[D].沈阳:沈阳大学,2013.
- [27] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见[EB/OL]. [2020-03-10]. http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/25/content_5163472.htm.
- [28] 彭响,雷军蓉.机遇与挑战:舞龙运动纳入全运会的思考[J].体育文化导刊,2018(3):39-43.
- [29] 张勇.取消赛事审批权背景下政府职能转变的向度研究[J].广州体育学院学报,2016,36(3):29-32.
- [30] 张曙光.全运会背后的钱经:总投资达2000亿,收益超7亿[EB/OL]. [2020-03-10]. <http://sports.sohu.com/20091226/n269220642.shtml>.
- [31] 李存健.刍议全运会的溢出效应与全运战略未来发展模式[J].山东体育学院学报,2010,26(12):22-25.
- [32] 叶勇.江苏体育场馆十运会后“命运”如何[EB/OL]. [2020-03-10]. http://www.xhby.net/xhby/content/2004-11/24/content_608674.htm.
- [33] 董官清.全运会转型背景下政府角色的重新定位[J].广州体育学院学报,2010,30(3):31-35.
- [34] 殷飞.我国全运会对主办省(市)相关行业影响的研究[J].西安体育学院学报,2012,29(3):324-329.
- [35] 赵鲁南.论新时期我国全运战略存在的价值及未来发展之道[J].首都体育学院学报,2003,15(3):10-13.