

体育人文社会学

文章编号: 1001-747X(2005)01-0023-04

# 中国体育管理体制改革研究述评\*

肖林鹏

(天津体育学院 体育人文社会科学研究中心, 天津 300381)

**摘要:** 回顾与总结中国体育管理体制改革研究的基本状况。结果表明, 中国体育管理体制改革是内因、外国交互作用的结果。中国体育管理体制改革的最终目标是建立符合中国实际情况的、良性运行的体育管理体制及运行模式。目前中国体育管理体制改革呈现鲜明的过渡型特征。中国体育管理体制改革取得了| 定实效, 但也存在着某些问题与不足。

**关键词:** 体育管理体制; 改革; 述评

中图分类号: G812.1 文献标识码: A

## Review on Research of Chinese Sport Management System Innovation

XIAO Lin-peng

(Key Research Center of Sport Sociology, Tianjin Institute of Physical Education, Tianjin 300381, China)

**Abstract:** It is reviewed and summarized the research results of Chinese sport management system innovation. Some results as follows: inner and outer factors interaction could as the reason of Chinese sport management system innovation. Chinese sport management system innovation aimed to found a good function sport management system which accord with Chinese situation. Chinese sport management system takes on the obviously characteristics. Some problems had still exists though it had made much progress.

**Key words:** sport management system; innovation; review

体育管理体制是体育管理的机构设置、权限划分、运行机制等方面的体系和制度的总称,是实现体育总目标的组织保证。<sup>[1]</sup> 一个国家或地区的体育管理体制往往受该国或地区的政治、经济、文化以及国家制度、历史传统等多方面因素的影响。体育管理体制可以是自然发育形成的,也可以是人为选择设计形成的,或者还可以是以上两种方式的结合而成。不言而喻,中国的体育管理体制就是以第三种方式建立的。进而言之,中国体育管理体制的改革其实就是对中国体育管理体制进行人为选择、取舍及规划的构建过程。建国以来,中国体育管理体制的构建与发展始终与中国体育发展的实践亦步亦趋,而研究中国体育管理体制改革研究的基本状况及发展态势,便可管窥中国体育及中国体育管理体制、改革、发展及探索过程的一些基本脉络。

### 1 中国体育管理体制改革的动因

为什么要改革? 中国体育管理体制改革的发轫于何处? 这是中国体育管理体制改革的实践者们需要回答的首要问题。从对此问题进行较深入研究的一些专家学者的观点看,运用系统的、历史的观点来分析

中国体育管理体制改革的动因问题则显得比较客观且全面: 体育体制的形成、发展、成熟和衰亡都是由体育发展的内外环境动态调适的客观规律所决定的,不以人的主观意志为转移。<sup>[2]</sup> 中国体育管理体制的影响因素主要是国家的政治、经济体制、经济发展的速度、文化与传统特点以及体育自身的性质与发展程度。中国经济体制改革,特别是建立社会主义市场经济以来,中国体育管理体制开始发生了某种程度上的本质变化。<sup>[1]</sup> 社会主义市场经济中国的改革开放大潮和计划经济向市场经济转变的进程,已从根本上动摇了原有的专业体育体制的基础与存在依据。<sup>[3]</sup> 中国的改革开放,社会主义市场经济改革目标的建立,更加要求我国体育以自身的创新为基础,实现与国际体育的全面接轨。<sup>[4]</sup>

由以上论述我们不难看出,外环境的变化是中国体育管理体制改革的“外因”,作为“随动系统”的中国体育管理体制似乎只能选择“应时而动”。但我们应该认识到,“内因”才是中国体育管理体制改革的根本原因,那么这些内因又是什么呢? 在过去几十年中,在我国计划经济体制下形成的高度集中的体育管理体制及在这种体制下产生的一些深层

\* 收稿日期: 2004-03-12

作者简介: 肖林鹏(1973),男,河北保定人,副教授,博士,硕士生导师,研究方向为体育管理。

次的问题和矛盾,已不适应社会主义市场经济的发展。<sup>[5]</sup>这些深层次问题和矛盾则表现为:中国体育管理的权限过于集中、各级组织权责不明、管理制度、法规不健全、法制化程度低、资金保障体系不健全、社会化程度低。<sup>[6]</sup>其最大的弱点是体育运动不能顺应经济的发展和社会的变革,以及竞技体育与群众体育不能协调发展。<sup>[7]</sup>从我国现行体育管理体制的结构看,各系统的纵向结构较为明显,而横向结构紊乱,各系统之间缺乏有效联系。从功能方面看,无论是纵向还是横向,各层次权力分配不突出,职责不明确,因而缺乏有效的管理,使体育管理体制内部存在着巨大的功能内耗。<sup>[8]</sup>从社会体育管理体制看,政府占主导地位的社会体育管理体制下,社会体育本身缺乏“造血”功能,经济上不能自我创收。社会体育的发展不能呈现良性循环的局面。<sup>[9]</sup>从竞技体育管理体制看,“政事不分,管办一体,统得过多,管得过死,从而抑制了社会办竞技体育的积极性,造成资金投入渠道单一,加之条块分割,多头管理,力量分散,宏观调控不力。”<sup>[10]</sup>我国著名体育学者卢元镇教授则把中国体育管理体制改革的动因归结为两股潮流的作用:第一股潮流是中国市场经济的发展和相应的经济体制不可遏止的变革;第二股潮流是世界体育运动的发展和它自身躁动着的改革倾向。<sup>[11]</sup>

综上所述,我们可以看出,在内外因素的交织影响及作用下,中国体育管理体制改革的便顺乎逻辑地发生了。显然,这绝不仅仅是某一方面因素的单独作用,而更符合系统各要素相互影响、作用、牵制所导致系统发生变革的规律及特征。中国的体育管理体制更是一场博弈,正如前面所述,由于改革是一种人为的设计及构建过程,同时限于中国的国情,现实中的中国体育管理体制似乎更复杂,即中国体育管理体制即便是具备了改革的内外因动力,而这种改革是否能上升到实际操作层面以及改革的结果如何等等则更取决于改革的推动者、策划者的“意志”及“能力”。

## 2 中国体育管理体制改革的目標

体育管理体制改革的目標是管理体制改革的方嚮及目標性问题。早在 90 年代,原国家体委就提出过“五化五转变”(体育法发布后改为“六化六转变”)的改革目标,从观念层次、操作层次和行为层次提出了改革的要求与改革任务。1993 年《关于深化体育改革的意见》中提出要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,形成国家办与社会办相结合、集中与分散相结

合的格局。力争在本世纪末初步建立具有中国特色的社会主义体育新体制。<sup>[12]</sup>进入 21 世纪,《2001-2010 年体育改革与发展纲要》进一步提出:新世纪前 10 年体育改革与发展的总目标是建立与社会主义市场经济体制相适应的、符合体育发展规律的体育体制和运行机制,初步形成有中国特色的社会主义体育组织体系。<sup>[13]</sup>我国体育学者于善旭教授认为:到 2010 年,基本形成与社会主义市场经济体制和社会全面进步相适应、保障国家和社会共同兴办体育事业、符合现代体育发展规律、促进各类体育协调持续快速健康发展、组织与结构科学有序、具有中国特色的社会主义体育管理体制和运行机制。<sup>[14]</sup>

不难看出,不论是官方还是学者,均提出了中国体育管理体制改革的目標应该是建立符合中国实际情况的体育管理体制及运行机制。那么,这种愿望或构想顺利实施的关键性问题是什么呢?笔者认为,中国体育管理体制改革的目標能否实现的关键问题是政府、社会及市场之间的博弈及利益分权。这是因为,在现代社会中,体育领域内的权力和利益通常归政府或社会(以各种社会体育组织为代表)所有,或者由它们分享。权力和利益的归属,决定了体育及其管理体制的性质和形态。<sup>[15]</sup>因此,中国体育管理体制改革的目標必然与此有着直接的联系。有些学者较明确地提出了事关中国体育管理体制目標实施的一些关键性问题:如我国竞技体育管理体制的目標是逐渐由计划经济体制下形成的统包统配,国家集权的竞技体育管理体制,向以市场经济条件下政府宏观调控、计划与市场内在统一、竞争有序又充满生机与活力的竞技体育管理体制过渡。<sup>[15]</sup>社会主义市场经济条件下举国体制的重要特征在于既发挥政府的主导作用,又不排斥社会和市场的作用,并通过政府主导作用的发挥来鼓励、引导和调控社会和市场来办体育,最终形成政府主导、社会自治、市场自主三者之间的协调运转和有机融合。<sup>[16]</sup>深化我国体育事业管理体制改革的目標是实现政事分开,建立与我国社会主义市场经济体制和体育事业自身发展规律相适应的现代体育事业制度等等。<sup>[17]</sup>可见,我国体育管理体制迈向更加完善、合理、良性运行的目標,需要的是:政府行为必然要缩减,社会行为必然要增多,社会性的管理、调节居于主导地位,只有如此,我国体育事业的发展才能在国家观念、市场逻辑的博弈过程寻求到良性发展的路径。

## 3 中国体育管理体制改革的特色

当前,中国体育管理体制改革的进程如何以及呈现哪些特征等问题,已成为我国学者广泛关注的

焦点。总体而言,当前中国体育管理体制体现明显的中国特色——具有鲜明的过渡型特征:如有学者提出,由于中国经济、文化发展的不平衡,多元化管理体制将保持相当一个时期。中国的体育管理体制将滞后于中国的经济体制改革。<sup>[1]</sup>在相当一个历史阶段内,中国的竞技运动将很可能维持职业竞技、业余竞技和专业竞技 3 种体制和模式共存互补的现象。<sup>[3]</sup>中国现行社会体育管理体制也处于政府管理体制向政府与社会结合型管理体制改革过程中的一个过渡阶段。<sup>[18]</sup>具有中国特色的运动项目管理中心既不同于我国传统体制下政府在竞技体育宏观管理与具体事务间的双重身份,又与国外运动项目协会存在着较大区别,是一种基本符合我国现阶段国情的过渡性管理机构。<sup>[6]</sup>有学者认为,现阶段中国社会结构的变迁出现了一种矛盾的现象,即社会结构在改革后发生了剧烈深刻的分化,但各类社会组织不但没有随着分化程度的加深和速度的加快使其功能更加专门化、单一化,反而出现了全面“经济化”或“企业化”的趋势。<sup>[17]</sup>加入 WTO 的中国,将快速地融入高度分化的世界大经济潮流之中,多种经济成份并存将成为它的永恒主题,如果体育组织结构过于机械单一,就很难适应变化的经济环境。<sup>[19]</sup>更有一些学者则直接提出,我国体育管理体制的根本转变并没有完全实现。就目前进行的体育管理体制而言不彻底。在责、权、经营、环境、管理、利益、对外关系、运行机制等方面仍存在许多问题,主要表现为各管理部门功能重叠、管办难分、藕断丝连,腐败现象严重。<sup>[20]</sup>

#### 4 中国体育管理体制改革的绩效

国内大多数学者对这一问题大多持比较客观的态度。如对于竞技体育举国体制的看法,一般认为,20 世纪中后叶以来,由于各种内外因素作用,中国逐渐形成了自己的专业竞技体育体制(举国体制),并至今仍在中国的竞技运动领域占有重要的地位。举国体制是我国的特色和优势,是我国在经济尚不发达的情况下,取得一个又一个辉煌成绩的基础和保障。<sup>[17]</sup>尽管在我国计划经济向市场经济接轨的过程中,竞技体育的“举国体制”在运行中必然遇到了不少新的问题,这需要通过改革来解决、调整和完善,并在创新中得到发展。毫无疑问,“举国体制”是我国竞技体育高速发展的制胜法宝和成功关键。<sup>[21]</sup>它使得“在中国强国、弱社会模式下发展的体育运动取得了辉煌的成就。”<sup>[22]</sup>有学者进而提出:“由于实施‘举国体制’使我国竞技体育在国力尚不强大的情况下,迅速地确立了在亚洲和世界的领先地位,这

对于一个基础薄弱、人口众多的发展中国家而言是没有先例的”。<sup>[23]</sup>我国体育学者郝勤教授提出应当历史的、客观的、辩证的看待中国的专业竞技体育体制。当代中国的专业竞技体育体制的出现有其复杂的历史背景和原因。其一,中国的历史情结与大国心态是中国专业竞技产生的社会心理基础。其二,体育与政治的关系成为中国专业竞技的基本动因。其三,计划经济体制是中国专业竞技体制的经济基础。其四,战争时期“战斗队”的组织模式对中国当代专业竞技体制的形成产生了深刻影响。其五,全运会成为专业竞技体制的最高形式。这就是出现在中国的专业竞技体制的客观性和现实性。<sup>[3]</sup>必须看到,80 年代以后,在中国体育管理体制模式下,我国采取了竞技体育优先发展战略,但它是对竞技体育发展实行的倾斜之策,是以牺牲群众体育的发展为代价的。<sup>[24]</sup>可见,尽管中国体育管理体制在特定历史条件下发挥了绩效,但这种绩效却是局部的,甚至是一种“病态”的发展。虽然有学者对当前中国体育管理体制中出现的某些过渡性负面因素表示遗憾,但“可以肯定的是,体育改革带来的观念变革、管理范围的拓展、管理手段的创新等显著成绩。”<sup>[25]</sup>如对于率先实行职业化改革的足球而言,中国足球改革使中国足球运动的整体水平有了较大幅度的提高,增强了同亚洲和世界强队的抗衡能力。同时,中国足球改革也为其他运动项目改革提供了宝贵经验等等。<sup>[26]</sup>显然,肯定成绩是应该的,但更应该看到不足与挑战,在“两股潮流”面前,谋求中国体育管理体制改革的最佳路径,实现中国体育的可持续发展仍然是一项紧迫的时代课题。

#### 5 中国体育管理体制改革的展望

中国体育管理体制与中国社会走向现代化的道路是相通的。从世界历史来看,所谓现代化道路其实就是制度创新的过程。而制度创新则包含三个层面:一是意识形态的创新,二是财产所有权的变易,三是政府改革。<sup>[27]</sup>这实际上已经演化成中国体育管理体制改革的根本指向。但半个世纪以来的中国体育与西方发达国家体育是在两种不同的经济体制条件下发展的。归根到底,这些差异是两种不同的发展模式造就的。西方发达国家体育发展模式可以说基本上是一种市场逻辑的主导下的市场经济的发展模式,<sup>[28]</sup>中国体育发展模式则可以说基本上是一种国家观念指导的计划经济的发展模式,这是中国体育管理体制改革的必须重视的历史与现实相统一的交点。可以设想,未来我国社会经济体制越来越完善,社会必将呈现高度的现代化,而现代化最突出

的表现就是社会高度的分化性。<sup>[19]</sup>所以我国体育管理体制应主动适应这种分化。积极地探索建立由国家宏观调控的、各体育组织组成的水平的组织结构。过去的条块矩形的体育管理组织结构将向垂直分化整合的组织结构转化。<sup>[29]</sup>中国体育管理体制的产权、政府职能定位、社会体育组织创建,依然是21世纪中国体育体制改革的重点。<sup>[30]</sup>同时,我们不能将我国体育管理体制的改革过程简单地归纳为是“六化六转变”或某一因素和某一范围。它实际上还包含着人们的体育思想、体育观念、体育意识、体育审美和体育行为等一切体育领域的变化。<sup>[5]</sup>中国当今体育管理体制的改革是一个与世界体育接轨的过程。中国体育体制的革命性转轨必定是不同于东欧转轨、东亚方式和西欧的发展模式,中国体育体制的变革过程和体育走向现代化的发展道路必定是一场复杂的、系统的、长期的、全国性大范围的,并且又一定是有阶段性的、进步的、不可逆转的改革过程。展望中国体育管理体制改革的前进道路,的确,中国的体育管理改革是一个充满着各种社会集体利益冲突的过程,是一个动力与阻力、改革与保守力量相互抗衡、较量、斗争的过程。我们期望也坚信,在世界体育广泛交融,在中国体育谋求可持续发展的大势面前,中国体育管理体制改革拒绝回头路!

#### 参考文献:

- [1] 孙克宜,秦椿林.试论体育管理体制与中国体育管理体制改革的[J].北京体育大学学报,1995,18(1):6-13.
- [2] 鲍明晓.关于建立和完善新型举国体制的理论思考[J].天津体育学院学报,2001,16(4):48-51.
- [3] 郝勤.当代中国专业体育体制的特征与评价[J].体育文史,1999,(4):10-15.
- [4] 卢元镇.体育社会学[M].北京:高等教育出版社,2001.276.
- [5] 凌平.中国体育体制改革的过程特征[J].山东体育学院学报,1998,14(1):8-11.
- [6] 谢英.21世纪初我国竞技体育管理体制与运行机制研究[J].西安体育学院学报,2002,19(4):11-14.
- [7] 朱亚林.中国体育体制改革的社会学分析[J].泰安师专学报,2000,22(6):62-64.
- [8] 常智.关于我国体育管理体制改革的探讨[J].贵州师范大学学报(社会科学版),1996,(2):106-107.
- [9] 隋晓航.浅谈我国社会体育体制改革[J].辽宁师专学报,1999,1(4):65-67.

- [10] 张江南,唐宏贵.对我国未来竞技体育管理体制与赛制研究[J].武汉体育学院学报,1999,33(2):8-12.
- [11] 卢元镇.中国体育社会学评说[M].北京:北京体育大学出版社,2003.8.
- [12] 李秀梅.中华人民共和国体育史简编[M].北京:北京体育大学出版社,2001.121-162.
- [13] 国家体育总局.2001-2010年体育改革与发展纲要[Z].
- [14] 于善旭.关于我国体育管理体制改革的战略构想[J].山东体育学院学报,2001,17(4):7-13.
- [15] 治学.我国未来竞技体育管理体制构想[J].体育文史,2000,(6):6-8.
- [16] 鲍明晓.竞技体育在两种经济体制下运行特点分析[J].体育科学,1998,18(1):6-10.
- [17] 王爱丰,陈勇军.经济体制转型与我国体育事业管理体制的改革[J].南京体育学院学报,2001,15(6):18-20.
- [18] 武力,王颀.国内外社会体育管理体制的比较研究[J].西北民族学院学报(自然科学版),2002,23(1):59-64.
- [19] 齐书春,朱明才,郑卫东.从社会分化看我国体育管理体制的衍变与发展[J].南京体育学院学报,2003,17(3):40-42.
- [20] 曹莉,刘大年.我国体育管理学学科发展的总体需求及基础条件分析[J].山西师大体育学院学报,2001,16(2):1-4.
- [21] 杨桦.80年代以来我国竞技体育发展的成功经验及存在的问题[J].成都体育学院学报,2002,28(1):1-6.
- [22] 国家体育总局政策法规司.战略抉择——2001年全国体育发展战略研讨会文集[C].2001.148.
- [23] 李元伟,鲍明晓,任海,等.关于进一步完善我国竞技体育举国体制的研究[J].中国体育科技,2003,39(8):1-5.
- [24] 肖林鹏,李宗浩,裴立新.中国竞技体育优先发展战略的历史评价[J].上海体育学院学报,2002,26(2):1-3.
- [25] 肖进勇,王志杰.现阶段我国体育行政管理改革的成效与不足[J].成都体育学院,2000,26(2):16-18.
- [26] 郝静,李协荣,张丰涛.中国足球管理体制深化改革探析[J].山东体育学院学报,2001,17(3):22-24.
- [27] 何清涟.回到百年前的起点[EB/OL].<http://www.zlzm.net/>(中华民族精神网).
- [28] 张曙光.个人权利和国家权力[M].北京:三联书店,1995.1.
- [29] 王丽娟,周波.中国体育管理体制改革二十年[J].福建体育科技,2002,21(6):4-6.
- [30] 赵浅华.论新中国体育体制改革的目标与思路—20世纪80、90年代体育体制改革的历史回顾与审视[J].杭州师范学院学报,2000,(3):63-67.