

# 中国体育体制改革的逻辑基点与价值取向

易剑东

(江西财经大学, 江西 南昌 330013)

**摘 要:** 北京奥运会以后, 中国体育发展的战略指针是由体育大国向体育强国迈进, 基本要求是坚持和完善举国体制。在后奥运、后金融危机、大部制改革、和谐社会与小康社会建设、转变经济发展方式、借鉴国外体育管理体制等背景下, 中国体育的发展需要将更多的精力用于梳理和认识当前面临的主要矛盾, 寻求中国体育体制改革的逻辑基点, 确立新时期中国体育发展的价值取向。当前中国体育体制改革的逻辑基点主要体现在: 维护和保障大众体育权利, 这是当前建设“责任政府”的必然要求在体育领域的反映; 顺应和满足社会体育需求, 这是新时期“有限政府”理论与实践对于我国体育工作的现实要求; 评估和提升体育发展效益, 这是当前我国建设“有效政府”的理念对于体育体制改革的基本要求。我国竞技体育的价值取向可以从体育与综合实力、竞争力、软实力、文化力、外交力等的关系范畴来思考; 我国群众体育的价值取向可以从体育与基本人权、平等权利、生活质量、国民健康、国家财富等的关系范畴来思考; 我国体育产业的价值取向可以从反垄断制度、资源配置的市场机制、法人治理结构以及政企关系、官办关系、培植体育文化力度等角度来思考。

**关 键 词:** 体育体制; 逻辑基点; 价值取向; 中国

**中图分类号:** G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2011)01-0014-12

## Logical bases and value orientation of sport system reform in China

YI Jian-dong

(Jiangxi University of Finance & Economics, Nanchang 330013, China)

**Abstract:** After the Beijing Olympic Games, the strategic guideline for sport development in China is to turn China from a “big nation of sport” into a “powerful nation of sport”, and the basic requirement is to adhere to and perfect the nationwide system. Under the backgrounds of the post Olympic Games, post financial crisis, major ministry system reform, construction of a harmonious and well-off society, transformation of the economic development mode, and referring to sport management systems abroad, for sport development in China, more energy should be used to sort out and understand main contradictions faced currently, to seek for logical bases of sport system reform in China, and to establish the value orientation of sport development in China in the new period. Logical bases of sport system reform in China today mainly embody in the followings: maintain and protect sports rights of the masses, which is the reflection of the inevitable requirement of building a “responsible government” nowadays in the sport area; comply with and meet social sports demands, which is the realistic requirement of the theory and practice of a “limited government” for sport system reform in the new period; evaluate and boost benefits of sport development, which the basic requirement of the conception of building a “limited government” for sport system reform. The value orientation of competitive sports in China can be considered in terms of the relations between sport and comprehensive strengths, competitive strengths, soft strengths, cultural power and diplomatic power; the value orientation of mass sports in China can be considered in terms of the relations between sport and basic human

收稿日期: 2010-11-28

基金项目: 2009 国家社科基金重大招标课题“中国体育产业政策研究”(09&ZD054)。

作者简介: 易剑东 (1969-), 男, 教授, 博士, 博士研究生导师, 研究方向: 体育产业、体育文化。

right, equal right, quality of life, national health, and national wealth; the value orientation of the sports industry in China can be considered from the perspectives of anti monopoly, market mechanism of resource configuration, clarification of legal person governing structure, separation of governmental functions from enterprise management, separation of governmental administration from enterprise running, and cultivation of sport culture.

**Key words:** sport system; logic basis; value orientation; China

按照国际奥林匹克研究专家的观点, 夏季奥运会往往具有“前 7 后 3”(即从奥运会申办成功至举办 7 年的筹办和举办期, 到奥运会结束以后的 3 年)效应。从这个意义上说, 目前的中国还处于“后奥运”时期(The Post-Games Period)<sup>[1]</sup>。对于经过辉煌盛会, 圆了百年梦想的中国来说, 体育体制改革无疑具有特殊的意义。

2008 年 9 月 29 日, 胡锦涛总书记<sup>[2]</sup>提出了“进一步推动我国由体育大国向体育强国迈进”的奋斗目标, 被视为北京奥运会后中国体育发展的战略方向。

然而, 要实现胡总书记提出的战略目标建设体育强国, 关键在于实现中国体育体制的改革。要真正实现中国体育体制的改革, 不仅是“坚持和完善举国体制”的问题, 也不仅是推进“体育强国建设”的问题, 而是将更多的精力用于梳理和认识当前中国体育的主要矛盾, 找到体育发展的重点和难点, 寻求中国体育体制改革的逻辑基点, 确立新时期中国体育发展的价值取向。

## 1 当前中国体育体制改革的背景

北京奥运会结束以后, 中国体育发展受到后奥运效应与后金融危机、大部制改革、经济发展方式转变、广州亚运会金牌数遥遥领先引发争议等多重因素的影响。而足坛打假和扫黑等案件的渐次深入, 也将整个体育系统推到了一系列难以回避的问题面前。随着北京奥运会的闭幕, 政府和企业对体育的投资与支持热情自然衰减, 体育系统的外部供给不如以往那么强劲。而举办奥运会要求的强制性国际标准, 也在北京奥运会后失去了对体育运作的助推效应, 广大民众和社会各界在奥运会结束以后呈现了对体育的参与和关注的疲软, 社会环境和生态质量在奥运会以后的落差效应、广州亚运会中国代表团金牌数遥遥领先而国民体质下降的现实, 加深了民众对于体育体制改革的期待。

2008 年金融危机给中国体育带来了与其他领域同样严峻的挑战。随着世界进入后金融危机时代, 全社会各行业和系统转变经济发展方式的呼声日益高涨, 而十七大启动但没有完成的机构改革, 尤其是大部制改革还在逐步推进, 这些都给当前的中国体育体制改革提供了机遇。

北京在奥运会结束后坚定了打造国际体育之都的意向, 上海、广州、深圳、南京等城市也把承办国际体育赛事作为提升城市品牌的重要内容。中国在激活各地的办赛热情方面应该说取得了较好的成效。《国务院办公厅关于加快体育产业发展的指导意见》、《全民健身条例》的颁布与实施和“十二五”规划制定的需要, 使中国体育的改革和发展必须做出战略上的选择。

第 11 届全运会期间出现的一些问题、2009 年《袁伟民与体坛风云》、2010 年《李元伟篮坛风云路》及几部关于足坛丑闻书籍的出版, 还有广州亚运会中国金牌数遥遥领先但国民体质明显落后于日本和韩国的残酷现实, 强烈地撩拨着社会神经, 使体育问题迅速上升为社会问题, 也触动了体育发展长期以来难以撼动的一些禁区。

北京奥运会以后, 中国体育的内部环境为体制改革提供了重要的历史机遇。竞技体育的成绩几乎达到无法逾越的顶峰, 奥运会金牌总数第一的历史最好成绩, 减缓了竞技体育发展的压力, 客观上为群众体育改革提供了相对宽松的发展环境; 群众体育发展的滞后以及体育产业绩效低下的现实, 迫切要求改革体育体制, 以满足群众健身和体育产业健康发展的需要。

从外部环境看, 我国政府对于体育事业的定位逐步明确, 但体育发展还需要更明确的政策扶持, 国家对和谐社会和小康社会的建设目标、对转变经济发展方式和经济结构战略性调整的要求为体育体制改革提供了难得的发展机遇, 而国外体育管理体制的一些特点也给中国的体育体制改革带来了启示和借鉴。

### 1.1 中国竞技体育发展的问题对体制改革的要求

虽然近 7 届夏季奥运会中国体育代表团的金牌数(163 块)总体上比美国(310 块)、俄罗斯(208 块)尚有差距, 但如果仅比较 2004、2008 年两届奥运会的金牌总数, 则中国已经位列第一, 以 83 金超过美国的 71 金和俄罗斯的 50 金。但无论从获得金牌的大项分布还是小项占有比例看, 中国要想拓展获奖面已经十分困难。国家体育总局领导在总结中国体育代表团不足时提到集体球类项目和基础大项的差距, 这显然不是短期间可以弥补和改善的。1994 年职业体育改革以来的经验和教训都表明, 中国目前的体育体制尚难以支撑足球、篮球等集体球类项目和田径游泳等基础大项水平的提

升。我们在行政主导下的职业体育改革和举国体制下的运动队管理体制,对于提升足球、篮球等项目的竞技水平,对于培养田径游泳等项目的优秀运动员,目前更多地为我们提供的是教训。“越是职业化的项目水平越低、进步越不大”成为中国职业体育改革的一个悲情写照。“一个刘翔几乎支撑起中国田径的整个天地”,使得刘翔的奥运会退赛、广州亚运会“王者归来”迅速成为社会极其关注的热点话题。与此同时,优秀运动员的退役安置难、运动员文化教育不足、运动员应对媒体不当、集中封闭甚至残酷的运动员管理制度引起的矛盾、职业体育管办不分和法人治理结构混乱、运动员商业价值开发渠道不畅等问题,也对目前中国竞技体育的管理体制提出了改革要求。

### 1.2 中国群众体育发展的滞后对体制改革的呼声

客观地说,自 1995 年《全民健身计划纲要》颁布和实施以来,中国的群众体育获得了更加积极的政策支持和社会关注。关于每年由国家体育总局提取的 4 亿元体育彩票公益金使用的规定中,60%用于全民健身,40%用于奥运争光计划,应该说是全民健身获得这些支持和关注的重要依据。笔者接触过的一些地方体育局社会体育部门负责人也表示:有了国家层面对于全民健身的体育彩票公益金使用规定,地方体育局从事群众体育工作的人员腰杆子都挺直了,不再需要像过去那样去祈求财政部门为群众体育拨款,甚至很多基层的体育事务管理者还开始请求群众体育部门提供资金支持,这种转变在一些经济发达地区和部分落后地区体现得越发明显。

虽然各种关于体育人口的统计口径不同,但整体上经常参加体育锻炼的人口有限是中国群众体育的严酷现实。1997、2001 和 2004 年国家体育总局官方公布的上一年度全国体育人口的比例分别达到 31.4%、33.9%、37.1%,逐年有所增长,但与很多发达国家甚至发展中国家相比,数字明显偏低。据 2008 年国家体育总局公布的《2007 年中国城乡居民参加体育锻炼现状调查公报》提供的数字显示,全国“经常参加体育锻炼”的人数比例为 28.2%,而且这个数字还包括在校大学生。难怪有专家说,“我国的体育人口,如果不算在校大学生,那就连 10% 都达不到。”<sup>[3]</sup>

即便是作为体育人口主力军的学生群体,其体质健康状况也在近十多年间不断下滑。各种统计均表明,除身高、体重和胸围等指标增长外,反映运动能力的速度、耐力、肺活量、柔韧性等指标整体上均呈下降态势。

所以,近些年无论是全运会、亚运会,还是奥运会期间,关于群众体育的话题,金牌数激增而国民体

质下降的反差,总是成为社会舆论关注的焦点。正因为如此,在全国健身计划纲要颁布第 15 个年头,国务院于 2009 年 10 月颁布了《全民健身条例》,使全民健身上升到国家法规的层面,并将责任从体育行政管理部门扩展到各级人民政府。

### 1.3 中国体育产业发展的局限对体制改革的压力

1992 年中共十四大闭幕后,体育界随即在广东中山召开会议讨论体育改革问题,开始将体育产业作为工作重点,1995 年公布的《体育产业发展纲要》就是一个重要标志。从那以后至今,奥运争光、全民健身、体育产业开始成为中国体育的 3 大领域。随着国家体育总局经济司、体育彩票管理中心、器材装备中心、中国奥委会市场开发委员会和地方体育局产业处等机构的成立,体育产业工作逐渐展开。

从纵向上看,体育产业最初作为体育事业的重要补充,是运动项目管理体制、单项运动协会实体化等改革的重要抓手,弥补了体育事业财政的不足,带动了社会资本支持体育事业。但总体上看,这些年中国体育产业发展最为成熟的部分恰恰是受行政管理和制约最少的民营体育用品业,而健身休闲业和竞赛表演业始终处于相对滞后的发展阶段。具有良好经济效益的本土品牌赛事始终屈指可数,职业联赛的经济和社会效益均不理想,而 NBA 中国赛和意大利超级杯等商业赛事的引进却风光无限;具有稳定赢利效益和固定客户群体的健身休闲企业数量有限,一些高端的高尔夫俱乐部也因为各种原因难以引领大众健身休闲业的发展;体育中介发展历史不短,但现在明显处于停滞不前的状态;体育传媒业除具有垄断优势的 CCTV5 和个别传统媒体如《体坛周报》等以外,多数媒体处于勉强维持的状态。根据国家体育总局官方的统计,2008 年体育产业增加值占国民生产总值的比例为 0.52%<sup>[4]</sup>,而西方国家多数为 2% 左右。

更为重要的是,与文化产业、旅游产业等比较,体育产业整体呈现出松散甚至无序的状态。2010 年 3 月公布的《国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见》,既没有给体育产业定性,也没有为体育产业定位,甚至对于体育产业的定向也是晦暗不明。反观文化产业和旅游产业,不仅在国家层面定性为战略性新兴产业,而且有明确扶持和支持的措施,如《文化产业振兴规划》提出要力争形成一批跨地区跨行业经营、有较强市场竞争力、产值超百亿元的骨干文化企业和企业集团<sup>[5]</sup>。国务院《关于加快发展旅游业的意见》则提出到 2015 年,旅游业增加值占全国 GDP 的比重提高到 4.5% 的奋斗目标<sup>[6]</sup>。

当然,这种反差,或许正是体育产业自身发展的

局限导致的，消除这些反差，应该是今后体育产业自身发展的努力方向。

#### 1.4 国家对竞技体育产业尚无明晰态度

近10年来，我国对于体育的定位相对稳定，但始终没有明确提到竞赛表演业。

1999年3月，九届全国人大二次会议的《政府工作报告》提出：“积极引导居民增加文化、娱乐、体育健身和旅游等消费，拓宽服务性消费领域。”<sup>[7]</sup>这里可以清晰地看到“体育健身”是作为一种消费来肯定的，体现了政府对于发展体育产业的鼓励。

2000年10月11日中共十五届五中全会的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中指出：“引导文化娱乐、教育培训、体育健身、卫生保健等产业发展，满足服务性消费需求。”<sup>[8]</sup>这里已经明确把体育健身作为一项产业，政府支持体育产业的态度明确，但始终没有对竞赛观赏业有任何表态。

2002年5月，国家统计局对《国民经济行业分类与代码》(GB/T4754-94)国家标准进行了修订，新标准于2002年10月1日起正式实施<sup>[9]</sup>。与以前的《国民经济行业分类》相比，体育产业已被从卫生、体育和社会福利中调整出来，与文化和娱乐构成文化、体育和娱乐业。这从管理制度和统计上突出了体育产业的明确定位。

2002年11月中国共产党第十六次全国代表大会提出，要使全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高，形成比较完善的现代国民教育体系、科技和文化创新体系、全民健身和医疗卫生体系<sup>[8]50</sup>。党的十六大报告还在关于“文化建设和文化体制改革”中提到：“加强文化基础设施建设，发展各类群众文化。积极推进卫生体育事业的改革和发展，开展全民健身运动，提高全民健康水平。努力办好2008年奥运会。”，群众体育发展的任务被定位为“提高全民健康水平”<sup>[8]50</sup>，而竞技体育的产业地位依然未见任何表述。

2007年，党的十七大报告在“推动社会主义文化大发展大繁荣”部分强调：“广泛开展全民健身运动。办好2008年奥运会、残奥会和2010年世博会。”<sup>[8]52, 24</sup>

与上述各种来自中央的表述相应的是，国内各种赛事的财政性补贴一直存在，甚至一些赛事的赞助企业多为国有企业，很多赞助商是在政府主要领导人的要求下加入赛事赞助行列的。笔者以为，或许正是这种国家层面长期以来对竞赛表演业缺乏定位的情形，使得作为当前我国体育产业两大本体产业之一的竞赛表演业难以得到充分的发展。一个相当鲜明的事实是，每到国内举办大赛，对于政府的过强、过多介入赛事和企业与社团的被动参与常遭诟病。

中国体育体制要进行改革，国家和中央政府层面应重新思考对竞技体育的定位，给竞赛(观赏)业明确的政策支持，这是体育事业和产业发展的内在规律所决定的，也被西方发达国家体育产业发展的现实所证明。

#### 1.5 时代命题促使体育拓展自身的功能

和谐社会和小康社会建设是十六大以来中国共产党和中国政府确立的两个长远发展目标，对于中国特色社会主义现代化建设具有重要的引领作用。而加快经济发展方式转变和经济结构战略性调整是2009年以来党和政府对于新时期中国发展的又一重大的战略安排。

长期以来将夺取金牌为国家争取荣誉和增强民族凝聚力作为重要使命，提高民众身体素质虽然一直是文字表述中列在最前面的任务，但客观地说，由于卫生医疗、营养保健、环境保护等因素也与百姓体质关系密切，也由于“竞技优先”和“侧重抓提高”的战略方针的惯性，还由于大赛中金牌效应的扩大化，体育界始终没有找到实现这项任务的有效手段，甚至有些人还发出过将这项任务撇出体育部门工作职责的声音。

当然，中国体育长期以来对于经济、社会、文化乃至政治建设是有贡献的，甚至有不可替代的重要贡献。因此，在2002年7月《中共中央、国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》中，有不少相关表述。如指出：体育是社会发展与人类文明进步的标志，体育事业发展水平是国家综合国力和社会文明程度的重要体现。强调体育不仅可以增强人民体质，也有助于培养人们勇敢顽强的性格、超越自我的品质、迎接挑战的意志和承担风险的能力，有助于培养人们的竞争意识、协作精神和公平观念。高水平竞技体育对丰富人们的文化生活，弘扬集体主义、爱国主义精神，增强国家和民族的向心力、凝聚力，有着不可缺少的作用。我国体育健儿在奥运会和世界性大赛中表现出来的拼搏精神，激发了我国人民的爱国热情和民族自豪感，鼓舞了我国人民战胜困难，奋发向上。该《意见》还肯定体育是促进友谊、增强团结的重要手段<sup>[10]</sup>。

对于长期和谐社会和全面小康社会建设，体育应该主动融入其中，寻求发挥自身独特功能的时代主题，否则就可能脱离社会发展的主渠道。对于目前的转变经济发展方式和调整经济结构，体育产业也应该发挥自身独特功能，在拉动消费和完善消费结构、增加就业、促进服务业和文化产业、旅游业的发展方面做出贡献。这是尚未成为战略性产业、扶持性产业和主导

性(支柱性)产业的体育产业当下应该努力的方向。

### 1.6 国外体育体制带来的新思考

目前,世界范围内的体育管理体制具有某种意义上的趋同倾向,比如发达国家纷纷在竞技体育领域强化政府指令和财政投入,发展中国家群众体育领域开始倡导体育公共服务的投入主体多元化。

然而,由于政治体制的差异和对于体育定位的差别,世界各国的体育体制还是有较大的差异。多数西方发达国家采取民办官助的形式,政府不设单独的行政主管部门,主张体育由行业和社团治理。即便在政府责任更重的群众体育方面,也往往以体育协会、体育俱乐部、社区健身中心等为基本单元开展健身娱乐和体育竞赛,政府在费上给以支持。在体育资源配置方面,西方发达国家一般按照客观形成的体育市场规模,确定和配置体育产品和服务,让市场来决定体育产品和体育服务的价值。应该说,西方发达国家奉行的是对于体育的宏观调控,从体育职能、目标、政策等方面追求体育系统的自我协调。

虽然最近几届奥运会以来,一些西方国家在竞技体育的宏观控制方面有不同程度的加强,体现出这些国家对于奥运会和重大体育赛事的格外关注。但笔者认为,这不应看成是所谓的“发达国家学习和借鉴我们的举国体制”的表现,只是一种在外显形态层面的调整,其体育发展的思路 and 方向并未发生大的本质性改变。相反,我国的体育体制改革应该从多数发达国家竞技体育和群众体育基本同步发展的背后去寻求其体制上的原因。

国家体育总局局长刘鹏<sup>[1]</sup>在《国家体育总局深入学习实践科学发展观活动总结大会上的讲话》中指出了中国体育发展过程中的突出矛盾和主要问题(包括群众体育、竞技体育、体育产业、体育工作管理4方面),而《国家体育事业“十一五规划”》中也明确指出:体育政策和制度建设相对滞后,体育发展模式还没有根本的转变。在这个认识高度上借鉴发达国家的体育体制,相信能有力地推动中国体育体制的改革。

## 2 当前中国体育体制改革的逻辑基点

2002年7月,《中共中央、国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》提出要充分认识体育在经济、社会发展中的重要地位和作用,体育工作要以满足广大人民群众日益增长的体育文化需求为出发点,把增强人民体质、提高全民族整体素质作为根本目标<sup>[10]</sup>。笔者以为,这是迄今为止我国对于体育发展目标 and 方向阐释最到位的一份文件。

从目前情势看,对于中国体育而言,“坚持和完善

举国体制”具有政治的合法性和正当性。事实上,中国体育体制的历史功绩和贡献,是任何人无法也不应该否定和抹杀的。然而,口头上说“坚持”体现的是强硬态度,而“完善”之功却是要费尽心力达成的。一句话,要真正实现体育改革目的,达到完善功效,恐怕还要寻求体育体制改革的科学性和合理性。

### 2.1 维护和保障大众体育权利

联合国教科文组织的《体育运动国际宪章》第1条就是:参加体育运动是所有人的一项基本权利;还强调,每个人具有从事体育运动的基本权利,这是为充分发展其个性所必需的。每个人必须有充分的机会按照其民族传统从事体育运动,增进体质并获得与其天赋相适应的运动成就。必须为年轻人(包括学龄前儿童)、老年人和残疾人提供特别的机会。通过适合其需要的体育运动计划来充分发展他们的个性。在其他各条中,该宪章还提到了合格教练员、必要场馆和设备、正当的科学研究、积极的宣传等一切体育参与者应该享有的权利<sup>[2]</sup>。

这里所说的体育权利,绝不仅仅指普罗大众参与体育锻炼的权利,也包括运动员和教练员等在内的所有体育工作人员的体育权利。目前中国体育发展中面临的体育设施和体育指导员不足、运动员文化教育欠缺等问题,都应该从体育权利的维度来重新认识,并进行制度上的改革。比如,国家义务教育与运动员早期强化训练的矛盾、运动员享有社会交往自由和集中封闭训练的冲突、高水平运动员难以真正从高校产生、大量民众身边缺乏基本和必要的体育设施,这些问题如果纳入到个体的体育权利框架内,势必获得新的解读,也必然对于现行某些不合理、不科学甚至不人道的管理规定造成冲击,从而使个体真正享有正当的、不打折扣的体育权利。

无论对于专业体育人士还是普通体育参与者而言,体育都是关涉个体一生一世幸福的事情。而保障和促进民众的健康,更是国家和政府的百年大计、社会的千秋大业、人类的万古长青的事业。这几个方面是并行不悖、紧密联系、相互联动的。正因如此,长期以来以“制度”或“体制”为统摄,以部门乃至领导人的利益为目标,对个人体育权利的忽视乃至排斥的现象应该进行清理,当下中国体育体制改革应该以“维护和保障大众体育权利”作为逻辑基点之一,从而推进一系列相关制度的改革,为民众体育权利的实现扫清障碍,这也是当前建设“责任政府”的必然要求在体育领域的反映。

### 2.2 顺应和满足社会体育需求

政府必须为公民提供基本公共服务,这不仅是因为

为公共产品和服务如果由市场提供则无法实现公平，也因为从国家起源看，为公民提供基本的公共服务是国家最主要的职能，甚至是政府存在的理由。

必须承认，我国过去的体育体制在很大程度上顺应和满足了社会的体育需求。很长时间里追求金牌是广大民众的心理诉求和政府发展竞技体育的功能体现。这在经济学上甚至可以称为满足社会公共需求的“公共产品”或“准公共产品”。然而，随着我国体育自身的发展和社会的演进，民众的身体健康和生活质量、社会的和谐与活力等，已经成为体现个体强烈主体意识的社会公共需求。就像赵瑜在《强国梦》中所说的只关注我国在世界赛事中的金牌而丝毫不关心自己体质的老军人那样的人越来越少了，而越来越多的民众关心的是自己的身体如何，自己有无参与锻炼的体育场所，能否享受到基本的体育服务。

当下，政府顺应和满足社会体育需求的基本方式可以有以下几种：

第一，法令的约束和政策的规制。在体育活动过程当中，很多其他部门，很多其他的领域，很多不同的市场主体都会在其中发挥不同的作用。有的可能是有良好的公益动机，有的可能有个人的利益动机，甚至还有可能借此去实现一些不可告人的目的。因此，我们要实现法令的约束。在这方面，很多国家为我们提供了经验，比如在日本，《体育振兴法》、《地区健康法》就规定，进行高尔夫球场建设、滑雪场建设、儿童健身场建设可以获得政府提供的低息贷款<sup>[13]</sup>。

第二，权力调整与关系协调。现在有些地方借修建体育公园的时机，脱离当地实际、脱离老百姓的需求，去建高尔夫球场。政府部门应该在类似问题涉及的权力和利益关系中充当很重要的调整和协调角色，必要时还要借助强制性的法律手段加以控制。

第三，基础服务与公共管理。我国2008年有体育场馆104万个，每万人拥有体育场馆8个，远低于发达国家每万人200多个的水平，人均体育场地面积只有1m<sup>2</sup>多，也大大低于发达国家以至很多发展中国家。当然，这一情况正在逐步改善。经济发展情况较好的江苏已经完成了“万村健身工程”，大量农民在村官的带领下举行篮球赛、举行趣味运动会。必须注意的是，有场地还不够，还需要有关部门在帮助百姓健身方面进行技术指导和相关服务，这也是对政府的体育基础服务与公共管理的要求。

主导和主管社会体育需求但不全盘包办，这是新时期“有限政府”理论与实践对于我国体育工作的现实要求，也是顺应群众接受更好体育服务、满足百姓更多体育需求的需要。

## 2.3 评估和提升体育发展效益

改革开放30多年来中国体育取得的成绩不可谓不大，但其付出的代价和耗费的资源也是有目共睹的。这也是很多媒体和社会人士认为应该反思过去体制的重要原因。与美国、日本、加拿大等国相比，我们留下了大量的需要安置、没有接受足够文化教育的退役运动员，我们运动队的资源投入相对于很多社会领域可谓巨大，浪费情况也难以避免。我们的整个体育体制发展到今天，如果从效益上衡量，至少存在下列3个需要解决的问题。

第一，体育事业和体育产业的关系有待理顺。建国初期的体育突出为国民健康、生产和国防服务。改革开放以来，特别是1995年奥运争光、全民健身、体育产业3个纲要的颁布，使竞技体育的为国争光、群众体育的全民健身功能更加显著，然而体育产业的发展在中国建设社会主义市场经济的过程中并没有划清与体育事业的界限。即便是在最近一两年，还有人在谈到体育产业发展时强调其作为体育事业补充和服务的功能。应该说，仅仅从体育部门或体育系统内部来谈体育产业是不够的，体育作为行业和事业可以在传统的制度框架和思维模式内运行，但一旦作为产业，就必然超出体育界，成为一切市场主体可以参与的经济活动。从目前看，体育部门掌握和控制着大部分体育产业的资源和决策权，恰恰是体育部门控制不够严密的体育用品业取得了长足的发展。与文化、旅游等产业相比，体育系统内部的产业发展效益低下(如体育总局下属运动项目管理中心管理的几家公司难以为继)，社会参与投资体育产业的热情也没有得到有效激励和保护，使得我国体育产业总体发展受到很大的局限。要迅速改变这一现状，在体育行政管理部门作为体育产业主要管理者的角色不变的情况下，必须理顺体育事业和产业的关系，廓清体育系统内部相关机构的权力边界，当前最可取的做法是从机关、事业、企业、社团法人的属性和职能入手。中国的职业体育自1994年起步，始终难以取得理想效果，根本原因在于体育行政主管部门追求国际大赛的优异成绩，因而把国家队水平看得最高，时常以行政干预手段违背职业联赛自身的运作规律，使得本来应该以体育表演营利为目标的职业体育被扭曲，使得职业体育俱乐部的投资人从一开始就无法按照职业体育市场的营利目标来管理俱乐部。相反，吴敬琏等经济学家担忧的权贵资本家在其中攫取了大量利益，破坏了整个职业体育市场的健康发展。即便是被认为发展比较好的职业篮球联赛，也面临着大量引进外援以增强观赏性和竞争性与提高国家队水平二者之间的矛盾困惑，使得越搞职

业化国家队水平越下降成为残酷现实。所以笔者以为,我们职业体育发展的乱象形成的原因不在于体育主管部门所说的官办不分,而在于没有理顺体育行政主管部门的事业目标和职业体育俱乐部投资人的产业目标的关系,或者没有解决二者之间的严重对立。

第二,竞技体育和群众体育的矛盾有待缓解。在1979年重返国际奥林匹克大家庭之前的30年中,中国的竞技体育和群众体育基本是相互协调的。1980年确立“侧重抓提高”的体育方针后,虽然各种体育部门的文件中多次强调两者要协调发展,甚至将群众体育发展置于首位来强调,但客观现实是竞技体育占用了比群众体育多得多的资源(包括体育系统自身的资源和大量社会资源),也取得了显赫的成绩,而群众体育无论在资源占用和发展成效方面均难以令人满意。客观地说,我国体育部门在大力发展竞技体育的同时并没有刻意忽视和排斥群众体育,但鲜明的事实是我们的体育资源和经费总量有限,向竞技体育倾斜势必造成对群众体育的剥夺。虽然民众健康和国民体质的改善并非体育部门一家的责任,但我们也不难看到,大量的体育系统内部的运动项目管理中心根本无暇关注项目的普及,而是把几乎所有精力放在“抓金牌”上去了。其实从体育发展的效益审视,相对于竞技体育,群众体育的投入边际效益高,外部性强。目前除中国之外,在奥运会上金牌数靠前的国家基本都实现了竞技体育和群众体育的同步发展,甚至一些发达国家政府的体育机构主要的管理重心在群众体育,体育社团性质的奥委会和职业俱乐部的主要任务才是竞技体育。美国实现了学校体育、社会体育与高水平竞技体育有机结合的机制,既没有运动员安置的问题,也保证了群众体育和竞技体育的协调发展,是体育发展高效益的典范。今后,我国的各级政府对于体育部门工作业绩的考核应该增加群众体育的指标,而不是每年对于体育部门工作成绩的要求只关心金牌数量或等级运动员人数。关于群众体育的考核,可以借鉴西方国家的经验,不搞所谓笼统的体育人口统计,而是依托运动项目统计各项运动人口。

第三,集体球类和基础大项的发展有待加强。虽然中国在最近两届奥运会取得了世界上最多的金牌,但最近几届奥运会的总结会上,体育部门的最高领导人总是不得不对集体球类和基础大项的成绩不如人意作解释甚至表决心。然而自1992年中国在奥运会上全面崛起到现在近20年,我们的集体球类和基础大项的水平始终难以提高,甚至在推进职业化以后与世界其他国家的水平还拉大了差距。笔者以为,这种状况形成的根本原因在于我们的体育体制。我们的国家和省

市体育部门把追求奥运会、全运会等赛事的金牌总数作为目标,势必使投入周期长收益时间长的田径和游泳等基础大项不受重视,势必使经济欠发达地区放弃投入大、管理成本高的集体球类项目。无论是奥运会还是全运会,金牌总数的排名是体育行政管理部门业绩的晴雨表,再加上任期与政绩的密切关系,势必出现按照短期出成绩的要求去设置运动项目和考虑投入。我们在国家队层面上设立所有奥运会大项国家队的做法,就是典型的贪大求全不计效益和成本的体育发展理念。其实从经济学角度看,基础大项和集体球类项目的边际效应最高,外部性最强。基础大项对于其它项目的辐射性强,集体球类项目的社会影响力和市场效益好,理应是重点投入和倾斜发展的对象。现在的关键问题是,如果我们不改变以金牌总数作为体育部门政绩最重要标志的习惯,就无法改变项目发展上的短期行为和功利取向,就无法形成对于投入和收益周期长、管理成本高的基础大项和集体球类项目(其实也是收效期长和边际效益高的项目)的积极投入和倾斜发展。笔者早在2004年就明确提出过全运会上不公布金牌总数排名,只按照大项公布成绩的建议<sup>[14]</sup>。其实目前奥运会上的金牌总数排名也不是国际奥委会官方统计和公布的(其目的就是淡化国家、地区竞争,强调奥运会是运动员之间的竞争),是媒体自己的行为。

以效益和效率作为衡量体育工作实际和绩效的基本维度,这是当前我国建设“有效政府”的理念对于体育体制改革的基本要求。

### 3 中国体育体制改革的价值取向

国家体育总局制定的《体育事业“十一五”规划》明确提出过“十一五”竞技体育、群众体育、体育产业发展的总体目标。

国家体育总局局长刘鹏<sup>[15]</sup>在一次讲话中曾指出:随着经济发展、社会进步、文化繁荣,体育的作用越来越不可替代。体育不仅仅是一种身体运动,更是一种教育手段,一种生活方式,一种精神载体,一种财富基石,对于建设民主法制、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会,具有独特的价值和重要作用。

在目前制定“十二五”规划的关键时刻,重新审视这一目标和这一对于体育价值的表述,有助于我们在更加合规律性和合目的性的基础上,确立中国体育体制改革的价值取向。

#### 3.1 竞技体育体制改革的价值取向

国家体育总局竞技体育的“十一五”规划涉及体

制改革的目标主要是：优化项目布局结构和人才队伍结构，形成符合现代体育运动规律和中国实际的竞技体育体制，形成国家办与社会办相结合的竞技体育发展格局，可持续发展能力明显增强<sup>[6]</sup>。

应该说，这是符合科学发展观和顺应竞技体育发展规律的选择。当前的关键问题是：我们的竞技体育发展在价值取向上尚存在一些模糊乃至错误认识，这些认识直接影响着竞技体育的体制改革。比如，从奥运争光的维度看，我们存在着高估奥运会金牌价值的倾向，“千银不抵一金”的说法虽然从辩证法角度看并非完全错误，但在现实生活中就容易助长“成王败寇”思想，对于非金牌获得者带来普遍和无尽的烦恼甚至不公正对待。笔者以为，即便仅仅从奥运会自身的竞争属性看，也属于非充分、不完全、未对等的竞争<sup>[4]</sup>，无限放大和抬高奥运金牌价值对于一国竞技体育实力的影响也是不客观的。而那种把全运会金牌数等同于省市区体育政绩乃至政府形象、百姓面子的狭隘观念，也是应该彻底抛弃的。

笔者以为，作为在经济、政治、文化上日渐强大的大国，对于参与奥运争光的代表国家层面的竞技体育而言，应该将其成绩和表现视为我们综合国力的鲜明表征，国际竞争力的有机组成部分，国家软实力的重要表现形式，国家文化力的突出标志，国家外交力的有效支撑。相应地对于省市区县而言，其竞技体育的价值取向也不应该继续把政府形象和百姓面子紧密与竞技成绩挂钩。

在这种价值取向的引领下，我们就不难找到当前竞技体育体制改革的重点与难点。从全运会的改革来说，必须消除参赛成绩与地方政府体育政绩和当地百姓面子一一对应的关联，这是缓解全运会各种乱象的前提。而对于运动项目管理中心的改革，运动项目的发展不仅包括竞技水平的提高，而且包括群众参与的普及，各运动项目的发展业绩不能仅仅拿奥运会金牌来衡量，而要注意考察其社会影响力、国际影响力甚至民众满意度等。只有在这个基础上进行体制改革，才能真正在国家管与社会办有机结合的基础上推进运动项目的普及与提高，清华大学跳水队遭遇的尴尬可能就不会出现了。在足球、篮球、台球、高尔夫、网球、赛车等市场化程度很高的项目协会的体制改革中，如果引入广泛的社会和国际评价要素，当前的一些体育部门资源垄断的情形也可能得到缓解。如果能将机关、事业、企业、社团4种法人的责权利在体育系统明晰，解决管办、政事、政企、政社、事企、事社不分的问题，相信就不会出现足球的“七君子事件”、篮球的“凤铝事件”等一些社会负面新闻了。而北京奥

运会期间不少人关注，甚至指责刘翔退赛，却很少有人关心其落选国际奥委会运动员委员会委员和国际奥委会委员对中国造成的影响，这也是新的竞技体育价值取向确立后应该避免的尴尬。

### 3.2 群众体育体制改革的價值取向

国家体育总局群众体育“十一五”规划涉及体制改革的目标主要是：公共体育设施明显增多，群众体育组织进一步健全，群众的健康素质显著提高，形成政府领导，体育部门组织协调，有关部门各负其责、共同推进，社会力量积极兴办，群众广泛参与的格局，基本建成具有中国特色的全民健身体系<sup>[6]</sup>。

2009年8月19日，国务院第77次常务会议通过《全民健身条例》，决定自2009年10月1日起施行。条例中开始明确各级政府发展群众体育的责任：县级以上地方人民政府应当将全民健身事业纳入本级国民经济和社会发展规划，有计划地建设公共体育设施，加大对农村地区和城市社区等基层公共体育设施建设的投入，促进全民健身事业均衡协调发展<sup>[9]</sup>。

然而，条例没有强大的罚则，很多“必须”、“要”、“应当”的条款并不能确保得到有效实施。因此，在当前的现实条件下，高屋建瓴地确立群众体育的价值取向，是当前全民健身事业发展和群众体育体制改革的重要思想保障。根据笔者的调研，目前很多地方政府已经结合当地传统和优势、资源和环境条件等创设出了群众体育发展的新思路，其中就蕴涵着积极的价值取向。

在国家经济发展和文化繁荣的背景下，在建设和谐社会和全面小康社会的进程中，体育已经不仅是增强人民体质的手段。其价值取向已经可以从体育与基本人权、平等权利、生活质量、国民健康、国家财富的关系等范畴来思考。保障体育参与资格可以看成是基本人权的组成部分，提供体育参与条件，可以视为人人平等权利的基本要求，体育可以成为积极、健康、科学、文明生活方式的应有之义，通过体育参与提升生活质量应该成为这种生活方式的内在要求，而群众体育关系到国民生命活力和社会活力，国民体质是国家财富和战略资源，理应逐渐成为共识。

在上述价值取向的引领下，可以更加科学和合理地推进群众体育体制的改革。比如，在推进体育基本服务均等化的问题上，保障每个公民获得基本体育服务的可能性不因为所处地区、天赋以及家庭背景等的不同而不平等，也能在实施过程中确保投入产出的均等。比如在新农村和新小区建设进程中，为农民和市民提供必要的健身和娱乐设施应该是强制性任务。学校体育设施建设和体育课程条件保障就应该从体育权



利角度来推进,而不可以因某种原因被其他建设和保障所替代甚至被取消。当前,不少城市的青少年体育中心、公园和广场成为群众健身场所,全民健身路径也吸引了大量健身人群,但政府提供的体育公共服务仍然十分有限,难以满足广大民众的需求。学校中存在体育设施不足、体育课被挤占、课外1小时体育锻炼难以保障等情况,也说明我们提供体育公共服务的能力、水平及制度保障、法治力度仍有待提高。比如,在西方国家社区乃至学校中普遍推行的业余体育俱乐部制度,在我国就始终难以得到广泛的普及。人均体育场地的严重不足、社会体育指导员数量的缺乏,干扰乃至破坏体育教育应有地位的情况层出不穷,青少年体质的持续下滑,都对群众体育体制改革提出迫切要求。

### 3.3 体育产业体制改革的价值取向

国家体育总局体育产业“十一五”规划涉及体制改革的目标主要是:初步建成与大众消费水平相适应,以体育服务业为重点,多业并举、门类齐全、结构合理、规范发展的体育产业体系,形成多种所有制并存、全社会共同参与、共同兴办的格局。充分发挥体育产业在拉动消费、优化产业结构、扩大就业中的作用,把体育产业培育成国民经济新的增长点<sup>[16]</sup>。

2010年3月发布的《国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见》也提出了关于体育产业体制改革思路和目标:建立以体育服务业为重点,门类齐全、结构合理的体育产业体系和规范有序、繁荣发展的体育市场;形成多种所有制并存,各种经济成分竞相参与、共同兴办体育产业的格局;形成与国际接轨、管理规范、充满生机活力的体育社会组织体系;形成体育公共服务与市场服务相互结合、体育事业与体育产业协调发展的良好局面<sup>[18]</sup>。

笔者以为,无论是国家体育总局制定的规划还是国务院办公厅的指导意见,都对体育产业体制改革提出了新的要求。两者在认识现存制约体育产业发展的问题上,也有一些新思路,为我们确立新时期中国体育产业体制改革的價值取向有重要启示。

反垄断及反垄断豁免是美国体育产业成长壮大的重要制度原因,当今中国的体育产业还存在着资源浪费和资源垄断的弊病,使得体育中介、体育传媒等产业难以充分有序竞争,体育公共服务提供领域尚未充分发挥资源配置的市场机制作用,如体育场馆的公司合营模式始终难以坚定而有效实施(2009年8月“鸟巢”经营权的转变就是一个例证)。另外,目前在体育系统存在着利益集团的博弈,职业足球管理者的寻租和设租、裁判和俱乐部之间的黑幕交易等都是对相关

利益集团的约束不够有力导致的。从“有限政府”的理念出发,体育系统内部,尤其是运动项目管理中心乃至体育彩票、体育器材管理部门下设的公司均必须得到法人治理结构明晰的制度安排,政企分开、官办分离的制度设计至少应该成为体育系统内事业和产业关系良性运行的保障。对于社会化程度很高的体育用品业以及大量的民营体育健身业,政府也应当发挥其服务大众体育需求和丰富群众精神生活的独特作用,争取在财政、税收、金融等方面给予必要的扶持与倾斜,使体育产业真正成为解决就业、促进消费、拉动相关产业、完善产业结构的低碳和绿色产业。

注意培植体育文化也应该是体育产业体制改革的重要保障。将体育培育成为多数社会民众热衷的积极、健康、文明的生活方式,是活跃社会体育氛围、激活全民体育热情、推进体育产业发展的重要工作。美国职业体育产业的大发展、高校体育业的繁荣,就与每年超过3亿人次的现场观众、大量的拉拉队文化、球迷协会文化、体育旅游文化、体育巡游表演文化、体育歌曲文化、体育纪念币(品)文化等密不可分。

## 4 中国体育机构改革的设想

国家体育总局在《体育事业“十一五”规划》中对于机构改革也提出了一些目标,其中包括:建立与社会主义市场经济相适应的体育管理体制,进一步明确各类体育管理机构的性质和职能定位,推进运动项目协会实体化,对体育项目实行区别政策,分类管理等。

必须承认,自1994年组建运动项目管理中心、1998年国家体育运动委员会改为国家体育总局以来,不少地方政府,尤其是县级地方政府在体育机构改革方面迈出了更大的步伐。不少地方政府(主要是县市政府,也有个别省级政府)实现了体育与文化、宣传、广播电视、旅游甚至招商等部门的结合。这种改革虽然在体育部门自身看来有冲击业余体校、淡化体育部门独立性问题,但应该说多数地方的体育管理部门在融入经济与社会发展主题方面取得了不小的进步。

在“大部制”成为机构改革的主题背景下,笔者认为:国家体育总局的机构改革首当其冲应该进行职能和权限的划分,包括与中国奥委会、中华全国体育总会的关系,和下设的运动项目管理中心与单项运动协会的关系梳理。核心问题就是要打破体育系统自身封闭运行的体系,努力实现与经济社会其他部门的融合,使体育责任、权力、利益在更加宽广的平台上运行,从而更加有效地发挥体育的综合功能和社会价值。

《体育事业“十一五”规划》虽然提到要“努力

实现政事分开、政企分开、管办分离，逐步建立办事高效、运转协调、行为规范的体育行政管理体制，将事务性工作逐步交给事业单位、社会团体和中介组织”<sup>[16]</sup>，但这些都是体育系统内部自身范围内的改革，还难以撼动传统的管理结构，必须从更高层面进行更大力度的改革。

有学者认为，北京奥运会结束以后，中国的体育体制改革在体育社会化和产业化的形势面前，可能选择的目标模式有：第一，将传统的集中型国家行政垂直协调体制的体育发展模式，改为改良型的国家行政管理模式。第二，将传统的集中型国家行政垂直协调体制的体育发展模式，改为间接的国家行政管理模式。第三，将传统的集中型国家行政垂直协调体制的体育发展模式，改为基本上无宏观控制的社会自我协调模式。第四，将传统的集中型国家行政垂直协调体制的体育发展模式，改为有宏观控制的社会自我协调体制的发展模式<sup>[19]</sup>。

必须承认，中国体育体制运行的惯性很大，牵扯的利益方也错综复杂，而且机构改革还受部门体制、财政体制、人事劳动制度、政治制度改革进程以及市场化程度的制约，可以说步履艰难。更重要的是，在长期以来实行举国体制的竞技体育领域，恐怕没有人能承担因改革失利而带来的金牌减少的后果，更没有人愿意背负影响2012年奥运会及其以后中国代表团成绩下滑的指责。因此，目前的改革只能是渐进式的。笔者以为，更大的机构改革步伐可以放在2013年十八届二中全会前进行，届时是进行政府换届的阶段，那时伦敦奥运会也已经结束。

在体育机构改革问题上，笔者以为，中国竞技体育的举国体制其实是不纯粹的，相对于前民主德国而言，我们的举国体制还没有到动用全国资源来“生产”金牌的程度，但我们的体制特征是在体育系统内部高度自主和封闭运行。因此，2013年改革的预设应该是积极、广泛地融入经济社会发展的关键部门，全面、深刻地参与促进经济社会发展和社会进步的主要任务中。

在这种主导思想下，笔者为2013年国家体育总局的机构改革做了如下设想(必须说明，这纯粹是理念层面的设计，具体的实施还需要更加精心的部署和细致安排)：

#### 1)将体育管理职能更多赋予协会。

由于教育部目前已经有体育卫生艺术司，考虑到目前体育事业已经远不是一个教育可以涵盖的情况，如果文化和教育部合并，国家体育总局目前现有的全部职能就可以覆盖，这样就可以将目前国家体育总局并入大的文化和教育部中。这种做法可能要更加凸显

目前的中国奥委会、中华全国体育总会对于全国体育事务的管理职能，原有的体育总局大部分机构并入大的文化和教育部门后，依然作为国家的体育行政管理机构，但不再是独立的政府机构，而是与中国奥委会和中华全国体育总会一同管理全国体育。如同日本的文化省体育局与日本体育协会、日本奥委会共同支撑日本体育一样。

美国设有“总统健康及运动委员会”来管理部分体育事务，而美国的奥委会则主要依靠市场运作来获取资金(比如由于TOP计划赞助商多为美国企业，他们获得整个赞助款项的20%)，中国的奥委会目前其实也具备了比较强的市场开发能力，2001年向企业出售中国奥委会会徽使用权就获利上亿元人民币，2009年和安踏等公司签署的2009~2012年合作伙伴计划的收益更高。只要逐步过渡，相信中国奥委会和中华全国体育总会也能在逐渐减少政府拨款的情况下担负起中国体育的最高管理职能。这是一种比较积极和西化的管理模式，需要一系列配套措施来支持。从目前中国体育和社会乃至政治体制的现状看，一步到位地实现这种管理体制有很大难度，因为它造成的震荡比较大，恐怕会引起一定的社会反应，进而影响中国体育事业的持续发展。具体来说，最有可能使得2016年里约热内卢奥运会中国体育代表团的金牌数减少，这恐怕是很多人不希望看到的结局。

#### 2)将国家体育管理职能进行拆分。

现有的体育部门可以在职能拆分后取消。目前的国家体育总局对于除学校体育以外的全部体育事务都具有管理权，但着力最多的无疑是竞技体育。随着整个体育事业的发展，体育的多元化也越来越明显。政府部门在竞技体育发展进程中的地位也会逐步淡出，因此至少要实现管办分离。今后的竞技体育可能归入文化部门，运动员和教练员等成为与影视演员、歌手等一样的文化市场主体，而体育竞赛与文艺表演一样纳入文化事业或产业来管理；至于社会体育，则可以归属卫生、人口甚至社会发展部来管理，也可让中华全国总工会和全国妇女联合会等承担更多的体育管理职能，而学校体育全权由教育部来管理。这样一来，今后就可以用各类单项全国竞赛取代全运会，高校竞技体育将获得更加广阔的发展空间。像清华大学这样的大学和于芬这样的教练员恐怕不会再有“为国争光不容易”的尴尬了，而田亮难以返回国家队的尴尬以及刘翔不能拥有自己聘任的经纪人团队的现象恐怕会减少很多，甚至丁俊晖在为自己打球还是为国家打球的选择也会坦然得多。同时，一些体育社会团体和体育企业对于无法获得市场体育资源的困惑和无奈也会

逐步减轻。

被世界众多国际体育组织领导人认为体育管理体制最好的意大利就是采取这种做法。他们没有专门负责管理体育的政府部门,而是将全国体育的管理权划分给 4 个政府机构:旅游部对意大利奥委会行使监督功能;公共教育与科学研究部分别负责中小学校和大学体育运动;国防部负责军事国防体育;公共健康部和公共劳动部负责监督卫生和工会组织的管理。在这种体制下,再加上政府给予的彩票收入分成,意大利奥委会成为当今世界上最富有的非政府体育组织,经常达到年均 10 亿美元以上的运营经费。

对实施“冷却疗法”持谨慎态度的中央政府可能不会激进地将国家体育总局取消,还可能保持一个国家体育总局的牌子,但将其原先承担的大部分管理职能划分出去,主要保留部分公共管理和社会服务职能。事实上自 2002 年 10 月以来,中央就开始将体育置于健身、娱乐和文化的范畴内,如果在 2013 年十八大以后将体育产业管理职能划归文化部,也是顺理成章的。这样一来,中国体育产业的发展可能得到更多来自文化产业的启示和借鉴,而且体育文化产业的发展将迎来新的更大的发展机会。如体育教育培训、体育文化传播、体育影视制作等将获得越来越多的政策法规的支持。

3)将现有体育部门整体合并到一个大部门中。

国家体育总局也可能与其他部合并,比如成立“文化、教育、体育部”,“国民健康与卫生部”,“国民体质与卫生部”,甚至“人口与社会发展部”等。总之,将体育和与之关系密切的部门合并成立政府部门具有不少好处,目前国外就有类似做法,如政府机构中设有青年与体育部的国家有:阿拉伯联合酋长国、卡塔尔、科威特、孟加拉、土耳其、喀麦隆、科特迪瓦、埃及、法国、罗马尼亚、特立尼达和多巴哥等。而荷兰设置“卫生、福利、体育部”,毛利塔尼亚设立“公职、劳动、青年和体育部”,尼日利亚设立联邦“社会发展、青年和体育部”。实际上这种改革,在 1998 年的国务院机构改革以后,很多地区、县市已经将文化、广播影视等机构和体育部门合并了,为新的改革提供了可以借鉴的经验。

体育是一项具有很强辐射力和包容性的事业,它与经济、政治、文化、社会有着千丝万缕的联系,同时,体育是需要借助其他社会力量来推进和发展的。在前述的世界各国,青年、教育、旅游、卫生等各行业都可与体育一并协调发展。从我国产业结构调整的趋势看,体育产业很可能与整个服务业更加紧密地结合起来,利用体育特殊优势,结合其他行业的特点,

建立更加协调有序和良性运行的产业体系。

当然,这种体育产业与整个服务业的深度融合能推动经济社会的发展,但可能模糊体育产业与其他产业的界限。不过,站在整个社会发展的高度看,这种深度融合也是体育体现其精神文化和精神经济价值的途径。

如果中国能达成政府投入占小头的体育投入格局,形成管办分离和权责对应的体育管理机制,那么我们的体育机构改革就可以说成功了!从这个意义上来说,不论国家体育总局放权、拆分还是合并,其对中国体育发展的积极意义都应该得到肯定。

当前,我国面临着行政管理体制改革、经济发展方式转变和经济结构调整、建设和谐社会和促进文化大发展大繁荣等艰巨的任务。在体制转轨、社会转型、文化转制等重大命题面前,整个中国体育界也面临着一系列重大问题的挑战,很多问题容不得我们有半点懈怠和丝毫回避。

无论国家体育总局今后的命运如何,有两点可能是人们乐于看到的,那就是:中国体育事业和体育产业得到更加蓬勃的发展,政府和社会对于体育的参与、关注和投入更加积极主动而且理性自觉。

#### 参考文献:

- [1] Richard Cashman. Impact of the Games on Olympic host cities[EB/OL]. <http://olympicstudies.uab.es/lec/pdf/cashman.Pdf>, 2010-05-05.
- [2] 胡锦涛. 在北京奥运会、残奥会总结表彰大会上的讲话[EB/OL]. [http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2008-09/30/nw.d110000renmrd\\_20080930\\_1-02.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2008-09/30/nw.d110000renmrd_20080930_1-02.htm), 2009-05-08.
- [3] 钱江. 体育人口与体育强国[N]. 人民日报:奥运特刊, 2008-08-15: 14.
- [4] 许立群. 全国体育产业初具“新的经济增长点”雏形[N]. 人民日报, 2010-04-28.
- [5] 新华社. 文化产业振兴规划[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/26/content\\_12114302\\_1.Htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/26/content_12114302_1.Htm), 2009-10-15.
- [6] 国务院关于加快发展旅游业的意见(国发[2009]41号)[EB/OL]. [http://www.gov.cn/zwgk/2009-12/03/content\\_1479523.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2009-12/03/content_1479523.htm), 2009-12-25.
- [7] 朱镕基. 政府工作报告——1999 年 3 月 5 日在第九届全国人民代表大会第二次会议上[EB/OL]. <http://www.people.com.cn/item/ldhd/zhurongji/1999/huivy/a1180.html>, 2009-05-05.
- [8] 江和平, 张海潮. 中国体育产业发展报告(2008-2010)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2010: 48.

- [9] 国家统计局关于贯彻执行新《国民经济行业分类》国家标准(GB/T4754-2002)的通知(国统字[2002]044号)[S/OL]. <http://222.66.64.165/pdf/laws/gongshang/gbt47542002.pdf>, 2009-05-05.
- [10] 中共中央国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见(全文)[EB/OL]. <http://www.cctv.com/news/china/20020821/374.html>, 2002-08-21
- [11] 刘鹏. 在国家体育总局深入学习实践科学发展观活动总结大会上的讲话[EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n297454/1052077.html>. 2009-02-24.
- [12] 联合国教科文组织“体育运动国际宪章”[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-08/01/content\\_1005245.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-08/01/content_1005245.htm), 2003-08-01.
- [13] 陈琳. 紧跟时代脚步的日本体育政策[G]//国家体育总局体育信息研究所编印. 市场经济条件下的各国体育政策, 1998: 164.
- [14] 易剑东. 我国体育体制转型的四个关键问题[J]. 体育学刊, 2006, 13(1): 8.
- [15] 刘鹏. 国家体育总局局长、党组书记刘鹏做主题报告(在2007年全国体育局长会议上的讲话)[EB/OL]. [http://www.china.com.cn/sport/txt/2007-01/22/content\\_7696187\\_3.htm](http://www.china.com.cn/sport/txt/2007-01/22/content_7696187_3.htm), 2008-08-05.
- [16] 国家体育总局. 体育事业“十一五”规划[EB/OL]. [http://www.sdpc.gov.cn/shfz/t20070608\\_140566.htm](http://www.sdpc.gov.cn/shfz/t20070608_140566.htm), 2007-06-08.
- [17] 全民健身条例[EB/OL]. [http://www.gov.cn/zwgk/2009-09/06/content\\_1410533.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2009-09/06/content_1410533.htm), 2009-09-06.
- [18] 国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见(国办发[2010]22号)[EB/OL]. [http://www.gov.cn/zwgk/2010-03/24/content\\_1563447.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2010-03/24/content_1563447.htm), 2010-09-20.
- [19] 凌平. 模式的变革与变革的模式——中国体育体制和运转机制变革的研究[J]. 体育学刊, 2001, 8(1): 4.

