



中国科协学会学术部 编

「强政府 强社会」与 中国体育发展

观点新学说学术沙龙文集

79



中国科学技术出版社
CHINA SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

新观点新学说学术沙龙文集 ⑦9

“强政府、强社会”与中国体育发展

中国科协学会学术部 编

中国科学技术出版社

• 北 京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

“强政府、强社会”与中国体育发展 / 中国科协学会学术部编. — 北京: 中国科学技术出版社, 2014.12

(新观点新学说学术沙龙文集; 79)

ISBN 978-7-5046-6755-7

I. ①强… II. ①中… III. ①体育事业—发展—研究—中国 IV. ①G812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 267518 号

选题策划 赵 晖
责任编辑 赵 晖 夏凤金
封面设计 照 心
责任校对 孟华英
责任印制 张建农

出 版 中国科学技术出版社
发 行 科学普及出版社发行部
地 址 北京市海淀区中关村南大街 16 号
邮 编 100081
发行电话 010-62173865
传 真 010-62179148
投稿电话 010-62103182
网 址 www.cspbooks.com.cn

开 本 787mm×1092mm 1/16
字 数 150 千字
印 张 7
印 数 1-2000 册
印 次 2014 年 12 月第 1 版
版 次 2014 年 12 月第 1 次印刷
印 刷 北京长宁印刷有限公司

书 号 ISBN 978-7-5046-6755-7/G·672
定 价 18.00 元

如有缺页、倒页、脱页, 请与本社发行部联系调换。

倡导自由探究

鼓励学术争鸣

活跃学术氛围

促进原始创新

序

在现代社会体育的多种基本关系中，政府与社会的关系具有奠基性的作用，它在相当程度上确定了一个国家的体育体制及其运作机制。从政府与社会的关系来看，目前世界各国的体育管理模式主要有以“弱政府、强社会”为主要特征的“社会型”和以“强政府、弱社会”为主要特征的“行政型”两种形态。

“社会型”的体育管理模式主要见之于欧美澳等体育发达国家。在这些国家，体育在传统上呈现为业余体育状态，属于社会自治领域，政府不多干涉，也不便干涉。然而，自20世纪70年代以来，随着对体育多种社会功能认识的深化及体育进入经济领域后出现了一系列新问题，这些国家的政府开始越来越积极地介入体育，通过资金引导、组织建构、制度安排等措施来促进体育的社会公益作用，规范体育的市场行为，维护体育的道德标准，在体育发展中其“弱政府”的形象正在发生改变。

与西方体育发达国家不同，我国体育的管理模式具有鲜明的“强政府、弱社会”的“行政型”特征。在计划经济时期，我们的体育组织体系与政府行政体制是同构的，依靠自上而下的行政指令运作。政府集体育的组织者、管理者和监督者等种种角色于一身，包揽一切体育事务。“行政型”体育管理模式的社会基础是当时“单位制”的社会结构。“单位”一度是我国社会的组织细胞，承载着包括体育在内的多种社会功能，在行政指令下开展体育活动。改革开放以来，中国社会经历了极为深刻的变化，在计划经济让位给市场经济的转型中，单位社会退隐，公民社会渐显。既有的“行政型”体育管理模式的效用日益衰微，而自下而上、源于社会的体育需求和发展动力与日俱增。体育发展在原有的政府驱动之外，社会驱动的力量日趋强劲。在新历史条件下如何重新认识和处理体育发展中政府与社会的关系，对于今天我国体育的改革和发展方式的转变意义重大。中国体育管理模式的改革不是以“社会型”取代“行政型”，即强化体育的社会发展能力，弱化体育管理的政府能力，形成“弱政府、强社会”发展格局，而是要创建一个“强政府、强社会”的新模式，形成双强优势互补，相互促进的新局面。

“强政府、强社会”的体育管理模式，在中国是否具有构建的可能性和可行性？

面临哪些理论和实践的挑战？需要全面而深入的讨论。十分幸运的是，这一讨论得到中国科协的关注，被列入中国科协第79期“新观点新学说学术沙龙”。这是中国体育科学学会第二次承办中国科协的这一精品学术会议。在中国体育科学学会的精心组织下，来自体育系统内外相关领域的专家学者围坐一堂，不拘形式，不说套话，求真务实，开诚布公，从不同的视角各抒己见，在观点的交锋，思想的碰撞中，将论题的讨论推向深入，提出了许多极具价值的新见解。由于沙龙旨在打破习惯的思维定势，提倡“出新”，而新观点多是不完备的，也正因如此，它们拥有发展和完善的巨大潜势。深化改革中的中国体育的最佳管理模式是何种形态？是我们无法回避的时代课题。这里记录的是专家学者们对这些问题最初也是最新的思考，随着体育改革的不断深化，相信这些新思考会成为探入中国体育改革深水区的一束亮光。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '任海' (Ren Hai).

目 录

强化政府责任, 认清体育与外交管理体制·····	公冶民 (2)
正确处理政府与社会关系, 推进社会体育管理模式变革 ···	王会寨 (5)
“强政府、强社会”	
——从产业的角度看体育政府与社会 ·····	杨 越 (8)
回归体育本质的主张	
——强体、强心、强民、强国的国家体育事业路径说 ···	沈望舒 (10)
实现“强政府、强社会”的体育管理模式的策略·····	季 浏 (12)
正确认识“两个属性”“两个效益”的关系·····	曹 勇 (16)
“强政府、强社会”关系到体育的社会组织结构·····	黄亚玲 (18)
“强政府、强社会”主要核心应该是政府职能	
转变的问题 ·····	鲍明晓 (21)
“小政府、大社会”不能反映政府与社会良好	
关系的实质 ·····	谭 华 (23)
强政府、强社会、强体育·····	任 海 (24)
中国体育管理新模式·····	黄亚玲 (40)
专家简介 ·····	(93)
部分媒体报道 ·····	(102)

会议时间

2013年7月18日

会议地点

国家体育总局体育科学研究所

主持人

任海 祝莉

任海：

在发展体育过程中，政府与社会关系有三种样式：以欧美为代表的“强社会、弱政府”，以中国为代表的“强政府、弱社会”和以印度为代表的“弱政府、弱社会”。近年来，前两种都出现了“双强”的趋势。

欧美国家“强社会、弱政府”源于业余体育的社会自治，培养体育的参与意识、培养社会的志愿精神。后来，随着体育进入市场，出现了兴奋剂、假球、黑哨、非法博彩等问题，业余时代形成的传统的体育组织不具备解决这些问题的能力，于是，公权力开始强力介入，弱政府的状态正在改变，如欧盟及其成员国。中国体育“强政府、弱社会”模式源于其后发外生型的现代化，主要是政府推动的，旨在赶超西方发达国家。但这种体育发展样式缺乏社会支撑，目前中国体育的所有问题都与社会支撑不足有关。

强政府与强社会不是两强相争，而是优势互补。政府强须小，社会强须大。政府小不是政府弱，小才更有权威，更有效率，更具社会凝聚力。社会大，才能建立覆盖整个社会的体育组织，为体育提供支撑。“强政府、强社会”是以政府为主导的，目的是强体育。所谓强体育，一要有强吸纳力，把所有的人都纳入进来；二要有强发展力，结构合理，塔基厚实；三要有强影响力，强化社会沟通，尊重社会平等，凝聚社会共识，促进社会构建。以此为出发点，重新审视“奥运争光”和“全民健身”计划，将其升级更新。

强化政府责任，认清体育与外交管理体制

◎公治民

首先，要明确一个观点，即国际体育竞赛是外交活动。国际体育竞赛是技术门槛低、公众参与度高的世界共通语言的外交平台；各种开闭幕式、火炬传递等礼仪和规格设计，体现绅士风度、文明风范，成为典型外交规范；国际社团组织架构，打破战后国际政治体系和意识形态壁垒，各国家、各地区、各团体都有参与可能，成为人民外交的舞台；优秀成绩荣誉是人类文明礼赞、大众英雄设计，升国旗、奏国歌成为民族和国家的荣耀，体现强烈外交价值。

我们党和国家历来重视开展体育竞赛外交工作，大致分为三个阶段：一是起步阶段。新中国为冲破外交封锁，利用国际体育竞赛开展外交，“小球转动大球”的体育外交取得了意想不到的成绩。为便于体育外交，政府按国际通行做法成立中华全国体育总会、中国奥委会、大学生/中学生体育联合会等组织，并集中力量建设专业训练网络和专业队及其投资体制等。1949—1979年是穷国办大体育、体育外交初创时期。二是快速发展阶段。1979年国际奥委会恢复了中国奥委会在国际奥委会中的合法席位，1984年奥运会，中国体育代表团实现了金牌“零的突破”，振奋国人精神，形成了以奥运会为主外交平台的体育竞赛外交工作格局。1988年兵败汉城后，实行“奥运争光计划”。1979—2004年，25年中国体育代表团参加6次奥运会，体育外交快速发展，取得骄人战绩，在甩掉“东亚病夫”的帽子、振奋民族精神、展示国家形象、提升国际地位等方面起到了不可替代的作用，得到党和国家的认可。体育竞赛外交成为体育工作的核心，体育社团成为涉外权力机构，国家队、运动员成为代表国家的专业外交队伍；实行“国内练兵，一致对外”的政策，竞技成绩被写入国务院政府工作报告；优秀运动员成为劳动模范，由政府统一安置等，体育竞赛外交管理工作方式逐步形成。三是成熟阶段。1990年举办亚运会，随后申办奥运会并成功举办北京奥运会，体育的外交价值得到充分肯定，体育竞赛外交工作得到空前加强，为我国步入体育大国行列贡献

了力量。形成为国争光，国家利益至上，刻苦训练，勇于拼搏，勇攀世界体育高峰，冲出亚洲、走向世界等具有外交价值特点的核心体育精神。2008年成功举办奥运会，圆奥运百年梦想，改革开放水平、人民生活水平、电视传播水平极大提升，体育竞赛外交工作进入体育大国向体育强国迈进阶段。

其次，“党管外交原则”是体育竞赛外交由政府行政管理的主要依据。举全国之力办外交是体育竞赛外交工作发展的优势，同时应该看到，体育竞赛外交由政府行政管理的体制也会带来一些问题。例如，强调外交利益，会制约群众体育和全民健身等体育整体利益协调发展；奥运会作为外交主平台，会形成奥运行政垄断，抑制体育学术和其他运动项目理论和实践的发展；外交与教育体制并行，是造成体教分离的主要原因，后备人才断档；政府行政管理与国际体育社团管理不一致，不利于体育国际化，并制约职业体育发展，影响市场化改革；在退役运动员安置上产生体制瓶颈等。

最后，应该明确，新时期体育竞赛外交的价值依然存在。当今世界，和平与发展仍然是时代主题，体育竞赛外交是和平发展的重要平台，是推进世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化的重要方式，是保持全球国际合作、科技革命、市场开拓、维护和平的有利条件。体育是人类和平、文明、进步、团结的象征，人类只有一个地球，各国（地区）共处一个世界，体育是人类共存之道，是带来美好世界的重要途径。要和平不要战争，要发展不要贫穷，要合作不要对抗，是各国（地区）人民的共同愿望，体育在推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界方面将发挥更为积极有效的作用。奥林匹克圣火依然光耀，奥林匹克旗帜仍然飘扬，奥林匹克精神永续弘扬。体育外交大有可为。因此，政府管理体育竞赛外交的体制依然有效并会长期存在。

同时，坚持改革开放，要转变体育竞赛外交由政府行政管理的单一方式。一是党的“十八大”报告将体育纳入“文化强国建设”，要求“广泛开展全民健身运动，促进群众体育和竞技体育全面发展”，需要重新定位体育竞赛外交发展的历史方位。二是按外交总体方略，规划体育竞赛外交工作，“推进公共外交和人文交流”。体现体育公共外交和人文交流的作用和价值，创新体育公共外交和人文交流新机制，特别要创新国际体育竞赛新机制和管理新机制。三是坚持人才培养核心工作。加强政府体育竞赛外交人才管理的顶层设计，推进以奥运会为主外

交平台的体育竞赛外交大发展。创新人才培养体制，根据不同外交类别和不同比赛机制设计不同人才培养方式，要由“公职人员定位，政府外交取向，政府包揽，封闭训练”的方式，转变到“国际明星定位，公共外交和人文外交取向，职业体育表演产业支撑，体教结合‘开门办学’，市场配置资源”的方式。

正确处理政府与社会关系，推进社会体育管理模式变革

◎王会寨

在我国由赶超型的体育发展方式转变为可持续发展方式的总体框架下，体育工作者积极谋求改革和创新，正确处理政府与社会关系，推进社会体育管理模式变革。

一、社会体育改革的维度与方向

发展目标：社会体育的本质是促进人的发展，须在国家和社会层面上宏观审视，从政治、经济、文化和其他领域的多个角度结合起来发展社会体育。发展主体：在政府的统筹规划下，政府与社会相互协助、相互配合。发展机制：由过去单纯依靠行政机构向行政手段、市场机制和志愿者行为的综合发展机制转变。发展手段：体育的社会效益和经济功能应合理而充分地开发，由过去一味消耗资源办体育改为合理利用和发现资源，形成可持续发展新思路。法治规范：发展社会体育需要法治化的监督和保障。发展评价：向重视社会体育质量建设的过程转变，由对结果的评价逐渐转变为对过程的监督和掌握。

二、社会体育改革的路径

（一）公共体育服务体系的建立与完善

当前我国体育公共目标与任务的确定是以基本的体育需求为主，而体育需求也需要引导，更要符合社会规律和基本趋势。保障我国公共体育服务体系满足民众的需求可重点考虑：深化体制改革，转变职能，建立以满足民众体育权利为核心的体育管理机制；加大公共投入；创新服务模式，根据现有体育组织机构的性质和功能，区别对待，分类指导；及时进行绩效评估和反馈；建立完善的支持和保障体系。

（二）建立社会体育与学校体育、竞技体育的联动机制

竞技体育对学校体育和社会体育有重要的联动作用，是体育产业、体育传媒

的主要依托：以三大球的发展为中心推动社会体育发展；以学校体育为后备人才支撑建立联动机制；以运动项目协会改革推进体制改革。

（三）社会体育改革的重点

1. 体制、机制问题

建立适应社会体育发展的制度体系。切实提升政府宏观把握全局的实际能力，发挥社团及体育俱乐部的微观主体作用，建立一套符合国情的社会体育制度。推进体育公共治理结构的改革，建立、健全动力机制。从管理的角度看，建立行政组织和社会组织一体的网络化社会体育管理机构，建立有效的管理和调控机制，加快管办分离、政事分开、政企合作。从动力的角度看，处理好社会体育组织和群众之间的关系，提供多元化的服务政策。

2. 组织体系问题

充分发挥社会体育组织的功能作用，促进社会管理方式创新。社会体育组织体系改革的路径包括：社会体育组织管理由管理型向公共服务型转变；组织功能由普化向专门化转变；管理理念由人治向法治转变；组织结构由同质向异质转变；社会体育组织有效承接公共体育服务职能。社会体育组织体系改革的具体措施包括：体育行政部门逐步下放权力、转变职能，提高政府自身在管理、调控、监督环节的能力；积极稳妥地推进单项协会实体化改革，充分发挥协会在社会体育方面的作用；大力发展各种类型的体育俱乐部；鼓励社会兴办各种体育经营组织；进一步增强体育事业单位的活力。

（四）社会体育改革的实践

在社会体育管理模式的变革方面，当前除国家宏观层面外，各级地方政府也正在积极推进改革实践。

（1）2012年5月，广东省出台《关于加快转变广东省体育发展方式的意见》，选择部分市（县）率先在转变体育发展方式、改革机制等方面开展试点；同时，以加快转变政府体育职能为重点，提高政府引领转变体育发展方式的能力，深化体育社会组织管理改革，推进体育管理体制改革。

（2）2011年10月，浙江省下发《关于体育参与社会管理及其创新的实施意见（试行）》，各级体育部门融入新的社会管理格局，强化体育维持社会秩序、创造体育文化、推动社会聚合等功能，在加强和创新社会管理中发挥独特作用。

(3) 2013 年 6 月,上海市公布 2012 年上海市全民健身发展指数,这套评估体系以市民满意度为核心,对上海的全民健身综合发展水平进行了一次宏观测评,也是对上海市社会体育管理工作的全面评估。

“强政府、强社会”——从产业的角度看体育政府与社会

◎杨 越

第一,“强政府、强社会”的基础是产业发展。市场经济体制下,政府支出的规模和结构取决于经济发展需求;社会组织的发展取决于经济发展阶段。

第二,“强政府”主要是通过公共支出水平实现,而体育产业规模总量是决定体育公共支出水平的经济基础。目前,我国的体育经济基础仍然非常薄弱。2008年奥运会成功召开以后,我国体育产业受到了国民经济整体下滑的影响,规模缩小,其中体育用品业的下降十分严重。2012年我国体育产业总体规模为2212.34亿元,产值绝对额徘徊不前,在国民经济中的比重不断下降,由2008年的0.65%下降为目前的0.43%。

在有限的产业基础上,根据我国目前的经济发展、国民收入水平,按照等量经济体的标准衡量,政府部门的比重为体育经济总量的(10%~13%),保守计算出与我国经济发展,特别是体育经济基础相适应的政府开支规模应该在300亿元($2220 \times 13\%$)左右。也就是说,至少应当比目前增长5~6倍,才能够正常发挥出体育公共部门对国民健康的促进作用。考虑到我国是大众体育较为落后的国家,对弱势公共事业的扶持与重视更是政府部门必须承担的责任,因此,未来该规模应该超过这一数值。

第三,“强社会”主要是通过经济刺激、法律制度、放松管制、政府职能转变四大抓手来实现,其中,经济刺激又是最有效和最根本的实现途径。

当前中国体育产业发展的主要问题:①国家层面:战略定位不清晰,甚至忽视。从目前国家对体育尤其是大众健身的投入规模来看,我国体育产业实际上被排除在优先发展行业之列,越来越边缘化。②市场层面:企业经营效益下滑、结构性过剩严重、产业结构不合理。从体育产业市场运行情况来看,我国体育产业,尤其是体育用品产业存在产能过剩、效益下降、供给结构不合理等多方面问题,这里面既有产业本身发展的问题,也有政府扶持不到位的因素,如不能及时调整,

我国体育经济将持续萎缩，无法实现“强政府、强社会”的发展目标。

第四，实现体育“强政府、强社会”的第一要务，是切实提高体育公共投入规模，优化体育公共投入结构，建立起与体育经济基础相适应的体育公共支出体系。

回归体育本质的主张——强体、强心、强民、强国的国家体育事业路径说

◎沈望舒

一、国家体育重心的“拨乱反正”：民本为基，令竞技、职业、商业体育归位

体育为发展体力、增强体质的教育，本质是为了全体国民、有益国家大计的公共文化服务。因此，国家体育事业的重心应是公民体育的动员、引领、服务、激励、保障，国家公共财政专项资源的半数以上应汇聚社会基层体育环境条件的保障，其次才应是精英型职业体育、形象型竞技体育等有准入门槛发展类的资源配置范畴。至于商业体育，本不应是公共资源的投放点，属于政府公共权力制定并执行规则、总体归市场调节的范畴。违背上述结构机制的政府工作重心漂移，从国家体育层面，就出现错位之感，有助长扭曲体育、丑恶体育、病态体育之嫌。

二、时代体育事业的顶层设计：围绕全民体育精神行为升级版的统筹协调

2010年，国家采用“顶层设计”概念，强调确立战略目标后配套所需资源统筹协调工作的关键性。围绕“发展体育运动，增强人民体质”目标的道路、理论、制度长期不到位的悲哀，在于它与公共权利、公共资源掌控方心中目标的距离，被统筹协调主体力量的边缘化。中国若想出现时代体育国民基础优化强势，须根据正确目标形成顶层设计思想，并全面落实培育全民体育精神建设的统筹协调。

三、先进体育文化的发展方式：追求“更高、更快、更强”与聚合发展要素正能量

“人无头不走，鸟无头不飞”。国家体育中，为首当头、足以支配躯体行动的是先进体育文化，最重要的发展力量是在此熏陶下产生的习惯方法路径——先进的中国体育文化发展方式。它将引领社会锁定体育幸福美好、积极热情参与的本真：向任何进步高端奋进，相信坚持就是胜利；它将吸引、配置、发挥相关要素的正能量，从而全面升华体育事业根深叶茂、职业人才济济、锦标顺理成章的