

ZHENG FUTIYU
SHIYE ZHINENGJIEDING

政府体育事业



职能界定

刘 青 主编



电子科技大学出版社

政府体育事业职能界定

电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府体育事业职能界定/刘青主编. —成都: 电子科技大学出版社, 2004. 11
ISBN 7-81094-707-9

I. 政... II. 刘... III. 国家干预—体育事业—研究—中国
IV. G812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 113703 号

政府体育事业职能界定

刘 青 主 编

出 版: 电子科技大学出版社 (成都建设北路二段四号)
责任编辑: 谢应成 发 行: 新华书店
印 刷: 四川广播电视大学印刷厂
开 本: 850×1168 1/32 印张 6 字数 150 千字
版 次: 2004 年 11 月第一版
印 次: 2004 年 11 月第一次印刷
印 数: 1-1000 册
书 号: ISBN 7-81094-707-9/G·145
定 价: 15.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 邮购本书请与本社发行科联系。电话:(028)83201635 邮编:610054
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误,请寄回印刷厂调换。

国家体育总局社会科学/软科学研究项目

四川省学术和技术带头人培养资金资助项目

序

又一位年轻有为的学者、成都体育学院教授刘青同志撰写的《政府体育事业职能界定》出版了,填补了这类体育著作的空白,反映了我国体育人才辈出,研究成果不断涌现,实在可喜可贺。

体育事业作为我国社会主义现代化建设事业的一个组成部分,在新中国成立的 50 多年里,取得了举世瞩目的成绩。快速发展的体育事业对我国政府管理体育事业的职能提出了许多新的要求和问题,重新界定其职能与职责已成为政府急需解决的重要问题。

本来,政府体育事业职能界定就是体育管理研究的一个新领域。界定政府体育事业职能,涉及体育管理、行政管理、经济学的若干基本理论和职能界定的一揽子环节,包括依据公共产品理论区分体育事业与体育产业、明确政府体育事业职能的定位原则、重塑政府与其他社会体育组织的关系等等。面对如此繁杂的内容,作者将“职能界定”作为研究主线,贯穿于全书内容之中,富有创意地构建了政府体育事业职能的基本框架和模式。我认为,《政府体育事业职能界定》这部著作,研究思路清晰,观点鲜明,结构严谨,论证有理,材料可靠,充分反映了作者较高的理论修养和严谨的研究风格。这是一部不多见的、具有较高学术价值和实践意义的著作。

作者根据公共产品理论,指明了政府体育管理职能定位必须遵循“有限政府原则”、“透明性原则”、“平等性原则”、“有进有退原则”和“法治原则”等五条原则。并运用系统理论和方法,全面分析了政府管理体育事业职能的诸环节和过程,提出政府体育管理职

能的定位应该是:政府服务要以公众和市场为导向,政府要提高其公共服务的效率,政府的管理职能应是掌舵而不是划桨,政府行政中应引入市场化模式。著作中提到的重塑政府与其他社会体育组织的关系,包括:国家体育总局与中国奥委会、中华全国体育总会的关系,协会与俱乐部的关系,项目管理中心与协会的关系,总局与地方体育局的关系。同时,作者对政府体育事业职能模式的多元化,认为应体现在:以市场机制来调动与整合全国的体育资源,为新世纪奥运争光战略、全民健身战略服务;事权分离,管办分离,在政府的主导下实现真正的体育社会化;改变从中央到地方的线性体育体制,建立以大城市为中心的非线性的网状体育体制;改变以往单一的专业竞技体制,代之以专业体育、职业体育、业余体育多元并存的训练比赛模式和运行机制;引进国际通行的市场招标方式,运用市场化机制对政府体育投入实施管理;建立国内赛事与国际赛事并重互补的竞赛格局。

尽管书中难免有不够成熟之处,有的观点和内容也不无商榷之点,但这本著作的出版,毕竟迈出了一条创新之路,为拓展新的研究领域有了一个好的开端,它为深入研究政府体育事业职能这一课题提供了良好基础。作为刘青同志的导师,在他的著作《政府体育事业职能界定》出版之际,我一方面为之高兴,一方面也乐意把这一著作推荐给读者,希望能引起广泛的讨论和研究。

孙汉超

2004年10月16日

前 言

领导和组织体育事业是政府的一项基本职能。随着以市场化为导向的经济体制改革的不断深入和体育事业规模的日益扩大以及体育需求水平进一步提高,政府旧体制的不适应性开始显露,各种异质矛盾也开始出现,政府发展体育事业职能也将随之发生变化。按照市场经济的要求,政府基本上要从经济管理活动中退出,因而就要重新调整政府的职能。适应转轨时期,面向市场经济,研究政府发展体育事业职能的界定就显得极为迫切。我们的研究出发点是:

(1)按社会事务的合理分类,重新界定政府发展体育事业的职能。政府体育行政部门是管理社会公共体育事务的政权组织。所谓社会公共体育事务,就是指无法通过市场化资源配置方式得到有效解决的体育社会事务。社会事务可分为私人事务、公共事务及中间事务。公共事务领域是政府职能的介入点,因而政府发展体育事业的职能的界定首先取决于体育公共事务领域的界定。在市场经济条件下,政府的作用在于弥补市场机制的缺陷,而不是干预市场机制能有效发挥作用的领域。

(2)政府体育行政部门,作为一种公共体育机构,其基本职能就是“组织和执行公共物品的供给”。在市场经济条件下,政府发展体育事业的职能转变和角色的重新定位就是要从过去直接管理“私人物品”活动的所有者、计划者职能中退出来,加强对“公共物品”供给的管理;所谓削弱政府的作用,是要削弱它在“私人物品”中的作用,而不是削弱它在“公共物品”供给方面的作用。

(3)政府的运行机制必须随着政府职能的转变而转变。当前,

我国体育体制改革的总目标是形成“有利于体育事业发展的组织架构和适应社会主义市场经济要求的运作方式”。应该说,“组织架构”和“运作方式”必须随着政府职能的转变而转变。即实现从直接行政到间接行政、从部门行政到行业行政、从命令行政到服务行政、从静态行政到动态行政的转变。目前我国在这几方面虽已取得重大突破,但并未真正建立起理想的“组织架构”和“运作方式”,而仅仅处于旧体制向新体制的过渡之中。原因之一就是未能科学地界定政府在体育事业发展中的职能以及具体职责。

基于这样的思考,我们选择了《面向市场经济——政府发展体育事业职能及职责的界定》作为研究课题,并申报获准为2003年度国家体育总局社会科学、软科学课题(立项号565SS03074)。同时,该项目还得到四川省学术和技术带头人后备人选培养资金的资助。研究成果付梓成书时简名为《政府体育事业职能界定》。

本书从体育事业改革与发展的需要出发,研究了如何正确认识并恰如其分地发挥政府在体育事业中的作用;如何按照市场经济的要求,塑造政府的新角色、新功能;如何在政府职能转变中确定体育管理体制改革与发展的基本方向;如何在体育管理体制改革中,推进制度创新,塑造有效的政府行为机制和构建新型政府体育管理模式等问题。通过对政府体育事业职能界定及若干相关问题进行归纳、总结和理论性探讨,力求在系统研究的基础上,作出自己的回答。如果其中某些观点和思路能够对推进现实的体育改革有所裨益的话,我们将感到无比欣慰。

作为课题主持人和本书主编,对本课题进行了总体设计,提出了研究思路、体系结构和基本观点,并修改研究内容、订正全书文稿。参加本课题研究和本书撰写的成员都是中青年学术骨干,不仅具有多学科的研究优势,而且结合了政府体育行政部门实际工作者共同参与研究,具有较强的整体研究优势。具体分工是:第一章刘青、郑宇;第二章程林林;第三章马刚、郑宇、刘青;第四章卿

平;第五章雷红、蒋志学;第六章刘青、蒋志学、郑宇。另外,成都体育学院经济管理系硕士研究生罗珍霞、王峰及图书馆孙敏为研究搜集了部分资料。程林林、郑宇为本书的修改、订正做了大量工作。

课题及书稿订正过程中,得到了我的硕士导师、原武汉体育学院副院长孙汉超教授的悉心指导,并欣然为本书作序;我的博士生导师、西南交通大学经济管理学院郭耀煌教授为本书初稿提出了很多修改意见;书稿完成后,成都体育学院张岩教授对本书进行了仔细修改;还得到了成都体育学院闵健教授、陈伟教授、陈宁教授、郝勤教授、柳伯力教授、北京体育大学秦椿林教授、武汉体育学院高雪峰教授等专家和学者的帮助;四川省人事厅专家处、电子科技大学出版社为项目研究和出版给予了大力支持;电子科技大学出版社谢应成副编审为本书的出版付出了辛勤的劳动;研究中引用和参考了一些同志的研究成果,在此一并表示衷心的感谢。由于我们水平有限,研究成果中会有许多缺点和错误,恳请读者批评指正。

刘 青

2004 年 10 月 16 日

目 录

第一章 导论	(1)
一、研究的基本出发点	(2)
(一)按社会事务的合理分类,重新界定政府体育事业的职能	(2)
(二)政府体育行政部门,作为一种公共体育机构,其基本职能就是“组织和执行公共物品的供给”	(3)
(三)政府的运行机制必须随着政府职能的转变而转变	(3)
二、重新调整政府发展体育事业职能的必要性	(4)
(一)以市场化为取向的经济体制改革的不断深入	(4)
(二)体育事业发展规模的日益扩大	(6)
(三)经济全球化趋势给中国体育事业发展带来了新的机遇和挑战	(9)
三、政府在发展体育事业过程中存在的主要问题	(10)
(一)体育事业发展不均衡	(10)
(二)体育行政管理存在交叉错位	(11)
(三)体育市场监管政策法规不健全	(12)
(四)体育社会团体作用不明显	(12)
(五)体育类公共产品供给不足	(13)

四、政府发展体育事业职能界定的内容与意义·····	(14)
(一)政府发展体育事业职能界定的内容·····	(14)
(二)政府发展体育事业职能界定的意义·····	(19)
五、界定政府发展体育事业职能的理论基础·····	(20)
(一)公共管理理论·····	(20)
(二)制度创新理论·····	(22)
(三)以人为本理论·····	(23)
(四)协调发展理论·····	(24)
(五)可持续发展理论·····	(25)
第二章 政府体育事业职能及特征 ·····	(27)
一、政府体育职能的含义·····	(27)
(一)政府职能的一般含义·····	(27)
(二)政府体育职能的范围界定·····	(31)
二、新时期政府体育职能范围的新特征·····	(33)
(一)国家政府体育部门的职能·····	(33)
(二)国家政府体育部门与社会体育组织的职能区别 ·····	(40)
(三)社会体育组织的职能优势与主要作用·····	(41)
三、新时期世界各国政府体育事务管理职能转变 的共性分析·····	(43)
(一)世界各国政府体育事务管理职能转变的历史 必然性·····	(43)
(二)世界各国政府体育事务管理职能转变的主要 动因·····	(44)
(三)世界各国政府体育事务管理职能转变的主要 趋势·····	(45)

第三章 政府在体育事业发展中的作用和功能	(48)
一、典型市场经济国家的政府体育管理模式	(48)
(一) 典型市场经济国家的政府经济管理模式	(48)
(二) 典型市场经济国家的政府体育管理模式	(51)
(三) 典型市场经济国家政府体育管理模式的发展 趋势	(61)
二、国外转型国家政府体育管理职能特征	(62)
(一) 国外转型国家政府体育管理职能的变迁	(63)
(二) 市场经济条件下俄罗斯的新型“举国体制”	(66)
(三) 对转型时期俄罗斯政府体育管理的再认识	(69)
三、现阶段我国政府体育管理模式分析	(72)
(一) 我国政府体育事业管理方式的回顾	(72)
(二) 我国政府体育事业发展模式的缺陷	(76)
(三) 现阶段我国政府体育管理模式的特点	(77)
四、新时期政府在体育事业发展中的作用重点与方向	(78)
(一) 新时期政府在体育事业发展中的角色选择	(78)
(二) 新时期政府在体育事业发展中的主导作用	(81)
第四章 政府体育管理职能的转变与角色的重新定位	(87)
一、政府体育管理职能的定位分析	(87)
(一) 政府体育管理职能定位的基本原则	(87)
(二) 政府体育管理职能定位的基本方式	(92)
(三) 政府体育部门与各单项运动协会等社会组织的 调适	(93)
(四) 国家政府体育部门与地方政府体育部门的职能 划分	(95)

二、政府体育管理职能转变的进展及存在的问题	(96)
(一)政府体育管理职能转变的含义	(96)
(二)我国政府体育管理职能转变的进展	(98)
(三)我国政府体育管理职能转变中存在的主要问题	(100)
(四)我国政府体育管理职能转变的新途径	(103)
三、加入 WTO 与政府体育管理职能转变	(105)
(一)加入 WTO 对政府职能的影响	(106)
(二)入世与我国体育事业面临的新挑战	(108)
(三)顺应 WTO 规则,完善我国政府体育管理职能	(110)
第五章 我国政府职能转变中的体育管理体制与改革	(114)
一、我国传统体育管理体制的建立和发展	(114)
(一)传统体育管理体制的建立与特点	(114)
(二)传统体育管理体制的演变与发展	(120)
二、我国传统体育管理体制改革中的一些突出问题	(124)
(一)足球管理体制改单问题	(125)
(二)退役运动员安置问题	(130)
(三)运动项目协会实体化问题	(132)
三、我国政府职能调整与体育管理体制改单	(135)
(一)当前我国体育管理体制改单中面临的问题与挑战	(135)
(二)转型期政府体育管理体制改单方向的确立	(138)
(三)如何规避体育管理体制改单中的理论陷阱与误区	(140)

第六章 政府如何有效地管理体育事业	(142)
一、我国体育体制和制度的创新	(142)
(一)市场经济条件下体育的性质与定位	(142)
(二)对我国体育发展中“举国体制”的新认识	(146)
(三)体育产业化发展与政府职能方式和重心	(151)
二、体育事业发展中的政府行为机制	(154)
(一)体育事业发展中政府行为的基本构成	(155)
(二)体育事业发展中政府行为的基本方向	(156)
(三)体育事业发展中政府行为的基本目标	(158)
(四)建立有效的政府行为机制	(159)
三、构建市场经济条件下新型政府体育管理模式	(164)
(一)从制度变迁的角度,加强市场的作用,规避对 计划模式的路径依赖	(164)
(二)重塑政府与其他社会体育组织的关系	(165)
(三)实行以政府为主导的多元职能模式	(168)
参考文献	(172)

第一章 导 论

界定一词系逻辑学术语,即下定义,划分,决定等之意。“职能”是指人、事物、机构应有的职责和功能。体育事业则是一个约定俗成的概念,是我国在长期的社会主义体育实践中所形成的特有提法,经常出现在政府文件、学术专著以及日常口语中。在《现代汉语词典》中对“事业”的解释有两种:一种是指人们所从事的具有一定目标、规模和系统的对社会发展有影响的经常活动;另一种是指没有生产收入,由国家经费开支,不进行经费核算的与“企业”相区别的文教、卫生单位,即通常说的“事业单位”。^①从事业作为中国特有的一个行业性概念的实际情况出发,我们倾向于将事业认定为一种活动及行业领域,它可以包括教育、科学研究、文化等诸多社会活动领域,而体育事业便是这些社会活动领域中的一个方面。本课题主要针对市场经济条件下,政府促进体育事业的发展所承担的职责和所发挥的功能等相关问题展开研究。

体育事业作为我国社会主义现代化建设事业的一个组成部分,在新中国成立的50多年里,取得了举世瞩目的成绩。不论是在竞技体育、学校体育,还是在群众体育领域都有了长足的进步,中国在国际体育事务中正发挥着越来越重要的作用。但是,也应该看到,我国仍处于社会主义初级阶段,生产力水平不高,社会正处于转型调整的重要时期。同时,来自国际体育的竞争也日趋激烈,这些都是制约我国体育事业发展的主要因素。中国的体育事业要想在激烈的竞争中求得生存与壮大,就必须做到勇于创新、与

^① 现代汉语词典.北京:商务印书馆,1997年.1153

时俱进,在新的实践环境里,建立一种能够与社会主义市场经济体制相适应、满足人民群众日益增长的体育文化需求、符合现代体育规律的管理体制。在这种时代大背景下,政府体育行政部门——作为我国体育事业的核心管理机构,其职能的重新界定就显得非常重要和必要。它不但有助于确立在市场经济条件下,我国政府发展体育事业的主要功能、政府职能转变与角色的重新定位,而且也是社会转型和经济体制转轨时期,实现体育事业“两个根本转变”和可持续发展的必然要求,同时还可以为建立有效率的政府行为机制及市场经济条件下的新型政府体育管理模式等提供一定帮助。

一、研究的基本出发点

领导和组织体育事业是政府的一项基本职能。随着以市场化为取向的经济体制改革的不断深入和体育事业发展规模的日益扩大以及社会对体育需求水平进一步提高,政府旧体制的不适应性开始显露,各种异质矛盾也开始出现,政府发展体育事业的职能也将随之发生变化。按照市场经济的要求,政府基本上要从经济管理活动中退出,因而就要重新调整政府的职能。^①适应转轨时期,面向市场经济,研究政府发展体育事业职能的界定就显得极为迫切。为此,通过本研究,分析新的时代背景下政府体育管理职能转变的紧迫性、必要性和可能性,可以为政府体育行政部门的体制改革提供现实思路和政策选择依据。我们的研究出发点是:

(一)按社会事务的合理分类,重新界定政府发展体育事业的职能

政府体育行政部门是管理社会公共体育事务的政权组织。所

^① 魏洁. 市场经济与政府关系的再认识[J]. 中外管理导报, 2001, 11

谓社会公共体育事务,就是指无法通过市场化资源配置方式得到有效解决的体育社会事务。社会事务可分为私人事务、公共事务及中间事务。公共事务领域是政府职能的介入点,因而,政府发展体育事业职能的界定首先取决于体育公共事务领域的界定。在市场经济条件下,政府的作用在于弥补市场机制的缺陷,而不是干预市场机制能有效发挥作用的领域。

(二)政府体育行政部门,作为一种公共体育机构,其基本职能就是“组织和执行公共物品的供给”^①

在市场经济条件下,政府发展体育事业的职能转变和角色的重新定位就是要从过去直接管理“私人物品”活动的所有者、计划者职能中退出来,加强对“公共物品”供给的管理;所谓削弱政府的作用,是要削弱它在“私人物品”中的作用,而不是削弱它在“公共物品”供给方面的作用。

(三)政府的运行机制必须随着政府职能的转变而转变

当前,我国体育体制改革的总目标是形成“有利于体育事业发展的组织架构和适应社会主义市场经济要求的运作方式”^②。应该说,“组织架构”和“运作方式”必须随着政府职能的转变而转变。即实现从直接行政到间接行政、从部门行政到行业行政、从命令行政到服务行政、从静态行政到动态行政的转变。目前我国体育体制改革在这几方面虽已取得重大突破,但并未真正建立起理想的“组织架构”和“运作方式”,而仅仅处于旧体制向新体制的过渡之

① 张今声. 政府行为与效能——政府改革的深层次透视[M]. 北京:中国计划出版社,2001. 163

② 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[N]. 中国体育报,2002. 8:21