

公共服务型 体育体制研究

TIYU TIZHI YANJIU

GONGGONG FUWU XING

雷红等著



电子科技大学出版社

公共服务型 体育体制研究

GONGGONG FUWU XING **下** IYU TIZHI YANJIU
雷 红 等著



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共服务型体育体制研究 / 雷红等著. — 成都: 电子科技大学出版社, 2009.12

ISBN 978-7-5647-0271-7

I. 公… II. 雷… III. 体育事业—体制改革—研究—中国 IV. G812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 236443 号

公共服务型体育体制研究

雷 红 等著

出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大厦 邮编: 610051)

策划编辑: 谢应成

责任编辑: 谢应成

主 页: www.uestcp.com.cn

电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn

发 行: 新华书店经销

印 刷: 成都火炬印务有限公司

成品尺寸: 140mm×203mm 印张 5 字数 125 千字

版 次: 2009 年 12 月第一版

印 次: 2009 年 12 月第一版印刷

书 号: ISBN 978-7-5647-0271-7

定 价: 20.00 元

前 言

党的“十七大”报告明确提出,要确保到 2020 年实现全面建成小康社会的奋斗目标,实现人均国内生产总值到 2020 年比 2000 年翻两番。社会主义市场经济体制更加完善,基本建立覆盖全社会的公共文化服务体系,因此,构建服务型政府已成为了我国新时期政府行政改革的发展方向。建立公共服务型体育体制,成为后奥运时代体育事业发展的重要任务,同时也是推动体育体制转型发展实现我国由体育大国向体育强国转变的必由之路。

本书从体育事业改革与发展的需要出发,就传统体育体制转型到公共服务型体育体制构建问题进行了研究,着重对公共服务型体育管理体制形态和结构,评价依据以及其与非公共服务方面的关系,公共服务体制下体育产品与服务供给形式和存在的问题等进行了分析,并且对公共服务市场化、民营化中政府责任界定等问题也进行了深入分析。针对过去很多体育体制改革的举措虽然都以市场化为目标和价值取向,但实际都以加强政府管理责任和管理能力为出发点和最终归属问题。强调应构建以顾客需求为导向,服务于民生需求的体育公共服务体制。在传统体育体制向公共服务型体育体制转变中,只有以更加市场化的方法,丰富、完善和改造传统体育体制的运行模式,充分利用“有形之手”和“无形之手”来调控社会资源在各项体育事业中的有效配置,才能促进我国体育事业的繁荣发展,满足小康社会对体育的多层次需求。只有公共服务型体育体制才能够有效克服传统体育体制在运行调控中手段的单一性和片面性,才能更好地兼顾国家、社会、群众三者的利益,实现体育事业科学发展、和谐发展。在体制转

型中，政府体育管理部门应逐步实现从体育资源配置职责向管理体育发展秩序职责转变，改变长期形成的体育事业管理“缺位、越位和不到位”问题。在公共服务型体育体制构建中，既要引入市场化的公共体育产品（服务）供给方式，同时更要突出服务质量问题，因此，建议在新体制构建中应引入全面质量管理手段作为抓手，推进传统体育体制向服务型体育体制的转型。

本书内容在研究中引用和参考了一些学者的相关研究成果，以往的研究极大地丰富了公共服务型体育体制的体系，为后续研究者搭建了平台，为此，我们向国内外学术先行者们表示崇高敬意。由于我们的水平有限，研究成果中会有许多缺点和错误，恳请读者批评指正。

雷 红

2009年11月

目 录

1 和谐社会中的传统体育体制.....	1
1.1 传统体育体制的产生与发展.....	1
1.1.1 传统体育体制的内涵.....	1
1.1.2 传统体育体制的演进.....	3
1.1.3 传统体育体制发展趋势.....	7
1.2 传统体育体制的时代困境.....	14
1.2.1 官僚制的缺陷.....	14
1.2.2 信息时代与全球化的挑战.....	15
1.2.3 体育产品与服务的供给不足.....	16
1.3 和谐社会对传统体育体制的变革要求.....	17
1.3.1 构建社会主义和谐社会的要求.....	17
1.3.2 社会主义市场经济体制下公平与效率协调发展的要求.....	18
1.3.3 基于民生的体育福利发展要求.....	19
1.3.4 国家综合实力发展的要求.....	20
1.4 传统体育体制向服务型体制转型的必然性.....	21
1.4.1 传统体育体制形成的历史阶段性.....	21
1.4.2 新时代体育体制变革的必然性.....	23
2 和谐社会下的体育公共服务体制探索.....	25
2.1 服务型体育体制改革的理论和实践依据.....	25

2.1.1	服务型体育体制改革的政治思想基础	25
2.1.2	服务型体育体制改革的经济学、管理学基础	31
2.1.3	服务型体育体制的改革实践	37
2.2	服务型体育体制的内涵	40
2.2.1	服务型体育体制的内容和形式	40
2.2.2	服务型体育体制的运行机制和职能	47
2.2.3	体育事业发展的公共服务体系	50
2.3	体育公共服务体制中的政府绩效评估	51
2.3.1	政府绩效评估的组织体系和过程	51
2.3.2	政府绩效评估的指标体系构建	53
3	体育公共服务体制下的体育产品供给	59
3.1	作为公共物品的体育产品供给现状	59
3.1.1	公共物品与公共体育产品的概念及其分类	59
3.1.2	公共体育产品供给体系现状	70
3.2	公共体育产品供给机制及选择	87
3.2.1	公共体育产品供给机制	87
3.2.2	我国体育公共产品供给机制的选择	91
4	传统体育体制向公共服务体制转型分析 (一)	96
4.1	体育行政管理体制向服务型转变	96
4.1.1	我国传统体育行政管理体制的特点	96
4.1.2	传统体育体制向服务型体育体制的转变历程	97
4.1.3	建立服务型体育行政管理体制的措施	98
4.2	训练体制的社会化	101
4.2.1	传统训练体制的特征及弊端	101

4.2.2	我国运动训练社会化进程及障碍.....	103
4.2.3	运动训练体制社会化发展趋势.....	104
4.3	运动员开发体制的市场化转变.....	106
4.3.1	传统体制下运动员商业开发状况.....	106
4.3.2	国外运动员商业开发体制的启示.....	109
4.3.3	强化我国运动员商业开发的市场价值取向.....	109
5	传统体育体制向公共服务体制转型分析(二).....	111
5.1	体育竞赛体制的市场化转变.....	111
5.1.1	传统体育竞赛体制的特征及缺陷.....	111
5.5.2	我国体育竞赛体制的市场化历程.....	112
5.5.3	体育赛事市场化的具体措施.....	114
5.2	公共体育场馆经营管理的市场化转变.....	115
5.2.1	传统体育场馆管理体制的特征.....	115
5.2.2	传统公共体育场馆管理体制的弊端.....	116
5.2.3	公共体育场馆市场化改革历程.....	117
5.2.4	公共体育场馆市场化改革思路.....	118
5.3	制约传统体育体制向公共服务体制转型的关键性障碍.....	123
5.3.1	对传统体育管理方式的路径依赖.....	123
5.3.2	运动项目协会的实体化转型迟缓.....	127
5.5.3	体育事业发展的评价指标体系不够科学合理.....	133
6	传统体育体制向服务型体制转型的对策与建议.....	139
6.1	推动服务型体育体制发展.....	139
6.1.1	解决体育服务及市场效率问题.....	139

6.1.2	转变体育发展的组织运作方式.....	141
6.1.3	构建体育服务型体制下和谐的责、权、利 关系.....	142
6.2	以全面质量管理手段提高服务型体育体制发展 水平	146
6.2.1	全面质量管理与服务型体育体制.....	146
6.2.2	实施全面质量管理的障碍与途径.....	147
	参考文献	151

1 和谐社会中的传统体育体制

1.1 传统体育体制的产生与发展

1.1.1 传统体育体制的内涵

所谓体育管理体制，主要是指“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”。^①任何一种体育管理体制的形成都离不开特定的历史环境，换言之，一个国家或地区所具有的政治、经济和文化条件决定着其所推行的体育管理体制形态。

我国的传统体育管理体制根植于计划经济，在新中国成立初期的二三十年间不断发展和壮大起来。长期以来，传统体育管理体制主要表现为一种“举国体制”，也可以认为，“举国体制”是中国传统体育管理体制的核心。

“举国体制”的原有含义是“在党中央国务院直接领导下的政府领导机构和社会体育组织相结合的体育管理体制”^②，这种体育管理体制的形成有着深刻的历史原因，一方面的直接原因是新中国学习借鉴苏联在体育事务方面的管理经验，另一方面更为重要的内因是受当时计划经济体制的作用和影响。体育发展中的“举

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[J] 北京体育大学学报，1995，18（1）

② 国家体育总局政策法规司 体育软科学成果汇编（1999～2000）[C]，2000

国体制”是这种以“集中”、“集权”为主要特征的经济体制在体育领域中的具体表现，政府主导体育事业，以行政手段作为主要的管理方式，用计划的形式来配置体育资源，集中全国的力量兴办体育事业。依靠这一体制，我国得以在国家总体经济欠发达的状态下，体育事业发展获得了比较高的初始速度，在很短的时间内实现了竞技体育的腾飞。

随着我国体育事业的不断向前发展，体育理论界对什么是“举国体制”问题的探讨始终没有停止过。在这些争论中，既反映了对原来计划经济时期“举国体制”的认识，也展示了在新的市场经济条件下对“举国体制”的思考。李志坚同志认为，“举国体制”是指以国家利益为最高目标，动员和调整全国有关的力量，包括精神意志和物质资源，攻克某一项世界尖端领域或国家特别重大项目的工作体系和运行机制。华南师范大学体育人文社会学博士生导师胡小民教授指出，“举国体制”是国家行政机构高度集中权力，自上而下指挥全国力量推动竞技运动发展的管理体制的简称。

综上所述，在以“举国体制”为核心的传统体育体制中，计划性、行政性和资源集中使用是其主特征。由于计划经济的影响，早在1952年原中央体委成立伊始，就打下了政府对体育事业统包统揽、行使全部管理职权的格局的基础。在将体育视为一种“福利”和“事业”的价值观影响下，国家承担起体育发展的全部经济义务，特别是在竞技体育方面，一名专业运动员基本上从中小学直至最终进入国家高水平优秀运动队的整个过程均由国家支付一切费用与开销。由于政府对体育事业的发展承担了全部的义务和权利，导致行政手段成为该体制下体育事业管理的主要手段，上至宏观决策、下至微观事务都离不开政府部门的行政命令和红头文件，体育事业成为政府的“官办事业”。

1.1.2 传统体育体制的演进

中国体育“传统体制”的演变始于 20 世纪 70 年代末 80 年代初的中国改革开放事业。其演变过程大致可分为三个阶段：一是从新中国成立到改革开放前，是传统体育体制的起步阶段；二是 1984 年洛杉矶奥运会以后，开始进行体育社会化改革；三是 1992 年以后，是以足球职业化为试点的体育市场化改革。

1. 传统体育体制的起步与发展

就传统体育管理体制的发展历程看，是与我国的经济、政治和社会发展紧密联系的。在计划经济为社会主要经济体制的历史条件下，特别是在新中国成立初期，全国面临的发展环境十分复杂和严峻，各项事业十分薄弱，百废待兴、百业待举。在这种比较困难的发展条件下，中国的体育事业开始了艰难的起步。1949 年 9 月 30 日，中国人民政治协商会议第 1 届会议一致通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》。在“文化教育政策”第 48 条规定“提倡国民体育”，并提出“注意保护母亲、婴儿和儿童的健康”。这成为我国体育发展最初的法律依据。同年 10 月，原“中华全国体育协进会”改组为“中华全国体育总会”，并通过了《中华全国体育总会章程》，其宗旨是“在中央人民政府和中国共产党的领导下，根据共同纲领第 48 条，提倡‘国民体育’的规定与人民政府有关发展体育的政策，协助政府组织、领导并推进国民体育运动，为增进人民身体健康及为国防与生产服务”。1952 年中国体育代表团参加第 15 届赫尔辛基奥运会，通过对苏联体育管理体制的观摩和学习，回国立即分别上书党中央和国务院，建议设立中央政府直接抓体育的管理模式，力求迅速提高中国的竞技体育水平。1952 年 11 月 15 日，“中央人民政府体育运动委员会”（后改为中华人民共和国体育运动委员会）成立，接管体育总会和国防体育俱乐部。从 1953 年到 1956 年，先后组建了田径、乒乓球、羽毛

球、排球、游泳、体操等项目的国家队，1956 年开始在全国建立青少年业余体校，形成了竞技专业化的萌芽。“举国体制”已见端倪。“三从一大”训练原则、三级训练网的形成、权力的高度集中等，都为“举国体制”的形成铺平了道路。在这期间我国还在学校体育和群众体育领域颁布了《高等学校普通体育课教学大纲》和《准备劳动与卫国体育制度》等。

因此，在新中国建立后，逐步建立起与计划经济体制相适应、由政府直接办体育的管理体制，从而通过国家的力量为体育事业实现有效的发展，提供必要的制度保障和资源支持。从 20 世纪 50~80 年代，我国的体育事业都是严格在这种制度下运行，我国体育事业在十分薄弱的基础上实现了快速发展，通过体育事业所具有的感召力，达到了振奋民族精神、拓展外交途径的政治功效，为建设社会主义强国提供了强大的精神动力，传统体制成为体育事业发展的保障。我国举国体制的基本框架构建完成后，使得我国的竞技体育在综合国力尚不强大的情况下，竞技体育发展取得突破性的进展。据统计，在 1959~1977 年之间，我国运动员获得世界冠军 26 个，1956~1977 年之间，更是创世界纪录 174 次，并在 1982 年第九届亚运会上击败日本、韩国等当时亚洲竞技体育强国。

2. 强化以体育社会化为中心的体制改革

随着中国经济体制改革的发展，20 世纪 80 年代中期传统体育体制改革在我国体育领域开始出现。改革主要针对的是，长期以来，在传统体制下体育发展主要依靠行政命令和群众运动方式运行，走以扩大外延和投入为主要的道路，形成高投入、高成本、低效益的粗放型发展特点，我国体育发展的整体效益有所下降，投入和体制运行成本都急剧上升。高度集权化的行政体制使全社会、全民族的体育在某种程度上逐渐蜕变为部门（即体委）的体育。所以，当时认为“三十多年的实践证明，我国现行的体育领



导体制是基本可行的。”^①而主要问题是“主要是过分集中于体委系统办体育，没有放手发动全社会来办”。^②基于这样的背景与认识，体育体制改革的目标就是进一步完善现行体制，其首要任务则是“抓好体育社会化这一环节。克服体育过分集中于国家办的弊端，放手发展全社会办体育，是当前我国体育体制改革的首要问题”。^③

20 世纪 80 年代体育体制改革进一步强化了体育的社会化改革，强调了除体委系统以外的政府其他部门、社会组织职能的发挥，促进了政府体育职能的转化。从政府职能转变的角度看，这段时期体制改革的中心是由国家包办体育过渡到国家办与社会办相结合，理顺（原）体委与各方面的关系，恢复、发展行业体协和基层体协，放手发动全社会办体育。但由于当时认识的局限和各种因素制约，特别是对体制改革的必要性、复杂性和艰巨性认识不足，更由于当时中国的计划经济体制尚未根本触动，因而使“传统体制”在实践中业已暴露出来的关系不顺、机制不活、经费不足、效益不好、人才流动不畅、体育事业发展的动力和后劲不足等问题并未得到解决。

3. 传统体育管理体制的进一步深化与改革

进入 20 世纪 90 年代，特别是邓小平同志视察南方讲话发表后，中国的改革开放事业掀起了新一轮高潮，也促使体育界重新认识和思考体育体制的深化改革问题。中国体育改革能否突破现

① 李梦华，在 1985 年全国体委主任会议上的总结发言[J]//体育运动文件选编（1982~1986） 人民体育出版社 1989 年版

② 国家体委，关于体育体制改革的决定（草案）[J]//体育运动文件选编（1982~1986），人民体育出版社 1989 年版

③ 国家体委，贯彻中共中央关于进一步发展体育运动的通知的意见[J]//体育运动文件选编（1982~1986），人民体育出版社 1989 年版

行体制和运行机制,对长期以来在计划经济体制下形成的专业竞技体制进行根本改革,在体制外寻求发展的模式与道路。

1992年,“红山口会议”明确了中国足球改革的方向,也为我国体育体制改革进一步深化做出了探索。但是,这样一种市场化的改革必然会面临许多阻力。首先,这一改革将打破几十年来形成的“部门所有制”和“铁饭碗”制度,触及各方面的利益;其次,在观念上,由于现行体育体制曾使体育事业获得了巨大的成就,因此不少人对改革的必然性和必要性认识不足,更何况,姓“社”姓“资”的极“左”思潮在20世纪90年代初尚有一定市场;再次,专业竞技体制是一个整体系统,对任何一个项目或子系统的根本改革都会牵一发而动全身,引发一连串的“多米诺骨牌效应”。在体育界肩负国际赛事上夺奖的巨大压力下,不少人面对改革的风险和代价表现出犹豫和怀疑也是可以理解的。

按照中共十四大提出的建立社会主义市场经济体制的要求,着眼于体育体制改革和运行机制的转换,加速新旧体制的转轨进程。在这一指导思想下,规定了20世纪90年代体育改革的总体目标是要改革现有的体育体制和运行机制,逐步实现两个根本转变,即实现由计划经济体制下的体育体制向与社会主义市场经济体制相适应的体育体制的转变,改变原来在计划经济体制下单纯依赖国家和主要依靠行政手段办体育的高度集中的体育体制,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,自我发展,充满生机与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21世纪末初步建立具有中国特色的社会主义体育新体制。根据以上指导思想和总体目标,(原)国家体委提出了6大类29项改革措施,并相继予以实施,其中主要包括行政管理体制、建立有中国特色的协会制、建立集中与分散相结合、多强对抗的训练体制、改革竞赛制度,实行分级分类管理、坚持

社会化方向, 加快群众体育发展、以产业化为方向, 增强体育自我发展能力等。1995 年《中华人民共和国体育法》颁布并实施。1998 年 3 月开始的国务院机构改革中, 国家体育行政机构进行了一次重大调整, 国家体育运动委员会改组为国家体育总局。

进入 21 世纪伊始, 中共中央、国务院联合下发了 (2002) 8 号文件《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》, 在全而总结新中国成立以来特别是改革开放后我国体育工作基本经验的基础上, 提出了加快我国体育事业发展的指导思想、主要任务和工作措施, 成为新时期我国体育体制改革的纲领性文件。

1.1.3 传统体育体制发展趋势

1.1.3.1 对举国体制的再认识

什么是举国体制? 界内学者有过诸多定义和看法, 现就其中代表性观点罗列如下:

梁晓龙从竞技体育角度分析, 认为举国体制是指新中国成立以来, 我国政府为发展竞技体育、提高我国运动员的运动技术水平 and 国际综合竞争实力、实现奥运战略目标、当前正在贯彻实施的发展竞技体育的一系列理论观点、方针、政策、措施和发展方式的总和^①。

李元伟更是指出, 竞技体育举国体制是指以奥运会等重大国际赛事取得优异成绩为目标, 以政府为主导, 以体育系统为主体, 以整合、优化体育资源配置为手段, 动员、组织社会力量广泛参与, 在国家层面上形成竞技目标一致、结构合理、管理有序、效率优先、利益兼顾的竞技体育组织管理体制^②。

① 梁晓龙. 举国体制: 中国发展竞技体育的成功之路 (上). 广州体育学院学报, 2005 (11)

② 转引自苗治文, 李勇勤, 张大庆. 论举国体制的改革与发展. 北京体育大学学报, 2006 (6)

而从政治需要角度分析,李志坚提出,举国体制是指以国家利益为最高目标,动员和调配全国有关的力量,包括精神意志和物质资源,攻克某一项世界尖端领域或国家级特别重大项目的工作体系和运行机制^①。

同样从价值判断角度,杨桦认为,举国体制从一般意义讲,是指在特定时期和资源约束双重背景下,出于政治、经济和文化的特殊需要,或为了应对某种突发事件,运用的较大规模的调配资源的组织方式和运行体系,其本质特征是国家利益目标至上性^②。

总的来说,按照当前的主流思想,可对举国体制的概念作此理论综述,即举国体制应该是指以国家利益为最高目标,举全国之力、集全民之智(即包含物质资源和精神意志),为尽快解决某重大体育项目,而形成的体育事业组织体系与项目运行管理机制。

1.1.3.2 举国体制利弊

纵观我国体育事业发展的历程,“举国体制”在新中国成立后相当长的时间里对我国体育事业发展发挥了重要作用,但随着时代的发展,传统体育管理体制也引起人们比较多的争议,为“举国体制”赋予新的时代内涵势在必行。

1. 举国体制成效

(1) 举国体制便于政府在调动人、财、物等方面发挥了高效率。这在新中国成立后几十年我国竞技体育的快速发展,乃至第29届北京奥运会上一再被验证。

(2) 举国体制在我国竞技体育发展中,已经形成有利于优秀运动员成长的培养模式。

(3) 举国体制承担着振奋中华儿女高度政治责任感以及为国争光的荣誉理念的历史使命。

① ② 转引自刘彤,刘媛媛.关于体育发展的举国体制研究述评.体育文化导刊,2008(9)