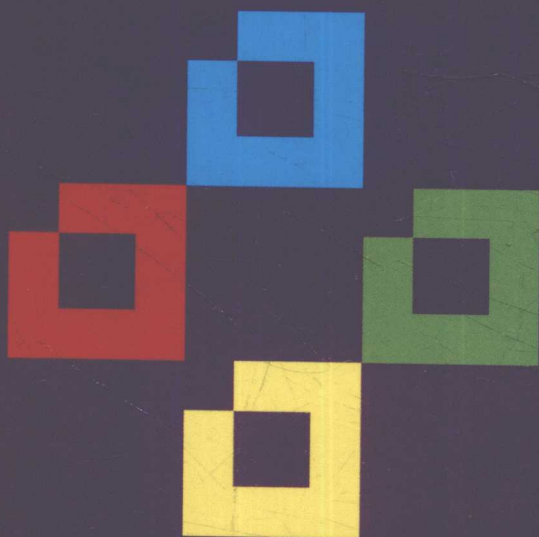


中山大学本科教学质量与教学改革工程项目资助

丝绸之路甘肃段体育调查

范宏伟 刘晚玲 著



北京体育大学出版社

中山大学本科教学质量与教学改革工程项目资助

丝绸之路甘肃段体育调查

范宏伟 刘晚玲 著

北京体育大学出版社

策划编辑 高云智
责任编辑 佟 晖
审稿编辑 李 飞
责任校对 赵红霞
排版设计 李 鹤

图书在版编目(CIP)数据

丝绸之路甘肃段体育调查 / 范宏伟, 刘晚玲著. —
北京: 北京体育大学出版社, 2017. 8
ISBN 978-7-5644-2726-9

I. ①丝… II. ①范… ②刘… III. ①体育事业—体
制改革—调查研究—甘肃 IV. ①G812.742

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第222531号

丝绸之路甘肃段体育调查

范宏伟 刘晚玲 著

出 版 北京体育大学出版社
地 址 北京市海淀区信息路48号
邮 编 100084
邮购部 北京体育大学出版社读者服务部 010-62989432
发行部 010-62989320
网 址 <http://cbs.bsu.edu.cn>
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
开 本 710×1000毫米 1/16
印 张 15.75
字 数 290千字
成品尺寸 170×228毫米

2017年9月第1版第1次印刷

定 价: 48.00元

(本书因印制装订质量不合格本社发行部负责调换)

序

崇尚中庸之道的国人，常常习惯性的把均衡状态当作理想境界。从“中央帝国”到“均贫富”，从“四合院”到京剧舞台上的“四方步”，非如此不以为美，非如此不以为协调。以至于当邓小平提出“让一部分人先富起来”的时候，很多人感到匪夷所思。这种情况，在我们体育界同样屡见不鲜。在不少人的思维定式中，竞技体育和群众体育协调发展就要齐头并进；管理体制改革就要不分青红皂白地一刀切等等事例，不一而足。然而，举目世界，回顾历史，哪一个社会、哪一个时期，不是在击碎了旧的世界，在极度非均衡的状态下发展起来的？非除旧无以布新，没有非均衡的存在，就没有发展，就没有进步。

体育作为社会大系统中的一个子系统，其发展形态都是由社会环境的形态所决定的。在充满差异的中国社会中，体育也必然的处于非均衡发展的状态中。笔者曾提出：“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。在部分经济落后、文化闭塞的地区，由于社会经济力量薄弱，不足以承担支持和管理体育的责任，政府管理型体制仍将不得不保留下来，而在少数经济高度发展，体育市场发育成熟的地区，不排除出现社会管理型体制的可能。”的确，事实支持了这一假设。在北京、上海等发达城市的体育仍由政府机构——体育局全权管理的同时，在另一个市场经济更为成熟的城市——深圳，体育局即被一个半官方半社团的组织——体育发展中心所取代，管理体制多元化的趋势初见端倪。而在最近，在国家以及省市体育局的职能大幅度弱化，相当一部分权力已

由项目管理中心接管，在大部分县级体委（体育局）已不复存在的今天，笔者的这位门生在他的研究中却反其道而行之，指出：西北某省份撤并县级体育局的改革招致了该省体育的全面衰退。也就是说，在那些经济欠发达的省份，仍然应该保留政府管理型体制，正是本书出版的内容所寄。这一观点认识不一，甚至有人担心与改革开放背道而驰。值得我们深思的是，国家的改革政策是就全国整体而言的，但它是不是无条件的适用于所有的地区，是不是一成不变的僵硬的“绝对真理”如果回答“是”，那么“解放思想，实事求是”“具体问题具体分析”是不是就毫无价值可言？我们的地方政府和部门领导是不是就可以不需要创造性的工作？全国所有的地区是不是就应该毫无区别地齐头并进？如果回答“是”，那么我们是不是就应该认为全国所有的地区社会经济、文化已完全同一？因为只有这样的条件下，管理体制才具有同一的前提。

显而易见，答案应该是否定的。在当前中国的社会环境中，体育管理体制的改革仍应在遵循国家统一布置的基础上，根据本地区、本部门的实际情况加以必要的调整。多元化的管理体制，在可以预见的未来，仍将保持下去。在体育领域中，必须辩证的认识均衡与非均衡、一般与个别、公平与效益的关系。坚持一切从实际出发，把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来，因时因地、实事求是的分析具体的环境与条件，以寻求制定出最优的政策与策略。

非均衡在全国范围表现为沿海与内陆、东部与西部、发达地区与落后地区等地区之间的差异，而某一地区体育非均衡表现又集中到三个层面来考虑，即城市体育、小城镇体育、农村体育三方面的不平衡性。整体来看，非均衡发展可能有三种模式。“波浪模式”，即全力发展农村体育，推动小城镇体育，向城市体育看齐，运用“农村包围城市”理论。“彗星模式”，即优先发展城市体育，带动城镇体育和农村的发展，这是运用“先富带后富”理论。“橄榄模式”，即大力发展小城镇体育，县级体育，辐射城市体育和农村体育，借鉴“区域经济发展理

论”。

人类的历史发展过程是一个城镇化的过程。县是城市与乡村的结合部，兼有城市和农村的特点，体育的发展空间非常广阔。现代化和可持续发展方面的研究有其历史意义，县（区）处于国家二元结构的边缘，是当前我国体育管理体制改革的关键环节，恰逢西部大开发的历史机遇，《丝绸之路甘肃段体育调查——甘肃省县级体育现代化发展程度分析与评价》一书，正是在现代化进程中我国体育非均衡发展的背景下，对西部地区尤其是甘肃省县级体育发展的理论检验和实践总结，进一步构建出“城市体育←小城镇体育→农村体育”这样一个“推前带后”的发展新模式，重点投向城镇，鼓励发展城镇体育。本书能关注国家体制改革的前沿，在深入调查研究和查阅大量文献资料的基础上，全面系统地分析甘肃省县级体育现代化发展程度，且已在甘肃省部分县进行应用，得出的结论比较符合实际情况，提出的对策建议有较强的针对性、可操作性，为各级政府决策提供了科学的参考依据。然而对反映出来问题的理论分析等方面尚需进一步思考和深入研究。希望百尺竿头，更进一步，多出成果，出好成果，促使我国由体育大国向体育强国转变。



2017年6月

作者序

现代化作为一场广泛而又深刻的社会历史变迁正在全球许多地区展开。2013年9月和10月，中国国家主席习近平在出访中亚和东南亚国家期间，先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”（简称“一带一路”）的重大倡议，得到了国际社会的高度关注，河南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆等西部9省区市和东部5省参与其中。“一带一路”不是一个实体和机制，而是合作发展的理念和倡议，是对古丝绸之路经济、文化、旅游、贸易、金融、基建等遗产的传承和发展，已成为了世界现代化进程中一种新的合作方式。体育作为一种承载着丰富文化积淀和精神财富的社会文化现象，始终是伴随着人类文明和社会的进步而发展的，如何与现代化建设同步协调也已成为社会主义现代化建设的重大课题。

目前，中国正在进行新的体育改革，最终目的是要建立适应社会主义市场经济体制发展的体育体制和管理模式。在这一点上，体育体制改革的力度还不小，不能充分调动各子系统的积极性。为此，国家根据新的形势提出和制定了体育改革的方针政策，进一步解放思想，大胆改革，通过改革探索新时期的体育运行机制和管理机制，逐步建成具有中国特色的全民健身体系和体育发展的新模式，为现代体育的发展和人的现代化的形成提供可靠的理论依据。这是一个动态的发展过程，是符合体育现代化发展方向的。

我国现有2200个县（包括县级市），面积占全国国土面积的90%以上，有9亿

多人口，占全国总人口的70%以上。县级体育工作是国民体育的基础性工作，是广大人民群众特别是广大农民的利益所在，它对整个体育事业的发展与进步起着至关重要的作用，特别是在全面实施《全民健身计划纲要》工程中，实现群众体育与竞技体育的协调发展是体育行政部门要坚持的根本方针。

甘肃省各级体育行政部门机构改革后，全省14个地级体育局，改为体育中心，一套人马，两个牌子。86个县级体育局，有事业局53个，行政局33个。其中县（区）级体育局25个，61个县（区）级体育局已经与文化、教育、广电、旅游等部门合并，由过去“单文化”职能机构转化为“多文化”职能机构。但在发展过程中还是暴露出一些问题：（1）全民健身活动的形式单一。（2）业余训练管理需进一步加强。（3）体育产业发展探索不够，思路滞后。（4）县、区体育工作，也还存在着农村体育、社区体育两个薄弱环节，县区经费不足严重困扰着体育事业的发展，有待进一步加强和改善。

为了新时期我国基层体育工作的健康、持续发展，本书针对此问题，在充分考虑客观现实的基础上，采用专家访谈和问卷调查等方法，通过反复、深入细致的讨论，应用系统科学的原理和方法，提出甘肃省县级体育现代化发展程度评价指标体系。从而全面地、系统地将“体育现代化”置于有统一基础的、可比的和可以测量的动态体系之中，从理论研究、实证研究和应用研究三个方面完成了对于县级体育现代化的整体认知，并提出了相应的政策建议。

在本书的写作过程中，得到了北京体育大学秦椿林教授的悉心指导，在此致以衷心谢忱！同时得到了北京体育大学管理学院和天津体育学院的老师和学长及甘肃省、县级体育主管部门负责人的大力协助，在此一并表示衷心感谢！特别要感谢我的爱人刘晚玲，为了我的学术研究，在工作和生活中给了我相濡以沫的支持和关心。

本研究主要读者对象：国家体育体制改革的政策制定者和参与者；基层体育主管部门负责人和工作人员；体育管理方向的科学研究人员；关注体育改革的各界人士等。

本研究成果，不仅对甘肃省县级体育主管部门，而且对其他地区的县级体育行政机构，尤其是对条件相似地区的县，具有可资借鉴的价值，会有最广泛的社会关注。

范宏伟

2017年5月

第一部分 总 论 1

中国体育体制改革的理论基点分析 2

第二部分 综合篇 12

甘肃省县级体育现代化发展程度分析与评价 13

第三部分 专题篇 110

1 环境篇 111

 甘肃省县级体育现代化发展的社会、经济诸方面外部
 环境因素分析 111

2 指标篇 119

 甘肃省县级体育现代化发展程度评价指标的内涵界定
 和设计原则 119

 甘肃省县级体育现代化发展程度评价指标体系的研究 127

3 法制篇 142

 甘肃省县（区）政府体育法制意识研究 142

4 场地篇 153

 甘肃省县（区）体育场地设施现代化建设评价 153

5 产业篇 165

 欠发达地区基层体育产业迟缓发展的调查研究 165

6 评价篇 177

 现代化进程中县级体育综合实力分析 177

目 录

7 策略篇	189
甘肃省县级体育发展存在的主要问题及对策研究	189

第四部分 附 录

附录 1：甘肃省县级体育现代化发展程度分析与评价 专家调查表	198
附录 2：甘肃省县级体育现代化发展程度分析与评价 问卷调查表	202
附录 3：中华人民共和国体育法	223
附录 4：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	229
附录 5：国家体委关于深化改革加快发展县级体育事业 的意见	236

第一部分 总 论

中国体育体制改革的理论基点分析

摘 要: 中国体育管理体制是自然发育与人为选择、取舍及规划设计二者结合的构建过程。本文对中国体育体制改革中凸显的种种矛盾,从权力和利益、制度和规则、产品和资源、文化和信仰、需求和动机、价值和伦理等基点进行深层次剖析,旨在准确定位,合理把握体育体制改革的实质,并为体育主管部门的决策提供参考,促进体育改革与经济体制、社会体制的协调发展。

关键词: 体育体制; 改革; 理论; 基点

Analysis of Theory Basic Point of Chinese Sport System Reform

Abstract: It is a process combination of natural growth with artificial design, taking and programming to the system of Chinese sport management. To all highlight kinds of question in Chinese sport system reform, the text analysis the foundation deeply from right and benefits, system and rule, product and resources, culture and belief, need and motive, value and ethics, aim at positioning accurately, reasonable holding the truth of sport system reform, offering consultant to sport supervisor section, promoting coordination development of sport reform with the economic and social system.

Key words: Sport system; Reform; Theory; Basic point

自人类已降,就一直着力于寻找社会以及自身生活的规则与秩序。以中国为代表的古老东方文明,秉承“天圆地方”之说,将自身置于宇宙的中央,而古希腊的神话和各种神谱也表明了人类最初的对于规则和秩序的渴求。从泰勒斯(Thales)的“水”到德漠克里特(Demokritos)的“原子”、毕达哥拉斯(Pythagoras)的“数”、柏拉图(Plato)的“理念”乃至亚里士多德(Aristotle)的“宇宙观”,一直到中国古代的“阴阳八卦说”,无一不是在探寻对人类存身的环境的规则和秩序的建构中所取得的各种辉煌成就,可以说人类历史也是一部规则的建构史,是人类在面临复杂的充满变数与不可知的环境进行自我行为的归

纳、整理,形成有序的过程,正如这几年兴起的复杂性科学就是要力图在看似“杂乱无章”“茫然无序”的“混沌”(chaos)中找寻出“规律”,即规则和秩序,变无序为有序。

规则是管理的内涵^[1]。体育管理体制的产权、政府职能定位、社会体育组织创建,一直是21世纪中国体育体制改革的重点,其中渗透着人们的体育思想、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,也注定了我国体育体制的变革过程和体育可持续走向现代化的发展道路将是一场复杂的、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,充满着各种社会集体利益的冲突,动力与阻力、改革与保守力量相互抗衡、较量、斗争。

总结过去,我国基本上是以改革推动开放,而今后较长的时间里则更多的是以开放促进改革,这已成为体育这个率先开放的系统改革的重要动力。一直以来,从“大政府、小社会”到“小政府、大社会”、从“全能政府”到“有限政府”、从“无所不为”到“有所为、有所不为”、从“人治”到“法治”、从“管制型政府”到“服务型政府”、从“自上向下”到“自下向上”以及“物本行政”“经验行政”“低效行政”“暗箱行政”“缺信行政”“轻责行政”“非廉行政”等特征的论述频频见于报刊端倪,乃至百年奥运之际,体育理论界又更多的把目光投向北京奥运会后中国体育体制改革,尤其是针对竞技体育举国体制改革的讨论褒贬不一。绝大部分观点认同竞技体育举国体制取得的成绩;有学者认为,举国体制存在种种弊端,北京奥运会后,举国体制将退出历史舞台;部分学者认为,北京奥运会后,举国体制将得到创新和发展,继续发挥它的功能。

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,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。基于此,笔者将体育体制改革过程中的理论基点进行提炼、归纳,从权利和利益、制度和规则、产品和资源、文化和信仰、需求和动机、价值和伦理等六方面探源,以期合理把握体育体制改革的实质,又好又快地实现体育改革与经济体制、社会体制的协调发展。

[1] 胡瑞仲.管理潜规则[M].北京:经济管理出版社,2007(6):45.

1 权利和利益基点

体育管理体制是体育的机构设置、权限划分、运行机制等方面的体系和制度的总称,它是实现体育总目标的组织保证。任何改革都是一次利益的重新分配,中国的体育管理体制改革的目的是建立符合中国实际情况的体育管理体制及运行机制,关键在于政府、社会及市场之间的博弈及利益分权,也决定了体育及其管理体制的性质和形态^[1]。

从经济学的角度讲,竞争才可以产生效益。改革的发起和阻滞应发生在原有利益竞争格局中既得利益最大的部门或人^[2]。改革之初,中国主要推行自上而下的改革,体育制度变迁的方式是以政府为主体的强制性制度变迁,表现形式为政府通过政策和法令对改革过程从整体上进行规划、组织、协调,主导着改革的方向和路径。但从当前改革看,自上而下的强制性改革已经受阻,阻力主要来自既得利益者和体育改革措施的制定者,由此形成了现实体育行业管理中的法律、政策与行业规范交织在一起,矛盾、冲突、竞争充斥在其中的问题。

从公共选择理论的角度讲,人都是理性经济人,都会追求自身利益最大化,在这样的假设前提下,人在没有制度制约或制度不完善而无法制约的情况下,必然会追求个人或单位的利益最大化。政府官员也是追求个人利益最大化的“经济人”,它总是根据自己对公共利益的理解来制定公共政策,因而也未必代表真正的公共利益。在政府享有主要的权力和利益时,总是更多的强调体育的政治和福利的性质,使体制具有集权化趋势;反过来,当社会享有主要权力和利益时,则更多地倾向于强调其商业和消费性质,具有分权化趋势。体制改革中,体育总局和其下属单位在制定改革措施想方设法地保护自己利益,对体育资源进行垄断,不愿将手中的权力让渡给社团和协会,破坏了公平竞争的市场规则,致使建立新体制的改革措施难以落到实处。

伴随体育举国体制依存的内外制度环境和社会价值观的变化,利益主体多元化的特征表现突出,政府和市场协同和互补。我国体育管理体制要迈向更加完善、合理、良性运行的目标,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。由于我国各地区的经济、文化

[1] 肖林鹏.中国体育管理体制改革的述评[J].西安体育学院学报,2005(1): 23-26.

[2] 王庆伟,任海.陕西、甘肃两省关于“竞技体育举国体制”问题调查报告[J].西安体育学院学报,2005(3): 2.

发展不平衡,因而多元化的管理体制在相当长一段时期内将继续存在,在经济较发达的地区,社会办体育将占主导地位,相对而言,较贫穷、落后的地区,国家行政机关将继续行使主要权力。我们一方面要看到改革的必要性、紧迫性、艰巨性和渐进性,并在对改革必须付出的代价和成本做出客观评价的基础上,合理选择改革的有利时机,科学把握改革的节奏,正确处理改革、发展、稳定三者之间的辩证关系。只有这样,我们才能真正做到积极、稳妥、有序地推进改革。

2 制度和规则基点

制度是约束和规范个人行为的各种规则和约束。随着社会的发展,对大部分利益主体,尤其是新生利益集团来说,现行制度是一个管理效率低下、人为障碍重重、破坏公平竞争原则、无法保障利益均衡的“失效”的制度,急需创新出一个高效、公平、协调的制度,但由于长期以来形成的观念和既得利益集团的人为阻力,体育制度变迁还需要很长的过程,从而使中国体育管理体制改革的 basic 指向(意识形态的创新、财产所有权的变易和政府改革)显性化。

运用新制度经济学相关理论对中国体育体制改革进行分析,认为体育体制改革实质上是一种制度变迁。制度变迁的主体是各利益集团,动力来自各利益集团的博弈,实现体育制度创新必须要打破“路径依赖”,将诱致性制度变迁与强制性制度变迁相结合推进制度变迁^[1]。因此,我国体育体制改革的本质特征可以归结为:在现象上表现为政府主导型制度变迁,而本质上是一种全社会成员共同参与、相互博弈的社会公共选择和制度变迁的过程。体育的主体结构由纵向利益体系和单位集合的横向利益体系构成,纵向利益体系由个人、集体和国家构成,横向利益体系由部门之间、行业之间、地区之间等组成,是一种平行关系。

体育利益集团的博弈为制度变迁提供了动力。一种制度安排形式,对应一种稳定的利益分配格局,但这种格局只是表明各利益主体的相对均衡。诺思认为,制度变迁的原因是制度失衡,体育制度的不均衡是指现行的体育制度不再是一个可供挑选的制度集合中最有效的一个,在博弈中产生了新的利益均衡,为了保障这个均衡的利益格局,作为变迁绝对主体的权威者就要提出新的制度,并利用其权威推行该制度,完成制度变迁的过程。

同样,文化进化形成的规则对制度是明显有约束的。显规则是指在形成社会

[1] 张新萍. 制度创新与制度变迁——对中国竞技体育体制改革的新制度经济学分析[J]. 体育学刊, 2007(1): 5-8.

秩序的过程中所出现的,为全体成员所遵守的行为准则的总和。潜规则是“中国社会在正式规定的各种制度之外,在种种明文规定的背后,实际又存在着一个不成文的又获得广泛认可的规矩,一种可以称为内部章程的东西支配着现实生活的运行”^[1]。探究中国社会的规则起源,我们会发现最初是一些人甘冒被惩罚的风险,违背社会中一些现行的惯例和习俗。如果冒险的结果证明其行为是错误的,他将会重新服从规则;如果他从风险中获利,并且两相比较利大于弊时,其他人也会看到这种好处,便纷纷效仿。当效仿的人数达到一定的临界点的时候,作为一种新的内在制度的潜规则便产生了。全国第十届运动会上的“金牌内定”“假摔”“弃权”事件是对公平竞争的体育道德规则的践踏;而体育腐败、“假球”“黑哨”中的权钱交易则是对法律规则的公然违犯;体育行业“黑色事件”不断,说明潜规则的盛行对体育秩序构成了巨大的威胁。但是,反过来讲,当一些潜规则大行其道,几乎取显规则而代之的时候,我们就不能仅仅停留在对潜规则进行道德的谴责和情绪化的批判上,最需要的是对现行显规则进行深刻反思,及时消除这些潜规则的不良影响,修正现有显规则,以适应体育对完整意义规则的需求。

3 产品和资源基点

市场经济最基本的原则是市场在资源配置中起基础性作用。依据市场经济的有关理论,西方发达国家将体育产品依据其社会功能分成三类:公共体育产品、私人体育产品、混合性体育产品。公共体育产品是指能够使公民受益又很难由市场产出的体育产品,如公共体育设施的建设与服务;私人体育产品是指由市场产出的体育产品,如职业体育;混合性体育产品是指既包括市场产出,也包括非市场产出的体育产品,如公益型俱乐部的经营。从20世纪50年代开始实施的“举国体制”实质上是一种“政府垄断体制”,体育经费大部分来自政府,政府体育部门掌握并依靠行政命令支配体育资源,将奥运金牌作为“公共产品”提供给公众,以此获得财政的支持。在资源总量相对固定的情况下,这必然会产生矛盾,出现政府与民争利的情况,政府垄断体制改革势在必行,但由于政府的权威性和垄断性,作为体育体制改革绝对主体,下一步的改革还是要取决于政府的决策。

从体育本身来讲,对实现既定的目标,举国体制理论上比其他体制有更大的优越性。只要信息充分,计划经济体制和市场经济体制本身不存在谁优谁次的问

[1] 贾文彤. 体育的规则之治——一个法律社会学视角[J]. 体育学刊, 2007(1): 20-21.