

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

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

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”

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

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

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

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。

本课题拟从我国体育改革与发展的需要出发，研究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，建立新的发展体育事业的指导和管理模式等等。这些方面研究的进展对推进现实的政府体育改革与发展无疑具有极其重要的现实指导意义。

二、重新调整政府发展体育事业职能的必要性

体育是社会发展与人类文明进步的一个标志，体育事业发展水平是一个国家综合国力和社会文明程度的重要体现。党的十一届三中全会以来，在党的基本路线的指引下，我国体育战线的各个领域和体育体制的各个方面都进行了卓有成效的改革探索，为体育事业的发展注入了生机与活力。但是，与全面建立社会主义市场经济体制、加入世界贸易组织、建设社会主义民主政治的要求相比，还有很大的差距。我国尚未完全建立适应市场经济、全球化与民主化的政府职能体系，原有的、以计划经济为基础的体育事业管理体制本身具有极其浓厚的集权色彩，这种以集权为主要特征的制度体系在当时特定的历史条件下的确起到了非常积极的作用。可是，在经济体制改革深入发展的今天，政府发展体育事业的职能也必将发生许多变化。这就需要对政府发展体育事业的职能进行重新审视与界定，建立起真正能够反映时代特征、遵循体育运动规律、适应市场经济发展要求的科学体育管理体制。

（一）以市场化为取向的经济体制改革的不断深入

中国社会自 20 世纪 70 年代末 80 年代初开始了改革大潮，始

至今日，已历经 20 余载 我国的政治、经济、文化、教育等都发生了翻天覆地的变化，以市场化为取向的经济体制改革不断深入，改革开放取得了丰硕的成果。中国共产党第十六次全国代表大会上确立了“全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化，为开创中国特色社会主义事业新局面而奋斗”的发展目标。这是贯彻“三个代表”重要思想 落实发展先进生产力、发展先进文化、实现最广大人民根本利益要求的重要体现，为全中国人民绘制了 21 世纪头 20 年中国现代化建设的宏伟蓝图。

改革开放以来，中国由计划经济向市场经济转轨，使社会生产力获得了巨大的解放，结束了封闭、半封闭的落后状况，国民经济经过 20 多年的快速增长，从根本上摆脱了短缺经济状态，逐步形成了全方位、多层次、宽领域的对外开放格局，国际经济联系日益密切，综合国力有了大幅提升，长期困扰中国人的商品短缺已基本结束。从 1979~2003 年间 我国的国内生产总值（GDP）由 3 624 亿元人民币猛增到 116 694 亿元 并于 1995 年提前 5 年实现了国内生产总值（GDP）比 1980 年翻两番的计划目标；从 1997 年开始，我国经济总量已居世界第七位；2001 年，我国国内生产总值（GDP）猛增到 1.15 万亿美元，经济总量已经跃居世界第六位。2003 年，国民经济继续快速发展，全国财政收入达到 2.17 万亿元，按现行汇率计算，人均国内生产总值突破 1 000 美元，跨上一个重要台阶；对外贸易大幅增长，进出口总额达到 8 512 亿美元，由 2002 年居世界第五位上升到第四位。根据国家统计局最近公布的资料表明，“2004 年上半年中国宏观调控取得明显成效，国民经济保持平稳较快增长，经济效益继续提高，对外贸易快速增长，居民收入水平明显提高，经济运行中的一些不稳定、不健康因素得到初步抑制，整体经济正朝着宏观调控的预期方向发展。”2004 年上半年国内生产总值 58 773 亿元 同比增长 9.7% 全国工业增加

值 29 822 亿元，同比增长 11.9%^①。目前 我国经济增长稳定，人民生活水平不断提高，城乡居民的收入和消费水平逐步上升，特别是随着工业化、城市化进程的加快，我国城镇居民的生产方式和生活方式都发生了显著的变化，人均收入增加、闲暇时间增多、体育消费能力正在逐步提高。

21 世纪初的 5~10 年间里，我国经济发展与社会进步将步入一个新的时期，是不断完善社会主义市场经济体制和扩大对外开放的重要历史时期，也是我国体育事业进一步深化改革和加快发展的重要时期。随着加入 WTO 后中国将以更加积极的姿态，在更为广泛的领域，参与经济全球化的进程，逐步推进商业、外贸、金融、保险、证券、电信、旅游和中介服务等领域的对外开放，在不断扩大对外开放，积极利用国际市场和资源的同时，抓住经济全球化带来的机遇，努力规避风险，大力发展我国经济。因此，从国民经济发展的战略高度来审视我国体育管理体制的改革，探索政府发展体育事业的职能，是关系到中国体育事业未来发展全局的一个重要问题。

（二）体育事业发展规模的日益扩大

伴随着改革开放和社会主义现代化建设事业的不断推进，我国的体育事业迅速发展，取得了可喜的成绩。全民健身活动广泛开展，国民身体素质普遍提高，竞技体育全面登上世界体育舞台，在国际赛场上屡创佳绩，体育事业的发展达到了一个新的水平，并对促进我国经济发展和社会进步起到了重要作用。

1. 大力开展全民健身运动，国民体质不断增强。1995 年 6 月 20 日，国务院颁发了《全民健身计划纲要》，这标志着我国体育事

^① 1979~2003 年国民经济相关统计数字均来自：中华人民共和国国家统计局，
<http://www.stats.gov.cn/tjgb/>

业的发展进入了一个崭新的时期。目前,我国社会体育已初步形成了一个以体育社会团体为基础,以基层体育指导站(点)、体育场地设施为依托,以社会体育指导员为骨干,以广大人民群众为主体的覆盖面广、包容量大的社会体育组织网络。据统计,我国现有省以下各级、各类体育社会团体 5.3 万个 团体会员 21.3 万个 个人会员 866.5 万人 全国约有 4 亿人经常参加体育锻炼。从 2001 年起,国家体育总局在全国范围内推行青少年体育以学校为重点、农村体育以乡镇为重点、城市体育以社区为重点、军队体育以连队为重点的体育活动,并开展亿万青少年儿童、亿万农民、亿万职工、亿万老年人、亿万妇女的体育“五个亿万人群众”健身活动,吸引了更多的人参与全民健身活动。2001 年,国家体育总局制定了国民体质测定标准,经测算,全国人均期望寿命从解放初期的 35 岁提高到 70 岁,越来越多的人开始参与体育健身活动,生活方式因此发生变化,生活质量逐步提高,促进了精神文明和物质文明建设。

2. 实施“奥运争光计划”,竞技体育取得历史性突破。据统计,建国以来截止 2003 年 12 月 31 日)我国运动员共获得 1 692 项世界冠军,创造和超过 1 103 项世界记录^①。2000 年悉尼奥运会上,中国体育代表团获得 28 金 16 银 15 铜的优异成绩,金牌总数跃居世界第三位,实现了 20 世纪 80 年代确定的我国在 2000 年奥运会上力争名列前茅的体育发展战略目标。2002 年盐湖城冬季奥运会上,我国取得了 2 金 2 银 3 铜的优异成绩,实现了中国在冬奥会上金牌“零”的突破。在 2004 年雅典奥运会上,我国体育健儿获得了 32 金 17 银 14 铜的优异战绩,全面完成了既定目标,出色完成了任务,为中国竞技体育可持续发展、增强整体实力创造了条件,增添了信心。在竞技体育领域不断取得辉煌成绩的同时,国家体育总局进行了全运会设项与竞赛制度改革,引导全国各地调

^① <http://www.olympic.cn>

整运动项目布局，集中力量发展奥运会项目，坚持国际大赛选拔制度，并积极探索优秀运动队“院校化”道路。目前，全国拥有试办高水平运动队高等院校 79 所，培养优秀体育后备人才的试点中学 289 所，经常坚持课余体育训练的学生 2 万余人，各级大、中学生业余训练受训学生从 1995 年 27 万人回升到 31 万人，有效地保障了竞技体育的可持续发展。

3. 其他各项体育事业稳中有升。1998 年以来，我国政府对体育管理体制进行了大胆改革和实践，将国家体委改组为国家体育总局，对其职能、机构、编制进行了重大调整，精简人员 58%。国家管理运动项目的职能全部从政府机关分离出去，先后成立了 21 个运动项目管理中心。

体育政策法规和理论建设得到加强。《全国体育竞赛管理办法》、《运动员交流管理办法》、《体育竞赛裁判员管理办法》、《少年儿童体育学校管理办法》、《体育传统项目学校管理办法》等政策法规相继出台，对体育事业发展起到了有力的保障和促进作用。

体育彩票业发展迅速。体育彩票业为国家发展体育事业募集了大量宝贵的急需资金，截至 2002 年底，体育彩票公益金收入达到 178.78 亿元。

对外体育交流不断扩大。我国已与 150 多个国家和地区开展了体育双边交流。1998 年以来对外体育交流达 6 500 多起 85 000 多人次，提高了我国在国际体坛的地位，增进了与世界各国人民的友谊。209 人在国际奥委会、国际单项体育协会、亚奥理事会等国际体育组织中担任 309 个不同职务。

加快体育科技创新步伐，提高体育科技含量。近年来，体育信息中心向第九届冬运会、世界体操锦标赛、世界大学生运动会等国际、国内大型体育比赛提供电子信息服务，完成了曼谷亚运会、悉尼奥运会、釜山亚运会的综合信息研究工作，收集了详尽的录像资料 拍摄、制作、发行了大量专题片、教学训练片等。

体育宣传事业蒸蒸日上。体育新闻宣传队伍不断扩充,全国专职、兼职体育新闻从业人员已达万余人^①。体育宣传阵地进一步扩大,全国体育专业报刊达 100 多种,办有体育专业频道的电视台已达 20 余家,各类日报、晚报、晨报、都市报等几乎都办有体育专版或专栏,许多行业和专业媒体增加了体育报道的数量,推动了体育事业以及新闻事业的发展。

(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

自 20 世纪末以来,经济全球化和世界多极化的浪潮以及信息技术的飞速发展,猛烈地冲击着传统的国际秩序。传统的时空观念被打破了,世界的区域化和一体化的进程大大加快,国家(地区)间的联系变得比以往任何一个时候都更加紧密了。国内的各项体育事业都在更多地与国际标准接轨,与外国的竞争对手在同一个市场上比拼,给中国体育事业带来的冲击将是方方面面的,不论是资金、人才,还是管理方法和先进技术都要面对外来的巨大压力。在竞技体育领域,由于新的训练方法、手段和器材的使用,使国际体坛上的争夺日益激烈,许多长久以来被人们视为人体极限的禁区不断被突破,中国的体育健儿们要想继续取得进步,就必须在加强自身训练的基础上,虚心向国外的同行们学习各种先进技术。在非竞技体育领域,体育事业的发展程度直接反映着一个国家综合国力的强弱,而能否培养出具有现代体育事业所要求的各项素质的体育人才,已经成为制约该国体育事业发展的一个关键性因素。在我国将更加广泛和深入地参与国际竞争、融入国际市场的背景下,政府发展体育事业的职能及所扮演的角色和发挥的作用尚存在着较大的不确定性。因此,在经济全球化背景下,政府体育

管理职能如何适应客观条件的变化和发展则成为关键问题。

长期以来，由于受旧的和传统的束缚，使得许多新的观念和思想难以在人们的脑中形成。中国的体育事业要想适应经济全球化的要求，就必须革新思想观念，正视时代的潮流，在充分考虑我国国情的前提下，认真地分析并弄清楚自己所面临的发展机遇与挑战，及时采取有效措施，与国际接轨，才能不失时机地高效发展我国的体育事业。

三、政府在发展体育事业过程中存在的主要问题

作为经济体制改革的配套改革，我国在 1982 年、1988 年、1993 年和 2003 年不间断地进行了五次以精简政府机构和转变政府职能为重点的行政管理体制改革，并取得了重大进展。体育事业管理体制作为行政管理体制的一部分，在改革中也取得了许多成效，并初步建立起与社会主义市场经济体制相适应的体育事业基本组织架构，但正如我们的社会主义市场经济体制还很不完善一样，我们在体育事业管理体制方面还存在很多问题和矛盾。这些问题和矛盾，有一部分是原来就存在的，但没有得到妥善解决，还有一部分是在改革的过程中新出现的。具体说来，主要有以下几个方面。

（一）体育事业发展不均衡

由于我国不同地区的经济发展水平差异较大，各地区的体育事业发展规模和水平也相应出现较大差异。经济发达的东南沿海地区体育事业发展迅猛而且达到一定的质量，西部等欠发达地区发展则比较滞后，个别地区甚至呈现出绝对差距不断扩大的趋势。主要表现在：第一，东西部地区经济实力差距进一步扩大，致使体育事业的投入差距也增大。据相关资料测算，1990 年东部地区人

均 GDP 是西部地区的 1.93 倍 ;2000 年扩大到了 2.4 倍。1999 年 , 东部地区体育事业费总支出为 340 865 万元 , 人均值为 6.37 元 ; 西部地区的总支出为 88 439 万元 , 人均值仅为 1.82 元。^① 第二 , 西部地区体育场地短缺 , 制约了全民健身活动平衡开展。体育场地及器材是进行健身活动最基本的物质条件 , 第四次全国体育场地普查结果表明有一半以上的体育场地和面积集中于东部地区 , 只有 20% 的体育场地和面积在西部地区。第三 , 东西部竞技体育水平差距较大。在 “ 九运会 ” 中 , 东部地区总成绩为 16 031.25 分 , 西部地区总成绩为 3 434.75 分。东部地区共获得金牌 259 枚 , 西部地区获得金牌 33 枚。^② 第四 , 个别地区体育事业发展甚至呈现出差距不断扩大的趋势。据陕西省 2002 年的调查 , 城市人口的 74% 以上有体育消费 , 但人均仅为 56.8 元 / 年 , 农村有 68% 的人从未有过体育消费 , 农村的体育消费者消费额不足 10 元 / 年 ; 而北京市居民人均体育消费额 1990 年为 150 元 , 1999 年上升到 750 元。^③ 体育事业发展的不平衡 , 说明政府的体育公共管理职能尚未到位。

（二）体育行政管理存在交叉错位

体育公共产品与私人产品在管理上 , 存在着管理职能上的交叉问题。由于处于经济转轨时期 , 受到利益的驱动 , 在体育竞赛市场、体育培训市场中 , 很多部门都想插手去管 , 出现了多头管理、职能交叉的混乱局面。有的同一项目在不同的地区由不同的部门进行管理 , 甚至在同一地区由不同的部门同时管理 , 比如保龄球、台球。而一些新兴的体育项目尚未实行有效的规范管理 , 甚至没有

国家体育总局体育经济司 . 体育事业统计年鉴 [Z]. 2002.25

潘小非 . 全民健身活动区域发展不平衡的原因与促进协调发展的对策 [J]. 成都体育学院学报 , 2003, 2

阎健 . 西部地区体育产业的发展机制研究 [J]. 成都体育学院学报 2003, 5

人管理，造成这类体育公共产品供给不足，无法满足对这方面的体育需要。体育行政管理存在职能交叉错位，说明政府的体育协调管理职能尚未到位。

（三）体育市场监管政策法规不健全

在市场经济条件下，政府最主要的职能之一是对市场的监管和市场秩序的维护，创造有利于各项事业发展的良好的市场环境。然而，就我国的现实情况看来，政府在维护体育市场方面存在较为严重的缺位现象。在我国，体育产业虽有一定程度的发展，但相对于其他产业领域而言，仍然具有滞后性。究其原因主要有三方面：一是规范市场秩序的法律法规不健全；二是部门利益、地方利益保护倾向严重；三是缺乏强而有力的政策扶持。这三个因素一定程度上阻碍统一市场的良性运行，造成市场秩序的混乱与乏力，体育的经济功能难以发挥，将会影响我国体育事业的国际竞争力，使我国难以立足于世界体育强国之林。体育市场监管政策法规不健全，说明政府维护体育市场秩序的职能尚未到位。

（四）体育社会团体作用不明显

迄今为止，运动协会实体化、体育社会团体的地位作用等问题，一直是我国体育理论界所关注的重要问题。只要体育社会团体的作用发挥不出来或者发挥得不够，政府就无法真正实现由微观管理到宏观调控的转变；反之，如果政府不能有效地实施对体育的宏观管理职能，体育社会团体的作用同样得不到发挥，两者既相互制约，又相互促进。体育社会团体作用不强，说明政府的体育宏观管理职能尚未到位。前几年出现的全民健身市场的“空白”，足以说明社会团体和非政府组织所发挥的作用不明显。政府所要做的就是现在政府办的体育组织真正“平民化”，^①使它能够

及全民健身活动和增进健康方面发挥主导作用。

（五）体育类公共产品供给不足

公共产品是一个经济学上的概念，一般是和私人物品相对应的。从政府干预体育的特点来看，体育类的公共物品主要包括全民健身、全民健康以及公共体育设施、体育技术标准、体育知识传播等^①。随着我国经济体制的转轨，政府将从对体育事务的大包大揽、无所不包转向集中提供公共物品，以政府为核心的公共体育组织对社会所拥有的体育类公共产品，负有提供、保护和合理使用的责任，使其在体育活动中产生最大价值和最好的效果。

这种不足主要表现在：首先，是国家财政对全民健身运动的投入不足。1997年以来，国家体育总局虽然加大了对全民健身运动的投入，体育彩票公益基金的60%被投入到全民健身运动建设上来，近三年每年的投入更是达到了2.4亿元，总计7亿多元^②，但是国家在全民健身运动上的投入远远不能支撑我国全民健身运动的迅速崛起，与竞技体育的巨额投入相比，这个数字少得可怜；其次，是公共体育设施人均拥有量增长率低于同期国内生产总值（GDP）的增长率。现在中国各类体育场馆的数量超过60万个，人均体育场地近1平方米。但是，中国的体育场馆67%为教育部门所有，25%为体育等系统所有，都是不对一般老百姓开放的专业训练场。因此，到2002年，中国老百姓真正可以利用的体育运动场地人均只有0.006平方米^③。人均公共体育设施的增长率远远低于我国GDP的增长率；第三，体育技术标准不健全，且更新缓

^① 胡鞍钢，我国体育改革与发展的方向[J]，体育科学，2000，3

张发强妇女健身最积极[N]，www.china-woman.com/gb/zhuanti/zxsjrchy/1/2/3/z36.htm

^③ 易翔，中国是金牌大国，但不是体育大国[N]，www.club.china.alibaba.com/club/post/view/69/1819192.htm

慢，难以满足体育事业发展的需要。2003年10月4日国家出台了《健身器材室外健身器材的安全通用要求》，这是我国颁布的第一部体育用品类的产品标准。近20年来，我国体育用品制造业取得了长足的发展，但是进入国际市场的企业却是凤毛麟角，其中的一个重要原因就是我们的体育技术标准落后，核心技术掌握在别人手中^①。体育技术标准的落后和体系的不健全严重阻碍了我国体育事业的发展。

四、政府发展体育事业的职能界定的内容与意义

（一）政府发展体育事业的职能界定的内容

领导和组织体育事业是政府的一项基本职能。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。然而，适应转轨时期，面向市场经济，界定政府发展体育事业的职能却是一个全新的课题。它的基本内容至少包括以下三个方面：

1. 从我国体育改革与发展的需要出发，借鉴各国特别是典型市场经济国家的经验，正确认识并恰如其分地发挥政府在体育事业中的作用。如何认识政府在体育事业中的作用，需要从历史的角度进行审视。作为国家政治管理机构，政府介入体育事务不过是两三百年的事。^②无论是西方还是东方，近现代体育的发展是与政府的介入分不开的。政府的介入，导致体育由民间与个人的自发行为变为带强制性的国家政治行为，并有力地促进了体育的发

^① 中国大众体育网 . 健身器材室外健身器材的安全通用要求 [N] . www.chinasfa.net/zfgw/zdybz/jsqc.htm

^② 郝勤 . 政府在体育发展中的地位与作用 [J]. 体育学刊, 2004, 2

展与普及。在这一发展过程中，政府始终起着主导作用，特别是在后发国家和发展中国家这一作用表现得更为明显。但是由于国情不同，各国政府发挥作用的方式、范围和深度也不同，即形成两种较典型的模式，一类是以前苏联、东欧国家以及中国等社会主义国家为代表的政府主导型模式，另一类是以美国和西欧诸国为代表的社会主导型模式。从近现代体育的发展进程来看，政府介入体育事务只是国家政治与经济在某个发展阶段上的需要。^①新中国成立后，政府更对中国体育事业的发展起到了不可替代的作用。随着社会经济的发展和体育市场的成熟，过去体育发展所依赖的计划经济土壤已经发生了根本的改变，一方面，政府淡出对体育的直接管理将是一个必然趋势。但另一方面，也有不少国家，包括一些典型市场经济国家也在探讨政府如何加强对体育的指导和投入问题。从我国体育改革与发展的需要出发，借鉴各国特别是典型市场经济国家的经验，需要正确认识政府为主导的“举国体制”与体育社会化、市场化之间的平衡问题，而最终是要探索通过改革发展的办法，解决目前体育发展，尤其是竞技体育发展仍然过多依靠政府的状况。

政府的作用应是市场所不具有的、同时又是受市场缺陷所制约的，其目的是克服市场的种种缺陷。恰如其分地发挥政府在体育事业中的作用，又需要加强其宏观调控。政府体育行政部门对体育市场发挥宏观调控的基本作用模式应是：对学校体育和部分奥运项目等市场难以进行有效调节的实行直接调控；对关系到提高全国人民身体素质的大众体育在保证基础性投入的前提下实行间接管理；对那些娱乐性强的竞技体育项目实行市场调节，国家负责制订体育产业政策，调整体育产业结构，扶持基础、重点的体育

国家体委文史工作委员会，中国近代体育史[M]，北京：北京体育学院出版社，1989

市场，为体育市场健康有序发展提供优良环境。

2. 按照市场经济的要求，调整政府发挥作用的方式，塑造政府在体育事业中的新角色、新功能。根据社会经济发展水平和体育事业发展的阶段特征，调整政府发挥作用的方式以及各类社会体育组织在体育事业发展中的地位 and 作用，将成为新时期政府体育管理改革的重要任务。在市场经济条件下，政府管理或政府作用不同于计划经济条件下的政府管理的一般作用特点，在体育事业发展的不同阶段，政府干预的范围、内容、力度和方式都有所不同，而且，由于经济发展水平、政治制度和文化传统方面存在的明显差异，各体育发达国家的政府干预模式也不相同。

我国的体育体制改革就其实质看，从 20 世纪 50 年代开始建立“社会分工”模式经过 60~70 年代的实践特别是在 80 年代开始探索“有计划的商品经济”体制下的体育体制，直到 90 年代提出以市场为取向的“建设适应社会主义市场经济体制的体育体制”的改革并确立体育战略目标，此后，我国体育体制才进入了一个新阶段，体育事业的运行机制发生了重大变化。^①

在我国，要形成“新时期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必须建立精干高效、运转协调、调控有力的行政管理组织体系，实行政事分开，将大量事务性工作分解给事业单位和社会团体；建立政府宏观调控、按照市场规则运作的具有中国特色的竞技体育协会化管理的组织体系，使运动项目协会成为管理实体，政府管理的主要作用是运用政策和经济手段进行宏观调控，协会则按市场规则和协会章程独立运行；建立竞争有序的运行机制，实行竞赛分级管理，发挥政府非专

刘青，新时期政府在体育事业发展的角色[J]，成都体育学院学报，2003，1

^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

门组织的作用和调动其他社会力量办竞赛等等。但是，由于我国尚处于旧体制向新体制的过渡之中。这种过渡性特征主要表现在政府希望能找到一条既符合世界体育发展潮流，又较好把握中国社会经济发展阶段特征，既不同于西方国家现行的体育管理体制，又不同于原有的“举国体制”模式，且具有明显的比较优势和中国特色的制度安排。^①这样的出发点使得我国体育体制改革具有显著的原创性，甚至一些尖锐的问题和矛盾也是原创性改革难以避免的。比如，改革实践中存在的政府体育行政部门与体育总局、奥委会的关系，运动项目管理中心、单项运动协会及体育俱乐部的角色“定位”，以及在发挥政府的主导作用与运用社会和市场的作用关系中常常产生的难以协调和融合的问题和矛盾等等。为此，在市场经济条件下，调整政府发挥作用的方式，塑造政府在体育事业中的新角色、新功能就成为最紧迫的任务之一。

3. 推进体制和制度创新，规避对计划模式的路径依赖，构建政府发展体育事业的新型管理模式。在新世纪，中国政府在体育事业发展中应当选择什么样的政府职能模式，这是中国体育行政改革正在探索的问题。中国是发展中国家，刚刚走上社会主义市场经济之路，建立与社会主义市场经济体制相适应的体育体制必然要求正确处理体育发展中的政府和市场、政府和社会的关系。也就是说，要有一个与我国社会主义市场经济发展水平和社会整体发展水平相适应的政府体育职能模式，以及与之相适应的，有利于竞争协作和灵活高效的运行机制。

在两种经济体制的转轨时期，国家的体育职能或政府干预行为涉及面广，力度也是比较大的。所以，在这一时期所应采取的是“国家指导型”或“政府主导型”的干预行为模式而不是“市场秩

鲍明晓。建立和完善社会主义市场经济条件下的举国体制[J]。国家体育总局政策法规司编。2001年全国体育发展战略研讨会论文集·战略抉择[M]。2001