

·探索与争鸣·

竞技体育政策的全球化与重建 ——从行政控制到网络化管理

英·亨利¹, 张 爽²(翻译)

(1. 英国拉夫堡大学 奥林匹克研究中心, 英国 拉夫堡; 2. 华南师范大学 体育科学学院, 广东 广州 510631)

摘 要: 简要介绍了自我管理体制的概念, 分别说明了系统管理、政策管理、组织管理 3 种管理方式及其在竞技运动政策领域中的应用。最后思考了英国竞技运动管理体制的某些方面, 包括政府为竞技运动发展、高水平竞技运动和学校竞技运动所制订的政策。

关 键 词: 国际体育; 体育管理; 行政控制; 网络化管理

中图分类号: G80 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2006)05-0001-05

Globalization and reconstruction of competitive sports policies

——From administrative control to networked management

IAN Henry¹, ZHANG Shuang²(Interpreter)

(1. Research Centre of Olympics, Loughborough University, Loughborough, England;

2. College of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510631, China)

Abstract: The author briefly introduced the concept of the self management system, respectively described three types of management mode, namely system management, policy management and organization management, as well as their applications in the area of competitive sports policy. At the end, the author gave thoughts to some aspects in competitive sports management in Britain, including policies established by the government for the development of competitive sport, high performance competitive sport and scholastic competitive sport.

Key words: international sport; sports management; administrative control; networked management

近年来, 竞技体育一直遭受着一连串浩劫, 已经严重威胁了竞技体育的可信度和合法性。其中盐湖城奥运会的行贿丑闻和环法自行车赛中大规模滥用兴奋剂事件的曝光, 以及对国际足联主席选举中渎职行为的控告, 都闹得满城风雨。这些问题不是新生的, 也不受国际体育组织的管制。然而, 这些失误的出现则表现出国际体育管理体制的缺陷。这些缺陷包括国际体育组织没有协调好和其他相关部门的关系, 政府没能有效管理和控制潜在的有害行为, 没能做出良好的决策, 或者说没能控制整个过程, 这个过程本应是公正、透明和被有效执行的。

1 有关管理方式的三个概念

我们关注的 3 个有关管理方式的概念是相互联系的, 我们先给出这 3 个概念的简要定义。

系统管理——随着商业和政治环境的日益复杂化, 学术界和政界也对系统化管理更有兴趣, 这种环境具有组织间相互作用和跨组织团队合作的特征。竞技运动也不例外。职

业体育中有媒体、赞助商、运动员经纪人、俱乐部和他们的参与者等等角色, 处理他们之间的相互关系是活动中最复杂的部分。系统化管理就是在这样的体系中处理各组织间竞争、合作和相互关系的管理方式。

组织管理——团队管理或良好的组织管理涉及到接受资源、收益或损失(财务或其他)分配方式的准则或价值观, 指导竞技运动产业中管理过程和各组织的发展趋势。

政策管理——政府管理是指政府或管理机构试图通过道德压力、利用财政或其他鼓励, 或颁发许可证、制订规章和管制标准去影响其他部门使其行动符合并达到自己所期望的结果的管理方式。

1.1 系统管理

系统管理概念强调了竞技运动在组织和控制方面性质的重要变化——变化在于竞技运动摆脱了政府影响或直接控制。这一变化在某种程度上影响着竞技运动的全球化趋势。本文将以足球界和奥林匹克运动为例来阐释这种变化。

足球是最能体现从政府控制到自我管理的变化, 图 1、

图 2 是关于欧洲杯的管理体系。在上百万赞助、媒体包装和欧盟关于运动员转会的博斯曼法案出现之前的时代，G14 俱乐部的紧急事件，包括曼彻斯特联盟、利物浦、阿森纳、巴塞罗那、皇家马德里、国际米兰、AC 米兰等组成的压力集团，可能给人以等级制度控制足球的概念，从国际足联开始并把其作为国际足球界的最高权威——世界杯。欧洲足联和各国国家足联则逐级占据了权利结构的中低层。在这个模式里，有影响力的俱乐部和运动员们处于决策等级制度的最底层（见图 1）。当然这是一个简化了的模式图，但即便如此，通过此模式图也可窥见些许 20 世纪 70 年代早期竞技运动管理的结构和职能。

在当代，国家或国际组织想单独统治国际体坛是根本不可能的。例如 G14 俱乐部变得强大而有权利，他们能以退出比赛为手段相威胁以获得实质上的保证进入由有威望的大俱乐部参加的欧洲冠军联赛。事实上，这些大俱乐部与联赛结合带来了大笔的收入，他们比中小俱乐部更具有优势地位。卫星广播公司可以与大俱乐部合作优先获得俱乐部比赛的转播特权。各国，特别是欧盟能控制运动员、俱乐部和媒体之间的合同制度。职业运动员联合会、经纪人甚至是赞助商都能为自己的利益而给政府施压。作为赞助商的耐克公司曾影响过巴西足球队的非已定比赛日程表，甚至还曾不得

不公开否认对队员选择的干预。因此先前陈旧的、等级制的竞技运动组织模式、自上而下的纵向的管理模式被参与者间复杂的相互关联的网络所代替。在这个网中，不同的集团用不同方式，在不同环境下施力，与其他参与者相互牵制互惠互利，图 2 显示了这种网状的管理模式。



图 1 对足球的传统等级制的政府管理模式

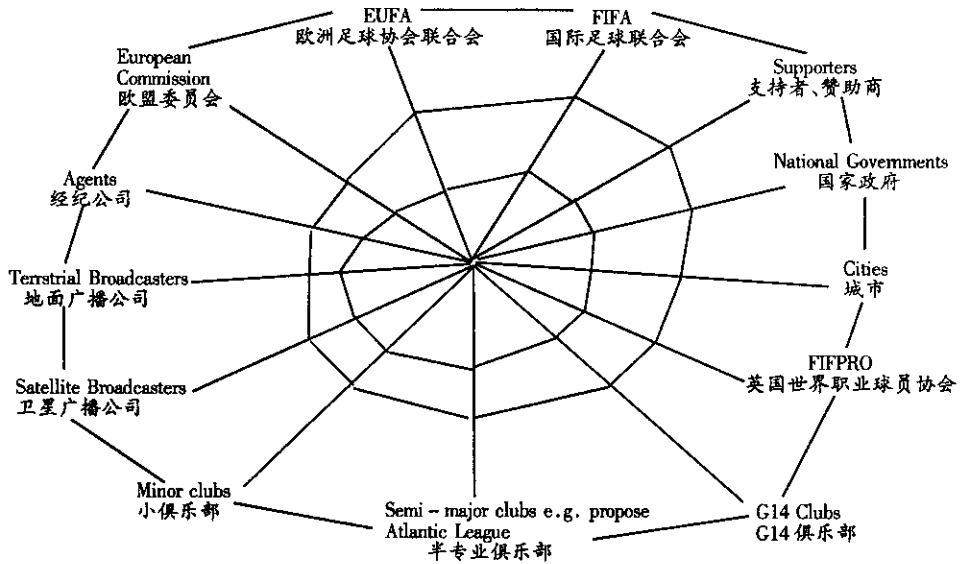


图 2 竞技运动的管理体系：足球——参与者相互作用的网

奥林匹克运动是说明这一系列新情况在职业竞技运动中的第 2 个突出例证。近些年来，国际奥委会等级管理的传统模式（图 3，见第 3 页）逐渐被新模式所代替。新模式中的国际奥委会是一个完全独立的主体，国际奥委会委员是国际奥委会在他们所在国家的代表，而不是他们的国家在国际奥委会中的代表（在各自国家中保护国际奥委会的利益，而非为了在国际奥委会中提升国家利益）；各国奥委会则独立于任何国家的政府。

如图 4 所示，系统化的网状管理模式在奥林匹克运动中

有效运转。国际奥委会依赖于媒体的资金、TOP 计划的赞助商，还需要各国家奥委会、国际单项体育联合会和运动员的合作。管理也不能安于国际奥委会和单项国际体育组织在某些领域自由的自我管理，如竞技运动中的兴奋剂问题。

2000 年，国际奥委会开始改革，对国际奥委会进行重组和指导，主要试图从两个途径管理这个关系网。第一是通过利益集团的“不合作”，这可能挑战国际奥委会委员的权威性（在新组成的国际奥委会中有国际体育联合会、运动员和各国奥委会代表的一席之地）。第二是通过合同（TOP 的赞助

计划和媒体的运动会合同),这些合同义务的性质使国际奥委会在某种程度上控制了赞助商和媒体。

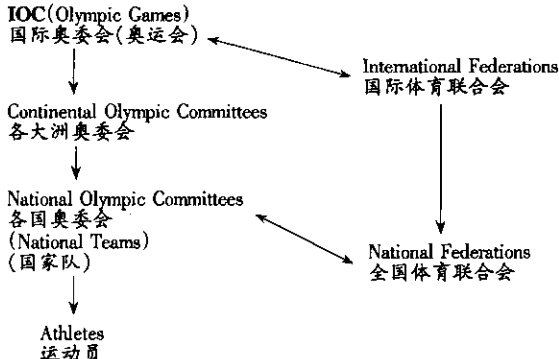


图 3 奥林匹克政府管理的传统等级模式

系统化管理方式的这些新变化至少能概括出 3 条政策暗示:第一,在这样的环境下,要达成改变重要政策的目的必须与网络中不同部分进行协商或者是做出让步;第二,在这种状况下,各单项国际体育组织再也不能完全控制他们的竞技运动,只能靠他们的能力去协商,而不是把信息或决定强加给接受者;第三,组织和组织成员都需要技巧——不仅是协商、协调的技巧,还有合理有序的控制技巧。

1.2 组织管理

团队管理的概念有相当长的历史。他的起源与早期的资本投资阶段有关,特别是 19 世纪工业经济时代,那时组织的所有权和管理权已经分开,所有者需要清楚的帐目和汇报程序去更好地把握资源的利用。

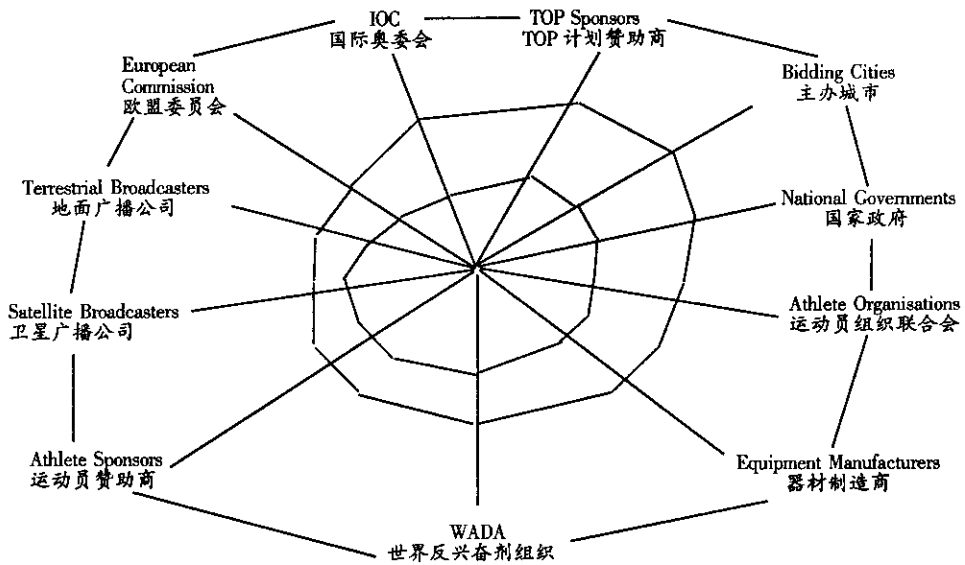


图 4 竞技运动的管理体制——奥林匹克运动

在早期的团队管理模式中主要有两个参与者——所有者和管理者。在现代竞技运动组织管理中,形式相当复杂。本质上,竞技运动是一个公众的事务,不仅存在于福利经济学家的语言系统里,而且更通常的出现在一些被更广泛的大众所制造和拥有的事物上——大众不仅仅只是那些拥有俱乐部和运动员的人,还有那些支持者、观众和更广泛的社团。

鉴于当前竞技运动组织的情况,我更偏向于使用组织管理而不是团队管理。因为他比传统的团队管理概念涉及了更多的任务和责任。良好的组织管理这个拓展了的概念也许是建立在 7 个重要原则之上的。这些原则是:

(1)透明原则——程序和决策过程的清晰,特别是在资源分配的环节上。组织负责关照公共事务,如竞技运动有特别的义务,不仅要在事务中发挥作用和保持一致态度,而且要让别人看见他们的做法。因此,他们的内部工作应该尽可能能对公众开放,接受监督。

(2)负责原则——竞技运动组织不仅负责财务汇报程序中的财务投资者,而且负责投资组织中其他资源的投资者

——运动员、教练、父母、支持者、赞助商等,甚至有的投资是大量的感情而不是物质。

(3)民主原则——选民的决策权应该面向组织内的所有“内部选民”。例如,Boards 组织的选民除了其所有者外还有运动员、支持者和经营者。

(4)责任原则——对组织、竞技运动和管理者这些资源的持续发展负责,他们都在为社团服务。

(5)公平原则——对各部分要一视同仁。例如,竞技运动参加者的性别平等和组织内的地位平等;公平对待参赛者(雇员)中的残疾人。

(6)有效原则——建立和监督有一套可测量、可执行目标的效果衡量标准。

(7)效率原则——用最有效的方法利用资源以达到这些目的。

关于国际奥委会的事例涉及到民主,国际奥委会的组成表现出保守主义和惯性的风气,国际奥委会的成员都是在任成员指派的。

从 1896 年到 2003 年一共只有 7 个国际奥委会主席,国际奥委会的所有主席除布伦代奇是美国人以外,其他人都是西欧人,而且包括萨马兰奇都有贵族头衔。反对自我繁衍、让各国奥委会提名国际奥委会成员的提案在 2000 年被国际奥委会改革委员会明确否定了。

涉及到财务预算和透明度问题,除了需要清楚详细的审计账目,还要确定商业关系要遵守竞争公平、公开和信息公开的原则。作为世界足坛主体组织的国际足联的成员,为其在布拉特成功当选国际足联主席期间不妥行为和向各国足协支付补助金的辩护是不应该发生的。

对参与者的平等对待不仅要求对商业实体参与者平等,还包括对非商业性的参与者平等,如运动员、教练员。例如,国际汽联——做为一级方程式国际汽车大奖赛中任何一场比赛的管理主体被批评(和来自欧盟的法律压力),因为没能公平对待参与者和企图在市场上滥用其重要地位去举行汽车大奖赛。除了法律条款以外,禁止任何除国际汽联认可的广播公司以外的公司转播国际汽车大奖赛中任何一场比赛,国际汽联已经习惯将此条款纳入与媒体公司的合同之中。因此,如果一家电视公司想赢得转播国际汽车大奖赛的权利,他就只能转播国际汽联认可的赛事,其他汽车赛事一律不准播放。欧盟把这类合同判定为贸易术语中的反竞争,随后,国际汽联就不得不放弃了这种做法。

与这些参与者们的协商失败加大了竞技运动管理体制分裂的潜在可能性。例如,FOCA(一级方程式赛车协会)认为国际汽联以不合理的方式和不协商的态度强加于人,因而威胁说要建立一个与国际汽车大奖赛对抗的联赛,尽管他们并不愿意看到出现不止一个“国际汽车大奖赛”世界冠军的景象。这种竞争世界冠军地位的情况愈演愈烈,表明了世界冠军概念是如何因有多重管理而贬值,同时还削弱了公众的兴趣。

对竞技体育这种有效、专业管理工作的需求从国际橄榄球委员会的事例中得到了证明。作为一个管理主体,国际橄榄球协会直到 20 世纪 90 年代末才把橄榄球联盟变成一个独立的专业竞技运动联合会,因此,出现一些问题也不足为奇。如那些运动员声称能伪造全国证书,还可以与并未加入联合会的国家比赛。这不仅损害了球迷的利益,而且还可能影响橄榄球成为职业的世界竞技运动。

正如 Katwala 在《全球竞技运动的民主》中所强调的,正规的、已建立的实践准则需要发展成为相关的结果,如赞助和主持主要事情的权利。竞技运动赞助的实践准则要求保护赞助者和竞技运动本身的利益。赞助商的任何建议只能在有限范围内施加影响,而选择和确定赛事日期等应该被阻止,但赞助商公平、公开竞争的权利应该得到合同的保护。还应鼓励赞助商在做决定时与球迷、社团协商,使他们参与进来以便能培养出互动的思维方式。

Katwala 又进一步证明了对举办重要联赛的权利分配需要有明确规定,例如,地理上轮流的原则,选择城市、地点的明确、详细的评判标准,帐目审计和运动花费的财务限制。又如,利用低等级的联赛去提升兴趣和促进运动能力方面的

技能。像在特立尼达和多巴哥举行的第 17 届世界杯足球赛,2001 年在智利举办的世界杯橄榄球赛。同时也有个很大的争议,如关于否定已确认有读职过错地区的赛事举办权(像盐湖城事件和 2002 年冬季奥运会)就有一些争议。

类似地,欧盟也曾争论过有关竞技运动和电视媒体的问题,这需要给广播公司明确的规定,通过自由播放陆地电视去保护某些权利,包括播放联赛中一切重要的国际比赛,如世界杯。

很多国际竞技运动组织都提出了公平问题。公平涉及到性别、残疾人体育、种族、年龄、宗教习俗和其他可变因素,公平已经成为一系列竞技运动组织中政策发展的主题,包括我们熟悉的商业和志愿服务各部门。世界足协的“把种族主义踢出足球圈”运动,国际奥委会提倡的残疾人奥运会活动,还有很多组织如橄榄球足球联合会都倡导妇女参加体育,这些事例树立了好榜样,如同在以下的研究中所描述的那样,在奥林匹克竞技运动的管理工作中国际奥委会倡议妇女运动。然而,在种族需求都被忽视的情况下,没有明确的道德准则和确实的处罚,要想在这些或其他方面取得进步是不可能的。

1.3 政策管理

当问到“良好的管理体制”,通常是就良好的组织管理体系而言,但相同的问题也许是就良好的政策体系而言的。政策管理体系是通过政策如规章制度、鼓励政策,而不是通过直接的行动和控制去达到目的的。政府引导(而不是命令)改变这个观念在这里是有帮助的。政府(包括欧盟作为准政府)试图影响和操纵竞技运动体系,即使竞技运动中的资源是公众、志愿服务和商业部分的混合资源,而不是单独的公众资源。

由于“竞技运动的目的”没有被商业行为的泛滥破坏,同时也能肯定政府在竞技运动范畴内追求其目的,这在某种程度上与国内政府或欧盟的角色有关。政府已开放了一系列的工具如财政杠杆、道德压力,或制度威胁,去达到政策目标。

关于政策管理体系,涉及到政府(或欧盟)的活动,也许主要有两类问题。这些问题涉及到这些政府是否合法、有效。我们认为这些问题中首当其冲的是商业化的竞技运动。近年来,欧盟把自己的竞技运动陷入了高知名度的干预者之中,也许最著名的就是博斯曼法案和随后而来的职业足球改革体系协议的发展,与国际足联、欧洲足球的决裂。在博斯曼法案中,欧盟的要求很明确,他们要求把竞技运动和其他活动一样看作是商业中的一个领域。因此,违约的运动员,或全国联赛中违反欧洲球员配额规定都被视为违法行为。同样如我们所讨论过的,国际汽车大奖赛的主体,国际汽联被视为滥用其重要地位控制国际汽车大奖赛,欧盟委员会则强迫国际汽联修改了关于与广播公司合同的协定。这两个例子都显示出,职业运动像其他所有商业和产业领域中的大公司一样受到政府控制。

与欧盟裁定相比,1997 年推行的“电视无国界”指示的修正版认为竞技运动是一种特殊商品,欧洲公民在电视方面选

择体育赛事的权利应该被保护,给予国内政府保留选择免费电视台、陆地电视台播放体育赛事的权利。这里的关键问题是竞技运动是否像其他产品一样,是否竞技运动的消费者也像其他消费者一样呢?实际上,大部分人认为,体育产品、消费和其他产品、服务是存在差别的。否定了那些承担不起这些赛事费用的人的权利或认为他们没权利,付费电视则在重要途径中限制了他们参与全国文化生活的能力。因此,可能有人认为欧盟的角色在这方面是必不可少的、关键的。

2 英国的竞技运动政策和管理体制

这部分我将阐述对国内竞技运动政策的最后一些意见。在最近25年来,英国的竞技运动政策已经有了一系列的重要变化。这些变化与政府方面的福利衰落有关,政府以前曾设法为竞技运动提供一切,政府的注意力陷入竞技运动之中,只关注高水平竞技运动和年轻人的竞技运动。

在英国,高水平竞技运动的主要资金投入来源于国内的发行彩票。从1993年开始,仅彩票来源用于英国竞技运动的投入就达到了13亿多。竞技运动训练、运动员的准备工作连同运动员本身,在这个时期都已专业化了,英国的表现和悉尼奥运会反映了这一点。

良好的组织管理体系程序被给予彩票投资的英国竞技运动和国内竞技运动管理组织同时采用。英国竞技运动要求国内管理体系主体提供带有产量测量标准的(关于奖牌和进步表现)、详细的、透明的、合算的商业计划和同合适的股东协商的凭证。英国竞技运动本身采用“透明”体系去分配彩票资金。英国的目标是在悉尼奥运会上奖牌数进入前15名,残奥会进入前3名(实际分别是名列第10和第2),英国确定了雅典奥运会进前10到前8,残奥会第一的目标。因此,高水平竞技运动的资金分配得考虑到这些相关的目标。这就暗示着效果可以用赢得的奖牌数去测量,效能以每块奖牌花费的英镑测量。有一些很明显但不幸的结果就源自这种算法。例如,团体竞技运动项目可能只能拿到一块奖牌,这就使其失去领先地位落后于有多块奖牌的单人项目,还有一些非奥运项目也被遗忘。为了建立公开、负责、透明的资源分配政策,资金体系的工作很明确地抵制某些竞技运动项

目的利益。

有关学校竞技运动,教育政策的变化已经给政府竞技运动政策一个重大的冲击。在20世纪80年代和90年代学校里的教育改革,其中包括核心课程的引进,都在为薄弱的学校体育服务。最初体育并不包括核心课程,甚至抗议活动之后也没得到什么注意。评价一个学校,大家都会想到公开考试中的“学术”科目,而辅助的科目如体育课就处于次要地位了。在20世纪90年代末,小学生们每星期的体育课还不到一小时。政府引入很多积极活动去解决这个问题,但有趣的是没有一个人谈到延长运动和体育核心课程的时间。

3种主要的解决方法是引入专业的运动学院、给课外活动包括课余体育拨款、委派500名学校体育协调员。专业运动学院是指学校投入更多的设施和人力以促进体育课成为学校里的一门学术科目,提高在附近学校里的实际教学水平,培养与当地俱乐部的联系。大约有120所国家级的这种类型的专业运动学校,他们的影响到现在才被完全评估出来。课外活动俱乐部也提供了一种途径为政府鼓励学校竞技运动做了更多的宣传,但这些都不在学校工作日程内的。2001年宣布政府委派500名学校体育协调员,负责鼓励课外活动和联系当地俱乐部,这就为课后活动做了补充。本质上,这个管理方法是学校直接先提出来的,现在日益变成学生和全体人员的自愿活动了。然而,在整个体系中,这3种解决方法都有明显的不足,因为他们都不能解决所有的问题。

最后,在过去的40多年里,政府越来越多地关注学校竞技运动和高水平竞技运动,而忽视非高水平运动和成人的娱乐运动。为所有人提供竞技运动机会的状况在衰落,因为当地政府的财政(公共部门竞技运动设备的主要提供者)被缩减了。商业竞技运动和健身运动增长满足了那些能负担得起商业价格的人,但是那些靠补助金服务的人就得不到很好的服务了。因此,一些地方出现了竞技运动供给的双重体系,和那些依赖拨款和公共部门设备的剩余的那部分人相比,富裕的人普遍都去利用高质量的私人设备。

[编辑:李寿荣]