

政府在体育发展中的地位与作用

郝勤

(成都体育学院 新闻系,四川 成都 610041)

摘 要:政府的介入改变了体育的历史,对近现代体育的形成和发展具有重大意义。政府介入体育是近代工业革命和政治发展的必然产物。它导致体育由一种民间与个人的自发行为变为带强制性的国家行为,从而有力地促进了体育的发展与普及。随着社会经济的发展和体育市场成熟,政府淡出对体育的直接管理,降低介入深度将是一个大趋势。对于中国而言,目前主要还是要探讨政府为主导的“举国体制”与体育社会化、市场化之间的平衡问题,最终则是要通过改革和发展,解决中国体育发展,尤其是竞技运动发展过多依靠政府的状况。

关键词:政府;体育历史;体育管理

中图分类号:C80-05 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7116(2004)02-0005-04

The state and role of the government in developing sports

HAO Qin

(News Department, Chengdu Institute of Physical Education, Chengdu 610041, China)

Abstract: The government intervention has changed the history of sports. It plays a significance role in the form and developing of modern sports. The government intervenes in sports is the necessary result of modern industrial revolution and political development. It led to a result that sports changed into a coercive national action from an individual or voluntary spontaneous action. It strongly improved the development and popularization of sports. As the developing of the social economy and the maturing of the sports market, it will be a necessary tendency that the government will reduce the direct management to sports and recede the depth of the intervention. How will the government intervene sports still remains a problem needs solved by countries all over the world. As to China, the most important thing is to discuss the balance between “The Whole Nation System” and the socialization and marketing of sports that led by the government. In a word, the key question is by means of reforming and developing, Chinese government should improve the condition that the development of sports in China depend too much upon the government, especially the development of the competitive sports.

Key words: government; sports history; sports management

关于政府与体育运动发展的关系和作用问题,随着我国体育体制改革的深入以及有关“举国体制”研究的开展,逐渐成为我国体育理论界与学术界不可回避的重大理论问题。学术界近年来有一种观点,认为体育的本质是一种“游戏”,应将其从政府或政治力量手中的“工具”还原到“游戏”本质。这种观点的实质,是对当代中国体育发展过程中政府对体育的深度介入从而导致体育功能的异化进行质疑与批判,其观点与出发点无疑有其合理性。但是,如果我们能从更广泛的历史空间来审视近现代体育发展的过程,则可以得出结论:政府对体育的介入不仅是一种历史的必然,而且是近现代体育形成与发展的引擎与主要推动力量。在这一点上,东西方国家和不同社会制度国家之间概莫能外。其不同之处,只是

因各国的社会制度与国情的不同,政府对体育介入的深度不同而已。因此,中国体育改革的问题不是政府介入不介入体育的问题,而是如何介入和介入的深度问题。本文试图从近现代体育形成发展过程中政府的作用入手,探讨政府与体育的关系问题,其目的是澄清那种认为只有中国这样的社会主义国家才会出现政府介入体育事务的误解,为我国体育“举国体制”的改革发展提供一种理论的借鉴。

1 政府的介入改变了体育的历史

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。然而,从体育发展史的角度看,政府的介入改变了体育的历史,对近现代体育的形成和发展具有重大意义。

在古希腊,虽然公民的体质关系到城邦的生死存亡,奥运会和其它希腊竞技运动会对各城邦也意味着巨大的荣誉,但是,希腊的体育制度属于习惯法,竞技更体现为一种泛希腊民族的风尚。体育与竞技并非政府的职能,也没有任何一个希腊城邦政府中设有专门的体育管理部门和体育官员。

事实上,无论是西方还是东方,在近代体育发生以前,虽然其历史上都曾出现过相当规模的体育行为与竞技运动,但它们都只是一种自发的、带有个人与民间性质的休闲娱乐活动(军事体育和训练除外),政府很少介入这类活动。

近代国家与政府最初介入体育始于学校制度的变革。18世纪后叶,奥地利哈布斯堡帝国为了巩固其统治,实行“开明专制”政策,推行了一系列改革措施,其中就包括将学校与教会完全隶属于国家政权之下。1777年,皇室政府发布敕令,要求在学校中实施体育教育。由于主张改革的约瑟夫二世去世,这一举措未能实施。但这一敕令却可视为近代国家和政府介入体育的开端。

18世纪末到19世纪初的拿破仑战争是推动欧洲诸国政府介入体育的催化剂。拿破仑战争表明,训练有素,但人数较少的旧式军队难以战胜由人数众多的公民兵组成的新式军队。但要维持一支庞大的军事力量,就必须动员广大的民众力量,建立有效的后备兵员。这就对政府提出了对民众开展经常性的身体训练和军事训练要求^[1]。加之新生资产阶级国家争夺殖民地市场的需要,欧洲各国之间战争频繁,导致国家对士兵战斗力的要求与国民体质之间的矛盾变得日益突出。在此背景下,欧洲诸国政府开始认识到,体育不只是一种上流社会的休闲活动,而且是一种国家政治的需要。因此,拿破仑战争后,一些欧洲国家政府开始通过政府的行政权在学校中推行体育,将学校体育纳入政府管理与指导的轨道。这一举措促使体育由以往一些学校与教育家自发的体育教育实践,转变为政府督导下的国家行为,从而有力地推动了近代体育的形成与普及。

1804年,丹麦创办了欧洲第一所官办的训练海陆军事人员的“体操师范学校”。这是世界上第一所由政府主办的体育专科学校。它不仅成为欧洲近代体育师范学校的雏形,而且标志着体育开始成为国家政治的组成部分。1809年,丹麦政府指令在中学开设体操课,1814年又指令把体操课推广到小学,并作为普通教育的内容之一。此后,瑞典政府也将体操课列入学校课程。

近代欧洲诸国政府对体育的认识有一个过程。德国是最早认识到体育的政治功能,并由政府大力推动体育开展和普及的国家。而英法两国虽然是最早进入工业革命的国家,也是最早实施近代教育的国家,它们长期奉行政府不干预体育的政策,不像德国那样由政府来制定国家的体育政策和推动体育的开展。英法等国政府忽视政府在发展体育方面的重要作用的作法很快受到惩罚。1870年普法战争中,法国军队被身体强壮、纪律严明的普鲁士军队迅速击败,引起全民的反思。法国政府痛定思痛,开始重视学校体育与青少年体质健康问题,先后于1872、1880、1905年连续通过立法,规定在全法国的学校里必须开设体育课,甚至其内容也一度以军

事色彩浓厚的德式体操为主。而英国政府也吸取法国战败的教训,于1885年下令将体育课列为全英国中小学必修课。1903~1904年,鉴于布尔战争中暴露出的英国青少年体质退化、兵役状况堪忧的严重问题,英国政府有关委员会又连续发布指导令,要求全国各学校必须开设体育课,将体育列为学校教育的主要内容。到19世纪末,几乎所有的欧洲国家都通过立法或政府的行政指令,将体育列入学校的必修课和教育体系,从而确立了政府指导体育的学校教育体制。

在美国,青少年体育也曾很长时间未纳入教育体系。儿童与青少年的体育活动或由家庭来完成,或纯属个人爱好。但南北战争后,工业革命的迅速发展使人们认识到体育的重要意义。1886年,美国俄亥俄州议会通过法案,要求对全州各学校的儿童均进行卫生教育与有益的身体训练。1892年,该州又规定,在较大的学校实施体育课;1909年改为全州一律开设体育课。此后,路易斯安那(1894)、威斯康星(1897)、北达科他(1899)、宾州(1901)先后通过在学校实施体育的法案。1919~1925年,又有22个州以立法形式来保证学校体育的实施。这样,通过立法与政府的力量,体育成为美国教育重要的有机部分之一^[2]。

以上事实表明,近现代体育的发展与政府的介入是分不开的。而近代政府介入体育,是近代工业革命和政治发展的必然产物。政府的介入,导致体育由一种民间与个人的自发行为变为带强制性的国家政治行为。这样,就有力地促进了体育的发展与普及,使其成为近代工业文明的一个有机组成部分。

2 后发国家与发展中国家的体育发展有赖于政府的强有力支持

在近现代体育的发展过程中,一种带普遍性的现象,即对于那些后发国家和发展中国家而言,政府的强有力支持和介入对体育发展尤其必要。在这方面的典型例子是德国与日本。中国近现代体育的形成与发展也充分说明了这一点。

相对于各老牌资本主义国家,德国是后发国家。直到1866年的普奥战争和1870年的普法战争,德国才完成了国家的统一。这样一个在战争中崛起的后发国家,对于体育在凝聚民族情感、唤起民众精神和增强国民体质方面的独特作用有着深刻的认识。美国体育史学者D·B·范达冷与E·D·米契尔等^[3]指出:“德国人被拿破仑军队击败后,哲学家费希特(Fichte)唤醒了虚弱而沮丧的日尔曼人独立和自由的思想。他劝告统治阶层使教育成为救亡手段。他指出,体育应与其他智力课程受到同样的重视,因为这种训练对于企图恢复和保持独立自主的国家是绝对离不了的。”在这种背景下,欧洲近代体育的先驱弗里德里希·扬^[4](1778~1852)发动了充满民族主义激情的体操运动,力图通过体操训练来“培养具有爱国热忱和推翻统制压迫所需要的集体力量的坚强公民”。

然而,虽然德式体操历经古茨姆斯(1759~1839)与弗里德里希·扬(1778~1852)的努力,已形成了较为完整的体系,并在部分学校与民众中开展,但其影响毕竟有限。政府的介

人,才真正使体育成为近代学校教育的有机组成部分。

在欧洲诸国中,德国政府介入体育的力度是最大的。为了追赶各老牌资本主义国家,德国政府采取了一系列有力措施来推动和普及体育,以培养意志坚强、纪律严明、身体强壮的士兵和国民。19世纪40年代,德国政府下令将体操课列入学校课程,并颁发了在德意志各州的文科中学、市立高等学校和师范学校实施体育的命令。60年代后,德国政府规定体育课由选修课改为正式的必修课。与此同时,政府颁发了第一本体操手册,要求全国的学校按照统一的课程标准来实施体育教育。19世纪末,由于扩军备战的需要,德国内阁又于1890、1891、1898年连续发布命令,强调开展学校体育,将体操、户外活动和竞技运动作为培养青少年民族主义、爱国主义精神的强有力手段,同时通过各种体育组织和团体,有意识将体育引向培养军人的方向。由于德国政府的高度重视与强有力的介入,“体操”在全德意志的学校中迅速开展起来,并形成一种军事色彩浓厚,服从国家政治需要并带有强制性的“军国主义体育”模式。

体育在全德学校中的迅速开展和普及,使后发的德国深受其益。在普奥战争,尤其是在普法战争中,德国士兵的素质和强壮的体魄给欧洲各国留下了深刻印象,被认为是德国迅速崛起和在战争中取胜的重要因素之一。普法战争后,欧洲各国纷纷效仿德国,加强对体育的指导力度。如法国在普法战争失败后,先后于1872、1880、1887和1905年颁布法律,在学校中以德国的模式开设体育课,在青少年中推行德国体操,以期提高青少年的身体素质,改善其兵源状况。

日本政府在明治维新以后,也从德国后发成功的经验中得到启发,先后派出大批政府人员和留学生到德国考察学习,回国后推行德国的“军国主义”教育和体育模式。1872年,也就是明治维新后的第4年,日本政府颁布《教育基本法》,将德国体操与兵操列为学生的必修课,要求在学校中和社会上大力推行近代体育,通过体育来培养日本国民的民族意识和效忠天皇的精神,成为能够实现其扩张野心的士兵和工具。日本政府的强有力介入和推动,使德国的“军国主义”体育在日本迅速开展和普及,对日本军国主义思潮的形成和国民教育产生了深远影响,有力地促使了日本的迅速崛起。

中国作为一个饱受屈辱而又希望改变近代积弱现状的古老大国,在近代体育的引进、传播与开展过程中,政府的作用更为明显。近代体育最早出现在晚清中国军队的训练和军校中。19世纪70年代后,洋务派新军中普遍实行了德、英等国的兵操训练。19世纪初清政府实行“新政”,废科举兴学校,并于1902年和1903年先后颁布《钦定学堂章程》与《奏定学堂章程》,参照日本学校制度,规定全国学校设“体操科”,实施“军国主义教育”。同时,清政府派出大批留学生赴日本学习体育,并由政府出资在各地开办体育专科学校,为近代体育在中国的传播和开展培养人才。民国时期,国民政府于1912年连续颁布了一系列法令,详细规定了中、小学体育课程的时数与要求。1922年,在“五四”运动影响下,北洋政府教育部颁布《学校系统改革命令》,以美国学制为蓝

本,全面改革学校教育制度,使实行了10年之久,以仿效日本“军国主义体育”和德、日体操为主的学校体育体制变革为仿效英美体育体制。1929年至1932年,国民政府教育部先后颁布《中小学课程暂行标准》和正式的课程标准,从而奠定了中国近现代学校体育的基础。在上述近代体育的引进和发展过程中,政府始终起着主导的作用^[4]。

中华人民共和国成立后,政府更对中国体育事业的发展起到了不可替代的作用。1952年11月15日,中央人民政府体育运动委员会(1954年改称国家体委)成立,由贺龙担任委员会主任。这是中国历史上第一个政府专职体育管理机构。它的成立,确定了新中国由政府主管体育事务的体育管理体制,从而有力地促进了中国体育事业的发展。在20世纪的后半个世纪中,在中国政府和国家体委的领导下,中国的体育事业取得了举世瞩目的发展,不仅群众体育、学校体育蓬勃开展,而且由一个竞技弱国一举成为2000年悉尼奥运会上的金牌第3,举世公认的竞技运动强国。而这一切,如果没有政府的强有力领导和推动,是难以想象的。

德、日和中国等国家近现代体育的发展历史表明,后发国家与发展中国家体育事业的发展,政府起着不可替代的关键性作用。由于这类国家与地区在起飞阶段经济相对不发达,不能像发达国家和地区那样,主要依靠社会和民间的自发力量来开展体育运动,而且在一定时期内,也无法通过市场机制来获得必要的体育发展资金,因此,在一定历史时期内,政府的资助和支持对于体育运动的发展来说是绝对必要的。从另一方面来看,由于近现代体育事关国民体质健康和青少年素质教育,而竞技运动也有其巨大的政治意义和价值,因此政府介入体育也是一种历史的需要和必然。这些都决定了后发国家和发展中国家体育发展高度依赖于政府,导致政府对体育的深度介入。

3 政府对体育的介入模式与演进趋势

虽然政府介入体育在近现代体育史上是一种普遍现象,并且这种介入对世界各国的体育发展起着不可替代的重要作用,但是,由于国情的不同,各国政府介入体育的深度、范围与方式并不相同。总的来说,从政府介入体育的深度、范围和方式来说,20世纪以来大致形成了两类比较典型的模式,一类是以前苏联、东欧与中国等为代表的社会主义国家的深度介入模式,另一类是美国和西欧诸国为代表的浅度介入模式。

由于国家制度方面的原因,前苏联、东欧国家以及中国等社会主义国家将体育运动置于政府的直接管理之下,将体育视为政府职能的一部分,各级政府设有专门的体育管理机构,委任有专职的体育官员。政府不仅资助和指导学校体育,而且出资培养专业运动员,提供教练员和运动员的薪酬、训练设施条件和所需费用,对竞技运动事务实行垂直管理。政府这样做的目的,是要使运动员在国际赛场上为国家取得荣誉,从而实现某种特定的政治目标。这种介入模式的始作俑者是前苏联。早在1923年,当时的全俄中央执委会便成立了最高体育委员会,负责领导全国的体育工作。1929年,

全苏体育委员会成立,负责领导与监督各级体育委员会的工作。直到 1959 年,这一政府职能部门才由社团性的“苏联体育团体和组织协会”及全苏与各加盟共和国体育联合会所取代。但实际上,这些社团性的组织仍然是接受政府的直接领导,由政府提供资金和设施。这种政府包揽体育事务的做法,与美、英、法、德等西方国家体育基本上是民间自发行为,政府一般不干预体育事务,只起“浅度”的指导作用相比,形成了鲜明的对照。

从介入的范围来看,英、美等西方国家政府一般只通过立法形式对学校体育进行指导和监督,政府不插手竞技运动管理。而前苏、联东欧和中国等国家的政府则不仅管理学校体育,而且将竞技运动纳入政府管理的范围。前苏联政府自 1952 年首次参加在芬兰赫尔辛基举行的第 15 届奥运会后,逐渐形成了由各地体育学院为基地、由政府直接提供资金设施的专业竞技模式。这种由政府资助培养运动员的体制使前苏联在奥运会等国际赛场上取得了优异的成绩,大大提高了苏联体育在国际上的影响与地位。中华人民共和国则从 20 世纪 50 年代始逐渐形成了具有自己特色的高水平竞技运动“举国体制”,通过国家集训队、各省直辖市的“体工大队”(20 世纪 80 年代以后为各地的“运动技术学院”)和县市业余体校的“一条龙”三级培养模式来培养高水平运动员,并自 1984 年洛杉矶奥运会始,在国际赛场上取得了令人惊异的成绩,使中国在 20 世纪 80 至 90 年代一跃而成为世界竞技体育强国。

从介入方式来看,西方发达国家一般是通过立法的形式来指导和推动体育运动的发展,体育完全交由社团组织和学校管理,政府一般不插手体育事务。而前苏联、东欧国家和中国等则主要由政府直接管理体育。尽管 1959 年苏联政府将体育管理的职能交给全苏体育联合会,但直到苏联解体之前,由国家管理和资助高水平竞技体育的体制并未改变。而中国虽然也在 20 世纪 80 年代和 90 年代采取了一系列措施推动体育的社会化和市场化,但是,由于各种因素的制约,高水平竞技的发展还是必须要依靠政府管理和资金支持。这种政府介入的方式在短期内不会有根本的改变。

4 结论

从近现代体育发展的历程来看,当今世界各国政府介入体育事务有以下几种特点与演变趋势:

其一,虽然政府介入体育在近现代是一种历史的必然,但是由于各国的国情不同,其介入的深度、范围和方式各有不同,呈现出多元化的趋势。总的来说,政府深度介入体育的管理模式的优势在于,它能够在总体经济不发达和国内社会化程度不高的背景下,集中部分资金和资源投入体育发展,在较短的时间内促进体育运动在这些国家和地区的迅速开展和运动水平的提高。但这种政府深度介入的模式也有其明显的缺陷,主要表现为政府会为体育运动的发展支付较高的制度成本,不但会形成一个庞大的靠国家财政支撑的体

育管理部门和运动队伍,使政府不堪重负,同时还会带来运动员管理和再就业等一系列问题。而政府对体育的浅度介入模式较为适合于经济发达、社会化程度高的国家和地区。对于社会化程度不高的发展中国家与地区而言,缺乏政府的支持和介入,就意味着体育运动难以获得迅速的发展。

其二,随着社会经济的发展和体育市场的成熟,政府淡出对体育的直接管理和深度介入将是一个大趋势。从近现代体育发展的进程来看,政府深度介入体育事务的前提有三:一是国家对体育有政治上的强烈需要与要求;二是在国家制度上有集权化管理的机制与条件;三是国家在总体上的经济不发达或社会化程度不高的背景下发展体育运动的需要。因此,从历史的观点看来,政府深度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。就现代体育的本质而言,它最终的走向是社会化与市场化,由政府的深度介入走向浅度介入。实际上,前苏联与东欧国家(以及现在的俄罗斯等国)与中国在 20 世纪 80 至 90 年代以来的改革,其本质都是要实现体育的社会化与市场化,改变以往政府对体育事务的大包大揽的管理体制。尤其是在中国,由于改革开放和经济建设的发展,过去体育发展所依赖的计划经济土壤已发生了根本的改变,随着政府的职能发生转变和以市场经济为背景的体育产业的逐渐形成,政府对体育事务的介入由深变浅将是一个必然的趋势。

其三,政府如何介入体育仍是一个有待世界各国探索的问题。虽然政府淡出对体育直接管理是一个大趋势,但这并不是说政府应对体育完全放手不管。实际上,“浅度介入”也是一种政府管理体育的方式。正如近现代体育发展的历史所表明的,由于体育本身所包含的政治功能和价值,政府也不可能忽视和放弃对体育的管理,问题只是如何根据各自的国情与需要来确定管理方式。从目前的发展趋势来看,一方面,虽然体育的社会化和市场化是大趋势,但另一方面,也有不少国家,包括一些发达国家也在探讨政府如何加强对体育的指导和投入问题。对于中国而言,目前主要还是要探讨政府为主导的“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,尤其是竞技运动发展仍然过多依靠政府的状况。

参考文献:

- [1] 颜绍沪. 体育运动全史[M]. 北京:人民体育出版社, 1990:241.
- [2] 拉斯洛·孔[匈]. 体育运动全史[M]. 颜绍沪译,北京:人民体育出版社,1990.
- [3] D·B·范达冷[美]. 世界体育史[M]. 成都体育学院外语教研室译,成都体育学院,1974.
- [4] 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.

[编辑:邓星华]