

·探索与争鸣·

“举国体制”的改革

胡小明

(华南师范大学体育科学学院,广东广州 510631)

摘要 中国的竞技运动在改革开放后大放异彩,但其体制却是计划经济体制下为政治服务的产物,它在市场经济条件下将发生的改变——从中央集权到政府调控,从花钱到挣钱,从充当“工具”到制造“玩具”。

关键词 中国体育;竞技运动;改革开放

中图分类号:G80 文献标识码:A 文章编号:1006-7116(2002)01-0001-0

System of centralization to be changed

HU Xiao-ming

(Institute of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510631, China)

Abstract There are great achievements in Chinese sports after the opening and reforming. However its system was resulted from the planned economy and its major aim was to serve the politics. The old system will be changed in the market economy——from control by central government to by local government, from financial allowance to payoff, and from one political tool to people's entertainment.

Key words Chinese sports; athletics; the opening and reforming

20世纪80年代以来,体坛健儿在竞技场上谱写着中国体育史上最辉煌的篇章。这是因为,中国体育有一个特殊的“举国体制”。

“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。它是计划经济体制下不惜代价为政治服务的产物,改革开放后大放异彩,随之在市场经济条件下却不得不发生这样的改变——从中央集权到政府调控,从花钱到挣钱,从充当“工具”到制造“玩具”。

1 从中央集权到政府调控

中华人民共和国成立初期,共青团发起组织了中华全国体育总会,原计划转给教育部管理,循序渐进地发展,但1952年中国体育代表团参加第15届奥运会并顺道访问了苏联和东欧的体育组织,受到强烈的政治刺激,回国后写报告力主中央政府直接抓体育以便迅速提高竞技水平。同年中央决定成立体育运动委员会,接管体育总会和国防体育俱乐部。从1953年到1956年,我国组建了田径、乒乓球、羽毛球、排球、游泳、体操等项目的国家队,但队员几乎都是在地、市以上运动会中选拔产生的业余体育爱好者。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。

在经济困难时期的20世纪50年代末和60年代初,国家体委调整和压缩了群众体育活动的规模,把力量集中到运动训练方面。以业余体校、运动技术学校、优秀运动队为基础的三级训练网建立起来,完善了运动员、教练员等级制度,提出“三从一大”的训练原则,确立管理运动队的“三不怕,五过硬”的作风;“举国体制”的框架基本成型。“文革”中体委曾一度被军管,但“举国体制”的架构并没有伤筋动骨。1971年恢复体委,权利再次高度集中,为“举国体制”的成熟提供了条件,只是无从施展。

1978年,国家体委提出开展运动竞赛迅速攀登运动技术高峰的目标;1979年提出发展体育侧重抓“提高”;1980年国务院批准了国家体委关于加速提高运动技术水平的报告;1983年国务院发出通知,要求运动技术水平要达到世界一流,成为体育强国之一;1984年中共中央发出了进一步发展体育的通知;1985年,全国体育发展战略讨论会认为实现体育强国的重要目标是实施奥运会战略。“举国体制”的“软件”已完全安装到位,开始发挥威力。

改革开放使“举国体制”大展拳脚,使体育健儿在国际大

赛上获得的奖牌迅猛增长。1982年第九届亚运会,中国队金牌数首次超过日本,跃居亚洲第一,从此连续名列亚运会榜首。1984年许海峰在洛杉矶奥运会上的枪声,宣告了中国人实现了奥运金牌“零的突破”。改革开放20年里,中国运动员在奥运会、世界锦标赛和世界杯三大赛事上共获得1000多个世界冠军,打破和超过数百项世界纪录,产生了一批批世界级运动员。新时期给中国带来的巨大变化,通过“举国体制”鲜明地书写在竞技场上。

改革初期我国高水平竞技积淀在雄厚基础上的能量爆发性释放,展现了“举国体制”的强大功能,显示了这一竞技体制在组织、保障、运作、监控方面的明显优势。

贯穿于80年代的“体育强国”的奋斗目标,使“举国体制”得到了空前的强化,我国的竞技运动实力已经大大超过综合国力在世界上的排名。与此同时,金牌的耀眼光芒,一次又一次地掩盖了体制自身根本性改革的紧迫性。虽然有世界大赛中不断增加的金牌作支撑,但我国高水平竞技达到峰值后,已产生边际效用。1988年汉城奥运会,我国仅获5枚金牌,这虽然基本反映了当时我国的实际水平,却被期望值过高的舆论界视为“兵败汉城”,怀疑亚洲盟主地位已为韩国取代。响彻80年代的“体育强国”的口号声渐渐平息,体育界开始冷静思考90年代对“举国体制”的改革。

随着经济建设中心导向的确立,体育走向均衡发展。市场经济导致政府转变职能,从“划船”到“掌舵”,从政府自上而下具体操办,到全面的规划协调、服务和监督。“举国体制”势必从中央集权转为政府调控,减少和调整专业部门,培育和发展社会中介组织,加强执法监督部门,理顺各层次的职权职能。

行政手段是政府体育行政机构的主要管理手段。这一手段的实质是这些机构拥有的法定权力,主要包括制定政策的权力、编制计划和规划的权力、检查和评估的权力、预算拨付的权力、人事调动以及行政处罚的权力等。这一指令性手段的特点是指挥有力、时效性好,但运用不当会产生一定的负作用。市场经济要求体育下放权力,陡然转轨可能遭到原体制利益集团的抵制,加大改革成本。因此,采用了设立各项目管理中心的缓冲办法。但是,目前的机构仍然只是过渡性的。在形成新的利益集团后,改革的过程不能过长的滞留,以避免改革前期的动力变为改革后期的阻力。管理中心应彻底放弃依赖政府的思路,转为完全的社团实体。考虑到北京申办奥运成功,需要一个集中力量为2008年服务的系统优化过程,规避风险,保持现有体制的相对稳定。减少2008年以后的中国体育必将产生的负面震荡,避免新的体制摩擦。

“举国体制”是中国竞技体育攀登世界高峰的一张战无不胜的王牌,在提高运动技术水平方面取得了惊人的效益,成为许多国家羡慕的摘取金牌的最佳途径。这个体制是特别适用于发展中国家快速提高竞技水平的“软件”,目前属于功能强大的高版本而不必立即与国际“接轨”,置换为发达国家的自由自主型的训练模式。换言之,“举国体制”在处于社会主义初级阶段的中国,将存在相当长一段时期,惟一的前

提是它必须改革。

“举国体制”不能扔掉,但又非改革不可,必须使它符合社会主义市场经济的要求。而且,对其改革既不能脱离国内体制改革的进度,又要保持中国特色和国际优势。所以,惟一的出路还是认真进行内部的改革,脱胎换骨,实现体制创新,打造一个“新举国体制”。

2 从花钱到挣钱

以政府为主导还是以市场为主导,是“举国体制”改革的分水岭。体现在改革效果上,就是从花钱到挣钱,从政府花钱自产自购到进入市场计算投入产出,是追求更高效益的变革。类似大型国企改造,它的社会主义公有制性质并没有必要改变,却可以得到更多渠道的充裕补给,在更加广袤和复杂的环境中发挥更强的威力。

改革初期,采用中央向地方“放权让利”和“摸着石头过河”的温和渐进的方式,先在那些改革成本较低而收效明显的领域进行。这一阶段,由于中国的竞技运动在国际体坛取得辉煌成绩而受到亢奋的赞美和热情呵护,与伴随着困惑和阵痛的改革保持着相当距离,游离甚至超越于体制改革之外。

1986年国家体委做出《关于体育体制改革的决定》,提出体育改革要以社会化突破口,以训练竞赛改革为重点。这一阶段的体育改革虽然开始注重与体育外部的协调发展,如“一魂两翼(以革命化为灵魂,以社会化和科学化两翼,实现体育腾飞)两个‘超前发展’理论(体育可以超越于经济的发展,竞技体育可以超越于群众体育的发展)”的提出,显示了观念的进步,但是仍然没有完全挣脱计划经济模式下自上而下思维的模式束缚,还带有一点在显赫战绩下的非理性冒进情绪,并没有深刻认识到体育自身也需要脱胎换骨的整体改革。高水平竞技运动中隐含的高投资、高重复、高消耗、高淘汰的弊端尚未引起重视。当时搞体育就像端上了国家铸就的铁饭碗,吃着计划经济积累的老本,沾着改革开放的光。体育界以为自己离经济建设中心尚远,仅仅需要怎样去“适应”市场经济而已,缺乏被迫改革的危机感。直到20世纪90年代,“举国体制”的性质、内涵、特征、任务及组织结构仍然没有发生改变。

1998年,面对复杂严峻的国内外经济环境,中国取得了改革开放和社会主义现代化建设的巨大成就。就在这一年,国务院机构改革,全国人民代表大会通过决议,使1952设立的国家体育运动委员会“变成国家体育总局。中国体育的最高管理机构,由一个在国务院存在了46年的部委,排除了与其他部委合并的可能性,突然变成事业局。“举国体制”受到强烈震撼,它必须离开计划经济的怀抱,摆脱工具主义的潜在驱动,在市场经济中寻找新的生存条件。

在“摸着石头过河”的探索时期,改革是围绕所有制的边缘进行的。如选择运动成绩不突出、国家负担大、群众喜爱的项目如足球等为突破口,改革成本可控制到最低水平。不过,整体上仍然沿用政府办体育的模式,存在“恋政情结”,靠财政经费支持,指挥协调发文件的局面依然存在。90年代中期以后,体育界

终于明白自己并非仅仅是“上层建筑”的“事业”，从而抓住了产业化的方向，终于跟上经济建设的中轴同步运行，集中在短短几年里完成了从花钱到挣钱的转变。

体育产业是由经济实体构成的，在市场经济条件下规范运转，需要政企分家，更需要避免中央集权的指令计划。也就是说政府体育管理部门不能办体育产业，即使有，也要脱钩。目前的“举国体制”状况是亦“官”亦“商”，身份暧昧，受到计划体制、官本位弊端和政治的挤压。与体育产业的关系也需要研究。发达国家在体育市场化方面积累了成功的经验，但是由于国情及经济发展水平的差异，使中国无法将这些经验全盘照搬。“举国体制”的经济关系和经济性质问题，仍然需要探讨。

旧“举国体制”存在成本较高资源消耗大的毛病，但瑕不掩瑜。中国人为了荣誉，舍得花钱。何况计划经济的产物，并非都一无是处，经过改革也可以在市场经济中生存。对于几十年形成的庞大体系，改革虽然艰难，但比起其他领域如国营企业的转轨，“举国体制”却要轻松多了，其经历的波折和付出的机会成本都是可以接受的。

体育理论工作者过去对“举国体制”的抨击，程度不同地受传统思维方式的制约，近年来未改急功近利的心态一窝蜂拐弯到体育产业研究，仍然不能完全解决“举国体制”的所有问题，体育发展的根本推动力是经济，但经济并不能掩盖体育的文化本质。新世纪的体育理论，不能单单停留在如何挣钱的层面，更需要从中国体育可持续发展的角度来看待“举国体制”的何去何从。

3 从充当“工具”到制造“玩具”

体育传入中国伊始就被视为工具。20世纪80年代，中国体育事业经历了10年动乱后，在恶劣的社会经济条件下，角色定位也是振奋民族精神、促进国际交往的政治工具。通过让世界了解中国的方式来为改革开放服务，突出发展高水平竞技运动，这也是当时中国体育合理的历史选择。在“侧重抓提高”思想指导下，取得空前辉煌业绩的同时，其负面结果是完善和强化了旧“举国体制”，加固了从中央到地方一条龙的办体育的模式，客观上延缓它向市场经济转换的步伐。这也影响到学校体育僵化体制的改革，并使中国的群众体育的发展滞后于竞技体育。

“举国体制”瞄准的是奥运会，而奥林匹克不是工具而是玩具，是欢快交流的娱乐盛会。它在世界大战和冷战期间曾一度沦落为工具，但在理性和功利的冲突中很快挣脱出来，摆脱阴影，成为人类最庞大的文化“玩具”。

“举国体制”既然是瞄准奥运会的，那就理应该让奥委会来管。有学者认为应该改革目前的项目管理中心“既要抓金牌，又要搞群体，既要靠计划，又要找市场，既有行政管理权，又非行政管理单位”的体制和机制，提出了“在中国奥委会下设一个‘竞技体育指导中心’，专门负责修建一条竞技体育发展的‘高速公路’”的建议。（江流水：从茶馆到茶艺馆，体育文史，2001.2.）这样的思路是智慧的，孕育着“新举国体制”的雏形。

“举国体制”所形成的专业竞技体制既非职业竞技，亦非业余竞技，而是一种特殊的国家意志化和政治功能化的竞技模式。纵观世界竞技史，这样一种竞技体制仅仅存在于20世纪以来的前苏联、古巴、中国及东欧、亚洲的一些社会主义国家中，作为阶段性行为，迟早要发生改变。重心向休闲娱乐领域转移的发展趋向，是高水平竞技的世界性趋势。

为什么要搞竞技？为什么提高运动技术水平？竞技作为一个“玩具”，给体育带来刺激、兴奋和快乐，失去竞技的体育，如同失去内分泌的人体，将变成缺乏生命活力的僵尸。以前“举国体制”是为政治服务，而现在回归到为人的发展；不光是为中华民族这个群体的发展，也是为人类的发展，还可以倡导个人一切能力的发展。在这个目标下，竞技和体育才能成为一个共同体。

观念的改革是核心。如何以人为本，以人的全面发展为本，必需依靠人文观念的提升才能彻底解决。军事化色彩的消退和强制性手段的终止，使严酷的“驯兽式”训练法行不通了。我们现在选材特别是在经济发达地区选材已经感到前所未有的困难和障碍：青少年不是身体条件差，而是不愿接受旧体制中对人缺乏尊重和否定个人利益的强迫性压力。计划经济时代家长争先恐后送孩子进体校的情形恐怕是一去不复返了，随着农村经济的发展，选材将更加困难。训练的高淘汰、文化教育的低水平、运动员的出路等痼疾，只能从人的全面发展的角度来考虑解决，对我们的管理机制进行重大的调整，满足广大人民文化精神生活的新需求。

竞技运动将重新回到教育的正常轨道，具有中国特色的训练和竞赛模式融入到学校体育中，培养越来越多的优秀竞技选手。全国形成以俱乐部形式为主体、多渠道、多层次的体育社团网络，使体育真正为提高人们的生活质量服务。

我们所期望的“新举国体制”，不是僵化的计划体制，不是费钱的政治工具，而是一个能实现中国体育可持续发展的新平台。旧“举国体制”的建立靠的是行政指令，而新“举国体制”要想在市场经济条件下站稳脚跟只能依靠法律。

参考文献：

- [1] 国家统计局. 成就辉煌的20年[M]. 北京: 中国统计出版社, 1998.
- [2] 董兆祥, 彭小华. 中国改革开放20年纪事[M]. 上海: 上海人民出版社, 1998.
- [3] 刘吉. 社会主义改革论[M]. 上海: 上海人民出版社, 1997.
- [4] 陈勤. 中国现代化史纲[M]. 南宁: 广西人民出版社, 1998.
- [5] 李京文. 中国社会前景[M]. 团结出版社, 2000.
- [6] 冯天瑜. 文明的可持续发展之道[M]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [7] 熊晓正, 谭华. 中华人民共和国体育史[M]. 北京: 中国书籍出版社, 1999.
- [8] 胡小明. 体育人类学[M]. 广州: 广东人民出版社, 1999.