

国家体育总局办运动队的弊端与改革

王一民

(武汉工程大学 体育部, 湖北 武汉 430073)

摘 要: 国家体育总局是人民政府(国务院)直属事业机构, 领导国家体育事业和担负增强人民体质的重任, 由于国办运动队的强势作用, 在经济与社会快速发展及 2008 年奥运会的大背景下, 更显总局为增强人民体质服务的不足。把总局办运动队的训练职能与机构交给市场, 是优化总局行政职能和促进中国竞技体育健康发展的符合国情的改革措施。

关 键 词: 竞技体育体制改革; 国家体育总局; 国办运动队

中图分类号: G812.3 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2008)01-0014-04

Defects in and reform of sports teams run by General Administration of Sports of China

WANG Yi-min

(Department of Physical Education, Wuhan University of Technology, Wuhan 430073, China)

Abstract: General Administration of Sports of China is an institutional organization directly affiliated to the people's government, leading national sports undertaking and undertaking the important task to enhance people's constitution. Due to the dominating functions of state run sports teams, and under general background of rapid social and economic development as well as Olympic Games 2008, it is more evident that the General Administration does not provide sufficient service to enhance people's constitution. Letting the market determine the training functions and organizations of the General Administration to run sports teams is a national condition meeting reform measure that will optimize the administrative functions of the General Administration and boost the healthy development of competitive sport in China.

Key words: reform of the competitive sports system; General Administration of Sports of China; state run sports team

中国政府机构改革是国内外关注的焦点, 它对于中国的改革开放和政治发展都具有重要意义^[1]。行政体制改革是一个持续不断的过程, 可以肯定地说, 只要政府存在, 这一过程就不会消亡。改革能解决某一时期内存在的问题, 但在改革过程中又会出现一些新的问题, 进而又引发后续的改革^[2]。国家体育总局(与中华全国体育总会一个机构两块牌子)是国务院直属事业机构, 由于存在已久的总局办运动队(指国家体育总局常设训练机构与运动队, 本文简称“国办运动队”, 与比赛前总局组织选拔组建的临时国家队有别)造成行政实践“重竞体轻民体”等弊端, 因此进行行政体制改革很有必要。本研究检索文献资料发现, 国内有

不少研究大都是在中国现行体育行政体制框架内探讨体育管理的措施与方法等^[3], 对体育总局该不该有“国办运动队”提出质疑与研究^[4-5]的较少。本文试图对国办运动队存在的弊端及改革对策进行探讨。这里所谓的弊端是指总局行政管理层面, 不涉及国办运动队任何个人。

1 从宪政看国办运动队在总局的强势地位

《中华人民共和国宪法》第二十一条第二款规定的“国家发展体育事业, 开展群众性的体育活动, 增强人民体质”是确定总局行政职能的根本依据。

中华人民共和国国务院, 是最高国家行政机关。

根据《宪法》第八十九条规定，国务院行使 18 项职权，其中第 7 项是领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作。国家体育总局是国务院 18 个直属机构之一，是在国务院领导下，负责领导和管理全国体育行政事务的机构^[6]。其主要职责有 7 项，其中的(三)、(四)项与群众体育、竞技体育有关，即(三)推行全民健身计划，指导并开展群众性体育活动，实施国家体育锻炼标准，开展国民体质监测；(四)统筹规划竞技体育发展，研究和平衡全国性体育竞赛、竞技运动项目设置与重点布局，组织开展反兴奋剂工作^[7]。

总局竞体司 9 项职能中的(一)、(二)、(五)、(六)项^[7]与国办运动队有关，即(一)研究拟定并检查落实竞技体育发展规划；(二)研究制定全国性体育竞赛制度、竞赛计划，综合平衡运动项目设置、重点项目布局，制定裁判员管理办法；(五)综合协调国家(集训)队训练管理工作；(六)审核国家(集训)队教练员的配备和运动员的调整工作^[7]。

行政机构(行政组织)是一个实体，它由机构、职位和人员组成^[2]。国办运动队是依据总局职责第 4 项和竞技体育司职能(一)、(二)、(五)、(六)项组建的，在总局 42 个直属单位中，有 1 个训练局、1 个训练基地、2 个研究所、3 所体校和 22 个项目训练管理中心，直接为国办运动队服务，仅有 1 个社会体育指导中心直接指导国民体育^[7]。凸显国办运动队“训练机构”在整个系统中的强势地位。

2 从总局行政实践层面看国办运动队的弊端

2.1 国办运动队使总局为社会提供公共服务不足

在社会主义市场经济条件下国家体育事业的行政职能是什么？行政职能是指行政主体管理社会公共事务和行政组织内部事务的职责和功能。它包括行政主体的行政内容、行政方式和行政作用，即应当管理什么、怎么管理、起什么作用等^[2]。中国事业单位改革目标模式包括：提供公共产品、组合社会资源、享受政策优惠、吸收志愿人员、构筑法律支持和实行科学管理等 6 项内容^[8]，其中提供公共产品最为重要。什么是公共产品？公共产品又称为公共物品，是指提供社会大众共同消费的物品、产品或服务。是每个人对这种公共服务的消费，都不会导致其他人对该服务消费的减少^[9]。显然，国家体育总局的职能应该是承担以满足社会生存与发展需要为目标的社会共同体育事务^[9]。也是伍绍祖先生说的那样：“体育运动的基本任务是什么呢？就是发展体育运动，增强人民体质嘛！在这样总的目标下，才有了竞技体育。竞技体育是为了推动群众体育，全民健身而存在的。中国社会经过一百多年的

实践证明，只有在社会主义条件下，在党的领导下，中国的体育才能够健康发展。否则，就是少数人的体育、锦标主义的体育。中国设置体育部门的根本目的是为了

提高人民体质，而不是拿金牌。这个问题是我在 90 年代初期才把它搞清楚的。但现在许多同志，包括体育总局的一些同志还只是想着抓金牌。”^[9]

总局也试图通过制定“一法两纲”^[9](“体育法”“奥运争光计划纲要”和“全民健身计划纲要”)寻找发展竞技体育与国民体育的平衡点，但是，前者目标明确“继续保持亚洲领先和奥运会上金牌数排名前列地位，力争在 2008 年奥运会有所突破”^[7]，并且有量化指标；后者“全民健身计划到 2010 年的奋斗目标是：努力实现体育与国民经济和社会事业的协调发展，全面提高中华民族的体质与健康水平，基本建成具有中国特色的全民健身体系”^[7]。量化标准没有前者那么具体和容易操作。显然，“一手硬一手软”，无法抑制“国办运动队”组织机构在整个系统中的强势地位与作用，必然影响总局为社会提供公共体育服务的力度。

2.2 国办运动队造成“金牌上升体质下降”的怪圈

新中国成立 58 年来，竞技体育取得的光辉成绩举世闻名，将以北京 2008 年举办第 29 届奥运会为最高标志载入史册。然而，体育总局的最大失误是什么？伍绍祖先生的执政实践作出了有力回答：“实际上，我们比较重视金牌，但是人民的根本利益是体质。最大失误是群众体育没有搞好，为中国人的体质不如日本人感到很痛心。”^[9]国家体育总局训练机构既不是行政管理部门，又有一定的行政管理权，既要搞群众体育，又要搞竞技体育。两者思路和方式方法大不相同，甚至大相径庭，必然会出现“体育战线就是搞金牌的，和人民体质没有多大关系”^[11]的“金牌”工作思路。也必然会出现“金牌”运动员、“金牌”教练员当国家体育行政最高领导者和各级领导者的现象，他们是领导夺金牌的高手，但对领导国民体育不熟悉。国办运动队成就“竞技体育强国”辉煌要肯定，“重竞体轻民体”的弊端也要正视，如果不改革，中国体育将很难跳出“金牌上升体质下降”的怪圈^[10]。

2.3 国办运动队加重国家财政负担

国办运动队实行的是“举国体制”，资金来源主要靠国家。每年国家财政给总局的拨款约为 40 多亿元人民币，地方财政给各级体育局拨款超过 60 亿元人民币，这些经费的 85%都用于竞技体育，这还不包括体育彩票公益金用于竞技体育的部分。而中国竞技体育巨大的人力资源成本付出的代价更高^[5]。“奥运争光计划”指出“进入新世纪，世界竞技体育加速发展，世界各国更加重视奥运会成绩和排名，对竞技体育的经费

投入进一步增多^[7]。这可以看作是要继续向国办运动队增加财政拨款的信号和依据,国家财政负担必然进一步加重。

2.4 国办运动队限制竞技体育市场的健康发展

改革开放以来,总局采取一定政策措施积极培育、发展竞技体育市场,并取得可喜的成绩。“竞技体育职业化、商业化进程加快”^[7],中国竞技体育市场潜力巨大,需要采取政策措施去进一步挖掘与激发。国家体育总局既有管理竞技体育的行政权,又自办运动队,易使社会办运动队受到不公平对待,限制社会办运动队的积极性,影响体育市场的健康发展。

3 国办运动队的改革

3.1 改革的必要性

人民政府为人民^[11]。总局要按照《宪法》原则加强“增强人民体质”的职能,而不要继续受国办运动队的影响。中国是发展中国家,改革国办运动队办队模式减少国家财政负担符合国情。改革国办运动队,不是取消“国家队”,而是改变对运动队的管理方式,是总局转变职能,优化行政管理,“增强人民体质”机制的需要。

3.2 改革的困难性

“精简机构是一场革命”,“国家机关的改革,相当一部分工作人员要转做别的工作,有些人就会有意见”^[12]。国办运动队是历史的产物,不仅为国家和民族争得了荣誉,而且培养了大批竞技体育人才^[13]和创造了科学训练体系,要改革,决非易事,需要在政策措施和人文关怀方面做许多工作。

3.3 改革的可行性

第一,奥运文化是全人类的财富,竞技运动成绩蕴藏巨大的社会利益和经济利益,成为各国不同的组织或个人利益主体追逐的目标。按照谁投资谁受益的市场规则,竞技体育必然向着职业化、商业化的方向发展。中国体育市场正在发展,有“办运动队”的巨大潜力。社会和学校可以取代总局“办运动队”的功能。已有的足球、篮球俱乐部、高校高水平运动队表明,竞技体育是有市场的。

第二,把培养竞技体育人才的任务交给教育部门。竞技体育的竞争,说到底人才竞争,“办运动队”就是培养竞技体育人才,中国各体育院校和高等学校可以办到。正如“中国的未来发展,中华民族的伟大复兴,归根结底靠人才,人才培养的基础在教育”^[14]。“全民健身计划以全国人民为实施对象,以青少年和儿童为重点”^[7]。同时,奥林匹克运动的宗旨也指出:“通过开展没有任何歧视并按照奥林匹克精神——以互相

理解、友谊、团结的公平比赛精神的体育活动来教育青年,从而为建立一个和平而更加美好的世界作出贡献。”^[15]青少年在哪里?青少年在学校。体育本来就是教育的组成部分,各体育院校和高等学校蕴藏着丰富的竞技体育资源,只要教育部和体育总局制定发展竞技体育的政策得当,教育部比总局“办运动队”更具优势,比如,不必为“体教结合”发愁。从国家全局看,总局把“办运动队”交给教育部管理可以看作是一种教育回归,也可看作是责任,而更深远的是对学校体育工作的促进。学校体育也是国民体育的基础,如果学校体育都能培养学生具有基本运动技能和养成良好的运动习惯,必然为学生的终身体育奠定基础。

4 国办运动队的改革思路与措施

4.1 改革国办运动队的思路

总局改革国办运动队要按照减少具体管理,加强宏观管理,有利于中国竞技体育发展的理念进行,以下3种改革思路可供选择。

第一,竞体独立。将国办运动队另立“国家竞技体育局”成为国务院另一个直属体育机构,此为下策,不可取。第二,另立公司。成立“竞技体育公司”,脱离政府机构,实行市场运作,此为中策,条件尚未成熟。第三,转移消化。撤销国办运动队与“训练机构”,向教育部所属学校、社会组织与单位、总局相关单位转移,此为上策,符合社会主义市场经济规律,有利于办竞技体育多元化。除转移市场部分外,其他转移都随着移交财政经费。

4.2 转移消化国办运动队的措施

1)按“需要与自愿相结合”、“两个不变与各得其所”的原则分流人员。

撤销国办运动队与“训练机构”,向教育部、社会组织与单位、总局相关单位转移,是一项艰巨而又复杂的工作。“政治体制改革很复杂,每一个措施都涉及千千万万人的利益。所以,政治体制改革要分步骤、有领导、有秩序地进行”^[12]所谓“需要与自愿相结合”是指人员自愿选择去向与接受单位需要相结合;所谓“两个不变与各得其所”是指人员的业务身份、工资待遇不变,通过转移找到自己的位置。

2)撤消与转移按计划、有步骤,先易后难逐步推进。

由国务院办公厅召集总局和教育部相关人员制定撤消和转移的计划及工作步骤,可参照已有的体制改革经验操作,对少数转移有困难的人员进行培训,使之找到合适的工作。

国家体育总局是中国的事业单位，是计划经济体制下的产物，是由国家设立并由国家管理的，按照国家计划运行的机构^①。在管理国家体育事业发展，特别是竞技体育取得举世闻名的辉煌成绩，培养大批竞技体育人才和创造科学训练体系上作出了巨大的贡献，是国家的宝贵财富。但是，由于有培养运动员职能和训练组织机构的强势地位与作用的存在，而影响宏观管理国家体育事业职能的发挥，在具体行政过程中出现“重竞体轻民体”等弊端。因此对现有的国家体育总局办运动队进行改革十分必要。

参考文献：

- [1] 叶富春,王云丽.中国政府机构改革创新的新探索——评《政府的自我革命》[J].中国行政管理,2007(2):1-3.
- [2] 颜廷锐.中国行政体制改革改革问题报告[M].北京:中国发展出版社,2004:3.
- [3] 肖林鹏.中国体育管理体制研究述评[J].西安体育学院学报,2005,22(1):23-26.
- [4] 高雪峰.论竞技体育功能多元化与政府之间的关系[J].武汉体育学院学报,2004,38(2):1-3.
- [5] 高雪峰.后奥运时期中国体育体制变革走向[J].武汉体育学院学报,2006,40(11):1-7.
- [6] 浦兴祖.中华人民共和国政治制度[M].上海:上海人民出版社,2005:250.
- [7] 中华人民共和国体育法,奥运争光计划纲要,全民健身计划纲要等[EB/OL].中华人民共和国体育总局网站:<http://www.sport.gov.cn/jgdw/qts.htm>.
- [8] 成思危.中国事业单位改革——模式选择与分类指导[M].北京:民主与建设出版社,2000.
- [9] 古柏.20世纪最后10年中国体育改革回顾——伍绍祖同志采访记[J].体育学刊,2007,14(1):1-4.
- [10] 李艳芝.谁来代言中国人的体质[J].健康,2007(2):8-11.
- [11] 刘祖云.当代中国公共行政的伦理审视[M].北京人民出版社,2006.
- [12] 国家行政学院.邓小平论政府管理[M].北京:中共中央党校出版社,1997.
- [13] 韩春利.体育人力资源开发与管理[M].上海:复旦大学出版社,2005.
- [14] 胡锦涛.在全国优秀教师代表座谈会上的讲话[EB/OL].http://www.jyb.com.cn/xwzx/gnjy/gcdt/t20070831_109282.htm.
- [15] 国际奥林匹克委员会.奥林匹克宪章(中英文对照)[M].第4版.北京:奥林匹克出版社,2001.

[编辑:李寿荣]