

对我国单项运动协会实体化改革演进的思考

刘东锋

(上海体育学院 体育赛事研究中心, 上海 200438)

摘 要: 改革开放以来我国单项运动协会实体化的改革按照其进程特点划分为4个阶段: 以思想和理论探索为主的改革酝酿阶段; 部分项目试行协会实体化的初步实验阶段; 以足球改革为龙头、以运动项目管理中心为组织形式的实体化改革的试点与推广阶段; 最终普遍采用的项目管理中心与协会合署办公的铺开与调整阶段。可以看出, 协会实体化改革是经济体制改革与政府职能转变的必然结果, 也是体育事业适应新形势和与国际接轨的必然要求; 改革以自上而下的形式进行, 呈现出渐进和反复的特点, 在取得一定成效的同时, 也面临着许多新的问题与挑战, 主要包括协会的职能与定位模糊导致的效率低下, 可能产生的权力寻租与腐败, 各级地方和基层协会与俱乐部建设滞后, 以及协会在大众体育与全民健身方面发挥的作用有限等。

关 键 词: 单项运动协会; 运动项目管理中心; 实体化改革; 中国

中图分类号: G812.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2008)09-0021-05

Evolution and contemplation of the reform to substantiate single event sports associations in China

LIU Dong-feng

(Sport Events Research Center, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China)

Abstract: The author reviewed and summarized the reform to substantiate single event sports associations in China since the reform and opening, and divided the reform to substantiate the associations into 4 stages according to characteristics of its development, namely, reform preparation stage that bases mainly on ideological and theoretical exploration, preliminary experiment stage in which some single event associations are substantiated on trial, experiment and popularization stage of the reform that bases its organization form on sports event management centers, as well as deployment and adjustment stage in which event management centers and offices joining with the associations are ultimately adopted universally. It is evident that the reform to substantiate the associations is the inevitable result of economic system reform and governmental function transformation, and also the inevitable requirement for the sports undertaking to adapt to the new situation and get on the track of international development. The reform is carried out in a way from the top to the bottom, showing characteristics of gradually processing and repeating, and, while making certain achievements, facing many new problems and challenges, which mainly include low efficiency caused by ambiguous association functions and orientation, possible power trade and corruption, lagged construction of local and fundamental associations and clubs, and limited roles played by the associations in terms of mass sport and nationwide fitness.

Key words: single event sports association; sports event management center; substantive reform; China

今年是我国改革开放30周年,同时也是北京奥运会年。与其他领域一样,30年来中国的体育生活也发

生了巨大的变化,其中中国的体育管理体制改革也在探索中不断深化和前进。本文对中国体育管理体制改

收稿日期: 2008-06-10

基金项目: 上海市教委重点学科建设资助项目(J51002); 国家体育总局体育社会科学研究项目(859ss05122)

作者简介: 刘东锋(1977-),男,副教授,博士,研究方向: 体育管理。

革的核心内容之一——单项运动协会管理体制改革的历程进行了回顾,对取得的成效和存在问题进行了总结,为下一步特别是北京奥运会后的单项运动协会实体化改革提供参考。

1 我国单项运动协会实体化改革的历程

早在20世纪50年代初期,我国就开始成立全国性的单项运动协会,主要是国家为了适应参加国际大赛和开展体育国际交流的需要而建立的^[1]。到80年代初期,我国各个项目基本上都成立了单项运动协会。但是,在政府包揽一切的高度一元化的社会结构和计划经济体制下,协会大都只是个名义,没有专门的编制、人员和经费,而是附设在相应的体育行政管理部门。

改革开放后,随着计划经济体制逐步向市场经济体制的过渡,原先的运动项目管理体制越来越不能适应我国体育事业发展的新要求,协会的实体化改革成为必然。这项改革与体育管理体制的整体改革亦步亦趋,有时甚至成为体育管理体制改革的核​​心内容。目前还较少有对协会实体化改革的系统回顾,从文献看只有常建平^[2]曾有过一段较为简短的描述,并认为改革始于1988年。本文认为,1984年开始的包括体育在内的全国各行业的改革为协会改革提供了思想和理论上的准备。从形式和内容看,协会改革经历了4个阶段。

1.1 改革的酝酿阶段(1984-1987年)

十一届三中全会以后,中共中央、国务院对我国的体制改革工作做出了全面而具体的部署。仅在1984年至1985年之间,中央就制订了《关于经济体制改革的决定》《关于教育体制和科技体制改革的决定》等一系列改革的决定,全国的各行各业都在对旧有体制进行程度不一的改造与完善,尤其是经济体制改革和各项文化体制改革迈出了新的步伐^{[1]288-291}。

1984年回归奥运大家庭后的中国体育代表团首次参加夏季奥运会,就获得了金牌总数世界第4(15枚)的好成绩,在海内外引起强烈反响,使体育成为万众瞩目的焦点,并引起党中央的高度重视。1984年10月5日,中共中央下发了《关于进一步发展体育运动的通知》,全面阐述了体育在现代化建设中的地位、任务和作用,极大地提高了体育的社会影响^{[1]288-291}。

在此背景下,体育界也开始了对体育管理体制改革理论与实践的探索。1985年4月2日至11日,全国体委主任会议在北京举行,深入研究了体育改革的问题。1986年3月召开的全国体委主任会议根据体育发展的新形势,做出了关于体制改革的决定。国家体

委于1986年4月15日下发了《关于体育体制改革的决定(草案)》,系统分析了体育体制改革的必要性和迫切性,确立了以社会化为突破口、以竞赛和训练改革为重点的改革思路,制定了10个方面53条改革措施。上述一系列会议的召开和决定的出台,为协会实体化改革的正式启动作了舆论上的准备和理论上的探索与铺垫。

1.2 改革的初步实验阶段(1988-1991年)

1988年,根据中共中央、国务院机构改革的精神,国家体委提出转变政府职能、进行机构改革,开始了协会实体化的初步探索。当时的想法是要把一些“名义性”的运动协会转化为责、权、利相统一,在体育行政管理部门的指导下,主要负责本运动项目业务管理和发展的、独立核算的事业实体,把一些具备条件的协会办成纯社团性质的社团实体^[3]。1988年开始,国家体委逐步在登山、武术、网球等十余个项目中开展了协会实体化的探索,如1990年连续下发了《关于中国拳击协会实体化的通知》等文件,设立事业型机构作为这些协会的常设办事机构,承担运动项目管理的任务;而铁人三项、汽车联合会和1991年新成立的体育舞蹈联合会等3个协会甚至试行纯社团性质运作,协会工作人员不占用行政或事业编制,协会享有较大的自主权。但是在1992年邓小平南巡讲话和党的十四大召开之前,体委对于整个体育管理体制改革的总体目标和思路尚不明确,对于单项运动协会实体化改革的争议也很大,这一阶段的改革总体处于徘徊和摇摆状态。

1.3 改革的试点与推广阶段(1992-1996年)

1992年邓小平南巡讲话和中共十四大的召开,标志着中国经济体制改革将实现由计划经济向社会主义市场经济体制的根本性变革。而1992年6月在北京红山口召开的全国足球工作会议上,根据李铁映讲话精神确定以足协实体化和组建职业足球俱乐部为中心的足球改革,成为中国协会实体化改革历程中的标志性事件。1992年11月中旬,国家体委在广东省中山市召开了史称“中山会议”的全国体委主任座谈会,会议以学习邓小平同志南巡讲话和党的十四大报告、探讨体育改革为主题。

1993年4月召开的全国体委主任会议,通过了《国家体委关于深化体育改革的意见》(简称《意见》),提出要“加快运动项目协会实体化步伐,建立具有中国特色的协会制”,“使运动项目协会成为责权利相统一、全面负责本项目管理的实体,逐步形成以单项运动协会为主的运动项目管理体制”。《意见》还专门制定了《关于运动项目管理实施协会制的若干意见》作为5

个配套文件之一下发，分析了协会实体化改革的必要性和运动项目管理的现状，对实施协会制的原则、方法步骤做出了较为详细的说明。《意见》和有关配套文件的出台，标志着政府管理层对于体育管理体制改革的总目标已经形成共识，协会实体化的改革开始成为我国体育管理体制改革的环节之一。

在此之后，协会实体化改革的步伐明显加快，结合国务院机构改革的要求，1994年3月4日经中央机构编制委员会批准，国家体委成立乒乓球管理中心，并相继成立了冬季运动管理中心，还有航空无线电模型、射击射箭、自行车、摩托运动、水上、足球、网球、武术、棋类、登山、拳击、桥牌等12个运动管理中心和社会体育指导中心，与有关41个单项运动协会实行合署办公^[4]。这是国家体委首次设立运动项目管理中心这种组织形式，既作为事业单位又作为相关单项协会的常设办事机构，是实行体育体制改革的重大举措。

1.4 改革的铺开与调整阶段(1997年至今)

1997年11月24日，国家体委在总结以往运动项目管理体制改革实践经验的基础上，按照“精简、统一、效能”的原则，撤消了具体管理运动项目的训练竞赛一、二、三司，调整成立了6个中心，至此总共成立了20个中心^[5]，标志着协会实体化改革全面进入以运动项目管理中心为组织形式的时代。后又经过几次调整，截止到2006年，体育总局共成立了23个直属运动项目管理中心(含社体中心)，承担着所有奥运项目和绝大部分非奥运项目的具体管理职能，同时又是占中华全国体育总会大部分的70余个全国性单项运动协会的办事机构。

目前根据管理中心辖单项协会的类别与数量情况可以分为5种情况：第1种是项目管理中心辖单一奥运项目协会，如足球、篮球、排球等；第2种是项目管理中心辖单一非奥运项目协会，如登山运动管理中心；第3种情况是项目管理中心辖多个奥运项目协会，如手曲棒垒球运动管理中心辖4个奥运项目单项协会等；第4种情况是项目管理中心辖多个非奥运项目协会，如航空无线电模型运动管理中心辖航空模型等5个单项运动协会；第5种情况是项目管理中心既有奥运项目又有非奥运项目，如体操管理中心。

体育总局在2000年制定的《2001-2010年体育改革与发展纲要》中，指出了进一步深化协会制改革的重要性，明确提出运动项目管理体制改革是体育管理体制改革的中心环节。但是随着2001年北京成功获得2008年奥运会举办权，体育行政部门备战奥运的压力增大，到目前为止，改革仍处于调整阶段，由事业型

协会向社团型协会的转变没有实质性展开。

2 对我国单项运动协会实体化改革的总结

2.1 改革的背景与必要性

1)我国单项运动协会实体化的改革是国家经济体制改革的必然要求和结果。

协会实体化改革是在我国逐步由计划经济向市场经济体制转轨的背景下被提出并成为我国体育管理体制改革的核心理内容的。1984年至1985年中央制订的包括《关于经济体制改革的决定》在内的一系列推动体制改革的文件、政策，直接导致国家体委于1986制定和下发了《关于体育体制改革的决定(草案)》。而1992年邓小平南巡讲话和中共十四大的召开，确定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，这就要求市场机制和手段将在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。在此背景下，足球试行职业化和俱乐部制，带动其它运动项目开始市场化和国际化的尝试也就是很自然的事情了。

2)单项协会实体化的改革也是中国行政管理体制改革和政府职能转变的结果。

改革开放30年来，我国先后经历了5次较大的行政管理体制改革^[6]。其中1988年的改革着重于大力推进政府职能的转变，国务院部委由原有的45个减为41个；1993年国务院机构改革后，国务院组成部门、直属机构从原有的86个减少到59个，人员减少20%；而1998年机构改革以建立办事高效、运转协调、行为规范的政府行政管理体系为目标，国务院组成部门由原有的40个减少到29个^[7]。可以看出，协会实体化的改革与这几次机构改革密切相关，特别是1994年和1997年国家体委分两批组建运动项目管理中心，可以说是国务院实行政府机构改革、转变政府职能的直接结果。一方面，协会改革体现了政府逐步由直接办体育到管体育、由微观管理向宏观管理的转变，另一方面，协会的实体化(运动项目管理中心)又为政府机构的精简分流了人员。

3)单项运动协会实体化的改革是我国体育管理体制改革的必然要求，是我国体育事业发展不断适应新形势的必由之路。

1984年洛杉矶奥运会的辉煌成绩并没有让有关部门和各界人士忽视体育事业发展面临的一系列新问题：全社会参与体育的积极性、创造性发挥不够，体育工作效率、效益不高，体育经费紧张，高水平体育人才缺乏，体育事业发展的活力和后劲不足等问题，体育管理体制的改革成为必然。只有建立依托社会、对会员和大众负责的运动项目协会，才能不断满足人

民日益增长的体育文化需求。而推动运动项目实施协会制,有利于运动项目的管理更好地适应社会主义市场经济体制的要求,推进体育社会化,增强运动项目发展的活力和后劲;有利于运动项目专业化管理和民主决策,促进运动技术水平的提高。

4)与国际惯例接轨的要求。

在西方国家,全国性的单项运动协会(NSOs或NGBs)一般是负责有关具体运动项目管理的唯一最高权力机构,负责运动项目的规则制定和单项运动竞赛的管理,推动该运动项目在国家范围内的普及与提高。大多数国家的政府机构往往通过制定政策法规、资金支持、审计等手段对协会进行宏观管理和规范引导,很少直接干涉单项运动协会的具体事务,协会保持了较强的独立性和自主性。因此从国际惯例和世界发展潮流看,我国单项运动协会实体化改革也势在必行。

2.2 协会实体化改革的特点

1)协会实体化的改革是自上而下由政府推行的,这是由于我国单项运动协会基本上是自上而下由官方组织成立的特点决定的。

单项运动协会的历史可以追溯到19世纪中叶,是西方发达国家业余体育俱乐部和职业体育俱乐部发展到一定程度后的产物,是体育社会化、市场化发展的结果。与西方自下而上的发展实践不同,我国的体育协会最初几乎全部由体育行政部门建立^[6],大多附设在体育行政部门的职能处室,是“虚化”的组织。这样,协会的改革也只能是在政府的主导下推进。

2)改革呈现出渐进性和反复性的特点。

正如整个中国经济体制改革没有可以直接复制的模式一样,我国的体育管理体制和协会实体化的改革也没有现成的模式可以完全照搬,只能在不断探索和实验中总结经验教训,逐步推进。因此改革是长期的,并且表现出一定程度上的反复和徘徊。比如改革之初曾经试行的3个纯社团性协会后来又由于出现资金监管失控等一系列问题而被认为条件还不成熟,陆续又被重新纳入运动项目管理中心形式的事业型机构进行管理。《关于运动项目管理实施协会制的若干意见》中曾提出的“群众基础比较好的纯社团性运动协会改革的步子可以大一些,能够实行的尽量实行”的思路没有最终落到实处。

2.3 改革的成效

1)从组织上看,与原先附设在行政管理职能处室的名义上的协会相比,运动项目管理中心使得协会实体化程度向前迈出了一大步。协会有了常设办事机构、专职人员,以及相对明确的职能和责任,开始具体承担起运动项目管理的职能,实现了一定程度上的政事

分开、管办分离。

2)从竞技体育发展和中国体育在国际大赛的成绩上看,单项运动协会实体化的改革取得了较好的成效。特别是从巴塞罗那奥运会开始的连续几届奥运会,我国竞技体育成绩稳步上升,不断取得突破,雅典奥运会我国更是取得了金牌总数首次超过俄罗斯、排名第2的历史最好成绩,协会实体化改革对竞技体育的发展起到了促进作用。

3)在竞技体育成绩保持稳定和增长的同时,许多奥运项目和非奥运项目也依托实体化协会在职业化、社会化和产业化方面取得了长足的进步。足、篮、排三大球和部分项目逐步推行了职业联赛,许多非奥运项目协会如龙舟协会、武术协会社会认知度也大大提高,而体育总局2005年事业经费大约有1/3是靠包括各单项协会在内的事业单位和所属企业的市场开发和创收获得^[7]。这表明协会实体化改革促进了社会办体育的积极性,是符合我国体育发展阶段特点的。

3 协会实体化改革当前存在的问题与挑战

协会实体化改革在取得一定成绩的同时,许多新的问题开始暴露。主要包括以下几个方面。

1)目前的项目管理中心与协会合二为一的形式,有其历史的合理性,与当时的政治经济体制和国际环境等因素相适应,但是也造成了我国的单项运动协会定位模糊、职能不清。管理中心作为总局的直属事业单位,又是协会的办事机构,实际上兼有行政、事业和社团3种身份。身份的交叉与职责的不明,使得管理中心对自己的工作目标与任务不甚明了,直接影响了管理的效果与效率。

2)可能造成协会官僚主义作风和权力的寻租与腐败。项目管理中心作为协会的办事机构,使协会具有政府职能部门的色彩,加上计划体制的惯性和长期以来有关部门对行政手段的依赖,使得协会在管理与运作上政府行为多于社团行为^[8]。这样,一方面单项运动协会作为社团的灵活性、民间性优势没有发挥出来,管理手段单一;另一方面,协会对于赛事等资源的垄断,加上政府对于新的组织形式的监管体制还不完善,可能造成权力的寻租。笔者在对部分地方体育管理部门进行调研时,就听到存在部分项目管理中心利用对相关运动项目赛事的垄断地位,对地方承办单位提出不合理要求的反映。正如有学者指出,权力与事业实体、经济实体结合,缺乏制约机制,容易滋生腐败^[9]。

3)管理中心作为总局的直属事业单位,其干部人事任命和财务预算由总局控制,因而在实践中,中心更多的是对上负责,完成政府交给的任务,很少能有

效了解社会发展的需求并有效满足这种需求。一个佐证就是目前在我国竞技体育成绩稳步提高的同时，大众体育和全民健身活动开展相对滞后，许多项目只注重提高，而不注重普及，没有把人民大众日益增长的对体育文化与健身产品与服务的需求放到应有的高度。包括足球等在内许多项目的职业化和市场化也举步维艰，遭遇了管理上、机制上的各种困难，甚至是社会的信任危机，协会改革亟待进一步深化。

4)我国大部分单项运动协会还没有形成以俱乐部和各级地方单项运动协会为会员的社会化网络基础。西方发达国家的单项协会本身就是体育社会化发展到一定程度为协调体育俱乐部之间的活动和统一竞赛规则等需要应运而生的。而我国的单项协会则是在体育社会化程度还相当低下、没有俱乐部会员的情况下自上而下建立的，一直以来没有形成社会化的组织网络基础。以羽毛球项目为例，本研究经中国羽毛球协会同意以中国羽协的名义向全国31个省、市、自治区羽毛球协会发出了调查问卷(盖有中国羽协的印章)，最终有反馈的仅有5份，其中包括一份协会未成立的说明，通过电话采访等途径了解到其它未反馈情况的省市主要分3种情况：一是协会没有成立；二是虽然成立，但缺乏人员、经费等；另外还有一些协会因为与中国羽协沟通渠道不畅，因此没有反馈。

改革开放30年来，单项运动协会实体化改革走过了一条曲折的探索之路。运动项目管理中心成立是历史的进步，但项目管理中心与协会合署办公的形式只能是一个过渡阶段，而不是协会实体化改革的最终实现形式。从目前的运行情况来看，“还没有从根本上解决依赖国家办体育的实际问题，没有突破计划经济条件下的体育管理模式，与真正的社团型协会还有相当的差距”^[9]。中央在《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》(中发[2002]8号)中已经明确指出，“为适应社会主义市场经济的发展，深化我国体育管理体制改革的势在必行”。协会实体化的改革任重而道远，需要进一步探索和实践，寻找符合我国实际的最佳模式和实现途径。

参考文献：

- [1] 伍绍祖. 中华人民共和国体育史[M]. 北京：中国书籍出版社，1999：51.
- [2] 常建平. 关于我国体育运动项目管理体制改革的思考[G]//张万增，王芬. 新世纪体育改革发展之探讨. 北京：北京体育大学出版社，2000.
- [3] 国家体委联合调查组. 解放思想积极探索推进体育协会制的改革[J]. 体育文史，1995(2)：27-30.
- [4] 中国体育年鉴(1984-1998年)[M]. 北京：人民体育出版社，1999.
- [5] 张晋龙. 背景：1982年至2003年中国的5次政府机构改革[EB/OL]. (2008-03-11). http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/11/content_7766028.htm.
- [6] 崔丽丽，叶加宝，苏连勇. 全国性体育社团现状分析[J]. 天津体育学院学报，2002，17(4)：4-8.
- [7] 刘东锋，张林. 全国性单项运动协会市场开发现状调查与筹资机制研究[J]. 体育科学，2008，28(2)：20-36.
- [8] 范广升. 浅谈体育单项运动管理体制协会化[G]//张万增，王芬. 新世纪体育改革发展之探讨. 北京：北京体育大学出版社，2000.
- [9] 宋守训，石磊. 建立具有中国特色的单项运动协会制的若干构想[G]//体育软科学研究成果汇编(2003). 北京：国家体育总局政策法规司，2003.

[编辑：黄子响]