

# 竞技体育举国体制分析

## ——兼论后奥运时期举国体制发展

戴永冠<sup>1,2</sup>, 罗林<sup>2</sup>

(1. 苏州大学 体育学院, 江苏 苏州 215021; 2. 江西师范大学 体育学院, 江西 南昌 330022)

**摘 要:** 目前, 国内对竞技体育举国体制的解释多达 46 种, 主要是从制度、体制、机制 3 个不同层面给以解释, 并且, 较多的解释因对制度、体制、机制涵义区分不清, 造成对举国体制的不同理解。在分析体育制度、体育体制、体育机制的含义, 以及 3 者之间的区别与联系的基础上, 提出举国体制发展“从追求效率到以人为本”以及“政府投资为主将形成举国体制的短板”的观点。举国体制发展贯穿“以人为本”思想的途径主要有: (1) 满足广大人民群众的基本公共体育服务需求; (2) 全面发展运动员素质; (3) 保障运动员权益; (4) 立足运动员竞技能力可持续发展。举国体制发展的资金来源是以政府投资引导社会投资, 以制度保障社会投资的利益预期, 促进体育竞赛项目职业化, 最终形成全民体育的体制。

**关 键 词:** 体育制度; 体育体制; 体育机制; 举国体制

中图分类号: G80 文献标识码: A 文章编号: 1006-7116(2012)05-0054-05

### An analysis of the nationwide competitive sports system in China

#### ——Also a discussion about the development of the nationwide system in the post Olympic period

DAI Yong-guan<sup>1,2</sup>, LUO Lin<sup>2</sup>

(1. School of Physical Education, Soochow University, Suzhou 215021, China;

2. School of Physical Education, Jiangxi Normal University, Nanchang 330022, China)

**Abstract:** There are up to 46 interpretations on the nationwide competitive sports system, mainly in terms of institution, system and mechanism, and too many interpretations have resulted in different understandings about the nationwide system due to their failure to clearly distinguish the meanings of institution, system and mechanism. The authors analyzed the meanings of sports institution, sports system and sports mechanism, as well as their differences and connections. On such a basis, the authors put forward such opinions as that the nationwide system will be developed “from an efficiency pursuing system to a people oriented system” and that “basing its primary investment source on government investment will become an important disadvantage of the nationwide system”. Ways to implement the “people oriented” ideology throughout the development of the nationwide system mainly include the followings: 1) to satisfy the need of the vast majority of people for basic public sports services; 2) to comprehensively develop athletes’ makings; 3) to assure athletes’ rights; 4) to focus on the sustainable development of athletes’ competitive skills. Funds for the development of the nationwide system come from government investment, which introduces social investment, the benefit expectations of social investment are assured by institutions, then the professionalization of sports competition events is promoted, ultimately a national sports system is formed.

**Key words:** sport institution; sport system; sport mechanism; nationwide system

收稿日期: 2011-09-28

基金项目: 国家社科基金项目“中国竞技体育管办分离长效机制研究”(11BYT010)。

作者简介: 戴永冠(1976-), 男, 副教授, 硕士研究生导师, 博士后, 研究方向: 体育教育训练学。

20世纪90年代以来,竞技体育举国体制一直是体育领域的研究热点。课题组通过多种途径收集了近30年来与竞技体育举国体制相关的文献2388篇,逐一分析之后,总结出学者对竞技体育举国体制的解释有46种,其中既有相似的观点,也有相悖的见解。如“自本世纪50年代以来形成的中国体育管理体制被称为举国体制”<sup>[1]</sup>,其特征是“以国家利益为最高目标,充分发挥社会主义制度的优越性,发挥全国体育界的聪明才智和为国争光的奉献精神,在政府主导和社会各界的积极参与下,较好地利用全国体育资源,培养优秀竞技运动人才,在奥运会和各类世界大赛上夺取优异成绩,为国家争得荣誉”<sup>[2]</sup>,由于“这种全国一盘棋的组织管理方式类似于‘两弹一星’模式,所以被形象化地称为‘举国体制’”<sup>[3]</sup>。又如“举国体制”指的是一种特殊的国家行政管理体系与运行机制,形成包括以体委为中心的管理体制、专业运动队为中心的训练体制、全运会为中心的三维一体的管理体制和运行机制<sup>[4]</sup>。再如“‘举国体制’是计划经济体制下,国家为推动竞技体育的发展,运用行政手段集中社会资源投入竞技体育,直接管理竞技体育而构建的制度化、专门化的组织体系”<sup>[5]</sup>;举国体制的实质就是“‘国内练兵,一致对外’;‘对内竞争,对外联合’”<sup>[6]</sup>。对举国体制这一概念的界定,主要有“整体观与局部论两种意见,从竞技体育的角度,把‘举国体制’看成是竞技体育特殊的组织和管理方式;从整个体育事业的角度,把‘举国体制’看成是中国特色的体育体制的实际称谓,只不过它在竞技体育领域表现得最典型”<sup>[7]</sup>,还有的将体育“举国体制”作为一种体育资源的配置方式,指的是“为实现国家的利益,以国家为主导,以行政为手段在全国范围内整合与配置体育资源的一种体育管理方式与手段”。<sup>[8]</sup>

通过对文献的分析,对举国体制的理解基本归纳为如下3类:(1)从体制层面分析。有30种解释把举国体制理解为竞技体育管理体制。(2)从制度层面分析。有7种解释把举国体制理解为社会主义制度的体现。(3)从机制层面分析。有9种解释把举国体制理解为管理方式和手段。当然,也有学者认为,“为‘举国体制’歌功颂德,对‘举国体制’全力抨击,都有点像唐吉科德对风车作战——因为‘举国体制’是一个虚构的词汇”<sup>[9]</sup>;有学者反对这种观点,指出“通过概念解析,按照唯名论的逻辑来否定体育举国体制的实在性,这一做法值得商榷”<sup>[10]</sup>;魏纪中<sup>[11]</sup>谈到对“举国体制”的理解时说:“‘举国’这个词的抽象含义要比它的具体含义要更大”,但是,“把‘举国体制’形象化地归纳为‘地无分东南西北,人无分男女老幼,

皆有备战奥运之责任’,这种解释有点过分夸张了”;2011年7月,笔者参加了在长春由国家体育总局举办的2011年全国青年学者体育理论研讨会,有专家指出“仅仅把举国体制理解为政府体制是片面的观点”等。通过专家访谈,问卷调查,课题组认为,举国体制是融合制度、体制、机制的概念,是国家为了解决体育领域重要问题而采取的组织管理制度和运行机制的体系,它既是我国社会主义制度优越性的体现,也是政府管理体制在体育领域的延伸,在具体运作中还表现出“三从一大”、“组织一条龙”、“训练一贯制”等特征。因此,如果从单一层面解释举国体制都会产生不足,并且还有较多的学者在论述中对体育制度、体育体制、体育机制区分不清,这也许是学界对举国体制解释各执一词的重要原因。课题组将通过对比体育制度、体育体制、体育机制的全面分析,在此基础上探索后奥运时期举国体制发展思路。

## 1 体育制度、体育体制、体育机制

### 1.1 体育制度、体育体制、体育机制含义

制度是在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等方面的体系。体育制度体现了社会性质,是服务于国家政治、经济、社会发展的有力手段。在我国,社会主义体育事业的根本目的和任务是为人民服务,体育是党的事业,为党的总方针、总路线服务,为社会主义物质文明建设和精神文明建设服务,体育制度是中国特色的社会主义制度的重要组成部分。

体育体制是体育制度的具体形式,是在体育领域制定并实施的有关组织机构设置、组织形态、权限划分和权力运行等方面的体系和制度,通常是指体育的管理制度及运行准则。体育体制是体育工作的组织制度,是实现体育事业目标的组织保证。体育体制的核心是体育权力分配以及机构设置,根据体育组织机构设置以及权利安排,体育体制模式可分为政府管理型、社会管理型,以及混合型。按照国家和地域特点,又可分为其他不同模式,如美国模式、欧洲模式和亚洲模式等。

体育机制是指体育体制规范系统内各构成要素之间相互联系、相互作用、相互制约的关系及功能。它存在于体育决策、生产、经营、服务、交换、以及消费的全过程。由于体育机制是在体育运行过程中发挥作用的,因此它还被称为体育运行机制。

### 1.2 体育制度、体育体制、体育机制之间的联系与区别

#### 1) 体育制度和体育体制的联系。

宏观意义的体育制度和社会性质联系在一起,与国家社会政治经济要求一致。体育体制是体育制度的

体现形式。在一定的社会形态下,体育制度具有相对稳定性,比如,社会主义体育制度是中国特色社会主义制度的有机组成部分,是较长时期演进的结果,在社会主义初级阶段将发挥“指路灯”的作用,还将随着社会的不断发展而与时俱进。体育体制作作为一种形式反映了体育制度。体育体制的变化具有相对独立性,不像体育制度那样稳定。在不同的国家,以及同一国家不同的发展阶段上,可能实行同样的体育制度,但是其体育体制可能有差异。也就是说,体育体制的变化不一定改变体育制度的属性,但是体育制度的变化意味着社会性质的变化。比如,从世界范围看,同样的社会主义体育制度也有不一样的体育体制模式,另外,我国目前是采取举国体制模式,随着条件变化,我国也可能采取社会管理模式。

### 2) 体育机制与体育体制的联系。

体育机制是体育体制在实践中的具体运作,体育体制主要是就制度的形式意义上讲的,着眼于同体育的权力划分、机构设置的关系;而体育机制则是就一定的体育形式所规定的过程讲的,着眼于体育系统内相互作用的关系。

体育机制是体育体制的重要方面,但二者有较大区别。体育体制主要是指国家组织和管理体育的制度和形式,是体育运行的规范。体育体制主要包括两方面功能:(1)组织体育;(2)管理体育。体育机制不同于体育体制的另一个重要特点是“体育机制的内在功能”,体育整体功能发挥,以及体育各个层面有机地结合起来并且能够协调发挥作用,需要体育运行机制贯穿始终。

### 3) 体育制度、体育体制、体育机制三者的区别。

#### (1) 含义不同。

体育制度通常反映了一定社会条件下占统治地位的国家性质,属于上层建筑的组成部分,体育制度具有相对稳定性和权威性,统治阶级通常以法律和章程表现出体育制度,对社会所有成员都具有约束力,如《体育法》、《全民健身条例》等。体育体制一般是指根据体育制度的规定而建立起来的体育管理权限划分、管理形式、管理方式以及管理方法的体系。体育机制是指体育系统内实施体育体制规范时各构成要素相互作用时形成的关系和功能,又称为体育运行机制。

#### (2) 外延不同。

体育制度包括体育性质规定、所有制、权力分配、收益权、管理权。例如,中国特色社会主义体育制度包括体育目的、体育性质、体育权限规定等基本制度。体育体制主要包括管理体制、训练体制、竞赛体制、人才培养体制、体育市场体系、政府调控体系、财政

体制、产权制度等。在不同的体育体制下,体育机制不同。比如,在社会型管理体制下,体育自我发展机制,价格机制,自负盈亏、自我约束的经营机制,以及市场激励机制发挥着更大作用。而在政府管理型体制下,政府调控机制、行政手段发挥着更大作用。

#### (3) 类型不同。

体育制度反映了社会性质,可以归纳为几种比较确定的类型,如:原始社会的体育制度、奴隶社会体育制度、封建社会体育制度、资本主义社会体育制度和社会主义社会体育制度;而体育体制可根据不同划分标准归结为多种类别,如按主导类型不一可划分为政府主导型体制和市场主导型体制;按资源占有方式可划分为体育产业体制以及体育事业体制;按不同目标任务划分为训练体制、管理体制、竞赛体制、培养体制等。体育机制也可以划分为不同类型,如市场配置资源机制、政府配置资源机制、激励机制、利益补偿机制、利益诉求机制、利益制衡机制、退役人员安置机制等。

#### (4) 与社会性质的关系不同。

如上所述,体育制度反映了不同的社会特征。而体育体制、体育机制本身不具有独立的社会特征,只是在与不同的体育制度结合时才表现出不同的特点。如果体育制度的性质变了,那一定是社会制度的性质变了。但是,体育体制变化了,社会制度不一定变化,同一社会制度下的不同国家,或者同一国家在不同的发展阶段,可以存在不同的体育体制,体育体制具有较好的变动性,体育体制会随着社会经济发展状况、社会变迁、政治改革、文化需求等具体情况的变化而积极应变。

## 2 以举国体制为例,看体育制度、体育体制和体育机制

举国体制是体育制度、体育体制以及体育机制的高度概括的词语。比如,坚持党的领导、社会主义制度优越性、中央与地方的权限、体育职能部门的权责划分,等等,举国体制蕴含的这些内容都属于体育制度的范畴;而举国体制中的管理一条龙、训练一贯制、竞赛以奥运为中心、人才培养体制等内容又属于体育体制范畴;另外,举国体制中的主教练负责制、退役运动员安置、补偿、激励等,都属于体育机制范畴。因此,从不同层面分析,举国体制具有不同含义。比如,从体育制度分析,举国体制可理解为社会主义制度优越性的体现;从体育体制层面分析,举国体制可理解为管理体制;而从体育机制分析,举国体制又可以看作是一种运作方式。因此,我们也许可以理解,

为什么学界对举国体制的理解观点不一,有学者认为它是一种制度,有学者理解为管理体制,有学者解释为运行方式;有学者认为政府对举国体制的表述过于宽泛,有学者指出举国体制是一个虚假的概念。并且,区别于体育制度的稳定性,体育体制随着社会经济、政治、文化发展,表现出较强的变动性。因此,如果从体育体制层面分析举国体制,更加表现出多样性的概念。文献资料显示,学界的研究正是表现出这种特点。综合专家意见、文献结果,课题组认为,举国体制的本质存在于制度层面,是我国民主集中制的体现。

### 3 后奥运时期举国体制的发展

#### 3.1 管理从追求效率到以人为本

几千年来,中国是自然经济主导的国家,为应对各种自然灾害,极易形成集中管理的模式。因此,从经济前提和自然条件分析,我国集中管理体制并非人为,一定程度上是客观使然。而且,在相当长的时期内,集中管理模式发挥了积极、有效的作用。我国体育体制也不例外,新中国成立后,政府主导的举国体制促进竞技体育在奥运会的成绩实现了多级跳,举国体制在促成竞技体育辉煌成就方面有着极高的效率。很多人对这种效率有过质疑,我们以为,竞技体育成绩有目共睹,而且这是中国目前在其他领域还没有达到的世界第一,应该肯定。新形势下,国家把以人为本提到战略指导思想的高度,强调以人为本是科学发展观的本质和核心。举国体制发展也应当以此为指导,实现“以人为本”的终极目标,根据专家访谈、问卷调查,举国体制发展贯穿“以人为本”思想的途径主要有:(1)满足广大人民群众对基本体育公共服务需求;(2)全面发展运动员素质;(3)保障运动员权益;(4)立足运动员竞技能力可持续发展。首先,体育强国建设中,举国体制应当在促进群众体育发展中发挥更大的作用。北京奥运会后,我国提出了从“体育大国”向“体育强国”迈进的目标,这是在百年圆梦后新的历史时刻做出的关乎体育发展战略的重大决策。新形势下,“举国体制的好处,不仅体现在运动员夺取奖牌为国争光上,更多的是体现在群众体育的蓬勃发展上”<sup>[13]</sup>。重要的是,“让举国体制和群众的全民健身活动更好地衔接起来,做到二者协调运行,平衡发展”<sup>[14]</sup>。以举国体制模式推进群众体育发展一定程度上消除群众体育“软任务”的不利影响,能够充分发挥国家、社会、市场的综合作用,有利于解决当前群众体育领域组织力量较弱、场地设施不够、活动开展无序的问题。另外,全面发展运动员素质,立足于运动员可持续发展,保障运动员权益是我国竞技体育体制人本思想的重要

组成部分。其中,全面发展运动员素质是基础,保障运动员权益是保证,运动员可持续发展是目的<sup>[15]</sup>。其次,为实现运动员竞技能力可持续发展,我们应该进行评价体制的改革。不同层次的评价体制应有不同侧重,如少儿阶段应侧重于身体素质的提高,兼顾运动成绩;成年阶段侧重于运动成绩。评价体制既要突出“奖”,也应明确“罚”。只有突出“奖”,教练员、运动员、体育官员才能有所作为;只有明确“罚”才能使有关方面有所不为。

#### 3.2 政府投资为主将成为举国体制发展的短板

经验表明,过度的政府投资行为对社会经济以及社会事业的长期发展造成许多弊端,长远来看也将对体育举国体制的持续健康发展起到负面效应。首先,政府面对日益扩大的体育需求的投资难以为继。访谈中,有地方省市体育局领导谈到“人才培养费用、训练费用、竞赛费用、管理费用、公共体育服务等费用,都在增加,体育费用的‘蛋糕’有限,应对这种现实的较好选择就是继续砍掉三大球等集体项目。”另外,政府投资为主将压缩社会投资空间,与社会投资争抢机遇,进一步促使群众体育“缺钙”。长期以来,举国体制是以政府投资为主,由于政府投资的大量存在,导致大量社会资本的投资机会缩减。而且,政府投资和管理热衷于夺牌潜力大、市场前景好、有政绩优势的项目,实践表明政府如上投资行为弱化了社会投资积极性。重要的是,政府投资如果倾向于政绩至上的竞技体育项目,必然使有限的财政支出无法顾及群众体育。其次,建设服务型政府前提下,公共财政将逐步投向民生事业,政府对体育的投入将受限。发展群众体育是关爱群众生命健康的重大民生事业,政府投资应该倾向于群众体育领域。但是,发展群众体育、构建体育公共服务体系需要大量资金投入,这种投入超出了政府的能力范围,需要政府引导社会资金投入。再者,政府投资为主可能造成资金使用效率不高。政府财政来自民众税收,也就是说,政府在使用纳税人的钱投资,在“个体有限理性”的约束下,政府有着内在的投资冲动,在缺少外部约束的前提下,“拉长战线、撒胡椒面、重复建设、政绩至上、形象场馆”等现象将不断出现。比如,30年前,体育界就提出“缩短战线、压缩办赛规模”,现实是比赛种类越来越多、参赛人数越来越多、全运会项目越来越多、金牌越来越多。2011年全国青年体育学者理论研讨会专家也指出“目前竞技体育存在‘压缩项目’倡议与‘增加项目’现实的矛盾”。北京奥运会、深圳世界大运会、广州亚运会政府投巨资建设大量场馆,从了解到的情况看,赛后较多场馆的使用率并不高。最后,财权上

移与事权下放将加深中央与地方的矛盾,降低举国体制的运作效率。有研究表明,地方政府财政收入占全国财政总收入比例逐渐减少,财力呈向上集中的趋势,同时,地方政府承担了诸多公共服务和社会建设的职能,其财政支出占全国财政总支出比例却不断增大,造成地方政府的财权与事权巨大的“剪刀差”。张林研究显示:“地方政府所负有的体育事权与财权明显不相匹配。”最终结果将导致地方政府发生如下行为:涉足体育市场,与民争利;公共投入不足,公共体育服务保障不力;对上级指示的执行力减弱,一定程度上将加深地方政府与中央政府的矛盾。为解决这些问题,需要在改革中,“上级政府放权、下级政府减负”,地方政府把属于市场和中介的职能分离出去,专注于提高基层政府的体育公共服务水平与质量,降低体育管理成本,有助于实现“小政府、大社会”,客观上还能起到壮大社会力量,充分发挥社会组织的作用。

举国体制发展如果以政府投资为主将形成重要的资金短缺,其长远之路是以政府投资引导社会投资,以制度保障社会投资的利益预期,人才培养体系逐步社会化、市场化,体育竞赛项目职业化,最终形成社会投资为主、政府制度扶持、市场配置资源、个人积极参与的全民发展体育的体制。

近6年来,学者对举国体制本质的理解并不一致,主要原因是不同学者分别从体育制度、体育体制、体育机制层面定义举国体制,得出不同的观点。举国体制的本质存在于制度层面,是民主集中制的体现,是国家为解决体育领域重大问题而实施的体育体制与体育机制的体系。举国体制发展应当从追求效率转移到以人为本的终极思想。举国体制发展贯穿“以人为本”思想的途径主要有:第一,满足广大人民群众的基本体育公共服务需求;第二,全面提高运动员素质;第三,保障运动员权益;第四,立足运动员竞技能力可持续发展。政府投资为主形成举国体制发展的短板主要体现在:第一,政府面对日益扩大的体育需求的投资难以为继;第二,政府投资为主将压缩社会投资空间,挤占社会投资机遇;第三,建设服务型政府前提下,公共财政将逐步投向民生事业,政府对举国体制的投入将受限;第四,政府投资为主可能造成资金使用效率不高;第五,财权上移与事权下放将加深中央与地方的矛盾,降低举国体制的运作效率。解决问题的思路是,通过改革形成社会投资为主、政府制度扶持、市场配置资源、

个人积极参与的全民发展体育的体制。

### 参考文献:

- [1] 全国体育院校教材编写组. 体育管理学教程[M]. 北京:人民体育出版社, 2005: 78.
- [2] 栾开封. 对我国竞技体育发展的一点认识[J]. 体育文化导刊, 2002(2): 5-6.
- [3] 鲍明晓. 关于建立和完善新型举国体制的理论思考[J]. 天津体育学院学报, 2001, 16(4): 48-51.
- [4] 郝勤. 论中国体育“举国体制”的概念、特点与功能[J]. 成都体育学院学报, 2004, 30(1): 7-11.
- [5] 王志刚. 论“举国体制”与竞技体育的可持续发展[J]. 体育文化导刊, 2003(7): 7-9.
- [6] 吴寿章. 我国体育竞赛工作的经验与发展设想[J]. 体育科学, 2000, 16(1): 32-35.
- [7] 郝俊. 新时期我国体育“举国体制”提法的研究[J]. 体育学刊, 2006, 13(1): 15-18.
- [8] 胡科, 金育强. 完善体育“举国体制”需重视的几个问题[J]. 西安体育学院学报, 2006, 23(4): 30-32.
- [9] 狐鸣. 建议停止“举国体制”的提法[J]. 体育学刊, 2007, 14(2): 1-3.
- [10] 胡科, 黄玉珍. 评《建议停止“举国体制”的提法》一文——兼论什么是体育举国体制[J]. 体育学刊, 2007, 14(7): 5-9.
- [11] 魏纪中. 我对“举国体制”的理解[EB/OL]. [http://www.ztbx.com/view\\_zl.asp?id=77](http://www.ztbx.com/view_zl.asp?id=77), 2006-08-22.
- [12] 张婧. 制度、体制和机制之间的区别与联系[J]. 世界华商经济年鉴, 2010(6): 68.
- [13] 西祠胡同评论[EB/OL]. <http://www.xici.net/u13994210/d76070929.html>, 2010-02-20.
- [14] 晋隆冈, 程立锋. 举国体制与全民健身[J]. 领导之友, 2006(4): 29-30.
- [15] 戴永冠, 许斌. 对我国竞技体育体制人本思想的思考[J]. 体育学刊, 2009, 16(3): 19-22.
- [16] 戴永冠, 许斌, 刘炜浩. 后奥运时代中国竞技体育举国体制渐进式改革[J]. 天津体育学院学报, 2008, 23(1): 68-70.
- [17] 国家统计局. 我国2020年可实现全面小康社会目标[EB/OL]. 新浪网, 2007-11-23.
- [18] 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.