

改革与改良：对中国体育体制发展路径的考察

张向阳

(铜陵学院 体育部, 安徽 铜陵 244000)

摘 要: 体制改革与改良具有不同的含义, 当前我国体育体制发展过程中存在改革和改良两种趋势; 对近年来国家历次在体育领域, 发布的重要文件法规分析发现, 与体育体制改革目标的叙述具有极大相似性和重复性, 表明多年来我国体育体制的改革任务艰巨而且效率低下; 同时, 进一步考察我国体制改良的制度环境和动力, 指出由于体育既得利益和发展主义思潮的存在, 改良成为当前我国体育体制发展的重要的方式之一, 但是容易将“改良”等同于“改革”。

关 键 词: 体育管理; 体育体制; 发展路径; 中国

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2014)06-0030-04

Reform and improvement: examination of the course of development of the sports system in China

ZHANG Xiang-yang

(Department of Physical Education, Tongling University, Tongling 244000, China)

Abstract: System reform and improvement have different meanings; there are the trends of reform and improvement in the process of development of the sports system in China today. The author analyzed important documents and regulations published by China in the sports area in recent years, and found that descriptions about sports system reform objectives were similar and repeated to a great extent, which indicated that sports system reform in China over the years had a tough task and low efficiency; the author also further examined the system environment and driving power for system improvement in China, pointed out that due to the existence of sports vested interests and developmentalism thoughts, improvement has become one of the important ways to develop the sports system in China today, but people tend to equate “improvement” with “reform”.

Key words: sports management; sports system; course of development; China

2014年1月6日至10日,《人民日报》体育版连发5篇《关于体育改革向纵深推进的思考》系列报道,将焦点对准“公共体育服务”、“三大球改革”、“民间体育”和“体育发展大局观”等方面,提出了公共体育服务缺失、三大球“管办不分、政企不分”等问题,并提出“为社会体育组织正名”、“重构而非修补体育改革发展模式”相关建议^[1],其真知灼见引来舆论的一片热议,同时也引发人们对当前体育发展的种种思考:我国体育发展是否存在“躲不开、绕不过”的体制机制障碍?其中的种种矛盾是否会演化成危机?是否会落入所谓的“转型期陷阱”?此前广州亚运会期间,

新华社高级记者杨明也在《人民日报》公开发表评论《一骑绝尘引发的思考》中直言不讳地指出,举国体制应该转型和转轨,把重视竞技体育转变成重视全民健身,淡化金牌,让体育理念真正得到回归^[2]。该观点也引发了一场体育界内外关于我国体育体制发展、改革的激烈争鸣^[3]。对于一个正在致力于文化强国建设、努力从体育大国向体育强国迈进的国家而言,这些争论和思考带来了积极的作用,并具有超越体育范畴的社会意义。

鉴于此,本研究基于改革开放后我国在不同时期制定的有关体育发展的重要文件,对当前中国体育体

收稿日期: 2014-03-20

基金项目: 安徽省哲学社会科学基金(2012AHSK)。

作者简介: 张向阳(1966-),男,副教授,博士研究生,研究方向: 体育社会学与运动训练学。E-mail: xxtyhy@126.com

制发展过程中存在的改革与改良的两种趋势进行审视，旨在进一步明确当前我国体育发展过程中存在的认识问题，为促进中国体育全面、协调、可持续发展和推进体育强国战略目标的实现而建言献策。

1 体育体制改革与改良

“改良”作为某项制度尤其是社会制度的发展过程中通过去掉该项制度的某些不足、进行不伤筋动骨的修补，主导思想和纲领上不作根本改变，而只是在细枝末节上作一些技术性的处理，故表现出根子不变、德性不变，变的只是形式和“包装”，而且“改良行动通常是缓慢地、审慎地、逐渐地前进”^[4]。然而，“改革”与改良不同，改革就是变更、革新，常指改变旧制度、旧事物，创造新制度和事物来适应环境变化，从而满足发展的需要。因此，改革与改良具有本质区别，主要在于改的方式和内容有着根本不同，体制改良也就不同于体制改革，体制改良路径的制度变迁成本、操作程序、风险皆处于较低强度，而改革则比改良更广泛、更深入，不仅体现为量的扩张，而且包含了各部分的质变，不仅制度变迁交易成本较高，而且制度变迁路径和程序设计更为复杂^[5]。

所谓体育体制是国家组织管理体育的各种机构、各项制度和准则的总和，其中包括体育组织，各级体育行政机构、事业机构的责、权、利等划分及处理其相互间关系的准则，以及管理制度^[6]。当前，人们对现行体育体制所表现出来的各种弊端，例如机构庞大、政出多门、效率低下、行政职责不清、行政管理目标不明，不能有效利用体育资源、管办不分、政事不分、“大政府、小社会”等现象突出，依法行政观念淡漠，推进体育产业化、社会化进程缓慢等诸多问题已具有清晰的共识^[7]，并认为当前政府工作以竞技体育为核心的“举国体制”是各类问题的主要症结。因此，对如何解决这些问题，人们自然而然把目光瞄准了体制的发展上。对此人们又存在着两种截然不同的态度，一些人认为现存“举国体制”是我国体育体制的本质，是社会主义计划经济的产物，占用大量资源，随着社会转型和全球化进程的加速，这一制度存在的物质和精神基础日趋弱化，单纯以夺金为目的的“举国体制”必将走出历史舞台，所以改革是历史的必然选择^[8]；也有观点认为该体制并非计划经济的专利，对其坚持和完善是实现国家利益的手段，是竞技体育在我国现代化进程中的特殊作用的要求，是振奋和承担中华民族精神及历史使命和中国竞技体育可持续发展的需要，因此根据我国当前所处的历史阶段还须对现有体制进一步坚持、完善^[9]。

2 我国体育体制改革目标及现实

自改革开放以来，我国颁布了诸多与体育发展相关的重要文件，成为各级政府部门开展体育工作的行动指南，通过对相关文件分析发现，其中有许多内容均涉及改革的表述。例如，在1984年党中央发出的《关于进一步发展体育运动的通知》中出现“改革”一词共有2处，而在2000年体育总局制定的《2001—2010年体育改革与发展纲要》中“改革”一词就已经达到了27处之多，到了2008年在《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》中使用“改革”一词共计8处，在2006年颁布的《体育发展“十一五”规划》和2011年的《体育事业发展“十二五”规划》两个文件中，“改革”一词出现频率均为25次，“创新”一词也分别出现18次和30次之多，这些词汇的频繁使用充分说明我们的党和国家越来越重视体育发展过程中的各项改革和创新之举。

而且，在各时期国家制定的各项关于我国体育事业发展的纲领性文件中对体育发展的理想、目标均有详细的表述。但在当前我国体育事业取得骄人成绩之际，再回过头去冷静地审视这些文件中所提出来的各种目标时，会发现我国的体育改革和发展现状只能算不充分完成或者是部分实现国家提出的目标。

例如，在《2001—2010年体育改革与发展纲要》中明确提出新世纪最初10年的改革目标：“理顺各类体育组织之间的关系、充分发挥各自的作用；从中央到地方形成层次清楚、功能明确、科学有序的新体制；构建起面向大众的多元的体育服务系统和利于‘奥运争光’的竞技体育体系。”然而，到2006年颁布的《体育事业“十一五”规划》中又进一步指出“体育改革尚需深化、体育政策和制度建设相对滞后、体育发展模式还没有根本的转变，自主创新能力还不强”的基本问题。到了2011年所颁布的《体育事业发展“十二五”规划》中又进一步被“政府提供的公共体育服务不足，体育场地设施建设、组织体系建立、科学健身指导等诸多方面与广大人民群众的需求存在较大差距；在竞技体育领域，以奥运会为最高层次的竞技体育项目发展还很不均衡，田径、游泳等基础大项和足球、篮球、排球等集体球类项目与世界先进水平还有较大差距，竞技体育后备人才培养体系面临新的困难和挑战，一些项目的发展基础比较薄弱；以全运会为龙头的国内竞赛体系需要进一步改革和完善，赛风赛纪和反兴奋剂工作还需进一步加强，体育管理体制的改革有待深化，体育管理的科学化、法制化水平有待提高……”很显然，10年前提出的“层次清楚、功能明确、科学有序的新体制”目标和“切实把体育事业

的发展方式从行政型转为社会型”的理想并没有随着时间的推移和社会各领域改革推进、经济快速发展而得到初步实现；不仅面向大众的多元的体育服务体系与理想之间“差距较大”，仍为“基础性薄弱环节”，就连以举国体制为依托的“奥运争光”计划中竞技人才培养、竞赛体系建设和运行机制仍然“还不够顺畅”。

历史发展表明，我国的竞技体育取得了相当辉煌的成就，从洛杉矶奥运会金牌“零的突破”到北京奥运会位居金牌榜首位，从北京亚运会的183枚金牌到广州亚运会的199枚金牌，在振奋民族精神、树立国家形象、增强民族自豪感和凝聚力方面起到了不可估量的作用，这些成绩主要得益于20世纪80年代为尽快改变我国竞技体育落后面貌而制定的奥运重点项目布局以及《奥运争光计划纲要》的实施，通过“举国体制”把全国的人力、物力、财力集中在竞技体育运动之上所取得的来之不易的成果。但在2011年4月29日国家体育总局发布的《2011—2020年奥运争光计划纲要》中又明确指出“(我国的竞技体育)在发展方式上仍然主要靠扩大投入和规模，依靠政策和保障等要素驱动，创新驱动不足，科学化管理和训练水平不高，复合型训练管理团队建设滞后，训练效益不高，职业体育和职业联赛发展缓慢。”这些现状绝不是我们通过多年巨大的社会投入和全民不懈努力发展体育事业、不断探索改革方略后所希望看到的图景。当前我国对足球和篮球等项目职业化的改革、推进体育产业的兴起与发展、制定并颁布了系列有关深化体育改革的措施和意见、加大对科技攻关的重视，并通过成立项目管理中心、缩减机构精简人事编制等方面进行了积极的有益的尝试^[10]，但是其中许多改革措施基本上是以稳定为前提，在不触动既得利益的情况下，再开辟新领域的基础之上所进行的增量“改革”^[11]，由于目前还没有一个评价体系来客观评估我国体育改革成功与否、何种程度地实现了提出的目标，但如果认真分析改革开放以来我国体育发展的具体问题之后，就会发现这些年来我国的体育事业发展路径存在的两个方面的状况：一方面是积极尝试、努力实行相关改革措施有所收获但其社会成果(不仅仅是金牌数目)同其他领域的改革相比十分有限，在增强人民体质方面没有达到预想的效果(宪法明确规定，发展体育运动，增强人民体质)，距国家提出的各项发展目标也相距甚远；另一方面是，人们寄希望于对现有制度的维持和修补。但在政治、经济、文化体制等全面的社会改革向前推进的历史潮流和强大社会舆论压力之下，若不谈改革就会被视为保守主义者和抱残守缺者相提并论，为此自身利益也会受损，人们便自觉选择了借改

革的名义来进行局部的、不影响现行体制基础的一些形式上的改良，并非真正意图上的“改革”。

因此，无论我们将“改革”、“创新”、“完善”等这类辞藻如何高频率地写进各类相关的文件、工作报告之中，无论体育事业随着社会政治、经济、文化发展已经取得了巨大成绩，但体育事业的发展历程中，如果仅对现有制度进行修补而缺乏解决现有问题的巨大勇气和决心，缺少真正意义上改革行动和实质性的措施，数年前国家提出发展体育的目标可能若干年后也许还会继续出现在相关发展规划中。因此，反观当下，人们会深刻感受到改良主义无处不在。当然，在改革时机尚未成熟之际，既然选择了改良，这本身也是一种进步，是事物自我发展完善的方式之一，而并非是“创造新制度和事物来适应新环境”的改革之举。

3 体育体制改良的制度环境与动力

由于我国现行体育体制的主要特征是由各级政府的体育行政部门主管、通过国家财政拨款维系其运转，若以实际的改革行动去打破各种体育资源的垄断，就势必触动和伤害该体制下各个环节和各个利益主体。而体制改良主义者往往拥有更多的话语权，一旦体育管理中的部分权力由政府转向社会、由机关转向社团后，他们对手中原有的权力和对原有体制产生一种本能的依恋甚至是“迷恋”^[12]。与此同时，在历届奥运会和亚运会上我国取得骄人成绩却足以证明当前体育发展方式的合理性和有效性，如此一来，在赢得政绩的同时，也理所应当去分享由此带来的物质和精神利益^[13]。从政治经济学的视角来分析，如果说社会经济的总体发展水平和所投入的各类生产要素制约着体育发展过程中的总收益，则改革之后新的体育体制会使体育部门的分配格局得到根本改变，一方面使一部分人利益增加但另一方面又使一部分人的既得利益遭到损害。对于改革者的社会需求来说，若新的体育制度能够给他们带来更多的预期收益，他们就会对新制度的需求变得愈加强烈。

自二战以后产生深远影响的一种思想形态，认为各种社会进步的先决条件是经济增长，快速的增长比缓慢增长好，增长比不增长好，经济增长一定会使许多美好愿望(如社会福利、社会公平正义等)得到实现。不考虑代价而单向地只考虑发展收益，或简单地认定收益必定大于代价，而代价只是前进必须付出的暂时成本，长远地看总会被其收益所覆盖和抵消^[14]。在我国改革开放之后，发展主义思潮开始全面盛行，人们坚定不移地相信社会的发展就是经济快速增长，经济增长成为各级政府的核心任务，一切决策和行动均为

此服务。同时,经济的增长又为权力的扩张提供了合法性,权力逐步演化为经济增长的第一推力,权力(而不是市场)在资源配置中开始起越来越关键的作用。为此,提高GDP(国内生产总值)增长速度是各级行政部门的政绩工程,更成为人事晋升最主要的前提条件。

体育系统的诸多工作也受到深刻影响,例如,各类大赛的金牌数就是各级体育行政部门的“GDP”,这不仅是竞技体育的衡量标杆,某种意义上也成了衡量一个国家或者地方体育发展水平的标志。在发展主义思维的主导下,人们认为竞技体育发展了,拥有了更多的金牌、位于金牌榜前列就能够显示出国家或地方体育事业的发展水平、显示出国家或地方的实力和形象,就能够给人们带来更多的“自豪感”和“幸福感”,大大提高民族的“凝聚力”(但目前还没有健全的评价体系,提高多少尚无较好实证研究),随着金牌数目的增加,就一定能促进群众体育和学校体育等各领域的发展。此类思维模式的形成主要是因为各级体育主管部门占有最为丰富的体育资源,其人事任期也往往跟奥(亚)运会或全运会周期相吻合,工作重心势必围绕着这些赛事展开,因此,金牌数目是考核各级体育官员政绩最直接有效的指标,甚至是惟一标准^[15]。也正是在“金牌政绩”的重压之下,各种体育比赛成绩的好坏也成为人们对体育改革是否能获得成功的一种忧虑,北京奥运会之后,本该有一个相当好的改革时机,但赛事结束后,体育主管部门立即宣布后奥运会几年中的夺牌任务,要求在各类大型国际综合性体育赛事继续保持领先优势。例如,在《2011—2020年奥运争光计划纲要》和《体育事业发展“十二五”规划》就已进一步明确“夏季项目保持在亚洲领先,在奥运会上金牌数和奖牌数排名前列”的目标,实现“为国争光的神圣使命”。

回顾近30年来我国体育的发展,虽然取得举世瞩目的历史成绩,但是改良已作为体制发展的主要方式,纵使部分改革也在进行,更多的改良被解释为改革。当前,对于我国的体育体制是否需要改革已逐步形成共识,而隐藏在“主义”之后的是“改什么”、“如何去改”等关键问题^[16]。在《人民日报》发表《关于体育改革向纵深推进的思考》的系列文章后,更多人对中国体育体制发展关注和反思。在这个思想激荡的年代,我们既要客观评价当前体育发展的累累硕果,又要不被某些表象迷惑,以客观务实的态度去反思、扬

弃和转变体育体制的发展路径。在特殊的社会背景和国情之下,无论对体制进行改良还是改革,还需要以人为本,脚踏实地地致力于体育文化的大发展、大繁荣,让广大公民真正享有体育发展果实,体育的“强国梦”才不再遥远!

参考文献:

- [1] 陈华.《人民日报》连发5文建言献策体育改革[EB/OL]. <http://www.sports.cn/shizheng/2014-01-13/2301257.html>.
- [2] 杨明.“一骑绝尘”引发的思考[EB/OL]. http://www.yangtse.com/news/ty/201011/t20101116_772836.htm.
- [3] 熊斗寅,张洪潭,金汕,等.“杨殷争辩”的思考:中国体育该往何处走[J]. 体育学刊,2011,18(1):1-7.
- [4] 列宁全集:第3卷[M].北京:人民出版社,1984:189.
- [5] 汪波.体制改良路径与体制变革路径的互动[J].中国人民大学学报,2006(5):112-117.
- [6] 雷红.如何看待我国体育发展战略中的“举国体制”问题[J].成都体育学院学报,2003(1):16-18.
- [7] 李卞婴.2008年奥运后中国体育体制的改革之路[J].体育学刊,2008,15(2):7-13.
- [8] 全海英,何敏学.竞技体育“举国体制”还能坚持多久[J].体育学刊,2011(3):20-25.
- [9] 杨桦.坚持和进一步完善我国竞技体育举国体制的研究[J].北京体育大学学报,2004(5):577-563.
- [10] 吕树庭,商执娜.北京奥运会后中国体育管理体制改革的思考[J].武汉体育学院学报,2010,44(7):9-15.
- [11] 张新萍.中国体育改革的动力与阻力[J].体育学刊,2006,34(4):1-4.
- [12] 邢尊明.论我国体育改革与发展中的“体制迷恋”现象[J].天津体育学院学报,2007,22(6):465-467.
- [13] 张春合.竞技体育改革的困境与阻力的新视角[J].北京体育大学学报,2010,33(1):122-124.
- [14] 刘森林.透视唯物史观中的发展主义[J].河北学刊,2005,25(3):111-114.
- [15] 郭少峰.不能拿金牌数评价体育部门政绩[EB/OL]. <http://news.qq.com/a/20100310/000109.htm>.
- [16] 戴永冠,罗林.竞技体育举国体制分析——兼论后奥运时期举国体制发展[J].体育学刊,2012,19(5):54-58.