

中国大众体育政策的历史变迁与特征

蔡治东, 汤际澜, 虞荣娟

(苏州科技大学 体育部, 江苏 苏州 215009)

摘要: 通过梳理我国大众体育政策的发展脉络, 可将其变迁分为大众体育政策创立期、曲折发展期、改革探索期、法制化期、人本化期5个时期。大众体育政策制定的价值取向由国家本位转向人本位, 制定模式由精英模式转向利益整合模式, 国家体育行政部门作为大众体育政策制定的主体始终没有变化, 并且具有绝对权威。公众和专家在大众体育政策中的主体地位没有得到充分重视, 一直处于缺失状态。政策执行由命令模式转向合作模式, 缺乏政策评估机制。建议按照以人为本的价值观制定大众体育政策, 建立体育政策咨询机构组织体系, 完善民众参与、专家咨询、政府决策的政策决策制度, 制定政策培训制度, 建立政策评估机制和监督机制。

关键词: 体育史; 大众体育; 体育政策; 制度变迁; 中国

中图分类号: G812.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2016)04-0035-05

Historical changes and characteristics of Chinese mass sports policies

CAI Zhi-dong, TANG Ji-lan, YU Rong-juan

(Department of Physical Education, Suzhou University of Science and Technology, Suzhou 215009, China)

Abstract: By collating the development traces of Chinese mass sports policies, the authors divided the changes of Chinese mass sports policies into such 5 periods as mass sport policy establishment period, tortuous development period, reform and exploration period, legislation period, and people oriented development period. The value orientation of mass sports policy establishment has been changed from nation oriented to people oriented; the establishment mode has been changed from elite mode to interest integration mode; state sports administration department as the subject of mass sports policy establishment has never been changed, and has absolute authority. The subject status of the public and experts in mass sports policies has not been fully valued, having been in a missing condition all the time. Policy execution has been changed from command mode to cooperation mode; there is a lack of a policy evaluation mechanism. The authors proposed to establish mass sports policies according to people oriented value view, build a sports policy consulting institution organization system, perfect the policy decision making system featuring public participation, exert consultation and government decision making, establish a policy training system, and set up a policy evaluation mechanism and a policy supervision mechanism.

Key words: sports history; mass sports; sports policy; institutional change; China

研究以我国大众体育发展历史为主线,从纵向梳理建国以来我国大众体育政策的发展脉络,客观评价大众体育政策发展历程,总结经验教训;从政策学角度分析我国大众体育政策变迁中各方面特点,以便从理论上深刻认识我国大众体育政策的变迁历史,有助于发现其

内在的发展规律,制定更有利于大众体育发展的政策。

1 中国大众体育政策阶段划分

以建国以来体育方针的变化为线索,以社会发展的历史阶段划分为参照,以标志性事件和某一时期内大众

收稿日期: 2015-11-08

基金项目: 国家社会科学基金项目“中外大众体育发展方式比较研究——以大众体育基本体制与政策为视角”(12BTY005);江苏省体育局课题(ST14302316);苏州市体育局课题(TY2014-113);江苏省教育厅“青蓝工程”资助。

作者简介: 蔡治东(1982-),男,讲师,硕士,研究方向:运动训练理论与实践、学校体育。E-mail: caizhidong0314@163.com

体育政策主要目标和特征为依据^[1],把我国大众体育政策的历史变迁划分为:大众体育政策创立(1949—1957年)、大众体育政策曲折发展(1958—1976年)、大众体育政策改革探索(1977—1993年)、大众体育政策法制化(1994—2008年)、大众体育政策人本化(2009至今)5个时期。

1949年10月,刚刚诞生的新政权面临着内忧外患,政治、经济形势异常严峻,人民体质健康状况较差。增强人民体质,甩掉“东亚病夫”的帽子,直接影响到经济发展和国防建设。在这样的现实条件下,以增强人民体质为宗旨,使体育经常化、普及化为体育工作方针的大众体育政策迈出了创基立业步伐^[2]。

经过全国人民的艰苦奋斗,1957年第1个五年计划超额完成,国民经济基本恢复,人民生活水平有一定提高,我国体育工作方针转向“普及与提高相结合”成为我国大众体育政策的“分水岭”。直到“文革”结束,中国大众体育政策经历了“反右倾”、“轰轰烈烈”的“大跃进”和畸形的“文革”3个阶段,在政治风云变幻中经历了曲折发展的过程^[3]。

“文革”后在“发展才是硬道理”的理念指引下,我国体育事业的发展试图与政治经济体制改革统一起来,为大众体育的发展带来新机遇。1979年国家提出“侧重抓提高”的体育方针,从此体育政策由大众体育转向竞技体育,对于大众体育提出“依靠大家办”的设想,1986年国家体委制定了《关于体育体制改革的决定(草案)》,提出“体育社会化”^[4]的概念,大众体育政策开启了改革的探索之路。

十一届三中全会以后,中国社会发生了巨大的变化,人民渴望民主和法治。“竞技体育优先发展”的方针引起了大众的不满,探索各类体育协调发展的体育方针势在必行。1995年《体育法》和《全民健身计划纲要》的出台,标志着我国体育法制的基本框架已经形成^[5]。随后相继出台众多体育法规,形成了一整套较为完善的推动大众体育发展的政策法规体系,这一时期大众体育呈现出明显的法制化。

“无与伦比”的北京奥运会,创造了我国竞技体育的辉煌,标志着我国成为世界竞技体育强国,同时也标志着开始告别“唯金牌至上”的时代,吹响了从体育大国向体育强国迈进的号角。“人文奥运”理念彰显了体育关注由物转向人,标志着我国体育价值取向的真正转变。大众体育政策在“全面、协调、可持续”的科学发展的统领下,更加注重以人为本,更加注重人的全面发展。

2 中国大众体育政策的历史变迁

2.1 大众体育政策创立时期(1949—1957年)

1949年9月30日,中国人民政治协商会议第1届全体会议一致通过《中国人民政治协商会议共同纲领》,第48条规定“提倡国民体育”,体现新中国成立之初,体育运动普及化和经常化的大众体育方针和体育事业为人民服务、为国防服务的宗旨^[6]。1952年6月10日,毛泽东为中华全国体育总会成立大会题词“发展体育运动,增强人民体质”,进一步指明中华人民共和国体育事业的任务和发展方向。会上提出“使体育运动普及和经常化”方针。为实现这一方针,国家先后颁布一系列发展大众体育的政策文件。主要内容可以归纳为:建立、完善体育管理机构和各级大众体育组织;加强体育干部队伍建设、培养体育积极分子;以宣传、体育竞赛、制度建设为重点推动大众体育;推行便于开展又易于增强体质的体育活动。

这一时期体育的最高宗旨是增强人民体质,大众体育政策可以认为是国家的体育政策,涵盖范围相当广泛。大众体育与竞技体育、学校体育融合在一起,“你中有我,我中有你”,界线不明显。建国初期,我国大众体育政策实行的国民体育政策,强调“公平、公正”,大众体育的内容、形式力求全国统一,执行模式全国较为相似。以国家利益为出发点的大众体育政策符合我国当时的国情,在恶劣现实条件下强调公平、统一,保证我国大众体育能在极困难的条件下掀起第一次高潮。

2.2 大众体育政策曲折发展时期(1958—1976年)

1) “大跃进”时期的政策。

1958年2月底,国家体委召开全国体育工作会议,制订《体育运动十年发展纲要》,“提出大力开展大众体育,在普及的基础上,加速运动技术水平的提高,要求10年内4000万人达到劳卫制标准”^[7]。1958年9月国家体委对原纲要做较大修改,产生《体育运动十年规划》,规划“10年内通过劳卫制标准的人数,第一本帐1亿5千万,第二本帐2亿”^[8]。根据国家体委的材料显示,当时全国经常参加体育活动的人数已达到1亿多,267万多人达到劳卫制标准,22.5万人达到等级运动员标准,160多个县普及农村体育^[9]。

在大跃进思潮的影响下人们已经完全有理由相信:只要发动和依靠群众,解放思想,大胆创造,体育运动定会出现一个飞跃性的新局面^[10]。所以这一时期的大众体育政策过于理想化和绝对化,夸大主观能动性,脱离了当时的客观实际。

2) “调整、巩固、充实、提高”时期的政策。

为了贯彻国家的“八字方针”,国家体委决定对大众体育政策进行调整。1961年2月10日,国家体委在《关于1961年体育工作的意见》中,提出“应根据

为生产劳动服务的方针和因地、因时、因人制宜的原则,开展各种各样体育活动。”^[11]

1962年12月全国体育工作会议上确定先将大众体育的工作重点放在学校,同时兼顾机关、厂矿、企业以及农村体育,采取由点到面,逐步恢复,扩散发展的方法。1964年全国体育工作会议要求,开展大众体育活动必须从目前生产、生活的实际出发,有计划有步骤地进行,不能要求过高过急。群众参加体育活动的积极性日益高涨,形成建国后又一次大众体育活动的高潮。随着国民经济的全面恢复,国家体委在1965年重提“普及和提高相结合,大力开展大众性体育运动,在体育运动广泛开展的基础上提高运动技术水平,不断创造新纪录”的体育工作方针。

3) “文化大革命”时期的政策。

“文革”时期,由于极左思想基本占据党内的统治地位,大众体育政策很难走上正确的轨道,虽然出现过轰轰烈烈的局面,但不可能长久保持下去,获得理想的政策效果。这一时期的大众体育政治色彩浓厚,本质功能弱化,成为当时政治运动的副产品,一些极左的政治口号本身变成了大众体育政策。

2.3 大众体育政策改革探索时期(1977—1993年)

1983年国家体委在《关于进一步开创体育新局面的请示》中提出3个有利于的改革原则,其重点就是有利于发动社会力量办体育。1984年8月,国家体委在北京召开体育发展战略、改革会议,就如何发展大众体育进行研讨。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》明确提出中央和地方各级人民政府必须逐步增加体育经费,为大众体育事业发展提供支持。1985年4月,全国体委主任工作会议,围绕如何贯彻中共中央的《关于进一步发展体育运动的通知》,再次对我国体育改革问题进行探讨,基本明确通过体育管理体制,促进体育社会化发展的指导思想。

1986年4月,国家体委下发《关于体育体制改革的决定(草案)》,标志体育体制改革正式拉开序幕。《决定(草案)》强调:改善体育的领导体制,切实发挥体委对体育事业的领导、协调、监督作用;发挥各方面的积极性,把大众体育推向新的广度和深度;大力繁荣民族传统体育,逐步实现规范化、科学化;并把大众体育的改革定位为“要有利于推动各部门、各行业和群众团体认真搞好本系统的体育工作,使大众体育进一步社会化”^[12]。《决定(草案)》从全局出发,以社会化为突破口,调动各方面办体育积极性,使我国体育改革步伐明显加快,并取得较为显著成就。

1992年11月“中山会议”上,体育改革问题再

次成为争论焦点,大会总结体育社会化改革以来出现一系列问题,认为高度集中的管理体制不适应社会主义市场经济的发展,应以转变体制为核心,改革体制为关键,形成国家与社会相结合,社会办为主新格局^[13]。1993年全国体委主任会议又重点研究体育改革的问题,并制定《关于深化体育改革的意见》和5个配套文件,进一步明确体育改革目标和任务,使大众体育改革沿着生活化、普遍化、社会化方向迈进。

这一时期的大众体育政策强调与社会经济发展实际情况相吻合,动员全社会办体育,由于体育体制改革刚刚开始,对改革的复杂性、艰巨性认识不足,导致改革促发展演变成管理体制驱动发展,忽视基层体育组织的自主性和独立性,大众的体育意识、参与体育积极主动性没受到重视,可持续发展态势不强。

2.4 大众体育政策法制化时期(1994—2008年)

1995年3月5日第八届全国人大第三次会议《政府工作报告》中指出:“体育工作要坚持大众体育和竞技体育协调发展的方针,把发展大众体育,推行全民健身计划,普遍增强国民体质作为重点。”^[14]这是全民健身计划首次在政府工作报告中被提及。

1995年6月28日经国务院批准,国家体委制定的《全民健身计划纲要》正式颁布实施。《纲要》明确指出:“把推行全民健身计划纳入国民经济和社会发展的总体规划,坚持大众体育与竞技体育协调发展的方针,以普遍增强人民体质为重点,加强领导,统筹规划,切实抓出成效。”^[15]标志着我国大众体育进入全面发展的新时期。

两个月之后,第八届全国人大常委会第十五次会议全票通过《中华人民共和国体育法》。《体育法》是新中国成立以来第一部体育部门的基本法,这部法律阐释国家发展体育事业的基本态度;提出了体育工作的方针、任务、基本原则和重大措施;确立大众体育的基础地位。《体育法》第2条阐明:“体育工作坚持以开展全民健身活动为基础,实行普及与提高相结合,促进各类体育的发展。”^[16]

2002年,《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》发布,重申坚持体育为人民服务、为社会主义现代化建设服务的方针,强调体育工作要把提高全民族身体素质摆在突出位置^[17]。2005年7月,国家体育总局发表《中国全民健身发展10年白皮书》(1995—2005),该白皮书着重总结了1995—2005年间的中国大众体育的政策、发展成就,提出问题 and 基本对策,较全面反映《全民健身计划纲要》颁布10年间我国大众体育的发展,可以视之为近10年我国大众体育政策的评估总结性文献。

长期以来,我国的大众体育政策大多停留在方针上,具体措施比较乏力,影响我国大众体育政策效力。这一时期大众体育政策以《体育法》、《全民健身计划纲要》为中心,相继出台大量的政策性文件,形成一整套较为完善的推动大众体育发展的政策体系,逐步使虚的政策变成实的政策。与以往时期的大众体育政策相比,呈现出完整性、系统性和法制化。

2.5 大众体育政策人本化时期(2009至今)

备战北京奥运会期间,体育部门提出“全民健身与奥运同行”的工作主题,在奥运史上树立了大众体育与竞技体育交相辉映的典范。2009年1月,国务院批准每年8月8日为“全民健身日”,这是新中国第1个全国性体育节日。“全民健身日”的设立,对于形成健康文明的生活方式有着积极的象征和倡导作用,显示了党和国家对全民健身事业的高度重视和关怀,是国家体育政策更加关注大众体育的重要信号。

2009年8月,国务院颁布《全民健身条例》,进一步明确政府及全民健身体系中各有关主体的责任,建立全民健身活动状况调查、学校体育设施开放、高危性体育项目经营许可、体育行业特有工种职业技能鉴定等制度。《全民健身条例》是我国第一部专门针对全民健身的立法,它的颁布和实施充分体现党和政府全心全意为人民服务的宗旨和以人为本的执政理念,是全民健身工作日益法制化、规范化重要标志^[8]。

2010年,国家体育总局、中华全国总工会颁布《关于进一步加强职工体育工作的意见》。2011年2月,国务院颁布《全民健身计划(2011—2015年)》,国家体育总局公布《体育事业发展“十二五”规划》,紧接着下发《2011年群众体育工作思路和要点》的通知,2014年10月国务院印发《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,首次提出将全民健身上升为国家战略,为大众体育的改革发展注入强大力量。全民健身上升为国家战略,充分体现了党中央、国务院对体育工作、特别是全民健身工作的高度重视和殷切期望。

北京奥运会后,国家密集出台若干大众体育法规和重要文件,这些政策更多考虑制约我国大众体育发展的内在因素,强调人的全面发展,人的主观能动性受到重视,昭示我国大众体育正向以人为本的全面发展阶段转变。我国公众参与大众体育政策制定过程的方式也有明显的变化,以往单一官方制定过程逐渐向公众开放,社会公众可以通过多种渠道,主动参与到大众体育政策的制定过程中,政策制定必须考虑满足最大多数人的利益要求,同时兼顾不同阶层、不同方面群众的体育利益;政策制定重视民主咨询和听证,这样由专家咨询、公众参与、政府决策的大众体育政

策制定机制逐渐形成,民主性得到加强。后奥运时代,我国大众体育决策将真正走向民主化,体育决策将逐步由单方案、单主体走向多元决策。

3 中国大众体育政策变迁的特征

政策学理论将一个完整的政策过程分为政策制定、政策执行、政策评估3部分^[9]。本研究从变迁的角度运用政策学理论对大众体育政策的制定、执行、评估等环节进行分析,以便在理论上更深刻认识我国大众体育政策的发展过程。

3.1 政策制定的价值取向由国家本位转向人本位,制定模式由精英模式转向利益整合模式

计划经济时代社会结构单一,国家对社会资源实行全面垄断,国家利益统摄个人利益,国家代替个人进行体育利益的表达,大众体育政策强调体育增强人民体质,为经济建设和国防建设服务,呈现出强烈的国家本位价值观。改革开放以后,社会结构的变化、利益的分化,形成不同需求的利益集团,要求政府尊重大众的政治、经济权利,大众体育政策开始注重人民群众的自身利益,价值取向转向人本位。

在大众体育政策变迁的前两个阶段是精英模式,呈现出自上而下的“内输入”和“单方案决策”的特点。国家体育行政部门作为大众体育政策的制定主体始终没有变化,并且具有绝对权威。特别是在大众体育政策变迁的前两个阶段,体育政府部门在大众体育政策中起着绝对权威作用。

大众体育政策变迁的后3个阶段是利益整合制定模式,呈现出“自下而上”、“上下互动”的特点,但是政治精英对大众体育政策仍具有重大影响。改革开放以后随着政治经济体制改革和社会民主化进程的加快,各利益集团通过各种途径进入政策决策中心表达自己的利益,使得政策制定过程采用整合和协调的办法,专家的主体地位逐渐有所体现,但公众参与大众体育政策的渠道少,其主体地位仍然缺失。虽然政府部门往往会以座谈形式听取公众对政策的意见,但往往流于形式,在大众体育政策中很难直接体现出一般大众的意见。

3.2 政策执行由命令模式转向合作模式

在大众体育政策变迁的前两个阶段,政策执行过程呈现出“命令式”、刚性的特点。大众体育政策体现政府、执政党的意志,代表着国家的需求,在执行过程中形成自上而下逐级传达的刚性通道,下级必须无条件执行,人民群众也把执行大众体育政策当作崇高的使命,当作对党和国家的忠诚,积极响应政策号召。所以这两个时期的大众体育政策执行较为顺利,即便

是错误的政策也能贯彻落实(比如文革时期的大众体育政策)。用强有力的行政命令和政治口号来推行体育政策,保证我国大众体育在困难时期快速发展,但是容易形成权力垄断,政策易走极端。

随着体育改革进程不断深化,为减轻体育行政部门压力,国家将发展大众体育的责任分配给各个部门,而各级体委主要进行协调、配合和指导工作。后3个时期的政策执行通道不再是命令式的,而是逐渐转向在政府的领导下,基于沟通和信任的各部门共同协作,围绕政策目标,根据各自的实际情况,灵活执行大众体育政策,是刚性、弹性结合执行模式。

3.3 政策信息反馈渠道由单一转向多元化,政策评估机制缺乏

改革开放之前的两个时期,政策信息主要由各级体育行政部门逐级上报的形式反馈,信息通道较长,反馈信息容易失真。改革开放之后的3个时期,信息反馈渠道逐渐呈现多元化,如体育发展战略研究会、体育科学学会等机构的成立,使政策信息及时、准确地反馈到相关权利机构。

我国大众体育政策缺乏科学的评估机制,评估信息系统尚未建立,分析我国大众体育政策变迁的几个阶段可以发现“有政策,有执行,无评估”,评估一直是我国大众体育政策过程的“软肋”,到目前为止我国还没有对一项大众体育政策进行过系统评估,也没有产生过经典或有指导性的体育政策综合评估报告。大众体育政策涉及面广,效应很难量化,另外政策制定者往往又是评估组织者,他们缺乏评估积极性,所以评估机制难以建立。

建国以来我国大众体育政策变迁过程中,政策制定的价值取向逐渐由国家本位转向人本位,制定模式逐渐由精英模式转向利益整合模式;政策执行由命令模式逐渐转向合作模式;政策反馈渠道逐渐多元化,但评估机制始终没有建立起来。我国大众体育政策的历史变迁特征启示我们:1)大众体育政策制定的价值取向要以人为本,把人放在首要地位,把人的发展作为政策的最终目的;建立健全听证制度,提高公民政策制定的参与意识与权力。2)利用高校体育师资力量和平台,举行大众体育政策培训班,提高基层组织政策执行能力。3)采用利益相关者评估模式,由人民大众对政策满意度做出评估,克服重制定轻评估的弊端。

参考文献:

- [1] 肖谋文. 新中国群众体育政策的历史演进[J]. 体育科学, 2009, 29(6): 89-96.
- [2] 冯火红. 新中国成立初期我国的群众体育政策[J]. 北京体育大学学报, 2008, 31(7): 904-907.
- [3] 田雨普. 新中国60年体育发展战略重点的转移的回眸与思索[J]. 体育科学, 2010, 30(1): 3-9.
- [4] 金世斌. 改革开放以来我国体育政策演进与价值嬗变[J]. 体育与科学, 2013, 34(1): 36-41.
- [5] 李建国. 从政策变化看改革开放30年我国社会体育发展[J]. 上海体育学院学报, 2008, 32(4): 11-13.
- [6] 夏成前, 田雨普. 新中国体育60年发展战略重点的变迁[J]. 武汉体育学院学报, 2010, 44(1): 17-22.
- [7] 国家体委. 关于体育运动十年规划的报告[R]. 1958-09-08.
- [8] 孙葆丽, 孙葆洁, 潘建林. 我国群众体育发展的历史回顾[J]. 体育科学, 2000, 20(1): 13-15.
- [9] 夏成前, 田雨普. 新中国农村体育发展历程[J]. 体育科学, 2007, 27(10): 35.
- [10] 《新体育》社论. 展开一个体育运动的技术革新运动[J]. 新体育, 1958(13). I.
- [11] 国家体委政策研究室. 体育运动文件选编(1949—1981)[M]. 北京: 人民体育出版社, 1982: 70.
- [12] 傅砚农. 中国体育通史(1949—1979)[M]. 北京: 人民体育出版社, 2007: 411.
- [13] 冯晓丽. 我国社会体育制度研究[J]. 体育文化导刊, 2010(12): 23-25.
- [14] 国家体委. 中国体育年鉴(1994—1995)[M]. 北京: 中国体育年鉴社, 1996: 35.
- [15] 国家体育总局. 中国体育年鉴(1996)[M]. 北京: 中国体育年鉴社, 1999: 159-161.
- [16] 中华人民共和国体育法[M]. 北京: 新华出版社, 1997: 4.
- [17] 马宣建. 论中国群众体育政策[J]. 成都体育学院学报, 2005, 31(6): 1-7.
- [18] 冯晓丽. 建国以来群众体育政策的变迁特点与影响因素[J]. 体育学刊, 2012, 19(3): 41-45.
- [19] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 2-11.