

新时期体育举国体制概念重新认识及 渐进式分类改革的必要性探究

王一然

(北京大学 体育教研部, 北京 100871)

摘要: 举国体制曾经为我国竞技体育的快速发展做出了巨大贡献, 但在新形势下却出现了诸多不适应。运用文献资料法和逻辑分析法, 对举国体制的概念进行溯源和重新认识, 指出举国体制的生存土壤发生了变化, 其“短时间内超越先进水平”的内涵特征已经大为减弱, 而“框定于竞技体育”的外延显然也与现状不相适应。在竞技体育领域, 举国体制导致政府垄断资源、禁锢市场力量、滋生权力寻租, 扭曲政绩观和价值观、管理机制僵化、公共决策失误; 在群众体育领域, 举国体制无法很好满足人民群众的体育需求。出于对不同体育项目群众基础的差异、竞技体育不同环节市场化运作能力的差异、城乡经济发展不平衡及我国贫富差距的现实的考虑, 指出对举国体制进行改革要以放归市场的适宜程度为依据, 进行渐进式分类改革。

关键词: 举国体制; 竞技体育; 群众体育; 渐进式分类改革; 三级训练网; 人才培养模式; 体育服务供给

中图分类号: G812.0

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2018) 02-0042-06

当前, 我国正处于全面深化改革的阶段。习近平总书记在十八届三中全会上提出了“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的重要理论观点, 正确处理好体育领域的政府与市场之间的关系是当前我国体育事业发展面临的重要任务。新形势下举国体制表现出诸多的不适应, 通过对改革及渐进式分类改革的必要性进行分析、梳理, 深化对该问题的认识, 为改革奠定基础。

1 体育举国体制概念溯源及重新认识

建国初期, 国内体育资源匮乏, 体育建设从零起步、举步维艰, 与西方国家发达的体育事业

相比差距巨大, 为了能够在“内忧外患”的环境中立足, 我国政府采取了赶超型发展战略, 举国体制应运而生, 但是这一名称直到20世纪80年代才被正式提出。在1980年的全国体育工作会议上, 时任国家体委主任的王猛在工作报告中总结三十年体育工作的基本经验教训时, 首次对举国体制进行了权威解释: “在我国, 体育纳入国家计划, 能够运用社会主义制度的优越性, 实行集中统一的领导, 调动各个地方和各个方面的积极性, 按比例、有重点地分配财力、物力。这样就能在经济比较落后的情况下, 使体育上得快一些。”^[1]

特定历史阶段的举国体制指的是“为了在较

收稿日期: 2017-09-15

作者简介: 王一然 (1995—), 女, 山东临沂人, 在读硕士, 研究方向为体育社会学。

文本信息: 王一然. 新时期体育举国体制概念重新认识及渐进式分类改革的必要性探究[J]. 河北体育学院学报, 2018, 32 (2): 42-47.

短的时间内使中国竞技体育水平迅速提高，在国际重大赛事中取得优异成绩，国家实施的以政府为主导，以行政手段管理体育事务，以计划手段配置体育资源，以体委为中心的管理体制、以专业运动队为中心的训练体制、以全运会为中心的竞赛体制这样一个三位一体的管理体制和运行机制。”^[2]分析其内涵，可见此概念反映了举国体制的三个显著特点：一、较短时间内赶超世界发达体育水平；二、框定于竞技体育领域；三、政府主导竞技体育资源配置。

但是在新时期，举国体制生存的土壤发生了变化。因此，在市场经济体制改革的背景下，本文选择从经济学视角入手，对举国体制的概念进行重新界定。

在内涵方面，长期以来，为了实现“短时间内赶超”的目标，我国的竞技体育主要依靠政府这只“看得见的手”主导资源配置^[3]。但近年来我国体育健儿摘金夺银，我国正处于从体育大国向体育强国的转变阶段，“短时间内赶超”的特征已经大大减弱。习近平在十八届三中全会上提出的有关政府和市场关系的重要理论，以及供给侧改革的提出和深化实施，都体现了国家对于政府和市场这两种资源配置手段关系调整的重视。

从外延角度来看，将体育举国体制框定于竞技体育领域的传统认知应当改变。鉴于比拼高下的呈现形式，竞技体育成为建国初期国家参与国际竞争的重要手段。在赶超型战略的指挥下，政府更容易将有限的资源集中投入到能在短时间内取得成绩的竞技体育，这也导致了群众体育发展迟缓。虽然在竞技体育领域举国体制的作用更为明显，但不能否认举国体制在群众体育发展中真实存在的现实。“如果对我国的社会体育管理体制进行审视的话不难发现，我国社会体育是按照‘中央→省（自治区、直辖市）→市→区（县）→乡镇（街道）→村（居）委’的行政管理模式来运行的，是典型的政府管理型体制。无论是《全民健身计划纲要》还是《全民健身条例》；无论是全民健身路径工程还是农民体育健身工程，都是在政府强有力的政策、经费、人力、物质等保障下有条不紊地实施的……即都是政府主导下的体育管理体制。”^[4]1953年以后，

群众体育开始分化，原国家教委主管学校体育，军队主管军事体育，工会主管单位体育，县体委和县团委领导的县以下各级团委负责农村体育。由此可见，建国初期，群众体育资源也完全由政府配置，举国体制在群众体育发展过程中同样发挥着重要作用。

因此本文将体育举国体制重新解读为政府主导体育资源配置的管理体制与运行机制。

2 体育举国体制改革的必要性

举国体制为我国体育发展做出了巨大的贡献，尤其在竞技体育方面，创造了无数的辉煌战绩。举国体制造就了奥运辉煌，从1984年洛杉矶奥运会许海峰夺得中国第一块金牌到2004年雅典奥运会张怡宁获得第一百块金牌，历时20年；从101金到200金，仅历时8年。这在很大程度上得益于举国体制下的三级训练网竞技体育人才培养模式。举国体制为竞技体育注入了巨大能量，奥运辉煌树立了民族自信心、强化了国家认同感。

但是举国体制存在的一些不足也不容忽视，国内关于体育举国体制的存废争议实质为政府和市场这两种资源配置方式之间的博弈。主张废除举国体制的观点认为，在市场经济不断发展的今天，政府依旧占据大部分体育资源，导致体育产业发展缺乏基本的市场要素（市场主体、市场客体和 market 行为），企业和资本没有动力去开拓广阔的体育市场，现有的体育市场也因为政府的干预而变得畸形。因此，当今体育市场发展的关键是政社分离，政府应当将市场的资源归还市场，让市场自如发展。

2.1 竞技体育举国体制改革的必要性

1992年，我国社会主义市场经济体制建立，开始了与政府资源配置手段的博弈。马克思主义经济学认为，市场经济三要素包括市场主体、市场客体和 market 行为。市场主体包含交换物的占有者和接受者，在体育领域体现为体育产业（体育产业指“为满足社会体育需求的生产体育服务产品的组织机构的集合”^[5]）和消费者；市场客体即交换物；market 行为即主体在交换过程中的意志和行为的总称。但是由于政府力量的干预，一定

程度上导致市场要素不健全,非政府体育产业主体和交换物处于严重缺位或者半缺位状态。这也是政府和市场在竞技体育领域长期博弈的结果,是政府占主导地位、市场不健全的表现。慢慢地,这种博弈结果造成的矛盾越来越突出,导致如下问题。

2.1.1 政府垄断资源,禁锢市场力量,滋生权力寻租

建国初期,在高度集中、统一领导的计划体制的发展背景下,各级政府建立了体育运动委员会,根据中央的统一指令建立和领导各级体育事业的发展,政府在这一过程中占据绝对的主导地位。例如,在2014年以前,政府通过设置赛事审批制度垄断赛事资源,对赛事举办方征收高额的管理费,很多赛事举办方无力承受,导致很多民间赛事举办者望而却步。

由于政府长期垄断体育资源,导致很多环节产生了权力寻租的空间,利用公共的体育资源满足自身需求,或者在长期发展过程中形成固定的利益结合体而谋取私利,侵害其他市场主体利益。在2004年至2014年中超蹒跚发展的十年里,假球、黑哨现象丛生,在资源垄断且监督缺位的情况下,对于足球市场成为政府利益集团的寻租平台的指控频频见诸报端。姚明认为,“赛事审批的实质是从政府的角度决定赛事的存亡。过去举办赛事,没有市场和商业的概念,资源都控制在体育部门手中……什么算全国性赛事?什么算国际性赛事?赛事审批费收取的标准是什么?谁又来监督赛事审批?这些问题中,体育管理部门‘自由裁量权’的随意性强,空间太大,也让权力寻租有了可乘之机。”

2.1.2 扭曲政绩观和价值观,管理机制僵化,公共决策失误

各省(区市)重视全运会的程度甚于奥运会,主要原因在于全运会已经成为政府政绩的重要指标,运动员在全运会上的成绩,与相关官员的晋升直接相关。很大程度上依靠政府的意志发展的体育格局,影响了运动员的个性化发展,扭曲了竞技体育的价值观。

体育运动项目管理中心是20世纪90年代过渡阶段的产物,过渡的目的是保证协会顺利实现

实体化。但是,这种“两块牌子、一套人马”的管理体制延续至今,不仅没有实现协会实体化,反而导致了政府和市场间更大的矛盾。此外,项目管理中心受人、财、物等资源有限性的限制,难以协同发展竞技体育、群众体育和体育产业,民众的体育需求长期得不到满足。

2.2 群众体育举国体制改革的必要性

群众体育自诞生之初,便是我国公共领域的一部分,群众体育资源完全由政府主导配置。如第一部分所言,不论在内涵还是外延方面,将举国体制框定于竞技体育领域的传统认知都应当改变。因此,体育举国体制改革,也应当涉及群众体育领域的改革。随着生产力的不断发展,我国已经部分地进入后工业时代,经济条件的持续改善,人民生活水平的不断提高,一方面促使越来越多的民众开始追求包括体育在内的更高层次的享受和发展需求,另一方面也为民众体育产品的支付能力提供了保障,由此导致有效需求规模的扩大。但是这些需求往往无法从公共体育服务中得到有效满足,必须在一定程度上依靠市场力量来解决。

3 体育举国体制采取渐进式分类改革的原因

有些人认为,在新的社会环境下,举国体制已经没有了存在的意义,应当学习西方发达国家,采用市场化机制运作体育,以消除诸如目前职业足球、职业篮球等领域出现的各种问题。这种看法产生的根源,在于没有认清我国市场经济体制不成熟、中西方体育发展水平存在差异以及对西方体育发展制度的错误认知。笔者认为,要以放归市场的适宜程度为依据,对举国体制进行分类改革,不能“一刀切”式地取消。

3.1 竞技体育举国体制采取渐进式分类改革的原因

3.1.1 竞技体育不同项目的群众基础存在差异

体育项目数量众多,以2016年里约奥运会为例,共设有28个大项,306个小项。不同项目有不同的特点,包括技术难度、观赏性、训练成本等都各不相同,这些差异导致各项目在群众中的普及程度有所差别。群众基础广泛,是项目

市场化运作的前提。我国群众基础比较广泛的项目有男子足球、男子篮球、羽毛球、乒乓球等，而射箭、射击、马术以及田径的一些项目等虽然位列奥运项目，却鉴于本身的观赏性不强、开展难度大、可参与性差或参与成本高等原因，未能凝聚起较高的群众关注度，成为体育项目中的冷门。冷门项目在短时期内还不具备放归市场、自由发展的条件。为保证项目结构均衡性和项目发展公平性，在现阶段应当继续对其坚持举国体制，即依靠政府主导资源配置保证其稳定发展。

3.1.2 竞技体育不同环节的市场化运作能力不尽相同

竞技体育的环节包括竞赛组织、人才培养、运动训练、决策管理等等，不同环节的市场化运作能力不尽相同。例如，一些项目（如群众基础雄厚的足球和篮球）的竞赛环节，可通过实体化后的协会调动市场力量组织赛事，实现放归市场。但是对于竞技体育人才培养和运动训练环节来说，在短时期内无法完全交由市场，且人才培养和运动训练环节涉及面更广、牵涉问题更复杂，必须具体问题具体分析。当前，世界上培养高水平运动员的方式主要有四种，一是国家培养模式，二是学校培养模式，三是俱乐部培养模式，四是个人培养模式。其中，国家培养模式和学校培养模式在我国本质上依然属于政府配置资源。

（1）当前的竞技体育人才培养依然主要依靠体育系统和教育系统。目前，我国竞技体育人才的培养依然主要依靠体育系统，采用以市县两级业余体校为基础、以国家与省级两级专业队为核心的金字塔式三级训练网。此外，依靠教育系统的竞技体育人才培养模式逐渐振兴。1986年，我国开始了通过高校培养竞技体育人才的探索之路，原国家体委和国家教委联合发布了《关于开展课余体育训练提高学校体育运动技术水平的规划（1986—2000年）》，拉开了我国高校竞技体育人才培养的序幕，并在其多年的人才培养实践中形成了“一条龙”训练网。“一条龙”训练网是指学校对小、中、大学中具有运动发展潜质的部分学生运动员，利用课余时间，以组成运动队的形式，进行长期的系统的科学训练，以提高其运动竞技水平乃至综合素质等全面发展为目的的

训练过程。其中小学阶段、中学阶段、大学阶段分别是学生运动员训练的基础时期、关键时期以及成才时期。‘一条龙’训练网是对举国体制下‘三级训练网体制’的继承和发展。”^[6]例如，北京大学和北大附中、101中学、123中学、昌平二中建立联系，为这些中学提供训练场所、部分训练经费和器材，这些中学为北大输送思想品质好、学习合格、训练水平和运动成绩高的学生。再如，2013年2月25日，国家体育总局、教育部联合出台了《关于加强全国青少年校园足球工作的意见》，教育部体育卫生与艺术教育司司长王登峰对“校园足球”的发展目标做过明确界定：“发展‘校园足球’要实现三大目标，即推进体育教育改革、成为竞技人才成长的通道、使体育真正成为学校教育不可忽视的重要组成部分。”2017年12月，国家体育总局和教育部联合制定、印发了《关于加强竞技体育后备人才培养工作的指导意见》，成为新时期我国竞技体育后备人才培养的指导性文件，文件指出“学校体育是竞技体育后备人才培养的基础，要创新体育后备人才小学、初中、高中一条龙培养模式；要强化青少年三级训练网络建设，积极扩大初级训练规模，创新发展中级训练模式，着力提升高级训练质量；鼓励优质体育资源和优质教育资源有机互补，联合名校办名队，共同打造特色项目和优势项目”。可见，体育系统的三级训练网和教育系统的“一条龙”训练模式依旧是我国竞技体育人才培养的重要形式。

（2）个人培养模式和俱乐部培养模式仍未成熟。尽管俱乐部培养和个人培养都开始了尝试和探索，也不乏成功案例，但目前对于竞技体育人才培养的贡献率较低。个人培养模式鉴于成本高、投入大、教练资源缺乏等问题尚难以普及。俱乐部培养模式同样处于摸索阶段，以广州恒大足球青训学校为例，其通过向国际上先进的足球青训俱乐部学习，加上自我摸索，总结出了一套较为完整的足球人才培养体系——以“培养全面发展的人”为目标，为学生提供多种成才途径，真正实现体教结合，且已经取得初步成果。但由于其毕竟处于发展初期，也未能在全国范围内推广，无法完全承担起竞技体育人才培养的重任。

目前,在个人和俱乐部培养模式都不成熟的情况下,竞技体育人才培养必须继续依靠传统的三级训练网,同时着力巩固和创新学校“一条龙”培养模式。就我国而言,这两种模式仍是政府配置资源的表现,即展现了体育举国体制在新时期的内涵。

3.2 群众体育举国体制采取渐进式分类改革的原因

经济发展水平不均衡导致体育产业发展不均衡以及群众体育需求差异,针对农村等经济落后地区的群体以及城市内经济弱势群体,仍需要举国体制提供公共体育服务,而经济强势群体体育需求的满足则要充分发挥市场的作用^[7]。

首先,我国城乡经济发展不均衡。从总体上看,城市居民比农村居民生活水平更高、可支配收入也更高。在城市中,市场经济的发展为群众体育产业的产生和发展提供了必需的心理需求要素和支付能力要素,提供体育服务的职业劳动者和劳动组织日益增多,最终导致群众体育产业的形成。但是农村缺少体育产业生存的土壤,无法建构起群众体育服务提供者和消费者相互影响、相互促进的现代体育基本结构,农村居民的体育需求长期得不到满足,难以推动群众体育成为一种大规模的社会实践。

其次,我国城市内部不同阶层之间也存在着经济实力差异。我国正处于社会转型期,市场经济以效率为中心的价值追求、“按劳分配为主、多种分配方式并存”的分配原则、个人因素(教育、身体、能力等)对收入的影响进一步加大、产业结构调整带来的人员分流以及社会保障制度的不完善等因素,都拉大了我国的贫富差距。对于社会低收入群体来说,生存压力使得他们对体育满足享受、发展需求的价值认同度较低,有限的经济实力也导致其没有足够的支付能力。因此,现阶段依旧需要继续借助政府力量,将群众体育纳入社会经济的公共领域,作为社会福利品提供给广大经济实力较弱的民众。而对于经济强势群体个性化、高品质的体育需求,则应尽量交由市场来生产和满足。

4 体育举国体制改革方向探究

4.1 改革的总目标

立足于市场经济体制改革的要求,举国体制改革的总目标应当是总体上形成政府行使服务、监督等宏观调控职能,市场对体育资源配置起决定性作用的发展局面。

“党的十八届三中全会对更好发挥政府作用提出了明确要求,强调政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定,加强和优化公共服务,保障公平竞争,加强市场监管,维护市场秩序,推动可持续发展,促进共同富裕,弥补市场失灵。”^[8]我国实行的是社会主义市场经济体制,要坚持发挥社会主义制度的优越性,既发挥市场作用,也发挥政府作用。这也是为什么笔者提到要“总体上”形成该局面,而非“完全”,因为针对某些具体的体育项目和环节来说,由政府配置资源更为高效。

4.2 改革的阶段性目标

现阶段的改革目标应当以放归市场的适宜程度为依据,对竞技体育不同项目和环节,以及群众体育的不同参与群体进行分类,采取相应改革措施。适宜放归市场的及时放归市场,不适宜放归市场的应当继续由政府进行全方位或者局部主导。

4.3 改革原则

举国体制改革要遵循两个原则:一是采取渐进式改革手段,即不能“一刀切”地取消举国体制;二是采取分类式改革手段,具体问题具体分析,而不是整体性地强化、弱化政府或市场的资源配置作用。

参考文献:

- [1] 王猛.王猛同志在1980年全国体育工作会议上的工作报告[R].1980.
- [2] 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.
- [3] 李洋,荆雯,王乐.从“国计”到“民生”:我国体育事业的发展转向[J].河北体育学院学报,2017,31(5):9-13.
- [4] 吴劲松,韩会君.举国体制改革研究的理性思考[J].沈阳体育学院学报,2011,30(1):31-33.
- [5] 李瑜.经济对我国体育产业的影响[J].集团经济研究,2007(1):184-185.
- [6] 吴杰,吕小峰.论大学高水平运动队的“一条龙”训

练网[J]. 西安体育学院学报,2002(s1):142-143.

[7] 王传方. 体育发展方式转变的理论分析[J]. 河北体育学院学报,2015,29(5):32-36.

[8] 习近平介绍为何改为市场起“决定性作用”[EB/OL]. (2013-11-15) [2017-08-20]. <http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1024-23559436.html>.

The New Recognition of the Concept of Nationwide Sport System and the Necessity of Gradual Classification Reform in the New Period

WANG Yi-ran

(Department of Physical Education, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: The nationwide sport system has played an important role in the rapid development of competitive sports in China. However, under the new situation, a great deal of inadaptability has appeared. By means of literature review and logical analysis, the concept of nationwide sport system is traced and re-recognized in this article. It is discussed that the living soil of the nationwide sport system has undergone changes and its connotation of “exceeding the advanced level in a short time” has been greatly weakened. However, its denotation framed in competitive sports is apparently incompatible with the new situation. In the area of competitive sports, the nationwide system leads to monopoly of resources by the government, imprisonment of market forces, rent-seeking of power, the distortion of the view of achievements and values, rigidity of management mechanism and errors in public decision-making. In mass sports, the nationwide system fails to meet the mass sports demand. Based on the different mass foundation of various sports events, differences in market-oriented operational ability of different parts of competitive sports, the unbalanced economic development between urban and rural areas and the gap between the rich and the poor in China, it is pointed out that the reform of the nationwide sport system should undergo gradual classification reforms based on the suitable level of marketization operation.

Key words: nationwide sport system; competitive sports; mass sports; gradual classification reform; tertiary training network; talent training mode; sport service supply