

国家意愿与体育经济政策的形成

隋 路

(中国社会科学院 研究生院,北京 100102)

摘 要:我国的体育经济政策是对我国国家意愿的体现与执行,在我国体育经济政策的形成与演变过程中,国家意愿是影响我国体育经济政策变化的一种核心力量。论述我国从建国到现在,国家意愿的变化以及体育经济政策的演变。并从中总结出国家意愿与体育经济政策形成之间的关系。

关 键 词:国家意愿; 体育经济政策; 体育经济政策的演变

中图分类号:G80-05 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7116(2005)04-0004-04

Nation's will vs. the formation of sports economic policy

SUI Lu

(Graduate School of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100102, China)

Abstract: Sports economic policy in our country is the embodiment and execution of our nation's will. During the formation and evolution of sports economic policy in our country, nation's will is a sort of core strength that affects the change of sports economic policy in our country. The author expatiated on the change of nation's will and the evolution of sports economic policy since the establishment of China, and concluded therefrom the relationship between nation's will and the formation of sports economic policy.

Key words: nation's will; sports economic policy; evolution of sports economic policy

任何国家的任何政策都是国家意愿的体现。体育经济政策也不例外,是对我国国家意愿的体现与执行。在我国体育经济政策的演变过程中,国家意愿是影响我国体育经济政策变化的一种核心力量。本文将论述我国从建国到现在,国家意愿的变化与体育经济政策的演变,并从中分析出国家意愿与体育经济政策的形成之间的关系。

1 强国战略下的体育经济政策

1949年前,国弱民穷的中国,被世界列强讥讽为“东亚病夫”。中华民族为了摘掉“东亚病夫”这顶帽子,前赴后继地奋斗了半个多世纪。但由于政治、经济与社会文化等方面的原因,半个多世纪以来,中国体育发展缓慢。

为了摘掉“东亚病夫”这顶帽子,在新中国诞生不久,政府就把发展体育事业摆上了议事日程,提出了建设“新体育”的要求。1949年9月30日,中国人民政治协商会议制定的《共同纲领》中规定,国家“提倡国民体育”。1952年荣高棠同志在1952年6月24日全国体育总会第二届代表大会上所作的《为国民体育运动的普及和经常化而奋斗》的报告中,明确地提出了今后体育的方针。这就是,在现有的基础上,从实际出发并与实际相结合,使体育运动普及化和经常化,积极

地“发展体育运动,增强人民体质”,为加强生产建设与国防建设服务。这样就形成了“使体育运动普及化和经常化”的体育指导方针。

不过,随着国际体育交往活动的增多,“提高运动技术水平”的任务也逐渐提上议事日程。1959年,周恩来向二届全国人代会所作的《政府工作报告》中才明确、完整地提出了新的体育方针:“在体育工作中,应当贯彻执行普及与提高相结合的方针,广泛开展群众性的体育运动,逐步提高我国的体育水平。”这就是我国体育“普及与提高相结合”方针的正式出台。

在“普及与提高相结合”基本方针的指导下,20世纪50年代后期和60年代前期,在经济、文化落后和体育基础较为薄弱的情况下,党和政府一方面广泛地开展群众体育活动,一方面又集中了必要的人力、物力和财力,保证竞技体育的发展,因而出现了我国体育的全面发展的势头。不但群众性体育活动蓬勃地向前发展,竞技体育的成绩也出现了空前的飞跃,不少项目迅速赶上世界先进水平。

在上述强国战略方针的指导下,我国对体育事业实行了统包统管的供给型经济政策。即根据国家财政的承受能力,强化计划手段,以供给的方式,为新中国体育事业的发展提

供资金。其主要特征是,国家给予体育事业单位全额拨款(当然这要受国家财政能力的限制),体育事业单位作为事业单位,由政府对其实行直接的行政管理,体育场馆的建设以及所有需要的事业费和基建费,均纳入中央和地方政府的财政计划,国家决定体育事业基本建设的投资方向和布局,预算安排基本建设投资资金,其经济政策也就比较单一,主要是国家对体育的财政政策和投资政策。

不可否认,在一定的历史时期,我国统包统管的供给型体育经济政策对于在旧体育的废墟上重建我国体育事业起到了积极的作用,使我国体育迅速崛起,群众体育和竞技体育获得了快速的发展。并且,由于我国体育的基本指导方针由建国之初的“使体育运动普及化和经常化”逐渐演变为“普及与提高相结合”,我国的竞技体育和群众体育获得了比较平衡的发展。但这种统包统管的供给型经济政策,也存在弊端,不利于调动和发挥体育职能部门和工作人员的积极性。并且,由于对体育的政治功能与政治价值给予了特别的关注,这就必然会限制体育的经济功能与娱乐功能的发挥与拓展,影响体育事业的健康发展。

2 社会化发展战略下的体育经济政策

在上述强国战略指导下,我国体育迅速崛起,群众体育和竞技体育获得了快速的发展。中国下一步体育发展战略应当如何制定?中国体育如何进一步深化改革与发展?怎样才能保持中国体育高速发展的势头,满足广大群众对体育日益高涨的期望和要求?这些都是亟待解决的重要问题。

为此,国家体委于1984年11月和1986年4月先后下发了《关于贯彻执行中共中央〈通知〉的意见》、《关于体育体制改革的决定(草案)》两个文件。以这两个文件为核心,确立了以社会化突破口、以竞赛和训练改革为重点的新的改革思路与“以革命化为灵魂,以社会化和科学化两翼,实现体育腾飞”的新的战略指导思想。

在社会化发展战略指导下,体育改革的重点放在克服过分集中于国家办体育,特别是集中于政府体育行政部门办体育的弊端,以社会化为导向,深化竞争机制改革,重点抓运动水平的提高,重新强调了体育工作的社会分工,旨在重新恢复由政府体育行政部门统一领导下,国家办、部门办、单位办三结合的体育发展模式。其基本运作方式是:群众体育逐步转向以社会办为主,各行业、各部门承担起主管本行业和本部门体育工作的任务,政府体育行政部门积极扶持、协调、指导和依法管理;竞技体育以国家投资、直接管理为主,以社会参与为补充。进一步强化和完善20世纪60年代形成的竞技体育发展模式,坚持全国一盘棋的“举国体制”,改革国家队组队方式,鼓励社会(城市、行业、企业、学校)建设高水平运动队,建立科学的训练体制,形成多形式、多渠道、多层次人才选拔、培养体系。将国内比赛与国际比赛相衔接,专业比赛与业余比赛相衔接,建立科学的竞赛体系,层层落实奥运战略,并逐步实现赛事社会化、多样化和制度化。

在上述改革与发展战略的指导下,为了改变国家包办一切的旧模式,对我国体育事业的经济政策进行了改革,这就

是社会化经济政策的初步提出。为了缓解体育经费不足的矛盾,促进体育事业的发展,国家财政一方面继续增加对体育事业的投入,另一方面积极鼓励和扶持体育事业单位充分利用业务优势,广开财源,集资创收,增强自身的造血功能。

(1)体育事业单位预算包干的财务管理体制。1987年财政部和国家体委协商制定了《国家体委直属事业单位“预算包干”暂行办法》,对纯事业单位实行了“核定基数,比例递增”的管理办法;对自收自支单位实行“经费自给,收大于支,结余部分上缴”的管理办法。

(2)鼓励体育事业单位实行“以体为主,多种经营”的管理制度。为了缓解体育资金的矛盾,积极鼓励和扶持体育事业单位充分利用业务优势广开门路,筹集资金,财政部和国家体委协商发布了《国家体委直属事业单位留成试行办法》,在考核事业单位完成计划的前提下,对单位得到的经济收入,实行按经费自给率核定事业发展基金和集体福利基金、奖励基金的办法。

(3)体育场馆由行政管理型向经营管理型过渡。在优先保证发展体育事业的前提下,鼓励体育场馆向社会开放,实行多种经营,积极创收,逐步实现半企业化、企业化。

在上述经济政策的引导下,体育部门开始涉足市场,有条件的单位通过开展多种经营,扩大服务范围,增加服务项目,积极创收,在一定程度上缓解了体育事业发展资金不足的矛盾。但这一时期对体育经济功能的认识还比较肤浅,尚处于探索和起步阶段。

3 产业化发展战略下的体育经济政策

为克服我国体育过分集中于国家办的弊端,20世纪80年代以训练、竞赛体制为重点,以体育社会化和科学化突破口为突破口的体育改革,取得了很大的成绩,尤其是在竞技体育方面,取得了突破性的进展。

但是,与国家整个改革的发展相比,80年代的体育改革基本上还是属于浅层次的,一些深层次矛盾并未得到根本解决,特别是原有在计划经济体制下形成的举国体制和运行机制,还没有得到根本转变。这种体育体制不适应时代要求(主要是关系不顺、机制不活、经费不足、效益不好、人才流动不畅、体育事业发展的活力和后劲不足等)的问题暴露得越来越突出。90年代的体育改革就是在这样的背景下展开的。改革的核心问题,是要改掉原有体育体制中阻碍体育发展的弊端,使之能更好地适应社会主义市场经济的发展,更好地发挥社会主义制度的优越性,更最大限度地满足广大人民群众日益增长的体育需要。

1992年11月,国家体委在广东中山召开全国省、区、市体委主任座谈会,在学习、贯彻邓小平同志讲话和十四大精神的基础上,着重讨论了“关于深化改革的若干意见”。参加座谈会的同志们认识到,体育改革不是对原有体育体制和运行机制的细微末节进行修修补补,而是按照社会主义市场经济的要求和现代体育运动的发展规律,对原有体育体制进行根本性的变革,是社会主义体育事业的自我完善。

在“中山会议”的基础上,1993年的全国体委主任会议制

定并下发了国家体委《关于深化体育改革的意见》及5个配套文件,确定了90年代到21世纪初体育改革的基本指导思想,这就是:按照十四大提出的建立社会主义市场经济体制的要求,着眼于体育体制改革和运行机制的转换,加速新旧体制的转轨进程。根据以上指导思想和总体目标,国家体委将90年代体育改革基本方向确定为生活化、普遍化、社会化、科学化、产业化和法制化等“六化”。

1996年八届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中,第一次以法律的形式明确提出体育要走社会化、产业化的道路:“建立社会化的群众体育组织网络,建立并完善国民体育测试系统。进一步改革体育管理体制,有条件的运动项目要推行协会实体化和俱乐部制,形成国家与社会共同兴办体育事业的格局,走社会化、产业化的道路。”从此,我国体育事业走上了社会化、产业化、产业化的发展道路。

在社会化、产业化发展战略的指导下,我国的体育经济政策就变为社会化、产业化的经济政策。支持和鼓励体育事业单位面向市场、走向市场,以体为主、多种经营,充分挖掘体育的经济潜能,坚定不移地走体育社会化、产业化道路。

3.1 政府财政投入政策

我国政府对体育事业的投入政策,要适应社会主义市场经济体制的需要,遵循市场经济的规律,真正使市场在国家宏观调控下对体育资源配置起到基础性的作用,政府要从过去办体育逐步转向管体育,财政投入政策必须适应政府职能的转变,彻底改变政府包办体育事业的旧模式,建立新型的财政投入机制,规范财政对体育事业投入的方向、目标和方法,使之成为国家宏观调控体育事业发展的有力手段。

在预算管理方面,强调将财政拨款和单位收入统一管理,规定部门和单位的收入应纳入预算内,由财务部门统一管理、统一核算。在实际工作中,主要是强化支出管理,优化支出结构,保证重点开支。财政对体育投入的范围、重点和结构都发生了很大变化。在投入范围方面,对单位实行了分类管理,对没有稳定的经常性收入的单位,实行“全额预算包干、超支不补、结余留用”的办法;对有一定稳定收入的单位,实行“核定收支、以收抵支、定额补助、超支不补、结余留用”的办法;对收入可以基本自给的单位,在资金和福利待遇方面给予一定的优惠政策。

在财政投入总量方面,我国政府对体育事业的投入,要随着国家财政收入的增长而不断增加。在投入结构方面,由于国家财力有限,财政拨款基本都投入到专业体育队伍的建设中,只有极少量的经费用于群众体育方面。

但由于我国的现实经济状况以及我国体育事业发展的现实状况,只靠国家财政投入显然已经无法满足我国体育事业发展的需要,要打破国家一家办体育的局面,逐步形成国家、集体和个人兴办体育的新局面。

3.2 社会筹资政策

在上面的论述中,我们就提到,只靠国家财政投入显然已经无法满足我国体育事业发展的需要,要打破国家一家办体育的局面,逐步形成国家、集体和个人兴办体育的新局面。

这就要多渠道、多层次、多形式筹集资金。即使在发达国家,如德国、美国、法国等国家,由政府负担的体育经费只占全部体育支出的三分之一左右,其余绝大部分要依靠社会集资。对于中国这样的发展中国家来说,通过多种渠道筹集体育经费更为必要。从国外的经验看,在社会集资的多种途径中,吸引民众的游资占突出地位,最有效的措施便是发行体育彩票。而我国的实践也证明,发行体育彩票,周期短,收益大,吸引力强,是集民众之资发展体育事业的一个重要途径,体育彩票成为我国社会筹资政策的主要内容。

在社会筹资的政策方面,除了体育彩票的发行外,还有建立体育发展基金征收制度,鼓励境内外企事业单位、社会团体和个人捐资赞助体育事业,鼓励各类体育机构通过提供有偿体育服务筹集资金等政策。

3.3 税收政策

在税收方面,我国对体育事业给予一定的税收优惠政策。1994年财政部和国家税务总局发文规定,纳入国家科委系统管理的体育科研机构的技术成果转让、技术培训、技术咨询、技术服务、技术承包所取得的技术服务收入,暂免征收所得税。体委系统高等院校和中专学校的校办工厂,暂免征收所得税。

为鼓励国内企业和个人对体育事业的支持,国家规定,国内企业的捐赠,在中华全国体育基金会开具收据,在年度应纳税所得额3%以内的部分,经主管税务机关审核后,在计算应纳税所得额时予以扣除;对国内个人的捐赠,按一定比例在应交所得税中扣除;企业对体育训练、竞赛和大型体育活动的广告性赞助资金,可在企业广告宣传项目中列支。

为了缓解体育事业单位的经费紧张状况,规定体育机构、社会团体开展体育业务活动及其辅助活动取得的收入可列为事业收入,免征所得税,对优秀运动队训练和国际比赛规定使用的进口体育器材、装备等,报批之后,中央或地方财政根据税单给予退税或专款补助,对于小型体育场馆及运动训练房的建设,固定资产投资方向调节税适用零税率,对于财政部门核拨事业经费的体育单位自用地产、自用房产、自用车辆,分别免缴土地使用税、房产税和车船使用税。

3.4 投资政策

我国的体育投资主要是指基本建设投资。长期以来,我国把体育事业作为社会公益、福利事业,国家给予体育事业单位全额拨款,国家负责体育事业基本建设的投资方向和布局,由国家预算安排基本建设投资资金,主要用于体育场馆建设、体育设施的房屋建设和大型体育训练设备购置等。随着我国经济体制改革的进行,我国的投资体制为适应社会主义市场经济体制的需要进行了改革,而体育投资体制作为国家投资的一个分支,受国家总体基本建设投资体制的制约和影响。随着国家投资体制改革的不断推进,体育投资体制改革也逐步发展。长期以来福利型、国家统包统管的供给型模式逐渐被打破,体育投资向产业化方向发展,逐步引入市场机制,投资渠道多元化。但就全国而言,传统体制发展体育公益设施的投入模式没有打破,新的体育投资机制没有形成。

4 结论

在建国初期,在强国战略的指导下,我国对体育事业实行了统包统管的供给型经济政策。体育事业单位作为事业单位,由政府对其实行直接的行政管理,体育事业费和基建费,均纳入中央和地方政府的财政计划,其经济政策也就比较单一,主要是国家对体育的财政政策和投资政策。

为了促进中国体育进一步改革与发展,国家制定了社会化的发展战略,在社会化发展战略指导下,体育改革的重点放在克服过分集中于国家办体育,特别是集中于政府体育行政部门办体育的弊端。旨在重新恢复在政府体育行政部门统一领导下,国家办、部门办、单位办三结合的体育发展模式。为了缓解体育资金紧缺的矛盾,促进体育事业的发展,国家财政一方面继续增加对体育事业的投入,另一方面积极鼓励和扶持体育事业单位充分利用业务优势,广开财源,增强自身的造血功能。

20世纪80年代的体育改革基本上还是属于浅层次的,一些深层次矛盾并未得到根本解决,特别是原有在计划经济体制下形成的举国体育体制和运行机制,还没有得到根本转变。90年代体育改革的核心问题,是要改掉原有体制中阻碍体育发展的弊端,使之能更好地适应社会主义市场经济的发展。

参考文献:

- [1] 吴文忠. 体育史[M]. 台北:台湾正中书局,1985.
- [2] 伍绍祖. 中华人民共和国体育史(1949-1998)[M]. 北京:中国书籍出版社,1999.
- [3] 程登科,刘昌合. 国民体育之理论与实践[N]. 勤奋体育月报,1936,3(4):12-14.
- [4] 荣高棠. 为国民体育运动的普及和经常化而奋斗[A]. 载国家体委编. 中国体育年鉴(1949-1991精华本)[C]. (上册). 北京:人民体育出版社,1993.
- [5] 崔乐泉. 当代中国体育基本指导方针的演变与发展[J]. 体育文史,1998(6):13-15.
- [6] 李秀梅. 中华人民共和国体育史简编[M]. 北京:北京体育大学出版社,2002.
- [7] 周恩来. 发展国民经济的第二个五年计划的建议报告[A]. 中国体育年鉴(1949-1991)(上册)[C]. 北京:人民体育出版社,1993.
- [8] 杨桦,陈宁,郝勤,等. 改革开放以来中国体育发展战略的演进与思考[J]. 成都体育学院学报,2002,28(3):25-28.
- [9] 刘青. 新时期政府在体育事业发展中的角色[J]. 成都体育学院学报,2003(1):30-33.
- [10] 国务院研究室科教文卫司,国家体委政策法规司编. 体育经济政策研究[M]. 北京:人民体育出版社,1997.
- [11] Bramham P. Sport policy[A]. In: Kevin H Bramham P, David J Mark Nestieds. Sports Development: Policy Process and Practice[C]. Routledge,2001.

[编辑:郑植友]