

• 体育人文社会学 •

我国体育传统管理的危机与新型体育治理建设

张明俊

(许昌学院 体育教学部, 河南 许昌 461000)

摘 要: 以剖析中国体育传统管理危机为起点, 为构建新型体育治理体系提出建议。研究认为中国体育传统管理主要类型有“运动式”、“干预型”、“包办型”。单一管理主体和手段影响中国体育可持续发展, 导致体育事业结构性失衡, 阻滞体育市场化发展。新型体育治理体系的建设首先要形成政府、社会和市场多元治理主体, 其次要采用协同治理模式, 主要方法为统筹目标、区分职责、加强联络、互利共进。

关 键 词: 体育管理; 传统管理; 新型体育治理; 多元主体; 中国

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2015)04-0013-04

Traditional sports management crises in China and suggestions for new sports governance

ZHANG Ming-jun

(Department of Physical Education, Xuchang University, Xuchang 461000, China)

Abstract: Starting with dissecting traditional sports management crises in China, the author offered suggestions for building a new sports governance system. The author put forward the following opinions: main types of traditional sports management in China include “mobile type”, “intervened type” and “arranged type”; single management subject and means has affected the sustainable development of Chinese sports, resulted in the structural unbalance of the sports undertaking, and retarded the development of sports marketization; to build a new sports governance system, multiple governance subjects consisting of government, society and market should be formed first, and then a cooperative governance mode should be adopted, for which main methods include objective determination, responsibility division, relationship reinforcement, as well as mutual benefitting and progressing.

Key words: sports management; traditional management; new sports governance; multiple governance subjects; China

党的十八届三中全会明确以“完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化”为全面深化改革的总目标。在此精神引领下, 体育领域也掀起一股“治理”热潮。学者们纷纷在“怎样建设新型体育治理体系”中大作文章, 转变政府职能、提高市场活力以及社会组织动力等研究具有重要借鉴意义, 然而相关研究似乎缺少“为什么建设”的设问。与“新型体育治理”相对的是“传统管理”, 因此本研究试图先剖析中国体育传统管理的症结或危机, 再探讨如何构建新型体育治理体系, 以期为推进我国体育治理体系和治理能力现代化提供参考。

1 我国体育传统管理的危机

传统管理是以政府为单一主体, 以行政手段对体育事业发展和改革进行掌控, 举国体制是最有力的说明。政府在体育有序性维系过程中往往采用“运动式”、“包办型”、“干预型”的运作方式, 具有单向性、强制性, 其合法性和有效性受到质疑, 面临着影响中国体育可持续发展、竞技体育自治能力降低以及体育市场发育迟缓的危机。

1.1 “运动式”管理影响我国体育的可持续发展

在中国体育事业发展过程中, “运动式”治理模式已成为中国政府部门在落实体育公共政策时惯用的管

理模式。这种治理方式往往是临时性、间断性,存在着特定的时间上的规定性^[1]。这种宽严相济的“运动式”管理在中国体坛屡见不鲜,恰恰反映出有关部门平时对管理的薄弱,甚至是不到位。如第 11 届全运会十分重视反兴奋剂和赛风赛纪,逐级签署反兴奋剂协议、保证书、承诺书,并且全国教练员们还自费前往“上海三日游”,只为一次反兴奋剂宣誓。再如,2002 年,国家开始治理中国足球黑哨,只将已患重病的龚建平送上法庭,2003 年,中国足协草草地下发了 2003 年第 1 号处罚令——“关于对有关足球俱乐部及有关工作人员严重违规违纪行为的处罚决定”,对涉及行贿的 6 家俱乐部和协助贿赂的 6 位个人给予不同程度的罚款。同时对在涉及不公平竞争事件中负有管理不善责任的 6 家俱乐部的总经理给予严重警告的处罚^[2]。这场对足球黑哨的“运动式”政府治理模式,不能有效地达到动员社会资源、改变体育现有非正常秩序的目的,社会秩序失控的状态依然存在。

由此可见,“运动式”管理的核心是决策者和管理者过分相信对强制和暴力的惩罚,在诱导或驱使人们遵守规则方面的重要性,希望通过“重拳出击”、“从重从严”所产生的威慑效果达到维护秩序的目的^[3]。然而这种应激性、单向行政处罚的管理模式只治标不治本,黑哨、赌球、运动员暴力、服用兴奋剂等行为仍屡禁不止。可见,“运动式”管理模式必然影响了中国体育的可持续发展。

1.2 “包办型”管理模式降低我国竞技体育自治能力

我国为了在以奥运会为最高层次的国际竞技体育大赛中取得优异成绩,在发展竞技体育过程中采取政府包办的治理模式,集中全国人力物力发展竞技体育。我国运动员的训练、竞赛、支持和保障费用,以及基本的工资和生活的津贴都由国家包办。据权威资料推算,国家在一个奥运选手身上投入的费用大概在四五百万元,按中国奥运代表团 400 名运动员计算,总投入大概在 16~20 亿元之间,折算到 32 枚金牌上,一枚金牌的成本就是五六千万美元^[4]。相对于我国“包办型”的运动员培养体系,发达国家一般将这个任务交给社会。美国等竞技体育发达国家主要采取社会支持发展模式,个人或社团支付训练用、器材等一切开支。

中国体育举国体制实际上是“包办型”政府治理模式的典型,其存在有着历史的因素,但并不能掩盖其与国内市场经济大环境的不协调,直接导致了我国竞技体育自治能力的减弱。同时,对精英体育的“包办”导致了体育事业出现结构性的失衡。

1.3 “干预型”管理模式阻碍我国体育市场的发展

中国体育市场化进程中,一些能靠市场解决的问

题由于政治干预,导致不透明管理下的腐败与寻租,从而损害了市场投资者的利益,阻碍了体育市场化的进程。在中国各种体育联赛中,就不时看到政府的影子。原本纯商业化的职业联赛,由于政府的介入,使比赛变成一场政治交易。而购买赛事转播权的电视台、参加赞助的广告商和观看比赛的观众不能很好满足各自的需求。使得精彩的比赛变得乏味,体育比赛结果的不可预料性丧失。而没有悬念的比赛是不能吸引电视台、广告商、观众来关注体育比赛的。最终损害体育比赛各个关联者的利益。以中国足球市场为例,中国足协竟然随意侵犯俱乐部的产权,无任何民主决策就收回可获得巨额收益的广告商运营权,使赞助商和投资人的利益难以得到保障,纷纷撤资寻求资本安全。

曼联俱乐部董事毛瑞斯·威尔金斯以及德勤体育经济主管艾尔斯一针见血指出了中国足球的弊端:“不够职业,特别是管理者的透明度不够。”如果政府干预无限扩大,权力膨胀,我国体育市场就会运行于“计划”和“集权”的模式中,而不是服从于市场与其自身规律,过多的政治干预会压抑社会活力,破坏我国体育市场机制。

“运动式”、“包办型”、“干预型”的传统管理模式,暴露了体育管理主体的单一性,手段的匮乏,以及内容不均衡。而主体的单一导致市场和社会作用的萎缩;手段的匮乏导致了治标不治本,影响了体育事业的可持续发展;内容的不均衡,导致了精英体育和大众体育之间的结构性失衡。由此可见,中国体育传统管理模式迫切需要深刻的变革。

2 我国新型体育治理体系的建设

在“提高国家治理体系和治理能力现代化”深刻社会变革的形势下,体育领域也需要清醒头脑。全球治理委员会在《Our Global Neighbourhood》的报告中对治理进行了界定:“治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的综合,亦是各种利益相关者共同参与共同事务管理的过程。”^[5]而由传统管理向新型治理的转变,意味着从“单一”向“多元”的主体转变,意味着从“包办”到“协同”模式转变。

2.1 多元治理主体的建设

多元主体治理就是以自主治理为基础,允许多个权力中心或服务中心并存,通过竞争和协作给予公民更多的选择权和提供更好的服务。而在全球化进程中,国际体育管理体系已经逐渐从层级制结构转为网络制结构,世界上多数国家将体育与文化、健康、旅游、休闲、娱乐,乃至宗教、交通等诸多领域联系在一起^[6]。“政府-社会-市场”之间形成良好的伙伴关系。

1) 国外体育的多元治理。

以意大利、法国、俄罗斯等国家为例，虽然根据各自的侧重点不同，会有不同的管理机构，但是体育管理的主体是多元的，体现了政府与社会之间的融合。如意大利体育的管理权限由以下4个政府机构共同分享：

(1) 旅游部：对意大利奥委会行使监督功能。(2) 公共教育与科学研究部：分别负责中小学校和大学体育运动。(3) 国防部：负责军事国防体育。(4) 公共健康部和公共劳动部：负责监督卫生组织和工会组织的管理^[7]。在法国，直接管理体育运动开展的组织主要有4种类型：(1) 由法国国家奥林匹克运动委员会、区域级和部门级运动与奥林匹克委员会来进行管理的体育俱乐部。(2) 青年体育部。这是国家负责管理体育的行政代理机构。(3) 体育协会，分为奥运会项目协会，非奥运会项目协会和综合性运动会。主要通过自我协调负责全国体育运动的具体落实。(4) 体育产业关联系统。涉及商业部门的广泛介入，在职业和业务两方面都有大量投资，形成了一个新的产业链^[8]。俄罗斯的国家体育管理机构包括：(1) 国家体育和旅游委员会、体育运动协调委员会：制定和执行国家的体育运动政策，并协调国家、社会和体育组织之间的关系。(2) 国家体育教育管理机构：包括教育部、文化部、高等教育委员会、国防部等；(3) 社会管理机构：指俄罗斯奥委会，其职责是全面发展和加强国家的奥林匹克运动^[9]。加拿大有4个部门参与体育事务，德国有9个部门参与体育事务。还有每个国家都有相似的部门参与体育事务，特别是教育部、国防部、卫生部以及环境部门积极参与体育的事务是许多国家共同的特点。

2) 对我国体育治理的启示。

我国的体育组织体系主要由政府体育管理组织、军队体育管理组织和社会体育管理组织3部分组成。政府体育管理组织分为专门和非专门的体育管理组织。政府专门的体育管理组织有国家体委(后来的国家体育总局)。非专门的体育管理组织，如教育部设立的体育卫生与艺术教育司；军队系统主管体育工作的是军委总政治部，而“中国人民国防体育协会”则是群众性的国防体育组织，它负责开展群众性的国防体育运动。社会体育组织系统主要由3部分组成：社会体育组织，主要有中华全国体育总会、中国奥林匹克委员会、中国体育科学学会；社会团体，主要有中华全国总工会、共产主义青年团中央、全国妇联等社会团体；民间体育组织，这是一些得到上级体育部门承认并接受其指导、监督的体育组织^[10]。

从世界范围看，我国体育管理组织体系相对比较简单，这与我国体育部门长期独立运作有一定的关系，

并且基本管理着全国的体育资源。而世界上大多数国家的体育管理体制都呈现水平分化状态，即政府和社会中有许多部门平等地参与体育管理。因此，国家体育政府部门要转变其固定的领导观念与面面俱到的管理理念，以国家战略任务和大众的体育利益为最高目标，形成政府、社会、市场多元主体治理。

2.2 协同治理模式的建设

实施协同治理模式是构建和谐社会的必然要求。各参与主体之间保持协同、合作的良好互动关系，才能够使新型体育治理效益最大化。多元主体协同治理的关键步骤便是统筹目标、区分职能、加强联络、互利共进。

1) 统筹目标。治理主体的多元化必然带来目标需求的多样性和差异性，如果政府、社会和市场各自追求自己的目标，势必引起利益相关者之间的冲突，从而导致体育治理的混乱。因此，统筹目标是关键。(1) 以尊重各自目标需求为前提。政府的目标是非营利性的，在于通过宏观调控维护整个体育发展过程中的稳定性和持续性，提升体育在国际中的形象地位和话语权。社会的目标也是非营利性的，在于通过自治，满足广大人民群众多样化的体育需求。市场的目标是营利性的，在于通过投资发展产业，提供多样化的产品和服务来获取经济利益。尊重各自目标需求，不能因为政府和社会的公益目标而扰乱市场秩序，影响经济效益。同时，也不能因一味获取经济效益而损害政府和社会的公共服务。(2) 平衡融合形成共识性目标。在满足各主体目标需求前提下，多元主体之间需要在平等的关系下，进行目标融合，形成共识的目标。“坚持求同存异的融合方式，对不同目标进行分层，按照轻重缓急逐步推进”^[11]，最终通过公共服务和市场化个性服务，满足公民的多样需求，共同致力于体育的可持续发展和体育强国的建设，从而构建和谐社会，实现伟大复兴的中国梦。

2) 区分职能。明确不同目标需求以及形成共识性目标后，重要的是对不同主体进行职能、责任区分。(1) 政府职责。由微观管理向宏观调控转变，摒除“包办”和“干预市场”，强化公共体育服务职能。为此，政府应简政放权，重整机构设置，从全能型政府向有限性政府、责任政府、法治政府转变，做好宏观规划和提供政策依据。正如英国体育治理中政府职能的改革所示：“政府从原来的负责设计、执行和监督等全面管理型政府，转变为只负责宏观战略规划与战略目标的确定，将步骤设计、组织实施以及绩效监督等都从政府中剥离出去。”(2) 社会职责。主要是指非政府、非营利性的体育社会组织，包含社会团体、民办非企

业单位和基金会3种。其承担公益性较强的体育基础性公共服务,如全民健身路径的建设、群众性体育活动的开展等。同时由于体育社会组织自身的灵活性和贴近群众,承担了政府与群众之间信息传递的桥梁作用。而当前的重点则是提升体育社会组织的自治能力,改变“政社不分”、“管办不分”的现状,加快与体育行政部门的脱钩,真正实现“去行政化”和“去等级化”。(3)市场职责。群众体育的全民性、终身性以及群众需求的多样化和个性化,决定了市场在群众体育工作中的重要位置。市场通过供需调节机制,发挥资源配置作用,为群众提供个性化、多样化的服务^[12]。市场在非公共服务领域中发挥作用才更有利于政府和社会做好基本公共体育服务。为此,政府应从市场的干预者转变为市场秩序的维护者,充分调动市场活力。市场应积极投资兴办各类健身产业,促进群众体育消费。

3)加强联络。政府、社会和市场不能各自为政,在实现各自结构功能之时,还应该注意体育治理的系统性和整体性,因此改善信息沟通机制,加强联络尤为重要。首先,在关系上,由行政管控转为合作协商。目前,政社不分、政企不分现象依然没有彻底改善。体育社会组织还未能破除双重管理体制,没有真正实现去行政化,市场参与也依然存在政府干预的影子,没有真正激发活力。行政管控的关系严重阻碍了彼此间联络沟通和资源共享。因此,政府、社会与市场应该形成一种合作伙伴的关系,各自独立、互不干涉又彼此依存、相互合作,共同维护体育事务的正常运转。其次,在沟通中,由线性传递转为网状联动。由于政府对社会和市场依然存在的行政管控关系,信息沟通联络中多是线性的自上而下形式,其有效性、快速性以及深入性都受到影响。因此,在坚持合作伙伴关系的原则上,应形成横向为主、纵横结合的网状联络机制。

4)互利共进。各主体之间在加强彼此联络之中,应相互合作、相互监督、相互促进。(1)在转型时期,政府要起到主导作用。一方面调动市场的活力,为市场投资建设提供可行的政策依据和规划指引。另一方面采用向社会购买服务的方式,提升体育社会组织的公共服务能力。(2)社会体育组织要发挥政府与基层群众之间沟通的桥梁作用,做好群众体育诉求的反馈以及政府公共服务能力的监督。同时要加强功能专业化、种类多样化建设,创新活动方式和内容,协助政府提

升公共服务能力。(3)市场要积极参与投资建设,完善健身产业结构,促进群众体育消费,满足中上层群众个性化、专业化服务需求,从而使政府和社会的基本公共体育服务惠及普通民众。

中国体育在政府“运动式”、“包办型”、“干预型”的传统管理模式下,管理主体和手段的单一性使中国体育的发展面临重重危机,迫切需要新型体育治理体系建设。由管理到治理,是理念的转变也是体制的创新。首先要形成政府、社会、市场多元治理主体,在此基础上采用协同治理的模式,多元主体之间通过统筹目标、区分职能、加强联络、互利共进,共同促进中国体育的可持续发展和体育强国的建设。

参考文献:

- [1] 朱晓燕,王怀章.对运动式行政执法的反思[J].青海社会科学,2005,26(1):135.
- [2] 李然.龚建平改变初衷提起上诉“黑哨第一案”未完待续[N].北京青年报,2003-02-14.
- [3] 唐贤兴.政策工具的选择与政府的社会动员能力[J].学习与探索,2009(3):63.
- [4] 苟晓峰.对“举国体制”的冷思考[N].经济参考报,2004-10-24.
- [5] 花勇民,彭器.西方体育治理理论与实践研究[J].吉林体育学院学报,2014,30(5):14-16.
- [6] 刘米娜.兹事体大:体育之美,世界共享——易剑东教授学术访谈录[J].体育与科学,2015,36(1):13-22.
- [7] 王庆伟,王庆锋.西方职业体育制度变迁的比较研究[J].体育与科学,2006,27(1):42-43.
- [8] 凌平.法国体育管理体制发展的社会基础和主要特点[J].北京体育大学学报,2007,30(3):297-299.
- [9] 孙斌.俄罗斯体育现状与问题分析[J].河北体育学院学报,2004,18(3):91-92.
- [10] 齐书春.从社会分化看我国体育管理体制的衍变与发展[J].体育科技信息,2002(4):10-12.
- [11] 李建国.加快政府职能转变与我国体育创新发展研究[J].体育科研,2014,35(1):10-13.
- [12] 孙洛平.市场资源配置机制与经济理论的选择[J].南开经济研究,2002(3):8-10.