

体育改革的总体思路和顶层设计研究

任海,张佃波,单涛,张永泽
(北京体育大学,北京 100084)

【摘要】:中国体育整体联动的发展趋势日益鲜明,体育的社会内生力日趋强劲,在计划经济时期形成的体育发展方式难以为继,改革势在必行。然而,囿于条块分割、分而治之的传统,推出的改革举措多受限于部门立场,局限于部门视野,呈现出碎片化的状态。全面深化体育改革,需要依据中国体育发展的内在逻辑,着眼整体,进行顶层设计。本研究以新发展理念为指导,提出了围绕体育发展与转型两个方面进行体育改革的总体思路,并针对两个方面的重点问题和关键环节,提出具体的改革设计。

【关键词】:体育改革;总体思路;顶层设计;体育文化;体育体制;运行机制;公共服务

【中图分类号】: G80-05 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1008-1909 (2018) 01-0001-12

1 前言

经过改革开放以来近四十年的快速发展,我国体育在获得空前成就的同时,面临前所未有的发展问题,中国体育出现发展悖论,表现为:其一,经济社会发展上升趋势与体育的实际成效不协调。尽管我国经济社会迅速发展,社会内生力显著增强,社会的体育需求旺盛,用于体育发展的条件为历史上最好水平,但是国民健康水平、青少年体质、竞技力量后备队伍却未呈现其应有的上升趋势,反差鲜明;其二,体育国际地位提升与体育文化影响力的提升幅度不相称。我国举办了奥运会、亚运会、大运会等一系国际大赛,成为国际上举足轻重的大国,但并未形成国务院在46号文件中提出的“重视体育、支持体育、参与体育的社会氛围”。我国的武术、气功等民族传统体育面临发展困境,对外传播不足,对内出现诚信危机。

体育发展与社会发展的不协调表明,尽管多年来体育改革在持续进行,但体育发展模式依然滞后于改革开放以来社会的变化与体育实践的发展,这就需要我们重新审视存在的问题,探寻改革不到位的深层原因,从而采取针对性的措施,充分释放内生于社会的巨大潜能,将我国体育推入一个新的发展阶段。

2 体育改革需要整体把握和顶层设计

2.1 整体把握和顶层设计的必要性

近四十年来,随着我国社会的转型,体育存在的深层问题逐渐暴露,引起了全社会的广泛关注,

收稿日期:2018-01-01

基金项目:2017年国家体育总局决策咨询研究重大项目(项目编号:2017-A-10)。

作者简介:任海(1950年4月-),博士,博导,教授;张佃波(1975年10月-),北京体育大学博士在读,山东体育学院副教授;单涛(1980年11月-),北京体育大学博士在读,山东体育学院讲师;张永泽(1989年12月-),北京体育大学博士在读。

政府部门及社会各界均推出了一系列改革措施。然而，在政府层面推出的改革措施，多因立足于体育、教育、文化、卫生等部门立场，受制于条块分割的部门视野和思维定势，难以触及问题的深层原因，改革的效果因部门间扯皮和冲突而大为弱化。在社会层面发生的自下而上的自发改革，虽然日趋活跃，但因缺乏引导、支持和规范，呈现出无序状态。体育改革因共识缺失、目标分散，难以形成合力，呈现出碎片化的状态。

碎片化的体育改革之所以难以奏效，是因为我国体育已经进入发展的瓶颈期，改革的深水区，各种问题互为因果，盘根错节，具有关联性和整体性的特征。基于部门立场或部门视野难以对今天的体育问题做出正确的诊断，也就无法采取有效的应对之策。中国体育现实状态要求我们进一步解放思想，着眼于体育发展内在的逻辑关系，突破条块分割、分而治之的传统做法，完成整体的、跨界整合的顶层设计，从而全面深化改革，使体育进入整体推进，联动发展的新阶段。

2.2 整体把握和顶层设计的基本依据

2.2.1 理论依据

党的十八届五中全会首次提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，习近平总书记指出，“创新发展注重的是解决发展动力问题，协调发展注重的是解决发展不平衡问题，绿色发展注重的是解决人与自然和谐问题，开放发展注重的是解决发展内外联动问题，共享发展注重的是解决社会公平正义问题”^[1]。五大发展理念对包括体育在内的各领域改革都具有指导作用。正如国家“十三五”规划指出的，坚持五大发展理念“是关系我国发展全局的一场深刻变革，是‘十三五’乃至更长时期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现，必须贯穿于‘十三五’经济社会发展的各领域各环节。”^[2]

2.2.2 体育发展的既有基础

新中国建立以来，特别是改革开放以来，在实施“全民健身”和“奥运争光”两大计划的过程中，中国体育已经建立起较为雄厚的基础、完整的组织体系和制度安排，积累起较为丰富的发展体育的经验。党的十八大之后，以习近平总书记为核心的党中央从全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的战略高度重视发展体育事业。“全民健身”上升为国家战略，“健康中国”国家战略的出台，进一步巩固了体育的基础，赋予体育新的历史使命，并强化了体育改革的内生力。“全民健身”和“健康中国”两大国家战略的实施，赋予体育工作新的时代意义和历史使命，为新时期体育改革发展指明了方向。

2.2.3 体育发展的社会背景

我国正在全面建成小康社会，“发展方式逐步从粗放向科学转变；需求结构从温饱型向发展型转变；利益格局从相对单一向日益分化多元转变；政治参与从动员式为主向自主式为主转变；思想文化、价值取向、行为规范从高度统一向独立性、选择性、多变性、差异性日益增强转变；信息传播从单向封闭向互动开放转变；社会管理从党委政府集中统一领导逐步向政府组织、市场组织、社会组织共同治理转变。”^[3]在全面建成小康社会的关键时期，价值取向、发展方式、需求结构、利益格局、管理方式等均发生全面而深刻的变化，改革在多个领域进行，给体育改革提供了前所未有的条件及压力。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》为体育改革提供了指导纲领。

2.2.4 全球化时代的国际参照系

进入新世纪以来，世界体育也进入了一个以改革为基本特征的新阶段。诸多国家的体育政策发生重大变化，以适应新的社会需要。一些国家体育所面临的问题与我国有一定的相似性，因此其经验可为我借鉴。以英国为例，2000年后，英国政府相继出台了“全民运动未来”（A Sporting Future

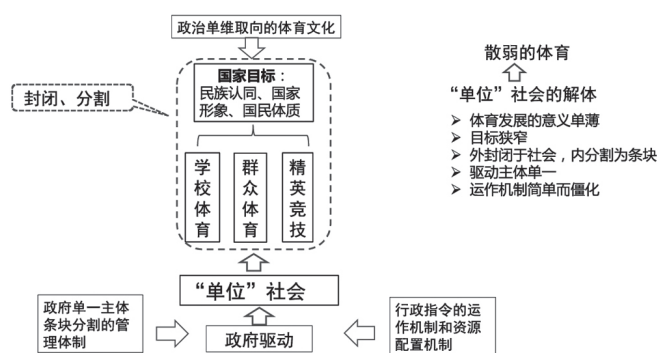


图1 计划经济时期形成的我国体育发展格局

Figure 1 China's sports development pattern formed during the planned economy period

for All)、“国家体育框架”(National Framework for Sport)、“2012奥运会遗产行动计划”(Legacy Action Plan for the 2012 Olympic Games)、“青少年十年规划”(Ten-Years Youth Strategy)、“中学运动会”(School Games)、“2012-17青少年社区战略”(The 2012-17 Youth and Community Strategy)等战略举措,以在整体上促进其体育的协调发展,经过十余年的努力,取得显著效果,其竞技运动在伦敦和里约奥运会上成绩斐然,其群众体育在广度和深度上均有长足进步^[4]。类似的发展也出现在其他国家,如澳大利亚、法国、德国、加拿大和美国等国。国际上体育发展的新理念与新实践,对中国体育改革提供了重要的参考。

3 体育改革需要有明确的问题针对性

全面深化体育改革在今天之所以必要,是因为体育发展实践中出现了非深化改革便无法克服的障碍。在计划经济时期形成的旧有的体育模式在发展理念、目标、体制机制等基本维度上越来越偏离我国社会和体育的实际,随着其所依托的“单位社会”的解体,我国体育呈现出“散弱”状态。如图1所示。

随着中国社会和体育发展,旧的体育发展模式越来越力不从心,体育发展进入瓶颈期,具体表现为:

- 1) 不接地气的体育(基础薄弱,动力不足),难以为广大群众普遍参与体育、精英竞技的持续发展和体育产业提供有效支撑。
- 2) 封闭分割的体育(结构性矛盾),难以应对包容性发展的需要;需要形成联动互补、共生共荣的体育生态。
- 3) 行政指令的体育(运作机制单一),难以激活市场力量和社会力量;难以有效地开发、配置和利用资源;无法避免存量资源的浪费。
- 4) 文化内涵不足的体育(人文精神薄弱),难以打动人心;需要更新观念,整合发展目标,形成广泛的社会号召力和国际影响力。

4 体育改革的总体思路

今天,中国体育呈现出两大发展趋势:

其一,体育联动发展、包容发展的趋势日益鲜明,如,图2所示。

旧的发展模式主要依靠政府单一主体驱动,实现国家层面的单一目标,难以满足人民群众多样化的体育需求;其条块分割的体制及行政指令的运作机制,难以将竞技体育、学校体育和群众体育融为一体。随着社会转型发展,人民群众的体育需求日渐增强和多样化,体育自身力量不断加强,力图突破条块

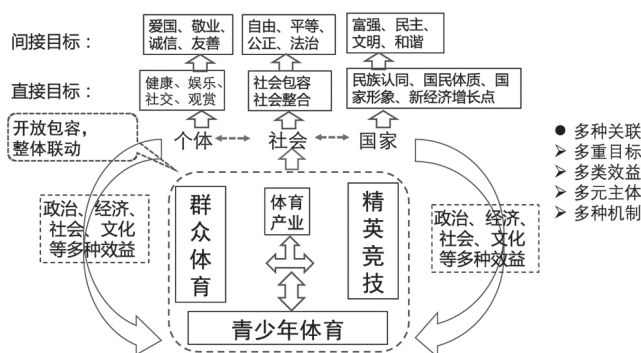


图2 当前我国体育发展的基本趋势

Figure 2 The basic trend of current sports development in China

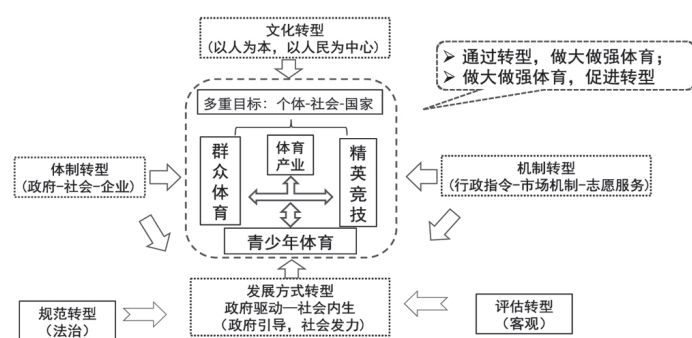


图3 我国体育发展的转型态势

Figure 3 The transformation of sports development in China

分割的束缚,在原来分散割裂的体育形态间构建关系,交流和共享资源,优化体育结构,从而改变我国体育“散弱”的格局,满足社会对体育的多类别、多层次的需求,实现体育的多重目标。

其二,体育的社会内生动力日趋强劲,推动发展方式的转型,如图3所示。

改革开放不仅激活了人民群众

日益多样的体育需求,也改变了我国体育资源极度匮乏的状态,使社会对体育的参与和投入有了新的依托。中国体育发展的动力源开始发生方向性的变化,由政府自上而下的拉动,转向社会自下而上的推动。

当前中国体育发展的突出特征就是转型,全面深化体育改革需要因势利导,将“散而弱”的体育变成有机联系的“大而强”的体育。近期而言,体育改革的核心任务是由条块分割转为开放包容,走出瓶颈;远期而言,是由政府驱动转为社会内生,完成体育发展模式的转型。

4.1 筑基固本,做大做强体育

一个国家体育发展的好坏,可从两个方面进行判断,一是体育自身的发展状态,二是体育服务于政治、经济、社会等领域的状态。前者为“体”,后者为“用”,两者相互依存,相互促进。两者的关系中,“体”是根本。只有“体”大,“用”才能广;只有“体”强,“用”才能有效。目前,我国体育的“散弱”状态,不仅无法充分发挥体育促进人自身发展的核心功能,而且难以为体育在其他领域发挥其作用提供必要的支撑。通过体育改革将体育自身做大做强,这就需要:

强化青少年体育,厚植体育基础,让数以亿计的青少年爱体育、懂体育、会体育,能体育,成为终身体育人口;

将分散的体育变为整合的体育。将竞技体育的孤军突进,转向竞技体育与社会体育、学校体育的和谐发展。三种体育形态资源共享,相互依存,相互促进;

让封闭的体育回归社会,在满足社会体育需求的过程中优化体育结构。将条块分割的封闭组织重构为开放的体育社会网络组织,以适应动态社会中发展体育的需要,将每一个社会成员纳入体育组织,为他们参与体育提供组织支撑^[5]。

将单纯的资源消耗型体育变为资源增生型、关联生长型体育。通过对体育政治、经济、社会、文化等多种功能的开发,促进体育与其他领域的同步发展,并为体育及其关联产业的勃兴奠定基础。

4.2 体育发展实现由政府驱动向社会内生转型

长期以来,我国体育发展的动力主要源于政府,这种政府驱动的模式有其历史的合理性,使得我国体育得以在改革开放之初,突破资源极度匮乏、社会组织发育不足、民众体育意识滞后等制约因素的限制,取得令世人瞩目的巨大成就。

然而,经过近四十年的快速发展,社会已经积累起巨大的体育发展潜力,内生势头日趋强劲,我国社会的体育需求呈现出多样化、层次化的趋势,积累起较为雄厚的各种资源,社会的组织化程度也在持续提高,表现为:其一,城镇化推动市民社会的形成。2016年我国城市化率为57.35%^[6],到2030年将达到70%左右^[7]。其二,体育社会内生力增强。如长跑热、广场舞热、草根体育组织生生不已、投入体育的社会资本增速迅猛。其三,社会建设得到加强。至2015年底,在各级民政部门登

记的社会组织数量661 861个,其中社会服务机构(民办非企业单位)329 122个^[8]。

在新的社会环境中,曾经有效的政府驱动型体育因其难以将企业和社会组织置于体育发展主体的位置,从而制约了社会发展体育的活力。为了进一步推动社会发展,党的十八大明确指出:“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制;强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用。”中国社会和体育发展的现实状态,中央的精神,都要求我们全面深化改革,将旧的政府驱动的体育转型为“政府引领,社会驱动”的新体育。

4.3 体育发展转型的具体内容

4.3.1 体育文化转型

文化的核心是观念和理念,文化转型对体育改革具有方向性的指导意义。人文精神是体育的核心价值,体育的力量主要体现为文化软实力。体育文化转型要以体育固有的人文精神为基础,实现“以指标为本”向“以人为本”的价值取向转换,这也正是党的十八届三中全会所要求的“坚持以人为本,尊重人民的主体地位……促进人的全面发展”^[9]。新的体育文化要突出服务人民的价值取向,确立体育核心功能是促进人的发展,满足人的需要。在观念层面构建体育发展的社会共识,整合个体、社会和国家层面的体育目标,将体育“强国”与体育“惠民”结合起来,让参与体育改革的各方凝神聚气、形成合力,并在国际上形成中国体育特有的影响力。

具体来说,体育文化转型要以项目文化和传统体育文化为依托,一方面重新认识运动项目的文化精髓,通过运动项目传播现代体育的文化价值;另一方面通过传统体育的创新与传承,增强中华民族的文化自觉和文化自信。

4.3.2 体育体制转型

从现代社会治理结构变革趋势看,由民间社会组织构成的社会体系、企业营销组织构成的市场体系、行政机构构成的国家政府体系,组成了三位一体的现代社会治理结构。社会体系、市场体系不是政府体系的附庸,并非只有拾遗补缺的功能,这三者相互制衡、合作互补,是共生共荣的关系^[10]。体育体制转型主要是体育发展主体的转型,即由政府单一的发展主体,转为“政府—社会—企业”三位一体的协同结构,构建上下贯通、左右联动的组织体系。这主要涉及:

政府内体育、教育、文化、卫生、宣传等相关部门间协同;目前我国跨部门的协同主要通过政府多部门联合发文,或“部际联席会议”等方式实现。这在条块分割、沟通不畅的当下是必要的。但从长远来看,需要通过体制和机制创新,建立起制度化的跨部门协同机制,以降低部门协同的不确定性。

政府与非政府部门(体育社会组织、企业等)的协同;

赋权:进一步推进政社分开,政企分开,赋予体育非政府部门应有的权利,确立体育社会组织和体育企业在体育发展中的主体地位;厘清政府与非政府部门在公共体育服务治理中的职责范围,避免政府在微观层面干预体育社会组织^[11]。

组织:将既有的正式体育组织与民间草根组织对接,从而将碎片化的条块分割的组织转化为开放的体育社会网络组织。其关键在于对体育社会组织的合法身份的认同。这里应关注两种合法性:“一种是来自政府的承认和信任,即官方合法性;另一种是来自社会的承认和信任,即社会合法性。其中,社团的官方合法性不仅含有依法登记注册的普通涵义,还包含党政部门对社团的直接管理;而社团的社会合法性则是社团能否获得真正发展,能够逐渐走向自立和自治的关键。”^[12]

重点培育具有协同功能的枢纽性组织,如中华全国体育总会和中国奥委会。中国体育发展的包容联动趋势,需要枢纽型的组织加以整合;以简政放权为核心的行政改革转移出来的职能,也需

要枢纽型组织承接。

4.3.3 体育运作机制转型

体制转型最终要通过运作机制转型来实现，十八届三中全会提出要“使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用^[13]”，体育运作机制改革也要充分发挥市场的作用，通过简政放权、提供优惠等政策，激励个人、企业介入到体育领域，激活市场机制和社会的志愿服务机制，促进体育运作机制由行政指令的单一机制向行政手段、市场机制和志愿服务的耦合机制转变。这就需要：

充分发挥行政手段、市场机制和志愿服务各自的优势，拓展并有效地利用体育资源，形成资源的整合、互补与良性循环，实现资源共享。

依据体育服务或产品的性质（公益性、准公益性及非公益性）配置相应的提供机制或手段（行政手段、市场手段和志愿手段）；改变由政府依靠要素驱动体育发展的粗放型为多种机制协同的集约型发展；

赋能：培养体育社会组织和体育企业的能力，使它们的社会服务机制和市场机制不断完善，成为体育发展的基础性机制。

4.3.4 体育规范转型

法治与德治相结合，短期的政策与长期的法规相结合，通过制度安排，给体育运作以清晰的法律规则和明确的道德规范，使体育发展过程公开、公正、公平，从而保证体育改革与发展的有序性，实现由人治向法治转变。这需要：

管控体育中的违纪违规行为。建立健全行政执法责任制和评议考核制，公正执法，严格执法。发挥相关各方，如人大、司法机关、社会、公众等方面的监督作用，并利用媒体、网络对体育违纪违法现象监督。依靠行业自律、专业人员监督、刑法和民法制约等全方位的约束相互监督，以保障体育法律、法规和规章全面正确地实施，提升执法的质量^[14]。

强化体育道德教育，大力倡导社会主义核心价值观、体育的人文精神和中华体育精神。体育自身有鲜明的规则意识，但体育的规则针对的是比赛本身，界定比赛时空，确定比赛用具、规定胜负标准，提供公平的条件。这种条件下的比赛是否真正公平，则依靠运动员和裁判员的道德自律，于是，规则的他律和运动员和裁判员的自律，各有其用，使比赛既有公平的舞台，又有公平的行为^[15]。

建立体育仲裁制度。体育中的大量纠纷具有其领域的专业性，其处理也具有不同一般法律纠纷的特殊性。目前体育行政部门直接处理体育纠纷的做法，已无法适应今天体育发展的现实需要，体育争端解决机制的改革势在必行，建立中国体育仲裁制度已是推进体育法制建设的重要举措^[16]。

4.3.5 体育评估转型

为了保证体育转型发展方向的正确性和过程的合理性，客观而真实的评估极为重要。今天，我国体育已经呈现出多主体、多目标、多机制的发展状态，仅行政部门自己的评估，难以客观和准确。评估不仅要反映量的增减，更要反映质的变化。在评估中，要利用管理科学中的先进评估手段，将过程评估（前、中、后）、多方评估（政府、第三方、自我）、质量评估（重本重质）结合起来，构建稳定、合理的评估机制，纠正现有评估的主观模糊的不足。

5 抓住关键，突出重点，将改革落到实处

今天，中国体育在转型中发展，在发展中转型，两者相互促进，相辅相成。体育改革应聚焦于“做大做强体育”和“体育发展方式转型”，围绕体育发展与转型两个方面的重点问题和关键环节，以创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念为指导，推出具体措施，使改革有所依托。要重点推进以下几个领域的改革：

5.1 做大做强体育的具体措施

5.1.1 强化青少年体育改革,尤其小学阶段的少儿体育

1) 改革学前和小学阶段的少儿体育。近年来有研究表明,小学阶段是人一生中培养体育兴趣,掌握基本技能,养成体育习惯的窗口期,一旦错过,后期难以弥补^[17]。小学体育的短板从根本上制约着我国体育正常发展,这种状况亟待改变。具体措施是,借助游戏及游戏化的运动项目,激发少儿的体育兴趣,获得积极的体验,掌握基本活动技能,养成体育习惯。

2) 突出竞技运动的教育功能,使之成为我国学校教育不可或缺的组成部分,发挥其在青少年全面发展中独特的教育效用。将教育导向的竞技运动作为整合课内外及校内外青少年体育的桥梁。强化青少年体育竞赛活动,特别是集体项目的竞赛活动。确保比赛活动有趣、安全、包容,让每个青少年在参与中身心获益。

3) 建立青少年体育的校内外联动机制。将学校、社区、青少年体育俱乐部和项目协会等社会体育组织结合起来,为青少年的体育参与提供无缝衔接的体育服务。校内兜底青少年的基本体育需求,校外延伸青少年的个性化体育需求,鼓励有条件的中小学与体育社会组织、青少年体育俱乐部等进行深度合作,共同满足青少年各个层面的体育需求。

5.1.2 构建体育基本公共服务与非基本公共体育服务的联系

全覆盖的普惠性体育公共服务,是我国群众体育的基础,具有保基本、兜底线的重要作用;体育休闲娱乐等非公共服务,也是群众体育的重要组成部分,具有满足个性化需求,促进社会发展的重要作用。只有将这两种服务结合起来,才能支撑群众体育健康发展。

将公共体育服务核心内容“四梁八柱”的“六个身边”工程(健全群众身边的体育健身组织,完善群众身边的体育设施,丰富群众身边的健身活动,支持群众身边的健身赛事,加强群众身边的体育健身指导,弘扬群众身边的体育健身文化)与满足个性化需求的体育休闲娱乐项目,如运动休闲特色小镇、体育旅游示范区等结合起来,统筹规划、设计和实施,“公益模式”和“产业模式”两手抓,以做大做强群众体育。

全民健身的投入可采用分类分层的方式,包括群体性的健身公共服务(政府全资投入、民众免费享用)、个体性的健身公共服务(政府补贴投入、民众低成本享用)和商业性的健身休闲娱乐(市场运营为主、政府引导支持)。通过模式创新,提供多种类别多层次的群众体育服务。

5.1.3 改革体育运动学校,突出其“育人”特色

国际体坛的竞争说到底,是后备人才的竞争。持续多年不间断的训练跨越不同学段,只有体育运动学校这种教育组织,可兼顾少年运动员文化学习与高质量训练和比赛。近年来英国、加拿大、澳大利亚等西方国家纷纷办体育运动学校,成效显著。如,1992年澳大利亚建立了该国第一所体育学校——韦斯特菲尔德体育高中(Westfields Sports High School)。2015年其在校生及毕业生中共有330多人入选国家队。再如,加拿大哥伦比亚省在2000年前尚无一所体育学校,但是到2010年就有了72所体校,为4000多名学生运动员提供正常的文化学习和21个运动项目的运动训练^[18]。2016年的里约奥运会上英国获得的金牌数,出人意料地居于我国之前,也与这一举措有关。

我们必须确认,体育运动学校依然是我国优秀运动员后备人才来源的主渠道,具有不容置疑的战略地位。目前,全国各级各类体校共有2183所,其中体育运动学校272所,竞技体校39所,少儿体校1717所,单项体校108所,体育中学47所^[19]。大多数体校面临生存困境,改革势在必行。要更新办学理念,突出“学生运动员”的“学生”属性,以“育人”为体校的核心目标,将运动训练与文化学习深度融合,彰显运动训练独特的教育价值,以其学训综合的教育效应,令人信服地证明,体校不仅可以为竞技运动培养优秀后备人才,而且可以培养合格的学生,提高其对有运

动才能的青少年及其家长的吸引力,强化其相对普通学校的竞争力,从而确立其在我国教育系统中的位置。

5.1.4 将职业体育与非职业体育对接

我国的职业体育由专业竞技体育分化而来,现有的职业体育俱乐部由原先事业型的国家、省(市)队转化为目前的事业—产业混合型组织,负有为国争光和服务于市场的双重使命。产权不清、管理体制不顺,是我国职业体育中普遍存在的问题,并因此引发了在目标设定、权限划分、利益分配等一系列重大问题上的矛盾和冲突。这是社会转型过程中出现的具有中国特色的问题。这些问题的解决,既不能简单地照搬国外职业体育成熟的运作模式,也不能采取我们习惯的事业管理方式,必须根据我国具体的条件,将职业体育改革与专业体育改革统筹考虑,创新出与转型过渡相适应的新模式。

业余体育,尤其是青少年业余体育,是职业体育和专业体育的基础。通过改革在三者间建立起相互作用的友好界面,让职业体育的商业效益和专业体育的社会效益回馈反哺业余体育,形成三者间互相补益的良性循环。

5.1.5 改革体育赛事

体育赛事具有跨界联系,聚集资源,整合组织,推动体育发展的重要功能。我国赛事体系存在中低端赛事匮乏,基础薄弱;职业、专业、业余赛事分割分离,联动缺失等结构性缺陷。

构建业余、专业和职业三大赛事体系。以数量巨大的业余赛事,扩大体育参与,培养青少年,增加体育人口,营造昂扬向上的社会风气;以上下贯通、层级衔接的专业赛事,培养为国争光的精英;以高质量的职业赛事,提供观赏性的体育文化商品。在三者自成体系的同时,构建它们之间的联系,打破赛事垄断,保持赛事开放,形成关联互动格局。

赛事改革中要特别关注全运会的改革。全运会是国内水平最高、规模最大的综合性运动会,旨在为国家的奥运战略锻炼新人、选拔人才。由于全运会的这一使命已从2013年起由城运会脱胎而来的全国青运会及各运动项目的全国锦标赛承担,全运会的定位变得模糊不清。可以考虑将全运会转型为国家体育节。

5.1.6 促进体育与其他行业的融合

体育与文化、教育、医疗、养老、健康、旅游等行业的融合发展,是今天体育发展过程中面临的不可忽视的显著特征,特别是体育产业与旅游产业、养老产业、教育产业、互联网产业的融合发展更是展现出深刻而又不可逆转的前景。究其根本,乃是国民经济发展到更高水平之后民众需求日益多元、民众消费日益升级之后的必然结果。体育要勇于突破自身的狭隘视野,打破原有的行业和产业界限,以消费者的需求为根本着眼点,整合各个不同行业 and 产业的独特资源,积极促成体育与其他行业、体育产业与其他产业的融合发展。

此外,要特别重视体、医深度融合发展。一是要以运动处方为中心,将前端的全民健身和后端的医疗干预结合起来,把社区医生、家庭医生培训成体育指导员,解决科学健身问题,为群众提供健康、健身指导。特别是针对慢病、亚健康等特殊人群出具科学的运动处方。二是要在街道办事处,整合设立健康服务中心,整合教育、文化、卫生、体育、养老等部门与健康有关的各类资源。三是要抓紧制定运动处方国家标准,制定出台科学健身指南。

5.2 加快体育转型的具体措施

5.2.1 体育文化

1) 以运动项目文化为抓手,充实我国体育的内涵

运动项目是现代体育的骨干,具有丰富的文化内涵。运动项目不仅有共性的文化价值,如奥林匹克运动强调的“卓越、团结和尊重”,也有项目个性的特色文化价值,如集体项目的团队精神,个

体项目的独立精神等。围绕着项目文化精神,形成了丰富多彩,极具感染力的项目文化形态。重新认识项目文化,探究和开发各类项目的文化特色,以从根本上改变我国体育内涵的单一性和片面性,增强其文化软实力。

2) 深化武术改革,传承和创新传统体育文化

武术集中华民族传统体育文化之大成,不仅是培养国民文化自信和文化自觉的有效手段,也是增强我国体育国际影响力的重要工具。改革传统武术,使其完成现代化转型,对于探究传统体育现代转型的规律,传播传统体育的文化价值具有深远意义。由于这一改革涉及的问题多,难度大,需要跨部门、跨领域、跨学科地统筹研究、设计和实施。

5.2.2 体制机制

现阶段,我国体育体制机制改革的主攻方向是打破条块分割的碎片格局,突破系统分治造成的封闭性,激活社会和市场活力,开拓社会资源投入体育的通道。

1) 创新政府相关部门间的协同机制

我国体育的分割与封闭,其制度原因是条块分割的行政体系。如,尽管体育法规定“国务院体育行政部门主管全国体育工作。”但是体育总局只能对竞技体育和社会体育负责,奠定体育事业基础的学校体育游离于其工作范围之外。我国体育工作出现的诸多重复、缺位、冲突等种种问题均与之有关。

在体育改革进入全面深化的关键时期,中央送来了助推改革的东风,这就是全民健身国家战略和健康中国国家战略的实施。实施国家战略,责任主体是各级政府,而不是政府的部门。政府责任主体的核心工作机制就是行政系统间跨部门的协同。国务院2016年底批复成立全民健身工作部际联席会议制度,为多部门齐抓共管形成合力,提供有力的制度保障。要充分利用这一制度,推动形成“大体育”体制机制,推进全民健身和全民健康深度融合,推进体育与教育紧密结合,强化政策法律保障等。创新我国体育发展的新局面。

2) 中华全国体育总会的改革

中华全国体育总会和中国奥委会,作为全国性的枢纽型体育组织,在中国体育发展中将扮演重要角色。它们不仅是政府与社会体育组织沟通的桥梁,而且应在中国体育的组织协调、活动监督,政策制定、资源配置及代表国家参与国际体育事务等各项事务中发挥举足轻重作用。

体育总会因其自身的组织特性,其实体化改革对我国体育体制改革的意义重大。体总有66个协会成员(30个奥运项目,32个非奥运项目和4个其他协会),基本上覆盖了我国体育活动的全部领域。体总的层次结构与我国行政层次相对应,使其协调和处理不同层级的体育事务。近来,在改革推动下,体总正在构建国家、省、市、县、乡镇(街道)、行政村(社区)六级组织网络,体总的规范化、社会化、实体化进展明显,基层体总的“五有”(有牌子、有机构编制、有工作人员、有办公场所、有活动经费)数量持续增加。

但是,体总的组织构建进展不均衡,经济发达地区与欠发达地区存在较大差距,不同层次体总的职能与工作机制,尚待明确。

另外,我国体总的工作范围仅限于群众体育,但是其会员单位却主要是既负责大众参与,也负责高水平竞技运动的单项协会。这既给体总,也给单项协会的工作带来不必要的障碍。为了便于统筹管理,可参考荷兰、丹麦、挪威和德国等国的做法,将体育总会与中国奥委会合并,称为“中华全国体育与奥林匹克总会”。

3) 深化足球改革,为单项协会的体制机制创新提供样板

2015中央全面深化改革领导小组审议通过的《中国足球改革发展总体方案》,其意义不仅是创新中国特色足球管理模式,更重要的是“以此为突破口深化体育管理体制改革”。中央以足球项目

改革为样板,对如何改革旧体制,如何创新未来的体育发展体制机制,做出全面部署。对“政社分开、政企分开、管办分离”,加快推进体育行业协会与行政机关脱钩,提出具体的操作性意见。对如何“按照政社分开、权责明确、依法自主的原则调整组建中国足球协会”也做出明确指导。足球改革是单项协会改革的排头兵,也为体育的整体改革积累了宝贵的经验。

4) 改革体育基金会,扩大社会的体育投入

基金会是公益捐赠制度化和组织化的一种形态。其公益性、非营利性、非政府性和基金信托性的特性,使之可大规模地吸纳社会资源,用于社会公益事业。体育基金在许多国家的体育发展中都发挥着重要的资源配置作用,并有相当的社会效益。我国的基金会数量少,约四千家,是美 1/60,也远低于日本。体育基金会更是不到 50 家,且未能有效地发挥其作用。

要让体育基金会这一新生事物成长起来,发挥作用,除了正确地认识其性质和功用外,还需要在法律地位、注册门槛及管理制度等方面进行改革。

我国体育基金会大致分为三种类型:官办民助型基金会、民办官助型基金会、境外体育基金会。从政府政策导向和社会对公益体育资金的需求分析,未来体育基金会发展应有四种发展策略:对公募体育基金会实行存量改革;对非公募体育基金会实行增量改革;对境外体育基金会实行积极鼓励策略;对于社区体育基金会应当采取适当的开发与引导作为新的增长点,同时建立一个生态结构完整体育基金会体系。

5.2.3 发展规范

1) 制定全国体育发展规划

进入新世纪以来,体育的整体发展越来越引人瞩目,一些国家如加拿大、英国、澳大利亚开始制定国家层面整体的体育规划及政策。我国的体育发展规划,包括体育发展“十三五”规划,至今依然多限于部门视野。整体性的不足,使我们对一些跨界的改革举措失去政策依据。应通盘统筹竞技体育、全民健身、学校体育和体育产业的发展,制定国家层面体育改革与发展的整体规划。

2) 修订和完善《中华人民共和国体育法》

我国的体育法于 1995 年推出,其后的 22 年间,中国体育及其社会环境均发生深刻变化。体育法制定时,计划经济向市场经济的转型刚刚起步,许多今天人们熟知的概念当时尚未出现,或未引人关注,如体育权利、体育产业、职业联赛、职业俱乐部、政企分离、政社分离等。体育法已落后于体育实践的发展,亟待修订,以让现实中的大量体育问题的处理有法可依。

3) 成立体育仲裁院

由于体育自身固有的行业特点,体育中的许多纠纷是普通仲裁机构难以或无法处理的,如兴奋剂、假球、黑哨及体育事务中的渎职、贪腐等。因此,有必要成立中国的体育仲裁机构,以更加公平、公正和准确地维护体育秩序。其实,20 多年前推出的《中华人民共和国体育法》第三十三条就已提出“在竞技体育活动中发生纠纷,由体育仲裁机构负责调解、仲裁。体育仲裁机构的设立办法和仲裁范围由国务院另行规定”。该条款已经为成立我国的体育仲裁院提供了法律依据。

4) 制定运动员、教练员、体育官员道德条例

体育鲜明的人文导向,对其参与者、管理者有更高的道德要求,这就需要强调社会主义核心价值观,弘扬奥林匹克主义和中华体育精神,加强体育领域德治建设。因此,有必要分别制定运动员、教练员、体育官员道德条例,明确体育职业道德,在体育领域树新风、立正气、明纪律。

5.2.4 发展评估

1) 加强体育发展评估的研究,确定评估方案

对体育发展状态的评估,既要能进行纵向的历史比较,也要能做横向共时性比较。因此评估方

案要相对固定,一旦确定不宜轻易改变。

2) 根据全面性、综合性原则,设定评估指标

明确体育发展的总体目标,制定竞技体育、全民健身、学校体育、体育产业等领域的评估指标体系,考评各领域的改革绩效。

3) 引入第三方评估,保证评估的客观性

我国体育评估,多为行政部门机自评,降低了评估的客观与公正性。要培养有评估资质的第三方,如高校、科研院所等,由其独立评估。

4) 将国民体质监测改为国民体育参与状态监测

一个国家国民体质的状况,是包括环境、营养、医疗和生活方式等诸多因素共同作用的结果,体育作为生活方式的一个要素,无法单独决定国民体质的好坏。体育系统的职责是让更多人参与体育,改善生活方式。国民体质监测不是体育的本业,而且消耗了体育部门应当用于提供体育公共服务的时间和资源。这项工作与医疗保健部门的工作也多有重复。因此,可将国民体质监测改为国民体育参与状态监测。

6 结束语

经过改革开放以来近四十年年的发展,我国体育联动包容的整体发展态势日趋鲜明,体育的社会内生力日趋强劲,对既有的在计划经济条件下形成的体育发展模式提出全方位的挑战,体育改革因此全面展开。体育改革的基本走向是将条块分割、政府驱动的体育,转化为协同共进、社会内生的体育。体育发展的转型,是中国社会由计划经济向市场经济转型在体育领域的反映,其涉及的改革全面而深刻。

多年来,尽管我国体育领域的改革举措层出不穷,但受制于条块分割的格局、部门分治的立场及相关的利益,改革呈现出碎片化的状态,无法满足体育转型发展的需要。改革中出现的问题只有通过深化改革才能解决,这就需要突破条块分割的思维定势、运作范式和利益格局,着眼整体,按照今天中国体育的新特点和发展的新趋势,进行跨界的顶层设计,让改革跟上新时代的脚步。今天,中国体育如何发展?既无法从历史中寻找答案,也无法照搬国外现成的模式,只能依靠更理性、更全面、更彻底的改革探索前行,创新出一条新路子。

参考文献:

- [1] 习近平总书记《在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话(节选)》,《求是》2016/01.
- [2] 中国国民经济与社会发展“十三五”规划纲要.
- [3] 周国富. 试论我国从生存型社会向发展型社会转型的发展趋势和阶段性特征[J]. 浙江社会科学, 2010, (8): 8-11+23+126.
- [4] 王磊, 司虎克, 张业安. 以奥运战略引领大众体育发展的实践与启示——基于伦敦奥运会英国体育政策的思考[J]. 体育科学, 2013, 33(6): 23-30.
- [5] 杨桦, 任海. 转变体育发展方式由“赶超型”走向“可持续发展型”[J]. 北京体育大学学报, 2013, 36(1): 1-9.
- [6] 《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》, 国家统计局, 2016, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201702/t20170228_1467424.html.
- [7] 《投资蓝皮书:中国投资发展报告(2013)》[M]. 中国社科院, 2013.
- [8] 《民政部门登记社会组织共661861个》[N]. 人民日报, 2016年4月15日(04版).
- [9] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定, 2013-11-15.

- [10] 何强,冉婷. 关于全面深化体育改革几个基本问题的研究[J]. 天津体育学院学报, 2014 (2): 113-118.
- [11] 沈克印. 政府与体育社会组织协同治理的地方实践与推进策略——以常州市政府购买公共体育服务为例[J]. 武汉体育学院学报, 2017, 51 (1): 12-19.
- [12] 康晓光 创造希望: 中国青少年基金会研究[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 漓江出版社, 1997.
- [13] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定, 2013-11-15.
- [14] 严红玲. 我国体育法制建设发展中的问题与对策[J]. 体育与科学, 2013, 34 (5): 118-120+61.
- [15] 任海. 体育“法治”与“德治”辩[J]. 体育科学, 2005, (7): 97.
- [16] 熊瑛子. 国际体育仲裁中“体育性争议不予审查”原则探讨——兼谈未来中国体育仲裁制度的选择[J]. 体育科学, 2014, 34 (6): 75-82.
- [17] ACSM, ICSSPE and Nike, Designed to Move, A Physical Activity Action Agenda.
- [18] Sport Schools in Canada: The Future Is Here. <http://canadiansportforlife.ca/sites/default/files/resources/Sport%20Schools%20in%20Canada.pdf>.
- [19] 教育部. 公办体育运动学校运动员文化教育工作专项督导报告.
- [20] 杨桦,任海. 转变体育发展方式由“赶超型”走向“可持续发展型”[J]. 北京体育大学学报, 2013, 36 (1): 1-9.
- [21] 任海. 体育“法治”与“德治”辩[J]. 体育科学, 2005, (7): 97.
- [22] 周国富. 试论我国从生存型社会向发展型社会转型的发展趋势和阶段性特征[J]. 浙江社会科学, 2010, (8): 8-11+23+126.
- [23] 严红玲. 我国体育法制建设发展中的问题与对策[J]. 体育与科学, 2013, 34 (5): 118-120+61.

Holistic Thought and Top-level Design on Sport Reform

REN Hai, ZHANG Dian-bo, SHAN Tao, ZHANG Yong-ze

(Beijing Sport University, Beijing 100084 China)

Abstract : The overall interactive development trend of Chinese sports is increasingly clear and internal drive within society is increasingly strong, which has brought great difficult for the development pattern of sports formed in the planned economy period to continue. Reform in sport areas is inevitable. However, the reforms have appeared fragmentary due to the tradition of fragmentary pattern of governmental systems, which designed based on departmental perspectives with narrow visions. To deepen the sport reform in an all-round way, it is necessary to think holistically and to make a Top-level design according to the internal logic of sports development. Guided by the new development concepts, this study puts forward the general idea of sports reform around two aspects of sports development and transformation, and proposes specific reform measures to the key problems and key links in the area.

Keywords : sport reform; holistic thought; top-level design; sport culture; sports system; operatong mechanism; public service