

登上领奖台：加拿大冬奥备战的治理经验及其启示

任慧涛¹, 楚金玲², 易剑东³

(1. 泉州师范学院 体育学院, 福建 泉州 362000; 2. 大连工业大学 体育部, 辽宁 大连 116034; 3. 温州大学 体育学院, 浙江 温州 325035)

【摘要】：为备战2010年温哥华冬奥会，加拿大联邦政府设计了“登上领奖台”战略，委托OTP组织负责财政援助的划拨和绩效管理。OTP组织采用“决策层—执行层”的双层治理架构，以“奖牌至上”为原则，创建了由“项目文化”“以往成绩”“夺牌潜力”“领先优势的可持续性”4个一级指标的协会分层分类资助制度，邀请国家奥委会和残奥委、国家运动项目协会、体育科研院所等利益相关者组成协同治理网络。通过梳理加拿大治理经验，建议我国当前的备战2022年北京冬奥工作，应重视“一臂之距”理念，明确政府在冬奥备战中的职责；尊重专业自治准则，锻炼社会力量成为竞技体育治理主体；改进绩效管理模式，优化冬奥备战财政资金的申请和使用程序；重视科学创新，促进体育智库组织网络化。

【关键词】：登上领奖台；精英体育治理；加拿大体育；北京2022冬奥会

【中图分类号】：G813 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：2096-5656(2019)01-0039-11

加拿大是近年来迅速崛起的冰雪强国。但在20世纪，虽然有优越的自然环境、深厚的群众基础，加拿大代表队在冬奥会上的表现并不理想，1928年至2002年的19次参赛，平均仅能获得1.5枚金牌、5块奖牌，尤其是1988年的卡尔加里冬奥会，加拿大甚至没有1枚金牌入账，成为历史上唯一没有获得金牌的东道主国家。2004年，为了让“枫叶旗在温哥华冬奥会赛场上高高飘扬”，加拿大联邦政府支持并启动“登上领奖台”(Own the Podium)备战计划，之后的都灵、温哥华、索契和平昌冬奥会，加拿大选手平均收获10.5枚金牌、26块奖牌，尤其是2010年的温哥华冬奥会，再次作为东道主参赛的加拿大代表队一举斩获14枚金牌，历史上首次夺得冬奥会金牌榜第一。加拿大冬奥备战计划的成功，得益于其对国家竞技体育治理的反思和重构，例如重新设计了现代化的精英体育治理机制，将冬奥备战委托给第三方机构，通过绩效管理理念和方法保证具体执行工作的有效性。回望中国，为了实现“办赛精彩，参赛也要出彩”之目标，我国已经成立了2022年北京冬奥备战领导小组，但如何依照治理体系和治理能力现代化理念，在新时代我国体育改革和发展的背景下，优化北京2022冬奥会的备战工作，迫在眉睫。基于此，本研究采用文献资料、公共政策分析等方法，对加拿大冬奥备战中的治理经验进行剖析，希望能够为北京2022冬奥备战工作提供参考。

收稿日期：2018-11-17

基金项目：国家社科基金重点项目：北京2022年冬奥会筹办的基本原则、重点领域与关键问题研究(项目编号：16AZDA226)。

作者简介：任慧涛(1986-)，男，河南开封人，博士，副教授，硕士生导师，研究方向：体育新闻与传媒。

通讯作者：楚金玲(1984-)，女，辽宁大连人，讲师，研究方向：体育人文社会学。

1 加拿大“登上领奖台”冬奥备战工作的外部背景

1.1 立法允许加拿大政府参与体育治理

在推崇行业自治的西方发达国家,体育事务被认为是社会自治领域中的一环,政府不会且无权干涉。加拿大亦是如此,从训练到参赛,多由运动员及其家庭、体育社会团体等负责,政府无权介入。以奥运事务为例,最早是由 1907 年的加拿大中央奥委会(Central Olympic Committee)负责,对奥运选手进行选派、经费提供以及参赛管理等。1913 年,加拿大国家奥委会(Canadian Olympic Association)成立,并成为业余体育联合会(Amateur Athletic Union of Canada,简称 AAUC)的会员单位,奥运事务变更为由业余体育联合会负责并授权国家奥委会管理。1949 年,加拿大国家奥委会正式独立,不再和业余体育联合会保持会员关系,获得了加拿大奥运事务的管理权。

但自 20 世纪后半叶,随着全球体育军备竞赛越来越激烈,许多政府开始通过各种“程序合法”的方式,去支持高水平运动员训练和参赛,希望获得国际体育地位的提升,进而提升国家形象和提振民族精神^[1]。譬如,英国成立负责竞技体育的体育署,让渡体育彩票特许经营收益对精英体育进行资助^[2]。美国构建公私伙伴关系,把国家精英体育发展作为政府服务购买项目外包给非政府组织——如国家奥委会、国家运动项目协会和美国大学生体育联合会^[3]。澳大利亚联邦政府对竞技体育发展的财政资助,帮助澳大利亚实现了“二次崛起”^[4]。

加拿大联邦政府参与国家竞技体育发展,首先要解决的是介入的合法性问题。1943 年 10 月 1 日,加拿大议会通过《加拿大全民健身法案》(Canada National Physical Fitness Act),强调精英体育、体育教育以及全民健身对加拿大人的重要性,并认为政府在促进全民健身方面有着不可推卸的责任。该法案将“体育”作为政府应当负责管理的公共事务,予以国家法律层面的确认。经过十余年的游说与争取,1961 年 9 月 29 日,加拿大议会通过《健康与业余体育法》(Fitness and Amateur Sport Act),明确赋予联邦政府管理体育公共事务的法律资格,也成为加拿大政府正式介入精英体育发展的标志^[5]。

1.2 政策出台明确政府具体介入精英体育

《健康与业余体育法》扫清政府介入的合法性障碍之后,加拿大联邦政府成立健康与业余体育工作组(Fitness and Amateur Sport Directorate),并在 1970 年成立加拿大联邦体育与娱行政中心(原名为 Centre for Sport and Recreation,1974 年更名为 National Sport and Recreation Centre),通过该行政中心,加拿大联邦政府向国家级体育组织提供资金、技术、人力和办公等方面的支持。之后,加拿大联邦政府成立了专门的体育行政职能部门——加拿大体育部,该部门在加拿大联邦政府大部制改革中几经变迁,目前隶属于加拿大文化遗产部。

从 20 世纪 70 年代开始,历届执政党都将在精英体育方面取得成功视作政治纲领中的优先事项,加拿大联邦政府越来越多地参与精英体育运动的管理与发展中来^[6]。2006 年,保守党在加拿大联邦大选中获胜,保守党领袖史蒂芬·哈珀(Stephen Harper)出任加拿大第 22 任总理并组建新一届政府。新组建的哈珀政府更加重视精英体育,承诺加大财政投入,执行加拿大体育部发布的《加拿大体育政策(2002—2012)》,投入联邦政府的人力、财力促进精英体育发展^[7]。

《加拿大体育政策(2002—2012)》是加拿大体育事业发展的首份“十年规划”,是基于加拿大全国、省、地区以及基层社区等调查而设计的加拿大体育事业发展愿景及目标,包括如何实现这些目标的策略和方法。《加拿大体育政策》由加拿大联邦政府批准、14 个省及地区体育行政部门负责执行,强调了执行工作透明和团结等原则,对体育组织、运动协会及其它利益相关方开放,鼓励各方协作参与,实现加拿大体育事业的发展,最大特征是强调联邦政府在加拿大高水平运动发展具有公共责任,必须从宏观战略和财政支撑、沟通协调等方面推动精英体育发展(见表 1)^[8]。

之后,加拿大联邦政府还出台了《加拿大体育政策(2012—2022)》,更加系统、清晰地梳理了精英体育发展战略目标^[9]:(1)加拿大精英体育的所有参与者都必须遵守正确的道德规范和行为准则。(2)加拿大是世界高水平体育运动项目的反兴奋剂、体育伦理和积极价值观的倡导者。

表 1 《加拿大体育政策》中的精英体育发展战略规划
Table 1 Elite sport development in Canada Sport Policy 2002—2012

规划	具体内容
愿景	到 2012 年,加拿大成为全球领先、充满活力的体育强国,让所有加拿大人都能体验和享受运动,能够在最高竞技赛场上展现自己的能力并获得成功。
目标	1. 促进全民健身参与;2. 实现精英体育卓越;3. 扩大精英运动员数量;4. 促进利益相关者团结。
精英体育策略	在实现精英体育卓越方面,策略如下: 1. 以最高的道德和价值观为标准,系统性地鼓励加拿大运动员、教练员、裁判员和体育官员在全球体育系统中不断发展,最大限度地发挥加拿大体育及其社会资源,促进加拿大在国际体育竞赛中获得可持续的成功。 2. 尤要强调加拿大运动员要始终如一地保持世界领先的位置。必须全面把握全球体育强国以及加拿大运动员的竞技态势和绩效,保证加拿大高水平运动员获得必要的支持,始终能在最高水平的竞赛中取得胜利。 3. 加拿大联邦政府将和体育界合作,围绕国际大型体育赛事进行绩效管理,以指导加拿大高水平运动员高效、可持续发展。
任务分工	为了实现精英体育发展目标,加拿大联邦政府、省/地区政府将按照其责任级别承担: 1. 制定大型体育赛事的绩效目标,指导并协助评估加拿大运动员参赛的表现和效果。 2. 增加与高水平运动员合作的教练员数量,提供必要的专业性知识支持。 3. 增加高水平运动的政府财政投入,提升体育科学和运动医学等基本服务的可及性,以及在国际竞争最高水平上成功竞争所需的竞争和培训等发展机会。 4. 明确加拿大国家运动会的作用,将之作为选拔和提高参加国际比赛的国家队运动员的主要手段。 5. 招募有才能、有潜力的运动员进入国家队系统,并为其提供有系统和全面的发展。

注:资料来源:《加拿大体育政策(2002—2012)》。

(3) 将最先进的科学知识应用到高水平运动员及其教练的发展之上。(4) 推进“运动科学技术领先计划”并为运动员提供全球一流的训练保障。(5) 高级别赛事必须由具备知识、技能和判断力的专业人士负责,以保障比赛的公平性和安全性。(6) 体育组织、地方政府以及教育培训机构应当达成高度协同的伙伴关系,最大限度地提升体育场地及设施利用率,帮助运动员、教练员以及其他精英体育相关者的发展。(7) 联邦政府所有委托管理组织都应遵守“体育促发展”(sport for development,简称 Sfd)的国家战略,积极申办承办重大国际/国家赛事,最大限度地做出贡献。(8) 设计和实施高水平运动员后备人才的识别和培养系统,并为其提供支持。(9) 设计和实施重大国际赛事的成绩预期目标体系,协助评估加拿大体育治理体系的绩效表现。(10) 统筹和鼓励利益相关者投入人力、财力和组织资源,帮助加拿大联邦政府实现精英体育发展目标。(11) 在实现发展目标的基础上,明确界定精英体育治理机构的其他责任和义务。(12) 探索和实施多样化的公私合作机制,实现加拿大精英体育发展的可持续。(13) 鼓励和支持加拿大人进入国际体育组织、洲际体育组织以及其他国家间体育组织的高级职位。

通过立法规制与为期长期战略规划,加拿大承认了自己在精英体育发展中的角色和职责,保证了联邦政府介入精英体育发展的合法性。其次,正如《加拿大体育政策》中的“发展策略和任务分工”所示,加拿大政府非常强调自身介入的“边界”,仅仅是在进行战略规划、财政投入和公共资源投入等,但并不直接干涉精英体育治理问题,也不会“越界”对国家奥委会、国家单项运动项目协会、国家代表队等专业自治进行干预,这为加拿大政府“登上领奖台”冬奥备战战略设计做好了理念保障。

2 “登上领奖台”:加拿大温哥华 2010 冬奥备战工作的治理机制

2004 年 2 月,在温哥华成功申办冬奥的次年,加拿大体育部、加拿大奥委会、加拿大残奥会、温哥华冬奥组委在卡尔加里市举行联合会议,邀请加拿大高山滑雪、冬季两项、雪车、冰壶、自由式滑雪、越野滑雪、无舵雪橇、北欧两项、跳台滑雪、速度滑雪、速度滑冰等 13 个联邦运动项目协会列席参加,讨论如何进行冬奥备战,提升加拿大选手在 2010 年冬奥赛场上的成绩。经过两天的讨论,会议采纳两份针对温哥华 2010 冬奥会加拿大代表队成绩预评估的研究——《布里松报告》(Brisson report)和《阿林格报告》(Cathy Priestner Allinger & Allinger report)的建议,由加拿大联邦政府提供财政资金,成立“登上领奖台”冬奥备战战略及执行小组,通过对潜在获奖项目进行精细化管理,保证加拿大在温哥华冬奥会上取得成功。

2.1 OTP 组织:从冬奥备战战略执行小组到国家管理服务机构

在初期,“登上领奖台”冬奥工作组只是临时战略执行小组,不具有独立法人资格,主要由加拿大联邦政府、加拿大奥委会聘用的奥运专家、绩效管理技术人员以及高级训练师组成松散的团队,按照合同约定完成“为加拿大国家运动项目协会提供专业知识,甄选并帮助在温哥华 2010 冬奥会上可能获得的运动员的成长”。

2007 年,“登上领奖台”冬奥备战战略小组被纳入加拿大联邦政府“迈向卓越之路”(road to excellent,简称 RiE)精英体育发展战略,成为其附属组织(umbrella organization),主要负责管理加拿大冬季精英体育的执行情况。2010 年,“登上领奖台”计划取得阶段性成功之后,在加拿大联邦政府的支持下,“登上领奖台”正式注册为非政府组织,成为加拿大体育部的的管理服务机构(management services organization of sport,简称 MSOs),受加拿大联邦政府遗产部委托,以独立第三方身份对国家奥运备战资金进行绩效管理和统筹使用,负责加拿大精英体育政府专项财政资金的分配和管理。此外,OTP 组织除了提供体育决策和战略规划之外,还提供体育科学技术和顾问咨询等全方面的服务,去积极地拓展自身的服务范围^[10]。

随着 OTP 组织获得独立法人资格,加拿大冬奥备战的现代化治理机制正式形成^[11]。OTP 组织经过十余年的发展,逐渐成为加拿大奥运备战工作的责任主体,主要是以周期内积分赛、世锦赛、冬奥测试赛等运动员成绩为绩效考核标准,设计并执行资金“分层—分类”绩效管理方案,通过分析获奖记录和预期成绩来决定资助额度,分配给各个国家冰雪运动项目协会(加拿大各个项目国家队及其运动员由运动单项协会负责训练、竞赛管理)。作为具有明显非政府、非营利和智库特征的机构,OTP 组织通过独立的绩效评估模型和方法来确定不同运动项目的政府财政投入,一方面规避了加拿大政府控制精英体育的程序失范问题,另一方面能够保政府财政能够投入到效益最大化的运动项目上去,在投入资金恒定的前提下,“让更多的加拿大人登上领奖台”。此外,OTP 还在总体筹划、战略管理、技术服务和科学创新等方面——科学创新不止有运动训练和医疗技术创新,也包括战略思想、训练管理等人文社科层次的创新提供支持。

2.1 加拿大冬奥备战的内部治理架构

目前,OTP 组织内部采用“决策层—执行层”的双层治理架构。决策层由委员会构成,主席由原温哥华 2010 冬奥组委会主席 John Furlong 担任,另有 Therese Brisson、Chris Clark、Duncan Fulton、Scott Hutcheson、Guy Larose、Todd Nicholson、Hayley Wickenheiser、Mike Wilkinson 等 8 名委员,这些委员都是加拿大体育部、奥委会以及国家体育委员会等组织的部长或主席,OTP 组织在加拿大体育事业中的号召力。

执行层包括 1 位首席执行官、5 名高级主管、10 余位高绩效顾问,其余人员主要从事行政和日常管理工作,总计有 30 多个全职员工。首席执行官是 OTP 组织的“神经中枢”,负责和联邦政府、国家奥委会、运动项目协会等利益相关者沟通和公共关系协调,目前由安妮·梅克林格(Anne Merklinger)担任,她是原加拿大国家游泳队、国家冰壶队队员,曾经在加拿大残疾人体育组织联合会、加拿大特奥会等体育组织中担任过二十多年的管理者,具有丰富的奥运会和国际比赛参赛、

执教和治理经验。5名高级主管分别负责计划与运营(planning and operations)、系统卓越(system excellence)、夏季项目(summer sports)、冬季项目(winter sports)、运动科学/医学与创新(sport science, medicine and innovation)5个执行团队。每个团队的高级主管都有运动员、教练员、研究人员、技术人员和管理者等诸多经历的业内人士,能够以提供整体解决方案为导向,通过吸纳适合的研究人员、执行人员去执行战略和解决问题。以运动科学/医学与创新的新任主管 Andy Van Neutegem 为例,曾经攻读运动心理学博士学位,在加拿大多个高等院校执教,担任过科研团体的学术带头人;作为教练和领队,带领加拿大轮椅橄榄球、雪橇冰球两个国家队多次获得奖牌;还在加拿大和英国的体育组织中担任过领导职务。

高绩效顾问(high performance advisors,简称 HPAs)是在执行团队之外,由 OTP 组织公开招聘的高层次专业人士,主要有运动项目协会领袖或官员、全球公司顶级管理/技术主管、知名高校和研究机构专家学者等三类人才。高绩效顾问围绕以下内容开展工作:(1)支持和监督运动项目协会技术人员,参与世界级高水平计划的战略开发和交付。(2)与指定的运动项目协会的技术人员密切合作,为运动员、教练打造顶级的训练和竞赛场馆设备。(3)通过科学研究和实践帮助运动员和教练员发展。(4)分析运动项目协会的内部问题并给出解决方案。(5)评估运动项目协会的绩效管理方案并给出财政拨款规模和优先级建议。(6)监督运动项目协会财务收支状况,确保高绩效管理计划的执行。(7)根据需要向 OTP 组织的委员、主管或其他技术人员提供建议。(8)持续评估运动项目协会备战工作的有效性和预期成果。(9)对 OTP 组织的绩效管理方案持续地提出改进意见。(10)按照 OTP 组织的要求,参加专项服务技术团队或综合支持小组。

2.3 加拿大冬奥备战的外部协同框架

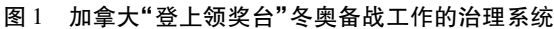
在加拿大冬奥备战工作中,充分发挥了市场经济和社会自组织机制的有机作用,不同社会组织通过委托授权或服务购买的方式被“编织到”同一个利益协同网络内相互竞争与合作,让加拿大精英体育治理机制呈现出有序和规律的状态。

在外部协同框架中,最主要的是政府部门——即加拿大文化遗产部及其下设的体育部。加拿大体育部主要负责联邦体育政策的制定,并对体育发展提供财政资金支持,通过这些方式,让“所有加拿大人都获得参与体育运动的机会”。加拿大体育部通过资助国家体育组织的方式,来促进加拿大体育事业的发展。同时按照国际奥委会规定,加拿大体育部也是 2010 年温哥华冬奥会的政府对接和支持部门。其次,加拿大地方政府部门也是冬奥备战工作的利益相关者。加拿大 10 个省政府和 3 个特区都有充分的地方自治权,能够按照不同的地缘优势拿出一定规模的地方财政资金发展不同的冬季运动项目,支持冬奥备战工作。

加拿大国家奥委会是冬奥备战的另一个关键利益相关者。国家奥委会是加拿大奥林匹克运动的组织和管理机构,也是泛美体育组织(Pan American Sports Organization,简称 PASO)的成员,负责管理和促进奥林匹克运动的文化普及和教育发展,支持加拿大城市举办奥运会和泛美运动会。国家奥委会是加拿大奥林匹克和残奥会体育协会(Canadian Olympic and Paralympic Sport Institute,简称 COPSI)网络的创始合作伙伴,加拿大奥林匹克和残奥会体育协会联合各省体育运动研究院所,形成科研合作和技术交流平台,促进加拿大精英体育科学技术服务体系的提高。在核心协同体系中,高山滑雪、冬季两项、雪车、冰壶、自由式滑雪、越野滑雪、无舵雪橇、北欧两项、跳台滑雪、速度滑雪、速度滑冰等各个运动项目协会也扮演着重要角色,是加拿大冬季奥运备战的战略执行单位。

此外,温哥华 2010 冬奥组委、WinSport 奥林匹克发展协会、2010 Legacies Now 奥运遗产组织等也是加拿大冬奥备战中非常活跃的利益相关方。例如,针对如何避免高水平运动人才流失问题上,OTP 组织和加拿大各地的体育科学研究机构联合成立工作组,共同开发了职业发展、持续培训课程,以便更好地识别和培养优秀运动员后备人才。在国家队训练期间,由运动医学专家、运动生理学专家、体育心理学专家、生物力学专家、营养学专家、物理治疗师/运动治疗师、运动视

总体而言,加拿大的冬奥备战工作是以政府财政资金分配为抓手,通过委托独立的冬奥备战绩效监管控制机构,由联邦体育部、国家奥委会和残奥委、国家运动项目协会、体育研究中心和研究机构以及其他社团组织结成利益相关者协作网络,在政府、企业、国家奥运系统和运动项目协会之间的充分的竞争合作下,通过管理技术、科学技术以及其他服务的高绩效化来支持加拿大运动员、教练员和其他人员,保证潜在夺金项目的充分发展,实现加拿大奥运会及世界赛事上的成功(见图1)。



正如上图所示,加拿大“登上领奖台”冬奥备战的治理系统主要可以分为四个层次。第一层次,加拿大联邦议会、联邦政府和地方政府构成了冬奥备战的战略决策层,通过《加拿大体育政策(2002—2012)》和《加拿大体育政策(2012—2022)》,围绕绩效管理理念设计了加拿大冬奥备战的总体发展战略目标及任务。第二层次,OTP组织接受决策层委托,负责加拿大冬奥备战的具体绩效考核工作,包括明确考核标准、设计考核方法以及依照考核结果给出财政资金分配等。OTP组织邀请外部利益相关者对冬奥备战的治理绩效进行独立评估,获得政府财政资金使用情况的第三方评价。同时,作为体育智库机构,OTP组织还发挥自己在体育科学研究方面的优势,通过委托购买服务的方式,联合高等院校、研究机构以及科技公司,对冬奥备战工作中的科学研究、技术创新等进行协调。第三层次,加拿大冬季项目协会作为战略执行层按照专业特征来负责项目备战。第四层次是具体执行层。国家队、运动队和运动员都在项目协会的管理之下展开训练和

竞赛。以上四个层次组成的网络化治理结构,就是加拿大“登上领奖台”冬奥备战工作的治理系统,该工作系统“镶嵌”在加拿大精英体育治理体系之内,保证了奥运备战工作的有效执行。

3 加拿大冬奥备战工作的绩效管理方案

根据《阿林格报告》对温哥华 2010 冬奥会加拿大代表进行的前瞻性评估,认为加拿大在冰雪运动方面有潜力的运动员 211 人,如果这些运动员获得 35 块及以上奖牌,加拿大就能够“登上”奖牌榜前三的位置。为了实现这个目标,加拿大联邦政府必须保证 1.17 亿加元以上的财政资金援助,并“有效地”分配给各个冰雪运动项目协会。

为了实现财政投入资金在奖牌产出上的有效性,OTP 组织根据“协会对温哥华 2010 冬奥会‘登上领奖台’的贡献来考虑资助优先级和资金规模”^[12]这一原则,创建了项目分层/分类资助制度,主要通过“项目文化”、“以往成绩”、“夺牌潜力”、“领先优势的可持续性”四个维度,将所有奥运比赛项目分为“必胜”、“或胜”、“可入围”三类,然后各类别内再分为 A/B 两级,对各个冬季运动项目给予财政资金资助。所有的评价维度都以客观数据为准,例如“领先优势的可持续性”主要是由加拿大联邦政府的“创新为金牌”计划(innovations 4 gold,简称 I4G)完成,加拿大体育数据分析公司(Canadian Tier Corporation)作为执行方,通过回溯至 1930 年的全球高级别赛事数据,构建全球顶级运动队/运动员的成绩分析和预测模型(这些模型被加拿大政府视为高度机密),来对加拿大某项运动的领先优势及其可持续性进行分析。需要强调的是,加拿大 OTP 组织只负责绩效考核,核心权力是进行绩效管理指标的设计,并根据绩效达标程度调预算额度。

从绩效管理模式上看,加拿大冬奥备战的财政资金投入首先是由 OTP 组织设计评价指标体系,其次,通过与政府、协会和科技公司的合作,获得各个冰雪运动项目“登上领奖台”的可能性和可持续性。最后,将评估结果告知给加拿大联邦政府,并在备战周期内进行财政资金的划拨。这项工作循环往复的,通常在奥运会结束后,再次对新周期的进行调整。

从 2006—2018 年加拿大冬奥周期资金分配方案上看,(1)非常强调对夺得奖牌的项目的支持。加拿大联邦自由式滑雪协会、单板滑雪协会、短道速滑协会、速度滑冰协会、高山滑雪协会、有舵雪橇协会、冰壶协会等加拿大的传统强势项目协会,拿走了 70% 左右比例的资金保障。(2)对拥有多个强夺金点的单个项目协会给予的比重很高,例如在备战 2018 平昌冬奥会时,加拿大自由式滑雪协会获得了 1 500 万加元的资金,占联邦政府奥运周期总投入的 20.07%,自由式滑雪代表队也不负重托,在男子障碍追逐赛、女子障碍追逐赛、女子 U 形场地赛、男子雪上技巧小项上都获得了金牌。(3)对部分没有夺金点或夺金潜力的项目,不予支持。例如加拿大的北欧联盟、北欧两项、跳台滑雪等项目协会在 2018 平昌冬奥会周期中几乎没有收到资助。

表 2 2006—2018 年加拿大冬奥周期项目协会资金分配方案(单位:加元)

Table 2 OTP's historical funding recommendations to Olympic sports by quadrennial(2006—2018)

协会	2010 温哥华	比例	2014 索契	比例	2018 平昌	比例
高山滑雪	8 735 400.00	12.28%	6 999 443.00	8.56%	5 425 000.00	7.21%
冬季两项	1 784 173.00	2.51%	1 324 623.00	1.62%	1 250 000.00	1.66%
有舵雪橇	4 931 864.00	6.93%	5 917 698.00	7.24%	5 290 000.00	7.03%
越野滑雪	4 714 855.00	6.63%	5 066 890.00	6.19%	3 055 500.00	4.06%
冰壶	3 617 500.00	5.09%	5 255 000.00	6.42%	5 835 000.00	7.75%
花样滑冰	2 740 500.00	3.85%	3 308 000.00	4.04%	4 595 000.00	6.11%
自由式滑雪	8 420 407.00	11.84%	10 320 580.00	12.62%	15 108 608.00	20.07%
女子曲棍球	4 849 000.00	6.82%	4 661 100.00	5.70%	4 595 000.00	6.11%
男子曲棍球	1 405 000.00	1.98%	1 129 000.00	1.38%	1 445 000.00	1.92%

续表 2						
协会	2010 温哥华	比例	2014 索契	比例	2018 平昌	比例
无舵雪橇	3 015 017.00	4.24%	3 472 595.00	4.25%	3 845 584.00	5.11%
北欧两项	233 875.00	0.33%	162 548.00	0.20%	—	0.00%
北欧联盟	—	0.00%	1 382 050.00	1.69%	—	0.00%
钢架雪橇	3 498 656.00	4.92%	3 505 000.00	4.29%	736 000.00	0.98%
障碍追逐	3 110 295.00	4.37%	5 888 450.00	7.20%	5 225 227.00	6.94%
跳台滑雪	461 375.00	0.65%	788 498.00	0.96%	50 000.00	0.07%
单板滑雪	7 104 116.00	9.99%	8 815 008.00	10.78%	6 421 143.00	8.53%
速度滑冰	7 888 480.00	11.09%	6 972 601.00	8.52%	6 336 383.00	8.42%
短道速滑	4 621 329.00	6.50%	6 822 121.00	8.34%	6 443 100.00	8.56%
合计	71 131 942.00	100%	81 791 205.00	100%	75 261 545.00	100%

从备战结果上看,加拿大的冬奥备战的治理经验是成功的。都灵 2006 冬季奥运会上,加拿大代表队共计获得了 7 枚金牌,10 枚银牌,7 枚铜牌,共计 24 枚奖牌,在总奖牌榜上排名第三,这是加拿大代表团在历届冬奥会参赛中获得的有史以来的最好成绩,实现了加拿大奥委会制定的目标(进入奖牌榜前三)。之后的都灵、温哥华、索契和平昌冬奥会,加拿大选手平均收获 10.5 枚金牌、26 块奖牌,尤其是 2010 年温哥华冬奥,再次作为东道主参赛的加拿大代表队一举斩获 14 枚金牌,历史首次夺得金牌榜第一(见表 3)。同时,加拿大冬季运动项目在世锦赛、世界杯等赛事上也开始表现强势,2017/2018 赛季(冬季运动项目世界赛事集中在 11 月至次年 3 月,多为跨年度赛事),加拿大选手比前一年度多获得 49 枚奖牌。

表 3 1992—2018 年冬奥会加拿大代表队的奖牌数
Table 3 Canadian medallists at the Winter Olympics(1992—2018)

时间	举办地	铜牌	银牌	金牌	合计
2018	韩国平昌	10	8	11	29
2014	俄罗斯索契	5	10	10	25
2010	加拿大温哥华	5	7	14	26
2006	意大利都灵	7	10	7	24
2002	美国盐湖城	8	3	6	17
1998	日本长野	4	5	6	15
1994	挪威利勒哈默尔	4	6	3	13
1992	法国阿尔贝维尔	2	3	2	7

4 加拿大冬奥备战的治理经验及其对我国的启示

4.1 重视“一臂之距”理念,明确政府在冬奥备战中的职责

加拿大联邦政府与冬奥备战的具体工作保持距离,由非政府组织独立负责奥运备战工作,将自身的主要职责放在战略规划和财政投入上,是经济学家凯恩斯“一臂之距”体育治理理念的彰显。加拿大冬奥备战工作的重要特征是充分授权,由独立的非政府组织来负责冬奥备战的绩效管理,以劳动分工与专业化为前提,通过将国家社会事务领域的治理权力委托授权给代理者的新模式,能够充分使用和发挥不同社会机构的功能和特点,让每个组织应该“专注于它所要做的事情”,克服政府推进决策过程中容易犯的“外行领导内行”等错误,防止政治利益干扰加拿大体育

利益,增强冬奥备战工作的有效性。

北京 2022 冬奥会的备战工作,应当重思是否采纳“一臂之距”的管理理念。在冬奥赛场上获得奖牌,需要的更多是专业性和技术性的支持,政府在执行层面上的权威化、全能化,很有可能适得其反。通过委托购买、公用服务购买等方式,允许独立机构作为冬奥备战工作的臂距式组织,将冬奥备战的具体工作通过奥运备战具体项目进行拆解,形成各个细化的具体合同,通过竞争性投标和委托型投标合同,分配给体育培训公司等私人部门。除了国家队训练、比赛和发展性事务由中国奥委会和国家单项运动项目协会之外,具体的备战规划和目标绩效考核,都可以委托给第三方独立机构或组织负责。这样不仅能够让更多的体育专业人士参与到冬奥备战工作中,也能将国家体育总局及地方体育局系统从琐碎繁杂的具体事务中解放出来,将精力放在奥运备战可持续性保障上。

4.2 尊重专业自治准则,围绕冬奥备战工作形成利益相关者网络

加拿大围绕冬奥备战设计的精英体育治理机制,重新对政府、协会以及独立第三方等所应有的权责进行简化和聚焦,形成围绕“登上领奖台”奥运备战的利益共同体,让他们对承诺的预期目标负责。OTP 组织、体育科研机构以及冬奥组委等利益相关者,在加拿大冬奥备战工作中所拥有极大的自主性,能够充分发挥自己机构的专业才能。这种目标明确、层级扁平的网络治理结构,帮助加拿大冬奥备战工作在训练、竞赛、财务、运营管理等各个维度上实现高效率。

北京 2022 冬奥会的备战工作,亦应充分尊重专业自治,让专业的人做专业的事。如让懂技术的组织来负责运动项国家队的训练、选拔,让熟悉国际体育秩序的机构来负责和国际体育组织的对话、交流等等,在此过程中,无论是具有志愿精神的公益组织、还是以营利为目的的私人企业,都应当能够参与到冬奥备战工作中来,成为冬奥备战工作的利益相关方^[13-18],甚至公众也应当是利益相关者网络中的关键一环,保障普通民众的知情权,重视备战工作透明度和公共关系维护,让北京 2022 冬奥备战获得民众的普遍支持。

4.3 改进绩效管理模式,优化冬奥备战财政资金的申请和使用程序

在早期,加拿大使用“财政资助问责框架”(sport funding accountability framework,简称 SFAF)对政府财政资金进行援助资格、规模以及使用情况进行监管,由于资金申请和使用程序过于繁琐,阻碍了项目协会申请政府补贴的积极性。在经过大量调研和详细论证之后,OTP 组织简化了运动项目协会申请和使用政府财政资金援助的流程,同时,主动承担了协会使用政府资金情况的年度审查和信息公开工作,让各个冬季运动项目协会得以从“过多的官僚主义和行政程序”中解放出来。

从历史经验上看,过去我国奥运备战强调“金牌至上”的目标管理模式,从总体进行上统筹,让各个单位清晰地看到所承担的任务,而不会对项目的备战思路和资金使用投入进行过度把控。新周期《国家体育总局 2022 年北京冬季奥运会备战工作计划》和《国家队训练质量管理评估实施办法》所体现的备战工作,对场地、器材、食宿、津贴、外教、外训、参赛、科研、竞赛、后备等诸多内容都强调执行严格的过程管理,很难让市场主体和社会组织参与到冬奥备战工作。为了降低成本、提高效率,建议优化冬奥备战财政资金的申请和使用程序,避免运动项目协会、科研机构以及其他备战相关组织在过程管理中牵扯太大的精力,并改进绩效管理模式,对冬奥备战的关键节点和最终成果进行监控^[19-24]。

4.4 重视科学创新,促进体育智库组织网络化和互动常态化

在都灵 2006 冬奥会,加拿大在 4 个项目上因毫秒之差位居第 4,没有拿到奖牌。OTP 组织认为通过器材装备升级、身体姿态改善、场地状况适应等科学技术上的支持和帮助,能够帮助一些加拿大选手“在同一起跑线上获得领先优势,登上 2010 温哥华冬奥会的领奖台”。为此,OTP 组织联络加拿大魁北克、安大略、马尼托巴、萨斯喀彻温、卡尔加里、不列颠哥伦比亚等体育科学研究中心,并由联邦政府出面协调和整合,形成了规范的冬奥备战科学创新支持网络。

我国冬奥备战工作必须先解决我国精英体育治理机制的问题,当前社会各个领域对于我国竞技体育发展还有诸多制约,近年来我国体育智库建设发展很快,但实体化程度不高、协作性不强。促进冬奥备战相关体育智库的互动和网络化,首先是要各方平等和均利和确权,才能让体育人才在各个领域自由流动,打通并形成体育高层次人才的政府、社团和市场的“旋转门机制”。其次是呼吁体育科学研究从业者不仅重视技术层面的创新,还要重视人文社会科学研究层面的创新,尊重多元化,积极投身实践,相互配合和协作。最后,政府部门重视科学研究的独立性,尊重体育发展规律。

参考文献:

- [1] Grix, J., Carmichael, F. Why do governments invest in elite sport? A polemic[J]. International Journal of Sport Policy and Politics, 2012(4):73-90.
- [2] 黎涌明,陈小平.英国竞技体育复兴的体系特征及对我国奥运战略的启示[J].体育科学,2017,37(5):3-10.
- [3] 方贤超.美国三大竞技体育组织研究[D].上海:上海体育学院,2009.
- [4] 浦义俊,吴贻刚.百年奥运视角下澳大利亚竞技体育的二次崛起历程分析及启示[J].南京体育学院学报(社会科学版),2014,28(6):99-106.
- [5] 姜熙.加拿大《国家身体健康法》和《健康与业余体育法》研究及启示[J].成都体育学院学报,2015,41(1):55-61.
- [6] Green, M., Houlihan, B. Elite sport development: Policy learning and political Priorities[M]. London: Routledge, 2005.
- [7] Thibault, L., Harvey, J. Sport policy in Canada[M]. Ottawa: Ottawa University Press, 2013:35-37.
- [8] 加拿大体育部.加拿大体育政策(2002-2012)[EB/OL].http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/pch/CH24-46-2002-eng.pdf.
- [9] 加拿大体育部.加拿大体育政策(2002-2012)[EB/OL].http://canadiansporttourism.com/sites/default/files/docs/csp2012_en_lr.pdf.
- [10] Kikulis, L. In Thibault, L., Harvey, J. Sport policy in Canada[M]. Ottawa: University of Ottawa Press, 2013:97-146.
- [11] Dowling M, Smith J. The institutional work of Own the Podium in developing high-performance sport in Canada[J]. Sport Management, 2016, 30(4):396-410.
- [12] Own the Podium. Own the Podium summer Olympic and Paralympic ranking category descriptions[R]. Ottawa/Calgary: Own the Podium, 2013.
- [13] 徐刚.中国代表团参加里约奥运会的竞技形势与临赛备战策略[J].北京体育大学学报,2016,39(6):116-121.
- [14] 彭国强,杨国庆.世界竞技体育强国备战奥运政策及对我国备战东京奥运会的启示[J].体育科学,2018,38(10):19-28+37.
- [15] 王跃新.美国备战里约奥运会成功因素探析[A].中国体育科学学会体育信息分会.2016年第十二届全国体育信息科技学术大会论文摘要汇编(体育信息研究1)[C].中国体育科学学会体育信息分会:中国体育科学学会,2016:1.
- [16] 李晨.法国备战里约奥运会的措施与启示[A].中国体育科学学会体育信息分会.2016年第十二届全国体育信息科技学术大会论文摘要汇编(体育信息研究1)[C].中国体育科学学会体育信息分会:中国体育科学学会,2016:1.
- [17] 单琛蕾,张伟,郝鹏飞.北京冬奥会对我国冰雪运动的影响[J].南京体育学院学报,2018,1(1):40-44.
- [18] 李畅.备战世界杯、奥运会中国男篮实力及发展趋势剖析[J].广州体育学院学报,2018,38(6):109-113.
- [19] 王彦英,孙琴,周三元.2022年冬奥会物流规划管理创新策略[J].北京体育大学学报,2018,41(10):55-61.
- [20] 姚小林.2002-2022年:冬奥会举办城市体育场馆规划发展趋势[J].武汉体育学院学报,2016,50(3):35-41.

- [21] 余莉萍. 奥运会与可持续城市良性互动研究[D]. 北京: 北京体育大学, 2018.
- [22] 马毅, 吕晶红. 我国备战2022年冬奥会重点项目后备人才培养问题探究[J]. 体育科学, 2016, 36(4): 3 – 10.
- [23] 易剑东. 热点·视点·观点——北京2022冬奥会研究的回顾与前瞻[J]. 体育学研究, 2018, 1(1): 62 – 70.
- [24] 伊诺, 张伟, 叶茂盛, 等. 冬季奥运项目发展演变与我国奥运项目选择[J]. 北京体育大学学报, 2018, 41(5): 1 – 8.

Own the Podium: Governance of Olympic and Paralympic Winter Sports Programs in Canada

REN Hui – tao¹, CHU Jin – ling², YI Jian – dong³

(1. Quanzhou Normal University, Quanzhou 362000, China; 2. Dalian Polytechnic University, Dalian 1160344, China;

3. Wenzhou University, Wenzhou 325035, China)

Abstract: The Canadian federal government designed Own the Podium strategy for the 2010 Vancouver Winter Olympics, entrusting the non – governmental organization with responsibility for financial performance management of national sport federation. OTP organization adopts the double – hierarchy governance structure of “decision – executive” and establishes the four indicators with sport culture, historical achievement, potential of winning, sustainability of dominance, which based on the principle of winning the medal. The project consists of a hierarchical classification and subsidy system to build an Olympic performance evaluation system; the Canadian Heritage and the Sport Canada, the Canadian Olympic Committee, the Calgary Olympic Development Association, the Vancouver Organizing Committee for the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games, and the sports research institute are invited to participate in external stakeholders network. At the same time, the Canadian government has strengthened the concept guarantee for the strategic design of the “Podium” on the Winter Olympics, including: all participants in Canadian elite sports must abide by the correct ethics and code of conduct; apply the most advanced scientific knowledge to the development of high – level athletes and their coaches; design and implement high – level athlete reserve talent identification and training systems, and provide support for them; design and implement the expected target system of major international competitions, and assist in the assessment of Canadian sports governance system performance; explore and implement diversified public – private partnerships to achieve sustainable development of Canadian elite sports; encourage and support Canadians to enter senior positions in international sports organizations, intercontinental sports organizations, and other interstate sports organizations; optimize elite sports governance the mechanism allows the national Olympic committee, the national individual sports association, the national team to effectively carry out professional autonomy, and so on. By combing the experience of Canadian elite sport governance system, the research result is suggested that when preparing for the Beijing 2022 Winter Olympics Game, China must rethink the Principle of arm’s length principle and clarify the government’s duties in the preparations for the Winter Olympics; respect the autonomy of elite sport, improve performance management model, optimize the application and use procedures of financial funds; attach importance to scientific innovation, promoting the networking of sports think tanks.

Key words: Own the Podium; elite sport; sport governance; Canada sport; Beijing 2022 Winter Olympics