



# 法治中国背景下之政府体育职能转变研究

谭小勇

**摘要:** 法治中国背景下的社会治理现代化建设,将推动政府体育职能转变和体育体制机制改革。政府体育职能转变的核心目标是建设服务型体育政府,其核心职能可以简单地分为宏观调控和提供体育公共服务。政府是体育政策法规的生产和供给者、发展体育事业的第一责任主体,而非实施主体、体育公共服务产品的提供者。本文提出了突破体育体制机制瓶颈、完善体育法治体系、引导体育产业发展实现法治体育、走体育公共服务市场化之路、重新审视体育“举国体制”强化民生体育等实现政府体育职能转变的新路径。

**关键词:** 体育法治;政府体育职能;服务型政府;公共体育服务

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2015)03-0028-08

## Transformation of Government Sports Function in the Circumstances of Ruling China by Law

TAN Xiaoyong

(Sports Law Center Shanghai University of political Science and Law ,Shanghai 201701, China)

**Abstract:** Social governance modernization in the circumstances of ruling by law in China will promote the transformation of government sports function and the reform of sports system. The key target of sports function transformation of the government is to build a service-oriented sports government, whose core competency includes macro-control and providing public sports service. Government is the producer and provider of sports policy and law. It is the first liability subject in the national sports development, and is neither the implement subject nor the provider of sports public service products. This article proposes a new path of realizing government sports function transformation, i.e., breaking through the bottleneck of sports system, perfecting the sports legal system, guiding the sport industry development with the sports legal system, marketizing sports public service, reexamining the state-run sports system, strengthening the sports closely linked to people's livelihood, etc.

**Key Words:** sports legal system; government sports function; service-oriented government; public sports service

## 1 问题的提出

### 1.1 时代背景

当今世界,全球化已成为社会发展的重要特征,公民社会、社会治理已经成为全球热词。而目前的中国正步入体制机制改革的深水区,2015年是“十二五”的收官年,也是“十三五”规划的谋划年。从党的“十八大”提出全面建成小康社会奋斗目标以来,“三中全会”又为实现这个目标对全面深化改革进行了顶层设计,提出了法治中国建设的方略,而“四中全会”则更是成为中国共产党史上第一次专门研究法治建设的中央全会,彰显了全面推进依法治国是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题的根本要求。而要实现中华民族伟大复兴的新目标,就必然需要全面深化改革的驱动,全面依法治国的保障,全面从严治党的引领。

2014年底,习近平总书记又提出了“协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”的“四个全面”战略布局。从坚定中国自信、立足中国实际、总结中国经验、针对中国难题的高度,廓清了治国理政的全貌,确立了党和国家各项工作的重点领域和主攻方向。

### 1.2 中国政府机构改革与职能转变进程

改革开放后,我国政府机构改革基本是按5年一轮的节奏向前推进。在政府机构设置方面,从1981年的100多个精简为现在的25个部委,15个国务院直属机构。在转变政府职能及提高政府工作效率方面也迈出了坚实的步伐。1988年提出了政府机构要正确发挥管理经济的职能,实现政企分开。1993年提出了改革的核心目标是转变政府职能,要求强化社会管理,减少审批事务和对企业的直接管理,要求宏观上管好,微观上放开<sup>[1]</sup>。1998年更是将政府职能定位为“宏观调控、社会管理和公共服务”。2003年提出了进一步推进政府的职能转变、建立民主科学的决策机制、进一步强化依法行政的改革目标。2008年提出了精简、统一、效能的基本原则,明确了:围绕转变政府职能和理顺部门职责关系,探索以改善民生、整合社会管理和公共服务部门为重点的大部制改革之路。2012年党的“十八大”提出了以“法治中国”为核心的治国理念,要依法行政、把权力关进制度的笼子里。2013年发布的《国务院机构改革和职能转变方案》更是将“职能转变”直接写入文件标题,明确宣示了当前我国改革的发展方向是转变政府职能,其核心是要正

收稿日期: 2015-03-10

作者简介: 谭小勇,男,上海政法学院教授,硕士生导师,体育部主任,体育法学研究中心主任,中国体育法学研究会理事。主要研究方向:体育社会科学,体育法学。

作者单位: 上海政法学院 体育法学研究中心,上海 201701



正确处理政府与市场和社会的关系,要解决政府权力运行中出现的问题,弥补“缺位”,隔断“越位”,纠正“错位”。

### 1.3 我国体育制度建设的历史经纬

新中国成立之初,党和政府就委托团中央筹建中华全国体育总会,将旧中国的中华全国体育协进会改组为中华全国体育总会,明确其为代表中国人民的唯一合法体育组织<sup>[2]</sup>。1952年,中央人民政府委员会第19次会议决定成立“中央人民政府体育运动委员会”,1954年又将其改名为“中华人民共和国体育运动委员会”,简称“国家体委”,成为领导全国体育事业的政府机构。文化大革命开始后,国家体委受到冲击,工作几乎处于停滞状态。

“十一届三中全会”后,我国的体育工作重新步入正轨。在1979年2月召开的全国体育工作会议上明确将全国体育工作的重点转移到体育业务工作上,确定了“普及和提高相结合的前提下,侧重抓提高”的工作方针,并逐步出台了相关政策,初步形成了奥运战略。而1980年的全国体育工作会议则明确提出了“以竞技体育工作为中心”的指导思想,完善了“奥运战略”,形成了“举国体制”。

从20世纪80年代开始,随着国家不断推进行政管理体制改革,体育体制改革也随之跟进。1986年,为适应国家体制机制改革的要求,国家体委出台了《关于体育行政体制改革的决定》,开始布局市场经济形势下的体育行政体制改革,提出了从国家包办体育逐步过渡到国家办与社会办相结合、恢复和发展体育行业协会、转变体育行政机构职能等一系列新举措。但这次改革,仅仅是对计划经济体制下的体育行政体制的修补,未对原有体制进行根本性的改革,甚至在某些方面还是对国家体育行政权力的强化。

1992年6月,也就是在“十四大”召开前夕,中国足协在北京西郊召开了具有中国体育改革标志性意义的“红山口会议”。会议决定把足球作为体育改革的试验田,明确了中国足球走职业化道路,以市场化改革推动中国足球向职业化市场化方向转型发展。这次改革,引起了体育界乃至全社会的高度关注,也收到了良好的效果,使人们看到了中国足球职业化发展的前景。这一改革也正好暗合了“十四大”确立的建设社会主义市场经济体制改革目标和1993年人大会议转变政府职能的精神,使我国足球及体育改革在职业化道路上迈出了坚实的一步。

1993年,国家体委在党的“十四大”及第八届全国人大会议精神指引下,结合足球改革的成功经验,发布了《关于深化体育改革的意见》,明确提出了要改变在计划经济体制下形成的依赖国家和行政手段办体育的高度集中的体制,要建立与社会主义市场经济体制相适应,符合现代体育运动规律,国家调控,依托社会,有自我发展活力的体育体制和良性循环的运行机制<sup>[3]</sup>。其核心目标是:通过行政体制改革,精简和调整内设机构,实行政事分开,推进协会实体化,以加强和提升国家体委的宏观调控能力。然而在落实改革方案时,国家体委将调整内设机构以及体制机制改革的重点放在了成立各单项体育运动管理中心,并与各单项体育运动协会合署办公,也就是到现在还在运行并一直受到人们质疑的“两块牌子一套人马”的体制,自此开

始了“政事不分、政会合一”的我国体育管理模式。

1995年颁布了《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)。该法是调整我国体育活动中各种关系的基本法,明确了国家的体育职能、政策,为我国依法治体打下了坚实的基础。但由于与其相关的具体细则没有出台、在执法及监督方面的具体程序缺失等问题,被人们认为是一部缺乏可操作性的“软法”。

1998年3月,全国人民代表大会批准了《国务院机构改革方案》,此方案正式将“国家体委”撤销,重新组建了国家体育总局,由部委变成国务院的直属机构。虽然从表面上看,只是名称和机构序列的改变,其基本架构并没有实质性的变革,但这次改革也充分反映了中央政府对体育体制机制改革的方向是:转变政府体育职能,实行政事分开、官办分离,主要职能是宏观调控,主要职责是提供体育公共服务、研究制定宏观政策、加强执法监督。

此后,国家体育工作基本围绕申办和举办2008年奥运会而运转,而未见改革重大措施。但最近几年,关于体育体制机制改革开始逐步成为人们关注的热点问题。如:政府的体育职能以及国家体育总局在国家机构中的独立存在问题、体育的举国体制、管办分离、《体育法》修改、体育仲裁制度建设等一系列体制机制问题。特别是在最近的几个月内,国务院发布了46号文,中央全面深化改革领导小组(下简称“中央深改组”)又通过了《中国足球改革总体方案》。这些关于体育改革政策的密集出台,预示着中央政府对我国体育体制机制改革已经定下了基调,下定了决心。

### 1.4 转变政府体育职能之必然性和紧迫性

#### 1.4.1 政府职能转变的发展趋势决定了政府体育职能转变的必然性

我国在长期的机构改革历程中,虽然因出现过“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的恶性循环而被人们所诟病,但从总体上看,政府机构和人员在数量上得到了精简,政府职能也逐步实现了从全能政府向有限政府及服务型政府转变,政企分开正逐步得到落实,政府的权力清单和负面清单制度也正在逐步落实和推广。特别是在党的“十八大”后,依法治国、依法行政已经成为政府运作的基本要求。从当前我国体制机制改革及政府职能转变的发展趋势看,增强政府的宏观调控能力,防止政府直接干预市场,强化政府执法能力,已经成为政府工作的重中之重,公共服务已经成为政府最为重要的工作职能和政府绩效的核心指标。由此,我们也必然对政府体育职能转变的发展趋势和必要性有清醒的认识。

#### 1.4.2 体育体制机制改革现状决定了政府体育职能转变具有前所未有的紧迫性

如果说我国在改革开放初期提出建设社会主义市场经济时,由于我国体育事业发展的特殊性而实施“举国体制”及“奥运战略”是必要的,也是在当时社会及经济条件下的一个正确选择<sup>[4]</sup>。那么在“红山口会议”或在2008年奥运会之后,本应调整“举国体制”,转变政府体育职能,但非常遗憾,我们没有能够抓住这一改革的机遇期,而是抓住计划经济背景下确立的“举国体制”不放。甚至有一些



人至今还认为:要强化和完善“举国体制”。并以足球改革为证,认为正是因为足球运动的完全市场化导致我国足球运动水平的倒退。殊不知,也许真正的原因正是由于足球改革没有遵循市场规律,没有按照市场要求合理配置市场要素,也许正是因为我国的足球模式并不是完全市场化。因此,我们必须正视“举国体制”存在的问题,认知到对“举国体制”进行反思将是必然<sup>[5]</sup>。

1998年,国务院在人大会上所作的关于国务院机构改革方案的说明中也曾指出:不再保留国家体委。现国家体委的职能委托国务院直属事业单位中华全国体育总会代行。虽然最后考虑到申办奥运等原因,而只是将国家体委改组为国家体育总局,并与中华全国体育总会并为一个机构,两块“牌子<sup>[6]</sup>”。但从这一曲折的改革过程中我们应该感受到,国家机构改革在顶层设计上所确定的体育机构改革方向是由行政管理到事业管理,其机构是中华全国体育总会,其性质是事业单位,国家体育总局只是一个过渡性机构<sup>[7]</sup>。自此以后,一些地方政府开始将体育部门与教育部门合并为教育体育局,或者与文化部门合并为文化体育局。“十八大”后,在机构改革方案的讨论稿中,也曾出现将国家体育总局并入文化部的设想。这些改革已经预示了体育行政体制机制改革正在一步步走近,这是时代发展的脚步,势不可挡。我们必须主动转变政府体育职能,引导和推动我国体育在市场经济条件下的发展,为迎接新的改革做准备。

1994年开始逐步设立的全国单项运动管理中心,本是出于改革国家体育管理体制之目的,为实现政事分开以及推动体育协会实体化而进行的一项体育机构内部调整,在改革方案设计中,单项运动管理中心是一个过渡性机构,为体育体制机制改革赢得较为宽裕的时间和适应期,当单项运动协会发展成熟后,管理中心将退出或撤销,或者两者完全融合为单项运动协会,使单项运动协会完全实体化。但事与愿违,事到如今,管理中心不仅没有退出,反而还得到了强化,其权力不断得到扩张,单项体育运动协会不仅没有发展壮大走向成熟,反而使其边缘化,空壳化,失去了实体化的空间。我国的体育行政管理部门还规定了单项运动协会主要负责人由相应的体育行政机构的领导兼任,更是使协会名存实亡,也明显违背了国务院有关规定及相关法律。

目前,我国体育管理机制在总体上表现为以计划经济体制为主要特征的管理模式。管办不分、政事一体、政(社)会一家;体育法治建设滞后;政府体育职能边际模糊;体育市场规则缺失;政策法规的执行监督失位;公民体育权利保障无力;体育资源的政府垄断;等等。这与我国确立的社会主义市场经济制度建设和民主法治建设不相适应,已经严重影响了我国体育治理现代化建设,不利于体育市场化发展,阻碍了体育市场化进程。特别是在国家出台46号文及《中国足球改革总体方案》的新形势下,如果不从体制机制着手,廓清政府体育职能,我国体育发展又将失去一次大好机遇。可以说,“十三五”期间,以转变政府体育职能为主线的我国体育体制机制改革必须知难而进,迎头赶上,时不待我!

#### 1.4.3 政府体育职能转变是全球化及全球治理背景下体育改革发展的一般要求

全球化给现代社会带来了机遇和挑战,在全球化过程

中,人们发现,市场的调剂和政府的统治对全球化中的一些问题都无能为力,出现了“政府”和“市场”双失灵现象。而无论是亚当·斯密的“看不见的手”,还是凯恩斯的“看得见的手”,都无法从根本上克服“双失灵”问题。治理理论正是在对这种“双失灵”现象的反思中提出的。治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排<sup>[8]</sup>。治理理论强调管理的多中心、多主体,还权于社会。强调实现政府与社会对公共事务的互动和合作,限制和缩小政府职能,由公民社会来填补政府退出后留下来的管理空间。通过政府与社会的合作、协商,确立起共同的目标,以实现公共事务的有效管理。

当今中国政府的职能转变也正是在全球化背景下的改革和发展,“治理现代化”已经成为党的十八大文件中的新名词。转变政府体育职能,强化体育公共服务,发展体育社会组织,推动政府体育主管部门与体育社团的协调互动,主动吸纳民众参与管理,放权于公民社会,落实负面清单,实现体育行业自治,正是我国社会及全球化发展的一般要求。

## 2 新时期政府体育职能的界定

### 2.1 政府职能界说

#### 2.1.1 政府职能内涵

政府职能是政府一切活动的逻辑起点,清晰而正确的政府职能定位、科学合理的界定政府职能范围、规范政府履行职能的正当方式,对政府权力的合理合法行使和发挥政府应有作用具有关键性意义。关于政府职能的内涵,学界主要存在4种学说:一是认为,政府职能“就是一个社会的行政体系在整个社会系统中所扮演的角色和所发挥的作用”<sup>[9]</sup>的作用说;二是任务和职责说,认为,“行政职能是狭义的政府即国家行政机关承担的国家职能,是国家行政机关因其国家公共行政权力主体的地位而产生,并由宪法和法律加以明示规定的国家行政机关各种职责的总称”<sup>[10]</sup>;三是职能和功能作用说,认为“行政职能是指行政机关在管理活动中的基本职能和功能作用,主要涉及政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题”<sup>[11]</sup>;四是将政府职能归纳为“政府在国家和社会生活中所承担的职责和功能”<sup>[12]</sup>的职责和功能说。由于职责和功能说,既强调政府应发挥作用,又明确限定了职能作用的边界,使政府的作用范围更加清晰化,强调了政府职责的内在统一性。因此,学界多认为“职责和功能说”更具合理性。

#### 2.1.2 政府职能定位

政府职能的定位,就是界定政府职能的范围和边界。但人们对政府职能的具体定位,由于不同的社会发展时期以及人的认识差异而存在不同的观点。马克思认为政府职能主要体现在政治统治职能和社会管理职能两个方面;亚里士多德认为联邦政府主要有军事、司法、议事三大职能;也有学者认为政府主要具有阶级统治、社会管理、社会服务、社会平衡四大职能;而从孙中山先生的“五权宪法”



看,政府职能主要有行政、立法、司法、考选和监察五大职能<sup>[13]</sup>。世界银行曾在1997年的《世界发展报告》中将政府职能概括为确定法律基础、保持一个未被破坏的政策环境、投资于基本的社会服务和社会基础设施、保护弱势群体、保护环境5个基本职责<sup>[14]</sup>。从西方国家政府职能转变以及政府行政改革的理论基础看,政府职能转变主要存在新公共服务理论、治理理论、公共选择理论等等。不同理论学派也有着不同的认识,从洛克的《政府论》到亚当·斯密的《国富论》,自由主义政治家推崇最小职能政府,而从庇古的《福利经济学》到凯恩斯的《就业、利息和货币通论》,则主张政府积极干预社会秩序与经济生活。

我国在长期的政府行政改革中也形成了体现中国特色的理论体系。新中国的政府职能转变之路始终以“人民当家作主”以及建设服务型政府为主线,走过了一条由“全能政府”到“有限政府”再到“服务型政府”的行政改革之路<sup>[15]</sup>。我国学者一般认为在社会主义市场经济条件下,政府的基本职能主要包括:政治职能、法治职能、经济职能、社会治理职能、文化职能。当然,也有些学者认为:法治是市场经济条件下政府职能的一个必要参照指标,是实现政府职能的一种方略和状态<sup>[16]</sup>。法治是政府履行职能的基本条件,是基础性要件。因此,从政府职能的基本内涵看,新时期我国政府应该承担起公共秩序的维护者和公共产品的提供者这两种角色。换句话说,新时期的我国政府职能既有干预,以防止市场失效,也有市场调节,以防止政府失效,而问题的关键是政府和市场之间的边界在哪里的问題。从世界各国政府职能转变的发展趋势看,我国与西方发达国家的发展方向 and 路径正好相向,西方发达国家正在从“华盛顿共识”失败及2008年全球经济危机中吸取教训,从过去对市场经济体制下的过度依赖甚至是放任市场向适度的政府干预的政府职能转变,而我国则是从强调政府干预的政府主导的经济模式向发挥市场在资源配置中起决定性作用的方向迈进。

对于当下的中国而言,党和政府正面临政治、经济、社会改革的深层次问题,政府职能的界定也必然需要结合当前我国的国情。从我国体制机制改革的发展现状看,在法治中国及建设社会主义市场经济大背景下,我国政府职能主要包括宏观控制、市场调节、公共服务、社会管理等4个方面。

### 2.1.3 政府职能转变的核心目标——建设服务型政府

服务型政府是指按照公民的意愿和需要,通过法定程序组建起来的承担为公民和社会提供服务的政府。它与管制型政府相对应,管制型政府以全面的行政控制为特征,本质上是政府本位、权力本位,服务型政府则以提供公平、高效、多样化的公共服务为基本特征,其本质是社会本位、民本位<sup>[17]</sup>。简单讲,服务型政府就是为人民服务的政府。服务型政府具有社会平等和以人为本、政治民主和对公民负责、法治和有效、为全社会提供公共产品和服务、实现合理分权等特征。

中国社会主义性质决定了政府的一切工作必须围绕实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。政府的一切权力来源于广大的人民大众,满足社会公众的需要、为人民服务是政府职能的核心内容和政府合法性的充要条件。转变政府职能必须以有利于增强政府履行为人民服务

的职责为最终目标,提供更好、更多满足人民群众需要的公共产品和公共服务,因此,当前我国政府职能转变的核心目标与方向是建设服务型政府。

我国在1988年七届人大一次会议的政府工作报告中首先提出了转变政府职能。2008年的政府机构改革方案又提出了转变政府职能要实现由重经济职能向重社会管理和公共服务职能转变,以推进政府从经济建设型、行政控制型的管理模式向服务型政府模式的转变。党的十八大以来,转变政府职能,建设服务型政府,法治中国,依法行政,反腐倡廉,已经成为深层次改革的核心内容。

## 2.2 新时期我国政府体育职能定位

### 2.2.1 《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)中的政府体育职能定位

我国政府的体育职能在不同的发展时期有着不同的历史定位,新中国成立之初,在首届全国政协制定的具有宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》中明确了国家“提倡国民体育”<sup>[18]</sup>。1954年《宪法》第三章第94条规定“国家特别关怀青少年的体力发展”,该《宪法》也直接催生了国家设立主管体育工作的专门机构——国家体育运动委员会的独立运行。1975年《宪法》中的第一章第12条规定“体育与……等一样,必须为无产阶级政治服务”,突出了体育的政治职能。1978年《宪法》涉及体育的条款有第一章第13条和第三章第51、52条,这些条款体现的主旨是国家对体育采取支持和鼓励的政策。1982年《宪法》中关于体育的规定是最为具体和全面的一部宪法,第21条以单独的条款明确了“国家发展体育事业,开展群众性的体育活动,增强人民体质”,第89条第7款还明确规定国务院领导和管理体育工作<sup>[19]</sup>。而且该法的第21条在以后的历次《宪法》修改中均得到了保留,1995年颁布的有体育基本法之称的《体育法》在总则的第二条也明确了《宪法》第21条的内容,这也说明《宪法》确定的政府体育职能是全面负责国家体育事业,具体由国务院及其与体育相关的机构负责管理体育事务,国家关注民众体质健康。

### 2.2.2 我国政府体育职能转变之现实基础

国务院及其体育主管部门依《宪法》获得管理国家体育工作的授权,代表国家履行体育职能,行使管理体育事务的职权,承担发展体育的义务,但这并不意味着所有关于体育的事务都由体育主管部门直接管理,而是应该根据相关法律法规有所为有所不为。《宪法》规定的只是一些基本原则,政府的体育职能还需要根据国家治理体系和治理能力现代化建设的需要而具体化。

当前我国政府体育职能定位主要还是以1998年第九届全国人民代表大会第一次会议批准的《国务院机构改革方案》和《国务院关于一机构设置的设置的通知》精神为基础,虽然在一些具体职责方面有所调整,但基本原则和框架没有大的变革。在此次机构改革中,原国家体委改组为国家体育总局,成为国务院主管体育工作的直属机构,其职能也进行了调整。其职责最后确定为:制定体育工作的有关政策、法规;研究制定体育工作的发展战略和发展目标;协调区域性和各行业体育发展;制订全国性的体育竞赛制度,



负责全国性体育竞赛的综合平衡;协同有关部门规划、协调体育设施布局,制定体育设施、器材装备标准;研究制定体育经济和经营活动的政策法规,规范管理体育市场;负责全国性体育社团的资格审查的业务指导<sup>[20]</sup>。2002年8月,国务院发布了《中共中央国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》,在这一指导性文件中,明确了我国体育体制机制改革的总目标是要形成“有利于体育事业发展的组织架构和适应社会主义市场经济要求的运作方式”。为此,国家体育总局也提出了“三个协调发展”的方针<sup>[21]</sup>。2014年10月,国务院又发布了《国务院关于加快发展体育产业 促进体育消费的若干意见》的46号文,文件提出了“把增强人民体质、提高健康水平作为根本目标,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,促进群众体育与竞技体育全面发展,加快体育强国建设,不断满足人民群众日益增长的体育需求”的指导思想。要求“加快政府职能转变,进一步简政放权;发挥市场作用,遵循产业发展规律;完善市场机制,积极培育多元市场主体;创造发展条件,将全民健身上升为国家战略;形成有利于体育产业快速发展的政策体系。”这些文件是对我国体育改革发展方向的定位,体现了政府职能转变的总体要求,彰显了政府体育职能转变的个性特征,为新时期政府体育职能转变奠定了基础。

回首我国体育体制机制改革历程,应该说,从体育改革的顶层设计上,在改革方向和目标等宏观层面上的把握是准确的;从改革部署和具体改革措施上看,在体制机制上突破了原有的计划经济体制而向市场经济体制迈出了关键的一步。但我们也曾迷失方向,甚至偏离了方向。特别是在申办和承办2008年奥运会期间,人们在总结奥运经验时,几乎都认为“举国体制”成就了北京奥运,这在一定程度上否定了体育改革的既定方向和目标,以致在以后的若干年内,体育官员和一些学者一直坚持“举国体制”,坚持和完善“举国体制”成为了体育体制机制改革中必不可少的重要内容和基本任务。从而形成了具有“政府集投入主体、管理主体与运作主体于一身,以行政命令和计划指令为调控手段,管办一体”为显性特征的管理型体育政府<sup>[22]</sup>。突出了体育政府的政治职能,失去了增强人民体质为民服务和为社会主义市场经济建设服务的体育体制机制改革方向。

### 3 新时期政府体育职能重塑

转变政府职能,建设服务型政府,依法行政,实现社会治理现代化,是实现中华民族伟大复兴中国梦的重大举措。以习近平为总书记的领导集体已经明确了当前国家改革发展的核心任务,体育绝不会例外。那么,重塑新时期政府体育职能就必然成为事关全局的重大问题。

#### 3.1 重塑新时期政府体育职能的思想导向

##### 3.1.1 以人为本,回归体育本质功能,体现《宪法》精神

为人民群众谋福利是人民政府的最根本职能,为人民服务是人民政府的根本职责之所在,政府的合法性来源于人民的共意,民意是政府的合法性基础,也是《宪法》精神的具体体现和基本要求。转变政府职能的首要工作,

就是要牢固树立以人为本的政府管理理念,努力实现由政府本位、权力本位、官本位向社会本位、权利本位、民本位理念的根本转变。体育的本质功能是强身健体愉悦身心,“国家发展体育事业,增强人民体质”是《宪法》和《体育法》规定的国家职责和法律义务,也是人民政府人本关怀的重要体现。政府体育职能理应回归体育的本质功能,以人为本,满足人民对体育健身及精神生活不断增长的需求,让国民享受到体育福利。以人为本、《宪法》精神、体育本能是重塑政府体育职能的思想根基和缘起。

##### 3.1.2 以市场经济为导向,建设服务型体育政府

当今的中国,已经进入社会主义市场经济建设高速发展期,这是时代的要求,社会发展的必然。在市场经济条件下,建设服务型政府是政府职能转变的核心任务已经成为共识。而服务型政府意味着:政府将强化民本位、社会本位,强化政府的服务职能,政府将是一个自觉限制权力的有限政府,当然也应该是一个有担当负责任的政府,更是一个守法的法治政府。体育主管部门作为政府机构的组成部分,当然应该成为建设服务型政府的有生力量和践行者,建设服务型体育政府也就成为国家和社会的必然要求。

##### 3.1.3 完善体育法制(治)体系,实现依法治体

在法治中国建设语境下,依宪治体、依法治体,是实现政府体育职能转变的保障和合法性基础,也是基本要求,更是实现政府体育职能转变的重要标志。我国的体育法治建设虽然取得了长足发展,但与其他领域相比还存在较大差距,要想达到转变职能的目标,在“十三五”中还必须提高认识,采取强有力的措施将其作为发展的重中之重,牢固树立体育法治的思想意识。

### 3.2 新时期政府体育行政部门的角色定位

政府体育行政部门是连接国家与公民之间体育事务的中间体,是沟通国家和民众关于体育发展需求的桥梁。政府体育行政部门在国家体育事务中具有政策法规的强制性和体育服务的普遍性等特征,而这些特征决定了体育政府在全国体育发展中的特殊作用。

#### 3.2.1 政府是体育政策法规的生产者和供给者

政府代表公民,并在民众“共意”之下获得政策法规的制定权。政府也正是通过这一看不见的手,为体育社会、政治、经济的运行提供基本的规则,是体育政策法规的生产者和供给者。我国体育发展需要建设完善的市场经济条件下的社会主义体育法制体系,需要政府供给维护公平正义的体育法律法规,保障公民的体育权利,维护体育市场竞争发展的秩序,提升体育政府对体育事务的有效监管能力和水平。因此,体育政府应积极主动承担起体育政策法规的生产者和供给者的责任,特别是在即将到来的“十三五”期间,体育政府应该将建立完善的体育制度和法律体系作为首要的工作任务,以创造一个良好的体育发展及体育产业市场发展环境。

#### 3.2.2 政府体育行政部门是国家发展体育事业的第一责任主体,而非实施主体

体育政府是代表国家行使体育事务管理权的机构,



但在市场经济背景下,特别是在政府职能正在向建设服务型政府转变的政府体制机制改革进程中,应该铭记政府体育行政部门是国家体育事务的宏观调控者,发展体育事业的责任主体。这里需要明确两个方面的问题:一方面,发展体育事业,满足和保障人民大众的基本体育需求和权利是体育政府的一项基本职责,这是由我国社会主义制度的本质特性所决定的,“转变政府体育职能”也决不是削弱政府体育职能,政府体育行政部门在发挥政府的强制性和普遍性方面具有独特的作用和优势,政府利用税收及财政收入提供必要的体育资源投入、供给法制规范、提供体育公共服务、实施宏观调控及战略布局和监管等等,政府体育行政部门是法定的第一责任主体,也是投入主体、监管主体;而另一方面,政府作为第一责任主体,并不一定需要政府事必躬亲地进入微观运行领域,而是应该在充分发挥宏观调控、出台政策法规等优势的基础上,吸纳、鼓励多元社会主体参与体育事业发展,大胆积极地培育发展体育公民社会,并将具体的组织实施职能转移给体育社会组织及市场主体,体育公民社会、体育市场才是实施主体。

### 3.2.3 体育政府是体育公共服务产品的提供者

政府体育职能转变的核心目标是建设服务型政府,核心内容是提供体育公共服务,这就意味着提供体育公共服务产品是服务型体育政府的重要职责。按体育公共服务产品性质可将其分为基础性体育公共服务产品、维护性体育公共服务产品、经济性体育公共服务产品、社会性体育公共服务产品4种<sup>[23]</sup>。基础性体育公共服务产品包括体育场地基础设施和经费,维护性体育公共服务产品主要包括保障体育公共服务存在和运行的政策法规及管理体制和服务模式,经济性体育公共服务产品包括体育产业规划政策(税收优惠)、政府购买体育服务及其标准,社会性体育公共服务产品主要包括与公民体育生活方式、体育文化娱乐、身心健康发展等民生体育相关的产品。服务型体育政府是体育公共服务政策法规和规划、标准规范、绩效评估办法和工具的提供者。

### 3.2.4 政府是体育社会公平正义的维护者

公平正义是行业发展的基石,维护社会公平正义是政府的基本职责。我国的体育社会建设还很落后,随着体育事业发展,体育的社会问题日益显现,社会矛盾越来越激烈,而诸如体育资源配置不公、运动员权利保护缺失、运动员退役保障及就业难、体育基本公共服务不到位、体育纠纷解决制度的空白、公民体育权利得不到保障等等社会问题,由体育市场体制机制是无法实现的,还必须主要依靠政府来解决,只有政府才有这个能力,通过体育法制(治)体系建设、执法监督等强力手段来解决和改善。

## 3.3 新时期政府体育职能的重新确立

在中国社会转型、社会主义市场经济建设、建设服务型政府等一系列深层次改革措施的推动下,政府体育职能应该重新定位于:宏观调控体育事务;制定体育法规政策和体育市场规则、标准,监督和维护体育市场秩序;提供体育公共产品,服务广大民众,把主要精力投入到民生体育;实现

体育社会治理和体育行业自治。从我国体育事业全局看,我国的体育应该是社会主义市场经济条件下的体育,政府体育职能可以简单地分为宏观调控和提供体育公共服务两大核心职能,宏观调控的工具是依法治体,体育公共服务就是提供优质高效的服务产品,以服务大众、服务市场经济,政府体育职能转变的方向是建设服务型体育政府。

## 4 实现政府体育职能转变的路径选择

### 4.1 解放思想,敢于担当,突破体育体制机制瓶颈

中国的体育改革之所以进展缓慢,最主要的障碍是体制机制问题。体制机制问题需要自上而下推动,需要科学的顶层设计,当然最需要的是体育主管部门的思想解放和敢于担当的勇气和精神。从我国体育改革进程中我们可以发现,体育体制机制改革的思路和方向是正确的,具体的设计方案是科学可行的,在技术上没有障碍,问题就出在体育主管部门背负着思想和政绩等行业内部的压力,就出在思想不够解放,不敢担当。

我国的体育体制机制改革正面临新的机遇和挑战,党的“十八大”以来,法治中国建设、服务型政府建设等一系列治国方略的实施,特别是在2014年10月国务院颁布《国务院关于进一步加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》和2015年2月中央深改组又通过了《中国足球改革总体方案》的新形势下,我国的体育体制机制改革应该以新的姿态面对改革问题,突破体育体制机制的瓶颈。关于这两个文件,我们认为,不能单纯从体育产业和发展足球的角度去理解,而是应该从我国体育改革全局的高度去观察,它阐释了政府职能转变的方向是服务型体育政府,我国的体育发展要走职业化市场化道路,政府要简政放权,将体育市场能办的事交给市场,将体育社会组织能办的事交给社会组织,文件还提出了建设体育产业法治体系的框架。另外,中央深改组设置的足球改革办公室主要负责人由国务院副总理担任,而且办公地点设在足协而不是体育总局,说明足球改革的重点是推进管办分离、政社分开,足球改革也不是单纯的足球改革,甚至也不是单纯的体育改革,而是关系国家体制机制改革的大事,体育只是一块试验田。这次改革是由国务院推动,体育主管部门推行,从这一程序上的变革看,一方面,应该是减轻了体育主管部门改革的思想负担,有利于体制机制改革的落实;另一方面,体育体制机制改革已经箭在弦上不得不发,必须放下思想负担,将这次改革视为发展我国体育事业的一次良好机遇,早改革早出成效早受益,体育体制机制改革是体育行业的福利。

目前,我国体育改革的瓶颈是体育体制机制,而突破口是解决管办不分、政事一体、政社一家等问题。按精简、统一、效能原则简政放权,清理公务员在体育社会组织兼职情况,按国务院有关规定禁止兼职,尽快进行足协管理层改选,为其它体育社会组织改革提供样板。实行政社分开,落实体育社会组织实体化,提升体育社会组织承接政府下放和剥离下来的部分职能的能力,逐步弱化单项运动管理中心功能,直至撤销,或者将两者直接合并为体育社会组织,以精简公务员和事业管理人员职数。集中精力抓



宏观,彻底放弃“无处不在、无所不能、包打天下”的角色认知,微观放手给社会组织和市场,让市场机制更好的发挥作用<sup>[24]</sup>。

#### 4.2 以《体育法》修改为抓手,完善体育法治体系,实现法治体育

我国的体育法制建设还处于落后地位,法治体系亟待完善,国务院46号文也明确提出要加快《体育法》的修改,我们应该以此次《体育法》修改为抓手,抓住这次机遇,完善体育法治体系,为实现法治体育打好基础。在《体育法》的修改中,应在建设体育仲裁制度、明晰政府体育职权、发展体育产业等方面有所突破。特别是体育仲裁制度建设,这是体育救济的重要渠道,在《体育法》修改完成之前的“十三五”期间,应该先行先试,借鉴CAS发展经验,探索在中华全国体育总会之下建立一个统一而相对独立的内部体育仲裁结构,为建立我国独立的体育仲裁制度积累经验。上海还可以依托CAS上海听证中心和仲裁委,尝试组建纯民间性质的体育仲裁机构,走出一条中国特色的体育仲裁制度建设新路。建立政府体育权力清单和负面清单制度,使体育政府在阳光下透明运行,依法行政,防止错位、失位和缺位。

#### 4.3 抓住两个关键环节,引导体育产业发展

随着46号文的发布,我国体育是否走产业发展道路的争论基本结束,现在的关键问题是如何发展体育产业。面对一个体育大国中弱小的体育产业发展问题,我们必须以转变政府职能为契机,吸取其它产业发展过程中的经验教训,发挥好后发优势,抓住关键环节,走高起点、高效率发展体育产业之路。

从我国经济发展模式看,一个强势的政府始终站在企业及市场的前面,是一个政府主导型经济发展模式。当然,这种发展模式在当时落后的经济背景下为推动经济发展起到了重要作用,但这种模式在完全市场化背景下,对经济发展将产生重大障碍。因此,改变政府主导模式、推动政府职能转变成为我国经济发展迫切需要解决的核心和关键问题。对体育产业发展而言,在市场经济条件下,转变政府体育职能又是重中之重,并且必须抓住两个关键环节:一是政府主导型的决策体制要尽快转变为市场主导型的决策机制;二是政府必须把资源配置主导权交给市场。厉以宁教授曾指出:凡是竞争性的产业投资,政府就不能再成为投资决策的主导者,而要由市场决定<sup>[25]</sup>。张卓元也曾指出:转变经济发展方式主要靠改革特别是政府改革,政府越是转为公共服务型政府,就越能发挥其纠正市场失灵的积极作用<sup>[26]</sup>。政府在体育产业发展中始终只能起引导作用,政府不能成为市场经济的主体,更不能成为投资主体,应该交给市场,政府只需制定好游戏规则并监督执行,创造良好的经济发展环境,为市场及企业服好务,正所谓政府搭台,企业唱戏,企业才是角。

46号文的下发,引起全国高度关注,但也出现一些值得注意的问题。从笔者参加的几次关于体育产业发展的座谈会看,政府的热情很高,而企业则积极性不高。其主要原因是,政府的积极态度并没有体现在提出服务的思路和措

施、制定推动体育产业发展的政策法规,而是主要表现在想亲自投入到体育市场,考虑的是如何利用现有资源优势启动并占领市场,而这正是企业所担心的,没有一个企业愿意出钱请你来“憋屈”自己,更没有企业愿意在没有投资安全保障的环境中去发展。一些已经进入体育产业领域的企业还通过现身说法,“吐槽”现有大型体育赛事运作中的弊端,在一些本是商业化的赛事中,政府担当幕后老板,影响了企业的正常经营和推广活动。体育赛事市场是体育主业之一,既有社会效益,也有经济效益,要廓清政府和企业商业赛事中各自的责任和义务,需要制定相关政策法规,商业赛事必须采用商业化手段进行运作,公开透明办赛。

体育资源是体育产业市场最为重要的要素,在现有体制下,政府几乎垄断了我国的体育资源,从体育场地设施存量和布局到体育人才、体育赛事品牌等都是政府的资产。这对我国体育产业发展是一个包袱,如果要改变这种现状还需要政府拿出足够的勇气和魄力,并且最好能在“十三五”期间出台有关政策。如:体育主管部门成立体育场地设施等体育国有资产管理机构,并按体育公共服务和体育产业发展之用途进行分类管理,将所有权与经营权分离,所有权在政府,但不得经营,为企业提供发展空间。运动员是体育产业最具潜力的资产,运动员是体育产业市场的重要要素,在体育产业发展初期和“举国体制”还在发挥重要作用而没有做出重大改变的情况下,关于运动员的产权问题,体育主管部门应该拿出更大勇气和改革力度,就像20世纪80年代的企业改制一样,主动放弃暂时的“利益”,降低甚至不设门槛鼓励“单飞”,鼓励具有市场和商业价值的运动员投入到体育市场中去,为职业体育市场化提供示范,政府主要收获社会效益。

#### 4.4 处理好4个关系,走体育公共服务市场化之路

转变政府体育职能是“十三五”期间的一项重要任务,政府体育职能转变必须处理好4个关系。

一是处理好体育社会效益与经济效益的关系。从我国特色社会主义性质和人民的期待看,政府主要担负民生体育的责任,我国体育事业应注重社会效益,体育公共服务水平应成为政府绩效评估体系和行政问责制度中的主要内容,体育政府也有维护体育经济发展秩序的责任,体育市场也为满足人民体育需求提供支持,但主导体育经济的是市场而不是政府,政府在体育经济中只起引导作用。

二是处理好“管理”和“服务”的关系。“十三五”期间,应对政府的体育“管理”职能进行认真清理,实行政府体育权力清单制度,能下放的管理权一律下放,能取消的一律取消,实现政府体育职能的“瘦身”,使政府体育职能从“管理”向“服务”的方向转变,制定政府体育服务标准,提升政府体育服务质量,改变过去的“竞技”思维,让大众体育回归健身娱乐,研究实施“阳光体育”、“市民体育”等去奖牌化的绩效考核制度,防止“阳光体育”、“市民体育”竞赛化,一赛了之。

三是处理好体育体制改革与机制创新的关系。体育体制机制改革就是一次体育治理机构的调整和改善,其中不仅包含摒弃不适应和阻碍体育发展需要的旧体制,还包



括体制机制的创新,体制机制创新将是“十三五”中的重要任务,体育体制机制创新是体育产业发展重要的生产力,如创新建设体育仲裁机构,填补体育法治空白点等等。

四是处理好政府与体育社会组织之间的关系。政府职能下放分解后,必然存在由谁承接和如何承接、如何界定政府与社会主体体育职能的边际、政府在什么领域发挥主导作用、在什么领域起引导作用,以及体育社会组织职能定位和体育行业自治等体育改革的重大问题,在“十三五”期间,我们必须作出适当的回应,必须落实管办分离、政社分开,否则将影响体育改革的进程,也将影响体育产业发展目标的实现。

“十三五”期间政府体育职能转变必然朝着服务型政府及体育公共服务的方向前行,提供优质高效的体育公共服务产品必然要求政府体育治理体系和治理能力现代化。转变职能后的体育政府无法直接满足巨大的公共服务需求将是现实问题,为弥补供给不足,政府以购买体育公共服务的形式,引入市场机制,政府的体育公共服务市场化将是其必然选择。由于体育公共产品与物化产品不同而具有特殊性,在购买服务的市场化运作过程中将存在建立公平公正竞争机制问题,需要研制体现体育服务产品特质的制度体系,以充分利用市场功能。为此,笔者建议重点研究“竞争性竞标”与“最佳价值”<sup>[27]</sup>理论及政策措施在体育公共服务市场化过程中的运用机制,以提高公共服务的供给效率。

#### 4.5 重新审视体育“举国体制”,强化民生体育

毋庸置疑,体育“举国体制”曾为我国体育发展作出了贡献,但也不可否认,在市场经济条件下,特别是在政府职能转变为服务型政府的当下,“举国体制”的存在已经产生诸多弊端,也常被人们所诟病,我们必须对“举国体制”进行重新审视。在“十三五”及以后的年代,人民期待国家的主要责任和财政投入转向民生体育,“举国体制”与民心相背,其合法性将受到质疑,也不符合体育发展的需要。“十三五”应研究新的国家体育发展战略,厘清民生体育与职业体育关系,促进大众体育与职业体育的平衡发展。其着力点是调整方向,强化民生体育,保障公民体育权利,适当护持偏冷体育项目的发展,放开群众基础好、市场化程度高的体育项目,走完全市场化道路。

## 5 结语

“十三五”将是中国改革进入深水区的一个关键性发展期,政府职能朝着服务型政府转变已然成为必然。政府体育职能转变的方向是建立服务型体育政府,其核心职能是为公民提供体育公共服务。体育法治建设,依法治体是政府体育职能转变的基础和保障条件。从我国体育发展现状看,其体制机制改革已经落后于国家发展的形势,特别是在我国将大力发展体育产业的新形势下,体育改革任务艰巨,任重道远。

## 参考文献:

[1] 曾亚林.治理视角下中国政府体育管理部门职能的重塑[D].

北京体育大学,2007.6:15.

- [2] 王燕军.论我国竞技体育的管理体系[J].辽宁体育科技,2005.(5).
- [3] 国家体委政策法规司.体育改革文件选编[Z].146.
- [4] 正北方网.肖天:人民体质下降因奥运争金牌?有些逻辑荒唐[EB/OL].<http://sports.northnews.cn/2012/1231/1017687.shtml>,2015-4-15.
- [5] 谭小勇.法治中国建设与我国体育创新发展[J].体育科研,2014(1):2-9,21.
- [6] 伍绍祖.《在全国省市区体委主任座谈会上的讲话》[Z].1998-4-6.
- [7] 韩丹,杨士宝.论我国体育体制和体育理论的改革创新[J].体育与科学,2009(5):1-7,15.
- [8] 参见全球治理委员会.我们的全球伙伴关系[M].牛津大学出版社,1995:23.
- [9] 许文惠,齐明山,张成福.行政管理学[M].北京:人民出版社,1997:67.
- [10] 张国庆.行政管理学概论[M].北京:北京大学出版社,2001:79.
- [11] 亚里士多德.政治学[M].北京:商务印书馆,1965:38.
- [12] 亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究[M].北京:商务印书馆,1994:89.
- [13] 刘光军.政府职能界定与政府职能转变[J].河南社会科学,2007.9(5):120-122.
- [14] 世界银行.1997年世界发展报告[EB/OL].[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).1997.
- [15] 王百峰.我国政府职能转变问题研究[D].中国海洋大学,2008(12):23-26.
- [16] 沈荣华.关于转变政府职能的若干思考[J].政治学研究,1999(4):54-60.
- [17] 高学栋.建设服务型政府的核心是强化政府服务职能[J].山东行政学院山东省经济管理干部学院学报,2005(4):9-11.
- [18] 中国人民政治协商会议.中国人民政治协商会议共同纲领[EB/OL].<http://www.cppcc.gov.cn/gzzd/200702130271.htm>.2007-2-13(2015-05-08).
- [19] 中国人大网.中华人民共和国宪法(1982)[EB/OL].[http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content\\_4365.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4365.htm).2000-12-6(2015-05-08).
- [20] 中国体育年鉴社.中国体育年鉴[M].北京:中国体育出版社,1999:69.
- [21] 卿平.经济全球化与中国政府体育管理职能转变的基本思路研究[J].成都体育学院学报,2005.11(6):31-37.
- [22] 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,2014.3(2):113-118.
- [23] 李井平.政府体育公共服务职能定位及优化策略[J].体育与科学,2011.5(3):69-72.
- [24] 刘青.论我国政府职能转变与体育行政管理体制改革[J].经济体制改革,2003.(6):129-132.
- [25] 厉以宁.《经济转型和摆脱投资冲动怪圈》[Z].国政协经济界别和农业界别联组会议.2010-3-4
- [26] 张卓元.《十八大后经济改革与转型》[M].北京:中国人民大学出版社,2011.
- [27] Armstrong,H.‘Principles of best value’,News Release[M].London:HMSO.1997:2.

(责任编辑:杨圣韬)