

· 特邀论坛 ·

改革开放以来我国体育政策演进与价值嬗变^{*}

Policy Evolution and Value Change of Chinese Sports since Reform and Opening-up

金世斌¹
JIN Shibin¹

摘要:改革开放以来,中国体育大致经历了竞技体育优先发展、深化体育改革、备战北京奥运会、和谐体育全面发展四个阶段。政策演进呈现四个特征:从竞技体育优先发展向群众体育竞体全面发展转变;从政府办体育向政府和社会共同办体育转变;从注重政治价值向注重经济和人文价值转变;从社会本位“工具论”向以人为本的“本体论”转变。

关键词:体育政策;竞技体育;群众体育;行政;市场;以人为本

中图分类号:G80 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-4590(2013)01-0036-06

Abstract: Since the reform and opening-up, the policy of Chinese sports has experienced four periods: competitive sports priority stage, reforming stage, preparing for the Beijing Olympics, and comprehensive development stage. The evolution shows four characteristics. They are from competitive sports priority to the development of public sports and competitive sports, from only the government undertakes sports to both the government and the community undertake sports, from pay attention to political value to pay attention to economic value and humanistic value, and from the social standard tool-theory to the people-oriented ontology.

Key words: sports policy; competitive sports; public sports; administration; market people-oriented

1 我国体育政策的演进过程和主要内容

按照重大政策事件、主要政策目标和政策价值取向的变化轨迹划分,改革开放30多年来,中国体育政策大致经历了四个阶段:第一个10年是竞技体育优先发展阶段,第二个10年是深化体育改革阶段,第三个10年是筹备和备战北京奥运会阶段,现在正向和谐体育全面发展阶段迈进。

1.1 竞技体育优先发展阶段(1978—1992年)

1979年11月26日,国际奥委会正式宣布恢复中华人民共和国合法席位。由于长期与国际体坛隔绝以及“文化大革命”对竞技体育严重冲击等原因,参加奥运会、夺取好成绩成为当时中国体育面临的重大而紧迫的政治任务。于是,国家体委提出“国家体委和省一级体委要在普及(群众体育)和提高(竞技体育)相结合的前提下,侧重抓提高”。随后采取了四项措施:一是在“集中优势、突出重点、优化结构、分类管理”的思想指导

下,调整运动项目布局,举重、射击、羽毛球等13个项目被列为全国重点项目。二是按照“国内练兵、一致对外”的原则,调整全运会项目设置。三是按照“思想一盘棋、组织一条龙、训练一贯制”的要求,建立一二三线层层衔接的训练网络。四是大力加强业余训练,加速培养优秀运动员后备力量。这些政策措施的制定与实施,确定了80年代中国体育事业发展的方向。^[1]1984年中国在洛杉矶奥运会上取得了奥运金牌“零”的突破、金牌总数名列第四的优异成绩,实现了竞技体育优先发展的阶段性政策目标。

1984年11月,洛杉矶奥运会硝烟刚刚散去,中共中央就发出了《关于进一步发展体育运动的通知》,要求坚持普及与提高相结合的方针,发展城乡体育活动,重点抓好学校体育;同时要求大力建设好高水平运动队,集中力量发展优势项目,争取在今后的重大国际比赛中夺取更优异的成绩。虽然1986年国家体委制定了《关于体育体制改革的决定(草案)》,提出了以社会

* 收稿日期:2012-11-20

作者单位:1. 河海大学公共管理学院,硕士生导师,博士,南京 210098。

化为突破口、以竞赛和训练为重点,积极动员社会力量抓普及、体育部门集中精力抓提高的改革思路,但这种“以放权和搞活为主线的体育体制改革只是体育事业各子系统运行机制的修修补补和补偿机制的浅层次改革”。^[2] 竞技体育优先发展战略在“侧重抓提高”的推动下得到进一步强化。

20 世纪 80 年代,中国竞技体育除洛杉矶奥运会“一鸣惊人”外,中国女排“五连冠”、中国足球队参加世界杯预选赛以及北京举办第 11 届亚运会,在全国掀起了前所未有的“体育热”和爱国主义热潮。在群众体育方面,总的指导思想是以省市以下各级政府和非政府组织为主,各行业各部门分别承担本行业本部门体育管理工作。全国农民运动会、少数民族传统体育运动会、大学生运动会、中学生运动会、残疾人运动会等相继定期举办,各级各类群众体育组织在新的社会环境中得到恢复和发展。80 年代末,国务院先后批准《国家体育锻炼标准试行办法》和《学校体育工作条例》。可以说,这一时期群众体育、学校体育虽有所发展,但从总体上看,提高竞技水平、展示国家形象无疑是当时全国体育工作的主旋律。

1.2 深化体育体制改革阶段(1992—2000 年)

1993 年,国家体委印发了《关于深化体育改革的意见》以及《关于运动项目管理实施协会制的若干意见》《关于训练体制改革》《关于竞赛体制改革》《关于群众体育改革》《关于培育体育市场加速体育产业化进程的意见》等 5 个附件,确定了以转变运行机制为核心、以“生活化、普遍化、社会化、科学化、产业化和法制化”为方向的改革发展之路,并提出了 90 年代体育改革的总体目标是实现由计划经济体制下的体育体制向与社会主义市场经济体制相适应的体育体制转变。

在运动项目管理改革方面,加快单项运动协会实体化步伐,运动项目由体育行政部门直接管理逐步转变为事业性协会或纯社团性协会实体管理,体育行政部门主要负责运动项目的宏观调控。从 1993 年足球项目率先改革开始,到 1997 年底已有 20 个管理中心先后成立,管理着 41 个单项协会和 56 个运动项目。实践证明,以运动项目管理体制改革为龙头,既有助于解决政事不分、管办合一的弊端,又可以带动训练、竞赛乃至体育科研体制改革,促进体育社会化和产业化。^[3]

在训练体制改革方面,原有的国家队集中训练的单一模式被打破,国家、地方、解放军、企业、高校等按照各自实际情况举办高水平优秀运动队,初步形成了符合社会主义市场经济要求的集中与分散相结合的多强对抗的训练体制和机制。

在竞赛体制改革方面,体育行政部门主要负责制订竞赛的方针政策、规划和综合性运动会的组织管理工作,部门和行业综合性运动会由主管部门负责;单项比赛由各项目协会负责;其他类型比赛逐步放开。按照“全国一盘棋、国内练兵、一致对外”的举国体制基本思路,从七运会开始,全运会举办时间由原来的奥运会前一年举行改为奥运会后一年举行。从八运会开始,全运会项目设置与奥运会一致,为 28 个大项,比上一届全运会减少了 15 项;改革全运会计分方法,凡在奥运会、全运会前的世界锦标赛取得奖牌的,同时计入全运会;在全运会上创、超全国纪录的实行加牌加分。

在群众体育改革方面,1995 年国务院批准《全民健身计划纲要(1995—2010)》,提出完善群众体育运动竞赛、实施体质测定和社会体育指导员技术等级等制度。这一时期群众体育改革总的指导思想是,以社会化为突破口,调动社会多渠道、多层次、多形式办体育的积极性,提倡、支持社会团体、集体或个人

办群众体育。与 80 年代群众体育改革相比,90 年代的改革在进一步明确各级政府负有国民体质建设责任的同时,强调通过规划、制度建设,使群众体育逐步适应社会主义市场经济体制改革的要求。

在体育产业改革方面,1993 年国家体委出台了《关于培育体育市场加快体育产业化进程的意见》,强调体育“要面向市场、走向市场,以产业化为方向”。1995 年国家体委又发布了《体育产业发展纲要(1995—2010)》,其政策措施主要有:加快体育单项运动协会产业化发展,推进体育场馆设施开发开放,注重体育无形资产经营开发,加快体育彩票发展,强化各类体育基金管理,加快体育市场立法进程,大力培养体育经营管理人才等等。这一时期,体育产业改革呈现“三个转变”:一是从 80 年代较多关注承包经营的微观层面,逐步向改革管理体制和运行机制的宏观层面转变;二是发展体育产业的指导思想,从“多种经营、以副养体”向“以体为主、全面发展”转变;三是发展体育产业的重点,从体育系统内部的经营创收向推动体育社会化产业化方向转变。^[4] 值得一提的是,经国家体委反复争取,1994 年国务院批准发行体育彩票,这一特殊政策为我国体育事业发展提供了强有力的经济支撑。

1995 年 8 月,全国人大审议通过了《中华人民共和国体育法》,为体育改革提供了法律保障。

这一时期中国体育改革的方向是,按照社会主义市场经济要求和现代体育发展规律来探索中国特色体育发展道路。其重点:一是探索竞技运动项目职业化道路;二是探索市场经济条件下体育产业开发模式。尽管这些探索和改革遇到很多新问题甚至遭受挫折,但符合社会主义市场经济的发展方向,为以后的体育改革积累了十分宝贵的经验。

1.3 筹备和备战北京奥运会阶段(2001—2008 年)

2001 年 7 月 13 日,北京赢得了 2008 年奥运会举办权,实现了中华民族的百年夙愿,从而打开了我国迎奥运、办奥运、战奥运的“政策之窗”。2002 年 7 月,也就是成功申奥后一年,中共中央、国务院发布了《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》,成为新世纪我国体育工作的纲领性文件。《意见》强调,要以举办 2008 年奥运会为契机,大力推进全民健身计划,构建多元化体育服务体系;全面实施竞技体育发展战略,进一步提升我国竞技运动水平;继续深化体育体制改革,促进运行机制转换。是年 8 月,第一次由国务院召开的全国体育工作会议在北京举行,体育工作受到了空前的重视,标志着筹办和备战北京奥运会的工作拉开了序幕。

备战北京奥运会无疑是体育部门的中心工作和头等大事。2002 年 11 月,国家体育总局颁布了《2001—2010 年奥运争光计划纲要》,主要政策措施有:(1)强化奥运战略,优化资源配置,全面实施“119 工程”,^[5]重点攻关田径、游泳和水上项目等基础大项。进一步扩大国家队编制和训练规模,国家队从改革开放前的十来支增加到 44 支、2700 名优秀运动员,涵盖了夏季奥运会 28 个大项 35 个小项、冬季奥运会 3 个大项以及 2 个非奥运会大项。(2)进一步理顺奥运会、亚运会、全运会、城运会之间的关系,加大奥运会奖牌带入全运会力度,充分利用全国的体育资源,集中力量攀登世界竞技体育高峰。(3)贯彻“科教兴体”方针,推动运动训练与体育科技、医疗康复的紧密结合,不断提高运动训练的科技含量和组织程度,促进训练、科研、医疗、教育一体化。

群众体育方面,这一时期最大的政策事件是全国体育大会

的创办。全国体育大会是与全运会、城运会并列的全国三大综合性运动会之一,是我国非奥运项目最高水平赛事。2000年,首届全国体育大会在宁波举办。2002年第二届全国体育大会后,规定每四年举行一次,赛期约为十天,参赛队伍以省级为单位。为淡化金牌意识,第三届全国体育大会2006年在苏州举行时,不再设奖牌榜和积分榜,以更好地突出全民性、健身性和娱乐性。在全民健身设施方面,为推动社会主义新农村建设,2006年国家体育总局发布了《关于实施农民体育健身工程的意见》。2007年末,江苏近18000个行政村全部完成农民体育健身工程建设任务,在全国第一个高标准实现了“村村有体育场地设施”的目标。截至2008年8月,全国共投资50.86亿元,建设农民体育健身工程项目77410个。^[6]这是我国历史上第一次有计划、大规模、广覆盖地在全国村庄为农民建设身边的公共体育设施。

体育产业方面,北京奥运会带来了巨大商机,也推动着人们思想观念上的变化和国家体育产业政策的出台。2003年财政部、税务总局、海关总署印发了《关于第29届奥运会税收政策问题的通知》,明确了对第29届奥运会组委会、国际奥委会和奥运会参与者实行的若干税收优惠政策。2006年,国家体育总局公布《体育产业“十一五”规划》,这是我国第一次以五年规划形式对体育产业发展进行总体性前瞻性指导。2007年,国家标准委《关于推进服务标准化试点工作的意见》将体育标准化作为其试点内容之一。这些文件的制定和实施,标志着我国体育产业政策开始逐步走向规范化。

2003年6月,国务院颁布《公共文化体育设施条例》,对向公众开放开展体育活动的公益性体育设施的规划建设、使用和服务、管理和保护等作出明确规定。2004年3月,国务院颁布《反兴奋剂条例》,标志着我国的反兴奋剂工作从体育系统内部跃升到国家管理层。

这一时期,无论是体育政策内容还是实际工作重点统统聚焦于北京奥运会,筹办奥运、备战奥运是体育系统最突出的中心工作,举国一致提高竞技水平成为头等大事,“全民健身与奥运同行”、“迎接奥运、参与奥运、奉献奥运”是群众体育最鲜明的活动主题,“奥运经济”甚至成了体育产业的代名词。国际奥委会主席罗格用“无与伦比”一词对北京奥运会进行了概括性的评价;中国体育代表团以51枚金牌第一次名列奥运会金牌榜首位,出色完成参赛目标。这充分说明了这一时期奥运战略和体育政策实施的卓越成效。

1.4 推进体育全面发展阶段(2008年至今)

其实,在北京奥运会举办前,我国体育政策已出现了调整的信号。2006年12月,教育部和国家体育总局联合发出《关于进一步加强学校体育工作切实提高学生健康素质的意见》,召开了建国以来的第一次全国学校体育工作会议。2007年5月,中共中央、国务院印发了《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》,提出要把学校体育作为全面推进素质教育的突破口和主要工作方面,使增强青少年体质健康成为全社会的共识与行动。

北京奥运会后,国家密集出台了若干体育法规和重要文件,昭示着我国体育正向以人为本的全面发展阶段转变。

群众体育方面。(1)2009年1月,国务院批准每年8月8日为“全民健身日”,这是新中国第一个全国性体育节日。“全民健身日”的设立,对于形成健康文明的生活方式有着积极的象征和倡导作用,显示了党和国家对全民健身事业的高度重视

和关怀。(2)2009年8月,国务院颁布《全民健身条例》,进一步明确了政府及全民健身体系中各有关主体的责任,建立了全民健身活动状况调查、学校体育设施开放、高危危险性体育项目经营许可、体育行业特有工种职业技能鉴定等制度。《全民健身条例》是我国第一部专门针对全民健身的立法,它的颁布和实施充分体现了党和政府全心全意为人民服务的宗旨和以人为本的执政理念,是全民健身工作日益法制化、规范化的重要标志。(3)2012年10月,国务院办公厅转发了《关于进一步加强学校体育工作的若干意见》,明确当前和今后一个时期,要以中小学为重点全面加强学校体育,深入推进学校体育改革发展;要以县为单位编制加强学校体育三年行动计划,切实保证中小学生学习每天一小时校园体育活动;对学生体质健康水平持续三年下降的地区和学校,在教育评估和评优评先中实行“一票否决”。

竞技体育方面。(1)2010年3月,国务院办公厅转发了《关于进一步加强运动员文化教育和运动员保障工作的指导意见》,明确了加强竞技体育后备人才文化教育、为运动员就学就业创造条件等政策措施。《指导意见》在突出解决运动员文化教育的体制机制问题、突出解决运动员保障政策的系统化问题、突出解决运动员文化教育和保障政策的落实问题等方面实现了重大突破和创新,是坚持以人为本、落实科学发展观在体育工作中的具体体现。(2)2011年4月,国家体育总局印发了《2011—2020年奥运争光计划纲要》(简称新《纲要》)。与前两个《奥运争光计划纲要》相比,新《纲要》呈现四个特点:一是在对竞技体育功能作用的分析上,更加强调整体体育积极进取、诚实守信、规则至上、团结友爱、健康自然的精神和理念,体现了和谐社会的目标追求与价值导向。二是在指导思想上,第一次提出了以体育强国为目标、人才强体为支撑、创新驱动为关键、优化结构为重点、促进人的全面发展为核心,“以人为本、突出重点、均衡发展、统筹兼顾、全面提升”的工作方针。三是在发展目标上,不仅提出在奥运会等国际大赛上取得优异成绩,而且突出强调了竞技体育结构要更加优化、各门类要均衡发展。四是新《纲要》提出了8个方面的对策措施,其中优化项目布局、创新发展机制,探索建设有中国特色的职业体育道路,推动竞技体育发展从要素驱动向创新驱动转变等,这些都是根据体育工作新形势新任务提出的。^[7]

体育产业方面。(1)2009年5月,国务院颁布《彩票管理条例》,明确了我国特许发行体育彩票和福利彩票,规定了彩票品种审批程序和彩票销售行为,规范了彩票奖金、发行费、公益金的构成和使用。(2)2008年6月,《体育及相关产业分类(试行)》的颁布,成为体育产业第一个国家标准。2010年4月,国家体育总局公布了2006—2008年全国体育及相关产业专项调查结果。这是我国第一次由政府组织实施的体育产业统计,改变了长期以来体育产业“家底不清、胸中无数”的状况。体育产业统计工作作为体育产业发展中一项具有战略意义的基础工作,既是国家制定政策、社会投资决策的依据,也是一个产业从初始发展逐步走向成熟的重要标志。(3)2010年3月,国务院办公厅发布《关于加快体育产业发展的指导意见》,明确了加大投融资支持力度、完善税费优惠政策、加强公共体育设施建设和管理、支持和规范职业体育发展、加强体育无形资产开发保护等方面政策措施。这是国家层面第一个专门关于体育产业的文件,是未来相当一段时期内指导和推动我国体育产业向纵深发展的纲领性政策。

体育竞赛方面。2011 年 7 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步规范大型综合性体育运动会申办和筹办工作的通知》,明确了“量力而行、量入为出、节俭高效”的办赛原则,严格大型综合性体育运动会的申办资格,严格控制规模、规格、经费支出和表彰活动。2012 年 5 月,国家体育总局等五部门联合印发了《关于规范全国大型综合性体育运动会申办和筹办工作意见的通知》,进一步细化了中央文件要求,就申办和筹备全运会、城运会、体育大会、大运会、中运会、民运会、农运会、残运会等提出了具体的规范性意见。

总的来看,北京奥运会后我国出台了一系列体育政策,这些重大举措是以科学发展观为统领,深入分析和认识当前影响我国体育发展的主要矛盾和矛盾的主要方面,有效解决制约体育事业发展的深层次问题,全面谋划体育事业科学发展、推进体育强国建设的战略性措施。可以说,这几年是我国高层次体育政策出台最密集的时期之一,填补了体育政策的重大空白,促进了体育法规体系的不断完善,为新时期体育事业全面协调可持续发展提供了强有力的政策支持和制度保障。

2 我国体育政策的演进逻辑和嬗变特征

2.1 体育政策演进与经济社会发展主题的契合

根据马克思主义理论,经济基础决定上层建筑。体育属于

上层建筑的一部分,其政策取向必然受到政治体制、经济体制的制约。从上述我国体育政策演进过程来看,在不同的政策价值取向阶段,不同政策目标和政策文本的出台,是与当时经济社会发展大背景密切相关的(见表 1)。

20 世纪 70 年代末,中国向世界重新敞开国门,推行改革开放政策,加上中国重返国际奥委会大家庭,这时迫切需要通过优异的体育成绩来展示社会主义制度的优越性、展示国家形象、提振国民士气,竞技体育赶超战略自然成为 80 年代首要的政策选择。1992 年初,邓小平发表南方谈话,提出必须坚定不移地推进改革开放,大胆地进行中国特色社会主义实践探索。同年 10 月,党的十四大确立了社会主义市场经济体制的改革目标。适应市场经济发展,深化体育体制改革,成为 90 年代体育政策的重要议题和体育工作的主要任务。2001 年,北京成功申办奥运会,中国人百年奥运梦想终于实现。办一届“有特色、高水平”的奥运会,进一步提升中国的国际地位和声望,很快进入了我国最高决策层的政策议程。《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》明确指出,努力把 2008 年奥运会办成历史上最出色的一届奥运会,是全党、各级政府和全国各族人民的一项共同任务。筹备和备战北京奥运会成为这一时期体育工作的头等大事。

表 1 改革开放以来我国体育政策的演进历程

政策演进阶段	竞技体育优先发展阶段(1978—1992)	深化体育改革阶段(1992—2000)	筹备和备战北京奥运会阶段(2001—2008)	和谐体育全面发展阶段(2008 年至今)
政策出台背景	1978 年党的十一届三中全会作出改革开放决策,1979 年中国重返国际奥委会	1992 年邓小平南巡讲话,同年党的十四大确立了社会主义市场经济体制改革目标	2001 年北京获得第 29 届奥运会承办权,两次申奥、百年梦圆	2003 年党的十六三中全会提出了科学发展观;2006 年全国第二次国民体质检测结果显示,我国青少年体质堪忧,胡锦涛总书记作出重要批示;2006 年 10 月党的十六届六中全会审议通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决》
主要政策目标	展示国家形象,提升国际地位	体育社会化、产业化、市场化	办一届有特色、高水平的奥运会,参赛取得优异成绩	增强国民体质,建设体育强国,促进社会和谐
标志性政策文件	1984 年中共中央关于进一步发展体育运动的通知	1993 年国家体委关于深化体育改革的意见;1995 年体育法	2002 年中共中央、国务院关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见;2004 年反兴奋剂条例	2007 年中共中央、国务院关于加强青少年体育增强青少年体质的意见;2009 年全民健身条例、彩票管理条例;2010 年国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见,国务院办公厅转发关于进一步加强运动员文化教育和运动员保障工作的指导意见;2011 年中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步规范大型综合性体育运动会申办和筹办工作的通知;2012 年国务院办公厅转发教育部等关于进一步加强学校体育工作的若干意见
政策价值取向	政治价值/经济价值/人文价值	经济价值/政治价值/人文价值	政治价值/人文价值/经济价值	人文价值/经济价值/政治价值

新世纪以来,我国发展面临着难得的重要战略机遇期,同时也步入了改革攻坚的关键阶段。以胡锦涛同志为总书记的

党中央,从中国特色社会主义事业的总体布局和全面建设小康社会的全局出发,明确提出了树立和落实科学发展观、构建社

会主义和谐社会的重大战略任务。以人为本、科学发展、社会和谐、公平正义、民生幸福等成为公共政策选择的价值基点。尽管我国在北京奥运会上实现了竞技体育的“世界辉煌”，但是，“光环”背后却是令人堪忧的国民体质。2006年，由国家体育总局、教育部等10个部门联合进行的全国第二次国民体质检测结果显示，与2000年相比，大中小学生视力不良率均有所上升；学生各年龄组的肺活量水平继续下降；速度、爆发力、力量、耐力素质进一步下降；超重与肥胖检出率明显增加。^[8]2007年公布的世界国民体质排名中，中国列第32位。^[9]在强调科学发展的时代语境下，人们开始反思：我们的体育政策是否实现了和谐发展，是否以人为本？“对金牌的过分关注，实际上加剧了我国体育事业整体性结构性矛盾，同时导致改革实践偏离既定的目标设计，导致进一步深化体育体制改革面临着目标定位不清、改革动力不足、实际工作重心偏离体制改革等不利因素影响”。^[10]凸显以人为本功能，回归体育本质，促进体育全面协调可持续发展，成为新时期我国体育改革和发展的时代主题。

2.2 我国体育政策价值嬗变的总体特征

改革开放30多年来，我国体育政策在演进过程中，政策取向和价值嬗变呈现出以下鲜明特征。

2.2.1 从竞技体育优先发展向群众体育和竞技体育全面发展转变

20世纪80年代初，我国刚刚恢复在国际奥委会的合法地位，“争金夺银、为国争光”成为体育发展的首要目标。这“既是中华民族长期遭受帝国主义侵略的一种民族反抗情绪的表现，也是文化大革命以来增强民族自尊心和民族凝聚力的一种需要”。^[11]况且，当时我国经济发展水平较低，经济基础薄弱，体育资源匮乏，广大人民群众为温饱而奔波，群众体育在短时间内整体上有较大提升是不现实的，与其将国家有限的体育经费平均使用低水平同步，不如集中使用重点突破。因此，竞技体育优先发展战略的选择有其必然的社会基础和认识基础。

90年代中期，随着我国经济实力增强和人民生活水平提高，国家明确提出“竞技体育与群众体育协调发展”的工作要求，表明对体育发展规律和重点工作任务有了新的认识。1995年，国务院先后颁发《全民健身计划纲要》和《奥运争光计划纲要》，从政策上进一步规范和引导群众体育与竞技体育协调发展。随着我国逐步进入小康社会，人民生活水平大幅提高，广大群众对体育健身的需求也在不断增加。党的十六大在全面建设小康社会奋斗目标中，明确提出了体育工作的两项重点任务：一是到2020年全民族的健康素质明显提高，形成比较完善的全民健身体系；二是办好2008年北京奥运会。这是第一次在党的正式文件中把群众体育与竞技体育并提，并纳入了党和国家的发展目标，进一步强调了二者辩证的发展关系。^[12]

2012年11月，胡锦涛同志在党的十八大报告中从建设社会主义文化强国的高度，进一步强调要“促进群众体育和竞技体育全面发展”。从“协调发展”到“全面发展”，尽管是一词之差，但目标更明确，内涵更丰富，要求更全面。“协调发展”着重强调群众体育与竞技体育之间的关系，主要解决“一条腿长、一条腿短”的发展不均衡问题，以达到两者相互衔接、相互适应、相互促进的目标。“全面发展”着重强调群众体育与竞技体育各个方面发展的全面性，不仅要求群众体育与竞技体育之间良性互动，而且群众体育、竞技体育内部也要均衡发展，也就是说群众体育组织、场地设施、社会项目、全民健身活动之间，以及竞技体育项目布局、运动训练、文化教育、人才培养、“奥运争

光”与竞赛体制改革之间，都要统筹兼顾、全面推进。这为新时期我国体育事业发展指明了前进方向。

2.2.2 从政府办体育向政府和社会共同办体育转变

政府办体育的主体是各级政府的体育行政部门，动力源于满足政府的需求以及由此得到的财政投入和自身拥有的行政权力，资源是由计划手段来配置的；社会办体育的主体是各类事业法人、社团法人、企业法和自然人，动力源于满足大众多样化的体育需求（主要是有购买能力的体育消费需求）以及由此得到的实际利益，资源是由市场机制来配置的。因此，政府办体育实质上是指通过行政力量来办体育的方式，而社会办体育实质上是指通过市场力量来办体育的方式。^[13]

改革开放初期，我国生产力发展程度不高，计划经济的影子还如影随形，要在短期内提高体育运动成绩、参与国际竞争，只能完全由政府直接管理和运作体育工作。国家作为体育事业发展的单一主体，必然运用行政权力和计划手段来配置体育资源。80年代中期，为克服体育过分集中于政府办的弊端，国家体委提出了“体育社会化”工作方针，尽可能调动全社会参与体育的积极性与潜力。90年代，在加快竞技体育单项运动协会实体化改革的同时，群众体育社会化改革也呈现出新的特点：一是打破部门和所有制限制，出现多种所有制办体育的现象；二是参与体育事业不再局限于社会行政责任约束，而是出于一种利益驱动；三是社会化改革的重点是推动体育活动组织“由行政型向社会型转变”，其核心是改变管办不分、政事不分的状况。^[14]进入新世纪，体育社会化产业化步伐不断加快，全国各地涌现出由不同行业、不同所有制和各类法人（包括中资和外资）兴办的体育经营企业。2008年全国体育产业从业人员达到317万人，成为我国社会办体育的重要力量。与此同时，运动项目协会（如信鸽协会、龙舟协会等）和各类人群体育协会（如老年体协、农民体协等）不断健全，形成了中央、省、市、县、镇（乡、街道）的层次结构和组织体系。截至2009年，中华全国体育总会所属会员如全国性单项体育协会、省区市体育总会、行业体协176个；全国共建立省级社会体育指导中心23个，群众健身活动晨晚练点20余万个，青少年体育俱乐部3092个。^[15]

2.2.3 从注重政治价值向注重经济价值、人文价值转变

体育看起来是一项非政治性的健身娱乐活动，但它的政治功能却是其他活动无法替代的。传统理论认为，体育是国家综合国力的体现，是显示制度优越性的福利事业，是为政治服务的上层建筑。竞技体育的政治功能主要表现在搭建公共外交平台、模糊意识形态与社会制度的界限、促成政治文化互补、推动人类价值观的融合与重铸、争取政治正义等方面。^[16]

在计划经济时代和改革开放初期，为了显示社会主义制度的优越性、提高国际地位、实现强国梦想，中国体育尤其是高水平竞技体育承担了重要的政治功能。从1971年的“乒乓外交”到1979年中国重返奥林匹克国际大家庭，从1980年拒绝参加奥运会到1988年的《强国梦》和《兵败汉城》，体育的政治价值显而易见。应该说，在国家经济处于整体不发达的背景下，集中力量在奥运会等重大国际赛事中争金夺牌符合我国当时的国情。竞技体育所激发的民族自信心自豪感，对这一时期的社会发展发挥了重要作用，最大程度上体现了国家利益之所在。^[17]

随着我国社会主义市场经济体制改革的不断深入，体育的政治功能日渐式微，健身功能、娱乐功能日益凸显，体育本身所

蕴含的巨大经济价值越来越被人们重视。80 年代,国家只是鼓励体育系统开展多种经营,积极增收节支。90 年代,《体育产业发展纲要》首次明确了体育的产业性质和经济属性。《体育产业“十一五”规划》第一次以五年规划的形式对体育产业发展进行前瞻性指导。2007 年国务院《关于加快发展服务业的若干意见》,进一步提出大力发展体育和休闲娱乐等服务业,优化服务消费结构。近几年,我国体育产业总产值与增加值以每年 20% 的速度增长,在国民生产总值中占据的比例越来越大。体育产业被人们誉为朝阳产业、健康产业、绿色产业。

进入 21 世纪,在科学文化和人文文化讨论背景下,人们开始反思科学主义体育的得与失,并且试图从体育人文观的构建中,修补和弥合科学主义体育带来的弊端。中国体育在传承中华文明的基础上,重新审视西方人文理念,体育人文价值备受关注。北京奥运会“绿色奥运、科技奥运、人文奥运”的筹办理念,就是体育人文精神的一次生动实践。绿色奥运拒绝人类对自然环境的肆虐;而人文奥运则拒绝人与人之间、文化与文化之间的对立、误解和野蛮,彰显了体育关注的对象从物向人转变,强调了人文文化与科学文化相融合的人文认识论。体育人文价值的认同和人文精神的弘扬,标志着改革开放以来中国体育重要的理论进步,是我国顺应了以人为本、构建和谐社会的趋势,从人自身、人的生活世界、意义世界出发对人与体育的关系最有力的诠释。^[18]

2.2.4 从社会本位的“工具论”向以人为本的“本体论”转变

从宏观层面上分析,在现代体育运动的发展历程中,一直存在着两种不同的体育价值观,即“工具论”体育观和“本体论”体育观。前者认为“运动的目的是在运动的本身以外,把运动作为一种手段来实现运动以外的社会目标”;后者认为“运动的目的是在运动的自身,所谓自身是指把目的定位于运动自身和作为运动主体的人的自身,因此,强调人在参与运动的过程中达到自我满足以及自身的发展”。可见,“工具论”体育观是典型的社会本位心态,“本体论”体育观更加重视人的主体地位。^[19]

纵观我国体育政策的演变历程,可以清楚地看到,长期以来的价值基点是以“社会需要”为本位。尤其是引进前苏联体育思想后,“工具论”实际上成了中国体育价值取向的基本模式。这种体育价值观在内忧外患的时代背景下,成为爱国主义的思想基础,是国家凝聚力、精气神之所在。随着经济发展和进步,这种一味地重视国家利益确定的社会目标,对运动员个体需求完全忽视的做法,受到越来越多的质疑。对国民身体素质状况跟金牌世界第一极不相称的批评,也常见诸报端。

党的十六大以来,以人为本、科学发展、和谐幸福等理念的提出,体现出我国发展观念的重大转变。与此相适应的是,个体本位的价值取向开始成为体育政策的价值选择。从设立全民健身日到制定全民健身条例,从城市全民健身路径到乡村农民体育健身工程,从苏州等地个人医保账户往年结余可以用于健身消费到全国各地学生体质健康水平评估“一票否决”,其重要特征就是关怀微观的每一个社会成员,重视每一个社会成员进行体育活动的权利,促进每一个社会成员全面健康发展,使体育真正成为人们生活中不可或缺的重要部分。

最后,需要特别指出的是,不同的体育功能和价值取向在理论上可以区分,但在实践中是无法截然分开的。无论是哪种体育观,均不否认通过体育运动作为手段,可以达到体育的直接目的和间接目的的客观事实。因此,上述我国体育政策的价值嬗变并不是完全替代、非此即彼的关系,只是在不同的发展

阶段不同的价值取向占据了相对或绝对主导地位。在坚持以人为本、增进民生幸福的时代语境下,更加彰显体育为人服务的本体价值,同时兼顾体育为经济和政治服务的社会价值,必然成为未来我国体育政策的价值基点。

参考文献:

- [1] 国家体育总局. 改革开放 30 年的中国体育[M]. 北京:人民体育出版社,2008:4-7.
- [2] 陈玉忠. 改革开放 30 年我国体育发展战略的演进与未来走向[J]. 上海体育学院学报,2008(7).
- [3] 国家体育总局. 改革开放 30 年的中国体育[M]. 北京:人民体育出版社,2008:143.
- [4] 国家体育总局. 改革开放 30 年的中国体育[M]. 北京:人民体育出版社,2008:175.
- [5] “119 工程”:田径、游泳和水上项目(赛艇、皮划艇、帆船)是奥运赛场的金牌大户,这三个项目金牌总和为 119 枚,几乎占据了奥运会 301 枚金牌的 40%。中国体育代表团长期以来在这三个大项上鲜有作为,悉尼奥运会中国只有田径项目获得了一枚竞走金牌,结果是 1:119。“119 工程”确定了在近两届奥运会上的目标,即在 2004 年尤其是 2008 年北京奥运会上,力争在三大项目上实现重大突破,田径、游泳、水上项目将分取 2、3、5 金,总计 10 枚金牌。
- [6] 国家体育总局. 改革开放 30 年的中国体育[M]. 北京:人民体育出版社,2008:41.
- [7] 王向娜. 总局竞体司司长蔡家东解读《奥运争光计划纲要》[N]. 中国体育报,2011-05-18.
- [8] 国家体育总局. 第二次国民体质监测报告[M]. 北京:人民体育出版社,2007.
- [9] 金牌赚了一大堆 体质输了一大截[N]. 长江日报,2010-11-29.
- [10] 肖谋文. 从功能演绎到制度变迁:改革开放后我国体育政策的演进[J]. 北京体育大学学报,2012(2).
- [11] 林少峰. 从断裂到协调——中国群众体育与竞技体育政策的演进[J]. 安徽科技学院学报,2006(1).
- [12] 田雨普. 新中国 60 年体育发展战略重点的转移的回眸与思索[J]. 体育科学,2010(1).
- [13] 鲍明晓. 社会主义初级阶段我国社会办体育的基本特征研究[A]. 国家体育总局政策法规司. 体育软科学研究成果汇编[C],1999-2000:11-12.
- [14] 杨桦等. 改革开放以来我国群众体育的发展演进与思考[J]. 北京体育大学学报. 2005(6).
- [15] 刘鹏. 序言 从昔日“东亚病夫”到盛世体育辉煌[A]. 国家体育总局. 拼搏历程 辉煌成就——新中国体育 60 年(综合卷)[M]. 北京:人民出版社,2009:4.
- [16] 马冠楠,刘桂海. 竞技体育政治功能新探[J]. 体育文化导刊,2011(7).
- [17] 陈玉忠. 改革开放 30 年我国体育发展战略的演进与未来走向[J]. 上海体育学院学报,2008(7).
- [18] 胡小明. 21 世纪中国体育人文价值观念的确立[J]. 体育文化导刊,2010(1).
- [19] 孙柱兵,贺昭泽. 论我国当代体育价值观的内涵[J]. 首都体育学院学报,2010(9).