

我国基层体育大部制改革历程及发展研究

刘春华^{1,2}

(1. 天津财经大学 博士后流动站, 天津 300222; 2. 天津体育学院 人事处, 天津 301617)

摘要:基层大部制改革作为未来服务型政府的必然选择,是未来体育体制改革的必然趋势。将我国基层体育大部制改革分为摸索、发展、深化三个阶段,分别梳理其发展历程。发现当前体育大部制改革主要以区县为重点和突破口,地区间没有统一模式,“分分合合”现象突出,缺乏顶层设计,这些问题的原因在于职能分配不明确,内外关系未理顺,改革条件不成熟,合作统筹兼顾不周。指出,应坚持目标导向,贯彻实施步骤,选择整体渐进和局部突破相结合的策略。在路径选择上要明确职责,适度调整,构建具有中国特色的体育管理体制机制;完善立法,创新方式,丰富体育体制改革的立法执法体系;强化地方政府职责,构建多方参与的体育治理和服务体系,从而渐进、稳妥地推进体育大部制改革。

关键词:基层组织;大部制改革;体育机构;发展历程;体育管理体制;体育体制改革;体育治理
中图分类号: G812 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-3596 (2018) 04-0007-08

2008年进行的第六次国务院机构改革,开启了大部制改革的序幕。通过大部制改革可以精简机构,转变政府职能,提高决策力和执行力,使公共权力得以规范、回归公共服务。虽然这次改革并没有涉及体育行政机构,但体育体制改革是构建未来服务型政府的必然选择,符合我国行政体制改革的发展趋势。2018年中共中央在《深化党和国家机构改革方案》中明确谈及深化地方机构改革,“根据各层级党委和政府的主要职责,合理调整和设置机构”,这些不仅为地方政府行政体制改革指明了方向,也为进一步深化体育体制改革提供了思路和前进的动力。

1 我国基层体育大部制的发展历程

1.1 摸索与尝试 (1978—1997年)

“举国体制”为竞技体育实现跨越式发展发

挥了积极作用,但这种“强政府,小社会”的管理体制在现实中也逐渐暴露出自身的问题,引发了社会对体育体制改革的呼声。1986年颁布的《国家体委关于体育体制改革的决定(草案)》拉开了中国体育体制改革的序幕,但很长一段时期对于体育体制深层次问题触及较少。随着1993年中央政府机构改革以及国家体委《关于深化体育改革的意见》的推行,地方政府尤其是区县一级进行了一系列的摸索。贵阳市花溪区作为贵州省机构改革的第一批试点单位,1993年8月将区体育运动委员会与区文化广播电视局合并组成了区文体广播电视局。从随后两年的运行效果来看,体育工作经费随着政府财力的增长逐年增加,“使全民健身的宣传、发动、组织工作都能落到实处”^[1]。当然,也有相反情况。1994年湖南省地县体委机构改革后主要存在三种形式:保

收稿日期: 2018-03-07

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“供给侧视角下政府购买公共体育服务绩效评价研究”(17BTY022)

作者简介: 刘春华(1978—),男,江苏海门人,研究员,博士,硕士生导师,研究方向为政府体育管理。

文本信息: 刘春华.我国基层体育大部制改革历程及发展研究[J].河北体育学院学报,2018,32(4):7-14.

留行政机构,转变为事业单位,与文化部门、教育部门或广播电视文化部门合并。就合并效果来看,“体育工作出现滑坡现象比较严重;就连原来体育工作开展较好的地方,现在也感到无所适从,举步艰难;体委的职能被削弱,工农群众体育活动的开展难以落实”^[2],“文体合一”的组织形式并没有起到有效作用^[3]。而转制为事业单位的体育机构表现也不尽如人意,对此湖南省体委认为地县体委仍应当作为政府独立机构。事实上,体育机构的改革并不是一种简单的加加减减,而是管理体制与运行机制的双重变革,受当时社会、政治、经济、文化等大环境的制约,也受整个政府行政管理与服务理念的制衡。体育机构合并的初衷很大程度上源于政府精简机构的需要。由于外部环境并不成熟,条块分割严重造成事权分离,而体育组织尚处于萌芽之中。当时整个社会着眼于经济建设,忽略了体育公共服务建设,合并后的体育机构往往处于弱势地位,有被边缘化的倾向。加之体育体制改革的社会承受力明显不足,以致出现体育机构合并中的“水土不服”现象。

1.2 探索与发展(1998—2007年)

1998—2007年的十年间,我国经历了两次(1998、2003)行政体制改革。1999年根据中共中央、国务院《关于地方政府机构改革的意见》,各省市在进行省级党政机构改革的同时也着手进行了市县机构的调整工作。而2003年地方机构改革则更多立足于巩固与完善、探索与深化。党的十七大提出“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制”,这为深化体制改革指明了方向,也为基层体育机构变革向纵深发展提供了依据。

第二次全国经济普查数据显示,2008年我国体育行政机构为2909个。从省级行政区划来看,除海南省于2000年将体育与其他机构合署为“文化广电出版体育厅”,作为一个“文化大部制”隶属于政府外,其余30个省(市)依然保持与国家体育总局“上下一致,机构对口”的独立模式。从地级行政区划来看,体育部门作为独立机构的为267个,合并的为38个,其中以两机构合并为主(与文化机构合并的为27个,

与教育机构合并的为1个);多部门合并以与文化、广电、新闻出版等部门合并为主。从县级行政区划来看,独立的为713个,合并的为1859个,主要为两机构合并(与文化机构合并的为1046个,与教育机构合并的为252个),多部门合并以与文化、广电、新闻出版、旅游、科技等部门合并为主。这一阶段以中间层(省地级)为突破口,以基层(区县)为探索层,其出现与社会承载力有很大关系。我国已由生存型社会向发展型社会转变,政府管理理念也已由管制型向服务型转变,这些都为基层体育体制改革创造了有利氛围和条件。

但对于承上启下、连接城市与农村的县级体育机构而言,其涉及范围之广、面对问题之大、操作之复杂对改革提出了挑战。大部制改革的实质“是一种权力结构的重组和再造,它实行的是行政权、执行权和监督权的合理划分和相对分离”^[4]。大部制改革合并使“各自为政”由机构外转变为机构内,但只能在一定范围、一定程度上解决职能相互交叉以及推诿的问题,而非彻底解决,从而出现“明显弱化了基层区县体育行政职能”^[5],致使部分基层体育机构又重新独立的现象。如陕西神木县体育局,1995年与县文化文物局合并,2000年又各自独立,2002年再次合并为神木县文体事业局;浙江宁波北仑区,2005年文化体育局一分为二(体育局和文化广电新闻出版局),体育局继续作为主管全区体育的政府工作部门^[6]。由于体育机构职能划分不清、权限不明,造成公共服务功能发挥不畅、运转不灵、效率不高。合与分只是形式,关键在于如何更好地发挥体育的功能,体现服务型政府的特征。

1.3 深入与创新(2008—2016年)

按照中央《关于深化行政管理体制改革的意见》以及《关于地方政府职能转变和机构改革的意见》精神,探索大部制已成为地方政府改革的关键任务之一。省级机构中除海南省外,其他省市未发生变化。地级体育行政机构中,2013年有264个机构以独立行政机构存在,2016年这一数字进一步缩小,为215个。如表1所示,地级体育机构在合并进程上明显提速,出现两大趋

势：一是与文化、广电、新闻出版等机构合并，形成“大文化”；一是与教育机构合并，形成“大教育”。可以说，体育大部制正逐步推进。

至于县级行政区划，我国现有 2 854 个，考虑到实际操作的可性，以陕西、河北两省县级机构 279 个（含市辖区、县级市、县、自治县）为例进行调查。经查，255 个县级政府中标注体育部门，其中 79 个前后保持一致没有发生变化，176 个发生变化。从机构合并数量上来看：机构分离的为 23 个，其中 5 个区县体育机构重新独立，其余的表现体育从文教体机构中分离，成立文化体育局或是教育体育局；机构调整的为 17 个，更多地表现为文体局调整为教育体育局；机构合并的为 136 个，其中四部门及以上合并的为 121 个，主要是旅游、文化、体育、广播电视、新闻出版等多部门合并。这一阶段以文化机构作为统领，发生多部门合并的现象很大程度上归因于文化体制改革的浪潮。

表 1 地市级体育机构合并情况表

机构数	机构名称	2013 年	2016 年
独立机构	体育局	264	212
	文化局	0	3
两机构	文化体育局	28	9
	体育教育局	9	27
	体育旅游局	0	2
三机构	文体旅游局	1	1
	文化体育新闻出版局	7	1
	文化体育广播电视局	5	14
	文化体育广播影视局	4	0
	文化体育和新闻出版局	0	1
四机构	文化广电出版体育局	4	4
	文体广电新闻出版局	0	41
	文化体育新闻出版（版权）局	4	0
	文化局（体育、版权、文物）	0	1
	文体广电旅游局	0	1
	文化体育广播影视新闻出版局	1	1
五机构	文化新闻出版和体育局（版权局、文物局）	0	1
	文化广电新闻出版局（体育局、版权局）	6	14
六机构	文体旅游局（新闻出版广电局、文物局）	0	1
合计		333	334

注：2013 年全国地级行政机构为 333 个，截至 2016 年 12 月 31 日共有 334 个地级行政区（2015 年 2 月 19 日海南省儋州市设为地级市）

2 基层体育大部制问题及影响机理分析

2.1 职能分配不明确，内外关系未理顺

体育问题作为一个全局性问题，不仅关乎民众身心健康，更是弘扬中华文化的重要手段。国家体育总局、中华体育总会、中国奥委会作为管理体育的三个不同主体，属于“一套人马，三块牌子”，目前存在的问题较突出，关键在于三者权、责、利不清，不能各担其责，各负其能。

从纵向角度来看，我国现行的体育行政管理体制采取的是中央—省（市）—地级市（区）—县—乡镇层级管理模式。国家层面主要由国家体育总局负责，从宏观层面统一规划和把握；地方层面主要采取在相应政府内部设立体育管理机构，对上负责，对下指导实施。这种“上下一般粗”对应式的管理模式，虽然便于上下级之间的协调与沟通，但纵向管理层级过多。

从横向角度来看，目前我国体育管理职能被分割为两大块：大众体育和竞技体育归口于体育部门，学校体育主要归口于教育部门。按照国家机构三定方案，国家体育总局（2009）主要职责第五款“统筹规划青少年体育发展，指导和推进青少年体育工作”，教育部（2008）主要职责第九款“指导各级各类学校的思想政治工作、德育工作、体育卫生与艺术教育工作及国防教育工作，指导高等学校的党建和稳定工作”，都明确规定了各自管理体育的权限与职能。实践中体育分属体育和教育两个系统，人为地将体育职能分割，造成体教、体医、体文结合等工作难以有效推进和落实。而且，体育覆盖的范围较广，需要各方配合。美国虽没有组建直接管理体育的部门，但有内政部、卫生与公共服务部、教育部（儿童局）、农业部（林业局）、环保局、住房与城市规划部等 11 个联邦政府部门参与管理^[7]。我国长期以来对竞技体育的关注似乎超越了一切，这在某种程度上造成了体育工作重心偏移，影响了其核心职能的发挥。

2.2 改革条件不成熟

公民健康意识的觉醒、群众体育参与热情的高涨、社会经济文化的发展、体育法律法规体系

的完善是体育大部制改革的重要因素，缺一不可。以体育法律为例，截至 2016 年 12 月，我国涉及体育的法律仅 1 部，行政法规 8 部，部门规章 32 件，规范性文件 144 件。现有法律体系仍不足以保障体育大部制的运行。《体育法》是我国体育领域的基本法，虽然为适应社会经济发展，《体育法》已于 2009 年、2016 年分别删去了第四十七条、第三十二条，但这仅仅是一种微调。自 1995 年《体育法》颁布的 20 多年来，社会客观环境已发生重大变化。譬如公共体育服务、体育产业、体育社团改革、运动员保障等新问题、新内容在体育法中并未体现、涉及，而这些恰恰是现实和社会迫切需要的，是需要重构秩序和完善的内容。当前我们最需要的是建立一种规范、一种依据，因为只有“有法”才能“可依”“必依”。政府作为推进体育公共服务的主导者，应该思考“怎么做”“做什么”才能“不越位”“不缺位”“不错位”。

表 2 地级市体育机构分离情况举例

城市	省份	2013 年机构名称	2016 年机构名称
安顺	贵州	文化和体育局（新闻出版局，版权局）	体育局
黔东南州	贵州	文化体育和广播电影电视局	体育局
遵义	贵州	文体广电新闻出版局（版权局）	体育局
咸宁	湖北	文化体育和新闻出版局	体育局
巴彦淖尔	内蒙古	文化体育局	体育局
拉萨	西藏	教育体育局	体育局

我国行政体制改革推行不力的原因有二，其一是我国的改革习惯于接受政府行政指令，依赖政府“红头文件”；其二是政府间“职责同构”问题比较突出，造成机构臃肿、人员冗余。体育体制改革落后于其他改革，在目前所进行的 7 次国务院机构改革中，只有 2 次有实质性内容涉及体育机构。即使从目前一些实行体育大部制的基层机构来看，在具体实践中也缺乏稳定性，甚至处于不断调整和变动中。个别体育机构从原大部制中分离又成为独立机构（表 2）。体育公共服务的主要职能由政府承担，而一旦合并，体育公共服务的权利将被内部化，而且极有可能随着组织的消失权利受到削弱。如何做到“分工不分

家”“分离不分力”，如何保障大部制内各机构权利的分配，如何与上级机构对口部门沟通与协调，获得发展所需的“资源”，避免“内部争功”与既得利益群体的阻扰，是改革过程中应考虑的问题。

大部制并非规模越大越好，关键是分清哪些必须由政府提供，由哪些部门提供，哪些需要依靠市场运作，哪些是社会组织担负。近年来，组织规模的增大导致工作分工增加，进而增加组织横纵方向上的复杂性。体育“赛事腐败”“赛会腐败”时而发生，归根结底在于权力监督缺失。阳光是最好的防腐剂，公开是对权力最好的监督。韩国政府 2012 年通过《国民体育振兴法（修正案）》专门对竞技体育比赛中的腐败进行了规定。因而，在大部制框架下，有必要对体育场馆修建、国家队组建、教练员选聘、运动员选拔、裁判培养与选聘、市场开发与运营、赞助费与广告费收益分配等关键环节进行监管与调控，以法制规范权利，以制度保障权利，以透明保证公正^[8]。

2.3 合作统筹兼顾不周

体制改革必然要与社会、政治、经济和文化变革进程相匹配。我国大部制改革实际上更多关注于政府调整和优化内外职能。伴随社会治理系统的复杂性、动态性及公共事务的不确定性，应更加强调政府与市场、政府与社会组织等多元主体之间的合作与沟通。

随着基层体育大部制的实施，原先活跃在城乡基层的各类体育社会组织，由于未被政府完全纳入服务体系建设中，极有可能因缺乏养分和补给影响到体育触角的延伸、体育影响的扩大、民众需求的满足。事实上也正是由于现行的财政政策并没有向社会组织拨款的制度安排，“三无”（无经费、无场所、无人员）问题依然是大部分体育社会组织无法登记及获得身份的“拦路虎”。截至 2014 年底市县及城乡社区体育社团仅 5 万多个。而德国奥林匹克体育联合会 DOSB 的数据显示，2010 年德国体育俱乐部达到 91 148 个，会员 2 764 万人，占德国总人口的 33.89%^[9]。由此可见，我国社会组织的力量不足、缺口巨大。

在当前其他体育管理主体还不成熟的背景下，体育领域内外的秩序架构、正义维护、利益协调以及有序运行，都需要体育行政主体的宏观调控。体育管理过程中，应在政府主导下引入市场调节和社会民主监督，同时通过政策引导、制度激励等方式，向社会体育组织购买体育产品和服务，引导、吸引各类社会体育组织积极参与公共服务体系建设。如上海市从2013年开始通过购买服务的方式，将市民体育大联赛转交给各类体育协会，为体育协会及社会组织市场化提供了新路径。

3 体育大部制改革策略与路径选择

就基层体育大部制格局来看，当前主要集中于区县一级^[10]，更多采取的是“自下而上”。而从国外经验来看，发现按照现实需要与环境变化，采用渐进式改革是最佳策略，因而要想实现“自上而下”的体育大部制改革，需要时机以及各方条件的成熟。

3.1 策略架构

就策略管理架构而言，体育大部制改革应坚持目标导向，贯彻实施步骤，坚持整体渐进和局部突破相结合。其中，“目标”是指最终建成以全民健身为抓手，以体育产业和健康产业为基础，以竞技体育为亮点的公共体育服务监督管理模式，增进民众身心健康。“实施步骤”是指上下同步，注重顶层设计，减少“下动上不动，上下不联动”，实现从单一到复合，从一元主导到多元治理。“整体渐进和局部突破”，就是要以人民群众呼声较大的全民健身为着力点，促进体育均等化、标准化发展，既整体把握又循序渐进，最终实现管理服务职能的有效整合。当前，体育大部制改革在基层开展得如火如荼，有分有合，合合分分，但融合是一大趋势。谁与谁组合、谁隶属于谁，并没有统一模式，“大部制”更多着眼于能够适应政府职能以及管理环境转变的需要，强调职能整合，因为它不是简单的机构合并，而是政府组织结构和运行机制的深刻变革，是一个动态的渐进过程，甚至还可能出现多次的分分合合^[11]。

如澳大利亚1987年政府大部制改革中将艺

术、文化遗产、环境、体育、旅游不同政府部门合并为艺术、体育、环境、旅游和特区部；1991年旅游事务、1993年艺术事务分别从该部分离；2007年12月将体育事务划归卫生与老龄部；2010年9月划转至总理内阁部；2011年12月将体育与文化等部门重组成立文化、艺术和体育部；2013年9月撤销文化、艺术和体育部，将体育事务划归至卫生部。再如韩国1982年成立体育部；1993年将文化部和体育青少年部合并，成立文化体育部；1998年又将文化体育部改为文化旅游部，体育作为文化旅游部中的一个体育局；2008年新设文化体育观光部。合与分不是关键，关键看机构职能是否实现了有机统一，是否实现了高效、精简，是否有效推动了体育公共服务。

3.2 路径选择

3.2.1 明确职责，适度调整，构建具有中国特色的体育管理体制机制

大部制改革的初衷在于改变公共管理职能的碎片化，纵向上实现职能的连贯，横向上实现分清事务，明确责任主体，即该管的管、该分的分、该统的统、该转的转，从体制上减少“越位”“错位”“缺位”等失范现象，实现“政企”分开、“政事”分开、“政社”分开。随着公共服务型政府的构建，体育行政机构必须将提供体育公共服务作为目标，加快构建体育公共服务体系。而这需要理顺大部制内各机构的关系与构建起协同作战的能力。机构合并了，但作用并不会立竿见影。执行权、监督权、行政权三权分立是必然选择，也是首先需要解决的问题。“简政容易，放权难。在顶层设计上，可以相对轻松完成对部委的撤并，但在具体实施上要着力破解的必然是放权的难题。”^[12]一旦体育部门被合并，如何从大部制视角界定各机构权限，如何划分各机构职能，谁来监督，必须清晰。正如曼库尔·奥尔森在《国家兴衰探源》所言：“民主制度的稳定与经济的增长之间存在一种负相关的关系”^[13]，正是由于分利集团（即体育、文化、教育、新闻等行政机构）实现公共利益的行为是偶然的，逃避应尽义务的行为则是经常的，这必然会造成大部制“制度硬化症”。对机构改革而言，

顶层设计和自上而下更为重要。当前我国体育体制改革已经进入深水区和攻坚期，冲破阻力既需要自下而上的新鲜血液，也需要自上而下的推动剂。

3.2.2 完善立法，创新方式，丰富体育体制改革的立法执法体系

国家立法作为公共服务制度管理的核心，是体育事业协调有序发展的有力保障。通过立法，将政府职能法定化，明确公共服务各主体的职责与权力，也使服务有法可依，从制度上给予保障。各国的体育管理制度存在差异，有政府为主体的管理模式，有社会主导的管理模式以及混合模式，但法律法规在体育方面发挥的作用却是一致的。它们都具有鲜明的方向性和针对性，以量化为手段，以可操作性为准则，适时检验各项政策的落实；充分考虑了政策目标与个人利益的融合度问题，有效满足了社会民众的需求，最大限度地发挥了政策的激励和引导作用。

首先，要从立法层面确立改革方向。立法、执法、司法是政府的核心使命。《体育法》作为新中国第一部体育法律，是统领体育事业发展的基本法，为适应当前体育事业发展的新常态，应与时俱进，不断修订和完善体育法的条款，丰富体育法的内容；同时，应进一步做好法律的集中清理工作。纵观我国的体育法律体系现状，不论

覆盖范围还是针对问题等，立法的滞后性较为明显，与其所承担的职能和应发挥的作用相差甚远，远不能适应新常态下的公共体育服务发展趋势。对此应以修订《体育法》为契机，从法律层面架构超越部门、区域以及行业利益的体育大部制机制，有效化解议而不决、协而不调、决而不行的困境。现实也说明，那些体育事业蓬勃发展的地方往往就是政府政策制定、综合协调、督促有效的区域。常州之所以能够在全国率先尝试政府购买服务，关键是政策的保驾护航，尤其是2012—2013年就连续出台12个文件，涉及多个部门共同协作。

其次，创新管理方式方法，建立联席会议制度，由地方主要领导负责，协调部际部内之间关系。同时，要简政放权，妥善处理好政府内部决策权、执行权和监督权，而这关键是建立权力清单、责任清单以及负面清单制。事实上也只有明确权力，才能够做到放权、保证好政策有效落地、简化行政审批。这是政府职能转变动机与目标路径、政府变革与社会期盼、依法行政与权力制衡下多元统一的必然结果。根据国务院审改办2016年6月公布的行政审批事项，目前国家体育总局5项审批权中有3项可由基层政府机构负责（表3）。

表 3 国家体育总局行政审批事项一览表

项目编码	地方实施许可名称	审批层级和部门	审批对象
D28001	从事射击竞技体育运动单位审批	体育主管部门（省、自治区、直辖市）	事业单位、社会组织
D28002	经营高危险性体育项目许可	体育主管部门（省、市、县）	企业、个体工商户
D28003	举办健身气功活动及设立站点审批	举办活动：体育主管部门（省、市、县） 设立站点：县级人民政府体育主管部门	事业单位、企业、社会组织、个人
D28004	举办攀登山峰活动审批	体育主管部门（省、自治区、直辖市）	机关、事业单位、企业、社会组织、个人
D28005	临时占用公共体育场（馆）设施审批	体育主管部门（省、市、县）	事业单位、企业、社会组织、个人

4 强化地方政府职责，构建多方参与的体育治理和服务体系

体育管理主体多元化、管理社会化和市场化，是世界各国推动体育发展的共识。就当前我国体育管理的现状来看，社会组织的力量还比较单薄，公众参与公共管理的意识还比较欠缺，市

场资源配置的作用还未充分显现，而且就我国社会发展的大格局而言，也需要建立多元主体的大部门管理与服务体系。

首先，强化地方政府的职责。按照《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（2015）第六十四条规定“地方各级人民政府根据工作需要和精干的原则，设立必

要的工作部门”。可见地方政府有权组建体育大部制，关键是如何实施改革以及分配责任担当。体育事业的重要性在政府行政管理中并未得到应有重视，必须将这种政府责任落到地方政府“一把手”，而非体育部门领导，以促进地方政府体育公共服务与治理能力建设，真正履行“责任政府”的使命。

其次，引导社会力量参与体育变革。民众是推进体育事业发展的动力和源泉，政府应鼓励和支持公众参与公共体育治理，以政策的杠杆效应引导和鼓励各级政府、企业、社会组织对体育进行支持。体育要发展需要汇入各方力量，要借助体育协会、社会组织、文化站、广播站、社区多种途径、多种方式强化服务，激发各类组织的激情与活力，赋予其更多的发展空间与权限，即政府在宏观上通过立法和市场调节来实现政策调控，在微观上通过对各种矛盾和冲突的公正裁决^[14]来建立“政府调控、市场主导、组织参与、群众监督”的发展模式，实行管办分离，把不应由政府行使的职能下放给、转让给企事业单位、社会团体以及中介组织，摆正它们的地位、理顺它们之间的关系，加快“盆景”和“试验田”的体制改革步伐，实现“百花园”和“丰收田”；进一步找准“点”，明其“位”，发其“能”，优化各实施主体的运行、管理与服务功能，强化自我生存能力和组织能力，真正形成具有多元化、多主体的公共服务体系。同时，协调已有资源来激活“增量”，盘活“存量”，在开放包容中扩大社会各方投入，通过捐赠、赞助、投融资、兼并、收购、参股、合作、租赁、承包等形式，吸引社会资本参与，拓宽资金来源，弥补政府资金投入的不足；积极构建“数字文化圈”“数字体育圈”信息平台，使广大民众能够直接了解、掌握、共享区域内外公共体育信息；积极培育体育专业人才队伍和志愿者队伍，为促进公共体育事业繁荣发展提供智力保障；积极推进体育事业单位分类改革向纵深发展，加快体育产业发展，以产业推动市场，以市场优化产业，促进各类社会组织的成熟与完善，真正实现“大部门”向“小政府”的蜕变。

机构合并或精简一方面是时代发展、政府再

造的需要，另一方面也是政府功能目标调整的需要，大部制不是没有职能交叉，而是以职能更加清晰为目标，明确激励和问责边界；不是单纯看效率，而是以实现有效治理为目标；不是越精简越好，而是以整体优化为目标^[15]。基层体育政府组织作为发展体育事业的桥头堡，其职责明确与否直接关系到服务型政府的构建，关系到民众生活品质的提升。只有其不断与时俱进、改革创新，才能冲破观念束缚、打破利益固化藩篱，才能实现体育强国，落实“健康中国”国家战略。

参考文献：

- [1] 贵州省体委,贵阳市体委联合调查组.文体广电三家合一 功能互补协调稳定——贵阳市花溪区体育机构改革调查报告[J].体育文史,1996(2):31.
- [2] 湖南省体委.湖南地县体委机构改革后的状况[J].体育文史,1996(2):34.
- [3] 陈立基,薛桂月.机构改革对地方体育工作的影响及对策[J].体育函授,1994,39(3):187.
- [4] 许耀桐.如何把准大部制改革的实质[J].人民论坛,2008(7):43.
- [5] 周铁成.行政体制改革视野下的城市社区体育改革[J].广州体育学院学报,2012,32(3):19.
- [6] 冯火红,薛林峰,王伟.“大部制”改革背景下我国地方政府社会体育行政改革研究[J].北京体育大学学报,2011,34(8):5.
- [7] 周兰君.美国大众体育管理方式管窥[J].体育学刊,2010,17(9):45.
- [8] 孟号翔,马德浩,孟献峰.我国竞技体育竞赛体制的弊端表现、成因及其改革策略[J].沈阳体育学院学报,2016,35(5):115.
- [9] 姜同仁,刘娜.德国体育产业发展方式解析与启示[J].西安体育学院学报,2015,32(2):129.
- [10] 张玉祥.公共服务整合理念下县域体育体制改革路径探讨[J].山东体育学院学报,2016,32(4):49.
- [11] 舒绍福.欧美国家大部制的实际操作、基本特征及取向观察[J].改革,2013(3):18.
- [12] 王瑞军.新闻出版广电总局成立给传媒业带来的催化效应——兼论合并初期可能存在的问题[J].编辑之友,2013(10):19.
- [13] 曼库尔·奥尔森.国家兴衰探源[M].吕应中,译.北京:商务印书馆,1999.
- [14] 肖建华.参与式治理视角下地方政府环境管理创

新[J]. 中国行政管理, 2012(5):72.

圳市的追踪调查与分析[J]. 广东行政学院学报,

[15] 宋新玲. 地方政府大部制改革的反思——基于深

2016, 28(1):31.

Research on the Process and Development of Restructuring Sport-related Local Administrations in China

LIU Chun-hua^{1,2}

(1. Postdoctoral Research Station, Tianjin University of Finance and Economics, Tianjin 300222, China;

2. Office of Human Resources, Tianjin University of Sport, Tianjin 301617, China)

Abstract: The reform of restructuring local administrations is an inevitable choice for future service-oriented government and an inevitable trend for future sports system reform. This study divides the reform of restructuring sport-related local administrations into three stages: exploration, development, and deepening, and then reviews their development histories respectively. It is found that the reform of restructuring sport-related local administrations currently considers districts and counties as the key points and breakthroughs. There is no unified model among regions. The on-again-off-again phenomenon is prominent and lacks top-level design. The reasons for these problems are unclear distribution of functions, poorly straightened internal and external relations, immature conditions for reforms, and poor comprehensive arrangements while coordinating the interests of all parties. It is pointed out that we should stick to the goal orientation, implement the reforming steps, and choose a combination of gradual progress and partial breakthrough. In terms of path selection, it is necessary to clarify responsibilities, make appropriate adjustments, and establish a sport management system with Chinese characteristics. We shall improve legislation, innovate methods, and enrich the legislative and law enforcement system for sport system reform. Besides we shall strengthen local government responsibilities, and build a sports governance and service system with multi-participants in order to gradually and steadily promote the reform of sport-related local administrations.

Key words: local organizations; restructuring government administrations; sport institutions; development process; sport management system; sport system reform; sport governance