

柳鸣毅, 徐百超, 孔年欣, 等. 竞技体育举国体制中组织关系生成机制研究——基于浙江省“社会力量办体育”改革实践案例[J]. 体育学研究, 2023, 37(3): 11-21.

竞技体育举国体制中组织关系生成机制研究

——基于浙江省“社会力量办体育”改革实践案例

柳鸣毅^{1,2}, 徐百超^{3,4}, 孔年欣^{1,2}, 龚海培^{1,2}, 敬艳^{1,2}

(1. 武汉体育学院 中国青少年体育与体教融合公共政策研究中心, 湖北 武汉 430079; 2. 武汉体育学院 运动训练学院, 湖北 武汉 430079; 3. 海南医学院 体育部, 海南 海口 571199; 4. 海南省运动与健康促进重点实验室, 海南 海口 571199)

【摘要】: 组织是竞技体育举国体制的支撑和基础, 更是举国体制的核心。以浙江省“社会力量办体育”中竞技体育改革为案例, 研究发现: 第一, 国家—地方关系下的各级体育行政机关及所隶属的运动项目管理中心和体校等事业单位分别作为竞技体育治理主导和主体, 构成了我国竞技体育举国体制的基本治理框架。基于此, 归纳了竞技体育线性化单向治理、部门化内部治理及行政化孤岛治理的壁垒, 并认为纵横交错的多元化组织以多种机制并存的方式, 成为竞技体育举国体制的组织状态。第二, 各级体育及相关行政机关、国家及省级运动项目管理中心及专业队、市级和区县级体校、普通学校及社会体育培训机构形成了相互作用、彼此支撑的多元主体传导式服务、协同治理网络式服务、资源共享耦合式服务组织关系; 并以制度保障、组织支撑和柔性治理等治理逻辑, 以及竞技体育全域化政策体系、网状化组织体系和协同性组织环境作为组织关系的生成机制, 为实现国家主导整合各方资源共促竞技体育人才培养的目标提供了理论参考。

【关键词】: 举国体制; 竞技体育; 组织关系; 多元主体; 社会力量办体育

【中图分类号】: G812.7 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 2096-5656(2023)03-0011-11

DOI: 10.15877/j.cnki.nsic.20230426.001

举国体制作为一种以国家意志为主导完成重大任务的机制, 早已应用于各国的科技等领域, 如美国“曼哈顿计划”、美国成立的国防先进研究计划署(DARPA)及我国“两弹一艇一星”等。具体而言, 举国体制是从政治层次上提出重大任务、成立特殊机构、动员全社会力量, 并取得重大突破、实现重大发现的发动机^[1]。同样, 举国体制在我国竞技体育领域的应用, 有力地促进了我国竞技体育赶超式发展。现有研究主要围绕举国体制演变过程、特征等开展, 梁晓龙等^[2]阐述了竞技体育举国体制的基本概念、历史沿革、内容体系等, 认为竞技体育举国体制是指我国为了在以奥运会为最高层次的国际竞技体育大赛上取得优异运动成绩, 在发展竞技体育过程中采取的一种发展方式、一种制度设计, 是以一种特殊行业加以对待、一种特殊事业加以发展, 具有举国意

志、举国智慧、举国资源等特征。

随着竞技体育内外部环境的不不断变化, 举国体制存在体制运行效率递减、聚合协同能力薄弱、制约市场和社会参与等问题^[3]。《体育强国建设纲要》提出“更好发挥举国体制与市场机制相结合的重要作用”。显然, 发挥社会和市场力量的作用^[4]及创新竞技体育发展体制机制^[5]等成为坚持和完善举国体制的优化策略^[6]。然而, 不同类型、层级、性质和功能

收稿日期: 2023-01-26

基金项目: 国家社会科学基金(21BTY029); “十四五”省级优势特色学科群: 体教融合与健康促进; 海南省重点研发项目(ZDYF2022SFSHFZ306)。

第一作者: 柳鸣毅(1984—), 男, 湖北武汉人, 博士, 博士后, 教授, 博士生导师, 研究方向: 体育公共政策与体育公共治理。

举国体制过程中的交互逻辑、运行机制等复杂关系及复杂性治理,以及政府采取何种政策策略、治理工具及方式引导社会和市场力量参与竞技体育等问题亟待深入探索,并已成为基础性体育命题。如举重、跳水、射击、体操等市场介入程度较低的运动项目,亟需通过优化竞技体育组织关系,适度拓展组织参与类型和补齐体育行政部门文化教育资源供给短板;篮球、足球、游泳等大众喜闻乐见的运动项目及滑板、街舞等新兴奥运会竞赛项目,也需发挥政府主导作用,积极引导社会和市场力量参与,建立具有中国特色的竞技体育组织关系,对坚持和完善我国竞技体育举国体制至关重要。

浙江省“社会力量办体育”作为国家体育总局和浙江省人民政府共同开展的政策试点项目,于2020年12月7日印发《浙江省人民政府关于鼓励支持社会力量办体育加快推进体育改革与发展的若干意见》(以下简称《意见》),该项试点工作在破解竞技体育体制机制障碍及政策壁垒等方面,取得了较好的效果,具有引领示范作用。本文以此为案例,以分析竞技体育举国体制中的组织载体及其壁垒为切入点,归纳其组织关系和互动逻辑,并识别竞技体育选材、训练、竞赛和管理等人才培养过程中组织关系形成的驱动要素,旨在探索不同竞技体育组织关系的生成机制及实现路径,有助于深化对竞技体育人

才培养规律的认识。

1 研究方法 with 案例选择

1.1 研究方法

有别于仅揭示竞技体育投入效应等因果关系的定量研究,本文采用探索式案例研究方法,关注不同类型等体育组织机构参与竞技体育过程中如何(“How”型问题)释放组织功能及发挥作用,以及竞技体育举国体制中组织关系生成机制的内在因素(“Why”型问题),并实现构建理论的目标^[7]。展现了事件发生过程中研究变量的动态性,透过复杂现象挖掘影响竞技体育组织关系生成机制多样因素,提炼其因果机制^[8]。研究通过参与式观察收集数据:①调研访谈。本文围绕竞技体育相关政策、体育组织运行机制和人才培养政策等问题,对国家体育总局、浙江省及部分地市体育部门等30人进行访谈,2020年至今团队成员3次赴浙江省调研,并进行20多次回访性电话访谈,以验证和补充数据资料,累计时长20 h。②收集二手资料。基于被访谈人员提供的相关资料,以及《人民日报》等媒体报道,按照被访谈对象和资料来源渠道的逻辑对数据进行初始编码(表1),使数据形成相互验证和补充。最终,动态、多维和立体地展现竞技体育组织关系生成机制的演变过程及路径^[9]。

表1 数据编码
Tab.1 Data coding

编码	资料收集结果	数据特点
FT1	国家体育总局、浙江省及相关地市区体育行政部门管理人员访谈	改革动因、政策制定
FT2	浙江省相关体校、学校、体育社会组织及企业管理人员、教练员访谈	政策执行、现实问题\建议举措、社会需求
ZL1	收集省市两级政策文件及被调研机构等材料	了解政策、刻画过程
ZL2	关于浙江省“社会力量办体育”中制度建设和竞技体育相关新闻报道、学术文献	补充材料、客观评价、信度和效度验证

1.2 案例选择

当前国家层面备战奥运会、国家队组建模式等竞技体育管理体制机制仍然采用以行政为主体的组织模式,省域及基层竞技体育治理结构却呈现多元化主体参与格局。由此,本文重点关注省域及基层探索举国体制和市场机制相结合的组织行为,将其组织关系生成机制作为研究目标。采用目的性抽样原则,按照“确定研究目的—符合理论预期—深描案例内核—探索因果机制”的步骤,选择浙江省“社会力量办体育”作为案例分析对象,探究体育行政

部门如何推动各类体育组织机构从理念、资源和行动三重维度,建立多元组织及多种机制并存的竞技体育组织关系。案例选择依据:①典型性和显著性。浙江省竞技体育在“社会力量办体育”的政策驱动下,改变了体育运动学校(以下简称“体校”)向省专业队培养和输送省级专业运动员的一元化路径。通过系列改革举措,实现了打破竞技体育行政化体制、传统政策、组织局限等“三大壁垒”的改革成效。②案例故事与推演理论的契合性。“鼓励支持社会力量参与竞技体育人才培养”等改革举措纳入“社会

力量办体育”政策体系之中^[10],相关体育行政部门、体校、普通学校及企业等组织机构所呈现与本文研究目标一致,契合本文推演理论的案例故事。

2 竞技体育举国体制中的组织壁垒

在我国政府管理框架内,国家—地方关系下的各级体育行政机关自上而下以贯彻国家意志、制定政策、财政支撑及聚集资源等刚性举措,主导竞技体育活动。同时,各级体育行政机关以设立运动项目管理中心和体校等事业单位方式,包括国家队、省市专业运动队、训练中心、各级各类体校等,并整合财政经费、专业人员和竞赛等资源,以“奥运争光”和“全运争光”为任务,开展竞技体育训练、竞赛、管理工作。体育行政机关与所隶属的训练组织分别以

“管”和“办”成为我国竞技体育的组织载体。然而,因受我国行政管理体制改革、竞技体育社会化、市场化发展趋势影响,竞技体育的组织载体已不再局限于行政体制以内,从而产生了组织壁垒。

从组织视角分析,竞技体育举国体制的组织关键不仅是自上至下的纵向管理职能和权限划分的线性对应关系,而且也存在横向跨组织合作等关系。然而,我国竞技体育面临区县级体校萎缩、市级体校优势项目不聚焦且招生难、优秀教练员管理政策不健全、社会和市场力量无法参与等困境(图1),尤其是竞技体育举国体制并非整合了“国家、社会和市场”力量,还存在纵向阻滞和横向割裂等组织壁垒。由此,建立适应于组织生存和有利于竞技体育人才培养的制度环境成为举国体制改革的棘手问题。

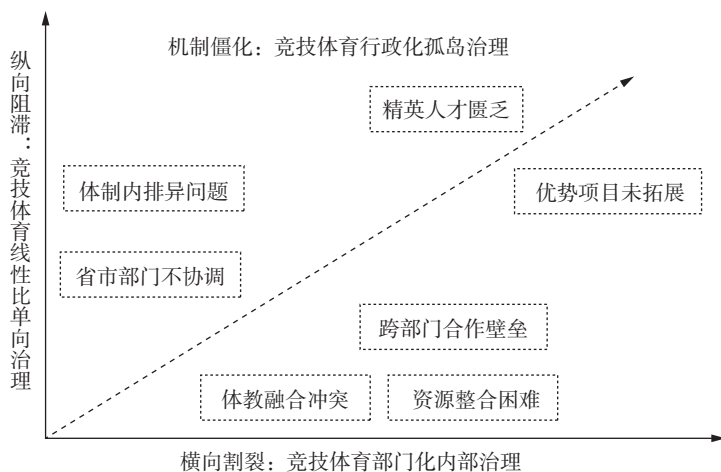


图1 竞技体育举国体制中的组织壁垒

Fig.1 The Organizational barriers of the national system of competitive sports

2.1 纵向阻滞：竞技体育线性化单向治理

我国层级性治理的关键在于依靠党组织及行政部门力量,以高位推动和中间层级协调方式,形成了自上而下纵向行政治理体系^[11]。由于国家和地方事权财权不匹配或机械化管理导致地方缺乏灵活机动的政策调整空间,以至于地方开展竞技体育人才培养工作存在多重壁垒。国家层面是以行政性主导方式,自上而下集约性吸收地方精英体育人才等资源;地方层面则需以平行化、网络化等合作方式,整合多领域资源培养竞技体育后备人才。因国家—地方层面竞技体育规模、主导方式等不对等,导致举国体制制度设计在地方难以实现政策、目标等“省、市、区”层层传递。尤其是国家和省级专业队和市级、区县业余训练队人才选拔、训练、竞赛和保障工作规模、方式及机制均存在较大差异,其人员规模、

工作范畴和责任义务均有所区别。如国家队教练员、运动员及保障人才均来自省域层面,此类人才工作岗位及编制等保障均依托于省域和市域,此类事务并非纵向体育行政机关能予以解决。显然,自上而下线性化单向治理难以体现举国体制集中力量的优势,基层逐级递减且政策阻滞现象严重。因此,省域及其以下层级既承担着向上输送竞技体育精英人才的任务,也需要建立区别于国家层面的运行机制。调研发现,浙江省各地市体育部门主要依托市级体校承担省运会及向省级和国家队输送人才,但在选拔和培养体育后备人才的过程中,温州市体育运动学校体操项目青黄不接、教练员缺乏,区县级体校陆续停办,基层教练员及竞技体育工作不能得到全方位保障(FT2、ZL2)。由此,打破线性化单向治理的组织壁垒,形成精选人才和精准保障的组织机制成为

完善竞技体育举国体制组织关系的关键。

2.2 横向割裂: 竞技体育部门化内部治理

我国行政机关以组织目标为导向和以责、权、利划分部门职能。实践发现,相关职能部门内部及其外部性横向协调是保障竞技体育选材、训练和竞赛等工作的关键。然而,竞技体育内部化治理导致横向组织联络壁垒。一方面,局限于竞技体育管理职能部门内部。竞技体育管理长期处于较为封闭的状态,尤其是省域以下层级体育行政机关不仅依托下属运动项目中心,还需依托各级各类体校、高校、普通中小学及体育社会组织、市场机构等开展竞技体育人才培养、竞赛、训练等活动。如体育传统特色学校等普通学校、社会培训机构和职业运动队青训梯队等均不局限于竞技体育部门内部,其管理业务大众化、社会化、市场化融合势在必行,且越到基层其融合趋势愈发明显。另一方面,局限于体育管理职能部门内部。各类体育组织的教练员、运动员及科医等竞技体育从业人员及体校、学校和社会体育机构等组织的业务都已超出体育管理职能部门范畴,横向跨域治理不仅能整合竞技体育所需资源,更有利于拓展竞技体育组织范畴及提升质量。调研发现,多年前浙江省竞技体育工作同样面临治理视域不开阔,包括退役运动员就业、体校与学校合作、在学校创建运动队及区县业余训练经费保障等难以得到人力资源、教育等多部门支持,横向组织协调面临多重壁垒;地市和区县级体校受地方行政改革、财政经费制约,更是难以实现举地方之力兴办竞技体育工作的格局(FT1、ZL1)。由此,应由竞技体育主管部门以政策、经费、活动等作为驱动,横向识别、动员、整合竞技体育人才选拔、训练、场地、文化教育、竞赛等所必要资源,建立并强化横向跨部门竞技体育组织关系。

2.3 机制僵硬: 竞技体育行政化孤岛治理

纵向阻滞和横向割裂使得我国竞技体育举国体制陷入行政化孤岛的窘境,仅以行政命令等方式难以形成多种机制共存的机制,甚至不能发挥集中力量办大事的举国体制制度优势。尽管体育行政机关以强驱动和强激励机制,常态化或阶段性组建专业运动队训练和备战,然而因省域及其下属区域竞技体育组织关系纵横交错和多种机制并存,政府既不能扮演全能政府的角色^[12],也不能完全将竞技体育

工作放任于社会和市场。调研发现,浙江省为破除专业运动队一元化结构,在起步阶段注重体校和学校合作,并取得了较好的效果。尽管体育培训机构等社会力量兴起,然而还未完全激发青少年体育俱乐部等社会力量参与青少年体育后备人才培养的活力。各级竞技体育工作仅依靠有限的财政经费,并在人员奖励及日常训练、竞赛等常规工作运转上捉襟见肘(FT1、ZL1)。由此可见,竞技体育举国体制并非仅是完全利用国家财政经费及其资源全流程嵌入、全域式包办和全体系主导。面对庞大青少年体育群体的体育参与需求,社会化、校园化和市场化程度较高的运动项目,以及场地、经费、专业教练及技术等资源稀缺的运动项目,体育行政机关应发挥竞技体育治理主导作用,建立举国家、社会、市场之力的竞技体育运行机制。

3 竞技体育举国体制中的组织关系

随着竞技体育复杂性程度不断加深,单向化、内部部门化和行政化孤岛治理并非举国体制的实践路向。2017年9月,国家体育总局与浙江省人民政府共促“社会力量办体育”试点改革,将“推动构建举国体制与市场机制有机结合的体育管理体制和运行机制,形成党委统一领导、政府统筹主导、体育部门牵头协调、职能部门分工协作、社会力量全面参与、人民群众普遍受益的大体育工作格局”纳入工作目标,并将“鼓励支持社会力量参与竞技体育人才培养”纳入其中^[13]。在此政策体系下,浙江省支持的省级及下属体育及相关行政机关、运动项目管理中心及专业队、市级和区县级体校、普通学校及社会体育培训机构等组织间,形成具有差异性的多元主体传导式服务、协同治理网络式服务、资源共享耦合式服务组织关系,发挥不同组织交互逻辑及其功能,打破了传统举国体制线性化、部门化和行政化局限,拓展了举国体制的理论内涵和实践路向(表2)。

3.1 多元主体传导式服务组织关系

在举国体制机制作用下,体育行政机关是以自上而下、强势介入、行政指令等方式,以不同层级竞赛目标主导竞技体育工作。尽管精英运动员的优异表现在展现国家综合实力、彰显青年积极形象和凝聚大众爱国主义精神等方面发挥了重要作用,然而较为封闭的竞技体育人才培养体系,使得竞技体育

表2 竞技体育举国体制中的组织关系与案例示例(以浙江省为例)

Tab.2 Organizational relationship and cases combining the national system (Taking Zhejiang Province as an example)

组织关系	组织关系释义	案例示例	编码来源
多元主体传导式	在强驱动和强激励各级开展竞技体育工作的背景下,省域及基层创新竞技体育组织政策,建立了由线性化向多元主体传导转变的组织关系	在传承国家层面举国体制精髓的基础上,浙江省游泳项目呈“塔基、塔中、塔尖”3层次,建立了“后备、优秀、拔尖”的训练、竞赛和管理体系,吸纳体育内外、体制内外等组织,创新了举国体制组织政策	FT1、ZL2
协同治理网络式	为适应大体育格局需求,依据竞技体育业务需求,整合横向体育内、外部部门等组织资源,建立由部门化向协同化网络治理转变的组织关系	在社会力量办体育的框架下,印发《浙江省体育局联办省运动队管理办法(试行)》且市县开展多元化业余训练组织模式,规范高校、企业、普通中小学和社会组织合作办队,创新了举国体制组织模式	FT1、FT2、ZL1
资源共享耦合式	为适应运动员长期发展的全域化资源需求,体育行政机关以更为灵活和包容的方式共享资源,建立由行政化向耦合式治理转变的组织关系	温州体校与心桥幼教发展集团联手创办了体操艺术俱乐部,将体操项目整体外包给俱乐部,将社会力量引入更新场馆设施和丰富师资力量,实现了从幼儿园到少年儿童训练、学习和生活“一条龙”社会化办队的模式	FT2、ZL1、ZL2

人才培养陷入组织形态单一、体制机制僵硬和社会认可度不高等窘境。浙江省实施由省域向下级区域传导竞技体育政策及创新拓展多元主体等举措,如浙江省游泳项目人才培养打破了以专业队和体校为主体的单一组织结构,在做大做强“塔基”阶段,以布局幼儿园和普通学校,且允许体校开门办学等做大规模的同时,开展科学选材、短期培训、组织竞赛等方式“有意栽培”;在做大最强“塔中”阶段,采用分年龄分层级训练的模式,从普通学校、体校和俱乐部中选拔优秀的苗子,并建立与省专业队互融互通的机制;在做精做高“塔尖”阶段,采用浙江省体职院的院校化和专业队模式,整合院校、管理中心和游泳协会共担运动员培养的资源,使知名的教练员、精细化管理和针对性保障作用于精英运动员培养之中(ZL2)^[14]。可见,多元主体传导式组织关系吸纳了有利于竞技体育发展的相关组织主体,从大规模青少年中选拔出独具运动天赋的精英后备人才,既提升竞技体育的认可程度,也为具有天赋的运动员建立了资源适配性机制,发挥不同组织在竞技体育人才培养各阶段、各方面的作用,改变了过去举国体制“行政科层化”的强势作风和统筹主导的治理逻辑^[15],以渗透式服务的方式满足相关组织参与竞技体育的需求。

3.2 协同治理网络式服务组织关系

当前,竞技体育的目标对象、环境背景、参与主体、价值观念、作用机制等已呈现新特征和新变化。竞技体育多元组织参与运动员选材、训练、竞赛、文化教育等各环节和各阶段,会形成较为复杂的治理

格局。显然,单一部门行政化治理已不适应竞技体育资源聚集的需求。为了形成网络式协同创建竞技体育运动队格局,浙江省推行省队联办和社会力量办队等举措,目前足球、摔跤、攀岩、马术、女子拳击、高尔夫、空手道、冲浪、霹雳舞和水球等10余个夏季项目,以及速度滑冰、跳台滑雪、雪上项目等3个冬季项目建立联办机制,填补了省队设项空白。浙江职业足球俱乐部在2021赛季成功冲超,时隔5年重返顶级联赛行列;在2022年东京奥运会上,浙江马术运动员首次亮相奥运赛事,都弥补了现有机制在经费、场地、竞赛和专业指导等资源上的不足(FT1、FT2)。在多年省、市、区(县)三级探索合作兴办高水平运动队经验的基础上,2019年由杭州市体育局、教育局和财政局出台《杭州市“市队联办”体育后备人才基地管理办法》,2022年浙江省体育局印发《浙江省体育局联办省运动队管理办法(试行)》,即允许与区县和市级体育部门、教育部门所属高校和普通中小学联办运动队,也为体育社会组织和企业联办运动队创造政策机遇。在此过程中,竞技体育管理行政机关扮演着资源协调者和监督者的角色,与具备参与竞技体育联合办队等组织形成双向互动关系,并通过横向联络各部门使其享受经费、奖励、公共资源等方面的平等待遇,形成公私混合的伙伴式协同和多元化资源供给关系。竞技体育协同治理网络式服务组织关系改变了政府的强势形象和封闭式管理模式,以开门办竞技体育的方式提升体育部门公信力,也激发了各类组织参与竞技体育服务的积极性,形成了政府与社会、市场、运动员群体间

通畅的利益沟通机制。

3.3 资源共享耦合式服务组织关系

长期以来,各级体育行政机关以行政化政治锦标赛的方式强化体制内的专业运动队或体校组织竞技体育工作,其资源投入较为单一且存在局限。实际上,通过国家主导方式能够集约最优质的竞技体育资源^[16],然而,省域及其基层却面临参与规模较大、竞技水平不齐、参与目标多元等特点,其参与竞技体育的组织相互叠加、关联结构复杂,更需多元组织资源共享共促竞技体育发展。浙江省温州市作为最早启动“社会力量办体育”的试点城市,温州市体校不仅通过与教育部门的合作渠道,加挂普通学校牌子并享受教育部门人力、物力、财力等方面政策,还积极探索与企业合作拓展竞技体育后备人才培养渠道,实现了双赢(FT2、FT2)。就改革成效而言,浙江省建立以体校为龙头并与社会力量耦合的多元化竞技体育后备人才培养格局。截至2021年,全省后备人才布局总数5.4万人,其中,由社会力量承担的有2.8万余人,占比52%。社会力量培养了体操奥运冠军江钰源、足球国家队运动员张玉宁、国际象棋世界冠军丁立人等一批优秀人才。在“社会力量办体育”的政策体系下,根据《意见》精神,在运动员等级认定、参赛选拔、成绩奖励、培养输送及教练员权益等方面,省市运动队、体校、学校和社会体育培训机构等均享受相同政策。省、市及区(县)竞技体育行政机关及相关训练组织以独立并相互整合、协调、合作、调解等方式,在有序互动和整合体育后备人才、训练、场地、竞赛、文化教育等资源的过程中,形成了训练组织间细密互惠、价值共创的耦合式服务组织关系^[17]。此关系更加强调竞技体育行政机关对各类训练组织及其活动给予适度政策引导和驱动,以扶持和鼓励省市运动队、体校、学校和社会体育培训机构建立更为开放、包容的合作关系,并鼓励竞技体育管理者以嵌入式柔性方式为竞技体育人才培养工作提供服务,从而实现多方互惠、规范治理、共识目标和价值趋同的组织关系。

4 竞技体育举国体制中的组织关系的生成机制

基于深度分析举国体制中竞技体育组织载体及其存在壁垒,“社会力量办体育”改革较好地发挥体育行政机关的主导作用并嵌入社会、市场机制,探索

了竞技体育举国体制的实现路径。那么,为什么能够推动改革并建立组织关系呢?基于公共管理制度、组织和治理理论,并结合案例,本文识别了推动竞技体育改革的制度建设、组织建设和柔性治理等要素,试图揭开竞技体育举国体制中组织关系生成机制的“黑箱”。

4.1 制度建设:构建促进竞技体育发展的全域性政策体系

尽管我国绝大部分地方一以贯之以动员行政资源的方式开展竞技体育工作,并取得较好的成效,然而竞技体育组织资源局限、互动壁垒和治理滞后等仍然制约其发展。浙江省以实施“社会力量办体育”作为竞技体育举国体制改革的契机,形成了省域、市域和区(县)跨层级的竞技体育政策体系,并围绕为运动队提供优质服务、动员社会力量及合作办队、建立激励机制等方面工作制定了操作性强的举措(表3)。同时,由省体育行政机关和地方人民政府及体育行政机关统筹协调,以政策驱动各类竞技体育训练组织精准执行政策,集成高效地实现了多种类型组织和多种机制并存的举国体制样态。具体而言,一方面,形成全域式政策体系。为了破除举国体制一元化、线性化和行政化组织壁垒,由省体育行政部门党组牵头,形成动员社会力量的新理念新举措,并将其融入竞技体育发展规划、综合评估、数字体育建设、体育现代化等政策体系之中。始终将打通竞技体育内外部结构、互通掌握必要资源的组织间行为和促进协同治理作为制度建设的关键。另一方面,倡导整体性改革体系。由于过去竞技体育举国体制相对较为封闭,最典型的是制度建设局限且仅适用于竞技体育内部^[18]。浙江省从社会力量兴办竞技体育训练机构、多元化联办队伍、夯实县域训练组织等作为举国体制改革创新举措,尤其是省级体育行政机关制定了便于基层操作、考核的竞技体育政策,促进竞技体育多元化组织能力建设。

4.2 组织建设:构建促进竞技体育发展的网状化组织体系

组织是公共管理运行的支撑和主体,并形成一定结构形式并彰显功能^[19]。在我国政府管理体制变革、竞技体育精细化与社会融合发展的背景下,竞技体育行政机关和各类训练组织应形成纵横交织的关系,逐步建立了网状化组织体系。浙江省启动“社

表3 浙江省“社会力量办体育”中竞技体育改革的政策体系分析

Tab.3 Analysis on the policy system of the reform on the competitive sports of “social forces running sports” in Zhejiang Province

政策领域	文件名	政策要义	政策指向
总体设计	《浙江省人民政府关于鼓励支持社会力量办体育 加快推进体育改革与发展的若干意见》2020-12-16	将“构建举国体制与市场机制有机结合的体育管理体制和运行机制”作为工作目标,并提出鼓励支持社会力量参与竞技体育人才培养的改革举措及其具体条目	①管理体制和运行机制改革:厘清政府、市场、社会职能边界,加快体育领域政府职能转变。②破除竞技体育工作的组织壁垒:形成“多元化培养主题—畅通注册交流选拔机制—竞争性教练员培养评价制度—同等待性体育赛事成绩奖励政策”等(ZL1、ZL2)
	《浙江省竞技体育发展“十四五”规划》2021-9-22	将“进一步完善竞技体育管理体制和运行机制,率先探索治理更加多元、发展更可持续的竞技体育浙江路径”作为指导思想,并以深化改革、打破体制壁垒切入,坚持集中力量办大事,深化推动社会力量办竞技体育改革延伸扩面,逐步建立“共建共治共享”新格局	①多元力量强化现代化竞技体育格局:以科技助力、改革引领、整体智治、固本强基建立适应备战和人才培养需求的新格局。②打破体制壁垒、建立新兴组织关系:深化体教融合,整合高校、普通学校、俱乐部等资源;扶持社会力量,构建多种形式的联办队伍体系;加快职业体育改革进程,引导具有职业化潜能的项目和区域发展(FT2、ZL1)
	《浙江省体育局关于浙江省竞技体育发展指数评估制度的通知》2021-7-4	在高质量发展建设共同富裕示范区的引领下,竞技体育发展指数旨在科学、准确、全面、客观评估浙江省竞技体育发展质量和水平	①构建评估指标体系:从基础条件、人才培养、综合效益3个方面,厘定25个具体指标,涵盖竞技体育全过程。②数字技术支撑评估工作:以浙江省数字化技术平台等支撑数据仓建设、应用和评估等(FT2、ZL1)
省域政策	《浙江省体育局关于深化体教融合促进青少年健康发展的实施意见》2021-5-1	通过深化体教融合,加快构建政社企共存推动学校体育、体校、社会体育俱乐部共促青少年体育的格局,拓展竞技体育后备人才培养渠道	①倡导多领域融合推动竞技体育人才培养:打破省、市和区(县)体育、教育部门壁垒,促进青少年体育组织融合。②倡导多种机制共存推动竞技体育人才培养:推动社会和市场机制参与体校、普通学校等普及和提高类青少年体育工作(FT1、FT2、ZL1)
	《浙江省体育局全面推行优秀运动队训练备战服务保障“最多提一次”改革实施意见》2019-2-27	强化竞技体育举国体制优势,打破部门壁垒全力保障全省最高水平运动队和运动员训练、竞赛、科研和生活等全域化工作	①打破竞技体育部门化管理的局限:以优秀运动员(队)训练备战需求为导向,建立了举体育系统纵横力量的训练备战机制。②建立与竞技体育精准和效率需求相匹配的管理流程:从职责、流程、要求、考核等方面全域化强化竞技体育备战思维和保障能力(FT1、ZL1)
	《浙江省体育局联办省运动队管理办法(试行)》2022-7-4	坚持开放办体育,坚持举国体制与市场机制相结合,坚持争先争光、补齐短板,建立省级训练单位和单项协会与下设区人民政府、体育部门和国内高校、企业联办队伍的机制	①以发挥联办队伍重要作用,创新工作方式:以联办队伍形式,落实开门办体育,并补齐以行政化为主体的训练组织经费、编制、专业指导等不足。②以建立联办队伍工作流程,规范工作机制:从联办目标、方式、范畴、申请程序、协议、监督等规范流程,以实现多元化和差异化联办效果(FT1、FT2、ZL1)
市域政策	《温州市人民政府关于开展社会力量办体育试点工作的实施意见》2018-5-18	温州市作为我国探索“社会力量办体育”的第一个城市,以政策试点的方式破解体育体制机制改革,优化开门兴办竞技体育政策环境	①鼓励社会力量参与体育后备人才培养:联动多部门,构建支持体育后备人才训练机构参与竞技体育工作的政策,包括教练员输送、赛事奖励、人才引进等方面给予优惠政策。②鼓励社会力量承办体育赛事:规范社会力量承办赛事流程,并降低门槛。③鼓励发展职业体育:支持多元并举创建职业体育俱乐部(FT1、ZL1)
	《温州市社会力量兴办竞技体育训练机构扶持暂行办法》2019-1-30	该政策旨在打通社会力量参与竞技体育的“最后一公里”,从组织治理层面明确扶持流程,进而拓展基层竞技体育工作阵地	①明确政府与社会力量职能:厘清体育行政部门在社会力量兴办竞技体育工作中的经费、政策和监督等职能,且明确社会力量进入门槛、工作任务等。②建立社会力量参与竞技体育工作流程:明确不同类型社会性质体育组织参与条件和申请审核程序。③明确扶持方式等细则:明确在教练员队伍、场地、经费、竞赛、奖励、运动员选材招生输送、后备人才基地认定等方面的扶持政策(FT1、ZL1)
县域政策	《浙江省体育局支持山区26县体育高质量发展的十条措施》2022-4-25	将区县作为加快体育强省建设,助力建设共同富裕示范区和打造体育事业均衡发展的金名片,建立省区扁平化、特色化竞技体育发展项目	①凝练区县竞技体育特色:支持丽水水上项目等区县特色发展。②建立省—区(县)扁平化竞技体育资源供给机制:直接加强区(县)教练员、体育师资培训、选材、训练指导等服务及增加体育干部人才培训名额。③建立竞技体育结对帮扶机制:建立发达地域与区(县)竞技体育资源共用、人才共育、成果共享机制(ZL1、ZL2)

续表 3

政策领域	文件名	政策要义	政策指向
	《长兴县人民政府办公室关于创建浙江省体育现代化县工作实施方案（2022—2024 年）》	以中国式现代化道路为指引，结合长兴县竞技体育发展特色，从创建体育现代化县域层面创新竞技体育机制	①结合基层多元化业余训练特点，推进体教融合改革：通过训练网点的合理布局、管理方式的科学运作，形成以县少体校为龙头，体育传统项目学校、业训网点学校齐抓共管的业训格局。以社会力量拓展竞技体育人才培养渠道：为社会力量参与竞技体育创造政策环境，拓展运动项目群（ZL1、ZL2）

会力量办体育”形成了各级体育行政机关与教育、财政等协同合作，省市训练组织与高等院校、普通中小学、社会组织、市场机构等多元合作的场景，不仅以构建“开门办体育”的治理格局，破解组织孤岛的困境，而且支持不同类型、层级及性质组织间的合作，破除以行政单一主体支撑竞技体育发展的组织壁垒，彰显了竞技体育的公共价值。

具体而言，竞技体育发展的网状化组织体系并非“大而散”，而是具有以下特点：第一，专门化。各类训练组织结盟能更聚集竞技体育训练、竞赛、科技服务等优质资源，尤其是建立了符合竞技体育发展规律的政策体系，更有利于集中资源服务精英运动员。第二，创新性。浙江省“社会力量办体育”竞技体育改革并非照搬国家政策条目，而是打破了“体育系统无法进入普通学校选材”“地方业余训练经费无法落实”“缺乏人事等部门对退役运动员安置等政策”“优秀运动员无法进入地方人才引进政策”等组织壁垒^[20]，实现了地方政策创新。在此过程中，广泛的交流、沟通和协商回应了竞技体育从业人员需求，推动市和区（县）体育行政机关及各类训练组织形成网络化关系。第三，提升管理速度和灵活性。竞技体育网状化组织体系打破了单一部门自上而下的行政治理机制，而是以承担重大任务、破除组织壁垒和围绕关键问题，建立跨部门、跨领域、跨层级治理机制。实际上，把握竞技体育备战时机、挖掘精英运动员潜能和全面提升竞技能力均需要参与备战的训练组织具有快速、准确解决各类复杂问题的能力。浙江省启动全面推行优秀运动队训练备战服务保障“最多提一次”改革，扶持社会力量兴办竞技体育组织和促进区（县）竞技体育特色发展等改革，均是依托于有利于发挥举省优势的网状化组织体系。第四，提升社会认可度。网状化组织体系改变了竞技体育较为封闭的状态，不但能网罗更具创造精神和创造力的相关组织支持竞技体育发展，而且对基

层开展竞技体育工作具有较好的宣传和平台拓展效果，释放竞技体育多元化价值。

4.3 柔性治理：营造促进竞技体育发展的协同性组织环境

在举国体制整体框架下，各级体育行政机关创新性制定和执行政策，旨在厘定竞技体育组织职能、建立工作机制及处理全过程治理中的关键环节，实现集约性网络竞技体育必要资源及人才效应最大化。然而，我国竞技体育仍面临优势项目难以拓展、职业化发展程度高的运动项目水平较低、体校等基层训练组织萎缩及财政经费有限等问题，反映了竞技体育举国体制视域中政策执行的不对称性问题。在形成竞技体育组织关系的过程中，柔性治理在建立非正式合作性组织关系、灵活整合资源，提升组织能力和政策执行效率等方面发挥着重要作用。为了激发各类训练组织参与竞技体育工作活力，创造更为公平、公开的政策空间，浙江省厘清政府、市场、社会“三条边界”，推动足球、篮球等项目政府职能移交于社会组织承担，大力推动企业和社会组织承担体育赛事；着力打破体制、政策、区域“三大壁垒”，畅通多元体育人才培养新渠道，以组织融合促进竞技体育与群众体育融合发展，打破竞技体育人才输送、培养、奖励和教练员待遇、保障和职称等全方位限制，并兼具开放包容和公平竞争的理念，畅通运动员跨省交流通道，做大竞技体育人才份额；着力做好普惠化、数字化、标准化“三篇文章”，提升竞技体育组织服务理念、能力和水平，营造竞技体育协同化组织环境，推动竞技体育组织体系重构。从学理层面分析，浙江省“社会力量办体育”支持和鼓励竞技体育所涉及行政机关、训练组织等以非正式方式协调、沟通、交流和合作，既便于以项目制、共享制和限定合作期限等动态合作的方式满足服务需求，也能激发竞技体育活动中组织及教练员、运动员和管理等人员的创造性和竞争能力，使柔性治理成为

建立竞技体育举国体制组织关系的润滑剂。

5 竞技体育举国体制中组织关系生成的理论模型

竞技体育举国体制中的组织关系生成要素为全域性政策体系、网状化组织体系和协同性组织环境,并以制度建设、组织建设和柔性治理驱动形成了竞技体育多元主体传导式、协同治理网络式和资源共享耦合式组织服务关系(图2)。其一,以制度建设为保障,形成多元主体传导式组织服务关系。从纵向视角分析,自上而下局限于竞技体育内部的线性化组织壁垒愈发加重,体育行政机关以不断完善竞技体育制度建设,推动竞技体育工作融入地方发展大局,最大限度整合各级、各领域行政、社会和市场组织人才,以及训练、竞赛、场地、经费和科技资源,拓展竞技体育人才选拔渠道和训练规模,形成了多

元主体之间竞争和合作等传导式服务关系。其二,以组织建设为支撑,形成协同治理网络式组织服务关系。从横向视角分析,竞技体育活动不仅局限于体育部门内部,而是以推进省市专业队与高等院校、学校合作,以体卫融合补齐各级训练组织科医等专业资源短板,以政府、社会和市场等共存机制,建立由政府主导的多种机制并存模式。其关键在于,不断完善竞技体育举国体制的顶层设计,并进一步细化教练员、运动员、训练、竞赛、保障等政策,破解竞技体育举国体制部门局限性治理的深层次难题。其三,以柔性治理为手段,形成资源共享耦合式组织服务关系。竞技体育激烈竞争性、人才稀缺性、训练阶段性和资源聚集性等特点,驱使组织需要自发性、规范性和有序性,促进互融互通、交流合作,从而建立资源共享耦合的组织服务关系。

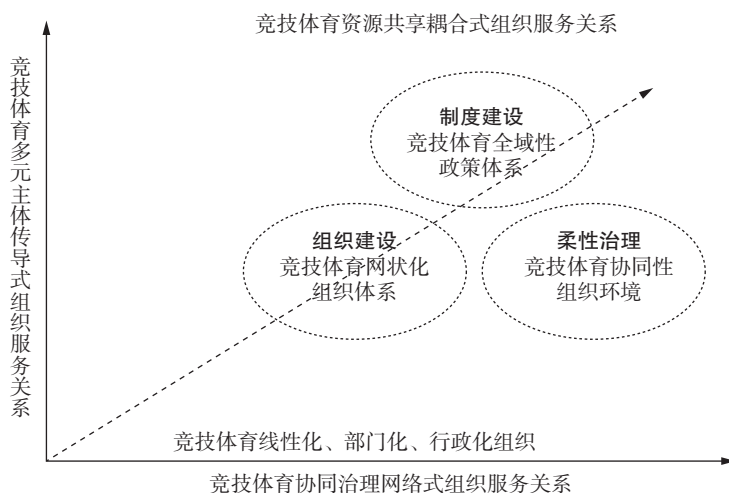


图2 竞技体育举国体制中组织关系生成机制的理论模型

Fig.1 The theoretical model of the formation mechanism of organizational relations in the process of the national system of competitive sports

竞技体育举国体制中的各级体育及相关行政机关、国家及省级运动项目管理中心及专业队、市级和区县体校、普通学校及社会体育培训机构等呈现组织边界开发性、组织资源合作性和组织地位趋同性特征,关键在于多元主体传导式、协同治理网络式和资源共享耦合式组织服务关系相互作用、彼此支撑,形成了竞技体育全域化政策体系、网状化组织体系和协同性组织环境,最终实现以国家主导整合各方资源共促竞技体育人才培养的目标。

6 研究结论与启示

6.1 研究结论

第一,研究基于案例,分析了竞技体育举国体制

的组织载体及壁垒,为建立组织关系生成机制提供依据。研究发现,国家—地方关系下的各级体育行政机关作为竞技体育治理主导,隶属于各级体育行政机关的运动项目管理中心和体校等事业单位作为竞技体育治理主体,形成了我国竞技体育举国体制的基本治理框架。本文从纵向、横向和机制上,归纳了竞技体育线性化单向治理、部门化内部治理及行政化孤岛治理等,尤其是现有举国体制仅是整合体育行政部门资源和力量,并非实现多领域、跨部门的多种机制共同作用于竞技体育的局面。由此,体育行政机关主导形成纵横交错且多种机制并存的多元化组织应是竞技体育举国体制的组织状态。

第二,研究基于案例,分析了竞技体育举国体制

的组织关系及要素,建立了组织关系生成机制理论模型。本文沿着竞技体育举国体制的改革逻辑,在体育行政机关的主导下,各级体育及相关行政机关、国家及省级运动项目管理中心及专业队、市级和区县体校、普通学校及社会体育培训机构形成了多元主体传导式服务、协同治理网络式服务、资源共享耦合式服务组织关系,并在运动员选拔、训练、竞赛、管理和文化教育等方面形成相互影响、彼此支撑的作用机制;尤其是对于不同地区、运动项目、发展需求等具体情境,不同竞技体育组织相互合作及形成关系的方式、强弱等及资源交互的内容和方式均存在差异;在建立组织关系的过程中,竞技体育全域化政策体系、网状化组织体系和协同性组织环境成为组织关系机制生成的要素,并提炼出制度保障、组织支撑和柔性治理手段等治理逻辑,为最终实现以国家主导整合各方资源共促竞技体育人才培养目标提供理论参考。在理论贡献上,打破了困囿于竞技体育举国体制政策、战略等方向性和归纳式研究的局限,从制度、组织和治理等理论视角,打开了竞技体育举国体制中组织关系及其内在机制的“黑箱”,这些新认识与既有研究形成互补和融合,有利于我国竞技体育管理理论本土化建构。

6.2 实践启示

研究对我国竞技体育举国体制政策创新、组织建设和人才培养等具有实践意义。一方面,发挥政府在竞技体育举国体制中的主导作用,着力于将完善政策体系和柔性治理相结合,提高竞技体育组织韧性。体育行政机关细化竞技体育顶层设计及人才培养、训练竞赛、科技助力、文化教育等方面政策,为各类竞技体育训练组织提供便于操作的改革方案。在此政策框架下,要遵循中国特色社会主义行政管理、社会治理和市场经济发展等基本规律,并结合国家和地方体育事业发展具体情境,针对不同运动项目、组织结构、地域特色等发展特点,拓展政策实施空间,支持和鼓励国家和省级专业运动队、职业运动队、体校、普通学校和社会体育培训机构合作。

另一方面,辩证处理竞技体育参与人群规模扩大和竞技能力之间的关系,以精准选材、培养、输送、投入提高竞技体育人才质量。长期以来的观点认为竞技体育需要“在普及的基础上提高”,但精英运动员作为发展竞技体育的稀缺资源,需经过特殊、专门

和系统的选拔、训练、竞赛等培养过程才可脱颖而出。如果缺乏精准选材、培养、输送和投入等过程,难以选拔出精英运动员,也会导致投入与产出不均衡,从而浪费有限的资源。进而言之,举国体制并非无限整合国家、社会和市场等资源,而是发挥政府在政策制定、监督评价等过程中的主导作用,给予参与竞技体育活动的组织政策空间,使其能够依据自身资源需求合作和竞争,将竞技体育人才培养效益置于首位。可见,竞技体育行政管理机关及相关组织将合作和竞争作为建立竞技体育训练组织关系的基本原则,注重竞技体育选材成才率、训练、竞赛和管理质量等,促进竞技体育高质量发展。

研究选取在竞技体育举国体制改革方面具有代表性的区域作为案例对象进行研究,拓展了竞技体育举国体制的政策创新空间。然而,竞技体育举国体制是庞大复杂的治理体系,既具有其他国家或地区的经验,也有来自我国本土化不同区域、运动项目、体育组织等改革探索。由此,区域性的单案例研究具有一定的局限性。未来可考虑通过多类案例的样本比对,对竞技体育举国体制的政策创新及选材、训练、竞赛等其他领域进行探讨,有助于本土化深化、国际化推广和时代化凝练具有中国特色的竞技体育管理理论成果和实践经验。

参考文献:

- [1] 路风,何鹏宇. 举国体制与重大突破——以特殊机构执行和完成重大任务的历史经验及启示[J]. 管理世界, 2021, 37(7): 1-18.
- [2] 梁晓龙,鲍明晓,张林. 举国体制[M]. 北京:人民体育出版社, 2006.
- [3] 鲍明晓. 构建举国体制与市场机制相结合的新机制[J]. 体育科学, 2018, 38(10): 3-11.
- [4] 辜德宏. 我国竞技体育发展中社会和市场力量的作用及优化策略研究[J]. 体育科学, 2022, 42(2): 12-20.
- [5] 杨国庆. 中国竞技体育的发展困囿与纾解方略[J]. 上海体育学院学报, 2022, 46(1): 1-9.
- [6] 刘波,郭振,尹志华,等. 加快建设体育强国背景下竞技体育发展新模式研究[J]. 体育学研究, 2021, 37(1): 22-32.
- [7] EISENHARDT K M. Building theories from case study research[J]. Academy of Management Review, 1989(14): 532-550.
- [8] SIGGEELKOW N. Persuasion with case studies[J]. Academy of Management Journal, 2007(50): 20-24.
- [9] EISENHARDT K M, GRAEBNER M E. Theory building from cases: opportunities and challenges[J]. Academy of

- Management Journal, 2007, 50(1): 25-32.
- [10] 柳鸣毅, 敬艳, 孙术旗, 等. 行政放权与多元赋能: “社会力量办体育”的中国方案——基于浙江省改革实践的案例分析[J]. 上海体育学院学报, 2022, 46(9): 30-41.
- [11] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5): 61-79+220-221.
- [12] 叶林, 陈昀轩, 樊玉瑶. 中国体育管理体制改革的困境与出路——基于足球改革的调查[J]. 中国行政管理, 2019(9): 50-55.
- [13] 浙江省人民政府. 关于鼓励支持社会力量办体育 加快推进体育改革与发展的若干意见[Z]. 2020-12-7.
- [14] 李建设, 王章明, 李蜀东. 中国游泳“浙江经验”及美国游泳长盛不衰之探究[J]. 体育科学, 2019, 39(1): 27-34.
- [15] 李利文. 公共服务供给碎片化研究进展: 类型、成因与破解模型[J]. 国外理论动态, 2019(1): 97-107.
- [16] 辜德宏, 夏方乐, 余镇涛. 政社关系视角下我国竞技体育发展中社会力量的成长情况及影响因素[J]. 武汉体育学院学报, 2022, 56(10): 21-29.
- [17] HOFMAN E., HALMAN J. I. M., Song M. When to use loose or tight alliance networks for innovation? empirical evidence[J]. Journal of Product Innovation Management, 2017, 34(1): 81-100.
- [18] 柳鸣毅, 但艳芳, 张毅恒. 中国体育运动学校嬗变历程、现实问题与治理策略研究[J]. 体育学研究, 2020, 34(3): 64-77.
- [19] 蓝志勇. 国家治理现代化与行政管理体制体系创新[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2022.
- [20] 柳鸣毅, 敬艳, 但艳芳, 等. 体教融合视域中学校体育改革的实践逻辑——基于中小学校体育改革的多案例扎根理论分析[J]. 体育学研究, 2022, 36(5): 52-62.

作者贡献声明:

柳鸣毅: 论文构思、撰写; 徐百超: 修改研究框架, 分析思路; 孔年欣, 龚海培, 敬艳: 分析案例资料, 修改论文。

Formation Mechanism of Organizational Relationship in the National System of Competitive Sports: Reform Practice of “Social Forces Running Sports” in Zhejiang Province

LIU Mingyi^{1,2}, XU Baichao^{3,4}, KONG Nianxin^{1,2}, GONG Haipei^{1,2}, JING Yan^{1,2}

(1. Youth Sports Evaluation Center, Wuhan Sports University, Wuhan 430079, China; 2. College of Sports Training, Wuhan Sports University, Wuhan 430079, China; 3. Department of Physical Education, Hainan Medical College, Haikou 571199, China; 4. Hainan Provincial Key Laboratory of Sports and Health Promotion, Haikou 571199, China)

Abstract: Organization is the support and foundation of the national system of competitive sports, and also its core proposition. Taking the competitive sports reform of “social forces running sports” in Zhejiang Province as a case, this study finds that: firstly, the sports administrative organs at all levels under the national-local relationship, along with the sports project management centers and sports schools and other public institutions under their jurisdiction, respectively serve as the leading and main bodies of competitive sports governance, forming the basic governance framework of China’s competitive sports system. Based on this, this paper sums up the barriers of linear one-way governance, departmental internal governance and administrative island governance of competitive sports, and believes that the crisscrossing and diversified organizations, with multiple mechanisms coexisting, have become the organizational state of the national system of competitive sports. Secondly, sports and related administrative organs at all levels, national and provincial sports project management centers and professional teams, municipal and district/county sports schools, ordinary schools and social sports training institutions have formed a multi subject conductive service, collaborative governance network service, resource sharing and coupling service organization relationship that interacts and supports each other; Moreover, with the governance logic of system guarantee, organizational support and flexible governance means, the overall policy system, the network organization system and the collaborative organizational environment of competitive sports are the formation mechanism of the organizational relationship, which provides a theoretical reference for the realization of the goal of promoting the cultivation of competitive sports talents by integrating various resources under the leadership of the state.

Key words: national system; competitive sports; organizational relations; multiple subjects; social forces running sports