

中国体育管理体制：沿革、现状与未来

叶林 樊玉瑶

(中山大学 中国公共管理研究中心 / 政治与公共事务管理学院, 广州 510275)

【摘要】强身健体,是人们对新时代美好生活的重要追求。加快体育强国的建设,是建设社会主义现代化国家的重要需求。本文梳理了我国体育管理体制历史沿革,将我国体育管理体制分为四个阶段,着重分析其存在的问题,以及现阶段体育管理体制显示出来的特征。在经济、政治、社会改革浪潮下,我国体育管理体制改革成为必然趋势。结合经济、政治、社会改革大背景,本文提出了体育管理体制改革的发展方向,即采用“强政府+强社会”模式,强化政府在宏观政策制定、全局方向把控上的作用,并培育强大的社会组织,把该由社会做的事交由社会完成,加强体育社会组织的治理主体作用和行动能力,由政府和社会力量共同推进我国的体育发展。

【关键词】体育管理体制;竞技体育;体育强国;社会治理

【中图分类号】G812

【文献标识码】A

【文章编号】1009-4997(2018)02-0041-10

一、研究背景与问题

党的十九大报告提出,“广泛开展全民健身活动,加快推进体育强国建设,筹办好北京冬奥会、冬残奥会”,推动“全民健身和竞技体育全面发展”。体育代表着健康、活力,是提高人民身体素质、丰富人民生活的重要载体,也是推动市场经济发展、形成新的经济增长点的重要因素,更是增强中华民族凝聚力、提高我国国际地位的重要途径,关乎中华民族伟大复兴中国梦的实现。习近平强调,“体育承载着国家强盛、民族振兴的梦想。体育强则中国强,国运兴则体育兴”,“要把发展体育工作摆上重要日程,精心谋划,狠抓落实,不断开创我国体育事业发展新局面,加快把我国建设成为体育强国”。

习近平在2017年8月27日会见全国体育先进

单位和先进个人代表时提到,“加快建设体育强国,就要把握体育强国梦与中国梦息息相关的定位,把体育事业融入实现两个一百年奋斗目标大格局中去谋划,深化体育改革,更新体育理念,推动群众体育、竞技体育、体育产业协调发展”。根据体育活动开展和体育工作内容侧重点的不同,可以将体育分为竞技体育、群众体育和职业体育,三者相辅相成、相互促进。竞技体育是以体育赛事为载体的高水平的体育竞技活动,具有较强的观赏性,它激发人民群众参与体育的热情,起到巨大的引领作用,其蕴含的附加性商业价值则推动体育产业的发展。群众体育是人民群众在日常开展的以身体运动为手段、以强身健体为目的的各项体育活动形式,不仅提高人民群众的身体素质、丰富业余生活,也为竞技体育储备了人才、为体育产业

收稿日期 2018-03-25

作者简介 叶林(1977-)男,福建福州人,教授,中山大学博士研究生导师,研究方向 城市治理;樊玉瑶(1995-)女,浙江绍兴人,中山大学硕士研究生,研究方向 城市治理。

基金项目 教育部人文社会科学重点研究基地项目资助“新技术革命与公共治理转型”(项目批准号:16JJD630013);国家社科基金重大项目“城乡一体化背景下的社会稳定体系建设研究”(项目编号:13&ZD041)。

提供了发展市场。职业体育则以市场经济为载体,将体育的对抗精神和拼搏精神以一种更直观的形式展现在观众面前,其带来的“追星”现象不仅推动体育产业的发展,也带动更多群众投入到体育活动中,促进群众体育发展。

我国现阶段的竞技体育、群众体育、职业体育的发展都存在诸多问题,迫切需要突破固有管理模式,进行深入的改革。体育管理体制作为我国体育管理机构设置、权力划分、运行机制等方面的体系和制度的总称,是指导竞技体育、群众体育、职业体育协调发展的纲领性制度总和。梳理我国体育管理体制的历史沿革和现状,并根据时代背景对体育管理体制进行改革和调整就显得至关重要。我国体育管理体制是如何发展的?经历了怎样的历史沿革?现行的体育管理体制存在哪些问题?如何解决这些问题以促进我国体育强国的建设?在已有研究基础上,本文详细梳理了我国体育管理体制的变迁历史,总结提炼出我国体育管理体制改革的现存问题,在此基础上提出我国体育管理体制改革的的方向和路径。

二、中国体育管理体制的历史沿革

从建国以来,在不同的管理理念和政策影响下,我国的体育组织机构体系,包括体育主管部门和各单项协会的职能定位、管理方式和训练方法等都产生了复杂的转变。我国体育事业的发展、体育人口的壮大、体育赛事的普及和体育设施的建设在国家和社会管理体育的力量对比转变之下,呈现出不同的趋势,产生了迥异的管理和改革效果。我国的体育管理根据不同时间段呈现出来的特点,经过了四次较大的转变。在这四个阶段中,国家体育发展的战略定位及管理理念发生了根本的变化,导致了体育管理体制总体思路的转变。

(一)1949—1978年:体育管理体制初步形成

第一阶段为建国初到改革开放前,这一阶段我国的体育发展目标是建立“民族的、科学的、大众的”新体育,开拓发展体育事业,在管理形式上呈现出明显的政府直接办体育的特征。新中国刚刚成立之时,面对着百业凋零的局面,加之受到苏联模式的鼓舞,我国选择采用政府独家领导体育的体育管理模式。1949年,在改善国民体质、摘掉“东亚病夫”帽子的目标引领下,团中央着手对1924年成立的“中华全国体育协进会”进行改组,以“团结全国体育界,协助政府提倡新民主主义体育,为国防与生产服务筹备”为宗旨,成立中华全国体育总会。1952年6月,中华全国体育总会正式宣布成立,以“协助政府组织、领导并推进国民体

育运动,增进人民身体健康及为国防与生产服务”为任务。^[1]中华全国体育总会作为唯一的全国性体育组织,在配合政府展开体育工作、领导人民进行体育运动、带领团队参加竞技体育等方面发挥了不可磨灭的重要作用。为了提高我国在竞技体育方面的成绩和国际地位,1952年11月,中央人民政府成立“中央人民政府体育运动委员会”,1954年又改称为“中华人民共和国体育运动委员会”,收编体总成为领导全国体育运动的唯一组织。

10年的文化大革命造成我国各方面发展的停滞,也导致我国的体育运动止步不前,体育运动直到1976年才恢复正常。1978年的改革开放给体育运动带来了快速发展的新时机,随着1978年国务院批准成立中国奥委会,中国奥委会与体委从组织上分离开来,各自得以独立并专业地开展工作。

这一阶段形成了体委主导的体育管理模式。国家体委是我国体育管理的最高机构,负责制定我国体育工作政策法规,确定我国体育发展的宏观战略方向。与国家体委相对应,地方上也形成了省(自治区)、市、县体委机构,落实国家体委提出的战略方针,并开展地方性的体育活动。这种国家体委+地方体委的模式有利于集中力量发展竞技体育,促进体育的快速发展,提高我国在世界上的体育地位,在国际赛事上取得的优异成绩凸显了这种体育管理体制的成果。1956年陈镜开在上海举行的中苏举重友谊赛上打破了挺举世界纪录并创造了我国运动员的第一个世界纪录,1959年容国团在第25届世界乒乓球锦标赛男单比赛中成为新中国历史上第一个世界冠军等成绩证明,这种体育管理模式有利于集中有限的资源进行合理的配置,对于提高我国的国际形象、振奋国民精神具有重大意义。此外,分别于1959年和1965年召开的第一、二届全运会带动我国竞技体育的快速发展。两次全运会结束后共有1000多万人成为等级运动员,3000多次打破全国纪录,在游泳田径、举重等项目上142次打破和超过世界纪录,我国在各项目上的运动水平也与世界运动水平的差距迅速缩小。

然而,由于物质资源匮乏,加之我国全盘支持竞技体育而忽视了群众体育的发展,此外,我国在各方面受到计划经济体制的限制,体育产业得不到市场力量的支持,职业体育也由于缺乏市场环境而未能萌发。

(二)1979—1999年:体育管理体制初显活力

20世纪70年代末,随着政府工作重心从政治建设转移到经济建设上来,体育也逐渐步入正常

发展的轨道。1979年全国体工会议提出工作重点,要实现集中抓政治运动转到抓体育业务工作的转移,为我国体育在下一阶段的发展奠定了基础。在新的历史阶段,以通过发展竞技体育提升国家地位为重点,以把我国建设成为体育大国为目标,指导体育事业的规划和发展。随着1979年11月中国奥委会在国际奥委会中的合法地位得到恢复,我国开始在奥运会中崭露头角。1980年我国开始派团参加冬奥会,1984年的洛杉矶奥运会许海峰获得射击金牌,为中国实现了金牌“零”的突破。受到洛杉矶奥运会金牌的鼓舞,中央发布《关于进一步发展体育运动的通知》,充分肯定了建国以来体育事业取得的巨大成绩,及其在振奋民族精神等方面发挥的突出作用。此外,针对我国体育运动水平与世界先进水平的总体差距,强调还要采取有力措施,使体育运动不断向新的广度和高度发展,提出争取在20世纪内把我国建设成为体育强国的目标。^[2]通过扩大竞技体育经费投入、增加运动员训练强度等方式,我国竞技体育水平有了显著性的提高。图1展现了我国1980—1999年世界冠军人数变化,从图中可以看到,我国的世界冠军人数在这一阶段呈现出波动上升的现象,世界冠军人数从1979年的3人增加到1999年的129人,涨幅高达43倍。

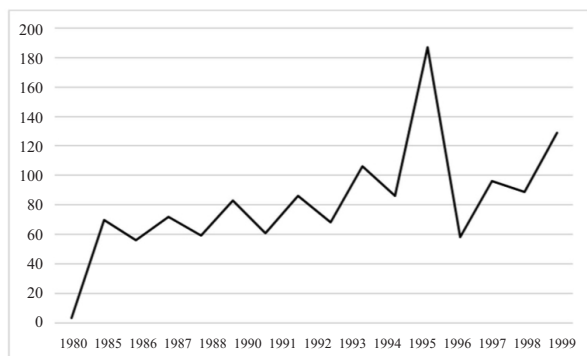


图1 1979—1999年我国世界冠军人数(单位:人)

资料来源:作者根据2000年中国统计年鉴整理。

为了协调竞技体育与群众体育的发展步伐,也为了调整建国以来体委与体育社会团体、体委与行业体育协会之间存在的诸如体委权力过大、体育社团和行业体协力量薄弱、群众体育发展滞后的问题,国家体委于1986年出台《关于体育体制改革的决定(草案)》,为中国体育管理体制的改革拉开了序幕。草案以“推动体育社会化、科学化,促进体育事业的全面发展”为方针,提出了“理顺、协调体委与有关方面和体育社团关系、健全各级体委,恢复发展行业体协,发挥体总、体协和单项协会作用,增设五司和训练竞赛综合司负责综合管理全国优秀运动队”的发展目标。这次改革虽然解

决了当时的一些难题,体育社会团体和行业体协的作用也得到了大幅度的提高,群众体育向社会化迈出了重要一步,但是这种自上而下的改革号召缺乏基础,且尚未明确改革的性质和方向,只是计划经济体制下对原有体育体制的修改和完善而尚未触及根本。意识到这次改革的不健全性,国家体委于1993年制定了《关于深化体育改革的意见》,明确提出改变原来在计划经济体制下,单纯依赖国家和主要依靠行政手段办体育的集中型体制,建立与社会主义市场经济相适应的体育体制。这份改革意见首次提出要将政府力量与社会力量相结合,国家办体育与社会办体育相结合,依靠国家调控,并借助社会力量来办好体育。

在这个阶段,足球运动响应深化体育改革的号召,走在了改革的最前列。1992年,国家体委决定把足球作为体育改革的突破口,确立了中国足球走职业化道路的发展方向,全国11个城市相继成立24支职业足球俱乐部。1993年是我国体育管理体制关键的一年,这一年提出以足球为突破口,试行职业化改革的目标,并以1994年足球职业化为开端正式步入职业化道路。1994年4月17日,全国足球甲级联赛正式拉开帷幕。在这一天,全国六个城市共有约15万人到现场观看了首轮比赛,未能到场的观众也通过观看电视转播的方式共享足球盛事,足球成为了最热门的话题。随着我国足球队出征第十二届广岛亚运会取得亚军,足球对我国社会的影响达到顶峰。^[3]足球的职业化不仅将足球带到全国观众面前,激发了群众通过足球运动进行体育活动的热情,更是带动了以赛事门票、足球彩票为主要代表的足球产业的发展。从赛事门票来看,1996年辽宁俱乐部的门票收入就达到了1109万元;1998年上海申花足球俱乐部门票收入达到1000万元,广告收入高达2500万元;2002年大连实德通过广告经营、新兴产品开发,总收入达到1亿元以上。^[4]受到足球职业化改革的鼓舞,篮球和排球也先后于1995、1996年步入职业化征程。

在群众体育方面,1995年制定的《全民健身计划纲要》提出要实现体育与国民经济和社会事业的协调发展的目标,全面提高中华民族的体制与健康水平,回应了《关于体育体制改革的决定(草案)》中提出的要实现群众体育向社会化转变的目标。1996年全国各地开展以全民健身为主体的百万人长跑活动、百万人登山活动、百万人渡江游泳活动、百万人自行车比赛等形式的全民健身活动,吸引数亿民众参加。随着《社会体育指导员技术等

级》制度的颁布,各省市先后建立社会体育指导员培训基地,截至1997年6月,全国已有6万名社会指导员取得相应级别指导员称号,进行群众体育的宣传、管理、研究。在这之中,有国家级社会体育指导员322人,一级社会体育指导员4585人,二级社会体育指导员12556人,三级社会体育指导员25104人。^[5]

为了民众提供体育活动场所,破除群众想运动没处去的局面,国家体委于1995年4月25日发布了《关于公共体育场馆向社会开放的通知》,通知要求全国公共体育设施要向社会开放,充分发挥体育场馆的作用。各级体育部门响应号召,开始有计划有组织地开放体育场馆,为群众体育提供物质支撑,到了1997年6月,全国有将近90%的公共体育场馆向社会公众无条件开放,这满足了人民群众日益增长的健身需求,推动全民健身浪潮。表1展现了1985—1999年国家体育锻炼标准达标人数(分级)、县级以上体委举办运动会次数和参加人数。从表中可以看出,1995年以前,国家体育锻炼标准达标人数较少,且增长幅度缓慢,1995年达标人数较1990年有大幅度的增长,1995年之后,达标人数也一直保持着积极的增长态势。从县级以上体委举办运动会来看,1995年运动会次数虽较1990年有所下降,但参加运动会的运动员人数有大幅增长。《全民健身计划纲要》在带动民众参与体育运动、提高身体素质方面取得了良好的实施效果。

为了与体育发展现实相适应,除了在实行职业化改革、群众体育社会化之外,我国着手改革体委管理机构。在“政事分开、管办分离”原则指导下,成立了20个项目管理中心具体管理各项事务,形成了“管理中心+单项协会”的体制。1997年,我国又对这种体制做了进一步的延伸,成立了20个管理中心,管理着41个单项协会和56个运动项目。

表1 我国群众体育开展情况统计表

	项目	1985	1990	1995	1997	1998	1999
国家体育锻炼标准	达标人数(万人)	4362	7478	10608	13102	14171	14316
	优秀级(万人)	647	1414	1888	2404	2583	2644
	良好级(万人)	1553	2746	3586	4432	4868	4922
	及格级(万人)	2161	3318	5135	6266	6720	6750
县级以上体委举办运动会次数(次)	26949	30158	24880	26597	26663	26816	
参加县级以上运动会的运动员人数(万人)	742	1076	1345	1415	1313	1424	

资料来源:作者根据1999年中国统计年鉴整理。

各省、自治区、直辖市体育运动委员会也先后进行了与之相配套的改革。1998年,国家体委改组成为国家体育总局,改组后的国家体育总局成为国务院直属机构,进一步转变职能、提高效率,增强对体育事业的宏观管理。

可以看到,在这一阶段,我国逐渐意识到体育发展中社会力量薄弱这一缺陷,开始有意识地进行政府体育管理方式和体育职能的转变,逐步尝试由国家和社会力量结合来发展体育,在管理体制方面开始进行了社会化的改革试验,迈出了我国体育管理体制变革重要的一步。中国足球的职业化改革证明了改革的正确性,职业化改革促使足球进行职业俱乐部运作,迎来了足球市场的繁荣。但是“管理中心+单项协会”的组织形式造成足协一套人马两块牌子的局面,中心和协会看似各自承担不同的职责,分工明确,但是在实际运作中,协会与中心无论是在人员,还是资金上都不分家。由于项目管理中心承担政府行政管理职能,协会在运作中表现出明显的对行政组织的依赖性,其自身的社会化属性无法显现出来,实际上业务主管单位(各级体育局)仍然可以较为全面地介入协会的内部事务,可以说原有的权力非但没有转移,反而借助协会有了进一步的延伸,因此,改革后工作的内容、模式、运行机制未有根本性的改变。^[6]因此造成所谓的“中心+协会”的管理体制实质上是中心一家独大,协会对中心呈现出极大的依赖性,存在独立性被政府的从属性所替代、自治性被政府权威所替代、社会服务功能被政府职能所替代的问题,协会的作用仍然无法发挥。^[7]此外,在群众体育方面,《全民健身计划纲要》的施行虽然大力促进了我国群众体育的发展,但是同期制定的《奥运争光计划纲要及实施方案》又提出要对我国体育实施全方位、多层次、全过程的系统管理与控制,重点发展竞技体育的目标,显示出摇摆不

定的改革方略,呈现出体育发展仍以竞技体育为主、群众体育支撑少、力量弱,群众体育发展不足的特点。

(三)2000—2008年:体育管理体制持续改革持续推进

体育管理体制的改革不仅指体育管理方式的改革,还意味着国家体育发展重点的调整。我国于建国初就提出要建设体育大国的目标,着重提高竞技体育的成绩、扩大体育群

体。进入新世纪后,我国更加意识到竞技体育和群众体育协调发展的重要性,在这一阶段不仅进一步加强竞技体育实力,还着力将群众体育与竞技体育结合起来,利用竞技体育带来的体育热潮带动群众体育的发展,此外还采用一系列措施丰富群众体育的开展形式,吸引更多的民众参与体育运动。

2000年发布的《2001—2010年体育改革与发展纲要》提出“制定新时期奥运争光计划,以奥运会、亚运会等重大国际比赛为目标,全面部署竞技体育发展重点”,并要“发挥竞技体育的多元功能与作用,全面提高我国在国际体坛上的作用”。2002年发布的《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》进一步提出要坚持和完善举国体制,把全国的体育资源更好地整合起来。表2是对我国在这一阶段亚运会和奥运会上奖牌成绩的统计。从亚运会来看,2002年釜山亚运会和2006年多哈亚运会上,我国稳居奖牌榜榜首。我国奥运代表团从2000年悉尼奥运会到2004年雅典奥运会,再到2008年北京奥运会,无论是从奖牌总数,还是金、银奖牌的数量,都不断增加,奖牌榜排名也从世界第三稳步前进至奖牌榜第一。这些成绩意味着这一阶段我国竞技体育成绩进一步取得了长足进步,进一步提升了我国在世界体坛的地位。

除了一如既往地加强竞技体育的发展之外,我国对群众体育的重视程度也不断提高。2006年的《体育事业“十一五”规划》明确提出了要巧妙利用筹办2008年奥运会的机会,把满足人民群众日益增长的体育文化需求作为体育工作的全部出发点和归宿,把提高全民健康素质作为根本目标。以“全民健身与奥运同行”为口号,我国组织了一系列大型群众体育活动,全面启动、实施了农民体育健身工程和学校体育场地开放的试点工作。国家体育总局和各省市体育局利用体育彩票公益金继续援建了第十批“全民健身路径工程”、“雪炭工程”、“民康工程”、“全民健身活动中心”、“全民健身活动基地”等群众体育设施。2006年又投入2000

万元体育彩票公益金在全国城乡居民小区共建设全民健身路径400条、投入体育彩票公益金5000万元在老少边贫地区援建“雪炭工程”38个、投入1000万元资助建设全民健身中心16个、投入1000万元资助建设全民健身活动基地4个。^[8]

此外,在2006年,国家还提出以“全民健身与奥运同行”为主题,围绕北京奥运会的筹备,在全国组织了一系列相关活动。2007年更是在此基础上,举办了一系列诸如百万青少年上冰雪活动、迎奥运全国亿万妇女健身风采大赛、全国亿万学生阳光体育运动、全国亿万老年人健身展示活动等“全民健身与奥运同行”等活动。2008年北京奥运会更是以一种直观的形式将竞技体育与群众体育相结合,中国代表队在奥运会上以51枚金牌、100枚奖牌的创纪录成绩居奥运会奖牌榜之首,不仅向世界证明了中国竞技体育的实力,更是鼓舞并带领一大批人投入到体育健身的队伍中,仅国家体育总局在2007、2008年就推出了近150项大型群众体育活动。这一阶段持续推进体育管理体制的改革,在坚持大力发展竞技体育的基础上,对群众体育的发展做出了新的调试,全民健身浪潮的兴起证明了大力发展群众体育成果显著。

(四)2009—至今:体育管理体制深化改革深化进行

第四个阶段是体育管理体制深化改革的阶段,把改革的重点放在加快群众体育和体育产业的发展上。在管理方法上,政府逐渐退出体育事务微观管理领域,在宏观政策方向上对体育发展进行调适,社会力量大力发挥其在体育中的作用。可以认为我国体育管理体制深化改革进入深水期,改革方向更加明朗,改革内容更加明晰,主体责任更加明确。

在群众体育方面,2009年出台的《全民健身条例》提出在大力发展竞技体育的同时鼓励全民参与到体育运动中来,目标是实现竞技体育与群众体育的协调发展。2011年的《全民健身计划(2011—2015年)》则是在《全民健身条例》基础上,进一步地对群众体育提出了期望和发展方向。《全

表2 我国2000—2008年亚运会、奥运会奖牌统计情况表

	悉尼奥运会	釜山亚运会	雅典奥运会	多哈亚运会	北京奥运会
奖牌榜排名	3	1	2	1	1
奖牌总数	59	308	63	316	100
金牌数量	28	150	32	165	51
银牌数量	16	84	17	88	21
铜牌数量	15	74	14	63	28

资料来源:作者根据相关资料整理。

民健身计划(2011—2015年)》使得全民健身活动获得了财政预算更大力度的保障,也以更加完善和优惠的财政、税收、土地等政策引导和鼓励社会力量在体育领域的投资。2013年,习近平指出,“全民健身是全体人民增强体魄、健康生活

的基础和保障,人民身体健康是全面建成小康社会的重要内涵,是每一个人成长和实现幸福生活的重要基础。我们要广泛开展全民健身运动,促进群众体育和竞技体育全面发展。”2014年,国务院印发《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,首次将全民健身上升为国家战略。对全民健身的重视也体现在赛事中,第十三届全运会增设群众比赛项目、鼓励跨单位联合组队、允许业余选手参加部分比赛决赛,大大提高了群众的观赛参赛热情。《全民健身计划(2011—2015年)》实施效果评估总体情况显示,“全民健身计划”实施效果明显,截至2014年年底,我国经常参加体育锻炼的人口比例已经达到33.9%,比2007年提高了5.7%。^[9]在运动场地方面,我国体育健身场地设施也有了较大幅度增加,截至2015年年底,我国人均体育场地面积至少达到1.57平方米,超额完成“全民健身计划”提出的“人均体育场地面积达到1.5平方米”的目标。^[10]但是我们也应该看到,我国群众体育仍存在发展不均衡、发展水平不高的问题。从参与人员来看,参与人员以青少年学生和老年人参与为主,中青年参与度低;从地区发展来看,偏远农村地区群众由于运动场地不足等原因,参与度远远低于发达城市地区;从场地供求来看,目前我国人均体育场地面积远不能满足民众的健身需求,供求矛盾严重。

在体育产业方面,2010出台的《关于加快发展体育产业的指导意见》提出了市场参与体育发展的方向,意见中明确提出“支持有条件的体育企业进入资本市场融资”,拓宽了体育产业的融资渠道,为促进体育产业发展、拉动体育消费提供了政策支撑。2011年提出《体育产业“十二五”规划》,突出强调了体育产业在国民竞技中所占比重仍然过低的问题,提出要加大对体育产业的投资力度。值得一提的是,规划首次提出要转变政府职能,将政府职能的重心放在管理上,为社会办体育提供了直接的政策依据。2012年出台的《中国足球职业联赛管办分离改革方案》则是对这个原则的直接应用。改革方案充分尊重了各参赛队伍的自主性,减少政府的干预,使得职业联赛的商务运作和市场属性更为突出,给我国职业赛事的发展指明了方向。之后出台的《部署加快发展体育产业、促进体育消费推动大众健身》、《关于加快发展体育产业促进体育消费》等文件更是一再强调市场参与体育的积极意义,体育产业不仅能够松绑政府干预、加快群众体育的发展,还被定位为拉动内需和经济转型升级的重要力量,被认定为“国家战略”。

图2为中国体育及其产业增加值示意图。从图中可以看到,从2010年出台《关于加快发展体育产业的指导意见》以来,在《体育产业“十二五”规划》等一系列文件的引导下,我国体育产业增加值呈现出不断上涨的现象和趋势,尤其在2014年《关于加快发展体育产业促进体育消费》出台后,我国体育产业增速加快。到2016年末,我国体育产业总规模(总产出)已达到1.9万亿元,体育产业增加值为6475亿元,占国内生产总值的比重为0.9%。但是,体育产业增加值比重远远低于美国3%的水平 and 全球2.1%的平均水平。^[11]此外,虽然我国体育产业不断发展,但仍存在内部结构上的问题。以2016年为例,我国体育服务业发展迅速,总产出达到6827亿元,其占国家体育产业总产出的比重也由2015年的33.4%上升到35.9%,但是体育用品和相关产品制造的总产出和增加值比重却依然过大,占国家体育产业总产出高达62.9%,占增加值的比重高达44.2%。^[12]

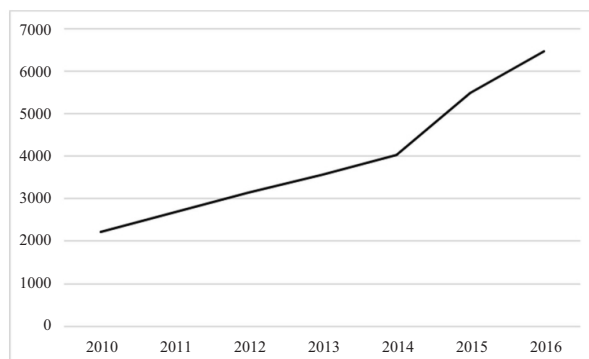


图2 2010—2016年我国体育产业增加值(单位:亿元)

资料来源:作者根据2011—2017年全国体育局长会议资料整理。

三、中国体育管理体制的问题分析

从上述体育管理体制的阶段可以看出,我国体育管理体制经历了从政府独揽体育发展大权、宏观和微观事务一手抓到只把握体育发展方向、放权社会进行微观事务管理和运作,从倾尽全力发展竞技体育到意识到群众体育的重要性并大力发展群众体育的转变。我国的体育管理体制在前三个阶段形成了以举国体制为核心特征、以政府直接参与体育为工作手段的体育管理体制,它以政府管理为主导、以行政手段管理体育事务、以计划手段配置资源,形成了三位一体的体育管理体制和运行机制,即在管理体制上以体育行政部门为中心、在训练体制上以专业运动队为中心、在竞赛体制上以全运会为中心。随着市场经济的不断完善,举国体制赖以生存的社会环境已发生了巨大的变化,以竞技体育为核心的举国体制成为了

体育管理体制出现各种问题的症结,^[13]以政府全盘进行体育事务处理的方式也越来越显示出其活力不足。概括来看,以举国体制为核心的体育管理体制暴露出以下三方面的问题:第一,体育管理体制不能顺应市场经济和社会的发展,使得竞技体育和群众体育不能协调发展;第二,受到政府主导地位的局限,社会力量难以进入体育领域,造成体育管理社会力量薄弱;第三,体育管理体制结构不合理,横向和纵向结构的缺陷形成严重内耗。

(一)群众体育和竞技体育发展失调

由于我国的体育管理体制不能根据社会发展及时、准确地作出调整,群众体育的发展跟不上人民的体育运动需求,群众体育和竞技体育发展失调,这不符合人民群众不断提高的对体育的需求水平,也造成体育体制与转型中的经济体制、政治体制、社会体制之间的矛盾。群众体育和竞技体育是相辅相成的两个部分,但现有的体育管理体制造成两者的失衡,群众体育由于难以量化而被忽视,远远落后于竞技体育。^[14]这表现为两方面的缺陷,一方面,受到“竞技体育优先发展”战略的影响,政府过分追求奥运会、全运会等大型赛事,在群众体育上精力不够、经费投入不足、组织管理低效,现有的体育服务和相关产品不能满足人们日益增长的体育需求,国民体质提高受阻;另一方面,体育管理体制仍停留在计划经济时代,没有按照市场发展而与时俱进,不仅造成体育资源总量不足、分配不均衡,也使得体育投入和产出不成比例。^{[15][16][17]}

(二)社会力量难以进入体育领域

以“举国体制”为主要特征的体育管理体制实质上是一种政府主导体育发展和体育管理的体制形式,这就造成社会力量难以进入体育领域,使得我国体育管理主体缺乏多样化。举国体制过度地强化了政府的权力,政府包办一切体育事务造成体育资源配置的不合理,从而抑制了社会参与体育的积极性和自主性,造成两方面的困境,即政府体育经费负担过重而社会参与体育的力量不足。^[18]具体来说,举国体制使政府部门陷入微观管理和事务型管理的行政管理中,行政部门的多重功能造成体育“管办不分”、“政事不分”,导致行政成本高但效率低下,^[19]政府在体育事业经费、运动员队伍人力资源、大型体育公共场馆、大型国内外体育赛事资源、体育社团组织、体育人才培养上处于垄断地位,社会力量在资源分配和政策导向上都处于弱势地位,市场力量难以进入体育,严重制约了体育事业和体育产业的发展。^[20]此外,体育社团不

清晰的法律地位也造成事业型运动项目协会市场化转型迟缓,这又进一步阻碍了社会力量进入体育。

(三)体育管理体制结构不合理

我国体育管理体制是按照等级划分成垂直的、多层次分化的结构,^[21]从中央到地方形成了国家体育总局、省市体育局的管理形式,体育管理体制纵向结构明晰且沟通顺畅。但是横向上运动项目管理中心-单项协会的管理形式结构混乱。运动项目管理中心是承担运动项目管理职能的国家体委直属事业单位,是所管项目全国单项运动协会的常设办事机构,理应指导但不过多介入单项体育协会开展活动。但在实际运作中,体育局通过中心向协会施加影响,协会缺乏自主性,呈现出行政机构既掌舵又划桨的现象,政府宏观职能被弱化而陷入体育微观事务无法自拔,体育管理事务压力沉重且效率不高。

以上三点可以看出,以举国体制为核心的体育管理体制与社会环境日益不适应,其昔日的辉煌掩盖不了不断暴露出的诸如行政权力空前膨胀、体育发展市场因素不足、地方政府运动员负担沉重、体育团体行政化倾向严重等缺陷和弊端。^[22]结合我国体育管理体制发展的阶段也可以看到,我国体育体制从近十年以来呈现出从重视竞技体育到群众体育与竞技体育并重,并同时发展职业体育的特征。深观隐藏在其背后的管理体制,可以看到呈现出政府逐渐将工作重心转移到管理上,而将办体育活动的行为交给社会和市场的转变,呈现出政府与社会、政府与市场之间关系的转变和调整。体育管理体制改革的步伐一经启动,便适应着我国社会总体发展的方向不断深化。2018年,国家体育总局局长苟仲文提到2017年进行的诸如体育协会实体化步入快车道、群众体育登上全运会舞台、跨界跨项选材等一系列深化体育改革措施的目的在于“将体育部门办体育转变为全社会共同参与体育”,“最大限度地激发社会的动力和活力,把体育这篇大文章交由社会来书写”,以此来加强体育强国建设,满足人们对美好生活的向往。^[23]此外,他还提出进一步深化体育改革的措施,例如通过实施“+体育”措施来整合社会各种资源,在开展其他活动的同时增加体育元素,发挥体育在我国社会发展中的作用。推出运动项目段位制,让群众参与体育运动也有段位、级别的积累,以此来完善全民健身激励机制,进一步激发群众参与体育的热情。

四、中国体育管理体制的发展方向

(一)理论支撑

作为一项重要的体制,我国的体育管理体制受到来自经济、政治、社会方面的多重影响。经济领域率先形成了从计划经济到市场经济的巨大转变,并不断激发市场活力。《关于2015年深化经济体制改革重点工作意见的通知》中提出“要坚持顶层设计与基层创新相结合,充分激发社会活力和创造力”。2017年国家又出台《深化经济体制改革重点工作意见》,文件中提到要“持续转变政府职能,坚持使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用”,“把简政放权、放管结合、优化服务改革作为供给侧结构性改革的重要内容,持续增加有效制度供给”,这些文件为市场在体育发展中发挥重要作用提供了政策支撑。在行政领域,国务院于2011年出台《关于分类推进事业单位改革的指导意见》,提出“在清理规范基础上,按照社会功能将现有事业单位划分为三个类别。对承担行政职能的,逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构;对从事生产经营活动的,逐步将其转为企业;对从事公益服务的,继续将其保留在事业单位序列、强化其公益属性”,可以说为体育相关的事业单位改革,进行企业化转变奠定了基础。2013年出台的《国务院机构改革和职能转变方案》中关于铁路政企分开,整合加强卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理机构的实践为体育机构改革提供了学习榜样,文件提到的“要转变国务院机构职能,处理好政府与社会关系,要进一步发挥社会力量在管理社会事务中的作用”也为体育管理体制改革的做出铺垫。在社会领域,党的十九大报告提出,要“打造共建共治共享的社会治理格局”,“加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”,强调社会力量在社会治理中作用的发挥。经济领域、政治领域、社会领域进行的改革形成了激发市场活力的宏观背景,引导体育管理体制进行新的变革。

从历史的角度看,我国政府与社会的关系经历了从命令与服从的关系、管理与被管理的关系,转变为基于合约的契约关系和政府整合社会过程中的互动(联动)关系的过程。^[24]但是,在以往关于国家-社会关系的研究中,学者们往往陷入了一个政府主导,而其他治理主体只是政府资源整合过程中的选择性工具的误区,导致这些研究未能将社会和市场治理主体充分地进行考虑和运用。党的十九大报告关于社会治理主体作用发挥的指引下,就强调了进一步实现多主体之间的深层次联

动治理,即充分发挥政府、社会、市场主体功能,形成“强政府-强社会”的治理模式。这种治理模式对我国体育管理体制改革的提供了方向性的指引。

(二)社会化路径

如上文所述,我国的体育管理体制经历了从“大政府、小社会”到“小政府、大社会”的历程。图3展示了三种不同框架下政府和社会组织在体育管理中的角色和定位。在“大政府、小社会”阶段,政府处于绝对主导地位,掌控着体育事务的方方面面,包揽了体育管理宏观领域和微观领域的所有事务,社会力量小而薄弱。这种模式虽然在体育发展某些方面有着较为丰厚的成果,但长此以往导致体育活力的缺失,而政府也因为事务繁多而无法抽身,导致管理效率低下。现有大多数研究将体育管理体制的改革聚焦在“小政府、大社会”上,企图通过减少政府干预来达到利用社会力量管理体育的目标。发挥社会和市场主体的作用并不是要消灭政府的职责,政府的失位只会导致市场秩序的混乱和体育公共服务的缺位。一方面,政府失去了调控的责任和职能,导致社会力量进入体育发展时无法找到准确的规则体系和制度框架,缺少宏观政策的指引只会造成社会组织像无头苍蝇一样乱钻,无法对这些弊端造成的负外部性加以纠正和制止。另一方面,有些体育公共服务投入成本大、周期长,全凭市场和社会力量无法提供全面优质的体育公共服务,因此无法完全脱离政府而全部由市场和社会组织来提供。

通过建造一个“强政府、强社会”的模式则可以解决前两种模式无法解决也无力解决的问题。强政府的存在意味着政府在体育事务管理中仍处于一个核心的管理角色,但它的职责在于做好“掌舵者”的角色,制定宏观政策、把握市场方向,从统包统揽的“全能政府”转变成为职责明确、政社分离的“有限政府”。通过合理规范其权力边界,政府将其自身的职责限制在多元主体间平等协商的构建、合作互惠网络的建立、各主体间分工的明确,主要包括体育社会组织管理政策的制定、体育社会组织行为的监督、必要资金的支持上等。衡量一个政府是否“强”的重要标尺之一就是看它是否能够培育出一个“强社会”。^[25]通过宏观政策和发展环境的支持,体育社会组织有足够的机会来壮大自己,增强自身力量,发挥其在竞技体育、群众体育、职业体育上应该发挥也能够发挥的作用。图3展示了我国体育管理体制改革的总体框架。

根据活动内容和活动目标的侧重点不同,“强政府、强社会”模式下对于竞技体育、群众体育、职

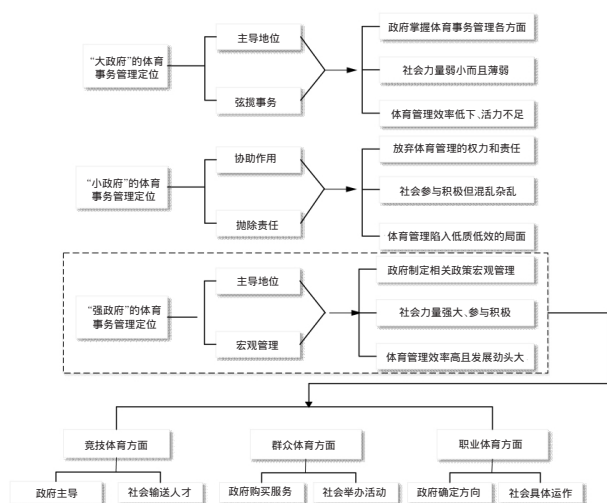


图3 体育管理体制总体框架
资料来源：作者自制。

业体育的管理方式也有所不同。由于竞技体育在本质上是一种以攀登运动技术高峰和创造优异运动成绩为主要目的的一种运动活动过程，承载着提升国家地位的重任，也由于其人才培养模式连续性强、复杂程度高，因此竞技体育仍然需要由政府作为运行主体。但是社会组织仍然可以在人才输送、前期人才培养上加大对竞技体育方面的投入。在群众体育方面，通过向社会购买服务，不仅能够解除附着在政府肩上的体育公共服务重担，还能通过借助与群众体育和职业体育联系紧密的体育社会组织提供优质的体育公共服务，破除由举国体制带来的竞技体育发展过度、群众体育和职业体育活力不足的困境。在职业体育方面，社会能够更加敏锐地洞悉市场经济的发展和职业体育市场的转向，因此，在政府确定了发展职业体育的基本框架和方向之后，便可交由进行具体的运作，例如俱乐部的组建、赛事的创办、场馆的建造等。

但是，由于政府对社会组织的管控力度过大、扶持力度不够，我国体育社会组织的志愿性、自主性和非政府性不强，处于“行政化”发展的困境，其力量不能很好施行，其作用无法正常发挥。“强政府+强社会”模式强调社会力量在治理中的作用，体育社会组织能做的事情，政府应该放手交给体育社会组织来做。通过建立一套适合体育社会组织的法律法规，为体育社会组织的成长和发展营造健康的制度环境。要加快政府职责的转变和体育社会组织能力的提高，破除原先政府扮演强势和主导的角色，按照政社分开、权责明确、依法自主的原则建立体育社会组织。减轻体育社会组织的注册程序的复杂性，改革《社会团体登记管理条

例》(1998)、《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998)中对于体育社会组织注册登记的过度限制，破除对体育社会组织的“双重管理体制”。给予体育社会组织在内部机构设置、工作计划制定、财务薪酬管理等方面充分的自主权，解除对体育社会组织人员安排、机构运行等内部事务的干预，提升体育社会组织目标设置、活动安排和运作方式的自由性和灵活性，让体育社会组织从政府的“伙计”蜕变为强大的治理主体，从为政府“打下手”转变为能够自主处理社会事务的行动主体，走向“政府+社会”深层治理的阶段。

除了政府进行职责的转变放松对体育社会组织的控制之外，体育社会组织自身的努力也必不可少。体育社会组织的发展不能仅仅依靠政府力量，其自身也应当顺应经济体制和政治体制改革的发展，充分运用市场和社会的力量，抓住政府购买公共体育服务的契机，高效利用政府的资金支持、政策指导，开展群众喜闻乐见的体育活动，努力提升承接政府购买公共服务的水平和能力。体育社会组织还要积极参与市场竞争，在举办赛事中提高自身水平，壮大自身发展，充实自己成为真正的连接群众体育、职业体育、竞技体育的纽带。我国体育社会组织发展薄弱的一个最重要原因是其在资金上依赖和受制于政府，为了破除由于在资金方面对政府的过度依赖导致的自主性不足的弊病，实现体育社会组织的去行政化和相对独立性，提高体育社会组织发挥作用的能力，体育社会组织要多元化筹措发展资金，通过提高组织水平来吸引社会捐赠，通过举办各类体育商业活动筹措资金，通过规范组织内部规制收取会员会费等多元化的渠道进行融资。在发展并壮大组织后，充分参与到体育公共服务的提供中，在竞技体育、群众体育、职业体育的发展中起到积极作用，形成促进社会治理的重要力量。

我国要成为真正的体育强国，建立与社会发展相协调的“强政府、强社会”型体育管理体制刻不容缓。通过政府转变角色和职能，社会加强自我调节和完善，我国体育管理体制的深化改革才能成功，促进竞技体育、群众体育、职业体育的全面发展。

参考文献：

[1]中华全国体育总会六十年[EB/OL].国家体育总局, <http://www.sport.gov.cn/n16/n1077/n1467/n11147-57/1114813.html>.
[2]1984年10月5日中共中央发出《关于进一步发

展体育运动的通知》[EB/OL].中国共产党新闻网 <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64165/70486/70491/486755-8.html>.

[3]中国足球史话:甲A诞生[EB/OL].懂球帝, <http://www.dongqiudi.com/article/43393/#>.

[4]苏和平.我国职业足球俱乐部管理现状研究[J].郑州航空工业管理学院学报(社会科学版) 2009(5): 182-183.

[5]国家统计局.中国体育年鉴[M].北京:中国体育年鉴出版社,1998.

[6]汪流.全国性单项体育协会改革的回顾与思考[J].社团管理研究 2009(2) 32-36.

[7]张耀红.新时期改革全国性单项体育协会的思考[J].山东体育学院学报 2016(4) 44-48.

[8]国家体育总局局长、党组书记刘鹏作主题报告[EB/OL]. 国家体育总局 <http://www.sport.gov.cn/n315/n14379/n14389/n14435/c574914/content.html>.

[9]《全民健身计划(2011-2015年)》效果评估总体情况[EB/OL].中国网 http://sports.china.com.cn/quanmin-jianshen/quanminjianshenbaogao/detail1_2015_12/23/476280.html.

[10]体育总局.2015年底人均体育场地面积至少1.57平方米[EB/OL].新华网 http://www.xinhuanet.com/live/2015-12/23/c_1117555601.htm.

[11]2016年度国家体育产业总规模达1.9万亿元[EB/OL].人民网 <http://sports.people.com.cn/n1/2018/0114/c202403-29763435.html>.

[12]2016年国家体育产业总规模与增加值数据公告[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府 http://www.gov.cn/shuju/2018-01/14/content_5256472.htm.

[13]张向阳.改革与改良:对中国体育体制发展路

径的考察[J].体育学刊 2014(6) 30-33.

[14]王艳,刘金生.再论我国体育体制的制度变迁与路径选择[J].南京体育学院学报(社会科学版) 2008(6) 20-23.

[15]陈玉忠.社会转型与体育公共服务管理体制变革[J].体育文化导刊 2008(3) 9-12.

[16]邱世海.论举国体制下我国体育管理体制的改革[J].山东体育学院学报 2011(12):12-16.

[17]季浏.构建我国群众体育管理“强政府与强社会”模式的策略分析[J].武汉体育学院学报 2014(1): 5-10.

[18]王东升.论我国体育管理体制改革的动力与趋势[J].体育文化导刊 2007(6) 50-51, 57.

[19]刘青,雷红.我国体育管理体制变革思考[J].体育文化导刊 2008(12) 3-5.

[20]宋继新,贡娟.论国家体育管理体制变革的重心——体育管理组织结构创新的再研究[J].北京体育大学学报 2008(5) 577-579.

[21]吕树庭,商执娜.北京奥运会后中国体育管理体制改革的思考[J].武汉体育学院学报 2010(7) 9-15.

[22]贾志强.新时期我国体育管理体制与运行机制研究[J].北京体育大学学报 2007(9):1179-1181.

[23]国家体育总局局长苟仲文:体育改革要走出“圈子”突出“开放”[EB/OL].新华网 http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/16/c_129830207.htm.

[24]张开云.多元联动治理逻辑、困境及其消解[J].中国行政管理 2017(6) 24-29.

[25]季浏.构建我国群众体育管理“强政府与强社会”模式的策略分析[J].武汉体育学院学报,2014(1) 5-10.

(编辑 康宁)

CONTENTS

(2018- 02)

(1)

Research of Gansu Province Economic Development Situation and Policy Orientation in 2018

*The research team of current policy direction and Gansu economic situation analysis
(Gansu Institute of Public Administration Lanzhou 730010)*

(2)

Development Efficiency Evaluation of Gansu Province County Territory Economy based on the 3 Stage DEA Model

*GaoYunhong Li Shuaina
(School of Economics Lanzhou University of Finance and Economics Lanzhou 730020)*

(3)

The Logic Construction and Influencing Factors of the Environment Adjacent to Avoid Effect of Perceived Risk

*Yang Xuefeng He Xinglan Xu Zhoufang
(1. School of Public Management 2. Institute of Government Regulation 3. School of Economics Zhejiang University of Finance and Economics Hangzhou 310018)*

(4)

Policy Argumentation and Consensus Building in Multiple Streams Framework

—Illustrated by the case of "PM2.5"Event and Air Governance
Liu Siyu

(School of Public Administration and Policy Renmin University of China Beijing 100872)

Abstract: The open of the policy windows and the establishment of decision-making agenda benefited from the Policy Argumentation and consensus building. With the democratic and scientific decision-making level as the index, Policy Argumentation can be divided into autonomous decision-making policy argument, value-oriented policy argument, rational-oriented argument and multi-participating policy argument. The types and functions of policy argumentation will change constantly with the development of the incident. During the "PM2.5" event, multi-media and public multi-participating policy argument sets the agenda and triggers the policy window, then experts and government elites conduct the value-oriented and rational-oriented policy argumentation among the alternatives, having an important impact on the decision-making process. Since the use of case analysis and second-hand information, the explanatory power of this paper has declined. In addition, because the development of policy argumentation is not perfect in China, this paper does not restrict the space of policy argumentation, considering the debate in the whole society as policy argumentation.

Key words: Multiple streams; Policy argument; Consensus building; "PM2.5" Event

(5)

The Evolution Present Situation and Future of China's Sports Management System: a Review of the Research and the Analysis Framework

*Ye Lin Fan Yuyao
(Center for Chinese Public Administration School of Government Sun Yat-sen University Guangzhou 510275)*

Abstract: China's traditional sports management system is not in line with the development of the times. Under the wave of economic, political and social reform, the reform of sports management system has become an inevitable trend. This paper sorts out the history of China's sports management system, divides China's sports management system into four stages, and focuses on the problems accumulated in the first three stages and the characteristics of deepening reform in the current sports management system. By using new public management theory, this paper finally puts forward a direction of the innovation of the sports system. That is to say, we should adopt the socialized reform path of "strong government and strong society", transform government functions, give full play to the functions of sports social organizations, strengthen the governance role and action ability of sports social organizations, and jointly promote the development of sports in China.

Key words: Sports management system;Competitive sports;Sports power;Social governance

(6)

Performance Appraises' Strategic Response in Public Sector: Typology Influence Factor and Empirical Research

Liu Zhangli Wu Jiannan

(School of Public Administration and Policy Xi'an Jiaotong University Xi'an 710049)

Abstract: With the implementation of performance management in the public sector,the strategic response of the performance appraises is a common management phenomenon,which is gradually paid attention by the scholars. This paper reviews the domestic and foreign literatures on the forms,typology and influence factors of public sector performance appraises' strategic response. It is found that the understanding and analysis of the strategic response are still in the exploratory stage. There is a lot of room for the development of the conceptual operation and measurement,the construction of the influencing factor theory and the empirical test of the relevant hypothesis. Based on the classification of strategic response in the existing research,this paper summarizes it into two types and proposes a influence factor model consist of three dimensions including performance appraisal system,the characteristics of internal organization and the stakeholders. Future research can be carried out from the aspects of the operation of the strategic response concept,the integration of the theoretical basis,the empirical test of influencing factors and consequences to advance the theoretical development of the topic.

Key words : Strategic response;Performance Measurement;Public sector;Institutionalism

(7)

“Balance Doctrine”: The Current Phenomenon and Logic by Grassroots Law Enforcement

——A Case Study of Chengguan to Enforce the Law

Liu sheng

(College of Humanities and Development China Agricultural University Beijing 100193)

Abstract Discussion on the social governance "Balance doctrine" phenomenon connotation,path and logic.Through case studies,it pointed out that the law enforcement departments in the enforcement process,due to the structural position of law enforcement agencies,the existing policy,institutional and socio-cultural factors,grassroots law enforcement officers for rational considerations,strict enforcement is not always stiff. But depending on the circumstances related by interest demands a balance between groups,mediate conflicts between different groups,ultimately both aim to complete the task without accident."Balance doctrine" governance policies,although in a short while to reach the masses of different interest groups and maintaining social stability purposes,but also brought a series of adverse consequences.Therefore,the State should be to improve the basic law by the rule of law and institutional construction norms,enhance the level of social governance.

Key words Balance;Social Governance;Grassroots law enforcement;Chengguan

(8)

How Platform Structure Influences Rational Behaviors on the Internet: A Theoretical Framework from the Meso Level

Deng Li

(School of Public Administration Xiamen University Xiamen Fujian 361000)

Abstract: Internet rationality plays a fundamental role in the construction of public sphere in cyberspace,and it is directly related to the network governance. The explanatory studies of internet rationality are concentrated on the following factors: network environment,social environment and personal morality,which are all difficult to explain the different distribution of network rationality among cyberspace. This paper holds the view that the real field where discourses are produced is specific platform,and divides the platform structure into five dimensions: the nature of the platform,access rules,information supply mechanism,expression and communication rules,backstage regulation principle. By comparing Sina Microblog and Zhihu website,we found that these structural dimensions play an important role in shaping rational / irrational discourse. Structural analysis can not only effectively explain the distribution of internet rationality,but also put forward some new ideas.

Key words: Structure;Network Governance;Rationality

(9)

Design and Application of Social Governance Evaluation Index System

Peng Yingying

(Peking University,Beijing 100871)

Abstract: Construction of a scientific evaluation index system of social governance can effectively measure the current