

研究报告

(2019年 第3期 总第3期)

2019年6月15日

苏联及俄罗斯体育体系

黄旌沛 体育金融研究中心

【摘要】近年来，体育产业有成长为新的“经济增长点”的趋势，而体育治理模式是体育管理的核心架构，更是体育产业发展的重中之重。本文将对苏联及俄罗斯体育的治理模式进行剖析，探究俄罗斯是如何在苏联解体后继承和改良了苏联传统的体育治理模式并加以发展。在本文中，我们将从苏联和俄罗斯各自的体育管理模式，以及竞技体育、青少年体育和群众体育的发展情况出发，来观察苏联解体后俄罗斯体育的改革之路。

Research Report

2019-06-15th edition

The Governance Model Of Russian Sports

Research Center for Sports Finance

Huang Jingpei

Abstract: In recent years, sports industry has been praised as a new "economic growth point". The mode of sports governance is the product of sports management, and it is the most important thing in the development of sports industry. This paper will analyze the governance model of Soviet sports and Russian sports, and explore how Russia has inherited the traditional Soviet sports governance model and developed it after the disintegration of the Soviet Union. In this paper, we will take the development of the respective sports management models, competitive sports, youth sports and mass sports in the Soviet Union and Russia as the starting point to observe the reform of Russian sports after the collapse of the Soviet Union.



目录

一、前苏联时期.....	1
1.1 苏联体育治理模式.....	1
1.2 不同时期苏联体育事业发展目标的演变.....	2
1.3 竞技体育.....	4
1.4 群众体育.....	8
1.5 学校体育.....	错误!未定义书签。
二、俄罗斯时期.....	9
2.1 俄罗斯体育发展的进程.....	10
2.1.1 叶利钦时期体育事业发展进程.....	10
2.1.2 普京时期体育发展进程.....	12
2.2 俄罗斯体育治理机制.....	14
2.3 国家体育财政制度.....	17
2.4 竞技体育.....	19
2.5 群众体育.....	21
2.6 学校体育.....	24
参考文献:.....	26

俄罗斯作为前苏联的主要加盟共和国和其最大的继承国，俄罗斯在政治、文化、经济和国际影响力等方面都受前苏联的影响比较大，例如俄罗斯继承了苏联联合国安全理事会常任理事国的席位、继承了苏联的军事力量依然保持着世界第二军事强国的地位等等。

因此，关于俄罗斯体育体系的介绍根据俄罗斯和苏联的继承关系分为了两个阶段：1、苏联时期的体育体系。2、俄罗斯时期的体育体系。

一、前苏联时期

(一) 苏联体育治理模式

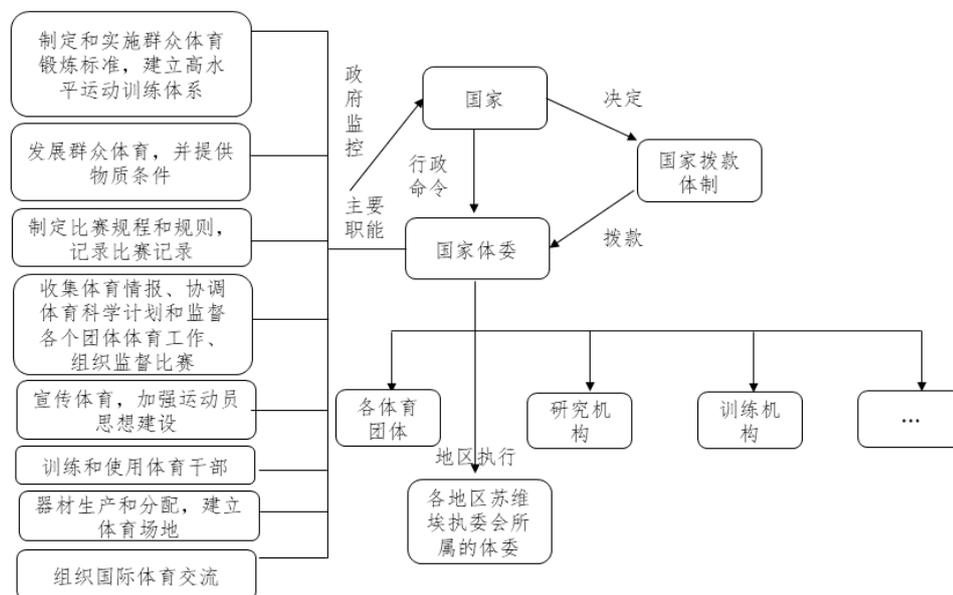


图 1 苏联体育治理体系（图片来源：公开资料收集）

苏联体育的治理是由政府全面管辖的：体育管理的最高权力机构是苏联部长会议（苏联最高国家权利机构），职能机构是苏联国家体育运动委员会（以下简称国家体委）。在管理方式上，苏联体育治理体系采取纵向直接管理（如图 1），由苏联部长会议颁布相关体育政策，然后由国家体委进行实质上的操作，国家体委通过直接管控各地区体委、各个体育团体、研究机构和训练机构等，并对这些机构进行职责分工，从而共同完成国家既定的体育目标。

同时，苏联体育事业发展的主要资金来源是国家拨款，开展竞技体育、群众体育和青少年体育所需要的经费都是由国家直接划拨。

（二）不同时期苏联体育发展目标的演变

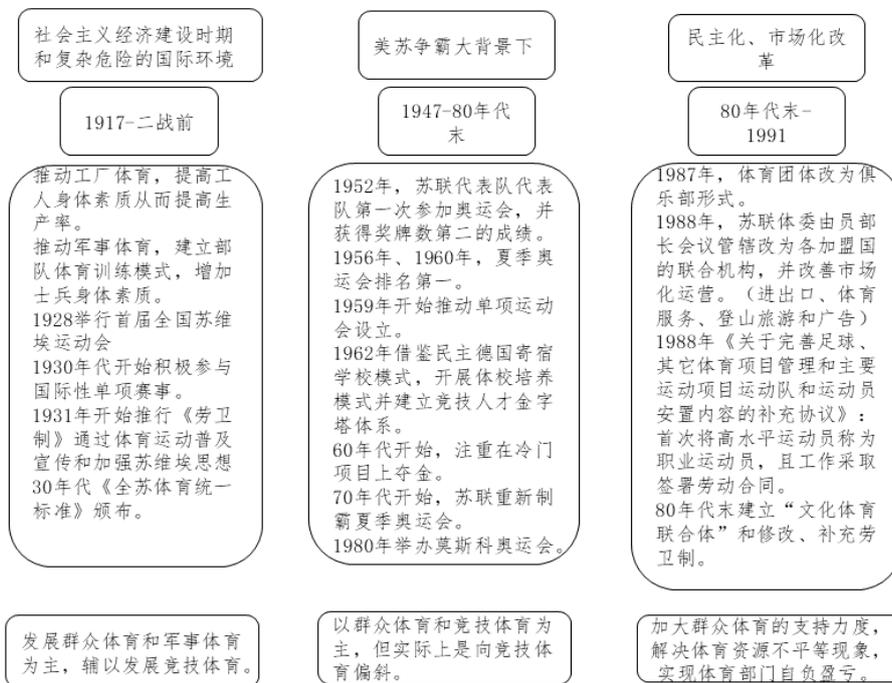


图 2：苏联体育目标演变的三个阶段

（图片来源：公开资料收集）

关于苏联体育目标的演变（如图 2），我们可以大致将其区分为三个阶段：

第一个阶段是 1897 到二战前夕（19 世纪 30 年代末）。这段时间苏联通过十月革命建立起来后面对着内忧外患的局面，内部是经济落后，外部是资本主义国家的集体排斥和国际政治环境的动荡。但苏联建国后全面接收了沙皇俄国体制，并通过设立由部长会议直接管辖的国家体委，来实行苏联的体育职能。

在这一个阶段的前期，苏联体育的目标主要集中在帮助国家巩固政权、促进经济和军事的发展上。体育事业发展的重点在工人、农民和少年儿童体质的锻炼上，同时这一目标的对象还包括军队。通过组织大型体育赛事和“红场体育检阅”等活动，苏联借助体育运动向广大国民宣传共产主义。

在这一时间段的后期，苏联成功完成了工业化改造，一跃成为欧洲第一工业国。这也使得苏联的体育事业目标发生了一些变化，竞技体育得到了发展。由于当时苏联并未有在奥委会上获得合法席位，因此苏联通过参与国际单项体育比赛来展现自身的竞技体育实力，从而体现社会主义的优越性。

第二个阶段是 1947 至 80 年代末。二战结束后，以苏联为首的社会主义阵营和以美国为首的资本主义阵营拉开了冷战的序幕。在此期间，苏联体育事业发展的重心在于集中力量优先发展竞技体育，获取更好的大赛成绩，从而体现社会主义的优越性。苏联凭借自身的体育研究机构，并借鉴其他社会主义国家的先进经验，建立了举国体制的

精英竞技人才培养体系，为苏联不断提供高水平竞技人才。60年代后，苏联为了在奖牌榜上压制对手，竞技体育的投入主要针对自身的优势项目（如冰球、体操等）、枯燥项目（如射击等）和冷门项目（如水球、手球等），通过让运动员绝对执行等形式对这方面的竞技人才进行培养，从而增加夺金点。苏联这种以夺金为目标来培养竞技人才的模式，在竞技成绩方面获得了成功，在夏季奥运会和冬季奥运会上都实现了制霸。但是这也使得苏联竞技体育为获得成绩而“无所不为”，80年代苏联体育代表队就多次卷入禁药风波当中。

第三个阶段是80年代末-1991。在戈尔巴乔夫时期，苏联在政治、社会和经济等各个方面都面临着积重难返的局面。苏联体育的改革首当其冲：1987年苏联政府要求国家体委系统自筹经费实现自负盈亏，彼时其主要收入来源有体育彩票收入、自办体育企业所获利润、体育有偿服务、比赛活动、科研服务收入和赞助等。1988年国家体委总收入为2500美元左右，其中苏联运动员在国外赛事所获奖金占20%。在这一时期，苏联政府对体育系统的改革主要是商业化改革，具体措施包括协会团体改为俱乐部经营模式、运动员商品化且允许自由转会，以及加大群众体育建设力度等等。

（三）竞技体育

苏联的竞技体系主要是由四个支柱共同搭建起来的：一是以体校为基础的金字塔人才选拔与训练体系；二是以区域性垂直布局的金字塔竞赛机制；三是科研系统；四是运动员等级制度。以下分别进行介绍。

一，以体校为基础的金字塔式人才选拔与训练体系：苏联竞技运动的开展是围绕着体育运动学校开展的，自 1962 年效仿民主德国（东德）引入运动寄宿学校模式之后，苏联逐渐形成以体校为基础的人才选拔与训练体系。该体系可以分为三级（如图 3），初级结构有三类体育运动技术学校：少儿体育学校、运动寄宿学校和奥运会后备力量专项学校。其中，少儿体育学校是地方性的，它既可以向同级别的学校输送学员，同时也可以向中级机构输送学员；奥运会后备力量专项少体校主要承担向中级机构输送学员的作用；运动寄宿学校是全日制封闭式体校，主要向中级机构输送学员，同时也可以根据学员自身情况向高级机构（国家代表队）输送。中级机构有两类，分别是高级运动技术学校和奥运会专项训练中心，他们主要吸收初级系统的优秀学员加以训练，并向高级训练机构（国家代表队）输送优秀学员。据统计，苏联解体前共计有 3200 个体育中心，同时在 5000 个体校中共计约有 200 万个在各个项目表现出天才水平的儿童被送到各种体育中心去深造，并层层加以选拔。

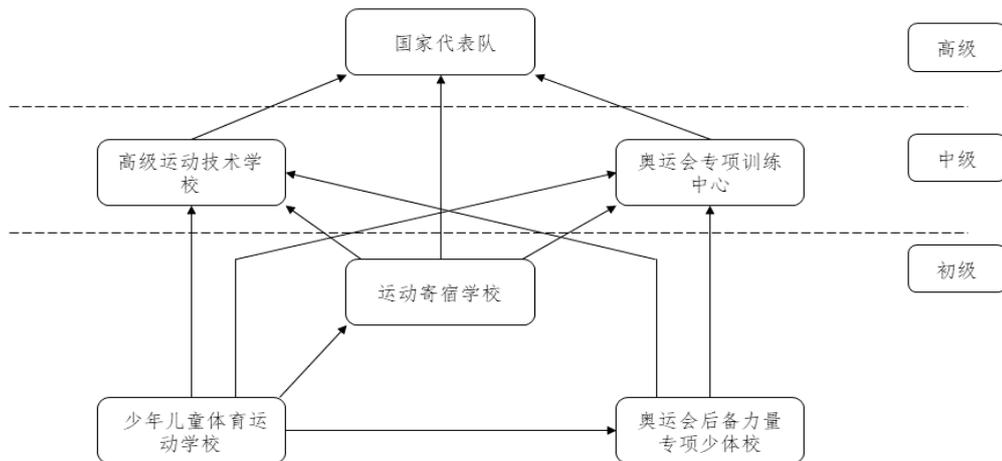


图 3：苏联体校的三级组织形式

（图片来源：张争鸣《美苏体育管理体制的比较研究》）

二，区域垂直布局的金字塔式竞赛机制（图 4）：苏联颁布的《劳动卫国制度》中的《体育竞技计划》将运动竞赛按照竞技水平高低分成 6 个等级，呈金字塔式分布。第一级是群众性（多为工厂团体等）的体育比赛和运动竞技，并穿插着运动技术学校的一般性比赛。第二级是俱乐部性的体育比赛和运动竞技，通常是各个俱乐部之间的赛事组织。第三级是城市级比赛，主要赛事是各个城市举办的运动会。第四级是加盟共和国级比赛，主要赛事是各个加盟国举办的运动会。第五级是国家级比赛，主要赛事是各个加盟国共同参与的全国苏维埃运动会。最高一级比赛是国际级，即由国家代表队出战国际性比赛。每一级水平的比赛在苏联都被认为是至关重要的，均配置了专门的管理机构进行管理并记录比赛情况，配合政府提高竞技运动员的技术水平、认识竞技运动员的竞技情况。

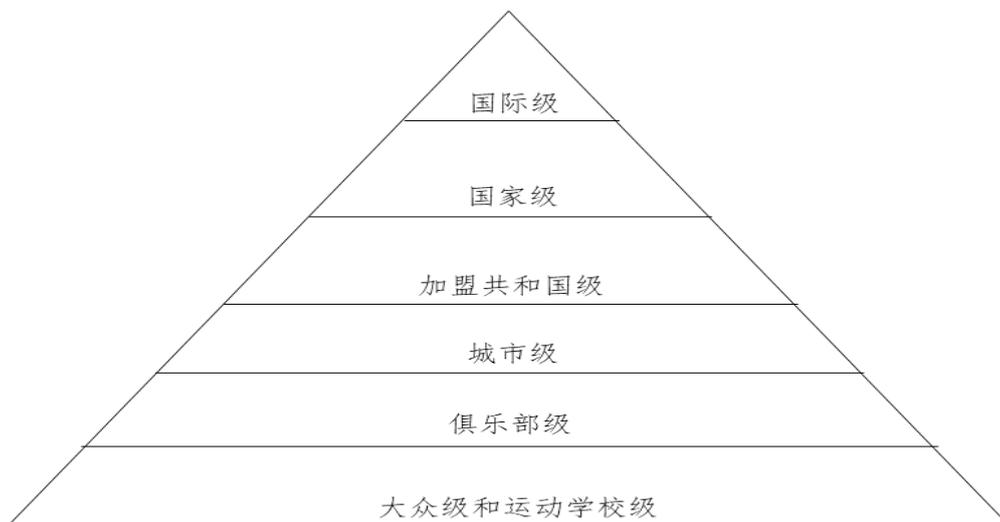


图 4 苏联金字塔赛事机制（图片来源：公开资料收集）

三，体育科研系统：苏联的体育科学研究系统是一个多层次、多学科相互配合的体育运动技术和运动医学研究体系。它主要包括两个层次：第一个层次是由各专业体育科研人员与教练员、运动队和随队医生组成的科研课题小组；第二个层次是各体育科学研究所和高等体育院校的科研力量。在苏联的体育科学研究队伍中，各体育研究所和高等体育院校的科研力量发挥了主导作用（如图 5）。

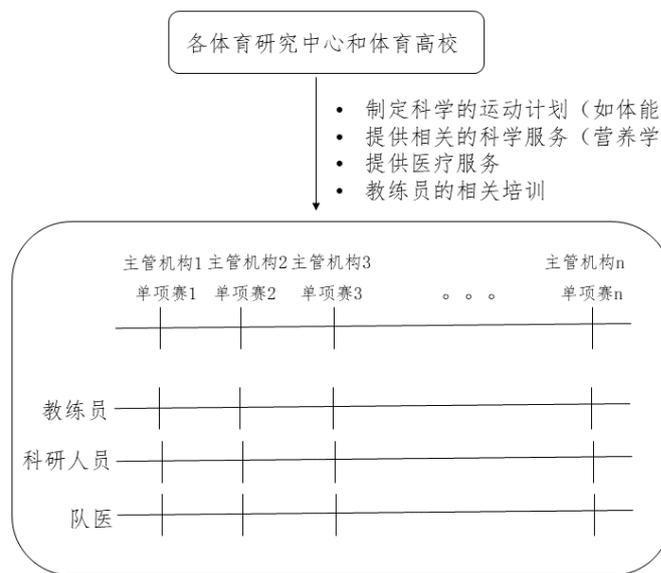


图 5：苏联竞技体育科研体系（图片来源：公开资料收集）

四，运动员统一制度：1935 年国家体委颁发了《全苏体育统一标准》，在该文件的指导下建立起了《运动员统一制度》，并按奥运会周期每 4 年进行一次修订。该制度将成年运动员划分为了 6 个等级，包括 3 级运动员、2 级运动员、1 级运动员、候补运动健将、运动健将和国际级运动健将（奥运会、世界锦标赛前 6 名水平）。将少年运动员（15-18 岁）划分为了 3 个等级，按照竞技水平由低到高分别是 3 级、2 级和 1 级。等级划分标准的确定，是根据上一奥运周期中各

种大型国际比赛的成绩，分析国际各项体育竞技开展情况，通过数理统计的方法测试出各等级运动员在保证完成国家既定竞技成绩目标的情况下应达到的竞技水准。对于不同等级制度下的运动员，一方面他们能获得与等级匹配的额外奖金，另一方面等级划分也决定了一名运动员在国际赛场上为国出战的可能性。

（四）群众体育

在美苏争霸时期之前，苏联体育的发展重心在于群众体育，其实施手段主要是通过工厂体育等团体或工会体育组织形式实现，而群众体育发展的目的主要是通过体育锻炼实现国民身体素质上的提升，实现对沙俄时期人们身体素质低下的改善，并通过体育运动和体育活动的组织推广社会主义思想，从而实现现代化建设。这段时期，群众体育的蓬勃发展，在社会、政治、经济和军事上都发挥了极大的作用，间接推动了苏联工业化的建设、民族团结和苏维埃政权的稳固。同时，苏联政府在这一时期也创立了劳动卫国制度（劳卫制），这一制度明确的规定了苏联人民在特定年龄（覆盖 7-60 岁）体质应达到的标准，同时根据实际情况每四年进行一次修订。在整个苏联政府当权时期，这一制度成为了群众体育实行方式和成果验收的标杆。

在中后期，随着苏联体育事业的发展越发的向竞技体育上倾斜，苏联群众体育的发展出现了停滞和极不均衡的现象。发展滞后体现在人们对体育的热情度不断下降，在 1972 年有三分之一的被调查者希望制定新的劳卫制标准，但到 1982 年仅剩下 1.2%。而在苏联末期，全苏仅约十分之一的城市人口坚持锻炼，三分之二的人口根本不参加

体育运动，约五分之一的人口体重超重。发展极不均衡体现在苏联中后期很多用于大众体育的设施都无法达标，同时运动基础设施也主要集中在主要城市和现今俄罗斯境内，这使得群众体育的发展遭遇到很大的阻碍。

（五）学校体育

在苏联，学校体育可分为两种形式：第一种是完全为选拔和训练竞技人才的体校模式；第二种是一般意义上的学校体育。在此，我们主要谈论第二种形式。

学校体育主要针对的是普通学校学生的体育教育。它的实行标准是《劳卫制》中的少年劳卫制度（二战后），该制度明确了普通学校的学生在不同年龄段应需掌握的体育知识、技能、部分体育运动项目的检验及标准。而对于效果的验收，主要是通过班级间、校级间的比赛所验收。但实际上，自 70 年代开始，苏联普通学校的体育教育是差强人意的，据 70 年代末的相关统计，全苏联 80% 的学校没有运动场或场地，75% 的学校没有体操设备，50% 的学校没有足够的运动器材用于体育课。同时，苏联的体育资源极度集中于大城市与俄罗斯境内，因此学校体育的发展在苏联欠发达地区和非俄同盟国更加堪忧。

二、俄罗斯时期

在前苏联解体之后，俄罗斯作为其最大继承国接管了前苏联 75% 的领土，同时也接管了当时苏联的主要国家机构。大部分前苏联的体

育体系和体育资源也被俄罗斯所接管。但是前苏联所遗留下的体育系统也暴露出了相当多的问题，例如，根据 1991 年俄方的统计，由于经济与社会的动荡，俄罗斯的体育人口下降了 10%；高水平的专家、运动员和教练员不断外流；劳卫制度彻底崩溃。因此，如何改良和发展前苏联的体育遗产成为了俄罗斯体育发展的重要目标。

（一）俄罗斯体育发展的进程

到目前为止，俄罗斯体育发展的进程可以较为明了地分为两个阶段：一是叶利钦时期，这一时期的主要特点在于“西化”改革的调整和“休克疗法”的动荡；二是普京时期，这一时期的主要特点在于“集权化”和“法治化”。

1. 叶利钦政府时期体育事业发展进程

在叶利钦时期，激进的“西化”的改革和“休克疗法”给整个俄罗斯带来了动荡不安的局面，这也极大的影响了俄罗斯体育事业的发展（图 6）。

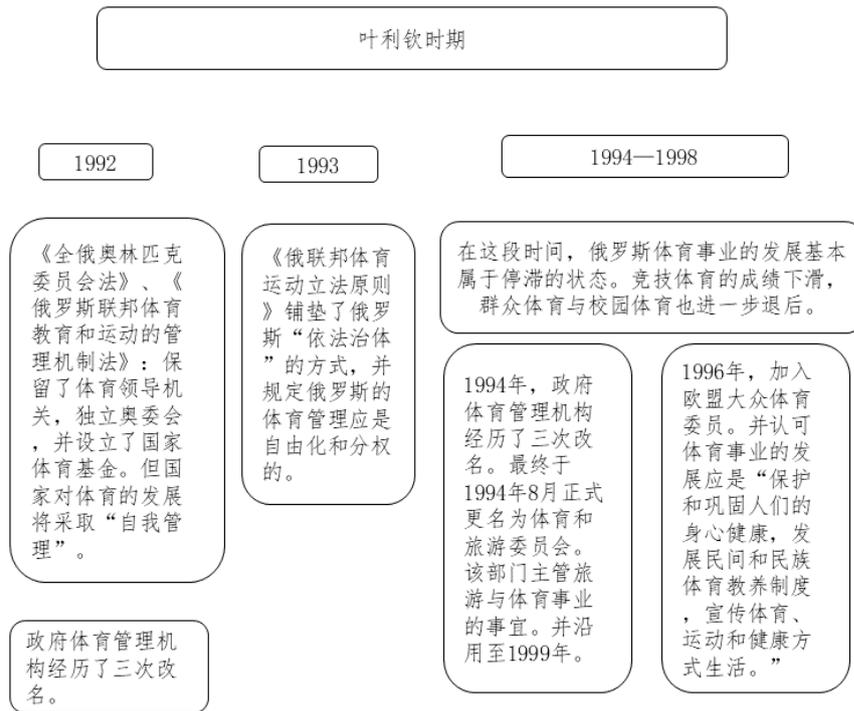


图 6 叶利钦执政时期俄罗斯体育事业发展进程

（图片来源：公开资料收集）

叶利钦当政的 90 年末到 21 世纪初被称为俄罗斯“失去的十年”。在这一时期，叶利钦政府对俄罗斯体育系统也开展了过激的自由化和民主化的改革。这一系列的改革给俄罗斯的体育治理体系带来了剧烈的动荡，政府体育管理机构的地位相比苏联时期直线下降，单体育管理机构的改名在 1992 年到 1994 年便发生了 6 次之多。而在叶利钦执政后期对俄罗斯采取“休克疗法”时，政府对俄罗斯体育事业的发展可以说是完全放任的，这也使得俄罗斯的体育水平整体上处于停滞或退后的状态。在这十年，竞技体育成绩下滑，俄罗斯在夏季奥运会上的表现逐渐被美国和中国赶超，由苏联时期的制霸体坛下滑到世界前三的水平。群众体育和青少年体育也出现了不进反退，这最直观的反

应便在于俄罗斯国民的健康情况的恶化。据官方统计，在上世纪九十年代，俄罗斯 15 岁以上的人群患病率达到了 24%，90%的青少年身体是处于亚健康，相比上世纪 70 年代的同龄人体质下降了 19%-20%，身体心理指数也仅仅只有 1960-1970 年同龄人的 60%。这些数据都充分的体现了 90 年代俄罗斯的体育发展是令人失望的。

由于这十年俄罗斯经济的大幅度下滑，加上政府对于体育的发展是采取放任态度，因此俄罗斯政府对于体育事业的资金投入也十分匮乏。而这仅有的资金投入也主要是用于了竞技体育的发展上，群众体育与青少年体育的发展资金扶持力度是极低的。

2. 普京政府时期体育发展进程

经过九十年代俄罗斯的“西化”改革和“休克疗法”，1999 年俄罗斯的经济有所复苏。同年，普京上台开始执政，这不仅打开了俄罗斯发展的新篇章，也推动了俄罗斯体育事业的发展（如图 7）。



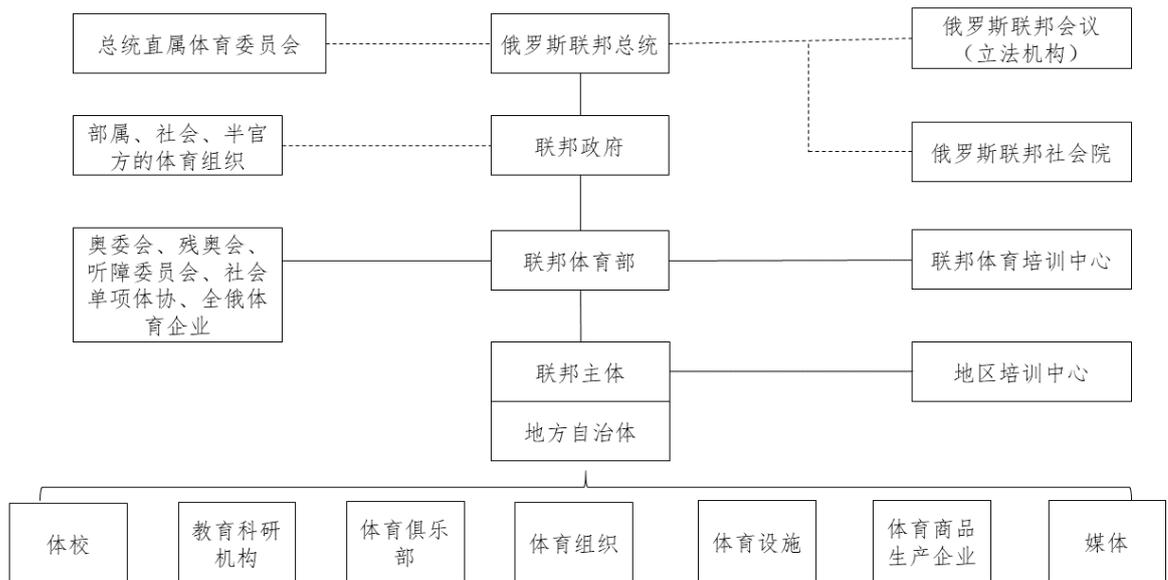
图 7 普京执政时期俄罗斯体育发展进程

（图片来源：公开资料收集）

普京政府时期，俄罗斯在社会建设、经济建设和大国形象建设上都取得了有效的复苏。同时，俄罗斯政府通过体育的法治化和集权化建设，俄罗斯的体育事业无论是在竞技体育成绩的稳固还是在群众体育和青少年体育的发展方面都达到既定的目标。更为重要的是，俄罗斯的体育事业找到了适合自身的发展道路。这条道路即不是盲目照搬苏联模式，也不是完全西化的市场模式，而是结合自身历史情况和当代国情开辟的符合俄罗斯国情的体育发展道路。

3. 俄罗斯体育治理机制

俄罗斯联邦作为一个总统制的国家，其国家最高行政权是由俄罗斯总统所拥有。根据《俄罗斯体育法》规定，总统是一个国家体育政策的直接和最高的决策者；俄罗斯的体育治理体系，是在以总统为最高决策者的框架下，行政机构为主导单位，社会组织或半社会组织为辅助单位（如图 8）。行政机构充分发挥政策制定或执行、保持体育事业发展方向和监督治理体系运作等职能，而社会组织 and 半社会组织充分发挥对体育专业指导和体育事业发展的咨询顾问等作用。上述安排表明，俄罗斯的体育管理是以国家为主导的。



实线为直接管辖管辖，虚线为咨询关系

图 8 俄罗斯体育治理体系

（图片来源：俄罗斯国家主导体育管理模式的基本特征及其启示）

俄罗斯体育管理体系的结构可以自上而下分为 5 个层级，即总统、联邦政府、联邦体育部、联邦主体和地方政府。

俄罗斯总统是俄罗斯体育政策制定的核心，但是由总统制定的体育政策也会受到三个机构的影响，即俄罗斯联邦会议、俄罗斯联邦社会院和总统直属体育委员会。俄罗斯联邦会议是俄罗斯的立法机构，在体育事宜管理方面，它的主要职责在于审定总统所提出的体育政策是否与《俄罗斯体育法》等相关法律相违背。俄罗斯联邦社会院是保障公民权益的非政府组织，它确保体育政策的实施是否公开透明，监督国家各级权力机构体育政策的实施情况，保障广大公众的利益。总统直属体育委员会是目前 18 个总统直属委员会之一，它主要为总统提供体育政策制定的相关建议和制定政策时协调中央和地方之间的关系。以上三个机构与俄罗斯总统之间不存在隶属关系，而是一种咨询关系。

联邦政府直接管辖联邦体育部及与体育相关的部门，并直接向总统负责。根据《俄罗斯体育法》规定，它的主要职责包括：制定和实施体育政策、批准和实施体育发展计划、参与国家奥林匹克队伍的组织和培训、参与全俄各项体育单项协会的活动并提供资金、制定各个单项赛事的发展计划、国家队后备人才的培养、组织赛事、体育干部的培训、对参加国际赛事的国家队提供全方位保障、推广和实施全民健身运动、推广和实施青少年运动和制定不同年龄段人士的体育纲要等。政府不仅制定政策和计划直接介入对竞技体育、群众体育和青少年体育的管理当中，还会通过财政预算提供资金保障。但对于商业体育，政府并不会直接介入管理和提供资金支持，政府的职责只有保障赛事安全和社会安全。基于联邦政府的职能，各个部属、半官方和社会的体育组织对政府行使体育职能也起着咨询和监督的作用。

联邦体育部是专职体育管理的政府机构。其主要职能在于参与制定和实现国家体育政策，提供体育服务、管理国家体育资产，与其它机构协调处理体育相关事务，使用体育预算，落实联邦体育发展纲要，参与组织和主办全俄或跨地区体育赛事，负责国奥队和国家队的培训和参赛，批准国家队成员及专家名单，组织体育科研，对全俄各体育协会进行登记，对非商业体育组织提供必要帮助，并针对以下内容制定规范文件：全俄协会的单项体育发展纲要的制定方法及提交程序、裁判条例、全俄反兴奋剂方法、单项体育教学和训练标准、国家队队员选拔原则和标准、对由地方政府及其他机构代联邦政府履行体育管理职能的事项制定规范文件和方法指导文件、制定全俄年度体育活动日程表、制定对体育日程表中的活动提供预算支持的方法。俄罗斯体育部直接管理的机构包括联邦主体政府和地方自治体的运动管理机构，还有奥委会、残奥会、单项运动协会和运动培训中心等。通过对俄罗斯体育部职能和管辖机构的梳理，我们可以发现俄罗斯体育部是整个俄罗斯体育管理体系中的重要实施中枢。

根据《俄罗斯体育法》的规定，联邦主体政府的体育职能主要包括：制定主体本土上体育发展的任务和方向，制定和实施本主体本土上体育发展国家纲要及跨自治体体育发展纲要，其中不仅包括竞技体育方面，也包括群众体育与青少年体育。此外，联邦主体政府也应提供预算资金保障国家体育运动政策的落实、国家队参加本地国家赛事的相关支持和促进学校体育发展与群众体育发展等。因此，联邦主体政府是俄罗斯体育政策得以在地方上实施的重要机构，并且俄联邦政

府会给予联邦主体政府在体育政策实施上一定自由度，用于与当地实际情况相契合。

根据《俄罗斯体育法》的规定，地方自治体应根据自身情况制定自己的体育发展纲要，其发展重心应以中小学体育和群众体育为主，组织地区体育赛事和体育活动，监督自治区的体育培训机构是否符合联邦标准和竞技人才的培养等。同时，它对地方自治体的体现、教育科研机构、体育俱乐部、体育组织、体育设施、体育商品生产企业和媒体的体育媒体有直接管辖权。地方自治体是俄罗斯最贴近基层的政府机构，是政府体育政策能得以准确和有效落地的重要环节。同时，它也具有较大的自由度，通过法令等形式制定与自治区自身情况相符合的体育政策。例如基亚索沃区在 2013 年制定了符合自身的《自治体体育运动发展专项纲领》，具体规定了各时期不同体育运动的财政预算、实施措施和达成指标。

（三）国家体育财政制度

国家财政预算保障制度为俄罗斯体育管理模式提供了物质基础是。俄罗斯的体育财政主要覆盖非商业体育，并为其发展提供充足资金。从整体上看，国家体育财政制度主要由三项支出构成：联邦政府和联邦主体预算中的体育支出、联邦政府给联邦主体和地方自治体的体育专项拨款和联邦体育部给联邦主体和地方自治体的体育专项拨款。

在国家体育财政制度中，联邦政府和联邦主体预算中的体育支出是主体部分。以《俄罗斯 2006-2015 年体育运动发展联邦专项纲要》为例，它所需要的资金主要来自于联邦财政预算、联邦主体财政预算

和预算外的支出三个部分，共计占体育发展纲要所需要的资金 96%。其中，联邦财政预算承担 973.602 亿卢布约占 61%，联邦主体财政预算承担 555.754 亿卢布约占 35%，预算外支出 63.181 亿卢布约占 0.4%。而根据财政支出的流向来看，联邦政府和联邦主体预算中的体育支出主要用于发展大众体育和竞技体育，其中联邦政府和联邦主体预算中的体育支出所提供的金额约占大众体育所需预算的 94.5%，占竞技体育所需预算的 96%。同时，体育项目的财政支出分配是由联邦体育部管辖，联邦体育部依靠各地区所列预算清单加以分配。

根据俄罗斯的基本国情，有相当多现有或新建的体育设施的所有权是属于联邦主体或自治体所有的。针对这一部分设施的维修或新建的相关费用，俄罗斯联邦政府主要是根据《俄罗斯体育运动发展联邦专项纲要》里的规定调拨专项资金加以扶持，即联邦政府给联邦主体和地方自治体的体育专项拨款。此类专项拨款有两个必要前提：一是这类设施必须为联邦主体国有或自治体所有资产；二是联邦主体政府或自治体政府必须投入资金参与其中，即中央和地方联合投资。

联邦体育部按照联邦政府规定的资金划拨规则对联邦主体和地方自治体进行体育专项拨款。这个专项拨款需要联邦体育部就每项具体事项与相关联邦主体或自治体签署格式化的协议。此类专项拨款的申请条件是，需要联邦主体或自治体政府主动提出申请同时在自己以通过的体育预算中有协议事项的拨款计划。

随着俄罗斯体育不断发展，财政对于俄罗斯体育的投入资金也有不断增加的趋势。例如，2006 年的《俄联邦 2006-2015 体育运动发展

计划纲要》政府将向体育领域投资共计 40 亿美元，而 2009 年的《俄罗斯联邦 2020 年前战略》政府将向体育领域投资约计 100 亿美元。

（四）竞技体育

前苏联解体后，俄罗斯作为苏联的主要继承国，也继承了苏联竞技体育的精华所在——竞技体育。但是，随着俄罗斯民主化的改革和政府职能的转变，俄罗斯的竞技体育也对前苏联的“举全国之力发展竞技体育”的模式进行了符合现有国情的改良。

在竞技体育的管理模式方面，俄罗斯仍然存在普遍政府介入情况。俄罗斯竞技体育的实际管理中枢为俄罗斯体育部，但区别于苏联的举国体制，体育社会组织加入了俄罗斯当下的竞技体育管理体系当中，并且与政府机构有明确的分工。以俄罗斯体育部与奥委会之间的关系为例，体育部的主要职能在于制定竞技体育发展政策，协调与监督各级体育社会组织并给予高水平竞技运动相关服务等；而奥委会的主要职责是负责国家队训练、筹备奥运会和与国际奥委会交流等。因此，俄罗斯的竞技体育管理模式是基于政府主导下与社会组织合作的管理体系。

在运动员训练与选拔体系上，俄罗斯仍然采取体育运动学校机制。目前，在俄罗斯承担儿童、青少年训练的体育学校主要包括少年竞技运动学校、奥林匹克后备学校、竞技运动职业网络学校和高水平运动技术学校等。据 2011 年俄罗斯官方统计，共计各种类型的体育运动学校有 4600 多所，约有 250 万青少年在其中从事体育训练，并形成以青少年体育学校为基础的三级竞技人才培养模式（如图 9）。而在初

级体育运动学校培养期间，青少年的训练被科学的划分为了四个阶段：一是体育健康运动阶段；二是初级训练阶段；三是教学阶段；四是体育完善阶段。当运动员进入高级体育运动学校后，训练主要包括两个阶段：一是体育完善阶段，二是奥林匹克大师班阶段。

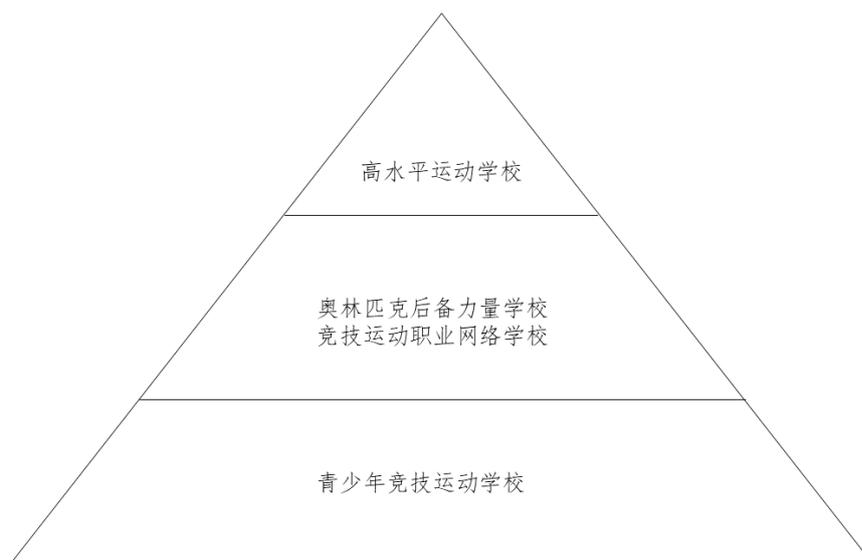


图 9 体校机制下的竞技人才金字塔选拔体系

（图片来源：公开资料收集）

俄罗斯在竞技人才选拔与训练体系上仍然采取苏联时期以体育学校为基础的金字塔模型，同时也重新采用了在 90 年代被废除了的“全国运动会赛事”机制和“运动员标准机制”。俄罗斯仿效苏维埃运动会建立“全国运动会赛事”，2009 年《俄罗斯联邦 2020 年前体育发展战略》提出在已有单项赛赛事上，建立两年一届的全俄大学生夏季和冬季运动会；2010 年又提出建立全俄中学生体育运动会。俄罗斯仿效苏联建立“运动员标准机制”，政府曾在《俄罗斯 2006-2015

年体育运动发展联邦专项纲要》上规定，俄罗斯运动员在奥运项目的国际大赛中进入前八名的人数应占参赛人数比例的 36%。

（五）群众体育

经过苏联解体后的动荡和苏联群众体育政策“劳卫制度”的废除，俄罗斯群众体育遭受了极大的伤害。1992 年至 2000 年间，俄罗斯人口不断的减少，同时人均寿命进一步的缩短。跟据 2000 年的统计数据，俄罗斯经常从事体育锻炼的人口仅占总人口的 8.7%，公众媒体对大众体育的重要性也不予宣传，而是偏向于报道商业体育。随着普京开始执政，政府开始重视公民的健康问题和大众体育的重要性。进入 21 世纪，俄罗斯政府相继出台了《2005 年前体育发展构想》《2006-2015 年俄联邦体育发展计划纲要》和《2020 年前俄罗斯体育发展目标》等纲领性文件。这些文件的出台，不仅表明了俄罗斯政府发展大众体育的决心，也为俄罗斯大众体育的发展制定了相应的目标，提供了资金的支持。

根据《2005 年前体育发展构想》、《2006-2015 年俄联邦体育发展计划纲要》和《2020 年前俄罗斯体育发展目标》等纲领性文件的目标设定，群众体育的发展情况被纳入了地方政府的考核标准当中。这些文件规定了俄罗斯国民、青少年和残疾人士应达到经常锻炼的比例，同时也设定了政府对于运动设施的保障力度和体育场馆设施的开放方案（如图 10）。这一系列的措施有效地提高了俄罗斯群众体育的发展，据 2010 年官方统计，俄罗斯经常从事锻炼的人口从 2000 年的 8.7% 上升到了 18.5%，规律地前往体育馆、运动场锻炼的人士达到 2500 万。

体育场馆相比 2006 年增长了 8929 个，增长率达到了 7.1%，游泳池数量增长了 1.9%，平面体育设施数量增长了 2.7%，索契冬奥会场馆的开放率在 2016 年达到了 100%。根据 2013 年的政府调查数据，俄罗斯定期参加体育运动的人数达到了 59%（2015 年达到了 61%），而在从不运动或极少从事体育活动的人不参加运动的原因方面，没有时间占 37%，体育设施不够的仅仅占 4%。截至 2015 年，俄罗斯人均寿命达到了 71.6 岁，这是自 2012 年俄罗斯人均寿命首次突破 70 岁后，人均寿命水平进一步的增加。这一系列数据充分的说明，俄罗斯的相关体育政策促进了大众体育的发展。

	2008年指标	2015年指标	2020年指标
俄罗斯进行系统体育锻炼的国民占总人口的比例 (%)	15.9	30	40
在校学生（学前教育机构就读儿童、中小学生、大学生）进行系统体育锻炼的占其人数的比例 (%)	34.5	60	80
残疾人中进行系统体育锻炼的占其人数的比例 (%)	3.5	10	20
在专门体育教学机构就读的学生占6-15岁少年儿童人群的比例 (%)	20.2	35	50
在校接受冬季项目训练的学生人数（单位：千人）	360	380	430
从事各类人群体育和健身指导工作的来自体育组织的专业教练、教师的人数（单位：千人）	295.6	320	360
国民体育场地设施保障水平 (%)	22.7	30	48

图 10：《2020 年前俄罗斯体育发展目标》设立的相关标准

（图片来源：《2020 年前俄罗斯体育发展目标》）

俄罗斯大众体育突飞猛进的发展离不开政府财政资金的大力支持。《2005 年前体育发展构想》、《2006-2015 年俄联邦体育发展计划纲

要》和《2020年前俄罗斯体育发展目标》等纲领性文件都提出了对大众体育发展提供资金支持的办法。这些资金主要来源于俄罗斯联邦、联邦主体和自治体的财政支出，根据《2006-2015年俄联邦体育发展计划纲要》第四条的规定，俄罗斯群众体育资金中94.5%来自于政府的财政预算支出。同时，在该份纲要中明确指出俄罗斯体育资金用作大众体育的投入（包括青少年体育）应达到1017亿8100万卢布；相比于竞技体育的52亿7400万，其比例达到了19:1。由于政府强有力的资金投入，俄罗斯的群众体育得到了坚实的物资基础，同时俄罗斯群众体育越发的公益性和普遍性，使得俄罗斯大众对于群众体育的开展更加的满意。根据2013年俄罗斯民意调查的数据显示：近七年民众对大众体育的满意度由42%上升到了59%，不满意度由44%下降到30%。而对于不参加锻炼的人群原因分析，从事大众体育自身负担资金过大的人数由2006年的11%下降到了6%。

2014年普京下达总统令，宣布恢复1991年废止的前苏联“劳动与卫国制度”（劳卫制）。普京恢复这一制度的目的是推动民众养成锻炼身体的习惯和形成健康的生活方式。新《劳卫制》于2014年9月开始实施，它将6岁以上的公民分为了11个年龄段，并明确每个年龄段的运动标准和所需掌握的体育技巧等。同时，新《劳卫制》的实施由联邦政府和联邦主体政府共同出资，俄罗斯联邦政府计划在2017年前先拨款12亿卢布用于新《劳卫制》的实施（后续拨款额未知）。推广新《劳卫制》是俄罗斯政府推行大众体育的重要一环，为了能让新《劳卫制》在群众中能广泛推行，俄罗斯政府也对新《劳卫制》补

充了一系列的奖励措施，例如劳卫制达标勋章能给予学生升学加分、个人强制医疗保险上的优惠等等。

（六）学校体育

俄罗斯政府对于学校体育治理与苏联时期学校体育治理如出一辙。俄罗斯学校体育被划分为了两个部分：其中一部分为体校，这属于竞技体育管理范畴；另一部分为普通学校的体育教育。

由于苏联时期过度注重竞技体育和上世纪 90 年代俄罗斯的动荡，进入 21 世纪后俄罗斯青少年体育的发展相当不足，青少年体质每况日下。根据有关资料的披露，2009 年前后，俄罗斯 60% 的青少年的健康状况恶化，依照最低健康标准评判，俄罗斯只有 14% 的毕业生达到身体健康的标准，有超过 40% 预备役的青少年无法完成军队基本的体能训练。为此，俄罗斯政府在《2020 年前俄罗斯体育发展目标》关于学校体育发展的子纲中，拟定了两个阶段（第一阶段是 2008-2015，第二阶段是 2015-2020）的战略目标。第一阶段对于学校体育发展的预期成果是保证幼儿园、中小学和大学学生每周活动量不低于 6-8 小时；全日制中小学、幼儿园和大学学生进行系统的体育锻炼比例不得低于该人群的 60%；特殊医学组的幼儿园、中小学学生和大学生上特殊体育课的比例达到 75%。第二阶段对于学校体育发展的预期成果是通过体育课和课外体育活动两种形式保证学前教育机构就读儿童 100% 参与体育活动；吸收不低于 80% 的全日制学校学生进行系统的体育锻炼；属于特殊医学组的幼儿园、中小学学生和大学生上特殊体育课的比例提高到 100%。

为了达到学校体育发展的既定目标，俄联邦政府也出台了一系列措施，这些措施主要集中在解决学校体育教育基础设施和体育课教学质量的相关问题上。

关于学校体育教育基础设施建设的问题，俄联邦政府出台了《学校体育教育基础设施现代化与规范化标准》。该标准要求建设与学校办学规模、师生人数相匹配的运动设施（田径场、篮球场、足球场等基础性设施）以及根据需要匹配必要的升级性体育锻炼设施（游泳池、健身房、综合性体育场馆等）。同时根据发展青少年体育建设旅游的需要，该标准也要求加强学校运动营地、康复性校外基地和疗养基地等相关体育基础设施的建设。

关于学校体育教学质量的相关问题，俄联邦政府出台了《贯彻落实有关提高学校体育课教学质量的指导意见》。该意见要求：（一）按照学生教育水平、个人能力和健康状况制定体育教学实施大纲，并对大纲实施效果进行评定，同时也延长学生的体育课及体育运动的时间。（二）推行体育教学的分类教学标准，完善各类学生的体育活动体校，并在全日制教学机构里设立体育班和深入学习体育班。同时，也在全日制教学机构中建立青少年儿童体育和旅游俱乐部。（三）在全日制教学机构里大力营造体育文化环境和体育运动氛围，加强校运动队的建设，打造学校体育明星，让体育运动成为学生在校园生活中的时尚理念。（四）师资队伍必须达到新版国家教育标准，加强体育教师的培训，进一步做好体育师资的人事保障工作。

参考文献:

[1] 秦剑杰;李继东;张晶;崔蕾. 俄罗斯国家主导体育管理模式的基本特征及其启示. 《体育学刊》2017-03-28

[2] 路鹏;蒋宏伟. 中国职业竞技运动人才培养模式的研究(三)——俄罗斯竞技人才培养模式比较研究. 《南京体育学院学报(自然科学版)》2017-10-15

[3] 张争鸣. 美苏体育管理体制的比较研究. 《管理世界》1988-10-27

[4] 张争鸣. 苏联、美国体育现状的若干比较. 《浙江体育科学》1986-03-02

[5] Barbara Keys. Soviet Sport and Transnational Mass Culture in the 1930s. *Journal of Contemporary History*, Vol. 38, No. 3

[6] 李琳, 陈薇, 李鑫, 季浏. 俄罗斯 2020 年前体育发展战略研究. 《上海体育学院学报》2012-1

[7] 俄罗斯体育局官网: www.minsport.gov.ru