

中国户外运动公共政策现状分析¹

李萍¹, 李艳翎², 李骅¹

1 湖南农业大学体育艺术学院, 湖南长沙(410128)

2 湖南师范大学体育学院, 湖南长沙(410012)

E-mail: Liping1261@126.com

摘要: 户外运动的管理在我国还是一个新的领域。市场条件下发展起来的户外运动存在体制和安全的诸多问题, 需要政府和社团利用公共政策工具对户外运动进行宏观管理和科学决策来完善, 使户外运动成为全民健身的一个朝阳项目。本文采用文献资料法和比较研究法对中国户外运动公共政策进行了理论分析。

关键词: 户外运动, 公共政策, 决策

1. 前言

1.1 户外运动 (Outdoor Sports) 的广义概念指所有在户外进行的以健身、休闲、娱乐为目的的一切运动项目; 狭义则专指一切利用非人工场地 (不是为了运动而建立的场地) 所进行的带有一定运动强度、探索性、挑战性的体育运动项目总和。本文讨论的对象是狭义的专指户外运动。

相对于欧洲从 19 世纪就已有户外运动的基础, 中国户外运动开展比较晚。是经济发展、人民生活水平提高的产物, 完全由群众自发参与, 属休闲时尚健身项目^[1]。从 1999 年起, 到中国登山协会注册的户外运动俱乐部保持了每年翻一番的高速, 到 2006 年底, 全国正规的户外俱乐部已有 700 家,^[2] 相比这个数字, 那些结构更松散的户外爱好者团体就更多。

1.2 公共政策是权威的国家机构及公共团体为了实现特定的目的, 对社会价值进行合理配置的决定和实施过程。^[3] 目前公共政策学学科概念较为模糊, 在各种著作中被表述为“政策学”、“公共政策学”、“政策科学”、“政策分析”、“公共政策分析”、“政策研究”、“公共政策研究”等名称。北京大学公共政策研究所所长宁骚教授经过认真梳理, 认为以上 7 个不同学科名称是对同一学科名称的不同称谓, 基本上属同一概念, 因此可以互相替代。^[4]

在社会组织高度严密、庞大、开发和一体化的今天, 研究户外运动公共政策, 有利于政府和相关社团对运动进行管理, 指导户外运动朝着安全、科学方面发展, 而且市场经济环境要求公共政策更加科学化、民主化、法制化。

2. 中国户外运动公共政策环境分析

2.1 地理环境

中国地理自然环境丰富多样, 高山、河流、草原、森林、沙漠、溶洞等都是理想的户外运动场所, 丰富多样的地理自然环境促进了户外运动的蓬勃发展。

2.2 经济环境

中国户外运动日前仍然是小众市场, 2005 年全国户外用品销售额才超过 10 个亿, 但从发展前景看, 市场潜力巨大, 业内人士估计国内户外用品潜在市场为 1200 亿元人民币。^[5] 现今中国的户外运动市场以装备店为主, 主要代理国外的一些品牌装备, 都是由户外爱好者从爱好出发自办, 而不是从商业投资的角度形成, 运营手段比较单一。^[6] 但近年来, 发展成

¹ 本课题得到湖南省体育科学学会基金项目: 湖南省户外运动市场分析 (项目编号: 06-037) 的资助, 同时此文章也是硕士毕业论文组成部分。

熟的世界各知名户外用品品牌进入中国或扩大了在中国市场的销售计划,一些著名的装备品牌陆续进驻大中商场,市场朝着多元化发展。

然而在利益的驱使下,一些造假、售假者也开始瞄准这块刚刚开发的处女地不择手段地“开发”,假冒伪劣户外运动用品充斥市场。除产品外,服务的不专业也会给户外运动带来不安全因素。户外运动具有一定的危险性,需要专业的户外从业人员对参与者进行指导和保护帮助。如果对从业机构的市场准入和从业人员的资格认证方面没有严格进行控制,将有可能导致由于非专业技术操作而引起的各种安全事故。中国在市场资格认证方面出台了一定的政策法规,但不够完善,而且对已有的政策,还存在着执行不力的问题。所以,相对于国外发展成熟的市场来说,中国户外运动市场复杂多变,市场主体在探索各种管理方式和营销方式。

2.3 网络环境

知识爆炸时代,网络是信息传播和沟通的一个主要途径。中国户外运动推广过程中,“网络”功不可没。在户外运动零售店和户外媒体推广没有现今这么发达的4、5年前,很多网友在论坛发帖组织野营、溯溪降等活动。一般来说,各网友都是原来相互不认识的,通过这样的AA制活动成为有共同爱好的朋友,并不断扩大这个户外运动爱好圈,推动户外运动发展,网络也为户外运动参与者提供了资讯服务。网民通过论坛能得到自己想要消费信息和活动信息,俱乐部(商家)也通过网站提升了企业形象。

但网络活动存在着一个致命的缺陷就是活动组织不严谨,缺乏必需的安全保障。不仅不了解彼此的身体状况和活动能力,而且相互之间是一个松散的管理关系,对突发事件没有足够的应对能力。

2.4 在这样复杂多样的环境下,即要提高户外运动公共政策对市场和网络的灵敏度,以适应转型期社会的各种变化;又要求公共政策必须科学有效,符合户外运动发展规律,严密有效地保障户外运动安全。

3. 中国户外运动公共政策决策组织

公共决策组织是按照有关法律规定程序组建的负责推行决策任务的决策结构体系及其运行机制。^[7]

3.1 中国户外运动公共政策决策组织机构构成:

3.1.1 中国登山协会

中国登山协会是具有独立法人资格的全国性群众体育社团,是中华全国体育总会团体会员。^[8]

3.1.2 国家体育总局登山运动管理中心

国家体育总局登山运动管理中心是管理登山运动的政府职能部门,下设户外运动办公室管理户外运动相关活动。

3.1.3 各地市登山协会

各地市登山协会是由登山爱好者自发组成,经相关行政级别的体育局批准、相关行政级别的民政局登记注册的非营利性的社会团体组织。^[8]

3.1.4 各地市体育局下设的管理户外运动的相关部门

在户外运动开展较好的很多地方的体育局专门设立了管理户外运动的办公部门,但更多的地市体育局没有单独设立部门进行管理。

3.2 运行机制分析

依据《国家体委运动项目管理中心工作规范暂行规定》等有关行政规章,登山运动管理中心是国家体委直属事业单位,同时又是中国登山协会的常设办事机构。那中国登山协会既是中华全国体育总会的团体会员,又是国家体委直属事业单位,而登山运动管理中心只是登协组织内部的一个机构,他们是种属关系,中国登山运动协会当然拥有对登山运动项目的全面管理职能。但以现在登协作为法人介入市场、运营商业登山和商业比赛的情况来说,存在着登山协会既当裁判员又当运动员的问题,一面制定户外运动公共政策,一面利用自己制定的政策进行商业活动,不仅仅是登协纪律的问题,而是中国户外运动公共决策体制的问题。

中国登协应该像美国登山俱乐部(American Alpine Club)这样的角色,以提供系统的、高水准的从业人员培训、高山及户外向导培训和资格认证体系为己任管理、规范各地俱乐部规范运作^[9]。虽然国外的登协也不是一开始就发展到现在这个程度,这也需要一个过程,但我们可以通过横向比较,吸取国外的优秀经验,完善决策体制。

4. 具体公共政策分析

4.1 已经制定的公共政策

(1) 为了对国内外登山行为进行管理,为保障登山活动的安全,制定了相关的登山管理办法,如《外国人来华登山管理办法》、《国内登山管理办法》、《四川省国内登山管理办法》等。这类政策在国外也是普遍存在的,如英国登山协会(British Mountaineering Council)和加拿大登山协会都对本国境内的登山活动进行组织管理,确保登山活动的安全。

(2) 随着户外运动市场的扩大,为了有效地建立与国内各登山户外运动俱乐部及相关从业机构和人员的联系和管理,落实“服务、引导、规范”的宗旨,从2002年起,中国登山协会决定对国内各登山户外运动俱乐部及相关从业机构进行资质认证,制定了一系列政策,主要有《登山户外运动俱乐部及相关从业机构资质认证标准》、《登山户外运动俱乐部及相关从业机构技术等级标准》、《高山向导管理暂行规定》等。

(3) 为适应我国户外运动的发展需要,推动户外运动健康、有序地发展,促进运动人才资源合理配置,加强对运动员注册与交流工作的规范化管理,中国登山运动协会制定了一系列政策,如:《户外运动注册与交流管理办法》(试行)、《攀岩攀冰运动管理办法》、《攀岩运动员参加全国比赛代表资格注册管理办法》、《全国攀岩运动员注册与交流管理办法》等。

(4) 《关于加强登山户外运动的组织和安全工作的通知》,国家体育总局体登字[2004]60号文件;《关于加强“十一”期间登山户外相关运动安全和组织工作的通知》体办字 2006 201 号等。^[10]这类通知是各政策组织专为某个短期活动制定的。

4.2 急需健全的公共政策

4.2.1 建立安全、救援体系的相关政策

从2000年起,户外运动意外事故及山难总体上呈上升趋势,2003年户外运动死亡人数为4人,2004年为12人,2005年为15人,2006年为26人。^[11]

国外的登山运动不仅对登山者的个人行为做出了诸如登山资格、登山登记等规定，而且还设立了救援组织。中国登协已经制定了一定的政策，如《国内登山管理办法》，《关于加强登山户外运动的组织和安全生产工作的通知》，但政策本身的可行性和执行力度都不够，需要加强政策制定的科学性和执性的有效性。国外俱乐部对户外运动的培训也是非常严格和系统的，如西雅图登山者俱乐部于1907年正式成立，他可以对学员进行两个级别的课程：初级和进修级。初级班的学生只有资格参加初级难度的登山活动，只有从初级班毕业才能进入进修班。从进修班毕业后，有资格申请领队资格。有领队资格的人可以独立召集队伍组织她或她感兴趣的登山活动。^[12]这些课程都是长达数月之久的系统教学，保证了登山者具有安全活动的知识和能力。

4.2.2 户外运动用品的质量认证标准是户外运动产业化发展的必然要求

户外活动是一项专业性极强的活动，对产品提出了很高的要求，关系到安全和生命。户外运动服是一种有别于一般性运动装的服装，不仅仅要舒适、便于运动，更要具备防水、防风、透气、保暖和轻便等一系列专业特性，其对功能、品质的苛刻要求使得只有极少数的高科技先进材料和专业性的性能设计才可以满足需求。面对国内市场众多的仿冒产品，把产品质量标准化，相对于建立安全救援体系来说，是同样关系生命安全的问题。可喜的是，中国登协已经通过全国户外运动俱乐部大会等活动征集意见，并于2006年1月下发了《关于征集登山户外装备国家标准条目的通知》，积极筹划相关产品质量标准的制定。^[13]

5. 中国户外运动公共政策的执行特点分析

(1) 在中国，公共政策的执行主要是自上而下的强制执行模式，但对户外运动这样的市场产物对象来说，政策的执行不仅需要行政手段，而且需要市场激励手段和法律手段等多种执行途径来确保政策的执行。

(2) 对政策的替代执行和选择性执行现象大量存在，很多户外运动政策没有真正得到有效执行。虽然已经制定一些登山安全政策，一定高度的登山活动必须进行审查和登记，但很少有登山爱好者能主动登记，无管理登山运动的后果就是安全事故发生率不断升高。管理部门在批评登山者不能主动登记的同时，也要自省政执行中的问题，只有符合事物发展规律和满足人民需要的政策，才能得到认同，同时也要加强政策的宣传推广，否则各种政策将形同虚设。

(3) 中国现阶段的政策执行以政府机构为主导，但非政府力量的增长是公共政策执行体制优化的一个重要标志。^[14]中国户外运动社团发展迅猛，是户外运动推广的重要力量，各种民间团体可以通过公众主权对公共政策的制定，执性情况进行监督和调整；在不违背政府政策的原则下，坚持从实际出发，因地制宜地去实现政策目标，发挥主观能动性和创造性，应付各种政策在执行过程中出现的难以预料的复杂情况。提高非政府团体的执行力量，完善公共政策执行体制是中国户外运动政策管理发展的一个重要目标。

6. 结语

(1) 中国户外运动的发展需要政策工具来规范市场，保证活动本身科学安全进行，使户外运动具备的政治、外交、教育、文化和娱乐等多元价值得以实现；

(2) 户外运动公共政策制定的价值取向是人民群众的健康和安全；

(3) 户外运动公共政策的制定需要智囊机构的支持和辅助，虽然中国登协就户外运动产品标准等问题进行民间意见征集，但很多公共决策最后的决定权利还是在领导个人，需要进一

步完善政策制定的咨询和信息系统;

(4) 进一步改进户外运动公共政策规划和政策合法化的途径, 加大政策制定中公众参与的力度, 提高政策规划的公开化、公正化、公平化和合理化;

(5) 提高政策执行能力和水平, 提高政策对象的认同感, 提高政策执行的效益, 规范政策执行的监督体系, 逐步完善政策执行体制;

(6) 根据理论知识, 运用现代分析方法和技术, 帮助决策者发现和解决公共政策问题, 做出正确的、合理的决策, 避免出现决策失误是户外运动发展过程中必须重视的政策分析过程。

参考文献

- [1] 王莉, 何世权, 等. 对北京市户外运动产业发展状况的调查研究[J]. 北京体育大学学报, 2005(9):1159-1161.
- [2] 宋辉. 普及科学常识、推广资质认证、筹建救援体系, 中国登山协会规范户外运动市场[N]. 中国体育报, 2005年03月15日第006版.
- [3] 陶学荣. 公共政策学[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2006: 33.
- [4] 宁骚. 公共政策[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000: 196.
- [5] 呼延勇. 户外用品市场现状及营销模式[J]. 户外经理人, 2006, 03: 08.
- [6] 张梦, 胡春华. 户外运动产品市场发展现状与对策[N]. 中国旅游报, 2005年02月07日第014版.
- [7] 陶学荣. 公共政策学[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2006: 110.
- [8] 中国登山协会网, 协会窗口[DB]. <http://cmasports.sport.org.cn/xhck/> 引用日期 2006-7-25.
- [9] 咖啡勺子. 侃侃中国登山协会. [EB]中国户外资料网, <http://bbs.8264.com/index.php?showforum=24> 引用日期 2006-7-25.
- [10] 中国登山协会网, 档案资料, 法规条例[DB]. <http://cmasports.sport.org.cn/dazl/fgtl/> 引用日期 2006-7-25.
- [11] 中国户外资料网. 2005年户外运动意外事故死亡失踪人数统计报告 [DB] <http://www.8264.com/14250.html> 引用日期 2006-7-25.
- [12] 旅途中国. 西雅图登山者俱乐部简介, 介绍一下一个美国登山俱乐部的训练教程和运作模式[DB] <http://www.trip3721.com/bbs/viewthread.php?tid=37373> 引用日期 2006-7-25.
- [13] 中国体育信息网, 国家体育总局信息发布[DB]. http://www.sport.gov.cn/xsdw/lanmuall.php?page=3&c_id=282 引用日期 2006-7-25.
- [14] 陶学荣. 公共行政管理学导论[M]. 北京: 清华大学出版社, 2005: 176.

Analysis on China's Current Situation of Public Policy of the Outdoor Sports

Li Ping¹, li Yanling², Li Hua¹

1 Department of P.E and Arc Hunna Agricultural University, Changsha, Hunan, China (410128)

2 Department of P.E Hunan Normal University, Hunan, China (410012)

Abstract

The management of the outdoor sports is still a new field in our country. Like un-domesticated wild animals, the outdoor sports developed under the conditions of market need to be managed macroscopically and improved efficiently by the government and societies. Utilizing public policy tools and scientific decisions respectively, to serve the nation's health-improving.

Keywords: Outdoor sport; Public policy; Decision-making

作者简介: 李萍 (1977—), 女, 湖南长沙人, 讲师, 湖南师范大学在读研究生, 研究方向为体育管理。