

·体育社会科学·

## 体育公共服务体系建设中公民参与的 必要性、可行性及路径

谢正阳, 胡乔, 李燕领, 汤际澜  
(苏州大学 体育学院, 江苏 苏州 215006)

**摘 要:** 公民的体育权利是体育公共服务建设的理论基点和终极目标, 体育公共服务体系是公民体育权利的实现方式和有效途径。公民参与体育公共服务体系建设的必要性为: 公民参与既是公民体育权利的重要内容, 实现公共体育政策民主化、科学化的表现形式, 也是实现民主和维护公民体育利益的重要工具; 可行性为: 现行的法律法规为公民参与提供了必要的依据, 公民综合能力的不断提升为公民参与创造了有利的条件, 现代科技的快速发展为公民参与提供了多元选择。具体路径有: 公民听证, 咨询委员会, 公民调查, 网上征求意见, 关键公众接触, 由公民发起的接触、协商和斡旋等方式。

**关 键 词:** 体育社会学; 体育公共服务; 公民参与; 体育权利

**中图分类号:** G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2011)05-0016-05

### The necessity and feasibility of and ways to citizen participation in sport public service system construction

XIE Zheng-yang, HU Qiao, LI Yan-ling, TANG Ji-lan  
(School of Physical Education, Soochow University, Suzhou 215021, China)

**Abstract:** Citizen sport rights are the theoretical base and ultimate goal of sport public service construction, while the sport public service system is the mode and effective path for the realization of citizen sport rights. The necessity of citizen participation in sport public service system construction is that citizen participation is an important content of citizen sport rights, a way of expression for making public sport policies democratic and scientific, and an important tool for realizing democracy and protecting citizen sport interests; its feasibility is as follows: currently effective laws and regulations have established a necessary foundation of criteria for citizen participation, the constant enhancement of citizen comprehensive capacities has created favorable conditions for citizen participation, and the rapid development of modern science and technology has provided multiple choices for citizen participation; specific ways include citizen hearings, consultation committee, citizen survey, online polls, critical public contacts, contacts initiated by citizens, negotiation, conciliation, etc.

**Key words:** sport sociology; sport public service; citizen participation; sport right

对体育公共事务的参与, 既是现代民主精神的体现, 更是公民体育权利的重要表现, 有利于保障公民基本体育权利, 真正满足公民公共体育需求, 消除政府供给机制弊端, 促进公民有序地参与体育公共事务等。体育公共服务体系最核心的功能就是为国民提供

体育公共产品和体育公共服务, 基本特征是“公益性”和“公共性”。公民的积极有效参与和满意程度直接影响公民的健康素质是否能显著提高, 这也是衡量体育公共服务体系是否有效和成功的重要标准。从社会本身来说, 公民参与能凝聚社区意识, 对国家产生民族

收稿日期: 2011-01-24

基金项目: 国家社会科学基金项目(03BTY020)。

作者简介: 谢正阳(1976-), 男, 讲师, 博士, 研究方向: 体育教育与训练、社会体育。通讯作者: 胡乔副教授

文化认同,增加公民对社会的期待和责任感。

## 1 体育公共服务与公民参与的基本涵义

### 1.1 体育公共服务

体育公共服务概念出现的时间并不长——对于该概念的使用也并未统一<sup>[1]</sup>。就体育公共服务是公共事务的组成部分而言,公民作为政府行政行为的相对方,要求享有对体育公共事务的参与权和发言权。温家宝总理在2010年“两会”上提出了“大力发展公共体育事业”新要求,这也是政府工作报告中第一次提出“公共体育事业”概念,展示了发展体育公共服务的宽广的新领域。通过对相关文献资料梳理、归纳、总结可知,大多数学者都是从以下两个方面对概念进行界定和把握。一方面是从体育公共服务的供给的主客体关系,即体育公共服务应当由谁提供、向谁提供。由公共服务型政府建设理论可知,政府和体育行政部门在体育公共服务供给中一直占主导地位,而享有体育公共服务权利且具有体育公共服务需求的社会公民均是体育公共服务的对象;同时随着人们对体育公共服务认识的不断加深,也逐渐意识到准政府组织、非政府组织、企业甚至个人也都可以成为体育公共服务的供给主体<sup>[2]</sup>。另一方面是从体育公共服务的供给目标和内容来看,由于供给是以需求为导向,体育公共服务所提供的内容包括有形产品和无形服务,因此体育公共服务的供给目标即是满足人们对公共体育产品和服务的需求。体育公共服务的供给主客体与供给的目标、内容构成了体育公共服务概念的核心内容,通过对它们的探究有助于把握体育公共服务概念。

可见,公共性、公益性是体育公共服务的根本属性,贯穿于体育公共服务体系的全过程。由此及彼,公民的体育权利是体育公共服务体系的理论基点和终极目标,体育公共服务体系则是公民体育权利的实现方式和有效保障。在剖析体育公共服务时一定要以公共性作为基础,而在体育公共服务的实践中也一定要以公共性作为指导。

### 1.2 公民参与

公民参与的核心原则,就是使行政机关制定出更多反映大众喜爱的并且可以获得民众广泛支持的公共政策<sup>[3]</sup>。公民参与是政治学中的一个重要术语,它以一个完整而清晰概念出现于二战前后一些研究比较政治理论的西方学者的论述中。公民参与的传统作用,更多蕴涵着政治参与。随着公共权力的转型,引申至行政领域。关于公民参与的概念界定,迄今我国学术理论界众说纷纭,莫衷一是。有陶东明<sup>[4]</sup>的政治行为说,马振清<sup>[5]</sup>的政治决策说,李图强<sup>[6]</sup>的公共政策说等。实

践中,公民在政治上的参与越来越成为次要角色,而公民在公共行政活动中直接参与关系到公民切身利益的公共决策以及公民事务的处理,则日益成为民主行政的主要内容<sup>[7]</sup>。从这个视角来审视“公民参与”的内涵更符合本研究所要表达的思想。体育公共服务体系中的公民参与就是指公民个人或公民团体参与公共体育的决策及管理的过程。尤其是在地方公共体育政策制定中的公民参与,对于提高地方政府公共体育政策质量,提高公民的政策满意度和政府满意度,进而对公共体育政策方案的有效实施和政府政令畅通等都具有非常重要的作用。

## 2 公民参与体育公共服务体系建设的必要性

### 2.1 公民参与是实现公共体育政策民主化、科学化的表现

民主政治的核心是人民参与的过程。“公共政策是民主政治的产物,同时又是现代民主在政策领域的体现。公共政策制定机制作为公共政策体制的重要组成部分,其本身的民主是公共政策内在的、应然的要求”<sup>[8]</sup>。《公民权利和政治权利国际公约》第25条也明文规定,每个公民应有直接或通过自由选择的代表参与公共事务的权利和机会。

我国宪法在第2篇中也明确规定了公民参与选举、监督、批评、建议等相关内容。而且,推行全民健身计划,发展公共体育事业本身就是以不断满足人民群众多样化体育需求为出发点,以提高全民族身体素质为核心,建立“亲民、便民、利民”比较完善的体育公共服务体系为重点。这就要求政府在制定公共体育政策时,“深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智,切实珍惜民力,不断实现民利”<sup>[9]</sup>。所以,只有通过合法和有效的公民参与,才能使体育公共服务人员充分有效及时地洞悉公众的利益要求,进而最终实现体育公共服务的目的。政府与社会、政府与公民的沟通本来就是广开言路,增强公民的话语权,让公民积极参与政府决策的有效途径;公民也借此表达自身利益需求和意愿,也充分体现了公共政策以实现和维护社会民主为价值取向。

### 2.2 公民参与是公民体育权利的重要内容

公民参与不仅是现代民主政治的主要特征,更是公民权的重要内容。我国宪法第2条就明确规定“中华人民共和国的一切权力属于人民,人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”公民参与是宪政秩序下民主价值的体现,是民主宪政体制下,公民民主权利的重要内容。温家宝<sup>[10]</sup>在2005年《政府工作报告》中指出,“健全社会公示、社会听证等制度,让人民群众

更广泛地参与公共事务管理。”2009年8月30日国务院颁布的《全民健身条例》，是我国在北京奥运会后加快推进全民健身事业发展的重要标志，是国家首次对全民健身工作进行的专门规范，反映了国家对发展全民健身事业和增进人民体质健康的高度重视与关怀，表现出国家推进以全民健身为代表的体育公共服务所进行的制度安排和法律保障<sup>[1]</sup>。

那么，公民参与公共体育政策的制定和管理的权利，自然也是公民体育权利的重要内容，它关系到公民自身体育权益能否真正实现的问题。既然宪法赋予公民管理国家和公共事务的权利，人民又依法委托政府实施公共管理，那么政府的责任，首先要根据公众需求实施有效的公共体育管理，其次通过具体的制度设计确保公众参与权的实现，使公众能够通过自身或社团合法地参与公共体育政策的制定，让公民的体育生活意愿在公共体育政策中得以体现。除了宪法对公民参与权的保证外，政府本身也必须遵守法律法规，公共权力若侵害公民权利就要受到相应的制裁。

### 2.3 公民参与是实现民主和维护公民体育利益的重要保证

公民通过自身或公民团体合法地参与公共体育政策的制定和执行，使自己的主张和利益诉求在政府的立法和行政决策中得到体现，从而实现自己的民主权利和保护自身的体育利益。具体地说，一方面公民参与既是民主程序的核心概念，又是实现“依法治体”的重要内容。民主是社会主义的本质，社会主义民主的本质和核心是人民当家作主，真正享有管理国家和社会事务的权力，也是我们党始终不渝的奋斗目标<sup>[2]</sup>。由此看来，“依法治体”的民主建设本身需要公民参与，公民参与本身就是马克思主义非国家形态民主的重要范畴，自然也是政治文明的重要内容。

另一方面公民参与、“依法治体”是人民当家作主的应有之义，不仅体现了社会主义法治国家的要求，而且也体现公民在我国体育发展中的主体地位；同时，还有利于促进体育行政部门依法行政，塑造新型政府与公民关系的形象。公民通过合法有效参与公共体育政策制定及管理，不仅能使自身的利益诉求在政策执行过程中得以体现，维护切身的权益；而且可以增加政府决策的透明度，提高决策的科学和民主，增进公民与政府之间关系的和谐，同时可以促进政府“依法治体”，接受人民监督；这也是政府亲民的姿态和公民对体育权利诉求的良好回应。

## 3 公民参与体育公共服务体系建设的可行性

公民参与的发展需要一定环境与之相适应。体育

公共服务是一定时期与一定社会成员共同利益相关的社会性事物，体现社会成员普遍需求。在一个社会成员没有共同利益，矛盾尖锐到不可调和的社会，是不可能实行公民参与的。任何社会都不可能没有矛盾，人类社会总是在矛盾的运动中发展进步的，社会主义社会同样如此<sup>[3]</sup>。但我国公有制经济主体地位决定了所有社会成员具有共同的利益，决定了当前我国存在的矛盾是非对抗性的人民内部矛盾。构建社会主义和谐社会为发展公民参与提供了合适可行的社会环境。

### 3.1 现行的法律法规为公民参与奠定了基础

公民参与是现代民主政治的主要特征，也是公民权的重要内容。我国宪法第2条就明确规定“中华人民共和国的一切权力属于人民，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”可见，我国的基本社会制度为公民参与公共事务提供了可能。公民参与虽然是宪政秩序下民主价值的体现，是民主宪政体制下公民民主权利的重要内容。但是更需要政府在制度方面予以不断完善。全民健身事业作为政府公共服务之一，政府对公民参与公共体育政策的制定和管理是大力支持的。各级地方党政领导也自然积极主动顺应中央政府和时代的要求，在调整公共财政支出结构，加大对公共体育事业的投入的同时，为了有助于向民众提供更好的公共体育产品和服务，会有意识地吸纳公众的意见。所以在实践中将不断健全公民参与的制度和法律法规，规范程序和规定，为公民提供一个畅通的利益表达渠道。

### 3.2 公民综合能力的不断提升为公民参与创造了条件

从理论上讲，公民参与是每个公民的权利，而实际上，公民参与是由其自身的能力决定的。在公民参与体育公共服务体系建设中，首先要具备沟通能力，因为参与过程是与各方沟通交流的过程；其次是理解能力，只有具有良好的理解能力，才会更好地理解构建体育公共服务体系的价值取向；第三是学习能力，参与过程需要公民具备学习能力，有主动学习的意识。当然，公民参与的能力结构远不止这些，公民参与的过程应该是个人能力的综合体现。

公民参与除了自身能力外，还需要知识和意识。因为体育公共服务体系的建设是一个涉及多个学科，涵盖多个领域的制度性建设。因此，在体育公共服务体系建设中引入公民参与，势必要求公民具有相关的知识储备。当然，公民个体参与体育公共服务体系建设是发自内心的愿望，不是“跟风、获利”来实施参与，而是自主自愿地参与。公民这种参与意识不是与生俱来的，是一个意识养成的过程。

### 3.3 现代科技的快速发展为公民参与提供了多元选择

技术难度，不仅是指科学技术，还指在公民参与过程中所采取的应对措施。公民参与全民健身体系构建是否符合社会成员的需求，是否能够推动全民健身事业全面向前发展，这都是公民参与体育公共服务体系建设的结果反映。在体育公共服务体系建设过程中，广泛而不适宜的公民参与势必影响体系构建的效率，这就需要服务型政府认真区分哪些适宜公民的积极参与，哪些应该适当参与，并划分出适宜的参与形式，这都体现相当高的技术难度。因此，政府有必要对体育公共服务政策问题进行分析，归纳出更加适合公民参与体育公共服务体系政策制定、实施范围和方式。诸如参与人群、参与范围、参与程度、参与方式等都需要从技术层面上加以确定。

#### 4 公民参与体育公共服务体系建设的路径

权利实现受到政治、经济、文化发展等诸多方面的制约，其中权力是最大的威胁。而对权力的有效约束，一方面来自于权力体系自身的制衡，另一方面则来自公民的参与。现阶段公民参与在实践中仍然存在着许多不足，如公民参与的意识不强，参与的深度不够、领域不广泛，参与的制度化保障不健全，政府信息不够公开，公民获得信息不畅等。其中最突出的是制度化、程序化程度不高，“从群众中来，到群众中去”成为一句口号，使公民参与流于形式。在体育领域中，尤其是公民体育方面，“公民参与”同样存在着类似的问题。因此，政府的公共体育政策的制定和执行应以公共性为基础，以公共利益的最大化为着力点，通过公民广泛参与来保证公共选择最优化。所以，如何让公民参与到体育公共服务体系建设中，这既是实现公民权利的重要内容，也是对政府自身提出的新要求。

在过去公民参与的实践中，涌现出大量可供选择的方法，这些方法随着沟通技术的进步得到了强有力的发展。总的来说，参与技术的设计主要分为两类：一类是在互动中，以获取公民对政策的认可和接受为目的，赋予公民一定的权力，如公民听证、公民会议、咨询委员会、协商等；另一类是仅仅以获取信息为目的的公民参与，如关键公众接触、由公民发起的接触、公民调查、新的通讯技术等<sup>[14]</sup>。

##### 4.1 公民听证

公民听证，就是指在涉及公共体育利益问题决策上，公开召开会议，由体育专家、体育行政人员、利益代表和具有代表性普通民众共同分析问题、探讨解决方式等，以保证决策更具有代表性、合理性与可行性。例如政府投资的重大公共体育项目(公共体育场馆的建设、全民健身中心的选址等)，在规划、建设之前，

体育行政机关主动召集有关专家、民众举行会议进行探讨和论证，获取他们的意见和建议，为最终决策提供依据。

##### 4.2 公民调查、网上征求意见

公民调查即民意调查，依赖于一定的科学抽样，运用访问或调查问卷搜集公民对公共体育政策或其他相关问题的意见及建议，这种方式有助于政府掌握一定范围内公众的普遍意愿，有利于政府做出合理的决策或战略调整。网上征求意见，是指通过互联网将公共体育事项的具体情况向社会公布，征求公民的意见与建议。网上征求意见凭借网络资源，这种方式具有高效的特点。但一些弱势、声音较小的利益群体的意见很难保证被采纳。这两种参与方法本质是相同的，都属于着眼于了解民意的参与方式，这类方法对公共体育决策的执行效果的评估活动十分适用。

在实际工作中，公民调查最好是在对相关人口随机抽样基础上进行，这样调查才有可能提供一些有代表性的观点。譬如为了监督政府推广全民健身计划实施效果，民间社团可以采用问卷调查报告形式，来评定民众对“全民健身”感受，并予以公布。通过公民调查，可以逐渐建立体育公共服务提供者与使用者之间的对话，并最终获得体育行政部门管理者的积极反应，从而促进体育公共服务体系的不断完善，更加凸显出“亲民、便民、惠民”的特征。这既有利于政府改进工作，提高服务水平，为公众提供更为有效的公共体育产品与服务，又能真正满足公民的体育需求。

##### 4.3 关键公众接触

关键公众接触是公民参与的最基本形式。体育行政部门管理者向相关公民中的一小部分个体——“关键人物”征询建议，并与其进行磋商，听取其建议。这些关键接触的人物通常是体育界学者专家、社会公众人物、直接实践者或体育组织社团的领导者。

这是一种有限参与方式，参与者仅限于关键性的人物，即通过体育领域的学者专家、社会公众人物以及直接实践者为决策提供建议。在具体运作上，既可以通过召开小型的专家论证会，直接听取专家学者和实践者针对公共体育政策、全民健身计划实施方案的意见和建议，也可以通过调查研究的方式汇集不同的关键人物的意见及建议以便进一步改进工作。当然，关键公众也可以是人大代表或政协委员，他们在相应的会议上审议政府报告和规划、提出议案等来实现参与。可见改革和完善人民代表大会制度和民主党派参政议政制度是实现公民参与决策的最好途径。

在实践中，“关键公共接触的最常见用法是将信息收集作为第一步或出发点，这时，运用关键公众接触

可以帮助管理者就相关公众的性质以及其他适用的参与途径听取建议,作出判断”<sup>[14]</sup>。

尽管在决策过程的各个环节中,向关键性人物征询意见、建议,都是具有十分积极作用,但人们对这种方法心存疑虑,使得管理者不能仅凭少数几个关键人物的意见就贸然采取行动。因此,关键公共接触很少在公民参与中单独使用,往往是与其他公民参与配合使用。

#### 4.4 公民自发与主管部门接触

公民自发与主管部门接触是公民自己发起的与政府体育行政部门联系,要求提供某项体育公共服务,表达对某项体育公共服务、某个体育行政服务机构的不满,或提出其他一些要求和意见。通常情况下,这种方式公民需求能够在极短的时间里得到具体的回应。由于公民发起的与主管部门接触,一般针对具体的公民体育问题,例如社会团体、企业或个人参与休闲、娱乐和健身体育项目的经营、体育市场的管理等问题,这就需要政府体育主管部门尽快给予解决。与关键公众接触相比,由公民发起的接触能反映更大范围公民的意见;公民接触反映了很多人的意见,但可能并不反映大多数人的意见。

#### 4.5 协商和斡旋

在实践中,当遇到一些十分难以解决的公共体育政策问题,且用上述任何一种参与办法都无法解决时,人们越来越多地采用了协商和斡旋的方式。在协商中,第三方通过调停,在争议者之间找寻冲突解决方案。而斡旋手段作为一种参与途径,可以被广泛地应用到公共体育政策议程中。假如,政府在制定公共体育发展空间规划或体育公共服务产业发展规划过程中,势必将遇到各个利益集团之间的冲突,这就需要多方的协商和斡旋,共同来解决公共体育事务和社会持续发展的问题。

公民参与的模式有很多。在影响力的最弱端,是公共听证会(或信息发布会),这种参与形式只允许公民询问既有的公共体育政策变革内容,公民几乎没有机会影响公共体育政策,他们能做的只是对体育行政人员和政务官员的政策草案“发发牢骚”而已;在影响力的最强端,是正式的对话环境,公民可以对重要的公共体育政策议题及拥有法定决策权的理事会和委员会产生实质性的影响。在参与模式的研究序列中,公民的主动性越强,公民自治较之公民参与的概念适当性程度越大。可见,并不是所有的公民参与方式都是适合的,在具体的体育工作中如何选择合适的公民

参与形式,通常要按照一定的原则来进行:倘若一个公共体育政策问题需要以增进公众对政策的接受性,那么,一般倾向于采用社会参与程度较高的决策途径;倘若一个问题需要考虑质量问题,那么,一般倾向于采用社会参与程度较低的决策途径;在实际操作中,往往是多种公民参与技术互相整合使用。在合理规划和科学管理的基础上,公民的积极参与可以增加体育公共服务的有效性,更有利于构建比较完善的体育公共服务体系。

#### 参考文献:

- [1] 肖林鹏,李宗浩,杨晓晨.我国体育公共服务体系概念开发及其结构探讨[J].天津体育学院学报,2007,22(6):472-475.
- [2] 郇昌店,肖林鹏.我国体育公共服务发展述评[J].体育学刊,2009,16(6):20-24.
- [3] 王巍,牛美丽.公民参与[M].北京:中国人民大学出版社,2009:13-14.
- [4] 陶东明,陈明明.当代中国政治参与[M].杭州:浙江人民出版社,1998:103.
- [5] 马振清.中国公民政治社会化问题研究[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2001:138.
- [6] 李图强.现代公共行政中的公民参与[M].北京:经济管理出版社,2004:37.
- [7] 卢刚.地方政府绩效评估中的公民参与问题研究[D].长春:吉林大学,2007:7-8.
- [8] 孙晓莉.公共服务中的公民参与[J].中国人民大学学报,2009,23(4):114-118.
- [9] 梁巨龙.我国公民参与公共政策制定的困境及对策[J].四川理工学院学报:社会科学版,2009,24(3):34-36.
- [10] 胡锦涛.在纪念毛泽东同志诞辰一百一十周年座谈会上的讲话[G]//十六大以来重要文献选编(上),2003:646-647.
- [11] 温家宝.2005年《政府工作报告》[EB/OL].[http://www.chinadaily.com.cn/zgzx/2009npc/2009-02/27/content\\_7520230.htm](http://www.chinadaily.com.cn/zgzx/2009npc/2009-02/27/content_7520230.htm).
- [12] 于善旭.论《全民健身条例》对体育公共服务的制度推进[J].天津体育学院学报,2010,25(4):277-281.
- [13] 奚广庆.邓小平理论概论[M].北京:中国人民大学出版社,1998:254-255.
- [14] 约翰·克莱顿·托马斯[美].公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[M].孙柏瑛,译.北京:中国人民大学出版社,2005:82-109.