

从《体育白皮书》的制定看欧盟体育政策制定中的对话机制

刘小平, 陈华荣

(苏州大学 体育学院, 江苏 苏州 215021)

摘要: “体育治理”理念风行欧洲, 政策和法律的刚性作用逐渐受到削弱, 对话机制的柔性功能逐渐得到发挥。欧盟利用对话机制, 在制定《体育白皮书》中发挥了重要作用。对话的主体包括成员国、体育组织及其他利益相关者。对话的方式包括体育部长会议、体育论坛、专题工作组和在线咨询等。对话的内容主要围绕《体育白皮书》的框架、议题和侧重点。这种对话机制在形式上, 类似我国的“政策调研”活动, 实质上是一种权力博弈的方式。

关键词: 体育社会学; 体育政策; 对话机制; 体育白皮书; 欧盟

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2010)12-0034-06

Analysis of dialogue mechanisms in sport policy establishment by the European Union from the perspective of the establishment of the White Book of Sport

LIU Xiao-ping, CHEN Hua-rong

(School of Physical Education, Soochow University, Suzhou 215021, China)

Abstract: The conception of “sports governance” is popular in Europe, while the rigid functions of policies and laws are being gradually weakened, and the flexible functions of dialogue mechanisms are being gradually exerted. By utilizing a dialogue mechanism, the European Union played an important role in establishing the White Book of Sport. The subjects of dialogue include member countries, sports organizations and other interest relevant parties. The ways of dialogue include sports minister meetings, sports forums, action specific working teams, online consultation, etc. The contents of dialogue are mainly the frameworks, topics and focuses with respect to the White Book of Sport. Such a dialogue mechanism is formally similar to the activity of “policy research” in China, essentially a way of power gaming.

Key words: sport sociology; sport policy; dialogue mechanism; White Book of Sport; European Union

2010年是“十一五”期间的最后一年, 各级体育行政部门都在紧锣密鼓地筹划各自的“十二五”规划, 仅国家体育总局就向10个单位委托了13个体育发展规划研制项目^[1]。国家体育总局将在学者建议稿的基础上出台各项体育工作的“十二五”规划。这样一种经由委托来编制规划、制定政策的流程相比于过去政府“闭门造车”的做法显然要更加开明。制定和执行政策是政府的行政职能, 但是, 我们也要注意, 政策终究是利益分配的产物。政策的制定应当考虑到各种利益主体的诉求, 利益分配不公势必造成政策执行的阻力。如何才能更广泛听取社会各界的意见, 更合理反映各种利益主体的需求呢? 这就需要在政策制定中

体现“公众参与”, 尤其要让政府放低姿态与各种主体广泛对话。欧盟在制定“体育白皮书”时, 运用的对话机制很可作为我们的参考。

1 欧盟体育对话机制产生的原因

1.1 客观原因

在《里斯本条约》之前, 欧盟一直缺乏管理体育的直接授权, 所以欧洲体育的管理状况常常是成员国和体育组织各自为政。这种以自愿性体育为基础, 以体育自治为主要管理方式的欧洲体育模式虽然减少了政府的公共支出, 但是, 体育对欧洲社会的作用和潜力也没有很好地发挥出来, 甚至一些体育运动中

的问题还影响了欧盟的发展。欧洲体育面临的威胁与挑战愈演愈烈，如商业压力、青少年运动员的过度开发、滥用兴奋剂、种族主义、暴力事件、腐败和洗钱活动等^[2]。为了扭转这种颓势，欧盟试图利用政策、法律和对话机制促使欧洲社会普遍重视体育的价值和功能。正是在这一背景下，出台欧盟“体育白皮书”的呼声逐渐高涨，而为了应对这种吁求和调整，没有任何体育管理经验的欧盟机构，必须与各种利益主体之间增加交流，相互对话。

欧盟委员会(以下简称“欧委会”)如此重视与各种利益相关者之间的对话，不仅仅是为了学习各个体育组织的“善治”实践经验。更重要的原因，是欧洲体育的“治理”理念深入人心，欧盟机构作为新的力量介入到体育事务中，在打破原有的欧洲体育秩序的同时，必须协调好各方的利益与权限。如何恪守欧盟机构的辅助性原则和比例性原则，如何在体育自治和欧共体条约之间准确定位？这些因素都迫使欧盟机构重视对话机制。

1.2 法律原因

根据《欧共体条约》(EC)第138条，要求欧委会在涉及雇佣和社会事务上须向欧洲层面的社会合作机构咨询。该条款还设置了强制性的两阶段咨询程序：第1阶段，欧委会就议案的可能涉及的方面向社会合作伙伴咨询；第2阶段的重点在议案的具体内容。欧盟层面进行的资方与劳方组织机构的对话可指导合同关系，包括协议。第139条规定，可以根据具体的管理者、劳动者和成员国的程序和实践执行谈判协议的可能性，或根据第137条规定的理事会决定的领域。

欧洲职业体育，尤其是职业足球的发展凸显了体育经济方面的重要性。随着案前静态工作环境和慢性病的增多，体育的社会作用也越来越受欧洲社会关注。重视运动员的雇佣问题，强调体育的社会问题，正属于“欧共体条约”所规范的雇佣和社会事务，欠缺的条件就剩下：待决议题是否构成欧洲层面的问题。

2 对话的主体

2.1 体育机构对话

欧盟各成员国在法律体系和体育自治水平上参差不齐，成员国和体育机构的复杂性和多样性成为欧洲体育的重要特征。此外，欧洲体育不是按照欧盟27个成员国组成而是由更广泛的欧洲大陆所有成员组成，即欧洲体育是按照洲的结构治理，而不是在欧盟范围内运作，因此导致欧洲体育结构也没有像各成员国体育结构和国际体育结构那样得到很好的发展。

在欧委会看来，欧洲体育机构无论是欧洲层面的

体育机构还是成员国国内的体育机构，都属于“私人”组织，而不是“公共组织”。因此，在制定欧盟体育政策的时候，欧盟将这些体育机构都视为“体育利益相关者”(stakeholder)。根据《欧共体条约》的规定，咨询利益相关者的意见是欧盟机构制定政策的必要步骤。同时体育利益相关者也一直呼吁欧委会在欧洲体育发展中发挥作用，特别是希望为体育利益相关者提供对话平台。

在制定欧盟《体育白皮书》过程中，为了更全面地听取体育利益相关者的意见，满足大量的多元利益需求，确保欧盟层面上与体育机构开展井然有序、富有包容性的对话，欧委会将对话的体育机构做了分类。在较早的“体育白皮书”工作文件——“欧洲和体育：背景内容”中，分为5个层次，即：“单一体育”视角(如全国性、欧洲性和国际联合会与联赛)、“国家”视角(如国家伞状机构和欧盟伞状机构)、奥运会和残奥会运动视角(如国家、欧洲和国际奥委会及残奥会委员会)、欧洲层面的其他主体、“泛欧洲”视角(如欧洲理事會)。

但是，在最终出台《体育白皮书》的主件中，欧委会提出邀请下列各方参与机构对话：欧洲体育联合会、欧洲伞状分布的体育机构(欧洲奥委会，欧洲残疾人奥委会和欧洲非政府间体育机构)、成员国伞状分布的体育机构(国家奥委会和国家残疾人奥委会)、其他在欧洲范围内代表体育领域的机构(包括社会机构)、其他欧洲和国际性体育机构，特别是欧洲议会的体育机构和联合国组织，如联合国教科文组织和世界卫生组织。显然，经过修正后的对话机构更具有体育领域的针对性。

总之，欧委会越来越重视欧洲的体育对话伙伴。除了组织更多的欧洲体育机构(联合会、协会、非政府组织、媒体、行业、地区等的代表)的对话，欧委会与各体育联合会已经举办了一系列的年度高层会议。欧洲体育界代表也参加了欧委会组织的一些专家会议。通过保持双边对话，使所有体育利益相关者获得充分表达意思的机会。

2.2 成员国合作

前文已述及，在2008年《里斯本条约》生效之前，欧委会缺乏管理体育的明确职权，这使得欧洲体育事务责任落到了成员国和体育机构身上。欧洲理事会通过的“尼斯宣言2000”确认了这种职责分工和辅助性原则，同时呼吁欧盟在决策时更多考虑体育因素。^①

因此，以往欧盟层面有关体育的政治合作都处于理事会的正式框架之外。理事会曾召集了几次非正式的欧盟体育部长会议和欧盟体育主管会议，但是这都

要看个别欧盟轮值主席国的立场,并由其确定讨论议程。一般来说,在每届主席任期内体育主管会议都定期召开,但部长级会议不一定举行。在《体育白皮书》出台之前,几次非正式部长级会议由轮值主席国卢森堡(卢森堡,2005年4月)、英国(利物浦,2005年9月)和德国(斯图加特,2007年3月)组织召开。

2004年在欧盟体育部长会议上,为了实现讨论议题的集中化、可持续化和阶段化,欧委会通过了一项体育滚动议程的议案。滚动议程确定了欧盟层面上成员国讨论体育的几个优先主题,提供了欧盟体育议程的详尽列表,明确了成员国、轮值主席国和欧委会决定未来事务的优先领域,即反兴奋剂、体育和健康、体育和教育、体育的社会功能、体育中的志愿活动、体育的经济方面等主题。滚动议程确保了随后轮值主席国的连续性讨论。2005年和2006年,欧委会又组织了5次由政府间专家代表参加的关于优先议题的会议。议题包括:反兴奋剂、健康、平等机会、运动人士的自由流动、志愿活动。通过这些议程、会议等形式,欧委会与成员国不断扩大体育领域的对话,掌握欧洲体育在各国的发展现状。

2.3 社会对话

社会对话是欧洲社会模式中一个独特的和必不可少的组成部分。它包括由代表产业双方(管理者和劳动者)的社会合作组织进行的讨论、咨询、谈判和共同行动。由社会合作者以对话的方式共同界定欧洲雇佣和社会标准也成为一种十分有效的方式,它在欧盟治理中正发挥着重要作用。

根据1998年5月20日(98/500/EC)的决定,欧委会在欧洲层面建立部门间社会对话委员会。部门间社会对话委员会的建立可以更多考虑社会合作者的自治。为了参与欧洲层面的社会对话,社会合作组织必须申请与欧委会共同合作。代表雇主和劳动者的欧洲组织在提交申请时,必须满足下列标准:1)涉及到具体部门或类别,并是欧洲层面组织;2)组织机构自身的组成必须是完整的并得到部分成员国社会合作组织的承认,有能力代表数个成员国谈判协议;3)必须有足够组织机构确保有效参与委员会的工作。②目前,符合上述条件并得到欧委会认可的有34个部门间社会对话委员会,遗憾的是没有一个对话委员会是有关体育或部分涉及体育领域的。因为欧洲体育的基础是非营利组织和志愿活动,这就导致大部分成员国的体育领域无法出现社会合作者。然而,随着体育职业化在欧洲大陆的进一步扩张,势必出现一些成员国甚至是欧洲层面的社会对话和集体谈判。

现在,如果按照欧委会的要求,唯一符合要求,

有希望代表欧洲层面体育部门劳方的机构是国际工会联盟欧洲部(UNI-Europe)。该机构是国际工会联盟欧洲区组织。这一机构已经成立了大量各服务部门的社会对话委员会,但是仍缺乏体育领域社会对话的专门委员会,前景如何,我们拭目以待。

显然,组建满足欧委会标准的体育社会对话委员会是有困难的,然而,体育领域也并不非毫无作为。2001年,为了使国际足联运动员转会规则与欧共体条约相协调,欧洲足联、国际足联与欧委会负责竞争、体育和社会事务的委员们,就修改国际足联关于足球运动员国际转会规则达成了协议。国际足联和欧洲足联提出,以后应鼓励俱乐部与足球运动员代表机构进行社会对话。目前,部分体育领域的机构也努力在社会对话领域作出贡献。欧洲体育科学、教育和雇佣网络(ENSSEE)已经组建了体育领域的社会对话委员会。2001年,欧洲体育雇主协会(EASE)在体育领域建立了社会对话。2002年,国际职业运动员协会联合会(FIFPro)开始在欧洲足球领域寻找社会对话的合作伙伴;2006年7月,FIFPro正式在欧洲足球领域建立了社会对话。这些尝试为欧洲层面社会对话做了铺垫,加深了体育领域对社会对话的理解和意识。综上所述,尽管欧洲体育领域尚未建立符合欧委会要求的“社会对话委员会”来代表对话一方,但是欧洲体育自发的社会对话已无处不在。

鉴于社会对话机制在《体育白皮书》的制定中发挥的重要作用,《皮埃尔·德·顾拜旦行动计划》将“后续行动”的最后一项行动规定为“社会对话”,即:欧委会鼓励致力于体育领域建立欧洲社会对话委员会的行动,支持资方和劳方相关的对话。③

3 对话的形式

3.1 部长会议

2005年,欧委会设立了一项对话机制“欧盟与体育:力争预期”。这一对话机制作为一个咨询论坛为《体育白皮书》的出台创设了有利条件。在这一框架下,由欧盟非正式体育部长会议通过,决定设立有关体育方面优先议题的政治滚动议程。这确保了政府与非政府利益相关者之间关于体育的实质性对话。

在“欧盟与体育:力争预期”号召下,主要采取两种形式,一种是各成员国体育主管会议,一种是非正式体育部长会议。2006年11月27~28日,在布鲁塞尔,欧委会和轮值主席国芬兰共同主办了“欧盟和体育:力争预期”部长级会议,会议结果已出版。在这次会议上,为了回应体育部长们希望在欧洲和国内政策制定中提高体育的地位,会议确认成员国一致支

持出台关于欧洲体育角色的《体育白皮书》。这为《体育白皮书》的顺利出台制造了舆论气氛和政治准备。部长们同意《体育白皮书》应当旨在确保欧洲政策进一步考虑体育的附加值，进一步考虑体育在社会和经济领域实现欧盟战略目标的潜力，考虑根据理事会的《尼斯宣言》实现“体育特殊性”，考虑促进欧盟和体育领域的关系，也包括为体育利益相关者提供指导和解释^[3]。部长们也讨论了轮值主席国芬兰提出的3个优先主题，即体育和健康、非营利组织的地位和作用以及反对兴奋剂。这次会议的成果为《体育白皮书》提供了很好的素材，也给委员会起草进程提供了方向。

3.2 体育论坛

欧洲体育论坛是所有体育利益相关者的年度会议。在过去，欧委会和欧洲体育之间的机构对话已经采取了各种形式。其中最重要和最广泛的讨论和交流平台是欧委会组织的欧洲体育论坛，该论坛汇集了欧洲范围内体育领域的各种主体，绝大多数是非政府代表同时也有政府代表。2000~2003年间，举办了4次欧洲体育论坛。每届欧洲体育论坛一般邀请300名左右代表，出席人员包括各成员国政府的代表、体育运动的代表——通常仅限于欧洲联合会和欧洲组织，有时也邀请观察员。2000年欧洲理事会通过《尼斯条约》后，这个“面对面交流观点的平台”得到多数人的认可，事实也证明很实用，特别是在准备“通过体育的欧洲教育年2004”项目(EYES 2004)中发挥了重要作用^[4]。然而，由于成果混杂也使得论坛的有效性逐渐受到质疑，2004年后，欧委会逐渐放弃了这一论坛形式。

3.3 专题工作组

欧盟成员国按照英国、奥地利和芬兰轮值主席国时作出的决定，成立了与体育直接相关的专题工作组，即2005年英国担任轮值主席国时成立了“体育与健康”工作组；2006年奥地利担任轮值主席国时成立了“体育与经济”工作组；2006年芬兰担任轮值主席国时成立了“非营利体育组织”工作组。这些工作组都由欧委会主持，在布鲁塞尔举行并向体育主管会议报告。2007年3月7日，由轮值主席国德国倡议，作为欧盟体育部长们在2006年会议决定的后续行动，又在布鲁塞尔会议上特设了“体育白皮书”工作组。

欧盟法律并没有规定这些工作组的合作形式，他们的成果也没有约束力^[5]。这些工作组面向成员国开放、自愿和自筹经费参加。由于成员国可自由选择要加入的工作组，这一体系就具有更多的活力，也受到了所有成员国的一致支持。以下根据《体育白皮书工作文件——影响评估》报告，简要介绍各工作组的情况。^④

“体育和健康”工作组是欧委会根据其所资助的“青年生活方式与静止状态”研究揭示的现状而设立的。2005年，成员国体育部长们在利物浦决定设立该工作组，主要是为了增加相关信息交流和“最佳实践”的交流，并在此基础上发展新的模式。后来，部长们又进一步扩展了范围，使它出台了无约束力的《身体活动指南》。该工作组的所有会议的详细报告都已在线发行。

“体育和经济”工作组是依据成员国体育主管的决定而设立的。该决定要求获取围绕体育领域的福利和创造就业的可比数据，并为将来的数据收集提供建议。该工作组具有3大长期目标：测量体育产业的GDP百分比和成员国或欧盟层面的雇佣百分比；测量体育领域长期的动态；作为未来决策基础，掌握体育产业相关的可靠数据。专题组的重要目标是统一界定“体育产业”在欧洲范围内的统计学定义。

“体育和非营利组织”工作组是在“体育中的志愿活动”会议后成立的，作为轮值主席国芬兰提出的优先主题，欧盟体育部长们在2006年11月的会议上正式成立该工作组。这一工作组主要研究体育组织的利益受到欧盟法律多大的影响，包括志愿者角色的内涵。工作组探讨了欧盟法律与非营利体育组织的地位、它们的活动和它们资助基层体育之间的关系。

《体育白皮书》工作组吸引了16个欧盟成员国加入。各成员国都充分表达了与自身利益相关的综合议题和实践问题。他们并不希望欧盟给体育作出统一的定义，但是他们有兴趣加入与他们相关的特殊方面的综合行动。成员国代表建议《体育白皮书》应重点关注下列议题：体育的健康促进作用、打击与体育相关的犯罪活动、反对兴奋剂、体育中的志愿活动、增强体育的一体化作用、设立体育的欧洲卫星账户等等。

3.4 在线咨询

2007年2月7日至4月3日，欧委会通过互联网面向所有感兴趣的组织与个人发起了网络咨询。网站采用互动决策工具，议题主要包括18个大方向的问题。采用单项、多选和问答题的形式，调查访问者的个人观点。

据欧委会的官方报告，在线问卷共收到了777份回答。除了马耳他，其他欧盟成员国都有访问回答者。调查结果表明在线咨询收到了相当多的“个人”的关注和回答，这对以组织化特性著称的欧洲体育来说是个好消息，因为欧盟机构终于听到了政府、体育组织以外的声音。这也证明“在线咨询”方式的对话是传统“对话机制”的有益补充。欧委会也从“网友”的评论中获益匪浅。

4 对话的内容

2007年7月11日发布的欧盟《体育白皮书》正文分为绪论、体育的社会作用、体育的经济方面、体育的组织机构、后续行动和结论等6大部分。其实,《体育白皮书》的框架早在欧委会确定优先对话的主要议题、内容的时候就已经有了雏形。这些优先对话的议题是在欧洲体育部长会议、欧洲体育主管会议、体育论坛和专题工作组等各种形式、各个阶段的对话中不断清晰和具体化的,尤其是组建专题工作组前后的几次咨询会议的主要内容具有代表性。

2005年6月14~15日,欧委会召开了第1次咨询会议,议题包括“体育的社会作用”、“体育中的志愿活动”和“反兴奋剂斗争”。这次会议的重心在体育的社会作用上,通过揭示问题引起共鸣,主要目的是为了能够名正言顺的强调体育对于欧盟的重要性。具体内容主要如下:关于体育的社会作用,欧委会试图了解欧盟各成员国参与体育的情况,尤其是各国的薄弱环节,并具体到哪个区域、哪个国家、哪个主体等。同时,厘清哪些因素是进入体育的限制性障碍。关于体育中的志愿活动,欧委会提出设立体育中志愿活动的欧洲议程,包括与所有利益团体对话,提供欧盟层面的合作途径。关于兴奋剂问题,欧委会主张更好的利用现存欧盟项目和政策来提高这方面的意识,尤其是在青少年教育和信息交换领域提供更好的欧盟层面的合作方式。

2006年6月29~30日,欧委会又举行了第2次咨询会议,主题为“欧洲体育的角色”。议题包括“体育的社会作用”、“体育的经济影响”和“体育的组织机构”。这次会议的目的,就是为了给《体育白皮书》起草奠定基础,事实上会议的3个议题也成为后来《体育白皮书》中的3个核心章节。此时,3个工作组已经相继成立,这次会议的3个议题也就由这3个工作组分别牵头介绍相关主题的情况。

第1工作组报告:体育的社会作用。由德国Duisburg-Essen大学Christiane Richter博士完成。这次报告提出的社会作用比以前的欧盟文件要更具综合性。比如,2000年《尼斯宣言》表述为体育的社会、教育、文化和其他非体育、非经济功能,从行文看略显繁琐,而社会作用其实已经足以概括上述功能。工作组提交对话的内容也具有实际意义。比如提出综合的体育概念,即不去定义体育而是描述它的多面性质、地位、评价和社会价值;承认欧盟主流体育的教育作用,尤其是调整体育更有效的纳入其他政策领域如健康、教育和社会,以及国际关系政策,进一步支持调和与发展项目;提升体育组织的理念,鼓励体育组织

在体育的社会功能方面发挥新的作用,包括它的教育、跨文化和健康促进功能。

第2工作组报告:体育的经济影响。由比利时安特卫普Lessius Hoge学校Trudo Dejonghe先生完成。报告充分反映了利益相关者的诉求,希望欧盟机构能够开发体育潜力促进福利和创造就业机会。利益相关者还希望欧委会在相关方面采取综合行动。比如:建立欧洲体育卫星账户,主要是为了收集统一的欧洲体育统计数据。另外,也希望为体育赛事的影响评估提供明确的指导方针,使这些赛事可持续的长期运作。

第3工作组报告:欧洲体育的组织机构。由法国奥委会的Mathieu Fonteneau先生完成。简单的评价这一方面的对话就是既希望欧盟在体育领域采取综合行动,又希望尊重体育自治。通过对话的成果主要表现在:提出白皮书要考虑到体育的多样性(业余/职业、体育的不同模式);强调主流体育和欧盟政策的重要性,不仅考虑体育的法律方面也考虑通过非法律机制的其他各种因素(教育作用、促进健康);推动新提案(如性别主流化);强调在治理领域社会对话的重要性;重视基层体育和志愿活动。

2006年的9月20日,欧委会负责体育事务的委员又与欧洲各体育联合会举行了一次会议。中心议题为“欧洲体育治理和体育的组织特殊性”。虽然,从形式上看此次会议是谈各欧洲体育联合会对欧洲体育的治理,但是当时还没有直接管理欧盟体育职权的欧委会插足这一领域,难道不是在多管闲事吗?其实,这是欧委会向欧洲各体育机构发出的一个明确信号,即欧盟机构将要涉足体育领域⁶。

5 欧洲经验对我国体育政策制定的启示

在探讨欧洲体育的对话机制时,笔者一直试图寻找它在中国体育政策制定中的定位。从组织各种会议、论坛、工作组的形式看来,很像我国的“政策调研”活动。随着,研究的深入,我们逐渐意识到这样的想法是十分幼稚的,其实,两者“形似神不似”。

第一,欧盟体育对话机制和我国的体育政策调研在性质上有所区别。我国的体育政策调研是体育行政部门的日常事务之一,是政府行政权的实现手段之一,是自上而下的“倾听民声”。而欧洲体育政策制定中的对话机制却是在体育行业自治的基础上,在“体育治理”的理念指导下,欧盟有权机构与成员国、体育组织之间的权力博弈⁷。

第二,从两者的行为主体来看。我国的体育政策调研中,体育行政部门居于中心地位,调研对象处于被动地位。调研的主题、内容和调研对象均由体育行

政部门确定，对方的参与度低。因此，实际上这一过程，只有体育行政部门是行为主体，而调研对象只是被调研的会说话的客体而已。欧盟体育对话机制中，无论是双方对话还是多方对话，各方地位平等，对话的主题、范围、内容都是对话各方共同参与决定的，相对双方的参与度高。在对话机制中，各方参与者都是行为主体。

第三，从两者的活动形式来看，我国的体育政策调研主要采取座谈会、实地调研的方式。欧洲体育对话机制采取的形式除了小型座谈会外，还有大型的论坛，除了会议形式外，还会组建临时的工作组，作为对话的协调机构和操作团队。为了更广泛地与利益相关者展开对话，欧委会还尝试开通“网上咨询”，利用互联网收集信息。

第四，从对话的成果来看，我国的体育政策调研主要按照预先的调研提纲获取调研素材，调研部门只能有限地获取调研对象的信息，调研成果为体育行政部门独享，被调研对象无法获取。欧盟体育对话机制是在相对集中的议题下展开的全面研讨，各方可以充分表达自己的意愿和诉求。通过对话，各方可以清晰了解对方的想法，掌握对方的信息，学习对方的实践经验，成果是相互共享的。

在上述差别的背后，我们可以隐约找到这样的解释：我国体育行政部门历来享有法定的管理体育的职权，各体育协会、联赛组织、俱乐部和运动员都受体育行政部门的领导。这种管理与被管理的垂直关系，难以催生平行的对话机制。并且会压缩行业自治的空间，限制利益主体的诉求，在减少社会成本的同时，扩大了行政成本，而这种成本最终仍由民众承担。

欧盟作为欧洲体育管理中的新生力量，要想改变原有的欧洲体育秩序，必须找准落脚点。这个落脚点最好是原有权力的真空区，至少是薄弱区，这样才能最大程度的减少固有管理者的抵制。因此，欧委会利用对话机制，通过不断的接触利益相关者，了解各方的诉求，再辅以政策和法律手段正式介入体育领域，推进欧盟的体育一体化进程。

在分析两者的差别及其原因后，我们并无意简单得出孰优孰劣的结论。但是，我们必须注意到通过对话机制，对话双方充分洞悉彼此的利益诉求和价值判

断，这是制定体育政策时进行利益分配的必要前提。坦率地说，我国体育政策制定过程中的调研活动并不能充分达到这样的目的。随着公共服务理念在我国体育领域的逐步确立，体育治理的观念势必取代体育管理的传统思维，在我国体育政策制定过程中引入对话机制将不再是遥远的传说。

注释：

- ① 欧洲理事会. 欧洲体育特殊性和社会作用的尼斯宣言, 2000年12月.
- ② 欧盟委员会. 体育白皮书工作文件——背景内容, 2007年7月11日.
- ③ 欧盟委员会. 体育白皮书工作文件——皮埃尔德·顾拜旦行动计划, 2007年7月11日.
- ④ 欧盟委员会. 体育白皮书工作文件——影响评估, 2007年7月11日.

参考文献：

- [1] 关于公布2010年度国家体育总局体育哲学社会科学项目的通知[EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n33193/n33208/n33463/n33898/1542687.html>, 2010-12-05 复制.
- [2] 欧盟委员会. 体育白皮书[S]. 陈华荣, 译. 体育法评论. 第1卷. 济南: 山东大学出版社, 2008: 301.
- [3] Michal Krejza. The European commission's white paper on sport[J]. *International Sports Law Journal*, 2007(3-4): 73.
- [4] European Commission Directorate-General for Education and Culture. The European Union and sport[J]. *The Magazine Education and Culture in Europe*, 2004(23): 11.
- [5] Samuli Miettinen, Richard Parrish. The commission white paper on sport[J]. *Sport EU Newsletter*, 2007(2): 13.
- [6] Sophie Cuendet. The EU Commission's White Paper on Sport: an official coherent, yet debated entrance of the Commission in the Sports Arena[J]. *International Sports Law Journal*, Special Addendum to, 2008(1): 10.
- [7] Stephen Weatherill. The White Paper on Sport as an exercise in better regulation[J]. *International Sports Law Journal*, 2008(1): 4.