

论公众参与政府公共体育服务的决策

曹可强¹, 兰自力²

(1.上海体育学院 经济管理学院, 上海 200438; 2.湖北经济学院 体育系, 湖北 武汉 430205)

摘 要: 通过对政府公共体育服务决策过程中公众参与情况的分析, 发现存在着重政府的偏好、轻公众的诉求, 重主管部门和专家意见、轻公众参与的问题。为了防止公共体育服务决策过程中的主观性和随意性, 提出政府要及时发布公共体育服务决策信息、建立公众表达体育诉求的渠道、邀请公众参与决策方案的选择, 以提高公共体育服务决策的科学化水平。

关 键 词: 体育管理; 公众参与; 公共体育服务

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2012)06-0031-04

On the participation of the public in the government making decisions on public sports services

CAO Ke-qiang¹, LAN Zi-li²

(1.School of Economic and Management, Shanghai University of Sport, Shanghai 200234, China;

2.Department of Physical Education, Hubei Economic College, Wuhan 430205, China)

Abstract: By analyzing public sports service decision making in the process of service type government construction, the authors found sports appeals with government preference and public negligence, and such a problem as valuing opinions of experts and departments in charge but neglecting public participation. In order to prevent subjectivity and arbitrariness in the process of public sports service decision making, via their research the authors put forward ways for the public to participate in public sports service decision making, such as the government should, in a timely fashion, publicize public sports service decision making information, establish channels for public expression and sports appealing, invite the public to participate in the selection of decision making plans, so as to enhance the scientific performance of public sports service decision making.

Key words: science of sport management; public participation; public sports service

中共中央政治局 2011 年 3 月 28 日就“推进依法行政和弘扬社会主义法治精神”进行了集体学习。胡锦涛总书记在主持学习时强调: 要加强行政决策程序建设, 着力保障和改善民生。温家宝总理在十届人大二次会议所作的《政府工作报告》也指出: “要进一步完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制, 保证决策的科学性和正确性。” 将公众参与和专家论证、政府决策并列, 表明公众参与对于行政决策具有重要的作用。本研究以服务型政府职能转变为背景, 分析政府公共体育服务决策过程中公众参与的情况, 旨在完善公共体育服务决策机制, 提高公共体育服务

决策的科学化水平。

1 政府公共体育服务决策的现实

1.1 公共体育服务决策的方式

我国公共体育服务的决策大都是由各级政府和主管部门自上而下实施的。调查显示: 政府部门公共体育服务的相关决策, 59.4%的动因来源于上级要求, 93.8%来源于主管部门领导的要求和偏好^[1]。结果是公共体育服务供给总量与结构多数是由政府或主管部门以文件和政策规定的形式下达, 带有很强的指令性、主观性、统一性, 常常导致公共体育服务产品供给和

收稿日期: 2012-05-20

基金项目: 国家自然科学基金项目(70973080)。

作者简介: 曹可强 (1965-), 男, 教授, 博士, 博士研究生导师, 研究方向: 体育经济与管理。

公众需求的脱节。尽管公共体育服务决策在一定程度上也反映了公众的体育需求,但上级主管部门和本部门领导在公共体育服务决策时还是占有绝对优势。可见,目前公共体育服务采用的是政府主导的“自上而下”单向性决策方式。

1.2 公共体育服务决策的主体

尽管政府具有制定公共体育服务政策的法定权力,是公共体育服务的决策主体。但是,公共体育服务的相关利益者,如普通市民、各种体育组织等也应该全程参与决策。体育主管部门仅在许多公共体育服务项目实施之前,包括大型体育赛事、重大体育活动、重要投资项目,召开专家论证会、市民座谈会、听证会等。目前政府的公共体育服务决策,体育主管部门人员是全程参与,相关专家学者的参与度为65.6%,各种体育组织参与度只有15.6%,而普通市民参与度仅占12.5%^[1]。实际上,体育主管部门也具有自利性倾向,在公共体育服务决策时往往以自己的利益为出发点,以政府的供给为导向^[2]。再者,仅以听取相关专家学者的意见作为决策依据,也有以偏概全的不足。现实的公共体育服务决策还缺乏广泛的群众基础,没有达到“公众参与、专家论证和政府决策相结合”的要求,也就难以保证决策的科学性和正确性。

1.3 公共体育服务决策实施的结果

随着服务型政府的建立和公共服务职能的强化,体育主管部门增加了公共体育服务供给。通过对1094位25周岁以上上海市民的问卷调查,了解政府为大众提供的公共体育服务内容,发现尽管政府为公众提供了大量的公共体育服务,公众也普遍享受了政府提供的公共体育服务。但是,政府提供的公共体育服务,并没有完全满足公众的体育偏好和体育需求。换句话说,政府的公共体育服务决策没有反映公众的意见和体育需求。

综上所述,政府传统的公共体育服务决策是行政主导性相对较强,重视政府的偏好,轻视社会公众的体育需求,缺少与利益相关群体的有效沟通,客观上影响公共体育服务供给的效率和质量。从建设服务型政府和以人为本的角度出发,政府在公共体育服务决策时,要改变注重政府管理需要的单向决策,转向注重公众利益诉求的双向决策,即加强与社会公众的沟通,促进政府与公众的互动,完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的公共体育服务决策机制,提高公共体育服务决策的效率。

2 公众缺位政府公共体育服务决策的原因

2.1 公众参与意识不强

从公共经济学的角度看,公众把管理国家和社会事务的权力委托给国家行政机关行使,公众是委托人,政府是各项事务的代理人,委托人具有参与各项事务决策的权利。但是,现实的制度安排却很难保证公众参与决策的权利。再者,受几千年封建传统文化的影响,我国公众的自我维权意识并不强,参与公共事务决策的动机也不强。明哲保身的思想指导着公众的行为,只要自身的利益尤其是经济利益不受损害,也就得过且过。随着社会主义市场经济体制的逐步完善,公众参与社会事务的意识有所提高,但是,试图参与的也多是一些与自己切身利益相关的事务,而对政府工作中具有方向性和决策性的事务则很少触及。可见,公众参与公共体育服务决策的意识比较淡薄。

2.2 公众参与渠道不畅

社会公众价值取向的多元化,客观上要求建立多样化、多层次的体育诉求表达渠道,但是,社会公众并没有经常性的参与渠道和参与方式,缺少参与政府公共体育服务决策的平台和渠道。调查结果显示:64.3%的被调查者认为没有反映他们建议的正常渠道,还有18.5%的被调查者知道有但从来没有运用,这足以说明公众参与公共体育服务决策的渠道不畅。

虽然近几年出现了民主评议政府绩效、公示制、听证会制度等各种参与方式,但这些制度执行并不到位,像召开一次听证会,也仅允许几位市民代表参与。即使是各种体育中介组织和体育社会团体,希望参与公共体育服务决策的路径也不通畅。

2.3 公众参与机制不全

改革开放以来,我国先后进行了5次大的行政体制改革,逐步建立起一套行政决策的参与制度。但是,对于公众参与政府公共事务决策方面的制度建设还相当滞后,公众参与公共事务决策的制度化程度低、配套性差,缺少有效制度和程序保障。同样道理,只有在公众参与公共体育服务决策的制度和程序都有保证的前提下,公众参与决策的积极性和主动性才能得到发挥。传统“自上而下”的公共体育服务决策机制虽然已经有所改变,即政府在公共体育服务决策时,一定程度上发挥了科研机构、专家学者甚至体育社会组织的作用,也尝试引入第三方论证机制,但政府与公众互动,公众参与、专家论证和政府决策相结合的公共体育服务决策机制还未真正建立起来。

3 公众参与政府公共体育服务决策的价值

在新公共服务理论框架下,公众被提升到治理体系的中心位置,政府不再是处于控制地位的“掌舵者”,不再凌驾于公众之上,而是成为职能有限、权责明确、

行为有效的公共服务提供者与参与者。政府必须树立“公众导向”理念，着力于民众参与机制的建立，推动政府行政决策民主化的真正发展^[9]。由此可见，突出公众参与性，已经成为新决策观的鲜明特点^[9]。所以，我们应将公众参与政府决策的观念渗透到公共体育服务决策机制建设的各个环节，以促进公共体育服务决策的民主化和科学化。

3.1 公众参与决策有利于促进政府民主化管理

在建设服务型政府过程中，政府的职能不仅在向提供公共服务转变，而且政府也在实现由权力本位向权利本位、政府本位向社会本位、官本位向民本位的转变。政府公共体育服务决策的目的是为了更好地保证公众利益或公共利益，在这样的前提下，公众参与公共体育服务决策，不仅体现为政府决策的公共性，也体现了公众的参与性。

对于政府提供公共体育服务，不同的社会利益主体都具有同等的制度化的体育诉求表达权利。让公众参与公共体育服务决策的全过程，提高公众对公共体育服务决策的参与性，不仅满足了公众的利益诉求，也有利于完善民意表达机制，扩大民主，建立政府与公众互动的平台，并在此基础上建立公众参与的公共体育服务决策机制，有利于政府改进管理方式，实现决策的程序化、信息的公开化和管理的民主化。

3.2 公众参与决策有利于提高决策科学化水平

政府存在的目的在于满足民众的公共需求^[9]。因此，政府提供公共体育服务要紧紧围绕公众的需求展开，把满足公众的体育需求放在首位。然而，我国正由生存型社会向发展型社会转变，公众体育需求的全面快速增长以及不同层次的体育需求，给决策者如何使公共体育服务的内容、结构、范围以及优先顺序等有效供给与公众需求一致增加了难度。因此需要建立一个完善的公共体育服务决策机制，使得包括公众在内的多元化利益主体充分表达他们的意愿，并且直接参与到决策的过程之中。通过多元化主体的利益诉求和权益平衡，使公共体育服务的决策更加具有公正性和科学性。

3.3 公众参与决策有利于获得多元化信息

政府公共体育服务决策是以满足公众的基本体育需求为目标，以公众多样化的体育需求为依据，因此，公众参与是公共体育服务决策不可或缺的一部分。公众是公共体育服务的享受者和消费者，他们掌握着公共体育服务从内容到形式、从政府供给过剩到公众需求是否满足的全面信息。这是因为：第一，公众直接面对各种公共体育服务问题，最了解基层的情况，传达的信息最全面、最真实。第二，公众参与决策过程

直接与决策者交流，从而为政府或决策者获取信息提供了一条捷径^[9]。所以，公众参与公共体育服务决策，不仅可以为决策者提供有价值的信息，还可以改善大多数决策者只能了解到数量有限的信息，甚至杜绝一些错误的体育需求信息的状况。

4 公众参与政府公共体育服务决策的途径

在大多数情况下，公众参与政府公共体育服务决策，是指可能受政府决策影响的人对政府决策的影响，并不意味着公众直接做出决策。但至少包括公众体育需求表达和参与决策方案的比较与选择两种情况，即公众只是对政府的决策提供建议并施加影响，并不改变政府作为决策最后决定者的责任。

4.1 政府发布公共体育服务决策信息

从本质上讲，政府发布公共体育服务决策的相关信息，并不属于公众参与的范畴。但是，公众参与公共体育服务决策的前提就在于公众是否获得了充分有关公共体育服务决策的信息，这是公众与政府双向互动的基础^[7]。公众只有在掌握了有关公共体育服务决策的背景、内容、形式和目标等信息后，才能结合自己的体育需求和现实体育资源条件，为决策提供有价值的建议。

政府或体育主管部门可以利用政府网站、新闻发布会、报刊、广播电视、宣传栏等发布公共体育服务决策信息，帮助公众了解公共体育服务动态，以最大范围获得公众的相关建议。目前，公众更多选择政府网站、居委会等正式渠道反映自己的需求，所以，政府首先应重视网站建设，为公众反映体育需求和意见提供平台，并加强网站信息交互功能以促进政府和公众之间的沟通与交流，充分了解公众的各种体育需求及其变化，并对公众各种体育需求迅速做出回应，即必须对公众提出的需求及时做出反馈，以采取积极的措施解决存在的问题。其次，要建立和完善公共体育服务的信息公开制度、新闻发言人制度、听证制度、查询制度、行政决定公开制度，把政府的公共体育服务管理从过去的封闭操作转变为规范透明，实现政府对公共体育服务管理的透明化。这种“自上而下”与“自下而上”相结合的公共体育服务信息传导机制，将使公共体育服务决策主体在充分的信息对称情况下，做出更加正确与科学的公共体育服务决策。

4.2 建立公众表达体育诉求的渠道

政府在公共体育服务决策时，首先要了解公众的体育诉求。政府了解公众体育诉求的形式有主动和被动之分。前者包括定期进行社会普查、有选择展开民意调查、发布咨询文件征求意见、深入访谈、召集听

证会等。后者是公众向政府工作人员反映情况、给官员或报刊编辑写信等。政府还可以把采集公众体育需求信息的工作交给社会中介组织去做,由中介组织进行民意调查,征求公众意见,再把收集到的信息反馈给政府。

政府除了主动了解公众的体育诉求,还需要建立公众表达体育需求意愿的通道。相关调查显示,只有近36%的市民知道“有反映体育需求的渠道”,也仅有18.5%的人利用已知渠道表达自己的体育诉求。所以,要宣传和扩大公众表达体育诉求的渠道,搭建政府与公众进行双向交流和互动的平台,方便公众反映他们的体育需求和相关建议。例如,政府在发挥人大、政协、人民团体、街道和居委会等反映公众体育诉求主渠道作用的基础上,可以利用互联网设立专门网站、电子邮箱、微博、在线论坛等,接受公众的体育诉求;还可以通过热线电话、市民信箱、广播电视和报刊等传递公众体育方面的诉求。

4.3 邀请公众参与决策方案的选择

公共体育服务决策是公共政策选择的过程,实质上是公众与政府决策者之间的互动过程。公共体育服务的消费者是社会公众,因而,决策更要体现公众的体育需求,需要考虑公众自下而上反映的意见。这就要求政府在公共体育服务决策时,不仅要把公众的体育需求和愿望反映到决策方案之中,更重要的是邀请公众代表参与公共体育服务决策方案的选择。

公共体育服务传统“自上而下”的决策机制,往往是政府忽视公众的体育需求,结果是公共体育服务决策与公众需求之间存在差距。所以,要尽快改变公共体育服务“自上而下”的决策机制,让公众参与公共体育服务决策,建立“自上而下”与“自下而上”相结合的公共体育服务决策机制。因此,政府在公共

体育服务决策时,邀请公众代表与政府和其他决策主体一起,参与设置决策议程,并将他们的相关经验、观点、思路、创意融入决策备选方案,最后参与决策方案的选择。可见,参与公共体育服务决策的公众代表不再仅仅是决策的“消费者”,而且成了决策方案设计的参与者。这种让公众参与决策的做法,不仅让公众知道决策的结果,还知道为什么如此决策,以及决策时吸取了哪些公众提供的相关意见和建议。从社会心理的角度看,公众参与公共体育服务决策,满足了社会公众参政议政的心理需要,增强了他们的归属感和尊严感,也可以使公共体育服务决策更易于被公众接受和认同。

参考文献:

- [1] 周曰智. 城市体育公共服务体系研究[D]. 上海: 上海体育学院, 2011.
- [2] 曹可强. 论政府公共体育服务供给的需求导向——以上海为例[J]. 成都体育学院学报, 2011, 37(11): 1-4.
- [3] 马桔红. 关于公众行政决策参与的思考[J]. 长春理工大学学报: 社会科学版, 2011, 24(9): 1-3.
- [4] 赵杰. 公众参与的新决策观[N]. 中国青年报, 2004-04-06(A3).
- [5] 珍妮特·V·登哈特[美]. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [6] 裴茹飞. 广泛的公民参与促进公共决策的有效执行[J]. 魅力中国, 2009(14): 34.
- [7] 王绍光. 公众决策参与机制: 一个分析框架[EB/OL]. <http://www.niwota.com/submsg/7663872>, 2011-10-10.