



# “公民参与”——全民健身体系构建中公民体育权利实现的重要路径

刘 艳, 谢正阳

**摘要:** 公民的体育权利是全民健身体系的理论基点和终极目标, 全民健身体系则是公民体育权利的实现方式和有效途径。公民参与是实现民主和维护公民体育利益的重要工具, 它不仅有助于公民表达自己的体育需求, 而且也是公民自我教育的重要方式和公民能力提高的重要手段。在阐释了公民参与的涵义、必要性及其意义的基础上, 探讨公民体育权利与全民健身事业的法律保障问题, 提出了全民健身体系中公民参与的宏观条件和具体路径。

**关键词:** 体育权利; 全民健身; 公民参与; 实现路径

中图分类号: G80-05 文献标识码: A 文章编号: 1006-1207(2011)02-0096-05

Citizen Participation ~C Important Way for Realizing Citizens

-----Sport Rights in Forming a Mass Fitness System

LIU Yan, XIE Zheng-Yang

(School of Physical Education, Soochow University, Suzhou 215006, China)

**Abstract:** Citizens' sport rights are a theoretical base and ultimate object of the mass fitness system, which is an effective way of realizing citizen's sport rights. Citizen participation is a significant tool in realizing democracy and safeguarding citizens' sport interests. It not only helps citizens express their sport demand, but also serves as an important way for citizens' self-education and a means of improving citizens' capability. On the basis of explaining the connotation, necessity and significance of citizen participation, the paper tries to discuss citizens' sport rights and the issue of legal protection for mass fitness. It sets forth the macroscopic conditions and detailed ways of citizen participation in mass fitness system.

**Key words:** sport right; mass fitness; citizen participation; way of realization

自《全民健身计划纲要》(以下简称《纲要》)颁布以来,就明确提出了建立有中国特色全民健身体系的奋斗目标,可以说全民健身体系是伴随着人们对体育健身需求和对人的体育权利的认识不断深入的基础上提出的。在地域广阔,地区间的经济、社会发展不平衡的国情下,如何才能使《纲要》落到实处,广大群众参与健身活动的权利如何才能得到保证,除了优越的政治和经济制度的保障外,还必须加强全民健身事业的法律保障,通过法制来保证全民健身计划的落实。因此,“公民的体育权利”是“全民健身体系”的理论基点和终极目标,“全民健身体系”则是“公民体育权利”的实现方式和有效保障。公民参与是实现民主和维护公民体育利益的重要工具,它不仅有助于公民表达自己的体育需求,而且也是公民自我教育的重要方式和公民能力提高的重要手段。正基于这样的宏观背景下,探讨公民体育权利与全民健身事业的法律保障问题,兼具现实和历史双重意义。

## 1 体育权利与公民参与的基本涵义

### 1.1 体育权利基本涵义

当前,作为社会文化现象的体育悄然走入我们的生活,体育已经成为现代社会生活的重要组成部分,公民的体育权

利也体现在社会生活的方方面面。然而,关于体育权利的概念、内容等基本问题学界也众说纷纭,莫衷一是。大多数学者对体育权利概念界定还停留在抽象的对体育需求的表述上,而不是从制度的角度对体育权利与体育制度的内在关系进行揭示。笔者认为,二者的内在联系,首先表现为目的与手段的关系。公民体育权利的实现需要具体体育制度保障。其次,二者还具有内在的嵌合关系,体育制度中嵌合了体育权利的理念,体育权利是体育制度的价值基础。因此,我们不能忽视体育权利作为一种经济权利与经济基础的相互联系。体育权利不是抽象地要求增进身心健康状态的权利,而是对体育资源重新配置的主张。

在总结前人研究的基础上,笔者认为,所谓体育权利就是由法律法规确定的,公民为维护和追求与体育相关的各种利益时具有选择的自由和资格。权利的实施应该有相应的权利体系,如我们熟悉的消费者权益,它是由保障安全权、知悉真情权、自主选择权、公平交易权、获得赔偿权、维护尊严权等等一系列权利组成,这些权利为保护消费者的合法权益提供了依据和保障。所以公民的体育权利也应当有较为完整的公民体育权利体系,使公民的体育权利明确化、具体化和可操作化。对于体育权利体系内容的逻辑构成,学术界也有不同的看法。

收稿日期: 2011-01-08

基金项目: 国家社会科学基金项目的系列研究成果之一(03BTY020)

第一作者简介: 刘艳,女,副教授。主要研究方向: 体育教育与训练、体育社会学。

作者单位: 苏州大学 体育学院, 江苏 苏州 215006



按照权利的主体对体育活动的参与程度与亲和程度,张厚福教授<sup>[1]</sup>将体育权利划分为普通公民的权利和体育劳动者的体育权利,并进而对公民基本的主要的体育权利归纳综合为以下13项:参加权、平等权、健康权、自由选择权、娱乐权、教育权、劳动权、名誉荣誉权、获社会保障权、对外交往权、管理监督权和知识产权等。按照权利的主体的社会属性将体育权利划分为共性质体育权利和私性质体育权利。共体育权利是指维护公益为目的的体育公共团体及其责任人在职务上的体育权利,私体育权利是指以满足个人需要为目的的个人体育权利<sup>[2]</sup>。

按照体育权利的表现形式不同,于善旭教授<sup>[3]</sup>将体育权利划分为明示的体育权利和推定的体育权利。明示的权利是法律文件中明确规定,直接表达的权利;推定的权利是以明示的权利,或与之相关的法律原则为依据而推导出来的权利,这一过程称为权利的推定。按照体育法律关系的主体不同,有学者将体育权利划分为公民的体育权利、法人的体育权利和国家的体育权利三大类型<sup>[4]</sup>。

## 1.2 公民参与的基本涵义

公民参与作为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的西方学者的论述中,此时,公民参与的传统用法,更多蕴涵着政治参与的意味。随着公共权力的转型,引申至行政领域。在汉语中,有许多与“公民参与”相近的名词,如“公共参与”、“政治参与”、“人民参与”、“民间参与”、“社团参与”等。这些概念都有各自使用的学术领域和议题范围,其表征的参与行动与意义大致相同。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。有陶东明的政治行为说<sup>[5]</sup>,马振清的政治决策说<sup>[6]</sup>,李图强的公共政策说<sup>[7]</sup>等。

魏娜认为<sup>[8]</sup>,公民参与有广义与狭义之分。从狭义上讲公民参与即公民在代议制政治中参与投票选举的活动,即由公民参与选出代议制机构及人员的过程,这是现代民主政治的一项重要指标,也是现代社会公民的一项重要责任。而广义上的公民参与除了政治参与以外还必须包括所有关于公民的公共利益、公共事务管理等方面的参与,也就是民主行政参与。具体地说,“公民参与是一种公民权力的运用,是一种权力的再分配,使目前在政治、经济等活动中,无法掌握权力的民众,其意见在未来能有计划地被列入考虑”<sup>[9]</sup>。

实际上,在代议制民主中,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,这日益成为民主行政的主要内容<sup>[8]</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意思。全民健身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政策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 全民健身体系构建中公民参与的意义

### 2.1 公民参与是实现公共体育政策民主化、科学化的表现形式

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>[10]</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,发展全民健身事业本身就是以不断满足人民群众多样化体育健身需求为出发点,以明显提高全民族身体素质为核心,建立“亲民、便民、利民”的比较完善的全民健身公共体育服务体系。这势必要求政府在制定公共体育政策过程中,“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>[11]</sup>。所以,只有通过合法和有效的公民参与,才能使公共体育服务人员充分有效地、及时地洞悉公众的利益要求,进而最终实现公共体育服务的目的,也充分体现了公共政策以实现和维护社会民主为其价值取向。

### 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。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公民社团合法地参与公共体育政策的制定过程,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,政府本身也必须服从法律规则,公共权力若侵害公民权利就要受到相应的制裁。因此,温家宝在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”<sup>[12]</sup>。

### 2.3 公民参与是实现民主和维护公民体育利益的重要工具

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过程,使自己的主张和利益诉求在政府的立法和行政决策过程中得以体现,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”政治文明的重要内容。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业的权力,也是我们全党始终不渝的奋斗目标<sup>[13]</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内在要求,而且也体现公民在我国体育法治发展进程中的主体地位;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。公民通过合法有效地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管理的透明度,提高决策的科学和民主性,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,这也是政府亲民的态度和公民对体育权利诉求的良好回应。

### 3 全民健身体系构建中公民参与的必要性

#### 3.1 公民参与既是现代民主政治的主要特征,也是民主行政的本质要求

公民参与下的民主行政是公共行政和民主政治发展的必然趋势。公民直接参与公共政策的制定及公共管理,是公共行政的公共精神与公民民主权利的具体体现。既然民主政治是民主政府、服务政府的主要特征,那么民主、服务政府必然要民主行政。民主在本质上要求人民主体地位得到肯定和关注,要求人民真正参与到公共事务管理中去,这就意味着国家与社会之间、政府与公众之间是合作与互动的关系。民主行政并不意味着国家权力的分散化,还意味着公民个人或公民团体在公共事务管理中的地位和作用的强化和上升。在公共服务的视角下,民主行政的主要使命是为公民服务,其着力点就是更好地承担起服务于社会公共利益的职责。

政府要民主行政就需要政府机关人员逐步深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智,从而营造良好的公民参与环境。然而,民主政府要做到民主决策、民主管理、民主监督和民主评价,显然需要公民的参与,没有广泛的民主参与,就不可能形成民主政治。就全民健身事业来说,只有公民积极参与,才能使政府了解民众体育所急需,才有利于促进政府建设比较完善的全民健身体系,满足人民群众多样化的体育需求。

#### 3.2 公民参与是维护公民体育权益的重要保障

社会发展的基础是实现人的基本权利,构建全民健身体系的目标就是实现每一个公民的基本体育权利。尊重和保障公民体育权利,是构建全民健身体系的出发点,要政府提供尽可能多的公共体育产品和高质量的体育服务来满足广大人民群众群众的体育需求。美国学者登哈特指出:“通过对公共事物的广泛参与,公民们能够帮助确保个人利益和集团利益不断得到政府官员的倾听和关注。此外,他们还能够防止统治者侵犯公民的利益。”<sup>[14]</sup>

政府作为一种公共权力机关,维护社会秩序,提供公共产品和服务是它的基本任务和职责。然而,政府如何保证向公民提供的公共产品和服务的质量,这是与公民的切身利益息息相关。政府政策的本质在于它是对利益的权威性分配。正是基于政策这一分配功能使得它与公众利益密切联系。

因此,只有当公民感到参与公共政策制定、管理与其利益息息相关时,才会自觉的萌生参与政府公共事务管理的动机与期望。公民通过积极有效地参与,在一定程度上促进政府提高公共体育服务质量,既满足了自身的需求,也保障了自身的权益。由此看来,公民参与是公共体育政策制定与管理的重要驱动力之一,只有通过参与,才能够充分表达自身对公共体育产品和服务的需求和意愿,进而维护和保障自身的体育权益。

#### 3.3 公民参与是构建比较完善的全民健身体系必然要求

政府要构建一个“亲民、便民、利民”、比较完善的全民健身体系,就需要体育行政管理者倾听民意,“想民众急所想,做民众急所做”。如果没有积极、有效的公民参与,是无法实现的。公民参与能够从不同角度、不同层次为维护 and 扩大自身的利益对公共体育政策提出不同意见和建议,有利于政府“体察民情,了解民意”,把民众的体育意愿和需求转化为体育管理者的工作要求。特别是城乡基层全民健身事业实施过程中,公民参与对构建“亲民、便民、利民”的全民健身体系尤为重要。而且,公民的巨大创造力在参与公共体育政策制定中得到发挥,尤其公民中的体育领域专家提供的实现政策科学性所必需的专业知识,有助于形成最佳的政策方案。

此外,公民广泛、直接的参与公共体育服务构建的活动,能逐步培养公民对政府的归属感和主人翁意识,促进公民体育的各项资源得到最有效的整合和最充分的利用,以及公共体育服务效能的提高,从而有利于推动全民健身体系不断完善、可持续发展。

#### 3.4 公民参与有利于增加政府回应性,强化政府责任

从本质上讲,政府责任就是政府管理人员及其管理机构必须承担和履行的职责和义务,它要求政府能够对社会和民众的要求进行有效的回应,并在积极回应的基础上完善公民服务供给机制,不断满足民众需求,使公共权力的行使能够符合人民的意志与利益<sup>[15]</sup>。公民参与和政府的积极回应是政府公共决策民主化的一个问题的两个方面。公众在公共决策中能自由表达自己的意愿和价值取向或者将自身的利益要求转化为决策问题,可见,公民参与是决策民主化的逻辑起点和核心内容。在肯定了公民参与的积极意义之后,作为政策制定和实施主体的政府必须思考如何来回应社会和民众的“声音”以及满足他们的需要。换言之,政府对社会和民众接纳政策以及提出诉求要作出及时的反应,并采取积极措施来解决问题,这是责任政府的基本理念之一。

责任政府在履行公共服务的过程中,政府的责任性是动力所在,回应性是传导机制,服务性是目标所归。因而,政府回应性是连接政府与公民、连接需求与服务的有效渠道,只有政府具备高度责任性才可能建立有效的政府回应机制,才能提供能有效满足民众需求的服务<sup>[16]</sup>。由以上论述我们不难看出,全民健身作为公共服务的组成部分,回应性是体育行政部门责任的传导机制,体育行政部门通过有效的回应,履行责任,实现公共体育服务的终极目标。如果没有体育行政部门有效的回应,体育行政部门的责任性无法真正转化为有效的公共体育服务,也就无法真正实现责任政府的服务性。

上述表象说明,不断增强的公民参与,既拓宽公民与体育行政部门间新的沟通渠道并保证对其权力的监督,又强化体育行政部门以及体育管理者的责任性。

### 4 全民健身体系构建中公民参与的实现路径

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、参与的深度不高、领域不够广泛、参与的制度化保障还不健全、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。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,通过公民广泛地参与来保证公共选择最优化。所以,如何让公民参与到全民健身体系的构建中,这既是实现公民权利的重要内容,也是对政府提出的新要求。

#### 4.1 公民参与的宏观条件

首先,从参与主体方面看,公民体育参与的意识能力的高低将直接影响政府的民主决策、民主管理、民主监督和民主评价的科学化和民主化程度。培养公民对公共体育决策的兴趣和关注,政府应创造条件使每个人有平等接近公共体育决策的机会,并能够对决策起到一定的有效影响。同时,社会要形成公民普遍参与的外部环境,使民众习惯于参与公共体育事务。当涉及到高度专业性公共体育政策法规的制定、公共体育资源的合理布局、体育产业的发展及体育长期发展规划等,要考虑到专业人员与公民之间的平衡互动。体育行政部门与民众应保持理性的态度及目标的一致性,还要关注不同层次民众的参与比例和参与人数。

其次,公民参与权在法律上的存在,并不意味着这种权利在事实上能够实现,只有在参与权保障制度健全的情况下,才有实现的可能性。要保证公民参与的长期成效,最好的方法莫过于在决策中使公民参与制度化。在公民参与制度建设方面,必须制定有效的决策过程、公平的执行程序、完整的民众参与制度,以及具有相应的法律依据。现代社会的重要特征就是公民利益的维护和实现必须依靠合法的程序和制度。这不仅适用于体育事务,其他公共事务也是如此。公民参与制度的建立须从组织设计和法律两个方面同时进行,就是对公民参与的内容、方式、途径做出明确的规定,使其程序具体化、操作化,并以法律的形式固定下来,做到有法可依,依法参与,形成公民参与的制度化、规范化、程序化模式。换言之,就是要全面审视相关法规,构架公民参与的有效机制,确保公民参与的合法性,同时,以有利于公民参与为出发点,设计一个开放、弹性的组织结构。

再次,健全完善监督机制,保证公民的监督权。为了确保公共体育权力真正为民众、为社会提供高水平的公共体育产品和高质量的公共体育服务,就必须建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的公共体育权力运行机制,建立一套完善的权力监督体系,加强对体育行政部门的监督和制约,确保参与公共政策的公民能够充分表达自身的利益诉求,凸显其话语权,使公共体育资源合理、优化配置,促进全民健身事业良性发展。

#### 4.2 公民参与的具体路径

在过去公民参与的实践中,涌现出大量可供选择的技术方法,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,赋予公民一定的影响权力,如公民听证、公民会议、咨询委员会、协商和斡旋等;另一类是仅仅以获取信息为目的的公民参与技

术,如关键公众接触法、由公民发起的接触、公民调查、新的通讯技术等<sup>[16]</sup>。

##### 4.2.1 公民听证

公民听证,它是现代民主社会普遍推行的用于保证各方利益主体平等参与公共政策制定过程。简言之,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,体育行政机关主动申请召集有关专家、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。

举行听证会的目的是获取信息、提供咨询、参与决策或者是3种目的的组合。要保证公民参与的深度和广度,由于大部分公民很难在工作日的工作时间参加公民听证会,所以,安排好合适的时间和地点以便吸引有兴趣的公民参与会议。此后需要证明最终大会的参与者是否具有相关公众的代表性,对保证决策具有代表性、合理性与可行性起到重要作用。只有保证公民参与的深度和广度才不会给政策规划者带来误导。

##### 4.2.2 咨询委员会

各个利益相关群体或组织的代表人参与到委员会中,在关乎公共体育发展的重大事项的决策中起调研论证、研究评估的作用,对体育行政部门管理者的决策提供咨询及建议。可见,咨询委员会实际上由参与者中的利益集团的代表组成,即公民参与过程被限于那些代表较大的公众群体利益的少数个人。托马斯认为<sup>[16]</sup>,咨询委员会具有以下几个优点:一是在某个政策问题决策存在着多个利益相关团体时,相比其他方法而言,它的作用可以得到淋漓尽致的发挥,能够很快地作出决策;二是获得咨询委员会参与资格的荣誉感会激励参与者站在更广大团体的利益上考虑问题,而不是仅仅代表某一种特殊团体的利益,这样就促成了基于公共利益的决策制定;三是咨询委员会上述两个优势暗示了它是使某项决策获得公民接受的一种极佳的工具,有利于提高政府的公信力,改善政府与公众之间的关系。

当然,这对管理者来说存在一个潜在的风险是,咨询委员会的成员能在多大程度上代表民意。这需要管理者在实际工作中认真考虑。如果咨询委员会的代表性遭到质疑,那么,就会有一个或更多的公民团体可能反对委员会作出的任何决策。如果委员会的决定得到公众接受,这样就违背了创立委员会的初衷。因此,提高参与者的公民责任感,让他们更好地扮演表达广泛意见、观点的角色,而不是追求狭隘的私益,才有助于有效决策的制定。

##### 4.2.3 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、利用网络资源,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。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,可以逐渐建立公共体育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,从而促进全民健身体系的不断完善,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。

#### 4.2.4 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术专家、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,即咨询体育领域的学术专家、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已颁布或即将颁布的公共体育政策、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。

然而,关键公众接触的使用让管理者只听到了少数精英的声音而显然会忽视了大多数人的意见,同时,存在确定的少数几个人是否具有权威性,是否能够代表更大范围的公民的利益,也无法判断特定的个体到底是为谁发言等问题。因此,为了避免该方法在代表性方面的缺陷,在实际操作中还应该寻找其他一些候选人,并积极与关键人物磋商,使公民参与富有代表性。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,运用关键公众接触法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>[17]</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,都具有十分积极作用,但人们对这种方法存在的问题心存疑虑,使得管理者不敢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技术相整合使用。

#### 4.2.5 由公民发起的接触

公民发起的接触是公民自己发起的与政府体育行政部门的联系,要求提供某项公共体育服务,表达对某项公共体育服务、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,公民需求能够在极短的时间里得到具体的回应。由于公民发起的接触一般针对于解决特定的公民体育问题,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,这就需要政府提供相关法规的答疑服务、政策上倾斜、资金借贷、税收支持等。同时,它也对现存公共体育服务状况(如对“全民健身”满意度情况)反馈。与关键公众接触相比,由公民发起的接触反映着较大范围公民的意见,但也有其不足之处,

即公民接触反映了很多人的意见,但它可能并不反映大多数人的意见。管理者在实际操作中需要引起注意的环节。

## 5 结语

当然,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;实际操作中,往往是多种公民参与技术相整合使用。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公共体育服务的有效性,更有利于构建比较完善的全民健身体系。

## 参考文献:

- [1] 张厚福. 体育法理[M]. 北京:人民体育出版社, 2001:237-241.
- [2] 徐显明. 政法评论[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2002:6-7.
- [3] 于善旭. 论公民的体育权利[J]. 体育科学, 1993, (6):25-28.
- [4] 郭卫忠. 我国体育权利的分类[J]. 体育学刊, 2007, 14(6):25-28.
- [5] 陶东明, 陈明明, 等. 当代中国政治参与[M]. 杭州:浙江人民出版社, 1998:103.
- [6] 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.
- [7] 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.
- [8] 魏娜. 公民参与下的民主行政[J]. 国家行政学院学报, 2002, (3):19-22.
- [9] 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.
- [10] 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.
- [11] 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. 2003-12-26. 参见:十六大以来重要文献选编(上):646-647.
- [12] 温家宝在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), 2011-1-3.
- [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] 丁煌. 西方行政学说史[M]. 武汉:武汉大学出版社, 2007:390-391.
- [15] 陈国权, 陈杰, 等. 论责任政府的回应性[J]. 浙江社会科学, 2008, (11):36-41.
- [16] 注:关于公民参与技术形式的有关界定参见:(美)约翰·克莱顿·托马斯(孙柏瑛译). 公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2005:82-109.
- [17] (美)约翰·克莱顿·托马斯(孙柏瑛译). 公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2005:105.

(责任编辑:陈建萍)