



# 论公共体育服务决策机制的构建与完善

## ——以上海市为例

俞琳

**摘要:** 以文献分析法为主, 阐述公共体育服务决策机制的内涵与基本构成, 梳理总结近些年英美等国在公共体育服务决策机制构建方面的相关经验, 结合上海公共体育服务决策实践的现状特征, 提出要构建多元主体参与型的公共体育服务决策机制, 决策中枢系统需进一步加强绩效建设; 决策咨询系统需进一步推进咨询主体多元化和独立性; 决策监控系统需进一步完善决策监控的体制与机制; 决策执行系统需进一步提高其执行力。

**关键词:** 公共体育服务; 决策; 机制; 多元主体参与

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-1207(2012)06-0040-03

On the Construction and Perfection of the Decision-making Mechanism of Public Sports Service  
——Taking Shanghai as an Example

YU Lin

(College of Physical Education, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

**Abstract:** By the method of literature analysis, the paper discusses the connotation and basic structure of the decision-making mechanism of public sports service and summarizes the relative experience of some foreign countries such as UK and USA in constructing the decision-making mechanism of public sports service. According to the status quo and characteristics of the decision-making practice of the public sports service in Shanghai, the paper suggests forming a decision-making mechanism of public sports service with the participation of multi-subjects. The central decision-making system needs to further enhance performance and efficiency. The decision-making consultation system needs to push forward the diversity and independence of the consultation subjects. The decision monitoring system needs to further perfect the decision monitoring system and mechanism. The decision execution system needs to improve its execution.

**Key words:** public sports service; decision-making; mechanism; participation of multi-subjects

随着我国社会主义市场经济发展和政治体制改革深化, 政府的决策机制建设与优化成为进一步提高和完善自身行政管理职能、建设服务型政府的重要内容。自2004年3月国务院制定并实施《全面推进依法行政实施纲要》以来, 我国各级政府日渐强调加强行政决策程序建设、提高政府行政管理水平。中共中央政治局在2011年3月28日关于推进依法行政和弘扬社会主义法治精神的集体学习中, 胡锦涛强调要更加注重行政执法, 推进政府管理方式创新, 加强行政决策程序建设。可见, 优化和完善行政决策程序是深化我国行政管理体制改革的必然要求, 更是构建社会主义和谐社会的一项基础性工程。同样, 由于公共服务的公共物品特性, 政府在公共服务提供上的决策行为往往具有指导作用, 是影响公共服务质量的首要因素之一, 政府的公共服务决策方式与决策能力、效果也成为反映政府职能的重要方面。

### 1 公共体育服务决策机制的基本内涵

政府决策机制在整个政府决策活动中往往处于举足轻重的地位。由于任何政府决策方案的形成总是在一定的决策机

制下产生的, 所以, 对决策的研究不应仅从决策行为本身和决策者个人去认识, 还应考虑制约这种决策行为机制的结构形式与功能, 以及机制构成之间的相互作用与相互影响<sup>[1]</sup>。

本文界定公共体育服务决策机制意指体育部门以优化公共体育服务供给为宗旨, 为规范决策职能、在政府部门内外部决策主体之间形成的, 有关决策权力分配和决策运作程序、规则与方式等一系列制度性安排的总和。从内涵上讲, 公共体育服务决策机制具有一定的目的导向, 旨在优化公共体育服务供给, 是不同主体之间的有机联结, 体现为一种规范的制度安排。依据系统论, 公共体育服务决策机制主要由以下几部分构成: 一是决策中枢系统, 由有行政权利的体育政府机关与相关部门领导人员组成, 是决策机制的核心, 其任务是生产高质量的公共政策; 二是决策咨询系统, 担当着分析问题并向决策者提供被选方案的角色, 为决策提供服务 and 帮助; 三是决策监控系统, 对公共决策系统的运行实行监督和调控的行为, 以保证决策的正确性; 四是决策执行系统, 决定着正确的政府决策能否变成社会现实, 能

收稿日期: 2012-09-30

基金项目: 国家自然科学基金项目(70973080); 上海市晨光计划(201048)

作者简介: 俞琳, 女, 江西南昌人, 博士, 讲师。主要研究方向: 体育产业与市场。

作者单位: 上海师范大学 体育学院, 上海 200234



否达到预期的政策目标。

## 2 国外公共体育服务决策机制的经验与启示

许多国家将打造“运转良好的决策机制”作为政府创新的主要内容。国外经验表明,合理完善的决策机制有助于政府优化决策,制订好的公共政策以更有效地提供公共服务。同样在公共体育服务领域,相关政府部门决策的机制化阶段、水平与过程,都将影响和决定该组织部门与公共决策的运作绩效<sup>[2]</sup>,具体体现在以下方面。

### 2.1 加强公共体育服务决策的中枢系统组织建设

伴随公共体育服务决策任务的加重,各国政府普遍加强体育决策中枢机构的组织建设。以英国为例,在过去相当长的一段时间里,英国政府并没有积极地介入体育运动管理,而目前英国至少有17个政府部门影响着体育和娱乐的发展,主要包括文化、媒介和体育部、内务部、财政部、教育与技能部门、副首相办公室<sup>[3]</sup>。挪威设有行政管理与改革部,担负着统筹协调和积极推动公共领域改革的重任,自1980年以来,其公共领域的决策职能逐步向中央部委集中,执行职能普遍由政府代理机构承担,决策与执行相分离成为改革的方向,从而促使了各级政府的社会管理和公共服务水平不断提高<sup>[4]</sup>。

### 2.2 大力发展公共体育服务决策的咨询系统

国外经验来看,欧美国家及日本都普遍重视政府咨询机构的建设,曾在包括公共体育服务在内的政府决策机制构建中大力发展咨询系统。总结而言,这些国家的咨询系统主体是党政部门的政策研究机构、学术联合会、学术机构、图书情报机构和民间咨询机构等各类社会研究机构,大多由专家学者和有声望的社会人士组成。比如英格兰20世纪90年代开始建立和推广英联邦体育研究院网络,建立专业体育研究和服务网络,以及建立更为普及和高质量的学校体育。发展至今,通常这些决策咨询具有较健全的政府决策科学化体制,决策组织体系日趋合理化,政策研究机构能够相对独立地进行研究并向决策者提供各种方案,同时还加强了复合型人才的培养和使用,注重公共决策的公众咨询<sup>[5]</sup>。冰岛在社会管理和公共服务战略决策过程中,往往采取开放型的咨询方式,广泛征求了中央部委、地方政府、学术机构和普通公众的意见,既达到了发扬民主、集思广益的目的,也使战略规划最大程度体现出利益相关方的意愿,增强了社会各方面参与政府公共决策的积极性。

### 2.3 规范公共体育服务决策的监控系统

西方公共决策监督的基本依据是分权与制衡原则,同时社会舆论监督也在公共决策的制定和实施中发挥着显著作用。目前来看,西方主要发达国家政府的行政决策,在横向上主要受到立法机构、司法机构、政党(特别是执政党)、非政府组织、广大公民(通过参与社会团体)的监督与控制;在纵向上,下级政府的行政决策要受到上级政府的监控,政府职能部门的行政决策要受到政府决策中心的监控。以公众参与决策制订与监督为例,冰岛近些年致力于通过信息化战略的实施和若干信息化项目建设,将政府提供的公共服务项目全部集中于政府门户网站,开通1400种表格下载及网上填写功能,对外来移民提供多种语言服务,还建立了社区管理信息化服务平台,内容涵盖公共信息、个人信息

及公共决策等诸多社区管理项目,方便社区居民随时随地参与到公共事务的决策程序,使公众和政府的沟通更为便捷全面,以推动公共服务方式的创新和变革<sup>[6]</sup>。

### 2.4 强化公共体育服务决策的执行系统

公共服务的决策执行系统首先由各级政府部门与公务员所组成。如今不少北欧国家公共服务领域从业人员成为财政供养人员的主体,是公共服务决策执行的首要组成。以瑞典为例,全国从事决策和行政工作的政府工作人员仅有3000人,而从事公共服务的公务员高达20~25万人<sup>[6]</sup>。此外,当代西方国家政府决策执行系统具有主体多元化、地域化和社会化发展趋势。具体而言,公共体育服务决策的执行组织可以是政府部门,可以是法定机构,也可以是非政府组织与私营部门。如今,社会组织在英美国家体育管理与公共服务决策过程中扮演了重要的角色。在英国,文化、媒介和体育部委托英国体育理事会和英格兰等区域体育理事会,通过与国家理事机构、青年体育基金会、教练员委员会和裁判员委员会等众多合作伙伴充分合作,实现政府对体育的管理;美国体育运动主要是由各社会团体来承担<sup>[7]</sup>。同时,体育政府部门权力在体育政策贯彻和执行中进一步下放,从而出现权力区域化。比如,早些年英格兰体育理事会从公共服务机构的中分离出来,各地办事机构负责各自地区的体育事务,通过发展各自的区域计划来履行英格兰体育理事会制定的目标。

归纳而言,国外公共体育服务决策机制的运转经验告诉我们,一方面,构建完善的公共体育服务决策机制,首先应打造权威的决策中枢系统、健全的决策咨询系统、严密的决策监控系统和高效的决策执行系统;其次要追求各系统互相配合,相辅相成,从而产生相对完整、整体优化的机制体系。另一方面,公共体育服务决策机制的运作应追求政府部门、社会组织、社会公众、媒体媒介等多种主体参与,尤其在决策的咨询、监控和执行系统中更应注重发挥各类主体的价值作用,以提高公共体育服务决策机制的运作绩效。

## 3 上海市公共体育服务决策机制的现状与发展

建立和健全政府决策机制是公共体育服务行政和政府决策民主化、科学化的需要,更是构建合理有效公共体育服务供给机制的前提,提高公共体育服务供给效率的基本保障。这正为发达国家的经验所证明,也是我国近些年政策实践经验的总结。从决策机制构建上讲,目前上海市在公共体育服务领域已取得初步成效,在今后仍需加大力度改进和完善。

### 3.1 决策中枢系统具有一定规模,需进一步加强绩效建设

历史上,国内各区域体育组织机构从以“发展群众体育增强人民体质”为中心任务的“体育总会”设置,到以后以“举国体制”为核心内容的“体育运动委员会”设置,再到当前的“体育局”,经过重重演变成当前管理活动中多种类型组织机构并存的状态。目前上海市公共体育服务决策中枢的主体主要包括上海市政府直属机构——上海市体育局以及17个区县体育局,可见其一定规模。但鉴于传统体育管理体制的不足,以及近些年各类政府机构转型、加快行政管理体制改革、构建服务型政府的需要,公共体育服务决策中枢机构需进一步加强绩效建设,树立政府管理



新理念,提高政府行政人员自身素质、政府决策参与度和政务透明度,从而提升政府的行政效率和质量,保证政府决策的科学性。

### 3.2 决策咨询系统日趋完善,需进一步推进咨询主体多元化和独立性

目前上海市公共体育服务的决策咨询系统包括官方、半官方与非官方决策咨询机构。具体而言,涉及相关政府部门内部的各种政策研究机构、市体育科学研究所、高校等教育机构内研究部门以及市场中商业性的决策咨询企业等。可见,上海市公共体育服务决策咨询系统正日趋完善。但在大力发展公共体育服务、构建科学有效决策机制的背景下,需要进一步优化公共决策咨询主体结构,建立多元化、多层次的决策咨询组织体系,一方面要进一步加强体育科学研究所等官方公共决策咨询主体队伍的建设与管理;另一方面要重视培育咨询市场,发展专业性决策咨询公司。同时应加大力度鼓励各类社会组织参与决策咨询,注重公众咨询的渠道建设,建立决策咨询信息平台,畅通决策咨询信息渠道。

### 3.3 决策监控系统初成体系,需进一步完善决策监控的体制与机制

合理高效的公共体育服务决策机制离不开决策中枢系统之外的权威机构进行法定范围内的监督与控制,以保证决策的正确性。当前这类组织机构广泛地涉及到上海市人大及常委会、各级党组织、政协与民主党派、各级人民法院与检察院、新闻媒体以及人民团体与社会公众等等。这种多元参与的决策监控旨在确立政策监控标准、评估政策绩效、纠正与消除政策执行偏差。以公众监督为例,2012年6月开通的“965365”上海体育公共服务热线,作为“全民健身365”工程的重要内容之一,为广大市民提供准确、及时、有效的体育公共信息“一门式”公益咨询服务,也使得社会公众参与公共体育服务决策监控的平台更为快捷畅通。现实来看,目前上海市包括体育服务在内的许多领域公共决策监控已初成体系,但同国内多数地区一样,在公共服务监管领域缺乏完善的公共决策制定和执行监控机制、科学的公共决策评估监控制度以及严格的公共决策责任追究制度<sup>[8]</sup>。因此,公共体育服务决策监控系统的体制和机制有待完善,需要保证公共决策监控机构的独立性,进一步优化公共决策监督队伍结构,建立健全公共决策监督法律体系,充分发挥群众监督的基础性地位,强化新闻舆论监督的导向作用。

### 3.4 决策执行系统涵盖面广,需进一步提高其执行力

公共体育服务的决策执行系统由体育主管部门及相关从业人员、社会组织与私营部门等各类非政府机构所组成。目前上海市体育局下设项目管理中心和场馆、运动学校、体育俱乐部等直属单位,17个区县体育局,24个体育项目协会,截至2008年底市体育系统从业人员总计六千余人,在人数和规模上为公共体育服务决策执行提供了一定保障。近两年上海市在公共体育服务决策执行上取得显著成效,尤其是着重落实“全民健身365”为核心的公共体育服务体系建设,2011年共建设百姓健身步道59条,完成百姓健身房34个,建成百姓游泳池10个;2012年试行推广“全民健身300指数评估办法”,创办首届市民运动会,并继续建设百姓步道、百姓健身房与百姓游泳池<sup>[9]</sup>。但同时,公共政策运行

机制不健全、中央政策执行控制力弱、公共政策执行者存在素质缺陷<sup>[10]</sup>等不足,也存在于包括公共体育服务在内的多领域中,需要进一步构建完善的政策执行机制,健全对政策执行的监控机制,加强对政策执行人综合素质的培养,强化对政策执行人的激励机制,优化公共政策执行的环境。

### 3.5 构建多元主体参与的公共体育服务决策机制

体育部门的政府决策需要放宽视野,既要关注政府内部各个不同主体相互作用的决策过程,又要重视政府以外的非政府组织、公众、媒体等主体对政府决策的参与和影响,提供平台给各个主体参与制定公共政策,以实现公共利益最大化。首先要坚持政府为行政决策核心主体。体育政府部门是公共体育服务领域的最终责任者,更是该领域行政决策的核心主体。由于公共体育服务所具备的准公共物品性质,加之目前本市体育管理体制中非政府组织和市场力量发育不到位的现状,更加需要政府承担起最主要的义务。其次应培育社会组织为行政决策的重要参与者。社会组织作为有较高自律性、中立性的团体组织,有助于决策问题的发现和确认,也有助于推动政策的顺利执行,是决策科学化的重要保障。再者要加大社会公众参与行政决策的力度。在公共体育服务领域的政府决策中,社会公众参与决策过程,有助于公共决策的发现和确认,有助于推动政策的顺利执行,也有利于实现决策体系的合法性基础<sup>[11]</sup>,以推进相关决策的科学化与民主化。最后需注重媒体对优化行政决策的推动作用。媒体为多元主体参与型公共体育服务决策机制提供多样畅通的参与平台,是科学合理公共体育服务决策机制的催化剂。

### 参考文献:

- [1] 罗依平. 政府决策机制优化研究[D]. 苏州大学博士学位论文, 2006:24-29.
- [2] Lisa M. kikulis.(2000).Continuity and Change in Governance and Decision Making in National Sport Organizations: Institutional Explanations[J].*Journal of Sport Management*, 14:315.
- [3] 贾文彤,孙焕江,梁灵艳. 命令与契约——论英国体育管理[J]. 山东体育学院学报, 2009. 1: 2.
- [4] 关于北欧三国社会管理和公共服务体制的考察报告[EB/OL]. [http://tgs.ndrc.gov.cn/ggxx/t20071210\\_177655.htm](http://tgs.ndrc.gov.cn/ggxx/t20071210_177655.htm)
- [5] 赵涛涛. 我国公共决策咨询体制存在问题与完善对策研究[D]. 中国海洋大学硕士学位论文, 2010:58-62.
- [6] 完善公共服务体制、提高社会管理水平[EB/OL]. [http://tgs.ndrc.gov.cn/ggxx/t20071210\\_177655.htm](http://tgs.ndrc.gov.cn/ggxx/t20071210_177655.htm)
- [7] 孙泼生,陈华福. 美国体育管理体制对我国的启示[J]. 科技信息, 2012. 12:267.
- [8] 周业柱. 公共决策监控机制:特点、问题与对策[J]. 中国行政管理, 2010. 7:30.
- [9] 上海市今年将继续落实体育公共服务体系建设[EB/OL]. <http://sports.sina.com.cn/s/2012-02-27/09541765746s.shtml>
- [10] 申喜连. 论公共政策的执行力:问题与对策[J]. 中国行政管理, 2009. 11:42-43.
- [11] 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. 5:33.

(责任编辑: 陈建萍)