

决策民主化是中国体育场馆发展的必由之路

于永慧

(华南师范大学 体育科学学院, 广东 广州 510006)

摘 要: 从公共政策与体育社会学的理论视角出发, 以“2010年广州亚运会的民众参与”现状调查为例, 发现民众对体育场馆相关决策的认知、参与意向、期望程度等较高, 但权利意识与实际行动参与程度较低的情况。分析论证“民主化决策”是中国体育场馆发展的必由之路, 并从建立合理的需求调查程序、建立健全场馆决策的民主团体与民众表决制度、完善体育场馆建设的预算监督机制、建设提供公共产品的责任性政府和体育场馆财务决策民主化5个方面探讨其民主决策的行动路线。

关 键 词: 体育社会学; 体育场馆; 民主化决策

中图分类号: G818 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2008)09-0036-04

Democratization of decision making: An institutional way to the development of stadiums in China

YU Yong-hui

(School of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: From the perspective of theories of public policies and sports sociology, and by using statistics in the survey of the current state of “Public Participation in Asian Games 2010 in Guangzhou”, which indicated that the public have a relatively high degree of understanding, participation intention and expectation of stadium related decisions, but have a relatively low degree of right awareness and participation with actual actions, the author analyzed and demonstrated that “democratized decision making” is the inevitable way to the development of stadiums in China, and probed into the course of action to democratized decision making in such 5 aspects as establishing a rational need investigation procedure, establishing and perfecting the system of stadium decision voting by democratic groups and the public, perfecting the stadium construction budget monitoring mechanism, becoming a public product supply responsible government, and democratization of stadium financial decision making.

Key words: sports sociology; stadium; democratized decision making

中国的体育场馆90%以上是国家与集体投资,属于城市的基础设施之一。因此,它的规划、建设、交付使用以及运营各环节涉及到公共政策问题,而公共政策是公民和官员共同选择与行动的制度。在经济体制改革的宏观环境下,毛寿龙先生^[1]指出中国政府进行一系列的改革与发展,在和谐社会的主题下,呼吁并实施几个转变:即政府功能从无限政府走向有限政府;从人治政府走向法治政府;从集权政府走向分权政府;从专政政府走向民主政府,以及从封闭的政府走向开放的政府(政务公开)等。中国体育场馆发

展的主要行为主体是政府,但是政府的行为逻辑是什么?政府如何克服公共利益与个人利益的冲突?政府角色如何转换?体育场馆的公共决策如何达成民众与官员集体选择的一致性?这些问题都需要解决,也是体现政府行政合法性的基础,不仅关系到体育场馆发展的未来走向,而且关系到中国体育体制改革与发展的成败。

公共财政投资是中国体育场馆发展的主导模式,公共财政的民主化改革是目前行政制度改革的重要组成部分。因此,体育场馆发展的公共政策必然要融入

民主化程序，只有这样才能保证公共政策的公平与公正。在社会主义市场经济体制改革的背景之下，虽然允许私有经济进入体育场馆的投资领域，但是这部分体育场馆要依赖的是市场竞争和决策，而无论是私人投资还是政府投资，只要是公共产品就必然要在决策程序上实行民主化，否则作为公共产品的体育场馆性质就会改变，直接影响到社会公正的体现和公民社会的建立。

公共选择理论除了在方法论上探讨政府行为的逻辑，更重要的是研究如何实现个人选择向集体选择的过渡，如何改变现有的制度缺陷，把政府的偏好和民众的偏好结合起来，在组织结构和权力分配上，注重民主行政的重要性，让体育场馆的公共政策更加透明和公正。在投资决策体育场馆建设与发展规划时，使得公共财政按照民众的意愿，采取民主的程序建立完善的制度，让民众把意见交给政府，如合理的契约安排和投票机制如何引进到体育场馆决策过程中，这些都将是今后必须努力的方向。

1 中国体育场馆公共决策民主化的现状

本研究在中国体育场馆民主化的可行性方面，利用广州举办亚运会的契机，了解民众的需求，就民众对亚运会以及体育场馆的认知、评价和行动趋向等方面设计出一套问卷，在广州人口相对集中的天河区天河城(新城区)与越秀区北京路(旧城区)进行拦截访问。从中了解中国体育场馆公共决策民主化的现状。

1.1 民众对体育场馆相关决策的认知

根据政府和媒体报道，2010年亚运会总投资将达到2000亿元以上人民币，但是只有16%的人知道这个数字，有44%的民众根本不知道2010年亚运会的投资预算数字。这说明亚运会的财政透明度和宣传力度还不够。对亚运会体育场馆的投资预算认知方面，也只有20%的人了解，80%的人不清楚，将近90%的人认为亚运会体育场馆建设的投资主体应该是政府，其中63%的人认为应该是政府和企业。作为一项重要的公共决策，亚运会的举行不仅是体育界的盛会，也是广州市走向世界的大事，国家和各级政府都非常重视盛会给城市发展带来的重要影响，政府想利用亚运会的契机使城市建设和城市形象步上一个新台阶。城市是人民的城市，财政投资的体育场馆不能只是为少数人服务，它要面向全民。

1.2 民众对亚运会场馆建设决策的参与意向

民众对亚运会场馆建设的决策参与意向方面，有70%以上的人认为民众应参加亚运会场馆的规划和建设方面的决策，并认为这是一项基本权利，可以看出

民众对体育场馆公共决策的参与意识较强。在产品归属方面，50%以上的人认为亚运会场馆应归政府和民众所有，而认为归政府所有的只有18%，归民众所有的只有13%，还有12%的人认为谁投资应该归谁所有，可见民众对政府提供的公共产品属性有一定的认识，政府应该代表民众的利益，政府投资的公共产品理应由民众享受。在市场经济不断深入发展的条件下，人们对市场的认识也逐步深入，法制意识逐步增强，无疑作为公共产品的体育场馆可以引入市场化机制。

1.3 民众对亚运会的期望与认知

亚运会作为国际盛会，民众对亚运会的期望与认知反映了民主化的进程。90%的人认为亚运会能促进城市的经济发展、城市形象的塑造与带动群众体育活动的开展。可见，亚运会对城市发展的积极影响已经深入人心，这与政府意识形态和大众媒体的宣传有关。诸多研究证明，大型体育赛事可能会阻碍城市经济的发展，并对人均收入等方面产生负面影响。

在2002年8月的广州市人大会议上，20多名人大代表联名提出议案，认为“十年‘大变’广州应申办亚运会或东亚运动会，本世纪中叶申办奥运会。”^[2]广州市市长张广宁指出，广州主办2010年第16届亚运会，是广州的大事，也是全省、全国的一件大事。办好2010年亚运会，不仅能够推动体育事业发展，而且必然有效扩大主办城市的影响力，带动城市基础设施建设和相关产业发展，对主办城市和所在地区乃至国家的经济社会发展产生广泛而深远的影响。办好2010年亚运会，不仅能够极大地激发全市人民的自信心和自豪感，而且还有利于促进城市基础设施建设和城市环境面貌改善，推动经济社会全面发展，增强城市综合实力和国际竞争力，进一步提升广州的地位和作用，实现省委、省政府提出的把广州建设成为带动全省、辐射华南、影响东南亚的现代化大都市的宏伟目标。我们务必深刻认识办好亚运会的重大意义，以饱满的政治热情和强烈的责任感、使命感做好各项工作^[3]。可见，政府的宣传对民众的期望与认知起着积极的作用，在社会主义体制之下，政府始终是民众可以依赖的对象。

当“经营城市”的理念传遍全国大小城市的时候，专家、学者也开始呼吁要学会经营城市，抓住契机，塑造城市名片。上海成功申办世博会，北京顺利争得奥运会，杭州精心策划了世界休闲博览会。广州呢，很多房地产商认为，2010年亚运会带来了无限商机，亚运会证明广州走向世界的机会来了。有相关报道认为当政府已经初步选定城市东部、南部两个地区作为亚运村用地和储备用地时，城市东移造就东圃房价迅速上涨。这说明，亚运会场馆建设的相关决策已经融

入城市发展的轨道。

在亚运会场馆建设可能会带来的负面影响方面,认为亚运会场馆建设一定会加重财政负担的人数比例为7%,认为很有可能加重财政负担的为21%,认为可能会加重财政负担的为44%,加起来共有72%的人认为亚运会的大型场馆建设会带来财政负担。同样,也有72%的人认为大型场馆建设可能会滋生腐败现象。可以看出,人们对这种大型运动会的体育场馆建设可能带来的负面影响认识比较深刻。但是,这种认识并没有影响他们钟情大赛的情结。

在亚运会场馆决策的认知方面,85%以上的人认为有必要组成专家咨询委员会,证明人们还是具有让专家学者帮助政府决策的意愿。60%的人认为有必要对亚运会场馆决策进行投票认定,将近90%的人认为亚运会场馆的预算和开支应该透明化和公开化,88%的人认为赛后场馆应该向民众开放。可见,在近年来的民主法制建设改革过程中,人们的民主化意识得到广泛提高,政府民主行政的压力不断提高。

1.4 民众对体育场馆决策的权利意识和实际行动

民众对体育场馆决策的权利意识和实际行动方面,55%的人认为在使用政府投资的体育场馆这项基本权利没有得到保障的情况下,他们会主动进行争取,但在实际的维权行动中,60%以上的人从未向有关部门反映过体育场馆的问题。行动与人们的认知有很大的反差,笔者在研究北京市住宅小区体育场馆现状时,从访谈记录中了解到有很多居民在没有享受到公益性体育场馆的时候,不知道该向谁反映,说明民众对整个体育场馆发展的管理体制很陌生,某种程度上说明职能部门在依法行政过程中,没有很好地关注民主行政的问题。

2 民主化决策必然成为体育场馆发展的制度基础

针对体育场馆发展的公共决策理论,体育场馆的相关制度应该关注百姓的需求和偏好,这样才有助于民主行政。只有完善现有的制度,制定符合人们公共利益的体育场馆发展规划,才能真正满足人们的体育需求,而不是政府包揽,把体育场馆建设作为官员晋升的手段。政府在体育场馆发展的公共决策领域必须推动民主行政,必须在政府组织的决策过程中,限制政府的权力,重视民主团体的发展和民意的直接表达。政府组织架构与权力结构上需要协调配合,给予不同层级政府以适当的行政权力,让政府组织以准市场的方式参与竞争,但是这种竞争不是完全的市场竞争,必须是在法律和相关政策的规制之下进行的竞争,是

基于合法性基础的竞争,其出发点应该是满足广大人民的体育需求。目前,民众对体育场馆相关决策的参与意向较强、期望与认知度较高、权利意识觉醒,“民主化”必然成为今后体育场馆发展的制度基础。因此,体育场馆发展过程中必须融入民主化程序。

2.1 建立合理的体育场馆需求调查程序

西方经济学理论认为,由于在消费者和供给者之间存在着信息不对称,供给者无视消费者的需求,因此无法达到公共产品的供求均衡,无法实现公共产品的最优供给,于是经济学家采用了一种迂回的解决方式,即在两者之间插入一个媒介,运用民主机制进行公共选择,最大化地显示消费者对公共产品的偏好信息^[4]。要想有效解决体育场馆公共产品的有效供给问题,必须建立良好的需求表达机制,政府决策机制的完善必须与百姓对体育场馆需求机制相结合,二者要达到一个良好的合作博弈过程。包括建立“自上而下”和“自下而上”相结合的体育场馆治理模式,这样政府在制定体育场馆决策时才能更好地体现人民的意愿,同时这也是一套科学的制定决策的公共选择机制。只有在决策前期充分了解民众对体育场馆的选择偏好,在做重大决策时让群众知情、讨论、参与,这样才会降低政府决策的成本,才会符合人民的利益和要求。防止不了解民众偏好,忽略当地社会经济发展实际,建造超出经济承受能力的超豪华型体育场馆。

2.2 建立健全场馆决策的民主团体与民众表决制度

从调查数据了解到民众参与体育场馆决策的愿望比较强烈,因此,有必要建立重大决策的投票或听证制度,尽量消除下情上达渠道不畅通的问题。在具体过程中,要融入听证会制度,强化新闻媒体的舆论监督功能,充分发挥各个职能部门的作用,调动专家学者参与决策的积极性,成立专门的机构从各个方面了解民意、倾听群众的意见。充分利用现代化的信息手段,进一步拓宽广大人民群众表达意愿的渠道,使公众对体育场馆的需求有一个很好的表达机制。在体育场馆规划、建设等各个流程中,要尽可能公开相关政务和财务方面的信息,接受人民群众的监督,强化政府服务于民的意识。

充分发挥各个民间自治团体和民众力量的作用,建立多种形式的决策咨询机制和信息支持系统。充分利用专家和研究咨询机构的作用,组成类似“智囊团”“思想库”的体育场馆决策咨询机构。

2.3 完善体育场馆建设的预算监督机制

国家相关职能部门必须对体育场馆做出预算,各种类型的体育场馆建设必须有一个预算编制和审批时间,在预算过程中提高预算编制的科学性和严肃性,

细化预算条目，提高预算编制的透明度和准确性，定期向社会公开政府预算执行情况，若有改动要及时公布，表明原因。真正做到自觉接受广大纳税人对政府行为的监督，同时对于大型的体育场馆预算，要加强相关部门的监督审计力度，审计结果要及时反馈给体育场馆筹备委员会以及其它相关部门。

2.4 建设提供公共产品的责任性政府

对于作为公共产品的体育场馆，政府要承担一些社会责任，其实，现在很多代表政府的职能部门利用手中的权利进行寻租的现象非常严重，中国体育彩票出现的西安宝马案足以说明这些问题。体育场馆建设花的是纳税人的钱，政府职能部门凭借国家赋予的权力负责提供公共服务，必须履行义务和社会责任，包括弘扬体育文化、体育道德和加强精神文明建设，此外还有制度责任。政府应该维护公民体育权利，强化公民的权利意识和参与决策的动机；加强对市场化体育场馆的监管，同时提高舆论监督能力；协调城乡之间、地区之间等体育场馆分配的不平衡，兼顾大多数人对体育场馆的需求；监督大型体育场馆兴建与环境保护之间的关系。

政府在体育场馆建设与使用过程中，既要避免过分市场化带来的市场失灵，也要解决政府责任不到位而导致的政府失灵。对此一是要进行市场化改革，把更多的体育场馆交给私人，但是政府不能推托监管责任；二是加强政府与私人合作，公司与政府之间采取伙伴关系的管理模式。

2.5 体育场馆财务决策的民主化

体育场馆建设很大一部分需要政府财政投资，因此，必须明确政府在体育场馆供给中的责任和义务，在引入市场化机制之后，准确定位政府和市场的分工，把握好政府的宏观调控作用，政府和市场共同进行体育场馆资源的配置。对于体育场馆财政投资，要规定好支出范围，优化不同类型体育场馆的财政支出结构，强化政府对公共产品体育场馆的支出能力，消除私有化体育场馆财务支出的政府越位现象，同时也要防止过度市场化的政府缺位现象。重视民众对财务决策的

监督，规范财务监督体系。各个职能管理部门要各司其职，使得体育场馆的财务系统边界清晰、类型明确、运作高效，把财务民主化落到实处。

参考文献：

- [1] 毛寿龙. 公共选择与制度分析：加入 WTO 有利于中国政府治道变革的进程[EB/OL]. 中国 MPA 在线：<http://www.chinampaonline.com/article/list.asp?id=148>, 2003.
- [2] 完熊, 依索. 广州申办 2010 亚运 体育总局收到汇报[N]. 体坛周报, 2002-10-16.
- [3] 2010 亚运会组委会工作委员会成立[N/OL]. 广州日报, (2006-05-08).http://www.gdsports.net/html/yydt/2006_10_13_14_4593.html.
- [4] 王俊霞, 闫波. 创新农村公共产品供给决策机制的思考[N]. 光明日报, 2006-08-18.
- [5] Taylor Charles. Models of civil society[J]. Public Culture, 1991, 3(1): 95-118.
- [6] Keane John. Civil society: old images, new Visions[M]. London: Polity Press, 1998.
- [7] Jones, David Martin. Democratization, civil society, and illiberal middle class culture in Pacific, Asia[J]. Comparative Politics, 1998, 3(2): 147-169.
- [8] 布坎南[美]. 赤字中的民主[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1988.
- [9] 布坎南[美]. 自由、市场与国家[M]. 上海: 上海三联书店, 1989.
- [10] 边曦中. 中国: 渐进改革中的财政民主制度建设[J]. 财政研究, 2002(3): 46-48.
- [11] 刘云龙. 民主机制与民主财政[M]. 北京: 中国城市出版社, 2001.
- [12] 方福前. 公共选择理论——政治的经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.

[编辑: 黄子响]