

# 我国公共体育服务问责制度的建构

郑伟

(三明学院 体育学院, 福建 三明 365004)

**摘 要:** 通过分析当前公共体育服务问责制度建设的现状, 提出建议: 首先, 建构从单一的行政化主体模式走向多元主体模式的问责主体制度, 同时建构从一元负责制走向二元负责制问责的客体制度。其次, 建构公共体育服务问责标准与内容, 要以原则化与具体化相结合明确问责范围, 进而细分为民事、行政与刑事 3 类责任。最后, 应建构公共体育服务问责程序, 从问责的提起、受理、事项的调查、处理决定与申诉 4 个标志性环节出发, 针对性地设计各个阶段的程序内容, 建构我国特色的“公共体育服务问责”程序。

**关 键 词:** 体育管理; 公共体育服务; 问责制度; 中国

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2016)06-0058-05

## Construction of public sports service accountability systems in China

ZHENG Wei

(School of Physical Education, Sanming College, Sanming 365004, China)

**Abstract:** By analyzing the current situation of construction of public sports service accountability systems, the author put forward the following proposals: firstly, construct an accountability subject system developing from single administrative subject mode to multiple subject mode, in the mean time, construct an accountability object system developing from uni-responsibility system to bi-responsibility system; secondly, construct public sports service accountability standards and contents, specify the scope of accountability by turning it into principles and specifics, and then divide it into such 3 types of responsibilities as civil responsibilities, administrative responsibilities and criminal responsibilities; lastly, construct a public sports service accountability procedure, starting with such 4 iconic links as accountability filing and acceptance, case investigation, handling decision and appeal, design procedure contents at various stages in an action-specific way, and construct a “public sports service accountability” procedure with Chinese features.

**Key words:** sports management; public sports service; accountability system; China

公共体育服务制度作为保障全民体育权益实现的制度, 着重在于制度设计、监管、反馈、问责等子体系的科学建构。设计、监督、反馈固然重要, 但是问责同样重要。公共体育服务问责制度, 指的是“公共体育服务问责”主体对问责对象承担公共体育服务职责与义务的履行不利情况提出审核, 并对确属失职的问责对象要求其承担否定性后果的一种责任追究制度<sup>[1]</sup>。近年来, 我国公共体育服务领域决策失误、监管不力、管理失职、效能低下等问题广泛存在。没有问责制度, 就没

有公共体育利益的维护和发展, 故问责制度的探索与完善已成为维护我国公共体育服务制度核心利益的必由之路。

## 1 我国公共体育服务问责制度的现状

### 1.1 公共体育服务问责制度供给的匮乏与公共服务制度法治化的矛盾

缺乏系统性、针对性的具体法律是我国公共体育服务问责甚至是公共服务制度领域的根本问题。审视

收稿日期: 2016-01-09

基金项目: 福建省哲学社会科学规划项目(FJ2015C020); 湖南省哲学社会科学基金资助项目(13YBA346); 三明市社会科学研究规划项目(Y12019)。

作者简介: 郑伟(1982-), 男, 讲师, 硕士, 研究方向: 体育人文社会学、体育教学与训练。E-mail: 1255365@qq.com

当下我国法律规范，关于问责制度的相关规定零散出现于《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国侵权责任法》等法律中，而对于问责制更具实践参考价值的规定诸如《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》等却常规于党组织颁布的政策性文件<sup>[2]</sup>，使得问责制的制度供给长期呈现出“党法”优于“国法”的状态。具体到公共体育服务问责，也只是如《体育法》《全民健身条例》在其规定中提供零散的若干间接规范指引。

与公共体育服务问责制度供给匮乏的现实相对应，是我国公共服务制度亟待法治化的要求。在2014年10月23日举行的十八届四中全会上，公共服务的法治化要求被首次以中央名义正式提出，在该次会议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确规定：“加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设。依法加强和规范公共服务，完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规。加强社会组织立法，规范和引导各类社会组织健康发展。制定社区矫正法。”自此，公共服务法治化正式成为我国一段时间内需要实现的战略任务。建构一套事皆有据、行之有效、安排有序的公共体育服务问责制度，已成为我国完成公共服务制度法治化的必然要求。

### 1.2 问责制度中的垄断性与公共服务市场化制度改革需求的矛盾

公共服务的供给方式与途径因与政府的紧密挂钩而具有准垄断性质，这种制度上的垄断往往会因各国政府行政力量的发展变革而调整。由于我国“大政府”格局的长期存在，公共服务的垄断性更为显著。公共体育服务问责在我国也因此有更多垄断性特点，这些特点在制度上表现为“行政同体问责”的问责模式、问责程序中的公众参与制度设计较少而对行政部门的赋权却较多。

随着公共服务垄断化在资源配置方面的效能低下逐渐显露，新公共管理理论引导下的西方各国公共服务市场化的思潮兴起。在公共体育服务的制度供给中，纳入市场竞争机制逐渐改变以往公共服务全由政府垄断控制的局面<sup>[3]</sup>。公共服务市场化的制度改革被普遍认为有助于弥补既有的以行政力量主导的公共服务供给机制的缺陷，促进我国政府职能由管理型向服务型、人本型转变，同时还是经济全球化与发展现代化的必然要求。

## 2 公共体育服务问责主客体的制度建构

### 2.1 从单一的行政化主体模式走向多元主体模式

当下我国公共体育服务问责的启动主体，一方面表现为相应的党政组织，其有权在党内问责框架下启动领导干部问责机制，另一方面则表现为由负责相应行业管理监督职能的行政主体启动。这些行政主体包括国家体育总局及其下辖的各地方局、各类体育运动专门监管部门或国家其它相关监管部门，而这两者相比又以后者为重，体现着上级部门对下级部门、中央部门对地方部门或者同级政府不同体育行政部门之间的一种体育问责监督关系。如《学校体育工作条例》第27条规定由当地教育行政部门启动的，针对相应单位的问责。理论上，行政问责制的问责主体包括“同体问责”与“异体问责”，因此我国当下这种多以行政主体启动的，针对行政系统内部实施的公共体育服务问责机制属于“同体问责”制。值得肯定的是，在“责任政府”“行政自治”“新公共管理”等理论指引下的“同体问责”制，在客观上有着诸如“对抗阻力小”“便于高效监督”“规制成本低”等方面的优势<sup>[4]</sup>。但是，“同体问责”运转的一些深层次矛盾如基于“保护主义”而表现出制度失语状态，再如由于部门利益纠葛，表现出在问责过程中权力协调障碍或“问责真空”“多头问责”的情况正在不断出现。比如，现实中存在着公共体育设施被破坏、未成年运动员受教育的权利得不到保障等一系列公共体育利益被侵犯的问题，有些根本就无法采用协商、调解、仲裁等方式加以解决，那么诉讼就以其无法替代的普适性和权威性，成为保证法律实施和解决利益纠纷的最后关口。

因此，有必要重新审视我国以“同体问责”为主要模式的“公共体育服务问责”主体制度（在未规定多元化的问责主体）。具体来看，一是应明确各级人大及其常委会、专门委员会与代表的公共体育服务问责主体资格。鉴于我国实行民主集中制的代议政体，各级人民代表大会及其职能机构（常委会、专门委员会、人大代表等）作为民主权力机关，当然享有对国家机关及其工作人员在推动公共体育服务时的懈怠、贪腐等违法行为予以问责追究的权力。同时，与“同体问责”相比，“人大问责”作为“异体问责”的表现形式，又有着相对于问责客体的独立性、作为国家最高权力机关的权威性等“同体问责”难以比拟的优越性。此外，还应针对人大问责职权的具体行使主体类别化，明确规定不同类别的公共体育服务问责事件中问责是由人大、人大代表直接启动还是授权常委会、专门委员会启动等问题。二是应明确公共体育服务的消费者作为公共体育服务问责主体的合法地位。公共体育服务本质上是由公共体育服务生产者、提供者、消费者3方组成的动态循环系统。在这一系统中，消费者处于链

条的末端,在现实中多具体化为公民的公共体育服务消费者本是“异体问责”语境下最本源的问责者,其理想情况下的问责积极性最高,但现实制度供给却最为不足。在现实中,消费者对公共体育服务的问责往往需要借助第三方机构如律师事务所、消费者协会等,通过司法、申诉甚至信访等方式进行。为此,应当在法律明确规定消费者作为公共体育服务问责当然主体的基础上,通过如消费者协会诉讼辅助制度的细化、团体诉讼制度的实践以及律师风险代理制度的配合等措施,激励消费者作为公共体育服务问责主体职权行使,加强其问责广度与深度。三是行政机关启动的“同体问责”制因其固有优势而仍有存在的必要,但应当在未来减少行政机关的官僚化,推行问责机构的扁平化设计,促进行政机关内部问责机构的独立性,从而提高“同体问责”的效能。四是党内问责不应作为公共体育服务问责的正式途径。通过上级党政部门进行公共服务问责乃至推动公共体育服务问责的思路是我国的特殊现象,在当前制度文化环境下固然可以取得一些实效,但必须认识到公共体育服务问责的未来是在法治的轨道上,应逐步转变依靠党政部门对公共体育服务进行问责的思路。

## 2.2 问责客体制度从一元负责走向二元负责制

与问责主体相比,公共体育服务问责客体在我国无论是制度还是实践上的样态都较为模糊。按照“违反义务即要承担责任”的基本法理,分析《全民健身条例》等与公共体育服务问责直接相关的文件,承担公共体育服务供应义务的行政组织、学校、管理单位等都有可能因未履行相应义务或履行不当而承担有关责任,从而成为公共体育服务问责的对象。这也就意味着当下公共体育服务问责制度环境里,责任的承担主体也就是客体以一元化的“组织”形式而存在的。但关于问责制更具操作性的文件如《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》或《刑法》中,问责的客体又主要是个人并相对于“集体负责制”,形成我国以“首长负责制”为代表的“个人负责制”之问责客体模式,这就导致公共体育服务问责客体界域的二元化哲学悖论产生。即虽然承担问责责任的客体在权责统一的价值层面,甚至在形式的规范层面都导向相应组织,但具体到法律责任等类别责任形式的承担者,却往往被归究于个人。比如《刑法》中,大多对企业追究刑事责任尤其是剥夺人身自由的情况都必须要件化到相应责任人或法定代理人,而对于法律没有特别规定的,则企业本身不用承担。

公共体育服务问责的客体确定受到两层次制度张力的影响,一方面在我国政府转型层面上向行政领导

制度改良的趋向靠拢。在这一层面上,公共体育服务问责客体的基本思路与“首长负责制”的倾向基本一致,应当明确在相应公共体育服务供给的有关组织中主要负责人的责任。另一方面,它也被法律责任承担者的拟制学说所修正。在这一角度上应当肯定相应公共体育服务提供组织作为问责客体的正当性,两种思路并不相悖,在未来公共体育服务问责的客体制度完善上,简单规定个人或其所属组织承担责任可能都有惩戒程度不当之虞。因此,在未来应明确个人与组织都可以作为我国公共体育服务问责的客体而存在。而在具体的公共体育服务问责事件中,需要根据“明确具体”与“权责匹配”的原则,依照相应的法律、法规和部门规章制度确定该项责任应由相应组织负责、个人负责或是共同负责。例如相关公共体育管理部门集体决定是正确的,只是执行者的错误,就可只问责执行者。如果公共体育管理部门集体决定是错误的,按照现有的规章制度是很难确定应当如何问责的,根据行政机关实行首长问责制,应首先追究主要领导和分管者的责任。

## 3 公共体育服务问责标准与内容的建构

问责标准与问责内容是问责制度中两个息息相关的概念。问责标准解决的是什么情况下可以进行问责的问题,目前学界对于问责标准的探讨重点大多集中于归责原则的研究<sup>[9]</sup>。问责标准既要回答产生问责事实状态后责任的归属问题,即归责原则,也要回答问责的事实状态究竟为何,即解释可问责行为的范围,故其应包含问责范围与归责原则两项内容。而问责内容回答的则是问责机制触发后应当追究责任人何种责任,两者在规范上的明确框定是公共体育服务问责落到实处的保障,是实现制度正义的必然要求。

### 3.1 问责范围与归责原则的确认

就问责范围而言,相对于法律文件规定的零散,政策性文件中的规定相对较明确。其中,最具代表性的莫过于《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第5条所规定的“七类行为”,地方性规章中也存在一些对于问责范围的规定,如《湖北省公务员履职问责办法(试行)》中规定“十五种问责行为”,《西安市行政问责办法》规定“三类二十九项问责行为”等。分析上述规范可以发现,当下问责范围的规定过于依赖列举式立法,缺乏相对标准化的规定,行为的解释扩展空间窄小,因而在问责执行上只能“头痛医头、脚痛医脚”。

考虑到现实生活中公共体育服务供给类型以及供给不当的表现方式多种多样,难以以列举的方式穷尽

问责范围，故对于公共体育服务问责范围的制度明确应当考虑原则性与具体化相结合的方法。所谓原则性，就是对可问责行为的范围提出一定的标准。通过考察相应的政策性文件与地方规范后认为，我国公共体育服务问责规范中允许可问责的行为基本分为“滥用职权(作为不当)类”“玩忽职守(不作为或不正确作为)类”与“徇私贪腐类”，未来针对这3类行为确定相应标准的问责行为模式，再进行列举式的细化。所谓具体化，则是针对不同的公共体育服务类别，结合该类服务的特质对问责情由予以定性或定量上的明确。

在归责原则上，我国当下规范尚以“过错责任”为主线。这意味着公共体育服务的提供者需尽到“理性第三人”的注意义务，只有当存在故意或过失违反该项注意义务时，才会触发公共体育服务问责。但是，一方面探究问责对象主观过错存在着证明困难的问题，另一方面考虑到公共体育服务的“公共性”问题，结果实质正确往往比行为的形式正确对法律评价具有更重要的价值。因此，我国未来在公共体育服务问责原则中，首先应适当嵌入“无过错责任”或“违法责任”的归责原则，尤其是应对问责范围设计兜底条款，并在该条款中加入“违法性”评价。如类似《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第五条第七款中规定的“其它行为”便是具有“违法性”前提方能问责，从而与公共体育服务问责规范的整体法治化思路相一致。此外，还应适当纳入适用“结果责任”归责原则的空间，如规定公共体育项目的供应方对公众造成重大损失的，不考虑其主观过错，一概承担相应责任。

### 3.2 “三类责任”的设计思路

对于问责内容的设计，罗美泽克提出的四分法分析框架被视为经典。罗氏将问责产生的责任内容分为基于法律与契约产生的法律责任、民意与政治集团产生的政治责任、专业与行业管理产生的专业责任以及行政机关内产生的官僚责任。其中，法律责任在我国问责制当下的相关规范中数量最多，并细分为民事、行政与刑事3类责任。而由于官僚责任与政治责任在中国语境下具有一定的同一性，故两者结合成为中国共产党领导下“首长负责问责制”中最具特色的问责内容，但专业责任则相对较少。此外，有学者认为在公共体育服务问责领域还应纳入道德责任，但是鉴于该类责任内容很难在规范上落实为肯定或否定性的结果评价，故无论是当下还是未来的公共体育服务问责规范建构中，其存在价值有待商榷。

考虑到我国法治化制度建设的基本逻辑、服务型政府的建设以及公共服务中市场化因子的吸纳等制度建设的影响要素，认为在未来我国公共体育服务问责

内容的制度选择上，应当本着法律责任优先、突出官员的政治责任、强化专业责任的建设这一基本思路进行梳理。而在具体设计上，首先是对公共体育服务法律责任的内涵加以充实，对其民事、刑事、行政责任的各部门法规定更加细化。如在刑法中规定“重大公共体育项目事故罪”，在行政处罚法中对于公共体育服务供应的失职行为予以惩戒规定等。其次是对于公共体育服务问责中官员的政治责任继续予以重视，更为清晰界定如“引咎辞职”“因公辞退”“批评通告”等承担政治责任的情由与范围。最后对各个具体可操作性的公共体育服务专业责任内容如安全保障、卫生管理等内部规定予以细化并强化执行。

## 4 公共体育服务问责程序的建构

研究公共体育服务问责程序是指公共体育服务问责主体在客体等当事人的配合下，遵循法定的时限和时序并按照法定的方式和关系进行的一系列法律问责活动的综合。在理论界，自从罗尔斯正义论的二重性原则被纳入到程序法问题的探讨后，程序之于法律的重要性便从实体问题的附随物转而渐具独立价值<sup>[6]</sup>。这种独立价值包涵“程序正当”与“程序正义”的基本内容，要求程序设计满足普惠性、参与性、公开性与科学性等要求。但是，我国公共体育服务问责相应的法律程序，不论在制度还是实践层面都难以达致应有效果。首先在普惠性与参与性上，我国行政机关“团体问责”模式下运作的公共体育服务问责往往由行政主体主导启动，一般公民既无直接启动的权利，也无间接表达利益诉求的渠道，难以实现每一位社会成员、每一个社会群体的体育尊严和利益都得到公平对待的目的。其次是公开性上，我国公共体育服务问责的启动、处理与救济基本是内部化的，公民对于相应问责事件的处理过程缺乏参与机制与监督权利，而对结果的获知也基本依靠媒体曝光，当下的问责程序处罚过程、理由、结果不公开的问题严重。最后是科学性上，公共体育服务问责程序经常呈现出因规范冲突导致的问责权责冲突以及操作规范性差等问题。例如，我国《彩票管理条例实施细则》与《体育彩票公益金管理暂行办法》中对于财政部、国家体育总局等机构就体育彩票销售的审核与监管权规定便存在冲突，对相应规定的少许扩张或限制解释都可能使得相应机构的问责权出现交叉混乱的情形。检视国外经验，凡体育强国其公共体育服务问责的良好运转都借由一套科学严谨的程序来实现，如英国的《政府与志愿及社区部门关系协定》(COMPACT)。同时，国外体育法实践中也极为重视程序正义的原则。以前国家柔道运动员佟某

案为例,佟某就国际柔道联合会对其服用禁药而做出的禁赛裁决上诉至国际体育仲裁法庭(CAS)。CAS认为,在该案中国际柔道联合会与中国柔道协会(CJA)无视运动员的知情权,不及时告知其不满判罚结果后有复查等相应权利,该处罚决定因违反程序正义法而无效。可见,无论是规范还是实践层面上,对于程序价值的重视都是国际体育问责程序乃至国际体育法的核心价值诉求。

科学的公共体育服务问责程序,对于寄托着法治化与人本化理想的我国公共体育服务问责制度的系统性构建极为重要。为扭转上述公共体育服务问责的制度困局,参考国外经验,我国未来完整科学的公共体育服务问责程序可从问责的提起、问责的受理、问责事项的调查、问责的处理决定与申诉4个标志性环节出发,有针对性地设计各个阶段的程序内容。一是公共体育问责提起阶段设计,应当尽量降低启动问责的程序门槛,简化公共体育问责提起材料的形式要求,如允许口头申请提出等,放宽公共体育问责提起材料的类型,如规定问责提起材料不应只局限于各问责主体自身掌握的材料,确立各问责主体不仅可依据自身掌握的材料对相应责任主体,按照法定方式步骤提起问责程序,还可依照新闻媒体的曝光,相关公民、法人及其他社会组织的申诉、举报、控告、司法机关的建议等本属“案外人”提供的建议与材料,向有关部门按照法定步骤对相应责任主体提起问责。二是公共体育问责的受理阶段设计,应当依照问责内容的不同,由相应问责主体向不同审核机构提起问责程序或依职权启动问责程序。如问责要求承担法律责任的,应根据具体责任方拟承担的法律类型(民事、刑事、行政)向相应的侦查、检察和司法机关提起问责程序;如问责要求承担业务责任的,应向相应责任方的有权监管机关提起问责程序等。同时,应当为公共体育问责

主体就问责审核的裁定提起复议与上诉等救济方式提供制度支撑。三是公共体育问责程序的调查阶段设计,应当保障问责事项调查阶段的公开与透明,可考虑在此阶段适当纳入公众直接参与调查的子程序,如听证程序等。即使问责事项依法在调查环节中存在不能为公众所知的涉密与隐私内容而进行封闭性调查,也应通过法定媒体渠道披露问责事项的基本内容,尽管调查环节不能公开,但做出处理的决定必须公开。四是公共体育问责程序的最终处理决定与申诉阶段设计,处理决定必须公开且应当依法公示该项处理决定所依据的理由,同时需规定问责主体与客体对问责处理决定不满的救济程序。对于影响较大的公共体育服务事件,还应当考虑纳入问责程序运行的“第三人异议制度”。如由行政主体启动的公共体育服务同体问责程序中,若人大、消费者等“案外人”对问责程序的处理结果不满,可对处理结果提出异议从而充分地、为问责程序提供适当的救济机制,以保障程序公正的价值。

#### 参考文献:

- [1] 谢微,易燕.我国公共体育服务问责制度研究[J].体育文化导刊,2015(5):1-4.
- [2] 林鸿潮.公共危机管理问责制中的归责原则[J].中国法学,2014(4):267-285.
- [3] OSBORNE D, TED G. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector [J]. Reading, 1992.
- [4] 段振东.行政同体问责制研究[D].长春:吉林大学,2014.
- [5] 吴传毅.行政问责的制度困境及完善[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2010,34(6):38-45.
- [6] 邓学平.罗尔斯:无知之幕后选择的正义[N].检察日报,2013-10-05.