

# 我国大型体育赛事公众参与的时代价值、体系构建与行动策略

张新江<sup>1</sup>, 刘力豪<sup>2</sup>

(1.华南理工大学 体育学院, 广东 广州 510641; 2.北京体育大学 人文学院, 北京 100084)

**摘要:** 公众参与是我国大型体育赛事提高治理水平和释放综合效益的必要路径。研究旨在揭示我国大型体育赛事公众参与的时代价值, 构建我国大型体育赛事公众参与体系内容, 探讨促进我国大型体育赛事公众参与的行动策略。研究认为, 我国大型体育赛事公众参与有利于推动我国赛事成果共享理念的接续和发展、满足后城市时代公众参与赛事的内在需求、响应国际体育组织对公众参与的关注强调、满足大型体育赛事可持续发展的客观需要。研究构建了包括参与主体、参与内容、参与保障和参与程度4个维度在内的大型体育赛事公众参与体系。行动策略包括: 培育赛事参与主体, 强化认知基础, 提升参与能力; 整合赛事参与内容, 嵌入公众决策, 优化内容协同; 完善赛事参与保障, 构建制度框架, 健全保障体系; 推进赛事参与深度, 保障信息透明, 深化反馈机制。

**关键词:** 体育管理; 大型体育赛事; 公众参与; 体系构建; 行动策略

**中图分类号:** G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2026)02-0045-09

## The times value, system construction and action strategy of public participation in major sport events in China

ZHANG Xinjiang<sup>1</sup>, LIU Lihao<sup>2</sup>

(1.School of Physical Education, South China University of Technology, Guangzhou 510641, China;

2.School of Humanities, Beijing Sport University, Beijing 100084, China)

**Abstract:** Public participation is the necessary way to improve the governance level and release comprehensive benefits for major sport events in China. This study aims to reveal the times value of public participation in major sport events in China, to construct the system content of the public participation in major sport events in China, and to discuss the action strategy to promote public participation in major sport events in China. The research holds that public participation in major sport events in China is conducive to promote the continuation and development of the sharing concept of events results in China, to meet the internal needs of public participation events in the post-urban era, to respond to the attention and emphasis of international sports organizations on public participation, and to meet the objective needs of the sustainable development of major sport events. The public participation system of major sport events including four dimensions such as participation subjects, participation contents, participation guarantee and participation degree, has been established in this work. Its action strategy includes as follows: cultivating participation subjects for the events, strengthening cognitive basis, and improving participation ability; integrating the participation contents of the events, embedding public decision-making, and optimizing content coordination; improving the participation guarantee of the events, building an institutional framework, and improving the guarantee system; promoting the participation depth of the events, ensuring the transparency of information, and deepening the feedback mechanism.

**Keywords:** sports management; major sport events; public participation; system construction; action strategy

收稿日期: 2025-06-23

基金项目: 广东省哲学社会科学规划学科共建项目(GD24XTY10)。

作者简介: 张新江(1981-), 男, 讲师, 硕士, 研究方向: 体育教育训练学、体育赛事管理。E-mail: spxjzhang@scut.edu.cn

早在2012年,中国就被认为是对大型体育赛事最有吸引力的国家<sup>[1]</sup>。在2019年Sportcal全球体育影响力项目(Global Sports Impact, GSI)评比中,中国的国家指数位居榜首,北京、南京、成都三座城市的城市指数位列全球前30<sup>[2]</sup>。2025年我国举办大型体育赛事的活力依旧不减,如2025年的哈尔滨亚冬会、成都世界运动会和第15届全国运动会三大赛事。在这一过程中,我国逐渐摒弃粗放式、规模式的赛事发展方式<sup>[3]</sup>,向着精细化以及更符合城市化潮流的方向发展。习近平总书记强调:“共享办奥,就要坚持共同参与、共同努力、共同享有,使冬奥会产生良好社会效应。”<sup>[4]</sup>大型体育赛事具有规模大、参与人员多、资源供给大以及公共性、公益性、社会性等特征,对办赛城市的政治、经济、文化的发展产生影响<sup>[5]</sup>,主办城市居民的积极态度与良好的公众参与成为提升大型体育赛事治理成效的重要因素。

一方面,从决策管理的角度,大型体育赛事公众参与是指公民或社团组织在赛事管理者制定和执行公共政策或管理公共事务过程中,以一定的方式,通过一定的途径向公共管理者发表观点、表达愿望、提出要求,以影响赛事举办的行为<sup>[6]</sup>;另一方面,参考《奥运会公众参与指南》(《公众参与指南》),从赛事影响的角度,公众参与可以概括为:致力于最大程度扩大积极参与赛事(真实参与或感受到参与其中某方面)的人数并加深其与赛事的关系(人的生活被奥运积极正面影响)<sup>[7]</sup>。无论从实践还是理论层面来看,大型体育赛事公众参与仍然具有较大的发展和研究空间。在实践层面,我国大型体育赛事组织运作的公众参与仍处于初级阶段<sup>[8]</sup>,这与大型体育赛事紧迫的公众参与需求不相适应。在理论层面,有学者从公共管理视角研究体育赛事公众参与,关注决策参与、管理参与<sup>[6,9]</sup>;也有学者从公共关系的视角研究公众参与促进赛事价值传播<sup>[10]</sup>。当前研究成果对大型体育赛事公众参与缺乏整体性梳理,导致大型体育赛事公众参与尚未形成统一且具有包容性的理论解释框架。因此,本研究考察了国外大型体育赛事的举办经验,梳理了我国举办过的奥运会、亚运会、世界大学生运动会、世界军人运动会和世界运动会等大型体育赛事公众参与的有关信息,访谈了9位具有参与大型体育赛事经验的政府部门人员和专家学者,结合亲身参与体育赛事管理的经历,揭示大型体育赛事公众参与的时代价值,系统构建包容性的大型体育赛事公众参与体系,以公众参与体系为框架探讨促进公众参与发展的行动策略。

## 1 我国大型体育赛事公众参与的时代价值

公众参与得到广泛重视,这与大型体育赛事在发展过程中自身面对的治理困境、公众参与的内在需求,以及国际和国内层面对大型体育赛事不断加深的认识息息相关。因此,构建大型体育赛事公众参与体系,有助于深化对大型体育赛事公众参与的理论认识,为公众参与实践提供参考依据。

### 1.1 推动我国赛事成果共享理念的接续和发展

从北京2008年奥运会到北京2022年冬奥会,我国在大型体育赛事筹办实践中,不断丰富公众参与内涵,形成了具有中国特色的大型体育赛事举办理念。《2008年北京第29届奥林匹克运动会国际奥委会协调委员会最终报告》第一条“Driving a Successful Project(推动成功的项目)”认为,组织者的态度、公众和政府的支持是北京奥运会成功的关键,肯定了公众参与对于奥运会成功举办价值。2022年北京冬奥会筹办期间,“共享理念”作为新发展理念之一,是具有纲领性和引领性的思想指南,对经济社会发展具有统摄力,对筹办奥运会等具体事务具有一般哲学指导<sup>[11]</sup>,因此,成果共享成为我国举办大型体育赛事的基本原则之一。在赛事实践中,我国正不断深化共享理念,并坚持以人民为中心的发展思想,强调发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。最为集中的体现是,中华人民共和国全运会积极响应共享理念,大力开展群众赛事活动,推动全民健身与竞技体育深度融合<sup>[12]</sup>,二者结合日益紧密已成为其鲜明标志。公众参与作为共商共建的必要形式,成为实现赛事成果共享的基础条件,其价值指向是赛事红利的共享与赛事效益的发挥,最终形成共商共建共享的赛事治理模式。

### 1.2 满足后城市时代公众参与赛事的内在需求

伴随城市化进程,居民对大型体育赛事整体的形象和价值认知产生变化,公众越发希望从赛事管理决策的角度,实质性参与大型体育赛事。关于芝加哥申奥遭受抵制现象的研究发现,公众反对举办奥运会的行为并不真正代表一种绝对的“反奥运会”心态,而是一种希望参与讨论的态度表达,公众希望通过对话的方式从奥运会中获得更多可见、共享的利益<sup>[13]</sup>。针对日本2020年奥运会的研究认为,以往日本盛行的权力距离、社会凝聚力和稳定的文化正在发生改变,东京2020年奥运会的赛前战略举措,证明了日本传统自上而下的管理方法开始向更开放、更包容的公众参与动态转变,认为过度的公众参与是混乱和不稳定的看法正在改变<sup>[14]</sup>。2022年第24届冬季奥林匹克运动会的申办更为直接地体现了公众参与对赛事申办的影响,4个申办城市由于民众反对举办奥运会退出竞争<sup>[15]</sup>。民

意是各国政府权衡是否办赛的重要因素,因此,如何使大型体育赛事的举办更加反映和符合当地公众的愿望和利益,是我国未来大型体育赛事治理亟须关注的领域,有利于促进大型体育赛事举办的民主化和人性化。

### 1.3 响应国际体育组织对公众参与的关注和强调

奥运会作为最具代表性和典范性的大型体育赛事,向来重视公众参与。公众参与一直是赛事“主办城市合同”的重要工作内容。以《2022年第24届冬季奥林匹克运动会主办城市合同详细义务》(简称《主办城市合同详细义务》)为例,国际奥委会对主办城市公众参与工作提出了要求:一是国际奥委会认为良好的公众参与是奥运会全面成功的重要因素,所以主办城市和国家要确保公众参与,保证公众对比赛项目的热情支持;二是国际奥委会要求政府、城市和奥组委在了解各方利益期望的基础上,对公众参与工作进行协调治理。除了相关的要求规定,《主办城市合同详细义务》也设想了一些公众参与的促进策略,例如打造广泛的动员网络、运作媒体等,旨在通过多种资源的联动促进举办地的公众参与,进而扩大奥林匹克的文化影响。目前,公众参与已经成为国际奥委会十分关注的改革重点之一,奥林匹克运动系列改革的指导性文件《奥林匹克2020议程》和《奥林匹克2020议程:奥运会新规范》均十分关注公众参与议题。中国一直积极参与奥林匹克事务,积极承担全球体育治理的改革与实践任务,因此形成大型体育赛事公众参与的中国方案,也是中国向国际社会作出的重要贡献。

### 1.4 满足大型体育赛事可持续发展的客观需要

我国已经走在从“双奥之城”迈向“全奥之国”<sup>[16]</sup>的道路上,如此高涨的大型体育赛事举办热情,更需要我们思考大型体育赛事对公众和社会产生的实际效益和可持续影响。大型体育赛事是具有潜在高风险的公共政策重大事件,一是由于举办方为赛事活动投入和垫支的资产,难以在短期内快速释放和体现相应的价值<sup>[9]</sup>;二是因为举办奥运会等大型体育赛事而进行的不切实际的建设和规划,不仅没有让奥运会持续科学地发展,反而给奥运举办国带来巨大的累赘<sup>[17]</sup>。如今,多元主体共同参与是治理的重要特征之一<sup>[18]</sup>,因此,公众作为治理主体之一,参与大型体育赛事治理实践,是大型体育赛事可持续发展的重要治理手段。通过公众参与活动,赛事活动可以吸收公众的看法、观点和意见,重新获得公众支持的同时,进行科学合理的赛事决策、管理和运营,促进大型体育赛事综合效益的长期释放。

## 2 我国大型体育赛事公众参与体系的构建

随着公众参与实践的深入,公众参与维度的理论划分得到发展。总体来看,公众参与可分为参与主体、参与领域、参与范围、参与方式、参与形式、参与程度、参与效果、参与评估、参与保障等多个维度<sup>[19-20]</sup>。本研究借鉴上述理论成果的同时,针对大型体育赛事自身的性质和实践经验,建构了包括参与主体、参与内容、参与保障和参与程度4个参与维度的体系框架(见图1)。

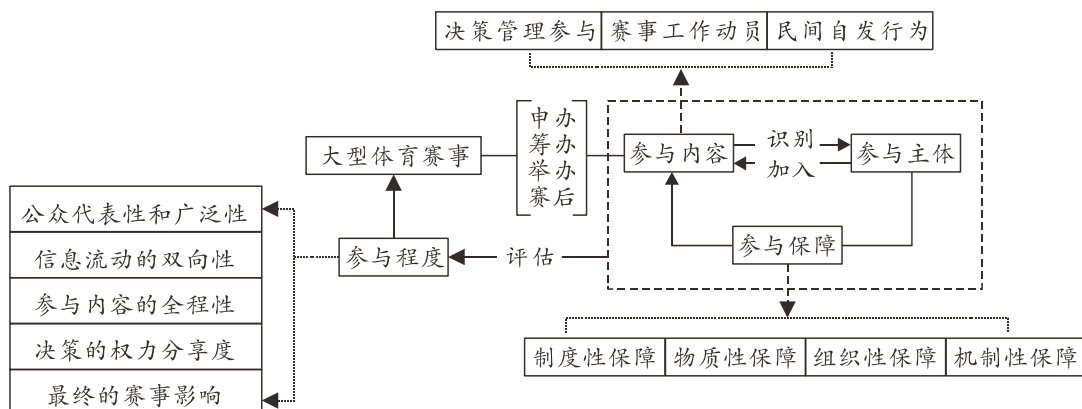


图1 大型体育赛事公众参与的体系框架

### 2.1 大型体育赛事的参与主体

对公众的界定是开展公众参与工作的基础,也是构建公众参与体系和机制的理论起点,其回答了“谁参与”的问题。公众具有治理主体和效益共享者的双重角色,作为治理主体,公众参与能提高决策的民主性和合理性;作为效益共享者,他们享受赛事带来的

经济、社会和文化成果,同时承担一定的赛事成本,比如交通管制等措施临时占用公共区域。一般而言,公众是指与赛事举办方(一般为以政府为核心和主导组建的组织实体)相对的群体,泛指一切公民个体和公民团体组织,包括公共管理部门、公众、专家、学者、媒体、企业、社区、社团组织、法人团体等。

公众在大型体育赛事的参与实践中是复杂和多元的,因此对公众的类型具有多种不同的划分方法。按照与赛事的关联程度和赛事对公众的影响,可将公众分为直接参与者和间接参与者。按照公众对事件的关心程度,可划分为积极公众、中立公众和消极公众。公众参与工作的一个重点任务就是调动中立公众和消极公众的参与积极性。从目前掌握的资料来看,我国不管是政府部门人员还是专家学者,均认为我国公众对大型体育赛事的举办持积极态度,并且大型体育赛事的举办在一定程度上可以增强公众对城市的认同感。基于利益相关者理论可以将公众划分为与赛事效益直接关联的核心利益相关者、通过资源交换实现价

值共创的战略利益相关者、诉求具有潜在转化性的边缘利益相关者。根据参与动力的类型可划分为利益驱动型、情感联结型、社会责任型等。从赛事生命周期视角,公众主体的角色呈现阶段性演变,筹办期以在地居民、施工企业等为主,赛时以观众、志愿者等为主,赛后则转化为场馆运营方、体育社群等为主。调研发现,我国一般按照公众受赛事的影响程度来划分公众,这一方法既不会影响因繁重的公众参与工作影响赛事工作效率,也会将赛事可能的消极影响降到最低。

## 2.2 大型体育赛事的参与内容

综合来看,大型体育赛事的参与类型主要有决策管理参与、规定程序参与和民间自发参与3类(见表1)。

表1 大型体育赛事公众参与的主要领域和内容<sup>1)</sup>

参与类别	主要内容	以北京2022冬奥会为主的案例呈现
管理决策	申办参与	国际奥委会调研:北京申办冬奥会的支持率超过90%
	筹办参与	基础设施建设和改建:场馆、奥运村规划建设、相关政策制定和出台。与城市建设和发展息息相关的配套设施:交通、水暖电基础能源、教育、技术、款待、安全、媒体、餐饮、环保、城市无障碍建设、医疗、信息化等诸多领域
	举办参与	开闭幕式、庆祝活动、交通管制、住宿协调、宣传造势
	赛后参与	奥运有形遗产的运营、管理、使用和传承;奥运无形遗产的传播和延续
规定程序	社区参与计划	“三亿人参与冰雪运动”战略、石景山区高井路社区成为北京第一个被授牌的“冬奥社区”
	体育展示	成立体育展示团队,进行赛事包装
	赞助商激活计划	独家供应商征集、供应商征集、官方赞助商征集、特许经营计划特许生产商和零售商征集
	品牌、身份和外观	征集:会徽、吉祥物、开幕式、奖牌、海报、服装、音乐作品等创意
	奥运火炬传递	创新公众“网络传递火炬”活动
	志愿服务	志愿者全球选拔工作、第三届助残志愿者技能大赛
	文化	传播活动:《人民冰雪·冰雪故事汇》《冬奥社区报》制作15部冬奥会竞赛项目知识介绍片,向民间推广奥运会知识;2019国际冬季运动(北京)博览会
	教育	北京冬奥宣讲团走进百所高校系列宣讲活动、北京市中小学生“我心中的冬奥”演讲比赛、《北京2022年冬奥会和冬残奥会中小学生奥林匹克教育计划》、冬奥“点亮儿童未来”——“世界儿童日”
	城市活动和现场	北京冬奥组委残奥会部与残疾人共度国际残疾人日、全国大众欢乐冰雪周、北京延庆迎来冰灯艺术节、“送冬奥祝福 带吉祥回家”冬奥新春主题线下活动、“点亮希望行动”中国石化助力北京2022年冬奥会和冬残奥会品牌公益活动、中国冰雪大篷车百场巡回主题活动
	体育参与	第七届全国大众冰雪季、第二届全国学校冰雪运动竞赛暨冰雪嘉年华开幕、第六届大众冰雪北京公开赛、万全区第五小学轮滑比赛、第三届全国基层残疾人机构旱地冰壶比赛
民间自发	积极型	心情表达、献礼冬奥——北京东城民间手艺人百件作品献礼冬奥;参与冰雪运动、参与冰雪民间传统活动、自发学习冬奥知识、冬奥收藏;成为举办当地接待者,为参赛人员、观众、游客等服务,展现东道主城市人文情怀
	消极型	一系列非制度性参与

1)统计结果根据国际奥委会《公众参与指南》、北京冬奥组委官网、北京冬奥会官方新闻资料以及有关媒体报道

首先,决策管理参与主要是公众对赛事表达意愿、发表意见、提供建议和看法,以辅助赛事建设和管理决策。不同的赛事阶段,公众参与决策的内容侧重点不同。例如申办期内,公众需要在科学认知赛事的基础上,对申办发表态度,公众的支持是申办方做出申办决定以及成功申办的关键因素和指标,如国际奥委

会要求申办方获得政治和公众支持。筹办阶段意味着申办方变为筹办者,赛事筹办需要对基础设施和配套设施进行详尽的规划,赛事筹办既要满足主办方要求,也要考虑城市的可持续发展。

其次,规定程序参与主要是指公众积极配合各项赛事工作,参与赛事规定的相关活动,烘托赛事的节

庆氛围,赛事工作的开展以举办方为核心和主导。以奥运会为例,公众参与已经形成规定动作和程序,大部分公众参与活动对举办方来说是赛事交付的内容之一<sup>[7]</sup>。举办方在此基础上也会结合当地的实际情况开展各项公众参与活动,争取赛事价值观、赛事文化的传播,加深赛事对公众的影响,或出台促进当地居民体育参与的政策,以增加社会健康资本和改善心理健康。例如2010年温哥华冬奥会温哥华奥组委在赛事期间,进行了涉及4000多名艺术家奥林匹克文化活动,利用77000名志愿者,吸引观众和客户群体参与冬奥,并进行了史无前例的参与活动;2018年平昌冬奥会承诺每学期提供20小时“奥林匹克运动和冬季运动”课程。当然,不同的大型体育赛事由于赛事目的不同,参与内容也会有所区别。例如中华人民共和国全运会旨在促进全民健身与竞技体育协调发展,创新开设面向群众的大众项目,是我国群众直接参与大型体育赛事的重要方式,具有鲜明的公众参与特色。

最后,民间自发参与多为非制度性的,一是支持赛事举办的积极参与,例如关注赛事信息、接受赛事文化的教育熏陶、学习相关知识、开展民间文化活动、积极体育锻炼行为等;二是带有一定反对性质的抗议、游行等消极参与,例如东京奥运会在筹办和举办过程中通过游行、集会等形式发出的“不要奥运会”一系列抗议声音<sup>[21]</sup>。

### 2.3 大型体育赛事的参与保障

公众参与保障为公众参与大型体育赛事建立了合法性基础,参与保障包括制度性保障、物质性保障、组织性保障和机制性保障。

第一,制度性保障能够确保公众参与的权利行使。制度一般包括正式制度和非正式制度,正式制度包括立法、司法、行政等。制度性保障是公众在参与实践中的参与依据和保护伞,一方面能确保公众参与的正当性、合法性,提高公众的参与积极性,另一方面能为公众参与活动构建规范化的规则体系。非正式制度是指公众参与所依赖的社会环境、氛围和支持等,是公众参与机制良性运转的软性支撑系统,确保了大型体育赛事公众参与的社会认可度,有利于构建起持续进行的公众参与生态。

第二,物质性保障是指公众参与所依赖的物质条件,随着社会生产力的不断提高,尤其是电子通信、数据网络、信息技术,以及人工智能等的快速发展,为公众参与提供了重要的物质性依托,公众有了更多的方式和途径进行公众参与。调研发现,网络媒体已成为公众参与的重要依托和渠道,一方面,政府有关部门或赛事组委会通过官方推荐、流量推荐、自媒体

和传统媒体结合等多种方式进行公众动员,借助网络媒体向外界公布组委会的联系信息,为公众提供意见反馈渠道;另一方面,网络媒体已经成为公众反馈信息和建议的主要渠道,公众普遍通过网络渠道集中反映意见。

第三,组织性保障一般指具备负责具体工作的组织实体。公众参与需要专门的组织实体负责参与事务的规划与维持。例如开展“座谈会、听证会、实地走访、书面征求意见、向社会公开征求意见、问卷调查、民意调查等”<sup>[22]</sup>参与工作。当前我国大型体育赛事工作在赛前阶段会多次举行赛事论证会,但是赛事论证会的公众代表性普遍不足。在公众参与工作的具体组织方面,我国一般由文体旅部门负责赛事的管理工作,根据赛事级别和规模组建不同级别的组委会,公众参与工作可由政府部门内部直接负责,或者政府部门打包赛事运营业务,将其委托给赛事运营公司,赛事运营公司需要提供公众参与的调研报告材料。我国组织公众参与工作的一个特色为,政府部门充分调动基层社区干部人员,向沿街商户、住户等告知赛事信息,体现了我国基层组织在进行赛事公众参与方面的优势。

第四,机制性保障是指参与赛事的各个主体就公众参与议题所形成的特定工作流程和程序,有利于保障公众参与的有序性。例如托马斯提出的“公民参与的有效决策模型”,为公共管理者提供了将公民参与和公共管理相互平衡与结合的思考框架和运行机制,将“政策质量”和“政策的公民可接受性”两个核心变量引入有效决策模型。在此基础上,公共管理者需要明确厘清公民参与的范围、频率和程度。大型体育赛事的管理者可以借助公民参与的有效决策模型,选择公民参与决策类型,主要包括“公共管理者自主式管理决策、改良式的自主管理决策、分散式的公众协商、整体式的公众协商、公共决策”5种<sup>[23]</sup>。我国大型体育赛事的公众参与机制尚未建立,公众参与工作的模糊性较强,不同地区、不同级别和不同项目的大型体育赛事具有不同公众参与的要求和需求。

### 2.4 大型体育赛事的参与程度

公众参与程度是对参与有效性的评估和认识,主要考察指标包括:公众的代表性和广泛性、信息流动的双向性、参与内容的全程性、决策的权力分享度、最终的赛事影响等。

第一,公众的代表性和广泛性。公众参与的数量和覆盖范围是公众参与程度的显性指标,公众参与数量不是越多越好,公众数量是一个需要协调的关键变量。面对复杂的、与公众生活脱轨的大型体育赛事,非专家群体的决策参与往往是不适当的、低效的,这

可能会导致决策成本上升、拖延决策等问题,但如果公众觉得自己被排除在赛事之外,那么可能会降低对赛事的支持程度<sup>[24]</sup>。因此,如何识别、筛选、选取有代表性的公众,汇总公众对赛事的观点、看法和意见是公众参与的基本要求。访谈发现,是否具备“知识背景”成为我国赛事论证筛选公众的重要条件,公众是否能够准确认识赛事的价值和意义、了解赛事的专业信息成为制约有效参与的标准。

第二,信息流动的双向性。双向性既是指公众能够接受官方的有效信息,也能够将自身的信息传达给举办方,举办方也能进行相应的信息反馈,此时信息循环往复的流动过程能够增进举办方和公众的互相理解。根据参与者与组织者之间的“信息流”,公众参与可分为 3 种类型(见图 2):公共传播、公众咨询、公众参加<sup>[25]</sup>。这 3 种参与类型分别表示了不同参与方式的集合,不同方式的沟通效果和参与程度不同。信息双向流动的公众参加是公众参与所追求的状态,我国目前大型体育赛事的信息流向均衡性不足,从公众流向组织者的信息相较之下偏少。

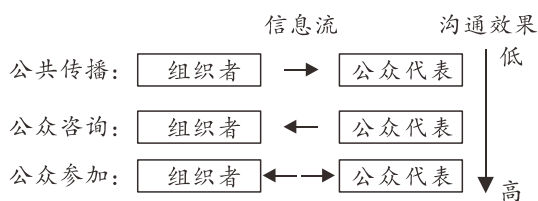


图 2 公众参与方式与沟通效果

第三,参与内容的全程性。全程性即指在赛事的各个环节、阶段,都应该有一定的公众参与。从公众参与的过程来看,在我国大型体育赛事的组织运作中,公众参与主要侧重于大型体育赛事的事后监督参与,公众处于“被告知”的状态,“轻决策参与、重赛事动员”也一直是我国大型体育赛事举办的特点之一。

第四,决策的权力分享度。决策的权力分享主要是对赛事决策管理参与的评估。公众参与阶梯理论清晰地梳理出了公众参与的 8 个阶段,分别为操纵、治疗、告知、咨询、展示、合作、权力转移、公民控制;不同的参与阶段又可分为无参与、象征性参与、实质性参与 3 个明显的参与层次<sup>[26]</sup>。有效的公众参与一定涉及“权利共享”,公众参与的目标是要避免无参与、虚假参与、象征性参与,政府要分享决策权力,增进公民实质性的决策权力,因此,“决策授权层”才是真正有效的公众参与。但公众参与的实践表明,权利分享并不是越多越好,相关的民意并不一定完全符合公共利益,公众的决策权力过高往往导致政策难以推动

实行,这反而影响到了公众参与的成效。因此,公众参与决策效益的平衡与协调是关键问题。目前我国大型体育赛事的举办一般主要由城市的赛事战略规划决定,通常由政府部门为主导进行赛事研判。

第五,最终的赛事影响。本研究所指的赛事影响,侧重于赛事举办为举办地留下的体育遗产以及对公众产生的持续积极效益,具体体现在促进公众体育参与、提升区域体育发展水平、推动体育文化传播以及增强群众获得感等方面。大型体育赛事以体育竞赛为核心载体,其筹备与遗产运营过程深度融合公众参与,并进一步对举办城市和地区的经济发展、城市建设、生活空间与文化风貌产生深远影响。从赛事最终成效来看,评判赛事价值的一个重要标准在于:是否能够通过赛事举办实质性推动公众体育参与、促进地方体育发展,并在此基础上塑造包括体育物质文化、组织文化与精神文化在内的新型体育文化体系,为城市发展注入可持续的体育活力。重视赛事影响是因为公众参与工作有利于赛事提高治理水平、释放综合效益,但是由于公众知识背景的差异,不适当的、形式化的公众参与可能会对大型体育赛事的举办产生干扰。从目前来看,我国的发展阶段和公众需求决定了大型体育赛事举办所产生的积极影响将大于消极影响,大型体育赛事将进一步带动城市的基础设施建设和城市治理水平提升。

### 3 我国大型体育赛事公众参与的行动策略

我国大型体育赛事公众参与尚处于初级阶段,针对北京冬奥会公众参与的研究显示,“只有少数受访者参加了北京 2022 年冬奥会的有限活动”<sup>[24]</sup>。因此,有必要从各参与维度出发,加强各个参与维度的基础性工作,采取实际行动,为我国大型体育赛事的可持续发展贡献公众力量。

#### 3.1 培育赛事参与主体:强化认知基础,提升参与能力

参与主体的参与意识和能力、公众的识别机制是影响公众参与的重要因素。因此,需要通过基础教育增强参与主体的参与意识和能力,从机制和方法完善等方面加强公众识别。

第一,从基本的文化素质教育做起,在赛事期间积极引导公众参与行为。我国公众的整体参与意识与所具备的参与能力均较弱。一方面,公众的政治冷漠、消极参与和在参与过程中参与积极性的逐渐弱化是实现公众广泛持续参与的障碍;另一方面,我国民众往往不能准确地判断赛事价值,通常过于关注赛事的正面作用,而忽视了可能发生的负面影响,举办城市期待公众的广泛参与,但许多脱离现实,缺乏理性、科

学的公众参与是不值得提倡的<sup>[27]</sup>。我国公众参与能力的提升不是一蹴而就的,需要从最基本的文化素质教育做起,从根本上提升公众的整体素质,培养公众的民主、参与和社会责任等意识,构建参与型文化氛围,培育公民社会,在此基础上实现大型体育赛事和公众之间的良性互动。具体到每一届大型体育赛事,赛事组委会需要宣传赛事价值,积极引导普通公众通过学习赛事知识、参与志愿者活动、提高自身文明素养、提升自身的工作能力等方式来表达自己对北京奥运会的支持。另外,还要为公众提供相应的参与知识与参与机会,公众自身也需要积极主动地学习网络媒体等新型参与手段与技术,清楚参与意义、了解参与程序与操作流程,对公共事务进行足够的思考并提出有益建议。

第二,我国需要形成一套规范的参与主体识别方法,筛选出具有足够代表性的公众群体。参与角色定位模糊使公众的关注点、需求等被组织者忽略。例如当前我国大型体育赛事公众参与并没有透明公开的遴选规则和参与程序,社会组织团体的参与边界模糊,公众代表的选择并没有成熟可靠的选取方法。上述种种原因,导致我国公众参与主体仍然处于较为混乱的状态,并没有成熟地界定、识别和选择的原则体系和机制系统,容易降低公众参与工作的权威性和说服力。由于大型体育赛事的大规模性以及公众参与的多元性与复杂性,组织者要进一步制定符合国情的公众识别机制,满足“感兴趣的人”“受影响的人”的参与意愿,注重引导边缘群体的参与,以保证多元价值观的引入。

### 3.2 整合赛事参与内容:嵌入公众决策,优化内容协同

我国已经在大型体育赛事公众动员方面具有丰富的经验,我国全运会设置了群众赛事项目,凸显了人民群众的中心地位。例如第15届全运会从2025年2月开始,“全龄友好、全力保障、全民共享的全运会群众赛事在全国掀起了参与体育、喜迎全运的火热氛围,让全运会‘全’字理念更加深入人心”<sup>[28]</sup>。但是有效的公众参与要求在大型体育赛事的全过程都应该有公众参与行为,确保公众参与权利,重视赛事决策参与。一直以来,我国赛事公众参与内容失衡,“事后参与、被动式参与、精英式参与、形式化参与”<sup>[8]</sup>。大型体育赛事主要由政府力量承担完成,公众利益在某种程度上受政绩影响。例如2008年北京奥运会期间,严格的安保工作影响了北京市民的正常生活,时任国家副主席的习近平在考察工作时对此提出了“多惠民,少扰民”<sup>[29]</sup>的工作理念。针对奥运会安全管制与公众利益的关系,2010年温哥华冬奥会的安全负责人表示“‘带刺的铁丝网、武装的路障以及街头随处可见的军事载体’不仅违背通过体育促进世界和平与发展的美好愿

景,还将极大地破坏奥运会的举办宗旨乃至奥林匹克精神”<sup>[30]</sup>。大型体育赛事要充分考虑当地社区的利益,各项工作需要纳入公众的看法,决定要不要做、该不该做、如何做的问题。从我国当前情况来看,我国大型体育赛事决策纳入公众意见可进一步借助和利用代议制参与,借助民意调查机构的力量,一方面可以与现有的民意机构合作,另一方面体育领域自身可以牵头成立具有民意调查、研究功能的智库<sup>[31]</sup>,完善公众决策参与体制建设。

广泛动员公众一般是举办方在完成申办时向主办方的承诺,例如奥运会签订的《主办城市合同详细义务》就对公众参与进行了规定和要求。为完成赛事交付,举办方需要开展多样的文化参与活动烘托赛事庆祝氛围,为赛事带来了激情热情、良好的公共关系、和谐的沟通环境以及更多志愿行为。虽然以上这种带有动员色彩与从属属性的公众参与是大型体育赛事不可或缺的重要部分,但这些活动往往不涉及赛事的决策权力共享。因此,根据公众参与阶梯理论对决策权力共享的强调,大型体育赛事有必要向公众分享决策权力,让公众可以接触到赛事决策管理事项,确保赛事的各个阶段均有公众的身影。

### 3.3 完善赛事参与保障:构建制度框架,健全保障体系

大型体育赛事公众参与有效性的提升,有赖于公众参与相关配套措施的完善,参与制度完善则是公众参与保障体系发展的基础工作。近年来,我国不断提高对公众参与的重视程度,党的十六届四中全会提出了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局;党的十八届三中全会进一步鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动,激发社会组织活力,确立与奠定了公众参与的社会治理理念和社会治理格局。具体操作方面,有关部门出台了具有引导性的意见和条例,例如2016年下发的《关于全面推进政务公开工作的意见》和2019年颁布的《重大行政决策程序暂行条例》,为我国公众参与事务提供了基础性的制度保障。但在体育赛事公众参与保障体系方面,并没有专门的文件对大型体育赛事的公众参与工作进行要求。近些年体育部门愈发关注和强调公众参与。国家体育总局2010年发布的《关于申办国际体育活动报批程序的规定》中,并没有对国际体育活动的申办进行公众参与方面的具体要求;随后2016年出台的《体育赛事管理办法》提出“鼓励和支持社会广泛参与”;2023年新修订的《体育赛事活动管理办法》则提出“体育行政部门应当提前通过网络或新闻媒体等途径向社会公开其主办的体育赛事活动”,表明我国体育赛事开始重视大型体

育赛事的公众参与。随着我国公众参与理念的深化与体育赛事的不断发展,公众多层次和全方位参与大型体育赛事的现实需求也将不断显现。

因此,需要加快制定大型体育赛事公众参与的专门制度条例,有关部门需要牵头制定体育赛事公众参与的有关条例,结合和依照《重大行政决策程序暂行条例》中“决策草案的形成(决策启动、公众参与、专家论证、风险评估)——合法性审查和集体讨论决定(合法性审查、集体讨论决定、决策公布)——决策执行和调整”的程序机制,对大型体育赛事公众参与的范围、程序和工具等予以明确,为公众参与大型体育赛事提供权威的可操作性路径。

### 3.4 推进赛事参与深度:保障信息透明,深化反馈机制

我国一直重视大型体育赛事的宣传工作,例如 2025 年第 12 届世界运动会组织委员会全体会议强调了“开展全方位宣传推广,让市民充分知晓并积极参与”<sup>[32]</sup>。在此基础上,需要进一步加强与公众之间的双向信息交流。信息透明是公众参与的起始和基础条件,提升我国大型体育赛事公众参与的深度,需要确保赛事信息的透明公开和信息的有效传递与共享,加强公众参与的信息互动。

一是加强大型体育赛事的信息透明建设。“透明作为国际体育界认可度‘最高’的治理准则,是衡量体育治理水平最重要的评价准则之一,更是人民群众知情权的重要保障”<sup>[18]</sup>。赛事举办方开放数据,有利于增加赛事透明、促进参与问责和刺激机构创新。但目前我国大型体育赛事的透明程度不够,尤其是诸如赛事决策信息和建设规划内容等的公开共享力度不足,导致公众与赛事组织者之间信息的不对称。2016 年里约奥运会发生的非制度性暴力参与,正是由于政府与公众之间缺乏有效的沟通交流,公众的声音难以让政府知晓,导致公众与政府之间的矛盾冲突逐渐激化,带来了严重的社会后果<sup>[9]</sup>。对于大型体育赛事这种规模庞大的公共事件而言,组织者应本着对公众负责的态度,通过一系列传统或网络新型手段提高赛事信息的透明度。

二是在信息透明的基础上确保面向公众的信息有效反馈。近些年来,我国赛事信息透明建设卓有成效。例如北京 2022 年冬奥会和杭州 2022 年第 19 届亚运会,均设立有官网、微信公众号和微博官方号,并且向外界公开了地址、投诉电话、邮箱等信息,已经具备了信息公开的雏形。不过从现实表现来看,这些信息公开渠道大多为赛事宣传和内容传播服务,更多地承担意见集中行为,但不能保证沟通交流的双向性,因而不能确保反馈程序的有效进行。网络时代的到来,

传播技术和手段的更新迭代,为大型体育赛事公众参与的意见集中和信息反馈提供了建设机遇。例如人民网所创设的《领导留言板》,搜集公众意见并进行反馈,其中回复率是行政绩效的重要考察指标。再比如北京市政府已经在官网设置“政民互动”板块,并加入了北京冬奥会的相关内容。信息透明与信息反馈系统的建设有利于确保公众和赛事组织者之间良好沟通与协调,这也是加深公众参与大型体育赛事层次和深度的基础。

## 4 结语

从全球范围来看,大型体育赛事的发展现实表明,赛事公众参与是城市化进程所必须关注的问题,在我国居民民主化意识日益强烈、城市化日益深入的背景下,在体育治理能力与治理体系现代化的要求下,在我国承担越来越多国际性赛事的现实下,更应关注大型体育赛事的公众参与议题。本研究对大型体育赛事公众参与体系进行了初步构建,今后需要进行更具问题意识的理论研究和实证研究,切实把握我国体育赛事公众参与的发展层次与现实需求,对国外大型体育赛事公众参与的经验进行借鉴,探讨符合我国的赛事参与的制度机制、方式方法和模式,提高大型体育赛事公众参与的有效性。

## 参考文献:

- [1] AFP Relax news. China is most popular venue for sporting events: Study[EB/OL]. (2012-11-15)[2025-05-01]. <https://www.bangkokpost.com/sports/321412/>
- [2] Sportcal. Global Sports Impact (GSI) Nations Index[EB/OL]. (2019-04-30) [2025-05-01]. <https://icstest.sportcal.com/GSI/GSINationsIndex>.
- [3] 陈林华,刘东锋. 国际体育赛事举办与我国城市国际化:历程、经验与展望[J]. 体育科学, 2019, 39(11): 15-25.
- [4] 新华社. 习近平在北京考察:抓好城市规划建设筹办好冬奥会[EB/OL]. (2017-02-24)[2025-01-15]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/24/c\\_129495572.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/24/c_129495572.htm)
- [5] 黄海燕,张林. 体育赛事的基本理论研究——论体育赛事的历史沿革、定义、分类及特征[J]. 武汉体育学院学报, 2011, 45(2): 22-27.
- [6] 王春雷. 基于有效管理模型的重大事件公众参与研究[D]. 上海: 同济大学, 2008.
- [7] IOC. Olympic Games Guide on Public Engagement[R]. Lausanne: IOC, 2015.

- [8] 朱洪军,张林. 大型体育赛事与城市公众参与的实证研究[J]. 体育科学, 2014, 34(6): 11-17.
- [9] 陈锡尧. 举办大型体育赛事的政府决策与公众参与——基于巴西百万民众举行示威活动的思考[J]. 体育科研, 2013, 34(5): 1-4.
- [10] 许彩明, 于晓明. 我国大型体育赛事微博营销公众参与意愿影响因素的研究[J]. 体育与科学, 2015, 36(1): 59-65.
- [11] 王润斌, 肖丽斌. 新发展理念下北京冬奥会举办理念的贯彻与前瞻[J]. 上海体育学院学报, 2019, 43(1): 17-23.
- [12] 张磊, 刘广飞, 雍明. 我国群众性与竞技性赛事融合发展的机理、现实与策略[J]. 体育学刊, 2024, 31(5): 29-36.
- [13] MOWATT R A, TRAVIS J. Public participation, action, and failure: A case study of the 2016 Olympic bid[J]. *Loisir Et Société*, 2015, 38(2): 249-267.
- [14] KOLOTOUCHKINA O. Engaging citizens in sports mega-events: The participatory strategic approach of Tokyo 2020 Olympics[J]. *Communication & Society*, 2018, 31(4): 45-58.
- [15] 冯雅男, 孙葆丽, 毕天杨. “无城来办”的背后: 后现代城市变革下的奥运呼求——基于对《奥林匹克2020议程》的思考[J]. 体育学研究, 2020, 34(1): 87-94, +48.
- [16] 易剑东. “双奥之城”的历史意蕴、时代使命及未来愿景[J]. 西安体育学院学报, 2022, 39(3): 263-273.
- [17] 赵海燕, 孙葆丽, 曹秀玲. 对奥运遗产观的理性思考[J]. 成都体育学院学报, 2010, 36(1): 13-16.
- [18] 王道杰. 我国国家级体育项目管理组织治理水平评价实证研究[J]. 北京体育大学学报, 2021, 44(2): 116-127.
- [19] 李洪山, 范思阳. 治理理论视角下公民参与政府购买公共服务研究[J]. 理论导刊, 2017(2): 9-12+18.
- [20] 刘红岩. 参与主体维度下有效参与的实现路径[J]. 学术交流, 2016(9): 129-134.
- [21] 梁璇. 在争议中开幕的东京奥运会迎来转机[N]. 中国青年报, 2021-08-05(004).
- [22] 熊选国. 公众参与有效性在《条例》中有具体体现[EB/OL]. (2019-05-16)[2025-02-15]. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/16/content\\_5392205.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/16/content_5392205.htm)
- [23] 约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与[M]. 孙柏瑛, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 3-4.
- [24] HE G, YEERKENBIEKE G, BANINLA Y. Public participation and information disclosure for environmental sustainability of 2022 Winter Olympics[J]. *Sustainability*, 2020, 12(18): 7712.
- [25] ROWE G, FREWER L. A typology of public engagement mechanisms[J]. *Science, Technology & Human Values*, 2005, 30(2): 251-283.
- [26] ARNSTEIN S R. A ladder of citizen participation[J]. *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, 30(4): 216-224.
- [27] 易剑东. 友善的较量[M]. 北京: 中国文联出版社, 2014: 122.
- [28] 部国华. 全运会群众赛事凸显“全”字理念[EB/OL]. (2025-08-05)[2025-11-10]. <https://www.sport.gov.cn/n20001280/n20745751/c28931038/content.html>
- [29] 建达. 人民时评: 品习近平的“尽可能多惠民少扰民”办奥运[EB/OL]. (2008-07-24)[2025-02-25]. <http://opinion.people.com.cn/GB/7553056.html>
- [30] 任慧涛, 易剑东. 国外冬季奥运会筹办研究综述[J]. 沈阳体育学院学报, 2017, 36(5): 9-16.
- [31] 刘力豪, 张晓义. 我国体育智库旋转门机制建设研究[J]. 体育学研究, 2024, 38(6): 118-126.
- [32] 四川省体育局. 2025年第12届世界运动会组织委员会全体会议在成都召开[EB/OL]. (2024-01-27)[2025-06-08]. <https://www.sport.gov.cn/n14471/n14494/n14544/c27482180/content.html>