体 育 科 学
CHINA SPORT SCIENCE
2021年（第41卷）第7期
Vol. 41,No.7,43-51,2021
文章编号:1000-677X(2021)07-0043-09
DOI:10.16469/j.css.202107005

科技赋能:我国城市公共体育服务迈向智慧化治理的审视与论绎

赵述强[1]，高 跃[2]，祝 良[3]

（1. 山东科技大学 体育学院，山东 青岛 266590；2. 杭州师范大学 体育学院，浙江 杭州 311121；
3. 浙江师范大学 体育与科学健康学院，浙江 金华 200092）

摘 要:新时期,在国家全力推进治理体系及治理能力现代化号召下,科技助力城市公共体育服务治理成为化解居民多元化需求与供给不平衡、不充分间矛盾的刚性之需。采用文献资料调研、实地考察及案例分析等研究方法,从科技赋能视角入手,在梳理城市公共体育服务治理演变历程基础上,围绕治理的基本逻辑、风险预估及实施路径对城市公共体育服务迈向智慧化治理进行分析。研究表明,治理主体间关系重组、治理客体间双向反馈及主客体治理方式的理性抉择是城市公共体育服务智慧化治理形成的内在逻辑,而其风险预估表现在加剧阶层固化、扩大公共体育服务差异化程度、技术依赖下的"勤政"或"懒政"及滋生新腐败。此外,推进城市公共体育服务智慧化治理的路径主要包括政策引导,倡导技术使用中立与透明,平衡居民健身数据权利与平台权力;协调发展,促进主体统筹,区域兼顾,实现共建、共治与共享;市场轴心,注重城市要素导入,深化公共体育服务治理创新;监管协同,推进城市公共体育服务法制、公众舆论与媒体结合。

关键词:科技赋能;城市公共体育服务;智慧化治理;多元协同
中图分类号:G80-05　　**文献标识码**:A

21世纪,在社会生产力持续发展下,以大数据、互联网及人工智能等为主的新一代智慧要素正全面替代农业、工业及信息等传统要素成为引领时代变革,推进居民生产、生活方式改变的重要因素(董立人,2016)。当前,科技与不同社会领域、行业及组织间的深度耦合、高度叠加,在颠覆传统城市治理模式,促进各级政府、社会组织及个人间治理关系的重构中效果显著。在全民健身领域,科技助力并实现城市公共体育服务治理多元化、合作化与共享化,将关系到国家全民健身、健康中国战略的实施以及人民身心健康福祉的增进。目前,在国家大力倡导国家治理体系与治理能力现代化的号召下,城市公共体育服务在历经政府、市场及社会体育组织等多中心治理下进入了全面发展的新时期。但另一方面,在过去城市公共体育服务治理中,政府单向度管控产生的政令执行不同步、体育资源供需不匹配、地域分配不平衡及科学标准评价体系不健全等问题依然存在,尤其是城乡地域差异产生的公共体育服务供给与利用问题尤为棘手(翁银 等,2019)。此时,国家经济发展中所倡导的科技与实体经济的深度融合无疑为城市公共体育服务治理带来了新理念、新方法与新途径。然而,科技赋能城市公共体育服务治理所产生的作用是双向的,治理主体在依托和运用技术降低体育资源成本、提高治理效率的过程中,也存在着因使用不当出现信息泄露、垄断及腐败等新型治理问题。因此,如何利用现代化科技手段突破传统治理中的桎梏,同时规避大数据、互联网等技术使用中产生的风险,将是未来城市公共体育服务走向智慧化治理的关键。

1 我国城市公共体育服务治理的演变历程

我国城市改革最早于经济领域,更加准确说是科技升级下经济制度的转变。城市公共体育服务作为国家体育治理的重要内容之一,其治理模式并不是自发性的,而是依赖于不同时期科技、经济及地域文化等因素的演变。基于此,将中华人民共和国成立至今,城市公共体育服务

收稿日期:2020-04-02;**修订日期**:2020-09-22
基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目(20YJC890048);山东省社会科学规划研究青年项目(19DTYJ02);青岛市社会科学规划项目(QDSKL2001131)。
第一作者简介:赵述强(1988-),男,讲师,博士,主要研究方向为体育教学、社区体育研究,E-mail:zsqqdty@126.com。

治理分为起始与兴起、恢复与调整、改革与推进及全面与快速发展4个阶段。

1.1 起始与兴起阶段（1949—1977年）：政府以行政手段高度集中型治理

中华人民共和国成立后，为改善国民体质，服务国内农业、工业生产及民生等建设需要，1949年10月，全国体育工作者代表大会中确定了“为人民健康、新民主主义建设和人民国防而发展体育”的工作方针。1951年11月，由中华全国体育总会筹备委员会、教育部、卫生部及人民革命军事委员会总政治部等九家单位联合发出《关于推行广播体操活动的联合通知》，在全国范围内掀起了广播体操运动的锻炼热潮。1952年6月，毛主席为中华全国体育总会题词“发展体育运动，增强人民体质”，并强调要把体育事业的着眼点放在为人民服务上。1954年，中共中央批转中央人民政府体育运动委员会党组《关于加强人民体育运动工作的报告》的指示及《准备劳动与卫国体育制度暂行条例、暂行项目标准和预备级暂行条例》的通告相继施行，城市各级体育职能部门及以职工体育协会、农村基层体育协会为主的群众体育组织得以建立，体育场馆、设施、院校等基建项目陆续开建，学校和一些单位的体育活动热情高涨。自此，极大地提高了人民群众参与体育运动的积极性。1958年后，体育事业在社会主义建设道路的探索中缓慢前行。

该时期，在国家体委及各级政府领导下，城市群众体育开展广泛，但由于城市生产力水平较低，以基础体育设施及传统体育活动为主的城市群众体育，在治理主体间的结构关系上表现出“强国家，弱社会、无市场”特征，项目单一、内容简单、非竞争性及强制性等特点突出。在历史特殊时期，国家总体支配保证了城市体育资源的统筹发展，“因地制宜、因陋就简”的方式更是将公社拔河、民兵篮球、工厂晨跑及学校广播体操等群体活动遍布全国。然而，完全行政手段的治理也抑制了其他治理主体作用，为后期政府治理“失灵”埋下了伏笔。

1.2 恢复与调整阶段（1978—1991年）：政府与社会结合型治理

十一届三中全会后，在以经济建设为中心，坚持改革开放的战略决策下，国民经济持续发展，全国城市职工体育组织陆续恢复，运动队、业余训练及群众体育参与人数持续走高，公共体育设施数量与种类增加，居民不再拘泥于军体练习，因陋就简的观点被逐渐抛弃，健美操、呼啦圈、舞蹈等项目开始流行（郑法石，2018）。在城市社区中，居民以趣择项，业余为主，自愿参与，多方筹办的自由结合性体育社团、协会及健身俱乐部成为群众体育发展的中坚力量。在农村，家庭联产承包制下的经济体制改革催生了农村体协，带动了农民体育活动的开展。1984年，中共中央发布了《关于进一步发展体育运动的通知》，明确提出要坚持普及与提高相结合，逐步增加体育事业经费和基建投资，并纳入各级政府的国民经济和社会发展计划。十三届三中全会后，邓小平同志提出“优先发展沿海地区，并逐步带动内地发展的两个大局思想”，这对后期国家群众体育资源分配及发动社会力量办体育起了关键作用（朱传耿 等，2018）。而1986年，国家体委印发的《关于体育体制改革的决定（草案）》更加明确了要转变体委职能，发挥行业与基层体协作用，倡导国家与社会结合办体育的工作任务。

这一时期，伴随着国家改革开放与经济体制转变，国内群众体育出现了各级体育行政部门、职工体协、俱乐部及农村体育文化站等组织齐办体育的场面。在国家政府与社会结合治理下，群众体育从组织形式、活动方式与内容、功能价值等方面均表现出多元化倾向，过去单纯依赖国家行政手段的集中性治理模式向政府引导，社会、群众参与为主的新型管理机制转变。但同时也看到，政府与社会结合治理表面上打破政府孤立的局面，但社会办体育的改革思路更多还是体制内的调整与修补，治理中存在着官办合一、权责模糊及形式主义等问题。

1.3 改革与推进阶段（1992—2011年）：政府、社会、市场结合型治理

90年代初，以邓小平南方谈话、中共十四大会议精神为指导，在正确认识和处理计划与市场关系中确立了社会主义市场经济体制的改革目标，国内群众体育开启了与之相适应、符合自身发展规律的改革之路。1993年，国家体委在印发《关于深化体育改革的意见》中，针对体育社会化下竞技体育与群众体育事业发展活力、后劲不足等问题，提出要建立具有中国特色的体育新体制。1995年，国务院颁布《全民健身计划纲要》，作为关系到国家群众体育发展的重大决策，对体育事业协调发展和全民素质提高具有重要指导意义，而《中华人民共和国体育法》的实施更是填补了国家体育立法的一项空白，标志着中国群众体育开始进入依法行政、以法治体的新阶段（王家宏 等，2018）。此后5年间，“亿万农民健身活动”“一二一”工程等促进了城市社区体育组织与农村体育社团的改革与兴起。进入21世纪，国家体育总局颁布并实施的《全民健身计划纲要》第二期工程（2001—2010年）规划进一步明确了全民健身事业与国民经济和社会事业协调发展的目标，这为城市群众体育建设迎来了空前机遇。2006年，《体育事业“十一五”规划》的颁布形成了以奥运为契机，各种社会力量竞相参与、共同办体育的机制与格局。2011年，国家体育总局印发《体育事业发展“十二五”规划》，要求转变体育发展方式，建立符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的公共体育服务体系，这也是“公共体育服务”概念首次以政策文件形式出现在公众视野中，标志着城市公共体育服务进入了发展的新时期。

该时期，社会主义市场经济制度的确立加速了体育社会化、产业化与市场化的形成，政府、社会与市场相结合，并以社会为主，着力培育体育市场成为新方向。同时，科学发展理念也为群众体育的全面设计改革定调，注重城市群众体育的可持续发展体现了对绿色体育、人本发展的关切。后奥运时期，以健康为核心的建设思路为群众体育中的科学化、标准化及法制化等多模块化协调发展指明了方向，迫使治理更加侧重效率优先。但从实际效果看，政府自上而下的体制结构与运行机制并未改变，城市公共体育资源供给不足、分配不均及监管不规范等现象表明社会与市场在群众体育治理深度、创新性与可持续性等方面活力不高，城市公共体育服务的政府、社会、市场结合治理还有较大的优化空间。

1.4 全面与快速发展阶段（2012年至今）：多元协同下共商共建共享型治理

党的十八届全会以来，我国经济在全面深化改革后进入了结构优化升级、高速增长转向中高速增长、要素和投资驱动转向创新驱动为特征的新常态。为适应发展新节奏，党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”新理念，其实质在于坚持发展为人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享。在此指导下，2014年10月，国务院印发的《关于加快发展体育产业 促进体育消费的若干意见》将全民健身上升为国家战略；2016年，在国家《全民健身计划（2016—2020年）》《体育发展“十三五”规划》等政策的顶层设计下，政府主导、社会协同及居民参与的治理体系渐成。2017年10月，党的十九大报告中首次提出建设“智慧社会”，强调要推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，保障和改善民生水平，加强和创新社会治理，这为科技助力城市公共体育服务治理提供了思路。2019年10月，党的十九届四中全会提出“必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”，进一步加速了科技创新向群众体育领域的渗透与融合，城市公共体育服务治理在科技赋能下逐步从供给侧、治理结构扁平化、新型政社关系、跨域协同治理等方面实现新突破，开始迈向智慧化时代下多元协同的共商、共治与共享的新时期（柯勇 等，2020）。

该时期，科技助力城市公共体育服务实现治理的共商、共建与共享新模式成为主基调，具体表现在：1）治理主体更加多元、理性。体育行政部门通过科技媒介，有利于实现权力管控向引导、监管角色转变，使社会体育力量与居民个体参与治理，形成党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。2）治理结构更加开放、科学。在大数据、互联网技术串联下，治理主体重组后的联动化增强，封闭的统辖和命令方式被互动、协商、合作等开放型方式所替代，有利于实现治理边界明晰、权责对称的治理结构。3）治理方式更加民主、广泛。体育智慧平台与移动终端等技术实现了公共体育服务的“分头办”转向跨部门沟通的“协同办”，“线下跑”转向居家“云端办”，“被动回应”转向“主动公开”等，科技赋予的民主与广泛属性，充分体现了参与者的意志和主体地位。

长期以来，城市公共体育服务因受制于地方经济、生产力水平及自身治理中的利益多向、内容复杂及居民需求多样等问题，一直被纳入政府行政管理序列，政府通过单一或变相合作的方式施加管控。如今，政府开始选择性退出市场领域，国家-市场-社会三元关系正在寻找新的平衡点。而在这其中，科技赋能公共体育服务治理，打破了传统时空界限，促进了大众体育全景化，正逐步成为治理创新发展的新动力。

2 科技赋能：城市公共体育服务智慧化治理的基本逻辑

2.1 逻辑起点：案例探析

在我国，社会变迁、经济转轨、城镇持续性扩张及居民意识的提升等一系列因素，促使城市治理以约定俗成为主的自治制度向更加具有条文性的现代民主转型（傅昌波，2018）。另一方面，在坚持社会主义市场经济发展方向下，生产要素的不断优化升级在推动城市治理转变中占据主导地位，也为城市公共体育服务治理的优化提供了动力。过去，各治理主体因部门、层级、地区及行业间的割裂状态导致城市公共体育服务出现了逻辑行政化、服务短期化、信息碎片化及产品质量劣质化等诸多问题（唐刚 等，2016）。智慧时代下，“互联网＋”“人工智能＋”等技术与城市公共体育服务的跨界性融合有望突破上述治理瓶颈，为城市公共体育服务治理走向快速、便捷及统一的均等化治理提供便利。为更好地揭示科技对城市公共体育服务治理的贡献，从健身资源使用、场馆与设施监管、健身服务质量、基层社会体育组织角色、体育社团职能及健身活动组织等方面，选取了科技赋能城市公共体育服务高质量治理的相关典型案例（表1）。

1）案例选取原则。以《体育强国建设纲要》《全民健身计划（2016—2020年）》等政策提出的“运用物联网、云计算等新信息技术，推进全民健身智慧化发展”为指导思想，基于城市公共体育服务的公益性、普遍性、科学性及易操作性等原则，从健身场地、设施监管、服务质量、社会体育组织及全民健身活动等方面选取案例。

2）案例选取方式。采用实地走访与互联网搜集结合的方式获取相应案例。课题组于2018年3月—2019年10月对SD省JN、QD、WF等市社区、公园、健身场馆等进行实地走访，观察公共体育服务供给、使用、监管及群众活动开展等情况，并对地方体育行政部门、协会及社团、体育私营组织、社区居委会及居民等6类治理主体的相关

人员进行访谈。此外，浏览各省市政府网站中体育政策法规、招标信息、会议纪要及治理成果等，检索网络权威媒体对城市公共体育服务问题治理的相关报道，获取相关案例。

表1　科技赋能城市公共体育服务智慧化治理案例

Table 1　Intelligent Governance Cases of Urban Public Sports Service Supporting by Science and Technology

问题现象	问题焦点	治理手段	治理效果
HN省LY市广场舞爱好者和篮球少年争场地	健身资源争夺	智能设备、大数据系统等	SH市HP区五里桥街道实行居民免费网络、预约机等自助服务系统在线预约，查找空余设施，就近锻炼
SD省QD市SN区健身路径、器材超期服役，缺乏专人定期的监管和维护	健身设施监管	互联网与热线、信息管理平台等	SD市体育局构建了平台上报、数字化城管监督、官网投诉体系，体育局、社区、维修单位第一时间审核、明确责任人，限定日期，共同监督验收
HB省对27家企业的34批次室外健身器材抽查中，有11家企业的11批次产品不合格	服务质量优劣	大数据、移动互联网下的监督反馈等	JS省LYG市开通公众监督、网络反馈、健身器材管理与使用档案等，并配合巡检，实现公共体育设施全面监管
QD市HD区社区缺乏体育组织，村民充当组织者，健身靠自发	基层体育组织角色	社交App、自媒体平台的使用等	2018年SD省HZ、RZ市实现体育总会组织建设向农村推进，利用平台公众号发布健身信息，微信联络居民健身
HB、HN等省市体育部门“双重角色”存在，体育协会、社团组织被赋予“行政助手”角色	体育社团地位	互、物联网、人工智能、创新技术等	SH市QP区、HK区体育社团利用互、物联网、人工智能等技术实现比赛的运营，实现了社会体育组织的独立治理
SD省GM市举办健美操赛中，诸多运动员因不同地区健美操比赛时间冲突无法参赛；2020年诸多比赛因疫情取消或延迟	全民健身活动组织	互联网平台、网络赛事等	ZJ省QZ市打造网络赛事平台，采用录制视频投放网络方式参与比赛；各省市利用互联网推出“2020全民健身·抗疫”网络健身系列大赛

3）案例内容分析。科技实现城市公共体育服务治理主要表现在智能体育产品、社交与通讯、健身APP等为主的体育用品应用，及大数据体育信息平台、传媒、竞赛等为主的体育健身服务两方面（郑芳 等，2019）。研究中，智慧化治理案例分别围绕居民健身资源、设施监管、服务质量、基层体育组织角色、社会体育组织地位及大众健身活动等方面展开。通过案例反映出的治理效果可知：1）在发展初期，科技贯穿城市治理确实实现了多治理主体间有效联动，有限的公共体育资源一定程度上得到了精准化配置与使用；2）社会非营利性体育组织借助科技手段在体育健康产业中逐步获得参与治理的权力，并具有了一定的权威性与话语权，而社会营利性体育组织也因此获得更多商机，从而避免因生存而出现体育服务的短期化行为；3）信息技术为媒介，尤其是移动互联网平台的使用，促使更多居民主动参与到城市公共体育服务的治理中来，如智能健身、云赛事、线上健身指导及健身信息高效反馈等。

2.2　逻辑内容：治理主客体与方法

在社会转型的时代变革下，大数据、智能化等技术为主的智慧跨界整合彻底改变了“大健康”理念下城市公共体育服务治理格局，治理关系在多主体、多地区和多需求为特征的治理场域中面临重塑。城市公共体育服务在走向智慧化治理过程中主要涉及各级政府、各类社会体育组织与社区居民等主体、客体及治理关系3个维度。本研究中，以案例为基础，从主体论、客体论与方法论3个层面进行探讨（图1）。

2.2.1　主体论：智慧化与多元治理主体间关系的重组

城市公共体育服务多元化治理不同于以往政府单向度管理，其核心在于协商、平等与互利，体育行政部门、社会体育组织、私人体育企业、居委会及居民同时享有治理权利与义务。目前，城市公共体育服务各主体因地位、生存及职能等因素影响，在治理中更多地呈现出一种“表象合作”（汪文奇，2019）。而城市公共体育服务智慧化治理本质在于依托技术创新、汇聚众智，打破原有治理主体间原生态结构，促进新关系的重组。1）政府治理结构“瘦身”。网络通信、自媒体社交等技术突破了传统的体育层级递送与部门沟通障碍，推进了治理运行机制扁平化，从而提高治理效率。2）非营利性体育组织行政脱钩。互、物联网的O2O运营模式激活了体育健身产业市场，为长期游离在“似政非政”边缘的社会体育组织提供了生存空间，而大数据平台与远程监控技术推动了政府向体育社会组织的权力让渡，实现从行政管理向扶持、监督与培育角色的转变，彼此间形成独立的互动、互助与互惠关系。3）营利性体育组织平等介入。政府购买公共体育服务存在向体制内企业的长期指定或授权行为，失去市场竞争的公共体育服务治理极易出现轻质量、重数量的泛化与

同质化现象。大数据互联网平台下政府公共体育信息公开,并向体制内外公开招标购买服务,可为体育企业提供平等竞争的机会。4)居民本体的主观反馈增强。政府公共体育服务信息平台、自媒体及网络社交在线答疑等畅通了官民信息交互渠道,保障各主体在公共体育服务治理中的知情权、参与权与反馈权,凸显官民一体、协同共治的良好关系。

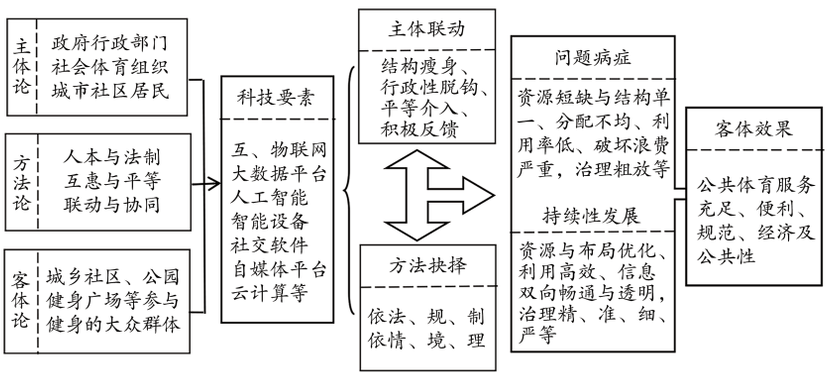

图1　科技赋能下城市公共体育服务智慧化治理的逻辑框架

Figure 1.　Logical Framework of Intelligent Governance of Urban Public Sports Services of Science and Technology

2.2.2　客体论：智慧化与治理客体间的双向反馈

马克思主义认识论曾指出,客体是指在认识活动中处于被动地位的一方,可以作为认识主体活动所指向的对象。在城市公共体育服务治理中,国家在给予居民治理主体属性的同时,又赋予了他们享受公共体育服务的权利。现阶段,从居民(客体)属性出发,对于公共体育服务的治理主要分为正、负反馈两类:1)发挥客体正反馈作用,推动城市公共体育服务的可持续化发展。过去城市治理中追求行政绩效、不计后果的粗放型模式,不但贬损治理者的公信力,还造成了公共体育服务资源的极大浪费。在提高治理体系与治理能力现代化背景下,治理需要具有前瞻性,化被动为主动的治理方式将是城市公共体育服务发展的新趋势,这就要求居民在共享社会体育改革成果红利中,及时通过数媒平台等智慧手段传递积极性治理案例,促进政府、社会体育组织等主体加大供给力度,降低无效劳作。2)发挥客体负反馈作用,及时发现并消除城市公共体育服务治理中的问题与潜在隐患。目前,城市公共体育服务因单一主体集权、自上而下、回应性弱、强制性等人治为主的管理模式所产生的治理低效问题依然层出不穷。而在智慧化时代,居民在广泛参与、体验过程中,针对城市公共体育资源短缺、分配不均、利用率低下及破损浪费等问题,可利用移动互联网、手机App等科技手段及时反馈,否定消极做法,遏制不良行为的扩大,有利于治理主体调整决策与执行方案,达到优化治理。总体上,城市公共体育服务在客体双向维度反馈中,科技要素嵌入有利于破除局部封闭和各自为政的思想,形成富有弹性、权变及可持续化的治理新模式,但同时要警惕因技术依赖所产生的盲目主观和本位主义倾向(阿尔伯特·梅耶尔 等,2020)。

2.2.3　方法论：智慧化与主客体治理方式的理性抉择

2019年9月,国务院办公厅印发的《体育强国建设纲要》提到,要推进全民健身智慧化发展,依托已有资源,提升智慧化全民健身公共服务能力,实现资源整合、数据共享、互联互通,加强分析应用。在城市公共体育服务主客体互相作用中,治理方式是衔接双方关系的桥梁,阐释了如何治理的问题。城市公共体育智慧化治理方式主要包含方法与形式两部分内容,前者代表了互联网下的多种信息技术,而后者为技术嵌入后的治理形态。在国家“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念下,公共体育服务治理要充分考虑到城市空间布局、产业经济结构、民生承载力等,尊重其发展规律。为此,治理方式的理性抉择主要突出两点:1)智慧化治理方法的形成与采纳要依法、依规、依据、依理,在符合当前国家依法治国基本要求的前提下,实现公共体育治理体系现代化。2)智慧化治理方式要彰显城市公共体育服务治理新理念,全面系统地评估智慧化治理方式的优劣,监控治理效果,实现智慧工具与城市公共体育服务重点、薄弱领域的无缝衔接,保障城市公共体育服务治理的长远性发展。

3　科技赋能:城市公共体育服务智慧化治理的风险预估

3.1　城市智慧化治理的精准服务与个性化管理加剧阶层固化

改革开放后,在经济、政治及社会等多因素的交织下,社会生产与分配方式变化引发社会结构中处于不同地位的社会群体逐渐分化,阶层固化日趋明显(顾辉,2015)。而智慧化时代下,科技在辅助城市公共体育服务治理模式创新,提供精准服务与个性化管理,实现决策科学化、供给精准化及服务高效化中,也存在着加剧体育阶

层固化的风险。一方面，治理者为提高体育资源利用率，借助智慧手段以地域、职业及收入等因素划分体育群体阶层，提供差异化体育服务，扩大了公共体育服务资源使用的不平等，如居民使用共享单车骑行会因职业差异出现不同的付费标准，一些健身场所会根据消费者的收入、地位等提供各种隐形附加费用等。另一方面，互联网、大数据等科技手段对体育参与者的自动追踪与定位功能，无形之中将体育消费阶层进行了潜在划分，按阶层差额收费、服务成为一些社会营利性体育组织攫取高额利润的手段，如苹果与安卓手机用户在购买体育直播或使用悦动圈 App 等服务时存在价格与内容的不同；体育商家利用互联网平台深挖居民体育消费或浏览记录，洞悉不同消费者偏好，持续推送相应的体育服务等。显然，治理主体对科技的不良使用所诱发的居民在公共体育服务享用中的区别对待，违背了治理的平等性与公平性。虽然有学者基于福利经济学的视角指出，智慧化治理精准地区分与定位不同阶层群体，有助于扩大居民参与及消费，提高城市公共体育服务利用率，从而增进总体福利（仇立平，2018）。然而，居民若仅仅因经济、职业及地位等背景的原因，而承受体育服务的额外费用，那么平等性将如何体现。同一时刻对同一体育产品与服务的差别定价，尤其是将居民蒙在鼓里随意加价的行为，更违背了公共体育服务的公平性。当然，以上这些仅仅是基于市场经济下结果，放眼整个城市公共体育服务治理中，治理者们在利用技术评估居民公共体育服务需求与供给上，会不会同样出现因居民经济、地位、户籍等产生区别对待的现象，从而进一步加剧不同阶层的固化，而这些恰巧是国家倡导城市智慧化治理，注重公正理念下需要规避的问题。

3.2 城乡信息非均衡性加大公共体育服务差异化程度

我国由传统农业经济向现代工业转变的进程中，城市出现了生产和生活方式相对落后的农村与不断现代化的市区双重形态共存的局面。正因如此，城乡二元结构的客观存在使城市公共体育服务治理呈现出明显的非均衡性状态，导致市区居民公共体育资源占有率要远远高于农村地区（马德浩，2020）。在智慧化治理下，互联网、数字媒体等技术的使用为城乡居民赢得免费或低成本享用公共体育服务的机会，一定程度上消减了城乡间的“距离”，但同时因城乡信息不平衡的客观事实，也进一步扩大了城乡公共体育服务治理的差距。一方面，城市公共体育服务信息资源制造所依赖的环境趋向于市中心，大数据提供的公共体育服务更易忽视乡村居民需求，导致城乡信息化资源的“占有差”逐渐被放大，加剧治理差异化。另一方面，城乡居民在社会、经济、文化等层面上的不同引发双方在公共体育服务资源的获取率上存在明显差距。城市居民更容易借助自身所处的社会、地域及环境优势，更快、更多地获取来自政府、社会提供的体育指导、竞赛、培训等优质性服务。因此，尽管智慧化治理为城乡居民提供了同受益的平台，但随着时间推移，两者在公共体育服务资源积累上却不断拉大。此外，相对于市区，乡村居民对在线体育资源利用意识淡薄，缺乏借助网络体育平台学习、参与活动、诉求及监管反馈意见等行动能力，难以融入城市公共体育服务治理的决策与管理体系之中。综上，城市公共体育服务走向智慧化治理在捍卫城乡居民体育服务均衡化、标准化的同时，也可能会因技术资源配置的区域或个体不平衡，引发不同社会地位的治理主体拥有公共体育服务资源的不对等、智慧化治理与科技普及速度差拉大、“数据鸿沟”现象明显及“技术难民”等问题的出现、加剧城市公共体育服务共享中的利益冲突。

3.3 技术配套滞后与相对集中引发传统政府型管制的回归

20 世纪 80 年代后期，欧美发达国家因科技革命较早完成传统权力集中管理向政社协同治理模式的过渡。在英国，公共体育服务历经几十年发展形成了政府政策指导与财政拨款，企业与非营利性组织供给，第三方监管落实的政社分工体系，而现代技术的渗透更是推进了治理体系的更新与加固（王占坤 等，2020）。

我国治理概念起步较晚，自党的十八届三中全会全面深化改革至今也仅仅过了不到十年，城市公共体育服务治理底子薄、基础差、经验少，“强政府、弱社会”治理模式遗留下的痕迹效应长期存在。在城市公共体育服务治理中，科技虽加快了国家“放管服”策略的实施进程，促进了非政府治理主体间的参与热情，然而由于体育健身标准化缺乏，数据分析精度不足等技术配套滞后，市场中智能体育产品与服务存在大量功能性失效、同质化及价格虚高等问题，为降低智慧化治理有可能产生的乱象，最终只能由政府统一管理。此外，政府管制回归还可能体现在以下方面：1）智慧社会下，居民体育活动将完全暴露在智能化设备监控中，科技在保障居民健身安全的同时，也无形中给人造成了被监视的不自在感，而多种实名化认证使居民在健身中因隐私保护被迫提供虚假数据，产生治理的反向作用。2）技术高度集中与垄断引发治理者与被治理者。如果在传统公共体育服务管理中，政府因技术手段匮乏出现地区自治下无人管、无法管、无力管的局面，那么如今智慧化治理所依赖的平台和终端技术皆归于政府和大企业，在持续化的技术集中下，中小型体育企业因核心技术匮乏将逐渐被淘汰或吞并，可供居民通过智慧手段参与公共体育服务的选择锐减。最终，城市公共体育服务治理中协同合作、共治共享的本意也将随之消失。

3.4 治理主体的技术依赖易出现“勤政”或“懒政”

在社会主体矛盾变革下，我国城市治理结构尝试性地从传统的整体性向单元化方向转变。目前，城市公共体育服务治理中基本形成以市-区-街道-社区及政府-社会-市场-居民为核心的行政与社会双向治理体系（花楷

等，2016）。在实践中，借助科技力量，城市行政与市场化治理模式中所推行的集体育场地、赛事活动、体育组织、健身指导等于一体的城市公共体育服务网络平台化，一定程度上缓解了居民健身场所、方式及效果等方面的问题。然而，科技工具在提高体育服务治理效率，实现公共体育服务的利民、便民与惠民的背后，却隐藏着治理主体“勤政”与“懒政”的风险。所谓的治理“勤政”是指令多变、执行多样。当下，大数据已成为城市公共体育服务治理决策与指令发布的重要依据，但大数据作为一个持续动态变化的数据集合，所呈现出的体育信息存在可变性，而现实中不同治理主体间因立场或价值理念不同，对数据的解读也存在差异，过分地依靠大数据、人工智能等技术，会造成体育政策的朝令夕改，不利于治理的相对稳定（刘淑妍 等，2019）。而治理“懒政”则表现在过度依赖技术上，建立在智能化上的大数据时常在信息采集、传输及本身时效性中存在欺骗性假象，如一些治理部门直接将公共体育服务相关政务移植到互联网平台上，治理主体间线下实践脱离，监管、服务与评价等环节疏漏，导致基层体育部门因政绩产生胡乱填表及数字造假，企业因趋利性夸大科技健身效果，居民因信息保护提供虚假健身数据等，这些都将给治理造成困扰，易产生误判与主体决策的失误。因此，在智慧化时代，科技全面化依赖下的城市公共体育服务治理有可能引发技术逐步吞噬城市各治理者的主体行为，陷入数据说话、决策、管理及创新的技术理性占主导的惯性思维，乃至于变相化出现治理权力由人转给技术，人与技术主体地位变动的风险。

3.5 法律监管规则缺失致智慧体育治理滋生新腐败

在城市公共体育服务治理中，科技元素的应用意味着政府、社会及居民等治理主体在技术创造的智慧空间中更容易实现广泛参与、协同合作，建立起集多元、科学及法治于一体的治理体系。而实际中，新技术在公共体育服务治理中的贡献常常掩盖一些治理主体为贪图治理便利、争取业绩或暴利等引发的腐败现象（朱毅然，2019），这包括体育行政力量的过分介入为权力寻租创造空间，权钱交易中诱发政企间智慧体育项目违规审批及向体制内购买“特殊照顾”，数据商业暴利驱使下治理组织对体育参与者个人隐私、运动数据、购买记录等信息外泄等，归其原因主要与治理中监管规则的缺位与滞后有关，具体表现在以下方面：1）治理信息不够公开透明。信息透明化是城市公共体育服务治理接受监督，更好地提高治理主体公信力的重要方式，但在城市公共体育服务平台却难以查阅到政府购买公共体育服务的详细信息、治理奖惩案例等。2）智慧体育治理制度不够细化。虽然国家顶层设计中体现了智慧体育建设的要义，但各级体育行政部门关于智慧体育建设分工、责任不明确，考核评价指标体系未落到实处，围绕城市地域化的智慧体育法规细化程度不够。3）居民利用智慧体育平台进行舆论监管意识不强。居民对公共体育资源不合理分配、损坏、浪费等现象的监督与反馈热情不高，而网络信息定位功能更是加剧了居民体育信息反馈中的瞻前顾后心理。因此，面对治理中腐败风险，亟需构建一套与智慧化治理相匹配的监管体系来保障城市公共体育服务治理在廉洁高效的轨道上运行。

4 科技赋能：城市公共体育服务智慧化治理的实施路径

4.1 政策引导：倡导技术使用中立与透明，平衡居民健身数据权利与平台权力

在当前政治语境中，国家和地方政府体育政策制定与监督评价机制是引领与保障城市公共体育服务治理转型、升级与高效发展的内在动力。目前，国家及地方城市关于公共体育服务智慧化治理的政策尚未完善，市场中技术要素与体育用品、场馆建设、技能培训、赛事训练及传媒领域的融合，使社会体育组织率先成为治理中的主力。而在利益本位思想的驱使下，出现了“大数据杀熟”、体育平台隐形加价、智能体育健身产品捆绑销售及健身服务指向性推送等针对不同地域、人群提供差异化服务的阶层固化现象。因此，在智慧化时代，国家体育行政部门迫切需要出台行之有效的政策，规范技术在体育行政管理、体育商业运营及体育产品与服务中的使用限度，保护居民体育健身权益。一方面，保持技术使用的中立性，加大公共体育服务治理的辐射范围。要制定智慧体育治理标准、行业规定，避免市场营利性体育组织的技术贪欲，同时创新智慧体育服务模式，完善非营利性智慧体育平台，塑造“无缝隙＋整体”的公共体育服务治理对接，推动技术向低收入、老弱残幼等弱势群体活动渗透，加快城市公共体育服务治理全面与无边界化。另一方面，倡导技术使用的透明性，保障公共体育服务智慧化治理中的商业自觉。要构建与技术发展相适应的居民健身权利体系，确保居民体育参与中的数据权利与平台数据权力间的平衡，唤醒社会体育组织商业伦理和商业自觉，提高非政府主体治理责任与效率，避免不同消费阶层居民在参与体育服务中陷入主观诱导与价格欺诈，引发信任危机。

4.2 协调发展：促进主体统筹，区域兼顾，实现共建、共治与共享

在城市公共体育服务治理中，压力性体制下的现实条件和激励强度的不匹配塑造出诸多公共体育服务的面子工程，政府总体支配下的“命令-执行”模式造就的各治理主体间地位的不对等，遏制了其他社会体育组织的积极性，出现被动接盘、消极怠工、遇事推诿的现象（王春顺等，2019）。新时期，在协调理念引领下，推进城市公共体育服务智慧化治理，首先要统筹治理主体职能，厘清权责，构建良好的动态型政社关系。科技的高效性不仅仅

在于本身广度与精度，同时取决于占有者的使用行为，政府要从“控制位”转为“服务位”，及时摒除政社关系中“一批人马，两块牌子”的现象，打破体制障碍，保护市场良性竞争，形成政社关系独立、组织结构吻合、功能各异、相互支撑的共同体。其次，倡导各治理主体功能互嵌，提升智慧治理的精细化。城市体育行政机构要牵头搭建平台，引导社会体育组织、居民成为治理“真主体”，呈现“民主服务型”嵌入；社会体育组织凭借自身专业、自主、灵活的特点，参与决策，理性反馈，并提供体育健身服务，体现“供给反馈型”嵌入；居民作为公共体育服务的体验者，要对公共体育服务质量做出理性判断与监督，表现“监督回应型”嵌入。最后，注重智慧体育资源向郊区倾斜，促进城乡公共体育服务协调治理。辖区体育部门要成立体育专用资金，加大扶持力度，鼓励农村地区以地域特色组建体育协会、总会、健身社团等体育组织，并利用互联网、智能运动 App 等手段开展地域性群体活动，及时对城乡体育资源进行普查，构建居民健身线上查询、预约与缴费，线下参与、体验的平台化商业运作模式。如浙江嘉兴推行的“运动嘉”智慧体育服务平台，覆盖城区到乡村地区，汇集了十五分钟健身圈、场馆预定、精品培训、赛事活动、协会组织及体育直播等多个功能模块，实现了技术对城市公共体育服务的助力（国家体育总局，2019）。

4.3 市场轴心：注重城市要素导入，深化公共体育服务治理创新

改革开放 40 年，在全面深化改革下，政府向企业购买、社会体育组织自主运营及居民自主体育消费等行为意味着多主体合作下公共体育服务的市场化属性越发明显（郭静 等，2018）。在信息化时代，实现城市公共体育服务智慧化治理需要提高体育用品和服务中的技术精度和配套统一，同时避免技术集中下的市场垄断。因此，要秉承以市场为轴心，加大体育资源、技术等创新要素导入，开启城市公共体育服务“政用产学研”，打造市场化运作模式。首先，各级体育行政部门把控角色的缺位与越位，做到行政权力合理“稀释”，出台积极政策，统一规划基础设施网络，搭建智慧体育平台，消除市场壁垒，构建合理的城市利益分享和补偿机制，吸引更多的社会体育组织涌入市场，优化城市公共体育服务的产业布局。其次，要践行市场导向，加大招商引资力度。城市公共体育服务智慧治理要不断从外界引入资金、企业、智库、人才及赛事 IP 等优质资源，发挥多元主体的互通共享，将治理的主战场转移到市场化的社会中来，培育地区智慧体育健身产业体系，缓解技术集中及人口增速带来的治理压力。如 2018 年在江苏省无锡市政府支持下，智慧体育产业园相继引进体育研发、康复、赛事、信息服务等体育企业达 39 家，形成集市场需求、人才、技术及产品服务的体育产业输出路径，保障了智慧化治理中技术输出效率与自身升级的“原料”，同时有力避免技术资源的窄口流向引发市场化垄断与传统政府的技术型管制，使市民真切地享受智慧治理带来的服务体验（人民网，2018）。

4.4 监管协同：推进城市公共体育服务法制、公众舆论与媒体结合

过去由于城市治理资源和手段有限，从“运动式”治理到“单元性”的专项整治都带有鲜明的选择性和局部性特征（夏志强 等，2017）。而智慧时代中大数据、互联网等信息技术的过度利用、本身存在的系统性漏洞及人情庇护下的不良使用等越轨行为，更是增加了城市公共体育服务治理难度，这就要求治理要立足现代化起点，发动社会力量，重全局，补短板，构建社会法制、公众舆论及媒体多方协同的监管模式。1）完善公共体育服务的立法，推行法规的地域化，树立法治权威。城市公共体育服务智慧治理的风险防控关键在于立法定规，依法依规施政，形成“预风险，补漏洞，查问题，奖惩结合”的法治化监管体系。如 2017 年江苏省体育局出台《江苏省“十三五”智慧体育发展规划》，从强化组织领导、经费保障、政策支持、人才保障、信息安全及营造氛围等方面，为智慧体育治理监管体系做出全面部署，保障各市智慧体育服务的顺利铺开。2）动员公众对城市公共体育服务正向舆论监督。各级体育行政部门要开辟网络反馈平台，鼓励民众广开言路，做好物质、精神激励与隐私信息的保护工作，消除民众在舆论监管中的不开口、不敢开口的现象，保障立足实证的积极性舆论及时反馈到相关体育部门或组织。3）发挥国家与地方新闻媒介的优势，形成监督体系最大合力。媒体是智慧化应用的典型代表，要发挥其传播广、力度强、见效快的特点，及时发现城市公共体育服务问题，揭露城市公共体育服务治理中的懒政、腐败及有悖于公正、公平性的现象，同时传播优良案例。总体上，智慧时代下城市公共体育服务治理需要结束政府监督的孤立局面，通过构建各级政府、民众与媒体联合下的网格化监督来实现治理的协同增效。

5 结束语

长期以来，探求符合中国国情的城市公共体育服务治理模式一直是加快落实国家全面健身战略，促进居民健康的一项重要内容。在新时代，科技的持续发展并向公共体育服务领域的融合渗透，已经在供给对象全覆盖、供给主体多元化、供给内容精准化、过程成果数字化及管理方式社群化中发挥出了重要作用。“十四五”时期，在国家积极倡导治理体系与治理能力现代化的号召下，科技赋能城市公共体育服务治理，将有望不断突破以往传统治理中的瓶颈，实现共商共建共享治理的新格局。为此，如何结合地域实情，规避智慧治理中的风险，并从政策制定、治理主体统筹、深化治理创新及协同监管等方面，打

造完整的智慧体育服务体系，深度优化公共体育服务治理效能成为新时期各城市体育行政部门、社会体育组织及居民等治理主体们亟需思考的重要议题。

参考文献：

阿尔伯特·梅耶尔，曼努埃尔·佩德罗，谢嘉婷，等，2020. 治理智慧城市：智慧城市治理的文献回顾[J]. 治理研究，36(2)：90-99.

董立人，2016. 智慧治理："互联网+"时代政府治理创新研究[J]. 行政管理改革，(12)：33-37.

傅昌波，2018. 全面推进智慧治理开创善治新时代[J]. 国家行政学院学报，(2)：59-63.

顾辉，2015. 社会流动视角下的阶层固化研究：改革开放以来我国社会阶层流动变迁分析[J]. 广东社会科学，(5)：202-213.

郭静，黄亚玲，张昀，2018. 新时期体育社团参与体育治理：困境与实现路径[J]. 北京体育大学学报，41(12)：36-42.

国家体育总局，2019. 浙江省首个地市智慧体育服务平台上线[EB/OL]. [2019-01-05]. http://www.sport.gov.cn/n316/n338/c889918/content.html.

花楷，刘志云，2016. 协同治理：县级政府体育公共服务供给"碎片化"与消解[J]. 天津体育学院学报，31(6)：485-490.

柯勇，黄博，董思，等，2020. 新中国成立70年来我国体育发展的经验启示及未来路径[J]. 武汉体育学院学报，54(1)：12-18.

刘淑妍，李斯睿，2019. 智慧城市治理：重塑政府公共服务供给模式[J]. 社会科学，(1)：26-34.

马德浩，2020. 新时代我国农村公共体育服务的治理困境及其应对策略[J]. 体育与科学，41(1)：104-111.

仇立平，2018. 大数据+智能化时代社会的"沦陷"与治理[J]. 探索与争鸣，(5)：45-47.

人民网，2018."智慧体育"企业聚集39家知名体企在锡落户[EB/OL]. [2018-03-22]. http://js.people.com.cn/big5/n2/2018/0322/c360301-31371675.html.

唐刚，彭英，2016. 多元主体参与公共体育服务治理的协同机制研究[J]. 体育科学，36(3)：10-24.

王春顺，向祖兵，李国泰，2019. 社会组织承接政府购买公共体育服务的路径与策略[J]. 体育科学，39(8)：87-97.

王家宏，鲍明晓，谭华，等，2018. 聚焦改革开放40年：中国体育改革与发展的思考[J]. 体育学研究，1(6)：64-73.

汪文奇，金涛，2019. 从"结构化割裂"到"嵌入式治理"：重构新时代我国体育治理中的政社关系[J]. 武汉体育学院学报，53(7)：12-18.

王占坤，彭艳芳，许昌，等，2020. 英国公共体育服务治理经验及启示[J]. 首都体育学院学报，32(1)：49-54.

翁银，李凌，张瑞林，2019. 公共体育服务的矛盾表现与供需互动的实证研究[J]. 天津体育学院学报，34(5)：439-446.

夏志强，谭毅，2017. 城市治理体系和治理能力建设的基本逻辑[J]. 上海行政学院学报，18(5)：11-20.

郑法石，2018. 改革开放40年的中国体育[N]. 中国体育报，2018-12-17.

郑芳，徐伟康，2019. 我国智能体育：兴起、发展与对策研究[J]. 体育科学，39(12)：14-24.

朱传耿，王凯，丁永亮，等，2018. 改革开放40年来我国体育政策对发展理念演变的响应及展望[J]. 体育学研究，1(6)：1-11.

朱毅然，2019. 我国政府购买公共体育服务的潜在风险与防控[J]. 上海体育学院学报，43(3)：61-67.

Science and Techonolgy Empowerment：Review and Discussion on Urban Public Sports Service towards intelligent governance

ZHAO Shuqiang[1]，GAO Yue[2]，ZHU Liang[3]

1. College of Physical Education, Shandong University of Science and Technology, Qingdao 266590, China;

2. College of Physical Education, Hangzhou Normal University, Hangzhou 311121, China;

3. College of Physical Education and Health, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China

Abstract: In the new era, under the modernization of national governance system and governance capacity, science and technology supporting the governance of urban public sports services has become a rigid need to solve the contradiction between the unbalanced and inadequate demand and supply of public sports services for residents. By means of literature review, field investigation, case analysis and other research methods, from the perspective of science and technology empowerment, this paper analyzes and explores the evolution of urban public sports service governance by centering on the basic logic of governance, risk estimation and implementation path. The research shows that the reorganization of the relationship among the subjects of multiple governance, the two-way feedback between the governance objects and the rational choice of the governance methods of the subjects and objects are the internal logic of the intelligent governance. The predictive risks of urban public sports service intelligent governance caused by science and technology mainly include intensifying class solidification, increasing the degree of differentiation of public sports services, emerging "diligent administration" or "lazy administration" under the dependence of technology, and giving rise to new corruption. The path of promoting intelligent governance of urban public sports services mainly includes policy guidance, advocating neutrality and transparency of technology use, and balancing the rights of residents' fitness data and platform; coordinating development, promoting the overall planning of the main body, regional consideration, and achieving joint construction, co-governance and sharing; market axis, paying attention to the introduction of urban elements, deepening the innovation of public sports service governance; coordinating oversight, promoting the integration of urban public sports services by law, public opinion and the media.

Keywords: *technology empowerment; urban public sports services; intelligent governance; multiple collaboration*