



# 体育公共服务跨域协同治理:理论阐释、 实践偏差与矫正机制 ——以京津冀为例

## Cross Domain Collaborative Governance of Sports Public Service: Theoretical Explanation, Practical Deviation and Correction Mechanism —Take Beijing-Tianjin-Hebei as an Example

高奎亭<sup>1</sup>, 陈家起<sup>1\*</sup>, 李乐虎<sup>2</sup>

GAO Kuiting<sup>1</sup>, CHEN Jiaqi<sup>1\*</sup>, LI Lehu<sup>2</sup>

**摘要:**采用访谈、文献资料调研等方法,基于新区域主义理论审视了城市群体育公共服务跨域协同治理的概念、模式、特征及动因,据此以京津冀区域实践为例进行分析,表明我国体育公共服务跨域协同治理总体处于“分散治理、局部协同”状态,突出表现为治理主体单一、治理过程联动不足、治理信息共享程度较低等问题,存在任务驱动式协同治理实践偏差。属地治理根深蒂固、社会力量参与不足、跨域协商渠道缺失、主体间信任危机等,是造成任务驱动式协同治理常态的主要原因。引领城市群体育公共服务跨域协同治理由政府任务驱动转向多元主体需求驱动亟需完善。作为集体行动的多元主体需求驱动式跨域协同治理机制建设,应着重构建跨域治理组织协调机制、协商决策机制、激励约束机制。

**关键词:**区域体育;京津冀;跨域治理;协同治理;城市群;体育公共服务

**Abstract:** Based on the theory of new regionalism, this study examines the concept, mode, characteristics and motivation of “cross domain collaborative governance of sports public service in urban agglomeration” by means of interview and copywriting investigation. Based on the practice of Beijing-Tianjin-Hebei region, the study points out that the cross domain collaborative governance of sports public service in China is in the state of “decentralized governance and local coordination”, the practice deviation of “task driven” collaborative governance characterized by single governance subject, insufficient linkage of governance process, low level of governance information sharing and so on. Deep rooted territorial governance, insufficient participation of social forces, lack of cross domain negotiation channels, and trust crisis among subjects are the main reasons for the normality of “task driven” collaborative governance. It is urgent to lead the cross domain collaborative governance of sports public service in urban agglomerations from “task driven” to “demand driven” of multiple subjects. As the multi subject of collective action, “demand driven” cross domain collaborative governance mechanism construction should focus on the construction of cross domain governance organization coordination mechanism, negotiation and decision-making mechanism, incentive and constraint mechanism.

**Keywords:** regional sports; Beijing-Tianjin-Hebei; cross regional governance; collaborative governance; urban agglomerations; sports public service

**中图分类号:**G80-05 **文献标识码:**A

### 基金项目:

教育部人文社会科学基金项目(20YJC890011);江苏省社会科学基金项目(20TYD005);河北省社会科学基金项目(HB19TY020)

### 第一作者简介:

高奎亭(1987-),男,讲师,在读博士研究生,主要研究方向为体育公共管理,E-mail:gkt323@163.com。

### \*通信作者简介:

陈家起(1970-),男,教授,博士,博士研究生导师,主要研究方向为体育社会学,E-mail:cjq501@163.com。

### 作者单位:

- 1.南京师范大学,江苏南京210023;
- 2.湖南工业大学,湖南株洲412007
1. Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China;
2. Hunan University of Technology, Zhuzhou 412007, China.

随着我国城市化进程的不断推进,京津冀、长三角、粤港澳大湾区区域协同发展相继提升为国家战略,以城市群协同为主导的社会治理形态已成为我国社会发展的重要动力源。其实质是各参与主体在共同利益下进行的跨域协同治理。伴随城市群协同治

理的逐步深入,区域体育公共资源约束与非均衡发展问题凸显。然而,我国有待建立与城市群协同发展战略相契合的跨域体育公共服务协同治理体系,治理方式的碎片化不利于城市群体育公共服务的可持续供给。本研究在国家体育治理能力现代化情境下,基于新区域主义理论的理念,提出并建构了城市群体育公共服务跨区域协同治理模式,以此检视京津冀体育公共服务协同治理实践,探寻当前我国城市群体育公共服务跨区域协同治理的实践偏差与成因,最后从制度完善角度提出矫正实践偏差的机制。

### 1 理论阐释:核心概念、治理模式与时代价值

#### 1.1 对新区域主义治理理念的认识

协同治理作为一种新的公共治理模式,源于西方国家的政府失灵、市场失灵以及层级制度繁多诱发的治理危机。为了应对市场失灵后政府相继失灵的公共利益实现问题,公共治理理论在继承和超越传统公共行政和新公共管理范式的基础上得以兴起与发展(胡大伟,2012)。面对大都市区域如何更高质量发展的研究命题,理论界经历了区域主义理论研究的新旧交替。大都市区政府向

大都市区治理理念的转换,代表着新、旧区域主义治理理念的演进(图1)。旧区域主义立足改革传统和公共选择视角的结构性改革,强调“新的政府结构的形成”,没有摆脱传统属地治理的思维。兴起于20世纪90年代的新区域主义理论融入创新理念,强调在相关主体之间建立区域协调机制以提高区域性竞争力。其超越了属地治理范畴,但并非试图建立一个从事区域治理的政府,而是期望在大都市区建立一种推动地方政府自愿合作的方法(张紧跟,2010),着眼于解决提升多个行政区划范围内资源的合理流动与充分利用,避免资源浪费与重复投入的区域发展问题。新区域主义理论强调区域成员为了共同利益自发组成区域联盟,重视“国家-市场-社会-公众”构成的多元行为主体,从而更好地解决垂直大都市政府体系无法有效运作的城市群区域协调发展问题(张树剑等,2020)。协同治理是新区域主义理论研究的焦点,其不再聚焦行政区划问题,转而强调地方政府间协商与合作对于区域发展的重要性,倡导构建多方主体参与的协作机制,地方政府之间通过协商、对话、谈判集聚共识,形成集体规则,采取协同行动(Ansell et al.,2008),为新时代城市群体育公共服务跨区域协同治理实践提供了理论支撑。

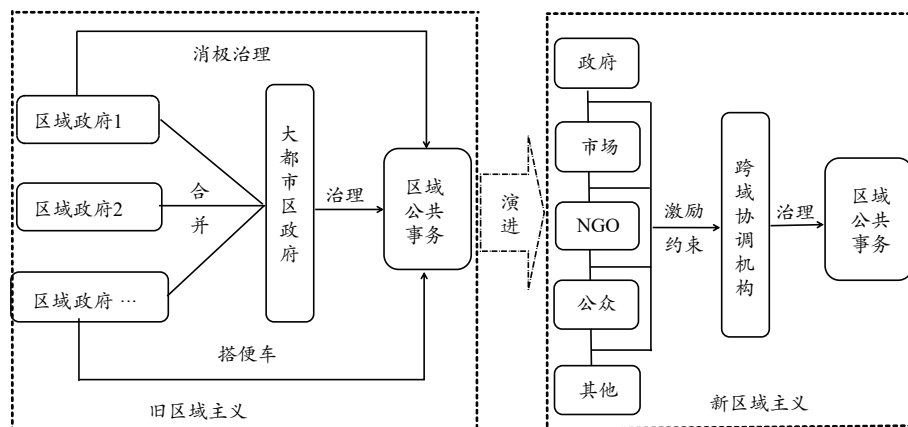


图1 区域协同发展新、旧区域主义治理理念演进示意图

Figure 1. The Evolution of New and Old Regionalism Governance Concepts in Regional Collaborative Development

#### 1.2 “跨域协同治理”概念辨析

目前,“协同治理”已成为学术研究中的高频词汇。协同治理旨在达成某项公共利益目标,通过政府内部不同部门的垂直或水平协作,政府与企业、社会组织、社会公众之间以互动、协作、共赢为愿景,通过彼此间的协商互动、信息共享、资源共用,实现优势互补的治理体系。

协同治理与当前学术研究中的合作治理、网格化治理在治理理念上存有共同之处:三者均主张治理主体的多元化、治理权力的分散化,以实现治理目标的互益共赢。但是在具体治理范畴与治理机制上,三者又存在明显区别:合作治理仅限于应对政府与非政府之间的关系,在公共部门之间或非政府组织之间进行的活动都不属于

合作治理的范畴(颜佳华等,2015);网格化治理倡导通过区域基层网格单元的划分,将治理权力向基层政权组织转移,借助基层政权组织的扁平化达到治理目的,其实质依然是自上而下的科层制行政治理;协同治理强调的是政府主导下的多元参与主体的平等参与以及主体间集体行动的协调有序,重视协商、倡导民主,实质是用平行分权的治理思维破除垂直集权式治理形态,避免政府单一主体治理造成的公共服务治理困境。跨域协同治理是在协同治理基础上,引入“跨行政区”这一变量,倡导协同治理参与主体间以协商民主为价值取向的跨行政区协同行动。

#### 1.3 城市群体育公共服务跨区域协同治理模式与特征

作为公共物品的体育公共服务,具有跨境服务的连续性,使得跨区域协同治理成为可能。伴随国家经济发展、人民生活水平提升,以及“后奥运”效应的逐步显现,社会公众的体育健身理念发生改变。在当前便利的交通移动基础上,社会公众的体育公共服务需求超出行政区划边界,突破了行政区划的管理权限。加之行政区划内体育公共服务资源的稀缺性迫使区域间的依赖性增强,以属地为主的体育公共服务治理模式在当前体育公共服务跨域性需求特征面前亟需完善。

以政府、市场、体育社会组织与社会公众等多元主体平等互动的跨区域协同治理模式倡导各参与主体的平等地

位,契合政府满足社会公众体育公共服务需求的服务型导向。体育公共服务跨区域协同治理结构以体育公共资源为纽带,以政府、企业、体育社会组织、社会公众、第三方机构等参与者平等协商共治为原则,既有横向协作又有纵向协同,表现为一种多元主体参与、多层嵌套交流的协同治理网络形态(图2),旨在通过相关政策措施的推行,实现体育公共服务资源跨区域合理配置,推进区域内相关者通过缔结伙伴关系达成协同治理共识,实现区域体育公共服务资源的规模效益,从而解决外部性、跨域性的多样化体育公共服务需求问题。

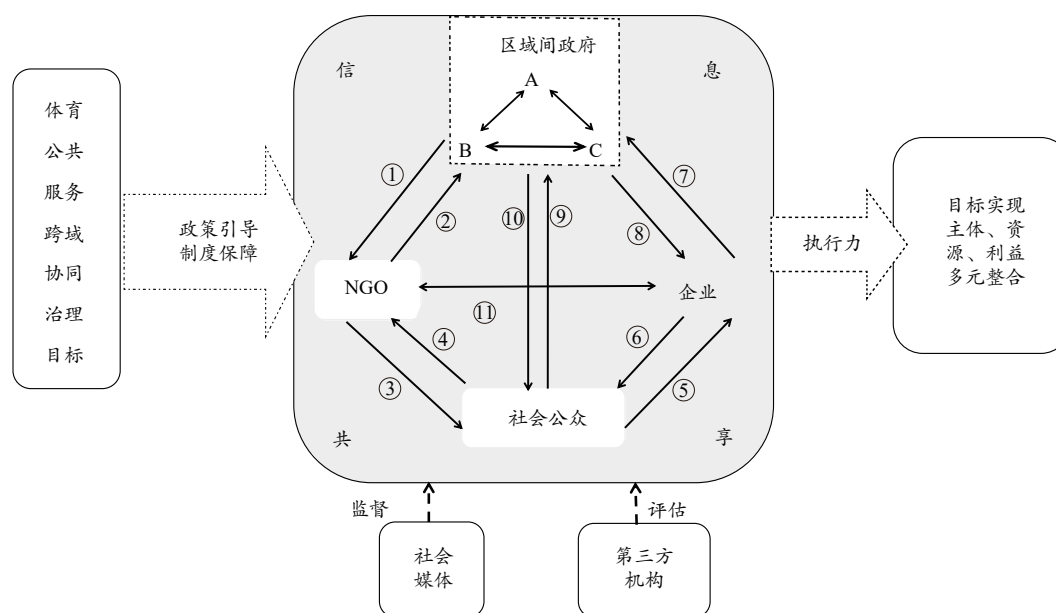


图2 城市群体育公共服务跨区域协同治理模式示意图

Figure 2. Cross Domain Collaborative Governance Model of Sports Public Service in Urban Agglomeration

注:①表示培育、指导;②表示监督、协助;③表示宣传、引导;④表示参与、合作;⑤表示监督、反馈;⑥表示协商、供给;⑦表示监督、执行;⑧表示激励、约束;⑨表示参与、协商;⑩表示宣传、倾听;⑪表示合作、支持、共生。

城市群体育公共服务跨区域协同治理模式的主要特征: 1)治理主体多元化。跨区域协同治理区别于基于政府权力的垂直治理,其不仅表现为行政区划内地方政府、体育社会组织、企业、社会媒体与公众等综合性治理体系,还表现为跨区域主体共同参与治理,由政府单一主体垂直集权的治理思维转向多元主体平行分权治理。2)治理手段弹性化。体育公共服务跨区域协同治理强调治理主体间的相互信任与协作,倡导治理主体间通过持续的互动、协商、反馈等柔性手段,达成互利多赢的协同方案,激发主体的主动参与动机。3)治理过程跨域协调联动。跨区域协同治理是区域内政府、体育社会组织、企业、社会媒体与公众间相互支持和相互监督以及协调联动参与的过程,政府与区域内其他相关者将采取双向多维的协同、反馈来消除单一主体治理失灵的风险。4)治理信息互联共享。跨区域协同治理强调跨区域、跨部门、跨主体的信息互

联共享,以促进区域内各参与主体的互动沟通,整合区域内有限的体育公共资源并进行统筹配置,提高区域内体育公共资源的利用率。5)治理目标追求持续共赢。治理目标的共赢是区域间协同治理得以展开的前提,因此共赢成为各主体参与公共事务治理的动力源泉(田千山, 2013)。

#### 1.4 城市群体育公共服务跨区域协同治理的动因分析

##### 1.4.1 推进公民社会建设不可或缺的手段

公民社会突出公民的自主性,强调社会组织发挥作用,有赖于“国家-社会-个人”的三元有机结合,同时也是体育公共服务跨区域协同治理的内在本质。城市群体育公共服务跨区域协同治理有赖于市场、体育社会组织、社会公众等社会力量广泛和自愿的协作,通过主体间协商民主的方式,让社会力量参与到体育公共服务跨区域协同治理相关决策与实践,保障其权利的行使,并将社会力量合

理、可行的意愿融入集体决策和实践当中,提高决策的准确性和执行力。其实质是国家权力的社会回归。换言之,没有社会力量的积极参与,就没有跨区域协同治理,广泛的社会参与是以公民社会的形式表现出来的。可见,在目标、理念和实践路径上,公民社会与体育公共服务跨区域协同治理高度契合、相互支持。

#### 1.4.2 应对体育公共服务跨域性日显的必然之选

步入后工业化与信息化时代,人们的生活水平不断提高,交通一体化进程不断提速,区域间人口流动的速度、频率逐步加快。《中国流动人口发展报告 2016》显示,2015 年我国流动人口规模达到近 2.5 亿,占总人口比例的近 20%。有研究指出,京津冀地区 2000—2015 年人口跨越行政界限自由流动规模逐年增大,人口流动频率逐年提升,三地间基本保持相对平衡的态势(梁林等,2019;孙桂平等,2019)。区域间人口的频繁流动、社会公共需求的日趋提高以及属地体育公共服务存在的供需矛盾,使得社会公众体育公共服务需求超出了行政区划的边界,突破了行政区划的管理权限,隶属单一属地供给的体育公共服务愈发凸显出外部化和无边界化。以空间溢出和空间关联为特点的体育公共服务跨域性特征比以往任何时候表现得更为突出。作为属地治理的组织界限变得日益模糊,其必须通过多个省域间建立相应的协同机制进行跨域治理(马德浩,2019)。打破分割式治理模式,强化跨域协同,成为区域间体育公共服务治理的必然选择。

#### 1.4.3 响应体育治理能力现代化建设的题中应有之义

体育公共资源横跨不同行政区划地域空间,加之区域内体育公共资源的稀缺性,迫使区域间的依赖性增强,跨区域协同治理成为破解区域体育公共服务资源短缺的应然选择。跨区域协同治理能够将政府、企业、体育社会组织、社会公众等多元主体跨域联结起来,实现主体、资源、利益的多元整合,形成以政府为主导、企业为配合、体育社会组织为纽带、社会公众广泛参与的协同治理格局。它使各治理主体在参与治理的过程中充分合作,以互动、协作、共赢为愿景,从而实现治理效率的协同增效(臧雷振等,2018),契合国家体育治理体系和治理能力现代化的创新性诉求。可见,跨区域协同治理能力已成为衡量国家体育治理现代化水平的重要指标,是未来体育公共治理的核心议题。

## 2 实践偏差:京津冀区域实践的表征、本质与成因

### 2.1 京津冀体育公共服务跨域协同治理的实践表征

2015 年 4 月,中共中央政治局审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,正式将“京津冀协同发展”上升为国家战略。纲要的颁布实施正式启动京津冀三地“携手推进、协同治理”。随着京津冀协同发展战略不断落实推进,作为协同发展重要组成部分的体育公共服务协同治理也在不断升级、提速。考虑到近年来京津冀筹备 2022 年北京冬

奥会、兑现“3 亿人上冰雪”的目标,冰雪体育公共服务是京津冀区域协同治理较为典型的领域。本研究重点调研冰雪体育公共服务协同治理现状,以反馈京津冀体育公共服务跨域协同治理现状。通过对京津冀地方政府体育部门工作人员和部分体育社会组织负责人的访谈反馈,对照体育公共服务跨域协同的基本模式,当前京津冀体育公共服务跨域协同治理的具体表征体现为:1)治理主体单一。当前,政府相关部门在京津冀体育公共服务跨域协同治理中的主体地位突出,亟待完善跨域协同治理强调的多元化主体。调查统计显示,2015—2019 年,三地冰雪体育公共服务协同治理的主体多为地方各级人民政府、体育局或旅游局等政府相关部门,有非政府组织参与治理的不足 1/5(19.05%)。即使有非政府组织的参与,也均为在政府组织的资金支持下的联合主办,尚未真正发挥独立的治理主体角色。2)治理手段行政化明显。京津冀涉及区域范围较广,跨域协同治理存有难度,致使体育企业、体育社会力量主动参与的积极性不高。调研显示,目前京津冀跨域协同治理内容几乎均由政府抉择,由政府相关部门发起并通过行政公函联络其他省域进行宣传、策划,待活动成熟时交由地方体育场馆、组织承接举办。可见,当前京津冀体育公共服务跨域协同治理中各主体间的互动、协商、反馈尚未被引入治理之内。3)治理过程跨域联动不足。调研显示,各项活动的主办单位多为各行政区划内的独立组织操作,由三地协同组织的仅占 23.8%,足见跨域协同治理仍未摆脱属地治理的范畴。虽然三地间建立起了一定的协同联动机制,但是市场参与有限。在具体治理中,除了三地各级政府府际间以会议、协议为主的协商互动之外,体育社会组织和企业等参与主体间的沟通、交流、互动,以及区划间的联动有待加强。作为享有主要利益的社会公众亦尚未被有效吸纳进政策决策、治理供给之内,三地间的体育公共服务跨域协同治理多元主体协同联动机制尚待建立健全。4)治理信息共享程度较低。当前,京津冀体育公共服务治理信息共享渠道十分有限。虽然 2019 年 4 月三地共建的京津冀体育产业资源交易平台正式上线,但是该平台以优化市场环境、价格发现、产业孵化功能为主,旨在加强体育产业的交流合作,有关体育公共服务方面的信息功能有待完善。此外,三地体育局官方网站独立运维,对推进三地协同治理更关键的场馆分布、服务介绍、资源数量、群体健身活动、治理需求、协同进展等核心信息及专门链接缺失,赛事活动信息分散在“工作动态”栏目之内。5)治理目标未超越“金牌思维”。访谈以及文本资料反馈,当前京津冀协同举办的全民赛事活动集中在竞技体育的小众群体范围内,普遍面向三地社会公众的全民健身政策文本、资金投入以及体质健康监测、体育健身技能培训、体育健康知识讲座、全民体育赛事活动等不足。调研显示,

目前活动内容多为群众基础薄弱的冷门项目(冰蹴球、冰壶、雪地马术、越野滑雪等),参与人数有限。如此,需进一步坚持体育公共服务供给满足社会公众普遍性需求的方向。

## 2.2 京津冀体育公共服务跨域协同治理的内在本质

从当前京津冀体育公共服务跨域协同治理的整体进程与上述表征来看,其多为政府行政强制推进,政府之外的参与主体被动参与,动力不足,参与方式与路径十分有限。其实质是一种以政府单主体参与推进为主要特征的任务驱动式协同治理(图3):三地政府通过区域间政府会议协商推动等手段,围绕区域体育公共服务协同治理协商约定各行政区划范围内的服务供给任务,并作为任务的主要推进主体再次以行政命令部署任务安排,通过投资补助交由各行政区划范围内的体育社会组织或企业操作落实,向区域范围内的社会公众供给。

不可否认,跨域协同治理具有阶段性。在起步阶段,作为公共产品性产品的体育公共服务治理存在市场失灵现象在所难免,加之跨域协同治理交易成本的存在,其往往需要政府相关部门的介入。任务驱动式协同治理启动快,行动效率高,短期内效果明显。但是随着协同治理的深入,单纯依赖行政手段推进,其弊端日渐凸显。对京津冀的调研显示,其举办的各类区域性群众体育活动多表现为一次性、临时性举办特征。同时,任务驱动式协同治理对区域内社会公众的体育公共服务需求回应不足,忽视了市场机制,企业及社会组织等社会力量不能主动参与,过度依赖政府管制性政策推进,造成对政府权力推进的路径依赖。最终使区域协同治理可持续性动力不足。此外,任务驱动对非政府组织、企业、社会公众难以维持,过多采用行政调控手段可能带来反调控效应,造成治理结果反弹,存在增加后续治理成本的风险。

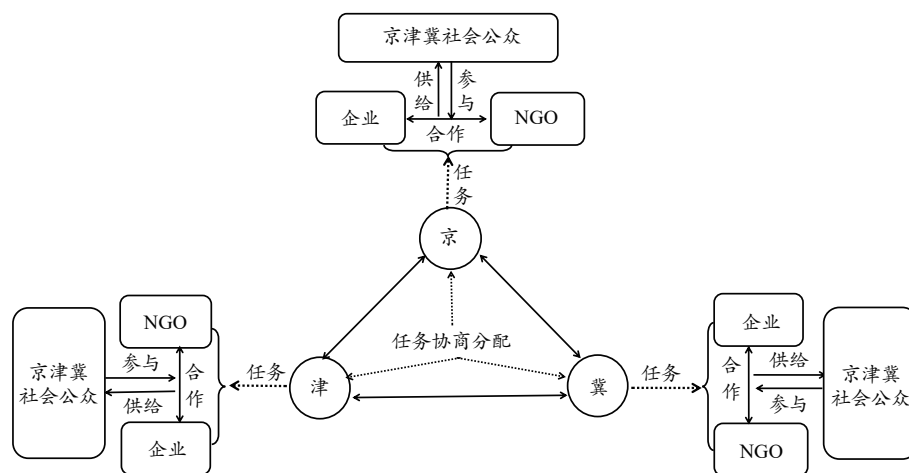


图3 京津冀体育公共服务任务驱动式协同治理示意图

Figure 3. “Task Driven” Collaborative Governance of Beijing-Tianjin-Hebei Sports Public Service

注:根据访谈信息反馈绘制而成。

## 2.3 京津冀任务驱动式跨域协同治理的成因分析

### 2.3.1 属地治理根深蒂固,权力分享实现困难

跨域协同治理要求治理权力在区域内进行广泛的多元化配置。然而,当前我国现行法律对于地方体育治理采取属地治理原则。虽然其在调动地方政府的积极性、强化治理主体责任方面有着不可替代的作用,但是在区域协同治理实践需求下尚需完善明确的法律依据。加之三地间的横向对比博弈,各地政府相关部门在政策制定与执行中局限于辖区内的体育公共事务,如天津市体育局发布了《天津市关于推进体育强市建设的实施意见》,北京市、河北省也分别提出建设“体育强市”“体育强省”的发展目标。如此将无法形成整个区域范围内的系统性政策联动机制。此外,目前京津冀缺乏统一的绩效考核与监督问责机制,竞争大于合作的零和博弈思维导致地方政府相关部门将秉承经济人的有限理性,在涉及区域

体育公共服务协同治理时往往源于体育公共产品的公共性,不愿选择率先或独自承担协同治理成本。

### 2.3.2 社会力量参与不足,跨域治理合力难以形成

区域范围内平等开放的多元主体参与是确保跨域协同治理有效性的必要前提。然而,当前京津冀体育公共服务跨域协同治理突出表现为以政府为主导的治理格局,与跨域协同治理的平等、协商、共治的要求尚存差距。市场力量参与公共服务供给是其履行社会责任的表现,履行社会责任并非一定会给市场带来负担,反而能促使企业经济效益增长。但是,当前京津冀体育企业自身发展均处于爬坡期,而体育公共服务投入大、产业回报周期长,决定了市场力量、民间资本参与体育公共服务跨域协同治理的动力不足。党的十九大报告指出,“发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”,在体育公共服务供给领域,体育社会组织与政府、市场组

业鼎足而立,被寄予厚望。然而,据不完全统计,京津冀地区共有各级各类体育社团近600家,这些社团除了每年举办固定的几次活动外,大多是“僵尸社团”(李燕,2016),且当前体育社会组织承接服务能力、沟通协调能力和组织合作能力等发育不足(杜梅等,2019)。加之企业与体育社会组织在资源、制度支持等方面对政府的依赖性较强,其表现出明显的弱主体性,导致多元主体平等互动的协同治理合力难以形成,进一步催生京津冀任务驱动式协同治理的特征。

### 2.3.3 跨域协商渠道缺失,主体间沟通梗阻

多元主体平等协商参与是跨域协同治理的突出特征之一。然而,当前在京津冀体育公共服务跨域协同治理过程中,多元主体间的信息共享平台尚未建立。政府承担了社会力量和社会公众的职责,社会力量、社会公众治理意愿的引导和回应有待加强,也是造成当前任务驱动式协同治理的重要原因。政府将与其他参与主体间的合作伙伴关系变为命令与服从的行政隶属关系。政府干预的范围超出政策引导、资源协调、宣传培育及法律监督等职责范畴,介入包括服务项目的决策、供给对象的指定等协同治理的各个环节,陷入直接供给的藩篱。

### 2.3.4 主体间信息共享失灵,诱发信任危机

信息资源是各参与主体间互信互任、主动参与协同治理的纽带,是实现体育公共服务跨域协同治理的基础

性资源。京津冀体育公共服务跨域协同治理涵盖多个省市、多类参与主体,各参与主体又分不同的层次,同时涉及人才、场地设施、信息、培训、交通、旅游、宣传等诸多方面(高奎亭等,2018),协同范围广、难度大。信任是多元主体有效参与跨域协同治理的前提条件(弗朗西斯·福山,2001)。就目前实践来看,京津冀更多的是一种政府基于会议协商的非制度化的协同治理。这种协同治理在推动交流互动、讨论合作及联合举办赛事活动等层次浅和难度低的项目时能够发挥一定的作用,但是涉及体育基础设施建设、实行健身一卡通等难度高且复杂的项目时自驱力有待加强。加之不同行政区划参与主体间面临着信任危机,逐渐演化为协同治理的信任壁垒,目前治理信息不对称、信息共享有待加强,致使三地间条块分割、资源分散的状况未得到有效改善。

### 3 矫正机制:以多元主体需求驱动为核心的机制体系构建

目前,我国城市群体育公共服务处于政府行政推进的低层次任务驱动状态,归根结底在于区域内各主体对于参与区域性体育公共服务的内生性需求不足,建立以多元主体需求驱动为核心的跨域协同治理机制体系(图4)成为体育公共服务跨域协同治理的当务之急。要想达成集体行动,需具备认知统一、利益协调、制度约束3个前提条件(曼瑟尔·奥尔森,2017)。

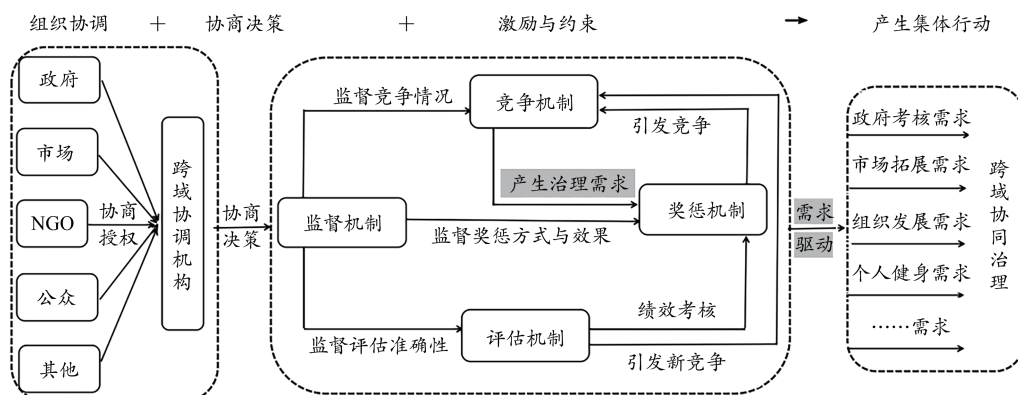


图4 城市群体育公共服务需求驱动式跨域协同治理机制示意图

Figure 4. Demand Driven Cross Domain Collaborative Governance Mechanism of Sports Public Service in Urban Agglomeration

### 3.1 构建跨域治理组织协调机制:达成集体行动共识

为了有效协调跨域协同治理中各参与主体的利益冲突,创设区域多元主体间的良性竞合关系,新区域主义倡导设置跨行政区的组织协调机构。倡导设置跨行政区的组织协调机构并非排斥属地治理,而是在坚持属地治理的基础上推进跨域协同治理,在协调机构统筹下的跨域协同治理目标达成和行动实践还需各地政府相关部门按照属地管理原则落实执行。该协调机构应由区域范围内各行政区的参与主体以解决区域性体育公共服务需求问题为目标,以创设区域内各参与主体间的竞合关系为已

任,基于共同利益驱动而建立,着眼于发挥各地资源优势、共同谋划区域体育公共事务等。其担负着将党中央、国务院的政策部署转化为区域行动方案,召集区域各参与主体对话协商、利益分歧磋商、汇聚跨域治理共识,协调政策落实与监督考核的重任。通过制度化的方式,可对整体跨域协同治理状态进行统筹把握和监督,着力化解跨域协同治理中的障碍因素,实现区域体育公共服务资源的跨域配置,推动形成以地方各级政府为主导、企业为配合、体育社会组织为纽带、社会公众广泛参与的治理组织网络架构。

在建立体育公共服务跨区域协调机构的基础上,力争做到“二明确、三统一”。1)明确目标任务:科学论证与制定适合区域实际的体育公共服务跨区域协同治理目标,根据区域内体育公共资源的分布状况,编制明确的、不同参与主体的权责清单和治理进度时间表。2)明确职责分工:合理界定政府与市场、社会的边界,这是现代政府与传统政府的主要区别,也是政府治理体系和治理能力现代化的重要标志(娄成武等,2015)。体育公共服务跨区域协同治理必须要厘清多元主体间的关系,明确角色与职责,建立起地方各级政府相关部门的强制机制、企业的市场交换机制与体育社会组织的志愿服务机制交互作用的运行机制,充分发挥多元主体的优势作用,提升治理效率。3)统一政策规划:在研究制定“区域体育公共服务跨区域协同治理规划”的基础上,制定促进区域体育企业参与跨区域协同治理的财税补贴、公私伙伴 PPP(public-private partnership)、信贷支持、特许经营等政策制度,调动企业参与区域体育公共服务协同治理的合作意愿。加大区域性体育社会组织联盟建设与发展的政策支持力度,颁布区域性体育社会组织管理办法,注重营造区域性体育社会组织生态结构中的竞争性,予以区域体育社会组织更大的自主参与决策权。4)统一治理资金:统一资金是国际城市群区域治理通用的做法,如欧盟、俄勒冈等均设立了区域基础设施发展基金。可通过政府财政资金、体育福利彩票基金、企业与社会捐助等方式建立区域体育公共服务专项治理共同基金,并配合实行财政转移支付、利益补偿等区域制度创新,化解区域间各参与主体间的信任危机。5)统一绩效评估:废除属地行政区划评估制度,按照统一规划建立一系列区域内共同执行的政府行为准则、市场竞争规则、体育社会组织发展制度等,根据跨区域治理目标以及权责清单,设计适合不同参与主体的跨区域治理绩效考核标准,统一进行绩效评估。

### 3.2 构建跨区域治理协商决策机制:搭建集体行动平台

协商是跨区域协同治理伙伴关系建立、确立协同治理基础、明确治理目标的重要工具,是推进跨区域协同治理不可或缺的关键因素。公共领域是交流信息和表达观点的网络,信息经过过滤和综合,形成与特定公共事务相关的信息束(曹煜玲等,2010)。破除任务驱动式协同治理,树立社会需求为本的服务理念,建立多元主体平等参与的协商平台,根据活动类型、资源优势等不同条件,以民主协商合作的形式推进主体间的互动与协同共治。

1)建立跨区域协商治理网络平台。支撑通过大数据平台收集、分析与评估治理信息,为跨区域治理协商决策提供平台。各参与主体可以自由在该平台上发布信息、开展交流活动、询问政策执行进展情况、表达诉求、进行监督反馈等。同时,在地方各级政府相关部门的配合下,协调机构应及时协调与处理治理中的矛盾与分歧。2)建立治

理信息及时公开机制。知情权是社会多元主体参与体育公共服务跨区域协同治理决策与监督的基础,只有及时公开相关信息,才能有效避免区域间治理信息的滞后,使社会力量充分行使参与权,从而提高参与质量。同时,确保社会公众了解和获悉公开的内容、形式、时间等,从而为参与决策和监督创造条件。3)建立主体间跨区域治理信息共享机制。针对信息不对称以及各参与主体间沟通不畅导致的资源重复供给与闲置等浪费现象,应加强治理信息的共享、治理行为的协调联动、治理效果的及时反馈。实现信息共享是达成跨区域协同治理的前提,其能推进各参与主体间的互动与合作,进而推动实质性进展。4)建立跨区域协同治理利益诉求表达机制。各参与主体的利益诉求是协同治理决策的依据,是形成治理合力的关键。在协商网络平台的基础上,要拓展利益诉求调查、热线、听证等方式,畅通利益诉求表达渠道与平台。5)重视与支持跨域体育公共服务协同治理专业第三方中介组织或民间机构的发展、培育和壮大,以市场化的手段不断优化其发展环境,积极发挥专业第三方中介组织或民间机构在治理中的信息收集、治理监督与评估作用,为科学决策提供智慧支撑。此外,跨区域协同治理虽强调多元主体平等,但并非否认政府的主导角色。考虑到跨区域协同治理起步阶段政府主导作用的不可或缺,应尤为强调建立跨区域、跨部门的主管领导联席协商机制,定期/不定期就区域政策调整、推行、监督以及区域协同资金投入、资源优化配置、人员调配、活动开展等事宜召开协商会议,理顺区域内政府部门间的条块关系,优化区域内行政体制自上而下的激励、约束以及平行关系间的协同互动,通过政策创新、制度供给驱动各辖区参与主体内生体育公共服务的供给需求,推动做好各辖区内跨区域协同治理的宏观调控。

### 3.3 构建跨区域治理激励约束机制:集体行动的反馈与调整

体育公共服务跨区域协同治理亟须构建与多元主体需求驱动式协同治理相适应的激励与约束机制,以制度形式推进多元主体协同治理的积极性与有序性。同时,需充分发挥跨行政区的组织协调机构在区域体育公共服务协同治理中的协调作用,利用上述设计统一政策、资金与绩效评估制度,联合地方发改委、体育局、财政厅等政府相关部门以及体育企业、体育社会组织、社会公众、社会媒体等共同构建完善的跨区域协同治理激励与约束机制,引领各参与主体基于内生发展需求自愿达成跨区域协同治理秩序。

1)竞争机制。竞争机制是一种优胜劣汰机制,是跨区域协同治理的引擎,关系到协同治理的程度。要充分发挥“统一治理资金”的杠杆作用,构建区域财政协同预算-支出体系,通过中央财政转移支付基金、协调区域内政府财政资金以及社会公益基金,建立起合理的财政转移支付、利益分配制度;设立区域体育公共服务政府购买资

金,由区域内体育企业、体育社会组织根据自身优势与掌握的资源进行资金申报,跨行政区的组织协调机构需根据申报情况择优立项并拨发治理资金;设立区域体育企业、区域体育社会组织服务等级认定以及年检制度等,形成竞争氛围,激发社会力量的参与需求。2) 监督机制。监督机制是保障,对其他 3 个机制起到基础性保障作用。各参与主体需借助跨域协商治理网络平台,严格执行治理信息公开和治理信息共享制度,实时公布与传递治理需求、治理进度、治理安排、资金使用、活动组织等相关信息,自觉接受其他主体的监督。同时,积极培育和引导第三方评估或监督机构、社交媒体参与治理全过程的监督与评价,形成自下而上的跨域协同治理促进机制。3) 评估机制。评估机制是关键,不仅具有反馈功能,也具备监督作用。针对地方各级政府、体育企业、体育社会组织参与协同治理的角色定位与职责,需分门别类建立绩效评价标准,将区域协同治理政策制度制定、治理信息公开共享、协商平台共建、协同治理财政支出等列为绩效考核并上升为一票否决的“硬指标”,充分考虑其是否具有开放发展理念、区域合作层次与频率以及能否合理处理区域利益与局部利益的关系等,从而以评促改推动跨域协同不断走向深入。4) 奖惩机制。奖惩机制是动力,是其他 3 个机制顺畅运行的催化剂。综合依据所设立的竞争措施、绩效评估结果以及监督反馈信息,对推进区域体育公共服务协同治理作出突出贡献的企业、体育社会组织以及个人予以奖励或给予政策制度上的支持。如区域政府购买体育公共服务、区域体育社会组织等级评定予以优先考虑等。

#### 4 结语

伴随我国城市群协同发展战略推进,体育公共服务跨域协同治理在政府相关任务的推动下,各参与主体形成较为松散的协同关系,总体处于同谋思路、共打基础的起步阶段。“十四五”时期,各城市群应进一步明晰多主体参与角色定位,积极引导社会力量参与,构建跨域协同治理主体协作网络与利益协商平台,建立激励与约束机制,实现跨域协同治理契约化,共同携手迈入“攻坚克难、协

同突破”的关键阶段,引领城市群体育公共服务跨域协同治理由政府任务驱动转向多元主体需求驱动。

#### 参考文献:

曹煜玲,张军涛,2010.多元主体参与区域公共管理的困境与出路[J].管理学报,23(4):39-41.

杜梅,叶锦,2019.体育社会组织参与基层治理能力研究:实证与路径创新[J].西安体育学院学报,36(5):580-587.

弗朗西斯·福山,2001.信任:社会美德与创造经济繁荣[M].彭志华,译.海口:海南出版社,31.

高奎亭,李勇勤,李乐虎,等,2018.京津冀冰雪体育公共服务协同供给:内涵、困境与突破[J].天津体育学院学报,33(6):546-552.

胡大伟,2012.“权利贫困”及其纾解:水库移民利益补偿的困境与出路[J].大连理工大学学报(社会科学版),33(2):116-117.

李燕,2016.京津冀全民健身公共服务协同发展的路径选择[J].武汉体育学院学报,50(9):17-21.

梁林,赵玉帛,刘兵,2019.京津冀城市间人口流动网络研究:基于腾讯位置大数据分析[J].西北人口,40(1):20-28.

娄成武,王晓梅,同春芬,2015.基于治理理论的海水养殖多元主体治理模式初探[J].中国海洋大学学报(社会科学版),3(3):1-5.

马德浩,2019.跨域治理:我国区域公共体育服务协调发展的新路径[J].体育学刊,26(6):63-68.

曼瑟尔·奥尔森,2017.集体行动的逻辑[M].陈郁,郭宇峰,李崇新,译.上海:格致出版社,上海三联书店,上海人民出版社,119-124.

孙桂平,韩东,贾梦琴,2019.京津冀城市群人口流动网络结构及影响因素研究[J].地域研究与开发,38(4):166-169,180.

田千山,2013.生态环境多元共治模式:概念与建构[J].行政论坛,20(3):100-105.

颜佳华,吕炜,2015.协商治理、协作治理、协同治理与合作治理概念及其关系辨析[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),39(2):14-18.

臧雷振,翟晓荣,2018.区域协同治理壁垒的类型学分析及其影响:以京津冀为例[J].天津行政学院学报,20(5):29-37.

张紧跟,2010.新区域主义:美国大都市区治理的新思路[J].中山大学学报(社会科学版),50(1):131-141.

张树剑,黄卫平,2020.新区域主义理论下粤港澳大湾区公共品供给的协同治理路径[J].深圳大学学报(人文社会科学版),37(1):1-8.

ANSELL C, GASH A, 2008. Collaborative governance in theory and practice[J]. J Publ Adm ResTheor, 18(4):543-571.

(收稿日期:2020-03-10; 修订日期:2022-01-11; 编辑:尹航)

