



关系-内容视角下央地全民健身场地设施政策协同研究

罗思颖¹, 陈元欣^{1*}, 周彪¹, 时宵¹, 陈磊²

(1. 华中师范大学体育学院, 湖北 武汉 430079; 2. 武汉体育学院 博士后流动站, 湖北 武汉 430079)

摘要:中央与地方全民健身场地设施政策协同对于落实政策并发挥最优政策效果,助力全民健身公共服务城乡区域协调发展具有重要意义。研究从央地政策的关系协同和内容协同两个视角构建时间-空间-功能-类别-模式框架,通过LDA主题模型量化分析发现,在关系协同中,长三角、京津冀、粤港澳大湾区等地政策主体参与健身设施治理积极性最高,长江中游、成渝双城经济圈两地政策主体参与积极性有待提升;在内容协同中,不同类型和不同层级的健身设施政策文本各具特色,在建设规划政策维度较为匹配,而在运维管理政策维度具有显著差异。调研发现,央地政策协同受到顶层设计实践导向作用尚需强化、区域存量建设用地潜力亟须挖掘、多元主体协同监管体系尚未成型、央地资金支持力度仍需加大、区域运维管理政策效能有待提升等因素的制约。研究提出应将顶层设计与实践探索良性互动、体育空间与城市规划有机结合、多元共治与综合监管协同推进、政策帮扶与资金保障有效衔接、政策创新与运营管理双管齐下等推动央地政策协同增效的政策建议。

关键词:政策协同;全民健身场地设施;区域协调发展;政策评价

中图分类号:G80-05

文献标识码:A

为贯彻新发展理念,促进区域协调发展,国家先后提出并实施城市群、都市圈等提高区域发展平衡性和协调性的国家战略。《“十四五”体育发展规划》明确提出,要推动体育融入国家重大区域发展战略,《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》进一步强调,要对接国家重大战略,促进全民健身公共服务城乡区域协调发展。全民健身场地设施(以下简称健身设施)作为城乡基础设施建设的重要内容,已在全民健身国家战略的持续推进下经历了“量”和“质”的多次提档升级,但城乡区域间发展不平衡、不充分问题依然突出(韩宏宇等,2022)。为破解健身设施供需矛盾,国家相继出台了一系列促规范、纠偏差、补短板的健身设施政策,可地方政策成为国家政策“复印本”的现象频出(许田宇,2018),且不同地方对中央政策的执行效果存在差异,中央政策意图难以在地方健身设施发展中得到准确体现(郑家鲲,2021)。中央政策的实施离不开地方政府的协同,央地政策协同对于中央政策落实并发挥最优政策效果具有决定性作用(杜根旺等,2019)。因此,量化评估央地健身设施政策协同程度,探究政策落实效果,从政策执行角度分析区域政策差异原因,有助于缓解政策执行中存在的协调问题,促使健身设施政策成为区域全民健身公共服务协调发展的强大助力。

从现有文献看,学界较为关注央地政策协同的理论阐

释和测度方法。在理论阐释方面,国内学者从过程论、状态论的视角就央地政策协同内涵提出不同理解,过程论视角下,政策协同是政策制定和实施主体为实现不同政策目标而协调不同政策措施的过程(彭纪生等,2008);状态论视角下,政策协同指政策主体、目标、工具等要素的内部协调和一致的状态(李靖华等,2014)。两种观点均强调不同政策主体、目标、措施间的相互协调、配合及一致性程度,可以最大限度地解决政策交叉、重复和冲突,从而形成政策合力,缓解政策碎片化问题。在测度方法方面,目前学界已形成3种较为成熟的分析框架,第1种是通过政策主体和工具划分政策类型,分析政策文本结构及质量(周莹等,2010);第2种是选取相关模型直接测量政策协同情况(Libecap et al., 1978);第3种是构建政策协同度模型定量分析政策内部结构要素,并应用计量、文本内容分析等方法制定量化评价标准手册,对政策赋值评分(李雪伟等,2019;张国兴等2017;张炜等,2016)。

收稿日期:2023-09-16; 修订日期:2023-11-23

基金项目:国家社会科学基金青年项目(21CTY018)。

第一作者简介:罗思颖(2000-),女,在读硕士研究生,主要研究方向为体育场馆运营与体育产业,E-mail:1529815043@qq.com。

*通信作者简介:陈元欣(1980-),男,教授,博士,博士研究生导师,主要研究方向为体育场馆运营与体育产业,E-mail:cyx71@qq.com。

在体育学领域,我国学者利用内容分析法、社会网络分析法等方法,针对公共体育服务、青少年体育、校园足球等政策协同情况进行了研究(部义峰等,2020;郇昌店,2018;李屹松,2019),但尚未关注到央地健身设施政策协同问题,仅有部分研究采用定性研究方法自上而下地探究健身设施的高质量发展、绿色低碳发展、区域协调发展、标准化建设及空间规划等实践思路(陈元欣等,2020;陈元欣等,2022a;陈元欣等,2022b;刘瑞超等,2023),以及政策实施效果评价(陈元欣等,2022c)等相关研究。

上述研究成果为本研究提供了重要参考,但仍存在进一步拓展的空间:1)研究视角有待拓宽,体育学界尚未引入政策协同理论深入分析央地健身设施政策协同的匹配程度;2)研究价值有待提升,大量学术成果从宏观层面出发,以理论视角切入,定性分析政策实施效果及优化方向,但鲜有研究量化分析政策文本,讨论健身设施政策评价议题。基于此,研究以中央和京津冀、长三角、粤港澳大湾区、长江中游、成渝双城经济圈等典型城市群的健身设施政策文本为研究对象,采用文本挖掘聚类、LDA主题模型等量化分析方法,尝试构建时间-空间-功能-类别-模式思路的评估框架,从关系协同和内容协同两个视角对央地健身设施政策协同予以实证分析,探究央地政策匹配程度,力求更为客观地量化政策协同,为央地政策协同优化和政策实施效果提升提供科学依据。

1 央地政策协同评价模型

1.1 关系-内容视角下央地政策协同的内涵

在关系协同方面,健身设施政策由具有层级性的政策

主体颁布与实施,包括纵向的央地协同和横向的同层级协同,以政策文本引用为基础的央地府际关系反映了政策意图的传递扩散(黄萃等,2015)。本研究中的纵向央地政策协同指地方执行主体为避免央地政策不协调导致的梗阻问题,因地制宜地采取各种响应中央政策精神与意图的措施,以此形成央地政策合力,提升健身设施政策执行效果。如中央为实现区域协调发展总目标对地方进行政策引导,并提供相应制度保障促进央地政策协同,地方政府则自上而下地驱动市场、非政府组织、群众及相关利益主体共同协商决策达成协同结果,使政策功能最优释放。而横向的同层级协同既包括中央部门间横向府际的联动,也包括区域的跨部门、多主体间的联动,如政府部门、市场、非政府组织、公众及相关利益主体的多元协同合作,既能实现在满足自身需求的基础上达成协同结果,又能产生对地方政府的激励约束作用。在内容协同方面,央地健身设施政策以政策目标为导向,政策文本为载体,政策内容为基体,政策措施为介体,再由政策主体颁布和实施,各元素缺一不可、相辅相成,可有效反映政策主体协同配合效果(汪涛等,2013)。首先从中央和地方层面在政策目标上实现价值认同,其次通过多主体协同参与,对政策内容进一步协商决策,综合多方意见后,由地方政府对资源进行最优化整合,从而推动政策更好地实施,最后由多元主体对政策实施情况进行监督评估,实现最优集体目标。由此可见,政策主体间的关系和政策内容在很大程度上影响央地健身设施政策协同效果,因此,研究选取关系-内容两维度对政策协同进行量化测度(图1)。

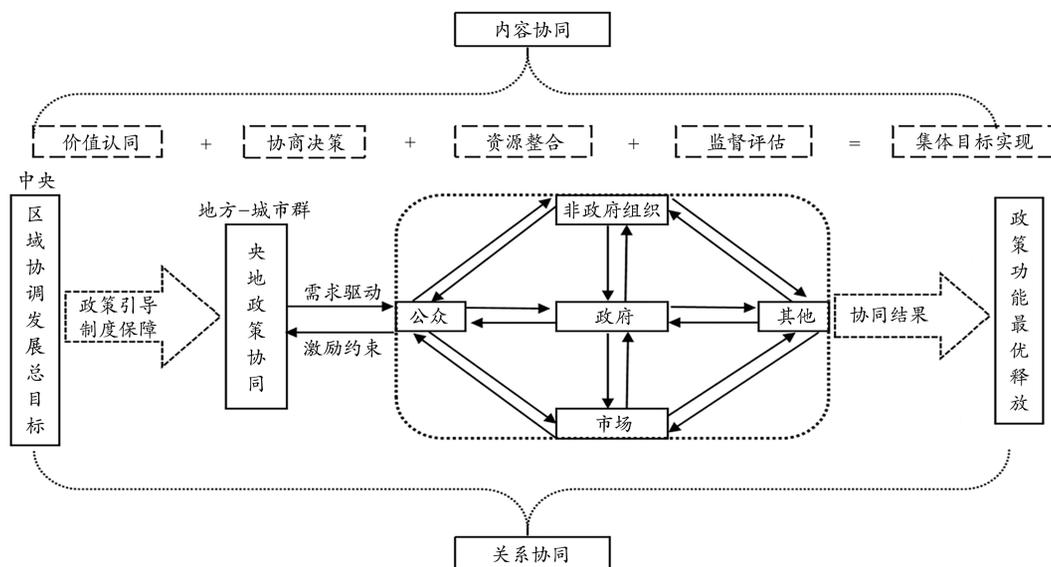


图1 关系-内容视角下央地政策协同结构

Figure 1. The Synergistic Coordination Structure of Central-Local Policies from the Perspective of Relationship and Content

1.2 关系-内容视角下央地政策协同分析框架

为清晰刻画政策主体间的关系和政策内容,研究按政

策所具备的导向、规范、调控、分配等基本功能(谭开翠,2020)和重大事件发生的时间划分政策节点。首先,将政

策划分为以下3类:1)规划设计型政策,阐述规划指导思想与建设目标;2)建设实施型政策,阐明建设实施方案,包括具体的组织程序、实施路径及工作要求;3)运维管理型政策,阐释在运营管理及维护工作中的规范纠偏措施和保障机制。其次,划分以下时间节点:2012年,《“十二五”公共体育设施建设规划》出台,健身设施政策进入探索实施阶段,以“中央决策,地方执行”的一元供给模式为主。2014年,国务院颁布《关于加快发展体育产业 促进体育消费的若干意见》(以下简称“46号文”),将全民健身上升为

国家战略,健身设施政策进入规划引导阶段,并依附于全民健身政策体系逐步完善,形成“中央引导,地方协调”的二元供给模式。2019年,《体育强国建设纲要》绘制了体育强国建设的“时间表”和“路线图”,健身设施政策进入创新调控阶段,“投-规-建-管-维”的全生命周期政策体系初步建立,“社会参与”的多元供给模式成为主导。再结合健身设施建设的时空特点,构建时间-空间-功能-类别-模式的政策分析框架,分析不同层级、不同区域的规划设计型、建设实施型及运维管理型政策的匹配与差异(图2)。

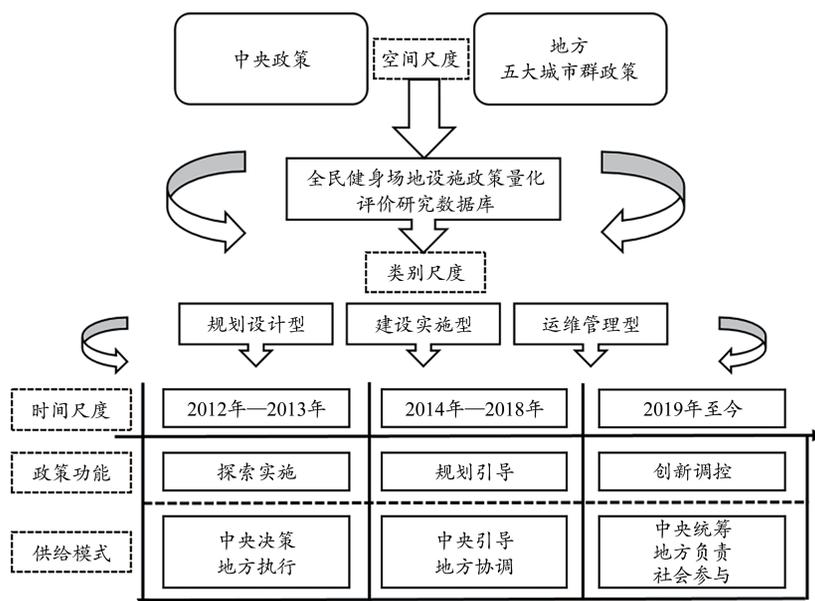


图2 基于时间-空间-功能-类别-模式的全民健身场地设施政策分析框架

Figure 2. A Policy Analysis Framework of National Fitness Venues and Facilities Based on Time-Space-Function-Category-Mode

1.3 关系-内容视角下央地政策协同量化评估

1.3.1 政策文本的选择与分类

研究除选取中央层面代表性政策外,还从地方人均体育场地面积在全国平均水平以上、城市群公共服务建设效果显著及地方全民健身开展水平较高3个维度综合考虑,选取京津冀、长三角、粤港澳大湾区、长江中游及成渝双城经济圈等城市群作为地方层面政策分析对象,并提炼国家体育总局命名第一批全民运动健身模范市(区、县)的先进案例。以“全民健身场地设施”“公共体育设施”“体育设施”等关键词从中国政策网、中国政府网、北大法宝、各部门官网、各省(自治区、直辖市)政府官网中搜集、整理、归纳政策文本,形成政策文本数据集。总计提取中央层面政策文本35份,地方层面108份(京津冀21份、长三角41份、粤港澳大湾区11份、长江中游20份、成渝双城经济圈15份),共计143份政策文本,时间为2012年1月1日—2023年7月30日。

1.3.2 基于文本挖掘的预处理

隐含狄利克雷分布(Latent Dirichlet Allocation, LDA)是Blei等(2003)提出的一种利用词语、主题、文本之间关

系解决语义挖掘问题的主题聚类方法,可帮助研究者挖掘海量文本中的主题倾向、分布结构及变化趋势。研究中LDA模型的实现应遵循以下步骤:1)对政策文本进行结构化预处理,构建停用词表、同义词表及自定义词表,停用词导入专门停用词表,如《哈工大停用词表》《政策词表》等,整理1355个健身设施政策专有名词为自定义词典;2)通过python中的Jieba分词模块对政策文本进行中文分词、去停用词、合并同义词等操作,再通过不断扩充停用词表、同义词表和自定义专有名词词典进一步优化分词结果,最终整理停用词5505个。3)通过提取词频-逆文件频率(term frequency-inverse document frequency, TF-IDF)值,使用Scikit-Learn包中的CountVectorizer类将词语转换为词项矩阵,计算各词语出现的次数,从而过滤掉文档中出现超过一定频率与权值偏小的词语,采用参数值为max_df=0.5, min_df=10,将过滤后的其他词语输入LDA模型中。4)根据TF-IDF值使用Wordcloud包绘制高频词的词云图,识别央地政策关系协同。5)利用LDA交互式可视化得到政策内容热点主题,识别央地政策内容协同。

2 实证结果及分析

2.1 关系协同分析

从高频词词频分布来看,不同层级政策主体的词频分布并不均衡,不同区域政策主体的侧重点不同。中央和长江中游城市群的高频词分布表现为“金字塔”型结构;京津冀高频词的密度与数量分布较为均衡,反映关注热点相对平衡的“中坚”型结构;长三角、粤港澳大湾区、成渝双城经济圈除“体育公园”外,词组词频的递减幅度较小,大部分词频差距甚微,外围词组与核心词组界限不

明显,呈现出缓慢递减的“阶梯”型结构。从高频词词组内容来看,中央层面政策涵盖“投-规-建-管-维”全生命周期,区域层面紧扣规划建设,不同政策主体的协同在于以“体育公园”“健身步道”“公共体育场馆”“足球场地”为建设内容,以“社会力量”创新模式为主要趋势;差异在于京津冀、长三角、粤港澳大湾区等政策主体的区域协调方略突出,政策主体间合作密切,而长江中游城市群、成渝双城经济圈略有不足,跨区域、跨部门联动较少(表1)。

表1 政策文本Top10高频词汇及TF-IDF值Top300词云图

中央		京津冀		长三角	
词项	TF-IDF	词项	TF-IDF	词项	TF-IDF
全民健身场地设施	0.013 05	社区	0.007 83	体育公园	0.007 48
社区	0.006 12	新建	0.005 31	社区	0.005 08
足球场地设施	0.004 34	体育公园	0.004 91	长三角	0.004 78
健身步道	0.004 32	京津冀	0.004 07	百姓健身房	0.004 64
体育公园	0.004 31	健身步道	0.003 58	公共体育场馆	0.004 56
社会力量	0.003 59	公共体育场馆	0.003 41	新建	0.004 50
运营管理	0.002 96	青少年	0.003 05	健身步道	0.004 06
公共体育场馆	0.002 86	场地设施建设	0.002 94	社会力量	0.003 63
补助资金	0.002 44	社会力量	0.002 93	公园绿地	0.003 52
监管	0.002 36	向社会开放	0.002 29	向社会开放	0.002 41

粤港澳大湾区		长江中游城市群		成渝双城经济圈	
词项	TF-IDF	词项	TF-IDF	词项	TF-IDF
体育公园	0.005 20	全民健身场地设施	0.010 36	体育公园	0.006 61
粤港澳大湾区	0.003 43	社区	0.008 22	社区	0.006 20
公共体育场馆	0.002 99	公共体育场馆	0.005 60	公共体育场馆	0.004 17
健身步道	0.002 70	新建	0.004 61	社会力量	0.002 52
全民健身中心	0.002 38	健身步道	0.004 48	全民健身场地设施	0.002 43
社会力量	0.002 14	体育公园	0.003 92	乡镇(街道)	0.002 28
学校体育场地设施	0.001 96	新全民健身示范工程	0.003 37	多功能运动场	0.002 09
免费或低收费开放	0.001 84	足球场地设施	0.003 21	补短板	0.001 94
建设标准	0.001 70	社会力量	0.002 78	全民健身中心	0.001 63
监管	0.001 58	社区足球场	0.002 66	智慧化	0.001 63

注:字号的大小反映了词组的热度。

2.2 内容协同分析

2.2.1 中央政策热点主题挖掘

主题强度是指聚类后的每个主题在语料库中的相对

分量,计算结果能够反映出健身设施政策对某些领域的重视程度,中央政府及相关部门在政策的制定与执行上具备权威,主题强度高代表该领域为政策的关注重点(胡

吉明等,2021)。主题强度计算公式为:

$$P_k = \frac{\sum_i^N \theta_{ki}}{N}$$

P_k 代表第 k 个主题词的强度,体现主题宏观均值; N 是政策样本数; θ_{ki} 表示第 k 个主题在第 i 个样本中的概率。

中央和区域政策文件的文本处理方式相同,在此以中央层面政策文本为例呈现LDA主题模型数据结果与主题归类,其余的城市群均采用相同参数进行主题分析。研究采用Gibbs采样技术,将LDA模型的两个超参数 α 和 β 分别设置为0.1和0.01,主题数为5,迭代次数为3000次。分析后得到中央健身设施政策的5个主题以及主题的词项分布,将每个主题下排名前20的高概率特征词进行整理,总结归纳出最符合当前主题下高概率特征词的主题标识,分别为资金保障、用地规划、建设指导、运营管理和监督管理(表2),各热点主题的具体阐释内容如下:

1) 资金保障

近年来,中央为调动各地推进健身设施建设工作的积极性,持续加大资金投入力度,延续和优化多项税费优惠政策,与此同时,还建立奖惩机制、设置绩效目标、制定多项资金管理办,旨在提高资金使用效益。现阶段中央预算内投资、转移支付专项财政补助资金、税费优惠政策及金融服务等措施已成为助推健身设施高质量发展的重要组成部分。再结合模型分析中提取出“投资”“地区”“标准”“资金”“预算内”等高频特征词,可将该主题定义为资金保障,归于运维管理型和建设实施型政策。

2) 用地规划

由“体育公园”“用地”“标准”“城市”“乡村”等高频特征词可知,体育用地规划、盘活存量资源、开拓健身空间、推行配置标准、优化功能布局作为健身设施补短板工作核心内容,定义为用地规划主题,属于规划设计型及建设

实施型政策。结合中央政策文本发现,近年来中央将居住区健身设施配建、嵌入式场地设施、农民体育健身工程、智慧化升级改造等列为主要规划建设方向,并逐步向土地节约集约利用方向发展。

3) 建设指导

政策构成要素涵盖指导思想、发展目标、主要任务、发展重点及政策措施,上述要素对地方结合自身空间载体、城市发展实际情况制定配套政策和创新工作方法起到了重要导向作用。模型提取的“目标”“指导”“重点行动任务”“公益性”“体育强国”“战略”“高质量发展”等高频特征词体现了健身设施政策的指导性和指令性,定义为建设指导主题,属于规划设计型政策。明确的政策执行方向,明晰的全流程任务目标,系统性的指导思想和行动指南可充分释放国家的路线、方针和政策红利。

4) 运营管理

“运营”“服务”“社会力量”“政府”“机构”“主体”等高频特征词说明,不同主体在健身设施运营管理中有明确的工作内容、评价方式、规范行为及创新要求,并逐步构建“中央统筹,多主体参与”的运营管理体系,定义为运营管理主题,归属于运维管理型政策。根据中央政策文本内容发现,引入社会力量参与、建立“数智化”管理系统、对接大数据服务平台是运营管理创新发展的三大趋势,不断优化对外开放机制、丰富服务供给内容及提升安全防范能力是运营管理的三大任务。

5) 监督管理

“部门”“监管”“管理办法”“法律法规”“工作机制”等高频特征词强调政府监管的重要性,定义为监督管理主题,属于运维管理型政策。要求政府在多元主体协同治理的条件下承担起监管主体职责,在政策执行全过程中采取合理措施协助内外部监管工作,并建立相应绩效奖惩机制,引导公共政策目标逐步实现。

表2 中央层面政策主题-高频特征词分布

Table 2 Distribution of High-Frequency Feature Words for Central Policy Topics

主题名称	与主题相关的20个高频特征词
资金保障	投资、地区、标准、资金、中央、地方、部门、预算内、规范、监督、补助资金、财政部门、程序、建设资金、项目建设、财政、监督管理、投资项目、多渠道、依法
用地规划	体育公园、健身步道、用地、社会足球场地、利用、标准、新建、城市、规划、土地、条件、合理、户外运动、因地制宜、功能、乡村、特色、绿色、地区、全民健身中心
建设指导	目标、指导、城乡建设、重点行动任务、城市社区、公益性、体育强国、社会力量、具备条件、战略、高质量发展、因地制宜、工作机制、社区居民、园林绿化、补短板、城镇老旧小区改造、习近平新时代、中国特色社会主义、健康中国
运营管理	运营、体育场馆、服务、社会力量、管理、运营管理、社会足球场、方式、机构、机制、政府、企业、主体、经营、冰雪场地设施、运营单位、内容、评价、规范、创新
监督管理	部门、建立健全、向社会免费或低收费开放、监管、公共服务、运营管理、人民政府、公共场所、开放服务、社区、管理办法、法律法规、国家标准、工作机制、发展改革、管理制度、事业单位、城乡建设、城乡规划、政府购买服务

2.2.2 区域政策热点主题挖掘

1) 京津冀城市群健身设施政策热点主题为建设用地

规划、运营管理职责、设施功能定位、冰雪场地设施、建设类型分类(表3)。政策类别偏重于规划设计型和建设实

施型,运维管理型政策提及较少。京津冀城市群在国家政策与国际赛事的叠加效应下,不断加大公共资源调配力度,加强跨区域、跨部门联动,引导社会资本广泛参与,着眼健身设施增量提档工作,制定实施具有地区特色的

冰雪场地设施建设规划政策。如京津冀三地体育部门近年来多次就健身设施共建共享、健身步道互联互通、对下转移资金等内容开展联席会议,共同促进京津冀群众体育融合、协同、高质量发展。

表3 城市群健身设施政策热点主题

Table 3 Hot Topics in Fitness Venues and Facilities Policies for Urban Clusters

城市群	主题1	主题2	主题3	主题4	主题5
京津冀	建设用地规划	运营管理职责	设施功能定位	冰雪场地设施	建设类型分类
长三角	场地设施责任单位	项目用地规划及保障措施	场地设施建设标准	社会力量运营管理及智慧化建设	城乡社区场地设施布局规划
粤港澳大湾区	社会力量运营管理	智慧化建设与安全防范	用地模式与审批程序	资源整合平台建设	城乡场地设施布局规划
长江中游	乡村场地设施建设	城市社区足球场建设	用地类型及规划	运营管理及监督	社区场地设施配套
成渝双城经济圈	城市场地设施建设体系	规划用地与责任单位	社会力量与保障措施	服务供给与优化方向	乡村场地设施建设

2)长三角城市群健身设施政策热点主题为场地设施责任单位、项目用地规划及保障措施、场地设施建设标准、社会力量运营管理及智慧化建设、城乡社区场地设施布局规划。研究发现,长三角城市群的政府部门不仅跨区域制定了《长三角地区体育产业一体化发展规划(2021—2025年)》《长三角区域体育健身服务合同示范文本(2023版)》等规范性政策文本,还鼓励企业、民间组织等社会力量介入到健身设施创新发展过程,形成“百姓健身房”等社区周边、群众身边的健身新空间,建成“长者运动之家”“社区智慧健身中心”等与养老、医疗等产业融合的健身新载体,上线“浙里健身”“来沪动”“江苏体育”等数字化便民服务平台。此外,长三角体育部门以文体活动为抓手,举办长三角绿水青山运动会、长三角体育节,建设长三角体育圈全民健身大联动共享基地,营造跨区域公共体育服务一体化氛围。

3)粤港澳大湾区健身设施政策热点主题为社会力量运营管理、智慧化建设与安全防范、用地模式与审批程序、资源整合平台建设以及城乡场地设施布局规划。政策类别以运维管理型为主,规划设计型为辅。研究发现,粤港澳大湾区依据《粤港澳大湾区发展规划纲要》的政策需求,以群众体育为抓手,以广州、深圳、珠海等地的健身设施为促进交流的重要载体,持续优化全民健身公共服务信息化平台,逐步构建区域内交流桥梁,重点支持城乡健身设施改扩建及智慧化升级改造工作,并通过简化用地审批手续、放宽市场准入条件、出台扶持引导政策等方式支持社会力量办体育,以体育交流促进粤港澳三地文化交流与经贸往来。

4)长江中游城市群健身设施政策热点主题为乡村场地设施建设、城市社区足球场建设、用地类型及规划、运营管理及监督、社区场地设施配套。政策类别偏重规划设计型和建设实施型,运维管理型政策涉及较少。2019年以来,武汉市、孝感市成为社区足球场试点工作城

市,使得社区足球场建设工作成为湖北省亮点工程之一。湖南省政府大力推进智慧健身中心建设工作,形成党政主导、政府出资、小区出地、企业运营、全民参与的政府公益智慧社区健身中心模式,并出台多项政策支持县域中小型体育场馆、智慧健身中心建设。由于长江中游城市群城镇化率低于长三角、粤港澳大湾区、京津冀等区域,且区域间统筹协调不足,致使扩大增量、盘活存量仍为重点工作。

5)成渝双城经济圈健身设施政策热点主题为城市场地设施建设体系、规划用地与责任单位、社会力量与保障措施、服务供给与优化方向、乡村场地设施建设。政策涉及内容较为全面,涵盖3种类型。近年来,四川省以大型体育赛事筹办为契机,以“建设世界赛事名城”为总目标,联动重庆市共同推进成渝双城经济圈建设,制定多项指导性政策引领体育事业发展,破解城市基础设施短板等阻碍健身设施建设的制约因素。此外,还积极将体育元素融入城市文化建设中,提出“全域运动空间体系建设”概念,将健身设施建设与“青山绿道蓝网”城市空间体系相结合,加速新建、改扩建健身设施进程,丰富健身设施功能类型,持续促进城市公共体育服务供给能力提升。

2.3 关键词共现网络分析

政策文献量化研究通过语义对政策关联网络结构与特征的分析,可以反映出政策文献之间的参照关联,挖掘潜在规律,呈现出难以观察的微妙府际关系(黄萃等,2015)。共现网络分析清晰识别的关键词类别有助于准确把握央地政策协同重点内容。图3显示了由共现频次在45次以上的50个高频词汇构成的关键词共现网络,网络中节点的大小由节点的度值决定,节点度值越大,节点的线条越密集,菱形也越大。经过共现分析后可识别出用地规划、功能布局、建设标准、服务供给、政府职能5类央地政策关键词。

基层群众诉求的重要通道,但因其力量薄弱,且授权-依附式的政社关系依然存在,大多数的社区体育组织难以发挥应有的效能。

3.2 分配不均:区域存量建设用地潜力亟须挖掘

第一,区域健身设施资源分配不均衡,建设功能类型单一。1)区域间建设侧重点不同。区域经济发展水平决定政策支持力度,如长三角、粤港澳大湾区、京津冀等城市群经济实力较强,群众体育消费水平较高,健身设施持续提档升级,而且地方政府部门会以经济交流、文化宣传、赛事举办为契机增加央地间、区域间交流和互动,进一步拓宽健身设施功能用途,达成从“有”到“优”的转变。长江中游城市群、成渝双城经济圈的城镇化水平低于上述城市群,侧重点为增量建设,以完成中央建设目标为导向,区域间“马太效应”凸显。2)城区间建设分布不均。调研发现,市中心健身设施的分布公平、功能类别、硬件条件均显著优于远郊区。3)农村健身设施建设供需错配。调研发现,农村地区老年和儿童为常住人口,但很多农村地区的适儿适老化服务设施和公共服务资源配置不足,且设备简陋、改造难度大、更新维护少,致使农村地区健身设施供需错配问题较为凸显。

第二,地方政府存量建设用地摸排不彻底,土地资源整合低效。《关于加强全民健身场地设施建设发展群众体育的意见》(以下简称《意见》)中提出要盘活城市空闲土地,用好城市公益性建设用地,支持以租赁方式供地,倡导复合用地模式。但在地方实践过程中,出现以下问题:1)跨部门协调难度较大,地方为了在规定时间内完成目标任务,而大刀阔斧拆除、新建、扩建各类健身设施,对城市边角地、空闲地摸排不彻底,盲目决策导致资源闲置浪费。在建设过程中又因基层体育主管部门在政府机构中的影响力和资源调配能力相对有限,与自然资源、住建等部门在用地项目的实施、审批、报批及用地性质变更程序上沟通不畅,致使建设项目推进较为缓慢。2)用地政策衔接“错位”。近年来,《关于加快发展体育产业 促进体育消费的若干意见》《中国足球中长期发展规划(2016—2050年)》等规范性文件中均提出,鼓励充分利用公园绿地、闲置厂房、社区空置场所等空间建设健身设施,但《中华人民共和国城乡规划法》规定禁止擅自改变城市规划用地的用途,在城市、镇、乡村规划区内进行建筑物、构筑物和其他工程建设的,须向城乡规划主管部门或者镇人民政府申请办理建设工程规划许可证,致使利用公园绿地、厂房等非体育用地建设健身设施时,受到用地性质制约,难以获得相关规划许可手续,面临违建拆除风险。

第三,健身设施建设操作指引不系统,配建标准难以落地。近年来,住房和城乡建设部认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署,将完善居住区体育设施配套建设作为城市建设“补短板、强弱项、惠民生”的重要突破口,发

布了《城市社区体育设施建设用地指标》《城市居住区规划设计标准》及《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》等具体政策和配建标准,制定《完整居住社区建设指南》来指导各地科学配建健身设施,提出完整居住社区至少要有的一片面积不小于150 m²,且配置健身器材、健身步道、休息座椅等设施以及沙坑等儿童娱乐设施的公共活动场地(含室外综合健身场地)。调研发现,配建标准落地过程中仍存在整体功能偏弱、作用发挥不明显、配建不充足、布局不合理、监督不到位等问题。主要体现在:1)制度管理障碍。受规划管理体制的制约,健身设施建设过程中存在土地难以落实、审批流程繁杂、用地无自主产权等问题,造成配建标准不明、设施功能不齐、设备陈旧简陋、场地后期无法扩展等问题,与配建标准有较大差距。且部分健身设施缺乏明确的管理主体,相关工作在执行过程中形式大于内容,存在健身设施荒废或挪用的风险。2)社区空间结构限制。部分老旧小区因建设年代久远,面积狭小、功能分区不完善、设施布局不优,导致社区不具备配建条件,无法满足居民需求,加上无专项维修维护经费,导致部分小区健身设施出现运维困难。且部分老旧小区由于空间结构限制,无法独立配备标准的健身设施,只能利用停车场、楼道边角等地方安装小型健身设施,难以完成配建任务。3)资源整合低效。部分地方政府未能整合优化健身设施资源,未能有效落实责任分工、建设流程、建设标准、验收标准等关键环节,使得建设方利用项目验收漏洞缩减健身设施面积及功能,导致配建内容与标准大相径庭,健身设施供给侧与群众需求侧不匹配。

第四,社会力量参与建设项目流程不顺畅,建设运营风险较高。中央政策提出“鼓励以租赁方式向社会力量提供用于建设健身设施的土地,符合相关规定的健身设施建成后5年内不得擅自改变其产权归属和功能用途”,但调研发现,用地选址难和项目手续难仍是社会力量参与的关键障碍。1)土地使用权获取门槛高。各地政府根据《划拨用地目录》规定,建设公益性健身设施可以采用划拨方式提供用地,但社会力量等建设主体作为营利性机构,其投资建设的健身设施很难被认定为公益性项目,社会力量难以通过划拨用地的方式获得土地使用权。2)非体育用地改造风险高。社会力量利用非体育用地建设健身设施,因受用地性质限制,难以办理相关建设许可手续,易被相关部门认定为违章建筑,建设设施项目的高风险、低回报已成为限制社会力量介入该领域的掣肘之一。

3.3 联动不畅:多元主体协同监管体系尚未成型

第一,全过程监管存在漏洞。全过程监管指项目“投-规-建-管-维”环节中,各部门各司其职、各尽其责及良性互动,以此保障项目顺利落地及后期运营。但由于现阶段健身设施工作职责划分给了多部门,如《关于加强公

共场所全民健身器材配建管理工作的意见》中强调了财政部门、市场监管部门、体育部门等对于器材配建工作的管理责任,致使地方实际操作过程中存在权责关系划分不明确、协商共管机制难以建立等部门间“踢皮球”现象,出现了健身设施建成后又遭到拆除的情况,究其原因,归根结底是地方跨部门监管职能“缺位”和联动不力导致。

第二,绩效评估体系仍需完善。区域政策文本的绩效评价及监管内容涉及较少,主要存在以下问题:1)评价内容较为单一。相关指标设置不够合理,仅从群众满意度、开放时间、开放服务内容、接待人次、开放服务价格等方面对健身设施的开放情况及服务质量进行评估,对体育培训、体育赛事活动、科学健身指导、公益性体育活动、设施设备维护管理等方面的评价内容涉及较少,评价内容仍需改进。2)评价方法简单。如某省的公共体育场馆免费或低收费开放补助资金绩效评价中,选择委托第三方在当年资金评定时对场馆往年工作存档材料进行现场检查、资料核查,并未对场馆日常开放工作进行事前、事中、事后检查,评价结果具有一定主观性和不透明性,且绩效评价结果也未直接与资金分配挂钩,未设置激励与约束机制。3)评价主体权威性不足。只有少部分地区委托第三方机构对健身设施开展绩效评价,大多数仍由主管部门或业主方评价,评价主体的权威性不足,如体育部门一般作为运营合同甲方,是项目的实施主体,具有监管义务,若直接负责绩效评价工作,其评价结果可能存疑。

第三,多元主体动态监管尚未实现。健身设施作为公共场域下的准公共物品,其监管主体应包括政府机构、社会组织及社会公众,以此构建现代化社会治理模式。但调研发现,地方健身设施的监管主体仍以政府机构为主,其他主体参与较少,多元主体动态监管体系尚未建立。且部分地区的体育组织、群众并不清楚具体监管什么,对自身角色定位不清晰,加之群众诉求反馈渠道不畅,监管内容停留在了健身设施对外开放情况,较少参与规划建设层面的监管与决策。

3.4 保障不够: 央地资金政策支持力度仍需加大

第一,中央资金政策适用范围较小。尽管中央已联合多部门共同出台有关健身设施的“提升行动”“补短板工程”“补助资金管理办法”,并在政策中细化了各项财政补助支持、税费优惠、能源优惠、金融服务等资金保障措施的具体内容,但地方实践中部分执行主体仍出现政策不适用、申报不积极、分配不均衡、使用不合理等问题(陈元欣等,2022d)。1)在政策适用范围方面,财政部、国家体育总局2022年印发的《公共体育场馆向社会免费或低收费开放补助资金管理办法》,在原有补贴大型体育场馆的基础上进一步扩大补贴范围,去除座位数要求,县级以上公共体育场馆及全民健身中心均可申报该笔资金,但场馆产权需隶属于体育部门这一硬性条件致使部分企业运

营的场馆失去申报资格。2)在资金申报方面,申报流程繁杂、资金使用条件限制过多等因素降低了运营方申报的积极性。课题组调研武汉市某健身设施负责人就表示“申报奖补资金的时间成本、使用资金的人工、运营成本叠加已远大于持续开展商业运营成本,综合考虑后选择不申报”。3)在资金分配方面,以场馆补助资金为例,由中央统一划拨给地方后,地方根据场馆公共服务开展的实际情况进行资金分配,但区域资金分配不均衡现象凸显。调研发现,公共服务绩效评价结果并未与资金分配挂钩,仍是中心城区场馆获取补助资金数额较高;还有部分地区财政部门在场馆获取补贴后不再给予本级财政补贴,政府“缺位”导致场馆运营负担加重。4)在资金使用方面,调研发现,部分场馆未将补助资金使用明细单独建账,使用时与场馆整体运营费用混合,用途背离补助资金设置初衷。尽管从场馆运营方所提供的资金使用账目和凭证来看,并未违反管理办法第八条要求,但在管理规范上存在合规性风险。第二,地方政策保障措施不到位。数据分析发现,仅有长三角、成渝双城经济圈的热点主题中涉及社会力量与保障措施,其他区域对资金保障等政策关注不够,央地政策在该方面协同程度较低,保障措施落实不到位加剧了区域间公共体育服务发展的不平衡、不协调情况。地方在实际操作过程中主要有以下问题:1)在建设资金方面,近年来,中央已投入超135亿元用于支持地方建设完善健身设施,设施数量和覆盖率已有质的飞跃,但建设资金过度依赖政府财政投入问题逐步凸显,社会捐赠、企业投资的资金占比较少,有限的政府财政拨款已难以满足健身设施和器材设备配置需求。2)在维护资金方面,部分地区出现“重建设,轻运维”现象,小微型健身设施在建成后移交给街道、社区管理,后期维护费用由管理主体自行承担,但缺少经济来源的社区存在较大运营压力,出现健身设施被破坏后无人维护、无力修缮等情况。

第三,社会力量参与保障机制不健全。尽管中央多项政策明确鼓励支持社会力量参与健身设施工作,《意见》中更提出地方应加快制定配套措施,降低社会力量参与的制度性准入门槛。但根据国家体育总局公布的数据显示,2022年企业、民办非企业单位、其他组织等机构投资建设的体育场地面积占全国场地面积的22%(国家体育总局,2023)。究其缘由,发现地方对社会力量的支持、奖励和扶持政策不完善,相关政策难以落实到位。项目建成后投资回报率较低、运营风险较大是阻碍社会力量参与的关键成因。

3.5 动力不足: 区域运维管理政策效能有待提升

第一,运维管理政策效能释放不充分。研究模型发现,央地政策在运维管理型政策方面存在显著差异,虽然《意见》中明确提出支持推进场馆委托运营,推动学校、机

关企事业单位、城市公共体育设施对外开放,并印发《公共体育场馆基本公共服务规范》《政府委托社会力量运营公共体育场馆示范合同(参考文本)》等配套措施,但在地方实际操作中仍存在以下问题:1)地方政府行为“越位”,出现签订委托合同后政府干预过多,支持较少等情况,对于出资关系、委托代理关系、授权边界等较为模糊,影响企业运营主体开展市场活动的自主权,致使社会力量参与积极性大幅下降。2)城市健身设施对外开放保障条件不足,地方并未制定差异化的保障政策和开放策略推进学校、机关单位、社会力量运营管理的健身设施对外开放,且运营方受制于高额的能源费用和后期维护成本,不得不减少公益性开放服务内容,致使健身设施资源利用低效。第二,运营管理策略不适配。现阶段各地健身设施供给与群众需求不相适应,用地限制与需求紧缺问题并存(周彪等,2022),且公共服务均等化与非公共服务差异化两方面难以协调,这对运营主体的动态性供给能力提出更高要求。调研发现,部分纳入公共体育场馆向社会免费或低收费开放补助资金名单的场馆,仅将场馆室外健身设施或露天篮球、羽毛球场地对外开放,单一的场地功能及服务内容难以满足群众需求。并且,某些大型体育中心长期将体育场、体育馆租借于举办演唱会、展览等商业活动,过度商业化导致公共服务供给难以保障,工作重心的错位偏移致使供需失衡情况加重。在嵌入式、小微型健身新空间运营管理过程中,出现成本高、坪效低等情况,影响运营主体供需匹配策略创新的积极性。

第三,可持续运营能力不足。一方面是运营管理动力不足,即使“贪大求全”的健身设施已成为过去式,但现有大中小型场馆功能拓展和赛后利用问题仍值得关注。调研发现,部分事业单位运营场馆全年基本没有运营收入,其设备改善、设施维修及日常运维等支出完全依靠政府的财政补贴,且囿于政策财政支持力度有限、社会力量嵌入困难、多元业态开发乏力、运营管理人才缺乏、智慧化运营管理水平较低等内外部因素,场馆运营持续“内耗”,自我造血能力不足。另一方面则是健身新空间管理水平较低,由政府兜底建设、社会力量运维管理的新模式已成主流,但在投放至市场后出现运营商素质参差不齐、管理维护经费捉襟见肘、服务供给吸引力不高等问题,难以实现可持续运营,成为全民健身公共服务发展的新问题。

4 对策与建议

4.1 识时通变:顶层设计与实践探索良性互动

习近平总书记强调,“坚持摸着石头过河和加强顶层设计相结合”“推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合”。在地方严格按照顶层设计做好“规划动作”的同时,应抓准“自选动作”,具象化呈现顶层设计与实践的良性互动。《体育强国建设纲要》虽绘制了健身设施建设的

“时间表”和“路线图”,但政策实施中的互相掣肘、负向相关难以避免,应在实践中识时通变,创新调控释放健身设施政策效果。

第一,构建地方政策学习网络体系。1)加强理论学习。中央政策发布以后,地方责任部门第一时间应邀邀请相关领域专家开展跨部门研讨会、座谈会,多维度对政策进行细致解读,在实践中积极总结新发现、新问题、新思考,定期对学习情况进行考核评价。2)深入基层治理。党员带头当好健身设施政策宣传员、议事协调员、质量监督员和进度联络员,参与基层健身设施治理工作,让群众真切感受到组织在身边、身边有党员。3)解析社会发展。地方政府可根据国家统计数据、信息化平台实时数据、实地调研情况及群众使用后评价,依据实践及时调整政策措施。如国民体质监测中心最新数据显示,健步走是19~59岁人群参与度最高的项目之一,占比达22.7%,老年人群体占比高达41.6%(国家体育总局,2022),据此地方部门可将城市边角地块改造为蜿蜒曲折的健身步道,打通群众健身“最后一公里”。4)践行职责使命。政府应提供良好的公共政策服务,从公共性角度将自身定位为创新环境的营造者。一方面应树立科学发展、协调合作、公益至上的治理理念,强化区域定位整体性理念,从而形成政府主导、部门协作、多元参与、统筹合作的央地健身设施治理机制,可持续地为公众带来利益。另一方面应注重培育地方政府的正确政绩观和良性合作观,以改善区域整体治理效果为目的,督促各地定期召开联席会议,共享数据、信息和知识,周期性组织区域内赛事及交流活动,从而促进区域内全民健身事业协调发展。

第二,激发政策执行主体议事热情。1)对政府部门而言,应主动出击,加强跨部门合作,将健身设施建设纳入政府年度工作中,明确各部门责任与任务,形成信息共享机制,并将健身设施建设列为民生实事,在绩效评价体系中增加工作推进情况和群众反馈内容等指标,公开综合考评结果,制定激励约束机制,确保各部门更好地关注民生问题。2)对社会力量而言,应积极参与政府会议,学习理解各项健身设施利好政策,提出在租赁用地、投资建设、委托运营等方面遇到的难题,认真采纳群众关于开放价格、服务项目及内容优化等方面的反馈建议,从而提升运营商服务质量。3)对群众、社会组织而言,应构建决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享的群众全过程参与机制。以居住区健身设施建设工作为例,可将共同缔造理念贯穿于建设过程。建设或改建前,以基层社区为中心,广泛征求、听取居民建议,将建设改造方案通过互联网等渠道发布,提高居民参与度;建设过程中,社区业委会可招募居民志愿者,培育居民自治小组,通过编制活动手册,制定社区健身设施使用“文明条约”;建设完成后,社区业委会应加强对居民的宣传教育,持续吸纳

公众建议,通过定期举办健身活动,增设社区老年教学点等公共空间,形成共治共享的社区文化氛围。

4.2 化零为整: 体育空间与城市规划有机结合

区域合理的健身设施用地选址及规划建设是加快解决群众“健身去哪儿”难题的关键点,而如何盘活存量用地潜力,建设、改造、更新健身设施是从“有没有”突破至“优不优”的落脚点。将零散体育空间与整体城市规划有机结合将产生正向效应,可有效助推健身设施区域协调发展。

第一,城市体检助推区域均衡化发展。城市体检是对城市总体规划中确定的各项指标和任务进行定期监测、分析及评估,综合评价城市建设发展状况,精准识别城市建设问题,补齐城市建设短板,提供策略方案的前置性工作。1)要摸清存量资源。一方面,住建部门应联合城市管理部门、体育部门、民政部门、街道、社区等对居住区内部及周边闲置空间资源开展城市体检工作,在存量空间资源库内对闲置空间的土地性质、空间位置及类型、建筑类型、产权归属等情况进行清查备案。另一方面,政府可采购社会力量开发App、微信小程序等移动应用,建立存量空间资源库。同时号召群众积极发现家门口的空闲地、边角地,通过拍照上传的方式丰富完善资料库信息,为政府及社会力量供给健身设施寻找建设空间。此外,各地区应对已完成健身设施补建工作的优秀案例进行汇总,汇编《全民健身场地设施建设示范图集》,为本地区尚未完成改造的存量空间提供参考,推动健身设施的高品质建设。2)盘活城乡自然资源。将健身设施建设与《国土空间规划》“一张图”衔接,坚持节约集约用地原则,恪守生态红线,利用生态景观嵌入健身设施,探索优化生态环境和拓展健身设施建设并驾齐驱的新路径。在城市特色景点嵌入体育元素,在城市周边的山水林田湖草建设户外运动场地,用“体育+”“+体育”引流激发城乡体育活力。鼓励有条件的城市群开展跨区域合作,统筹规划区域内自然资源建设健身设施,达成互联互通、共建共享、共治共管、价值共创的跨域治理新格局,探索跨域协同的绿色健身设施综合开发新模式。3)加强城乡健身设施适儿适老化改造。在农村健身设施建设中,应依据地区常住人口配置体育资源,依托乡村振兴和美丽乡村建设,在标准化健身设施建设中融入差异化,推进农村健身设施适儿适老化改造,以此化解健身设施同质化带来的供需错配问题。

第二,因地制宜落实精细化配置标准。针对配置标准难以落实的问题,1)积极出台因地制宜的地方标准。建议各地制定按人口要素布局健身设施改造及配建标准,以人的实际需求为出发点,因地制宜制定改造规划、配置规模、配建标准、验收程序等规范性文件,同时简化审批流程,强化过程监管。2)政策保障改造标准落实到位。

在政策文件中完善技术标准和操作规程等指引内容,细化有关土地、规划、财税以及其他相关条款,如《北京市居住公共服务设施配置指标实施意见》中明确规定了居住区公共服务设施的投资、用地、规划、建设、验收、交付、日常运营监管等工作的具体要求和保障条款,细化室内外运动场地配置指标、用地规模及建设内容。3)统筹规划存量建设空间。一方面建议基层部门应与建筑设计、规划师等专业人员合作,对一些面积较小、功能受限、位置分散地块的低效建设空间提供技术支持与引导,以市场化运营实现“金角银边”等低效空间的价值转化,为“金角银边”注入新的活力、形成新的特色。此外,应注重“金角银边”与空间的联动与协同发展,连点成线发挥更大的效能。打通“金角银边”与周围环境设施的“硬”连接,通过拆围透绿、步道链接等方式进行边界柔化、融合、渗透,减弱避邻设施带来的消极感受,提高空间开放可达性,与周围其他社区活动服务空间串联。

4.3 协同合力: 多元共治与综合监管协同推进

在多元主体协同治理的现代化治理观念指导下,构建多元主体动态监管体系,加大健身设施工作全过程督导力度,是破解健身设施器材维护管理不到位、可持续运营能力差、资金使用效益低等掣肘的着力点,是保障人民群众健身权益、加快构建更高水平全民健身公共服务体系的重要切入点。

第一,建设跨部门综合监管长效机制。1)明确跨部门健身设施综合监管事项清单及责任分工,完善各司其职、各负其责、相互配合、齐抓共管的协同监管机制。采取“双随机、一公开”监管方式,拓宽问题线索收集渠道,通过跨部门联席会议、12345政务服务便民热线、全国一体化在线监管平台以及行业协会、新闻媒体等多种渠道广泛收集问题线索,形成社会多元共治合力。2)实施“互联网+监管”,利用物联网和现代化信息技术,全时段、可视化监测健身设施消防安全、设施设备安全,实时化、智能化评估健身设施各项安全风险,保障群众健身权益;还可利用系统对跨部门综合监管重点事项实施清单管理和动态更新,强化各部门权责意识。3)鼓励跨行政区域联合监管,为强化监管政策的协同性、有效性和可操作性,京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝等地区依据健身设施及体育活动发展实际情况,探索跨区域创新联合监管模式,发布统一监管政策及地方标准,避免政策叠加造成不利影响。

第二,建立全过程动态绩效评估体系。1)在项目建设和验收的绩效评估方面,健身设施建设项目应充分利用体育组织、社区、街道、业委会、居委会等基层治理力量,可借鉴浙江省宁波市在老旧小区改造健身设施过程中形成的多元主体协同参与模式,由政府部门负责规划决策后,施工机构负责公共空间及健身设施规划建设,多

主体协商确定建设内容,报区体育部门审核通过后,邀请规划公司出具规划方案(其中体育设施建设先由业委会提出需求,再编入规划方案中),多方社会力量再次就规划方案进行商议,达到三分之二业委会代表同意后,施工机构进场方可进行施工,业委会进行监管,未达到要求则不予验收。2)在项目日常运营管理评价方面,地方部门可邀请专家设计社会效益、经济效益及群众反馈“三合一”的综合绩效评价指标体系,按照“双随机、一公开”的原则进行监督检查,确保监督检查的有效性和威慑力,以提升项目的便民服务效果。3)在各类奖补资金使用绩效评价结果方面,建立奖惩、问责机制,明确绩效评价结果的适用范围,做好评价结果的解释和说明工作。针对评价结果符合要求的健身设施,给予补助资金发放;针对评价结果较好的运营主体,给予增加补助资金、免检机会、续约等奖励;针对评价结果较差的运营主体,给予扣减补助资金、罚款、退出免低开放补助名单、追诉责任人等惩罚。

第三,健全多主体公平参与保障。1)党建引领工作开展。强调党建引领在基层健身设施治理中的重要性,通过党组织、居委会、业委会、物业机构等主体构建多元参与协商议事平台,推动健身设施成为多元主体公平参与的友好空间,进一步完善共建共享共治的社会治理制度,既能确保政策的有效实施和资源的合理分配,还能保障多元主体的公平参与,共同协商解决问题。2)制定项目绩效评价办法,将市场主体、社会组织、群众参与健身设施绩效评价的具体操作流程、评价内容及评价结果效力等编制成绩效评价表,实现多元主体公平公正依法监管。3)基层政府部门主动作为,简化审批程序,加大资金保障,为社会组织 and 群众主动寻找健身设施建设空间提供便捷的信息服务平台,并做好计划方案与资金预算,报政府部门审核,审核通过后拨付资金建设,建成后移交由社会力量运营。

4.4 精准滴灌:政策帮扶与资金保障有效衔接

健身设施提档升级离不开政府的持续投入和财政政策的支持。《全民健身场地设施提升行动工作方案(2023—2025年)》对地方政府提出要充分发挥各类资金使用效益,将健身设施的建设、维修、管理资金纳入财政预算,鼓励社会力量投入,改善金融服务。提高资金使用效率的关键在于把有限的资金花在刀刃上,提升资源节约集约利用水平的核心在于央地帮扶政策有效衔接。

第一,完善专项资金补助政策。在中央资金补助政策中应进一步明确健身设施奖补标准,扩大政策适用范围,列明不同运营主体的申报程序,建立央地补助资金直达机制,将资金精准滴灌到需求终端,使资金管得严、放得活、用得准。在资金分配及使用方面,明确各类资金用途,严控工程造价,加强资金监管,要求各地及时筹措措

套资金,实施预算绩效管理,将资金分配与资金使用绩效评价结果挂钩,花钱要问责,无效要问责,对符合免低开放条件的民营健身设施给予经费补助,对供给公共体育服务效果好的机构应给予奖励。

第二,优化地方政府保障措施。1)统筹各类项目资金。可将健身设施改造纳入民生办实事、补短板工程、未来社区建设、一老一小改造、老旧小区改造等中央专项行动资金使用范围,并与部分房屋拆除改建、增建项目相结合,拓宽资金来源渠道。2)完善资金管理制度。应会同基层财政部门制定本地区健身设施建设专项资金管理办法,在本级体育彩票公益金中按照场地规模大小列支经费或设立专项奖补资金,每年拨付相应的经费用于辖区内开展文体活动和健身设施的修缮。同时,鼓励运营管理机构设立健身设施维修基金,主动将机构部分营收利润投入其中,用于设施设备维护保养及更新。针对基层健身设施的老旧破损、器材超期服役等问题,可采取政府购买服务的方式,将辖区内的设施交由第三方专业机构定期巡检和维护。3)将改造项目面向社会公开招标,鼓励实力雄厚的企业整体承接改造项目,同步改善金融服务,通过发行地方政府债券筹措健身设施建设信贷资金,可借鉴湖北省“新全民健身示范工程”的经验,从省级层面实施专项行动,充分发挥体彩公益金的惠民作用,调动地方政府投入。

第三,推进社会力量参与投资。全民健身场地设施建设与大型体育场馆建设投资、融资的逻辑不同,转向低周转、低利润、强运营的逻辑,基于这一逻辑,社会力量在考虑参与健身设施建设时,需拓宽资金投入渠道,培育健身设施自我造血与营利模式。1)建议拓宽社会资本的投资经营范围,优化社会资本的投资经营环境,以体育空间布局为基础要素融入多元服务内容,完成体育空间更新的同时实现体育产业焕新。2)创新政企合作模式,复制推广“投资+建设+运营管理”一体化招投标经验,由社会资本统筹前期建设和后续运营,明确将建成后体育空间的特许经营作为社会力量投资回报方式纳入一体化招标中。3)引导群众体育组织自主筹资。倡导政府主导、社会参与、居民共担的总体思路 and 谁投资、谁受益的使用原则,引导群众可通过直接出资、使用(补建、续筹)房屋维修资金、让渡小区公共收益等方式支持健身设施建设与维修改造。

4.5 数智赋能:政策创新与运营管理双管齐下

利用互联网、大数据技术提升运营管理水平,推广“政府建设、企业运营”“政企合作运营”等公建民营模式,强化政府要素保障能力,保障企业市场化运营灵活度。不断创新供需匹配策略,提高健身设施运营管理效率,实现公共服务动态化供给,助推全民健身场地设施高质量发展。

第一,地方政策设计要精细化。既要深化“放管服”改革,营造良好营商环境,也要精细设计运营管理政策内容,落实纾困惠企政策,以制度形式为运营方切实解决困难、主动出谋划策,以此推进健身设施运营管理水平提升。针对政商沟通不畅问题,应进一步明确政企沟通不畅原因,制定亲清政商关系行动方案,推行政商交往负面清单、出台容错纠错机制和澄清保护机制等举措。如运营商已建成健身设施却因手续问题面临拆除,体育部门应综合考虑各种实际情况,协调政府相关部门帮助企业解决实际问题。针对委托代理关系模糊问题,采用驻企“特派员”制度,选派工作经验丰富的领导干部,到健身设施运营企业常态化驻点,服务“保姆式”、帮扶“管家式”,“一企一策”为企业排忧解难,辅助场地设施引入新业态,检查委托合同履行情况,助推健身设施运营机构提升自我造血能力。针对开放成本较高问题,应加快制定分层分级分类的开放奖补政策,实施优惠“分数线”策略,达到某一分段则给予一定能源税费优惠,并从当地体彩公益金中划拨专门用于健身设施维护管理的补助资金,符合相关规定的公益性开放健身设施可主动向相关部门申请资金补助。

第二,运营管理策略要精准化。1)实现服务动态供给。坚持公益普及惠民运营理念,引入“物联网+体育器材”维护管理系统和智能健身设施,实现数智赋能运维管理,灵活运用人脸识别闸机、智能安防系统、智能数据采集、移动体测、电子地图等系统降低人工成本,集成场馆运营管理系统、运动处方系统、健康档案管理、运动心率监测系统、数据库、智能化器材等为居民提供数智化服务,实现数据可追踪、过程可监管、效果可评价,推动运动科学化、效果可视化、风险可控化。2)挖掘学校、企事业单位健身设施潜力。企事业单位所在位置往往是在健身空间较为缺乏的城乡核心区、老城区、人口聚集区,挖掘机关企事业单位健身设施共建共享潜力,建立数字化应用平台,实现一键查询、预约、导航、使用、评价,既能提高场地利用率,又可创新服务供给。如开放体育系统下设置的训练基地、训练中心、康复中心,利用中心内教练员、康复师、理疗师等人力资源拓展体育健康服务功能,实现竞技体育成果全民共享;学校体育场地设施应根据学校是否寄宿、有无晚自习等实际情况制定不同开放政策,可采用“三员”管理模式,安全员负责维护进出校园秩序,管理员负责场地巡查、文明劝导,社会体育指导员为健身群众提供科学指导,同时政府应为学校场地购买安全责任保险,给予对外开放补助资金或奖励,并鼓励学校探索第三方运营团队提供专业化运维管理,实现降本增效。3)创新融合服务,加快推进体育与卫生、商业、旅游等领域融合发展。在体卫融合中引入运动干预、疾病预防和健康管理等创新服务内容;在体商融合上,鼓励体育场景嵌入

城市商业服务综合体;在体旅融合中开拓户外运动场地,在已建成足球场上开设飞盘、棒球、橄榄球等新兴运动项目,在山水资源优势上开发水上、航空、山地越野等户外运动产业。

第三,可持续运营数智化。政府应积极落实智慧健身设施建设标准和管理规范,探索应用5G、物联网、大数据、AI、数字孪生等现代信息技术打造即时感知、智能监管、科学决策等一体化的智能化、精细化管理的运动空间。大中小型健身设施可依托信息化管理平台、数字化服务平台、智慧化体验平台、智能化运动健康设施设备,创新智慧健康体育场景。将场地预订、会员管理、运动卡办理、培训报名等服务线上化,无人值守智能化,用数据驱动运营效率的提升,紧密连接政府、健身设施运营方、健身群众、社会力量等主体,线上与线下相结合拓展健身设施开放空间,降本增效保障运营管理可持续。

5 结语

本研究创新点可归纳为以下三方面:1)从央地政策协同角度切入,将京津冀、长三角、粤港澳大湾区、长江中游及成渝双城经济圈五大城市群作为区域分类,厘清央地政策的匹配程度与差异特征;2)构建时间-空间-功能-类别-模式分析框架,结合国家战略和现实案例探讨中央政策在区域的落实情况;3)使用LDA主题模型量化党的十八大以来中央-区域健身设施政策,为政策文本研究提供新的视角与方案。未来将从以下三方面展开研究:1)拓宽研究视野。聚焦于政策协同、跨域治理、府际关系等视角深入挖掘某一城市群的热点主题特征及演进动态,构建语义内涵更为丰富的政策文本结构框架;2)扩充研究语料。在现有研究语料基础上,搜集健身设施有关政策和新闻动态,拓展全民健身相关内容;3)丰富数据来源。基于LDA主题模型对健身设施网络点评平台的使用后评价内容进行主题挖掘和演化分析,以期完善央地健身设施政策协同体系提供科学依据。

参考文献:

- 部义峰,来鲁振,2020.我国校园足球政策的三维协同研究[J].武汉体育学院学报,54(3):92-100.
- 陈元欣,何开放,杨金娥,等,2020.我国利用非体育用地建设体育场地设施研究[J].体育学研究,34(5):41-47.
- 陈元欣,陈磊,李震,等,2022a.新发展理念引领大型体育场馆高质量发展的方向与路径[J].上海体育学院学报,46(1):72-85.
- 陈元欣,郑芒芒,张强,等,2022b.新时代我国体育场地设施高质量发展的价值意蕴与行动方略[J].天津体育学院学报,37(6):704-710.
- 陈元欣,童天瑞,2022c.社会足球场地建设的政策创新扩散研究:基于政策试点的定性比较分析[J].沈阳体育学院学报,41(4):84-90.
- 陈元欣,方雪默,2022d.公共体育场馆不同性质运营主体供给公共

- 服务水平的比较研究[J]. 体育科学, 42(8): 85-97.
- 杜根旺, 汪涛, 2019. 创新政策协调研究综述及展望[J]. 科研管理, 40(7): 1-11.
- 国家体育总局, 2022. 国家国民体质监测中心发布《2020年全民健身活动状况调查公报》[EB/OL]. (2022-06-07)[2023-07-21]. <https://www.sport.gov.cn/n315/n329/c24335053/content.html>.
- 国家体育总局, 2023. 2022年全国体育场地统计调查数据[EB/OL]. (2023-03-23)[2023-07-22]. <https://www.sport.gov.cn/n315/n329/c25365348/content.html>.
- 韩宏宇, 郑家鲲, 2022. “十四五”时期“健身去哪儿”问题的困境破解与应对策略[J]. 体育科学, 42(10): 12-19.
- 胡吉明, 钱玮, 李雨薇, 等, 2021. 基于LDA2Vec的政策文本主题挖掘与结构化解析框架研究[J]. 情报科学, 39(10): 11-17.
- 郇昌店, 2018. 我国青少年体质健康政策协同研究[D]. 上海: 上海体育学院.
- 黄萃, 任戮, 张剑, 2015. 政策文献量化研究: 公共政策研究的新方向[J]. 公共管理学报, 12(2): 129-137, 158-159.
- 李靖华, 常晓然, 2014. 我国流通产业创新政策协同研究[J]. 商业经济与管理(9): 5-16.
- 李雪伟, 唐杰, 杨胜慧, 2019. 京津冀协同发展背景下的政策协同评估研究: 基于省级“十三五”专项规划文本的分析[J]. 北京行政学院学报(3): 53-59.
- 李屹松, 2019. 政策协同视角下公共体育服务政策优化路径研究[J]. 北京体育大学学报, 42(7): 74-84.
- 刘瑞超, 郑家鲲, 韩宏宇, 2023. 城市全民健身空间拓展: 域外经验与中国路径[J]. 体育科学, 43(5): 28-35.
- 彭纪生, 仲为国, 孙文祥, 2008. 政策测量、政策协同演变与经济效益: 基于创新政策的实证研究[J]. 管理世界(9): 25-36.
- 谭开翠, 2020. 公共政策分析概论[M]. 武汉: 武汉大学出版社.
- 汪涛, 谢宁宇, 2013. 基于内容分析法的科技创新政策协同研究[J]. 技术经济, 32(9): 22-28.
- 许田宇, 2018. 基于政策工具视角下中国全民健身计划(2016—2020年)政策文本分析[D]. 上海: 上海师范大学.
- 张国兴, 张振华, 管欣, 等, 2017. 我国节能减排政策的措施与目标协同有效吗? 基于1052条节能减排政策的研究[J]. 管理科学学报, 20(3): 162-182.
- 张炜, 费小燕, 方辉, 2016. 区域创新政策多维度评价指标体系设计与构建[J]. 科技进步与对策, 33(1): 142-147.
- 郑家鲲, 2021. “十四五”时期构建更高水平全民健身公共服务体系: 机遇、挑战、任务与对策[J]. 体育科学, 41(7): 3-12.
- 周彪, 陈元欣, 2022. 新时代我国全民健身场地设施高质量发展探究[J]. 体育文化导刊(8): 50-57.
- 周莹, 刘华, 2010. 知识产权公共政策的协同运行模式研究[J]. 科学学研究, 28(3): 351-356.
- 中国青年报, 2022. 顶层有设计 基层有探索[EB/OL]. (2022-04-08)[2023-07-22]. https://zqb.cyol.com/html/2022-04/08/nw.D110000zgqnb_20220408_3-01.htm.
- BLEI D M, NG A Y, JORDAN M I, 2003. Latent dirichlet allocation[J]. J Mach Learn Res, 3(4-5): 993-1022.
- LIBECAP G D, 1978. Economic variable and the development of the law: The case of western mineral right[J]. J Econ Hist, 38(2): 338-362.

A Study on Synergistic Coordination of Central-Local Policies on National Fitness Venues and Facilities from the Perspective of Relationship and Content

LUO Siying¹, CHEN Yuanxin^{1*}, ZHOU Biao¹, SHI Xiao¹, CHEN Lei²

1. School of Physical Education, Central China Normal University, Wuhan 430079, China;

2. Post-doctoral Station, Wuhan Sports University, Wuhan 430079, China

Abstract: The synergistic coordination of central-local policies on national fitness venues and facilities is of great significance for implementing policies, achieving optimal policy effectiveness, and promoting coordinated development of public fitness services in urban and rural areas. This study constructs a “time-space-function-category-mode” framework from the perspectives of relationship coordination and content coordination of central-local policies. Through quantitative analysis using LDA topic modeling, it is found that in terms of relationship coordination, policy subjects in the Yangtze River Delta, Beijing-Tianjin-Hebei region, and Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area have the highest level of participation in fitness facility governance, while policy subjects in the middle reaches of the Yangtze River and the Chengdu-Chongqing dual-city economic circle need to enhance their participation. In terms of content coordination, fitness facility policy texts of different types and levels have their own characteristics, with a relatively high alignment in the dimension of “construction planning policies” but significant differences in the dimension of “operation and maintenance policies”. The study reveals that the coordination of central-local policies is constrained by factors such as the need to strengthen the role of top-level design in practice, the potential for exploring existing construction land in regions, the lack of a comprehensive regulatory system for multiple stakeholders, the need to increase the support of funding policies at the central and local levels, and the need to improve the effectiveness of regional operation and maintenance policies. Policy recommendations are proposed, including promoting the interaction between top-level design and practical exploration, integrating sports spaces with urban planning, advancing multi-party governance and comprehensive regulation, ensuring effective connection between policy support and funding, and adopting a dual approach of policy innovation and operational management to enhance the effectiveness of central-local policy coordination.

Keywords: synergistic coordination of policies; national fitness venues and facilities; regional coordinated development; policy evaluation