



健身去哪儿:历史进程、问题探源与上海路径

——基于《上海市体育发展条例》解析

黄紫红¹,卫新²

摘要:我国全民健身场地设施建设正处于补短板 and 向更高水平发展的阶段,目前存在规划布局有待优化、运营管理有待提升、保障激励有待改进等共性问题。就上海市而言,全民健身场地设施存在“人地矛盾”下总量不足、分布不均衡、多样化不匹配,管理运维效率不高,制度障碍限制体育场地设施建设等问题。运用文献资料、案例调研、对比分析等研究方法,针对“健身去哪儿”这一制约上海市体育事业发展和人民群众普遍关心的全民健身发展短板问题,面向体育事业未来发展,基于建设更高水平的全民健身公共服务体系,结合《上海市体育发展条例》解析,针对性地提出发展策略:呼应人民群众多元化、多层次的体育需求,体育惠民,促进优质均衡发展;融合创新、拓展城市全民健身空间;开放共享、持续提升管理运维效能;法治赋能、科技赋能,完善治理体系、提升治理能力,以体育治理现代化促进全民健身场地设施保障和长效发展。

关键词:全民健身;体育场地设施;地方立法;上海

中图分类号:G80-05 文献标志码:A 文章编号:1006-1207(2024)02-0032-09

DOI:10.12064/ssr.2024020301

Where to Go for Fitness: Historical Process, Problem Exploration and the Shanghai Path-Based on the Analysis of Shanghai Sports Development Regulations

HUANG Zihong¹, WEI Xin²

(1. Center for Legal Information of East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China; 2. East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

Abstract: China's national fitness facilities are in the stage of strengthening weak links and developing to a higher level. At present, there are common problems such as planning and construction to be optimized, operation and management to be improved, and guarantee and incentive to be improved. In the case of Shanghai where there exists "contradiction between people and land", problems such as insufficient facilities, uneven distribution, lack of diversity, low management and operation efficiency, and institutional obstacles are restricting the construction of sports facilities. This paper, based on research methods such as literature review, case study and comparative analysis as well as the analysis of Shanghai Sports Development Regulations, targeting at the bottleneck problem of "where to go for fitness" that restricts the development of Shanghai sports industry and the national fitness development problems that the general public are concerned about, in consideration of the future development of sports industry and the construction of a higher level national fitness public service system, puts forward the following development strategies: responding to the diversified and multi-level sports needs of the people, promoting high-quality and balanced sports development to benefit the people; integrating and innovating to expand urban fitness spaces for the people; opening and sharing to improve management and operation efficiency; empowered by the rule of law and science and technology to improve the governance system and enhance the governance capacity, so as to promote the modernization of sports governance to ensure the guarantee and long-term development of national fitness facilities.

Keywords: national fitness; sports facilities; local legislation; Shanghai

收稿日期:2024-02-03

基金项目:上海市教育科研项目(C2022038)。

第一作者简介:黄紫红,女,博士研究生,副研究员。主要研究方向:体育法、法律文化。E-mail:huangzihong@ecupl.edu.cn。

作者单位:1.华东政法大学 中外法律文献中心,上海 200042;2.华东政法大学,上海 200042。



体育场地设施是满足人们开展体育锻炼、体育竞赛、观赏运动竞技及运动员训练等活动的物质基础,包括为体育健身、运动训练、体育赛事、体育教学、体育娱乐等所建设的体育活动建筑场地、设施和体育器材^[1]。为解决人民群众普遍关心的“健身去哪儿”问题,2022年新修订的《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)增加规定:“优化配置各级各类体育场地设施,优先保障全民健身体育场地设施的建设和配置。”2024年1月1日起实施的《上海市体育发展条例》(以下简称《条例》)践行“人民城市”的重要理念,直面上海市体育设施供给不平衡、不充分等短板问题,对体育设施建设设置专章予以明确规定,以法治保障市民平等参与体育运动、推动建设更高水平的全民健身公共服务体系、加快建设全球著名体育城市。

“健身去哪儿”是全国人民普遍关心的健身难题,同样制约着上海体育事业发展,也是推动实施健康中国 and 全民健身战略、加快体育强国建设的重要基础工程。在中国式现代化进程中,全民健身体育场地设施建设话题讨论方兴未艾、热度持续不衰。因此,针对“健身去哪儿”这一人民之问,本文梳理全民健身场地设施建设进程,立足国情和上海实际分析问题根源,并面向体育事业未来发展、结合《条例》相关内容解析,有重点地梳理全民健身场地设施上海路径及法治保障,以期为我国全民健身场地设施高质量发展和中国式体育现代化地方实践提供有益参考。

1 历史进程

我国全民健身场地设施建设与国家经济社会发展以及法规政策演进过程密切相关。有学者^[2]就全民健身场地设施配置政策演进作了专门梳理,限于篇幅,本文仅以1995年《全民健身计划纲要》和《体育法》的颁布实施开启全民健身新起点,以及2014年起全民健身上升为国家战略作为分界点,概略分期梳理,其中每个分期均有全国体育场地普查数据可供参考。

1.1 初步探索期(1949—1994年)

由于历史原因,我国体育场地设施建设底子薄弱。“以上海市为例,解放初,旧上海遗留下来的体育场地共110片,平均5万人拥有1片”^[3]。新中国成立以来特别是改革开放后,党和国家逐渐开始重视体育场地设施建设,但受限于经济社会发展水平,“体育场地设施远远不能适应体育事业发展的需要”^[4]。第四次全国体育场地普查显示,截至1995年底,我国拥有符合普查标准的体育场地615 693个,占地

面积10.7亿m²。以1994年底全国总人口11.985亿人计算,每万人拥有体育场地5个,人均体育场地面积0.65m²。从全国体育场地分布情况(不含解放军、武警、铁路系统)看,上海有3 390个体育场地,在全国体育场地总数中占比0.57%^[5]。这一时期,全国范围内存在着不同程度体育场地被占用的情况,这些场地大多用以建造厂房、办公楼、商店、仓库、停车场等,上海也不乏此类情况。为此,原上海市体委先后4次请示,上海市人民政府以沪府发[1983]8号文批转指出“加强体育场地和其他体育设施的管理及规划是发展体育事业,提高人民健康水平的重要条件,也是建设现代化城市的一项重要内容,要坚决制止挤占体育场所的现象继续发生”;随后由体育部门会同相关部门拟订《上海市体育场地管理办法》,于1985年12月由市政府批转、全市公布施行^[2]。该时期,国内以举办大型赛事为目标建设了不少大型场馆,上海这一时期建设的上海游泳馆、上海市水上运动场等,规模、质量和设施配备均具有举办大赛的水准。当时我国公共体育场馆主要是事业单位运营,然而,受限于事业单位管理制度,完成政府行政命令成为首要目标,面向社会提供公共服务等关键运营事务反而居于次要^[6]。

1.2 改革推进期(1995—2013年)

1995年《全民健身计划纲要》和《体育法》的颁布实施成为推进全民健身的新起点。《全民健身计划纲要(1995—2010年)》《全民健身计划(2011—2015年)》《“十二五”公共体育设施建设规划》等持续推进,政府主导、部门协同、全社会共同参与的全民健身工作格局基本形成^[7]。1995年《体育法》结合体育工作的主要内容设置社会体育、学校体育、竞技体育三大章节。明确“体育工作坚持以开展全民健身活动为基础”“国家推行全民健身计划”;规定“县级以上地方各级人民政府应当按照国家对城市公共体育设施用地定额指标的规定,将城市公共体育设施建设纳入城市建设和土地利用总体规划”;“公共体育设施应当向社会开放,方便群众开展体育活动,对学生、老年人、残疾人实行优惠办法,提高体育设施的利用率”^[8]。国家于2003年、2009年先后出台《公共文化体育设施条例》《全民健身条例》,地方立法也陆续跟进,初步健全了全民健身场地设施相关法律法规体系。2010年,国务院办公厅发布《关于加快发展体育产业的指导意见》,明确财政、金融、税费、用地等对体育场馆的相关扶持政策,“积极探索公共体育场馆建设运营新模式,鼓励引导更多社会力量参与



体育场馆发展”^[9]。以我国成功申办和举办 2008 年北京奥运会为契机,国内越来越多的城市力图通过承办大型体育赛事和兴建公共体育场馆拉动城市经济社会发展。同时,激增的大众健身健康需求也对既有体育场馆发展模式提出“挑战”。

上海全民健身服务标准高、工作推进早,在全国率先出台首部地方性全民健身体育法规、首个地方性全民健身实施计划,并率先将郊区 100% 建成“全国体育先进县”。聚焦国民体质监测达标率、学校体育场地开放率、社会体育指导员比例、社区体育健身设施、基层体育组织、全民健身品牌活动覆盖率 6 项重点指标,积极倡导“全民健身 365”,建设全民健身实事工程,提升体育公共服务水平。以中华人民共和国第八届运动会为契机,上海新建和改建体育场馆 38 个,并利用体育彩票公益金大力建设市民身边的健身设施。城市全民健身总体水平跃居全国前列。

这一时期,我国政策导向明确、制度保障有力、体育产业增长迅速、群众身边的体育场地设施建设明显改善。根据第六次全国体育场地普查数据公报,截至 2013 年 12 月 31 日,全国共有体育场地 169.46 万个,场地面积 19.92 亿 m^2 。以 2013 年末全国内地总人口 13.61 亿人计算,平均每万人拥有体育场地 12.45 个,人均体育场地面积 1.46 m^2 ^[10]。其中,上海市共有体育场地 38 505 个,场地面积 4 155.69 万 m^2 。按照 2013 年末上海市常住人口(2 415.15 万人)计算,上海平均每万人拥有体育场地达 15.94 个,人均体育场地面积 1.72 m^2 ^[10]。

1.3 战略建设期(2014 年至今)

2014 年 10 月,国务院印发《关于加快发展体育产业 促进体育消费的若干意见》,首次将全民健身上升为国家战略,开启了全民健身场地设施的战略建设期,要求结合城镇化发展统筹规划体育设施建设,到 2025 年实现城市社区 15 分钟健身圈和乡镇、行政村健身设施 100% 全覆盖;提出“以体育设施为载体,打造城市体育服务综合体,推动体育与住宅、休闲、商业综合开发”“充分利用郊野公园、城市公园公共绿地及城市空置场所等建设群众体育设施,鼓励基层社区文化体育设施共建共享”^[11]。2016 年,国家颁布《“健康中国 2030”规划纲要》,揭示了全民健身对健康中国的重要保障作用。2019 年,《体育强国建设纲要》《国务院办公厅关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见》相继出台,提出努力将体育建设成为中华民族伟大复兴的标志性事业、推动体育产业成为国民经济支柱性产业。

补齐健身设施短板,构建更高水平的全民健身公共服务体系,对于不断满足人民群众日益增长的体育健身需求、推进实施健康中国和全民健身国家战略、加快体育强国建设,具有重要意义。2020 年印发的《国务院办公厅关于加强全民健身场地设施建设 发展群众体育的意见》提出从盘活城市空闲土地、用好城市公益性建设用地、支持以租赁方式供地、倡导复合用地模式四方面挖掘供地潜力^[12]。国家体育总局会同有关部门印发《关于推进体育公园建设的指导意见》《“十四五”时期全民健身设施补短板工程实施方案》《全民健身场地设施提升行动方案(2023—2025 年)》《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》等,围绕建设、使用好全民健身场地设施提出政策措施。

2022 年新修订的《体育法》进一步明确实施全民健身战略的地位和作用^[13],聚焦解决体育领域发展突出难题,提及体育场地设施近 30 次,就学校体育场地保障、体育场地设施建设配置、公共体育场地设施、居住社区配套建设体育设施、公共体育场地设施向社会开放、体育公园建设、鼓励开发与开放体育场地设施、公共体育场地设施保护、全民健身公共体育场地设施维护管理机制、非法侵占破坏公共体育场地设施以及未经批准临时占用公共体育场地设施的法律责任等作了专门规定,增强了《体育法》的刚性和可操作性。上海紧随其后,于 2023 年 11 月颁布《条例》,这是上海市体育领域首部基础性、综合性的地方性法规,全面覆盖全民健身、青少年和学校体育、竞技体育、体育赛事、体育产业、体育组织、体育设施、保障措施和监督管理等,构建全方位的体育发展“上海模式”,对于健全完善中国式现代化地方体育实践法治保障具有启示意义。

前述一系列法律法规政策的颁布实施,有效实现了全民健身战略的提档升级,有力推动了体育健身休闲产业的发展以及全国各地全民健身场地设施建设补短板工作。《中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报》显示,截至 2022 年底,全国共有体育场地 422.7 万个,人均体育场地面积 2.62 m^2 ^[14]。资源总量、人均资源占有量等方面的快速发展均有目共睹。同期,《2022 年上海市全民健身发展报告》显示,截至 2022 年底,上海市人均体育场地面积达 2.51 m^2 ,市民身边的体育健身设施进一步完善;上海市民体质达标率全国居于领先,经常参与锻炼人群首次超过五成^[15]。鉴于这一时期上海全民健身事业发展成效已有学者^[16]撰文专门阐述,本文于此不作赘述。



2 “健身去哪儿”问题探源

2.1 我国全民健身场地设施短板问题探源

当前我国体育事业发展迅速,全民健身场地设施明显改善,但公众的满意度和场馆的利用率有待进一步提升,“人民日益增长的体育健身需要和健身设施发展不平衡不充分的矛盾较为突出,仍存在总量不足、结构不优、载体不新、质量不高、社会力量参与不充分”等突出问题^[17]。深入分析其问题根源,主要有以下几方面。

2.1.1 规划布局有待优化

一是体育场地设施资源布局不均衡。有的体育设施规划布局时需求调研不充分,“用于专业比赛训练的场地和坐落在学校、机关事业单位的场地占比较高,导致人民群众可以直接方便使用的公共体育场地仍然缺口较大”^[18]。部分新建小区体育设施规划落实不到位,城镇老旧小区改造中对健身设施建设重视度普遍不足,社区健身设施“欠账”多。有的体育场地设施选址不当,城乡、区域间配置不平衡,尤其是缺少群众身边举步可及的健身设施。“健身不便捷已经成为人民群众反映的一个突出问题”^[19]。二是有的体育场地设施设计和标准滞后于时代需求,类型功能单一,未能满足人民群众多元化、多层次的体育需求。如,各地结合城乡特点,与自然生态、生活空间相融合的设施较少,公共体育场馆在设计建造过程中较多考虑满足各项竞赛功能的需要,对赛后利用、全民健身配套服务等使用场景考虑不足。三是公共体育场地设施配置方式与人民群众的需求反馈机制之间有效联通不足。一些公共体育设施在设计之初未充分考虑不同群体的特殊体育需求和未来消费需求升级,建成后综合配套服务不足,难以长久吸引人气。

2.1.2 运营管理有待提升

一是健身设施的开放度、适配度、性价比与公众期待差距较大。“大型免费场馆的开放时间有限,小区健身器材的档次较低;不少健身房、瑜伽馆的价格并不亲民,而且大都采用年费制,或者需要付费购买课程”^[20]。二是运营管理专业化水平不高。当前,国内各乡镇、街道、社区的全民健身体育场地设施等,主要实行属地化自主管理模式,亦有地方政府将辖区内的公共体育设施交由第三方专业运营机构进行管理。但是,除政府购买服务模式有较为成熟的制度体系外,政府与社会资本合作模式刚经历大改,新制度体系尚未建立,“委托运营”模式实践中缺乏明确有效的法规政策指引,由此也导致了公共体育设施的

使用效益和专业化水平未能有效提升。三是数字化治理与智能化应用程度较低。“有的地方全民健身资源开发和利用效率不高。有的则不注重进一步强化全民健身公共服务的创新建设,在应用‘互联网+’技术方面不到位”^[21]。

2.1.3 保障激励有待改进

公共体育设施的资金来源主要是财政投入、体育彩票公益金和社会资本。近些年国内外形势错综复杂,世界经济形势总体增长乏力,我国经济社会发展运行面临体制性、结构性和周期性等多重因素的制约,经济下行压力也明显加大,导致公共体育设施资金总体偏紧。再加上公共体育设施投资回报率低、资金吸附能力较弱、场馆运营期限和内容受限、政府与运营方权责和风险分配不合理等特性,投资人难以取得合理回报,社会力量参与的积极性不高。此外,国外盛行的企业或个人对公共体育设施的赞助和捐赠在国内尚未得到很好的引导和运用。现有法律法规从不同角度强化了政府职责,并对公共体育设施的建设、运营和管理等方面提出了一系列规定与要求。公共体育设施绩效评估目前正逐步在各省、市推行,但在评估主体进一步多元化、评估指标进一步科学化等方面,仍存有需要改进和提升之处。

2.2 上海市全民健身场地设施建设短板问题探源

近年来,上海市健身设施补短板工作取得积极成效,体育场地面积逐年增长,但健身设施的增长依然不能满足群众需求,健身设施存在“人地矛盾”下总量不足、分布不均,管理运维效率不高,制度障碍限制体育场地设施建设等问题,群众“去哪儿健身”的困难受到社会关注,具体表现如下。

2.2.1 “人地矛盾”下体育场地设施总量不足、分布不均衡、多样化不匹配

上海作为全国第一超大型城市,常住人口近2 500万,制约体育事业发展最突出、最重要的问题表现为“人地矛盾”,即市民健身、运动需求与体育场地设施供给之间不充分、不平衡、不匹配的矛盾。

一是体育场地设施总量不足。上海人均体育场地面积经过多年持续扩增量、补短板,从1984年的0.13 m²增至2022年的2.51 m²,但仍与广大市民的期盼存在差距。随着市民多层次、多样化健身需求日益增长,体育场地设施供给不充分、不平衡已成为制约上海体育发展的主要问题。《2022年上海市全民健身发展报告》显示,上海市新增体育场地面积



147.83万 m^2 ,但在全民健身600指数中,“健身设施”指数依然明显低于其他指数。具体为:健身设施56.7,健身组织76.1,健身活动81.5,健身指导69.8,体质健康90.2,市民参与82.9^[22]。上海地少人多,寸土寸金,体育场地设施稀缺。有效增加体育场地设施供给,更高效地为市民提供健身空间,破解“健身去哪儿”这一全民健身“牛鼻子”难题,成为上海市体育发展的关键一环。

二是体育场地设施分布不均衡。“尽管上海体育设施建设取得了积极成效,但还是难以满足市民日益增长的健身需求,尤其是上海中心城区,人均体育场地面积不足 $1m^2$,体育场地供需矛盾尤为突出”^[23]。根据《2019年上海市全民健身发展报告》,崇明、嘉定、奉贤、金山人均体育场地面积分别达到 $6.42m^2$ 、 $4.64m^2$ 、 $3.35m^2$,而中心城区的人均体育场地面积均未超过 $1.32m^2$ ^[24]。而崇明、嘉定、奉贤、金山这些城区距离中心城区的距离较远,无法满足中心城区居民日常运动、健身需求。因此,上海市中心城区与其他城区的“人地矛盾”尖锐程度不同,需要有针对性的制度设计。

三是体育场地设施类型多样化不适配。体育运动项目繁多,所需要的场地设施也各不相同,彼此之间可替代性较低。《2019年上海市全民健身发展报告》显示,跑步、健步走、游泳、骑自行车、羽毛球、健美、篮球、瑜伽是上海市民最常进行的运动项目、具有良好的群众基础^[24]。上海市目前重点建设的健身步道、健身苑点、骑行道等体育场地设施较好地与满足群众需求相呼应,而羽毛球、篮球、足球等对于场地设施有较高要求的热门运动项目的场地设施供不应求。

2.2.2 多重因素下体育场地设施管理运维效率不高

上海把体育场地设施初步分为公共体育设施、学校体育设施、经营性体育设施和单位内部体育设施4种类型。其中,部分公共体育场馆服务水平不高、设备维护不善、信息化建设滞后、公益性体现不足。学校体育场地虽按规定应开尽开,但开放的时间、空间有限,市民获得感不强,占比较高的经营性体育场地设施使用率不足。根据《2020年上海市全民健身发展报告》显示,约20%的受访者对社区体育场地的环境卫生、器材配备最不满意,28.4%的受访者对经营性体育场地的性价比最不满意,22.2%的受访者则对经营性体育场地的交通便捷度表示不满^[25]。此外,体育场地设施数字化、集约化管理有待提升。上海市目前有多个体育场地网络信息服务平台,但各个信息平台间数据不互通,场馆信息集约能力不

足。如“上海市社区体育设施信息化管理服务平台”涵盖了全市17184个体育健身苑点,但仅可在网络上对健身苑点位置、类型、器材信息等进行查询;“来沪动·健身地图”微信小程序的体育场馆信息采集不全,且无法通过平台直接完成场地预约、在线付费、教练预约、场地活动信息等关键功能;“大众点评”“支付宝—运动”“51运动”等市场主流的体育场地预订平台也未能实现整体场地覆盖^[26]。

2.2.3 制度障碍限制体育场地设施建设

目前上海市中心城区现有体育用地资源接近上限,因此特别需要开发和利用废旧厂房、屋顶、滩涂、码头、高架桥下等闲置空间资源建设体育设施。但相关举措主要源于新《体育法》以及政策文件中的原则性规定,缺少配套地方立法,因此有关部门配合意愿不高。同时,一些居民住宅区特别是大型居住社区未按规定配套建设相应的体育健身设施,群众就近锻炼的需求得不到满足。此外,社会力量参与体育场所运营管理的行为实践中不少按政府采购服务行为操作,导致相关合同期限严重受限,在一定程度上影响了社会力量的积极性。

3 迈向全民健身中国式现代化的上海路径

《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》提出“打造绿色便捷的全民健身新载体”,“到2035年,全面建立与社会主义现代化国家相适应的全民健身公共服务体系”^[27]。上海市全力推动全民健身国家战略落地落实,以更好满足群众高品质的体育健身需求为工作的出发点和落脚点,持续推进全民健身场地设施建设,推动全民健身和全民健康深度融合,探索构建中国特色、上海特点、更高水平的全民健身公共服务体系,加快建设全球著名体育城市,努力形成迈向全民健身中国式现代化的上海路径。其中,《条例》直面新形势、新挑战、新问题,注重体育惠民和人本发展,为上海加快建设全球著名体育城市、落实中国式现代化提供坚实的法治保障,对引领上海全民健身场地设施高质量发展、促进上海体育事业整体发展具有重要指导作用。

3.1 法治护航,健全全民健身治理体系

一是法治政策领航,健全治理体系。制定《条例》《上海市市民体育健身条例》《上海市体育设施管理办法》《上海市体育赛事管理办法》等地方性法规和规章,为全民健身提供法治保障。对于室外公共体育设施建设与管理、农村体育健身设施建设、都市运动中心服务综合体建设、长者运动健康之家建设、市民



健身驿站建设等均出台了规范性文件。政策层面,上海市出台《上海全球著名体育城市建设纲要》《关于本市推进全民健身工程加强体育场地设施建设的意见》《上海市推进体育公园建设实施方案》《上海市关于构建更高水平全民健身公共服务体系的实施意见》等十余个文件,在全民健身、场地设施建设、组织建设、赛事管理、科学指导、智慧服务等方面明确了时间表和路线图。

二是运动促进健康,增进民生福祉。《条例》聚焦“促进体育事业,发展体育运动,增强市民体质,提升城市软实力”的立法目的,规定“构建更高水平的全民健身公共服务体系,鼓励和支持市民参与健身活动,促进全民健身与全民健康深度融合”(第10条);完善和实施全民健身基本公共服务标准,定期对各区体育设施、健身组织、健身活动、健身指导、市民参与和体质健康状况等进行评估,发布全民健身发展指数(第11条);“完善政策支持,优化设施布局,加强人才培养,支持社会共同参与,建立健全满足各类人群需求的运动促进健康服务体系”(第12条)。《上海市运动促进健康三年行动计划(2021—2023年)》构建运动促进健康新模式,提出了市民体育健身设施升级、长者运动健康之家建设等12项重点任务,是全国首个探索运动促进健康新模式的专项计划。

三是加强多元保障,增强发展动力。《条例》明确政府和部门职责,健全部门协同机制(第3、4条),“鼓励自然人、法人和非法人组织通过捐赠、赞助、志愿服务等方式,支持体育事业发展”(第6条),“通过独资、合资、合作等方式,建设经营性体育设施”(第49条),加大经费投入保障和对体育事业关键领域、薄弱环节、重点区域的支持力度;按照国家有关规定,将彩票公益金用于落实全民健身战略等工作(第54条)。《条例》还规定了市民平等参与体育运动的多项保障措施,并通过配备自动体外除颤仪等细节,为市民人身安全添保障,彰显人性的温暖。

3.2 体育惠民,促进优质均衡发展

一是注重优化全民健身资源布局。《条例》第3条明确将体育事业纳入国民经济和社会发展规划;强化公共体育设施规划、建设要求,结合城市更新工作,完善公共体育设施空间布局和配套建设;公共体育设施的设计和施工应当符合国家和本市有关建设标准,并按照要求配置无障碍和公共场所母婴设施(第44条)。《条例》注重优化体育设施供给与布局,重点对公共体育设施、社区公共体育设施、学校体育设施等提出明确要求。坚持规划先导,优化全市公共

体育设施布局,均衡配置市民身边的健身设施、健身活动、健身指导等公共服务。上海推进健身设施补短板行动计划,积极打造民心工程。如,将健身休闲服务功能融入“一江一河一带”,打造上海市民运动健身、畅享健康生活的“世界级滨水健身休闲带”。深化体绿融合,结合“公园城市”建设,优化配置和增加公园绿地健身设施。

二是注重夯实社区全民健身基础。《条例》第3条规定“协调、推动本辖区内社区公共体育设施的建设、开放和管理,配备社区体育工作人员,推动和组织开展经常性、群众性体育活动”。第13条规定“将全民健身公共服务纳入十五分钟社区生活圈和乡村社区生活圈建设内容,支持社区健身组织、健身团队发展,开展科学文明健康的全民健身活动”。上海将全民健身纳入社区服务体系,大力推进百姓身边的体育场地设施,已累计建成益智健身苑点、多功能运动场、健身步道等社区体育设施约2万处,基本实现城乡社区全覆盖。此外,上海注重完善促进社区体育发展的政策和标准,制定《上海市社区全民健身公共服务标准》《上海市社区体育发展实施方案》等,开展全市全民运动健身模范街镇创建工作。建议后续加强配备社区体育工作人员和社会体育指导员,促进社区体育俱乐部、健身团队等发展,充分发挥体育的社会整合作用,激发社区全民健身活力。

三是注重建好“家门口”健身设施。《条例》第47条明确“新建、改建、扩建居民住宅区,应当按照国家和本市有关规定同步规划、设计、建设用于居民日常健身的配套体育设施,并同步验收和投入使用。规划资源、住房城乡建设管理部门应当按照规定,将配套建设的体育设施纳入规划设计方案、施工图纸审查和竣工验收备案”。“优化配置社区公共体育设施,充分考虑未成年人、老年人等不同群体的健身需求,加强社区公共体育设施与其他社区公共服务设施的共建共享、融合发展”。新建居住区按标准配建公共健身设施,这是打造群众身边健身场地的关键问题,需相关部门协同落实。既有居住区亦需充分挖潜,结合城市更新和“两旧一村”改造等,实施社区健身设施提档升级工程,加强健身设施适老化、适幼化服务。《条例》第12条还规定:“推动社区老年人多功能体育场所建设,整合体育设施与养老服务设施功能,为老年人提供健身辅导、身体机能训练、运动干预等运动康养服务。加强面向市民、职工的健身服务站点建设,为全民健身活动提供便利和服务。”作为较早进入深度老龄化的城市,上海注重深化体医养融合,创新推出长者运动健康之家。



这是上海首创长者专属的社区多功能健身场所,提供一站式运动康养服务。

3.3 融合创新,拓展城市全民健身空间

一是打通非体育空间兼容利用路径,赋能城市“金角银边”。实施城市“金角银边”变身体育空间工程,利用商业设施、楼宇、仓库、闲置厂房、高架桥下、屋顶和地下空间、边角地等建设嵌入式健身设施,诞生了一批备受市民青睐的网红运动打卡地。如普陀区的中环篮球公园、长宁区的火烈鸟运动场等都是高架桥下建设的多功能运动场地。然而,建设管理过程堵点频现,受土地政策、用地成本、审批手续等制约,社会力量利用废旧厂房、屋顶、高架桥下等空间建设体育设施实践难度大,合法性也受质疑。经过深入调研,《条例》第53条规定“在确保建筑安全和消防安全的前提下,可以利用高架桥下空间、闲置地、楼顶空间等场地资源,暂不变更土地性质或者临时改变建筑使用功能,建设公共体育设施”“由乡镇人民政府、街道办事处或者区体育部门提出建议,区人民政府统筹协调……予以支持保障”。该规定依托区级存量资源统筹利用协调机制,为非体育空间兼容利用提供法律保障和操作路径,有助于加强对城市空间的规划利用,从闲散资源中发掘潜在的优质公共体育空间,完善各种“家门口”的公共体育服务设施,提升市民获得感。建议有关部门进一步提供详尽的工作指引,加大利用存量资源建设体育设施推进力度,点亮更多“金角银边”。

二是因地制宜发展体育公园,高质量创新全民健身载体。体育公园建设是《体育法》修订中增加的亮点条款,鼓励充分利用自然环境打造运动场景,使健身设施有机嵌入绿色生态环境。这种集体育、休闲、社交、人与自然和谐交流等多种功能于一体的全民健身新载体,受到群众普遍欢迎。与《体育法》相呼应,《条例》第52条就“因地制宜发展体育公园”予以立法支持。实践中,徐家汇体育公园保留并改造上海体育场、上海体育馆、上海游泳馆,新建体育综合馆,既满足顶级赛事及赛事配套空间布局需求,又同时布局全民健身和专业服务功能进行适配性改造,还在公园户外环境中形成“运动公园”和“有氧公园”两大主题公园,体育赛事功能、区域环境品质和公共服务能级均显著提升,成为备受市民好评的市级公共体育活动聚集区,为上海全民健身空间建设提供了样板。据上观新闻报道,徐家汇体育公园升级改造后,在全市高端文娱赛事、青少年训练及全民健身等方面发挥了重要作用。数据显示,徐家汇体育公园去

年全年接待各种赛事、演出和训练等共计244.8万人(次)^[28]。

三是挖掘可复合利用的场地资源,鼓励建设新型体育服务综合体。城市更新过程中,老旧厂房、老旧商业设施等如何实现“华丽变身”?贯彻《体育法》“国家鼓励充分、合理利用闲置资源建设公民日常健身设施”的精神,《条例》结合城市实际予以细化创新,“本市鼓励利用公共体育用地、产业园区、商业设施、废旧厂房、仓库等城市空间和场地设施资源,建设新型体育服务综合体,促进体育产业与相关产业融合发展”(第37条)。闵行区的大中华正泰橡胶厂,“变身”为新型运动场馆;上海日确保温瓶胆厂旧址改造成了上海市首家以体育文化为主题的产业园;高架桥下的新虹桥中心花园,改造出约2万m²的公共空间,建设了4个篮球场和2个足球场……上海还积极发展“体商结合”“体绿结合”等“体育+”业态,聚焦市民高品质、多样化的体育健身需求,分园区型、商区型和户外型三类,打造都市运动中心新型体育服务综合体。随着《条例》的实施,更多可喜的“魔术”转换、更多有利市民生活的全民健身新空间将会诞生。

3.4 开放共享,持续提升管理运维效能

一是推动健身场地全面开放、提质增效。上海丰富发达的赛事体系和雄厚的全民健身群众基础,对体育场地设施的社会服务和运营效率提出了更多期待。《条例》第45条规定:“公共体育设施管理人应当公开向社会开放的办法,加强社会化、专业化运营,提升社会服务功能和运营效率,方便市民开展体育活动。无需增加投入或者提供专门服务的,应当免费开放。”各级人民政府及相关部门可以通过项目补贴等方式,支持经营性体育设施向社会公益性开放(第49条)。《条例》第48条还明确了公办学校向社会开放体育设施。鉴于此项开放措施增加了学校的责任和义务,建议政府设立专项补助和统一购买公共责任险,以解除学校在安全保障等方面的顾虑。

二是加快数字化转型与科技赋能。在时代信息浪潮下,推进全民健身公共服务智慧化是大势所趋。《条例》要求“加强科技创新和成果转化,促进新技术、新材料、新装备在体育领域的开发与应用”“加强体育信息化建设,依托政务服务‘一网通办’平台提供公共体育设施查询和预约、办赛信息服务、政府扶持项目申请等便民服务功能。鼓励有条件的经营者按照统一的数据标准接入政务服务‘一网通办’平台,为市民提供信息查询、预约等服务”(第56条)。



“鼓励有条件的运营主体开展体育设施数字化改造”（第 49 条）。2020 年以来，上海依托区块链、健身地图等信息化手段开展了体育消费券配送工作，支持体育场馆向群众公益开放。2021 年上海修订全民健身发展指数评估办法和指标体系，优化指数构成，并每年发布《上海市全民健身发展报告》，有效提升了全民健身数字化治理水平。当前，上海正持续推进全民健身公共服务“一网通办”，深化“一码健身”，推进全民健身管理方式和公共服务数字化。后续建议推进全民健身信息服务体系建设，协同建设全民健身互联网信息平台。

三是推动全民健身公共服务标准化。着眼于全球著名体育城市建设目标，上海全民健身公共服务应当视野宏阔、立意高远，基于体育国际化形势、增进中西经验互鉴，高水准对标创建具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。《条例》第 57 条规定：“市体育部门应当加强体育标准化建设，组织起草体育公共服务、竞技体育、场馆运营、赛事活动等方面地方标准。”此举将有力发挥标准对于构建更高水平全民健身公共服务的引领作用，推动提供更高品质的体育服务。

4 结束语

中国式体育现代化进程中，全民健身事业内涵将更为丰富，全民健身场地设施基础地位将更加凸显，体育公共服务体系建设将更加注重人民群众的幸福感和获得感。2022 年新修订的《体育法》丰富完善了体育法治基本制度，深化体育领域治理体系和治理能力现代化，为建设健康中国和体育强国奠定了法治基础。《条例》一脉相承，紧紧围绕以人民为中心的发展思想，着眼改革发展，立足本地需求，以法治思维、法治方式切实破解群众“健身去哪儿”瓶颈问题，健全治理体系，优化资源配置，创新健身载体，激发多元参与，提升社会服务和运营水平，完善运动促进健康服务体系，为上海加快建设全球著名体育城市提供坚实的法治保障。其必将引领、促进和保障上海持续推动全民健身场地设施高质量发展，加快推进全民健身公共服务均等化、标准化、融合化、数字化，探索 and 实现全民健身治理体系和治理能力现代化，努力将上海建设成为中国式现代化全民健身模范城市。

参考文献：

[1] 张勇,王瑞连.中华人民共和国体育法释义[M].北京:

中国法制出版社,2023.

- [2] 蒋全虎,陈家起,高奎亭,等.我国全民健身场地设施配置政策演进与展望[J].体育文化导刊,2023(2):13-20.
- [3] 《上海体育志》编纂委员会.上海体育志[M].上海:上海社会科学院出版社,1996.
- [4] 1984 年中共中央关于进一步发展体育运动的通知[EB/OL].(2004-04-26)[2024-01-25].http://www.olympic.cn/rule_code/code/2004/0426/26065.html.
- [5] 第四次全国体育场地普查有关数据[J].体育文化导刊,1997(4):64.
- [6] 陈元欣,王健.我国公共体育场(馆)发展中存在的问题、未来趋势、域外经验与发展对策研究[J].体育科学,2013,33(10):3-13.
- [7] 专访刘鹏:推动群众体育事业 提升竞技体育水平[EB/OL].(2011-01-10)[2024-01-25].https://www.gov.cn/jrzq/2011-01/10/content_1781575.htm.
- [8] 中华人民共和国体育法[EB/OL].(1995-10-01)[2024-01-25].https://www.gov.cn/guoqing/2021-10/29/content_5647637.htm.
- [9] 国务院办公厅关于加快发展体育产业的指导意见[EB/OL].(2010-03-24)[2024-01-25].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2010-03/24/content_6420.htm.
- [10] 第六次全国体育场地普查数据公报[EB/OL].(2014-12-26)[2024-01-25].<https://www.sport.gov.cn/n4/n210/n218/c328625/content.html>.
- [11] 国务院关于加快发展体育产业 促进体育消费的若干意见[EB/OL].(2014-10-20)[2024-01-25].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2014-10/20/content_9152.htm.
- [12] 国务院办公厅关于加强全民健身场地设施建设发展群众体育的意见 [EB/OL].(2020-10-10)[2024-01-25].https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-10/10/content_5550053.htm.
- [13] 田思源.《中华人民共和国体育法》的修改过程、主要争议与立法选择[J].天津体育学院学报,2022,37(4):373-379,410.
- [14] 中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2023-03-01)[2024-01-25].https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content_5743623.htm.
- [15] 上海发布《2022 年上海市全民健身发展报告》[EB/OL].(2023-06-29).[2024-01-25].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1770027149254752202&wfr=spider&for=pc>.
- [16] 曹可强.上海市构建更高水平全民健身公共服务体系的回顾与展望[J].体育科研,2022,43(4):1-7,28.
- [17] “十四五”时期全民健身设施补短板工程实施方案[EB/OL].(2021-04-20)[2024-01-25].<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/27/5602977/files/069a280b8a0b49ab80b4b482f6f7fd64.pdf>.
- [18] 鲍明晓.全面建设体育强国的核心逻辑、战略要点和



- 关键问题[J].北京体育大学学报,2023,46(2):1-10.
- [19] 李克强:重点建设好群众身边的健身场地[EB/OL].(2020-09-25)[2024-01-25].https://www.gov.cn/guowuyuan/2020-09/25/content_5546989.htm.
- [20] 韩坤,刘景芝.全民健身保障与促进机制的挑战及路径研究[J].中国国情国力,2023(10):34-37.
- [21] 于迎冬.全民健身公共服务体系建设的研究[J].中国市场,2021(7):111-112.
- [22] 《2022年上海市全民健身发展报告》发布 市民身边体育健身设施进一步完善 [EB/OL].(2023-06-30)[2024-01-25].<https://www.shanghai.gov.cn/nw4411/20230630/ab1f9f512dd24a0d89ed75d915fc8ec3.html>.
- [23] 因地制宜破解全民健身场地设施供需矛盾更好 满足人民群众日益增长的健身需求:全国政协“加强全民健身场地设施建设”网络议政远程协商会发言摘编[EB/OL].(2020-05-11)[2024-01-25]. <http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2020/05/11/ARTI1589155735763111.shtml>.
- [24] 再创新高! 2019 上海市全民健身 300 指数总分 256.3 分! [EB/OL].(2020-10-05)[2024-01-25].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1679692429612446826&wfr=spider&for=pc>.
- [25] 45.7%上海市民经常参与运动,2020 上海市全民健身 300 指数发布[EB/OL].(2021-06-29)[2024-01-25].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1703912528469067274&wfr=spider&for=pc>.
- [26] 黄海燕.上海体育产业发展报告(2019—2021)[M].北京:社会科学文献出版社,2021.
- [27] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》[EB/OL].(2022-03-23)[2024-01-25].https://www.gov.cn/zhengce/2022-03/23/content_5680908.htm.
- [28] 周杰伦演唱会 4 天总票房超 2 亿元 委员: 曲终人不散让“流量”变“留量”[EB/OL].(2024-01-24)[2024-01-25].<https://www.jfdaily.com/statics/res/html/web/newsDetail.html?id=708389>.

(责任编辑:黄笑炎)

(上接第 31 页)

- [29] 田思源.弘扬中华体育精神 培育中华体育文化[EB/OL].(2022-06-27) [2023-12-20].http://www.chinasportsdaily.cn/tyb/html/2022-06/27/content_116878_14977524.htm.
- [30] 刘东锋.全球著名体育城市的演进、特征与路径:兼论上海的目标定位与发展策略[J].体育科研,2021,42(1):52-61.
- [31] 缪佳.上海竞技体育在建设全球著名体育城市中的发展探索与思考[J].体育科研,2022,43(3):1-7.
- [32] 彭国强,高庆勇.中国式现代化进程中竞技体育与群众体育协调发展:时代价值、现实困境与创新路径[J].西安体育学院学报,2023,40(4):396-404.
- [33] 李彦龙.体育强国背景下我国竞技体育、群众体育与体育产业共生的现实困境与应然策略[J].吉林体育学院学报,37(4):1-5,55.
- [34] 上海市体育局.《2019年上海市体育赛事影响力评估报告》[EB/OL].(2020-06-01)[2023-12-20].<https://www.sport.gov.cn/n14471/n14480/n14517/c951564/content.html>.
- [35] 黄海燕.上海建设全球著名体育城市的若干思考[J].体育科研,2016,37(4):11-13,21.
- [36] 紧扣“一体化”“高质量”两大关键,长三角体育一体化“五年作战图”定了[EB/OL].(2021-04-02)[2023-12-12].<https://www.sport.gov.cn/n14471/n14482/n14519/c20947044/content.html>.

(责任编辑:晏慧)