

极化中平衡：区域基本公共体育服务均等化的理论框架与推进策略

潘辰鸥，樊炳有

(苏州大学 体育学院，江苏 苏州 215021)

摘要：基于区域非均衡发展理论，剖析城市群发展战略下极化中平衡的逻辑起点、发展态势、内涵特征、双重目标、机遇挑战，构建“一极两点三驱动”的均等化理论框架，同时结合成渝地区双城经济圈的实践要素，阐释极化中平衡的推进障碍及推进策略。研究认为，构建以城市群为增长极、以完善区域协调政策、满足流动人口需求为平衡点，以标准、财政和技术驱动的区域基本公共体育服务均等化“一极两点三驱动”理论框架，通过差异化的均等化战略、提升城市群均等化供给水平、完善均等化评估监测机制、强化区域协调合作机制、推动流动人口基本公共体育服务均等化以实现各要素的互动共生、良性循环，有利于区域基本公共体育服务均等化的长期性、系统性推进，促进社会公平正义。

关键词：基本公共体育服务；均等化；极化中平衡；城市群；区域非均衡发展理论

中图分类号：G80-05 文献标志码：A 文章编号：1006-7116(2025)02-0067-10

Balance in polarization: Theoretical framework and promotion strategy for equalization of regional basic public sports services

PAN Chenou, FAN Bingyou

(School of Physical Education, Soochow University, Suzhou 215021, China)

Abstract: Based on the theory of regional unbalanced development, this paper analyzes the logical starting point, development trend, connotation characteristics, dual goals, opportunities and challenges of balance in polarization under the development strategy of urban agglomeration, and also constructs the theoretical framework of "one pole, two points and three drives", and combines the practical elements of the Chengdu-Chongqing Economic Circle to explain the obstacles and strategies to promote balance in polarization. The research holds that the theoretical framework of "one pole, two points and three drives" for the equalization of regional basic public sports services, which takes urban agglomeration as the growth pole, the improvement of regional coordination policies and the satisfaction of the needs of the floating population as the balance point, and is driven by standards, finance and technology, should be constructed. Through differentiated equalization strategies, improving the equalization supply level of urban agglomerations, improving the equalization evaluation and monitoring mechanism, strengthening the regional coordination and cooperation mechanism, and promoting the equalization of basic public sports services for the floating population to promote the equalization of regional basic public sports services to achieve interaction and symbiosis and a virtuous cycle of all elements, which is conducive to the long-term and systematic advancement of the equalization of regional basic public sports services and the promotion of social equity and justice.

Keywords: basic public sports services; equalization; balance in polarization; urban agglomeration; theory of regional unbalanced development

收稿日期：2024-07-05

基金项目：国家社会科学基金项目(21BTY014)。

作者简介：潘辰鸥(1997-)，女，博士研究生，研究方向：体育人文社会学。E-mail: panchenou@126.com 通信作者：樊炳有

《体育强国建设纲要》《“十四五”公共服务规划》《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》均对推进基本公共体育服务均等化有明确表述，基本公共体育服务均等化的最终目标是让全体人民共享体育发展成果，其本质是贯彻“以人民为中心”思想的具体实践。推进区域基本公共体育服务均等化，不仅是区域体育协调发展的基本要求，也是中国特色社会主义制度的本质要求，其重要意义在于满足人民日益增长的体育需求，缩小地区间差距，促进社会公平正义。

习近平总书记在党的二十大报告中指出：“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局。”在城市群发展战略的推动下，区域基本公共体育服务的均等化特征正经历着由传统的“条状”东、中、西部区域划分方式向以“块状”城市群为单位的新模式的转变。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确指出“优化城市群内部空间结构”“形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群”，并提出对19个城市群的分类指导与规划布局，从“优化提升”到“发展壮大”，再到“培育发展”，每一类城市群都承载着特定区域发展目标。这一规划不仅体现区域发展战略的深化与细化，也为实现区域基本公共体育服务均等化提供新的视角和路径：以城市群为基本单位，以增长极的极化效应带动区域平衡，通过实现城市群的内部均等和外部均等，最终实现全国范围内的基本公共体育服务均等化。然而我国人口众多，各地区社会经济发展、自然资源禀赋、基础设施条件、科技水平、创新能力差别大，在这种国情下区域间基本公共体育服务资源水平差异较大^[1]，华东、华南地区的场地资源配置明显高于全国其他地区^[2]，大体呈现出从东南沿海地区高-高集聚到西北地区低-低集聚逐渐过渡的地理空间分布特征^[3]。我国西部地区全民健身公共服务均等化程度最高，东部次之，中部最低^[4]。针对基本公共体育服务发展不均等现象，多数学者遵循“内涵—问题—对策”的逻辑主线，从共同富裕^[5]、以标准化促均等化^[6]等视角，聚焦于基本公共体育服务均等化的内涵及价值，剖析均等化发展的现实困境及成因并最终提出优化路径，而缺乏适应国家城市群发展战略的均等化模式创新，对于均等化理论的边际贡献也显得较为欠缺。

基于此，本研究将尝试回答以下几个问题，并针对性地提出一套与国家城市群发展战略相契合的均等化理论框架与推进策略，问题包括区域基本公共体育服务极化中平衡的框架结构及各要素组成逻辑是什么，在实践中选择极化中平衡模式有何经验可借鉴，

推进区域间“极化中平衡”的均等化有何障碍，又该如何推进。

1 区域基本公共体育服务均等化的理论逻辑

1.1 区域基本公共体育服务均等化的逻辑起点：以增长极带动均等

区域基本公共体育服务均等化发展应顺应非均衡发展规律，以局部突破为引领，强化极化效应打造增长极，促进资源有效扩散，加速区域间均衡发展。缪尔达尔的区域非均衡发展理论指出，经济发展通常呈现不平衡性，发达地区通过积累效应吸引更多资源，导致欠发达地区进一步被边缘化^[7]。这种积累会带来极化效应，即增长极的发展加剧区域间的不平衡。极化效应是区域发展中的内在趋势，如果采取强有力的行政或法律措施来消除或抑制这种趋势，反而会抑制发展的内在动力^[8]，而利用增长极的扩散作用的同时采取政策防止两极分化，便可达到更高的均衡水平。

区域基本公共体育服务均等化的逻辑起点正如习近平总书记^[9]所指出的：“要形成几个能够带动全国高质量发展的新动力源。不平衡是普遍的，要在发展中促进相对平衡。”“在发展中促进相对平衡”的观点为均等化的内涵赋予新视角，即推动有条件的区域极化发展，进而带动区域间的平衡。可见平衡型发展战略难以实现区域平衡发展目标，而尊重区域发展的不平衡规律可以在发展中促进相对平衡。平衡和不平衡并非绝对，不平衡状态并非预示某种长期趋势，更非必然导致固化或恶化的结局，可能正是实现平衡所需要的过程。往往是通过市场这只“无形之手”与政府宏观调控这只“有形之手”的协同作用，最终引导系统趋向平衡。

基本公共体育服务在极化中平衡，旨在通过特定地区的集聚效应构建“增长极”，资源和技术在极化效应下在增长极实现回流和集聚，再扩散至周边不发达地区，使区域内实现更高水平的平衡。而为了避免区域基本公共体育服务在极化效应下两极分化，一是要利用市场力量充分发展极化效应，让增长极发生强大的扩散效应；二是要增加对落后地区的基本公共体育服务的政策扶持及转移支付力度。只有增长极的极化效应得以实现，才能通过扩散效应和政策倾斜推动整个区域实现平衡。

1.2 区域基本公共体育服务均等化的发展态势：以城市群引领均等

《“十四五”新型城镇化实施方案》指出“以城市群为主体形态发展”，随着《长三角地区体育一体化高质量发展的若干意见》《推动成渝地区体育公共服务融

合发展框架协议》《推动兰西城市群体育一体化发展框架协议》等一系列城市群政策的相继出台, 已形成以城市群为核心的区域体育发展模式。城市群基本公共体育服务发展呈现出三大显著效应: 集聚效应、极化效应、边界效应。在以城市群为引领的极化与平衡中, 平衡态势和三大效应的作用密不可分: 集聚效应强化增长极的基本公共体育服务水平, 为提供适应密集人口的设施布局和服务质量并带动周边地区服务升级打下基础; 虽然极化效应推动增长极的基本公共体育服务发展、加大资源扩散的深度和广度, 但需通过跨区域协调发展机制, 如财政转移支付、资源对口支援等政策, 引导资源向落后地区流动, 缩小服务差距; 而边界效应则要求加强城市群内部及城市群之间的交流与合作并打破制度壁垒^[10]。当前, 城群的集聚效应和极化效应正不断扩大, 京津冀、长三角、粤港澳大湾区等比较成熟的城市群集聚全国38.6%的城市常住人口, 创造约46%的GDP^[11]。城市群基本公共体育服务的边界效应正被逐渐打破, 已经形成一批城市群深度合作的实践成果, 如长三角运动休闲体验季、长三角体育产业博览会、长三角体育节、京津冀大众滑雪公开赛等。城市群在极化与平衡的过程中, 通过发挥集聚效应、极化效应与边界效应的积极作用, 正逐步构建起以城市群为引领的区域基本公共体育服务均等化新格局。将城市群作为促进区域基本公共体育服务均等化的核心单位, 不仅是区域发展的内在趋势, 也是顺应国家发展战略的必然选择。

1.3 区域基本公共体育服务均等化的内涵特征: 以动态平衡促进均等

《“十四五”公共服务规划》提出: “要坚持以促进机会均等为核心, 推动实现全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务。”在此基础上, 主要参照我国学术界中等标准^[12]、机会均等^[13]、结果均等^[14]基本观点, 认为区域基本公共体育服务均等化是指各区域公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共体育服务, 其核心是促进机会均等, 重点是保障区域间人民群众得到基本公共体育服务的机会, 而非简单的平均化。

区域基本公共体育服务均等化包含以下几个方面的含义: 第一, “基本”首先体现的是民生性, 是每一个公民都需要的公共体育服务; 其次是其数量最低性, 是“兜底”的公共体育服务。第二, 承认区域间存在差异, 但并不表示公民因性别、年龄、民族、地域、户籍而受到不同的待遇, 每位公民获取基本公共体育服务的机会均等仍然是第一诉求。第三, 区域基本公共体育服务均等化应对接城市群发展战略, 率先实现

城市群的基本公共体育服务高质量发展, 发挥其增长极作用, 进而在发展中促进各区域基本公共体育服务均等化。第四, 区域基本公共体育服务均等化是一个动态平衡的过程, 其内容、标准随着区域基本公共体育服务覆盖的范围、服务水平和质量的发展而不断变化; 增长极的选择及空间布局亦需随着均等化目标的逐步达成而灵活调整; 均等化过程是持续且渐进的, 旨在不断在更高水平上实现新的平衡。

1.4 区域基本公共体育服务均等化的双重目标: 以城市群内外均衡构成均等

在推进基本公共体育服务极化中平衡的进程中, 城群作为核心单位承载着实现内部均等和外部均等的双重使命。内部均等化旨在缩小城市群内部各地区间的服务差距, 外部均等化则致力于推动不同城市群之间的基本公共体育服务均衡发展。由于不同城市群的经济实力、人口规模、资源禀赋、地域文化等方面迥异, 各城市群在基本公共体育服务发展上的起点和速度相较于城市群内部存在更为显著的差异。因此, 与城市群内部均等化相比, 外部均等化的推进进程往往更加复杂和缓慢。

城市群内部均等化与城市群外部均等化构成整体与局部的逻辑关系, 两者相互依存、相互促进, 共同推动着基本公共体育服务的均衡发展。内部均等化是外部均等化的基础, 只有实现城市群内部的均衡发展, 才能为城市群之间的协调发展创造有利条件。外部均等化也为内部均等化提供新的动力和支持, 通过加强城市群之间的交流与合作, 可以推动先进经验和技术成果的共享, 进而促进城市群内部基本公共体育服务的创新与发展。在推进基本公共体育服务均等化的进程中, 应坚持城市群内部均等化与外部均等化相协调的原则, 实现两者的良性互动和共同发展。

1.5 区域基本公共体育服务均等化的机遇挑战: 以人口流动趋势加速均等

随着户籍制度的改革逐步深化, 人口流动的制度性障碍得到缓解, 流动人口的数量呈现出快速增长态势。根据第七次全国人口普查的数据, 2020年中国流动人口数量已经接近3.76亿人, 占全国总人口的26.04%^[15]。这一庞大的流动人口规模, 对人口集聚地的基本公共体育服务提出更高要求, 需要提供更多的体育场地设施和更高质量的服务以满足大量涌入的外来人口带来的新增需求。《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》提出要“把握人口流动客观规律, 推动相关公共服务随人走”。公共体育场馆、全民健身中心等体育设施具有低流动性、高边际成本的特点。随着人口向增长极集聚, 原有体育场地设施的

承载能力趋于饱和,外来人口新增需求的边际成本较高且需要长期的运维投入^[16]。若基本公共体育服务设施布局未能及时适应人口流动趋势,则会导致集聚地基本公共体育服务供给不足、服务质量下降,人口流出地体育设施有所闲置的问题,加剧居民享有基本公共体育服务的机会不均等。然而若能科学应对人口集聚趋势,通过优化布局、提升效率等措施,提供充足、公平且高质量的公共体育服务,人口流动将成为促进服务均等化的强大动力^[17]。

2 区域基本公共体育服务均等化的理论框架

区域基本公共体育服务极化中平衡的理论框架以区域非均衡发展理论为基础,对接国家城市群发展战略,构建基本公共体育服务均等化“一极两点三驱动”理论框架(如图1)。该框架在城市群内部以中心城市为增长极,推动其基本公共体育服务的高质量发展,并利用其扩散效应带动周边地区的协调发展。在城市群间,以高度发展的城市群为增长极,通过其高水平的示范和引领作用促进其他城市群的基本公共体育服务提升。为了防止极化发展带来的不均衡无限扩大,该框架强调完善区域协调政策并通过满足流动人口基本公共体育服务需求来平衡这种极化效应。此外,梯度标准和科学高效的财政制度的制定、新技术的投入可以促进基本公共体育服务的标准化和规范化,提高基本公共体育服务的质量和效益,有利于助推基本公共体育服务极化中平衡的全过程。

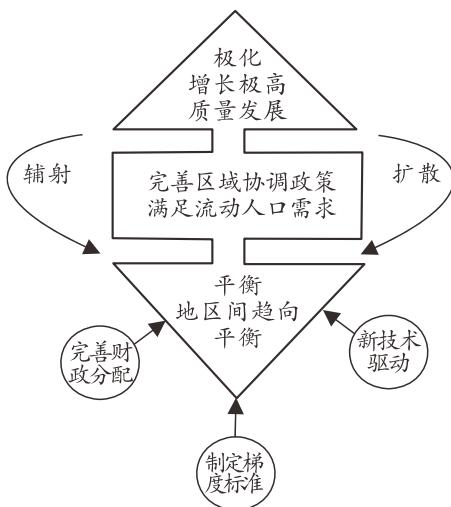


图1 区域基本公共体育服务极化中平衡理论框架结构

2.1 “一个增长极”: 推动增长极基本公共体育服务质量发展

在中央财经委员会第五次会议中习近平总书记提

出,“增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力”。这一战略构想,将中心城市和城市群视为促进区域发展“提量增质”的增长极,这种理念为区域基本公共体育服务极化中精准定位增长极提供坚实的理论基础与方向指引。

在极化中平衡模式中,要求增长极本身实现基本公共体育服务的高质量发展,这不仅是内在需求,更是其作为“灯塔”角色,通过其高质量的服务辐射与扩散效应,引领并促进周边区域基本公共体育服务水平的整体跃升,形成在更高水平平衡的发展格局。鉴于人口流动与集聚的加速趋势,增长极面临着与日益密集的人口规模相匹配的严峻挑战,这迫切要求提升公共体育服务的供给效能与品质,确保服务供给能够精准对接人口增长的实际需求,构建起更加完善、高效的基本公共体育服务体系。

2.2 “两个平衡点”: 完善区域协调政策、满足流动人口需求

1)完善区域协调政策,建立健全区域合作、帮扶和补偿机制。

区域合作机制能够促进增长极与周边欠发达区域之间的资源流动和协作,使基本公共体育资源在区域间实现共享与互补。这一机制并非仅局限于增长极对欠发达区域的单向资源辐射,而是通过促进要素的双向自由流动,进一步加速极化效应,使得资源能够更加高效地集聚于增长极,同时带动周边地区的协同发展。帮扶机制在这一过程中发挥着促进平衡发展的作用,核心区域的先进资源和服务体系可以通过帮扶途径引导至欠发达区域,提高后者的基本公共体育服务水平;而欠发达区域则可以在帮扶过程中获得持续支持和资源注入,逐渐增强自身的发展能力。补偿机制则是在区域协调政策中提供一种平衡资源倾斜的保障手段。通过对偏远、欠发达区域提供政策补贴、财政支持等方式,可以有效弥补其在资源分配中的不足,减少其因地理或经济劣势造成的服务短板。补偿机制不仅是对欠发达区域的“输血”,更是激励其自我发展的一种保障,促使不同区域在均等化发展中具备更强的内生增长动力。

2)满足流动人口需求,实现资源布局“跟着人走”。

《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》中明确提出:“加大全民健身公共服务资源向基础薄弱区域和群众身边倾斜力度,与常住人口总量、结构、流动趋势相衔接。”推动公共体育服务资源与常住人口关联,其中的关键变量在于流动人口,关注人口流动趋势、满足流动人口公共体育服务需求对极化的平衡作用在于:第一,提高集聚地要素投入效率和

最终供给水平。劳动力聚集促使劳动力素质提高、获取成本降低, 也就能提高集聚地基本公共体育服务质量、降低服务供给边际成本, 加速公共体育服务要素投入效率和供给水平的提升, 使人口集聚的增长极地区具有满足更多人口基本公共体育服务需求的能力。第二, 提高人口流出地服务的人均享有水平。2024年印发的《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》提出要以进城农民工及其随迁家属为重点、兼顾城市间流动人口, 进一步拓宽城镇落户渠道。高度发展地区的流动人口大多是年轻及能力较强的劳动力, 如果流动人口在城市定居, 那么举家迁移的家庭也就更多, 未流动的家庭就可以更多地享有低度发展地区的基本公共体育服务, 这将有利于缩小地区间的差距。因此, 流动劳动力市民化的过程实质上是基本公共体育服务均等化的过程^[18], 促进流动人口定居便是破解公共体育服务均等化的关键环节。

2.4 “三个驱动力”: 标准驱动、财政驱动、新技术驱动

1)标准驱动区域基本公共体育服务均等化。

各地区基本公共体育服务的范围、种类、水平不是固定不变的, 而是与该地区的经济发展水平、政府公共财政能力、人口结构等因素密切相关。上述因素的变化必然引发基本公共体育服务的变化, 而基本公共体育服务的变化又会进一步引发基本公共体育服务均等化水平和均等化标准的变化, 其相互间是一种水涨船高的协调联动关系。《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》提出要以标准化促进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化。在推动基本公共体育服务均等化的进程中, 标准对基本公共体育服务均等化具有导向功能、规范功能、约束功能和激励功能。标准为基本公共体育服务确立“兜底”的基准线, 确保无论地区差异如何都能享受到一定水平的基本公共体育服务。对于各级政府而言, 这些标准成为检视自身服务成效、识别并弥补服务缺口的重要标尺, 有助于精准施策, 针对性地补齐短板, 提升整体服务效能。标准也为上级部门提供评估与监督的明确依据, 便于其对各级政府在基本公共体育服务发展方面的表现进行客观评价, 并根据实际情况实施政策调整与资源倾斜, 进一步促进区域间公共体育服务的均衡发展。

2)财政驱动区域基本公共体育服务均等化。

2021年出台的《“十四五”时期全民健身设施补短板工程实施方案》中明确提出, 将原深度贫困地区和重点发展战略区域作为财政倾斜对象, 通过增加基础设施投入、扩大体育资源覆盖率, 有力提升这些地区的体育服务基础水平。在这一过程中, 财政政策不仅起到直接拉平区域间差距的作用, 更通过极化的机

制强化增长极的辐射带动作用。增长极的发展既需要大量资源的集聚, 也需要承担起辐射作用, 而财政扶持将其打造为区域内服务的高质量中心。增长极的先发优势在基础设施、管理和专业服务上的溢出效应, 逐步渗透到周边区域, 使得原有落后区域在财政支持下有更多机会共享先进资源, 并在长期中受益于增长极的溢出效应。财政驱动形成增长极和周边区域在体育服务供给上的良性互动, 达成极化与平衡的双重目标。

3)新技术驱动区域基本公共体育服务均等化。

随着互联网、人工智能、大数据、云计算等新型技术的发展, 新技术作为发展新质生产力的核心要素^[19], 突破传统公共服务中空间和资源的限制, 使偏远及欠发达地区得以享有与发达地区近似的服务质量, 进而拉动区域整体的均等化水平提升。

在基本公共体育服务供给上, 数字平台的建立进一步推动服务流程的集成与简化, 体育场馆预约、科学健身指导、健身地图等功能为精准挖掘公众健身需求和提高服务供给效率提供技术保障^[20]。人工智能监测评估则实现对服务效果的即时反馈与深入分析, 促进增长极基本公共体育服务体系的持续优化。线上线下融合拓展了服务覆盖范围, 打破时间与空间的约束, 使增长极资源在技术支持下得以向更广泛的区域传导和辐射。

在区域协调政策上, 新技术不仅支持对各地不同需求的细致识别, 更通过跨区域数据集成推动差异化的服务优化。新技术帮助打通各地基本公共体育服务资源的信息壁垒, 推动跨区域体育治理向社会化、多元化、动态化转变, 建立起以社会需求为导向的协调机制^[21]。在极化过程中, 增长极在技术赋能下实现的示范性服务模式进一步带动周边地区的进步, 这种带动不再依赖资源的直接转移, 而是通过技术和信息的传递使周边区域在资源有限的情况下依然能够实现基本公共体育服务的提升。

针对流动人口的需求, 新技术使人口集聚地能够通过数据分析提供更加灵活的服务支持, 满足其在流动性中的健身需求, 同时利用社交媒体和数字化平台增强流动人口的社区归属感。这一创新模式为公共体育服务在区域极化背景下的均衡发展带来新的平衡机制, 使服务供给更具包容性和适应性。新技术能够强化增长极的服务标准化与财政透明化水平, 通过实时监测与数据分析为标准制定提供精准依据。智能化财政管理则提高资金使用的透明度和效率, 确保财政投入精准有效, 助推基本公共体育服务在极化中实现均等化目标。

3 区域基本公共体育服务均等化的实践要素

3.1 案例选择

成渝地区双城经济圈位于“一带一路”和长江经济带交汇处，区域内生态禀赋优良，拥有约 1.15 亿人的密集人口，规划范围包括重庆市的中心城区及万州、涪陵等 27 个区(县)以及开州、云阳的部分地区，四川省的成都、自贡等 15 个市。

2020 年 1 月 3 日，习近平总书记主持召开中央财经委员会第六次会议，作出推动成渝地区双城经济圈建设、打造高质量发展重要增长极的重大决策部署。2020 年 4 月，重庆和四川两地体育部门共同签署《川渝两地体育公共服务融合发展框架协议》，同年 11 月，党中央、国务院印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》，提出“促进全民健身，推动公共体育场馆、全民健身中心、体育公园、社区体育场地等资源设施建

设和开放共享”“共同推进体育事业发展”的发展要求。随着一系列政策的密集出台，成渝地区体育事业的发展迎来前所未有的重大契机，通过构建以成都市和重庆市为“双核”的增长极模式，着力实现区域内的极化中平衡。从人均体育场地面积这一指标考察，2018 年重庆市人均场地面积为 1.67 平方米，四川省为 1.16 平方米，相对差值为 36.04%；2022 年两地人均体育场地面积分别为 2.27 和 2.28 平方米，相对差值缩小为 0.44%，反映两个地区基本公共体育服务水平逐渐接近，均等化程度越来越高。

3.2 成渝地区双城经济圈基本公共体育服务极化中平衡实践要素

成渝地区双城经济圈基本公共体育服务发展过程中，极化中平衡的核心要素相互交织，共同推动着基本公共体育服务均等化的实现(见表 1)。

表 1 成渝地区双城经济圈基本公共体育服务极化中平衡的核心要素

核心要素	具体实践
中心城市极化发展	以重庆市主城区和成都市作为增长极，带动其他市(区)发展
区域合作战略	签订多项合作协议，明确协同发展的具体任务和目标
实体化运作机制	成立“川渝体育工作领导小组”，并建立联席会议制度
区域群众体育赛事	协同举办体育赛事，有效促进区域内体育部门的交流与合作
区域体育旅游	结合各地体育资源禀赋开发体育跨区域旅游产品
大数据平台	实现体育数据资源的汇聚和共享，为精准决策提供支持
智能化服务	通过线上平台提供便捷的体育公共服务，提升服务效率

中心城市的极化发展既是自然趋势，也是推动区域平衡的重要手段。在成渝地区双城经济圈中，成都市和重庆市主城区作为中心城市，通过政策引导与资源集聚形成区域基本公共体育服务的发展高地，与“一极两点三驱动”框架中的城市群增长极概念相吻合，均强调利用中心城市的辐射力带动周边区域发展。重庆市聚焦新技术驱动公共体育服务高质量发展，打造智慧体育场馆、大数据平台赋能的公共体育服务生态。成都市发布《家门口运动空间设置导则》，推动在公园绿地、废旧厂房、建筑屋顶、闲置边角地等植入体育设施，构建以社区级公共体育设施为主体、体育公园为特色的体育设施网络。《2020 年全国公共服务质量监测情况通报》显示，在持续的极化发展中成都市公共体育质量满意度位列全国第一。

两地政府积极响应国家战略，通过签署一系列区域合作协议，如《推动成渝地区体育公共服务融合发展框架协议》《双城联动共推体育融合发展合作协议》等，进一步明确在体育公共服务、体育大数据、体育

人才培养、职业体育俱乐部、赛事活动、体育协会、体育产业等 7 个方面的全方位合作。为确保合作的顺利进行，四川省体育局和重庆市体育局成立“川渝体育工作领导小组”并建立联席会议制度，由两地体育局主要负责人牵头，轮流发起，共同研究、统筹和协调推进重大工作事项，确保合作取得实效。

区域群众体育赛事和体育旅游的开展有助于促进基本公共体育服务供给多元性，并加强区域间合作。川渝两地通过协同举办群众体育赛事，如“川渝毗邻地区群众体育荟”，激发民众参与体育活动的热情，促进体育文化的交流与传播。依托丰富的自然与文化资源，打造多条具有区域特色的体育旅游线路，如“武广户外探险之旅”“长江三峡运动之旅”等，满足人民群众日益增长的体育需求，也显著加强川渝地区基层间的合作与交流，共同推动基本公共体育服务升级。通过引入物联网、人脸识别等先进技术，重庆奥体中心、巴南区华熙 LIVE 鱼洞体育馆等标志性场馆实现管理与服务的全面升级。重庆市体育大数据中心利用

互联网、物联网、云计算等信息技术, 实现体育数据资源的汇聚、共享、开放和应用。“渝悦运动”城市体育公共服务平台的建成, 为居民提供场地预定、健身指导、赛事活动等一站式服务。

成渝地区双城经济圈在推动基本公共体育服务均等化的过程中, 不仅注重发展中心城市的极化效应, 还积极探索跨区域协调机制, 通过签署合作协议、建立专项工作组、举办联合赛事等方式加强两地的深度合作, 为均等化发展提供有力支撑。然而, 为了防止陷入“中等收入陷阱”, 在较低水平的平衡上停滞不前, 仍需要加大中心城市的发展力度, 并强化其作为区域增长极的扩散辐射效应。未来, 应继续提升两地合作的深度和广度, 加强对流动人口体育需求的大数据分析, 进一步完善更小尺度上的基本公共体育服务标准体系, 构建覆盖全体市民的基本公共体育服务网络。

4 区域基本公共体育服务均等化的推进障碍

4.1 增长极周边结构不合理, 均等化层级布局欠缺

增长极周边由于缺乏能够发挥“二传”作用的中间层次地区, 导致体育资源难以有效地向增长极集聚, 从而削弱增长极在引领基本公共体育服务发展、促进区域均衡中的关键作用。增长极周边城市在空间布局上缺乏多中心、多节点的互动网络, 各城市之间的联动效应和资源共享能力较弱, 致使增长极的扩散效应受阻。政府在进行区域均等化布局规划时, 未能充分认识到城市群在促进区域协同发展中的重要作用, 难以形成有效的区域协同发展网络, 同时未能充分考虑城市群的发展潜力、基础设施条件等关键因素而清晰划分各地的均等化发展层级, 如潜力城市群、成长型城市群、成熟型城市群等。处于不同发展阶段的城市群在推进基本公共体育服务极化中平衡的过程中, 未能采取差异化的策略和重点, 导致资源分配难以精准匹配各城市群的实际发展需求, 从而进一步加剧区域间的发展不平衡。

4.2 城市群发展不足, 均等化引领力量较弱

当前, 基本公共体育服务存在总量不足、质量不高、布局不优等问题。特别是在欠发达城市群中, 体育场馆开放率低、公共场所体育场地设施配建缺失, 服务内容单一、设施老化、管理水平低下, 缺乏“身边化”的体育健身组织、健身指导和赛事活动, 服务布局不尽合理, 服务半径设计有待优化, 存在新区多、老区少的问题^[22], 导致增长极基本公共体育服务动能不足, 对周边城市的辐射和带动作用有限, 难以形成有效的平衡机制。政府提出通过政策优惠和政府购买服务的方式来吸引企业和社会组织的参与, 但由于缺

乏有效的激励机制和明确的投资回报, 社会资本的参与仍然有限。市场活力未能充分激发, 创新与发展的动力不足, 整体服务质量难以提升。数字化技术的应用在提升基本公共体育服务水平方面的重要性也未得到充分重视。尽管建立数字化平台可以实现体育服务的资源共享、信息互通和服务整合, 但许多欠发达城市群缺乏相应的基础设施和技术支持, 难以实现数据分析和服务的精准对接, 进一步削弱服务质量和效率。

4.3 评估监测滞后, 均等化动态调整机制缺失

基本公共体育服务均等化是一个动态平衡的过程, 其持续推进依赖于高效的均等化评估监测及战略动态调整机制。评估监测机制的滞后性不仅体现在数据收集的时效性上, 更反映在均等化标准的更新以及目标预测的科学性上。但在实际操作中, 监管机构的专业性和针对性往往不足, 导致评估工作缺乏科学性。在问题反馈上, 虽鼓励社会各界体育参与者广泛参与, 但反馈渠道往往不畅通, 导致难以收集到有效的反馈意见。在动态监测方面, 虽然现代信息技术如大数据和云计算为实时监测提供可能, 但许多欠发达城市群在基础设施和技术支持上仍显不足, 这直接导致无法实现对服务覆盖范围、设施利用率、体育活动参与度及群众满意度等关键指标的即时追踪与数据分析, 造成决策者对实际情况的了解滞后, 难以制定相应的动态调整策略。由于评估数据的滞后与不准确, 决策者难以精准把握各区域基本公共体育服务的实际发展现状与潜在增长动力, 进而难以科学合理地设定和调整发展目标。这种信息的不对称与滞后性, 致使增长极选择与空间布局调整上存在盲目性与随意性。在缺乏准确评估数据支持的情况下, 均等化层级布局的有效性难以保障, 极化效应与辐射作用的发挥受到严重制约, 进而阻碍均等化目标的顺利实现。

4.4 区域间协调机制不完善, 均等化扩散受阻碍

行政区域的划分与利益格局的复杂性构成隐性的制度性障碍, 区域间协调机制的不足从根本上削弱政府在推进基本公共体育服务均等化中的主导作用, 限制增长极效应的发挥。以东北地区的辽中南和哈长两大城市群为例, 尽管两地地理位置接近、冰雪体育资源相仿, 但在公共体育服务的供给与共享上却表现出明显的孤立状态。区域间的联动机制薄弱, 合作深度不足, 导致彼此资源难以共享和互补, 难以形成协同效应, 这主要归因于领导机构的权威性偏低以及区域合作的推动力不足。尽管中央政府提倡区域协调发展, 但地方政府往往基于各自利益采取独立行动, 缺乏有效的协作与共享机制。由于缺乏强有力的权威领导机构, 区域间协调常常停留在形式上的合作, 难以落实

到实际的公共体育服务供给中。规划的刚性缺乏保障也是区域间协调机制不完善的重要原因,基本公共体育服务的均等化推进需要有系统性、长期性的规划,但由于规划刚性不足,区域间的协调往往难以形成一致的行动方案。区域内各地的基本公共体育服务发展多是各自为政,缺乏长远的整体规划与协同策略,这直接削弱增长极在促进均等化过程中的辐射效应与引领功能。利益补偿机制的严重失衡进一步加剧了这一问题,经济相对发达地区通常承担更多的资源和服务输出责任,而欠发达地区则难以提供对等的资源回馈,导致各地区在合作中的积极性不高。这样的利益失衡抑制区域间协调的动力,降低政府推动均等化进程的效率。

4.5 流动人口关注不足,均等化服务待提升

传统的公共体育服务供给模式往往以户籍人口为基础,导致在城市化进程中流动人口的体育服务需求得不到有效满足。这种忽视导致城市群内公共体育服务的均等化程度难以实现,特别是在流动人口密集的增长极区域,体育资源的分配和布局面临巨大挑战。流动人口的流动性和不稳定性使得服务供给的规划和实施难以精准把控,无法及时对接流动人口的变化,导致资源配置的滞后。高密度流动人口聚集区域的体育设施供给显得尤为紧张。此外,我国流动人口体育面临体育项目制、志愿服务机制、法制机制、注册挂靠制度不完善等困境^[23],这些因素都将影响流动人口在常住地定居的选择,进而成为显著影响基本公共体育服务均等化是否畅通的关键因素。流动人口对基本公共体育服务的需求较为多样化,但服务供给的形式相对单一,无法有效满足不同群体的需求。现有的公共体育服务缺乏针对流动人口的专门设计和服务模式,导致他们在参与体育活动时面临场地不足、服务内容不丰富、组织水平有限等问题。人口流出地区对流动人口问题的关注也不够,往往忽视流动人口离开后对本地公共体育服务的影响,未能通过有效手段来适应资源的再分配和优化利用。许多流出地区的公共体育设施面临资源闲置和利用率低下的问题,缺乏创新性的管理模式来提高资源的使用效率。

5 区域基本公共体育服务均等化的推进策略

5.1 推行差异化的均等化战略

基本公共体育服务均等化的推进应遵循差异化推进、分类施策的原则,构建健全的基本公共体育服务均等化层级布局体系。首先应对区域均等化进行层级划分并制定差异化的推进策略,其次要制定适应不同区域特征、城市群发展需求的小尺度和高针对性的梯度公共体育服务标准,最后要建立多层次的协调保障

机制,确保基本公共体育服务的供给与区域发展水平相协调,从而实现服务公平与效率的双重优化。

对于潜力城市群宜采取增长极发展模式。以非均衡发展的方式,把有限的人才、资金、技术等资源投入到中心城市的基本公共体育服务中,使之高质量发展,为后期发挥增长极的扩散效应带动城市群整体发展打下基础。优先支持具有高增长潜力和显著外部性效益的基本公共体育服务项目,如智能化体育场馆建设、数字化体育服务平台开发等,以此激发中心城市的供给效率和创新活力。

对于成长型城市群宜采取点轴发展模式。其中心城市基本公共体育服务已经经过一定程度的极化发展,实力增强并具备一定的向周边扩散的能力。而连接增长极与周边城市的交通干线成为增长极向外扩散的首选途径,在交通干线上形成一批新的增长点,从而带动整个城市群更平衡更充分发展的模式就是点轴发展模式。这些地区正处于经济与人口快速增长的关键期,应加大体育设施的投资建设力度,构建完善的公共体育服务网络,提升基本公共体育的覆盖率和供给质量。通过加强城市群内部的互联互通,提升资源流动效率,使增长极的扩散效应惠及更广区域,促进城市群整体基本公共体育服务水平的提升。

针对成熟型城市群应采取网络发展模式。成熟型城市群的空间结构达到中心城市与边缘城市之间的极化效应和扩散效应对城市群的影响持平的程度,发展由不平衡到动态平衡,应在已有的发展轴线上延伸,提高区域节点密度与广度^[24]。这些地区人口集聚程度高、基本公共体育服务水平较为发达,增长极极化效应明显,流动人口基本公共体育服务需求较高。因此,需聚焦于优化现有体育设施布局,确保设施分布均衡合理,同时提升服务品质与运营效率,以满足多样化的基本公共体育服务需求。

5.2 提升城市群均等化供给水平

为提升城市群整体基本公共体育服务水平,应着重增强城市群整体规模与综合实力,以更强大的势能推动基本公共体育服务向周边及更广泛地区辐射,实现城市群内外的共同提升,促进基本公共体育服务在极化过程中的合理分布与平衡发展。财政投入力度的加大是提升服务水平的首要举措。政府应针对欠发达地区和基本公共体育服务薄弱环节给予重点财政支持,通过设立专项资金、实施转移支付等手段,为各地区在公共体育服务发展上提供稳定的资金支持。引导社会资本参与公共体育服务建设也是提升服务水平的重要途径。政府可以通过政策优惠、政府购买服务等方式,积极吸引企业和社会组织参与公共体育服务

项目的投资和运营。这种多元化的投入机制不仅能够减轻政府财政压力, 还能有效激发市场活力, 推动基本公共体育服务的创新与发展, 从而提升整体服务质量。数字化技术的应用在提升基本公共体育服务水平方面具有重要作用。通过建立数字化平台, 城市群可以实现基本公共体育服务的资源共享、信息互通和服务整合。数据分析技术的应用能够帮助政府更科学地评估各地区的基本公共体育服务需求, 进而制定更具针对性的政策与服务措施。通过对人群流动、体育活动参与情况等数据的分析, 可以识别出基本公共体育服务的薄弱环节并优先配置资源, 这将确保服务的精准对接, 提升服务质量和效率。

5.3 完善均等化评估监测机制

为确保区域基本公共体育服务均等化的深入推进, 亟需构建一套全面、高效的监管与评估体系。该体系应紧密围绕基本公共体育服务的核心要素, 如设施布局、活动开展、参与机会及群众满意度等, 设计并实施一系列精准、动态的监管与评估措施。

成立或指定监管机构及第三方评估团队, 确保评估工作的专业性和针对性。制定详尽的基本公共体育服务评估标准与指标体系, 既要体现公共体育服务的普遍要求, 也要兼顾区域特色与差异化需求, 确保评估的科学性和可操作性。在动态监测层面, 应充分利用大数据、云计算等现代信息技术, 构建区域基本公共体育服务实时监测平台, 实现对服务覆盖范围、设施利用率、体育活动参与度及群众满意度等关键指标的即时追踪与数据分析。通过数据挖掘技术, 深入挖掘服务发展中的亮点与不足, 为决策提供有力支撑。问题反馈机制应确保畅通无阻, 鼓励社会各界体育参与者的广泛参与, 通过线上线下多种渠道收集反馈意见。建立问题快速响应机制, 对反馈的问题进行及时梳理、分类, 并明确整改责任主体与时间表, 形成问题台账, 便于跟踪与监督。整改环节需强化执行力与透明度, 需根据反馈问题制定针对性强、操作性好的整改方案, 并公开整改过程与结果, 接受社会监督。同时, 建立整改效果评估机制, 对整改不力的地区采取必要的督促与问责措施, 确保整改工作落到实处。

5.4 强化区域协调合作机制

国家体育总局应牵头成立全国性基本公共体育服务区域协调机构, 各城市群内部也需建立专门的区域协调机构, 形成“实体化运作”的合作机制, 负责制定区域内的均等化政策, 搭建跨区域合作平台, 统筹协调各地区在公共体育服务发展上的合作事宜。可以推广长三角一体化健身示范区联盟、京津冀年度体育局对接会议、成渝双城经济圈毗邻区县的合作座谈会

等成功实践, 确保各区域之间的政策互联互通。应强化区域协调发展的规划刚性, 确保城市群内部和跨区域间的公共体育服务布局科学合理, 避免各自为政的局面。区域协调机制应保障政策的一致性和分工明确, 减少因行政区划带来的制度障碍, 确保增长极在均等化中的引领和辐射作用得到有效发挥^[25]。建立完善的利益补偿机制, 合理平衡发达地区和欠发达地区的利益分配, 推动资源共享, 避免各区域间出现明显的服务质量差距。鼓励基本公共体育服务增长极地区与水平较低地区之间建立横向补偿机制, 通过区域财政补偿、对口支援、转移支付等多种方式, 实现资源的有序流动与优化配置。

5.5 推动流动人口基本公共体育服务均等化

基本公共体育服务供给需从传统的户籍人口基础转向以常住人口为核心, 构建动态服务意识。这一转变要求深入把握人口结构动态, 运用大数据技术进行精准分析与预测, 以指导体育资源配置与服务供给。针对流动人口高密度区域, 应优化体育设施布局, 提供多元化、高质量服务, 促进流动人口社会融入。增长极作为流动人口主要聚集地, 面临体育资源紧张问题, 需深入实施健身场地设施“补短板”行动, 充分利用城市“金角银边”、高架桥下空间等非传统资源, 实现公共体育服务扩容。形成政府、市场、体育社会组织及体育志愿者共同形成以社区体育为基点的流动人口基本公共体育服务供给模式, 积极满足流动人口的基本公共体育服务需求, 实现流动人口市民化。人口流出地则要通过引入智能化、信息化手段, 提高现有设施的使用效率, 探索多元化服务模式, 推动基本公共体育服务供给“集中式收缩”, 使有限的资源发挥更好的效果^[26]。

参考文献:

- [1] 袁春梅, 杨依坤. 我国体育公共服务资源配置均等化水平的实证研究——基于泰尔指数的分析[J]. 武汉体育学院学报, 2014, 48(2): 21-26.
- [2] 朱焱, 于文谦, 陈冬梅. 基于基尼系数的我国体育场地资源配置均衡性研究[J]. 天津体育学院学报, 2018, 33(1): 14-19+32.
- [3] 邵桂华, 李海杰. 基本公共服务均等化视角下我国体育场地基本公共体育服务供给水平评价研究[J]. 首都体育学院学报, 2020, 32(1): 55-62.
- [4] 薄腾飞, 雷艳云. 中国全民健身公共服务供给水平的区域差异及收敛性研究——基于更高水平的全民健身公共服务视角[J]. 成都体育学院学报, 2024, 50(2): 34-41.

[5] 王思贝, 陈丛刊, 郑家鲲. 共同富裕目标下全民健身公共服务均等化: 逻辑关系、现实挑战与路径选择[J]. 西安体育学院学报, 2024, 41(2): 184-193.

[6] 郑家鲲, 冯俊翔. 以标准化促进均等化: 基本公共体育服务的发展路向[J]. 武汉体育学院学报, 2023, 57(6): 5-11.

[7] 杨虎涛, 徐慧敏. 演化经济学的循环累积因果理论——凡勃伦、缪尔达尔和卡尔多[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2014(4): 5-12.

[8] 王文成, 焦英俊. 我国体育事业公共财政支出的空间演化特征与空间溢出效应研究[J]. 北京体育大学学报, 2020, 43(6): 74-83.

[9] 习近平. 推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J]. 奋斗, 2019(24): 4-8.

[10] 汪彬. 城市群协同发展研究: 产业分工视角[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2023.

[11] 韩永文, 马庆斌, 陈妍. 完善体制机制和创新政策体系, 加快落实区域协调发展战略[J]. 中国发展观察, 2020(Z4): 53-59.

[12] 范宏伟. 公共体育服务均等化评价指标体系的标准化研究[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2017, 54(3): 31-36.

[13] 谢正阳. 基本公共体育服务均等化的理论蕴涵与目标选择[J]. 南京体育学院学报(社会科学版), 2017, 31(1): 1-6.

[14] 王凯, 乔泽波. 城乡体育公共服务均等化的制度约束与创新[J]. 上海体育学院学报, 2013, 37(4): 6-10.

[15] 邓仲良, 张车伟. 国内大循环背景下人口流动与区域协调发展[J]. 经济纵横, 2022(10): 54-64.

[16] 童光辉, 赵海利. 新型城镇化进程中的基本公共
服务均等化: 财政支出责任及其分担机制——以城市非户籍人口为中心[J]. 经济学家, 2014(11): 32-36.

[17] 王桂新. 以人口迁移流动推动基本公共服务均等化[J]. 中国人口科学, 2023, 37(5): 9-12.

[18] 佟大建, 金玉婷, 宋亮. 农民工市民化: 测度、现状与提升路径——基本公共服务均等化视角[J]. 经济学家, 2022, 28(4): 118-128.

[19] 潘凯凡, 沈克印. 以数字新质生产力推动体育产业高质量发展的内在机理、阻滞因素与推进策略[J]. 体育学刊, 2024, 31(2): 7-14.

[20] 李军, 赵亮, 段娟娟, 等. 数字驱动全民健身公共服务平台化治理的理论逻辑与实践走向[J]. 体育学刊, 2023, 30(6): 49-58.

[21] 张洪柱, 樊炳有. 基层体育治理中数字技术赋能的实践创新研究——基于“运动家”智慧体育社区的实践[J]. 体育学刊, 2022, 29(5): 62-68.

[22] 闫静, 徐诗锐, 温雨竹. 共同富裕视角下构建更高水平全民健身公共服务体系的内涵阐释、现实挑战与路径推进[J]. 体育学刊, 2023, 30(6): 31-39.

[23] 孙天尧, 张铁民, 肖坤鹏. 社会融入视角下我国流动人口体育治理的价值、困境与策略研究[J]. 沈阳体育学院学报, 2022, 41(4): 131-137.

[24] 杨秋宝. 新时代中国现代化区域经济协调发展体系的理论与战略[M]. 北京: 北京人民出版社, 2018.

[25] 邓星华, 蒲毕文, 曾诚, 等. 粤港澳全运会提升大湾区体育国际影响力研究[J]. 体育学刊, 2024, 31(4): 17-22.

[26] 侯慧丽. 城市公共服务的供给差异及其对人口流动的影响[J]. 中国人口科学, 2016(1): 118-125+128.

