

从开放到共享：我国公共体育设施共享制度的优化策略

黄诚胤^{1,2}, 黄锡生², 李爱春³

(1.重庆大学 体育学院, 重庆 400044; 2.重庆大学 法学院, 重庆 400045;
3.海南师范大学 体育学院, 海南 海口 571158)

摘 要: 公共体育设施是大众体育运动的重要物质基础, 其开放共享行为的持续性与有效性是实现共同体体育价值和福利最大化的基本前提。从共享的实践样态看, 公共体育设施属于供应层面排他性、消费方面低竞争性的“俱乐部产品”。这意味着公共体育设施的共享始于开放却不止于开放, 更多强调共享的有序性和价值的创造性。通过对公共体育设施共享制度的规范分析以及制度功能审查发现, 我国公共体育设施共享制度主要存在管理主体法定共享义务与职能缺失, 以及共享制度的机制运行与动力系统失效等问题。为此, 有必要通过制定公共体育设施管理办法、完善共享配套规则等方式, 构建公共体育设施共享制度的规范体系; 通过实现信息传导机制平台化、责任分担机制的社会化与绩效考核机制的技治化完善公共体育设施共享制度的运行机制。

关键词: 公共体育设施; 共享制度; 开放共享; 俱乐部产品

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2023)05-0051-07

From opening to sharing: The optimization strategy for the sharing system of public sports facilities in China

HUANG Chengyin^{1,2}, HUANG Xisheng², LI Aichun³

(1. School of Physical Education, Chongqing University, Chongqing 400044, China;
2. School of Law, Chongqing University, Chongqing 400045, China;
3. School of Physical Education, Hainan Normal University, Haikou 571158, China)

Abstract: Public sports facilities would be the important material basis for mass sports, and the continuity and effectiveness of their opening and sharing behavior are the basic prerequisites for maximizing the value and welfare of community sports. From the perspective of the practice of sharing, the use of public sports facilities is a kind of "club product" with high exclusivity in terms of supply but low competition in terms of consumption, which means that the sharing of public sports facilities begins with openness but is more than openness, and more emphasizing the orderliness of sharing and the creativity of value. The analysis of the public sports facilities sharing system and the review of the system's functions reveal that the public sports facilities sharing system in China mainly suffers from the lack of legal sharing obligations and functions of the management bodies, as well as the failure of the mechanism and power system of the sharing system. Given that, on the one hand, it is necessary to build a normative system of the public sports facility sharing system by formulating management measures for public sports facilities and improving the supporting rules for sharing; on the other hand, it is necessary to improve the operation mechanism of the public sports facility sharing system by realizing the platform of the information transmission mechanism, along with the socialization of the responsibility sharing mechanism and the technical governance of the performance assessment mechanism.

Keywords: public sports facilities; sharing system; open sharing; club products

收稿日期: 2022-12-17

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(21ZDA091); 国家社会科学基金“十三五”规划教育学一般课题(BLA180223)。

作者简介: 黄诚胤(1980-), 男, 副教授, 博士研究生, 研究方向: 体育法学、公共体育资源利用。E-mail: hcy@cqu.edu.cn

党的二十大强调“全民健身”与“群众体育”之于体育强国建设的重要作用。“十四五”规划更是明确提出：“推进社会体育场地设施建设和学校场馆开放共享。”公共体育设施作为大众体育运动的主要场景，其开放共享行为的可持续性成为推动全民健身和群众体育的重要物质前提。公共体育设施是指由各级人民政府举办或者社会力量举办，向公众开放用于开展文化体育活动的公益性的体育场(馆)等建筑物、场地和设备^[1]。从概念内涵来看，“公共”指向作为法律客体的公共物品所具有的非排他性、非竞争性等特性，似乎与开放共享之间有着内在的关联性和必然性。

近年来，公共体育设施需求量大、利用率低、健身场地和设施不足等问题所引发的社会纠纷事件频发^[2]。部分地区公共体育设施已经成为体育休闲的“奢侈品”^[3]。根据国家体育总局印发《公共体育场馆基本公共服务规范》指出，体育场馆和区域内的公共体育场地、设施用于提供体育及相关服务的面积比例不低于60%。但现实层面，公共体育设施供给资源整合不够、管理不到位、开放不充分等问题依旧突出^[4]。目前迫在眉睫所要解决的是公共体育设施如何有效利用的问题。公共体育设施的共享并非是满足于个体利益的特定行为，而是协调个体利益的共同体行为。“公地悲剧”理论假设早已描绘了将不受规则、费用或税收等约束的共享行为所可能导致的公共资源耗竭之可能性^[5]。因此，共享不仅强调公共体育设施管理者有效管理的义务和职责，还要求各方主体通过协作的方式提高公共体育资源的利用效率，实现共同体体育价值的最大化。以公共体育设施共享制度所指向的价值最大化为目标导向，全面审视现有以促进公共体育设施共享为目标的法律规范体系，以期通过法治建设保障体育共同体最大化价值的实现。

1 公共体育设施共享的理论逻辑

以可开放性和公益性为标准，可将公共体育设施的范围划分为各类型专门用于开展群众体育活动的公益性体育设施，以及具备条件向公众开放的国家机关、学校等公办企事业单位内部的体育设施。公共体育设施作为促进体育权利实现的重要物质保障，国家负有向公民提供公共体育设施的义务。在政策层面，《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》提出，通过“统筹整合社会资源”“完善学校和公共体育场馆开放互促共进机制”等方式，以缓解公共体育设施供需之间的矛盾；加大公益性体育设施开放力度、促进公办企事业单位内部体育设施向公众开放，也成为缓解公共体育设施供需矛盾的现实需求。在规划层面，

随着公办企事业单位逐步向郊区迁移，尤其是高等院校不断地在郊区集中建设新的校区，位于城区边缘地带的规模较大的公益性体育设施在公办企事业单位中共享，可以弥补公办企事业单位缺少大型体育设施的短板，实现公共体育设施资源的内部整合。此外，从公办企事业单位内部体育设施的空间配置看，该部分体育设施(尤其是中小学的体育设施)以街道或社区为单位均匀地分布在城市之中^[6]，为该部分体育设施在群众中共享提供空间基础。

从理论层面看，萨缪尔森在概念上首次明确区分了纯粹私人产品和纯粹的公共产品。但布坎南发现这种二分法仍然缺失了一个重要环节——即包含可排他的产品，分享这类产品的人通常比分享私人产品的人多，但又比分享公共物品的人少。于是，布坎南提出俱乐部理论以弥补萨缪尔森关于纯私人产品和纯公共产品分类的理论缺失^[7]。即俱乐部产品通常表现出高排他性，但同时在消费方面的竞争性很低^[8]。从公共体育设施所呈现出的基本形态看，类似于城市居住社区体育场地或设备的公益性体育设施，使用者无需支付对价即可享受相应的体育服务。而面向公众开放的诸如学校或政府建设的体育场馆，使用者既有可能需要支付一定的费用，也可能无需支付对价。从共享的实践样态来看，根据俱乐部理论，公共体育设施在使用时表现为一种供应层面排他性，但同时在消费方面低竞争性的“俱乐部产品”^[9]。

第一，公共体育设施的供应具有排他性。一方面与纯粹的公共物品不同的是，特定个体或团体对公共体育设施的使用在一定程度上会排斥其他个体或团体的使用。例如，当社区公共健身器械有人在使用时，就必然形成了对他人的排斥；公共篮球场地所能容纳的使用人数同样有限，达到一定数量时也会产生排他性，这种自然排他属于公益性体育设施的基本特征。而基于管理需求的排他主要表现为，企事业单位作为管理主体因使用权限、维护成本等要素进行的排他性管理，包括收费、时间限制、身份限制等措施。另一方面与纯粹的私人产品不同的是，俱乐部产品使用可能会产生拥挤，即俱乐部产品的使用可能会对其他人施加外部性，过多的共享将产生产品使用的拥挤，从而降低所有人的福利^[10]。当公共健身场地涌入过多的人群时，个体使用的场地面积就会减少，从而产生拥挤降低使用体验感而产生排他性。这种排他性或以冲突形式呈现。

第二，公共体育设施消费或共享具有非竞争性。俱乐部产品的消费或共享虽然会导致利益部分竞争，但这种竞争取决于某种程度的利用率，包括如消费共享人群的数量、设备使用总次数或是设施与人员之间

的比例等因素^[11]。一方面个体对公共体育设施使用并不影响他人再次使用,如社区健身器械使用过后,其他人仍然能够继续使用;另一方面即便是企事业单位作为管理主体的需要支付一定对价才能使用公共体育设施,某个个体的消费并不会影响其他个体的再次消费。因此,与私人产品不同的是公共体育设施的消费共享并不产生所有权的转移,只不过是产品服务一次体验,同一产品的不同消费共享之间不具有竞争性。

综上所述,公共体育设施的俱乐部产品属性意味着开放与共享之间并非有着必然因果关联。公共体育设施共享在根本意义上是实现共同体体育价值和福利的最大化。俱乐部产品完全开放一方面在缺乏管理的情况下公共体育设施的使用可能走向“公地悲剧”境地;另一方面在未能有效管理的情况下公共体育设施的“拥挤”也可能导致共同体福利的下降。可见,公共体育设施的共享始于开放却不止于开放,更多强调共享有序性和价值的创造性。即公共体育设施共享是指公共体育设施管理主体向公众开放和有效管理公共体育设施,公众协同、有序使用公共体育设施的行为。从公共体育设施共享的外延看,包括公共体育设施管理主体为开放其体育设施采取的一系列措施,以及使用主体通过适当途径掌握公共体育设施开放的相关信息等。具体而言:第一,无需支付对价的公益性体育设施无法通过价格机制转化共享的负外部性,那么可以通过强化政府主体之于公共体育设施维护、保养和更新等具体职能的方式,以国家体育建设义务作为实现公民公共体育设施共享权利的基本保障。第二,对于企事业单位管理的公共体育设施而言,时间、空间以及适当的价格调整机制可以作为共享义务履行主要方式。当然,无论是政府主体或是企事业单位管理主体,实现公共体育设施有效共享的基础,取决于国家层面是否建构有效公共体育设施共享制度,其制度规范体系是否完备、制度运行是否流畅等。

2 公共体育设施共享制度的现实困境

2.1 管理主体的法定共享义务与职能阙如

1)法定共享义务的缺失。

2022年新修订《体育法》第5条明确规定“国家依法保障公民平等参与体育活动的权利”,首次将“公民体育权利”写入法律规范之中,并且还新增“鼓励和支持机关、学校、企事业单位的体育场地设施向公众开放”的规定。在法规规章层面,2003年出台的《公共文化体育设施条例》从公共体育设施的规划建设、使用和服务、管理和保护以及相关管理人员和单位的法律责任4个方面对公共文化体育设施管理做出

规定。此外,《公共文化服务保障法》和《全民健身条例》中也有公共体育设施开放相关规定。

地方层面为落实中央层面有关公共体育设施开放的要求,几乎所有省市在其体育设施管理或全民健身相关地方性法规和地方政府规章中规定公共体育设施应当向公众开放,同时鼓励和支持学校、机关等企事业单位内部体育设施向社会公众开放。以《江苏省体育设施向社会开放管理办法》为例,该法第8条和第19条设立公益性体育设施和公办企事业单位内部体育设施的开放义务。

公共体育设施的开放与共享之间还横跨着管理主体的共享义务履行的具体手段和措施。一方面,不同层级的立法并未直接明示管理主体关于实现公共体育设施共享的法定义务,仅以开放等同于共享的逻辑关系,将开放性义务简单等同于共享性义务。另一方面,我国规范体系中始终缺乏关于管理主体的公共体育设施共享的直接规范依据。未能将中央提出的新发展理念完整、准确和及时地融贯于现行体育法律法规之中,特别是新发展理念中“共享发展”的要求还未及时融贯于体育法体系中。

2)共享性职能的缺失。

管理主体于规范层面的法定义务履行,需配套具体共享性职能的实现。虽然《体育法》《公共文化服务保障法》《全民健身条例》《公共文化体育设施条例》等法律法规,对公共体育设施开放作出概括性规定,但管理主体职能的配套层面,无论是开放还是共享,均缺乏以部门规章为载体的具体职能,使公共体育设施共享制度的规范体系在外观形式上缺乏完整性。

从共享性职能的规范内容看,有关公共体育设施开放的相关概括性规则,难以指导管理主体实施公共体育设施有效利用的共享行为。一方面,对于公益性体育设施,与开放相关法律规定一律采用“应当”表述,为相关管理主体设立采取一切措施保证公共体育设施资源正常向社会公众开放的强制性义务。然而,公共体育设施共享的核心在于不同使用主体以协作的方式共同使用公共体育设施资源。立法仅规定管理主体开放的义务,缺少对使用主体使用行为的界限划分,可能会诱发公共体育设施使用的冲突^[12]。在“洛阳王城公园篮球场事件”^①中打篮球者和跳广场舞者对篮球场地的争夺和冲突即是事例。另一方面,对于公办企事业单位体育设施的共享,立法多使用“鼓励”“支持”等用语,对管理主体的行为进行“鼓励”或“支持”的原则性指引。类似“鼓励性规范”旨在提倡和鼓励特定社会主体根据国家政策导向或符合国家倡导的政治方向作出或不作出特定行为^[13],存在规范内容上的

不确定性和缺乏强制执行效力两方面的问题,难以对管理主体的行为进行有效约束。以“林荣松与福州市体育局体育行政管理案”^②为例,从该案可以看出,即使法律法规鼓励公办企事业单位体育设施向社会公众开放,但在公办企事业单位拒绝开放其体育设施时,公众无法在既有的规范体系中找到管理主体共享职能的相关规定,以寻求司法救济的请求权基础。

2.2 共享制度的机制运行与动力系统失效

1) 信息传导的运行机制不畅。

公共体育设施共享制度的信息传导机制包涵自下而上的公众对公共体育设施需求的表达机制和自上而下的公共体育设施供给的信息公开机制。就需求表达机制而言,构建反映公众体育设施需求的表达机制,是提升公共体育设施共享效能的关键。公共体育设施点位和类型配置偏离人民群众实际需求的根本原因在于公共体育设施资源配置过程中自下而上的需求表达机制缺位。公众的体育需求缺乏适当的表达渠道,大多数公共体育设施在选址建设时缺少对公众实际体育需求的考量,导致部分公共体育设施被建在较为偏僻的位置,造成“只见物不见人”的资源浪费现象^[14]。从公共体育设施供给信息公开机制的建设来看,通过适当的方式让公众知悉公共体育设施开放对象、开放时间、收费标准等信息,是公共体育设施共享的前提。根据《公共文化体育设施条例》第18条规定,公共体育设施管理单位应当向公众公示其服务内容和开放时间。现实中,公共体育设施管理主体或通过体育设施旁或体育场馆入口处设置公告牌,或通过指定网站公开公共体育设施开放使用相关信息,只有亲临现场或浏览到相关网站信息的公众才能发现并使用公共体育设施。然而,即便是进行网页搜索,有些信息也只在内网发布,全网搜索的形式不易获取^[15]。

2) 责任承担的分配机制失效。

在公办企事业单位体育设施向社会公众共享的过程中,增加的人员流动既可能给本单位的安全管理带来风险,使本单位内部人员受到人身或财产损害,也可能发生外部人员利用本单位体育设施而遭受人身伤害的纠纷。而无论是发生内部人员人身、财产损害事故还是外部人员遭受人身伤害,该公办企事业单位均需根据《民法典》第1198条承担部分或全部安全保障责任,对相关主体进行损害赔偿。此外,体育设施使用主体的增加还会加速其老化和损耗,从而增加设施设备管理和维护的资金压力,加大管理主体承担的财务责任。过重的安全责任叠加额外的财务责任,导致公办企事业单位对其内部体育设施资源共享保持消极的态度。以宁夏银川市为例,《中国体育报》记者实地

调查发现,一些领了补贴被列入体育设施共享名录的学校以各种理由拒绝共享其体育设施,既妨碍公众对公共体育设施的使用,又损害将这些学校公布为体育设施对外共享试点的相关机构公信力^[16]。

3) 绩效考核的评价机制失灵。

我国公共体育设施共享绩效考核机制在考核主体和考核方式上还有待进一步完善。就考核主体而言,即使《公共文化服务保障法》规定应当建立有公众参与的公共文化服务考核评价制度,实践中,公共体育设施考核小组成员几乎都是由体育系统内的人员组成^[17],未能落实公众参与的基本原则。此外,考核主体与考核对象之间保持一定的距离,是考核结果准确和公正的重要前提。然而,现实中体育公园、体育场馆等公共体育设施多由体育行政主管部门成立体育中心进行间接管理,作为考核对象的公共体育设施多为体育行政主管部门下属的事业单位,与作为考核主体的行政部门关系密切,在专门的考核评价主体缺席的情况下,难以保证公共体育设施共享考核结果的公平和公正。从考核方式上来看,对公共体育设施共享效果的考核,主要采取的是对公共体育设施管理主体提交的总结性文字材料进行考核的后期检查方式^[18],容易诱发管理主体数据造假和考核结果失真等情况。基于考核结果作出的奖惩决定无法实现对管理主体共享行为的激励约束功能。可见,公共体育设施共享制度的绩效考核存在的考核主体单一、考核方式落后的问题,导致其难以对公共体育设施经营主体的“理性行为”形成有效的外部约束。

3 公共体育设施共享制度的完善路径

3.1 公共体育设施共享制度的规范建构

1) 制定公共体育设施共享的管理办法。

《体育法》《全民健身条例》《公共文化体育设施条例》等法律法规为公共体育设施共享提供部分规范依据,但相关规定比较原则和概括,缺乏明确性和可操作性。据此,制定公共体育设施共享的管理办法能够弥补管理主体法定共享义务缺失的漏洞。

首先,对于专门用于开展群众体育活动的公益性体育设施,应当由国家体育行政主管部门在对全国公益性体育设施的权属、使用效率、场地规模以及闲置程度等情况进行摸底评估的基础上,充分吸收地方立法经验,制定公益性体育设施共享管理办法。管理办法应明确共享时间、共享对象、收费标准、服务内容、管理职责、法律责任等内容,重点将现有法律法规中公共体育设施共享的原则性规定转化为具体的权利义务关系,并明确规定不履行义务时应承担的法律

循此增强规范的明确性和可操作性。对于公办企事业单位内部的体育设施,可以由体育行政主管部门会同教育部门、财政部门等相关部门,依据《体育法》《公共文化体育设施条例》相关规定,制定专门的共享管理办法。有学者认为现行“鼓励性规范”给公办企事业单位体育设施管理主体逃避法律责任的可乘之机^[19],应加大对公办企事业单位体育设施开放的强制性,通过立法强制这部分体育设施向公众开放^[20]。现有“鼓励性规定”的立法表述方式,可以更好应对现实的复杂性。但对于“鼓励性规范”存在的法律约束力不足、可执行性欠缺的问题,可以通过加强行政立法和规范性文件的制定,落实相关行政主管部门、体育设施管理主体、公众在共享中的权利和义务以及不履行义务时的责任,如明确共享的方式、共享时间、安全保障等内容^[21]。

其次,在公共体育设施共享管理办法中划定公共体育设施使用权的界限,缕清公共体育设施共享的秩序,减少公共体育设施共享中的冲突。公共体育设施共享目标的实现,需要公共体育设施的使用主体以协作方式有序地使用公共体育设施资源。公共体育设施作为公共资源,公民有权对其进行自由使用,但这种使用权并不是无限的,而应受到他人正常行使公共体育设施使用权和维护公共秩序的限制。一方面,明确专业类公共体育设施的对称性主体的优先使用权。篮球场上“大妈与球员之争”很大程度上属于非对称主体与对称主体对于专业类公共体育设施使用的纠纷。专业类体育设施建设的初衷在于服务特定的体育项目使用主体,因而在建设存量上也不同于一般性的开放性场地。那么,这一优先使用权主要体现在当使用权纠纷发生时,管理主体在纠纷调解或决策上对于对称性主体的倾斜保护。另一方面,明确专用群体的优先使用权。立法鼓励和支持公办企事业单位内部体育设施向公众开放,但这部分体育设施具有明显的办公或教学目的性,其开放不应妨碍原系统内部群体对体育设施的正常使用,更不能扰乱国家为不同系统配置公共体育设施的事业规划^[22]。因此,需要在立法中确立公共体育设施专用群体优先使用的规则,合理限制公众对公共体育设施的使用。

2)完善公共体育设施共享的配套规则。

强化公共体育设施共享的配套规则,一是应将“共享发展”理念嵌入法律规范之中,以全新理念引领公共体育设施共享工作的变革。换言之,在相关立法中,并非简单使用“公共体育设施共享”的表述取代“公共体育设施开放”的表述,而是令相关规范内容均围绕公共体育设施共享的管理机制构建而展开。二是需

明确认定公共体育设施共享的管理办法在公共体育设施共享法律体系中的重要地位,并以其相关内容为核心,审慎有序推进相关规则在法律体系中的修订。

一方面,应积极推进以《体育法》为代表的中央层面立法变革。《体育法》在强调开放义务的同时,应当对公共体育设施共享义务的规则予以进一步明确。在“全民健身”一章,明确公共体育设施管理的开放义务和共享义务,并明确共享行为所指向的资源最大化利用价值目的。进而提升法律与公共体育设施共享之间的关联性、增强当前立法内容与公共体育设施共享的管理办法之间的适配性。另一方面,应逐步完善地方立法的配套规则。以《公共文化体育设施条例》第33条为例,其既是对相关部门制定部门规章的立法授权,也是一项立法义务,要求相关部门通过制定配套性立法对法律法规中公共体育设施共享的相关原则性内容进行细化和落实。我国幅员辽阔,区域以及城乡之间发展不均衡的现实状况,要求不能采取一刀切的方式制定一部涵盖所有类型公共体育设施的共享管理办法,而应当视公共体育设施资源的不同类型、不同管理主体出台相应的专门规则供给,将上位法中比较原则、概括性的规定转化为具体的实施细则,保障公共体育设施共享相关法律规范的有效实施与实现。

3.2 公共体育设施共享制度的机制完善

1)信息传导机制的平台化。

信息是制度实施、机制运行的前提条件,信息传导则是保障公众知情权和表达权的基础性条件。在公共体育设施共享过程中,公众需求表达机制和信息公开机制的缺位,导致公共体育设施供非所需和相关信息无法有效传达给公众。因此,信息传导可以借助公共信息服务平台构建公共体育设施共享的信息传导机制进行解决。为贯彻《体育强国建设纲要》“运用物联网、云计算等新技术,推进全民健身智慧化发展”的要求,落实《全民健身计划(2016—2020)》相关目标,由国家体育总局信息中心牵头组织研发的全民健身信息服务平台于2020年正式上线。该平台囊括由中央财政资金补助的1000多个大型体育场馆,对体育场馆免费、低收费开放等信息进行公开,并提供场馆查询、场馆预定、赛事直播等服务^[23]。公共体育设施共享的信息传导机制建设,一方面可以将学校、公办企事业单位、中小型公共体育设施的服务信息纳入该信息服务平台,并逐步与其他相关平台已有资源进行整合联通,丰富公共体育设施共享服务信息公开的内容,不断拓展该服务平台的功能;另一方面,可依托该信息服务平台,对公众的体育需求进行收集。现实中公共体育设施资源的分布较为分散,公众多样化体育需求

较难收集,借助信息化手段将各类型的公共体育设施资源整合入该信息服务平台,并对公民的体育需求进行收集,不仅可以搭建公共体育设施管理主体与公众之间沟通的桥梁,方便公众及时、便捷了解公共体育设施的开放共享情况,还能方便体育行政主管部门通过该信息服务平台掌握公众体育需求,从而将公众体育需求纳入公共体育设施选址建设时的重要考量。

2) 责任分担机制的社会化。

惩罚机制是法律的重要着力点,合理的责任分配与权利约束机制是确保法律有效实施的关键性要点。推动公办企事业单位内部公共体育设施资源共享是盘活现有体育设施存量以满足人民群众日益增长的健身需求的重要突破口。然而,公办企事业单位体育设施管理主体承担过重的安全和财务责任导致其共享意愿不强。建立公共体育设施共享的责任分担机制、合理划定管理主体的责任是提高共享积极性的关键。第一,就安全责任分担而言,对于学校这类体育设施资源丰富、周围参加体育活动的人数较多的单位,可以参照“两权分离”改革,通过引入第三方管理,分担和剥离体育设施共享中单位需要承担的安全责任,从而提高管理主体共享的积极性^[24]。在第三方管理过程中,原来由公办企事业单位承担的体育设施共享期间的安全管理责任转移到第三方,不仅解决了主体责任叠加的问题,还能实现体育设施的专业化运营管理,提高公共体育设施共享服务水平。对于规模较小、封闭性较强的公办企事业单位内部体育设施来说,可以通过国家购买公众责任保险、引导社会主体捐赠资金等方式设置公众救助基金、安全风险基金等,构建多元化的安全保障体系,分担管理主体的安全责任。第二,就财务责任分担而言,需要地方政府加大财政支持力度进行兜底保障。政府可以根据公办企事业单位内部体育设施资源的规模、共享程度和向社会共享的实际经费需求给予相应的经费补贴或奖励。一方面可以缓解公办企事业单位体育设施管理主体在共享其体育设施时产生的额外的管理和维护成本压力,另一方面可以在公共体育设施管理主体之间形成良好的引导作用,从而提高管理主体向社会共享其体育设施的积极性。除了增加政府财政投入外,还可以引导体育设施规模较大的单位对体育设施进行市场化经营,增强自身的造血能力,同时要加强对经营行为的监管,防止管理主体为追求经济效益而挤压本单位内部人员或公众对体育设施的正常使用。

3) 绩效考核机制的技治化。

绩效考核机制可为追责、纠错提供充分依据,并能作为法律激励机制的参考适用标准。据此,完善的

公共体育设施共享绩效考核机制,不仅可以对公共体育设施共享的具体情况进行监督和检查,督促相关管理单位履行其体育设施共享的义务,还可以及时发现公共体育设施共享过程中存在的问题并作出反应,逐步提高公共体育设施的共享服务水平。针对现有公共体育设施共享绩效评价机制存在的考核主体单一、考核方式落后导致的考核结果客观性不足的问题,可以从以下方面予以改善:一是引入第三方考核主体,形成公共体育设施共享考核的外部制衡,保证考核结果的公平和公正。我国体育行政主管部门可以通过购买第三方考核评价的方式,营造公共体育设施共享的多元评价主体的竞合态势,弥补政府一元考核的缺陷。二是以区块链技术为依托,创新公共体育设施共享绩效考核方式。区块链技术在公共体育设施共享绩效考核中的运用,不仅可以实现考核主体的多元化,还能弥补现有考核方式难以规避管理主体数据造假行为的缺陷,并不断地促进考核指标体系的科学化。一方面,区块链的去中心化特征为多方主体参与公共体育设施共享考核评价提供了技术支持。基于智能合约技术,搭建政府部门、第三方考核主体、公众等共同参与的绩效考核平台,各考核主体可以通过智能设备在绩效考核平台上对共享情况进行反馈和评估,考核信息一旦上传到系统就会被自动加密而无法篡改,从而保证考核结果的客观和公正。另一方面,基于共识机制的算法,区块链会自动提取公共体育设施共享中公众关注度和互动频率较高议题,并通过算法赋予相关指标权重,最终建立更科学、更能反映公众需求的公共体育设施共享绩效考核指标体系^[25]。

公共体育设施共享制度在公共体育设施供给不足、保障公民体育权利方面具有重要的作用。我国现行立法对于公共体育设施共享制度的规则构造主要集中在开放措施的构建层面。然而,公共体育设施的“俱乐部产品”属性意味着单纯的开放并不必然导致共享价值目标的实现。从开放走向共享,首先需要在制度优化的理念层面嵌入优化管理的基本理念,并在此基础上审视现有规范体系与制度规则。在规范体系层面,专门化的管理办法与配套性的管理规则是弥补管理主体共享性职能缺失的有效路径;在制度体系层面,信息有效传导机制、责任公平分担机制以及考核的技术治理机制是实现公共体育设施共享价值的重要手段。当然,公共体育设施共享价值的实现还依赖于公共体育共享制度之优化与设施供给充足、配置合理,居民素质良好等方面的协调与配合。

注释:

① 2017年5月,于河南省洛阳王城公园篮球场,打篮球和跳广场舞群众因场地使用权而发生纠纷,并引发肢体冲突,致使一方轻微伤。

② 原告林荣松与被告福州市体育局因福州市体育运动学校的课余时间校内田径场的使用权问题产生纠纷,并诉请法院责令被告对下属的福州市体育运动学校关于课余向社会公众开放校内田径场的问题重新作出行政许可,但最终败诉。

参考文献:

- [1] 陈琳,邹玉. 中国大百科全书[EB/OL]. (2020-01-20)[2023-03-27]. <https://www.zgbk.com/ecph/words?SiteID=1&ID=134910&Type=bkzyb&SubID=92715>
- [2] 刘金辉,吴俊宽,王镜宇. 广场舞大妈为场地不足“背锅”——城市居民健身之惑之一[EB/OL]. (2017-08-08)[2023-03-27]. http://m.xinhuanet.com/2017-08/08/c_1121448737.htm
- [3] 陈晨曦,李硕,刘硕阳. 关注社区体育设施(上):办法多 场地就会多[EB/OL]. (2019-07-02)[2023-03-27]. <http://sports.people.com.cn/n1/2019/0702/c14820-31207045.html>
- [4] 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[N]. 人民政协报, 2020-05-12(003).
- [5] KANGAS O E. Self-interest and the common good: The impact of norms, Selfishness and context in social policy opinions[J]. The Journal of Socio-Economics, 1997, 26(5): 475-494.
- [6] 胡莹,马锡海. 可达与共享:学校体育设施开放对社区公共体育服务影响的实证研究——以苏州中心城区为例[J]. 上海城市规划, 2022(2): 32-39.
- [7] MARCIANO A. Retrospectives: James Buchanan: Clubs and alternative welfare economics[J]. Journal of Economic Perspectives, 2021, 35(3): 243-56.
- [8] DURLAUF S, BLUME L E. The new palgrave dictionary of economics[M]. Berlin: Springer, 2016.
- [9] MCNUTT P. Public goods and club goods[J]. Encyclopedia of Law and Economics, 1999(1): 927-951.
- [10] ANDERSON G M, SHUGHART W F, TOLLISON R D. The economic theory of clubs[G]//The Encyclopedia of Public Choice. Boston: Springer, 2004: 499-504.
- [11] CORNES R, SANDLER T. The theory of externalities, public goods, and club goods[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1996: 348.
- [12] 赵修涵. 权利冲突视域下公共体育设施使用冲突与解决[J]. 体育科学, 2018, 38(1): 27-33.
- [13] 朱同琴. 论教育法体系中的倡导性规范——兼论倡导性规范的一般原理[J]. 中国人民大学教育学报, 2013(4): 88-110.
- [14] 杜长亮,顾校飞,李南. 社区公共体育设施选址规划研究[J]. 中国体育科技, 2016, 52(3): 13-20.
- [15] 蔡磊. 区块链技术支持的公共体育服务应用场景[J]. 体育学刊, 2021, 28(1): 73-78.
- [16] 何晨阳. 学校体育设施对外开放需要建立制度约束[N]. 中国体育报, 2016-10-14.
- [17] 金涛. 大型体育场馆公共服务补贴政策实施效果及转变方式研究[EB/OL]. (2020-07-14)[2022-07-17]. <https://www.sport.org.cn/zfs-data/2019/yb/2020/0714/349528.html>
- [18] 陈元欣,王健,王涛. 大型体育场馆市场化运营中的政府监管[J]. 上海体育学院学报, 2012, 36(5): 36-40.
- [19] 王聃. 陕西省高校体育场馆对外开放立法保障现状分析[J]. 西安体育学院学报, 2012, 29(1): 11-14.
- [20] 许贵福. 我国城市学校体育场地开放现状与发展对策研究[J]. 体育与科学, 2011, 32(6): 110-114.
- [21] 靳文辉,苟学珍. 构建双循环新发展格局的经济法回应[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2021(1): 27-38.
- [22] 徐翔. 体育权:一项新兴人权的衍生与发展[J]. 体育学刊, 2020, 27(4): 21-28.
- [23] 新华社. 全民健身信息服务平台正式上线[EB/OL]. (2021-12-01)[2022-07-17]. http://m.xinhuanet.com/health/2020-08/08/c_1126342897.html
- [24] 郝海亭,郇昌店,徐晓敏. 我国部分学校体育场馆面向社会开放的管理机制研究[J]. 首都体育学院学报, 2019, 31(3): 221-225.
- [25] 崔运武,杨映竹. 区块链嵌入公共服务的技术禀赋与应用路径[J]. 行政管理改革, 2022(1): 55-65.