

# 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

李军<sup>1</sup>, 赵亮<sup>1</sup>, 段娟娟<sup>1</sup>, 董蕾<sup>2</sup>, 严家高<sup>1</sup>, 邵雪梅<sup>1</sup>

(1.山东体育学院, 山东 济南 250102; 2.山东电子职业技术学院, 山东 济南 250200)

**摘要:** 运用文献资料、逻辑分析等方法, 从数字驱动全民健身公共服务平台化治理的理论内涵出发, 依照平台化治理特征, 聚焦数字平台、数据要素、协同合作和技术升级4个方面对数字驱动全民健身公共服务平台化治理的作用机理进行探讨。在此基础上, 进一步挖掘和厘清制约数字驱动全民健身公共服务平台化治理的问题症结, 并针对数字鸿沟差异造成数字不平等现象突出、公共属性偏离诱发数据权力与权利冲突、应用场景复杂难以明晰数据归属与责任、数据监控固化滋生安全危机与权益损害等阻滞困境, 提出深入践行数字包容理念, 有效破解数字化隐性焦虑; 健全数据权利保护制度, 加强数据安全自律管理水平; 明确治理主体权责边界, 强化多元主体协同治理效能; 提升数据协同治理水平, 加大数字平台技术监管力度等纾解方略。

**关键词:** 体育产业; 数字驱动; 全民健身公共服务; 平台化治理

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2023)06-0049-10

## Theoretical logic and practical path of platform-based governance for public service of national fitness by digital driven

LI Jun<sup>1</sup>, ZHAO Liang<sup>1</sup>, DUAN Juanjuan<sup>1</sup>, DONG Lei<sup>2</sup>, YAN Jiagao<sup>1</sup>, SHAO Xuemei<sup>1</sup>

(1. Shandong Sport University, Jinan 250102, China;

2. Shandong College of Electronic Technology, Jinan 250200, China)

**Abstract:** By using the methods of literature and logical analysis, starting from the theoretical connotation of digital-driven platform governance for public service of national fitness, according to the characteristics of platform governance, focusing on the four aspects of digital platform, data elements, collaborative cooperation and technology upgrading, the functional mechanism of digital-driven platform governance for public services of national fitness has been discussed. On this basis, further excavate and clarify the crux of the problems restricting the digital-driven platform governance for public service of national fitness, and likewise, given that the obstacles such as prominent digital inequality caused by the difference of digital divide, data power and right conflict induced by the deviation of public attributes, complicated application scenarios and difficult to clarify the ownership and responsibility of data, and data monitoring solidification leading to security crisis and rights damage, this study puts forward in-depth practice of digital inclusion concept to effectively crack digital hidden anxiety; improving the data rights protection system to strengthen the level of data security self-discipline management; clarifying the boundary of powers and responsibilities of governance subjects, and also strengthening the effectiveness of collaborative governance by multiple subjects; and improving the level of data collaborative governance, so as to strengthen the digital platform technology supervision and other easing measures.

**Keywords:** sports industry; digitally driven; public service of national fitness; platform-based governance

身处“万物皆数”时代,数字技术和数据作为国家的重要生产要素、战略资源和治理工具,在推动国家治理体系和治理能力现代化过程中发挥着至关重要的作用。习近平总书记强调,当今时代数字技术作为全球科技革命和产业变革的先导力量,正日益融入经济社会发展各领域和全过程,深刻改变着生产方式、生活方式和社会治理方式<sup>[1-2]</sup>。加快推进全民健身公共服务治理现代作为构建更高水平全民健身公共服务体系的核心抓手,是顺应人民对高品质生活期待的内在要求和推动人民共同富裕取得实质性进展的重要支撑。在当前消费升级和数字转型时期,推动全民健身公共服务治理现代化的关键在于及时把握数字时代赋予的巨大机遇,通过借助数字技术工具和海量数据资源,革新全民健身公共服务治理理念、方式方法和模式选择,着力提升全民健身公共服务质量,助力构建更高水平的全民健身公共服务体系。其中,平台经济作为以互联网平台为介质、以数据为关键生产要素、以新一代信息技术为核心驱动、以网络信息基础设施为重要支撑的新型经济形态,如今已成为数字时代各行各业发展的主流模式和主要载体,数字平台也逐渐成为大众进行全民健身活动的重要依赖和场所。例如:蒙享动、苏体通和吉悦动等诸多地方性和区域性全民健身公共服务数字平台已陆续上线,不仅显著提高政府服务办事效率和群众满意度,还能大力提升全民健身公共服务治理能力和水平<sup>[3]</sup>。可见,通过采取平台化的运作方式并充分利用数字技术整合全民健身公共服务内外资源,对于有效应对大众日益增长的动态化、多样化、个性化体育服务需求和实现全民健身公共服务治理现代化均具有重要意义。然而,在实际数字平台运行过程中,基础信息不全面、监管制度不健全、线上线下信息不对称、个人隐私保护不到位和数据共享不充分等问题依然屡见不鲜,严重阻碍全民健身公共服务治理现代化进程<sup>[4-6]</sup>。鉴于此,本研究将通过厘清数字驱动全民健身公共服务平台化治理的概念内涵和作用机理,深入剖析影响数字驱动全民健身公共服务平台化治理的深层次制约因素,并就所存在的实际问题提出保障机制,旨在为推动全民健身公共服务治理现代化进程和构建更高水平的全民健身公共服务体系提供理论指导与实践启示。

## 1 数字驱动全民健身公共服务平台化治理的理论逻辑

### 1.1 数字驱动全民健身公共服务平台化治理的内涵释义

平台化治理作为精益政府时代的重要转向一直贯穿于欧美等发达国家基层社会治理的各环节和全过

程,由20世纪60—70年代美国经济学家利奥·赫尔维茨所提出的机制设计理论以及委托代理理论、可竞争市场理论等衍生而来。这一时期平台化治理大多被赋予经济属性,广泛应用于电子商务领域,被视为一种通过制定特定规范和私有市场竞争秩序,为消费者和商户提供各种信息服务、交易服务和交流渠道,并依据供需双方需要进行双向匹配以及撮合交易的经营性场所<sup>[7]</sup>。步入21世纪,互联网、大数据、云计算等新兴技术迅猛发展,平台化治理在保留原有经济属性基础上与数字技术深度融合,逐渐突破时空限制后被广泛应用于公共服务、城市治理、产业发展等领域,彰显出数字化、智慧化和信息化等特征,强调治理理念更新与模式创新。目前,学术界对于平台化治理的内涵尚未达成共识,在社会治理中,平台化治理的代表性观点可分为两种流派:一是从理论研究视角阐释,以黄璜等为代表的理论流派认为,国家政府应加快向平台驱动模式转变,构建集政府、市场、社会和公众等多元主体于一体的数字化信息服务平台,以实现智慧政务服务与高效协同办事,从决策科学化、执行高效化和监督立体化3个方面推进治理现代化进程<sup>[8]</sup>;二是从实践应用角度出发,以刘法杞等<sup>[9]</sup>为代表的实践流派认为,数字化平台的运行对于破解传统上传下达式的科层体制弊端具有重要意义,其不仅巩固重塑固有体制机制,还能以数字技术作为关联精准问题导向和实现治理科学高效运行。可见,平台化治理实质就是一种借鉴早期电子商务平台运营模式,通过转变治理思维、融合数字技术、重塑治理结构、治理流程再造等方式,以更好适应创新驱动、技术赋能和质效升级等多重治理目标,不断提升社会治理能力和服务水平,促进社会治理数字化全面转型的新型治理模式。

全民健身公共服务作为极具本土特色的术语,学术界对其概念内涵也大同小异。从公共体育利益视角看,全民健身公共服务旨在保障人民群众基本体育权益,以满足社会大众日益增长的健身服务需求,具备公平性、公益性和公共性等基本特征<sup>[10]</sup>。从公共体育需求视角看,全民健身公共服务是指一种能够有效满足人民群众日益增长的体育健身需求的保障系统,强调“政府—市场—社会”多主体联动供给模式<sup>[11]</sup>。从基础公共服务视角看,全民健身公共服务作为国家基本公共服务的重要组成部分,是基本公共服务在群众体育领域的具体呈现,即全民健身公共服务既有对现有基本公共服务适应群众体育领域所提出的特殊要求而开展的服务过程,也有应对体育领域特殊群体,例如老年人、青少年、儿童和女性等所提供的具备针对性的公共产品和服务<sup>[12]</sup>。综合上述,本研究认为全民

健身公共服务是指具有民生性、非营利性和公共性等基本特点,由政府、市场和社会等多方力量为满足社会及其成员基本体育公共服务需要,保障公民基本体育权益,充分发挥自身资源与功能优势,为社会提供具有一定边界的体育公共产品和服务的总称。当前,在中国特色社会主义语境下,全民健身公共服务更加注重以人为本和以需求为导向的治理理念,其治理目标是实现产品服务的供给与大众需求之间的精准适配,而平台化治理则与数字技术相辅相成、互助互利,能够为加速推动全民健身公共服务供需精准适配提供强大助力,二者之间是相互促进和有机契合的内在关系。据此,结合平台化治理内涵和全民健身公共服务特征以及数字时代特点,数字驱动全民健身公共服务平台化治理的内涵是指:以数字化平台作为核心载体,以数据资源为关键生产要素,充分借助大数据、云计

算、区块链等技术,通过平台思维调动多元主体参与,革新治理方式方法,盘活现有治理资源和生产要素,推动全民健身公共服务治理流程再造和过程结构重塑,促使全民健身公共服务供给端与满足广大人民群众日益增长的高端化、个性化和多样化体育健身需求端相互匹配,最终实现全民健身公共服务质量提升和治理效能全面提升的数字化治理过程。

### 1.2 数字驱动全民健身公共服务平台化治理的作用机理

伴随着数字技术不断向纵深推进,数字平台正持续渗透和广泛应用至全民健身公共服务治理的各个环节,其强大的资源整合与配置功能将加速驱动全民健身公共服务治理理念、治理模式、治理手段和治理水平等方面的全方位转变,并迫使深化全民健身公共服务体制机制改革,促进全民健身公共服务数字化全面转型,推动全民健身公共服务治理现代化进程(见图1)。

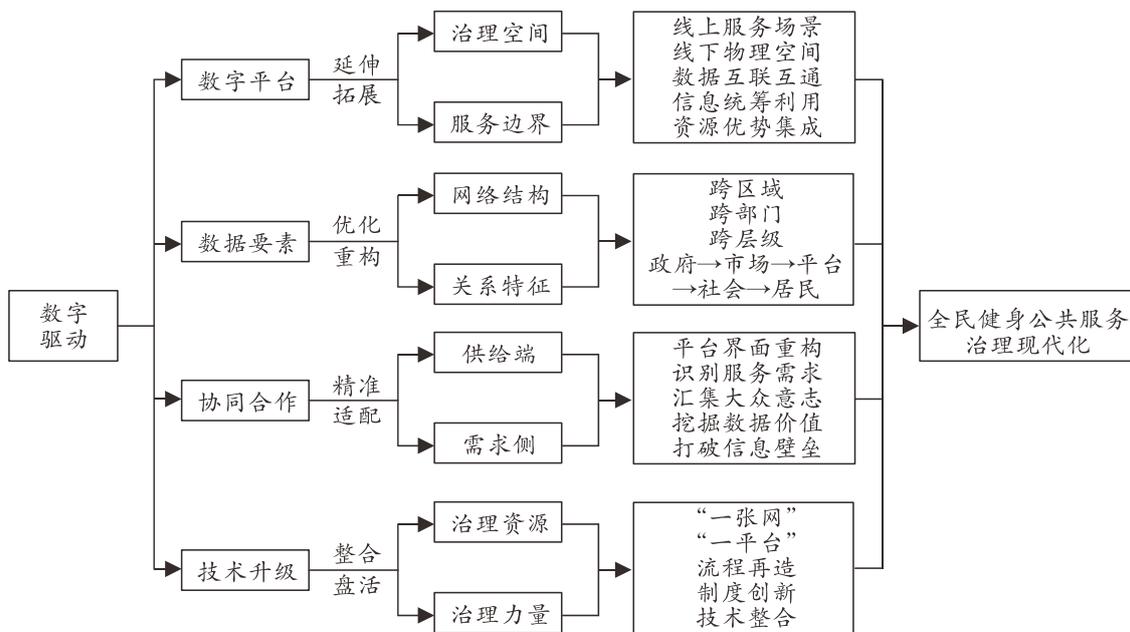


图1 数字驱动全民健身公共服务平台化治理的作用机理

具体而言,数字平台作为可扩展的数字核心和跨边界的价值共创载体,是一种组织生产和交换的模式,也是数字经济的核心载体与组织形式,兼顾市场与企业的双重属性<sup>[13]</sup>。数字平台组织边界的跨越与应用场景的开发势必带动其自身功能的转型升级,此时数字平台的体系架构与功能逻辑将会影响全民健身公共服务组织、运行和治理环境等的深度变革。从过程属性看,数字平台在全民健身公共服务治理领域的功能应用与创新实践可以提炼归纳为延伸治理空间与治理边界、重构网络结构与关系特征、赋能供需精准适配与对接以及整合盘活治理资源与力量4个主要方面。其

中,延伸治理空间与治理边界呈现出数字平台的数字化特征,全民健身公共服务平台化治理始终离不开海量、关键数据资源的共建与共享,在丰富数据资源支持下全民健身公共服务治理工作才能实现由经验到科学、由模糊到清晰的转变,最终达成公共服务和公共效益的最大化<sup>[14]</sup>。重构网络结构与关系特征呈现出数字平台的智慧化特征,大数据、云计算和人工智能等新兴技术的广泛应用将会重新定义社会交往方式与人际关系特征,全民健身公共服务将逐渐演变成为依靠大数据算法筛选甄别和智能化软件推荐推送并结合线上线下感知体验的公共服务与产品,人民群众将成为

平台数据生产的主体,数字平台则将成为全民健身公共服务数据生产、分配和交换的主要场所<sup>[5]</sup>。赋能供需精准适配与对接呈现出数字平台的互动性特征,建设数字平台实际上是提供一种多元主体信息资源沟通、共享和共通的互动渠道,借助数字平台挖掘整合各类全民健身公共服务需求数据,打破供需信息壁垒,实现多元主体之间的互联互通,将有助于提升全民健身公共服务治理效能<sup>[6]</sup>。整合盘活治理资源与力量呈现出数字平台的无边界性特征,政府可以借助数字平台实现跨部门、跨业务和跨领域的治理协同与服务供给,可以将庞大的用户群体和海量的用户数据以及关键性治理资源与多元复杂的社会关系有机融合,能够最大程度地提升全民健身公共服务治理资源的配置效率和降低治理成本<sup>[7]</sup>。

1)从分散到链接(集成):以数字平台为载体,延伸治理空间与服务边界。

数字时代的全民健身公共服务治理大都由海量数据流所构成,无论是有形的物质生产,又或是无形的服务活动,均呈现为更加开放、可计算、可流动、可衡量和可复制的数据集成。一般而言,全民健身公共服务数字化平台能够将现实物理空间接入至数字空间当中,促使现实与虚拟世界之间的数据共享与信息流动,有助于拓展全民健身公共服务边界。例如在新冠疫情期间,为鼓励广大人群强身健体,不少区域和地方政府部门纷纷借助移动 App、抖音、微博和微信等多种数字平台举办各类型线上全民健身赛事活动,实现线上活动与线下疫情防控的有机结合,极大提升大众全民健身参与热情。可以说,当前实施任何一项全民健身公共服务已无法脱离数字空间而单独存在。数字平台的融合与同步将持续推进线上与线下社会关系更加紧密,人的行为边界也将得到不断拓展,并最终形成一种以数字平台规则为基础的社会关系网络。而这也意味着数字平台的介入将促使全民健身公共服务治理环境愈加趋向“平台化”,已然突破当前基础层面的技术架构,逐渐延伸与拓展至全民健身公共服务治理的重点业务领域与不同场景的应用实践之中。例如,科学健身指导、赛事活动报名、体育场馆预约、体育技能培训、健身地图等多样化的线上服务场景。因此,运用数字化平台搭建不同的全民健身公共服务场景对于精准挖掘大众健身需求,提升需求识别的精准性,优化全民健身公共服务治理资源和运行效率,形成场景化、个性化和多样化的全民健身公共服务治理模式具有重要意义。

2)从传统到创新:以数据要素为抓手,重构网络结构与关系特征。

数据作为数字时代较为关键的新型生产要素,是全民健身公共服务数字平台运行的重要保障。通过使用大数据、云计算等技术,人类社会能够以更加精细化、智能化和高效化的方式管理生产和生活,实现人类社会与物理系统间的有机融合。一方面,全民健身公共服务实施开展的动态性、丰富性和多样性正被实时更新转化为一种可视化和可衡量的客观数据、地图或图表等形式,其信息更多地通过数据形态进行传递;另一方面,全民健身公共服务平台的数据化机制会使政府、市场、社会 and 居民之间的关系逐渐形成以数据要素为抓手的“政府—市场—平台—社会—居民”网络关系,且任何使用数字平台的人员均可被视为数据生产的行为主体,而数字平台则为数据的流通、传递和使用提供重要交换场所。当前,许多地方体育局纷纷借助全民健身公共服务平台发布相关政务信息和为居民提供丰富的赛事活动和健身指导服务,有助于增进政府部门与居民间的沟通和联系,从而提高全民健身公共服务治理效果。同时,需要注意的是,全民健身公共服务平台运行始终离不开海量数据的支撑,而用户活跃度即居民使用平台参与相关服务和使用相关产品的频率将直接影响平台整体运行效率,二者是相互依存、相互补充和相互作用的共生组织关系。一般而言,居民在各类全民健身公共服务平台上的活动信息将会直接产生大量的行动痕迹和动态化行为数据,而这些数据将最终转化为与其行为习惯、价值诉求和情感倾向等相关的用户画像,此时平台将依据用户数据特征为其推送个性化、定制化的产品服务,能够有效提升全民健身公共服务治理决策效果。

3)从单一到多元:以协同合作为核心,助力供需精准适配与对接。

在以数据和算法作为底层逻辑的平台经济中,全民健身公共服务平台可以为多元主体增能赋权,其不仅可以增加网络用户数字参与体量,还能为用户进行需求表达提供便利技术条件,促使其更加有效地参与到治理中,突显出居民作为需求方的治理地位。与此同时,数字平台具备一定建构性特征,面向居民和相关决策者一体化治理界面的构建,将有助于发挥数字平台界面在识别大众服务需求、汇集大众意志和挖掘全民健身公共服务数据治理价值等方面的治理效能。并且其本身所具备的技术功能和用户信息资源优势,也将促使其可以不断拓展全民健身公共服务公益性、公平性和公共性等价值取向。具体而言,通过界面重构全民健身公共服务平台能够有效满足大众日益增长的多样化和个性化体育健身需求,深入挖掘和整合出不同类型的服务需求数据,从而打破全民健身公共服

务供给端与需求端之间的信息阻滞壁垒,推动供需精准适配与有效对接。例如,运动猿、运动嘉、健康陕西人和易动体育等应用程序或微信公众号等治理界面,均包含全民健身公共服务治理结构的各类服务内容与职能,成为市场和大众获取全民健身公共服务的重要途径。目前,由国家体育总局信息中心、科研院所组织国体智慧体育技术创新中心开发的全民健身信息服务平台及其微信公众号就已实现全民健身公共服务跨区域、跨部门和跨层级的联动办理,有效促进服务供给端与服务需求端的互动合作,大幅提升全民健身公共服务资源配置效率。

4)从被动到主动:以技术升级为支撑,整合盘活治理资源与力量。

当前,全民健身公共服务平台能够充分借助现代信息技术连接性特征,将相关治理对象、治理要素、治理资源和技术工具有机连接起来,把全民健身公共服务治理所需信息资源汇聚于“一张网”,公共服务融合于“一平台”,形成互联互通、共建共享的治理网络体系,从而提升治理整体流畅性和高效能<sup>[18]</sup>。进而,借助于数字平台建设和整体运行优势,在众多参与主体及其资源整合和相互作用过程中,全民健身公共服务数据、信息、技术与其他治理资源均将围绕着数字平台进行重组和有效配置。例如,由上海市体育局运行的“来互动”微信平台,即是通过数字技术整合、流程再造和制度创新,形成集治理主体、治理资源、治理事务和治理流程等于一体的全民健身公共服务数字化治理平台,以汇集数据和释放算法算力,致力于为大众提供为之满意的全民健身公共服务。又如,Keep、悦动圈、咕咚运动等健身类App,积极响应国家全民健身号召,在科技化和智能化技术加持下打通全民健身线上线下服务渠道,集合站内和站外多重资源,点燃大众健身热情,在打造实实在在运动健身硬件设备和全方位提供运动产品服务的同时,也实现全民健身公共服务质量提升。可见,整合盘活全民健身公共服务治理资源不仅需要政府部门的统筹引领,也需要市场力量的有效嵌入形成治理合力,并通过数字平台进行合作,以专业力量处理解决全民健身公共服务供给数量不足和质量不高等问题,由此彰显出数字平台支撑全民健身公共服务治理决策协调有序的能力。

## 2 数字驱动全民健身公共服务平台化治理的阻滞困境

2.1 意识淡薄:数字鸿沟差异造成数字不平等现象突出  
创造庞大的用户群体是维系全民健身公共服务平台平稳运行的现实基础和重要保障。当前,数字化平

台驱动全民健身公共服务质量提升的效果虽愈加明显,但其对全民健身公共服务治理带来的隐性干扰同样不容忽视。一方面,解决全民健身公共服务难题本身需要公共领域和私人领域的相互合作,但无论是公共领域或是私人领域,当前越来越多的全民健身公共服务供给与大众健身服务需求已开始对数字化平台产生持续依赖,且大都围绕居民自主选择服务需求、功能需求和交互体验的基本形式开展流动式服务。然而,不同群体对于数字平台的认知水平和接受程度参差不齐,特别是对于老年人、未成年儿童、残障人士和低收入人群等数字弱势群体而言,由于受到自身经济条件、年龄增长、知识理解和学习能力等因素影响,信息孤岛、数字鸿沟和数字落差等问题始终难以跨越甚至理解,较难借助全民健身公共服务数字平台参与数据采集程序和获取有用的信息和服务<sup>[19-20]</sup>。在此情形下,这些处于社会边缘的弱势群体,对全民健身公共服务的诉求反馈和意见表达往往会被忽视,并被排斥在城市社会福利和全民健身公共服务范围之外,严重影响其正常体育权益的获取。另一方面,数字平台的应用主要是从嵌入技术工具和提升办事效率两个方面处理解决全民健身公共服务治理各项事务,普通群众在使用平台过程中对于相关治理决策和制定治理任务等方面并未获得更大的自主性权限,依然处于传统关系网络中使用数字平台或各种小程序获取所需信息和体验服务的基础环节,而这种过度依赖数字平台自身设定算法实施自动化过滤的运行方式,极易导致部分社会群体的反馈信息被平台系统直接排斥或抹除,致使这类群体在使用过程中不知不觉成为消极数据的生产者,出现数字权利难以保障等问题。可见,全民健身公共服务治理采取平台驱动模式所带来的数字鸿沟、数字落差等问题已不再局限于考虑使用者的技术接受程度和学习适应能力是否不足,更在于其所随之带来的社会分类、分层和分化等不平等问题。

### 2.2 关系失衡:公共属性偏离诱发数据权力与权利冲突

兼具公共性、公益性和共享性等特征的全民健身公共服务平台目前大多属于准公共产品范畴,致力于为各级各地体育主管部门和公众提供服务,但多方社会力量的介入随之带来的私有性质则决定着不同类型全民健身公共服务平台在落实公共属性上存在明显的短视和低效问题。首先,数字化平台在全民健身公共服务治理领域如今已被广泛应用和发展,其不仅被视为数字经济乃至公共服务系统的中介,成为连接和整合多元数据要素,并将商业逻辑渗透至其他社会部门的基础性架构,还被作为重要治理主体被赋予更多责任与义务,此时具备一定公权力性质的数字平台很可

能造成原有社会经济权力关系结构的重塑。倘若缺乏对数字平台公权力的有效约束,最终会引发因公权力膨胀所产生的权力滥用行为,造成市场进入全民健身公共服务和政府相关部门加强服务监管之间的边界模糊。以算法为例,全民健身公共服务数字化平台可能会通过技术垄断或利用算法权力实现对平台用户数据的全面支配,随之可能出现算法歧视、算法控制、算法失灵和数据安全等风险,从而带来侵犯公民隐私权、平等权等社会问题。其次,目前市面上所运行的全民健身公共服务平台虽大多由各级各地政府体育主管部门所主导,但具体到信息数据的获取、整合、分析和再利用等环节却始终离不开相关科技公司和技术企业的技术支撑与依赖,在地方政府体育主管部门对技术资本缺乏掌控能力环境下,资本力量将会获取更多话语权和主动权,并为追求经济利益最大化而逐渐侵蚀全民健身公共服务平台运行的公益性和公共性,从而产生用户信息泄露和数据私有化弊端,不利于全民健身公共服务平台化转型发展。再者,公民作为全民健身公共服务平台的数据权利主体,较之于地方政府体育主管部门和相关技术企业而言,在全民健身公共服务平台化治理的结构化发展过程中仍旧处于相对弱势地位。由于海量关键的数据大都掌握在企业手中,而数据作为重要生产要素和获取高额经济利益的重要资源,政企二者间的数据边界模糊问题,将会直接造成掌握海量数据的平台企业因利益驱使故意扭曲数据共享属性,出现数据分配不均情况,最终导致公民个体难以维护自身数字权利,造成数据权利保护与数据权力制约不平衡现象,阻碍全民健身公共服务需求数据的集成共享。

### 2.3 边界模糊:应用场景复杂难以明晰数据归属与责任

全民健身公共服务平台化治理涉及不同层级的政府体育主管部门、企业和居民等多元治理主体以及多个治理场景。目前,这些治理主体的治理责任边界较为模糊,特别是政府体育主管部门和全民健身公共服务数字化平台之间的主体责任仍不清晰。究其缘由,一是在于政府体育主管部门指挥体系条块分割和追求政绩目标的价值取向以及职能交叉问题较为突出。一方面,全民健身公共服务平台属性本就复杂多元,其所产出的内容往往具备跨层级、跨区域等特点,且不同类型服务平台的服务内容与功能定位等均大同小异,进而在现行条块分割的基层治理体制下,全民健身公共服务平台化治理势必涉及多个职能部门,包括国家体育总局、各省市体育局、全民健身服务中心、体育运动中心和单项体育协会等等;另一方面,政府体育管理部门倾向于通过下放权力以不断扩张自身内

部职能范围,而这种通过内部层级划分和部门分设的做法势必造成在具体管理过程中产生职能冲突与交叉。例如,在涉及全民健身公共服务数据审核、数据共享、数据利用和数据监督等方面,国家体育总局、地方体育局和单项体育协会等均具备相应的管理职能。二是多元主体之间的治理协同深度不足。目前单独依靠政府体育主管部门一元主体进行治理难以形成合力效应,各省市区县体育局必须尽快摆脱各自为政的治理状况,加强跨区域、跨层级和跨部门的数据通讯与协同合作,才能有效避免治理职能越位和缺位等难题,提升办事效率。与此同时,由于政府体育主管部门自身技术水平有限,其往往倾向于将自身所承担的部分治理职责转移至为全民健身公共服务治理提供平台技术的相关企业,以此弥补自身数据治理能力的不足,但囿于数字化平台参与全民健身公共服务治理的权利边界尚不清晰,数字化平台应当承担和履行哪些职责,目前也并未出台明确规定,进而政府体育主管部门在推进全民健身公共服务治理时将不具备充足的数据资源优势。该情形下,将极易导致原本由政府体育主管部门所承担的治理责任转移给数字化平台,而数字化平台在缺乏政府相关政策指导下,在履行主体责任时大概率会出现数据异常和数据泄露等问题,这也将最终加大多元主体间利益协调与达成共识的难度,导致治理问题责任划分与归属难题进一步加深,不利于打造共建共治共享的全民健身公共服务治理格局。

### 2.4 监管缺位:数据监控固化滋生安全危机与权益损害

数字时代,公众参与全民健身公共服务活动更加依赖于以健身类APP和微信小程序等数字化平台作为辅助工具获取其所需要的信息资源。一般而言,公民所需的服务信息大都是借助平台内部的搜索引擎、算法推荐、社交互动和咨询定制等功能途径予以获取。然而,作为一种除开政府权力之外的新的社会权力力量,全民健身公共服务平台极易演变成成为一种具备监控属性和集权属性的技术工具,会无形之中对居民的健身服务需求反馈与体育利益表达形成一道隐形障碍。例如当前受到大众广泛使用的咕咚运动、Keep等健身类软件,其所配备的搜索引擎功能就可能存在滥用户户信任与接收用户信息权利的现象,这种过度筛选和过滤网络信息的功能,持续性使用最终会造成信息茧房,导致用户在使用平台获取自身需求信息过程中会被悄无声息地屏蔽许多关键性信息,窄化用户获取各类全民健身公共服务信息的覆盖范围,削弱多元主体达成公共利益和社会共识的可能性。与此同时,需要注意的是,受制于资本力量的深度嵌入,不少全民健身公共服务平台在日常运行过程中往往存在着一

定排他性特点。具体而言,这些平台存在对网络话语权的垄断和对社会弱势群体的排斥,导致国家层面在制定全民健身公共服务相关政策条例时往往会缺少对这些弱势群体意见的输入,并且即便这些群体具备一定诉求表达的机会,但受制于少数服从多数原则的压迫仍会面临着群体意见、群体需求和群体权利被边缘化的风险,致使这些群体往往会被强制性地贴上区分身份的分类标签,造成基本数字权力与数字利益的丢失。此外,全民健身公共服务平台日常运行也会产出大量信息数据,这些数据的背后往往隐藏着巨大的商业价值,数据利益冲突可能会导致平台频繁出现对数据的过度使用或滥用行为,而所谓的算法监控技术和数据跟踪机制却并未发挥其真正的功能价值,反而加剧个人信息数据安全隐患和隐私泄露的风险,降低群

众对其认可度和信任度,阻碍全民健身公共服务平台化治理步伐。

### 3 数字驱动全民健身公共服务平台化治理的实践走向

数字时代,牢牢抓住数字化、智慧化和信息化融合发展契机,充分发挥数字技术和数据要素双驱动作用,是助力实现全民健身公共服务平台化治理能力现代化的重要路径。在深入剖析数字驱动全民健身公共服务平台化治理所存在的意识淡薄、关系失衡、边界模糊和监管缺位等阻滞困境基础上,分别从思维重构、法制规制、权责匹配和机制完善等层面提出针对性深化路径(见图2)。

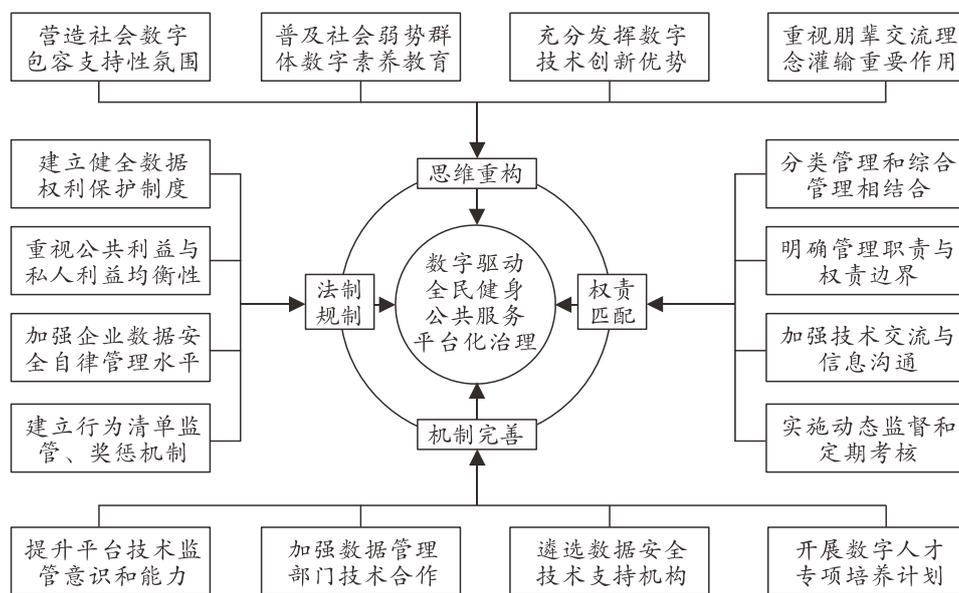


图2 数字驱动全民健身公共服务平台化治理的实践模型

#### 3.1 思维重构:深入践行数字包容理念,有效破解数字化隐性焦虑

数字化浪潮中,人人皆在努力适应数字化生存,希望享受数字红利,但数字红利并未普惠全民。面对数字平台驱动下的全民健身公共服务治理所带来的数字鸿沟和数字权利不平等问题,一方面,要大力推广和践行数字包容理念,普及社会弱势群体数字素养教育,通过激发内生潜力提高其使用数字化技术的主观能动性,达到消除社会歧视和促进社会融合的目的。具体而言,政府部门要积极发挥统筹引领作用,通过政策制度与法律保障持续向社会数字弱势群体灌输数字化理念,营造社会数字包容支持性氛围,为数字时代数字弱势群体的生存与发展创造宽松环境;社区体

育社会组织和社区体育工作者要定期组织和开展“数字技能进社区”“数字助老志愿服务”“数字素养与技能提升”等主题宣传活动,帮助社会弱势群体尽快融入数字生活,共享数字红利,避免数字尴尬;市场主体特别是高新技术企业则应重点关注弱势群体智能技术应用困难,充分发挥自身技术创新优势,针对弱势群体特点推出与之相适配的全民健身公共产品和服务。以数字化平台为例,目前大部分平台考虑便捷性特点,主要以智能手机中移动APP或微信小程序等类型呈现,且市场上已存在不少针对老年人等弱势群体使用习惯的手机型号,但大都功能简单且无法适配多样化的App。与此同时,类似来沪动、浙里办、蒙享动等运动健身类APP的常用人群主要集中于青少年,

并未针对弱势群体需求进行针对性的优化和改进,因此市场上目前所发行绝大多数App或小程序一般应用功能广泛、界面字体较小,对于老年人等弱势群体而言操作难度较大,进而在后续软件升级和改造过程中,可更为注重弱势群体市场需求,推出适配于弱势群体的特色服务通道,帮助数字弱势群体打开数字时代便捷之门,跨越数字鸿沟,摆脱数字不平等所带来的贫困陷阱,拉动全民健身消费。另一方面,也要重视朋辈交流对弱势群体进行数字化理念灌输的重要作用。于该类群体而言,越是亲近的小圈子互动就越频繁,相互之间信任程度就越高,因此要抓住地理空间上的邻近性和情感上的亲近性,通过实际操作和实际应用向其展示数字平台的强大功能优势和使用便捷性,以此形成示范效应吸引其参与到数字平台的使用过程中,激发主观能动性,培养数字化工具使用能力,消除数字焦虑,获得更多科技获得感和体验感。

### 3.2 法制规制:健全数据权利保护制度,加强数据安全自律管理水平

数据权力的基础在于对数据权利的让渡,倘若对数据权利缺乏必要保护,则数据权力的行使也将失去其合法性,进而如何维系政府层面数据权力与数字社会公民权利之间的平衡关系将对于提升全民健身公共服务治理效能至关重要。一方面,要健全全民健身公共服务数据权利保护制度。从现有国家体育总局所发布的《全民健身信息服务平台建设指南(实行)》《体育场馆信息化管理服务系统技术规范》《全民健身信息服务平台数据接口规范》等内容来看,针对平台数据权利保护方面明显缺乏科学充分的制度建设和制度保障,且并未引起相关政府部门的足够重视。因此,可以考虑借鉴目前国家层面针对个人信息数据保护所推行的相关法律法规。例如《消费者权益保护法》《网络安全法》《民法总则》《数据安全法》《个人信息保护法》等作为参照性规范,制定出符合全民健身公共服务平台化治理规律的法律制度环境。然而,由于数据本身具备一定双重属性,作为使用数字平台产生数据的数据主体,公民对于数据将享有一定权利,作为数字平台背后的运营主体,相关技术支持企业往往会投入大量人力、物力和财力,进而企业对于数据也将享有一定权益,此时不能因保护自然人的权益而选择无限扩张其对个人数据的权利边界,这将最终阻碍数据的流通、分享与利用,也不能忽视平台企业投入相应成本而合法收集、存储和使用个人数据的权利。为此,在制定全民健身公共服务平台数据保护制度环节中,必须重视公共利益与私人利益均衡性问题,将公法规制与司法保护相结合才能更好保护公民数据权利,促进

全民健身公共服务平台数据高效流动。另一方面,要切实加强相关科技公司或技术支持企业数据安全自律管理水平。由于全民健身公共服务平台本身是依据自身业务需求设立的平台规则以及根据自身所掌握的数据资源对相关运营单位进行管理监督,因此平台本身具备一定准立法权和准行政权,如何实现相关权利的充分发挥对于保障全民健身公共服务数据权利具有重要意义。目前,英美等发达国家对于数据的流动和高效利用,主要采用以自由市场为导向、以强监管为保障的治理模式,较为鼓励企业自主实行数据安全自律管理,而当企业难以进行自我规制时相关部门则会采取强监管权进行干预。进而,可以借鉴发达国家数据治理经验,鼓励企业发挥行业自主自律的灵活性优势,来弥补当前全民健身公共服务平台数据保护相关法律法规的滞后性困阻,并在其实行自律管理过程中建立科学的正负行为清单的监管机制和奖惩机制,以促进全民健身公共服务平台运行更加合法化、制度化和规范化。

### 3.3 权责匹配:明确治理主体权责边界,强化多元主体协同治理效能

治理主体责任划分与归属模糊是制约当前数字平台驱动下全民健身公共服务治理效能不足的重要原因。为有效纾解该难题,其一,明确政府体育主管部门之间的权责划分,进一步加强跨区域、跨部门和跨层级的综合协调能力。由于大众全民健身公共服务需求日益多样化、个性化和高端化,且不同年龄层次和不同性别人群的价值诉求和服务需求类型各不相同,可采取分类管理和综合管理相结合的方式,增加各部门之间的全民健身公共服务信息交流与沟通,共同探索并建立适配于不同年龄层次或群体的科学方案,形成统一领导、综合协调、分类管理和属地管理的综合协调治理体制,并在此基础上进一步明确相关事项的主要牵头单位及其相应的管理职责与权力边界。例如,涉及全民健身赛事活动、科学健身指导服务配送、场地设施供给、运动场馆预约和居民体质监测等方面数据收集与存储,可以由各地方体育局、各单项体育协会和体育社会组织等作为主导,而涉及全民健身公共服务平台的专项法律制定、发展规划制定和行业标准认证等方面则由国家体育总局会同有关部门负责引导。其二,明确划分政府体育主管部门与带有商业属性的全民健身公共服务平台之间的责任。目前,如何精准划分政府部门与平台企业之间责任尚无定论,政府若想实现全民健身公共服务治理效能的最大化,必须加强与平台企业之间的技术交流与信息沟通。其中,政府体育主管部门应以开放包容的管理方式,下放一

部分权力于平台企业,并在具体实施过程中通过动态监督和定期考核其治理成效决定其责任划分;平台企业则应与政府部门进行及时沟通,在实力允许范围内担负相应的治理责任和义务,以充分发挥自身在数据与算法方面的独特优势,更好协助政府开展各项全民健身公共服务工作。此外,目前由各级各地政府体育主管部门指导的全民健身公共服务平台与由市场主体运用的全民健身公共服务平台,例如悦动圈、咕咚运动、Keep等,平台与平台之间实现自主共享和联合显然不够现实。因此政府必须主动加强与这些平台的沟通与合作,建立相关信息数据共享平台,避免因数据信息不完整性和数据缺漏对治理整体效果产生的负面影响,以便更好提升全民健身公共服务平台化治理效能。

### 3.4 机制完善:提升数据协同治理水平,加大数字平台技术监管力度

数字平台驱动下的全民健身公共服务治理,其本质不仅是一种面向数字时代全民健身公共服务治理机制的创新,更是推动全民健身公共服务治理迈向全面信息化和数字化现代社会的重要途径。面对当前特别是由资本力量所主导的全民健身公共服务平台内部搜索引擎和算法推荐等服务所存在的弊端,究其根源,在于政府相关管理部门自身数据技术水平偏低和对市场数据监管力度不足。为此,政府相关管理部门必须尽快提升对全民健身公共服务数据治理水平,加强内部管理人员数据技能培训,充分推动信息平台技术与全民健身公共服务治理的深度融合,提升全民健身公共服务决策能力和治理效能,形成跨区域、跨部门、跨领域和跨层级的多元数据协同治理机制。具体而言,一是要着力提升政府相关数据管理部门对全民健身公共服务平台技术监管的意识和能力,可以通过推广和完善用户数据信息分级、信息过滤、信息预警和信息监控等技术,及时发现和处理异常数据和重复信息,保障内部审计数据的有效性和可靠性,以此提升全民健身公共服务平台化治理水平。二是要加强政府相关数据管理部门与科研院所、高等院校和高新技术企业等主体之间的技术合作。政府相关数据管理部门应减少通过购买相关服务弥补自身技术短板的方式,主动拥抱和学习新兴技术,不断强化自身数据信息分析、存储和处理水平。短期内,政府部门可以通过公开遴选的方式筛选出一批技术实力较强和社会责任感突出的数据安全技术支持机构,对全民健身公共服务平台进行数据安全动态监管,以弥补数据监管体系的不足。中后期要逐渐脱离和摆脱对数据监管机构的依赖,要加强对部门内部数据管理人员的技术能力培养和技术素养提升,可以通过开展全民健身公共服务数字人才

专项培养计划,聘请全民健身领域优秀专家学者,针对全民健身公共服务平台数据安全监管漏洞和盲区,集思广益整合多方资源力量。邀请全民健身公共服务平台相关业务技术人员和管理人员等开展重点培训,切实加强对全民健身公共服务平台数据技术的监管力度,避免个人信息隐私泄露和数据滥用行为产生,保障居民基本数字权益,以营造良好的全民健身公共服务数据利用氛围,推动全民健身公共服务平台化治理提质增效。

数字时代,大数据、云计算和人工智能等新兴技术嵌入为全民健身公共服务治理现代化提供技术支持与转型动力。数字平台作为整合全民健身公共服务供需数据的重要中介,使得不同性质的全民健身公共服务数字平台落地生根,是对“十四五”乃至更长时期内全民健身公共服务数字化、信息化和智慧化发展要求的积极回应。通过数字驱动全民健身公共服务平台化治理,不仅能够有效延伸全民健身公共服务治理空间与治理边界、重构网络结构与关系特征,还能高效整合和盘活全民健身公共服务治理资源与力量,助力全民健身公共服务供需精准适配。但在充分发挥数字平台连接互动和资源整合同等优势的同时,也应时刻关注运用平台技术开展全民健身公共服务治理随之所带来的个人信息数据泄露、数字不平等、数据权利与权力冲突等伦理问题。进而,如何正确看待和处理好全民健身公共服务平台数据权力、数据责任、数据权利、数据义务和数据权属等关系,将是未来推动全民健身公共服务平台化治理的核心议题。

### 参考文献:

- [1] 光明网. 技术创新持续释放数字红利[EB/OL]. (2022-11-14)[2022-12-30]. <https://m.gmw.cn/baijia/2022-11/14/36157114.html>
- [2] 傅钢强,魏歆媚,刘东锋. 数字时代我国体育场馆智慧化转型:动力、效应、风险和策略[J]. 山东体育学院学报, 2022, 38(6): 92-99.
- [3] 孙晨,李荣日. 数字时代全民健身公共服务治理现代化:现实困境与实践转向[J]. 沈阳体育学院学报, 2022, 41(3): 117-122+129.
- [4] 陈佳琦,韩松. 区块链+全民健身公共服务:应用优势与创新探索[J]. 西安体育学院学报, 2021, 38(1): 79-86.
- [5] 高进,武连全,柴王军,等. 数字技术赋能体育场馆智慧化转型的理论机制与实现路径[J]. 体育学研究, 2022, 36(5): 63-73.

- [6] 杨苓, 罗亮, 孙晋海, 等. 基于风险视角的全民健身公共服务治理现代化研究[J]. 山东体育学院学报, 2022, 38(5): 10-17.
- [7] EVANS D S, RICHARD S, MICHAEL D N, et al. Platform economics: Essays on multi-sided businesses[J]. Social Science Electronic Publishing, 2011.
- [8] 北京大学课题组, 黄璜. 平台驱动的数字政府: 能力、转型与现代化[J]. 电子政务, 2020(7): 2-30.
- [9] 刘法杞, 陈柏峰. 技术平台对科层体制的重塑及其治理效应[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2020, 60(6): 12-17.
- [10] 张瑞林, 王晓芳, 王先亮. 我国全民健身公共服务体系动力机制建设[J]. 上海体育学院学报, 2013, 37(1): 19-22+27.
- [11] 戴健, 史小强, 程华. “十四五”时期我国全民健身发展的环境变化与战略转型[J]. 体育学研究, 2022, 36(5): 1-8.
- [12] 郑家鲲. “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, 2021, 41(7): 3-12.
- [13] 刘汕, 张凡, 惠康欣, 等. 数字平台商业模式创新: 综述与展望[J]. 系统管理学报, 2022, 31(6): 1109-1122.
- [14] 文秀丽, 曹庆雷. 我国全民健身智慧化发展价值、现实样态及路径[J]. 体育文化导刊, 2022(5): 48-54.
- [15] 徐伟康, 林朝晖. 人工智能与全民健身融合发展的价值逻辑、现实困境与优化路径[J]. 上海体育学院学报, 2022, 46(10): 9-22.
- [16] 史小强, 戴健. “十四五”时期我国全民健身发展的形势要求、现实基础与目标举措[J]. 体育科学, 2021, 41(4): 3-13+59.
- [17] 冯俊翔, 郑家鲲, 周铭扬, 等. “互联网”助力全民健身研究[J]. 体育文化导刊, 2021(3): 35-41.
- [18] 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.
- [19] 冯振伟, 田丰, 陈召, 等. 全民健身智慧化的条件诉求、阻滞因素与优化路径[J]. 沈阳体育学院学报, 2022, 41(4): 71-77.
- [20] 曹华, 樊炳有. 局限、架构与实施: 综合治理适用于体育公共服务供给的逻辑阐释[J]. 山东体育学院学报, 2021, 37(4): 19-25.

