

我国省级体育法规政策的系统检视与体系优化 ——以湖北省体育法规政策为中心的实证研究

李茵晖^{1,2}, 陈雅娟³, 李博雅³

(1.中南财经政法大学 体育部,湖北 武汉 430073;2.武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072;3.中南财经政法大学 体育法与经济研究所)

摘要:我国省级体育法规政策体系是落实国家体育强国战略、以体育撬动区域经济社会高质量发展的关键制度支撑。本研究以湖北省为中心,对省级体育法规政策的总体特征与体系缺陷进行系统检视,发现其制度供给存在一定的碎片化特征,部分政策内容有待细化,跨部门协同机制尚需健全。通过从青少年体育、全民健身、体育产业、竞技体育、体育法治、体育社会组织等主要领域的跨省域比较,本文提出以“省域一体化”为导向,构建由一核、两群、三平台、四清单构成的法规政策框架,完善跨部门、多层级、跨区域协同治理机制,实现从分散供给向体系整合、临时协作向制度协同的转型,以期为未来体育事业高质量发展提供可供借鉴的省域制度方案。

关键词:体育法规政策;省域一体化;协同治理;体教融合;体育法治;政策评估

中图分类号:G812.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-983X(2026)01-0043-08

DOI:10.20185/j.cnki.1003-983X.2026.01.008

A Systematic Review and System Optimization of Provincial Sports Regulations and Policies in China: An Empirical Study Centered on Sports Regulations and Policies of Hubei

LI Yinhui^{1,2}, CHEN Yajuan³, LI Boya³

(1.Zhongnan University of Economics and Law, Sports Department, Wuhan Hubei,430073;2.Wuhan University, Law School, Wuhan Hubei, 430072;3.Zhongnan University of Economics and Law, Sports Law and Economics Research Institute, Wuhan Hubei, 430073)

Abstract: China's provincial sports laws and policy system is a crucial institutional support for implementing the national a leading sport-ing nation strategy and for leveraging sports to drive regional economic and social high-quality development. Focusing on Hubei province, this study systematically examines the overall characteristics and systemic deficiencies of provincial sports laws and policies, finding that the institutional supply exhibits certain fragmentation, some policy contents need further refinement, and cross-departmen-tal coordination mechanisms still need to be strengthened. Through inter-provincial comparisons in key areas such as youth sports, mass fitness, the sports industry, competitive sports, sports rule of law, and sports social organizations, this paper proposes a provin-cial integration-oriented approach to construct a legal and policy framework comprising one core, two clusters, three platforms, and four lists, to optimize cross-departmental, multi-level, and cross-regional collaborative governance mechanism, and to achieve a transformation from fragmented supply to systemic integration, and from temporary collaboration to institutional synergy, with the aim of providing a replicable provincial institutional solution for the future high-quality development of sports.

Keywords: sports regulation and policy; provincial integration; collaborative governance; sports-education integration; rule of law in sports; policy evaluation

1 湖北省省级体育法规政策体系的总体特征

湖北省省级体育法规政策体系在发展进程中呈现出表层完

备、深层失衡的张力。即便以《湖北省体育赛事活动管理办法》《湖北省全民健身条例》《湖北省全省性体育类社会组织管理办法》等规范为支点,初步搭建起体育规范治理的框架,但由于制度供给碎片化与结构失衡并存,省级法规、部门规章与地方规范性文件在层级衔接、内容耦合上出现断层与重叠并行的缺陷。同时,规范更新滞后于体育产业新业态与青少年体育需求变化,省级顶层设计也缺乏可操作的量化指标与过程性评估机制。

1.1 基础框架确立下制度供给的碎片化

收稿日期:2025-09-17

基金项目:2025 年湖北省体育局决策咨询重点项目(2025A001)。

第一作者简介:李茵晖(1997~),女,湖北武汉人,在读博士,副教授,研究方向:体育法学,E-mail:Z0005152@zuel.edu.cn。

湖北省体育法规政策体系已构建起基础制度框架。该框架由关键地方性法规、行政规章及政策文件共同支撑,宏观层面以《湖北体育发展“十四五”规划》为遵循,具体领域以《湖北省全民健身条例》《湖北省运动员技术等级管理办法实施细则(试行)》《湖北省体育赛事活动管理办法》等为支柱,为全省体育事业提供初步制度保障,标志着湖北体育治理从政策驱动迈向法治化与规范化新阶段。

然而,剖析这一基础框架,则可见当前制度供给呈碎片化特征,各类法规政策虽在各自领域发挥作用,却缺乏横向衔接与纵向贯通,未形成逻辑严密、功能互补的制度网络。这种碎片化最直观体现为“奥运续金工程”“公共体育服务提升工程”“育苗强基提能工程”“体育产业融合发展工程”及“体育文化涵养工程”五大工程,虽在战略层面领域划分清晰,但法规政策上却缺乏统摄性的制度设计,未明确如何协同联动、整合共享资源^[1],导致体育领域战略目标间整合不足,进而引发人才培养^[2]、公产结合、项目布局失衡。

近期出台的《关于聚焦重点建设深入实施“五大工程”的通知》及其系列实施方案,正是对这一碎片化现状的回应。该系列文件尝试通过具体的行动,如五到五边行动、61530X行动等为宏观战略赋予实施路径^[3],这是湖北省从战略分割转向行动整合的积极探索。尽管如此,该政策仍带有探索初期的局限性。当前的实施方案在很大程度上回答了要做什么的问题,但在具体怎么做和依据什么标准等操作层面的法规政策仍然不够健全,导致顶层设计与基层执行之间缺乏有效的转化桥梁。这具体体现在以下2个方面。

一方面,竞技体育后备人才培养链条存在问题。“奥运续金工程”旨在保持和提升湖北省在顶级竞技体育赛场上的竞争力,需以“育苗强基提能工程”的青少年体育后备人才为基础。虽有“体教融合”的宏观政策指导,但运动员的早期发现、选拔、训练、学籍、升学、退役等环节未形成权责闭环。相较于江苏省“训练、竞赛、升学同一校园完成”的模式,湖北省训练点位与赛事出口仍需学生自行衔接,这背后的原因在于,缺乏一部如《青少年运动员注册与交流管理规定》的专项细则来打通体育与教育系统间的壁垒,恰凸显两大工程在法规层面未有效整合、人才培养链存在断点的问题^[4]。

另一方面,就公共体育服务与体育产业发展而言,制度转化通道不畅。前者聚焦公共体育设施建设与免费或低收费开放,以满足群众日益增长的健身需求;后者追求经济价值,力图培育体育消费增长点。理论上应相互促进,但在现有制度下,二者转化通道不畅。例如,最新的“公共体育服务提升工程”虽大力推动场地设施建设,但如何确保其可持续运营并有效转化为产业消费,这需要类似《体育公园资助管理办法》的规范来明确财政支持与市场化运营的结合模式。同样,“体育产业融合发展工程”虽有宏观目标,却缺乏如《体育消费券配送管理暂行办法》等具体的市场激励工具。这种缺乏将大型群众性体育赛事流量转化为实质性消费的系统政策^[5],导致公共投入与市场效益未形成良性循环,限制了体育事业的整体价值创造能力。

1.2 单点政策更新下整体协同的异步性困境

湖北省体育政策体系演进呈单点更新模式。面对特定领域的新问题或紧迫挑战,政策制定主体响应速度与更新力度

较强,能出台具有针对性与前瞻性的规制文件。譬如为应对体育市场执法需求出台《湖北省体育领域行政处罚裁量基准(试行)》,为规范“双减”背景下迅速发展的校外体育培训市场,制定《湖北省体育类校外培训机构设标准(试行)》和《湖北省体育类校外培训机构审批办理流程(试行)》。这些单点政策在各自领域有“打补丁”“立规矩”的积极作用,“以应对诸多现实问题而产生的政策性行动,却没能解决原本存在的现实问题”^[6]。

然而,这种点状、反应式的政策更新,未能推动整体政策体系协同进步。各项单点政策的制定实施受限于特定职能或目标,缺乏与其他相关政策跨领域、跨部门的统筹整合^[7]。这种政策演进异步性,即部分领域规制工具快迭代、整体协同机制却相对滞后,直接导致政策合力缺失与综合效能的耗散。具体而言,在全民健身领域,缺乏基础设施建设跨部门协同机制。《湖北省全民健身条例》虽推动了体育基础设施的建设,但执行中与城市规划、财政预算等上游政策未完全建立协同机制^[8]。相较福建省将全民健身设施建设连续多年列为省委、省政府“为民办实事项目”,在财政与土地政策上获得稳定、优先保障,湖北省多为临时性、项目性协同,缺乏刚性约束与长效机制。

在青少年体育领域,“体教融合”的制度性壁垒坚固。虽有宏观政策,但执行环节中体育与教育系统的政策协同仍存诸多堵点。例如相较青海省出台《足球青训体系建设方案》和《青少年运动员注册管理办法(试行)》等专项青训、注册文件,湖北省在足球等项目的青训经费、教练资质互认等细分领域的跨部门协同上仍存在不足。这些制度性的中梗阻使体教融合的理念难以转化为流畅运行的协同实践,造成人才培养资源的浪费与效率损耗^[9]。

在体育产业领域,产业政策与要素政策的协同联动不畅。湖北省虽有体育产业高质量发展宏观意见,但产业政策与金融、税收、人才、科技等相关要素政策的协同尚显乏力。对比浙江省通过制定系统体育产业政策体系、完善配套专项资金使用细则、构建从资金投入至绩效评估闭环管理,湖北在引导社会资本、为体育初创企业提供精准税收优惠等方面缺乏多部门协同的精准政策组合拳^[10]。

总体而言,现有协同机制仍面临以下制约:一是协同深度不足。多数跨部门合作仍局限于临时性、项目化运作,缺乏常态化机制和高位法律保障。二是资源要素的共享存在壁垒。各部门预算独立、设施管理系统封闭、数据平台差异,难以实现互联互通,制约了整体治理效能。

1.3 政策法规的执行与既定战略间存在落差

湖北省在体育事业宏观发展上战略擘画清晰,以长远规划与纲领性文件明确体育强省的总目标,将全民健身、体育产业等板块纳入区域经济社会发展。诸如“深入实施‘五大工程’”“推动竞技体育向全国第一方阵、中部地区前列目标迈进”^[11]等,均体现了高屋建瓴的战略意图与发展方向。但在执行过程中仍面临制度落地难、标准细则少、基层操作性弱等问题。部分地方性法规虽明确了原则目标与责任主体,却缺乏具备法律约束力的实施细则和标准程序,导致基层执行往往依赖临时通知、会议纪要或上级口头指令,不仅损害了法规的权威性与统一性,也为政策执行的随意性与不规范性留下了空间。不仅如此,在省级政策向市、县、乡逐级下达过程中,由于缺乏细化的执行标准与可操作的绩效评价体系,各地区在政

策执行尺度、推进节奏与成效评估方面存在差异,影响了政策目标的整体实现,集中体现为以下2个方面。

其一,体育基础设施建设领域缺乏精细化的实施规范与差异化的引导策略。政策层面虽提出了一系列激励措施,但具体操作缺乏强制性、可操作细则。如不同行政层级与不同发展水平地区的财政配套比例如何科学设定、设施建设具体标准如何统一?在这些关键问题上,现行政策多为模糊的指导意见,而非清晰的规范条款。对比来看,湖南省出台场地设施补短板行动计划,对开放程度低、使用率低的公共体育设施要求限期整改,构建三级“15分钟健身圈”^[12];重庆市依托山城地形,营造赛马比拼的浓厚氛围,使人均体育场地面积“提前超过2.2平方米”^[13]。这些省市将目标转化为了可量化、可考核、可追责的执行指标,这恰是湖北省当前制度体系所欠缺的。

其二,在青少年体育后备人才培养领域缺乏具体的操作流程与激励约束机制。湖北省虽已确立“体校—学校—社会”联动的纵向培养模式,但保障其顺畅运行的政策工具相对匮乏。与江西省通过《青少年足球改革发展实施方案》构建“一条龙”升学体系并配套“3+N”青少年足球赛事体系相比^[14],湖北省对于具体项目的升学通道保障、赛事与升学挂钩机制的制度设计相对粗糙,使“育苗强基”等战略在基层落地时,往往因缺乏具体抓手和明确激励而动力不足。

1.4 政策法规中治理手段的单一化与适配性不足

湖北省虽在体育法规政策上取得了一定进展,但系统多元的政策工具箱远未成型。当前法规政策体系下的治理手段在很大程度上仍然依赖传统的命令—控制型工具,通过颁布单独的法规、条例,为体育市场主体设定明确的行为规范与准入门槛,并辅以相应的行政处罚作为威慑。这种治理模式在应对目标明确、行为单一、外部性易界定的传统体育治理问题时,固然有一定的行政效率,但面对体育事业日益复杂化、网络化、多元化的发展需求,这种高度依赖规制工具的灵活性与动态适应性严重不足^[15]。

尽管湖北省在政府购买服务等新型工具进行了初步探索,但其应用多集中于赛事承办与活动组织等供给端场景,在需求侧激励、数字治理等新兴场景中的实践仍显不足,更遑论其他类型政策工具的系统性运用。这种局限本质在于治理理念未完全从传统的管理者向现代的服务者、引导者和合作者转变,使政府在应对体育生态中的新趋势、新挑战时缺乏精准的制度工具,导致治理模式僵化,对复杂的体育生态难以实现适应性治理^[16]。具体表现在以下2个方面。

其一,在促进体育产业发展方面,财政与金融工具的运用不足。湖北省虽设定了产业发展目标,但在撬动社会资本、激励市场主体时缺乏财政与金融政策的组合。对比江苏省构建“制造强链+服务补链”双轮驱动体系并配套精准产业扶持政策的做法^[17],湖北财政与金融工具的缺位,使体育产业的发展多依赖于不确定的市场内生动力,政府的有效引导发挥不够理想。

其二,在引导与激发全民健身消费方面,市场化的信息与激励工具应用较少。居民收入水平的提高带动了体育消费正从实物型向参与型、观赏型升级^[18],这要求政府治理手段从单纯供给侧转向供需并重。但湖北省在该领域市场化的激励工具应用存在不足,对比河南省曾发放体育消费券与低空消费券以有效激发居民体育消费潜力的做法^[19],湖北省在运用体

育消费券、建立个人体育消费账户、通过大数据分析向市民精准推送赛事信息与健身指导等方面尚处于探索阶段。这种信息与激励工具的匮乏,使全民健身推广仍停留在口号式的宣传与公益性活动的组织,未能有效将群众的健身热情转化为可持续的体育消费行为,容易错失培育内需市场的重要机遇。

1.5 政策法规的动态更新与科学评估机制尚未健全

湖北省现行的体育法规政策体系缺乏一套科学、常态化的动态更新与评估反馈机制,导致其对体育事业发展的适应性与前瞻性不足。部分政策法规自颁布后长期未作修订,其制度框架与条款内容难以有效回应“十四五”以来体育事业在数字化、市场化与社会化层面的新需求。

这种制度滞后在体育新业态领域表现得尤为突出,以电子竞技为例,其赛事管理规范、运动员注册机制,以及赛事转播权、运动员肖像权等体育无形资产的开发与保护等新兴议题,湖北尚未形成专门的法规政策予以规范,造成了实践中的监管空白与法律适用模糊。相比之下,云南省已发布《“十四五”电子竞技产业发展规划》,从省级层面对新兴体育领域的发展进行系统性规划与布局。

制度滞后现象的背后,是科学评估机制的长期缺位。当前,湖北省对体育法规政策的评估多依赖于系统内部总结和年度统计,存在两大弊端:一是评估主体与政策制定及执行主体高度重合,独立性不足,易受部门利益与行政惯性影响;二是缺乏系统的评估方法,多依赖定性描述与经验判断,缺乏实证数据支撑。这种制定有热度、评估无制度、更新慢半拍的现象,根源于重制定、轻实施、忽视评估的理念,导致修法往往依赖突发社会事件或领导关注,而非基于科学的评估结论,制约了法规体系的持续优化与长效运行。

2 湖北省省级法规政策的专题化系统审视

在对湖北省体育法规政策体系的特征进行梳理后,下文将逐一审视青少年体育、全民健身、体育产业、竞技体育、体育法治及体育社会组织等领域,并与国内先进省份横向比较分析,揭示当前制度供给的具体优势、结构性短板与潜在优化空间,为后续构建更为科学、精准的法规政策体系提供具象化的改革路径。

2.1 青少年体育制度衔接不畅与区域资源配置不均

青少年体育是体育事业发展的基石,其法规政策体系的健全与否直接关乎后备人才培养质量、全民体质健康水平及体育强国战略的实现。

在青少年体育发展领域,湖北省已初步构建以“体教融合”为核心的制度框架并写入多项政策文件中。相关法规文件如《湖北省运动员技术等级管理办法实施细则(试行)》及其配套细则,规范了青少年运动员的资质管理、注册流程及晋级路径,为竞技体育后备人才的选拔与培养提供了制度遵循。然而,湖北省青少年体育法规政策体系的运行情况仍存在若干结构性不足。首先,专项经费保障虽有政策导向,但资金保障力度与使用细则不足,导致落地的资金基础相对薄弱^[20]。其次,政策对小众体育项目的覆盖存在局限,在注册管理、经费分配等方面缺乏细化标准,使竞技储备多集中于少数传统优势项目。最后,优质训练资源和高水平教练队伍主要集中于武

汉、宜昌等省内中心城市,欠发达地区的梯队建设和场地配套相对滞后,制约了政策的全域均衡性。

相比其他省份,湖北省在青少年体育政策的制度纵深与一体化人才培养链条构建上具备一定优势,但政策系统性与执行细化仍有提升空间。例如,陕西省以《陕西省纯洁体育教育讲师管理办法(试行)》和《陕西省社会体育俱乐部星级评定办法(试行)》为支点,将青少年体育指导员认证、俱乐部管理与公共服务购买挂钩,配套建成陕西省青少年体育管理信息系统,与省教育厅学籍平台对接,实现运动员注册、等级评定、参赛资格在线核验与动态更新,在青少年体育精细化管理和数据互通方面提供了可复制的省级样板。

概言之,湖北省在青少年体育法规政策体系建设中已实现制度的纵向贯通与部分领域的标准化管理,但在经费制度化、项目覆盖广度、区域均衡发展以及政策执行细化等方面仍存在明显不足。

2.2 全民健身政策适配性与执行效果有待加强

全民健身是健康中国的重要基石,其法规政策的有效性不仅取决于顶层设计的科学性,更关键在于其能否嵌入基层社会治理并提供充足、均等的制度供给^[21]。

湖北省全民健身法规政策体系已形成以“法规、规划、实施方案”为核心的制度格局。《湖北省全民健身条例》及其《<湖北省全民健身条例>贯彻实施工作方案》确立了制度实施的法律基础与操作路径,《湖北省全民健身实施计划(2021—2025年)》则以中期规划的形式,对场地设施、赛事活动、社会体育指导员队伍等要素进行部署。但该法规体系在操作性与配套机制方面仍存在不足。一是针对老年人、残障人士等特殊群体的专项制度滞后,公共体育设施的无障碍化改造缺乏明确的法规标准与强制要求。二是基层健身设施的常态化运维与安全监管缺乏细化的法规条款与明确的责任追溯机制,存在安全隐患。三是数字化赋能全民健身的法规支撑明显不足,缺乏对数据共享、平台监管、线上服务标准等关键环节的制度设计,难以有效回应公众日益增长的多元化、便捷化健身需求。而反观湖南省的“互联网+全民健身”模式,通过将赛事组织、技能培训、体质监测等服务线上化,大幅拓展了全民健身政策的服务半径,对湖北省构建数字化公共体育服务体系具有直接启示意义^[22]。

概言之,湖北省在专项制度供给、落实监督及数字化服务能力上尚存短板,应依托现有五级组织、三下沉模式,完善特殊人群制度保障,建立设施安全与运维的强制性法规标准,引入数字化管理平台实现资源动态优化配置,推动全省全民健身法规政策体系迈向全域均等化、服务精准化和运行智能化的高质量发展阶段。

2.3 体育产业政策供给在新兴业态上尚存拓展余地

体育产业是现代服务业的关键组成与国民经济新的增长点,其法规政策的科学性与前瞻性直接决定产业发展的质量与可持续性。

湖北省体育产业制度设计呈现综合性规划与专项意见相结合的特点。《湖北体育发展“十四五”规划》将体育产业置于战略高度,明确提出2025年体育产业总规模达到3000亿元的宏伟目标。此外,《关于加快建设冰雪运动南展示范区的实

施意见》等专项文件则意在通过精准施策突破传统地理限制,培育新兴产业增长极。

从运行实践来看,其制度优势体现在以下层面。一是构建了完备的水陆空立体化赛事体系,从传统的龙舟、马拉松到新兴的滑翔、滑雪等项目,形成了覆盖全季节、多类型的赛事矩阵,为产业发展提供了丰富的核心内容供给。二是政策导向清晰,将体育消费与数字经济、“人工智能+”等重大战略紧密结合^[23],打造更多的体育新业态、消费新场景。三是市场主体活跃,截至2023年,全省体育产业总产值达1930亿元,市场主体数量超3.2万家,内生动力强劲^[24]。

然而,现有制度体系精细化管理与制度协同不足。首先,体育产业基地、特色体育小镇及重点赛事品牌缺乏专项管理,导致产业园区、赛事品牌的评估、准入与扶持缺乏统一的规范标准。其次,体育产业政策与土地、税收、投融资等关键性配套政策衔接不紧,制约了产业链延伸和外部资本吸引。最后,数字体育、智慧场馆等新兴业态的制度布局相对不足,政策更新与产业技术变革不适配。

湖北省在制度精细化、配套政策协同性以及对新业态布局上存在不足。反观贵州省以“村超”“村BA”等现象级赛事为代表的低成本、品牌化运营模式展示了如何通过群众性体育赛事引爆体育旅游与当地消费,因此湖北省应持续深化“体育+”多业态融合,加快出台体育产业基地和特色项目的专项管理办法,强化与土地、金融等配套制度的协同机制,并对数字体育、智慧场馆等新兴业态进行前瞻布局。

2.4 竞技体育项目布局不均与重要赛事影响力有待提升

竞技体育作为国家体育事业的核心组成部分,其法规政策体系的科学性与系统性直接关乎高水平体育竞争力与国际影响力。

湖北省在竞技体育领域已建立相对完备的制度框架,以《湖北省运动员技术等级管理办法实施细则(试行)》及其配套实施细则为核心,配合《湖北省体育赛事活动管理办法》和《湖北省体育赛事活动赛风赛纪管理实施细则》等法规规章,覆盖了运动员等级评定、赛事组织管理、竞赛行为规范和反兴奋剂监管等竞技体育活动的关键环节,为竞技体育规范化提供了坚实制度保障。

在运行机制上,湖北省已形成“省队校办、市队共建、体教融合”^[25]的人才培养体系,并引入职业俱乐部建设和优化项目战略布局,推动大球集体项目的发展。近年来,湖北省在国内外重大体育赛事中保持了较高的金牌产出率,尤其是巴黎奥运会4枚金牌均由“00后”运动员获得,可见其竞技体育后备人才的梯队衔接与代际更替机制已初步成熟。

然而,审慎评估该制度体系,仍可发现其存在以下不足。一是项目结构失衡,部分小众项目与冬季项目的政策扶持力度明显不足,制约了竞技体育的全面均衡发展;二是赛事体系在国际化程度与品牌影响力不足,缺乏具有全球影响力的自主品牌赛事,限制了在全球体育版图中的话语权;三是将竞技成绩高效转化为经济效益的制度化路径不明确、转化不顺畅。

湖北省的竞技体育法规政策体系在项目均衡、赛事国际化以及竞技体育与体育产业融合方面仍存在较大改进空间。对比福建省的制度设计侧重青训体系与后备人才基地的系统

化建设,将“三大球”改革与青少年人才培养政策深度融合^[26],实现竞技体育人才可持续产出,对湖北省强化集体项目梯队建设、巩固后备人才基础有直接启示,湖北省应加大对薄弱及新兴项目的扶持力度,建立自主品牌国际赛事的培育机制,出台配套政策打通竞技成绩与体育产业之间的转化通道。

2.5 体育法治规范供给空缺与跨部门执法尚待完善

体育法治是体育事业健康、有序发展的保障,其体系的完备性与执行的有效性是衡量区域体育治理能力现代化的核心指标^[27]。

《湖北省体育发展“十四五”规划》是指导湖北省体育工作的纲领性文件,规划 2021—2025 年全省体育事业发展任务,覆盖群众体育、竞技体育、体育产业等领域。为确保法治实施效果,湖北省出台《湖北省体育赛事活动管理办法》等行政规章,将赛事审批流程、市场经营规范等纳入明确的行政管理。此外,还建立了体育行政执法与市场监管协同机制,由省体育局牵头,与市场监管等部门形成联合执法模式,提升法律实施的行政执行力^[28]。

尽管如此,湖北省体育法治体系仍存在若干不足。一是在地方性法规与国家上位法之间的衔接尚不够紧密,部分领域存在制度空白。二是专项法规的数量相对偏少,尤其是在体育科技创新、数字体育治理、青少年体育权益保护等新兴领域,缺乏专门规范^[29](表 1)。

面对上述立法缺口与监管需求,苏浙两省的先行经验提供了可复制的破解样本。江苏省以省政府设立的全民健身工作部门联席会议为枢纽,建立常态化议事机制,明确教育、卫健、住建等单位在场地规划、数据共享等环节的职责边界,并以年度工作形式将任务分配至各部门。浙江省的体育法治体系则体现了数字化治理的优势,将智慧监管、在线执法等技术手段融入法律实施,实现对体育市场的实时精准监管,为湖北省提升执法效能、适应新业态监管提供了参考。

申言之,湖北省的体育法治体系在专项立法的广度、制度的动态适应性、法规间的衔接性以及基层执法能力的建设等方面,仍存在短板,应加快填补在数字体育、体育科技、体育知识产权保护等新兴领域的立法空白,完善与国家上位法的衔接机制,并建立法律的定期评估与修订制度。

2.6 体育社会组织制度激励不足致基层活力受限

体育社会组织作为体育治理的重要组成部分,其发展的健康程度与活力水平直接影响公共体育服务的供给效率与体育事业的社会化进程^[30]。

湖北省在体育社会组织领域的《湖北省全省性体育类社会组织管理办法》《湖北省体育类校外培训机构设置标准(试行)》等制度文件,建立了一个完整的管理体系,涵盖登记注

册、业务活动、内部治理、年度考核等多个环节。湖北省积极鼓励社会力量参与公共体育事务,并通过政府购买服务、赛事授权等多元手段,激发社会组织的内在活力^[31]。

然而,该制度体系的运行仍存在一定局限性。一是部分体育社会组织的内部管理制度不够健全,存在“重业务、轻治理”倾向。二是现行的等级评估与资质认证机制的激励效应未能充分彰显,享受政策支持的高等级组织未能发挥其优势,影响评估制度预设引导功能的实现。三是区域发展不均衡问题突出,优质资源高度集中于武汉、宜昌等中心城市,而广大县域的社会体育组织在量与质上略显不足。

鉴于此,如何以制度设计把评估结果转化为政策激励,把中心城市资源引向县域,省外已率先展开针对性探索。广东省通过《广东省体育局关于支持省级体育社会团体发展的指导意见》,在实践层面建立了体育社会组织绩效评估与政府购买服务、承接职能转移相挂钩的激励机制,以配套政策引导高等级组织优先获得财政补贴与赛事承办资格,形成评促建监管新模式^[32]。辽宁省则积极探索“体教融合”模式,鼓励社会力量创办“三大球”等职业俱乐部,旨在引导社会资本参与,破解特定项目的发展瓶颈^[33]。

综合而言,湖北省在优化组织治理结构、促进区域均衡发展、完善激励机制等方面仍亟待加强。未来应着力完善体育社会组织的内部管理制度,强化等级评估与资质认证的激励约束作用,并引导优质社会组织资源向县域和基层延伸。

3 湖北省省级体育法规政策体系的优化思路

根据前文的分析,湖北省体育法规政策体系的优化,应致力于构建一个跨部门、多层级的协同治理机制,以破解九龙治水困局,确保制度有效实施。法规政策的生命力取决于其能否被精准执行,因此,提升政策的可操作性与执行力,是制度落地“最后一公里”的必然要求^[34]。

3.1 构建体系化与省域一体化的法规政策框架

前文已述,湖北省已初步形成多层级的规范体系,为体育事业的发展提供制度保障,但其运行效能仍受多重制约。该体系在横向协同、纵向贯通以及操作性等层面仍存在梗阻。譬如,政策间衔接不畅,执行闭环未能形成,对新业态和关键环节的专项规定存在一定空白的特征(表 2)。

基于此,未来须以“省域一体化”为导向,重构“一核—两群—四清单—三平台”的整合型法规政策框架,以全面提升体育治理法治化水平。

其一,“一核”即以省级综合性法规与关键领域的专项条例为核心,确立全省体育事业发展的价值取向与治理原则,确保公共体育服务、体育产业发展与高水平竞赛治理在顶层设计上协调一致。

表 1 湖北省体育法治体系的不足与省域借鉴对照表

现状	建议任务	核心要点	借鉴省份
无高位阶的地方性法规来统领规范体系	制定《湖北省体育发展条例》并配套多部细则	推动地方性法规出台、实施细则配套	上海
执法力量不足、衔接不畅	制定《湖北省行政执法监督工作方案》	明确操作性层面的步骤、时限、程序机制	陕西
无省级体育场馆、经营管理单行法规	制定《湖北省体育场馆管理条例》	明确场馆规划、经营许可、执法流程	黑龙江
执法手段传统,无数字化监管能力	试点体育领域公权力大数据监督应用	融入智慧、在线执法,实现实时精准监管	浙江

表 2 湖北省与其他省份体育政策法规专题化对照表

专题	湖北省法规政策	其他省份的经验
青少年体育	《湖北省体育类校外培训机构设置标准(试行)》	《福建省青少年校外体育活动中心建设标准》《北京市校园足球改革发展行动计划》《浙江省校园足球管理办法(试行)》
全民健身	《湖北省全民健身条例》贯彻实施工作方案	《江苏省全民健身强基工程实施方案》《重庆市体育公园资助管理办法》《青岛市公共体育设施管理办法》
体育产业	《湖北省体育局2025年“产业融合发展工程”建设“五企行动”实施方案》	《上海体育消费券配送管理暂行办法》《北京市体育行业预付式消费领域资金监管实施细则(试行)》《山东省体育局促进体育消费行动方案》
体育文化	在体教融合、全民健身中隐含体现,但无专项法规	《云南省少数民族传统体育基地建设管理办法(试行)》

其二,“两群”即构建领域性专项法规群与程序性治理规章群,涵盖青少年体育、全民健身、竞技体育及社会组织治理等实体领域,以及赛事分级与准入、场馆运营与安全、市场准入与信用等程序环节,解决当前有总纲、缺专门的断档问题。

其三,“四清单”即同步建立权责清单、资金清单、项目清单与标准清单,实现治理责任法定化、财政投向透明化、重点项目目录化与关键技术规范标准化,切实回应基层在政策执行中面临的怎么干、按什么标准评的操作困境。

其四,“三平台”即将修订、评估、绩效问责机制融入政策运行全过程,建立定期评估制度与快速响应通道。针对数字体育、赛事直播版权及数据合规等新兴领域,建立“先行先试”的政策实验区,并通过跨部门的联合执法与全社会信用约束,实现法规从制定到实施的全闭环管理。

这一框架并非对既有制度的简单叠加,而是以高位阶规范为核心、以专项规制为支点、以清单化管理和平台化治理为工具的重塑。这关键在于构建一个任务化目标、标准化规则、数字化监督、绩效化评估的闭环链条,将原先分散并行、缺乏协同的政策体系,整合为纵向贯通、横向联动的省域一体化治理结构,从而直面并破解前文所指出的立法滞后、内容泛化、机制缺失与协同不畅等瓶颈。

3.2 完善跨部门、多层级的协同治理机制

针对现有协同机制存在的协同深度不足、层级间协同链条断裂、资源要素无法共享等问题,湖北省在“十五五”时期应重点推进以下制度建设。一是建立省级体育治理协调委员会,以地方性法规或政府规章明确其作为常设协调机构的职能,界定各部门职责、议事规则与决策流程。二是构建多层次执行体系。在政策下达时配套发布详细的任务清单、时间表与考核标准,确保省、市、县、乡各级政府在政策目标、实施路径和考核标准上的一致性。总体而言,完善跨部门、多层级的协同治理机制,核心是实现从临时协作向制度协同、项目合作向体系共治的转变。

具体而言,可借鉴苏浙川等省经验,通过建立以省政府体育工作领导小组为核心的协调机制,明确各相关部门在各自领域的权责分工,并配套实施跨部门绩效考核与奖励制度^[35]。依托数字化改革,整合体育、教育、住建等多部门数据系统,实现跨部门信息实时共享与业务流程在线协同^[36]。通过构建省统筹、市主导、县落实的多层级分工模式,将体育项目建设与

赛事举办纳入地方政府的绩效考核,促使市、县、乡三级政府形成目标高度一致的执行共同体^[37]。总结来说,通过机构法定化、平台数字化、考核绩效化和合作区域化等路径,将协同治理融入体育法规政策体系,从而实现制度稳定性与执行灵活性的统一^[38]。

3.3 提升法规政策的可操作性与基层执行力

湖北省现行的体育法规政策在执行过程中面临着“制度落地难、标准细则少、基层操作性弱”的问题,为提升其法规政策的可操作性与基层执行力,湖北省在“十五五”时期应从以下核心方面着力。

第一,建立法规实施细则和操作指南的同步制定与发布机制。从立法程序上明确规定,地方性体育法规或政策在审议通过的同时,须同步启动配套实施细则、行业标准与绩效考核办法的起草工作,并力争在法规正式生效前同步发布,消除制度执行真空期,实现法规生效即可执行。

第二,推行政策执行的清单化与量化管理。将宏观政策细化为可量化、可考核的具体指标,明确每一项指标的责任主体、时间节点和验收标准。同时,设计并推广全省统一的执行模板与进度监测报表,确保各级执行规范一致。

在此基础上,湖北省可借鉴浙江省的数字化治理经验,构建湖北省体育政策执行与监管信息化系统,将政策从任务下达、流程指引、数据填报到绩效评价的全流程纳入统一数字系统管理,基层执行单位可以通过该平台了解任务要求、实时上报工作进展,上级监管部门则可对其实时跟踪监督、精准发现问题并予以纠正,大幅提升政策执行的效率与透明度^[39]。

3.4 建立法规与政策的动态更新与科学评估体系

随着“十四五”以来体育事业形态的快速变化,现行体育法规政策的制度适应性不足问题日益凸显,湖北省应在未来“十五五”期间着力构建法规动态更新与评估体系。

第一,构建法规政策的生命周期管理制度。出台专门管理办法,明确法规从制定、实施、评估、修订到废止的全流程规范,将各类体育法规、政府规章及规范性文件纳入动态管理台账,实现全周期精细化管理。

第二,建立定期评估与即时评估相结合的双轨制评估机制。将定期评估确立为法定要求,同时建立快速响应机制,针对体育领域的新业态、新技术或制度适用问题,能够立即启动专项评估与紧急修订程序。

第三,推行第三方独立评估。通过政府购买服务等方式,引入高校、智库、行业协会等独立主体开展评估,并出台《湖北省体育政策第三方评估管理办法》,对评估主体的资质、评估的程序、评估报告的标准等进行明确规范,确保评价的专业性、独立性与权威性。

此外,湖北省还可借鉴《江苏省贯彻〈体育赛事活动管理办法〉实施细则》“第六十三条 本细则自2024年2月1日起施行,有效期至2029年1月31日止”的经验,引入“日落条款”制度^[40],对部分时效性较强的法规预先设定有效期,有效期届满后,该条款若未能通过立法程序予以延续或修订,则自动失效,形成制度持续优化的内在动力^[41]。学习广东省先进措施,在政策评估中积极引入第三方独立机制,通过委托知名高校、行业协会等独立主体,运用问卷、访谈、实地走访等多种方式,提升法规评估的科学性与客观性^[42]。

4 结语

通过对湖北省“十四五”时期体育法规政策体系的系统审视与国内先进省份的比较,本研究发现其虽已建立基础框架,仍存在制度碎片化、协同性不足、战略执行有落差、手段不够多元化等问题。比较分析表明,体系化、协同化、精细化是未来优化政策法规体系的主要方向。对此,优化思路的核心在于以“省域一体化”为指导理念构建体系化的法规政策框架,将跨部门、多层级协同治理机制制度化、规范化,提升政策的操作性与基层执行力,并建立常态化的科学评估体系,形成一个权责明晰、运转高效、动态适应的省域体育治理新格局。

参考文献:

- [1] 吕宁,徐建荣.新时代公共体育服务:碎片化供给与整体性治理[J].广州体育学院学报,2022,42(2):121-128.
- [2] 张义祥,杨国庆.新征程中我国竞技体育国际影响力提升:基本内涵、现实困境与纾解方略[J].北京体育大学学报,2025,48(8):98-112.
- [3] 湖北省体育局.湖北省体育局关于聚焦支点建设深入实施“五大工程”的通知[EB/OL].(2025-04-21)[2025-08-12].https://tyj.hubei.gov.cn/fbjd/zwj/zcfq/202508/t20250812_5744424.shtml.
- [4] 刘波,郭振,王松,等.体教融合:新时代中国特色竞技体育后备人才培养的诉求、困境与探索[J].体育学刊,2020,27(6):12-19.
- [5] 曾玉兰,沈克印.数字化背景下体育旅游业趋势研判与发展路径[J].体育文化导刊,2021(6):7-12.
- [6] 邹小江,林向阳.我国体教融合新政执行的潜在制约因素与调适策略:基于马兹曼尼安-萨巴蒂尔政策执行过程模型的分析[J].武汉体育学院学报,2021,55(4):94-100.
- [7] 戴兴鸿,赵洪波,詹建国.学校体育政策执行力协同动力机制模型构建及提升路径研究[J].天津体育学院学报,2018,33(4):299-304.
- [8] 朱焱,袁诗怡,尚婉婷,等.智慧社区公共体育服务政策协同供给的府际关系研究[J].沈阳体育学院学报,2023,42(2):70-78.
- [9] 李燕,路秉全.新时代体教融合的动力、困境和实施路径研究[J].体育科学,2022,42(2):30-38.
- [10] 钟倪,任君保,张春燕,等.体育产业高质量发展的“量”与“质”协同问题研究[J].体育学研究,2023,37(3):95-107+116.
- [11] 国家体育总局.湖北:实施“五大工程”为建成中部地区崛起重要

战略支点贡献体育力量[EB/OL].(2025-02-25)[2025-09-12].<https://www.sport.gov.cn/n20001280/n20745751/c28498802/content.html>.

- [12] 毕研,李菲.体育强省建设进程中湖南省全民健身发展的多重困境与路径革新[J].当代体育科技,2024,14(33):97-101.
- [13] 邓军.创新体制机制集聚资源优势以高质量党建赋能产业链发展[J].人民论坛,2023(23):50-51.
- [14] 江西省人民政府办公厅关于印发《江西省青少年足球改革发展实施方案》的通知[J].江西省人民政府公报,2025(4):3-8.
- [15] 杨蒙蒙,吴际,吴贻刚,等.体育消费政策工具:选择特征、变迁过程与优化策略:基于政策工具和发展要素双重视角[J].上海体育学院学报,2022,46(12):70-81.
- [16] 杜松健,樊炳有.技术可供与服务可及:大数据促进全民健身公共服务治理创新的作用机理及实现路径[J].中国体育科技,2025,61(7):21-34.
- [17] 任平.以大历史观谱写中国式现代化苏州样本新篇章[J].江苏社会科学,2023(5):22-28+241-242.
- [18] 余守文,肖乐乐.政策工具视角下中国体育产业政策文本量化分析:以国务院46号文为例[J].体育学刊,2018,25(4):21-27.
- [19] 马宏俊.中国体育法治发展报告(2022)[M].北京:北京大学出版社,2022:158.
- [20] 杨剑,石孝宇,郭正茂,等.新时代我国青少年体育政策注意力配置及演进:基于LDA主题模型的政策文本分析[J].体育学研究,2024,38(3):77-88.
- [21] 耿轩.全民健身公共服务精准化供给研究[J].湖北体育科技,2023,42(10):917-921.
- [22] 谢艳丽.体育数据要素驱动新质生产力发展的作用机制、现实瓶颈及推进路径[J].沈阳体育学院学报,2025,44(1):110-116.
- [23] 黎浩田.体育大模型的促进型数据制度:理论反思与体系优化[J].武汉体育学院学报,2025,59(3):46-52.
- [24] 国家体育总局.湖北体育产业创新再赋能[EB/OL].(2024-10-22)[2025-08-23].<https://www.sport.gov.cn/n20001280/n20067608/n20067635/c28193800/content.html>.
- [25] 国家体育总局.深化体教融合 推进青少年体育高质量发展:访湖北省体育局党组书记、局长胡功民[EB/OL].(2020-11-12)[2025-08-23].<https://www.sport.gov.cn/n20001280/n20745751/n20767279/c21256569/content.html>.
- [26] 李晓琨,赵西堂,王凯.“三大球振兴”生态系统协同演化的内在机理、实践样态及现实路径[J].体育学刊,2024,31(3):21-30.
- [27] 国家体育总局政策法规司.新中国体育法治工作发展研究[J].体育文化导刊,2019(10):1-7+30.
- [28] 党琳燕,赵广涛.数据资产化进程中全民健身数据确权的理论依据与推进策略[J].天津体育学院学报,2025,40(4):428-435.
- [29] 李茵晖,黎浩田,章晓菲.反兴奋剂教育的立法反思与规范形塑:基于中国高水平运动员及辅助人员反兴奋剂教育情况调查的实证研究[J].武汉体育学院学报,2024,58(2):30-37.
- [30] 刘扶民.贯彻落实《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》推动体育产业成为国民经济支柱性产业[J].体育科学,2019,39(10):3-10.
- [31] 刘璐,董芹芹,沈克印.公共体育服务购买的关系契约特征与双重治理机制[J].体育学刊,2021,28(3):78-83.
- [32] 郭修金,戴健.政府购买体育社会组织公共体育服务的实践、问题与措施:以上海市、广东省为例[J].上海体育学院学报,2014,38(3):7-12.
- [33] 杨雨露,刘锐,李晓虹.互动与建构:新时代中国体教融合政策的三维理论框架分析[J].上海体育大学学报,2024,48(12):72-83.

- [34] 颜海娜,曾栋.治水“最后一公里”何以难通[J].华南师范大学学报(社会科学版),2020(5):83-97.
- [35] 程宇飞,范尧.新发展格局下体育产业供需均衡的理论逻辑、困境归因与因应之策[J].武汉体育学院学报,2023,57(6):54-61.
- [36] 李若洋,钟亚平,张立,等.TOE 框架下我国数字体育建设路径的组态研究:基于全国 31 个省(自治区、直辖市)数据的模糊集定性比较分析[J].中国体育科技,2024,60(4):91-97.
- [37] 方维.融合与拓展:四川省体育产业高质量发展路径研究[J].成都体育学院学报,2023,49(2):121-127.
- [38] 郑君怡,季彦霞.我国政府推进体育事业发展的注意力配置研究:基于湖北省政府工作报告(2006-2020)的文本分析[J].武汉体育学院学报,2021,55(6):22-29.
- [39] 中共浙江省委全面深化改革委员会.浙江省数字化改革总体方案[Z].2021-03-01.
- [40] 江苏省体育局.江苏省贯彻《体育赛事活动管理办法》实施细则[Z].2024-02-19.
- [41] 陈辉萍,徐浩宇.新质生产力背景下平台常态化监管的法治化进路[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2024,51(3):114-124.
- [42] 陶园,华国庆.公共资源交易信用评价的立法模式及其体系建构[J].江淮论坛,2020(6):114-120.

(上接第19页)

- 10/25/content_7325376_5.htm.
- [2] 宋铁男,黄洁.基于受众满意度视角的城市体育公园使用后评价研究[J].沈阳体育学院学报,2022,41(1):76-82.
- [3] 曾洪发,左逸帆.我国体育公园空间分布格局及其影响因素[J].武汉体育学院学报,2022,56(4):49-57.
- [4] 李柏,魏晖.草根体育组织与社区体育公园协同发展研究[J].沈阳体育学院学报,2020,39(5):92-100.
- [5] 于洋,杨仙,李想,等.城市公园绿地生态系统文化服务供需匹配评价与耦合协调[J].风景园林,2025,32(3):90-99.
- [6] 王化笛,覃小华,郑菲菲,等.中国健康产业与旅游产业耦合协调度的时空演化与趋势预测[J].统计与决策,2023,39(16):69-73.
- [7] 高峰,肖诗顺.服务质量评价理论研究综述[J].商业时代,2009(6):16-17.
- [8] 韩改玲,朱春山,韩彩灵,等.体育专业术科课程学业质量评价体系构建与实证研究[J].河南师范大学学报(自然科学版),2025,53(4):149-157.
- [9] 喻雪峰.南京市城市社区公共体育服务质量评价与提升策略研究[D].南京师范大学,2021.
- [10] 张建伟.江苏省大型体育场馆服务质量评价体系的建构与实证研究[D].南京师范大学,2020.
- [11] 袁新锋.公共体育服务质量影响因素与改进策略研究[D].山东大学,2020.
- [12] 杨学智,刘宗杰,张园春.社区公共体育服务体系构建及测评效率提升研究[J].沈阳体育学院学报,2019,38(2):22-27.
- [13] 寇健忠,吴鹤群,林正锋.基于 IPA 分析法的全民健身路径服务质量评价与提升实证研究[J].河北体育学院学报,2018,32(2):35-41.
- [14] 臧金华.基于 KANO 模型的南京市栖霞区社区体育公共服务满意度研究[D].南京师范大学,2021.
- [15] 郑家骥,黄聚云.基本公共体育服务评价指标体系的构建[J].上海体育学院学报,2013,37(1):9-13.
- [16] 梁金辉,傅雪林,王实.满意度和需求度二维耦合视角下的首都公共体育服务评价[J].首都体育学院学报,2016,28(6):496-502.
- [17] 陆利军,李浪,李成家,等.省域国家森林公园网络关注度与旅游吸引力动态耦合协调关系[J].经济地理,2022,42(3):150-159.
- [18] 王淑佳,孔伟,任亮,等.国内耦合协调度模型的误区及修正[J].自然资源学报,2021,36(3):793-810.
- [19] 闫静,徐诗枫,温雨竹,等.全民健身公共服务质量评价研究:基于改进的 SERVQUAL 模型[J].河北体育学院学报,2024,38(2):8-16.
- [20] 吴群,李朝福,李树伟.基于智慧化的黑龙江省社区老年人体育健身路径的发展研究[J].文体用品与科技,2025(5):19-21.
- [21] 王占坤.老龄化背景下浙江老年人体育公共服务需求与供给的实证研究[J].中国体育科技,2013,49(6):70-80.
- [22] 陈丛刊,王思贝.习近平关于全民健身重要论述的逻辑旨归、时代意蕴与实践引领[J].体育科学,2021,41(12):39-47.
- [23] 裴立新.我国老龄化现状分析及老年体育对策研究[J].体育与科学,2001,22(3):23-27.
- [24] 宋业猛,冯加付.全民健身战略下我国公共体育服务高质量发展的推进策略[J].湖北体育科技,2025,44(1):108-113.