

上海市健身步道管理困境与优化路径

车启标

上海理工大学 管理学院，上海 200082

[摘要]运用文献资料、逻辑分析等方法，分析上海市健身步道建设与使用现状、当前管理困境，并提出管理维护优化路径。当前上海市健身步道建设形势总体向好，2025 年度已完成新建和改建市民健身步道 54 条，步道建设已取得阶段性成果，步道建设总体规模及智能化路径较为成熟，但在城郊分布、运营机制、管理责任等层面仍存在部分问题。困境：步道资源设施分布不均，步道维护机制不完善，步道管理方责任不清。优化路径：重点推进均衡化布局，持续提高长效化管理，精准落实智慧化升级。

[关键词]健身步道；管理困境；健身步道优化路径

DOI: 10.33142/ucp.v2i6.18553

中图分类号：F119.9

文献标识码：A

The Management Dilemmas and Optimization Path of Fitness Trails in Shanghai

CHE Qibiao

Business School, Shanghai University of Science & Technology, Shanghai, 200082, China

Abstract: By means of literature review and logical analysis, this paper examines the current status of construction and utilization, existing management predicaments of fitness trails in Shanghai, and further proposes targeted optimization strategies for their management and maintenance. Currently, the construction of fitness trails in Shanghai is on a sound upward trajectory. A total of 54 public fitness trails were newly built or renovated in 2025, representing the attainment of phased outcomes in trail development. The overall scale of trail construction and the intelligent development pathway have reached a relatively mature stage. That said, notable issues persist in terms of urban-suburban distribution, operational mechanisms and delineation of management responsibilities.

Keywords: fitness trail; management dilemma; optimization path of fitness trails

引言

2025 年的上海在体育赛事方面迎来多重挑战与丰收，全民健身的概念也随之逐渐铺开，在体育运动迈向更高质量发展的阶段过程中，人们对高品质运动场地的追求变得愈发迫切，健身步道因其使用门槛低、场地承载能力强、同时可容量多人使用的特色，其建设与投入使用与市民连接绿色运动、健康生活息息相关，打造“15min 健身圈”，让日常运动惠及全民已成为当前体育设施布局方面的重要目标，在上海推进体育设施布局的系统谋划框架下，将健身步道纳入城市空间规划，串联多体育设施的使用，构建网格化步道网络，以规范引领确保步道建设与城市发展同频，是上海真正落实全民健身的重要举措。

中国田径协会团体标准《健身步道指南》(T/CAAB 0001—2022) 将健身步道的定义描述为：依托公共空间建设，供人们进行散步、健走、跑步等体育健身或比赛的专门道路^[1]。对标国际经验，对比纽约曼哈顿绿道、新加坡公园连道等先进理念，上海健身步道整体建设的机制还有待完善，统筹推进健身步道建设是关乎国计民生的重大工程，也是贯彻落实全民健身国家战略的重要举措^[2]，作为国内城市标杆，上海在全民健身公共服务体系建设始终在不断追求创新与改进，但面对市民日益增长的物质文化需求，健身步道建设仍面临诸多挑战，如城郊分布资源不均、步道

网络覆盖广度尚有提升空间、多部门协同管理的体制机制待健全等。本研究通过例举上海健身步道建设与使用现状，综合分析管理困境与优化路径，立足城市特质，为上海更好推动健身步道建设实现高质量发展提供部分建议。

1 上海市健身步道建设与使用现状

健身步道因其便捷性、免费性成为市民日常运动健身的首选。从晨练老人到夜跑青年，从亲子家庭到职场白领，各类人群均能在步道中找到适宜空间，尤其在滨江步道、社区口袋公园步道，高峰期使用时间段人群密度较大，且市民使用步道不仅限于健身，还衍生出社交、休闲、亲子教育等多样化需求，如黄浦江、苏州河等滨江步道因其自然环境及串联的历史地标等优势成为市民、游客打卡首选，社区步道举办邻里健身活动促进独特的社区文化传播，部分步道结合文化元素设置历史导览，帮助实现“健身+文旅”融合；同时，通过健身步道改善市民体质，对于降低医疗成本而言也能产生潜在的长期社会价值。2024 年 7 月，上海市体育局联合卫健委等六部门发布《上海市运动促进健康计划（2024—2026）》，设定至 2026 年底人均体育场地面积达 2.7m²、经常参加体育锻炼人数比例提升至 51% 的核心目标。在持续推进《健身设施建设补短板五年行动计划（2021—2025 年）》政策文件方面，截至 2025 年 3 月，上海全市已累计建成市民健身步道 2710 条、其

中包含 89 条智能健身步道，智能健身步道新增的功能包括精准运动数据监测、个性化健身方案定制、互动体验增强等，给使用者带来更丰富、更便捷的体验；另根据上海市体育局官方公布，截至 2025 年 10 月底，上海全市在本年度已完成新建和改建市民健身步道 54 条，上海市健身步道在建设和投入使用方面均已取得阶段性成果，成为城市健康生活的重要载体。未来需以人民需求为导向，持续完善体系、提升质量、创新管理，让步道真正成为市民触手可及的幸福空间，为上海建设全球健康城市提供坚实支撑。

2 当前存在的管理困境

2.1 步道资源设施分布不均

2024 年数据显示，上海市人均体育场地面积达到 $2.65m^2$ ，中心城区每平方千米拥有运动场地 $26914m^2$ ，而郊区仅为 $8994m^2$ ，城郊步道铺设的面积分布不均衡。即便是中心城区拥有更大面积的步道，但因城区人数显著多于郊区，致使中心城区人均体育场地面积仅约 $1m^2$ ，远低于郊区的 $2.35m^2$ ，这种现象反映了当前上海中心城区土地资源稀缺与人口密度高的矛盾，从现实情况分析，以健身步道为例的公共体育设施难以满足居民日常需求；从步道的建设属性分析，中心城区健身步道多为线性步道，缺乏环形步道设计，难以满足不同运动需求，而郊区虽有较多环形步道，但随之配套的公共设施不足，垃圾桶、公共卫生间、供休憩座椅等建设数量少的情况影响使用者体验，且郊区步道往往因远离居民区的原因，致使可达性不强，其实际使用率普遍低于中心城区，城郊发展不均衡的问题突出，制约了对应居民的使用。

部分郊区基础服务缺失，存在设施配置不达标的情况，根据 2023 年金山区调查显示，受访者对于绿化率和休憩场所的需求反映占比最高，但因资金分配不均、属地化管理失效等多因素存在，在调查后的更新阶段、实际响应效果不明显、覆盖率仍未能达理想状态；部分步道未按《上海市民健身步道建设导则》要求设置休息椅、照明设施或健身指导标识，也存在部分步道建设初期未能考虑各使用人群的使用体验，如 2023 年松江区审计发现，38 条新建步道中仅 12 条配备无障碍坡道，这也反映了无障碍设施空白的情况仍存在。另智慧化设施集中化建设，也反映了资源分布不均衡的情况较为显著，截至 2025 年，上海新建设的 89 条含心率监测等功能的智能健身步道主要分布于浦东、静安等沿河沿江核心区域，该区域因自然环境独特、或更具商业价值被重点关注及进行步道铺设，而远郊智慧步道在智能覆盖方面则数据不太理想，且设备类型单一，多为以基础计步器为主，市民在使用的过程中很难享受到智能该体验。

2.2 步道维护机制不完善

从美国健身步道建设标准分析，其建设以 NTSA 为总览，依据各级各类法律法规，通过对建设目标、开发条件、路线设计、技术规格、智能建设、管理经营、建设流程等方面进行引导与规范，使建设要素的整合更高质、组

合更有序^[3]；上海在制度层面而言，通过发布《上海市体育设施管理办法》以及《上海市公园绿地市民健身体育设施设置导则（试行）》文件以明确提出，对超过使用年限的器材设施，各区要制定计划进行更新，确保器材安全使用，区体育部门要统筹协调健身步道及配套设施的管理维护，明确责任单位；在实际工作中，因责任主体模糊导致权责脱节的情况暴露了维护机制方面的不足，如青浦区崧泽大道的红色塑胶步道因代建单位未移交街道，导致杂草高过人肩、路灯破损倒地，2025 年 10 月才启动移交程序，养护空档期长达数月。

在问题发现与反馈方面，部分区域步道管理单位缺乏有效的日常巡查，未建立常态化巡查机制，问题反馈的流程尚不成熟，导致问题发现不及时、发现问题后处置流程周期长。部分有报修意愿的使用者因不熟悉报修单位和流程、多只能通过 12345 市民热线提供报修线索，但后续缺乏修理进度告知的反馈，此种情况易导致重复报修以及对应投诉情况产生，一定程度上也挫伤了报修者的积极性，此种情况下暴露出步道报修渠道单一、低效的问题。对于维护单位而言，维护资金不足或是其未能及时安排对应工作人员进行日常巡查的主要原因之一，但如仅靠一些临时性、应急性维修方式以及使用者上报维修线索，难以即时、全面保障设施正常运转，该被动维修模式易使健身步道及周边设施长期超负荷运转，既影响使用体验、也存在一定隐患，在使用者主动报修的模式中，部分使用者往往也因“报修流程复杂”选择放弃报修，该情况对健身步道维护进程造成一定影响，反映出维护机制缺乏系统性和前瞻性。

2.3 步道管理方责任不清

实践中由于公共文体设施归属部门各不相同，对于健身步道的维护责任而言，建设单位代管、街道文体中心负责、依托公园管养方管理的情况都有，步道管理范围边界不清晰，存在多部门管辖冲突的情况，该运转模式下，居民发现问题、上报问题的后续处置单位难以及时认定，就松江区现实案例为例，关于一条沿河经公园和居民小区的健身步道，其因自身属性的问题，按当前的处置流程分析，河道周边健身步道归属水务局、公园周边健身步道归属绿容局、社区周边健身步道归属街道，该属地管理单位交错复杂、普通居民无从了解实际报修主体；《上海市体育设施管理办法》内容中要求明确责任单位，但实践中存在建设单位移交未完成、街道因各类现实问题不愿接手等矛盾，导致政策落实困难；尤其是在健身步道建设初期，一旦出现移交未完成的情况，就容易形成管理空档期，使步道设施处于无人管理、无人维护的状态，2025 年上海市民健身满意度调查显示，步道维护问题位列“最不满意”前三，65% 的受访者认为“政府承诺未兑现”，这导致居民满意度不理想，健身步道管理方责任不清的问题本质，是公共资源配置中建设导向与服务导向的失衡。

3 健身步道管理维护优化路径

3.1 重点推进均衡化布局

均衡化布局首先可以体现在差异化布局方面，根据《上海市体育发展条例》第五十三条规定，可在确保建筑安全和消防安全的前提下，利用高架桥下空间、闲置地、楼顶空间等场地资源，暂不变更土地性质建设公共体育设施。上海市长宁区北新泾街道在中环苏州河公共开放空间，将原本灰色的桥下空间改造为彩色运动场地，布局了桥下绿地、观景平台、健身步道和球场，为上海城区提供了可复制的经验；郊区可侧重提升设施质量与配套服务。通过“体绿融合”模式，将健身步道与公园绿地有机结合，以此提升居民的使用率，对于可达性较差、但其居民使用需求较高的区域，可规划较多的步行线路，来增加道路网络的关联性，以此来提升局部可达性^[4]。

从专项资金的设置角度出发，能够实际帮助实现城郊均衡化布局，在重点支持中心城区和城乡接合部的健身步道设施建设的基础上，也应该考虑部分郊区面临的由于资金不足而导致设施布局落后的实际情况，上下一盘棋，实现全市设施的统一管理和调度，进一步向均衡化布局倾斜，在资金的使用方面要制定专项规划，确保钱要花在实处、力要使在刀刃上，通过明确分工的网络化管理，实现资源合理调配。

3.2 持续提高长效化管理

长效化管理的核心要素，是确保管理主体责任明晰；《上海市体育设施管理办法》及《上海市公园绿地市民健身体育设施设置导则（试行）》已明确提出“区体育部门要统筹协调健身步道及配套设施的管理维护，明确责任单位”^[5]。在各职级单位分布方面，应确保诸如“市-区-街镇-居村委会”等多级管理网络模式正常运转，其中各环节不掉队、履行对应职责，尤其是对于健身步道在建设初期、移交阶段、后期维护等常规环节中，各级主体在工作落实方面应到实处，避免管理真空。如宝山区友谊路街道通过“街道吹哨、部门报到”的模式，形成治理合力，以简单高效的方式解决健身步道维护难题。

管理长效化离不开人才队伍建设的精细化管理，流水不争先，争的是滔滔不绝，应重视专业性人才队伍建设及发扬多方社会参与的力量，确保健身步道的建设、管理、维护人员队伍逐渐专业化、年轻化，另就上海自身的特质而言，在沪企业诸多，可以通过引导企业主动参与社区治理的模式、实现经济效益与社会效益的双赢，以此方式培育员工的民主素养和共同体意识，从“被动接受”到“主动参与”，不仅能帮助提高步道维护效率，也能增强对应企业、社区凝聚力。

3.3 精准落实智慧化升级

2023年《上海市全民健身实施计划》明确提出“推动全民健身公共服务均等化、标准化、融合化、数字化”，为智慧化升级提供了政策依据，随着科技手段的不断进步，其被不断应用于发达国家健身步道建设，成为推动健身步道创新、服务大众健身步道参与的重要手段^[6]，这对于上

海市健身步道智慧化、数字化建设有相当的借鉴意义。在数据融合方面，当前上海市民云“一网通办”系统的铺开使用已相当成熟，对于各区之间独立的健身步道管理平台的分布不均情况，应考虑将各区、各管理单位对应的资源整合、以市级单位主导进行统一规划管理，如通过与市民云“一网通办”衔接的方式，将健身步道基础数据、使用情况、维护记录等信息进行整合，避免单家单位仅凭经验作决策的粗放式管理，为管理者提供相对客观的决策依据。

另就步道实际使用需求的角度出发，打造各年龄阶层友好的智慧生态服务应是题中之义，考虑到上海当前老龄化的客观现实情况，步道使用者中老年人群体、残障人士的比例对比国内其他城市而言或更为突出，因此应简化智慧化操作界面、方便此类人群使用与体验智慧化步道所带来的便捷，对于部分人流较大的步道可引入智能摄像头和摔倒感应预警器，智能识别步道破损、人员摔倒等情况，当前以苏河湾步道党群服务站驿站为例的模式，通过在步道周边建设服务点、配套各项基础服务以及工作人员，能够帮助即时解决步道使用者的部分现实问题，获得较多使用者的好评，而该模式长期来看不应完全成为健身步道数字化转型的平替，人工与智能的双轮驱动模式或对于健身步道的管理起到更好、更有效果反馈。

4 结语

当前上海市健身步道建设已从多量转向质升阶段，步道铺设数量多、部分区域健身步道智能化应用建设已趋近成熟是当前取得的成果，而城郊发展不均、机制待完善、维护主体不明确的问题依然现实严峻，为构建覆盖广、功能全的全民健身公共服务体系，当前上海市健身步道在均衡布局、长效管理、智慧升级等方面仍有较多可供优化的空间。在中国式现代化不断推进的过程中，上海市健身步道建设既迎来发展机遇期、也始终面临诸多挑战，应秉持创新发展理念，强化系统谋划与制度规范，让步道成为串联文体、经济的纽带，为人民城市建设进程提供更稳定的保障。

【参考文献】

- [1] 中国田径协会.健身步道指南:T/CAAB 0001—2022[S].2022.
 - [2] 王军利.我国健身步道建设价值与优化路径[J].体育文化导刊,2025(3):102.
 - [3] 唐宏霖,敬艳,刘国琼,等.美国健身步道建设经验与启示[J].体育文化导刊,2022(12):71-78.
 - [4] 史一飞,聂彤,李易朔.青岛市南区滨海健身步道可达性分析与优化策略[J].建筑与文化,2022(11):109-111.
 - [5] 上海市人民政府.上海市体育设施管理办法[EB/OL](2018-03-21)[2025-11-16].
 - [6] 马志杰,陈玉忠.经验与借鉴:发达国家健身步道发展与我国建设路径研究[J].体育科学,2024,44(1):59-68.
- 作者简介：车启标（1998—），男，湖南邵阳人，上海理工大学管理学院2024级公共管理专业硕士研究生。