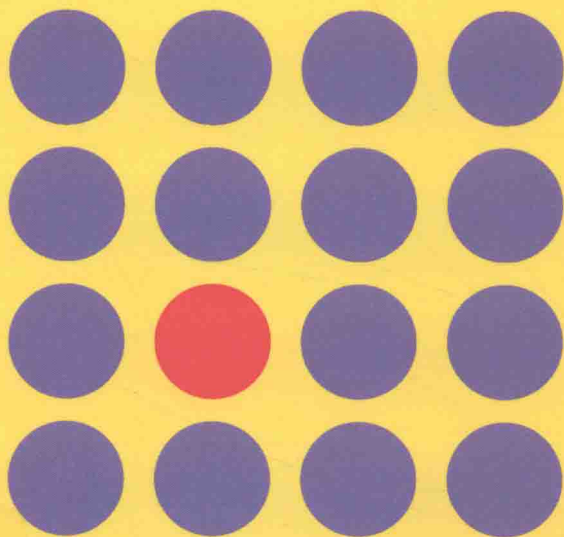


中国体育博士文丛

老龄化背景下 我国城市公共体育 服务供给的反思与优化

王莉丽 著



北京体育大学出版社

中国体育博士文丛

老龄化背景下我国城市公共 体育服务供给的反思与优化

王莉丽 著

北京体育大学出版社

策划编辑 孙宇辉
责任编辑 孙宇辉
审稿编辑 李 飞
责任校对 王子涵
版式设计 博文宏图

图书在版编目 (CIP) 数据

老龄化背景下我国城市公共体育服务供给的反思与优化/王莉丽著. - 北京: 北京体育大学出版社, 2016. 6
ISBN 978 - 7 - 5644 - 2316 - 2

I. ①老… II. ①王… III. ①城市 - 体育活动 - 社会服务 - 研究 - 中国 IV. ①G812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 135346 号

老龄化背景下我国城市公共体育服务供给的反思
与优化

王莉丽 著

出 版 北京体育大学出版社
地 址 北京海淀区信息路 48 号
邮 编 100084
邮 购 部 北京体育大学出版社读者服务部 010 - 62989432
发 行 部 010 - 62989320
网 址 <http://cbs.bsu.edu.cn>
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
开 本 787 × 1092 毫米 1/16
成品尺寸 235 × 157 毫米
印 张 12.75
字 数 177 千字

2016 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 45.00 元

(本书因装订质量不合格本社发行部负责调换)

摘 要

随着老龄社会快速度、多人数、高龄化、超现代化的到来,老年群体倍受国家、政府、社会的多方关注。公共体育服务与养老、医疗等同属社会保障范畴,是公共服务的一个分支,是满足老年群体体育需求的主要途径,是顺利度过老龄化阶段的重要抓手。

本文拟在老龄化的社会背景下,在管理学、经济学、社会学、体育学学科的指导下,以公共体育服务供给过程的提供者、生产者、公民这“三元主体”为分析框架,通过规范研究与实证研究,对公共体育服务的供给系统进行理论解构,对我国城市公共体育服务的供需格局进行现实分析,反思公共体育服务供给中的系列问题,并基于以上问题,借鉴国外的优秀经验、新公共服务理论与帕累托改进理论的先进理念,提出“以需求为导向”的优化策略,以期实现老年群体获得公共体育服务的最优化。研究结论如下:

(1) 公共体育服务供给是指多元供给主体以满足公民日益增长的公共体育需求为目标,通过一定的方式配置公共体育资源,为公民生产、提供公共体育产品和服务的过程。公共体育服务供给的具体内容包括场地设施服务、健身指导服务、组织管理服务、体育活动服务、信息咨询服务及体质检测服务,其可能的主体包括社会部门、私人部门与社会组织,其可能的模式主要为政府模式、市场模式与志愿模式。

(2) 我国城市基本公共体育服务供给的核心主体为政府部门,高等体育院校等事业单位、协会等社会组织的直接参与较少。具体的服务中,场地设施服务供给仍存在数量不足、质量较差、便利性不够、

公益性不强等特点；社会体育指导员数额不足、在岗更少；组织管理等服务也存在较多问题。我国城市公共体育服务的供给模式主要是政府直接供给模式。

(3) 患有慢性疾病、需要借助体育手段进行医疗、康复的老年群体是被忽略人群，他们与老年健康群体一样具有较高的体育需求。老年群体在场地设施等六项服务内容都有不同程度的需求，从整体上看，具有年龄性、区域性、级别性等层次性特点，未来公共体育服务需求呈现公益性居多、非实物需求高于实物需求、康复需求亟需识别与供给等特征。

(4) 老龄化背景下，我国城市公共体育服务供需的内容与程度呈现失衡、偏离的状态。公共体育服务供需矛盾的解决，经费投入与制度支持是关键因素。政府作为公共体育服务供给的核心主体，负担过重，存在应接不暇、服务缺失的现状。而目前的企业、社会组织、事业单位等供给主体的分担不足。政府购买是解决现有问题的有效途径之一，但政府购买有其适用范围与条件，要甄别使用。另外，应加强志愿模式的运用。

(5) 老龄化背景下，要通过对公共体育服务供给制度的完善、供给结构的调整、供给资源的调配，优化公共体育服务。并以效果为依据选择公共体育服务供给主体，以需求为导向设计公共体育服务供给内容，采取加强多元供给主体培育、调整供给内容优先次序、按老年人健康程度分组、开设老年人体育等专业、与老年日间照料站合作等措施，拟实现最大化的满足老年群体的公共体育需求，使老年群体获得更公平、公正的公共体育服务；实现公共体育服务供需均衡与契合，避免现有供给中不必要的铺张浪费；尽可能地减轻政府的压力，使政府部门有精力做更多其他群体无法介入的工作。

关键词：老龄化；公共体育服务；供给；反思；优化

Abstract

With the arrival of aging society with fast speed, large population, old aging and ultra – modernity as well, the old has been widely noticed by our government and society. The public sports service is a branch of public service, which altogether with endowment and medical treatment belongs to the category of social security system, and a way to cater to the elderly group with different kinds of sports demands, as an important carrier to go through the stage of aging society.

Under the background of population aging, with the guidance of management science, economics, sociology and sports science, we construct a three – subject analysis framework of providers, producers and citizens during the supply course of public sports service, and apply both normative and empirical research methods to deconstruct the supplying system of public sports service and study the supply – demand structure to reflect the problems in public sports service supply. Based on the above analysis, with the reference of advanced foreign experiences, and advanced ideas which embrace new public management and Pareto improvement, we advocate the demand – oriented strategy to realize the optimization of the public sports service for elderly group. The research conclusions are just as follows:

(1) Supply of the public sports service is a process in which pluralistic suppliers dispose public sports resources in one way or another and provide relative products and service for citizens to satisfy the growing demand of public sports service. Actually, the concrete contents of public sports service include sports fields and facilities, body building guidance, organization and

management, sports activities, information consultancy and constitution examination. Social sectors, private sectors as well as social organizations are all the possible subjects with the potential modes involving governmental mode, market mode and voluntary mode as well.

(2) The main supply character of the basic urban public sports service in our country is the government. Public institutions like sports universities and colleges and social organizations have little direct participation. There are still setbacks in the supply of sports facilities: insufficiency, relatively poor quality, and the lack of convenience and public welfare etc. Social sports instructors are not enough, much fewer in the position. Still, lots of problems have been exposed in the organization and management. The major urban supply mode of public sports service is direct government supply.

(3) The elder group with chronic diseases in need to be healed and recovered with the help of sports means are generally ignored, even though they require the same sports demand as the other elder healthy group. The old have different demands for sports facilities and the other five services. On the whole, the characteristics are embodied in the differences of age, region and gradation. The future public sports service demand will present the characteristics just like these: more public welfare, more non-material demand than material, the desiderate recognition and supply of rehabilitation need.

(4) Under the background of population aging, the supply-demand contents and levels of our urban public sports service present an unbalanced and departed state. To solve the problem between the supply and demand, fund input and institution support are the vital points. As the main subject of public sports service supply, the government carry too heavy burden with shortage of the service, while enterprises, social associations and public institutions haven't shared enough at present. One of the effective methods to solve the present problem is government purchase public sports service. Yet the application of government purchase needs discernment within an appropriate

range and condition. On the other hand, the voluntary model should be strengthened.

(5) Under the background of population aging, we should optimize the public sports service by perfecting the supply system, adjusting the structure, blending the resources. The supply subjects should be selected in terms of effect, the supply content designed according to the demand, and the supply model improved referring to scientific principles. In order to achieve the maximum satisfaction to the public sports demand of the old group, we suggest multi - cultivating supply subjects, adjusting priority sequence of what's supplied, dividing the elder into different groups by the degree of health, setting up sports major of the elder people, and cooperating with the elderly day care station. Only by this way, can the elder people enjoy the fair and equal public sports service, keep the balance between supply and demand, avoid the unnecessary waste in supply, and release the government's pressure to ensure more focus on the work which others cannot be involved in.

Key words: population aging; public sports service; supply; reflection; optimization

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、选题背景与依据	(1)
二、研究目的与意义	(12)
三、研究内容与假设	(13)
四、研究方法与思路	(15)
五、研究特色与创新	(23)
第二章 文献综述与理论基础	(26)
一、文献综述	(26)
二、理论基础	(39)
第三章 公共体育服务的相关理论探索	(43)
一、公共体育服务概念的辨析界定	(43)
二、公共体育服务的内涵与外延	(44)
三、公共体育服务供给系统	(53)
四、小 结	(62)

第四章 老龄化背景下我国城市公共体育服务供需格局分析
..... (64)

一、我国人口老龄化的态势分析 (64)

二、我国城市老年群体体育锻炼情况分析 (71)

三、我国城市老年群体公共体育服务供给分析 (86)

四、我国城市老年群体公共体育服务需求分析 (110)

第五章 老龄化背景下我国城市公共体育服务供给的反思
..... (125)

一、供给主体维度 (126)

二、供给内容维度 (132)

三、供给模式维度 (137)

四、其 他 (139)

五、小 结 (142)

第六章 老龄化背景下我国城市公共体育服务供给的优化
..... (143)

一、优化的依据 (144)

二、优化的设计 (147)

三、优化的目标与内容 (151)

四、优化的重点与措施 (160)

五、小 结 (163)

第七章 研究结论与展望..... (164)

参考文献 (167)

附 录	(177)
-----------	-------

附录1 我国城市老年群体体育活动及需求现状调查表	(177)
--------------------------------	-------

附录2 老龄化背景下我国城市公共体育服务供给现状的调查 问卷	(182)
---	-------

附录3 公共体育服务相关问题的访谈提纲（专家）	(186)
-------------------------------	-------

攻读学位期间取得的科研成果	(188)
---------------------	-------

致 谢	(189)
-----------	-------

第一章 绪 论

一、选题背景与依据

（一）选题背景

1. 现实背景

（1）政府职能转变

“所谓政府职能，就是政府对社会公共事务进行管理时所承担的职责和功能。政府职能转变的实质是根据行政系统内外部环境的变化及主客观条件提供的可能性，科学合理地界定政府的作用和所承担的角色以及由此决定的政府活动的范围和方式、政府规模等，从而谋求政府与市场、社会、企业、公民之间的最佳结合点”。^[1]

2002年11月，中国共产党第十六次全国代表大会第一次把政府的职能归纳为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四大部分。2004年2月，在中央党校省部级领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上，温家宝同志正式提出“建设服务型政府”是新一轮政府改革的目标。2006年10月，中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，进一步明确要求建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能。2007年10月，中国共产党第十七次全国代表大会再次强调要加快

行政管理体制改革,建设服务型政府。2010年3月,第十一届全国人民代表大会第三次会议和全国政协第十一届全国委员会第三次会议(简称“两会”)在京召开,温家宝同志在政府工作报告中再次重申要转变政府职能,构建现代服务型政府。2012年11月,中国共产党第十八次全国代表大会报告指出,要遵照建设带有我国特色的行政体制的目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。

“服务型政府是什么?服务型政府是在整个社会民主秩序的框架下,以公民本位、社会本位理念为指导,通过国家的法定程序,按照公民意愿组建起来的以满足公民需求,为公民服务为宗旨并负有服务责任的政府”。^[2]“所谓公共服务型政府,主要有四种含义:其一,政府是为全社会服务的政府,它不是对某一类人或某一类地区服务;其二,政府公平地对待企业和公民;其三,政府要以尽量公开的方式运作,接受公众监督;其四,权力不能进入市场,政府要让利于民,不能以追求利益最大化为目标”。^[3]政府行使权力的目的是为公民提供更完善、更适宜的服务,而不是为了管制。建设服务型政府,第一,要承认政府职能的有限性,只有真正认识并勇敢面对自身的有限性,才能真正做到放权、还权于社会、市场,而能够集中精力做些市场和个人不愿做、不能做或做不好的事情;第二,要强化政府的公共服务职能,真正做到以公民需求为导向,提供可持续性的医疗、卫生、教育、文化、体育、社会保障等公共服务,建立起更加完善的公共服务体系,促进社会的和谐、稳定发展。

(2) 公共服务矛盾凸显

纵观世界范围政府改革的历史浪潮,不仅源起于技术进步与经济发展,包括财政危机、传统官僚制无效率等的客观因素,还在于公民对政府的不满与殷切期望,希望政府能够提供高质、高效的公共服务。正是在这种背景下,政府如何提供更有效的公共服务,以回应公民的实际需求成为全球范围内理论界与实务界共同关注的焦点之一。^[4]随着中国社会经济、政治、文化的发展,公民对公共服务的需求亦呈现出

多样化、层次化、复杂化的特点。而公共服务作为一种特殊的公共物品,它的公益性、公共性决定其长期以来几乎只能由政府负责供给和管理。但政府的人力、物力、财力毕竟有限,公共服务供给存在着低质、低效、失衡等诸多问题。公共服务的供给水平没能与社会的经济增长、政府的财政能力增长相同步,相对滞后,供给能力远低于公民需求,矛盾日益突出,这些矛盾的存在迫使政府亟需对公共服务体系进行深刻的反思与变革。

(3) 体育大国迈向体育强国

2008年北京奥运会的成功举办,实现了中国人民的百年梦想,金牌总数第一名的成绩,更是全体国人的骄傲。然而,面对现实,我们不得不承认,目前中国仍只是体育大国而非体育强国。体育大国是指体育事业发展数量和规模位于世界先列的国家;而体育强国,则是以群众体育为基础、以竞技体育为先导,体育事业发展的综合实力、总体水平位于世界一流水平或前列的国家。北京奥运会以后,国家提出要进行科学的目标定位,积极调整发展战略,进一步推动我国由体育大国向体育强国迈进。这表明我国正处于体育强国建设的重要时期。

体育强国在竞技体育发展方面,表现为竞技体育的总体发展水平和国际竞争力位于世界前列。在群众体育发展方面,则具体表现为以下几点:第一,有相当多的社会成员热衷于体育,关注体育,积极参与体育活动。第二,政府投入具有组织化、科学化、社会化水平,经常参与体育活动的人口比值、社会体育指导员的质量和数量、人均占有体育场地的面积等多项指标均达到或超过中等发达国家各项发展水平。与此同时,在体育产业、体育文化、体育法制、体育科技和体育教育等领域,均要达到国际先进水平。^[5]究其内涵,体育强国之根本在于以人为本的理念在体育领域的极大彰显,要以体育为方式助益于人的全面发展,要推动群众体育又好又快地发展,使其成为构建和谐社会的重要组成部分和有效手段,使体育事业的全面协调发展成为社会文明进步的重要表征。而观其现状,我国公共体育服务的制度性构建尚不完善,公共体育服务的有效供给依然任重道远。

2. 政策背景

1995—2014 年期间,国家制定并颁布了相关体育法规条例,以促进全民健身活动的顺利开展(图 1-1)。《中华人民共和国体育法》作为国家第一部专门的体育法律法规,填补了国家立法的一项空白,标志着中国的各项体育工作依此走上依法治理的新征程。^[6]该法突出了群众体育工作的重要地位,强调了地方政府等基层组织的重要作用。《全民健身计划(2011—2015 年)》颁布,这是自 1995 年以来的第二部全民健身计划,计划到 2015 年城乡居民健身意识得到进一步增强,参加体育锻炼的公民数量明显增加,身体素质显著提高,形成比较健全的覆盖城乡的全民健身公共服务体系。《体育事业发展“十二五”规划》总结了“十一五”期间我国群众体育取得的成绩,即体育场地设施不断增加,社会体育指导员不断增长,群众体育科学化、组织化程度渐渐提高,全民健身运动蓬勃开展。同时,规划分析了“十二五”期间面临的主要问题,即公共体育服务供给不足。在群众体育领域,组织体系建立、体育场地设施建设、科学健身指导等诸多方面与公民日益增长的公共体育需求之间存在着较大差距,是我国体育强国建设中薄弱的一环。规划指出了“十二五”期间的群众体育发展目标:即建立完善全民健身公共服务体系,包括全民健身设施建设、组织建设、活动开展、健身指导、科学评估等,全面贯彻《全民健身条例》,实施《全民健身计划(2011—2015 年)》,继续强化公共体育服务职能,切实保障广大人民群众的运动权益。规划还提出具体的目标:即“到 2015 年,全国各类体育场地达到 120 万个以上,人均体育场地面积达到 1.5 平方米以上,经常参加体育锻炼的人数比例达到 32% 以上,比 2007 年提高 3.8 个百分点,达到《国民体质测定标准》合格以上的人数比例明显增加”。^[7]《国家基本公共服务体系“十二五”规划》再次将公共体育服务提上日程,规划指出本阶段工作任务的重中之重是加强基层公共体育场地设施的建设。全面推进公共体育设施向社会开放,建立健全各区域学校等企事业单位体育场地设施向公民开放的管理制

度。另外,对基层健身组织建设、社会体育指导员培养、体质测定站完善等也提出了相应的标准与工作计划。

颁布时间	名 称
1995年6月	《全民健身计划纲要(1995-2010年)》
1995年8月	《中华人民共和国体育法》
2002年7月	《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》
2003年6月	《公共文化体育设施条例》
2009年8月	《全民健身条例》
2011年2月	《全民健身计划纲要(2011-2015年)》
2011年4月	《体育事业发展“十二五”规划》
2012年7月	《国家基本公共服务体系“十二五”规划》
2013年11月	《关于加强大型体育场馆运营管理改革创新提高公共服务水平的意见》
2014年10月	《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》

图 1-1 国家体育类相关政策法规概览

(二) 选题依据

1. 人口老龄化趋势对体育事业发展提出了更高的要求

(1) 人口老龄化是中国社会现存的客观事实

“人口老龄化通常被认为是随着平均寿命延长,老年人口在全部人口中比重增加的过程。随着人们对人口老龄化的进一步认识,人口老龄化被定义为老年人在人口中的比例(也称老年比或老年系数)的提高过程或人口平均年龄(通常用年龄中位数来表示)不断提高的过程”。^[8]目前国际上比较公认的界定老龄社会的标志是:65岁以上人口占总人口比重的7%或60岁及其以上人口站总人口的10%。我国自2000年进入老龄化社会以来,老年人口增长迅速。2010年我国第六次全国人口普查数据表明,60岁及以上人口为177 648 705人,占13.26%,其中65岁及以上人口为118 831 709人,占8.87%。同2000年第五次全国人口普查相比,60岁及以上人口的比重上升2.93个百分点,65岁及以上人口的比重上升1.91个百分点,老龄化进程逐步加

快。《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》中指出,21 世纪的中国将是一个不可逆转的老龄社会。2030—2050 年将是中国人口老龄化最严峻的时期,重度人口老龄化和高龄化将日益突出,中国将面临人口老龄化和人口总量过多的双重压力。

(2) 健康积极老龄化是社会发展的迫切需要

在国际上流行的各种老龄化理念中,使用最广和已为中外普遍接受的是健康老龄化和积极的老龄化这两个概念。健康老龄化是国内外普遍接受的应对人口老龄化的战略口号,它是由欧洲老年医学界最先提出的。欧美学者多年对个体生理和心理老化的研究发现,个体身心衰老虽不能逆转,但能延缓和推迟,并根据这一结论提出了健康老龄化的理念。积极老龄化是指老年群体和老年人自身在整个生命周期中,不仅在机体、社会、心理方面保持良好的状态,而且他们要积极地面对晚年生活,作为家庭和社会的重要资源,可以继续为社会做出有益的贡献。各级政府和非政府组织以及全社会各行各业要根据老年人的需要、愿望和能力,努力创造条件,使他们参与社会发展,充分发挥他们的作用。^[9]积极老龄化不是取代健康老龄化,而是把老年人参与作为重要一环和健康老龄化、有保障的老龄化结合起来的一种理念,把健康、参与、保障构成一项应对人口老龄化挑战的战略,并明确这三位一体不仅是老年人的需要,而且是一种权利,就是老年人在生活的各个方面都享有机会平等的权利。若积极老龄化得到实施可以出现如下积极现象:在能有作为的生命阶段英才早逝的少;在老年阶段因慢性病致残的人数很少;进入老年期仍有良好的生命质量,进入老年后,能以不同方式参与社会、经济、政治、文化生活和为家庭和社会服务的人越来越多;对老年人医疗和照料的支出减少等。国际卫生组织在建议中以美国研究为例:降低病残率可使美国未来医疗开支减少 20% 左右。“据估计,投资 1 美元用于鼓励中等体力活动,能节约 3.2 美元医疗开支,而参加劳动或活动的人创造的收入还未计算在内”。^[8]

健康老龄化、积极老龄化的主张一方面因具有深刻的社会文化内涵和积极的社会现实意义,另一方面则由于从健康着眼、强调参与和