

中国全民健身政策体系演进历程、优势特征及效能转化研究

刘红建¹,高奎亭²,徐百超³

(1.南京体育学院 体育教育与人文学院,江苏 南京 210014; 2.南京师范大学 体育科学学院,江苏 南京 210023;
3.海南医学院体育部,海南 海口 571199)

【摘要】:加快建设健康中国和体育强国,亟需梳理我国全民健身政策体系的演进历程,揭示其内在逻辑和经验优势。研究认为:中国全民健身政策体系的演进历程包括启动探索阶段、全面推进阶段以及提档升级阶段。中国全民健身政策体系的优势特征主要体现在:党和政府主导全民健身政策体系的渐进式变迁,始终以人民体育需求调整全民健身政策体系,以政府协同、全社会共同参与的政策主体特征初步显现,以法规、战略、计划等为要素的政策框架体系逐步成型,以全民健身与多业态融合发展为格调的政策内容日渐明晰,以及全区域、全人群、全周期的全民健身政策供给趋于完善。新时代推进全民健身政策体系向治理效能转化的路径主要有:强化全民健身政策体系的宣传解释,优化全民健身发展的体制与机制,打造全民健身发展多元治理共同体,推进全民健身政策由文本转向实践以及构建基于人民满意度的政策评估体系。

【关键词】:全民健身;政策体系;体育政策;效能转化;演进历程

【中图分类号】:G812.4 **【文献标志码】:**A **【文章编号】:**2096-5656(2022)01-0091-12

DOI: 10.15877/j.cnki.nsic.20211222.002

2020年9月,习近平在教育文化卫生体育领域专家代表座谈会的讲话中提出,“要紧紧围绕满足人民群众需求,统筹建设全民健身场地设施,构建更高水平的全民健身公共服务体系”。全民健身是体育强国建设的基础环节和重要领域,是助力健康中国建设的主要内容和指标要求,也是满足人民群众对美好生活向往、促进人的全面发展的重要手段。全民健身政策即国家对全民健身事业发展的制度安排或行动规则,起着引领、约束和规范作用。从1995年《全民健身计划纲要》颁布实施以来,我国先后颁布了《全民健身条例》《全民健身计划(2011—2015年)》《国务院关于加快发展体育产业 促进体育消费的若干意见》《全民健身计划(2016—2020年)》《“健康中国2030”规划纲要》《体育强国建设纲要》以及其他各层次、类型的政策,逐步形成了类型丰富、层次完整、领域融合、功能全面的政策体系,指引、推动和规范着我国全民健身事业发展的阶段目标、主要任务与未来走向。党的十九届四中全会总结了新中国成立70年来各方面“中国之治”的建

设经验与制度优势,将制度优势更好地转化为国家治理效能是新时代重大理论与实践命题。全民健身政策体系作为中国特色社会主义制度的组成部分,在演进发展过程中积累了一定的经验和优势,同时也面临将政策体系优势转化为全民健身治理效能的重要使命。因此,亟需梳理我国全民健身政策体系的演进历程,揭示其内在逻辑和经验优势,从而更好地为促进全民健身政策体系向治理效能转化提供思路、方法和路径,为加快构建更高水平的全民健身公共服务体系提供理论支持和经验借鉴。

1 中国全民健身政策文本筛选与量化概况

1.1 全民健身政策文本筛选

全民健身政策是政党及国家机关为满足人们的

收稿日期:2021-10-04

基金项目:国家社会科学基金一般项目(18BTY027)。

作者简介:刘红建(1983—),男,山东泰安人,博士,博士后,副教授,硕士生导师,研究方向:体育政策、青少年体育研究。

通信作者:徐百超(1981—),男,山东临沂人,博士,教授,博士生导师,研究方向:运动与健康促进,赛事医疗研究。

体育需求而采取的行为或规定准则,其本质是国家对公共体育资源的整合和分配^[1]。1993年,为适应建立社会主义市场经济体制的改革,国家体委制定了《关于深化体育改革的意见》,提出了系统化推进体育改革的一系列措施,其中,在大众体育改革方面,提出了“制定全民健身计划”的思路和任务^[2]。1995年,国务院正式发布《全民健身计划纲要》,“全民健身”一词开始见诸国家和地方各类政策文件中,因此本研究所选择的全民健身政策文本时间跨度为1995—2020年。全民健身政策文本的来源渠道主要为国家体育总局网站通知公告栏、《中国体育年鉴》中的“文献”“法规·制度”“群众体育”等栏目板块,共搜集整理全民健身政策451件。本研究主要分析国家层面的全民健身政策,包括中共中央、全国人大、国务院等党和国家最高权力机构发布的全民健身政策,也包括国家体育总局等国务院主要职能部门发布的政策。

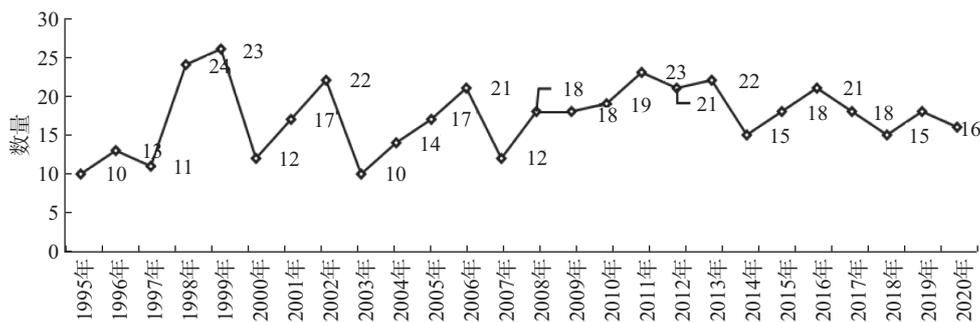


图1 不同年度全民健身政策的数量
Fig.1 Number of national fitness policies in different years

1.2.2 政策类型

按照公共政策分类原理,政策性质一般可以分为法律、法规、规章、规范性文件等,这与政策的发布部门密切相关。本研究对1995—2020年的451件全民健身政策进行了归类整理和统计分析(表1)。作为党和政府的最高权力机构,全国人大相继颁布了《中华人民共和国体育法》《基本公共卫生健康法》。其中,《中华人民共和国体育法》是我国体育的基本法律,《基本公共卫生健康法》是与我国全民健身密切相关的法律。由中共中央、国务院颁布的政策文件共计30件,包括“条例”“决定”“纲要”“意见”“通知”“规划”“计划”等,发布的“意见”数量最多,为11件。由国家体育总局等各部委发布的全民健身政策数量最多,为419件,所占比例为92.9%,包括“规定”“决定”“办法”“规划”“意

1.2 全民健身政策量化概况

1.2.1 政策数量

政策数量集中反映全民健身政策的编制与发布情况,在不同阶段全民健身政策的数量一定程度上体现了党和政府对全民健身的认知、重视及推进态势。由图1可知,1995—2020年,党和政府共出台全民健身政策451件,年均17.35件,1999年出台的政策数量最多,为26件,1995年和2003年的政策数量最低,均为10件。就全民健身政策整体演进走势而言,总体呈现3个不同特征的演进阶段:1995—1997年,全民健身政策发布数量较少,且数量较为均衡、波动不大;1998—2007年,全民健身政策出台数量呈现波动起伏的态势,最高值为26件,最低值为10件,相差16件,变化幅度较大;2008—2020年,全民健身政策数量的波动情况逐步趋于缓和,呈现震荡幅度较小的演进走势,最高值为23件,最低值为15件,变化幅度逐步缩小。

见”“通知”“公告”“计划”等多种类型,发布的“通知”数量最多,为253件,占总数的56.1%,可见“通知”是我国全民健身政策最多的政策类型。

表1 1995—2020年不同性质全民健身政策的数量
Tab.1 Number of national fitness policies of different nature from 1995 to 2020

一级分类	二级分类	数量	一级分类	二级分类	数量
全国人大政策文件	法律	2	各部委政策文件	规定/暂行规定	5
				决定	24
				办法	50
				规划	21
中共中央、国务院政策文件	条例 决定 纲要 意见 通知 规划 计划	2 1 5 11 3 6 2		意见	25
				通知	253
				公告	15
				计划	4
				其他	22
				合计	451

2 中国全民健身政策体系的演进历程

就政策学研究范式而言,针对政策演进历程的划分依据有多种,本研究主要是以重要事件为依据,

将中国全民健身政策体系演进历程划分为3个阶段:启动探索阶段、全面推进阶段以及提档升级阶段(图2)。

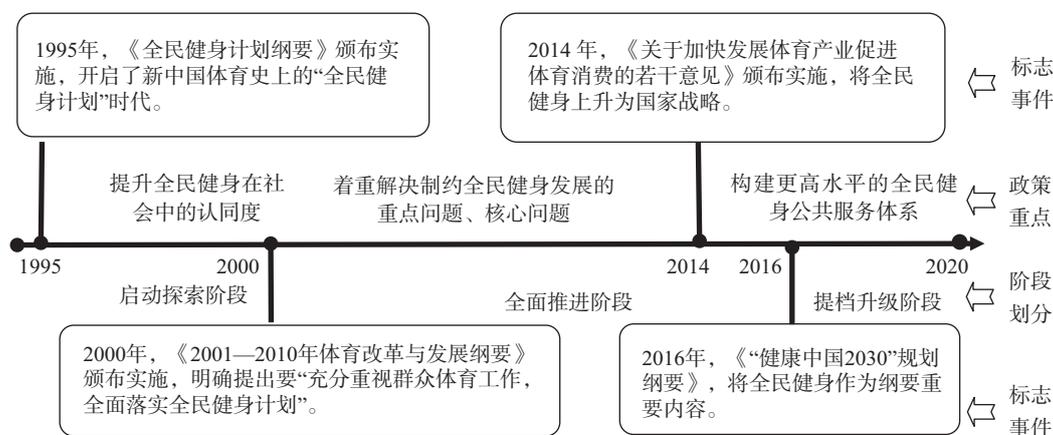


图2 中国全民健身政策体系的演进历程阶段划分

Fig.2 The evolution of China's national fitness policy system

2.1 启动探索阶段(1995—1999年)

党的十四大明确提出要建立“社会主义市场经济”的改革目标,而《全民健身计划纲要》的诞生正是为了适应建立社会主义市场经济体制的改革,进而满足人民日益增长的体育需求。1995年6月,国务院颁布《全民健身计划纲要》,明确提出了全民健身的目标、任务、方法和步骤,开启了新中国体育史上的“全民健身计划”时代。1995年8月,《中华人民共和国体育法》由全国人大颁布,填补了国家体育立法的空白,并首次以法律的形式明确了群众体育的基础地位。由此可见,1995年是新中国体育发展史上最重要的年份之一,具有里程碑式的地位,上述两件重量级政策的制定颁布,宣告了我国全民健身事业正式进入发展新时期、开启发展新阶段。1996年,《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确提出要“实施全民健身计划,普及群众体育运动,普遍增强人民体质”,这是“全民健身”首次被写入国民经济和社会发展计划。尽管国务院发布了《全民健身计划纲要》,但还需要相关的配套政策、标准予以解释和规范,需要政府部门和社会公众对全民政策的理解和认同,这样才有利于其在实践中的有效实施。因此,此后的几年时间里,党和政府发布的政策多是关于全民健身的宣传动员、奖励激励、方法征集、标准构建等主题,如《关于印发全民健身计划纲要宣传提纲的通知》《关于在全国征集体育健身方法的

通知》《关于在全国开展97全民健身宣传周活动的通知》《关于在全国推广普及第八套广播体操的通知》《关于表彰推行〈国家体育锻炼标准施行办法〉先进集体、先进工作者的决定》《关于授予99全民健身宣传周活动优秀奖、优秀组织奖、优秀报道奖和先进单位荣誉称号的决定》等。这些政策颁布实施的目的在于尽快提升全民健身在社会中的认同度,尝试探索不同领域开展全民健身的方式方法,以及建立全民健身相关行业和项目的标准规范,初步形成相对完整的全民健身框架体系。

2.2 全面推进阶段(2000—2013年)

进入21世纪,我国经济社会发展迈向新阶段。生活水平逐步提高,开始进入老龄化社会,慢性病成为困扰人们健康的重要原因,人们的健身需求与过去相比有了明显提升。2000年12月,国家体育总局发布《2001—2010年体育改革与发展纲要》,明确提出要“充分重视群众体育工作,全面落实全民健身计划。”2002年7月,中共中央、国务院《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》指出,“加快我国体育事业的全面发展,满足广大人民群众日益增长的体育文化需求”“开展全民健身活动,增强人民体质,是体育工作的根本任务,是利国利民、功在当代、利在千秋的事业。”2002年11月,党的十六大报告首次将“开展全民健身运动”写入报告(表2),2007年党的十七大报告、2012年党的十八大报告均将“广泛开展全民健身运动”的表述纳入其中,标志

表2 党的十五大以来历次报告关于体育和全民健身的表述

Tab.2 Statements on sports and national fitness in previous reports since the 15th National Congress of the CPC

时间/年	大会报告	内容
2017	党的十九大报告	广泛开展全民健身活动,加快推进体育强国建设,筹办好北京冬奥会、冬残奥会。
2012	党的十八大报告	广泛开展全民健身运动,促进群众体育和竞技体育全面发展。
2007	党的十七大报告	广泛开展全民健身运动。办好二〇〇八年奥运会、残奥会。
2002	党的十六大报告	积极推进卫生体育事业的改革和发展,开展全民健身运动,提高全民健康水平。努力办好二〇〇八年奥运会。
1997	党的十五大报告	积极推进卫生体育事业的改革和发展。

着全民健身在我国经济社会发展中的地位得到进一步提升。在以上重要性、标志性政策的引领和指导下,党和政府开始系统谋划、全面推进全民健身的纵深发展。

一是,不断完善全民健身法制建设。2003年,时任国务院总理温家宝签署第三百八十二号国务院令,发布《公共文化体育设施条例》,为保障公共文化体育设施建设、管理和开放等问题提供了法律依据。2009年8月,国务院发布《全民健身条例》,这是新中国历史上首部专门针对全民健身的法规条例,首次在国家法规中明确表述了“公民依法参加全民健身活动的权利”,首次将每年8月8日定为“全民健身日”,《全民健身条例》的出台提升了全民健身的法律地位。二是,注重全要素推动全民健身。这一阶段,党和政府先后研制出台了场地设施、组织建设、健身活动、科学指导、体质监测等多要素政策,着重解决制约全民健身发展的重点问题、核心问题,这与全民健身政策启动探索阶段的特征具有明显区别。如21世纪初,国家体育总局出台了《2000年国民体质监测工作方案》《国民体质监测工作的规定》,目的是建立我国国民体质监测系统和数据库,拉开了我国大规模国民体质监测的序幕;2002年,国家体育总局下发了《关于在全国开展2002年全民健身周活动的通知》,之后接连发布了多件全民健身活动的政策。此外,《关于进一步加强社会体育指导员工作的意见》《关于命名资助十五个全民健身活动中心的通知》《关于广泛开展全民健身志愿服务活动的通知》等全民健身各要素政策文件不断出台,有效保障和推动全民健身健康持续发展。2011年,国务院发布了《全民健身计划(2011—2015年)》,将工作重点确定为建设和完善全民健身公共服务体系。三是,强化全人群全民健身的开展。能够享受到体育带来的健康快乐是一个国家和谐与文

明的重要体现。此阶段,党和国家非常重视利用顶层设计保障各类人群参与全民健身。2000年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于加强青少年学生活动场所建设和管理工作的通知》;同年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于加强老龄工作的决定》;2002年,国家体育总局、农业部联合出台《农村体育工作暂行规定》;2007年,中共中央、国务院发布《关于加强青少年体育 增强青少年体质的意见》,对今后我国青少年体育工作的开展提出了总体要求与措施保障,是我国针对青少年体育工作的最高规格文件。2007年,国务院办公厅下发《关于进一步加强残疾人体育工作的意见》,为有效推进残疾人体育运动健康、稳定发展提供了政策保障。四是,推动全民健身区域均衡化发展。2003年,国家体育总局出台了《雪炭工程实施办法》,随后又制定了《关于建设2005—2007年中国体育彩票雪炭工程的通知》《关于2009—2010年“雪炭工程”实施工作有关事宜的通知》《关于建设2009年雪炭工程的通知》《关于援建2010年雪炭工程的通知》《关于援建2011年雪炭工程的通知》《关于援建雪炭工程项目的通知》以及《关于资助雪炭工程项目的通知》等政策,先后在新疆、西藏、内蒙古、黑龙江等地援建了雪炭工程项目,促进了全民健身在不同区域的均衡发展。

2.3 提档升级阶段(2014—2020年)

党的十八大胜利召开,标志着中国特色社会主义进入新时代。人们生活水平得到显著提高,人口老龄化程度日益加剧,人们对健康的需求愈加强烈。构建更高水平的全民健身公共服务体系,更大程度地促进人民群众参与全民健身的积极性,满足人民日益增长的健身和健康需求,成为新时代党和政府必须回应的时代命题。2014年,国务院发布《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,明

确提出“积极倡导健康生活,推进健康关口前移,激发群众参与体育活动热情,并将全民健身上升为国家战略”。全民健身被确定为国家战略,意味着体育在国家经济社会发展格局中的重大转变,意味着全民健身在体育发展格局中的战略转移,全民健身的价值功能发生了明显的档次提升,不仅是增强人民体质,增进人民健康的重要方式,也成为“促进体育产业发展、拉动内需和形成新的经济增长点的动力源。”2015年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》,将全民健身纳入到构建现代公共服务体系的重要内容。之后,《关于进一步加强大型体育场馆免费低收费开放规范化管理的通知》《广泛组织开展全民健身日活动的通知》《关于开展2015年全民健身志愿服务活动的通知》等政策接连出台,多角度全方位保障全民健身工作的开展,推动全民健身国家战略的有效实施。

随着体育的多元价值被广泛认同,全民健身正逐步成为以“大健康”为引领的综合体系的重要组成部分。2016年,习近平在全国卫生与健康大会上明确提出,“推动全民健身和全民健康深度融合”的重要指示。这是习近平首次在卫生与健康大会上用“深度融合”来定位全民健身与全民健康的发展辩证关系,描绘了全民健身与全民健康融合发展的未来图景,为全民健身与全民健康融合发展提供了根本遵循。2016年,中共中央、国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》,明确提出“把健康融入所有政策,全方位、全周期保障人民健康,大幅提高健康水平,显著改善健康公平。”这是全民健身首次出现在国家重要的卫生健康政策中,提升了全民健身在国家宏观政策中的战略地位。2016年,国务院印发了

《全民健身计划(2016—2020年)》,开篇就阐释了全民健身与全民健康的逻辑辩证关系,认为“全民健康是国家综合实力的重要体现,是经济社会发展进步的重要标志。全民健身是实现全民健康的重要途径和手段,是全体人民增强体魄、幸福生活的基础保障。”这是党中央、国务院从顶层设计层面对全民健身与全民健康的战略定位,为二者融合发展做好了政策铺垫。《体育强国建设纲要》将“大力推动全民健身与全民健康深度融合”作为纲要的指导思想内容,并在战略任务中提出要“落实全民健身国家战略,助力健康中国建设。”2019年12月,第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议审议通过《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》,填补了长期以来我国卫生健康领域缺少母法的空白,并将全民健身纳入到具体内容中,对于全方位全周期保障人民健康,推进健康中国建设具有重要意义。

2017年,党的十九大报告指出,广泛开展全民健身活动,加快推进体育强国建设。习近平指出,体育强国的基础在于群众体育。2019年8月,国务院办公厅印发《体育强国建设纲要》,全民健身的价值功能再次得到升华,成为建成体育强国的基础,成为实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。2019年9月,国务院办公厅下发了《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》,2020年10月,国务院办公厅下发了《关于加强全民健身场地设施建设、发展群众体育的意见》,体育总局下发了《关于加强全民健身公共服务体系建设的指导意见》等。这些政策文件目标明确、内容具体,措施到位,对于推动全民健身高质量发展发挥着重要的指导作用。

表3 《基本医疗卫生与健康促进法》第六章健康促进关于全民健身的内容

Tab.3 Contents of health Promotion on national fitness in Chapter VI of Basic Medical Care and Health Promotion Law

条款	政策内容
第六十七条	医疗卫生、教育、体育、宣传等机构、基层群众性自治组织和社会组织应当开展健康知识的宣传和普及。
第六十八条	学校应当按照规定开设体育与健康课程,组织学生开展广播体操、眼保健操、体能锻炼等活动。
第七十条	县级以上人民政府教育主管部门应当按照规定将学生体质健康水平纳入学校考核体系。 国家组织居民健康状况调查和统计,开展体质监测,对健康绩效进行评估,并根据评估结果制定、完善与健康相关的法律、法规、政策和规划。
第七十五条	国家发展全民健身事业,完善覆盖城乡的全民健身公共服务体系,加强公共体育设施建设,组织开展和支持全民健身活动,加强全民健身指导服务,普及科学健身知识和方法。 国家鼓励单位的体育场地设施向公众开放。

3 中国全民健身政策体系的优势特征

3.1 党和政府主导全民健身政策体系的渐进式变迁

作为一种话语体系,全民健身政策是党和政府对全民健身开展的话语行为在其文本中的彰显^[3]。在继承毛泽东、邓小平体育思想的基础上,第三代领导集体在新中国体育史上第一次明确提出:全国制定出有目的、有任务、有措施、有步骤的“全民健身计划”^[4]。江泽民指出,“体育的中心任务、重要任务就是要保证人民身体健康。”1995年,国务院发布《全民健身计划纲要》,同年8月,《中华人民共和国体育法》的颁布,填补了国家体育立法的空白。以胡锦涛为中心的第四代领导集体发出了从体育大国向体育强国迈进的号召。胡锦涛强调,“广泛开展全民健身活动,提高全民族的健康素质,是全面建设小康社会的重要内容,是构建社会主义和谐社会的必然要求,也是功在当代、利在千秋的事业。”2008年,卫生部门颁布了我国第一个“健康中国2020”战略,2009年,国务院制定并颁布了《全民健身条例》,2011年,国务院印发了《全民健身计划(2011—2015年)》,这些由党和政府颁布实施的法规政策对推动全民健身,促进人民身体健康提供了制度保障,加快了全民健身与全民健康融合发展的步伐。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视关心体育工作,谋划、推动体育事业改革发展,习近平多次就开展全民健身,增强人民体质,提高人民健康水平发表重要讲话,深刻阐释了全民健身与人民健康、增强人民体质的内在逻辑,阐述了加快体育强国建设,促进健康中国建设的战略定位、方针、目标、思路、举措^[5]。2014年,国务院发布《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,将全民健身上升为国家战略。2016年,中共中央、国务院发布《“健康中国2030”规划纲要》,国务院发布了《全民健身计划(2016—2020)》。2019年,《体育强国建设纲要》和《基本医疗卫生与健康促进法》先后颁布实施。在党中央、国务院的高度重视与主导推动下,全民健身各项政策相继颁布实施,融合发展成为我国全民健身发展的重要方式,也成为各类全民健身政策制定的重要依据。

3.2 始终以人民体育需求为中心调整全民健身政策体系

我国全民健身政策是随着经济社会的发展和人

民体育需求的变化而适时调整。20世纪90年代,伴随着我国经济社会的快速发展,“静坐少动,吃动不平衡”的慢性病呈井喷式发展态势。《中华人民共和国体育法》的颁布实施,明确了社会公众参与体育的基本权利,以及“大力促进体育公平”理念的提出,开始引领我国体育公共服务政策由追求规模与效率转向质量提升与注重公平^[6]。随着中国特色社会主义进入新时代,发展的不平衡与不充分已成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素^[7]。人民不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、健康、环境等方面的要求日益增长。2019年《国民健康洞察报告》数据表明,93%的社会公众认为身体健康是最重要的事,公众对于健康的重视程度,远远超过“拥有财富”和“满意的工作”。2016年,《“健康中国2030”规划纲要》颁布,明确提出“把健康融入所有政策,全方位、全周期保障人民健康,大幅提高健康水平,显著改善健康公平。”2019年,国务院办公厅印发《体育强国建设纲要》,将“大力推动全民健身与全民健康深度融合”作为纲要的指导思想内容,并在战略任务中提出要“落实全民健身国家战略,助力健康中国建设。”可见,为满足新时代人民对健康的需求,国家政策层面的顶层设计已经开始搭建,构建全民健身与多领域融合的,具体可行、落地可操作的政策体系成为当前全民健身发展的重要任务。

3.3 以政府协同、全社会共同参与的政策主体特征初步显现

就政策过程的视角而言,政策主体理应在政策制定、政策执行以及政策评估等方面发挥其重要作用,推动政策目标的最终实现。就中国全民健身政策体系的整体演进而言,政府协同、全社会共同参与的政策主体特征初步显现。如在政策制定环节,笔者曾对1995—2016年的全民健身政策开展了量化研究,发现几乎每年的全民健身政策都有两个及以上部门的参与,2014年、2015年的参与部门多达17个^[1],多部门的参与能够有效整合部门权力与资源,更利于政策在地方的落实,显然成为我国全民健身政策运行的重要特征之一。更为重要的是,体育专家、社会公众等社会力量也作为主体参与到全民健身政策制定过程中。如《全民健身计划纲要》自1993年就开始征求专家的意见,邀请了北京体育

大学、天津体育学院等高校的专家学者参与纲要的制定工作。此外《全民健身计划(2011—2015年)》以及《全民健身计划(2016—2020年)》等政策在制定过程中也重视专家的作用,由国家体育总局向专家征询意见并形成初稿。《全民健身计划(2011—2015年)》在经过专家咨询形成第一稿后,经向地方体育部门征求意见后,形成公开征求意见稿,向社会公众公开征求意见,时间为20天。在形成《全民健身计划(2016—2020年)》之前,总局更是发布了《国家体育总局向社会公开征集对〈全民健身计划(2016—2020年)〉(框架)的意见》的文件,积极寻求社会公众的建议。除了在全民健身政策制定环节,全民健身政策的实施和评估等环节也形成了政府协同、全社会共同参与的总体态势。事实上,全民健身作为一项涉及体育、教育、场地、资金、组织等多个方面的国家事业,其具体运行离不开多个部门的参与。以全民健身计划为代表的专项政策明确提出要形成“政府主导、部门协同、全社会共同参与的全民健身事业发展格局更加明晰”,并对构建多元协同的政策主体提出了具体的意见。而对于政策评估而言,国家层面的全民健身专项政策已经开始依托社会力量开展评估的尝试,委托上海体育学院进行第三方评估。可以预见,以政府协同、全社会共同参与的政策主体特征,更有利于全民健身政策制定的科学性与合理性,同时也更有利于全民健身政策在地方的有效执行。

3.4 以法规、战略、计划等为要素的政策框架体系逐步成型

政策不仅局限于宏观性法规,还应包含战略、计划、规划、意见等具体的推进文本形式,需要多元政策形式的协同配合推进^[6]。随着我国体育事业的发展,尤其是伴随着全民健身战略的深入实施,我国已初步构建起涵盖法规、计划、战略等要素,具有中国特色的全民健身政策框架体系,并已成为我国体育政策体系不可分割的组成部分。1995年,《中华人民共和国体育法》的颁布实施正式确立了全民健身的法律地位;2009年,国务院颁布实施的我国全民健身领域第一部行政法规《全民健身条例》,进一步明确了我国全民健身工作的目标、方向、任务、机制以及具体实施措施等内容,为保障社会公众的体育参与权益,促进全民健身开展提供了坚实法律保障,

有力地助推了全民健身法治化进程。

在战略规划方面,每一次的《国民经济和社会发展规划》中都不同程度地对全民健身事业作出部署,引领我国全民健身正确的方向。2000年,《2001—2010年体育改革与发展纲要》颁布实施,对21世纪前10年的全民健身做了宏观规划,此后我国在2011年、2016年先后颁布出台了其后5年的《体育事业发展规划》,其中“全民健身”亦备受关注,无论是国家层次还是省市区层次的体育发展五年规划,都将全民健身工作作为独立板块进行重点规划设计,且通常位列第一板块,根据时代变迁特征以及全民健身需求演进,与时俱进地调整全民健身的工作重点与实施方案。值得一提的是,2014年,国务院印发《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,将全民健身上升为“国家战略”,显现国家与政府对全民健身重要基础性保障作用的认可与重视。为了进一步保障相关政策措施的实践落实,国家体育总局以及地方体育局研究制定了《全民健身计划第一期工程》《关于在全国开展2002年全民健身周活动的通知》《彩票公益金用于实施全民健身计划的原则及分配比例》《农村体育健身工程实施方案》《广泛组织开展全民健身日活动的通知》《体育总局关于加强和改进群众体育工作的意见(2014)》《公共体育普及工程》《关于加强全民健身场地设施建设、发展群众体育的意见》等一系列规范性文件,有力地促进了全民健身活动的开展。同时,为了配合完成国家对全民健身事业的战略规划,体育领域围绕全民健身制定了一系列专门性政策文件。1995年,国务院颁布实施了我国全民健身领域第一份纲领性文件《全民健身计划纲要》,提出了“到2010年建成具有中国特色的全民健身体系”的宏伟目标,设计了针对不同人群对象的发展举措和15年“两期工程、五个阶段”的实施步骤,为20世纪末和21世纪初我国全民健身事业开展明确了方向、规划了道路。2011年起,每5年颁布《全民健身实施计划》,从计划纲要到计划的改变,显示出国家对全民健身政策有了更为深入与清晰的认识与把握,在政策文本上对于发展目标、实施任务、考评管理等作出更为细致与明晰的工作安排,确保了基层政策的稳步执行与贯彻落实。此外,确定为国家战略的全民健身,日益受到社会的广泛关注,不仅体育领域相

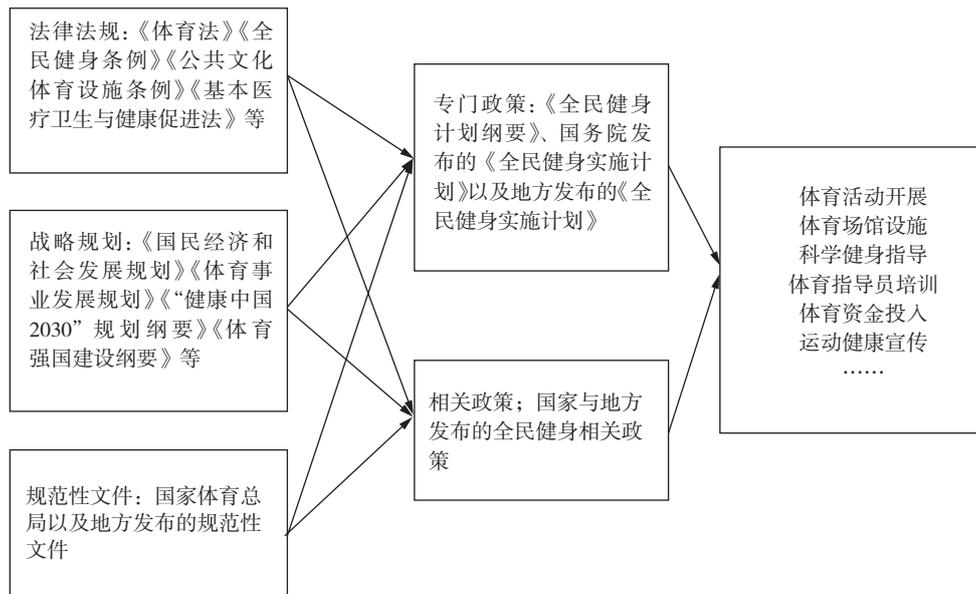


图3 中国全民健身政策体系示意图

Fig.3 Schematic diagram of China's national fitness policy system

继配套出台了一系列具体实施计划、意见、方案、规章等政策文件,在其他领域的有关政策文本内亦频繁出现,如《“健康中国2030”规划纲要》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》《基本医疗卫生与健康促进法》等法规文件中也充分肯定了全民健身在疾病防治和健康促进中的关键作用,并相应对全民健身工作作出安排与部署。而且这些规章制度已基本覆盖了全民健身的各个方面,为全民健身发展奠定了坚实的法律制度基础^[2]。

3.5 以全民健身与多业态融合发展为格调的政策内容日渐明晰

我国全民健身政策在不断探索中,引领全民健身实践走向“融合”发展态势。2006年,《“十一五”群众体育事业发展规划》提及群众体育事业要善于在“融入”和“纳入”上做文章,虽然只是提及融入现代化建设,纳入相关行业立法、发展规划、全面建设小康社会评价、政府业绩考核等领域,没有上升到与其他行业的融合高度,但在某种程度上意味着在全民健身领域开始萌生摆脱独立发展,走向融合共生的想法。随后对于体育与多业态融合发展逐渐成为备受关注的全民健身政策议题,尤其是步入“十三五”时期以来,全民健身与多业态融合发展成为全民健身政策文本一再强调的重点。2016年,《关于加快发展健身休闲产业的指导意见》中,“融合发展”被明确列为新时期全民健身事业发展的指导原则之一,提出“推进健身休闲与旅游、健康等产业融

合互动”的发展方向以及“健身休闲同其他产业(文化、养老、教育、健康、农业、林业、水利、通用航空、交通运输等)融合发展更为紧密”的发展目标。该政策将全民健身与多业态融合发展正式确定为新时期全民健身工作的重要内容之一,为全民健身“融合”发展确定了方向,也进一步引发了后续政策在全民健身与多业态融合实践措施上的思量。2016年,《加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》中进一步拓展了全民健身与旅游、会展、广告、传媒、影视、康体、设计服务等融合业态,鼓励全民健身与金融、地产、建筑、交通、住宅等行业的交互融通。2019年,《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》中单列“实施‘体育+’行动,促进融合发展”的专项任务,并就体医融合、体旅融合、体教融合等3项工作作出了清晰、明确、具体的任务安排,为全民健身与多业态融合发展实践厘清了发展思路,找到了工作抓手。融合发展已成为新时期体育政策的主旋律,全民健身政策亦不例外。其中,涉及全民健身与多业态融合的政策内容表现出更加具体、细致的文本特征。如对推动全民健身与全民健康深度融合的计划安排,细化到了人才培养、实验室建设、运动处方库完善、“运动健康师”试点等细微环节。

3.6 全区域、全人群、全周期的全民健身政策供给体系趋于完善

《中华人民共和国体育法》明确了全民健身“提

高全民族身体素质”的工作指向,并就城市、农村、少数民族地区体育,老年、青年、少年、儿童、残疾人体育,国家机关、企业事业组织、工会、学校体育等不同区域、不同人群体育进行了统筹安排。就后续政策文本梳理而言,全民健身政策也较好地呈现出了面向覆盖全区域、全人群、全周期的全民健身政策供给的特征,与“提高全民族身体素质”的工作指向相吻合。

针对不同区域,国家先后颁布《农村体育工作暂行规定》《深化改革,加快发展县级体育事业的意见》《加强城市社区体育工作的意见》《在全国开展体育三下乡活动的通知》《关于配置2006年农村体育健身工程及全民健身路径工程器材的通知》,以及为了均衡区域全民健身发展水平,国家先后出台若干《雪炭工程实施办法》《关于援疆/援藏/援建福建/援建黑龙江等地区雪炭工程项目通知》《关于体育扶贫工程的实施意见》等政策文件,支持、扶持贫困地区、边远地区、少数民族地区的全民健身事业,缩小区域间发展差距。针对不同人群,国家先后颁布《关于加强老年人体育工作的通知》《残疾人体育工作“十五”实施方案》《关于同意依托创建青少年体育俱乐部的通知》《关于进一步加强残疾人体育工作的意见》《青少年体育锻炼器材配置指南》《关于加强青少年体育增强青少年体质的实施意见》《关于进一步加强新形势下老年人体育工作的意见》《职工体育工作意见》《关于进一步加强残疾人康复健身体育工作的指导意见》《农民丰收节体育健身活动的通知》《关于深化体教融合促进青少年健康发展的意见》等政策文件,围绕不同人群体育活动开展、场地设施建设、健身指导进行了专门性工作安排。加之15 min健身圈、“六个身边”工程、体育公园建设等政策措施的推行,目的亦在于促进各地区、各人群健身的便利性、可及性以及均衡性,有力地保障与推动了全民健身事业的开展。除以上各项专门性政策文件之外,在各综合性政策文件中,如体育事业发展五年规划、全民健身五年规划、体育强国建设纲要等,针对不同人群、不同区域的健身事业政策规划一直是政策文本的重点所在。可以预见,随着国家对全民健身事业的重视程度的提升,面向覆盖全区域、全人群、全生命周期的全民健身政策供给仍将是未来政策的主旋律。

4 推进全民健身政策体系向治理效能转化的思路

制度优势不可能直接转化为治理效能。同样,尽管我国全民健身政策体系在演进过程中积累了丰富的经验,形成了独具特色的制度优势,但这些优势不可能孤立地转化成治理效能,特别是随着政策数量的不断增多,政策类型的不断丰富,亟需借助宣传解释、主体协同、社会参与、强化执行与评估等具体路径方能实现向治理效能的过渡与转化,全民健身政策体系的目标才可以顺利实现。

4.1 政策认同:强化全民健身政策体系的宣传解释

目前,人们对全民健身政策的接触、理解和认同程度还存在一定的“短板”,亟须强化对全民健身政策体系的宣传和解释。第一,加大对全民健身政策体系的宣传力度。要对《中华人民共和国体育法》《全民健身条例》《基本医疗卫生与健康促进法》《“健康中国2030”规划纲要》以及《体育强国建设纲要》等重要政策进行重点广泛宣传。政策宣传要面向全社会、全行业、全人群,要让越来越多的政策利益相关者了解全民健身各类政策,知晓全民健身政策的主要目标和内容。政策的宣传要通过建立和完善宣传口号、视觉包装等形象标识系统,借助多种媒介的综合利用,如电视广播、报纸杂志、网络自媒体、航班高铁、公交地铁、社区宣传栏等媒介,大力宣传各种类型的全民健身政策极其重要价值功能,引导人们主动健康、主动健身和科学健身理念的形^[8]。第二,强化对全民健身政策体系的解释。全民健身政策的解释可释义为向政策对象和社会做全方位的说明,并传播全民健身政策的合法性、合理性以及效益性等方面的信息^[9]。由于人们的认知程度不尽相同,即便是作为政策执行主体的一些地方政府部门,也存在对全民健身政策认同度不高的情况,因而对全民健身政策体系的解释更显得必要且迫切。需要针对政策执行主体、政策目标群体开展专门的政策发布会、政策宣讲会,围绕国家发布的各类重要政策进行政策目标、政策内容、政策实施以及政策监督评估等方面的宣讲、解释,更好地帮助人们理解和认同各类政策。需要构建多类型、常态化、稳定性的政策反馈机制,对人们提出的各种疑难问题、利益表达、意见建议等做出及时地反馈、回应和解释,最终提升对全民健身理念的科学认知,形成对全民健身事业的内在关注和支持,并积极投身于全民健身活动中。

4.2 主体协同:优化全民健身发展的体制与机制

由于全民健身涉及的领域、部门较多,而不同的部门其管理和运行模式不尽相同,因此需要建构主体协同、权责分明的全民健身体制机制。第一,推进全民健身发展体制改革。尽管《“健康中国2030”规划纲要》明确提出要将健康政策融入各类政策中,但政府还需要实现通过政策性转移向体制性转移的转变,促进处于“弱势”的体育资源与“强势”的医疗、教育、旅游等资源的对称性补偿^[9-10]。要建立和完善纵向维度从中央到地方、横向维度多部门组成的全民健身领导机构,形成常态化的领导决策机制,并将全民健身领导机构设置及运行纳入政府公共服务治理考核指标中,改变一些地方全民健身领导机构“形神分离”的现状,真正实现全民健身工作开展的部门协同、人员协作和资源共享。要紧跟国家战略发展需要和人民健康需求,推动全民健身部门机构的改革。适时推动地方政府全民健身与教育、文化、旅游、健康、园林等部门的一体化发展,加快政府相关职能部门的合并化进程,打破不同职能部门的行政壁垒,减少部门之间的信息不对称,有效整合资源,对于推动全民健身政策体系的效能转化有着重要作用。第二,优化全民健身工作的运行机制。高效、有序、科学的运行机制是全民健身体制机制发挥的必要补充。要优化全民健身的决策机制,建立政府部门、专家学者、社会公众共同参与的政策决策机制,增强全民健身工作开展的合理性、合法性;要优化全民健身的责任机制,明确全民健身开展过程中各部门的责任清单、任务清单,实现落实到位、责任到人。要优化全民健身开展过程中的沟通机制,通过召开会议、组建工作群、开展交流研讨,加强全民健身各部门之间的联系合作,促进全民健身工作开展的交流沟通。要优化全民健身工作开展的监督考评机制,遴选第三方作为监督考核主体,构建科学、合理的考核指标,及时对各部门全民健身工作的开展情况进行监督考核,并根据考核结果进行表彰奖励和约谈惩戒。只有以制度化的方式对全民健身参与部门形成一定的规范与约束,体育与其他部门才能走向实质性、深层次地协同,全民健身政策体系优势才能更好地向治理效能转化。

4.3 赋能社会:打造全民健身发展多元治理共同体 借助社会力量、市场因素等多元化的治理共同

体,提供更多、更高层次的全民健身服务。第一,强化全民健身发展“多元共治”的理念。打破以往全民健身治理过程中政府“一元独治”的局面,构建全民健身发展的“多元共治”治理共同体。治理共同体是基于平等协商、多元参与、协同合作而形成的,是持续互动的良性系统。因而要加快转变政府职能,鼓励引导企事业单位、社会组织、个人等参与全民健身,制定社会力量参与全民健身场馆运营、群众体育赛事筹办、体育健身指导等领域的准入、激励机制,从制度上保障社会力量参与到全民健身过程中。第二,厘清全民健身治理共同体的职责边界。十九大报告指出,“政府机构和行政体制改革归根结底是要转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府。”要重新划分政府、市场以及社会力量的职责权限,明确政府在全民健身发展过程中的主要职能在于政策制定、过程管理和监督评估,同时要通过委托、授权、购买等方式转移相关全民健身的服务内容;市场和社会组织等社会力量的主要任务在于积极承接政府购买的各种服务,同时需要在全民健身过程中发挥引导、带头和组织作用,为社会公众提供差异性、多样性的全民健身服务。第三,提升社会力量的全民健身治理能力。研究显示,体育社会组织对于承接政府部门职能转移的能力较差,90%以上的体育社会组织不具备承接政府购买服务的资格和能力^[11]。需要通过组织培训、能力提升、专题辅导等方式方法培育各级各类体育社会组织,构建全民健身参与网络,为行动者提供更为可靠、可行与成熟的渠道,实现信息的有效沟通,提升全民健身治理效率和治理能力,夯实全民健身发展的组织基础。

4.4 强化执行:推进全民健身政策由文本转向实践

制度的生命力在于执行,制度优势只有在执行中才能得到体现。第一,配套完善全民健身政策。在全民健身政策体系中,国家层面的全民健身政策是总政策和基本政策,更具引导、指导和规范价值,需要地方政府依据国家政策设计更加具体、更有针对性和可操作性的配套政策,明确地方全民健身发展目标,完善全民健身政策内容,明晰各部门的政策任务,从而推进全民健身政策由文本走向实践,最终实现政策所蕴含的公共体育利益。第二,量化全民健身政策指标。“政策规划要取得好的成效,关键在

于执行和落实,而执行和落实的着力点在于确立具体可操作性的量化考核标准。”^[12]在配套各类全民健身政策过程中,要强化对政策目标和内容的定量表述,针对主要指标和关键指标要明确具体量化内容,明晰量化指标的实施路线图、责任表,以利于全民健身政策指标的考核、评估和反馈,同时也有助于实现社会公众对全民健身政策过程的监督反馈,提升全民健身政策执行的效果^[13]。第三,优化全民健身政策工具。在优化传统的行政命令式、激励动员式等线下政策工具的基础上,推进全民健身政策工具的数字化、网络化、集成化发展,利用互联网体育、智慧城市建设,深化大数据、云计算、区块链、人工智能等新技术的运用,建设国家、省、市三级全民健身互联网信息服务平台,共享全民健身服务信息、资源,共建覆盖全生命周期的预防、治疗、康复和自主健康管理一体化的全民健身信息服务体系^[14],有效推进全民健身政策在实践中的实施、监督和反馈。

4.5 重视评估:构建基于人民满意度的政策评估体系

制度实施过程中存在着应然逻辑与实然逻辑的差别,制度制定者认为制度实施后应该具有的效果与实际产生的效果不相一致,如制度间的抵牾、制度的空转、制度的扭曲等,需要设计者针对这种差别建立健全制度效果的反馈与评估机制以实现制度自身的不断调适与优化^[15]。当前,国家层面全民健身政策评估主要是委托上海体育学院开展第三方评估工作,然而,就实践情况而言,国家层面的政策评估测评的覆盖面不够,仅靠一所高校的力量又难以掌握政策执行的真实效果,更为重要的是,由于全民健身政策效果的评估只是一般性质的工作,并没有上升为规章、条例,在实际测评工作中难免会遇到地方部门的不配合,甚至抵制。全民健身政策实施效果评估工作任重而道远:第一,需要优化全民健身政策实施评估体系,建立科学合理、操作性强的评估体系。基本公共服务治理效能发挥的根本就在于满足群众公共需求,实现群众获得感与满意度的提升^[16]。全民健身政策实施效果评估体系要以人民满意度作为构建理念,将是否符合人民健身与健康需求、是否提升人民健身获得感纳入评估标准中。第二,需要以法规、规章的形式将评估工作固定下来,提升全民健身政策实施效果评估的权威性,对

于具体的政策,需要在政策文本中明确评估的具体内容,如第三方评估主体如何选择、何时评估、评估的用何方法等,使政策评估有法可依、有章可循^[17]。第三,需要建立由多个团队组成的第三方评估机构,尽可能大范围地对地方政策执行情况予以评估,建立地方对政策执行效果先行评估,国家再进行复核的评估机制。只有不断完善全民健身政策实施效果的测评体系,才能真实地反映实践,更好地反馈到政府决策部门,进行更加有效地调控。

5 结语

按照习近平“没有全民健康,就没有全面小康”的指示精神,《“健康中国2030”规划纲要》明确将“全民健康”作为“建设健康中国的根本目的”。意味着“全民健身—全民健康—全面小康”的健康逻辑链形成,全民健身成为健康逻辑链的重要环节,同时,也意味着全民健身担纲起更为重要的时代使命。在这种背景下,作为国家针对全民健身的制度安排,全民健身政策自然肩负起与以往不同的重要责任。就1995—2020年发布的全民健身政策体系演进历程而言,有许多值得传承的优势特征,这是党和政府带领人民奋斗多年积累的宝贵经验。当然,中国全民健身政策体系的优势还需要转化为治理效能,只有这样政策体系的目标才能由文本转向实践。因此,需要从政策认同、主体协同、赋能社会、强化执行以及重视评估等诸多维度采取措施努力促进政策体系的效能转换。如此,中国全民健身政策体系才能更好地服务于实践,更有利于健康中国和体育强国建设目标的最终实现。

参考文献:

- [1] 刘红建,张航,沈晓莲.基于量化分析的中国全民健身政策研究(1995—2016)[J].沈阳体育学院学报,2019,38(2):15-21.
- [2] 于善旭.中国对全民健身公共服务的法治推进[J].成都体育学院学报,2012,38(1):18-23.
- [3] 张文鹏,王健.新中国成立以来学校体育政策的演进:基于政策文本的研究[J].体育科学,2015,35(2):14-23.
- [4] 搜狐网.党的历代领导人,关于体育的重要论述[EB/OL].(2021-06-18).https://www.sohu.com/a/472865263_121106869.
- [5] 杨磊.开展全民健身,建设健康中国 习近平总书记一直在关心[EB/OL].(2019-08-07).<http://sports.people.com.cn/>

- n1/2019/0807/c14820-31281297.html.
- [6] 高奎亭,陈家起,李乐虎.建国70年来我国体育公共服务政策的演进与趋向[J].体育学刊,2020,27(3):17-22.
- [7] 周天勇,翁士洪.从管理走向治理:中国行政体制改革40年[M].上海:上海人民出版社,2018.
- [8] 薛欣,徐福振,郭建军.我国体医融合推行现状及政策问题确认研究[J].体育学研究,2021(1):20-28.
- [9] 刘红建.群众体育政策执行阻滞问题及其治理研究[M].北京:人民体育出版社,2020.
- [10] 董宏.体医融合视域下体育助力疫情防控的价值意蕴与实现路径[J].沈阳体育学院学报,2021(2):12-19.
- [11] 舒宗礼.全民健身国家战略背景下社区青少年体育社会组织的培育与发展[J].体育科学,2016,36(6):3-10.
- [12] 许垚,申鲁菁.社会资本整合与治理效能提升:乡村善治的逻辑路径[J].浙江学刊,2021(4):35-41.
- [13] 方汪凡,王家宏.健康关口前移:体育健康扶贫的联动逻辑及推进机制[J].西安体育学院学报,2020,37(1):37-43.
- [14] 钟秉枢.新型举国体制:体育强国建设之保障[J].上海体育学院学报,2021(3):1-7.
- [15] 李海青.制度优势如何转化为治理效能——基于制度建设模式的思考[J].理论探索,2020(4):44-49.
- [16] 康健.基本公共服务制度体系显著优势及其转化为治理效能的实现路径[J].东北大学学报(社会科学版)2021,23(3):55-61.
- [17] 盖文亮,张振峰.推进全民健身治理现代化的制度创新[J].西安体育学院学报,2019,36(6):694-697.

作者贡献声明:

刘红建:撰写论文;高奎亭:全民健身政策梳理;徐百超:论文修改,材料收集。

The Evolution, Strengths and Effective Governance Practices of China's National Fitness Policy System

LIU Hongjian¹, GAO Kuiting², XU Baichao³

(1.Nanjing Sport Institute, Nanjing 210014, China; 2.Nanjing Normal University, Sport Science college, Nanjing 210014, China; 3.Department of Physical Education, Hainan Medical University, Haikou, Hainan 571199, China)

Abstract: To speed up the building of a healthy China and a leading sporting nation, it is urgent to sort out the evolution course of China's national fitness policy system and reveal its internal logic and experience strength. The study concludes that the evolution of the national fitness policy system in China includes the start-up stage, the overall promotion stage and the upgrading stage. The strengths of China's national fitness policy system are mainly reflected in the gradual changes of the national fitness policy system led by the party and the government, the dynamic adjustment of the national fitness policy system in accordance with people's sporting needs, a policy body characterized by government coordination and the participation of the whole society, a policy framework system with regulations, strategies and plans as its elements, policy content featured by integrated development of national fitness and multi-industry form and national fitness policy supply covering all regions, the whole population and all of the process. The ways to realize the effectiveness of the national fitness policy system in the new era mainly include: strengthening the publicity and interpretation of the national fitness policy system, optimizing the system and mechanism of the national fitness development, and building a multi-governance community of the national fitness development, promoting the national fitness policy from text to practice and building a policy evaluation system based on people's satisfaction.

Key words: national fitness; policy system; sports policy; effective governance practices; policy evolution