

改革开放以来我国老年人体育政策研究

范成文^{1, 2}, 刘晴²

(1.湖南师范大学 体育学院, 湖南 长沙 410012; 2.湖南工业大学 体育学院, 湖南 株洲 412008)

摘 要: 依据我国老年人体育政策年出台数量的变化和走势, 结合不同时期体育政策制定主体、政策内容和社会支持主体的特点, 将我国老年人体育政策发展历程分为政策肇始、政策探索、政策发展和政策深化 4 个阶段。我国老年人体育政策演进的主要特征表现为制定主体范围不断扩大、政策的内容更加具体和社会支持主体日益多元化 3 个方面, 但还存在着政策制定各主体联动性不够、政策制定过程中社会参与不足、政策内容缺乏衔接性、政策内容可操作性不强及政策难以调动各社会支持主体的积极性等问题。研究建议从加强跨部门多领域协作, 扩大社会参与老年人体育政策制定的渠道; 细化政策内容, 提高政策质量和可操作性; 创新政策激励机制, 鼓励各社会支持主体积极参与老年人体育事业; 政策制定要未雨绸缪, 面向未来。

关 键 词: 体育管理; 体育政策; 老年人

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2018)02-0027-07

DOI:10.16237/j.cnki.cn44-1404/g8.2018.02.004

A study of Chinese elderly sports policy since the reform and opening

FAN Cheng-wen^{1, 2}, LIU Qing²

(1.School of Physical Education, Hunan Normal University, Changsha 410012, China;

2.School of Physical Education, Hunan University of Technology, Zhuzhou 412008, China)

Abstract: According to the changing and trend of the numbers of Chinese elderly sports policies issued each year, coupled with the characteristics of Chinese elderly sports policy establishment subjects, policy contents and social support subjects in different periods, the authors divided the course of development of Chinese elderly sports policies into such 4 stages as policy initiation, policy exploration, policy development and policy deepening. The main characteristics of evaluation of Chinese elderly sports policies are embodied in such 3 aspects as constant expansion of the scope of establishment subjects, more specific policy contents, and ever increasingly diversified social support subjects, however, there are still such problems as insufficient linking between various policy establishment subjects, inadequate social participation in the process of policy establishment, lack of connection between policy contents, not high enough operability of policy contents, the policies having difficulty to arouse the enthusiasm of various social support subjects, and such. The authors put forward the following proposals: strengthen trans-department multi-area cooperation, expand the channels for social participation and elderly sports policy establishment; refine policy contents, enhance policy quality and operability; innovate on policy stimulation mechanism, encourage various social support subjects to actively participate in elderly sports undertaking; policy establishment should face the future and plan ahead; and such.

Key words: sports management; sports policy; the elderly

当前, 我国人口老龄化形势非常严峻。据国家统计局发布的数据, 截至 2016 年底我国 60 周岁及以上人口 2.3 亿, 占总人口的 16.7%; 65 周岁及以上人口

1.5 亿, 占总人口的 10.8%^[1]。预计到 2020 年, 我国老年人口将达到 2.43 亿。在我国老龄化快速发展进程中, 少子无子家庭剧增, 空巢、失能、高龄、贫困等多种

收稿日期: 2017-10-26

基金项目: 湖南省哲学社会科学基金项目(2010YBA081); 湖南省教育厅科学研究重点项目(16A062)。

作者简介: 范成文(1971-), 男, 副教授, 博士研究生, 硕士研究生导师, 研究方向: 体育社会学。E-mail: fange2008@sina.com

现象叠加,各种老龄问题短期内同步呈现,给社会发展带来严重挑战^[1]。体育作为积极应对人口老龄化的便捷、经济、有效方式及老年人保持健康、延缓衰老的理想途径,得到了政府的高度认可并出台了一系列相关政策来保障老年人的体育权益。所谓老年人体育政策,是指政府为了保障老年人体育权益而制定的与老年人体育发展息息相关的法律法规和计划措施,也是党和国家在一定历史时期内为保证老年人体育按着既定路线发展而制定的行为准则,规定与指导着老年人体育发展的方向。本研究的老年人体育政策,既包括政府相关部门专门针对老年人制定的体育政策,也包括其他相关政策中关系到老年人体育的政策。通过梳理 1978 年改革开放以来我国相关部门出台的老年人体育政策文本,总结老年人体育政策的发展历程和演化特点,剖析老年人体育政策存在的问题,并预测未来老年人体育政策的发展方向,旨在为相关部门制定和完善老年人体育政策提供参考。

1 我国老年人体育政策的发展历程

据不完全统计,1978—2017 年间,相关部门共出台与老年人相关的体育政策 102 个。其中,1983 年老龄委印发的《关于老龄工作情况与今后活动计划要点》是我国第一个明确提出支持老年人体育活动开展的政策文本。此后,我国老年人体育政策数量在 1999 年以后有明显增长,并呈现出阶段性波动式增长特征,在 2015、2016 年分别达到阶段性高峰。依据我国老年人体育政策年出台数量的变化和走势,结合我国老年人体育政策不同时期的制定主体、政策内容和社会支持主体的特点,本研究将我国老年人体育政策发展的历程分为政策肇始、政策探索、政策发展和政策深化 4 个阶段。

1.1 肇始阶段(1978—1993 年)

1)政策概况。

改革开放后我国体育工作开始拨乱反正,各项工作逐步走向正轨,政府对老年人体育问题的关注也始于这一时期。1982 年成立了全国老龄工作委员会,1983 年成立了老年人体育协会并逐步向省、市、县、乡各级地方政府推广普及,但这一阶段国家各部委出台的政策中很少有专门针对老年人体育的论述。体育职能部门也多是把老年人体育融入社会体育中,如国家体委 1978 年《关于加强城市体育工作的意见》、1979 年《关于加强群众体育工作的意见》、1990 年《国家体育锻炼标准实施办法》等。老龄部门意识到体育在促进老年人身心健康方面的积极作用,明确要求公园要为老年人开设文体活动场所。1983 年老龄委印发了

《关于老龄工作情况与今后活动计划要点》,提出在公园等公共场所开设老年人阅览室、游艺室以及各种文体活动场所,为老年人进行文体活动创造方便条件,这是我国第一个明确提出支持老年人体育活动开展的政策文本。随后 1985 年卫生部出台《关于加强我国老年医疗卫生工作的意见》,提出有条件的医院可积极开展老年病康复医疗,采取理疗、体疗、功能训练等综合措施,促进老年人的病后康复,提高疗效,充分肯定了体育参与对老年人身心健康的积极作用。

2)政策特点。

这一时期老年人体育政策的主要特点:从政策制定主体看,与老年人体育直接相关的政策只有 2 个,分别由卫生部、老龄委制定,而国家体委作为发展老年人体育的主要职能部门尚未出台政策。从政策内容看,老年人体育参与没有受到重视,各部门对老年人体育活动的理念还比较模糊。从老年人体育的社会支持主体看,老年人体育活动的开展都是由国家统一组织管理,政府是这一阶段老年人体育社会支持体系中的唯一主体。

1.2 探索阶段(1994—1998 年)

1)政策概况。

20 世纪 90 年代末,我国人口年龄结构逐渐向老龄型过渡,国家对老龄问题的关注度不断上升,同时开始意识到体育在应对人口老龄化方面的积极作用。全国人大常委会、国家体委、民政部等部门先后出台 15 个与老年人体育有关的政策。这些政策包括全国人大常委会通过的《中华人民共和国体育法》(以下简称《体育法》)和《中华人民共和国老年人权益保障法》(以下简称《老年人权益保障法》),国家体委颁布的《关于公共体育场馆向群众开放通知》《全民健身计划纲要》《关于深化改革加快发展县级体育事业的意见》等 10 个文件,民政部颁布的《关于加快发展社区服务业的意见》和《农村敬老院管理暂行办法》,国家计委等 10 部门颁布的《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000 年)》。这些政策的出台保障了老年人体育参与的权利,推动了老年人体育的发展。其中 1995 年国务院下发的《关于印发全民健身计划纲要的通知》中提出,要重视老年人的体质与健康问题,积极支持他们参加体育健身活动;1995 年全国人大常委会通过的《体育法》,首次从法律层面明确提出全社会应当关心支持老年人参加体育活动。1994 年,国家计委、民政部和劳动部等 10 部门联合出台《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000 年)》指出要组织广大老年人参加各种形式的体育锻炼、健身活动以减少疾病,增强体质,延缓衰老。1996 年全国人大常委会通过的《老年

人权益保障法》提出,国家和社会应该采取措施,开展适合老年人的群众性文化、体育、娱乐活动,丰富老年人的精神文化生活。

2)政策特点。

这一时期老年人体育政策的主要特点:从政策制定主体看,国家体委(1998年改组为国家体育总局)逐渐意识到老年人体育的重要性,并迅速成为老年人体育政策制定的主要部门,这一阶段出台的15个文件中有10个是由国家体委制定,占总数的66.7%。全国人大常委会和国务院作为最高立法机关和行政机关开始逐渐发挥作用,出台法律法规保障老年人体育参与的权益。从政策内容看,虽然各个文件中关于老年人体育的内容相对较少,但老年人体育已经开始受到重视,其中《全民健身计划纲要》《老年人权益保障法》和《体育法》3个影响至今的法律法规都首次专门提到老年人体育,为老年人体育参与权益提供了政策保障;从老年人体育社会支持主体看,《老年人权益保障法》首次提出了政府和社会共同采取措施,开展老年人体育活动,“社会”这一老年人体育支持主体开始出现在政府的政策视野中。

1.3 发展阶段(1999—2010年)

1)政策概况。

随着全面进入老龄化社会,这一阶段决策者们开始意识到老龄化社会给中国经济社会带来的危机和挑战,试图通过体育来增进老年人的健康水平,以减轻社会负担。2001年北京申奥成功极大地激发了全国人民的健身热情,老年人体育迎来了一个新的发展阶段,此阶段共出台36个与老年人体育有关的政策。国务院出台《关于加强老龄工作的决定》《关于进一步加强和改进新时期体育工作的意见》等10个文件,体育总局出台《关于加强老年人体育工作的通知》《老年人体育发展规划》等12个文件,老龄委出台《关于加强老年人优待工作的意见》《中国老龄事业的发展》等4个文件,民政部出台《老年人社会福利机构基本规范》《“社区老年福利服务星光计划”实施方案》2个文件,文化部出台《关于加强老年文化工作的意见》,卫生部出台《关于加强老年卫生工作的通知》,建设部出台《城镇老年人设施规划规范》,民政部等14部门联合出台《关于加强社区残疾人工作的意见》,体育总局等9部门联合出台《国民体质监测工作规定》,体育总局等3部委联合出台《关于开展2005年国民体质监测工作的通知》,发改委、民政部2部门联合出台《“十一五”社区服务体系发展规划》,老龄委等10部委联合出台《关于全面推进居家养老服务工作的意见》。在这些政策中,1999年国家体育总局印发的《关于加强老年人

体育工作的通知》中指出,要发挥体育在丰富老年人生活和促进社会稳定等方面的作用。2000年国家体育总局颁布的《2001—2010年体育改革与发展纲要》中提出,要关注老年人、残疾人体育,新建体育场馆要照顾老年人、残疾人的特点,体育组织要为老年人、残疾人参加体育活动进行科学指导。同年,体育总局颁布了《老年人体育发展规划》,这是我国制定的第一部关于老年人体育发展的专门规划,高度肯定了体育参与在应对人口老龄化中的积极作用。2001年体育总局、教育部等9部门联合下发了《国民体质监测工作规定》,要求在全国体质测试中新增60~69岁老年体质测试组。2008年老龄委联合发改委、教育部等10部委下发《关于全面推进居家养老服务工作的意见》,提出社区要大力推动专业化的老年医疗卫生、康复护理、文体娱乐等服务项目的开展。

2)政策特点。

这一时期老年人体育政策的主要特点:从政策制定主体看,在出台的36个相关政策文件中国务院6个、体育总局11个、老龄委4个、民政部2个、多部门联合制定4个。体育总局成为这一时期老年人体育政策制定的主要部门,老龄委作为国家应对人口老龄化问题的协调部门也在推动老年人体育的发展,并且开始形成跨部门联合制定政策的趋势。从政策内容看,出台了《老年人体育发展规划》这一专门针对老年人体育的发展规划,提出到2015年老年人体育发展目标,并对老年人体育的管理体制、活动经费、体育设施、专业人才培养等方面做出了规划。同时,2001年出台的《国民体质监测工作规定》也首次在国民体质监测中成立了老年组。从老年人体育社会支持主体看,2006年国家体育总局下发的《体育事业“十一五”规划》提出,鼓励企事业单位、社会团体、个人资助老年人体育健身活动,引导老年人进行自我健康投资和体育健身消费。

1.4 深化阶段(2011年至今)

1)政策概况。

这一阶段老年人体育在各部门颁布的政策中受到了足够重视,共出台49个与老年人体育有关的政策,包括国务院出台的《中国老龄事业发展“十二五”规划》《全民健身计划(2011—2015年)》等18个文件,体育总局出台的《体育事业发展“十二五”规划》《体育总局关于加强和改进群众体育工作的意见》等5个文件,老龄委出台的《关于进一步加强老年文化建设的意见》《关于推进老年宜居环境建设的指导意见》等2个文件,民政部出台的《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》《军队离休退休干部

服务管理机构工作指引》等 3 个文件,卫计委出台的《关于印发老年健康核心信息的通知》,国土资源部出台的《养老服务设施用地指导意见》,民政部、发改委、老龄委等部门联合出台的《关于加快推进健康与养老服务工程建设的通知》《关于进一步加强老年文化建设的意见》等 19 个文件。其中 2011 年国务院下发的《全民健身计划(2011—2015 年)》中提出,要重视发展老年人体育,建立健全老年人体育协会等;要广泛开展经常性老年人体育健身活动,要不断创新适合老年人特点的体育健身项目和方法;公共体育设施对老年人参加体育活动应提供便利和优惠;鼓励老年人教育机构开设体育课程;老年人活动中心设置适合老年人体育活动的设施等。同时,在各部门的文件中开始对老年人体育活动开展所需的场地设施、健身指导、体育组织做出要求,如 2015 年国家体育总局出台的《关于进一步加强新形势下老年人体育工作的意见》,2016 年国家体育总局印发的《体育发展“十三五”规划》,2016 年国务院颁布的《全民健身计划(2016—2020 年)》等。此外,这一阶段出台的文件中对老年人体育开展中的经费来源等相关配套政策也开始有所提及,如 2015 年民政部和国家开发银行下发《关于开发性金融支持社会养老服务体系建设的实施意见》,2014 年卫计委下发的《关于印发老年健康核心信息的通知》等,对老年人的运动强度、时间、项目作出了规划。

2) 政策特点。

这一时期老年人体育政策的主要特点:从政策制定主体看,国务院出台的文件增多,意味着政策制定主体等级的提高。同时政策制定的部门也开始增多,国务院直属部门中有 24 个部委制定或参与了与老年人体育相关政策,其中 19 个政策文件是由多部门联合制定的,占这一阶段老年人体育政策总数的 40%,如《关于进一步加强新形势下老年人体育工作的意见》就由国家体育总局等 14 部委联合制定。从政策内容看,各部委文件中关于老年人体育的篇幅明显增多,内容更加细化,经费投入、场地设施供给、健身指导、活动开展等都在政策中有所体现。从老年人体育的社会支持主体看,提出鼓励社会组织、社会资本和个人等主体积极参与老年人体育,正式支持主体和非正式主体均在政策中有所体现。

2 我国老年人体育政策演进的主要特征

2.1 老年人体育政策制定的主体范围不断扩大

从老年人体育政策制定的主体看,20 世纪 80 年代的制定主体主要以老龄委和卫生部为主,如《关于老龄工作情况与今后活动计划要点》和《关于加强我

国老年医疗卫生工作的意见》。到 20 世纪 90 年代,全国人大常委会和国家体委(国家体育总局)开始出台政策关注老年人体育活动的开展,如全国人大常委会出台《老年人权益保障法》和《体育法》,国家体育总局制定的《关于加强老年人体育工作的通知》和《老年人体育发展规划》。进入 21 世纪,许多部门意识到老年人体育的重要性,纷纷出台政策法规予以保障,如 2000 年国务院出台的《关于加强老龄工作的决定》、2005 年卫生部印发的《全国健康教育与健康促进工作规划纲要》、2006 年老龄委出台的《关于加强基层老龄工作的意见》、2007 年住建部出台《城镇老年人设施规划规范》、2014 年国土资源部出台《养老服务设施用地指导意见》等。2010 年后多部门联合制定老年人体育政策成为常态,如 2013 年老龄办、科技厅等 24 部门联合出台《关于进一步加强老年人优待工作的意见》,2014 年住建部、国土资源部等 4 部门联合出台《关于加强养老服务设施规划建设工作的通知》,2015 年国家体育总局、发展改革委等 12 部门联合印发《关于进一步加强新形势下老年人体育工作的意见》。这些政策文件的出台,表明我国老年人体育政策制定主体不断增多,制定主体的级别不断提高并且跨部门、多领域制定老年人体育政策成为常态。

2.2 老年人体育政策的内容更加具体

从老年人体育政策的内容看,从场地设施建设、经费投入管理、专业人才培养、体育组织建设等方面不断完善老年人体育活动开展所需的基础条件。1995 年国务院下发的《关于印发全民健身计划纲要的通知》中提出,各级政府要重视老年人的体质与健康问题,鼓励他们进行体育锻炼活动;1995 年全国人大常委会通过的《体育法》中明确提到,社会各界都应当关心、支持老年人参与体育活动。但以上政策只提到要支持老年人参与体育活动,对老年人体育参与中经费的来源、场地设施等方面都没有做出具体规定。2015 年出台的《关于进一步加强新形势下老年人体育工作的意见》对老年人体育组织网络、老年人体育建设设施、体育建设活动、经费投入、健身指导等方面都作出了较为详细的规定。2016 年《全民健身计划(2016—2020 年)》更是提出各级政府要统筹规划建设公益性老年体育健身设施,不断完善社区老年体育设施与养老服务的衔接。同时,老年人体育政策内容的来源依据更加科学,全国老龄委、民政部和财政部 3 部门分别在 2002、2006、2010、2014 年先后 4 次进行中国城乡老年人口状况抽样调查以及追踪调查,为政府决策部门掌握老年人口的状况提供了基础数据,也为各部门科学制定老年人体育政策提供了依据。

2.3 老年人体育社会支持主体日益多元化

改革开放初期,我国老年人体育的问题并未引起政府和社会各界的充分重视,在政策法规方面也基本上是将老年人体育政策融入到群众体育政策当中,老年人体育活动的开展都是由国家统一组织管理,政府也成为了老年人体育社会支持体系中的唯一主体。如1982年国务院下发的《中共中央关于进一步发展体育运动的通知》指出,各级政府必须逐步增加体育事业经费和基建投资,使体育运动不断向新的广度和高度发展。政府包揽着包括老年人体育运动在内的一切体育活动,是唯一的支持主体。1999年我国正式进入老龄化社会,人口老龄化所带来的问题日益凸显。1999年《关于加强老年人体育工作的通知》正式提出,鼓励企事业单位、社会团体等以各种形式对老年人体育工作给予经费支持,但这一文件只是将社会支持老年人体育仅仅局限在经费支持上。随着企事业单位改革,我国社会保障制度由“国家-单位保障制”迈向“国家-社会保障制”,国家、单位不再对老年人体育实行大包大揽,社会力量开始进入老年人体育政策的视野^[9]。2016年国务院下发《“健康中国2030”规划纲要》,提出要鼓励社会力量参与老年人健身活动场地、健身器材的建设。同年,国务院办公厅《关于印发老年教育发展规划(2016—2020年)的通知》也提出,支持和鼓励各类社会力量通过独资、合资、合作等形式举办或参与老年体育教育。从管理机构看,我国先后成立了中国老年体协、中国老年学会、老龄科学研究中心、全国老龄工作委员会、中国老年学和老年医学学会运动健康科学分会等老年人体育相关直接机构,为我国老年人体育政策的科学制定提供参考。

3 我国老年人体育政策存在的问题

3.1 政策制定主体的联动性不够

我国政府各部门是老年人体育政策的制定主体。由于我国长期实行计划经济体制,造成各政府部门之间存在一定程度的壁垒,缺乏相互合作的机制与及时沟通的平台,使得我国体育部门与其他相关部门共同制定老年体育政策存在很大难度^[10]。虽然21世纪以来跨部门、多领域制定老年人体育政策逐渐成为常态,但仍存在不协调的现象,如《关于加快发展养老服务业的意见》中提出要引导社会力量支持老年人健身活动,但国家体育总局却不在政策制定主体之内。此外,跨部门、多领域联合制定的政策中没有具体划分各部门的职责,也没有定期对各部门的工作进行总结与反思,这就导致各部门在实施政策时未能形成实质性的部门联动,难以形成合力。

3.2 政策制定过程中社会参与不足

我国的政策制定首先是由中央政府相关部门完成,再由下级政府部门在此基础之上结合地方特色进行充实、完善并出台相关实施意见,制定主体比较单一。改革开放后,随着政治经济体制改革和社会民主化进程的加快,各利益集团通过各种途径进入政策决策中心表达自己的利益,使得政策制定过程采用整合和协调的办法,专家的主体地位逐渐有所体现,但公众参与大众体育政策的渠道少,其主体地位仍然缺失^[9]。老年人体育政策制定过程中社会参与不足必然导致老年群体对老年人体育的真实需求难以通过政策的制定得到反映,从而造成体育公共服务供给与老年人需求之间的脱节。此外,由于政策制定中社会各主体参与度不高,容易对政策后期的执行产生负面效果,这也在一定程度上影响了政策的贯彻与实施^[6]。

3.3 政策内容缺乏衔接性

我国老年社会福利政策法规体系的一个明显缺陷,体现在老年福利政策法规体系建设缺少配套和衔接^[7]。从现实层面来看,我国老年人体育政策内容缺乏衔接性。如1996年出台的《老年人权益保障法》中提出国家和社会应该采取措施,开展适合老年人的群众性文化、体育、娱乐活动,丰富老年人的精神文化生活。但同年出台的《中国成年人人体质测定标准施行办法》却只适用于全国18~60周岁的男性与18~55周岁的女性。直到2001年国家体育总局联合其他9个部委共同发布的《国民体质监测工作规定》才有了正式的老年组。2000年出台的《老年人体育发展规划》对2005、2015年的老年人体育的发展目标做出了规划,但截至2017年也没有后续的老年人体育规划出台。

3.4 政策内容可操作性不强

我国老年人体育政策较为宏观、原则,往往提出方向性要求、倡导性规定,多使用“鼓励”“应积极”“应支持”“应加强”“切实保障”等号召式的规定,导致老年人体育政策可操作性不强,政策的实施效果难以量化。如在《老年人权益保障法》中,虽然以法律形式规定了老年人具有体育参与的权利,但仅是提出“建立适应老年人需要的生活服务、文化体育活动、疾病护理与康复等服务设施和网点,就近为老年人提供服务”等,并没有对老年人体育的具体内容和实施方式作出细致安排。《体育法》中提出:“全社会应当关心和支持老年人、残疾人参加体育活动。各级人民政府应当采取措施为老年人、残疾人参加体育活动提供方便”,但没有对全社会如何关心、如何支持老年人体育活动做出具体安排。《关于进一步加强新形势下老年人体育工作的意见》中规定“鼓励街道、乡镇聘用

体育专业人才从事老年人体育健身服务工作”“要积极为老年人开展体育赛事活动提供服务保障”等,但没有具体的强制性规定及相关经费投入、场地供给、健身指导、活动开展乃至伤害保险等方面的配套执行规定。

3.5 政策尚难调动各社会支持主体的积极性

老年人体育政策的目标之一,在于广泛调动全社会的力量来共同推进我国老年人体育发展。一方面,调动社会支持主体参与老年人体育的积极性是转变政府职能的重要手段;另一方面,使社会支持主体能够更好地把握老年人的体育需求,服务于老年人体育发展。西方发达国家之所以对老年人体育的社会捐赠非常多,除了与其经济发展水平有关外相关的优惠政策也起到了重要作用。如美国政府规定,每年个人税款中的 5%可以用于文化艺术捐款来抵税^[8]。我国虽然也出台了一些激励性政策,但老年人体育仍以政府支持为主,其原因在于政策的引导和激励措施的力度不够,导致企业参与的积极性不足。

4 发展与完善我国老年人体育政策的建议

4.1 加强跨部门多领域协同,拓宽社会参与老年人体育政策制定的渠道

老年人体育发展的一些关键要素,如场地设施、组织、活动、指导、信息及经费保障等,往往需要不同领域、多个部门的协同来完成。因此,制定老年人体育的相关政策需要多部门跨领域的合作^[9]。在美国,跨部门、跨领域是老年人体育政策制定主要方式,以《国家计划:促进 50 岁以上成年人身体活动》为例,就是由健康、公共政策、市场营销、医疗卫生、社区组织等相关的 46 个部门共同推进的,其中对各部门应该如何参与给出了具体而详尽的策略指导,旨在提高不同部门的参与意识和参与能力^[10]。所以,有必要加强我国各级各类老年人体育政策制定主体的协调合作,实行跨部门、多领域联合制定老年人体育政策。公共文化服务政策应是政府、企业、社会组织等多元主体共同协商制定的结果^[11]。政府在政策制定过程应采用整合和协调的办法,让各利益集团通过各种途径进入政策决策中心表达自己的利益,推动建立以政府为主导,社会资本、社会组织、老年群体及民众积极参与的老年人体育政策制定的多元协商机制,努力拓宽社会参与老年人体育政策制定的渠道。

4.2 细化政策内容,提高政策质量和可操作性

现代化、科学化的公共政策系统是由信息、咨询、决断、执行和监控等子系统所构成的大系统,只有这些子系统密切配合、协同一致才能促使政策大系统得以顺利运行^[12]。首先,联合多部门制定《老年人体育

发展规划》,以 5 年为一个时间段对规划纲要各项政策和措施进行细化,明确不同阶段所要实施的重大工程、重大项目和重大政策,明确各个政策主体的责任权限。其次,要完善政策配套措施。老年人体育发展包括场地设施、组织、活动、指导、信息及经费保障等关键要素,仅有宏观的“鼓励”“要求”还不够,必须要针对老年人的身心特点出台单独的政策配套措施。配套措施要分类指导,增强政策的针对性和可操作性^[6]。最后,要完善政策评估体系,细化评估内容。以期通过评估、纠偏来更好地实现老年人体育政策预设的价值目标。在评估指标体系的设计方面,可以借鉴国际研究领域内公认的投入、产出和结果 3 个层面的政府绩效考核模式^[13],同时引入第三方机构、老年人、高校科研院所等多方评价主体。

4.3 创新政策激励机制,鼓励各社会支持主体积极参与老年人体育事业

创新时代的到来,不仅在微观层面带来企业创新行为和运行方式的深刻变革,而且在宏观层面对国家的政策制定和制度供给提出了新的要求。政府应超越传统思维,注重以民众需求为导向制定老年人体育政策,加强老年人体育服务政策与老年人体育服务需求的匹配度与契合度。同时,增加老年人体育公共服务供给主体,政府通过制定购买老年人体育公共服务政策,建立允许企业与社会组织参与老年人体育公共服务的供给机制,从而有针对性地面向老年人群体提供不同种类的服务。此外,政府应制定并落实社会支持主体参与老年人体育工作的优惠政策,通过创新政策激励机制来引导老年人体育资源的合理配置。如放宽老年人体育服务业的准入标准,通过减免税收、水电费用、土地租金等方式对积极参与老年人体育工作的企业进行补偿。

4.4 政策制定要未雨绸缪,面向未来

1996—2010 年期间 55~64 岁的美国人从事创业活动的比例每年均高于 20~34 岁的人群^[14]。我国人口老龄化带来的劳动力人口短缺和养老负担过重的问题,将会导致长者就业政策和延长退休年龄举措的出台,届时许多老年人将继续留在工作岗位或将重新参加工作。最近,联合国世界卫生组织对年龄的划分标准作出了新的规定:44 岁以下为青年,45~59 岁为中年,60~74 岁为年轻的老年人,75~89 岁为老年人,90 岁以上为长寿老年人^[15]。这一年龄段划分,颠覆了传统的青年(35 岁及以下)、中年(36~59 岁)和老年人(60 或 65 岁及以上)的界限,而真正意义的老年人为 75~89 岁年龄段的人,将人类的衰老期推迟了 10 年,体现了面向老龄时代的前瞻性,这将会对人们的心理健康和

抗衰老意志产生积极影响。所以老年人体育政策的制定应未雨绸缪,面向未来。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国家统计局. 2016年国民经济实现“十三五”良好开局[EB/OL]. [2017-09-28]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201701/t20170120_1455942.html.
- [2] 王胜俊. 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国老年人权益保障法》实施情况的报告[EB/OL]. [2017-09-28]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-12/22/content_1955658.htm.
- [3] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略:理念、目标与行动方案[M]. 北京:人民出版社,2008.
- [4] 李承伟. 21世纪以来中美老年体育政策比较[J]. 体育学刊,2017,24(3):76-80.
- [5] 蔡治东,汤际澜,虞荣娟. 中国大众体育政策的历史变迁与特征[J]. 体育学刊,2016,23(4):35-39.
- [6] 胡税根,李倩. 我国公共文化服务政策发展研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2015,54(2):43-53.
- [7] 林闽钢. 中国社会政策[M]. 武汉:武汉大学出版社,2011.
- [8] 孟令国,高飞. 引导社会力量参与公益文化事业的政策模式分析——以浙东南文化政策模式为例[J]. 江汉大学学报(社会科学版),2013,30(2):45-49.
- [9] 戴志鹏. 居家养老服务视角下的老年人体育运行机制研究[D]. 苏州:苏州大学,2015.
- [10] Strategic priorities for increasing physical activity among adults age 50 and older: the national blueprint consensus conference summary report[EB/OL]. [2017-07-28]. <http://jssm.org/casejssm-02-169.xml.xml>. 2016-05-18.
- [11] 陈振明. 公共政策学:政策分析的理论、方法和技术[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004.
- [12] 人民日报评论员. 三严三实,精准发力转作风[N]. 人民日报,2015-08-05(10).
- [13] 刘红建,谢正阳,高奎亭. 大众体育政策“第三方评估”的国外经验与本土发展[J]. 武汉体育学院学报,2016,50(7):39-45.
- [14] 谢孟哲. 老年人是福音,而非负担[N]. 南方周末,2012-09-27(F31).
- [15] 百度文库. 联合国世界卫生组织对年龄的划分标准[EB/OL]. [2017-09-28]. <http://wenku.baidu.com/view/723e1daf0029bd64783e2cfc.html>.

