



## 群众“健身难”问题破解路径研究

卢文云, 王志华, 华宏县

(上海体育学院 休闲学院, 上海 200438)

**摘要:**破解群众“健身难”问题具有补体育强国建设短板、落实健康中国行动任务以及推动体育产业高质量发展的多重效用。媒体报道中的群众“健身难”问题的难点体现在:健身去哪儿难、获取科学健身指导难、寻求健身组织难、参与健身赛事和活动难、群众主动健身难5个方面。群众“健身难”问题的产生有体制性、管理性和政策性多重原因。群众“健身难”问题的破解路径为:提升公民个体主动履行健身责任的能力,形成内在张力;发挥政府主导作用,保证全民健身基本公共服务的供给;发挥市场在资源配置中的决定性作用,激发健身消费活力;发挥体育社会组织的补充作用,满足群众多元化健身需求;依托社区搭建各类平台,促进群众健身活动的普遍化和生活化。破解群众“健身难”问题的政策保障为:加强全民健身基本公共服务供给的财政保障、制定政府购买全民健身公共服务政策、落实健身休闲产业发展的配套政策、完善体育社会组织培育政策。

**关键词:**健身难;破解路径;全民健身;放管服

中图分类号:G80-05

文献标识码:A

十四五时期,构建更高水平的全民健身公共服务体系是体育事业发展的重点任务。构建更高水平的全民健身公共服务体系必须立足当下全民健身存在的主要问题,面向健康中国及推动体育产业高质量发展等多重需求,不断提升全民健身公共服务的数量和质量,拓展全民健身公共服务的内涵,从而夯实社会主义现代化强国建设的健康基础以及推动体育产业高质量发展的消费基础。从当前全民健身存在的问题看,尽管与全面建成小康社会相适应的全民健身公共服务体系基本建成,但相较于人民日益增长的健身需求,全民健身公共服务供给不充分、不平衡的问题依然突出,破解群众“健身难”问题仍然是构建更高水平的全民健身公共服务体系不能回避的问题。基于此,本文从界定群众“健身难”问题的内涵出发,基于媒体的报道梳理群众“健身难”问题的难点,从体制、管理和政策三方面剖析其成因,在此基础上提出破解群众“健身难”问题的路径及政策建议。这既是解决当前群众“健身难”问题的需要,也是十四五时期构建满足人民群众高水平健身需求的全民健身公共服务体系的内在要求。

### 1 群众“健身难”问题的内涵

要厘定群众“健身难”问题的内涵,首先要明确“健身”的含义。《汉语大辞典》把“健身”解释为一种体育项

目,尤指包括徒手或用器械的体操。韩丹(1994)指出,所谓“健身”就是增强和维护人的身体健康。在现代社会发展和人类与文明病的博弈中,体育锻炼愈益凸显其能动的健康价值,成为增进身体健康的主要方式和途径,从而使体育成为健身中最为积极的因素,这样健身便与体育紧密等同起来,健身也即体育健身,健身成为体育概念(于善旭,2019)。陈宁(2003)认为,全民健身即全民健身服务,是一个国家或地区利用“体育健身”手段来满足每个公民都应该享有且能够享有的生理、心理以及发展需求,以促进人的身心健康的服务行为。《全民健身计划(2016—2020年)》官方解读中指出,全民健身与群众体育、社会体育、大众体育、身体活动、锻炼等同属一个范畴,但全民健身涉及面更广,内涵更丰富,并将其定义为:全民健身是一项面向全体人民,通过鼓励身体活动、倡导科学健身、形成健康文明生活方式,以增强人的体质、服务于人的健康、促进人的全面发展为目标,以丰富人民群众精神文化生活、推动经济社会和谐发展、提升国家民族综合实力为追求的社会事业。以上是学者或官方文件从

收稿日期:2019-11-08; 修订日期:2021-02-21

基金项目:国家体育总局决策咨询重大项目(2019-A-03)。

第一作者简介:卢文云(1975-),男,教授,博士,博士研究生导师,主要研究方向为全民健身理论与实践,Email:lwy807@126.com。

不同的视角对“健身”的解释,将健身看作体育项目、体育健身、服务行为或社会事业。无论从何种视角,要把握“健身”的本质均离不开“身体活动”这一核心要素,即健身的本质是以提升人们身体活动水平和能力,形成积极健康的生活方式为核心。根据世界卫生组织的定义,身体活动是指由骨骼肌肉产生的需要消耗能量的任何活动,包括工作期间的身体活动、游戏、家务、出行和休闲中的身体活动等。鉴于此,本研究把“健身”界定为:是人们提升身体活动水平和能力、形成积极健康生活方式的行为。

关于“群众”的定义,《汉语大辞典》中的解释为:一是指大众、人民群众,如群众运动;二是用于表示政治身份,指没有加入中国共产党、中国共产主义青年团等组织的人。本研究中的“群众”应指“人民群众”。“难”(difficult)在《汉语大辞典》中作为动词的解释为:“不容易,做起来费事;不太可能办到,使人感到困难”,现常作后缀加在词或词组后构成新的名词,构成某种存在较大困难的事。如常见的医疗卫生领域的“看病难”、学前教育领域的“入园难”、公共交通领域的“乘车难”等。同样,“健身”和“难”组合后构成新的名词“健身难”。综上,群众“健身难”从字面上理解就是:人民群众在提升身体活动水平和能力、形成积极健康生活方式的行为过程中感到困难的事。是人民群众对健身服务不亲民、不便利、不科学、不普及的心理感受,是供方所提供的服务及相关条件不适应需方要求的客观表现(王志华等,2020)。

## 2 群众“健身难”问题的难点——基于媒体报道的分析

真实性是新闻的生命,媒体的分析报道一定程度上揭示了社会的现实问题。近年来,群众“健身难”问题成为媒体关注的焦点,从媒体的报道分析,群众“健身难”问题的难点主要体现在5个方面。

一是健身去哪儿难,反映的是体育场地设施总量不足、结构缺陷的问题。如新华网报道的河南洛阳王城公园篮球场之争;《现代快报》报道的南京建邺区某小区内休闲娱乐空地上广场舞大妈与篮球少年的互不相让;《南国都市报》报道的为争场地,海口白沙公园20多支广场舞队互飚音量;新浪网报道的长沙湖南大学北校区篮球场广场舞协会与打篮球学生“互怼”;《半岛都市报》《法制日报》等报道的青岛、临沂、南通等地健身暴走团占用机动车道引发冲突;新浪网、搜狐网报道的夜跑人群锻炼遇害事故等,这些群众健身领域发生的不和谐典型事件,无疑都反映了群众健身去哪儿难的事实,暴露出健身场地空间的不足。尤其是群众就近就便的健身设施不足,使得场地之争接连不断、群众冒险去公路上健身。而在有限的体育场地(场馆)中,路途偏远、功能偏少、有效利用率低、平价服务不足等具体问题,又成为阻碍人们健身的“拦路虎”。

二是获取科学健身指导难,反映的是科学健身指导的有效依据缺乏、专业队伍不足、阵地未形成规模的问题。新华社2017年调研了不同人群对科学健身的印象,无论是普通健身者、专业健身者,还是体育部门管理者都认为,在健身过程中,缺乏专业指导是群众最大的困惑之一。如原国家体育总局群体司司长刘国永认为:“在城市居民健身的过程中,缺教练、缺指导的现象普遍存在,现有的社会体育指导员人群无法满足人们个性化、多元化的需求”(新华网,2017a)。

三是寻求健身组织难,反映的是体育社会组织发育不良的问题。《人民日报》报道指出:“目前,我国体育社会组织总体发展水平处于初级阶段,每10万人拥有不到两个正式登记的体育社会组织,与德国每890人就拥有一个非营利体育组织相比差距明显。除数量少外,国内体育社会组织的能力也有待提高,主要体现在带有官办色彩的社团对体育部门有很强的依赖性,而民间社团又缺乏专业指导和相关支持”(人民网,2015a)。新华网的报道指出:“我国体育社团组织总体发展水平较低,还处于发展的初级阶段,很多存在着缺乏活力、发挥作用不明显、关系有待理顺、地位有待确定、内部治理不完善等问题,其中90%以上的社会体育组织不具备承接政府服务购买的资格。改革全民健身工作要充分发挥好体育社会组织的作用,这是需要破解的难题,也是将来我们在改革上要做好的大文章”(新华网,2015b)。

四是参与健身赛事和活动难,反映的是体育赛事和活动供给总量不足、服务质量有待提高、市场潜力未充分释放等问题。新华社报道指出,虽然马拉松、自行车等大型体育赛事快速发展,但仍然面临着供给总量不足、赛事结构不优、服务质量不高、市场潜力未充分释放等问题,突出体现在马拉松赛事“报名难”“参赛难”,多层次赛事数量仍然偏少,难以满足人民群众日益增长的参赛需求。2017年的北京马拉松甚至出现“复制号码布”事件、高价转让参赛资格现象。这些现象折射出体育赛事活动产品和服务尚未满足群众日益增长的体育健身需求(中新网,2017)。

五是群众主动健身难,反映的是群众健身意识薄弱、健身习惯难以形成的问题。中国政协网的报道指出:“群众健身意识不强,经常参加体育锻炼人口比例不高,学校体育工作落实不到位,青少年儿童体育锻炼普遍不足等是全民健身工作的突出问题”(中国政协网,2017)。新华社的调查结果表明:“很多人也知道锻炼、健身的重要性,但就是很难长期坚持;生活中,因为“懒”而与运动绝缘的人不在少数”(新华网,2017c)。据中国新闻网报道,2019年微博上进行了主题为《最适合你的健身方式是什么?》的投票,在10万余名参与者中,近半数网友选择了“不运动”。全民健身工作的首要目标是提高群众的健身参与度,使广大人民群众形成良好的生活方式。如果群众主动健身意

识不足,没有掌握应有健身技能,不能形成经常参与体育锻炼的习惯,提供再好的硬件服务也难以解决问题。

### 3 群众“健身难”问题的成因

#### 3.1 体制性成因

1)国家体育总局、中国奥委会、中华全国体育总会和全国单项体育协会之间的顶层设计不清晰是群众“健身难”的体制性问题,这使得体育领域全面深化“放管服”改革难以深入推进,政府职能无法实现有效转移,其影响表现为:一是压缩市场和社会的生存空间,使得市场、社会参与健身服务供给的空间有限,深度不够,难以激发市场动力和社会活力。二是制约政府“管”和“服”的职能发挥,导致体育市场秩序混乱,消费者利益受损,典型的如健身房跑路、趣步网络骗局等(新浪网,2019;人民网,2019b)。三是以服务会员和行业双重需要为生存和发展逻辑的社会体育组织管理体制难以建立,影响体育社会组织的发育。

2)全民健身基本公共服务均等化的财政体制尚未建立,且体育事业财政经费的投入增长与GDP的增长和政府的财政预算经费投入增长不同步。政府间事权和财权不匹配,尤其是承担全民健身工作主要责任的县级财政部门在全民健身经费投入还有较大的不确定性,加上统筹调控能力不足,导致全民健身基本公共服务供给的总量与需求不平衡、发展程度不够高、供给的态势不够稳固以及城乡、地区之间的资源不平衡。截至2019年底,我国人均场地面积达 $2.08\text{ m}^2$ (国家体育总局体育经济司,2020),但与美国( $16\text{ m}^2$ )、日本( $19\text{ m}^2$ )相比仍有较大差距(搜狐网,2019);我国平均每13.8个基层行政区划单位才有1个法人体育社会组织,以4.6亿经常参加体育锻炼人数测算,平均每9660个体育锻炼者才拥有1个正式体育社会组织,数量偏少(裴立新,2019)。在公共资源的配置方向上,往往偏好大型场馆、重大赛事等显性投入,对群众身边的小型多样场地设施建设、健身行为干预项目投入不足,使得供需存在一定的不匹配。此外,全民健身基本公共服务供给方式较为单一,政府购买全民健身服务也未全面深入推进,使得整体供给效率低下。

3)多元主体协同治理能力不足。群众“健身难”问题的治理需要政府不同层级之间、不同部门之间以及政府与社会之间的协同发力。目前,政府层级间的协同因全民健身工作水平评价机制的缺乏,导致国家层面的全民健身规划和政策在逐级嵌入下级政府全民健身规划和政策过程中呈执行力逐级衰减的现象(刘国永,2016a)。在政府部门间的协同方面,目前虽然建立了全民健身部际联席会议制度,并出台了部门之间职责和分工的相关文件,但相关部门工作力度仍不够大,主动履责意识不够强,未能充分调动和有效整合部门资源,主动思考、出台

具有针对性的措施;部门协同的形式还比较单一,合作内容还不丰富,尚停留在单边或双边合作的初级阶段,缺乏深层次的协同合作,以破解全民健身事业发展的瓶颈和难题。如需要规划和住建部门协同推进的新建小区配套体育设施的“三同步”政策的落实不到位问题(刘国永等,2015b)。在政府与社会之间的协同方面,政府与社会资本合作的领域比较有限,主要集中在体育场馆和体育综合类硬件建设项目方面;政府购买全民健身公共服务的政策普及面有限,仅发达省市的购买机制趋于成熟,中西部地区相关政策明显不够,且相当数量的体育社会组织不具备承接政府购买全民健身公共服务的资格;对新涌现的网络、草根组织的重视和扶持力度不够,影响了组织的规模化发展和功能发挥,甚至引发管理混乱,如广场舞的扰民问题;全国单项运动协会虽然在项目普及上有新进展,但受改革不到位的影响,尚未形成运动项目的特有普及模式(卢文云,2019)。

#### 3.2 管理性成因

1)竞技体育资源服务全民健身不力,表现为:一是大型体育场馆长期存在的开放难、利用率低下等问题无法得到有效解决,一些得到补贴的体育场馆为免费开放,或开放时间、场地不足,甚至完全不开放(李英锋,2019)。一些体育场馆尽管每天开放,但工作人员的工作积极性没有充分调动起来,造成服务质量下降,极大影响场馆的开放效率(袁浩,2018)。二是竞技体育人力资源参与全民健身自愿服务不力。据统计,自2009年全民健身志愿服务工作启动以来,截至2016年5月,累计仅有373人次优秀运动员参与了国家体育总局举办的各类全民健身主题活动(国家体育总局,2016)。三是竞技体育赛事由于本土文化的欠缺,以及赛事与群众参与的运动项目协同度不高,对全民健身的带动性不强。例如,广西投入巨额资金在柳州、南宁等地举办了一批知名体育赛事,但调查发现,绝大多数受访者认为这些赛事与自己关系不大,赛事对大众体育健身缺乏推动作用,甚至不及各行业系统职工运动会中的气排球、健身操、广场舞等新兴体育项目的影响力(张强等,2016)。四是竞技体育科技成果向全民健身转化较低,一些体育主管部门领导对于群众健身科技化的认识还不高,始终没有把科技与群众健身有效结合起来。一些体育主管部门对于竞技体育科技参与社会健身服务持支持的态度,但由于缺乏专门的组织机构,不能及时、全面地对现有竞技体育科技成果进行收集,阻碍了竞技体育科技成果向全民健身转化的进程(赵道静,2012)。

2)学校体育资源有效利用不足,表现为:一是占国家体育场地面积50%以上的学校体育场地资源没有得到充分利用。如2018年,江苏省学校体育设施开放率为50%;广东省具备开放条件的公办学校体育场地设施开放比例

约为60%(崔爱迪,2019)。日本学校体育场地对社会开放率为99.8%(卢元镇等,2005),欧美发达国家的学校不设围墙,校内包括体育场地在内的大部分设施都可与社区共享。相比而言,我国学校体育场地资源的开发空间巨大(蔡玉军等,2015)。二是体育教师由于社会服务意识淡薄、教学任务和科研任务繁重、激励机制不完善等原因,难以参与群众健身指导。李守云(2014)调查指出,合肥市中小学体育教师参与社会服务率仅为2.12%;邓桂玲(2016)、石筱溪(2016)研究发现,目前高校体育教师社会服务大多以短时间服务指导为主,服务形式主要是组织比赛或担任裁判,缺乏定时定期的健身指导。

3)共享健身平台建设不足。一是我国全民健身共享平台缺乏与先进信息科学技术的合作联系,如社交网络、终端应用等深层次的开发(王定宣等,2015)。二是从平台信息化建设来看,当前全面健身信息资源服务供给还存在渠道狭隘、专业性不强的障碍(马焱等,2017)。三是台内部,组织结构松散,健身者多以自我管理、自我约束为主。(苗治文等,2017)。因此,体育资源的全要素生产率难以最大化,同时无法引导多元主体共同解决健身服务供给问题。

### 3.3 政策性成因

政策法规是党和政府用来引导、规范有关个人、机构团体行动的指南或准则,包括国家宪法和法律、行政法规等政策法律法规体系,也包括党和国家主要领导人的讲话、批示等。影响政策效果的因素很多,包括政策颁布部门的权威性(戴健,2015)、政策的具体类型(如法律、条例、决定、规定、意见、办法、暂行规定、通知等)(王丹,2013)、政策工具的选择(吕志奎,2006),以及政策制定、执行和评估过程能否形成有机循等。为了解群众“健身难”问题产生的政策性成因,筛选了60份现行有效的、解决群众健身问题的法律、法规、规章、规范性和制度性文件,内容分析结果显示:一是从联合发布的政策数量来看,政府多部门联合发布的政策数量仅占30%,表明我国破解群众健身难的政策制定主要以各部门单独成文为主,虽然有利于保证政策的执行和明晰权责,但忽视部门之间协同作用容易导致政策条款之间的相互冲突。二是政策的文本类型以通知(23项)、意见(11项)为主,占总体政策样本的57%,且法律类、规章条例类政策较少,表明政策的力度不够,不利于全民健身工作的推进。三是政策的系统性不强,表现为部分政策的缺失,以及各项政策之间有机联系不足,没有形成体系,无法形成促进全民健身的政策合力。四是自愿性政策工具使用欠缺,不利于群众健身组织的发育、群众健身意识的提高及健身习惯的养成;强制性政策工具使用过多,使得政策缺乏灵活性,不利于各地根据具体的健身难问题采取相对应的解决方案;“契约”“诱因型工具”使用较少,使得政策的执行

效果受到影响。五是政策制定过程中存在公众参与政策制定程度低、地方政策内容简单照搬照抄国家文件、政策制定过程受“时间约束”挤压等问题。例如,全国各省市地方全民健身计划的实施意见的制定,未能考虑到本地区的特点,只是国家文件的“复印本”(许田宇,2018)。六是政策执行的碎片化现象较为突出,如学校体育场地、公共大型体育场馆对外开放政策的执行困境(刘静等,2014)。七是政策评估方法体系滞后,缺乏法制化的政策评估工作机制,对政策评估结果的反馈运用缺乏重视(程华等,2016)。

## 4 群众“健身难”问题的破解路径

### 4.1 个体主动履责任

“健身难”也是群众的一种心理感受,解决群众“健身难”问题除了发挥政府、市场和社会作用建立支持体系外,还要改变群众对健身的认识,以及提升群众自主解决“健身难”问题的能力,使广大群众能主动健身,能有效利用现有条件或创造条件健身,这是解决群众“健身难”问题的基础和根本。改变群众对健身认识的关键是要树立群众健身的责任意识,当前,我国面临严重的公共健康问题,慢性病发展呈现“井喷”状态,成为威胁居民健康最主要原因(王坤等,2019)。现已普遍达成共识的观点是,科学健身能产生生理价值,提高人体的心肺耐力,改善身体成分和提高身体素质,减少患有心脑血管疾病的风险、降低多种疾病的发病率和死亡率,改善人体功能状态、提高生活质量、延缓衰老、延长寿命等;产生心理价值,有助于减轻焦虑和抑郁,提高认知功能、自尊水平、自我价值以及减少老年孤独等;带来经济价值,减少在健康和社会护理服务方面的公共花费。科学健身已成为解决全球公共健康问题的良方,是预防、延缓,甚至逆转慢性疾病的“疫苗”。

个体作为维护自己健康的第一责任人,通过科学健身,使自己不生病、少生病,提高疾病的治愈率,获得良好的生活质量,减轻家庭和国家负担,既是对社会的贡献,也是一种有道德、有责任感的体现。因此,科学健身是每个公民的健康责任,每个人都应树立科学健身的责任意识并主动履责,将意识转化为自主的健身行为。此外,公民的健身责任还体现在作为全民健身治理主体,主动参与全民健身的政策制定、表达健身服务需求、反馈健身服务质量等方面,从而督促政府不断提升全民健身公共服务供给水平和质量;以及作为群众身边的典型,示范引领身边的人主动健身,积极参与全民健身自愿服务,为解决群众“健身难”问题贡献自己的力量。

要不断提升公民个体主动履行健身责任的能力,把提升公民身体素质作为群众主动履行健身责任的前提、政府全民健身工作的核心目标,围绕人生命过程的不同阶段,根据不同人群特点有针对性地促进身体教育与身体活动

发展。儿童青少年是身体素质培育的关键时期,要构建以身体素质提升为核心目标的学校体育课程模式,为个体生命过程的身体素质发展之旅打下坚实的基础,让体育健身知识、行为和技能成为全民普遍具备的素质和能力,使群众在主动健身过程中能游刃有余地应对各种健身问题,形成破解群众“健身难”问题的内在张力。不断提升群众参与“健身难”问题治理的意识和能力,使群众具备较高的体育专业知识能力,掌握参与群众体育治理的程序、渠道和规则,畅通群众通过互联网、体育社会组织和具体项目参与群众“健身难”问题治理的渠道。

#### 4.2 政府主导保基本

政府要在解决群众“健身难”问题中发挥主导作用,保证全民健身基本公共服务的有效供给,为人民群众的基本健身需要兜底。其原因在于:一是如何促进群众科学健身是世界性的公共卫生问题,许多国家把提升身体活动水平纳入公共卫生范畴,对居民的身体活动行为进行了有效的干预。二是科学健身是一种“有益物品”,不仅对个体健康有益,而且对提高国民体质、减轻国家医疗负担、推动体育产业成为国民经济支柱产业等有益,政府应促进群众对“有益物品”的消费。三是参与健身是公民的基本权利,政府要发挥主导作用,给予公民最低限度的、必要的健身保障。

政府在解决群众“健身难”问题中应发挥以下主导作用:一是作为引领者,做好顶层设计、总体规划、制度供给,保证整个全民健身服务体系的发展部门有主管、法律有支撑、人财物有保障、服务有质量、监管有标准。二是作为组织者,统筹不同类型的服务主体协同提供多样化的全民健身服务,在充分发挥各自优势的基础上,形成政府、市场、社会以及政府不同层级、不同部门在全民健身服务供给中的协同关系。三是作为监管者,督促不同类型的主体提供优质健身服务,避免损害公共利益的行为发生。四是作为服务者,为群众提供广覆盖、保基本的全民健身公共服务,切实履行好应当承担的全民健身服务“托底”职责。

政府应在全面提升全民健身基本公共服务的质量、效益和群众满意度中发挥主导作用。首先,要建立全民健身基本公共服务的标准体系。标准的建立要以人民群众基本健身需求为导向,围绕“六个身边”工程和“体医结合的疾病管理和健康服务模式”展开,明确全民健身基本公共服务的服务项目和内容,以及实施标准和组织保障。各地在国家标准的指导下,结合当地群众健身需求、财政能力、人口规模和体育特色等,制定适合本地区的全民健身基本公共服务标准。要建立全民健身基本公共服务标准的动态调整机制,结合“全民健身计划”的滚动实施,适时调整具体指标。其次,建立全民健身基本公共服务有效供给的机制。包括统筹协调机制,加强政府不同层级、

政府不同部门、政府和社会的互动合作,促进各级各类全民健身资源有效整合,形成发展合力。财力保障机制,拓宽筹资渠道,特别是增强县级政府的全民健身基本公共服务的财政保障能力,形成稳定的财政投入增长机制。人才队伍建设机制,重点加强“体医融合”相关人才培养培训,从源头上解决全民健身服务人才短缺的问题。多元供给机制,积极引导社会力量参与全民健身基本公共服务的供给,推进政府购买、合同委托、特许经营、服务外包等提供全民健身基本公共服务的方式。监督评价机制,建立健全全民健身基本公共服务综合评价指标体系,推进基础信息数据库建设,开展年度统计监测;适时组织开展全民健身公共服务绩效评估,并将其作为党政机关领导干部政绩考核的重要内容;加强对重大全民健身基本公共服务项目资金使用、实施效果、服务效能等方面的监督和评估;研究制定全民健身公共服务的公众满意度指标,定期开展需求分析和群众满意度调查;探索建立全民健身基本公共服务的第三方评价机制,增强评价的客观性和科学性。最后,促进全民健身基本公共服务的均等化,补齐城乡、区域和人群短板。包括统筹城乡全民健身的设施布局、服务供给、队伍建设和资金投入,实现全民健身公共服务资源的均衡配置和有效使用;着力推进长江经济带、京津冀地区、粤港澳大湾区等重点区域全民健身基本公共服务均等化,形成可复制、可推广的经验;建立以城带乡联动机制,推动城乡全民健身基本公共服务的均等化;结合国家扶贫攻坚战略,对老少边穷地区的全民健身公共服务缺口进行精准供给,以体育的方式促进共同富裕;制定系列特殊政策,保障老、弱、病、残、幼、农民工、农村留守妇女儿童、生活困难群众的基本健身需求。

#### 4.3 市场主体促消费

群众健身服务分为基本健身服务和非基本健身服务,政府提供的基本健身服务主要满足公民最基本的健身需求,对群众差异化的健身需求,要在政府的引领下,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,通过优化健身休闲市场营销环境、鼓励健身休闲企业创新发展、优化要素保障等措施,推动健身休闲产业高质量发展,激发健身消费活力,促进群众自愿付费健身选择的多样化,提供更多更优质的健身服务。

推进健身休闲市场营销环境优化的核心是加快政府职能转变,关键是推动“放管服”改革,破除长期以来束缚健身休闲市场主体活力的体制性障碍,切实让市场在资源配置中发挥决定性作用,减少政府对健身休闲资源的直接配置、项目的直接开发以及健身休闲市场主体经营活动的直接干预,发挥政府在强化市场监管、促进公平竞争、维护市场秩序、优化政务服务、促进市场发育、弥补市场失灵等方面的积极作用。一是要聚焦“精准放权”,坚持问题导向,把与健身休闲产业高质量发展密切相关的

事项作为简政放权的重点,把健身休闲企业和群众的集中意见、强烈反馈作为简政放权的重点,建立健身休闲领域的负面清单制度。要重新审视现有高危体育项目的审批,明确标准,该纳入的要坚决纳入,不能“为放而放”。二是在市场监管方面,积极构建以权力清单和责任清单为基础、以信用监管为核心、以智慧监管为支撑,社会监督、行业规范、行政监督相结合的多元化监管体系。重点加强青少年体育培训、老年人健身、户外运动休闲领域的监管,细化落实《体育市场黑名单管理办法》。三是在优化服务方面,着力提升健身休闲领域政务服务效率,加快推进“互联网+政务服务”一体化平台建设,加强部门之间和上下层级之间的对接,统一政务服务事项,推进健身休闲领域政务服务标准化、智能化、便民化,让平台建设成果为企业和群众提供更多便利、为科学决策提供支撑。重点加强对规则、标准、等级、认证等行业公共服务的供给;推进体育、公安、卫生等多部门对商业性和群众性大型赛事活动联合“一站式”服务机制建设。

鼓励健身休闲领域创新创业发展的主要任务是,支持产学研协同创新平台建设,围绕产业发展需求,加强关键核心技术研发攻关。针对群众健身主动性不足的问题及健康中国行动任务的具体要求,重点加强健身行为干预、体医融合防治慢性病、智慧健身等领域的关键技术突破。鼓励企业加大研发投入,提高健身休闲领域关键技术和产品的自主创新能力。支持企业利用互联网+健身休闲,整合健身休闲资源,对接健身休闲个性化需求,根据不同人群,尤其是青少年、老年人的需要,研发新型健身休闲器材、可穿戴式运动设备、虚拟现实运动装备等。加强健身休闲产业创新创业教育服务平台建设,实现企业、高校、金融机构的有效对接。鼓励成立健身休闲产业孵化平台,为健身休闲领域大众创业、万众创新提供支持。推动健身休闲领域的业态、产品、服务和模式的创新,不断释放健身休闲消费潜力,培育发展新的消费市场,壮大健身休闲市场主体的行业竞争力。加强知识产权保护,保护健身休闲市场主体创新成果,激发创新动力。

强化要素保障包括场所保护、资金保障、人才保障和信息保障5个方面。一是加强场所保障,着力解决土地瓶颈问题,对列入健身休闲产业发展规划的重点项目要优先安排土地指标,支持利用以划拨方式取得的存量房产和原有土地建设健身休闲设施;加强土地的综合利用,大力推进体育服务综合体建设,形成多功能、多业态、高集聚、高效率的健身休闲服务功能区;鼓励各地引进社会力量对现有公共体育场馆进行功能优化改造;对政府新建公共体育场馆引入第三方进行运营管理;继续推动学校体育场馆或设施向公众有序开放。二是强化资金保障,推动设立体育产业投资基金,优先支持健身休闲产业发展,重点支持健身休闲产业基地、重大项目建设和产品开发;鼓励金融

机构利用股权投资、债权投资、资产支持等多种方式,为健身休闲产业发展提供资金支持;优化完善政府购买体育服务政策,加大对小微企业、健身休闲创新产品和服务的购买。三是加强人才保障,支持高等院校和中等职业学校结合健身休闲产业人才需要调整学科专业布局、优化专业人才培养方向,形成学校、企业、行业结合的健身休闲应用型人才培养模式;规范健身休闲行业职业资格认证制度,加快培养运动与健康促进、运动康复、运动营养、体育旅游等领域的从业人员;加强退役运动员转型培训,构建运动员投身健身休闲产业的绿色通道。四是加强信息要素供给,推动现代信息技术与健身休闲产业的深度融合,不断提升整个健身休闲产业基于互联互通的智能制造能力、基于大数据运用的健身休闲资源配置能力、基于平台驱动的创新发展能力;提升健身休闲产业信息基础设施水平,在全国布局一批区域性、行业性的健身休闲产业数据中心,新建健身休闲设施要超前规划部署5G通信网络;支持企业和社会机构建设健身休闲产业大数据集成平台和大数据中心,鼓励企业开展健身休闲产业大数据应用示范项目。

#### 4.4 社会补充促公益

政府供给的是全民健身基本公共服务,市场供给的是能为其带来利益的私人健身服务,对那些处于基本公共服务和私人服务之间的健身服务,要鼓励体育社会组织利用自身的非营利性、公益性、专业性、灵活性优势,发挥其强大的社会资源吸纳能力和调动能力,承担公益性健身服务供给的角色,增加全民健身服务的供给总量、优化供给结构,最大限度地满足人民群众多层次、多样化的健身服务需求。此外,通过发挥体育社会组织的作用,还可为解决群众“健身难”问题带来创新动力。一是推动全民健身服务的供给机制创新,形成政府、市场、社会协同供给全民健身服务的格局,提升整体供给质量和效率。二是推进全民健身管理工作转型创新,把政府从不该管、管不好、管起来成本很高的事物中解脱出来,把工作重点放在加强全民健身公共服务体系建设规划、标准制定、监督检查等方面,更好地履行政府保障人民群众基本体育权益的职责,实现政府职能转变。

当前,制约社会提供全民健身服务的主要问题有:1)在现有的体育体制下,全国单项体育协会,特别是奥运项目协会的主要精力集中于奥运战略,对运动项目的普及力度不足,尚未形成运动项目普及与高水平竞技体育发展相得益彰的项目发展模式;2)体育社会组织数量较少、结构不合理、活力不足、治理结构不完善、承接政府购买服务能力较弱。针对上述问题,需要出台满足群众健身需求、符合当前改革实际、发力更为精准的举措。

首先,以贯彻落实《关于全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革的实施意见》为契机,结合全面推进政府“放管服”改革,在宏观上厘清国家体育总局、中国奥委

会、中华全国体育总会、全国单项体育协会之间的关系。可借鉴英国“一臂之距”原则,国家体育总局仅负责制定体育政策和财政拨款,将具体管理竞技体育的事务委托于中国奥委会,将管理全民健身事务委托于中华全国体育总会。中国奥委会、中华全国体育总会通过具体分配拨款的形式,负责资助和联系全国单项体育协会、其他相关机构和个人,贯彻落实国家体育方针和政策。单项体育协会通过接受政府委托、购买和服务会员进行运动项目的普及。中国奥委会、中华全国体育总会作为非政府的公共体育机构中介,形式上相当于单项体育协会的联合会,起到承上启下的枢纽作用;各类单项体育协会作为枢纽节点,形成分类、分级、分层、自主、自律、自养的政府与体育社会组织合作的体育治理新格局。其次,对全国体育单项协会脱钩后的角色进行重新定位,赋予合法地位、培育组织和服务能力,将为会员提供优质高效的行业服务作为使命担当。第三,建立并公开单项体育协会权力清单和职能清单,厘清政府和协会各自职责,实现单项体育协会脱钩后角色、职能和资源的有效匹配。第四,对单项体育协会进行包容审慎的合法合规性监管,将监管重心从登记审核向事中检查和事后处罚转移,形成党委领导、政府各部门联合监管的体制机制。其中,要加强党对单项体育协会改革发展的全面领导,在政社关系中把控方向、组织协调,统筹实施监管工作。第五,给予脱钩后的单项体育协会精准化的制度供给、资源支持和自治引导,助其平稳过渡转型。第六,健全群众身边的健身组织,探索基层健身组织与文化、教育、卫生、养老等各类组织相融合的途径和方式。大力发展符合社会需求的橄榄球、棒球、皮划艇、登山户外、定向越野等时尚休闲体育项目的社会组织。建立民间草根体育组织登记备案制度,引导其健康、有序、规范发展。不断提升各类群众健身组织专业化水平,加大向基层群众健身组织购买服务的力度,打通全民健身服务“最后一公里”。

#### 4.5 社区依托搭平台

社区是人们生活的主要场所,解决群众“健身难”问题应以社区为依托,针对群众就近就便的健身设施不足、群众身边的健身组织和健身指导缺乏等问题,从资源整合、体医融合、健身宣传、服务联系、健身激励5个方面搭建各类平台,促进群众健身活动的普遍化和生活化。1)搭建资源整合平台,充分将政府、市场与社会力量有机结合,加强社区内外体育社会团体、体育赛事活动、体育场地设施等各类资源的整合能力。2)搭建体医融合平台,由社区全科医生或家庭医生负责科学健身方案制定和效果追踪,由社区运动与健康促进中心负责方案落实;或采取医院和体检中心负责推荐和效果追踪,社区运动与健康促进中心负责科学健身方案制定与落实的体医融合模式。3)搭建健身宣传平台,在宣传理念上,要从居民视角出

发,将健身知识、健身文化融入与社区居民密切关注的议题当中,使宣传有温度、接地气,使宣传效果最大化;在宣传形式上,采取口头宣传、文字宣传、健身活动宣传、微视频等多种表达方式,营造健身氛围;在宣传方法上,以社区、体育社会组织、体育社会指导员为载体,“三社联动”共同发力,推动宣传效果的提升;在宣传内容上,要注重突出典型,通过典型人物、典型故事、典型方法,增强健身宣传内容的可读性、可听性,让健身理念更为深入人心。4)搭建服务联系平台,围绕居民健身过程中的实际问题,提供有针对性的健身服务,重点加强科学健身行为干预服务,为慢性病人提供“体医融合”服务。5)搭建健身激励平台,充分调动不同主体协同解决群众“健身难”问题的积极性。

### 5 破解群众“健身难”问题的政策建议

#### 5.1 加强全民健身基本公共服务供给的财政保障

公共财政是提供全民健身基本公共服务所需的资金和资源的重要保障,也是政府调节健身休闲市场、引导社会参与的重要手段和基本工具。从现实需求看,随着人民群众的健身需求日益增长,全民健身公共服务供给总量不足、结构失衡的问题日益凸显,需要不断加大全民健身公共投入。从未来发展看,落实健康中国行动任务、加快推进体育强国建设、推进体育产业高质量发展均对全民健身发展提出了新要求,也需加大公共财政投入促进全民健身发展适应未来多重需要。因此,必须采取超常规的财政投入思路,根据体育产业占GDP的比重,不断提高体育事业经费投入占GDP的比重,保证体育事业财政投入的增速指标远远高于财政总支出的增速指标,并且不断提高全民健身财政投入在体育事业总体投入中的比重,切实增强各级财政特别是县级财政提供全民健身基本公共服务的能力。要优化公共财政投入的结构,以保基本为原则,结合健康中国行动任务要求,加大体医融合的疾病管理与服务体系投入;结合体育强国建设,深入推进“六个身边”工程,补齐全民健身的参与、组织、指导和场地设施短板,重点加强健身行为干预、小型多样便利的群众健身场地设施建设,促进步行和骑行的公共空间打造和项目运行,提高老弱病残幼等群体的健身参与;结合体育产业高质量发展,激发体育事业单位和企业的全民健身科技创新活力,支持全民健身智慧化的基础条件建设,对全民健身发展的新模式、新业态进行重点扶持;结合全面深化体育改革,加强对体育体制改革的财政支持,保证改革的平稳推进,切实解决制约群众参与健身的体制性障碍。

完善财政转移支付制度,促进全民健身基本公共服务的均等化。落实中央和省级政府在全民健身基本公共服务领域的支出责任,对地方政府的财政无法满足全民健身基本公共服务国家标准的,中央财政原则上应通过一

一般性转移支付给予补助;对国家层面重点推进的全民健身工作,中央财政应通过专项转移支付安排足额资金。加大对农村、中西部地区、老少边穷地区的财政支持力度,适当增加一般性转移支付特别是均衡性转移支付的规模和比例,减少或取消配套性补助的比重,充分发挥专项转移支付资金促进全民健身基本公共服务均等化的积极作用。鼓励东部较发达省份对落后地区提供对口扶持,国家也可以从体育产业税收返还中安排一定资金,以支援落后地区的全民健身基本公共服务供给。提高县级财政保障全民健身基本公共服务的能力极为关键,中央财政应以常住人口为基准制定县级全民健身基本公共服务财力保障范围和保障标准,并根据相关政策和因素变化情况动态调整;省级财政要按照辖区内全民健身基本公共服务均等化的要求,加大对县级政府的转移支付力度,帮助困难县弥补基本财力缺口。

### 5.2 制定政府购买全民健身公共服务政策

政府购买全民健身公共服务,是指政府为了更有效地满足群众的多元化、个性化健身需求,按照市场机制的运行要求和相关法定方式和程序,把政府负责的部分全民健身公共服务事项,交由具备一定资质和条件的社会力量(社会组织、企业和个人等)生产或承担,并根据服务数量和质量向其支付费用的全民健身公共服务供给方式。政府购买全民健身公共服务是全国单项体育协会脱钩后处理政社关系的重要抓手,具有深入推进“放管服”改革、提高财政投入效率、规范和引导体育社会组织健康发展、激发健身休闲市场活力、丰富全民健身公共服务供给等多重功效。因此,需要结合全国单项体育协会脱钩后的治理进行顶层设计,从国家层面出台专门政策,指导不同层级的政府系统深入推进购买全民健身公共服务工作。政策的制定应以《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法实施条例》《政府购买服务管理办法》《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》等为依据,充分吸取现有推进政府购买全民健身公共服务地区的实践经验。政策的制定要体现以下要点:1)重点明确承接主体的具体条件,将基层备案的民间体育社会组织纳入承接主体;2)制定政府购买全民健身公共服务的指导性目录,明确政府购买全民健身公共服务的种类、性质和内容,并根据经济社会发展变化、政府职能转变及群众健身需求等情况及时进行动态调整;3)对政府购买的计划编制、信息公开、合同签订、服务验收等环节应做出明确规定;4)加强对政府购买全民健身公共服务的监督管理,明确财政、发展改革、民政、监察、审计、体育等职能部门的监管职责;5)根据全民健身公共服务购买种类,研究制定考评指标、考核方式方法等绩效考评体系。

### 5.3 落实健身休闲产业发展的配套政策

从《关于加快发展体育产业 促进体育消费的若干意

见》《关于加快发展健身休闲产业的指导意见》,再到《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》,关于健身休闲产业发展的相关政策已经较为全面,且国务院颁发的文件具有较高的权威性,如何落实这些政策是实现健身休闲产业高质量发展的关键。1)地方和相关部门要结合实际,对现有出台的政策进行细化,形成操作性强的配套政策。2)建立政策执行的督察机制,联合相关部门对政策的落实进行监督检查和跟踪分析,在发生重大事项时能够及时向有关部门报告。3)对已有政策执行的效果进行评估,评价政策的科学性和合理性,并对政策进行修正。重点关注以下政策的落实:

1)“放管服”政策的落实。包括现有高危危险性体育项目审批的合理性评价及程序的规范性督察;市场监管方面,重点督察《体育市场黑名单管理办法》的实施情况;优化服务方面,检查健身休闲产业相关审批流程是否简化,一站式服务机制是否建立,是否推行网上审批服务。

2)土地政策的落实。审查健身休闲产业土地是否纳入各级政府城乡规划、土地利用总体规划和年度土地用地计划;评价新增土地供应的总量和结构与需求的符合情况;督察新建居住区和社区按相关标准规范配套群众健身相关设施政策的执行情况;检查健身休闲重大项目土地审批绿色通道的建立情况;督察存量土地利用相关政策的落实情况;明确健身设施向空中、地下拓展需要突破的政策性障碍。

3)财税政策的落实。评价财税政策对激发健身休闲企业创新的作用,包括健身休闲领域高新技术企业支持政策的落实、对健身休闲产业公共技术平台建设和健身休闲领域知识产权保护的支持情况。评价财税政策对优化健身休闲企业特别是小微企业融资环境改善的作用,包括政府购买服务、专项资金贴息、健身休闲消费补贴等财政支出手段的应用,健身休闲产业投资基金、融资担保基金的设立情况,以及健身休闲产业政企合作模式的运用情况。重点督察企业反映强烈的税收减免政策落实难问题,包括文化体育业按3%的税率计征营业税,以及体育场馆等健身场所的水、电、气、热价格不高于一般工业标准执行等,保证各项税收优惠落到实处。

4)消费和保险政策的落实。加快国家体育消费试点城市评价指标体系的建立;建立健身休闲领域产品或服务质量标准体系;补齐社区运动与健康促进中心建设短板;围绕体育旅游和体医融合,实施一批重大工程;推进竞技体育资源服务全民健身、学校体育资源有效利用,加强共享健身平台的建设。尽快出台《体育保险管理条例》等相关配套措施,引导保险公司开发针对不同人群的运动意外伤害保险,建立青少年、老年人等重点人群参加健身活动保险的政府兜底制度。

#### 5.4 完善体育社会组织培育政策

加大对单项体育协会改革的政策扶持,确保改得动、改得顺、发展好。1)制定好改革配套政策。加大政府统筹扶持力度,妥善解决脱钩过程中发生的必要成本;加强改革过程中的国有体育资产管理,完善资产评估,特别是体育无形资产评估的政策;结合实际制定高层次体育专业人才保护政策等。2)制定好人员安置和保障政策。在人员分流安置、社保待遇衔接、在职在编人员转制补贴等方面,制定出台科学合理的具体政策和操作办法;妥善解决原在编在岗人员脱钩后的待遇差别问题等。3)制定好发展扶持政策。增加政府向单项体育协会定向购买服务和专项扶持力度,在过渡期为脱钩后的单项体育协会提供低收费或免费办公场所。

大力培育群众身边的体育社会组织。鼓励依托各种社区平台,为社区体育社会组织提供精准支持;采取政府购买服务、设立项目资金、补贴活动经费等措施,加大对社区体育社会组织扶持力度;建立社区体育社会组织与社区建设、体育社会工作的联动机制,促进资源共享、优势互补,把社区体育社会组织建设成为增强社区健身服务功能、吸纳体育社会工作人才的重要载体。

支持体育社会组织参与提供公共体育服务,结合体育领域“放管服”改革,将政府部门不宜行使的、适合体育社会组织提供的事务性管理工作及公共服务,通过竞争性方式交由体育社会组织承担。逐步扩大政府向体育社会组织购买服务的范围和规模,对全民健身服务、行业管理等公共体育服务项目,同等条件下优先向体育社会组织购买。落实国家对体育社会组织各项税收优惠政策,符合条件的体育社会组织按照有关法律法规享受相关税收优惠政策;加大体育彩票公益金支持体育社会组织的力度。

加强枢纽型体育社会组织建设。在同类别、同性质的体育社会组织中建立枢纽节点。所谓枢纽节点,就是在体育社会组织与行政机关脱钩后,在体育行政部门和体育民间组织之间设立的一个管理载体,由社团管理和体育行政主管部门双重委托,起到“脱钩不脱管,脱钩不脱离”的作用。推动具有地方特色的体育社会组织孵化器建设,为社会组织提供场地设备、注册协助等创建初期亟需的资源,加大对体育社会组织的资金支持力度。

建立并完善体育社会组织登记管理制度。逐步建立备案注册、登记认证、公益认证的三级组织准入制度,简化登记繁琐程序,降低登记准入门槛。加强对体育社会组织的监督管理,清理“非法”体育社会组织,建立体育社会组织“异常名录”和“黑名单”,将体育社会组织的实际表现情况与体育社会组织享受税收优惠、承接政府转移职能和购买服务等挂钩。

加强体育社会组织的人才工作建设。把体育社会组织人才工作纳入体育人才工作体系,保障从业人员的职称

评定、岗位培训、工资待遇等方面与其他领域同等待遇,对符合条件的体育社会组织人才给予相关补贴。通过岗位购买等形式,引导优秀人才尤其是专业人才进入体育社会组织,提高当前体育社会组织的专业化水平。把体育社工纳入社会工作者序列,享受专业社工待遇,吸引体育社工到体育社会组织工作,增添体育社会组织的活力。聚合竞技体育人力资源、学校体育教师、社会健身骨干等力量,组建全民健身指导队伍,大力推进全民健身自愿服务,打造全民健身自愿服务品牌。

#### 6 结语

破解群众“健身难”问题,既是全民健身事业高质量发展的现实要求,又是满足新时代人民群众高品质的全民健身需求的关键点。研究基于媒体报道梳理了群众“健身难”问题的现实表现,从体制、管理和政策三方面剖析其成因。根据研究结果,提出破解群众“健身难”问题的路径:1)提升公民个体主动履行健身责任的能力,形成内在张力;2)发挥政府主导作用,保证全民健身基本公共服务的供给;3)发挥市场在资源配置中的决定性作用,激发健身消费活力;4)发挥体育社会组织的补充作用,满足群众多元化健身需求;5)依托社区搭建各类平台,促进群众健身活动的普遍化和生活化。政策建议:1)加强全民健身基本公共服务供给的财政保障;2)制定政府购买全民健身公共服务政策;3)落实健身休闲产业发展的配套政策;4)完善体育社会组织培育政策。

#### 参考文献:

- 国家体育总局,2016.人力资源中心:做好优秀运动员全民健身志愿服务[EB/OL].[2016-05-20].<http://www.sport.gov.cn/n320/n10458/c725561/content.html>.
- 人民网,2015a.体坛聚焦:体育社团怎么活——破解全民健身三个问号③[EB/OL].[2015-05-08].<http://cpc.people.com.cn/n/2015/0508/c83083-26968171.html>.
- 王坤,毛燕,孟月莉,等,2019.我国公共卫生体系建设发展历程、现状、问题与策略[J].中国公共卫生,35(07):801-805.
- 新华网,2017a.科学健身,开启健康之门的钥匙——城市居民健身之感之五[EB/OL].[2017-08-08].[http://www.xinhuanet.com/local/2017-08/08/c\\_1121449296.htm](http://www.xinhuanet.com/local/2017-08/08/c_1121449296.htm).
- 新华网,2015b.专访国家体育总局群体司司长刘国永[EB/OL].[2015-01-21].<http://sports.people.com.cn/n/2015/0121/c22176-26427003.html>.
- 新华网,2017c.“懒”字背后折射健身意识缺失——城市居民健身之感之三[EB/OL].[2017-08-08].[http://www.xinhuanet.com/local/2017-08/08/c\\_1121449219.htm](http://www.xinhuanet.com/local/2017-08/08/c_1121449219.htm).
- 中国政协网,2017.林智敏委员:全民健康,从健身出发[EB/OL].[2017-01-20].<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2017/01/20/ART11484906863661504.shtml>.
- 蔡玉军,邵斌,2015.问题与策略:我国城市公共体育空间集约化发展模式研究[J].天津体育学院学报,30(6):467-473.
- 陈宁,2003.全民健身概论[M].成都:四川教育出版社:16-18.

- 程华,戴健,赵蕊,2016.发达国家大众体育政策评估的特点及启示:以美国、法国和日本为例[J].沈阳体育学院学报,35(3):36-41.
- 崔爱迪,2019.我国全民健身制度建设研究[D].徐州:中国矿业大学.
- 戴健,2015.公共体育服务体系建设[M].上海:上海交通大学出版社:275.
- 邓桂玲,2016.高校体育教师服务社会的研究与实践[J].课程教育研究,(19):196-197.
- 国家体育总局体育经济司,2020.2019年全国体育场地统计调查数据[EB/OL].[2020-11-02].<http://www.sport.gov.cn/n315/n329/c968164/content.html>.
- 国家体育总局,2016.人力资源中心:做好优秀运动员全民健身志愿服务[EB/OL].[2016-05-20].<http://www.sport.gov.cn/n320/n10458/c725561/content.html>.
- 韩丹,1994.说“全民健身”[J].体育与科学,(4):7-10,22.
- 李守云,2014.全民健身计划实施背景下学校体育资源服务社会的研究[D].南京:南京师范大学.
- 李英锋,2019.公共体育场馆该免费不免费就是失职[EB/OL].[2019-09-16].[http://paper.people.com.cn/zgcsb/html/2019-09/16/content\\_1946750.htm](http://paper.people.com.cn/zgcsb/html/2019-09/16/content_1946750.htm).
- 刘国永,2016a.对“十三五”时期全民健身事业发展的思考[J].北京体育大学学报,39(10):1-11.
- 刘国永,杨桦,2015b.中国群众体育发展报告(2015)[M].北京:北京社会科学文献出版社:23.
- 刘静,刘昕,2014.城市中小学校体育场馆对外开放管理模式的调查:以江苏省为例[J].首都体育学院学报,26(1):46-51.
- 卢文云,2019.改革开放40年我国群众体育发展回顾与前瞻[J].上海体育学院学报,42(5):22-28.
- 卢元镇,于永慧,2005.北京市住宅小区体育设施状况调查报告[J].体育科研,26(5):20-24.
- 吕志奎,2006.公共政策工具的选择:政策执行研究的新视角[J].太平洋学报,(5):7-16.
- 马焱,何超,贾前生,等,2017.“互联网+”战略下全民健身信息资源服务平台建设研究[J].中国管理信息化,20(24):149-150.
- 苗治文,李晓龙,岳超,2017.我国全民健身的网络支持与应用[J].沈阳体育学院学报,36(5):17-22.
- 裴立新,2019.新时代中国体育社会组织发展研究[J].体育文化导刊,(3):17-22.
- 人民网,2019b.走路赚钱“美梦”破灭,“趣步”骗局终被揭露[EB/OL].[2019-10-25].<http://yuqing.people.com.cn/n1/2019/10/25/c429781-31420976.html>.
- 石筱溪,2016.高校体育人力资源服务社会的调查研究[J].阴山学刊(自然科学版),30(1):63-65.
- 搜狐网,2019.中国人均体育场地面积仅1.66平米,中小学开放场地仍有难题待解[EB/OL].[2019-09-24].[http://www.sohu.com/a/343051930\\_313745?scm=0.0.0.0](http://www.sohu.com/a/343051930_313745?scm=0.0.0.0).
- 王丹,2013.我国高等教育国际竞争力及其政策绩效实证研究[D].武汉:武汉理工大学.
- 王定宣,易世君,刘中强,等,2015.全民健身公共服务网络化:一站式信息资源服务平台建设研究[J].山东体育科技,37(4):111.
- 王志华,卢文云,2020.破解群众“健身难”问题的政策分析[J].天津体育学院学报,35(4):392-398.
- 新浪网,2019c.跑路前夜这群人还在疯狂敛钱:中国健身房末日大骗局[EB/OL].[2019-06-24].<https://finance.sina.com.cn/chanjing/cyxw/2019-06-24/doc-ihyctitk7320063.shtml>.
- 许田宇,2018.基于政策工具视角下中国全民健身计划(2016—2020年)政策文本分析[D].上海:上海师范大学.
- 于善旭,2019.论我国全民健身的宪法地位[J].体育科学,39(2):3-14.
- 袁浩,2018.大中城市居民健身为何既难且贵?场馆开放积极性不够[EB/OL].[2018-05-08].[http://life.gmw.cn/2018-05/08/content\\_28674942.htm](http://life.gmw.cn/2018-05/08/content_28674942.htm).
- 张强,周家金,2016.广西群众体育与竞技体育品牌项目协同发展研究[J].河北体育学院学报,30(3):35.
- 赵道静,2012.我国体育科技成果转化机制研究[D].武汉:武汉体育学院.
- 中新网,2017.蹭跑替跑高价卖名额 中国马拉松办赛遭遇新考验[EB/OL].[2017-09-20].<https://www.chinanews.com/ty/2017/09-20/8335274.shtml>.

## Research on the Solution to the Problem of “Fitness Difficulty” for the Masses

LU Wenyun, WANG Zhihua, HUA Hongxian

School of Leisure Sport, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China

**Abstract:** Solving the problem of “fitness difficulty” for the masses has the multiple effects of complementing the short-board of the construction of sports powerful country, implementing the task of healthy China, and promoting the high-quality development of the sports industry. The difficulties of mass fitness in media reports are embodied in the following five aspects: Where to participate in physical exercise, obtain scientific fitness guidance, seek fitness organization, participate in fitness competitions and activities; and it’s hard for the masses to take the initiative to keep fit. The issue arises from multiple reasons: System, management and policy. The solutions to the problem are as follows: Enhancing the ability of individual citizens to actively fulfill their fitness responsibilities to form internal tension; giving full play to the leading role of the government to ensure the supply of basic public services for the national fitness; giving play to the decisive role of the market in the allocation of resources to stimulate the vitality of fitness consumption; giving play to the complementary role of sports social organizations to meet the diverse fitness needs of the masses; relying on the community to build various platforms to promote the popularization and life of mass fitness activities. The policy guarantee for solving this problem is to strengthen the financial security of the basic public service provision for the national fitness, formulate government purchase of national fitness public service policy, implement the supporting policies for the development of the fitness and leisure industry, and improve the sports social organization cultivation policy.

**Keywords:** difficulty to participation in physical exercise; path to solve problems; national fitness; delegate powers and improve regulation and services