

## 全民健身基本公共服务与普惠性公共服务:理论之辩与实践反思

童超,潘加文,肖毅

(上海体育大学经济管理学院,上海200438)

**【摘要】:**全民健身基本公共服务与普惠性公共服务的要素分类对认识政府与市场、供给与需求关系具有重要意义,研究运用文献资料、逻辑分析、案例研究等方法探讨了相关理论与实践问题。研究认为:理论层面,全民健身公共服务指向群众领域的公共体育服务,与狭义公共体育服务概念的外延基本相同;在产品、价值、主体属性上表现出公共性。现有全民健身公共服务体系包括结果导向的平行结构、供需导向的平行结构、过程导向的环形结构、功能导向的圈层结构四种要素结构;整合模型以缓解供需矛盾为核心目标,包含全民健身基本公共服务、普惠性公共服务、市场化健身服务3个类要素以及“供给什么”“如何供给”“为谁供给”等6个层要素,历经全民健身基本公共服务均等化引领、非基本公共服务产业化转型、更高水平发展三个阶段逐步成型。实践层面,全民健身基本公共服务与普惠性公共服务供给内容边界不清、比例失衡,供给主体权责不清晰、供需错配,提出在保障公众基本健身需求得到满足的前提下积极推进普惠性公共服务发展等针对性优化路径。

**【关键词】:**全民健身;公共服务体系;基本公共服务;普惠性公共服务;政府边界

**【中图分类号】:**G812.4 **【文献标志码】:**A **【文章编号】:**2096-5656(2024)02-0095-11

**DOI:**10.15877/j.cnki.nsic.20240428.001

2022年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》(以下简称《意见》)<sup>[1]</sup>,首次引入“普惠性公共服务”概念,将全民健身公共服务体系分为由政府提供的全民健身基本公共服务与由社会力量提供的普惠性公共服务。新的要素结构对重新审视政府与市场边界、供给与需求关系具有重要意义<sup>[2]</sup>,但该要素分类的依据是什么、从何而来等理论问题有待进一步探讨。尤其是普惠性公共服务,在其首次被提出后未得到充分关注,通过概念梳理可知普惠性公共服务由非基本公共服务发展而来,虽然非基本公共服务作为基本公共服务的相对概念早已形成,但其同样被关注甚少。而无论是全民健身基本、非基本公共服务,还是普惠性公共服务,都属于全民健身公共服务的种概念,对它们的探讨必须在全民健身公共服务概念框架内展开,因此有必要先对全民健身公共服务概念进行梳理。但全民健身公共服务是2011年全国群众体育工作会议才开始固定搭

配使用的“年轻”概念,如果以此作为理论源头开始梳理显然忽视了2011年之前的理论成果,虽然大部分全民健身公共服务研究默认将公共体育服务研究成果纳入其中,但缺少对两者同源这一前提的论述。基于以上待解决问题的逻辑先后顺序,本研究组织行文结构如下:①辨析全民健身公共服务与公共体育服务的关系,再从公共性来界定全民健身公共服务范畴;②探讨全民健身基本公共服务与普惠性公共服务的分类逻辑与发展历程,阐明“普惠性公共服务”这一新概念缘起何处,其与全民健身基本公共服务、市场化健身服务的关系;③从新的要素结构视角反思实践问题并提出优化路径。

收稿日期:2023-12-26

基金项目:国家社会科学基金一般项目(21BTY063)。

第一作者:童超(1994—),男,安徽滁州人,博士生,研究方向:全民健身理论与实践。

通信作者:肖毅(1973—),男,四川领水人,博士,教授,博士生导师,研究方向:全民健身理论与实践。

## 1 全民健身公共服务理论滥觞

### 1.1 全民健身公共服务与公共体育服务概念辨析

虽然全民健身概念早在1987年原国家体委召开的第二届体育发展战略讨论会中就已形成,但全民健身公共服务概念直到2011年全国群众体育工作会议才正式被提出。在此之前,公共体育服务与体育公共服务已被广泛使用并一直混用至今,比如体育纲领性政策中2019年出台的《体育强国建设纲要》使用“公共体育服务”,而2021年发布的《“十四五”体育发展规划》则使用“体育公共服务”,虽然在使用规范上二者未达成统一,但学界已形成公共体育服务与体育公共服务为同一概念的共识,即体育领域的公共服务<sup>[3-4]</sup>。而关于“全民健身公共服务”与“公共体育服务/体育公共服务”的关系存在不同观点,其中有3种比较有代表性。

第一,“全民健身公共服务”等同于“公共体育服务”中的群众体育部分。该观点将“公共体育服务”中的“体育”分为群众体育与竞技体育,认为全民健身公共服务等同于公共体育服务中的群众体育部分。该种观点基于竞技体育领域“奥运争光计划”与群众体育领域“全民健身计划”的并列关系得到。“全民健身公共服务”概念在“全民健身计划”实施背景下被提出,因而指向群众体育领域的公共服务,包括社会体育与学校体育两部分<sup>[5]</sup>。

第二,“全民健身公共服务”等同于“公共体育服务”中的基本公共服务部分。将“公共体育服务”中的“公共服务”分为“基本公共服务”与“非基本公共服务”,认为全民健身公共服务等同于公共体育服务中的基本公共服务部分。代表性论述有“全民健身公共服务构成基本公共体育服务的主体、核心和基础”“推进全民健身公共服务体系建设是国家基本公共体育服务制度安排的全部内容”<sup>[6]</sup>。该种观点可能源于普及、提高与基本、非基本的对应关系,代表普及的群众体育满足的是公众的基本体育需求,而代表提高的精英体育满足的是公众的非基本体育需求。

第三,“全民健身公共服务”等同于“公共体育服务”。该种观点的逻辑是体育作为一种公共服务被提供时,必须覆盖全民而非只服务于精英体育中的运动员、教练员等少数群体。但因此可能触及竞技体育由服务型政府提供的合法性根基,故而较少

有学者明确提出这种关系。2014年卢文云教授发表《构建公共体育服务体系焉能没有竞技体育》<sup>[7]</sup>一文,以厘正当时学界与体育部门普遍存在公共体育服务主要目标是促进公众广泛参与体育活动的认识,但从此后公共体育服务相关研究的主体内容来看,绝大部分仍未提及竞技体育,表明公共体育服务与全民健身公共服务两个概念趋同已在学界形成一定默契共识。

从已有观点可见,全民健身公共服务指向群众体育已被普遍认可,但对公共体育服务是否只包括群众体育存在意见分歧。从公共服务的“公共性”来看,公共服务必须面向全体公民、满足其公共需求。一方面,在群众体育中全体公民是直接服务对象,在竞技体育中全体公民往往作为间接服务对象,需要经历从关注竞技体育到参与全民健身活动的内化过程,方才能获得竞技体育成果的红利<sup>[8]</sup>。此外,长期以来公众对三大球成绩提高的竞技体育公共需求未能得到积极响应,也一定程度上削弱了竞技体育作为公共体育服务内容的合理性。另一方面,不可忽视竞技体育在特定历史时期满足我国人民摆脱“东亚病夫”、扬眉吐气的精神需求,以及竞技体育成果转化由全民共享所取得的成绩。据此可以得到一般性结论:全民健身公共服务所提供的是群众体育领域的公共体育服务。广义的公共体育服务包括群众体育与竞技体育,此时全民健身公共服务属于公共体育服务的下位概念,指向群众体育领域的公共服务;狭义的公共体育服务只包括群众体育,此时两者所指相同。无论是基于广义抑或狭义的公共体育服务定义,群众体育领域的公共体育服务研究都是全民健身公共服务研究的重要来源,因而被纳入本研究参考资料范围内。

### 1.2 全民健身公共服务三维定义

目前对全民健身公共服务的定义大多基于公共服务的公共性,根据切入公共性的视角不同,已有研究形成以下3种取向的定义。

第一,产品视角定义全民健身公共服务。出现最多的是使用经济学中公共产品概念来界定全民健身公共服务,认为全民健身公共服务所提供的是群众体育领域的公共体育服务产品,具有消费上的非竞争性、受益上的非排他性特征,分为纯公共体育服务产品与准公共体育服务产品<sup>[9]</sup>。虽然上述界定

具有清晰的划分标准,但存在混淆公共体育服务与公共体育产品之嫌。从公共产品的理论脉络来看,公共产品的提出是为了弥补个人在公共利益追求上的缺失,其后始终沿着如何供给公共产品能使公共利益最大化的效率取向脉络演进。而公共服务则致力于解决公共利益如何保障的问题,将公共服务这个公平取向的概念误读为效率取向的概念容易造成公共服务价值的缺失<sup>[10-11]</sup>。

第二,价值视角定义全民健身公共服务。近年来从公共价值视角开始定义全民健身公共服务的研究逐渐增多,这源于“以人民为中心”体育发展观与公共价值的契合性<sup>[12]</sup>。在公共价值管理范式中,“全民健身公共服务不只关心全民健身公共服务的产品生产问题,还包括公共体育效用发挥、公共表达、民主与效率等深层次问题”<sup>[13]</sup>。该类定义认为全民健身公共服务是政府为保障公共体育权利<sup>[6]</sup>、满足公共体育需求<sup>[14]</sup>、维护公共体育利益<sup>[15]</sup>等公共体育价值目标而提供的体育产品与服务。虽然使用该定义能充分体现对公众的考量,但概念边界的模糊性容易使全民健身公共服务陷入“罗生门”。以公共价值为例,该概念在1995年Moore的《创造公共价值》一书中被首次提出,但即使Moore本人也未明确界定公共价值的概念,此后该概念虽被广泛讨论但仍未形成统一定义<sup>[16]</sup>。张小航等<sup>[13]</sup>在构建全民健身公共服务的公共价值分析框架时也缺少对公共体育价值内容的探讨,类如公共体育权力、公共体育需求、公共体育利益等概念同样难以观测。如果使用这些概念来定义全民健身公共服务,不同体育组织与人员会存在较大的认识差异,可能为其扩大权力范围或逃避公共责任提供依据,反而不利于公共体育价值的实现。

第三,主体视角定义全民健身公共服务。闵健等<sup>[17]</sup>在《公共体育管理概论》中将全民健身公共服务界定为“公共体育组织和公共体育服务人员,为社会公众的体育活动所提供的体育产品和体育劳务”,公共体育组织包括政府体育组织与社会体育组织两类。该定义缩小了概念的外延,原因是“具有公共性的主体除公共体育组织外,还有私营组织”,有学者从供给主体与生产主体分离的角度将私营部门视为生产主体<sup>[6]</sup>,也有学者指出私营部门因依赖社会生存发展同样会展现出利他主义表征的

公共性,比如私营部门捐赠公共体育场地设施<sup>[18]</sup>、职业足球俱乐部出于社会责任参加社区服务、保护环境等<sup>[19]</sup>。近年来从协同视角探讨全民健身公共服务供给的研究增多,逐渐形成多元主体供给的共识。供给主体的公共性,一方面,要求多元供给主体都应承担一定公共责任;另一方面,在社会体育组织、私营体育组织存在“公共性拆解”风险的现实条件下<sup>[20]</sup>,政府因其享有公共权力必须承担起兜底全民健身公共服务的责任。从供给主体角度来定义能使全民健身公共服务供给的责任主体明确化,裨益于全民健身公共服务供给责任落实到位。

上述3种视角分别从产品属性、价值属性与主体属性的公共性来定义全民健身公共服务。产品属性是其经济逻辑,如若全民健身公共服务产品缺乏公共性,由私营部门供给全民健身公共服务的社会效率将高于政府部门;价值属性是其法理逻辑,缺少对价值公共性考量的全民健身公共服务将沦为政府部门的自说自话;主体属性是其管理逻辑,供给主体的公共性缺位将致使全民健身公共服务质量失去保障。因此全民健身公共服务需要在产品、价值、主体三个维度上都体现出公共性(图1),缺一不可。

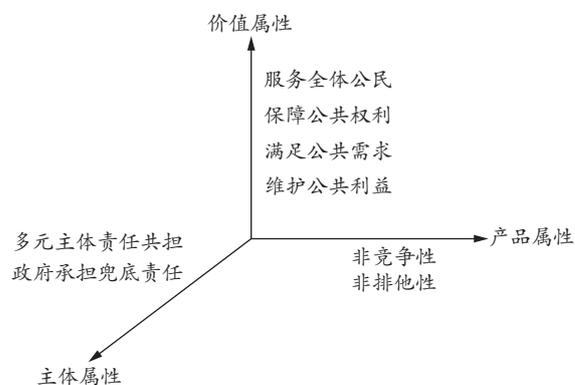


图1 全民健身公共服务公共性的三维图示

Fig.1 Three-dimension of publicity of the National Fitness public service

## 2 全民健身基本公共服务与普惠性公共服务:一种新的要素结构

### 2.1 全民健身公共服务体系要素结构

#### 2.1.1 全民健身公共服务体系四种代表性要素结构

作为一个复合概念,全民健身公共服务体系包括“全民健身公共服务”与“体系”两部分。狭义的要害分类侧重于解构“全民健身公共服务”,回应全民健身公共服务“是什么”的供给结果问题,以“六

边工程”为代表;广义的要素分类侧重于剖析“体系”,主要探讨如何得到供给结果的“怎么做”问题。这些要素分类形成4种代表性结构模型(图2a-2d)。

第一,结果导向的平行结构模型(图2a)。根据服务内容可以将全民健身公共服务体系划分为若干个平行要素,每项服务内容中又包括供给所需的全部要素,比较具有代表性的是将全民健身公共服务体系分为健身指导服务、健身设施服务、健身活动服务、健身组织服务、体质监测服务、信息咨询服务等<sup>[21]</sup>。这6个服务内容中指导、设施和活动(包括赛事)已被学者们广泛认可为内容要素,体质监测在全民健身与全民健康深度融合背景下同样应被包含在内。组织和信息则容易产生歧义,从投入产出来看两者既可以作为一种资源投入又可以作为一项服务产出,尤其组织作为一项服务内容的观点并未形成共识,本研究认为体育社会组织不仅能被视为健身指导等服务内容的供给方和服务对象<sup>[6]</sup>,同时其本身也能作为体育健身参与者交往、组织体育健身活动的平台服务<sup>[22-23]</sup>。此外,也有学者将政策法规、运营管理、财政资金等保障类要素与服务内容类要素并列讨论<sup>[24]</sup>,但混淆了两者概念。服务内容类要素的服务对象是需求主体而保障类要素的保障对象是供给主体将资源转化为服务的过程,不应混为一谈。

第二,供需导向的平行结构模型(图2b)。根据公众需求层次以及需求实现中对政府的依赖程度,全民健身公共服务被划分为基本与非基本两部分:

满足公众基本健身需求、需求实现中政府力量供给为主、社会力量(包括市场力量)补充供给的全民健身基本公共服务;满足公众非基本健身需求、需求实现中社会力量供给为主、政府兜底的为全民健身非基本公共服务<sup>[25-27]</sup>。两者在收费方式和服务内容上存在分层<sup>[28]</sup>:收费方式上前者以免费或低收费为主,后者的价格则要在大多数公民所能承受的范围之内;服务内容(比如公共服务类型、运动项目类型等)则因不同人群(年龄、性别、职业等)需求差异而有所不同。魅力质量理论为探究公众对公共服务类型的需求层次提供新的方法视角<sup>[29-30]</sup>,孙瑞敏和卢文云通过调研2153位农村老年人,发现老年人全民健身公共服务的不同服务内容间存在需求差异,属于必备要素的是对体育锻炼进行指导,属于一维要素的是场地设施、体育锻炼组织、提供健康和健身知识,属于魅力要素的是组织体育活动竞赛、提供体质监测服务、宣传动员、老年体育制度建设,属于无关要素的是培养老年体育骨干<sup>[29]</sup>。从需求层次来说,必备要素、一维要素、魅力要素、无关要素能够一定程度上反映需求应该被满足的次序。

第三,过程导向的环形结构模型(图2c)。有学者将全民健身公共服务体系看作服务质量管理的过程<sup>[5,31]</sup>,把从需求识别(Plan)到服务生产(Do)到质量评估(Check)再到质量改进(Action)中各个管理环节视为体系要素,比如王家宏提出包括全民健身公共服务产生、形成、实现、反馈4个环节的“质量

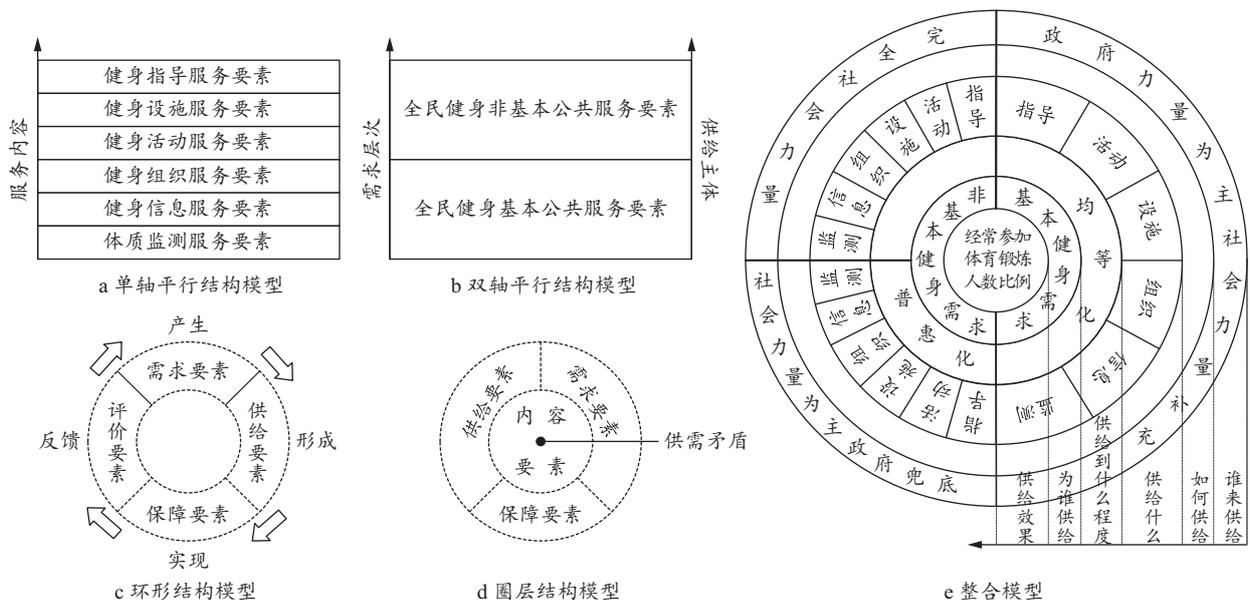


图2 全民健身公共服务体系要素结构

Fig.2 Element structure of the National Fitness public service system

环”,相对应地将全民健身公共服务体系分为需求要素、供给要素、保障要素与评价要素4部分。此后该结构模型也扩展应用于残疾人公共体育服务体系要素结构分析中<sup>[32]</sup>。但保障要素与其他要素的层次关系存在争议,有学者将评价要素视为保障要素的内容之一<sup>[33]</sup>,也有学者认为保障要素包含供给要素<sup>[34]</sup>,无论哪种观点保障要素无疑具有较大的外延,与另外两个要素不在同一层次。本研究认为保障要素需要结合特定保障对象来探讨,可以大致分为资源配置要素(人力、财力等)和管理运行要素(监督、评价等)两类<sup>[6]</sup>,前者保障资源投入充分,后者则保障供给过程高效。也有研究基于政治与行政二分法,将全民健身公共服务形成与实现两阶段视为决策制定与执行两部分<sup>[35-36]</sup>。

第四,功能导向的圈层结构模型(图2d)。以缓解体育供需矛盾这一功能为核心,有学者将全民健身公共服务体系定义为“实现全民健身公共服务供需均衡的要素结构”,包括供给、需求、内容、保障4方面要素,其中内容要素因直接缓解体育供需矛盾而位于核心层,其他要素则被置于外围<sup>[37]</sup>。该模型相较过程导向的环形结构模型,将评价要素视为供给要素中的供给绩效,但同样存在保障要素与其他要素不在同一层次的问题。

### 2.1.2 全民健身公共服务体系新要素结构

本研究参考了4种代表性要素结构模型的优点,提出整合模型(图2e),以尽可能规避已有模型

不足,4种结构模型比较见表1。第一,模型的整体结构参考以缓解供需矛盾为核心的圈层结构模型,以凸显“以人民为中心”的体育发展观,并使用经常参加体育锻炼人数比例代表缓解供需矛盾这一核心目标。一方面“用脚投票”是最能代表体育供需矛盾缓解的方式,当更多人选择“迈开腿”从事锻炼活动表明公众健身需求得到较好回应;另一方面,只有达到“经常锻炼”标准才能产生较好的健康与消费收益<sup>[38]</sup>。第二,整合模型基于《意见》提出,故而总分结构参考供需导向而非结果导向的平行结构模型,并保留了结果导向的平行结构对于服务内容层的分类结果。第三,圈层结构虽然将“供需矛盾”置于中心,但面临一个难以回答的问题,即一定程度上缓解供需矛盾是只对政府提出的目标吗?《意见》中明确提出“到2025年,经常参加体育锻炼人数比例要达到38.5%;到2035年,该目标提高到45%”,让公众用脚投票固然适用于供需匹配结果评价,但指标完成度是政府与市场综合供给的结果反映。必须将市场化健身服务纳入供需导向的平行结构模型,其作为实现全民健身公共服务目标的有益补充。因此将总分结构划分为全民健身基本公共服务、普惠性公共服务、市场化健身服务3个类要素。第四,圈层结构中各圈层要素参考过程导向的环形结构,由内及外分为“供给效果”“为谁供给”“供给到什么程度”“供给什么”“如何供给”“谁供给”6个层要素<sup>[39]</sup>。

表1 全民健身公共服务体系4种要素结构模型比较

Tab.1 Comparison of four element structure of the National Fitness public service system

结构模型	理论/概念基础	主要应用	主要不足	整合模型参考部分
结果导向的平行结构	全民健身“六边工程”	现象、问题分析的框架	不同要素在供给层面的同质性较高	服务内容分类
供需导向的平行结构	公共服务中的政府责任	政府职责的边界分析	基本与非基本的边界具有动态性、因地制宜性,不易厘清	供给主体和需求层次间对应关系
过程导向的环形结构	PDCA质量管理模型	数字化供给、精准化供给的流程分析	保障要素与其他要素层次关系不清	圈层结构的各层次划分
功能导向的圈层结构	全民健身公共服务功能	绩效评估的维度划分依据	外围层要素逻辑关系不明确	以缓解供需矛盾为核心的圈层结构

健身服务从供需双重视角出发分别经过两层条件判别后得到3种要素分类(图3):第一层判别条件为基本需求与政府供给,由全民健身基本公共服务与普惠性公共服务定义所得;第二层判别条件是共性需求与政府兜底,由全民健身公共服务定义中的

价值属性和主体属性所得(参见本文章节1.2)。供给视角的两层判别条件较为明确,需求视角的基本需求和共性需求则容易混淆,基本需求是相对非基本而言的,结合马斯洛对需求层次的定义,只有基本需求被满足才可能产生非基本需求;而共性需求表

示一种选择偏好,不同需求之间没有被满足的前后次序,如浙江省人群经常参加的运动项目有跑步、健步走、羽毛球等,而上海市人群则为自行车,在全国范围内,儿童自行车、篮球、自行车分别为3~6岁、7~59岁、60岁以上人群最常参加的项目类型<sup>[40]</sup>。

农民体育需求包括“共需型”体育需求与“差异性”体育需求两类,其中,“共需型”体育需求包括场地设施、体质健康监测、政策法规、文化传播等需求内容,“差异性”体育需求包括健身指导、项目培训、休闲娱乐等需求内容<sup>[41]</sup>。

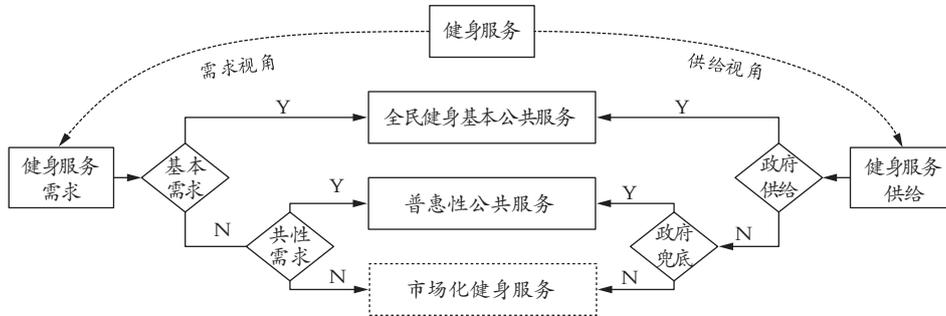


图3 健身服务判别流程

Fig.3 Fitness service judgment flowchart

### 2.2 全民健身基本公共服务与普惠性公共服务的发展历程

《意见》首次提出“普惠性公共服务”概念,但该概念并非从0到1的突现。从《“十四五”公共服务规划》的政策表述“公共服务包括基本公共服务、普惠性非基本公共服务两大类。其中基本公共服务是……,非基本公共服务是……”可知,“普惠性非基本公共服务”由“非基本公共服务”演变而来。《意见》更是直接使用“普惠性公共服务”,全文未见“非基本”。纵观全民健身公共服务发展历程,“全民

健身非基本公共服务”历经诞生、消散、重组后形成“普惠性公共服务”。研究以此为脉络拟定要素结构演变的三阶段框架:①全民健身非基本公共服务随着基本公共服务被提出而诞生,该阶段特点是全民健身基本公共服务均等化引领,主要关注政府应该做什么的职责范围;②全民健身非基本公共服务自诞生伊始就与产业化紧密联系,也未有学者或政策阐明过非基本公共服务如何发展,似乎非基本公共服务存在即为转型,随着2014年国发第46号文件发布转型进入快车道,该阶段主要关注非基本公共

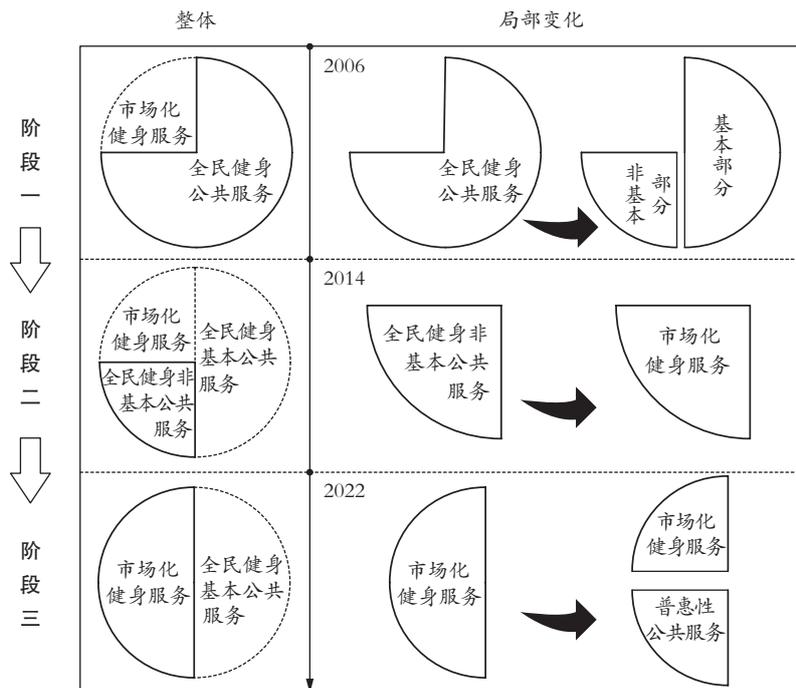


图4 各阶段要素演变

Fig.4 Evolution of elements over different stages

服务如何被市场接纳;③《意见》首次提出普惠性公共服务,并给予明确定义和目标,该阶段特点是以公众健身需求满足为根本目的,一些由市场供给但达不到公众对价格等方面需求的健身服务,被认定为市场自发供给不足,此时政府通过支持公益性社会机构或市场主体来补充供给、提质增量,该部分健身服务即普惠性公共服务。与非基本公共服务最大区别在于,非基本公共服务是相对于基本公共服务的概念,而普惠性公共服务是从市场化健身服务中发迹而来,两者虽是同源概念但内涵发生了变化。

### 2.2.1 全民健身基本公共服务均等化引领阶段(2006—2013年)

基于全民健身基本公共服务均等化目标,该阶段不断探索基本公共服务的边界,非基本公共服务处于边缘地位。2006年,“十一五”规划首次提出“基本公共服务均等化”目标以降,学者们将概念引入到体育领域并就城乡<sup>[42]</sup>、东西部<sup>[43]</sup>、阶层间<sup>[44]</sup>存在的非均等问题展开了广泛讨论,但大部分研究并不明确区分公共服务与基本公共服务,认为均等化是整个全民健身公共服务的目标,全民健身非基本公共服务有名而无实。缺乏明确的基本与非基本界定下的政府更多是不细究“该做什么”的“闷头做”,“双肩挑”全民健身基本与非基本公共服务造成了较大的财政负担。2011年,体育事业“十二五”规划中将基本与非基本区分开来,提出要明确基本部分的内容和范围,推进非基本部分市场化,开始摸索全民健身非基本公共服务进路。

### 2.2.2 全民健身非基本公共服务产业化转型阶段(2014—2021年)

随着全民健身基本公共服务范围逐渐明晰,剩余部分被认为是非基本公共服务,推进该部分市场化是此阶段重点。从全民健身概念发展来看,1995年《全民健身计划纲要》就提出要“建立起社会化、科学化、产业化、法制化的全民健身体系的基本框架”,可见全民健身一开始就被认为包含非基本(社会、市场主导)部分。但与竞技体育<sup>[7]</sup>、观赏性体育赛事<sup>[45]</sup>是否属于基本公共服务曾引起学者们探讨相比,全民健身长期被认为是基本公共服务内容,必须由政府保障供给<sup>[46]</sup>。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》,明确要求各级政府引导经营主体提供公益性群众体育

健身服务,从国家层面把全民健身非基本公共服务当作促进群众健身消费的重要途径。同年,鲍明晓在《论市场在群众体育发展中的作用》一文中强调将群众体育的非基本部分剥离到市场也是保障基本部分得以实现的必要条件<sup>[47]</sup>。2016年,《全民健身计划(2016—2020年)》进一步提出到2025年要通过全民健身带动体育产业总规模达到5万亿目标,全民健身产业与消费成为这一时期的热词。

### 2.2.3 更高水平发展阶段(2022年至今)

随着全民健身产业化热潮下暴露出“健身去哪儿难”“获取科学健身指导难”等“健身难”问题,亟需冷思考全民健身产业化转型的初衷是完全市场化吗?产值导向的全民健身目标又是否合理?虽然前一阶段指明了非基本部分要交给市场,但从全民健身非基本公共服务定义可知非基本需求本身就应由市场来供给,当市场化日见雏形之际,对于那些市场供给不足但又符合群众公共需求、造成“健身难”问题的健身服务,政府该如何调整自身定位?为此,2022年《意见》提出普惠性公共服务,以全民健身基本公共服务为主体和核心、普惠性公共服务为缓冲、市场化健身服务作为补充的更高水平全民健身公共服务体系要素结构逐步确立。从要素结构变化来看,更高水平全民健身公共服务体系将表现出如下特征:①全民健身基本公共服务的标准不断攀升,表现为全民健身基本公共服务范围扩大与普惠性公共服务范围缩小。公众的基本健身需求并非一成不变,而是随经济社会发展而快速增长的,现在的非基本健身需求可能在之后几年成为基本健身需求,因而现有标准达到后政府需要制定更高水平的标准,以适应体育健身需求的增长趋势。②非基本健身需求更多由社会力量来供给,表现为市场化健身服务范围扩大与普惠性公共服务范围缩小。根据普惠性公共服务的定义,其存在的依据是弥补市场失灵,因而随着市场主体的成长与市场规则的完善,政府理应更多走向幕后扮演监管者角色。但普惠性公共服务也不会因市场力量成长被挤压殆尽。一方面,目前我国体育健身市场主体仍然薄弱,“政府应在社会经济发展水平和公共财政足以支撑的前提下,尽可能地提供更高层次、更高水平的公共服务,这是政府满足人民美好生活需求的职责,是公民对政府的期待”<sup>[48]</sup>。另一方面,体育健身正外部性的内部化

是政府培育体育健身消费市场的根本逻辑<sup>[49]</sup>,因此即使处于市场发育良好的外部条件下,政府对非基本健身需求的财政支持仍然责无旁贷。③普惠性公共服务相对范围的减少与绝对范围的稳定。标准化与市场化两股力量驱动全民健身基本公共服务与市场化健身服务范围日益扩大以及随之普惠性公共服务范围的相对压缩,但这并不意味着普惠性公共服务绝对范围的缩减,原因是随着经济社会发展,体育健身总需求的增长为普惠性公共服务提供了增量。简言之,尽管普惠性公共服务分到的“蛋糕”比例在缩小,但“蛋糕”体积变大了,两者共同作用下普惠性公共服务的绝对份额基本保持稳定。

### 2.3 从全民健身非基本公共服务到普惠性公共服务

#### 2.3.1 普惠性概念缘起

普惠性概念并非在全民健身实践中发展而来,而是其他领域公共服务的舶来品。“普惠”来源于经济学中的“普惠制”,表示普遍优惠。面向大众、收费较低是其基本内涵<sup>[50]</sup>。“普惠性”在公共服务领域最早出现于教育公共服务中。随着经济体制改革,公办性质幼儿园减少而民办幼儿园份额激增,其高昂的收费价格超出公众普遍可承受的范围。为保护公众接受学前教育的权益,2010年,国务院发布的41号文件《关于当前发展学前教育的若干意见》提出要扶持普惠性民办幼儿园。可以看出,在概念提出伊始“普惠性”就与“民办”“社会力量”等非政府概念联系紧密,如此用词意在表示中和和社会资本的逐利性质,进而体现修饰对象与市场化产物的区别。2021年,《“十四五”公共服务规划》明确将公共服务划分为基本公共服务与普惠性非基本公共服务两大类,市场化服务作为公共服务的补充,“普惠性”的修饰对象从教育公共服务扩大到整个公共服务范畴。2022年,《意见》中沿用了基本公共服务与普惠性公共服务二分法的政策话语表述。

#### 2.3.2 从全民健身非基本公共服务到普惠性公共服务的意义

第一,指明了全民健身非基本公共服务发展目标。全民健身非基本公共服务虽然在基本公共服务被提出时就已经存在,但长期处于若隐若现的状态,非基本公共服务要发展成什么样一直悬而未决,产业化、市场化是非基本公共服务的发展方向但并

不是非基本公共服务的应然图景。《意见》明确了普惠性要达到“付费可享有、价格可承受、质量有保障、安全有监管”,细化的普惠性内涵为落实全民健身非基本公共服务提供了抓手。

第二,彰显了“以人民为中心”的体育发展观。普惠性公共服务概念提出之前,全民健身公共服务基本与非基本要素划分的主要依据是供给侧政府与市场关系<sup>[51]</sup>,为政府减负是区分基本与非基本的重要目的之一。而普惠性四点内涵提出的逻辑起点和落脚点均是群众对健身服务范围、价格、质量和安全性的需求,概言之,普惠性公共服务是为满足群众这些非基本健身需求而提出的。

第三,展现了我国政府的责任感。如果说非基本公共服务产业化代表政府责任向外卸,普惠性公共服务的提出则表示政府责任在往内揽,在面对政府与市场“两不管”的灰色地带时政府展现出主动担当的态度和能力。

## 3 全民健身公共服务供给的实践反思

### 3.1 顶层设计:全民健身基本公共服务与普惠性公共服务边界不清

全民健身基本公共服务与普惠性公共服务边界主要框定两者供给什么、不供给什么以及供给到什么程度。全民健身基本公共服务标准对政府必须做什么及其程度做出了规定;普惠性公共服务的边界是市场自发供给不足,因而政府补贴的目录及力度、PPP项目的范围能一定程度上反映普惠性公共服务与市场化健身服务的边界。然而目前地方性政策细化较为滞后,实施标准与实施目录的具体化、指标化不足,如2022年国家体育总局出台《全民健身基本公共服务标准(2021年版)》(以下简称《标准》)后,目前仅有上海和江苏跟进了地方标准。又如大部分地区的体育消费券适用场馆招募并未制定运动项目目录,出现了高尔夫之类小众需求项目场馆被包含在补贴对象范围内的情况。

一方面,政策制定者要加强对全民健身基本公共服务与普惠性公共服务边界的理论学习与认识,发挥专家系统和数据系统辅助决策的作用,提高标准和目录编制的科学性、针对性和前瞻性。另一方面,政策制定者要充分认识边界的动态性特征(随时间、随地区等变化),国家和地方标准要根据落实情况

况与需求变化定期更新,补贴目录要具有一定灵活性,比如上海市提出的“18+X”体育消费券定点招募场馆目录,除了18种大众性运动项目场馆外,特色运动项目、非标准场馆也作为“X”被视为潜在补贴对象。

### 3.2 供给内容:全民健身基本公共服务与普惠性公共服务比例失衡

《标准》规定有条件的公共体育设施每天至少要免费或低收费开放8h,但地方实践中一些场馆在客流高峰时段,甚至全时段都免费或低收费开放,显然超过了因地制宜提高地方标准的程度,表明全民健身基本公共服务供给标准过高。而政府支持社会力量开展的服务项目较少涉及场地设施之外,表明普惠性公共服务存在一定“真空”地带,供给存在明显缺陷。

因此,要在保障公众基本健身需求得到满足的前提下积极推进普惠性公共服务发展。一是,要正确认识全民健身基本公共服务优先保障的相对地位。二是,在政府购买或补贴时选择那些专业水平过硬的机构,保证普惠性公共服务供给能匹配较高层次体育健身需求。三是,要发挥政府引导资金的杠杆作用,提高普惠性公共服务的可持续性。比如上海城市业余联赛借助2500万元政府引导资金,通过赛事品牌运营、财政支出管理等手段,吸引社会资金高达1.5亿。四是对补贴对象要设置退出机制,否则补贴对象将沦为寻求长期补贴保护的投机者而非企业家<sup>[52]</sup>。《上海体育消费券配送管理暂行办法》制定了终止定点场馆补贴的负面行为清单,包括将长时间没有消费券使用的场馆判定为无效商家、将消费券使用量超过场地实际接待量的场馆判定为整改商家等7条细则,政府主要以监督者角色对市场异常行为来纠偏。

### 3.3 供给主体:“想干的不能干,能干的不去干”

承接公共体育场馆的经营性主体希望通过增加优惠收费服务项目、开展多元化健身活动等方式来扩大收益,但由于政府顾及社会风险的监管惯性所限制而不能如愿,此谓“想干的不能干”。由于普惠性公共服务不是政府迫切关心的问题,但又是满足公众日益增长的健身需求所必不可少的,因此政府可以在不减少全民健身基本公共服务的前提下渐进式放权,大胆将一些可提升的弹性服务内容供给交

于市场主体来完成。

囿于政府与市场的二分法,政府被认为是只负责提供满足基本健身需求的服务,而满足非基本健身需求的服务通常被认为是由市场来提供的,政府则不应过多干预,由此造成了政府在普惠性公共服务上的缺位,此谓“能干不去干”。为此,一方面,要出台相应指导性政策,调动普惠性公共服务供给的积极性;另一方面,对普惠性公共服务内容的甄选要注重前瞻性,在政策文本中所提到的“加大全民健身设施供给”“广泛开展全民健身赛事活动”“提升科学健身指导服务水平”等任务目标基础上,设置可额外提升的指标空间作为开展优惠收费服务的依据。

### 3.4 供需匹配:“想要的不提供,提供的不想要”

为满足公众日益增长的个性化、多元化科学健身需求,政府不断探索提升服务供给的能级,虽然建设了一批市民智慧健身中心公共服务示范项目,但这些高品质公共服务供给仍不能达到人人付费可享有的普惠性目标,再加上市场化健身服务价格又较高,导致公众较高层次的健身需求得不到满足。另外,乡村健身苑点、乒乓球台等健身场地设施长期闲置,被用来晾晒谷物的现象屡见不鲜。需求紧缺和资源闲置并存反映出当前全民健身公共服务供需脱节、供需错配等问题仍然比较突出。

因此,要树立与践行以需求为导向的全民健身公共服务供给理念。一是,要提高公众参与供给决策:强化公众参与意识,畅通公众和社会组织合理意见的表达渠道,建立及时有效的回应机制。二是,夯实健身需求数据底座:收集与整合多模态健身需求数据,保证数据的安全可靠和实时更新,敏捷把握健身需求的发展现状,科学研判健身需求的发展趋势。三是,数据驱动供给决策:建立全民健身公共服务供需大数据平台,根据基本与非基本、共性与个性对健身供需数据进行分类匹配并动态调整,将匹配结果作为政府直接供给、间接供给或交由市场供给的参考依据。

## 4 结语

更高水平的全民健身公共服务体系构建是现阶段我国群众体育研究的核心议题,而探讨更高水平的全民健身公共服务体系构建时绕不开的基本问题

就是如何划分全民健身公共服务体系的要素维度。本研究基于全民健身基本公共服务与普惠性公共服务提出了整合模型,对认识政府与市场边界、供给与需求关系具有重要意义,正如国家体育总局群众体育司司长丁东接受中国教育电视台(CETV)采访时曾指出的“构建更高水平的全民健身公共服务体系,就是要统筹处理好全民健身基本公共服务与普惠性公共服务的关系”。本文对概念关系的辨析是基于政府力量与非政府力量(社会、市场)二分法展开的,未来可以引入政府、市场、社会三分视角来进一步扩展本文的概念框架。此外,本文的核心观点由定性析出,未来研究可以引入定量分析,一方面,可以利用大数据手段全面了解体育健身需求,为精准把握全民健身基本公共服务供给提供数据支撑;另一方面,可以通过评估普惠性公共服务的补贴效果,增进对普惠性公共服务范围和普惠程度的量化认识。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见[EB/OL]. (2023-11-03). [http://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content\\_5683839.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5683839.htm).
- [2] 康健,朱兰芳,陈晓峰,等. 政府边界视域下我国老年体育治理逻辑与展望[J]. 体育学研究,2022,36(3): 26-34.
- [3] 郇昌店,张琮. 我国公共体育服务概念的辨析——兼与范冬云先生商榷[J]. 西安体育学院学报,2011,28(3): 305-308.
- [4] 吕树庭,王菁. 体育公共服务,还是公共体育服务——概念间关系的梳理与辨析[J]. 广州体育学院学报,2016,36(1): 1-6.
- [5] 范冬云. 我国体育公共服务研究中几个问题的探讨[J]. 成都体育学院学报,2010,36(2): 6-8.
- [6] 王莉,孟亚峥,黄亚玲,等. 全民健身公共服务体系构成与标准化研究[J]. 北京体育大学学报,2015,38(3): 1-7.
- [7] 卢文云,陈娟,戴健. 构建公共体育服务体系焉能没有竞技体育[J]. 上海体育学院学报,2014,38(6): 20-24.
- [8] 董传升. 论中国体育发展方式的公共转向: 从国家体育到公共体育[J]. 北京体育大学学报,2013,36(1): 14-19.
- [9] 张凤彪,王松,崔佳琦,等. 我国政府公共体育服务职责划分问题研究[J]. 北京体育大学学报,2020,43(5): 120-127.
- [10] 许彬. 公共经济学教程[M]. 杭州: 浙江工业工商大学出版社,2008.
- [11] 杜万松. 公共产品、公共服务: 关系与差异[J]. 中共中央党校学报,2011,15(6): 63-66.
- [12] 史小强,戴健. 新时代全民健身公共服务绩效结构模型的构建与实证研究——基于“以人民为中心”价值取向的量化[J]. 体育科学,2018,38(3): 12-26.
- [13] 张小航,杨华. 创造公共价值: 我国公共体育服务改革的新动向[J]. 天津体育学院学报,2013,28(2): 151-156.
- [14] 史小强. 地方政府全民健身公共服务绩效: 评估模型构建、实证分析与提升路径[D]. 上海: 上海体育学院,2017.
- [15] 沈克印,吕万刚. 政府购买公共体育服务的学理逻辑与边界问题研究[J]. 首都体育学院学报,2018,30(2): 117-121.
- [16] 刘银喜,赵森. 公共价值创造: 数字政府治理研究新视角——理论框架与路径选择[J]. 电子政务,2022(2): 65-74.
- [17] 闵健,李万来,刘青. 公共体育管理概论[M]. 北京: 北京体育大学出版社,2005.
- [18] 汤际澜,徐坚. 公共体育服务的公共性研究[J]. 天津体育学院学报,2010,25(6): 510-514.
- [19] 梁斌. 企业社会责任理论下的职业足球俱乐部社会公共服务研究[J]. 体育科学,2013,33(6): 52-56.
- [20] 许多,刘景裕,李蓓. 我国政府购买公共体育服务的“公共性拆解”风险与防控[J]. 吉林体育学院学报,2021,37(5): 35-41.
- [21] 曹可强,俞琳. 公共体育服务: 体系构建、机制创新与制度安排[M]. 北京: 北京体育大学出版社,2013.
- [22] 余诗平,张瑞林. 体育社会组织发展的中国式现代化路径[J]. 上海体育学院学报,2023,47(11): 28-34.
- [23] 刘兵,郑志强. 中国式现代化进程中我国体育社会组织治理转型与发展[J]. 体育学研究,2023,37(5): 1-10,19.
- [24] 任春香,李红卫. 新时期我国公共体育服务体系的基本内容探析[J]. 体育与科学,2011,32(5): 40-43.
- [25] 王学彬,郑家鲲. 基本公共体育服务标准化建设: 内容、困境与策略[J]. 体育科学,2015,35(9): 11-23.
- [26] 国家发展改革委等. “十四五”公共服务规划[EB/OL]. (2024-02-22). [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/content\\_5667482.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/content_5667482.htm).
- [27] 娄兆锋,曹冬英. 公共服务导向中基本公共服务与非基本公共服务之研究[J]. 中国行政管理,2015(3): 102-106.
- [28] 张大超,单凤霞,查金,等. 健康中国视域下基本公共体育服务标准化的逻辑起点、现实基点与方向重点[J]. 天津体育学院学报,2023,38(5): 509-518.
- [29] 孙瑞敏,卢文云. 基于魅力质量理论的农村老年公共体育服务需求研究[J]. 体育科学,2021,41(11): 80-87.
- [30] 范成文,刘晴,金育强,等. 基于魅力质量理论及Kano模型的老年人体育服务需求层次研究[J]. 成都体育学院学报,2019,45(2): 55-61.
- [31] 王家宏,李燕领,陶玉流. 我国公共体育服务体系: 过程结构与功能定位[J]. 北京体育大学学报,2014,37(7): 1-7.
- [32] 金梅,马勇. 我国残疾人公共体育服务体系研究框架构建[J]. 南京体育学院学报(社会科学版),2017,31(3): 67-75.
- [33] 郑家鲲. “十二五”时期构建我国公共体育服务体系的若干思考[J]. 成都体育学院学报,2011,37(12): 1-6.
- [34] 刘德新,李少龙,任保国. 《全民健身计划》实施目标下构建公共体育服务保障体系的研究[J]. 北京体育大学学报,2013,36(3): 23-28.
- [35] 冯侯睿,郑家鲲. 数字技术助推社区体育精细化治理: 内

- 涵、机制和路径[J]. 体育学研究, 2023, 37(2): 85-95.
- [36] 韩宏宇, 郑家鲲. 公共体育服务精准化供给的内涵、困境及实现策略[J]. 体育学研究, 2021, 35(3): 75-82.
- [37] 郇昌店, 肖林鹏, 李宗浩, 等. 我国公共体育服务体系概念再讨论——基于功能主义的视角[J]. 山东体育学院学报, 2013, 29(2): 1-6.
- [38] 卢文云. 习近平总书记关于全民健身的重要论述研究[J]. 北京体育大学学报, 2020, 43(11): 1-8.
- [39] 王兵. 更高水平全民健身公共服务体系“高”在哪儿[N]. 中国体育报, 2022-08-01(2).
- [40] 国家国民体质监测中心. 2020年全民健身活动状况调查公报[EB/OL]. (2023-09-17). <https://www.ciss.cn/tzgg/info/2021/32029.html>.
- [41] 刘宏亮, 邱丽. 基于供需协同的农村体育公共服务多元供给框架研究[J]. 天津体育学院学报, 2019, 34(6): 479-485.
- [42] 蓝国彬. 实现城乡公共体育服务均等化的路径思考[J]. 体育与科学, 2010, 31(2): 63-66.
- [43] 刘亮. 我国体育公共服务均等化的现状——基于资源配置的多维度分析[J]. 武汉体育学院学报, 2012, 46(12): 5-9.
- [44] 张利, 田雨普. 我国体育公共服务均等化现状及发展对策研究[J]. 西安体育学院学报, 2010, 27(2): 137-141.
- [45] 熊卫. 21世纪体育产业的市场结构与有效竞争[J]. 体育函授通讯, 2000(4): 14-16.
- [46] 胡鞍钢. 我国体育改革与发展的方向[J]. 体育科学, 2000, 20(2): 1-3, 6.
- [47] 鲍明晓, 邱雪, 吴卅. 论市场在群众体育发展中的作用[J]. 北京体育大学学报, 2014, 37(10): 1-6.
- [48] 夏志强, 付亚南. 公共服务的“基本问题”论争[J]. 社会科学研究, 2021(6): 19-29.
- [49] 代志新, 马睿文, 班若琳, 等. 财政政策支持体育产业高质量发展的理论逻辑、实践问题与优化路径[J]. 北京体育大学学报, 2023, 46(3): 48-61.
- [50] 魏聪, 王海英, 林榕, 等. 普惠性民办幼儿园与非营利性民办幼儿园的关系辨析及路径选择[J]. 学前教育研究, 2019(3): 54-70.
- [51] 柳鸣毅. 健康中国背景下全民健身公共政策分析[J]. 中国体育科技, 2017, 53(1): 38-44.
- [52] 张维迎, 林毅夫. 政府的边界[M]. 北京: 民主与建设出版社, 2017.

#### 作者贡献声明:

童超: 提出论文选题与思路, 撰写、修改论文; 潘加文: 收集资料, 修改论文; 肖毅: 设计论文框架, 指导、修改论文。

## Basic Public Service and Inclusive Public Service for National Fitness: Theoretical Debate and Practical Reflection

TONG Chao, PAN Jiawen, XIAO Yi

(School of Economics and Management, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China)

**Abstract:** The categorization of basic and inclusive National Fitness public service is pivotal for comprehending the interplay between government and market forces, as well as the dynamics of supply and demand. Employing methods such as literature review, logical analysis, and case studies, this research delves into pertinent theoretical and practical matters. Theoretically, the concept of National Fitness public service is identified with mass sport public service, aligning closely with the narrowly defined sport public service. It is characterized by its publicity in terms of products, values, and stakeholders. The current framework for National Fitness public service encompasses four models: a result-focused parallel structure, a supply-demand-focused parallel structure, a process-focused ring structure, and a function-focused onion structure. The integration model, with the primary objective of mitigating the supply-demand imbalance, encompasses three categories of generic elements: basic National Fitness public service, inclusive public service, and market-driven fitness service, along with six layers of specific elements such as "what to supply" "how to supply" "for whom to supply". This model has evolved through three phases: the equalization of basic National Fitness public service, the industrial transformation of non-basic public service, and advancement to higher stages. Practically, there's a lack of clarity in the boundary and proportion of the supply of basic and inclusive public services for national fitness. Additionally, there's ambiguity in the responsibilities and rights of those providing service, along with a mismatch between supply and demand. To address these dilemmas, specific improvement strategies are recommended to foster the growth of inclusive public service while guaranteeing that the basic public service are fulfilled.

**Key words:** National Fitness; public service system; basic public service; inclusive public service; government boundary