

健康养老视域下我国老年人体育服务可及性的内涵阐释、现实壁垒及优化路径

陈欣

湖南工业大学体育学院 湖南株洲 412007

摘要: 本文利用文献资料法、逻辑分析法,基于健康养老视角,系统探讨我国老年人体育服务可及性的内涵、现实困境与优化路径。研究指出,老年人体育服务可及性涵盖可用性、可达性、可负担性与可接受性四个维度。当前面临供给动能不足、资源配置不均、价格机制不合理及需求识别偏差等多重壁垒。为此,提出应从强化资源建设、优化空间布局、完善补贴机制、创新服务模式等方面着手,提升服务的均衡性与可及性,以推动老年人体育服务高质量发展,助力健康中国战略实施。

关键词: 健康养老;老年人体育服务;可及性

我国老龄化进程正呈现一系列新的发展态势和特征,预计2025年60岁及以上老年人口将突破3亿,2053年达到4.87亿峰值。《“健康中国2030”规划纲要》指出:“要促进包括老年人在内的重点人群的体育活动,将老年体育锻炼纳入国家健康事业的长期规划之中”^[1]。老年人体育服务作为帮助老年人获得主动健康、前置健康干预的关键手段,已成为体育领域助推健康中国战略的核心要义。进入新时代,社会主要矛盾变化赋予了老年人体育服务新的时代内涵与目标要求。党的二十大报告及二十届三中全会均强调,要聚焦民众关切、完善公共服务体系,提升服务均衡性与可及性,推进共同富裕。相较于西方学界对基本医疗卫生服务可及性的研究,我国可及性理论的土壤还较为贫瘠,对国内老年人体育服务建设的可及性缺少系统研究^[2]。基于此,本文借鉴西方可及性概念内涵和国内可及性研究范式,立足老年人体育服务发展的理论和实践需要,首先尝试探讨老年人体育服务内涵其次对老年人体育服务可及性存在问题进行维度分析,最后提出提升老年人体育服务可及性的路径举措,以期为实现老年人体育服务可及性提供理论和实践参考。

一、老年人体育服务可及性的内涵阐释

“可及性”概念最早起源于西方医疗卫生服务领域,并从服务使用与服务适配度层面对可及性概念进行界定,意指医疗卫生服务设施建设要考虑实际人口的“覆盖面”,解决“多少公里之内一个医疗单位”的问题^[3],重在关注居民实现最基本医疗卫生需求的难易程度^[4]。后

伴随着公共服务理论方式的演变和我国基本公共服务体系的纵深发展,西方可及性概念被广泛应用于养老、文化、体育等基本公共服务领域,关注公共服务资源“供给”与“需求”的匹配程度,要求公共服务资源与社会需求空间分布匹配,能惠及所有人。鉴于老年人体育服务可及性差异存在的客观事实,本研究参照相关研究^[5],结合Roy.Penchansky与William.Thomas的卫生服务可及性的概念与模型^[6],对老年人体育服务内涵进行解读,将其定义为在一定区域内,老年人能够获得并享受到体育服务的机会和程度,它涉及到老年人体育服务的供需关系、服务质量和满意度等多个方面,其核心是资源配置均等化;实现手段为推动老年人体育服务标准化、规范化、专业化和便利化;衡量标准为老年人体育服务的普遍均等、便利可及和可持续发展,主要包括:①可用性:指供给数量的充足性,通过将可供目标人群的服务设施、资金、设备、信息等资源的数量与目标人群整体表达出的服务需求相比较,主要衡量老年人体育服务资源供给能力;②可达性:又称地理可及性,指不同个体平等获取老年人体育服务的能力,主要衡量老年人是否能在可接受的地理范围和消耗时间内享受到体育服务;③可负担性:指老年人体育服务的成本与价格是可承受的,主要衡量老年人体育服务的惠民程度;④“可接受性”:指老年人对所利用设施和服务环境的接受程度、对设施与服务供给的及时性和全面性接受度是否满足老年人群体对老年人体育服务的期待,主要衡量服务内容的满意程度。

二、老年人体育服务可及性的现实壁垒

(一) 可用性：供给动能不足，服务总量不充分

充足、高质量的资源要素投入是持续推进老年人体育服务的源头活水。但从实践来看，老年人体育服务的资源要素投入不足仍是制约其发展的瓶颈。①财政支持力量薄弱。老年人体育服务的经费供给主要为公共财政、体彩公益金、社会融资、其他社会组织赞助等，其中公共财政和体彩公益金为主要供给形式。相关研究指出，全国各地体彩公益金用于全民健身费用中专门拿出给老年人体育服务事业的明确规定只有6%—8%，例如2024年桂林市老年人体育协会经费仅有1.26万元，用于服务业的支出总额只有0.47万元；温州市地方政府对老年人体育经费的投入一直保持在7.5万元。庞大的社会资金还没有关注到老年人体育领域，支持公共体育服务行业发展的财政要素总量相对有限，老年人体育服务更是捉襟见肘。②存量用地潜力释放不充分。我国全民健身场地设施的建设工作，包括针对老年人的体育服务，已全面纳入全国各级各县及以上行政单位的发展规划中^[7]。然而，计划新建的设施资源受到我国现行税收制度和财政转移支付制度的制约，难以分配足够的土地资源用于推动老年人体育服务设施的建设。

(二) 可达性：资源配置不均，空间结构失衡

由于财政资源有限且体育服务多采用无偿提供模式，政府在承担体育服务职能时，往往表现出以自身为导向为中心的趋势，并主观地将供给内容直接等同于需求。具体而言，这一问题体现于以下两个方面：①部分体育场所空间布局过于城市中心化。实现公共体育服务供给与需求之间的精准匹配是其核心价值所在。截至2023年，面向老年人的体育服务设施中，篮球场、全民健身路径及乒乓球数量最为突出，分别达到117.64万、105.22万和101.49万个，三者合计约占体育场地总量的71.2%。但研究指出，老年人群体需求最高的服务类型依次为运动技能培训、康复指导以及体育信息咨询。②部分体育场所空间布局过于“城市郊区化”。老年人体育服务均等化旨在实现基础服务供给的公平性与公民体育基本权益的均等保障。我国自2006年开始，以“两台一场”（即一个篮球场搭配两个乒乓球台）作为基本体育服务的规范化建设标准。然而，在实际中，不同地区老年人因文化传统、生活环境等差异，其体育需求呈现多样性，篮球和乒乓球并非所有老年人都青睐的项目。这种整齐划一、样板式的供给方式未能贴合多样化的需求现实，不

仅引发大量新建设施闲置与资源浪费，还导致了服务均等化与可及性的本质扭曲^[8]。

(三) 可负担性：成本管控掣肘，价格制定不合理

老年人体育服务供给端聚焦于地方政府和市场在服务成本上的可承受性。当前，老年人体育服务分为政府主导与市场主导两种类别。政府主导型的服务模式，尤其是无偿和低偿服务，主要针对民政老年托底对象和其他困难老年人群。政府通过制定低于市场平均水平的收费标准，并向服务承接机构提供各种形式的运营补贴以弥补其因低价运营导致的亏损^[9]。例如，自2014年起国家利用中央财政补助资金推动大型体育场馆免费、低收费开放、对享受补助的场馆提出公益性开放时长以及老年人群优惠等要求。虽能体现公益性质，但定价偏低导致运营机构依赖于政府补贴，影响了服务创新与经营质量的持续提升，总体“正效益小于负效益”，未能激发市场的竞争活力与可持续发展能力，一定程度上阻碍了场所市场化改革进程^[10]。

(四) 可接受性：需求识别偏差，内容体系不完善

受限于财政资源与体育服务的公益属性，政府在开展相关服务时易出现以自身为导向的倾向，常将所提供的服务直接等同于公众的实际需求。这一偏差主要体现在以下两个层面：①重“硬件”，轻“软件”。公共体育服务的核心价值在于实现供给与需求之间的有效对接。数据显示，截至2023年，面向老年人的体育设施中，篮球场、全民健身路径及乒乓球场的数量位居前列，分别为117.64万、105.22万和101.49万个，三者之和约占全国体育场地总数的71.2%。然而研究表明，老年群体最迫切的需求集中于运动技能培训、康复指导及体育信息咨询等方面。由此可见，地方政府更倾向于配置可见度高的硬件资源，而对老年人真正需要的软性服务关注不足^[11]。可见，地方政府偏好可视性强的“硬件”资源配置，老年人实际需求的体育服务类型重视不足。②重“标准”，轻“实效”。推动老年人体育服务均等化，旨在保障基本服务供给的公平性与公民体育权益的均等化。我国自2006年起推行“两台一场”（即一个篮球场与两个乒乓球台）作为基层体育服务的标准化配置。但实践中，因地域文化、生活环境等差异，老年群体的体育偏好呈现多样性，篮球和乒乓球并非普遍受欢迎的项目。这种单一化、模板化的供给模式，难以适应现实需求的差异，不仅造成新建设施利用率低、资源浪费，也在一定程度上偏离了服务均等化与可及性的初衷。

三、老年人体育服务可及性的实现路径

(一) 拓展服务可用性：强化资源建设，夯实服务基础

第一，构建多元化、可持续的财政保障与资金筹集机制。在稳定并逐步提高公共财政与体彩公益金对老年人体育服务投入比例的基础上，积极探索社会资本引入路径。可通过税收优惠、项目补贴、冠名激励等政策，引导企业、社会组织及个人设立老年人体育专项基金或进行定向捐赠。同时，支持各地探索“公建民营”“民办公助”等模式，鼓励市场化运营主体参与服务供给，形成政府引导、社会参与、市场运作的多元投入格局。第二，盘活存量资源，推动场地设施共建共享与功能复合利用。在新建设施受限的情况下，重点转向对现有场地资源的优化整合与功能提升。推动公共体育场馆、学校体育设施、社区公共空间等向老年人优先开放或提供优惠时段，并通过适老化改造增强其安全性与便利性。鼓励利用城市空闲用地、废旧厂房、楼顶空间等“金角银边”建设灵活多样的老年人健身场所。

(二) 促进服务可达性：巩固资源配置，缩短服务半径

第一，以“市—区（县）—街道（镇）—社区（村）”为基本框架，搭建多层次全民健身场地设施覆盖体系，因地制宜打造家门口的“体育健身圈”。体育健身场地规划部门不应该仅为了一时之需而盲目选择建址方位，而应该考虑体育场地布局所产生的长远发展。因此在以满足赛事需要为短期目标布局体育场地时，亦应注重大众体育、城市发展、经济发展及环境保护等长远目标。第二，科学选择与构建场地布局模式。体育场地布局模式需要根据城市的总体发展情况来科学选择与构建，并要结合城市现有体育场地的分布情况进行优化。相关研究指出，“集中+分散”相结合的体育场地布局被广泛采用，显现出较为明显的优势，有利于实现体育场地布局的多重目标^[12]。

(三) 改善服务可负担性：降低采购成本，落实惠民发展

第一，建立以绩效为导向的财政补贴动态评估与调整机制。改变当前以“补亏损”为主的单一补贴模式，构建基于服务效果、公众满意度及运营效率的综合评价体系。根据场馆开放时长、老年人服务人次、活动内容丰富度、用户满意度调查结果等指标，实行分级分类补贴。不同地区可根据经济发展水平、老年人口密度与服务基础，设定差异化的补贴标准与考核重点。对运营初

期或公益性服务占比高的场馆，可维持较高补贴力度以保障基本供给；对运营已趋稳定的场馆，则应逐步提高绩效评价权重，引导其提升服务品质与创新动力，推动财政资金从“保运营”向“促提升”转变。第二，推动补贴对象从供给方向需求方转移，以需求激励带动服务优化。逐步减少对服务机构的直接运营补贴，转向通过发放健身消费券、设立老年人体育专项补助等方式，对老年人参与体育服务进行直接价格补贴。可借鉴江苏、河南等地实践经验，推广电子消费券、积分兑换等灵活形式，赋予老年人自主选择权。

(四) 增强服务可接受性：创新服务模式，提升服务效能

第一，推动服务理念从“政府主导”向“需求导向”转变。地方政府应摒弃“供给即需求”的传统思维，确立以老年人真实需求为核心的体育服务宗旨。通过定期开展实地调研、问卷调查、社区座谈等多种形式，主动收集并分析老年群体在运动技能指导、康复支持、信息咨询等方面的服务偏好，并将这些需求动态纳入地方养老服务与体育发展规划中。同时，在政策考核中增加反映老年人满意度的软性指标，引导政府部门关注服务实效而非仅注重硬件设施建设。第二，优化服务供给结构，促进“硬件”与“软件”资源均衡配置。在持续完善篮球场、健身路径等基础设施的同时，重点加强面向老年人的“软件”服务供给。具体措施包括：鼓励社会力量参与，培育专业健身指导员、康复治疗师等人才队伍；定期组织公益性健身讲座、技能培训课程及健康咨询活动；利用社区服务中心、养老机构等平台，建立常态化的体育指导与健康管理服务站点。通过硬件设施与软件服务协同发力，切实满足老年人在运动指导、康复促进和信息获取等方面的突出需求。

参考文献

- [1] 翟振武, 金光照, 张逸杨. 推进老年人体育锻炼战略布局积极应对人口老龄化[J]. 体育学研究, 2022, 36(03): 8-14. DOI: 10.15877/j.cnki.nsic.20220331.001.
- [2] 代佳欣. 农民工基本医疗卫生服务可及性何以形成: 基于“嵌入型”框架的分析[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2020, 41(10): 233-240.
- [3] 徐建国. 关于卫生服务规划的可得性和可及性问题[J]. 国外医学(医院管理分册), 1993, (03): 137.
- [4] 熊兴, 余兴厚, 黄玲. 基本公共服务可及性的逻辑

辑内涵、评价指标及实现路径[J].改革与战略,2021,37(08):69-79.

[5]Anderson.R.A.behavioral model of families ‘ use of health services. Reserch series no.A25,Center for Health Administration Studies,Chicago,III.University of Chicago Press,1968:125.

[6]Penchansky.R&Thomas.W.The concept of Access Definition and Relationship to Consumer Satisfaction.Medical Care.1981,2:128.

[7]韩宏宇,郑家鲲.“十四五”时期“健身去哪儿”问题的困境破解与应对策略[J].体育科学,2022,42(10):12-19.

[8]狄雅静,张永川.建筑平面布局形态与街道建筑空间的视觉秩序[J].江苏建筑,2003,(01):9-13.

[9]马骁.城市居家养老服务的“可及性”:理论框架与政策实践[J].东岳论丛,2020,41(04):105-113

[10]郝海亭.困境与突破:大型体育场馆免费低收费开放财政补助政策分析[J].沈阳体育学院学报,2017,36(04):42-48+83.

[11]王占坤,丁利合,杨宏兴,等.新时代老年人公共体育服务的现实困境与破解策略[J].体育文化导刊,2021,(01):8-13+20.

[12]曾建明,王健.我国大型体育场(馆)的空间布局研究[J].体育科学,2014,34(07):63-72.