

## 21 世纪以来中美老年体育政策比较

李承伟

(北京体育大学 教育学院, 北京 100084)

**摘 要:** 对 21 世纪以来中、美两国制定的老年体育政策进行研究, 结果表明: 中美两国老年体育政策存在较大差异, 主要体现在指导理念、目标、内容及效果评估体系、实施主体及过程等方面。差异存在的主要原因在于两国国情、管理体制以及社会发展进程上的不同。美国老年体育政策为我国老年体育政策体系的完善和发展带来如下启示: 加快老年体育活动指南研制, 实现宏观与微观的有效结合; 多部门、跨领域共同参与; 国家与社会“双轮驱动”; 保证老年体育政策、规划的连续性。

**关 键 词:** 体育管理; 老年体育政策; 中国; 美国

**中图分类号:** G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2017)03-0076-05

### A comparison of Chinese and American elderly sports policies since the 21<sup>st</sup> century

LI Cheng-wei

(School of Education, Beijing Sport University, Beijing 100084, China)

**Abstract:** The author studied elderly sports policies or clauses established by the United States and China since the 21<sup>st</sup> century, and revealed the following findings: there were big differences between China and the United States in terms of elderly sports policy development, which are mainly embodied in guiding conceptions, objectives, content and effect evaluation systems, specific implementation etc; the main reasons for difference existence are due to the differences in national conditions, management systems and social development processes between the two countries. American elderly sports policies bring the following inspirations to the perfection and development of China's elderly sports policy system: speed up the development of elderly sports activity guides, realize the effective combination of macroscopic guidance and microscopic guidance; joint participation of multiple departments and cross areas; "two-wheel drive" of the country and society; ensure the continuity of elderly sports policies.

**Key words:** sports management; elderly sports policy; China; USA

随着生存条件的改善和医疗技术的进步, 人类的寿命普遍得到了延长。与此同时, 人口老龄化逐渐成为困扰和制约社会发展的重要问题, 已经影响到社会生活的方方面面。据 2015 年 6 月民政部印发的《2014 年社会服务发展统计公报》显示, 截至 2014 年 12 月, 全国 60 岁及以上老年人口共计 21 242 万人, 占人口总数的 15.5%, 其中 65 岁及以上人口 13 755 万人, 占人口总数的 10.1%。在数据攀升的形势下, 老年人的健康问题无疑成为当前社会关注的焦点。老年人的健康问题不仅是老年人自己的问题, 同时它给家庭、社会和国家也带来了巨大压力。目前, 我国“失能老

人”的人数已经超过 3 700 万<sup>[1]</sup>。因此, 如何维系老年人的身体健康, 最大程度减少医疗成本, 已经成为我国政府面对的重要课题。

在我国即将发展成为高龄、老龄人口型社会的关键时期, 老年体育就显示出其存在的重要性和必要性。西方发达国家都已经逐步意识到体育活动对老年人身体、心理健康的促进作用。美国早在 1965 年颁布的《老年人法案》中就提出: “为老年人提供服务, 使其经常参加身体活动和锻炼, 保持身心健康。”<sup>[2]</sup>20 世纪 70 年代, 德国也开始系统研究“老年人的运动生理和心理”, 并颁布相关运动与福利政策<sup>[3]</sup>。新中国成立以来,

我国政府相继出台了一系列群众体育政策,客观上促进了老年体育的发展。但是,直到2000年才由国家体育总局出台了第一个专门针对老年人体育工作的规划——《老年人体育发展规划》,目前我国老年体育政策体系尚不完善。因此,本研究将21世纪以来,我国老年体育政策与美国老年体育政策进行比较,找寻美国老年体育政策的可取之处,为我国老年体育政策体系的完善和可持续发展提供借鉴。

## 1 21世纪中美老年体育政策的差异

21世纪以来我国陆续出台11个与老年体育相关的政策、规划、文件或标准:2000年国家体育总局下发《老年人体育发展规划》,2015年国家体育总局等12部门下发《关于进一步加强新形势下老年人体育工作的意见》,2000年国家体育总局的《2001—2010年体育改革与发展纲要》,2003年国务院的《公共文化体育设施条例》,2006年国家体育总局的《关于实施农民体育健身工程的意见》,2006年国家体育总局的《体育事业发展“十一五”规划》,2006年国务院的《全民健身计划(2006—2010)》,2009年国务院的《全民健身条例》,2011年国家体育总局的《体育事业发展“十二五”规划》,2011年国务院的《全民健身计划(2011—2015)》,2013年国家体育总局、教育部、全国总工会的《国家体育锻炼标准施行办法》,这些都体现了我国政府对于老年体育工作的高度重视。

21世纪美国已有4个具有较大影响力的老年体育相关政策、规划出台:2001年美国疾病预防控制中心、美国国家老龄研究所等组织联合出台了《国家计划:促进50岁以上成年人身体活动》<sup>[4-6]</sup>,2008年美国卫生与公共服务部(HHS)颁布的《美国人体育运动指南》(Physical Activity for Guidelines for Americans)<sup>[7]</sup>,2010年美国卫生与公众服务部(HHS)颁布的《健康公民2020》(Health People 2020)<sup>[8]</sup>,2016年国家体育活动计划统筹委员会(National Physical Activity Plan Alliance)颁布的《国家体育活动计划(修订)》(National Physical Activity Plan)<sup>[9-10]</sup>。

通过对上述的21世纪中、美两国老年体育政策进行梳理,发现在指导理念、目标、内容及效果评估体系、实施主体及过程等方面都存在差异。

### 1.1 两国老年体育政策指导理念的差异

我国老年体育政策或条款以政府机构颁布为主,基本上属于宏观指导,主要突出增强老年人体质的国家战略,表明政府将包括老年体育在内的全民健身上升到国家政治层面,是国家制度、以法治国的重要组成部分,突出了国家对全民健身的重视程度,同时也

反映出全民健身方面的政治和经济需求。美国老年体育及相关政策的颁布则以相关协会或社会机构为主,相关政策的制定更加注重微观操作层面,注重政策、规划体系的完整性,同时国家战略层面的政策往往会有配套的规定加以指导,因此具有较强的指导性和参考性,也更加具体、细化。

21世纪以来,我国政府出台的老年体育政策或条款,试图通过体育运动这一手段来提升老年人的健康水平,以减轻个人、家庭和社会的负担,并应对人口老龄化带来的冲击,很大程度上促进了我国老年人体育的发展。《老年人体育发展规划》提出10项措施:(1)加强领导,把老年人体育纳入体育改革和发展规划中;(2)加强宣传工作,增强老年人体育健身意识,提高对老年人体育健身工作的重视程度;(3)加强老年人体育的法制建设;(4)改革和完善老年人体育工作的管理体制;(5)多渠道筹措老年人体育活动经费;(6)加强老年人体质与健康的科学研究和技术开发;(7)建立老年人体质监测站;(8)提倡修建适合老年人体育健身的场地设施;(9)各类体育馆和公园应为老年人体育健身活动提供方便,要采取措施安排一定的时间为70岁以上的老年人实行减、免费开放;(10)加强老年人体育健身的科学指导。《关于进一步加强新形势下老年人体育工作的意见》提出6项措施:(1)充分认识加强老年人体育工作的重要性;(2)明确老年人体育工作的目标任务;(3)建立健全老年人体育组织网络;(4)加强适合老年人体育健身的场地设施建设和使用;(5)广泛开展老年人体育健身活动;(6)加大对老年人体育工作的经费投入和支持保障。这两个政策基本涵盖了老年体育发展的各个方面,体现出系统性和综合性的特点,但相对缺少进一步的要求和规划。其他体育政策虽然也都列出了发展老年人体育的专门条款,但由于仅仅是从宏观层面提出相关意见和指导,缺少微观层面的说明和规定,导致增加了政策实施的难度。

相比而言,《美国人体育运动指南》<sup>[7]</sup>的制定以信息数据作为基础,有针对性地对包括老年人在内的各类人群的日常体育锻炼提供指导和具体标准。《健康公民2020》在《健康公民2010》的基础上,列出了适合老年人参与的具体运动项目<sup>[11]</sup>,同时提供关于老年人体育活动的历史数据,为确定其存在问题和制定下阶段老年人体育政策提供科学依据。其中“老年人体育活动参与率”首次在大众健康政策中被单独列出,而《国家计划:促进50岁以上成年人身体活动》作为《健康公民2010》的配套规划,其内容详细可靠,具有更强的实践操作性,显示出政策体系的完整性。同时详细说明了身体活动对于老年人健康的积极作用,可以

提高政策执行者和老年人本身对于政策的理解程度,必然也会影响到政策的实施效果。2016年美国国家体育活动计划统筹委员会又重新修订了《国家体育活动计划》,在2010版的基础上形成一整套政策、程序,倡导美国各社会群体进行体力活动,承认体育活动计划基于性别、种族、民族、年龄、社会经济地位、身体等的实质性差异,旨在通过培育民族文化来支持身体活动的生活方式,其最终目的是为了改善健康、预防疾病和残疾、提高生活质量。其中,针对老年人等群体的实际情况提出3点建议。以上反映出美国老年体育相关政策、规划等,都体现出目标、内容的具体、细化、可操作性强等特点。

### 1.2 两国老年体育政策目标、内容及效果评估体系的差异

作为我国第一个针对老年人体育发展制定的专门规划——《老年人体育发展规划》,对新世纪我国老年人体育发展具有重要的战略意义。然而,通过审视其具体内容,发现其存在很多问题。一是目标表述过于笼统、宽泛,缺乏明确的任务规划和基本的数据支撑,客观上为政策的执行乃至后期的效果评估造成障碍。二是政策内容不够细化和具体,缺乏可操作性。如在具体措施中“加强宣传工作”“加强指导工作”等,表面是强调了老年体育工作的重要性并提出了工作思路,但却没有明确如何“加强”、谁来“加强”以及“加强”到什么程度,没有进一步的工作实施方案,导致工作的实施缺乏刚性,容易偏离预定目标。此外,《全民健身计划(2006—2010)》虽然提出要推广适合老年人开展的健身项目,但却没有进一步说明哪些健身项目适合老年人。可以说,这种侧重宏观指导的政策、规划,缺少工作实施的操作性和可控性,相对来说欠缺科学性与实践性的融合。三是效果评估有什么标准、如何评估、谁来评估等问题在我国相关政策、规划中欠缺。我国老年体育相关政策、文件、规划,只有在《全民健身计划(2006—2010)》中有针对于老年体育人口、老年体育社会组织等方面的要求和标准。

相比之下,美国老年体育政策在目标、内容及效果评估体系方面,则体现出分工明确、具体细化以及可量化的特点。《美国人体育运动指南》对老年人进行体育活动的具体标准,提出了参考成年人标准以外的4点建议,以及基于成年人标准的适当浮动。《健康公民2020》在其目标所涉及的42个领域制定了详细的资金目标,同时还明确指出适合老年人参与的运动项目,并提出“老年人休闲体育参与率”的评价指标,体现出具体化、可控性的特点。《国家体育活动计划》中各参与部门提出旨在促进身体活动的策略,每个策略还概述了社区、具体的社会组织和机构以及个人可

以使用的相应策略,并在涉及的每个策略中都体现了具体的操作内容、目标、实施步骤以及评估体系<sup>[10]</sup>。同时,对老年人体育特别要求医疗系统增加运动量评估和咨询等内容,体现出可操作性的特点。《国家计划:促进50岁以上成年人身体活动》融合了《健康公民2010》中相关的具体目标,其目的是为找出影响中老年人进行身体活动的障碍以制定相应的策略,在综合家庭、社区、市场营销与宣传、医疗、公共政策等领域提出18项具体措施,为政策的实施明确了方向、定好了步子,有利于工作的顺利开展。

### 1.3 两国老年体育政策实施主体及过程的差异

从一定程度上讲,政策的实施过程比政策本身更加重要,预期效果达成与否关键在于政策的实施。

实施主体方面,通常来讲老年体育活动的组织应当是以体育社团和其他社会组织为主。然而,我国老年体育政策、规划的制定及实施主体通常是政府部门,是一个政府主导型的发展模式。由于政府掌握绝大部分资源,因此,社会组织为了生存只能更多地依附政府,从根本上导致了政府部门缺乏与社会组织及社区等方面的沟通与协调,不利于后期具体工作的开展,造成了老年体育社团在政策实施过程中的被动地位,容易导致政策具体执行组织的缺位,这也是制约我国老年体育发展的主要原因。即使是由国家体育总局等12部门联合印发的《关于进一步加强新形势下老年人体育工作的意见》,也没有明确提出工作实施的具体分工,缺乏工作职责的划定,容易导致规划实施过程中出现主体的权责不清和相互推诿现象。

相比而言,美国老年人体育活动的组织者和管理者主要是体育社团以及其他社会组织。美国的社会制度及其基本政策决定了美国老年体育政策及其实施主体的多元化,形成了体育体制的分权及社会主导特征。它们主要以各级社会组织、协会、团体以及各类公共体育组织为主,政府部门主要是以指导和协调为主。《健康公民2020》是由联邦政府与全国性组织共同制定,《国家计划:促进50岁以上成年人身体活动》由美国疾病预防控制中心、国家老龄研究所等6个组织共同发布,这些组织既有政府组织又有非政府组织。《国家计划:促进50岁以上成年人身体活动》中执行对策的具体负责(牵头)部门,除生命活力规划办公室、总统健康与体育委员会、国家疾病预防控制中心3个部门为政府组织外,其他实施主体均为社会团体、协会或公立大学。其中,国家疾病预防控制中心、总统健康与体育委员会、美国退休人员协会、全国老龄委员会、美国运动医学学会5部门共同监督计划的实施工作<sup>[5]</sup>。

在美国,由于其全民健身公共服务体系起步较早,

已经进入相对成熟的阶段,各机构负有明确的职责,并在此基础上通过协调各方力量开展工作,不同于我国以体育系统为主的单一工作模式。美国老年体育及相关政策的协调机制较为完善,对于政策、规划实施的步骤和进程具体可行,体现出指导性强和分工明确的特点,有利于工作的具体实施和顺利开展。如《健康公民2020》中各服务部门分工明确,并列出具体的行动步骤,设计出完整的时间规划和最后完成期限,同时制定和落实合作伙伴的工作计划、工作点和管理程序,从而确保每个程序的顺利完成。另外,还开发了专门的传播计划;《国家计划:促进50岁以上成年人身体活动》中,专门列出6条将策略转化为行动的建议,包括组织间的协调、具体的时间规划、具体的行动规划、人力物力的合理安排、良好的沟通渠道、详实的评估标准,这些在客观上都保证了政策、规划在实施过程中的效率和效果。

## 2 对我国老年体育政策的启示

### 2.1 加快老年体育活动指南研制,实现宏观与微观的有效结合

在我国,国务院和国家体育总局历年颁布的老年体育政策、规划只能作为一种指导性、纲领性文件,是整个老年体育事业的战略性规划,而不是专门针对老年体育的具体计划。国家在宏观指导老年体育事业发展的同时,应该通过制定、组织、实施切实有效的老年体育中长期发展规划,实现宏观与微观的有效融合,通过老年体育政策宏观战略的微观落实助力老年体育的快速发展。因此,加快老年人身体活动指南的研制迫在眉睫。通过开发并细分不同群体的老年人体育活动项目、方法及标准,做到有的放矢,从而有效推动老年人体育由经验型健身向科学型健身的转变。在美国,除ACSM(美国运动医学学会)以外,CDC(美国国家疾病预防控制中心)、AHA(美国心脏协会)等部门及组织都制定了针对不同人群的身体活动指南,其中详细说明了活动指南制定的背景、原则、具体项目和方法以及相应标准和注意事项等,这些都为我们提供了宝贵的经验和参考价值。

### 2.2 多部门、跨领域共同参与

老年体育问题并不是一种单一的体育问题,它往往与其他社会问题交织在一起。因此,老年体育问题的解决是一个复杂的过程,需要从多角度、多层面入手。美国老年体育政策自制定之初,就由多个领域的部门及专家共同制定,跨部门、跨领域是美国体育公共政策制定的主要方式,如《国家计划:促进50岁以上成年人身体活动》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部门共同推进<sup>[12]</sup>。然而,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壁垒,缺乏相互合作的机制与及时沟通的平台,使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。因此,我国体育主管部门在今后制定老年体育政策时,要谋求与其他相关部门,如教育部、卫生部、财政部、文化部、宣传部以及全国老龄委员会等部门的协作,从而实现共同制定,并明确各自的职责与权限,才能在具体执行过程中获得各部门、各领域的共同支持,通过建立纵、横向部门间的沟通渠道,及时交流政策、规划的实施反馈,有助于实现老年体育事业的全面协调和可持续发展。

### 2.3 实现国家与社会的“双轮驱动”

进入到20世纪以后,美国体育逐步进入成熟发展期,又称为社会主导型体育发展期<sup>[13]</sup>。这一时期的体育组织逐渐发展起来,体育市场也趋于完善,形成了国家调控与社会主导相结合的发展局面,使美国逐步变为体育强国。其中,通过积极吸纳社会组织力量以丰富老年人体育活动的组织形式,促进了老年体育的快速发展。比如,《国家计划:促进50岁以上成年人身体活动》的具体实施主体大部分为社会组织、协会或公立大学,基层社区组织也承担了相当一部分的工作。但由于两国国情不同,我国体育非政府组织在数量、质量以及地位方面远不及美国,同时我国体育管理体制的特点决定了社会力量尚不能承受我国老年体育发展的重担。

2014年10月,国务院印发了《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,提出:“要加快政府职能转变,进一步简政放权,减少微观事务管理”,表明我国体育发展的社会大背景,即市场经济已经成为我国社会未来发展机制的轴心。在此背景下,就我国老年体育的发展角度看,各级老年人体育组织、社会团体未来将会成为中国老年体育发展不可或缺的一股力量。因此,当前我国发展老年体育的当务之急是激活老年体育发展的利益相关者,给予社会力量以足够的扶持与帮助,拓宽社会力量发展的空间;在加快政府职能转变的同时,提升社会力量发展老年体育的主动性,通过吸纳社会资源以弥补老年体育事业发展中国家缺位的遗憾,确立老年体育发展的“双轮驱动”模式。

### 2.4 完善老年体育政策体系,保证老年体育政策、规划的连续性

正如美国国家体育活动计划统筹委员会主席Russell Pate<sup>[14]</sup>所说:《国家体育活动计划》旨在成为一个“活文件”,不应是固定不变的,它需要定期进行更

新,更新的依据来源于各执行部门的反馈。其实,任何一项体育公共政策、法规的制定及执行都应是动态的、连续的,不能是一劳永逸的。一方面,美国政府自1979年发布《健康公民1990》以来,每隔10年便会更新一次,到现在已是更新到2010年发布的《健康公民2020》。《国家体育活动计划》自2007年公布以来,已经分别在2010、2015年进行了两次修订。另一方面,《国家计划:促进50岁以上成年人身体活动》作为《健康公民2010》的配套规划,更是体现出美国体育公共政策制定及实施体系的完整性。在我国,《体育事业发展规划》《全民健身计划》等系列文件也体现出我国政府对于公共体育政策体系的重视,我们需要在老年体育政策、规划的制定及执行方面继续秉承这一基本原则,在对前期政策、规划实施数据收集和效果反馈的基础上,确立老年体育政策动态性、连续性的特点,逐步构建整个老年体育政策体系。

老年人体育不是一种单纯的个体健身行为,更不是简单的人群体育工作,它所承载的内容很多,它体现了一个国家的文明程度,体现了一个社会的发展状态。比较中、美两国老年人体育政策,旨在借鉴美国老年人体育发展的经验,从而有效推动我国老年体育政策体系的完善,促进老年体育事业的快速发展,减轻人口老龄化对国家、社会和个人的冲击,使老年人过上有尊严的幸福生活。

### 参考文献:

- [1] 李培林,陈光金,张翼. 社会蓝皮书:2014年中国社会形势分析与预测[M]. 北京:社会科学文献出版社,2013.
- [2] 周兰君. 美国老年体育政策对我国的启示[J]. 中国体育科技,2013,49(1):57-62.
- [3] 刘会平. 德国老年人体育政策演进特征探析[J]. 体育文化导刊,2015(12):33-37.
- [4] The Robert Wood Johnson foundation national blueprint:increasing physical activity among adults age 50 and older[M]. Illinois:Human Kineics, Inc, 2001: 1-6.
- [5] National Blueprint Office. Strategic priorities for increasing physical activity among adults age 50 and older[M]. Illinois:Human Kinetics, Inc, 2002: 5-13.
- [6] National blueprint: increasing physical activity among adults age 50 and older[EB/OL]. [2016-05-18]. <http://www.issuelab.org/resource/national-blueprint-increasing-physical-activity-among-adults-age-50-and-older>.
- [7] US Department of Health and Human Services. 2008 Physical Activity Guidelines for Americans[EB/OL]. [2016-05-18]. [www.health.gov/paguidelines](http://www.health.gov/paguidelines).
- [8] Committee on Leading Health Indicators for Healthy People 2020. Leading health indicators for healthy people 2020:letter report[M]. Washington, DC: The National Academies Press, 2011: 1-2.
- [9] National physical activity plan[EB/OL]. [2016-05-18]. <http://npap.congress2015.org/word-press1/national-congress-highlights/>.
- [10] National physical activity plan[EB/OL]. [2016-05-18]. <http://www.ncppa.org/national-physical-activity-plan>.
- [11] Healthy people 2020[EB/OL]. [2016-05-18]. <https://www.healthy-people.gov/2020/tools-and-resources/Program-Planning>.
- [12] Strategic priorities for increasing physical activity among adults age 50 and older: the national blueprint consensus conference summary report[EB/OL]. [2016-05-18]. <http://jssm.org/casejssm-02-169.xml.xml>.
- [13] 吕俊莉. 美、德体育政策嬗变的经验与启示[J]. 体育与科学,2014,35(2):19-23.
- [14] National physical activity plan>About us[EB/OL]. [2016-05-18]. <http://www.physicalactivityplan.org/about.html>.

