

# 我国公共体育服务研究热点、发展趋势及路径演变

孙浩<sup>1</sup>, 罗颖<sup>2</sup>

(1. 华中师范大学中国农村研究院, 湖北 武汉 430079; 2. 云南大学民族政治研究院, 云南 昆明 650021)

**摘要:**公共体育服务是新时代推进体育现代化的重要一环。通过运用 CiteSpace 可视化软件对公共体育服务文献分析显示,我国公共体育服务研究经历了四个阶段,起步阶段(2010 年以前)、快速上升阶段(2010—2014 年)、爆发阶段(2015—2018 年)和平稳推进阶段(2018 年至今)。研究热点聚焦于政府行政理念、区域间公共体育服务建设及国家战略与公共体育服务的取向,研究路径演变表现为研究热点具有鲜明的时代阶段性和政策导向性,研究视角由单维度向多维度迈进,研究方法上由规范研究逐步向实证研究发展。研究发现,国家、社会和公民三个层面因素对我国公共体育服务研究路径演化产生重要影响。

**关键词:**公共体育服务;政府;群众需求;演化;Citespace

中图分类号:G 80-05

文献标识码:A

文章编号:1007-7413(2024)05-0007-10

## Research Hotspots, Development Trends and Research Path of Public Sports Services in China

SUN Hao<sup>1</sup>, LUO Ying<sup>2</sup>

(1. Institute of China Rural Studies, Central China Normal University, Wuhan 430079, China;

2. Institute of National Politics, Yunnan University, Kunming 650021, China)

**Abstract:**Public sports service is an important part of promoting sports modernization in the new era. The analysis of public sports service literature using Citespace visualization software shows that my country's public sports service research has gone through four stages: the initial stage (before 2010), the rapid rise stage (2010—2015), the outbreak stage (2015—2018) and the steady advancement stage (2018 to present). The research hotspots focus on government administrative concepts, inter-regional public sports service construction, and the orientation of national strategies and public sports services. The evolution of the research path is manifested in that the research hotspots have distinct era stages and policy orientations, the research perspective has moved from a single dimension to multiple dimensions, and the research method has gradually developed from normative research to empirical research. The study found that factors at the three levels of state, society and citizens have an important impact on the evolution of the research path of my country's public sports service.

**Key words:**public sports service; government; the needs of the masses; evolution; Citespace

党的十九大以来,党和国家始终将“加快建设体育强国”作为我国体育事业发展的方向和目标。如何推进体育强国建设,其中重要指标在于面向全体国民的公共体育服务供给水平<sup>[1]</sup>。党的二十大提出“中国式现代化”这一国家战略发展目标后,作为国家基础工程的公共体育服务进入现代化快车道。实践层面,我国在公共体育服务中不断探索发展,如推进公共体育服务城乡一体化建设、区域均等化建设等。与此同时,该议题成为学界探讨的热点,形成一系列较为丰硕的成果。如部分学者从组织社会学视

角出发,讨论我国区域性公共体育服务的影响因素及发展路径<sup>[2]</sup>,有学者通过比较发达国家公共体育服务建设经验,来探讨适宜我国公共体育服务的发展之路<sup>[3]</sup>,还有学者从历史维度,回溯我国体育公共服务政策的演进变迁脉络,总结政策供给演进的特征<sup>[4]</sup>。总之,学界从不同角度对公共体育服务不同内容进行多类型研究,各有侧重,拓宽了我国公共体育服务研究视角。因此,有必要对公共体育服务研究进行梳理,了解理论发展脉系。当前综述研究,一方面以历史阶段性为特征进行梳理,如李立峰、王洪彪对

收稿日期:2023-06-09

第一作者简介:孙浩(1996—),男,内蒙古乌兰察布人,在读博士研究生。研究方向:公共体育服务、基层治理。

2007—2016 年间该研究发展进行述评<sup>[5]</sup>;另一方面,最新关于我国公共体育服务的研究综述发表于 2017 年。可见,现有综述研究缺乏从长历史时段、整体性进行分析研究,一定程度上缺乏研究时效性,难以把握当前研究热点。基于此,本文将借助 CiteSpace 对我国公共体育服务研究进行长时段、整体性、系统化综述研究,进一步明晰我国公共体育服务的研究热点及其发展趋势,并尝试解释发展演变中的内生原因,以期为我国公共体育服务发展提供理论借鉴。

## 1 研究设计

### 1.1 研究工具

本文以 CiteSpace 可视化软件为研究工具,该研究工具是由美国德雷塞尔大学终身教授陈超美先生应用 Java 语言开发的一款科学文献数据挖掘及信息可视化软件。其原理主要抽取作者、研究机构、研究主题、关键词、被引文献、被引作者、被引期刊等信息数据,进行计量统计,借助可视化知识图谱直观地呈现科学知识的结构、规律和分布情况<sup>[6]</sup>。CiteSpace 能够通过文献计量分析相关知识聚类情况,帮助研究人员更好地了解特定研究领域的整体发展状况,揭示和预测该领域的研究热点、研究前沿<sup>[7]</sup>。

### 1.2 数据来源及处理

本研究文献数据来源于中国知网数据库(CNKI),检索时间为 2023 年 4 月 17 日,通过高级检索将文献检索类型定位为“学术期刊”,为避免期刊文献遗漏,此次检索按“主题”而非篇名的方式进行检索,为系统梳理该学术主题理论发展,检索时间跨度设置为“不限”,检索条件设为“精确”。具体检索方式为“(主题 = ‘公共体育服务’ or ‘体育公共服务’) and (CSSCI 期刊 = Y)”,共获得 985 篇期刊文献。为增强研究精准度,经人工筛选,剔除征文启示、新闻报道、期刊目录等不相关文献,最终获得 946 篇有效样本文献。将有效样本信息导入 txt 文档,进行格式命名,借助 CiteSpace 对文本进行数据转化,形成最终分析数据。

### 1.3 数据描述性统计

根据 CNKI 核心期刊(CSSCI)发文量可以看出(见图 1),2004 年该主题研究开始进入学者研究视野,从整体研究发展来看,大致可以划分为四个阶段:第一阶段(2010 年以前),该研究处于起步阶段,发文量较少,且从事该研究的学者亦不多。其中 2007 年,

肖林鹏、李宗浩等学者将公共服务理论引入体育学领域,提出“公共体育服务”概念,即公共组织为满足公共体育需要而提供的公共物品或混合物品<sup>[8]</sup>。尔后,关于“公共体育服务”的研究出现增长,学者开始关注发展现状<sup>[9]</sup>,提出社会化<sup>[10]</sup>、市场化<sup>[11]</sup>等发展路径。第二阶段(2010—2014 年),研究进入快速上升期。党的十六届五中全会提出“基本公共服务均等化”改革目标,对公共服务研究产生重大影响,学界对公共体育服务的研究开始逐渐聚焦,从财政学等多学科视角提出公共体育均等化<sup>[12]</sup>、标准化<sup>[13]</sup>等建设方向,来逐步构建我国公共体育服务体系。第三阶段(2015—2018 年),该研究进入爆发期,发文量达到历史高峰,研究成果呈现多元趋势,主要讨论谁来供给,供给什么,极大推动了公共体育服务供给侧改革的研究。如引用率、下载量较高的文献是颜小燕于 2018 年在《体育与科学》发表的《农村公共体育服务供给的治理机制研究——基于党的十九大报告中“乡村振兴”战略背景的分析》。第四阶段(2018 年之后),进入平缓推进期,该阶段发文量总体呈现下降趋势,但在 2022 年表现出新增趋势。这一阶段研究集中于两个场域,一是将治理理念引入公共体育服务,二是分析发达国家发展公共体育服务,且多聚焦于青少年公共体育服务。这主要在于党的十九大报告提出“治理能力现代化”“加强中外人文交流”的发展目标,推动了体育治理和发达国家公共体育服务的研究,如王占坤与唐闻捷在《武汉体育学院学报》发表的《英国青少年体育公共服务治理镜鉴》。



图 1 近 20 年 CSSCI 期刊关于公共体育服务主题的文献统计

## 2 我国公共体育服务研究的热点分布

关键词是论文突出研究主题、研究内容的核心词

汇,频次是衡量关键词热度的重要指标。本文将关键词作为研究指标来分析学界对公共体育服务学术主题的研究热点。通过借助 CiteSpace 分析工具,将节点类型(Node Types)设置为关键词,单个时间切片设

置为 1 年,经过数据运行共生成 360 个节点(关键词)。为得到有效数据,清晰找到研究热点,本文提取 7 次以上(含 7)的高频关键词,共 42 个(见表 1)。

表 1 我国公共体育服务高频关键词统计表(前 42 位)

| 关键词  | 频数  | 关键词  | 频数 | 关键词  | 频数 | 关键词  | 频数 |
|------|-----|------|----|------|----|------|----|
| 体育管理 | 116 | 政府   | 20 | 上海   | 10 | 体育政策 | 8  |
| 公共服务 | 85  | 社区体育 | 20 | 对策   | 10 | 体育组织 | 8  |
| 群众体育 | 67  | 体育产业 | 17 | 体育权利 | 10 | 竞技体育 | 8  |
| 政府购买 | 49  | 政府职能 | 15 | 路径   | 10 | 体育事业 | 7  |
| 农村体育 | 45  | 体育强国 | 14 | 新时代  | 10 | 资源配置 | 7  |
| 全民健身 | 42  | 体育治理 | 14 | 乡村振兴 | 10 | 现状   | 7  |
| 均等化  | 33  | 体育场馆 | 13 | 治理   | 9  | 英国   | 7  |
| 中国   | 25  | 体系   | 12 | 体育社团 | 9  | 模式   | 7  |
| 体育   | 25  | 公共体育 | 12 | 青少年  | 9  | 残疾人  | 7  |
| 供给   | 25  | 健康中国 | 11 | 农村   | 9  |      |    |
| 体育经济 | 22  | 供给主体 | 11 | 满意度  | 8  |      |    |

2.1 公共体育服务与行政理念

公共体育服务,源于上位概念“公共服务”,二者的宏观指导理论有着相似的演进过程,即从公共行政、新公共管理、新公共服务到治理<sup>[14]</sup>。我国公共体育服务发展与行政力量密切相关。当前,政府主导已经成为学界普遍共识,而行政理念则是政府开展体育建设中的理念指引。正如表 1 所示,“体育管理”“体育服务”“体育治理”等代表政府行政理念的词汇成为高频关键词,这也印证了行政理念深度嵌入公共体育服务领域。学界主要围绕管理—服务—治理三个理念探讨公共体育服务发展。从管理视角来看,学者认为我国体育实行“政府管理型”的体制,其特征在政府办体育、政府管体育、政府养体育<sup>[10]</sup>。国家根据发展需要,结合公民体育需求提供公共体育产品,由政府和国家组织直接向公民供给<sup>[15]</sup>。在管理理念的深度嵌入下,政府几近成为公共体育服务的唯一推动力。由于行政权力的单向度运行,其在与市场复杂供需场景的交织互动中,很难根据边际成本来衡量所创造的边际效益,从而发生供需脱节。

为调试管理型供给,进一步适应社会对公共体育的需求,学界将服务理念引入公共体育服务。“政府职能”“体育政策”等高频关键词显示(如表 1),学界以政府职能、政府政策作为切入点,主张政府职能从管制行政调整到服务行政<sup>[16]</sup>。提出建立市场规则,积极扶持且不过度干预体育产业的发展<sup>[17]</sup>,坚持市

场化发展方向,能够促进我国政府职能由管理型向服务型、人本型转变<sup>[18]</sup>。对此,有观点认为建设公共体育服务型政府是我国政府职能转变的重要目标,而公共体育服务的社会化是达成这一目标的有效途径<sup>[17]</sup>,主张依靠社会力量来发展公共服务,将政府公共体育服务职能让渡于非政府组织等社会力量<sup>[19]</sup>。就此,樊炳友认为公共体育服务需要引入市场机制和社会化机制,满足群众体育需求<sup>[20]</sup>。

尽管服务理念嵌入对“政府办体育”初期的管理模式进行了有益补充,但随着市场竞争机制的引入,公共体育服务不可避免地出现碎片化、分散化现象,具体表现为公共体育服务供给中供给主体权力分散、组织边界模糊、各种问题呈现地域性趋势。基于此,学界提出体育治理<sup>[21]</sup>,该理念是在国家治理语境下所建立起来的,其主要特征表现为治理主体的多元化、治理目标的合作共治<sup>[22]</sup>。相较于管理理念,体育治理理念是在补足服务理念的缺陷中成长起来,其主要是为了更好地回应公民需求,提升公共体育服务开放性,增强服务弹性。学界在公共体育服务研究中掀起“治理”热潮。从治理结构来看,有学者提出整体性治理,对资源进行整合,为公民提供无缝隙且非分离的整体型服务的政府治理模式<sup>[23]</sup>。从治理主体来看,有学者主张进行网络化治理,多元主体参与,通过多元协同合作打破“分割式”供给局面,提升公共体育服务供给效能。然而,多元参与又容易陷入“九龙



治水”的困境,有学者又将元治理引入体育服务,主张在政府权威下协调、理顺多元主体间失衡、对立与冲突的状态<sup>[24]</sup>。当然,需要注意的是,受城乡资源非均衡分布等原因,治理理念在推进中存在如农村“乡财县管”的财政制度,“少而弱”的体育社会组织等现实问题使得体育治理难以成形<sup>[25]</sup>。

## 2.2 公共体育服务与区域布局

我国公共体育服务发展离不开区域建设,换言之,开展公共体育服务需要落实到具体场域。因此,研究公共体育服务不得不探讨其与区域分布之间的关系。从现有研究成果来看,对城市、乡村等区域的公共体育服务研究已经成为重要内容。如表 1 所示,“农村体育”“上海”“农村”等关键词成为研究公共体育服务的高频关键词。通过梳理文献发现,已有成果大致归为四类:

一是将城市社区作为研究进路。从表 1 分析来看,以上海为代表的发达城市成为个案研究的主要区域。谷礼燕认为城市社区体育公共服务是一种政府行为,它是在政府领导下的区、街、居三级框架的社区体育服务网络管理体系<sup>[26]</sup>。但在实践中,城市公共体育服务不是单一主体行为,既有政府的财政供给、企事业单位的福利供给、又有社会公益性供给及半营利性的市场化供给<sup>[27]</sup>。学者更多聚焦于现状研究,认为城市社区公共体育服务表现出分化张力<sup>[28]</sup>,如存在治理结构碎片化<sup>[29]</sup>,供需结构失衡<sup>[30]</sup>等问题。对此,学者在方法论上提出借助数据技术,引导社区体育转型与升级<sup>[31]</sup>。但将数据技术引入城市公共体育服务,不得不面临技术偏差、监管缺失等风险<sup>[32]</sup>。

二是以农村社区为研究领域。当前,农村公共体育服务主要分为两个解释视角:一是从供给视角来看,以政府为主导,多元参与,向农民提供全民健身设施建设、组织建设等内容的多种形式的基本体育服务<sup>[33]</sup>。二是需求视角,以保障与满足农民体育权益、需求为目的,由政府、市场等不同供给主体,凭借特有的资源优势,通过多种方式,向广大农民提供体育产品<sup>[34]</sup>。需求与供给是农村公共体育服务的两个维度。然而,随着农民群众对个性化、高层次、异质性的体育需求日益强烈,在供需两端表现出结构性错位<sup>[35]</sup>,其根源在于需求取向与政绩导向,民生取向与行政任务导向之间的偏差<sup>[36]</sup>。就此,有观点认为,应该将需求侧向供给侧转变<sup>[35]</sup>,由一元化模式转向多元协同治理<sup>[37]</sup>来提升农村供需平衡。

三是以城乡衔接为研究视角。公平地享受公共

体育服务是每个国民享有健康权的基本内容,但实际上,我国体育公共服务存在着城乡、区域和人群间的不均等分配,且城乡差异较大<sup>[38]</sup>。基于此,学界提出两种学说来缩小城乡差距,推进城乡公共体育服务一体化建设。一是均等化(见表 1)。公共体育服务均等化仍沿用公共服务均等化的下位概念,指政府为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的体育公共产品和体育公共服务<sup>[39]</sup>,包括体育机会、体育资源配置和体育结果三个方面<sup>[40]</sup>。但有学者认为城乡均等化的核心在于结果平等,应以群体为单位来实现分配最终结果上的平等<sup>[38]</sup>。这的确可以保障国民健康权,但并未考虑我国庞大的人口基数以及巨大财政支出。由此,学者从财政学角度提出,政府财政能力是实现均等化的核心,转移支付是实现体育公共服务均等化的重要工具<sup>[41]</sup>。然而,需要注意的是,公共体育服务均等化不是一个完整平均和相等的静态均等,是逐步走向均等的动态过程<sup>[42]</sup>。二是非均衡发展策略。有学者认为,均等化不符合我国实际情况,应该采取非均衡的发展策略,在不同地区实行梯度型的策略,渐进式、有层次地推进城乡公共体育服务供给<sup>[20]</sup>。

四是以标准化建设为视角。公共体育服务均等化是一个长期性的理想目标,而公共体育服务标准化则是推进公共体育服务均等化的重要前提<sup>[43]</sup>。其内涵在于,政府在履行公共体育服务职责中,对体育场所、活动、组织等具有重复性特征的工作进行标准的制订等系列内容来提升服务成效<sup>[44]</sup>。虽然公共体育服务标准化为实现均等化提供了实践路径,但政府在采取标准化、程序化的方法对公共体育服务进行数字化运作,容易忽视群众需求的多样性,同时也忽略了体育治理的复杂性。有研究以全民健身路径的项目建设为例,认为标准化的体育健身器材安置是“一刀切”式供给,忽略了不同类型群体的健身需求,没有达到公共体育服务初衷<sup>[29]</sup>。

## 2.3 公共体育服务与国家战略

提供公共体育服务作为政府的一项基本职能,其根本在于满足群众对体育的需求,同时提供并保障社会发展所需要的体育环境和体育服务。这意味着公共体育服务的供给方式、服务内容等并非一成不变,其变化与国家行为密切相关。从表 1 来看,“全民健身”“健康中国”“乡村振兴”等代表国家战略的高频关键词成为学界讨论公共体育服务的重要场域之一。通过文献梳理,发现国家战略背景下研究公共体育服

务主要分为三类:

一是讨论公共体育服务如何助推全民健身战略实施。在 1987 年,全国体育发展战略研讨会首次提出“全民健身”这一概念。进入新时代后,国家发展亟需调节结构性失衡,其在体育方面表现为,长期重视竞技体育而忽视群众体育。因此,2014 年,国务院印发《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》明确将“全民健身上升为国家战略”,提出推进全民健身与全民健康深度融合,积极扩大公共体育服务供给,继而满足人民群众日益增长的体育健身需求。在战略背景下,有观点主张,全民健身公共服务供给要由纵向政府权力结构的单一主体转向横向社会网络结构的多元主体,而探索公共服务供给多元协同共治模式是持续推进全民健身战略的发展目标<sup>[45]</sup>。

二是公共体育服务何以推动乡村振兴。进入新时代以来,乡村振兴是国家发展的重要战略目标。学界认为,乡村振兴与公共体育服务相辅相成,乡村振兴战略给了我国农村公共体育服务全面升级的窗口期,其效能提升是亟待突破的重点<sup>[46]</sup>。而在发展农村公共体育服务中,“碎片化”供给、条块化管理和供给不平衡不充分等问题凸显,导致其助推乡村振兴的功效不强<sup>[47]</sup>。因此,学者主张要紧抓农民体育服务需求,这是农村发展的基础性保障<sup>[48]</sup>。进而,提出农村体育公共服务协商治理等路径来提升公共体育服务在乡村振兴中的实效。此外,学者认为农村公共体育服务高效发展与推进农村体育事业的经济物质支撑需借助农村体育产业,而农村体育产业的兴旺就是乡村振兴的具体表现<sup>[49]</sup>。通过公共体育服务投入来带动农村体育产业,将体育与文旅相融合,形成公共体育多维度融合来推进乡村产业振兴<sup>[48]</sup>。总之,在乡村振兴背景下,发展公共体育服务不仅仅在于补齐农村健身设施短板,其更重要意义在于体育可以与农业、旅游、文化等产业产生融合效应,衍生出新的融合业态。

三是健康中国背景下的公共体育服务。健康中国是国家对公共体育发展的重要战略规划,如《“健康中国 2030”规划纲要》《国务院关于实施健康中国行动的意见》《健康中国行动(2019—2030 年)》等国家政策文件的相继出台,意味着健康中国战略将深刻影响着公共体育服务的整体布局。而农村是我国推进健康中国战略中的薄弱环节,面临着服务水平相对较低,服务方式较为单一等诸多问题<sup>[50]</sup>。因此,肖坤鹏等学者认为,要将农村作为推进健康中国的重点,

供给模式要由“政府输入”向“自主选择”转变<sup>[51]</sup>。对于城市而言,健康中国的推进重点在于公共体育服务体系的建设,通过建立发展观念、机制、模式等内容来提升公共体育服务保障能力<sup>[52]</sup>。

无论“全民健身”还是“健康中国”,公共体育服务始终是国家体育战略的重要组成。就政府而言,公共体育服务是政府的一项基础性职能,其供给水平的高低关乎战略落实的实效。从战略设计来看,国家战略作为国家顶层设计是系统工程,需要子系统配合完成,公共体育服务便是题中之义。因此,公共体育服务在受国家战略影响的同时也影响着国家体育战略的推进落实。

### 3 我国公共体育服务研究的发展趋势

我国公共体育服务研究最早发表于 2004 年,目前已经形成一系列研究成果,并展现出一定趋势。为清晰把握发展趋势,本文借助 CiteSpace 分析该研究的关键词突现,具体是通过考察关键词的阶段分布,探测出频次变化高、增速快的关键词,其强度表示该关键词在阶段内出现频次骤增的程度。分析关键词突现能够了解该领域中高频关键词的变化,可揭示研究前沿和发展趋势。本文通过 CiteSpace 共得到 16 个关键词突现(见表 2),并结合高频关键词(表 1)信息,分析公共体育服务的研究趋势。

表 2 我国公共体育服务研究的关键词突现统计

| 关键词突现 | 平均强度 | 出现阶段      |
|-------|------|-----------|
| 体育    | 4.80 | 2006—2008 |
| 公共服务  | 6.72 | 2007—2009 |
| 对策    | 3.81 | 2007—2011 |
| 体系    | 3.21 | 2008—2009 |
| 供给    | 3.64 | 2010—2013 |
| 改革    | 3.05 | 2010—2011 |
| 政府    | 3.65 | 2014—2015 |
| 资源配置  | 3.08 | 2014—2016 |
| 政府购买  | 5.17 | 2016—2019 |
| 健康中国  | 3.19 | 2017—2023 |
| 治理    | 4.24 | 2018—2020 |
| 新时代   | 3.56 | 2018—2021 |
| 体育治理  | 3.53 | 2018—2023 |
| 乡村振兴  | 4.54 | 2019—2023 |
| 青少年   | 4.26 | 2019—2023 |
| 协同治理  | 3.46 | 2021—2023 |



### 3.1 研究热点具有鲜明的时代阶段性和政策导向性

诚如前文所述,公共体育服务的服务内容、供给方式等并非一成不变,在公共体育服务演进中,体现了一定时期政府职能的定位与公共事务治理之道<sup>[53]</sup>。在实践发展中,公共体育服务发展受政府影响较大,如表 2 所示,2010 年,“供给”成为研究公共体育服务的关键词突现,这主要在于国务院办公厅下发《关于加快发展体育产业的指导意见》,明确提出“不断增加体育市场供给,努力向人民群众提供健康丰富的体育产品。”这使得“供给”成为这一时段学者讨论的焦点。再如,“治理”“新时代”等术语在 2018 年成为关键词突现,其背景原因在于党的十九大相关提法。由此看来,公共体育服务在不同时期表现出不同内容,呈现出时代阶段性。其时代阶段性主要经历三个转向:第一个转向是体育管理。这一阶段我国公共体育服务实行“政府管理型”体制,主要表现为政府办体育、政府管体育及政府养体育<sup>[10]</sup>。政府包办公体育服务,包括生产公共体育产品、提供公共体育服务等,“集中资源办大事”使得我国体育事业得到长足发展,与此同时,政府受到行政和财政支出双重压力,供给陷入困境。第二个转向是体育管理转向服务。党的十六届六中全会上提出建设服务型政府,主张有限政府,鼓励市场、社会办体育,如政府购买等。随之,公共体育服务划分为三类<sup>[54]</sup>,开始遵循“顾客至上”理念,从政府本位到公民本位,回应公民体育需求,保障公民体育权益。此次转向淡化管理色彩,强调服务,使得企业等多元主体参与公共体育服务供给,实现公共产品生产、提供相分离。第三个转向是服务转向体育治理。2013 年,党的十八届三中全会正式提出治理,强调政府、社会、市场等多元主体在参与公共体育服务中地位平等、互利共赢,主张多元主体协同治理,由政府主导,支持社会、市场办体育服务。由服务转向治理主要是为了回应多元群体的个性化体育需求,来应对潜在社会风险。

政策是国家发展的风向标,国家通过政策来引导公共事务发展,并确定其一段时间内的走向。如表 1 所示,“体育政策”等术语成为公共体育服务研究的高频关键词。2014 年,该研究的关键词突现为“政府”(见表 2),这一变化源于 2014 年,国务院下发《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,提出“加快政府职能转变,进一步简政放权,减少微观事务管理。”2018 年中共中央、国务院印发了

《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》,“乡村振兴”进入公共体育服务研究领域,并成为当前该研究关注的焦点。就此来看,公共体育服务研究不仅仅具有时代阶段性,同时具有较强的政策导向性,研究紧扣国家政策,在政策导向下开展学理分析。

### 3.2 研究视角从单维度探讨向多维度延展

随着公共体育服务相关研究的不断进步,其分析视角愈发丰富,主要表现为两个方面。一方面是学科视角的多样。由单一学科视角讨论“是什么”向多学科视角分析“怎么做”逐步延伸。具体来看,2013 年以前,公共体育服务相关研究的关键词突现聚焦于静态分析,主要在于辨析公共体育服务是什么,从中可知在公共体育服务早期研究中,学界关注重点在于概念解析。随着公共体育服务相关概念的阐释,公共体育服务在实践运作中却陷入供给失灵等问题之中。学界从多学科视角进行切入,讨论公共体育服务发展路径,如从法学视角来讨论政府购买公共体育服务<sup>[55]</sup>,从公共经济学角度来分析财政投入如何提升公共体育服务效能<sup>[56]</sup>,从行政管理视阈来构建公共体育服务问责制度,以期提升政府在公共体育服务中的资源配给效率<sup>[18]</sup>。这使得“政府”“政府购买”成为这一时期的关键词突现。2018 年,公共体育服务引入“治理”等政治学学术概念,提出“网格治理”<sup>[57]</sup>等术语,为构建多元公共体育服务格局提供治理路径。因此,公共体育服务研究带有多学科属性,最初由体育学引入公共管理学学科概念,在法学、经济学、政治学等多学科参与下,从多维度视角提出发展路径,逐步搭建起学术框架。

另一方面是研究内容的丰富。关于公共体育服务的研究,在研究内容方面,其知识谱系呈现“树状”发展趋势。正如上文所述,早期该研究侧重于概念等静态研究,其后,在概念基础上,研究内容逐渐延展,开始讨论政府职能、青少年发展等内容。从表 1 高频关键词分析来看,公共体育服务的研究外延十分广泛,与其相关的内容有“体育经济”“体育文化”,在供给主体方面,涉及“政府”“体育社团”“体育组织”。同时,该研究还涉及“体育权利”等。这从侧面可以看出,公共体育服务研究在发展演进中,其研究内容与其他带有体育属性的学术议题出现交叉,内容不断丰富,呈现多元发展趋势。

### 3.3 研究方法由规范研究转向实证研究

在公共体育服务研究整体推进中,其研究方法

出现变化。通过文献梳理可以看出,在该研究早期,研究方法以规范研究为主,即在理论上阐释学术概念或提出实践路径,亦或从应然层面提出构建公共体育服务体系。其后,随着服务型政府建设及各类体育政策的不断出台,各地在实践中不断探索创新。学者开始立足于本土实践开展实证研究,学界不仅在学理上讨论公共体育服务,同时关切于实践探索及现实问题,个案研究、问卷调查和数理统计等实证研究成为主要研究方法。如杨斌以湖北省恩施州利川市为个案,观察该地区公共体育服务成效及发展困境,从而提出构建武陵山区少数民族体育公共服务体系的路径<sup>[58]</sup>;同样聚焦于武陵山地区,胡庆山与吕钊从满意度与需求度两个维度出发进行问卷调查,通过计量工具对数据聚类分析,揭示农村体育公共服务供给的优先次序,并提出相关对策<sup>[59]</sup>。在实证研究兴起的同时,尤为重要,其使用数理模型更加多样,研究过程向科学、规范化方向发展。郑旗、程风美对山西省1080名农户进行抽样调查,对问卷调查变量进行分类,并引入Logistic回归模型,通过ISM分析,提出促进农户参与公共体育服务自主供给机制<sup>[60]</sup>。其实,在实证研究基础上开展的公共体育服务研究更符合中国地域实情,同时在该方法中所形成的研究成果偏向于对策建议,这不仅仅丰富了公共体育服务研究成果,而且在实践操作中,为各地发展适宜公共体育服务提供针对性的指导。不可回避的是,虽然当前公共体育服务相关学术成果使用实证研究较多,但在数量与质量上仍处于发展阶段,需要引入更为丰富的实证研究方法为公共体育服务提供方法论上的指引。从公共体育服务研究成果中可以发现,不同时期其研究方法在选取上各有侧重,但总体而言,呈现出规范研究向实证研究发展的趋势。

## 4 我国公共体育服务研究的路径演变

近年来,关于公共体育服务的研究热度有所下降,但整体上呈现平稳推进趋势,表现出鲜明的时代阶段性和政策导向性。同时,其研究视角是多维度的,由单一学科走向多学科融合,在研究方法上更偏向于实证研究。通过对这三方面的演进趋势分析,发现国家、社会和公民三个层面的要素对我国公共体育

服务研究的演进趋势产生重要影响。

### 4.1 国家:国际体育环境的变化和国家均衡发展的需要

从国家层面来看。我国公共体育服务在不同阶段呈现出不同内容,与此同时,在国家战略背景下进行适时调整,即前文所述的时代阶段性和政策导向性。出现这一趋势的原因:一是国际体育环境的变化。2001年我国在国际舞台“全面开花”,如加入WTO,北京申奥成功等,我国各个领域开始与国际接轨,这意味着我国体育发展需要适应国际体育规则,特别在北京申奥成功后,我国公共体育服务资源偏向于竞技体育,竞技体育领域的投入明显优于群众体育<sup>[28]</sup>。这使得我国在竞技体育方面迅速在国际体育交流中获得优势地位。从这一方面可以看出,国际体育环境的变化对我国公共体育服务资源分配产生影响。二是国家均衡发展的需要。公共体育服务非均衡发展是我国体育公共服务发展中的主要特点<sup>[61]</sup>。相较于竞技体育的快速发展,群众体育相对滞后,同时,这种失衡还表现在其他方面,如东部地区的公共体育服务优于中西部地区<sup>[62]</sup>。基于国内公共体育服务的非均衡发展,国家提出“逐步实现基本公共服务均等化”“建设体育强国”“坚持全民健身与竞技体育协调发展”等系列举措来促进公共体育服务均衡发展。以2021年为例,我国体育场地共有397.14万个,相较于2013年而言,增加227.68万个体育场地,增速为134.35%<sup>①</sup>。从统计数据来看,国家在公共体育服务在供给总量、供给能力以及供给体系方面得到稳步提升,但缩小区域差距,优化资源配置,持续推进均衡发展仍是我国公共体育服务需要面临的问题。

### 4.2 社会:体育组织的壮大和其他领域的交叉

我国人口居住分散,各地经济水平存在客观差异,仅依靠政府提供公共体育服务,难以满足社会的需求。因此,学者主张政府将部分职能让渡于社会,且以互动、协商的方式与体育社会组织合作<sup>[63]</sup>。为充分调动社会参与,国家一方面对体育社会组织培育发展进行资金扶持;另一方面,通过简政放权,放开体育社会组织审批,体育社会组织迅速发展。2012—2018年,体育社会组织数量由23550个增加至53750个,增幅达到128%,远高于同期全国社会组织平均增幅的64%<sup>[64]</sup>。以体育社会组织为代表的社会力

① 数据源于国家体育总局《2021年全国体育场地统计调查数据》和《第六次全国体育场地普查数据公报》



量承担着部分公共体育服务,如 2014 年,上海市由 26 家单项体育协会承办市民体育大联赛,一年间成功举办了 3 818 场比赛,为 147 万名群众提供体育服务<sup>[65]</sup>。社会的充分参与使得公共体育服务在供给质量、覆盖范围上得到全面提升。与此同时,公共体育与其他领域产生有机联系,形成产业融合。一是公共体育服务与文化。体育文化与公共体育服务相互影响,提供公共体育服务需要符合当地风俗习惯,也就是说,在供给中要立足地区文化,提供公共体育服务设施等,这很大程度上可以缓解群众体育文化需求与供给不足之间的矛盾<sup>[66]</sup>。二是公共体育服务与经济。公共体育服务在供给中,涉及其他产业领域,如上游涉及建筑业、下游关联旅游业等,在发展公共体育服务过程中,公共体育服务有助于产业融合,能够带动经济发展。如打造体育特色小镇,将体育健康、体育旅游、体育文化等要素融于一体,打造体育产业综合体,构成体育经济产业链。可以说,公共体育服务为社会参与供给提供了窗口,社会力量又为公共体育服务创造可能,二者的相互交互性影响进一步丰富了公共体育服务的理论研究。

#### 4.3 公民:个体需求的多元与体育权利的表述

公共体育服务的落脚点在于回应公民需求,需求是提升公共体育服务的关键因子。在公共体育服务起步阶段,其供给意愿来自于国家,“自上而下”的供给方式成为提供公共体育服务的唯一路径,国家的想象就是公民的需求,国家供给难以衔接群众需求,进而出现供给失灵。为此,有研究提出,国家通过供给侧改革来调和供需失衡矛盾,以群众需求为导向,增强公共体育服务供给对需求的适应性和灵活性<sup>[67]</sup>。其实,在社会变迁过程中,不同文化背景、不同经济水平的个体显现出更多的差异,随着人口流动的频繁,这种差异间的交流互动给公共体育服务供给带来更多挑战,公共体育服务需要回应公民个体差异间的多元需求。这催生出“群众下单,政府买单”等系列服务方式。因此,在社会变迁中,不同背景的个体表达多元化服务需求成为公共体育服务实践发展的重要推动力。如果说,回应多元需求是公共体育服务发展的动力源,那么公民表达体育权利则是公共体育服务对公民合法权益的具体保障。新《体育法》的颁布实施,明确了公民参与体育的基本权利,随着法治建设的不断推进,我国公民无论是法治意识还是维权行为均得到提升。特别是我国公民正从物质满足走向精神富裕。公民追求健康,享受体育权利成为公民表达

的重要内容。而公共体育服务属于基本公共服务的重要内容,承载着公民体育权利实现的主要功能,如公共体育空间的增量供给能够在更高层次上和更大范围内解决权利冲突,保障公民体育权利的实现<sup>[68]</sup>。公共体育服务资源关乎公民体育权利,随着公民对健康生活和精神富足的需求日益增长,现有体育服务资源存量和增量的供给能否实现持续满足公民需求将成为公民表达体育权利的重要指标。公民个体需求的迭代升级及权利表达提升了公共体育服务水平,同样公共体育服务也需要在未来发展中以群众需求为核心,合理供给以保障人民体育权益。

## 5 结论与展望

我国主要矛盾发生转化,人民开始追求美好生活,这就需要国家通过一系列举措来回应人民的期待,持续推进公共体育服务便是新时代下解决主要矛盾的重要路径,同时,也应是学界分析的重点。

在国家治理能力现代化背景下,特别是中国式现代化建设中,我国公共体育服务亟需解决一些结症,如制度建设的不完善,群众反馈机制不健全等,以此推进中国式现代化建设。因此,无论在理论研究还是实践操作中,公共体育服务都需要备受关注。在实践层面,各地区要积极构建多元参与的供给框架,充分调动社会热情,激发市场活力,持续深化供给侧改革,坚持从群众出发,建立互动沟通机制,实现供给与需求无缝衔接。同时,要加快公共体育服务与乡村振兴等国家战略衔接,推动国家顶层设计落地生根。在理论研究方面,学界应重视学科交叉,将各学科理论引入公共体育服务,为该研究提供丰富的理论分析视角,同时,要继续发展实证研究,为各地实践提供理论指引,进而形成符合各地发展实情,具有中国特色的公共体育服务研究。

## 参考文献

- [1] 鲍明晓. 新发展格局下体育发展的新理念、新动能、新模式、新机制研究[J]. 体育科学, 2022, 42(01): 3-14.
- [2] 李乐虎. 组织社会学视域下我国区域性地方政府协同治理公共体育服务的影响因素及路径研究: 基于我国 3 个区域的调查分析[J]. 首都体育学院学报, 2021, 33(04): 429-437.
- [3] 李留东, 田林. 美、德、英三国公共体育服务建设经验及启



- 示[J]. 天津体育学院学报,2019,34(06):466-473.
- [4]高奎亭,陈家起. 建国70年来我国体育公共服务政策的演进与趋向[J]. 体育学刊,2020,27(03):17-22.
- [5]李立峰,王洪彪. 中国公共体育服务研究10年(2007—2016):热点、趋势与展望——基于CiteSpaceⅢ的可视化分析[J]. 沈阳体育学院学报,2017,36(03):39-47.
- [6]李杰,陈超美. CiteSpace:科技文本挖掘及可视化(第一版)[M]. 北京:首都经济贸易大学出版社,2017:2-8.
- [7]胡春阳. 中国区域协调发展政策的研究热点及前沿动态——基于CiteSpace可视化知识图谱的分析[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2017(05):98-109.
- [8]肖林鹏,李宗浩,杨晓晨. 公共体育服务概念及其理论分析[J]. 天津体育学院学报,2007(02):97-101.
- [9]郑家鲲,沈建华. 长三角地区体育公共服务发展现状、基本矛盾与对策[J]. 上海体育学院学报,2009,33(03):6-9.
- [10]郭惠平,唐宏贵. 对我国公共体育服务社会化改革的再思考[J]. 武汉体育学院学报,2007(11):1-6.
- [11]唐立慧,郇昌店. 我国公共体育服务的市场化改革研究[J]. 西安体育学院学报,2010,27(03):257-261.
- [12]俞丽萍. 体育公共服务均等化的财政分析[J]. 体育文化导刊,2012(07):9-12.
- [13]王学彬,郑家鲲. 我国实施体育公共服务标准化的研究[J]. 体育学刊,2013,20(06):38-43.
- [14]王学彬,郑家鲲. 回顾与展望:近10年我国公共体育服务研究述评[J]. 武汉体育学院学报,2017,51(06):5-12.
- [15]肖林鹏. 论我国公共体育服务供给的基本问题[J]. 体育文化导刊,2008(01):10-12.
- [16]潘雪梅,樊炳有. 我国体育公共服务的发展理念及目标[J]. 上海体育学院学报,2010,34(03):10-14.
- [17]白晋湘. 从全能政府到有限政府——市场经济条件下政府体育职能转变的思考[J]. 体育科学,2006(05):7-11.
- [18]郑伟. 我国公共体育服务问责制度的建构[J]. 体育学刊,2016,23(06):58-62.
- [19]陈静霜. 我国公共体育服务模式选择与供给主体分析[J]. 成都体育学院学报,2009,35(06):32-34.
- [20]樊炳有. 我国体育公共服务供给制度及实践路径选择探讨[J]. 体育与科学,2009,30(04):27-31.
- [21]韩玉璋,王克阳,王兴. 中国体育治理研究的现状、特征及趋势[J]. 沈阳体育学院学报,2018,37(01):14-22.
- [22]郭静,黄亚玲. 新时期体育社团参与体育治理:困境与实现路径[J]. 北京体育大学学报,2018,41(12):36-42.
- [23]舒刚民. 中国农村公共体育服务供给的治理路径[J]. 成都体育学院学报,2017,43(05):33-39.
- [24]季彦霞. 元治理视角下体育社会组织参与治理的现实困境与改革路径[J]. 体育学研究,2021,35(04):52-58.
- [25]马德浩. 新时代我国农村公共体育服务的治理困境及其应对策略[J]. 体育与科学,2020,41(01):106-108.
- [26]谷礼燕. 我国城市社区体育公共服务供给制度的改革研究[J]. 广州体育学院学报,2011,31(01):24-27.
- [27]汪文奇. 我国农村公共体育服务发展的制度贫困与制度创新[J]. 体育学刊,2014,21(05):43-47.
- [28]李慧林. 我国城市社区体育的分化性发展与张力整合[J]. 体育与科学,2020,41(03):50-56.
- [29]马德浩. 我国城市社区公共体育服务治理结构的三重面向及转型路径[J]. 体育学刊,2022,29(04):61-67.
- [30]魏婉怡. 困境与破解:现阶段我国社区体育发展的多元审视[J]. 北京体育大学学报,2017,40(12):14-19.
- [31]鲁丽. 大数据时代社区体育发展研究[J]. 体育文化导刊,2019(08):48-53.
- [32]赵述强,高跃,祝良. 科技赋能:我国城市公共体育服务迈向智慧化治理的审视与论绎[J]. 体育科学,2021,41(07):47-49.
- [33]王小娟. 新农村多元化公共体育服务形式实证研究[J]. 体育科学,2012,2(32):69-80.
- [34]彭国华,庞俊鹏. 新时代背景下中国农村公共体育服务发展的路径选择[J]. 武汉体育学院学报,2019,53(02):25-32.
- [35]熊禄全. 农村公共体育服务供给侧改革治理的内在需求与路径导向[J]. 体育科学,2018,38(04):22-36.
- [36]胡庆山,王健. 农村体育公共服务供给的价值审思与现实困境[J]. 上海体育学院学报,2014,38(04):20-21.
- [37]卢文云. 我国农村公共体育服务发展历程、经验及展望[J]. 体育文化导刊,2020(03):54-61.
- [38]郑志彬,董雪莹. 我国城乡体育公共服务的均等化目标及实现路径[J]. 沈阳体育学院学报,2017,36(34):16-17.
- [39]程岚. 完善公共财政体制实现基本公共服务均等化[J]. 中央财政大学学报,2008(10):7-11.
- [40]薛山,龙家勇. “均等化”理念下农村基本公共体育服务的经验与选择[J]. 北京体育大学学报,2016,39(09):17-22.
- [41]花楷,刘志云. 财政转移支付:体育公共服务均等化的逻辑、困境与路径[J]. 天津体育学院学报,2016,31(04):283-286.
- [42]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(02):137-141.
- [43]汤际澜,徐坚. 全民健身公共体育服务均等化的模式选择和路径探索[J]. 南京体育学院学报(社会科学版),2010,24(05):80-84.
- [44]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(09):12.
- [45]马蕊,贾必成. 社区全民健身公共服务供给治理研究

- [J]. 体育学研究, 2019, 2(03): 83.
- [46] 周铭扬, 谢正阳, 张樱, 等. 乡村振兴战略下我国农村公共体育服务效能提升研究[J]. 成都体育学院学报, 2022, 48(01): 83.
- [47] 姚磊. 乡村振兴战略中农村体育基本公共服务供给机制的创新路径[J]. 体育科学, 2022, 42(06): 19.
- [48] 廖萍, 秦小平. 乡村振兴背景下农村体育公共服务协商治理的内在逻辑和实践路径研究[J]. 成都体育学院学报, 2022, 48(05): 29.
- [49] 张文静, 沈克印. 乡村振兴战略下农村公共体育服务的协同治理研究——基于多元主体协同治理模型[J]. 沈阳体育学院学报, 2020, 39(03): 37.
- [50] 彭国华, 张莉. 健康中国背景下农村公共体育服务的发展困境及治理[J]. 体育文化导刊, 2018(06): 59-60.
- [51] 肖坤鹏, 张铁民. 体育公共服务巩固集中连片特困地区脱贫成果的供给策略[J]. 北京体育大学学报, 2020, 43(10): 15-16.
- [52] 黄健, 黄义军. “健康中国”背景下健康城市社区公共体育服务保障体系构建研究[J]. 西安体育学院学报, 2019, 36(03): 297.
- [53] 樊炳有, 潘辰鸥. 新时代我国公共体育服务供给治理转型研究[J]. 体育科学, 2021, 41(02): 25.
- [54] 李井平. 政府体育公共服务职能定位及优化策略[J]. 体育与科学, 2011, 32(03): 70.
- [55] 汪全胜, 黄兰松. 政府购买体育公共服务的法律关系析论[J]. 成都体育学院学报, 2015, 41(05): 23-28.
- [56] 邱鹏, 李燕领. 我国公共体育服务财政投入研究: 规模、结构与效率[J]. 天津体育学院学报, 2019, 34(02): 105-112.
- [57] 栾丽霞, 张晓洁. 基于网络治理理论的社区体育公共服务供给模式研究[J]. 成都体育学院学报, 2012, 38(09): 25-29.
- [58] 杨斌. 武陵山区少数民族体育公共服务体系构建与对策研究——以湖北省恩施州利川市为例[J]. 贵州民族研究, 2016, 37(05): 195-198.
- [59] 胡庆山, 吕钊. 武陵山地区农村体育公共服务供给优先次序研究——基于满意度和需求度的二维耦联视角[J]. 贵州民族研究, 2015, 36(12): 204-209.
- [60] 郑旗, 程风美. 农户参与公共体育服务自主供给: 意愿行为、影响因素及机制设计——基于 Logistic-ISM 分析方法的实证研究[J]. 武汉体育学院学报, 2018, 52(05): 23-30.
- [61] 刘玉. 体育权利与体育公共服务供给[J]. 北京体育大学学报, 2011, 34(12): 6.
- [62] 姜同仁. 我国公共体育服务供给现状与结构优化对策[J]. 上海体育学院学报, 2015, 39(03): 5.
- [63] 韩慧, 郑家鲲. 新中国成立 70 周年我国体育社会组织发展: 历程回顾、现实审思与未来走向[J]. 体育科学, 2019, 39(05): 6.
- [64] 郑家鲲. “十四五”时期构建更高水平全民健身公共服务体系: 机遇、挑战、任务与对策[J]. 体育科学, 2021, 41(07): 4.
- [65] 赵蕊, 程华. 体育社团在政府购买公共体育服务中的作用及优化路径研究[J]. 武汉体育学院学报, 2016, 50(05): 28.
- [66] 魏华, 权德庆. 中国群众公共体育场地发展变化及驱动力研究[J]. 体育科学, 2012, 32(07): 3-8.
- [67] 赵慧娣. 新时代背景下公共体育服务供给侧结构优化路径研究[J]. 体育与科学, 2018, 39(02): 24.
- [68] 岳红举. “健康中国”视角下公民体育权利保障的法经济学思考[J]. 武汉体育学院学报, 2018, 52(03): 35.
- [责任编辑 江国平]