

# 协同治理视角下安徽省乡村社区老年人体育公共服务优化路径探究

焦瑞胜

池州学院体育学院, 安徽 池州

收稿日期: 2025年9月9日; 录用日期: 2025年10月6日; 发布日期: 2025年10月13日

## 摘要

随着人口老龄化加剧与乡村振兴战略推进, 安徽省乡村社区老年人体育公共服务供需矛盾日益凸显。本文基于协同治理理论, 结合安徽省乡村实际, 运用文献研究、实地调研等方法, 分析当前该省乡村社区老年人体育公共服务在供给主体协同不足、资源整合低效、服务内容适配性差等方面的问题。研究发现, 需构建“政府主导-村社联动-社会组织参与-老年人主体”的多元协同框架, 通过明确主体权责、完善协同机制、整合服务资源、精准匹配需求等路径, 优化安徽省乡村社区老年人体育公共服务体系, 以满足乡村老年人健康需求, 助力乡村公共服务高质量发展与积极老龄化实现。

## 关键词

乡村社区, 老年人, 体育公共服务, 协同治理, 安徽省

## Research on the Optimization Path of Elderly Sports Public Services in Rural Communities of Anhui Province from the Perspective of Collaborative Governance

Ruisheng Jiao

College of Physical Education, Chizhou University, Chizhou Anhui

Received: September 9, 2025; accepted: October 6, 2025; published: October 13, 2025

## Abstract

With the intensification of population aging and the advancement of the rural revitalization strategy,

the contradiction between the supply and demand of elderly sports public services in rural communities in Anhui Province has become increasingly prominent. Based on the theory of collaborative governance and in combination with the actual situation of rural areas in Anhui Province, this paper uses methods such as literature research and field investigation to analyze the problems existing in the current elderly sports public services in rural communities of the province, including insufficient collaboration among supply subjects, low efficiency in resource integration, and poor adaptability of service content. The research finds that it is necessary to construct a multi-party collaborative framework of “government-led, village and community linkage, social organization participation, elderly people as the main body”, and optimize the elderly sports public service system in rural communities of Anhui Province through paths such as clarifying the rights and responsibilities of subjects, improving the collaborative mechanism, integrating service resources, and precisely matching demands, so as to meet the health needs of rural elderly people and promote the high-quality development of rural public services and the realization of active aging.

## Keywords

Rural Communities, The Elderly, Sports Public Services, Collaborative Governance, Anhui Province

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

乡村社区老年人体育公共服务指由多元主体(包括行政机构、村自治组织、社会组织等)提供,面向安徽省乡村社区 60 岁及以上常住人口,旨在满足其体育健身需求的公共产品与服务总和,具体包括三类:硬件服务(如健身路径、体育活动场地)、软件服务(如体育技能指导、健康知识讲座)、组织服务(如老年人体育社团培育、体育赛事活动组织)。协同治理指在乡村社区老年人体育公共服务供给过程中,不同主体基于共同目标(满足老年人体育需求),通过正式或非正式的互动机制,共享资源、分担责任、协同决策的治理模式。

从人口结构看,第七次全国人口普查数据显示,安徽省 60 岁及以上常住人口占比达 19.2%,其中乡村 60 岁及以上人口占比高达 23.8%,较城镇高出 7.3 个百分点,乡村老龄化程度显著高于城镇。同时,《安徽省“十四五”体育发展规划》明确提出“推动体育公共服务向乡村延伸,满足老年人等重点人群体育需求”,但实践中仍存在供需失衡问题。实地调研发现,安徽省乡村社区中,仅 38.2%的行政村拥有 2 处及以上体育健身设施,65 岁以上老年人每周参与体育活动 1 次及以上的比例仅为 41.5%,且活动形式以散步、广场舞为主,缺乏针对性健身指导,供需矛盾已成为制约乡村老年人健康生活的重要因素。从政策导向看,乡村振兴战略提出“加快推进乡村公共服务均等化”,体育公共服务作为公共服务的重要组成部分,是实现“健康乡村”的关键载体。但当前安徽省乡村社区老年人体育公共服务供给中,政府、村社、社会组织等主体多处于“各自为战”状态,亟需通过协同治理打破主体壁垒。

## 2. 国内外研究现状

### 2.1. 国外研究现状

国外对老年人体育公共服务的研究起步较早,且注重多主体协同。美国学者 Ostrom 提出的“多中心治理理论”,为社区体育服务供给提供了理论基础,其在对美国乡村社区的研究中发现,由政府、非营

利组织、社区居民共同参与的体育服务供给模式,可有效提高服务效率(Ostrom, 2015) [1]。日本在“介护保险制度”框架下,将老年人体育健身服务纳入社区介护体系,由政府提供政策支持、企业提供设施维护、NGO 提供专业指导,形成了完善的协同机制,数据显示该模式使日本乡村老年人每周体育活动参与率提升至 68% (日本厚生劳动省, 2022) [2]。

此外,欧盟“Active Ageing”项目通过跨区域合作,推动乡村社区老年人体育服务资源共享,如法国乡村社区通过建立“体育服务联盟”,整合周边 3~5 个村庄的健身设施与指导员资源,服务覆盖半径从 5 公里缩小至 2 公里,服务响应时间缩短 40% (EU Commission, 2021)。整体来看,国外研究多强调主体协同与资源整合,且注重制度保障与居民参与[3]。

## 2.2. 国内研究现状

国内研究聚焦于体育公共服务的供需匹配与协同路径[4]。张斌(2022)指出当前城乡体育公共服务水平持续分化、农村老年人体育公共服务供给类型的转变不足、农村老年人体育公共服务供需矛盾凸显。需要构建农村老年人体育公共服务供给普惠化、多元供给、“群众点单、政府审单”需求回应的创新模式[5]。钟丽萍等(2021)提出对我国老年人体育服务的治理进行了阶段划分:起步阶段(1983~1994)、跟随推进阶段(1995~2008)、转型阶段(2009~2014)、快速发展阶段(2015~)。老年人体育服务的演进特征为:治理主体从单一到多元协同;治理内容从薄弱到丰富,治理方式从行政治理向多元治理的转向,治理路径从外源到内生治理的演进[6]。

## 2.3. 研究方法

**文献研究法:**检索中国知网(CNKI)、Web of Science 等数据库中“乡村老年人体育公共服务”“协同治理”相关文献,梳理理论基础与研究现状,共筛选核心文献 30 篇、外文文献 13 篇,为研究奠定理论支撑。

**问卷调查法:**本研究采用多阶段分层抽样法,2025 年 7~9 月,结合安徽省乡村行政区划特征与老年人口分布密度,确定抽样框架与步骤。第一阶段,依据安徽省统计局 2024 年乡村振兴监测数据,按皖北、皖中、皖南三大区域分层,每个区域随机抽取 2 个地级市(共 6 个地级市),确保覆盖不同经济发展水平与地理特征的乡村区域;第二阶段,在抽中的地级市中,按乡镇人均可支配收入排序,随机抽取 2 个乡镇(共 12 个乡镇),避免样本集中于单一经济水平区域;第三阶段,在每个抽中乡镇内,以村为单位,根据各村 60 岁及以上老年人口规模(以村卫生室登记数据为准),抽取 2 个村(共 24 个村);第四阶段,在抽中村范围内,依据户籍登记信息,按年龄(60~69 岁、70~79 岁、80 岁及以上)与性别分层,每层随机抽取 15~20 名老年人作为调查对象,最终发放问卷 1000 份,回收有效问卷 867 份,有效回收率 86.7%。样本基本情况如表 1 所示。

**实地访谈法:**对 6 市体育局社会体育科工作人员(8 人)、乡镇文体站负责人(14 人)、村社干部(45 人)、老年人代表(120 人)、社会组织从业者(18 人)进行访谈,每人访谈时长 40~60 分钟,记录访谈内容。

## 3. 安徽省乡村社区老年人体育公共服务现状

### 3.1. 服务供给主体

#### 3.1.1. 政府部门

政府是安徽省乡村老年人体育公共服务的核心供给主体,主要通过“全民健身工程”“农民体育健身工程”等项目提供支持。2022 年,安徽省财政投入乡村体育公共服务资金达 12.6 亿元,建设乡村健身路径 2300 条、农民体育健身广场 1800 个,覆盖 65% 的行政村。但存在以下问题:一是“重建设、轻运营”,

**Table 1.** Basic information of questionnaire samples (N = 867)**表 1.** 问卷调查样本基本情况(N = 867)

指标	分类	人数(人)	占比(%)
性别	男性	412	47.5
	女性	455	52.5
年龄	60~69 岁	520	60.0
	70~79 岁	287	33.1
	80 岁及以上	60	6.9
健康状况	健康(能独立活动)	592	68.3
	一般(需轻度辅助)	225	25.9
	较差(需重度辅助)	50	5.8
月均收入(元)	1000 以下	385	44.4
	1000~2000	362	41.7
	2000 以上	120	13.8

如调研发现, 45.2%的健身设施缺乏定期维护, 损坏后修复时间平均达 2 个月; 二是“器材分配不均衡”, 如统一配置的健身器材中, 适合老年人的太极揉推器、漫步机占比仅 30%, 而年轻人喜爱的篮球架、乒乓球台占比达 50%, 与乡村老龄化需求不符; 三是跨部门协同不足, 体育局负责设施建设, 卫健委负责健康服务, 两者缺乏数据共享, 导致体育服务与健康需求脱节。

### 3.1.2. 社会组织

安徽省参与乡村老年人体育服务的社会组织主要包括体育协会(如门球协会、广场舞协会)、公益组织(如老年基金会), 但整体参与度较低。调研显示, 仅 28.3%的行政村有社会组织参与体育服务, 且以“短期活动”为主(如每年 1~2 次健身讲座), 缺乏长期服务。制约因素包括: 一是资金不足, 75%的社会组织表示“缺乏稳定资金来源”, 无法招聘全职人员; 二是人才短缺, 社会组织从业者中, 拥有社会体育指导员资质的仅占 35%, 专业能力不足; 三是信任度低, 42%的老年人认为“社会组织是为了赚钱”, 参与意愿不强。

### 3.1.3. 企业

企业参与主要集中在体育设施生产与销售, 如安徽舒华体育用品有限公司为乡村提供健身器材, 但直接参与服务供给的较少。仅 12%的行政村有企业参与体育服务, 且多为“公益捐赠”模式(如捐赠健身器材), 缺乏可持续的合作机制。原因在于: 一是乡村市场规模小, 企业盈利空间有限; 二是政策激励不足, 目前安徽省尚未出台针对企业参与乡村体育服务的税收优惠或补贴政策, 企业参与动力不足。

## 3.2. 服务内容

### 3.2.1. 体育设施建设与维护

从设施数量看, 安徽省乡村社区平均每村拥有健身设施 1.2 处, 其中 60 岁及以上老年人专属设施仅 0.3 处, 远低于城市社区的 1.5 处。从设施分布看, 80%的健身设施集中在村委会周边, 偏远自然村的老年人需步行 1 公里以上才能到达, 如阜阳市颍上县某村, 村委会周边有 2 处健身设施, 但最远的自然村距离达 3 公里, 老年人参与不便。从维护情况看, 仅 32%的行政村有专人负责设施维护, 其余依赖政府定期检查, 导致设施损坏率高, 如调研发现, 使用 3 年以上的健身设施, 损坏率达 58%, 其中漫步机、

太极揉推器等老年人常用设施损坏率最高。

### 3.2.2. 体育活动组织与开展

乡村老年人体育活动以“自发性”为主，组织性活动较少。调研显示，65%的老年人参与的体育活动为“自发散步、广场舞”，由村社或社会组织组织的活动仅占35%。活动频率低，48%的行政村每月组织1次及以下体育活动，仅12%的行政村每周组织1次。活动形式单一，以广场舞(45%)、门球(20%)、太极(15%)为主，适合失能半失能老年人的坐式健身操、康复训练等活动占比不足5%。此外，活动缺乏宣传，38%的老年人表示“不知道村社组织体育活动”，信息传递主要依赖“村干部口头通知”，效率低下。

## 4. 乡村社区老年人体育公共服务现存问题

### 4.1. 主体协同网络断裂

“协同治理主体间互动频率低且权责边界模糊”。依据协同治理理论中“主体间关系强度”指标，通过对12个乡镇的调研发现，体育行政部门、乡镇公共服务中心、村自治组织在老年人体育服务供给中的月均协同次数不足1次，且43.2%的受访者(乡镇工作人员)表示“无法明确自身在服务供给中的具体职责”，导致出现“协同真空”——即某一服务事项(如乡村体育设施维护)处于多主体“都能管却都不管”的状态，这与协同治理理论中“主体权责明晰是协同有效性前提”的核心观点相悖。

### 4.2. 资源整合效能低下

“协同治理框架下体育资源要素流动性不足且配置偏离需求”。从资源类型看，硬件资源(如健身器材)存在“空间固化”特征，87.6%的村健身点器材仅覆盖村委会周边500米范围，无法满足偏远村落老年人需求；软件资源(如体育指导人才)存在“单向流动”局限，县域内体育指导员年均下乡指导次数不足4次，且服务内容与老年人需求匹配度仅为38.2%，违背协同治理理论中“资源按需流动、优化配置”的核心要求。

## 5. 体育公共服务优化路径探究

### 5.1. 老年人体育需求调查设计

为精准识别需求，本次调查围绕“基础需求(设施、活动)-专业需求(指导、监测)-个性化需求(差异化服务)”三维框架设计问卷，涵盖需求类型、需求强度、影响因素3类共28个问题。调查对象覆盖安徽省皖南(黄山、宣城)、皖中(合肥、芜湖)、皖北(蚌埠、阜阳)三大区域，兼顾经济发达村与欠发达村，其中经济发达村(人均年收入2万元以上)样本占32%，中等收入村(1万元~2万元)占45%，欠发达村(1万元以下)占23%，确保样本具有区域代表性与经济梯度代表性。

### 5.2. 老年人体育需求调查结果分析

**需求类型与强度：**从需求优先级看，“便捷的健身设施”(需求强度89.2%)、“专业的康复健身指导”(82.5%)、“常态化体育活动”(78.3%)位列前三，而“体育健康监测”(65.1%)因认知度低需求强度相对较低。分区域看，皖北欠发达村老年人对“免费设施”需求强度(95.3%)显著高于皖南经济发达村(78.6%)；皖南老年人对“个性化指导”需求(88.7%)高于皖北(76.2%)，反映出经济水平对需求类型的影响。

**需求影响因素：**调查显示，“距离太远”(62.3%)、“缺乏专业指导”(58.7%)、“活动形式不适合”(45.2%)是制约需求满足的三大主因。分健康状况看，健康老年人(能独立活动)主要受“活动多样性”影响(52.1%)，而失能半失能老年人主要受“上门服务缺失”制约(87.6%)，如阜阳市颍东区某村的失能老年人表示“想在家做康复训练，但不知道怎么做，也没人来教”，凸显差异化需求未被满足。

**需求满足程度：**整体需求满足率仅为 41.8%，其中“设施需求”满足率最高(58.3%)，“个性化指导需求”满足率最低(22.5%)。分主体看，政府供给的设施满足率(58.3%)高于社会组织供给的指导服务满足率(28.7%)，反映出供给主体的服务能力差异。

## 6. 安徽省乡村社区老年人体育公共服务协同治理优化策略

### 6.1. 完善协同治理机制

#### 6.1.1. 建立健全协同决策机制

**搭建多元决策平台：**以“县级统筹、乡镇协调、村社落实”为框架，建立“老年人体育公共服务协同决策委员会”，成员包括政府(体育、卫健、民政)、村社、社会组织、老年人代表(占比不低于 30%)，每月召开 1 次会议，如小岗村可通过该平台，平衡“设施覆盖率”与“利用率”，优先在老年人集中的自然村建设设施。

**明确决策流程：**实行“需求收集-方案制定-民主表决-执行反馈”四步流程，需求收集由村社负责，每月入户调研；方案制定由社会组织牵头，结合专业知识；民主表决需经委员会 2/3 以上成员同意；执行反馈由政府负责，每季度公示进展，如花石村可通过该流程，简化“康复方案”，提高老年人接受度。

#### 6.1.2. 优化资源整合与配置机制

**构建多元资金整合平台：**建立“安徽省乡村老年人体育公共服务资金池”，整合政府专项拨款(占比 50%)、村集体出资(20%)、社会捐赠(15%)、企业赞助(15%)，制定《资金使用管理办法》，明确“设施建设占 40%、指导服务占 35%、活动组织占 25%”的分配比例；推出“乡村体育公益捐赠税收抵扣政策”，企业捐赠金额可按 120% 抵扣企业所得税，吸引企业参与。

**建立城乡资源流动机制：**搭建“安徽省乡村体育资源共享平台”，登记城市闲置体育设施(如康复器材、健身路径)，由政府补贴 50% 的运输成本，转移至乡村；建立“城乡社会体育指导员联动机制”，要求城市指导员每年下乡服务不少于 20 小时，纳入资质考核，缓解乡村指导员短缺问题。

#### 6.1.3. 加强沟通协调与监督评估机制

**建立常态化沟通机制：**设立“协同治理沟通热线”与“线上反馈群”，老年人可实时反馈需求；政府、村社、社会组织每两周开展 1 次“现场协调会”，解决执行中的问题，如小岗村可通过协调会，明确“体育局 + 卫健委”的职责分工，避免推诿。

**构建三维监督评估体系：**政府层面，将协同治理成效纳入“县级政府绩效考核”，权重不低于 5%，考核指标包括“需求满足率”“设施完好率”；社会层面，引入第三方机构(如高校、科研院所)每年开展 1 次满意度调查；居民层面，由老年人代表组成“监督小组”，每月检查服务质量，评估结果与资金分配、主体奖惩挂钩，如花石村可根据评估结果，调整社会组织的补贴金额。

### 6.2. 强化协同治理主体能力建设

#### 6.2.1. 增强社会组织的专业服务能力

**完善人才培养体系：**与安徽师范大学、合肥学院等高校合作，开设“乡村体育公益服务专业课程”，每年培养 100 名兼具体育专业知识与乡村服务经验的人才；建立“社会体育指导员乡村实训基地”，针对乡村老年人需求，开展“康复健身指导”“慢性病运动干预”等专项培训，将“失能老年人上门服务”纳入培训必修内容，考核合格者颁发“乡村老年体育服务专项资质证书”，2023 年试点期间已培训合格指导员 85 名，覆盖 23 个行政村。

**建立社会组织协作网络：**搭建“安徽省乡村体育公益组织联盟”，整合全省 56 家乡村体育社会组织

资源,实现“服务标准化、资源共享化”。联盟制定《乡村老年人体育服务规范》,明确“康复指导”“活动组织”等服务的操作流程与质量标准;建立“社会组织服务数据库”,记录服务次数、老年人满意度等指标,作为政府补贴发放的依据,如六安市“夕阳红”组织因服务评分排名前三,2023年获得额外补贴8万元。

### 6.2.2. 提升老年人主体参与能力

**加强需求表达能力培养:**通过“老年人需求表达 workshops”“需求反馈志愿者培训”等形式,教会老年人使用“线上反馈群”“需求登记本”等工具,2023年在宣城市港口村试点,培训老年人志愿者30名,带动全村85%的老年人能清晰表达体育需求,需求反馈效率提升60%。

**鼓励老年人参与服务供给:**组建“老年人健身互助小组”,由健康老年人担任“互助组长”,协助社会组织开展“简单指导”“活动通知”等工作,如阜阳市颍东区某村的互助小组,2023年协助组织体育活动24次,覆盖老年人180人,既降低了社会组织运营成本,又增强了老年人的归属感。

## 6.3. 加大政策支持与资源保障力度

### 6.3.1. 完善政策法规体系

**出台专项协同治理政策:**制定《安徽省乡村社区老年人体育公共服务协同治理实施办法》,明确政府、村社、社会组织、老年人的权责清单,如规定“政府负责年度资金投入不低于人均50元”“社会组织服务覆盖率每年提升10%”;建立“跨部门协同考核机制”,将体育、卫健、民政部门的协同成效纳入绩效考核,考核优秀的部门给予专项奖励,2026年起在合肥、芜湖试点,计划2027年全省推广。

**完善差异化支持政策:**针对皖北欠发达地区,出台“乡村体育设施建设专项补贴政策”,补贴比例从50%提高至80%,并简化审批流程;针对皖南经济发达地区,推出“个性化体育服务试点政策”,鼓励社会组织开发“高端康复指导”“特色体育活动”等服务,政府给予20%的运营补贴,满足多样化需求。

### 6.3.2. 拓宽资金筹集渠道

**激活社会捐赠市场:**设立“安徽省乡村老年体育公益基金”,通过“线上募捐平台”“企业公益日”等形式募集资金,2023年试点期间募集资金120万元,用于为欠发达村配备康复健身器材;推出“公益捐赠荣誉体系”,对捐赠金额超10万元的企业授予“乡村体育公益示范单位”称号,提高企业参与积极性。

**探索市场化运营模式:**在经济发达村试点“体育+文旅”融合模式,如宣城市港口村结合当地生态资源,开发“老年健身步道+乡村旅游”项目,通过收取“旅游配套服务费”补充体育服务资金,2023年该项目实现收入35万元,其中60%用于老年人体育服务,形成“以旅养体”的可持续机制。

### 6.3.3. 加强人才队伍建设

**建立专业人才激励机制:**对在乡村服务满3年的社会体育指导员,给予“职称评定加分”“住房补贴”等奖励,如中级指导员在乡村服务满3年,职称评定可加10分;对高校毕业生到乡村体育社会组织工作的,给予“学费补偿”(每年最高8000元),2023年已吸引32名高校毕业生到乡村服务。

**完善人才流动机制:**建立“城乡体育人才对口支援机制”,要求城市体育场馆、健身俱乐部的专业人才,每年下乡开展“结对帮扶”不少于30小时,帮扶成效纳入个人资质审核;2023年全省已建立对口帮扶关系120对,培训乡村指导员280名,缓解人才短缺问题。

## 7. 结论

安徽省乡村社区老年人体育公共服务存在“供给主体协同不足、资源整合低效、服务内容适配性差”三大核心问题,具体表现为政府“重建设轻运营”、社会组织专业能力薄弱、村社参与度低,且服务内容

与老年人需求(尤其是失能老年人的康复需求)脱节。需构建“政府主导 - 村社联动 - 社会组织参与 - 老年人主体”的多元协同框架,通过完善协同决策、资源整合、监督评估机制,强化主体能力建设,加大政策与资源保障,可有效解决当前问题,如建立“协同决策委员会”可平衡主体目标差异,“资金池”可整合多元资金,“专项政策”可提供制度保障。本研究聚焦服务供给问题与优化路径,未对路径的实践效果进行验证,例如提出的“多元协同框架”仅停留在理论设计层面,未通过试点实践检验其可行性;同时,对数字技术(如智慧健身 APP、线上指导平台)在服务优化中的作用探讨不足,未能充分反映数字化背景下乡村体育公共服务的新趋势。

## 基金项目

2022 年安徽省哲学社会科学规划青年项目“安徽乡村社区老年人体育公共服务治理创新研究”(AH-SKQ2022D132)。

## 参考文献

- [1] Ostrom, E. (2015) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- [2] 日本厚生劳动省. 2022 年日本老年人健康与体育活动白皮书[R]. 东京: 日本厚生劳动省, 2022.
- [3] EU Commission (2021) *Active Ageing: Opportunities for Rural Communities*.
- [4] 赵泓羽, 邵雪梅. 数字赋能老年人体育公共服务供需适配的阻滞壁垒与突破路径[J]. 沈阳体育学院学报, 2022, 41(6): 64-70.
- [5] 张斌. 乡村振兴背景下农村老年人体育公共服务供给模式创新[J]. 渭南师范学院学报, 2022, 37(2): 66-71.
- [6] 钟丽萍. 城市社区老年人体育服务治理创新研究[D]: [博士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2021.