

多中心治理视角下老年智慧体育服务政策执行的影响研究

丁志会

吉林体育学院研究生处, 吉林 长春

收稿日期: 2026年6月29日; 录用日期: 2026年7月22日; 发布日期: 2026年7月29日

摘 要

我国高度重视老龄事业与养老服务体系建设和积极应对人口老龄化已上升为国家战略。相关政策明确要求强化智能技术在老年体育服务中的应用, 在此背景下, 老年智慧体育服务作为智能技术与健康管理融合的新型模式, 成为提升老年人生活质量的重要路径。但当前基层政策执行中, 存在多元主体协同效率不足、技术适配性待提升等问题, 导致服务效能与预期存在差距, 亟需从多中心治理视角破解。本研究基于多中心治理理论, 通过文献资料法、逻辑分析法及案例研究法, 系统剖析政策执行的困境与优化路径。调查显示, 政策执行面临四大结构性问题: 政府主导过强, 社会力量参与不足; 跨部门数据共享率较低, 权责划分机制模糊; 大多数的智能设备未通过适老化认证, 用户体验滞后; 政府单一评估模式占比较高, 难以全面反映服务效能。针对上述问题, 研究提出: 构建政府制定标准 - 企业主导创新 - 社区落地服务 - 老人参与评估的多元协同网络, 建立跨部门数据共享契约与适老化技术标准, 引入第三方机构与老年用户共同参与评估, 推动政府单一供给模式向多元主体协同共治转型。本研究不仅为政策优化提供操作路径, 对完善老龄化治理体系、推进健康中国建设具有理论与实践双重意义。

关键词

多中心治理, 老年智慧体育服务, 政策执行, 影响研究

A Study on the Impact of Policy Implementation of Smart Sports Services for the Elderly from the Perspective of Multi-Center Governance

Zhihui Ding

文章引用: 丁志会. 多中心治理视角下老年智慧体育服务政策执行的影响研究[J]. 服务科学和管理, 2026, 15(4): 869-874. DOI: 10.12677/ssem.2026.154101

Abstract

The Party and the state attach great importance to the cause of aging and the construction of the elderly service system, and actively responding to population aging has been elevated to a national strategy. The relevant policies clearly require strengthening the application of intelligent technology in elderly sports services. Against this background, elderly smart sports services, as a new model integrating intelligent technology and health management, have become an important path to improve the quality of life of the elderly. However, in the current implementation of grassroots policies, there are problems such as insufficient coordination efficiency among multiple entities and the need to improve technical adaptability, leading to a gap between service effectiveness and expectations. It is urgently needed to solve these issues from the perspective of multi-center governance. Based on the theory of multi-center governance, this study systematically analyzes the predicaments and optimization paths of policy implementation through literature research, logical analysis, and case study methods. The survey shows that policy implementation faces four structural problems: excessive government dominance and insufficient participation of social forces; low cross-departmental data sharing rate and vague division of responsibilities mechanism; most intelligent devices have not passed the aging adaptation certification, resulting in lagging user experience; and the government's single evaluation model accounts for a large proportion, making it difficult to comprehensively reflect service effectiveness. In response to these problems, the study proposes: constructing a multi-coordinated network of "government setting standards-enterprises leading innovation-communities implementing services-elderly participating in evaluation", establishing cross-departmental data sharing contracts and aging adaptation technical standards, introducing third-party institutions and elderly users to jointly participate in evaluation, and promoting the transformation from the government's single supply model to multi-entity collaborative governance. This study not only provides operational paths for policy optimization but also has theoretical and practical significance for improving the aging governance system and advancing the construction of a Healthy China.

Keywords

Multi-Center Governance, Elderly Smart Sports Services, Policy Implementation, Impact Research

Copyright © 2026 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

在全球老龄化趋势日益加剧的背景下，我国老年人口数量持续增长，积极应对人口老龄化已上升为国家战略。“健康中国 2030”和“智慧养老”战略的推进，为老年智慧体育服务的发展提供了新契机。但在政策执行过程中，却面临着诸多挑战，亟待从多中心治理视角探寻解决之道。现有研究围绕智慧养老、体育服务供给及多中心治理已积累丰富成果，但将三者深度融合并深入剖析特定政策执行中微观治理张力的研究尚显不足。本研究旨在剖析这些困境，并提出切实可行的突破路径，为老年智慧体育服务的发展提供理论与实践支持。

2. 理论基础

2.1. 多中心治理理论

多中心治理理论在 20 世纪 90 年代由 Vincent Ostrom 首次提出,“多中心”蕴含了一系列用来研究经济与社会和政治关系的方法,是一个核心概念[1]。多中心其实是相对于单中心提出的,强调多主体在公共事务中的参与。多中心并不是只有政府单一承担的责任和内容,而是由政府、市场和社会共同合作来完成。而多中心的目的是为了为了更好的治理。所以“治理”也是一个很重要的词语。治理是一个完整连续的过程,是个人与组织、国家与公民治理其公共事务的诸多方式和手段的总和[2]。在多中心治理理论出现之前,主要存在着市场理论和国家主权理论两种社会秩序观,但是政府及市场的失灵让我们看到两种秩序观的明显不足。多中心治理理论在此基础上发展起来,是对传统公共行政理论的开拓。

2.2. 老年智慧体育服务的治理属性与多中心治理的适配性

2.2.1. 公共性与政府兜底保障必要性的适配

老年智慧体育服务属于准公共产品,无法完全通过市场机制实现有效供给,需要政府通过财政投入、政策引导等方式弥补市场失灵。而多中心治理理论强调政府需要通过制度设计保障公共服务的可及性与公平性。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》明确要求“保障农村和城市社区老年人享有平等的体育服务权益”[3]。因此老年智慧体育服务的公共性要求政府建立“普惠性供给机制”。多中心治理中政府角色从生产者转变为治理枢纽。在传统单中心治理下,政府的直接生产服务导致效率低下。多中心治理理论要求政府直接退出具体生产服务,转向规则制定者加监管者,通过政策工具引导多元主体参与。二者的适配性体现为政府以必要的适度干预实现公共性目标,同时借助协同机制激发市场与社会活力。

2.2.2. 技术性与企业和社会力量的创新动能的适配

老年智慧体育服务依赖智能硬件及数字化平台等专业领域,需要激活企业、社会等多元主体的协同效应,去破解单中心模式下技术与需求脱节的难题。老年智慧体育服务的技术研发是一个投入高及周期长的过程,仅仅依靠政府财政直接供给难以持续,强调市场在资源配置中的决定性作用,将企业的逐利性转变为技术创新动能,解决技术供给困境。老年人的数字鸿沟问题导致大多数老人对于智慧体育服务的接受度较低,因此十分重视社会力量在体育服务中的补充作用[4]。

2.2.3. 参与性与老年人作为治理主体的必然性的适配

老年智慧体育服务具有公共属性,老年人作为核心使用群体,其身体条件、运动偏好和使用习惯差异显著,仅靠政府主导或企业推动的单向供给模式,难以满足真实需求。多中心治理理论强调公共事务的治理需纳入使用者的直接参与[2],这与老年智慧体育服务的“参与性”属性高度一致。本质上是将老年人从“公共服务的被动消费者”转变为“治理过程的主动参与者”。

3. 老年智慧体育服务政策执行现状

3.1. 政策支持与发展规划

国家及地方政府积极出台相关政策促进老年智慧体育服务发展。国家层面《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》大力发展银发经济,丰富老年人文体休闲生活,支持老年人参与体育健身[3]。《关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案》该文件虽不是专门针对于老年智慧体育服务的,但其中关于推进公共场所适老化改进的要求,促进智慧助老活动的展开[5]。在智慧体育方面明确提出了

在老年人进入文体场馆、参与全民健身赛事活动、使用智能健身器械等方面，提供必要的信息引导、人工帮扶等服务。进入体育健身场馆，应保留人工窗口和电话专线，为老年人保留一定数量的线下免预约进入或购票名额。引导公共文化体育机构等提供更多适老化智能产品和服务。因此，进一步减少数字鸿沟带来的老年人不适问题[6]。

同时，各地积极响应国家号召，纷纷制定本地老年智慧体育服务发展规划。例如，上海印发《上海市体育局关于开展“智慧助老”行动加强老年人体育服务的指导意见》¹，从多维度推动老年智慧体育服务发展。在提升体育场馆智慧助老服务水平上，要求场馆坚持传统与智能服务结合，保留多种传统服务方式，设置老年人时段并预留锻炼名额，不将“健康码”作为唯一入场凭证，为老年人进入体育场馆提供了便利。

3.2. 实践探索与发展

在各地政策的有利扶持下，养老智慧体育大力发展。在浙江省以体育数字化改革为契机推动老年智慧体育服务发展。推进以全民健身地图为核心的“浙里健身”体育公共服务应用和“浙里长寿”体育子场景开发，依托“浙里练”小程序建立老年人多场景智慧健身方案，构建多级健身体系，为老年人制定个性化健身计划，普及健身知识。此外，在公共体育场馆服务提升计划中，包含便民服务提升与公益服务提升，保障公共体育场馆为老年群体提供服务设施，鼓励社会组织为老年群体健身提供公益指导[7]。在上海优化社区老年人体育健身环境方面，将适合老年人的社区体育设施建设纳入政府实事项目，新建或改建健身地点时充分考虑老年人需求并配置适老器材，还推动体医养结合的新型体育健身设施建设，如长者运动健康之家，为老年人提供更全面的健康服务。

4. 老年智慧体育服务困境

4.1. 治理主体结构失衡

老年智慧体育服务中治理主体结构失衡，主要体现在政府、企业、社会组织及老年人四大主体间权责错配、协作缺失，导致服务供给难以满足需求。第一，政府主导过强，背离多中心治理“多元协同”原则[8]。政府购买仍是社区智慧养老服务的主要供给模式，在服务生产中包揽过多环节，挤压市场与社会力量参与空间。第二，企业逐利性与服务公共性矛盾突出。过度追求商业利益，适老化研发投入不足。例如上海长宁区AI跌倒监测系统因误报率过高被停用。企业数据不开放形成数据孤岛，与资源共享的要求相悖。第三，社会组织缺乏资金与专业人才，无法有效承担需求调研与服务落地职能[9]。由于缺乏与政府、企业的常态化沟通机制，进一步造成供需错配。第四，老年人主体地位弱化，参与机制缺失。根据国家统计局的数据，截至2024年末，我国60岁及以上老年人口已达3.1亿人，占总人口的22.0%，预计2035年将突破4亿。然而调查显示，仅36.6%的老年人会使用智能手机，40.4%不会使用[10]。老年人数字素养偏低，难以通过线上平台参与治理，主体地位进一步弱化。

4.2. 协同机制缺失

协同机制缺失的根源，在于尚未建立多元主体共同认可的规则体系。第一，信息共享机制不完善。体育、民政、卫健等部门对于老年人健康、运动习惯等数据未能有效整合，企业在研发时，难以获取精准的需求信息。第二，权责划分不清晰，难以辨别主体。政府在部分领域过度干预，企业忽视服务的公共属性，未按要求提供适老化服务。社会组织缺乏独立承担的能力。第三，协同动力不足。政府财政依赖程度高，社会资本回报路径单一以及老年人参与不足，难以跨越数字鸿沟问题。

¹<https://www.shanghai.gov.cn/nw49248/20210118/169424e9d25f4baca0edd4917af401e.html>

4.3. 技术适配不足

老年智慧体育服务困境中的技术适配不足，集中体现在设备设计与用户能力的双向脱节。第一点，设备适老化程度低。智能设备技术的设计普遍年轻化，忽视带给老年人的操作障碍。第二点，技术门槛与老年人认知能力的断层。老年人对于体育服务的需求少之又少，且对于基础的数字技能匮乏。适老化培训体系缺位。

4.4. 评估体系不完善

老年智慧体育服务评估体系存在显著缺陷，严重制约服务质量提升与可持续发展。第一，评估主体单一。多数地区的老年智慧体育服务项目验收，主要由体育、民政等政府部门独立完成。第三方专业力量的缺失以及老年人参与度极低[9]。第二，指标设计不合理。现有评估指标过度关注硬件设施建设，对服务体验、健康效果等核心维度重视不足，难以准确衡量服务质量。

5. 老年智慧体育服务突破路径

5.1. 优化治理主体结构，构建多元协同格局

第一，明确政府职能定位与监管责任。政府应从直接运营服务转向制定规则和强化监管，通过政府购买服务、财政补贴、税收优惠等方式，鼓励社会力量参与设施建设和运营。同时，建立季度评估机制，结合老年人满意度调查和设备使用数据[11]，动态调整扶持政策。第二，激发企业创新活力与跨界合作。推动企业与医疗机构合作，并对开发出符合国家标准的老 化智能设备企业给予税收优惠。第三，提升社会组织服务能力与资源整合并增强老年人参与 能力与权益保障。针对不同年龄和健康状况的老年人，提供分层培训服务。

5.2. 创新协同机制，打破合作壁垒

第一，建立统一信息共享平台[12]。由省级政府牵头，整合体育、民政、卫健等部门的老年人健康档案和运动数据，建立区域智慧体育服务数据库。第二，完善权责划分与监督体系。明确政府、企业、社会组织的职责边界。第三，探索多元利益共享模式。建立老年体育服务积分制度，老年人参与运动可兑换生活用品或服务，提高参与积极性。

尤为关键的是，在厘清权责的基础上，应建立面向利益冲突的动态调解机制。对企业，采取公益补贴与市场运营的混合模式，保障普惠性的同时给予合理盈利空间；对部门数据壁垒，将协同绩效纳入跨部门考核指标，以激励相容破除各自为政。

5.3. 推进技术适老化改造，提升服务实用性

第一，制定强制性适老化标准。参照国家现有标准，制定智能健身设备，未达标产品不得进入政府采购目录[8]。第二，完善技术服务保障体系。将智能设备使用培训纳入社区公共服务内容，定期开展操作培训。为老年人提供设备维修、数据同步等上门服务。

5.4. 完善评估体系，强化质量导向

第一，构建多元评估主体。建立由政府、第三方专业机构和老年人共同参与的评估机制，确保老年人评估权重不低于 40%。通过深度访谈、实地体验等方式，全面收集服务反馈。第二，优化评估指标设置。降低硬件设施类指标权重，增加服务满意度、设备使用率、健康改善效果等核心指标。第三，强化评估结果应用。将评估结果与政策扶持、企业资质挂钩，对连续两年评估不合格的服务商取消合作资格。

定期发布服务质量白皮书，公开评估数据和改进措施，接受社会监督。

6. 结语

本文基于多中心治理理论框架，系统考察当前老年智慧体育服务体系建设的实践困境。研究揭示，延续单一主体主导的传统模式已难以满足老年人多元化的服务需求。当前治理实践中存在的权责交叉模糊、跨部门协作低效等问题，本质上反映了多中心治理体系中各主体的角色定位尚未形成协同互补效应。

破解路径需紧扣多中心治理的核心要义：第一，厘清多元主体的权责边界，政府应聚焦制度设计与政策供给，市场主体需强化技术创新与产品迭代能力，社会组织应发挥资源枢纽与服务适配功能，老年群体则需提升数字素养与服务参与度。第二，构建多层次协同机制，通过信息共享平台促进主体间常态化的需求反馈与资源调度。第三，推进技术适老化迭代升级，建立包含硬件适配、界面优化、服务定制的三维改造体系。同步完善服务质量动态评估机制，形成“需求识别-服务供给-效能反馈”的闭环治理链条。这种治理范式的转型实践，既契合健康中国战略的实施要求，也为应对人口老龄化提供了新的解决方案。

基金项目

基金项目编号：YC2025012，2025 年吉林体育学院研究生科研创新基金项目《基于流空间理论的航空运动产业价值链与低空经济耦合发展研究》。

参考文献

- [1] 欧雅怡. 社会性构型下体育治理的关系网络构建研究——基于协同治理与多中心治理理论[J]. 广州体育学院学报, 2018, 38(4): 68-73.
- [2] 熊光清, 熊健坤. 多中心协同治理模式: 一种具备操作性的治理方案[J]. 中国人民大学学报, 2018, 32(3): 145-152.
- [3] “十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划[EB/OL]. 2021-12-30.
<https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c45259/content.html>, 2026-06-03.
- [4] 孟云鹏. 数字老年体育服务: 体系构建、实践困境与发展对策[J]. 体育学研究, 2023, 37(6): 34-47.
- [5] 关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案[EB/OL]. 2020-11-15.
https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5567747.htm, 2026-06-03.
- [6] 冯禹橙, 李良明. 积极老龄化视域下社区老年公共体育服务智慧化的现实困境与实践方略[J]. 体育科技文献通报, 2025, 33(2): 242-245+269.
- [7] 陈长洲, 王红英, 余汪洋. 智慧体育服务助推“积极老龄化”的逻辑理路与发展路径[J]. 武汉体育学院学报, 2024, 58(8): 34-41.
- [8] 郭彬, 张锐. 适老化数字技术驱动社区老年体育服务智慧化: 生成逻辑与张力调适[J]. 社会工作, 2025(2): 64-82+160-161.
- [9] 冯文猛. 我国智慧养老的发展现状、问题与应对策略[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2024, 38(6): 1-10.
- [10] 高成运, 李晶. 中国老龄发展报告(2024): 中国老年人心理健康状况[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2024.
- [11] 刘雪含, 王宏亮, 林晓辉. 社区老年体育服务智慧化供给价值分析[J]. 文体用品与科技, 2025(8): 7-9.
- [12] 万利, 李晓晨. 智慧体育赋能老年健康: 新时代老年体育促进策略研究[J]. 文体用品与科技, 2025(7): 147-150.