

全民健身公共服务标准化政策注意力配置及优化路径 ——基于LDA主题模型分析

牟琳^{1,2}, 谢世纪¹, 李欣芮³, 沈克印^{1,2}, 赵秀文¹

(1.武汉体育学院 经济与管理学院, 湖北 武汉 430079; 2.湖北体育产业研究中心, 湖北 武汉 430079;
3.武昌理工学院 商学院, 湖北 武汉 430223)

摘要: 选取2009—2023年中央和地方194份全民健身公共服务相关政策, 采用LDA模型进行文本主题识别与强度评估, 以揭示其政策注意力配置特征、挖掘建设瓶颈并提出优化路径。研究提炼出跨部门协同治理、场馆开放管理、社区设施建设、空间资源配置、群众赛事组织、体育健康服务6大主题, 且政策注意力呈部门协同和群众参与、空间布局和健康服务、场馆开放和设施建设三梯次递减分布。基于“设计—实施—监管”框架, 提出硬件设施与软性服务标准体系性失衡、资源保障缺位掣肘标准化进程、评估反馈疲软是导致标准监管不力的3大瓶颈。据此提出侧重“硬支撑”与“软实力”、吸纳多方资源服务、贯彻科学监管问责的优化路径。

关键词: 全民健身公共服务; 标准化建设; 注意力配置; LDA模型

中图分类号: G80-05 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2026)03-0086-10

Attention allocation and optimization path on standardization policy for national fitness public services ——Analysis based on LDA theme model

MOU Linlin^{1,2}, XIE Shiji¹, LI Xinrui³, SHEN Keyin^{1,2}, ZHAO Xiuwen¹

(1.School of Economics and Management, Wuhan Sports University, Wuhan 430079, China;

2.Hubei Center of Sports Industry Research, Wuhan 430079, China;

3.School of Business, Wuchang University of Technology, Wuhan 430223, China)

Abstract: This study selected 194 policies related to public fitness services from central and local governments during 2009-2023 as research objects, and used the LDA model to identify the themes and assess the intensity of the texts, in order to reveal the characteristics of policy attention allocation, explore the construction bottlenecks and propose optimization pathways. The study extracted six major themes such as cross-departmental collaborative governance, venue opening management, community facility construction, spatial resource allocation, mass event organization, and sports health services, and the policy attention was distributed in three descending tiers including departmental collaboration and public participation, spatial layout and health services, and venue opening and facility construction. Based on the "design - implementation - supervision" framework, three major bottlenecks were identified such as systematic imbalance between hardware facilities and soft services standards, lack of resource guarantee hindering the standardization process, and weak assessment feedback leading to ineffective standard supervision. Therefore, the optimization pathways of emphasizing both "hard support" and "soft power", absorbing multiple resources for services, and implementing scientific supervision and accountability are proposed.

Keywords: national fitness public services; standardization construction; attention allocation; LDA model

收稿日期: 2025-08-15

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(25BTY065); 湖北省社科基金一般项目(后期资助项目)“人文经济视域下文体旅深度融合发展的理论逻辑与实践路径研究”(HBSKJJ20253427); 武汉体育学院中青年学者科研创新团队: 体育产业高质量发展科研创新团队。

作者简介: 牟琳(1982-), 女, 教授, 博士, 硕士生导师, 研究方向: 体育人文社会学。E-mail: 119063279@qq.com 通信作者: 沈克印

2021年国务院印发的《国家标准化发展纲要》提出推动高质量发展、全面建设社会主义现代化国家,迫切需要加强标准化工作^[1],同年国家体育总局颁布的《全民健身基本公共服务标准(2021年版)》进一步明确现阶段全民健身基本公共服务标准的范围与底线^[2]。2022年《关于构建更高水平的全民健身公共服务体系的意见》强调,要完善全民健身公共服务标准体系,为人民群众创造安全适宜的健身环境。上述文件均凸显了全民健身公共服务标准化建设的必要性及重要性。当前,我国全民健身公共服务体系建设虽取得阶段性成效,但仍面临公共服务总量不足、质量不优、区域城乡发展不均、协同治理不畅以及政务信息公开滞后等挑战。破解“健身去哪儿”的难题,亟需以标准化补齐短板,规范服务全过程管理。因此,持续推进全民健身公共服务标准化、规范化建设,不仅是落实全民健身国家战略、增进民生福祉的关键保障,更是优化体育治理体系、提升服务效能的必然要求。

关于全民健身公共服务标准化研究主要涉及标准体系设计与治理路径两大方面。在标准体系设计方面,学界从要素视角^[3]、要素结构^[4]、标准流程^[5]、项目内在关联^[6]及绩效评估^[7]等维度出发,致力于构建协调有序、功能合理的标准体系,且地方应在属地治理框架下推进标准条目的分层整合与区域适配^[8]。在治理路径方面,既有研究从政府主导^[9]、法治嵌入^[10]等视角切入,聚焦城乡体育统筹发展^[11]、地方标准执行差异^[12]、数字平台支撑^[13]等领域,同时揭示出标准化在资源流转、规则衔接与行为激励方面的治理难点。然而,现有研究中质性分析居多、量化研究鲜少,使得政策结构偏差易被系统性遮蔽,全民健身公共服务标准化的推进与落实是否有效当存质疑。注意力配置理论关注有限资源在不同目标与事项间的分配与聚焦,是识别政策重心、解释结构失衡的重要理论分析工具。鉴于此,基于注意力配置视角,以中央与地方政府发布的标准化政策为蓝本,运用LDA主题模型进行量化分析,从标准设计、标准实施、标准监管方面揭示标准化政策的注意力配置结构与分布特征,剖析标准化建设困境并提出优化路径,为构建更加科学、协调、可持续的全民健身公共服务标准体系提供实证依据与决策参考。

1 全民健身公共服务标准化注意力配置的模式设计

1.1 全民健身公共服务标准化注意力配置的内涵

全民健身公共服务标准化是指政府在履行全民健身公共服务职责过程中,针对全民健身领域中体育场地、体育活动、体育组织、体育信息、体育指导、体

育监测等具有重复性特征的关键要素与工作环节,运用标准化的原则和方法开展标准制定、发布与实施的系统性活动^[6]。其核心目标是破解中央政策目标与地方资源有限的现实约束^[14],实现基本公共体育服务的均等化发展的高质量供给,最终推动全民健身公共服务体系的协同均衡与可持续发展^[15]。注意力配置最初源于认知心理学,探讨人类如何管理有限的认知资源。Simon^[16]率先将其引入组织管理领域,指出决策者因“有限理性”无法同时关注所有事务,必须选择性分配注意力资源以提升决策效能。Baumgartner等^[17]进一步拓展至政府决策领域,认为政策变迁的本质是政府对议题优先级的动态调整,即通过重新排序有限注意力资源,推动政策转向。

全民健身公共服务标准化注意力配置是指政府在有限理性约束下,对全民健身公共服务标准化领域层级责任、关键议题的关注优先级分配,涵盖纵向中央顶层设计与地方差异化执行的目标协同,以及横向设施建设、服务供给、监督评估等多维资源统筹。通过系统解构全民健身公共服务标准化政策文本,精准识别政府在该领域的注意力分配特征,有利于诊断不同层级、不同任务模块间的注意力失衡问题,构建与标准化建设目标适配的注意力配置优化路径,从而为全民健身公共服务标准化的高质量推进提供决策依据。

1.2 基于LDA主题模型的全民健身公共服务标准化注意力配置的模式框架

1) LDA主题模型介绍。

LDA(Latent Dirichlet Allocation)由David等^[18]提出,是一种基于贝叶斯推断的三层概率生成模型,被广泛用于大规模文本的主题挖掘中。其实质是假设文档中每个词汇均来源于某个潜在主题,且这些主题是由特定概率分布的若干词汇构成^[19]。该模型能高效处理海量语料,自动识别文本潜在主题并快速提炼核心信息^[20],增强文本分类聚类的准确性^[21]。全民健身公共服务标准化政策涉及中央与地方多层级文本,包括设施建设、活动组织、指导服务等多元内容,文本量大且主题交织,采用传统定性分析易受主观偏差影响。而LDA模型则可通过客观概率计算剥离潜在主题,发掘政策注意力配置重心及结构,通过主题强度测算明确各主题权重,量化政策注意力配置差异,从而为分析全民健身公共服务标准化的关键问题提供实证依据。

2) 基于LDA主题模型的全民健身公共服务标准化注意力配置的逻辑框架。

秉承“模型设计—实证分析—困境发掘—路径优化”的研究逻辑,进行全民健身公共服务标准化注意力配置及路径优化研究。第一,模型构建。搜集标准

化政策文本,运用 LDA 模型构建全民健身公共服务标准化注意力配置模型,进行关键词频提取、文本主题挖掘及主题强度评估。第二,实证分析。基于关键词频、文本主题及主题强度的测算结果,识别出全民健身公共服务标准化注意力配置的焦点、结构及差异。第三,困境挖掘。基于注意力配置分析,发掘全民健身公共服务标准化建设的现实瓶颈。第四,路径优化。针对困境,提出全民健身公共服务标准化建设的可行路径。

1.3 基于 LDA 主题模型的全民健身公共服务标准化注意力配置的量化评估

1)政策文本搜集。

设 2009 年国务院首次出台的《全民健身条例》为时点,以“全民健身公共服务”“全民健身标准”“公共体育服务标准”等检索词为条件,从中国政府、国家体育总局、省(自治区)人民政府网站搜集信息,将北大法宝网站作为补充,获取 2009—2023 年共计 194 个样本,包含《体育标准体系建设指南(2018—2020 年)》等中央文件 32 份、《江苏省全民健身基本公共服务实施标准(2022 年版)》等地方文件 162 份。

2)LDA 主题模型挖掘。

基于政策样本,利用 R 语言搭建 LDA 模型,进行关键词频分析,发掘文本主题并评估主题强度,揭示全民健身公共服务标准化注意力的配置现状。

(1)关键词频分析。采用 Jieba 分词库,进行文本预处理,剔除无意义字符。测算高频词汇并生成词云图,可视化展现关键词分布情况,“设施”“建设”“活动”等为高频词汇,表明标准化设计聚焦于设施建设与服务供给。

(2)文本主题挖掘。首先,运用 TF-IDF 方法构建文档-词项矩阵^[22](见公式 1),筛选高权重特征词用于建模。

$$\text{weigh}_w(s) = \frac{tf_w(s) \times lb\left(\frac{N}{n_w}\right)}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (tf_w(s))^2 \times lb\left(\frac{N}{N_w}\right)}} \quad (1)$$

其次,为确定最优主题数,需计算模型困惑度(见公式 2),其值越低表明对文本内在结构的还原度越高^[23]。在此基础上,分析困惑度随主题数变化曲线,当主题数为 6 时出现拐点,曲线下下降速率变缓,据此判定最优主题数为 6。

$$\text{Perplexity}(D) = \exp\left\{-\frac{\sum_{i=1}^M \ln p(d_i)}{\sum_{i=1}^M N_i}\right\} \quad (2)$$

最后,利用吉布斯采样算法,根据每个主题的关键词概率分布并结合现有标准化要素划分^[6],提炼出 6 大主题:Topic 1 跨部门协同治理、Topic 2 场馆开放管理、Topic 3 社区设施建设、Topic 4 空间资源配置、Topic 5 群众赛事组织、Topic 6 体育健康服务。

(3)主题强度评估。统计各主题特征词的词频及加权值,计算其综合权重(见公式 3),得出主题概率分布。Topic 1 至 Topic 6 的主题强度值分别为 0.233、0.123、0.162、0.168、0.270 及 0.207,反映政策在各主题间的注意力分布差异与资源配置倾向。

$$P_k = \frac{\sum_i^N \theta_{ki}}{N} \quad (3)$$

2 全民健身公共服务标准化注意力配置的实证结果与分析

2.1 基于关键词的注意力配置焦点

高频关键词代表政策注意力分配焦点,可视化词云图能呈现出标准化治理重心^[24](见图 1)。基于上文关键词提取结果,“设施”“建设”的词频最高,分别为 2 409 和 2 020,揭示出政策聚焦于公共体育服务的物理支撑。体育设施作为全民健身公共服务体系的基础单元,其建设标准不仅关系到服务覆盖度,也是政府注意力分配的资源支点。“活动”“赛事”等行为导向型词频居于次高,分别为 1 533 和 1 056,表明政策倾向于通过组织手段激发群众参与体育活动,推动体育文化普及、促进体育消费增长。综上,高频关键词反映出政府在标准化建设中注意力在于可量化、可执行的目标,如空间保障与组织行为等要素。



图 1 基于 LDA 模型的标准化政策文本高频词云图

关键词权重可视化能呈现政策的内容覆盖及要素结构。结合高频关键词统计,政府偏重于“建什么”“办什么”等目标,而对实施、监管等环节的关注明显不足。“评估”“反馈”等体育信息与体育指导类词

频较低, 说明对软性服务标准注意力缺乏。此类短板既影响对服务体验、信息可达、个性指导等群众需求的回应, 也影响标准化流程闭环实现。因此, 在具备一定的硬件条件后, 应引导政策注意力转向体育信息服务、健身指导等软性服务环节, 驱动标准化全链条建成。

2.2 基于文本主题的注意力配置结构

基于 1.3 所提炼的 6 大主题(见表 1), 根据主题特征词属性并参照现有公共体育服务标准体系, 解析标准化政策注意力的配置结构。

Topic 1 跨部门协同治理:以“省”“体育局”“市”等为特征词, 侧重于通过标准设计, 部署全民健身公共服务标准化的部门协同任务。标准化供给效能提升的关键在于政府主导与部门协同。地方政府依据中央制定的法律法规, 统筹体育、卫生、文化等部门, 共

同推进设施建设、活动组织、科学指导及宣传推广等全民健身服务标准的修订、实施与动态优化工作。如四川省《关于加快推进新时代体育强省建设的实施意见》提出要构建多元协同的供给体系, 为民众提供高效、便利的体育服务。

Topic 2 场馆开放管理:以“开放”“管理”“场馆”等为特征词, 偏重于通过标准约束, 督促公共体育场馆科学开放, 为全民健身服务开展提供场地支持。体育场馆作为标准体系的物理支撑, 其高效、持续地开放管理是公共体育服务价值转化的前提^[25]。相关政策制定场馆运营流程、开放时段、维护保障等标准, 确保设施供给有效与运行有序。如《浙江省物价局 浙江省体育局关于规范公共体育设施服务收费管理的通知》提出公共体育设施应免费或低费开放并由政府给予维护补贴且受社会监督。

表 1 基于 LDA 模型的标准化政策文本主题统计

序号	主题名称	主题特征词									
Topic 1	跨部门协同治理	省	体育局	市	责任	单位	厅	文化	运动	职责	牵头
Topic 2	场馆开放管理	设施	公共	开放	服务	标准	管理	活动	场馆	工作	社会
Topic 3	社区设施建设	设施	建设	社区	用地	场馆	规划	群众	场地	公共	方式
Topic 4	空间资源配置	用地	公共	设施	场地	开发	面积	指标	城市	场馆	项目
Topic 5	群众赛事组织	活动	赛事	组织	社会	服务	建设	设施	推动	运动	项目
Topic 6	体育健康服务	健康	建设	服务	运动	推进	体系	社区	完善	公民	公共服务

Topic 3 社区设施建设:以“设施”“建设”“社区”“用地”等为特征词, 着重于通过标准实施, 提升全民健身公共服务相关设施的服务水平。新型城镇化背景下, 政府通过嵌入式建设、复合式改造, 盘活闲置场地资源, 高效拓展基层公共体育空间供给。如《上海市社区全民健身公共服务标准》提出“活化空间+分层配置”的建设思路, 为满足各类人群的日常需求, 打造“15 分钟健身生活圈”的便捷化网络。

Topic 4 空间资源配置:以“用地”“公共”“城市”等为特征词, 偏向于以标准规划引领, 强化体育服务用地的刚性约束, 系统性优化全民健身公共服务空间格局。体育用地规划应遵循科学原则, 精准布局设施空间, 力求与社区公共设施、绿地景观及交通网络有效衔接。自然资源部发布《城市公共体育场馆用地控制指标》规范体育用地配置, 涵盖布局、容积率和绿化率等, 保障体育空间开发既满足公众需求又符合城市发展规划。

Topic 5 群众赛事组织:以“活动”“赛事”“组织”等为特征词, 侧重于推进标准实施, 以群众赛事为载体, 推广全民健身公共服务。赛事活动组织标准能提升服务规范, 激发公众健身热情, 提高全民健身活动

质量。赛事风险管理通过完善应急预案和急救措施, 提升赛事组织的安全保障水平^[26]。《江苏省全民健身基本公共服务实施标准(2022 年版)》强调群众运动会和线上活动的举办要求, 明确赛事标准应纳入应急预案、医疗救护等以保障赛事良好运转。

Topic 6 体育健康服务:以“健康”“运动”“服务”等为特征词, 侧重于以全民健身服务标准为依循, 深化“体卫融合”发展。政策注意力延伸至健身教育、体质评估、运动指导等关键环节, 有助于实现全人群、全周期的健康管理, 并促进全民健康水平提升。《河南省推进全民健身与全民健康深度融合的实施意见(2021—2025 年)》明确提及集健身指导、健康咨询与康复训练为一体的服务站建设方案, 促进体卫融合规范发展。

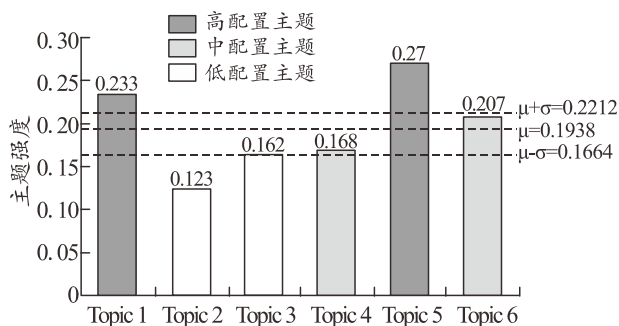
上文所提炼的六大主题与王学彬等^[6]提出的服务要素标准体系(场地设施、体育活动、体育组织、体育信息、体育指导、体育监测)高度契合。就注意力结构而言, 可划分成场地设施类注意力富集区, 涵盖 Topic 2 场馆开放管理, Topic 3 社区设施建设以及 Topic 4 空间资源配置, 这表明硬件设施供给处于主要地位; 以过程性服务为重点的注意力折中区, 仅有 Topic 5 群众赛事组织, 显示出体育活动和体育组织的次要地位;

以软性服务为主的注意力稀缺区,体育信息、体育指导及体育检测3项服务要素被归入Topic 6 体育健康服务的单一主题中,呈现忽略状态。根据注意力配置理论,“重硬轻软”的结构失衡使得政策注意力在服务末端链条处中断,造成标准化体系的闭环断裂。而Topic 1 的跨部门协同治理,正标志着标准化从目标管理迈向过程治理,即政策注意力从资源分配转向治理机制的优化态势。

综上,当前政策注意力结构虽在标准设计、实施及监管层面凸显出其侧重趋势,但仍存在以资源供给为核心、服务过程与保障机制相对薄弱的实际难点,无法有效回应从便民设施建设向惠民服务供给的转变需求。未来应着力构建更为均衡、普适、精细的标准体系,实现从“硬件标准主导”向“软硬标准协同”的转型升级,以更好地适应日益复杂的治理趋势。

2.3 基于主题强度的注意力配置差异

主题强度反映出各主题在政策文本中的权重比例,是衡量注意力资源配置合理性的重要指标^[27]。依据1.3 的主题强度评估结果(见图2),以均值($\mu=0.1938$)与标准差($\sigma=0.0548$)为界限,将6大主题划分为高配置(大于0.2212)、中配置(0.1664~0.2212)与低配置(小于0.1664)3类,以识别注意力倾斜程度及影响。



1)柱状颜色对应配置等级,虚线分别表示 μ 、 $\mu \pm \sigma$ 分界点。

图2 标准化政策的主题强度及配置等级分类

(1)高配置主题:Topic 1“跨部门协同治理”和Topic 5“群众赛事组织”主题强度较高,分别达0.233和0.270,说明政策注意力配置倾向于标准设计及实施环节的协调部署。Topic 1反映出政府重视通过标准设计,凸显出政策关注以规约要求推动部门间协同共建。Topic 5主题强度最高,体现出政府侧重于推进标准实施,组建形式多样的赛事媒介,以激发群众广泛参与规范全民健身活动。

(2)中配置主题:Topic 4“空间资源配置”和Topic 6“体育健康服务”的强度分别为0.207和0.168,这与标准设计和执行联系密切。Topic 4强调设施空间的布

局,如《北京市体育设施专项规划(2018—2035年)》明确需提升人均体育用地面积,完善市民社区健身圈层布局。Topic 6则注重经由标准规约协调体育与健康的二者关系,借助标准化保障居民享有科学化、规范化的体育健康服务。

(3)低配置主题:Topic 2“场馆开放管理”、Topic 3“社区设施建设”主题强度稍弱,分别为0.123和0.162,说明场馆管理、设施建设方面的政策关注配置偏低。Topic 2主题强度最低,说明场馆经营政策缺乏刚性约束力,如《大型体育场馆基本公共服务规范》虽提出要达成开放式、公益性的场馆管理,却未明晰岗位职责、绩效评估等具体指标,标准执行监管存在明显漏洞。Topic 3作为基层供给的最直接一环,将标准要求转化为可感可及的实体空间,关乎标准的落地见效。

综上,主题强度分布反映政策关注重点,主要集中在部门协同与群众参与,其次是空间布局与健康服务,最后是场馆开放与设施建设。上述主题分别对应标准设计、标准实施及标准监管的三层级,并呈现注意力配置依次递减的态势。

3 全民健身公共服务标准化注意力配置的建设瓶颈

3.1 标准设计:硬件设施与软性服务标准体系性失衡

从注意力分配重心和注意力差异的视角看,政府在公共体育服务工作中过度重视设施规模扩张,而对服务效能提升的关注不足。由于分配重心不同,导致硬设施与软服务比例失衡,对全民健身公共服务标准化体系建设形成制约。

1)硬件设施标准体系尚存缺口。

第一,空间布局标准科学性不足,体育场地配置方式静态化。空间布局虽有“15分钟健身圈”“实现500米服务半径”等政策规范,但未能建立以人口密度、服务半径、设施运行效能为导向的布点布局模型。在健身设施配备标准上,缺少与人口规模挂钩的明确数量以及人群聚集时的弹性调整机制。体育设施设置仍以行政区划单元,而非遵循真实需求导向,致使体育设施资源配比失衡且难以高效利用。

第二,设施配置精准性不足,标准设计群体适配性失衡。全民健身公共服务标准化旨在保障全体公民享有基本体育权益,推动体育事业与人民福祉的深度融合^[28]。现行设施配置标准注重器械种类、数量等指标,未按照使用者年龄、身体情况、康复或竞技训练需求等设立分层级规范,使得公共体育设施功能与实际需求错配,标准化供给实际效能低微。同时设施设计仍以普通人群为主,对于残疾人、智障人士等特殊

人群需求,以及低档度的体育器材、安全扶手、安全网等安全类配套设施却没有明确规定,山东省印发的《公共体育设施配置指南》虽在社区户外活动场地设施上覆盖老年人群,但缺乏针对特殊人群的标准要求,导致公共体育服务的公平性与可及性严重不足。

第三,设施管理缺少整体规划,后期维护标准也缺乏调适。目前关于社区健身设施的政策,注重健身设施的硬件数量、面积等指标,如“体育场地数量”“体育人均场地面积”等。在设施维护上,强调定期检修,缺少动态调整。在管理标准上,缺乏结构老化、部件磨损、设备报废的标准,存在社区体育器材过度使用的现象。

2)软性服务标准供给明显迟滞。

第一,全过程标准体系建设不完善,软性服务标准缺失。由于软性服务标准未覆盖信息采集、健身指导、监测评估等关键环节,指导服务缺乏全过程电子留痕,难以精准监测服务效能。现有社会体育指导中心缺乏《服务操作手册》等规范性文件,以及工作时间、指导流程、服务内容、质量评估等具体流程规范^[15],导致体育指导服务碎片化和服务质量不佳,难以供给普惠、质优的公益健康服务。

第二,健身指导标准响应速度未能跟上群众健身需求变化。伴随人口老龄化加剧和居民健康观念提升,群众体育需求已从基础的设施驱动转向高层次的服务驱动,如个性化健康指导、运动康复干预、慢病病管理等。但因现有体育指导标准的内容泛化,模块化划分与数字化场景嵌入不深,以及对老年人群健康管理、老年人运动风险评估、青少年体适能测试等新业务拓展不足,致使标准化服务供给迟缓。

3.2 标准实施:资源保障缺位掣肘标准化进程

基于政策注意力配置分析发现标准化实施层面,仍存在人财物要素供给不足、部门协同乏力及服务指导不佳等难题。

1)人财物要素供给失灵,钳制标准落实推进。

第一,标准化人才队伍基础薄弱,阻碍标准化建设进程。其一,体育标准化专业人才存在较大缺口。当下体育院校的课程设置主要围绕运动技能、健康指导以及赛事运作等方面展开,对于场地设施创建、数据守护规范以及服务质量评定之类的课程较为缺少,体育标准化专业人才的培养数量不足。其二,系统把握标准化流程规范和服务技能的基层指导员和经营人员匮乏。标准化基层人员培训更多聚焦于基础理论教学和应用训练指导,较少涉及区、镇、社健身场所管理和智能健身路径守护等专项内容,导致经营人员的实际操作能力和执行能力不强。其三,东中西部地区标

准化人才的分布不均衡。东部地区除具备国家社会管理和公共服务综合标准化试点之外,还设立有体育标准化技术委员会和省级标准化创新项目,地方给予人才补贴、绿色通道等优惠政策,产生人才引进的虹吸效应,而中西部地区标准化创建起步较晚,相关扶持政策滞后,专门岗位和薪酬待遇有限,出现专业人才大量流向东部以致本地区人力资本短缺的情况。

第二,专项资金投入不足,难以推进标准化建设。一方面,我国标准化财政投入低于国际投入水平。2023年欧盟“体育与娱乐服务”公共支出占GDP比例达0.4%,芬兰、瑞典等国则超0.7%。据《中国统计年鉴2024》显示,2023年我国“文化旅游体育与传媒”财政支出占比仅为0.3%,这表明我国全民健身财政投入短缺、缺少专项资金渠道,致使全民健身标准化难以达成。另一方面,我国当前标准化财政投入存在地域差异。东部地区推进缓慢、财政优势更为明显,文化和体育等相关财政投入较高,西部地区由于经济水平等因素限制,标准化财政投入较低,导致全民健身公共服务标准化建设整体缓慢。如《体育事业统计年鉴2023》显示,2022年广东、江苏、浙江三省针对“文化旅游体育与传媒”的预算经费均超过了200亿元,群众体育方面的预算经费为2.5亿元,而甘肃省、青海省及宁夏回族自治区在该领域的预算经费仅有30亿元,群众体育的预算经费甚至少于3000万元,可见东西区域存在较大差距,标准化进程难以协同推进。

第三,区域基础设施建设不平衡,标准化发展能力失调。《关于加强全民健身场地设施建设发展群众体育的意见》虽对补齐群众健身场地设施短板提供政策引导,但中西部地区资金短缺、自然条件较差、基本体育供给能力弱。截至2023年,西藏自治区和陕西省的人均体育场地面积分别是1.95和2.53平方米,山东省和浙江省分别是3.59和3.0平方米,这表明当下中西部地区全民健身公共服务供给尚不完善。

2)跨部门协同联动不畅,阻滞标准基层执行。

第一,部门信息沟通不畅,标准实施联动能力较弱。当前政策虽提及“部门协作”“资源整合”等协同理念,但在实际操作过程中却出现数据标准不符和信息传达不力等现实问题,掣肘教育、卫生以及体育部门间的信息互换,标准化协同难以高效推进。在体卫融合的的实际场景中,居民运动记录、健康档案和体质检测结果间无法形成有效链接,全民健身活动内容及训练指导无法满足居民实际需求,从而影响健康管理的闭环实施。

第二,地方政府部门协作乏力,标准实施的组织保障不足。体育、卫生、教育等部门在推动标准落实

中,受行政体制条块分割、职能分工不清晰等因素制约,在健康管理、志愿者服务和社区文化建设等跨领域工作中,执行契合度不高且跨部门协同治理失灵,导致标准化落实仍主要依靠体育主管部门。部分地方政策虽然设置多个职责部门,但未明确相关任务目标,导致标准化工作推进过程中出现责任落实不到位、部门协调不畅等实际问题。

3) 服务流程刚性与数字标准断层,影响标准化安全落地。

第一,服务流程弹性缺失,数字化管理标准缺位。当前赛事组织所面临的问题,主要来源于服务流程与数字化管理标准的双重缺失。现行赛事组织中,没有建立从报名管理、裁判分配、比赛编排到成绩公示的全流程标准化体系,对于不同层级(如省级、市级、区县级)和不同场景(如社区运动会、街道联赛、线上赛事等)的差异化操作指南不精准。此外,数字化管理标准存在缺位,实时信息发布、数据互通接口、系统兼容等技术要求不明确,智能调度平台、虚拟互动工具等程序操作标准也不具体,影响整体服务效率。特别是在基层和边远地区,由于缺少智能化工具与技术支持,赛事组织只能依赖人工操作和经验判断,无法有效指导实际工作。

第二,应急预案触发条件模糊,标准响应机制离散化。赛事组织虽制定了应急预案,但未确定何种突发事件时才能启动应急程序,且缺乏风险预警、信息传递链条、人员疏散与场地风控等关键指引,易导致现场指挥人员在紧急情境下决策失灵。同时,应急预案指令链条不清晰,未明确界定发生事件的责任主体、指挥层级关系及信息传递路径,缺乏对决策权限、指令发出部门、现场执行统筹等统一规定,易诱发决策传导阻滞与响应机制熔断。如2021年甘肃户外马拉松越野赛事中,由于突发极端天气及指导预案缺乏,现场赛事组织陷入混乱,造成不可逆的严重后果。

3.3 标准监管:评估反馈疲软致使标准监管不力

基于注意力配置焦点发现标准化政策对于评估、监管、反馈等工作关注不足,阻碍标准化建设闭环达成。

1) 监管执行流于形式,标准落实尚存质疑。

第一,过程监管缺乏准则,标准执行流于形式。因目前的标准化评价以检查次数、事后达标率为主要考核指标,存在程序指标缺项、执行偏差监管和协调不到位等情况,导致监管陷入整改死循环。河南卫辉市在距离居民地较远的坡地建立全民健身广场,违背《室外健身器材配建管理办法》关于健身器材须设置在距离居民地较近、便于开展的有关要求,且缺乏过程动态监管和安装竣工验收程序,导致其长期处于闲

置状态。

第二,监管主体职能重叠,监管体制客观性、公正性差。监管主体既承担政策的执行职能,又同时承担检查监察职责,导致整个监管体制缺乏客观与公平,而监管程序以行政程序为主、以材料审查程序为辅,无法发现监管过程的标准执行问题。

2) 反馈问责尚显微弱,标准监管动能不足。

第一,反馈渠道落后,层级回应滞后。目前标准化的反馈机制主要是以季度、年报为主,缺乏标准实施合规的回复与纠错路径,监测、预警、处置、优化等各层面反馈滞后,部门信息壁垒、接口不一致等引发各层级信息传递不准确、不完善,从而耽误标准化处置的有利时机。

第二,问责机制权责分配失衡,政治激励减弱。在标准执行层面,由于责任边界模糊、问责手段不明晰、重基层问责以及重复问责等,导致问责主体存在“自我监督”悖论,政策激励严重不足。虽然《公共体育场馆基本公共服务规范》明确“属公统管,开放共享”,但并没有明确基层部门监管的内容和责任,因此很难起到规范基层部门监管的作用。

4 全民健身公共服务标准化注意力配置的优化路径

4.1 强化标准设计:侧重“硬支撑”与“软实力”,夯实标准化建设基础

1) 筑牢硬件设施根本,优化标准化发展环境。

要推动全民健身公共服务标准化发展,亟需从场地布局、功能配置等方面完善建设标准,提供规范化、优质化全民健身服务。第一,设施标准规划要重视人口辐射范畴相关联的设施配置基准。街道和社区两级单元的设施布局上要有具体导向,并根据不同区域的实际情况制定不同的配置项目,给出服务人口数量、服务半径等可量化的标准,使全民健身设施区域达到均衡分布。同时也需构建空间单元、设施等级、服务半径多层级协同的工作机制,详细规划分级布点、智能选址的操作流程,提高标准化政策对地方项目选址的指导作用。第二,在设施功能配置标准中,增设人群分类与器械适配模块,推动设施配置由“器械导向”转向“人群导向”。应参照使用者的年龄结构和身体状况,划分为儿童、青少年、成年人、老年人等,针对性提出标准配置要求。如老年人器械应具有握扶支撑、防跌倒保护等功能;儿童器械应采用防夹手、防磕碰等设计,并设置独立使用区以保障其安全。标准条款可采用人群类型、器械功能、安全参数的三层设计且附设功能配置建议表,明确典型配置组合与最小空间

需求,以供设施建设参考。第三,在设施管理维护标准中增设使用周期参数与更换条款,提升设施运行的安全性与可持续性。根据设施类型(如固定器械、铺装材料、智能设备)及材质设置合理的使用年限,并提示在高温、高湿等特殊环境下应适当缩短使用周期。此外,还应设定设施更换的判定条件,包括结构性损坏、功能性减弱、关键零件多次维修等条款。

2)精益软性服务流程,提升标准化服务效能。

应优化软性服务标准的服务流程条目、内容模块构建和条款更新机制,推动标准化服务规范化发展。第一,优化条文结构设计,构建全周期标准化服务流程体系。服务标准设计可遵循服务类型、执行阶段、操作步骤、质量要点的逻辑,细化服务前期准备、实施过程与评估各环节条款,构建覆盖全过程的条目体系。同时,还应界定服务指导人员的岗位职责、从业资质与行为准则等,确保基层服务指导的规范准确。第二,引入分类模块和弹性条目,增强软性服务标准的适配度。软性服务标准应引入人群分类与地方自主空间,搭建通用条款、分类模块、弹性补充的结构框架,提升软性服务标准的适配度。即通用条款统一基本目标与服务原则;分类板块依据人群类别(老年人、青少年、康养人群等)设定服务内容、方法与参数;弹性条目则赋予地方政府在统一框架下的扩展空间,确保标准制定因地制宜。第三,健全数据采集方案,构建标准动态更新路径。应制定数据采集规范和流程管理标准,构建静态数据和动态个性化诉求的采集网络,除统计经常参与体育锻炼的人口基数、体育消费水平等数据外,可通过线上问卷、APP端口和社区网格员等,动态获取居民健身目的、项目偏好等个性化数据。还应构建基于数据异常分析和偏差识别的内容调整机制,并在标准条文中设定内容更新的触发条件、修订周期、修正程序,以确保标准内容能依据服务效果与群众反馈实现动态优化。

4.2 推进标准落实:吸纳多方资源服务,助力标准化推进有序

1)强化人财物资源供给,全面促进标准落实落地。

资源供给是标准有效转化的重要基础,应从人才培养、资金保障与设施管理三方面出发,构建全方位资源支撑体系,以确保标准化进程的顺利推进。第一,构建三位一体的培养规划,扩大标准化人才供给。为解决基层服务岗位专业能力不足的问题,应建立从培养、实践到激励的全周期人才培养机制。在产教融合育才方面,搭建校企协同育人平台,整合地方高校、科研机构 and 行业组织等资源,建设标准化实习实训基地,形成产学研深度融合的可持续人才供给。在标准

建设用才方面,体育主管部门应联合标准化工作委员会等专业机构,建立分层分类的培训方案,聚焦战略规划、标准制定、政策实施、试点推进等,实现从理论学习到实践应用的有机衔接。在激励保障引才方面,设立专项引导基金,完善薪酬制度,优化职业晋升通道,增强基层岗位的吸引力和稳定性,为标准化建设提供动态人才续航。第二,建立纵横协同的财政投入制度,强化标准化资金保障。在纵向财政支持方面,设置区域发展指数、优化基础分配额度,组合一般性转移支付、专项转移支付和体育彩票公益金等财政工具,做好标准化建设资金的保障工作。同时,针对建设薄弱地区,采取“先建后补”措施调动其参与主动性,缩小区域发展差距。在横向区域协作方面,搭建多层次区域合作与对口支援模式,探索区域间财政共建共享机制,形成资源互补与经验共创的格局,促进优势与弱势区域形成稳定伙伴关系,加快标准化建设进程。第三,加强分级施策与区域统筹,全域推进标准设施建设。东部地区具备良好的设施资源禀赋,应强化设施利用率与功能适配性,全面推进标准落地工作。中西部地区则应聚焦基本标准底线,合理利用山地、河道湖泊沿岸、滩地等自然资源,修建自行车、登山、户外拓展、露营等户外运动设施;因地制宜地建设符合环保和安全标准的气膜结构健身房、装配式健身房等,保障人均体育场地面积和扩大设施服务半径,推动标准化建设工作。对于设施资源严重匮乏的地区,可采用固定设施搭配可移动体育器材的模式,逐步改善标准建设条件。

2)加强跨部门联动互通,着力推动标准科学施行。

构建信息互通、职责明确、协作高效的部门联动机制,是确保全民健身公共服务标准发挥效能的关键举措。第一,推进跨部门信息互通,提升标准实施效率。在数据共享层面,全面统一信息采集、传输、存储以及应用的各项技术标准,提高各部门之间数据交流的活跃度。合理制定体育、卫生、民政等部门间的数据交互协议,搭建由省级主导、市县协同联动的信息共享平台,共同推进跨部门信息互通,提升标准实施效率。同时,为保障平台信息交互的安全性与规范性,可引入区块链技术,创建级别式授权的数据安全保护机制,实现数据共享的可信性与可追溯性,让数据在部门间顺畅流动。第二,强化地方政府部门协作,提升标准实施的组织保障。应明确各部门的具体责任,确保各环节标准化落实到位。同时,借鉴试点地区的先进经验,将场地管理、健康指导、志愿服务等任务合理分配给不同职能部门,使任务分工、权责划分与绩效考核等各项职能明晰化,要让任务可衡量,完成

任务的过程能追溯,最后的责任能够落点到个人,以此全面提升地方政府在标准实施中的整体协作能力。

3) 优化标准化流程指导,提升群众体育服务体验。

第一,构建标准化智慧服务体系,创新赛事供给管理模式。为提高赛事组织效率,减少服务流程中断与信息滞后,应构建智能化赛事服务管理体系。在组织层面,将赛事策划、资格审查、裁判调配、实时积分、成绩公示、AI辅助等功能模块化,并内置赛事等级(如社区型、网络型)的全流程操作模板,实现标准化赛事的筹办指导。另外,为基层赛事组织者配备远程技术团队,提供实时咨询、数据分析、安全加密等服务,解决边缘地区的赛事组织难题。在供给层面,设置线上健身瑜伽、健步走、线上运动会等项目,借助短视频平台、小程序、健身APP等终端明晰体验程序和拓宽参赛渠道,进一步提高用户体验与用户粘性。第二,健全赛事应急处置规范,完善突发事件标准化响应机制。针对自然灾害、公共卫生事件等突发情况,应完善赛事预案管理。建立线上赛事应急转换指南,明确取消、顺延、费用结算等操作流程,提升突发事件响应速度,增强对赛事组织的公信力。明晰体育、应急、卫生等部门在突发事件中的职责分工,定期开展实战演练,提升基层工作人员的应急处置能力,确保赛事服务的稳定运行。通过系统化智慧赛事管理与流程化应急响应,完成赛事标准治理从应对型反应向制度型内嵌转型。

4.3 加强标准化监管:贯彻科学监管问责,提高标准化建设质量

1) 严格贯彻监管评价,护航标准执行落地。

第一,创建多级监督模式。监管时按照权责明确、分工负责的原则,分级制订监管计划,省体育部门明确监管重点与顺序,市县体育部门着重执行监管;在财政监管方面,财政、体育、审计等部门应组建联合监管部门,形成起事前预算评定、事中资金把控、事后成果评定的全面监管体系,经由大数据达成静态监管向动态监管转变。第二,完备评价机制与内容。理清监管主体责任的界限,借助第三方机构评价做到标准化工作的客观公正,评价内容上重视标准规范工作、监督举措工作、信息公开成果、体育设施利用率、群众参与度及服务满意度评价等实际业绩;评价指标方面,综合考虑区域发展状况、体育基础条件等变量因素,创建评价指标权重动态调节机制,提升评价指标的合适率。

2) 凸显民主监督问责,提升标准监管能力。

第一,塑造多元反馈渠道,强化监督效能。畅通“线上+线下”相结合的反馈渠道,引入标准化信息

管理系统、微信小程序等,实现24小时在线反馈;设置意见箱、群众座谈会、社区联络员等,丰富群众反馈场景。推行反馈闭环管理,实行台账管理制度,定期统计反馈问题的处理情况,形成专题报告。同时,建立由各级人大、社会团体、媒体与居民组成的广泛标准监管团体,公开选聘社会监督员,推进全社会共同参与标准化建设。第二,强化标准实施责任追究,提升工作质量。实施“一岗双责”制度,同步考核标准化建设责任与岗位职责,设置责任追究与预算扣减等刚性问责清单,以及考核权重调整与评估建议反馈等柔性问责措施,推动标准化建设高质量发展。

5 结语

全民健身公共服务标准化是加强体育治理的有效手段,也是实现体育公共服务均等化的重要保障。本研究针对全民健身公共服务领域政策注意力分配进行研究,利用LDA模型对2009—2023年中央及地方层面的194份政策文本进行量化分析,归纳了跨部门协同治理、场馆开放管理、社区设施建设、空间资源配置、群众赛事组织、体育健康服务6个主题,并按照主题强度划分为高、中、低3个等级,找出硬软件标准失衡、资源保障乏力、评价反馈机制薄弱3大现实问题,提出“硬支撑”+“软实力”、整合多元主体、科学监管问责的标准化路径,为全民健身公共服务领域提供新的研究视角,为地方标准化工作的落实推进和体育治理现代化建设提供经验证据。今后可继续基于新的政策文件拓展分析维度、分区域落细,进一步对比研究东中西部地区政策关注度的区域差异性,促进全民健身公共服务标准体系更加均衡与完善。

参考文献:

- [1] 中国政府网. 十八部门联合印发《贯彻实施〈国家标准化发展纲要〉行动计划(2024—2025年)》[EB/OL]. (2024-03-27)[2024-07-07]. https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202403/content_6941771.htm
- [2] 中国政府网. 关于印发《全民健身基本公共服务标准(2021年版)》的通知[EB/OL]. (2021-12-28)[2024-07-07]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/04/content_5666374.htm
- [3] 王飞. 全民健身公共服务标准化研究[J]. 体育学刊, 2016, 23(3): 46-52.
- [4] 樊炳有,王家宏. 公共体育服务标准体系框架构建及运行模式[J]. 体育学刊, 2018, 25(2): 39-44.
- [5] 杨明. 我国实施体育公共服务标准化的研究[J]. 体育学刊, 2013, 20(6): 38-43.

- [6] 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(9): 11-23.
- [7] 王莉, 孟亚峥, 黄亚玲, 等. 全民健身公共服务体系构成与标准化研究[J]. 北京体育大学学报, 2015, 38(3): 1-7.
- [8] 张宏, 陈华, 王菁. 广东省全民健身公共服务标准的研制[J]. 体育学刊, 2020, 27(2): 50-55.
- [9] 李静, 张林虎. 我国政府基本公共体育服务标准化建设的初步研究[J]. 成都体育学院学报, 2014, 40(7): 33-36.
- [10] 胡庆山, 李欣芮, 姚泽滨, 等. 新时代基本公共体育服务标准化的法治逻辑、困境与路径[J]. 北京体育大学学报, 2025, 48(1): 53-65.
- [11] 胡庆山. 论农村体育基本公共服务标准化[J]. 北京体育大学学报, 2013, 36(12): 16-22+37.
- [12] 茹晓阳, 胡庆山, 曹际玮, 等. 全民健身基本公共服务标准的差异化执行: 实践样态及其启示——基于多案例的实证研究[J]. 体育与科学, 2025, 46(2): 80-90.
- [13] 孙蔚, 任婉蓉, 单命伟. 全民健身信息服务平台标准化建设: 理论逻辑、地方实践和实施保障[J]. 西安体育学院学报, 2022, 39(6): 565-573.
- [14] 胡庆山, 宋凯, 曹际玮, 等. 全民健身基本公共服务供给水平的时空分异、收敛特征及演进趋势[J]. 体育科学, 2025, 45(8): 25-37.
- [15] 郑家鲲, 王思贝. 体育强国视域下全民健身公共服务标准化的历程与路径探索[J]. 上海体育大学学报, 2024, 48(7): 31-42.
- [16] SIMON H A. Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations[M]. New York: Free Press, 1947: 44.
- [17] BAUMGARTNER F R, JONES B D. Agendas and instability in american politics[M]. University of Chicago Press, 2010.
- [18] BLEI D M, NG A Y, JORDAN M I. Latent dirichlet allocation[J]. Journal of Machine Learning Research, 2003(3): 993-1022.
- [19] 石晶, 范猛, 李万龙. 基于 LDA 模型的主题分析[J]. 自动化学报, 2009, 35(12): 1586-1592.
- [20] KARL A, WISNOWSKI J, RUSHING W H. A practical guide to text mining with topic extraction[J]. Wiley Interdisciplinary Reviews: Computational Statistics, 2015, 7(5): 326-340.
- [21] 吴应强, 石乐怡, 张马萍. 嬗变与发展: 中国政府数据开放管理央地政策文本的内容主题挖掘与分析[J]. 情报科学, 2024, 42(4): 79-88.
- [22] 石晶, 李万龙. 基于 LDA 模型的主题词抽取方法[J]. 计算机工程, 2010, 36(19): 81-83.
- [23] GRIFFITHS T L, STEYVERS M. Finding scientific topics[J]. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 2004, 101(S1): 5228-5235.
- [24] 吴飞, 郭怡格. “政策工具-利益相关者”二维框架下公共服务政策注意力配置研究——基于央地 68 份医养结合政策文本分析[J]. 领导科学, 2025(2): 144-151.
- [25] 黄诚胤, 黄锡生, 李爱春. 从开放到共享: 我国公共体育设施共享制度的优化策略[J]. 体育学刊, 2023, 30(5): 51-57.
- [26] 刘兵, 吕万刚, 邹溪楠, 等. 马拉松赛事风险政府协调治理的理论内涵、现实困境与实现路径[J]. 武汉体育学院学报, 2022, 56(12): 29-35.
- [27] 王慧英, 向蓓珊. 中国科技创新人才政策注意力演变与整合转型研究[J/OL]. 科技进步与对策, 1-11[2025-04-13].
- [28] 张瑞林, 张玉新, 王志文. 新质生产力视域下更高水平全民健身公共服务体系建设研究[J]. 北京体育大学学报, 2024, 47(10): 67-76.