

我国社会体育指导员制度的发展路径

赵灵峰

(广州市体育局 法规宣传处, 广东 广州 510620)

摘 要: 我国的《社会体育指导员技术等级制度》和《社会体育指导员国家职业标准》都是为了加强我国社会体育指导员队伍的建设与管理, 适应体育事业和体育产业的发展需要而颁布的部门规章。但两者颁布的背景和适用的范围不同。分析两者的理论基础、运行特点和存在问题, 提出我国社会体育指导员制度应在坚持“双轨式”的基础上, 选择“重点式”发展路径, 更符合我国社会体育指导员发展的现实需要。

关 键 词: 社会体育指导员; 国家职业标准; 技术等级制度

中图分类号: G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2010)03-0029-04

Exploration of a way to the development of the social sports instructor system in China

ZHAO Ling-feng

(Department of Laws, Guangzhou Sport Bureau, Guangzhou 510620, China)

Abstract: The Social Sports Instructor Technical Rating System and the Social Sports Instructor National Occupation Standard effective in China are all department regulations promulgated for strengthening the construction and management of the social sports instructor team in China, and for adapting to the need of the development of the sport undertaking and sport industry. However, the promulgating background and applicable scope of these two regulations are different. By analyzing the theoretical bases, running characteristics and existing problems of these two regulations, the author proposed that the social sports instructor system in China should, on the basis of sticking to the “twin track” system, select a “primary” way to development, which will meet the realistic need for the development of social sports instructors in China in a better way.

Key words: social sports instructor; national occupational standard; technical rating system

我国的《社会体育指导员技术等级制度》(以下简称《制度》)于 1993 年 12 月 4 日由原国家体委颁布, 自 1994 年 6 月 10 日开始实施。截至 2004 年底, 我国社会体育指导员人数已达到 43 万人^[1]。2001 年 8 月, 国家劳动与社会保障部颁布了《社会体育指导员国家职业标准》(以下简称《标准》), 2005 年底我国开始启动社会体育指导员国家职业标准的培训、认证工作, 标志着我国社会体育指导员的职业化进程迈入了实质性发展阶段。社会体育指导员制度是适应我国体育事业和体育产业发展的必然产物, 《制度》和《标准》的实施对推动我国体育产业的发展起到重要作用。但是, 关于社会体育指导员制度的发展路径, 近年来一直存

在理论争议和实践冲突, 在国务院第 560 号令所颁布并于 2009 年 10 月 1 日施行的《全民健身条例》中, 也没有对此争议和冲突加以有效解决。因此, 本文通过《制度》和《标准》的比较及经济社会需求来探讨未来社会体育指导员制度的发展路径。

1 社会体育指导员制度的发展

1.1 技术等级的设立

《制度》于 1993 年 12 月 4 日由原国家体委颁布, 自 1994 年 6 月 10 日施行, 共 19 条, 将技术等级分为三级、二级、一级、国家级 4 档。它是在深化体育改革过程中产生的一项社会体育管理制度, 填补了我国

当时社会体育在人员管理方面的一个空白。从此,一大批掌握体育科学知识和技能的志愿指导者成为了社会的一个特征群体,在推动社会体育发展进程中发挥了积极作用。同时,部分社会体育指导员也开始尝试和运作具有经营性质的有偿健身服务。

1.2 职业标准的出台

进入21世纪,我国社会体育的发展非常迅速,呈现多元发展的趋势。社会体育的市场规模越来越大,介入的人群和资本越来越多,必须在管理理念、运行机制、规章制度等方面给予规范。2001年8月,由国家体育总局编写、原劳动和社会保障部颁布的《标准》正式出台,它标志着我国的社会体育指导员管理工作终于开始与资格证书制度接轨。

在职业标准模式下,社会体育指导员的职业编码为:4-04-03-01,被收录在《中华人民共和国职业分类大典》的第4大类、4中类和3小类中。主要内容包括职业名称、职业定义、职业等级、职业环境、职业能力特征、文化程度要求、培训要求、鉴定要求、基本要求、工作要求、比重表等。职业等级设为4级:初级社会体育指导员、中级社会体育指导员、高级社会体育指导员和社会体育指导师。

2 《制度》与《标准》的比较

2.1 两者的联系

《制度》和《标准》都使用“社会体育指导员”这一名称,两者都是为了加强社会体育指导员队伍的建设与管理,适应体育事业和体育产业的需要和发展。其中,《制度》颁布在前,《标准》颁布在后,职业标准是技术等级在新的社会经济环境下合乎逻辑的发展和完善,除了原有社会体育指导员工作的价值之外,还具有推动体育产业发展、扩大就业市场、调整产业结构、提升服务质量等重大作用,对我国社会体育指导员制度的走向有着重大影响。

按照国家体育总局下发的《关于进一步加强社会体育指导员工作的意见》规定:在非营利性社会体育指导活动中从事指导工作的公益社会体育指导员和在营利性体育场所的劳动岗位从事指导工作的职业社会体育指导员,都是我国社会体育指导员队伍不可缺少的重要组成部分,两种类型的社会体育指导员将并存发展,相互促进,并按照各自的工作方式共同为全民健身事业做出贡献^[2]。

2.2 两者的区别

对于二者的区别,已有学者进行了宏观的阐述,李相如等^[3]认为:《制度》中的社会体育指导员主要从事社会体育活动的公益事业,其性质主要是义务从事

社会体育的指导工作(也可进行适当的有偿服务),不进入国家系列的劳动管理体系。《标准》中的社会体育指导员主要从事社会体育的有偿指导工作,其性质纳入国家劳动服务管理体系,进入社会体育产业市场,主要从事社会体育和全民健身的经营和指导服务。由国务院第560号令颁布的《全民健身条例》在三十一条第二、三款中明确规定:“国家对不以收取报酬为目的向公众提供传授健身技能、组织健身活动、宣传科学健身知识等服务的社会体育指导人员实行技术等级制度。县级以上地方人民政府体育主管部门应当免费为其提供相关知识和技能培训,并建立档案。”^[4]“国家对以健身指导为职业的社会体育指导人员实行职业资格证书制度。以对高危险性体育项目进行健身指导为职业的社会体育指导人员,应当依照国家有关规定取得职业资格证书。”^[4]这是迄今为止关于两者差异的最上位解释。

《制度》和《标准》更具体的区别在于法律地位、类别属性、分级分类、考核审批和管理机构等方面:

(1)法律地位。《标准》的法律依据是《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国职业教育法》和《中华人民共和国体育法》,属于国务院劳动部门规章,由国家人力资源与社会保障部委托国家体育总局组织实施。而《制度》在《中华人民共和国体育法》中得以确认,属于国务院体育部门规章,由国家体育总局运用内部管理体制和运行机制自行组织实施。

(2)类别属性。《标准》是对历史上已经从事或今后准备从事社会体育指导职业的人员的能力和准入证明,纳入国家系列的劳动管理体系,主要是对职业社会体育指导员工作进行规范。《制度》不纳入国家系列的劳动管理体系,主要是对公益社会体育指导员工作进行规范,绝大多数是业余、兼职、离退休人员所从事的社会工作,不存在技术称号与岗位、工资挂钩问题,是面向广大社会体育工作者的非职务性的资格认定制度。

(3)分级分类。虽然两者都按级别提出要求和进行管理,但《标准》还下设有滑雪、游泳、健美操、健身健美等47个不同的项目,强调社会体育指导员对具体服务项目的技术、指导和管理等能力,每个项目都有各自的专项要求,分项目发放职业鉴定证书,培训也比较严格和具有针对性。而《制度》除个别城市自行深化改革外,一般不分设不同运动项目的社会体育指导员,培训一般只采用通用教材。

(4)考核审批。《标准》实行定期鉴定制度,由省、部级职业技能鉴定站根据鉴定工作计划,安排发布鉴定公告,对培训、鉴定和审批有严格的规范。《制度》

是由各省、自治区、直辖市体育行政部门不定期地组织培训与考核。

(5)实施机构。《标准》是由国家劳动与社会保障部领导,国家体育总局的专职机构——人力资源开发中心负责具体实施,各省、直辖市设立职业技能鉴定站,负责本区域的职业技能培训、考核、鉴定工作,职能和运作能够得到组织保证。《制度》是由国家体育总局社会体育指导中心负责实施,各省、地、县体育行政部门分级在本区域实行管理,社体中心的主要职能是开展和推广社会体育活动,并非专职机构。

3 社会体育指导员制度发展的路径

3.1 备选路径

虽然在为数不多的我国体育法律制度中,专门关于社会体育指导员的规章就占两项,涉及此概念的还有一部法律,即《中华人民共和国体育法》和一部行政法规,即《全民健身条例》,但由于《制度》和《标准》同时为国家层面的生效法律制度,在理论探讨、政策划界和现实操作中都难免产生碰撞,甚至导致混乱。如何选择适当的路径协调处理好两者关系,建立起协同有效、切实可行的社会体育指导员管理体系,是当前我国社会体育指导员制度持续发展的核心问题。同时,由于国家层面的制度和名称来之不易,其内在的经济社会必要性、合理性和可行性比较充分,老百姓对此也普遍接受和欢迎,“另起炉灶”和“改名换姓”的方式显然不值得考虑,余下的备择路径就主要存在3种,即“并轨论”、“重点论”和“双轨论”^[3]。

第一是“并轨式”发展路径。即把技术等级直接并入职业标准模式,使我国社会体育指导员合二为一,有利于统一认别、适应社会,全面发展。

第二是“重点式”发展路径。即暂时保持技术等级模式的现有状态,着重发展职业标准模式,在前进中根据我国体育改革发展的走向和进程逐步调整到位。

第三是“双轨式”发展路径。即让职业标准和技术等级保持现状、长期并存、分别发展,以满足我国社会体育不同的现实需求。

3.2 路径选择

在以上3个备选路径中,“并轨式”在现实中不可行。因为,人力资源与社会保障部门并不同意把现有技术等级模式下的社会体育指导员直接转到职业标准序列之中,必须通过重新培训和考试、资格重新认证;其次,体育部门也担心并轨会导致现有社会体育指导员数目锐减,使前些年的队伍建设付诸东流,工作出

现真空。

“双轨式”发展路径目前得到政府部门和诸多学者的认同。原因主要有两个方面:一方面,二者指导方式上的区别可以允许其在管理模式上有所不同,《制度》更多针对自愿业余性指导服务而侧重强调是为了鼓励社会体育指导员积极工作,《标准》则因是职业指导岗位而更多强化对劳动力资源的规范管理^[4];另一方面,《制度》是一规范的部门规章,其实施后又进一步得到《中华人民共和国体育法》、《全民健身计划纲要》和《全民健身条例》等国家推行定位;《标准》则是根据《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国职业教育法》制定并进入《国家职业分类大典》的部门规章,二者都是体育法规制度体系的重要成员,是体现国家意志和权力的法制行为^[5]。

于善旭等^[6]提出两类社会体育指导员队伍应并存发展,需要建立统一协调、分别规范的管理模式。“双轨式”发展路径本身符合我国体育事业发展的总体需要,两种方式都存在合理性和必要性。但在现实的实践中,从这两种方式体现出的发展趋势来讲,《标准》的发展势头明显要超过《制度》。这与社会需求、实施策略、制度保证、鉴定体制等多种因素有关。另外,在传播效果上,“双轨式”容易导致识别混乱,由于历史原因,我国公益性和职业性社会体育指导员现使用统一称谓,但二者在鉴定标准上是有严格区别的,前者“松”,后者“严”。鉴定尺度的不同使国家社会体育指导员的品牌和公信力将难以树立,国家制度的权威性将受到损害;在监督管理上,“双轨式”政出多门,既难以真正划清现实生活中社会体育指导行为的诸多界限,也难以真正划清不同管理部门的监管职责,制度(包括地方立法)所预设的监管机制可能失灵。

“重点式”发展路径实际上应当是“双轨式”的延伸,在坚持“双轨式”的基础上有所侧重,研究认为“重点式”发展路径更符合我国社会体育指导员发展的现实需要,原因主要有以下几个方面:

(1)着重发展职业标准模式符合我国各项改革发展的总体原则,即与市场经济体制相适应的原则,这个原则不能变。早在1993年10月党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》就提出“要制订各种执业的资格标准和录用标准,实行学历文凭和职业资格证书两种证书制度。”其后《中华人民共和国劳动法》和《中华人民共和国职业教育法》又分别对实行国家职业资格证书制度做出了明确规定,职业标准在全国各行各业早已成为劳动资源管理的通行做法,体育部门现在重点发展它,性质是补课、接轨,是形势所迫、大势所趋。这与强化政府的

体育服务功能并不相悖,政府可以通过推动市场职业化发展,然后向市场购买专业化服务的方式,体现其在市场经济条件下的公共服务职能。

(2)着重发展职业标准模式与我国体育改革发展的形势是适应的。与商业、工业等传统产业不同,体育产业的概念在我国提得较晚,而且一经提出就约定俗成地被体育行政部门与群众体育、竞技体育并列为体育的“三大块”。但从逻辑上分析,这并不是一个严谨、恰当的体育分类。体育产业是相对于体育事业(群众体育和竞技体育)的概念,或者说体育产业是基于群众体育和竞技体育的产业、是群众体育和竞技体育发展到一定阶段的必然产物。在市场经济大潮下,社会体育所固有的经济属性在我国也由隐性转为显性,透过体育市场和体育消费呈现出来;有市场、有需求,就必然要有供给,职业社会体育指导员作为体育产业的重要人力资源,其地位日益突出,目前我国体育健身娱乐业已经明显出现人才缺乏的发展“瓶颈”问题。

(3)着重发展职业标准模式与我国社会体育职业发展的实际情况是一致的。在社会体育指导员制度创始之时,技术等级的明文规定就不排斥有偿服务;事实上,由于存在着现实需求,社会上少见的并不是从事有偿服务的社会体育指导员,所缺乏的是管理此类隐性职业群体的法规性依据;随着大众体育消费需求日益高涨、体育健身休闲业快速发展、各层级退役运动员就业压力攀升及体育高等职业教育序列的毕业生大量涌现,越来越多的人需要以此作为终生职业,职业标准模式有利于在社会体育服务领域建立就业评价、打通就业渠道、规范就业行为、提高就业回报,从而调动从业人员的积极性,最终为大众科学健身提供保障。

(4)着重发展职业标准模式与以人为本、加强市场监管的要求是匹配的。职业标准与技术等级相比,许多事项边界更加清晰(例如资格证书区分具体的运动项目),鉴定发证更为严谨,是否超项目和超级别从业更易于认定和处治。也正因为如此,新颁布的《全民健身条例》在第三十二条中规定,经营高危险性体育项目必须符合的条件之一就是“具有达到规定数量的取得国家职业资格证书的社会体育指导人员和救助人

员”。而所谓公益社会体育指导员,以其核心特征——志愿性来衡量,其实早在技术等级模式创设之前,志愿从事体育锻炼普及工作的一直不乏其人;而在技术等级模式设立之后,虽然取得了较大成效,但一方面各级政府在这方面的日常支持力度非常有限,时有重数量轻质量、重发证轻管理等倾向,另一方面社会体育指导员挂名不出力(休眠指导员)、志愿性和有偿性相互混杂等现象也相当普遍;而近年来各类“志愿者服务”蓬勃开展、深入人心,很多职业社会体育指导员或专业体育人士也很乐意适当兼顾公益性的社会体育指导活动。所以,从历史发展的观点出发,技术等级并不必然与以人为本协调,职业标准也并非必然与以人为本相悖,动用国家强制力和行政资源使公益社会体育指导员作为一种模式而独立存在,其必要性已不充分;但鉴于当下“并轨式”的不可行和“双轨式”的不足取,暂时保持技术等级模式的现状,着重发展职业标准模式,就成为社会体育与经济社会相融合的必然选择。

参考文献:

- [1] 社会体育指导员——一支崭新健身辅导大军[N]. 中国体育报, 2005-06-20.
- [2] 国家体育总局. 关于下发《关于进一步加强社会体育指导员工作的意见》的通知[EB/OL]. <http://www.chinasfa.net/zfgw/gzjh/2005/20050804-1.htm>, 2008-05-20.
- [3] 李相如, 刘国永. 关于我国两种社会体育指导员制度的比较研究——兼论构建中国社会体育指导员制度体系的设想[J]. 体育科学, 2005, 25(3): 78-80.
- [4] 国务院第 560 号令. 全民健身条例[EB/OL]. http://www.gov.cn/flfg/2009-09/06/content_1410716.htm, 2009-09-10.
- [5] 张发强. 在社会体育指导员国家职业标准颁布新闻发布会上的讲话[EB/OL]. <http://www.chinasfa.net/lr.aspx?id=246>, 2009-10-12.
- [6] 于善旭. 完善我国社会体育指导员制度有关重点问题探讨[J]. 天津体育学院学报, 2007, 22(5): 374-377.