

包容性发展理念下残疾人社会体育指导员培养管理的共建与共治

鲁城¹, 吴燕丹¹, 郑程浩²

(1. 福建师范大学体育科学学院, 福建福州 350117; 2. 山东理工大学体育学院, 山东淄博 255000)

【摘要】 残疾人群众体育实现与全民健身的包容性发展是健康中国建设的应有之义, 残疾人在体育领域平等、参与、共享的实现专业服务人才提出高要求。聚焦包容性发展理念与“共建共治共享”的内在逻辑, 审视残疾人社会体育指导员培养的现实问题与困境, 发现人才培养和激励保障缺乏包容的长效机制、管理部门缺乏持续保障的资金供给、残疾人群众体育发展合力受阻等问题, 制约残疾人体育参与质量。针对上述困囿, 设计包容性发展理念下残疾人社会体育指导员培养管理的理论框架, 从培养体系和运行体系两方面着手, 探索包容性视角下残疾人社会体育指导员培养与管理的优化路径, 提出全面提升与激发残疾人社会体育指导员能力、挖掘市场合作和社会资本供给参与潜能、优化残疾人社会体育指导员运行体系等策略, 为残疾人高品质体育参与提供人才支持。

【关键词】 群众体育; 包容性发展; 残疾人社会体育指导员; 培养管理模式

【中图分类号】 G812.49 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 2096-5656(2024)02-0083-12

DOI: 10.15877/j.cnki.nsic.20240428.003

包容性发展是国际社会高度重视的全新发展理念与模式。主要指通过规范稳定的制度安排, 让每个人都享有自由发展的平等机会并共享社会改革和发展的成果^[1]。包容性发展理念提倡的参与感和获得感是衡量残疾人体育发展水平的重要指标。我国残疾人占总人口的6.34%, 是全民健身事业不容忽视的特殊群体^[2-3]。《“健康中国2030”规划纲要》和《体育强国建设纲要》的颁布, 特别是国家体育总局和中国残疾人联合会联合颁发的《关于进一步加强残疾人康复健身体育工作的指导意见》, 都充分凸显了国家和各级部门对残疾人体育重视程度的提升, 残疾人体育事业发展环境不断优化^[4-6]。虽然从数据上看, 残疾人体育文化活动参与率在“十三五”期间有所增加(12.9%), 但在参与中国残疾人联合会(以下简称“中国残联”)组织的“十三五”和“十四五”中期全国残疾人群众体育专项调研过程中, 发现因包容性设计的缺乏, 残疾人体育服务专业人才存在质与量的双重匮乏, 残疾人社会体育指导员行业资质身份认证的失范^[7-9]、福利待遇保障的缺失^[10]、继续教育培训的受限^[11]、激励机制的不足^[12]等现实问题严重影响残疾人在体育公共服务的获得

感和参与感^[13]。残疾人体育的“共建共治共享”仍在理念层面停滞不前。进入新时期, 我国残疾人群众体育取得长足发展, 但与更高水平全民健身公共服务体系建设的总目标仍有较大差距。特别是, 残疾人社会体育指导员的培养与管理亟须进一步优化。残疾人社会体育指导员培养作为残疾人群众体育发展的“三大主线任务”之一, 也是评价我国残疾人体育公共服务发展水平和质量的重要参照。

残疾人社会体育指导员是在非营利性社会体育活动中从事残疾人专业指导的服务人员, 属于公益性劳动的一种^[12]。本研究以不同层级的残疾人社会体育指导员为调查对象, 通过中国残联举办的6期全国残疾人社会体育指导员培训班, 省、市级20余期残疾人社会体育指导员培训班以及2019年和2023年的全国残疾人群众体育专项调研, 按6大行政区划分抽取全国10余个省, 以及下沉到市、县、

收稿日期: 2024-01-13

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(20BTY027)。

第一作者: 鲁城(1996—), 男, 江西赣州人, 硕士, 研究方向: 适应体育。

通信作者: 吴燕丹(1966—), 女, 福建福州人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向: 适应体育。

乡镇进行大量的访谈,收集了残疾人社会体育指导员运行现状、现实困境的一手素材。本研究设计基于科学性、可操作性、全面性,抽样方法结合了匹配抽样和随机抽样,在此不再赘述。通过理论辨析和实践观察,尝试回答以下问题:不同层级残疾人社会体育指导员在运行过程存在哪些困境?包容性发展理念下残疾人社会体育指导员培养管理框架应如何设计?如何实现残疾人社会体育指导员在全民健身体系中的共建与共治?这是更高水平全民健身公共服务体系建设要求我们必须正视并给予理论回应和实践检验的重要议题。

1 包容性发展理念与“共建共治共享”的内在逻辑

包容性发展强调通过建构更大范围和更高境界的可能框架,达致社会组织高质量发展并实现社会治理体系和治理能力的现代化^[14-16]。包容性发展理念更注重和强调以人为本,尤其关注弱势群体的发展。残疾人群众体育是全民健身工程的重要部分,亦是健康中国和小康社会国家战略的组成部分。发展残疾人群众体育牵涉面广、推进难度大,是一项离不开多部门支持、协作和配合的社会工程,更需要政府和社会、中央与地方多元投入、合力推进的系统工程。发展残疾人体育,重在拓宽覆盖面,提高参与率,增强获得感^[17]。而获得感指参与体育活动时享有的尊严和权利^[18]。这需要在残疾人体育包容性发展框架设计中充分考虑政策、文化、社会、生态等多层面包容性支持,方可实现体育领域的成果共享^[19]。在残疾人群众体育领域,现阶段亟须解决如何实现残疾人体育在制度设计、运行模式、治理过程和治理成果的包容,在包容性框架建立并运行的基础上,才能谈及“发展”。根据学者对包容性发展的概念解读,我国残疾人体育包容性发展解释为合理、规范、协同的残疾人体育制度为基础,构建兼容性、多元化和可持续的有效治理框架,实现残疾人在体育参与过程的机会均等、成果共享,进而促进残疾人的社会融合^[20]。包容性发展以发展为核心,关注人的发展,以发展过程机会均等、发展主体人人有责、发展成果全民共享、发展内涵全面协调为特点的新发展方式。包容性发展的主体不仅是弱势群体,而且是惠及所有人,注重发展过程的共建共治共享,是一种全新发展路径。这与《残疾人权利公约》中包

容性社会构建理念一致,与我国残疾人公共服务发展理念不谋而合。

“十四五”期间,我国残疾人群众体育强调专项发展计划与包容性发展计划互补的发展道路,“共建共治共享”在残疾人体育领域是最好的诠释^[21]。包容性发展计划是指将残疾人体育纳入国家体育总局实施的“六个身边”工程,结合健康中国、体育强国目标要求,设计和实施新的包容性计划,鼓励和支持各体育协会为残疾人群众体育提供相关服务。专项发展计划主要是指由残联为主实施的残疾人健身示范点、重度残疾人康复体育进家庭以及残疾人社会体育指导员这三项任务。无论包容性发展计划,还是专项发展计划,顶层设计的美好蓝图离不开基层的协同配合,以及稳定而专业的人才队伍。对于专业人才的培养和管理,基层的残疾人社会体育指导员是实现残疾人体育参与、获得感提升、身体素养和健康水平不断提高的重要保障。然而,这一群体从培养管理到激励保障,都尚未实现与健全人社会体育指导员培养与管理的共建共治共享。社会体育指导员培养与管理共同体的暂未形成,其身份认同和相关权利难以得到保障。抛开各方利益,残疾人群众体育长期隔离于全民健身各项事务之外,根本原因是社会的固有偏见、刻板印象与主观性的压迫形式,缺乏包容性制度安排和对从业者赋能^[22-23]。因此,包容性发展理念与残疾人体育提出的各利益相关主体在包容性发展框架下融合、参与、共享思想高度契合。

2 我国残疾人社会体育指导员运行现状调查

2.1 残疾人社会体育指导员培养的问题审视

在中国残联“十三五”残疾人文化体育实施方案要求全国应完成10万名残疾人社会体育指导员的培养。虽然在2019年已超额完成,但基层残疾人健身服务现状依然不容乐观,各地普遍反馈残疾人社会体育指导员数量缺乏严重(表1)。调研发现残疾人社会体育指导员培养体系中各环节都存在资源短缺与浪费共存的境况。首先,参训人员结构不够合理。残疾人社会体育指导员来源主要是残联的文体工作人员或残疾人专职委员,而体育教练、社区工作人员较少。其次,培训内容不够精准,方式不够灵活。我国残疾人社会体育指导员培训建立了国家和

地方两级培训体系,目前针对国家级培训,中国残联进行分地域化培训,其中地方培训一般包括省级培训和市级培训。就培训内容而言,不同层级的培训大纲、课程设计、内容制定等方面,未凸显出应有的层次特点,趋向同质化,导致培训流于形式。培训方式方面,主要采用残疾人社会体育指导员“上浮”集中学习,向就近原则参与培训的思维转变。而专家

讲师团队“下沉”基层授课的形式没有普及,正向讲师下基层的培训思路过渡。与多媒体技术相结合,如微信客户端、APP、微博、公众号等开展线上培训的方式较少。最后,培训效果评价机制流于形式。不同层级残疾人社会体育指导员培训后的跟踪、监督、反馈机制的缺位,不利于调整和优化残疾人社会体育指导员培训体系。

表1 调研地区残疾人社会体育指导员培养人数情况表

Tab.1 The training of social sports instructors for people with disabilities in the research area

	东部地区 (辽、黑、吉、苏、闽、津、鲁)	中部地区 (冀、鄂、蒙、桂)	西部地区 (青、贵、云、川、渝、陕、宁、甘)
最多	2 237	4 620	1 786
最少	15	100	50
平均	453	1 284	581

2.2 残疾人社会体育指导员管理的现实困境

残疾人社会体育指导员培训,开辟了指导员“从无到有”的先河,而指导员“从有到用”的通路,则需要高效有序的残疾人社会体育指导员管理体系保障,但现实不尽如人意。通过对10余个省市的县、乡镇、村以及残疾人家庭进行全面考察,与不同层级残联工作人员、残疾人社会体育指导员和残疾人群众进行数十场焦点团体访谈,基于顶层设计与基层执行之间的矛盾审视残疾人社会体育指导员的运行管理,发现普遍存在以下问题。第一,资质认定模糊,政策法规待细化。我国社会体育指导员以《社会体育指导员等级制度》为制度建设标准,并以《社会体育指导员国家职业标准》作为纲领性文件,但是未对残疾人社会体育指导员的性质、职业属性、角色定位、待遇、权利、义务等方面作明确、细化的规定和说明。残疾人社会体育指导员培训合格后,缺乏相应的挂靠单位,当地也未明确其服务范围和服务内容,造成人才资源的浪费。第二,指导员管理平台薄弱,服务效能低下。调研发现,全国绝大部分省、市、自治区,普遍暂未建立残疾人社会体育指导员工作平台,割裂了残疾人社会体育指导员的培训和管理,对残疾人社会体育指导员缺乏全面统筹,影响指导服务效能。第三,残疾人社会体育指导员自我赋权意识不足。指导员较为集中的困扰在于工作环境、待遇、服务支持等方面,普遍态度较消极,同时也缺乏运用社交媒体拓展资源的能力。第四,评价激励机制缺失。不同级别均无相应的评价激励制度,

导致难以实时掌控残疾人社会体育指导员的服务情况,无法对其服务过程进行评价、问责和激励,导致残疾人社会体育指导员工作效能的下降。因此,谁最适合成为残疾人社会体育指导员、基层残疾人工作者能否成功转型为指导员、国家竭智尽力培养的骨干落位基层工作能否顺畅衔接,在资金普遍缺乏境况下如何协调专兼职人员的福利待遇与工作难度、强度,破解这一系列困境是当前残疾人体育所面临的严峻现实。

3 残疾人社会体育指导员培养管理困境的归因

专业服务人才是残疾人参与体育最强有力的支持。若上述残疾人社会体育指导员培养管理过程中的共性问题未能解决,不仅影响残疾人群众体育中健身示范点和康复体育进家庭两个专项计划的开展质量,同样也对全民健身中残疾人体育包容性发展计划造成阻滞。剖析问题产生的内在原因并提出应对策略,是“十四五”时期残疾人群众体育工作的重要保障。

3.1 “共建”缺位:人才培养和激励保障缺乏包容的长效机制

从调研的省份观察发现,各地方政府对残疾人群众体育政策理解和实施的差异,影响残疾人体育工作的推进。中国残联每年举办多期全国残疾人社会体育指导员培训,初衷是培养承担残疾人健身指导服务的骨干。但各省在执行过程及设计本地区规划时,较少考虑本省的资源配置和空间布局,对后续

省级、市级培训的人才储备缺乏全面统筹与长远规划。残联文体工作人员作为各级培训班的主力,身兼多职,其精力和时间主要用于残联事务性工作,指导残疾人体育健身康复锻炼的可行性明显不足,也不具备组织开展基层残疾人社会体育指导员培训的能力,造成培训为“快餐式体验”。培训人群中占比比较大的另一类人群是残疾人专职委员,承担街道、社区、残联等多部门的工作安排,受教育程度偏低,业务能力与业务需要不匹配,缺乏职业和残障社群的归属感和认同感^[24]。在以上压力下为残疾人群体进行健身服务的质量大打折扣。基层在选派人员时也有多方考量,包括人员归属、经费来源、工作安排等,但由于部门间协同的壁垒,致使政策落地困难重重,越到基层这一矛盾越凸显^[25]。

就我国当前社会现实而言,培养不同层次有专业服务能力的残疾人社会体育指导员并撬动多部门协同管理和运行的机制,是残疾人获得高品质体育服务的重要保障。多省市的调研均指向社会力量参与的限制以及残疾人工作者专业能力的不足。政策制度和扶持机制的不健全,使得残疾人健身示范点配备的残疾人社会体育指导员未经系统培训就直接上岗。尤其是康复体育进家庭服务,服务对象残疾程度较重,器材适配性、指导的科学合理性成为重中之重,错误指导易导致残疾人的二次伤害。从顶层设计看,中国残联缺乏对残疾人社会体育指导员的包容性政策设计,没有与体育部门、卫生部门等达成社会体育指导员资质互通互认的共识,也未根据现有不同等级指导员的能力水平,争取人力资源和社会保障部的社会体育指导员资质认定。决策部门在顶层设计时,并未充分考量基层的执行难度。对于基层的社区而言,社区治理就体现了国家基层治理的基本思路。在调研中所获取的信息,都能深刻解释政策在基层推进过程中的障碍及其潜在的原因。从基层运行看,地方残联缺乏对残疾人社会体育指导员的服务采取类似购买服务的保障措施,会同相关部门共同出台相应的激励措施缺失。长此以往,残疾人社会体育指导员职业效能感大大降低,严重影响服务质量。当前残疾人体育服务部门内部黏性和外在韧性双重缺乏,迫切需要加强双向嵌入的共识和设计。在残疾人社会体育指导员培养管理体系中,内部黏性需要系统内多部门互通,以提高运行管

理效率。外部韧性则需要建立跨部门合作、整合的嵌入式架构,相互赋能,形成方向一致的合力。

3.2 “共治”乏力:管理部门缺乏持续保障的资金供给

在残疾人社会体育指导员调研中,较集中的诉求是开展活动资金匮乏。部分省份残疾人群体体育经费在残疾人年度体育经费中仅占有1%的份额,市、县级申请残疾人体育经费难度较大是全国的普遍现象。大部分省、市划拨给残联的体彩、福彩资金,绝大部分用于体育竞赛奖金,较少对残疾人群体体育进行长远的规划。这也从侧面反映了不同层级残联干部对于残疾人体育工作的理解和站位存在较大的偏差。在与基层残疾人体育专兼职干部、社区负责人以及残疾人社会体育指导员进行焦点团体访谈时,发现省级部门缺乏资金使用的纲领性文件成为共识,资金如何使用、如何分配等问题因缺乏依据导致执行受阻。无论是专职或兼职的残疾人社会体育指导员,应该在活动场所、开展活动所需的基本经费得到充分保障,并且依据工作强度和地方财政可承受范围适当发放工作补贴。但就现状而言,除经济发展水平较高的一线城市外,大部分地区仅能保证几个重点活动,如残疾人健身周、全国助残日等活动的开展,且需提前很长时间做预算并获得批准的项目才能正常运行,日常活动开展较难有政策和经费的保障。根本原因是缺乏相应保障措施和经费监管标准,导致地方残联因工作力量单薄、政策推动迟滞而懈怠。

残疾人体育政策法规保障力度的不够,使受认证的残疾人社会体育指导员既未因资质提升而获得服务机会与其他收益,也未被统一组织进行统筹安排服务工作。由于资源配置的不合理,残疾人体育事业在我国市场经济大环境中处境被动,主要由社会福利推动,导致残疾人社会体育指导员面临薪资待遇与相关保障措施等诸多现实困境。残疾人体育政策执行及福利服务供给结构以中国残联为主导,其他相关部门参与度和配合度相对不足,引发部门间分治与联动协同的矛盾。专兼职人员工作难度、强度与相关待遇和保障的明显失衡导致工作积极性不高,影响服务水平与质量。残疾人群体体育经费绝大部分依赖政府供给,来源较为单一,不利于残疾人体育事业的平衡发展。在资金普遍有限的情

况下保障残疾人社会体育指导员的权益,获得社会与市场大环境的支持是当前的严峻现实问题。

3.3 观念滞后:残疾人群众体育发展合力受阻

在基层残疾人群众体育这一系统中,几个关键主体对残疾人社会体育指导员的理解和定位模糊,导致了政策执行和参与主动性大打折扣。基层残联干部对残疾人社会体育指导员工作内容不熟悉或不重视,制度保障缺乏和具体要求模糊;社区或街道负责人给残疾人专、兼职委员的工作内容过于繁杂,使其将康复、健身以及文化工作合并进行。从公共卫生危机处置发现,基层在应对突发事件的应急响应准备不足,对残疾人这一弱势群体,疫情暴露出基层在残疾人居家康复健身方面资源储备的薄弱,在这特殊时期易被边缘化,所以更需要科学、合理的健身指导和支持^[26]。从各地“互联网+”残疾人体育公共服务平台观察发现,网格化管理发挥的作用有限,仅有与中国残联合作较密切的少数高校,如福建师范大学、广州体育学院、南京特殊教育师范学院等为残疾人居家锻炼提供可操作的指导和方案设计。各级残联和各层次培养的众多残疾人社会体育指导员在科普、宣传、信息发布、需求反馈等环节都处于被动位置,主动参与意识和网格管理准备不足。而作为参与主体的残疾人,受主客观条件的影响,如自身情况、服务水平等,相当一部分残疾人对参与体育活动的意愿不强烈^[27]。

残疾人健身需求不足的原因由多方面导致,但专业服务人才质与量的双重匮乏的制约是起举足轻重的作用^[28]。其深层原因均指向残疾人社会体育指导员培养和运行体系缺乏包容性制度设计。我国残疾人群众体育制度设计和运行过程的结构瓶颈,导致体育事业高质量发展受阻。我国残疾人体育事业的发展一直由政府统一领导,由各级残联承担具体事务,而助残组织、企业等社会力量的参与缺乏。同时,政府对参与残疾人体育事业发展的社会组织缺乏主动指引和扶持力度,导致有意愿参与残疾人体育服务的社会组织产业融合受限,势必影响残疾人社会体育指导员服务质量。最终,导致社会支持力量薄弱,残疾人群众体育发展合力受限。残疾类型的多重性和体育需求的多元化,亟须建立政府主导、体育相关部门保障、残联配合、社会力量主动参与的包容性发展视角下的残疾人群众体育运行

机制。包容性发展框架的构建将有利于审视残疾人社会体育指导员的培养管理,疏解当前残疾人群众体育的运行与治理困境。

4 包容性发展理念下残疾人社会体育指导员培养管理的理论框架

构建科学合理的社会治理新格局,是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要议题,也是开启新时代中国式现代化新征程的必然要求^[29]。在“共建共治”社会治理新格局中,共建逻辑,解答“谁来治理”问题,共治逻辑,解答“如何治理”问题。共建逻辑是构建残疾人社会指导员治理新格局的参与主体维度。共建作为实现残疾人社会体育指导员治理新格局的前提和基础,强调治理主体的多元协同与制度体系建设。共治逻辑是构建残疾人社会体育指导员治理新格局的路径选择维度,强调各司其职的过程。新格局的提出是社会治理参与性和公共性不断提升的必然结果,尤其是社会治理领域的多元决策中心和多元主体治理思路,如政府(各级残联、国家体育总局、卫生部、人社部)、高校、社区等都在规则框架内,共同行使各自的治理权利。因此,“包容共建”是“多维共治”的首要前提,“多维共治”是“包容共建”基础上的具体落实与维系。

4.1 包容共建的残疾人社会体育指导员培养体系设计

立足中国现阶段社会现实,残疾人社会体育指导员的培养途径和培养方式需要实现从理念到实践的变革,以适应基层不同层次、不同类型的指导需求。聚焦提升残疾人体育参与过程中身体与心理的体验感,以残疾群体参与活动的归属感、自主性、参与感和意义等方面价值与需求评价^[30]。鉴于此,本研究提出政府、高校、社区包容共建的培养体系,符合残疾人体育与全民健身融合发展的大群体观,也能最大限度发挥部门协同,调动可利用资源,做到精准定位,分层次分阶段培养。

在培养体系中(图1),政府的角色更多是在倾听中求得决策^[31]。借助社会组织的力量,促使残联等体育社会组织独立制定指导员培养和认定制度,提升其社会适应性,起促进社会包容性发展的作用^[32]。残联代表着广大残疾人根本利益,起征集残疾人需求、配置资源,与相关部门制定政策工具等作

用。通过适当的政策倾斜,增加体育活动的参与,促进对残疾人群体的赋权^[33]。在本研究中,为了使部门间协同更充分和高效,将残联纳入政府的角色定位进行考量。中国残联需要评估基层残联需求并结合专家意见,出台相应文件和培养计划,对残疾人社会体育指导员培养进行宏观调控,积极调动系统内及跨部门资源。将残疾人社会体育指导员培养并轨,纳入全民健身体系的社会体育指导员培养及卫生部门社区医生、家庭医生培训体系中,纾解人、财、物的多重浪费。国家体育总局应在社会体育指导员培养体系中纳入残疾人社会体育指导员的课程内容

和考核指标,纳入社会体育指导员大类统筹。卫生部推进的社区家庭医生系列品牌,应在此基础上设计康复体育指导的相关内容,基本能力达标的授予残疾人社会体育指导员相应等级。人力资源和社会保障部应打通与上述部门全民健身协同治理的“最后一公里”,尽快完善与落实残疾人社会体育指导员认证体系。基层政府在政策执行过程应有更多的弹性和解释力,对于各层级的残疾人社会体育指导员培养方式和培训内容的设置,应根据地域特点、财力物力灵活调配,打造有地方特色的残疾人社会体育指导员培养体系。

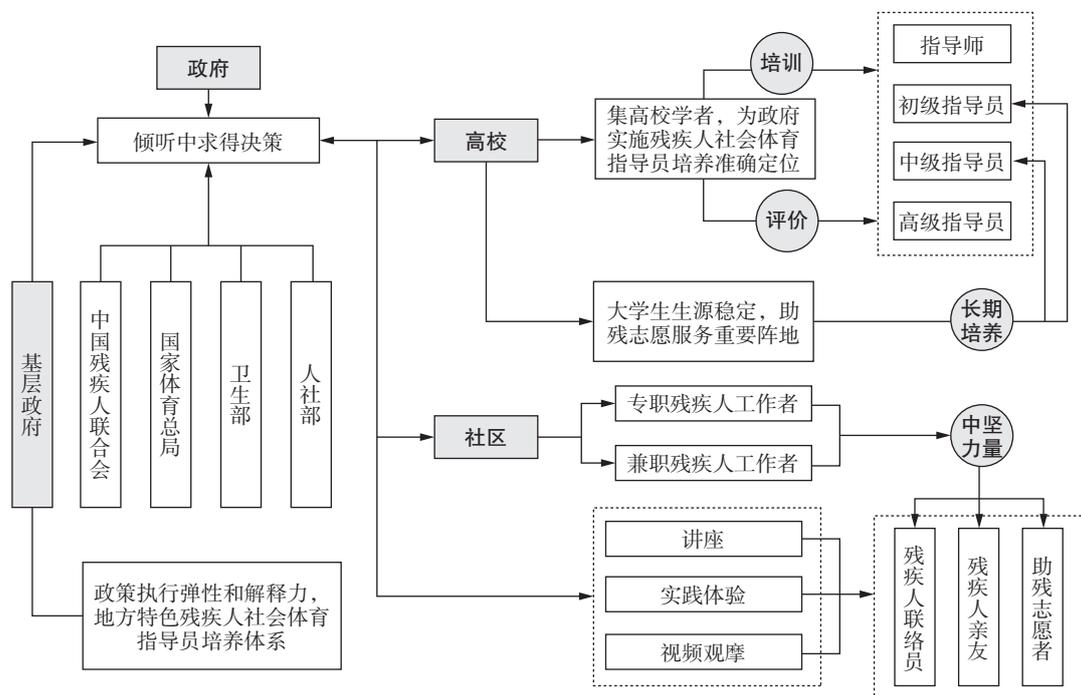


图1 包容共建的残疾人社会体育指导员培养体系

Fig.1 Inclusive and collaborative social sports instructor training system for people with disabilities

高校在培养体系中承担双重角色。第一要务是集高校残疾人体育科研专家之智慧,为政府实施残疾人社会体育指导员培养准确定位,对不同等级残疾人社会体育指导员合理设计培训内容和评价指标。残疾人社会体育指导师应具备全面扎实的残疾人体育与康复理论知识和较丰富的实践经验,能够作为培训导师独立承担各级残疾人社会体育指导员的培训。各高校培养的适应体育专业方向博、硕士生以及长期从事残疾人体育教学、训练工作的高校教师、科研机构人员,通过系统理论学习和实践可胜任这个角色。高级残疾人社会体育指导员应具备较为扎实的体育理论与运动康复理论知识,同时还应对残疾人运动项目有较深入地了解和掌握,能

够独立组织各层级残疾人体育活动开展、运动处方制定、运动方案实施等工作。各高校体育专业、特殊教育专业本科生以及高水平残疾人运动员经系统学习、培训后,可胜任这一角色。中级残疾人社会体育指导员必须了解残疾人体育和运动康复的基本知识和方法,同时有一定的实操能力,能够承担残疾人日常康复健身指导和社区残健融合体育活动。高校助残志愿服务社团、社会工作等相关专业本科生、特殊教育学校教师及康养机构工作人员经过系统学习培训后可胜任该岗位。初级残疾人社会体育指导员范围最宽泛,所有愿意为残疾人康复健身贡献自身专业能力和时间的人员都可申请,主要职责为协助、监督、指导残疾人日常健身,需要根据所处区域的实际

需要进行基本培训,残疾人亲友、社区残疾人联络员以及社区志愿者等,都是重要的后备力量。

社区在残疾人日常生活的体育锻炼指导、知识科普宣传、体育赛事组织等工作起依托作用,为残疾人相关文体工作提供精准化服务、精细化管理,对残疾人的社会融入起保障作用。各级残联应放权于社区,完善社区残疾人健身示范的工作机制和框架,明确工作机制,确立工作框架,包括制度、职责、保障等,需要残疾人社会体育指导员与社区协商制定出顶层设计与基层实践相衔接的包容性制度安排。全面评估残疾人群体身心特殊性,在社区中针对不同类型的残疾人进行精准化与精细化的服务指导。社区作为当前残疾人参与体育活动的主要场所,具有深厚的群众基础。打造以社区为平台,基层体育组织为载体,残疾人社会体育指导员为支撑的三级联动模式是解决残疾人群众体育困境的因应之道。具体如下:首先,选择热爱残疾人体育事业或者有体育和康复专业背景的人士;其次,通过建立残疾人社会体育指导员协会等社会组织,进行统筹安排,在管理过程中,社会组织与残疾人社会体育指导员相互建立沟通反馈机制,使残疾人社会体育指导员的工作得以顺利开展。社区可积极加快政策引领和加

大经费支持力度,加强体育组织扶持,强化残疾人工作者的服务指导能力。同时,搭建协同配合的反馈机制,基层残疾人社会体育指导员向社区汇报服务情况、进度及困境,经基层社区和基层体育组织整理后,研究疏解策略和具体措施并层层上报,由国家和地方政府出台指导性文件,及时破解阶段性困境。三者间相辅相成,才能保障社区、基层体育组织、残疾人社会体育指导员三者在我国残疾人群众体育的包容性发展。

4.2 多维共治的残疾人社会体育指导员运行体系探索

在上述培养体系顺畅运行的前提下,残疾人社会体育指导员的质量将得到较全面地提升。与此同时,还需要有合理高效的运行体系,才能保证资源的最优化配置,解决残疾人群众体育运行过程中规范、体制、手段等方面单一的结构瓶颈,重新定位各参与主体的职责权限,使各目标群体能够积极、主动参与,保证残疾人群众体育决策的公正、科学以及项目的实施效益^[34]。

在成熟的运行体系中(图2),政府起着制度保障作用,高校承担决策咨询和人才培养的职责,而基层社区则需负责残疾人社会体育指导员的工作计划

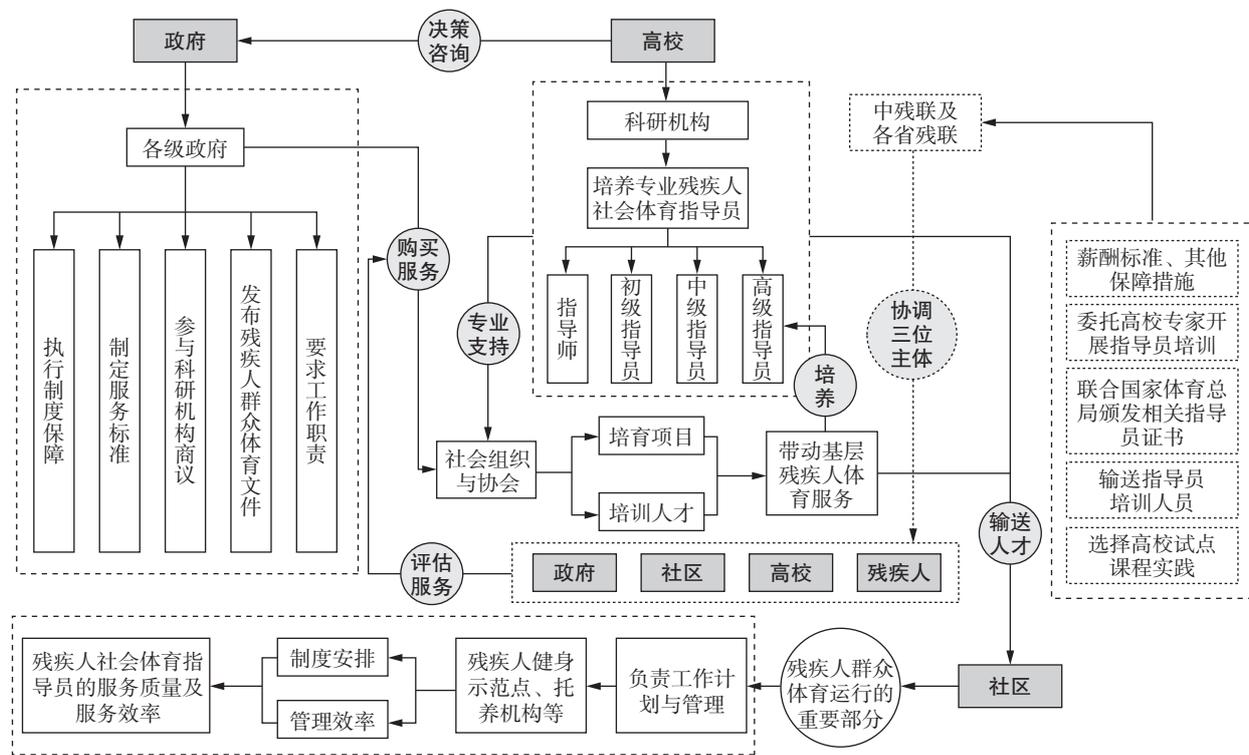


图2 多维共治的残疾人社会体育指导员运行体系

Fig.2 Multi-dimensional collaboration of the operating system of social sports instructors for people with disabilities

和管理。在残疾人社会体育指导员治理实践中形成了政府、高校和社区等多元主体共同参与治理的结构。由相关部门共同出台具有效力的残疾人群众体育文件,对于残疾人社会体育指导员的部分有明确保障,如培训机会、奖励办法及工作补贴标准等。对应上述培养体系中的四个级别残疾人社会体育指导员,应出台相应的工作职责和服务标准,由各级基层政府和使用单位共同管理,签订服务协议,配套相应的服务保障和激励措施,并赋予残疾人社会体育指导员权利,参与辖区内有关残疾人公共事务的讨论和决策。各治理主体分工明确,政府起统筹和辅助作用,社会力量则扮演着重要角色^[35]。例如,社区在残疾人群众体育运行中起举足轻重的作用,目前无论是残疾人健身示范点还是残疾人托养机构,都挂靠或直接依托社区管理,所以残疾人社会体育指导员能否发挥作用,关键取决于社区的制度安排和管理效率。

在运行体系中,中国残联起着宏观调控作用。政府部门各个层级间主要采取“上下协同”治理机制,以及政府与高校、社区等治理主体间形成“内外协同”的治理机制,积极促进政府主导、多方参与的共治格局的形成。在充分评估地区发展与民生指数的基础上将我国残疾人群众体育运行标准分为三个等级,基本标准为大部分省应该达到,个别经济欠发达或地域原因无法短期内达标的省份,可给予缓冲期,在3~5年达到全国平均标准,部分发达地区应在基本标准上提高要求,各项指标应在一个五年计划中提升10%~15%。各省残联对应中国残联要求,根据本省残疾人工作基本情况,建立残疾人社会体育指导员人才管理库,并制定服务规范、服务标准和相应的激励保障措施。残疾人社会体育指导员是人才库中的骨干力量,应作为专家设计本省高级、中级和初级残疾人社会体育指导员培训内容,选择省内具有体育专业的高校试点开设残疾人体育服务指导相关课程并设置理论与实践的相关考核。学生完成课程获得相应学分,并能获得残联与体育局联合颁发二级社会体育指导员和中级残疾人社会体育指导员证书,达到服务时长和社区考核后,可晋升高级社会体育指导员。社区管理中,根据不同等级残疾人社会体育指导员资质,应给予不同的薪酬标准和其他保障措施。对于残疾人专兼职委员和残疾人亲

友,这些与残疾人接触最为密切的人群,应注重实际操作能力的培养。具体可由省残联委托专业团队录制各类康复健身视频发放到基层,也可邀请指导师或高级残疾人社会体育指导员现场指导,定位应贴近基层实际需求,侧重运用。另外,不可忽视社会组织 and 残疾人协会的作用。政府与残疾人社会组织的关系应该是双向嵌入的合作共同体,同时建设韧性的资源体系,使政府与残疾人社会组织成为高效协同的战略合作伙伴^[36]。

5 包容性视角下残疾人社会体育指导员培养与管理的优化路径

5.1 培养管理路径包容:全面提升与激发残疾人社会体育指导员能力

残疾人社会体育指导员培养路径、培养方式与管理模式的包容,可以提升其专业素养,激发服务潜力。具体操作包括以下3个方面。

首先,高校和体育部门的资源应该充分利用和发挥作用。残联和体育部门依托高校联合培养残疾人社会体育指导员,是补齐人才缺口的重要路径。对于残联系统而言,可以提升残疾人体育服务的质量,缓解地方压力;对于体育部门而言,全民健身本该包含残疾人的健身服务,社会体育指导员培养需考虑残疾人的相关需求^[37];对于高校而言,既提升了高校服务社会的美誉度,又提升了学生的专业能力,是双赢的项目。从上海体育大学“一米阳光”特奥团、福建师范大学心桥助残服务队以及广州体育学院特奥志愿服务队的运行经验而言,高校助残服务的专业化培养是成功的且可复制推广。具体思路如下:第一,体育部门各等级社会体育指导员考试大纲应纳入残疾人体育服务的相关内容,各类单项社会体育指导员都应具备服务残疾人的基本能力;第二,部分有体育专业院系的高校可开设《大学生体育助残志愿服务》平台课或选修课,计入学分,考试合格者获得当地残联和体育局颁发的初级残疾人社会体育指导员证书。等级晋升均需有不同服务时长并参与体育部门或残联组织的培训,考核通过后方可晋级。第三,获得相应等级证书,可与学生的评优评先直接挂钩,相同条件优先获得各种奖励,优先推荐参加各类培训。

其次,不同层级残疾人社会体育指导员的培训

内容与方式应有所区分,才能最大限度发挥引导残疾人成长的作用^[38]。由于残疾人需求不同,有必要设计针对性课程。肢体残疾、听力障碍和视力障碍都需要特殊服务技巧,所以在培训内容中应设置专门性服务技巧课程。而针对智力障碍和精神障碍群体,体育活动的目的是提高其社会融合能力^[39]。因此,需将融合活动设计作为该类指导员的一个重要能力进行培训。培训方式除了常规的集中培训外,应充分考虑基层残疾人工作者的工作特点,人手紧,时间碎片化,工作内容相对琐碎,较难抽出相对完整的时间进行业务培训。如培训讲师进基层,根据当地的需求和指导员分布情况,组织有资质的培训师进基层巡回授课,使基层残疾人工作者获得培训机会;常规培训分段完成,采取理论培训集中进行,实践考核在年末提交组织残疾人活动的视频和方案,评价合格后发放相应等级的指导员证书;网络培训,邀请不同专业领域的讲师根据不同层级指导员的能力要求录制网课,由地方组织指导员学习打卡,获得相应课程成绩。这种方式对于残疾人亲属的服务培训是较为理想和便利的方式,足不出户便可进行业务学习,还可以通过线上互动的方式与讲师、指导员咨询问题,满足其现实需求^[40]。

最后,恰当和适时地激励是残疾人社会体育指导员提升自我认同和社会认同的有效方式。第一,建立评先评优体系,中国残联及各省市残联,每年或每两年应表彰一批优秀残疾人社会体育指导员,获得国家级或省市级优秀残疾人社会体育指导员的称号,可根据各省实际情况给予一定的政策倾斜或物质鼓励;第二,根据服务时长,可由管理部门对应奖励“能力提升计划”,获得学习、培训机会,获得证书后晋升为高一级社会体育指导员或成为培训师,更好提升指导员的服务水平和工作成就感;第三,根据残疾人群众的推荐展开评选,对于开展残疾人健身活动较活跃,所指导的项目获得残疾人广泛喜爱的指导员,由相关部门评选“年度最佳项目”“最受欢迎指导员”等称号,并在当地媒体广泛宣传,适当给予物质和精神奖励;第四,建立指导员与残疾人朋友之间的反馈机制和互动机制,提升指导员的自我效能感。

总之,对于高校培养的在校残疾人社会体育指导员,应由高校制定较完善的激励措施,目前部分高

校推出的“十佳志愿者”“校园志愿服务之星”等激励措施,值得提倡推广。

5.2 资源配置包容:挖掘市场合作和社会资本供给参与潜能

残疾人群众体育活动的开展需要财政资金投入稳定增长的保障机制,建立资金使用监管机制,明确为残疾人提供体育公共服务的规章制度。因此,需要政府部门加速残疾人体育事业的市场化进程,积极拓宽资金来源渠道,资源的合理配置持续保障管理部门的资金供给。

具体而言,通过加强资金使用和管理,解决残疾人社会体育指导员福利待遇和保障等相关问题,确保资金使用的合理化与效益的最大化。加大残疾人就业保障金和彩票公益金比例,以持续扶持残疾人群众体育事业发展。通过资源配置的包容,为残疾人体育公共服务的市场化、社会化注入活力。以政府调控为主导,推动残疾人体育公共服务市场的供给结构性调整,使其融入市场大环境进行内循环。通过引入市场竞争机制,转变政府服务职能,最大程度使残疾人体育的公共服务合理便利。坚持政府主导,部门分治的原则,将残疾人体育多元需求嵌入体育市场竞争机制,运用市场竞争机制提升残疾人体育公共服务市场资源配置效率。残疾人体育需求主体在市场竞争机制下,促使社会体育组织以残疾人体育公共服务的适配性为重心,动态调整供给模式,最大化满足残疾人群体的多元化体育需求^[41]。例如,残疾人体育基础设施建设、无障碍环境建设与改造,残疾人体育锻炼器材设备的设计与生产等。

发展残疾人体育,政府资金只是残疾人群众体育经费的一部分。通过集资手段、社会赞助、公益捐助等多渠道的资金筹措,充分发挥非营利社会组织等社会力量,保证资金的合理调配和使用,缓解残疾人体育公共服务供给结构间矛盾。通过社会主体参与供给激发残疾人群众体育的发展潜力,拓展投资空间,进而保障残疾人群众体育活动的开展与残疾人社会体育指导员的相关福利待遇。例如,鼓励多种类型慈善捐赠活动对体育健身设施、体育活动进行赞助,实行赞助后可冠名原则,大力支持残疾人体育慈善活动。并且政府应加大对社会资本投资吸引力,以制定相关福利政策的形式保证投资的获益性。通过减免税收、政府购买等手段引导社会资本

向残疾人体育公共服务流动。积极引导、支持社会中提供残疾人服务和提供体育服务的个人或组织开展产业融合,支持残疾人体育服务相关产品的科研攻关。在专利申请方面予以相应的政策倾斜,鼓励残疾人社会体育指导员等相关群体投身到残疾人体育事业发展中。另外,开设绿色通道,简化社会资本对残疾人体育公共服务投资的相关审批流程,灵活调整社会资本参与残疾人体育公共服务供给的准入标准,使其能够高效便捷地投入供给。同时,准许社会资本设置可选择性有偿服务,如康复健身计划制定与指导等。以增加社会资本投资回报为目标,将残疾人社会体育指导员进行统筹安排,统一开展服务,全方位提升资源配置效率。残疾人体育公共服务的市场化与社会化,两者相辅相成,确保残疾人体育参与的公平与质量,共同助力残疾人体育事业高质量发展。

5.3 制度设计包容:优化残疾人社会体育指导员运行体系

包容性理念下的残疾人群众体育发展框架体系应立足“坚持以人民为中心”的新时代体育事业高质量发展的核心要义,着力研究以残疾人群体为主的包容性发展理念,聚焦残疾人事业的全面统筹、协同发展,促使残疾人体育与全民健身相衔接的包容共享,使得残疾人群众体育的平等参与机会惠及残疾人群体。因此,必须转变观念,从包容性发展的视角审视残疾人体育与全民健身的关系,构建残疾人社会体育指导员的系统运行体系,保证各层级培养的残疾人社会体育指导员能切实服务基层。同时,在提供残疾人体育服务过程中,通过适切的激励与保障机制,为残疾人社会体育指导员赋权增能,同时促进残疾人体育活动参与的自主性,实现自我赋权增能。

完善的残疾人社会体育指导员运行体系,应包含法律制度、社会融合支持、服务人才培养、无障碍环境支持和多元信息服务等体系。从残疾人群众体育政策文本和组织治理设计包容性制度保障,提升相关责任部门协同治理效率,强化政策推行力度。残疾人社会体育指导员运行体系的优化主要有以下方面。第一,建立残疾人社会体育指导员资格认证制度,应尽快与体育部门合作,与体育总局的社会体育指导员互通互认,纳入人力资源和社会保障部职

业认证体系。第二,建立不同等级的残疾人社会体育指导员服务标准和服务规范,应制定一套有异于《社会体育指导员国家职业标准》的行业标准和制度保障队伍的稳定性和专业化。依此标准评价工作业绩,并作为晋升的考核指标。具体可参照民政部、卫健委和中国残联共同发布的《精神障碍社区康复服务规范》的做法^[42]。第三,健全残疾人社会体育指导员管理体系。基层应通过创新管理参与方式,组建相应的智囊团,为残疾人社会体育指导员赋权,积极参与当地残疾人事务的管理。第四,完善残疾人社会体育指导员继续教育培训机制,掌握必要的基本素质与服务能力(包括思维和判断、态度和行为、知识和技能)^[43]。

6 结语

我国残疾人社会体育指导员的培养与运行所表现的矛盾与残疾人事业发展中存在的问题和挑战基本一致。现阶段残疾人社会体育指导员的服务能力与服务状况仍受经济发展水平、政策保障体系、资源配置能力以及社会支持力度等方面制约。我国已经从全面建成小康社会步入基本实现社会主义现代化的新阶段,实现现代化,基本实现共同富裕,迫切需要在各个领域缩小社会差距,促使广大残疾人共享改革发展成果。在残疾人体育领域,构建国家与社会双向调适,社会组织他律与自治,硬法与软法互补的残疾人社会体育指导员培养管理的包容性发展框架,是实现残疾人共享体育运动成果的必由之路,更是助力包容性社会发展的中心环节。

参考文献:

- [1] 《中国残疾人体育事业发展和权利保障》白皮书发布[J]. 中国新闻发布(实务版),2022(3): 49.
- [2] 厉才茂. 无障碍概念辨析[J]. 残疾人研究,2019(4): 64-72.
- [3] 任海. 新残疾观视域中的残疾人体育[J]. 体育学研究, 2022,36(2): 1-8.
- [4] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央 国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》[EB/OL].[2016-10-25].http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/25/content_5124174.htm?wm=2271_1217.
- [5] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院办公厅关于印发《体育强国建设纲要的通知》[EB/OL].[2019-08-10].http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-09/02/content_5426485.htm.
- [6] 国家体育总局,中国残疾人联合会. 关于进一步加强残疾

- 人康复健身体育工作的指导意见[EB/OL].[2022-03-04].
https://www.sport.gov.cn/qts/n4992/c24082569/content.html.
- [7] 吴燕丹,郑程浩,张盼,等.包容性发展视角下中国残疾人群众体育治理阻滞与纾解路径[J].体育科学,2022,42(9): 9-16,81.
- [8] 杨立雄.残疾人体育参与的社会性障碍——基于社会-文化视角[J].上海体育学院学报,2022,46(3): 1-11.
- [9] 任峰,廉涛,孙冬.新《体育法》背景下残疾人公共体育服务供给与法治保障策略研究[J].中国体育科技,2022,58(9): 23-28.
- [10] 张佃波,季城.空间正义导向下残疾人公共体育“贫困”治理研究[J].武汉体育学院学报,2021,55(11): 34-40.
- [11] 张韬磊,吴燕丹.残疾人体育包容性发展的学理内核、本土逻辑及结构调整[J].中国体育科技,2023,59(9): 41-45, 88.
- [12] 于文谦,季城,呼晓青.残疾人社会体育指导员人才培养问题剖析与路径优化[J].体育学刊,2020,27(4): 61-66.
- [13] 李良,刘禹心,王春顺,等.我国残疾人体育公共服务发展的机遇、挑战与对策[J].体育文化导刊,2022,(11): 49-53, 103.
- [14] 曹现强,卓文昊.共享视角下乡村公共服务供给的作用机制[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2022,44(2): 123-129.
- [15] 唐鑫.正确理解共同富裕理论内涵的四维审视[J].社会主义研究,2022(2): 1-8.
- [16] 白晨.包容性发展视域下新时代中国基本公共服务均等化理论分析[J].教学与研究,2020(3): 46-53.
- [17] 周沛.基于“共建共治共享”的残疾人基本公共服务探析[J].江淮论坛,2019(2): 129-136.
- [18] SHIRAZIPOUR C H, EVANS M B, CADDICK N, et al. Quality participation experiences in the physical activity domain: Perspectives of veterans with a physical disability[J]. Psychology of Sport and Exercise, 2017, 29: 40-50.
- [19] 邱继旺,梁朱贵.中国体育包容性发展的国际实践[J].体育学刊,2022,29(6): 44-49.
- [20] 吴燕丹,张盼,郑程浩.新时代残疾人事业包容性发展——基于体育视角的研究[J].东南学术,2021(6): 150-157.
- [21] 中国残疾人联合会和国家体育总局:《“十四五”残疾人体育发展实施方案》[EB/OL].[2021-09-13].https://www.cdpf.org.cn/ywpt/ty/0400a56e7302489d8ba35944fc059066.htm.
- [22] 陈功,江海霞.包容性发展视角下我国残疾人福利体系的完善[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2017,47(4): 79-85.
- [23] CAYUELA S. From walls to society. Institutions and the government of disability in contemporary Spain[J]. Disability & Society, 2021, 36(7): 1053-1072.
- [24] 中国残疾人联合会.中国残疾人事业研究报告(2023)[EB/OL].[2023-05-16].https://www.cdpf.org.cn/ywpt/xchw/mjtjxwb/5a14c8cfb6ff45128f2b182158abe652.htm.
- [25] HOEKSTRA F, ROBERTS L, VAN L C, et al. National approaches to promote sports and physical activity in adults with disabilities: examples from the Netherlands and Canada[J]. Disability and rehabilitation, 2019, 41(10), 1217-1226.
- [26] MELBØE L, YTTERHUS B. Disability leisure: in what kind of activities, and when and how do youths with intellectual disabilities participate? [J]. Scandinavian Journal of Disability Research, 2017, 19(3), 245-255.
- [27] 高亮,吴志建,王厚雷,等.体力活动在城市建成环境与老年人健康状况之间的中介效应[J].体育学研究,2022,36(3): 15-25.
- [28] 袁钢,孔维都.论我国残疾人体育权利的法律保障[J].人权,2022(4): 103-118.
- [29] 王立刚,朱旭.中国式体育治理的现代化路径探析[J].体育与科学,2023,44(1): 11-16.
- [30] EVANS M B, SHIRAZIPOUR C H, ALLAN V, et al. Integrating insights from the parasport community to understand optimal Experiences: The Quality Parasport Participation Framework [J]. Psychology of Sport and Exercise, 2018, 37: 79-90.
- [31] 马晓琴,杨德亮.参与发展与人类学的应用——读《参与式社会评估:在倾听中求得决策》[J].宁夏社会科学,2011(6): 83-87.
- [32] 王占坤.发达国家公共体育服务体系建设的经验及对我国的启示[J].体育科学,2017,37(5): 32-47.
- [33] BRITTAI N I, BISCAIA R, GÉRARD S. Ableism as a regulator of social practice and disabled peoples' self-determination to participate in sport and physical activity [J]. Leisure Studies, 2020, 39(2): 209-224.
- [34] ALLAN V, SMITH B, CÔTÉ J, et al. Narratives of participation among individuals with physical disabilities: A life-course analysis of athletes' experiences and development in parasport [J]. Psychology of Sport and Exercise, 2018, 37: 170-178.
- [35] 闫静,徐诗枫,温雨竹.新时代全民健身公共服务治理逻辑、要素与路径[J].体育学研究,2023,37(6): 11-23.
- [36] 朱健刚,严国威.迈向整体性治理:残疾人实现共同富裕的制度逻辑与现实路径[J].残疾人研究,2022(4): 3-10.
- [37] 戴健,史小强,程华.“十四五”时期我国全民健身发展的环境变化与战略转型[J].体育学研究,2022,36(5): 1-8.
- [38] 贺灵敏.认同建构与关系重塑:网络化时代农村残疾人的社会融合路径[J].浙江学刊,2022(3): 118-126.
- [39] 翟振武,金光照,张逸杨.推进老年人体育锻炼战略布局积极应对人口老龄化[J].体育学研究,2022,36(3): 8-14.
- [40] 赵欣彤,王洪川.老年残疾人医疗康复服务利用及其影响因素研究[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2022,52(5): 165-176.
- [41] 江礼磊,黄谦,侯宇洋,等.数智技术赋能学校体育现代化的作用机理、应用场域与实践路径[J].体育学研究,2023,37(4): 67-78.

- [42] 民政部, 国家卫生健康委, 中国残联. 关于印发〈精神障碍社区康复服务工作规范〉的通知[EB/OL]. [2021-01-18]. <https://www.mca.gov.cn/article/xw/tzgg/202101/20210100031781.shtml>.
- [43] 刘兵, 郑志强. 中国式现代化进程中我国体育社会组织治

理转型与发展[J]. 体育学研究, 2023, 37(5): 1-10, 19.

作者贡献声明:

鲁城: 撰写与修改论文; 吴燕丹: 拟定研究框架, 提供修改建议; 郑程浩: 指导论文修订。

Collaboration and Participation in the Training and Management of Social Sports Instructors for the Disabled under the Concept of Inclusive Development

LU Cheng¹, WU Yandan¹, ZHENG Chenghao²

(1. School of Physical Education and Sport Science, Fujian Normal University, Fuzhou 350117, China; 2. School of Physical Education, Shandong University of Technology, Zibo 255000, China)

Abstract: The inclusive development of mass sports for people with disabilities and national fitness is essential for the construction of a healthy China, and the realization of equality, participation and shared benefits among people with disabilities in the field of sports puts forward high requirements for professional service talents. Focusing on the concept of inclusive development and the internal logic of "collaboration, participation, and shared benefits", we examine the practical problems and dilemmas in the training of sports instructors for people with disabilities, and it is found that there is a lack of an inclusive and long-term mechanism for talent cultivation and incentive protection, a lack of sustained funding for the management department, and the obstacles to the development of mass sports for people with disabilities are constraining the quality of sports participation of people with disabilities. In view of the above difficulties, we design a theoretical framework for the training and management of social sports instructors with disabilities under the concept of inclusive development. Starting from the training system and operation system, this study explores the optimization path of training and management of social sports instructors for people with disabilities from an inclusive perspective, and put forward strategies to comprehensively improve and stimulate the ability of sports instructors, tap the potential for market collaboration and the supply participation of social capitals, and optimize the operation system of sports instructors for people with disabilities so as to provide talent support for high-quality sports participation of the disabled.

Key words: mass sports; inclusive development; social sports instructors for the disabled; training and management model