

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

吴燕丹 郑程浩 张 盼 胡子航 张韬磊

【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意,实现残疾人在体育领域平等、参与、共享需要有包容性的制度设计和治理体系。对“十三五”期间残疾人健身示范点、重度残疾人康复体育服务进家庭和残疾人社会体育指导员培养三大重要任务的治理状况进行分析,发现制约残疾人体育包容性发展的主要因素集中在制度设计偏差、政策执行损耗、社会组织参与动力不足以及残疾人体育参与路径依赖几个方面。针对上述问题,提出残疾人群众体育发展应立足包容性计划与专项计划相结合的发展道路,推动包容性发展的残疾人群众体育治理体系改革,营造良好的残疾人群众体育包容性氛围,提高残疾人体育参与的能动性;指出“十四五”期间应确立部门间“共建、共治、共享”的格局、出台相关服务标准规范、公共服务兼顾残疾人参与体育的合理便利以及多途径培育专业体育助残服务队伍等因应之道。

【关 键 词】残疾人;群众体育;体育治理;制度设计;包容性发展

【作者简介】吴燕丹(1966-),女,福建师范大学体育科学学院教授,博士,主要研究方向为适应体育,E-mail:adan5822@163.com;郑程浩,山东理工大学体育学院(山东 淄博 255049);张盼,胡子航,张韬磊,福建师范大学体育科学学院(福建 福州 350117)。

【原文出处】《体育科学》(京),2022.9.9~16,81

【基金项目】国家社会科学基金一般项目(20BTY027)。

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上开启残疾人事业新的五年发展时期。新时代,我国残疾人事业不仅要加强就业、教育等民生保障,还应从大健康视角出发,全方位全周期维护和保障残疾人群体健康,共享社会文明成果。也是党的二十大报告提出“完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系,促进残疾人事业全面发展”的应有之义。体育是推进残疾人健康关口前移的最有效途径。对应健全人体育分类,残疾人体育可以包含残疾人竞技体育、残疾人学校体育和残疾人群众体育,其中残疾人群众体育与残疾人日常生活密切相关,较大程度影响其社会融合的程度。本研究所指残疾人群众体育,可理解为残疾人自愿参加,以康复治疗、强身健体、融入社会为主要目的,内容广泛且形式多样的体育活动。《“健康中国2030”规划纲要》《体育强国建设纲要》的出台,尤其是中国残疾人联合会和国家体育总局最新联合发布的《关于进一步加强残疾人康复健身体育工作的指导意见》,都体现出国家和各级政府残疾人体育重视程度不断提高,残疾人体育事业发展环境持续优化。自2021年之后,在“十

四五”规划的引导下,提升公共文化服务水平,筹办好北京冬奥会、冬残奥会;强化就业优先政策,扩大公益性岗位安置,帮扶残疾人等困难人员就业;健全多层次社会保障体系,健全老年人、残疾人关爱服务体系和设施,完善帮扶残疾人等社会福利制度等政策保障在逐步落实。但在体育领域,我国残疾人体育制度设计与运行的包容性仍有待提高,实现残疾人体育“共建共治共享”仍然停留在理念层面(吴燕丹等,2021)。包容性发展一般是指通过规范稳定的制度安排,让每一个人都有自由发展的平等机会并分享社会改革和发展的成果(王佃利等,2012),是国际社会高度重视的全新发展理念与模式。包容性发展理念所推崇的参与感和获得感是残疾人群众体育发展的重要指标。在“全民健康”作为基本国策的前提下,健康政策能否惠及残疾人群体,将是评判全民健康政策落实是否到位的重要依据(葛忠明,2016;周沛,2017)。残疾人健身示范点、重度残疾人康复体育服务进家庭和残疾人社会体育指导员培养是残疾人群众体育发展的“三大核心任务”,也是评价我国残疾人群众体育发展程度的重要参考依据之一。本研究从包容性发展的视

角,以“三大核心任务”为切入点,审视目前残疾人群众体育运行和治理过程中存在的问题。

1 研究方法

在健康中国、全民健身国家战略和体育强国战略的框架下,残疾人体育包容性发展是什么以及如何实现,是“十四五”期间必须面对并予以理论回应和实践检验的重要议题。本研究主要采用访谈法和问卷调查法,通过对福建、北京、浙江、安徽、四川、吉林、河北、河南、云南等十余个省(市)的实地调研,获取研究所需资料。问卷调查采用半开放式问卷,以了解“十三五”期间我国残疾人群众体育公共服务现状,厘清残疾人群众体育在基层的政策保障、队伍建设和服务状况等方面的具体问题。问卷由笔者现场向当地残疾人联合会干部(以下简称“残联干部”)、残疾人社会体育指导员、残疾人等发放,协助被调查者完成填写,并现场回收,共回收有效问卷2062份(表1)。访谈主要采用半结构式访谈,目的在于以“滚雪球”的话题引导方式尽可能了解“十三五”期间不同层级残联干部、基层残疾人联络员对残疾人群众体育治理问题的看法,以及残疾人在体育参与过程中遇到的问题与相关建议(每个省份各访谈3名残联干部,5名基层残疾人联络员和10名残疾人)。访谈提纲和调查问卷均由中国残疾人联合会(以下简称“中国残联”)组织编制并征求多位残疾人体育领域专家学者,经数轮修订后投入使用。

2 包容性发展与残疾人群众体育治理的理论阐释

2.1 包容性发展与残疾人群众体育治理的内在逻辑

体育治理是运用治理新方式来处理体育利益多元主体的冲突,使之协同合作,高效有序,最终达到体育善治的过程(杨桦,2015)。根据国家体育目标、社会体育需求和公民体育权益,立足体育治理体系现代性、人民性和公共性的要求(董传升,2019),我国残疾人群众体育包容性治理要在尊重我国国情的前提下进行。联合国《残疾人权利公约》第三条一般原则中明确指出,“尊重固有尊严和个人做主”以及“充分和切实地参与和融入社会”,提示残疾人群众体育要实现包容发展,需要有包括残疾人在内的各利益相关主体共同参与治理。包容性发展的对象主要是弱势群体、低收入阶层和社会大多数人。包容性发展理念强调发展的共享性、公平性、参与性,是一种更加全面的发展路径(陈功等,2017)。我国虽已迈入全面小康阶段,但就残疾

人群众体育总体发展水平而言,发展不平衡不充分的问题仍然突出。习近平总书记指出:“共享发展是人人享有、各得其所,不是少数人共享、一部分人共享”。由此可见,体育治理共同体建设成果应为包含残疾人在内的全体人民所共享。包容性发展的残疾人群众体育治理,不仅是规范性治理,更是参与式治理(participatory governance)。参与式治理是指与政策有利害关系的公民个人、组织和政府一起参与公共决策、分配资源、合作治理的制度与过程(张紧跟,2016)。思想核心在于“赋权”,让普通民众基于内在需求,积极、主动地参与公共决策过程,在政府与社会之间构建良性互动协作关系(Di Palma et al.,2016)。参与式治理所具备的主体多元化、互动扁平化、目标共识化的治理属性(李波等,2016),与我国残疾人公共服务提出的“共建、共治、共享”理念不谋而合。

表1 “十三五”期间残疾人群众体育
状况调查有效问卷统计

Table 1 Statistics of Effective Questionnaires
of the Survey on Mass Sports for People with
Disabilities from 2016 to 2019

地区 (省/直辖市)	残联干 部问卷	残疾人社会体育 指导员问卷	残疾人 问卷	合计
东部 浙江	5	10	27	42
江苏	1	5	5	11
河北	20	55	70	145
福建	5	10	25	40
北京	16	22	28	66
上海	4	20	20	44
中部 安徽	5	10	25	40
吉林	20	105	268	393
河南	17	16	16	49
西部 四川	5	76	800	881
甘肃	15	35	75	125
云南	21	48	115	184
陕西	3	16	23	42
总计	137	428	1497	2062

2.2 包容性发展与残疾人群众体育治理的本土理解

“包容性增长”这一概念最早是在2007年由亚洲开发银行提出的,在世界经济论坛2017年年会

开幕式上,习近平主席提出“中国要坚持公平包容,打造平衡普惠的发展模式”,奠定了中国包容性发展的格局和基调。包容性发展的核心是发展,是以人的发展为核心,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主要特征的新发展方式。包容性发展的对象不仅是弱势群体,而是惠及全体人民,强调发展的共享性、公平性、公正性,是一种更加全面的发展路径。这与《残疾人权利公约》倡导的建设包容性社会,残疾人成为平等权利主体的根本目标不谋而合。包容性发展理念所推崇的参与感和获得感是残疾人体育发展的重要指标,与残疾人体育最契合的基本点是各利益相关主体在包容性制度框架内的融合、参与、共享。

从文献资料的角度审视,我国对残疾人体育实现包容性发展的治理方式,无论从理论解释力还是实践运用方面都比较欠缺,我国体育治理体系建设面临的结构性困境、认知性困境和操作性困境(杨娟娟,2019),在残疾人体育领域导致的矛盾更为凸显,治理难度更大;残疾人体育尚未与全民健身深度融合,残疾人体育基本公共服务存在的地域不平衡、城乡不平衡、供给不平衡以及基层政策执行损耗等问题(金梅,2018;仇军,2016;吴雪萍等,2014)依然突出;缺乏对残疾人体育各层级管理部门和各利益相关主体的深度分析与评估。深入挖掘残疾人群众体育包容性发展的学理内核,构建残疾人群众体育包容性发展的框架,有助于为残疾人群众体育发展阻滞提供精准判断,推动残疾人群众体育治理体系和治理能力的优化升级。从不同学者对包容性发展的概念审视我国残疾人群众体育,本文认为社会学层面的“包容”和经济学层面的“发展”在不同阶段应有所侧重。现阶段我国残疾人群众体育包容性发展,可以理解为以合理、规范、部门协同的残疾人群众体育制度为依托,构建兼容性、多元化和可持续的治理体系,实现残疾人在体育领域的机会均等、成果共享并实现与全民健身同步发展。

3 我国残疾人群众体育治理的阻滞与归因

3.1 “十三五”期间残疾人体育治理取得的成绩

“十三五”期间,《“健康中国2030”规划纲要》和《体育强国建设纲要》的出台为我国残疾人体育发展带来重大战略机遇。残疾人群众体育取得前所未有的可喜成绩,全国或区域性的残疾人群众体育赛事逐渐形成品牌,如残疾人民间足球争霸赛、残疾人排舞公开赛等,得到了残疾人士的高度认

可。以赛事促进各级别、各类型残疾人的体育参与,提升了残疾人参与体育运动的积极性,残疾人参与体育活动的人数逐年大幅提升(图1)。

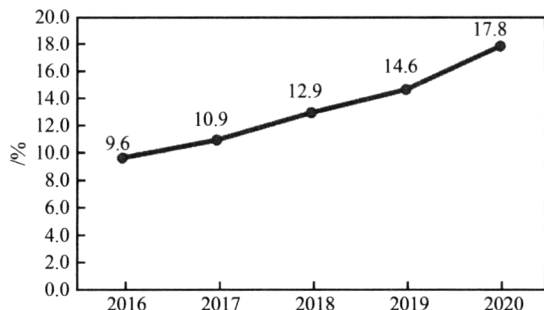


图1 “十三五”期间残疾人参与群体活动的人数比例

Figure 1 Number of Participants in Sports for People with Disability from 2016 to 2019

数据来源:郑功成,2022. 残疾人事业蓝皮书:中国残疾人事业研究报告(2022)[M]. 北京:社会科学文献出版社。

从“十三五”期间残疾人群众体育三大重点项目任务完成情况来看(表2):1)健身示范点建设虽提前且超额完成目标量,但全国仍有十余个省(市)未达标,西南和西北地区发展较为滞后,其次是中部地区;2)康复体育关爱工程项目虽然起步晚、实施困难大,但在“十三五”期间却取得令人瞩目的成绩,截至2018年底已超额完成“十三五”期间的目标量,2019年中国残联共资助19个省(区、市)共43080户困难重度残疾人家庭享受居家型康复体育服务,全国累计实施康复体育入户服务达32万余户,截至2020年底为324659户重度残疾人提供了康复体育器材、方法和指导进家庭服务(郑功成,2022);3)各省(区、市)在横向部门协同以及部门内部上下联动配合方面初见成效,各地残联通过组织开展培训和联合同级体育部门联合培养的形式,截至2020年底,共培养、发展残疾人社会体育指导员13万余名,在日常性残疾人康复健身指导、社会宣传、体育赛事和健身活动组织工作中发挥着重要的支撑作用,2020年全国残疾人社区文体活动参与率达到17.8%,比2019年提高3.2%(郑功成,2022)。除此之外,截至2020年底,全国累计建成残疾人服务设施8000多处,开展了全国残疾人基本服务状况和需求专项调查,建立了覆盖所有持证残疾人的残疾人口基础数据库,为实现精准化服务、精细化管理,更好保障残疾人融入社会奠定了基础。

可以看出,“十三五”期间残疾人群众体育的推进卓有成效,重点项目和品牌活动惠及全国不同地域、不同类型的残疾人,对整个社会的残健融合均有非常重要的影响。但从学者前期研究成果和本调

表 2 “十三五”期间残疾人体育重点任务完成情况
Table 2 Progress of Major Task of the 13th Five-Year Plan Period

重点任务	目标量	截至 2016 年	截至 2017 年	截至 2018 年	截至 2019 年	截至 2020 年
健身示范点/个	10000	5416	7706	9067	11879	13313
社会体育指导员/人	100000	67938	95495	113601	119541	139206
康复体育进家庭/户	100000	88884	132753	185120	235412	324659

数据来源:郑功成,2022. 残疾人事业蓝皮书:中国残疾人事业研究报告(2022)[M]. 北京:社会科学文献出版社。

调研组深入基层了解到的实际情况得知,现阶段残疾人群众体育从制度设计到基层治理都存在比较明显的问题,对基层残疾人群众体育的管理和运行造成了不同程度的困扰和损耗,影响了残疾人群众体育的实际参与。究其根本,主要在于目前尚未建立起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事业包容性发展框架(张清等,2018)。

3.2 包容性视角下基层残疾人群众体育治理阻滞的审视

3.2.1 地方政府对制度的设计与执行存在偏差

调研发现,地方政府对残疾人群众体育政策解读和执行的力度不同,直接影响着当地残疾人群众体育工作的开展。2016 年,浙江省联合六个厅局共同印发了全省文化助残活动通知,直接为残疾人文化服务进基层提供政策、组织、经费、社会宣传等全方位工作设计和机制保障。2017 年,宁波市残联与财政部门联合出台《残疾人文体专项资金管理办法》,并明确纳入残疾人群众体育活动的相关奖励标准和办法。宁波市政府明确规定每年从体彩公益金中划拨 8% 作为残疾人体育专项资金,并明确这一部分资金中不少于 50% 要用于残疾人群众体育。这些政策在一定程度上促进了基层残疾人群众体育活动的开展。但同时我们也看到,仍有大部分省(市)无法打通部门间的壁垒,使得政策执行举步维艰,部分省(市)对中国残联下发的文件只是直接转发,没有任何解读和配套方案,对基层活动的开展基本起不到任何支持和保障的作用。调研中较为集中的问题,是省级部门缺乏资金使用办法的正式文件,因而在经费拨付过程中出现因如何使用、比例多少等实际问题依据不足而无法执行的情况,如某省残联,一方面是残疾人群众体育专项资金捉襟见肘,另一方面却拒绝接受中国残联康复体育进家庭服务的专项拨款。究其原因,仍然是缺乏配套的保障措施和经费管理办法,使得地方残联因政策推动滞后、自身工作力量薄弱而不愿作为。分

布在全国各地区的残疾人健身示范点是现阶段残疾人参与体育活动的主要场地,群众基础非常深厚。但通过全国调研发现,各地健身示范点建设主要依托社区、康养机构、特校以及残疾人协会,在建设之前大部分未依据空间分布和人口结构的充分评估来进行类型配置,部分健身示范点无法满足基本建设条件,示范点的无障碍环境建设不匹配,对服务标准认识不足,缺乏相应的审核评估制度。2015 年开始试点的康复体育关爱工程,目标是为 10 万户重度残疾人提供康复体育器材、方法和指导进家庭服务。在残疾人群众体育的重点建设项目中,是最有挑战性、难度最大的项目。但从调研结果看,各地完成的情况差异较大。调研地区的残疾人普遍对康复体育进家庭项目实施效果表示满意,但从回收的问卷中发现,该项目大部分省(市)没有配套经费供给,有政策支持保障的地区仅达到 60% 左右,而部分省(区、市)康复体育进家庭项目尚未启动;由于该项目的特殊性,应该鼓励和培育更多有资质的社会组织来承担服务,但目前政府购买服务在各个环节尚未做好充分准备;加之目前尚未出台康复体育进家庭的统一服务规范和标准,各地的服务水平参差不齐。调研发现,由于决策部门在顶层设计时对基层的实操难度估计不足,这些矛盾越到基层越凸显。可见,政策制度设计与执行之间的矛盾仍然是现阶段残疾人群众体育治理的主要症结之一。

3.2.2 基层残疾人群众体育专业服务人员素质与量双重匮乏

本次调研聚焦的最大问题,依然是专业人才的严重不足。截至 2020 年底,全国共培养、发展残疾人社会体育指导员 13 万余名,但调研中发现,真正能落在基层从事服务的保守估计不超过 1/10,这一现象的症结所在,主要是中国残联培养的残疾人社会体育指导员与国家体育总局培养的社会体育指导员仍然没有打通资质互认,导致残疾人社会体育指导员证书含金量不足。这些问题的症结所在,是资质要求模糊、经费管理限制等原因使残疾人社会

体育指导员培养和保障体系存在诸多问题,导致资源不足与浪费并存。在国家和省级残疾人社会体育指导员培训班调查时发现,参与培训的人员结构不合理,残联工作人员占比近半,而切实为残疾人服务的健身示范点服务人员、残疾人托养机构康复人员等却很难获得培训机会;培训内容及方式不够落地,趋向同质化;培训效果评价机制流于形式。在管理层面,政策法规保障力度不够,获得资质的残疾人社会体育指导员既没有因资质带来的劳动机会和额外收益,也未被有效组织起来实施服务工作并进行管理。评价激励机制缺失,残疾人社会体育指导员年均应当服务次数、每次应当服务时长未有明确,同层级均未建立相应的评价激励制度,导致无法实时了解残疾人体育健身指导员的服务情况,无法对其服务质量进行评估、问责和奖励,残疾人社会体育指导员的服务效能大幅降低。在与基层残疾人社会体育指导员座谈时,他们较为关注行业资质身份认证、福利待遇保障、继续教育培训、激励机制等存在的现实问题。此外,在对健身示范点进行调研中也了解到,专兼职人员工资待遇与工作强度的明显失衡使得工作积极性明显不高。最适合的残疾人社会体育指导员是谁、基层专兼职残疾人工作者是否是最理想的残疾人社会体育指导员、国家竭智尽力培养的骨干回到基层后是否能够开展工作,在资金普遍不足的情况下如何协调专兼职人员的工资待遇与工作强度,如何纾解这些难题,已然是摆在我们面前的严峻现实。

3.2.3 社会组织培育与参与缺乏长效机制

发达国家残疾人体育服务成功经验以及我国全民健身发展的进程,都印证了推动整个社会包容发展是实现残疾人基本体育服务走向规范和完善的必由之路。基于我国国情,培育有专业服务能力的社会组织并完善社会组织参与政府购买服务的流程和机制,是残疾人获得高品质体育服务的重要保障。目前,残疾人健身示范点经费来源过于单一,大部分来自政府拨款,后续管理和运行缺乏基本的资金及组织支持;康复体育器材的适配性和针对性不强,居家康复体育项目缺乏专业化开发;残疾人所参与的活动大部分仍由各级残联组织提供,社会力量参与度不高;场所、器材的易得好用性以及组织化程度不能满足残疾人群体,多偏向于在特定活动场所与其他残疾人一起活动的特殊性及其需求的复杂性等问题,都凸显出当前我国社会力量参与不足以及服务残疾人的社会组织专业化程度不高的现实。由于社会发展不均衡,经济欠发

达、地域偏远的地区,有能力承担残疾人群体体育服务的社会组织较少。即便是相对发达的地区,基层残疾人组织建设相对其他社会组织也较为滞后,政策制度和扶持机制尚不健全。调研发现,众多专门服务于残疾人的社会组织注册审批受限,不具备独立法人资格,不具备购买资质,自主运行困难。某些机构组织仅能以受委托的方式,落实上级有关行业机构和管辖部门的工作安排,一定程度上抑制了组织发展的自主性和积极性。同时,大部分省(市)缺乏培育专业助残社会组织和志愿服务组织的长效机制,未能充分调动政府资源和社会资源,根据当地残疾人的需求,有计划有重点地培育各类助残社会组织的专业化水平和运营管理能力,使得基层残疾人群体体育服务随意性较大、有效性较差。

3.2.4 执行层与参与层各方对残疾人群体体育认识不足

调研发现,基层残疾人群体体育中的各关键主体对残疾人群体体育的认识和理解存在偏差。基层残联干部对残疾人群体体育业务内容不熟悉或不重视,工作重心和经费投入主要在残疾人竞技体育方面;社区专兼职残疾人工作者对残疾人群体体育服务的基本内容不够了解,繁杂的工作和部门间的功能重叠,使他(她)们经常将康复、健身以及文化服务合并在一起开展;残疾人社会体育指导员缺乏指导不同类型残疾人健身锻炼的科学手段,调研中提到的“在指导过程中的二次伤害”是需要引起重视的问题。各地“互联网+”残疾人群体体育公共服务平台尚未得到充分利用,科普、宣传、信息发布、需求反馈等环节未能根据省(市)情进行设计。由于多元化的主客观条件限制,如身体因素、无障碍环境、对锻炼内容不感兴趣、器材适配性低等,作为参与主体的大部分残疾人参与体育锻炼的意愿较低,调研组在对某省2018年残疾人基本服务状况和需求进行调查统计后得出,对文体活动无需求的残疾人超过94.3%,是残疾人缺少康复健身意愿,还是残疾人群体体育设计与执行环节出了问题,数据背后是一系列值得深思的问题。

可以看出,目前我国残疾人群体体育制度设计和运行过程的结构性瓶颈,使包容性发展强调的公平正义、协调发展和权利保障遇到一些阻滞。由于残疾类型多样性和个体需求复杂性,迫切需要建立起国家主导、体育行政部门统筹、残联协调保障、社会积极支持参与的包容性发展的残疾人群体体育运行机制。可以预见,包容性发展框架的建立将有

利于审视和指导当前残疾人群众体育的运行和治理。

4 包容性发展理念下残疾人群众体育治理的纾解路径

4.1 立足包容性计划与专项计划相结合的发展道路

4.1.1 加大《全民健身计划》及其他体育政策的包容性

全民健身作为国家战略,体现了我国体育公共政策的重要导向,其中也包含着广大残疾人期望实现的体育权利。《全民健身条例》中的大部分条款均应适用于残疾人群体,中国残联应出台对《全民健身条例》的解读文件,针对残疾人群体制定更加细化和可操作的政策条款,从理念到实践倡导残健融合。残疾人群众体育应纳入国家体育总局“六个身边工程”以及全民健身计划,纳入各地政府、体育局工作规划、计划、经费、考核等方面,由中国残联和国家体育总局联合制定《关于残疾人体育实施〈六个身边工程〉的具体实施方案》,用以指导更好地开展残疾人群众体育。另外,需要重视政策的量化标准,要明确政策的具体目标与内容,尽量以量化描述代替模棱两可的定性描述(刘红建等,2019)。当然,国家或中国残联层面的指导性文件需要考虑各地区的实际情况,可以设置一条衡量基线,各省(区、市)在此基础上再设本地区的标准,使基层政府及部门在执行时有据可依。

4.1.2 建立围绕残联职能的“共建共治共享”工作格局

残疾人群众体育与财政部门、体育部门、医疗部门、民政部门、教育部门甚至住建部门都有着直接或间接的关系。因此,协同治理和跨部门合作不能仅停留在理念层面,打破部门“篱笆”是当务之急。各级残联要建立大群体观,通过部门整合、标准制定、规划建设、监督检查和考核评估等形式的政策工具,将残疾人群众体育工作纳入当地国民经济和社会发展规划的大格局中。各级残联是代表广大残疾人利益的群团组织,作用更多在于征集残疾人需求,提出相应的解决方案、协调资源,会同相关部门共同制定政策工具。例如,在校残疾学生的体育活动应由教育部门制定更具包容性和融合性的政策,残联可提出具体指导意见;社区残疾人体育设施和场地应由体育部门统筹设计安排,残联可收集当地残疾人的需求和分布情况提出建设方案;无障碍通用设施的布局 and 合理便利在于住建部门的规划,残联可以对无障碍设施的适用性和安全性

进行质量评估和验收。同时,考虑到残疾人群众体育的特殊性,中国残联应出台专项发展计划,由地方残联提供计划及实施方案,进一步充实完善健身示范点建设、社会体育指导员培养和康复体育进家庭项目。残联应成为专项发展计划的主责部门,包容性计划的监督部门。出台残疾人群众体育政策时,应充分考虑相关部门各自的原有工作体系和制度,重新划分政府、市场、社会以及政府不同部门的职责权限,进行利益的重新调整。将政策内容、立法执法、财政投入、组织机构以及舆论宣传等方面进行整合,“共建共治共享”的工作格局方可真正实现。

4.2 推动包容性发展的残疾人群众体育治理体系改革

4.2.1 加速残疾人群众体育政策的结构调整

推动形成政府主导、体育行政部门统筹、社会积极支持参与、残联协调保障的残疾人群众体育包容性治理框架,是“十四五”时期应该明确的方向。第一,明确残疾人群众体育行政部门代表和服务的功能定位,放宽市场准入、加强服务监管,不断健全完善政府购买残疾人公共体育服务的体制机制,探索制定政府购买残疾人公共体育服务的指导性目录,引导市场资源进一步流入残疾人群众体育领域,构建多种方式的公共体育服务供给与保障体系。第二,建立残疾人群众体育监督、评价机制,研究制定残疾人群众体育公共服务状况综合评价体系。第三,重点明确残疾人群众体育的政府主体责任,提高彩票公益金的投入比例,将残疾人群众体育纳入本级政府体育规划。第四,各部门联动,重视开展残疾青少年康复健身体育,实施残疾青少年校园体育活动计划,加大高校特殊体育专业人才培养和教育部门特殊体育资源教师职后培训力度,开展丰富多样的青少年融合体育活动和项目培训。

4.2.2 公共服务应兼顾残疾人公共体育服务的合理便利

残疾人群众体育覆盖面、体育活动参与率和平等享有体育权利,是衡量残疾人群众体育发展程度的重要指标。因此,应从以下方面铸牢残疾人公共体育服务的包容性。第一,建议以文件形式要求公园、体育场馆、社区健身路径等公共文化体育设施,提供无障碍服务,配备为残疾人提供服务的场地和内容,免费或优惠向残疾人开放。第二,以各级政府牵头,各级残联为主责,协同相关机构,加强残疾人群众体育服务的信息化建设,通过建立“互联网+残疾人群众体育服务”与体育、教育、民生等主管部

门实现“云链接、云同步”,紧跟新时代的发展步伐,通过信息技术消除信息不对称,精确掌握残疾人的体育需求。第三,发挥街道社区作用,与医疗部门、体育部门、民政部门合力打造“老残一体”社区康复健身新模式,组织开展体育健身知识讲座、科学健身知识培训、康复体育进家庭服务、残疾人体育赛事、残健融合体育活动,增强残疾人的体育技能,促进残疾人群众体育发展。第四,健身示范点和示范区建设纳入本地区社区公共服务建设体系,以可及性和合理便利为优先考量,兼顾社区老残一体的运行特点,并争取公共经费保障其基本运行。有条件的地区建议结合区域特色、风俗传统,根据地域特点与空间布局规划示范点建设,运用品牌理念,推行“一地一特色,一点一项目”的残疾人群众体育文化品牌,培育有影响力、有推广价值的残疾人群众体育活动项目。第五,考虑残疾人康复体育需求,委托有资质的科研机构及高校开发系列适合残疾人居家健身的活动内容,以政府购买服务的形式推进居家康复体育工作的开展。

4.2.3 出台各项服务标准和基本规范

《标准化工作指南第1部分:标准化和相关活动的通用术语》(GB/T20000.1-2002)中将标准定义为:标准是指为在一定的范围内获得最佳秩序,经协商一致制定并由公认机构批准,共同使用的和重复使用的一种规范性文件。而服务标准是指规定服务应满足的要求以确保其适应性的标准。国家标准化管理委员会发布的《2019年全国标准化工作要点》中明确指出要加快健全现代服务业标准体系,建立健全社会管理与公共服务标准体系(国家标准化管理委员会,2019)。据此,在残疾人群众体育工作开展中,也应配有相应的标准或规范来衡量基层政策执行的完成情况,保障残疾人群众体育的参与质量。首先,社区的综合性示范点和托养机构的健身示范点都必须遵循相应的标准进行建设和服务,因此需尽快出台残疾人健身示范点的建设标准、服务标准和服务规范。其次,为确保残疾人获得安全、有效的康复体育服务,针对残疾人社会体育指导员和承接购买服务的社会组织,借鉴家庭医生签约服务手册的思路,出台康复体育进家庭的指导手册,细化服务规范和基本要求。最后,应探讨并推进残疾人社会体育指导员的行业标准,作为一种需要较强的专业服务能力、工作性质属于本职工作延展的特殊岗位(刘洋等,2017),更需要出台区别于《社会体育指导员国家职业标准》的一套行业标准和制度,以保障队伍的稳定性和专业化。

4.3 营造良好的残疾人群众体育包容性氛围

4.3.1 鼓励社会组织参与,创新管理模式

培育社会助残组织并购买社会服务,是在当前残联系统人员不足的情况下相对有效快捷地提供残疾人体育公共服务的途径。各级残联需因地制宜,投入精力和财力进行培育。首先,可鼓励有资质的社会组织和团体参与市场竞争,通过合法渠道参与残疾人群众体育政策的制定、执行与反馈过程,以购买服务、投资、志愿者服务等形式发挥积极作用。其次,基层通过创新管理参与方式,建立相应的团队决策机制、咨询机制、建议机制,从机制互动中吸收有资质的社会组织、团体及残疾人共同参与管理,形成多元参与的管理场域(舒川等,2015)。最后,鼓励高校科研机构扶持培育各残疾人协会和助残社会组织,在项目设计、培训指导、购买服务等方面给予专业支撑。

4.3.2 优化资源配置,加大环境支持力度

在人力资源保障方面,解决残疾人体育专业人才的技术职务和工资保障是当务之急。尤其应加大残疾人社会体育指导员的培训和管理力度(吴燕丹等,2016),树立现代残疾观,优化培训方案,合理设计培训环节,提升专业能力,建立绩效评估、奖励和问责机制,以完善管理体系。在物力方面,增加满足残疾人体育参与需求的基础设施建设;设计生产残疾人体育锻炼器材设备;创编适合残疾人体育参与的练习项目或锻炼形式;积极推广健身示范点,加强无障碍环境建设和改造,有效满足残疾人体育参与的硬件需求。在财力方面,由政府主导投资撬动市场,推动残疾人体育市场的供给侧改革,同时拓宽经费来源渠道,引领社会资本参与残疾人群众体育的建设与发展,使其融入社会市场形成内循环。在舆论宣传方面,整合传统媒体和新媒体的优势,创新宣传途径和方法,打破社会大众对残疾人的刻板印象,全方位、有广度、有深度、有力度、有温度地宣传残疾人的体育活动和体育精神,提升环境支持力度。

4.3.3 培育专业体育助残服务队伍,强化品牌建设

助残体育社工和助残体育志愿者是开展残疾人群众体育十分重要的人才保障,从国内外的志愿服务实践来看,高校应在此发挥独特的作用。第一,以专项助残体育社工就业为导向,充分利用专业优势与社会专项服务需求相对接,培养专业化的助残体育社工队伍,可在高校社工专业和体育专业在课程设置上增设如大学生体育助残志愿服务、特

殊人群体育服务与管理等残疾人群体体育相关课程,政府可采取增设就业岗位和购买服务相结合的方式推动专业发展。第二,充分利用团中央、中国残联共同启动的中国青年志愿者助残“阳光行动”的契机,在学校和社会培育优秀的体育助残服务项目和组织,挖掘典型,推动基层工作积极开展。条件允许的高校可以先行试点将“大学生体育助残志愿服务”作为公选课,培养一批专业的大学生体育助残志愿者,补充人才队伍的不足。第三,加大力度培育残疾人协会自组织的健身俱乐部,是今后值得考虑的工作思路。健身团队扎根民间,黏合度高、活动开展活跃,示范带动效果明显,易打造残疾人群众性体育项目品牌。各级残联组织和社区街道可积极加大政策引导和资金扶持,整合资源加大培育力度。

4.4 提高残疾人体育参与的能动性

当前,我国大部分残疾人士对康复健身的认识不够,尤其是经济欠发达、地域较偏远地区愈发凸显(郑程浩等,2020)。残疾人参与体育活动的路径依赖是显而易见的,因此,在各级政府在经费、组织、场地和器材等方面尽可能提供更多的专项支持的同时,可从考虑从以下方面纾解残疾人体育参与的路径依赖问题。第一,依托基层及社会组织多途径举办健康知识讲座及体育权利宣讲活动,开展常态化的科学锻炼培训,促进残疾人从思想上认识健康的重要性。第二,由残疾人自组织的活动内容比较符合其身体情况,易产生共情,因此可以依托残疾人协会组织引导残疾人多参加群众性文体活动,

通过活动体验提高其锻炼意识,从而主动参与康复健身。第三,建设残疾人体育参与需求反馈路径,建立健全残疾人参与的监督评价机制和考核机制,提高残疾人的体育“话语权”,激发残疾人主动参与体育的热情。第四,通过开展各种赛事活动扩大群众基础。可考虑举办多级别的、聚焦喜闻乐见且残疾人易于接受的运动项目的多级别的赛事活动,增加基层单位的参与机会,有效提高残疾人群的参与积极性及其健身运动水平。第五,尽快建立满足不同类型、不同残疾程度残疾人需求的,包含精准化、融合化、趣味化、常态化的服务内容和服务项目的体育活动资源库,研发并推广适合残疾人的运动健身器材,创新体育参与服务模式。

4.5 构建残疾人群众体育包容性发展框架

残疾人群众体育包容性发展框架体系应立足“平等、参与、共享”这3个《平等、参与、共享:新中国残疾人权益保障70年》白皮书中的核心关键词,并从外界如何帮助残疾人实现体育领域的包容发展和残疾人自身如何在体育领域的包容性2个方面进行考量,从宏观、中观和微观3个层次进行构建(图2)。宏观层面,探究以残疾人为本的包容性发展理念,立足残疾人事业各个方面协调均衡发展,促进残疾人体育与全民健身的包容共享,着力于让残疾人群众体育的发展为每一位残疾人提供平等参与的机会;中观层面,从残疾人群众体育政策法规和组织治理2个维度,构建包容性制度保障,加大相关责任部门的协同治理效率,提高政策执行力度;微观层面,优化人力、物力、财力等资源,

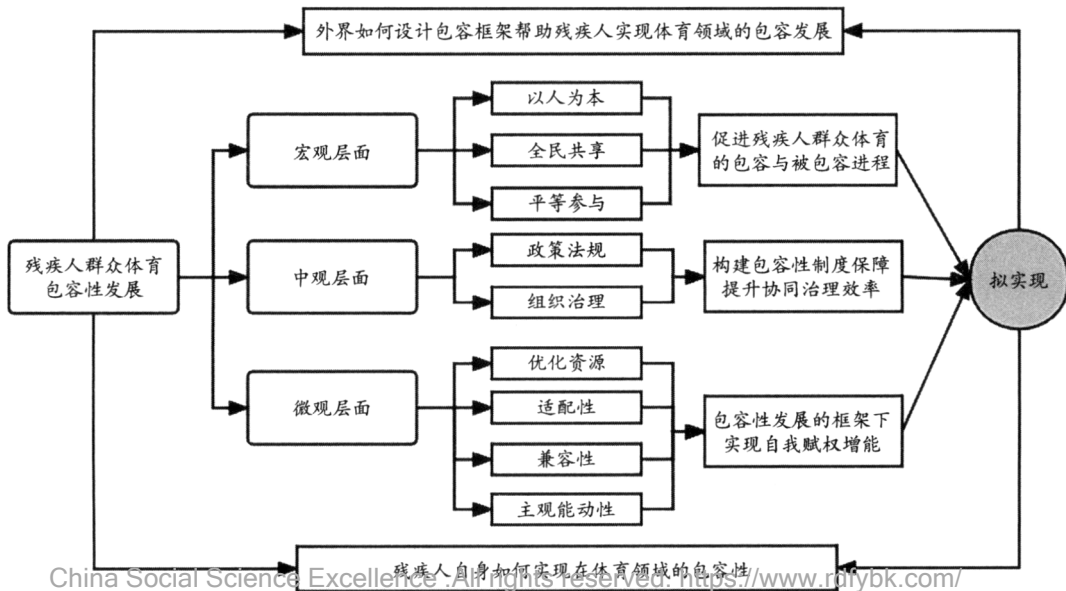


图2 残疾人群众体育包容性发展框架

Figure 2 Inclusive Development Framework for Mass Sports of People with Disabilities

着力于推动残疾人群众体育资源发展的可及性、适配性和兼容性,同时加强残疾人参与体育活动的主动性,实现自我赋权增能。

5 结语

体育是提高人民身体素质和健康水平,促进个体全面发展的重要手段。残疾人体育在激励广大残疾人自尊、自信、自立、自强,弘扬自强不息的时代精神,营造全社会理解、尊重、关心、支持残疾人和残疾人事业,共同促进残疾人全面发展和共同富裕等方面,具有重要作用。当前我国残疾人群众体育治理所表现出的矛盾,与残疾人事业发展中存在的问题和挑战基本一致。残疾人公共体育服务在社会保障体系中发展得不平衡、不充分的问题依然突出。现阶段,残疾人体育参与状况仍然受经济发展水平、政策保障程度、资源配置能力以及社会支持力度等方面的影响。全面建成小康社会已进入决胜后期,残疾人不仅是全面建成小康社会的受益者,更是重要的参与者和建设者。残疾人群众体育与全民健身事业的包容性发展是今后的发展方略。包容性理念下,残疾人群众体育治理体系应包含体制、机制和相关制度3个大的维度,残疾人群众体育制度设计应充分考虑地域特点和经济水平,还应联合政府相关部门共同发文,同时在专项计划和包容性计划中明确规范要求,方能保证政策的执行力。在各层级治理体系中,应充分考虑残疾人特点,体现治理主体、治理内容、治理过程及治理成果的兼容性和多元化,确保残疾人群众体育各利益相关者充分参与,促进制度包容、治理方式包容以及发展路径包容,为残疾人参与体育赋权增能,从而突破残疾人体育参与瓶颈,纾解残疾人体育参与难题,促使改革发展成果更多、更公平、更实在地惠及广大残疾人士。

参考文献:

[1]陈功,江海霞,2017.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),47(4):79-85.
[2]仇军,2016.群众体育发展的困境与出路[J].体育科学,36(7):3-9.
[3]董传升,2019.走向人类命运共同体:中国体育“强起来”的发展战略与治理方式[C]//第十一届全国体育科学大会论文摘要汇编.北京:中国体育科学学会.

[4]葛忠明,2016.残疾人自组织规范化发展的路径探索[J].山东社会科学(7):60-66.
[5]国家标准化管理委员会.关于印发《2019 全国标准化工作要点》的通知[EB/OL]. [2019-02-25]. <https://www.sbc.org.cn/portal/article/index/id/8243/cid/12.html>.
[6]金梅,常芙蓉,2018.江苏省残疾人公共体育服务体系现状、经验及发展路径[J].体育文化导刊,(6):63-67.
[7]金梅,2019.国外残疾人公共体育服务实践的经验与启示[J].西安体育学院学报,36(1):10-17.
[8]李波,于水,2016.参与式治理:一种新的治理模式[J].理论与改革(6):69-74.
[9]刘红建,张航,沈晓莲,2019.全民健身与全民健康深度融合的政策体系:价值、理念与框架[J].武汉体育学院学报,53(3):25-33.
[10]刘洋,卢雁,张绍华,等,2017.残疾人体育健身指导员发展的现实困境与对策[J].体育文化导刊,(1):25-30.
[11]舒川,吴燕丹,2015.我国适应体育学科建设的基本理论问题探析与展望[J].上海体育学院学报,39(5):1-5.
[12]王佃利,徐晴晴,2012.包容性发展中的农民工城市融入:问题界定与路径审视[J].东岳论丛,33(3):11-17.
[13]吴雪萍,张建华,2014.我国适应体育研究的发展特征与热点演变[J].上海体育学院学报,38(05):5-11.
[14]吴燕丹,王聪颖,张韬磊,2016.赋权增能:残疾人体育健身指导员培养管理的优化路径[J].体育科学,36(5):91-97.
[15]吴燕丹,张盼,郑程浩,2021.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,(6):150-157.
[16]杨桦,2015.中国体育治理体系和治理能力现代化的概念体系[J].北京体育大学学报,38(8):1-6.
[17]杨娟娟,2019.元治理视角下体育治理体系和治理能力现代化的探索[C].第十一届全国体育科学大会论文摘要汇编.
[18]张紧跟,2016.从反应式治理到参与式治理:地方政府危机治理转型的趋向[J].中国人民大学学报,30(5):86-94.
[19]张清,武艳,2018.包容性法制框架下的社会组织治理[J].中国社会科学,(6):91-109.
[20]郑程浩,吴燕丹,胡子航,2020.我国特奥融合学校计划本土化的进展、问题及建议[J].西安体育学院学报,37(3):370-377.
[21]周沛,2017.“+康复”残疾人精准扶贫模式及其运作路径研究:基于协同治理视角[J].社会科学研究,(3):97-103.
[22]郑功成,2022.残疾人事业蓝皮书:中国残疾人事业研究报告(2022)[M].社会科学文献出版社,58-68.
[23]DI PALMA,DAVIDE,GAETANO R,et al.,2016. Disability and Sport Management: A systematic review of the literature[J]. J Phys Edu Sport, <https://doi.org/10.7752/jpes>. 2016. 03125.