

社会体育指导员 30 年发展的成效、经验和展望

孟欢欢^{1, 2}, 舒为平¹

(1.成都体育学院 博士后流动站, 四川 成都 610041; 2.河南体育学院 社会体育系, 河南 郑州 450044)

摘要:采用文献法、访谈法和考察法等,对我国社会体育指导员 30 年发展的历程进行梳理,全面展示 30 年发展的成效,探讨发展的基本经验与未来发展方向,以充分发挥其在构建更高水平全民健身公共服务体系中的重要作用。社会体育指导员建设成效包括队伍规模持续扩大,培育全民健身工作的骨干人才;协会建设日益完善,增强社会体育指导员组织效能;培训体系不断完善,提升社会体育指导员服务能力;信息平台初具规模,提高社会体育指导员管理效率;制度改革持续优化,形成中国特色社会体育指导员制度;作用发挥不断增强,助推全民健身事业的高质量发展。发展经验包括国家治理体系下的政策制度支持、央地联动框架下的协同治理模式、政府财政支持下的培训考核机制、全民健身服务体系下的服务活动创新、压力体制模式下的目标考核举措及公共服务体系下的综合资源保障。未来应建立完善的指导员政策制度框架、构建高效的指导员组织管理结构、塑造良好的指导员服务体系、打造全面的指导员支持保障机制,以促进指导员工工作的高质量发展。

关 键 词:体育社会学; 社会体育指导员; 全民健身; 公共体育服务

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2025)01-0038-07

The effectiveness, experience and prospects of the 30-year development for Chinese social sports instructors

MENG Huanhuan^{1,2}, SHU Weiping¹

(1.Post-doctoral Workstation, Chengdu Sport University, Chengdu 610041, China;

2.Department of Social Sports, Henan Sport University, Zhengzhou 450044, China)

Abstract: By using the methods of literature, interview, and investigation, the purpose of this study is to conduct in-depth research on the basic process of the past 30 years development for social sports instructors in China to comprehensively demonstrate the developmental effectiveness, and explore the basic experience and development direction in near future, in order to give full play of important role itself in constructing higher level public services system of national fitness. The construction effectiveness includes that the scale of the team had expanded continuously and the backbone talents had been cultivated in the national fitness work; the construction of the association had been improved increasingly and the organizational effectiveness of social sports instructors had been enhanced; the training system had been continuously improved, and the service ability of social sports instructors had been improved; the platform of the information had been take shape and the management efficiency of social sports instructors had been improved; institutional innovation had been deepen to form a social sports instructor system with Chinese-style; the role had been continuously strengthened to promote the high-quality development of the national fitness career. And the development experience includes that the policy support system under the national governance system, the collaborative governance model under the central-land linkage framework, the

收稿日期: 2024-08-07

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(23&ZD191); 四川省博士后特别资助项目(TB2023016); 河南省科技厅软科学项目(232400411153);
河南省高校人文社会科学研究一般项目(2022-ZZJH-377)。

作者简介: 孟欢欢(1982-), 女, 博士后, 研究方向: 全民健身。E-mail: menghh629@126.com 通信作者: 舒为平

training assessment mechanism under the financial support of the government, the innovation of service activities under the national fitness service system, the target assessment method under the pressure system model, and the comprehensive resource guarantee under the public service system. Future prospects of facilitating the high-quality development for social sports instructors in China should establish a perfect policy-institution framework, constructing an efficient organization-management structure, forming a favorable instructor service system, and also shaping comprehensive support-guarantee mechanism for instructors.

Keywords: sports sociology; social sports instructor; national fitness; public sports service

我国于 1993 年颁布《社会体育指导员技术等级制度》,并自 1994 年 6 月 30 日起在全国范围内全面推行。经过 30 年探索与实践,指导员队伍走出一条中国特色发展之路,有效推动全民健身和健康中国国家战略的实施。用中国道理总结好中国经验,把中国经验提升为中国理论,是构建中国自主知识体系并指导实践的重要要求^[1]。研究需总结取得的成绩和经验,并进行理论概括和提炼,为实践助力,为世界发展提供中国方案^[2]。指导员队伍建设是全民健身公共服务体系构建的重要内容^[3],是加快全民健身事业发展和体育强国建设的人才支撑。30 年发展,在指导员队伍建设、组织管理、培训服务等方面均取得一定成效,并积累中国特色的宝贵经验。研究将呈现指导员建设成效,总结经验并提出展望,旨在为优化指导员队伍并发挥指导员作用提供具有中国特色的发展策略,为其他国家指导员工作贡献中国智慧。

1 中国社会体育指导员 30 年发展的成效

1.1 队伍规模持续扩大,培养了全民健身工作的骨干人才

指导员是伴随《社会体育指导员等级制度》颁布和《全民健身计划纲要》实施迅速发展的群众体育骨干队伍。截至 1999 年底,“九五”期间,人数达到 18 万余人^[4]; 2004 年底,“十五”期间,人数达到 43 万余人^[5]; 2009 年底,“十一五”期间,人数达到 69 万人^{[6][127]}; 2014 年底,“十二五”期间,人数达到 174 万人^{[7][12]}; 2019 年底,“十三五”期间,人数超过 260 万人。指导员数量,以每 5 年为周期,呈 138%、60%、152%、49% 的增速增长。当前,指导员数量已突破 320 万人,他们分布在公园、广场、俱乐部、健身站点、体育中心等体育健身场所,发挥着科学健身指导、技术技能传授、体育活动组织、体育场地设施巡查、国民体质监测、赛事志愿者、健身知识宣传者等作用,成为全民健身事业社会化发展的重要力量。

1.2 协会建设日益完善,增强社会体育指导员组织效能

国家、省市、区县等逐步构建指导员组织管理体系,为其组织化和社会化发展提供支撑。2010 年首次召开全国指导员工作会议,成立了中国社会体育指导

员协会,引领指导员发展^{[6][7]}。随后,地方加快协会建设。截至 2014 年底,已成立 27 个省级协会,地市协会 199 个,县级协会 766 个^{[7][19]}; 2019 年底,全国已成立协会 1 298 个,其中国家级 1 个、省级 29 个、地市级 242 个、区县级 1 026 个^{[8][3]}。全国自上而下构建比较健全的组织体系,充分发挥其在注册登记、管理培训、活动开展、信息平台建设、服务时长统计、宣传推广及服务保障等方面的作用,为提升指导员的凝聚力、影响力和服务力等发挥重要作用。

1.3 培训体系不断完善,提升社会体育指导员服务能力

管理部门通过制定培训大纲、编写培训教材、建立培训基地以完善培训体系,提升指导员服务能力。其一,制定培训大纲。1994 年发布《社会体育指导员培训大纲》,经历 1996、2003、2006、2011 年等版本更新。当前使用的是 2011 年版《社会体育指导员技术等级培训大纲》,为培训明确了目的、对象、原则、方式、时间、内容、要求及考核方式等。其二,编写培训教材。1995 年发行首套两册《社会体育指导员培训教材(试用)》; 2012 年出版国家级、一级、二级和三级教材,并沿用至今。其三,建设培训基地。1996 年国家命名 8 所院校作为培训基地,随后基地设立扩展至全国。截至 2014 年底,全国建立国家级培训基地 29 个、一级基地 204 个,二级 474 个,三级 1 609 个^{[7][10]}; 2019 年底,全国共有国家级基地 30 个,一级 347 个,二级 720 个,三级 2 549 个^{[8][6]}。各基地形成管理团队、师资队伍和课程体系,为指导员服务能力提升奠定基础。

1.4 信息平台初具规模,提高社会体育指导员服务效率

指导员信息化建设经历三代迭代发展,初具规模,提高了服务效率。第一代为初步探索阶段。为动态掌握全国指导员情况,群体司建立全国“社会体育指导员管理系统”,于 2007 年下发《关于在全国推进使用“社会体育指导员管理系统”有关工作的通知》,但由于经费和管理问题系统推广进展缓慢。第二代为全面投入使用阶段。2010 年在群体司专项经费支持下,总局体科所等部门协同建立“社会体育指导员管理系统”,在全国完成指导员登记注册等工作,以掌握指导员现状。第三代为功能优化阶段。指导员协会于 2018

年筹备建设“全国社会体育指导员信息管理平台系统”，打造“社会体育指导 APP”并投入使用，新系统对功能进行优化，在已有登记注册等功能基础上，新增信息宣传、课程学习、等级考核及服务时长记录等功能。同时，地方根据实际建设符合当地需求的指导员 APP 或小程序。

1.5 制度改革持续优化，形成中国式社会体育指导员制度

指导员制度经历缘起与形成、分化与改革、优化与发展 3 个阶段，逐渐形成中国特色指导员制度。第一阶段，缘起与形成阶段。管理部门于 1993 年发布《社会体育指导员等级技术制度》(简称《等级制度》)，指导员分为三级、二级、一级、国家级，指导方式包括义务、有偿、经营、应聘指导等。第二阶段，分化与改革阶段。2001 年颁布《社会体育指导员国家职业标准》(简称《职业标准》)，针对经营性指导员职责做了规范^{[9][1]}；2005 年下发《关于进一步加强社会体育指导员工作的意见》，明确提出“公益社会体育指导员”和“职业社会体育指导员”；2011 年颁布《社会体育指导员管理办法》(简称《管理办法》)，以规范公益性指导员发展。第三个阶段，优化与发展阶段。新阶段，管理部门立足于指导员队伍活跃度不高、服务能力不强及作用发挥不充分等问题，进行《管理办法》修订，以满足民众高品质体育需求。

1.6 作用发挥不断增强，助推全民健身事业的高质量发展

公共体育服务从“有没有”向“好不好”转型过程中，指导员作用不断增强，助推全民健身事业高质量发展。一方面，“有没有”阶段，设立指导员制度并形成骨干队伍，推动全民健身服务的普及。这一阶段，致力于铺设普惠性民生兜底制度网络^[10]，关注服务规模和普及。1995 年《全民健身计划纲要》颁布，标志着公共服务建设起步，指导员作为骨干人才，国家重视指导员培养。截至 2023 年底，指导员数量达到 320 万，每千人拥有 2.27 名，推动了全民健身服务推广和普及。另一方面，“好不好”阶段，通过精准化服务配送、身边化站点建设等，服务质量不断提升。这一阶段，关注服务高质量、高品质、高效率。各地赋予指导员“群众体育引领员”“社会体育巡防员”“社区运动健康师”新角色，不断创新服务模式。同时，建设“指导员健身站点”“指导员之家”“指导员服务驿站”，搭建信息平台，采取订单式服务配送，精准满足民众需求。

2 中国社会体育指导员 30 年发展的经验

2.1 国家治理体系下的政策制度支持

国家治理过程中，政府加强顶层设计，将指导员发展纳入国家战略，并通过法律法规、部门规章等明

确其法律地位、职责和要求，为其发展提供制度保障。

首先，国家战略层面，将指导员纳入健康中国、体育强国等国家战略，明确其职责任务等。国家战略是为维护国家利益、实现国家目标而综合运用国家力量的总体方略，其科学性关系国家兴衰^[11]。国家将指导员纳入国家战略，表明其价值重要性，同时作为一种治理手段，推动其高质量发展。《“健康中国 2030”规划纲要》提出“组织社会体育指导员广泛开展全民健身指导服务；加强社会体育指导员队伍建设，到 2030 年，实现每千人拥有社会体育指导员 2.3 名”。《体育强国建设纲要》提出“组织社会体育指导员广泛开展全民健身指导服务”“加大对欠发达地区社会体育指导员的培训力度”“支持依法建立社会体育指导员协会等组织”。

其次，法律法规层面，明确指导员法律地位、职责、任务和要求。一方面，从法律层面强调其法律地位。体育法是推进指导员工作法治化的重要依据^[12]。1995 年版《中华人民共和国体育法》提出“国家实行社会体育指导员技术等级制度。社会体育指导员对社会体育活动进行指导”。2022 年版《中华人民共和国体育法》提出“国家实行社会体育指导员制度。社会体育指导员对全民健身活动进行指导。”另一方面，从行政法规层面明确其性质、职责及保障等。《全民健身条例》提出“国家加强社会体育指导人员队伍建设，对全民健身活动进行科学指导。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。”

最后，部门规章层面，国家实施指导员制度，规范其管理、培训和服务工作。1993 年颁发《社会体育指导员等级制度》，社会体育人才发展迎来制度性突破，明确了指导员价值、适用范围、等级称号、基本条件、分级条件、培训考核、申请审批和工作方式等^{[13][58]}。2011 年修订《社会体育指导员管理办法》，采用“正附结合”结构，正文包括总则、组织管理、培训教育、申请审批、注册办理、工作保障、服务规范、奖励处罚和附则；附件《社会体育指导员技术等级标准》包括指导员的基本条件、等级条件及特许条件^[13]。

2.2 央地联动框架下的协同治理模式

从中央到地方逐渐形成多层次、跨部门、多主体协同治理体制，为指导员登记注册、管理培训、服务上岗及活动举办等提供了坚实保障。

央地合作，通过政策制定、权责划分及项目合作等实现分级治理。央地关系是国家治理的核心，治理

实效取决于央地的角色分工与高效合作^[14]。其一, 政策制定。国家关于指导员性质、权利义务、登记注册、组织管理、培训考核、服务保障、平台建设等进行顶层设计, 地方则根据国家要求制定适合本地区的实施细则。其二, 权责划分。国家体育总局主管全国指导员工作, 地方负责本行政区域内工作。如各级指导员证书授权, 三级、二级、一级、国家级, 分别由县、地市、省市及国家体育主管部门批准授予。其三, 项目合作。特别在全国性赛事方面, 由国家与地方合作开展, 国家划拨部分经费并提出办赛要求, 地方自筹部分经费进行活动举办, 以调动地方积极性。

多主体协作, 通过加强各级管理部门和指导员协会等合作, 充分调动社会力量, 提升治理效率。国家体育总局及地方等群体处及社会体育指导中心等为指导员工作的管理机构, 负责指导员工作的顶层设计、宏观规划、经费申报、等级称号审批、活动举办及督促、指导和检查工作。指导员协会负责登记注册、培训考核、活动开展、站点建设、服务上岗和宣传评比等工作实施, 单项体育协会、高校、体育场馆等协助参与活动举办。如天津市竞赛与社会体育事务中心负责宏观管理与规划, 通过政府购买形式委托指导员协会完成指导员组织、发展、管理、团结、使用和评比等工作^{[15][41]}。

条块结合, 基层在实践中加强条条、条块等之间合作, 为指导员提供服务上岗平台。加强条块整合, 是提升末端治理效能并提升服务效率的重要手段^[16]。一方面条条结合, 加强指导员协会等与工会、场馆协会、楼宇协会等合作, 推进指导员在体育场馆、职工健康驿站、楼宇服务站、长者之家、市民健身中心等服务上岗。另一方面条块结合, 加强指导员协会等与社区体育俱乐部、社区服务站点合作, 为指导员提供上岗平台。如, 上海市社区体育协会指导员建立师资库, 与 222 个社区工作站等合作, 并按照“定岗、定项、定点、定时”模式配送服务, 提高指导员服务上岗率。

2.3 政府财政支持下的培训考核机制

国家通过财政转移支付方式为地方国家级指导员培训提供专项资金, 地方通过把经费纳入财政预算方式, 为一级、二级、三级指导员培训提供资金保障, 为其队伍壮大和服务质量提升提供资金保障。

一方面, 国家层面的财政转移支付。财政转移支付制度是上级政府向下一级政府无偿拨付资金, 提高了财政资金使用效率, 是实现公共服务均等化的重要手段^[17]。国家通过中央集中彩票公益金支持体育事业专项资金转移支付的方式支付给地方, 为地方提供国家级指导员培训的专项经费, 这不仅有助于缩小地区

间国家级指导员资源差距, 推动其均衡发展, 同时也保障队伍的壮大和能力提升。并且, 转移支付也作为一种激励手段, 激励地方政府和社会力量参与到指导员培训和发展中。如, 2014 年用于指导员培训管理、全民健身志愿服务工作 7 140 万元^[18]; 2015 年用于社会体育指导员制度、全民健身志愿公共服务试点等培训 3 011.6 万元^{[7][28]}; 2016 年用于开展指导员培训、管理 1 228 万元^[19]; 2017 年用于开展指导员管理培训 1 370 万元^[20]。

另一方面, 地方层面纳入财政预算。《社会体育指导员管理办法》明确规定, 各级体育主管部门应当在本级事业经费预算中列支指导员工作经费, 在体育彩票公益金中安排一定比例的资金作为指导员工作经费, 并随着体育工作经费的增长逐步加大对指导员工作经费的投入。这体现了国家对于地方指导员工作的重视和政策支持, 通过财政预算方式为其提供保障。以

“十三五”期间经费为例, 2016—2020 年, 北京市每年保持 190 多万的专项经费投入;江苏省每年 712~2 216 万;河南省每年 310~620 万;湖南省每年 50 万左右;西藏自治区每年投入 79~98 万^{[15][9~34]}。由于各地经济发展水平、人口数量、体育彩票公益金情况及其对指导员工作的重视程度不同, 各省关于指导员经费的投入存在一定差异, 但稳定的财政投入保障指导员工作持续发展。

2.4 全民健身服务体系下的服务活动创新

在全民健身服务体系的发展与推动下, 指导员队伍围绕国家重大战略、重点人群、重要节日、地方特色及不同社会单位、不同活动场所等开展丰富的服务活动, 并逐渐形成品牌。

一方面, 围绕国家重大战略、重要节日、重点人群等开展固定服务活动。其一, 围绕国家重大战略开展活动。围绕健康中国、乡村振兴国家战略等开展特色活动。“乡村振兴”全国农村指导员交流展示大会, 已经连续成功举办两届。同时, 各地也开展了不同活动, 如内蒙古实施 3 年乡村振兴帮扶计划, 在 34 个行政村建立指导站点, 指导员对村镇健身骨干进行培训。其二, 围绕重要节日开展活动。围绕春节、五一、国庆和雷锋日、体育宣传周、国际志愿者日等时间节点开展活动。每年 3 月 5 日“雷锋日”、8 月 8 日“全民健身日”、12 月 5 日“国际志愿者日”等开展指导员交流展示大会等。其三, 围绕重点人群开展活动。围绕青少年、妇女、老年人、农民、职工、残疾人等开展活动。如全国“万村女性社会体育指导员培训计划”交流展示大会等, 浙江围绕青少年开展“浙江希望工程、体育壮苗行动”, 上海围绕老年人、残疾人、职工等打造“长者之家”“残疾人健身站点”“职工驿站”并安排指导员上岗等。

另一方面，围绕不同地方特色、社会机构、活动场所等开展的灵活性服务活动。其一，依托地方特色自然文化资源开展活动。如海南“社会体育指导员环岛健康公益行”活动，青海省“民族团结进步行”志愿服务活动，湖北省“荆楚社会体育指导员在行动”公益活动，广西壮族自治区“百县千乡”志愿服务活动等。其二，围绕不同需求的社会机构开展“六进”活动。以全项目推广、全人群覆盖、全政策宣传为主，指导员深入社区、乡村、学校、机关、企事业单位等开展“六进”服务。其三，利用公共体育场地设施、新时代文明实践中心、基层综合性文化服务中心等场所，开展群众身边的活动。厦门市打造“社会体育指导员志愿服务驿站”，湖北省打造“社会体育指导员之家”，广东省打造“社会体育指导员站点”均有一定的特色和代表性。

2.5 压力体制模式下的目标考核举措

压力体制模式下，以目标考核评估为核心构建的指导员激励发展措施，促进了指导员数量攀升及服务能力提升。压力型体制以目标考核责任制为核心，促使下级有效落实上级行政指令^[21]。

一方面，政府通过全民健身计划等进行指导员任务下放，给各级管理部门提出了发展任务。全民健身计划是推进全民健身事业发展的一套政策工具，其为各级管理部门明确了发展目标、政策要求、行动方案、评估标准等。全民健身计划中关于指导员发展的目标要求，为管理部门提出了任务目标，促进了指导员数量和能力的不断提升。《全民健身计划纲要》2001—2005 年实施计划提出“到 2005 年，全国指导员人数达到 35 万”；《全民健身计划纲要》2001—2010 年实施规划中提出“到 2010 年，城市社区、农村乡镇普遍建立体育指导站，指导员数量达到 65 万人以上”；《全民健身计划(2011—2015 年)》提出“到 2015 年指导员人数达到 100 万以上”；《全民健身计划(2021—2025 年)》明确“每千人拥有指导员 2.16 名”。

另一方面，将指导员发展指标纳入全民运动健身模范市县评估及城市发展、卫生城市建设等的综合评估体系中。综合考核是指挥棒，一项工作只要“被纳入考核”，就会成为基层的重要工作，予以全力打造^[22]。2018 版全国健康城市评价指标体系中，在二级维度

“健身生活”维度里有“每千人拥有社会体育指导员人数比例”，这是衡量城市健身活动普及程度和全民健身服务水平的重要指标。2021 版国家卫生城市和国家卫生县数据标准评价指标中，将“每千人拥有社会体育指导员人数≥2.16 名”纳入其中。在全民运动健身模范市县(市、区)评估指标中，将每千人拥有的公益

社会体育指导员数量及实际上岗率，作为评价科学全民健身指导服务的重要指标。

2.6 公共服务体系下的综合资源保障

更高水平全民健身公共服务体系的构建进一步提升指导员地位，并通过提供场地、组织及活动等，为其作用发挥提供综合资源保障。

一方面，全民健身公共服务的转型发展，进一步提升指导员地位和价值。全民健身公共服务体系经历“框架形成—基本建成—高质量发展”阶段^{[10]43-55}，在构建更高水平全民健身公共服务体系阶段，服务向更高质量、更多元化、更便捷化、更精准化转型，确保资源能更公平、更合理地覆盖到不同地区和人群。但服务供给与人民需求间还存在差距。指导员作为骨干人才，需进一步扩充数量、提升服务质量并提高上岗率等满足人民需求。全民健身服务供需关系变化，将进一步提升指导员作用和价值，优化指导员发展的资源配置，增加培训机会并提升专业服务能力，健全服务激励保障并激活其积极性等，以满足民众更高层次需求。

另一方面，全民健身公共服务场地设施、组织建设及赛事活动等要素的完善，为指导员的相关服务提供平台和保障。其一，场地设施建设为其提供场地平台。截至 2023 年 12 月底，全国已投入各类资金合计 15.9 亿元，用于新建、维修、改造、更新各类健身中心、体育公园、健身步道、健身器材设施等及其场馆的免费或低收费开放^[23]。体育场馆设施的建设与开放，为指导员活动开展和服务供给提供了保障。其二，组织网络建设为其提供组织平台。全民健身组织网络建设的完善，特别是基层体育组织建设，为指导员常态化开展服务活动提供了平台。广东建立基层服务站点 1 万多个，每个站点对公益岗位设置、健身队伍数量和日常活动人数均有要求，为指导员开展活动提供了组织保障^{[15]24}。其三，赛事活动体系建设为其提供展示平台。2023 年全国群众性赛事达 24.6 万个，约 7183 万人参与^[23]。丰富的赛事活动体系，不仅为指导员提供了赛事参与平台，同时也为指导员全面参与赛事志愿者服务提供了渠道。

3 中国社会体育指导员发展的展望

3.1 建立完善的指导员政策制度框架

从国家、地方和基层不同层面健全指导员发展的政策制度建设，为其发挥作用提供制度保障。国家法规、地方政策、基层权力等制度要素杂糅一起，须不断调适才能转变为治理效能^[24]。其一，国家层面优化顶层设计。国家从宏观层面健全指导员政策和法律法规，特别是针对指导员服务活跃度不高、服务能力不

强、服务激励保障不健全、作用发挥不充分等问题, 对《社会体育指导员管理办法》等进行完善, 明确指导员服务性质、权利义务等内容并健全组织管理、培训上岗、补贴保障、激励举措及监督评估等举措, 为地方充分调动指导员积极性提供政策指导和框架依据。其二, 地方层面完善配套制度建设。地方在指导员管理规划和实施细则方面建设较为滞后, 需根据国家政策要求, 结合地方指导员管理、培训、上岗、保障等实际情况, 制定配套发展规划、实施细则和操作流程, 以构建更有力的支持框架, 为地方和基层等进行政策执行提供保障。其三, 基层社区层面健全政策执行方案、技术和措施。《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中明确提出“基层治理是国家治理的基石, 统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理”。基层乡镇(街道)作为政府治理体系中的最基层单位, 是政策执行的“最后一公里”。基层乡镇(街道)关于指导员的管理培训、服务上岗、保障激励等方面制定详细的操作手册、流程图及提供技术支持和资源保障, 畅通指导员上岗渠道, 让政策红利和专业服务惠及民众。

3.2 构建高效的指导员组织管理结构

构建纵向联动、横向协作、条块协同的指导员组织管理结构, 实现治理主体的紧密协同和资源共享, 为其作用发挥提供管理支撑。其一, 纵向联动。国家、省市、区县等各级体育管理部门在国家级、一级、二级、三级指导员的登记注册、管理培训、资质获取、服务上岗、活动开展和激励保障等方面, 需明确权责并加强合作, 形成高效协同的工作机制。其二, 横向协作。国家治理体系和治理能力现代化建设, 迫切需要加强体育组织建设, 并促进政社的有效合作^[24]。指导员协会与管理部门的横向协作, 需进一步明确权责与关系, 管理部门负责指导员工作的顶层设计、宏观管理、服务保障及监督实施等, 指导员协会负责登记注册、培训考核、活动开展、服务上岗和宣传评比等工作实施, 并通过政府购买服务等方式支持协会发展、激发协会活力。其三, 条块协同。通过条条合作、条块合作等方式, 为指导员招募、管理、培训和服务上岗等提供资源、平台和渠道。指导员协会加强与单项体育协会、场馆协会、青少年体育协会、老年体育协会、工会、楼宇协会等合作, 以提升指导员数量和服务质量, 并在职工站点、楼宇健身点、体育场馆、青少年俱乐部等为指导员上岗提供渠道, 更好满足职工、青少年、老年人等群体需求; 指导员协会通过与社区文体中心、社区体育俱乐部、社区服务中心等合作, 为指导员到社区报到并进行上岗搭建平台, 为社区居

民提供便捷服务。

3.3 塑造良好的指导员服务体系

指导员服务应坚持以人民为中心的理念, 以全生命周期全人群为服务对象, 提供丰富的服务内容, 打造下沉的服务阵地, 并以灵活的服务模式满足民众多元需求。其一, 立足广泛的服务人群。《“健康中国 2030”规划纲要》提出“立足全人群和全生命周期两个着力点”“制定实施青少年、妇女、老年人、职业群体及残疾人等群体的体质健康干预计划”。指导员服务, 立足于全人群全生命周期等广泛的人群, 特别是针对青少年、妇女、老年人、职业群体、残疾人等进行服务提供, 满足全人群的多样化需求。其二, 提供丰富的服务内容。针对不同人群的运动干预、运动促进、运动康复、运动康养等需求, 以不同运动项目等为载体, 开展运动技术指导、科学健身指导、运动处方制定、健身健康知识普及、健身器材使用、健身安全教育、体育休闲、体育旅游、体质监测与健康评估等服务内容供给。其三, 打造下沉的服务阵地。将组织等治理要素下沉, 是提升治理效能的重要途径^[25]。把服务阵地下沉到百姓身边, 打造“指导员站点”“指导员驿站”“指导员之家”等站点, 以全民健身站点、市民健身中心、公园、企事业单位健身场所等为载体进行建设, 明确位置、面积、标识、活动、指导员配备等标准, 形成群众身边的健身指导圈。其四, 实施多元的服务模式。通过订单式的指导员公共体育服务配送模式、身边化的指导员站点服务模式、低收费的指导员公益服务模式及灵活性的指导员志愿服务模式等相结合, 为民众提供优质服务。

3.4 打造全面的指导员支持保障机制

通过构建高效的信息管理机制、专业的培训教育机制、稳定的财政投入机制、综合的资源保障机制等, 为指导员作用发挥提供综合保障。其一, 高效的信息管理机制。数字平台广泛应用到全民健身服务的各环节, 其驱动全民健身治理理念、模式、手段和水平等全方位转变^[26]。指导员作为全民健身服务的骨干人才, 需打造信息管理平台, 指导员可以进行注册认证、培训考核、服务上岗、活动报名、积分兑换等, 民众可以进行服务查询、预约和评价, 管理人员可以进行信息管理、统计、监督等, 以提升效率。其二, 专业的培训教育机制。国家及时更新培训大纲和教材, 地方结合国家大纲要求和地方实际情况制定地方指导员培训大纲及补充教材等, 以标准化培训强化专业培训, 以培训提升指导员服务能力。其三, 稳定的财政投入机制。各级管理部门将指导员管理、培训和服务等经费纳入财政预算; 在体育彩票公益金中安排专项资金

支持指导员工作，确保专款专用；通过吸纳社会力量捐赠、基金会资助、公众筹款、低收费公益服务、政府购买服务等多种方式筹集资金。通过多元方式筹集资金，保障指导员服务连续性。其四，综合的资源保障机制。将指导员服务纳入更高水平全民健身公共服务体系构建中，进行统筹规划和顶层设计，实现资源共享。一方面，通过场馆、组织建设及赛事活动开展等，为指导员服务上岗提供平台和保障。比如，体育场馆为指导员等提供活动场所及其服务上岗渠道，并提升场馆公共服务效能^[27]。另一方面，将指导员服务纳入体育场馆评估、组织建设、赛事活动开展中等，以评估促进指导员发展。

参考文献：

- [1] 郭建宁. 深刻领会习近平文化思想的核心要义[J]. 思想教育研究, 2023(11): 3-5.
- [2] 刘一民, 宋红霞. 论新时代中国体育学理论话语体系建构[J]. 武汉体育学院学报, 2021, 55(8): 19-25.
- [3] 陈华荣. 全民健身公共服务：制度和实践[J]. 北京体育大学学报, 2023, 46(5): 104-115.
- [4] 国家体育总局. 中国体育年鉴 2002[M]. 北京: 中国体育年鉴社, 2002: 6.
- [5] 国家体育总局. 中国体育年鉴 2007[M]. 北京: 中国体育年鉴社, 2008: 7.
- [6] 国家体育总局. 中国体育年鉴 2012[M]. 北京: 中国体育年鉴社, 2013.
- [7] 国家体育总局. 中国体育年鉴 2016[M]. 北京: 中国体育年鉴社, 2017.
- [8] 国家体育总局社会体育指导中心. 中国社会体育指导员发展报告(2016—2020)[M]. 北京: 人民体育出版社, 2022.
- [9] 于善旭. 完善我国社会体育指导员制度的研究[M]. 北京: 北京体育大学出版社, 2013.
- [10] 陈丛刊, 陈宁. 构建更高水平全民健身公共服务体系：基础、重点与实践[J]. 上海体育大学学报, 2024, 48(7): 43-55.
- [11] 薄贵利. 论加强国家战略研究[J]. 社会科学战线, 2022(10): 199.
- [12] 高莹, 梁亚滨. 新中国体育法治建设的多维透视[J]. 北京体育大学学报, 2023, 46(5): 16-26.
- [13] 于善旭. 我国社会体育指导员制度建立 20 年发展述略[J]. 天津体育学院学报, 2013, 28(5): 369-375.
- [14] 封丽霞. 国家治理转型的纵向维度——基于央地关系改革的法治化视角[J]. 东方法学, 2020(2): 54-64.
- [15] 国家体育总局社会体育指导中心. “十三五”时期全国社会体育指导员发展情况信息汇报[R]. 北京: 国家体育总局社会体育指导员中心, 2020.
- [16] 田先红. 韧性：县乡政府如何运行[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2024: 255-256.
- [17] 樊丽明, 解垩. 转移支付与区域平衡发展[J]. 政治经济学评论, 2023, 14(5): 26-59.
- [18] 国家体育总局. 中国体育年鉴 2015[M]. 北京: 中国体育年鉴社, 2016: 184.
- [19] 国家体育总局. 中国体育年鉴 2017[M]. 北京: 中国体育年鉴社, 2018: 237.
- [20] 国家体育总局. 中国体育年鉴 2018[M]. 北京: 中国体育年鉴社, 2019: 279.
- [21] 吕德文. 有为而治：节俭、高效与乡村治理现代化[M]. 北京: 东方出版社, 2023: 31.
- [22] 杨华. 县乡中国：县域治理现代化[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2023: 111.
- [23] 林剑. 全民健身成效几何？数字说话！[N]. 中国体育报, 2024-03-21.
- [24] 许一飞. 社会治理场域结构及制度执行[J]. 河南社会科学, 2023, 31(12): 88-95.
- [25] 冯晓丽, 崔佳柠. 新时代我国体育社会组织高质量发展研究[J]. 体育学刊, 2020, 27(2): 44-49.
- [26] 刘伟, 刘远雯. 基于经验校准的理论重构——近年来城乡基层“治理重心下沉”话语再审视[J]. 贵州大学学报, 2023, 41(5): 46-56.
- [27] 李军, 赵亮, 段娟娟, 等. 数字驱动全民健身公共服务平台化治理的理论逻辑与实践走向[J]. 体育学刊, 2023, 30(6): 49-58.
- [28] 周彪, 陈元欣, 赵悌金, 等. 社会组织嵌入提升体育场馆公共服务效能研究——基于汉江湾全民健身中心的个案分析[J]. 体育学刊, 2024, 31(4): 88-93.

