

“简政放权”背景下我国体育职业资格证书制度的改革

史曙生

(南京师范大学 体育科学学院, 江苏 南京 210023)

摘 要: 为进一步完善我国体育职业资格证书制度, 顺应新一轮深化行政审批制度改革, 针对我国体育职业资格证书制度建设中存在的主要问题, 结合当前“简政放权”的改革要求, 就我国体育职业资格证书制度建设提出如下改革建议: 强化“简政放权”意识, 明确政府职能定位; 立足市场, 实施战略规划; 抓住体育产业发展契机, 科学设置体育职业; 完善立法, 严控行政准入类职业认证; 推进体育协会改革, 移交水平类职业认证权。

关 键 词: 体育管理; 体育职业资格证书; 简政放权; 行政准入

中图分类号: G80-05 文献标志码: A 文章编号: 1006-7116(2016)04-0045-05

Reform of the sports vocational qualification certificate system in China under the background of “administration streamlining and power delegating”

SHI Shu-sheng

(School of Physical Education, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China)

Abstract: In order to further perfect the sports vocational qualification certificate system, and to conform to the new round of deepened reform of the administrative examination and approval system, aiming at major problems existing in the construction of the vocational qualification certificate system in China, and also considering the requirements of current reform for “administration streamlining and power delegating”, the author put forward the following reform proposals for the construction of the sports vocational qualification certificate system in China: intensify the awareness of “administration streamlining and power delegating”, specify government function orientation; implement strategy planning based on the market; seize sports industry development opportunities, set up sports occupations scientifically; perfect legislation, strictly control the certification of occupations in administrative admittance category; boost sports association reform, hand over the power of certification of occupations in performance category.

Key words: sports management; sports vocational qualification certification; administration streamlining and power delegating; administrative admittance

职业资格证书制度是指按照国家制定的职业技能标准或任职资格条件, 通过政府认定的考核鉴定机构, 对劳动者的技能水平或职业资格进行客观公正、科学规范的评价和鉴定, 对合格者授予相应的国家职业资格证书的政策规定和实施办法。职业资格证书制度是劳动就业制度的一项重要内容, 也是一种特殊形式的国家考试制度^[1]。职业资格证书制度在推动市场经济发展、促进就业的同时, 也出现证书泛滥、权利寻租、腐败滋生、管理混乱等问题。当前, 政府在简政放权,

深化行政审批制度改革中特别将“减少职业资格许可和认定”列为重要清理及整顿对象, 职业资格证书制度改革势在必行。目前正在快速推进中的体育职业资格证书制度建设需要及时跟进, 根据相关要求和自身特点, 进行调整和变革。

1 我国体育职业资格证书制度建设现状

基于市场经济需求及《劳动法》、《职业教育法》等规定, 20 世纪 90 年代中期我国政府开始大力实施

收稿日期: 2015-12-18

基金项目: 2015 国家体育总局哲学社会科学研究项目(2169SS15056)。

作者简介: 史曙生(1970-), 男, 教授, 博士, 博士研究生导师, 研究方向: 全民健身与健康促进。E-mail: shishusheng@njnu.edu.cn

国家职业资格证书制度,国家职业资格证书制度也进入到体育领域。1998年社会体育指导员职业被《中华人民共和国职业分类大典》收录,成为我国体育行业中第一个正式被国家认可的职业,体育职业资格证书制度也由此开始进入加速建设阶段。经过多年努力,我国体育职业资格证书制度已基本形成。

1.1 三级体育职业资格管理体系基本建成

目前,我国已经建立国家、省(市)及县(市)三级体育职业资格证书制度管理体系,采取政府主导并以其授权的部门事业单位对体育职业资格证书制度进行管理,实施行政管理和技术管理相结合、行业管理和属地管理相结合的管理模式。在国家层面,人力资源与社会保障部与国家体育总局人事司负责对体育职业资格证书制度进行宏观行政管理,并授权国家体育总局下属事业单位人力资源开发中心设立体育职业技能鉴定指导中心,负责在技术层面开展全国体育职业资格认证管理工作。国家层面的管理主要是政策法规制定、体育新职业论证、职业标准修订等;省、直辖市体育局下属有关行政部门负责对本省体育职业资格证书制度实施行政管理,各省职业技能鉴定站负责本省职业技能鉴定的具体管理工作;县、市、区级体育局的相关职能部门负责当地体育职业资格管理工作。三级管理体系的建成为体育职业资格证书制度的推行奠定基础。

1.2 体育职业技能鉴定工作体系初具规模

职业技能鉴定是落实职业资格证书制度的核心环节。2004年6月国家体育总局成立体育职业技能鉴定指导中心,2005年首个国家“体育行业特有工种职业技能鉴定站”揭牌,体育行业推行职业资格证书制度也由此进入具体落实阶段^[2]。近10年来,我国已经建立了较为完善的职业技能鉴定工作机制,目前在全国共建立26个体育行业职业技能培训鉴定站、205个体育行业职业技能培训基地,形成了较为合理的职业技能鉴定布局和良好的组织运行体系。体育职业技能鉴定工作实施国家和省(市)两级管理和运作。国家体育职业技能鉴定指导中心负责证书管理、基地管理、题库建设、考试大纲与教材编写及国家级培训鉴定等方面的工作,各省级鉴定站负责本省一级的培训师培训、考务及鉴定管理工作。体育行业职业技能培训基地(政府授权的具有资质的企事业单位)负责具体招生、培训工作。多年来我国体育职业资格证书制度建设所取得的成绩集中体现在体育职业技能鉴定工作上。参加体育职业技能鉴定的人数增长迅速,仅社会体育指导员,截至2014年底全国累计已培训超过14万人,提前一年多完成“十二五规划”提出的10万人发展目标。目前,我国体育职业技能培训鉴定工作呈现出良好的

发展势头,为体育行业实行国家职业资格证书制度提供了保障。

1.3 职业资格认证管理的行政职权逐步强化

近10年来,随着市场经济的不断深化,实施国家职业资格证书制度也被提升到发展体育事业的战略高度,职业资格认证管理逐渐成为体育部门的一项重要行政职能。《全民健身条例》明确规定:“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”、“对涉及高危险性体育项目的指导人员和救助人员实施行政许可”^[3],这是国家首次通过行政立法确立了体育行业职业资格证书制度的法律地位^[4]。《体育事业发展“十二五”规划》提出,开展体育行业特有工种职业技能鉴定工作,提高体育服务从业人员的服务意识和专业水平。《全国体育人才发展规划(2010-2020年)》提出到2020年,获得社会体育指导员国家职业资格证书的人数达到15万以上。《全民健身计划(2011-2015年)》要求“积极发展职业社会体育指导员,完善社会体育指导员国家职业技能标准,严格按照有关规定开展职业技能培训和鉴定工作。”近年来,国家职业资格证书制度越来越成为各级体育行政部门开展体育市场监管的重要依据,国家体育总局发布的《高危险性体育项目经营许可管理办法(征求意见稿)》等明确规定持证上岗的要求。在规范体育市场的过程中,“行政准入”越来越受到重视,职业资格认证的行政职权逐步加强,体育部门对体育职业资格认证的行政介入与干预也越加深入。

2 简政放权促进体育职业资格证书制度改革

十八届三中全会以来简政放权改革中,“减少职业资格许可和认定”被列为重点清理整改对象。2014年国务院印发《关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定》,决定取消58项国务院部门设置的职业资格认定,2015年又有100多项职业资格认定与许可被取消。人力资源和社会保障部专门颁发《关于减少职业资格许可和认定有关问题的通知》(简称《通知》),就职业资格许可和认定改革做了详细部署,这是我国职业资格证书制度建立20多年来改革力度最大的一次。基于“简政放权”的改革要求,当下正在迅速推进的体育职业资格证书制度应积极变革。

2.1 强化简政放权意识,明确政府职能定位

政府部门的主要职能是对职业资格证书进行宏观管理和监督,维护市场公平公正。职业资格制度建立近20年来,我国各类职业资格证书已发展到1000多种。职业资格证书数量的迅猛增长一方面与市场经济的快速发展有关,另一方面更与资格认证所带来的巨大利

益驱动密不可分。据估算,当前我国职业资格考试产业链的经济总额已超过3 000亿元^[4]。职业资格证书数量的不断增加,虽然在一定程度上满足市场需求,维护公共利益,但同时也增加了就业、创业成本,妨碍了市场发展。此外,职业资格认定与许可中的权利设租与寻租滋生了腐败,扰乱市场秩序。而政府部门对职业资格证书制度具体事务的过多介入使其偏离其原有的宏观调控和监管职能,管了不该管的事务。新一轮的简政放权改革要求政府大幅精简行政审批事项,尤其是对生产经营活动、一般投资项目和职业资格等的许可和审批,最大限度减少政府对微观经济事务的干预。为此,国务院要求今后“凡没有法律法规依据和各地区、各部门自行设置的各类职业资格,不再实施许可和认定^[5]。”通知还规定“凡新设国家职业资格,须报国务院人力资源社会保障部门纳入国家职业资格统一规划和管理,各地区、各部门不得自行设置国家职业资格。”^[6]

体育职业资格证书制度的实施,其本意在于规范体育市场,促进就业,引导和推动体育产业的发展,保护公共安全和利益,制度的建立也为体育行政部门介入市场提供了法律依据。对于一个长期局限于体育事业管理领域的政府部门而言,这一制度的建立无疑增加了体育部门的公权力,使体育部门多出一只伸向市场的“手”。在当前市场经济中,这一公权力是体育行政部门所渴望的,它在某种程度上表明体育行政权力在市场中的作用,所以连“体育场土工”这类微不足道的职业资格认证都掌控在体育部门手中也就不足为奇。体育职业资格证书制度建立之初,体育部门更多考虑的是如何通过该项制度扩大部门权利,而对于自身的职能定位可能还未来得及做深刻考量。虽然目前体育职业资格认证还相对比较规范(至少在形式上),没有其它认证领域中出现的严重乱局,但花钱买证走过场、权钱交易的苗头在现实中已经出现。相同的利益诉求、相同的市场环境,其它领域出现的认证乱局问题也可能在体育领域出现,导致市场门槛抬高、腐败滋生。2014年10月,国务院颁发《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(简称《意见》)要求:“进一步转变政府职能,全面清理不利于体育产业发展的有关规定,取消不合理的行政审批事项”、“进一步简政放权,减少微观事务管理,加强规划、政策、标准引导,创新服务方式,强化市场监管。”^[7]虽然体育职业资格证书制度正在积极建设中,相关部门和机构的收益也颇丰,但基于深化改革、转变政府职能改革的需要,应对现行的体育职业资格制度进行认真反思和总结。体育行政部门需要拿出勇气,割舍部门利

益,真正简政放权,回到职业资格制度的建立初衷,依法、科学开展体育职业资格认证,必须对政府在体育职业资格证书制度中的职能进行明确定位。

2.2 立足市场经济,制定体育职业资格证书制度的规划

十几年来,随着我国市场经济的高速发展,市场结构的不断变化,许多行业的职业内容也发生了较大改变。一些早期制定的职业资格认证已跟不上社会经济发展的需要,部分职业资格的市场价值在逐步降低,甚至已无实际意义。此外,随着市场发展的细化,职业细化现象也日趋明显,职业资格证书也随之细化,导致相关行业内的职业资格重复率高。这类资格证书不仅限制劳动力市场的流转,并遏制劳动者本身的职业规划及发展,同时极大浪费了社会资源。“当前,一些职业资格许可和认定,已经不适应市场经济发展需求,也缺乏法律法规的依据,及时进行调整很有必要。”^[8]《通知》也要求“重点清理国务院部门、行业协会、学会以及其他中央单位面向社会自行设立各类职业资格,特别是那些计划经济色彩浓厚、矛盾比较集中、行业基础薄弱的职业资格。”^[6]

长期以来我国体育行政管理一直局限在体育事业领域,计划经济时代的管理理念根深蒂固,我国体育职业资格证书制度带有明显的计划经济色彩,最典型的就是在现行最主流的体育职业“社会体育指导员”的设置上,“将公益性‘社会体育指导员’简单移植到体育职业资格认证领域,反映出对市场的把握还很不足”^[8]。回顾体育职业资格证书制度建设历程,尽管其建设也有一定的规划,但总体而言前瞻性不足,对体育职业认证缺乏战略规划,使得体育职业认证制度没有很好发挥其推进体育产业发展、促进就业、规范体育市场的应有作用。我国体育职业资格证书制度改革需要立足于市场,充分把握市场经济的未来走向,遵循市场经济发展规律,对体育职业资格证书制度进行宏观把控,实施长远规划,进行战略性考量,才能更好发挥其推进体育市场、促进就业、规范管理等职能。

2.3 抓住体育产业发展机遇,科学设置体育职业

职业资格证书制度是为适应市场经济发展需要、促进体育产业发展而建立的,应为就业、创业、兴业服务。当前的行政体制改革强调要主动适应和引领经济发展新常态,简政放权要密切结合当前的产业发展形势,以释放市场活力、促进产业转型升级。目前,体育产业在我国经济与社会发展中的地位越来越重要,《意见》指出:“发展体育事业和产业是提高中华民族身体素质和健康水平的必然要求,有利于满足人民群众多样化的体育需求、保障和改善民生,有利于扩大内需、增加就业、培育新的经济增长点。”《意见》的出台标志着我

国体育产业迎来历史上最好的发展机遇。

由于战略性考量不足,未能紧密联系体育产业发展需求,使得我国体育职业资格证书制度在技术层面上未能跟上形势,现有的4类体育职业(游泳救生员、社会体育指导员、体育场地工和体育经纪人)以及正在酝酿推出的“运动防护师”,在职业类别(名称)的设置上未能紧跟体育产业飞速发展的步伐。“目前,我国体育行业职业资格证书制度建设缺乏整体性规划,有的职业停留在政府认可、市场未必认可的状态”^[9]。社会上热门的房地产经纪人职业认证都已被国务院取消,因此,体育经纪人是否还有存在的必要,“运动防护师”在劳动力市场又有多大前景,“社会体育指导员”职业内多达47个工种的“另类”设置方式是否科学,可能这些都需要认真论证。

体育职业资格证书制度建设应抓住当前体育产业发展的大好时机,促进自身的改革。在体育职业设置上,要紧密结合体育产业发展的市场需求,科学设置体育职业。一方面,要站在战略高度上摒弃计划经济时代的思维模式,紧密联系市场需求及未来走向,设置有利于体育产业未来发展的新型体育职业类别。另一方面,在技术层面上要科学创新,在设置体育职业时要凸显体育行业(产业)特色,摒弃那种在某一职业名称前冠以“体育”或“运动”的简单做法,使所设置的体育职业真正为市场所需,为创业、就业、兴业服务。

2.4 完善立法,依法慎重界定高危项目,严控行政准入类职业

体育职业资格的本体功能被认为是“规范职业市场,保护公众健康安全”^[10]。特别是行政准入类职业资格认证,对于维护国家安全、公共安全、公民人身安全关系密切。然而,准入类职业资格认证中的报名、培训、考试、备案、年检等诸多环节都集中于行政权力手中,与这些环节一一对应无不是巨大的经济利益或其他相关利益。各个部门及地方政府为了自身利益,热衷于不断设置更多的资格证书,并将其哄抬到“上岗必需”的重要程度,各种行政准入类证书越来越多,越来越多的行业门槛在被抬高,于是“在部门权力的不断自我扩张中,部门权力实现了利益化”^[11]。因此,国务院明确要严格限制行政准入类职业资格认证,《通知》规定:“取消国务院部门设置的没有法律、法规或国务院决定作为依据的准入类职业资格”、“与国家安全、公共安全、公民人身财产安全关系并不密切或不宜采取职业资格方式进行管理的,按程序提请修订有关法律法规后予以取消。”

目前,对于体育职业资格的许可和认定在法律上是比较模糊的,现有的4类体育职业资格都没有明确

被纳入到行政准入类职业资格序列。2009年颁布实施的《全民健身条例》明确规定“对涉及高危险性体育项目的指导人员和救助人员实施行政许可。”游泳救生员、社会体育指导员(游泳)等“当然”被列入准入系列。2013年,国家体育总局、人社部、国家安监总局等5部委联合颁布《第一批高危险性体育项目目录公告》,游泳、高山滑雪、潜水、攀岩等4类被列入高危项目,相应的社会体育指导员(工种)在现实中也“当然地”被纳入职业准入行列。而《全民健身条例》中“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”,这一模糊表述,使得“社会体育指导员”在现实中有意或无意被列入行政准入类职业资格。随着这一占体育职业最大份额的一类职业被纳入到准入类,意味着体育行政审批权力也随之大大增加。

被纳入行政准入类资格认证的主要法律依据在于某种职业“与公民人身财产安全密切相关”。由于体育行业的特殊性,体育领域中的大多数职业特别是“社会体育指导员”这类职业与公民的人身安全与健康直接相关,但是否“密切相关”或者说如何断定“密切相关”,需要慎重拿捏、科学论证。“法无授权不可为”的基本行政准则应在体育领域内大力强化,对于准入性体育职业资格认证必须遵循《行政许可法》的规定严格控制。此外,在行政准入类职业问题上,目前的体育职业资格证书制度缺乏统一尺度:在某些领域过于严格,而另一些领域又完全放任不管。因为现有的体育职业种类比较少,涉及的职业面还比较窄(基本限于体育健身服务业),体育领域中很多主流职业都没有被纳入其中,如体育教师、运动队教练员等,他们的职业与“社会体育指导员”的职业内容非常相近。如果说“游泳”等运动被纳入高危项目而需要职业准入的话,那么目前又有多少专业游泳队的教练拥有此准入资格。为何此政策只针对健身经营业,这种“只准州官放火,不准百姓点灯”的现象反映出现行职业资格制度立法存在的不足。今后的法制建设需要跟进,特别是体育立法方面需要完善这方面的规定,使得职业资格认证有法可依。

2.5 大力推进体育社团改革,做好职业资格认证承接准备

在我国目前的职业资格认证中,水平评价类资格证书占据主要部分,而其中大量的职业资格认证工作也是由政府机构包揽,不仅让政府管了不该管的事,同时也使政府机构臃肿,为权利寻租、滋生腐败创造了空间。为落实简政放权、转变政府职能《通知》要求:“水平评价类职业资格由国务院部门依法制订职业标准或评价规范,按照有序承接、规范管理、平稳过渡的原则,具体认定工作逐步由有关行业协会、学会

承担。”按照国际惯例，由学会、协会等社会组织来承担水平评价类职业资格认证，将大大减轻政府相关部门的负担，是未来我国职业资格认证改革的主要方向。

在我国体育领域存在众多的体育行业协会(学会)等社会组织，根据《通知》精神，体育行业协会、学会显然也要承接水平评价类职业资格具体认定工作的任务。《意见》也提出：“加快推进体育行业协会与行政机关脱钩，将适合由体育社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由体育社会组织承担。”但目前我国体育行业协会(学会)承接这一工作还存在以下困难：

1)经验不足。我国体育职业资格技能鉴定中，各体育行业协会、学会的参与度是非常低的，尽管在前期的《职业标准》制定工作中有部分体育协会参加，但后期的职业认证及管理鲜有参与，因为都由政府代理机构(职业鉴定站)包办了。2)准备不足。作为计划经济时代的产物，我国体育协会、学会的主要工作还是为竞技体育服务，而体育产业和市场的介入还非常薄弱，对于与市场密切相关的职业资格认证工作还未准备。3)公信力不足。众所周知，我们国家的很多行业协会，都或多或少存在着“二政府”的色彩，协会主要负责人很多由政府官员兼任，“到协会拉大旗、做虎皮，主要依赖于所挂靠行政部門的政策资源生存谋利，无不与背后的权力魅影有关”^[11]，这一情形在体育界特别突出。假球黑哨、权利寻租、谋取暴利等负面事件使得我国许多体育单项协会的社会公信力很差。因此，让它们开展体育职业资格认证，似乎更不可靠。为此，必须大力推进体育协会、学会改革。改革的关键是厘清政府部门和行业协会的关系。如果目前“二政府”色彩的行业协会不彻底改革，其绝不会主动融入市场，而是继续以高高在上的姿态发号施令。那么，由其组织的职业资格认证，很容易因其单方面设定条款而变成谋利工具。更重要的是职业资格仍不是市场内生的需求，从而导致职业资格认定与市场需求脱节，让行政自我改革的实效大打折扣^[12]。

3 结论

1)体育行政部门应强化“简政放权”改革意识，拆除部门利益的藩篱，扎紧制度之笼，对体育职业资格证书制度中的行政职能明确定位，使体育职业资格制度更好为就业、创业及维护公民健康安全服务。2)完善体育职业资格证书制度相关立法，依法谨慎界定

高危项目，按照《行政许可法》的规定，严控行政准人类体育职业资格，限制相关行政权力外溢，防止权力寻租。3)以市场需求为导向，制定体育职业资格证书制度的战略规划，强化体育部门的宏观管理职能；以体育产业发展为契机，科学设置体育职业。4)转变体育职业资格证书制度管理模式，遵照国际惯例，大力推进体育协会、学会改革，将非行政准人类职业认证鉴定工作逐步移交各体育行业协会、学会，尽可能减少体育行政部门对微观事务的介入。

参考文献：

- [1] 虞重干. 论社会体育指导员职业资格证书制度的建立与推行[J]. 上海体育学院学报, 2002, 26(2): 21-24.
- [2] 郑汉山. 我国社会体育指导员职业资格准入的现状与发展趋势探析[J]. 当代体育科技, 2013, 3(13): 101-102.
- [3] 《全民健身条例》[EB/OL]. <http://www.sport.gov.cn/n16/n1092/index.html>, 2015-08-20.
- [4] 职业资格考试产业链经济总额超3000亿元[N/OL]. <http://finance.qq.com/a/20100715/006804.htm>, 2015-08-20.
- [5] 国务院印发《关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定》[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/13/content_2833381.htm, 2015-08-20.
- [6] 《人力资源社会保障部关于减少职业资格许可和认定有关问题的通知》[EB/OL]. http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201408/t20140814_138388, 2015-08-20.
- [7] 《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/20/content_9152.htm, 2015-08-20.
- [8] 史曙生. 市场经济下的社会体育指导员职业发展研究[J]. 天津体育学院学报, 2008, 23(6): 491-493.
- [9] 倪会忠, 王正伦. 体育行业职业资格证书制度之研究[M]. 北京: 北京体育大学出版社, 2008: 72.
- [10] 吕忠民. 职业资格制度概论[M]. 北京: 中国人事出版社, 2011: 16.
- [11] 孙小丽. 我国职业资格认证制度的问题、对策与趋势[J]. 职业教育研究, 2007(10): 7-9.
- [12] 有多少职业资格许可都应取消[N/OL]. http://epaper.bjnews.com.cn/html/2014-09/01/content_532559.htm?div=-1, 2015-08-20.