

我国退役运动员就业保障政策的历史变迁、演进特征与展望

庞龙¹, 戴羽²

(1. 山西师范大学体育学院, 太原 030000; 2. 成都体育学院, 成都 610041)

摘要: 退役运动员就业保障政策是我国社会保障体系的重要组成部分。采用文献资料法和逻辑分析法梳理新中国成立以来相关政策文本, 认为退役运动员就业保障政策经历了国家包办期 (1949—1977年)、协同转型期 (1978—2000年)、奥运红利期 (2001—2011年)、全面深化期 (2012年至今) 4个阶段。从政策演进来看, 我国退役运动员就业保障政策主体从单一转向多元协同, 由政府单一管理趋于社会协同治理; 政策内容从简单安置到注重教育、人力资本等智力手段的长期培训; 政策主题不断细化, 政策执行、评价体系日益完善。指出, 未来退役运动员就业保障应继续深化社会协同治理, 倡导政府、企业、学校等多方协同参与, 并进一步提升退役运动员就业保障政策体系法治化水平。

关键词: 退役运动员; 就业保障政策; 政策变迁; 演进特征

中图分类号: G812.9

文献标志码: A

文章编号: 1008-3596 (2022) 04-0039-07

新中国成立以来, 我国出台了一系列退役运动员就业保障政策, 在促进运动员就业方面发挥了重要作用, 这些政策经历了长期复杂的演变过程, 对其深入分析可为运动员就业政策优化提供经验借鉴。学界自2000年以来持续关注运动员就业保障问题, 众多学者在考察国内外政策文本及执行现状的基础上, 指出目前存在保障体系不健全、政策进展不平衡、社会参与度低、信息服务不完善等问题, 并提出针对性建议^[1-7]。本文在前人研究基础上以体制改革、申办奥运等重大历史节点为划分依据对政策历史演进过程重新分期, 据此分析70余年来我国退役运动员就业保障政策的变迁逻辑和发展理路。

1 我国退役运动员就业保障政策统计分析

采用文献资料法, 利用《体育运动文件选编》《现行体育法规汇编》《中华人民共和国体育法规汇编》等系列丛书, 以及国家体育总局官网、北大法宝数据库, 搜集到有关退役运动员就业保障的政策文件55份, 并对政策数量、文件类型、主题进行梳理归类, 为后续分析提供依据。

1.1 政策文本数量及类型

截至2021年, 我国已颁布55份关于退役运动员就业保障政策。从时间分布看 (图1), 相

收稿日期: 2021-11-02

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“中华人民共和国体育史研究 (1949—2019)” (19ZDA350)

作者简介: 庞龙 (1996—), 男, 河南周口人, 在读硕士, 研究方向为体育政策。

通讯作者: 戴羽 (1983—), 男, 浙江瑞安人, 副教授, 博士后, 研究方向为体育法、体育史。

文本信息: 庞龙, 戴羽. 我国退役运动员就业保障政策的历史变迁、演进特征与展望[J]. 河北体育学院学报, 2022, 36 (4): 39-45.

式来进行运动员管理训练工作。1952年2月18日,中共中央组织部和共青团中央专门联合下发了《选拔各项运动选手集中培养的通知》,标志着我国运动专业队体制的建立,由于专业队隶属于政府行政机构,故这一时期运动员退役问题在体育系统内部就能得到解决^[2],导致相关政策很长时间内都没有也无需更新变化。到了20世纪60年代,国家体委提出要快速提高我国竞技运动水平,为了达到这一目标,研究制定了一系列有利于竞技体育发展的政策(表1)。1963年我国颁布的《运动队伍工作条例(草案)》是我国第一部有关专业运动队的正式文件,其出台标志

着我国竞技体育“举国体制”的训练体制与专业运动队体制开始走上规范化与建制化轨道^[8]。该条例对运动员就业保障工作的战略地位第一次作出了明确声明,指出妥善安置运动员的出路是经常性工作,必须严肃认真、负责到底,突出了安置运动员的重要性,并给出了操作性较强的安置路径。1965年颁布的《关于做好调整处理运动员工作的通知》则进一步提出了“人尽其才,各得其所”“留者安心,去者愉快”的运动员就业安置原则,并对就业安置路径作了进一步安排,为日后相关政策的制定奠定了基础。

表1 20世纪60年代我国退役运动员就业保障相关政策

发文时间	发文部门	政策名称	相关内容
1963年3月	原国家体委	《运动队伍工作条例(草案)》	离队运动员能培养成为教练员、专项教师的应进行深造或培训;有升学条件的可升入其它学校;需转作其它工作的由劳动部门以国家职工身份统一安排;伤病运动员待恢复工作能力后再分配,若丧失工作能力则按国务院有关规定妥善安置。
1963年7月	原国家体委、 内务部、劳动部	《关于优秀运动员工龄计算等有关问题的意见》	规定范围内的优秀运动队的运动员自入队之日起即算为参加工作,成为国家正式职工,并在分配工作或复学、升学时享有相应待遇。
1965年11月	原国家体委	《关于做好调整处理运动员工作的通知》	遵循“人尽其才,各得其所”“留者安心,去者愉快”原则,尽量在体育系统内部安排工作;有培养前途者入学深造后再分配,转业转部门者到新单位后工资待遇不变,自愿回农村劳动者发给离职金,训练时间短年龄小者应复学学习,因伤未愈者治疗后再行处理,致残失去劳动能力者按国务院相关规定给予妥善安置。

从上可知,计划经济背景下,我国退役运动员就业保障工作由国家统一管理安排,在这一时期部分运动员能够以国家正式员工身份,在分配工作或升学深造中享受相应待遇,同时相关政策对有转业、回农村劳动意愿及年龄较小、因伤未愈等状况不能直接就业的运动员也有相应安置方案,这些都呈现出典型的“包办”特点。

2.2 1978—2000年:协同转型期

随着改革开放的推进,体育体制改革逐步展开,运动员就业保障制度也逐步调整。1980年4月15日颁布的《关于招收和分配优秀运动员等问题的联合通知》,确立了干部工人双重标准,打破了计划经济时期的平均分配模式,在运动员保障领域开始实行差异竞争,这是我国在市场经济体制下对退役运动员就业保障政策所采取的适应性调整。1986年11月6日颁布的《运动员退役费实施办法》提出一次性发放退役费的保障办法,是发挥经济杠杆作用处理运动员就业安置问

题的大胆尝试。1987年1月3日颁布的《关于著名优秀运动员上大学有关事宜的通知》拓宽了运动员退役后的就业渠道,为保障退役运动员的学习权利提供了政策依据。1993年的《关于深化体育改革的意见》,强调要改变以往计划经济体制下单纯依赖行政手段的管理模式,提出体育管理要与社会主义市场经济相适应,要形成充满生机和活力的体育体制,该意见指出退役运动员就业保障工作要摆脱旧有模式,建立符合新时期社会发展和国家需求的新的保障体系。1995年《中华人民共和国体育法》颁布后,我国退役运动员就业保障政策进入了法治化阶段,它既巩固了我国退役运动员就业保障的已有成果,又为新时期相关政策的出台提供了法律保障^[9]。1999年和2000年相继出台的《关于国家体育总局直属体育院校免试招收退役优秀运动员学习有关问题的通知》和《关于退役优秀运动员免试进入高等学校学习有关事

宜的通知》，规定符合条件的运动员可以免试进入国家体育总局直属体育院校及各类高等院校深造学习。在这些政策的助力下，退役运动员升学进修渠道进一步拓宽，合作高校的类型和数量进一步增多。

从上可知，改革开放后我国退役运动员的就业保障重心开始从干部工人双重标准差异竞争，转到一次性发放退役费，并最终落到就业和升学之上。这一时期相关政策逐步摆脱了计划经济时代统包统分的保障模式，通过加强和教育部门合作开拓退役运动员升学渠道、采用新的工资评定办法等来保障退役运动员的权利。

2.3 2001—2011年：奥运红利期

2001年，北京申奥成功，“奥运争光计划”随之出台，筹备奥运会并争取优异成绩成为这一时期体育工作的主要任务。作为“奥运争光计划”的主力，我国运动员的退役出路问题得到了国家高度重视。为了提高运动员的竞技水平，消除运动员的后顾之忧，国家颁布了一系列运动员就业保障政策。2003年，国家在《运动员退役费实施办法》的基础上，颁布了《自主择业退役运动员经济补偿办法》，改进了之前根据运动年

限和在役表现一次性发放退役费的做法，完善了退役费的评价标准，将相关费用和运动员的运动成绩挂钩，通过经济手段来提升运动员的训练积极性。2007年出台了《运动员聘用暂行办法》，正式确立了运动员退役制度。该文件除了规定优秀运动员退役后的经济补偿、升学、就业等常规出路外，还明确指出伤残者可享受工伤保险待遇。2008年又颁布了《运动员保障专项资金财务管理暂行办法》，通过设立专项基金来保障运动员权益。2010年下发的《关于进一步加强运动员文化教育和运动员保障工作的指导意见》，将文化教育提到和运动员保障工作同等重要的位置，指出要发挥国家队运动员示范作用，构建和完善运动员职业转换社会扶持体系，这是我国在运动员退役保障问题上的一大进步。

由上可知，奥运会的筹办使退役运动员就业保障问题再次得到国家高度重视，除了完善自主择业、升学、就业等常规渠道外，运动员伤病问题也成为这一阶段政策关注的重点，从待遇、基金支持等方面解除运动员的后顾之忧，让运动员全身心积极备战奥运。

2.4 2012年至今：全面深化时期

表2 2016年后我国颁布的退役运动员就业保障相关政策

发文时间	发文部门	政策名称
2016	国家体育总局人力资源开发中心	《关于举办2016年全国退役运动员开办网店技能培训班的通知》
2016	国家体育总局人力资源开发中心	《关于举办2016年全国退役运动员转型滑雪指导人员培训班的通知》
2017	国家体育总局人力资源开发中心	《关于举办2017年全国退役运动员转型行政岗位从业人员培训班的通知》
2017	国家体育总局人力资源开发中心	《关于举办2017年全国退役运动员转型无人机飞控师培训班的通知》
2018	国家体育总局人力资源开发中心	《关于举办2018年全国退役运动员转型足球从业人员培训班的通知》
2018	国家体育总局人力资源开发中心	《关于组织2018年退役运动员赴安徽体育特色小镇实习就业的通知》
2019	国家体育总局人力资源开发中心	《关于举办2019年全国退役运动员考取中学体育教师资格证冲刺培训班的通知》
2020	教育部办公厅	《关于同意上海体育学院接受优秀运动员和教练员免初试申请攻读体育专业硕士研究生的函》

党的十八大以来，国家关照的运动员范围继续扩大，对运动员的职业辅导工作进一步加强，运动员的就业升学渠道也进一步拓宽。2012年7月7日国家体育总局、教育部、财政部、人力资源和社会保障部、中央编办联合颁布了《关于深入贯彻落实〈关于进一步加强运动员文化教育和

运动员社会保障工作的指导意见〉的通知》（体青字〔2012〕77号），将保障对象范围扩大到非公办体育运动学校运动员。2013年国家体育总局颁布了《关于进一步加强运动员职业辅导工作的意见》，明确各部门通过加强信息平台建设等方式来提高保障力度。2014年国家体育总局颁

布了《关于进一步做好退役运动员就业安置工作有关问题的通知》,明确指出各部门要在引导就学、体育产业、体育部门、教育行业、社区公益等方面为退役运动员创造就业机会,同年国办又颁布了《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,支持退役运动员接受再就业培训,并鼓励退役运动员从事体育产业工作,进一步扩大了退役运动员的就业自主性和自由度。可以看出和之前相比,这一时期相关政策涉及领域更加广泛多样,要求更加全面细致。在上述文件引导下,2016年以后,退役运动员转型培训成为相关政策的主要方向,在国家体育总局的牵头下,我国开始密集出台系列政策推进退役运动员向滑雪、无人机、足球、体育特色小镇、中小学体育教师等领域转型(表2)。可见,2012年以后,退役运动员升学就业问题进一步得到国家重视,政策保障范围进一步扩大,提供的就业升学渠道也更加多元,并加大相关转型培训支持力度,退役运动员就业自主性和自由度得到进一步提高。

3 我国退役运动员就业保障政策的演进特征

3.1 保障主体从单一转向多元协同,由政府单一管理转向社会共同治理

在70余年的演进过程中,我国退役运动员就业保障政策制定主体和执行主体都发生了显著变化。在政策制定上,从新中国成立之初到1979年,相关政策几乎一直都是由国家体委单独制定并发布。1980年以后开始出现联合发文的情况,民政部、劳动人事部、教育部等行政部门开始参与相关政策的制定颁布。21世纪以后,部门联合发文力度进一步加大,各部门协同的政策制定特征愈加明显。在政策执行上,早期保障政策以分配安置为主,政策执行主体主要是国家行政部门。20世纪90年代以后,高等院校和培训组织逐步承接退役运动员学习深造和职业培训等保障工作,政策开始导向自主择业和升学深造。2010年以后,随着《关于进一步加强运动员文化教育和运动员保障工作的指导意见》和《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》等文件的出台,国家进一步完善了运动员职业转换社会扶持体系,鼓励支持退役运动员向健身、网络购物、体育旅游等领域转型发展,企业、社会组织开始成为新的执行主体,政策执行

主体进一步扩大,体现出社会共同治理的发展趋势。

3.2 保障内容从简单安置到注重教育、人力资本等智力手段的长期培训

升学深造和职业培训对于退役运动员就业转型和个人发展具有重要意义,它有助于补足运动员文化职业素质方面的短板,提高其选择自主性和社会竞争力。新中国成立之初,国家主要采用在体育系统内部安排工作、发放退役费等方式来处理运动员就业问题,尽管《运动队伍工作条例(草案)》《关于做好调整处理运动员工作的通知》等文件都指出要对有前途者进行培训深造,但其主要目的是培养体育系统所需的专项教师和教练员,所以相关人员在深造完成后依然是由国家安排工作,这种安置思路导致以运动员为本的教育培训政策长时间内处于缺失状态。改革开放后,国家开始关注运动员自我发展、升学深造、自主择业等方面的需求,于是开始通过与高校合作、职业培训等手段,将政策保障重心从简单安置转移到人力资本的长期培训上。2010年以后,就业保障思路进一步开拓,在网购、体育产业等领域挖掘退役运动员就业潜力,进一步提升退役运动员就业选择的自由度。与此同时,国家严格要求和提高在训运动员的受教育年限,确保运动员具备一定的文化水平,从而为退役后能更好就业打下基础。通过退役运动员就业保障政策的演进可以看出,退役运动员在保障政策中的主体性得到加强,学生身份逐步受到重视,教育培训在时长和种类上都不断增加,“以人为本”的理念在政策演进过程中逐步凸显。

3.3 保障政策主题逐步细化,执行、评价体系逐步完善

在70余年的演进过程中,我国退役运动员就业保障政策在保障主题、保障范围、可操作性上都发生了显著变化。政策主题方面,20世纪五六十年代运动员刚刚登上竞技体育舞台,相关保障工作尚处萌芽阶段,这时的保障政策主题以“运动队建设”“运动员管理”等为主。1986年后国家开始重视退役运动员就业问题,颁布了《运动员退役费实施办法》《关于运动员退役分配工作后重新评定工资问题的通知》《关于退役优秀运动员免试进入高等学校学习有关事宜的通知》等文件,退役运动员就业问题在这一时期开始成为专项主题,保障规范体系也初步形成。进

入21世纪,政策执行成为保障工作的重心,相关部门开始颁布大量政策文件对退役运动员升学深造、职业培训、就业扶持等保障事宜进行规范。保障范围方面,早期政策如《关于优秀运动员工龄计算等有关问题的意见》《关于招收和分配优秀运动员等问题的联合通知》《关于著名优秀运动员上大学有关事宜的通知》等主要面向优秀运动员群体。之后保障政策覆盖的对象范围不断扩大,所涉运动员群体大幅增加。政策执行和评价体系上,早期政策如《运动队伍工作条例(草案)》《关于做好调整处理运动员工作的通知》等,旨在对相关问题提出纲领性要求,政策执行评价体系较为笼统模糊,在操作性上有所欠缺,而随着保障主题逐渐明确,政策愈发重视权责划分和纪律监督过程,如2007年《运动员聘用暂行办法》中第1章第5条分别对人事部、劳动部、教育部等部门的各自职能进行了规范,并专门在第8章对纪律监督工作提出要求。此外2012年后出台的大量保障政策对执行的时间、人员、岗位、条件等都有具体清楚的说明,相关政策的操作性不断增强。

4 新时代我国退役运动员就业保障政策展望

4.1 继续深化社会协同治理,倡导政府、企业、学校等多方协同参与

目前我国退役运动员就业保障政策多元主体协同治理的格局已经形成,但在政策制定、社会参与等方面还有进一步的提升空间。首先,在就业政策制定层面,政府应进一步完成角色转换,明确权责关系,引导企业、高校、社会媒体等多方协同参与运动员就业政策制定,进一步发挥社会协同治理的优势。其次,应积极开展政企合作,给予企业相应的优惠政策,提供与不同项目退役运动员相匹配的专业技能岗位。最后,高校在课程设置、技能培训、就业信息方面需要给予运动员更多的政策倾斜。此外,考虑到竞技运动员群体的特殊性,要结合运动员自身需求以及社会发展需求,有针对性地改进相关课程体系。总之,未来要在多维主体保障模式的前提下,结合国家、社会、运动员自身发展的实际情况,进一步创新思路,增强政府、企业、学校等社会力量间的有效联动,提高相关保障政策的包容性和灵活性。

4.2 提升运动员就业保障政策体系法治化水平

提高法治化水平不仅是推进我国退役运动员就业保障体系现代化的题中之义,也是建设体育强国的基本要求。目前我国退役运动员就业保障政策体系法治化水平还较低,缺乏有效的评价、督导、问责机制,不仅降低了相关政策的权威性,违背了新时代国家依法治体的初衷,也不利于相关政策的完善和落实,建议通过下述方式加以改进。其一,加快配套上位法律的制定并提升相关法律文本的效力,适时修改《体育法》及配套法律的内容,通过明确行为后果、完善法律解释、设立奖惩机制等方式来加强退役运动员就业保障的法治化建设;其二,建立完善的退役运动员就业保障督导机制,开展有效的评估、检查和统计工作,以检验相关政策的执行效果,及时发现问题并妥善处理,以使法治工作落到实处。

5 结语

经过多年的发展,当前我国退役运动员就业保障政策正不断向共同治理、长期培训等方向转变,政策执行、评价体系也在逐步完善。未来,相关单位要持续深入剖析退役运动员的就业需求,秉持“以人为本”的价值取向,出台更为人性化的政策文件,进一步提升退役运动员就业保障水平,推动我国竞技体育事业可持续发展,为体育强国建设提供坚实保障。

参考文献:

- [1] 代海霞.我国退役运动员再就业保障的制度缺陷与对策思考[J].赤峰学院学报(自然科学版),2015,31(2):117.
- [2] 郑丹丹.我国运动员保障政策及就业服务体系建设进展[D].北京:北京体育大学,2016.
- [3] 刘春华.抉择与转型:我国退役运动员再就业研究[M].北京:北京体育大学出版社,2017:150.
- [4] 陈玲,董川.中国运动员社会保障制度的历史轨迹及创新策略[J].河北体育学院学报,2015,29(1):13.
- [5] 卜恺.我国退役运动员就业保障体系研究[D].上海:上海工程技术大学,2018.
- [6] 张冉明.我国退役运动员再就业法律保障研究[D].重庆:重庆大学,2019.
- [7] 朱佳美.改革开放四十周年中国运动员就业保障的实践与展望[J].文体用品与科技,2020(3):26.
- [8] 郝勤.体育史[M].北京:人民体育出版社,

2006;393.

障法律问题探析[J].河北体育学院学报,2015,29

[9] 秦剑杰,李倩,任丽娜,等.我国退役运动员社会保

(1):29.

The Historical Changes, Evolution Characteristics and Prospect of the Employment Security Policy of Retired Athletes in China

PANG Long¹, DAI Yu²

(1. School of Physical Education, Shanxi Normal University, Taiyuan 030000, China;

2. Chengdu Sport University, Chengdu 610041, China)

Abstract: Employment security policy for retired athletes is an important part of China's social security system. The methods of literature and logical analysis are adopted to sort out the relevant policy texts since the founding of new China, believing that the employment security policy of retired athletes has gone through four stages: national arrangement period (1949—1977), collaborative transformation period (1978—2000), Olympic dividend period (2001—2011) and comprehensive deepening period (since 2012). From the perspective of policy evolution, the employment security policy subject of retired athletes changes from single to multiple coordination, from single government management to common social governance; the policy content changes from simple placement to long-term training on education, human capital and other intellectual means; the policy theme is constantly refined, and the policy implementation and evaluation system is increasingly perfect. It is pointed out that the future employment security of retired athletes should continue to deepen social collaborative governance, advocate the collaborative participation of the government, enterprises, schools and other parties, and further enhance the legal level of the employment security policy system for retired athletes.

Key words: retired athletes; employment security policy; policy evolution; evolution characteristics