

学校体育政策执行力的评价指标体系

王书彦¹, 周登嵩²

(1.齐齐哈尔大学 体育学院, 黑龙江 齐齐哈尔 161006; 2.首都体育学院, 北京 100088)

摘 要: 在系统分析学校体育政策执行力内涵和特点基础上, 运用特尔菲法通过两轮专家问卷调查, 建立起了由个人执行力、组织执行力、学校体育政策、学校执行资源与环境及执行效力 5 个 1 级指标、12 个 2 级指标和 35 个 3 级指标组成的学校体育政策执行力评价指标体系, 并采用层次分析法确定了学校体育政策执行力评价指标体系的权重。

关 键 词: 学校体育; 政策执行力; 评价指标体系; 普通中小学

中图分类号: G807.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2010)06-0046-05

A scholastic physical education policy execution power evaluation index system

WANG Shu-yan¹, ZHOU Deng-song²

(1.School of Physical Education, QiQiHa'er University, QiQiHa'er 161006, China;

2.Capital Institute of Physical Education, Beijing 100088, China)

Abstract: On the basis of systematically analyzing the connotations and characteristics of school physical education policy execution power, the authors, by applying the Delphi method and going through 2 rounds of questionnaire survey for experts, established a school physical education policy execution power evaluation index system that consists of 5 level 1 indexes, namely, individual execution power, organization execution power, school physical education policies, scholastic execution resources and environments, as well as execution efficiency, 12 level 2 indexes and 35 level 3 indexes, and by adopting the hierarchy analysis method, determined the weights for the school physical education policy execution power evaluation index system.

Key words: school physical education; policy execution power; evaluation index system; common elementary and middle schools

目前, 政策执行力研究正在成为公共政策研究领域的一大热点。作为教育政策和体育政策之一的学校体育政策, 它的有效执行将关系着我国教育方针的全面落实和新时期我国教育目标的预期实现。同时, 学校体育政策是否得到有效执行, 直接关系到我国广大青少年体质的增强, 进而影响着中华民族素质的全面提高和国家未来的健康发展。近年来, 为了切实增强青少年体质, 加强青少年体育, 我国出台了一系列的学校体育政策和措施予以支持和保障。至此, 学校体育政策是否得到有效执行? 什么是学校体育政策执行力? 如何科学定量评价学校体育政策执行的能力和效力? 等等, 这一系列问题的研究将具有重要的理论和实践价值。

1 学校体育政策执行力

政策执行研究兴起于 20 世纪 70 年代, 以普雷斯曼和韦尔达夫斯基在 1973 年对美国“奥克兰计划”执行的跟踪研究报告《政策执行》一书的出版为标志。政策执行研究包括 3 种研究范式和 7 种理论, 其中政策执行理论以“行动理论”和“组织理论”最为突出。我国关于政策执行研究起步较晚, 20 世纪 90 年代才出现一些相关论文, 陈振明^[1]认为: “政策执行是政策执行者通过建立组织机构, 运用各种政策资源, 采取解释、宣传、实验、实施、协调与监控等各种行动, 将政策观念形态的内容转化为实际效果, 从而实现既定政策目标的活动过程。”把“政策执行”与“力”真正结合在一起, 它既不同于传统行政法学中的行政行为

执行力,也不同于中央文件中所指的执政能力,而是“执行力”概念在公共政策实践过程的延伸,是“政府执行力”和党的执政能力的重要组成部分^[2]。莫勇波^[3]认为政策执行力是能够准确理解政策的目标及方向,并通过精心设计方案、实施方案和对各种人财物、信息、法律、制度等资源进行集中调控和使用,从而达到有效调控政策、完成既定目标的政府内在的能力和力量。目前,“能力”和“效力”作为政策执行力的核心词语已被多数学者所认可,能力是政策执行的基础,效力是能力作用于政策执行各个环节而获取的结果,二者互为因果共同构成政策执行力的基本内涵。因此,我们在学校体育政策执行力评价指标的设计中,一方面要体现出执行主体执行学校体育政策时所具备的执行力,同时还应体现出在这种能力作用下学校体育本身所发生的实际成效。

借鉴上述观点,结合学校体育自身发展的规律和特点,将学校体育政策执行力的概念界定为:学校体育政策执行主体通过准确理解学校体育政策目标、精心设计执行计划和实施方案,并对各种政策资源进行合理调度、控制和使用,有效完成学校体育政策任务、达成学校体育政策目标的能力和效力。“能力”主要是指作为学校体育政策执行主体的组织和人员所具备的能力的总和;“效力”则具体表现为学校体育政策任务的完成程度和学校体育政策目标的实现程度^[4]。可见,学校体育政策执行力作为一种“合力”,一方面表现为执行主体所具备的各种能力的综合;另一方面则表现为执行组织人力、物力、财力等多种资源和多种能力素质共同作用的结果。值得注意的是,这种合力的大小受制于学校体育政策本身科学合理性的规制。关于学校体育政策本身与执行力的关系,可以借鉴下面公式进行理解,即 $R = \lambda SI^2$,其中, R 为结果, S 为战略, I 为执行力, λ 为修正常数,由该公式可推导出执行力 $I = \sqrt{R/\lambda S}$ ^[5]。也就是说战略与执行力的关系是成反比的。由此可以推断,科学、合理、可行的学校体育政策将有利于执行主体的政策执行,可取“事半功倍”之效,否则,将不利于学校体育政策的有效执行,甚至可能导致方向性的错误。如我国在文革期间出台的一些学校体育政策,由于存在着假、大、空等现象,致使执行偏离科学合理的轨道。因此,本研究认为学校体育政策本身是构成学校体育政策执行力的基本要素之一,在学校体育政策执行力评价指标的选取中应该将其作为一个主要方面进行反映。学校体育政策执行力除了表现出综合性的特点外,还表现为差异性、动态性和层次性等特点。鉴于此,本文将研究层次确定在普通中小学校,评价指标的确定将紧密结合学校

体育政策执行力的特点,试图充分反映出我国普通中小学校体育政策执行力的现状、水平和发展趋势。

2 学校体育政策执行力评价指标体系的建立

同统计综合评价指标分析的程序一样^[6],学校体育政策执行力评价的分析程序包括明确对象系统、建立评价指标体系、确定评价指标权重等几大部分。

在建立学校体育政策执行力评价指标体系部分,鉴于学校体育政策执行力系统是结构复杂、涉及要素众多的综合系统,首先运用理论分析、专家咨询等方法,对学校体育政策执行力进行定性分析,并借鉴相关研究成果,提出学校体育政策执行力的评价指标体系理论框架;其次在遵循全面性、科学性、可操作性和动态性等原则的基础上,初步提出学校体育政策执行力评价指标体系;第三,将初步提出的学校体育政策执行力评价指标体系制成专家问卷,运用特尔菲法进行指标的筛选。对第2轮专家问卷调查结果的处理,则采用数理统计方法定量地选取代表性指标,以达到精选学校体育政策执行力评价指标的目的。确定评价指标的权重是综合评价中十分敏感而又重要的工作,本研究将运用层次分析法确定学校体育政策执行力评价指标的权重。

2.1 学校体育政策执行力评价指标体系的理论框架

通过定性分析,认为可以从“能力”(包括条件)和“效力”两个角度将学校体育政策执行力划分为5个大的子系统,即个人执行力系统、组织执行力系统、学校体育政策(本身)系统、执行资源与环境系统、执行效力系统。前4个系统属于学校体育政策执行能力和条件范畴,最后一个则属于在这种能力和条件作用下学校体育本身所产生的成效。同时,按照各个子系统的基本结构,结合学校体育政策执行力特点对2级指标进行分类,则可形成学校体育政策执行力的基本结构框架模型。

2.2 学校体育政策执行力评价指标的确定

1)评价指标的确定方法与依据。

运用特尔菲法对国内学校体育和教育政策领域的专家、学者及在学校体育一线工作的普通中小学校长、体育教师及体育教研员共计25名,进行了前后两轮专家问卷调查。问卷全部回收,问卷有效率为100%。为保证学校体育政策执行力评价结果的真实性和客观性,本研究对第2轮专家问卷调查结果的处理,采用数理统计方法定量地选取了代表性的指标,代表性指标确定的具体依据是:(1)指标的变异系数小于0.25;(2)专家的评价结果取得一致性检验,即 $P < 0.01$ 或 $P < 0.05$;(3)所选指标的平均得分在3.5分以上(达到总

分的 70%)^[7]。

变异系数也称离散系数,是各种变异指标与算数平均数之比,具体有全距系数、平均差系数和标准差系数,其中最常见的是标准差系数。变异系数大,则总体标志变异程度大,总体平均数代表性小;相反,变异数小,则总体标志变异程度小,总体平均数代表性大。在评价指标筛选中,一般认为变异系数 ≥ 0.25 则认为该指标的专家协调程度不够^[8]。

协调系数是指专家组中各专家彼此间对每项指标给出的评价意见是否存在较大分歧。通过对协调系数的研究,能够了解专家们对全部指标的协调程度,用 W 表示协调系数。协调程度的显著性检验采用等级一致性检验(非参数检验)。

2) 调查统计结果分析。

研究主要采用 EXCEL 软件和 SPSS13.0 统计软件对第 2 轮专家调查结果进行了描述统计量和非参数检验。以 1 级指标的统计结果为例,表 1 显示,本研究所建立的学校体育政策执行力 5 个 1 级指标的变异系数均小于 0.25,其中执行效力 1 级指标的变异系数最小,为 0.092 6,上述指标统计结果表明专家协调程度较好;同时,1 级指标的一致性系数为 0.901, P 值为 0.000 小于 0.01 水平,表明专家意见的评估或预测的可信度好,评价或预测结果可信^[7]。另外,从表 1 还可以看出,学校体育政策执行力的所有 1 级指标的平均得分均超过了 3.5 分,除政策本身指标平均分为 4.33 外,其它都达到了 4.67 分以上。从 2 级和 3 级评价指标的调查统计分析参数看,均符合上述条件和要求。其中在 12 项 2 级指标中,有 11 项指标的平均得分高于 4 分,变异系数最小的指标分别是体育教学、学生体质与成绩和校长 3 项指标;全部指标的变异系数均小于 0.25。通过对 2、3 级指标的一致性检验, P 值为 0.000 小于 0.01 水平。上述统计参数说明本研究所设计的学校体育政策执行力评价指标体系,得到了专家的一致认可,专家对 2、3 级指标评估的可信度好。

表 1 一级指标统计分析参数表

1 级指标	平均数	标准差	变异系数
个人执行力	4.67	0.500	0.107 1
组织执行力	4.67	0.500	0.107 1
政策本身	4.33	0.500	0.115 5
执行资源与环境	4.67	0.707	0.151 4
执行效力	4.78	0.441	0.092 6

最后构建出了由个人执行力、组织执行力、学校体育政策(本身)、(学校)执行资源与环境、执行效力 5 个 1 级指标,校长、体育教师、组织机构、运行机制、

政策的逻辑性、政策的清晰性、政策执行资源、学校执行文化环境、体育教学、课余体育锻炼、学生体质与成绩、课余体育训练与竞赛 12 个 2 级指标和 35 个 3 级指标构成的学校体育政策执行力评价指标体系。

2.3 学校体育政策执行力评价指标权重的确定

权重确定在综合评价中是十分敏感而又重要的工作,确定权重的方法主要有专家意见平均法、特尔菲法、主成分分析法、层次分析法等。无论何种方法,都需要专家的参与。层次分析法是通过评价分层次进行两两对偶比较,排列出各项指标的重要程度的优先顺序,然后计算判断矩阵的最大特征值所对应的特征向量,从而确定指标的权重值。层次分析法是对人们的主观判断作客观描述的一种有效的方法,它把专家的经验认识与理性的分析结合起来,从而提高了权重的科学性。鉴于此,采用层次分析法确定学校体育政策执行力评价指标的权重,具体步骤如下:

1) 建立学校体育政策执行力层次结构模型。

通过分析,将学校体育政策执行力分解为不同层次的要素,构成递阶层次结构,实际上就是学校体育政策执行力评价指标体系设计工作和结果。

2) 逐层构造学校体育政策执行力评价指标的两两判断矩阵。

研究共发放 12 份专家调查问卷,要求专家从学校体育政策执行力最高层总目标层到最低层,分别对每个层次中的评价指标进行重要程度的两两比较,从而逐层建立判断矩阵。问卷回收率 100%,其中 7 份问卷所填数据合理有效,并通过一致性检验。以一名专家回复问卷为例,表 2 是其中一位专家对 5 个 1 级指标给出的判断矩阵 2、3 级指标的判断。

3) 层次单排序及其一致性检验。

层次单排序就是计算同一层次要素对于上一层次要素的相对重要性排序值,层次单排序的作法是计算各比较判断矩阵的最大特征值及其对应的特征向量。比较判断矩阵的特征向量 W 为各要素的相对重要性向量。矩阵的特征值及其对应的特征向量的估算方法有和积法、方根法和幂法等多种方法。本文所采用的方法为和积法,表 2 中的 W 为进行归一化处理后的权重值,该矩阵的最大特征值,即 $\lambda_{\max}=5.152 2$ 。由于比较判断矩阵是由评价者通过两两判断矩阵比较得到的,但评价者往往很难精确地判断出比较判断矩阵中各元素的值,而只能对它们进行估计。如果在估计时偏差过大,出现严重的思维判断不一致的情况,就必须对比较判断矩阵进行修正。一致性检验就是检验各比较判断矩阵是否存在上述问题。该矩阵检验结果如下: $CI = \lambda_{\max} - n / (n - 1) = 5.152 2 - 5 / (5 - 1) = 0.038 05$,查表

RI=1.11, 则随机一致性指标 $CR=CI/RI=0.038\ 05/1.11=0.034\ 3<0.10$ 。当 $CR\leq 0.1$ 时, 比较判断矩阵具有满意的一致性; 当 $CR>0.1$ 时, 比较判断矩阵不一致, 必须进行修正^[9]。由此可以判断, 该判断矩阵具有满意的一致性。同理得出此位专家对学校体育政策执行力 2 级和 3 级指标的评价权重。

最后, 计算综合权重值, 表 3 是对 7 份有效专家问卷数据采用 Excel 处理的结果, 即 7 位专家给出的学校体育政策执行力 1 级指标权重统计(2、3 级指标权重统计略)。根据上述方法, 最后则可得出学校体育政策执行力各级评价指标的权重。

表 2 学校体育政策执行力一级指标的判断矩阵

指标	A ₁ 个人执行力	A ₂ 组织执行力	A ₃ 政策本身	A ₄ 执行资源与环境	A ₅ 执行效力	W
A ₁ 个人执行力	1	2	3	1/4	1/4	0.122 6
A ₂ 组织执行力	1/2	1	2	1/5	1/5	0.078 4
A ₃ 政策本身	1/3	1/2	1	1/5	1/6	0.052 7
A ₄ 执行资源与环境	4	5	5	1	1/2	0.316 3
A ₅ 执行效力	4	5	6	2	1	0.430 1

表 3 学校体育政策执行力一级指标权重

专家序号	个人执行力	组织执行力	政策本身	执行资源与环境	执行效力
1	0.188 4	0.200 9	0.213 5	0.068 7	0.328 5
2	0.349 8	0.123 0	0.069 7	0.339 5	0.118 0
3	0.034 6	0.104 2	0.238 9	0.206 1	0.416 2
4	0.122 6	0.078 4	0.052 7	0.316 2	0.430 1
5	0.034 6	0.104 2	0.238 9	0.206 1	0.416 2
6	0.171 3	0.119 5	0.067 5	0.225 9	0.415 8
7	0.178 8	0.112 3	0.051 6	0.234 3	0.423 0
W	0.154 3	0.120 4	0.133 3	0.228 1	0.363 9

2.4 学校体育政策执行力评价指标体系的建成

通过两轮专家问卷调查, 并结合学校体育政策执行力的特点, 遵循指标选取原则, 本研究最终确定了一个含有 5 项 1 级指标, 12 项 2 级指标和 35 项 3 级指标的学校体育政策执行力评价指标体系; 并通过层次分析法确定了学校体育政策执行力评价指标的权重(表 4)。

学校体育政策执行力评价指标体系, 是综合反映与说明学校体育政策执行力水平的一组内在联系的指标所构成的整体^[10]。本研究在学校体育政策执行力评价指标体系构建过程中遵循全面性、科学性、动态性和可操作性原则。依据体系结构划分方法, 把学校体育政策执行力 1 级指标从宏观上划分为个人执行力、

组织执行力、学校体育政策本身、学校执行资源与环境、执行效力 5 大系统。分别通过特尔菲法和层次分析法对所建立的学校体育政策执行力评价指标进行了筛选和权重的确定, 最后建立起了由 5 个 1 级指标、12 个 2 级指标和 35 个 3 级指标组成的学校体育政策执行力评价指标体系。该评价指标体系总体上反映了学校体育政策执行力的内涵和特点, 具有较高科学性和可靠性, 为科学评价普通中小学校体育政策执行力的现状和水平, 明确学校体育政策执行力存在的主要问题提供了参考依据和方法。同时, 该评价指标体系的建立, 也为基层学校有效执行学校体育政策提供工作思路和发展方向。

表4 学校体育政策执行力评价指标体系及(权重)

1级指标	2级指标	3级指标
A ₁ 个人执行力 (0.154 3)	B ₁ 校长 (0.569 0)	C ₁ 校长对学校体育政策的认识与重视程度(0.678 6) C ₂ 校长对学校体育政策的领导能力(0.321 4)
	B ₂ 体育教师 (0.431 0)	C ₃ 体育教师对学校体育政策的认知与态度(0.514 3) C ₄ 体育教师执行学校体育政策的能力(0.485 7)
A ₂ 组织执行力 (0.120 4)	B ₃ 组织机构 (0.250 0)	C ₅ 学校机构设置的合理性(0.127 2) C ₆ 体育政策执行中学校各职能部门与体育教研组的协调、配合(0.242 9) C ₇ 体育教研组内的团队协作情况(0.246 4) C ₈ 体育教师岗位职责的明确性(0.383 5)
	B ₄ 运行机制 (0.750 0)	C ₉ 学校奖励性制度的合理性和有效性(0.193 0) C ₁₀ 学校约束性制度的合理性和有效性(0.179 5) C ₁₁ 学校监督评价制度的合理性和有效性(0.261 6) C ₁₂ 学校从上到下体育政策信息传递渠道的畅通、内容的准确(0.167 1) C ₁₃ 学校从下到上体育政策执行信息反馈的及时、准确及有效利用情况(0.198 7)
A ₃ 政策本身 (0.133 3)	B ₅ 政策的逻辑性 (0.302 4)	C ₁₄ 政策的理论依据(0.440 5) C ₁₅ 政策方案的科学性(0.559 5)
	B ₆ 政策的清晰性 (0.697 6)	C ₁₆ 政策目标的明确性(0.488 1) C ₁₇ 政策内容的具体性(0.511 9)
A ₄ 执行资源与环境 (0.228 1)	B ₇ 政策执行资源 (0.678 6)	C ₁₈ 学校生均体育活动经费情况(0.264 8) C ₁₉ 学校生均体育场地面积与体育器材设施情况(0.299 6) C ₂₀ 体育教师与学生的比例(0.257 3) C ₂₁ 体育教师的学历达标率(0.101 8) C ₂₂ 体育教师的职称结构(0.076 6)
	B ₈ 学校执行文化环境 (0.321 4)	C ₂₃ 学校执行文化的表层(0.251 2) C ₂₄ 学校执行文化的中层(制度建设)(0.274 7) C ₂₅ 学校执行文化的核心(观念、价值)(0.474 1)
A ₅ 执行效力 (0.363 9)	B ₉ 体育教学 (0.298 3)	C ₂₆ 课时开足率(0.595 2) C ₂₇ 教学计划执行情况(0.404 8)
	B ₁₀ 课余体育锻炼 (0.178 7)	C ₂₈ 每日大课间体育活动的情况(0.232 0) C ₂₉ 每周课外体育活动的次数(0.265 8) C ₃₀ 学生每天在校平均体育活动的平均时间(0.502 2)
	B ₁₁ 课余体育训练与竞赛 (0.087 3)	C ₃₁ 每年召开全校运动会次数(0.317 5) C ₃₂ 每年举行小型群体性体育竞赛次数(0.509 3) C ₃₃ 学校长期训练的运动队数量(0.173 2)
	B ₁₂ 学生体质与成绩 (0.435 7)	C ₃₄ 学生体质测试达标率(0.660 7) C ₃₅ 学生升学体育考试成绩及格率(0.339 3)

参考文献:

- [1] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 2版. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 260.
- [2] 周国雄. 博弈: 公共政策执行力与利益主体[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2008: 17.
- [3] 莫勇波. 提升地方政府政策执行力的路径选择——基于制度创新角度的探析[J]. 云南行政学院学报, 2005(6): 63.
- [4] 王书彦. 普通中学体育政策执行力影响因素探析[J]. 北京体育大学学报, 2009, 32(2): 104-106, 110.
- [5] 宋艳敏. 跨过公司执行力的特点[J]. 化工技术经济, 2006(8): 58.
- [6] 宋光辉. 统计学教程[M]. 长沙: 湖南大学出版社, 2003: 474.
- [7] 余道明. 体育现代化理论及其指标体系研究——以首都体育现代化研究为例[D]. 北京: 北京体育大学, 2007: 132-133.
- [8] 邢禾, 何广学, 刘剑君. 德尔菲法筛选结核病防治知识调查指标的研究与预试验评价[J]. 中国健康教育, 2006, 22(2): 93.
- [9] 朱顺泉. 管理科学研究方法[M]. 北京: 清华大学出版社, 2007: 214.
- [10] 陈华荣, 王家宏. 美国学校体育伤害事故责任分析[J]. 体育学刊, 2009, 16(6): 31-35.