

我国校园足球政策执行效果及主要影响因素分析

邱林¹, 戴福祥², 张延安³, 曾丹⁴

(1.苏州大学 体育学院, 江苏 苏州 215000; 2.常熟理工学院 体育部, 江苏 常熟 215500;
3.北京体育大学 教育学院, 北京 100084; 4.中国足球协会 社会发展部, 北京 100061)

摘 要: 从组织机构、竞赛体系、教学训练、培训体系、保障体系、普及程度 6 个方面对我国校园足球政策执行效果分析, 认为我国校园足球政策执行效果不理想, 存在执行主体权威不足、执行效率低等问题。运用主成分分析法得出, 校园足球政策执行效果主要影响因素依次为执行主体、目标群体、政策资源、政策本身和执行环境。

关 键 词: 学校体育; 校园足球; 政策执行效果; 中国

中图分类号: G843; G807 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2016)06-0098-05

An analysis of the effect of campus foot policy implementation in China and its main affecting factors

QIU Lin¹, DAI Fu-xiang², ZHANG Ting-an³, ZENG Dan⁴

(1.School of Physical Education, Soochow University, Suzhou 215000, China; 2.Department of Physical Education, Changshu Institute of Technology, Changshu 215500, China; 3.School of Education, Beijing Sport University, Beijing 100084, China; 4.Ministry of Social, Chinese Football Association, Beijing 100061, China)

Abstract: From such 6 aspects as organizational structure, competition system, teaching training, training system, assurance system, and degree of popularization, the authors analyzed the effect of campus football policy implementation in China, and concluded that the overall implementation of campus foot policies in China had such problems as unsatisfactory effect, low policy implementation efficiency, inadequate implementation subject authority, perfunctory policy implementation etc. By using principal component analysis, the authors concluded that main factors affecting the effect of campus football policy implementation are in turn implementation subject, target group, policy resource, policy itself and implementation environment.

Key words: school physical education; campus football; effect of policy implementation; China

2009 年 4 月, 国家体育总局与教育部联合成立全国青少年校园足球工作领导小组办公室, 下发《关于开展全国青少年校园足球活动的通知》(以下简称《通知》), 校园足球活动全面开展。2015 年 1 月, 为进一步加强校园足球的领导与管理, 经国务院批准, 教育部会同国家发改委等 5 部门, 重新成立全国青少年校园足球工作领导小组^[1]。自 2015 年 1 月起, 国家体育总局主导下的校园足球工作正式移交至教育部, 校园足球活动也上升至国家战略层面, 并赋予丰富的战略内涵。这种转变对于校园足球活动开展是可喜的, 但

这一过程略显仓促, 对此之前的校园足球政策执行效果并未进行系统、科学的评估。

政策执行效果是检验政策本身和政策执行是否科学的重要依据^[2]。为更好地推进校园足球的开展, 本研究对 2009 年 4 月至 2015 年 1 月我国校园足球政策执行效果及主要影响因素等进行分析。

1 我国校园足球政策执行效果

1.1 组织体系

政策执行属于一种组织行为, 执行主体需要依照

收稿日期: 2015-12-29

基金项目: 国家社会科学基金项目(15BTY056); 江苏高校哲学社会科学项目(2016SJB890011); 国家体育总局体育哲学社会科学项目(2368SS16105)。

作者简介: 邱林(1987-), 男, 讲师, 博士, 研究方向: 体育社会学。E-mail: qinlin234@163.com 通讯作者: 戴福祥

一定执行程序,享有权利和承担义务,将政策方案付诸实践以解决实际政策问题^①。《通知》要求:“中央与地方相应成立组织协调机构,教育与体育部门高度通力合作,积极投入人力、物力、财力,创造必要条件。”到2015年1月,中央和地方都已建立校园足球工作领导小组办公室,政策执行组织机构框架搭建完成。“全国校足办”设在中国足协,工作人员13人,除挂职领导外,教育部门并无专职人员,基本直属体育总局领导、管理。地方校足办145个,其中129个设立在体育部门,占总数89%;工作人员356人,挂职领导284人,专职人员72人,占总数20%。部分地方校足办有1~2名人员负责,多数地方校足办工作人员为兼职。

虽然中央和地方基本都成立了校园足球工作领导小组办公室,但在职能运作上,遇到全国校足办与教育部门直属机构(学体联)存在职能重叠和权责模糊等问题,“通力合作”并未实现。1998年教育部成立“学体联”,为大体协和中体协常设办事机构,主要承担各级各类学生体育比赛及相关活动组织、策划、训练、市场开发等业务。2009年全国校足办成立,主要职责是推动全国校园足球活动的开展。两部门都具有开展校园足球活动的职能,但由于顶层设计中权、责、利划分不明确,两者之间并未形成有效衔接,在活动组织、资金来源、政令下达等方面各行其是。其次,根据政府部门职能定位,分属体育部门的地方校足办人员得不到学校系统的认同,无法有效推进校园足球开展。最后,政策执行人员严重不足,“积极投入”尚未实现。

1.2 竞赛体系

根据《通知》和《关于加强全国青少年校园足球工作的意见》(以下简称《意见》)要求,校园足球竞赛体系目标是建立大中小学相互衔接的校园足球4级联赛体系。截至2014年,全国49个国家级布局城市和11个省级校园足球省份建立了4级联赛体系。全国校级联赛场次逐年递增,最高年增长率达250%,累计场次已达428 833场,参赛城市为136个,参赛学校5 725所,联赛注册人数达191 766人,校园足球人口达29万余人。为完善竞赛体系,各地校足办逐步构建了“省长杯”“市长杯”“区长杯”“校长杯”“园长杯”区域联赛体系,以及举办了“东亚杯”、“潍坊杯”等国际邀请赛。此外,为提高校园足球竞赛质量,每年各布局城市会挑选优秀球员组建精英球队参加全国夏令营、冬令营竞赛活动。

从实际成效来看,竞赛体系并未完全达到政策预计目标。首先,校园足球4级联赛有名无实,小学和初中联赛构建完成,高中和大学联赛并未形成有效体

系。以2013—2014年全国校园足球联赛为例,小学和初中联赛场次达97 855场,而高中为7 433场,大学仅为3 486场,据全国校足办统计,有937所高中、474所大学参加校足球联赛,每所高中、大学年竞赛场次不足8场。其次,校内联赛开展情况不容乐观,多数学校搪塞敷衍。以北京市86所定点小学和35所定点初中为例,开展年级联赛的小学为32所,初中11所,开展班级间联赛小学有24所,初中仅为7所^②。

1.3 教学训练体系

《意见》要求建立全国青少年足球训练网点,发挥职业俱乐部、体育运动学校资源优势,不断提高师资教学训练专业水平。为有效指导青少年足球教学训练,全国校足办在北京、上海等20个城市成立精英训练营,形成“普及+提高”的教学训练模式,并根据青少年身心发展特点和足球专项技能形成规律,制定《中国青少年儿童足球训练大纲》。全国校足办每年举办3期夏令营和1期冬令营活动,聘请国际足联草根足球讲师授课。此外,通过“精英教练进校园”等活动,带动了一批业余青少年足球俱乐部的发展,部分地方教育部门和定点学校通过向职业俱乐部、体育运动学校购买服务方式,来提升校园足球教学训练水平。如郑州市校足办与河南建业足球俱乐部建立战略合作关系,选定20所小学和17所初中作为校园足球训练网点校,由河南建业俱乐部选派专业教练进校园指导教学训练。但截至2015年1月,也只有石家庄、长春、厦门、上海、郑州等17个国家级布局城市建立青训网点,仅占总布局城市数的35%。

根据《通知》和《意见》的要求,学校体育课应开设足球课程,加大足球教学内容比例,在校生每周不少于两小时足球活动时间。但由于教育部门对校园足球活动参与力度不足,定点学校将足球纳入体育课教学无法获得政策支持,足球课程开设率仍然较低。例如,洛阳市定点学校共25所,其中开设足球课程学校仅11所,不足总数的1/2。此外,多数学校足球教师水平较低,在日常教学中普遍存在“只重形式、不重内容”的教学现象,训练中不能做出正确规范的技术示范动作。许多学校将教学和训练作为向领导汇报的演出,校园足球成为一种形式足球、节日足球和仪式足球^③。

1.4 培训体系

根据《意见》要求,加强校园足球专业人才培养建设,建立师资培训体系,逐步落实每所定点学校至少有1名足球专业教师。为此,全国校足办逐年加大培训力度,并形成校园足球讲师培训体系、指导员培训体系以及校长管理人员培训体系等。多数学校拥有了1~2名组织学生进行基本足球活动的指导员。截至

2015 年 1 月, 全国共培训足球讲师 621 人, 校长、管理干部 13 131 人次, 指导员 19 554 人次, 并联合中国足协技术部举办多期指导员讲师继续培训班和校园足球 D 级教练员培训班等培训活动。此外, 为保证培训质量, 全国校足办将指导员培训划分为初级、中级和高级 3 个级别, 并使之与亚足联教练员培训体系相衔接。因此, 从校园足球培训体系而言, 已基本满足校园足球培训所需, 但由于政策执行部门权威性不足, 以及存在不同程度的政策执行敷衍现象, 致使许多政策内容并未落实到位。首先, 培训对象分类和目标定位不清。校园足球培训是专业性很强的培训, 虽然只是单一运动项目的培训, 但其中包含的内容很多, 既有课程教学, 又有课余训练, 还有安全保障、资源开发、竞赛组织等^[6]。培训班学员主要通过定点学校推荐选派, 学员自身专业水平差异较大, 既有足球教师, 也有非足球专项体育教师, 还有游离于教育体制之外的兼职教练员, 他们自身知识结构和对培训内容的接受程度各不相同, 而培训没有根据学员的专业背景进行分类和目标定位, 在教学内容选择、教学课时数量、技术与教法比例等方面存在“一锅烩”现象, 致使培训效果大打折扣。其次, 主讲教师实践能力突出, 教学理论水平有待提升。全国校园足球主讲教师 34 人, 其中 29 人为俱乐部梯队教练员或退役运动员, 大学本科学历以上仅 19 人。他们具备较强的足球技战术水平, 但足球教学理论水平相对较低。最后, 培训课时任意压缩, 培训质量逐年降低。校园足球初级指导员培训需要 6 天时间, 调研发现, 许多省级培训将课时压缩至 3~4 天完成, 学员迟到、早退、缺课现象时有发生。

1.5 保障体系

校园足球保障体系主要包括专项经费与场地设施两部分。中央专项经费每年约 5 600 万, 分为下拨地方和本级使用两大部分, 比例大致为 4:6, 其中地方校足办约 2 000 多万。据统计, 直辖市布局城市下拨经费约为 90 多万, 试点县约 20 多万, 其余国家级布局城市约 40 多万, 省级布局城市约 10 多万^[7]。调研发现, 真正下拨到学校的经费不足 10%。根据《通知》要求, 地方政府需 1:1 比例匹配资金。但除上海、青岛等少数城市, 其余城市并未按要求匹配。因此, 校园足球专项资金匮乏, 无法满足发展所需。总体资金使用不合理, 下拨基层部门资金较少, 分配比例、使用途径有待调整。

在场地设施方面, 2011 年全国校足办对 3 978 所定点学校进行场地普查, 共有足球场 1 605 块, 校均 0.4 块。2012 年全国校足办进行场地援助计划, 截至 2014 年 2 月, 定点学校新建 11 人制球场 1 360 块, 五

人制、七人制球场 1 525 块^[8]。但现有场地设施仍无法满足活动所需。如: 楚雄市 35 所定点学校中只有 10 所学校有不标准足球场地, 其余学校都在篮球场地开展足球活动^[9]。

1.6 普及程度

截至 2015 年 1 月, 校园足球活动已覆盖除港、澳、台外的所有省、自治区和直辖市。其中国家级布局城市 49 个, 国家级试点县 3 个, 省级校园足球开展省份 11 个, 省级布局城市 82 个。在足球人口方面, 2009 年底竞技系列注册参赛人员不足 1 万人^[10]。2013 年 10 月, 注册人数 199 426 人, 校园足球人口 2 779 186 人。

从校园足球活动开展以来, 各级部门都对“数字”有着极大的兴趣, 总是用数据来考量政策执行的最终效果, 政策文件也不断强调 2 万所特色学校、2 000 万足球人口等目标。为完成上述任务, 要么只能不顾质量和水平, 以短期突击的方式大面积铺开, 要么就只能在统计汇报时弄虚作假, 用虚假的统计数字营造一个看似繁荣的假象^[11]。2011 年全国校园足球人口统计中, 部分省市统计数字存在明显的造假现象, 并受到通报批评。此外, 许多学校存在严重的形式足球、节日足球和仪式足球等不正之风。

综上所述, 我国校园足球政策执行效果不理想, 存在政策执行主体权威效率偏低等问题。

2 校园足球政策执行效果的主要影响因素

基于我国校园足球政策执行效果现状, 结合国内外政策执行效果影响因素研究成果, 归纳和整理 16 个制约我国校园足球政策执行效果影响因子, 分为执行主体、目标群体、执行方式、政策制定、政策资源、执行环境 6 个方面, 再请 40 名专家进行“非常同意”和“非常不同意”7 个等级态度判断, 并运用主成分分析法, 最终聚类为 5 个主成分, 依次命名为执行主体、目标群体、政策资源、政策本身和执行环境。通过主成分和总方差分析可以看出, 执行主体因素影响程度最大, 依次是目标群体、政策资源、政策本身和执行环境。前 3 个主成分所占权重较大, 总权重达 0.788, 累计贡献率达 56.581%, 其所包含的负面影响因子对政策执行效果影响程度较大(见表 1)。

表 1 主成分总方差情况

主成分	合计	方差百分比	累计贡献率	权重
执行主体	5.134	32.090	32.090	0.447
目标群体	2.143	13.392	45.482	0.186
政策资源	1.776	11.099	56.581	0.155
政策本身	1.328	8.302	64.883	0.116
执行环境	1.112	6.951	71.834	0.096

2.1 执行主体因素

首先，权威不足。政策执行主体是政策思想转化为社会实际的主推动力，执行主体的行动权限和行为能力等都影响着政策执行的效果。由于顶层设计原因，在政策制定时未充分考虑教育行政部门和学校的群体利益，致使政策执行主体主要是地方体育部门，地方教育部门政策执行能动性没有被充分调动，成为“形式”执行主体。基于我国学校体育体制特点，地方体育部门不具备干涉学校内部足球活动的职能和权力，而地方教育部门并无过多动力参与其中，从而造成政策执行主体权威不足的现状。

其次，重视程度低。一方面是顶层设计存在缺陷，没有增加人员编制和充足的政策资源。如下拨至地方部门的专项资金明显不足且多数地区无配套资金。另一方面，布局城市和定点学校遴选按照计划经济思路进行，采用“强压任务”和“大跃进”的做法，强迫命令布局城市和定点学校建立工作机制，但多数校足办只为获取国家政策和专项经费，工作积极性较低，重视程度不足。更重要的是，校园足球只被简单视为体育发展规划和部门内部事务，并未上升至国家发展战略高度。

最后，责任部门不作为。依据《通知》要求，体育部门负责组织竞赛和技术训练等，教育部门负责师资培训和校内足球活动。管理思路沿用过去“教育部门抓课程，抓群体、抓后备，体育部门抓比赛、抓训练、抓高水平”的体教结合思路^[12]。责任主体在教育部门，权利主体则在体育部门，两部门间联系松散、政令难行，由此产生诸多问题^[13]。此外，教育部对待校园足球工作事务的不作为倾向，致使多数地方教育部门并未参与政策执行。实地调研发现，设立在体育部门的地方校足办，工作人员由体育部门借调，具体工作也由体育部门负责，教育部门并未承担相应责任，只是“形式”协助，这类地方校足办比例占总数的89%。地方教育部门这种不作为现象严重影响校园足球政策执行效果。

2.2 目标群体因素

首先，抵制或漠视政策。公共政策执行效果与目标群体对待政策的态度密切相关。目标群体主观上接受政策，则成功率越大；反之越小。校园足球执行主体主要考虑本地区政策成效——竞赛成绩、训练水平、普及程度等，但政策制定主体一味地宣传校园足球可以为国家、为社会、为教育、为体育带来什么，很少从目标群体的利益角度考虑。家长希望孩子参与校园足球可以享受升学优惠政策，考取大学；教练员希望获得课余训练经费和工作业绩纳入职称评聘。但这些

利益诉求基本没有得到实现^[14]。当前，目标群体成员是否遵从行动策略取决于其对公共政策遵从收益和遵从成本的权衡^[15]。当学生、家长、教练员等目标群体在付出大量遵从成本的情况下却没有得到期望的遵从收益时，他们的选择则是抵制或漠视政策。

其次，利益表达渠道不健全、信息反馈程度低。校园足球目标群体对政策执行影响体现在两方面：一方面是通过抵制等硬对抗方式阻碍政策目标实施；另一方面是通过合理的利益表达渠道影响政策制定与执行过程，但目前这条渠道并不畅通。校园足球政策信息以单向传达为主，即政策制定主体→政策执行主体→目标群体，政策制定主体获取信息源于政策执行主体，而执行主体基于自身政绩和垂直信息不对等条件考虑，很少将目标群体利益诉求传达至制定主体，目标群体在无法合理表达利益需求时，则采用“硬对抗”方式抵制政策实施。此外，缺乏利益表达机制，中央部门无法获得有效信息，难以及时、恰当地回应目标群体的合理诉求，甚至政策决策也可能出现利益倾向偏差，进而影响政策执行效果。

2.3 政策资源因素

首先，资源不足。人是政策执行载体，政策效果某种程度上取决于人力资源的质量。由于地方校足办编制不足，多数人员为兼职，工作周期短，流动性大，从而造成执行人员综合素质较低。财力物力资源是政策执行的基础条件，国家专项经费数额有限，地方配套经费得不到落实，加之布局城市、定点学校和参与学生数量不断增长，致使财力物力资源一直处于紧缺状态。信息是公共决策科学化的客观基础，信息的完备程度直接关系到公共政策的质量^[16]。校园足球政策制定主要依据之一是地方校足办提供的相关数据和信息，但地方校足办基于政绩评估和执行成本考虑，上报信息往往存在失真现象，进而严重影响政策制定的真实性，也给政策执行造成了极大困难。

其次，经费分配不合理。校园足球经费主要源自中央专项资金、地方配套资金、企业赞助、国际足联援助等，除上海、青岛等政治经济发达、足球氛围较好城市外，多数城市政策执行主要依赖中央专项资金。但是，基于培养足球后备人才目标考虑，全国校足办在政策资源分配上过于倾向足球基础较好、后备人才较多的大中型城市，而西宁、开远等足球基础薄弱的布局城市被严重忽视。调研发现，中央专项资金在北京、上海等大中型城市校园足球发展中并未起到较好的实际效用。例如：上海市政府校园足球专项资金每年达2000万元，中央资金仅为90万元，相对而言，中央资金并不能起到较好效果。如果将90万元中央资

金划拨至经费短缺的布局城市,则可能对当地校园足球的发展大有帮助。

当前,我国校园足球发展已上升至国家战略高度,而战略目标的实现是一个长期的过程。如何充分提高校园足球政策执行效果,已成为影响校园足球发展的关键因素。随着“中国足球改革发展总体方案”的实施以及“关于加快发展青少年校园足球的实施意见”的颁布,普及程度、教学改革、竞赛体系、保障条件、师资培训等刚性量化目标的出现,必将对新时期校园足球政策执行效果提出新的考验,为新时期校园足球发展带来新的动力和突破,成为校园足球工程目标实现的保障。而关于政策制定以及执行效果的研究也将是今后校园足球领域的重要议题。

参考文献:

- [1] 教育部关于成立全国青少年校园足球工作领导小组的通知[EB/OL]. (2015-01-08) [2015-11-15]. <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/htmlfiles/moe/s3276/201501/183357.html>.
- [2] 贺恒信. 政策科学原理(第二版)[M]. 苏州:苏州大学出版社, 2010.
- [3] 李允杰, 丘昌泰. 政策执行与评估[M]. 北京:北京大学出版社, 2008.
- [4] 北京市校足办. 2012—2013 年度北京市校园足球工作总结报告[R]. 2013.
- [5] 张延安. 我国校园足球未来发展中应当确立的科学发展观[J]. 北京体育大学学报, 2015, 38(1): 106-113.
- [6] 毛振明, 席连正, 刘天彪, 等. 对校园足球的“八路突破”的理解与深入——论“新校园足球”的顶层设计之三[J]. 武汉体育学院学报, 2015, 49(11): 5-10.
- [7] 全国青少年校园足球工作领导小组办公室. 全国青少年校园足球活动经费管理办法[Z]. 2011.
- [8] 全国青少年校园足球工作领导小组办公室. 全国校园足球布局城市足球场地建设经费投入方案[Z]. 2011.
- [9] 国家体育总局. 关于云南江苏青少年校园足球开展情况的调研报告[R]. 2014.
- [10] 中国足球协会. 中国青少年足球发展的现状[Z]. 2012.
- [11] 何强. 校园足球热的冷思考[J]. 体育学刊, 2015, 22(2): 5-10.
- [12] 毛振明, 刘天彪, 臧留红. 论“新校园足球”的顶层设计[J]. 武汉体育学院学报, 2015, 49(3): 58-62.
- [13] 李新威, 李薇. 我国校园足球的异化现象[J]. 体育学刊, 2015, 22(5): 45-48.
- [14] 邱林. 利益博弈视域下我国校园足球政策执行研究[D]. 北京:北京体育大学, 2015.
- [15] 朱光喜. 公共政策执行: 目标群体的遵从收益与成本视角——以一项农村公共产品政策在三个村的执行为例[J]. 云南行政学院学报, 2011(2): 41-46.
- [16] 李永忠. 论公共政策信息的特性、类型及作用[J]. 中国行政管理, 2011(7): 63-65.

