

我国校园足球政策执行的主要变量与路径优化 ——基于梅兹曼尼安-萨巴提尔政策执行综合模型分析

邱林

(苏州大学 体育学院,江苏 苏州 215000)

【摘要】:运用文献资料、问卷调查、逻辑分析等研究方法,借助梅兹曼尼安-萨巴提尔政策执行综合模型,结合校园足球政策执行现状,从影响政策执行的“六大变量”对校园足球政策执行分析。研究认为,政策主体消融政策执行目标一致性,政策执行缺乏明确的因果理论,政策执行机制不畅,利益团体与行政的过度干预,社会、经济条件的制约等是我国校园足球政策执行存在的主要问题。要突破政策执行困局,必须明确政策目标多重性,推进政策目标重新定位;加强政策体系建设,破解层级性与多属性治理困境;完善政策执行机制,提高政策执行效力;寻求目标群体认同,降低政策执行阻碍;加大政策资源投入,优化政策执行环境等。

【关键词】:校园足球;梅兹曼尼安-萨巴提尔政策执行综合模型;足球政策;足球运动员;足球治理;政策执行

【中图分类号】:G843;G523

【文献标志码】:A

【文章编号】:2096-5656(2020)04-0038-08

DOI:10.15877/j.cnki.nsic.20200716.001

2009年以来,政府以主导之势强力推进校园足球改革与发展,从中央到地方相继出台大量政策文件,我国校园足球呈现开拓性、创新性发展态势。截至2019年底,全国已建立校园足球综合改革实验区38个,试点县(区)160个,国家级特色学校27 059所,招收高水平运动队高校181所,满天星训练营80个,建构起“改革实验区+试点县(区)+特色学校+高校高水平足球运动队+满天星训练营”五位一体的校园足球立体化发展格局。在相关政策引导下,校园足球管理、培训、竞赛等方面取得一定成绩,但政策执行仍然存在执行主体权威不足,执行方式单一,目标群体抵制等一系列问题^[1]。换言之,政策执行效果并没有达到政策预期目标。譬如,《关于开展全国青少年校园足球活动的通知》明确规定各布局城市应按不小于1:1的比例进行专项经费配套,但80%以上的城市并未执行^[2]。美国政策学家G·艾立森认为“达到政府目标过程中,方案功能只占10%,其余90%取决于有效执行。”^[3]因此,如何克服校园足球政策执行中存在的沉疴与顽疾,某种程度上映射我国校园足球事业改革与发展的成败。

面对我国校园足球政策执行困境,部分学者开始理论探究,但研究成果较少:(1)邱林^[4]从利益博弈视

域分析政策执行不同层面利益博弈关系;(2)姜南^[5]借助史密斯模型对校园足球政策执行制约因素进行深入分析。这是国内仅有借助政策理论模型诠释校园足球政策执行的文章。在理论视角方面,现有文献大多基于史密斯理论或者制度与行为理论,没有发现文献从公共政策学科的政策执行综合模型视角来分析。而且,在研究方法上,大多采用定性分析方法,缺乏结合实地调研的政策执行变量方面的研究。校园足球政策执行是一个系统交织、因素交互、变量转换的复杂过程。政策执行综合模型是关于政策执行相关因素之间关系的理论描述,为解决政策问题提供清晰、完整的指导思路。鉴于此,本研究借助梅兹曼尼安-萨巴提尔综合模型对校园足球政策执行状态进行分析,对主要变量进行解构,寻找问题症结所在,提出政策执行优化路径。

收稿日期:2019-10-27

基金项目:国家社会科学基金青年项目:我国校园足球政策基层执行困境及治理路径研究(18CTY012);江苏高校哲学社会科学项目:江苏省校园足球发展模式研究(2018SJA1318);江苏省高校品牌专业建设工程资助项目。

作者简介:邱林(1987—),男,河南焦作人,博士,副教授,研究方向:青少年足球发展战略。

1 梅兹曼尼安-萨巴提尔政策执行综合模型的解构与应用

美国政策学家梅兹曼尼安(Mazmanian)和萨巴提尔(Sabatier)指出:“当代政策执行研究主要有两种途径:自上而下与自下而上的研究途径,从科学哲学角度而言,自上而下模式是承袭逻辑实证论,强调严密的命令连锁关系与上级长官控制指挥能力,也有人称之为理性模式。”梅兹曼尼安-萨巴提尔综合模型(见图1)是“自上而下”政策执行模式的典范,该模型框架中,因变项是政策执行的各个阶段,自变项包括问题的可处置性、执行结构化的法规能力、执行结构化的非法规因素三大类,自变项会影响因变项的每一阶段。在诸多变量中,影响政策执行的最重要变量包含下列六项:(1)清楚一致的目标;(2)明确的因果理论;(3)执行过程合法建构及标的团体的服从;(4)认同感与技巧性的执行官员;(5)利益团体与主权的支持;(6)足以获取政策支持或因果理论的社会、经济

条件^[6]。

梅兹曼尼安-萨巴提尔综合模型适用于科层制命令控制模式之下一系列行政决策和执行的执行过程。其以加州海岸维护法等为个案进行经验性研究,实证该模型的变量,确实能够反映政策执行过程,并成为政策研究领域的经典理论模型之一,并得到广泛应用。当前,中国政策执行现实路径是以“中央制定政策,地方分解并执行政策”这样一种“高位推动”“上令下行”和“层级加压”为特点的“自上而下”模式^[7]。这恰好符合我国校园足球政策执行的实际模式:教育部等部委“高位推动”,省市教育、体育等部门“上令下行”,自上而下、逐级执行。因此,结合梅兹曼尼安与萨巴提尔综合模型分析校园足球政策执行问题,更加契合我国政治体制特征,有利于我们在一个明晰的分析架构中洞察校园足球政策执行的复杂性和多变性,以清晰、完整的指导思路探究政策执行困境所在,进而从高位入手,优化校园足球政策执行路径。

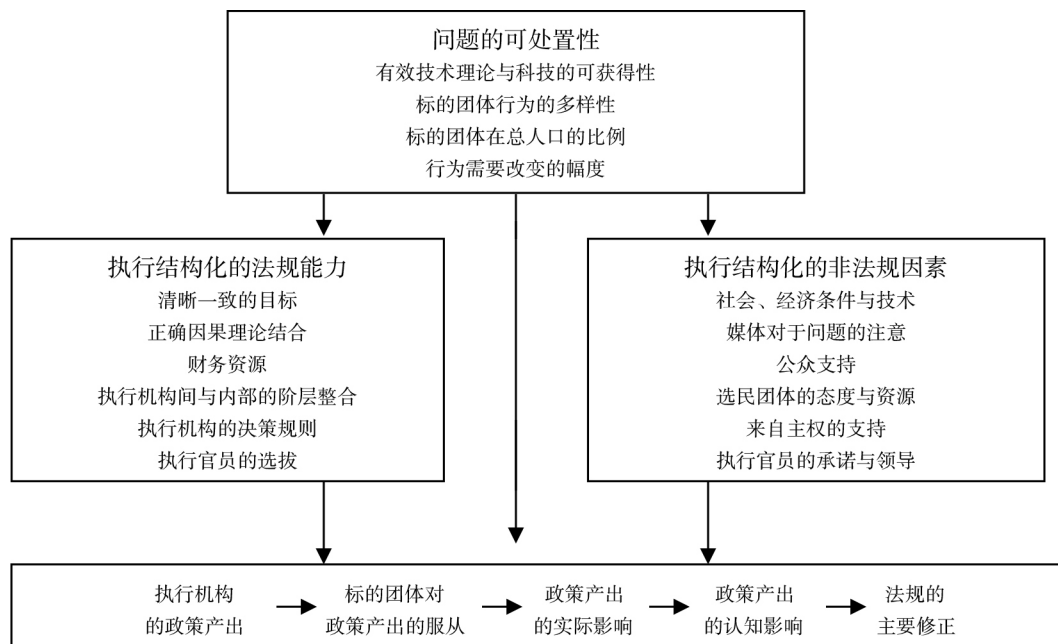


图1 梅兹曼尼安-萨巴提尔政策执行综合模型图

Fig.1 Mazmanian and Sabatier's policy implementation composite model

2 梅兹曼尼安-萨巴提尔政策执行综合模型下我国校园足球政策执行主要变量分析

2.1 政策主体消融政策执行目标的一致性

公共政策过程本质上是一种利益运动^[8]。校园足球政策运行中,各政府部门在职能配置、政绩诉求等方面存在差别,部门利益藩篱会影响政策主体对政策问题认定、执行目标选择等方面的判断,滋生“部门主义”倾向和“碎片化”现象,造成执行目标差异,陷入“目标

困境”。2015年国务院批准建立足球改革发展部际联席会议制度,加强了教育与体育部门在校园足球政策制定与执行中的协作力度,但是,从政策权力配置横向体系看,教育部门掌握学校内部足球事务的资源和决策权,体育部门则拥有除学校体育以外几乎全部足球事务的管理权。基于部门利益与体制束缚,两部委间并未形成通力合作,政策目标存在一定差异^[9]。教育系统力图通过校园足球提高学生体质,突破学校体育改

革瓶颈。体育系统则希望夯实足球人才根基,完善后备人才培养体系。因此,我国校园足球政策执行部门利益藩篱不仅在于体育与教育系统间权责不明晰,更重要的是没有找到真正的契合点和目标方向。

政策目标确定过程存在利益集团博弈,操纵政策目标的选择^[10]。2009—2014年,体育部门是政策目标制定者,培养足球后备人才成为政策主要目标,政策制定与执行侧重点都围绕此目标进行。优秀单位的评选中重点突出了后备人才输送数量的指标权重。2014年至今,教育部门成为政策主导者,校园足球人口普及和学生素质全面发展成为政策目标制定依据,“百校联赛”“足球大课间”盛行,普及人数大大提升而质量难以保证。部门间主导权利的更迭,造成“两个时期”政策之间缺乏内在逻辑衔接,政策目标缺乏连贯性。如,2014年底以前,培训政策以俱乐部梯队教练员为核心构建讲师团队,以“训练实践”为目标,由教育部门主导后,则重新培养一批以“教学实践”为目标的讲师团队。随着校园足球发展环境的变化对政策目标进行调整,这点无可厚非,但后期出现的特色学校重新遴选等则充分反映了政策目标制定缺乏整体考量和长远规划。

2.2 政策执行缺乏明确的因果理论

政策假定的因果理论是否明晰、合理将直接决定政策最终效力^[11]。明确的因果理论包含两层含义:一是政策规定的各项内容和行为是否反映客观存在的现实情况,是否符合客观事物发展规律;二是政策执行是否具备能够解决这一政策问题的现实条件^[12]。

第一,“校园足球特色学校每周至少一节足球课”是校园足球发展重心和核心指标。毛振明^[13]提出:校园足球要“以课程教学为主”。足球课程的增设推进

了足球运动在学校内部的有序开展,但这种以足球课程教学为龙头的发展形式是否符合足球发展规律?正如胡庆山等^[14]所言,校园足球绝非是增加几节足球课,这难以从根本上维系。域外经验可为我们提供一些思路。德国政府通过“天才培养计划”加强职业俱乐部、地方足协和学校的密切合作,建立业余足球俱乐部完成校园足球普及工作^[15]。英国校园足球联合会重视校内外青少年足球活动的联动之势,借助社区足球实现青少年足球战略目标^[16]。日本足协通过《特定非营利活动促进法》和“OB制度”,有效加强校内足球活动与校外足球活动的有机结合^[17]。因此,校园足球健康持续发展,必须对政策问题准确定位,清楚利用何种手段和方式开展校园足球等。只有搞明白这些问题,政策才能够准确反应客观存在的现实。

第二,足球作为体育课必修内容是否具有政策执行的现实条件?校园足球课程政策执行必备条件主要包括:场地、师资。近年来,教育部开展校园足球骨干师资国家级培训,累计培训人员达35万,全国教育系统共新建、改扩建校园足球场地32 432块,场地与师资水平得到明显提升。但是,当前条件依然无法完全满足现实所需。对W省13个地市215所校园足球特色小学调研发现(表1):首先,场地资源不足,11人制足球场地仅占54%;其次,专项师资薄弱,退役运动员与专项毕业生仅占25.5%;再次,每周至少一节足球课的政策目标并未有效实施,随年级递增,开课率呈下滑趋势,五年级每周开一节足球课的占77%,六年级则仅占49.3%;最后,对四年级进行抽样调查时发现一块足球场地上多班级同时上课是普遍现象,上课人数为150~200,场地设施无法满足教学训练所需。

表1 W省部分校园足球特色小学足球课程开展情况

Tab.1 The development of football courses in some football characteristic primary schools in W Province

调研内容	基本情况
足球教师	296名足球教师中,足球退役运动员占3.4%,足球专业毕业生占22.1%,其他占74.5%;持有教练员等级证书者占21.6%,无教练员等级证书者占78.4%。
场地设施	足球场地257块。400 m跑道足球场139个,占54%;300 m跑道足球场63个,占24.6%;其他55个,占21.4%。
足球课时	215所学校中,一、二年级每周开足一节足球课的占93%,三、四年级占84%,五年级占77%,六年级占49.3%。
组织形式	各校四年级足球课上课情况:两个班级同时上课占12.6%,三个班级同时上课占44.7%,四个班级同时上课占29.3%,其他13.4%。
班级人数	各校四年级各班平均人数:0~40人占7.9%,41~60人占81.9%,60人以上占10.2%。

2.3 政策执行机制不畅,标的团体利益未被重视

首先,政策执行机制层级分化严重。我国校园足

球管理体制是一个多层级组织体系,依靠行政力量层层推进。教育部联合六部委制定政策,经过省、市、县

等多层环节下达至基层部门。顶层政策制定追求社会利益均衡化,基层政策执行关注团体利益最大化。这种政策传达多层化和团体利益差别化导致政策效力层层递减,出现“效力过滤现象”,造成政策执行失真。即:省级决定的事情到地方没了踪影,地区决定的工作到学校少见实施方案^[18]。如:《实施意见》规定:“为退役运动员转岗为足球教师创造条件。”基于教师编制数量和应试教育利益需求,多数学校持观望态度。

其次,政策执行主体缺乏横向联合治理。国务院规定教育部为校园足球主导部门,形成“牵头+联合”管理模式,但各部门职能定位与价值导向不同,政策执行各有侧重,利益冲突与博弈时有发生。继而出现省市教育、体育部门都在各自为战,横向联系不够,统合工作不足的现象^[19]。如教育系统规定:凡是注册参加中国足协及地方协会系列比赛球员,不可参加校园足球比赛^[20]。

最后,目标群体利益未能得到充分重视。就学校而言,应试教育观念无形中压榨了校园足球生存空间。为保证学生文化学习不受影响,多数特色学校选择“维系手段”,即:一要保住特色学校牌子,二要维持升学率,继而出现诸多“异化现象”^[21]。就足球教师而言,“工作业绩纳入职称评比和课余训练纳入教学课时量”^[22]这种核心利益诉求在政策中并未体现。2017年教育部校园足球调研组对全国14 728所特色学校进行网络调查,将足球训练竞赛工作业绩计入教师职称晋升标准的学校为3 257个,仅占22%。就家庭而言,在“文凭社会”下,“家长支持孩子参与校园足球活动的隐性利益诉求是获得中考、高考加分,享受升学优惠政策。”目前,国家已出台相关政策为足球特长生升学开通绿色通道,但惠及面较小,多数学生不能享受政策福利。

2.4 信息不对称导致政策主体缺乏共识

信息不对称是指信息在委托人和代理人间分布不均匀,代理人拥有更多私人信息,私人信息以不利于委托人利益而被代理人应用^[23]。校园足球政策执行信息不对称可归因以下因素:(1)专业知识不对称。政策执行主体不仅需要行政管理能力,更要掌握专业领域知识^[24]。对2016年全国校园足球管理人员培训班93名人员调查显示:63%没有足球教育或运动经历,57%没有从事过足球相关管理工作。(2)政策执行

垄断。教育部门几乎垄断校园足球政策输出,顶层虽建立部际联席会议制度,但基层体育部门在政策信息获取上存在明显“滞后期”,信息资源依然无法全面共享。(3)执行层级结构限制。校园足球政策执行从政令下达到效果实现贯穿一条复杂的委托代理链,处于不同层级的执行主体基于自身利益考虑,总会向上级传达有利信息,掩饰不利信息,信息遗漏与失真逐级增加。(4)超域效应影响。超域效应是指解决某类政策问题的政策行为,会影响到其他政策问题的解决和政策行为的效果^[25]。受超域效应影响也会造成政策信息传达的不对称。例如:M小学代表队成绩斐然,单凭成绩可认为该校的教学训练水平较高,但实地调研发现,该校足球队成员多数在校外业余足球俱乐部训练,并非本校课堂教学或课余训练功劳。因此,校园足球政策效果的实现,可能是多种政策行为共同作用的结果。

2.5 利益团体与行政的过度干预

政府及利益团体的支持是校园足球发展的重要推动力,但过度行政干预会成为发展阻力。小团体或个人利益驱动,是行政过度的直接原因。他们以政府或国家利益名义作为掩护,在政策制定与执行中不断获取利益与把持权利^[26]。首先,政策执行机构将校园足球视为一种政府行为,发展形式、执行手段等较为强调政治意义。执行团体从政令传达、指标达成等方面考虑自身利益,下级机构“千方百计”完成上级指令,获取政绩。教育部规定:2020年全国校园足球人口达2 000万人。各地大力推行“足球操”,增设足球课,强制要求全校学生参与足球活动,以求激进式的行政干预在短期内实现量化指标数据的快速增长,造成“形式足球”盛行。其次,校园足球政策工具过分依赖行政手段。当前,校园足球政策执行主要采用强制性的管制类工具,通过自上而下的行政压力推动政策执行。在足球大课间、足球课程改革等政策问题上无不体现强制执行的影子。强制性行政手段在校园足球发展初期是极其必要的,可在短时间内实现校园足球的大范围普及。但随着时间推移,国家对校园足球重视程度的变化,执行机构自我约束与常态化监管机制的缺乏,执行组织会基于自身利益考量,出现选择执行、敷衍执行等现象,造成政策执行缺乏持久动力。

2.6 社会、经济条件的制约性

广义的社会条件泛指人类物质与精神条件总和。

本文所界定的社会条件是一种狭义概念,即与校园足球政策执行密切相关的,社会公众对政策的认知度与认同度。近年来,我国足球运动负面新闻不断,家长对孩子参加足球活动心有余悸。央视调查显示,51.9%的家长不支持孩子参与足球运动,其中38%认为中国足球口碑不好,21%认为没有前途^[27]。社会舆论过于把校园足球当作中国足球崛起的希望,为学生套上沉重的枷锁^[28]。“足球操”等形式足球日益盛行,民间也产生校园足球是“大跃进”“政绩工程”等质疑。此外,经济条件是政策执行的基础要素。从2009年下发《通知》到2013年出台《意见》再到2015年颁布《实施意见》,校园足球经费由“彩票公益金拨款,地方1:1匹配”到“国家、企事业单位、社会团体和个人多种形式赞助”再到“政府支持、市场参与、多方筹措”,经费开支由完全依赖公共财政预算转向政府、社会、市场共同承担。然而,资金如何筹措并未详细说明。基于区域性经济差异,各省、市地区财政投入各不相同,而且并非所有地区都可以从社会和市场筹措到足够经费。

3 我国校园足球政策有效执行的路径优化

3.1 明确政策目标多重性,推进政策目标重新定位

政策问题解决所要达到的目标往往不是单一的,而是多重性、多层次的,目标之间也会存在一定的冲突与矛盾^[29]。我国校园足球政策的首要问题是目标差异上的矛盾,这种目标差异主要源于部门职能驱动下的价值矛盾。教育系统主要目标是推进素质教育、引领学校体育改革,而体育系统则希望建立体教结合的青少年足球人才培养体系。当不同利益团体的目标诉求存在不一致时,政策多重目标的内在冲突是不可避免的^[30]。但是,就长远发展而言,两者的根本目标是趋同的,只有在推进素质教育与学校体育改革下,才可能完全实现体教结合的青少年足球人才培养体系。这也是谋求“两项职能”有效协调的基础。多年来,人们规避了政策目标多重性的客观存在,且对多重政策目标以及目标之间的一致性问题的关注不够。因此,明确校园足球政策目标多重性是推进政策有效执行的前提条件,关键在于理清政策目标的先后次序。

我国校园足球政策不同阶段的目标定位各不相同,但都存在目标定位单一问题。2009年《通知》形成

以学校为依托的青少年足球人才培养体系。这一时期目标定位在培养全面发展、特长突出的青少年足球后备人才。“重视精英球员培养,忽视学生广泛参与”引发一片争论。2015年《实施意见》表明,校园足球是立德树人与强健体魄的学校体育活动,是推进素质教育与学校体育改革的突破口。政策目标通过调整,转向育人与普及之效,但“形式足球”“低水平足球”被人诟病。因此,政策目标定位不能仅仅局限于某一方面,应正确面对政策目标的演化,根据校园足球发展阶段性与环境变化,审视其未来发展方向。基于校园足球综合体系发展所需,政策目标定位应呈现“普及”“强化”“育成”多元化特征。

3.2 加强政策体系建设,促进相关政策配套

2014—2019年,教育部针对教学、训练、竞赛、师资、场地等方面,下发《关于加强全国青少年校园足球改革试验区、试点县(区)工作的指导意见》等政策达44项,体育及发改等相关部委颁布涉及校园足球政策11项,各省市也相继出台地方发展规划,校园足球政策体系建设成效显著。但相关政策之间缺乏统筹,政出多门,相互掣肘。如:教练员培训政策与足球教师招聘政策不相适应,优秀教练员难以进入学校。随着校园足球战略地位提升,其与学校体育、青少年足球政策的关联度不断加深,健全政策体系已成必然。梅兹曼尼安认为,构建一个相对完善的政策体系,单纯集中或大量制定政策并不构成充分条件,其关键在于政策之间的协调、系统与规范^[31]。这需要从高位入手,整体谋划校园足球与学校体育、青少年足球的协同发展,通过制定一套完善、综合的政策,使各项政策相辅相成,相互协调。此外,许多政策执行问题的产生是因为缺乏系统性配套政策或执行方案。如:《实施意见》的重点任务之一是“条件保障更加有力”,但如何进行保障却缺乏系统完善的配套政策。因此,在主政策之外,提供具体化或支撑作用的配套政策或方案,创造解决政策因果关系的现实条件,是完善政策体系的关键。为此,以国家政策为依据,根据政策功能与作用,将校园足球政策体系划分为保障性、引导性和发展性政策三个模块(见图2)。保障性政策旨在为校园足球提供一个基础平台,满足发展所需的能力。如:条件支撑政策涉及师资培训、场地设施、专项资金、招生考试等。引导性政策旨在推进校园足球合理布局与协调发展。如:具体事务政策包括特色学校遴选与评价、普及、竞赛、训练、选

拔等。发展性政策是通过政策倾斜转变校园足球发展方式,为可持续发展提供政策保障。如:可持续发展政策包括特色学校的监控与评估、运动安全事故预防与预警等。

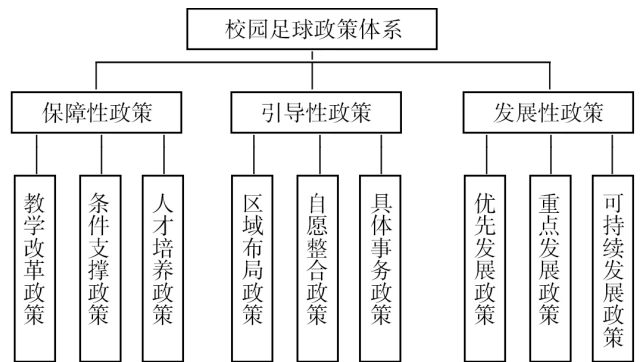


图2 校园足球政策体系示意图

Fig.2 Schematic diagram of policy system in campus football

3.3 破解层级性与多属性治理困境,形成政策执行整体效力

纵向上,通过顶层推动与中间层级协调进行层级性治理。校园足球政策执行属于典型的“纵向高位推动型”,各层级具有独立的利益诉求,政策每经历一个层级,就黏合新的政策目标,出现政策“钝化效应”^[32]。要破解层级性治理难题,首先应依照我国“职责同构”机制,保持不同层级执行主体在纵向间职能、职责和机构设置上的统一对应,保证上级部门的“权威”和政策下达的一致,避免“体育、教育等部门层级执行错位”,真正实现上下级“无缝”对接。其次,顶层部门应合理借助人、财、事、权的优势,通过顶层推动,做到“专业人做专业事”,调动下级执行主体积极性,并建立常态化巡视、监督机制。最后,发挥省、市校足办在政策推广与解读的作用,保持政策精神与目标等方面达到高度一致。重视发挥区、县教育局等基层领导力

作用,确保拥有足够的决策权力调动政策资源,保证学校等基层组织的真实执行。

横向上,切实发挥“校园足球领导小组”与“国务院部级联席会议制度”作用,形成横向联动治理格局。政策网络理论认为:信任、合作、整合是多属性治理的基本策略。信任可以降低集体行动阻碍与合作成本,建立部门间的信任机制;校园足球政策执行只有在部门间的通力合作下,才能形成政策执行合力;整合可以降低部门利己主义的消极影响,防止政策目标“分散化”。在中国政治制度框架下,如何将三种策略有效糅合?充分发挥“领导小组”工作机制的实际效用是关键。(1)赋予其权威、高效、统一的领导权与协调权。小组成员均为不同机构领导成员,具有一定话语权,可以有效协调部门间事务,从体制机制上根除部门之间敷衍塞责、争权夺利的状况。(2)减少执行摩擦成本。通过成立“以党委为核心”的领导小组方式,促进部门间的互动和非正式的意见交换,形成集体政策。

3.4 合理选择政策工具,从“单一”向“组合”转变

政策工具并非一经选定就固定不变,它必须随时间推移不断地调整以适应发展需要^[33]。当前,校园足球政策执行难度与复杂程度增加,政策工具的选择需在政策网络下现实考量政策认可度、社会发育程度及执行主体能力等要素,需在政府、社会、市场三者的协调、沟通基础上合理选择。依据强制程度和功能差异,将校园足球政策工具归纳为管制类、市场类、引导类和自愿类(表2)。目前,我国校园足球政策工具运用相对单一,管制类工具所占比重较大,市场类、引导类和自愿类较小。

表2 校园足球政策工具分类

Tab.2 Classification of policy tools in campus football

类型	内容	特征	强制强度
管制类	法律法规、监督制裁、财政拨款等	以政府权威为资源,组织实施和监控	高
市场类	合同承包、政府补贴、用户付费等	以企业提供为主,具有灵活的激励作用	较高
引导类	宣传教育、引导动员等	以引导沟通为主,帮助目标群体理解政策	中
自愿类	志愿组织、谈判协议等	以社会自愿提供为主,弥补政府和市场资源的不足	低

根据校园足球阶段性特征,适时排列和组合政策工具,通过政策工具组合弥补当前工具单一的缺陷,逐步实现从“单一”向“组合”转变。校园足球发展初

期,可选择强制力为主的管制类工具,借助教育、体育等部门的公权力对政策资源进行调动和整合,确保政策顺利执行。实践证明,正是由于政府强制力的高

效性,特色学校布局、足球大课间等多项政策目标得以顺利实现。但是,这种执行逻辑过分追求强制性,极易造成“片面执行”与“政府依赖”。因此,成熟稳步时期,为弥补管制类工具固有缺陷,需综合考量各类政策工具的配比,逐步减少政府行政干预,提升引导类、市场类和自愿类工具比重:(1)通过信息沟通使各利益相关者理解政策意图,逐步接受政策,并引导目标群体成立校园足球家长委员会、校长联席会等自愿组织管理校园足球事务;(2)政府可通过减税、补贴、购买服务等方式,将校园足球赛事组织、校园业余俱乐部建设等事务委托拥有经济资源和效率意识的市场机构运营,通过验收、检查等手段进行监督调控。

3.5 寻求目标群体认同,降低政策执行阻碍

首先,完善目标群体政策参与和利益表达机制。我国校园足球政策始终缺乏目标群体有效参与和制度化利益表达渠道,目标群体处于“失语”状态,利益诉求难以保证,进而出现“对抗”“阻碍”等行为选择。因此,目标群体如何参与政策、表达利益是降低执行阻碍的关键举措。(1)追求一种适度参与。目标群体全部参与是一种理想状态。因此,需要按照平等原则与政策相关度识别利益相关者,确定不同目标群体参与比例和数量。(2)选择合理的参与、表达方式。目标群体政策参与、利益表达需考虑成本、便捷等因素。可以选择“网上评议”、问卷调查、公众意见听证会、公众投票等形式进行。(3)建立制度化程序,制定详细的参与计划和表达程序。(4)提高回应度。相关部门应作出积极回应,克服形式主义与官僚作风,形成长效性反馈机制。

其次,搞好目标群体利益整合与协调,寻求最广泛的群体认同。目标群体的遵从态度主要取决于公共政策给目标群体成员带来的遵从收益和遵从成本^[34]。因此,提高校园足球政策执行水平,就必须增加净收益目标群体数量,减少受损和零收益目标群体数量,全面整合与协调各方利益。(1)增加目标群体遵从收益。就学校角度而言,调整教育评估机制,将校园足球工作成效纳入绩效考核;就教师角度而言,工作业绩纳入职称评比、课余训练纳入教学课时量等方面给予制度保障;就学生角度而言,足球纳入中考科目,建立惠及面更广的升学通道。(2)减少目标群体遵从成本。合理控制教学训练、比赛时间,避免文化课

成绩下滑;建立运动伤害风险预防与补救机制。(3)实行科学民主的公共决策机制。目标群体参与政策决策,合理表达利益诉求,在平等对话中形成利益诉求的相对均衡。

3.6 加大政策资源投入,优化政策执行环境

(1)从政策层面解读。《实施意见》指出,“各地加大经费投入,建立政府支持、市场参与、多方筹措的经费投入机制”,经费来源以省、市两级财政共同承担的地方筹措为主,中央拨款为辅。但是,各地方经济环境、财政预算差异较大,特别是欠发达地区难以筹措足够专项经费。因此,应打破地方财政依赖,加大中央财政扶持,完善经费配套政策,通过减税、补贴等政策手段吸引市场机构精准投入,形成“政府扶持、市场培育、政策引导”的长效投入机制。(2)从顶层设计层面转变师资培养理念。现行对非足球专项的在校体育教师的短期培训,无法从根本上解决校园足球师资困局。应加大高校体育专业足球专项学生培养力度,吸引退役运动员进入师资队伍。(3)场地设施建设。一方面,根据《全国足球场地设施建设规划的通知》,各地区合理规划布局。另一方面,勇于创新、大胆尝试,借助市场力量推进场地建设。如,长沙市德馨园小学“以土地换场地”方式。(4)赢得有利的社会舆论导向。注重政策内容的解释工作,营造良好的舆论环境,获得社会公众对政策的理解和支持。

4 结语

校园足球政策执行是一个系统交织、变量转换的复杂过程。在我国政治体制与行政管理模式之下,梅兹曼尼安—萨巴提尔政策执行综合模型分析框架可以较好地分析现阶段我国校园足球政策执行相关问题。从影响政策执行的“六大变量”对校园足球政策执行困境分析发现,政策主体缺乏共治,因果理论缺乏,执行机制不畅,行政过度干预,外部条件制约等,是我国校园足球政策执行的主要问题。当然,这些问题也是政策执行过程中难以避免的阻滞,我们需要在现有良好发展态势之下,清醒认知校园足球改革的重要性,特别是将政策内容转化为实际效果的政策执行问题,加强政策制定者对政策执行架构与规范的理性设计,完善政策执行机制,最终达到校园足球政策有效执行。

参考文献:

- [1] [4] [9] [22] [27] 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, 2015:121, 122, 84, 71, 50.
- [2] 李纪霞,何志林,董众鸣,等. 全国青少年校园足球活动发展瓶颈及突破策略[J]. 上海体育学院学报, 2012, 36(3):83-86.
- [3] [8] [29] 张国庆. 公共政策分析[M]. 上海:复旦大学出版社, 2012:212, 190, 24.
- [5] 姜南. 我国校园足球政策执行的制约因素与路径选择——基于史密斯政策执行过程模型的视角[J]. 中国体育科技, 2017, 53(1):3-8.
- [6] [10] [11] 李允杰,丘昌泰. 政策执行与评估[M]. 北京:北京大学出版社, 2008:45, 46, 79.
- [7] 定明捷. 中国政策执行研究的回顾与反思(1987—2013)[J]. 甘肃行政学院学报, 2014(1):17-28.
- [12] 吴华杰. 全日制专业学位硕士研究生扩招政策执行效果分析[J]. 研究生教育研究, 2016(1):59-64.
- [13] [18] [19] 毛振明,刘天彪,李海燕. 校园足球实施一年来的成绩、经验与问题——论“新校园足球”的顶层设计之四[J]. 武汉体育学院学报, 2016, 50(3):5-10.
- [14] 胡庆山,曾丽娟,朱珈萱,等. 校园足球热的审思——兼论中国青少年足球后备人才培养[J]. 北京体育大学学报, 2016, 39(1):126-131.
- [15] 彭国强,舒盛芳. 德国足球成功崛起的因素及启示[J]. 体育学刊, 2015, 22(5):40-44.
- [16] 陈洪,梁斌. 英国青少年校园足球发展的推进及启示[J]. 体育文化导刊, 2013(9):111-114.
- [17] 应虹霞. 日本足球的明治维新[M]. 杭州:浙江古籍出版社, 2012:89.
- [20] 蒲垚磊. 里程碑? 足球课贯穿九年义务教育,教育部与足协实现打通[EB/OL]. (2017-01-19). http://www.thepaper.cn/news-Detail_forward_1604053.
- [21] [28] 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.
- [23] [24] 丁煌,定明捷. 基于信息不对称的政策执行分析[J]. 北京行政学院学报, 2008(6):17-22.
- [25] 胡象明. 论政府政策行为超域效应原理及其方法论意义[J]. 武汉大学学报(人文社会科学版), 2000, 53(3):409-415.
- [26] [30] 威廉·N·邓恩. 公共政策分析导论[M]. 谢明,伏燕,朱雪宁,译. 北京:中国人民大学出版社, 2002:13, 67.
- [31] 朱志宏. 公共政策[M]. 台北:三民书局, 1999:51.
- [32] 贺东航,孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5):61-79.
- [33] 陈振明. 政府工具研究与政府工具管理方式改进[J]. 中国行政管理, 2004, (6):43-48.
- [34] 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.

The Main Variables and Path Optimization of Policy Implementation of Campus Football in China

——Based on the Mazmanian and Sabatier's Policy Implementation Composite Model

QIU Lin

(School of Physical Education, Soochow University, Suzhou 215000, China)

Abstract: By using the methods of literature review, questionnaire survey and logical analysis, through Mazmanian and Sabatier's policy implementation composite model, combining with the present situation of campus football policy implementation, this paper makes an analysis on the campus football policy implementation from six variables. The results show that the subject of policy melting consistency of policy goals, policy implementation lacking definite causal theory, the mechanism of policy implementation being not smooth, the excessive intervention of interest groups and administration the restrictions of social and economic factors, etc. are the main causes of the problems in the implementation of campus football policy in China. To break through the predicament of policy implementation, we must clarify the multiplicity of policy objectives, promote the reorientation of policy objectives, strengthen the construction of policy system, break the governance dilemma of hierarchy and multi-attribute, improve the mechanism of policy implementation; improve the effectiveness of policy implementation; seek approval from target groups in order to reduce the blocking; increase investment in policy resources and optimize circumstances for the policy implementation of campus football, etc.

Key words: campus football; the Mazmanian and Sabatier's Policy Implementation Composite Model; football policy; football players; football governance; policy implementation