

基于史密斯模型的上海市校园足球政策执行研究

路梦珂, 朱江华

东华大学人文学院, 上海

收稿日期: 2023年11月1日; 录用日期: 2023年12月1日; 发布日期: 2023年12月13日

摘 要

各类政策文件是校园足球高速发展的关键, 其对校园足球具体开展起到指导性作用。校园足球政策是动态进程, 涵盖制定、执行、评估、反馈和优化, 而政策执行则是核心环节。由于涉及众多利益群体, 目前校园足球政策执行效率有待提高, 矛盾待解决。为了深化对上海市校园足球政策执行情况的理解, 寻找并解决存在的问题, 本研究选择以史密斯政策执行模型为理论基础, 从理想化政策、执行机构、目标群体及执行环境四个方面进行深入探讨和分析。研究发现, 当前中央及上海市虽然出台了一系列的校园足球政策, 但是仍然存在政策内容连续性及操作性不足, 体教部门缺乏有效监督及协调, 学生家长整体认识有待加深, 政策执行资源匮乏及氛围欠缺等问题。针对这些问题, 本文从细化校园足球政策内容表述, 加强体教等政府部门统筹管理, 加大对学生家长的正向宣传引导, 优化校园足球政策执行环境等方面提出优化建议, 以期改善上海市校园足球政策的执行情况。

关键词

校园足球, 政策执行, 史密斯模型

Research on the Implementation of School Football Policy in Shanghai Based on Smith Model

Mengke Lu, Jianghua Zhu

College of Humanities, Donghua University, Shanghai

Received: Nov. 1st, 2023; accepted: Dec. 1st, 2023; published: Dec. 13th, 2023

Abstract

Various policy documents are the key to the rapid development of campus football and play a guiding role in its specific implementation. Campus football policy is a dynamic process, encompassing for-

mulation, execution, evaluation, feedback, and optimization. Policy execution is the central link. Due to its involvement with numerous interest groups, its efficiency needs improvement and contradictions need to be resolved. In order to deepen the understanding of the implementation of the campus football policy in Shanghai, to identify and resolve existing problems, this study chose to use the Smith policy implementation model as the theoretical basis. It conducts an in-depth discussion and analysis from four aspects: idealized policies, execution agencies, target groups, and the execution environment. The study found that although the central government and Shanghai have introduced a series of campus football policies, there are still issues such as insufficient continuity and operability of policy content, lack of effective supervision and coordination by physical education departments, parents' overall understanding needs to be deepened, and there is a lack of policy execution resources and atmosphere. In response to these problems, this article proposes optimization suggestions from the aspects of refining the expression of campus football policy content, strengthening the overall management of physical education and other government departments, increasing positive propaganda and guidance for parents, and optimizing the campus football policy execution environment. The goal is to improve the implementation of the campus football policy in Shanghai.

Keywords

School Football, Policy Implementation, Smith Model

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

各类政策文件是校园足球高速发展的关键,对校园足球具体开展起到指导性作用。而政策执行是将政策目标转化为现实的唯一途径,决定了校园足球政策实施效能[1]。在上海市全面推动校园足球发展的大环境下,如何评估校园足球政策执行的效率与有效性,关系到上海市校园足球政策实施效果。基于此,本文对上海市校园足球政策执行问题进行研究,更好地实现促进青少年参与校园足球活动。

从 2009 年开始,中国在完善足球运动发展的不足方面,逐渐强化了对校园足球的关注并积极推进。在过去的十多年里,中央和各级政府发布了众多政策,旨在构建校园足球体系,提升青少年的竞技水平和文化氛围。经过初期的基础铺垫,校园足球已经进入新的发展阶段,更加注重执行的精细化和质量的提升。尽管众多政策文件对校园足球的快速发展起到了关键性的作用,然而在执行过程中,如何提高效率并解决涉及多个利益群体的矛盾问题,依然是一项挑战。特别是在像上海这样的国际性大城市,校园足球政策的执行环节更显复杂,仍然存在政策内容连续性及操作性不足、体教部门缺乏有效监督及协调、学生家长整体认识有待加深、政策执行资源匮乏及氛围欠缺等问题。

为了深入对上海市校园足球政策执行情况的了解,寻找并解决存在的问题,本研究选择以史密斯政策执行模型为理论基础,从理想化政策、执行机构、目标群体及执行环境四个方面进行深入探讨和分析。期望通过系统梳理上海市校园足球政策的执行现状,深入分析执行过程中出现的问题,并据此提出具有针对性的改进建议,以便为上海市校园足球事业的未来发展和政策优化提供科学的理论支持。

2. 上海市校园足球政策执行现状与存在的问题

2.1. 上海市校园足球政策基本情况

上海市常年率先实施全国基础教育和体育改革,作为教育部在 2017 年批复同意的第二批青少年校园

足球改革试验区, 上海市在校园足球方面也积极响应, 具体政策文件见表 1。

从表 1 的相关政策文件分析, 上海的校园足球政策特点表现为目标明确、逻辑清晰, 满足政策的正确性要求。早在 2010 年, 上海市便发布了《关于开展上海市青少年校园足球活动的实施方案》, 2015 年市体育局印发了《上海市青少年足球精英培训基地建设方案》。2016 年, 上海市教育委员会等七部门联合提出关于加快发展青少年校园足球的实施意见, 并陆续发布了《上海市足球场地设施建设规划(2016~2020 年)》《上海市足球中长期发展规划(2016~2050 年)》《上海市全民健身实施计划(2016~2020 年)》及《上海市体教结合促进计划(2016~2020 年)》等规划文件, 实现了校园足球建设体系的完善。到 2018 年, 上海市已基本形成了“六位一体”的校园足球发展体系, 2021 年开始将校园足球与体教融合进一步推进。

Table 1. Shanghai campus football policies
表 1. 上海市校园足球政策

序号	政策名称	日期	来源
1	《关于开展上海市青少年校园足球活动的实施方案》	2010/1/13	上海市体育局、上海市体育委员会
2	《上海市青少年足球精英培训基地建设方案》	2015/8/26	上海市体育局
3	《上海市教育委员会等 7 部门关于加快发展青少年校园足球的实施意见》	2016/4/11	上海市教育委员会等 7 部门
4	《上海市足球场地设施建设规划(2016~2020 年)》	2016/5/10	上海市足协
5	《上海市足球中长期发展规划(2016~2050 年)》	2016/10/19	上海市足协
6	《上海市全民健身实施计划(2016~2020 年)》	2016/12/2	上海市人民政府
7	《上海市体教结合促进计划(2016~2020 年)》	2016/12/29	中共上海市委、上海市人民政府
8	关于贯彻《中国足球改革发展总体方案》实施意见的通知	2017/9/26	上海市人民政府办公厅
9	《上海市中小学体育工作管理办法》	2020/1/23	上海市教委等 6 部门
10	《教育部办公厅关于开展 2020 年全国足球特色幼儿园创建工作的通知》	2020/8/20	教育部
11	《上海市青少年校园足球发展报告蓝皮书(2018~2020)》	2020/12/13	上海市校园足球发展中心
12	《上海市青少年发展“十四五”规划》	2021/6/18	上海市人民政府办公厅
13	《上海市着力加强校园足球高水平后备人才培养》	2022/3/8	上海市教育委员会

2.2. 上海市校园足球政策执行存在的问题

为全面客观了解上海市校园足球政策执行情况, 本文在收集整理现有资料的同时, 针对政策管理者、校园足球负责人以及学生家长总共 10 人, 设计访谈提纲分别设计相关访谈提纲, 来为本文研究观点提供更多的佐证。其中体教部门领导 2 人, 学校人员 5 人(教练 2 人、校长 1 人及班主任 2 人)、学生家长 3 人。

2.2.1. 政策内容连续性及操作性不足

校园足球政策的适宜性和合理性是决定其执行成效的关键, 上海市的校园足球政策已由“量的积累”向“质的提升”转变。项目启动初期, 政府及相关部门推出了许多发展型政策, 着重强调校园足球活动的介绍、意义、领导架构和发展方案等基础问题, 以提高公众影响力和参与度。随着基础人才储备的提升, 政策逐步转向培训和训练营建设, 随着相关机构数量的饱和, 示范项目的质量问题成为政策关注焦点。

然而, 上海市的校园足球政策主要对国家级政策进行解读, 其导向性颇强, 上海市需根据国家政策的导向进行精确解析和规划。《中国足球改革发展总体方案》实施意见计划在 2025 年前建设 300 所全国校园足球特色学校, 500 所本市校园足球联盟学校和 10 所高校高水平足球队, 但在人员配置、资源分配和经济支持等方面缺乏明确指引。虽然提到增加注册教练员数量, 但未设定具体目标值, 且学校、青少年和家庭等主体因素的定量评估体系有待完善。一些政策存在形式化和模糊表达问题, 如足球课程的教学安排和课时分配方案的可操作性不足, 教师教学质量和积极性的保障还需要更多配套的政策和制度改革。静安区某体育局领导 A2 在访谈中提到: “政策在宏观层面确实有所指引, 但在具体操作过程中, 如人员配置、资源分配等方面往往缺乏明确的实施细则, 使得我们在执行过程中感到困惑。”

2.2.2. 体育部门缺乏有效监督及协调

体育部门至教育部门的主导转变, 揭示了校园足球政策执行从单一主导走向多元协作。上海市教育委员会与体育局作主导机构角色, 联合举办 2021 中国(上海)国际青少年校园足球邀请赛等大型赛事, 由市教育委、市体育局等部门组成的青少年足球工作领导小组, 推动校园足球工作开展, 学校体育课程及相关政策的顺利执行需要教育部门的主导和体育部门的专业支持。在访谈中, 长宁区某中学校长 B3 表示: “作为校长, 我在校园足球工作开展中发现体育和教育部门的沟通并不畅通, 经常会出现协调不到位, 导致政策执行时受阻。”因此, 校园足球政策的制定和执行体现了教育与体育部门的合作特性, 体育部门主导技术训练和比赛, 教育部门负责师资培训和校内活动。

然而, 政策实施可能与教育部门主导的文化课程教育目标出现冲突, 此时政策主体需要对基层政策执行进行监督和引导。在双减政策实施后, 学校面临上级教育部门的监督和同级学校的竞争压力。据上海市 48 所小学调研结果显示, 62.5%的校领导对校园足球持一般和不重视的态度[2]。而上海市 20 所中学的调查表明, 尽管 85%的校领导和教师已了解相关体育政策, 仍存在调课、修改课程表和上报虚假材料的情况, 这反映在政策执行时, 主体缺乏有效的监督和部门间协调, 导致政策实施效率不佳[3]。目前, 监督方式偏向单一, 且过于表面化, 主要依赖于“听汇报、看名次”, 对学生日常训练、运动能力、身心素质发展等的持续性监督则显著不足。

2.2.3. 学生家长整体认识有待加深

校园足球政策的直接客体为在校学生, 间接客体包括学校和家长。据《上海市着力加强校园足球高水平后备人才培养》文件显示, 上海市已成功建立 400 余所校园足球特色学校、38 所足球“一条龙”龙头学校, 同时各区校园足球精英训练营已有 8000 余名营员, 并已选拔组建 140 支队伍。以上数据揭示了上海市校园足球政策基本上满足了学生的训练和比赛需求。

然而, 家长、学生和学校之间的利益博弈可能会对学校体育政策的落实产生难题。在一次访谈中, 某学生家长 C1 表示: “虽然学校提供了丰富的足球活动, 但我更担心孩子的学业成绩。体育虽好, 但不能影响学习。”国家的校园足球政策旨在长期增强学生体质、促其全面发展, 但家长和学校可能更看重短期利益, 如孩子能否进入名校、获得稳定的工作和升学率, 这可能会削弱政策的执行力度。因此, 必要的教育和宣传工作需向家长和学校深化对校园足球发展的理解, 使他们意识到体育运动对学生综合素质的重要性。

2.2.4. 政策执行资源匮乏及氛围欠缺

实现校园足球政策的目标, 除了内容和技术的可行性, 还需要考虑经济、文化和政治的可行性, 充足的经济资源、合理的政治环境以及健康积极的文化氛围是政策执行的关键因素[4]。以上海为例, 每年举办的 2000 余场市级足球赛事已经初步塑造了一个积极的社会足球氛围。

校园足球政策执行需依赖政府和相关部门的资金支持, 涵盖场地建设、器材购买、师资培训以及球

员训练等方面。然而,城市化进程带来的人口增长和土地资源紧张对此带来了挑战。据调查,上海有 6.25% 的小学无足球场地,部分场地不符合标准,仅有 33.4% 的学校配备了良好的训练设备。这强调了物质资源在校园足球发展中的重要性[5]。某教练员 B4 在访谈中表示:“场地和器材的限制确实对我们的训练造成了一些困扰,但我们会尽量克服这些问题,培养孩子们的兴趣。”这强调了物质资源在校园足球发展中的重要性。

此外,社会和文化环境对政策执行效率产生深远影响。传统观念使得家长对学生参与足球活动存在顾虑,担心会影响学业并担忧受伤风险,而青少年阶段学习与运动训练的矛盾也成为制约校园足球发展的问题。

3. 上海校园足球政策执行优化建议

3.1. 细化校园足球政策内容表述

校园足球发展方向及重点体现在颁布的政策中,现状证明其导向作用得当。在解读政策时,地方政府单位应保持导向性,同时综合考虑本地经济文化状况,实现因地制宜,以确保校园足球政策在基层得到广泛支持和参与[6]。

同时,细化政策目标以提升宏观调控的聚焦度是必要的。市教委和市体育局等职能部门应立足于中国足球现状,辨识校园足球与职业社会足球的关系,综合分析后设定合理的阶段规划和目标,以得到可量化评价指标系统,提升政策调控的针对性。同时,政策工具应当优化,与大学等研究机构积极合作,利用最新研究数据与成果,动态调整校园足球政策的精准性。校园足球进入质量控制阶段后,政策内容应及时更新,跳出之前的发展数量固有思维,原先的政策偏向环境和供给性政策,主导力量单一,不利于长期发展,故有必要推动需求型政策,制定合理管制工具。

3.2. 加强体教等政府部门统筹管理

由于政策主体的行动权限和行为能力在政策执行中具有关键影响[7],市教委和市体育局应强化统筹管理,以推进校园足球的系统化和整体化。作为覆盖全社会的系统性工程,校园足球涉及多层级、多部门及诸多细节,因此,政策执行时不仅会受政策结构和内容影响,也会面临上下级沟通不畅、部门间协调不足等问题。

组织政策执行方面,市政府应引领并协助市教委和市体育局构建完善的政策机构,负责相应工作的细分与责任。针对宣传力度不足,部分家长、学生及学校对校园足球政策的认识模糊或误解,需通过专业科室,多手段多渠道强化宣传,打造良好的政策执行社会文化环境。市教委和市体育局需要在发展过程中解决官方与民间、上级与下级、统领性与专业性的矛盾,处理好与下级单位及平行单位间关系,实现资源共享和人员交流,加强行业内部互动,以便校园足球获得政府和社会的多方支持。

3.3. 加大对学生家长的正向宣传引导

校园足球政策实施的核心目标是确保学生能充分享受各种场地、教学、训练和比赛的设施[8]。因此,政府和相关部门需加大对校园足球的重视度,保障各类资源和资金的投入,降低学生数量增长带来的压力,解除球场和专业器材等设备限制,促进更多青少年参与校园足球活动。

为提高家长对学生参与校园足球的支持,应增加积极宣传,使家长了解校园足球的价值,政府可配合学校研究解决学生参与体育活动时的人身安全保险问题,消除家长的顾虑,增强对校园足球政策的认同。在校内活动中,应保证足球教学时数,提升教学质量;课外足球活动需提供充足的时间和机会给学生参与。同时,强化对足球教师和教练的培训,提供更多的进阶学习平台,以提升教学水平和职业素养。

利用校园足球科研和平台建设, 将科研成果转化为实际应用, 以便政策制定者参考。

3.4. 优化校园足球政策执行环境

为提高校园足球政策执行效率, 必须优化其政策执行环境, 包括文化氛围、经济环境及政治支持等方面[9]。首先, 培育热烈的校园足球活动文化氛围, 进而突破传统的体育与文化课两极分化思维模式。合理的劳逸结合可以提升学生的学习效率, 足球等体育项目能有效促进学生心智发展。因此, 在推广校园足球活动时, 政策执行人员应改变传统思维, 使家长、学生和老师都了解到校园足球政策的优势, 以及给学生带来的好处。

其次, 校园足球组织部分活动应考虑遵循市场规则, 以满足市场需求并优化内部运营机制。在面临资源短缺的情况下, 校园足球组织可以引入市场竞争机制, 如举办比赛、接受商业捐赠、吸引投资, 以扩大筹款渠道并实现互利共赢。各类校园足球组织也可优化收入结构, 逐渐降低对政府和上级单位的依赖, 创建和适应新型合作关系。同时, 可以利用新媒体和网络传媒进行宣传, 塑造积极的社会形象, 提升公众对校园足球组织和活动的知晓度和认同度, 从而推动其自主发展。

4. 结论

我国校园足球经过十余年的发展, 已经经历过了启动阶段和快速扩张阶段, 目前的优化完善阶段对校园足球政策发展的质量提出了严格要求。本文在对史密斯政策执行模型相关理论进行学习和介绍基础上, 分析了影响上海市校园足球政策执行在政策文本、执行机构、目标群体和执行环境四个因素上存在的问题。提出通过细化政策内容表述、政府部门加强统筹管理、加大正向宣传引导和积极优化政策执行环境等一系列举措, 促进上海市校园足球政策实现科学高效的执行。

参考文献

- [1] 邹月辉, 解文洁. 我国校园足球政策演进特征及展望[J]. 体育文化导刊, 2021, No.225(3): 96-103.
- [2] 刘铭扬. 体教融合视域下校园足球发展现状及趋势研究[D]: [硕士学位论文]. 扬州: 扬州大学, 2021.
- [3] 游松辉, 邹尚均, 王志远. 从“1.0 时代”到“2.0 时代”: 我国校园足球政策演进特征与文本计量分析[J]. 北京体育大学学报, 2021, 44(9): 123-134.
- [4] 李卫东, 张碧昊, 胡洋. 近 10 年我国校园足球政策: 回顾、审思与建议[J]. 武汉体育学院学报, 2022, 56(7): 84-91.
- [5] 朱富明, 冉强辉, 张业安. 中学体育政策执行力的影响因素与提升策略——以上海市 20 所中学为例[J]. 西安体育学院学报, 2015, 32(4): 495-501.
- [6] 秦旻, 邱林. 基于政策文本分析的校园足球演进历程、发展逻辑与时代启示[J]. 北京体育大学学报, 2020, 43(10): 59-67.
- [7] 邱林, 张延安, 浦义俊, 等. 校园足球政策基层执行的逻辑辨析与治理策略——基于江苏省 Z 县及下辖 F 镇的实证研究[J]. 上海体育学院学报, 2021, 45(3): 49-59.
- [8] 缪律, 史国生, 丁永亮, 等. 我国校园足球政策特征与优化建议——基于 2009-2019 年政策文本分析[J]. 体育文化导刊, 2020, No.218(8): 97-103.
- [9] 唐大鹏. 我国学校体育政策执行过程审视——以史密斯模型为理论框架[J]. 广州体育学院学报, 2019, 39(1): 113-116.