

期待视野下的我国校园足球政策执行力探究

何波*, 李明

长江大学教育与体育学院, 湖北 荆州

收稿日期: 2024年2月22日; 录用日期: 2024年3月7日; 发布日期: 2024年4月7日

摘要

本文以美学中的“期待视野”理论为依据和“视野融合”为出发点, 对期待视野与政策执行力概念进行界定, 对影响校园足球政策执行过程中的政策本身、目标群体、资源环境、执行机构等方面从期待视野角度展开研究。并且从期待视野视角对校园足球政策执行力促进策略进行了探究, 从而提升校园体育足球发展过程中政策执行的能力和效力。

关键词

期待视野, 足球政策, 执行力, 探究

Exploration of Implementation of China's Campus Football Policy under Anticipatory Perspective

Bo He*, Ming Li

College of Education and Sports Sciences, Yangtze University, Jingzhou Hubei

Received: Feb. 22nd, 2024; accepted: Mar. 7th, 2024; published: Apr. 7th, 2024

Abstract

Based on the theory of “anticipatory perspective” in aesthetics and starting from the concept of “perspective integration”, this study aims to define the concept of anticipatory perspective and policy implementation, and study the policy itself, target groups, resource environment, implementing agencies and other aspects that affect the implementation of campus football policy from anticipatory perspective. And from anticipatory perspective, this study explores strategies to promote policy

*通讯作者。

implementation in campus football, thereby improving the ability and effectiveness of policy implementation in the development process of campus sports football.

Keywords

Anticipatory Perspective, Football Policy, Implementation, Exploration

Copyright © 2024 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

校园足球作为足球改革的重要组成部分,自2009年国家教育部启动校园足球活动以及2015年国务院审议通过中国足球改革总体方案,足球项目的发展上升为国家战略,为中国足球改革注入了最强的执行力,使得校园足球取得了显著的进展。校园足球政策实施的宗旨是提高青少年的身体素质,培养足球后备人才,推动我国足球事业的可持续发展,但是在足球政策实施过程中也暴露出一定的问题和挑战。校园足球活动作为国家战略发展的一部分,按照“政策先行”模式,在国家相关政策的引领推动下蓬勃发展。虽然足球的重要性时常萦绕耳畔,但是中国足球的后备人才与竞技水平仍旧低迷,为什么导致理想与现实相悖的现象呢?为什么会出现上有政策下有对策?为什么人们期待视野下的学校足球政策执行与政策环节的协调与融合总是存在这样或那样的不足或缺陷?鉴于此,深刻认识足球政策执行病根之所在显得毋庸置疑的重要,完善与补充需要一个过程,不能一蹴而就,重要的是,我们要认识到问题的存在。所以,从期待视野的角度,以教育体育行政部门领导、校长、体育教师、足球教练、家长、学生等作为研究对象,通过文献资料收集和调研访谈后,以接受美学中重要理论“视野融合”为切入点,对我国校园足球政策执行力促进策略进行研究是具有一定现实意义的。

2. 期待视野与学校体育政策执行力

所谓“期待视野”,是指读者在接受文学作品时,他已有的各种经验、知识、趣味、能力,都会影响他对作品的感受和理解,这种在具体鉴赏活动之前已经形成的种种经验和知识,表现为一种期待定向,使读者的鉴赏有了一个相对确定的范围,此范围构成了接受可能实现的限度。在一般情况下,读者的期待视野和作品视野是彼此分离的,只有读者在期待视野的影响或制约下进行阅读时,读者的期待视野才会与作品视野发生碰撞从而达到一种交融的状态,即视野融合[1][2]。学校体育政策执行效力是指执行者的有效工作促使学校体育活动富有成效的力度,具体表现为学校体育政策任务完成度和学校体育政策目标的实现度。进而言之,学校体育政策执行力是一种多元力量产生的合力,它是由各级教育行政主管部门与各级学校组织内的人力、物力、财力等有形资源和执行主体的能力素质等无形资源共同作用的结果。这些“力”资源的综合并非只是简单叠加,而是在相关的学校体育制度环境保障下的有机整合,是各种“力”的矢量相互渗透、相互作用而产生的一种力场效应[3][4]。

3. 期待视野下的校园足球政策执行力

期待视野角度从政策本身、目标群体、政策资源环境、执行机构等维度进行归类并分而述之(见图1)。期待视野下校园足球政策的实施过程,包括政策实施过程中存在问题-处理-建制-反馈,通过追踪反

馈后政策的制定者才能够知道下一步应该怎样做才能使制度进一步的完善。

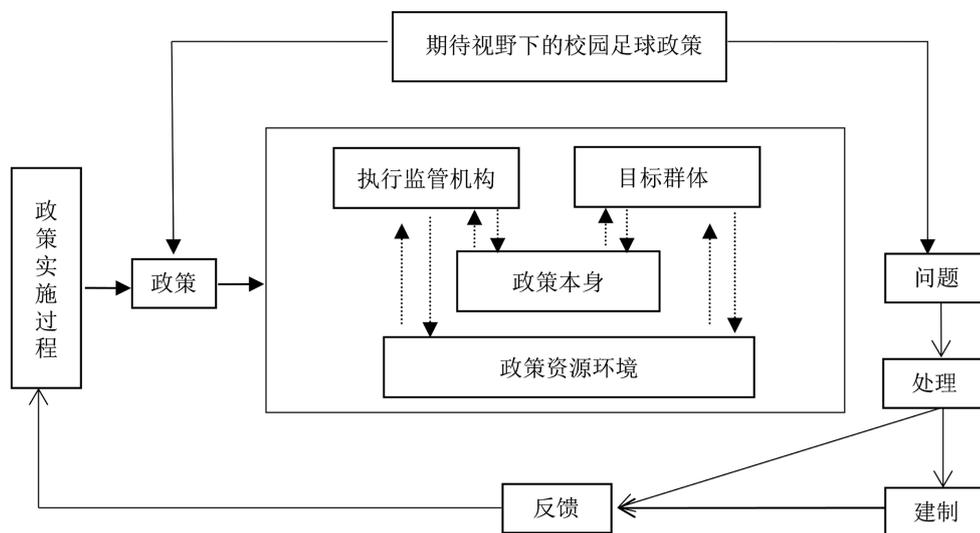


Figure 1. Theoretical framework for promoting campus football policy implementation under anticipatory perspective

图 1. 期待视野下校园足球政策执行力促进理论框架

3.1. 期待视野下校园足球政策本身的协调性、操作性缺失

教育部和国家体育总局颁布了诸多足球政策旨在提高学生的身体素质和培养足球后备人才，但是在校园足球政策开展、落实过程中却步履艰难，执行过程出现阻滞和异化等现象。而另一面是学生的体质健康状况始终得不到良性扭转的相悖现象。为什么造成这种国家、社会以及人们的期待与实际现实的分离？其中，学校体育在“文件制定 - 政策执行 - 政策协调 - 文件落实”过程中的相关问题是关键原因之一[4]。自 2009 年国家教育部启动校园足球，到 2013 年《关于加强全国青少年校园足球工作的意见》、2015 年《关于加快发展青少年校园足球的实施意见》和《中国足球改革总体方案》颁布，意见和总体方案中强调：保障足球教师福利待遇，让足球教师在绩效考核、评优表彰、职称评定等方面与其他教师同等待遇。另外，通过升学招生政策，鼓励中小学拿出优惠政策和招生指标在一定范围内录取足球特长生。但是，足球政策在不同地方具体执行和落实过程中，各地并未出台具体相关实施方案，从而导致执行政策标准时操作性缺失，使得政策执行和落实时不确定性因素和难度加大。具体操作过程为可做可不做，政策具体执行和落实时效率低下，导致一定范围内足球政策片面执行、错误执行。

3.2. 期待视野下校园足球政策资源环境缺乏

资源环境是校园足球政策顺利执行的“土壤”，俗话说“巧妇难为无米之炊”，合理的配备以及充足的资源环境是促进校园足球政策执行力的基础。足球在中小学的开展需要政府政策的导向，需要对足球的功能与价值的大力宣传，需要大量的资金投入并且赢得家长的支持以及学校和社会力量的支持。通过政策资源及其政策体系建设与投入从而促进和优化相关资源与配套政策。并且要加快场地、器材设施的完善，包括各种资源、人才培养机制、媒介影响力等校园足球发展过程中所需的一切资源与配套政策。政策资源在政策目标和政策执行之间起积极的作用，政策目的依靠政策资源来实现。参照足球发展规划和校园足球的目标，近年来校园足球活动的开展需要大量人力、物力和财力，为此拓宽校园足球活动的政策资源尤为重要[5]。目前不管是在沿海发达城市、省会城市、地级市还是西部偏远城市，足球政策资

源环境的缺乏都会不同程度影响政策的有效执行, 政策资源的匮乏是影响校园足球政策执行的主要阻滞因素之一。

3.3. 期待视野下的校园足球政策执行监管机构不力, 部门间联动合作不畅

在分析“校园足球执行机构与目标群体的关系”时发现, 目前执行机构内部上下层级的监督和调控较弱, 表现出督导意识性和专业性的双重缺乏, 导致“政策异化”和“机械操作”[6]。虽然监督工作在足球特色学校不同程度的展开, 但是操作监督过程难度大, 对足球特色学校的有效监督不够, 工作纷繁复杂由于人员有限经常是有心无力。其次, 足球特色学校的监督评价措施主要是“看名次”、“听汇报”, 如此简单单一的“虚弱”评价方式容易催生“形式主义”、“锦标主义”等走样的政策执行方式, 毫无疑问会阻碍政策目标的实现。另外, 校园足球发展过程中相关文件都提到要加强部门之间的联动合作, 多个领导在各个不同场合也提出了执行机构间联动合作的重要性, 但是部门间相互协同治理的要求缺乏明确性的制度遵循原则, 没有具体明确的责任与任务清单。跨部门间联动合作动力不足, 执行机构间的通力合作未得到充分发挥。所以, 要找寻部门之间的契合点及其共同利益, 通过建章立制加强部门之间的协作, 通过协调部门间的利益冲突协同治理局面才能有效化解和得以真正实现。

3.4. 期待视野下校园足球政策执行过程中目标群体的利益短视性、自利性

政策执行阻滞现象通常是由于各种利益冲突而造成政策的执行既不能满足各目标群体的利益又不能产生交叉利益, 因而未能形成合力, 使得政策难以实施。因而, 要明晰各目标受众利益诉求, 完善保障和激励机制从而协调好各方利益[7]。校园足球政策执行过程中由于目标群体的利益短视性、自利性, 对目标群体来说, 执行政策时在利益博弈过程中更多考虑和遵循的是私益向度, 更多关注个人利益及眼前利益, 而不会考虑利益之间的均衡, 考虑共同利益、长远利益、公共利益等相互之间关系。国家教育部门制定了诸多足球方针政策, 从政策颁布到政策执行再到政策协调最后到文件落实, 政策执行的内容到执行的对象与主体都很明确, 但为什么具体政策实施过程却困难重重? 究其原因在于政策执行过程中各个目标群体间利益不均衡导致了冲突与矛盾。鉴于此, 要明确各目标群体的利益诉求, 要协调好各目标群体的保障与激励机制, 对学校、教师、家长、学生在绩效与考评、工作量、职称与晋级、升学率等方面建立利益平衡机制。拓宽考评选拔与激励机制, 寻求目标群体间利益最大化, 优化目标群体自身行为、提高政策执行效率与工作积极性。所以, 利益不均衡或目标群体间的利益短视性、自利性是影响和阻碍校园足球政策的执行不力的重要因素之一。

4. 期待视野视角校园足球政策执行力促进策略探究

从期待视野视角对校园足球政策执行力促进策略进行探究, 以教育体育行政部门领导、校长、体育教师、足球教练、家长、学生、资源环境等为研究的主要对象。制度层面期待、政策资源环境期待、监督管理层面期待、利益冲突期待等方面是显著影响校园足球政策执行力的几方面因素。

4.1. 校园足球政策执行过程中制度层面期待

校园足球政策执行过程中制度影响着规则体系, 制度是校园足球政策执行中协调各主体利益需求的渠道[8]。校园足球政策在制度环境裹挟中进行, 制度会影响政策的执行方式; 另一方面, 政策依附制度而执行, 制度为政策执行提供人力、物力、财力等一些政策资源[9] [10]。制度层面的健全和完善是校园足球政策执行过程中各目标群体的期待, 包括执行过程中领导、校长、体育教师、足球教练、家长、学生等的期待。校园足球政策要健康、和谐的发展要有各个学校以及部门相关政策执行偏差的反馈、激励制度、监督评估制度、协调治理制度作为保障。构建行之有效的激励制度, 校园足球政策执行过程中与

目标群体的利益诉求和业绩挂钩, 不同的利益群体通过激励制度使得内在的动力被有效地激发出来, 促使政策执行的主客体朝着共同的目标与方向努力和发展, 从而保障政策的有效执行。构建行之有效的监督评估制度, 监督评估制度首先要建立健全明确合理的问责制度, 亵渎、失职行为造成后果要受到法律、行政、道德等方面的责任追究。其次要完善评估形式, 校园足球的评估不能唯“竞赛次数”、“比赛名次”, 而忽略学生的“身体素质”、“普及程度”等重要方面。加强和完善各部门之间协同治理制度, 找寻部门之间的契合点及其共同利益, 通过建章立制加强部门之间的协作, 保障校园足球政策执行过程中各目标群体对制度层面的期待满足, 这样能有效化解政策执行过程中遇到的困惑, 推进政策的有效执行。

4.2. 校园足球政策执行过程中政策资源层面期待

良好的政策环境资源能够最大限度保障和支持校园足球政策全面贯彻落实, 相反, 政策环境资源不好则会影响阻碍政策执行。足球在中小学的开展需要政府的导向, 需要对足球的功能与价值的大力宣传, 需要大量的资金投入并且赢得家长的支持以及学校和社会力量的支持。通过政策资源、政策体系建设与投入, 优化相关环境资源与配套从而满足目标群体的期待。校园足球政策环境层面包括宏观环境、微观环境两方面, 宏观环境是影响校园足球政策执行的政治、经济、文化等方面因素, 微观环境主要是影响校园足球政策执行的目标群体等方面。微观环境由于目标群体所处的地域位置、学校和周围环境、体育文化、健康教育理念等影响, 使得微观资源环境与校园足球政策执行联系最为密切。通过政策资源及其政策体系建设与投入从而促进和优化相关资源与配套政策, 并且要加快场地、器材设施的完善, 包括各种资源、人才培养机制、媒介影响力等校园足球发展过程中所需的一切资源与配套政策。只有满足目标群体的期待统筹兼顾、合理筹划、合理利用和加强环境资源配套, 各个目标群体就会积极、认真、主动地执行足球政策。相反, 便会消极、敷衍、被动地执行足球政策。

4.3. 校园足球政策执行过程中监督层面期待

虽然监督工作在足球特色学校不同程度地展开, 但是操作监督过程难度大, 对足球特色学校的有效监督不够。教育体育行政部门和各个学校对校园足球政策执行情况建立了巡查与督导制度, 但是执行情况却并不理想, 使得政策执行过程中目标群体的责任感、足球政策的权威感难以得到强化。为了保障政策顺利执行应该赋予学校以及督导机构相应权力, 采取激励措施、激励机制、健全监督管理机制。对校园足球政策执行过程进行不定期巡查, 充分利用网络信息平台公布教育督导联系方式, 构建行之有效的监督评估制度。要求我们形成科学、合理、有效制约机制运用多种监督形式如社会舆论监督、新闻媒体监督、部门内部监督、督导监督来保障校园足球政策执行, 促进校园足球健康、和谐、有序的发展。教育部和国家体委关于校园体育足球出台了一系列的文件、规章制度和整套工作机制, 但是没有建立一系列政策执行过程中针对各个不同层面的指标评价体系、信息管理体系和质量监测制度。对参与校园足球管理的教育体育行政部门的工作人员、体育教师、足球教练、裁判员有督导的调研、监督、巡查, 但是没有进一步完善的科学监督制度, 校园体育足球工作的考核没有纳入基层各级督导教育体系。监督层面要建立健全明确合理的问责制度, 亵渎、失职行为造成后果要受到法律、行政、道德等方面的责任追究。只有构建行之有效的监督评估制度, 才能顺利实现政策追求的目标。

4.4. 校园足球政策执行过程中利益冲突期待

校园足球政策执行过程中利益诉求及利益层面期待是影响政策执行的内在决定因素。政策的执行在各个目标群体之间存在利益的驱使、利益博弈、利益得失、目标群体的期待等现象, 这些现象会阻碍影响足球发展过程中的政策执行。足球发展的过程中各目标群体关注的是政策能否带来利益, 能否带来相

互之间的“共同利益”及“个人利益”，以及各目标群体的期待能否得到满足。教育、体育行政部门等政府官员利益层面的期待是希望“政绩最优”，因为在基层，无论是教育还是体育等行政部门，政绩始终是决定职位晋升的重要考核指标之一。足球特色学校校长利益层面的最大的期待是“安全第一、不出事、升学率”，足球政策在特色学校发展和落实的情况直接决定校园足球的发展态势与成效。足球特色学校家长、学生利益层面的最大期待是通过参与校园足球活动获得升学政策的优惠，家长支持学生参与校园体育足球活动，存在隐性的利益诉求，通过中考、高考加分享受政策上的优惠。各个足球特色学校体育教师、足球教练利益层面的期待是获得“时效政策”，这些“时效政策”包括在职称评定、学校评级、工资待遇、课外津贴、职位升迁等方面。足球政策执行过程中如果能满足各个目标群体利益层面的期待，各个目标群体就会积极、认真、主动地执行足球政策。相反，便会消极、敷衍、被动地执行足球政策。

5. 结语

当我们考虑校园足球工作开展时，应考虑与其利益相关者的利益，当既保证了政策有效实现也顾及了其他利益相关者的利益时，学校体育教育的开展才能够真正实现，否则，即使制定再多的政策，也无法在实践中取得理想的效果。所以文章对校园足球活动开展过程中不同的利益主体、不同的利益诉求等方面方面的影响因素进行了综合调查研究，通过以美学中的“期待视野”理论为依据和“视野融合”为出发点，从政策制定与政策实施的系统结构双边关系上，对期待视野下校园足球政策执行过程中各环节协调关系进行研究，探讨了当前我国校园足球政策执行存在的问题及其原因，并进而提出了为促进当前足球政策执行过程中各利益层面协调而进行的相关路径选择，此研究是具有一定现实意义的。能够让我国各级教育行政部门，尤其是学校领导以及广大的足球教练员切实落实学校足球工作安排，培养学生们的足球兴趣，提高校园足球比赛水平。另一方面，学校足球政策的执行能促进校园体育工作的开展，为国家和省队输送更多优秀的后辈人才，从而也可以更好地带动社会体育的发展。

基金项目

2021 年度湖北省教育厅哲学社会科学研究项目，项目编号：21YB054。

参考文献

- [1] [德] H.R.姚斯, [美] R.C.霍拉勃, 著. 接受美学与接受理论[M]. 周宁, 金元浦, 译. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1987.
- [2] 何波, 杨彬, 石方勇. 期待视野下的高校公共体育课程教学透视[J]. 成都体育学院学报, 2014, 40(3): 91-94.
- [3] 陶克祥. 学校体育政策执行力及其影响因素[J]. 现代教育管理, 2012(6): 68-71.
- [4] 何波, 李明. 期待视野下的学校体育政策执行力与政策环节协调研究[J]. 湖北体育科技, 2019, 38(5): 444-447.
- [5] 李锦琼, 王德慧, 李丽慧. “米特-霍恩”模型视角下校园足球发展政策执行问题研究[J]. 体育研究与教育, 2018, 33(5): 63-67.
- [6] 孙锦绣, 许九奎, 刘军伟, 等. 基于史密斯模型的校园足球政策执行分析[J]. 体育文化导刊, 2021(2): 103-109.
- [7] 欧阳井凤. 对我国校园足球政策执行阻滞的审视[J]. 湖北体育科技, 2019, 38(11): 958-961, 1034.
- [8] 张渊, 张延安. 我国校园足球政策执行推进策略研究[J]. 体育文化导刊, 2018(5): 108-112.
- [9] 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.
- [10] 戴狄夫, 金育强. 我国校园足球政策执行的利益辨识与制度规引[J]. 武汉体育学院学报, 2018, 52(10): 38-43.