政策网络视域下我国校园足球政策执行的问题与出路

刘宗超[1]，于冬晓[2]

（1. 武汉体育学院，武汉 430079；2. 华中师范大学 体育学院，武汉 430070）

摘 要： 运用政策网络理论的中观分析模型——罗兹模型，从政策社群、府际网络、议题网络、生产者网络和专业网络五种政策网络类型角度，分析校园足球政策执行中的政策网络特征，指出校园足球政策执行困难的原因在于政策社群不稳定，府际网络、生产者网络处境尴尬，专业网络内部分歧大，议题网络话语权不足，政策社群、府际网络之间存在利益博弈，合作中包含冲突，府际网络、生产者网络、议题网络存在抗衡。进而提出校园足球政策执行难的破解之策。

关键词： 政策网络；校园足球；政策执行；政策主体

中图分类号： G80-053 **文献标志码：** A **文章编号：** 1008-3596（2016）04-0033-04

国家体育总局和教育部于 2009 年颁布的《关于开展全国青少年校园足球活动的通知》及其《实施方案》，标志着我国“校园足球”项目的正式启动[1]。2013 年的 2 月，国家体育总局和教育部又颁布了《关于加强全国青少年校园足球工作的意见》，使“校园足球”项目的发展进入了一个新的阶段。各大有利于校园足球活动开展的政策颁布令人欣喜，但校园足球开展难也是不争的事实，从各大政策方案看，政策的制定偏向总体规划而缺少具体实施，因此各地区、各部门对政策的理解和执行各有不同，“上有政策，下有对策”的现象不断出现，校园足球政策的执行也如人们预想的那样出现了种种困难。美国政策学家艾莉森曾说过，政策目标的实现等于百分之十的方案加百分之九十的执行[2]，在我国“校园足球”政策已经确定的情况下，如何执行显得极其重要。政策网络理论融合了“自上而下”及“自下而上”的执行模式，强调了政策制定及执行两者之间资源的相互依赖，该理论运用于“校园足球”的政策执行中，或许能为我们提供了一条新的、有效的分析路径[3]。

1 政策网络理论及其适用性

1.1 政策网络理论产生背景及含义

因为政策的制定与执行之间存在着非常密切的关系，所以如何使各类资源更加有效的整合起来，成为一个相互关联、互为支撑的网络，就成为政策研究者最为关注的话题之一，政策网络理论便是在这一背景下出现的[4]。目前，呈现在公众面前的是第三代政策网络理论。政策网络理论是一种分析手段，在过去的二三十年里，不少学者对其进行了概念界定。贝松认为：“资源之间具有相互依赖的特点，而政策网络就是在这样的情况下形成的一群或若干群组织的联合体。”[5]邓凡明确提出，政策网络理论是社会组织学家将其引入公共政策领域，以应对日益复杂的政策环境和多元化的相关利益主体的一种分析框架和研究途径，它是对传统的整合主义和多元主义作出的反省和修正[3]。综上所述，我们可以得出，政策网络理论不同于以往的政策执行模式，它不具有阶段性，而是将政策执行看成是一个完整的系统，对系统中的每个子因素进行利益分析（或互

收稿日期： 2016-03-30

作者简介： 刘宗超（1991—），男，山东临沂人，硕士，研究方向为体育理论。

利或竞争），并将其进行不断整合，从而对政策的执行起到积极的促进作用。

1.2 政策网络理论的适用性

自上世纪 80 年代，西方政策学家将政策网络理论引入公共政策管理领域以来，就发现其有强大的政策分析功能，对政策的制定和执行均有其理论适用性。英国学者罗茨曾依据利益的相关性提出了政策社群、府际网络、议题网络、生产者网络以及专业网络五种政策网络类型[6]。其对应的主体内容和特征如下：政策社群主体主要是中央政府、财政部、教育部、公安部和发改委等国家层面的政府部门；专业网络主体主要是专家和专业学者，他们凭借自身的专业优势和技能，为政府部门科学决策提供参考；府际网络主体是指各地方政府、公安局、教育局、体育局等；生产者网络主体主要指各级各类学校；议题网络主体一般指政策的执行者，如学生和家庭等。

在校园足球政策的制定与执行过程中，宏观层面的国家发改委、教育部、公安部等，中观层面的各地区政府、教育部门和体育部门等，以及微观层面的学校、学生、家长等，都与政策网络的几种类型相对应。从政策网络的特征来看，首先，政策网络主体之间相互依赖，同样的，校园足球政策执行主体之间也是相互依赖的，虽然校园足球由教育部统筹管理，但国家体育总局、国家发改委、各地区政府、各地的教育体育部门一起构成一个相互依赖的整体。其次，政策网络的过程具有博弈且互动的特点。校园足球政策同样如此，受我国“应试教育”的影响，体育一直是不受学校教学重视的，校园足球政策的执行过程中同样存在围绕学生利益而展开的互动和博弈。最后，政策网络理论受制度的制约，校园足球政策的执行同样受制度的制约，义务教育制度、学校的教育教学制度以及我国的其他相关法律制度都制约着校园足球政策的执行。

2 政策网络视角下我国校园足球政策执行的困境

2.1 政策社群的不稳定影响政策的执行

传统观点认为，政策社群在政策制定完成后便不再发挥作用，但是依罗茨模型所述，政策网络理论的执行结构具有网络性，政策社群在执行过程中发挥了极其重要的作用，具体表现在：①监督各个网络的执行主体；②面对执行反馈的再决策；③对执行结果的评价。具体到校园足球政策，在 2009 年《关于开展全国青少年校园足球活动的通知》中，政策执行的主体是体育部门，而在 2013 年《关于加强全国青少年校园足球工作的意见》中，教育部门成了主要执行主体，每个部门在政策执行过程中都有自身存在的价值和相应的角色，但是主要执行主体的影响是巨大的，加上各个主体之间缺乏有效联系，往往导致“懂教育的不懂足球，懂足球的不懂学校教育”。可见，政策社群的不稳定性容易造成评价缺失、再决策缺失，影响政策的执行效果。

2.2 府际网络、生产者网络处境尴尬

校园足球的政策网络执行过程中，府际网络的执行主体是各地方政府、教育和体育部门，生产者网络的执行主体主要是各地区的学校。无论“重文轻武”的传统，还是现在的以文化课考试成绩为基本升学条件的中高考制度，都是将体育的作用最小化，一方面，校园足球政策是全国关注、众望所归的政策，其最终作用不只是促进中国足球的发展，还是为了增强亿万学生的体质，地方政府、教育和体育部门、各级各类学校于情于理都应该严格执行；但另一方面，学校又都想充分发展自己的“教育”，提高自己的升学率；此外，并不是所有的执行主体都有能力贯彻执行这项政策，中国国情复杂，有的政府、学校由于设施、师资以及经费的不足，对政策的执行力不从心。以上种种矛盾、顾虑和限制，使得校园足球政策在执行过程中出现“有心无力”“有力无心”甚至“另有所图”的尴尬局面。

2.3 专业网络内部分歧大，议题网络话语权不足，反馈缺失

校园足球政策中专业网络执行主体主要包括资深足球专家、足协管理者、高校足球人才以及资深足球记者等，议题网络执行主体主要是学生、家庭等。在校园足球政策的执行过程中，不同方向的专家会有不同的意见，教育学家着眼于校园足球活动教育性的发挥，足球训练者关注足球训练竞赛水平的提高，管理者主要从提高管理效能方面进行分析。不同的专家看问题角度不同，有利于对校园足球政策认识的全面性，但也造成了专业网络内部观点分歧较大、认识难以统一、操作各行其是的局面。另外，学生和家庭本应该作为议题网络类型的执行主体，但由于所处地位和信息的不对称、缺乏有效的诉求表达渠道

而导致话语权不足，只能按照上级的政策和学校的规定来被动执行，也造成了政策执行困境。

2.4 政策社群、府际网络之间存在利益博弈，合作中包含冲突

政策执行中，政策执行主体不同的利益诉求是影响政策执行效果的关键因素。在政策网络视角下，校园足球政策的政策社群主体主要包括国家体育总局、教育部及全国校足办等。府际网络主体主要包括地方体育部门、地方教育局及地方校足办等。其中，在政策社群内部各主体利益诉求不同，国家体育总局更多地考虑中国足球的发展，更注重培养足球后备人才，提升足球人口数量和质量[7]。教育部不仅关注足球，促进学校体育发展、提升学生体质健康更是其职责所在和第一利益诉求。对全国校足办来说，2015 年之前，其主要工作人员由国家体育总局及足协人员构成，其利益诉求更注重竞技；2015 年之后随着教育部门的介入，也兼顾了教育的职能[8]。在府际网络内部，各主体的利益诉求也不同，地方体育局除受国家体育总局影响外，也更容易受地方政府影响，能否获得足够的资金、政策支持，能否促进各运动会成绩提高是其利益诉求[9]。地方教育部门是校园足球能否顺利开展的关键，对其来说，一方面由于环境、师资等限制没能力开展校园足球；另一方面，又要权衡校园足球和学生学业，因此，地方教育部门更关注能否通过校园足球获得更多的教育资源及能否促进学生身体素质。地方校足办的主要职责在于校园足球推广、竞赛组织，以保证校园足球联赛顺利开展，其受全国校足办的领导，更注重足球后备人才的培养和选拔[10]。可见，无论是横向上还是纵向上，各方利益诉求都不同，必然会导致各方开展博弈，进而造成各自在政策执行中执行重心不同。

2.5 府际网络、生产者网络、议题网络的联合与抗衡

从更好地落实政策角度来看，作为府际网络主体的地方政府和相关管理部门，与作为生产者网主体的各级各类学校必须要联合起来，共同推动校园足球活动的开展；而在权衡文化教育水平与校园足球质量的利弊轻重之后，学校却很可能表现出与政府和管理部门的抗衡。在校园足球还没被纳入升学考试体系的当下，学校更多考虑学生的升学率，而学生和家庭并不清楚自己是校园足球活动的受益者还是受害者，必然表现出一定的顾虑。最后，从府际网络和议题网络看，各地方政府制定的政策并不一定适合于每一个学生，从而表现出与部分学生和家长的联合而与另一部分学生和家长的抗衡。

3 政策网络视角下校园足球政策执行困境的破解

3.1 打破封闭的政策网络，增进各政策主体之间的互动联系

在校园足球政策的执行过程中，由于政策社群、专业网络以及府际网络之间的互动较为频繁，导致了议题网络和生产者网络很难参与其中，并发挥自身的作用。校园足球政策的有效执行无法脱离各学校和学生的参与，因此在执行过程中，政策社群需要倾听生产者网络和议题网络的声音，及时采纳其意见和建议，为校园足球正确的再决策打下基础。专业网络也应深入学校和学生，加强沟通和交流，为政策社群提供既有理论深度又有利于解决实际问题的建议。为提高校园足球政策的执行效率，府际网络各主体之间必须协调联动。

3.2 协调各方利益，明确政策社群与府际网络之间的权利和责任

政策执行主体需合理把握政策价值基点，明确政策价值取向，最大限度地满足大多数群体的利益需求。重新审视校园足球政策制定与执行组织机构的权责，正确定位各执行主体的角色，明确划分各部门的权限和责任，避免“有权无责”或“有责无权”情况的发生。同时，政策社群应合理看待并尊重各府际网络主体的利益诉求，通过积极沟通，引导和约束利益之争。各级政府必须加强监管，成立足球监管会，以保证校园足球政策执行的方向和效果。校园足球应注重普及和打基础，杜绝功利注意，避免让校园足球成为各地方政府和相关部门利益争夺的工具。另外，教育部要正视校园足球在教育中的地位，加大资金投入，优化师资队伍，并尝试通过市场化的运作手段，为校园足球的更好开展注入动力。

3.3 重视议题网络地位，做到以人为本

开展校园足球项目，除了能促进足球运动的发展，更有利于人的发展。在政策网络体系中，应高度重视议题网络的地位，重视学生的实际需要，以学生的全面发展为根本。首先，建立和完

善校园足球的评价机制与标准，在校园足球未纳入升学考试体系之时，学生的足球训练和文化学习本身就是一对矛盾，应大力宣传校园足球在学生学习成长中的作用，引导学生合理选择。其次，学生具有多样性和复杂性，并不是每个学生都热爱足球，校园足球也并非要求每个学生都必须踢足球，应以人为本，尊重学生的选择。最后，需要重视家庭因素的重要影响，给予学生家长更大的话语权，让其参与到政策的执行中来。

4 结语

当前，我国学校体育蓬勃发展，尤其是校园足球政策的实施，更是为其注入了一剂强心针。但随着社会的不断发展，各利益主体之间的竞争和合作愈加频繁。从政策网络理论看，校园足球政策是一项复杂的系统性工程，网络内部因素众多，各主体之间既相互依赖又互动博弈，我们必须充分认识政策执行中各主体的角色、作用及其之间的联系，通过沟通、协商的方式，打开封闭的政策执行网络，统一各方的价值观，在依赖与博弈中建立协调一致的执行网络，在推动校园足球政策有效执行的过程中，实现多赢局面。

参考文献：

[1] 关于开展全国青少年校园足球活动的通知[EB/OL].(2009-07-29)[2015-10-23].http://sports.qq.com/a/20090729/000447.htm.

[2] 陈振明.政策科学:公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2004:160-244.

[3] 邓凡.异地高考政策执行困境与破解——基于政策网络视角的研究[J].教育发展研究,2014(5):60-65.

[4] 朱亚鹏.政策网络分析:发展脉络与理论建构[J].中山大学学报:社会科学版,2008,48(5):192-199.

[5] 蔡新燕,赵辉.政策网络:公共政策创新的新视角[J].云南行政学院学报,2009(3):76-79.

[6] 林震.政策网络分析[J].中国行政管理,2005(9):36-39.

[7] 李纪霞,何志林.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.

[8] 中国足球改革发展总体方案[EB/OL].(2015-02-27)[2015-03-16].http://news.qq.com/a/20150316/025741.htm.

[9] 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.

[10] 高磊.试论中国足球协会的性质及法律地位[D].北京:中央民族大学,2013.

Problems and Solutions to the Policy Implementation of Campus Football in China from the Perspective of Policy Network

LIU Zong-chao[1], YU Dong-xiao[2]

(1. Wuhan Sports University, Wuhan 430079, China;
2. School of Physical Education, Central China Normal University, Wuhan 430070, China)

Abstract: This study applies the mesoscopic model-Lodz model in policy network theories tomake an analysis ofpolicy network features in policy implementation of campus football Policy from five perspectives of policy network types, including policy community, inter-government network, topic network, producer network and professional network, and then it points out that the reasons of poor implementation of campus football are because of instability of community policy, awkwardness ofinter-government network and producer network, the internal divergence of professionalnetwork, lack of topic network, benefit game between policy community and inter-governmental network, a combination of cooperation and conflict, contest between inter-government network, producer network and topic network. It further proposes solutions toovercome the difficulty in the policy implementation of campus football.

Key words: policy network; campus football; policy implementation; policy subject