

R

Research on Policy Implementation of School
Football Based on the Interest Game in China

利益博弈视域下 我国校园足球政策执行研究

邱 林 著

北京体育大学出版社

江苏省优势学科建设经费资助出版

江苏省重点序列学科（体育学）建设经费资助出版

利益博弈视域下我国 校园足球政策执行研究

邱 林 著

北京体育大学出版社

策划编辑 力 歌
责任编辑 张 力
审稿编辑 苏丽敏
责任校对 罗乔欣
版式设计 博文宏图

图书在版编目 (CIP) 数据

利益博弈视域下我国校园足球政策执行研究/邱林著. - 北京:
北京体育大学出版社, 2016. 1
ISBN 978 - 7 - 5644 - 2202 - 8

I. ①利… II. ①邱… III. ①足球运动 - 教学研究
IV. ①G843. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 018232 号

利益博弈视域下我国校园足球政策执行研究 邱 林 著

出 版 北京体育大学出版社
地 址 北京海淀区信息路 48 号
邮 编 100084
邮 购 部 北京体育大学出版社读者服务部 010 - 62989432
发 行 部 010 - 62989320
网 址 <http://cbs.bsu.edu.cn>
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
开 本 710 × 1000 毫米 1/16
成品尺寸 240 × 170 毫米
印 张 13.5
字 数 214 千字

2016 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 35.00 元

(本书因装订质量不合格本社发行部负责调换)

序

张延安

在校园足球研究领域，多年来我们一直在关注校园足球竞赛体系、注册人数、师资力量、场地设施、发展现状等表象问题。但是随着校园足球战略地位的不断提升，部分学者开始关注校园足球政策执行等理论性问题，并将其作为校园足球改革的突破口。

邱林同志的新作《利益博弈视域下我国校园足球政策执行研究》创新性的开辟了校园足球研究的一个崭新视角，契合了当前政府追求政策实施效果的迫切需要，探讨了阻碍校园足球政策实施的关键影响因素所在，提出了合理有效协调各方利益，保持利益关系和谐均衡的对策建议。一直以来，利益博弈都是研究公共政策问题极为重要的范畴。而在足球领域，特别是校园足球领域，以利益博弈为视角进行政策执行研究尚属首例。从公共政策过程看，在政策问题构建、政策方案制定、政策内容实施与政策效果评价的全过程中，始终贯穿着利益矛盾。校园足球发展过程中政策执行是关键环节，其自身就是一个利益博弈的过程，而且校园足球执行主体和目标群体的动力也来源于各自利益的驱动。校园足球政策执行的差别是各布局城市校园足球发展不均衡的关键因素，而政策执行问题出现的根本原因是多元利益格局下的利益博弈所致。因此，对校园足球政策执行利益博弈关系进行全面、科学的研究，已成为一项极具理论价值和现实意义的科研任务。应该说，本书顺应了校园足球实际发展的需要，抓住了政策内容落实不到位的关键问题，在大量文献资料和实证数据的基础上，坚持理论与实践相结合，开展扎实、细致

的研究，建立了利益博弈关系模型，提出了利益协调对策建议，充分反映了作者敏锐的科研视角和扎实的学术作风。

邱林同志曾在中国足协社会发展部（原全国校足办）从事全国校园足球师资培训和竞赛组织工作，亲历了校园足球的改革与发展，对于校园足球政策执行问题有着独到的见解。多年的工作实践，养成了他勇于实践、勤于思考的良好品质，在繁重的学习与工作之余，他利用两年多时间，经过大量的调查研究和资料搜集，完成了本书的写作，实属难能可贵。本书采用了全新的分析框架，是迄今为止较为全面、系统地研究中国校园足球政策执行问题的第一部论著。我乐意向广大读者推荐此书。愿本书出版会进一步推进我国校园足球理论研究和实务工作。

2015年5月8日

目 录

CONTENTS

第一章 绪 论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究目的、意义与假设	(4)
第三节 研究内容与技术路线	(6)
第四节 研究难点与创新点	(9)
第五节 文献综述	(10)
第六节 研究对象与方法	(23)
第二章 校园足球政策执行的概念界定与理论基础	(28)
第一节 概念界定	(28)
第二节 理论基础	(43)
第三章 校园足球政策执行主要影响因素	(59)
第一节 执行主体因素	(60)
第二节 目标群体因素	(69)
第三节 执行方式因素	(72)
第四节 政策制定因素	(75)
第五节 政策资源因素	(77)
第六节 执行环境因素	(80)
第四章 校园足球政策执行中利益相关者识别与利益诉求	(86)

第一节	利益相关者的识别	(86)
第二节	利益相关者的利益诉求	(90)
第五章 校园足球政策执行不同层面利益博弈关系分析		
		(119)
第一节	校园足球政策执行“监督——管理”层面利益博弈 关系分析	(119)
第二节	校园足球政策执行“竞争——合作”层面利益博弈 关系分析	(137)
第六章 建立校园足球政策执行利益博弈模型		
		(149)
第一节	校园足球政策执行利益博弈要素	(149)
第二节	校园足球政策执行利益博弈模型	(152)
第七章 校园足球政策执行利益博弈的协调途径		
		(166)
第一节	校园足球政策执行的广泛共识	(166)
第二节	校园足球政策执行的利益整合	(168)
第八章 结论与后续研究建议		
		(188)
第一节	结 论	(188)
第二节	后续研究建议	(189)
参考文献		
		(191)
附录一	中国校园足球政策执行利益相关者识别调查问卷	(201)
附录二	中国校园足球政策执行利益相关者利益诉求调查分析问卷	(203)
附录三	中国校园足球政策执行访谈提纲	(210)

第一章 绪论

第一节 研究背景

新中国成立后,从1956年中国足球队参加第6届世界足球锦标赛到2002年进入韩日世界杯赛,我国足球运动得到了长足发展,但在青少年足球发展方面举步维艰。计划经济体制下,借鉴苏联的业余体校——市、省专业队——国家队三级人才培养模式,一定时期内为我国培养了一批足球人才。随着我国政治、经济体制的改革,1994年中国足球职业联赛建立,以市场为依托的足球学校、业余足球俱乐部、俱乐部梯队的培养体系逐渐兴起。但这种双轨体制时期,由于市场机制的不规范、人们对短期利益的追求,原有三级训练体系面临着“网破、断线、人散”的局面,而以市场为依托的训练体系尚未完全建立,从而造成我国足球后备人才严重萎缩,据统计,2000年我国青少年足球注册人口为28051人,到2013年已不足5000人。在学校体育教育方面,2006年全国学生体质健康监测数据调研结果表明,青少年学生的体能素质近20年来持续下滑,肌力、爆发力、耐力等体质指标逐年下降,中小学近视眼率达到65%,大学高达83%,肥胖学生的比例迅速增加。^[1]为此,2006年教育部、国家体育总局和共青团中央联合制定了《关于开展全国亿万学生阳光体育运动的决定》,2007年中共中央国务院颁布《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》,提出要把学校体育工作作为全面推进素质教育的重要突破口和主要工作。

面对足球人口萎缩和学生体质下降的双重压力,国务院相关领导曾多

[1] 王慧丽.我国学生体质健康现状分析[J].山东体育学院学报.2007,23(6):142.

次与教育部、国家体育总局负责人商讨后决定,在学校内开展足球运动作为足球人才培养和提高学生体质的突破口。2009年2月18日,国家体育总局和教育部研究决定,设立“全国青少年校园足球工作领导小组办公室”(以下简称为全国校足办),统筹全国学校足球相关活动。2009年4月14日,国家体育总局和教育部联合下发了体群字[2009]54号文件《关于开展全国青少年校园足球活动的通知》,通过在全国大中小学广泛开展校园足球活动,普及足球知识和技能,以促进德、智、体、美全面发展、提高青少年体质健康水平为核心目标,以扩大足球人口、发现和储备优秀足球后备人才为发展目标,形成以学校为依托、体教结合的青少年足球人才培养体系。

当前,教育部、国家体育总局以及全国校园足球工作领导小组办公室已经联合制定了许多促进校园足球健康发展的相关政策,2009年全国校足办根据《关于开展全国青少年校园足球活动的通知》的具体实施方案和城市足球发展软硬件条件在全国范围内选取了44个城市作为校园足球布局城市,并予以政策、资金等方面的支持。2015年教育部下发了《关于加快发展青少年校园足球的实施意见》,将在全国遴选6000所学校和10个试点县优先发展校园足球运动。政策执行作为校园足球发展各项事务的关键要素,其在维系校园足球持续性发展过程中发挥着极其重要的作用。在政策过程中,政策执行是实现政策目标的根本途径,是检验政策正确与否的标准,是修正与完善政策的基本依据,是新政策制定的探索与借鉴。^[1]因此,校园足球政策执行情况直接决定校园足球开展的成效。然而,校园足球各级有关部门的政策执行效果却不容乐观。政策制定之初的宗旨和目标在政策执行部门中并未统一;政策执行部门的权限划分模糊不清;政策执行体系建立并不完善;专项经费管理使用和比例划分不尽合理;执行部门间争权夺利现象时有发生;政策执行主体和目标群体利益无法得到合理满足等,这些都是校园足球政策执行中存在的主要问题。

[1] 【英】迈克·希尔等著,黄健荣译. 执行公共政策[M]. 北京:商务出版社, 2011: 18.

一直以来,利益博弈都是研究公共政策问题极为重要的范畴。而在足球领域,特别是校园足球领域,以利益博弈为视角进行政策执行研究尚未进行。从公共政策的本质看,公共政策既是一定利益的确认形式,也是利益的调整工具和分配方案,政策所体现的意志的背后乃是各种利益;从公共政策过程看,在政策问题构建、政策方案制定、政策内容实施与政策效果评价的全过程中,始终贯穿着利益矛盾;从公共政策分析方法论看,无论是事实分析、价值分析、规范分析,还是可行性分析,都离不开利益博弈分析,利益博弈分析是政策分析方法论中的重要组成部分;公共政策正是在解决这些利益冲突的过程中,不断产生并发挥其应有的功能^[1]。校园足球发展过程中政策执行是关键环节,其自身就是一个利益博弈的过程,而且校园足球执行主体和目标群体的动力也来源于各自利益的驱动。巴瑞特和福吉曾说过,政策执行过程是“一个政策(行动)的连续统一体,在这一连续统一体中,那些寻求将政策付诸实施的人和那些采取行动需要依靠的人之间的互动和谈判过程,随着时间的推移,一直在进行着”^[2],由于这种互动和谈判才使得政策执行效果达到各方利益的平衡。笔者认为,校园足球政策执行的差别是各布局城市校园足球发展不均衡的关键因素,而政策执行问题出现的根本原因是多元利益格局下的利益博弈所致。

简而言之,校园足球政策执行是不同群体基于利益得失而进行的一种利益博弈过程。通过分析校园足球政策执行的影响因素和相关群体利益诉求,梳理利益博弈关系、建立利益博弈模型,找出政策执行问题发生的根源性因素及协调途径,进而理清校园足球开展过程中的本质问题。

[1] 谢炜.中国公共政策执行中的利益关系研究[M].上海:学林出版社,2009:3.

[2] 谢炜.中国公共政策执行中的利益关系研究[M].上海:学林出版社,2009:3.

第二节 研究目的、意义与假设

一、研究目的

为切实提高我国青少年体质和足球发展水平,2009年4月14日以来,国家体育总局和教育部联合下发了《关于开展全国青少年校园足球活动的通知》等各项政策文件,通过在全国范围内广泛开展校园足球活动,形成校园足球文化,从而培养品学兼优、身体强壮、全面发展的优秀足球后备人才。然而,在相关政策执行过程中由于利益博弈的存在,许多政策要求并未落实到位。因此,如何从利益博弈的视角分析校园足球政策执行,还有较大的理论拓展空间。为此,本文研究目的:基于利益博弈视域,借鉴公共政策执行理论、博弈理论、利益相关者等理论,在深入探讨校园足球政策执行的概念界定和理论基础上,针对校园足球政策执行的影响因素和政策执行中利益相关者的利益诉求,建立校园足球政策执行利益博弈关系模型,进而对不同层面之间及内部利益博弈的关系等问题进行深入分析,力图为政策目标的实现和政策执行中各方利益协调提供一条更为合理的解决路径,为校园足球政策制定提供更多的理论参考与实证支持。

二、研究意义

(一) 理论意义

1. 我国体育领域对于政策执行的理论研究尚不深入,从利益博弈视域进行研究的相关成果较少,目前可以查询到的文献仅限于竞技体育和群众体育范畴的少数几篇文章,理论成果甚少,研究深度不足,而当前我国校园足球研究成果多集中于校园足球开展现状的调查性分析,理论研究方向较为局限、研究方法单一,从而造成较低程度的理论一致性,尚不能揭示校园足球发展瓶颈的深层次原因,且并未形成过多可以借鉴的累积性学术

成果。本文尝试性利用利益博弈等理论探讨校园足球政策执行相关问题,借此开拓该领域研究视角,走出“头痛医头,脚痛医脚”的单一性研究模式,拓展校园足球研究范围,进一步丰富校园足球理论内容。

2. 校园足球政策是由教育部门和体育部门联合制定和执行,在校园足球政策执行过程中,不同利益群体的利益博弈直接影响政策执行的有效性,不同利益群体博弈的失衡会直接导致现行政策中不同程度地存在个人、团体利益替代公共利益、大众利益的利益选择偏向。从利益博弈视域分析校园足球政策执行中利益群体间的利益博弈,对提高政策执行的有效性和政策修订的切实性具有重要价值。

3. 校园足球发展时间较短,相关研究尚处于起步阶段,特别是政策执行研究几乎空白,这与校园足球发展战略地位极其不符。国家对青少年足球人才培养达到了前所未有的重视程度,而各地方在政策落实上各有不同,有些是该地区客观条件不足,无法完成政策目标,有些是相关利益冲突阻碍了目标的实现。如何在政策制定和执行中考虑相关群体的利益和能动性,具有重要的现实意义。

(二) 实践意义

随着市场经济逐步建立,社会利益逐步分化,人们过度追求个人利益最大化等问题导致许多公共政策执行目标无法实现,校园足球政策也不例外。通过转变政策执行研究的切入点,从利益博弈视域进行政策分析,梳理利益关系,洞察其中关键利益冲突,寻求利益协调途径,更好的调节政策行动者之间的利益关系,从而为政策制定和执行提出更为科学合理、切实可行的建议。

三、研究假设

1. 政策执行的“资源稀缺”假设。资源的稀缺性是政策科学的基本假设前提,由于资源的稀缺性与人类的利益实现密切关联,所以才有各种政策执行的问题存在。校园足球是在资源稀缺环境中进行的,为了满足自身利益需要,使相关利益群体陷入利益矛盾和利益冲突之中。因此,需要将校园足球政策执行与资源的稀缺性结合分析。

2. 政策执行的“比较利益人”假设。“比较利益人”假设是完全理性“经济人”假设和完全非理性“公共人”假设之间的折中选择,这种观点更加符合现代政治与公共行政领域的行为人特征。现代行政管理中的行为人是处于一种理性与非理性之间动态变化的个体,它是“利益诉求因子”不同比例的动态组合,它既承认了行为人自利的自然属性,又肯定了行为人的奉献的社会属性。

3. 校园足球相关政策问题诸多,政策执行效率偏低。校园足球发展中存在着许多问题,如两部委合作机制构建、配套资金落实等都需要政策的引导。

4. 校园足球健康、可持续发展,有效的政策执行是关键因素。

第三节 研究内容与技术路线

一、研究内容

以公共政策执行理论、博弈理论、利益相关者等理论为基础,在深入探讨校园足球政策执行的概念界定和理论基础上,基于利益博弈视域,针对校园足球政策执行的影响因素和利益相关者的利益诉求,分析不同层面之间及内部利益博弈关系,进而构建校园足球政策执行利益博弈关系模型,力图为实现政策目标和政策执行中各方利益协调提供更为合理的解决路径。

本文主要包括以下内容。

(一) 校园足球政策执行的概念界定与理论基础

通过对利益、博弈、政策执行、利益相关者等相关概念和理论研究的梳理,一方面介绍前期学者相关研究成果,另一方面提出笔者自有观点,指出校园足球政策执行应关注利益博弈问题的重要性,为后续研究奠定理论基础。

（二）校园足球政策执行主要影响因素

通过对校园足球政策执行主体、目标群体、执行方式、政策制定、政策资源、执行环境等方面的实地调查与研究分析，深入探讨不同因素对校园足球政策执行的影响。

（三）校园足球政策执行中利益相关者识别与利益诉求

运用利益相关者理论，识别校园足球政策执行中利益相关者，分析和了解不同利益相关者的真实利益诉求，为进一步分析不同层面之间及内部利益博弈关系奠定前期基础。

（四）校园足球政策执行不同层面利益博弈关系分析

围绕政策制定者、政策执行者、政策目标群体等众多参与者，借助相关案例，在微观层面上梳理不同利益群体间利益关系和利益博弈表现形式及特点。

（五）建立校园足球政策执行利益博弈模型

利用博弈分析的思维与方法，对校园足球政策执行利益群体的博弈关系进行理论抽象，在“比较利益人”假设条件下建立“监督——管理”模型和“竞争——合作”模型，在宏观层面上分析校园足球政策执行利益博弈规律，探寻政策执行的有效均衡参数条件。

（六）校园足球政策执行利益博弈的协调途径

基于校园足球政策执行影响因素、利益诉求、博弈过程的分析结果，从利益整合的角度切入，合理协调政策主体间利益关系，构建政策执行中各方利益博弈的协调途径。

二、技术路线（图1-1）

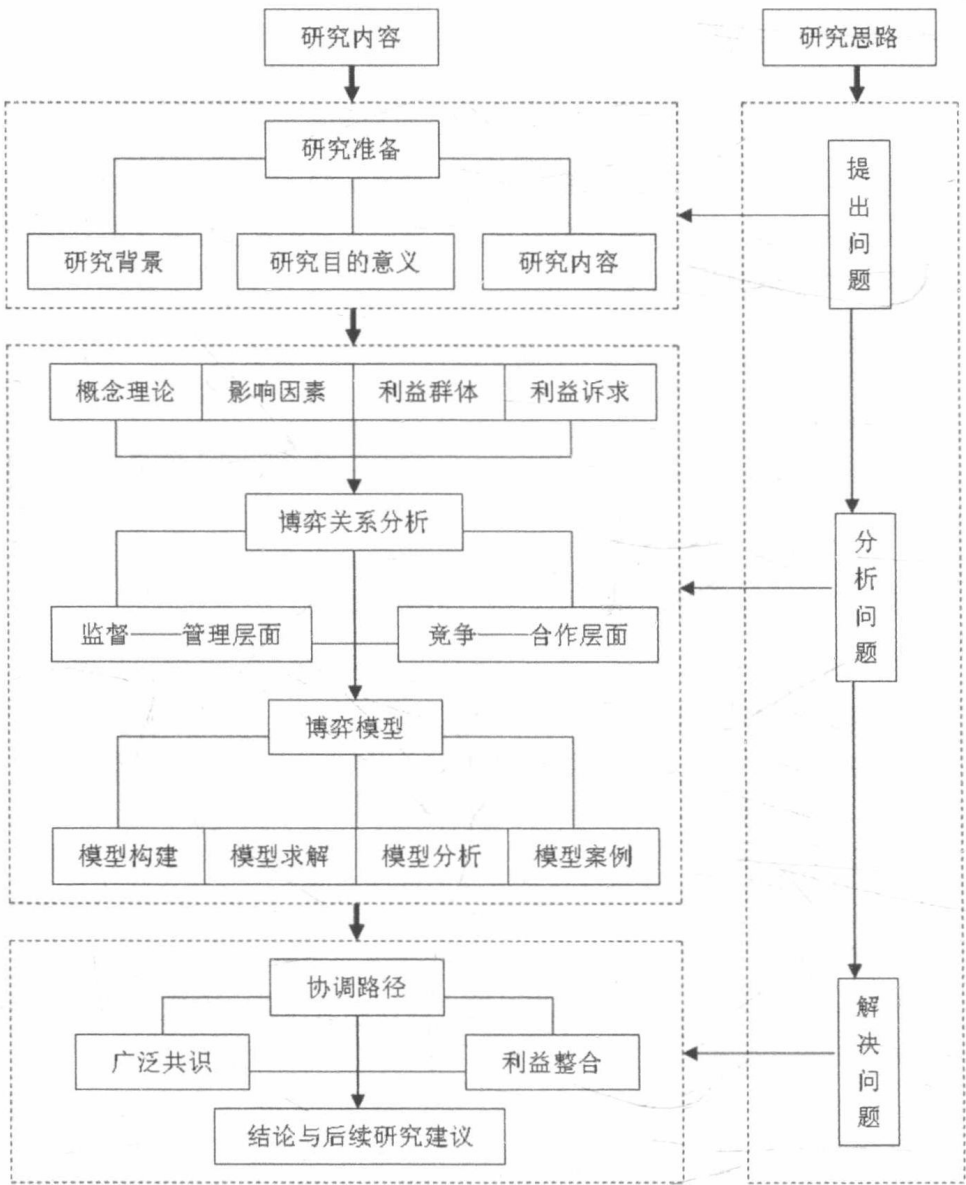


图 1-1 技术路线图

第四节 研究难点与创新点

一、研究难点

- (一) 校园足球政策执行过程中利益博弈关系分析。
- (二) 校园足球政策执行利益博弈模型建立。

二、研究创新点

(一) 视角创新

以利益博弈的视角剖析校园足球政策执行问题,分析国家体育总局、教育部、各地方体育部门与教育部门、校园足球办公室、学校、学生、家长等利益相关者在政策执行过程中纵向之间与横向之间的利益矛盾,并借助博弈模型将校园足球政策执行问题的本质以利益博弈的形式直接呈现出来,突破原有只局限于竞赛、训练等单一化研究思路和分析架构,从政策执行中探讨开展校园足球活动的困境,透过校园足球开展过程中的表象性问题,探寻其发展中存在的本质性问题。

(二) 实践创新

通过实地调查,了解校园足球政策执行过程中各利益群体的真实利益诉求,以及各地方政策执行实际情况,在实事求是思想指导下探讨校园足球政策执行的科学性与可行性,明晰地方执行主体现实困境,从政策执行成本、收益的角度综合权衡各方利益,寻求最优解决方案,进而为校园足球政策的制定和修订提供一定理论和实证支持。

第五节 文献综述

一、校园足球研究进展及述评

通过 CNKI 检索发现,自 2009 年校园足球活动开展以来,国内关于校园足球的学术论文数量为:博士论文 5 篇(以校园足球命题 4 篇),硕士论文 98 篇(以校园足球命题 47 篇)、期刊发表的论文 183 篇(以校园足球命题 124 篇),共计 286 篇。研究内容主要集中为以下几方面:开展现状调查,可持续发展,管理体制,训练竞赛,人才培养,文化内涵建设和价值推广等。

现状调查研究共计 155 篇,占总篇数的 55%。主要以地区校园足球开展现状调查为中心,对基本现状和影响因素进行分析,并提出相关建议。可持续发展研究主要围绕校园足球发展策略和途径进行研究,研究思路以校园足球开展现状为切入点,剖析主要问题,提出可持续发展策略。管理体制研究共计 5 篇,其中硕士论文 1 篇,主要涉及管理体系的创新与完善、体制问题及监管机制构建等。训练竞赛主题文章共计 11 篇,其中硕士论文 3 篇,主要以地区联赛开展现状调查和影响因素为主,如刘健^[1]认为北京市校园足球开展的主要影响因素可为社会因素、学校因素和家庭因素,具体包括竞赛形式、竞赛经费、联赛监督机制、队伍水平等。校园足球人才培养共计 26 篇,博士论文 2 篇、硕士论文 1 篇。其中张辉^[2]、靳明^[3]、李

[1] 刘健.北京市初中校园足球联赛开展现状研究及影响因素分析[D]:[硕士学位论文].北京:北京体育大学,2011.

[2] 张辉.我国布局城市校园足球人才培养体系的研究[D]:[博士学位论文].北京:北京体育大学,2011.

[3] 靳明.我国女子足球后备人才培养体系的研究[D]:[博士学位论文].上海:上海体育学院,2010.