



# 我国校园足球试点县(区)建设:现状审思与未来路径

## ——基于全国55个县(区)的调查分析

张碧昊<sup>1,3</sup>, 李卫东<sup>2\*</sup>, 胡洋<sup>1</sup>, 阙兴慧<sup>1</sup>, 陈海振<sup>1</sup>, 李高街<sup>1</sup>, 钱城<sup>1</sup>

(1. 华中师范大学 体育学院, 湖北 武汉 430079;

2. 华中师范大学 中国青少年足球教育与发展研究中心, 湖北 武汉, 430079;

3. 武汉理工大学 体育部, 湖北 武汉 430070)

**摘要:**校园足球试点县(区)是提高校园足球普及水平的示范工程,也是校园足球立体推进的关键环节。运用文献资料调查、问卷调查、实地调研等方法,从整体布局、组织领导、基础保障、发展体系等方面综合分析了当前我国校园足球试点县(区)建设的基本现状。研究认为,我国校园足球试点县(区)经过2015年至今的发展已取得初步成果,但总体发展质量不高,特色经验凝练相对有限;整体规划布局不够系统,县域结构失衡现象突出;治理主体之间沟通不畅,协同治理模式有待完善;政府职能监管还需强化,绩效管理机制尚未落实;发展体系内部缺乏有效联系,融合发展水平仍需提高。据此,提出坚持“质量本位”的发展理念,推动试点县(区)建设的自主创新;提高薄弱区域的布局数量,完善试点县(区)整体布局结构;健全多中心协同治理体系,构建试点县(区)建设共同体;强化试点县(区)监管考核力度,推行全面绩效管理模式;发挥人才培养的融合价值,实现区域“教训赛”一体化发展等建设路径。

**关键词:**校园足球;试点县(区);现状;路径

**中图分类号:**G80-05      **文献标识码:**A

2015年3月,国务院办公厅印发《中国足球改革发展总体方案》,正式将足球改革发展纳入国家战略,校园足球的全面推进成为战略的重要组成部分。2015年7月,《教育部等6部门关于加快发展青少年校园足球的实施意见》(以下简称《实施意见》)提出,鼓励有条件的地方创建全国青少年校园足球试点县,先行先试,积累经验,整体推进青少年校园足球发展。目前,中华人民共和国教育部经过全国范围内的6次遴选和创建工作而挂牌命名的校园足球试点县(区)[以下简称“试点县(区)”]共201个,每个省级行政区域内至少有2个试点县(区),在校园足球发展中产生了较大的社会影响力。试点县(区)是提高校园足球普及水平的重点示范工程,将对区域内形成校园足球发展体系及全国范围内引领校园足球整体发展起到重要作用。

为全面了解试点县(区)的建设现状及存在问题,面向全国31个省区市的试点县(区)开展了调研工作。主要采取问卷调查的方法,要求每个省份选取2个试点县(区)作为调研对象,共回收有效问卷55份。此外,在2019—2021年,选取江苏省张家港市、重庆市沙坪坝区、贵阳市

观山湖区等多个试点县(区)进行实地调研,收集试点县(区)建设的地方实践经验。鉴于此,本研究在掌握全国总体情况和地方典型经验的基础上,结合调研收集到的第一手数据与材料,旨在全面深入剖析我国试点县(区)建设的基本现状,摸清当前存在的主要问题,进而提出未来的建设路径,以期为新时期校园足球的高质量发展提供重要参考。

### 1 校园足球试点县(区)建设的意义、历程与内容

#### 1.1 校园足球试点县(区)建设的重要意义

结合近年来校园足球相关政策文件中涉及试点县(区)的规定(表1),可以逐步明确试点县(区)建设的重要意义:1)联合特色学校,推动校园足球普及发展。从政策文件内容来看,试点县(区)的遴选通常与校园足球特色

收稿日期:2020-03-12; 修订日期:2021-12-02

基金项目:国家社会科学基金一般项目(15BTY061)。

第一作者简介:张碧昊(1991-),男,博士,主要研究方向为校园足球,E-mail:623993151@qq.com。

\*通信作者简介:李卫东(1975-),男,副教授,博士,主要研究方向为青少年体育和校园足球,E-mail:liweidongfootball@126.com。

学校同步进行,《实施意见》更是将二者作为“扶持特色引领普及”的主要抓手。试点县(区)建设有助于进一步推动校园足球特色学校的建设与发展,从而实现在县域范围内校园足球“由点到面”的深入普及。2)树立示范典型,带动校园足球整体发展。历年的遴选通知均将“树立

典型”作为试点县(区)建设的主要目标任务。试点县(区)建设有助于本就具有一定校园足球开展条件的县(区)逐步扩大示范效应,还可以为周边地区提供经实践验证的有益经验,推动更多地区提高校园足球工作质量,从而实现引领和带动全国校园足球发展的目标。

表1 有关试点县(区)的主要政策文件汇总表

Table 1 List of Key Policies of Pilot Counties (Districts)

年份	文件名称	重点任务
2014	《教育部办公厅关于做好全国青少年校园足球特色学校及试点县(区)遴选工作的通知》	树立一批校园足球教育教学工作先进典型,推动广大中小学全面普及校园足球
2015	《教育部等6部门关于加快发展青少年校园足球的实施意见》	鼓励有条件的地方创建全国青少年校园足球试点县,先行先试,积累经验,整体推进青少年校园足球发展
2017	《教育部办公厅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》	试点县(区)要认真履行承诺,围绕青少年校园足球教学、课外活动、竞赛体系及师资培训等方面在区域内积极探索,通过先行先试,引领和带动全国校园足球的整体发展
2018	《全国青少年校园足球试点县(区)基本要求(试行)》	加强组织领导;完善条件保障;打牢、做实校园足球发展体系

### 1.2 校园足球试点县(区)建设的发展历程

根据标志性政策文件的发布时间,试点县(区)建设的发展历程可分为2个阶段:1)遴选布局发展增量阶段(2015—2017年)。2014年,教育部办公厅印发《关于做好全国青少年校园足球特色学校及试点县(区)遴选工作的通知》(以下简称《遴选通知》),明确要求到2017年,计划遴选出30个左右的试点县(区)。事实上,仅2015年第一批公布的试点县(区)数量就达到了38个,提前2年完成了遴选目标,这主要是源于当年的申报条件较为宽松且并未有严格的数量限制。2017年,教育部办公厅印发《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》(以下简称《指导意见》),进一步细化了试点县(区)的工作任务,明确了形成发展格局和发展体系的基本要求。最终,这一阶段的试点县(区)认定数量达到102个,形成了初步的规模效应。2)创建布局夯实质量阶段(2018—2025年)。2018年,《教育部办公厅关于做好全国青少年校园足球特色学校、试点县(区)创建(2018—2025)和2018年“满天星”训练营遴选工作的通知》(以下简称《创建通知》)旨在不断提高试点县(区)发展质量和水平。同年,教育部办公厅印发《全国青少年校园足球试点县(区)基本要求(试行)》(以下简称《基本要求》),并于2019年首次将符合《基本要求》作为试点县(区)的申报条件,标志着试点县(区)的建设由发展增量阶段逐步过渡到夯实质量阶段。

### 1.3 校园足球试点县(区)建设的主要内容

从历年教育部关于试点县(区)遴选工作和名单公示的通知文件中可以初步了解试点县(区)建设的基础性内容(表2),而《基本要求》的印发则进一步明确了试点县(区)建设的三方面主要内容:1)加强组织领导。要充分

发挥县(区)政府的统筹协调能力,从工作机制、制度建设等方面为校园足球发展提供有力支持,尤其应重视校园足球特色学校建设,确保其占比达到区域内中小学数量的60%。2)完善条件保障。要深化落实师资、场地、经费等方面的硬性要求,如每校配备1名足球专项教师、场地器材达到国家标准、专项经费纳入政府预算等。3)夯实发展体系。要推动区域内校园足球的整体发展,从教学体系、训练平台、竞赛体系、人才渠道等多个方面入手,采取针对性举措确保全面夯实、不留短板,力争在全国范围内率先建成《实施意见》所倡导的符合人才成长规律、青少年广泛参与、运动水平持续提升、体制机制充满活力、基础条件保障有力、文化氛围蓬勃向上的中国特色青少年校园足球发展体系。

## 2 校园足球试点县(区)建设的现状剖析

### 2.1 整体布局层面

梳理2015—2020年6次试点县(区)的认定数据,每年的具体认定结果分别为38个、31个、33个、33个、25个、41个,共计201个。在已认定的试点县(区)中,获批数量最多的省份是江苏省(11个),最少的是海南省(2个),获批数量在6~9之间的省份达到22个。各省份认定数量差别不大,配比相对稳定,这与历年的申报限额要求密切相关,如2016年和2017年要求各省份将每年可认定数量限制为1个,2018年要求未来7年各省(区)认定总数量不超过7个,直辖市不超过4个。根据实际公布的名单,仅有少数省份的认定数量超过限额,如2017年的江苏、湖北的认定数量均为2个,这是因为2017年《遴选通知》中关于申报限额的表述为“原则上各省(区市)推荐一个”,此为部分发展条件较好的省份提供了超额申报的可能。

表2 试点县(区)遴选工作与名单公示通知的要点汇总表

Table 2 List of Key Points of Selection and Publication Notices of Pilot Counties (Districts)

年份	申报条件	主要任务
2014	政府部门高度重视,有校园足球发展规划,加强措施,完善制度,加大投入,广泛开展联赛,区域内60%以上的中小学能达到特色学校标准的县(区)均可申报	1)加强组织领导,完善体制机制 2)加大支持力度,完善条件保障 3)公开进展情况,展示特色成果
2016	区域内60%以上的中小学能达到特色学校标准的县(区)均可申报	1)加强组织领导,创新体制机制 2)加大支持力度,完善条件保障 3)加强监督检查,夯实发展体系 与2016年基本相同
2017	区域内60%以上的中小学能达到特色学校标准的县(区)均可申报	与2016年基本相同
2018	政府部门高度重视,有校园足球发展规划,有明确的投入,场地器材等基础设施完备,广泛开展联赛,有明确的选拔性竞赛机制,区域内60%以上的中小学符合特色学校建设标准均可申报	与2016年基本相同
2019	凡符合《全国青少年校园足球试点县(区)基本要求(试行)》的县(区)均可申报试点县(区)	与2016年基本相同
2020	凡符合《全国青少年校园足球试点县(区)基本要求(试行)》的县(区)均可申报试点县(区)	与2016年基本相同

注:资料来自教体艺厅函[2014]46号、教体艺函[2015]5号、教体艺函[2016]1号、教体艺厅函[2016]2号、教体艺函[2017]7号、教体艺厅函[2017]13号、教体艺函[2018]11号、教体艺厅函[2018]17号、教体艺厅函[2019]34号、教体艺厅函[2020]20号、教体艺厅函[2021]1号。

从整体来看,全国试点县(区)的分布呈现“东密西疏”的趋势。从局部来看,各省份主要呈现4种分布态势:1)以省会城市(或直辖市的中心城区)为重点布局并向周边县(区)延伸,通常在省会城市(或直辖市的中心城区)会有2~4个试点县(区)聚集分布,如山西、安徽、湖北、广东等省份,仅有吉林省的5个试点县(区)全部聚集于长春市而未向外延伸;2)以1个非省会城市为重点布局并向周边县(区)延伸,通常重点城市会有2~3个试点县(区),但重点城市并非是传统意义上足球发展基础较好的城市,如内蒙古自治区包头市、黑龙江省齐齐哈尔市等;3)以2~3个城市为重点布局并向周边县(区)延伸,通常重点城市会有2个试点县(区),而除省会之外的重点城市则通常为足球发展基础较好的城市,如河北省秦皇岛市、辽宁省大连市等,尤其是河南省洛阳市布局了4个试点县(区),具有更为明显的聚集效果;4)省内各个城市分散布局,通常每个城市仅有1个试点县(区),如浙江、山东、湖南、海南等省份。可见,虽然不同省份的布局思路存在一定的差异,但试点县(区)仍以经济发展水平高、足球发展基础好的城市布局数量较多,大多数省份普遍存在省域内局部聚集现象。

综上所述,试点县(区)建设的整体布局层面呈现以下典型特征:1)在布局规划上,注重严格的遴选和创建计划,力求实现质量和数量的稳步提升;2)在布局数量上,省域范围内体现相对均衡分布的特点;3)在布局效果上,呈现省会或重点城市向周边地区辐射的发展格局。

## 2.2 组织领导层面

### 2.2.1 工作机制日趋稳定

我国试点县(区)的建设历程相对较短,经过2015年至今的改革发展,各地区的管理体制逐步得到完善,政府部门普遍对体制机制建设予以高度重视。从工作机制建立情况来看,89.09%的试点县(区)成立了多部门共同参

与的校园足球工作领导小组,其组织架构以教育和体育部门为主,足球协会(以下简称“足协”)的参与度显著不足(图1)。事实上,地方足协作为社会组织通常只设置在地市级,县(区)级足协仍比较鲜见,且直至2017年的《指导意见》才明确提出要将足协列入领导小组,致使大部分试点县(区)缺乏足协的专业支持。

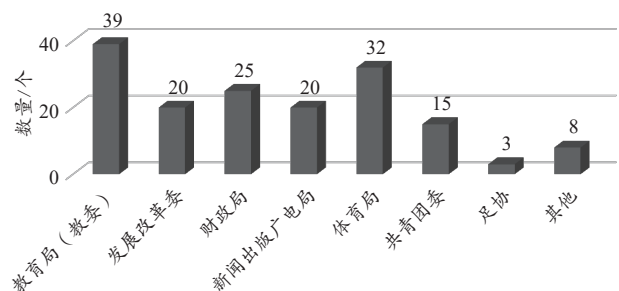


图1 试点县(区)校园足球工作领导小组成员统计图  
Figure 1. Statistical Chart of Leading Group Members of Campus Football Work in Pilot Counties (Districts)

从工作机制运转情况来看,由于76.74%的试点县(区)校园足球工作领导小组办公室都设在教育部门,因而各试点县(区)主要是通过教育部门与区域内的校园足球特色学校直接对接决策规划、资源配置、活动组织、监督评估等具体工作,并由体育部门进行协调配合,领导小组内的其他部门较少参与实质性工作。然而,部分试点县(区)负责人提出,应当推进领导小组办公室实体化建设,以实现“专业人做专业事”的“齐抓共管”优势。可见,绝大部分地区还停留在教体艺函[2015]5号所提出的“完善体制机制”层面,而距离教体艺函[2016]1号、教体艺函[2017]7号、教体艺函[2018]11号等文件所要求的“创新体制机制”仍有一定的差距。

在特色学校数量方面,《基本要求》明确了“区域内的

全国青少年校园足球特色学校数应占本地区中小学总数的60%以上”。调研数据显示,58.8%的试点县(区)内校园足球特色学校数量占比未能达到60%,其中93.3%的试点县(区)是在2019年之前获得认定,试点县(区)内特色学校的数量要求还远未达标。在2019年《基本要求》作为试点县(区)申报条件之前,试点县(区)申报条件的表述为“区域内60%以上的中小学能达到特色学校标准的县(区)均可申报”,而“达到标准”的学校并不意味着都能被认定为特色学校,这就导致了前期较多试点县(区)虽然获批,但仍不符合《基本要求》的规定。因此,各试点县(区)还需积极参与特色学校的申报遴选程序,尽快将区域内符合标准的学校转化为校园足球特色学校。

### 2.2.2 制度建设逐步完善

相对稳定的、正式的、成文的具体制度,如法律、政策、规章制度等,通常是社会制度的主体部分,通过这些具体制度构建起社会互动和社会秩序的框架(郑杭生,2019)。试点县(区)建设工作的规范开展无疑需要系统完备的制度作为前提保障。调研数据显示,80%的试点县(区)出台了校园足球发展规划或工作要点。从文件内容来看,大部分试点县(区)按照《实施意见》的内容框架制定了地区性的实施意见,如《中共泸西县委、泸西县人民政府关于加快校园足球发展的实施意见》《门头沟区推进中小校园足球工作实施方案》等,在建设思路、试点内容、考核标准等方面的规划仍有待完善。值得注意的是,鉴于《指导意见》《基本要求》等专门性制度文件颁布时间较晚,大部分试点县(区)获得认定时,在国家层面可供参照的文件仅有《实施意见》,加之制度文件本身具有一定的稳定性,继而引发了部分地区制度内容缺失的问题。随着试点县(区)建设的深入推进,部分地区政府部门已经逐步进行制度改革和创新,一些专门针对试点县(区)改革发展的制度文件不断出台,如《关于加快通川区全国青少年校园足球试点县(区)改革发展的意见》《甘州区青少年校园足球试点县(区)工作改革方案》《湖南省长沙市雨花区青少年校园足球试点区工作改革方案》等,在内容上已开始关注示范引领、特色建设、体教融合等适合试点工作开展的诸多方面。

此外,90.91%的试点县(区)都已建立了具体的规章制度和工作制度(图2)。从制度类型来看,建立课余训练和竞赛制度的试点县(区)数量最多,而建立教学管理制度的试点县(区)数量最少。事实上,《基本要求》明确提出要每年组织开展本地区的校园足球联赛,其执行主体为试点县(区)的政府部门,而教学管理方面的执行主体仍以学校为主,这在一定程度上可能会导致试点县(区)政府部门对于训练竞赛制度的重视程度略高于教学管理制度。总体来看,虽然校园足球工作组织实施、招生、运动安全防范、师资培训、检查督导等制度类型均还有少量

缺失,但整体的制度供给类型已较为全面。这主要源于2014年《遴选通知》将“有校园足球发展规划,加强措施,完善制度”作为申报条件,为后期试点县(区)的制度建设奠定了良好的基础。

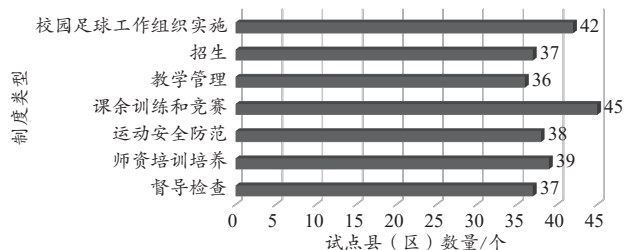


图2 试点县(区)制度类型统计图

Figure 2. Statistical Chart of System Types in Pilot Counties (Districts)

综上所述,试点县(区)建设在组织领导层面呈现以下典型特征:1)在宏观管理方面,各试点县(区)政府普遍已将校园足球作为一项基本工作纳入整体规划,采取建章立制的方式统筹区域管理体系;2)在微观管理方面,试点县(区)建设的针对性管理举措有待进一步强化,如组织领导实体化、特色学校认定数量提高、专门性制度建设等内容;3)在管理效果方面,基本可以为区域内校园足球工作的统筹推进提供有效的指导。

### 2.3 基础保障层面

#### 2.3.1 师资培训不断强化

校园足球需要的足球教师,既不是一般的体育教师,也不是竞技足球教练员,而是既懂教育规律,谙熟教书育人之理,且必须具备教师资格,又懂足球,会开展足球训练并最好拥有足球教练员资格的专业足球教师(胡庆山等,2016)。然而,有研究测算认为,仅培养2万所足球特色学校所需师资就需要22年(王长权等,2018)。调研数据显示,70.91%的试点县(区)无法满足每个学校至少有1名足球专项教师的基本要求。结合上文分析可知,2019年之前的试点县(区)需要符合区域内60%以上的中小学能达到特色学校标准才可申报,即便考虑到每校1名足球专项教师是校园足球特色学校的基础性标准,也仅需要确保60%的学校至少有1名足球专项教师即可达到申报条件,但《基本要求》在2019年应用于申报工作后将标准提高到“每所学校”,其实现难度便进一步增加。此外,经过对能够满足要求的14个试点县(区)分析可知,共有10个试点县(区)位于省会、直辖市或沿海经济发达城市,这在一定程度上说明现阶段具有足球专业背景的人才更愿意前往就业环境和前景更好的地区就业(张碧昊等,2020)。

为了解决足球专项教师不足的问题,各试点县(区)会为区域内的体育教师安排专项培训,以求尽快提高教师的教学与训练水平。据统计,除教育部组织的培训外,

90.91%的试点县(区)每年都会组织校园足球专项培训,其中安排培训次数在1次以上的区域达到72.73%(图3)。从培训级别来看,培训人次呈现省、市、县由少到多分布,其中县级培训举办的场次和培训人员数量最多,这是因为县级培训作为各试点县(区)自主开展的基层建设工作,需要尽可能扩大区域内的培训基数来为试点县(区)的建设和发展补充专业人才资源;从培训人员来看,教练员参与的培训次数最多,裁判员、管理者参与的培训次数较少,这与《基本要求》明确指出要对学校体育教师和校园足球教练员进行培训,而对管理者、裁判员等并未提及有关(图3)。具体而言,目前参与校园足球教练员培训的人员大部分仍为学校体育教师,诸多进入学校从事专兼职校园足球工作的体育系统教练员、退役运动员参与培训较少,且其中部分人员因对学校教育理念与校园足球育人功能的认知存在误区,更容易产生“锦标主义”的功利观念,因而需要及时将其纳入专项培训的范畴。

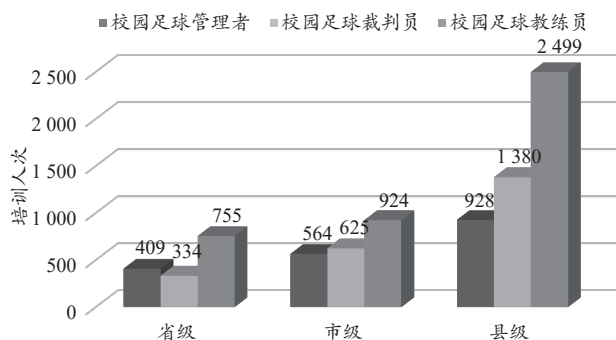


图3 试点县(区)专项培训情况统计图

Figure 3. Statistical Chart of Professional Training in Campus Football Counties (Districts)

### 2.3.2 场地数量稳定增长

2016年,中华人民共和国国家发展和改革委员会等部门联合印发的《全国足球场地设施建设规划(2016—2020)》(以下简称《场地规划》)提出,到2020年,全国足球场地数量超过7万块,平均每万人拥有足球场地达到0.5块以上,有条件的地区达到0.7块以上。具体到校园足球领域,2015—2018年全国教育系统共新建、改扩建校园足球场地32432块,完成了《场地规划》80%以上的工作任务。到2020年还将再新建改扩建28545块,总数将超过6万块,超额完成工作任务的50%(全国青少年校园足球工作领导小组办公室,2019)。从调研情况看,各试点县(区)的场地建设力度明显加大,在有明确记录的52个试点县(区)中,2018年和2019年的新增场地数量为264块,平均每个试点县(区)新增5.08块,且有87.28%的县(区)学校体育场地设施、器材配备已经达到国家标准。实际上,2018年《创建通知》首次在申报条件中提出了“场地器材等基础设施完备”的要求,2019年作为申报条件的《基

本要求》则进一步提出“区域内建设有一定数量的学校足球场地,足球训练和竞赛器材数量充足”的要求,这些规定都为试点县(区)场地器材设施数量的稳定增长提供了保障。具体而言,新增场地数量高于平均水平的试点县(区)几乎全部来自市辖区和县级市,新增场地数量最多的试点县(区)分别来自厦门市、大连市、成都市、长沙市的市辖区,而仍未满足国家标准的试点县(区)则分别来自山西省、陕西省、青海省、甘肃省、云南省等中西部省份的县和县级市。可见,场地建设情况与试点县(区)所在省市的经济发展水平存在一定关联,场地规划相关的政策文件应加强对经济相对落后地区的倾向性扶持。

### 2.3.3 专项资金持续投入

2015年,中华人民共和国财政部印发《关于完善足球改革发展财政投入机制的意见》(以下简称《财政意见》),要求在区域内加大对青少年校园足球的投入,设立校园足球专项资金对校园足球改革发展给予支持。仅2015—2017年,中央财政投入校园足球扶持基金累计达到6.48亿元,各省份投入校园足球的财政、体彩和社会资金等累计达到196.03亿元(王登峰等,2018)。调研数据显示,90.91%的试点县(区)已将校园足球工作专项经费纳入当地政府年度预算。在经费投入金额方面,2018年有记录的45个试点县(区)共投入专项工作经费8377.9万元,平均每个试点县(区)186.18万元;2019年有记录的44个试点县(区)共投入专项工作经费8525.7万元,平均每个试点县(区)193.77万元。可见,从2014年《遴选通知》的“加大投入”到2018年《创建通知》的“有明确的投入”,对试点县(区)申报的经费要求得以延续和展现效果,专项资金投入的总体趋势稳定且略有上升。

虽然大多数试点县(区)都积极投入经费用于开展校园足球工作,但不同地区的试点县(区)经费投入力度差异较大。例如,在2018年和2019年,经费投入最多的武汉市硚口区分别达到800万元和850万元,上海市杨浦区分别达到720万元和680万元,但经费投入最少的齐齐哈尔市龙沙区则仅分别为8万元和7.5万元。从根源上看,经费投入的巨大差异与武汉市和上海市作为足球传统城市对校园足球工作的重视程度密切相关,更与地方政府的经济实力紧密相连。而且,各试点县(区)通常都将大部分经费投入到区域校园足球竞赛、人才选拔和师资培训等工作之中,能够拨付到校园足球特色学校的扶持资金较少。例如,重庆市沙坪坝区每年都有300余万元左右经费额度,但资金缺口仍然很大,只能按照考核等级向各级校园足球特色学校下拨部分奖补性质的工作经费。

此外,《指导意见》在经费投入方面提出,要探索建立政府支持、市场参与、多方筹措支持校园足球发展的经费投入机制。然而,本次调研所涉及的试点县(区)经费来源略显单一,暂未发现多元化的经费筹措实践经验。究

其原因,一方面,《指导意见》出台于2017年,在此之前并没有文件对试点县(区)的经费投入机制进行严格的要求,且《指导意见》的措辞也仅是较为柔和的“探索”,导致部分县(区)对该项工作并未充分重视;另一方面,以政府为主体进行的试点县(区)建设,容易忽视其他方面的支持力量,从而限制了多元协调一体化发展的可能。

综上所述,试点县(区)建设的基础保障层面呈现以下典型特征:1)从整体上看,师资、场地、经费三方面均处于持续优化发展过程之中,但仍存在不同程度的资源缺口;2)从资源供给来看,现阶段试点县(区)的各项条件保障仍由政府全方位供给,鲜有社会和市场参与其中;3)从保障效果来看,不同经济发展水平的地区存在较为明显的差异,需要加大向欠发达地区倾斜的力度。

## 2.4 发展体系层面

### 2.4.1 教学体系日益规范

作为推进校园足球普及的核心工作,《指导意见》明确要求,逐步形成内容丰富、形式多样、因材施教、各学段相互衔接的青少年校园足球教学体系和活动体系。在课程设置方面,76.36%的试点县(区)可以把校园足球作为体育课的必修内容并保证每周用1节体育课进行足球教学。不能保证足球课程开设的13个试点县(区)大多是基础资源保障匮乏的地区,这说明课程开设情况与师资、场地、经费等资源配置情况具有一定的关联。另外,同一省份的不同试点县(区)课程开设情况也存在较大差异,如贵阳市观山湖湖区已开始依托省重点课题《中学校园足球运动校本课程的开发研究》来进一步提升课程教学质量,而贵州省独山县却仍不能保证校园足球特色学校开齐足球课。

在体育活动开展方面,67.27%的试点县(区)可以保证区域内所有学生每天1小时的校园体育活动时间,52.73%的试点县(区)已将足球运动纳入大课间或课外活动内容。不难发现,足球运动在传统的大课间、早操、活动课等课外体育活动中覆盖面仍有限,部分试点县(区)更倾向于探索多样化和创新性的足球活动内容,比较常见的是以校园足球文化节、文化周为依托的活动形式,与传统课外活动形式相比,更有助于调动学生参与足球活动的兴趣,营造良好的足球文化氛围。正如部分试点县区负责人所言,应当明确校园足球的正确内涵和外延,仅有足球操和足球舞等单一活动形式绝非校园足球的初心。

总体来看,试点县(区)的教学体系发展情况要优于活动体系,主要原因在于历年试点县(区)的申报都需要满足“达到特色学校标准”的条件。根据教育部《全国青少年校园足球特色学校创建指标体系》的规定,每周1节足球课是“一票否决”的指标之一,其重要程度远高于体育活动的开展,这也就导致了试点县(区)建设过程中的选择性侧重现象。可见,试点县(区)的教学体系搭建已

初步成型,但在教学和质量上还有待进一步加强。

### 2.4.2 训练平台选择多样

开展校园足球课余训练的着眼点是夯实基础,首要目标是普及与推广,其次才是在普及基础上的不断提高(董众鸣等,2015)。因此,设置多样化的训练平台,为更多有发展潜力的学生提供训练机会就成为试点县(区)建设的又一重要工作。调研数据显示,49.09%的试点县(区)成立了校内足球俱乐部和兴趣小组,为校内学生参与足球训练活动创造条件。同时,各试点县(区)也安排了足球俱乐部(63.64%)、校外培训机构(47.27%)、“满天星”训练营(7.27%)等不同类型的校外足球训练平台作为补充。具体而言,校外平台多由试点县(区)政府部门牵头组织建立,如重庆市沙坪坝区、包头市青山区等与职业俱乐部合作建设青少年足球俱乐部或青少年足球训练基地,旨在选拔和训练区域内优秀的青少年足球人才。随着校园足球“满天星”训练营的广泛布局,洛阳市涧西区、长沙市雨花区、大连市金普新区等已开始将其作为重要的校园足球训练平台,依托这项创新发展模式进一步推进校园足球课余训练和提升校园足球竞技水平(赵鹏等,2020)。但是,校外训练平台的建设通常需要大规模的资源投入,致使多数非市辖区的试点县(区)较难在校外组织开展高水平的校园足球训练。部分试点县(区)负责人提出,应提高足球训练的专业化和科学化水平,出台促进政策支持引入专业教练员进行系统指导。综上,虽然各试点县(区)已经为学生的足球训练提供了一定的平台和保障,但由于2019年之前的试点县(区)申报条件中均未对足球训练相关内容进行明确要求,导致《基本要求》所提出“开展科学训练”的具体内容尚未得到全面的贯彻落实。

### 2.4.3 竞赛体系逐渐成形

2017年,全国青少年校园足球工作领导小组办公室印发的《全国青少年校园足球教学训练竞赛体系建设方案(试行)》提出,在广泛开展校内竞赛的基础上,建立健全以学校为单位参加的小学、初中、高中、大学校园足球四级联赛体系和以区域组队参加的选拔性校园足球竞赛体系。调研表明,各试点县(区)的竞赛体系基本搭建完成,92.73%的试点县(区)可以保证每年都举办区域内校园足球竞赛,主要形式有邀请赛、选拔赛、联赛等,通常由学校内部班级联赛选拔出的优秀队员组成校代表队参加区域竞赛,且部分试点县(区)会分层分级开展区域竞赛,如重庆市沙坪坝区根据年龄层次和学校水平分组,贵阳市观山湖湖区根据城乡学校场地差异分组,进而调动各级各类学校参与竞赛的积极性。在参赛队伍方面,目前仅有重庆市梁平区、上海市杨浦区、大连市金普新区等极少数试点县(区)可以做到同一学段男女足发展规模相当,而大多数试点县(区)男女足发展存在明显的失衡现象,尤其是在高中阶段更为严重(图4),多达25个试点县

(区)甚至没有1支女足队伍,这与整个校园足球竞赛体系中的女足比赛偏少有一定关系。

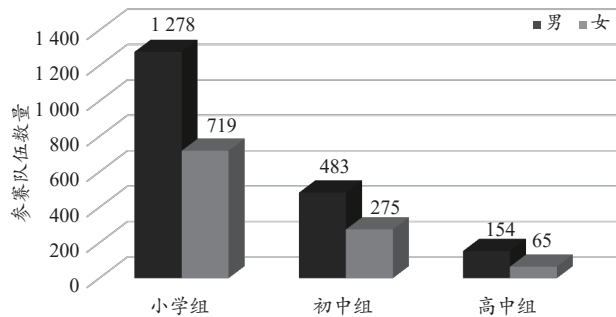


图4 试点县(区)校园足球竞赛参赛队伍数量统计图

Figure 4. Statistics Chart of Number of Teams Participating in Campus Football Competitions in Pilot Counties (Districts)

在竞赛场次方面,有明确记录的30个试点县(区)共开展校际竞赛6676场(图5)。在省级比赛中,小学、初中和高中组的竞赛场次几乎持平;在县市级和地市州比赛中,小学组的竞赛场次最多,且随着学段的上升,竞赛数量呈锐减趋势。可见,竞赛的开展效果仍在一定程度上受到比赛级别和学段差异的影响。从竞赛性质来看,小学与初中阶段多以普及型竞赛为主,组织主体多样化,竞赛活动形式较为丰富(郝文鑫等,2020),而高中阶段因受到高考升学压力的影响,大多为以“争名次、拿证书”为目的的提高型竞赛。

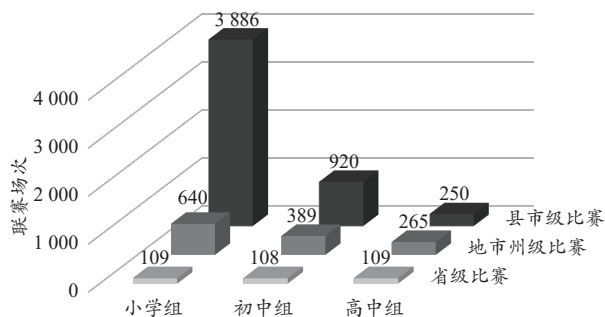


图5 试点县(区)校园足球竞赛开展情况统计图

Figure 5. Statistical Chart of Development of Campus Football Competitions in Pilot Counties (Districts)

总体来看,各试点县(区)的竞赛工作开展较好,这源于“广泛开展联赛”长期作为试点县(区)申报的基本条件,引起各试点县(区)普遍将其作为一项重点建设工作予以推进,促进了校园足球竞赛体系的不断完善。

#### 2.4.4 人才渠道部分畅通

校园足球以“育人”为宗旨,是从国民教育系统里培养优秀竞技人才的全新模式(李卫东等,2018),因而,支持学生发展的人才培养渠道就显得尤为重要。调研数据显示,61.82%的试点县(区)制定了高水平足球人才升学

扶持政策并建立了小初高招生对接机制,如《丽江市校园足球优秀运动员升学办法》《关于开远市优秀运动员就学优待的通知》等。从机制运行情况来看,通常是小学阶段在教育局注册的运动员与初高中指定学校双向选择,从而实现留住优秀足球运动员的目的。然而,可供学生选择的初高中学校数量十分有限,如贵阳市观山湖区设置了3所初中和2所高中,长春市汽车经济技术开发区设置了2所初中和2所高中,进而引发了明显的生源垄断现象,导致较多初高中校园足球特色学校难以招到优秀的足球人才,更广泛的人才升学渠道无法畅通。而且,现阶段的扶持政策和机制普遍是针对优秀足球人才,而大部分未达到区域内最高水平的足球特长生无法得到升学保障,导致足球特长生在升学的关键阶段流失严重。显然,试点县(区)的人才渠道还有待进一步优化和畅通。究其原因,一方面,在《基本要求》印发以前,畅通人才渠道并非试点县(区)申报的基本条件,导致各地的重视程度相对不高;另一方面,学生运动员升学机制的建立本身就具有一定的难度,因其涉及教育公平等复杂问题,更需要政府部门进行系统的研究与论证。

综上所述,试点县(区)建设在发展体系层面呈现以下特征:1)在发展理念上,校园足球育人的核心价值已得到各试点县(区)的广泛认同和支持;2)在发展举措上,教学和竞赛已成为重心所在,人才输送渠道尚未完全畅通;3)在发展效果上,不同地区的发展体系建设存在一定差异,尚不能达到惠及全体学生的效果。

### 3 校园足球试点县(区)建设的问题审视

#### 3.1 总体发展质量不高,特色经验凝练相对有限

2019年以来,习近平总书记在不同场合多次提及“高质量发展”的概念,并强调改革创新是高质量发展的强大动能,这也为我国校园足球工作提供了方向引领。自《实施意见》印发以来,试点县(区)的整体布局数量不断增长,但在2019年之前申报试点县(区)的条件都比较宽松,且长期缺乏试点县(区)建设的指导性文件,导致总体数量的攀升并未换来质量的全面提高,部分地方试点的任务不清楚、目标不明确、担子没压实(刘海元,2018),试点县(区)建设的质量隐忧日益凸显。一方面,部分试点县(区)仍未达到《基本要求》的标准。调研数据显示,58.8%的试点县(区)内校园足球特色学校数量占比未达60%,近半数(47.27%)学校的学生校内足球活动参与率未达80%。另一方面,区域校园足球发展特色的经验积累有限。根据国家顶层设计的目标,建设试点县(区)的宗旨是为了通过县区“先行先试”的工作来凝练特色经验,进而向更广泛的地区推广和普及,这也是推动我国校园足球整体发展的重要举措。调研表明,虽然72.73%的试点县(区)表示在提升校园足球工作的整体质量和水平方面

具有典型经验,但通过梳理经验文本内容发现,多数试点县(区)总结的经验较为普遍、传统且宏观,如“领导重视,组织有力”“开展夏令营活动”“建立健全联赛制度”等,这些经验几乎与《遴选通知》中关于试点县(区)申报条件的内容完全一致,缺乏创新性和针对性。可见,部分试点县(区)的建设工作还停留在浅表层面,尚难成为区域校园足球发展的典型样板。

### 3.2 整体规划布局不够系统,县域结构失衡现象突出

自古以来就有“郡县治,天下安”的说法,县(区)在我国社会政治体系中,一直占有重要地位,也是我国行政管理体制纵向系统中的基础(王崇喜等,2012)。虽然从宏观布局上来看,除少数布局数量薄弱省份外,全国试点县(区)基本呈省域均衡分布之态,但涉及更为基础的县域分布情况时,仍缺乏科学系统的规划。在县域范围内,市辖区获批试点县(区)128个(63.68%),县获批41个(20.4%),县级市获批32个(15.92%),市辖区的布局数量接近县与县级市布局数量之和的2倍。由此,不同县(区)类型布局存在明显的失衡现象。结合《实施意见》的要求可知,试点县(区)应在有条件的地方进行创建,这说明拟认定的县(区)至少应是具有一定的足球基础、积极性较高且发展潜力较好的地区,显然市辖区较县与县级市相比更具优势。此外,试点县(区)的布局与行政区域内的政治、经济发展水平也密切相关,考虑到市辖区距离地级市中心区域相对较近,加之北京、上海等直辖市的辖区还具备更高的行政级别,其整体经济水平在很大程度上会高于县和县级市,各省级行政单位在申报时自然会优先考虑。但是,县域范围内过于集聚的现象不利于缓解我国校园足球发展不平衡不充分的问题,应当在严格控制的原则下逐步调整县域分布格局。

### 3.3 治理主体之间沟通不畅,协同治理模式有待完善

党的十八届三中全会首次提出推进国家治理体系和治理能力现代化的战略目标,跨部门、跨域、跨界的利益相关者以平等协商的方式参与公共决策的协同治理模式成为主流。然而,当前我国大部分试点县(区)虽然都成立了多部门联合的工作领导小组,也建立了相应的工作机制,但多部门协同治理仍处于形式大于实质的状态。以制度供给为例,在6部门联合出台《实施意见》后,财政部出台了《财政意见》,发改委出台了《场地规划》等顶层设计的制度文件,然而各试点县(区)的有关部门却普遍缺乏相应的实施细则匹配。调研发现,多数试点县(区)仅有较为宏观的“实施意见”或“发展规划”,且由教育部门独自开展实际工作,多部门联合的制度框架尚未建立,跨部门的协同治理有待深化。实际上,作为衔接顶层设计与基层执行的重要环节,中层制度供给缺失导致基层在开展具体的校园足球工作时缺乏有效“抓手”,试点县(区)建设因无法找到精准突破路径而陷入“老生常谈”的

困境。另外,鉴于政府在校园足球治理体系中处于绝对主导地位,社会层面多以“依附”姿态参与校园足球工作,跨界的协同治理格局亦难以形成。从调研情况看,仅有1个试点县(区)明确表示,通过政府购买服务的方式,鼓励支持社会力量参与校园足球教学。究其原因,一方面,政府部门主观上面临“不想改”的思维惯性障碍(邱林等,2018),其他部门也不愿积极主动干预由教育部门主管的校园足球工作,以免引发不必要的利益纠葛;另一方面,我国社会组织的培育程度普遍偏低,客观上降低了社会层面参与治理的可能性。

### 3.4 政府职能监管有待强化,绩效管理机制尚未落实

党的十九大报告提出全面实施绩效管理,将政府绩效管理工作提升到前所未有的高度。目前,我国针对校园足球开展的绩效管理工作主要集中在“基层执行端”,如研制校园足球特色学校建设的相关评价指标体系、强化校园足球特色学校的质量管理与考核、组织校园足球特色学校复核工作等,但作为“顶层设计端”的国家级政府部门对作为“中层管理端”的试点县(区)的监管工作关注不足,省、市政府缺乏参与管理工作的积极性等。教育部2015年印发的《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》指出,应逐步建立健全教育行政绩效评估体系,重点针对履行职责、行政效率、行政效益、行政成本等开展评估,评估的标准、指标、过程和结果应当通过适当方式向社会公开。但实际上,针对试点县(区)政府部门的绩效管理理论研究与实践探索均未引起重视,导致试点县(区)建设工作缺乏有效约束机制。调研发现,多数试点县(区)政府部门依据《指导意见》中“建立健全区域内监督、检查、考核机制”的规定,将大部分监管考核的压力转嫁到学校,无形中造成基层较大的迎评压力,而自身却处于较为宽松的管理状态。鉴于此,作为试点县(区)建设质量提升的“掌舵者”,相应的绩效管理制亟需深入形成、完善、落实。

### 3.5 发展体系内部缺乏有效联系,融合发展水平仍需提高

融合发展通常是指事物间彼此联系、交叉并相互渗透促进发展的过程(王学彬等,2019)。结合《指导意见》的规定可知,试点县(区)的建设目标是形成教学体系规范、训练架构完整、人才渠道畅通、竞赛体系完备的成熟发展体系。据此,试点县(区)的融合发展有2个基本维度:从横向来看,要实现教学、训练、竞赛、人才培养一体化发展,也就是构建由校内到校外“教训赛”密切联系的渐进发展路径;从纵向来看,应满足每一学段青少年的足球运动需求,确保不同年龄的学生均能参与到校园足球活动之中。从融合发展的视角分析,现阶段2个基本维度的发展水平仍需进一步提高。一方面,我国试点县(区)普遍存在“重竞赛、轻训练”、校内外训练与竞赛体系尚未完全融通的问题(刘年伟等,2019)。调研表明,多数试点县



(区)校园足球工作的开展存在校内外严重割裂的现象,校内教学训练与校外竞赛缺乏有效联系。例如,部分试点县(区)负责人提出,各级政府部门经常会以省、市级为单位临时组队参赛,打击了基层学校参与校园足球的积极性,应尽量以校为单位进行各级比赛选拔。另一方面,由于人才培养通道尚未完全畅通,参与校园足球的学生呈现学段断层现象。调研表明,较多试点县(区)负责人指出优秀足球人才因升学导致“无球可踢”的问题十分严重。总体来看,无论是纵向还是横向融合发展不足的问题,既有主观上建设实践经验有限的原因,也有客观上组织保障缺失的因素,建设成熟的试点县(区)还需提高自主创新能力,积极探索校园足球融合发展的有效路径。

#### 4 校园足球试点县(区)建设的未来路径

作为我国教育领域政策试点的常规形式,试点县(区)建设遵循的是由中央高位推动、地方自主创新的自上而下的运行路径(刘春华,2019)。从试点县(区)建设的现状与问题来看,其未来发展必然是一个渐进式的系统推进过程,不仅需要充分把握质量建设的基本要求与核心要素,遴选合适且精准的试点区域,更需要试点区域多中心协同发力和管理主体多层级监管考核,合力建成试点县(区)融合发展体系,进而推进试点县(区)高质量发展。

##### 4.1 坚持“质量本位”的发展理念,推动试点县(区)建设的自主创新

发展校园足球需要顶层设计与基层创新的有机互动(中国教育新闻网,2017),试点县(区)建设应在遵循这一规律的基础上,坚持“质量本位”的发展理念,结合“投入—

过程—产出”的发展路径,逐步实现校园足球政策试点效果的最大化。

1)投入阶段:严格执行顶层设计目标任务。试点县(区)应统筹区域资源,全力投入到《基本要求》《指导意见》等国家政策文件的执行工作之中,以校园足球特色学校布局与建设为根基,逐步完成普及推广校园足球的根本任务。而且,应严格遵守目标任务的时间节点要求,如《实施意见》计划到2025年完成5万所校园足球特色学校的布局;《全国青少年校园足球八大体系建设行动计划》提出到2022年,每所校园足球特色学校应拥有1名以上D级教练员、1块以上足球场,学生体质健康合格率达到95%以上等要求,各试点县(区)均应在特色学校申报、资源投入与普及效果等方面落实相关政策提出的质量要求。

2)过程阶段:切实推进试点内容自主创新。通过高质量执行顶层设计目标任务的过程,为试点县(区)探索试点内容提供有利契机,应结合实际发展情况以及区域内校园足球特色学校建设的实践经验,选取普及推广、人才输送、资源保障等一个或几个方面(表3),进一步挖掘试点县(区)的特色创新发展模式,出台精细化和可操作的试点政策内容,不断优化国家政策的县域执行效果。

3)产出阶段:积极助力特色经验辐射推广。依据我国政策试点“吸纳—辐射”的基本演进逻辑,经过试点县(区)建设检验的优质试点内容,可凝练为高质量的特色经验。试点县(区)的上级政府部门应进行针对性吸纳,而后在所管辖的更大范围内进行经验的辐射推广,达到引领和带动全局发展的最佳效果。

表3 部分试点县(区)的试点工作内容

Table 3 Contents of the Pilot Work in Some Pilot Counties (Districts)

试点县(区)名	试点类型	试点内容
重庆市沙坪坝区	普及推广	将足球技能测试纳入全区学生体质测试项目并与校长考评挂钩,采取随机抽取学校与学生参加的方式,促使全区所有学校重视全体学生的足球运动技能学习。
贵阳市云岩区	人才培养	引入北京人和等职业俱乐部,建立人才培养“卫星基地”的合作模式,既挖掘人才向俱乐部输送,也“回收”优秀队员重返本区校园足球工作岗位。
江苏省张家港市	品牌建设	综合利用各方优质资源建设凤凰足球小镇和贝贝足球学校两大特色品牌,不仅提高本地区体育公共服务的供给水平,还能够接待周边地区的运动队前来训练备战。
广州市天河区	资源共享	建立区域内体育发展联盟,通过联盟内学校的师资互动、课程共建、教学交流等活动,为校园足球改革发展提供师资保障。
成都市成华区	科技支撑	研发智能助教系统,将“互联网+”引入校园足球并覆盖全区学校,构建学生个人档案并与国家体质健康监测数据平台对接互通,进而在数据分析的基础上开展个性化锻炼和针对性训练。
洛阳市洛宁县	助力脱贫	利用课余时间的足球兴趣班为区域内留守儿童提供沟通与学习的机会,缓解家庭的后顾之忧,助力全县脱贫攻坚。

##### 4.2 提高薄弱区域的布局数量,完善试点县(区)整体布局结构

政策试点是中国治理实践中所特有的一种政策测试

与创新机制,包括各种形式的试点项目、试验区等,通常需要经过由选点到扩点的运行过程(周望,2012)。从试点县(区)的发展历程来看,2015—2017年通过遴选已初

步完成选点工作,2018—2025年应在遵循国家严控发展总量的前提下,通过创建逐步完成扩点工作,可参照政策试点的扩点规律,遵循“重点—普遍”的扩点路径,进一步调整和完善全国范围内的布局结构。

1)重点扩点:增加薄弱省份布局数量。从历年的布局规划要求来看,各省份的可申报指标数量基本一致,试点县(区)布局应达到省域均衡发展状态,这也符合国家教育均衡发展的战略方向。因此,目前少数布局数量不足的省份应是未来的重点扩点对象,如海南、重庆、西藏、广西等,可由省级教育行政部门牵头,通过教育系统自上而下的政策传达机制,向县域教育行政部门精准传达试点县(区)布局的政策意义与支持举措,充分调动布局数量薄弱省份的县域申报积极性,力争在创建周期内达到试点县(区)布局的平均数量标准。

2)普遍扩点:逐步提高县和县级市布局比例。在省域布局数量基本稳定的情况下,应将优化县域配比作为工作重点。可通过教育部制定布局规划文件,对每年各省份的推荐类型进行限制,如全部或大部分已获批的试点县(区)都为市辖区的吉林省、湖北省等只能推荐县或县级市,其他省份的推荐县(区)中必须包含至少1个县和1个县级市,提高县和县级市的总体推荐数量,在教育部审核时进行布局比例的总体把控。具体配比可参照《遴选通知》中关于校园足球特色学校6:3:1的比例要求,对标试点县(区)中的市辖区、县级市和县。其中,县级市比例上浮的原因在于其普遍高于县的基础保障水平,且大量经济发展水平位居全国前列的县级市尚未入围(如昆山市、常熟市等),这样的布局要求既为试点县(区)的布局提供了潜在基数,也可为后期的建设工作提供重要支撑。

#### 4.3 健全多中心协同治理体系,构建试点县(区)建设共同体

习近平总书记主持召开的中央全面深化改革领导小组第十次会议强调,发展振兴足球,必须克服阻碍足球发展振兴的体制机制弊端,为足球发展振兴提供更好体制保障。结合《指导意见》的要求,试点县(区)应积极探索“单中心—多中心”的治理路径,联合政府、学校、行业、社会等多元主体构建区域共同体。

1)政府主导:试点县(区)治理的推动核心。一方面,应强化试点县(区)政府的主体责任,推动校园足球工作领导小组的实质化运行,可通过签订工作责任书、制定任务清单等形式明确各部门主体责任,如教育部门负责普及推广、体育部门负责区域竞赛开展、足协负责后备人才选拔等,并利用联席会议强化部门之间的协调沟通,构建多部门协同的联动机制。另一方面,应发挥试点县(区)政府的主导作用,利用其具备的财政事权出台相应的扶持政策,为特色学校、社会组织等主体参与试点县(区)治

理创造有利条件。

2)学校主体:试点县(区)治理的成效保障。试点县(区)最重要的标准就是县(区)内60%的中小学是校园足球特色学校,试点县(区)的治理成效很大程度上取决于校园足球特色学校的参与质量。一方面,应赋予学校充分的办学自主权,鼓励其在课程设置、教材开发、科学训练、足球文化营造与传播等方面积极探索,为试点县(区)治理提供更多经验素材。另一方面,应畅通学校需求的表达渠道,可通过定期研讨、调研交流等形式,充分征集和考量特色学校领导与骨干教师的意见和建议,提高特色学校在试点县(区)治理体系中的话语权和参与度,建构协同治理主体间的良好交流与互动模式。

3)行业指导:试点县(区)治理的智力支撑。应参照“国家—省—市级”专家指导委员会的模式,整合内部专家资源,组织试点县(区)专家指导委员会,为试点县(区)的治理提供及时有效的智库服务。也可从基础理论、政策制定、实践问题、经验推广等角度成立科研课题,集聚高质量的研究成果来提升治理水平。此外,专家指导委员会通常具有“官民二重性”的特征,可在政府与学校之间发挥沟通协调作用,促进多元治理主体间的协同联动。

4)社会参与:试点县(区)治理的重要补充。政府可采取免收或低收场租、调整税收政策、发放专项补贴等方式鼓励社会参与,如张家港市政府采取费用减免和招商引资等方式,支持青少年足球俱乐部在城市空地建设足球场地,服务于校园足球课余训练与竞赛。同时,政府应以此为契机大力推广政府购买服务,鼓励引入竞争机制,通过合同、委托等方式向市场力量购买足球服务,加快形成合作治理、相互补充的治理格局。

#### 4.4 强化试点县(区)监管考核力度,推行全面绩效管理

随着中国特色社会主义进入新时代,全面绩效管理已成为一种全新的政府运行状态,旨在建立以人民为中心的现代化服务型政府。为了弥补试点县(区)政府绩效管理的不足,应结合我国政府的纵向行政管理体制,构建“国家—省市—县区”的管理路径,进一步强化监管考核力度,推行政府全面绩效管理。

1)国家层面:完善绩效管理标准与制度。以《全国青少年校园足球试点县(区)复核指标体系》为基础,将试点工作的内容与成效作为评价试点县(区)绩效的重要标准,凸显试点政策执行的实际情况。以正式制度的形式明确省、市教育行政部门的属地管理责任,将试点县(区)建设质量情况纳入绩效考核内容,并根据复核结果实行相应的奖惩措施。例如,连续2年无法达到合格标准的试点县(区)应予以摘牌,并将问责处罚落实到试点县(区)的具体责任人,采取警告、通报批评等实质性惩戒措施,并追究省、市政府部门的连带监管责任,而对于每年获评

“优秀”且具有特色试点经验凝练的县(区),除现有颁奖表彰的荣誉性奖励之外,更应给予政策、经费等扶持奖励,为下一步经验的辐射和推广创造有利条件。

2)省市层面:建立省级统筹、市级交叉的管理机制。在压实省市管理责任的基础上,应由省级教育行政部门统筹协调,组织各市级教育行政部门开展随机督察、交叉考核,尽量避免本市教育行政部门负责辖区内试点县(区)管理可能产生的利益“共谋”现象。此外,省市级监管考核工作应考虑与国家的年度抽查相配合,不仅要增加日常监管考核频率及实现全覆盖式管理,更要对国家年度抽查中要求限期整改或考核分数偏低的试点县(区)进行重点督查,定期组织专家团队指导质量改进工作,尽快提升试点县(区)整体建设质量。

3)县区层面:强化内部管理责任意识。根据《全国校园足球办关于做好全国青少年校园足球特色学校、改革试验区、试点县(区)、“满天星”训练营、高校高水平足球队复核的通知》的规定,试点县(区)具有对标自查的管理义务,应按照相关标准文件要求,定期对试点县(区)建设情况进行内部督导检查,及时总结评估试点工作的成果与不足,将“质量意识”扎根于县(区)内部,从而能够从容应对国家与省市级的管理工作,为整个管理路径的畅通奠定基础。此外,可建立试点县(区)领导和教育部门负责人培训机制,进行长期的业务培训(杨献南等,2020),进一步明确建设质量考核的责任人定位。

#### 4.5 发挥人才培养的融合价值,实现区域“教训赛”一体化发展

校园足球的最终目标是要培养一大批会踢球的优秀的数学家、物理学家、生物学家等人才,当然也会培养少数有着扎实文化根基的优秀足球运动员(中国网,2019)。试点县(区)建设需要立足于育人的基本定位,以人才培养为“抓手”,逐步建立“校外-校内”的融合路径,实现区域内教学、训练、竞赛的一体化发展。

1)校外:构建特色学校联系网络。应充分整合区域内不同学段的校园足球特色学校,进行对口设置,可鼓励不同学段的学校之间签订人才培养合作协议,利用升学的纽带“串联”和“并联”各学段的每所特色学校,以形成充满活力和联动力的“校园足球特色学校网”(毛振明,2018)。在此基础上,由试点县(区)教育部门牵头在“特色学校网”内探索“教训赛”一体化发展,如教学内容方面可设计贯通小学到高中的课程体系,随学段的提升逐步纳入理论、技术、战术等方面知识的学习,实现掌握足球专项运动技能的教学目标。又如,竞赛方面可设计校内外衔接的竞赛体系,参照重庆市沙坪坝区的班级联赛模式,以班级为单位组织开展区级校园足球竞赛,每个参赛队都来自校内班级联赛的优胜队,每个队员都来自同一学校的同一班级,确保参与校内外竞赛的队伍编制完整。

2)校内:明确基层学校的育人目标。校园足球特色学校应致力于探索面向全体学生的人才培养模式,以“教会、勤练、常赛”为主要手段,在落实每周1节足球课的基础上,将参与课余足球训练纳入课外体育作业,并将参与足球竞赛的表现作为足球课考试的重要内容,使每个学生都能加入足球教学和课余训练,都要参与体育竞赛(王登峰,2020),从而推进校内“教训赛”工作有机联系、一体化发展,实现享受乐趣、增强体质、健全人格、锤炼意志的育人目标。此外,还需充分发挥评价的导向作用,将“教训赛”活动参与率、足球运动技能测试合格率、学生体质健康优良率增长情况等作为评价重点,督促校长构建良好的学校管理生态系统,实现以普及为导向的特色学校健康发展(杨献南等,2019)。

## 5 结语

新时代我国校园足球改革发展成果显著,而试点县(区)建设作为校园足球工作推进的核心环节,通过高质量建设经验的凝练和推广,实现由发展增量到夯实质量的阶段性转变将是未来的基本趋势。虽然我国试点县(区)经过2015年至今的发展已取得初步成果,但在质量建设、规划布局、治理模式、管理机制、发展体系等方面仍然存在诸多问题。面向未来,在党和国家高度重视和支持下,试点县(区)建设需坚持问题导向,积极探索自主创新的高质量发展路径,引领和带动我国校园足球工作的整体质量提升,进而为足球改革发展和体育强国建设贡献校园足球力量。

## 参考文献:

- 董众鸣,柳志刚,2015.上海市校园足球活动开展现状、存在的问题及建议[J].上海体育学院学报,39(4):90-94.
- 郝文鑫,方千华,蔡向阳,等,2020.我国新校园足球竞赛体系的运行现状考察与治理路径研究[J].武汉体育学院学报,54(7):87-93.
- 胡庆山,曾丽娟,朱珈萱,等,2016.校园足球热的审思:兼论中国青少年足球后备人才的培养[J].北京体育大学学报,39(1):126-131.
- 李卫东,夏伦,王健,2018.校园足球活动政策的本质内涵、发展目标与推进思路[J].体育文化导刊,(2):18-22.
- 刘春华,2019.中国体育政策试验:类型、路径、困境与破解[J].天津体育学院学报,34(1):1-7.
- 刘海元,2018.我国青少年校园足球改革发展情况及对当前主要问题的思考[J].首都体育学院学报,30(3):209-213.
- 刘年伟,姚蕾,熊晓正,等,2019.从教育生态学审视志丹县校园足球环境改革[J].体育学刊,26(4):100-105.
- 毛振明,2018.新校园足球的成果审视与发展建言[J].上海体育学院学报,42(4):7-11.
- 邱林,王家宏,2018.国家治理现代化进程中校园足球体制革新的价值导向与现实路径[J].上海体育学院学报,42(4):19-25.
- 全国青少年校园足球工作领导小组办公室,2019.全国青少年校园足球工作五年总结及2020年工作部署[EB/OL].[2020-02-15].  
[http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/51635/sfcl/201912/t20191220\\_412768.html](http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/51635/sfcl/201912/t20191220_412768.html).

- 王长权,毛振明,席连正,2018.“新校园足球”的顶层设计(6):论校园足球的机制创新和制度建设[J].武汉体育学院学报,52(11):77-81.
- 王崇喜,陈治,2012.校园足球运动县域推进体系的构建与实践探索:以临颖县校园足球发展工程为例[J].北京体育大学学报,35(4):105-110.
- 王登峰,2020.体教融合的历史背景与现实意义[J].体育科学,40(10):3-7.
- 王登峰,樊泽民,2018.全国青少年校园足球工作发展综述(2015—2017年)[J].上海体育学院学报,42(4):1-6.
- 王学彬,郑家鲲,2019.新中国成立70周年我国群众体育发展:成就、经验、问题与展望[J].体育科学,39(9):31-40,88.
- 杨献南,吴丽芳,李笋南,2019.我国青少年校园足球特色学校管理的基本问题与策略选择[J].体育科学,39(6):3-12.
- 杨献南,吴丽芳,李笋南,2020.我国校园足球试点县(区)管理的基本问题与应对策略[J].沈阳体育学院学报,39(5):40-48.
- 张碧昊,郭敏,李卫东,2020.省域校园足球特色学校建设的现状审视与策略选择:基于H省91所学校的实地调研[J].体育学研究,34(4):30-37.
- 赵鹏,谢朝忠,刘海元,2020.校园足球“满天星”训练营建设的国际经验与发展启示[J].体育学研究,34(4):22-29.
- 郑杭生,2019.社会学概论新修[M].北京:中国人民大学出版社:280.
- 中国教育新闻网,2017.全国青少年校园足球工作领导小组办公室与60个校园足球试点县(区)签署推进校园足球改革发展备忘录[EB/OL].[2020-02-19]. [http://www.jyb.cn/rmtzcg/xwy/wzxw/201705/t20170527\\_2648532.html](http://www.jyb.cn/rmtzcg/xwy/wzxw/201705/t20170527_2648532.html).
- 中国网,2019.王登峰:校园足球2.0时代 立足教会、勤练和常赛[EB/OL].[2020-02-22]. [http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/50939/mtbd/201907/t20190725\\_392187.html](http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/50939/mtbd/201907/t20190725_392187.html).
- 周望,2012.中国“政策试点”研究[D].天津:南开大学.

## Research on Current Situation, Problems and Suggestions of the Construction of Campus Football Pilot Counties (Districts) in China —Based on Investigation and Analysis of 55 Counties (Districts) in China

ZHANG Bihao<sup>1,3</sup>, LI Weidong<sup>2\*</sup>, HU Yang<sup>1</sup>, QUE Xinghui<sup>1</sup>, CHEN Haizhen<sup>1</sup>, LI Gaoxian<sup>1</sup>, QIAN Cheng<sup>1</sup>

1. School of Physical Education, Central China Normal University, Wuhan 430079, China; 2. Research Center of China Youth Football Education and Development, Central China Normal University, Wuhan 430079, China; 3. Department of Physical Education, Wuhan University of Technology, Wuhan 430070, China

**Abstract:** Campus football pilot counties (districts) is a demonstration project to improve the popularization level of campus football, also a key link in the three-dimensional promotion of campus football. Using the methods of literature, questionnaire and field research, this paper comprehensively analyzes the current situation of the construction of the pilot counties (districts) of campus football in China from the aspects of overall layout, organization and leadership, basic guarantee and development system. It is concluded that campus football pilot counties (districts) in China have made initial achievements after 2015, but there are still quality problems in the overall development, the concise characteristic experience is relatively limited; the overall planning layout is not systematically enough, and the imbalance of county structure is prominent; the communication between the main bodies of the governance is poor, and the collaborative governance model needs to be improved; the supervision function of government needs to be strengthened, and performance management mechanism has not been implemented; there is no effective linkage within the development system, and the level of integrated development still needs to be improved. Thus, this paper puts forward the future paths: adhere to the development concept of “quality oriented” to promote independent innovation in the construction of pilot counties (districts), increase the number of weak areas, and improve the overall layout of the pilot counties (districts); improve the multi-center collaborative governance system, and build pilot counties (districts) construction community; strengthen the supervision and assessment of the pilot counties (districts) and implement the comprehensive performance management model; make full play of the value of talent training and realize the integrated development of regional “teaching, training and competition”.

**Keywords:** campus football; pilot counties (districts); status; path