

我国足球运动员归化政策有效执行的路径研究

李 亮

(广东司法警官职业学院 警体技能部, 广州 510520)

摘 要:在我国足球运动员归化政策由讨论阶段进入实施阶段的背景下,以公共政策执行理论为基础,以政策目标与标准、政策资源、政策执行的组织机制、社会环境、目标群体5个因素为变量,构建政策执行分析框架,分析归化政策的执行情况。研究发现:政策目标模糊、政策标准缺失,政策信息资源收集不足、人力资源组成单一、物力资源主体责任存在争议,政策执行的组织机构不完善、执行机制缺失,不利于归化政策的有效执行,而环境建设和目标群体的态度行为也有进一步完善的空间。认为,中国足协应尽快出台文件,明确政策目标,严格政策标准;合理搭配人力和物力资源;健全足协为主、俱乐部为辅的组织机构和领导机制、监管机制、实施机制等政策执行机制;国家、行业组织、媒体、目标群体共同努力,优化政策执行的社会环境;改良目标群体的态度行为。旨在促进我国足球运动员归化政策的有效执行。

关键词:归化运动员;中国足球;政策执行;政策目标和标准;资源;组织机制;环境

中图分类号:G80-05

文献标志码:A

文章编号:1008-3596(2021)03-0009-06

针对我国竞技足球常年萎靡的情况,政府和社会各界一直在积极思考与探索出路。近年来,伴随着国际体坛归化运动员的热潮,我国要不要归化外籍足球运动员,引发了激烈的争论。赞成者认为:此举有利于推动世界足球文化交流互鉴,有利于优化我国竞技足球的人才资源库,有利于丰富我国足球人才选拔途径,是提升国家队实力的捷径;反对者认为:归化运动员难有强烈的国家身份认同,有些球迷在民族情感上无法接受,甚至认为这是中国足球急功近利的又一体现,搞不好还会影响国内联赛公平竞争的秩序和破坏青训体系^[1]。尽管人们意见不一,中国足协依然于2019年在北京国安、山东鲁能、上海申花等几家俱乐部展开了归化运动员的试点工作,归化政策进入实施阶段。

然而,当入籍球员德尔加多由于违反国际足

联相关规定几乎没有可能代表国足出战时,又有人不禁发问,这样的归化意义何在?会不会有俱乐部为一己私利,打政策的擦边球,将外援变为内援?不可否认,没有归化球员的加入,国足成绩将难有实质性突破;而归化也确有潜在弊端。利与弊总体上是政策执行结果的体现,而政策执行的结果又必将受到政策执行过程的巨大影响。因此,当务之急是尽快探索出一条符合我国国情又相对有效的归化政策执行路径,尽量放大预估利益,规避乱象风险。而在现有的研究中,虽有学者从法律法规、执行机制及实施策略等方面,对归化政策执行发表观点,但系统运用公共政策执行相关理论进行研究的较少。鉴于此,本研究以公共政策执行理论为依据,构建分析框架,对我国足球运动员归化政策的执行情况进行分析,并探索更为有效的执行路径。

收稿日期:2020-11-24

基金项目:2017年广东省教育科学规划课题“高校公共体育课全面实施‘翻转课堂’实践研究”(2017GXJK194)

作者简介:李 亮(1990—),男,四川眉山人,助教,硕士,研究方向为体育人文社会学。

文本信息:李亮.我国足球运动员归化政策有效执行的路径研究[J].河北体育学院学报,2021,35(3):9-14.

1 理论基础与分析框架

目前公共政策执行理论已经发展到第三代。第一代政策执行理论以行政组织的层级原则和自上而下的指挥控制为核心,强调政策由上层规划和制定,然后分化为具体的指示,由下层负责执行。政策目标与标准、政策资源、组织间的沟通与执行活动、执行机构的特性、经济政治环境和执行人员的价值取向,这6个变量决定着政策执行的效果^[2]。第二代政策执行理论认为政策执行成功与否,基层执行者的责任感和目标群体的期望能否得到保障是关键^[3],体现的是自下而上的执行特征。第三代

政策执行理论认为,成功的政策执行一方面在于政策制定者科学规划政策方案、理性选择政策方式、合理分配政策资源;另一方面在于广泛掌握目标群体的诱因结构^[4]。

政策执行理论在发展过程中,被各国研究者不断运用和修正,并在各个社会领域不断被检验,对于解释政策执行有效性有较强的普适性^[5]。在我国,从2013年开始,就有体育学者陆续运用以上理论分析国内外体育公共政策执行状况,为本研究提供了参考。本研究主要借鉴第三代政策执行理论,兼顾第一代和第二代理论的核心要素,构建我国足球归化运动员政策执行的分析框架(图1)。

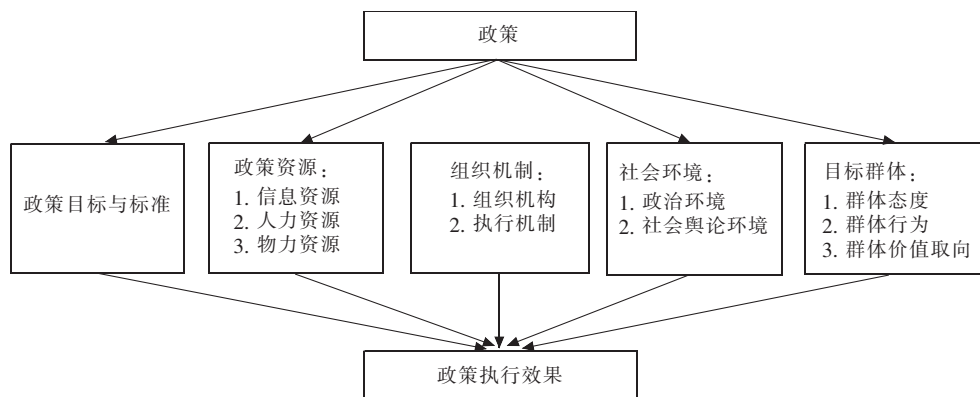


图1 政策执行分析框架

该分析框架假设政策的目标与标准、政策资源、政策执行的组织机制、社会环境、目标群体5个因素变量影响政策执行效果。①政策目标是政策执行的起点与最终追求,标准则是衡量政策执行能否达到目标的关键因素,目标与标准是政策有效执行的前提。②政策执行的资源和组织机制建设是执行主体有效执行政策的重要资源和组织保障。③客体层面的外部社会环境与目标群体的综合表现,也是影响政策有效执行的重要因素。因此,本文从以上5个维度出发,分析我国足球运动员归化政策的执行状况,并寻求政策有效执行的路径。

2 归化政策执行现状分析

2.1 归化政策目标与标准

2.1.1 政策目标模糊增大异化可能

2015年《中国足球改革发展总体方案》指出,中国男足的远期目标是进入世界杯和奥运

会^[6]。随后国家发改委就此出台了具体实施方案,2016年《中国足球中长期发展规划(2016—2050年)》指出,实施海外人才引进计划,吸引高水平足球运动员来华工作,完善出入境、居留、保障医疗和子女教育等一系列政策^[7]。紧接着相关部门颁布了《关于为外籍高层次人才办理签证及居留手续有关事项的通知》和《关于为外籍高层次人才来华提供签证及居留便利有关问题的通知》等文件,使外籍球员入籍更加便利。随后中国足球协会也积极响应,在2019年3月发布《中国足球协会入籍球员管理暂行规定》(以下简称《暂行规定》),明确了入籍球员的转会、注册、参赛和管理等事宜^[8],并将归化政策执行的权力下放到试点俱乐部,开始实施归化政策。

相关部门虽然出台了关于球员入籍和管理的规定,但从足球事业发展的角度出发,并没有出台专门指导球员归化政策执行的文件,中国足协

《暂行规定》也只是规范了归化球员入籍后的管理规定，却没有前置性的指导归化工作执行的意见，特别是没有清晰发布“归化运动员来干什么”“要实现什么目标”等政策目标，中国足协、俱乐部或其他政策执行主体，各自的政策执行目标是什么也不明确。这样极可能导致各主体目标不一致，进而产生利益博弈，不利于归化政策的执行。

如果实施归化政策是为了提升中国男足的实力，那么就目前出现的一些入籍球员几乎没有代表国家队比赛资格的情况，又将作何解释？是不是俱乐部在钻政策的空子？面对质疑的声音，中国足协和俱乐部并没有积极有效地回应。让人更难理解政策目标，势必增大异化可能。

2.1.2 政策标准缺失不利于政策的有效执行

政策标准通俗讲就是我国要归化什么样的球员？有什么标准？首先，如果考虑国家队的比赛成绩，那么政策执行的标准就应该：一是归化后球员有代表国家队比赛的资格；二是球员有提升国家队竞技实力的能力，往更深更远考虑，其技战术特点要适合目前的国家队，要适合国家队将来的建队思路和技战术打法。其次，如果要考虑人们的民族情感问题，那么政策执行的标准就应该：一是归化球员以华裔为主；二是归化球员要有爱国情怀和优良品德。再次，如果考虑归化球员对中国足球事业长期发展的帮助，那么政策执行的标准就应该是：球员愿意在中国长期或永久居住，退役后愿意长时间帮助中国足球发展。甚至，如果要实施“买青养成计划”，那么就应该有归化青少年运动员的相应标准。

然而，目前由于没有指导归化工作执行的专门文件，政策执行的标准也是缺失的，再加上各俱乐部如果不能站在中国足球整体长远发展的高度去统一行动，就可能没有质量地乱归化，必将严重影响归化政策的执行效果。

2.2 归化政策执行的资源

政策执行的资源是指在政策执行过程中执行主体所需要的各种资源，是政策有效执行的重要保障。

2.2.1 信息资源收集不足

信息资源主要包括2个方面，一是潜在归化对象的相关信息，如在全球有多少可供我国归化的华裔球员和非华裔球员，如果要实施“买青养成计划”，那全球又有多少可供归化的青少年运

动员，他们入籍中国的意愿如何，是否符合我国的归化目标与标准等。二是与归化政策相关的制度信息，如国际足联和奥委会关于归化球员比赛资格的规定，我国与归化对象国家的相关法律，关于入籍与脱籍的规定等。如何最大限度地畅通信息来源渠道，如何及时掌握有效信息形成规范化的操作，避免由于信息不畅而导致的异化现象，是需要认真思考的课题。然而，就目前的情况来看，在我国归化政策执行过程中，还存在着信息资源收集不足的问题，德尔加多事件就可能是不熟悉国际足联相关规定所致。

2.2.2 人力资源组成相对单一

虽然归化政策的执行可能不需要太多的人力资源，但从政策执行理论的要素出发，执行某项政策的人员应该由政策目标与标准的制定者、政策执行的监督审核者、政策的具体执行者组成。然而，目前我国归化政策的执行权力，由足协下放到各试点俱乐部，政策执行者主要由俱乐部人员构成。可见，我国归化政策的执行缺乏政策制定者和监督审核者的参与，不利于我国归化运动员政策的有效执行。

2.2.3 物力资源的责任主体存在争议

目前，我国归化政策执行的物力资源主要涉及归化运动员的经费问题。其核心问题是归化球员的工资由谁来支付？按照逻辑关系，谁需要谁使用，谁就来支付。归化球员对俱乐部、联赛和国家队建设都有益，那经费问题究竟由谁来负责，就需要细致分析。国家队的建设与国内联赛的建设，都在中国足协的领导下，归化政策执行的主体责任应该落到中国足协身上。在操作层面，中国足协如果以联赛和俱乐部为依托去执行，也应该充分尊重各俱乐部诉求，并在经费上有所扶持。但目前，足协将权力下放到各试点俱乐部，归化运动员的经费也主要由俱乐部负责。俱乐部、联赛的良好发展肯定有利于国家队的发展建设，但是作为企业的俱乐部是否有义务为国家队建设买单？这样的方式会不会导致足协和俱乐部的目标分离？如果不能明晰这些问题，将严重影响归化政策的有效执行。

2.3 归化政策执行的组织机构与执行机制

政策执行主体的组织机构属性，决定了执行主体在执行活动中的出发点、动力来源和价值取向，而执行机制则是影响政策是否能够有效执行的关键。

2.3.1 政策执行的组织机构

政策执行的组织理论学派认为,组织是政策执行的主体。目前,我国归化政策执行的主体主要是各试点俱乐部,其本质是企业。而企业主要考虑经营效益。虽然归化高水平球员有利于俱乐部快速提升比赛质量,但引进高水平的国内球员和外援同样能够达到该目的,因此归化并不是各俱乐部必须且迫切的方式。相比于各俱乐部,国家队要想在短时间内快速提升实力,归化高水平球员似乎更为迫切。但目前归化工作主要由试点俱乐部来完成,倘若缺乏监管,俱乐部只从自身的利益和角度出发,忽略国家目标和标准,将不利于归化政策的有效执行。结合上文的分析,我国归化政策的执行主体,应该是中国足协及其成立的相应办公室,若在操作层面上需要依托各俱乐部,也应该是以足协为主、俱乐部为辅,并在充分尊重各俱乐部利益的同时,监管整个归化工作按照政策目标与标准高质量地进行。

2.3.2 政策执行机制

政策执行机制包含了系统内部和外部2个方面的内容,系统内部包括依据政策目标与标准对执行活动进行审核、监督、激励、惩罚等;而系统外部则主要包括与归化政策执行有关的政治环境、归化政策执行的社会舆论、与归化目标群体的沟通等。这些沟通活动机制的建立和完善,将为归化工作营造良好的社会环境,并有利于监管整个归化工作高质量进行。

然而,目前的试点工作沟通活动机制是缺失或不完善的。系统内部,政策目标与标准模糊,相应的审核、监督、激励与惩罚机制都有待建立或完善;系统外部,前期国家出台了一些举措,而随着该项工作的深入,对媒体、球迷等社会舆论的引导,与目标群体的沟通(如爱国主义教育)等沟通活动机制,也都亟待建立和完善。

2.4 归化政策执行的社会环境

2.4.1 政治环境

政治环境主要涉及两方面的内容:一是我国法律对归化球员入籍的规定,关涉的是归化球员获得我国国籍的难易程度;二是针对该类人才的社会保障优惠政策。

目前,已有学者参照我国《国籍法》对归化运动员入籍问题进行了分析。《国籍法》第7条规定,外国人或无国籍人是中国人的近亲属或定居在中国或有其他正当理由的,可以经申请加入

中国国籍。相对于前2个条件,第3个条件“有其他正当理由”更宽泛,可操作的余地更大,可将归化运动员的政策执行纳入这一条款,表述为国家紧缺的优秀体育人才^[9]。

目前,足球改革与发展已经上升到国家战略的高度,并且国家为归化政策也营造了相对有利的政治环境。继续出台吸引人才和留住人才的举措,继续营造更有利的政治环境,才能推动该项政策深入执行。

2.4.2 社会舆论环境

毋庸置疑,社会舆论是影响政策执行的重要因素。纵观我国归化政策的执行,无论是在之前的讨论阶段,还是在现在的实施阶段,社会上一直褒贬不一。反对者大多从民族情感、破坏联赛平衡以及扰乱青训体系建设等角度出发发表看法。诚然,这些担忧或许有一定道理,但其最终结果如何,则需要结合政策执行的具体情况辩证地看待。而就目前来看,政策执行主体应该积极回应人们的关切、意见和担忧,为政策执行争取有利的社会舆论环境。但事实是,当归化政策执行中出现争议时,否定和质疑往往成为舆论的主导,中国足协或其他政策执行主体,还缺乏积极引导社会舆论的意识,这极易加重人们的担忧,影响归化政策的有效执行。

2.5 归化政策执行的目标群体

政策执行目标群体的态度行为,如国家身份认同、被归化动机、对国家队竞技实力和青训体系的影响等,也会直接影响政策执行效果。倘若其态度行为以正能量为主,将有利于归化政策的继续执行;反之则不利。主导态度行为的是归化球员的价值取向,大部分球员归化入籍主要考虑物质因素和专业上自我实现因素。一方面,球员的价值取向影响着其归化后的态度行为;另一方面,其态度行为也将影响政策执行主体对球员自身价值实现的保障。因此,我国归化政策执行主体和目标群体之间应该构建规范高效的沟通机制,充分表达各自利益诉求,努力实现合作共赢。就目前的情况来看,无论是已经代表国足参加世预赛的李可、艾克森,还是一些主要在俱乐部效力的归化球员,无论是国家身份认同,还是对国家队竞技实力的提升,总体表现都中规中矩,并没有特别明显的正面或负面效应。随着归化政策的持续深入,应高度重视归化球员的态度行为问题,激励其积极发挥正能量。

3 促进归化政策有效执行的路径

由上文分析可知,政策目标与标准、政策资源、政策执行的组织机制、社会环境、目标群体5个因素变量相互作用,共同影响归化政策的执行效果。所以,本研究从以上因素出发,提出促进我国归化政策有效执行的路径。

3.1 明确政策目标,严格政策标准

中国足协应尽快出台指导归化工作的政策文件,围绕提升各级国家队竞技实力和推动中国足球发展这一核心目标,尽快制定清晰的归化政策目标,指导归化工作的具体实施。在此基础上,以“高水平为主、华裔优先、青少年优先”为原则,明确政策执行标准,并根据实际情况,区别对待成年球员和青少年球员。中国足协应监管各执行主体,站在中国足球事业发展的高度,严格执行各项标准,同时对归化对象严格审核,宁缺毋滥,减少或避免归化乱象。

3.2 合理搭配政策资源

人力资源方面,总体上坚持“足协人员为主,俱乐部人员为辅”的原则,去搭配领导者、监管者、实施者三方面的人员。领导者和监管者主要由足协人员构成,具体实施者可由足协和俱乐部人员共同组成。在政策实施过程中应当安排专人对潜在目标群体进行广泛的、规范化的信息搜集整理,最大限度地拓宽信息来源渠道,增加选择余地;对国际足联、奥委会最新政策,我国和潜在归化对象国家的相关法律等,进行全面严谨地分析,汇总后向相关执行主体进行汇报和发布,以免由于信息不畅影响归化政策的有效执行。

物力资源方面,应该由足协配套政策资金和俱乐部财政支出共同构成,俱乐部的财政支出主要负责归化运动员的工资,倘若该运动员符合归化标准,足协可以从配套政策资金中,对俱乐部给予补贴;若该运动员实力突出入选国家队,足协可以提高补贴标准;若该运动员入选国家队后发挥了重要作用,帮助国足在洲际大赛、世界杯预选赛、奥运会预选赛等重大比赛中取得优异成绩,那么补贴标准可进一步提高。这种分级激励机制,有利于各俱乐部归化高水平球员,从而实现政策目标。

3.3 健全组织机构与执行机制

我国足球运动员归化工作已经试行了一年多,但是组织机构和执行机制还不完善。中国足

协多次表示“中国足球目前需要归化运动员,但不会是大面积归化,会严格控制归化的数量和质量。”这更需要尽快健全组织机构去严格把关,防止出现大面积归化乱象。根据试点工作的反馈,应坚持足协为主、俱乐部为辅的原则,尽快成立归化工作的领导机构,并设立办公室。健全工作机制:领导机制负责根据国家足球事业发展需要,出台指导文件,制定政策目标、标准,合理搭配政策资源,明确执行活动的责任与分工,并积极营造良好的社会氛围;监管机制负责依据政策目标、标准,对执行主体的执行活动进行监督、审核、奖励和惩罚;实施机制负责具体工作的实施,与潜在的和已归化对象的联系和沟通等。要强调的是,足协即便依托俱乐部开展归化工作,也应该充分参与其中,与俱乐部进行有效沟通,提高其政策认同度;充分尊重俱乐部利益,激发俱乐部积极高效地执行归化政策,双方共同努力,推动足球事业发展。

3.4 优化社会环境

优化政策执行的社会环境,需要社会各界共同努力。国家层面,有关部门在严格执行政策标准的同时,应该为特别优秀人才入籍提供便利,精简办事流程,完善社保体系,为吸引人才、留住人才营造良好的政治环境。行业组织层面,中国足协要与国家相关部门密切配合,同时积极与媒体、球迷和目标群体沟通,回应社会关切问题,大力宣传归化球员的正面事件和积极作用,严肃处理负面事件,引导社会舆论,为政策执行优化舆论环境。媒体层面,应理性看待归化政策,客观公正地报道归化事件,积极履行社会责任。目标群体层面,归化对象入籍后,应积极融入中国,遵守国家的宪法和法律,了解国家的历史和文化,努力增强国家认同和爱国情感,在专业领域方面帮助国足发展,通过积极表现去影响归化政策执行的社会环境。

3.5 改良目标群体的态度行为

各政策执行主体与目标群体都应充分认识到,各自目标的达成与实现是相辅相成、密切联系的。一方面,政策执行主体对目标群体价值追求的满足程度,是影响目标群体态度行为的关键;另一方面,目标群体的态度行为对政策目标的实现程度,又是执行主体满足目标群体价值追求的前提。因此,改良目标群体的态度行为需要双方共同努力。就归化球员来讲,应努力强化国家身份认同,帮助国足提升水平。就中国足协和

俱乐部来讲,应与归化球员积极沟通,充分尊重其合理的利益诉求和价值追求,并加以保障;对表现出色者积极鼓励。各方共同努力,激发归化球员良好的态度行为,促进归化政策有效执行。

参考文献:

- [1] 倪京帅,王家宏.世界足坛归化球员的规则演变、理性认知及中国策略[J].体育学刊,2020,27(2):25.
- [2] Van METER D S, Van HORN C E. The policy implementation process: a conceptual framework[J]. Administration and Society, 1975(6):445.
- [3] LIPSKY M. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services[M]. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- [4] 陈振民.政策科学:公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2004:167-168.
- [5] 杨成伟,唐炎,张赫,等.青少年体质健康政策的有效执行路径研究:基于米特-霍恩政策执行系统模型的视角[J].体育科学,2014,34(8):56.
- [6] 国务院办公厅关于印发《中国足球改革发展总体方案》的通知[EB/OL]. (2015-03-16)[2020-06-11]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-03/16/content_9537.htm.
- [7] 关于印发《中国足球中长期发展规划(2016—2050年)》的通知[EB/OL]. (2016-04-11)[2020-06-20]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/11/content_5062954.htm.
- [8] 关于印发《中国足球协会入籍球员管理暂行规定》的通知[EB/OL]. (2019-03-29)[2020-06-22]. <http://www.thecfa.cn/lstz/20190329/26651.html>.
- [9] 陈全真,王雪蕾.足球运动员归化的理论证成:伦理学、法学和经济学的三重考量[J].体育学刊,2020,27(1):35.

A Study on Effective Ways of Chinese Football Players' Naturalization Policy

LI Liang

(The Department of Police Sports and Skills, Guangdong Justice Police Vocational College, Guangzhou 510520, China)

Abstract: Under the background of Chinese football players' naturalization policy from discussion to implementation, this paper constructs an analysis framework to analyze the implementation of the naturalization policy, which is based on the theory of public policy implementation, with policy objectives and standards, policy resources, organizational mechanism of policy implementation, social environment and target groups as variables. The results show the following problems as vague target, missing standard and insufficient information resources of the policy, single composition of human resources, controversial responsibility of material resources, and imperfect organization of policy implementation and missing implementation mechanism. The above problems are not conducive to the effective implementation of naturalization policy, and there is room for further improvement of environmental construction and the attitude and behavior of target groups. It puts forward the following views. Firstly, that the Chinese Football Association should issue documents as soon as possible to clarify policy objectives and strictly enforce policy standards. Secondly, to reasonably allocated human and material resources. Thirdly, to improve mechanisms of organization, leadership, supervision, implementation and other policy implementation with the Football Association as the main body and the club as the auxiliary. Fourthly, the state, industry organizations, media and target groups work together to optimize the social environment for policy implementation and improve the attitude and behavior of target groups. The purpose is to promote the effective implementation of Chinese football players' naturalization policy.

Key words: naturalized players; Chinese football; policy implementation; policy objectives and standards; resources; organizational mechanism; environment