

芬蘭運動組織與 規律運動人口之推展策略

蕭秋祺



壹、芬蘭的運動發展概況

在芬蘭，運動是休閒時最流行的活動，也是公民參與的一種主要形式，十個芬蘭人當中至少有一個會利用空閒時間自發地參與運動相關工作和活動。據歐盟委員會最近發表的一項調查研究指出，芬蘭的成年人是所有歐盟國家同年齡群中參與運動最積極的國家（ASEM 6, 2006）。

芬蘭人的運動生活很大程度都是自發性的，而且以參與運動俱樂部所舉辦的活動為主。芬蘭目前

約有近 8 萬個運動俱樂部，每年約有 35 萬個兒童和青少年以及 50 萬個成年人使用運動俱樂部所提供的運動服務或參與其活動（Ministry of Education and Culture, 2013）。而芬蘭人最流行的運動形式，包括騎自行車、越野滑雪、體操 / 健身操和福樂球（floorball，又稱旱地冰球）等。他們亦熱衷於冬季運動，最受歡迎的是一種被稱為「芬蘭式棒球（Pesäpallo）」的運動。

芬蘭幾乎每天都有各種不同的運動賽事，芬蘭

人也非常喜歡觀賞運動競賽，其觀賞運動的方式無非兩種，其一是到現場觀看，其二是收看電視轉播。據調查指出，有超過一半（57%）的成年人每年都會到現場觀賞運動賽事，其中男性的積極度比女性來得高。在電視轉播方面，有關運動賽事的轉播約占所有節目頻道的 10%（Finnish Olympic Committee, 2013），換言之，只要打開電視就可以收看到運動賽事轉播。雖然運動賽事轉播相當頻繁，但芬蘭人的生活並未因此而變得消極或頹廢。

據研究調查報告（The National Sports Survey 2005-2006）指出，芬蘭人最喜歡觀賞的運動不是足球，而是冰上曲棍球，此一現象與其他歐洲國家迥然不同。不過，近來足球運動的觀眾人數有逐漸增加趨勢，每年的增長率皆超過 10%，目前正式註冊的足球員也遠多於冰上曲棍球員（115 萬比 60 萬），而且將足球當作嗜好運動的人也比較多，尤其是 3-18 歲年齡層的民衆（Ministry of Education, 2006）。此外，芬蘭人也非常熱衷於觀賞一級方程式賽車比賽，這項運動的流行始於 1980 年代 Keke Rosberg 代表芬蘭首次獲得世界 F1 賽車冠軍時，一直到 Mika Häkkinen 在 1998 和 1999 年連續兩次獲得世界冠軍之際，這項運動的受歡迎程度達到最高峰。其他像田徑和越野滑雪這類個人運動項目也受到相當程度的矚目，觀眾人數也不少。



芬蘭目前具有國家級水準的運動員大約有 2000 至 4,000 人，其中僅 500 至 800 人能夠臻身世界運動舞臺（Ministry of Education and Culture, 2013）。儘管如此，芬蘭依舊相當重視精英運動，且賦予極高的期望。據 2009-2010 國家運動調查報告（The National Sports Survey 2009-2010）指出，77% 的芬蘭人非常關注國家運動員在國際舞臺上的表現，其中較寄予厚望的項目包括越野滑雪、田徑、冰上曲棍球、跳臺滑雪、足球和賽車等，而政府每年實際補助精英運動的經費不下數百萬歐元（Ministry of Education, 2010）。

芬蘭在運動領域的發展是成功的，芬蘭人熱愛運動的程度甚至用「運動狂（sports crazy）」一詞來形容也不為過（Antonen, 2013）。運動在芬蘭社會扮演著最重要、也是最優先的角色，且其運動水準在國際上亦是首屈一指，這對一個人口少、面積小的國家而言，實屬不易。

貳、芬蘭的運動組織架構與運作

運動組織是芬蘭運動文化發展之基石，中央和地方政府機關和組織團體均肩負創造運動有利條件的責任。依據《運動法》（The Sports Act）所載體育政策之總體目標，政府機關應本著公平、公正、包容的原則，並兼顧文化的多樣性以及可長遠發展的環境，致力於促進休閒娛樂、運動競賽、精英運動和相關的公民活動，透過運動提高全民健康和福祉，並支持兒童和青少年的成長和發展。

芬蘭的運動組織可區分為中央權責單位、地方權責單位和非政府組織等三部分運動組織。分別就其權責及運作情形概述如下：

（一）中央權責單位

芬蘭有關中央政府的運動事務隸屬於教育與文化部，其工作重點在於透過運動和身體活動來促進全民健康和福祉，並在促進社會融合與包容中扮演極重要的角色。而芬蘭的運動政策則是由文化、運動和青年政策部門中的運動處（The Sports Division）負責主導、發展和協調，並統籌國家運動預算的分配。中央政府的運動經費主要用以支應地方運動事務的需求、運動協會、全國性和地區性運動團體的運作、以及運動設施的興建等，此部分約占九成；其他經費則用於支應適應體育、青少年運動以及健康促進有關的身體活動。此外運動處亦致力於推動競技運動，並透過支持和管理反禁藥（anti-doping）工作來監督運動員確實遵守道德規範。芬蘭教育與文化部已積極參與歐盟、北歐盟和其他跨政府合作聯盟的各項運作，其焦點工作即是反運動禁藥（Ministry of Education, 2006）。

其他運動相關事務係由國家運動理事會（National Sports Council）及其所屬四個委員會來協助教育部辦理之。國家運動理事會有 13 個政府指派的專家成員，負責監督運動的發展、致力於運動事務的推展、針對運動經費分配的相關議題等提出先期計畫與建議、並評估政府相關措施對運動的影響（Ministry of Education, 2006）。

（二）地方權責單位

芬蘭的地方運動事務又可區分為區域性和地方性，分別由「行政區」和「自治市」負責。在區域性運動事務方面，芬蘭原有六個省份，2010 年起改劃為 20 個行政區，統籌區域內的運動事務，並邀請許多利益團體代表所組成的區域運動理事會（regional sports councils）擔任顧問，主要負責評估、協調、建設補助和提供各項建議等；而行政區的運動職責係

監督其所轄區域內運動服務的實行情況，以及提供各項運動設施興建的補助。

在地方性運動事務方面，芬蘭勵行地方自治，上述 20 個行政區之下共設有 348 個自治市（municipalities），市議會是最高決策機構。地方基層運動事務即由各自治市政府權責機構負責推動，主要負責提升運動服務的管道、以及管理和維護運動設施。中央政府每年都會撥給一筆運動經費，地方自治政府可在職權範圍內使用這些經費去推展運動和身體活動。目前已興建完成的 3 萬個運動設施中，約 75% 亦是由地方權責單位負責維護與運作（Ministry of Education, 2006）。這些設施在地方政府推動運動服務和健康促進活動中，扮演著相當重要的角色。

（三）非政府組織（NGOs）

芬蘭的運動發展植基於強大的公民參與，現階段約有 130 個非政府運動組織接受國家援助，而補助的標準取決於該組織的運作效能、範圍及其對社會的正面影響；另一個標準是執行道德工作的成果，尤其是在反禁藥方面更是重要的指標。芬蘭的非政府運動組織又區分為全國性與地方性，全國性的非政府運動組織負責發展運動教育、訓練和競賽、推展運動性活動以及組織國內外的運動賽事；而地方性的非政府運動組織則著重在發展兒童和青年運動、健康促進有關的身體活動，以及在其所屬區域範圍內的俱樂部活動。

芬蘭運動總會（The Finnish Sports Federation）是芬蘭最大的非政府運動組織，它是以一個傘式組織（umbrella organization）方式運作（註一），致力於維護成員組織的利益，並提供各種服務，其最重要的任務是為參與運動的民眾確保一個健康而安全的環境。運動總會發展迄今已逾 150 年，現有 127 個

會員組織、約 7,800 個運動俱樂部和超過 110 萬個會員（Ministry of Education, 2006）。

總體而言，有關中央政府的運動事務工作由教育與文化部負責管理、發展和協調，國家運動理事會從旁協助之；區域和地方運動事務則分別由行政區和自治市權責單位負責；有關運動推展事務傾向由中央和地方權責單位共同主導，實際執行則由政府運動組織和運動俱樂部負責。

參、芬蘭推動規律運動 / 身體活動的策略

芬蘭於 2008 年通過兩項有關推動運動和身體活動之政策決議，亦即《促進運動和身體活動之政府政策決議》（Government resolution on policies promoting sport and physical activity）及《健

康促進有關身體活動和營養發展綱領之政府決議》（Government resolution on development guidelines for health-enhancing physical activity and nutrition），當中明確地勾勒出政府促進運動和身體活動的政策藍圖。根據兩決議，政府應致力於推展民衆規律運動生活，以及鼓勵民衆、組織和公共事務機關投注更多心力於促進與健康有關的身體活動。

兩決議案的主管機關（教育與文化部、社會事務與衛生部）已分別成立一個諮詢委員會，成員代表包括各部會有關人員和其他相關團體代表，負責協調決議案之履行，並監督和評估各項行動方案的執行情況。

歸納有關芬蘭政府推動規律運動的策略，大致包括以下諸項：

（一）增加各年齡層與特殊族群的運動機會

1. 推動兒童和青少年運動方案《Programme for children's and young people's sport (2008-2011)》，支持和發展各種鼓勵年輕人每天運動的措施，其目的在增加兒童和青少年運動和身體活動的機會。具體策略是要求在早期兒童教育、學校和其他教育機構中增加學童的運動和身體活動，並支持運動俱樂部為學童和青少年安排各種運動或身體活動。此外，一項為期兩年的試行方案《Finnish School on the Move (2010-2012)》，此方案提供學校新的行動模式，指導學校如何善用學童在校期間增加其運動和身體活動機會（Ministry of Education and Culture, 2013）。
2. 確保青年人在人生的過渡期間（畢業、當兵、就業或成家）依舊保有從事運動的機會，並且能夠





在就學期間或獨立後持續將運動視為生活的一種方式。為此，政府要求高等教育機構和其他教育機構負責擔當促進青年運動和身體活動的工作（Ministry of Social Affairs and Health, 2001; Ministry of Education, 2009）。

3. 創造更多有利的條件，讓勞工在工作、生活、家庭和自由時間之間取得良好的平衡，俾利其從事足夠且有益健康的身體活動。為此，政府除透過跨部門合作外，同時也擴大非政府組織的功能，大幅增加勞工族群的運動服務，並讓勞工本身也能承擔更多的責任（Ministry of Social Affairs and Health, 2001; Ministry of Education, 2009）。
4. 增加老年人的日常身體活動，維持其獨立生活能力、功能性能力、智力活力和社會互動。具體策略是提高老人身體活動的可親近性

（accessible）與可負擔性（affordable），以及提供安全的活動環境，並實際督導和確保老年人有真正參與這些活動的機會（Ministry of Social Affairs and Health, 2001; Ministry of Education, 2009）。

5. 支持特殊族群的適應性身體活動（adapted physical activity）。主要對象包括失能者、慢性病患、具移民背景者和失業者。教育與文化部每年都會在國家運動預算中編列適應性身體活動的補助經費，其中大部分分配給地方權責單位和失能者運動團體作為推動適應性身體活動之用；其他部分資金則用於研究、開發企劃和此領域的國際合作上；另外也撥款補助無障礙運動設施的改建與整修，並辦理此領域的在職培訓工作（Ministry of Education, 2006, 2009）。

（二）提升運動環境與設施的使用效益

1. 提升運動設施的可親近性（accessible）。就人口比例而言，芬蘭運動設施的密度是全世界最高，其中 75% 交由地方權責單位負責運作與維護，大幅提高社區民眾對運動設施的可親近性。目前所有行政區和自治市均擁有專屬的運動中心、游泳池和各式各樣的運動場館，甚至到處都有兒童遊樂場所（Ministry of Education, 2006）。
2. 支持地方政府興建與修繕運動設施。地方權責單位和組織可針對運動設施的興建與修繕向中央主管單位（教育與文化部）申請經費補助。不過中央政府僅酌予部分補助，主要經費來自民眾對各式各樣的運動性服務和運動器材的消費（Ministry of Education, 2006）。此舉除可減少政府財政負擔，亦可收「取之於民、用之於民」之效益。
3. 倡導善用天然運動環境與設施。芬蘭擁有四季分明的獨特氣候環境，因此政府極力倡導民眾利用自然環境、公園和休閒娛樂場所、健行和腳踏車步道及其相關設施來從事運動。為了提升民眾對於自然環境與設施的可親近性，政府頒布相關規定，賦予所有芬蘭民眾可無償使用任何以休閒娛樂為目的的天然場所及其設施之權利，無論它是屬於誰的（Ministry of Education, 2006）。

（三）積極推動健康有關的身體活動方案

據歐盟的調查報告（The European Commission's Eurobarometer, 2004）指出，芬蘭成人是全歐洲身體上最為活躍的，惟多數從事與健康促進有關的身體活動卻是不足的（Ministry of Education, 2006）。芬蘭政府於 2001 年開始推動《健康 2015- 公共健康方案》（Health 2015- public health programme），將身體活動視為健康促進的一個重

要因素，透過教育與文化部、社會事務與衛生部、交通運輸與通訊部，以及環境與芬蘭森林和公園服務部等跨部門的合作努力，共同為增進健康的身體活動創造最有利的條件（Ministry of Social Affairs and Health, 2001）。

（四）推動將運動納入自治市的基本福利政策

芬蘭政府先針對各自治市福利政策中有關運動的部分進行全面的了解，再透過各行政部門的運作及跨市間的合作，共同促成將運動納入自治市的一項基本福利政策。政府也會對此政策提供援助，除原有的法定國家補助外，另額外補助各項建設和各種發展計畫方案（Ministry of Education, 2009）。

（五）透過跨部門合作促進運動發展，並建立明確的分工機制

政府要求不同行政部門及各級單位在所屬職權範圍內，共同合作創造最有利於運動的狀況和條件（Ministry of Education, 2009）。

（六）強化非政府組織（NGOs）在推展規律運動中所扮演的角色

芬蘭現有 127 個非政府運動組織，以及逾 7,800 個運動俱樂部，每 5 人中有 1 人會參與這些組織機構所提供的活動，甚至有超過四成的兒童和青少年活躍於其中（Ministry of Education, 2006），顯見 NGOs 在民眾運動生活中扮演極重要的角色。爰此，為增加規律運動人口，政府乃積極協助 NGOs 發揮最大功能與潛力，並支持其將活動目標擴大至所有年齡族群（Ministry of Education, 2009）。

肆、結語

芬蘭政府始終致力於建立一個人人皆可親近的普及（common）運動文化。現階段芬蘭人從事足

夠運動量來維持健康的人越來越多，而排斥運動的人則越來越少，從事規律運動的人口已達到政府所設定的目標。此成果全賴芬蘭政府高瞻遠矚地謀劃，以及各權責單位、組織、市政當局和非政府組織皆傾全力地去執行這些策略所採取的各項措施；更重要的一點是，成立跨部門諮詢委員會（包括各部會、自治市及其他第三部門代表）共同協調負責，並建立監督及評估機制，有效提升公部門執行效率及效益。芬蘭政府在推動規律運動人口的各項政策與策略，均是非常具體、符合實際且有效可行，實值得效法。

援引芬蘭的經驗，針對國內推展規律運動人口的課題上，提出以下幾個建議：

- （一）政策整合，一體施行：將各項政策、計畫和專案整合為一個全國性的運動推展計畫，並成立一個專責推動委員會，整合相關部會機關共同分工執行之。
- （二）提高運動環境的安全性與可親近性：在預算許可情況下，支持地方政府積極進行各項運動設施設備的增建與修繕，以提高民衆參與運動的意願，並確保其運動時的安全。
- （三）推動將運動納入各縣市的基本福利政策：鼓勵地方政府擴大補助運動參與範圍，例如補助民衆參加運動課程、活動、競賽以及加入運動會員等等。
- （四）整合並強化民間機構的功能：建立整合、輔導及評核機制，讓民間機構發揮最大功能和潛力。

註一：傘式組織（umbrella organization）係由相關聯或特定行業所組成的一種機構協會，組織成員共同正式地參與活動的協調和資源的調配與運用。傘式組織賦予較小組織一個身分，並提供其資源，它對所屬組織成員負有某程度上的照顧責任。

作者蕭秋祺為實踐大學博雅學部副教授

參考資料

- Antonen, J. (2013). Tooting your own horn- Finland's new national sport? Good news from Finland. Retrieved July 29, 2013, from <http://www.goodnewsfinland.com/archive/point-of-view/tooting-your-own-horn-finlands-new-national-sport/>
- ASEM 6. (2006). Sports. Retrieved July 28, 2013, from http://asem6.fi/FINLAND/SPORTS/EN_GB/SPORT/INDEX.HTM
- Finnish Olympic Committee (2013). Elite Sports in Finland. Elite Sports. Retrieved July 25, 2013, from <http://archive.is/TfzAq>
- Green, M. & Collins, S. (2008). Policy, Politics and Path Dependency: Sport Development in Australia and Finland. Sports Management Review, 11 (3), 225-251.
- Ministry of Education and Culture (2013). Sports in Finland. Retrieved July 28, 2013, from <http://www.minedu.fi/OPM/Liikunta/?lang=en>
- Ministry of Education (2006). Sport policy in Finland. Retrieved July 20, 2013, from <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2006/liitteet/SportPolicy.pdf?lang=en>
- Ministry of Education (2009). Government resolution on policies promoting sport and physical activity. Retrieved July 24, 2013, from <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/opm44.pdf?lang=en>
- Ministry of Social Affairs and Health (2008). Government resolution on development guidelines for health-enhancing physical activity and nutrition. Retrieved July 26, 2013, from http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-6412.pdf
- Ministry of Social Affairs and Health (2001). Health 2015-public health programme. Retrieved July 26, 2013, from http://pre20031103.stm.fi/english/eho/publicat/b01_8eng.pdf