

# 台灣百年體育政策發展回顧與前瞻

林國棟 開南大學體育室副教授

## 前言

「體育在台灣的發展史」研究，學者對1949年之前的研究範圍有不同的看法；持統治政府與地理論者，以「中華民國建國一百年」的觀點，認為應以1912年1月1日中華民國在南京建國開始，至1949年12月8日中華民國政府宣告大陸淪陷，播遷至台灣止的「中國大陸時期」為主；持屬地論者，以「台灣所在地」的觀點，認為應以1895年4月17日滿清政府與日本締結馬關條約，將台灣、澎湖割讓給日本開始，至1945年10月25日二次世界大戰結束，日本投降，中華民國政府代表盟軍接收台灣止的「日治時期」為主；持中性論者則認為，可以將「中國大陸時期」及「日治時期」皆列入。本文以「體育政策發展」係國家施政的表現，「台灣體育政策」是「中華民國體育政策」的延伸，因此以1912年1月1日開始的「中華民國」之體育政策為論述內容。

## 台灣百年來的國情變遷

台灣百年來的國情變遷分成「中國大陸時期」及「中華民國在台灣時期」二部分來探討。（維基百科，2011）

### 一、中國大陸時期

1949年中華民國政府遷台前的「中國大陸時期」，依時局變遷可再劃分為：北洋政府時期（1912-1927年），以及國民政府時期（1927-1949年）。

（一）北洋政府時期。內憂外患未止，國家動盪不安。如二次革命、洪憲帝制、溥儀復辟、護法運動、南北戰爭與和談、北方內戰、日本占據膠州灣、廿一條款及山東問題等，這些都是當時國家動亂的根源。

（二）國民政府時期。雖然時局雖暫告穩定，但內憂外患依然如故。「內憂」為各地野心軍人屢屢大規模叛亂，加以當時中國共產黨在蘇聯扶持下，勢力漸大而

叛亂，國民政府發動剿共，引發西安事變。「外患」為列強不願中國真正統一，陸續在中國製造事端，諸如：五卅慘案、蘇聯入侵東北、九一八事變、一二八事變、日本扶持偽滿洲國、日本發動中日戰爭等。

## 二、中華民國在台灣時期

1949年政府遷台後的「中華民國在台灣時期」，依國情狀況可劃分為：優勢期（40年代末至70年代初）、劣勢期（70年代至80年代中後期），以及兩岸共存期（80年代末以後）三個階段。

（一）第一階段「優勢期」。政府遷台後，在政治上內憂外患，內有對政府不滿人士伺機滋事的困擾，外有中共入侵的危機，政府乃藉戒嚴令，建立威權體制，在戒嚴體制下鞏固專制統治。在外交上，中華民國以戰勝國身分參與聯合國，躋身五常任理事國之列，國際地位無比崇高，政府秉持「漢賊不兩立」、「反攻復國」之一個中國政策，獲得多數國家之承認，在國際上具有優勢。

（二）第二階段「劣勢期」。此時台灣政局動盪，內有黨外勢力逐漸活躍的危機，外有退出聯合國、台美斷交的困境，更由於中共之有效控制大陸且日益壯大，國際社會轉向承認它代表中國，台灣國際地位的合法性倍受挑戰，甚至陷入反攻無望的孤立困境。幸有蔣經國出任行政

院長、接任總統，對外開展實質外交，對內推行本土化政策及推動十大革新、十大建設，讓台灣經濟飛躍成長，創造了台灣的「經濟奇蹟」。同時力行政治民主化，解除戒嚴，開放大陸探親，為日後的民主政治奠下基礎。

（三）第三階段「兩岸共存期」。力行西方民主制度，終止「動員戡亂時期」，政黨輪替，李登輝總統提出「戒急用忍」的大陸政策，陳水扁總統提出「積極開放、有效管理」的大陸政策，馬英九總統提出「不統、不獨、不武」的新三不大陸政策，至此兩岸關係從對立轉變至共存。

## 台灣百年來體育政策回顧

百年來台灣伴隨著北伐、抗日、國共內戰、大陸淪陷、政府播遷來台、兩岸軍事對峙、戒嚴、解嚴、兩岸交流共存等國情變遷，體育政策在不同背景環境下，有與時具變的體育政策產出。以下從「體育組織」及「體育施政」分別探討。

一、「體育組織」方面（吳文忠，1981；教育部教育年鑑編纂委員會[教育年鑑編委會]，1957，1976，1981）

（一）中國大陸時期

1. 北洋政府時期。沒有體育專管單位，體育業務由教育部社教司兼辦。
2. 國民政府時期。1927年先於大學院設體育

指導委員會；1929年於訓練總監部國民軍事訓練處設體育科；1932年教育部設體育委員會；1945年對日抗戰勝利，教育部國民體育委員會改以組織條例設置。

## （二）中華民國在台灣時期

1. 第一階段「優勢期」。1949年政府遷台，百廢待舉未設體育專管單位；1954年教育部恢復設置國民體育委員會；1958年裁撤國民體育委員會；1961年再恢復設置教育部國民體育委員會。
2. 第二階段「劣勢期」。因應國際局勢變化，政府加強體育外交功能，1973年教育部設體育司。
3. 第三階段「兩岸共存期」。因應體育業務成長與多元化，1997年行政院設體育委員會；為了因應政府組織改造，2012年行政院體育委員會及教育部體育司，將合併為教育部體育署。

## 二、「體育施政」方面

### （一）中國大陸時期

由於當時國家動盪不安，對體育無太多的著力，沒有具體的體育施政產出。北洋政府時期「尚武」列為體育的主要目標，「兵式體操」及「軍事體育」成為主要政策產出。國民政府時期，1929年政府公布「國民體育法」，勾勒出體育實施策略，惜未落實；1937年對日抗戰時期，體育的重點在提升民族精神與培養後備戰力；1945年戰後開始實施憲政，體育政策轉向普及化及教育化。（吳文

忠，1981；教育年鑑編委會，1957）

### （二）中華民國在台灣時期

1. 第一階段「優勢期」。配合「反攻復國」使命，體育政策朝向尚武、國防體格及國防體能發展。1956年教育部訂頒「加強各級學校學生體態訓練實施綱要」；1957年教育部訂頒「各級學校體育實施方案與課程標準」，規定嚴格鍛鍊學生體格；1965年台灣省政府訂頒「台灣省發展國民體育實施方案」，積極倡導體育推展；1966年教育部訂頒「各公私立中等學校體育成績優良學生保送升學辦法」，保送體育成績優良學生升學；1968年行政院核定「發展全民體育培養優秀運動人才實施方案」，從學校體育、社會體育、研究實驗、國際體育活動及體育師資訓練等全面推動。
2. 第二階段「劣勢期」與第三階段「兩岸共存期」。此二階段的體育施政有諸多連貫性，茲以重要施政性質分為綜合性體育政策、競技運動、全民運動、國際及兩岸體育交流等政策分別論述。

- （1）綜合性體育政策部分，教育部1974年因應國際外交困境，擬訂「發展體育五年計畫」；1976年再擬訂「推展全民體育運動重點實施計畫」；1979年推出「積極推展全民體育運動計畫」；1980年推出「積極推展全民體育運動重要措施計畫」；1989年推出「國家體育建設中程計畫」，積極推動全民體育；1997

年將體育主管單位升格為中央部會級的行政院體育委員會後，編訂我國第一本「體育白皮書」。歷年推出之綜合性體育政策，各有其階段重點，如積極推展全民體育運動計畫的推展社區體育及職工體育，積極推展全民體育運動重要措施計畫的積極推展國術及民俗體育運動，國家體育建設中程計畫的建立運動聯賽制度，都是該階段的重點政策。而辦理運動選手訓練中心，培養體育專業人才，興建各項運動場地並充實設備，加強國際體育交流活動等為各計畫的主要實施要項。「體育白皮書」則更針對推展全民運動、增進國民體能、振興學校體育、強化競技運動、改善運動環境、鼓勵民間參與、充實體育內涵、促進體育交流、活絡媒體互動、拓展運動產業等十大議題，提出因應策略及推展進程，並建構2010年的未來體育發展指標與願景。

(2) 在競技運動政策方面，對優秀運動選手培育、運動訓練中心、運動教練培育、運動員照護等方面，都有具體的政策。優秀選手培育方面，教育部依序推出準備參加亞奧運會選訓計畫（1968年）、體育莊敬自強訓練計畫（1973年）、國軍運動人才培訓（1974年）、重點發展學校單項運動（1976年）、長期培育中小學優秀運動人才（1979年）、長期培

育大專院校優秀運動人才（1982年）、基層運動選手訓練站（1982年）、體育班（1984年）；體委會除接續辦理準備參加亞奧運會選訓計畫（1997年）、國軍運動人才培訓（1997年）、基層運動選手訓練站（1999年），並再提出國家體育競技代表隊服補充兵役辦法（2001年）、體育替代役（2002年）、振興棒球運動總計畫（2008年）及運動人才中長程培育計畫（2009年）等。對優秀運動員的照顧，學業有「中等以上學校運動成績優良學生升學輔導辦法」（1966年），就業有「績優運動選手就業輔導辦法」（1983年），兵役有「參加奧運會集訓運動選手兵役義務處理規定」（1981年）、「國家體育競技代表隊服補充兵役辦法」（2001年）、「行政院體育委員會替代役體育役役男服勤管理要點」（2002年），獎金有「國光體育獎章頒發要點」（1981年）。

(3) 在全民運動方面，教育部體育司推出社區體育（1974年）、職工體育（1977年）、提升國民體能計畫（1970年），行政院體育委員會除廣續辦理前述計畫外，再推出陽光健身計畫（1997年）、運動健康促進計畫（2000年）、運動人口倍增計畫（2002年）、海洋運動計畫（2002年）、打造運動島計畫（2009年）、泳起來專案（2010年）。

(4) 在國際及兩岸體育交流方面，1967年行政院核定「體育團體暨體育人員申請出國辦法」，管理體育團體暨體育人員出國參加體育競賽或活動。1978年以前兩岸處於緊張對立狀態，嚴禁交流接觸，體育團體出國參賽需經審查核准，有中共參加的國際體育活動不予核准。1981年中華奧會與國際奧會簽訂「奧會模式」後，配合政府「不接觸、不談判、不妥協、不迴避、不退讓」的政策，體育團體可在第三國與中國大陸選手同場競技。1987年後配合「開放大陸探親」政策，體育團體得在尊嚴、平等、互惠的原則下赴大陸參加體育活動。1988年再配合「開放大陸傑出、專業人士來台」政策，兩岸全面開放雙向體育交流活動。期間教育部訂頒「加強兩岸國民體育交流計畫」（1995年），積極推動兩岸雙向的體育交流。體委會亦訂頒「兩岸體育交流處理規範」（1998年）、「推動國際體育交流活動辦法」（2001年），作為國際及兩岸體育交流的政策依據。

## 台灣體育政策的省思

從上述國家體育政策產出的回顧，可以發現幾個現象：

一、國家體育行政主管機關（單位）的設立，端視當時的國情而變。

二、國家體育政策的產出，實受到上級意旨的影響。

三、國家體育政策的產出也受到機關首長意旨的影響。

四、國家體育政策的產出亦受到輿情、壓力團體、利益團體、國際潮流的影響。

五、國家體育政策的形成大都採用菁英決策的方式。

六、國家體育行政主管機關（單位）的主要負責人，近年來逐漸趨向不需具備體育專業素養。

國家體育政策乃引領國家體育走向，處理國家體育大政的依據，台灣的體育需要解決的問題是甚麼？台灣體育未來應有的走向為何？政策與組織相輔相生，組織階層愈高政策效力愈大。回顧過去台灣體育政策，政府遷台前及政府遷台之初，因國家內憂外患不斷，體育組織不穩定，體育政策沒有太多建樹是可以理解的。殆至60年代末70年代初，反攻復國無望的孤立困境漸生後，政府開始注意到體育在凝聚國民向心力的重要性，1973年設立教育部體育司，推出許多具體的體育政策，如「積極推展全民體育運動重要措施計畫」、「國家體育建設中程計畫」，15年後體育業蓬勃擴展，1987年更將體育司升格為行政院體委會，並提出「體育白皮書」，國家體育呈現一片欣欣向榮景象。但在政府組織改造中，二級機關的體委會卻遭到裁併降級。從體育政策的功能角度看，1949年政府剛遷台百廢待舉，1958年

兩岸局勢緊張政府緊縮編制，政府二度縮編體育主管機關，但台灣目前的局勢並沒有當時的困境，為何二級的體育行政主管機關會遭到降級裁併？政府是認為體委會已完成階段性任務了？還是體委會成立十餘年來，所作所為無法讓人感受到體育二級機關有存在的價值？而體育人對自己的家（體委會）被裁併為何沒有反應？此一現象，未來國家體育政策的產出與推動，是否會因而降低效率？體育是否會回到過去「聊備一格」的角色？不禁令人感到隱憂與遺憾。

### 結語：台灣體育政策的前瞻

體育是振奮民心士氣、凝聚國民向心力的最佳工具，是推展實質外交、突破外交困境的最佳方法，是展現國家實力、提升國家聲譽地位的最佳投資，體育在台灣是攸關2,300萬人的健康大業，是國民從生老病死到國家發展、國際關係開拓都有關的大業，政府怎樣看待國家體育大業的發展？從過去體育政策的回顧，我們發覺政府並非不重視體育，而是體育幕僚的訊息與意見提供是否正確。展望未來，政府組織再造後的體育主管機關，果若其首長能兼具體育專業素養與宏觀的國際視野，相關主管及業務人員除具體育專業素養外，尚有為體育大業犧牲奉獻的使命。未來的體育主管機關能洞察國家體育的需要，能為國家體育大政規劃施策，競技運動重點化、永續化、科學化；全民運動多元化、普及化、生活化；運動設施競

技場館區域化、休閒場館普及化、訓練場館專業化；輔導體育團體企業化營運，照顧優秀運動人才，鼓勵企業參與運動事業，相信未來台灣國民身體素質必能達到先進國家水平，競技實力必能躋身體育強國之林，台灣的體育仍是榮景無限。

### 參考文獻

- 吳文忠（1981）。*中國體育發展史*。台北：三民。
- 教育部教育年鑑編纂委員會（1957）。*第三次中國教育年鑑*。台北：正中。
- 教育部教育年鑑編纂委員會（1976）。*第四次中華民國教育年鑑*。台北：正中。
- 教育部教育年鑑編纂委員會（1987）。*第二次中國教育年鑑*。台北：宗青。
- 維基百科（2011）。*中華民國歷史*。2011年8月10日，取自<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E6%AD%B7%E5%8F%B2>。