

身心障礙者運動人口倍增策略 一個政策分析的觀點

■林鎮坤

行政院體育委員會推動「運動人口倍增計畫」作為全民運動推動的主軸，其重點在於「鼓勵不運動的人學會運動」，這使筆者想起身心障礙者多年來在運動競賽、體育活動中，常淪為被冷落、漠視的一群，如果能在國家「運動人口倍增計畫」的策略中，納入身心障礙者運動的參與，將會產生一些特別的指標性意義。

■促進身心障礙者運動的意義

在國家「運動人口倍增計畫」策略中，納入身心障礙者的運動參與，其意義茲分述如下：

一、正視身心障礙者的學習權

社會福利學者馬歇爾（Marshall, 1965）把公民權利區分為公民權（civil rights）、政治權（political rights）及社會權（social rights），而殘障者所應享的福利或可參與的運動活動，是建立在應享的社會權之上的；我國多年來推動特殊教育政策的前教育部長郭為藩先生（民76）將殘障者的人權分為三個層次：一為生存權，二為教育權，三為人格權，教育權就是身心障礙者理應擁有運動學習的權利，特別是自八〇年代起，特殊教育界喊出的口號為「別可憐我，請教育我」，更是揭櫫身心障礙者學習權的重要性。

二、考量身心障礙者的需求

自從政府公布了身心障礙者保護法、特殊教育法之後，身心障礙者接受特殊教育，及社會福利照顧的機會大增，許多身心障礙者接受政府的幫助，打造輔具，學習生活自理，接受職業技能訓練，其生活條件較過去確實更為進步，但是很遺憾的，這些教育及輔導工作，大多侷限於生活獨立或職業技能的領域，也就是食、衣、住、行的範圍，對於身心障礙者的運動學習（育、樂），則常被視為是附屬的，不重要的，這方面的規劃、實施及績效，較為有限。但實際上，運動是身心障礙者重要的精神食糧，是絕大多數身心障礙者渴望參與的。

三、配合世界潮流

英國在1997年發表了特殊教育綠皮書(Green paper)，強調學校中教導特殊兒童運動的重要性，並且具體規範學校中每週有二小時以上的運動。美國在1997年公佈的殘障兒童教育法案(IDEA)，也提出特殊兒童應實施適應體育的觀念；連中國大陸也大力推廣殘疾人體育，大陸在其1990年公佈的殘疾人保障法、1995年公佈之體育法及1998年公佈的特殊學校教育暫行條例，均規劃了殘疾人體育活動。殘疾人保障法第三十八條規定：「組織和扶持殘疾人開展特殊體育運動會，參加重大國際性比賽和交流，「文化、體育、娛樂和其他公共活動場所，為殘疾人提供方便和照顧，有計畫地興辦殘疾人活動場所」；體育法第十六條規定：「社會應當關心支持老年人、殘疾人參加體育活動。各級人民政府應當採取措施，為老年人、殘疾人參加體育活動提供方向」，第十八條第二款規定：「學校必須創造條件為病殘學生組織適合其特點的體育活動」；1998年公佈的特殊教育學校暫行規程，第二十六條規定「學校應重視體育工作」「學校要結合學生實際，積極展開多種形態的體育活動，增強學

生的體質，學校應保證學生每天不少於一小時的體育活動時間。」這都說明了先進國家、開發中國家均重視身心障礙者的運動(林鎮坤，2002)。

四、結合後現代體育思想

綜觀中外幾千年來的運動教育思想，大都欣賞力與美的結合，強調運動競技的展現，從雅典的奧林匹克運動會以降，莫不如此。再從社會學理論來看，這是一種典型的結構功能主義的想法，它充滿著系統效率觀念的現代性，而另類觀點的後現代思想，則引導運動教育思想，跳出希臘早年的理性中心主義，朝向反動的觀點，例如李歐塔(Jean-Francois Lyotard)對「大敘述」提出懷疑，在多元社會中，體育的實體敘述也應去中心化，不宜建構統一標準的思想或哲學體系，傅柯(Foucault,1988)更提出「反主體性」的說法，可做為吾人省思，所以迷戀以強者在運動場上的展現為思想主流時，也應該關懷身心障礙者，並拓展其適應體育的活動。

■ 推動身心障礙者運動所面臨的困境

我國在推動身心障礙者運動上，由於觀念上、師資上、器材上、運動分級上、經費上的困難，形成推動上的困境，茲將其狀況分析如下：

一、觀念上

一般人懷疑身心障礙者學習運動的基本能力，例如：肢障者是否適合跑跳？唐氏症患者常帶有先天性心臟病，是否有能力負荷運動的強度？視障者在無視覺線索的狀態下，能否行動自

▲國立體育學院適應體育學系學生陪同林口啟智學校學生進行趣味競賽。(圖/林鎮坤提供)

如？這些都是從消極面的角度，思考殘障者的運動能力。有些人更是受到比馬龍效應（Pygmalion effect）的影響，過分強調障礙者的特殊性、差異性，認定身心障礙者不適合運動，貼上了「笨拙」、「動作遲緩」、「易生危險」等等的標記。

二、師資上

教導身心障礙者運動是一種專業性的工作，一個良好的適應體育師資，通常具有體育、特殊教育、醫學、社會科學等跨領域的背景，目前國內僅有國立體育學院適應體育學系培育此類師資，早年殘障運動者的師資通常來自於醫學治療人員，他們經常對於身心障礙者，實施運動治療，以改善其體質，也逐漸從中發展出適應體育。另外，台灣在八〇年代之後，各地逐漸成立特殊學校（班），也廣聘體育科系專業人員從事適應體育教學，這是發展適應體育師資的另一管道，一般而言師資的質與量，仍極欠缺。

三、器材上

身心障礙者運動的推廣，必須結合特殊適性運動的器材發展，例如：輪椅籃球的輪椅，必須較一般輪椅輕巧，經得起碰撞；盲人棒球的器材，必須有協助聽音辨位的功能，這些器材國內的市場小，大都仰賴進口，價錢也較貴，使用更不普遍，有待鼓勵開發成長。

四、運動分級上

身心障礙者是以其主要症狀加以分類的，相同的症狀中，彼此的能力卻不盡相同，例如：視覺障礙者有重度、中度、輕度之分，有些視障者甚至兼具聽覺障礙，所以不是每一個身心障礙者的能力都是相同的，反之，其差異性很大，為求比賽的公平性、機會性，運動分級是必要的。但

是分級太細，參加運動者將減少，比賽就失去了趣味性，所以殘障運動的分級是否合宜，影響了此一運動的發展。

五、經費上

身心障礙者運動的成本花費，較一般正常人為高，政府在經費的編列上不僅須足夠，還要求均衡，86年公布之特殊教育法第三十條規定「各級政府應按年從寬編列特殊教育預算，在中央政府不得低於當年教育主管預算3%」，所以教育部的特殊教育工作小組預算編列逐年上昇，民國86年增編到11億5千萬，佔教育部主管預算的1.24%，87年再擴展到20億，佔教育部主管教育的2%，90年度跳增55億7仟萬元，佔教育部主管預算的3.7%，91年度更達59億元，佔教育部主管預算之3.83%，此經費已是行政院體育委員會的總預算經費的二倍之多了，但以教育部91年經費所編列之項目來看，共列有十餘種特殊教育工作執行項目，適應體育一項並未明列（林鎮坤，2002），換言之：適應體育經費是掛在其他項目如：「發展與改進特殊教育有相關工作」或「加強身心障礙學生教育」之內的，所佔的經費比例頗小，很難達成理想的績效。另外，行政院體育委員會雖有編列身心障礙者運動之經費，但仍嫌不足，尤其該單位之重點，係放在運動競技與全民體育上（其實全民體育理應推廣身心障礙運動）對於身心障礙運動的經費之編列，必然受到影響。

■ 擴增身心障礙運動人口的有效途徑

一、從政策的規劃面來看

(一) 殘障運動規劃的原則

在政策規劃上，教育部及行政院體育委員會之相關部門必須理解一個好的政策，最好符合正義 (justice)、平等 (equality)、公平 (equity) 的原則。目前，政府對於適應體育的推展，還很難看出訂有周密而前瞻性的計畫，教育部在84年公佈全國身心障礙報告書、87年公佈發展與改進特殊教育五年計畫綱要 (民87-92年)，曾規劃訂定特殊教育法規、成立組織、培訓教練、舉辦殘障運動會、發展學術。88年召開改進特殊體育教學中程發展計畫第一次委員會議，會中將「特殊體育」改名為「適應體育」。至於行政院體育委員會方面，對於殘障運動更缺乏中長程的規劃。適應體育的政策規劃，應該朝向制度的模式 (state model) 發展，不能老是停留在殘餘性模式 (residual model) 的觀念 (林鎮坤，2002)。制度性模式政策的規劃是從殘障者主客觀運動需求的認定著手，了解其背景因素、以共同參與的方式，制定連貫性的、前瞻性的、公平性的、可行性的適應體育政策，對殘障運動才能產生真正的益處。

(二) 訂定整體性的殘障運動政策規劃

教育部針對學校體育方面，曾委託台灣師範大學訂有「適應體育教學中程發展計畫」，此計畫確有其特色，但可惜仍嫌狹隘，應可整合課程與教學之實施、師資與教練之培育、研習與進修之推展、殘障運動器材與制度之開發、國內外的比賽之規劃、以及行政與法規制度之定訂上做一全盤整合。

二、從政策的執行上來看

(一) 落實學校適應體育教育

台灣地區到民國91年止，共設有特殊學校23所，設有特殊班之學校1,634所，特殊班有3,797班，學生數達到67,355人，這麼龐大的6萬多名身心障礙學生，可再區分智能障礙、視覺障礙、聽覺障礙、語言障礙、肢體障礙、身體病弱、嚴重情緒障礙、學習障礙、多重障礙、自閉症，發展遲緩等多種類型，需要培育跨領域的適應體育師資、建置多元的運動項目、開發精緻且耐用的運動器材，添置運動設備、規劃體育課程與教育、激勵教師不斷的進修、進行適應體育教學評鑑。才能落實學校體育，做為擴增運動人口的基礎。

(二) 擴展身心障礙者的社會體育

根據內政部91年3月底的統計，台灣地區身心障礙者達77萬人佔總人口數3.37%，較去年同期增加6.4%，扣除前述在學之6萬多人，約有70萬名身心障礙者在社會上活動，是一股不可忽視的弱勢族群。每一身心障礙者 (特別是重度障礙)，常會有一名以上的主要照顧者。在鼓勵身心障礙者運動時，宜連同主要照顧者一起納入，視為宣導與執行的共同標的，例如：身體病弱者前來運動，其照顧者如只是陪同前來，會浪費人力與時間，不如邀照顧者與障礙者一起成為運動的主體。如此，運動人口在量的方面，才能「倍增」，在質的方面，給予兩人產生增能 (empowerment) 的作用。

(三) 建立殘障運動分級的機制

對於國內經常進行的殘障運動如田徑、游泳、籃球、桌球.....等，為促進比賽的公平與競技的趣味性，宜參照各單項國際殘障運動競賽，例如：國際殘障運動協會 (International Sports and Organization for the Disabled)、國際腦性麻痺運動暨休閒協會 (Cerebral Palsy- International Sport

and Recreation Association)、國際殘障奧林匹克委員會(International Paralympic Committee)、特殊奧運會(Special Olympics)等的分級制度作為參考,一般可採取功能性的分級,並且參照國內現有的殘障運動人口參與情形,以及歷年來累積的經驗,整合建立合宜的分級制度。

(四) 辦理地區性的小型身心障礙運動會

目前國內正式的身心障礙運動競運為全國身心障礙運動會,每兩年才辦理一次,身心障礙者運動的機會很少,可鼓勵各縣市政府辦理全縣性或跨校性的小型運動會。另外,也可依據不同類別的身心障礙、不同性質的運動項目,辦理分類分項(單項)之運動競技。

(五) 擴展各類殘障運動項目的教練與裁判研習

教導殘障者運動的動力是教練,推展運動競賽的源頭在於裁判,殘障者運動的規則、器材、比賽方式都不同於一般人,欲大力推展,必須培植各類教練與裁判,研習的對象,一方面鼓勵現有的運動教練、裁判,兼取第二種專長證照;一方面可招納新的人才,例如:臺灣地區有三所師範大學、九所師範學院、一所私立大學設有特殊教育系,大量的畢業生從事殘障教育工作,但卻未能接觸體育工作,可廣納特教人員前來研習。

(六) 鼓勵企業界、民間社團、非營利性組織的參與、支持

我們發現企業界、民間社團、非營利性組織常會關心身心障礙者的職業訓練,例如成立庇護工廠(喜憨兒烘焙屋等)。就是在殘障運動上這些團體投入較少,主要是沒有人倡導,如果政策執行人員能用心規劃,殷勤招呼這些團體的加入,必然為推動殘障運動增加最佳生力軍。

三、從政策的評估面來看

促進殘障人口運動的倍增,宜設立反饋(feed back)系統,蒐集政策執行的正反面資訊,提供決策者做進一步的取捨,而評估的時程,不只是在政策完成後進行質與量的總結評估,政策執行中仍應不斷的反饋與檢討,採取滾進式(rolling)的修訂,實施形成性評估。

■ 結語

運動人口倍增計劃如能兼及身心障礙人口,在量的方面,將會有實質的增長,在質的層面,亦能顯示尊重人權的意涵,而計畫的執行能否達成預定目標,端賴政策的規劃是否週延,早年在身心障礙運動者的推動上,確有其疏忽之處,但近十年來,政府及民間逐漸的關切,人力、物力、財力逐年注入,這些資源十分難得,如何加以整合,化為應用,全靠政策的規劃發揮風動草偃之功。(作者為國立體育學院適應體育學系副教授兼主任)

參考文獻

1. 林鎮坤(民91):特殊教育政策。台北:師大書苑。
2. 教育部特殊教育工作小組(民91):特殊教育工作統計年報(90年度)。台北:教育部。
3. 郭為藩(民76):特殊教育工作的信念,載於中華民國特殊教育學會主編:特殊教育課程與教學。頁3-15,台北:中華民國特殊教育學會。
4. Foucault, M. (1988). Technologies of the self. In L. M. Martin, H. Gutman, & P. H. Hutton (Eds.) Technologies of the self (pp.16-49). Amherst: University of Massachusetts Press.
5. Marshall T. H. (1965). Social policy (3rd eds.). London: Hutchinsons.