

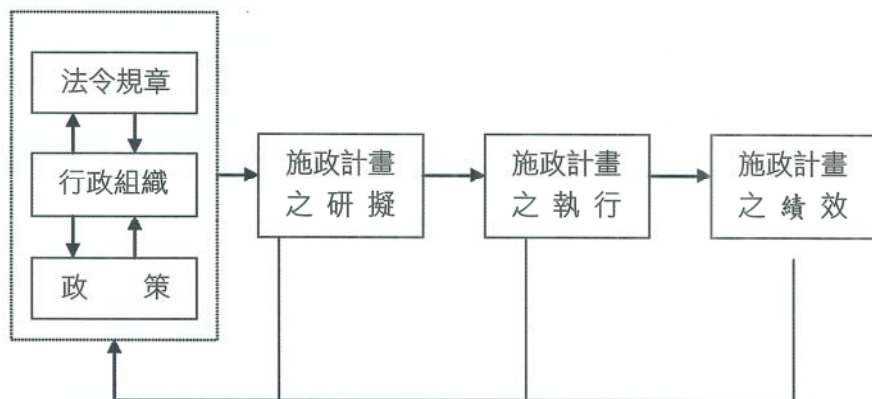
臺灣全民運動發展之回顧與展望

文·高俊雄

壹、緒論

1975年「歐洲全民運動憲章」公佈，第一條開宗明義：「任何人都有參加運動的權利」；第二條亦陳述「運動為人類的重要部分，公共機關必須提供適當的財政援助」。此外，聯合國教科文組織在1978年也依據聯合國憲章人權宣言之精神，提出「體育與運動之實踐，乃為人類基本的權利之一」。2003年11月3日聯合國第58次會員大會第5號決議：透過運動促進達成教育、健康、發展與和平的目標，附帶訂定2005為體育運動國際年（International Year of sport and Physical Education, IYSPE），積極籌備系列活動。此外，國際奧林匹克委員會也要求申辦奧林匹克運動會的城市應執行全民運動計畫。在臺灣，全民運動也一直是政府施政計畫的一環。

施政計畫乃政府行政組織依相關法令規章，為落實特定政策所研擬的計畫。通常，一項理性周延的施政計畫內容包括願景與目標，並依其當時的背景制定其實施策略、編列所需經費，以及預期的效益。然後，行政組織依照計畫執行、創造績效。計畫在研擬、執行與創造績效的過程與結果，也會成為行政組織未來研擬計畫、制定政策與法令規章的參考。這些過程與互動關係如圖1所示。



▲圖1 政府施政計畫之研擬、執行與績效之關係圖

本文從全民運動在教育部體育司和行政院體育委員會的施政組織、計畫、執行與成效，加以說明與討論。

貳、組織與計畫

一、教育部體育司

1973年教育部成立體育司，設三個科分別掌管學校體育、社會體育、與全民體育。開啟中央政府全民運動的施政計畫。

1. 社區體育：1979年行政院核定「積極推展全民體育運動計畫」，依此計畫，內政部與教育部共同訂定「加強推展社區全民運動實施要點」，以社區理事會為主體成立組織推動，並洽請各級學校教師或機關團體熱心人士擔任各項活動指導人員，成立運動俱樂部。
2. 營利事業所得稅鼓勵：1980年財政部依行政院核定之積極推展全民體育運動計畫，以臺財稅第34364號函解釋工商企業機構捐贈體育事業之款項，可依所得稅法36條1款規定，作為費用列支不受金額限制，鼓勵企業參與推動全民運動。
3. 立法：1982年總統頒布國民體育法，教育部為主管機關，1985年教育部訂定國民體育法施行細則並成立國民體育委員會組織條例，以落實國民體育法。

1989年行政院核定國民體育委員會提出的國家體育建設中程計畫（1989年7月-1993年6月），計畫從建立運動聯賽制度、長期培訓及獎勵優秀選手、提升教練與裁判水準、培養體育專業人才、加強體育學術及運動科學研究整建充實運動場地設施等，全面提升臺灣體育運動的發展。教育部於1996

年8月繼續提出「提升國民體能活動計畫」，與臺灣省政府教育廳、臺北市政府、高雄市政府共同執行。（註：國立體育學院也在1985年起籌備，1987年8月1日成立）

二、行政院體育委員會

1997年7月16日行政院體育委員會正式掛牌運作，學生以外的全民運動業務，從教育部體育司轉由行政院體委會辦理。全民運動施政計畫從1997年8月到2009年5月經歷6位主任委員，雖然有共同目標，但施政計畫名稱不同，主要包括陽光健身計畫、運動人口倍增計畫，以及打造臺灣為運動島計畫（註：草根計畫、愛動計畫，均因政黨輪替之際，曇花一現），以下分別就計畫實施的目標與實施策略加以描述。

（一）陽光健身計畫（1997年10月-2000年5月）

計畫目標為：鼓勵民眾走出戶外迎向陽光享受運動健身和親子同樂的運動樂趣、提升生命素質。實施策略包括：

1. 委託非營利團體、運動協會、學校、社區等組織，針對不同社會群體籌辦各樣活動；
2. 對於實際籌辦推廣全民運動相關活動者提供經費補助；
3. 補助地方政府興建運動場館、游泳池、運動公園、簡易運動設施、夜間照明、簡易體能檢測設施等。

（二）運動人口倍增計畫（2002年7月-2007年12月）

計畫目標為：2002年起至2007年，每年新增運動人口50萬人。實施策略包括：

1. 將「運動人口倍增計畫」納入6年國家建設計畫的一環。
2. 結合25縣市政府，大學校院，全國體育運動團體及體育場等單位，共同推動。
3. 實施特色包括：重視體育資源整合、推重點運動項目；以組織代替個人、以專業取代權威；加強理念宣導，擴增運動參與人口；定期評估成效與經驗交流分享，藉助成功經驗，做為提升下一個年度計畫成效的重要參考。
4. 整合基層專業人才，建立體育志工組織，確實做好輔導工作，發揮志工組織運作。
5. 鼓勵學校開放校園設施，與運動協會及社區發展協會合作，提供社區民眾晨間、夜間運動設施與技術指導。
7. 誘發社區推展自發性社區休閒運動以「自發性」、「自主性」之精神，凝聚「生命共同體」意識，營造運動生活化的氛圍。

（三）打造臺灣為運動島計畫（2009年4月起）

行政院體委會為落實馬總統的競選政見，除了已經著手規劃在全臺灣新設70座國民運動中心外，並提出打造臺灣成為運動島的配套計畫，自2009起預計推動4年，以營造優質全民運動環境，實現「人人想運動、時時可運動、處處能運動」之目標，為不同年齡、興趣、體能狀況、生活方式與工作背景的國民，提供多元化、生活化、環保節能的運動休閒活動與指導服務，帶動「山水樂活在臺灣」的風潮，形塑「樂在運動，活得健康」的新臺灣人。

本計畫特色包括：「三項策略、六項作法、九項目標」，透過「全民運動軟硬兼施」、「運動

資訊四通八達」、「山海樂活面面俱到」等三項策略，傳達政府擴增全民運動軟硬施政資源之理念及決心，從國民運動的需求端作為機制設計的原點，同時兼顧保障各族群運動權益及提升國民體能的政策使命。以六個子計畫為驅動引擎，以全國各運動場館及中心為在地服務通路，期藉此建立一個價值創新的全民運動推動平臺，提供國民加值的運動服務，並強化國民體能全球競爭力。

具體的計畫目標包括：

1. 運動參與及規律運動人口，每年成長2%；
2. 休閒運動體驗，4年1萬梯次；
3. 體能檢測，4年20萬人次；
4. 運動指導班，4年1萬梯次；
5. 運動俱樂部，4年2萬個；
6. 體育志工，每年培訓25場次，1,500人；
7. 弱勢族群參與運動，每年10萬人；
8. 山海休閒運動，每年100萬人次；
9. 充實社區簡易運動設施，每年1,000座。

參、執行與推動策略

回顧中央政府對於全民運動的推展，從1973年設體育司起持續推動多項全民運動計畫，施政計畫目標類似，例如人人愛運動、處處可運動、時時可運動，但實施的策略與做法，則隨主客觀環境的改變而調整。推動策略可以歸納為紮根學校社區與民間組織、營利事業所得稅鼓勵、立法、輔導訪視體系、舉辦大型活動以及跨領域結合等。

一、紮根學校、社區與民間組織

內政部和教育部於1979年研擬「加強推展社區全民運動實施要點」，以社區理事會為主體，成立



▲萬人崇BIKE單車騎福活動，吸引許多騎士參與。（圖／名衍行銷提供）

組織推動，並洽請各級學校教師或機關團體熱心人士擔任各項活動指導人員，成立運動俱樂部。行政院體委會成立後，推動的陽光健身計畫、運動人口倍增計畫以及打造臺灣成為運動島計畫，都延續此一作法，以期將運動融入社區居民日常生活，以及各級學校課程教學或學生社團活動。

二、租稅鼓勵

鼓勵營利事業組織為體育運動投入資源，1980年財政部依行政院核定之積極推展全民體育運動計畫，以臺財稅第34364號函解釋工商企業機構捐贈體育事業之款項可依所得稅法36條1款規定作為費用列支不受金額限制，鼓勵企業參與推動全民運動。捐贈範圍包括：

1. 事業單位本身員工體育活動及其所需器材設備之費用；
2. 培養或支援運動團隊之費用；
3. 支援登記有案之體育運動團隊之經費；
4. 舉辦或支援運動比賽及經常性之體育活動；
5. 捐贈政府機關及各級學校興建各種體育場所及運動設備。

三、增訂法源

為使全民運動之施政成為政府組織必要的任務以及推動執行所需要的法源，

1982年總統頒布國民體育法，教育部為主管機關，1985年教育部訂定國民體育法施行細則並成立國民體育委員會組織條例以落實國民體育法。另外，行政院體育委員會為引進產業資源也提出運動彩券發行條例草案，經行政院院會通過後，送立法院審議，並於6月5日三讀通過；運動產業發展條例草案也正加緊研擬中。

四、輔導訪視體系

輔導訪視的任務與角色主要是作為行政院體委會、縣市政府和地方組織密切溝通以及協調、整合、推動的橋樑，來達到地方政府與社區居民能夠自發性運用資源，長期持續增加運動人口的目標。輔導訪視作業體系經常性的任務包括：

1. 籌辦輔導研習會；
2. 彙整各縣市計畫推動經驗與成果；
3. 舉辦成果發表會；
4. 協助舉辦區域交流會；
5. 建立各縣市計畫推動經驗與成果彙整資料檔案；
6. 選擇可以作為示範觀摩者籌辦總檢討會。

每一縣市至少安排一位大學教授擔任輔導員，全臺灣分為北、中、東、南四區，各區並分設召集人，其例行任務包括：

1. 聯絡並拜訪縣市政府承辦人員、課長、處長、縣市首長，以及第一線活動籌辦人員、場地資源提供者、參與者、指導員，以及活動辦理情形；
2. 建立地方活動籌辦推動相關資料；

3. 評估籌辦績效推薦可以作為示範觀摩者；
4. 協助研擬次年度縣市政府申請計畫。



▲圖 2 輔導委員與中央及地方政府、民間團體、社區、企業之網絡

經過多年的運作經驗顯示，透過輔導體系人員彼此之間交流的量與質、縣市行政單位彼此之間的交流與互相學習、建立資訊交流平台、建構經驗知識庫、協助輔導訪視作業體系地方化等，輔導訪視體系的效益包括：

1. 全民運動施政計畫之理念、目標、策略與執行論述，進行座談、研討，彙集、整合多元意見與建議；
2. 掌握政策理念與目標，有效與地方政府與執行單位溝通；
3. 確實了解地方實際執行情形，提供必要諮詢與指導；
4. 集思廣益研擬有效實施策略；
5. 促進交流觀摩、互相學習、擴大成功經驗；
6. 穩定中央與地方政府體育行政業務人事流動快，可能造成的落差。

五、舉辦大型活動帶動交流與精進練習

為了提高運動休閒參與者和其他團體或地區之間的交流，以及持續精進練習的動機，中央與地方政府經常會籌辦區域性、全國性甚至國際性活動，邀請縣市或區域運動團體代表參加表演或者比賽。

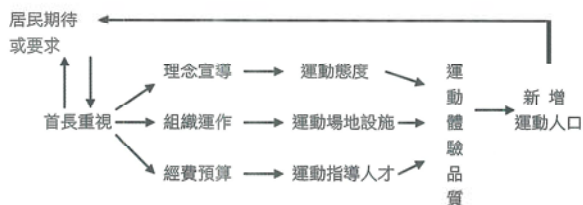
例如：萬人太極拳、百萬人登山健行、泳渡日月潭、搶灘料羅灣、自行車成年禮等。大型活動可以在短時間內聚集大量人潮，吸引大眾傳播媒體進行採訪報導，進而提高全民運動在社會上的曝光，同時也給參與者積極正面的社會助長效果。

六、跨領域結合

隨者運動休閒對個人健康促進、提升生活品質以及為社會創造新的價值越來越明顯，全民運動施政計畫的願景、目標與策略也逐漸朝向與交通、觀光旅遊、地區經濟發展結合。例如：環臺自行車道、登山健行步道、運動暨休閒產業博覽會、設置國民運動中心、環臺運動觀光等。全民運動也間接促進了政府與非營利團體與企業、社會大眾之間的互動交流與結合創造價值的機會。

肆、成效評估

全民運動施政的成效，必須從投入、處理、產出三方面加以評估。從縣市首長支持程度、組織運作、理念宣導、資源整合及活動推展、運動體驗品質以及新增運動人口等，加以評估分析，如圖 3 所示。



▲圖 3 全民運動施政計畫投入、處理、產出循環

教育部以及行政院體委會對於全民運動施政計畫成效的評估均十分重視。2003年起，每年委託民間專業調查機構進行【運動城市排行榜】調查。資

料分析結果發現，縣市首長對於全民運動的重視度逐年提高，各縣市也開始編列全民運動年度預算，同時民眾對於運動休閒的軟硬體的期望也提高了，這使得各縣市首長更加重視全民運動。

1.而運動人口比例，以規律運動（每週運動3次且每次累積30分鐘以上者）、不規律以及不運動三類來統計，從2003年到2008年各類運動人口比例如表1。

表1 運動人口比例

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
規律運動	12.81	13.1	15.5	18.8	20.2	24.2 %
不規律	67.63	72.8	73.0	58.1	57.4	56.1 %
不運動	19.55	13.9	11.5	23.1	22.4	19.7 %

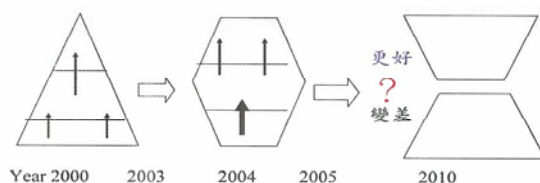
資料來源：行政院體育委員會，運動城市排行調查報告（民國92、93、94、95、96、97年）。

整體而言，規律運動人口逐年穩定增加、不規律運動人口也逐漸的減少，但以下現象必須注意：

- 2.不運動人口先減少之後又增加，呈現不穩定的現象；
- 3.男性與女性、不同年齡層以及不同職業類別之間的運動人口比例差異明顯。

未來運動人口結構有可能呈現理想的倒梯型結構，也有可能呈現不理想的梯型結構，關鍵就在不規律及不運動人口比例呈現減少或增加。如圖4 所

示。



▲圖4 運動人口結構示意圖

結語

整體而言，全民運動因為中央政府自1970年代起設置專責組織、提高組織層級，並積極持續提出施政計畫、採取適當的推動策略，並進而對計畫實施成效進行評估、檢討與改進。30多年來，中央政府與縣市長對於全民運動的重視程度提高、投入更多資源，推動策略也經常更新調整。而規律運動人口2004年起，每年成長約2%。社會大眾因為對生活品質的要求以及健康價值觀的提升，因此對中央政府與縣市長的全民運動施政更加期待與要求。臺灣全民運動發展的量與質，在政府積極施政、人民殷切期望、資源投入增加、組織正常運作、具備改善機制等因素，良性循環，預期將持續穩定的成長進步。（作者為國立臺灣體育大學（桃園）教授兼教務長）

參考文獻

※行政院體育委員會，運動城市排行調查報告（民國92、93、94、95、96、97年）。

※行政院體育委員會，民96年，訪視輔導機制地方化研習會手冊。