

運動文化與政策

荷蘭的體育發展趨勢

許立宏 國立臺灣體育運動大學通識教育中心教授

前言

本文主要係從「他山之石，可以攻錯」的角度探究荷蘭優質運動文化與運動政策：荷蘭全國面積為340萬公頃，總人口達1680萬人，是一個人口密集與高度都市化的國家。與臺灣的狀況相比，荷蘭在空間上的比例使用，做的比臺灣好，因為荷蘭並無高山區域，且住宅區與商業區彼此區隔，並對公共休閒活動空間及公園綠地的規劃非常重視。荷蘭社會強調人人平等，包容各種宗教、種族，文化十分多元。

也是一個地方分權的國家，政策的決定是依據中央、省、地方政府層級的同意，包括持續與工商協會、工會、非政府組織，以及其它的政策遊說團體進行協議。也由於人口高密度，形成了人民崇尚規劃、秩序的特性。

二次世界大戰後，運動設施即成為規劃的一部分，使得運動設施的建設十分完善，國內具有十分綿密的自行車道，且60%的人口，離其最喜歡的運動設施僅5公里。本文欲了解荷蘭運動文化與政策，將先從荷蘭人愛好



圖1 荷蘭的父母很早教導兒童學習騎單車，單車的安全教育從家庭做起
（圖片來源：許立宏拍攝）

運動的身體文化出發，再敘述荷蘭運動政策的整體規劃，瞭解荷蘭推動全民運動與競技運動所建構的藍圖，同時也將荷蘭日常生活的單車文化介紹給國內讀者，以供參考。

荷蘭運動文化

荷蘭人是務實且重視休閒品味與生活品質的民族，他們重視社會福利、愛乾淨、街道整齊、公園綠化、公共設施完備、汽車會禮讓行人與自行車、具有國際觀。在*The UnDutchables: an observation of the Netherlands, its culture and its inhabitants*一書中，兩位長期觀察荷蘭人文化

的Colin White 與 Laurie Boucke（2010）就描述了荷蘭人的這些特質與文化現象。荷蘭人非常重視休閒與遊憩的概念，大部分的家庭每年皆會規劃休閒渡假行程，上至皇室或下至販夫走卒或勞動階級，渡假觀念是人生必要的部分，所以每年一到渡假期間，就可看到許多荷蘭人全家到處旅行的畫面。收入較好或社經背景較高的家庭甚至一年會有3-4次以上的渡假規劃。而荷蘭人這種重視休閒的人生哲學觀念也直接影響到對兒童福利的重視，大部分的家庭很重視兒童快樂的成長，由於重視家庭的和諧，許多荷蘭兒童從小就處在歡



圖2 一年一度的國王節：用單車遊行來慶祝



圖3 國王節的單車遊行並會搭配國家代表顏色：橘色

（圖片來源：作者好友Michael and Joost 提供）

樂與遊戲中成長，身體活動與運動參與是其中的一環。單車，自然也就成為荷蘭人休閒渡假工具的一部分。

荷蘭與臺灣面積相當，雖然人口約有1,680萬，卻有超過1,800 萬部單車。單車運動為荷蘭人日常生活之一部分，常見到三五成群且不分老少（4歲-80歲皆有！）的族群，實施單車一日遊與周末渡假兩日遊。他們所騎乘的路線規劃便利，且大都是以平地及安全為主的路線。這些路線距離適中且連結城市與鄉村，

可達到休閒與健康的目的。在荷蘭，幾乎人人有單車，有84% 荷蘭人擁有超過一台單車。即使有車階級也兼用單車代步，因為有時騎單車甚至比開車快，且便宜又健康。因此，在荷蘭騎單車是不分階級的，孩童在兩歲時便開始學騎單車，青少年使用單車頻率最高，成人及老人也經常使用單車。

荷蘭的父母親認為孩子上學是孩子自己的事，需要自己騎自行車前往，因此通常會從小訓練子女騎單車，並詳細記錄成長



圖4 此S標誌是近來在荷蘭南部市郊外專為單車族設計的休閒慢速專用道路（Slowlane）

（圖片來源：許立宏拍攝）

過程，讓孩子提早學習對自己負責，這是典型的荷蘭人單車學習歷程。

對荷蘭人來說，並不是任何人皆可騎單車上路，騎乘單車是有相關規範的：荷蘭的小朋友很早便開始接受交通教育，在國小階段（約11或12歲）就須接受交通規則測驗。根據歷史記載，早在1932年就開始實施測驗！所有的兒童必須接受理論與實務兩種考試，教師必須協助他們學習理論上的規則，但實務的考試則必須由兒童在實際的交通情況中來騎乘單車，因為這才是真正的單車文化。此外，單車也需要具備良好且完整的配備（如前後燈及該有的煞車系統與警鈴系統）才可上路。

荷蘭單車文化的發展與運動競賽的發展其實並無直接關係，大部分荷蘭人的考量皆是從務實面來看，且每一項有關單車的基礎設施建置皆有其功能性考量。在荷蘭，單車是短距離中最快速、成本最低而且最沒有停車問題的運輸方式，因此單車文化已是荷蘭人日常生活的一部分，而荷蘭政府，不論中央部會或地方機關皆大力支持單車為國民主要的交通模式。

荷蘭的運動政策

荷蘭著名的運動政策研究學者Bottenburg（2011）曾介紹荷蘭近來的體育運動參與的情況與政府的政策。從他的研究報告中得知，體育運動在荷蘭這一個國

家非常普及，在這一個與臺灣面積相仿但人口約有1,680 萬的國家中，有超過1千萬的人口選擇參與一種運動。他進一步指出，運動在荷蘭從未受國家主管機關階層式的管理，在19世紀後期，運動在荷蘭主要係由民間自發性組織推動，政府從旁協助推廣。民間成立全國性的運動組織，以協調運動比賽的規則與組織，而且往後的數十年間，一直以此模式運作，而未受到政府的干涉。結合政府官方與半政府組織，這些自願性的運動組織，建構起一個政策網路，決定了荷蘭的運動管理架構。在這個網路當中，每一個參與者，只能藉由建立聯盟並與其它參與者合作達到目標。

除單車運動設施外，荷蘭擁有不少運動基礎設施－占地32,000公頃的運動場地（占全國

總面積0.8%）－以及高收入及高教育程度，使得運動人口佔全國人口極高的比例。根據荷蘭「社會與文化規劃局」自1979年起每4年針對運動參與所進行的數據統計，荷蘭每年參與一次運動的人口比例，從1979年的53% 提升至2007年的71%。65%的人口每個月至少從事一次運動活動；37%的人口每周至少從事一次規律性運動活動。先前的統計數據指出，相較於歐洲國家，荷蘭的運動人口比例極高。「歐洲委員會」針對歐盟國家進行運動行為調查，根據其2004年及2005年的調查顯示，荷蘭的運動人口比例僅次於北歐國家及愛爾蘭。

荷蘭的運動人口比例之所以如此高，主要原因是：荷蘭在多項國際運動賽事上成績斐然。荷蘭有許多世界知名的運動員，例如田徑選手Fanny Blankers



圖5 戶外餐桌也可與固定式單車做健身結合：位在荷蘭 Hoge veLuwe 國家公園外圍一家餐館
（圖片來源：許立宏拍攝）

Koen（荷蘭女飛人，倫敦奧運贏得四面金牌）；Anton Geesink（第一位非日本籍的奧運柔道冠軍）；以及著名的Total Football足球隊，在1974年及1978年連續打入世界盃總決賽，並於1978年贏得歐洲冠軍。這樣的成績顯示，在二次大戰後的10年間，荷蘭的運動環境，不但刺激很多人參與運動，同時也創造了世界頂尖運動Elite Sport強國的條件。在1990年代，荷蘭推行了系統性、計劃性的頂尖運動政策，以期在運動領域上，位居全球前10強。過去10年，荷蘭贏得自1948年以

來的半數金牌。在雪梨奧運中名列第十，雅典奧運名列十七，北京奧運名列二十（Bottenburg 2009）。我們可從該國的運動組織架構與實施目標來加以剖析，因為從管理學的角度來看，只要組織健全加上賦與正確的目標導向，則政策的推動就更能夠產生事半功倍的效果。

一、荷蘭的運動架構

荷蘭半官方研究組織The Netherlands Institute for Social Research: W. J. H. Mulier Institute於2009年的調查報告中指出，在荷蘭，每人有超過27,000 個非營利

的運動俱樂部（sport clubs）可選擇，以及超過7,200個商業組織如體適能中心或單車俱樂部。目前最流行的身體活動項目，除了單車以外，尚有健走、足球、游泳、體適能訓練與跑步。

在荷蘭有許多自發性的民間運動俱樂部，這些組織性活動的是發展荷蘭推動全民運動最重要的基礎架構，其重要性更甚於學校、市府組織或商業供應者。目前全國大約三分之一的人口皆是民間運動俱樂部的會員。雖然運動俱樂部的成員人數，並未和參與運動的人口成長一樣驚人，但是運動俱樂部會員的成長人數，自有數據統計以來，一直呈現正向成長。

從Bottenbug（2011）的研究報告中，我們可以更進一步了解到近年荷蘭推動全民運動發展的

情況。在2007年，荷蘭政府立案的運動俱樂部共有27,000個，全部會員共計470萬人。以人口比例而言，它是全球比例最高的。這些運動俱樂部是自治性的機構，完全由會員自行成立及運作。在2008年，約有150萬的自願者（主要為俱樂部會員、青年俱樂部的會員父母）參與這些俱樂部的營運工作。目前，「皇家荷蘭足球協會」是規模最大的運動協會，在2007年共有110萬個會員，其中23%為俱樂部會員。其次為網球、高爾夫、健身術、曲棍球、步行、溜冰協會。根據會員人口統計，步行、曲棍球、高爾夫在過去20年來，快速成長了12倍。而健身術、排球、羽毛球與手球的會員人口比例，則呈現下降的趨勢。在非組織性及非競賽性的運動參與方面，游泳、

自行車、健身／有氧運動、跑步、步行，則是為人熟知的運動項目。

和運動俱樂部一樣，全國運動協會也是一個民營的非營利組織。總體而言，這些全國運動協會每年在頂尖運動上，投入的資金高達兩億英鎊。來源包括中央政府、樂透金、贊助金，會員費則是最大的資金來源。大部分的全國運動協會（總數為72）是由「國家奧林匹克委員會*荷蘭運動總會（NOC*NSF）」所統一。這個受保護的組織成立於1993年－在荷蘭奧林匹克委員會（成立於1912年）與荷蘭國家運動協會聯盟（成立於1959年）合併之後。NOC*NSF是一個獨立的法人，運行自己的政策，負責菁英運動與所有的運動。其會員組織每二年召開一次大會，這是

NOC*NSF的最高決策機構，其職責在於審核政策與預算計劃。另外，NOC*NSF也擔任[健康福利與運動部門]的政策對話者角色，負責將來自樂透的補助金分發給會員。樂透彩卷金的一部分資金，流向這個庇護組織本身。除此之外，這個保護組織的資金來源，主要來自於中央政府、贊助金，少部分為會員會費及其它收益。

這個自願性組織的體制主宰著荷蘭的整個運動世界，但是商業運動供應商逐漸盛行於荷蘭體壇。相較於27,000個俱樂部的470萬會員，荷蘭共有3200個與運動產業有關的商業或企業組織。在2008年，商業運動俱樂部的會員人數是一般運動俱樂部平均人數的5倍，而他們所帶來的營業額，是一般運動俱樂部平均

預算的10倍。身為營利組織，這些健身俱樂部從政府獲得的補助金極少或甚至無。另一方面，運動俱樂部及其全國運動協會與地方及中央政府具有緊密的關係，至少存在部分的依賴性。首先，大部分的地方運動俱樂部所使用的設備並不屬於俱樂部，或部分屬於俱樂部。大部分的所有權是屬於地方政府，由政府以優惠租金出租給俱樂部。第二，大部分的地方俱樂部與全國運動協會，收受來自於地方與中央政府的補助，以促進公共健康及國家尊嚴。荷蘭目前的443個自治市，至今仍是荷蘭運動架構中最重要的政府政策執行者；在運動的公共開支上，87%主要是用於運動設施的建設及財務管理。荷蘭的12個省份，負責區域性的規劃與環境事宜，並資助所謂的省級運

動議會，藉以協助運動俱樂部及其它的運動供應商。中央政府則主要擔任協調及鼓勵的角色。

二、荷蘭運動政策的實施與目標

荷蘭社會研究學院（The Netherlands Institute for Social Research）智庫，在2009年的專業研究報告指出，中央政府層級負責運動政策的單位為健康福利與運動部（Ministry of Health, Welfare and Sport）。不過，該部門人力編制相當少，全職人員僅有30人左右。中央政府所扮演的角色主要是協調與鼓勵的工作。2007年荷蘭國家運動發展的政策備忘錄設定了幾個新的目標，提出運動的力量主要在於對社會的重要性，特別是內在的價值。該備忘錄當中提到，所謂真正的一個運動社會不只要看到更多參與運動練習的人口，也要看到更多

享受運動的人。以下便是該備忘錄當中所選出的幾個重要目標（The Ministry of Health, Welfare and Sport, 2005）。

- （一）人們會為了健康，開始參與更多的運動與健身活動；
- （二）更多人會透過運動及社交活動的參與，和他人建立友誼；
- （三）人們會表現出運動家風度並遵守遊戲規則；
- （四）荷蘭的頂尖運動可被推動起來而成為一種向上的企圖心，也可作為一種休閒放鬆及提升國家意象的象徵。

換言之，荷蘭政府之所以支持運動主要在於它可促進社會價值，運動被政府認為是一種達成目標的有效方式，如預防醫

學、健康、青年政策、教育、價值與標準、融合、社區、安全與國際政策。荷蘭中央政府所設定的幾個主要目標為：

- （一）10%的運動俱樂部要能夠擔負起健全社會功能的任務；
- （二）20%更多有潛力運動員要有更頂尖的成就；
- （三）更多身心失能運動員能夠參與運動與身體活動；
- （四）更多荷蘭人可達成政府所推薦的健身活動量：成人70%，年輕人佔50%。

搭配此目標的是一連串的措施，包括國家運動健身行動計畫活動來避免坐式生活；投入2,500名人員來協助學校、運動俱樂部及文化組織；協助9個運

動協會的500個運動俱樂部來推動少數族群的體育活動；設立頂尖運動與教育中心；發展並建立具有特殊天分的教練發展課程。政府為配合這些政策計畫的發展，政府與公部門每年大約花費94億歐元在運動上，相當於國民所得GDP的0.85%。

除了中央政府的健康福利運動部所訂的運動政策外，荷蘭政府還有一個教育文化科學部，專門負責學校體育的推動。運動政策實際執行的單位主要是由全國各地的443 地方縣市政府部門來執行。各地基層單位組織所花費就占有運動公共支出的90%。在大部分的縣市中，執行此一計畫的單位通常是福利部門單位下的特別運動休閒辦公室。而較大的縣市中，可能會請休閒經濟部門來負責頂尖運動的發

展。此外，有12個省份的組織會協助協調運動政策的執行。

除了各地方政府外，荷蘭全國有72運動協會也是實際執行運動政策的組織，這些運動協會並組成NOC*NSF。此組織之經費來源一部分來自政府；有一些是來自樂透彩金，一部分為自籌，如贊助。這個組織要負責選送頂尖選手代表國家去參加奧運會等國際賽事，並肩負執行政府所交代的任務，是政府推動運動政策的重要夥伴：如執行分配政府的補助給頂尖運動員來使用。

當然，除了上述的組織外，還有一些重要組織也扮演推動荷蘭運動政策的角色，包括荷蘭運動與身體活動協會（Netherlands Institute for Sport and Physical Activity, NISB），這個組織所扮演的角色為專業諮詢中心，其中

有一部分資助是來自政府，主要在協助介入如何推動大規模的運動健身參與人口；還有代表各縣市機關所組成的體育休閒協會（VSG）負責處理各地的運動與休閒單位的利益；代表體育教師的組織KVLO；代表運動教練組織NL Coach；代表身心障礙運動組織Gehandicapsport Nederland；代表荷蘭反運動禁藥的組織Dopingautoriteit等等。

結語

總體而言，荷蘭政府的運動政策，是聚焦於以社會目的。改善健康、增加社會凝聚力、刺激頂尖運動則是荷蘭體育政策的三大重點。這些重點導向「運動社會的發展」，因為「運動的價值是政府所重視的」，使國民過得健康的生活、參與並有優異的

表現、生活在人民互動良好的社會中。至此可歸納幾點如下：

- （一）荷蘭運動人口佔全國人口極高的比例，運動設施的建設十分完善有秩序性。
- （二）荷蘭推展運動以健康為訴求，國家主管機關強調，運動可以「讓人和社會重生」，以運動作為解決「年輕人問題」的一項工具，讓運動的價值不僅止於追求卓越的成績。
- （三）荷蘭人民視運動為生活的一部分，自願性運動組織完整。荷蘭成立NOC*NSF保護聯盟，擔任與政府對話角色，主導荷蘭運動政策走向，使荷蘭運動架構組織工

作明確區分，政府與各個組織之間的關係更為緊密。

(四) 中央政府提升運動預算，給予全國運動組織壓力，促使它們在獲得政府補助金的同時，也必須對社會做出貢獻與回饋。

(五) 荷蘭強調全民運動，亦體認頂尖運動的重要性，25%經費投入頂尖運動，使荷蘭頂尖運動成績在國際表現優異。

(六) 荷蘭的運動組織創立了一個有力的遊說團體，強調運動參與及頂尖運動所代表的社會意義，強調運動的教育、社會、健康與經濟功能，此外，運動亦可作為

促進社會發展、社會整合、公共健康與創造就業的工具。

本文目的在於呈現較不為國人所知的荷蘭運動文化風貌，從認識荷蘭的整體運動文化介紹開始，然後認識到荷蘭整個運動政策的整體規劃，並瞭解其對推動健康運動、全民運動與競技運動所建構的幾個重要藍圖。荷蘭的單車文化發展經驗，以及日常生活中的教育、實踐之介紹，希望有助於我國節能減碳政策與體育運動的整體規劃與執行面的有效推動。

延申閱讀

荷蘭運動與身體活動協會：www.nisb.nl

荷蘭體育休閒協會VSG：www.sportengemeenten.nl

荷蘭體育教師組織KVLO : www.kvlo.nl

荷蘭運動教練組織NL Coach : www.nlcoach.nl

身心障礙運動組織Gehandicaptensport Nederland : www.gehandicaptensportnederland.nl

荷蘭反運動禁藥的組織Dopingautoriteit : www.dopingautoriteit.nl

參考文獻

Bottenburg, M. (2009). *Op jacht naar goud: Het topsportklimaat in Nederland, 1998-2008*. Nieuwegein: Arko Sports Media.

Bottenburg, M. (2011). The Netherlands. In Nicholson, M., Hoyer, R., & Houlihan B. (Eds.), *Participation in sport: International policy perspective* (pp. 25-41). London: Routledge.

Tiessen-Raaphorst, A., & Breedveld, K. (2009). *Sport in the Netherlands 2009*. Netherlands Institute for Social Research. Hague, NL: W. J. H. Mulier Instituut.

The Ministry of Health, Welfare and Sport (2005). *Time for Sport*. Hague, NL: Author.

Tokarski, W., Petry, K., Groll, M., & Mittag, J. (2009). *A perfect match? Sport and the European Union*. Aachen: Meyer & Meyer Sport.

White, C., & Boucke, L. (2010). *The UnDutchables: an observation of the Netherlands, its culture and its inhabitant* (6th Edition). USA: White Boucke.