

設置中央體育行政機關 之必要性分析

古博文

行政院體育委員會

摘要

中央政府組織再造為當前國家重要施政項目之一，刻正研議推動中。據報載行政院體育委員會已被規劃列入待裁併機關之列，受到體育界及其他愛好運動者的高度關注。然而這項決策規劃方向，對於國家整體發展之利弊為何，實須進一步加以分析。本文分從各國設置中央主管體育行政機關之概況、以及我國設置中央主管體育行政機關之必要性等層面進行分析，最後歸結設置中央體育行政機關之建議與必要性。

關鍵詞：政府再造、組織再造、體育行政機關、體委會

壹、前言

「政府組織再造」為行政院重要施政項目之一，旨在精簡政府組織層級與部門，彈性調整僵化的政府體制，建構兼具經濟、效率及效能，且提供民眾高品質服務的現代化政府。依據報載行政院研考會目前刻正研議中的規劃案，擬將行政院轄下之部會層級之機關由35個減為25個，其中行政院體育委員會（以下簡稱體委會）亦是被規劃列為擬裁併之機關，而受到許多愛好運動人士的關注。（林淑玲，民89；蕭介雲，民89）

體委會自87年1月12日組織條例發布後正式成為行政院的一個部會，迄今方4年多。如今研議擬進行裁併，其對於國家未來整體發展之利弊為何？實值得深入探討。

筆者認為一個部會是否需要設置，勢必考量以下3項因素，即國際發展的趨勢、國家永續的利益以及民眾切身的需求。以下擬針對各國設置中央主管體育行政機關之概況、以及我國設置中央主管體育行政機關之必要性等層面進行分析，最後歸結中央體育行政機關設置之必要性與建設。

貳、各國設置中央體育行政機關的概況

隨著人類文明的高度發展及生活素質的逐漸提高，體育的重要性逐漸被認知與肯定。「體育與運動國際憲章」第9條明確指出：「各國政府應在體育與運動推展工作上扮演主導角色」。因此各國政府莫不依其國家發展需要，設立體育專責機構。綜觀各國政府於中央政府設置體育行政機關之情形，約可分為如下3種：

- 一、專責型部會：設立部會層級之主管體育行政機關。
- 二、整併型部會：與其他事務合併於一個部會層級之機構內。
- 三、無相關部會：並無設置部會層級之相關專責機構。

茲將相關國家設置中央主管體育行政機關之情形，歸納彙整如下表1，由表1資料可發現：伴隨社會的變遷，體育事務逐漸專業化，複雜程度日深，各國設置主管體育行政機關之型態並不一致，因此三種型態各有採行之國家，依據各國之發展需要而定。依據所述之國家似乎以第二種（整併型部會）較多，然而其大都設置有相關附屬執行機關如：英國、新加坡、澳大利亞及紐西蘭等，因此體育行政組織架構較為堅實，整體規劃與執行人力相當充沛。

此外諸如韓國為籌辦1986年漢城亞運會及1988年漢城奧運會，因此於1982年成立運動部（Department of Sports），然而在賽會成功舉辦後於1991年改組為運動青年部（Ministry of Sports and Youth）；1993年該部與文化部合併為文化運動部（Ministry of Culture and Sports）；1998文化運動部改組為文化旅遊部（Ministry of Culture and Tourism）。從上述所列可清楚看出，韓國體育主管機關之設置完全配合其國家所賦予之階段性任務不斷地做彈性調整。（Ministry of Culture and Tourism, 2001）

表1 各國中央主管體育行政機關設置情形一覽表

內容 型態	國別	中央主管體育行政機關設置情形
專責型部會	中華民國	行政院體育委員會
	大陸	國家體育總局
	匈牙利	體育部
	古巴	體育部
整併型部會	英國	文化、媒體與運動部 (Department for culture, media and sport) 為英國中央體育主管機關，其下設有大不列顛運動委員會 (the UK Sport Council)、英格蘭運動委員會 (the English Sport Council)。至於威爾斯、蘇格蘭及北愛爾蘭亦分設有運動委員會。
	法國	總理府下設有「青年體育部」與「國民教育、高等教育與研究部」
	加拿大	加拿大傳統部 (Department of Canadian Heritage) 內設有加拿大運動處 (Sport Canada)
	日本	文部科學省 (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) 內設有運動青年局 (Sports and Youth Bureau)。
	韓國	文化旅遊部 (Ministry of Culture and Tourism)，部內設有運動局 (Sports Bureau) 主管全國體育運動相關事務。
	新加坡	社區發展與運動部 (Ministry of Community Development and Sports)，部內設有新加坡運動委員會 (the Committee on Sporting Singapore, CoSS)，由部長擔任主席，包含有四個分部委員會，轄下設有新加坡運動理事會 (the Singapore Sports Council)。
	澳大利亞	產業、科學與資源部 (Department of Industry, Science and Resources) 內設有運動旅遊司 (Sports and Tourism Division) 主管體育事務，其下並帶領澳大利亞運動委員會 (The Australian Sports Commission)，執行體育運動相關業務。
	紐西蘭	經濟發展部 (Ministry of Economic Development) 內設有旅遊運動署 (Office of Tourism and Sport)，由兩位閣員分別負責旅遊及運動、體適能與休閒事務。該單位轄下帶領席拉瑞運動委員會 (Hillary Commission) 及紐西蘭運動禁藥處 (New Zealand Sports Drug Agency)
	印度	人力資源發展部中設有「青年與體育司」主管體育事務。
	德國	中央體育行政之權責分由相關部會執行，但統由內政部進行協調推動。主要的體育事務執行組織為非政府的全國性體育團體，如：德國體育聯合會、德國奧委會與單項運動協會。
挪威	文化事務部內設有「體育局」負責體育運動之相關事務。	
瑞典	主要由內政部的「非政府組織和青年政策處」負責體育相關事務之管理。	
無相關部會	美國	除設有「總統體適能與運動諮詢委員會」(The President's Council on Physical Fitness and Sports) 提供總統相關諮詢建議，主要係由專業組織和私人企業在扮演體育事務之推動角色。
	義大利	義大利奧委會負責運動事務之管理與推動。
	西班牙	西班牙最高體育理事會。主席由首相任命，並非是內閣的一個部，而是一個享有法人地位、具有高度自治權的體育行政實體。

資料來源：筆者蒐整歸納暨參考國家體育總局 (1998)。市場經濟條件下的各國體育政策。

參、我國成立中央體育行政機關的必要性

一、體育事務多元複雜 事權集中有利決策

依據「國民體育法」、「行政院體育委員會組織條例」及「中華民國體育白皮書」所列，政府所需推動之體育事務至為廣泛，已從傳統學校體育及社會體育較為一元的範疇，趨向多元的方向發展。除例行業務外尚包括：鼓勵民間資源參與；拓展運動產業；關照特殊族群；重視傳統及民俗體育文物的蒐整、保存與發揚；辦理職工、社區、幼兒、青少年及銀髮族的體育活動；推動運動與藝術文化、環境保育結合等。衡酌上述所列業務不僅涉及層面廣泛，且多元複雜，因此，勢需由專責之中央體育行政機關統籌規劃推動為宜。依據行政院研究發展考核委員會所規劃之政府組織精簡原則-「業務性質相同或相近，事權集中後有利整體決策者，應由同一機關掌理。」，因此，政府實有必要設置中央體育行政專責機關，俾利各項體育事務推動之協調與統合。

二、國民運動參與偏低 削弱國家競爭實力

奧林匹克憲章（Olympic Charter）指出：「運動是人類的權利，每個人應有機會依他（她）的需要來參與運動。」（中華奧林匹克委員會，民88，頁9）。惟依據體委會（民89）之調查，國人20歲以上符合運動人口標準者（每週運動2次以上，每次30分鐘以上，達一定強度者），已由民國88年的3.4%提升至89年的7.7%。然而，依據下圖1-各國運動參與率之比較顯示，我國運動參與率與其他先進國家相較仍屬偏低，且我國採用之運動參與人口定義與日本相同，在國際間亦並非較嚴格之標準，由此可見我國運動人口之提升仍有極大之改善空間。然而正所謂「體力即是國力」，國人運動參與情形低落，不僅有礙身體健康，甚至嚴重削弱國家的競爭力。

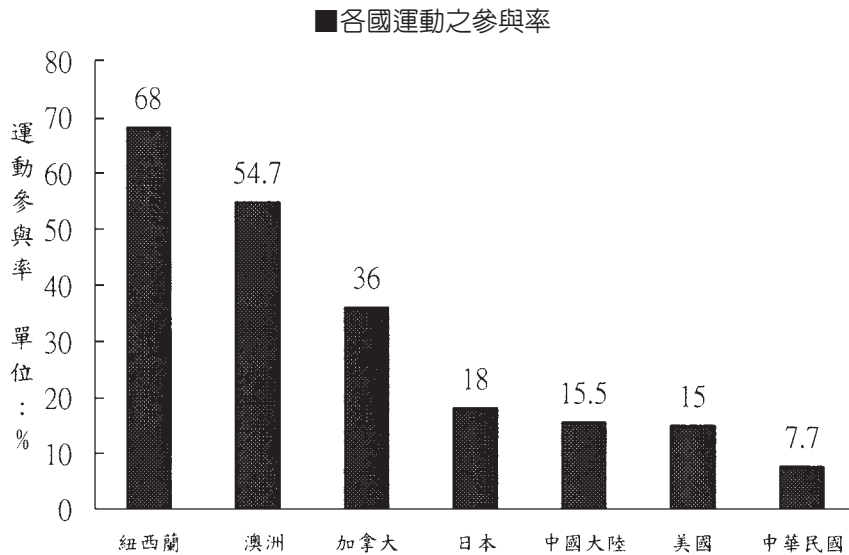


圖1 各國運動參與率比較

資料來源：

紐西蘭：Hillary Commission.1998/1999 Sports and Physical Activity Survey. 轉引自 Hillary Commission (2000) . Pushing play - active leisure in New Zealand in 2010, pp.6-7. (註：1999年運動參與率調查定義：18歲以上人口中，每週運動時間累計超過2.5小時以上，且運動強度在中等程度以上者)

澳洲：Australian Bureau of Statistics (2000) . 4177.0 Australians in sport and physical activities, Australia. (註：2000年運動參與率調查之定義：18歲以上人口中，每週運動頻率5次以上，且每次運動時間超過30分鐘以上者)

加拿大：Canadian Fitness and Lifestyle Research Institute (1999) . 1999 Physical activity monitor. (註：1999年運動參與率調查之定義：18歲以上人口中，每天運動平均消耗個人體重每1公斤達3大卡以上的熱量，即 $\geq 3\text{KKD}$)；約等於每天步行1小時所消耗之熱量)

日本：Sasakawa Sports Foundation (2000) . National Sport-Life Survey. (註：運動參與率定義：20歲以上人口中，每週運動頻率2次以上，每次運動時間超過30分鐘以上，且達中等以上運動強度者)

大陸：盧元鎮 (1998)。體育人口的理論研究。載於中國群眾體育現狀調查課題組等編著，中國群眾體育現狀調查與研究。頁69-70。(註：1996年運動參與率調查之定義：16歲以上人口中，每週運動頻率3次以上，每次運動時間超過30分鐘以上，且達中等以上運動強度者所佔之比率)

美國：President's Council on Physical Fitness and Sports (2001) . Research Digest-Healthy People 2010 : Physical Activity and Fitness. p.5. (註：1997年運動參與率調查之定義：18歲以上人口中，每週運動頻率5次以上，每次運動時間30分鐘以上，且達中等以上運動強度者所佔之比率)

中華民國：行政院體育委員會 (民89)。國民運動態度及參與情形調查。(註：運動參與率定義：20歲以上人口中，每週運動頻率2次以上，每次運動時間超過30分鐘以上，且達中等以上運動強度者)

三、高齡社會健康弱化 國家社福支出龐大

隨著國民生活條件的改善及醫療保健措施的普及與發達，我國人口結構逐漸趨於老化。依據行政院經濟建設委員會之估算，民國89年台灣地區65歲以上之人口約佔總人口數的8.7%，已是不折不扣的高齡化社會。預估在民國140年時，老年人口更將達人口總數的四分之一。伴隨而來醫療保健及老人照護等相關社福支出勢必大幅增長，造成國家財政沉重負擔。此外根據行政院主計處（民89）調查指出，15歲以上國民於自由時間所從事各項活動中，以「看電視」時間最長，每日平均花費2小時19分，占國人自由時間的五分之二。因此，如何提供適當運動處方及近便的設施場地，激勵國人從事運動，進而強化其體能及健康，降低國庫支出，亟需專責部會統籌事權加以落實。

四、競賽休閒場地設施 亟需整體規畫落實

標準的競賽場地及完善的休閒設施為賽會舉辦或休閒運動從事的基礎條件，以往政府囿於財政能力所限，未能投注充足之預算及人力進行規劃與整建。因此，相關競賽休閒場地設施，或因數量不均、不足，甚至未達申辦國際賽會之標準，不僅殊為可惜且造成浪費。惟不僅相關山林河海等休閒運動場地之規劃、開發，涉及相關中央部會及地方政府。甚至大型國際標準競賽場地之規劃興建，因涉及區域設施網路之建構與支援，亦有賴中央與地方政府間之協調，以及相關都市計畫變更、交通建設配合、環境影響評估等整合作業，因此，勢需由中央專責機關負責規劃、協調及推動。

五、運動產業潛力無窮 成為新的經濟增長點

台灣的運動用品製造業於1980年代以來即在全球運動用品業中佔有相當大的市場。根據我國海關進出口資料統計資料，台灣體育用品製造的外銷產值自1990年以來平均每年約為17億美元，其中1992年及1996年更高達19億美元以上（約合新台幣600億元），確實是個不容小覷的產業（楊束華，民89）。面對新一波的社會變遷已邁入知識經濟時代，依據經濟合作開發組織（OECD）所歸納的知識經濟產業包括中、高科技製造業、通訊服務與各種知識性或專業性的服務業（陳信宏，民89）。因此有關各項體育休閒服務業諸如：運動俱樂部、職業運動、運動經濟服務、設施經營管理…等，如何配合我國進入世界貿易組織（WTO），建立市場機制，透過專

業證照及進修制度之規劃實施，提升專業人力知能，進而活絡運動休閒產業，確實是政府主管機關必須發揮整合、協調及推動之處，且可預期該產業的興起對於國家整體經濟實力必然有所助益。

六、體育肩負特殊任務 有助國際兩岸交流

各國間體育團隊或人員因兩國體育交流合作協定的簽訂、國際體育組織的參與，交往日益增多，對促進相互瞭解與友誼、資訊交換均有助益。而大型國際運動賽會更是世界各國展現國力，增進瞭解與友誼的重要場所。兩岸奧會於民國78年4月針對「中華台北」名稱問題達成共識後，我國不僅參與國際體壇的活動增多，與大陸接觸的機會也增多。緣於體育運動的特殊性及兩岸對於我國參賽名稱的共識，體育交流是我國在國際間較不受到打壓的項目，亦是我國總體外交中重要的一環。為發揮其效能，亟需中央體育行政專責機關於配合我國外交政策的前提下，辦理統合與協調工作，以爭取國家最高利益。

肆、結 語

體委會於87年1月12日組織條例通過後正式成立，迄今方滿4年。工作成效雖已逐漸呈現諸如：完成國家訓練中心設置、運動人口明顯提升、亞奧運賽會之成績均較往年為大幅成長等，同時刻正依據88年5月召開之「第一次全國體育會議」結論及88年11月出版之「中華民國體育白皮書」所列指標措施積極推動。行政院組織再造作業擬將體委會裁撤之議，不僅對於體壇士氣有極大衝擊，甚至對於落實國民運動權，提昇國人體能健康，進而強化國家競爭力亦有所阻礙。

筆者認為政府之組織再造與重整，端視國家未來階段發展目標之所需。衡酌韓國配合國家體育發展之階段目標，採取彈性設置體育主管機關之作法，終能在順利申辦亞運及奧運會後，於1990年代躋身世界體育強國之林。反觀我國於未來加入WTO後，體育事務勢必日趨複雜，體育產業發展的相關制度建構，均須政府積極參與。以目前國內體育發展之基礎條件尚未臻完善，實有賴強有力之政府主管機關積極介入，扮演協調、整合及推動之角色，方能匯聚中央與地方、政府與民間之相關資源，共同推展體育工作。因此，建議於行政院中繼續維持體育委員會之設置，或相等層級地位之機構。同時，儘速因應國際社會之變遷及國人之需求進行體委會之組織重組如：重整各業務處職掌；設置運動產業處，結合產業界全力協助發展具

有台灣人文社會及自然環境特色的運動產業。相信如此應係較為符合國際體育發展現勢、國家體育永續發展利益，以及國人的殷切期待。

引用文獻

- 中華奧林匹克委員會。(民88)。奧林匹克憲章。台北：中華奧林匹克委員會。
- 林淑玲。(89年6月1日)。政院35部會擬整併25個。中國時報，頁31。
- 行政院主計處。(民89)。八十九年台灣地區社會發展趨勢調查統計結果摘要。台北：行政院主計處。
- 行政院體育委員會(民89)。國民運動態度及參與情形調查。台北：行政院體育委員會。
- 陳信宏。(民89)。從知識的特質論知識經濟之特質與內涵。〔WWW page〕
<http://nr.stic.gov.tw/ejournal/SciPolicy/Sr8910T1.HTM> (visited on Jan. 30 2001)
- 國家體育總局。(1998)。市場經濟條件下的各國體育政策。北京：國家體育總局。
- 楊東華。(民89)。我國體育用品產業現況與發展分析。台北：中華民國外貿協會。
- 盧元鎮。(1998)。體育人口的理論研究。載於中國群眾體育現狀調查課題組等編著，中國群眾體育現狀調查與研究。北京：北京體育大學出版社。
- 蕭介雲。(89年6月1日)。研考會加速推動政府再造。青年日報，頁2。
- Australian Bureau of Statistics (2000) . 4177.0 Australians in sport and physical activities, Australia. Sydney : Australian Bureau of Statistics.
- Canadian Fitness and Lifestyle Research Institute (1999) . 1999 Physical activity monitor. Ottawa : Canadian Fitness and Lifestyle Research Institute.
- Hillary Commission (2000) . Pushing play - active leisure in New Zealand in 2010. Wellington : Hillary Commission.
- Ministry of Culture and Tourism (2001) . Brief history. 〔WWW page〕
http://mct.go.kr/eng_his.html (visited on 1 May. 2001)
- Mullin, Bernard J., Hardy, Stephen & Sutton, Willion A. (2000) . Sport marketing (2nd ed.) . Champaign : Human Kinetics.
- President's Council on Physical Fitness and Sports (2001) . Research Digest - Healthy People 2010 : Physical Activity and Fitness. Washington D. C. : President's Council on Physical Fitness and Sports.
- Sasakawa Sports Foundation (2000) . National Sport - Life Survey. Tokyo : Sasakawa Sports Foundation.