

## 打造運動島計畫政策分析初探

陳柏愷/國立體育大學

通訊作者：陳柏愷

通訊地址：33301 桃園市龜山區文化一路 250 號

電子郵件：zenghs19@hotmail.com

### 摘 要

近年來世界各國興起全民運動風潮，以休閒活動的形式，期望提升國民的身心健康，進而展現國家競爭力。全民運動的發展，除了基層單位的主動參與，中央部會更扮演了重要的角色，然而在我國而言，體育運動的發展方向主要由官方政府制定，因此，本文透過政策分析理論模型，來檢視我國目前所進行中的打造運動島計畫，以資料分析與參與觀察的方式，蒐集近年相關文本資料，釐清政策起草時的構想與政策規劃之目的，以瞭解是否符合目前全民運動之發展趨勢。經討論後發現，整體運動島計畫方向有助於提升運動參與風氣，但仍有加強空間，並討論出：(一) 政策規劃需有更完善的考量；(二) 基層資源共享與發揚地方特色；(三) 強化與落實弱勢族群的運動權利，以及(四) 建立計畫之獨立績效評估系統等，以提供未來全民運動政策發展之建議。

**關鍵詞：**休閒參與、公共政策、體育組織

## 壹、前言

近年來，現代體育運動廣受歐美民主思潮的影響，人們被賦予了運動的權利，使運動有了多元化的發展。世界各國皆積極推動全民運動，以提升國民的健康水準，展現國家的競爭力，而對於我國而言，同樣也不例外（李秀華，2011），在我國全民運動發展上主要還是由官方政府決定的走向，因此透過政策計劃的解析，有助於檢視我國運動方針的適切性。

所謂全民運動意指以全體國民為主要對象，在任何時間、地點，以各種方式從事有益身心發展的身體活動（鄭志富，2010）。現今，在科技文明進步與生活品質提高的前提下，民眾工作時間的縮短、教育程度的提高、個人收入的增加、退休年齡的降低以及人類壽命的延長等因素，使得人們有愈來愈多的休閒時間。「運動促進健康」、「休閒增值生活」已成為21世紀國際間最重要的行動，且先進國家早將國民健康體能及休閒活動，視為國力的具體象徵（周靈山，2007）。我國教育部體育署（以下簡稱體育署）為了因應全球化的效應及運動健康的概念，於2013年籌編體育運動政策白皮書，以實踐健康國民與活力台灣之願景（體育署，2014）。

一個國家運動的參與人口比例與休閒生活品質，已成為評定是否為先進國家的重要指標。在此概念影響下，我國體育主管機關近年來，陸續提出促進全民運動之計畫政策。在公共政策理論中，政策分析是透過政策制定及制定過程中的內部知識相互連結，藉以改善政策制定過程及實施情形，以提高政策效能，有效解決社會問題及滿足價值需求（李明寰，2002）。其用意在於解釋公共政策的前因後果關係或系統性的探索某項政策何以被提出、如何去制定或執行、其結果如何？它關心的問題是「為什麼（why）」與「是什麼（what）」（丘昌泰，2013）。

基於上述背景，本文運用公共政策分析的觀點，來瞭解我國目前進行中的打造運動島計畫，並將計畫內容分為三階段，逐一檢視政策問題認定、政策規劃過程及政策評估系統等部分進行探討，期望能夠發現計畫制定過程中可被改善之要點，並提出具體建議，作以提升後續政策推行之參考。

## 貳、政策分析理論與過程

體育政策是指政府為達成其國家體育目標，所制定之各種有關推展體育運動之方針、計畫或策略；或是政府在衡量各種有關國家體育發展之政策環境因素後，所擬定頒布各種體育法令、規章、方案、措施及計畫等（曾瑞成，2000）。

近年來，人們對體育活動日漸重視，體育競賽更能引起他人回響，體育已漸漸地發展成公共活動的範疇，因此本文採用公共政策觀點，探討我國全民運動政策的發展與分析。國內學者丘昌泰（2013）定義：政策分析是為了強化政策過程的認知、改進政策過程的投入，以分析的技術來提升政策解決社會問題的能力。國外政策分析家 Tomas Dye（2001）亦指出：政策分析就是描述與解釋政府活動的原因與結果。

政策分析的過程，將有助於瞭解一個政策的推展是否有助於改善社會問題，因此，

本文應用政策分析的觀點，引用威馬（1993）以直線階段型的政策過程，包括：（一）問題界定；（二）政策規劃以及（三）政策評估，將打造運動島政策分為三個階段來逐一檢視。後續則以唐恩（1994）所提出的以問題作為中心的政策分析模式，包含分析、規劃、與評估政策問題的準則，利用多元的探究方法，衡量其政策的推行是否合宜。

### 參、政策背景與發展現況

回溯我國體育發展，自民國 86 年行政院體委會（以下簡稱體委會）成立後，我國體育事務採雙軸管理的指導系統，其中體委會主管社會體育（全民運動）與競技體育發展。為了增強國民體能及培養運動習慣，體委會自開始運作後，陸續推行一系列的全民運動政策，透過體育活動的推廣、場地設施的配置、培訓指導員及整合資源等方面著手，鼓勵民眾參與運動。以下整理國內學者（蔣憶德、陳淑滿，2012；鄭志富，2010；高俊雄，2009；張苑婷，2009）對全民運動政策的各項主要計畫內容，做簡要敘述如表一：

表一 行政院體育委員會推展全民運動主要計畫

政策/計畫	政策內容	內容分類
陽光健身計畫 (86)	充實運動場地、培育運動指導人才、推廣傳統體育活動、辦理常態性社區休閒活動及周末、假日社區休閒運動，培養國民運動習慣。	場地設施、 活動推廣、 指導員培育
運動人口倍增計畫 (91)	計畫內容包括理念宣導、人力招訓、充實設施及活動推展四部分。藉由運動資訊與管道，提供運動相關訊息與資源，整合社區資源，建構優質運動學習環境。	運動環境、 活動推廣、 資源整合、 指導員培育
愛動計畫 (94)	目的為落實社區健康營造，增進國民運動健身觀念，並激發民眾對健康的關心與認知，共同營造健康社區。	活動推廣、 運動環境
運動樂活計畫 (98)	計畫要項，一為教育宣導與行銷，二為活動推展、各縣市地方特色運動項目等，三為人才培育，培訓運動志工制度推廣及運用。	活動推廣、 組織籌組、 人員培育
運動紮根計畫 (98)	舉辦團體性、整合性體育休閒活動、調查與彙整縣市體育休閒活動訊息。	活動推廣、 資源整合
打造運動島計畫 (99)	以運動島國的概念，透過運動社團的活動推展，提供多元化的運動，藉由資料庫，提供運動環境資訊。	運動環境、 活動推廣、 組織籌組

資料來源：研究者自行整理

然而在 2010 年，體委會提倡為期 6 年的打造運動島計畫，持續全民運動的推展，亦為我國目前執行中的全民運動政策，其政策內容以「樂在運動、活得健康」理念，提出具體實施的四大專案為推動主軸（吳龍山，2012；體育署，2013），目的為鼓勵潛在

型運動人口，成為自發型運動人口；讓個別型運動人口，轉換為團體型運動人口，進而擴增規律運動人口及提升國民體質（蔣憶德、陳淑滿，2012）。

由於休閒運動對人類健康的正面影響，現今國人對休閒運動日漸重視與喜愛，同時也帶動了運動參與人口比例的提升，以及運動社團、運動聯盟的成長。反觀我國體育主管機關，在制定體育政策時，可藉由公共政策的理論基礎，制定出符合民眾價值需求的有效政策。

## 肆、運動島計畫之政策分析

打造運動島計畫的源起是希望藉由平價與便利的運動環境，及相關體育活動的積極推廣，促使民眾參與並養成運動習慣，達到「人人運動、處處運動、時時運動」，優質運動島國的概念目標。針對其政策，以下運用公共政策的觀點，分為三階段針對其政策進行分析，藉以釐清政策起草時的構想與政策規劃之目的，瞭解是否符合目前全民運動之發展趨勢：

### 一、問題界定：

政策問題是一種追求尚未實現的需求與價值，透過持續、反覆的調查過程，尋找出不同利害關係人對於問題的建構，以政策行動來追求需求與價值的實踐（李明震，2002）。政策問題的界定，即是為了能有效、優先解決社會問題。以下為運動島計畫政策問題形成的三項考量因素。

#### (一)全民運動風氣的興盛

隨著社會進步，工作科技化，使得現在人的身體勞動逐漸減少，然而伴隨著生活與工作壓力，文明病已成為現在人的困擾，以致醫療健保支出日漸升高，為降低疾病發生率，參與運動是能改善健康的方式之一。此外，國民所得提高及週休二日的實施下，民眾擁有更多閒暇時間，對於休閒活動的需求提高，加上1978年聯合國教科文組織及世界衛生組織，提出運動人權的概念下，國民開始追求優質的運動環境與品質，運動風氣日漸興盛。

#### (二)主要國家全民運動發展重點

運動島計畫的構想，源自於參考國外先進國家之作法，透過瞭解國外全民運動發展之現況及政策發展方向，爾後加以整合後形成該計畫之策略，說明如表二。

表二 英、日、美國家全民運動發展策略

國家	策略	成功因素與做法
英國	運動社團成立與認證機制	認證機構組織、俱樂部與企業結合、政府整合社區與學校資源。
日本	透過法規與政策推動	運動振興法、健康日本 21、運動振興基本計畫。
美國	國家政策與諮詢委員會設立	全民運動概念、民主思想、國家體能計畫、諮詢委員會機構設立。

資料來源：行政院體育委員會（2012c）。打造運動島計畫全國縣市體育組織人員總說明會手冊。作者。

### (三)國內發展趨勢願景與政策重點

台灣地形生態多樣與地方傳統特色，我國總統與政府部會對於體育的重視與倡導，以直線式的組織階級想法及統一指揮鍊的指導系統，鼓勵運動社團的成立，激發潛在運動人口，配合由下而上自發性的參與運動，使運動文化得以永續發展。

#### 二、政策規劃：

政策規劃為公共政策過程中最重要的階段（丘昌泰，2013），政策規劃能為政策問題尋找出解決方案，並連結執行工具與預期目標之間的因果關係。依據上述政策問題的界定後，開始提出解決問題的具體規劃方案，為了能有效的規劃與執行計畫，首要步驟即是設計合適的組織架構系統（林孟彥、林均妍，2011）。

#### (一)組織架構與運動團體聯盟化的思考

運動島計畫以其他先進國家作為範例，以區域俱樂部的概念形式成立運動社團，配合完整的全國性、地方性運動聯盟組織的分級制度，以建構完善組織架構系統。發展全民運動的基礎在於運動社團（體委會，2013a），以下而上的推展，培養國人自發性的規律運動觀念，藉以整合社會資源，建立運動永續推展機制。

#### (二)推動策略—四大專案執行

依唐恩（1994）以問題為中心的分析架構，建構政策問題後，以評估、預測、推薦及監測建構具體執行之四大專案。如下表述：

表三 運動島計畫四大專案執行內容

專案	執行項目	執行內容說明
運動健身激勵專案	1. 推動體適能檢測 2. 設置國民檢測站 3. 獎勵宣傳	透過補助在全國各縣市辦理設置國民檢測站，培育檢測人員配合運動處方與指導，建構一個有信度又兼具效度的國民體能常模。
運動社團建置輔導專案	1. 落實運動島計畫推動小組功能 2. 社區聯誼賽 3. 輔導建置大聯盟、小聯盟及運動社團	以社區、機關民眾為對象，鼓勵潛在性運動人口自發運動，使個別型運動人口成為團體；並強化縣市及鄉鎮體育會大小聯盟輔導機制，使管理系統更為健全，落實基層扎根。
運動樂趣快易通專案	1. 強化運動地圖平台 2. 維護運動地圖 3. 運動城市調查	由中央統一建置豐富的知識資訊庫，藉由縣市與運動聯盟的連結，使運動地圖具延續性，並透過整體廣宣計畫行銷理念，快速而準確地傳遞運動訊息。
運動樂活島推廣專案	1. 水域、單車活動 2. 地方特色運動 3. 運動休閒網 4. 原住民運動樂活 5. 身心障礙運動	針對不同的族群，舉辦不同的體育活動，提供民眾更多元的運動觸角，有效與運動社團連結、大型活動的加強。審慎評估活動辦理，避免資源分配不均的問題。

資料來源：教育部體育署（2013a）。打造運動島計畫。作者。

### 三、政策評估：

政策評估過程後的產出，可展現出其政策的價值層面，藉由政策評估系統所呈現的計畫目標與目的，亦可為政策績效提供具有信度與效度的資訊（李明震，2002）。

#### (一)各層級執行中心之任務

在政策評估上，運動島計畫明訂各層級之工作任務，並制定績效評估系統，藉以檢視工作執行狀況，說明如下表

表四 各單位任務表

單位	任務
執行中心	辦理活動審核、推廣、輔導機制及評鑑，並籌辦全國性運動聯盟活動。
縣市推動小組	籌組推動小組、擬定年度計畫，並彙整計畫成果。 建立運動地圖及資訊維護，整合資源及教育宣導。
運動大聯盟	規劃縣市聯盟整合活動，推動獨立作業、經費核銷。 協調小聯盟及運動社團，聘用及招募指導員、志工。
運動小聯盟	規劃鄉鎮運動社團整合活動，推動獨立作業、經費核銷。 協助運動社團成立與運作，聘用及招募指導員、志工。
運動社團	鼓勵自發性及規律運動人口成立運動社團，協調安排運動場地使用，規劃及申請創新活動。

資料來源：行政院體育委員會（2012d）。打造運動島計畫訪視委員座談會議手冊。作者。

#### (二)訪視委員體制的建立

聘請體育界權威學者或實務工作經驗豐富者擔任各項專案、縣市單位及運動大聯盟之訪視委員，半年度訪視單位業務推動情形，及協助各項專案計畫，並提出檢討與下年度執行建議。發掘並反映基層組織問題等。

#### (三)運動人口、體育組織與體育志工指標

統計體育組織成長率、計畫申請率及志工參與人數，作為評鑑指標，並於年度期末聯席會議中說明計畫推動狀況，並配合城市及運動統計資料，了解運動人口是否提升，藉由評估的過程確保計畫執行過程是否合宜。

上述將運動島計畫分階段逐一分析。依據過往全民運動相關政策的推展及背景下，運動島計畫參考其他先進國家作法，因應我國環境，規劃出具體執行策略，並透過訪視委員及運動相關指標建立評估機制，並預期達成計畫「九項目標」：分別為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（吳龍山，2009；高俊雄，2009）。

打造運動島計畫執行至今已逾時六年，依據 102 年運動統計及城市調查資料顯示，國人對於該計畫的知曉度為 37.2%，計畫中重點項目成果如運動參與人口、運動社團數以及志工人口，皆有持續的正向成長。但此統計資料為中央委託之運動參與調查，其數

據僅能反映大致上的全民運動趨勢，但對於運動島計畫本身之成效，則無法直接進行推斷。

## 伍、結語

本文欲瞭解目前國家中央體育行政組織所制定之政策是否得當，以政策分析過程的觀點，透過相關文獻的整理，針對運動島計畫內涵作深入探討，其中也發現到計劃本身還是有些許部分需做調整與精進，並討論下列幾點建議。

### 一、規劃需有更完善的考量

原本打造運動島計畫隨著總統競選政見，將設定於台北地區的運動中心構想，推廣至全台各地，雖然目前在其他地區已陸續成立，但多數則因實際情況考量無法落實，導致許多鄉鎮地區皆改成以運動公園形式代替運動中心，由此可見，計畫原先所設定之目標，尚未針對偏鄉地區作完善考量，導致計畫無法有效推展至各地。

### 二、基層資源共享與發揚地方特色

臺灣擁有多元的自然與人文環境以及豐富的地方特色，運動文化樣式多元而豐富，運動島計畫開啟了運動島國的概念，在推展各地區的特色化發展前，可以目前現有的優勢，將其本身已具備的資源活化，融合與當地文化特色。以運動場館為例，目前各地方政府與學校場地設施數量甚多，可考量與其合作，開放給民眾運動，並配合完善的經營措施，共創永續發展價值。

### 三、強化與落實弱勢族群的運動權利

現今各地積極案辦理路跑、自行車及游泳等活動，活動參與人口場場爆滿，但相較於弱勢團體的部份，包括身心障礙者等的體育活動設計還是較為不足，許多研究證實，運動有助於身障者的肢體治癒功效，因此弱勢族群體育及休閒活動有待未來進一步加強。

### 四、建立獨立的績效評估系統

目前我國體育主管單位針對運動參與及相關統計數據，為採取委託辦理之方式進行，但其結果無法完整反映政策對動之成效，因此，建議後續在政策制定中，加入獨立之績效評估統，以有效反映政策實施的績效表現。

運動島計畫原為4年計畫，後因各單位積極推展，使該計畫得以持續進行。而現今體委會回編教育部體系，目前則尚無相關全民運動新政策的提出，期許體育署能延續前政策優點，依循體育政策白皮書之體育發展方向，將全民運動推廣視為優先順位，並積極推展，而不是因執政者、領導階級的更換或淪為消極措施等其他因素而導致計畫前功盡棄。

## 參考文獻

1. 丘昌泰 (2013)。公共政策.基礎篇，五版。高雄市。巨流。
2. 行政院體育委員會 (2012a)。打造運動島 (電子版)。國民體育季刊第，169。取

- 自 <https://www.sac.gov.tw/resource/annualreport/Quarterly169/page1.htm>。
3. 行政院體育委員會 (2012b)。打造運動島計畫全國縣市體育組織人員培訓手冊。作者。
  4. 行政院體育委員會 (2012c)。打造運動島計畫全國縣市體育組織人員總說明會手冊。作者。
  5. 行政院體育委員會 (2012d)。打造運動島計畫訪視委員座談會議手冊。作者。
  6. 吳龍山 (2012)。「打造運動島計畫」之理想與目標 (電子版)。國民體育季刊, 169, 頁13-19。
  7. 李秀華 (2011)。「打造運動島」計畫執行成效評估—以澎湖縣為例。運動與遊憩研究, 6(2), 頁135-151。
  8. 李明寰 (譯) (2002)。公共政策分析。(William N.Dunn)。台北市。時英。
  9. 周靈山 (2007)。大學生運動人口倍增計畫：以休閒觀賞運動電影「練習曲」為例。大專體育, 93, 頁70-77。
  10. 林孟彥、林均妍 (2011)。管理學, 十版。(Stephen P. Robbins · Mary Coulter)。台北市。華泰。
  11. 唐恩 (1994)。取自李明寰 (譯) (2002)。公共政策分析。(William N.Dunn)。台北市。時英。頁19。
  12. 高俊雄 (2009)。臺灣全民運動發展之回顧與展望。(電子版)。國民體育季刊, 38(2)。  
<https://www.sac.gov.tw/resource/annualreport/Quarterly158/p3.asp>
  13. 張菀婷 (2009)。臺灣社區體育之研究 (未出版碩士論文)。國立體育大學 (桃園), 桃園縣。
  14. 教育部體育署 (2013a)。打造運動島計畫。作者。
  15. 教育部體育署 (2013b)。體育運動政策白皮書。作者。
  16. 教育部體育署 (2014)。打造未來十年體育運動新願景—健康國民、卓越競技、活力臺灣 (電子版)。國民體育季刊, 42(4)。  
<https://www.sac.gov.tw/resource/annualreport/Quarterly176/page1.htm>。
  17. 曾瑞成 (2000)。取自鄭志富 (2004)。體育行政與管理。台北市。師大書苑。
  18. 蔣憶德、陳淑滿 (2012)。打造健康、快樂、優質的運動島。大專體育, 112, 頁18-23。
  19. 鄭志富 (2010)。體育行政與管理, 二版。台北市。師大書苑。

## **Preliminary building the sports island Policy Analysis**

**Po-Kai Chen / National Taiwan Sport University**

### **Abstract**

In recent years, the rise of sport fashion around the world. In the form of leisure activities, expected to enhance body and mental health to show the national competitiveness. Not only the grassroots units involved actively, but the central part plays an important role in the activity during the development of national sports. Nevertheless, the direction of sport development was mainly formulated by the government. Through this study, I examine our ongoing plan about building the sports island by using the policy analysis model. Using the data analysis and involving in observation to collect the relevant text information during the recent years, clarifying the appropriate effect to the beginning of the policy planning concept, the execution and the evaluation. After discussion found overall program direction of motion Island sports participation help to improve the atmosphere, but there is still space to strengthen and to discuss the ( a) the need for better policy planning considerations, (b) primary resource sharing and develop local Features, (c) strengthening the rights of vulnerable groups and implementation of sports, and (d) the establishment of an independent performance assessment system plan, so as to provide recommendations for future development of the national sport policy.

**Keywords :** build sports island , leisure participation , public policy