

國立台灣體育學院體育研究所

碩士學位論文

體育問題診斷與政策分析之研究

—以運休中心為例

**A Research of the Sports Related Policy
Diagnosis and Analysis—Using the Sports and
Recreation Centers for Example**



研究生：吳俊哲 撰

指導教授：李明榮教授

中華民國九十二年六月

論文名稱：體育問題診斷與政策分析之研究 - 以運休中心為例

總頁數：89 頁

院校所組別：國立台灣體育學院體育研究所休閒運動組

畢業時間及提要別：91 學年度第 2 學期碩士學位論文提要

研究生：吳俊哲

指導教授：李明榮教授

中文摘要

體育政策之制定，旨在解決當前或即將面臨之體育問題，或創造及引導體育長遠發展的有利環境，並透過資源之統整分配及策略之運用，以達成政策目標。因此體育問題之診斷（diagnosis）是否正確，以及體育政策付諸實施前，是否經過縝密政策分析（policy analysis）之過程，將決定政策執行之成敗。

本論文以文獻分析法進行研究，並以行政院體育委員會與各直轄市及縣市政府合設、成立不足一年的運動與休閒推廣中心為例，自合法性、合宜性、正當性、必要性四個面向，探討體育政策自醞釀 研擬 磨合 公聽 評估 發布 執行 考核過程中，嚴謹的問題診斷與政策分析的重要性。復就此一核心議題，演繹體育行政人員的關鍵性角色，及中

國歷代重要變法對今日改革之啟示。

體育問題有其特性，單一問題與單一問題之間，或有相依性、或有衝突性，惟均為整體系統的一部分，故不宜採單一問題分析法(analytic approach)處理體育問題，否則體育問題間之關聯性將難以釐清。體育政策之制定，固應有其俯瞰全盤的宏觀，惟亦應有對體育問題精準判斷的微觀作基礎。透過體育問題之診斷，充分瞭解現況及各體育問題之相關性，復由不同面向作體育政策之分析後，政策之合法性、正當性、可行性始能得以確保。

關鍵詞：體育政策 (policy related to sports)、診斷 (diagnosis)、政策分析 (policy analysis)、合產 (coproduction)、圖像建構 (picture structuring)

Wu, Che-Chun (2003). A Research of The Sports Related Policy Diagnosis and Analysis - Using The Sports and Recreation Centers For Example. Unpublished master's thesis, National Taiwan College of Physical Education, Taichung

Abstract

The purpose of establishing the policy related to sports is to solve the problems currently, or to create or to lead a beneficial environment for a long-term development of sports, and through the resource integrated and distribution and the application of strategy to accomplish the target of policy. Therefore, the sports related problem diagnosis, and the policy analysis before implementation will be the main point to success.

This study was used the data analysis, and used the example of The Sports and Recreation Centers. National Council on Physical Fitness and Sports and all city and county governments work together to establish The Sports and Recreation Center in order to promote the sports and recreation activities, but this policy only keep not enough one year. To understand the procedure of designing, researching, compromising, public hearing, evaluation, announcement, and implementation, can prove how important to have a dedicate problem diagnosis and policy analysis.

To establish a sports policy not only to have a macroscopic version to predict the future, but also need to have the ability to make a right decision in the basic problems. Through the diagnosis of sports related issue, we can understand the situation and relationships between every issue completely. If there is a severe consideration from different perceptions, it can be sure the sports policy making will be legal, normal and possible to set up.

Key words: policy related to sports, diagnosis, policy analysis, coproduction, picture structuring.

目 錄

中文摘要	
英文摘要	
目 錄	
表目錄	
圖目錄	
第壹章 緒論	1
第一節 背景與動機	1
第二節 研究目的	2
第三節 研究範圍	3
第四節 研究限制	4
第五節 名詞解釋	5
第六節 研究架構與步驟	6
第貳章 文獻探討	9
第一節 背景分析	9
第二節 體育問題之特性	20
第三節 體育問題之診斷	24
第四節 體育政策之分析	28

第參章	運休中心之多面向分析	32
第一節	運休中心合法性之分析	32
第二節	運休中心正當性之分析	41
第三節	運休中心合宜性之分析	43
第四節	運休中心必要性之分析	49
第肆章	行政人員與政策之交互作用	55
第一節	政策之穩定性	55
第二節	體育行政人員之關鍵性角色	57
第三節	中國重要變法對今日改革之啟示 ...	69
第伍章	結論與建議	80
第一節	結論	80
第二節	建議	81
參考文獻	84

表 目 錄

表 2 - 1.....	12
表 3 - 1.....	39
表 3 - 2.....	46

圖目錄

圖 1 - 1.....	8
圖 3 - 1.....	42
圖 3 - 2.....	66

第壹章 緒論

第一節 背景與動機

民國 89 年 5 月及 91 年 2 月，行政院體育委員會（以下簡稱體委會）主任委員一職兩度易人，新任主委視事後，均曾推動新的體育重要政策，包括運休中心之興廢；體育彩券之發行；學校專任運動教練之定位及服務處所之改變、全國運動會由中華奧會、中華體總及體委會合組一個團隊辦理籌備工作；國家運動選手訓練中心之定位；中華奧會與中華體總合併；聘請外籍球員與辦半職業足球賽；體育專業院校改善訓練環境之輔助；全國運動會競賽種類及舉辦方式；獎助運動科學研究之範圍；國光獎助學金之發放對象及金額；籃球希望工程；大隊接力納為全國運動會、全國中等學校運動會、大專運動會比賽項目等。

民國 89 年，體委會為「落實國家體育政策，增進國民身心健康，加強地方體育事務聯繫」、「建立中央與地方對體育事務溝通的橋樑，達到整合體育資源，落實發展全民運動及提升競技實力的體育政策」（運動與休閒推廣中心工作手冊，2001），決定在各地方政府轄區內設置「行政院體育委員會地方運動與休閒推廣中心」（以下簡稱運休中心），並先在宜蘭縣、台南市、高雄縣及台東縣等 4 個縣市成立；至 90 年 6 月，其它 21 個縣市亦陸續設置完成，總計在 2 直轄市、23 縣市設置 26（台北縣在新莊及板橋各設 1 個）運

休中心，並徵調原在學校負責運動訓練的專任運動教練至運休中心辦理業務。

91年2月內閣改組，體委會主任委員易人後不久，新任主委政策逆轉，宣布裁撤設置尚未1年的運休中心，專任運動教練回歸學校服務。

國家政策應有其穩定性，才不致虛耗有限的資源。在短時間內，因人去而政息，除造成財力、物力、人力之虛擲、民眾對政策之存疑觀望外，亦凸顯公務員對體育問題之內涵、政策形成過程中時空因素之認知，及解決問題策略之選定，尚有值得研議之處。

第二節 研究目的

運休中心之由興而廢，並不是孤例。在體委會及其它部會，類此政策反覆之實際案例，亦所在多有。筆者認為，國際社會互動頻繁，一國之陡變，往往牽動另一國之政經情勢，而此一陡變，常常是無法預知的。故政府為維護國家利益，保持彈性，以因應國際局勢變化之所需，偶有政策反覆之情事，應可為民眾所接受。惟仔細檢視，多數案例並非如此，大多為可避免者，這是政府不能等閒視之，而應嚴肅面對的危機。

運休中心雖已休矣，惟前事不忘，後事之師，本文以早

天的運休中心為例，透過文獻分析，就其合法性、正當性、合宜性及必要性等面向，探討體育問題之診斷及政策分析之有效途徑，其目的在：

- 一、嘗試提供體育實務結合體育問題診斷與政策分析之有效模式。
- 二、嘗試提升體育行政人員作決策或做決定能力之有效策略。
- 三、嘗試自史家對中國歷代變法的評論，檢視及探討現代體育改革的正確途徑。
- 四、確保政策層面之創意的建設性，嘗試提供避免創意流為盲動躁進的有效策略。

第三節 研究範圍

本研究以體育問題之診斷與體育政策之分析為核心，演繹與診斷體育問題及分析體育政策相關之議題。蓋體育問題之診斷乃體育政策分析之前奏，問題診斷正確，政策分析始有意義；政策分析精準，公共行政之效率與效能始得以確保。本研究透過學理、相關文獻、法規、國內外案例之探討，以體育問題之特性為底層基礎，結合實務及現況，作特定時空下的微觀解析；並以宏觀的視野，嘗試提供建立體育問題診斷，及體育政策分析之可行模式。惟體育問題範圍廣泛，故以體委會在民國 89 年成立，在 90 年廢止之運休中心為切入點，以之為例，演繹相關問題。

第四節 研究限制

- 一、體育運動領域中，有關體育問題診斷及體育政策分析之文獻較為缺乏。依據劉一民(1999)等人的研究，我國自1972年至1996年，體育學相關研究的文獻共4482篇，有關體育政策之研究僅23篇，佔全部文獻的0.005%，比例可謂極低，可供參考的研究論述亦極為有限。

體育政策之發布實施或廢止，對體育運動之發展及預算之運用分配，均有相當程度之影響。此一體育政策學術研究偏枯之現象，或與體育行政機關未能充分提供學者參與政策諮詢有關，這是行政機關尚須檢討與強化之處。不過如果換一個不同角度來觀察，筆者認為體育政策研究偏枯亦有樂觀之一面，即體育政策領域之研究，尚有極大的、可供體育界人士共同開墾、播種與努力的空間。

- 二、在可供參考的文獻較為缺乏之情況下，筆者主觀的裁量可能相對增加，部分見解與論斷或有值得再探討之處。
- 三、體育問題包羅萬象，故僅能以運休中心在短時間內，由興而廢之變異為例，推演其它體育問題之診斷與政策分析可能之途徑。

四、在相關文獻中，並無「圖像建構」一詞，為方便陳述並利讀者瞭解筆者所欲表達之內涵，筆者不得已自創。期藉本研究之發表就教於先進。

第五節 名詞解釋

一、體育政策（policy related to sports）：

政府體育行政機關為解決某項體育運動相關問題，或滿足某項民眾需求，決定作為或不作為，以及如何作為之相關活動。

二、診斷（diagnosis）：

在政策形成之過程中，採整體觀點（a holistic approach），並掌握政策之多面向性（variability），以確保政策之合法性、可行性及正當性。

三、政策分析（policy analysis）：

集合各方面有關人員，以科際整合之觀點與方法，探討及評估政策問題。

四、合產（coproduction 或譯為共同生產）：

政府當局為提升服務量及服務品質，與民眾或民間團體共同致力於政府財貨與勞務之生產。

五、圖像建構（picture structuring）：

喚起並彙整過去記憶中，相關事項之各單一影像，使之與當前特定待解決之體育問題聯結，以有助於釐清問題之背景、因果及全貌，並幫助體育行政人員作最佳判斷與選擇。

第六節 研究架構與步驟

體育問題繁雜，體育政策眾多，惟繁雜的體育問題與眾多的體育政策中，亦有息息相通之脈絡，及共通的法則可尋。惟在繁雜及眾多中，為探究息息相通之脈絡，及尋覓共通的法則，舉單例切入，較易掌握明確的概念。故本研究以運休中心為主例，並視需要援引其它案例，俾化抽象為具體，使讀者易於瞭解筆者所欲表達之意涵。

本研究之架構，係以體育問題之診斷為經，以體育政策分析為緯，首先透過文獻分析，闡明政府組織精簡之國際潮流及時代背景，復就體育問題之特性，概覽與運休中心相關之法規、當前政府總體大方向，由政策、法律條文及其意旨中，分析運休中心之合法性、正當性、合宜性及必要性，從中瞭解有效診斷體育問題的方法，及體育政策分析的可能途徑，並提出建議，俾提供作為體育問題診斷及體育政策制定之參考。

本研究架構如下：

第壹章緒論：提出筆者作本研究之動機，進而形成之研

究問題而提出具體課題，並對此課題擬定研究方法及研究步驟。

第貳章文獻探討：本章就體育問題、政策分析之相關文獻，和目前國內外政府改造，與本研究主題有關者作背景分析，並探討體育問題之特性，以作為分析及討論運休中心合法性、正當性、合宜性、必要性之基礎。

第參章運休中心之多面向分析：本章旨在對運休中心作層層論證，經由多面向之分析，得運休中心有其設置之必要性的結論，解答研究問題，而達成研究目的。

第肆章體育行政人員與政策之交互作用：本章分政策之穩定性、體育行政人員之關鍵性角色、及中國重要變法對今日改革之啟示等三部分。經由研究得到政策穩定有助於維護公部門的威信，與公務員之尊嚴；從中國重要變法中，得到「成功的改革需要堅定的意志」、「好的政策與可行的政策之間，不一定有一個等號」、「創意與盲動躁進是孿生兄弟」三個結論。

第伍章結論與建議：本章分結論與建議兩部分，結論係本研究之具體結果；建議則包括實務上之建議，和可以進一步研究之建議。

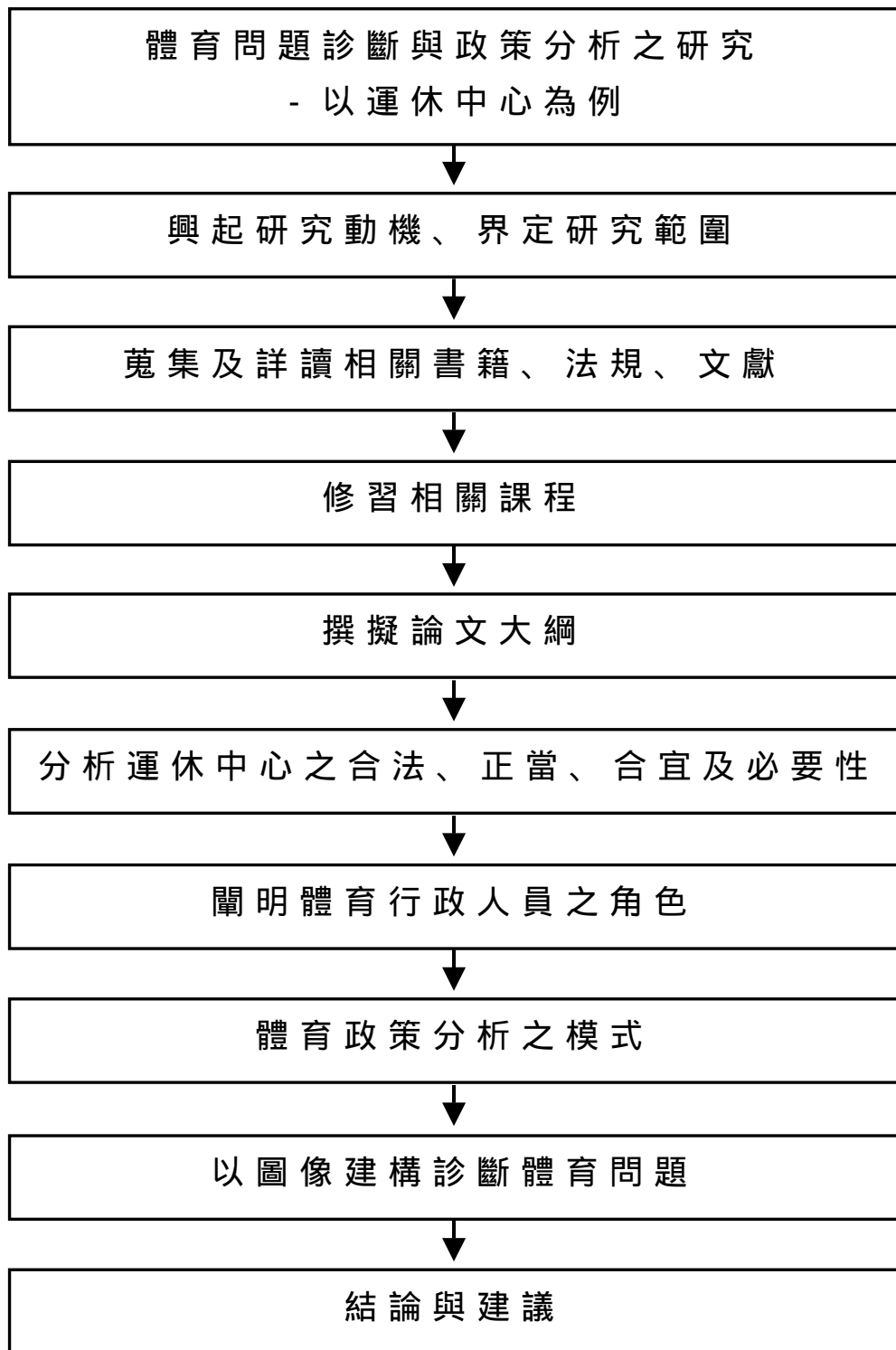


圖 1-1 本研究架構與步驟圖

第貳章 文獻探討

國內有關體育運動之學術研究，依據劉一民教授在「我國體育學術之現況與未來願景」一書所示，體育政策領域部分，自 1972 年至 1996 年，25 年間僅有 23 篇，不過再參考國外政府機關之政策改變，以及諸文獻、辦法、措施後，則有相當可觀之資料，供本研究參考使用。

本章分為：第一節背景分析；第二節體育問題之特性；第三節體育問題之診斷；第四節體育政策之分析四部分，試析論如下：

第一節 背景分析

在分析體育問題之背景時，筆者試就一、簡併政府組織之國際潮流；二、日本中央政府改造之情形；三、國內外政府業務委外狀況；四、中國大陸體育體制改革；以及五、我國設置運休中心之緣由，五個面向進行探討，並於第六部分作成結語。

一、簡併政府組織之國際潮流：

20 世紀 80 年代以前的行政改革，大多在傳統官僚體制的理念架構下，以如何提升行政效率為目標，從組織結構的調整與重組，來進行改革。80 年代以後，逐漸轉向管理工具的改革，試圖將私部門的成功管理經驗

，移轉至公部門，此一風潮被統稱為「新公共管理」（new public management）（江明修、許文傑、梅高文 2001）。受此一思潮的影響，一般人多有「愈小的政府是愈好的政府」的看法，持此論點者對於政府組織之逐漸擴大，而且擁有過大的權力，以致影響人民生活太多的現象，感到憂心。最主要的憂慮是，過大的政府在根本上會危及民主的本質（詹中原，1993）。

「小而美的政府」遂在此一思潮中成為主流價值，也提供了政府再造（reengineering government）的理論基礎。美國、英國、加拿大、德國、法國、紐西蘭、澳洲、日本、中國大陸等國家，在思考政府的角色與功能後，都採取「小政府」的作法（余致力，2000）。小政府是將政府的角色與功能縮小，一方面讓公共服務藉由市場機能提升品質，增加民眾的滿意度；另一方面減輕政府沉重的責任與負擔。

二、日本中央政府改造：

由鄰近的日本之中央政府改革，可瞭解此一世界潮流之梗概。橋本龍太郎擔任日本首相時，鑑於行政組織僵化、財政及社會保險負擔沉重、產業空洞化，以及金融界龐大的不良債權等問題，於是於 1996 年提出「六大改革」之施政目標，希望使日本脫胎換骨，迎接下一個世紀的挑戰（潘麗雲，2000）。

六大改革的範圍甚廣，包括行政、財政結構、金融體系、經濟結構、社會保障及教育制度等，並由橋本龍

太郎親自主持行政改革會議。歷經一年，於 1997 年 12 月獲得結論，並完成報告書，依報告書所示，改革的目的是，在於將日漸肥大、僵化及制度疲勞之行政體系，予以根本改革，期形成自由公正的社會，實現能真正達成國家重要機能、簡單有效率而透明的政府 (<http://www.moea.gov.tw>)。

日本的行政改革會議之組織，係因應全球化的潮流，及現實運作之實際需要，由首相橋本龍太郎任會長，聘請各界學者專家 13 人擔任委員，共分五階段召開會議，各階段會議次數、日期、討論重點如下表：

表 2-1 日本行政改革會議各階段會議討論重點一覽表

階段別	會議次數	起迄日期	會議討論重點
一	8	自 996.11.28. 至 1997.3.26.	<ol style="list-style-type: none"> 1. 有關行政改革委員會意見之意見交換。 2. 有關經濟審議會報告之意見交換。 3. 今後進展方式之審議。 4. 有關地方分權推進委員會建議之意見交換。 5. 聽取有關行政組織現狀、沿革等之說明。 6. 聽取有關外國行政組織現狀、沿革等之說明。 7. 聽取有關各界提言資料之說明。 8. 與相關有識人士之意見交換。 9. 主要論點項目（方案）之提示。
二	11	自 1997.4.2. 至 1997.6.25.	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各委員之意見陳述。 2. 各省廳之公聽會（計 7 次、21 省廳）。 3. 有關期中報告資料之審議

			<ul style="list-style-type: none"> 。 4. 委員間之意見交換。 5. 今後進展方式之審議。
三	10	自 1997.7.2. 至 1997.9.3	<ul style="list-style-type: none"> 1. 討論有關行政改革之理念。 。 2. 討論有關內閣機能之強化。 。 3. 討論國家機能之應有狀態。 。 4. 中央省廳之應有狀態及其編成。 5. 資訊公開法制之立案狀況。 。 6. 在日本外國人之組織犯罪現況及其課題。 7. 公務員制度及審議會制度之應有狀況及其改革。 8. 討論有關省廳之重組。 9. 討論結果之整理、歸納。 10. 期中報告之審議及決定（1997.9.3 發布期中報告）。
四	8	自 1997.9.17. 至 1997.11.12	<ul style="list-style-type: none"> 1. 討論有關獨立行政法人、各省附屬機關及行政委員

			<p>會。</p> <p>2. 與國營企業相關單位之意見交換。</p> <p>3. 經營型態變更之現有 3 公社經驗公聽會。</p> <p>4. 討論省之編成及重編後之行政機能。</p> <p>5. 產業行政之轉換。</p> <p>6. 獨立行政法人職員之身分。</p> <p>7. 有關中央省廳之全警檢討。</p> <p>8. 聽取公務員制度調查會之。</p> <p>9. 今後之審議進度。</p>
五	6	<p>自 997.11.17.</p> <p>至 1997.12.3.</p>	<p>1. 討論期末報告。</p> <p>2. 1997.12.3 發布期末報告。</p>

資料來源：作者整理。

依據行政改革會議所發布之期末報告書所載，新制之中央省廳，自 2001 年開始，由原 1 府 21 省廳（含國家公安委員會），重組為 1 個內閣府，及總務省、法務省、外務省、財務省、經濟產業省、國土交通省、農林水產省、環境省、厚生勞動省、教育科學技術省、防衛

廳、國家安全委員會等 12 省廳。

政府組織改造之基本理念與作業程序，我國、日本及其它國家大致相同，在此簡併或裁撤政府組織之國際潮流下，基於體育運動之有效推展，增設運休中心，必須有堅強的理由，並完成法制程序，始具說服力；反之，撤銷廢止運休中心亦然。

三、政府業務委外之國際潮流：

西方先進工業國家自第 2 次世界大戰後，逐漸建構起「福利國家」之體制，惟歷經 1970 年代全球經濟不景氣時期，財政、經濟之困窘與僵化、不平等之批評，迫使這些國家不得不在 1980 年代採取經濟自由主義之發展路線。全球化的「民營化運動」（privatization movement）代表著各國政府在公共服務活動（the activities of public services）及資產所有權（the ownership of assets）的縮減，公部門所承擔的功能，轉由私部門或市場機能取代（詹中原，1993）。

廖俊松（2000）在「民營化之外 - 福利國家民營化的省思」一文中指出，福利國家體制在此衝擊之下，採取民營化之因應措施，政府逐漸放棄扮演傳統「福利唯一供應者」之角色，將部分福利服務供給的角色與功能轉移至非政府部門，由志願性的非營利組織，或營利性的商業團體來提供民眾所需的福利服務。

1970 年代美國許多州政府及都市政府都面臨兩難

的困境，即一方面政府財政狀況愈來愈差，財源愈來愈短絀，赤字愈來愈高；另一方面民眾對公共服務的需求日漸增加，要求政府服務的事項愈來愈多。在此一情境下，「合產」（coproduction）的概念遂應運而生（許慶復，1990）。合產是結合國家與社會資源的作法，係經過檢視公共服務的功能以後，選擇適宜的業務，轉由國家和市場，或社會非營利組織分別承擔（江明修，許文傑，梅高文 2001），今日的民營化及業務委外，即由此發展而來。

我國行政院為提升國際競爭力，於 87 年 1 月 14 日核定頒布「政府再造行動綱領」，內容包括：

（一）組織再造：

以政府機關及附屬機構之精簡為重心。

（二）法制再造：

以政府再造衍生之功能調整、職掌變革所需法規之檢討與完備為重心。

（三）人力及服務再造：

以政府人員之精簡及服務品質之提升為重心。行政院經濟建設委員會奉行政院指示，主辦「政府再造推動計畫」之「法治再造推動計畫」，而「政府業務委託民間辦理」即為其中重要的工作項目之一。經建會為有效引導政府機關辦理此一業務，曾於民國 88 年 6 月編印「政府業務委託民間辦理作業手策」（經建會 1999），提供相關規定及範例，供各機關辦理業務委外之參考。

上述作為均清楚顯示政府業務精簡的大趨勢。

四、中國大陸之體育體制改革：

關於中國大陸的體育體制改革，係以 1993 年原中國國務院體育委員會所頒布的「關於深化體育改革的意見」為綱領，其目標為：「改變原來在計畫經濟體制下，過分依賴國家和過分依靠行政手段辦體育的高度集中的體育管理體制建立與社會主義市場經濟體制相適應、符合現代體育運動規律、國家調控、依託社會、自我發展、充滿生機與活力的體育管理體制和良性循環的運行機制，逐步形成國家辦與社會辦相結合，以社會辦為主的新格局。」(鮑恩榮，2000)。

從其目標中可以清楚看出，中國大陸亦隨國際潮流改變政府的角色定位，將高度集中的國家體育管理體制，轉變為與「市場經濟體制相適應」、「國家辦與社會辦相結合」，進而達到「以社會辦為主的新格局」。1998 年中國國務院體育委員會撤銷，改設體育總局，體育總局成立後，具體的體育事務均交由事業單位、中介組織和社會團體主辦。

由此可見，我國、中國大陸、日本等國家，均已正視臃腫的政府組織，及日益左支右絀的現實行政困境，並積極採取行動。故政府基於「地方政府能作的，中央政府不作；民間能作的，政府不作」之原則，將其中央政府組織簡併，並將所掌業務委外經營，乃大環境下不

得不然之趨勢。

五、設置運休中心之緣由：

90年10月25日陳水扁總統邀集政府、學術界及企業界人士組成「政府改造委員會」，91年3月30日改造委員會第3次委員會議通過「行政院組織改造的目標與原則」，確立規模精簡、建制合理化、強化政策的領導與統合、落實業務與組織的合理劃分及組織彈性化等五大目標。

行政院為執行總統府「政府改造委員會」的決議，並為精簡中央政府機關（構），並重新調整各機關職掌，以發揮政府之最大效能，邀請學者專家及政府代表，成立「行政院組織改造推動委員會」，負責提供行政院所屬機關裁併、簡化、業務調整等相關事宜之諮詢意見。該委員會經反復討論協商，每次提出的裁撤機關，體委會均榜上有名，其它機關之裁撤，委員都有不同意見與看法，唯獨體委會之裁撤，是改造推動委員會各委員間無爭議之共識。

行政院組織改造推動委員會建議裁撤體委會之理由有三：

- （一）體委會無下級機關。
- （二）體委會業務職掌與教育部混淆不清。
- （三）體委會無力導正單項運動協會之亂象。

因此，體委會以合辦體育業務、並補助地方政府經費的方式，積極輔導地方政府與其共同設立運休中心，最重要的原因是，體委會自成立後，飽受無下級機關，政策無法落實之苦。化解被裁撤之命運，只是設置運休中心的次要原因。

除了運休中心之設置外，體委會並於 90 年 2 月以「組織再造 建構經濟、效率及效能之新政府 - 設置青年與體育委員會之必要性分析」為題，擬撰說帖，建議「中央政府組織再造作業將本會裁撤之議，不僅對於體壇士氣有極大衝擊，甚至對於落實國民運動權，提升國人體能健康，進而強化國家競爭力亦有阻礙。因此，本會在配合政府組織精簡政策前提下，建議中央政府設置青年與體育委員會，統籌規劃與推展青年與體育事務，以符合國際體育發展現勢、國家體育永續發展利益，以及國人之殷切期待。」（體委會，2001）。

惟歷經首長之更迭，體委會不再「建議中央政府設置青年與體育委員會」，對裁撤亦不再掙扎，也不理會 160 多名立法委員主張設置體育部之連署，欣然接受行政院之決定，於 91 年 5 月 1 日，與行政院文化建設委員會分別向立法院教育及文化委員會提出名稱相同的「文化體育合為一部之合理性專案報告」，體委會並在報告之結語中指出：「衡諸國際間其它國家之案例，體育文化之關係，以及未來國家體育之發展

等因素，保留成為部級機關，與行政院文化建設委員會合併為『文化體育部』，則是本會認為較為可行之方案。」(體委會，2002)。

自 90 年 2 月主張成立青年與體育委員會，至 91 年 5 月改變為主張整併為文化體育部，1 年 3 個月間，政策截然不同，這又是政策反覆之一例。再由體委會新任主任委員就職僅 3 個月，及與文建會同時提出名稱完全相同的專案報告來看，體委會的裁併已是勢在必行。

第二節 體育問題之特性

政府各項政策之擬訂，目的不外解決當前的問題，預防將來可能發生的問題，或引導現實走向預期的目標。惟政策問題都具有多面向性 (variability)，在政策擬訂之前，問題診斷或認定 (Problems diagnosis or identification) 是首要且困難的第一步 (柯三吉，1994)；洪嘉文在「學校體育政策問題形成之探討」中指出，政策問題並非機械式或不變的孤立實體，它是複雜、動態的目的系統 (purposeful systems) (洪嘉文，2001)。此一「困難的第一步」與複雜、動態的目的系統，都必須建立在對體育問題特性的深刻瞭解之基礎上。

上述柯三吉教授「公共政策問題的診斷」一文所論，及洪嘉文「學校體育政策問題形成之探討」所析，筆者綜

合體育問題之特性，可歸納為相依性、衝突性、主觀性、人為性、動態性、時限性及歷史性 7 點，析論如下：

一、相依性（interdependence）：

大多數體育政策之相關問題都不是孤立的，而是整體系統的一部分，因而某項體育政策之更迭，往往牽動其它政策。

例如「運動成績優良學生升學輔導辦法」，及「運動成績優選手就業輔導辦法」之訂定、修正或廢止，即連帶影響選手、選手家長、選手就讀學校及教練培訓之熱忱；「陽光健身計畫」、「運動人口倍增計畫」之實施，即連帶影響預算之分配，及各級政府、各級民間體育運動團體投入推展之意願。

因為體育問題與體育問題之間，有此相依之特性存在，因此從事體育相關問題之診斷與政策之分析，均應採取整體觀點（a holistic approach）運作，將其視為整體問題系絡不可分之一部分，如採單一問題分析法（analytic approach），將難以界定體育問題間相互之關聯性，有可能形成頭痛醫頭、腳痛醫腳的現象。

二、衝突性（conflicts）：

所謂衝突性，是相對於相依性而言，即由於各項體育政策問題所涉及的後設概念（metaconcepts）不同，因而某項體育政策問題之解決或未獲解決，往往導致另

一 問題之惡化。

例如 2001 年第 34 屆世界杯棒球錦標賽，高雄縣政府強力要求主辦城市台北市政府，將總冠軍賽及閉幕典禮移至高雄縣立澄清湖棒球場舉行，問題未獲圓滿解決，反使兩地方政府關係惡化，體委會亦因積極介入協助高雄縣政府而招來各媒體之惡評。

三、主觀性 (subjectivity) :

所謂主觀性，是指體育政策問題雖然是客觀存在或發生，但卻須經過政策利害關係人選擇性的界定、分類、解釋和評估。蓋體育政策問題是政策利害關係人對環境條件反應的思考產物，體育行政人員、決策者或標的對象對人性、體育主管機關之作為和社會變通等因素，均有不同假設，因此對各種體育政策問題也都有不同的界定和解釋。

例如學校專任運動教練之定位，體委會基於給予專任運動教練最佳待遇與福利，及實際從事訓練場所之考量，堅持將專任教練納入教育人員任用條例，將專任運動教練列為「教育人員」；教育部則考量學校專任運動教練納入教育人員任用條例予以規範，將牽一髮動全身，不只須修訂國民教育法、國中小班級編制及教職員員額標準、高級中學法、高級中學規程、職業學校法、職業學校規程、專科學校法、專科學校規程（大學法已將專任運動教練納入），還須訂定學校專任運動教練職務

等級表、及學校專任運動教練聘任程序、聘期、解聘、停聘、不續聘之相關法規。兩個中央部會各有各的主觀認定，即是一例。

四、人為性（artificiality）：

所謂人為性，是指體育政策問題不可能離開個人和團體而存在。沒有人類行為，就沒有政策問題，因此體育政策問題是隨社會結構形成和變遷而發展，前述政策問題是政策利害關係人主觀的判斷，人為性則更涵括透過主觀判斷，以改變特定體育問題情境的可欲性（desirability）。

如果體委會主管學校專任運動業務之公務員行政怠惰，缺乏旺盛之企圖心，則學校專任運動教練納入教育人員任用條例，即無成功之可能。體育行政人員之「為」與「不為」，直接決定體育問題能否解決或繼續惡化。

五、動態性（dynamics）：

所謂動態性，是指採取不同的體育政策問題界定方式，則所界定的體育問題，將會產生不同的解決方法。因此在原有體育政策問題隨時空而改變，或因社會變遷而產生新的體育政策問題時，體育行政人員應保持高度的敏感性，未雨綢繆，防範未然，提出具前瞻性的引導政策，以開創優質的體育運動發展環境，帶動全民朝向正確的目標。

六、時限性（time-constraints）：

所謂時限性，是指在體育政策決定前，有多少時間可以診斷問題，部分重要政策問題在時間上往往相當緊迫，使體育行政人員診斷出現差錯，以致提出之回應政策產生負面效果。

七、歷史性（history）：

所謂歷史性，是指體育政策問題均有其歷史系絡（historical contexts），過去歷史事件發展的結果，有可能成為現在政策問題之原因，形成連續性的因果關係。另一方面，對目前問題之思維模式，往往受過去經驗之制約，歷史事件及過去的經驗，可提供現在診斷體育問題，分析體育政策之參考。

以上七論所述，其中相依性、衝突性、歷史性三者是本研究所要探討之重點所在。

第三節 體育問題之診斷

依據翁興利（1994）的研究，在政策醞釀及形成過程中，問題之診斷係居於上游之地位，換言之，對體育問題診斷與認定如果正確，則問題與解決問題之政策，即可明朗化。如將問題之診斷比喻為水，可行之政策比喻為渠，則在政策分析過程中，問題診斷正確，解決問題之政策將水到渠成。

體育問題之診斷，乃政策分析及政策付諸實施前最重要的工作，瞭解體育問題背後之假定所在，始能進行規劃。惟翁興利教授指出，當前的政治氛圍，決策者往往受民意及「迅速提出一套可行方案，以顯現施政績效」的影響，在問題建構（problem structuring）不足、對主觀之價值問題尚未真正瞭解的情況下，便急於確定政策，最後往往徒勞無功，未能解決問題。

依據柯三吉教授(1993)之研究，問題診斷是政策問題首要而困難的步驟，蓋政策問題都具多面向性，錯誤的診斷，將扭曲和浪費有限的資源。如何避免在體育問題上，受誤差因素的影響而作出錯誤的診斷，是體育行政的重要課題。綜合公共行政學者之看法，可將影響體育問題診斷的誤差因素歸納為一、組織結構和資訊病理；二、意識型態的偏差；三、科學知識的不足；四、噪音因素；五、時間落差；六、虛假問題六個部分，試進一部探討如下：

一、組織結構和資訊病理：

體育行政體系之組織結構和其它領域之行政組織一樣，都可能造成資訊病理現象，而無法有效診斷體育問題，按 Starling(1992)的研究，在認定或診斷政策問題的過程中，應避免可能遭遇的誤差因素，這些因素可由組織結構的特徵來瞭解：

（一）垂直化的組織結構，使資訊流通必須經過由上而下的指揮體系，乃可能造成資訊扭曲現象，

其原因為官僚體系中，至少有四種類型的成員在扭曲資訊的流通：

1. 安於現狀型 (time servers) :
即對於決策相關資訊無動於衷，不會主動蒐集和分析。
2. 保守型 (defensive cliques) :
即侷限於目前擁有的資訊，不願有所變遷，以免影響其職位。
3. 安逸型 (mutual-aid-and-camtort groups) :
即安於目前的例行公事，但憎恨有野心的同事。
4. 野心家型 (coalitions of the ambitious) :
即控制資訊不願流通，以控制權力。

(二) 組織的專業分工 (speciazation) :

組織內部各單位間，因各具專業知識及不同的專業承諾感，往往形成敵對態勢，不願共享正確資訊，致妨礙體育問題的有效診斷。

(三) 組織的極權化 (centralization) :

體育行政體系中的事務官員，未能與決策者同列於決策階層，而只負責體育行政的管理或操作階層時，彼此間有可能因對政治因素和專業政策認知之差異，而引發負功能競爭 (dysfunctional competition) ，必然對診斷體育問題時的資訊運用產生扭曲現象。

二、意識型態的偏差：

所謂意識型態，是指體育行政人員對體育政策相關問題認知的信仰系統。就認知心理學的觀點來說，意識型態應是經驗和具體事務的過濾器。體育行政人員應儘量保持客觀的心態，跳脫意識型態的框架，極力避免因意識型態而影響對體育問題之診斷。

三、科學知識的不足：

科學知識和方法，有助於在互有相依性、衝突性及歷史性的體育問題間，釐清其因果關係，正確診斷體育問題之癥結所在；問題診斷正確，所作決策才不致偏失。而隨時進修吸收新知，是獲得科學知識和方法的有效途徑。

四、噪音因素：

所謂噪音因素，即溝通理論中的混淆因素，是指訊息在傳送過程中，受傳送者及接受者主觀認知的影響，或外在事件介入，而產生不同的解釋意義，或與其它訊息混合，造成接受者認知上的混淆，因而對體育問題難以作正確的診斷。

五、時間落差：

所謂時間落差，是指體育行政人員接收新訊息，至反應之間的時間落差。換句話說，就是當某一體育問題發生時，體育行政人員未能作適當規劃，經一段時間後，使該問題產生不良影響。

六、虛假問題：

所謂虛假問題，係指未能切中體育問題癥結，導致對體育問題之判斷錯誤，決策方向偏差。90年第34屆世界杯棒球賽在台灣舉行，高雄縣政府要求主辦城市台北市政府，讓出冠亞軍之戰及閉幕典禮事件，行政院體育委員會協助高雄縣政府爭取，即為被虛假問題所蒙蔽之一例。

瞭解診斷體育問題可能出現之誤差因素後，吾人在從事體育問題診斷時，始可將此因素納入考量，以避免作出錯誤的判斷。

第四節 體育政策之分析

體育政策之分析，係建構於體育問題正確診斷之上。政策發布實施前，須再由內部人員或委外從事政策分析，透過審時度勢的精準評估、推演，以確定體育問題能否圓滿解決、可能產生的回應、或能否產出引導效果，以達成預期目標。

為達上述目的，張子俊（1981）指出，政策分析必須全盤明瞭現況與問題的內涵，具備有效的分析工具。惟政策問題又常是集體行為的創造物，是政治衝突的結果。因此政策問題形成的政治意涵，亦是不可忽視的因素之一。而美國學者 Nagel（1984）則謂：「公共政策旨在依據所欲解決問題

之目標、限制、情境等特性，逐一分析、評估各種備選方案，並且提出一個足以解決問題的最佳方案。」由是以觀，體育問題診斷與體育政策分析是不能分割的；診斷體育問題，目的在提供體育政策分析必要之協助；體育政策分析之目的，則是在於處理或解決體育問題。

體育政策之分析，無法脫離「價值」的影響，在政策分析的過程中，體育行政人員無可避免的要對體育政策相關因素作系統性、合理性、批判性的檢驗。面對眾多相互競爭，甚至相互衝突的價值，目前並無任何理論或架構可以作為價值的指引，充其量只能針對某一特定情境，作出「創造性」的回應，藉以取得不同價值間之平衡（Waldo 1986）。政策分析，既無法脫離「價值」的影響，故盧斯偉（2000）指出，政策分析的實質理性即「儘可能掃除偏見的矇蔽，提供周全的資訊。政策分析人員在實務操作過程中，負有一種明確的道德責任，即探求諸種政策價值與民主立國精神的根本關係。」

再就我國政策分析而言，陳全壽（2003）指出：「第二階段的所謂成立運動休閒中心，帶動社區休閒活動及運動之發展，在全國各處運休中心掛牌成立花了一大筆錢後，在有無作用出現之前即宣告關閉，讓人驚異也讓人感到決策的草率（包括成立與關閉）。」

另翁興利（1994）亦指出：「決策者往往在『拿出一套可行辦法』之政治壓力下，對主觀之價值問題並未真正瞭解

，便急於找尋方案，最後往往未能解決真正的政策問題。」
、「、、、。惟證諸實際，決策者或分析者急著找尋
解決方案之情形比比皆是。將問題情境當成政策問題，未對
實際問題作深入探討之前，便急病亂抓藥，充分表現出決策
者對問題建構程序之疏忽，最後難免治絲益棼，不易解決政
策問題。」；東海大學政治系教授紀俊臣（2002）亦云：「
政府施政予人政策不能堅持及不穩定的印象。」；學術界有
此看法，政界、媒體亦然，林青松（2002）在「別把公共政
策當實驗」一文中，對政策問題之現況，有下列之針砭：「
以現代民意調查、計量方法之進步，社會科學之發達，政府
推行任何公共政策前，應能精準掌握效益、影響，從而考慮
得失，設計可行方案；豈可每逢重大政策總是作了再說，碰
壁之後退回調整再出發。」；高雄市市謝長廷（2002）也曾
表示：「政府有些政策，沒有經過決策，就見諸媒體，會造
成某些影響，甚至造成誤解。」

依據朱志宏（1999）的研究指出，行政人員或政策分析
人員應理解，政府也有失靈之時，政府失靈（government
failure）是可以及時匡正的，在行政人員或政策分析人員及
時有效的匡正之下，政府增進民眾福祉、促進國家發展的職
能，必能顯著增強。

就運動管理學的角度來看，目前主要的六種行政決策的
理論模式：古典模式、行政模式、漸進模式、綜合掃描模式
、垃圾桶模式及政治模式，每一種均有其優勢與限制，企圖
將一種理論模式運用於現實，亦均有其困難。因此塔特與豪

依(Tarter & Hoy, 1998)在比較各種決策理論模式後，認為最佳的決策在於掌握完整的知識，但完整的知識掌握十分不易，因此決策與情境的適當配合成為最佳的權變策略(程紹同等 5 人，2002)。由是可知理論必須植基於實務，體育政策分析、評估，及最後之決策，都必須與不同的時空、不同的對象、不同的個案、不同的現實結合，如此的分析與評估才有意義。

從上述之評論及研究，可見當前無論體育或其它領域，政策分析均有其重要性及迫切性。惟從另一個角度來看，政府或政策偶有失靈，正是體育行政人員發揮專業及存在價值的機會，應予正視，惟無需悲觀。

第參章 運休中心之多面向分析

由文獻探討所論可知，我國運休中心之設置到廢止，尚有待研究分析之處。本章試由運休中心之合法性、正當性、合宜性、必要性四個面向進行探討。

第一節 運休中心合法性之分析

就合法性之觀點，檢視運休中心之設置，可從中華民國憲法、中華民國憲法增修條文、中央法規標準法、地方制度法、地方行政機關組織準則、行政程序法及體委會地方運動與休閒推廣中心及指導委員會設置要點七個面向進行分析：

一、中華民國憲法：

(一) 第 118 條：「直轄市之自治，以法律定之。」

(二) 第 125 條：「縣單行規章，與國家法律或省法規
牴觸者無效。」

(三) 第 128 條：「市準用縣之規定。」

二、中華民國憲法增修條文：

第 9 條：「省、縣地方制度，、、、、、，以法律定之。」

運休中心之設置，係地方制度法第 18 條第 1 項所列的「直轄市組織之設立及管理」，及「直轄市社會教育、體育與文化機構之設置營運及管理」規範範圍，也均屬憲法第 118 條規定應「以法律定之」的自治事項；另地方制度法第 19 條第 1 項所列的「縣（市）

組織之設立及管理」、「縣（市）社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理」，亦為憲法增修條文第 9 條所規定，應「以法律定之」之事項。故運休中心僅以行政命令為依據，未在設置前先完成法律程序，此與憲法及憲法增修條文之規定，有不合之處。

三、中央法規標準法：

依據中央法規標準法第 5 條之規定：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其它重要事項之應以法律定之者。」運休中心非民間性質的社團法人，亦非財團法人，而是體委會成立、屬上述「應以法律定之」之「組織」。另同法第 6 條規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」運休中心唯一之設置依據為「行政院體育委員會地方運動與休閒推廣中心及指導委員會設置要點」，此設置要點為行政命令。故運休中心之設置，亦與中央法規標準法有所牴觸。

四、地方制度法：

依據地方制度法第 18 條第 1 項：「直轄市組織之設立及管理」、「直轄市社會教育、體育與文化機構之設置營運及管理」；第 19 條第 1 項：「縣（市）組織之設立及管理」、「縣（市）社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理」均屬自治事項；此自治事項屬同法第 28 條第 1 項「關於地方自治團體及所營

事業機構之組織者」之範籌，應依同法第 25 條規定「經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布」。

另地方制度法第 62 條規定，直轄市及縣市政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定後，由直轄市及縣市政府擬訂組織自治條例，經議會同意後，報行政院備查。

運休中心如果依地方制度法，及內政部所訂準則之規定設置，則新任者就無法以一個行政命令，將其撤銷廢止。

五、地方行政機關組織準則：

內政部於 88 年 8 月 12 日依據地方制度法第 62 條之授權，發布「地方行政機關組織準則」，復於 91 年 7 月 11 日修正發布。該組織準則第 5 條對直轄市及縣市設置機關之名稱有明確規定，除直轄市得於二級機關設「中心」外，各縣市政府僅得於一級單位設局、室；一級單位下設課、隊，並無得設運休「中心」之規定。

另第 3 條亦規定，台北、高雄 2 院轄市、台灣省 21 縣市或福建省連江、金門 2 縣，如要設置運休中心這個「組織」，均應納入組織自治條例，並須經該直轄市或縣市議會通過，直轄市報行政院備查；縣市報內政部備查後，再訂定於其組織規程。自治條例及組

織規程尚須依地方制度法第 25 條規定，由「各該行政機關公布」後，運休中心始為合法單位，惟各直轄市及縣市運休中心之設置，均未經此行政程序。

復就「地方行政機關組織準則」第 7 條規定來看，業務與現有機關職掌重疊者、業務可由現有機關調整辦理者、或民間辦理較為適宜者，均不得設立。依運休中心設置要點所列任務及各組工作內容，及直轄市、縣市體育會業務觀之，運休中心宜在現有機關業務調整或釐清之後再行設立較妥。

六、行政程序法：

再就行政程序法而論，行政程序法第 175 條明訂：「本法自中華民國 90 年 1 月 1 日施行。」易言之，90 年 1 月 1 日以後籌設之運休中心，受行政程序法的規範。

另依據行政程序法第 15 條第 1 項「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之」、及第 2 項「行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之」的規定，行政院體委會得依上述規定，將其權限內之體育運動相關業務委託地方政府，但應依同條第 3 項規定「將委任或委託事項及法規依據公告之」，惟運休中心之設置既無法規依據，體委會亦未「將委任或委託事項」辦理公告。此亦為設置運休中心的缺憾之

處。

七、體委會地方運動與休閒推廣中心及指導委員會設置要點：

「行政院體育委員會地方運動與休閒推廣中心及指導委員會設置要點」，係運休中心設置之唯一依據，這個依據在法規位階上，屬體委會之行政命令，探究此行政命令本身，亦是瞭解運休中心合法性的切入點之一：

行政命令為行政機關行使公權力，單方面訂定具有抽象及一般性拘束力之規範（吳庚，1999）。詳言之，行政命令是指行政機關基於法律授權，或基於職權，對未來不特定事實，對不特定多數人，所為之一般性、抽象性規定，在性質上屬於「行政立法」（administrative legislation）（劉定基 2000）。另陳仲嶙（2002）於「行政命令體系架構的重新思考」一文中，依行政命令之屬性，將其細分為：

- （一）授權對外的行政命令 法規命令。
- （二）職權對外的行政命令 職權命令。
- （三）授權對內的行政命令 行政規則。
- （四）職權對內的行政命令 行政規則。

行政命令依法規授權訂定者，稱之為法規命令（行政程序法第 150 條），例如「運動科學研究及發展獎勵辦法」係依國民體育法第 15 條訂定，是則「運動科學

研究及發展獎勵辦法」即為法規命令；至於機關本於職權所訂定、無法律授權之依據者，學界稱之為「職權命令」。惟行政程序法條文中，只有法規命令及行政規則，職權命令原亦列在行政程序法草案第 150 條第 1 項，但立法院在審查行政程序法時，經黨政協商後，將「職權命令」一詞刪除。

不過，不管名稱如何，「行政院體育委員會地方運動與休閒推廣中心及指導委員會設置要點」並無法規授權，非屬法規命令是可以確定的；自行政程序法的觀點，不屬於法規命令的行政命令，只有歸類於行政規則。故檢視運休中心設置要點，須自行政規則著手。

依行政程序法第 159 條第 2 項規定，行政規則只分為兩類，第一類為「關於機關內部之組織、事務分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定」，運休中心設立於各直轄市及縣市政府，不是體委會的內部組織，這在體委會組織條例及辦事細則中，非常清楚。是故運休中心設置要點既不屬第一類，則必屬「為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準」之第二類無疑。第二類之行政規則，依行政程序法第 160 條第 2 項規定，「應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。」

至體委會於 91 年 3 月宣佈撤銷運休中心為止，共出版 9 期公報，「行政院體育委員會地方運動與休閒推

廣中心及指導委員會設置要點」，發布於 90 年 4 月 15 日出版的第 3 期公報；「行政院體育委員會地方運動與休閒推廣中心運動訓練組工作計畫及經費申辦原則」，則登載於 90 年 7 月 15 日出版的第 4 期公報（行政院體育委員會，2002）。這是運休中心在合法性分析中，唯一符合法制規定的作為。

體委會於民國 89 年，即已在台南市、高雄縣、台東縣及宜蘭縣等 4 縣市掛牌設置運休中心，4 個多月後，於 90 年 3 月 28 日以台體委設字第 004687 號函，發布設置要點，其餘 21 個縣市依此設置要點陸續完成掛牌，至 90 年 6 月台灣地區 25 縣市全部完成運休中心之設置。

設置要點係行政命令，且於行政命令發布前一個年度，已有台南市等 4 縣市完成設置，顯然不妥當。為求周全，體委會於 91 年 1 月修正該要點之名稱（刪除「及指導委員會」六字）及部分內容，函送行政院，期望以行政院之背書，減少適法性之質疑。惟行政院尚未核備，新任的主委已公開宣布撤銷廢止 2 個直轄市、23 縣市所設的 26 個運休中心。

表 3-1 運休中心之設置與相關法規之關係

法規名稱	牴觸（或扞格）條文	牴觸（或扞格）狀況
1. 中華民國憲法	第 118 條、 第 125 條、 第 128 條	牴觸（1. 運休中心之設置屬地方自治事項；2. 直轄市及縣市之自治事項，均應以法律定之）。
2. 中華民國憲法 增修條文	第 9 條	牴觸（省縣地方制度，應以法律定之）。
3. 中央法規標準 法	第 5 條、第 6 條	扞格（1. 國家各機關之組織，應以法律定之；2. 中央之法律亦規定直轄市及縣市之組織應以法律定之；3. 應以法律規定之事項，不得以命令定之）。
4. 地方制度法	第 18 條、第 19 條、第 25 條、第 28 條 、第 62 條	牴觸（運休中心之設置屬地方自治事項，依本法應納入組織自治條例，並應經地方立法機關通過，報上級機關備查後，由各該行政機關公布）。
5. 地方行政機關 組織準則	第 3 條、第 4 條、第 5 條	牴觸（1. 運休中心未納入地方政府之自治條例及組織規

	、第 7 條	方政府之自治條例及組織規程；2.未經地方議會通過；3.未由地方政府報上級機關核備；4.依本法第 7 條規定，應在不得設立之列）。
6. 行政程序法	第 15 條、第 159 條、第 160 條、第 175 條	牴觸（1.無論地方政府是體委會的下級機關，或不相隸屬之行政機關，體委會均應公告委託事項及委託之法律依據；2.設置要點應登載於政府公報）。
7. 行政院體育委員會地方運動與休閒推廣中心設置要點		牴觸（1.設置要點牴觸上述法規；2.設置要點頒布前已有 4 個縣市完成設置）。

資料來源：作者整理。

綜合以上分析，無論就憲法、憲法增修條文、中央法規標準法、地方制度法、地方行政機關組織準則、行政程序法或運休中心設置要點之發布日期，運休中心之設置及運作，在「依法行政」之原則檢驗下，均與規定不符。在當前大環境下，尤其是在行政程序法公布施行後，體委會運休中心之設置，以先走完法制程序較妥。

第二節 運休中心正當性之分析

精簡政府組織，係國際潮流，亦為我國之國家政策。在民國 85 年 12 月召開的國家發展會議中，「精簡政府功能業務與組織」之議題，業已達成共識。行政院研究發展考核委員會依據此共識，於 86 年 1 月以台八十六研展字第 00324 號函，發布「行政革新方案」，要求各部會「推動政府再造，精簡組織員額」；民國 86 年 11 月復以台八十六研綜字第 04265 號函發布「行政組織再造方案」以求落實。

政府相關機關配合組織再造，陸續擬具相關配套措施（如行政院組織法修正草案、中央政府機關組織基準法草案、中央政府機關總員額法草案、積極檢討與要求各部會將業務委外辦理等）如火如荼進行，並限期完成「小而美」、「小而能」的政府組織。

在此一國際潮流及國家政策下，另於地方政府教育局體育科（課）、體育場之外，設置一個沒有法源依據、與政府再造、組織精簡背道而馳的「運休中心」，其正當性難免受人質疑。

體委會於 90 年 3 月 28 日以台九十體委設字第 004687 號函，發布「行政院體育委員會地方運動與休閒推廣中心及指導委員會設置要點」，其組織架構如下圖：

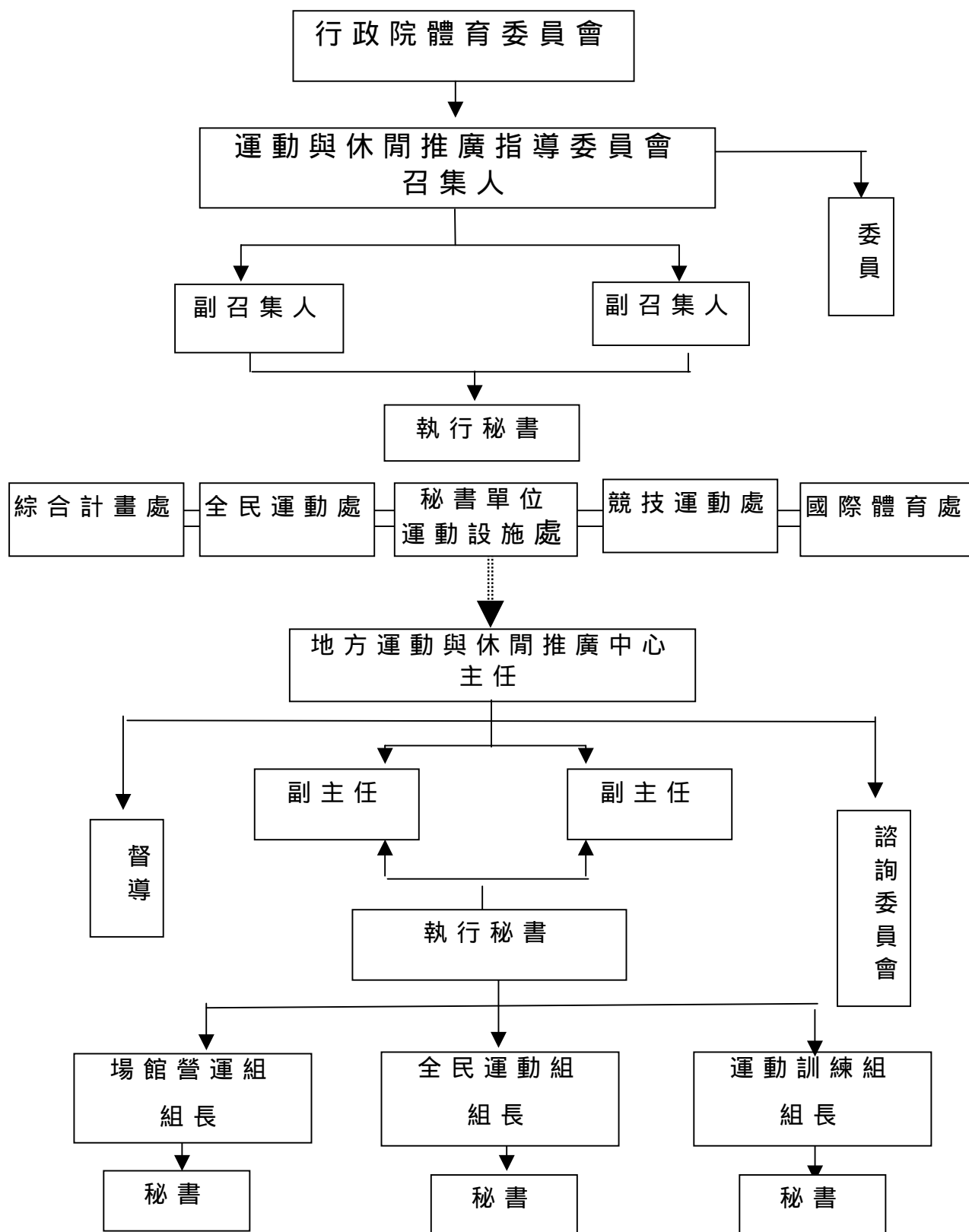


圖 3-1 運休中心組織架構圖

資料來源：行政院體育委員會編印之運動與休閒推廣中心工作手冊。

直轄市市政府教育局體育科（體健課）及體育場均以體育運動為其業務，在實際運作時，已偶有「雙頭馬車」之扞格，增設運休中心後，「兩套人馬、三塊招牌」，中心主任由教育局長兼任、副主任由教育局體健課長及體育場場長兼任，有使權責不清之虞，正當性似嫌薄弱。如能將權責徹底釐清，使不致在實際運作中，增加溝通協調之難度，則設置運休中心之說服力，應會更強而有力。

第二節 運休中心合宜性之分析

檢視運休中心之合宜性，可自合產、預算之支用、專任運動教練之調用三個面向來觀察：

一、合產（委外）：

1970年代美國許多州政府及都市政府都面臨兩難的困境，即一方面政府財政狀況愈來愈差，財源愈來愈短絀，赤字愈來愈高；另一方面民眾對公共服務的需求日漸增加，要求政府服務的事項愈來愈多。在此一情境下，「合產」（coproduction）的概念遂應運而生，今日的公辦民營及業務委外，即由此發展而來。

所謂合產，是指政府當局為因應人力及經費等資源之不足，鼓勵民間參與行政事務，以提升服務品質，將其職掌業務之全部或一部分，委由民間團體辦理

之措施（許慶復，1990）。合產的進行，包括下列方式：

（一）合資方式：

政府及民間共同出具資產（金錢、土地、生財器具或房舍等），合作辦理原政府之服務或業務項目。例如興建停車場，由政府提供土地，民間提供資金，共同經營，收入則依雙方之議定共同分享。

（二）特許方式：

係由政府經過一定程序，將政府原有業務許可由私部門辦理。例如在河道開放觀光船舶，由政府發給經營執照，讓民間經營，政府收取許可年費。

（三）委託營運方式：

即政府將其業務之全部或一部分，以簽訂契約之方式，委由民間團體辦理。例如體委會將左營運動選手訓練中心，以一年一簽的方式，委託中華民國體育運動總會經營管理，並撥付所需經費（含行政管理費）。

（四）BOT 方式（Build-Operate-and-Transfer 即興建經營管理暨移轉）：

政府經一定程序之審查，特許民間承作，並視

狀況決定是否出資及提供行政服務之合作方式（王慶堂，2000）。

「民間能作的，政府不作；地方政府能做的，中央政府不作」是當前政府組織再造、中央地方分工的施政基本原則。在此原則下，中央政府在編擬 91 年度預算時，即已將補助地方政府之經費抽出，由行政院納入統籌分配款，分配給地方政府並納入地方政府預算。體委會以中央與地方政府合辦為名，撥款予運休中心辦理體育業務，雖有財政收支劃分法之依據，惟合宜性尚有探討空間。

二、預算之支用：

體委會 90、91 兩個會計年度陸續撥付各運休中心之經費，包括設置費、慶祝成立活動費及執行全民運動組、運動訓練組、場館營運組各項活動計畫之金額，總計新台幣 139,254,740 元（不含會議出席費、人員出差旅費、舉辦研討會、觀摩會經費、宣傳說帖、工作手冊編印費、設置費、慶祝運休中心成立之補助費、地方政府預算內支用之經費、及體委會與地方人力耗費等）。體委會補助各直轄市及縣市政府項目、金額如下表：

表 3-2 行政院體育委員會 89 及 90 年度撥付地方政府辦理
運休中心業務經費表

縣市別	設置費	慶祝成立 活動費	全民運動組	運動訓練組	場館營運組	各縣市小計
台北市	800,000	500,000	756,000	1,200,000	0	3,256,000
高雄市	800,000	500,000	1,590,000	1,251,000	0	4,141,000
基隆市	800,000	500,000	3,610,000	1,540,000	0	6,450,000
台北縣新莊	800,000	500,000	3,890,000	2,800,000	0	7,990,000
台北縣板橋	800,000	500,000	2,245,000	2,800,000	0	6,345,000
桃園縣	800,000	500,000	2,602,000	1,600,000	0	5,502,000
新竹縣	800,000	500,000	2,121,000	1,871,000	0	5,292,000
新竹市	800,000	390,000	1,790,000	0	0	2,980,000
苗栗縣	800,000	450,000	2,286,000	2,254,000	0	5,781,000
台中縣	800,000	500,000	2,023,000	1,540,000	0	4,863,000
台中市	790,000	500,000	3,100,000	1,949,000	0	6,339,000
南投縣	800,000	500,000	2,800,000	2,531,000	0	6,631,000
彰化縣	800,000	500,000	3,690,000	2,800,000	0	7,790,000
雲林縣	790,000	500,000	1,719,000	1,209,000	0	4,218,000
嘉義縣	800,000	500,000	1,920,000	1,587,000	0	4,807,000
嘉義市	800,000	500,000	695,000	2,759,000	0	4,754,000
台南縣	800,000	400,000	2,460,000	795,000	0	4,455,000
台南市	800,000	500,000	3,232,000	2,800,000	1,598,740	8,930,740
高雄縣	800,000	500,000	2,336,000	2,165,000	0	5,801,000
屏東縣	800,000	500,000	3,355,000	2,180,000	0	6,835,000
宜蘭縣	800,000	500,000	3,294,000	2,712,000	200,000	7,506,000
花蓮縣	800,000	500,000	1,904,000	0	0	3,204,000

台東縣	800,000	500,000	1,630,000	0	0	2,930,000
澎湖縣	800,000	500,000	3,538,000	1,605,000	0	6,443,000
金門縣	800,000	500,000	2,610,000	0	0	3,910,000
連江縣	800,000	500,000	792,000	0	0	2,092,000
合計	20780.00 0	12,740,00 0	61,988,000	41,948,000	1,798,740	139,254,74 0
備註：新台幣元。						

資料來源：行政院體育委員會(2001)編印之「運動與休閒推廣中心工作手冊」。

除本表所列全民運動組、運動訓練組及場館營運組之經費，係依據補助原則審核、撥付，具特定用途及效益外，餘均因運休中心之撤銷廢止，未能發揮預算之效益，殊為可惜。

三、專任運動教練之調用：

民國 75 年，教育部為使體育教學與運動訓練分途，拓展運動選手之出路，以人盡其才，積極培育基層運動選手，將「學校專任運動教練」納為「國家體育建設中程計畫」中的一個項目，並逐年甄選、儲訓及分發專任教練至學校服務。

學校專任運動教練是重要且珍貴的體育人力資源，是實際在第一線發掘及培育運動人才的播種者及耕耘者，國際運動競賽成績之良窳，與學校專任運動教練之組織承諾及專業承諾息息相關（涂志賢，2000），在競技運動領域中學校專任運動教練具有舉足輕重

的地位。

89 年體委會為將學校專任運動教練改調運休中心，將其名稱刪除「學校」二字，改為「專任運動教練」，並將原「學校專任運動教練輔導與管理實施要點」修訂為「專任運動教練輔導與管理辦法」，提升法規位階，並使之名實相副。

專任運動教練係以其運動訓練專長，經甄選、儲訓，而分發至學校培育選手，坐辦公桌辦公文，非其專長。將專任運動教練調至沒有學生、沒有選手的運休中心上班之前，對其轉換工作所須之知能，如能施以職前訓練，尤其配合運休中心之設立宗旨，強化其休閒運動、增進體適能活動及競賽等活動之企劃能力、統合能力及事務運作能力，對運休中心及專任運動教練，都是好事。

事實上，幾乎每個直轄市政府教育局或縣市教育局，受限於員額編制，均有借調學校教師辦理教育行政業務之舉，在運休中心之法制程序尚未補足之前，為解決運休中心人力問題，借調教師是較為可行之途徑。一旦運休中心完成法制化程序，則可像近年陸續在地方政府成立的文化局、消防局、觀光局、城鄉發展局、原住民行政局等新單位一樣，置編制員額。就提供體育院校休閒系所培育的人才，多一條出路的觀點來看，這是比調用教師或專任教練之權宜措施更佳

之上策。

第三節 運休中心之必要性分析

政府組織之調整精簡，是全球性的潮流與趨勢，惟在因應現實需要或緊急狀況時，亦有增設機關、增置員額，以強化政府效能與效率之案例。現就我國及美國之情況分述之：

一、我國部分：

92年4月12日，行政院長游錫堃主持行政院組織改造委員會議，會中人事行政局長李逸洋表示：儘管人事行政局一再精簡控制員額，但由於公立學校與新設機關的增加，自民國89年至92年組織員額仍成長了1100人。主計長劉三錡也說，人事費用的增加約佔總預算的4.5%。政務委員葉俊榮則表示，組織裁減不易，新設機關如移民署、中部科學園區管理局、空中勤務總隊等卻即將出現(李順德，2003)。

92年4月14日，陳水扁總統親赴台中主持新設置的「行政院中部聯合服務中心」掛牌儀式，在致詞時指出，行政院中部聯合服務中心是「小行政院」，是「行政院的中部分院」，是「行政院與中部民眾溝通的橋樑」。並說：「台中地區設置第3個科學園區、第3座國際機場及第3個院轄市是一體規劃而思考，為使大台中

地區成為名副其實的國際級大都會，有必要成立一個單一高效率服務的窗口，扮演好中部地區火車頭的角色。」(蘇金鳳，2003)。

從上述總統及 3 位首長的發言，可以看出行政院及其所屬中央部會，基於施政的考量，亦有新設機關的規劃，並非完全臣服在「精簡組織」之大纛下而削足適履或自我設限。陳總統所說「溝通的橋樑」、「成立一個單一高效率服務的窗口」、「扮演好中部地區火車頭的角色」，都屬增設機關的「必要性」。

二、美國部分：

美國近 20 年來頻遭恐怖主義肆虐，但大多是國際恐怖組織針對美國海外軍事設施或外交機構、人員發動攻擊。惟 1993 年 2 月紐約世貿中心爆炸事件、1995 年 4 月奧克拉荷馬州聯邦大樓爆炸事件，以至於 2001 年 9 月 11 日紐約世貿中心雙塔大樓及華府國防部等地，幾乎同時遭到恐怖份子劫持 4 架民航客機進行自殺式撞擊，則是在美國本土境內的攻擊行動。

張中勇(2003)在其所著「美國『九一一』事件後國土安全作為對台灣安全的啟示」一文中指出，歷經 1993 年 2 月紐約世貿中心爆炸事件及 1995 年 4 月奧克拉荷馬州聯邦大樓爆炸事件後，當時的美國總統柯林頓，於 1995 年 6 月發布「第 39 號總統決策指令」(PDD-39)，復於 1998 年 5 月發布「第 62 及 63 號總統

決策指令」，除重申與細分聯邦機構之反恐職責外，另於「國家安全會議」下，增設「全國安全、基礎建設防護暨反恐協調辦公室」(Office of Nation Coordinator for Security, Infrastructure Protection, and Counterterrorism)以有效統合與協調各項反恐政策與作為。這是美國在精簡政府組織之潮流中，增設機關之一例。

1998年，美國駐肯亞大使館遭恐怖攻擊後，美國聯邦調查局隨即於其總部內，增設「國家基礎建設保護中心」(National Infrastructure Protection Center)，這是美國在精簡政府組織之潮流中，增設機關之二例。

同一年(1998)，美國司法部復與聯邦調查局合設「國家防衛準備局」(National Defense Preparedness Office)，以加強協調及因應恐怖攻擊之能力，這是美國在精簡政府組織之潮流中，增設機關之三例。

「911事件」發生後，現任總統布希在白宮設置「國土安全局」(Office of Homeland Security)，這是美國在精簡政府組織之潮流中，增設機關之四例。

除白宮的「國土安全局」外，美國又在其中央政府設置了屬於部會層級的「國土安全部」(Department of Homeland Security)，這是美國在精簡政府組織之潮

流中，增設機關之五例。

另基於社會資源動員之理念，成立「國土安全諮詢委員會」(Homeland Security Advisory Committee)，以結合各州、地方、民間企業及人民力量，全力反恐，這是美國在精簡政府組織之潮流中，增設機關之六例。

由上述我國及美國之案例可見，即使在全球性的精簡組織與員額的潮流及趨勢下，為了對人民作最妥善的保護或服務，增設機關、增置員額仍是被允許的。

體委會設置運休中心最重要的原因是，往下紮根，蓬勃全民運動風氣，培育競技運動人才，發揮運動場館功能。另外體委會沒有下級機關，政策不易落實，也是目的之一。表面上看，直轄市教育局均設有執掌體育業務的單位(台北市政府教育局為第7科、高雄市政府教育局為第5科)、其他縣市政府教育局亦設有體育保健課，似乎是體委會的下級機關，不過幾十年來的行政運作，地方政府教育局均奉教育部為正朔。

體委會雖是最高體育行政主管機關，但許多地方政府行文給體委會，公文內稱體委會為「大會」，所謂「大」，依行政院秘書處(1999)所頒「文書處理手冊」規定，係「對無隸屬關係之機關：上級稱『大』；平行稱『貴』；自稱『本』」，體委會行文給考試院、監察院，均稱「大

」院，以其無隸屬關係故。但行文給行政院則不可稱「大」院，因為體委會是行政院所屬的下級機關，體委會在沒有下級機關的情況下，政策不容易落實是可以想見的。

再回過來看運休中心的設置，運休中心與行政院成立行政院中部聯合服務中心、內政部規劃成立移民署、交通部規劃第 3 國際機場、經濟部規劃中部科學園區管理局、警政署規劃空中勤務總隊，均是基於業務發展及現實需要面的考量，不同之處在內政部、交通部、經濟部和警政署都依法制程序進行設置之籌辦作業，運休中心則否，以致形成必要性無懈可擊；合法性、正當性、合宜性三個面向則尚有可議之處的現象。

如果體委會以補足法規面不足的部分，來完成運休中心之設置，而不以撤銷廢止的方式處理，對體委會而言，業務之推展及政策之落實，或將有更大的助益；對體育院校休閒系所學生而言，可以因運休中心之設置而打開一條出路；對政府形象來說，亦可免除民眾對政策反覆之不良觀感。原可三贏，卻落得三輸，誠屬可惜。

台南市、高雄縣、台東縣及宜蘭縣等 4 個縣市之運休中心，係於民國 89 年掛牌成立，其餘 21 個縣市則陸續於 91 年 6 月以前設置完成，也就是說絕大部分的縣市運休中心才剛開始運作，磨合期尚未結束，撤銷令已達，實令人扼腕。

運休中心係新的運作機制，依據 91 年底體委會聘請學者專家所辦之實地訪視所見，部分縣市運休中心確有運作鬆散的現象，惟此一鬆散的現象，是運作初期協調不足、調任之專任運動教練尚未適應等規劃管理的技術層面問題，不是政策錯誤或方向偏差所致。在未經審慎評估利弊得失，或召集地方政府、相關參與人員瞭解真實情況下，新人上任後即將前人所規劃之運休中心；運動彩券；國家運動選手訓練中心財團法人化(以引進未具公務員資格的運動科學專業人員，提升競技運動水準)等重要政策全部撤銷廢止，其中自有探討空間。

第肆章 行政人員與政策之交互作用

人的因素決定一切，體育問題能否正確診斷；體育政策方案能否有效分析，均需依賴「人」的操作及執行。體育行政人員在此一過程中扮演關鍵性的角色，因此體育行政人員的知能、視野、胸襟、專業，與政策之品質息息相關。在政策更迭頻繁之時，唐太宗李世民所云：「以古為鑒，可以知興替」，給我們一條探討行政人員與政策交互作用的線索。

本章就一、政策之穩定性；二、體育行政人員的關鍵性角色；及三、中國重要變法對今日改革之啟示三部分進行探討，析論如下：

第一節 政策之穩定性

世事無常，乃亙古不變的定律；社會變遷，實恆常不易的法則。是故政府之政策不可能永不變更，或修或廢或立，總需因應社會環境及人民的需求而調整。惟在短時間內政策更迭頻繁，則顯示出幾種可能之意義：

- 一、時間急迫，行政人員沒有足夠的時間做問題的診斷與政策分析；
- 二、行政人員對問題的相依性、衝突性、歷史性認知不足；
- 三、行政人員之預測能力、判斷能力、選擇能力有所欠缺。

- 四、行政人員對問題之診斷未盡精確，致使診斷結果失真；
- 五、行政人員對政策分析之廣度與深度不足；
- 六、行政人員之專業知能有所欠缺；
- 七、行政人員在政策形成過程中未邀請學者協助。

體育行政人員是體育問題診斷與政策分析之操控者，因此「人」的因素是研究體育政策的核心所在。政策反覆對機關形象、預算效益之發揮及公務員之尊嚴，均造成一定程度的戕害。故在一定時空下的政策穩定，有其重要性。

體育領域之政策反覆現象不是特例，亦非孤例，其它中央機關亦有此情況。東海大學政治系教授紀俊臣（2002）曾指出：「政府施政予人政策不能堅持及不穩定的印象。」王杏慶（2002）亦在專題演講中指出，當前政府有「決策危機」、「能力危機」、「格調危機」及「人格危機」四大危機。證諸交通部與行政院大陸委員會職掌之海峽兩岸包機直航、財政部與行政院農業委員會職掌的地方農漁會信用部分級管理、行政院新聞局的媒體評鑑、以及教育部因應嚴重急性呼吸道症候群(Severe Acute Respiratory Syndrome)，92年大學指定科目考試題型之一夕數變等等案例，均可以看出政策問題診斷及政策分析，是當前政府機關需迫切正視與嚴肅面對的課題。

第二節 體育行政人員之關鍵性角色

當前我國政府各機關之體制，並無專責問題診斷與政策分析之單位，部會首長無法聘請足敷需要的體育、法律、公共行政等領域之學者專家，組成政策問題診斷、評估、諮詢之智囊群。在此現況下，官僚體系內的體育行政人員，在體育問題診斷與政策分析中，即扮演關鍵性的角色。蓋「人」的因素決定一切，問題診斷及政策分析，均賴人的操作，行政人員的作為可決定政策之品質；政策品質亦顯現行政人員之素質。高素質的體育行政人員，可以其作為改變或彌補制度及客觀條件之不足，彰顯體育行政的引導功能、激化功能及防杜功能；如制度及客觀條件俱足，高素質的體育行政人員，更可使施政之效能及效率發揮到極致。

所謂「高素質的體育行政人員」，並非單以學歷文憑為界定之唯一指標，蓋「上上人有下下智，下下人有上上智」（禪宗六祖慧能大師），歸納言之，「高素質」是指具備下列能力者（陳定雄，2002a）：

一、體育行政人員應具備的四種能力：

（一）預測的能力：

指能預測體育政策施行後的民眾接受度、社會成本、施政效益、可能狀況及後果之能力。

（二）判斷的能力：

指能在紛雜的資訊及情勢中，作出正確判斷之能力。

(三) 選擇的能力：

指能在多元方案中，選擇優點最多，缺點最少；效益最大，成本最小的方案之能力。

選擇之原則為：

1. 有上策，不選中策。
2. 有中策，不選下策。
3. 選擇最佳方案，引導社會發展。

(四) 圖像建構的能力：

所謂圖像建構能力，是指喚起並彙整過去記憶中，相關事項之各單一影像，使之與當前特定待解決之體育問題聯結，以有助於釐清問題之背景、因果及全貌，並使體育行政人員能作最佳判斷與選擇之能力。

在圖像建構之思惟過程中，所喚起的各相關事務之單一影像愈多，則愈能建構清晰的完整的整體圖像，也愈能顯現體育問題的全貌。惟此一單一影像須與待解決之體育問題具相關性，否則對待解決之體育問題，即無參考價值可言。以拼圖為喻，即散失之拼圖愈少（反過來說，就是喚起的記憶中之相關影像愈多），愈能順利拼出全圖

。再以史家解釋歷史事件為喻，所蒐集的相關史料愈多，愈能從各不同面向之史料，歸納出歷史事件之真相，也愈能正確解釋或論斷史實（杜維運，2001）。

圖像建構是抽象的思維過程，由下列步驟之鋪陳，可大致瞭解政策分析的層級、比較決策的標準及可行方案的評估。為化抽象為具體，使讀者較易明瞭筆者所欲表達圖像建構之內涵，現試以2001年我國主辦之第34屆世界杯棒球錦標賽，高雄縣政府與台北市政府的冠亞軍賽場地之爭為例，說明體育行政人員運用圖像建構，釐清問題全貌後，加以預測後果、判斷真相、選擇最佳政策之流程。

步驟一、喚起記憶中與世界杯棒球賽場地之爭相關之各單一影像，並一一記錄之，以化抽象為具體，並利分析及推演：

影像 1. 民國 88 年，台北市市長馬英九簽署同意書，同意 2001 年第 34 屆世界杯棒球賽在台北市舉行。

影像 2. 民國 88 年，我國代表攜此同意書，赴澳洲雪梨參加國際棒球總會（IBA）會員大會，並獲大會票選通過，我國台北獲得主辦權。

影像 3. 民國 89 年，台北市政府於 90 年

度預算中，編列整修天母棒球場經費新台幣 5 千萬元，著手準備主辦世界盃棒球賽。

影像 4. 民國 90 年，高雄縣政府要求，第 34 屆世界杯棒球賽冠亞軍總決賽及閉幕典禮，應在全國場地設備最好的高雄縣立澄清湖棒球場舉行。

影像 5. 民國 90 年，台北市政府回應，無法同意世界盃冠亞軍之戰及閉幕典禮移至高雄縣舉行，惟同意其他場次安排至台北市以外縣市比賽。

影像 6. 民國 90 年，高雄縣政府利用各種場合不斷的提出相同的要求。

影像 7. 民國 90 年全國運動會，由高雄縣政府主辦。

影像 8. 高雄縣政府主辦、承辦、協辦之國際運動競賽頗多，該縣縣長有「體育縣長」之稱，對體育事務並不外行。

影像 9. 民國 90 年，國際棒球總會執行長歐丁，來台視察世界杯棒球賽場地設備時，曾回答體委會官員：「如果世界杯棒球賽必須在最好的球場舉行，國際棒球總會會選擇美國道

奇球場，不會選擇台灣。」

影像 10. 中華民國棒球協會亦不同意冠亞軍之戰移師高雄舉行。

影像 11. 台灣民眾對棒球有異於其他運動的特殊感情與喜好，民眾在乎世界盃冠亞軍之戰在何處舉行。

影像 12. 台北市長及高雄縣長分屬不同黨籍。

步驟二：彙整及統合各單一影像，並儘可能將各單一影像停格放大，嚴密審視，凸顯影像在政策問題中具有之意義，以利影像之串聯，並方便探索及思考各影像之因果關係，並導引出脈絡。

步驟三：依理出之脈絡，進行真相之判斷：

判斷 1：依據影像 1.2.3.，可以下如是之判斷：

「台北市政府如果同意世界盃棒球賽冠亞軍之戰，移至高雄縣舉行，將對台北市議會及台北市 260 萬市民無法交待。」

判斷 2：依據影像 1.2.3.9.10.11.12.，可以下如是之判斷：「台北市政府絕不可能同意高雄縣政府的要求。」

判斷 3：依據影像 7.8.12.，可以下如是之判斷：「台北市政府如果要求高雄縣政府，

將同年舉辦的全國運動會開幕典禮移至
台北市舉行，高雄縣政府絕不會同意。

」

判斷 4：依據影像 1.2.3.8.10.11.12.，可以下
如是之判斷：「高雄縣政府在提出此要
求時，應已預知台北市政府絕不會同意
其要求。」

判斷 5：依據判斷 1 至 4，可以下如是之判斷：
「高雄縣政府要的不是第 34 屆世界
杯冠亞軍賽和閉幕典禮，應是另有體育運
動以外的目的。」

判斷 6：體委會如協助高雄縣政府，將招來媒體
、輿論的嘲諷、奚落、惡評甚至撻伐。

步驟四：列出各可能方案：

——列出各可能之政策方案：

方案 1：體委會站在主管機關的制高點，不偏不
倚的扮演協調者的角色。

方案 2：體委會不介入地方政府之紛爭，由台北
市政府及高雄縣政府自行協調。

方案 3：以「澄清湖棒球場為全國設備最好的球
場」及「讓全國民眾均能分享世界盃棒
球賽」之理由（或再輔以不予台北市政
府經費補助之要脅），協助高雄縣政府
。

步驟五：政策評估：

進行政策方案分析，衡量各可能政策之利弊得失，列出其優缺點，並選出優點最多、缺點最少；效益最大、成本最小的政策方案：

方案 1：體委會站在主管機關的制高點，不偏不倚的扮演協調者的角色。

優點：大眾傳播媒體及民眾不會有惡評，機關形象及公務員尊嚴得以確保。

缺點：高雄縣長為執政黨團隊的一員，未支持高雄縣政府，體委會首長恐有不為執政黨諒解之虞。

方案 2：體委會不介入地方政府之紛爭，由台北市政府及高雄縣政府自行協調。

優點：中央政府不事事干預，尊重地方政府之決定權。

缺點：坐視兩地方政府紛爭擴大，有失體育最高主管機關之立場。

方案 3：以「澄清湖棒球場為全國設備最好的球場」及「讓全國民眾均能分享世界盃棒球賽」之冠冕堂皇理由（或再輔以不予台北市政府經費補助之要脅），協助高雄縣政府。

優點：過去中央政府施政，向予人重北輕南之印象，協助高雄縣政府，有助於扭轉南部民眾對中央政府之刻板印象，

爭取南部民眾之好感。

- 缺點：1.台北市為主辦城市，並已積極籌辦，編列預算整修場地。將冠亞軍賽移至高雄縣舉行，違反國際慣例及國際棒球總會執行長歐丁之宣示，予人「意識型態過重」及「橫柴入灶」之不良觀感。
- 2.無法避免大眾傳播媒體及民眾之惡評，甚至撻伐。
- 3.機關形象及公務員尊嚴均將受損。

步驟六：徵求意見：

徵求學者專家對上述 3 個方案之看法（學者專家如有 3 個方案以外的見解，則須回到步驟五，再進行該方案之評估與分析），如有需要，或時間許可應辦理公聽會。

步驟七：確定政策：

經評估各可能方案，並徵求學者專家意見後，決定採取優點最多、缺點最少；效益最大、成本最小的政策方案。

步驟八：發布執行之：

經過此一流程，確定政策後，付諸實施。實施前應作好政策行銷；實施過程中，如外界有所質疑，應詳細說明，為政策辯護。

二、圖像建構之基本原理：

人類的兩隻眼睛，像兩個接收影像的鏡頭，因此兩眼所見的立體且不斷交互流動變化的世界，與照相機或攝影機，以一個鏡頭一點透視拍下來的畫面圖像是不同的。西方人瞭解這一點，因此努力思索研究，而有 3D 影像及立體電影的發明。

眼睛所見的真實世界，是綜合整體印象所構成的一個認知。被喻為近代繪畫之父的法國畫家塞尚（Paul Cezanne, 1838-1906）終身思考繪畫有無可能表現此一事實？最後由畢卡索（Pablo Ruiz Picasso）以「立體派」原理完成（林志明 1997）。

其實這種創作方式，老早就存在於中國的山水畫之中。蕭瓊瑞（2002）在「美的人類文化學」一文中指出：

中國的山水畫絕不是一只相機，在某一定點，可以拍攝出來的；人不可能在某一定點，既看到山腳下的流水、水中的游魚，又看到山上的小徑，看到半山腰的茅屋，又看到屋裡的讀書人、甚至桌上翻開的書冊，最後還看到山頂的松樹、浮雲，及遠方的山巒；如有可能，便是不斷移動視點，不斷各自描繪，再予以整體綜合表現在一幅作品之中。

本研究的圖像建構，即是運用山水畫「不斷移動

視點，不斷各自描繪，再予以整體綜合表現在一幅作品之中。」的基本原理，喚醒記憶中，與待解決的體育問題相關之影像，並將其一體展現，使診斷與分析順利鋪陳及推演。其架構如下圖：

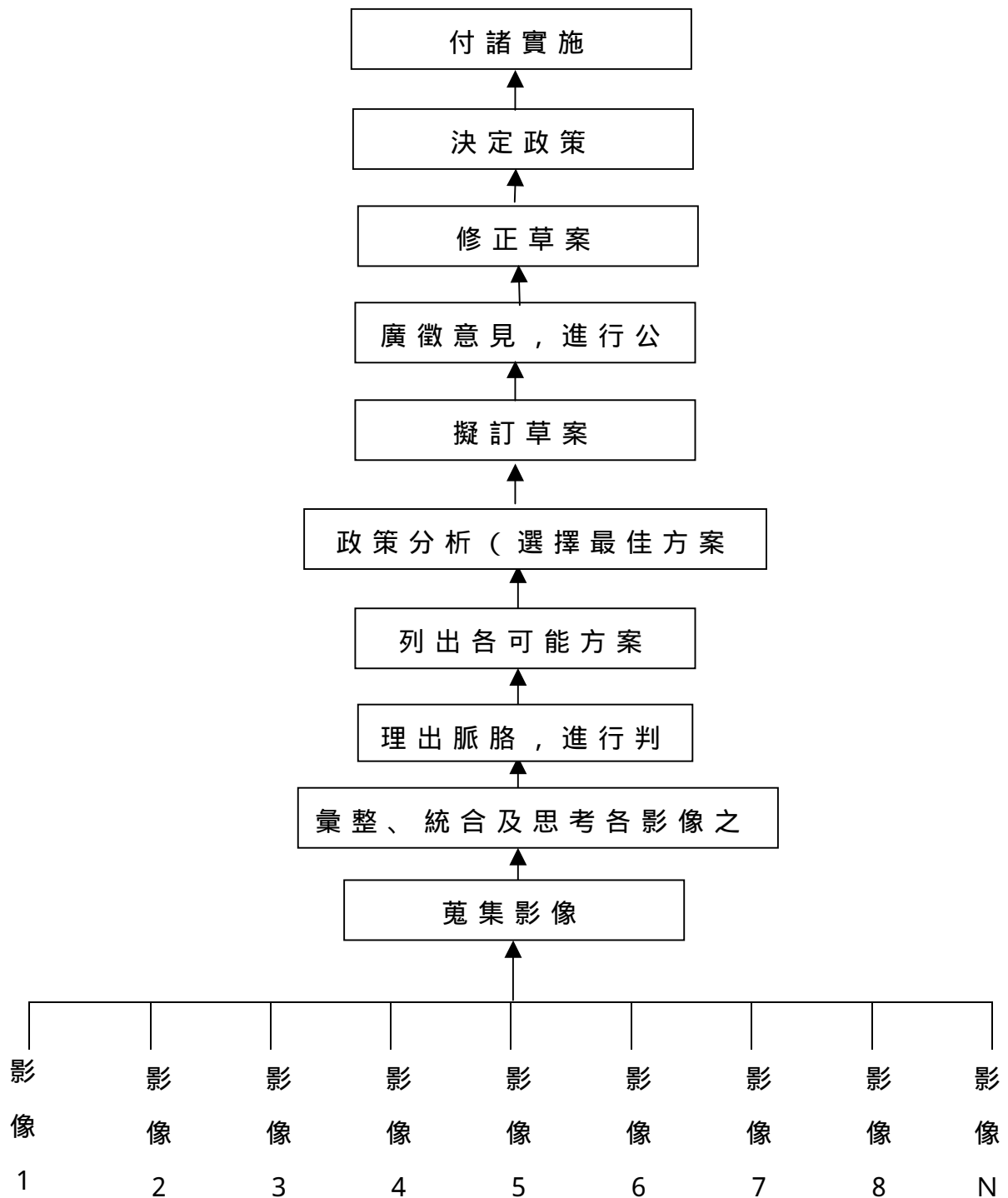


圖 3-2 圖像建構圖

資料來源：作者整理。

三、運用圖像建構之條件：

由上圖可看出圖像建構之思惟及演繹模式，包含蒐集、比較、分析、綜合、歸納、解釋、判斷、選擇與執行等內涵。由其內涵我們可歸納體育行政人員欲運用圖像建構，以進行體育問題診斷與政策分析，需具備下列條件：

（一）全盤的瞭解：

儘可能吸收體育相關資訊，掌握體育問題的來龍去脈，在埋首公文及繁忙的業務活動中，隨時保持清明的理智，俾對體育問題及大環境的走向，有深入且全盤的瞭解

（二）用心的記憶：

體育問題有相依性、歷史性、衝突性等特性，此個案往往有助於彼個案之思考。因此體育行政人員之歷練，及用心記憶體育問題個案之案例，對圖像建構能力的培養有正面的價值。

（三）敏銳的觀察：

在學習理論中有觀察學習法，觀察可以學得新的知識和方法；亦可由別人的錯誤中得到借鏡。惟浮光掠影的觀察，只能看到皮相；只有敏銳的觀察，才能看到深沉部分的因果關係。在體育問題診斷時，才有足夠的影像可資蒐集。

（四）深沉的思考：

觀察、沉思、體驗是獲得智慧的最佳方法（陳定雄，2002b），深沉的思考，可以使人不待他人糾正，即發現自己的錯誤或不周全之處；亦有可能在沉思中，迸出智慧的火花。「沉默可以啟發智慧，肅靜才能變化氣質」（星雲法師）。在圖像建構中，體育行政人員需有深沉的思考，始能靈光一閃，出現關鍵性的影像，讓體育問題之診斷與政策分析更精確可靠。

體育行政人員需培養智慧，始能對體育問題及政策，作正確診斷與分析。有智慧，體育行政人員始不致因無知而樂觀，亦不致因挫折而悲觀。智慧的高低，決定診斷與分析品質之良窳。「大學」一書中，教導後學培養智慧的方法是：「知止而後有定，定而後能靜，靜而後能安，安而後能慮，慮而後能得」，依此，體育行政人員應養成靜思的習慣，冷靜回顧、思考反省體育問題的各個面向，在靜思反芻中，提升智慧。

「中庸」的方法則是：「博學之、審問之、慎思之、明辨之、篤行之」，此與「論語」的：「博學而篤志，切問而近思」有相通之處。亦即體育行政人員應涉獵體育以外其他領域的知識，予以有效整合，將其他領域的知識和方法，運用在自己的工作中。俗話云：「能者多勞」，其實此話可逆，勞者亦會多能，多接辦新業務，不會的學到會，不懂的問到懂。力行實踐，是成長的最短捷徑；提升智慧，是行政品質的最佳保證。

在崇尚西方文明的今日，中國古人的高深智慧，被忽略已久，殊為可惜。上述預測的能力、判斷的能力、選擇的能力、圖像建構的能力、以及全盤的瞭解、用心的記憶、敏銳的觀察、深沉的思考，莫不統括於智慧之中。所謂人力素質，簡單說就是智慧的外在表現。因此，體育行政人員公餘之暇，應努力自我提升，在工作中表現出不可取代的價值。

第三節 中國重要變法對今日改革之啟示

世事無常，世間沒有永恆不變的事物。在遷流不息的情境中，不一樣的時空，必定產生不一樣的、或新的體育問題，體育政策也不可能永遠放諸四海而皆準，百世以俟聖人而不惑，因此，在時移境遷的法則下，改革是必要的。

改革與行政革新、變法等名詞，名殊而義同，其指涉的內涵大致相近。改革不是始自今日，我們有中國歷代的變法可資借鏡。唐太宗云：「以銅為鑒，可以正衣冠；以人為鑒，可以正得失；以古為鑒，可以知興替」。要以古為鑒，必須瞭解過去、瞭解歷史。

瞭解過去、瞭解歷史，可以讓我們從歷史的成功或失敗案例中，得到借鏡；從歷史軌蹟中，知道發展的規律。試舉中國歷代變法數例，對照今日之改革，俾從中探索「以古為鑒，可以知興替」之真諦，供今日改革之參考：

一、商鞅變法：

戰國時代，商鞅的變法內容在與朝廷內舊官僚辯論，獲得秦孝公的支持下，以他超越時代數百年的眼光，在秦國展開了有史以來最具規模、最有前瞻性的大變法。據史學家馬書輝（2001）研究指出，商鞅所建立農戰合一的思想，使秦國成為一個超級戰鬥體，造就了百年之後秦朝統一天下；他建立的「等爵制」，打破了沿襲百年的社會階級制度，為全民帶來了翻身進階的全新希望；他發布墾荒令、打破井田制、建立郡縣制等破天荒的舉措，成為歷史上政治改革、社會改革、經濟改革的最佳典範。

商鞅變法，以「徙木立信」開端，他貼出公告，能將豎立於南門之木桿搬至北門者，賞 50 金，並及時發賞，以確立朝廷威信，使百姓瞭解，朝廷推動改革的堅定意志不容懷疑，贏得人民的激賞與喝采。復以不懼得罪巨室的作法，鐵血改革，絕無手軟，決不鄉愿。商鞅的公正無私、鐵膽忠心，是值得驕傲的兩大特質，但相對的，太有潔癖、不通人情，也成了他的致命傷。馬書輝指出：「商鞅的鐵血改革，對每一個時代都非常需要」、「商鞅的必死決心，是所有改革者的典範」、「商鞅的不通人情，大家要引以為鑑」。

秦國經過商鞅的變法，從落後國家一躍而為「兵革大強，諸侯畏懼」的強國，出現了「家給人足，民勇於公戰，怯於私鬥，鄉邑大治」的局面。是中國歷史上，

唯一能真正影響日後中國歷史走向的成功改革，其它改革不是失敗，就是一代而終。（http://www.twbm.com/window/history/ch100/100_8.htm）。

二、王莽新政：

西漢王莽做了 15 年的皇帝，亟欲有所作為，他所推行的新政，引用經文義理，以夏、商、周三代制度，及周禮為理想標的，變法大肆改革，首定國家經濟政策，立井田制度，奴婢私屬，五均賒貸，六莞政策，把鹽、鐵、酒、幣制、山林川澤收歸國有，利用公權力控制市場經濟，平衡物價，防止商人剝削，增加國庫收入。夏至人民養生嫁娶，上至官室封國、刑罰、禮儀、田宅車服等儀式，皆依據周禮。

王莽一系列的新政改革，「王田」和「私屬」影響大地主、官僚及商人的利益，再加上王莽輕視邊疆諸國，認為他們野蠻無文明，削王為侯，致使邊疆亂起，不得平息；以及內部劉姓宗族失去權位，引起不滿和抵制，在諸多因素的衝擊下，至新政失敗，被史家批為「改制無方，食古不化，不誠無物，人心思漢」（榮真 1998）；「一系列改革，充滿理想，但徒法不足以自行，奉行不得其人」、「號為新政，卻是復古」、「百姓未蒙其利，先受其害」、「改革步驟太快，朝令夕改百姓官吏不知所從」。
(<http://www.greatchinese.com/emperors/xinchao.htm>)

三、王安石變法：

宋朝神宗皇帝是一個有雄心的君主，一心一意要收復被契丹和西夏佔領的國土，他任用王安石作宰相，王安石剛任宰相時，朝野對他的期待很高，他大刀闊斧推行的「熙寧新政」，重點在理財和整軍，目的則是富國和強兵。

王安石有敏銳的觀察力，能洞悉國家積弱不振的原因及改善之道；他設置「三司條例司」（類似現代的財政部），推行的新政：

- (一) 理財方面：均輸法、青苗法、農田水利法、免役法、市易法、方田均稅法。
- (二) 整軍方面：保甲法、保馬法、軍器監、置將法。
- (三) 教育方面：推行更定貢舉法及太學三舍法。

此外，王安石更有協調的耐心，他所推行的每一條新政，都在朝廷經過細緻的討論（免役法論辯了3年）。新政的實施，使財政年年透支的北宋，不但重新達到財政平衡，而且還使朝廷有20年的盈餘。

新政有此績效，為什麼推薦王安石由地方官吏至京城任官的文彥博、歐陽修，以及極力稱道王安石的司馬光、呂公著等人，都成為王安石的對頭？因為新政並沒有讓農民遠離貧困，只是讓農民的債主，由地主變成政府，且王安石急於改善財政，卻沒有先澄清吏治，腐敗的官員和地方勢力，變本加厲的鑽漏洞、剝削農民，結

果導致更多的民怨。王安石沒有接受建議變更策略，反而罷免一批反對改革的大臣。當然，因改革而利益受損的地方勢力、皇族、國戚、后黨更是急欲扳倒他（URL 智邦生活館@知識網 - 人本教育基金會電子報，2003），最後「北宋從此喪失富國強兵的機會」、「部分既得利益的反對者，被貶為地方官吏，使反新政的勢力，擴散到地方，造成地方包圍中央的困局，王安石不得不罷相歸金陵」（姜穆 1995）。

四、張居正變法：

明朝鐵腕宰相張居正，是中國歷史上獨一無二的務實大師，他不畏人言，在明朝神宗時代推動一系列「綜核名實」的改革，包括貫徹「京察」制度，嚴格考核中央及地方政府官員，作為升遷扁易獲革職的依據；整頓學政；改革租稅；加強邊防。

張居正專政 10 餘年，鐵腕改革使僵化的官僚體系活絡起來，前朝揮霍殆盡的財政也充裕起來，使明朝從積弱不振、財政凋敝的困境中脫胎換骨；政治煥然一新；軍事上大有可為；教育逐漸紮根，儼然有中興之勢。他的改革是政府改造、追求管理效益的一場經典戰役。惟張居正的雷厲風行，不只得罪官僚與權貴，更得罪年輕的神宗萬曆皇帝。史家對張居正的批評是：「傲慢的先知，孤寂的改革者」、「不替政策辯護，不廣結善緣」、「人亡政息，無以為繼」、「但是他務實的精神，卻是後世的典範」（姚清水 2002）。

五、戊戌變法：

康有為、梁啟超等人受清德宗（光緒）重用，大力推行維新運動。光緒皇帝於 1898 年 6 月 11 日頒「明定國是」之詔令，宣佈實施變法，至同年 9 月 2 日西太后發動政變之 103 天內，陸續頒行新政之各項措施，史稱「百日維新」，或「戊戌變法」。

戊戌變法的內容可歸納為四方面：

- (一) 軍事方面：裁撤率營，以新法訓練陸軍。
- (二) 政治方面：裁撤業務閒散、重疊之衙門；裁減官員；允許官民上書言事，廣開言論。
- (三) 經濟方面：設路礦總局、農工商總局及各省商務局；提倡興辦實業；創立商會、農會。
- (四) 文化方面：廢除八股、改試策論；撤銷各地書院，改設新式學堂，如創辦京師大學堂、地方中學堂；設立譯書局，翻譯外國書刊；准許自由創立報館與學會。

從上數變法內容可以看出，清德宗及康有為、梁啟超等人，是在列強的侵凌下，針對時弊，抱著急起直追、迎頭趕上的胸懷，從事變法維新。新政如果成功，歷史勢將改寫，可惜新政實施 103 天即發生政變，光緒被囚禁於瀛台、六君子被殺、康有為、梁啟超出走、、、（唐德剛 1998）。

史家對變法的失敗，認為是無可避免的，理由是：

「清廷腐朽難維新」、「吏治敗壞阻改革」、「維新派無實權」 (<http://www.sokamonline.com/C-Hist/Modern3b.cfm>)、「康梁雖有改革熱誠，惟對政務全無認識，不能因應實際情況處事，難免流於空泛；又缺乏主持新政的正式名位，故無法左右大局。」 (<http://jackynth.uhome.net/ching/change.htm>)。

上述變法改革之五例及史家的評斷，都有足供現代的行政人員深思，並引以為鑒之處，尤其商鞅的「充分溝通，堅定執行」；王莽的「號為新政，卻是復古」、「改革步驟太快，朝令夕改，百姓官吏不知所從」；王安石「沒有接受建議變更策略，反而罷免一批反對改革的大臣」、「反對者被貶為地方官吏，使反新政的勢力，擴散到地方，造成地方包圍中央的困局」、張居正「傲慢的先知，孤寂的改革者」、「不替政策辯護，不廣結善緣」；戊戌變法的「雖有改革熱誠，惟對政務全無認識，不能因應實際情況處事」等史家評斷的結論，正在 21 世紀的今日繼續重演。歷史是一面鏡子，雖然時空不同，亦有參考之處。體育行政人員必須能瞭解中國變法的歷史及其成敗緣由，才不會被改革的洪流淹沒。歸納言之，有 3 點啟示值得再深入闡述：

一、成功的改革需要堅定的意志，更需要溝通：

商鞅變法，從開始到最後，一直都在激烈的鬥爭中進行，但是商鞅為自己的改革理念，在朝廷中和守舊勢力極力論辯，獲得秦孝公的堅定支持；百姓將南門之木桿搬至北門，立即給賞後，知道商鞅言出必行，改革的

步伐堅定不移，決不朝令夕改，只有照辦，沒有質疑觀望的餘地。故「中國歷史上進行的變法，除了秦國的變法以外，其它都失敗。」（陳叔浩 2002）。張居正的作法正好與商鞅相反，史家說他是「不替政策辯護」的「傲慢的先知」；王莽是「奉行不得其人」、「朝令夕改，百姓官吏不知所從」；康有為、梁啟超則為「雖有改革熱誠，惟對政務全無認識」。在優劣立判的相互對照之下，亦有值得吾人省思及借鏡之處。

二、好的政策與可行的政策之間，不一定有一個等號：

王安石的「熙寧新政」不是單一的政治改革，而是整體的配套，在農業、商業、軍事、稅賦、教育各方面都有整套的辦法。王安石雖然得到宋朝神宗皇帝的支持，自己也大刀闊斧的進行改革，無奈在改革的過程中，與皇族、國戚、后黨及官僚的利益衝突，終歸失敗。康有為的教育、文化、政治、軍事、經濟改革，都切合時代和環境需要，也得到清朝光緒皇帝的支持，但在形勢比人強的情況下，只有倉皇出走。由此可看出，好的政策與可行的政策之間，不一定有一個等號；「雖有改革熱誠，惟對政務全無認識」，亦難成事；好的動機、好的改革政策，因緣不成熟，仍難有完美的結局。

三、創意與盲動躁進是孿生兄弟：

創意是進步的動力，人類因有創意而不斷的產生新的文明，造成生活型態的改變。惟觀察十餘年來的社會變遷，創意與盲動躁進似是孿生兄弟，其間之轉折即在

是否具備預測、判斷及選擇的能力。富於建設性的創意，乃智慧的流露，植基於多面向的深入瞭解；不具建設性的創意，往往見樹不見林，只看到向著陽光的一面，即付諸行動，而未將背著陽光那一面的陰影一併列入評估，其結果往往是造成資源的虛擲，甚至帶來無法彌補的災禍。

在數學上，兩點間直線最短，但在改革，兩點間直線卻往往是最遠。改革的新政策是否具可行性、合法性、正當性，須透過政策分析；無水不成渠，水到渠乃成，成事需具備因緣和合之條件。因緣是否具足，須經精密的政策問題診斷，才能洞悉因緣不足之處，提供補足之運用策略，或避開不足之因緣可能產生的干擾。如果診斷的結果，大刀闊斧的直線前進不能達到目的，就必須創造能達到目的的因緣。李登輝拔除郝伯村的軍權，如果走直線，必定失敗，還可能產生嚴重的後果，但李登輝走曲線，所以他成功的達到目的。李登輝不坐等因緣具足，他是懂得主動、積極去創造有利因緣的執政者。有如是認知，體育行政人員始不致盲動躁進，錯把復古當創新，亦不致重蹈前人之覆轍。

在當前的大環境下，「改革」，是沒有人敢攪其鋒的潮流。行政人員若質疑或反對某項改革，幾乎與保守、反動、安於現狀、不求進步、尸位素餐同義。在首長交接典禮中，我們再也聽不到「蕭規曹隨」這四個字，代之而起的是：改革！改革！改革！每一個新領導人在

大環境的壓力下，都必須挖空心思，作一些和前任不一樣的「創舉」，即使只是玩文字遊戲、或只是新瓶裝舊酒，也要儘快端上桌面，以滿足社會大眾求新求變的需求。

前人建立的制度，是否真的一無是處？在改革的路上奔馳了許久的我們，是不是該暫時先停下腳步，看一看前後左右，想一想何去何從，評估一下所得所失，謀定後再採取行動？

有智慧的改革者，深知問題與政策的多面向性，猶如人之立於陽光下，面向陽光，背後必定是陰影。一項政策方案有其優點，必有伴隨優點而至的缺點；欲取此優點，即必須忍受與此優點相依而至的缺點。因此，智者不會看到缺點，就急欲除之而後快，他會先從「存在者必有其道理」的角度，作多面向的評估和探索，評估其可行性如何？探索存在的道理是什麼？現在是否還存在？如此，在改革時才能去蕪存菁，避免劈柴連柴砧一起劈掉。

管見一偏，便急於行動的結果，往往是在執行新的政策時，才發現新政策的優點後面，還有伴隨而至的缺點，只好一改再改、一變再變，反反覆覆，疲於奔命。行政人員作無效之努力事小，機關形象與公務員之尊嚴，亦一併受到戕害事大。是故在所得與所失之間，宜再精算。

改革的目的，是要改進，即改變現狀使社會進步，絕非改退，使新的不如舊的，或新的未立舊的已被摧毀。要達到改進的目標，診斷體育問題及從事政策分析，必須採取整體觀點（a holistic approach）運作，將其視為整體問題系統不可分之一部分，不能暴虎馮河，亦不能無視優點所帶來的缺點；更不能只見缺點而忽視缺點中的優點。唯有如此，我們才能理性謙虛的面對當前政策問題診斷與政策分析的威脅，承認當前政府政策制定存在的危機，冷靜客觀的從事問題診斷與政策分析。

第伍章 結論與建議

經以上析論，本研究擬提出 6 點結論、10 項建議，茲分述如下：

第一節 結論

自積極面而言，國家制訂政策，旨在引導社會朝正向發展；自消極面來說，制訂政策的目的是撥亂反正，排除不利因素，或解決當前面臨的社會問題。

本研究經探討後，提出具體結論如下：

- 一、體育問題有其特性，單一問題與單一問題之間，或有相依性、或有衝突性，惟均為整體系統的一部分，故不宜採單一問題分析法(analytic approach)處理體育問題，否則不只體育問題間之關聯性難以釐清，亦無法瞭解全貌。
- 二、體育政策之制定，固應有其俯瞰全盤的宏觀，惟亦應有對體育問題精準判斷的微觀作基礎。透過體育問題之診斷，充分瞭解現況，復由不同面向作體育政策之分析後，政策之合法性、正當性、可行性始能得以確保。
- 三、體育政策之擬訂、更迭、興廢，對體育行政機關的威

信、公務員的尊嚴、體育資源的有效運用以及體育建設的聯貫進展，均有深遠的影響，自應經淬煉的程序，才不致頭痛醫頭，腳痛醫腳，解決一個問題，而衍生出更多的問題。

四、體育政策更迭反覆、即興即廢，影響政府機關之公信，予人輕忽及專業不足之感，實有不宜之處。在追求創意，崇尚改革的大環境下，體育行政人員的預測能力、判斷能力、選擇能力以及圖像建構的能力，益顯重要。

五、體育問題能否正確診斷；體育政策方案能否有效分析，均需依賴「人」的操作及執行。體育行政人員在此一過程中扮演關鍵性的角色，因此體育行政人員的知能、視野、胸襟、專業，與政策之品質息息相關。

六、本研究以運休中心為例，嘗試作體育問題之診斷及政策合法性、正當性、合宜性之分析，冀望對體育政策之擬訂有所助益。

第二節 建議

政策方案之選定，係築基於體育問題之診斷，並源之於現實面之需要，為確保政策之具體可行，並確保選擇之政策方案具合法性、正當性、合宜性，本研究經文獻分析、探討

與研究結果，謹建議如下：

- 一、政務官須為其政策負責，惟在現行組織體制下，各機關均無襄助首長從事政策評估之專責單位，如能擴大首長之機要人員聘用權，聘用體育、法律、公共行政等領域之學者，提供政策評估、分析、諮詢之服務，當有助提升政策之品質。
- 二、建議行政院人事行政局公務人力發展中心，及考試院國家文官培訓所，增列政策評估與分析之相關課程，俾提升公務員政策評估與分析之能力。
- 三、智者千慮，必有一失；愚者千慮，必有一得。政策醞釀過程中，讓內部人員有意見參與的機會，形成內部共識後所擬之草案，再經學者專家及相關人員之公聽程序，廣匯百川，應可比一、二人之思維周全。
- 四、公務員對其職掌業務及其業務相關事項，應事事用心，時時保持敏銳的觀察力，俾於運用圖像建構時，有較多的參考影像可作整體宏觀之思維。
- 五、強化公務員的顧客導向及服務導向意識，革除以往對社會脈動及民眾需求敏感度不足之缺失。
- 六、智慧是評估體育政策的利器，妄念不斷的紛擾環境，不易培養智慧，體育行政人員應養成進修、讀書、靜

思的習慣，進修、讀書、靜思是開闊視野，恢宏氣度，提升智慧的有效途徑。

七、政務官為政策負責、事務官執行政務官之政策，故為理
所當然，惟未經上述程序，父權式由上而下的政策形成
方式有其危險性，實非上策。

八、政策之擬訂及更迭，均應有法令之依據，並廣泛蒐集
相關資訊。

九、體育政策直接間接決定體育運動發展之走向，及國家
資源之運用，其影響面可謂既廣泛且深遠。建議體育
院校系所開設政策研析相關課程，並鼓勵學者、研究生
從事體育政策之相關研究，俾蔚為蓬勃風氣，發揮
學術引領體育行政良性發展之功能。

十、運休中心之設置，雖未先行完成法制化程序，惟其設
置有功能性及政策性之考量，建議體委會再邀集學者
專家，及地方政府相關人員深入探討其實務面之必要
性後，再審慎決定其興廢。

參考文獻

一、中文部分：

行政院秘書處(1999)。 文書處理手冊。台北：行政院秘書處。

行政院經濟建設委員會(1999)。 政府業務委託民間辦理作業手策。台北：行政院經濟建設委員會。

行政院體育委員會(2000)。 體育法規彙編。台北：行政院體育委員會。

行政院體育委員會(2000)。 運動身強 競技飛揚 - 設置中央體育行政機關之必要性分析。台北：行政院體育委員會。

行政院體育委員會(2000-2002)。 行政院體育委員會公報。第1期至第11期。台北：行政院體育委員會。

行政院體育委員會(2001)。 組織再造 建構經濟、效率及效能之新政府 - 設置青年與體育委員會之必要性分析。台北：行政院體育委員會。

行政院體育委員會(2001)。 運動與休閒推廣中心工作手冊。台北：行政院體育委員會。

行政院體育委員會(2001)。 運動與休閒推廣中心運動訓練組工作手冊。台北：行政院體育委員會。

行政院文化建設委員會(2002)。 「文化體育合為一部之合理性」專案報告。台北：行政院文化建設委員會。

行政院體育委員會(2002)。 「文化體育合為一部之合理性」

- 專案報告。台北：行政院體育委員會。
- 王慶堂(2000)。促進民間參與公共建設法之制度與在體育建設之運用。運動場館經營管理研討會。
- 王杏慶(2002)。台灣政治的未來。中國國民黨第16屆中央常務委員會第55次會議專題演講，91年11月17日。
- 王景弘(2002)。阿扁還在摸索自己的路。台中：台灣日報 91年12月4日，第5版。
- 江伯超。四書讀本。台南：綜合出版社。
- 江明修、許文傑、梅高文(2002)。各國行政改革之比較及其對我國之啟示 - 面對千禧年政黨輪替後的新思維。新世紀的行政理論與實務 - 張潤書教授榮退紀念論文集，41-74。台北：三民書局。
- 朱志宏(1999)。公共政策分析：現況與展望。行政管理論文選輯，14，111-130。台北：公務人員月刊社。
- 余致力(2000)。論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示。行政管理論文選輯，14，1-26。台北：公務人員月刊社。
- 杜維運(2001)。史學方法論第14版。台北：三民書局。
- 吳庚(1999)。行政法之理論與實務。台北：三民書局。
- 洪嘉文(2001)。學校體育政策問題形成之探討。中華民國大專院校九十年度體育學術研討會專刊，214-224。
- 柯三吉(1994)。公共政策問題的診斷。行政管理論文選集，8，135-168。台北：詮敘部。
- 紀俊臣(2000)。地方政府組織與人力配置之再造。行政管理論文選集，15，365-385。台北：公務人員月刊社。
- 紀俊臣(2002)。政府施政予人政策不能堅持及不穩定的印象

- 。台中：台灣日報 91 年 12 月 8 日，第 6 版。
- 林青松 (2002)。別把公共政策當實驗。台北：聯合報 91 年 12 月 7 日，第 15 版。
- 林志明譯 (1997)。塞尚 - 強大的孤獨。(Michel Hoog 原著)。台北：時報出版社。
- 姚清水 (2002)。鐵腕宰相張居正。台北：實學社。
- 涂志賢 (2000)。學校專任運動教練組織承諾與專業承諾之研究。體育學報，29，35-45。
- 馬書輝 (2001)。鐵血宰相 - 商鞅。台北：實學出版社。
- 唐德剛 (1998)。晚清 70 年 (3) 甲午戰爭與戊戌變法。台北：遠流出版社。
- 姜 穆 (1995)。王安石大傳。台北：聯經出版公司。
- 翁興利 (1994)。政策假定與政策方案之研究、中興學報法商篇，30，1-44。
- 陳全壽 (2003)。有效推展全民運動的必要條件。國民體育季刊，137(32)，68-72。
- 陳定雄 (2002a)。體育原理專題研究 91 年 9 月 28 日上課筆記。未出版。
- 陳定雄 (2002b)。體育原理專題研究 91 年 10 月 5 日上課筆記。未出版。
- 陳思澤、林翰 (2000)。公共政策 Q & A。台北：風雲論壇出版社。
- 陳仲麟 (2002)。行政命令體系架構的重新思考。新世紀智庫論壇，19，75-100。台北：財團法人新世紀文教基金會。
- 。

- 陳叔浩 (2002)。論變法 - 金庸茶館 - 飛鴻雪泥。
<http://jinyong.ylib.com/snowtalk/show.asp>
- 許慶復 (1990)。合產概念的分析 - 一個都市行政新模式的評估。政治科學論叢，1，221-254。台北：商務。
- 程紹同、方信淵、洪嘉文、廖俊儒、謝一睿 (2002)。運動管理學導論。台北：華泰文化事業股份有限公司。
- 勞思光 (2002)。教改一直改，學術提升無望。台北：自由時報 91年12月28日，第6版。
- 張子俊 (1981)。政策問題認定之研究。國立中興大學公共行政研究所博士論文 (未出版)。
- 張中勇 (2003)。美國「九一一」事件後國土安全作為對台灣安全的啟示。新世紀智庫論壇，21，59-82。台北：財團法人新世紀文教基金會。
- 溫貴香 (2002)。總統認政院決策草率 詢問暫緩可行性。台北：自由時報 91年11月20日，第3版。
- 詹中原 (1993)。民營化之政策 - 公共行政理論與實際之分析。台北：五南圖書公司。
- 廖俊松 (2000)。民營化之外 - 福利國家民營化的省思。行政管理論文選輯，14，43-63。台北：公務人員月刊社。
- 榮真 (1998)。王莽。台北：知書房。
- 潘麗雲 (2000)。日本行政改革及公務員制度改革。行政管理論文選輯，14，469-486。台北：公務人員月刊社。
- 劉一民、張成林、陳世恩、吳鎮安、周育萍、邱仁祥 (1999)。我國體育學術研究之現況與未來願景。台北：行政院體育委員會委託研究及出版。
- 劉定基 (2000)。行政程序法對「職權命令」的衝擊 - 職權命

令的存廢與規範。法令月刊，7 (51)，32-39。台北：法令月刊社。

鮑恩榮(2000)主編。體育工作的方針與政策。載於大眾體育指南(頁35-72)。北京：中國工人出版社。

盧斯偉(2000)。政策分析的價值與倫理議題 - 民主行政實踐的實質理性。中央警察大學學報，36，89-99。桃園：中央警察大學。

謝長廷(2002)。政府應重視政策面。台中：台灣日報 91年12月8日，第6版。

李順德(2003)。政府組織精簡 三年來愈減愈肥。台北：聯合報 92年4月14日，第A6版。

蘇永耀(2002)。直航說法變變變 政府在幹什麼。。台北：自由時報 91年11月16日，第3頁。

蘇金鳳(2003)。政院中部聯合服務中心 掛牌。。台北：自由時報 92年5月15日，第8頁。

蕭瓊瑞(2002)。美的人類文化學。台中：台灣日報 91年12月18日，第25版。

釋智海(1961)。六祖壇經註解。高雄：台灣慶芳書局。

二、英文部分：

Dunn, W. N.(1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

<http://www.moea.gov.tw>

<http://www.greatchinese.com/emperors/xinchao.htm>

<http://jackynfh.uhome.net/ching/change.htm>

http://www.twbm.com/window/history/ch100/100_8.htm

<http://iwebs.url.com.tw/main/html/hef/579.shtml>

Nagel, Stuart S.(1984). Contemporary Public Policy Analysis. Alabama, AL:The University of Alabama Press.

Waldo,Dwight.(1986) 。 The administrative State,New York:Ronald Press.

Starling, Grover.(1992) 。 Strategies for Policy Making, Homewood, 11.: The Dorsey Press, P.10