

以比例原則論我國競技運動選手之培訓制度

王凱立、游彥皓

摘要

比例原則的內涵包括：適當性(Geeignetheit)、衡平性(Angemessenheit)及必要性(Erforderlichkeit)。我國的競技運動選手培訓制度，目前由政府主導，其目的之達成與手段之選擇，理應受比例原則規範。本文透過文獻探討與內容分析，以比例原則之三點內涵經由法學方法之論證，檢測國內目前的競技運動選手培訓制度，並對該制度提出建議。

培訓制度為打造國際運動比賽金牌之手段，而金牌之目的，對外為提升國家知名度，對內則為帶動運動風氣；就此觀點而言，培訓制度有其存在之適當性。但目前培訓制度易妨礙選手之工作權或學習權，其所造成之社會成本重大，導致該制度之利益與成本難以衡平。本研究建議，對於社會人士選手給予維持生計之津貼；對學生選手，則在學校制度上給予延長修業年限之機會，使能兼顧學業與訓練。如此才能使培訓之成本與效益衡平。

在培訓方式的選擇上，建議透過租稅減免鼓勵民間機構參與，其次才考慮由政府出資；並根據不同個案，審慎評估自行訓練或集中訓練之利弊，務使政府之行政成本與個人之工作權或學習權妨礙成本降至最低，俾符合成本最小之必要性要求。

關鍵詞：比例原則、培訓制度、學習權、工作權

壹、前言

一、研究動機與目的

2000年奧林匹克運動會，儘管我國獲得一銀四銅的佳績，為歷年成績之冠，但部分民意代表仍認為未獲金牌而表現不佳，進而在立法院要求體委會提出對策；體委會亦考慮將競技運動選手的培訓制度，由體總收回其下，期望能在政府資源強大且集中的挹注下，達成奪金的目的；而奪金目的的達成，則依賴培訓制度之手段。

我國競技運動選手的培訓制度一直存在許多問題，其中尤以學生選手培訓期間課業安排問題最值得注意。蓋學生之學習權乃學生重要之基本權利，因培訓制度導致學生學習環境、學習效果受到侵害，造成其生涯發展之障礙，將造成很大的社會成本。政府在設計培訓制度時，應依「比例原則」充分考量此制度的成本，做一完整規劃。

本研究將簡單探討比例原則的內涵，並依該內涵檢測培訓制度，希望能透過比例原則對培訓制度問題作一瞭解，並提出建議。

二、研究方法

本研究採文獻探討、內容分析與法學方法做定性之研究。

- (一) 文獻探討：主要用於問題的發現與現況之回顧。
- (二) 內容分析：主要用於對目前制度所隱含成本與效益之比較。
- (三) 法學方法：主要透過比例原則，以法學邏輯之方法對各種價值作一評斷，並提出建議。

貳、比例原則之概念

比例原則之考量，最早源於英國在1215年所頒布之大憲章，憲章中限制君權任意之逮捕，並對於人所犯之罪，應秉持輕罪處輕罰、重罪處重罰之原則。此彰顯了國家施於人民之處罰權，應受比例原則之拘束（蔡震榮，民80）。在成文法國家，比例原則最初源於德國之警察法，普魯士一般邦法創始者 Savarz 在1791年即稱：「公共國家之第一基本原則，即國家僅得在『必要』情形下，有權來限制個人之自由，以擔保所有人自由之存

在，也就是警察法第一個基本原則。」德國行政法學者 Otto Mayer 首先引用「比例原則」來闡述警察職權之界限，在其著作中稱：「以自然法上之基礎，要求警察作合乎比例之防禦，並界定警力發展之範圍。警察機關不得在法律一般授權下，超乎自然法之範圍，作出逾越授權之防禦。」此乃 Otto Mayer 從自然法導引之比例原則（陳清華，民 82）。自此，諸多法律學者將比例原則之概念發展的更加完備。

依通說，比例原則包含三內涵：適當性（*Geeignetheit*）、必要性（*Erforderlichkeit*）及衡平性（*Angemessenheit*）（吳庚，民 88）。其意義可由我國行政程序法第七條：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害，不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」之條文來說明（其中，第一款為適當性，第二款為必要性，第三款則為衡平性）。該條文乃我國憲法 23 條：「……自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」之落實（曾錦源，民 77）。

蓋比例原則之產生，最初乃對政府之不信任，因此於法律明文要求國家行政行為之手段、目的須合乎一定之比例，故其傳統適用領域限於「干預行政」，避免政府之行為過度侵害人民之權利。晚近學者從資源有限性的觀點認為，政府之授益行為相對於非授益對象，實為一種侵益性之效果（例如：當國家過度將資源投入 A 領域，則對投入於 B 領域之施政產生排擠效果），引伸出比例原則於「給付行政」之適用（蔡茂寅，民 87）。我國之競技培訓制度乃動員國家資源，對於選手、教練之支援，在性質上屬於給付行政，在法理上應受比例原則的規範。

比例原則，與經濟學領域之成本效益分析在概念上有某種程度之互通，而經濟學更考慮「機會成本」之重要性。在順序上，傳統法學者認為比例原則應依適當性→必要性→衡平性的順序檢測，但此順序若考慮成本效益分析之實際操作，似乎宜調整為適當性→衡平性→必要性的順序為妥（黃銘輝，民 89）。本研究對於培訓制度之成本採用機會成本之概念，故亦採後者之順序。

參、我國競技運動選手培訓制度之比例原則檢測

一、適當性

以「我國參加 2000 年雪梨奧運會運動選手培訓實施計畫綱要」(體委會, 民 88) 為例, 綜觀該綱要可知: 培訓制度之目的在於奪取奧運金牌。而金牌之目的, 不外乎「國際廣告效果」, 增加我國在國際的知名度; 與「對內行銷」, 藉此向國人推廣運動。但上述命題是否符合「適當性」原則? 亦即, 金牌是否有助於廣告效果與對內行銷? 再者, 培訓制度是否有助於金牌之奪取? 必須經過檢測。

雖然競技運動之目的, 重在參加不在獲勝, 而為選手間之君子之爭; 但事實上, 金牌對於提升國家知名度的附加價值, 卻是有目共睹的, 最明顯可由喀麥隆獲得世界盃足球賽金牌後, 使該國家一舉成名為最佳範例。學者亦論述提及: 我國在退出聯合國之後, 外交困境有增無減, 藉由運動實力之提升, 拓展體育外交, 實為提升國際地位、塑建國家形象之重要方法(許義雄, 民 80)。

在國外, 許多的商品或活動, 往往藉由知名人物做代言以吸引民衆購買或參與, 此乃源於心理學的角色認同理論, 用以提升人們的內在動機, 例如: 有很多的青少年是因為崇拜 NBA 超級巨星 Michael Jordan 而對籃球瘋狂的。因此, 金牌所塑造出的運動明星, 不但有助於全民運動的推展, 且可增進運動技術的提升(王宗吉, 民 85), 有「對內行銷」的效果。

金牌的存在既然有上述的功能, 而培訓制度是否有助於金牌之奪取呢? 以國家資源使用的觀點看來, 培訓制度的功能在於集中資源, 提供良好的訓練環境與設備, 使選手能力在短時間內提升, 增加比賽奪牌的機會。例如: 前蘇聯、中共或南韓均採此方法長期培訓選手, 因此在國際比賽中大放異彩。就此觀點而言, 培訓制度有助於金牌之奪取。

綜合上述, 以適當性而言, 培訓制度的手段有助於金牌之奪取, 從而對提升國家知名度、帶動全民運動風氣是有幫助的, 故可通過適當性之檢測。

二、衡平性

目前我國的培訓制度均給予選手密集之訓練，除了人力、物力……等有形成本的耗費之外，更剝奪選手從事其他活動之時間，此為其機會成本。若選手為已出社會之人士，則影響其工作；若為在學學生，則影響其學業。為方便說明，本研究將培訓制度的成本效益以表一表示：

表一、培訓制度之成本效益

	效 益*	成 本
政府	對外廣告+對內行銷	獎勵成本**+行政成本
個人	獎勵收益+個人榮耀	工作權或學習權之妨礙
全體社會	對外廣告+對內行銷+個人榮耀	行政成本+工作權或學習權之妨礙

* 嚴格說來，此處之效益應為「期待效益」，因為其效益未必實現，但有實現之可能。

**相對於期待效益，獎勵成本應為「準成本」。

資料來源：本研究

根據上表，培訓制度之成本效益可分由政府與個人觀之。就政府的功能而言，其效益有上節所提之對外廣告與對內行銷，成本則為鼓勵選手之獎勵經費(如國光獎金)及訓練選手之人力、物力；就選手個人來看，其效益不外乎獎勵收益與個人榮耀，但相對的也必須承擔工作或學習之妨礙。雖然我國目前的培訓制度為政府的行政之一環，但參與者為個人，其角色可能為學生或一般社會人士，故當我們在討論培訓制度的衡平性時，必須綜合考量。

就全體社會而言，政府的獎勵支出與個人的獎勵收益可以相抵銷，故效益部分只留下對外廣告、對內行銷與個人榮耀，而成本部分則有行政成本及工作權或學習權之妨礙。要特別說明的是，培訓之效益未必實現，但有實現之可能，故嚴格說來應為一種「期待效益」；而政府的獎勵支出成本，亦只是編列預算但未必支出，故為「準成本」。

衡平性，即國家之行政行為所採取方法造成之損害，不得與欲達成目的之利益顯失均衡。上述成本與效益構面的諸因素，除了行政成本、獎勵成本與獎勵收益較能客觀衡量外，其他因素皆較為抽象，甚至未必實現，要做衡平性之檢測較為困難。故就政府觀點而言，我們很難推論出其所採行的培訓制度在損害與利益之間“顯”失均衡；就個人觀之，雖然效益亦難衡量，但因為培訓制度對其所造成之成本，為工作權或學習權之妨礙，可能牽涉到憲法位階的權利，處理失當的話，容易造成莫大的社會成本，故值得本研究更進一步討論。

培訓制度往往是在賽前集中一段時間，從事密集訓練以提昇選手能力，但一般社會人士有工作之考量，故往往因無法參加培訓而被排除在參賽名單之外。在此牽涉到兩種權利的衝突：一為選手參賽所可能獲得之獎勵收益及個人榮耀之「期待權」；另一為因參加集訓而無法工作所喪失之利益。我們要問這兩種權利衝突是否顯失均衡呢？這個問題最困難的地方在於：效益面的期待權因未必實現故難以衡量，不易做成本效益分析，難以推得是否顯失均衡之結果。但若由成本面觀之，我們卻可由憲法對基本權之規範來評斷成本之大小。一般說來，由於憲法具有最高性、永久性與僵固性，故由憲法規範之基本權多彰顯其重要；換句話說，基本權之喪失對個人乃至於社會均影響重大。故基於憲法優越地位，由憲法規範之基本權不得拋棄（高煒輝，民 84）。

憲法第二章所規範之人民權利，皆為人們重要之基本權。憲法十五條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」即彰顯其重要性。其中財產權屬於「自由基本權利」，生存權與工作權則為「社會基本權利」。社會基本權利更重視國家有追求義務，故根據憲法十五條，國家對人民之生存與工作須有積極之作為。而憲法基本權之內涵可由是否影響「人性尊嚴」為斷（高煒輝，民 84），如憲法十五條的工作權，應限於人們基本工作機會與環境之保障，例如：自由選擇工作之權利、國家充分就業之政策、適當的工作環境與工作條件（如基本工資、休假及退休制度等）、甚至包括罷工權……等（陳新民，民 79），這些都是人性尊嚴之具體實現，具有高度公益色彩。而相形之下，超過基本工資之工作待遇則較屬於私益，不具社會利益，故亦非「基本」權利。

由上述探討，我們可得一結論：如果一般社會人士，面臨培訓與工作之抉擇時，若放棄工作並未導致其基本生計受影響，而僅是單純工作待遇之減損，則由於其可獲得參賽獎勵與榮耀期待之對價，故難以推出顯失均衡之結果；反之，若放棄其工作，將導致該社會人士基本生計遭受影響，則表示侵害憲法保障之工作權，亦即利益與成本顯失均衡，解決方式是政府必須給予其維持生計之津貼。

若培訓選手之身份為在學學生，則會面臨對獎勵和榮耀的「期待權」與「學習權」之衝突。學習權，憲法並未明文規範，但諸多學者認為可由生存權推引而出（許慶雄，民 86；朱宜宗，民 88）。而憲法保障之學習權內涵為何呢？根據憲法維護「人性尊嚴」的原則，應指透過學習之手段，使人們獲得獨立生存於社會之基本能力。國民教育是為了培養基本溝通技巧與共同文化價值，使個人易於適應社會（朱敬一、戴華，民 85），屬於憲法保障之基本權當無問題，故憲法第二十一條明文規定：「人民有受國民教育之權利與義務」。至於非國民教育的教育體制（如：技職教育、高等教育等），是否也屬於憲法保障的學習權之內涵呢？則須進一步說明。

技職教育或高等教育為對個人人力資本之投資，其目的在培養知識和技能以便於就業，故在性質上較接近私有財（朱敬一、戴華，民 85），私益色彩濃厚，應不屬於憲法直接保障的基本權。但根據過去的研究，我國許多的運動員，退休後的出路問題可追究到其學生時代的疏於學習，花太多的時間在練習上，不但無法兼顧課業，生活接觸的東西也相對減少，結果是除了運動專長，什麼都不會（陳聖芳，民 85）；也就是實質上因競技訓練影響其生存權。就此觀點而言，其因競技運動培訓所造成對學習之阻礙，與相對的期待權利益是難以衡平的。

正由於難以衡平，我國的培訓制度不得不正視學生選手的學習權問題。以「我國參加 2000 年雪梨奧運會運動選手培訓實施計畫綱要」為例，其在附則中便提及：「……培訓期間涉有學業、職業、兵役問題者，由體總於培訓開始一個月前彙整問題與解決辦法，報本會協助處理。」其中關於學業的部分，目前體總的實際做法為：聘請老師於培訓期間或比賽之後，密集地輔導其課業，以作為補救。立意雖美，但以現代的學習理論而言，學習是透過自行閱讀、思考，並經小組討論、腦力激盪，進而建構出

屬於學生本身的知識，是為「建構式教學」(張景媛，民 87)。而目前我國對於培訓制度學生的學業，僅以密集的課程予以填充，充其量只是「灌輸」而已，更遑論其他學校軟硬體資源的利用了(鄒其信，民 89)。故並不能認為現行制度已改善培訓制度中對學生學習權的衡平問題。

本研究認為，學生身份的選手，要在學習與競技練習中只選擇其一，本身就是一個兩難。蓋競技運動強調高質量的訓練，十五到二十四歲的青年正值體能的高度發展期，為極具競爭能力的階段；但依據舒伯(D.E. Super)的生涯發展觀點，十五歲到二十四歲又為生涯發展的試探(Exploration)階段，人們將藉由各種角色扮演與活動參與，為未來的發展做學習奠基(張添洲，民 83)。因此本研究建議在面對此兩難時，應協助學生選手有實質的機會兼顧二者，並對自己的選擇負責。考量之下，若學生選手將重心放在競技比賽而參加培訓，應建議學生降低其修課時數，而以延長其修業年限為配套措施，不受最長修業年限之限制；若已選課之學分，在學期中因參加培訓而難以完成者，更允許其有退選之權利；授課教師亦可在此制度下公正評分，學生亦對自己的課業及未來負全責。在此制度下，學生不但有機會選擇參加培訓，亦可在參加培訓期間調整其課業負擔，使兼顧二者。如此，可藉由學生的自我衡量，去調整培訓之成本與效益，使達衡平。

三、必要性

當採取一定措施使培訓制度通過衡平性之檢測後，我們還必須再考量必要性，以從多個可能的替代方案中選取成本最低的一個。而根據表一所示，培訓制度的成本就全體社會而言，主要有政府之行政成本與個人工作權或學習權之妨礙。工作權或學習權妨礙之成本在上節已經過詳細之討論；而培訓制度行政成本主要有：直接與訓練有關的投資成本(包括硬體設備與軟體教學之支出)，與監督前項人力、物力投資運用之間接成本。

我們要如何找尋成本最低之培訓方式呢？一般說來，就執行面而言，培訓制度之執行大體有幾種方式：(一)完全由民間機構出資並執行，如美國的許多運動代表隊往往由民間企業出資訓練並參與國際比賽。(二)由政府出資，交由學校或個人自行訓練，如我國少棒隊伍獲得全國冠軍後，由政府出資交由該校自行訓練，並參與國際比賽。(三)由政府出資並統一集

體訓練，如我國參與國際比賽前的左營集訓。此三者之成本，以何者為最低呢？

就資源運用效率之觀點，私部門之效率一般較公部門效率為高，因為私部門在運用資源時，往往會將所有的成本效益因素內部化，例如：企業體出資培訓運動員參加比賽，是著眼於運動員可為其企業產品代言或建立企業形象，故無論從企業或運動員的角度，均可各司其職、各取所需。在此種培訓模式下，運動員實質上類似於企業之職員，故較無因工作或學習之妨礙而造成其生存權受侵害之困擾；而由於培訓交由企業出資，政府的行政成本亦可降至最低點。但上述方式必須有民間機構願意支持才得以實現，我國目前採此方式者少之又少，因而我國目前培訓多由政府出資。

由政府出資交由學校或個人自行訓練的狀況，學校或個人較能依據其個別狀況與需求，排定練習課程與時間，可以一併考量學生課業問題或社會人士之工作問題。故其對工作權或學習權之影響較低，但因培訓選手地區分散且狀況不一，政府機關較難控制培訓資源是否有效執行。相對而言，政府出資並統一培訓，可以較容易掌握執行狀況，但犧牲較高的學生學習權與社會人士工作權。

表二、培訓成本之比較

	政府行政成本		學習或工作之妨礙成本
	直接投資成本	間接控制成本	
民間機構出資並執行	無	無	有（但內部化）
政府出資自行訓練	有	有（高）	有（低）
政府出資集體訓練	有	有（低）	有（高）

資料來源：本研究

表二之整理可以發現，培訓由民間機構出資並執行，對全體社會而言，成本是最小的，故在必要性的考量下，應優先選擇此一方式。依我國之現況，民間機構多不願主動出資支持培訓，政府可以評估藉由租稅減免等方式鼓勵民間機構參與。如果民間仍不願意參與，才考慮由政府來介

入。政府出資後究竟要採用自行訓練或集體訓練，因個案而異，會因運動項目與參與選手情況不同，而有不同之選擇考量。惟政府在作決策時，須注意一併考量衡平性問題。

肆、結 論

比例原則之內涵可由我國行政程序法第七條觀之：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害，不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」條文內容分別代表適當性 (Geeignetheit)、必要性 (Erforderlichkeit) 及衡平性 (Angemessenheit)，其概念與經濟學的成本效益分析相近。由於經濟學的成本包括機會成本的概念在內，故為了分析周延起見，本研究依適當性、衡平性與必要性的順序來檢測我國的競技運動選手培訓制度。

培訓制度為打造國際運動比賽金牌之手段，而金牌之目的，對外為提升國家知名度，對內則為帶動運動風氣；就此觀點而言，培訓制度有其存在之適當性。上述目的所得之利益本質上屬於一種期待利益，較難以具體衡量；而培訓制度對全體社會亦有成本，主要有：政府行政成本與妨礙一般社會人士工作權與學生學習權所造成之社會成本。由於政府的期待利益難以衡量，難以推斷出是否有顯失均衡的結果，故本研究將重心擺在個人利益之衡平。

就選手個人而言，工作權或學習權之妨礙，若攸關人性尊嚴之保障，則屬於憲法基本權之範圍，表示其成本重大，故培訓制度之期待利益將難以與之衡平。本研究建議，對於一般社會人士選手給予維持生計之津貼；對學生選手，則在學校制度上給予延長修業年限之機會，使能兼顧學業與訓練，如此才能使培訓之成本與效益衡平。

在培訓方式的選擇上，可以有(一)完全由民間機構出資並執行。(二)由政府出資，交由學校或個人自行訓練。(三)由政府出資並統一集體訓練。若由民間機構出資並執行，不但省卻了政府的行政成本，而且將選手的工作權或學習權問題與以內部化，是最有效率且成本最低的方案，故本研究建議透過租稅減免鼓勵民間機構參與。若民間機構仍不願意參與，才考慮

由政府出資。政府出資會面臨兩樣成本的比較：一為政府間接控制成本，二為選手工作權或學習權之妨礙。政府應根據不同個案，審慎評估自行訓練或集中訓練之利弊，務使政府之行政成本與個人之工作或學習妨礙成本降至最低，俾符合成本最小之必要性要求。

參考文獻

- 王宗吉（民 85）。體育運動社會學。台北：銀禾文化。
- 朱宜宗（民 88）。軍人基本權利保障及其法理研究。國防管理學院法律學研究所碩士論文。
- 朱敬一、戴華（民 85）。教育鬆綁。台北：遠流。
- 行政院體委會（民 88）。我國參加 2000 年雪梨奧運會運動選手培訓實施計畫綱要。體育法規彙編。行政院體委會，171-176。
- 吳 庚（民 88）。行政法之理論與實用。台北：三民。
- 高煒輝（民 84）。基本權之拋棄自由及其界限。私立輔仁大學法律學研究所碩士論文。
- 張添洲（民 83）。生涯發展與規劃。台北：五南。
- 張景媛（民 87）。新學習時代的來臨——建構學習的理論與實務。教育研究資訊，6(1)，52-65。
- 許義雄（民 80）。從建國八十年談——我國學校體育的過去、現在與未來。學校體育，創刊號。
- 許慶雄（民 86）。憲法入門。台北：月旦出版社。
- 陳清華（民 82）。從比例原則論警察行政裁量之界限。中央警官學校警政研究所碩士論文。
- 陳新民（民 79）。論「社會基本權利」。載於陳新民編著：憲法基本權利之基本理論(上)，95-128。台北：三民。
- 陳聖芳（民 85）。走在挑戰極限的路上——我國運動員的生活、學業和出路問題。國立台灣大學新聞研究所碩士論文。
- 黃銘輝（民 89）。成本效益分析在我國行政法上應用可能性之研究——以解構「比例原則」為中心。國立台北大學法學系碩士班碩士論文。

- 曾錦源（民 77）。公法比例原則之研究。私立輔仁大學法律研究所碩士論文。
- 鄒其信（民 89）。論學生學習權之保障——以中小學生為對象。國立臺灣大學三民主義研究所碩士論文。
- 蔡茂寅（民 87）。比例原則在授益行政之適用。月旦法學雜誌，第 35 期，26-27。
- 蔡震榮（民 80）。行政法理論與基本人權之保障。台北：自印。