

第七章 競技體育政策：《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》之評估過程

由於政策評估是公共政策過程的一個重要環節。且公共政策的運行是一個動態過程，政策制定、政策執行、政策監控和政策終結等環節，都需要有政策評估為其提供判斷依據，沒有政策評估的支援，公共政策系統不可能健康地運行。政策制定者在設計和選擇政策方案時總是帶有一定的預測性，在實際付諸實施時，即使設計完美的政策也難免受到複雜多變的社會環境的影響和衝擊。因而，不僅在政策制定時需要對各種政策方案進行評估，而且在政策付諸實施後也需要用科學的方法對政策執行過程、效果及其影響進行評估。廣義的政策評估包括政策方案執行前、執行中和執行後的評估，即事前、事中和事後的評估，而狹義的政策評估則是專指執行後的評估，即事後評估。政策評估的目的主要在於通過將這些資訊直接或間接地回饋給政策的制定者、執行者和監控者等相關人員，促進他們適時做出政策反應、選擇好的政策方案、及時調整不當的政策、廢除無效的政策、改善政策執行行為。

C. O. Jones 則認為評估是在評斷政府方案的功績（merit），旨在決定政策制定當初所訂定之目標是否確已達成，或那些目標已達成，那些則否。¹ C. O. Jones 同時指出政策之評估常採用兩種用法為之：一、政府對其方案之進度，加以評論、回顧和判斷；二、研究者尋求系統之方法來評估政府的方案。² Jones 看法獨到之處，旨在說明一、政策評估應涵括政府的評估體系及其評估之成果；二、容許不同背景的研究者，運用不同的評估方法，就不同的資料，作政策的評估分析。James E. Anderson 曾指出政策的評估，乃一連續的活動方式，其涉及對政策的判斷、評價或鑑定，評

¹ Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Mass: Duxbury Press, 1977), p.174.

² Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, p.174.

估的對象包括了政策的內容、執行和影響³。上述兩者均認為評估屬「判斷」的性質，對象是政府的計畫，任務是判斷政府計畫的良窳與影響⁴

David Nachmias 認為政策評估之研究活動，可分為兩種型態：一、過程評估；二、影響評估。前者指評估一特定的政策或方案，是否按原設定內容來執行；後者指評估一政策在特定範圍內所造成的變動情形。其看法同於 Howard E. Freeman 所謂「廣泛評估」的意義⁵，皆強調評估之研究需顧及政策產出和政策影響兩層面。但此兩層面並不相同，前者係指針對政府的一些措施，給予衡量其成效；後者則在衡量政府的某些措施，對社會環境所造成之影響。

Guba 和 Lincoln 認為第一代到第三代評估典範本質上是：一、管理主義的傾向；二、無法調和價值的多元主義，且三、過分強調科學調查的典範。過於注重技術層面之評估，以致於第四代之政策評估學者如 Freeman⁶ 要求計畫評估者應該積極介入評估建議付諸執行的過程；Bush 和 Gordon 認為評估設計應該讓顧客參與；⁷ Guba 和 Lincoln 則提出回應性評估，認為政策評估應重視對於政策利害關係人內心感受的回應，因而必須認定政策所涉及的利害關係團體。所謂內心感受，就是政策利害關係團體的要求、關切與議題，至於在方法論方面，應採建構論者的方法論，即評估者宜扮演問題建構者的角色，透過與利害關係人的反覆論證、批判或分析的過程，共同建構出利害關係人對問題的共識及評估基準。

政策之運作過程，政策經由規劃與合法化後，在執行時難免會面臨與現實問題未盡相符之處，原則上，是可藉由政策評估的過程予以修正，同

³ James E. Anderson, *Public Policy - Making* (New York: Praeger Publishers, Inc., 1975), p.132.

⁴ 朱志宏，《公共政策概論》，台北市：三民書局，1979年，頁193。

⁵ Howard E. Freeman, "Evaluation Research and Public Policies," in Gene M. Lyons, ed., *Social Research and Public Policies* (Hanover, N. H.: University Press of New England, 1975), p.146.

⁶ Howard E. Freeman, "*The Present status of Evaluation Research*," in Marica Cuttentag, ed., *Evaluation Studies Review Annual*, 2, 1977, pp.17-51.

⁷ 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》，台北市：元照出版社，2003年，頁199。

時亦可瞭解執行機構所面對的問題、或政策執行過程中所發生的事件，故政策評估是有助於政策的變遷及發展。因此政策評估大致具有下列四項主要功能：1.政策評估可提供有關政策績效具有信度與效度的資訊；2.政策評估有助澄清與批判政策選擇目標、目的所根據的價值是否允當？且可重新檢視政策目標與政策執行間之關鍵是否具妥適性？有多大之落差？3.政策評估有助於釐清政治責任之歸屬；4.政策評估可作為政策建議及分配政策資源之依據。⁸

評估亦是一種政策分析的程序，藉以獲得有關政策結果之相關資訊。其功能包括：一、有助於政策及方案的修正及調整；二、藉以掌握瞭解錯誤之來源及責任歸屬；三、避免計畫相關人員逃避責任；四、建立一套責任制度，作為推動政策參考之依據；五、檢討改善政策實施程序及技術層面。⁹回饋係指系統藉由新的投入，不斷地做自我修正的工作，以拉近政策執行結果與目標之間的差距，進而達成政策目標。¹⁰

此外，透過客觀、精確之政策評估，可進一步對政策利害關係人，構成多元面向之影響，且可以解決政策利害關係人所關切之議題與疑問。因為在決策的過程中政策利害關係人本質上是一、必須承受風險的人群；二、是可能被利用、剝奪權利的人群；三、應評估資訊的運作主體；四、就民主政治之原理，政策利害關係人是可自主地拓展評估調查的範圍，且彼此間是可相互發揮教育及監督制衡的功能。¹¹

⁸ 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》，台北市：元照出版社，2003年，頁200-201。

⁹ 翁興利，《政策規劃與行銷（Policy Planning and Marketing）》，台北：華泰文化事業股份有限公司，2004年4月，頁71-72。

¹⁰ 翁興利，《政策規劃與行銷（Policy Planning and Marketing）》，台北：華泰文化事業股份有限公司，2004年4月，頁73。

¹¹ 張世賢，《公共政策分析》，臺北市：五南出版社，2005年，頁401-407。

第一節 政策評估的類型化

壹、政策評估的類型

政策評估涉及之層面及範圍，在時空之縱橫上究竟落於何處，係有廣義及狹義之別，廣義概念，政策評估是存在於整體政策運作之各階段，無所不在。狹義概念，則專指於政策執行後之評估。廣、狹義何者為當？並無定論，純由研究者，依其研究需求自訂之。唯依美國「評估研究會」（Evaluation Research Society，簡稱 ERS）所建立六種類型之政策評估結構，大體是採最廣義說，涵及整個政策運作過程及未來之持續作為。茲分述如下¹²：

一、前置分析（front-end analysis）：

前置分析是一種在決定是否進行新政策之前，所做的評估研究。通常它所強調的是政策形成的問題，常常是根據前人的評估結果，來估計該政策是否可行，及其可能產生的後果。

二、可行性評估（evaluability assessment）：

可行性評估主要在回答有關政策形成與執行的相關問題。一個政策規劃的假設，通常會跟預定的政策目標加以比較，藉由此種比較來評估政策的合理性、可行性及達成計畫目標的機率。

三、過程評估（process evaluation）：

過程評估其目的在描述及評估具體的政策活動過程，例如管理、策略計畫、操作、成本以及若干執行過程的細節，過程評估對於了解一項政策對於民眾所產生的效果，有相當大的幫助。

四、影響評估（impact evaluation）：

影響評估可說是高層行政官員及立法者最喜歡的一種政策評估。主要是它的評估焦點明確指出公共計畫是否能完成它的目標。影響評估和過程評估都是屬於回溯性的政策評估。利用影響評估估算一項計畫的周延程

¹² Peter H. Rossi, *Standards for Evaluation Practice* (San Francisco: Jossey-Bass, 1982).

度，所必須面對的最重要課題是：評估過程中觀察得知的一些衝擊變化，到底是由於公共計畫本身，還是外在環境因素。

五、持續性評估（program and problem monitoring）：

持續性評估是指對計畫與問題之監測，它的目的是提供問題的相關訊息，或是同時監測一項計畫在不同區域的短期及長期現象。計畫與問題之監測旨在試圖探討一個公共問題如何演變，是否計畫的提出與民眾所關心的政策息息相關，公共服務的傳輸方法是否有改變等。

六、後設評估（meta-evaluation）：

後設評估又稱為整合評估(evaluation synthesis)，主要是重新分析過去評估研究所得到的發現，使得研究者可以從過去的公共政策得到一些結論。這種後設評估也是一種回溯性的研究，通常整合了一些過去的研究成果，其目的旨在藉此判斷某一項政策領域的計畫效能。

另較次廣義之分類，係以政策時程做切割，大致可將上述分類歸為政策制定前的評估（前置分析、可行性評估）、政策執行中的評估（過程評估、計畫與問題追蹤）與政策執行後的評估（影響評估、後評估）三種，茲分述如下：

一、政策制定前的評估：

係指對政策規劃的方案作可行性的分析。評估其是否適當、可能、可行？¹³此階段之評估，為求深謀遠慮、防患於未然，儘量免除無謂的浪費和犧牲，從效益的觀點著眼，此為最重要的階段，然並未受到對等重視。

二、政策執行中的評估：

係指對執行政策之進度、內容、方向…做可能性的分析，主要目的在避免執行方向之偏差和適時解決執行的問題，其次為追蹤、管制。但此階段之大多數評估者常僅限於追蹤、管制而已。

三、政策執行後的評估：

係指對政策執行之成果作有效性之分析，其所採用的衡量標準是效率

¹³ 林水波、張世賢，《公共政策》，台北市：五南出版公司，1982年，頁175。

(efficiency) 和效果 (effectiveness)。至兩者孰重孰輕，將視政策性質、需求或其他變數而定。此階段之評估，最易受重視，但顯然並非絕對正確。基本上，若政策目標相當具體，則易找出較適當的評估標準，透過成本效率 (cost and efficiency)、成本效果 (cost and effectiveness) 等評估方法，對其達成程度加以評估。反之，若無具體目標，則易造成目標迷失，自將難以作有效性之評估，而導致評估迷失。

除了上述以政策時程階段所作的分類架構外，尚有其他學者依分類準則之不同，而提出不同的分類主張。例如依評估標的之不同，有將評估區分為系統模式評估 (system-model evaluation)、目標模式評估 (goal-model evaluation) 與影響模式評估 (impact-model evaluation) 等三大類者。

若依評估者身分之不同，卡羅 (Caro) 則將評估分為內部評估 (inside evaluation) 與外部評估 (outside evaluation) 兩種，前者係指由制訂或執行政策的機關內人員所進行的評估，也稱官方評估或政府評估。後者係指由機關組織外的學者專家所作的評估，也稱非官方評估或民間評估，這包括報紙、電視、民間團體、智庫或個別學者所從事之評估。唐恩 (William Dunn) 依據評估目標與假設基礎的不同，則將評估研究分為虛擬評估、正式評估與決策理論評估。¹⁴ 說明如下：

一、虛擬評估 (pseudo-evaluation)

虛擬評估是一種分析的途徑，利用敘述性方法藉以製造出具有信度與效度的資訊。虛擬評估的主要假定為，對價值所進行的測量是不言自明，並且無須爭議的。

在虛擬評估的進行過程中，分析師通常會應用各種方法，如準實驗設計、問卷、隨機抽樣、統計技術等，藉以對各種政策結果的不同之處進行模擬性之說明。

二、正式評估 (formal evaluation)：

此種評估以「已獲政策制定者或計畫執行者正式宣示的政策—計畫目

¹⁴ William N. Dunn, *Public Policy Analysis*, 2nd ed. (New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1994), pp.406-412.

標」作為基礎，以評估政策或計畫所具有的價值。正式評估運用法案、計畫文件、以及與政策制定者進行訪談，藉以對正式目標與目的進行界定、確認以及詳述。

三、決策理論評估（Decision-theoretic evaluation）：

決策理論評估旨在嘗試揭露出利益相關人所潛藏的目標與目的，它的基本假定是：不論被正式宣示的目標，或者利益相關人所潛藏的目標與目的，都是可用以測量政策、計畫價值的適當標準。決策理論評估的兩種主要形式為：可評估性評量法（evaluability assessment）以及多元屬性效用分析（multi-attribute utility analysis）。「可評估性評量法」是對某項政策或計畫的所有面向進行評估，而「多元屬性效用分析」則是一種分析程序，用以探求多元利益相關人對政策結果價值的主觀判斷。

說明了上述各種政策評估之類型化現象，對本文而言有何意義？若按本文之理論架構及分析言，在決策互動一章中，已作了選項之可行性評估，另在執行互動一章，亦略評估了一些執行上之優缺處，此處擬僅宜就執行後作評估。不過因中共的崑曲文藝政策之面向，是多元的，非單一面向，且有關鍵政策、次級政策之分，況就中國大陸崑曲發展艱辛歷程及 1949 年中共文藝政策對其影響迄今，政策間在時間點上，又可能有複雜交錯現象，誠難以劃分何者為事前、事中或事後評估，因此，此處係以事後評估為主要焦點，惟尚須同時相當論及部分的事前和事中評估。

但僅是本文探討之末段部分，故非主要之評估方式，爰於本文乃側重政策之運作過程，致將較偏重系統模式之評估。至於 Dunn 所述之三種政策評估類型，本文係以採決策理論評估為主。理由一是本文未採實驗設計及問卷統計等具虛擬性工具之研究，二是如上述，本文不擬從「目標與結果」關係來作評估，而是採「可評估性評量法」，希作全面性之綜合評估。

貳、 政策評估的途徑

中國大陸競技體育政策：《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》發展歷程，

是從1979年11月，取得國際奧會合法席位恢復後，首度返回參加1984年第23屆洛杉磯奧運會，在競賽中奪得15塊金牌，震驚世界體壇。由於競技體育蘊含的國際政治經濟櫥窗的巨大影響，而引起政府高度重視。同年，正式提出“奧運戰略”，將全運會與奧運會關係明確定位於“國內練兵，一致對外”。自此，中國大陸開始實施以奧運會為最高層次的競技體育發展戰略。進入90年代，為順應國際競技體育發展趨勢，1995年國家體委出臺《1994-2000年奧運爭光計畫》。該計畫主要是對競技體育發展目標、規模、重點、品質及措施實施全方位、多層次、全過程的系統管理與控制，使競技體育高效、快速、健康發展。又終於北京申奧的成功，奧運戰略的實施面臨機遇與挑戰，制定新一輪《奧運爭光計畫》意義重大。

故競技體育政策：《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》是為中國體育事業發展重要的公共政策，而整個《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》之競技體育政策係由政治、經濟、文化、國際環境變遷等諸多因素的串連影響，在第四、五、六章中，探討影響《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》之關鍵政策，作為決策過程與執行過程之探討，透過選項設定與分析的探討，已初步完成政策執行前的評估作業，本章將較側重政策執行過程及執行後之評估，即監測評估、影響評估與結果評估。欲進行上述評估，茲舉Dunn所發展四種主要途徑之社會系統評量法、社會實驗法、社會審核法及研究與實驗綜合法，¹⁵ 茲說明如後：

一、社會系統評量法

社會系統評量法的主要分析要素為「社會指標」，界定為「對社會狀況與變遷進行統計性測量」。指標是依據不同領域而劃分，值得注意的是：首先，許多指標都是被設計來監測客觀的社會狀態；其次多數指標都是以時間單位來呈現；第三，有些指標是以目前的經驗來表示，有些則以未來的目標進行表達；最後，許多指標都與政策輸出、政策影響息息相關。社

¹⁵ William N. Dunn 原著，李明寰 譯，《公共政策（*Public Policy Analysis : An Introduction*）》，台北：時英出版社，2002年1月，頁471-489

會指標之建構及有效運用，將具有下述優點：首先，社會指標可以為政策結果的監測發展出適當的指標數或數據，藉以彌補資訊不完整的缺憾；其次，社會指標可以提供有關「政策對標的團體所造成影響」的可靠資訊，並且還能提供一些有用的資訊，作為協助問題建構以及修正既定政策選案。

二、社會實驗法

「社會實驗法」是一種對政策行動進行系統性操作的過程，進行方式為，在對未經檢測的計畫進行大規模投資之前，先謹慎地選取一個小規模的計畫團體，對各種政策行動之間的差異盡可能地進行最大化區分，並且對各種行動所造成的結果進行評估。社會實驗法以傳統物理學的古典實驗室實驗法作基礎。(一)對實驗處置進行直接控制，嘗試將各種處置之間的差異進行最大化地區分，藉以盡可能地製造出不同效果；(二)比較控制組之設計。進行社會實驗法時，將使用兩個或更多的組別，其中一個組別稱為實驗組，另一組稱為控制組。(三)隨機分派之採用。以隨機分派原則選擇實驗組與控制組，隨機分派可將選擇受試成員與組別的偏見降至最小。

在一九三〇年代羅斯福總統的「新政」(New Deal)時期，社會實驗法與準實驗法就已經被視為政策監測及評估的重要途徑之一。在第二次世界大戰後，社會實驗法更被應用於許多政策領域中。

三、社會審核法

社會系統評量法與社會實驗法的限制在於：兩種途徑都對政策過程做出過度的簡化，而社會審核法則以全觀的方式「由政策輸入的支出，乃至政策輸出被標的人口所接受的完整過程」¹⁶，意即對政策輸入、過程、輸出以及影響之間的關係進行監測、評估。

社會審核法主要用以監測及評估下述兩種政策過程形式：資源的溢散與轉換。在「資源溢散」(resource diversion)的情形中，原本的資源輸入經由行政系統的處置後，將溢散至標的團體或受益者。另一種更重要的過

¹⁶ James S. Coleman, *Policy Research in Social Science* (Morristown, NJ: General Learning Press, 1972), p.18.

程則是「資源轉換」(resource transformation)，我們必須對資源本身以及標的團體所確實接受資源進行確認，因為，對方案執行者與標的團體而言，所謂的「資源」可能具有完全不同的意義。若每個人對資源的意義有不同界定，則資源將被進行不同的轉換。

四、研究與實務綜合法

研究與實務綜合法的主要資訊來源有二：對政策建構與執行所進行的個案研究；以及有關政策行動與政策結果之間關係的研究報告。當研究與實務綜合法被應用於個案研究時，通常以「個案調查法」作為基礎，所謂的個案調查法，是一組用以確認、分析各種政策採行與執行因素的程序。

17

在進行個案調查法時，首先必須發展出一張「個案標碼表」，並且在該表上羅列出各種政策輸入、過程、輸出以及影響的主要範疇。在個案調查中，必須確認與決定出「對輸出變項的分配造成影響的政治參與以及其他過程變項」。當研究與實務綜合法被應用於現有研究報告時，則是以研究調查、研究綜合或評估綜合作為基礎。研究調查是一組用以對過去政策研究進行評量與比較的程序。研究調查法可以提供下述政策資訊：有關各種政策結果來源的經濟性通則 (generalization)，對這些通則的信賴度進行評量，以及這些通則所包含的政策選項與行動。

研究與實務綜合法的優點，是在針對大量的個案研究與研究報告作分析時，個案調查法與研究報告法是種有效的方法，既可對經驗性通則及其意涵進行系統性與批判性地檢測。復可透過個案調查法揭露各種在政策過程中影響政策結果的因素。此外，個案調查法除可用以檢測客觀的環境狀況外，同時也可對主觀的心智進行檢測。就本文之研究而言，旨透過 1. 社會系統評量法及 2. 研究與實務綜合法中的個案調查法來進行評估，詳述如後。Dror 所採個案調查之評估模式，大體上依系統論之輸入、結構（即

¹⁷ Robert K. Yin and Kenneth Heald, "Using the Case Survey Method to Analyze Policy Studies," *Administrative Science Quarterly*, Vol.20, No.3, 1975, pp.371-381.

系統)、過程和輸出等四概念,作為四個評估面向,每面向再就其涵蓋範圍設定次級評估標準。包含如下:

一、輸入面向係指資源之輸入情形,設定有人員、資訊、設備、權威等四項次級評估標準。

二、結構面向,係指制定及執行政策之主體,及其分工作為體系的角色功能,亦設定五項次級評估標準。

三、過程面向,係指政策之運作過程,包括制定、執行及評估三大過程,評估每過程階段的細部作為,是否具理性、嚴謹性、適當性,及可行性,亦設定了八項次級評估標準。

四、輸出面向,係指政策的產品及其所生的影響,設定了三項次級評估標準。¹⁸

本文按 Dror 之評估模式,來作總體全面性的評估,是可較理性掌握中國大陸目前 2001-2010 年奧運爭光計劃之競技體育政策之實際作為,並有一窺奧妙之目的。



¹⁸ Y. Dror, *Public Policymaking Reexamined*, pp.86-101、121-122.

第二節 輸入項之評估

本章節主要目的在於對整個《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》之競技體育政策執行後，中共中央政府對該競技體育之政策發展，在「輸入面向」資源之輸入情形，有關於人員、資訊、設備、權威等四項次級評估標準的檢視，以理解其為達成競技體育的政策目標“金牌增長”而能否充分發揮具有中國特色的競技體育管理體制和營運機制，透過改革與發展而提升競技體育整體實力，顯著增加科技含量，明顯改善基礎設施和條件。尤其對後備人才培育、科技服務與創新、教練員培訓、運動員教育、場地設施與經費投入等增強奧運競爭實力。茲說明分析如下：

壹、專業人員投入與培育：

指政策制定人員素質的「知識、經驗和人格是否具良好、卓越和專業性」，若屬正面則為合格人員，反之則否。而政策制定人員之範圍，從參與政策制定過程的機制得以了解。

根據2001年-2006年之中國政府統計年鑑公布相關於體委系統職工人數資料(如前第四章第三節之附表4-3-1、4-3-2、4-3-3、4-3-4、4-3-5、4-3-6等)，係從2000-2004年中國統計年鑑第二十一章文化、體育與衛生之21-25體委系統職工人數得知，2000年人員分類總計153599人優秀運動隊合計18659人而專職的教練員有25087人；2001年人員分類總計153091人優秀運動隊合計19899人而專職的教練員有25113人；2002年人員分類總計147778人優秀運動隊合計19523人而專職的教練員有24158人；2003年人員分類總計97062人優秀運動隊合計20527人而專職的教練員有23433人；2004年人員分類總計143665人優秀運動隊合計21897人而專職的教練員有25415人；而從2005-2008年中國統計年鑑第二十二章文化、體育與衛生之22-25體委系統職工人數得知，2005年人員分類總計141849人優秀運動隊合計21521人而專

職的教練員有25232人。¹⁹

由上述資訊可發現出中國大陸對國家優秀競技運動選手之投資栽培，從2000年之18659位選手，至2005年逐年增加至21521位選手，相對於因訓練、管理、輔導、運動科研、醫務等所提供專職教練員、專職文化教師、科技人員、醫務人員、管理人員與其他相關職工，高達13萬人之多，從2000年開始，在隊運動員人數變化不大(2000年比2005年增加15.34%)的情況下，但職工總人數卻逐漸減少，換言之，管理人員與一線運動員之比由指8.2:1降到了6.6:1。這顯示出當局注意到經濟效益問題或是基層教練等管理人才逐漸缺乏。

根據李紅豔、黃善球(2002年)研究指出目前，中國競技體育後備人才現狀表現為專案間的差異性、地區間的不平衡性、一三線人才匱乏性和人才培養效益不高幾個特點。人才的培養模式現狀正處於單軌制模式到多軌制模式的轉變過程中。目前後備人才培養仍存在許多問題，主要表現在體制、資金、普及和社會保障等幾個方面。加快訓練體制改革，應建立適應社會主義市場經濟體制的後備人才培養體系。另外，不斷完善競技體育的投入結構，積極開發競技體育產業，重視競技體育項目的群眾基礎建設等，也都是當務之急。²⁰

金宗強、姜衛芬、王延軍、李振彪(2002年)指出一個國家的競技體育事業要取得進步和實現可持續發展，必須培養體育後備人才。抓好競技體育後備人才培養的基礎建設是實現體育強國關鍵之所在，是競技體育發展的規律。採用文獻資料、問卷調查、統計等方法，從中國競技體育後備人才培養的基礎建設開發現狀出發，找出現階段體育後備人才培養方面存在的主要問題進行了分析，並提出了改革的對策與建議。其認為中國競技體育後備人才培養基礎建設開發現狀：一、對課餘體育訓練的重視程度明顯

¹⁹ 資料來源：中國 2000-2006 年統計年鑑第二十一章文化、體育和衛生之 21-23 體委系統職工人數。參閱日期 2007 年 12 月 20 日。網址：
<http://www.gse.pku.edu.cn/yearbook/dataset/yearbook/yearbook02/indexC.htm>。

²⁰ 李紅豔、黃善球，〈國競技體育後備人才培養現狀的研究〉，《山東體育學院學報》第18卷總第53期2002 年第1期，頁21-24。

下降，參加課餘運動訓練的中小學學生人數少，高水準體育人才斷層現象嚴重；二、中國競技體育訓練體制“金字塔”比例失衡，塔基過寬、塔身過大競技體育的“成才率”較低，效益差；三、現階段我國競技體育後備人才市場短缺、失靈，市場調節能力有限。²¹

從韓春利、孫晉海、曹 莉(2004年)採用問卷調查和專家訪談等方法，對中國“奧運爭光計畫”的可持續發展進行了綜合研究中表明：“奧運爭光計畫”的可持續發展應立足於新型的“舉國體制”，在尋求新的“金牌增長點”、實施後備人才工程、科技服務與創新工程、教練員培訓工程、運動員教育工程、場地設施與經費投入工程等增強奧運實力的基礎上，注重開發體育市場，建立自身“造血”機制；講究效益與效率；協調好奧運戰略與全運會戰略的關係；著眼於資源的保護性開發與可持續利用；積極引導社會公民參與“奧運爭光計畫”。²²

潘迎旭、鐘秉樞(2004年)認為競技體育後備人才培養的可持續發展是指為使競技體育後備人才培養能夠長期持續、健康和穩定發展而從數量、品質和時間三個維度上對其系統結構和要素進行綜合調控的目標及其過程。這個概念包括了以下三方面的涵義：一、我國競技體育後備人才培養可持續發展的根本目的及目標是使競技體育後備人才培養能夠隨社會的發展和進步而在數量、品質和時間維度上和諧發展提高競技體育後備人才培養的可持續發展能力，滿足人們對競技體育的需要。二、我國競技體育後備人才培養的可持續發展不以人們的主觀意志為轉移，受一定因素及條件的影響和制約，有自己獨特的邏輯層次、組成要素和系統結構。三、實現我國競技體育後備人才培養可持續發展的根本途徑和過程，就是從數量、品質和時間三個維度上對其系統結構和要素進行綜合調控。²³

²¹ 金宗強、姜衛芬、王延軍、李振彪，〈我國競技體育後備人才培養的基礎建設〉，《山東體育科技》第24卷第1期2002年，頁59-61。

²² 孫晉海、曹莉，〈我國“奧運爭光計畫”可持續發展的研究〉，《體育科學》，2004年(第24卷)第8期，頁7-12。

²³ 潘迎旭、鐘秉樞，〈我國競技體育後備人才培養可持續發展理論分析〉，《首都體育學院學報》2004年第16卷第4期，頁24-25/41。

根據韓春利、孫晉海、曹莉(2004年)採用問卷調查和專家訪談等方法，對中國“奧運爭光計畫”的可持續發展進行了綜合研究。研究表明存在的主要問題，認為現階段“奧運爭光計畫”實施中存在的問題較多，主要涉及到奧運實力類4個，科技類1個，奧運體制類2個，專案協調類3個，效益類1個，其中最主要的問題是教練員隊伍水準較低，其次是體育科技貢獻率低。在所涉及的問題中，有11個其所占比重超過了半數(如第六章第四節之附表6-4-1)，提示這些問題較典型，應引起有關人員的重視。²⁴

韓春利、孫晉海、曹莉(2004年)進一步指出存在的主要問題析因認為(一)教練員隊伍水準較低的最主要原因是教練員重經驗、輕科研和自我學習意識差。進一步分析得出這主要是由教練員自身的一些因素造成的。提示，要提高教練員隊伍水準應該首先提高教練員自身素質。(二)部分運動專案後備人才匱乏的最主要原因是訓練中的揠苗助長，短期行爲。提示，後備人才的培養要實施長期而系統的訓練，不可急功近利；領導對後備人才的培養重視程度不夠、人才的不良交流等管理類的因素在很大程度上也影響著後備人才的培養；此外，基層訓練條件差(包括教練員、經費和場地設施)和後備人才的來源很不理想也是造成後備人才匱乏的重要原因。²⁵

貳、知識和情報：

知識和情報專指可供制定政策參考之資料，尤重處理和分析過的資料。李益群、李靜(2003年)認為體育政策是體育發展的行爲準則，它規定與指導著體育的發展方向。體育政策的產生受到社會政治系統各種因素的制約和影響，是眾多因素綜合作用的產物。而制定有效的公共政策，首先應該考慮公民的需要是什麼。筆者通過對6個城市中國公民體育需求的調查，為政府對我國體育發展政策的制定提供參考。研究認為：政府提供的

²⁴ 韓春利、孫晉海、曹莉，〈我國“奧運爭光計畫”可持續發展的研究〉，《體育科學》，2004年(第24卷)第8期，頁9。

²⁵ 韓春利、孫晉海、曹莉，〈我國“奧運爭光計畫”可持續發展的研究〉，《體育科學》，2004年(第24卷)第8期頁10-11。

體育產品尚不能滿足城鎮居民和老年人的體育需求、城鎮居民和老年人對國家現行體育政策的態度和價值取向與政府實行的體育政策相比，存在較大差距，這種狀態必須引起體育政策制定者的高度重視。²⁶

杜宇峰 (2003年)指出中國大陸改革開放以來，頒佈了一系列體育政策法規。由於缺乏科學的實施機制，使這些體育政策法規不能得到很好地實施，影響了政府的施政效率，對體育事業的發展也是一個不小的損失。筆者從制度分析的角度出發，研究體育政策法規制訂實施過程中的機制問題。為理解體育政策法規目前實施的現狀，筆者選取了5項有代表性的體育政策法規，在全國範圍內發放問卷1000份(有效回收700 份回收率70%)，就執行情況進行了調查。中國體育政策法規的制定與實施之間存在著顯著差異，上級部門制定的體育政策法規中有26 %沒有得到執行，有5316 %的體育政策法規因各種因素沒有被完全執行。沒有執行和沒有被完全執行的體育政策法規竟占了7916 %，這種狀況的確令人觸目驚心。存在這種問題的原因主要有：一、是認識不到位，重視程度不夠；二、是政策法規的制定與現實狀況相脫節；三、是政策法規執行中受外界各種因素干擾，導致政策無法執行和不能完全執行；四、是對上級體育政策法規理解上存在一定的偏差；五、是體育政策法規的執行缺乏有效的監督和約束。由此可見，要解決中國體育政策法規實施不到位，執行不力問題，必須從制度入手，通過建立更加有效的機制，才能夠予以保證。²⁷

徐金堯、李啓迪(2005年)認為中國體育政策研究中存在的主要問題：一、面對日益深化的體育改革，部分研究關注改革實踐不夠，把握不住體育政策的變化規律和發展方向，缺乏預見性，未能緊密結合時代發展的主題，而游離於體育決策之外，中國體育政策研究起步較晚，研究的理論基礎相對薄弱，研究主體缺乏前瞻性、戰略性，致使研究的視角、目的相對

²⁶ 李益群、李靜，〈政府與體育的公共政策研究〉，《北京體育大學學報》2003 年第 26 卷 第 2 期，頁 151-152。

²⁷ 杜宇峰，〈我國體育政策的制定與實施機制的研究〉，《西安體育學院學報》第 20 卷第 5 期(2003 年)，頁 14-15。

狹小，上述局限再加上資訊的缺乏，致了很多研究只是提出了問題，卻缺乏系統地論證，難以保證其科學性，未形成有影響的研究成果，尙未能對決策者提供足夠的科學的決策諮詢依據。如由於對我國當前體育事業發展所處的社會、文化和歷史環境以及體育改革的進程缺乏系統分析和科學論證，導致產生錯誤認識，部分研究對我國當前實施的“舉國體制”產生了疑問。二、研究的手段、方法和形式相對貧乏，具有局限性，目前，從許多體育政策研究成果主要是論文看，較多的體育政策研究者往往缺少系統的研究設計，定性思辨的多，定量實證的少，而且相對於其它政策研究領域如文藝政策、科技政策而言，較少採用在公共政策研究中廣泛應用的研究方法，如系統方法、計量經濟學方法、規範分析方法等，導致其研究結論缺少針對性和說服力、信度、效度和推廣度均有待提高。三、對體育政策的評價研究重視不夠，尤其對體育政策實施中的負反饋研究少，使體育政策失誤得不到及時糾正，如在第一個《奧運爭光計畫綱要》(1994-2000年)已經完成歷史使命，急需重新制定新的奧運爭光計畫的形勢下。體育政策研究者對於舊的《綱要》仍然缺乏正確的評價。顯然，這種情形對於制定新的《奧運爭光計畫綱要》，成功舉辦2008年奧運會是極為不利的。四、中國體育政策研究的力量相對於其它公共政策研究如衛生政策、教育政策顯得較為薄弱，社會研究力量組織不夠，並且各體育政策研究組織或人員之間的交流與協作有所欠缺，沒有實現充分的資源分享，尙未能形成整體的合力。目前，體育政策研究隊伍不僅數量比較少、人員構成的素質有待提高，而且其研究較多尙處在各自為戰狀態，資訊交流渠道不暢，導致了低水準重複研究過多，影響了研究的深度和廣度，更不利於理論創新。²⁸

徐金堯、李啓迪(2005年)建議改進與加強中國體育政策研究，既是體育改革日益深化的現實選擇，也是未來體育事業大發展的需要；既是體育政策科學化、民主化的迫切需要，也是今後體育科學研究發展的必然趨

²⁸ 徐金堯、李啓迪，〈改進與加強我國體育政策研究的思考〉，《北京體育大學學報》第28卷第3期(2005年3月)，頁302。

勢。我們認為，今後體育政策研究需要在以下幾個方面得到改進和加強：1)健全和完善我國體育政策研究體系；2)加強我國體育政策研究的學科建設；3)加強我國體育政策研究的隊伍建設；4)加強我國體育政策研究的制度建設；5)強化體育政策研究者的實踐意識，加強其與決策者的溝通與合作；6)改進我國體育政策研究方法。²⁹

參、設備：

一般指辦公室設備、現代化的溝通設備和資料處理設備。此處乃指中國現有競技體育場館數目與訓練器材與設備數目等。根據中國體育場館協會 張汝棟 王先亮(2008年)提出〈關於中國體育場館建設與運營現狀的調研報告〉中指出：為瞭解我國體育場館建設與運營的現狀，中國體育場館協會近期對國內部分體育場館進行了調查研究。現將調研的相關情況向2007年體育產業年會匯報如下：「根據2005年第五次全國體育場地普查資料，截至1995年底，中國體育場地總數為615693個，平均每萬人擁有體育場地5個。根據近十年體育場地平均4.1%的年遞增率，到2008年底我國體育場地數量預計達到104萬個，每萬人擁有體育場地7.9個，同時將建成世界上投資規模最大的奧運會場館，初步滿足了全民健身的需求，為促進體育事業的發展奠定了良好的物質基礎。」通過調查，近年來我國體育場館的建設與運營呈以下特點：(一)、政府投資力度不斷加大，公共體育場館建設處於快速發展期；(二)、社會投資逐漸增加，推動了多元化投資格局的形成；(三)、規劃和建設理念不斷發展；(四)、體育場館運營的內容和手段不斷豐富；(五)、運營模式不斷創新。³⁰

國家體育總局經濟司產業管理處處長於建勇(2006年)介紹近年來中國體育場地發展的成就與不足，及北京奧運場館建設的有關情況：

²⁹ 徐金堯、李啓迪，〈改進與加強我國體育政策研究的思考〉，《北京體育大學學報》第28卷第3期(2005年3月)，頁304。

³⁰ 中國體育場館協會 張汝棟 王先亮江，〈關於我國體育場館建設與運營現狀的調研報告〉，蘇省體育產業信息網，網址：<http://www.jstyzy.com/cn>。參閱日期：2008年12月10日。

一、國內體育場地發展中存在的問題，主要表現在以下幾個方面：

(一)現有體育場地設施數量較少，品質不高，難以滿足全面建設小康社會的需要。全國現有各種體育場地850 080個，體育場地面積 $13.2 \times 10^8 \text{ m}^2$ 。(二)體育場地區域發展不平衡。(三)體育場地結構有待進一步完善，全國現有體育場地中，多以室外場地為主，室內場地較少。(四)體育場地佈局不合理，我國絕大多數體育場地分佈在校園和機關企事業單位內部，不利於附近居民健身活動的開展。(五)體育場地的開放率和利用率，有待進一步提高。(六)民間資本和外商對體育場地的投入不足。(七)公共體育場地不足。(八)體育場地經營狀況有待進一步提高。雖然近年來國內部分體育場地的經營狀況有了較大改觀，但大部分體育場地的經營狀況不太理想，特別是部分經濟不發達地區的體育場館，經營收入偏低甚至沒有收入，而財政撥款又非常有限，這使得相當一部分體育場地難以為繼。³¹

於建勇(2006年)進一步說明關於2008年奧運會體育場館建設，經國務院批准，國家體育總局承擔了部分奧運比賽場館和國家訓練基地建設，共41個項目，涉及國家體育總局9個京內、外訓練基地，主要是冬季運動管理中心、射擊射箭運動管理中心、自行車擊劍運動管理中心、國家奧林匹克體育中心、北京體育大學、訓練局、青島航海運動學校、湛江潛水運動學校和秦皇島訓練基地。其中，奧運比賽場館8個，包括2個新建比賽場館和6個改擴建場館。2個新建場館是北京射擊館（ 45248 m^2 ）和老山自行車館（ 33711 m^2 ）。6個改擴建場館是：奧體中心體育場（ 37300 m^2 ）、奧體中心體育館（ 47410 m^2 ）、英東游泳館（ 43020 m^2 ）、飛碟靶場（ 6079 m^2 ）、山地自行車場（ 8500 m^2 ）和首都體育館（ 76198 m^2 ）。國家訓練基地建設專案共33個，主要是供運動員進行專項訓練、輔助訓練和身體恢復的綜合性場館，為運動員身體測試、文化教育以及提供科研支持的科教綜合樓，以及運動員、教練員的生活設施，包括公寓和餐廳等。其中：射擊射箭運

³¹ 於建勇，〈中國體育場地和2008年奧運場館建設與發展〉，《演藝設備與科技》，第4期，2006年(總期16)，頁10-11。

動管理中心將新建運動員公寓（11 992 m²）、綜合訓練館（9 184 m²）、科研業務樓（3 595 m²）；自行車擊劍運動管理中心將新建擊劍訓練館（1625 m²）、現代五項馬廄（3192 m²）、現代五項綜合訓練館（8560 m²）；奧林匹克中心將新建運動員公寓（32585 m²）、重競技訓練館（15000 m²）、曲棍球訓練場（2940 m²）、興奮劑檢測中心（5500 m²）、網球訓練館（12000 m²）；北京體育大學將新建教練員教育樓（10280 m²）、田徑訓練館（12300 m²）、綜合訓練館（17400 m²）、運動員公寓（22000 m²）、運動員餐廳（2500 m²）、輔助訓練館（3500 m²）、體能訓練與機能恢復研究中心（52800 m²）以及輔助設施；訓練局將新建綜合訓練館（10493 m²）；秦皇島訓練基地將新建綜合訓練館（8 200 m²）、運動員公寓（9 000 m²）、運動員餐廳（4 412 m²）、科教綜合樓（5175 m²）、室外排球場、室外田徑場；青島航校將新建陸上項目（16 817 m²）及水上項目；湛江潛校將新建綜合訓練館（7208 m²）、運動員公寓（12628 m²）、船庫碼頭（2055 m²）。奧運會比賽場館和國家隊訓練設施專案建設總規模共計537000 m²，其中奧運會比賽場館274000 m²，國家隊訓練設施263000 m²；建設總投資共計37.6億元，其中奧運會比賽場館19.0億元，國家隊訓練設施18.6億元。

在上述41個專案中，已開工專案38個，根據進度情況，將分別進行結構施工、二次招標和設備的招標比選工作。為了順利完成工程建設任務，國家體育總局成立了奧運場館和國家隊訓練設施建設管理辦公室，對專案實行集中管理、分級負責的體制。辦公室下設6個職能（辦）：綜合部、總工辦、工程部、招標採購部、合同預算部、財務部，以及9個有關中心分設的項目部。國家體育總局負責的奧運場館及國家隊訓練設施專案建設，將全面落實“科技奧運、人文奧運、綠色奧運”的理念，認真貫徹中央關於“勤儉辦奧運”的指示精神，在滿足2008年奧運會比賽需要的同時兼顧賽後利用。³²

³² 於建勇，〈中國體育場地和2008年奧運場館建設與發展〉，《演藝設備與科技》，第4期，2006年（總期16），頁12。

肆、能力和推動力：

此兩種次級標準之性質不明確，且不易衡量。可就行動之頻率與達成程度作比較，或可略窺能力與推動力的強度。2002年12月25日，國家體育總局以體科字〔2002〕173號發布《奧運爭光科技行動計畫》(以下簡稱科技行動計畫)，此政策直接關係到奧運戰略的科技工程執行，和2008年奧運會奪金計畫直接相關，也和承辦2008奧運會所提出之「綠色奧運、科技奧運、人文奧運」口號有關聯。由此可見，中國進入21世紀的《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》是以科技為先導，以求取在自己國家舉辦奧運會時有優異的競技運動成就表現。是以，《科技行動計畫》的提出：科學技術是提高競技運動水準的關鍵因素作為導向。為充分發揮科學技術的作用，促進競技運動的迅速發展，向世界競技運動高峰衝擊，以期在2008年北京奧運會上取得優異成績。從而可知，2008年北京奧運會是相當重要的環節，在此之前的2004年雅典奧運會，便成為檢視《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》實施效果的最佳時機與時間點；因此，在《科技行動計畫》中，對參加2004年奧運會成就表現所代表的意義很注重；中國為能順利達成2008年奧運會設定的目標，成立了「奧運科技行動計畫」領導小組，同時兼任2008年北京奧運會組委會的科技委員會工作，³³使得政策與執行得以落實。

李元偉(2001年)在回顧第27屆奧運會中國體育代表團取得優異成績的基礎上，提出把依靠科技進步作為備戰2004、2008年奧運會的動力，並建議以確立體育科技進步的目標與長期規劃，整合現有科技資源，形成科技集團優勢，興建國際一流的科學訓練中心，加強運用基礎研究。他認為把依靠科技進步作為備戰2004、2008年奧運會的動力，因為(一)科技進步已成為今天經濟發展和提高綜合國力的最重要因素；當今世界，科學技術突飛猛進，給人類社會帶來了廣泛而深刻的影響。面對新世紀國際競技體育的挑戰，《2001—2010年體育改革發展綱要》提出：競技體育總體實力

³³ 2008年北京奧運會籌備委員會：www.beijing-olympic.org.cn/網站。參閱日期2007年2月25日。

穩中有升。擴大優勢項目，繼續保持在亞洲的領先地位，鞏固和加強在夏季奧運會的前列地位，努力實現冬季奧運會金牌“零”的突破，在國際體壇的地位進一步提高。這無疑是十分艱巨的任務。因而，促進科學技術與運動訓練的緊密結合，加強技術創新，不斷提高科技含量就成為必然的選擇。(二)體育科學技術有了長足的進步；現代科學技術的迅猛發展，對體育產生了前所未有的影響，科學技術已成為決定當代體育發展水準的重要因素。當前，國際體育科研工作呈現出新的趨勢：現代科學技術的發展大大地促進了體育科技的進步；體育科技的地位和作用日益強化；體育科研系統形成面向社會、面向世界的開放體系；體育科研的多學科綜合性趨勢不斷加強，同時，針對優秀運動員的、具有個性化的研究也在不斷深入。現代奧運會在很大程度上是參賽國之間的科技較量，它不僅是體育科技實力的集中體現，而且涉及到生物科學、資訊科學、材料科學等前沿學科領域內的高新技術成果對競技體育的介入和影響。(三)我國競技體育進一步發展的需要；從總體上看，我國體育還處於粗放式發展階段，運動專案管理體制、訓練體制和後備人才培養體制等改革剛剛開始，還需進一步完善；目前我們的訓練工作基本上還是以經驗主導型為主，師傅帶徒弟的方式進行，存在著訓練的科學化程度低、訓練理論與方法沒有質的突破、人才浪費情況嚴重、訓練中的低水準重複現象大量存在，教練員、運動員的科技文化素質不能滿足進一步發展的需要等，這些都是制約我國競技體育進一步發展的主要因素，必須依靠科技進步加以解決。儘管中國體育代表團在悉尼奧運會上獲得了 28 塊金牌，名列獎牌榜第 3 的位置，但作為競技運動基礎的田徑、游泳和水上運動項目的落後狀況沒有大的改變，深受群眾喜愛的三大球比賽成績出現不同程度滑坡，反映出我們的基礎項目和綜合實力方面與發達國家相比仍存在較大的差距，急需採取措施加以改變，而優勢項目的發揮接近頂點，也存在進一步挖潛的問題。如此等等，都充分說明只有依靠科技進步，才能不斷提高我國競技體育的國際競爭力。³⁴

³⁴ 李元偉，〈依靠科技進步，實現新世紀奧運爭光目標〉，《成都體育學院學報》2001 年第 27 卷第 4 期，頁 1-2。

李元偉(2001年)又進一步指出規劃並實施中國體育“863”計畫等是為加快實現我國體育科技進步的對策。他認為把依靠科技進步作為備戰2004、2008年奧運會的動力，因為規劃並實施中國體育“863”計畫；發展我國科技事業，實現2004、2008年奧運會奪金目標，應該借鑒我國組織實施“863”計畫的成功經驗。面對我國體育科技的現狀和下一、二屆奧運會的艱巨任務，我們必須集中現有人力、物力、財力，解決當前競技體育的關鍵環節和問題，以求取得突破。在國家加大奧運科技攻關經費的有利條件下，有必要將奧運科研攻關與科技服務工作重新規劃，確定目標、明確重點、集中投入。第一、能否集中實施兩個專案：一個是體育類運動項目的攻關，即重點解決田徑、游泳、水上運動等項目成績提高的關鍵環節——體能和技術問題，這是我國奧運金牌的新的生長點；一個是基因晶片選材系統的研究開發，這是對長遠發展極其關鍵的技術。具體做法是集中組織全國最好的生物科學、基因工程、醫學、力學、測量學、運動訓練學等專家從技術的創新角度進行協作攻關，做到技術集成、人才集成、管理集成，如果能下這個決心，我認為是能有所作為、有所成就的。這種作法也是舉國體制在體育科技領域內的體現，這在西方國家是不可想像的。第二、有必要將奧運科研攻關和科技服務工作重新定位，合理分割，確定不同的重點，分別立項，分別投入，統一管理，改變目前只注重服務，忽略攻關的現狀。一方面要進一步規範科技服務工作的要求和標準，提高服務品質；另一方面要鼓勵基礎攻關專案的立項；對可能從根本上解決關鍵問題，其意義具有普遍性、長遠性的項目加大投入。只有這樣才可能扭轉當前科技滯後於競技運動的局面。現在的關鍵是要下決心解決力量、資源分散的問題，從戰略層次上，集中有限的資源辦解決前沿性、前瞻性的重大問題。最近，研究所草擬了一份《關於我國競技體育發展中若干重大科技問題研究方案》，提出了3個層面、16個重大科研攻關課題，供總局領導、職能部門和專案中心論證、遴選。我們認為，如果這個問題解決得好，我們就可能處於主動地位，有利於完成新世紀賦予我們的歷史使命。³⁵

³⁵ 李元偉，〈依靠科技進步，實現新世紀奧運爭光目標〉，《成都體育學院學報》2001年第27卷第4期年，頁3-4。

綜上述，其四項次級評估標準分析，是為中國大陸《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》之競技體育政策輸入項面向之實際作為品質評估，摘要彙整如表 7-2-1。

評估之次級標準		現況
一、 輸入項	1.專業人員投入與培育	從 2000 年開始，在隊運動員人數變化不大(2000 年比 2005 年增加 15.34%)的情況下，但職工總人數卻逐漸減少，這顯示出當局注意到經濟效益問題或是基層教練等管理人才逐漸缺乏，整合運用情形尚佳。
	2.知識和情報	中國當局對知識和情報專指可供制定政策參考之資料，尚能充分有效運用。但處理和分析過的資料較少，這種問題的原因主要有：一、是認識不到位，重視程度不夠；二、是政策法規的制定與現實狀況相脫節；三、是政策法規執行中受外界各種因素干擾，導致政策無法執行和不能完全執行；四、是對上級體育政策法規理解上存在一定的偏差；五、是體育政策法規的執行缺乏有效的監督和約束。
	3.體育場館與器材設備	奧運會比賽場館和國家隊訓練設施專案建設總規模共計 537000 m ² ，其中奧運會比賽場館 274000 m ² ，國家隊訓練設施 263000 m ² ；建設總投資共計 37.6 億元，其中奧運會比賽場館 19.0 億元，國家隊訓練設施 18.6 億元。國家體育總局負責的奧運場館及國家隊訓練設施專案建設，將全面落實“科技奧運、人文奧運、綠色奧運”的理念，認真貫徹中央關於“勤儉辦奧運”的指示精神，在滿足 2008 年奧運會比賽需要的同時兼顧賽後利用。資訊設備則於近 10 年來漸充分發揮成效。
	4.提升競爭能力和推動力	在《科技行動計畫》中，對參加 2004 年奧運會成就表現所代表的意義很注重；中國為能順利達成 2008 年奧運會設定的目標，成立了「奧運科技行動計畫」領導小組，同時兼任 2008 年北京奧運會組委會的科技委員會工作，使得政策與執行得以落實。中央與地方當局之能力漸備，且具推動力。

第三節 結構項之評估

壹、專司政策制定之評估與再設計之結構：審計署

政策評估是公共政策過程中的一個重要環節；政策評估是政府決策民主化、科學化的必然要求；政策評估是審計機關為政府宏觀決策服務的有效途徑。是否有專司政策制定之評估與再設計之結構單位：中共中央與地方均有政策擬訂單位之設置，其功能涵括政策研究、專案追蹤管制及施政管理與評估，應可視為政策制定之評估與再設計之結構單位，中共體育事業政策之實況論，其追蹤、管制與評估作為頗為完善。例如根據《中華人民共和國審計法》的規定，2004 年 10 月至 2005 年 4 月，審計署對國家體育總局 2004 年度預算執行情況進行了審計，並延伸審計了所屬體育彩票管理中心、北京體育大學等 10 家單位，³⁶茲分述如下：

一、基本情況

國家體育總局為中央財政一級預算單位，部門預算由局本級和 42 個二級預算單位的預算組成。審計結果表明，國家體育總局基本能夠按照預算編制的要求編制部門預算，基建投資計畫的下達和預算資金的撥付比較及時。2004 年，組織開展了對直屬單位基本建設和專項維修工程的審計工作，制定和修訂了《關於進一步加強國家隊備戰奧運專款使用管理的通知》等辦法，促進了財務和計畫管理工作的規範化、程式化和制度化。但審計也發現一些需要加以糾正和改進的問題。

二、審計發現的主要問題

（一）超額支付所屬公司彩票發行印製費 5.58 億元。

2002 年底和 2003 年初，國家體育總局決定，由體育彩票管理中心，體育總局服務中心所屬華體實業總公司，體育報社及 31 個省（自治區、直轄市）體育局所屬單位共同投資持股，成立中體彩科技發展有限公司和

³⁶ 中共審計署對「42 個部門單位 2005 年度預算執行審計結果公告（上）」，2006 年 9 月 8 日，第 5 號（總第 17 號），參考網址：<http://gov.people.com.cn/>，參閱日期：2007 年 3 月 1 日。

北京中體彩印務技術有限公司，並將按體育彩票年度銷售額 3%集中收取的發行費，留下 0.2%作為彩票管理中心基本費用，其餘 2.8%全部撥付給兩公司運作。2003 年和 2004 年，體育彩票管理中心共付給兩公司彩票發行費 9.69 億元，扣除全部成本費用，兩公司獲利高達 5.58 億元，兩年股本收益率為 2149%。經體育總局批准後，中體彩科技發展有限公司已支出 1.3 億元購買一棟綜合樓，擬部分用於對外出租；此外，兩公司提取個人獎酬金 1.31 億元。上述做法，不符合《國務院關於進一步規範彩票管理的通知》中“降低發行費用，增加彩票公益金”的精神和《財政部彩票發行與銷售機構財務管理辦法》關於“彩票公益金和發行經費繳入財政專戶，按照‘收支兩條線’原則進行管理，專款專用”的規定。

(二) 彩票管理中心負責人與私企聯手造假，造成彩票專項資金流失 2341.26 萬元。

彩票管理中心負責人在擔任原體育總局體育彩票協調工作領導小組成員兼辦公室負責人及北京中體彩印務技術有限公司董事長期間，與私企聯手造假，指定無資質私營企業轉手代理採購，人為增加採購環節，高價購進電腦彩票熱敏紙，2003 年 2 月至 2005 年 1 月造成國家彩票專項資金流失 2341.26 萬元。上述做法，不符合《財政部彩票發行與銷售機構財務管理辦法》關於“加強國有資產管理，防止國有資產流失”的規定。

(三) 向非預算單位撥款 1357.03 萬元。

2004 年，國家體育總局用財政資金安排所屬 4 個非預算撥款事業單位基本支出預算 1357.03 萬元，不符合《中華人民共和國預算法實施條例》關於“各部門、各單位應當加強對預算支出的管理，嚴格執行預算和財政制度，不得擅自擴大支出範圍、提高開支標準；嚴格按照預算規定的支出用途使用資金”的規定。

(四) 重複安排項目資金 1947 萬元。

國家體育總局在北京體育大學國家隊訓練設施建設項目——塑膠田徑場工程和變電室工程 2003 年已獲國家發展改革委批復的情況下，2004

年 10 月，又重複批准並安排上述兩個項目資金 1947 萬元，不符合《財政部基本建設財務管理規定》關於“建設專案停建、緩建、遷移、合併、分立以及其他主要變更事項，應當在確立和辦理變更手續之日起 30 日內，向同級財政部門提交有關檔、資料的複製件”，以及《國家計委關於重申嚴格執行基本建設程式和審批規定的通知》中“嚴格執行基本建設程式。尤其是在建設專案前期工作階段，必須嚴格按照現行建設程式執行……只有在完成上一環節工作後方可轉入下一環節”的規定。

（五）所屬單位虛報專案，造成多安排財政性資金 500 萬元。

2002 年，國家體育總局所屬北京體育大學虛報維修項目，以並不存在的網球館申請“網球館改造”專案預算 300 萬元，2003 年又申請追加 200 萬元。國家體育總局均批復同意，並將款項撥付北京體育大學。這一做法，不符合《中華人民共和國預算法實施條例》關於“各級政府、各部門、各單位應當加強對預算支出的管理，嚴格執行預算和財政制度……嚴格按照預算規定的支出用途使用資金”的規定。

（六）所屬單位私存私放資金 2412.83 萬元。

1998 年至 2004 年，某運動管理中心所屬球隊，未將收取的國內外企業贊助、比賽費等款項 2412.83 萬元納入單位財務統一核算，而是直接用於球隊教練員、運動員補貼和獎勵等支出 1974.54 萬元，餘款 438.29 萬元以現金形式存放或以個人名義存入銀行。這一做法，不符合《財政部、國家體委體育事業單位財務制度》關於“體育事業單位的各項收入必須全部納入單位預算，統一核算，統一管理”的規定。

三、審計處理情況及建議

對上述問題，審計署已按照國家法律、法規的規定，及時出具審計報告，下達審計決定書。對委託無資質私企轉手高價購進熱敏紙，造成彩票資金流失的問題，已移交監察部進一步調查處理；對彩票管理中心所屬公司提取個人獎酬金 1.31 億元問題，要求按規定歸還原資金管道；對購置的

綜合樓，要求商財政部妥善解決；對虛報的專案資金，要求予以收回，按規定用途重新安排使用；對私存私放的資金，要求納入單位財務統一核算。

針對審計發現的問題，審計署建議：進一步加強預算管理，強化部門預算意識；嚴格按照規定範圍使用彩票發行印製費；進一步規範捐助性收入管理辦法；加強對外投資管理，提高投資效益。

四、審計發現問題的整改情況

國家體育總局非常重視審計查出問題的整改工作，進行專題研究，制定整改措施，並責成有關司局和單位逐條落實，全面整改。對採購熱敏紙問題，已採取措施終止與該私企的委託業務，目前，監察部正在落實有關人員的責任；對計提的獎酬金已按要求轉回，用於彩票發行業務；對購置的綜合樓，正在商有關部門妥善處理；對向非預算單位撥款問題，根據單位承擔任務的情況，已向有關部門說明，申請重新定義單位性質；對重複安排專案問題，已經作了糾正；對虛報專案問題，按要求正在進行整改；對私存私放的資金，已按要求將餘額納入單位財務統一核算。³⁷

從上述及顯見中共官僚組織有專司政策制定之評估與督導考評之單位，中共中央與地方均有政策規畫與執行單位外，並設置有審計部門每年對各部會進行審察，專案追蹤管制及施政管理與評估，應可視為政策制定之評估與考評。

貳、專司體育事業政策設計和計劃之幕僚單位：體育總局

中央政府與地方政府，皆有專司權責單位負責體育政策計畫掌控與因應。依據國務院 2002 年 7 月 22 日中發〔2002〕8 號《中共中央國務院關於進一步加強和改進新時期體育工作的意見》其工作原則：係根據意見之第二條規範新時期發展體育事業的指導思想、工作方針和總體要求如下：

³⁷ 資料來源：中共審計署對「42 個部門單位 2005 年度預算執行審計結果公告(上)」，2006 年 9 月 8 日，第 5 號(總第 17 號)，參考網址：<http://gov.people.com.cn/>，參閱日期：2007 年 3 月 1 日。

第五款高舉鄧小平理論偉大旗幟，全面貫徹黨在社會主義初級階段的基本路線和基本綱領，認真實踐江澤民同志“三個代表”重要思想，以舉辦 2008 年奧運會為契機，以滿足廣大人民群眾日益增長的體育文化需求為出發點，把增強人民體質、提高全民族整體素質作為根本目標，積極開創體育工作新局面，為實現新世紀我國經濟、社會發展戰略目標和中華民族的偉大復興做出應有貢獻。

第六款堅持體育為人民服務、為社會主義現代化建設服務的方針，堅持普及與提高相結合，實現群眾體育與競技體育的協調發展和相互促進；堅持以改革促發展，強化體育制度創新，努力推進體育體制改革和運行機制轉變，增強體育發展的活力和後勁；堅持依法行政，加強體育工作的法制建設，依靠科技力量，保障體育事業持續、健康發展。

第七款從我國國情出發，堅持體育事業與經濟、社會協調發展。群眾體育以全民健身為目標，廣泛開展體育活動，不斷提高全民族的健康水準；競技體育以重大國際比賽，特別是奧運會取得優異成績為目標，合理佈局，提高水準；平衡區域體育發展格局，在鼓勵經濟發達地區率先實現體育現代化的同時，抓住西部大開發的有利時機，繼續實施援建全民健身設施的“雪炭工程”，積極扶持中西部地區和少數民族地區發展體育事業，發揮多民族人才資源優勢，努力促進區域體育的共同發展；增加政府對體育事業投入，充分發揮社會力量，積極發展體育產業，做好體育彩票發行銷售和使用管理；注重無形資產開發和新運動項目開拓，為發展體育產業注入新的活力。

第六條指出切實加強對體育工作的組織領導有如下工作原則：³⁸

第二十三款：體育事業是社會主義物質文明建設和精神文明建設事業的重要組成部分，必須加強黨的建設，堅持以鄧小平理論和“三個代表”重要思想為指導，不斷增強黨在體育領域的號召力和凝聚力，確保黨的路

³⁸ 國務院中發〔2002〕8號 2002年7月22日《中共中央國務院關於進一步加強和改進新時期體育工作的意見》，參閱日期：2007年5月5日。中國體育總局，網址 <http://www.sport.gov.cn/fagui/fg002.htm>。

線、方針、政策的貫徹落實，確保體育事業沿著中國先進文化的前進方向持續發展。

第二十四款：各級黨委、政府要把發展體育事業作為促進人民身體健康，提高全民族整體素質，維護社會穩定，推動經濟、社會可持續發展的大事，納入國民經濟和社會發展規劃。

第二十五款：各級政府要增加對體育事業的投入。

第二十六款：各級政府要重視體育設施建設，加強城鄉公共體育設施規劃。

第二十七款：加強法制建設，將體育工作納入法制化軌道。

第二十八款：加強體育隊伍的作風建設，切實糾正不正之風，清除腐敗行爲。

第二十九款：進一步加強體育宣傳報導工作。

基於上述，顯見中共中央及下轄地方政府，皆有專司權責單位負責政策計畫掌控與因應。諸如國家體育總局關於落實 2004 年度預算執行審計決定情況的函；³⁹體育總局收到審計署《關於國家體育總局 2004 年度預算執行情況的審計決定》（以下簡稱《決定》）（審文體決[2005]197 號）後，總局對此次審計決定的執行工作非常重視。總局辦公會傳達學習了國務院領導有關作好今年審計整改工作的指示精神，總局有關領導專門聽取了整改情況的彙報，對作好整改工作提出了具體要求。要求各單位認真學習、貫徹好國務院領導的重要指示精神，針對審計出的問題和整改要求，認真查找財務管理中存在的漏洞，認真進行整改，並舉一反三，吸取教訓，切實加強財務管理，堅決防止類似問題再次發生。

經濟司根據總局領導的要求，對作好今年審計整改工作，採取了以下四項措施：一是召集各有關單位領導和財務負責人對審計提出的問題和整改要求作了通報，提出限期整改要求，並將整改結果書面報總局；二是召

³⁹ 資料來源，中國網：〈體育總局彩票管理中心彩票專項資金流失〉
<http://www.china.com.cn/>，參閱日期：2008 年 10 月 20 日。

開各單位財務負責人座談會，對財務管理中經常出現的問題分析出現的原因，研究解決問題的辦法和探討如何建立長效機制等問題；三是開展專項檢查，對專款的使用和管理情況、規章制度建設與執行情況、資產管理情況、經營開發與管理情況、審計整改落實情況等進行一次全面檢查，以實現進一步規範財務工作加強財務管理的效果。第四是舉辦兩期培訓班，分別針對單位領導和單位財務部門負責人以及會計主管進行業務知識和財經法規的集中強化培訓，進一步增強各級幹部的政策觀念和責任意識。

一、關於北京體育大學基建和維修改造項目中存在的問題。

（一）“虛報項目 500 萬元”的問題，是由於北京體育大學對項目維修改造前和維修改造後的狀態名稱的理解有誤造成，經濟司和北京體育大學都十分重視，對該問題暴露出來的工作作風不扎實問題進行了深刻的反省。目前經濟司已按審計要求，發文通知北京體育大學繳回資金，目前此筆資金已繳回總局，待其新申報項目批准後安排明年預算並報財政部批准後執行。

（二）“重複安排項目 1947 萬元”的問題，主要是由於北京體育大學在國家發展改革委批准立項之前匆忙開工造成的，審計提出意見時，該問題已經整改，當時已向國家發展改革委彙報並說明了情況，在報送國家發展改革委國家隊訓練設施的初步設計方案及投資概算中，剔除了塑膠田徑場工程和變電室工程兩個子項工程。兩個子項的工程投資估算 1947 萬元不再下達。

結合此次審計提出的北京體育大學存在的問題，經濟司對學校開展了調研工作，在此基礎上要求其對所有維修改造及基建專案進行清理，對已竣工專案，做好各項目的竣工決算工作；對正在進行的項目，分清資金來源，切實做到專款專用；同時加強對新申報項目的審核力度。北京體育大學對於此次審計暴露出來的問題也非常重視，校領導班子多次會同財務、基建等有關部門研究整改措施，深刻反省，並採取措施理順財務管理關係，規範財務管理。

二、會計核算和財務管理方面存在的問題。

私存私放資金 2412.83 萬元的問題，總局特別重視，分管領導專門召開了該運動管理中心領導班子會，給予了嚴肅批評。該運動管理中心領導班子深刻認識問題的嚴重性，為杜絕此類現象的再次發生，對中心合同簽訂情況進行了梳理，及時進行歸檔、備份，將相關經濟業務完全納入財務部門的監督之下，並認真汲取教訓，進一步完善了相關財務制度。餘款 438.29 萬元現已按照審計要求納入了該運動管理中心財務賬內統一管理、核算。

反思該運動管理中心出現的問題，與對單位領導進行財務制度培訓不到位有關，也與財務部門日常監督管理弱化有關。對此，總局領導嚴肅指出，除按審計意見整改完畢還要給予通報批評，要責成中心領導一定要提高認識，切實採取有效措施，完善內部管理制度，徹底規範財務工作。

同時，為進一步加強對各運動專案中心簽訂贊助合同以及捐贈協定的核算和管理工作，規範在市場經濟條件下事業單位及個人創收行爲，合理分配體育資源。總局有關部門正在對各類二級事業單位進行調研，擬儘快出臺相關管理規定，規範管理

三、向四家非預算撥款單位撥款 1357.03 萬元的問題

由於這些單位所承擔的事業任務都需要國家財政的支援，總局人事司正向有關部門說明情況，申請重新定義單位性質。同時總局結合審計提出的問題，對系統內所有的二級單位的性質進行了自查，對於其他涉及此類相關問題的單位，將與審計提出的四家單位一併向有關部門反映，力爭一攬子解決單位性質問題。

四、彩票中心按比例切塊分配，超額付給所屬彩票公司彩票發行印製費的問題。

（一）公司購置綜合樓的處理問題，根據審計部門的意見，彩票中心結合體育彩票實際工作和將來的發展需要，同時考慮到中體彩公司是由彩票中心控股的、純粹國有資本的、專為體育彩票發行服務的專營性公司，

綜合樓裝修的用途也完全是從體育彩票發行業務出發，且公司也已完成了產權登記、納稅等手續，變更產權在操作上非常複雜，也可能帶來新的損失，因此，建議綜合樓產權仍歸公司所有，由中心和公司共同使用。中心只承擔其使用部分發生的水電、物業管理等費用，不支付租金。就此建議，總局已致函財政部，正在等待財政部的回饋意見。

(二) 關於公司獎酬金問題，根據審計意見，彩票中心已責成所屬兩公司在編制 2005 年預算時，剔除審計決定前實際發生部分，將未發放的獎酬金 129,049,966.74 元作為重大調整事項，調增兩公司 2005 年期初未分配利潤。兩公司認真汲取教訓，將進一步完善獎酬金發放制度，嚴格執行薪金制度的有關規定，按照有關規定和實際支出需求提取獎金，使其真正成為激勵員工、穩定隊伍、為公司創造更大價值的重要手段。

針對審計報告提出的關於體育彩票管理的建議，總局高度重視，與體育彩票中心認真進行了研究。在總結這幾年工作的基礎上，調整委託中體彩公司的業務範圍和具體內容，調整一些業務的定價方式，並根據目前的現實情況和公司已形成資金結餘的因素，大幅度降低了定價。同時，總局明確要求體彩中心進一步研究職能定位，進一步完善“管辦分離”的管理體制，嚴格細化管理，提高管理水準。

五、關於採購熱敏紙問題，已經終止了採購的對外委託業務。

六、關於未落實 2003 年度審計決定中有關動用中國奧會資金 1.31 億元的問題。總局領導正在與上級領導進一步溝通協調，以期得到妥善解決。

七、此外，總局領導對審計報告中列舉的管理問題及提出的管理建議也非常重視，要求職能部門把審計發現的問題作為財會人員培訓的重點內容，吸取教訓，完善制度，強化內部控制機制，加強管理監督，達到標本兼治的目的，使總局系統的財務管理水準上一個新臺階。

中國大陸《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》之競技體育政策之執行推動者，係由國務院主管體育工作的直屬機構體育總局(前身國家體育運動委員會)主導。它是在 1998 年，第九屆全國人民代表大會一次會議第三次

大會通過了關於國務院機構改革方案和《國務院關於機構設置的通知》（國發 1998-5 號），經國務院決定，國家體育運動委員會改組為國家體育總局（正部級），與中華全國體育總會一個機構兩塊牌子。國家體育總局內設 12 個職能司（廳），國家體育總局的主要職責⁴⁰是：

（一）研究擬定體育工作的政策法規和發展規劃並監督實施。

（二）指導和推動體育體制改革，制定體育發展戰略，編制體育事業的中長期發展規劃；協調區域性體育發展。

（三）推行全民健身計畫，指導並開展群眾性體育活動，實施國家體育鍛煉標準，開展國民體質監測。

（四）統籌規劃競技體育發展，研究和平衡全國體育競賽、競技運動設置與重點佈局；組織開展反興奮劑工作。

（五）管理體育外事工作，開展國際間和與香港特別行政區及澳門、臺灣地區的體育合作與交流；組織參加和舉辦重大國際體育競賽。

（六）組織體育領域重大科技研究的攻關和成果推廣。

（七）研究擬定體育產業政策，發展體育市場；制定體育經營活動從業條件和審批程式。

經中編辦批准，國家體育總局內設 9 個職能司（廳），包括：1.辦公廳、2.群眾體育司、3.競技體育司、4.體育經濟司、5.政策法規司、6.人事司、7.對外聯絡司、8.科教司、9.宣傳司。其主要職能說明如下：

（一）辦公廳：協助總局領導搞好各司工作的綜合協調；擬定總局工作部署、工作計畫和總結；負責機關公文電處理、秘書事務、檔案管理、機要保密、信訪、資訊綜合、會議、各類大型活動的組織協調等工作。

（二）群眾體育司：研究擬定群眾體育工作的發展規劃；推行全民健身計畫，監督國家體育鍛煉標準實施，開展國民體質檢測；指導和推動學校體育、農村體育、城市體育及其他社會體育的發展。

⁴⁰ 中國國務院國家體育總局網站，網址：<http://www.sport.gov.cn/>，參閱日期：2007 年 8 月 13 日。

(三) 競技體育司：研究擬定競技體育發展規劃；研究和平衡全國性體育競賽、競技運動項目設置與重點佈局；制定全國性體育競賽制度；統籌協調重大國際、國內綜合性運動會的競賽組織工作；主辦全國運動會和城市運動會。

(四) 體育經濟司：編制體育事業的中長期發展規劃；管理總局機關的財務工作和監督指導直屬單位的財務工作；研究擬定體育健身娛樂、競賽表演、訓練服務、技術資訊等體育經濟、經營活動及體育市場管理的政策、法規草案。

(五) 政策法規司：研究擬定體育工作方針、政策、法規，對體育工作和體制改革中的重大問題進行調查研究並提出方案；組織指導體育理論研究和體育發展研究。

(六) 人事司：負責總局機關和直屬事業單位的人事工作，承辦全國性群眾體育組織的資格審查和領導人員的推薦事項，負責出國人員政審和出國留學人員的派遣。

(七) 對外聯絡司：研究國際體育組織和各國及香港特別行政區、澳門和臺灣地區的體育狀況；制定體育外事工作及涉香港特別行政區、澳門和臺灣體育交往活動的規章制度，擬定和協調體育外事及涉及香港特別行政區、澳門和臺灣體育活動計畫；管理體育系統的涉外工作；承擔中國奧會的日常工作。

(八) 科教司：組織開展體育領域的重大科學技術研究的攻關、負責體育科技成果的審查和鑒定、推廣；在教育部的指導下，負責高、中等體育教育規劃，管理總局直屬院校；組織開展反興奮劑工作。

(九) 宣傳司：研究提出體育工作以及重要體育對外宣傳報導的指導思想，發佈重大新聞；組織協調重大國內外體育活動的採訪報導。

並設置有機關黨委。負責機關和直屬單位的黨群工作。另有離退休幹部工作機構離退休幹部局。

中共體育政策與體育事業推展之政府部門是國家體育總局，但相同之人馬卻掛有所謂民間組織之「中國奧林匹克委員會」、「中華全國體育總會」與「中國體育科學學會」重任要職。甚至擔任各管理中心之負責人，

亦是擔任著全國各單項協會之理事長、副理事長與重要幹部；致從民間組織之中華全國體育總會、中國奧林匹克委員會、中國體育科學學會、全國各單項協會等主要體育事業推展單位之職責分析，應可理解其體育政策之推動發展與控制之路徑，這就是所謂「法團主義」下控制治理模式，雖然中共標示著這是有中國特色之社會主義，為體育事業發展，從計劃經濟制度轉軌為市場經濟之過度機制之策施，同時也因為國家政府對體育任務之需要尋求合宜推展迫切性與正當性。且國際競技體育發展趨勢特徵之一，就是各國趨於重視競技體育之成就，因而促使中國大陸在改革開放後極力發展奧運爭光政策，大力以舉國體制發展奧運之體育項目。

從傅煜(2005年)指出政府控制的體育制度的現狀，認為新中國成立以前戰爭年代管理習慣的延續，新中國成立初期嚴峻的國際環境，社會主義僵化模式的束縛，國民經濟基礎薄弱的限制，增強國民凝聚力的需要等因素的共同影響，便產生了以舉國體制為核心的中國體育管理體制。這是20世紀下半葉中國體育所實施的一種特殊的體育活動管理體制與運行機制，是為實現國家目的，調動和集中全國力量對體育活動尤其是競技體育實行以國家機構高度統一管理體制的簡稱。由國家一家來辦競技體育，社會基本上不參與。“舉國體制”是計劃經濟的產物，集權力於體育總局(前體委)，對體育實行獨家領導和管理的模式。簡言之，“舉國體制”是在整個國家處於完全生產資料公有制和計劃經濟體制條件下的必然產物。在一定歷史時期這種國家宏觀管理體育的制度具有相當積極的意義。它幫助中國體育在國際體壇樹立了世人矚目的形象，樹立了國民的民族自尊心和自信心，增強了民族的向心力和凝聚力。“舉國體制”是在特定的歷史時期發展起來的，必然帶上了這個歷史時代特有的烙印，因而在實施過程中自然會暴露出自身的許多弊端，從而對競技運動產生直接或間接的不良影響。近些年，處於社會轉行過程中的中國，一直試圖通過體制轉變和建立法律程式，重新對體育加以規範和整合。⁴¹

根據韓春利、孫晉海、曹莉(2004年)採用問卷調查和專家訪談等方法，

⁴¹ 傅煜，〈中國體育管理制度變革的經濟學制度變遷理論分析〉，《體育文化導刊》2005年，頁13。

對中國“奧運爭光計畫”的可持續發展進行了綜合研究。研究表明：中國推展奧運爭光計劃主要存在的主要問題，有關於體制管理問題有兩項的原因分析如下：一、現行競賽體制有缺陷：「(一)全運會競賽體制和奧運戰略競賽體制配合不十分默契，有時會產生衝突，犧牲奧運利益；(二)部分競賽專案的規模、頻度、形式、辦法等難以同奧運、同世界接軌；(三)部分競賽專案難以適應市場經濟需求；(四)部分競賽專案資金來源單一，經費嚴重不足；(五)條塊分割、區域為主、人才流動緩慢等現象依然存在；(六)競賽管理體制中有些政策不夠完善。」二、現行訓練體制有缺陷「(一)高校高水準運動隊和專業體工隊銜接程度不夠，既重複投資，又互相干擾；(二)專業隊遇到了奧運戰略與全運戰略的衝突，國家目的與省、自治區、直轄市的目的不能吻合；(三)民辦業餘訓練在官辦訓練體制中難以找到入口；(四)訓練體制的“金字塔”塔基過寬，塔身過大，比例失衡；(五)行政區劃建立的訓練體制可能使優秀運動員過於集中，造成人才積壓；(六)訓練體制中依靠社會力量培養後備人才的力度不夠。」⁴²

從上述說明，可理解出中央政府與地方政府，皆有專司權責單位負責體育政策計畫掌控與因應。尤其對奧運爭光計劃之執行推動過程中，根據國務院 2002 年 7 月 22 日中發〔2002〕8 號《中共中央國務院關於進一步加強和改進新時期體育工作的意見》之工作原則下，執行既定之國民經濟與社會發展之體育事業計劃，並在國家設置審計部門每年對各部會進行審察，專案追蹤管制及施政管理與評估，為政策制定之評估與考評。

參、制定政策、執行政策和推動政策執行三種機關，是否適當的分化：

中國大陸《2001-2010 年奧運爭光計劃》實際負責規畫與執行體系，基本上是國務院體育總局(競體司)為政策制定機關，而省（自治區）體育局為執行政策機關，而省下轄之縣、市體育局則為推動政策執行機關，按常例，三者均有明確及適當之分工。中國大陸體育總局除了內設 12 個單

⁴² 韓春利、孫晉海、曹莉，研究〈我國“奧運爭光計畫”可持續發展的研究〉，《體育科學》，2004年第24卷第8期，頁12。

位外，省、區、市等體育局共有三十七個單位，隸屬各省、區、市，從各省、區、市等相關單位之體育局，本是各省、區、市之政府直屬機構。

競技體育是衡量一個國家體育發達程度的重要標誌之一，也是展示國家科技、經濟、文化的重要窗口。同時，1979年中國恢復了與國際奧會的正式關係，重返奧林匹克大家庭後，中國當代體育成了世界奧林匹克運動的重要組成部分。面臨機遇，迎接挑戰，原國家體委及時調整和採取了一系列措施，通過統一競技目標，突出奧運戰略，集中力量，把有限的人、財、物用在最需要的地方，並通過各級政府和社會組織，將全國上下凝聚為一個聯繫十分緊密的社會群體，發揮舉國體制的優勢，自覺地追求競技體育的最高目標，使中國的競技體育從此踏上了建設體育強國之路，中國體育開始了全面走向世界的歷程。對此，從歷屆亞運會和奧運會獲獎牌情況可略見一斑。中國的競技體育成績斐然，不但連續5年獲得亞洲運動會排名第1的好成績，而且在世界規模最大，水平最高的奧林匹克盛會上，我國能在十幾年的時間內躋身金牌總數三強之列，充分顯示出我國競技體育發展的高速度，證明了舉國體制對我國競技體育發展的積極作用，實踐證明其具有資本主義國家；例如美國、日本等國所採用的分散體制無法比擬的優越性。袁偉民同志在悉尼奧運會結束後的總結發言可謂切中要害：“中國體育代表團所取得的成績，得益於社會主義制度的優越性，體育事業得到了中央各部門、地方各級政府和解放軍的重視和支持。運動人才都是地方培養輸送的，沒有舉國體制、全國一盤棋的優勢，就沒有體育事業的更快發展。⁴³

隨著全球化浪潮風起雲湧，中國體育同其他領域一樣不得不面對新世紀帶來的新的挑戰和新的機遇。這種世界性的發展潮流極大地影響了中國的體育內涵，引發了關注體育及相關行業的思考。全球化其實就是流動的現代性，是時空的壓縮，是在這個互動的世界中物質產品、人口、標誌、

⁴³ 楊建國，〈“舉國體制”對我國競技體育發展的影響及思考〉，《武漢體育學院學報》2003年第3卷第5期，頁37。

符號以及資訊跨時空的運動。這種運動表現在社會發展過程中的各個層面。對於全球化，人們往往側重對經濟、文化、倫理等層面的研究，而忽視了對制度的研究。在理論上，全球化不僅是經濟範疇、文化範疇、政治範疇，更是制度概念。在實踐中，制度是全球化經濟、文化、倫理、政治等多種矛盾的彙集地，制度衝突、制度相容與制度轉換是全球化的深層內涵，建構全球性制度文明是全球化發展的新階段。制度是思考全球化問題必須的視角。⁴⁴

肆、政策制定體系之各主要結構之角色、特徵及貢獻

中共政策制定體系之主要結構，大體有五：(一)是中央政府之行政次級體系，以國務院及體育總局為主。(二)地方政府之行政次級體系，以各省、自治區、直轄市體育局為主。(三)是中央與地方立法機關。(四)是中國共產黨的體系。(五)是專業團體體系(運動項目管理中心)。中國大陸之競技體育政策係由體育總局擔任領頭羊的角色功能。

從該體制演變歷程來看，在經濟困難時期的 20 世紀 50 年代末和 60 年代初，國家體委調整和壓縮了群眾體育活動的規模，把力量集中到運動訓練方面，“舉國體制”的框架基本成型；1978 年國家體委提出開展運動競賽迅速攀登運動技術高峰的目標；1979 年提出發展體育側重抓“提高”；1980 年國務院批准了國家體委關於加速提高運動技術水準的報告；1983 年國務院發出通知，要求運動技術水準要達到世界一流，成為體育強國之一；1984 年中共中央發出了進一步發展體育的通知；1985 年全國體育發展戰略討論會認為實現體育強國的重要目標是實施奧運戰略。發展體育事業的資金完全由政府財政負擔並依計畫指令分配，其中的大部分資金撥給了能在最短時間內產生顯著效果的專業競技體育，從中央到地方的各級政府為了金牌和成績不惜重金，由此造就了一支龐大的、覆蓋全國的、自下而上逐級遞減的、依附於政府職能機構的運動員金字塔隊伍。“舉國體

⁴⁴ 傅煜，〈中國體育管理制度變革的經濟學制度變遷理論分析〉，《體育文化導刊》2005年，頁14。

制”的“軟體”安裝到位，發揮了巨大威力。但是，隨著市場經濟條件的逐步成熟，舉國體制不得不發生這樣的改變：“即從中央集權到政府調控，從花錢到掙錢，從充當‘工具’到製造‘玩具’。”⁴⁵可見，這一體制以國家政治利益為主要服務目的，以競技體育為絕對業務核心，以政府集中管理大小事務為主要特點。

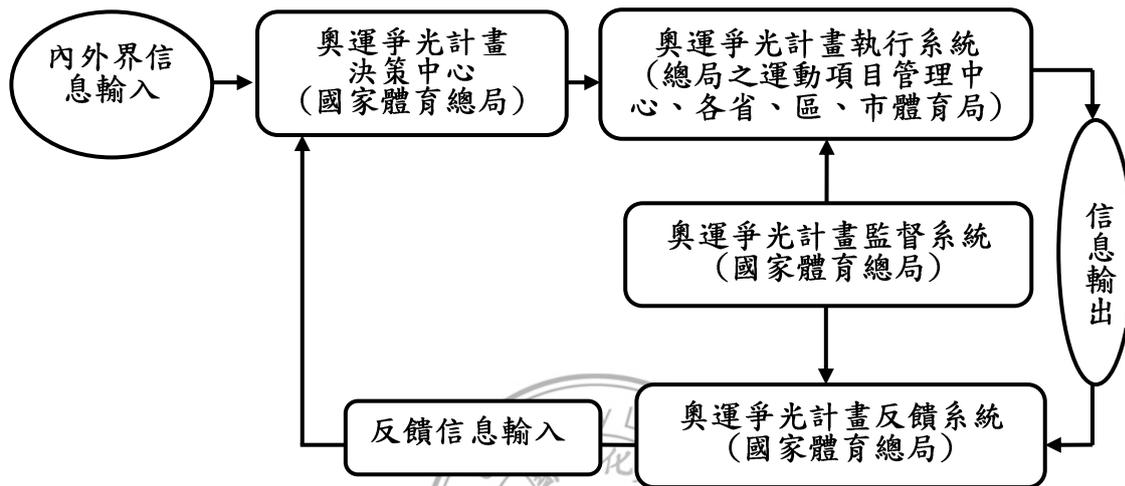


圖 7-3-1 奧運爭光計畫追蹤監控流程圖

韓春利、孫晉海、曹莉，〈我國“奧運爭光計畫”可持續發展的研究〉，
《體育科學》，2004年(第24卷)第8期，頁11。

1994年，國家體委將部分職能從機關分離出去，成立了首批14個運動專案管理中心，1997年又組建了6個專案管理中心，並對3個管理中心進行了調整。至此，體育體制改革似乎實現了政事分開、管辦分離的目標，但實際上更具有管辦混雜的官民二重性，這在體育改革之路上又多了一道新的制度障礙。按照《中華人民共和國體育法》第四十條的規定，“全國性的單項體育協會管理該項運動的普及與提高工作”。單項運動協會法制化的重要步驟是接管中心的事務，全面介入訓練和賽事的經營管理。運動專案管理中心的存在缺乏法律依據。財政政策是宏觀調控的重要槓桿，國家的投入在一段時期內維持穩定，推出政府採購舉措，明確投入重點，加大投入力度。通過國家奧會撥付經費，實行政府“採購”制，各協會通過競標方式獲得專案資金，簽訂產銷合同，委託生產金牌。改革多年來，各

⁴⁵ 胡小明，〈舉國體制的改革〉，《體育學刊》，2002（1），頁2。

單項運動協會仍然形同虛設的主要原因是自身懸空，因此不能依法管理。儘管 1986 年《國家體委關於體育體制改革的決定（草案）》中，就提出了要充分發揮體育總會和各種體育協會、運動協會的作用，並提出了運動協會的六項主要職責，但是這樣自上而下的號召是沒有基礎的，浮在空中無法落實。⁴⁶

董新光、曹彧、孫榮會、馬保熠(2001年)以地區分類研究和專案分區研究兩種方法，對1994-2000間中國省區市優秀運動隊訓練與競賽活動的投入和運動成績產出進行經濟效益分析，發現：(1)在奧運爭光舉國體制下，優秀運動隊的國內訓練與競賽活動存在著經濟效益低下的問題。從地區運動成績分類角度分析，處於後列的10個省區所形成的C類地區對奧運爭光計劃貢獻不足5%。與A類地區相比，效益相差約4倍，這是奧運爭光事業中的第一個“1/3”現象。處於C類地區的安徽、甘肅、新疆、貴州、雲南、西藏、陝西、海南、青海、寧夏中80%是西部省區，其中的西部省區占西部全部省區的80%。(2)從項目運動成績分類角度分析，處於丙等項目區的20個單項的優秀運動隊效益更差，對奧運爭光計畫貢獻更低，與甲等項目區相比，效益相差幾十倍甚至上百倍，這是我國奧運爭光事業中的第二個“1/3”現象。丙等項目各省區市均有，但所占比例不同，超過50%的省區包括吉林、雲南、甘肅、福建、青海、海南、寧夏、西藏等。即使是處於A類地區的前10個省市，也有11.1%~33.3%的丙等項目。(3)面對投入效益約束將成爲實施新奧運爭光計畫的主要矛盾，根據以上的分析，當前所要解決的中心問題就是投入效益問題。當然無論哪種類型的地區和哪種類型的專案都應提高投入效益，但關鍵是如何發揮舉國體制的優越性，儘量減少或避免C類地區或丙等專案區的無效投入，充分發揮C類地區或丙等項目區體育資源的效益，爲新奧運爭光計畫做貢獻。⁴⁷

⁴⁶ 宋繼新、貢娟，〈新時期中國體育改革與制度創新〉，《北京體育大學學報》2008年05期，頁10-11。

⁴⁷ 董新光、曹彧、孫榮會、馬保熠，〈舉國體制下的國內訓練與競賽活動的經濟效益分析——關於奧運爭光事業中兩個1/3現象的討論〉，《天津體育學院學報》2001年第16卷第4期，頁43~47。

伍、政府官僚體系間的整合功能與互動關係

2001年，中國之全國體育局長會議上，提出要建立和完善社會主義市場經濟條件下的新型「舉國體制」，即「舉全國之力，集全民之智」的體育事業組織與管理方式，形成政府、社會、個人共同舉辦，財政和市場雙重推動的體育事業運行機制，這是一種著眼於新世紀體育事業可持續發展的體制創新。這一新型「舉國體制」的建立與完善對新世紀我國體育事業的發展具有特別重要的理論與現實意義。⁴⁸ 這種管理體制經過40餘年的運作，其基本特徵是：政府以計劃經濟手段配置體育資源，以行政手段管理體育；政府既是「辦」體育的主體，也是「管」體育的主體。歷史地看，「舉國體制」在新中國的形成和發展過程中是必然的，也是合乎規律的，表現出對體育管理目標、管理功能、管理形態等方面的一體化的特徵，即「思想一盤棋、目標一體化、組織一條龍」。

「舉國體制」體現出強烈而鮮明的國家意志，缺點是缺乏社會自主性和運行機制的靈活性；但在特定的歷史時期，它有利於集中有限的人力、財力、物力更快地發展體育運動，特別是競技體育在國際體壇中更能發揮其優勢。大陸競技體育優於臺灣，就是與政府集中管理體制下的特有運作機制有關，如目標明確、單一，局部服從大局，有利於調動社會各方資源。但是長期實行這種由上至下、政府集中式領導的體育管理體制也容易產生種種弊端，如思想過分僵化，權利過分集中，行動過分統一，限制社會對體育的參與和支持，政府體育經費負擔過重，群眾體育與競技體育發展比例失調等。大陸改革開放以後，體育事業生存與發展的內外環境發生了重大變化，突出表現在兩個方面：一是以市場為取向的經濟體制改革使原有體育體制與轉型中的經濟體制出現異質矛盾，政府包辦一切體育事務的管理方式難以為繼；二是體育事業規模不斷擴大，結構日益複雜，人民群眾對體育的需求水準進一步提高，且呈現多樣化、差別化的發展態勢。這時，舊體制的不適應性開始顯露，主要表現為體育事業發展經費不足和體育行政部門管、辦矛盾突出兩個方面。

⁴⁸ 鮑明曉，〈關於建立和完善新型舉國體制的理論思考〉，《天津體育學院學報》，2001年第16卷第4期，頁50～51。

從中國體育總局之網站其所類屬掌控之體育運動社團，都有全國性協會與地方性之省縣市等協會組織，這些都是體育政策標的群體均以體育運動社團為主體(冬夏季奧運、亞運與世界運動會項目之中)，諸如本章第二節所述之 100 個運動團體協會，都是類屬管理輔導對象。⁴⁹ 由上述之體育運動社團我們可以發現除了中國大陸之中央官僚體系大力支持外，地方省級官僚體系亦全力予以肯定支持，體育從業人員、專家學者亦戮力以赴，相信對於競技體育未來的發展前景是樂觀有所助益。換句話說，中國大陸目前將國際競技體育賽會之運動項目，列入競技體育政策之對象社團，並在中央、省市縣等地方推展籌組協會推廣之，只要有國際運動賽會，可發揚中國之民族主義與愛國主義之範圍地區都有它推展之價值。誠如黃亞玲(2004 年)著《論中國體育社團—國家與社會關係轉變下的體育社團改革》中又指出中國體育社團是在特殊的文化和社會背景下出現和發揮作用的，這就形成了中國體育社團特有的特徵：一、傘狀同構特徵；二、中介組織；三、職能錯位；四、資源差異；五、合理性與合法性衝突；六、目標政績化；七、橫向聯繫閉合性。⁵⁰

中共中央國務院關於進一步加強和改進新時期體育工作的意見指出 2001 年，北京成功贏得 2008 年奧運會舉辦權，這充分反映了我國改革開放的豐碩成果，對推動新世紀我國經濟和社會發展，形成全方位、多層次、寬領域對外開放格局，提高我國的國際地位，都將產生深遠的影響。提出意見之第六項及為切實加強對體育工作組織領導，明確的提出策略作為整合競技體育政策人力資源之重要指示如下：

(一)體育事業是社會主義物質文明建設和精神文明建設事業的重要組成部分，必須加強黨的建設，堅持以鄧小平理論和“三個代表”重要思想為指導，不斷增強黨在體育領域的號召力和凝聚力，確保黨的路線、方針、政策的貫徹落實，確保體育事業沿著中國先進文化的前進方向持續發展。

⁴⁹ 中國國家體育總局網站，網址：<http://www.sport.gov.cn/>，參閱日期：2007 年 8 月 13 日。

⁵⁰ 黃亞玲，《論中國體育社團—國家與社會關係轉變下的體育社團改革》，北京：北京體育大學出版社，2004 年，頁 94。

(二)各級黨委、政府要把發展體育事業作為促進人民身體健康，提高全民族整體素質，維護社會穩定，推動經濟、社會可持續發展的大事，納入國民經濟和社會發展規劃。

(三)各級政府要增加對體育事業的投入。群眾性體育事業屬於公益性事業，縣級以上人民政府要按照《中華人民共和國體育法》的規定，將體育事業經費、基本建設資金列入本級財政預算和基本建設投資計畫，並隨著國民經濟的發展逐步增加對體育事業的投入，確保體育事業經費隨著財政收入的增長逐步增加。

(四)各級政府要重視體育設施建設，加強城鄉公共體育設施規劃。新建的非營利性體育設施，地方政府可以採用劃撥方式提供用地。新建居民社區、經濟開發區和學校必須配套建設相應的體育設施。公共體育設施要向社會開放，正確處理好公益性和經營性的關係。收費標準要充分考慮人民群眾的經濟承受能力。

(五)加強法制建設，將體育工作納入法制化軌道。要按照有關法律法規的規定，參照國際上的成功經驗，結合我國國情，抓緊研究制定加強違禁藥物管理、規範俱樂部制競賽等方面的法規，並嚴格執行。

(六)加強體育隊伍的作風建設，切實糾正不正之風，清除腐敗行爲。體育隊伍的作風建設，關係到我國體育事業的健康、持續發展，是代表先進文化前進方向的重要標誌。某些地方存在的不遵守競賽規則、擾亂賽場秩序和其他各種腐敗行爲，是對“公平、公正、公開”競賽原則的背離，與公民道德建設背道而馳。

(七)進一步加強體育宣傳報導工作。新聞輿論對促進體育事業的繁榮發展具有重要作用。要堅持正確的輿論導向，弘揚中華體育精神，普及體育科學知識，宣導健康、科學、文明的生活方式，維護社會穩定，為推動體育事業健康發展營造良好的輿論環境。⁵¹

綜合上述，其四項次級評估標準分析，是為中國大陸 2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》之競技體育政策結構項面向之實際作為品質評估，摘要

⁵¹ 中國國家體育總局，網址：<http://www.sport.gov.cn/fagui/fg002.htm> /參閱日期 2007 年 8 月 3 日。

彙整如下表 7-3-1。

表 7-3-1 中國大陸《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》 之競技體育政策結構項的品質評估表	
評估之次級標準	現 況
1. 是否有專司政策制定之評估與再設計之結構	有法定專司結構單位，49 年建政初期未獲重視及妥適應用，1978 年之後情況日趨良善。
2. 是否有專司政策設計和計畫之幕僚單位？	中央政府與地方政府，皆有專司權責單位負責體育政策計畫掌控與因應。尤其對奧運爭光計畫之執行推動過程中，根據國務院 2002 年 7 月 22 日中發〔2002〕8 號《中共中央國務院關於進一步加強和改進新時期體育工作的意見》之工作原則下，執行既定之國民經濟與社會發展之體育事業計畫，並在國家設置審計部門每年對各部會進行審察，專案追蹤管制及施政管理與評估，為政策制定之評估與考評。
3. 制定政策、執行政策和推動政策執行等三種機關，是否有適當的分化？	中國大陸《2001-2010 年奧運爭光計畫》實際負責規畫與執行體系，基本上是國務院體育總局(競體司)為政策制定機關，而省(自治區)體育局為執行政策機關，而省下轄之縣、市體育局則為推動政策執行機關，按常例，三者均有明確及適當之分工。
4. 政策制定體系之各主要結構之角色、特徵及貢獻。	中國大陸目前將國際競技體育賽會之運動項目，列入競技體育政策之對象社團，並在中央、省市縣等地方推展籌組協會推廣之，只要有國際運動賽會，可發揚中國之民族主義與愛國主義之範圍地區都有它推展之價值。這一體制以國家政治利益為主要服務目的，以競技體育為絕對業務核心，以政府集中管理大小事務為主要特點。
5. 政府官僚體系間的整合功能與互動關係。	政府以計劃經濟手段配置體育資源，以行政手段管理體育；政府既是「辦」體育的主體，也是「管」體育的主體。歷史地看，「舉國體制」在新中國的形成和發展過程中是必然的，也是合乎規律的，表現出對體育管理目標、管理功能、管理形態等方面的一體化的特徵，即「思想一盤棋、目標一體化、組織一條龍」。

第四節 過程模式項之評估

壹、過程評估理論探討

所謂「政策合法化」，是指某一公共政策取得立法機關之同意或法律授權的過程，亦即政策方案經過合法、正當的程序，為立法機關所審查、通過者，即成為一項「合法的 (legitimate)」政策。在民主國家，合法化之意涵，大體須兼具兩種合法的形式。一是正當性 (legitimacy)，一是合法性 (legitimation)。前者指政策之合法化與否，須視政策為人民所接受的程度。後者指政策經過立法機關之審議、決議，使政策內容得到授權或者取得合法化的地位。

合法性較普遍的定義是：「遵循為一般人所認知的原則或為一般人所接受的準則。(conforming to recognized principles or accepted standards)」⁵² 簡言之，立法機關之三讀程序，係人民所認知的原則，只要經三讀合法程序通過，該政策即具合法性。

政策分析人員在規劃政策方案時，就應著手進行政策合法化的工具，其就應設法贏得立法機關對政策方案的支持。在一個民主、法治的國家，一個經過立法機關審查通過的政策方案，才能取得合法地位，也才能為民眾所普遍接受。Charles O. Jones 嘗言，政策分析人員為爭取立法機關對特定政策方案之支持，約有下列三種情況：

一、政策方案本身雖堪稱完善，但是因為政策策略有欠妥當，以致於在爭取立法機關對政策方案支持的過程中遭到挫敗，結果是功虧一簣，這是下策。

二、政策方案雖未臻完善，但是因為政治策略無懈可擊，因此獲得立法機關支持，順利審查通過，此乃中策。

三、不僅政策方案完美無缺，而且政治策略也無懈可擊，故無往不利、順暢無比，這是上策。

⁵² Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Mass.: Duxburg Press, 1977).

一個政治系統的存續，實繫於「合法性之正當性」這個觀念上。這個觀念牽涉甚廣，權威（authority）、同意（consent）、義務（obligation）等問題皆牽涉在內。Hanna Pitkin 曾指出：爲什麼一個人要服從另一個人的命令呢（包括政府的命令）？在何種條件下，一個人應該服從他人的命令？Jones 闡述爲：「諸位對於自己有義務接受權威的程度。」

一種測量正當性的方法，是給予政府及其政策的支持。David Easton 將支持分爲特定（specific）支持與普遍（diffuse）支持兩種。特定支持是指，因爲人們感覺到政府的產出（output）符合他們的需要，而向政府表示的一種「親善的態度和傾向」。普遍支持則是指，系統成員對政府所抱持的一種親善的態度，或是「善意的貯藏」⁵³。

Richard M. Merelman 對「合法性」所下的定義是：「人民歸諸政體的特質」（a quality attributed to a regime by a population）。他進一步指出，「特質是政府產生合法性能力的結果」。⁵⁴

對政策分析人員而言，爭取立法機關對特定政策方案的支持是一項重要的工作，但也是一份十分艱鉅的工程。爲了順利而且有效地推動這項工作，政策分析人員必須做到以下幾點：

一、認識立法機關的特性、功能和立法程序；二、了解立法人員的角色行爲；三、營造有力的立法環境；四、做好立法準備與起草工作；五、加強立法技術；六、妥善設計併且運用立法策略。

立法學者 Malcolm E. Jewell 及 Samuel C. Patterson 更進一步指出，立法系統與政治系統中的其他次級系統（subsystems），如行政系統、選舉系統、司法系統等，有顯著重疊的現象，見圖 7-4-1。

⁵³ David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliff, N. J.: Prentice-Hall, 1965), p. 237.

⁵⁴ Richard M. Merelman, "Learning and Legitimacy," *American Political Science Review*, Vol. 60, No. 553(1966), p. 548.

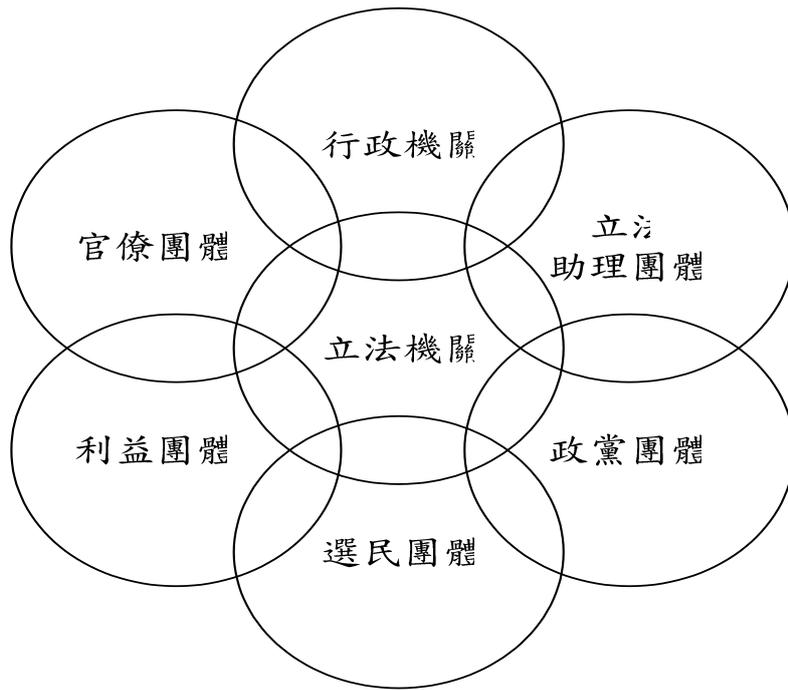


圖 7-4-1：立法系統結構圖

資料來源：Malcolm E. Jewell and Samuel C. Patterson, *The Legislative Process in the United State* (New York: Random House, 1977), p.4.

從上圖 7-4-1 可以清楚看出，立法者為位居接受系統外之支持和需求的中樞地位，並且和行政機關、政黨、選民、利益團體等發生互動關係。另則，行政機關、政黨、選民、利益團體對立法者的需求未必相同；此時，立法者的職責，即在調和這些不同的需求。

依 Jewell 及 Patterson 二人的見解，社會衝突的處理和整合是立法機關兩項主要的功能。他們認為，議會可採用下列四種方式來處理社會衝突的問題：

一、審議的 (deliberative) 方式：即議員可利用對法案進行正式辯論的機會表明自己的立場，並與採部同意見者互相溝通，以消除歧見。

二、決策的 (decisional) 方式：當在議會中因團體間的利益發生衝突時，議會可制定法律來加以解決。

三、裁判的 (adjudicative) 方式：議會可以制定私法案 (private bills)，對受到政府措施不利影響的個人給予物質或精神上的賠償。

四、緩和的 (cathartic) 方式：議會可舉行聽證會來緩和或鬆弛社會上

的緊張情緒。

根據 Jewell 及 Patterson 的看法，議會整合的功能，可經由下列三種方式達成：

一、代表的方式：議員可以擔任選民的「差僮（errand boy）」，幫助選民解決問題。

二、合法的方式：議會受人民的付託，根據有條不紊的議事程序進行其立法工作。所以經過議會同意而頒布的政策皆具合法性，容易得到人民的支持。

三、授權的方式：行政機關制定的政策倘若能夠得到立法機關，則其所制定的政策亦具有合法性。綜而言之，立法機關的主要功能之一就是表達民意，宣洩民怨，乃至於做選民的「差僮」，為選民排難解紛，幫助選民解決疑難雜症。易言之，立法機關的功能即在處理社會衝突，促成社會整合。

John Wahlke、Heinz Eulau、William Buchanan 及 Leory C. Ferguson 等四位學者界定並探討了五種立法者的角色，值得我們注意。分述如下：

一、目的角色（purposive roles）：係指立法者在從事立法工作時所抱持之實質目標。

二、代表角色（representational roles）：以議員與選民間關係為中心觀念的角色，係指議員在議會內做決策時所抱持的態度。

三、區域角色（area roles）：此一角色係指立法者對其所代表區域的認知。有些立法者認為，其僅代表特定的地理選區；而有些立法者則認為，其所代表者，範圍不僅限於自己選區。

四、政黨角色（party roles）：政黨角色係指立法者對其政黨所持之態度。

五、團體角色（group roles）：團體角色是指立法者對企圖影響立法決策之利益團體所持之態度。團體角色亦可分為三類：(一)便利者：持此種角色的立法者，對利益團體相當友善，願意給利益團體方便。(二)抵制者：

此類對利益團體不甚友善，甚至可能加以排斥。(3)中立者：對利益團體既不特別照顧，也不刻意排斥。⁵⁵

貳、評估分析之研究途徑

公共管理領域之發展淵源，於 70 年代末期、80 年代初期，他們受到兩種不同的學派，公共政策學院與企業管理學院影響甚大，此兩種不同的學院，分別發展出不同的公共管理研究途徑。前者稱為公共政策取向，簡稱為 P 研究途徑(Public Policy Oriented)。後者謂之企業管理取向，簡稱為 B 研究途徑(Business -Oriented)。說明如下：

一、P.研究途徑認為，公共管理應該與公共政策相結合，兩者不可脫勾，稱之「政策管理」。P.研究途徑的政策管理只重問題取向，藉由問題之釐清，在尋求解決對策，基本上認為公共管理為政策分析的補充性工具。政策管理途徑是反理論性的(Q-theoretical)、反量化性的、是以實務基礎的規範性規則取向，在研究方法上，多數採個案研究法。

二、B.研究途徑認為：公共管理是企業管理的一支，只不過管理對象不同而已。從 1980 年代以來，公共管理專業中發生全球性的政府改革風潮，這種全球性的改革趨勢具有雙重意義：第一、推動政府改革的國家相當廣泛，從英美、OECD 等先進國家到開發中與第三世界國家都大力推動這種改造計畫，其範圍是全球性的；第二、在改革方法策略上較過去的改革更為激進與徹底。故有學者指稱目前世界各國正發生一場全球性的公共管理革命⁵⁶。

根據胡德（Hood, C.）的觀察，這波世界性的改造風潮出現下列五項特性：一、許多國家開始嘗試檢驗政府的成長問題；二、公共行政的國際化問題；三、公共行政的自動化問題；四、公共行政的民營化問題；五、新公共管理的興起。全球公共管理革命的出現不僅象徵著公共行政知識上

⁵⁵ John C. Wahlke, et al., *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior* (New York: Wiley, 1962), p.13.

⁵⁶ Kettle, Donald F. 2000. *The Global Public Management Revolution*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

的創新，而且也意味著政府改革行動的進取，學者對於這種政府改革運動，稱之為公共管理改革，美國學者則將之稱為政府再造或政府轉型。⁵⁷ 從上述兩種研究途徑有其相同點就是：

一、他們關切的焦點，已經超過行政機關內部的行政問題，而特別著重組織間的外在環境焦點。

二、尊重管理過程中政治因素所扮演之角色。

三、重視規範性取向，關切如何改進管理效能。

四、重視經驗性學習，特別是反映在個案之研究。

因此，整合這兩種不同的管理方式，應該是第一、同時關切策略與過程。第二、同時強調管理的軟性面與硬性面。第三、同時關切資深管理者、中上層的管理與政務官的公共管理。第四、特別重視公共管理中對於「公共」的廣義概念，包括：非營利組織、私人企業與各種不同組織的公共層面。

參、《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》之政策發展過程評估

一、對政策之基本特徵，是否作適當的考慮：

根據《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》競技體育政策之第二條指導思想和基本方針：

(一)指導思想：

高舉鄧小平理論偉大旗幟，遵循黨在社會主義初級階段的基本路線和基本綱領，認真貫徹江澤民同志"三個代表"重要思想，以舉辦 2008 年奧運會為契機，以滿足廣大社會大眾日益增長的體育需求為出發點，緊密結合實際，遵循競技體育運動的發展規律，全面提升我國競技體育的綜合實力和競技水準。

(二)基本方針：

⁵⁷ Hood,C.1990.*Beyond the Public Bureaucracy State ?Public Administration in 1990s*.London:LSEPS.P.4.

1.強化奧運戰略，加強競技體育研究，進行項目合理佈局和架構調整，優化資源配置。理順奧運會、亞運會、全運會、城運會之間的關係，充分利用全國的體育資源，發揮舉國體制優勢，調動和發揮全社會各方面積極性，集中力量攀登世界競技體育尖峰。貫徹"科教興體"方針，加速運動訓練科學化進程。加大體育科技體制改革力度，增加科技技人，推展運動訓練與體育科技的緊密結合，不斷提升運動訓練中的科技含量，促進訓練、科研、教育一體化。

2.充分發揮競技體育的多元功能，重視發揮競技體育推展和普及群眾體育的作用，增強全民參與體育的意識，提升體育在民眾生活中的地位。堅持依法治體。以《中華民眾共和國體育法》為依據，建立和完善適應我國競技體育發展的法律、法規體系。⁵⁸

從上述之基本方針即可理解出執政當局已經對競技體育政策之《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》做出詳盡之基本特徵之考量，因為前一競技體育政策：《1994-2000 年奧運爭光計畫綱要》之執行相當成功效益相當卓著，使中華民族之信心增強，使愛國主義昇華，更提昇共產黨執政在社會主義初級階段的基本路線和基本綱領之達成任務。

由於競技體育與群眾體育協調發展戰略是隨著社會、經濟條件的改善與轉變而形成的。在競技體育優先發展的計畫經濟時期，一方面體育資源不足，群眾體育不可能得到國家的重點扶持；另一方面，群眾體育發展的社會經濟條件仍不成熟，受生活水準、思想觀念等的限制，群眾體育的發展缺乏自發性的群眾基礎。隨著中國逐步進入“小康”社會，人民生活水準大幅度提高，恩格爾係數大大下降，對體育的需求不斷增加。而長期以來困擾中國體育發展投入不足的狀況將會隨著社會經濟的發展而改善，體育的社會化、產業化、市場化的方向發展，在促進《奧運爭光計畫》實施的同時，大力推動全面健身計畫，通過各種方式加強對群眾體育的促進、

⁵⁸ 同上註，中國體育總局，網址：<http://www.sport.gov.cn/fagui/fg002.htm> /參閱日期 2008 年 11 月 3 日。

協調與指導，提高國民素質將成爲歷史發展趨勢。

所致，《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》之第三條改革與發展目標做出明確之目標如下：

(一)競技體育的總體目標是：

繼續保持亞洲領先和奧運會上金牌數排名前列地位，力爭在 2008 年奧運會有所突破；充分發揮競技體育多元功能，形成與社會主義市場經濟體制相適應的具有中國特色的競技體育管理體制和營運機制。透過改革與發展，競技體育整體實力穩步提升，運動項目和運動隊伍架構更加合理，競技運動人才的綜合素質進一步提升，競技成績中科技含量顯著增加，基礎設施和條件明顯改善。

(二)競技運動水準目標是：

2004 年夏季奧運會繼續保持金牌數排名前列地位，鞏固和擴大優勢項目，爲 2008 年奧運會打下良好基礎。力爭有 20-24 個大項目 120 個左右小項目具有進入前 8 名的實力，11—14 個大項目 80 個左右小項目具有爭奪獎牌的實力；在 2008 年夏季奧運會上，充分發揮東道主優勢，全面參與奧運會的競爭，力爭金牌數排名第 3 位。爭取有 22-26 個大項目 160 個左右小項目具有進入前 8 名的實力，14-16 個大項目 100 個左右小項目具有爭奪獎牌的實力；2002 年冬季奧運會實現金牌"零"的突破，總體實力有新的提升；2006 年、2010 年冬季奧運會在保持上屆水準的基礎上，實現穩中有升；夏季亞運會上繼續保持領先位置，冬季亞運會奮勇爭先，賽出水準；其他國際綜合性運動會和單項比賽努力創造優異成績。

(三)可持續發展目標是：

運動項目佈局合理和分類管理科學，奪金牌項目數量有較快增長；競賽制度完善，形成奧運爭光激勵機製；體育科技意識進一步加強，運動訓練和比賽成績中的科技含量不斷提升；運動人才流動合理有序，綜合素質和文化水準明顯提升；"體教結合"共同培育高水準后備人才體系和激勵機製初步形成；建設若干個具有世界先進水準的"訓練、科研、教育"一體化

的訓練基礎；與競技體育發展相適應的效益投資體系和社會保障體系逐步建立。⁵⁹

因為群眾體育與競技體育的協調發展戰略，是由中國特色社會主義的本質所決定的。群眾體育可以為競技體育的發展創造良好的社會文化環境，為競技體育的發展提供為數眾多的愛好者和支持者、設備、人才資源等等，而競技體育則可為群眾體育的發展提供示範、增強吸引力、探索科學的方法和手段、給以技術性的指導和服務等等。作為一個整體的體育事業，群眾體育如果離開了競技體育，就會失去先導和魅力；競技體育如果離開了群眾體育，就會失去基礎和支柱。兩者互相依靠，互相滲透，相輔相成，兩者都互為需要，不能缺少任何一個。因此，社會、國家和民眾既需要發展群眾體育，又需要發展競技體育，而且二者又必須協調發展。

二、政策制定結構是否具學習回饋的制度與能力：

由於中國大陸在國際體育運動表現受世界各國之注目係從 1984 年美國洛杉磯奧運會開始，然其位維持其奧運會競賽成績之突破，舉國體制之出現，所有改革均在每 5 年黨中央計劃後一系列檢討總結的配合，訂定國家體育發展之方向與政策重點為主。根據中國體育事業發展之演進，以體育政策是體育發展的行為準則，它規定與指導著體育的發展方向。因體育政策的產生受到社會政治系統各種因素的制約和影響，是眾多因素綜合作用的產物。其中最主要因素有：社會經濟狀態、政治體制和制度條件、政治文化、國際環境等。⁶⁰

由於中國體育決策包括信息、智囊、決策、執行、反饋（管理範疇）五個系統，而信息與智囊系統極為體育政策研究之內容。而從宏觀政策研究角度看，中國體育界信息系統的主要組織機構是國家體委信息所，該所通過對文獻(包括聲象)的收集、整理、分析研究，位體育管理與決策、運

⁵⁹ 中國國家體育總局，網址：<http://www.sport.gov.cn/fagui/fg002.htm> /參閱日期 2008 年 10 月 3 日。

⁶⁰ 李益群、李靜，〈政府與體育的公共政策研究〉，《北京體育大學學報》，2003年第 26 卷第 2 期，頁 141。

動訓練與競賽、體育科研與教學等提供多種不同形式和不同層次的國內外情報信息，它的主要任務是提供信息，兼顧提供專題研究報告，參與部分資訊活動；國家體委信息中心側重於為體育系統提供計算機技術服務；相應地，國家體委各業務司、局也通過各種途徑，部分分擔了國內外有關體育信息的搜集，提供給有關部門以參考工作。」⁶¹

因而體育事業的發展必須遵循投入、活動、產出的運行機制和發展規律，以最小投入而得到最大的產出效應，做到體育事業發展的經濟性。這樣中國體育事業發展才能符合國情，從而步入高速發展期。人們知道，體育事業是全民的事業，必須得到社會的投入，通過各種活動獲得體育事業的各項產出。這裡的投入是指體育發展需要政府機構、人才、資金、場地、情報、資源的保證，有了投入後，就需要組織各種各樣的活動，如運動競賽、科研、訓練、國際交往等。產出則是指人民體質的增強、人體健康指標、競技水準提高及競賽成績、體育人才培養等成果的體現。將產出結果再通過資訊通路回饋給決策者(或決策部門)⁶² (如第二章圖 2-0-1 所示)。

中國政策制定逐漸形成了新的範式。具體表現為：政策制定的價值取向以現實主義為主；政策制定主體由官方主體向非官方主體拓展；政策制定權以集權與適度分權相結合；科學決策的政策制定方式漸趨普遍；政策制定的動力以公眾的政策訴求為主。改革開放後，中國建設的各個方面、各個領域都進入了全新的階段。在政策制定方面，無論是政策制定的價值取向、主體，還是政策制定權、政策制定方式和動力，與改革開放前都有顯著區別，並逐步形成了政策制定的新範式。因此，研究改革開放後政策制定的基本範式及其帶來的一些問題，對於推進決策體制改革，實現政策制定科學化民主化具有重要的現實意義。⁶³

⁶¹ 張立、王娟，〈從國外軟科學研究，探討我國體育政策體制的特點即存在問題〉，《中國體育科技》1994年第30卷第8期，頁1。

⁶² 邵顯明、張琪全、李國柱，〈我國體育發展戰略與決策的探討〉，《武漢體育學院學報》，2002年第36卷第6期，頁24。

⁶³ 劉昌雄，〈論改革開放後政策制定的基本範式〉，《學術探索》，2004年第10期，頁6-9。

三、政策制定之再設計和政策之制定兩階段間，政策制定機關作了多少政策策略之考慮：

由本文第五章節對《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》競技體育政策制定前之選項設計、選項分析、選項選擇，即明確瞭解競技體育政策從人力資源面向、經費面向、活動面向、宣導面向之間，彼此間有許多次級政策策略之考慮。

從《2001-2010 奧運爭光計畫綱要》「選項之設計」的學理予以檢視，基本上所關注的焦點有以下五點：一、《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》政策選項之設計的指引因素；二、《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》決策模式即為「漸進主義模型（incremental model）」；三、總體上應考慮的因素；四、個體上應考慮的因素；五、選項之「經驗決策法則」產生。

中國競技體育勝利完成 1994-2000 年《奧運爭光計畫》各項任務並取得歷史性突破。新的世紀，為滿足社會進步和經濟發展對競技體育的更高需求，適應世界競技體育日趨激烈的競爭，完成好在北京舉辦 2008 年奧運會光榮而艱巨的任務，必須對今後 10 年(2001-2010 年)我國競技體育的發展進行科學規劃，保證競技體育事業健康、快速和持續發展。從實際之運作經驗，中國大陸在 2001-2010 年競技體育政策：《奧運爭光計畫綱要》之政策方案之規劃，係從《1994-2000 年奧運爭光計畫綱要》之執行後，有參考學習過去經驗的設計，類似於「漸進主義」，決策者學習過去的經驗，只做小幅度的增刪。

中共中央國務院關於進一步加強和改進新時期體育工作的意見，指示各級黨委、政府要以此 2008 年北京奧運為契機，進一步加強和改進新時期體育工作。並相當明確的指示發展戰略：舉辦 2008 年奧運會是一個系統工程、制定新時期奧運爭光計畫、密切跟蹤世界競技體育新動向，結合中國實際，科學部署競技體育發展戰略、舉辦好全國運動會和國內其他賽事、加強高水準運動隊建設。

因 2008 年北京奧運為契機、制定新時期奧運爭光計畫為重要之機制，應用民族主義與愛國主義之推進力，配合科學部署競技體育發展戰略、舉辦好全國運動會和國內其他賽事、加強高水準運動隊建設之設計主要能透過改變個人的認知、態度與價值的方式，促成所欲的行為改變，達成了符號督促的設計之設計原則。致中國大陸在競技體育政策：《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》之政策方案之規劃之設計，是一種「放手做」的途徑，機關有選擇政策工具的能力與誘因，能藉此學習政策相關經驗，使得奧運爭光計畫有持續發展的效益。

四、政策目標是否詳細明確，是否訂出目標之先後順序：

當中國大陸競技體育政策：《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》政策議題被啓動，順利由「系統議程」邁入「制度議程」時，政策主體就必須開始推動政策方案的具體規劃。而這整個工作的核心就是要先確立政策議題的「期望價值」，也就是「公共政策目標」，當然《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》政策之目標之確立有三項如下：

(一)中國競技體育的總體目標是：

繼續保持亞洲領先和奧運會上金牌數排名前列地位，力爭在 2008 年奧運會有所突破；充分發揮競技體育多元功能，形成與社會主義市場經濟體制相適應的具有中國特色的競技體育管理體制和營運機制。

(二)競技運動水準目標是：

2004 年夏季奧運會繼續保持金牌數排名前列地位，鞏固和擴大優勢項目，為 2008 年奧運會打下良好基礎。2002 年冬季奧運會實現金牌"零"的突破，總體實力有新的提升；2006 年、2010 年冬季奧運會在保持上屆水準的基礎上，實現穩中有升；夏季亞運會上繼續保持領先位置，冬季亞運會奮勇爭先，賽出水準；其他國際綜合性運動會和單項比賽努力創造優異成績。

(三)可持續發展目標是：

運動項目佈局合理和分類管理科學，奪金牌項目數量有較快增長；競賽制度完善，形成奧運爭光激勵機制；體育科技意識進一步加強，運動訓

練和比賽成績中的科技含量不斷提升；運動人才流動合理有序，綜合素質和文化水準明顯提升；"體教結合"共同培育高水準後備人才體系和激勵機制初步形成；建設若干個具有世界先進水準的"訓練、科研、教育"一體化的訓練基礎；與競技體育發展相適應的效益投資體系和社會保障體系逐步建立。⁶⁴

五、政策制定者是否盡力尋求各種可供選擇的政策：

本文前已述及競技體育政策：《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》就「優勢項目的發展」、「宣導」、「人才培育及獎勵」、「交流」等四大面向，所作之選案選擇，分述如下：

(一)就競技體育政策發展面向之選案選擇部分：

《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》的發展面向之選案選擇部分，分析結果可探知其評價性準則部分之效率、效益、公平選擇分析，優勢運動項目發展均是最為可行、全面發展是尚為可行。此外，其實際性準則部分，就政治可行性、行政可行性、法律可行性等，兩者皆是最為可行，而經濟可行性、技術可行性、資源可行性等，優勢運動項目是最為可行、全面運動發展是尚為可行。是故現今當務之急應以優勢運動項目發展為主，並輔以全面運動發展為輔。

(二)就競技體育政策宣導面向之選案選擇部：

《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》宣導面向之選案選擇部分，均涉及時間、經費、人力、物力等之分析，經過分析結果顯示，重點性宣導評價性準則與實際性準則的每一個面向，都是最為可行，多元性宣導就其「公平」、「行政可行性」、「資源可行性」是尚為可行，所以應以重點性宣導為主，多元性宣導為輔。

(三)就競技體育政策人才培育及獎勵面向之選案選擇部分：

《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》人才培育及獎勵面向之選案選擇

⁶⁴ 中國國家體育總局，《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》，網址：
<http://www.sport.gov.cn/fagui/fg002.htm> /參閱日期：2006 年 12 月 5 日。

部分，其強化固才依評價性準則與實際性準則各項分析，均是最為可行，此外，就全面擴展而言，其經濟可行性、技術可行性、資源可行性是尚為可行，其理由是全面擴展花費金額支出較龐大，技術層面廣、挑戰性高，其所動用的資源亦同層面廣、挑戰性高，餘皆是最為可行。是故，應以強化固才為主，全面擴才為輔方為良策。

(四)就競技體育政策交流面向之選案選擇分析部分：

《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》交流面向之選案選擇分析部分，區域交流其評價性準則與實際性準則各項分析，均是最為可行，此外，全球交流之評價性準則「公平」，實際性準則項目之「政治可行性」、「行政可行性」、「法律可行性」均是最為可行，此外，全球交流之評價性準則「效率」、「效益」，實際性準則項目之「經濟可行性」、「技術可行性」、「資源可行性」是尚為可行，其理由為全球交流所花費金額支出較龐大，技術層面廣、挑戰性高，其所動用的資源亦同層面廣、挑戰性高。所以應以區域交流為主，全球交流為輔。

綜合上述分析，目前中國大陸《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》實際執行情況，與此選案選擇的四大面向是吻合的，即表示政策制定者能予盡力尋求各種可供選擇的政策。

六、有無確定的範圍及時間來衡量實際產出：

(一)總體目標

1.繼續保持亞洲領先和奧運會上金牌數排名前列地位，力爭在 2008 年奧運會有所突破；2.充分發揮競技體育多元功能，形成與社會主義市場經濟體制相適應的具有中國特色的競技體育管理體制和營運機制。透過改革與發展，競技體育整體實力穩步提升，運動項目和運動隊伍架構更加合理，競技運動人才的綜合素質進一步提升。3.競技成績中科技含量顯著增加，基礎設施和條件明顯改善。

(二)競技運動水準目標是：

1.2004 年夏季奧運會繼續保持金牌數排名前列地位，鞏固和擴大優勢項目，為 2008 年奧運會打下良好基礎。2.力爭有 20-24 個大項目 120 個左右小項目具有進入前 8 名的實力，11—14 個大項目 80 個左右小項目具有爭奪獎牌的實力；3.在 2008 年夏季奧運會上，充分發揮東道主優勢，全面參與奧運會的競爭，力爭金牌數排名第 3 位。爭取有 22-26 個大項目 160 個左右小項目具有進入前 8 名的實力，14-16 個大項目 100 個左右小項目具有爭奪獎牌的實力；4.2002 年冬季奧運會實現金牌"零"的突破，總體實力有新的提升；5.2006 年、2010 年冬季奧運會在保持上屆水準的基礎上，實現穩中有升；6.夏季亞運會上繼續保持領先位置，冬季亞運會奮勇爭先，賽出水準；7.其他國際綜合性運動會和單項比賽努力創造優異成績。

(三)可持續發展目標是：

1.運動項目佈局合理和分類管理科學，奪金牌項目數量有較快增長；競賽制度完善，形成奧運爭光激勵機制；2.體育科技意識進一步加強，運動訓練和比賽成績中的科技含量不斷提升；運動人才流動合理有序，綜合素質和文化水準明顯提升；3."體教結合"共同培育高水準后備人才體系和激勵機制初步形成；建設若干個具有世界先進水準的"訓練、科研、教育"一體化的訓練基礎；4.與競技體育發展相適應的效益投資體系和社會保障體系逐步建立。⁶⁵

從上述《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》各項發展目標的執行，2006 年體育總局提出檢討說明：雖然經過不懈努力，競技體育工作取得了長足進步，為今後的發展奠定了基礎，積累了經驗。但也要看到，我國競技體育在未來的發展道路上，面臨著一些問題和困難：目前競技體育適應社會主義市場經濟的國家與社會共同興辦的多元化發展格局尚處於初級階段，需下大力氣建設；市場經濟條件下的專案管理體制需要有了新的思路予以完善；“體教結合”層次較低，後備人才基地建設有待加強；競技體育

⁶⁵ 中國國家體育總局，《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》，網址：
<http://www.sport.gov.cn/fagui/fg002.htm> /參閱日期：2007 年 12 月 1 日。

人才隊伍綜合素質和整體水準有待進一步提高；科技與訓練結合不緊、訓練競賽中的科技含量較低；區域間競技體育發展不平衡的矛盾愈來愈突出等。另外我國競技體育的整體實力與世界先進水準相比，優勢並不明顯，現有優勢項目奪金空間已經或基本飽和，很難再有大的奪金拓展餘地，一些優勢專案面臨著越來越明顯的挑戰，田徑、游泳等基礎項目和金牌大項，與世界先進水準仍然有較大差距。⁶⁶

根據中共中央與地方均有政策擬訂單位之設置，其功能涵括政策研究、專案追蹤管制及施政管理與評估，應可視為政策制定之評估與再設計之結構單位，中共體育事業政策之實況論，其追蹤、管制與評估作為頗為完善。例如根據《中華人民共和國審計法》的規定，審計署對國家體育總局每年度預算執行情況進行了審計，並延伸審計了所屬體育彩票管理中心、北京體育大學等 10 家單位，致體育總局之經濟司主管單位，必須提出明確之執行成效，作為確定的範圍及時間來衡量實際產出。

七、政策制定之過程，理性技術之應用程度如何：

在政策制定之過程所謂理性決策方法 也叫合理決策方法，最佳決策方法。是根據數位和事實，用精細的計算，合理的科學的方法，分析解決問題的各種可行方案的優劣，從而求得最佳政策。它又可以分為完全理性決策方法和有限理性決策方法。由於完全理性決策方法要求很嚴格，要全面分析影響決策的所有因素和所有解決問題的政策方案，最後選擇最佳，在實際應用時存在很多限制。所以就產生了既符合科學的理性原則，又是一種“有限理性”的有限理性決策方法。

故從《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》的競技體育政策之第四條的十項戰略措施，可發現出理性之技術之應用程度高，可包括著：

第(二)項擴大規模，突出重點，全面參與奧運會的競爭：擴大我國競技體育的優勢項目，形成優勢項目的"人才群"和"人才鏈"。重點在部分道

⁶⁶ 中國國家體育總局，《2006—2010 年我國競技體育發展研究報告》，網址：
<http://www.sport.gov.cn/fagui/fg002.htm> /參閱日期：2007 年 10 月 12 日。

統優勢項目和潛優勢小項目中，加快培養準備 2008 年奧運會的運動員，擴大各項目適齡段優秀運動隊運動員的人數和規模，增加投入比例，形成合理架構。

第(三)項優化項目佈局架構，拓展新的"金牌增長點"：鞏固和加強桌球、板羽球、跳水、舉重、射擊、體操才女子柔道等優勢項目，保證投入，挖掘潛力，擴大優勢。加強科研攻關、科學選材和科學訓練，力爭早日突破。加強對奧運會新增加項目或有可能增加項目的研究，早抓新的"金牌增長點"。

第(五)項堅持科學訓練，加大體育科技投入，提升訓練效益：科學合理地貫徹執行"三從一大"(從難、從嚴、從實戰出發、大運動量)的訓練原則，在繼承道統訓練經驗和成功做法基礎上，與時俱進、大膽創新，深入研究探索各項目的製勝規律，大力推展我國優勢項目的成功訓練方法和經驗。全面實施奧運科技行動計畫，加大科技對運動訓練的指導和支持力度，建立與完善科學訓練監控服務體系。

第(八)項實施 2010 年后備人才工程：抓好各項目各年齡段的後備人才培養。製定後備人才培養方案，重點加強優勢項目和潛優勢項目後備人才培養，抓好與奧運週期人才年齡和水準相銜接的二線、三線隊伍建設。實行奧運後備人才培養的重點佈局、重點投入。

第(九)項完善競技體育的效益投資體系：充分發揮舉國體制優勢，進一步加大對競技體育的科技人力度。結合奧運項目總體佈局，科學製定資金投入計畫，明確科技人方向和科技人重點，對優勢項目、潛優勢項目、田徑、游泳和水上項目的部分奪取金牌、獎牌小項目以及女子重點集體球類項目給予重點保障。注重對奧運后備人才的投入。加大國家隊科技經費投入力度，劃撥專項經費，切實保障國家隊科研支出。

八、政策制定之過程，超理性技術之應用程度如何：

在政策制定之過程中所謂非理性決策方法，就是除理性決策方法以外的其它決策方法，當制定政策的依據、因素、資料、資料、資訊等目標不

能夠準確量化的時候，就要採用非理性決策方法。常用的有：①漸進決策方法，即在以往政策法規的基礎上制定新的政策，只是對原有的政策進行局部的調整和修改，是原有政策的延伸和發展。②政治協調決策方法，即決策者在制定政策的時，廣泛聽取各階層，各利益集團的意見，在互相妥協諒解的基礎上進行決策。③領導者或領導集體決策方法，這是各個國家廣泛採用的一種決策方法，它是建立在領導者或者領導集體對某個社會問題深刻理解、認識、分析和判斷的基礎之上的，要求領導者具有優秀的綜合素質和豐富的治國經驗。所以也稱為“經驗決策方法”。

故從《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》的競技體育政策之第四條的十項戰略措施，可發現出非理性之技術之應用程度高，可包括著：

第(一)項堅持和完善舉國體制，深化競技體育體制改革：發揮社會主義制度的優越性，充分挖掘各類體育資源，樹立“國內練兵、一致對外，優勢互補、共同發展”的全國一盤棋思想，注重總體發展與局部發展的有機結合，處理好不同層次利益關係。

第(四)項改革完善競賽制度，充分發揮競賽槓桿作用：進一步改革和完善全運會賽制，充分發揮奧運戰略導向作用。加大全運會參賽辦法、計分辦法和項目設置的改革力度，將國家和地方利益有機地結合，建立科學合理的競爭機制，充分調動地方和解放軍為國家培養和輸送高水準運動人才的積極性，使全運會更好地為奧運戰略服務。

第(六)項培養和造就一支水準高、作風硬的運動員和教練員隊伍：把提升運動技術水準與培養有理想、有道德、有文化、有紀律的競技體育隊伍相結合。大力弘揚中華體育精神，切實加強優秀運動隊的思想政治工作和運動員的頭班道德教育；重視和加強運動員的文化教育工作，保證質量，提升素質。

第(七)項建立健全法律法規，加強體育道德建設：加大賽風賽紀的綜合治理，建立健全相應的法規，加重對違規違紀的處罰。對弄虛作假、違反競賽規則、擾亂賽場秩序和其他各種不正之風堅決予以打擊，努力維護

體育競賽的公平、公正性。堅持"嚴令禁止、嚴格檢查、嚴肅處理"的方針，堅決反對使用違禁藥物，在加強宣傳和教育的基礎上，加大對使用違禁藥物的處罰力度。

第(十)項加強國際交往，宣傳和普及奧林匹克精神，擴大競技體育的社會影響：加強對外交往和國際交流，加大"請進來"和"送出去"的力度，有到達站組織好重點項目團隊出訪和比賽，為承擔重點項目佈局任務的運動員、教練員創造更多的鍛鍊、參賽機會，組織和選派教練員到國外學習先進的訓練和管理的理論、方法；聘請外國專家或學人到我國長期執教或短期講學，廣泛進行學術和訊息交流；有針對性地加強各種國際體育管理人才的培養。進一步強化奧運意識和全社會參與體育的意識。

綜上述，其八項次級評估標準分析，是為中國大陸競技體育政策過程模式項面向之實際作為品質評估，摘要彙整如表 7-4-1。

評估之次級標準		現 況
三、過程模式項	1.對政策之基本特徵，是否作適當的考慮	78 年改革開放後已漸能深入且適當之考慮，貫徹度持續加強中。貫徹"科教興體"方針，加速運動訓練科學化進程。加大體育科技體制改革力度，增加科技技人，推展運動訓練與體育科技的緊密結合，不斷提升運動訓練中的科技含量，促進訓練、科研、教育一體化。
	2.政策制定結構是否具學習回饋的制度與能力	78 年改革開放後，中國建設的各個方面、各個領域都進入了全新的階段。在政策制定方面，無論是政策制定的價值取向、主體，還是政策制定權、政策制定方式和動力，與改革開放前都有顯著區別，並逐步形成了政策制定的新範式。因此，研究改革開放後政策制定的基本範式及其帶來的一些問題，對於推進決策體制改革，實現政策制定科學化民主化具有重要現實意義。
	3.政策制定之再設計和政策之制定兩階段間，政策制定機關作了多少政策策略之考慮	整個政策制定之再設計和政策之制定過程，初期未能作好兩者間之緊密聯結關係，78 年改革開放後情況漸改善。

4.政策目標是否詳細明確，是否訂出目標之先後順序	政策目標初期僵化呆滯，且未作詳細建置，不務實際，78 年改革開放後情況漸改善。當中國大陸競技體育政策：《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》政策議題被啓動，順利由「系統議程」邁入「制度議程」時，政策主體就必須開始推動政策方案的具體規劃。而這整個工作的核心就是要先確立政策議題的「期望價值」，也就是「公共政策目標」，有明確具體先後順序合理清楚。
5.政策制定者是否盡力尋求各種可供選擇的政策	78 年改革開放後情況漸改善。競技體育政策：《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》就「優勢項目的發展」、「宣導」、「人才培育及獎勵」、「交流」等四大面向，所作之選案選擇。
6.有無確定的範圍及時間來衡量實際產出	有足夠的影響範圍與時間來實際衡量政策產出。根據中共中央與地方均有政策擬訂單位之設置，其功能涵括政策研究、專案追蹤管制及施政管理與評估，應可視為政策制定之評估與再設計之結構單位，中共體育事業政策之實況論，其追蹤、管制與評估作為頗為完善。
7.政策制定之過程，理性技術之應用程度如何	78 年改革開放後有採用理性技術，惟應用程度未具廣泛及熟稔。故從《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》的戰略措施，理性之技術之應用程度高，可包括著：擴大規模，突出重點，全面參與奧運會的競爭。優化項目佈局架構，拓展新的"金牌增長點"。堅持科學訓練，加大體育科技投入，提升訓練效益。實施 2010 年后備人才工程。完善競技體育的效益投資體系。
8.政策制定之過程，超理性技術之應用程度如何	78 年改革開放後，整個政策制定過程漸採超理性技術之應用，近 10 年成效漸增。從故從 2001-2010 年奧運爭光計畫綱要的競技體育政策之第四條的十項戰略措施，可發現出非理性之技術之應用程度高，可包括著：堅持和完善舉國體制，深化競技體育體制改革。改革完善競賽制度，充分發揮競賽槓桿作用。培養和造就一支水準高、作風硬的運動員和教練員隊伍。建立健全法律法規，加強體育道德建設。加強國際交往，宣傳和普及奧林匹克精神，擴大競技體育的社會影響。

第五節 輸出項之評估

壹、前言

在評估一項政策時，應注意不要將「政策成效」(outcome)與「政策輸出」(policy output)混為一談。前者關心的是「這個政策的施行有無達到預期目標？」，後者只強調「做了些什麼？」。本研究在回顧中國政府體育總局執行相關政策之文獻，就是中共中央政府對該競技體育之政策發展，在《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》「輸入面向」資源之輸入情形，有關於人員、資訊、設備、權威等成本，而達成多少成效，但是這些都是「輸出」的統計，未必達到政策制定原本期待的「成效」。對於成效的評估很重要的消息來源就是標的人口(target population)的第一手認知，這一點是政府機關或公司較為忽略的。本節之目的，在於如何從奧運爭光之標的群體角度，來評估政策的實際成效和影響。本研究的政策評估途徑，係根據後實證政策分析學者Frank Fischer所提之架構，針對個別政策的內容及成效，研究將會提出兩個層次的發問：一、實證層次：即執行成效的驗證，透過具體政策案例的檢視，包括執行過程與結果，來思考該政策設定的目標有無做到；以及從政策接收者的觀點提出對於政策實質成效的評估。二、規範層次：即政策目標的確認，從多元的角度，檢驗政策目標的建構有無問題：進一步要回答的是，又有哪些重要的政策方向、目標可能被忽略？

貳、《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》輸出項評估

一、名義上的產出(nominal output)，政策是否明確，前後內容是否一致，操作是否確實：

中國大陸改革開放所標榜著從計劃經濟走向市場經濟，但每隔五年仍是由黨中央通過計畫建議，似乎尚未脫離計劃之經濟，其政治體制和制度條件之改革，在一黨專制之下一個機構多塊牌子之體制，仍是掌握在一黨

的制度之下，無法形成多元化之社會，相當制式之發展，尤其在菁英民主制度之下，政治文化仍是托著英明政治領導治理之口號，一切成就仍歸功於英明拙見之領導。在國際全球化之互動影響更是弱肉強食之爭奪之強烈競爭，先進之西方文化無比的威力正朝向東方之中國探訪虛實，中國在國際社會也扮演著列強之國，體育之發展從 2001 年至今知全球化發展期，本著經濟之迅速成長，也做出相當強勢之「2001-2010 年體育改革與發展綱要」，從《全民健身計畫綱要》第二期工程第一階段(2001-2005 年)實施計畫》、《農村體育工作暫行規定》、《2001-2010 年奧運爭光計畫》、《2008 年奧運爭光行動計畫》、《2008 年奧運會競賽組織行動計畫》、《關於進一步做好退役運動員就業安置工作的意見》、《優秀運動員傷殘互助保險試行辦法》、《關於進一步加強運動員文化教育工作的意見識》與《關於加強體育道德建設的意見》等九個重要之體育政策，來面對全球化之體育發展時期。這個時期不但有 13 億多之中國人民以期待之眼神，更有國際的銳利焦點窺視。

從歷經五年中體育之發展，中共體育當局配合黨之十五規劃，所提出「2001-2010 年體育改革與發展綱要」的執行，面臨社會經濟情況、政治體制與體制、政治文化與國際環境之變化之影響。然中國競技體育勝利完成 1994-2000 年《奧運爭光計畫》各項任務並取得歷史性突破。新的世紀，為滿足社會進步和經濟發展對競技體育的更高需求，適應世界競技體育日趨激烈的競爭，完成好在北京舉辦 2008 年奧運會光榮而艱巨的任務，必須對今後 10 年(2001-2010 年)我國競技體育的發展進行科學規劃，保證競技體育事業健康、快速和持續發展。從實際之運作經驗，中國大陸在競技體育政策：《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》之政策方案之規劃，係從《1994-2000 年奧運爭光計畫綱要》之執行後，有參考學習過去經驗的設計，類似於「漸進主義」，決策者學習過去的經驗，只做小幅度的增刪。

中共中央國務院關於進一步加強和改進新時期體育工作的意見，指示各級黨委、政府要以此 2008 年北京奧運為契機，進一步加強和改進新時

期體育工作。並相當明確的指示發展戰略：舉辦 2008 年奧運會是一個系統工程、制定新時期奧運爭光計畫、密切跟蹤世界競技體育新動向，結合中國實際，科學部署競技體育發展戰略、舉辦好全國運動會和國內其他賽事、加強高水準運動隊建設。

因 2008 年北京奧運為契機、制定新時期奧運爭光計畫為重要之機制，應用民族主義與愛國主義之推進力，配合科學部署競技體育發展戰略、舉辦好全國運動會和國內其他賽事、加強高水準運動隊建設之設計主要能透過改變個人的認知、態度與價值的方式，促成所欲的行為改變，達成了符號督促的設計之設計原則。致中國大陸在競技體育政策：《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》之政策方案之規劃之設計，是一種「放手做」的途徑，機關有選擇政策工具的能力與誘因，能藉此學習政策相關經驗，使得奧運爭光計劃有持續發展的效益。

依體育總局(體競字〔2002〕160 號 2002 年 11 月 19 日)發布 2001-2010 年奧運爭光計畫綱要，第三項改革與發展目標指出：

(一)中國競技體育的總體目標是：繼續保持亞洲領先和奧運會上金牌數排名前列地位，力爭在 2008 年奧運會有所突破；充分發揮競技體育多元功能，形成與社會主義市場經濟體制相適應的具有中國特色的競技體育管理體制和營運機制。透過改革與發展，競技體育整體實力穩步提升，運動項目和運動隊伍架構更加合理，競技運動人才的綜合素質進一步提升，競技成績中科技含量顯著增加，基礎設施和條件明顯改善。

(二)競技運動水準目標是：2004 年夏季奧運會繼續保持金牌數排名前列地位，鞏固和擴大優勢項目，為 2008 年奧運會打下良好基礎。力爭有 20-24 個大項目 120 個左右小項目具有進入前 8 名的實力，11—14 個大項目 80 個左右小項目具有爭奪獎牌的實力；在 2008 年夏季奧運會上，充分發揮東道主優勢，全面參與奧運會的競爭，力爭金牌數排名第 3 位。爭取有 22-26 個大項目 160 個左右小項目具有進入前 8 名的實力，14-16 個大項目 100 個左右小項目具有爭奪獎牌的實力；2002 年冬季奧運會實現金牌"

零"的突破，總體實力有新的提升；2006年、2010年冬季奧運會在保持上屆水準的基礎上，實現穩中有升；夏季亞運會上繼續保持領先位置，冬季亞運會奮勇爭先，賽出水準；其他國際綜合性運動會和單項比賽努力創造優異成績。

(三)可持續發展目標是：運動項目佈局合理和分類管理科學，奪金牌項目數量有較快增長；競賽制度完善，形成奧運爭光激勵機制；體育科技意識進一步加強，運動訓練和比賽成績中的科技含量不斷提升；運動人才流動合理有序，綜合素質和文化水準明顯提升；"體教結合"共同培育高水準後備人才體系和激勵機制初步形成；建設若干個具有世界先進水準的"訓練、科研、教育"一體化的訓練基礎；與競技體育發展相適應的效益投資體系和社會保障體系逐步建立。⁶⁷

從中共《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》目前實際執行概況是為如何？以下分述之。

(一)中國大陸參加歷屆夏季亞、奧運競賽成效

從近代國際奧林匹克運動會之舉行至今已歷經百年以上之歷史，而以中華人民共和國之名稱參加之奧運會，實際上根據中國奧委會網頁的資料，中共中國第一次參加奧運會，不是1984年，而是1952年赫爾辛基奧運會；由於當年芬蘭在蘇聯的影響下，令中共中國成功排除中華民國代表，雖然遲到了十天，但仍成功參加了一些項目。1954年中共中國默認「雙重會籍」的問題，與中華民國政府同時各自以「中國」名義，連續四年一起成為國際奧委會成員；到了1956墨爾本奧運會，由於准許中華民國以Formosa名義出賽；然而中共中國卻為了政治理由，宣佈杯葛奧運會，甚至於1958年退出國際奧委會，直至1979年獲得重返奧委會會員國之合法席位，1980年抵制蘇聯莫斯科奧運會後，方在1984年重返參加國際奧運賽會。中國大陸從1984年在美國洛杉磯奧運會開始，參加競賽說明如下⁶⁸：

⁶⁷ 中國國家體育總局，《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》，網址：
<http://www.sport.gov.cn/fagui/fg002.htm> /參閱日期：2006年12月5日。

⁶⁸ 中國奧會官方網站：<http://www.olympic.cn/> /參閱日期：2008年9月15日。

1984年第23屆洛杉磯奧運會，中國軍團共獲15金8銀9銅，金牌數僅次於美國、羅馬尼亞、聯邦德國，位居第四。在這屆奧運會上，中國派出了225名運動員，參加射擊、排球、擊劍、田徑、體操、游泳等16個項目的比賽。這是中國在闊別32年之後第一次重返奧運會，也是中國有史以來派出的規模最大的體育代表團。

1988年漢城奧運會中國這次選派301名選手參加比賽。由於蘇聯、民主德國及東歐等國家都參加了本屆奧運會，競爭比上屆激烈得多，中國運動員在本屆奧運會上最終只獲得5枚金牌、11枚銀牌和12枚銅牌，總分數居第8位。

1992年巴塞隆納奧運會，中國此次選派男運動員118人、女運動員133人參加除足球、曲棍球、棒球、手球及馬術以外共20個項目的比賽。中國代表團在經過1988年漢城奧運會的失意後，本次重新發揮出高水平，結果共獲金牌16枚，銀牌22枚，銅牌16枚，成績超過了此前最高的1984年奧運會時，取得了歷史最好成績。中國台北棒球隊則獲得了該項目的銀牌。

1996年亞特蘭大奧運會，中國派出由495人組成的體育代表團參賽，其中運動員309人(女運動員199人)，運動員人數居各國和地區體育代表團的第12位。中國代表團是以年輕選手、新選手為主組成的，運動員平均年齡21.7歲，其中85%的人是第一次參加奧運會。中國運動員參加了本屆奧運會26個大項中22個大項153個小項的比賽，共獲得金牌16枚，獎牌總數50枚。

2000年雪梨奧運會，中國代表團此次派出311名運動員參賽，以金牌28枚、獎牌總數59枚的優異成績一舉躍入了獎牌榜世界三強行列，這兩項指標不僅都創下了中國自參加奧運會以來的單屆最高紀錄，而且均名列世界第三位。僅9月22日一天，中國就日收6金，創下了中國運動員參加奧運會歷史上單日奪取金牌數的最高紀錄。

2004 年雅典奧運會，2008 年奧運會主辦國中國此次派出了包括 407 名運動員（其中女運動員 269 名，男運動員 138 名）的代表團參加了除棒球和馬術外的其他所有 26 個大項的比賽，取得了空前出色的戰績，金牌數和獎牌總數兩項指標都創下了中國自參加奧運會以來的單屆最高紀錄，均超過了在四年前悉尼奧運會上創造的歷史最好成績。而且奪金牌面也達到了歷史新高，獲得金牌的項目增加至 13 個大項。

2008 年第二十九屆北京奧運會，本屆夏季奧運會共有 87 個國家或地區贏得獎牌。當中，主辦國中國以 51 金 21 銀 28 銅於獎牌榜上居冠，是奧運歷史上首個亞洲國家登上獎牌榜榜首，而美國較上屆奧運下降一位，金牌數目不變；置於上屆排行第三的俄羅斯後來居上，力壓英國。雖然如此，下一屆夏季奧運會主辦國英國分別在單車、划艇等項目奪得多面獎牌，令她們由上屆的第十跳升至第四位。本屆奧運共有 3 個國家贏得她們歷史性的首面奧運金牌，包括在田徑場上摘金的巴林、巴拿馬，及在柔道館中掄元的蒙古；而曾獲八屆奧運曲棍球金牌的印度，則在射擊場中達成個人項目的首度封王；另外，阿富汗、多哥、毛里裘斯及塔吉克斯坦等 4 國則於本屆奧運中首度贏得獎牌。

(二)中國大陸參加歷屆冬季奧運會競賽成效

中國與冬奧會是相當艱難歷程但有燦爛前景，儘管與夏季奧運會成績相比，中國運動員在冬季奧運會的取得的戰績相對“薄弱”，但是楊揚在 2002 年鹽湖城冬奧會上實現金牌零的突破，讓中國的冬季項目也迎來了奧運會的春天。1980 年美國普萊西湖第 13 屆冬奧會 中國奧委會在 1979 年國際奧委會合法席位得到恢復之後，首次派隊出席冬奧會，28 名男女運動員參加了滑冰、滑雪、現代冬季兩項等 18 個單項的比賽，與世界先進水平有較大的差距，無一人進入前 10 名。1984 年塞拉耶佛第 14 屆冬奧會 中國運動員第二次參加冬奧會，37 名選手參加了速度滑冰、花樣滑冰、越野滑雪、高山滑雪、現代五項等五個大項的比賽，中國隊僅僅獲得了團體總分五分，在 49 個參賽代表團中排第 23 位。1988 年卡爾加裏第 15 屆冬奧

會 中國隊派出了 20 人的代表團，參加了速度滑冰、花樣滑冰和越野滑雪 3 大項 18 個小項的比賽，但是運動員成績與世界一流的成績相差較大，中國運動員的最好名次為 14 名。1992 年阿爾貝維爾第 16 屆冬奧會 中國自 1980 年參加首次參加冬奧會以來，經過 12 年的努力，終於在本屆實現了獎牌“零的突破”，參加比賽的 34 名運動員，一共獲得了 3 枚銀牌兩個第四名。這是一個可喜的進步，其中女選手葉喬波在比賽中帶傷上陣，頑強拼搏，奪得了女子速滑 500 米和 1000 米兩項銀牌。1994 年利勒哈默爾第 17 屆冬奧會 中國派出了 27 名運動員（其中女選手 19 名），參加了速度滑冰、短道速滑、花樣滑冰、冬季兩項和自由滑雪等大項的比賽，運動員在比賽中基本發揮出了水平，3 名女選手獲得獎牌，張豔梅獲得 500 米短道速滑銀牌、葉喬波獲得 1000 米速滑銅牌、陳露獲得花樣滑冰女子單人滑銅牌。1998 年長野第 18 屆冬奧會 中國代表團參加了滑冰、冰球、滑雪、冬季兩項四大項 40 個小項的比賽，在男女 6 個項目中有獎牌進賬，中國女子速滑隊的 4 位姑娘勇奪接力銀牌、其中楊陽奪得了女子 500 米和 1000 米兩項銀牌，成為歷屆冬奧會歷史上奪得獎牌最多的中國運動員。男子速滑選手李佳軍奪得 1000 米銀牌，成為了在冬奧會上獲得獎牌的第一位中國男運動員。17 歲的小將安玉龍在男子 500 米速滑中贏得銀牌，此外，他還與隊友一起在 5000 米接力賽中，獲得一枚銅牌。第二次參加冬奧會的著名的花樣滑冰女選手陳露在女子單人滑中奪得一枚銅牌。中國選手在本屆冬奧會上一共獲得了 6 枚銀牌和 2 枚銅牌，遺憾的是，沒有能夠實現金牌“零的突破”。2002 年鹽湖城第 19 屆冬奧會：中國代表團實現零的突破，楊揚一人獨得女子 500 米短道速滑和 1000 米短道速滑兩枚金牌，此外，中國代表團還獲得了兩枚銀牌和四枚銅牌。中國大陸從 1984 年在第十三屆：普萊西德湖冬奧會開始，參加競賽說明如下⁶⁹：

1980 年第十三屆：普萊西德湖冬奧會，1979 年在國際奧會合法席位得到恢復後首次出席冬季奧運會，共派出 28 名男女運動員，參加了滑冰、

⁶⁹ 中國奧會官方網站：<http://www.olympic.cn/>參閱日期：2008 年 9 月 15 日。

滑雪、現代冬季兩項的 18 個單項比賽。首次參賽的我國男女選手與世界先進水準有較大差距，無一人進入前六名。

1984 年第十四屆：塞拉耶佛冬奧會，繼 1980 年冬季奧運會之後，中國奧會第二次派隊出席了這次盛會。運動員共 37 人，參加了滑冰、滑雪和現代冬季兩項的 26 個單項比賽中國臺北奧會也派了 14 名運動員，參加了有舵雪橇、運動雪橇、現代冬季兩項等比賽。這是海峽兩岸中國選手第一次同時參加奧運會。

1988 年第十五屆：卡爾加里冬奧會，由於中國未取得冰球參賽資格，高山滑雪、跳臺滑雪和現代冬季兩項的水準較低，而雪車、雪橇兩項又未開展，因此，中國僅派出一行 20 人的代表團，參加速滑、花樣滑冰、越野滑雪 3 項有 18 枚金牌的競爭。中國運動員李琰在本屆冬奧會女子短跑速滑表演賽中獲 1000 米金牌和 500 米、1500 米銅牌。臺灣選手 13 人參加了滑雪、花樣滑冰、雪車和雪橇等項目的比賽。

1992 年第十六屆：阿爾貝維爾冬奧會，中國自 1980 年首次參加冬奧會以來，經過 12 年的努力，終於在本屆實現了獎牌"零的突破"。本屆參加比賽的隊員有 34 人，參加了滑雪、滑冰、冬季兩項等 34 個小項比賽。共獲銀牌 3 枚，第四名 2 項，是一個可喜的進步。其中女選手葉喬波，在比賽中帶傷上陣，頑強拼搏，奪得 500 米和 1000 米兩項速滑的銀牌，雖與金牌擦肩而過，但所表現出來的不屈不撓的精神，為廣大運動員和觀眾讚歎不已。

1994 年第十七屆：利勒哈默爾冬奧會，中國這次選派 27 名運動員(女選手 19 名)參賽，共參加了速滑、短道速滑、花樣滑冰、冬季兩項和自由滑雪等競賽。比賽中基本上發揮了水準，3 名女選手獲得獎牌：張豔梅獲 500 米短道速滑銀牌，葉喬波獲 1000 米速滑銅牌，陳露獲花樣滑冰女子單人銅牌。臺灣選手僅派 3 名選手參加了雙座雪車比賽，結果在 43 隊中名列第 35 名。

1998 年第十八屆：長野冬奧會，中國代表團參加了滑冰、冰球、滑雪、

冬季兩項 4 大項，短道速滑、速滑、女子冰球、花樣滑冰、自由式滑雪、冬季兩項、越野 滑雪等共 40 個單項的比賽。中國冰雪健兒團結奮戰，出現了許多感人的場面。尤其在短道速滑項目上，在男女 6 個項目中，項項都有獎牌進帳……中國代表團本屆共獲銀牌 6 枚、銅牌 2 枚，是歷來取得最多獎牌的一次，但遺憾的是仍未取得金牌"零的突破"。

2002 年第十九屆：鹽湖城冬奧會，中國此次共派出了 72 名運動員參賽。在短道速滑女子 500 米決賽中，中國隊的楊揚擊敗了保加利亞的葉夫根尼亞·拉達諾娃和隊友王春露，奪取了冠軍，為中國獲得了第一枚冬奧會金牌。此後，她又與隊友一起獲得了女子 3000 米接力的銀牌，並在女子 1000 米比賽中再奪 金牌。而申雪/趙宏博也在歐美選手傳統壟斷的領域花樣滑冰雙人滑項目中奮力拼下了一枚銅牌。

2006 年第二十屆：都靈冬奧會，中國體育代表團的人員組成。代表團共 151 人，其中運動員 76 人，由 36 名男運動員和 40 名女運動員組成，包括楊揚、王濛、申雪/趙宏博、王曼利、李妮娜等優秀選手；官員、教練員、醫務科研人員及工作人員 75 人，其中包括 6 名外籍教練。本屆冬奧會是中國代表團參加冬奧會以來，運動成績最好的一屆，冰雪運動整體實力有所提升，雪上項目則實現了歷史性突破。代表團在本屆冬奧會上共取得 2 枚金牌、4 枚銀牌、5 枚銅牌。

1995 年公佈的中華人民共和國體育法是在相當長的歷史時期指導體育事業發展的根本方針。研究和制定競技體育發展戰略必須統領於新時期體育事業發展基本任務、基本方針和基本思路之下，牢牢把握體育工作總目標，使競技體育沿著既定方向健康向前發展。2002 年 12 月制定的《2001-2010 年中國體育改革與發展綱要》中提出了 21 世紀前 10 年競技體育的主要目標，即競技體育總體實力穩中有升，擴大優勢項目、繼續保持在亞洲的領先地位、鞏固和加強在夏季奧運會的前列地位，努力實現冬季奧運會金牌零的突破，在國際體壇的地位進一步提高 2001 年 3 月 15 日，第九屆全國人民代表大會第四次會議批准通過的《中華人民共和國國民經

濟和社會發展第十個五年計畫綱要》中提出，加強公共體育設施建設，開展全民健身運動"健全國民體質監測系統，發展競技體育。2002 年國家下達《中共中央國務院關於進一步加強和改進新時期體育工作的意見》提出，要全面實施競技體育發展戰略，進一步提升我國競技運動水準。

二、政策的可行性：

中國大陸競技體育政策：《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》標的群體之配合情形，可以檢視該政策之重要政策可行性。從本文第四章研究發現出，由於中國大陸之競技體育政策的「標的群體對政策機關的威脅程度」與「標的群體間的合作關係」，就體育（學）的角度來看，彼此的互動並無明顯利害衝突，是低威脅並且具有高度的共生共存合作關係。就參與策略視之，標的群體可以透過遊說、傳播媒體輿論、體育運動專家學者發表意見的支持及喜好體育運動的觀眾動員等方式，向政策機關作充分的意見表達，其溝通管道是暢通的，政策機關：「體育總局」對競技體育已成為全世界傳播媒體寵兒後，基於上述理由，中共體育事業主管機關更是全力支持發展，故是屬於「低威脅」；「高合作」，即「支持型（參與策略）」，其策略是政府部門讓標的群體都能夠參與，共同研議出最可行的解決方案。

從個體分析來看，會影響方案規劃的相關因素，就是「標的群體」，由於方案所需的共識（consensus）與支持的範圍，將深深地影響方案規劃的範圍與層次，因利害關係人的同質性（homogeneity）愈高，對於方案規劃與方案支持度也愈高，反之則愈低。而第五項就是「方案規劃者本身」，即方案規劃者之專業性（expertise）。若專業素養良善，將欲使政策方案的設計，能真正針對政策問題之解決來設計，不會偏離核心焦點。

按中共國務院直屬機關「國家體育總局」，下轄之「中國奧林匹克委員會」「中華全國體育總會」、「中國體育科學學會」亦是可說中共官僚系統。從上述三個主要體育事業推展單位之主要職責與分析其特徵，可知雖然稱為是民間體育團體組織，卻可以瞭解推動中共體育政策之政府部門

目前組織概況，其建構具多元化、專業化特性，乃其他國家所不及。中華全國體育總會是中華人民共和國全國群眾性的體育組織，是黨和政府聯繫體育工作者的紐帶，是依法成立的非營利性的社團法人。而中國奧林匹克委員會是以發展體育和推動奧林匹克運動為任務的全國群眾性、非營利性體育組織，代表中國參與國際奧林匹克事務。在與國際奧會和亞洲奧林匹克理事會及各國家地區奧會的關係中，唯有中國奧會有權代表全中國的奧林匹克運動。

又中國體育科學學會是組織開展國內、國際體育學術交流活動、體育科普活動、教育活動、體育有關的各類諮詢、培訓活動、開展課題研究，組織成果鑒定體育事業等重要部門工作。由於上述三者組織單位其活動，均接受其業務主管單位國家體育總局及社團登記管理機關中華人民共和國民政部的業務指導和監督管理。然從中國共產黨全黨組織系統與統治體系結構關係，分層負責來控制體育政策與體育事業之發展，分別以中華全國體育總會是推展全國群眾性的體育組織，中國奧林匹克委員會是推展競技體育組織，而中國體育科學學會與教育部是體育運動科學重要之科教興國園地，配合了教育部之體育衛生與藝術教育司推展學校體育，如此有系統慎密組織，也難怪乎能有所謂之「思想一盤棋」、「目標一體化」、「組織一條龍」而有利於更快地重點發展體育事業。

綜合前述針對中共中央和「國務院」所提出的要求，和積極備戰 2008 年奧運會，以及提昇競技運動技術和實力作出最好的貢獻，尤其是堅定不移地實施奧運戰略和舉國體制，促進中央與地方的協作、調整，為競技運動的持續發展帶來厚實的動力。由此可見，中國政策執行與運作上仍然強調以「黨」為中心，並透過政府機器運行來達到目的。《2001-2010 年奧運爭光計畫綱要》在總體上應考慮的因素，係根據《2001-2010 年體育改革與發展綱要》、《中共中央國務院關於進一步加強和改進新時期體育工作的意見》等重要體育事業發展政策之競技體育的總體目標是：繼續保持亞洲領先和奧運會上金牌數排名前列地位，力爭在 2008 年奧運會有所突

破；充分發揮競技體育多元功能，形成與社會主義市場經濟體制相適應的具有中國特色的競技體育管理體制和營運機制。透過改革與發展，競技體育整體實力穩步提升，運動項目和運動隊伍架構更加合理，競技運動人才的綜合素質進一步提升，競技成績中科技含量顯著增加，基礎設施和條件明顯改善。

中國的競技體育發展，大部分競技項目還沒有能從原有體制向職業化體制轉換過來，這就使建設21世紀體育工程的重任落在兩種制度上。在這樣一個競技體育發展的大環境背景下，人們對競技體育的發展進行了思考，提出了各種各樣的觀點，其中，最為突出的是，認為中國的“舉國體制”是計劃經濟的產物，必須進行改革；「全運會制度」不符合市場經濟發展的要求，應該取締等，一切都應該按照市場經濟的方式來進行運作。任何國家，都反對實行「行政壟斷」，因為“壟斷”帶來的是“尋租”、“腐敗”，是對市場競爭的扼殺。⁷⁰

上述顯示政策大致上是可行性是能夠達成的，然而實際深入探究發現仍有力不從心之處，如：國家以「舉國體制」體現出強烈而鮮明的國家意志，缺點是缺乏社會自主性和運行機制的靈活性；但在特定的歷史時期，它有利於集中有限的人力、財力、物力更快地發展體育運動，特別是競技體育在國際體壇中更能發揮其優勢。大陸競技體育優於臺灣，就是與政府集中管理體制下的特有運作機制有關，如目標明確、單一，局部服從大局，有利於調動社會各方資源。但是長期實行這種由上至下、政府集中式領導的體育管理體制也容易產生種種弊端，如思想過分僵化，權利過分集中，行動過分統一，限制社會對體育的參與和支持，政府體育經費負擔過重，群眾體育與競技體育發展比例失調等。大陸改革開放以後，體育事業生存與發展的內外環境發生了重大變化，突出表現在兩個方面：一是以市場為取向的經濟體制改革使原有體育體制與轉型中的經濟體制出現異質矛

⁷⁰ 許永剛、王恒同，〈我國競技體育壟斷的態勢及其行業特點〉，《廣州體育學報》第25卷第4期(總第82期)2005年，頁37。

盾，政府包辦一切體育事務的管理方式難以為繼；二是體育事業規模不斷擴大，結構日益複雜，人民群眾對體育的需求水準進一步提高，且呈現多樣化、差別化的發展態勢。這時，舊體制的不適應性開始顯露，主要表現為體育事業發展經費不足和體育行政部門管、辦矛盾突出兩個方面。

從上述之說明，應可發現出中國大陸是以舉國體制為核心的體育管理體制，對競技體育的騰飛到了積極的推動作用，但也產生了一些負面影響；由於舉國體制、全國一盤棋是計劃經濟時代體育管理體制的重要特徵，也是體育社會運行機制的核心原則。但在實施過程中自然會暴露出自身的許多弊端，從而對競技運動直接或間接地造成不良影響。由於政府的包辦一切，統得過死，嚴重束縛了下級的主觀能動性和創造力，束縛了下級的智慧 and 進取心，也極大地阻礙了社會辦競技體育的進程，無利於放手發動全社會辦體育，抹殺了競技體育的經濟能力，與要充分發揮市場機制在配置資源中的基礎性作用的社會主義市場經濟體制背道而馳。

三、競技體育政策對現實社會所產生的影響：

中國競技體育《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》政策的推動發展，政府所投資體系係在計劃經濟體制下政府的財政撥款是唯一的經費來源，政府承擔了從訓練到競賽，從運動員工資到場地器材等等一切開支。它有助於政府從全社會的最高利益出發，規劃資源的配置，保證競技體育的迅速發展，可以說以“舉國體制”為特徵的全能型政府管理方式，對於新中國體育事業的騰飛起到了非常關鍵的作用。但是，政府一元化的競技體育投資體系使競技體育各項活動非經濟化，失去自我生存、自我發展的能力，競技體育投資模式的選擇受到極大限制，在政府包辦一切事務的制度框架內，競技體育只有靠政府辦，而要形成社會、個人與政府共同辦競技體育的模式是不可能的，而且競技體育在經濟上完全依賴國家的財政撥款，並對加大投放的要求越來越強烈，巨額的投資使政府的壓力越來越大。對奧運項目加大財政投入，而對於非奧運項目的投入不僅沒有增加，反而大量減少。另外，對競技體育比賽場館、訓練基地重複建設，重複投

資，導致其使用率低，如北京亞運會建設的場館，在亞運會後大多數都閒置，使用率不高，缺乏整體規劃和佈局，造成投資效益不高局面。⁷¹

但當中國競技體育所取得的輝煌成就，就會產生了巨大的社會效應和廣泛的價值認同。因競技體育的精神價值，能振奮民族精神，培養愛國主義熱情鴉片戰爭以後，屈辱的民族心理，羸弱的民族體質，低落以至被扭曲的民族精神外觀，在長達一個世紀的時間裡如陰雲籠罩著整個國家，人們有著強烈的改變民族形象的願望，對中國運動員形象寄託了深切的厚望。能發揚競爭精神，培育競爭意識競技體育所提出的新概念、新觀念和新模式，進入了國人的精神生活。

從競技體育的經濟價值促進社會經濟的發展觀，可發現隨著中國社會主義市場經濟體制的建立，經濟發展成爲社會活動的中心，競技體育的經濟價值越來越引起人們的關注和重視。競技體育已成爲一種產業，競技體育產業的產品是競技活動的參加者以活動形式提供的服務，競技體育活動所具有的觀賞價值和經濟價值，應該是運動員所提供的勞動產品的價值。

競技體育的經濟活動方式依照經濟發展的規律廣泛地進入了競技體育領域，運用諸如冠名、贊助、廣告等手段，擴大企業和產品知名度，甚至企業辦體育，以期獲得更多的利潤和回報；競技體育職業化使具有相當水準的運動員以競技體育活動爲個人社會生活的方式和手段，從中獲得利益，如高薪工資、出場費、轉會費、資金、贊助等；運動員明星效應已成爲社會的一種現象，運動員自身的無形資產正在被人們逐步認識和加以開發利用；競技體育的高水準比賽所產生的社會價值也是難以估量的，它影響著人們的體育觀、消費觀、從而推動體育產業的更進一步發展。

綜合上述輸出項面向，其三項次級評估標準分析，是爲中國大陸競技體育之《2001-2010 年奧運爭光計劃綱要》政策之實際作爲之品質評估，摘要彙整如表 7-5-1。

⁷¹ 中國國家體育總局政策法規司，http://www.law-lib.com/flsz/sz_view.asp?no=1327 參閱日期 2007 年 3 月 2 日。。

**表 7-5-1 中國大陸競技體育《2001-2010 年奧運爭光計劃綱要》
政策輸出項的品質評估表**

評估之次級標準		現 況
四、 輸 出 項	1.名義上的產出，政策是否明確，前後內容是否一致，操作是否確實	中國競技體育之《2001-2010 年奧運爭光計劃綱要》政策是明確具體，前後內容是一致的，執行操作是確實政策產出明確，名義上的產出（nominal output），相當豐收。
	2.政策的可行性：政治與經濟上之可行性	競技體育、大眾體育與體育產業均具高度的政治與經濟可行性。可使國家在國際上提昇國家文化形象、國際外交關係。從競技體育的經濟價值促進社會經濟的發展觀，可發現隨著中國社會主義市場經濟體制的建立，經濟發展成為社會活動的中心，競技體育的經濟價值越來越引起人們的關注和重視。
	3.政策對現實社會所產生的影響	中國競技體育所取得的輝煌成就，就會產生了巨大的社會效應和廣泛的價值認同。因競技體育的精神價值，能振奮民族精神，培養愛國主義熱情鴉片戰爭以後，屈辱的民族心理，羸弱的民族體質，低落以至被扭曲的民族精神外觀，在長達一個世紀的時間裡如陰雲籠罩著整個國家，人們有著強烈的改變民族形象的願望，對中國運動員形象寄託了深切的厚望。

第六節 綜合小結

綜合上述第一節評估理論與第二節至第五節，所採用 Dror 個案調查之評估模式，依系統論之輸入、結構（即系統）、過程和輸出等四概念，所得到的四個評估面向，每面向再就其涵蓋範圍設定其次級評估標準，總結評估中國大陸競技體育之《2001-2010 年奧運爭光計劃綱要》政策發展，現況是政策產出明確，且日漸有成效，能達操作之確實性。均具高度的內政穩定民心政治上突顯出民族主義之愛國心與經濟可行性增大體育產業之發展形成第三產業造血功能，能夠讓中共日漸與國際接軌，在國際上提昇國家文化形象，並且讓古文明的中國提升在國際上文化地位與洗刷東亞病夫之恥。按 Dror 之評估模式，來作總體全面性的評估，是可較理性掌握中國大陸目前 2001-2010 年奧運爭光計劃之競技體育政策之實際作為，並有一窺奧妙之目的。茲將評估各面向簡述如下：

一、輸入面向係指資源之輸入情形，設定有人員、資訊、設備、權威等四項次級評估標準：

(一)專業人員投入與培育：從 2000 年開始，在隊運動員人數變化不大(2000 年比 2005 年增加 15.34%)的情況下，但職工總人數卻逐漸減少，這顯示出當局注意到經濟效益問題或是基層教練等管理人才逐漸缺乏，整合運用情形尚佳。

(二)知識和情報：中國當局對知識和情報專指可供制定政策參考之資料，尚能充分有效運用。但處理和分析過的資料較少。

(三)體育場館與器材設備：近年來我國體育場館的建設與運營呈以下特點：1.政府投資力度不斷加大，公共體育場館建設處於快速發展期；2.社會投資逐漸增加，推動了多元化投資格局的形成；3.規劃和建設理念不斷發展；4.體育場館運營的內容和手段不斷豐富；5.運營模式不斷創新。

(四)提升競爭能力和推動力：在《科技行動計畫》中，對參加 2004 年奧運會成就表現所代表的意義很注重；中國為能順利達成 2008 年奧運會設定的目標，成立了「奧運科技行動計畫」領導小組，同時兼任 2008 年北京奧運會組委會的科技委員會工作，使得政策與執行得以落實。中央與

地方當局之能力漸備，且具推動力。

二、結構面向，係指制定及執行政策之主體，及其分工作為體系的角色功能，亦設定五項次級評估標準。

(一)有專司政策制定之評估與再設計之結構：有法定專司結構單位，49 年建政初期未獲重視及妥適應用，1978 年之後情況日趨良善。

(二)有專司政策設計和計劃之幕僚單位：中央政府與地方政府，皆有專司權責單位負責體育政策計畫掌控與因應。尤其對奧運爭光計劃之執行推動過程中，在國家設置審計部門每年對各部會進行審察，專案追蹤管制及施政管理與評估，為政策制定之評估與考評。

(三)制定、執行和推動政策執行等三種機關，有適當的分化：中國大陸《2001-2010 年奧運爭光計劃》實際負責規畫與執行體系，基本上是國務院體育總局(競體司)為政策制定機關，而省（自治區）體育局為執行政策機關，而省下轄之縣、市體育局則為推動政策執行機關，按常例，三者均有明確及適當之分工。

(四)政策制定體系之各主要結構之角色、特徵及貢獻：中國大陸目前將國際競技體育賽會之運動項目，列入競技體育政策之對象社團，並在中央、省市縣等地方推展籌組協會推廣之，只要有國際運動賽會，可發揚中國之民族主義與愛國主義之範圍地區都有它推展之價值。這一體制以國家政治利益為主要服務目的，以競技體育為絕對業務核心，以政府集中管理大小事務為主要特點。

(五)政府官僚體系間的整合功能與互動關係：政府以計劃經濟手段配置體育資源，以行政手段管理體育；政府既是「辦」體育的主體，也是「管」體育的主體。歷史地看，「舉國體制」在新中國的形成和發展過程中是必然的，也是合乎規律的，表現出對體育管理目標、管理功能、管理形態等方面的一體化的特徵，即「思想一盤棋、目標一體化、組織一條龍」。

三、過程面向，係指政策之運作過程，包括制定、執行及評估三大過程，評估每過程階段的細部作為，是否具理性、嚴謹性、適當性，及可行性，亦設定了八項次級評估標準：

(一)對政策之基本特徵，是否作適當的考慮：78 年改革開放後已漸

能深入且適當之考慮，貫徹度持續加強中。貫徹"科教興體"方針，加速運動訓練科學化進程。加大體育科技體制改革力度，增加科技技人，推展運動訓練與體育科技的緊密結合，不斷提升運動訓練中的科技含量，促進訓練、科研、教育一體化。

(二)政策制定結構是否具學習回饋的制度與能力：78年改革開放後，在政策制定方面，無論是政策制定的價值取向、主體，還是政策制定權、政策制定方式和動力，與改革開放前都有顯著區別，並逐步形成政策制定的新範式。因此，研究改革開放後政策制定的基本範式及其帶來的一些問題，對於推進決策體制改革，實現政策制定科學化民主化具有重要現實意義。

(三)政策制定之再設計和政策之制定兩階段間，政策制定機關作了多少政策策略之考慮：整個政策制定之再設計和政策之制定過程，初期未能作好兩者間之緊密聯結關係，78年改革開放後情況漸改善。

(四)政策目標是否詳細明確，是否訂出目標之先後順序：78年改革開放後情況漸改善。當中國大陸競技體育政策：《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》政策議題被啟動，順利由「系統議程」邁入「制度議程」時，政策主體就必須開始推動政策方案的具體規劃。而這整個工作的核心就是要先確立政策議題的「期望價值」，也就是「公共政策目標」，有明確具體先後順序合理清楚。

(五)政策制定者是否盡力尋求各種可供選擇的政策：78年改革開放後情況漸改善。競技體育政策：《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》就「優勢項目的發展」、「宣導」、「人才培育及獎勵」、「交流」等四大面向，所作之選案選擇。

(六)有無確定的範圍及時間來衡量實際產出：有足夠的影響範圍與時間來實際衡量政策產出。根據中共中央與地方均有政策擬訂單位之設置，其功能涵括政策研究、專案追蹤管制及施政管理與評估，應可視為政策制定之評估與再設計之結構單位，中共體育事業政策之實況論，其追蹤、管制與評估作為頗為完善。

(七)政策制定之過程，理性技術之應用程度如何：78年改革開放後有採用理性技術，惟應用程度未具廣泛及熟稔。故從《2001-2010年奧運爭光計畫綱要》的戰略措施，理性之技術之應用程度高，可包括著：擴大規

模，突出重點，全面參與奧運會的競爭。優化項目佈局架構，拓展新的"金牌增長點"。堅持科學訓練，加大體育科技投入，提升訓練效益。實施2010年后備人才工程。完善競技體育的效益投資體系。

(八)政策制定之過程，超理性技術之應用程度如何：78年改革開放後，整個政策制定過程漸採超理性技術之應用，近10年成效漸增。從故從2001-2010年奧運爭光計畫綱要的競技體育政策之第四條的十項戰略措施，可發現出非理性之技術之應用程度高，可包括著：堅持和完善舉國體制，深化競技體育體制改革。改革完善競賽制度，充分發揮競賽槓桿作用。培養和造就一支水準高、作風硬的運動員和教練員隊伍。建立健全法律法規，加強體育道德建設。加強國際交往，宣傳和普及奧林匹克精神，擴大競技體育的社會影響。

四、輸出面向，係指政策的產品及其所生的影響，設定了三項次級評估標準：

(一)名義上的產出，政策是否明確，前後內容是否一致，操作是否確實：中國競技體育之《2001-2010年奧運爭光計劃綱要》政策是明確具體，前後內容是一致的，執行操作是確實政策產出明確，名義上的產出(nominal output)，相當豐收。

(二)政策的可行性：政治與經濟上之可行性：競技體育、大眾體育與體育產業均具高度的政治與經濟可行性，可使國家在國際上提昇國家文化形象、國際外交關係。從競技體育的經濟價值促進社會經濟的發展觀，可發現隨著中國社會主義市場經濟體制的建立，經濟發展成為社會活動的中心，競技體育的經濟價值越來越引起人們的關注和重視。

(三)政策對現實社會所產生的影響：中國競技體育所取得的輝煌成就，就會產生了巨大的社會效應和廣泛的價值認同。因競技體育的精神價值，能振奮民族精神，培養愛國主義熱情鴉片戰爭以後，屈辱的民族心理，羸弱的民族體質，低落以至被扭曲的民族精神外觀，在長達一個世紀的時間裡如陰雲籠罩著整個國家，人們有著強烈的改變民族形象的願望，對中國運動員形象寄託了深切的厚望。能發揚競爭精神，培育競爭意識競技體育所提出的新概念、新觀念和新模式，進入了國人的精神生活並且讓古文明的中國提升在國際上文化地位。