

行政院體育委員會委託研究

體育團體法制議題研修研究計畫

受託單位：國立臺灣大學政治學系

研究主持人：黃錦堂教授

(協同主持人：詹鎮榮、楊戊龍、楊鈞池)

中華民國九十六年十月三十一日

## 目 錄

第一章 前言 .....	1
壹、 研究緣起.....	1
貳、 研究議題.....	2
一、 關於單項運動協會 .....	2
二、 關於中華奧林匹克委員會 .....	3
三、 關於中華民國體育總會 .....	4
四、 其他相關議題 .....	4
參、 研究定性、途徑與方法 .....	5
第二章 體育團體之相關法制問題與對策 .....	6
壹、 前言 .....	6
貳、 體育團體法之建制原則 .....	7
一、 人民結社自由之保障 .....	8
二、 體育團體單一原則 .....	9
參、 鄉（鎮、市）級體育團體設立之法容許性問題 .....	10
肆、 同級同類體育團體複數併存之正當性問題 .....	12
一、 限制同級同類體育團體之數量須有憲法正當性.....	12
二、 全國性單項運動協會之承認 .....	13
三、 承認之廢止 .....	16
伍、 體育團體組織結構問題 .....	19
一、 問題分析 .....	19
二、 現行規定 .....	20
三、 法制因應 .....	21
陸、 主管機關對體育團體之監督權限問題 .....	25
一、 雙元行政監督體制及體委會的監督權限.....	25
二、 對體育團體監督密度之思考 .....	26
三、 國民體育法第八條為監督法源.....	26

四、 監督密度 .....	27
<b>柒、 條文試擬.....</b>	<b>28</b>
<b>捌、 體委會健全單項運動協會發展的策略 .....</b>	<b>30</b>
一、 關於非營利組織的課責、自律與治理機制之理論與外國經驗 .....	30
二、 先前體委會所為評鑑的檢視 .....	40
三、 我國單項運動協會發展的歷史與結構觀察 .....	43
四、 體委會得建立的指標 .....	45
五、 政策推動過程的參與 .....	46
<b>第三章 國家奧會組織與地位之比較--以美、英、新加坡、中國大陸與我國為範圍 .....</b>	<b>47</b>
<b>壹、 關於各國奧會組織.....</b>	<b>47</b>
一、 美國 .....	48
二、 英國 .....	49
三、 新加坡 .....	49
四、 中國大陸 .....	50
五、 我國 .....	51
六、 小結 .....	52
<b>貳、 關於國家奧會在體育事項的領導地位 .....</b>	<b>52</b>
一、 美國 .....	52
二、 英國 .....	53
三、 新加坡 .....	54
四、 中國大陸 .....	55
五、 我國 .....	56
六、 小結 .....	57
<b>參、 關於國家奧會的經費來源 .....</b>	<b>57</b>
一、 美國 .....	58
二、 英國 .....	59
三、 新加坡 .....	59
四、 中國大陸 .....	60
五、 我國 .....	61
六、 小結 .....	61
<b>肆、 關於國家代表隊的組訓 .....</b>	<b>62</b>
一、 美國 .....	62

二、 英國 .....	62
三、 中國大陸 .....	63
四、 新加坡 .....	64
五、 我國 .....	64
六、 小結 .....	64
<b>伍、 比較觀察顯示的政策意義 .....</b>	<b>65</b>
一、 關於體委會、中華奧會、體總三會分合 .....	66
二、 關於中華奧會的立案 .....	68
三、 關於國家代表隊的選訓賽權責 .....	70
四、 關於中華奧會之監督 .....	70
五、 條文試擬 .....	70
<b>第四章 其他個別議題 .....</b>	<b>75</b>
<b>壹、 關於藥檢 .....</b>	<b>75</b>
一、 國際規範依據 .....	75
二、 主要國家的藥檢機制 .....	83
三、 我國實務與檢討 .....	88
<b>貳、 體育爭議案件之仲裁 .....</b>	<b>96</b>
一、 國際運動仲裁機制 .....	97
二、 美國體育仲裁制度之觀點 .....	100
三、 我國制度之檢討 .....	103
<b>參、 委託行使公權力 .....</b>	<b>108</b>
一、 問題之由來：團體內部事項之自我治理特權與時代變遷下之法律保留要求 .....	109
二、 運動禁藥之檢測 .....	113
三、 國家代表隊教練與選手之選拔及取消資格 .....	114
四、 國光體育獎章與獎助學金之頒發 .....	115
五、 條文試擬 .....	116
<b>肆、 體育專業人員證照 .....</b>	<b>118</b>
一、 現行規範依據 .....	118
二、 運動專業人員證照之定性 .....	119
五、 條文試擬 .....	132
<b>伍、 採購條款 .....</b>	<b>133</b>
一、 問題由來 .....	133
二、 政府採購法對體育器材、設備採購的不利影響 .....	135

三、 檢調偵查權的影響 .....	136
四、 高度不確定法律概念的解釋與涵攝 .....	137
五、 研究建議 .....	138
<b>陸、體總與單項運動協會之關係 .....</b>	<b>138</b>
一、 體總的沿革與現行地位 .....	139
二、 體總與單項運動協會之關係 .....	141
<b>柒、國中、國小單項運動推展與單項運動協會之關係 .....</b>	<b>142</b>
<b>捌、 關於單項運動協會的細膩制度 .....</b>	<b>144</b>
一、 國內單項運動協會與國際單項運動總會之關係 .....	144
二、 國內單項運動協會牽涉對其所屬項目選手的關係 .....	153
<b>第五章 相關法制研擬（代結論） .....</b>	<b>159</b>
<b>壹、 制定「體育團體法」的可行性與必要性 .....</b>	<b>159</b>
一、 體育團體之問題 .....	159
二、 訂定體育團體法的理由 .....	160
三、 制定專法之可能不利限制 .....	160
四、 短、中、長程的立法目標 .....	161
<b>貳、 建議條文整理 .....</b>	<b>162</b>
<b>附錄一：訪談湯銘新委員 2007 年 7 月 20 日 .....</b>	<b>169</b>
<b>附錄二：「體育團體法制議題研修」座談會記錄 .....</b>	<b>172</b>
<b>參考資料 .....</b>	<b>190</b>

# 第一章 前言

## 壹、研究緣起

體育施政，旨在鍛鍊國民健全體格、培養國民道德、發揚民族精神與充實國民生活（參照國民體育法第 1 條，以下簡稱國體法），為當今國家整體施政中重要的一環。體育施政一方面賴於政府部門的努力（含中央政府與各級地方政府），但一如文化藝術活動一般，也有賴於社會部門自主而且有效的組織與運作。

本研究的範圍，係以民間體育團體為主要對象（包含與體育主管機關間之關係）。現行規定見諸國民體育法有關中華奧林匹克委員會（以下簡稱中華奧會）與全國性體育團體的部分。行政院體育委員會（以下簡稱體委會）為推行業務，曾於民國（紀元下同）87 年及 88 年間召開專案小組 6 次會議研訂《體育團體法》，惟未能定案。

我國現行主要的全國性體育運動團體計有中華奧林匹克委員會、中華民國體育運動總會、其他與中華民國體育運動總會類似等級之體育運動總會（如中華民國殘障運動總會）、各級地方體育會、各單項運動協會、職業運動之營利組織（包括聯盟性質者與球團性質者）。

對於歷經威權體制（1949-1986）、威權轉型（1987-1995）而進入民主鞏固階段（1996-）的當今台灣而言，各類、各層級民間團體（也得一律以社會力一詞稱之，或稱為第三部門，民間體育團體屬於其中的一個部分）均不免因此一政經發展而在結構上顯露出待改進之處。在民間運動團體部分，就形式上而言，相關法制未必齊備，而在實質上，時聞內部派系傾軋、內部決議未依照相關法令規定為之、主管機關難以發揮有效監督、相關資訊之揭露不足（以便會員與社會公眾得為監督）、主管機關基於政治考量而在資源配置或監督行為上不免偏頗等爭議。另外，我國社會團體組織並不健全，難能對各相關國際運動組織發展及該團體會務活動等事宜，為專注且持續向上之研究及推動。實際上，這並非民間運動

團體才有的問題，各全國性的學會或社團或財團法人，平時大概只剩下一位兼任或專任的秘書，辦理相關行政庶務而已。

隨著體育施政重要性益增、各種競技活動朝向國際化及專業化發展、國際競技比賽對國家形象及國民精神鼓舞之重要性日益提升，我國有必要檢討民間體育團體相關制度，並視需要決定是否以專門的法典加以規範<sup>1</sup>。爰此，體委會曾於民國 95 年 7 月 6 日第 334 委員會中，對「為加強體育團體組織功能，並與國際體育接軌，擬請參照『奧林匹克家族組織體系』，恢復『體育團體法』研定專案小組」的提案，作出如下決議：「為健全我國體育團體環境及機制，並能與國際接軌，本案依照奧林匹克憲章(Olympic Charter)、奧林匹克組織體系及抵觸我國法令原則下，是否制訂『體育團體法』或修改『國民體育法』，及湯委員建議之體育組織架構，請綜合計畫處委請法學及體育界專家研究，並請湯委員銘新參與，提供寶貴意見」。依此，乃有本研究計畫之委託。

## 貳、研究議題

本研究任務在於討論中華奧會、中華民國體育運動總會、單項運動協會的功能定位、組織與運作之相關制度安排；其次為若干實務上關乎體育團體法規解釋適用的問題。依據體委會的要求，本研究將研究下列子題：

### 一、關於單項運動協會

- (一)、國內各單項運動協會在法律上的定位及應有之組織模式。依人民團體法第 8 條規定（以下簡稱人團法），全國級之人民團體之設立，只須有 30 個人以上為發起人即可成立，此 30 人的要件是否過於寬鬆？應否納入直轄市、縣市級之相關運動團體之理事（長），以符合民主原則並建

---

<sup>1</sup> 以專門法律加以規定，得顯示該領域的重要性以及一定的特殊性（因為特殊所以有必要自國民體育法中加以獨立而出）；獨立的立法也有助於民眾或相關人士的查閱與理解。惟無論如何，體育團體事項之專門立法有待於立法院的三讀，而且也有待於相關法案的整體配套修改（例如體育團體法一旦制定，則原國民體育法的條文應否與如何為增刪等）；立法的期程與整體法案內容的可預見性，乃至關重要。

立良善治理的組織需求？另一個議題為，若單項運動協會會長任期屆滿而且不得再連任，但他又剛好當選國際單項運動協會的（執行）委員或其他職務，對我國運動發展而言可謂一項榮耀及助力，試問此時應如何對我國法制或作法加以調整，例如其是否得改以榮譽會長的方式而留任？

- (二)、國內各單項運動協會之辦理事項與權限，包括自我所得辦理事項，以及受委託而執行公權力之事項、行政助手事項；其中一項議題為，其與國中、國小相關單項運動之關係。
- (三)、國內單項運動協會時聞派系或家族壟斷，未依照規定召開年會或其他會議，無法發揮協會的功能。
- (四)、單項運動協會得否受委託頒發各種教練或其他體育專業人員證照，例如登山嚮導、國際標準舞、水上救生員、攀岩證照，以及有關法源規定。
- (五)、單項運動協會所為之裁判決定，若有爭議（例如網球賽中就某一擊球是否出界之判定而嚴重影響比賽結果等），當事人若有不服得否提交仲裁或提起行政爭訟。
- (六)、國內各單項運動協會與各該國際單項協會之關係。
- (七)、專業體育領域應只有一個經認可而為對外代表我國之協會，但我國目前仍有若干違反情形，例如有兩個柔道協會。

## 二、 關於中華奧林匹克委員會

- (一)、中華奧會之相關法制，必須合乎《奧林匹克憲章》規定，另方面也必須合乎我國《人民團體法》及《民法》等相關規定，或必要時另訂《體育團體法》為特別規定。中華奧會的組織是否與民法、人團法或國民體育法規定相符，應如何調整？
- (二)、中華奧會之職權，其中包括中華奧會與各單項運動協會之關係。體育團體法第 9 條第 3 項第 2 款規定我國單項體育團體申請加入國際體育

組織之承認或認可，由中華奧會辦理之。同條第 3 項規定，中華奧會就承認或認可之條件與其爭議處理之仲裁程序，由中華奧會訂定處理規範，報請中央主管機關核定後實施之。其次，依國體法第 9 條第 3 項規定，中華奧會有權配合中央主管機關辦理國際或區域運動賽會有關事務，包括球隊的選派與運動員的選任等；相關之爭議處理仲裁程序及其他相關爭議事項，同條第 4 項規定應由中華奧會訂定處理規範，報請中央主管機關核定後實施之。本研究計畫將討論國際奧會、主要國家之有關規定，並研究我國應有的制度內容。第三，中華奧會是否與如何（被委託）執行藥檢。

### 三、關於中華民國體育總會

- (一)、中華民國體育總會（以下簡稱體總）之法律上定位、業務、權限與未來發展。
- (二)、體總與國內各單項運動協會之關係，以及與各單項運動協會聯合會之關係。

### 四、其他相關議題

- (一)、體育團體（尤其是中華奧會、體總及具有國際體育組織對口性質之體育團體）對於《政府採購法》得否直接採用「限制性招標」（《政府採購法》第 22 條等相關規定）或準用《政府採購法》第 105 條第 3 款規定？
- (二)、體育團體相關議題之形式法制化問題，亦即是否制訂專法，或只單純在《國民體育法》中增訂必要的部分即可（以符合法律保留原則或授權明確性原則），其餘則由法規命令加以規定。

## 參、研究定性、途徑與方法

本研究屬於政策方案研究，旨在針對現行問題，經由問題的掌握與比較法(也可稱為比較制度)的觀察，提出可能的方案。換言之，本研究並不是學術性的討論。

本文有關國內民間運動團體問題的理解，主要依賴剪報資料與極有限的訪談。至於外國法部分，將比較美國、英國、德國、新加坡、中國大陸等國相關制度。

## 第二章 體育團體之相關法制問題與對策

### 壹、前言

單項運動協會為國內民間團體以及國際上我國之代表。就國際面而言，主要的規範依據為奧林匹克憲章。其第 30 條規定，各國國內單項運動協會（The National Federations）除了須持續性地辦理與其運動項目相關的體育活動之外，必須為國際奧會所認可之國際單項運動總會接納為其會員，並且必須遵守奧林匹克憲章和國際單項運動總會的制定的規範。奧林匹克憲章第 27 條也規定，各國國際單項運動總會在國際奧會的認可授權之下，統籌各該運動項目之運作方式，並確立規則。上述規定留下相當的自主形成空間，而且單項運動協會也為內國法的規範對象。

有關體育團體之理解，一般係指由人民本於憲法第 14 條結社自由權之行使，以推廣體育活動或以從事體育相關事項學術研究為宗旨而設立之組織而言。至於其組織型態，可為民法上已登記之社團法人，亦可為不具法人格之人民團體。從憲法基本權保障之觀點出發，人民得享有組成體育團體並參與其活動之自由。而且，舉凡團體名稱之選定<sup>2</sup>、成員資格與權益、團體領導模式、組織型態及層級，以及活動類型與方式等，原則上皆屬受保障之範圍。國家對團體組織與活動之限制，須符合憲法第 23 條所定之要件，以法律或法律明確授權之命令始得為之。

在法律性質上，體育團體係屬人民團體中之「社會團體」的一種類型。根據人團法第 39 條規定：「社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、

---

<sup>2</sup> 參見大法官釋字第 479 號解釋：「憲法第十四條規定人民有結社自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之自由。就中關於團體名稱之選定，攸關其存立之目的、性質、成員之認同及與其他團體之識別，自屬結社自由保障之範圍。」

體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體。」從而，凡體育團體之組織與活動，原則上亦應受人團法之規範。體育行政領域內之其他專法，例如國體法，若對於體育團體有不同於人團法之規定者，則本於「特別法優於普通法」之法規適用法理，應優先適用之。惟由於體育團體之特殊性質及若干實際運作情形，與人團法之規範架構有所出入，形成實務與法制脫鉤之現象。以下茲彙整現行實務運作上較具代表性之問題，分析其與人團法規範間之扞格情形，並嘗試提出問題解決之對策。

## 貳、體育團體法之建制原則

體育團體乃屬人民團體之一環，係個別自然人或由自然人所組織之團體，以推廣體育活動或以從事體育相關事項學術研究為宗旨，在意志共同下所設立之民間組織。在性質上，係屬憲法第 14 條結社自由之保障範圍，而與為執行國家行政任務所組織之公法人截然不同，非屬於國家間接行政之組織體。在我國現行法秩序下，其設立、組織與活動，受人團法之制約。然而，人團法作為管理各類型人民團體（政治團體、職業團體，以及社會團體）之基本法規範，未盡得以妥適顧及各類型人民團體在組織架構以及事務運作上之特殊性質與彼此差異，故在法制設計上，往往有必要針對個別類型之人民團體，另定專法，以資為合乎事理之規範。人團法第 1 條規定：「人民團體之組織與活動，依本法之規定；其他法律有特別規定者，適用其規定。」立法者將人團法定性在普通法之地位，應亦已考慮到各類型人民團體之特殊性，並賦予對此另為規範之容許性。

以體育團體而言，因涉及國際單項運動協會會員資格取得，以及隨之取得之國際競賽參賽權與國家代表權等複雜之「國際接軌」問題，而目前我國人團體之規制架構又不盡與國際體育團體相關規範，例如奧林匹克憲章以及各國際單項運動協會規章等，相互契合。從而，體育事務之政府主管機關體委會以及民間體育

團體等，在針對體育團體應另為規範上之特別考量方面，存有高度之共識<sup>3</sup>。截至目前為止尚無定見者，應僅為立法技術層面之問題而已。易言之，究應以專法方式，集中於單一法規而為特別規定？抑或採行分散立法方式，在現行法秩序架構上，修改不合國際體育規範以及體育團體特殊性之各該個別法規條文？就實質面思考，無論我國未來採取何等立法例，在規制體育團體之組織與活動時，應存有共通適用之建制原則。對此，本研究綜觀體育團體在組織及運作上之特殊性質，認為（廣義之）體育團體法的研修，至少應注意下列兩項基本建制原則：

## 一、 人民結社自由之保障

體育團體可視為是人民從事體育活動自由權<sup>4</sup>之一種「組織化的形式」（organisierte Form）<sup>5</sup>，受憲法第 14 條結社自由之保障。基此，國家立法者在形塑其對於體育團體規範之立法自由時，首要者乃不得在無合憲之實質正當事由情形下，恣意地侵犯人民之體育團體結社自由，例如限制人民組織體育團體不具公益理由，或是不符合比例原則<sup>6</sup>。準此，在國家自行介入體育選訓賽事項、體育團體認可及管理，以及體育監督等方面，即應尊重人民運動基本權以及體育團體結社權之行使，不應恣意且過度之干涉。尤其是國家擬將體育團體本於結社自由或國際體育相關規範所被賦予之事務，質變為國家任務，由體育主管機關自行行

<sup>3</sup> 例如行政院體育委員會曾委託國立台灣大學政治學系黃錦堂教授主持「國民體育法研修」研究計畫，研究報告並於 2005 年 8 月 31 日提出。報告中即已針對體育團體之法制建構，提出立法上之思考與初步之建議。

<sup>4</sup> 有關人民之「運動基本權」（Sportgrundrecht），在我國憲法中並未明文保障。縱此，根據憲法學說之一般見解，體育活動之從事，就猶如人民從事其他社會活動一般，係歸屬於人民之一般行動自由（Grundrecht der Allgemeinen Handlungsfreiheit），而同受憲法之保障。以我國憲法人權譜系而言，應可劃歸於憲法第 22 條概括自由權保障範圍之列。至於職業體育活動之從事，則歸屬於憲法第 15 條工作權之保障範圍。參見李震山，憲法未列舉權保障之多元面貌——以憲法第二十二條為中心，收錄於氏著，多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉權之保障為中心，2005 年 10 月，頁 1 以下。德國法之探討，參見 <http://www.sportrecht.org/einfuehrung.htm#verbandsprinzip>（造訪日期：2007 年 8 月 17 日）。

<sup>5</sup> Vgl. B. Pfister, Zur Einführung: Aufbau und Struktur der deutschen Sportverbände und Sportvereine, <http://www.sportrecht.org/Publikationen/StrukturSportverbaende.pdf>（造訪日期：2007 年 10 月 18 日）。

<sup>6</sup> 根據我國憲法第 23 條規定，國家欲合憲地限制人民基本權者，除形式上必須有法規範依據外，在實質上則須基於公益事由，且符合比例原則之要求，始足當之。參見李建良，基本權理論體系之構成及其思考層次，收錄於氏著，憲法理論與實踐（一），2003 年 2 月二版，頁 51 以下。

使時，例如將中華奧會對奧會運動項目全國單項運動協會之認可權予以實質剝奪，轉而由中央體育事務主管機關體委會自行辦理，則應具備最高密度之正當性<sup>7</sup>。

此外，本於基本權之客觀面向，立法者更應以促進人民體育團體結社自由最大行使空間與順暢度為依歸，建立一個對體育團體組織與運作友善之規制環境。例如對體育團體實施財政上以及其他誘因上之促進與輔導措施等。在基本權理論上，此即基本權作為客觀價值秩序，對國家立法者所賦予之積極保障功能<sup>8</sup>。

## 二、 體育團體單一原則

所謂「體育團體單一原則」(Ein-Verbandsprinzip)，係指每一運動項目僅得以存在「一個全國性」之最高體育團體，亦即單一之全國性單項運動協會。至於非全國性之地區性單項體育團體，則非此原則之指涉對象。

此項原則實乃根源於奧林匹克憲章、國際單項運動總會組織結構，以及體育競賽運作模式所為之必然導出，並已為多數奧會成員國所遵循。根據在奧會運動項目下，具備國際單項運動總會會員資格，且經國家奧會認可之全國性單項運動協會，始得作為該國與其他國家或國際體育團體交涉之「唯一對口單位」，並代表國家參加國際性之該單項運動競賽；而依國際單項運動總會相關規定，其對每個國家或奧會成員國僅認可「單一」之全國性單項運動協會。從而，為與國際體育組織及活動規範接軌，我國在建制體育團體法時，首應遵循此等單一團體原則，以免徒生單項運動推廣以及參與國際性競賽之困擾。

期末報告審查意見指出：「關於具有國際體育運動組織對口性質之全國性體育運動團體，可比照「律師法」等專門職業技術人員管理法律之「單一性」，如

---

<sup>7</sup> 根據目前實務情形，體委會對於奧會運動項目之選訓賽幾乎自為辦理，而嚴重排擠到中華奧會在此領域內之權利，即屬極為不尊重體育活動作為人民基本權行使之事務定性。

<sup>8</sup> 參見陳愛娥，基本權作為客觀法規範——以「組織與程序保障功能」為例，檢討其衍生的問題——，收錄於：李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），2000年8月，頁235以下。

無法於短期間內實現，則建議於名稱之後加註括弧，例如：社團法人中華民國田徑協會【國際田徑總會對口單位】，俾以區別具有對口性質與非具有對口性質者。」本研究完全接受，特此說明，並已經補充修正有關的條文<sup>9</sup>。

## 參、鄉（鎮、市）級體育團體設立之法容許性問題

根據人團法第 5 條規定：「人民團體以行政區域為其組織區域，並得分級組織。」依我國現行政府組織層級，乃除中央政府外，地方政府則進一步區分為直轄市、縣（市），以及鄉（鎮、市）。從而，人民團體之組織，理論上即可區分為全國性團體、直轄市級團體、縣（市）級團體，以及鄉（鎮、市）級團體。我國現行之體育團體，基本上亦循此分級而組成。

有論者以為，在人團法第 3 條以及國民體育法第 4 條規定中，主管機關層級僅揭示中央、省（市），以及縣（市），未將鄉（鎮、市）予以併列，故對於鄉（鎮、市）級之體育團體是否應予承認，若予承認，主管機關為何之問題，產生疑義。按人民團體組織層級與主管機關間雖具有密切之關連性，然兩者在法制上未必必須於同一法規範中作層級相同之呈現。析言之，鄉（鎮、市）級體育團體本於人團法第五條之規定即可設立。其主管機關雖未於人團法或國民體育法中規範，但並非因此即應否定其設立或存在之正當性。毋寧，根據地方制度法第 20 條第 4 款第 3 目「鄉（鎮、市）體育活動」以及第 5 目「鄉（鎮、市）社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理」之規定，鄉（鎮、市）級體育團體之組織與活動之管理，乃屬鄉（鎮、市）之自治事項。準此，鄉（鎮、市）政府基於此等法律所賦予之自治事項，本無待於中央專法之特別權限授予，即可對該事件享有規劃、決策，以及執行之權限。尤其本於鄉（鎮、市）對於體育自治事項之領域高

---

<sup>9</sup> 於此，回答期末報告審查的提問。

權（Gebietshoheit）<sup>10</sup>，其就自己行政區域內之地方體育事項（含體育團體之管理），乃享有自主性之決策與執行權限，無待於中央法規抑或上位規範之明文授權<sup>11</sup>。

在此思考脈絡下，人團法第 3 條以及國民體育法第 4 條未將鄉（鎮、市）納入體育團體主管機關之列，並不得逕行解釋為立法者有意排除鄉鎮市在體育事務方面之自治權限。縱然如此，為提升法明確性，似可建議修訂人團法第三條與國民體育法第四條，增列鄉（鎮、市）為主管機關<sup>12</sup>，抑或未來若在立法政策上考慮採取增訂「體育團體法」之專法模式者，似可將主管機關之規定與我國現行行政區域劃分層級作一致性之規範<sup>13</sup>。

須一併說明者，此等修法建議之落實與否，必須與地方制度法之發展緊密契合。自從國發會後，政府積極推動鄉（鎮、市）去地方自治團體化，擬將其改制為縣（市）之下級機關。若此等地方自治團體層級之調整政策果真落實，則人團法或未來之體團法主管機關將無必要再將鄉（鎮、市）予以列入。日前內政部已再度提出地方制度法修正草案，其中即將鄉（鎮、市）之自治權予以刪除。此等修法趨勢，值得人團法與國體法相關主管機關應密切注意<sup>14</sup>。

---

<sup>10</sup> 關於地方自治團體就自治事項所享有領域高權之說明，參見黃錦堂，論地方自治之憲法保障，收錄於氏著，地方制度法基本問題之研究，2000 年 8 月，頁 20-21。

<sup>11</sup> 參見詹鎮榮，論地方法規之位階效力——地方制度法第三十條「中央法破地方法」之辨正，成大法學第 12 期，2006 年 12 月，頁 15。

<sup>12</sup> 雖然國發會曾有精簡地方自治團體層級之共識，然截至目前為止，該政策是否為立法者所接納，尚不明確。對此政策未明確之問題，在此似可忽略，不予列入考量。

<sup>13</sup> 本研究案於 2007 年 10 月 8 日所召開之座談會中，與會委員徐開莉小姐認為在我國一般立法體例上，除需特別規範縣與鄉（鎮、市）自治事項分工外，顯將鄉（鎮、市）作為作用法之主管機關，而對本研究建議在人團法第 3 條及國體法第 4 條增訂鄉（鎮、市）為主管機關提出質疑。本研究回應如下：「在我國一般立法例上，固然顯有將鄉（鎮、市）明列為主管機關者，然此僅係立法技術上之慣行，無涉於學理上之應然，合先敘明。事實上，由於我國慣於不將鄉鎮市列為主管機關之立法例，在行政作業實務上，由於法規解釋之不正確，或是對鄉鎮市自治事項之漠視，已造成鄉鎮市相關自治事項之嚴重受到縣（市）的架空。次就體育團體主管機關而言，本研究認為在國體法第 4 條增列，不僅具有強化法明確性之功能，避免縣或鄉（鎮、市）就鄉鎮市級體育團體之主管機關為何進行臆測，更契合人團法依行政區域區分人民團體層級之旨趣。綜上理由，本研究仍建議於國體法第 4 條將中體育事務主管機關向下增列至鄉（鎮、市），以資明確。」

<sup>14</sup> 於此，回答期末報告審查的提問。

## 肆、同級同類體育團體複數併存之正當性問題

此外，人團法第 7 條復規定：「人民團體在同一組織區域內，除法律另有限制外，得組織二個以上同級同類之團體。但其名稱不得相同。」此等規定對於體育賽事之主辦與國家代表權取得之作業實務上，往往滋生困擾。蓋以國際體壇上辦理競技運動之經驗而言，乃有日趨朝向單一窗口之趨勢，以整建選、訓、賽一貫且有效參與國際之競賽。對此問題，吾人可從若干層面予以思考：

### 一、 限制同級同類體育團體之數量須有憲法正當性

首先，從憲法保障人民結社自由（Vereinigungsfreiheit）角度以觀，人民得本於共同意思組成人民團體，國家公權力在無形式與實質憲法正當性之情形下，應予容忍；即便是在同一行政層級內存有由不同人民組成，但性質相同之多數團體，亦然。準此，人團法第 7 條以同一組織區域數同性質團體「得以併立為原則，不得為例外」之立法例，乃契合憲法基本權保障旨趣，並無不妥，合先敘明。次之，若欲解決實務上體育競賽主辦權與代表權相關爭議而擬以法律（例如國民體育法或體育團體法）排除同級同類體育團體多數併存之可能性者，則在憲法層面上，即應確保有充分合理之正當事由，始無違憲疑義。本於國際以及國內體育競賽之運作慣例，往往為一國或一區域僅有一具有代表權之團體，負責選、訓、賽等相關事宜；亦即在體育競賽之代表權與主辦權議題上，主要係以「單一團體原則」（Ein-Verbandsprinzip）為指導基準。甚且，在國際體育競賽中，國家代表權之明確化對於我國體育活動之發展更具正面意義。

是以，本研究認為，在公益理由以及比例原則之觀點上，為達成運動競賽主辦權抑或國家代表權單一化之目的，並與國際體育組織架構接軌，在「全國性單項運動協會」層級，修法改採獨占模式，其合憲性應無疑義。

至於地方性單項運動協會是否亦應遵循單一團體建構原則，在立法政策上則容有討論與設計之彈性空間。有鑑於本研究建議對於體育團體組織結構採行「分級建制」以及「下級強制入會」模式<sup>15</sup>，故在設計上，建議地方性單項運動協會亦以「單一組織」為宜，俾使上級單項運動協會之會員對象以及數量可資確定。當然，對此亦須取得法律之規範依據，始屬合憲，自不待言。

期末報告審查意見指出：「又全國性團體有其必要性，但「地方性」之單項運動協會是否有遵循「單一性」原則之必要，依此原則是否反而妨礙地方體育運動團體的多元發展和降低競爭力的可能性。這是未來執行時需思考的課題。」本研究認為，前段所述已經指出事涉政策決定；若決定引進而又擔心階段性之困難，則可考慮規定日出條款，亦即此等新規定依某一時間點才開始生效，或也得放棄強制規定而改採評鑑暨激勵的措施<sup>16</sup>。

## 二、 全國性單項運動協會之承認

前揭單一全國性單項運動協會之模式，係僅指內國法秩序之規範架構。然在國際體育競賽層級上，根據國際奧林匹克憲章之規定，其欲取得國家代表權，尚須經由國家奧會之「承認」程序，始足當之。國際奧林匹克憲章第 33 條規定：「國家運動協會如欲申請國家奧會承認並被接受為其會員，應有從事指定活動之事實且加入國際奧會承認之國際運動總會，並遵循奧林匹克憲章及其所屬國際運動總會規則辦理各項活動。」準此，全國性單項運動協會欲被中華奧會承認為「唯一之全國性單項運動協會」，進而取得國家之唯一代表權者，以已取得國際奧會所承認之國際單項運動總會承認之前提要件。

析言之，國際奧會憲章所採行之模式為「先國際單項運動總會承認，後國家奧會承認」模式。然而，在實際作業上，我國全國性單項運動協會欲申請加入國際單項運動總會成為其會員前，乃必須先行取得中華奧會之「暫時性承認」，始

---

<sup>15</sup> 參見下文肆處。

<sup>16</sup> 以上，回答期末報告之提問。

符國際單項運動總會之相關申請入會規定，亦即採取「先國家奧會承認，再國際單項運動總會承認」模式。待全國性單項運動協會取得國際單項運動總會會員資格後，中華奧會再事後給予其「正式承認」。究其原因，乃因國際奧會憲章與國際單項運動總會之規定不相契合所致<sup>17</sup>。

我國國體法第 9 條第 3 項第 2 款規定，中華奧會與中央主管機關配合辦理下列國際事務：「二、我國單項體育團體申請加入國際體育組織之承認或認可。」從其字義，似亦可體察出立法者不願對國際體育規範衝突做出選擇，而僅以含混之文字描述中華奧會之任務。對此，本研究認為目前國體法之文字可暫予保留，待國際體育相關規範有一致性之作法後，再配合修正即可<sup>18</sup>。

綜上所述，「經中華奧會承認，且具有國際單項運動總會正式會員資格之全國性單項運動協會」，即取得國家唯一代表權之地位<sup>19</sup>，而無庸國家公權力之介入。蓋本於國際奧會憲章「非政府間層級組織」之規範旨趣與架構，在內國法關係上，全國性單項運動協會欲取得代表中華民國參加國際單項運動組織之唯一代表權者，關鍵並非在於有無國家公權力之授權，而係在於國家奧會之承認行為。以我國目前全國性單項運動協會之運作而言，各全國性單項運動協會皆在其組織章程內明定其為「代表中華民國參加國際該單項運動項目組織之唯一團體」<sup>20</sup>。惟此等國家唯一代表權之取得，究係僅是各全國性單項運動協會以章程片面性地「自我賦予」，抑或確經中華奧會之承認，僅於章程中為「確認性」之再度揭示，則不得而知。

<sup>17</sup> 此乃本研究案於 2007 年 10 月 8 日召開座談會中，中華奧會陳國儀秘書長所提出。

<sup>18</sup> 湯銘新委員於本計畫期末報告審查會議中建議宜將「認可」修改為「承認」，以減低國家公權力介入民間體育團體之色彩，俾符合國際奧會憲章之精神。對此，國體法主管機關未來若有修法提案時，似可考慮併行文字修正。

<sup>19</sup> 參見中華奧會章程第 13 條規定：「本會就每一運動僅得承認一個隸屬國際運動總會之全國性運動協會。」

<sup>20</sup> 例如參見中華民國舉重協會組織章程第 4 條：「本會為代表中華民國參加國際舉重組織之唯一團體。」([http://www.ctwa.org.tw/about/about\\_01\\_1.asp](http://www.ctwa.org.tw/about/about_01_1.asp)) 以及中華民國田徑協會組織章程第 4 條：「本會為代表中華民國參加國際田徑組織之唯一團體。」([http://www.cttfa.org.tw/about/about\\_a1.asp](http://www.cttfa.org.tw/about/about_a1.asp))

在法制規整上，國體法第九條第三項第二款對此略有回應，規定中華奧會在符合國際奧會憲章規定情形下，「與中央主管機關配合辦理」我國單項體育團體申請加入國際體育組織之承認事項。此外，根據國際奧會憲章第 32 條 1.2 規定，所有隸屬奧運項目國際運動總會會員之國家運動協會或其指定代表，應屬於國家奧會之成員。準此，國民體育法第 9 條第 3 項第 2 款之規定對於全國性單項運動協會承認機關之歸屬，已屬充分。

惟為更進一步凸顯出中華奧會僅能對承認「單一」之全國性單項運動協會，故在文義上似可修正為：「我國單項體育團體申請加入國際體育組織之承認。中華奧會就每一運動項目僅得承認一個隸屬國際運動總會之全國性運動協會<sup>21</sup>。」以資明確。其餘關於承認權限、程序發動、基準，以及爭議處理等細部規定，於中華奧會章程中訂定即為已足，而無庸提升規範層級至國家法令位階。此等規範架構亦可作為國家機關對於民間體育團體進行公權力委託以及獎勵時，對象選擇上之前提要件。例如現行之「全國性民間體育活動團體經費補助辦法」第 5、9、13、18、22、31、34、38 條所規定之補助對象，大致上即限縮在「經中華奧會承認為相關國際體育組織正式會員資格之全國性體育團體」。

至於非奧運運動競賽種類之單項體育（例如國際標準舞、撞球、氣功、磯釣、攀岩等）團體的認可機構歸屬為何，則在制度設計上容有較大之空間。本研究認為，在規劃上宜比照奧運比賽項目單項體育團體認可之模式辦理，交由民間團體性質組織認可，而非設計由政府機構，尤其是體育事務中央主管機關體委會，以公權力行使方式承認之。其理由與前揭中華奧會認可權之設計相同，皆在於體育活動之屬性基本上為人民基本權之行使，而非為國家任務。在此前提下，接續之

---

<sup>21</sup> 本研究案於 2007 年 10 月 8 日所召開之座談會中，與會委員徐開莉小姐認為在單一團體架構下，本研究建議修正條文乃屬贅文，建議刪除。對此，本研究回應如下：「在分級化之全國性單項運動協會架構下，固然僅有單一之全國性單項運動協會，當然中華奧會原則上也僅能認可該全國性單項運動協會，而無複數選擇之問題。惟盱衡將來即便修法通過，分級全國性單項運動協會之落實尚須時程。現存在若干運動項目中，全國性單項運動協會複數存在之情形，勢將延續至修法後之相當期間。在此前提下，增訂中華奧會之單一承認權，在過渡階段中應尚具有規範實益。」

問題則為應由何等非政府之體育組織行使該認可權？以我國現行體育組織而言，可列入考慮者，似僅有「中華奧會」與「體總」兩大全國性最高體育團體整合組織。至於以歸屬何者為宜，則涉及兩者間權限劃分以及將來組織是否整併等政策面之問題。在我國目前體育組織架構下，體總與中華奧會間無隸屬關係，兩者與單項運動協會間之業務關連，亦具有頗多之相似性與重疊性。觀之外國制度以及實務經驗，大多根據國際奧會等國際性運動組織之架構模式，將類似我國「跨體育項目」之體總地位摒棄，轉而由國家奧會組織取代之<sup>22</sup>。若我國將來在政策上亦擬將體總併入中華奧會者，則即便非奧運項目之全國性單項運動協會之承認，當亦由中華奧會取得獨占管轄權限，不生問題<sup>23</sup>。

較有疑義者，則為國內地區性單項競技運動之主辦權及代表權問題。在此，應可援引前揭國際運動賽事旨趣與精神，設計由「經中華奧會承認之全國性單項協會」認定之。藉此，可達國內與國際體育競賽代表權體系一貫之目的。惟此等設計，非仰賴體育團體組織層級化以及下級團體會員制度之建制不為功。對此，下文將有進一步說明。

### 三、承認之廢止

全國性單項運動協會在成為國家單項運動總會會員，並經中華奧會承認後，即取得該運動項目之國家唯一代表權。惟此等代表權，並非永久取得；在特定事由發生時，亦有可能因被中華奧會或是國際單項運動協會廢止承認，而同時喪失各該體育團體之會員資格，以及國家代表權。此際，中華奧會即得以承認另一既存或是新設立之同類型全國性單項運動協會，使其取代原有全國性單項運動協會

---

<sup>22</sup> 較新之例子，為德國2006年5月20日新設立於法蘭克福之「德國奧林匹克體育總會」(Deutscher Olympischer Sportbund: DOSB)。該會係由前「德國體育總會」(Deutscher Sportbund)以及前「德國國家奧林匹克委員會」(Nationales Olympisches Komitee für Deutschland)基於共同之意志所結合而成，為德國現今權限層級最高、組織最為龐大之全國性民間體育團體。

<sup>23</sup> 以德國為例，德國奧林匹克體育總會之團體會員，除奧林匹克全德單項運動總會之外，尚包含「非奧林匹克單項運動總會」。析言之，德國奧林匹克體育總會乃為認可全德各運動項目單項運動協會之唯一權限組織。參見 <http://www.dosb.de/de/service/mitgliedsorganisation/> (造訪日期：2007年8月17日)。

之地位。

至於在何等實質要件下，中華奧會得對既以承認之全國性單項運動協會廢止承認？此處所指涉之情形，係指中華奧會本於職權主動廢止承認而言，並不包含全國性單項運動協會因違法人團法遭主管機關強制解散<sup>24</sup>，致承認對象無法附麗，導致當然廢止之情形。對此，我國現行法制付之闕如。

一般而言，已獲承認之全國性單項運動協會在承認條件不再具備或滿足之情形下，應可認為中華奧會得以廢止其承認。根據國際奧林匹克憲章第 33 條規定之反面解釋，至少略有下列情事：1. 不辦理指定從事之體育相關活動者；2. 喪失國際奧會承認之國際單項運動總會開除會籍者；3. 未遵循奧林匹克憲章及其所屬國際單項運動總會規則者，例如違背奧會之公平競賽以及平等參與原則等。此外，經認可之全國性單項運動協會既為中華奧會之成員，理應有遵守中華奧會章程及相關規定之義務。從而，當其嚴重違法會員義務時，中華奧會應享有得以廢止承認之裁量權，俾維繫運動競賽之順利推展。

在法規層次上，根據中華奧會章程第 11 條第 2 款規定，所有奧林匹克運動會競賽運動且具有國際運動總會會籍並經本會承認之全國性運動協會或其代表，為中華奧會之委員。復依同章程第 16 條規定：「本會委員中依第 11 條第 2、4、5、7 款之規定聘任者，如其職務變更需改聘者，得依第 9 條之規定辦理之，並補足原任期。」條文字義中所稱之「職務變更」除協會代表人更迭之情形外，是否尚可解釋為及於前揭拒辦指定活動以及嚴重違法國際體育組織與中華奧會章程規定之情事，恐有商榷之餘地。縱此，若參照國際奧會憲章第 4 條第 6 項規定：「國際奧會得撤銷對各國際運動總會、各國家奧會以及其他聯合會與組織之承認，並立即生效。」中華奧會對全國性體育協會之許可廢止權，仍應予肯定。關於廢止承認之程序，參酌中華奧會章程第 9 條之規定，應由主席提請執行委員

<sup>24</sup> 參見人團法第 59 條規定：「人民團體有左列情事之一者，應予解散：一、經主管機關廢止許可者。二、破產者。三、合併或分立者。四、限期整理未如期完成者。五、會員（會員代表）大會決議解散者。」

會通過後生效。

由於廢止承認事涉全國性單項運動協會權益重大，故執委會於審議時，應顧及正當程序之要求，給予相對人充分陳述意見之機會，乃至於辦理公聽會等，以昭公信。有疑問者，行政程序法在此情形是否有適用之餘地？此乃取決於廢止承認決定之性質。

本研究認為，依循奧會一向採取「非政府組織」模式，以及體育團體與活動應屬人民本於基本權行使之思考脈絡，中華奧會之廢止承認決定性質上應非行政處分，抑或其他具有高權性質之行政決定，毋寧應視為民間團體彼此間會員權益處理之內部關係。國體法第 9 條第 3 項雖明訂中華奧會於執行任務時，應「與中央主管機關配合辦理」。然由此條文充其量僅得得出中華奧會執行任務時應顧及國家體育政策，並與中央主管機關充分協調，共尋國家在體育競賽上之最大利益與成績而已，尚無法據此導出全國性單項運動協會之承認或廢止承認係屬「行政任務」，而由國家授權委託中華奧會行使之結論。析言之，中華奧會在行使全國性單項運動協會承認及廢止承認時，應全然立於民間體育團體之地位，而非行政程序法第 16 條所稱之行政受託人，不可不辨。縱使承認與否，直接產生是否享有國家代表權之法效性，然此應僅是國際奧會運作之慣行模式，而非國家自身本於統治權所從出之創設性效果。準此，若全國性單項運動協會對於廢止承認不服時，因非屬公法事件之爭議，故不屬於行政法院審判權所及範圍。可能之爭議解決途徑，毋寧應為團體內部申訴途徑、仲裁，抑或向民事法院提起訴訟。至於該被廢止承認之全國性單項運動協會是否因業務執行違法或不當，而遭內政部依人團法規定予以宣告解散，則屬另一問題。

綜上所述，在法制因應上，國家本於對體育事務仍擔負監督責任，固可在國民體育法抑或體育團體法中就中華奧會之廢止許可權之行使實質與程序事項，規範框架規定。惟根據現行國民體育法第九條針對中華奧會地位與任務之規定，僅就國際事務部分，在第 3 項為較細膩之規定；至於就其內部事務方面，在第一項

處採低密度之規範，尊重章程之形塑自由。此外，同條第 4 項復有賦予中華奧會就全國性單項體育團體之承認等事項另訂規範之授權。在規範密度上應符框架要求，中華奧會享有廣泛之決定空間，堪稱妥適，無修改或增訂之必要。

## 伍、體育團體組織結構問題

### 一、問題分析

根據人團法第 5 條第 1 項規定：「人民團體以行政區域為其組織區域，並得分級組織。」準此，依本法所設立之體育團體，依我國現行行政區域層級，可區分為全國性、直轄市、縣（市），以及鄉（鎮、市）體育團體等組織層級。

惟有疑義者，各層級之同一單項運動協會彼此間垂直關係為何？是否以存在上下隸屬層級關係為必要？是否必須由下而上逐級設立？對此，人團法本身並未有所規範，毋寧本於「團體自治」（*Vereinsautonomie*）之旨趣，僅宣示性地揭示人民團體「得」分級組織，而不具任何法的強制拘束力。在此規範基礎上，人民團體是否在組織結構上採取由下而上之分級架構組成，原則上完全委由團體自行決定之。目前行政作業實務上所稱之「全國性人民團體」，亦往往非指以各行政區域之下級同性質團體為當然成員逐級而上所組成之最高層級組織體，毋寧僅指其發起人抑或會員來自於全國各行政區域而已。

在體育團體方面，基於國際體壇單一窗口之趨勢，以及前揭競技運動「單一組織原則」之支配，建構層級化之單項運動協會組織體系（*Die hierarchische Struktur der Sportorganisation*），在政策上實有其必要性。蓋其一方面得以確保國際以及國內各單項運動之單一技競規則，避免因單項運動協會之多頭馬車，而形成各自存在競賽規則，損及體育競賽標準一致之可比較性本質。

層級化之體育團體結構事實上就是「獨占化」（*Monopolisierung*）。析言之，透過體育團體之分級架構，下級單項運動協會成為上級單項運動協會會員，而且即使沒有法律規定，但實質上近乎強制；不屬於某全國性單項運動協會的各個個

別地方級體育團體，一般難以發揮國內影響力，也難以與國際接軌。總之，經由科層化之組織架構，單項運動僅具有單一之最高層級全國性單項運動協會<sup>25</sup>。外國以及國際體育組織之制度設計也都採層級化之單項運動協會組織架構，而且廣泛被評定為具有效率、效能。

以德國為例，最基層之運動俱樂部為地區單項運動協會之會員；地區單項運動協會（例如巴伐利亞足球協會：Bayer. FV）復為全德單項運動協會（德國足球協會：DFB）會員；而全德單項運動協會則為國際單項運動總會（UEFA）之會員。在國際層級，亦由國際奧林匹克委員會（IOC）承認各國之單項運動協會，使其成為國際單項運動協會之當然會員，使層級化之單項運動協會組織結構從國內延伸至國際，俾貫徹單一組織原則以及體育獨占化之要求。

## 二、 現行規定

就我國目前法制現況而言，人團法第 40 條雖規定：「社會團體有分級組織者，下級團體應加入其上級團體為會員。」然而如上所述，屬於社會團體性質之體育團體是否採行分級組織架構，該法並未強行要求。是以，唯有某全國性單項運動協會在組織層級上採行依行政區域為分級之體系，始受人團法第 40 條之拘束，下級單項運動協會始應加入上級單項運動協會為會員。否則，依我國現行法制規定，各縣市之單項運動協會非必然為全國性單項運動協會之「法定會員」，兩者間並無當然之上下隸屬與層級關係。

體委會於 2002 年 10 月 11 日依國體法第 8 條<sup>26</sup>所授權發布之「全國性體育團體輔導及考核辦法」<sup>27</sup>第 4 條規定：「全國性體育團體得依人團法第 5 條及第 40 條規定，以全國二分之一以上直轄市、縣（市）地區同類分級組織為其團體

<sup>25</sup> 參見 <http://www.sportrecht.org/einfuehrung.htm#verbandprinzip> (造訪日期:2007 年 8 月 17 日)。

<sup>26</sup> 國民體育法第 8 條規定：「民間依法成立之各種公益體育團體，其業務應受各該主管機關之指導及考核。體育團體推展體育事務時，除人民團體有關規定外，應依照相關國際體育組織之規定及其章程辦理；中央主管機關為健全體育團體之業務運作，得訂定相關辦法。」

<sup>27</sup> 參見中華民國 2002 年 10 月 11 日體委綜字第 0910017993 號令。

會員為原則。」由於條文用詞「得」，可知本條亦未創設體育團體組織分級之法律義務，毋寧充其量僅可視為是具有促進性質之方針規定（Förderungsnorm）而已。換言之，全國性單項運動協會即使未採行分級組織架構，抑或雖有下級協會，但總數未超過全國直轄市、縣（市）數量二分之一以上者，仍不失為依法設立之合法公益體育團體，受體委會依相關法令之輔導與考核。

### 三、 法制因應

強制體育團體採行分級之組織架構，並以下級團體為其直接上級團體之當然會員，排除個人會員之加入，避免形成以個人會員操控團體重要人事選舉之弊端，乃為中央體育事務主管機關體委會之政策規劃重點，此與國際體育團體組織架構之建制相符，誠值肯定。然而，由於事涉限制人民之結社自由，在形式之合憲性要求上必須要有法規範依據，始符法治國家法律保留原則之要求。如上所述，我國現行法令對此尚未有任何強制規範。將來若欲落實此政策，應增修相關法令，賦予法源基礎。

本研究認為，以現階段之我國法制而言，較為妥適之規範基礎應為國民體育法，蓋其作為規範體育相關組織及活動之基本法，較能考慮體育事務本質，將體育團體與其他社會團體作區隔，就其組織架構為有別於其他人民團體之通案性規制。至於人團法，其作為規範人民團體之基本法規範，因其所涵蓋之類型甚廣，各種社會團體特性不盡相同，若在其中針對體育團體之組織架構為特別規定，在法規體系上不免過於突兀，非屬妥適之規範處所。

在增修國體法之模式下，本研究建議兩種模式。

第一種模式，係明定調整時間，而逐步要求達成團體會員過半的要求。詳言之，其係增訂第 8 條第 2 項，並試擬條文如下：「以推廣單項運動為目的之體育團體應依行政區域，分級組織。下級單項運動團體應為其上一層同類團體之會員。除最基層之單項體育團體得存有個人會員外，各分級組織僅得以其下一層同

類團體為其團體會員。全國性單項運動體育團體應有全國二分之一以上直轄市、縣（市）地區之同類分級組織為其團體會員。」據此，層級化之單項運動協會組織架構乃得以獲得法源之依據，符合法治國家保障人民結社自由之憲法要求。此外，我國現行諸多全國性單項運動協會並未分級組織，將來國體法修訂通過後，其組織之合法性即立即面臨挑戰。盱衡全國性單項運動協會一方面在國內以及國際運動競技上所扮演角色之重要性，其任務持續性應獲得維繫，但另一方面為規整全國各單項運動協會，使其組織隸屬，以符「單一組織原則」之要求，故從信賴保護原則角度出發<sup>28</sup>，立法者尚有必要針對現有之全國性單項運動協會組織調整制訂相關之過渡規定<sup>29</sup>。準此，在研修國體法時，本研究建議尚應增訂第 8 條第 3 項，規範已依人團法設立，但無分級組織之現有全國性單項運動協會應如何為組織分級調整之事項，茲試擬條文如下：「前項規定施行生效前已依人團法設立，但無分級組織之全國性單項運動協會，應於生效後逐年增設分級組織，至全國有逾半數以上直轄市、縣（市）地區成立同類之地方組織為止。但每年增設之分級組織不得少於兩個。」

若將來此等方案獲得採納，並立法通過時，在整併之作業實務上可能尚存有

<sup>28</sup> 參見大法官釋字第 525 號解釋：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第 119 條、第 120 條及第 126 條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。」另參見釋字第 547、552，以及 589 號解釋：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原則之保障。至於如何保障其信賴利益，究係採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方法，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定。如信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位之保障以實現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及信賴利益之保護，即應予強化以避免其受損害，俾使該基礎法規所欲實現之公益目的，亦得確保。」

<sup>29</sup> 目前已設立之全國性單項運動協會一覽表，可參見中華民國體育運動總會網站上之相關資料：[http://www.rocsf.org.tw/member/member\\_list.asp](http://www.rocsf.org.tw/member/member_list.asp)（造訪日期：2007 年 8 月 18 日）。

一問題必須面對：亦即中華奧會現行已承認之某全國性單項運動協會始終無法獲得全國逾半數以上之下級同類單項運動協會會員，反之，全國過半之直轄市、縣市單項運動協會卻向另一未受中華奧會承認之全國性單項運動協會靠攏，成為其會員。此時，中華奧會應如何因應與處置？

進一步言之，全國性單項運動協會應具全國一半以上縣市的地方分會，惟未來實際執行時，中華奧會對單項運動協會之認可標準，是否仍應較模糊或多元（不單以全國地方分會數目為唯一標準），以避免目前已為國際單項運動總會會員之單項協會，因未符上開標準而被取代？

針對以上期末報告的審查提問意見，本研究認為，在不違背國際單項運動協會之相關章則前提下，本於單一性全國單項運動協會之架構要求，以及由下而上層級組織之必要性，中華奧會此時並非不得廢止原承認之全國性單項運動協會，而改承認已取得全國過半地方會員之另一平行的全國性單項運動協會。蓋其既已取得多數地方單項運動協會之支持，中華奧會本於民主與自治精神，理無漠視此等現象，而仍維持原基於歷史或其他因素而獲得承認之團體。此亦可活絡全國性單項運動協會之功能，避免「尾大不掉」，而影響該單項體育活動之推廣與促進。準此，上述所討論關於全國性單項運動協會之承認標準中，應再增列一項「組織架構」變數，使中華奧會之變更承認權獲得法源基礎<sup>30</sup>。

第二種模式，也係同採前說但已經在過渡期間訂入調整機制。詳言之，本方案藉由全國性單項運動協會的章程規範，賦予團體會員於各該協會最高權力單位－會員大會－較為優厚的投票權力，使得個人會員的影響力逐漸下降，使得全國性單項運動協會能夠逐漸成為由下而上的分級團體會員型態，也使得「單一組織原則」的目標能夠建立。這是一種務實的改良方案，得避免既得利益者面臨制度變革時的反彈，也獲得中華奧會副會長/中華體總副會長蔡賜爵先生的支持<sup>31</sup>。為了實現本模式，吾人必須修改國體法。其係增訂第 8 條第 2 項、第 3 項、第 4

<sup>30</sup> 以上，回答期末報告的審查提問。

<sup>31</sup> 蔡賜爵先生於 2007 年 10 月 8 日參與「體育團體法制議題研修」座談會時的意見表示，地點為台大社會科學院第二會議室。

項，並試擬條文如下：「(第 2 項)以推廣單項運動為目的之體育團體應依行政區域，分級組織。下級單項運動團體應為其上一層同類團體之會員。除最基層之單項體育團體得存有個人會員外，各分級組織僅得以其下一層同類團體為其團體會員。全國性單項運動體育團體應有全國二分之一以上直轄市、縣(市)地區之同類分級組織為其團體會員。(第 3 項)前項規定施行生效前已依人團法設立，但無分級組織之全國性單項運動協會，應於生效後逐年增設分級組織，至全國有逾半數以上直轄市、縣(市)地區成立同類之地方組織為止。但每年增設之分級組織不得少於兩個。(第 4 項)於完成前項改革前，全國性單項運動協會得經由章程，賦予團體會員於會員大會較為優勢的投票權利，其相關標準由中央主管機關訂之。」

另一個問題，而且為期末審查所提出者，為：「就單項運動協會而言，縣市的體育會，其下設羽球、籃球委員會等組織(目前並非獨立之人民團體)，如要與全國性單項運動協會整合，制度上仍需調整因應。」

就此，本研究認為：

目前國內體育組織制度化尚為不足，在過去威權時期，體育發展甚為倉促與擷据，亦即當初為參與奧會賽事，在倉促中組成數量足夠的單項協會，以此進入奧會，所以未為整體考量設計，中央、省、縣、鄉鎮市層級間之體育協會，並未形成明確與完備的制度化關係。部分運動人口較多的單項運動協會較有能力進行中央到地方的聯繫與管理，但許多運動人口較少的運動類型則未能完成。我國目前在縣市與鄉鎮市層級設有體育會，為民間組織，統轄並負責全域內的民間體育事項，而體育會之下設有各種單項運動小組。

這種「內部單位」模式的優點在於維持現狀也能發揮一定的運作與功能。此外，現今地方層級的體育費用，仍須仰賴地方政府或中央體委會補助，反而作為全國性的單項協會所能給予的幫助並不充足。

但另一方面言之，對於單項協會設立地方分會，有助於單項協會由上而下建制化的發展。確立由下而上完整的民意彙整機制，將有助於單項協會的民主化發

展。若有明確的建制與管道，將能形成明確的自治與課責原則，協會內部民主將會更為明確與精密。按照湯銘新教授的意見，未來台灣體育發展，應與國際接軌，採行奧會規章與模式，將國內的相關的體育團體，納歸為奧會家族體系。

若要將原內部單位改為民間社團法人，並以地方分會名義加入各全國級單項運動協會，便必須強化單項協會總會的經費、組織、權限之合理性。但我國目前單項協會力量薄弱，經費不足、業務未必勃興，尚未能完全達到有效經營的水平。

短期可行之道為，縣市與鄉鎮市體育會沒有必要解散，而得繼續運作。縣市與鄉鎮市體育會之下之羽球、籃球、田徑、拳擊等小組，也得繼續運作，但得鼓勵自行建立協會取得法人登記，然後以法人的身份加入縣市體育會，而且也同時加入各所屬的單項運動全國總會。

問題從而在於，以上政策是否採為強行規定，或是否引入日出條款，或單純以評鑑暨獎勵作為調控手段。第三種模式較有彈性<sup>32</sup>。

## 陸、主管機關對體育團體之監督權限問題

在由體育團體所衍生之法律問題中，最後尚涉及到主管機關對其監督權行使方式與範圍之議題。對此，吾人又可從對傳統之行政監督以及委託行使公權力兩方面分別加以觀察。

### 一、雙元行政監督體制及體委會的監督權限

在現行法制下，由於體育團體一方面受人團法之規範，其主管機關為內政部；另一方面就其事務內容言，因涉及體育活動之推展，故在此範圍內，中央目的事業主管機關體委會亦享有監督、管制權限。在行政實務上，此等雙主管機關往往成為管理與監督體育團體之障礙。實則，對於行政實務上此等雙主管機關之疑義，本研究認為問題並不嚴重。若吾人細就內政部以及體委會之事務管轄權內涵，兩者間在體育團體議題上，雖間有重疊之處，但基本上彼此間權責區分應尚

---

<sup>32</sup> 以上，回答期末報告審查之提問。

屬明確。就內政部而言，主要乃職司體育團體之設立與組織等「形式面」之審查與監督事務，例如是否依法申請登記、發起人資格是否符合規定、是否定期召開會員大會、紀錄製作是否符合規定、內部人事產生是否符合必要之民主程序以及定期改選<sup>33</sup>等。反之，體委會作為體育事務之中央主管機關，主要職掌乃在於體育事務之推展與監督<sup>34</sup>。例如委辦事項之經費與執行控管、事務執行與國家體育政策之合致性、體育競賽主辦或參與之適法等。

## 二、對體育團體監督密度之思考

另一棘手之問題，在於國家對於體育團體之監督密度究應如何設計，始得在一方面既得以維繫國家法秩序之一貫，有效實行國家體育政策，以及提升國際運動競賽之成績，但另一方面又不至於過度侵害人民受憲法保障之一般行動自由權以及結社自由。

首先，毫無疑問者，在現代法治國家之思維下，體育活動之從事絕非法外之地（rechtsfreier Raum）<sup>35</sup>。其縱使具有高度除政治化之性質與要求，但國家對其如同人民行使其他基本權一般，仍可本於公益理由，對其進行監督與限制。同理，對於體育團體而言，其本於憲法結社自由之保障，固然享有高度之團體自治權，得自由形塑團體組織及其活動之相關內部規範，然在法治國家下，仍應受國家外部法秩序之制約，以及主管機關之監督。傳統以來，國家本於危險防禦以及秩序之維護，對於社會團體或活動之進行適法性監督，一向具有法理上之正當性。

## 三、國民體育法第八條為監督法源

現行國體法第 8 條規定：「民間依法設立之各種公益體育團體，其業務應受各該主管機關之指導及考核。……中央主管機關為健全體育團體之業務運作，得

<sup>33</sup> 參見最高行政法院 96 年度判字第 00628 號判決。

<sup>34</sup> 參見最高行政法院 94 年度判字第 01067 號判決。

<sup>35</sup> Vgl. B. Pfister, Der rechtsfreie Raum des Sports, in: <http://www.sportrecht.org/Publicationen/PfiFSZivilrechtslehrer193435.pdf> (造訪日期：2007 年 10 月 18 日)。

訂定相關辦法。」此一規定，賦予體育事務主管機關對於體育團體享有一般性及概括性之管理監督權限。在行政監督法制上，並不具爭議性。

#### 四、 監督密度

至於監督密度，則因對象與客體而有不同之設計。就體育團體而言，本於前揭體育團體法之建制原則，國家所扮演之角色首應在於「輔導」與「促進」，俾使人民得以藉此而得以更臻有效地行使基本權利。體育活動作為人民一般行動自由權行使之展現，基本上非屬國家事務。本於全民健康以及文化國家之理念，國家對此事務不宜過度介入公權力，毋寧應本諸輔導與促進之立場，協助人民妥適從事，俾健全其身心人格之發展。比例原則之要求，在此應受到確實之遵守。除必要之高權性質的監督管制，以及委託行使公權力外，國家實不宜輕易干預人民之運動基本權。

在此基本指導原則下，國體法中關於體委會與體育團體間之相關規範，以及將來若制定體育團體法，則原則上宜採低密度監督模式。從基本權限制之角度以觀，本於憲法第 23 條規定，限制體育團體結社及其他自由權若欲無合憲性之疑義，則需符合法律保留原則之要求，至少在國體法或其他相關法律中要存有最起碼明確程度之規範抑或授權規定。例如前揭要求體育團體採分級組織、須經特定機構承認使取得特定法律地位等。然而，若從比例原則角度思考，應僅在法治國家所要求之必要法規範依據範圍內，作必要之規範，即為已足。而且盡可能避免過於細膩之規範，而排擠到體育團體自治權之行使。

我國現行實務作法，中央體育主管機關體委會出於好意，也因為有充裕的人力與經費配置，往往在欠缺明確法源依據下，將原應屬於中華奧會抑或全國性單項運動協會之業務，加以辦理<sup>36</sup>。

體委會好意且多方面努力參與的結果，乃不免發生國家體育活動運作模式

---

<sup>36</sup>期末報告審查指出：「研究報告中提及 2009 世運會之申辦過程，有關法制規定與實際情形，請與業務單位進一步確認後修正。」本研究回答：已經修正，尤其刪去體委會主要承辦等的字眼。

下，國外相應之體育團體往往無法覓得對應窗口，更遑論論及競賽事項之相關討論。凡此實際現象，實為國家對於體育團體事務執行自治權之過度干預，具有高度之違憲疑義。惟無論如何，積久之後，此等解除管制恐怕也非一蹴即成。

本研究基於務實觀點，建議宜分階段，建立短、中、長期之改革方案。至少就短期而言，中央體育主管機關在實踐上無須法制配套修正者，則為回歸國民體育法以及國際奧會憲章之規範旨趣，謹守監督分際，回復中華奧會以及全國性單項運動協會本於基本權保障應有之體育事務執行權利，例如全國性單項體育團體申請加入國際單項運動總會會員之承認權等。取而代之者，中央主管機關應將重心置於加強對體育團體所發放之委辦經費的運用及成效進行監控。相關機制之建立，諸如業務合目的性之持續性控管追蹤、經費發放額度之績效取向、未符委辦目的之降級或補助黑名單制度等，皆可思考<sup>37</sup>。藉由此等外部監督，迫使體育團體符合國家政策，步上運作正軌。國家自行介入權之行使，作為侵害人權之最強且最後手段，實不宜輕言使用。

## 柒、條文試擬

基於上述對我國體育團體實際運作以及現行法制對其規範所生問題之分析，國體法確存有若干規範未盡周延，甚或未予規範之處。凡此，欲使我國體育團體之運作健全發展，建議有必要修正國體法中之相關規定。綜合彙整上述問題分析，茲將本研究計畫對國體法之修法建議表列如下：

建議修正條文	現行條文	說明
第四條第一項 本法之主管機關：在中央為行政院體育委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政	第四條第一項 本法之主管機關：在中央為行政院體育委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政	根據地方制度法第二十條第四款第三目及第五目規定，鄉(鎮、市)體育活動及體育團體之管理，屬於鄉(鎮、市)

<sup>37</sup> 本研究案於 2007 年 10 月 8 日所召開之座談會中，與會委員湯銘新教授建議在委辦經費控管方面，可考慮採行「先自籌，後核銷發款」之機制，俾防阻體育團體空拿經費不做事之弊。惟本研究雖認為此建議立意甚佳，但盱衡我國現行體育團體普遍財政拮据之事實情況，恐過於嚴苛，甚或不僅無法導正體育團體合制度之運作，其即因財政問題而難以存續。基此考量，本研究暫擬不建議採行，特予敘明。

<p>府；在鄉（鎮、市）為鄉（鎮、市）公所。</p>	<p>府。</p>	<p>之自治事項。為防杜目前行政作業實務上對於鄉鎮市體育團體之主管機關究係縣（市）政府，抑或鄉（鎮、市）公所之爭議，爰增訂鄉（鎮、市）公所為鄉（鎮、市）體育事務之主管機關，以資明確。</p>
<p>第七之一條 民間體育團體為體育事項的社會推手與第一線的承辦部門，與政府之間存有夥伴關係<sup>38</sup>。</p>		<p>本條新增，旨在建立定性條款。實質價值則係源於憲法人民結社權、民主原則（當中之人民積極主動參與），以及出於體育事項之領域特色。</p>
<p>（甲案）第七之二條 以推廣單項運動為目的之體育團體應依行政區域，分級組織。各級單項體育團體，以一個為限。下級單項運動團體應為其上一層同類團體之會員。除最基層之單項體育團體得存有個人會員外，各分級組織僅得以其下一層同類團體為其團體會員。全國性單項運動體育團體應有全國二分之一以上直轄市、縣（市）地區之同類分級組織為其團體會員。</p> <p>前項規定施行生效前已依人民團體法設立，但無分級組織之全國性單項運動協會，應於生效後逐年增設分級組織，至全國有逾半數以上直轄市、縣（市）地區成立同類之地方組織為止。但每年增設之分級組織不得少於兩個。</p>		<p>一、為落實體育競賽「單一團體原則」，杜絕同類同級體育團體各自為陣、多頭馬車之影響國際體育發展情事發生，明訂單項運動體育團體之組織架構應依行政區域，採分級單一團體制度。惟由於事涉人民結社自由之限制，爰增訂第一句，以符法律保留原則之要求。</p> <p>二、在分級組織架構下，增訂第二句，規定下級組織為直接上級組織之當然會員；且除最基層之單項運動體育團體得招收個人會員外，其他分級組織以團體會員為限，以收體育團體組織規整之效。</p> <p>三、明訂全國性單項運動協會之下級團體在全國行政區域內之應設置比例。</p> <p>四、基於信賴保護原則之考量，乃針對現存單項運動體育團體在本法修正後之組織調整訂定過渡規定，使其得以逐年落實上下分級制體育團體之立法旨趣。</p>

<sup>38</sup> 於此，將「伙伴關係」改為「夥伴關係」，回答期末報告審查提問。

<p>(乙案)同上,但增訂第三項第七之二條第三項 於完成前項改革前,全國性單項運動協會得經由章程,賦予團體會員於會員大會較為優勢的投票權利,其相關標準由中央主管機關訂之(第三項)。」</p>		<p>一、第七之二條第一項、第二項係新增。 二、 第三項引入過渡時期之強化單項運動團體會員體質機制。</p>
<p>第九條第三項第二款 我國單項體育團體申請加入國際體育組織之承認或承認。中華奧會就每一運動項目僅得承認一個隸屬國際運動總會之全國性運動協會。具有國際體育運動組織對口性質之全國性體育運動團體,得於名稱之後加註括弧表示為國際對口之運動團體。</p>	<p>第九條第三項第二款 我國單項體育團體申請加入國際體育組織之承認或認可。</p>	<p>為落實「單一窗口原則」,杜絕國際賽事中國家代表權爭議之發生,爰乃參酌國際奧會憲章之規定,明訂中華奧會就每一運動項目,僅得承認「一個」隸屬國際運動總會之全國性運動協會。關於具有國際體育運動組織對口性質之全國性體育運動團體,可比照「律師法」等專門職業技術人員管理法律之「單一性」,如無法於短期間內實現,則建議於名稱之後加註括弧,例如:社團法人中華民國田徑協會【國際田徑總會對口單位】,俾以區別具有對口性質與非具有對口性質者。</p>

## 捌、體委會健全單項運動協會發展的策略

於具備如上法源之後,對於我國單項運動協會,體委會應採行如何之監督手段?本研究認為應建立評鑑指標,然後經由委辦經費核撥(包括是否給予以及金額高低),而督促單項運動協會的組織、人事、決策。體委會也已經有相關的法源與初步實施經驗(詳後述)。評鑑的指標以參考先進國家對於非營利組織的調控模式,以課責性(accountability)作指引,以下詳細說明外國,然後指出體委會得有的選擇。

### 一、關於非營利組織的課責、自律與治理機制之理論與

## 外國經驗

在當代治理研究中，非營利組織與人民團體治理的研究受到高度的重視，其中「課責」(accountability)概念尤為人所重視。以下整理重要文獻，而為說明<sup>39</sup>。

### (一)、概念特徵「課責概念著重自我的規範與管理」與典範變遷

課責在韋氏大辭典中的意義為「課責決定在能否給予明確與負責任(answerable)的說明(account)」，此處的 answerable 的意義有責任的與可答覆的，故其指受課責的組織能說明做過什麼、成效如何、有何依據、明確舉證並為此負責。國內學者陳志瑋指出：「所謂課責是在一組對應關係中，一方 A 有義務對自己的行為或行動，對另一方 B 提出說明、解釋與回覆，在此情況下，B 有權對 A 課責，而 A 則是被課責的對象，一旦 A 的行事出違失或不當，就必須負起責任（陳志瑋，2005：133）。」課責的研究現今以不限定在公部門研究，更擴及公司與企業治理、非營利組織與人民團體的管理上。

當代治理研究中課責概念著重自我的規範與管理，在過去的非營利組織的管理中，對外則是國家與人民團體的法定規範與管理(statutory regulation)關係，對內是委託人與代理人(principal-agent)的關係(Lloyd, 2005: 2)。依 Bartle 與 Vass 的啟發(Bartle and Vass, 2005)，在國家與人民團體的法定規範與管理關係上，在圖二-1 中所示，在規範與管理的類型中，從右至左是依照國家介入非營利組織的程度而定，最右邊的 1.是無規範與管理(no regulation)，是一種放任式的管理。2.

<sup>39</sup> 參考資料：中文資料為：陳志瑋，2005，〈邁向民主課責：透明化機制運用之分析〉，《國家菁英季刊》，1(4)：131-147。外文資料為：

Bartle, Ian and Peter Vass. 2005. Self-Regulation and the Regulatory State: a Survey of Policy and Practice. [http://www.bath.ac.uk/crri/pubpdf/Research\\_Reports/17\\_Bartle\\_Vass.pdf](http://www.bath.ac.uk/crri/pubpdf/Research_Reports/17_Bartle_Vass.pdf).

Lloyd, Robert. 2005. "The Role of NGO Self-Regulation in Increasing Stakeholder Accountability." ([http://www.oneworldtrust.org/documents/SelfReg%20\(final\)July05.pdf](http://www.oneworldtrust.org/documents/SelfReg%20(final)July05.pdf)).

網路資料為：

[http://72.14.235.104/search?q=cache:0O3ZH9d8necJ:140.119.53.174/Content.php%3Fpagename%3Dp04%26c\\_lang%3DGB+%E9%9D%9E%E7%87%9F%E5%88%A9%E7%B5%84%E7%B9%94+%E7%B8%BE%E6%95%88%E8%A9%95%E4%BC%B0%E6%8C%87%E6%A8%99&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=143&gl=tw](http://72.14.235.104/search?q=cache:0O3ZH9d8necJ:140.119.53.174/Content.php%3Fpagename%3Dp04%26c_lang%3DGB+%E9%9D%9E%E7%87%9F%E5%88%A9%E7%B5%84%E7%B9%94+%E7%B8%BE%E6%95%88%E8%A9%95%E4%BC%B0%E6%8C%87%E6%A8%99&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=143&gl=tw)，查閱日期 2007 年 8 月 8 日。

<http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/>，查閱日期 2007 年 8 月 8 日。

[http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/public/html/documents/nationalstandards\\_000.pdf](http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/public/html/documents/nationalstandards_000.pdf)，查閱日期 2007 年 8 月 8 日。

則是自律(self-regulation)，由組織自行訂立管理與執行章程，屬於自發性的管理，定期向外說明與互動。3.是共同規範與管理(co-regulation)，由政府與民間組織共同訂立管理規則，由組織遵守，在這過程中，國家扮演引導者、教導者、協助者與規範者的角色。4.是法定的規範與管理(statutory regulation)，規範與管理規則的訂立與執行都是國家來履行，是一種國家高權行政的型態。



並無明確規範加諸於組織之上	規範由組織訂定、管理與執行	規範由國家與組織共同訂定、管理與執行	規範由國家訂定、管理與執行
---------------	---------------	--------------------	---------------

圖 2-1 規範與管理的類型

資料來源：Bartle and Vass, 2005: 1

在內部的管理上，過去非營利組織以委託人與代理人關係作為運行基礎，非營利組織的管理者僅需對贊助者、股東或是公部門進行說明與負責的行為，是一種單純的對內負責關係。

但在現今的環境中，非營利與人民團體組織負責的對象已不限於出資者，而是多元的利害關係人課責(stakeholder accountability)模式，利害關係人包括捐款人、被服務對象、志工、合作的團體、屬性相近的組織團體，甚至是廣泛的社會大眾。故非營利組織負責的對象甚廣，已近乎對社會大眾全面負責的狀態，故現今非營利組織的課責是自發的。在強調自發性的課責關係中，非營利組織必須恪遵道德原則與倫理規範，以達高度的自律。在具備自發性的動力後，更應該自外部引入指導與規範機制，促使組織內部架構與法規的健全，建立組織執行績效評估指標，建立組織內部的透明與民主化，與專門及公認（研究）機構合作定期對組織進行評估與指導，搭建社會大眾參與及認識的管道，並讓逐步對外開放與透明化，讓國家及社會大眾知悉該組織運行的成效。歐美重要國家運動組織的發展方向，為全國性單項協會或組織逐漸走向公司化，而地方性的團體則朝向非營利化發展，而不論全國性或地方性的體育團體，都走向高度自律、對外透明、高規格課責及縝密績效評估來發展，以此作為自我管理、爭取經費補助、獲致社會

正面觀感的依據，在這邁向二十一世紀之時，我國體育發展亦應著重人民體育團體的自律、透明與績效之課責問題<sup>40</sup>。

## (二)、國立政治大學第三部門研究中心的課責研究

在政治大學第三部門研究中心的研究報告中，其指出在現今對人民團體運行的績效評估上，有 12 個構面，分別是使命、治理結構、業務發展、職工、志工、收入、支出、系統化、電子化、社會互動、公共關係、財務責信度等。<sup>41</sup>國內目前對於非營利組織課責與績效評估的探討甚多，與該中心發表類似之總體或個別指標亦多不可屬，欲全部網羅並設計出完備的課責機制甚為困難。

## (三)、美國「卓越標準研究中心」的研究

以下以美國「卓越標準研究中心」(the Standards for Excellence Institute)所提

<sup>40</sup> 目前歐美體育及職業運動發達國家，多將單項運動協會以公司化方式經營，對於地方性民間體育團體視作非營利組織。以美英為例，美國將體育活動的發展視作民間自發性或商業活動，重要與熱門的運動多有職業賽事與運動彩券之發行，以此作為推廣及補助運動發展的基金。而英國則有國家彩券(National Lottery)，單項運動協會公司化後，重要的單項運動除有日常商業活動孳息外，更藉由舉辦國際職業賽事來增加營收，國家彩券每年獲利的 9.2%作為對體育活動的補助，英國政府的補助加上各運動協會的相關營收，成為推廣體育活動的資金來源。美英對於單項運動協會與民間體育團體自治與課責甚為重視，關注其獲致補助後的執行績效，故公司治理及非營利組織的課責成為體育發展的重要課題。我國目前單項運動協會及民間體育組織之運行與發展，多依靠政府機關的補助，邁向二十一世紀的體育新治理，實應重視課責、自律、透明化與績效評估。

<sup>41</sup> 該研究報告更發現：1.推動績效管理運動是符合時代潮流的趨勢。2.協助組織引進專業管理的制度，利用資訊公開化的手段來建立公眾監督的機制。3.政府主管機關建立績效評鑒制度，協助人民團體偵測與發現組織運作的問題。4.提出之人民團體績效評鑒指標系為初步建構，日後真正實施時應就施行成效邀集專家學者進一步檢討改進，以取得受評鑒團體的肯定、支持與配合。5.績效評鑒指標應根據不同人民團體的屬性、目標與使命，具體反映在權值分配上。6.在抽樣調查過程發現，有許多在內政部登記有案的人民團體不是已經停止運作，就是位址、電話等連絡方式已經變更。此一現象顯示，有不少的人民團體名存實亡，未能發揮實際的功能，將形成管理上的漏洞。

此外，該報告並建議政策配套：1.定時評估調整績效指標的權重。2.建立「第三者」評鑒制度。3.績效評鑒工作分為二階段，第一階段由人民團體依據績效評量表自評；第二階段則由專家學者就複評對象進行實地評核。4.主管機關對人民團體進行績效評鑒，不應以管制的立場為之，而應基於協助其健全化發展為考量。5.行政主管機關應與人民團體的目的事業主管機關密切合作，協調目的事業主管機關將績效評鑒結果作為該團體申請補助或專案的資格條件，以增強人民團體參與績效評鑒工作的意願。6.舉辦優良團體的觀摩學習。7.績效評鑒應與激勵機制相互結合。8.建置人民團體基本資料中心。9.主管機關應定期查訪追蹤人民團體的動態，確實瞭解組織的運作情況。10.人民團體的種類眾多、性質不一，進行績效評鑒時宜分類評比，避免引發評比不公的批評。  
([http://72.14.235.104/search?q=cache:003ZH9d8necJ:140.119.53.174/Content.php%3FpageName%3Dp04%26c\\_lang%3DGB+%E9%9D%9E%E7%87%9F%E5%88%A9%E7%B5%84%E7%B9%94+%E7%B8%BE%E6%95%88%E8%A9%95%E4%BC%B0%E6%8C%87%E6%A8%99&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=143&gl=tw](http://72.14.235.104/search?q=cache:003ZH9d8necJ:140.119.53.174/Content.php%3FpageName%3Dp04%26c_lang%3DGB+%E9%9D%9E%E7%87%9F%E5%88%A9%E7%B5%84%E7%B9%94+%E7%B8%BE%E6%95%88%E8%A9%95%E4%BC%B0%E6%8C%87%E6%A8%99&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=143&gl=tw))

供的《非營利組織倫理與課責公約》(An Ethics and Accountability Code for the Nonprofit Sector)為藍本<sup>42</sup>，再輔以現行課責的重要觀點，針對組織願景與計畫、決策組織、權責人員之利益衝突與迴避、人力資源、財務與會務典章制度、開放性、募款之應有規範、協會所應負責的公共事務與公共政策、關於資訊公開及公開的作法（尤其為進行電子化與標準化）進行概述。

## 1、關於願景與計畫

- (1)、願景：組織活動的目標與目的。
- (2)、組織性評估：非營利組織平均 3-5 年檢討組織的目標，甚或是調整目標。
- (3)、計畫評估：基於組織目標，進行目標達成的成本-效益分析，甚或是因應社會變遷，調整計畫內容或組織目標。
- (4)、計畫服務：針對計畫的執行必須以最大的耐心，並對計畫執行時服務對象或顧客的滿意進行記錄，並以保密與之程序保全滿意度的內容與資訊安全。

## 2、關於決策組織（尤其有關理事會）

- (1)、理事會(governing body)責任：
  - ①理事會要對組織的長期、短期計畫，組織目標與特定方向進行規劃，以達成組織設立之目的，並評估其是否達到預期的目的。
  - ②訂立政策對組織進行有效管理，包括財務，甚或是人事政策。
  - ③理事會必須每年核可組織的預算，並定期針對預算檢視財政的績效，並依據預算檢視其運用在計畫、行政、募款上的比例，理事會必須同意組織的年度審計與管理許可證，並規劃如何執行管理上的建議。
  - ④整個理事會或部分特任的委員會聘僱執行長，並設定執行長的報酬，至少每年一次評估執行長的績效，某個特任的委員會聽命於執行

---

<sup>42</sup> 該機構的網址是 <http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/>，該公約的網址是 [http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/public/html/documents/nationalstandards\\_000.pdf](http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/public/html/documents/nationalstandards_000.pdf)。

長，其餘委員會則向理事會報告。

⑤理事會應定期檢視組織結構薪水的適切性。

## (2)、理事會的組成

①理事會的組成者都必須具備特定技能，以履行個人之使命，達成組織的任務。

②理事會中的成員必須是組織中的人員，組織環境必須確保該成員不會利用職務進行不適當的影響。

③理事會至少要選出 5 名常務理事，7 名或更多則是更好。

④理事會的提案僅能限於成員的服務事項。

⑤理事會成員最好能反組織服務對象的多元性。

⑥理事會成員應該是無支薪的，僅能因執行組織服務之支出獲得補償。

## (3)、理事會的管理

①理事會必須為自己的運行負責，包括教育、訓練、人員發展，至少每兩年評估績效，挑選新成員。

②理事會必須建立成員期望機制包括參與募款、委員會服務及計畫活動。

理事會至少一年四次集會，管理組織事務。

③組織應該有政策的書面文件，並讓理事會成員能簽署同意與否。

④書面的備忘錄應能反映理事會的行動。

## 3、關於權責人員之利益衝突與迴避

### (1)、利益衝突政策

非營利組織應該有明文規定的利益迴避政策，這個政策必須適用於理事會成員、職員以及志工，該政策必須明訂利益迴避的類型，並設定程序以揭露實際或潛在的衝突，並提供給理事會中未涉入利益的理事。

### (2)、利益衝突聲名書

利益迴避聲明書必須給理事會、員工、志工，甚至是他們的家人，若有任

何與組織利益或交意義行為者盡量迴避，並給理事會、員工、志工知悉與簽署。

#### 4、關於人力資源

##### (1)、人事政策

①非營利組織必須有明文規定的人事政策與程序，由理事會同意通過，以規範組織中員工與志工的工作與行動，這必須含括雇用關係的基本條件，包括工作條件、薪資計算、假期與病事假等，還包括工作的評估標準、監督、雇用與辭退員工成長與發展等。

②對於志工也必須有相關的任用、教育訓練、責任關係、監督、評估等機制。

##### (2)、員工績效評估

①對於員工在不同角色與職務上所應有表現的評估必須明文規定。

②對於工作標準的規定應該至少每年檢討一次。

##### (3)、員工訓練

對於新進員工的訓練必須依據人事政策與程序，每個員工都必須有人事政策的標準手冊。

#### 5、關於財務與會務典章制度

##### (1)、財務的課責

①非營利組織必須依據通過的年度預算書來執行。

②非營利組織必須定期制訂正確的財務報表反應組織的財政活動，內部的財報至少要每季一次，並對理事會說明及解釋實際支出的狀況。

③若非營利組織的年度預算超過 30 萬美金，其財報必須經由公認的會計師認可。

④組織必須提供員工可信任的工具或途徑，以說明可疑的財務問題，並明訂禁止對報告財物可疑問題員工的報復。

⑤組織必須有明文的財務政策規定，包括：組織資產的投資、內部控制程序、採購規範、未限制用途之淨資產。

## (2)、法制的遵守與課責

- ①非營利組織必須注意與遵守聯邦、州、地方的法律，事項包括募款、證照、財務課責、文件的保密與銷毀、人力資源、遊說及政治倡議、稅務。
- ②組織必須提出財務的預估，以及保險預備金的情形。
- ③非營利組織必須定期檢視組織規定與現行法規、規定與財務要求，並提供此一狀況給理事會知悉。

## 6、關於開放性

### (1)、年度報告

非營利組織必須將組織任務、計畫活動、基本的財務審計資料以年度方式公開資訊公眾，並簽署負責事項的理事會與管理人員的姓名。

### (2)、公共接近(public access)

- ①組織必須提供公眾有成員代表可以向組織表達自己利益的機會，並有機會與組織適當的人選進行溝通。
- ②非營利組織必須至少有一個人員是負責接收公眾的資訊。

## 7、關於募款之應有規範

### (1)、募款活動

- ①非營利組織的募款花費必須合理，每五年至少三次針對募款在預算中所佔的比例進行瞭解，若是其募款的比率小於 3：1，應該證明他們在募款活動上有確實的進步，或者說明為什麼是小於 3：1 這個不合理的數字。
- ②勸募與推廣的方式必須正確與正當，並符合組織的任務，與勸募基金預定的使用方式。
- ③非營利組織在勸募基金用途訴求的主張上，應有所承諾。
- ④非營利組織應尊重捐款者對勸募基金的使用的意圖。

### (2)、捐款人的關係與隱私

- ①非營利組織必須尊重捐款人的隱私，並保護捐款人隱私的資訊。
- ②非營利組織應提供捐款人機會以確保匿名且不會被公開透露。
- ③捐款人可以要求將他們的姓名從任何郵件資料上去除。
- ④此一作法必須持續。
- ⑤募款必須免除不當的手段，或過度的壓力，以及尊重捐款人或潛在捐款人的需求與利益。

### (3)、接受禮物

組織必須設定基於正常募款活動而來的餽贈禮物處置的政策，這涉及接受的程序、財產的類型、或是與組織目的及能力不一致的贈品。

### (4)、募款人員

- ①募款人員包含員工與獨立的顧問，不能以募款金額比例作為薪資或報酬的標準。
- ②對於付費的募款顧問，必須採用登記在認可權威當局的專業募款人及募款顧問。
- ③組織必須有有效控制為組織從事募款工作的員工、志工、承包人、其他組織或公司。

## 8、關於協會所應負責的公共事務與公共政策

### (1)、公共政策的倡導

非營利組織必須明訂所欲倡導的特定議題。

### (2)、公共教育

組織應確保任何的教育管道能提供正確與讓人有效認識的資訊給媒體與社會大眾。

### (3)、推動公共參與

非營利組織必須致力於推動社區事務的公共參與，並盡力確保組織活動不會政黨及派系化。

## 9、關於資訊公開及公開的作法（應進行電子化與標準化）

### (1)、電子化

①非營利組織應將盡可能相關資訊，如部分的季與年度財報資訊、募款狀況、活動資訊與實況、重要會議記錄等資料，以文字檔或語音檔放在網路平台上供相關利害關係人與社會大眾知悉與查閱。

②組織盡可能設置論壇或顧客信箱，定期提供資訊與回覆意見，並以此進行公共教育之工作。

### (2)、標準化

①組織對於內部法規與評估程序，以及財報之會計與審計工作，盡可能採行客觀及標準化流程，以此作為與外界評比的依據，甚或可引入標準作業流程或是國際標準，作為組織展現績效評估的依據。

②組織應與學術研究結合或合作，以促進組織的成長，若或是讓學術機構能對組織活動進行研究，除可以改善組織運行之問題，更可讓非營利組織活動學術化。

## 二、 先前體委會所為評鑑的檢視

目前全國性體育團體之管理，在日常性會務、理事會、常會等之召開，會務費用之收支與平衡，會員之一般社團法人管理面向，係由內政部管理，體委會則負責專業的部分。

### (一)、法源依據

體委會制頒「體育團體輔導及考核辦法」<sup>43</sup>。其中規定以全國二分之一以上之直轄市、縣市、地區同類分及組織為其團體會員為原則（第 4 條），應成立專項委員會（第 5 條）、應組織志工（第 6 條）、應依規定召開各項會議（第 7 條）、應建立會員/運動員/裁判等的檔案並加強管理（第 8 條）、應推動年度競賽等九項業務（第 9 條）、應訂定中長期發展計畫與年度工作計畫（第 10 條）、應加強辦理財務與會計事項（第 11 條）。第 14 條規定，體委會得派員訪視並辦理評鑑；

<sup>43</sup> 2002 年 10 月 11 日體委綜字第 0910017993 號令發布。

訪視或評鑑結果作為體委會經費補助或業務委辦之重要參考。

## (二)、實施情形

體委會對於民間體育團體的評鑑共舉辦兩次，後來改為訪視。

首次評鑑是在 1999 年，第二次是在 2001 年。1999 年的評鑑可說是體委會自 1997 年成立後首次展現成果之機會，選擇單數年份的考量是基於國際賽事之舉行，雙數年沒有重要國際賽事舉辦，相關協會組織方有餘力進行評鑑的準備工作，體委會對此次之評鑑甚為重視。

首次評鑑的特色為：

1. 半自願形式：首次評鑑單位共計 55 個（見附件），分為 3 組（綜合類、亞奧運項目類、非亞奧運項目類），綜合類及亞奧運項目類（44 個）每年接受政府補助，因此是強制評鑑，而非亞奧運項目類則是志願參與。
2. 以獎勵為出發點：當時國內未舉辦過評鑑，許多民間協會團體體質尚弱，難以共同衡量比較之。然評鑑實為體檢之性質，縱然過去未曾舉辦過，卻仍須有基本形式與規模，故體委會採取兩種參與方式。雖有參與方式之差異，體委會希冀首次舉辦能開創國內民間體育團體的健全發展之方向，便以鼓勵取代懲罰。首次參與評鑑之團體，能在日後補助及委辦費用上獲得較好的計算基礎，對於評鑑結果不佳之協會團體，亦尋求輔導改進之道，力求能改善之。
3. 評鑑工作委外：此次評鑑工作委外，委由專家學者及客觀人士來進行，並與國立台灣體育學院合作，進行評鑑手冊編制的工作。

至於首次評鑑的項目，分為 5 大類，總點數是 200 點，其分配分別為：

1. 組織與人力：15。
2. 會務運作：15。
3. 財務狀況：40。

4. 競賽績效或舉辦活動成果：120。
5. 總體表現：10。

於評鑑完成後，體委會亦根據評鑑結果，後續對於績效仍但努力的協會團體進行改進的指導，並進行復測與後續視導，延續評鑑的成果。

第二次評鑑，於民國 2001 年舉辦。其對象包括第一次評鑑後獲得補助之團體、亞奧運單項運動協會、2000 至 2001 年接受公務補助達 50 萬元以上者、中華奧會、體總、大專體總、高中體總，分為體育學術類、競技運動類、全民運動類、綜合類。其評鑑分為 3 階段，分別是自評、初評、複評，評鑑委員由體育、管理、行政領域之專家學者集體委會官員組成。評鑑之內容及點數分佈為：

1. 組織理念與目標：5。
2. 組織架構及人力資源：10。
3. 會務運作：15。
4. 會計制度及財務狀況：20。
5. 業務推展績效：40。
6. 創新與特色：10。

2001 年舉辦第二次評鑑，但第二次評鑑之舉行甚為倉促，主辦單位製作評鑑報告時將各單位補助經費及細部內容刊登在評鑑報告上。此次評鑑對於後來委辦及經費補助計算方式，並未能獲致全數協會組織之認同，而招來的非難。

體委會的評鑑在舉辦兩次後便宣告停辦。自 2003 年起，除亞奧運競技類 43 個協會接受訪視外，其他的學術研究類及非競技類運動的協會團體則無評鑑之管道及方式。

自 2003 年起，開始以機關官員之訪視取代外包之評鑑。以 2007 年之訪視為例，考核項目包括：

- 1、訪視建議事項改善及資料準備：(1)、95 年度訪視建議事項改善情形；  
(2)、本次訪視資料準備情形。
- 2、會務部分：(1)、會員大會、理監事會議、專項委員會議；(2)、會員、

理監事、會晤人員改選與管理。

- 3、年度計畫：(1)、計畫與經費；(2)、國際競賽；(3)、國內賽事；(4)、選手培訓；(5)、裁判教練制度；(6)、參加國際交流。
- 4、專項計畫：(1)、備戰 2008 北京奧運情形；(2)、96 年度「挑戰 2008 黃金計畫」辦理情形。

### (三)、評鑑轉變歷程的成因分析

經訪談之理解，由評鑑轉為訪視之因素包括：

- 1、預算經費連年減少：在 2001 年前後應該是體委會經費較為寬裕的階段，其擁有足夠的經費補助具規模及長期性之活動，並希冀能改進既有協會團體體質不良的問題，甚至針對單項協會體質、組織、人員能力等之改善進行補助。但連年來體委會預算逐漸減少，體委會僅能就國際賽事奪標事項多做努力，協會團體體質及能力改善問題，便成為次要問題。
- 2、補助計算標準問題：評鑑後進行增加補助之工作，然補助計算之基礎及標準成為單項協會間爭議之焦點，單項協會間大小不一、賽事多寡不一、運動人口數不一、職業與業餘，故當時對於評鑑與補助之標準有甚多之爭議。
- 3、單項協會間能力之不一：單項協會組織型態及歷史包袱皆不相同，進行改善的意願與能力亦不相同，會有協會團體間改革步調不一的情形發生，將所有單項協會拿來一評比會有些許不公平的問題，故將評鑑改為訪視較能符合單項協會個別及特殊需求之性質。

## 三、我國單項運動協會發展的歷史與結構觀察

對於我國單項運動協會之評鑑之重點，固然得有一般之指標與評分配置，一如我國體委會先前實施時所採行者。但也得針對重要之點為重點評比的部分。

我國各級體育協會之發展與轉型過程，深受威權體制國家的形成、民主轉型與民主鞏固之影響。在威權體制國家時期，體育協會往往扮演兩種功能與角色。

第一種功能是為了實踐國家體育政策目標，富有宣揚國威的功能，例如棒球與籃球等。棒球與籃球一直是國人最喜歡的球類運動，並且在亞太地區與國際層級等相關比賽皆有相當優異的成績，因此，威權政府相關部門強力主導這些運動組織的運作與發展，甚至直接任命重要人士來擔任這些運動組織的領導者角色，例如當年的謝國城先生與嚴孝章先生帶領棒球協會，帶領我國棒球選手參加各級棒球比賽，爭取國家最大的榮耀。這些運動組織不僅擁有豐沛的資源與經費，而且也有相當豐富的運動成績，更順利推動且擴大國人積極投入、參與或欣賞此類運動之風氣。

同樣也是由威權政府相關部門強烈主導，有時也可以協助政府推動務實外交，擴大我國外交空間以及爭取國際友誼，但是因為欠缺耀眼的運動成績，無法擴大國人參與或欣賞的意願，例如足球、田徑等，這些運動組織也是由威權政府相關部門任命重要人士來擔任此類運動協會的領導者角色，或是投入相當多資源與經費，但是這些運動組織一旦失去政府資源或經費的投入，或是重要領導者不再領導該協會時，這些運動協會的發展過程往往受到阻礙，甚至令人有「人在政興、人亡政息」的感受。

體育協會的第二種功能反映在威權政府時期特有的「威權—侍從」關係。研究威權體制理論與民主轉行理論的政治學者已經注意到，過去的威權政府為了控制地方或是拉攏地方，往往透過運動協會與其他組織的形成與運作，藉此控制與拉攏地方勢力，形成一種權力與利益的交換機制。因此，地方的體育協會往往受到地方派系或家族的控制，甚至壟斷；威權政府投入或分配相關的資源與經費，最後卻成為地方派系或家族的利益。

由於我國各級體育協會的發展過程深受威權體制國家的影響，因此，近年來國內各級體育協會經常出現的風暴，也是受到威權體制國家進行民主轉型與民主鞏固之影響。

首先，前文已經提到，部分的運動協會是為了配合政府推動務實外交以及爭取國際友誼，這些運動協會的領導者往往也是政府重要人士，而且，政府部門也願意投入相當多的資源與經費。但是在民主轉型後，由於不同的政治勢力逐漸起來，再加上政府領導人對於這些運動協會也有不同的主張或安排，因此，這些運動協會往往出現新舊勢力之爭。同樣的，在地方層級方面，由於地方政治勢力的重新洗盤或是升降，這些新舊派系為了爭取來自政府的資源投入或經費補助，地

方的運動協會也成為這些新舊派系或家族勢力積極爭取的對象，甚至導致這些運動協會出現不同勢力的對立以及衍生之相關訴訟。

其次，我國的運動協會往往仰賴政府的資源投入或經費補助，長久以來，導致這些運動協會的領導者或團體，或是從事運動項目的教練與選手，只能依靠來自公部門的資源與經費，無法培養出這些運動團體或選手等能夠採取運動行銷、門票收入或職業化運動等其他手段來尋求運動協會的自立發展。就以國內最流行的棒球運動與籃球運動為例，這兩項運動項目是國內最早進入職業化，可是，相較於其他國家類似的職業運動項目來比較，國內的職棒以及稍早前已解散的職籃的確欠缺行銷人才以及相關的職業化配套活動。

另外一個更值得關切的議題在於，過去的威權政府為了展現「體力就是國力」的形象，特別設立國光獎金等許多獎勵措施。雖然這些獎勵措施的確鼓舞國內部份運動協會的運作，也帶動相關運動項目的活動風氣。然而，欠缺細膩的配套措施，進而導致這些獎勵措施只是某些不肖運動員或團體藉此爭益的機會與管道，這些運動協會的相關人士也不是真正地願意推動運動風氣。在民主化後的當前社會，國內學界或輿論界對此提出強烈的批判聲音。

整體而言，國內的體育協會雖然蓬勃發展，然而受限於過去威權體制採取具有特定偏差的運動政策，進而衍生國內相關體育協會出現許多對立、抗爭或是不符合當前國際潮流的運動風氣或習慣。在民主化的當前階段，這些缺失實有必要透過更完善的法律體制來加以規範與解決。

#### 四、 體委會得建立的指標

體委會得建立績效指標，尤其得針對單項運動協會的下列事項：

- 1、整體方面：有無建立願景(vision)與階段性任務(mission)以及具體化的目標(objective)。
- 2、組織方面：理事會、監事會與所設各委員會等之是否依規定組成，有無定期改選，有無定期召開會議，有無完整的會議紀錄，地方分會之有無成立與數目，上下級組織之間的溝通協商互動如何。

- 3、人事方面：相關人員是否合格，有無固定的秘書人員以及相關招聘是否公開公正，有無訂定倫理守則，有無違反利益迴避，有無合乎節約性。
- 4、業務方面：所舉辦活動的質與量（例如有無舉辦國際賽事，國內賽事的舉辦程度，有無辦理相關講習或推廣），得包括相關活動之舉辦有無合乎公平公正與社會期待，也得包括相關秘書與文書作業是否合理等，亦包括是否參與社會有關活動而提升協會的形象與知名度等。
- 5、財務方面：含經費之自籌與否與多寡，經費使用的效率性與節約性，內部之自我監督機制建立，會計師簽證機制之有無，財務之透明等），加以評估。
- 6、資訊公開方面：就以上資訊之公開，而且必須依照有關的表格或標準而完成。

## 五、 政策推動過程的參與

為避免衝擊過大及避免閉門造車之嫌，體委會得邀請中華奧會、體總與單項運動協會代表，研商績效指標的建立（含項目與比重）與委辦經費的比例，以及是否與如何為推動時程的確立。

# 第三章 國家奧會組織與地位之比較-- 以美、英、新加坡、中國大陸 與我國為範圍

國家奧會是一國之內的運動組織，必須受該國法令的拘束。在此同時，身為國際奧會的會員，也必須遵循奧林匹克憲章的規定，方能與國際接軌。因此，在對國內體育組織調整提出建議時，必須瞭解國際奧會憲章對國家奧會的拘束程度，而此透過比較制度，有助於提供吾人更多瞭解。以下分就比較範圍內之國家奧會組織、國家奧會在體育事項的領導地位、國家奧會的經費來源、國家代表隊的組訓 4 個面向進行比較，並從國家奧會組織、地位、權限出發，勾勒出其與國家體育主管機關及其他體育組織之關係與分工。

## 壹、關於各國奧會組織

國家奧會的組織與運作固然需符合奧林匹克憲章的規範，並獲得國際奧會的認可，但在一個國家之內，除外國使領館及其延伸區域享有治外法權外，任何團體都在國家主權行使範圍之內。因此，某一運動團體要代表國家參加國際奧會，必須先獲得國家的許可。奧林匹克憲章第 3 條第 2 款規定：「國際奧會得承認其活動與國際奧會使命及角色相聯結的國家運動組織為國家奧會，...

所有國家奧會及其協會，有實現可能的話，應該有法人資格...」。「第 28 條及第 29 條附則」(By-law to Rules 28 and 29) 1.1 條規定：「要申請承認為國家奧會的國家運動組織，必須向國際奧會提出申請，並證明申請人實現奧林匹克憲章所定所有條件，特別是憲章第 29 條、與第 28 條及第 29 條附則之規定」。而第 29 條(第 5 款)規定：「國家奧會的管轄權領域，必須符合其設立及總部所在地國家的限制」。因此，從體系性解釋，必須是國家立案的組織，才有權代表國家，而國家在該團體立案時之准駁，就是國家主權的行使。就以下各國比較結果，亦可察知國家奧會當然受該國國內法之拘束。

## 一、美國

美國奧林匹亞委員會(United States Olympic Committee, USOC，以下簡稱美國奧會)係屬非營利組織(non-profit organization)、法人(corporation)，權力來自國會立法授權<sup>44</sup>。美國奧會屬於國內稅法第 501(c)(3)條(Section 501(c)(3) of the Internal Revenue Code)所定不用繳稅的非營利組織<sup>45</sup>。

董事會(Board)是美國奧會的最高決策組織<sup>46</sup>。董事會由 11 位董事組成，4 位由美國奧會的「提名及治理委員會」(Nominating and Governance Committee)遴選(稱為獨立董事)，2 位由「提名及治理委員會」從「全國單項業餘運動總會理事會」(National Governing Bodies' Council, NGB Council)推薦名單中選任；2 位由「提名及治理委員會」從「運動員諮詢委員會」(Athletes' Advisory council, AAC) 推薦名單中遴選，及 3 位當然委員(美國籍國際奧會委員)組成<sup>47</sup>。原則上，各董事任期 6 年，前 4 年為基本任期，後兩年由「提名及治理委員會」投票決定是否留任；任期採交錯設計，任滿可以連任<sup>48</sup>。

董事會主席由「提名及治理委員會」從非擔任國際奧會委員的董事中遴選，初次任期(initial term)為 1 年至 1 年半，由董事會決定，其後任期長短亦由董事會決定。主席負責確保董事會的承諾、決議及監督被執行，及其他董事會交付的職責。另外，美國奧會設監察(Audit)、報酬(Compensation)、倫理(Ethics)、提名與治理(Nominating and Governance)4 個委員會(Committees)。董事會或執行長也可根據董事會的決議，設置其他委員會或任務小組<sup>49</sup>。各委員會的人數、職責、任期等

---

<sup>44</sup> 授權法全稱為「泰德·史帝文思奧林匹亞暨業餘運動法」(Ted Stevens Olympic and Amateur Sports Act)，修正自 1978 年業餘運動法(Amateur Sports Act)，原因之一是包括奧運在內的許多運動賽會，已不限業餘運動員始能參加。修正案係由參議員泰德·史帝文思((Ted Stevens)提出，依照美國國會立法慣例，獲得通過法案都會冠上提案議員的名字，以表彰其貢獻。

<sup>45</sup> Section 1.1 of the Bylaws of the USOC.

<sup>46</sup> Section 3.1 of the Bylaws of the USOC.

<sup>47</sup> Section 3.2 of the Bylaws of the USOC.

<sup>48</sup> Section 3.5 of the Bylaws of the USOC.

<sup>49</sup> Section 5.1 of the Bylaws of the USOC.

在組織章程中有詳細規定。美國奧會設執行長(CEO)，在國際上，即為美國奧會的秘書長，人選及任期由董事會決定，負責執行政策<sup>50</sup>。

## 二、 英國

英國奧協(British Olympic Association, BOA)--國際奧會所承認的國家奧會(National Olympic Committee for Great Britain and Northern Ireland)，於 1905 年由國會--下議院(House of Commons)成立，原由 7 個全國性單項運動總(協)會(National Governing Body)組成，現行由 35 個奧運項目的單項運動總(協)會組成。這些單項運動總(協)會代表組成國家奧會，為英國奧協決策機構，每年開會 4 次。國家奧會選舉 4 位官員：總裁(President)(榮譽職)、主席(Chairman)、2 位副主席(Vice-chairman)，任期 4 年。6 位委員組成的執委會(Executive Board)負責奧協的日常工作及推展國家奧會所決定的計畫，執委會執行長(Chief Executive)負責領導專業人員執行業務<sup>51</sup>。根據英國奧協財務報告，其必須根據 1985 年公司法規定提出財務報告，及根據「1995 年奧協權利令 (The Olympics Association Right (Appointment of Proprietor) Order 1995) 內容顯示，英國奧協屬公司性質(a company limited by guarantee)。其任務是領導及選派最好的運動員參與奧運及推廣奧林匹亞運動。此外，英國奧協提供奧運運動員及單項運動總(協)會廣泛的(付費)服務，其經營的計畫及設施包括奧林匹亞醫療中心(Olympic Medical Institute)、奧林匹亞訓練中心、奧林匹亞及殘障奧林匹亞就業服務計畫(Olympic and Paralympic Employment Network)、運動員醫療計畫(Athlete Medical Scheme)、英國奧林匹亞基金會(British Olympic Foundation)等項<sup>52</sup>。

## 三、 新加坡

新加坡國家奧林匹亞委員會(Singapore National Olympic Council，以下簡稱

---

<sup>50</sup> Article VI of the Bylaw of the USOC.

<sup>51</sup> "National Olympic Committee," available at <http://www.olympics.org.uk/contentpage.aspx?page=20> (Browsing on 2007/8/17)

<sup>52</sup> "BOA Service," available at <http://boalive.haymarketmagazines.com/contentpage.aspx?page=149> (Browsing on 2007/8/17)

新國奧會)成立於 1947 年，原稱新加坡奧林匹亞暨運動委員會(Singapore Olympic and Sports Council)，由 9 個運動總(協)會組成(sports associations)，1970 年改為現行名稱。屬非營利組織，現行組成分子包括運動協會(Association)、俱樂部、機構或其他組織，即不以列奧運項目的單項運動組織為限。新國奧協由主席(President)、4 位副主席、財務長(Hon. Treasurer，可由非會員代表或委員擔任)、若干委員、秘書長及助理秘書長組成的執行委員會負責管理<sup>53</sup>。主席一直由部長級官員擔任，任期 4 年，憲章中沒有連選得連任之規定<sup>54</sup>。

下設競賽選秀委員會(Games Selection Committee)、特殊訓練協助委員會(Special Training Assistance Committee)、財務委員會(Finance Committee)、[新加坡運動獎章甄選委員會](#) (Singapore Sports Awards Selection Committee, Main Awards)、新加坡青少年運動獎章甄選委員會(Singapore Sport Awards Selection Committee, Junior Awards)、藥檢委員會(Anti-Doping in Sports Commission)、Affiliation Committee、奧林匹亞獎學會委員會(Olympic Scholarship Committee)、運動員委員會(Athletes' Commission)等常設委員會<sup>55</sup>。

#### 四、 中國大陸

中國奧會(Chinese Olympic Committee)也是非營利性體育組織(中國奧林匹克委員會章程第 2 條)，受國家體育總局、民政部社團登記管理機關的業務指導和監督管理(章程第 5 條)。在全國單項體育協會的合作下，選拔運動員組成中國奧林匹克代表團參加運動會，並為該團提供必要的費用和體育裝備(章程第 7 條第 3 款後段)。中國奧會包括單位會員和個人會員，委員由下列人員組成：1.奧運會項目的全國單項體育協會的代表，人數應占委員總數的 2/3；2.國際奧會的中國委員是中國奧會執委會的當然委員；3.體育界、運動員及其他社會各界的代表

---

<sup>53</sup> “4.1 The Executive Committee, Singapore National Olympic Council Rules,” available at <http://www.snoc.org.sg/files/SNOCConstitutions.pdf> (Browsing on 2007/8/17)

<sup>54</sup> “4.2 President and Vice-presidents, Singapore National Olympic Council Rules,” available at <http://www.snoc.org.sg/files/SNOCConstitutions.pdf> (Browsing on 2007/8/17)

<sup>55</sup> “Singapore National Olympic Council,” available at <http://www.singaporeolympics.com/committee.php> (Browsing on 2007/8/17)

(章程第 8 條)。會員代表大會是中國奧會的最高權利機構(章程第 15 條)，全國委員會是會員代表大會的執行機構(章程第 16 條)。全國委員會每屆 5 年，因特殊情況需延期換屆者的，最長不超過 1 年(章程第 17 條)。全國委員會會議選舉主席 1 人，副主席若干人、秘書長 1 人、副秘書長若干人、司庫 1 人及委員若干人組成執行委員會，主持中國奧會的日常工作，執委會每 5 年改選 1 次(章程 20 條)(以上兩條規定，很明顯與奧林匹克憲章「第 28 條及第 29 條附則 1.5 條有關國家奧會執委會官員及委員任期 4 年，得被連選連任之規定不同；換言之，從以上幾個國家之例，上開附則 1.5 條並非強制規定」。)下設秘書處(日常事務，對外聯絡)、財務部(下設市場開發委員會)、體育部(下設運動員委員會)、科教部(下設反興奮劑委員會、醫務委員會)、新聞委員會、奧林匹克學術委員會，各辦事機構和分支機構在秘書長領導下進行工作。必要時可設其他工作委員會(章程第 21 條)。中國奧會的主席、副主席、秘書長、司庫必須堅持黨的路線、方針、政策，政治素質好，在中國奧會業務領域內有較大影響(章程第 26 條)，任期五年，最長不得超過兩屆(章程第 28 條)。

## 五、我國

中華奧會的組成，包括個人會員及單位會員(中華奧會章程第 11 條)，以全體委員會為最高權力機構(章程第 17 條)。置主席 1 人、副主席若干人，任期 4 年，連選均得連任(章程第 27 條)，即沒有所謂兩任的限制。設執行委員會，委員 11 人至 19 人(章程第 21 條)，職責推選主席、副主席，執行全體委員會之決議及其他重要事項(章程第 24 條)。而就章程第 9 條、第 11 條、第 22 條規定，奧會實際係由主席主導。下設教育委員會、國際體育交流事務委員會、運動科學委員會、醫學委員會、運動醫藥委員會、承認單項體育團體審查委員會、文化委員會、運動與環保委員會、運動員委員會、婦女與運動委員會、法制委員會等。在內部單位上，設國際連絡、活動推廣、新聞出版、行政、會計、反運動禁藥等組。

## 六、 小結

以上比較顯示，不管是民主國家或非民主國家，國家奧會基本上都是公益性組織。不過，權限、組織模式、地位仍有不同，美國、英國奧協是以公司的形態治理；新國奧會的定位，因資料有限，難以定論，不過其年度會計應受國內稅法第 2 條所規定的會計師查核；中國奧會及我國係屬一般社團，扮演政府的執行機構。

國家奧會的決策機關、組成分子、任期，亦沒有一致的作法。英國、新加坡及中國大陸都把參與國際運動賽會與國力、國家榮耀相連結，視為促進國家形象的重要手段，表現在國家的政策上，我國更是如此。美國雖未直接表現在政府政策上，但從授權奧會主導，成立許多訓練中心，選派職業運動員參與國際賽會等作為，亦表示美國重視體育活動。

## 貳、關於國家奧會在體育事項的領導地位

本小節說明國家奧會在體育事項的地位，其間涉及與體育主管機關及其他體育團體之關係。

### 一、 美國

在美國，聯邦政府並未設置體育主管機關，甚至州政府亦未設有體育專責機構，也沒有類似我國體總之全國性體育社團聚合組織。對於國際體育活動，美國聯邦政府授權美國奧會全權代表美國參與國際運動賽會及有關爭議的解決。依據授權法規定，美國奧會直接或透過會員對：(1)美國參與奧運、殘障奧運、泛美運動會全部事項，包括美國在這些賽會中的代表及(2)奧運、殘障奧運、泛美運動會在美國舉辦的組織行使專屬管轄權<sup>56</sup>。對於美國奧會在業餘運動及奧會有關事項的權力，授權法另規定美國奧會：(1)得擔任直接關係國際業餘運動競賽之國內業餘運動協調組織；(2)以國家奧會、國家殘障奧會身分，在國際奧會、泛美運動組織及國際殘障奧會中代表美國；(3)組織、財務支持及管理奧運、殘

---

<sup>56</sup> 36 USC §220503 (3).

障奧運及泛美運動會美國代表隊，及直接或授權適當的全國單項運動治理組織獲得業餘運動代表；(4)認可有資格的業餘運動組織為全國單項運動治理組織；(5)透過有序、有效的行政程序，協助涉及會員、業餘運動員、教練、訓練員、管理員、行政人員、全國單項運動治理組織、業餘運動組織等有關參與賽會資格等衝突或爭議之解決；(6)提供組織或協會(營利組織除外)財務協助，以促進奧會目的<sup>57</sup>。

## 二、 英國

英國奧協的領導地位僅限於與奧運或國際賽會有關的事項。各單項運動總(協)會(National Governing Bodies)的治理權限，一般而言係來自各單項運動國際總會(international federation)，其對各該運動的發展與管制範圍從最基層(grass roots)到菁英層次。大部分單項運動總(協)會是公司性質，受公司法(company law)的規範，但仍有少部分如業餘游泳協會(Amateur Swimming Association)、草地網球協會(Lawn Tennis Association)仍是未公司化的協會。絕大部分的統治組織憲章規定，他們是非營利性事業，不從事利益分配，所有盈餘都用於運動目的<sup>58</sup>。不過，涉及奧運領域，各單項運動總(協)會不享有任何權利，必須與英國奧協合作；而在高成就運動領域，則須與英國體育局(UK Sport)合作，體育局負責經費提供及贊助。

另外，英國的體育、國家樂透政策係由「文化、媒體及體育部」(Department for Culture, Media, and Sport)領導，該部並負責 2012 年倫敦奧運及殘障奧運工作。體育政策、樂透政策及分配，現行由「創意、文化及經濟」部門(Creativity, Culture & Economy)負責，而有關奧林匹亞運動管理則由「政府奧林匹亞管理」(Government Olympic Executive)部門負責。英國體育局是「文化、媒體及體育部」下負責管理及分配公共資源的機關，國家樂透(National Lottery)收入的法定分配

<sup>57</sup> 36 USC §220505 (c).

<sup>58</sup> “Guide to Working with National Governing Bodies of Olympic Sports,” available at [http://www.olympics.org.uk/documents/FTSE\\_BOA\\_Booklet\\_FINAL.pdf](http://www.olympics.org.uk/documents/FTSE_BOA_Booklet_FINAL.pdf) (Browsing on 2007/8/17)

者，於 1996 年成立，和其他國內體育組織合作，一同努力將英國體育帶向世界之路。換言之，體育局只是體育政策的管理、執行機關。

英國另外有一個稱為「體能休閒總會」(Central Council of Physical Recreation) 的組織，為國內各運動組織的代表組織，設立於 1930 年代，原目的在強化青少年的身心健康<sup>59</sup>。「體能休閒總會」是一個完全獨立於政府控制的民間組織，沒有分配經費的權責，是一個完全超黨派，只為提倡、保護及發展各層次運動、體能休閒利益的組織，代表 270 個運動總(協)會或休閒協會、15 萬個自願性運動俱樂部及數百萬參與運動、休閒的人口<sup>60</sup>。因此，它基本上是促進全民體育發展的組織，與我國體總的實際性質並不相當。

### 三、新加坡

新國奧會是新加坡所有運動組織的協調組織<sup>61</sup>，沒有類似我國體總的組織。在政府組織部分與英國類似，「社區、青年及體育部」(Ministry of Community, Youth & Sports) 負責監督所有運動業務<sup>62</sup>。下設「新加坡運動推展委員會」(Committee on Sporting Singapore)，由公、私部門人士組成，負責建立運動的願景及目標，界定阻礙運動發展的問題、規劃運動發展策略、及提出建議方案。另設立「新加坡運動委員會」(Singapore Sports Council)，負責執行政策(三大軸心：卓越運動、全民運動、運動產業)<sup>63</sup>。運動委員會由主席、副主席、5 至 12 位委員會組織，由「社區、青年及體育部」部長任命，在部長意志下任職，原則上任期三年，可連續任命<sup>64</sup>。委員會的主要職掌包括：1. 規劃及提昇新加坡競技及休閒運動；2. 協調及促進各體育組織的合作；3. 協調學校體育活動(教育部主管)及

---

<sup>59</sup> "Historical background," available at <http://www.ccpr.org.uk/dyncat.cfm?catid=4351> (Browsing on 2007/8/17)

<sup>60</sup> "Representing Sport and Recreation," available at <http://www.ccpr.org.uk/aboutus.cfm> (Browsing on 2007/8/17)

<sup>61</sup> "Non-Financial Information," available at <http://www.singaporeolympics.com/files/snoc%20account.pdf> (Browsing on 2007/8/17)

<sup>62</sup> "Mission Statement," available at [http://app.mcys.gov.sg/web/corp\\_mission.asp](http://app.mcys.gov.sg/web/corp_mission.asp) (Browsing on 2007/8/17)

<sup>63</sup> "Towards a Sporting Singapore," available at [http://app.mcys.gov.sg/web/sprt\\_towards.asp](http://app.mcys.gov.sg/web/sprt_towards.asp) (Browsing on 2007/8/17)

<sup>64</sup> **Section 4—Membership of Council, Singapore sports council act.**

全國性運動組織之體育活動；4.與全國運動組織、新國奧會協商合作，鼓勵及舉辦國際、國內、各級、各類運動賽會或活動；5.規劃及提倡體育教育；6.提倡運動及體育研究，及出版、報導相關活動；7.提供個人、組織有關運動、體能教育之資訊、建議或協助；8.建立、管理、維持運動設施；9.建立、管理及維持運動俱樂部；10.建立、維持附帶於運動設施的餐飲、旅館或其他便利設施；11.準備、生產、供應運動設備器材<sup>65</sup>。運動委員會可以從事任何有助其職掌實現的事項，其權力包括：1.建議參與國際運動賽會的最低標準；2.對體能教育的規劃、提倡及標準提供意見；3.任命次級委員會委員及決定其職掌；4.募款、收受捐助或贈與；5.捐助運動組織或個人；6.簽訂履行職能所必要之契約；7.貸款給任何與運動或體能教育有關之人員或為之保證；8.在部長許可下，依法進行投資<sup>66</sup>。

#### 四、 中國大陸

中國大陸的體育政策規劃、發展及監督，係由國務院直屬機關國家體育總局負責。另外，為了組織國內各體育社團，另有類似我國體總之「中華全國體育總會」組織。國家體育總局、中國奧會、中華全國體育總會由同一批領導人物領導。在制式分工上，國家體育總局負責：1.研究制定體育工作的政策法規和發展規劃並監督實施；2.指導和推動體育體制改革，指定體育發展戰略，編制體育事業的中長期發展規劃；協調區域性體育發展；3.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；4.統籌規劃競技體育發展，研究和平衡全國性體育競賽、競技運動專案設置與重點佈局；組織開展反興奮劑工作；5.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；6.組織體育領域重大科技研究的公關和成果推廣；7.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；8.負責全國性體育社團的資格審查；9.承辦國務院交辦的其他事項。

<sup>65</sup> Section 8--Functions of Council, Singapore sports council act.

<sup>66</sup> Section 9—Powers, Singapore sports council act.

中華全國體育總會是非營利性的社團法人，是全國群眾性的體育組織，黨和政府聯繫體育工作者的紐帶。目的在聯繫、團結運動員和體育工作者，努力發展體育事業，普及群眾體育運動，提高全民族的身體素質；不斷提高運動技術水準，攀登世界體育高峰；促進社會主義物質文明和精神文明建設，為建設有中國特色的社會主義服務。為實現兩岸和平統一與增進世界人民的友誼服務。中華全國體育總會及其活動，接受其業務主管單位國家體育總局及社團登記管理機關民政部的業務指導和監督管理。

## 五、 我國

我國的情形，體委會成立後，中華奧會及體總的權力受到相當程度的限縮，特別是體總部分，若體委會不再委辦業務，地位將愈趨下降。

從 1973 年兩會分家的背景，毫無疑問的，中華奧會是負責國際運動賽會之業務，但非享有全權，而是配合主管機關辦理。國體法(第 9 條第 3 項)僅規定：「中華奧會在符合奧林匹克憲章規定情形下，與中央主管機關配合辦理：「1.參加國際奧林匹克運動會、亞洲運動會、東亞運動會或其他國際奧會認可之綜合性運動會有關事務。2.我國單項體育團體申請加入國際體育組織之承認或認可。3.其他有關國際體育交流事務」。是否享有專屬權限或那一部分享有專屬管理權，授權法並未進一步規則，但中華奧會憲章第 7 條則規定，代表國家參加奧林匹克運動會及國際奧會認可之區域性、亞洲或世界綜合性運動競賽，及指定國內得申辦奧林匹克運動會及國際奧會認可之區域性、亞洲或世界綜合性運動會之城市，為中華奧會的專屬權利。

體總是各單項體育組織的聚合體，屬一般民間社團性質，在國體法上並未享有特殊地位，但基於歷史發展，仍秉持體委會成立前的使命，要「1.協助政府推展全民運動、提昇運動風氣、普及運動人口、養成國民規律運動習慣。2.協助政府推動競技運動、提升競技運動水準、爭取國際賽會獎牌，為國爭光。3.作好對體育運動團體之輔導服務工作，建立各項體育業務運作體制。4.作好體育運動

團體與政府及其他單位之溝通橋樑。協助體育運動團體爭取社會資源」<sup>67</sup>。從民間社團觀點，如果其是經費自給自足的組織，從事上述業務，不會有、也不應有兩會合一、甚至三會合一的問題(亦傳有將大專體總、高中體總一起納入考量之意見，不過此屬公權力介入人民的自由結社，有待商榷)<sup>68</sup>。或是改變屬性，單純成為所有運動組織的利益代表組織，也不致有上述問題。問題是沒有特殊法定地位、資源有限、許多業務被體委會接管，未來榮景很大一部分要視體委會是否繼續委辦業務而定。不管如何，體委會成立後(即使未來可能精簡併入教育部)，體總有必要重新思考其工作方針及任務。

至於中華奧會與體總部分，理論上應不會有爭議，一個對外、一個對內，組成分子亦有高度重疊性，但涉及運動選手組訓、權益爭取或保護，涉及與各單項運動協會間關係時，未必無爭執的可能。另外，兩會一元化的問題會影響體育界生態的重組，儘管目前由同一人領導可以暫時無爭議，但難保日後不會有問題。不過，即使激烈爭議也未嘗不是件好事，從組織管理角度，衝突也是組織進步的重要因素。

## 六、 小結

根據上述討論，國家奧會在一個國家之內的地位，可以是具支配性的，如美國奧會，也可以是局部功能性的，如英國、新加坡、大陸、我國。美國在聯邦政府沒有體育主管機關的設置，全權授權美國奧會處理國際體育業務。其餘 4 國都有體育主管機關，國家奧會的功能也就限於執行國家設定的國際體育業務，這是理所當然，因為國家奧會的存在，就是代表國家參與國際奧會活動。

## 參、關於國家奧會的經費來源

觀察一個組織的相對獨立性，其經費來源是很重要的一個指標，如果要依

---

<sup>67</sup> 體總「工作方針」，取自網址：[http://www.rocsf.org.tw/about\\_us/about\\_us\\_2.asp](http://www.rocsf.org.tw/about_us/about_us_2.asp) (Browsing on 2007 年 8 月 17 日)

<sup>68</sup> 大專體總、高中體總以學校為會員，依照中華奧會章程第 11 條規定，大專體總、高中體總有資格成為委員，但與中華奧會屬不同體系，在國際上有自己隸屬的總會：國際大學運動總會 (FISU)、國際中學生體育總會 (ISF)。

賴政府補助，其相對獨立性就會降低。因為政府必須確保人民的納稅錢用在適當、合法目的上，而且要有效率的使用。就此，報載體委會前主委趙麗雲說：「政府不是干預他們，而是中華奧會接受政府委託、補助、贊助大量經費，我們需要了解這些機構的組織、主管人事，而他連對政府的起碼的尊重都沒有，中華奧會至少必須對體委會相互尊重，要讓民眾知道奧會委員怎樣產生的，這樣我們對納稅人才有交代」<sup>69</sup>，就非常值得肯定。同樣的，一個組織若擁有充裕的資源，或被授權分配資源的權力，則其對會員的監督、協調、或任務分配，亦享有較大的主導性。

## 一、美國

美國奧會的組織屬性為非營利(non-profit)業餘運動組織<sup>70</sup>與法人(corporation)<sup>71</sup>，是一個獨立自主、財務自給自足的組織，國家代表隊參賽所需費用也由奧會支付。美國奧會收入包括：捐助(contributions)、共同投資股權盈餘(equity in earnings of OPUS joint venture)、轉播權利金及相關利潤(broadcast rights and related interest income)、奧會標記使用權(USOC marks rights income)、權利金(licensing royalty income)、投資(investment income)及其他收入。2005年收入前三名為奧會標記使用權、捐助(contributions)、投資<sup>72</sup>。而依據美國國內稅法(Internal Revenue Code)第 501(a), (c)(3)條規定，免扣所得稅。美國奧會活動配合奧運舉辦以四年期規劃，以該年夏季奧運結束為結束時間。依據授權法(36 USC §220511)規定，美國奧會每四年要向國會及總統提出細部工作報告，內容包括經費收入及支出；此份報告為公開報告，任何有興趣的人士都可以付費取得。而根據年度報告，內容包括「整合財務報表」(consolidated financial statements)，包括淨資產的變動及現金流量等收支情形。其收支情形要符合公認的會計原則。

---

<sup>69</sup> 中國時報，1998年1月1日，版27。

<sup>70</sup> 220501 (b) (3) of the USC.

<sup>71</sup> 220501 (b) (4) of the USC; Section 1.1 of the Bylaws of the USOC.

<sup>72</sup> “USOC 2005 Annual Report (p.25),” available at USOC, 2005 Annual Report, available at <http://www.olympic-usa.org/USOC2005ar.pdf> (Browsing on 2007/8/17)

## 二、 英國

英國奧協負責為大英國代表募集經費，本身不受政府經費支持及控制，經費完全來自商業贊助及募款<sup>73</sup>。根據英國奧協 2006 年報告及財務報表(Report and Financial Statements 2006)，收入來源包括：贊助及權利金(sponsorship and licensing income)、運動員醫療計畫(athlete medical scheme)、捐款、投資收入、銀行存款利息、會費、投資商品利潤、奧林匹亞團結補助、奧林匹亞醫療機構收入(Olympic medical institute income)、訓練中心收入等。2006 年收入前 3 名為贊助及權利金、運動員醫療計畫、及奧林匹亞醫療機構收入。同樣的，英國奧協要根據英國一般採行的會計原則並符合 1985 年公司法(Companies Act)的規定，每年提出財務報告<sup>74</sup>。儘管英國奧協本身財務完全不受政府支助，但運動員則受國家的資助。英國體育局透過「世界級成就通路計畫」(World Class Performance Pathway)分配「國家樂透及財政基金」(National Lottery and Exchequer Funding)給各單項運動總(協)會及運動員(參見後圖三-1)。在英國體育局的支持下，各單項運動總(協)會負責制定自己的成就方案，體育局根據以往成績、預估獎牌、成功培養運動員的能力等核撥不同的經費。

## 三、 新加坡

根據有限資料，新國奧會經費最大宗來自捐贈(Donation)，其次是補助及贊助(Grants/Sponsorships)。其中捐贈部分，2002 年占 87%、2003 年占 79%、2004 年占 42.76%。這三年中，每年都有一筆 26 餘萬坡幣的補助及贊助，是否來自政府不得而知。不過，從上小節所述「新加坡運動委員會」(Singapore Sports Council)的職掌及權力推斷，有此可能。

---

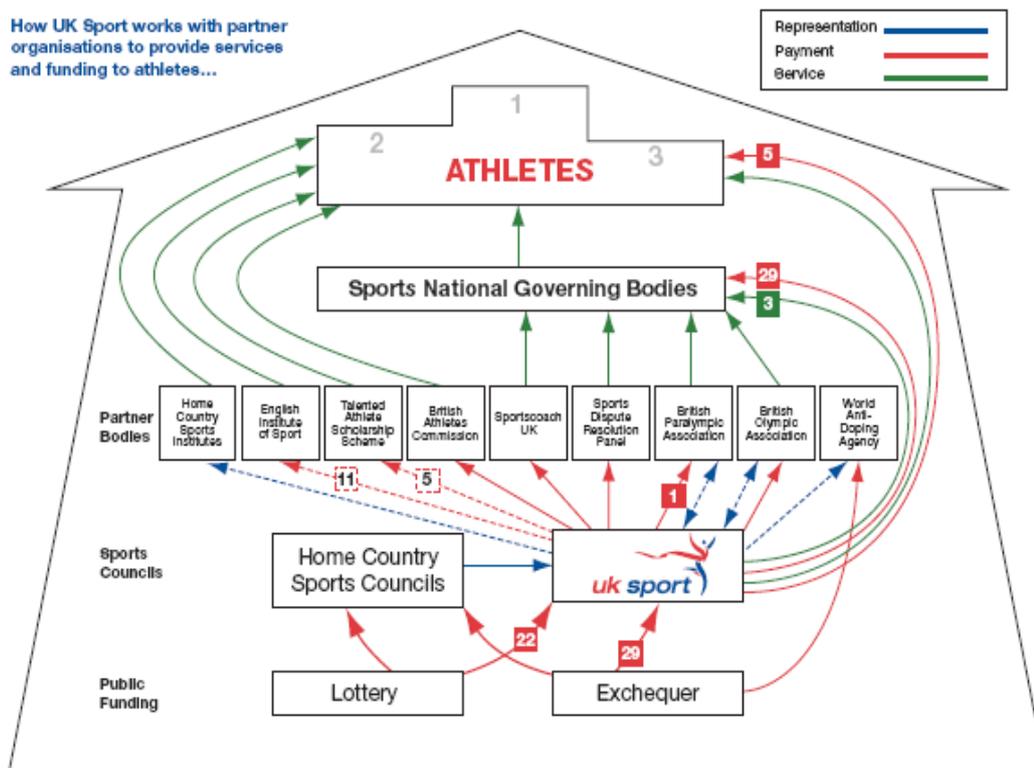
<sup>73</sup> “Role of the BOA,” available at <http://www.olympics.org.uk/contentpage.aspx?page=19> ; “Legal Information,” available at <http://www.olympics.org.uk/contentpage.aspx?page=358> (Browsing on 2007/8/17)

<sup>74</sup> Available at <http://www.olympics.org.uk/documents/BritishOlympicAssociationFS-311206WEBSITE.pdf> (Browsing on 2007/8/17)

## 四、 中國大陸

中國奧會部分，其章程明定經費來源包括：1.會費；2.捐贈；3.政府資助；4.在核准的業務範圍內開展活動或服務的收入；5.利息；6.社會贊助；7.其他合法收入(章程第 32 條)。資產管理必須執行國家規定的財務管理制度，接受會員代表大會和財政部門的監督。資產來源屬於國家撥款或者社會捐贈、資助的，必須接受審計機關的監督，並將有關情況以適當方式向社會公佈(章程第 37 條)。至於政府資助多少，缺乏資料可資說明。

### Stakeholders and partners



圖三-1 英國國家樂透及財政基金分配體系

資料來源：“UK Sport Annual Report 2005-2006(p.12),” available at [http://www.uk sport.gov.uk/assets/File/Generic\\_Template\\_Documents/About\\_UK\\_Sport/Accounts/AR1\\_210706a.pdf](http://www.uk sport.gov.uk/assets/File/Generic_Template_Documents/About_UK_Sport/Accounts/AR1_210706a.pdf) (Browsing on 2007/8/16)

## 五、我國

中華奧會部分，根據會章第 33 條規定，經費來源包括：基金之利息、各項捐款、未干預本會獨立性之各項補助。其中各占多少比例？缺乏資料可資說明。不過，歷年中華奧會接受體委會為數不少的補助及委辦經費(參見下表三-1，單位：新台幣元)。委辦業務包括：綜合性國際賽會組團經費、參與及宣導國際體育事務活動經費、推展奧林匹克活動、補助各運動協會國際體育交流經費、辦理運動禁藥管制業務、推展組織間業務資訊流通、「組織運作暨業務管理維持經費」(人事成本及必要行政支出等行政管理經費)等。

表三-1 90 年至 96 年體委會提供中華奧會委辦費及專案補助經費

年度	委辦費	專案補助經費	合計
90	95,506,834	3,257,328	98,764,162
91	164,000,000	9,478,846	173,478,846
92	75,570,578		75,570,578
93	84,700,000	4,000,000	88,700,000
94	81,337,886	1,014,135	82,352,021
95	98,600,000	2,556,374	101,156,374
96	64,000,000		

資料來源：行政院體育委員會。

## 六、小結

根據以上分析，除美國、英國外，大陸及我國奧會都受政府補助。新加坡部分，政府補助比例應不高。在運動已商品化、職業化程度高、有市場規模的國家，當然可以不用政府補助。而欠缺此條件者，政府仍是最可靠的金主。不過，不管受不受政府補助，作為公益性組織，其運作應該更具透明性。而在民主國家，

受政府補助經費的運用，受主管機關、國會的監督乃屬常理。然就奧林匹克憲章(第 28 條)所揭櫫國家奧會應保持自主，抗拒任何包括政治、經濟、法律及宗教等壓力的理想上，面對國內複雜的政治環境及國會生態，在未來努力上，仍應尋求企業贊助為宜。

## 肆、關於國家代表隊的組訓

### 一、 美國

承上述美國奧會在涉及奧運項目業餘運動組織之領導地位及在業餘運動、奧會有關事項的權力，國家代表隊的組成係由美國奧會負責。組成程序為：1. 各單項運動總(協)會(全國性統治組織)向美國奧會執行長提出選員標準；2. 執行長將選員標準交付「國家代表隊選員工作小組」(Team Selection Working Group)審查，工作小組由運動界代表(Sport Partnerships)、法務代表、奧會國際運動部門(International Games Division)、運動監察人員(Athlete Ombudsman)組成；3. 工作小組依據「代表隊審查委員會」(Delegation Review Committee)建議並經美國奧會執委會認可的政策，審查各單項運動總(協)會所擬議的標準；4. 工作小組將審查結果送交「代表隊審查委員會」審查；5. 「代表隊審查委員會」再將建議的選員標準送交執行會作最後認可<sup>75</sup>。人選及代表隊是由各單項運動總(協)會向奧會推薦<sup>76</sup>。

### 二、 英國

英國奧運國家代表的組成，由英國奧協與各單項運動總(協)會(全國性治理組織)共同參與完成。組成程序為：1. 英國奧協與各單項運動總(協)會簽訂奧運參賽標準協議；2. 各單項運動總(協)會設定及公布選員政策；3. 運動員簽署加入國家代表協議；4. 各單項運動總(協)會提出運動員候選名單；5. 英國奧協確認各單項運動總(協)會提名人選；6. 英國奧協同意選派名單。各單項運動總(協)會必須選

<sup>75</sup> 36 USC 220503 (3)(4), 220505 (c)(3); “USOC Policy: VI-8,” available at <http://www.olympic-usa.org/USOCPOLICYMANUAL041902.pdf> (Browsing on 2007/8/17)

<sup>76</sup> 36 USC 220523 (a)(6).

派參賽運動員，並負責解決選派的爭議。至於國家代表隊的訓練，係由各單項運動總(協)會在英國體育局經費支持下負責完成<sup>77</sup>。惟究係負擔全部或其中部分？奧協部分占多少比例？欠缺進一步資料可資說明。不過，英國政府透過運動彩券所得經費補助運動員的訓練及參賽。

### 三、 中國大陸

至於中共部分，由國家體育總局體育競技司負責統籌協調重大國際、國內綜合性運動會的競賽組織工作。根據中共體育法(1995年8月29日公布)第26條規定，參加國內、國際重大體育競賽的運動員和運動隊，應當按照公平、擇優的原則選拔和組建，具體辦法由國務院體育行政部門規定。中國奧林匹克委員會章程第7條規定，全權代表中國組團參加地區性的、洲級的和世界性的綜合體育賽事，包括冬、夏季奧運會，冬、夏季亞運會和東亞運動會等以及其他與奧林匹克運動有關的活動。在有關全國單項體育協會的合作下，選拔運動員組成中國奧林匹克代表團參加上述運動會，並為該團提供必要的費用和體育裝備。而根據1995年7月6日國家體委發布的「奧運爭光計畫綱要」，國家隊劃分為集中型、集中與分散結合型和分散型3種類型。集中型主要指科學化程度要求較高、運動員出成績年齡較早、普及程度較低，地方由於受條件限制難以承擔任務，國家隊教練力量和各方面保證條件較優越的優勢項目；結合型指單項較多、涉及面較廣，其中有些小項，地方有積極性，並具有較雄厚的人才基礎、技術力量和物質條件，即國家與地方共同承擔任務的國家隊；分散型指不設常年國家隊的專案，可由條件較好的地方代表國家參加國際比賽。集中型國家隊和結合型中的集中部分是目前我國攀登世界體育高峰的突擊力量，國家要繼續在各方面給予重點保證。集中管理國家隊的單位要通過體制與機制的轉換，實現責任權利的統一，充分發揮訓練、管理、科研、人才優勢，為《奧運爭光計畫》的實施做出貢獻。國家隊原則上每年進行選拔或調整，由國家體委主管部門公布名單。結合型和分散型國家隊

---

<sup>77</sup> “Guide to Working with National Governing Bodies of Olympic Sports,” available at [http://www.olympics.org.uk/documents/FTSE\\_BOA\\_Booklet\\_FINAL.pdf](http://www.olympics.org.uk/documents/FTSE_BOA_Booklet_FINAL.pdf) (Browsing on 2007/8/17)

選定的地方或解放軍教練員、運動員享受國家隊工資、獎勵、職稱等方面待遇。地方或解放軍承擔國家隊任務，由國家體委主管部門與承辦單位簽定協定，明確任務、目標、責任、義務和獎懲措施，由地方或解放軍體育主管部門負責實施。

## 四、新加坡

新加坡由新國奧會組建及領導國家代表隊。新國奧會組織章程(Singapore National Olympic Council Rules)第 2.1(c),(i),(n)條規定，奧會負責規劃、選派、訓練、及執行國家代表隊參賽的工作。並負責募款及執行管理，以實現該項工作。與政府與非政府組織合作，實現奧協的目標。第 2.2(b)條規定，負責組建及領導國家代表隊。而根據新加坡 0812 奧運奪牌計畫(Project 0812 names beneficiaries of \$7 million funding for Beijing 2008 & London 2012)<sup>78</sup>，有 22 位運動員獲得總額 7 百萬元坡幣經費，可以進行全時訓練。

## 五、我國

至於我國，體委會組織條例第 6 條規定，競技運動處掌理奧運會與亞運會競賽運動選手之選拔、訓練、參賽工作之監督、聯繫、推動及輔助事項。國體法第 9 條第 3 項規定，中華奧會與中央主管機關「配合」辦理參加國際奧林匹克運動會、亞洲運動會、東亞運動會或其他國際奧會認可之綜合性運動會有關事務。中華奧會會章第 6 條、第 7 條規定，奧會有組織代表隊代表國家參加奧林匹克運動競賽及國際奧會認可之區域性、亞洲或世界綜合性運動競賽之「任務、義務」。毫無疑問的，國家代表隊應由體委會負責組織，沒有選訓賽分工或合一的問題，但實際執行上，則委託中華奧會辦理。

## 六、小結

根據以上說明，美國、新加坡國家代表的組訓是由國家奧會居於主導性的地位，英國則由國家奧會與各單項運動總(協)會合夥辦理，至於中共與我國則由體育主管機關主導。

---

<sup>78</sup> Available at <http://www.snoc.org.sg/project0812.php> (Browsing on 2007/8/17)

## 伍、比較觀察顯示的政策意義

比較制度的目的，無非為取經借鏡。綜合以上文獻分析，各個國家奧會的組成、組織、地位、運作模式並不相同(參見下表三-2)。

究竟那一種模式比較好？這問題難以簡單回答，其實是應該根據一國之內、外環境決定，奧林匹克憲章並沒有強制規定國家奧會要採取那一種組織運作，只有一些原則性要求，如宣揚奧林匹亞主義、自主性、政府機關不得指定國家奧會委員等。但實徵情形是，國家奧會很難不受國家政治的影響，就連美國這樣的民主國家也有抵制奧運的紀錄(英國則一直以其未曾抵制為榮)。

表三-2 美、英、新加坡、中國大陸與我國相關體育組織

	體育主管機關	國家奧會	全國性各體育組織聚合組織
美國	無(聯邦政府)	美國奧會(United States Olympic Committee)	無類似我國體總組織
英國	文化、媒體及體育部 (Department for Culture, Media, and Sport)	英國奧協(British Olympic Association)-- National Olympic Committee for Great Britain and Northern Ireland	體能休閒總會(Central Council of Physical Recreation)，利益團體性質，與我國體總並不相當
新加坡	社區、青年及體育部 (Ministry of Community, Youth & Sports)	新加坡國家奧會(Singapore National Olympic Council)	無類似我國體總組織，新國奧會為各類運動組織之聚合體
中國大陸	國家體育總局	中國奧會 (Chinese Olympic Committee)	中華全國體育總會，性質與我國

			體總相當
我國	行政院體育委員會	中華奧會 (Chinese Taipei Olympic Committee)	中華民國體育運動總會

## 一、關於體委會、中華奧會、體總三會分合

影響體委會、中華奧會、體總間三角習題解答的不確定因素很多，如政府改造、政治生態、主政人士理念、基層體育社群力量變遷、一位具有全國性魅力的運動員、乃至一個弊案等，都足以一夕之間改變規劃已久的方案或產出嶄新方案。關於二會或三會的發展，從比較制度觀察，基本上有三種途徑：

- 1、美國模式—即中華奧會與體委會合一，並成為國際體育團體的龍頭。此一模式的實益有：(1)國家代表隊的選訓賽政策與執行將由一個組織主導；(2)組織精簡、資源整合、一元化領導；(3)提昇體育業務管理效率、效能；(4)合一後領導階層將具準官方身分，從政治面理想化思考，可以透過體育突破外交關係；不過也可能是參與國際體育活動的障礙，因為中華奧會的官方色彩將大幅提昇，並不利於兩岸體育交流，而現行中華奧會的民間性質，恰可以當作兩岸在處理國際體育事務的緩衝機制；另外，在國際強權支配下的體育活動，中國大陸三會合一由同一批人領導的模式，[並不見得能比照援引而達到](#)利用體育拓展外交的政治目的。
- 2、新加坡模式—仍有政府主管機關，但體總、奧會合併後的組織成為體育團體的龍頭。德國亦然。合併後，對外是國家奧會，對內是體育團體聚合體；合併後名稱可以直接用國家奧會名稱(如新加坡)，也有如香港(香港業餘體育協會暨奧林匹克委員會)可供選擇。此一模式有助於體育資源的分配與整合，並徹底解決中華奧會與體總兩會之間，未來可能因為「人」的不確定因素所產生的衝突。但中華奧會模式是國際奧會架構下的特殊模式，名稱改變要重新經過國際奧會認可，在兩岸關係不穩定情況下，也有低度風險性。

3、現行模式一體委會、中華奧會、體總仍繼續維持，但中華奧會、體總的屬性  
及職能可進一步調整，其可能選項有：

(1)奧會主外、體總主內之模式（雙方應為夥伴模式）。就此，「人」的因素將會是未來影響兩會互動的不確定因素。

(2)組成分子不變，但奧會承接現行體委會委託體總之業務，體總參考英國「體能休閒總會」(Central Council of Physical Recreation)模式，轉型為國內各運動組織的利益代表組織，體委會可以訂定一定期限(如 5 年或 7 年)，輔導轉型。就此，奧會的正式權責及非正式影響力將會大幅提昇，而體總則大幅下降。但依據現行體總的體質及國內政治生態，未必能轉型成功。

(3)兩會均給予法定地位，亦即在國體法明文中中華奧會與體總的地位、業務與權限。就此，如果政府確定要朝中央負責政策規劃而就執行的部分大幅由代表性民間團體承辦的方向改革（而且有意排除政府採購法之平等性招標作法，而得委託代表性機構），則不失為可行的作法。此一作法可謂三會協力模式。

在給予兩會一定地位的前提下，兩會的定性仍有進一步討論的空間(且作法未必要一致)。即：(1)行政助手(現行性質)；或(2)受委託行使公權力的民間團體(適用政府採購法、行政爭訟制度、行政程序法)；或(3)受委託行使公權力的民間團體(但在法律適用上明定於一定要件下而且針對特定類型採購項目得排除政府採購法、行政爭訟制度、行政程序法等相關規定之適用)；或(4)民間團體，但國體法直接賦予特殊公益法人的地位，授權辦理特定業務，並明定於一定要件下而且針對特定類型採購項目得排除政府採購法、行政爭訟制度、行政程序法等相關規定之適用)。排除相關法制適用的原因在於時效掌控，需要立即回應有關參與國際賽會發生的問題如體育器材設施採購、爭議解決。

本研究團隊建議採第(4)種模式，一方面承認兩會的特殊地位、所辦理的業務與權限，而這與我國現行的實際情形相同，有點保守，但比較務實。其

次，明定於一定要件下而且針對特定類型採購項目得排除政府採購法的完全平等招標的限制，有助於代表性團體取得優勢地位<sup>79</sup>。第三、國際接軌的問題並不必然要透過組織整併達成，授權分工產生協力效果亦是途徑，且組織整併需將兩岸互動因素納入考量。第四，在比較法上，奧地利各邦與德國若干邦的體育法明文承認類似體總單位為公法上社團法人，享有該體育法律所賦予的自治事項與權限，也得接受國家委託辦理事項，並享有該體育法律所賦予的自主組織權、人事權與財政權，國家（主管部會）只得依該體育法律的授權而為監督。我國就體總的部分固然得採行此等公法人模式，但也得較為弱化，而將現行體總的組成、所承辦的業務與接受委辦業務上的特殊地位等，加以明訂即可，以避免過於強烈立法所可能帶來的衝擊與爭執（我國現行法律上鮮少明文承認公法上社團法人，現行所明訂者為地方自治團體與農田水利會）。至於中華奧會，為尊重奧林匹克憲章之界定為民間團體，我國國體法除了明文授權中華奧會辦理的事項之外，不得也不需明訂為公法上之社團法人。

## 二、關於中華奧會的立案

國體法第9條規定：「(第1)中華奧林匹克委員會(以下簡稱中華奧會)之組織、任務及成立宗旨，應符合國際奧林匹克委員會(以下簡稱國際奧會)憲章，並受中華民國法律之管轄。(第2項)中華奧會經取得中央主管機關之許可，為公益法人，應準用民法之規定，向其會址所在地之法院為登記。(第3項)…」其中向法院登記部分，因不合程式經主管機關台北地方法院命為定期補正，結果未於期限內依法補正而被駁回。就此，中華奧會曾建議刪除第2項有關「應準用民法之規定，向其會址所在地之法院為登記」之規定，以為解決。

中華奧會逾期未補正，受限於會章未修正而無法補正，因為會章第18條有關召開臨時會之規定、第20條有關變更章程之決議規定、第40條有關解散之規

---

<sup>79</sup> 本處與他處均將採購法之排除明定限於一定要件下而且針對特定類型採購項目，特此說明，並回答期末報告審查之提問意見。

定，與民法相關規定不符。中華奧會則認為，其非一般社團，修改章程有牴觸國際奧會憲章而影響承認之虞，而此，更進一步涉及中華奧會是否適用國內法之爭議。

就是否適用國內法之爭議部分，根據第壹小節「關於各國奧會組織」之說明，毫無疑問的，中華奧會要受國內法的拘束，修改章程組織部分並不致於牴觸國際奧會憲章，除非組織修改的結果，讓國家奧會的組成違反國際奧會憲章第 29 條規定及其使命違反第 28 條規定，以致無法獲得國際奧會認可。

惟就中華奧會有關刪除「應準用民法之規定，向其會址所在地之法院為登記」之建議，就國內法制觀察亦非不可行。按民法第 25 條規定：「法人非依本法或其他法律之規定，不得成立」，此條規定主在揭示「法人法定主義」；而從該條規定，非依民法，亦得成立法人，例如依公司法、工會法等成立之法人，並不須向法院登記，而是向行政主管機關登記。因此，體育主管機關可透過修正國體法賦予中華奧會公益社團法人之地位，排除民法及人團法之適用，解決向法院登記之問題。

其實，立案這個問題所要問者在於：究竟排除適用民法及人團法的實益為何(按人團法第 11 條規定得依法向法院辦理法人登記，所謂登記當指按民法有關規定)？本研究團隊認為可合理化理由有三：第一、中華奧會希望維持現行運作模式，不必進行組織重組；第二、直接受體委會的單一監督，可避免雙重行政監督所可能產生的權責衝突問題；第三、運作較具彈性，可以針對中華奧會的特殊性調整運作模式。中華奧會負有特定功能，的確不能將之視同一般社會團體。但反面言之，雙重監督並不構成實質障礙，因為內政部所為之監督，在於設立及組織運作是否符合人團法規定的形式審查，至於目的業務推展與執行仍受體委會監督。能否進行組織重組，恐怕才是關鍵，因為要依人團法規定程序重組，事實上是不可能；且會章修正會涉及決策組織重組，進而影響體育圈生態重組，決策組織應採何種模式，勢必有一番討論。

以上之排除依民法之登記，即使能夠修法獲得通過，仍留下一個問題：中

華奧會之有關制度，例如前述會章第 18 條有關召開臨時會之規定、第 20 條有關變更章程之決議規定、第 40 條有關解散之規定，與民法相關規定不符，也必須一併修改排除。但就其清算解散之部分則似乎又得適用或準用民法。為解決以上問題，乃在修法建議中進一步規定，其有關之組織與會務及解散與清算等，由中央主管機關依據國際奧會憲章並參考我國主要法制訂定辦法<sup>80</sup>。

### 三、 關於國家代表隊的選訓賽權責

在現行國體法架構下，沒有分治或合一的問題，只有如何授權分工執行的問題，這也是影響三會關係之關鍵點。在現行國際奧會支配的國際體育架構下，綜合性賽會國家代表隊的選訓賽應充分授權中華奧會辦理，並課以單項運動總(協)會配合辦理的義務。中華奧會並應以夥伴關係的觀點，建立與各單項運動總(協)會的互動模式，而此，英國的作法可資參考。至於單項性賽會部分，可直接授權與各該賽會直接關係之單項運動協會全權負責組建、訓練與參賽。

### 四、 關於中華奧會之監督

透明、課責是政府組織或準政府組織應實踐的價值，中華奧會是特殊公益法人，亦非國內法之化外組織，本有義務將其運作、財務狀況（特別是有關基金的運用部分）向體育主管機關定期報告，並向社會公開(參見英國、美國之例)。體育主管機關監督之範圍，亦非限於補助或委辦經費部分。就此，應於國體法中明文課予中華奧會自行建立課責機制以及定期報告與公開之義務。

### 五、 條文試擬

綜合以上各節討論，試擬國體法修正建議如下表三-3 修正條文：

**表三-3 國民體育法有關中華奧會、體總定位、職權、義務之修正建議**

建議修正條文	現行條文	說明
第九條 中華奧林匹克委員會(以下簡稱中華奧會)之組織、任務及成立宗旨，應符合國際奧林匹	第九條 中華奧林匹克委員會(以下簡稱中華奧會)之組織、任務及成立宗旨，應符合國際奧林匹	一、第一項維持原規定。 二、第二項規定直接

<sup>80</sup> 以上，回答體委會期末報告審查意見。

<p>克委員會（以下簡稱國際奧會）憲章，並受中華民國法律之管轄。</p> <p>中華奧會經取得中央體育主管機關之許可，為公益社團法人，不適用民法及人民團體法之登記有關的規定。其會員包括自然人或法人。<a href="#">其有關之組織與會務及解散與清算等，由中央主管機關依據國際奧會憲章並參考我國主要法制訂定辦法。</a></p> <p>中華奧會代表我國參與國際奧林匹克運動會、亞洲運動會、東亞運動會或其他國際奧會認可之綜合性運動會有關事宜，並辦理國家代表隊組訓及參賽事宜。國家代表隊之組訓標準及程序，由中華奧會會同各單項運動協會訂定辦法，報請中央主管機關核定後實施之。</p> <p>中華奧會辦理前項事項，對於體育器材或設施之採購，事涉時效及運動員習慣性品牌者，其採購由中華奧會另訂程序辦理，不適用政府採購法之規定<sup>81</sup>。</p> <p>中華奧會辦理第三項所定事項，各單項運動協會及相關體育團體有配合辦理的義務。</p>	<p>克委員會（以下簡稱國際奧會）憲章，並受中華民國法律之管轄。</p> <p>中華奧會經取得中央主管機關之許可，為公益法人，應準用民法之規定，向其會址所在地之法院為登記。</p> <p>中華奧會在符合奧林匹克憲章規定情形下，與中央主管機關配合辦理下列國際事務：</p> <p>一、參加國際奧林匹克運動會、亞洲運動會、東亞運動會或其他國際奧會認可之綜合性運動會有關事務。</p> <p>二、我國單項體育團體申請加入國際體育組織之承認或認可。</p> <p>三、其他有關國際體育交流事務。辦理前項有關參賽及承認或認可之事務，中華奧會應就承認或認可之條件與其爭議處理之仲裁程序、有關參賽之爭議處理仲裁程序及其他相關爭議事項，訂定處理規範，報請中央主管機關核定後實施之。</p>	<p>透過立法排除民法及人團法之登記有關的規定的適用。</p> <p>三、第三項明文授與中華奧會代表我國參與國際事務的專屬管轄權，及授權辦理國家代表隊選、訓、賽事宜。如此可明白排除違反法律保留的疑慮。<a href="#">以上之排除依民法之登記，即使能夠修法獲得通過，仍留下一個問題：中華奧會之有關制度，例如前述會章第 18 條有關召開臨時會之規定、第 20 條有關變更章程之決議規定、第 40 條有關解散之規定，與民法相關規定不符，也必須一併修改排除；但就其清算解散之部分得適用或準用民法。為解決以上問題，乃規定，其有關之組織與會務及解散與清算等，由中央主管機關依據國際奧會憲章並參考我國主要法制訂定辦法。</a></p> <p>四、第四項規定體育器材之採購，符合</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>81</sup> 期末報告審查意見曾就此有所質疑，本研究的如上建議並非授權機關，而是針對項目，而且明定要件。

		<p>「時效」及「運動員習慣性品牌」兩項條件者，其採購不適政府採購法之規定。即有限制排除政府採購法適用。</p> <p>五、第五項規定明文課予各體育團體配合中華奧會辦理國家代表隊選訓賽之義務。</p>
<p>第九條之1 一 中華奧會辦理第九條第三項所定事項，事涉各體育團體間、運動員(含教練、指導員等輔助人員)與體育團體間之爭議，由中華奧會調處之。調處不成者，依仲裁法規定，交付仲裁。</p> <p>爭議一方為中華奧會者，由體育主管機關調處之。調處不成者，依仲裁法規定，交付仲裁。</p> <p>體育主管機關及中華奧會應依正當程序原則，分別訂定調處辦法。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、明文規定有關中華奧會辦理法定事項所生爭議，依調處、仲裁方式解決，以符合國際處理運動爭議之方式。調處是仲裁的前置程序。</p>
<p>第九條之二 我國單項體育團體申請加入國際體育組織，應先經中華奧會之認可。中奧華會就每一運動項目僅得承認一個隸屬國際運動總會全國性運動協會。</p> <p>經認可加入國際運動總會之單項團體，中華奧會應協助其加入國際單項運動組織。</p> <p>經認可加入國際運動總會之單項團體，有下列情形之一者，得由其他體育團體向中華奧會申請取代之：</p> <p>一、依人民團體法第五十九條規定解散者；</p> <p>二、無法充分代表國內體育團體參與國際體育活動者；</p>		<p>一、本條新增。將第九條認可單項體育組織之規定，另立一條規定。</p> <p>二、授權中華奧會處理我國單項體育團體申請加入國際體育組織之認可事宜。因與代表國家參與國際奧會事宜性質不同，爰另立一條規定。</p>

<p>三、．．．</p> <p>四、．．．(以上僅為立法例示，理由應由主管機關再為詳細討論)</p> <p>中華奧會應就認可、取代之條件、審議程序，依正當程序原則訂定辦法，報請中央主管機關核定後實施之。</p>		
<p>第九條之三 經中華奧會認可之單項運動團體，享有下列權利：</p> <p>一、代表國家參與各該國際單項運動總會之活動；</p> <p>二、設定運動發展目標及鼓勵達成該項目標；</p> <p>三、擔任業餘體育活動的協調組織；</p> <p>四、舉辦業餘運動競賽；</p> <p>五、推薦國家代表隊人選或體體；</p> <p>六、．．．(以上僅為立法例示，內容應由主管機關再為詳細討論)</p> <p>前項單項運動團體，負有下列義務：</p> <p>一、協助推動政府所定之體育政策；</p> <p>二、推展及參與其代表的體育活動；</p> <p>三、與中華奧會配合組訓國家代表隊；</p> <p>四、．．．；</p> <p>五、．．．(以上僅為立法例示，內容應由主管機關再為詳細討論)</p>		<p>本條新增，規定受認可之單項運動團體之權利與義務。</p>
<p>第〇〇條 中華民國體育總會(以下簡稱中華體總) 為民法上之公益社團，受行政院體育委會之委託辦理下列體育事務：</p> <p>一、教練、裁判及相關體育運動休閒從業人員講習、檢測、發證、管理事宜。</p> <p>二、國內運動場地、器材規格之</p>		<p>在適當條文賦與體總法定地位，並定位為受委託行使公權力性質。</p>

<p>認證事宜。</p> <p>三、各縣(市)體育團體之設立輔導事宜。</p> <p>四、．．．</p> <p>五、．．．(以上僅為立法例，委辦事項應由主管機關再為詳細討論)</p> <p>中華體育辦理前項事項，應依政府有關法令規定為之。</p>		
<p>第○○條 中華奧會應自行建立課責機制，並於每年○○月就前一年之會務運作及財務收支情形，向體育主管機關提出書面報告，並依法公開。</p>		<p>規定中華奧會應自行建立課責機制，並接受體育主管機關監督及資訊公開的義務。</p>

## 第四章 其他個別議題

以下討論者為本委託研究案所指定的個別議題，並依重要性排序。

### 壹、關於藥檢

#### 一、國際規範依據

現行藥檢的國際規範，為世界藥檢方案（World Anti-Doping Program）與世界藥檢條例（World Anti-Doping Code 2003）。前者包含後者，整體形成一個完整的架構，並具有國際的拘束力。

世界藥檢條例（World Anti-Doping Code）為世界反運動藥害方案最根本且最廣泛援用的文件。該條例的目的，在於強化反運動藥害的努力，而且經由全球性核心的反運動藥害成分的協調化。該條例定義何謂禁藥管制（第 1 條），並規定禁用清單與檢測（第 4 條以下），以及有關的調查程序、懲處決定、上訴、時效與保密等。以下針對重點，加以說明。

##### （一）、禁用清單（第 4 條）

##### 1、禁用清單的公布與修正

依世界禁藥條例第 4 條，WADA(World Anti-Doping Agency，世界藥檢組織)應視需要，每年至少一次公布禁用清單(prohibited list)，且無論清單是否修正，以作為國際藥檢的標準。禁用清單的每年版本及所有修正內容，WADA 應迅速分送各簽約組織及各國政府，並在網站上公布。每一藥檢組織的法規應明定，每年的禁藥清單及修訂，在 WADA 公布 3 個月後自動生效，不再另行通知，除非另有規定。

禁用清單應明定在任何時候(包括賽內檢測及賽外檢測)都應列為禁用的物質與方法，禁用的物質包括具遮掩作用的物質。WADA 根據某國際單項運動總會的建議，可對某特定運動項目，擴大禁用清單的內容。內容可依普通類別 (general category)及明列特定特質及方式加以分類規定。

WADA 在擬定清單內容及修正時，應以書面方式儘速送交各簽署組織 (signatories) 及各國政府，以供評論及徵詢意見。

## 2、列入禁用清單的標準

某種物質或方法是否列入禁用清單，依下列標準決定。只要符合 3 個標準中的兩項，即列入禁用範圍：(1)、醫學或其他科學證據、藥理學作用或經驗證明，該種物質或方法可能提高或能夠提高運動能力；(2)、醫學或其他科學證據、藥理學作用或經驗證明，該種物質或方法可對運動員的健康造成實質或潛在的危害；(3)、使用該物質或方法，違背體育精神（指道德、公平比賽與誠實、健康、優秀的競技能力、人格與教育、趣味與快樂、團隊活動、奉獻與承諾、尊重規則、尊重自己、尊重其他參賽者、勇氣、聯合與團體等價值觀，使用禁藥違反這些價值觀）。另外，如醫學或其他科學證據、藥理學作用或經驗證明，該種物質或方法具有掩蔽使用其他的禁用物質或禁用方法的可能性，則該種物質或方法也將列入禁用清單。例如，使用轉基因技術會大幅度提高運動能力，雖然對身體無害但違背了體育精神，應被禁止。運動員誤信傳聞以為能提高成績，既無正當治療理由又有損健康地濫用某些物質，無論其提高成績的願望是否實際，都毫無疑問是違背體育精神的行為。

WADA 對禁用清單所列禁用物質及禁用方法的決定是最終決定，不應受到質疑。即一旦在從運動員體內採集的樣品中發現了禁用清單上的某種物質，即為違規，運動員不能主張某種被檢測出來的物質，對該特殊項目沒有提高成績的作用。

## 3、治療性用藥的事先核准

運動員使用了醫療處方開具的禁用物質，也可能受到處罰，除非他們事先獲得使用治療性用藥的豁免。治療性用藥豁免的審核，國際級運動員或參加任何國際賽事的運動員由國際單項運動總會按照治療用藥豁免的國際標準進行評估決定，非國際級運動則由各國藥檢組織進行評估決定。申請治療性用藥豁免，要提出需使用某種禁用物質或禁用方法的書面醫療證明，國際單項運動總會及國家藥

檢組織在批准治療性用藥豁免時，應迅速向 WADA 報告。WADA 可以本於職權，對准許治療性用藥豁免進行審查，被駁回治療性用藥豁免的運動員，亦可請求 WADA 對該項駁回進行審查。如果國際單項運動總會或國家藥檢組織批准治療性用藥豁免的決定被推翻，這一撤銷豁免資格的決定不具有追溯力，即不可取消運動員先前在豁免權有效期間獲得的運動成績。

#### 4、禁用清單外物質的監控

為了掌握體育比賽中各種類型的藥物濫用情形，WADA 在和各簽署組織和政府協商後，制定不在禁用清單上物質的監控程序。WADA 在進行檢測前，應公布所要監控的物質名單。

##### (二)、檢測（第 5 條）

為了檢測需要，每個國際單項體育總會都應為國際級運動員建立註冊檢查庫，各國藥檢組織也應為本國運動員建立自己的註冊檢查庫。每個國際單項體育總會及各國藥檢組織都應針對自己的註冊檢查庫，制定並實施有效的賽內和賽外檢測計畫。進行檢測時，應優先進行事先無通知的檢查，並得實施目標檢查。目標檢查是指定檢查，例如在短時期內運動成績有顯著提高的世界級運動員，以及那些接受同一教練指導而隊友中已有人被查出陽性的運動員等。要實施目標檢查，是依隨機檢測，甚至重點隨機檢測，都不能確保所有符合條件的運動員都被檢測到。運動員無權要求僅接受隨機抽檢，藥檢組織進行目標檢查時，亦不需要提供合理的懷疑或相應的理由。檢測依《國際檢查標準》(International Standard for Testing)實施<sup>82</sup>。

##### (三)、檢測結果的管理（第 7 條）

負責檢測結果管理的藥檢組織，應建立聽證前管理程序，處理可能構成違規

---

<sup>82</sup> 對運動員提供樣本的檢測分析，應符合以下原則：1、樣本檢測僅能在獲得 WADA 認證的實驗室或「經 WADA 批准的其他方法」進行檢測，但實驗室或檢測方法則由負責檢測結果管理的藥檢組織自行選擇。「經 WADA 批准的其他方法」包括 WADA 已經審定和認為可靠的檢測程序，如移動血液檢查程序。2、對樣本進行分析，查驗是否使用了禁用清單中的禁用物質和禁用方法，及禁用清單外受 WADA 監控的物質；3、未經運動員書面簽字同意，樣本不得用於任何其他目的；4、應按照實驗分析國際標準(International Standard for Laboratory analysis)對樣本進行分析並報告結果

的行為。其程序如下：

- 1、對呈陽性反應者進行初步審查--當運動員提供的 A 樣本檢測結果呈陽性反應時，負責檢測結果管理的組織應進行初步性審查，以確定(a)該運動員是否獲治療性用藥豁免及(b)是否有任何違背禁藥檢查國際標準或實驗室檢測操作破壞陽性結果真實性的情形。
- 2、通知--如經初步檢查結果，無上述情形，藥檢組織應立即按其規則中規定的方式通知運動員。通知內容包括(a)檢測結果為陽性；(b)違反了藥檢規則；(c)運動員有權立即要求對 B 樣本進行檢測，或者不提出要求，即視為放棄 B 樣本檢測；(d)如果要求檢測 B 樣品，運動員和(或)運動員代表有權在 B 樣本開啟和檢測時在場；(e)運動員有權要求得到有關 A 樣本和 B 樣本的實驗室文件複印件，其中包括實驗室檢測國際標準要求提供的信息。
- 3、按照禁用清單的要求對陽性結果做進一步審查。
- 4、對其他違規行為的審查。
- 5、臨時停賽。

#### (四)、關於運動員的聽證權（第 8 條）

因藥檢呈陽性反應而被處以臨時停賽的運動員，享有公正聽證的權利。在聽證程序中，應當說明是否已構成違反藥檢規則，如果違反，將產生哪些後果。

聽證程序應遵循以下原則：1、及時召開聽證會；2、公平和公正的聽證委員；3、當事人有自費聘請代理人代表自己出席聽證會的權利；4、當事人有被公平、及時地告知已被宣布違反藥檢規則的權利；5、當然有對已被宣布違反藥檢規則及導致的後果做出答辯的權利；6、出席聽證會各方有出示證據的權利，包括傳喚、詰問證人的權利(以電話或書面形式提供證詞須經聽證委員會認可)；7、當事人有權利請一名翻譯出席聽證會，由聽證會確定翻譯的身分和由誰支付翻譯費用；及 8、及時做出書面及和合理的決定，為被初步認定違反藥檢規則的當事人舉行公正聽證是基本原則，但這項規則無意排斥各簽約組織自己的聽證規則，而是旨在促使各簽約方制定出符合這些原則的聽證會程序。

運動員於被確認該當違反藥檢之要件，將遭到懲處（包括取消運動成績、個人與團體禁賽等，詳見第 9 條以下）。

#### （五）、上訴（第 13 條）

主要的規定為，相關的懲處規定的被提起上訴（**appeals**）。在上訴期間，裁定仍具有效力（第 13.1 條）。

至於對違規、違規處罰和臨時停賽裁定的上訴，相關的管轄機關為：1、凡涉及國際級運動員的上訴者，向國際體育仲裁法庭提出上訴（第 13.2.1 條）。2、凡涉及國家級運動員的上訴→可以按國家藥檢組織所制定的規定向一個獨立和公正的機構提出上訴（第 13.2.2 條）。

#### （六）、關於資訊的保密和報告（第 14 條）

各簽約方均同意，在藥檢結果的協調、對公眾的透明性與課責性（**accountability**），以及尊重被指控違反藥檢條例的個人的隱私權的保障等方面，應建立如下的規則：1、關於陽性結果和其他潛在違規的通知。負責檢測結果管理的藥檢組織應該給予通知（第 14.1 條）。2、負責檢測結果管理的藥檢組織得以公開披露運動員的身分或其他當事人的身分（第 14.2 條）。3、運動員行蹤信息。已被其相關國際單項體育聯合會或國家藥檢組織確定列入賽外檢查運動員註冊庫的運動員，均應提供自己當前所在地點的準備信息（第 14.3 條）。4、藥檢組織應至少每年公開出版 1 份全面反映其對禁藥控制活動的統計報告，並向 WADA 提交 1 份副本（第 14.4 條）。5、WADA 應成為禁藥控制信息的交流中心（第 14.5 條）。

#### （七）、關於禁藥控制職責的明確化規定（第 15 條）

本條區分賽事檢查與賽外檢查。在國際賽事和國家賽事中都需要並且應當採集樣品進行藥檢檢查（第 15.1 條）。

賽外檢查需要並應當由國際組織和國家組織共同啟動和指導實施。賽外檢查可由下列組織啟動和指導實施：a.WADA；b.負責奧運會或殘障奧運會的國際奧委會或國際殘障奧委會；c.運動員所屬的國際單項體育聯合會；d.運動員所屬的

國家藥檢組織；或 e. 運動員當前所在地的任何國家的國家藥檢組織。為了最大限度地獲得聯合檢查的效果，避免對運動員進行不必要的重複檢查，實施賽外檢查應由 WADA 協調（第 15.2 條）。

本條並進一步建立由 WADA 負責檢測結果管理、聽證會及處罰的制度（第 15.3 條）。詳言之，國家藥檢組織實施禁藥檢查時，若查出或發現非該國公民或居民的運動員違規，則對該運動員的檢測結果管理和聽證會等事宜應當按相關國際單項體育聯合會的規定處理。此外，本條並建立相互承認原則（第 15.4 條）。

#### （八）、時效之規定（第 17 條）

關於運動員或其他人違犯藥檢規則者行為處理之時效，自違犯日起八年有效<sup>83</sup>。

#### （九）、關於責任與義務

這是本條例的第三部分（第 20 至 22 條），對我國具有高度關連性。

第 20 條規範簽約方（signatories）所應承擔的附加性的責任與義務。藥檢的簽約方包括了國際奧會、國際殘障奧會、國際各單項運動總會、各國國家奧會與殘障奧會、各國藥檢組織、重大賽事組織、WADA。

約言之，藥檢條例的有效運作，需要各方的協助與合作，第 20 條乃企圖建立伙伴關係。稱其為伙伴關係，實因藥檢條例屬於非政府組織建立之條例，其並不具備國際性政府組織之強制規範性，非如同聯合國通過之決議得具有規範效力，致使涉入藥檢問題的單位都稱為簽約方（signatories），而非會員國——至於各會員國政府所應承擔的責任，見諸本條例第 22 條，詳後述。

在國際奧會及國際殘障奧會方面，其責任包括依據本條例制訂奧會藥檢及禁藥之規定，並督促奧運會中各單項協會遵守本條例，甚至可對不遵守此條例之組織，終止部分或全部之資助。

國際各單項協會方面——這係我國各單項運動協會所應注意者，除依據本條例制訂與實施藥檢政策，督促各國之單項協會遵守此條例，並視為認可成員的重

---

<sup>83</sup> 關於教育與研究，詳見本條例第 2 章（第 18-19 條）。

要資格之一，可要求運動員接受藥檢及說明進來行蹤之訊息，以及批准及建立國際賽事中的獨立觀察員計畫，甚至可對不遵守此條例之各國單項運動總會停止部分或全部贊助。

國家奧會與殘障奧會之責任方面，必須確立該國的藥檢政策與 WADA 之條例規範一致，並以此要求國內之單項協會，作為參與成員之資格。此外，並積極與聯繫國內之藥檢組織，並對不遵守條例規定之體育協會組織，終止部分或全部資助。

國家藥檢組織的責任方面，其必須確立其組織規範及規定符合本條例，並建立觀察員之名單與計畫。

WADA 的責任方面，除制訂與執行本條例相關之政策外，更對藥檢結果進行監督與管控工作，對藥檢實驗室進行認證核可之工作，並資助、發展與協調相關之研究工作，建立觀察員名單及計畫，接受相關藥檢組織之委託，進行藥檢檢測與控制之工作。

第 21 條建立參賽者的角色與責任，首先係針對運動員，其必須承擔如下的責任：包括全面瞭解並遵守本條例所有藥檢政策與規定；隨時準備接受採樣；在藥檢的範圍內，對他們使用及攝入的物質及使用方法負責；告知醫療人員，運動員有不得使用禁用物質及方法，並且運動員有義務確保自己所接受的任何治療沒有違反本條例及相關政策之規則。

其次為「運動輔助人員」的角色與責任，計有如下：瞭解並遵守本條例規定，運用於他們所支持的運動員所有藥檢政策及規則；配合運動員貫徹執行禁藥檢查之計畫；利用他們對運動員價值觀及行為之影響力，培養運動在藥檢方面的觀念

84。

---

<sup>84</sup> 在解釋上值得注意者為，對於藥檢規定之遵守者，實有賴運動員及其輔導人員，畢竟運動員深知運動精神的重要性，以及禁藥所可能帶來的問題。也因此，藥檢條例對於運動觸犯預設為「非無知之觸法」，亦即其規定運動員必須確知藥檢之規定，並熟悉禁藥、運動補充劑、治療性藥物間之區別，並在日常飲食與營養補充品的攝取方面能多加用心。此外，運動輔助人員，亦有教育及告知運動員藥檢相關問題之義務，從運動防務員、教練、醫生、營養師等，亦必須熟知藥檢的項目，確保運動員能在無故意企圖時，確保自身並無觸犯藥檢之機會。

第 22 條規範各國政府的參與事項。每一個政府對本條例的承諾，將在雅典奧運會開幕日或之前簽署一份宣言，而且接著展開有關的研商與制定的過程，而在冬季奧會開幕日之前能夠制訂一份國際公約或其他的義務（架構）。此等必須合乎各國政府的憲法行政的脈絡。各國政府必須在下列事項採取積極之措施：支持國家藥檢計畫；提供禁藥物質及使用方法的訊息；方便 WADA 進入國土境內進行禁藥檢查；檢查含有未標明禁用物質的營養補充劑問題；對於不遵守本條例及相關規定之體育組織及運動人員，終止部分或全部經濟支助（以上，第 22.1 條）。

政府介入藥檢之所有其他事務，必須與本條例一致（第 22.2 條）。

各國對公約及其他協定上之承諾與遵守之情形之監督，將 WADA 執行，而且相關的規定將由 WADA 與各國政府磋商訂之（第 22.3 條）。

WADA 為國際非政府組織，而世界藥檢條例之規定並非政府組織間的協定，其並不能強制要求政府絕對遵守。其僅能提請各國政府支持或配合藥檢活動，在體認藥檢條例重要性後，願意配合 WADA 之相關活動，提供有利於藥檢條例運行的國內環境。如 22.1 中所指，如宣示性表達支持藥檢計畫外，方便 WADA 進入檢查及檢查國內藥品市場，便利該活動的進行，最高之懲罰即為該國政府減少或撤除觸犯藥檢條例之體育組織及運動員。此一舉措便是尊重各國政府的自主性，希望藉由國家公權力來消滅觸犯禁藥規定之機關與人員，並以最嚴重的撤除經費支持來做為懲罰的最高手段。

#### （十）、關於各國之執行與所受之監督

根據世界藥檢規範第 23 條之規定，下列組織應成為認可本規範之簽署者：世界藥檢組織（WADA）、國際奧委會、國際單項運動聯合會、國際殘障奧委會、國家奧委會、國家殘障奧委會、重大賽事組織，以及國家藥檢組織。上揭各團體或組織之領導或決定機關對本規範為簽署之宣告後，即屬認可本規範。此外，非在簽署者管轄下之其他體育組織經由 WADA 之邀請，亦得對本規範進行認可。WADA 應公告所有認可本規範之簽署者名單，俾供公眾查詢。

各簽署者應在其管轄及責任範圍內，經由政策、法令或規定等一切措施，以妥適施行本條例。此外，各簽署者亦被鼓勵採用 WADA 所推薦之最佳方式，以施行本規範（第 23.2 條）。

本條例之遵守，乃由 WADA 或其所認可之機構監督之。各簽署者應每兩年應向 WADA 提出書面報告，以說明其執行之狀況，並且未予遵守之理由。WADA 可在特殊情形下建議國際奧運委員會、國家殘障奧委會、國際單項運動聯合會，以及重大賽事等組織，得對簽署者之此等未予遵守暫時予以諒解。此外，WADA 亦應向前揭組織或機構報告各簽署者執行本規範之情況，並公開該執行規範之報告（第 23.4 條）。

至於任何一個政府或國家奧委會若違反本規範者，則將可能導致國際奧運會、殘障奧運會、世界錦標賽，以及重大賽事之領導機構對此作出裁決之結果。國家奧委會或政府對其所受之裁決，可向國際體育仲裁法院（CAS）提出異議（第 23.5 條）<sup>85</sup>。

## 二、 主要國家的藥檢機制

### （一）、美國

USADA (The U.S. Anti-Doping Agency, 譯為美國藥檢組織)為美國國家藥檢組織(national anti-doping organization)，為美國奧會依據「美國奧會藥檢選任小組」(United States Olympic Committee's Select Task Force on Drug Externalization)建議成立，以支持公平競爭，代表奧運、泛美運動會、殘障奧運運動員的利益，並經美國國會正式承認為美國奧林匹克運動、泛美運動、殘障奧運的官方藥檢組織(the official anti-doping agency)<sup>86</sup>，於 2000 年 10 月 1 日開始運作。

<sup>85</sup> 本規範之修改由 WADA 負責之；其並應邀集運動員、簽署者，以及各國政府共同參與。WADA 應導引修法之程序，並負責與其他參與者溝通。本規範之修改，應經 WADA 理事會三分之二以上同意始得通過。並且，除非另有特別規定外，否則在修正案通過後 3 個月開始生效。而各簽署者應在 WADA 通過修正案後 1 年內，施行修正案（第 23.6 條）。縱然如此，簽署者得於向 WADA 表示撤銷認可 6 個月後，取消其對本規範之認可。是以，本規範對於簽署者而言，似僅具有相對之拘束力而已。

<sup>86</sup> 按照「世界藥檢條例」的定義，「國家藥檢組織」指由國家指定，具有主要權威及擁有制定及執行藥檢規則的管理職能，在國家層級負責指導採集樣本、檢測結果管理及召開聽證會的

USADA 是獨立的、非營利的(non-profit)藥檢組織，依科羅拉多州法「非營利企業法」(the Revised Nonprofit Corporation Act)登記成立的非營利法人(non-profit corporation)<sup>87</sup>，總部設在科羅拉多春泉市(Colorado Springs, Colorado)。

USADA 全權負責執行全國性藥檢計畫，包括檢測、裁決、研究、教育等工作(制定計畫、政策、及程序)，由理事會(Board of Directors)負責領導。理事會由九名理事組成，五名來自奧林匹亞家族(Olympic family)以外成員，兩名由美國奧會「運動員諮詢委員會」(the Athlete Advisory Council, AAC)選任，另外兩名由美國奧會「各單位運動治理組織協會」(National Governing Body (NGB) Council)選任。

USADA 內部設有行政管理(Administration)、組織業務及財務(Business Affairs and Finance)、溝通(Communications)、禁藥控制(Doping Control)、教育(Education)、資訊技術(Information Technology)、法律事務(Legal Affairs)、科學(Science)、技術及資訊支援(Technical and Information Resources)等單位。其監督機構為美國奧會，由美國奧會負責監督國家藥檢政策的執行。

依據「世界藥檢條例」第一部分(part one)前言(introduction)中規定，該條例第 1 條(使用禁藥的定義)、第 2 條(藥檢規則的違反)、第 3 條(使用禁藥的舉證)、第 9 條(個人比賽成績的自動取消)、第 10 條(對個人的處罰)、第 11 條(團隊違規的後果)、第 13 條(申訴，但第 13.2.2 條款除外)、第 17 條(時效規定)、及定義與解釋，應無任何實質改變的被納入每個藥檢組織的藥檢規則；又第 23.2.1 條規定，各簽約組織應當根據其權限，並在相應的職責範圍內，通過政策、法令、條例或規定，執行該條例可應用的各項條款。因此，美國奧會藥檢政策(United States Olympic Committee National Anti-Doping Polices)第 1 點即規定，「世界藥檢條例」要求每一國家奧會及國家殘障奧會將該條例特定條款逐字納入各自的規則，美國奧會亦將前述「世界藥檢條例」的相關規定納入政策的附錄 A (Annex A)規定，

---

組織。如果政府主管當局未予指定，則該組織為國家奧委會或其指定。

<sup>87</sup> See Section 1.2, Article 1 of Bylaws of the United States Anti-doping Agency (March 22, 2000).

作為美國藥檢政策的一部分。

其中凡涉及爭議裁決的申訴部分，國際賽事所發生的案件及國際級運動員案件，得按照國際體育仲裁法庭的規定，向該法庭提出上訴；而涉及國家級運動員案例的裁定，取決於每個國家藥檢組織的規定。就美國部分，運動員可向美國仲裁協會(American Arbitration Association, AAA)申請仲裁，仲裁可使用單一仲裁員或 3 人組成的仲裁小組(由當事人提出要求)進行仲裁，仲裁員選自「北美運動仲裁庭仲裁員資料庫」(a pool of the North American Court of Arbitration for Sport (NACAS) arbitrators)。

## (二)、英國

現今英國負責體育事務管理的的機構，為「英國體育(局)」(UK Sport Board)<sup>88</sup>。英國的藥檢政策發展，可以追溯至 1987 年，當時的體育部長 Colin Moynihan 及 Sebastain Coe 提出了「體育性用藥濫用報告」(The Misuse of Drugs in Sport)，開始著手設立藥檢的藥檢體系，並在 1988 年時設立具獨立地位的藥檢單位及官員，並在 1997 年時通過 ISO 9002 的檢證，成為具國際認證資格的藥檢機關(DCO, 2004:2)。

在「英國體育藥檢方案」(UK Sport's Anti-Doping Programme)的說帖中，指出英國體育藉由預防、嚇阻及教育計畫，達成倫理與免於禁藥的運動環境，並力行「世界藥檢條例」(World Anti-Doping Code, 簡稱 WADC)，與國內各階層之體育主管機關合作與協調，加入全國藥檢組織聯盟。英國藥檢政策的成功，依靠主管機關、體育治理單位、行政人員、法律顧問、藥檢人員、競賽人員、全國教練等建立合作與伙伴關係(DCO, 2004:4-5)。

在與國際接軌上，「英國體育(局)」體認做為國際社會之一員，必須接受

---

<sup>88</sup> 英國體育局的前身是英國體育會議(United Kingdom Sport Council)，其依據 1997 年 1 月的「皇家憲章」(Royal Charter in January 1997)修改定而來，負責領導英格蘭、北愛爾蘭、蘇格蘭及威爾斯的體育議會，並進行整體性的策略規劃、行政管理與協調之工作，以尋求英國體育發展的利益。其運行之預算來自於國家編列之年度預算，以及運動樂透彩券之收益(DCO, 2004:2)。而許多英國法案及政策說帖中，多直接將英國體育局，縮寫成「英國體育」(UK Sport)，用以指涉現今英國的體育最高主管機關。

國際非政府組織「世界藥檢組織」(World Anti-Doping Agency, 簡稱 WADA)之規則(WADC)及規範架構,以及國際奧會及殘障奧會之相關規定,與各國際單項運動總會(International Federation Code)之個別規定。

為展現對藥檢規範之承諾,英國除接受國際重要之規範外,更訂立英國國家藥檢政策及國家藥檢運行規則(UK National Anti-Doping Model Rules),以此規範英國國內之運動員及大英國協所舉辦的相關賽事(UK Sport, 2005:3)。

英國目前藥檢之樣本蒐集工作,交由「禁藥控制官員」(Doping Control Officer, 簡稱 DCO)來負責,DCO 是一獨立的檢測機關,其具有專業性、公正性及機密性,處理樣本蒐集之活動。DCO 中有 90 位禁藥控制官員,在各重要賽事、單項比賽及訓練過程中進行樣本蒐集之工作,經由具專業、技術與公平的採樣工作後,交與其他藥檢機關進行分析。禁藥控制官員具備公部門權威之身分,致使其有一套完整的訓練過程,其必須熟悉國際奧會及相關單項協會之規定、行政執行之流程、專業的運動知識、高度的耐心與溝通技巧、熟稔相關運動協會之人事與氛圍等,藉此以完成體育賽事中禁藥檢測順暢運行、維持賽事公平性及流暢性(DCO, 2004:2-3)。

目前英國體育局正推動藥檢之法案,目前在國會中的最終草案「全國藥檢規則」(Anti-Doping Rules of National Governing Body),便是關鍵性的法案,該法案共計十六條,其接受 WADA 及國際單項總會之規範與精神,將成為英國全國藥檢及禁藥之最高規範。

在藥檢的教育方面,英國體育局發起「100%的我」計畫(100% Me: it's what's inside that counts),以此宣揚藥檢活動之重要性,並說明如何禁藥及禁藥的定義、防範方式、處罰刑責、資訊取得、管理方式等,以此教育運動員關於禁藥的知識<sup>89</sup>。

### (三)、德國

---

<sup>89</sup> 關於英國相關參考資料,約見:DCO, 2004, *Independent Doping Control Officer Scheme 2*(Doping Control Officer Handbook, Document Number QAP10/06); UK Sport, 2005, *Anti-Doping and UK Sport 1*(UK Sport Produced).

德國對於運動員之禁藥控管向來制度完善，體系周延，且與國際相關規範妥適接軌。從藥檢之國內管制專法，到專管之權責組織，乃至於後端之權利救濟途徑，形塑出架構縝密之禁藥控管法治建置。以下茲就德國現行藥檢制度之法規範框架以及實施狀況簡述說明之。

### 1、德國「國家藥檢組織」

德國「國家藥檢組織」(Nationale Anti doping Agentur; NADA) 成立於西元 2002 年底，屬於德國現有禁藥控管系統之一環，為目前負責全國體育領域藥檢控管與執行之專責機構。在 NADA 成立之前，關於世界競賽之藥檢乃由各協會 (Verbände) 主管，而競賽外之藥檢則由德國體協藥檢委員會 (Anti-Doping-Kommission von DSB) 以及國家奧林匹克委員會 (NOK) 共同實施。

在法律地位上，NADA 係一基金會組織型態之獨立機構，不在德國體育行政組織之金字塔結構之內；其既不受國家之專業監督，亦不受各運動協會之影響。其在從事藥檢任務時，與各體育單項協會間乃建構在所謂的「訓練控管契約」(Trainingskontrollvertrag) 關係之上，而與各運動員間則成立諸多給予許可、藥檢證明等之各式契約關係。

NADA 之內部組織主要分由董事會 (Vorstand)、監事會 (Kuratorium)，以及事務處 (Geschäftsstelle) 所組成。董事會成員共計 6 位，分別由法律、經濟、醫學，以及防預等領域代表組成，其中 1 人並兼任為董事長。監事會則由 NADA 之捐助人代表以及經濟伙伴所組成，共計 13 位，職司監督董事會之任務。而事務處則由 1 位事務長、1 位秘書、1 位助理，以及 4 位部門負責人所組成。其下就藥檢體系、醫學、防預，以及法律分設 4 個子部門，後三者並進一步由外部專家另組工作小組。

### 2、德國「國家藥檢規範」(NADA-Code)

在德國跨運動項目之領域中，最重要之禁藥規範，乃屬「國家藥檢規範」(NADA-Code)。德國在 2003 年 12 月 10 日認可「世界藥檢規範」(WADA-Code)

後，NADA 在與德國奧林匹克總會共同合作之基礎上，為履行其對 WADA 之轉換義務，遂於 2004 年 10 月底由其董事會以「世界藥檢規範」及其「國際標準」(International Standards) 為圭臬，公布「國家藥檢規範」，並由德國各單項運動協會於 2005 年底前轉換完畢。

德國藥檢規範作為德國其他禁藥法令之最低標準，各單項運動協會之藥檢法令除將其列為必要內容外，更得以另為更為嚴苛之規定。

在內容上，德國藥檢規範不僅全數繼受世界藥檢規範中之強制規定，更廣泛納入之前德國體協藥檢委員會以及國家奧委會之相關藥檢框架指令，俾儘可能廣泛地就藥檢之相關議題為規定。

在 2005 年下半年，德國藥檢規範在彙整實務經驗與建議基礎上，由 NADA 予以修正，並於 2006 年 1 月 1 日起開始適用。在具體內容上，德國藥檢規範共分 4 章，計 17 條。其中，第 1 章：通則，由第 1 條至第 5 條，主要規定禁藥之定義、藥檢規定之違反、藥檢規定違反之證明、禁藥清單、醫學上之例外許可。第 2 章：藥檢程序，由第 6 條至第 8 條，主要規定登記義務、禁藥檢查之實施，以及檢體之分析。第 3 章：檢驗結果之管理、制裁，以及權利救濟，由第 9 條至第 13 條，主要規定檢驗結果之管理、辯論以及最終決定、對個人之制裁、對團隊之結果，以及法律救濟途徑。第 4 章：附則，由第 14 條至第 17 條，主要規定保密及報告之作成、德國藥檢規範之認可、轉換及修正、德國藥檢規範與其他法規衝突之解釋，以及所有權關係、保管期限，以及消滅時效等。

總之，公平競賽為奧林匹克憲章所揭示之目標，為落實該目標，在世界藥檢規範及其國際標準基礎上，德國在藥檢組織、國家藥檢規範，以及因藥檢所生法律爭議之爭訟途徑方面，皆為廣泛且細膩之轉換。

### 三、我國實務與檢討

#### (一)、現行制度

我國運動禁藥的管制，民國 89 年 12 月 20 日修正公布之國體法(第 17 條)

規定：「為維護運動員健康及促進競賽之公平，政府應加強運動禁藥管制之教育、宣導、輔導、防治及處理；其辦法由中央主管機關定之」，行政院體委會隨後於民國 90 年 9 月 10 日訂頒「運動禁藥管制辦法」(民國 93 年 4 月 15 日修正)，為現行我國執行運動禁藥管制的主要規範。<sup>90</sup>

至於實際運動禁藥管制事宜，則賦予中華奧會及各單項運動團體。中華奧會訂頒「中華奧林匹克委員會運動禁藥管制作業要點」、「運動禁藥採樣程序與方法作業要點」、「處理運動員違規使用運動禁藥作業要點」、「運動禁藥採樣員教育、授證及輔導管理作業要點」、「中華奧林匹克委員會處理運動禁藥申訴審議會議組織暨程序」等規定執行管制工作。以上要點或程序由中華奧會擬定，報行政院體委會核定後，再由中華奧會公布。「運動禁藥管制辦法」(以下簡稱管制辦法)的主要規定略以：

#### 1、運動禁藥管制(一般性)權責分工

##### (1)、中華奧會受體委會委託執行全國運動禁藥管制工作

運動禁藥管制事宜，行政院體委會(得)委託中華奧會依管制辦法、國際奧會及世界反運動禁藥機構之禁藥管制規定，設置運動禁藥管制委員會，負責執行全國運動禁藥管制工作。運動禁藥管制委員會組織簡則由中華奧會訂定後，送行政院體委會核備(管制辦法第 4 條)。中華奧會應就：(1)、運動禁藥採樣人員教育、授證及輔導管理；(2)、運動禁藥採樣及檢測之程序、方法及其他有關管制；(3)、違規使用運動禁藥之處理及處罰等，依據該辦法、國際奧會及世界反運動禁藥機構之規定，參考國際單項運動組織之相關規定及標準，擬訂相關作業要點，函送行政院體委會核定後實施(管制辦法第 9 條)。中華奧會於民國 91 年 7 月 3 日公布「中華奧林匹克委員會運動禁藥管制作業要點」。另外，中華奧會應擬訂年度

<sup>90</sup> 根據中華奧會網站運動禁藥分頁

([http://www.antidoping.org.tw/1/contents.asp?class\\_no1=1&file=D713071801581.htm&sid1=0](http://www.antidoping.org.tw/1/contents.asp?class_no1=1&file=D713071801581.htm&sid1=0)) 資料，我國自 1988 年開始，針對奧運培訓選手加強運動禁藥管制教育，於 1989 年成立運動醫藥委員會。嗣後，我國逐步推動辦理運動禁藥管制工作，並於 1994 年在台灣區運動會(現更名為全國運動會)中實施運動禁藥檢測，同時對運動選手實施運動禁藥管制教育，並培養運動禁藥採樣人員。

實施計畫，整合全國性單項運動團體，並經常辦理有關運動禁藥管制之教育、宣導及其他相關事宜(管制辦法第 7 條第 2 款)。

### (2)、全國性單項運動團體配合中華奧會辦理管制工作

全國性單項運動團體(得)依相關規定，設置專門委員會，配合中華奧會辦理有關單項運動禁藥檢測、教育、宣導及防治等管制事宜(管制辦法第 5 條)。全國性單項運動團體應擬訂年度實施計畫，並經常辦理之(管制辦法第 7 條第 3 款)。

### (3)、賽會舉(承)辦組織辦理賽會禁藥管制工作

舉(承)辦國內大型賽會及國際運動競賽之機關團體，應設置運動禁藥管制專責單位，並依相關規定，辦理運動禁藥檢測、教育、宣導及防治事宜；其成員由中華奧會邀請行政院體委會、中華奧會運動禁藥管制委員會、舉(承)辦單位、相關全國性單項運動團體及學者專家代表共同組成。各項運動賽會運動禁藥管制單位之組織簡則，由各該賽會籌備委員會訂定後，函送行政院體委會核備(管制辦法第 6 條)。<sup>91</sup>

## 2、賽會及培(集)訓期間藥檢權責分工

應實施禁藥檢測的賽會及培(集)訓包括：(1)、全國運動會、全國大專校院運動會、全國中等學校運動會及全民運動會；(2)、依國際運動組織規定，應實施運動禁藥檢測之國際綜合性運動會及國際各單項運動錦標賽；(3)、國家代表隊賽前培(集)訓期間及(4)、國家代表隊組成後之非比賽期間(管制辦法第 12 條)。中華奧會負責非比賽期間、國家代表隊暨行政院體委會指定有關大型綜合性運動賽會之運動禁藥管制事宜；全國性單項運動團體負責所舉(承)辦之各單項運動錦標

---

<sup>91</sup> 依 96 年全國中等學校運動會之例，禁藥管制委員會任務為：(1)全中運運動禁藥管制檢測相關法規之研訂與執行；(2)全中運運動禁藥管制工作之籌劃與執行；(3)全中運運動禁藥管制採樣工作之執行與監督；(4)全中運運動員違規使用藥物案件之審理；(5)全中運運動禁藥管制工作之檢討；(6)全中運運動禁藥管制其他相關事宜(96 年全國中等學校運動會運動禁藥管制委員會組織簡則<以下簡稱組織簡則>第 5 條)。藥管會置主任委員 1 人，由中華奧林匹克委員會醫藥委員會主任委員擔任之，委員 9 人，聘任方式依「運動禁藥管制辦法」第 6 條規定，由籌委會主任委員聘任之，任期自核定生效日起至 96 年中全中運運動禁藥管制檢討會結束時(或日)止(組織簡則第 6 條)。藥管會設採樣組及行政組，各設置組長 1 人，由召集人陳請籌委會主任委員聘任之；採樣組負責運動員尿液檢體之採樣與送驗，行政組負責運動禁藥管制之行政相關事宜(組織簡則第 8 條)。

賽及國家代表隊選拔賽之運動禁藥管制事宜；舉(承)辦國際運動競賽、全國運動會、全國大專校院運動會、全國中等學校運動會及全民運動會之籌備委員會，應負責賽會運動禁藥管制之教育及宣導工作，並配合中華奧會辦理運動禁藥檢測，提供行政支援及服務事宜(管制辦法第 13 條)。

### 3、採樣及檢測

各項賽會及培(集)訓期間的運動員檢體採樣，依「運動禁藥採樣程序與方法作業要點」辦理。其中，受檢選手之規定如下：(1)、運動賽會之運動禁藥管制單位決定檢測之運動種類與項目及每天之採樣人數，檢測得涵蓋前四名及破紀錄選手，其他名次則採隨機抽樣方法抽檢；(2)、凡國際賽會競賽規程規定應實施藥檢者，參加國際賽會之選手均須於姓名報名前由中華奧林匹克委員會安排檢測；(3)、非比賽期間之檢測，受檢選手由中華奧會視需要決定；(4)、每位選手於同一賽會期間可能接受超過一次之藥檢。至於檢體由那個單位進行檢測，檢測單位應具備的資格條件、設備、容量等則欠缺規定。

### 4、處罰規定

管制辦法僅作原則性規範，至於較詳細的處罰規定，分別在「處理運動員違規使用運動禁藥作業要點」及「中華奧林匹亞委員會運動禁藥管制作業要點」規定。管制辦法(第 14 條)規定如下：1.運動員部分，無故不接受或未依規定期限檢測者，視同檢測結果為陽性反應。檢測結果為陽性反應者，應由權責機關團體撤銷其運動員註冊資格，並依中華奧會所訂相關處罰規定，於一定期限內不得參加國內或國際性比賽；2. 指導教練部分，得由行政院體委會函知所屬機關、團體或學校依相關規定為適當處理；權責機關團體並得依國內、外相關運動團體之禁藥規定為適當處理；3.全國性單項運動團體部分，於 1 年內經檢測所屬運動員累積 2 名以上呈陽性反應，或拒不執行經核定之處罰者，得由各相關權責單位報請行政院體委會核定停止其 1 年或 1 年以上之行政輔導及經費補助；各全國性單項運動團體除訂有比中華奧會所訂較嚴格之處罰規定外，應尊重並配合中華奧會或運動禁藥管制權責機關團體之處罰決議；違反者，行政院體委會得停止其 1

年或 1 年以上之行政輔導及經費補助。

## 5、申訴

經運動禁藥權責機關團體處罰者，對其檢測程序、結果或處罰有異議時，得於收到處罰通知之翌日起 20 日內，以書面向中華奧會申訴；中華奧會應於受理 30 日內召開會議審議，並將審議結果函復申訴人；審議會議組織及程序，中華奧會訂定，行政院體委會核定(管制辦法第 20 條)。中華奧會擬定「中華奧林匹克委員會處理運動禁藥申訴審議會議組織暨程序」規定一種，以為處理依據。申訴人對中華奧會審議結果仍有異議時，得於收到通知之翌日起 20 日內，以書面再向行政院體委會申訴，並應於受理 30 日內召開會議審議，並將審議結果函復申訴人；審議會議組織簡則由行政院體委會定之(管制辦法第 21 條)。

體委會依據管制辦法第 21 條規定，訂定「行政院體育委員會運動禁藥審議會議組織簡則」，處理不服中華奧會決定之申訴。置委員 5 人至 7 人，由醫藥或法學專家擔任，並由競技運動處處長兼任召集人。審議委員會應於受理異議後 30 日內開會審議，並將結果函復申訴人。審議會議認有必要時，得邀請中華奧會、申訴人、申訴人指定之領隊、教練、或隊醫等人詢問。

## 6、經費

中華奧會所需經費，應併年度工作計畫編列預算，於前一年 11 月 15 日前函送體委會核定，體委會得視實際情況予以委辦或補助。對於各專業團體及賽會舉辦組織，除檢測經費由中華奧會編列外，其餘相關教育、宣導等管制作業，應權責組織自行編列預算支應(管制辦法第 22 條)。

### (二)、政策議題與看法

從省視國際反禁藥規範、先進國家制度、國際體育組織作法、我國現行制度及報載問題，對於我國反禁藥制度的建立，下列議題得有討論空間：

#### 1、禁藥管制組織

依據「世界藥檢條例」對運動禁藥管制組織(Anti-Doping Organization)及國家運動禁藥管制組織(National Anti-Doping Organizations)的定義，「運動禁藥管制組

織」指負責制定、實施或執行運動禁藥管制規則的簽署單位，例如國際奧林匹克委員會、國際帕拉林匹克委員會、賽會中辦理藥檢之大型賽會籌備會、世界運動禁藥管制組織、國際運動總會和國家運動禁藥管制組織。「國家運動禁藥管制組織」指各國指定的機構，具有制定、執行國家運動禁藥管制規則、指導檢體採樣、管理檢測結果，並舉行聽證會。如政府主管機關未指定任何機構，則應為國家奧林匹克委員會或其指定機構。

從比較制度，世界藥檢組織、美國藥檢組織(USADA)、英國藥檢控制官(DOC)、德國國家藥檢組織(NADA)、日本藥檢組織(JADA)均為專責機構，獨立於奧會控制之外以增加禁藥管制的公平性，並為私法人(英國除外)。但也有在奧會下設禁藥管制組織者，如新加坡係在奧會下設「運動藥檢委員會」(Anti-Doping in Sports Commission)。「中國奧會反興奮劑委員會」是中國奧會下屬的獨立機構，受中國國家體育總局的委託，負責組織和實施反興奮劑工作。

我國，按照前述，禁藥管制權責在體委會，但實際執行工作委由中華奧會辦理。中華奧會下設「運動醫藥委員會」及業務單位「運動禁藥管制組」負責禁藥管制工作，「運動醫藥委員會」是依中華奧會章程第 32 條設立的組織。換言之，「運動禁藥管制辦法」第 4 條所定「運動禁藥管制委員會」並不存在。

為增加專業、客觀、國際接軌，就長期發展而言，應由政府或中華奧會籌設獨立之私法人(基金會)作為禁藥管制組織，統一禁藥政策、規範、教育、管制或檢測等工作。就短期而言，亦應按「運動禁藥管制辦法」第 4 條成立「運動禁藥管制委員會」。

期末報告審查指出：「目前國內藥檢由中華奧會執行，因考量重新與 WADA 建立管道，涉及名稱用語及成本效益問題，須否另外成立藥檢組織？」本研究認為，若出於我國特殊的外交處境以及改機構的風險與溝通成本，則也可由中華奧會繼續受委託辦理，但除此之外的各種機制應盡量合乎國際藥檢規範的要求<sup>92</sup>。

## 2、檢驗機構指定

<sup>92</sup> 於此，回應期末報告審查的提問意見。

依據「世界藥檢條例」的規定，對運動員提供樣本的檢測分析，應符合以下原則(樣本檢測的原則)：(1)樣本檢測僅能在獲得 WADA 認證的實驗室或「經 WADA 批准的其他方法」進行檢測，但實驗室或檢測方法則由負責檢測結果管理的反禁藥組織自行選擇。「經 WADA 批准的其他方法」包括 WADA 已經審定和認為可靠的檢測程序，如移動血液檢查程序。檢測應按照實驗分析國際標準 (International Standard for Laboratory analysis)對樣本進行分析並報告結果。以亞洲運動會運動而言，其禁藥管制規則第 6 條規定，運動禁藥採樣的檢體只能交由世界運動禁藥管制組織認證或核定的實驗室進行檢測分析，亞運籌備會可選擇世界運動禁藥管制組織認證的實驗室辦理檢體分析。

國內有若干運動禁藥檢測的爭議，為確保檢測的公正性，杜絕爭議，行政院體委會應指定國內特定檢測機構，或建立檢測機構名單（以往係由中華奧會招標），即使該機構未獲得 WADA 認證。

目前，國內並無獲得認證的機構。藥檢制度係具有市場性之業務，體委會僅能協調由一家實驗室代表我國向 WADA 提出國際認證<sup>93</sup>。

### 3、運動員等個人或組織權益保護

禁藥檢測結果若為陽性反應，運動員將被禁賽，嚴重者甚至終身禁賽；體育組織也將被取消補助或其他處罰，涉及個人或組織權益的維護問題，依據當代法學理論，當事人應受正當法律程序保護，其中涉及檢測組織及審議組織的獨立性及公正性、申訴組織的公正性、申訴層級及程序等問題。

根據世界藥檢條例第 13.2.2 條規定，涉及國家及運動員的申訴，雖為各國家之權責，但應尊重以下原則：(1)及時召開聽證會；(2)公平、公正和獨立的聽證委員會；(3)由當事人自費聘請辯護人代表自己出席聽證會的權利；(4)及時的、書面的和理由充分的裁定。而從我國「中華奧林匹克委員會處理運動禁藥申訴審議會議組織暨程序」及「行政院體育委員會運動禁藥審會議組織規則」等規定內容觀之，對當事人的保護明顯不足。

<sup>93</sup> 於此，回應期末報告審查的提問意見。

展望未來，我國禁藥管制組織(包括行政院體委會、各單項運動協會、賽事舉辦單位)在建立違規案件審議、申訴、再申訴時，應朝下列方向建構：(1)審議席的獨立性；(2)審議成員的代表性、專業性及公正性；(3)及時聽證；(4)當事人被律師或其他人士代理的權利；(5)當事人被公平、及時地告知違規的權利；(6)當事人答辯的權利；(7)出示證據的權利，包括傳喚、詰問證人的權利；(8)及時獲得書面決定的權利。

#### 4、未來禁藥爭議之解決

按照目前法制，禁藥管制係體委會權責，不論中華奧會所執行禁藥管制工作係以「行政助手」或「受委託行使公權力」的身分，受不利影響的當事人，對申訴結果不服，仍有權循行政爭訟途徑保護自己利益。而此，將使爭議之解決曠日費時；又如爭議最後要訴諸國際仲裁法庭仲裁，其前提是當事人雙方同意或組織相關法規規定該類爭議交付仲裁。

有關未來禁藥爭議之解決，宜循仲裁程序處理，而排除法院之管轄。美國係採此種制度，但德國仍然開放當事人向國家體育法院（Das nationale Sportsgericht）提起訴訟<sup>94</sup>。換言之，就此，除非國內體育界有高度共識，否則恐怕引發合憲性的爭議；此外，這也需要法律明文規範。

#### 5、禁藥管制之法源

現行運動禁藥管制的法源依據為國體法第 17 條規定：「為維護運動員健康及促進競賽之公平，政府應加強運動禁藥管制之教育、宣導、輔導、防治及處理；其辦法，由中央主管機關定之。」行政院體委會據以訂定「運動禁藥管制辦法」，其他下位規定則係依據上開辦法訂定。

基本上，該法條授權體委會訂定辦法處理並無問題。問題在於有些涉及公權力行使的行為，如國家代表隊資格取消、處罰及其救濟部分，應由提昇於管制辦法規定較為妥適，現行管制辦法所規定者反而是程序、權責分工事宜。

---

<sup>94</sup> 詳見德國網站：[http://www.nada-bonn.de/uploads/tx\\_nfddownloads/NADA-Code\\_2006.pdf](http://www.nada-bonn.de/uploads/tx_nfddownloads/NADA-Code_2006.pdf)，查閱日期 2007 年 10 月 24 日。

期末報告審查的一項意見為：「我國已簽署哥本哈根宣言（亦即 WADA 的反禁藥宣言），禁藥制度在其中已有詳細規範，須否在國體法中再行規範？」

本研究並未主張在國體法詳細規定，而只是針對有關處罰的部分，先予敘明。其次，國際公約仍然必須經由立法始能完成在我國的拘束力與適用性，更何況哥本哈根宣言（亦即 WADA 的反禁藥宣言）只是宣言之性質<sup>95</sup>。

## 四、 條文試擬

綜上，有必要反映在法律規定者，試擬條文如下：

建議修正條文	現行條文	說明
<p>第十七條 為維護運動員健康及促進競賽之公平，政府應加強運動禁藥管制之教育、宣導、輔導、防治及處理；其辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>前項辦法之訂定，應符合世界運動禁藥組織訂定之規範。</p> <p>辦理禁藥檢測之醫療機構，由中央體育主管機關擇定。</p> <p>因禁藥裁決所生之爭議，依第九條之一所定調處、仲裁程序處理。</p>	<p>第十七條 為維護運動員健康及促進競賽之公平，政府應加強運動禁藥管制之教育、宣導、輔導、防治及處理；其辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、增訂管制辦法之訂定，應應符合世界運動禁藥組織訂定之規範，以強調與國際接軌。</p> <p>二、為確保檢測的公正性，杜絕爭議，應由體育主管機關擇定國內檢測機構。</p> <p>三、禁藥爭議之解決，尋行政爭訟或司法程序過於緩慢，宜改循調處、仲裁程序處理。</p>

## 貳、 體育爭議案件之仲裁

關於體育爭議的處理，我國現行法制已經規定訴訟、調處、和解(又可分為訴訟上之和解與訴訟外之和解)，與依「仲裁法」進行之仲裁。

體育運動的爭議具有專業性，而且也一般具有時效性(指時間的壓迫，案件不宜拖太久)及隱密性(因為涉及運動員或單項運動協會等的名譽)。此外，主要國家以及國際運動組織所已經建立的制度與慣例，體育運動的爭執之交由仲裁機制解決，不失為一個可討論的途徑。

<sup>95</sup> 於此，回應期末報告審查的提問意見。

## 一、 國際運動仲裁機制

在 1980 年代初期，因為體育運動產業的快速發展，與運動有關的爭議也隨之增加，但國際上欠缺一個專門處理與運動有關問題的獨立機構及發布有拘束力的決定。

一般而言，仲裁具有隱私性、快速性以及合於體育領域爭議問題的專業判斷性，而且得免去法院的冗長程序與曝光性，而為體育選手所普遍喜好，而且也為主要的國際組織或國際單項運動協會所不得不正視與處理。

國際奧會為處理此一問題，於 1984 年設立「運動仲裁法庭」(The Court of Arbitration for Sport, CAS)，以經由仲裁及調解(mediation)方式，促進與運動有關爭議的解決。在 1994 年之前，CAS 受國際奧委會監督及經費支持。因為被批評不夠獨立，1994 年對 CAS 組織及程序進行大幅改革，改隸於巴黎成立的「國際運動仲裁理事會」(the International Council of Arbitration for Sport, ICAS)，以確保 CAS 的獨立地位，獨立於任何動組織(包括國際奧委會)。在程序上，分為一般仲裁程序(the ordinary arbitration procedure)、申訴仲裁程序(the appeals arbitration procedure)、諮詢程序(the advisory procedure)及調解程序(the mediation procedure)。

自成立以來，CAS 處理的運動爭議包括運動員禁藥檢驗呈陽性反應、競賽期間主辦機構所為專業決定、運動員參與奧運資格等爭議。其中被世界禁藥組織及國際奧委會指定為對禁藥爭議及奧運爭議的專屬仲裁組織，讓其地位愈來愈重要。

將運動爭議交給 CAS 處理的原因，主要包括：1. 運動決定通常涉及事實問題的決定，而非法律問題；2. 與運動有關爭議的解決，需要運動知識，此非一般法院所能勝任，而 CAS 仲裁員係基於其具備相關知識而被選任；3. 衝突會涉及重大的金錢問題，而讓一般的法律訴訟不可得；4. 與運動有關的爭議需要快速解決，而此也非法律訴訟所能提供；5. 可避免管轄權及應適用那一國法律之

爭議；6. 程序的秘密性，只有仲裁決定公開；7. 通常運動組織不太願意個人透過司法程序尋求救濟。以下介紹有關制度。

#### (一)、ICAS

ICAS 是 CAS 的最高權力機關，由 20 位理事(委員)組成，任務要以促進國際運動爭議透過仲裁或調處解決，確保 CAS 的獨立性及爭議當事人的權利，及監督 CAS 的運作及財務。ICAS 由 20 位精通仲裁及國際法的法律專家組成，任期 4 年，可以連任。

ICAS 履行下列職能：

1、制定及修正 ICAS 的法典(Statutes of the Bodies Working for the Settlement of Sports-related Disputes)

2、選任理事主席、兩位副理主席、CAS 「一般仲裁部門」(the Ordinary Arbitration Division)及「申訴仲裁部門」(the Appeals Arbitration Division)主管。

3、任命仲裁員、調解員及撤銷任命。

4、監督 CAS 的財務，包括收受及管理運作基金、審核預算及決算。

5、任命 CAS 秘書長(Secretary General)及撤銷任命。

6、監督 CAS 的業務運作。

7、必要時，設立地區性或地方性之永久性或特別仲裁組織。

8、必要時，設立法律協助基金以促進利用 CAS 仲裁機制及決定執行的條件。

9、得採取任何助於保護當事人利益的作為，特別是確保仲裁員的獨立性及促進爭議的解決。

ICAS 得將其權限授予由理事主席、兩位副理事主席、「一般仲裁部門」及「申訴仲裁部門」主管組成的委員會(Board)行使，但有關制(修)定法典、選任主管及監督 CAS 財務之職權，應由 ICAS 親自行使。ICAS 應業務需要召開，但每年至少一次。法定出席人數為所有理事之半數。

#### (二)、CAS

CAS 負責解決爭議，主要經由仲裁解決與運動有關的法律爭議，但當案情

允許時，也得以調處(mediation)為之。另外，也得應相關運動組織之要求，提供法律爭議諮詢意見，及於國際運動賽事如奧運、大英國協運動會等設置臨時法庭，處理與運動有關的爭議。

CAS 總部設在瑞士洛桑，另外在澳洲雪梨及美國紐約設置永久性分部。個別運動員或法人組織(如運動俱樂部、各類體育組織、運動賽事籌辦組織、贊助商或電視公司)涉及與運動有關的爭議，都可向 CAS 請求協助解決爭議。

### (三)、程序規定

一般而言，任何有關運動的爭議，都可向 CAS 請求協助解決，是否要送交 CAS 係依據單一契約、或各體育組織法規中所定爭議解決規定決定。換言之，是否送交 CAS，交由當事人或相關運動組織自行決定。不過，重大國際運動賽會(如奧運、大英國協運動會、亞運)及體育組織(如國際足總)都將爭議交 CAS 處理。

CAS 及仲裁小組的會址設在瑞士洛桑，但如事實需要及徵詢當事人意見後，小組主持人或相關部門的主管得決定在適當的地點舉行聽證。

要不要交付 CAS 仲裁，視雙方當事人意願或體育組織法令而定，而且必須書面同意。此一同意交付仲裁的認定，可以就單一事件同意，或以運動組織的法令或規約中規定為準。

仲裁小組由一位或三位仲裁員組成。如果交付仲裁的協議沒有具體指出仲裁員人數，則由一般仲裁部門主管依據案件的性質及複雜性決定。

一般仲裁程序採秘密程序進行，當事人、仲裁員及 CAS 人員有義務不得公開有關爭議之任何資訊；原則上，仲裁決定並不公開。適用之法律，由爭議兩造協議決定，若無法達成協議，則適用瑞士法律。仲裁程序包括書面陳述及口頭聽證(如果仲裁小組認為適當)<sup>96</sup>。CAS 的決定是終局決定並有拘束當事人的效力，

---

<sup>96</sup> 小組主席在收到案件後，將發布有關書面陳述的指示。在提出書面陳述時，當事人應同時提供其訴諸的書面證據。在交換書面陳述後，即不得再進一步提出書面證據，除非雙方同意或仲裁小組基於特殊情況而予同意。在書面陳述中，應具體指出想傳喚的證人、專家及其他證據作為。在書面陳述及答辯之後，仲裁小組主席發布有關聽證的指示及聽證日期，通常只進

除非基於缺乏管轄權、違反程序規定(公平聽證的權利)、或與公共政策牴觸等極為有限的情況下，始能向瑞士聯邦法院提出撤銷仲裁判斷之訴。

對於申請仲裁之案件，一般仲裁部門在交付仲裁小組前或之後，得協調當事人的同意，以調處方式解決問題。調處是不具拘束力的非正式程序，雙方當事人在調處人員的協助下，基於誠信協商解決爭議。調處需要當事人以書面向 CAS 行政處提出，由當事人選任調處人員，如果無法達到協議，則由 CAS 主席與當事人協商後任命。調處程序由爭議當事人決定，如雙方意見不同意，則由調處人員決定。

#### (四)、申訴仲裁

對於因運動組織決定所生之爭議(即當事人不服運動組織之決定)，適用申訴仲裁程序處理。向 CAS 提出申訴仲裁前，當事人必須先窮盡運動組織之內部救濟程序。如果運動組織法規沒有規定提出申訴的期限，則應在收到運動組織決定後 21 天內提出。申訴仲裁原則上交由三位仲裁員組成的仲裁小組處理，除非申訴人在申訴時指出所有當事人皆同意由一位仲裁員處理。

#### (五)、特別仲裁部門

CAS 亦應世界重大運動賽事主辦組織有關法令的規定，於賽會期間設立特別仲裁部門，以解決該次賽會之爭議<sup>97</sup>。

## 二、 美國體育仲裁制度之觀點

### (一)、仲裁是爭訟的替代性爭議解決途徑

美國聯邦政府鼓勵公私部門的爭議，在進行正式行政裁決程序及司法訴訟之前或過程中，運用任何足以解決爭議的方法及技術，解決彼此之爭議，以節省

---

行一次聽證，並進行當事人最後的口頭主張。相關程序完成後，決定的作成採多數決，如只採一位仲裁員，則由該仲裁員決定。整個仲裁程序可能歷經六個月至十二個月。

<sup>97</sup> CAS ad hoc division 首次設立於 1996 年的亞特蘭大奧運會期間，按 1995 年奧林匹克憲章增訂第 74 條條文：「任何因奧林匹克運動會期間發生或引發之相關紛爭依據運動仲裁法規定應送運動仲裁法庭審理」。國際奧會即依據此條文請 CAS 於奧運期間設立名為特別運動仲裁法庭部門(CAS ad hoc Division)的特別仲裁組織。最近一次係 2006 年世界杯足球賽(FIFA World Cup)，設立特別仲裁部門處理賽會期。

時間及成本，此類方法或技術稱之為「替代性爭議解決途徑」(Alternative Dispute Resolution)。此項途徑並非一套具有標準化內涵的方式或技術，任何有助於當事人解決爭議之方式，包括當事人間彼此協調後同意之方式，都可算是替代性爭議解決途徑之一種<sup>98</sup>。替代性爭議解決途徑興起之原因，來自於管理者、律師、法律問題諮詢專家(consultant)對傳統爭議解決方式(當事人對抗訴訟)的不滿(Costantino & Merchant, 1996: 33)<sup>99</sup>。

聯邦政府於 1990 年代制定許多法令，鼓勵當事人使用替代性爭議解決途徑解決爭議。美國聯邦政府鼓勵各級行政機關使用替代性爭議解決途徑之實益，和傳統之行政裁決程序及司法訴訟相較，歸納有四：(1)減少行政成本及當事人成本支出；(2)省卻處理爭議之時程，提高政府機關解決爭議之效率；(3)產生當事人彼此皆滿意的解決結果，減少因行政裁決或司法訴訟判決的彼此不滿意，而讓爭議擴大或持續；(4)預為處理爭議，減少爭議事項發展成為需要透過行政裁決或司法訴訟解決之案件(case)。

根據聯邦人事管理局之歸納，計有 17 種方式或技術被單獨或混合使用，包括：拘束仲裁(binding arbitration)、調解(conciliation)、合作解決問題(cooperative problem-solving)、爭議解決小組(dispute panels)、先期中立評估(early neutral evaluation)、輔助(facilitation)、鑑定(fact-finding)、互利解決問題(interest-based problem-solving)、調處式仲裁(mediated arbitration)、調處(mediation)、迷你型審判(mini-trials)、協商制定法規(negotiated rulemaking)、和解會議(settlement conference)、不具拘束力的仲裁(non-binding arbitration)、監察人(ombudsmen)、建立夥伴關係(partnering)及同儕審查(peer review)等方式<sup>100</sup>。其中，拘束仲裁指

---

<sup>98</sup> See U.S. OPM. "Alternative Dispute Resolution: A Resource Guide."  
<http://www.opm.gov/er/adrguide/toc.htm> (2002/3/29)

<sup>99</sup> Costantino & Merchant (1996: 34-37) 認為替代性爭議解決途徑發展之原因，包括：1.法院累積過多案件，無法迅速解決爭議；2.聯邦政府立法鼓勵使用；3.訴訟費用不斷增加，而訴訟結果愈來愈令雙方當事人不滿意；4.對律師、法律訴訟及成本的不滿，替代性爭議解決途徑的費用相對較低；5.社會趨勢朝上用比較中立、符合人性的方法，用溝通、合作的方式解決爭議，而非用對抗之訴訟途徑；6.給與爭議當事人較大參與解決爭議之空間；7.解決方式彈性，不必限於一套固定模式；8.當事人對爭議事項保密、不公開。

<sup>100</sup> See U.S. OPM. "Alternative Dispute Resolution: A Resource Guide (updated September, 2002)."

爭議交由公正、中立之第三人或小組——仲裁人(arbitrator)——作成具拘束力的決定；仲裁人通常由雙方當事人決定，此為美國勞資爭議解決的主要方式。而在進行拘束仲裁之前，通常會先進行調處，即由可被接受、公正客觀之第三人——調處人(mediator)，就爭議問題進行協商，協助當事人自願性地達成彼此可接受之解決方案。

## (二)、奧林匹亞暨業餘運動爭議之強制交付仲裁

根據「泰德·史帝文思奧林匹亞暨業餘運動法」(Ted Stevens Olympic and Amateur Sports Act)( 36 USC §220522)之規定，業餘運動組織要被美國奧會認可或持續認可為該項運動的全國性治理組織(national governing body)之資格條件之一是其要同意：1.依據美國奧會的要求，將涉及被認可為全國性治理組織之爭議及 2.依據美國奧會或受害業餘運動員、教練、訓練員、管理員、行政人員或其他官方人員之要求，將涉及其參與業餘運動競爭機會之爭議，交付美國仲裁協會(American Arbitration Association)，依據仲裁商務規則(Commercial Rules of Arbitration)進行拘束仲裁。

另依 36 USC §220529 條(美國奧會決定的仲裁)規定，對美國奧會有關申訴決定(36 USC §220527)及全國性統治組織地位替換(36 USC §220528)決定不服的當事人，得向美國仲裁協會地方辦事處申請審查其決定(即要求仲裁)。

再者，依據 36 USC §220509 條(爭議解決)之規定，為迅速、公正的解決涉及其會員及業餘運動員、教練、訓練員、管理員、行政人員或其他官方人員參與奧會、殘障奧會、泛美運動會、世界錦標賽等機會之爭議，美國奧會應在其憲章(constitution and bylaws)中訂定相關規範。

而根據美國奧會憲章(Bylaws of the United States Olympic Committee)規定，有關爭議均由仲裁解決。例如第 8 條規定，任何隸屬於各業餘運動全國性統治組織及殘障奧運組織(paralympic sports organization)的運動組織、或個人、或美國奧會執委會(USOC's board of directors)委員，對各業餘運動全國性統治組織及殘障

---

<http://www.opm.gov/er/adrguide/toc.htm>. (2003 年 1 月 15 日)。

奧運組織不滿，應經聽證程序解決，對於聽證小組決定及後續執委會決定不滿的當事人，僅能交付仲裁（參見第 8.6 條、8.18 條）。其他如第 9 條有關運動員權利之爭議、第 10 條會員資格的爭議都交由仲裁解決。

### 三、我國制度之檢討

#### （一）、現行規定

我國現行有關體育爭議的仲裁，見諸國體法第 9 條第 4 項。依之，中華奧會辦理參加奧運、亞運、東亞運，或其他國際奧會所認可的運動賽事之國內運動員參賽資格的決定，或就我國單項體育團體申請加入國際體育組織之(事先必須)獲得中華奧會之承認或認可；凡就此產生的爭議處理當中有關的仲裁部分，由中華奧會「訂定處理規範，報請中央主管機關核定後實施」。

以上顯示，有權訂定處理規範並實施者，為中華奧會。其次，中華奧會得制定以及實行的仲裁部分，僅限於中華奧會有關的部分，亦即有關國內參與國際奧會、亞運、東亞運動會有關事項所生爭議，以及就單項運動協會知被中華奧會承認與否所發生的爭議。

至於就單項運動協會內部所舉辦的各級賽會所產生成績評定或競賽規則有關的爭議，或就各單項運動協會內部的禁藥處理有關的爭議，以及就單項運動協會內部的獎金分配爭議等，均不屬於上開條文範圍。進一步言之，單項運動協會與體委會之間，或中華奧會與體委會之間，或體總與體委會之間，所生爭議並不屬於前開仲裁規定的範疇；單項運動協會與體總之間的爭議，以及體總與中華奧會的爭議，亦然。

上開條文也未明定強制仲裁制度，而衡諸此等制度對當事人訴訟權之限制，必須法律有明文規定，始得為之。

#### （二）、「中華奧林匹克委員會仲裁規則草案」之檢討

本草案係由中華奧會於民國 94 年 12 月 30 日(94)華奧國字第 00009444245 號函請體委會審議；體委會並以民國 95 年 1 月 4 日體委國字第 0950000432 號函

敘明修正意見回覆。

### 1、草案主要規定

依中華奧會仲裁規則草案第 2 條，規定 5 種仲裁的事由，範圍超過國體法第 9 條第 4 項所規定者，而涵蓋到前述之其他進一步的案型：1. 中華奧會與經本會承認之單項體育團體，其所組成代表隊選手或其他隊職員間關於本會拒絕其參賽或停權或處罰之爭議。2. 本會與經本會承認之單項體育團體，或其所組成代表隊選手或其他隊職員間關於運動事務之爭議。3. 經中華奧會承認之單項體育團體相互間關於運動事務之爭議。4. 經中華奧會承認之單項體育團體與教練、選手間，關於代表隊選拔、訓練、參賽等相關事務之爭議。5. 國體法第 9 條第 4 項所規定之其他爭議。

上述 5 項的規定，具有(較大)周延性，堪稱妥當。

為完成以上的爭議，就中華奧會下設「仲裁委員會」，由中華奧會委員會自本會委員以外之下列人員中選聘組成之：1. 熟悉體育事務之專家若干人；2. 曾經代表我國參加奧林匹克運動會或其他綜合性運動會之選手若干人；3. 法律專家若干人；4. 禁藥專家若干人。各款之人事，均不得超過委員總數 1/3。本仲裁委員會置主任委員 1 人，由委員互推之；本仲裁委員會並設置執行秘書 1 人，由中華奧會秘書長或副秘書長 1 人兼任之；本仲裁委員會並設置秘書若干人，由中華奧會會務人員輪流兼辦仲裁事務。仲裁委員之任期，於每屆中華奧會委員會任期屆滿時改組。仲裁委員為無給職，但得酌支出席費；辦理仲裁事務時，得酌支審查費(以上見該規則草案第 4 條)。當事人申請仲裁者，應向仲裁委員會提出申請書，申請書應記載有關的事項(見該規則草案第 3 條)。

仲裁庭由當事人兩造各從仲裁委員中選定 1 人為仲裁人，並由雙方選定之仲裁人就仲裁委員中共推 1 人為第三仲裁人，組成之。第三仲裁人為主任仲裁人，並為仲裁庭之主席；當事人未於本會仲裁委員會通知期限內自行選定仲裁人選，由本會仲裁委員會主任委員代為自仲裁委員中，選定之(見該規則草案第 6 條)。該規則並進一步規定，仲裁庭應給予他方當事人答辯之機會(第 7 條)。行政院體

委會的修正意見增列第 8 條，規定仲裁庭有調查權以及必要時得行言詞辯論。

仲裁庭應儘速做成仲裁判斷。仲裁判斷之評議應作成書面紀錄，並以判斷書正本送達兩造當事人(見該規則草案第 11 條)。

## 2、評論

針對以上的草案，吾人得參照前述德國單項運動協會的組織與權力(尤其有關其中仲裁權的發展)，提出若干評論意見。

### (1)、關於仲裁庭之管轄權範圍與性質

前述規則草案排除各單項運動協會之自行設置仲裁機構，衡諸我國單項運動協會之規模大小不一以及會務發展未必蓬勃，堪稱妥當<sup>101</sup>。

### (2)、規則草案所採為強制仲裁或合意仲裁？--以及調處制度之必要

另外一個核心議題，為本規則草案所採行者，究竟係以雙方合意為仲裁管轄的前提，或一造申請，即可強制對造進入仲裁程序？

該規則草案第 2 條，規定「當事人監督有下列爭議，應依本規則提付仲裁，最遲並應於爭議發生之日起 30 日內為之」；從文字以觀，其並未明文規定以兩造合意為前提。再者，該規則草案第 3 條規定「當事人申請仲裁者，應向本會仲裁委員會提出申請書……」，而且前項申請書應記載一定的事項(見該條第 2 項)，整個條文也沒有顯示必須以兩造合意為前提。

此等不以合意為前提的仲裁管轄，性質上近乎強制仲裁。我國於勞資爭議處理法第 24 條第 2 項以及證券交易法第 166 條第 2 項設強制仲裁制度，所以也非全無案例可循<sup>102</sup>。惟無論如何，強制管轄涉及爭執另一造憲法上所保障的訴訟

<sup>101</sup> 該仲裁規則雖未明文規定，但由於國民體育法第 9 條或其他條文畢竟沒有進一步授權，應可推論，前述規則草案並不同意各單項運動協會自行設置運動法庭(按性質上與國家法院有別，屬於古老以來德國法之理論「協會團體自治」之權力的一環)。

<sup>102</sup> 我國現行勞資爭議處理法第 24 條第 1 項規定合議仲裁「調整事項之勞資爭議，調解不成立者，經爭議當事人雙方之申請，應交付勞資爭議仲裁委員會仲裁」。其聽任當事人決定是否提付仲裁(亦即合意仲裁)，但第 2 項規定主管機關之依職權交付仲裁：主管機關認為情節重大有交付仲裁之必要時，得依職權交付仲裁，並通知勞資爭議當事人(第 2 項)。我國證券交易法第 166 條第 1 項規定合意仲裁(「依本法所為有價證券交易所生之爭議，當事人得依約定進行仲裁」)，同條第 2 項規定強制仲裁：「證券商與證券交易所或證券商相互間，不論當事人間有無訂立仲裁契約，均應進行仲裁。」

權，立法者必須有充分的理由(亦即必須詳細說明，就體育爭執事項，交付強制仲裁之於我國現今之必要性)；甚且，在法條安排上而言，強制仲裁必須以法律明文規定<sup>103</sup>。

本研究建議，仍宜維持兩造合意作為仲裁之要件。但因為我國體育團體實質上上留有諸多後威權時期以來的缺失，為有效處理爭議，宜建立調處之制度：中華奧會辦理第九條第三項所定事項，事涉各體育團體間、運動員(含教練、指導員等輔助人員)與體育團體間之爭議，由中華奧會調處之。調處是強制仲裁前先行程序，即透過便宜程序解決問題。調處不成者，依仲裁法規定，交付仲裁。爭議一方為中華奧會者，由行政院體育委員會調處之。調處不成者，依仲裁法規定，交付仲裁。行政院體育委員會及中華奧會應分別依正當法律程序原則，訂定調處辦法。

### (3)、仲裁機制

前述規則草案將仲裁委員會設置於中華奧林匹克委員會之下，甚且仲裁委員會之執行秘書 1 人係由中華奧會秘書長或副秘書長 1 人兼任，以及秘書若干人係由中華奧會會務人員輪流兼辦，以及仲裁委員係由中華奧會委員會負責選聘組成；凡此，於中華奧會本身為仲裁爭議的一造時，容易發生不公平的疑慮，而事實上，中華奧會又常為重大體育爭議當中的一造。

妥善之道，約有 3 種，一係由中華奧會、體總、各單項運動協會共同簽署成立一個體育爭議仲裁協會，為民間的社團法人，相關組織方式與基本配置，約可參考「中華民國仲裁協會」。這個體育爭議仲裁協會，於成立之後，若有必要且經獲得成員同意，則得將有關的會務行政事項委託目前依仲裁法成立而運作順暢的民間仲裁協會，例如中華民國仲裁協會。此外，若出於節省經費與人事，則基於三方合意，也得將會所與行政主要交由中華奧會以接受委託的方式負責，但必須受到該體育仲裁協會的指揮監督；決議機關為該仲裁協會的理事會，這是在實際上最接近前述規則草案而又保有必要獨立性的模式。

---

<sup>103</sup> 因為事涉基本人權之重大干預，應在法律面為精確規定。

另外一種模式，則是完全不另為籌組，而由現行仲裁協會吸收辦理。美國便係採行此種制度，詳見本研究第三章。於此固然有採疑懼見解者，擔心體育爭執仲裁案件之「市場」是否夠大，以及仲裁費用的高低合理性等，蓋若沒有足夠誘因，則私人（尤其律師、工程師、醫師、教授）可能沒有意願出任仲裁人<sup>104</sup>。但也有持寬心意見者，認為市場自然就會茁壯。

第三種模式，係由體委會設立體育爭議仲裁委員會，約如我國我國勞資爭議處理法。約言之，其第 29 條設置「勞資爭議仲裁委員會」。其係置委員 9 人至 13 人，以下列人員組成，並以直轄市、縣（市）主管機關代表當中 1 人為主席：1、主管機關及其他有關機關派代表 3 人至 5 人；2、爭議當事人雙方，各於第 30 條所規定（詳下述）之仲裁委員中選定 3 人至 4 人（第 1 項）。調整事項之勞資爭議，由主管機關依職權交付仲裁者，前項第 2 款之仲裁委員，應由爭議當事人雙方於接到主管機關通知之日起 3 日內選定具報（第 2 項）。逾期不為具報者，由主管機關代為指定之（第 3 項）。同法第 30 條規定，前條第 1 項第 2 款仲裁委員，由直轄市、縣（市）主管機關每 2 年遴聘具一定資格之公正並富學識經驗者 12 人至 48 人任之，並報請上級主管機關備查；其資格條件、遴聘方式與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。若未來體委會擬採此模式，則須注意委員的充分代表性與專業性，以及仲裁庭職權行使的獨立性與公正性等。

本研究認為，未來仍應朝向美國模式，亦即建立調處與仲裁，仲裁係完全依照仲裁法進行，而且不需另設官方或私部門之仲裁機構。

相關之條文試擬，見本研究第三章有關中華奧會的條文。

#### （4）、關於體育仲裁之事項排除規定

就我國仲裁法而言，凡屬於公法上之爭議（例如源於公法契約所生者），不得成為仲裁的標的。就運動仲裁有關的爭議而言，以上也應加以奉行。

進一步值得討論的議題為，就運動競賽的裁判的判斷，例如有關百米競賽最終的勝出者，或就某一運動員在該百米的競賽中，有無違規擦撞其他選手等爭

---

<sup>104</sup> 該協會係遵照我國仲裁法的規定而成立。

執，一般均係由該比賽的裁判當場立即做出決定。此等裁判具有高度專業性，自不待言；但另一面言之，隨著電子照相與測速技術的發展等，相關違規與否之經由鏡頭慢速重播等，也非不可更清楚判定。問題從而在於，對於具體一個運動比賽的裁判最終判斷，有無必要開放成為仲裁的課題？

對於此等專業裁判判定問題，各國一般均不開放仲裁，理由在於這係千百年來運動比賽的慣例，因裁判不公而最後落敗者，實際上案例不多(亦即只是構成例外的部分)，而且基本上各個運動員或各個運動隊伍都有可能碰到；對於缺失執法的裁判，各該單項運動協會內部或更上一級的國際間的總會，總有一定的檢討與懲處機制。

## 參、委託行使公權力

行政程序法第 16 條第 1 項規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」準此，體育主管機關欲將其公權力之一部分委託民間體育團體行使者，在構成要件上必須先有法規之依據，容許該機關得委託體育團體行使體育事務相關之公權力<sup>105</sup>。行政機關委託私人行使公權力之所以需有法規之授權基礎，原因在其委託行使公權力乃行政管轄權法定及恆定原則（行政程序法第 11 條）之例外。在原管轄權規定未修正或變動情形下，行政機關欲將立法者原分配之管轄權移轉由民間團體行使，仍須尊重立法者之意志，而不得逕由其私下與民間約定，即架空具直接民主正當性基礎之立法者意志。此在現代法治國家之依法行政要求下，乃屬必須嚴格遵循之原則<sup>106</sup>。

---

<sup>105</sup> 較新之文獻可參見蕭文生，自法律觀點論私人參與公共任務之執行——以受委託行使公權力之人為中心，收錄於：國家賠償與徵收補償、公共任務與行政組織，台灣行政法學會兩岸暨東亞行政法學術研討會論文集（2007），台灣行政法學會主編，頁 299 以下。

<sup>106</sup> 參見黃錦堂，行政機關、委託、委任、委辦、受委託行使公權力之意義，行政組織法論，2005 年，頁 462；詹鎮榮，論行政機關管轄權之移轉——以其對行政作用法與行政爭訟法之影響為中心，發表於中研院法律研究所籌備處、最高行政法院、台北高等行政法院、台中高等行政法院、高雄高等行政法院主辦，「2006 行政管制與行政爭訟」學術研討會系列之二，2006 年 12 月 23 日，台北。

## 一、 問題之由來：團體內部事項之自我治理特權與時代變遷下之法律保留要求

在體育行政領域，最有可能具公權力屬性者，為運動禁藥之檢測以及國光體育獎章與獎助學金之審查作業<sup>107</sup>等。至於國家代表隊教練與選手之「選拔」、運動教練及裁判資格之審定，以及證照發放是否屬於具公權力屬性之行政任務，在學說與行政實務上則存有爭議<sup>108</sup>。

反之，單純屬於技能訓練與精進之不具公權力性質事項者，則為國際體育競賽國家代表隊選手之「訓練」與「比賽」。從而，即便是中央主管機關委託中華奧會抑或其他全國性單項運動協會代為訓練國家代表隊選手，以及帶團出賽，皆與公權力行使無涉。

惟無論如何，體育團體享有團體內部事務之自治權，並有民法社團法人作為依據，須否另有法律授權，從而非無爭議。這部分國內文獻較少，以下略作德國法的補充關照與說明。

「德國單項運動協會」一詞，精確言之，係指以團體為會員所組成的協會(Verband)，而有別於以自然人個人為會員所組成的協會(Vereine)。單項運動協會在德國的建置係以符合德國的聯邦政府體制與地方自治體制，亦即以聯邦單項運動協會為最高的協會，其次則有邦級、縣級、鄉鎮市級；鄉鎮市級之下則為以自然人為會員所組成的俱樂部、社團、球隊等。

德國單項運動協會的法源，為德國基本法第 9 條第 1 項之「結社自由」(Vereinigungsfreiheit)。所謂「結社」，本處係指廣義者，包括由自然人所組成的社團，以及涵蓋自然人個人與社會團體為會員而組成的協會(Verband)。嚴格言

---

<sup>107</sup> 依據行政院體育委員會頒發之「國光體育獎章及獎助學金頒發辦法」規定，乃由體總「國光體育獎章及獎助學金審查委員會審查工作小組」審查各協會陳報選手參加體委會所核定之各型賽會優異成績之初審作業，並將審查通過之項目、成績轉報體委會複審。在此，體總之初審應屬涉及公權力之行使，其所屬之地位，在法律上應屬受託行使公權力之行政受託人。

<sup>108</sup> 台北高等行政法院 91 年度訴字第 2103 號判決可資參照。

之，自然人協會與團體協會仍然有別，概後者的規模與影響係遠大於前者。

除了憲法面的法源之外，單項運動協會的依據為德國民法(Buergliches Gesetzbuch)，第 21 條以下有關社團法人的規定。其主要規定社團得向所管法院登記成為社團法人；社團應有其會旨，且應經由社團法人的章程而制頒基本規章(Die Verfassung)；社團應擁設置理事會或單純設置理事長 1 人，以作為社團法人對外的代表；進一步的規定為有關會員大會的召集、會員資格的取得與特惠等，以及社團法人的解散、清算以及被剝奪法人資格的規定，社團(法人)章程應記載事由也一併受到規定<sup>109</sup>。

基於以上法源，德國發展出如下之單項運動協會權力：1、得制定基本章程，尤之就協會基本制度加以建立，以聯邦級「德意志游泳協會」的基本章程(Satzung)<sup>110</sup>的規定為例，其主要涵蓋如下事項：關於該協會的名稱、會旨、預算年度以及機關；協會的設置目的；會員的得上變更；會員的權利與義務；有關會費、分攤金與規費的繳納；主要的機關；特赦委員會(第 25 條)；會計與審計(第 26 條)。4、有關協會的解散與清算等。(這佔據相當大部分的條文)。2、得制定各種專門規章，尤其比賽規章、反藥禁規章、懲戒規章。3、得設置懲戒機構、協會法庭、協會仲裁庭等的授權規定(第 23 條)。

德國單項運動協會為依德國民法所成立的社團法人，不具公法人之地位<sup>111</sup>。其次，德國各全國性單項運動協會的成員既然為「協會」(Vereine)，則其性質為「協會的協會」，本身係「已經組織化之利益之代表體」(Vertretung organisierter Interessen)，從而與古典意義之自然人為會員之協會而依德國民法第 21 條以下所設立者，有根本性的差別<sup>112</sup>。

<sup>109</sup> 值得注意者為，德國另有所謂「公共領域社團管理法」(Gesetz zur Regelung des oeffentlichen Vereinsrechts; VereinsG)係針對政黨與聯邦眾議院與各邦國會之黨團而為的規定(詳見該法第 2 條第 2 項)，從而與本處單項運動協會的討論無關。

<sup>110</sup> 2004 年 11 月 24 日版本。

<sup>111</sup> 換言之，其與地方自治團體、大學、各主要教會、律師公會、工商促進會(Industrie-und handlskammer)等有所不同。凡此，乃意味，單項運動協會所為各案的決定並未行政處分，其所締結的契約也非行政契約，相關行為並無行政程序法、行政執行法、訴願暨行政訴訟法制、公務員法制、國家賠償法制的適用。

<sup>112</sup> Joachim Burmeister, Sportverbandswesen und Verfassungsrecht, DOEV 1978, S.1(6).

德國單項運動協會既然不是公法上的組織，其當然不得享有公法上的權力<sup>113</sup>。但實際上卻是，單項運動協會之基本規章與各種規章的制定權(尤其涵蓋藥檢以、懲戒罰以及有關會員資格的接納、駁回或開除會籍)，以及有關協會法庭與仲裁法庭設置等，對於協會所屬的自然人、法人或甚至其他經由契約而被接納成為臨時會員者，構成基本權利(包括結社權、工作權、財產權、運動人格權等)的限制，而此等權利的規範依據只有德國民法第 21 條以下有關社團法人的權力而已，是否充足？

針對一般性之以團體會員為基礎而建構的全國性的社團法人(Verbaende)，鑒於其對於相關人民基本權的影響，學界乃有呼籲制定「社團法人基本法」(Allgemeines Verbaendegesetz)的聲音<sup>114</sup>。其次，即使一般性之社團法人法無需制定，學界不乏呼籲制定「體育團體法」(Sportverbandsgesetz)者，而且內容上得涵蓋如下：具有自治權的運動社團法人的任務的描述；對於該社團法人組織基本結構的確定，其中應考量植基於職業運動與業餘運動領域的差別；對於該運動所屬之協會內部懲戒罰，以及有關懲處程序與協會法庭(而且其中必須包括其與國家法院之關係之條款；對於該協會所屬運動員之作為業餘運動員以及作為職業運動員之法律地位，而於此必須考量此等當事之基本人權，以及勞動法上所長遠以來已經發展而出之具有規範效力的諸多基本原則<sup>115</sup>。

至於制定體育團體專門法律的理由，約有如下幾項：早期以來有關運動性社團法人的領域為「法外空間」的理論，已經難以維持，蓋與百年前不同，運動如今不再單純只是休閒活動或身體的運動或體能的教育而已，而係已經轉換為高度專業化與經濟化(指運動員或社團之經濟收入及聲望與地位)的意涵。除此之外，

---

<sup>113</sup> 公法上的法人，而且包括公法上之社團法人、公法上之財團法人、公法上之公營造物法人其係由立法而創設，而相關法律中，必須規定其「自治」業務的範圍以及所得享有的權限，以及在人事、組織、財務上所應受到的監督；相關監督又得大致區分為合法性監督與合目的性監督，凡屬自治事項領域原則上應適用合法性的監督。凡此，吾人得以地方自治團體所得享有的地位加以觀察。就此有關中文有關我國及其中涵蓋德國法的比較觀察的討論，約見黃錦堂著，《地方制度法基本問題之研究》，第一章，翰蘆出版，(2000)。

<sup>114</sup> 這畢竟屬於早期的討論，約見 Raimund Wimmer, Brauchen wir ein Verbandsgesetz? DVBl. 1977, S.401f., zitiert nach Burmeister, Sportverbandswesen und Verfassungsrecht, DOEV 1978, S.1(3).

<sup>115</sup> Burmeister, aaO., S.3.

運動需求的質量在當今社會明顯與百年前不同，運動不再是一種有錢有閒階級的享樂而已，而應該成為全民的普遍活動，以調養有身心與體魄，並在此程度內有益於個人、家庭與社會的和諧化發展。運動從而在當今已經成為「公共任務」或「國家任務」<sup>116</sup>。

除了以上實質內容的變革之外，另一個德國法上應為以專法為規範(或更精確言之，必須適度納入法律保留的範疇)，其理由在於既有民法體系的規範力不足：德國民法第 21 條以下有關社團法人的規定基本上係從當事人的自治出發，強調社團法人之自治性，並將之納入私法自治的範疇，但事實上，這種構想所針對係早期，且理想上係一種共同完成的嗜好而籌組成的社團的時代，如今體育活動的發展早已超越此等藩籬。私法的自治無法保護運動選手或個別自然人之憲法上所保障的工作權、財產權、體育人格權、肖像權、結社權等<sup>117</sup>。學者也指出，體育團體對於體育運動員或個別自然人成員所得發生的影響，事實上並不限於已經行使的權力或手段，而係包括心理上的強制(沒有運動員樂意「以身試法」)，尤其當系爭的處罰具有嚴厲性時<sup>118</sup>。

在法治設計上，若吾人參考德國聯邦憲法法院「專業醫師案裁判」，將可發現，即使在專門職業團體享有自治的領域，該領域的重要制度能必須由立法者自為決定，而不得委諸該自治團體自治之機關之自我決定<sup>119</sup>。

儘管學界有如上呼籲與討論，但德國迄今畢竟沒有制定「單項運動協會法」。凡此，已經為形式法制上的一個缺失，但得經由內容上各單項運動協會實質表現的妥當性，而略作補救。除此之外，德國各單項運動協會，我國者亦然，均係銜接到世界性之單項運動協會；而世界性之單項運動協會之組成與運作都能貫徹民主與實質法治的要求，從而整體而言，各單項運動協會可謂均已經國際化，協會所制頒的各種法規均有上位國際規範之指引，國內單項運動協會並非享

---

<sup>116</sup> Burmeister,aaO.S.3-4.

<sup>117</sup> Burmeister,aaO., S.5.

<sup>118</sup> Burmeister,aaO., S.5.

<sup>119</sup> 專業醫師裁判(Facharzt-Urteil),BVerfGE 33, 125 (156f.), zitiert nach Burmeister, aaO., S.5.

有最終壟斷地位。

總之，形式面之法律保留不足，非不得透過實質面之妥當而為補救。此外，德國民法第 21 條以下有關社團法人的規定，以及如後所述有關協會法庭乃至協會仲裁庭之決定之仍有被訴請國家法院撤銷的可能，以及協會內部所為懲戒罰得被定性為「處罰約款」，而開啟有無違反公序良俗與強制禁止規定之檢視。凡此，得謂局部緩和協會之成為「脫韁野馬」的可能性。

## 二、 運動禁藥之檢測

國體法第 17 條規定：「為維護運動員健康及促進競賽之公平，政府應加強運動禁藥管制之教育、宣導、輔導、防治及處理；其辦法，由中央主管機關定之。」據此，體委會乃有「運動禁藥管制辦法」之制頒。

### （一）、「運動禁藥管制辦法」之規定與實踐：民間社會團體組織自治原則

依照該辦法第 3 條規定，體委會為配合世界運動禁藥管制機制及推動全國運動禁藥管制事宜，得設置運動員用藥諮詢小組，負責運動禁藥管制之「政策諮詢、爭議問題之支援及其他諮詢事宜」。此外，同辦法第 7 條第 1 款規定體委會在運動禁藥管制事項上，扮演「輔導中華奧會擬訂年度實施計畫，並定期或不定期督導考核該會辦理情形」之角色。而對於違反運動禁藥之處理及處罰事宜，根據該辦法第九條規定，體委會亦僅就中華奧會之相關作業要點享有核定權而已，而非自屬禁藥違反之處罰機關。

由上可知，在運動禁藥事項上，依我國現行法令規定，其檢測、違反處罰，以及相關不利結果之賦予，並非屬於行政機關之職掌，而係本於民間社會團體組織自治原則，為中華奧會以及相關體育團體之權限，屬於民間團體對其成員或規範對象之內部懲戒措施性質。

在此意義下，中華奧會及全國性單項運動協會實施運動禁藥檢測，甚至對於違反之選手施以處罰，其正當性來源並非基於行政機關委託行使公權力，而係本

於國際相關禁藥規範以及體育團體之自律行為。

(二)、究竟屬於民間社會團體之自治權範圍，或屬於法律保留之領域？

就我國而言，究竟維持單項運動協會之協會自主權或改以法律保留，誠為一個兩難的問題。採法律保留說者，所持理由為：我國各單項運動協會的體質，仍待有後威權時期的缺失，所以不應由個別單項運動協會進行藥檢。其次，即使交由中華奧會執行，依據我國憲法本文第 23 條法律保留之規定以及大法官所為法律保留有關解釋—尤其釋字第 443 號解釋理由書「層級化的法律保留體系」，而且我國對於民法上社團法人的權力並沒有類如德國法式的尊重法人自治的傳統，所以仍宜在國體法中明定有關的授權辦法源。

反之，採協會自主權說者，不外於德國迄今法律以及美國相關制度也欠缺明確的法律保留條款，而且單項運動協會係依據國際體制（國際體總與國際單項運動協會）而決行，已經足以擔保實質正當性。

本研究認為，為符合我國法制，仍宜採法律保留說。

### 三、 國家代表隊教練與選手之選拔及取消資格

在現行法令中，體委會根據國體法第 16 條第 2 項之授權，發布有「國家代表隊教練與選手選拔培訓及參賽處理辦法」<sup>120</sup>，作為國家代表隊教練與選手之選拔及相關事務處理之依據。

(一)、現行規定仍係充滿民間社會團體自治的色彩

本辦法第 2 條將國家代表隊區分為「綜合性運動賽會代表隊」、「世界及亞洲正式單項運動錦標賽代表隊」，以及「國際性、區域性殘障運動賽會代表隊」3 種。惟無論何種性質之國家代表隊，其資格之取得，除由體委會自行認可之外，辦法亦承認中華奧會以及全國性單項運動協會享有組織國家代表隊之權限。復根據同辦法第五條規定，國家代表隊選手之選拔，應依各單項協會報體委會核定之

<sup>120</sup> 2004 年 11 月 8 日體委競字第 09300217071 號令。

選手選拔實施計畫之規定，由各單項協會以公開選拔程序或經相關選拔、培訓委員會審議產生。同理，在代表隊教練以及選手資格取消方面，根據同辦法第 14 條規定，亦由所屬單項協會報經國訓中心備查後決定之，未見有國家公權力介入之跡象。

據此，我國目前關於國家代表隊教練與選手之選拔以及資格取消，似非屬體委會之專屬權限。毋寧，在體委會為不同類型及密度之行政監督下，尤其是對全國性單項運動協會所提選手選拔實施計畫書之核定（第 6 條參照），中華奧會及全國性各單項運動協會作為民間體育團體，亦享有與體委會相同之權限；且自辦法規定以觀，亦難以得出此等權限係經由體委會之委託而取得。

基此，根據我國現行法令規定，恐尚難論斷國家代表隊教練與選手之選拔及取消資格，在屬性上為具高權性質公權力行為。即便是就日前體委會所提該辦法修正草案之內容以觀，修正幅度雖堪稱廣泛，然對於國家代表隊教練及選手選拔之行為性質，仍維持不變，基本上仍是建構在「專業自主」以及「團體自治」精神之上。公權力機關體委會僅在屬於前階段之選拔實施計畫書部分，介入「核定」之預防性行政監督措施而已。

#### （二）、有無違反法律保留原則？

同前段所述，儘管我國憲法本文第 23 條法律保留之規定以及大法官所為法律保留有關解釋，但社團法人的自治權力也應獲得尊重，而且國體法中已經明定有關的授權法源，從而並無法違反法律保留之問題<sup>121</sup>。

### 四、 國光體育獎章與獎助學金之頒發

現行依據國體法第 14 條第 1 項所發布之「國光體育獎章及獎助學金頒發辦法」中，在獎勵對象審核程序上體委會具有委託體總行使公權力之實質，然在國

---

<sup>121</sup> 於此，回答期末報告提問之意見。

體法第 14 條卻未見有授權得委託民間體育團體審核之法規依據，在作法上不無違反法律保留原則之要求。

本研究建議於同條項末增訂「中央主管機關認為有必要時，得將體育獎勵發放之審核，委託全國性體育團體行使。」以為法源依據。同理，在運動禁藥檢驗以及審定方面，若將來欲委託民間體育團體辦理，則在同法第 17 條亦應比照增訂相關授權依據。

## 五、 條文試擬

綜上，試擬條文如下：

建議修正條文	現 行 條 文	說 明
<p>修改，詳見本研究第三章有關中華奧會的修改條文。</p>	<p>第九條 中華奧林匹克委員會（以下簡稱中華奧會）之組織、任務及成立宗旨，應符合國際奧林匹克委員會（以下簡稱國際奧會）憲章，並受中華民國法律之管轄。</p> <p>中華奧會經取得中央主管機關之許可，為公益法人，應準用民法之規定，向其會址所在地之法院為登記。</p> <p>中華奧會在符合國際奧會憲章規定情形下，與中央主管機關配合辦理下列國際事務：</p> <p>一、參加國際奧林匹克運動會、亞洲運動會、東亞運動會或其他國際奧會認可之綜合性運動會有關事務。</p> <p>二、我國單項體育團體申請加入國際體育組織之承認或認可。</p> <p>三、其他有關國際體育交流事務。辦理前項有關參賽及承認或認可之事務，中華奧會應就承認或認可之條件與其爭議</p>	<p>經由法條明白授予辦理權限，以排除違反法律保留原則之嫌疑。法律保留原則。</p>

	處理之仲裁程序、有關參賽之爭議處理仲裁程序及其他相關爭議事項，訂定處理規範，報請中央主管機關核定後實施之。	
第十四條 參加國內外運動賽會成績優良之運動選手、身心障礙運動選手與其有功教練，及對體育運動有特殊貢獻之個人或團體，政府應予以獎勵；其獎勵對象、條件、程序、方式、撤銷、廢止、註銷及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。必要時，中央主管機關得將體育獎勵發放之審核，委託全國性體育團體行使。 前項參加國內外運動賽會成績優良之運動選手及身心障礙運動選手，政府應予以協助就業，其辦法，由中央主管機關定之。	第十四條 參加國內外運動賽會成績優良之運動選手、身心障礙運動選手與其有功教練，及對體育運動有特殊貢獻之個人或團體，政府應予以獎勵；其獎勵對象、條件、程序、方式、撤銷、廢止、註銷及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 前項參加國內外運動賽會成績優良之運動選手及身心障礙運動選手，政府應予以協助就業，其辦法，由中央主管機關定之。	於同條第一項加上授權私部門辦理條款，以符合法律保留原則。
第十七條 為維護運動員健康及促進競賽之公平，政府應加強運動禁藥管制之教育、宣導、輔導、防治及處理；其辦法，由中央主管機關定之。必要時，中央主管機關得將運動禁藥防治與處理，委託全國性體育團體行使。	第十七條 為維護運動員健康及促進競賽之公平，政府應加強運動禁藥管制之教育、宣導、輔導、防治及處理；其辦法，由中央主管機關定之。	加上授權私部門辦理條款，以符合法律保留原則。

## 肆、 體育專業人員證照

### 一、 現行規範依據

就運動證照的部分，現行規範依據為國體法第 11 條：中央主管機關應建立體育專業人員之進修及檢定制度(第 1 項)。前項體育專業人員之範圍，由中央主管機關定之；各體育專業人員資格檢定、證照核發、校正、換發、檢定費與證照費之費額、證照之撤銷、廢止及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定辦法辦理之(第 2 項)。

國體法施行細則第 7 條具體化本條「體育專業人員」，指曾受體育專業教育或訓練之水域救生員、國民體能指導員、運動傷害防護員、登山嚮導員、潛水指導人員、漆彈活動指導員、運動教練及其他以體育為專業之從業人員。

行政院體育委員會迄今已經訂定「國民體能指導員授證辦法」、「登山嚮導員授證辦法」，與「運動傷害防護員授證辦法」等 3 種攸關體育專業人員授證辦法；尚有水域救生員、潛水指導人員、漆彈活動指導員、運動教練及其他以體育為從業之人員之辦法尚未制定。以經制訂者的規定相近，主要內容為：區分不同級之證照；建立應考員之積極資格與消極資格；建立考試的方式，尤其針對檢定的出題、評審人員的積極資格加以控管；明定相關的檢定授證乃至證照的核發、撤銷與廢止等工作，行政院體委會得委託相關的機關或團體辦理；至於受託單位的選任，係由行政院體委會籌設聘選委員會評選之；建立相關檢定與證照收費的標準，收費係由受委託單位代為收取，然後造冊轉呈體委會結繳國庫；受託單位辦理檢定工作所應受到的監督(以上約見登山嚮導員授證辦法的各該條文)。

就以上尚未制訂的部分，在漫長的年代中，相關證照實際上已經由相關的協會加以核發。舉例言之，就救生員證照的核發，係由相關民間團體自行核發，包括紅十字會、中華民國水上救生協會、中華民國水中運動協會、中華海浪救生

協會、中華民國游泳救生協會、中華民國游泳發展協會、中華民國游泳事業協會、台灣慧行志工水上救生協會<sup>122</sup>。

在相關法制（主要指相關的檢定辦法，以及費用的收取，乃至證照的撤銷廢止等全套性規定）未完成前，體委會頒行「訂定各類體育專業人員授證相關法規參考原則」（2005年9月8日體委綜字第0940018057號函），作為暫時的依據。

## 二、 運動專業人員證照之定性

### 1、「專門職業及技術人員」：分3種等級

我國憲法第86條第2款明定，專門職業及技術人員的執業資格（亦即證照）由考試院舉辦考試加以考選銓定。該款「專門職業及技術人員」的傳統且理念型，為律師、會計師、醫師、建築師等，特色為係具有高度專業性，於漫長養成過程後須經國家證照考試，與顧客間簽定委任契約而獨立提供相關專門服務；此等人員必須履行民事債務法上「善良管理人」程度的注意義務；此等人員組成公會進行自治<sup>123</sup>。總之，關於自由業的定義與特色，得從職業資格的要求、職業的角色、職業的運作方式、職業的壟斷性、職業的規範等方面加以界定。自由業固然古典理念上強調獨立經營，但隨著時代進展自由業的各個行業別的人數大增，從而不無呈現以合組公司或淪為受顧者方式加以經營的發展趨勢<sup>124</sup>。

惟無論如何，隨著時代的發展，此等人員的概念得有相對化的傾向。值得注意者為，我國專門職業技術人員的範圍不斷擴大當中，所納入的人員別的專業性的高低也不同。觀光導遊或領隊人員的專業性一般仍難與律師、會計師、醫師等

<sup>122</sup> 本研究認為，從國民體育法第11條的文字觀之，本處所建立者為國家證照，而且屬於技術士證照，我國職業教育法？有關技術士證照的核發，得作為一般規定，而國民體育法第11條得建立特別的規定。

<sup>123</sup> 專門職業及技術人員等的特徵，一方面在於其專業性，另一方面在其係獨立自由營業，接受顧客的委任或委託，而以自己的專業提供服務。各該專業的專門職業及技術人員應組成公會，而且原則上採行強制入會與強制收費之制度，經由公會之自治，而一方面維護會員整體的權益，另一方面也對會員的職業倫理規範、報酬規範、懲戒等做出規定。依律師法等觀之，此等職業人事應建立公會，並採行強制入會與強制收費之制度。

<sup>124</sup> 見 Guenter Bueschges, Berufe, Freie, in: Guenter Endruweit/Gisela Trommsdorff, Woerterbuch der Soziologie, S. 61-65 (1989)。

匹敵<sup>125</sup>。

更進一步言之，我國有關專門職業技術人員的考試，規定於「專門職業及技術人員考試法」。該法第 3 條，專門職業及技術人員考試，得分為高等考試、普通考試、初等考試三等。於此，已經顯示專門職業及技術人員的種類與圖像的差別可能。

有關專門職業及技術人員的考試種類，依該法第 2 條，由考試院定之。考試院乃於「專門職業及技術人員考試施行細則」第 2 條加以規定。依之，專門職業及技術人員考試計有如下：

- (1)、律師、會計師。
- (2)、建築師、各科技師。
- (3)、醫師、中醫師、牙醫師、藥師、醫事檢驗師、護理師、助產師、臨床心理師、諮商心理師、呼吸治療師、醫療放射師、營養師、物理治療師、職能治療師、護士、助產士。
- (4)、獸醫師、獸醫佐。
- (5)、不動產估價師、地政士、不動產經紀人。
- (6)、保險代理人、保險經紀人、保險公證人、記帳士。
- (7)、導遊人員、領隊人員。
- (8)、民間之公證人、法醫師。
- (9)、物理治療生、職能治療生。
- (10)、引水人、驗船師、航海人員、船舶電信人員。
- (11)、消防設備師、消防設備士。
- (12)、社會工作師。
- (13)、專責報關人員。
- (14)、其他依法規應經考試及格領有證書始能執業之專門職業及技術人員

---

<sup>125</sup> 導遊人員考試分外語與華語導遊人員；原則上每年舉行考試一次；每次分兩試進行，第一試筆試及格者，始得應第二試口試。領隊人員考試也分外語與華語導遊人員；原則上每年舉行考試一次；僅採筆試，均為選擇題。

上述條文顯示，第 14 款為開放性條款，得銜接到立法者在各該專門領域所為的職業資格的決定。晚近的發展約如「禮儀師」之證照之引入。

整體而言，專門職業及技術人員得區分為不同等級，其中原始而且最高的等級，係約如律師、會計師、建築師、醫師等之類型，並為傳統以來自由業之代表。至於屬於專門職業及技術人員普通考試之位階者，例如導遊人員、領隊人員，或如護士、助產士等，其專門職業及技術的層級較低，自不待言。

高山嚮導、淺水教練、游泳（池）其救生員等工作，專業性尚不及於律師、會計師等，但是否根本不屬於專門職業及技術人員之範疇？

剩下的問題，為其究竟為普考級之職業技術人員證照，或為技術士證照？

## 2、技術士證照？

我國一如先進國家(如德國、瑞士)，制定「職業訓練法」(2002 年 5 月 29 日修正)。其首先確立職業訓練的機構，得區分為：政府機關設立者；事業機構、學校或社團法人等團體附設者；以財團法人設立者(該法第 5 條)<sup>126</sup>。職業訓練的實施得依學習階段或性質，區分為如下幾種：養成訓練；技術生訓練；進修訓練；轉業訓練；殘障者訓練(見該法第 7—23 條)。

與本研究密切相關者，為該法第六章「技能檢定及發證」。其第 31 條規定為提高技能水準，建立證照制度，應由主管機關辦理技能檢定；前項技能檢定，必要時中央主管機關得委託有關機構、團體辦理。

### (1)、技術士證照的性質、開放考試的類別、技術士的工作圖像

本條稱「證照制度」似有混淆之嫌，概此等「證照」並非執行該項職業所必要，不可不察。該法第 35 條最多只是規定「技術上與公共安全有關業別之事業機構，應僱用一定比率之技術士；其業別及比率由行政院定之」。

---

<sup>126</sup> 職業訓練機構之設立，應逕向主管登記或許可；停辦或解散時，應報中央主管機關核備，見該法第 6 條第 1 項。

現行有關技能檢定/技術士的詳細情形，該法第 32 條建立甲、乙、丙三級，依各該職業有關技能範圍與專精程度而決定。技能檢定合格者稱技術士，由中央主管機關統一發給技術士證(第 33 條第 1 項)。

我國現行技能檢定的類別，主要為工商與食衣住行照顧之專門技藝類型，詳見行政院勞工委員會中部辦公室網站<sup>127</sup>。

與專門職業與技術人員不同，取得技術士證照的人員，一般係屬於受雇者，亦即受雇於公司或工廠，而不具有獨立自行經營業務的屬性；其性質上多與工商或生活有關的技藝或技能，從而與以高度專業知識為基礎之自由業有所不同；而技術士人員所參加者，係工會。

### (2)、體育專責人員也非不得以技術士證照加以考選

在法政策上，高山嚮導、潛水教練、運動教練…等，須否依照我國職業訓練法第 31 條以下，核發國家技術士證照？

職業訓練法所稱技術士，性質上非不得涵蓋本研究子題所關懷的高山嚮導、潛水訓練員、有氧運動教師…等，這尤其得從「技術士技能檢定及發證辦法」<sup>128</sup>，第 11 條得到證明；該條係規定參加技術士技能者得免術科測試的人員，其中第 1 款明定「曾獲得國際奧林匹克殘障聯合會所主辦之國際技能競賽前三名或獲得優勝獎者、自獲獎之日起五年內，參加同職類各級技能檢定者」。

另外一個例子為，與喪禮服務有關者而言，就專門職業與技術人員方面，我國已經設有禮儀師，而在技術士領域者，設有「喪禮服務職類技術士」，分為乙、丙兩級<sup>129</sup>。凡此顯示，即使同一大範疇，也得細分工作的性質與服務水平，而區分為專門職業與技術人員與技術士人員。

### (3)、關鍵在於體育專責人員工作的專業性、創作性、獨立性的高低與評價

<sup>127</sup> <http://www.labor.gov.tw/level.asp?contentURL=/service/textcontent2.asp&parent=7&rfnbr=25>。

<sup>128</sup> 其係依職業訓練法第 33 條第 2 項所制定，2005 年 12 月 30 日修正。

<sup>129</sup> 乙級為能統籌規劃並指導喪禮服務之執行之人員；丙級為能正確操作及執行喪禮服務基礎工作之人員；見「技能檢定規範之 20300 喪禮服務」，登載於行政院勞委會中部辦公室網站。

體育專業人員究竟係採專門職業技術人員證照(主要指經普通考試及格者)或技術士證照，取決於系增專業證照所涉及服務的專業性、水平性與獨立性。

### 3、另一個範疇：私部門標章

凡國體法施行細則第 7 條所列者，為國家證照的範疇。隨著時空與社會的變化，體委會有責任增刪國體法施行細則第 7 條所規定的種類。凡不屬於前述者，例如國際標準舞老師證照或瑜珈老師證照等，國家不加以干涉，不排除由私部門自行建立進修與檢定的制度。

此等「標章」純為私部門的證照，其鑑別力或能否獲得各方接受(包括認同與反映在待遇安排上)，取決該相關體育行業的市場規模以及所核發證照的客觀可信類性。

4、專門職業及技術人員證照（指普考或初等考試及格者）、技術士證照、私部門標章之選用標準

#### (1)、宜區分類型

關於選用標準，宜針對體育專業人員的工作性質加以決定，而不得籠統為之，否則有害於人民憲法上工作權的保障。

#### (2)、外國立法例

就比較法而言，不同國家的採行不同。德國就登山嚮導(吾人得想像以阿爾卑斯山作為的代表性山岳)，以及德國就滑雪運動教練的證照，迄今為止，係由國家以專門職業技術人員證照方式加以核發 (Staatlich gepruefter Bergfuehrer)；民間私部門固然得自行建立就此有關的標章，但畢竟仍屬於私部門性質，而與國家所核發者不能混淆<sup>130</sup>。

就舞蹈教師(Tanzlehrer)而言，在瑞士，職業舞蹈教師的養成與考試並不是由法律規定，換言之，國家並未制頒相關養成或考試法規。主要的考選，係由瑞士舞蹈聯合會(Schweizer Tanzlehrervereinigung;Swiss Dance)所完成，而且有關的考

---

<sup>130</sup> 關於德國此部分有關的制度，約見 Wikipedia 之德文版，輸入的關鍵字為德文之「登山嚮導員」(Bergfuehrer)；查閱日期：2007 年 8 月 12 日。

試係分為三個階段。

在以音樂著稱的國家奧地利而言，職業舞蹈教師的養成必須經過三年的學習，且須在奧地利舞蹈聯合會所共同負責經營的舞蹈學校，而且最後必須通過國家考試。

德國也係採行私部門標章。該國職業舞蹈教師的聯合會有二，一即「德意志一般舞蹈教師聯合會」(Allgemeiner Deutscher Tanzlehrer Verband)與「德意志舞蹈教師職業聯合會」(Berufsverband Deutscher Tanzlehrer)。兩個協會各自提供職業舞蹈教師的訓練課程，而且均係依據「聯邦職業教育法」(Berufsbildungsgesetz)作為依據。就「德意志舞蹈教師職業聯合會」協會所提供的課程而言，要取得該協會所發給的職業舞蹈教師證照，其訓練課程長達 3 年。「德意志一般舞蹈教師聯合會」所提供的訓練課程也是 3 年。

除了此等職業舞蹈的基本證照外，德國尚有進一步的後續養成課程與相關證照，例如「德意志一般舞蹈教師聯合會」所核發「有氧運動訓練員」或「背脊運動訓練師」等執照。「德意志一般舞蹈教師聯合會」也進一步提供後續訓練的課程證照，例如「兒童舞蹈教師」、「舞蹈運動教師」等證照。

### (3)、體委會的先前委託研究與政策

體委會先前曾有委託研究與初步政策<sup>131</sup>。根據行政院體育委員會委託邱金松(1999：52-63, 74-75, 89-95)所做「我國體育專業人力供需、運用及管理制度的研究」報告(與本文相關部分)指出：(一)實施體育專業人力證照制度確有其必要性與可行性，實施體育專業人力證照制度對體育人力之培育、訓練及進修制度有正面之影響與導向作用。報告內文作如下陳述：幾近 95%之填答者(體育系科所占 73.4%；非體育系科系占 26.6%)認為目前國內非常必要或必要實施體育專業人力證照制度，這充份表示面對國內體育運動發展之多元化與體育專業人力需求之日益擴增，實質上可看出目前已有系統地實施體育專業人力證照制度之恰當時

---

<sup>131</sup> 以下引自黃錦堂主持「國民體育法研修研究計畫」，〈行政院體育委員會委託研究〉，1995 年 8 月 31 日，頁 25-40。

機。．．．對照國立體育學院 79 年之調查資料，有關實施體育專業人力證照制度之必要性與可行性，此次贊同者其比例均有再提高，顯示社會大眾與體育專業人員對實施體育專業人力證照制度均有認同。(二)建立體育專業證照制度之優點，依次為：提昇體育專業水準、增加社會大眾對體育專業認同、保障合法體育專業就業權益、保障社會消費大眾權益。(三)推展體育專業證照制度有措施，依次為：政府保障立法合格者權益、勵行職業證照制度，無照者不得擔任該項工作、就業單位重視、納入升遷重要考量、就學保障與加分。並建議：1.訂定「體育專業人員法」，保障體育專業人員之專業地位；2.訂定「體育與運動產業管理法」，保障社會大眾之權益。

對於體育專業證照制度之定位，從其所擬「體育專業人員法」(草案)第 4 條、第 8 條觀之，係屬具有專業性、制度性、獨佔性之領域。第 4 條規定：「非領有體育專業人員證書，不得使用體育專業人員名稱。」第 8 條規定：「體育運動產業或機構執行體育運動業務，必須聘請合格之體育專業人員」。對於體育專業人員之定位，是將其定位於專門職業及技術人員。該條規定：「中華民國國民經體育專業人員考試及格並依本法領有體育專業人員證書者，得為體育專業人員。前項考試得以檢覈行之；其檢覈辦法由考試院會同行政院定之。」而所稱「體育專業人員」包括：運動教練、運動保健師、體適能指導員、運動處方師、運動營養師、運動復健師、及其他經主管機關檢定合格之體育專業人員；這些人員並應業務需要再行分級。

另外，曾賢亮（1999：129）主持之「我國體育組織制度之現況及發展策略」委託研究報告亦建議「建立專業證照制度」，發展策略包括：1. 立法訂定體育專業人員授證及認證之相關法規；2. 訂定體育專業人員檢定及執業法規；3. 體育專業人員擬涵蓋行政人員、教師、教練、訓練員、科研人員等；4. 建立體育專業人員研習、進修、實習管道。對於體育專業人員之定位，此項研究似非將其定位於專門職業及技術人員。許義雄(民國 88 年：152)主持之「我國體育政策發展

與展望(初稿)」研究報告亦建議：「培養體育專業人員及志工，建立專業證照制度，擴大體育人力資源，以保障服務之品質」。

至於體委會的立場，1999年「中華民國體育白皮書」(第155頁)指出，公元2010年將展現「專業證照建立、人力素質提升」之願景：「運動指導員、運動傷害防護員、高山嚮導員、裁判、教練、救生員、社區休閒運動指導員等體育專業人員之證照制度已完成，推展體育所需之人力充足，且因授證知能檢定之實施，專業人力素質大幅提昇，全民及競技運動因指導人員之充足與素質之提升而蓬勃發展」。民國89年行政院會議通過之「新世紀國家建設計畫：2001年至93年四年計畫暨民國100年展望」亦指出，「規劃有效之培訓、授證、進修與獎勵制度，養成高水準之體育專業人才」是民國100年之發展目標與方向；另外，「完成建立體育專業證照制度，提升專業人力素質」是民國94年至97年之發展目標、重點與配合措施。不過，民國93年公布之「新世紀第二期國家建設計畫(民國94至97年四年計畫暨民國104年展望)」中，並沒「完成建立體育專業證照制度，提升專業人力素質」這一小項，僅提及「輔導辦理運動教練教育訓練：規劃運動教練證照制度……。」

(4)、本研究見解：事涉宏觀的政策判斷，宜與標的團體進行溝通，得採  
漸進立場

國體法第11條將體育專業人員的範圍由中央主管機關規定<sup>132</sup>，而且明文規定相關證照由中央主管機關訂定辦法辦理之。凡此，顯示國體法第11條所建立者為國家證照，而非私部門標章。

由於體育專業人員，一般係獨立運作，而且以自己的專業知識提供服務，在服務的過程中，擁有一種自由性、開創性、積極形成性、細心照顧性等特色，從而具有一種自由、藝術與形成、人為形成、心靈照顧等層次，絕非機械性的操作層次而已。在以上層次內，體育專業人員的證照，原則上應被界定為專門職業技

---

<sup>132</sup> 國民體育法施行細則第5條建立7類體育專責人員。

術人員證照。但技術士證照畢竟也非全無採行餘地，一方面因有專業性高低與國人向來的理解，而另一方面體委會所建立的「國民體能指導員授證辦法」、「登山嚮導員授證辦法」，與「運動傷害防護員授證辦法」係自行或委託考選，而與考試院負責考選與核發之專門職業與技術人員證照不同。

就實質的政策決定而言，行政院體委會必須依據國體法第 11 條的規定，在施行細則中明確建立屬於國家考選之體育專業人員；現行國體法施行細則固然名列七項，但竟然在尾巴加上「其他體育專業人員」，顯屬不當。

行政院體委會須區分國家核發體育專業人員證照之範疇，而與私部門標章體育專業人員者區隔。就此部分的判斷，必須與時俱進，亦即似乎台灣社會整體發展情形，包括各體育專業領域的運動人口的數量，以及對於運動品質的要求。舉例言之，對於瑜珈、肚皮舞、國際標準舞等領域，早期因為相關運動人口不多，原則上不需要國家為介入；但晚近是否已經改觀，非無討論餘地。就此部分的判斷，外國的經驗可提供一定的參考。凡此判斷，因為涉及宏觀且複雜的台灣社會變遷與各專業運動領域的實質變遷，可見未來的需求預估等，行政院體委會享有一定的政策形成餘地。

就實質面而言，從漸進的角度而言，而且也從國人向來注重生命身體健康的直接危害而言，凡屬具有高度運動傷害或危險可能的領域或類型，應被納為國家技術士證照核發的範圍；反之，性質上仍屬娛樂性質居多者，例如肚皮舞，原則上並無必要被優先納入。

由於此等判斷對於相關運動領域，以及從業人員的發展具有深遠的影響，為求周延，行政院體委會得經由行政程序法所規定的聽證程序辦理之。

將運動專業人員定性為專門職業與技術之層次，將有助於其地位的提升、報酬的提高，以及相關運動領域之有效發展。惟無論如何，相應此等的提升，相關的考試必須符合國家專門職業技術人員考試的要求。

另外，一旦成為專門職業與技術人員之一種，則體育專業人員必須組成公會，進行自治，約如律師法、會計師法或建築師法等所建立的制度。

期末報告審查意見指出：「請補充體育運動專業人員公會之配套設置。」本研究認為，基本上以每一種體育專業人員成立一種公會為宜，蓋「術業有專攻」，但若因為個別科目的專業人員太少以致於難以形成合理規模，則也可暫時以整體或相當部分組成一個公會。其次，所成立公會在學理上應為「公法上社團法人」，但我國迄今立法上並未明文賦予律師公會、會計師公會等公法上社團法人之地位。本研究建議遵循向來立法作法，但為符合法律保留原則，應在有關法律中明定，此等公會之任務、權限與組織以及有關的監督。相關版本約可參看律師法第11-19條，包括章程、強制入會、主管機關、組織、權限、每年最低運作要求、會員懲戒權及相關組織與程序等<sup>133</sup>。

### 三、 國民體育法施行細則所定 7 類體育專業人員的證照核發

證照核發權的歸屬與執行，取決於證照的性質。

#### 1、若 7 類體育專業人員的證照被界定為專門職業與技術人員證照

如前所述，此等證照一旦被界定為專門職業與技術人員證照，則必須由考試院考選部舉辦國家考試。體委會將不享有任何考選的權限，不論制度的建立或執行。

#### 2、若被界定為技術士證照

若被界定為技術士證照，則有關的考選應依職業訓練法，約見前述。

#### 3、現行由體委會訂定考選條件與標準，而由民間專業團體依之自行發證，是否妥當？

現行作法，以「國民體能指導員授證辦法」、「登山嚮導員授證辦法」，與「運動傷害防護員授證辦法」為例，最根本的問題，在於其並未精確界定此等證照的屬性與核發權歸屬，詳如前述。

---

<sup>133</sup> 於此，回答期末報告審查之提問。

其次，此種作法，勉強言之，得被界定為技術士證照考試的特別規定，亦即由國家主管機關建立標準而委託民間團體考選。果爾，則有關的制度應取向職業訓練法的架構：1、技術士證照性質上為國家證照，由體委會訂定規定並委託辦理，受委託機關不得以自己名義發照。2、體委會至少必須建立事前與事後的必要監督機制<sup>134</sup>。3、規費之收取應依職業訓練法與規費法。4、以水上救生員的檢定授證為例（以及水域救生員、潛水指導人員、漆彈活動指導員、運動教練及其他以體育為從業之人員），其係由各相關民間團體自行為核發，體委會未建立有關之考選要件與制度，也屬不妥。

國體法第 11 條「中央主管機關應建立體育專業人員之進修及檢定制度」，旨在建立專門職業及技術人員證照，並已經由國體法施行細則第 7 條具體化本條「體育專業人員」的概念。凡不屬於專門職業及技術人員證照的範疇者，得考慮建立技術士證照，或乾脆由私部門自行建立標章。體委會有義務隨時調整施行細則第 7 條的類型。

就有關證照的核發而言，首先取決於系爭證照的定性；現行作法得被定性為技術證照的特別規定，有關的制度應取向職業訓練法的架構。

#### 四、一併討論：中華奧會、體總、單項運動協會、體育會專責人員之保障問題

期末報告審查有如下之特別提問：未來國家奧會及其他運動團體專職人員，可依據「勞動基準法」等規定建立退撫制度；甚至得與本會新版白皮書所擬建置之「運動員保險」制度相互搭配接軌，俾以建立「勞動基準法」及「勞工退休條例」以外之較佳退撫制度。

<sup>134</sup> 由於國民體育法第 11 條，只規定「由中央主管機關訂定辦法辦理之」，並不特別細膩。就證照的核發(亦即有關執行的部分)，體委會得依「行政助手」或「公權力行使之委託」，委託大學（尤其體育學院或具有運動專業性質學院或學系）或相關民間團體執行。體委會與該受委託執行辦理的機關之間應訂立行政契約；體委會負有提供報酬的義務；相關財源得由所收取規費支應。「公權力行使之委託(私部門)」係由私部門以自己的名義與權責而為辦理；該私部門在受委託執行的範圍內，視為行政機關，從而相關規費的收取係由此等機構直接為之；此等機構於辦理相關案件時並有行政程序法、訴願法、行政訴訟法等之適用。在政策的選擇上，由於公權力行使之委託在我國各部會行政事務上，仍然屬於例外情形，而且從漸進與視環則遠的角度而言，現階段採行政助手方式辦理，毋寧較為妥當。監督機制的建立並不困難，體委會內部只須建立行政契約的範本，以及透過招標程序而選定（協助）執行機構。若因為應考人的數量龐大，或為了尊重傳統，或為了維持相關團體的和諧，則一項證照同時委託不同的民間團體辦理授證，或為進一步之分級與分類而授與不同關懷的民間團體辦理，政策上也未嘗說不過去。

本項提問儘管超出原計畫子題範圍，但仍嘗試為有關的討論。

#### 1、關於勞動基準法之適用

國家奧會、各單項運動協會、體總、各縣市與鄉鎮市體育會等，均為民間組織，其並非工廠或商業行號，其專職人員得否享有勞動基準法之保障？

勞動基準法第 2 條第 1 款規定用辭定義，指出「勞工」為「受雇主僱用從事工作獲致工資者」。

該法第 3 條規定，本法於左列各業適用之：

- 一、農、林、漁、牧業。
- 二、礦業及土石採取業。
- 三、製造業。
- 四、營造業。
- 五、水電、煤氣業。
- 六、運輸、倉儲及通信業。
- 七、大眾傳播業。
- 八、其他經中央主管機關指定之事業（以上，第 1 項）。

本法適用於一切勞雇關係。但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之（第 3 項）。前項因窒礙難行而不適用本法者，不得逾第一項第一款至第七款以外勞工總數五分之一（第 4 項）。

通說認為，「勞工」定義的標準在於，為以上所列舉的事業所雇用、支領工資、具有從屬性，後者指須在雇主的指揮監督下而為工作<sup>135</sup>。

就本處的類型而言，國家奧會及其他運動團體專職人員係領取工資並在雇主指揮監督下而為工作自不待言。有問題只在於，其所工作的事業（體育服務性質之社團法人）並沒有明列於該法第 3 條前七款。但其第 8 款規定，其他經中央主管機關指定之事業亦得適用。因此，從政府朝建立全民保的政策取向觀察，納入「勞動基準法」適用對象基本上問題不大，端視政策決定而已。

本問題具有嚴肅性，若民間團體辦理體育專業人員都參加體委會所擬主辦的檢定授證（體委會擬制頒有關的檢定授證管理辦法），將朝向以通案性方式建置證照制度），則其適任性更值得肯定，所需的工作條件與退撫保障就更加值得重視。這個問題早先單項運動協會的成效不彰與財源不豐有關，但若未來經由體委會的委辦款的挹注，以及經由運動彩券盈餘的挹注，而且也因為國人對運動休閒的期待日漸提升，相關政策值得重視。目前常專責人員發生工作一兩年便被辭退的情形，無法累積經驗，也無法覓得專業有心人員，長久以往重協會的業務無法有效推展的結果。總之，從人力資源管理角度，將體育團體專職人員納入「勞動基準法」適用範圍，讓其有完整的退撫制度，將有助於該人員專職久任，不生五日京兆之心，進而促進體育團體的健全。另外，退撫制度係社會安全制度的一環，體育團體專職人員亦是受雇者，將其納入「勞動基準法」適用範圍，當然有助於社會安全體系的健全，

<sup>135</sup> 約見林振賢著，勞基法的理論與實務，頁 95-99（2001）。

亦有助於個人退休後的生活安全保障。

解決之道有三，一是較為軟性的方式，由將此等專責人員的水平及工作條件暨退撫保障等，作為對民間體育團體績效指標的一環，成為評鑑與獎賞的考量的一部份。

第二種方案則是納入勞動基準法中，由體委會商請勞委會<sup>136</sup>，將民間體育團體專職人員的行業經由勞基法第 3 條第 8 款而為指定。一般而言，該條所稱的行業具有開放性，應與時俱進加以檢討，而且也應一併考量相關條件，以便確保相關人員的權益。

第三種則是更為徹底，由國民體育法建立法源，一方面直接規定此等專責人員適用勞動基準法，另一方面則得考量我國生態，明定協會於錄用達一定績效水平之運動選手轉任為專業人員時之補助，以及此等運動選手先前相關績效得作為相關敘薪的考量因素。

## 2、關於勞工退休金條例之適用

依「勞工退休金條例」第 3 條規定，該條例所稱勞工、雇主、事業單位、勞動契約、工資及平均工資之定義，依勞動基準法第二條規定。

另外，而且重要者為自願提撥制度，亦即其第 7 條第 2 項，其規定，實際從事勞動之雇主及經雇主同意為其提繳退休金之不適用勞動基準法本國籍工作者或委任經理人，得自願提繳，並依本條例之規定提繳及請領退休金。

## 3、關於運動員保險制度，宜區分國民年金保險與商業保險

一說主張要比照運動員保險(未來可能)，而建立較佳的退撫制度，其是否可行？依照國民年金政策取向，係要將現行公教、軍、勞保體系整合，使不同保險體系之間年資可合併計算老年給付。國民年金保險開辦後，未來將規定六十五歲以下的農保被保險人以及新進農民，一律強制參加國民年金保險。運動員保險之納入，將涉及財政負擔、各類保險體系人員的權益平衡問題，較為複雜，而必須有更多的討論與溝通。

至於運動員保險如屬商業保險性質，係個人為提高經濟生活安全的保障水準，向民間保險公司，自由購買個人所需的保險，政府應鼓勵及協助；如屬專為運動選手辦理退休生活保障(等於是國家供養一輩子)，這個問題涉及財政、社會安全政策取向、運動項目及成績、運動人口規模、納稅人負擔、基金營運管理等問題，需要從長規劃，非本研究所能處理。

## 4、小結

以上顯示，在以上所稱各種體育協會任職的專職人員，得勞工退休金條例」第 7 條第 2 項規定，自願提繳，並依本條例之規定提繳及請領退休金。

其也得經由修改國民體育法加以明文規定，或直接由勞委會依據勞動基準法 3 條第 8 款規定，將此等協會指定為適用勞基法的事業。後說得更為徹底，亦即一方面直接規定此等專責人員適用勞動基準法，另一方面則得考量我國生態，明定

---

<sup>136</sup> 該法第 4 條規定，本法所稱主管機關，在中央為行政院勞工委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。

協會於錄用達一定績效水平之運動選手轉任為專業人員時之補助，以及此等運動選手先前相關績效得作為相關敘薪的考量因素<sup>137</sup>。

## 五、條文試擬

建議修正條文	現行條文	說明
<p>第十一條 中央主管機關應建立體育專業人員之進修及依職業訓練法之檢定與發照制度。</p> <p>前項體育專業人員之範圍，由中央主管機關聽取相關體育團體與人員意見後決定之。各體育專業人員資格檢定、證照核發、校正、換發、檢定費與證照費之費額、證照之撤銷、廢止及其他應遵行事項，依職業訓練有關法令辦理。</p>	<p>第十一條 中央主管機關應建立體育專業人員之進修及檢定制。</p> <p>前項體育專業人員之範圍，由中央主管機關定之；各體育專業人員資格檢定、證照核發、校正、換發、檢定費與證照費之費額、證照之撤銷、廢止及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定辦法辦理之。</p>	<p>一、體育專業人員原則上採行職業訓練法之技術士證照。</p> <p>二、第二項課予中央主管機關訂定與修改證照分類的義務，但必須聽取相關團體與人員的意見。</p>
<p>第十四條之一 國家奧會、體總單項運動協會、地方體育會專職人員任用之專責人員適用勞動基準法。</p> <p>前項前項民間協會錄用成績優良運動選手為專業人員時，得予補助。其相關績效並得為敘薪之考量。</p>		<p>一、本條係新增。</p> <p>二、國家奧會及其他運動團體專職人員係領取工資並在雇主指揮監督下而為工作。目前常專責人員發生工作一兩年便被辭退的情形，無法累積經驗，爰有第 1 項之規定。</p> <p>三、優良運動人員應予獎勵，爰有第 2 項之規定。</p>

<sup>137</sup> 於此，回答期末報告審查的提問意見。

## 伍、採購條款

### 一、問題由來

政府採購法第 4 條規定：法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督。體委會補助中華奧會、體總各單項運動協會辦理採購時，常占採購金額之半數以上，而必須適用政府採購法規定。各單項運動協會採購時，亦必須依照政府採購法之規定辦理。

現今相關運動器材的採購主要因為時間點的不同而可以分為幾種類型。首先，為日常訓練（非重大國際賽式的培訓）階段所需器材之採購。由於各單項運動之國際總會多數會針對各項運動所需之器材建立標準規格，或是設有認證制度（亦即必須通過檢測才可以取得該總會之認證），所以市場需求量較大（幾乎都是跨國性的市場），所以比較沒有限制性招標的問題。其次，因為是日常訓練用，其使用對象亦非特定運動員，較無專屬性的問題。總之這個類別的採購係依照政府採購法之規定，亦即向符合單項運動國際總會的標準或認證的廠商公開招標。

第二種類型，為重大國際賽事培訓階段的器材採購。在正常狀況下，重大國際賽事（如奧運、亞運等）於比賽前一年，便會宣布該屆比賽所使用的器材或設備，而國家的培訓選手也已經產生。為了確保各選手可以熟悉比賽相關設備，或滿足選手個人使用器材的偏好以爭取國家榮譽，體委會多半尊重國手或教練的偏好，而只選用某一廠牌的器材。從而，體委會或其所委託的單項運動協會的採購，多採行限制性招標。這種類型的招標，尚包括於比賽前原選手因故無法出賽，遞補選手個人器材的購置。

第三種類型，也是目前體委會最為困擾的類型，亦即參與重大賽事之培訓選手已經選出，然而該重大賽事卻尚未公布該賽事所指定使用之運動器材，於此階段下，培訓之選手及負責之教練常希望購買其認為最適合之器材，此些器材雖同

樣通過該項運動國際總會認證或符合標準，但卻不一定為該項重大賽事之指定器材（例如游泳比賽所使用之電子計時器，國際游泳總會可能同時對奧美筋或勞力士做出認證，但最後國際賽事卻指定使用勞力士）。若體委會完全尊重選手及教練購買 A 品牌之器材，然於實際比賽時卻用 B 品牌，則屆時必須重複購買，容易遭受外界質疑浪費或懷疑是否有勾結之情事。

前兩種類型的採購雖然看來已有制度化的作法，然而體委會於進行採購時依然會有許多困難。以第一種類型來說，雖為日常之訓練所用，且使用對象也非特定運動員，然而每一位選手及教練都想使用最好的器材加以訓練，同樣符合國際單項運動總會規格的產品，其品質仍會有所不同，單價差距也很大，然而依照公開招標的精神，只要符合規格者皆可以參與投標，並以最低出價者得標，因此時常有經由公開招標所購置的器材卻並非選手或教練所期望的產品之情形發生，造成訓練成效降低，影響日後國際重大賽事之培訓以及參賽。

第二種類型現今雖出於時間急迫或體育器材高度屬人性等因素，體委會以限制性招標之方式協助選手取得最想使用的器材，然而卻使體委會時常遭受未能投標廠商之檢舉，而受到檢調單位之調查，使體委會官員不勝其擾。

第三種類型由於如同第二種類型一般有明確的比賽指定品牌，或尚未確定最後出賽選手而無法有單一的選擇，因此體委會並無任何理由採用限制性招標，然而培訓階段可以說為參與重大賽事的準備工作，其重要性並不亞於參加比賽，培訓的成效也直接影響到日後比賽成績，因此選手以及教練不斷希望體委會協助取得合適之器材，若以公開招標方式使其無法取得該器材，若日後比賽成績不佳，便時常會指責體委會未能協助；體委會若滿足選手及教練的需求，採限制性招標，同樣也會遭致外界圖利、勾結的質疑以及檢調單位的調查，使體委會面臨到兩難的狀況。

## 二、政府採購法對體育器材、設備採購的不利影響

政府採購法之制定，在於希望建立政府通盤性之採購制度<sup>138</sup>，亦即眾多政府採購案之『普通法』，其本身為依通則性之規定，希望適用於絕大多數之政府採購，然而必定有某些種類的政府採購案，由於其特殊性，因而無法適用政府採購法，或無法適用政府採購法中規定之主要原則，即公開招標的模式辦理。這些規定可見諸採購法第 6 條第 2 項、第 20 條、第 22 條與第 58 條。

政府採購法第 22 條訂有限制性招標之構成要件，所謂限制性招標，係指不須經公告程序而由採購機關逕洽一家廠商議價或邀請兩家以上廠商進行比價的招標方式<sup>139</sup>。當中，體育器材採購涉及該條第 2 款以及第 3 款，亦即「屬專屬權利、獨家製造或供應、藝術品、秘密諮詢，無其他合適之替代標的者」(第 2 款)以及「遇有不可預見之緊急事故，致無法以公開或選擇性招標程序適時辦理，且確有必要者」(第 3 款)。

前者係以非替代性為特徵，後者以急迫性為內容。二者係擇一成立，而非必須同時該當。

政府採購法第 22 條第 2 款『專屬權利』，係指商標專用權、專利權、著作權或其他以立法保護之智慧財產權<sup>140</sup>，而『獨家供應或製造者』，為具有市場上獨佔或寡佔地位的企業產品，或依法僅能由國家經營之事業，由於在市場上只能找到一家或少數幾家供應者，於程序上亦較適合以比價或議價方式為之。屬於獨家

---

<sup>138</sup> 背景為：(1) 加入世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下稱 WTO) 成為正式會員國，係我國立足國際的具體目標。而與其他 WTO 主要會員國諮商時，由於主要會員國大部分同時亦係政府採購協定的會員國，因此這些國家希望我國在加入 WTO 時，同時也能承諾簽訂政府採購協定 (Agreement on Government Procurement, GPA)。因此，我國在希望達成加入 WTO 的目標同時，也致力於加入政府採購協定。因政府採購協定對於各簽約國的內國法，也要求與其精神一致，且我國在制定採購法之前，並無具體規範政府採購行為的法規，因此，為因應加入國際組織的趨勢，乃有制定採購法的必要性。約見王天健，〈政府採購法決標程序及相關爭議之探討及修正建議〉，2005 年 7 月 20 日，頁 1。

(2) 我國政府採購金額龐大，然採購行為長久以來即欠缺明確具體的規範。各政府機關辦理採購作業，僅係在機關內訂立內部行政規則，以作為辦理採購的依據，欠缺明確法律之規範，乃造成採購部門，與財務稽核部門、公務人員倫理部門之間的權責界線不清，並造成各種阻礙效率的現象。

<sup>139</sup> 黃鈺華主編，〈政府採購法解讀—逐條釋義〉，台北，元照出版，2007 年 7 月，頁 78。

<sup>140</sup> 參見「政府採購法施行細則」第 22 條第 2 項。

製造供應產品的採購，依法均得以限制性招標方式進行採購<sup>141</sup>。

至於同條第 3 款之「急迫性」的規定，例如：公立醫院因雷擊致使電力系統全部受損，有立即修復之必要者；921 大地震後，因電力、交通、建設等設施損壞或中斷，需立即搶修，以公開招標或選擇性招標無法適時辦理，且確有其必要者。且本條所謂「不可預見之緊急事故」不限於已發生的事故，機關為防止緊急事故的發生而採取的房為性措施，亦可依本款規定辦理限制性招標<sup>142</sup>。

重大賽事體育器材與設施的採購可能該當任何一種。詳言之，其得具有高度的不可替代性，例如某位撐竿跳選手其希望採用某種品牌的跳竿（而這又與該選手對該品牌的熟練度或甚至信心有關），受委託的單項運動協會於採購器材時，為協助選手追求佳績，自應尊重選手或教練對於器材的選擇，而非過度干預<sup>143</sup>。其次，其也得該當「急迫性」，而且有不同的情形：1、我國國際空間倍受中國打壓，甚至於國際民間之體育交流上，中國亦是處處施加壓力，於此情形之下，我國於國際體壇上的交流受到限制，相關訊息資訊之獲得一般較其他國家緩慢或甚至間接，相關的因應從而時間上較為短促。2、我國於參與國際賽事之選、訓、賽相關過程，乃是各單項運動協會、中華奧會以及體委會共同參與，為包含不同組織之不同階段運作而整體完成的一個複雜過程。3、各單項運動協會的運作時程不一，而且依法行政（的細緻度）也未必完全相同，而不無需要重作或調整的情形，凡此乃導致最後的器材採購出現急迫性。4、在實務中常出現的案型，為陣前換將的情形（不論出於選手受傷或其他原因），於此情形將不免發生新遞補的運動員對於體育設備、器材之更換要求。

### 三、 檢調偵查權的影響

體育器材與設施的採購存有如上不可替代性（而這係出於選手對器材的偏好，也可謂運動器材之選用之高度屬人性）以及急迫性，限制性招標常有其必要。

<sup>141</sup> 參見行政院公共工程委員會 1999 年 6 月 8 日（88）工程企字第 8806450 號函。

<sup>142</sup> 參見行政院公共工程委員會 1999 年 8 月 24 日（88）工程企字第 11508 號函。

<sup>143</sup> 若僅為符合現行法制，卻造成選手於訓練或比賽時無法有合適的器材，影響比賽成績，不無本末倒置之嫌。

體委會出於專業考量或爭取時效而屢為之，但卻也招來檢調單位之調查。

檢調、體育主管部會、公共工程委員會、審計部，四者均有法律適用權與解釋權。就前述案例而言，體育主管部會已經取得公共工程委員會的同意意見，也未必能夠獲得另外兩者的支持。

檢調單位的調查，對公務員而言係對公務員嚴厲之制裁與嚴重的心理威嚇，對公務體系的運作也構成高度的制衡力，必須慎重。

#### 四、 高度不確定法律概念的解釋與涵攝

慎重性首先得經由立法者以相應高明確的法條加以規定，以避免不必要的模糊與紛擾；愈是嚴重的查處，相關法條須愈為精密（此為法律明確性原則的精義）。問題就在於，於一定的領域或案型，立法者必須以一定抽象的條文，始能完成現階段的規制目的。此時，有權解釋與發動刑懲權者必須審慎為之，自不待言<sup>144</sup>。

上述兩個條款的兩個概念（「不可替代性」與「急迫性」），涉及高度不確定法律概念的解釋與涵攝。此等權力究竟歸屬行政部門（指體委會或受其委託辦理的單項運動協會），或檢察署/調查局，或法院，乃成為關鍵<sup>145</sup>。

體委會與單項運動協會所為限制性招標常遭受外界質疑，並經由檢舉等而引發檢調單位的偵查，造成體委會官員難以承受之重。換言之，檢調單位固然依刑事訴訟法享有偵查權，但畢竟事涉專業，而且也涉及高度不確定法律概念的解釋適用，相關法律解釋與事實涵攝的權力的界限——亦即應適度應尊重行政機關的專業判斷以及瞭解行政機關整體的政策環境與結構限制，為我國權力分立議題的一環。

---

<sup>144</sup> 2007年8月14日台北地方法院針對前台北市長馬英九特別費案之無罪判決當中有關特別費定性的問題，亦即實質補貼說與公款說，檢察官與審理法院不同調，即為一個案例。

<sup>145</sup> 我國一著名之爭執案例，為台北市里長延選案所涉及地方制度法第83條第1項「特殊事故」的解釋，台北市政府與行政院（內政部）存有重大歧見，最後乃經由釋憲而有釋字第553號解釋的作成。

我國的相關決策環境與結構限制為：體育選手於國際賽事中獲得佳績，不僅只是選手個人之突破，在我國更是全國人民的期盼。吾人可以說，我國參與體育賽事經常有「非贏不可」的壓力，體委會為國家體育政策機關，自應全力促成選手獲得佳績。若因不合理之規定或措施，影響選手之表現，則和體委會之設立宗旨大相逕庭，也難向國人交代。

## 五、 研究建議

體育器材與設施採購的「不可替代」、「急迫性」，於我國如上實存的條件下，可謂具有高度的常態性。

本研究的建議為：「中華奧會辦理前項事項，對於體育器材或設施之採購，事涉時效及運動員習慣性品牌者，其採購由中華奧會另訂程序辦理，不適用政府採購法之規定。」換言之，其並非籠統授權機關，而是針對項目，而且明定要件。凡此，詳見第三章中華奧會的部分。

至於單項運動協會受補助辦理招標事宜，限於國際或區域重大賽事，而且限於選手運動器材有關事項，並且於該當急迫或不可替代性的情形時，檢調以及主計處、公共工程委員會原則上應予尊重<sup>146</sup>。

## 陸、 體總與單項運動協會之關係

關於體總與中華奧會或甚至體委會之間的向來與可見未來的定位，詳如本研究第三章有關國家奧會的比較觀察的結論。本節係依據委託研究案的要求，討論其與單項運動協會的關係。而事實上，這部分也取決於體總與中華奧會之間的分工與合併與否。若承繼本研究前揭的暫時結論，亦即在可見未來我國仍將維持體委會、中華奧會、體總之三分架構，體總與單項運動協會之間仍有密切關係。以下詳為說明。

---

<sup>146</sup> 若單項運動協會之受補助辦理愈遵循如下要求，則愈得顯示決策的實質合理性，從而愈得減低他部門的查緝或干預：1、採購決策以及執行的組織必須多元，亦即決策主體要盡量多元；2、採購的程序周延化：經由程序的改造，使相關採購案仍可獲得必要的參與；3、決策的資訊比較充足，對於相關採購案的廠商、售價、品質、選手的使用效果等資訊，必須儘量完整蒐集。

## 一、體總的沿革與現行地位

體總 (Republic of China Sports Federation) 為國內社會體育團體的領導單位之一，性質上為人民團體，但以團體會員為成員，而與自然人為會員者不同。

我國體總的緣起可追溯至民國 13 年，在大陸時期名為「中華全國體育協進會」，播遷來台後，至 1989 年 12 月 23 日才改為現今名稱。體總的發展經歷了歷史的風霜與考驗，縱然於抗戰時期曾停止會務，但抗戰結束後便回復會務，歷經困難卻百折不撓<sup>147</sup>。播遷來台後的體總，因為戒嚴狀態及長期處在軍事對抗狀態，而帶有濃厚的「任務」性質。

在戰亂與威權時期中，並且外國立法例上也有「體總公法人」之制度而享有自治事項的辦理特權並具有排他性（「唯一」全國性社會體育團體），政府「順理成章」的將體總視為唯一的代理人與代辦單位，民間體育機構具有濃厚的官方色彩。隨著時間的演變，體總亦必須面臨變革，重要的動力包括：民主化的浪潮；實質法治化的要求；參與多元化的氛圍；政府招標制度改變所帶來的競爭壓力。凡此，因限於篇幅與旨趣，無法詳述。

在法律定位上，體總係依「人民團體法」成立的社會團體法人，並且早在民國 62 年便已確立<sup>148</sup>。依中華民國體育總會章程「第三章—組織及職員」中第 13 條規定，其重要組織有會員大會、理事會、監事會及秘書處<sup>149</sup>。

體總作為全國性的人民體育團體，擔負著諸多任務。體總章程第 5 條規定如

---

<sup>147</sup> 關於體總的發展歷史，參考自 [http://www.rocsf.org.tw/about\\_us/about\\_us\\_1\\_1.asp](http://www.rocsf.org.tw/about_us/about_us_1_1.asp)，查閱日期：2007 年 8 月 9 日。

<sup>148</sup> 1973 年 6 月 7 日中華全國體育協進會改選，由黎玉璽將軍出任理事長，楊森為名譽理事長，體育協會原有個人會員與團體會員，則一律改為團體會員，以會員代表大會為最高權力機構，原來總幹事的名稱改為秘書長，由常務理事會通過，聘周中勛擔任，自本屆起，『中華全國體育協進會』更名為『中華民國體育協進會』原本合而為一的『中華民國奧林匹克委員會』，則另外單獨設立，由徐亨擔任主席。同時，中華全國各種運動委員會，也一律更名為中華民國某某運動協會。當時有全國各種運動協會 35 個，另加台灣省體育會、台北市體育會、國軍體育總會、金門體育會及中華民國全國大專院校體育總會，體育協會共有 40 個團體會員。援引自 [http://www.rocsf.org.tw/about\\_us/about\\_us\\_1\\_3.asp](http://www.rocsf.org.tw/about_us/about_us_1_3.asp)，查閱日期：2007 年 8 月 9 日。

<sup>149</sup> 援引自 [http://www.rocsf.org.tw/about\\_us/about\\_us\\_4\\_3.asp](http://www.rocsf.org.tw/about_us/about_us_4_3.asp)，查閱日期：2007 年 8 月 9 日。體總依組織章程必須依循民主原則又下而上選出會長、理事、監事等職務，然而體總從威權時期走來，實有其包袱，如 2001 年政黨輪替後體總會長改選，竟有 44 張委託票，爆發未能出席的會員能否委託其他協會代表出席投票的問題。而理監事的選舉也不無派系爭奪因素。

下<sup>150</sup>：1.推展全民體育運動。2.提高運動競技水準。3.加強國際體育運動競賽。4.輔導各會員單位之會務及業務之推展。5.設置運動訓練中心培養優秀運動選手與教練。6.協助全國運動會並輔導社會運動聯賽。7.審定出版各種運動規則及編輯出版體育運動書刊。8.審訂並公布各種運動之全國紀錄。9.加強運動科學研究。10.協勵推展職業運動。11.其他有關委辦發展體育運動事項。12.辦理教練、裁判及相關體育運動休閒專業人員制度講習、檢測、發證、建檔管理。13.辦理有關體育運動休閒研習活動。14.辦理諮商輔導暨社會體育運動休閒服務工作。15.推動辦理國內運動場地、器材規格之認證標準。16.推展國際暨大陸體育運動休閒交流活動。17.設置體育運動休閒場所辦理與體育運動休閒有關之膳宿接待。18.辦理公益性之體育運動或休閒活動。

至於實際會務的推動上，則包括<sup>151</sup>：

#### (一)、工作方針

- 1、協助政府推展全民運動、提昇運動風氣、普及運動人口、養成國民規律運動習慣。
- 2、協助政府推動競技運動、提升競技運動水準、爭取國際賽會獎牌，為國爭光。
- 3、作好對體育運動團體之輔導服務工作，建立各項體育業務運作體制。
- 4、作好體育運動團體與政府及其他單位之溝通橋樑。
- 5、協助體育運動團體爭取社會資源。

#### (二)、建立制度

體總頒佈建立教練、裁判制度實施準則，由各運動協會策訂各項運動教練裁判制度實施辦法，並依據辦法與辦教練、裁判講習會，遴選優秀人員出國進修。

#### (三)、加強研究發展

成立研究發展委員會，下設：運動科學研究組；運動醫學研究組；教練研究

---

<sup>150</sup> 援引自 [http://www.rocsf.org.tw/about\\_us/about\\_us\\_4\\_1.asp](http://www.rocsf.org.tw/about_us/about_us_4_1.asp)，查閱日期：2007年8月9日。

<sup>151</sup> 援引自 [http://www.rocsf.org.tw/about\\_us/about\\_us\\_2.asp](http://www.rocsf.org.tw/about_us/about_us_2.asp)，查閱日期：2007年8月9日。

組；裁判研究組；一般研究組。5 組各有職掌，發揮整體研究功能，以推展全民體育，提高運動水準為目標。

#### (四)、積極提昇運動成績及預防運動傷害

體總為積極提昇各種運動成績，照顧運動選手健康及延續運動生命，擬訂一貫化選拔；培訓；參賽和預防運動傷害等之計畫與辦法，現正積極推行中。同時，成立運動科學研究室，以科學訓練方法提昇運動水準。另榮民總醫院受體總之委託，成立運動醫學研究中心，台大醫院亦配合體總辦理運動醫師講習會，以上各種工作配合體總計劃辦理之，以期今後能在國際性競賽中，獲得優異成績。

#### (五)、輔導各運動協會並舉辦各種講習及研討會

體總為加強社會體育團體工作效率，協調各有關單位連繫工作，與提高各項運動教練；裁判素質，經常輔導各單位舉辦或由體總舉辦各種講習及研討會。

#### (六)、審定各項運動規則及運動紀錄

體總為加速提高各項運動技術水準，特擬訂中華民國體育運動總會「審定出版各種運動比賽規則辦法」暨「運動紀錄審查委員會運動紀錄審查實施要點」各乙種，配合全國各運動協會之需要，適時出版公佈各項運動最新比賽規則及紀錄。

#### (七)、加強國際體育交流活動

體總為積極推動國際體育交流活動，先後和許多國家簽訂體育交流協議。體總網站也載明，未來在國際體育交流上，其將一方面積極引進國外的科學技術及訓練方法，另一方面也將多派遣體育專家及教練出國進修研習，以配合汲取國際體育交流的成效。

## 二、體總與單項運動協會之關係

就體總與單項運動協會之間，共有 3 種關係。首先，各有職掌，從而具有分工關係；凡單項運動協會所能承辦事項，體總不應直接、第一線辦理，亦即體總

就此權限具有次要或從屬之性質（subsidiarity）。

其次，體總對作為其成員之單項運動協會，享有監督權，但就此我國國體法欠缺明文。

第三，體總為單項運動協會的共同體與共同代表。詳言之，體總係以單項運動協會作為會員的機構，亦即其係團體的團體，為相關（利益）團體的代表機構。體總的任務從而在於對內照顧單項運動協會的各種軟硬需求，例如單項運動協會的共通性制度建立、裁判制度的建立或甚至代為考選與訓練、超越各單項運動協會之能力與業務承辦、單項運動協會行政人員的照顧...，對外則在於代表單項運動協會對政府提供建言與監督。

如此組成方式與定位下的體總，為妥善發揮功能，政府必須將相關業務委託體總辦理。也因此，或可考慮於國體法明定體總的特殊地位，但出於國際交往需要等，不必明定為公法人。凡此，詳見第三章有關國家奧會的比較與定位的討論。

## 柒、國中、國小單項運動推展與單項運動協會之關係

國中、國小之單項運動，例如棒球或籃球或乒乓球運動，首先得為學校體育教育之事項，從而歸屬於教育部之權責；其也得因為屬於全民體育，而為體委會（全民運動處）之權責；但就專業的部分，亦即如何有效串連與銜接國小、國中、高中、大學、社會等各不同階段的運動並因此提高專業性與國際交往性，則國內全國性的單項運動協會便有一定的參與空間。

### 一、 國中、國小單項運動之推展，為教育部與體委會所掌管之事項

所謂學校體育事項，其定義為「指各級學校以體育教學及體育活動為核心

，透過計畫性的身體活動來提升學生體適能與運動技能水準，促其身心全面發展；其目的為養成學生終身運動習慣，增進學生積極參與運動，享受運動的樂趣，進而提高學生生命品質。」<sup>152</sup>，由此定義可知，學校體育之內涵，並非單純在於我國體育運動選手的培養，而是以「教育」為核心之事項。

我國學校體育的管理，大約可由主管機關的歸屬而區分為兩個階段，第一個階段是 1973 年 10 月 31 日教育部體育司成立；自 1997 年行政院體育委員會成立之後，由該會與原教育部體育司共同負責相關事務<sup>153</sup>。

目前體委會主管有關學校體育之事項，重心在於國際競技體育、相關特優選手培訓以及有關學校運動教練之輔導上；因而，教育部體育司業務之重心僅在於體育教育政策之制定、學生體育選手之培養與輔導、全國中等學校、大專運動會之舉辦或以學校為參加對象之活動等。

以上可知，我國學校體育業務主要權責機關為教育部體育司，行政院體委會除了國際體育以及優秀選受培訓外，於學校體育之部分幾無權責。

事實上教育部體育司中許多的業務，主要委託由「大專體總」與「高中體總」（詳見第三章之說明）辦理；至於國民小學以下之經費補助或政策，體育司主要擔任監督角色，實際規劃及執行則由地方政府辦理。

## 二、我國單項運動協會得有的權限或參與空間

全國性單項運動協會旨在針對該協會有關的運動整體（例如游泳），而且不論為競技類或非競技類之項目，在全國加以推展。其有地方級團體會員作為全國性的連結與協調；其得因為屬於國際相關單項運動協會的會員而得吸收並銜接後者的典章制度與各種賽事安排。

以游泳或跆拳道運動而言，國小、國中、高中、大專內部的體育事項固然屬

<sup>152</sup> 洪嘉文，〈學校體育政策制定之研究〉，2002 年，頁 44。

<sup>153</sup> 我國建立之初，由於國家面臨內外許多戰事，因而政府相當多之事務受限於情勢無法正常發展，體育事項亦不例外，政府遷台之後，一切行政行為起初仍以軍事需要為目的，因而早期政府對於體育事項（包含全民以及學校體育），乃皆著重於軍事目的之思維，忽略體育中之核心事項體育核心事項係指具有社會型態的團體組織，為了增進人體完美的發展，而富教育於身體運動的教育歷程，體育是供給人類的全部教育歷程中的一種媒介體。因此，體育就是教育，是屬於教育的一環，但以大肌肉活動為方式。體育大辭典，1992，頁 17。

於教育課程之一環，但也有專業性、跨個別學校性、跨縣市性、屬於國際體系一環等特性，而貫穿此等特性者，為單項運動協會。固然世界性以及我國各有高中體總以及大專體總的機制，但其畢竟屬於綜合運動的機制，在專業上難與單項運動協會匹敵與取代。

單項運動協會並非官方機構，所以不享有執行法律的權限。其作為民間團體，得主動辦理，並得依前述法律與行政命令接受考評並爭取補助與委辦經費。

我國國體法對全國性民間活動體育團體有輔導與考核辦法以及經費補助辦法，顯現重視單項運動協會的參與性。未來在實踐上，體委會與教育部或甚至地方政府則應正視體育事項具有民間性，從而應建立伙伴關係。

## 捌、關於單項運動協會的細膩制度

單項運動協會的體制性問題與體委會所得行使的監督權，已於第二章說明，以下進一步針對本委託研究案所要求的其他子題，逐一討論。

### 一、國內單項運動協會與國際單項運動總會之關係

#### (一)、國際間的規範依據

兩者間關係的規範依據，為世界體育活動最高規範—奧林匹克憲章(Olympic Charter)—第 30 條規定：各國內單項運動協會除了須持續舉行與其運動項目有關的體育活動之外，必須進一步「被國際奧會所認可之國際單項運動總會接納為其會員，而且須遵守奧林匹克憲章和國際單項運動總會的制定的規範」。此外，依據奧林匹克憲章第 27 條之規定，各國際單項運動總會在國際奧會的認可授權之下，統籌各該運動項目之運作方式，並確立規則；各國際單項總會也於其所制定之最高規範之中，於若干條文顯現其於該運動項目的優越地位<sup>154</sup>，使得各國際單項總會為於該項運動之中具有實質性的至高權力。因此一旦會員國無法維護原有

<sup>154</sup> 國際單項運動總會除了於組織目標宣示其具有該運動項目之優越權力，並且從散見的條文規範之中亦可自明。如國際泳總於其憲章(Constitution)第 5 條第 4 項規定其有權為該運動項目制定最高準則，第 7 條第 2 項則規定各會員國所制定之規範不可與國際泳總的規範產生歧義，而係以國際泳總之規範為準。而國際足總於其總規範(Statutes)第 2 條第 4 款規定其有權採取適當手段以防止會員國不遵守足球規範以及違反比賽規則，第 14 條及第 15 條處理會員停權及開除會籍之規定處，則以國際足總會員大會作為裁決機制。

會籍權益，例如被國際單項運動協會施以處罰、停權，如暫停與各國選手進行交流，損及國家與選手參與國際體壇活動的權益，甚且情事嚴重至開除會籍，亦即被國際體壇宣告排除於該項運動之外。

上述規定並未細緻或窮盡，而留下各個國際單項運動總會的自主空間。

## (二)、各個國際單項運動總會已經各自建立綿密規範

各國國際單項運動總會經過長年的發展與需要，已經各自建立綿密的規定。其中包括入會、退會之要件、會員之權利與義務、主要賽事、裁判制度、爭端解決機制、藥禁機制等。

關於會員（亦即各國之單項運動協會）應盡之義務，各國國際單項運動總會都有規定，而成為會員所必須遵守者，否則將遭到懲處或開除會籍。常見的義務，以國際足總為例，根據國際足總總規範(FIFA Statutes)第 13 條第 1 項之規定，為如下幾項：

1. 遵從國際足總制定之法律規定；
2. 參與國際足總舉辦之比賽；
3. 繳交會員費；
4. 各國足球協會之國家會員，必須責成隸屬其下之會員們，遵守國際足總制定之規範；
5. 遵守比賽規則；
6. 必須充分地服從因上述規範而生的連帶責任。

上述前 5 款規定大致與其他體育團體類似而為人所理解，因前述第 6 款之文義較為模糊，在此特別舉例以闡述之。國際足總總規範明令禁止使用禁藥，依據前述第 6 款之涵義，則為會員國必須主動配合國際足總禁止使用禁藥之相關措施，例如各國單項運動協會必須配合反禁藥規定而協助蒐集選手檢體（尿液、血液等以測試是否有藥物陽性反應），呈送國際足總認證之藥檢中心，以作為定期

檢驗之用。體委會所頒定之運動禁藥管制辦法第 5 條之規定<sup>155</sup>，設置專門委員會，雖然國際足總總規範並未明定，但為前述第 6 款所指稱之「連帶責任」便是依循前述之精神所規範之內容。

國際足總總規範第 13 條第 2 項則規定，會員必須遵從因違反同條第 1 項之義務而生之進一步的制裁，如附帶處罰或權利限制等。

對於會員國應盡之義務，以國際泳總為例，根據國際泳總憲章(FINA Constitution)第 8 條第 2 項之規定，須履行下列義務：

1. 協助配合國際泳總達成其組織目標；
2. 依據國際泳總會員大會(FINA Congress)和國際泳總事務處(FINA Bureau)的決議行事；
3. 繳交年度會員費並履行其他財務義務；
4. 必須於會員國章程之中授權國際泳總，由其權責會員國章程許可之非關競賽的藥品管制<sup>156</sup>。

以上以國際足總和國際泳總為例，揭示其對所屬會員國所要求的義務。除了履行義務，身為國際單項運動總會的會員也享有若干權利。

以國際足總為例，會員國得享有下列權利<sup>157</sup>：

1. 參與會員大會；
2. 於會員大會之中提案，排入議程討論；
3. 提名國際足總會長候選人；
4. 參與由國際足總所舉辦之競賽；
5. 參與國際足總的協助和發展方案；
6. 享有國際足總總規範以及其他相關規定所揭示的權利。

---

<sup>155</sup> 運動禁藥管制辦法第 5 條規定，全國性單項運動團體得依本辦法、國際奧會、世界反運動禁藥機構及所屬國際單項運動組織之運動禁藥相關規定，設置專門委員會，配合中華奧會辦理有關單項運動禁藥檢測、教育、宣導及防治等管制事宜。

<sup>156</sup> 原文為 “to include within its constitution a provision, which allows out-of-competition doping, control by FINA.”

<sup>157</sup> 參閱國際足總總規範第 12 條規定。

以國際泳總為例，會員國得享有下列權利<sup>158</sup>：

1. 得以使用國際泳總所提供的服務；
2. 在取得出賽資格之情況下，得參與國際泳總世界冠軍賽以及其他國際泳總舉辦之錦標賽；
3. 被承認為該國境內唯一之權責游泳事務組織，不只是獲得國際泳總的認可，尚包括所有人和國家奧會<sup>159</sup>。

以上以國際足總和國際泳總為例，揭示其所屬會員國所享有的權利。

實際上，各個國際單項運動總會事實上享有宰制性權力。申言之，取得國際單項運動總會會員資格，為各國欲參加該項運動最重要的媒介。以國際足球總會(FIFA)和國際游泳總會(FINA)為例，在其個別運動項目的最高規範(前者為 FIFA Statutes，後者為 FINA Constitution)當中，雖未強制世界各國必須加入，但國際單項運動總會憑藉其歷史淵源、眾多會員國以及主辦該項運動重要國際賽事<sup>160</sup>，於該項運動之中具有形式性的至高權力，而該項運動之選手更是以參與各國際單項運動所舉辦的重要國際賽事，並取得優秀成績，作為揚名立萬的至高榮譽。

### (三)、有無必要訂入國體法？

以上奧林匹克憲章的兩個條文，有無必要訂入我國國體法？

本研究認為，明訂有助於單項運動協會的價值與行為取向之明確化，從而非無不可；前述規定之內容也具有開放性，從而不致於造成僵化性。但反面言之，「徒法不足以自行」，現階段最重要在於努力推行有關的政策，而非法條而已。

### (四)、我國單項運動協會應有的作為

為提升我國於國際體育活動之能見度，國內各單項運動協會應強化與國際各

<sup>158</sup> 參閱國際泳總憲章第 8 條規定。

<sup>159</sup> 原文為 “to be recognised as the only Swimming governing body of its Country or Sport Country, by everybody, including its National Olympic Committee.”

<sup>160</sup> 國際足總創立於 1904 年，擁有 207 個會員國，相較於聯合國的會員數目還多出 15 個，可謂為會員數量龐大的體育組織，並且其自 1930 年起開始舉辦的世界杯足球賽更是全球重要體育賽事之一。國際泳總創立於 1908 年，擁有 194 個會員國，相較於聯合國的會員數目則多出 2 個，亦為會員眾多之組織，統籌負責 6 種水上運動項目，如游泳、潛水、水上芭蕾、水球(Water Polo)、公開水域游泳(Open Water Swimming)及休閒游泳(Masters)等項目。

單項運動協會之制度接軌，以維護與其所屬國際各單項運動協會之良好關係。尤其我國因受中共的打壓而在國際地位處境艱難，藉由國際單項總會之會員身分，亦可擴大我國於國際體育活動之能見度。

以下主要歸納報章的案例而為評論，體委會得在績效考評中明訂單項協會應有的活動與施政等，詳見本研究第二章第壹點有關課責性與績效評鑑的部分。

在消極面而言，我國各單項運動協會必須穩固會員資格，避免遭到停權或被開除會籍；在積極面應善加利用身為會員之權利，透過國際合作以展現我國體育實力。對於單項運動項目而言，奧林匹克憲章主要宣示廣泛運動項目的宗旨，如宣揚奧林匹克精神和貫徹反禁藥之決心，至於詳細規範內容，仍應以各國際單項運動總會規範為探究重心。為求探討國際單項運動總會更為聚焦，以下將以國際足球總會<sup>161</sup>和國際游泳總會<sup>162</sup>作為具體說明的重心，並以其個別之最高規範作為討論範疇，以作為細緻說明的依據。

#### (一)、履行國際單項運動總會的義務規定，並享有身為會員之權利

國內單項運動協會應了解並遵守國際單項總會頒布之規範，並與國際單項總會遵行之作法接軌，於國內舉行之賽事，能夠在競賽規則、場地規則等必須符合國際單項總會之規定，有利於選手提早適應國際規格之比賽規則，便於將來參與國際競賽時，不致造成國內實務與國際作法相互矛盾之情事發生。

#### (二)、應避免遭到懲處或開除會籍

為使各會員國遵守國際單項運動總會頒布之規定，各總會訂定處罰規則以為警示，常見的處罰方式有警告、罰款、停權(suspension)和開除會籍(expulsion)。停權為國際單項運動總會暫停所屬會員應有之權利，由於遭到停權將使國家及選手暫時無法參與該項運動競賽和活動，期間相關權益恐受損，因此應謹慎遵守規定，以避免遭到停權。

---

<sup>161</sup> 主要根據 2003 年多哈(Doha)舉行之國際足總會員大會(Congress)臨時會修正通過之國際足總總規範(FIFA Statutes)之規範作為探討依據。

<sup>162</sup> 主要根據國際泳總憲章(FINA Constitution)作為探討依據，參見 <http://www.fina.org/rules/english/constitution.php>。

以國際足總為例，依據國際足總總規範第 14 條，關於停權事項，有下列規定：

1. 若會員嚴重地且屢次地違反其應盡義務，國際足總執行委員會得立即對會員予以停權。除非執行委員會提前終止對該會員的停權處分，處分效力得持續至下次的會員大會。
2. 會員之停權仍必須經由下屆會員大會四分之三多數決確認，如未經確認完成，則停權自動失效。
3. 停權會員則喪失一切會員權利（如舉辦比賽、參加比賽、參加會議及行使投票權），同時其他會員國不得與遭停權之會員有任何足球運動的交流。紀律委員會並得為進一步的制裁措施。
4. 連續四年未參與至少兩次國際足總比賽之會員，禁止在會員大會行使投票權，直到會員履行上述參與比賽之義務。

以國際泳總為例，有關會員的停權事項，並未如國際足總於其最高規範之中予以清楚揭示，而是以國際泳總憲章第 12 條之中，融入所有處罰(Sanctions)方式之中予以提及。在該條第 1 款之中，國際泳總揭示會員國或其隸屬之選手若違反下列規定，將被予以處罰：

1. 未履行國際泳總所規範之義務；
2. 違反國際泳總憲章、相關規則以及會員大會所作成之決議；
3. 損及游泳運動的名聲。

在國際單項運動總會所為之處罰中，最嚴厲者可謂是開除會籍，而會員若遭到開除會籍，則將喪失國際足總之會員權利，也等同宣告往後將被排除於該項運動項目之外，因此必須予以留意，避免違反規定。

以國際足總為例，依據國際足總總規範第 15 條第 1 項之規定，被開除會籍大致上有 3 種情形：

1. 未履行國際足總所制定的財務性義務
2. 嚴重違反國際足總總規範、相關規則、決議以及國際足總倫理規範(the code

of ethics of FIFA)

3. 於會員國內失去該國之足球協會代表資格

以我國為例，上述第 3 款則為中華民國足球協會若未能獲得中華奧會之認可<sup>163</sup>，以及違反內政部主管之人團法之規定，則其將遭到國際足總開除會籍。

由於取得國際足總會籍彌足珍貴，也為避免草率行事，因此國際足總總規範於第 15 條第 2 項則規定相當嚴謹的程序，以確保會員之權益。開除會籍的程序為經由具有投票權之會員，以絕對多數(absolute majority)的比例出席會員大會（亦即超過半數具有投票權會員的出席），而其中出席且行使投票權之會員必須跨越四分之三之贊成門檻，才得對該會員國予以開除會籍。

以國際泳總為例，若會員國嚴重違反其所頒布之規範，亦可由國際泳總事務處逕自開除會籍。但為保障該會員國之權益，國際泳總憲章第 10 條第 3 項則給予該會員國上訴之機會，並經由下屆會員大會之決議作為終局審判，藉由該程序以保障會員國會籍不會恣意遭到開除。

（三）、內部紛爭宜妥善解決，以免變成告洋狀而傷害我國形象

國內單項運動協會雖屬國際單項運動總會之會員，受國際單項運動總會規則之規範，享其應有之權利、負其應盡之義務，國內單項運動協會除了依人團法規定辦理法人登記之外，政府應保留充裕而不干涉的空間提供國內單項運動協會發展。但這並非意謂國內單項運動協會得以完全不理會政府和其他運動團體而恣意而為，甚至將各單項運動協會的內部意見的對立紛爭帶往國際單項運動總會而另闢戰場。

有鑑於國內單項運動協會因內部意見對立所引發之紛爭，而造成單項運動協會鬧雙包之情形，亦即有兩個單項運動協會均主張其對內具有處理相關體育事務之權力，對外具有推派國內選手參加國際賽事的職責以及我國於國際單項總會的表權，因此造成國際單項總會的困擾，以柔道協會為例，因國內兩協會競相爭取我國的對外代表權，促使柔道亞洲聯盟對我國提出警告，若不能平息紛爭，將

<sup>163</sup> 參見中華奧會章程第 13 條之規定。

對我國處以停權之處分，最明顯的影響，便是我國無法再推派選手參與國際賽事，造成選手的權益受損。因此，依據奧林匹克憲章之規定，也就是目前我國所採取之實務，由我國國家奧會－中華奧會－的認可作為唯一依據，並以已取得國際單項總會之會員資格為唯一考量，以避免再有類似情形發生。

國內各單項運動協會將內部意見上的對立反映至國際單項總會並無法解決事端，因為國際單項總會著重於處理舉辦競賽和運動推展，並協助會員國達成該目的，對於各國會員的人事紛爭並不直接干預。因此國內少數將紛爭反映到國際單項總會者，只是徒增其認定會員資格的困擾，使得國際單項總會以停權或甚至開除會籍作為要脅，作為停止紛爭之手段，而這些警告或處罰手段則損害到參賽選手之權益，非我國體育發展之福。

一般而言，國際單項運動協會並不直接干預會員國內部意見對立之情形。依據國際足總法令(FIFA Statutes)第 15 條第 1 項第 3 款規定，國內足球協會「失去代表該國之足球協會資格」將被開除會籍，從另一角度來看，國際足總並不介入「認定」哪一組織（且唯一）代表該會員國之足球協會，而是只要該足球協會取得該國家之認可資格即可。以我國為例，足球協會必須獲得中華奧會的認可，並且符合內政部主管之人團法之社會團體之相關規定。因此，若日後我國足球協會發生兩個以上組織競相爭奪代表我國在國際足總之會員席次，而將該爭議上告至國際足總，是不恰當的，而應尋前述之中華奧會認可和符合人團法之機制，方為解決之道。不過並非所有的國際單項運動總會對於各國會員資格之認定均採取被動之態度，以國際泳總為例，依據國際泳總憲章第 9 條第 2 項之規定<sup>164</sup>，國際泳總事務處得有權力確立會員資格，而申請之會員國如有異議，得以提出上訴而由下屆會員大會決定，其決定則為終局決定。由此觀之，國際泳總具有主動認定哪一申請會員得以加入之權力，而非如同國際足總採取被動的方式，欲加入國際足總的申請會員只要具有代表各國足球協會的資格即可。

---

<sup>164</sup> 原文為 “The Bureau shall have the power to approve the applicant for membership. If such membership is not accepted, the applicant is allowed to appeal this decision. In this case, the next General Congress shall decide. That decision shall be final.”

此外，國內各單項運動協會因本身經費不足，每年均仰賴體委會給予補助，就情理和實質面上理應與體委會保持良好的互動關係，強化溝通，並適時導入第三人的機制以化解國內單項運動協會的內部紛爭。建議國內各單項運動協會應尋求建立制度、遵守制度並透明化參與流程著手，如仍有紛爭，宜交付由體委會或其他公正之第三人召開協調會議，邀集爭執議題之相關人士到場，進行溝通與協調，化解爭端。避免長久累積下來的體育成果，輕易地被一時的意氣之爭所破壞。

#### (四)、宜向國際單項總會爭取職務或賽事，以提升國際能見度

除了維護我國單項運動協會在國際單項運動協會的會員資格外，對於國內各單項運動協會的積極任務而言，更應設法提升我國在國際體壇的能見度，並留意國際體壇的動態與新思維<sup>165</sup>。體委會得就此等業務表現列為績效考評的一部分，而以業務委辦費作調控，已如前述（第二章第壹點）。

各單項運動協會除了於國際單項總會爭取重要職務之外，更應積極藉由中華奧會的會員資格以達成國際交流之目的，並且極力向體委會、民間企業取得補助，以爭取國際單項會議或競賽於國內舉辦，得以擴展我國能見度，並且藉此活絡我國體壇之發展。凡此，也得作為績效考評的一部分。

#### (五)、可考慮爭取國際單項運動總會之補助

國際單項總會為推廣該單項運動，並協助各會員國在當地發展該單項運動，會提供經費或技術上的支援給各會員國，而我國各單項運動協會應善用該機制，

---

<sup>165</sup> 大致有以下兩種作法，一是藉由積極爭取擔任國際單項總會之行政職務，藉由參與國際體育會議與行政職之機會，以增加我國在國際體育事務之參與地位；二是藉由積極爭取國際單項運動能在我國舉辦，藉由各國會員前來參與，展現我國舉辦大型國際賽事之實力，並累積日後舉辦大型綜合賽事之經驗。2006年11月，我國國際奧會委員吳經國當選新任國際拳擊協會主席，即是提升我國參與國際體育事務之一例。藉由取得該國際行政職，一方面得以在國際體壇取得一席之地；另一方面，也藉此加強國際交流，間接提升國內單項運動協會之水準。此外，在爭取單項運動國際比賽的主辦權方面，國內單項運動協會應取得與中華奧會的協助與合作，獲得我國籍國際奧會委員吳經國的支持，並加強網羅具有專業、語文、聲望、國際人脈方面的人材。不過並非國內所有單項運動協會均有舉辦單項運動國際比賽之能力，除了人才之外，財力的不寬裕也是原因。目前體委會對單項運動協會的補助逾一千萬的只有田徑、棒球、足球和跆拳道，其他非重點項目則大多只有六十萬的補助。以中華民國桌球協會為例，籌辦台北公開賽，原意除了提高我國在國際體壇的能見度外，也增加選手的國際賽經驗。但就舉辦活動的經費上，年度補助費不足之下，許多開支必須自籌。桌協除了得到體委會、台北市政府支援外，板信、國泰、蝴蝶、DOMIC、TMS等企業提供贊助，才得以順利進行，整個開支達五、六百萬元。詳閱民生報社評，2006年6月18日民生報，B2版。

藉此使我國運動發展更加茁壯。

就競賽獎金的部分，以國際足總為例，在世界盃足球賽踢進 32 強的隊伍，至少可獲 590 萬美元獎金；冠軍獎金高達 2150 萬美元。爭取進入 32 強雖然以目前情況無法於短期間內達成，但可從強健我國體育基礎開始著手，研擬發展計畫，向國際單項總會爭取補助。而就補助發展計畫的部分，以國際足總為例，其提撥一億美元資助全球 250 個足球發展計畫，平均每一個計畫即可獲 40 萬美元的補助<sup>166</sup>。凡此，也得列為體委會所為績效考評的一部分。

## 二、 國內單項運動協會牽涉對其所屬項目選手的關係

國內單項運動協會為推廣體育活動之社會團體，受法律保障其組織結社權利，該項運動項目選手自得選擇是否加入，並不具有強制性質。但因國內單項運動協會作為各國國際單項運動總會唯一認可之國內團體，對於國內選手而言，為一重要之媒介，唯有透過該單項運動協會，方得以被推派參加由國際單項運動總會之競賽或活動<sup>167</sup>。國內單項運動協會與所屬運動項目選手之間的權利義務關係，例如推派為國手出賽、分配獎金等處分或停權等懲處，乃顯得格外重要。

以下針對主要問題，逐一討論。

### （一）、獎金分配（接受體委會委託負責獎金分配）

我國對於競賽選手、教練的獎勵，與其他國家相比最為優渥，以國內最高額的獎金奧運金牌為例，為一千萬元獎金，教練團也有同額獎金。高額獎金原意為激勵選手取得優秀成績，但也造成糾紛，尤其在認定領取獎金的有功教練，常是

<sup>166</sup> 目前中華足球隊的日籍教練薪資等，即由中華足協提出申請後獲得國際足總資助；詳閱《觀賞世足賽：有為者，亦若是！》，2006年6月11日，民生報，B2版。

<sup>167</sup> 在最高行政法院判決理由書之中，最高行政法院亦肯認獲得國際單項運動總會認可之國內單項運動協會的「唯一接軌窗口」地位。詳閱最高行政法院判決 94 年度判字第 01067 號理由書第 5 項：「…另衡量目前國內合氣道運動整體環境，參加人仍為推展國內合氣道運動之主要團體，且參加人為目前國際合氣道總會認可唯一之國內合氣道運動團體，乃國內合氣道運動與國際合氣道運動之唯一接軌窗口，國內合氣道運動員參與國際合氣道活動或競賽，均須透過參加人，因此為國內合氣道運動整體推展立場而言，上訴人實有繼續支援參加人之必要。…」。

爭議的焦點<sup>168</sup>。

由於獎金的分配辦法—「行政院體育委員會有功教練獎勵辦法」—規定不夠周全，僅以「代表隊教練」作為獎勵對象<sup>169</sup>，引發認定「有功教練」之爭議。以我國為例，肇因於國內缺乏專業的職業網球教練，選手平時都是由家長或是自掏腰包請國外教練，擔任啟蒙教練、階段教練，或是選手的長期訓練工作。但在正式競賽期間，如亞奧運等大型運動會，單項運動協會則另為安排該項運動的執行教練或代表隊教練，比賽若獲獎，獎勵金則由執行教練或代表隊教練領取，這也形成爭議之所在。因為反對者主張代表隊教練僅在短暫的競賽期間擔任教練，並未參與選手長期訓練，卻可領走大部分的錢；而網球協會又欠缺公平、公正、公開的帶隊教練遴選制度，容易有私相授受之嫌。

至於協調分配獎金的方式，也是另一爭議焦點。依據行政院體育委員會有功教練獎勵辦法第 3 條<sup>170</sup>及第 4 條<sup>171</sup>之規定，由單項運動協會負責檢具符合資格之

---

<sup>168</sup> 部分教練為爭奪教練獎金，不惜對外告狀，檢舉學生圖利他人，發函總統府、行政院、調查局，甚至狀告單項運動協會理事長，只為未認定他為啟蒙、階段、執行教練。詳閱民生報社評，2000 年 7 月 15 日，民生報，A2 版。

<sup>169</sup> 行政院體育委員會有功教練獎勵辦法第 2 條規定：  
本辦法所稱有功教練，指具中華民國國籍且其實際指導之選手獲得下列成績之國光體育獎章（以下簡稱國光獎章）者：  
一、奧林匹克運動會正式競賽種類（項目）前八名。  
二、亞洲運動會或世界大學運動會正式競賽種類（項目）前三名。  
三、東亞運動會正式競賽種類（項目）第一名。  
前項有功教練，以經行政院體育委員會（以下簡稱本會）核定參加前項各款規定賽會之國家代表隊或國家培訓隊之教練為限。前項有功教練，以經行政院體育委員會核定參加前項各款規定賽會之國家代表隊或國家培訓隊之教練為限。

<sup>170</sup> 行政院體育委員會有功教練獎勵辦法第 3 條規定，有功教練之獎勵方式：  
一、獎章：同一賽會有 2 人以上選手獲獎或同一選手獲獎 2 次以上時，依所獲得之最優等級頒發國光獎章 1 枚。  
二、獎金：  
（一）屬棒球、排球、壘球、籃球、手球、足球、橄欖球、曲棍球及水球等團體運動種類者，依各該代表隊所獲等級之國光體育獎助學金（以下簡稱國光獎金）金額 1.5 倍核給之。  
（二）屬前目以外之其他運動種類者，依各該代表隊所獲獎牌數，按國光獎金額度累計給之。

前項獎金之分配比例，除世界大學運動會由中華民國大專體育總會研訂外，餘由全國性單項運動協會依各有功教練對獲獎選手（隊）貢獻度研訂，並經理事會討論通過。

<sup>171</sup> 行政院體育委員會有功教練獎勵辦法第 4 條規定：  
有功教練獎勵之申請，除世界大學運動會由大專體總申請外，餘由協會於賽會結束後一個月內，檢具符合資格之教練名冊、成績證明及獎金分配比例規定等資料，送中華民國體育運動總會審查。

教練名冊及獎金分配比例，但單項運動協會對有功教練的認定和獎金分配比例未盡公正和合理，如選手們認為單項運動協會主事者不曾傾聽他們的感想，未邀他們列席，僅以一份賽前簽的分配建議書，代替他們發言，未尊重其個人意見。因此，基於選手與單項運動協會對於「有功教練」的認定之不同，選手反而希望將部分的教練獎金，分配給他們想要感謝和回饋的啟蒙和階段教練，而非單項運動協會所提報之教練名單。

基於上述之情形，單項運動協會在決定啟蒙、階段及執行教練的教練獎金分配比率事宜和有功教練的認定上，宜建立一套清楚而可受公評之機制，邀集利害關係人，如選手、教練、單項運動協會人員、體委會代表等，共同參與討論，訂定多方可得接受之獎金分配比例，避免逕由單項運動協會未經公開之單方面決定，而不尊重選手等利害關係人之意見，以解決龐大獎金金額所帶來之爭端。

以網球協會為例，多哈亞運教練獎金分配的爭議，據報載<sup>172</sup>由立委黃志雄以及體委會代表居中協調，要求網球協會秘書長邀集帶隊教練、協會相關人員、選手家長及協調代表，共同召開協調會，討論分配方案，但卻未有下文。

以羽球協會為例，選手陳○與羽協在分配 1999 年世界羽球賽銀牌國光獎章獎金時，因雙方在教練認定上意見紛歧，而羽協在有功教練的認定上不尊重選手的意見，甚至協會未經過與選手充分溝通，逕行更改陳○所填報的教練 2 人，而改以羽協認定之教練作為填報，引發不小風波。

事後經體總獎審會依據行政院體育委員會有功教練獎勵辦法第四條<sup>173</sup>規定之程序審查發現問題，而體委會對羽協的作法不表認同，決定以其目的事業主管機關立場，採取強勢手段，暫停對羽協的全部經費補助，包含中華奧會委辦的國際交流，以及全國體總的一般培訓、賽前訓練經費等，只保留兩名奧運重點選手

---

體總受理前項申請案件，應於受理 2 個月內，將審查結果陳報本會核定；本會應於收到體總審查結果後一個月內予以審核，並將審核結果通知大專體總或協會轉知各獲獎教練。

<sup>172</sup> 參閱聯合報，《教練獎金不合理 莊詹陳情》，2007 年 1 月 30 日，聯合報，D8 版。

<sup>173</sup> 同前註。

的訓練補助<sup>174</sup>。

羽協為避免體委會對其中斷補助，則將教練獎金的分配作法改由召開教練會議的方式，保留選手所提的有功教練，再增加羽協執行教練及階段教練共 5 人，以作為解決之道，而該方案也經過選手本人認可，使得該起事件暫告段落。

對於國內競賽獎勵獎金分配方式屢起爭議，除了以公開討論機制予以解決之外，有人主張應廢除。就教練獎金的部分，建議將該筆經費撥給基層教練，以提高他們的待遇，改善訓練環境；就選手獎金的部分，則建議與其給予高額獎金，不如提供後續就業保障並提供選手後續生涯規劃。此外，為避免單項運動協會獎金分配過程的爭議，有人主張不如由中央級體育領導單位直接發放，應可以避免中間的金錢交易困擾<sup>175</sup>。

## （二）、規範選手紀律，並以之作為推派出賽的依據

依據國家代表隊教練與選手選拔培訓及參賽處理辦法第 5 條規定，國家代表隊選手之選拔，應依各單項運動協會報本會核定之選手選拔實施計畫之規定，由各單項運動協會以公開選拔程序或經相關選拔、培訓委員會審議產生。以撞球協會為例，依據中華民國撞球運動協會組織章程第 5 條規定，撞球協會為代表我國參加國際撞球組織唯一團體，並且具有推薦國內撞球隊伍出國比賽之責任。因此，單項運動協會的選派對於國內選手能否出國參加比賽是為重要的關鍵因素，訂定規範，確保選手合於出賽資格，避免舞弊，提出成績優秀且具奪牌希望的選手名單，不僅是撞球協會，更是每一個國內單項運動協會的重任。

此外，依據同處理辦法第 15 條規定，賦予單項運動協會對選手懲處以及取消其代表隊選手資格的權力<sup>176</sup>。由於培訓選手有機會於日後獲選代表我國參與國

<sup>174</sup> 詳細內容請參閱《陳○國光獎章案遲未見處理 祭出成立以來最強硬措施》，2000 年 1 月 8 日，民生報，25 版；《陳○VS.羽協 衝突未解決》，1999 年 12 月 18 日，民生報，26 版。

<sup>175</sup> 詳閱《鉅額獎金 亂象源頭》，2000 年 7 月 13 日，民生報，B2 版。

<sup>176</sup> 國家代表隊教練與選手選拔培訓及參賽處理辦法第 15 條規定：選手於培（集）訓或參賽期間，有下列情事之一者，得由所屬單項運動協會召開會議審議，以決定懲處方式；情節重大者，應報經國訓中心備查後，取消其代表隊選手資格：

- 一、未依選手培訓參賽實施計畫參加國家代表隊培（集）訓，及參賽者。
- 二、違規使用運動禁藥，損及團體形象或國家榮譽，經查證屬實者。
- 三、不聽從教練指導或有破壞國家代表隊團體和諧等情事者。

際賽事，屆時也代表我國在國際之形象，因此，建立選手紀律，並適時以處罰的方式使選手得到警戒，亦是單項運動協會的重責大任。

以撞球為例，2006 年亞運撞球培訓賽傳出有選手利用其績分遙遙領先之地位，以打放水球之方式，協助與其私交良好卻落後之選手，取得參賽資格<sup>177</sup>。於此，撞球協會應藉由其選派選手之職權，積極要求培訓賽所聘任的裁判，加強執法，嚴格監督，以避免任何舞弊事件影響出賽名單的公正性。一旦選手被查證屬實，則必須遞交選訓委員會，開除其國手資格，甚至禁賽。

至於由單項運動協會訂定紀律規範之情形，以撞球協會為例，現階段比賽訂出八大罰則，包括比賽遲到 5 分鐘罰一局，遲到 15 分鐘以棄權論；手機響、接手機、比賽中交談、嘻笑、延誤比賽、未完成賽事、暫停逾時、抽菸等，全都加罰一局，還要繳交一千至一萬元不等的罰鍰。

### (三)、解決參賽選手重疊之問題

國內各單項運動協會的重要任務之一，為核定國手之資格，推派參與國際比賽。依據各種運動賽會參賽選手重疊問題處理辦法第 3 條第 2 款之規定<sup>178</sup>，奧林匹克運動會資格賽與前項賽會時間重疊時，選手應參加之比賽，由全國單項運動協會評估後送行政院體育委員會國家運動選手訓練中心審查，並報請體委會核定

---

四、變賣或使用公家器材設備，涉有營私圖利行為者。

五、未有特殊理由，不接受國家代表隊徵召者。

<sup>177</sup> 詳閱《又傳打放水球撞協祭出罰則》，2006 年 6 月 29 日，民生報，B3 版。

<sup>178</sup> 具下列國際性運動賽會國家代表隊資格之選手，參加國際或國內各種運動賽會時間重疊時，應優先參加國際賽會；各國際賽會時間重疊者，並依下列優先順序參加比賽：

一、奧林匹克運動會。

二、亞洲運動會。

三、世界大學運動會。

四、東亞運動會。

五、世界青少年運動會。

六、世界單項運動錦標（盃）賽或公開賽。

七、亞洲單項運動錦標（盃）賽或公開賽。

八、世界大學單項運動錦標賽。

九、世界青、少年單項運動錦標（盃）賽。

十、亞洲青、少年單項運動錦標（盃）賽。

十一、亞洲大學單項運動錦標賽。

奧林匹克運動會資格賽與前項賽會時間重疊時，選手應參加之比賽，由全國單項運動協會評估後送行政院體育委員會國家運動選手訓練中心審查，並報請體委會核定後定之，不受前項各款順序之限制。

後定之<sup>179</sup>。

#### (四)、禁藥檢驗

單項運動協會為遵守國際反禁藥之規定，必須配合辦理相關之運動禁藥管制工作。依據運動禁藥管制辦法第 13 條之規定，全國性單項運動團體必須於其所舉(承)辦之各單項運動錦標賽及國家代表隊選拔賽，應依中華奧會相關規定辦理運動禁藥管制事宜。

為了促使單項運動協會執行藥檢，並對所屬運動員於藥物使用上善為監督，體委會則以停止行政輔導及經費補助作為手段，督促各單項運動協會予以行動。同辦法第 15 條第 1 項第 2 款規定，全國性單項運動團體若於 1 年內經檢測所屬運動員累積 2 名以上呈陽性反應，或拒不執行經核定之處罰者，得由各相關權責單位報請本會核定停止其 1 年或 1 年以上之行政輔導及經費補助。

此外，並於同辦法第 16 條規定，各全國性單項運動團體除訂有比中華奧會所訂較嚴格之處罰規定外，應尊重並配合中華奧會或運動禁藥管制權責機關團體之處罰決議；違反者，體委會將予以停止其 1 年或 1 年以上之行政輔導及經費補助。

#### (五)、其他

以上一至四點為體育相關辦法明文規定單項運動協會對於其所屬之選手應盡之義務和應遵守之規範，以下兩點則為雖未明文規定，但也為單項運動協會對所屬選手之權利義務事項：1、為所屬運動項目競賽選手爭取權益<sup>180</sup>；2、透過獎金或罰款等誘因以激勵鬥志<sup>181</sup>。

<sup>179</sup> 如何在國家榮譽與選手個人意願兩者之中取捨，應是各單項運動協會應努力克服的課題。以籃球為例，在總統杯籃賽女子組當中，衛冕的國泰人壽隊因 5 名大將入選曼谷亞運中華隊，被籃協限制出賽，而造成國泰尋求三連霸失利，及終止在總統杯的廿一連勝紀錄。雖然之後籃協理事長王人達已向國泰隊表達歉意並尋求其諒解，但該事件也突顯國內各單項運動協會限制國手參加國內比賽，其作法的合理正當性之問題；此外，為追求國家榮譽，因而損及選手及所屬球隊之利益時，是否應給予補償或相關措施以減少其損失。

<sup>180</sup> 代表性的案例有二，首先為 2006 年多哈亞運撞球項目競賽籤表，損及我國選手之權益，詳閱《籤表排得離譜撞協提抗議》，2006 年 11 月 28 日，民生報，B2 版。其次為 2006 年第一屆世界杯撞球國家對抗賽臨時變更比賽時間，損及我國選手權益，詳閱《賽程更動匆促上陣 中華出局心情鬱卒》，2006 年 8 月 28 日，民生報，B1 版。

<sup>181</sup> 以撞球協會為例，為備戰多哈亞運，將亞運之前的一場國內賽事當作練習賽，並以「獎一萬、

# 第五章 相關法制研擬（代結論）

## 壹、制定「體育團體法」的可行性與必要性

競技運動與全民運動之發展與落實，有賴於體育團體組織建構的健全。國內體育團體因未能建立一套妥當的制度，使得體育活動發展受阻。此外，人團法的規範方式與體育團體的實存情形具有落差，使得體育團體發展受到限制。為健全我國體育團體的健全發展，是否有必要訂定體育團體專門法律，成為討論之焦點。

為了詳為討論訂定專法的必要性，以下將首先針對我國體育團體存在的若干問題，加以釐清。其次，依據現行規定的缺失之處，陳述目前提倡訂定體育團體專門法律之理由。第三，從可行性和立法效益的評估等觀點，探討訂定專法可能的副作用，例如使得制度僵化，或是立法程序的漫長而不可預測。最後則是依據上述理由提出小結，作為是否須另行訂定體育團體專門法律的依據。

### 一、體育團體之問題

具體而言，目前我國體育團體有下述有待解決之問題：

首先，體育團體必須適用人團法之規定，是目前體育事務學者專家最為詬病的一點。由於體育團體必須適用人團法的緣故，必須以個人會員作為會員建制之方式，造成目前全國性單項運動協會內少數個人會員便可壟斷會務運作；此外，由於 30 人便可發起成立人民團體，造成部分全國性單項運動協會會員來源有限，未能普遍依循鄉鎮市、縣市、全國等行政區域逐級而上的三級會員建制，使得會員難以具備全國代表性的基礎。此一因素，不符全國性單項運動協會發展應以團體會員、行政區域分層建制之目標，有礙於其健全發展。

---

罰五千」的準則，激勵台灣選手獲勝的鬥志。在這場女子職業撞球大賽之中，撞球協會將多哈亞運女子九號球金牌的熱門人選南韓選手視為頭號敵人，為了激勵選手，撞協開出獎勵準則，凡是擊敗該名選手，撞協將加發一萬元獎金，但是輸了比賽，則必須被罰五千元，詳閱《金佳映 必殺令 獎一萬 罰五千》，2006 年 7 月 14 日，民生報，B3 版。

其次、就各國競技體育事項的總舵手—國家奧會而言，由於國際體育發展傾向以非政府組織作為領導中心，而排除政治力的過度干預，突顯出中華奧會在我國競技體育事務上具有相當重要且特殊的地位，但中華奧會的組織方式卻因性質上的獨特，被法院認定不符民法法人登記要件，造成其所處地位的尷尬。

第三、就體育團體的運作和監督面向而言，由於體育團體的運作方式與受體委會補助款與委辦經費、監督的相關規範散見於各個法律，或未清楚明訂，使得體育團體的權利與義務不清。而另一方面，體委會享有人力、財務與法律的優勢，民間體育團體的地位因無相對明確的法律保障，也產生困難。

第四、就國家體育發展的重要根基—全國性單項運動協會而言，基於國際性單項運動協會僅承認各國單一團體作為會員，作為連繫運作的唯一管道，實有必要建立「單一組織原則」，而此一制度有待健全。

## 二、訂定體育團體法的理由

體育界人士支持訂定體育團體法之理由，主要想藉由該法建立全國性單項運動協會以團體會員、逐級建制的會員制度；免除中華奧會須依民法及人團法規定向法院辦理登記的困境，而逕自取得具特殊性質之公益法人地位；精確規定奧會、體總、單項運動協會的地位、組織、權限行使與監督；精確規定藥檢、仲裁等事項；精確化體委會所享有的監督權；精確化公權力行使之委託之法源等。

## 三、制定專法之可能不利限制

在講究彈性效率和規則鬆綁的趨勢之下，是否必須訂定專法以作為體育團體發展需要，非無商榷餘地。

首先，就立法意義而言，由於體育團體法必須由中央提案，而中央立法管控其實不利於地方體育團體活動，若稍有不慎，恐怕造成入侵地方自治團體與社會團體之體育事務的自主治理。

其次，就內容面而言，訂定專法在某種程度也壓縮地方與民間團體自主形成政策之空間。法律條文雖有助於權利義務和相關辦法明確化，但也減少運作過程

中的彈性空間，亦即所謂制度僵化。不可否認的，體育團體的基本權利和上游的運作規則應藉由法律明文規定，使得權益獲得保障，以及作為可供遵循的共同原則；然而，中下游、技術性及細膩性的規定不應納入法律條文之中，蓋法律條文具有一定之固定性，為求因時制宜，現行以作業辦法規定的方式則是相當妥當的作法。換言之，對於體育團體的運作方式，不須明定細膩且高強度的規範，而在確立基本原則之下，其餘則為自主形成或訂立辦法即可。

第三，就立法進程而言，體育團體法的規範內容與範圍必須先取得共識，學者專家的討論以及利害關係人各方立場的表達與折衝將耗費相當之時日。此外，體育團體法形成草案後，必須經由立法院三讀通過，而目前政治局勢較為對立，立法院則成為立場攻防的激烈戰場，立院審議法案的速度較為緩慢，在眾多法案預備排入議程討論的情形之下，體育團體法不見得能夠在預期的時間內被納入議程且予以三讀通過。

#### 四、短、中、長程的立法目標

在考量上述之因素之後，為了平衡保障體育團體之權益，以及體育事務運作的彈性，以下將列舉出一個較為可行的作法。

首先，可由國體法的部分修正，以確定我國體育團體組織政策的方向，再由相關法規命令以及中華奧會、體總與各單項運動協會章程的修正，建立必要的制度。如此得一方面保有制度的彈性，減少立法時因為打擊面過廣而不免存在的爭執與混亂可能，並得避免制度僵化。尤其，制定體育團體專門法律固然有助於相關體育事務規定之統合和明確化，但吾人必須衡量當前局勢立法程序的冗長性，以及參與體育事務性質的快速變遷性和即時回應性，使得立法成效不如預期。因此，宜建立短、中、長程目標以作為體育團體政策的階段性方針，以因應體育團體各階段的需要。

就**短程目標**而言，較為務實的作法為，藉由體委會提供的補助款與委辦經費（尤其經由評鑑），加上中華奧會之認定單項運動協會的專屬權利，應可妥善建

立誘因機制，逐步導正全國性單項運動協會成為以團體會員為主的組織型態。其次，也應將體育團體有關的重要事項加以規定，以便利施行及免除來自法律保留面的爭議，尤其：有關中華奧會（或甚至體總）的地位與權限；現行體委會施政中有違反法律保留疑慮的部分；藥檢、仲裁、體育專業人員證照、免除採購法限制等。**中程目標**則可針對全國性單項運動協會的體制與制度，以一種合宜的改革速度，加以明文規定，例如賦予團體會員於各該協會最高權力單位－會員大會－較為優厚的投票權力，使得個人會員的影響力逐漸下降--如此作法能夠避免既得利益者面臨制度變革時的反彈。再如明確要求全國性單項運動協會必須建立團體會員體制。第三則為運動團體有關的重要制度之不斷精確化，例如藥檢、仲裁、採購等。

**長程目標**則以建立體育團體法作為方向。

## 貳、建議條文整理

以下將本研究的建議，以條文方式加以表現。必須說明者為，整理之條文，只扮演問題提出與初步說理的作用，至於具體內容，事涉複雜且細膩的行政可行性與政治可行性的判斷，應為主管機關根據實務為精細規劃及決策。

建議修正條文	現行條文	說明
第四條第一項 本法之主管機關：在中央為行政院體育委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府；在鄉(鎮、市)為鄉(鎮、市)公所。	第四條第一項 本法之主管機關：在中央為行政院體育委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。	根據地方制度法第二十條第四款第三目及第五目規定，鄉(鎮、市)體育活動及體育團體之管理，屬於鄉(鎮、市)之自治事項。為防杜目前行政作業實務上對於鄉鎮市體育團體之主管機關究係縣(市)政府，抑或鄉(鎮、市)公所之爭議，爰增訂鄉(鎮、市)公所為鄉(鎮、市)體育事務之主管機關，以資明確。
第七之一條 民間體育團體為體育事項的社會推手與第一線的承辦部門，與政府之間		本條新增，旨在建立定性條款。實質價值則係源於憲法人民結社權、民主原則(當中之

存有伙伴關係。		人民積極主動參與)，以及出於體育事項之領域特色。
<p>(甲案)</p> <p>第七之二條 以推廣單項運動為目的之體育團體應依行政區域，分級組織。各級單項體育團體，以一個為限。下級單項運動團體應為其上一層同類團體之會員。除最基層之單項體育團體得存有個人會員外，各分級組織僅得以其下一層同類團體為其團體會員。全國性單項運動體育團體應有全國二分之一以上直轄市、縣(市)地區之同類分級組織為其團體會員。</p> <p>前項規定施行生效前已依人民團體法設立，但無分級組織之全國性單項運動協會，應於生效後逐年增設分級組織，至全國有逾半數以上直轄市、縣(市)地區成立同類之地方組織為止。但每年增設之分級組織不得少於兩個。</p>		<p>一、為落實體育競賽「單一團體原則」，杜絕同類同級體育團體各自為陣、多頭馬車之影響國際體育發展情事發生，明訂單項運動體育團體之組織架構應依行政區域，採分級單一團體制度。惟由於事涉人民結社自由之限制，爰增訂第一句，以符法律保留原則之要求。</p> <p>二、在分級組織架構下，增訂第二句，規定下級組織為直接上級組織之當然會員；且除最基層之單項運動體育團體得招收個人會員外，其他分級組織以團體會員為限，以收體育團體組織規整之效。</p> <p>三、明訂全國性單項運動協會之下級團體在全國行政區域內之應設置比例。</p> <p>四、基於信賴保護原則之考量，乃針對現存單項運動體育團體在本法修正後之組織調整訂定過渡規定，使其得以逐年落實上下分級制體育團體之立法旨趣。</p>
<p>(乙案) 同上，但增訂第三項</p> <p>第七之二條第三項 於完成前項改革前，全國性單項運動協會得經由章程，賦予團體會員於會員大會較為優勢的投票權利，其相關標準由中央主管機關訂之。</p>		<p>一、第七之二條第一項、第二項新增，同甲案。</p> <p>二、第三項引入過渡時期之強化單項運動團體會員體質機制。</p>
<p>第九條 中華奧林匹克委員會(以下簡稱中華奧會)之組織、任務及成立宗旨，應符</p>	<p>第九條 中華奧林匹克委員會(以下簡稱中華奧會)之組織、任務及成立宗旨，應符</p>	<p>一、第一項維持原規定。</p> <p>二、第二項規定直接透過立法排除民法及人團法適用。以上</p>

<p>合國際奧林匹克委員會(以下簡稱國際奧會)憲章,並受中華民國法律之管轄。</p> <p>中華奧會經取得中央體育主管機關之許可,為公益社團法人,不適用民法及人民團體法之規定。其會員包括自然人或法人。<u>其有關之組織與會務及解散與清算等,由中央主管機關依據國際奧會憲章並參考我國主要法制訂定辦法。</u></p> <p>中華奧會代表我國參與國際奧林匹克運動會、亞洲運動會、東亞運動會或其他國際奧會認可之綜合性運動會有關事宜,並辦理國家代表隊組訓及參賽事宜。國家代表隊之組訓標準及程序,由中華奧會會同各單項運動協會訂定辦法,報請中央主管機關核定後實施之。</p> <p>中華奧會辦理前項事項,對於體育器材或設施之採購,事涉時效及運動員習慣性品牌者,其採購由中華奧會另訂程序辦理,不適用政府採購法之規定。</p> <p>中華奧會辦理第三項所定事項,各單項運動協會及相關體育團體有配合辦理的義務。</p>	<p>合國際奧林匹克委員會(以下簡稱國際奧會)憲章,並受中華民國法律之管轄。</p> <p>中華奧會經取得中央主管機關之許可,為公益法人,應準用民法之規定,向其會址所在地之法院為登記。</p> <p>中華奧會在符合奧林匹克憲章規定情形下,與中央主管機關配合辦理下列國際事務:</p> <p>一、參加國際奧林匹克運動會、亞洲運動會、東亞運動會或其他國際奧會認可之綜合性運動會有關事務。</p> <p>二、我國單項體育團體申請加入國際體育組織之承認或認可。</p> <p>三、其他有關國際體育交流事務。</p> <p>辦理前項有關參賽及承認或認可之事務,中華奧會應就承認或認可之條件與其爭議處理之仲裁程序、有關參賽之爭議處理仲裁程序及其他相關爭議事項,訂定處理規範,報請中央主管機關核定後實施之。</p>	<p>之排除依民法之登記,即使能夠修法獲得通過,仍留下一個問題:中華奧會之有關制度,例如前述會章第 18 條有關召開臨時會之規定、第 20 條有關變更章程之決議規定、第 40 條有關解散之規定,與民法相關規定不符,也必須一併修改排除;但就其清算解散之部分得適用或準用民法。為解決以上問題,乃規定,其有關之組織與會務及解散與清算等,由中央主管機關依據國際奧會憲章並參考我國主要法制訂定辦法。</p> <p>三、第三項明文授與中華奧會代表我國參與國際事務的專屬管轄權,及授權辦理國家代表隊選、訓、賽事宜。如此可明白消除違反法律保留的疑慮。</p> <p>四、第四項規定體育器材之採購,符合「時效」及「運動員習慣性品牌」兩項條件者,其採購不適用政府採購法之規定。即有限制排除政府採購法適用。</p> <p>五、第五項規定明文課予各體育團體配合中華奧會辦理國家代表隊選訓賽之義務。</p>
<p>第九條之一 中華奧會辦理第九條第三項所定事項,事涉各體育團體間、運動員(含教練、指導員等輔助人員)與體育團體間之爭議,由中華奧會調處之。調處不成者,依</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、明文規定有關中華奧會辦理法定事項所生爭議,依調處、仲裁方式解決,以符合國際處理運動爭議之方式。調處是仲裁的前置程序。</p>

<p>仲裁法規定，交付仲裁。</p> <p>爭議一方為中華奧會者，由行政院體育委員會調處之。調處不成者，依仲裁法規定，交付仲裁。</p> <p>行政院體育委員會及中華奧會應依正當程序原則，分別訂定調處辦法。</p>		
<p>第九條之二 我國單項體育團體申請加入國際體育組織，應先經中華奧會之認可。中華奧會就每一運動項目僅得承認一個隸屬國際運動總會全國性運動協會。</p> <p>經認可加入國際運動總會之單項團體，中華奧會應協助其加入國際單項運動組織。</p> <p>經認可加入國際運動總會之單項團體，有下列情形之一者，得由其他體育團體向中華奧會申請取代之：</p> <p>一、依人民團體法第五十九條規定解散者；</p> <p>二、無法充分代表國內體育團體參與國際體育活動者；</p> <p>三、……</p> <p>四、……（以上僅為立法例示，理由應由主管機關再為詳細討論）</p> <p>中華奧會應就認可、取代之條件、審議程序，依正當程序原則訂定辦法，報請中央主管機關核定後實施之。</p>		<p>一、本條新增。將第九條認可單項體育組織之規定，另立一條規定。</p> <p>二、授權中華奧會處理我國單項體育團體申請加入國際體育組織之認可事宜。因與代表國家參與國際奧會事宜性質不同，爰另立一條規定。</p>
<p>第九條之三 經中華奧會認可之單項運動團體，享有下列權利：</p> <p>一、代表國家參與各該國際單項運動總會之活動；</p>		<p>本條新增，規定受認可之單項運動團體之權利與義務。</p>

<p>二、設定運動發展目標及鼓勵達成該項目標；</p> <p>三、擔任業餘體育活動的協調組織；</p> <p>四、舉辦業餘運動競賽；</p> <p>五、推薦國家代表隊人選或體體；</p> <p>六、……（以上僅為立法例示，內容應由主管機關再為詳細討論）</p> <p>前項單項運動團體，負有下列義務：</p> <p>一、協助推動政府所定之體育政策；</p> <p>二、推展及參與其代表的體育活動；</p> <p>三、與中華奧會配合組訓國家代表隊；</p> <p>四、……；</p> <p>五、……（以上僅為立法例示，內容應由主管機關再為詳細討論）</p>		
<p>第〇〇條 中華民國體育總會（以下簡稱中華體總）為民法上之公益社團，受行政院體育委會之委託辦理下列體育事務：</p> <p>一、教練、裁判及相關體育運動休閒從業人員講習、檢測、發證、管理事宜。</p> <p>二、國內運動場地、器材規格之認證事宜。</p> <p>三、各縣(市)體育團體之設立輔導事宜。</p> <p>四、……</p> <p>五、……（以上僅為立法例，委辦事項應由主管機關再為詳細討論）</p>		<p>在適當條文賦與體總法定地位，並定位為受委託行使公權力性質。</p>

<p>中華體育辦理前項事項，應依政府有關法令規定為之。</p>		
<p>第〇〇條 中華奧會應自行建立課責機制，並於每年〇〇月就前一年之會務運作及財務收支情形，向體育主管機關提出書面報告，並依法公開。</p>		<p>規定中華奧會之自行建立課責機制的義務，以及接受體育主管機關監督及資訊公開的義務。</p>
<p>第十一條 中央主管機關應建立體育專業人員之進修及依職業訓練法之檢定與發照制度。</p> <p>前項體育專業人員之範圍，由中央主管機關聽取相關體育團體與人員意見後決定之。各體育專業人員資格檢定、證照核發、校正、換發、檢定費與證照費之費額、證照之撤銷、廢止及其他應遵行事項，依職業訓練有關法令辦理。</p>	<p>第十一條 中央主管機關應建立體育專業人員之進修及檢定制。</p> <p>前項體育專業人員之範圍，由中央主管機關定之；各體育專業人員資格檢定、證照核發、校正、換發、檢定費與證照費之費額、證照之撤銷、廢止及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定辦法辦理之。</p>	<p>一、體育專業人員採行職業訓練法之技術士證照。</p> <p>二、第二項課予中央主管機關訂定與修改證照分類的義務，但必須聽取相關團體與人員的意見。</p>
<p>第十四條 參加國內外運動賽會成績優良之運動選手、身心障礙運動選手與其有功教練，及對體育運動有特殊貢獻之個人或團體，政府應予以獎勵；其獎勵對象、條件、程序、方式、撤銷、廢止、註銷及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>必要時，中央主管機關得將體育獎勵發放之審核，委託全國性體育團體行使。</p> <p>前項參加國內外運動賽會成績優良之運動選手及身心障礙運動選手，政府應予以協助就業，其辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>第十四條 參加國內外運動賽會成績優良之運動選手、身心障礙運動選手與其有功教練，及對體育運動有特殊貢獻之個人或團體，政府應予以獎勵；其獎勵對象、條件、程序、方式、撤銷、廢止、註銷及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>前項參加國內外運動賽會成績優良之運動選手及身心障礙運動選手，政府應予以協助就業，其辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>於同條第一項加上授權私部門辦理條款，以符合法律保留原則。</p>

<p>第十四條之一 國家奧會、體總單項運動協會、地方體育會專職人員任用之專責人員適用勞動基準法。</p> <p>前項前項民間協會錄用成績優良運動選手為專業人員時，得予補助。其相關績效並得為敘薪之考量。</p>		<p>一、本條係新增。</p> <p>二、國家奧會及其他運動團體專職人員係領取工資並在雇主指揮監督下而為工作。目前常專責人員發生工作一兩年便被辭退的情形，無法累積經驗，爰有第 1 項之規定。</p> <p>三、優良運動人員應予獎勵，爰有第 2 項之規定。</p>
<p>第十七條 為維護運動員健康及促進競賽之公平，政府應加強運動禁藥管制之教育、宣導、輔導、防治及處理；其辦法，由中央主管機關定之。必要時，中央主管機關得將運動禁藥防治與處理，委託全國性體育團體行使。</p> <p>前項辦法之訂定，應符合世界運動禁藥組織訂定之規範。辦理禁藥檢測之醫療機構，由體育主管機關擇定。</p> <p>因禁藥裁決所生之爭議，依第 9 條之 1 所定調處、仲裁程序處理。</p>	<p>第十七條 為維護運動員健康及促進競賽之公平，政府應加強運動禁藥管制之教育、宣導、輔導、防治及處理；其辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、加上授權私部門辦理條款，以符合法律保留原則。</p> <p>二、增訂管制辦法之訂定，應應符合世界運動禁藥組織訂定之規範，以強調與國際接軌。</p> <p>三、為確保檢測的公正性，杜絕爭議，應由體育主管機關擇定國內檢測機構。</p> <p>四、禁藥爭議之解決，尋行政爭訟或司法程序過於緩慢，宜改循調處、仲裁程序處理。</p>

## 附錄一：訪談湯銘新委員 2007 年 7 月 20 日

本案係由本人於民國九十五年(2006)7月6日在行政院體委會第334次委員會議中提案”為加強體育團體組織功能，並與國際接軌，擬請參照「奧林匹克家族組織體系」，恢復「團體體育法」研訂專案小組。承綜計處委託台灣大學政治學系黃錦堂教授研究，本人有幸接受「體育團體法制研修」計畫小組之訪談及出席座談會等，尤其對研究小組之報告印象深刻。茲就個人自民45年（1956）起參與奧林匹克活動之經驗，陳述個人管見，以供研究小組成員參考：

一、我民間體育組織，係由基督教青年會美籍傳教士，於1922年在北京成立、並獲得國際奧會之承認為「中華奧會」、對內會名為「中華業餘運動聯合會」。1924年我體育界同仁在南京又成立中華全國體育協進會，取代由洋人主導之中華業餘運動會及中華奧會地位。1973年我因受中共乒乓外交之衝擊、退出聯合國後，我民間全國性體育組織始全面改組，奧會與體協分開，教育部亦成立體育司，以因應國際體育情勢。惟長期以來，因受限於人團法，民間組織人事、經費制度等問題未解決，致會務始終未能遵循國際組織之會章，推行會務與國際接軌。

二、體委會成立以來，各縣市政府體育組織專業人員不多，各縣市民間體育組織與全國性民間組織既無縱的關係，亦缺橫的聯繫，形成各自為政，以致對內領導全國之單向運動協會有困難，對外之代表性不足而功能不彰。

三、在體育司未成立之前，民間體育團體全賴國民黨中央社工會及外交部協助支援，僅以維護國際會籍及參加國際交流活動為主，而勉強維持部份對外之國際關係。日後由教育部體育司接管輔導，並予經費補助，使引起部份所謂「熱心人士」之興趣，尤其經常公費出國開會，參加競賽及參與國際活動之風光，如自掏腰包捐款亦能節稅等，少數理事長之興趣日高。

四、民間體育團體會務大多由理事長、副理事長或秘書長負責主持，由餘人團法之個人會員制度完全不符國際單項運動總會之規章之規定。因此會員大會可能因

改選僅四年一次，個人會員則成為投票部隊，會員平時並未參與會務活動，履行會員之義務及權利，至少數協會已淪為「家天下」如父傳子、夫傳妻、兄傳弟等現象，實有違民主法制、公平競爭之精神，且違背國際組織之會章及制度。

五、就政府行政體系而言，目前行政院以下設有體委會，但地方政府無之，從而難以上行下效。目前縣級只設有民間綜合性之縣體育會。各縣市沒有足夠的體育（訓練）場地、學校也沒有整套的體育教材。從小學開始、體育課就沒落實，國中、高中及大學之學校體育，因缺發監督與考核。學校體育為全民體育之基礎，如各縣市民間體育組織亦不能正常推展期會務。學校體育與社會全民體育及競技體育更無法接軌，又何以與國際接軌？

六、整體的策略，應在於體委會對全國性民間體育團體組織與會務之輔導，以客觀公正之評鑑辦法，作為經費補助各單項運動協會之依據。因此制定「體育團體法」，並賦予政府補助全國性民間體育團體經費標準及辦法。體委會掌控政府經費、資源及國家體育政策，如能制定合乎「國際化」之「體育團體法」，及健全的人事、經費制度，以改善長期以來困境。

七、有關各全國性單項運動協會人事制度建立，宜明文規定如競選理事長者，必先入會後，並當選為常務理事，或副理事長一任（四年）之經歷，有社會地位及聲望，且能出錢出力，宣示為協會服務奉獻者，以免憑權勢、關係而空降。秘書長經由理事長提名專業專職，體育運動人員擔任之為佳。

八、我國各全國性單項運動協會幹事部（秘書處）人員在編制配備上，至少應有如下四種人員：

- 1、行政人員（擬定年度工作計畫、編制經費預算）。
- 2、國家教練（負責訓練，了解國際、國內外比賽現況，能提升技術水平）。
- 3、國際體育事物人員（外文處理、編譯、資訊收集、國際關係建立）。
- 4、競賽技術人員（國內、外競賽裁判事宜之聯繫、安排及管理）。

上列四人必須為常任。此外尚有財務、事務等兼任職人員配合。若吾人略為初估，以上的配備每月約計 50 萬元上下。我認為，在自助人助的原則之下，應由

理事長籌措半數，包括每年應收之會員入會費（團體、個人），比賽活動之門票收入，運動行銷及工商界之捐贈等。另一半請體委會補助（以委辦方式之）。

九、一個所謂全國性的單項運動協會，至少有十三個團體會員（全國之 25 縣市之半數）、各縣市單項運動委員會，亦應以行政區域之多數「團體會員」，始能參加為全國性單項協會會員。如兩年內不能達到半數以上團體會員時，則降為預備會員（無投票權）。

十、奧會與總會合併，在蔡辰威主席兼理事長任內，作業應無太多困難。我主管單位如能考量事權統一，民間體育組織領導一元化，並與國際接軌，甚至以國家體育發展前途為考量，實為刻不容緩之當頭急務！

## 附錄二：「體育團體法制議題研修」座談會記錄

時間：2007年10月8日下午1點至3點20分

地點：台大社會科學院第二會議室

記錄：呂椿偉

### 一、蔡賜爵副會長：

#### 表達個人基本立場

肯定全國性單項運動協會應採「由下而上層級組成」以及「團體會員」之組織架構模式，前者方能健全體育團體的長遠發展，後者則是回應體壇實務之現況，以體總為例，目前以體育團體為唯一組成方式，不接受個別會員。

#### 應確認現任主委之意向

由於本項計畫案在前任體委會主委在任時委託，建議研究團隊先確認現任體委會主委的領導理念為何，對相關體育法制的修法方向為何，方能事半功倍。例如體委會對中華奧會、體總、單項運動協會等體育團體的認知究竟為「伙伴關係」或「伙計關係」？上述三種類型體育團體的定位又為如何？予以清楚界定之後，得以作為後續討論之根據。

#### 人團法的規定使得單項運動協會會務不彰

目前人團法的規定內容，與體育實務與執行上存有相當大的落差，因此規範不易實踐。依據人團法規定，30人以上即可發起組成人民團體，該團體的規模對全國性的體育團體而言，會員代表性太低。在體育團體會員數過少之情形下，少數會員的集結即可對掌控體育團體會務的走向，而既得利益者藉由理事會的機制，排除新會員的參與，所以不容易接納新會員的加入。因此，特定人士得以持續控制單一運動協會，相關的改革方案也難以於該協會內推展。

## 全國性單項運動協會缺乏全國會員的代表性

目前隸屬於體總之下的會員有 63 個體育團體(包含 59 個全國性單項運動協會和 4 個地區性體育會)，其中會員人數超過 300 人以上者不到十分之一，會員人數有限，難以遵循人團法第 28 條規定<sup>182</sup>，劃設地區以產生會員代表，甚且部分全國性單項運動協會只有數十個會員，未達相當會員人數之規模。

全國性的單項運動協會與各縣市體育會之關係呈現「脫勾」狀態，有礙於長期體育健全發展。一個體育組織要能夠長遠發展，必定須有充足的會員支持，並且由下而上地逐級建構規模性的組織架構。全國性單項運動協會未能普遍性建立各行政層級會員體系，有礙於體育發展。

## 修正人團法以符合體育團體之特性

人團法為主要癥結所在，蓋其未體察社會團體（如體育團體）之特殊性，亦即人團法係以個人會員為人民團體的組成單位，造成若干單項運動協會僅有數十人便可稱作全國性的體育團體，會員代表性不足。建議透過相關法制研修，將人團法之不當規定予以矯正之。

## 導正單項運動協會為團體會員制的具體作法

至於如何將現有之個人會員為主之單項運動協會會員型態，轉型為團體會員為主之型態？建議之作法為，由體委會建立輔導機制，承認既有會員結構（個人會員與團體會員併存制），以保障既得利益，降低新制度推行阻礙。之後則規定逐年應達成之團體會員比例及相關標準，並且藉由團體會員投票加權制的設計，提升團體會員之權利，未達規定者，先降級列入觀察會員。經一段期間後，仍未

---

<sup>182</sup> 人民團體法第 28 條規定：

人民團體會員（會員代表）人數超過三百人以上者，得劃分地區，依會員（會員代表）人數比例選出代表，再合開代表大會，行使會員大會職權。  
前項地區之劃分應選代表名額之分配，應報請主管機關核備。

達到要求者，則予以開除會籍。

### **單一運動項目之下有多重協會的現況並非主張修法之理由**

欲修正現行國體法或其他相關法規的原因，並不是為了化解目前單一運動項目下有多重運動協會的問題，亦即部分人士因為無法取得既有單項運動協會的主導權，因而另行成立相同運動項目的單項協會，並訴諸媒體的力量，宣告既有單項運動協會運作方式的不公，以向既有單項運動協會抗衡。對於類似爭議，不應循修法途徑，而應從「體制內」的途徑尋求解決之道，促進既有單項運動協會的運作程序更為民主公開，藉由尋求協會內會員大會的支持以取得領導權。

### **對體育經費/運動彩券的看法**

在體育經費的補助上，常有捉襟見肘與僧多粥少的問題，雖然未來會有運動彩券發行，但運動彩券的分配盈餘依照公益彩券發行條例規定，用途為社會福利，未能直接挹注體育硬體建設或全民運動的推廣，與體育界的期待落差甚大，希望未來能透過修法等方式，將其盈餘用於增加體育推廣之費用之用途上。

### **體委會欠缺對民間體育團體的尊重**

就理想上而言，體委會應與民間體育團體加強合作與溝通，但就個人觀察而言，上述體育團體並未獲得體委會的尊重甚至被冷落。因此，近年來中華奧會的地位有如苟且偷生，而體總的地位有如苟延殘喘。

## **二、湯銘新委員：**

### **體育團體的問題癥結在於欠缺完整的制度規範**

問題的癥結歸因於國內未建立一套完整且明確的制度規範。為訂定完整且明確的規範，應參考國際體壇的作法，例如奧林匹克憲章、國際單項運動協會聯合

會規範的實際作法，修正目前因欠缺相關運作規則，而造成國內體育活動運作未能順暢的結果，例如人情因素對於體育活動的干預等。

### **訂立體育團體法具有重要意義**

訂立體育團體法有其必要性，使得體育團體不必再受制於人團法的規定。團體法訂立之後，目前有關中華奧會之名稱、辦理法人登記等問題均可解決。

### **整頓單項運動協會的組織架構**

單項運動協會必須以團體作為會員基礎，現前作法以 30 人之個人會員便可以成立一個單項運動協會，並非恰當作法，且完全與國際脫軌。全國性單項運動協會應朝向以三級的組織架構，例如鄉鎮市、縣市及中央等三級從地方到中央之由下而上的架構，並且要求該協會會員來源的普及性，否則僅有兩三人之協會便可輕易成為全國性的體育組織，例如必須在全國 13 個縣市都有會員（25 個縣市中之一半），方能有健全之發展。

### **中央政府應設立地方級體育主管機關**

中央政府已設立體委會以作為體育事務的官方機關，地方政府如各縣市也應有管理體育活動的相關單位，例如目前的台北市政府體育處，才有助於體育事務在各縣市地區的經營。未來應明確劃定中央與地方體育主管機關之權限範圍，全國應採行鄉鎮市、縣、中央三層級之體制。然而，現今則面臨地方層級無權責單位，致使體育發展在鄉鎮市層級產生斷層與落差。

### **厚植民間辦理體育活動**

辦理體育活動在國際上的定位為民間組織自主之性質，政治不得干預體育。目前體委會過度介入國際體育事務的作法，雖然基於對外加強我國奪牌希望，但對於健全國際體育團體之發展，但加強組織及會務輔導，令人懷念就國民黨時代

社工會及外交部之協助輔導。在教育部體育司、體委會成立之前，中華奧會與體總已具有相當之辦理成效。當時政府並未設置體育事務的管轄單位，中華奧會依靠外交部的經費補助，自行辦理多項活動，亦有相當成效。

目前體委會許多業務都不委託中華奧會、體總辦理，而由內部單位接管，甚至委託其他民間非體育專業組織或企業辦理單位，否定長期以來民間組織所作的努力。在政府組織再造的大環境之下，應注意體委會一旦萎縮之可能效果，因為民間近年來以體委會之政策為首，缺少主辦體育活動的經驗，一旦失去中心領導，整個體育活動的秩序會一瞬間崩盤紛亂。

### **我國體育政策應為之走向**

就我國整體體育政策的大方向而言，應以推廣全民運動為主，健全國民體魄，至於追求競技運動的卓越，例如奪得金牌，則是可遇不可求。

### **健全全國性單項運動協會的作法**

至於我國要如何健全全國性的單項運動協會，可從兩方面去達成，一為由國家資源如體委會協助輔導，二為遵循國際標準與要求。

首先，應以國家級的政府部會體委會為首，憑藉體委會在人事、法令和預算上所掌控的資源優勢，培養運動教練、運動行政幹部，國際體育事務人員等，之後在運動團體和運動制度發展趨向健全完整，再將累積而得的成果交由民間往後自行運作。就目前民間團體所擁有的資源而言，逕自要求民間團體須達到高標準的績效，可行性不高。

第二，可將全國性單項運動協會的行事方式與作法，逐漸導向「奧林匹克家族之組織與活動」之模式及標準，在調整過程之中，可給予緩衝期間進行改善，若未達標準，則降至觀察會員或預備會員，若期限內達成標準，便升回正式會員，若仍未達到標準，則中止會員資格。

### 三、陳國儀秘書長

#### 對研究團體的研究建議

由於我國競技運動與全民運動之發展與落實，以及其他先進國家在辦理體育活動之根本問題，均為全國性單項運動協會的範疇，所以建議研究團體應以單項運動協會作為研究重心。尤其如何讓現行單項運動協會的組織方式從「由上而下」轉為「由下而上」，以扭轉目前體育團體過度鬆散而欠缺紀律的既定印象，為重要關鍵。

#### 人團法規範無法與體育團體契合之原因

目前體育團體所適用之人團法，其起初之立法目的為因應解嚴，開放民間成立政治團體而訂定，於是條文內有 30 人便可發起成立一個人民團體。但對於社會團體，尤其是體育團體而言，並不妥當，而與體育團體的實際情形有別。尤其全國性單項運動協會只有唯一一個能夠代表我國，成為國際單項運動協會聯合會之會員。與其他人民團體，例如政治團體，強調民主多元，因而以個人會員為主的取向不同。

#### 修法以保障中華奧會之特殊地位

依據奧林匹克活動運作實務以及國內團體法的規定，中華奧會具有處理國際賽事參賽事務，以及承認國內運動團體對外參加國際單項運動協會之權力，其權力甚為特殊，與國內一般人民團體不同，但目前人團法之規範內容卻未考量中華奧會之地位特殊性。依據人團法之規定，中華奧會必須符合國內法人組織要件，並向法院辦理法人登記。受限於國內法規，使得中華奧會之權力只能對外而無法對內，建議應訂立或修改相關法律，以排除民法和人團法之適用，保障中華奧會於國內之地位的特殊性。以農會為例，依據農會法，便為不須向法院辦理登記之法人，而由主管部會認定即可。

以非政府組織作為運作中心，不但符合國際實務，也符合國內政府再造之潮流

即使我國政府以體委會作為體育事務的主管單位，近年來並不斷擴張職權，減少委託中華奧會辦理相關業務，但體委會必須體認國際奧會體制是以各國之國家奧會作為運作中心，並且國際體壇一直「避免政治干預體育」、「體育活動由非政府組織運作」的共識存在，政府官員應避免過度插手體育事務，以維護中華奧會之獨立性。

為因應國內政府改造之潮流，體育實務未來應以「委外化」為主，體委會雖仍為體育事務的主管部會，但應只參與政策研擬，而不應自為執行，這也是國際體育界的常態。有鑑於委外化的趨勢，未來應強化體總及相關單項協會之組織與能力，甚或是由民間組成之公司，來承接體育會委託之相關業務。

#### **體委會對單項運動協會之監督權限**

本於體育事務非屬國家事務之觀點，體委會扮演角色應限於輔導與促進，不宜介入過深。建議採低密度之監督即可，尤其集中業務重心於補助之發放與控管。在補助款或代辦費部分，由於目前各單項運動協會體制不健全，往往發生款項已收，但卻無法執行委託事務之窘境。建議在此部分可參酌國際奧會制度，以先核准，任務達成後始發款之方式。

#### **「五會合一」除了正面意義，還須衡量國際現勢**

五會合一，就組織架構面，因「單一窗口化」，政府官方單位與國內民間體育團體合併，有助於提升效率，然而，仍須考量國際現實面以及兩岸外交情勢，一方面國際體壇將體育活動定性為由民間團體承辦，不希望有過多的政治性干預，另一方面，當體育團體增添政府官方色彩之後，減少在國際彈性活動的空間，亦即可能會受到對岸的打壓。

#### **贊成「績效評鑑」，但必須「權責相符」**

個人完全同意針對國家奧會或全國性單項運動協會訂立績效標準，並以之作為其組織運作、執行成效與補助條件之評斷依據，但是績效考評的要求高低，必須與組織委託執行任務的權限高低為正向關係，若在未給予充分事務執行權限之下，而要求該組織須達到如何之績效，為相當不合理之作法。

目前有關國際奧會正式運動項目事務的辦理權限由體委會國際處負責，中華奧會完全無任何插手的機會，只能就非正式運動項目予以處理。此外，以 2009 年高雄世界運動會為例，一開始由中華奧會接洽，處理爭取承辦的流程，然而，在正式取得主辦權之後，中華奧會反而全然失去舉辦世運會的參與管道，逕由體委會接管。中華奧會一方面失去參與國際體育事務之管道，也未感受到官方在體育事務權限的尊重。

### 附錄三：「體育團體法制議題研修」研究計畫期末報告審查會議紀錄

壹、時間：96年11月21日（星期三）上午10時

貳、地點：本會2樓會議室

參、主席：李副主任委員高祥（陳參事雲蓮代理）記錄：鄭涵文

肆、出席人員：（如會議簽到單）

伍、主席致詞：（略）。

陸、業務單位報告：

一、行政院體育委員會（以下簡稱本會）為健全體育運動團體之業務運作，前於中華民國87年及88年間召開專案小組6次會議研訂《體育團體法》，惟未能定案，而賡行維持內政部目前依《人民團體法》暨相關子法等所架構「人民團體」之實務上通案作法，並依《國民體育法》（以下簡稱本法）第8條規定之授權，於91年10月11日訂定發布《全國性體育團體輔導及考核辦法》乙種，作為本會辦理全國性體育運動團體輔導及考核之依據，兼符法制規範及實際所需。

二、我國現行「體育運動團體」係國家推動體育政策及執行體育行政任務之重要媒介，其等雖係以《人民團體法》暨相關子法等作為基本法制架構，惟或有制定《體育團體法》之必要，復經本會湯委員銘新提案，經本會委員會第33次會議通過，提請學者專家研究，爰秉其決議研訂《體育團體法》（草案）相關研究議題。

三、本案期中報告曾於96年5月25日召開會議審查，相關審查意見擇要說明如下：

- （一）本研究建議與日本、韓國、中國等鄰近國家作比較，較合乎我國需要。研究重點，應釐清體育組織、架構與制度，進行政策建議並進入細部化的法制工作。
- （二）本研究報告宜徵詢中華奧會的意見，充分瞭解國際奧會本質及相關規定。
- （三）現行奧林匹克憲章對於國際奧會主席任期、連任、年齡訂有規定，亦規定國家奧會的組成、奧會的名稱、

會歌等，但國際奧會對於國家奧會是「承認關係」而不是「會員關係」，所以國際奧會對國家奧會的內部相關規定或特殊情形，不會干涉或限制，爰建議修正部分說明。

- (四) 仲裁問題不在標的金額高低，而是關係著運動員的榮耀，建議修正仲裁內容中部分說明。
- (五) 藥檢跟運動禁藥實驗室兩者必須釐清，藥檢專章內容建議重新思考。
- (六) 希望研究報告能建構一個合乎專業分工、權力分立與國際接軌的體育團體架構。

四、茲研究團隊依規定於 10 月 31 日函送期末報告到會，為使研究報告更臻完備，爰邀集各學者專家共同審查。

#### 柒、討論事項：

案由：有關「體育團體法制研修」研究計畫期末報告（詳附件），提請討論。

說明：請臺灣大學黃錦堂教授研究團隊報告前開期末報告相關內容。

#### 審查意見摘述如下：

一、體委會、中華奧會及中華民國體育總會（以下簡稱體總）及單項運動團體問題：

(一) 國際奧會憲章是許多運動專家精心研究和經由實務運作之下的成果，有崇高之價值，故運動團體的機制與運作應以國際奧會憲章為中心，並與國際接軌。**回答：完全接受，為本研究之基本價值與依據。**

(二) 關於三會的發展，本研究從比較各國制度觀察，提供 3 種途徑（美國模式、新加坡模式、現行模式），並建議於現行模式下，一方面承認中華奧會及體總的特殊地位、業務與權限，於國民體育法中明文授權，另透過授權分工達到國際接軌的目的。**回答：這是本研究的發現與建議。**

(三) 中華奧會及體總表達將參考本研究相關建議，並樂

意與體委會進行討論與溝通，以善盡其在運動事務應盡之義務與責任，往後三會的問題期許在和諧關係下，謹慎執行各項體育運動事務之推展。回答：這是本研究的建議，很榮幸中華奧會與體總願意參考。

- (四) 有關本研究報告建議修改國民體育法第9條第2項：「中華奧會經取得中央體育主管機關之許可，為公益社團法人，不適用民法及人民團體法之規定。其會員包括自然人或法人。」乙節，依目前國民體育法規定中華奧會為公益法人，惟應向會址所在地之法院登記，可否予以特別免除，請研究單位再予研議。回答：國民體育法中明文排除依民法登記之規定，即使能夠於修法中獲得通過，仍留下一個問題：中華奧會之有關制度，例如前述會章第18條有關召開臨時會之規定、第20條有關變更章程之決議規定、第40條有關解散之規定，與民法相關規定不符，也必須一併修改排除。但就其清算解散之部分則似乎又得適用或準用民法。為解決以上問題，乃在修法建議中進一步規定，其有關之組織與會務及解散與清算等，由中央主管機關依據國際奧會憲章並參考我國主要法制訂定辦法。凡此，已經於報告內容與條文試擬中，加以補充。
- (五) 1、為與國際接軌（目前國際上各單項運動沒有個人會員，皆為團體委員），研究報告中建立金字塔結構式之單項體育運動團體會員值得肯定，惟若要完成全國單項運動協會的地方組織建制，仍應注意後續制度因應與平順過渡的問題。2、又全國性團體有其必要性，但「地方性」之單項運動協會是否有遵循「單一性」原則之必要，依此原則是否反而妨礙地方體育運動團體的多元發展和降低競爭力的可能性。這是未來執行時需思考的課題。3、又本研究建

議全國性單項運動協會應具全國一半以上縣市的地方分會，惟未來實際執行時，中華奧會對單項運動協會之認可標準仍應較模糊或多元（不單以全國地方分會數目為唯一標準），以避免目前已為國際單項運動總會會員之單項協會，因未符上開標準而被取代。回答：就1：此為本研究的主張。此項原則實乃根源於奧林匹克憲章、國際單項運動總會組織結構，以及體育競賽運作模式所為之必然導出，並已為多數奧會成員國所遵循。本研究也已經提出過渡時期的措施。就2：期末報告審查意見指出：「又全國性團體有其必要性，但「地方性」之單項運動協會是否有遵循「單一性」原則之必要，依此原則是否反而妨礙地方體育運動團體的多元發展和降低競爭力的可能性。這是未來執行時需思考的課題。」本研究認為，前段所述已經指出事涉政策決定；若決定引進而又擔心階段性之困難，則可考慮規定日出條款，亦即此等新規定依某一時間點才開始生效，或也得放棄強制規定而改採評鑑暨激勵的措施。就3、本研究認為，在不違背國際單項運動協會之相關章則前提下，本於單一性全國單項運動協會之架構要求，以及由下而上層級組織之必要性，中華奧會此時並非不得廢止原承認之全國性單項運動協會，而改承認已取得全國過半地方會員之另一平行的全國性單項運動協會。蓋其既已取得多數地方單項運動協會之支持，中華奧會本於民主與自治精神，理無漠視此等現象，而仍維持原基於歷史或其他因素而獲得承認之團體。此亦可活絡全國性單項運動協會之功能，避免「尾大不掉」，而影響該單項體育活動之推廣與促進。準此，上述所討論關於全國性單項運動協會之承認標準中，應再增列一項「組織架構」變數，使中華奧會之變更承認權獲得法源基礎。

- (六) 關於具有國際體育運動組織對口性質之全國性體育運動團體，可比照「律師法」等專門職業技術人員管理法律之「單一性」，如無法於短期間內實現，則建議於名稱之後加註括弧，例如：社團法人中華民國田徑協會【國際田徑總會對口單位】，俾以區別具有對口性質與非具有對口性質者。回答：完全接受，已經補充修正期末報告，並在國民體育法相關修正條文中加以規定。
- (七) 就單項運動協會而言，縣市的體育會，其下設羽球、籃球委員會等組織（目前並非獨立之人民團體），如要與全國性單項運動協會整合，制度上仍需調整因應。回答：本研究認為，縣市體育會沒有必要解散，而得繼續運作。縣市之內之羽球、籃球、田徑、拳擊等運動組織，妥善之道，仍應自行建立協會，取得法人登記，然後以法人的身份加入縣市體育會，而且也加入各所屬的單項運動全國總會。問題從而在於，以上政策是否採為強行規定、是否引入日出條款單純以評鑑暨獎勵作為調控手段。以上，並已經期末報告中加以補充修正。
- (八) 本研究建議採取金字塔結構，其最上層「全國性單項運動協會」，對外代表國家（目前國民體育法第9條授予中華奧會就會員「承認或認可」之進場機制）。此外，尚可參考美國奧會依「業餘運動法」第220528條，准許另一同質性單項協會申請取代現有之全國單項協會制度，建立公聽會程序及裁決機制。藉由聽證取代的機制，淘汰不適任者，以健全組織運作，有效促使相關單項協會加速自我強化組織效能。這部分可仿照美國奧會之程序，由中華奧會擔負該項工作。回答：這正是本研究的建議，並已經完成之說明與法條試擬。

(九) 在單項運動協會之鄉鎮市層級建制上，若未來地方制度法修正後，鄉鎮市被廢止自治選舉，則本研究所主張之成立鄉鎮市級分會須否改變？由於目前仍難預料鄉鎮市是否廢除其自治地位，建議研究團隊於研究報告中，以備註的方式，針對上述可能發生之情形，予以說明。回答：完全接受，已經完成有關的修改。

## 二、藥檢制度：

本研究案建議體委會得將運動禁藥防治與處理委託全國性體育運動團體行使，相關辦法之訂定應符合世界運動禁藥組織規範，辦理禁藥檢測之醫療機構由體委會擇定，並建議修正國民體育法第 17 條有關內容。惟鑑於下列因素，宜再商榷：

- (一) 我國已簽署哥本哈根宣言（亦即 WADA 的反禁藥宣言），禁藥制度在其中已有詳細規範，須否在國民體育法中再行規範？回答：本研究並未主張在國民體育法詳細規定，而只是針對有關處罰的部分，先予敘明。其次，國際公約仍然必須經由立法始能完成在我國的拘束力與適用性，更何況哥本哈根宣言只是宣言之性質。
- (二) 目前國內藥檢由中華奧會執行，因考量重新與 WADA 建立管道，涉及名稱用語及成本效益問題，須否另外成立藥檢組織？回答：本研究認為，若出於我國特殊的外交處境以及改機構的風險與溝通成本，則也可由中華奧會繼續受委託辦理，但除此之外的各種機制應盡量合乎國際藥檢規範的要求。凡此，已經修改相關意見。
- (三) 藥檢制度係具有市場之業務，無法指定單家實驗室進行藥檢，僅能協調由一家實驗室代表我國向 WADA 提出國際認證。回答：已經遵照修改原所提

意見。

### 三、政府採購法適用問題：

- (一) 政府採購法目的在於防弊，某些情況下不免過度而造成僵化窒礙，體育運動器材的採購，因選手不同而有其特殊性，宜應排除政府採購法的適用。回答：本研究建議，就中華奧會受委託而為的採購案，仿照美國奧會，完全排除政府採購法之適用，並完成法條試擬：「中華奧會辦理前項事項，對於體育器材或設施之採購，事涉時效及運動員習慣性品牌者，其採購由中華奧會另訂程序辦理，不適用政府採購法之規定。」
- (二) 依政府採購法第 22 條規定，限制性招標是排除標的物當中之物品購置或組織，若以「組織」作為排除標的，則因包裹式之整體排除，較易有行政便宜之風險；若以「物品之個案性」作為排除標的，實務運作上不宜為一律排除某一項品牌。因此，有關採購排除事項與範圍上的拿捏，仍有待討論。回答：本研究的建議為：「中華奧會辦理前項事項，對於體育器材或設施之採購，事涉時效及運動員習慣性品牌者，其採購由中華奧會另訂程序辦理，不適用政府採購法之規定。」其並非籠統授權機關，而是針對項目，而且明定要件。

### 四、其他：

- (一) 請將本研究報告中「伙計關係」修正為「夥伴關係」，其他錯漏字、簡體字請併同修正。回答：已經修正為「夥伴關係」。其他錯漏字、簡體字也已經一併修正。
- (二) 本研究報告中文字、數字部分請依行政院公文書橫式書寫數字使用原則酌修，法規及機關名稱亦請統一；另請參酌行政機關法制作業應注意事項

及有關函釋，修正試擬條文格式內容。回答：已經一併修正。

(三)關於運動選手被取消國家代表之資格，體委會基本上尊重單項運動協會之決定，對於研究報告建議應以法律層級明文規定相關程序，仍請研究團隊就細膩規定與作法詳加說明。回答：本研究改為現行規定已經合乎法律保留，詳言之，儘管我國憲法本文第23條法律保留之規定以及大法官所為法律保留有關解釋，但社團法人的自治權力也應獲得尊重，而且國民體育法中已經明定有關的授權法源，從而並無法違反法律保留之問題。

(四)請補充體育運動專業人員公會之配套設置。回答：已經補充。本研究認為，基本上以每一種體育專業人員成立一種公會為宜，蓋「術業有專攻」，但若因為個別科目的專業人員太少以致於難以形成合理規模，則也可暫時以整體或相當部分組成一個公會。其次，所成立公會在學理上應為「公法上社團法人」，但我國迄今立法上並未明文賦予律師公會、會計師公會等公法上社團法人之地位。本研究建議遵循向來立法作法，但為符合法律保留原則，應在有關法律中明定，此等公會之任務、權限與組織以及有關的監督。相關版本約可參看律師法第11-19條，包括章程、強制入會、主管機關、組織、權限、每年最低運作要求、會員懲戒權及相關組織與程序等。

(五)在行政院組織精簡方案中，教育部與本會合併成立「教育及體育部」，目的在加強原有部會之核心職能，與「政府是否釋放權力」似無因果關係。至於建議體委會應朝三級機關的定位思考1節，與行政院組織精簡方案牴觸，爰建議將本研究報

告第 66 頁「四、關於體委會本身」全段刪除。回答：已經遵照辦理，完全刪去。

(六)研究報告中提及 2009 世運會之申辦過程，有關法制規定與實際情形，請與業務單位進一步確認後修正。回答：已經修正，尤其刪去體委會主要承辦等的字眼。

(七)未來國家奧會及其他運動團體專職人員，可依據「勞動基準法」等規定建立退撫制度；甚至得與本會新版白皮書所擬建置之「運動員保險」制度相互搭配接軌，俾以建立「勞動基準法」及「勞工退休條例」以外之較佳退撫制度。回答：各種體育協會任職的專職人員：1、得「勞工退休金條例」第 7 條第 2 項規定，自願提繳，並依本條例之規定提繳及請領退休金。2、其也得經由修改國民體育法加以明文規定，或直接由勞委會依據勞動基準法 3 條第 8 款規定，將此等協會指定為適用勞基法的事業。後說得更為徹底，亦即一方面直接規定此等專責人員適用勞動基準法，另一方面則得考量我國生態，明定協會於錄用達一定績效水平之運動選手轉任為專業人員時之補助，以及此等運動選手先前相關績效得作為相關敘薪的考量因素。3、至於運動員保險制度：一說主張要比照運動員保險(未來可能)，而建立較佳的退撫制度，其是否可行？依照國民年金政策取向，係要將將現行公教、軍、勞保體系整合，使不同保險體系之間年資可合併計算老年給付。國民年金保險開辦後，未來將規定 65 歲以下的農保被保險人以及新進農民，一律強制參加國民年金保險。運動員保險之納入，將涉及財政負擔、各類保險體系人員的權益平衡問題，較為複雜，而必須有更多的討論與溝通。至於運動員保險如屬商業保險

性質，係個人為提高經濟生活安全的保障水準，向民間保險公司，自由購買個人所需的保險，政府應鼓勵及協助；如屬專為運動選手辦理退休生活保障(等於是國家供養一輩子)，這個問題涉及財政、社會安全政策取向、運動項目及成績、運動人口規模、納稅人負擔、基金營運管理等問題，需要從長規劃，非本研究所能處理。

捌、決議：

- 一、本案審查通過，請研究團隊參酌相關意見修正後提報研究報告定稿。
- 二、請本會各業務單位就本案各研究主題在主管權責上進行研究評估，將相關建議作為本會各該政策檢討改進之參據。

玖、散會：中午 12 時 20 分。

## 參考資料

### 中文資料：

王天健，2004，《政府採購法決標程序及相關爭議之探討及修正建議》，新竹：國立交通大學科技法律研究所碩士論文。

中華奧林匹克委員會網站：<http://www.tpenoc.net/>

中華奧會運動禁藥分頁網站：

[http://www.antidoping.org.tw/1/contents.asp?class\\_no1=1&file=D713071801581.htm  
&sid1=0](http://www.antidoping.org.tw/1/contents.asp?class_no1=1&file=D713071801581.htm&sid1=0)

中華民國體育運動總會網站：<http://www.rocsf.org.tw/>

中華民國體育總會工作方針：[http://www.rocsf.org.tw/about\\_us/about\\_us\\_2.asp](http://www.rocsf.org.tw/about_us/about_us_2.asp)

中華民國舉重協會網站：<http://www.ctwa.org.tw/>

中華民國田徑協會網站：<http://www.cttfa.org.tw/>

行政院勞委會中部辦公室網站：<http://www.labor.gov.tw/>

司法院法學資料檢索系統網站：<http://jirs.judicial.gov.tw/index.htm>

全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/>

李震山，2005，〈憲法未列舉權保障之多元面貌－以憲法第 22 條為中心〉，《多元、寬容與人權保障－以憲法未列舉權之保障為中心》，台北：元照。

李建良，2003，〈基本權理論體系之構成及其思考層次〉，《憲法理論與實踐(一)》。

洪嘉文，2002，〈學校體育政策制定之研究〉。

陳志瑋，2005，〈邁向民主課責：透明化機制運用之分析〉，《國家菁英季刊》，1(4)：。

陳愛娥，2000，〈基本權作為客觀法規範——以「組織與程序保障功能」為例，檢討其衍生的問題〉，《憲法解釋之理論與實務(二)》，李建良、簡資修主編。

黃鈺華、蔡佩芳、李世祺合著，2003，《政府採購法解讀：逐條釋義》，台北：元

照。

黃錦堂，2005，〈行政機關、委託、委任、委辦、受委託行使公權力之意義〉，《行政組織法論》，台北：翰蘆。

黃錦堂，2000，《地方制度法基本問題之研究》，台北：翰蘆。

黃錦堂，2006，〈獨立機關訴願案件管轄機關之探討〉，《2006 訴願制度研討會會議實錄》，台北：行政院秘書處。

黃錦堂主持，2005，「國民體育法研修研究計畫」，〈行政院體育委員會委託研究〉。

詹鎮榮，2006，〈論地方法規之位階效力—地方制度法第三十條「中央法破地方法」之辨正〉，《成大法學》，12：1-59。

詹鎮榮，2006，〈論行政機關管轄權之移轉——以其對行政作用法與行政爭訟法之影響為中心〉，發表於中研院法律研究所籌備處、最高行政法院、台北高等行政法院、台中高等行政法院、高雄高等行政法院主辦，「2006 行政管制與行政爭訟」學術研討會系列之二。

蕭文生，2007，《自法律觀點論私人參與公共任務之執行—以受委託行使公權力之人為中心》，〈國家賠償與徵收補償、公共任務與行政組織—台灣行政法學會兩岸暨東亞行政法學術研討會論文集〉，台北：臺灣行政法學會。

#### 外文資料：

Bartle, I. and Vass P., 2005. "Self-Regulation and the Regulatory State: a Survey of Policy and Practice." Access from

[http://www.bath.ac.uk/cri/pubpdf/Research\\_Reports/17\\_Bartle\\_Vass.pdf](http://www.bath.ac.uk/cri/pubpdf/Research_Reports/17_Bartle_Vass.pdf)

British Olympic Association, <http://www.olympics.org.uk/contentpage.aspx?page=20>

British Olympic Association Service,

<http://boalive.haymarketmagazines.com/contentpage.aspx?page=149>

Bylaws of the United States Olympic Committee

Bylaws of the United States Anti-doping Agency

DCO, 2004, "Independent Doping Control Officer Scheme 2." (Doping Control

Officer Handbook, Document Number QAP10/06)

Handbook, Document Number QAP10/06); UK Sport, 2005, Anti-Doping and UK Sport 1(UK Sport Produced)

Deutscher Olympischer Sport Bund,  
<http://www.dosb.de/de/service/mitgliedsorganisationen/>

FIFA, 2004, FIFA Code of Ethics

FIFA, 2005a, Standard Statutes

FIFA, 2005b, Rules Governing the Procedures of the Players' Status Committee and the Dispute Resolution Chamber (DRC)

FIFA, 2006a, FIFA Statutes Regulations Governing the Application of the Statutes Standing Orders of the Congress

FIFA, 2006b, FIFA Disciplinary Code (FDC)

FINA, 2004, FINA Constitution, <http://www.fina.org/rules/english/constitution.php>

Guide to Working with National Governing Bodies of Olympic Sports, Access from [http://www.olympics.org.uk/documents/FTSE\\_BOA\\_Booklet\\_FINAL.pdf](http://www.olympics.org.uk/documents/FTSE_BOA_Booklet_FINAL.pdf)

International Olympic Committee, 2004. Olympic Charter.

Lloyd, R., 2005. "The Role of NGO Self-Regulation in Increasing Stakeholder Accountability." Access from [http://www.oneworldtrust.org/documents/SelfReg%20\(final\)July05.pdf](http://www.oneworldtrust.org/documents/SelfReg%20(final)July05.pdf)

Mission Statement of Ministry of Community Development, Youth and Sports [http://app.mcys.gov.sg/web/corp\\_mission.asp](http://app.mcys.gov.sg/web/corp_mission.asp)

Role of the British Olympic Association  
<http://www.olympics.org.uk/contentpage.aspx?page=19>

Sportrecht, <http://www.sportrecht.org>

"Singapore National Olympic Council Rules", Access from <http://www.snoc.org.sg/files/SNOCCConstitutions.pdf>

“United States Code”

“USOC 2005 Annual Report”, Access from

<http://www.olympic-usa.org/USOC2005ar.pdf>

US Standards for Excellence Institute, <http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/>

Singapore National Olympic Council,

<http://www.singaporeolympics.com/committee.php>

“Singapore Olympics Non-Financial Information”, Access from

<http://www.singaporeolympics.com/files/snoc%20account.pdf>

Sports Dispute Resolution Panel Website, <http://www.sportsdisputes.co.uk/>

The Central Council of Physical Recreation Historical background,

<http://www.ccpr.org.uk/dyncat.cfm?catid=4351>

The Central Council of Physical Recreation Representing Sport and Recreation,

<http://www.ccpr.org.uk/aboutus.cfm>

Towards a Sporting Singapore, [http://app.mcys.gov.sg/web/sprt\\_towards.asp](http://app.mcys.gov.sg/web/sprt_towards.asp)

Legal Information of the British Olympic Association,

<http://www.olympics.org.uk/contentpage.aspx?page=358>

[http://www.olympics.org.uk/documents/BritishOlympicAssociationFS-311206WEBSI  
TE.pdf](http://www.olympics.org.uk/documents/BritishOlympicAssociationFS-311206WEBSI<br/>TE.pdf)

“UK Sport Annual Report 2005-2006”, Access from

[http://www.uk sport.gov.uk/assets/File/Generic\\_Template\\_Documents/About\\_UK\\_Spo  
rt/Accounts/AR1\\_210706a.pdf](http://www.uk sport.gov.uk/assets/File/Generic_Template_Documents/About_UK_Spo<br/>rt/Accounts/AR1_210706a.pdf)

U.S. OPM, “Alternative Dispute Resolution: A Resource Guide.”,

<http://www.opm.gov/er/adrguide/toc.htm>

UK Sport, 2005, Anti-Doping and UK Sport 1 (UK Sport Produced).

World Anti-doping Agency, 2003. World Anti-doping Code.

Raimund Wimmer, Brauchen wir ein Verbandsgesetz? DVBl. 1977, S.401f. , .zitiert

nach Burmeister, Sportverbandswesen und Verfassungsrecht, DOEV 1978, S.1(3)  
Guenter Bueschges, Berufe, Freie, in : Guenter Endruweit/Gisela Tromnsdorff,  
Woerterbuch der Soziologie, S. 61-65 (1989) ◦