

疫後推動游泳教學的挑戰與策略

黃谷臣／淡江大學教授

前言

2020 至 2022 年間全球受到 COVID-19 肆虐影響，面對未知的疫情，國人的消費趨於保守，國人在休閒、文化及教育的消費支出占家庭收支比率，相較於疫情前約下滑了 3.2 個百分點（主計總處，2022）；游泳產業更因口罩政策及民眾擔心染疫的預期心理受到直接衝擊，以致不少泳池業者宣布永久停業或承包業者提前解約退場，相關人員紛紛轉業維生。教育部雖公布了游泳池的防疫指引，但學生與家長擔心在課程中染疫而要求暫停游泳教學，學童學習游泳的機會也受到疫情的拖累而延宕了將近兩年。世界各國都有因疫情影響游泳教學的情形，例如奧地利道路安全委員會的一篇報告中指出，孩童在疫情期間從事水中活動的時間比往年少，據統計奧地利有超過 16 萬名 19 歲以下的學生不會游泳，其中有 13 萬名未滿 9 歲，該報告認為這是一項急需採取行動的警訊（Die Presse, 2021）。英國游泳組織的報告也指出，疫情期間因游泳池關閉或學校無法正常上課，影響了將近 150 萬名兒童的游泳學習，預估將造成國小階段通過游泳 25 公尺測驗的比率由 2019 年的 77%，至 2025 年推估可能降到 43% 左右（Swim England, 2021）。該報告提出孩子們亟需游泳課程和參與游泳的教育機會之建議，並預言這事件的影響可能延續到孩子們成年！

立法院審查教育部體育署 112 年度預算時表示，過去幾年教育部投入大量資源推動游泳與自救能力教學，但自 106 年起至 111 年 7 月止，高中以下學生因溺水死亡共達 82 人，遇溺、受傷及失蹤學生累計 207 人，立委們指出實施游泳與自救課程與溺水發生有關，但由近幾年的統計資料中卻發現，實施游泳自救教學的學校，並沒有隨著年度決算增加而成長（立法院，2022）。因此提案要求體育署研議改善，除要求持續編列並提高相關經費外，應檢討如何更妥善的運用經費，及檢討改善未實施游泳教學學校的原因。本文將分析現行游泳教學之現況，及探討推動游泳教學的困境與策略，期待能提供具體可能的行動方案，協助各級學校能排除困難，給所有學生都有學習游泳自救的機會。

游泳教學現況分析

游泳池是學習游泳自救教學的最佳場域，然而就體育署公開資料中顯示高級中等學校以下僅有 10.7% 的學校有游泳池，意味著有近 9 成的學校須尋求校外資源來進行游泳教學，游泳池資源不足情形顯而易見，但立法院在審議泳起來專案預算時，考量使用效益、維護與經營等問題，針對體育署泳起來專案，做出自民國 102 年度起不得新建游泳池的決議（立法院，2014）。基於此，教育部規劃了多元策略來推動學生水域安全，例如在硬體上透過學校游泳池維護整建計畫，將冷水游泳池改溫水的整建計畫，提供更好的游泳教學環境；而在無游泳池的學校方面，則以整合場地、交通、師資和救生員等資源的方式，尋求相關資源讓學童有機會學習游泳；在地處偏遠的學校則導入親水體驗池或巡迴教學方案來加以協助；在人力資源上則有游泳師資培訓和守望員訓練等；在

教材輔具則發展出數位教材、微電影、e-learning 及動畫等適合不同學習階段的水域安全教材，供教師在課堂中使用。

因應 108 課綱正式實施，體育署於 106 學年度即委由臺北市立大學團隊，透過調查無游泳池學校至校外進行游泳教學的概況，盤點各地游泳池資源，並蒐集各縣市政府及各級學校面對課綱上路後的困難及因應之道，邀集縣市政府承辦人員及學者專家們共商解決之道，透過不同縣市試辦媒合作業，進行了整合公私游泳池資源的前期規劃。次年，更邀集具成功經驗的縣市共同分享作法並撰述游泳池資源整合資料參考手冊，為該項業務建立標準作業流程，讓人事更迭頻繁的游泳教學承辦人員能在最短時間內熟悉整體作業流程。

游泳與自救教學的政策已推動數年，檢視歷年成果，發現有實施游泳與自救課程學校的百分比，在 106 學年度為 68.68%，107 學年度 69.52%，108 至 110 學年度分別為 63.85%、66.37%、67.68%；每年皆有超過 3 成的中小學未實施游泳與自救教學；其中 2020 年因 COVID-19 疫情，影響了學生、家長及學校對實施游泳自救課程的意願。2021 年初臺灣西部地區面臨百年大旱事件，導致各地區進入不同程度的減壓供水、限水、停耕或歇業等情況（臺灣自來水公司，2022），同年 5 月更因大規模爆發本土案例，疫情進入三級警戒，學校停課、健身房游泳池等休閒娛樂場所暫停開放，這些事件直接影響到游泳與自救教學的實施率。表 1 為 106 學年度至 110 學年度高級中等以下學校游泳教學實施率統計表，可以發現 108 與 109 學年度實施率有較明顯的下滑。

在防疫政策及疫苗施打率逐漸提升下，疫情於 110 學年度已趨緩，學校課程逐步回復正常，但各級學校實施游泳自救課程的比率卻尚未回到疫前狀態，部分原因除了游泳池修繕、配合泳池停業或是救生員轉業等原因外，可能需要深入了解各校的所遭遇到的困難。

表 1

106 學年度 -110 學年度高級中等以下學校游泳教學實施率統計表（單位：%）

學制別	106 學年度	107 學年度	108 學年度	109 學年度	110 學年度
國小	76.71	77.77	72.10	75.67	75.79
國中	51.11	51.73	45.10	51.84	52.45
高中	59.41	59.69	56.05	37.50	54.10
合計	68.68	69.52	63.85	66.37	67.68

面對困難解決問題

地方政府所面臨的事務具有動態性、複雜性和不確定性（李忠正、李長晏，2013），在推動游泳自救教學時，各縣市所面對的挑戰也明顯不同，例如部分縣市包含公民營與學校的游泳池總數/學校比未達 10%，在硬體資源相當有限，而在都會區則有人力資源的問題；因此，需考量地域環境及所面對問題的特性，以提供區域解決策略（黃谷臣，2019）。體育署曾於 2018 年調查各縣市在推動游泳自救教學過程中所面臨的困難，並將結果歸納成五大面向，其中包括：

- 一、經費因素：例如經費補助額度、核撥期程、教師鐘點費及門票給付標準等。
- 二、交通因素：包括往返交通時間影響其他課程、交通車費用高和業者投標意願低等。
- 三、人力因素：校內缺乏合格師資及救生員等。
- 四、設施因素：如欠缺游泳池硬體設施、鄰近學校游泳未能資源共享及周邊游泳池有安全疑慮等。

五、行政因素：校內排課問題、游泳課程比率過高排擠其他課程和家長禁止學童接近水域等。

為了讓無游泳池學校也能有場域及人力資源實施游泳與自救教學，體育署修正並頒布「整合游泳資源實施游泳與自救教學參考作業方式」，其中明示依據「高級中等以下學校及專科學校五年制前三年體育實施辦法」及「十二年國民基本教育課程綱要」之健康與體育領域綱要；設有游泳池者，應教授游泳與自救課程，未設有游泳池者，宜安排校外實施。且就課程實施內容及學習節數做了規範，並要求直轄市及縣（市）政府進行調查、盤點和整合轄內游泳資源推動實施，並了解未實施學校原因，提供具體策略並輔導學校落實。

常見的整合模式可概分為區域型與全區型兩類，端視縣市所在區域的特性及需求而定；區域型的整合方式是將轄內的學校依行政區或地緣關係分為若干區域，並指定中心學校或各校輪流承辦，因辦理小區域的聯合標案，可減少因招標金額過大而形成承辦學校的壓力，且投標業者也較能依實際執行業務進行評估下標，適合幅員遼闊且學校數眾多的縣市採用。而全區型的整合模式較適合人口集中且幅員面積不大的縣市政府，進行統一採購招標，以量制價節省公帑。

在整合的項目概分為五大項，分述如下：

一、交通整合

除在相鄰學校進行游泳自救課程外，學生往返上課場域與學校間的移動，衍生的交通問題需要被解決。學校如地處偏遠，交通經費的需求較高，透過整

合的方法來協調交通車運旅分配、費用、班次和車齡狀況等。如新北市幅員遼闊，遊覽車業者評估運旅費事涉複雜，且無法獨立承包，採用區域型的整合方式較為適合；而新竹市或嘉義市幅員規模較集中的縣市，則可採用全區型的整合方式。

二、游泳池整合

為滿足無游泳池學校到校外上課需求，縣市政府應先調查轄內可供使用的游泳池分布、可用水道數、票價、可用時段和合作方式等，並盤點轄內各級學校至鄰近各游泳池的距離、欲實施游泳教學的人數、預計上課時段、可用水道等需求。經由媒合措施，規劃學校與配合業者間的搭配與協調，可避免學生人數過度集中於單一場地或泳池閒置的情形，並可藉此評估選擇有利於學校條件的商家。

三、師資整合

不論是校內或是校外的游泳課程，都須具有 C 級或丙級游泳教練以上資格者始能擔任師資。縣市政府除了透過調查盤點全縣具相關證照的師資人數外，針對師資來源不足，可透過師資增能課程或尋求鄰近大專校院協助，讓大專校院有機會參與公共事務，引領在地關懷，實踐大學社會責任。

四、救生員整合

近年來因基本工資不斷調升，救生員待遇長期處於低薪狀態，且承擔重大

責任，擁有證照的年輕人不願執業，以致鬧救生員荒；供需失衡主要原因是收入不穩定，一般救生員很難獲得工作長約，通常隨著季節轉換工作，加上疫情期間因游泳池紛紛歇業，救生員只好被迫轉換跑道。疫後，游泳池雖已恢復營運，但救生員卻仍高掛職缺，部分公立游泳池因聘不到救生員而暫時關閉。縣市政府如能逐年調升救生員工作待遇並提供穩定的工作長約，相信會有更多年輕人願意投入救生員職場。另一個管道是，請求救生員訓練機構協助，辦理救生員訓練專班，積極輔導考取證照，以充實救生人力。

五、其他整合

在六都中有為數不少的運動中心，內部可提供的設備、師資和救生員等皆符合法規標準，進行整合時可善用國民運動中心游泳資源，甚至評估與鄰近社區游泳池合作的可行性。

由上述的整合項目中可發現，在許多公共議題上，單靠政府努力是不夠的，需要公私協力共同推動，結合民間業者、志工與地方居民，形成彼此信任、相互依賴、持續互動及互利互惠的網絡，持續提升政府治理能力、改善治理效應（李宗勳，2004）。

推動策略

在游泳與自救教學推動的實務做法上，分不同層級進行說明：

一、中央政府端

（一）防溺水政策須跨部會協作

在行政管理面建議應建立跨部會協作，雖然各部會皆有權責分工，但溺水預防非單一部會能竟其功，除了教育部在學校推動水域安全教育與宣導外，建議應廣邀水域管理機關從場域管理、從業人員管理、設備器材，甚至是遊憩管理等，並結合警消救援救難等系統共同研商政策作為（吳禮安，2013）。

（二）提升水域安全決策層級

水域安全會報是由體育署邀集縣市政府承辦單位，定期召開的會議，建議將層級拉高到縣市政府首長或秘書長層級，透過跨局處的水域安全會報，政策才能有效執行。

（三）法案解套

立法院擔心廣設學校游泳池淪為蚊子館且欠缺營運經費，2013年於審查預算時決議自2012年起泳起來專案不得新建游泳池；游泳資源分配不均的現象卻未因此獲得減緩；且泳起來專案早已結案，行政部門應重新評估資源分配並嘗試去溝通與解套，尤其是民意代表關注學生游泳與自救能力的議題，民氣可用，是爭取預算提高補助額度的重要時機。

（四）檢討並擬定具體的政策方向

例如將基本游泳自救教學重點放在小學階段，中學階段除了複習游泳與自救能力外，讓學生有機會體驗開放水域自救求生機會，高中階段則導入各項水域活動的介紹等。

（五）重新檢討修正現行法規要點

例如游泳池管理規範有關救生員設置的比率，並重新建構游泳檢測率與合格率的定義。透過建立游泳教練資格認證制度、加強游泳場所的安全監管和建立水域安全標準等，以推動游泳教學和保障水域安全。

（六）成立單一服務窗口

體育署將游泳相關計畫分別委託不同大專院校進行計畫執行，申請窗口各不相同，且申請期程、申請對象及補助要點等各有不同，造成申請單位的混淆，建議可成立單一服務窗口，並針對各縣市或計畫申請單位提供整體建議。

（七）思考其他的政策工具

除了將游泳教學推動績效納入對一般性教育補助款考核項目外，另可給予執行績效優良的縣市承辦人員或學校提供獎勵措施。其他如透過各種形式的宣傳活動加大教育宣傳與推廣力度，強化全民的游泳安全意識和常識。

二、地方政府端

（一）政策制定與執行

由首長層級召開「跨局處水域安全會報」，研商水域安全措施，並於轄內各級學校校長會議中取得共識與宣示政策執行力度。

（三）調查盤點資源

透過整合游泳池資源的流程，調查盤點轄內游泳池相關資源，並評估其他安全可控的替代場域，如社區游泳池、安全無虞的開放水域等，提供作為無游泳池學校教學使用之可行性。

（三）強化泳教中心功能

各縣市指定游泳教學中心學校或重啟泳教中心功能，協助辦理區域資源整合或相關招標作業，並透過辦理教師增能研習，使每位教師都具有游泳教學能力及水上救生能力，提升游泳教學品質。

（四）硬體設施改善，提供設施支持

地方縣市政府可提供場地和設施支持，例如改善公共游泳場所設施等，以提高游泳教學的場地品質與安全。

（五）多元推動游泳與水域安全活動

可舉辦游泳競賽或水安嘉年華等活動，提升民眾水域安全意識及游泳運動參與度。

（六）加強場域安全監管

加強對游泳場所的安全管控，提高安全風險意識，定期進行安全衛生檢查和設施維護，保障游泳教學和運動的安全。

三、學校端

（一）校長推動意志是成功的最大關鍵

學校端所遭遇的困難並非完全無法解決，最常面對的排課困難、缺乏場地、師資或教材等資源，體育署皆有提供相關配套措施，但仍需克服的是授課教師意願，如何減少授課教師疑慮，激發教學熱情，需要校長們登高一呼與積極推動。

（二）縝密規劃與執行

校內可就實施年級、時間和次數，並評估可授課師資、配合場地、交通因素等，將各項需求寫入計畫中，並著手調查學生游泳能力，進行師生分組，其中與泳池洽談細節與簽約可透過縣市政府的整合機制來進行。此外，可廣發說帖，爭取家長同意與支持，再依教學計畫進行教學活動與評量。

（三）積極參加教師增能課程

教會學生學會游泳與自救技能，體育教師責無旁貸，親自下水指導更是理所當然，如班級學生人數過多，基於安全考量可由協同師資協助，因此，鼓勵教師積極參與游泳師資增能課程或教練研習，以優化師資職能。

結語

聯合國大會於 2021 年宣布將 7 月 25 日訂為「國際防溺水日」，倡議溺水預防需要有積極作為與策略，世界衛生組織在 2022 年出版的溺水預防指引中，更表明了建立安全的水域環境及教會學齡兒童游泳與自救技能是防止溺水的重要措施（WHO, 2022）。防溺水救溺已是全球關注的重要議題，而推動學生游泳與自救能力教學一直都是教育部重要政策，提升學生水域安全知識與技能，不僅是學習終身運動的技能，對於風險意識的養成也有很大的助益，更是學生未來拓展活動場域與視野的基本能力。疫情影響了游泳與自救教學，即使疫情已減緩，學校與家長仍有諸多顧慮，以致在 110 學年度全國仍有 32.32% 的學校沒有實施游泳與自救教學，令人擔憂的是，受疫情影響而錯失學習游泳機會的學童，能否有機會彌補？建議當局應為錯失學習機會的學童，安排補救措施，透過體育課程或寒暑假期間辦理營隊的方式，追回失去的兩年，並持續追蹤這些學童的游泳自救能力及其對未來的影響。

參考文獻

- 主計總處（2022）。110年家庭收支調查報告。取自 https://www.stat.gov.tw/News_Content.aspx?n=3908&s=227811。
- 台灣自來水公司（2022）。特輯 - 百年大旱抗旱應變。取自 <https://www.water.gov.tw/ch/Contents?nodeId=7977>。
- 立法院（2014）。立法院議案關係文書 - 院總第 887 號政府提案第 14717 號之 103。取自 https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/05/04/LCEWA01_080504_00248.pdf。
- 立法院（2022）。教育部所屬 112 年度單位預算評估報告。取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=45734&pid=222456>。
- 李宗勳（2004）。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。公共行政學報，12，41-77。
- 李忠正、李長晏（2013）。縣市合併升格後臺灣地方治理發展的困境、挑戰及走向。人事月刊，333，35-43。
- 黃谷臣（2019）。整合公民營游泳池資源推動校外游泳教學之策略。國民體育季刊，198，14-18。
- Die presse（2021.6.22）。More and more children in Austria cannot swim. Retrieve from <https://www.diepresse.com/5997440/immer-mehr-kinder-in-oesterreich-koennen-nicht-schwimmen>.
- Swim england（2021.5.12）。Impact of Coronavirus on school swimming and water safety. Swim england. Retrieve from <https://www.swimming.org/swimengland/impact-coronavirus-school-swimming-report/>.
- World Health Organization（2021）。Preventing drowning. Retrieve from <https://www.who.int/publications/i/item/9789240046726>.