

## 第五章 花蓮縣立運動公園組織規劃與管理

花蓮縣政府 2002 年完成之縣立運動公園是一座規劃完善且符合國際標準之運動場地，除可提供運動競賽、訓練、教學等用途外，更是大花蓮地區（花蓮市、吉安鄉、新城鄉、壽豐鄉）民眾休閒、娛樂及遊憩活動之重要場地設施且該運動公園之規劃係以能夠提供多樣服務與功能之群聚機會與現象之需求而成。基於該運動場、館之單位面積的建設成本、設備器材投資、長期經營與維護的支出高昂。因此，必須藉由有效率的行政組織，及正確的經營管理型態，並放寬附屬設施的經營內容與限制乃當務之急，其實是揭櫫運動休閒設施有效經營管理一種新的思維模式，意即運動休閒設施不僅具備公共服務功能，更應具備財政自給自足的經營管理條件及機會。鑑於運動公園營運是否能正常及具效能，必須視經營管理組織與制度健全與否。所以該運動公園之管理機關－花蓮縣立體育場之組織定位與經營模式等，實有依據時代需要而調整之必要，本研究即在探討如何可以有效釐清其中的問題與解決模式，並期能以研究之成果作為花蓮縣政府及相關單位行政之依據，以使花蓮縣立運動公園及場館的經營管理能真正發揮應有的功能及效益。

## 第一節 組織（及制度）計畫剖析

花蓮縣立運動公園籌建計畫擬訂之初，即對未來之營運型態進行研究與評估，其組織除以公辦公營方式為依歸外，並考量時代發展之趨勢，更擬定該運動公園經營之主體以政府全部投資，部分營利設施再租予私人經營為方向的組織發展與架構建議。故其行政管理組織係以保有企業化經營的功能性架構為方向，期能脫離舊有之縣市立體育場行政組織架構，俾能用合理的業務分工模式，有效經營花蓮縣立運動公園。

### 一、花蓮縣立運動公園管理組織計畫

為使公園能維持最佳狀態，如何使參與者喜愛使用及保持良好的維護管理是不可欠缺的。管理的好壞，主要以管理組織及人員為關鍵；過於繁雜管理程序及管理作業的過重負荷，不但需要花費大量的經費，且必將造成運動公園未來管理品質的低落，同時必須面對輿論的撻伐和運動公園使用壽命提前衰敗的困擾。就花蓮縣政府而言，當時尚未成立正式的運動場所管理機關，即台灣地區其他縣市所設置之公立體育場。而縣內的主要運動場地包括美崙田徑場、花崗山田徑場、中正體育館、美崙網球場等四處較大型之運動設施，均由縣政府教育局為主管單位，並由體健課負責各項業務之推展，以及各項設施之維護和場地經費收支事宜，除一位正式承辦職員外，其餘僅有七位臨時約僱人員分置四處場地處理清潔維護、收費管理等工作，完全無法顧及現代化企業經營中的行銷、推廣和研究發展之業務，實乃非常落伍之管理

組織型態。基於一處即將完成的現代化、科技化、多元化的大型運動公園，依以往的組織規模和業務處理方式是絕不可能接受其挑戰性。因此，花蓮縣政府在縣立運動公園規劃階段即提出未來有關該運動公園的經營管理組織計畫，其一為增設正式體育行政組織－花蓮縣立體育場，並由縣政府教育局積極展開作業程序；其二，希依規劃報告書針對該運動公園未來實際營運時所需之各種專業技術人力和業務管理人員，並提出未來理想之運動公園管理單位－縣立體育場之組織架構圖，如圖 5-1，總員額（含體育場場長）計 30 人，內含專業技術人員（工程組、管理組）12 人，業務管理人員（總務行政組、企畫組）16 人。在花蓮縣立運動公園管理組織計畫中，用業務需求之專業分組取代過去傳統的行政分組，以期擺脫傳統行政組織較為僵化之模式，以工程組、管理組的專業技術分組，讓運動公園之維護工作交由技術人員執行，讓行政企畫、營運的部分交由專業經理人擔任，藉以彰顯新管理組織之專業分工。期以新型態之管理組織在專業化運作下，能讓花蓮重抱「體育王國」之美譽。

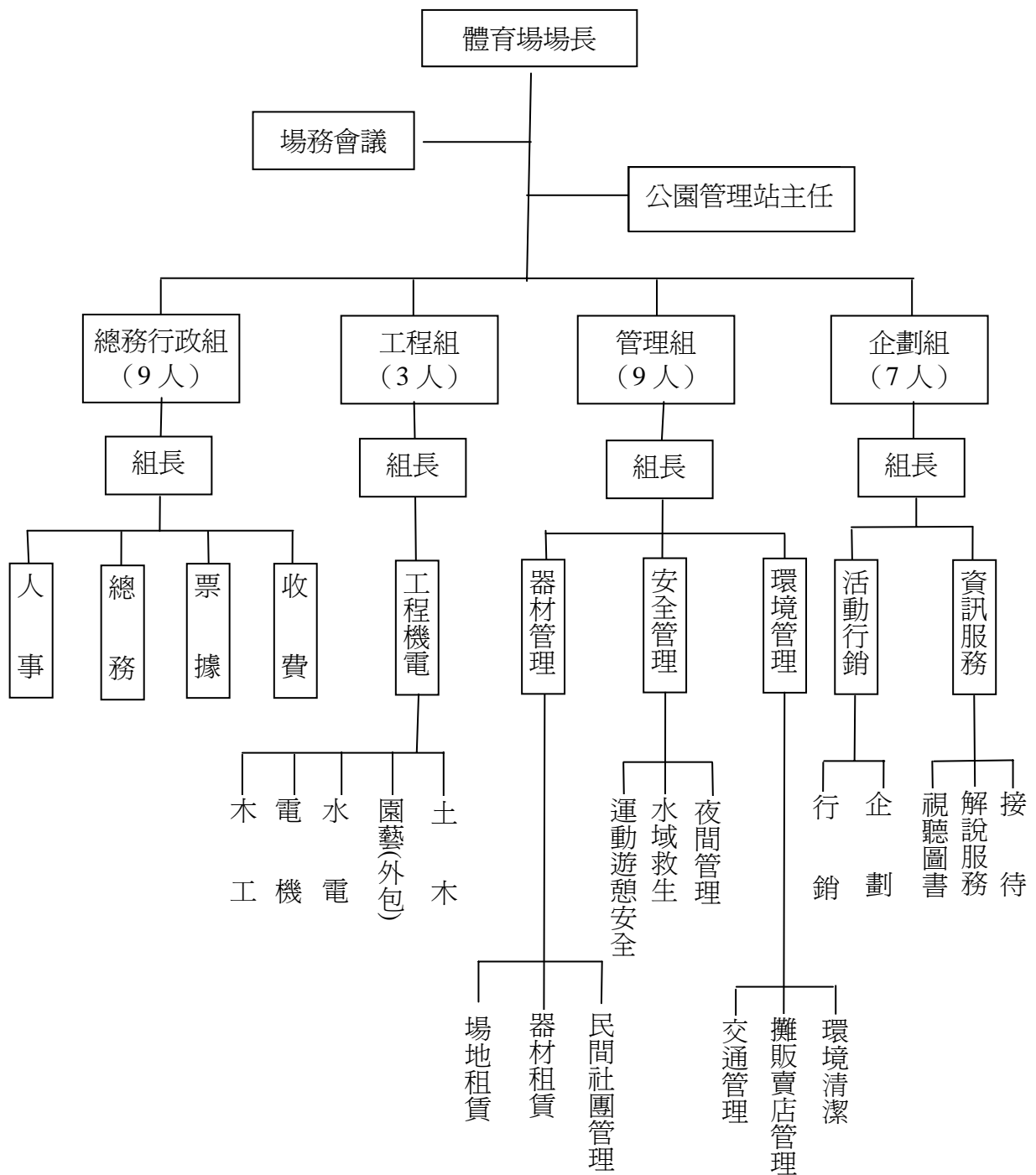


圖 5-1 花蓮縣立運動公園組織架構圖

資料來源：花蓮縣德興運動公園整體規劃報告書（1997）。頁 166。

## 二、經營管理組織計畫分析

依據花蓮縣政府所提出之運動公園管理計畫中，除公園管理站主任外，另有專職人力 28 人，並依據公園管理時所可能面臨之問題做功能性之分組，將其組織分為：總務行政組、工程組、管理組及企劃組等，與過去體育場之行政分組做相當幅度之區隔，希望藉由組織的調整，擺脫過去運動場館營運不善之宿命。依據台灣省各縣（市）立體育場章程所訂，縣市立體育場之編制為三到七人，以編制與人力而言，花蓮縣立運動公園之經營管理組織計畫之編制及人力與傳統縣市立體育場組織編制及人力確有大幅度之調整，有關差異分析如表 5-1。

表 5-1 花蓮縣立運動公園及縣市立體育場編制人力比較表

組織編制與分組	縣市立體育場	花蓮縣立運動公園	備註
場 長	1 人	1 人*	主任
活動組	1-3 人	無	
總務組	1-3 人	9 人	
企劃組	無	7 人	
管理組	無	9 人	
工程組	無	3 人	
人數總計	3-7 人	29 人	

資料來源：本研究整理。

台北縣立新莊運動公園於 1993 年動工興建，基地面積 22 公頃，運動中設有棒球場、田徑場、體育館及周邊運動、休閒之附屬設施，其規模、規劃之內容與花蓮縣立運動公園相似，台北縣政府於 1998 年為有效進行運動公園之管理與經營，特成立新莊體

育場做爲該運動公園之經營管理組織，歷經多年之經營，新莊體育場以成爲國內經營績效優異之公共體育場。新莊體育場受台北縣政府之大力支持，其組織編制依據地方制度法之授權，於台北縣政府之法定員額中撥交充足之編制人力，以有效能之經營管理新莊運動公園，其編制人力達 33 人，有關花蓮縣立運動公園計畫之組織編制與新莊體育場之編制與人力比較如表 5-2。

表 5-2 花蓮縣立運動公園及新莊運動公園管理編制人力比較表

組織編制與分組	台北縣新莊運動公園	花蓮縣立運動公園	備註
場 長	1 人	1 人*	主任
活動組	5 人	無	
總務組	6 人	9 人	
企劃組	無	7 人	
管理組	12 人	9 人	
財務組	3 人	無	
場務組	6 人	無	
工程組	無	3 人	
人數總計	33 人	29 人	

資料來源：本研究整理自：

- 1.台北縣立新莊體育場資訊網站 (<http://esport.tpc.edu.tw/sc/>)。
- 2.花蓮縣德興運動公園整體規劃報告書(1997)。頁 166。

花蓮縣立運動公園之組織分組與人力編制與台北縣新莊運動公園之經營管理組織之業務分組及人力編制相近，對照經營管理之場館設施、公園提供服務之內容均有高度之相似，經由新莊運動公園營運之成果與績效，可見一個運動公園要能有效之經營管

理，一個 30 人之經營管理組織應是一個合理之編制。花蓮縣立運動公園於規劃之初即有此管理組織之架構與規劃，就組織功能分組與人力編配合理性而言，應是一個妥適之規劃。

### 三、人力資源運用計畫分析

就人力資源之運用而言，組織所無法負荷之工作範疇，可以尋求替代方案或人力來處理，花蓮縣立運動公園營運館理之組織規劃即列有相關之建議：

#### (一) 部分場地出租

可供營利之休閒遊憩設施及體育館之商店街等具有營利價值之設施，以出租之方式由民間業者自行經營，降低自行營運之業務負擔，讓現有人力可做有效之運動設施使用管理。

#### (二) 專業外包

運動公園設施管理及營運時，有關清潔維護等簡易勞務工作，或園藝景觀維護等具有技術性之工作，採用勞務外包之方式辦理，除可提高維護效果外，並可降低人力之成本支出。

#### (三) 志工募集

透過志願服務人力之募集，讓具運動指導、活動輔導、使用諮詢等專長之人力，透過志工組織的成立與運作，讓具服務熱忱之專長人力進入經營管理組織中，強化組織之專業服務能力與效率。

從花蓮縣立運動公園組織規劃之計畫剖析中，可以窺見規劃

單位為因應未來運動公園經營與管理之需要，所架構出之經營組織卻以將所需之組織功能與合理人力進行評估與考量，整體之組織計畫具有業務之前瞻性，組織人力做合理運用與配置，並預留政府與民間合作之彈性空間，如能落實計畫之執行，應是一個可以有效經營花蓮縣立運動公園之高效率組織。



## 第二節 組織管理現況與問題分析

花蓮縣政府鑑於縣立運動公園完成後及既有之縣屬運動場館設施需要專責單位負責營運管理，於九十年經縣議會審議通過後報請中央核定設置縣府二級機關花蓮縣立體育場，該組織除了負責管理、維護外，更重要的是如何避免發生以往各縣市運動設施長期間置無法營運的問題，更希望以企業化經營理念達成自給自足之目標。一方面減低政府的財政負擔，另一方面可達到高度開放，高度使用的理想，並能促進運動、休閒、觀光等事業的發展。

### 一、組織管理現況

花蓮縣立體育場係於縣立運動公園完成後才核定設置，其組織編制仍依台灣省各縣立體育場組織規程而定，此一情形與原規劃案時之基本需求人力有極大之落差，該場經管縣屬之運動場、館及泳池共計六處，全場總人力僅二十員，而負責縣立運動公園（行政中心所在）之人力含場長僅六員，其中場長、幹事二人尚須兼責全場行政事宜，依該運動公園面積達 27 公頃，各項場地（田徑場、棒球場、體育館、射箭場）設施均為現代化之中大型運動設施，另尚有人工湖、停車場、人工岩壁、觀景舞台、公廁等公共附屬設施，就基本管理維護工作負載量而言，二名技工、一名臨時僱員要負責整個運動公園各項設施正常運作，實力有未逮，花蓮縣立體育場之組織編制詳如圖 5-2。

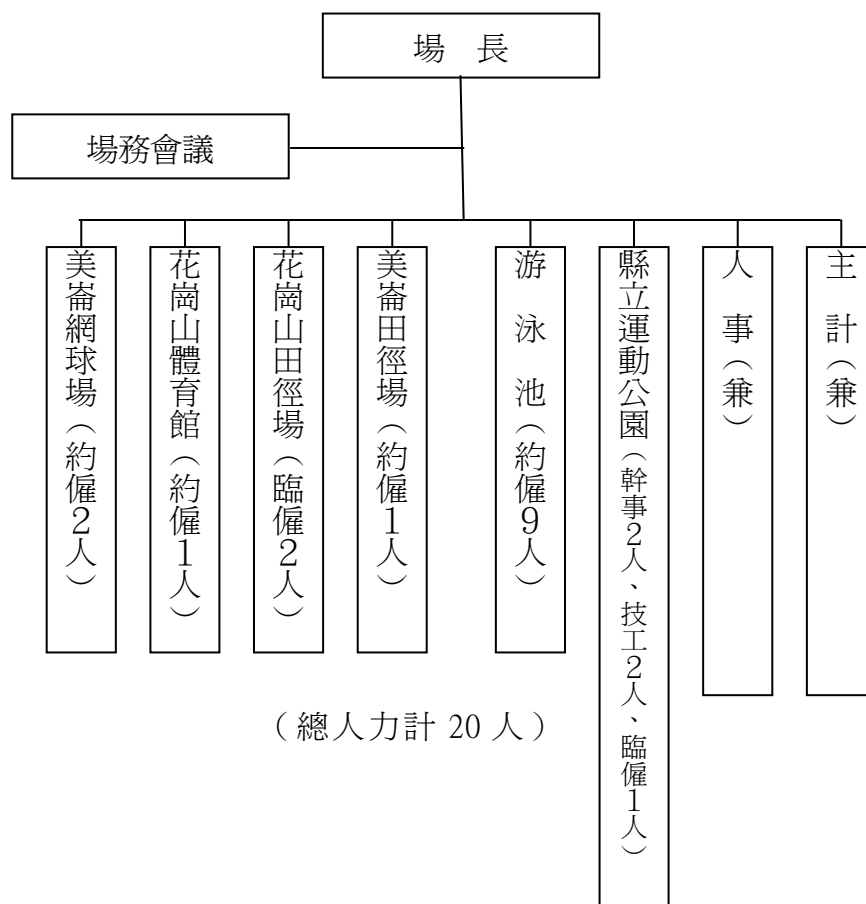


圖 5-2 花蓮縣立體育場組織架構圖

資料來源：本研究整理。

台灣地區各縣市立體育場長久以來皆有人力不足之問題（王慶堂，1999、邱金松，1991、葉公鼎，1990、曾國雄，2002、黃建發，2003 等人），花蓮縣立體育場成立後未依計畫所訂之組織編制予以建制，反回歸傳統縣市立體育場之編制，其經營管理所將面臨與發生之問題，可預期將與一般縣市立體育場之狀況是一致的。花蓮縣立體育場運用於運動公園之管理人力僅有五人，僅為組織計畫中預計人力的六分之一強，顯然於計畫執行時，產生了計畫與現實的高度落差，有關花蓮縣立運動公園管理組織之計畫與實際編制與人力比較詳如表 5-3。

表 5-3 花蓮縣立運動公園管理組織計畫及實際編制人力比較表

組織編制與分組	籌建規劃中組織 管理計畫之編制	實際執行管理 業務之編制	備註
運動公園主任	1 人	無	
活 動 組	無	無	
總 務 組	9 人	3 人	
企 劃 組	7 人	無	
管 理 組	9 人	2 人	
工 程 組	3 人	無	
人 數 總 計	29 人	5 人	

資料來源：本研究整理。

就運動公園管理技術之專業性來看，該園區內之電力系統、給排水系統、夜間照明系統、音響系統、消防系統、污水處理系統、空間系統等等高技術之專業性人力明顯不足，雖有部分可以外包方式處理，然經常性之管理維護工作在乏人兼顧下，可預見這些科技化的設施將面臨提早損壞之途，實不可掉以輕心。同時依人力編組來看，完全沒有可以負責推廣、行銷的專業人才，遑論在業務研發上會有創新之舉，這勢必將此一具優勢之運動商品－運動場館服務業，導入衰退期之境。

為因應運動公園使用管理人力不足與縣府教育局業務辦公空間不足之需，及為免地方運動人才流失，而由縣府核定籌設之縣立體育實驗高中，均奉政策性指示，分別進駐該園區之田徑場及棒球場運作，一方面可以共同分擔該場管理維護工作，另一方面在階段性的策略考量下，可以提高該園區之使用率，同時分擔部分管理及水電費。但每當大型活動舉辦時，即使有臨時性人力支

援，該園區之人力仍無法負荷突發性技術及任務變化之狀況；同時就該園區未來的營運發展、行銷推廣及設施維修及增設計畫而言，幾近緣木求魚。

由上述各項情形發現，不論中央或地方政府面對運動公園或運動設施之經營管理組織計畫與實際實行之高度落差時，並無有效具體之行政作為或積極謀求替代性方案，因此，在組織管理方面實有檢討改進之必要。

## 二、組織管理面臨之問題

運動場地不僅是運動行為發生的基本條件，同時更是推展全民運動的重要機構。而為了讓全民擁有安全、整潔的場域進行休閒活動，則有賴於各級體育場、館內部妥善的管理和經營（葉公鼎，1990）。各級體育場均為政府編制內之組織，以公辦公營之方式提供服務，其定位為「非營利性」、「社會福利性質」之公營機構，屬極為傳統之營運方式（王慶堂，2002c）。

王慶堂（1999）指出，目前公共運動場、館大多以公辦公營之經營型態為主。惟此種運動場、館經營之服務項目與型態，實在無法達成民間投資事業自償性之要求水準，自無法吸引民間投資之意願。因此民間參與運動場館營運模式之所以能成立，並不只是政府單方面的期待與需求，更重要的是所能提供的經營管理條件必須符合投資的可行性，而針對民間參與運動場、館興建與營運之可行經營管理條件方式為何，則有待進一步探討。本研究針對部分運動場、館實際經營人員進行訪談亦發現：

欲成功提升民間對於運動場館之投資意願，其客觀經營管理條件尚需考量周邊服務半徑人口數量、交通便利性、周遭住宿條件與區域內居民對運動之需求與偏好。(F)

運動場、館民營化之條件乃是以非體育性活動（商業性）之收入補貼體育館的管銷經費主要來源，其活動內容方式必須形成為地方景觀、娛樂、休閒新聞焦點場所，才有可能引進商機。(D)

引進商業性的組織與企業來經營運動場館是必然的趨勢，但朝向經濟利益傾斜時，是否引起民怨則必須有相關配套措施或改採市場區隔的替代方案。(C)

我國公共運動設施之營運由於長期依賴政府預算經費補貼，在規劃過程中均是以非營利的公共設施作為考量，因而在經營管理上並不具備市場競爭力；在面對政府經費緊縮的窘況下，雖然各主管機關倡議採用 B.O.T.、R.O.T. 或 O.T.等模式進行變革，但是以目前收費型的公共運動設施使用率普遍不高，且場地使用靈活性不足，實有另一方面的困難度。因此，在運動場、館設施的經營管理組織上，應以差異化及組合化方式作為規劃之策略，尤其設施之功能目標是朝多元化發展，創造市場之差異性與不可替代性，以確保經營效益的穩定性；而在經營管理模式上則朝企業化發展，以設施的永續經營為目標；在對應周邊環境的規劃上，則以整體開發做為考量，並以多目標使用及多功能服務等多元措施，讓經營環境能真正符合民間參與所需的條件，因此，只有釐清經營管理組織定位及經營型態之後，運動場、館設施仍具備雄厚的民間參與經營管理發展潛力。

然依花蓮縣立運動公園現有之組織管理型態及人力結構，實不足以進入企業化經營管理層面，而運動公園的經營管理型態改

變已是近年來國內外大型運動設施完成使用後的重要且明顯之趨勢，「運動公園」是為因應現代國民運動、休閒、娛樂、社交等多面向休憩需求的一種綜合性產物，因而多角化的經營管理組織型態成爲引進民間經營管理運動設施的新選擇。

葉憲清（1999）在臺灣公立體育場體育館之經營研究中指出，台灣公立體育館館長和員工全由體育場場長和員工兼任，並無專有人事編制；由於政府機關員額編制少，人手不足，於是行政效率欠佳，服務品質下降，民眾怨聲載道。在傳統的管理方式下，以及現今體育場組織編制的不足、法令受限等因素，造成部分體育場的營運不佳，維護管理不當，而招民意、輿論批評體育場有「浪費公帑」之弊病；而較大型的運動場地，往往空間未予以妥善規劃，形成閒置、安全（運動時意外、平時的治安）之問題外，並會影響環境、衛生與景觀（葉公鼎，1990）。因此，如何藉由較完善的經營管理模式來改善長年以來公立體育場館的缺點，變成當今必須注意的問題。在宋維煌（1993）的公立體育場的經營管理研究中也指出，彰化縣立體育場的組織編制規定，並不切合時宜，但在現有的法規下，如何經營管理體育場，經營者確實得要大費周章。而體育場的經營管理不像文化中心有較明確的定位與經費，因此，在組織編制、經費問題以及活動推廣上，都是未來在管理公立體育場、館時，必須注意的問題。

花蓮縣立運動公園在開放使用後，交由花蓮縣立體育場營運管理，但在傳統之組織架構與編制人力下，仍難有如規劃時所提出之理想經營組織格局，故在組織管理上面臨下列之困境與問題。

### (一) 組織架構無法符合現代化經營管理之需求

規劃完善、場館設計新穎之現代化運動公園，仍以傳統之組織型態進行管理，在組織架構上無法發揮有效之權責分工，運動公園園區的面積廣大，各場館設施數量、空間、體積、科技設備、夜間照明、維護保養、業務推廣等等硬體與軟體的數量或難度均較以往傳統單一場所更多且複雜，然礙於老舊法令之規定，完全未考量現狀之變化及實際需求，建立一個有效之經營組織架構，進而衍生出組織與現況極度不對稱之現象。受訪者指出：

花蓮縣立運動公園完工後成立了體育場來管理，讓一個無法負擔經營重任的組織編制去負責運動公園營運工作，實屬不合理。(A)

### (二) 編制人力不足，無法發揮運動公園原始規劃與管理之功能

花蓮縣立體育場奉核設置起，就遭遇不利之困境，首先是員額的配置，縣府雖瞭解，尤其以其現有之人力僅有 20 人，扣除游泳池 9 人，其他四場地 5 人外，在園區服務者僅有 6 位，其中場長以及幹事 2 人尚須兼顧全場之業務，實際操作人員僅剩 3 人，可想而知該場所面臨人力不足的嚴重性，致造成業務無法推展，園區內之設施因維護及保養不力已漸有損壞之現象。

### (三) 業務繁重、人力專業素質參差不齊，無法因應業務研發與推廣之重責而予以納入，實屬極不合理

體育場組織內之同仁因人力不足，所須負擔之業務繁重，且專業素養參差不齊，致運動推廣與活動舉辦亦均無

法有效呈現，更遑論研發或思考新興業務，在推動政府促參法的政策上亦力有未逮。

從上述之問題可知，花蓮縣立運動公園之經營組織所面臨之問題不脫組織編制不符現況需要、編制人力不足、業務繁重、專業素養有待訓練等問題，這些傳統縣市立體育場所遭遇之問題，依然出現在花蓮縣新成立的體育場組織裡，顯見這是我國公立運動場館經營管理的陳疴舊痛，屬於組織之整體架構缺失，所以要用組織的行政改革與組織再造對其組織進行評估與檢討，參酌現代管理學之理論及營運管理所需之要件，建構符合經營所需之組織型態，並加強人力資源之培養與訓練，方能執行各項設施管理維護工作，並應藉由專業人員的研究與發展來發揮場館營運的功能。花蓮縣立運動公園之經營管理，實有賴組織內合理的編制及人力來執行，以達成組織之長遠目標。

### 三、運動公園經營組織型態

曾國雄（2002）指出先進國家運動場、館經營模式可分為：休閒式公立運動場、館經營管理；競技式公立運動場、館經營管理；混合式公立運動場、館經營管理等三類。其特點說明如下：

#### （一）休閒式公立運動場、館經營管理：

歐洲法令規定政府在社區成立俱樂部後，有義務提供運動場地供社區居民作休閒活動，所以，歐洲運動俱樂部所屬場地，均由政府投資興建交由當地俱樂部經營，全權由俱樂部運作。優點為：

- 1.減輕政府人事及維護管理經費之負擔。



- 2.管理民主化，各俱樂部可全力發揮社區本身運動專長。
- 3.由於全民運動基礎雄厚，可發掘優秀運動員，並能吸收更多會員參與。

(二) 競技式公立運動場、館經營管理：

此類模式即為大型運動場（體育館、足球場），由政府投資興建交由民間財團經營管理，以營利為目的，優點為：

- 1.減輕政府人事及維護管理經費之負擔。
- 2.提昇運動技術水準，滿足觀眾需求。
- 3.帶動職業運動蓬勃發展。

(三) 混合式公立運動場、館經營管理：

此類模式歐洲地區有兩種範例，一種是建地由政府提供，建物由民間財團投資興建，投資者取得時限內之經營權。另一種是建地由政府提供，在同一建地由投資者興建國際大型飯店及超級市場等，然後，再由這些投資人興建大型體育館，其管理權屬於政府，由政府委託民間經營，並派員監督共管，政府每年坐收飯店或超市之租金，以作為維護管理之經費。

為提昇運動場、館之組織效率，學者研擬相關民營化或委外經營之策略，其的確也可達成若干效益，降低許多不必要之資源重覆與浪費，但民營化並不是仙丹，也不是票房保證。民營化也有許多的缺點或潛在問題，這些潛在的問題若沒有好好的重視它，不但民營化可能破局，更有可能本末倒置，造成運動發展的傷害。

公立體育場受於法規之限，經營確實遇到難題，而在民眾長期使用免費的體育場館之觀念亦不容易改變，造成公立體育場普

遍呈現虧損狀態，須以政府預算予以補貼，在經費不足情況下，難以符合民眾期望。在財政日漸要求自給自足情況下，經費及人力均不足之困境，公立體育場實須思考未來之經營策略，民營化即為轉型之模式之一，期以引進民間資源以求突破困境，應是公立體育場首要研究課題（黃建發，2003）。

在運動公園之經營組織型態部分，因為運動公園之規模較一般運動設施為大，所以其經營條件較為複雜，相對之風險與優缺點亦應是運動公園經營組織決策時重要之考慮因素，就運動公園於政府採自行經營（公辦公營）、出租經營場所（公辦民營）、委託民間經營（公辦民營）、公民合資經營（公民合營）等四種經營管理模式，均是具有可行性的途徑，然於組織型態確定前，應要考量各種模式之優劣點，並就個案條件進行評估，作為組織型態策略擬定之準據，各模式之相關優缺點分析如表 5-4。

表 5-4 運動公園經營管理模式優缺點分析表

經營模式	優點	缺點
自行經營 (公辦公營)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 完全主導、較易管理</li> <li>2. 提供民眾低價之社會公益服務</li> <li>3. 獨享經營利益（若盈餘時）</li> <li>4. 可依民眾需求提供多元服務</li> <li>5. 可永續經營</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 自行控管資金、易造成財務負擔</li> <li>2. 自行承擔風險</li> <li>3. 人事任用受限制</li> <li>4. 不易引進專業人才</li> <li>5. 缺乏彈性運作機制</li> </ol>
出租經營場所 (公辦民營)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 具穩定之收益</li> <li>2. 無須再投入資金成本</li> <li>3. 風險較低</li> <li>4. 減少人事管理支出</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 主導性較差</li> <li>2. 無法兼顧民眾低消費服務</li> <li>3. 營運上易產生意見差異</li> <li>4. 尚須共同承擔風險</li> </ol>
委託經營 (公辦民營)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 由專業管理，可創造高收入</li> <li>2. 無需承擔風險</li> <li>3. 人事及維護成本不需負擔</li> <li>4. 減輕財政支出</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 無法完全掌控，主導性差</li> <li>2. 無法學習經驗及培養政府人才</li> <li>3. 因營利性高易導致民怨</li> <li>4. 公共利益無法普及化</li> </ol>

表 5-4 (續)

經營模式	優點	缺點
合資經營 (公民合營)	1. 風險平均分擔、利益較穩定 2. 人事運作較靈活 3. 投入資金成本較少 4. 開發新事業更有彈性	1. 無法完全主導 2. 仍須負擔成本支出 3. 協調繁雜易有意見衝突 4. 仍具風險性

資料來源：本研究整理。

我國在運動休閒場地之經營型態上，大體分為非營利型設施與營利型設施（王慶堂，2002c；彭淑美，1993；劉田修，1992；劉田修、徐元民，1993），兩種設施型態與經營特點如表 5-5，其中複合型運動公園組織之型態，是本研究所探討之運動公園營運之理想模式，其組織模式大抵以公辦公營或公民合營較為可行，因設施投資規模龐大且成本高，故必須有相當經營收益才能生存，所以在運動公園之規劃興建時，運動設施僅為園區的一部份，其它尚可能包含購物中心、商店街、休閒娛樂設施或旅館等附屬設施，而園區之主要營運與收入來源並非來自運動賽會或活動之收益，而是園區場地出租及整體商業收益。

表 5-5 運動設施之經營類型比較分析表

型態	經營類型	經營特點	經費來源
非 營 利 型 設 施	公辦公營 (體育場、 館自營)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 以具備運動休閒及綠地景觀之場所為主，例如宜蘭、羅東、花蓮等。</li> <li>2. 全面開放，僅管制機動車輛進入。</li> <li>3. 區內開闊場地、設施及兒童遊戲場不收費，甚至沒有門禁管制。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府編列預算支應。</li> <li>2. 地方捐助及特別稅。</li> <li>3. 特殊活動場所以會員費或門票來維持，如游泳池、網球場、健身房等。</li> <li>4. 出租場地供舉辦活動使用。</li> </ol>
	公辦民營 或公民合 營 (民間組織 以基金會 方式運作)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 各項設施以使用者付費為原則。</li> <li>2. 土地及地上物所有權為政府所有，公司經營方式有自主權，但受公部門監督，如學校場館外包，公立棒球場認養等。</li> <li>3. 門禁管制較嚴格。</li> <li>4. 以提供教學、訓練服務而非營利為目的，土地及設施大都來自政府，因此各項收費均不高，若有虧損則由政府補助。</li> <li>5. 場區內非營運設施通常不收費。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 各項設施使用收費(水電費)。</li> <li>2. 成立各項運動俱樂部以會員、運動指導收費。</li> <li>3. 舉辦運動夏令營等短期活動。</li> <li>4. 場地出租費用。</li> <li>5. 籌募基金支付維護費。</li> <li>6. 如有虧損可由政府補貼。</li> </ol>
營 利 型 設 施	民辦民營 (商業性 運動俱樂部)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 大多數為私人投資之公司或俱樂部型態，盈虧自行負責(如佳姿、亞歷山大、亞特休閒公司等)。</li> <li>2. 通常位在市中心區或辦公大樓內，提供上班族群為主的休閒健身需求。</li> <li>3. 土地成本高，通常採精緻化走向，因此設施規模不大。</li> <li>4. 提供運動及聯誼洽商等交際用途，時段鎖定在上班時間及晚餐後。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 會員費或單次計價。</li> <li>2. 季節性活動。</li> <li>3. 臨時性活動。</li> <li>4. 訓練班。</li> <li>5. 其他資金投資收益。</li> </ol>

表 5-5 (續)

型態	經營類型	經營特點	經費來源
營 利 型 設 施	公辦民營 (社區運動 聯誼社團)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對象為家庭主婦、退休人員、學生等。</li> <li>2. 硬體之收費較低，或租用其它公有設施。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 會員費及定期活動收費。</li> <li>2. 訓練班。</li> <li>3. 辦理特殊公益活動向政府申請補貼或尋求私人贊助。</li> </ol>
	民辦民營 (郊區運動 休閒俱樂部)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 位在郊區，設施規模大且較多元化(如高爾夫球場、網球、羽球場)。</li> <li>2. 開放對象通常為特定之會員，設施為適合全家或個人所需之運動設施。</li> <li>3. 以民間投資為主，投資金額相當龐大，故需招募大量會員或高額會費。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 會員費。</li> <li>2. 季節性及臨時性活動收益。</li> <li>3. 訓練課程。</li> <li>4. 舉辦比賽的廣告及副產品收入(如高爾夫球賽等)。</li> </ol>
	民辦民營 (複合型休 閒運動園區)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 可以位在市區或郊區，但通常需具有一定之面積(例如美日巨蛋或職業球場)。</li> <li>2. 可為公辦民營或民辦民營，但通常需配合整體都市發展進行規劃。</li> <li>3. 設施規模龐大且成本高，必須有相當經營收益才能生存。</li> <li>4. 運動設施僅為休閒園區的一部份，其它可能包括購物中心、商店街或餐廳、旅館等。</li> <li>5. 主要收入來源並非來自運動比賽門票，而是場地出租及商業收益。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 門票及包廂收入。</li> <li>2. 俱樂部會員費。</li> <li>3. 場地出租。</li> <li>4. 季節性活動。</li> <li>5. 運動相關商品收入。</li> <li>6. 廣告收入。</li> <li>7. 商業設施收入。</li> </ol>

資料來源：本研究整理。

王慶堂（2005a）指出在運動公園之經營組織與模式上，縣、市政府可採自行經營、出租場所、委託民間經營及公民合資經營等四種方式，但均須背負營運之風險壓力，而在市場競爭力、專業經營能力、財務風險性與未來發展性等影響因素下，各種營運組織方式均以委託民間經營較佳。有關經營組織與管理模式優缺點比較如表 5-6。

表 5-6 經營組織不同模式優缺點比較表

	市場競爭力	專業經營能力	財務風險性	未來發展性
自行經營	×	×	○	○
出租場所	○	○	V	×
委託經營	○	○	○	○
合資經營	V	V	V	○

代表符號說明： ○：高      V：可      ×：低

資料來源：修正自王慶堂（2005a）。*休閒運動園區開發策略研究*。頁 166。

王慶堂（2000）指出，在民間參與運動設施運用途徑上，國際性大型運動設施可採 B.O.T.或 D.O.T.，縣市立運動設施可採 B.O.T.、R.O.T.、B.L.T.等方式進行，以有效提昇公共建設效率；大型運動設施興建開發案，應朝綜合開發方式規劃辦理，經營附屬事業，提振營運效能，減輕政府財政負擔。

以目前運動設施經營管理效益與組織型態間有著密不可分之關係，囿於政府財政之緊縮，除以往之公辦公營外，應是由政府與民間共同合作，在考量相關因素影響下如運動場館基地之單純性、周邊商業條件及事務性工作外包等，適當的引進民間參與模式如 B.O.T.、R.O.T.、O.T.等，為最佳之選擇。受訪者指出：

引進商業性組織或企業來經營管理或許是必然的趨勢(C)。

### 第三節 提高組織效率之途徑評析

在行政院體育委員會的施政中、長計畫中，獎勵民間參與運動設施計畫案係依據行政院促進民間參與公共建設推動委員第十三次會議指示辦理，及至九十三年第十六次會議將公共建設中運動設施類列為促參優先推廣類別，並要求該會為推動機關，主要因政府體育建設經費不足，期以民間資源參與體育發展，改變以往依賴政府經費支持體育發展的傳統觀念，結合政府與民間力量，共同捐資挹注體育事業的發展，因此，鼓勵民間企業參與運動場、館之投資興建與營運，不但可減少政府財政負擔，同時可以增加國人更優質的運動休閒空間，而私人企業並可享受政府各項獎勵措施（行政院體委會，2005）。

王凱立（2000）在民間機構經營學校運動設施之可行性研究中指出，透過委外經營管理的方式可以提升泳池使用的效益並減少政府支出，鼓勵企業參加休閒運動場館之投資與興建，除可減少政府支出，同時增加國人休閒空間，企業並可享受獎勵措施。

#### 一、民間機構參與公共建設之類型

公共建設的種類繁多，並非每項公共建設都可以適用民間參與模式來開發，必須視設施經營的可能性而定。在適用民間參與模式的公共建設種類中，必須依據設施特性而有不同的開發類型考量（王慶堂，2005a），其中包括：

### （一）具獨佔性的公共建設：

此類公共建設的使用者不確定，其在執行期間及供公眾使用時，涉及土地取得、費率訂定，並且有投資回收期長、公用性強的特性，如高速公路、高速鐵路、捷運、橋樑、機場等，政府必須確實監督以確保建設之完成及民眾之權益；對民間而言，參與投資的建設內容複雜、技術層次高、回收期長，相對的風險增大，必須有足夠的投資誘因才能使計畫成立。

### （二）具寡佔性的公共建設：

此類公共事業有特定的客戶且為民生必需並與民眾生活息息相關，其業務本身具有寡佔性，例如發電廠、垃圾焚化廠等。政府扮演的角色是以公權力協助民間取得土地及辦理相關行政事宜，並且透過適當調配以減少事業的壟斷性（如一區內有多家競爭）、控制收費的標準、協助附加價值開發（如氣電共生）。政府在執行上，亦對這類建設作功能性的規範，民間則可在規劃設計、施工與營運上發揮。

### （三）具休閒性之公共設施：

此類公共建設並非基本維生設施，但隨著社會變遷及生活型態改變，逐漸成為民眾身心休閒的一部份，例如公園綠地、運動設施、觀光遊憩設施等，其經營內容雖然自償性不高，但可吸引大量人潮，創造附屬設施之商機。因此，政府對於其計畫之附屬開發項目必須採取開放的角度，提供民間經營商業設施的必要規模；簡言之，休閒性之公共設施必須與商業結合開發。



#### （四）商業性強之公共建設：

此類建設對於使用的民眾而言具有選擇性，在市場上並無獨佔性但是有商業價值，因而常作為附屬開發之設施項目；如會議中心、遊樂區的觀光飯店或車站大樓。其一般的規模較小，政府僅作功能性的要求即可，其它規劃構想、經營策略皆可由民間充分發揮。在執行重點上，由於這類建設的市場性高，政府對其規劃的重點在於訂定公平的招標（或招商）程序規範，並藉由其商業特性吸引民間參與。

陳耀光（1998）對大型體育館、美術館、國際金融中心、高速鐵路及機場等公共建設進行 B.O.T.投資經營模式之基本條件研究中指出，大型體育館本身之自償性低，需賴周邊附屬設施創造商機與利潤來提高 B.O.T.之可行性（如表 5-7）。因此，就公共建築的類型而言，除了台北國際金融大樓這類高自償性的公共建築適合全部採用 B.O.T.方式外，其他具有投資潛力的休憩、體育、文化、社會福利類型的公共建築，以採用「部份 B.O.T.」的方式為佳，意即部份經費由公部門負擔、部份經費由民間機構負擔，是一種更具彈性的「公辦民營」方式；這樣不僅可以有效的利用民間資源分散建設風險，所需開放供民間進行營運回收的空間規模也較適中，對於政府、民間機構及使用的社會大眾都可提供更好的建設成果。

表 5-7 公共建築採行 B.O.T.模式之基本條件分析表

B.O.T.的基本條件	公 共 建 築		
	大型體育館	美術館	國際金融中心
設施功能屬性	社會性	社會性	經濟性
長久性	△	×	△
機能必需性	×	×	△
設施獨佔性	△	△	△
設施普及性	×	×	×
設施可替代性	×	×	△
設施本身具經濟效益	△	×	○
財務融資彈性	×	×	○
相關法令完備性	△	×	○
技術調整之靈活性	△	△	○
利潤分享的合理性	×	×	△
附屬設施開發可能	△	×	○

資料來源：修正自陳耀光(1998)。台灣省立美術館館舍空間整建及營運計畫。頁 95。

說明：「○」代表「高」、「△」代表「尚可」、「×

王慶堂(2005a)指出未來運動公園之經營型態應該是一個動態之經營系統，所提供之服務與價值均是隨市場之需要而行動態調整，有關動態平衡系統有：

(一) 傳統之均質性服務提供

在運動場館設施中提供場地服務、運動指導等典型運動產業服務，其提供之服務面向單一，創造之營運利潤能

力較薄弱。

## (二) 高附加價值創造之異業服務結合

在運動園區中提供運動以外之休閒、購物中心等商業消費服務、觀光旅館等之住宿服務、主題樂園、會議與展覽中心等娛樂、資訊服務，在運動本身營運不足之部分，可由異業之經營利潤予以補貼，所以其運動園區營運之均衡為運動場、館服務與多元產業之結合，創造利潤能力豐厚且可補貼運動場、館營收不足。(如圖 5-3)

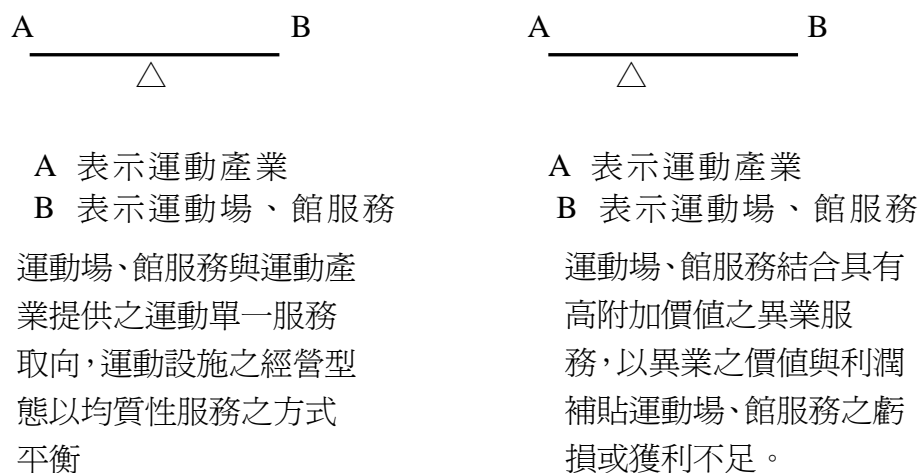


圖 5-3 運動園區經營動態平衡示意圖

資料來源：王慶堂（2005a）。*休閒運動園區開發策略研究*。頁 171。

## 二、民間參與運動公園經營管理之模式

B.O.T.係由 Build、Operate、Transfer 等三個字所組成，分別代表「興建」，指政府將公共建設交由民間興建；「經營」係指民間經營於某一特許期間經營公共設施之權利；「移轉」指民間於特許期滿後，將公共設施所有權或經營權移轉給政府（李永展，1997）。

在台灣促進民間參與投資之公共建設實例中，已有如台灣高鐵開發之重大交通建設案、公立醫院委外經營案，此外，如台北小巨蛋委外經營案及台灣地區許多學校游泳池委外經營案等，從這些許多運動設施公辦民營案看來，顯見促參法之運用已經較為大家所熟悉，然促參法依據個案之條件與內容不同，提供回饋與民間參與機制之差異，而有多種之運用模式。促進民間參與公共運動設施除典型（狹義）之新建公共設施 B.O.T.模式外，亦可以參照其精神與個案之情況與需要，依據「促進民間參與公共建設法」第八條，可以有如下列各類型之模式產生：

（一）B.O.T.(Build-Operate-and-Transfer)興建經營移轉

由民間機構投資興建並為營運，於特許期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。指政府提供土地及規劃構想，交由民間機構規劃、興建、經營運動設施，於營運期滿後再將所有權移轉給政府。

（二）R.O.T.(Rehabilitate-Operate-and-Transfer)修建營運移轉

由政府委託民間機構或由民間機構租賃現有設施，予以擴建、整建後，並為營運，於特許期間屆滿後，營運權歸還政府。指政府提供現有運動設施之土地、場、館設施，由民間整建後取得經營權，特許期間屆滿後，營運權歸還政府。

（三）O.T.(Operate-and-Transfer)經營移轉

由政府投資興建完成後，委託民間機構營運，於特許期間屆滿後，營運權歸還政府。指政府提供土地、規劃、

興建運動設施後，交由民間機構經營，於特許期間屆滿後，營運權歸還政府。

(四) B.O.O.(Build-Own-and-Operate)興建擁有經營

為配合國家政策或需要，由民間機構投資興建，擁有產權，並自為營運或委由第三人營運。指民間自有土地、自行規劃、興建運動設施，並擁有產權，設施由該民間機構經營或委由第三人營運。

(五) B.L.T.(Build-Lease-and-Transfer)興建出租移轉

由民間機構興建完成後，以租賃方式取得特許經營權，於特許期間屆滿後，將所有權移轉給政府。指政府提供土地，民間規劃、興建後，向政府租賃經營權，特許期間屆滿後，將產權移轉給政府。

(六) D.O.T.(Develop-Operate-and-Transfer)開發經營移轉

由民間配合政策自行規劃興建，政府給予民間開發臨近土地之權利。指民間機構自有土地、自行規劃、興建運動設施，並為營運，政府給予民間機構開發土地之特許，特許期間屆滿後，將公共設施之產權移轉給政府。

前述之 B.O.T.運用模式雖為促進民間參與公共運動設施的六種模式，但就其經營型態中，均屬於公辦民營及公民合營之方式的一種，在民間參與的型態與傳統公辦公營的型態中，均有著其營運上的特性，有關公辦公營，公辦民營及公民合營等三種經營

模式相關因素比較分析如表 5-8。

表 5-8 經營模式相關因素比較分析表

	公辦公營	公辦民營	公民合營
營運主體	1. 政府自身為營運主體	1. 民間為營運主體 2. 政府具營運監督權	1. 政府與民間共為營運主體 2. 民間具主導權，政府有營運監督權
營運與維護經費來源	1. 為求公共利益，收費通常較低 2. 經費來自設施與相關收入，不足者由政府編列預算補助	1. 經費來自設施與相關收入，依設施的種類訂定不同的收費標準 2. 必須使民間收入淨現值大於零時才可能成立，必要時可由政府補貼	1. 經費來自設施與相關收入，依設施的種類訂定不同的收入標準 2. 必須使民間收入淨現值大於零時才可能成立，必要時得由政府進行補貼
營運評估	1. 政府負責全部項目，包括行政、財政規劃、統籌等工作；收支出由會計部門依預算執行，較不考慮收入多寡 2. 營運及維護費用常成為政府重大負擔 3. 常因經費不足而有維護管理不良、營運效果低落的現象 4. 風險自負	1. 必須合乎效益民間才有可能投資 2. 規劃時應評估民間需求，公部門行政配合度越高，則執行成效越佳 3. 營運機制較靈活 4. 風險較低	1. 必須合乎效益民間才有可能投資 2. 營運時易產生牽制或衝突機會 3. 發展程度較緩慢 4. 風險分散

資料來源：本研究整理。

### 三、民間機構參與運動公園經營管理之組織定位

陳耀光(2001)於台南市綜合體育館興建事業計畫書中指出，政府與民間合作之模式與互動關係密切，其模式如下：

#### (一) 部門合作之模式

政府與民間(公、私部門)的協力合作歷史悠久且關係複雜，但大規模、深入且制度化的合作是晚近「新公共管理」等思潮下才興起。對於公私部門的互動關係，另提出三種模式：

1. 「公、私部門垂直分隔互動模式」：公部門居於上層主導指揮，而私部門則處於下層配合或服從地位，私部門之發展也是利用策略性支持公部門政策。是為相互對立或階段性互利之互動關係，合作關係的成份不高。
2. 「公、私部門水平互補合作模式」：沿續前者發展而來，由於公、私部門勢力的消長，使兩者的結構地位漸傾向平行功能之區別與互補，例如合產、外包、特許及非營利組織等。此模式通常以經濟利益為成立之要因。
3. 「公、私部門水平融合合作模式」：公、私部門的互動方式轉化成「合作、協議、合夥」的關係，兩者達成「生命共同體」的可能性增加；例如都市更新、社區營造、B.O.T.等。(如圖 5-4)

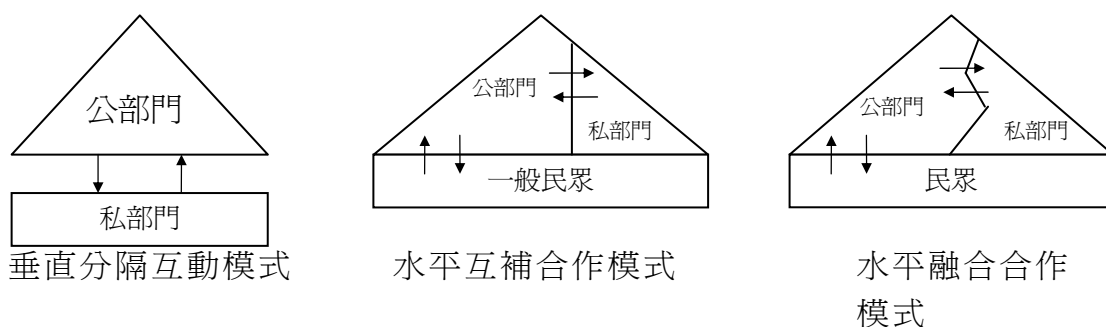


圖 5-4 公私部門合作的三種模式示意圖

資料來源：陳耀光（2001）。*台南市綜合體育館興建事業計畫書*。頁 124。

由上述三種模式的演變趨勢可以發現，公部門長期掌握的「社會經營權」(the Management Right of Society) 部份逐漸轉移至私部門，並且公私部門的地位角色亦從上下位階逐漸轉向水平關係，並且形成互補而融洽的夥伴關係。

## (二) 參與模式中公、私部門合作關係

在民間參與模式中，政府與民間改變了以往公辦民營方式中單純的「上對下」的關係，透過協力而成爲另一種公私合夥的模式，以促進社會整體資源之整合，創造雙贏的局面。並由合作關係之推動方式可以推論，政府與民間參與者的關係比較近似於「策略聯盟」之內涵。在市場上「策略聯盟」形成之原因，乃是源於企業面臨市場競爭壓力時，基於本身資源及能力不足，期望透過合資、共同研發、交互授權、通路協議等方式，結合各自的有限資源，藉以共同分攤研發的成本及風險、掌握市場通路、制定產業標準。尤其進入新市場或填補企業的功能差距時，策略聯盟較購併更爲適用。投射在民間參與模式中，政府擁有公有土地及公權力，但面臨財源短缺、專業經營管理不足



的狀況；而民間尋求投資標的、具較有效率的經營管理模式，但難以承擔龐大的土地成本，策略聯盟正面精神的發揮可以彌補雙方的不足。而在策略聯盟中對於開發經營之精神，也符合民間參與模式中公私部門雙方應有的認知：包括下列三點：

**1.策略聯盟應從提高顧客滿意度的角度來考量：**

在民間參與開發之公共建設中，就是更及時有效地提供公眾生活的環境品質與設施需求，包括硬體的建設及軟體的服務。

**2.策略聯盟應當從結合彼此核心專長的角度進行：**

即應考量政府與民間在資源上的互補性、延伸性，以達成借力使力，並以長期的利益為目標。

**3.策略聯盟各方必須抱持「雙贏」、「多贏」的心態進行，使結盟者在策略聯盟下既合作又進行良性競爭：**

政府與民間必須真正了解在合作中各自扮演的角色，適當地將資源共享，甚至必要性的營收保證，忍受短期的虧損或資源付出。

王慶堂（2002b）指出，公共體育場未來發展出路之開創，有賴行政改革與組織再造、法規與制度修訂、場館與服務設施改善及前瞻業務開創等策略，落實體育場之設置目標與發揮推展體育之功能，展現社會福利國家尊重國民運動權之新里程。

因此，在政府與民間新關係建立的同時，公私部門間相關單位之角色扮演，在態度與作法都必須做適當調整。在政府方面，過去的法令多是防弊重於興利，政府官員畏懼「圖利他人」的刑

責而對於為公眾興利、追求公共利益避之唯恐不及，對公共建設開發案多持保守立場；然而民間參與模式必須使參與者「有利可圖」才能成立，因此政府機關必須循契約等合法管道「圖利」民間廠商。受訪者指出：

實際上我覺得你不能圖利，廠商怎麼會來，而是你不能圖利特定的廠商。(E)

再者，在政府過去興辦建設案中，民間多屬於執行的角色，而在民間參與模式中，民間廠商將有更多的機會及自主權介入公共建築的營運，因此政府的前置作業就變得格外重要，包括法令之齊備、企畫階段之計畫準備，及設計規範之訂定等等。在民間參與者方面，由於開放參與之公共建築是長期經營為考量，因此財務計畫要求更精確可行、且需配合專業的經營管理團隊，可能並非單一業者所能勝任，而需組合適當之工作團隊。在投資利益上，基於公共建築供公眾使用的考量下，獲利將被限制在合理範圍內，並且也只有縝密的計畫才有成功的可能，這對於國內長久以來計畫不被重視、財務規劃粗糙等現狀，都將造成明顯的衝擊。國內早期運動場館之規劃設計並未將未來委外經營的可能性納入考量，也未能察覺運動場館的包廂設計與命名權等相關商業化概念，及對於未來場館收入與形象的助益。據受訪者指出：

運動場館擁有包廂，那麼這個對你公司的形象應該是正面的，所以在國外來講，包廂是很大筆利潤，甚至於你看國外他們連一個運動場館的命名權他都可以賣(E)。

基於前述之探討，現行運動公園的經營組織必隨時代與環境

的改變而進行調整，尤其在與民間共同參與的過程更要借重民間企業組織的效率，故在進行組織調整時要注意下列事項：

- 一、政府與民間建立合作組織關係之同時，公司部門間相關之角色扮演，在態度與做法都必須做適當調整，以建立有效率之經營組織。
- 二、經營組織隨政府業務委外概念的發展而須進行修正，其思維已由早期單純勞務委外、運動空間經營演變成納入商業活動，並以區域開發之觀點建構運動之經濟地位。
- 三、在運動場館引進民間參與時，應對每座運動場館之條件差異進行分析，對未來經營組織之合作架構予以審慎評估。
- 四、公私部門合作是現代政府組織所必須面臨之問題與轉變，和諧的業務分工、協調及有效的決策機制，是現行組織所必須掌握的組織管理重點。

## 第四節 組織管理策略及行動方案

經營管理組織策略之形成過程，應有其一定之程序，先依據它的現況進行 SWOT 分析後，再依據專家訪談意見及研究所得研擬建議策略，並於參酌相關環境因素，完成相關策略之可行性分析後，形成最後之組織策略。

### 一、花蓮縣立運動公園經營管理組織之 SWOT 分析

SWOT 是針對花蓮縣立運動公園經營管理可能之組織狀況進行分析，探討經營管理最有利之組織模式，並以營運組織優勢（Strengths）、劣勢（Weaknesses）、機會（Opportunities）、威脅（Threats）等向度進行分析，以釐清花蓮縣立運動公園組織變革策略改善之可行性或需求方向。（見表 5-9）

表 5-9 花蓮縣立運動公園組織管理之 SWOT 分析表

優勢（Strengths）	劣勢（Weaknesses）
1. 中央之行政組織改革有助於運動設施營運組織之調整與變革。 2. 目前公共運動設施委外業務已具法源，讓運動公園及場館經營者採公民合營之組織模式合法化。 3. 縣府擁有眾多運動場、館，具自償性者均可提供民間經營使用。 4. 縣內與運動休閒管理相關系所蓬勃發展，可借助優質專業人才加入行列。	1. 受限法令，編制員額不合理，營運倍增難度。 2. 縣立體育場屬行政部門，編制內人員進用需經公務人員考試及格，專業人力來源不易。 3. 營運組織僵化，缺乏彈性。 4. 民眾假日之休閒運動需求較強，公有設施因制度無法配合，致民眾需求與政府施政背離。 5. 運動場館服務與管理專業人力不足。

表 5-9 (續)

機會 ( Opportunities )	威脅 ( Threats )
1. 政府產業東移政策所產生之商機效應。 2. 民間企業參與經營投資之模式可以依個案不同調整。 3. 採校務基金運作之大學參將可與運動園區營運之組織。 4. 縣府舉辦各式經營管理研習，提高從業人員之專業能力。 5. 中央與縣府積極推動與促參法宣導，可引進民間營運組織及制度。	1. 縣境民營休閒主題設施數量遽增，影響民間組織參與意願。

資料來源：本研究整理。

## 二、花蓮縣立運動公園組織管理建議策略

依據花蓮縣立運動公園經營管理組織現況 SWOT 分析結果與專家訪談意見中特別提到，應注意組織變革之可行性，同時得知經營管理組織為運動公園永續經營之重要關鍵，如未有良好之營運組織策略，將使經營主體或組織遭受民意抨擊之危機。

基於此，本研究就相關文獻探討、籌建計畫分析、組織管理現況檢討、問題分析後，並依據組織管理功能發展條件、SWOT 分析結果與專家訪談意見，發現在運動公園之組織管理上需就設施種類、規模、立地條件擬定營運組織型態，引進產業、學術單位與研究機構共同參與，藉由經驗與技術交流，形成策略合作聯盟，推動組織改革，創造高效能之營運組織，作為改進運動公園組織管理之核心概念，歸納出以「推動組織改革、結合產官學研、獎勵民間參與，積極達成高效能組織之目標」之策略綱領作為組織管理之指導方針。

花蓮縣立運動公園在組織管理策略規劃與擬定時，依循策略綱領之精神與內容，本研究提出下列四項具體可行策略：

(一) 依據運動設施之規模、性質與項目，擬訂不同之營運組織型態

- 1.對於具自償性之運動設施，縣府可以開放民間參與投資興建或營運，以公辦民營或委託學校、民間體育組織之模式經營。
- 2.對自償性低之運動設施，政府可本社會福利措施之原則，由縣立體育場自行營運。
- 3.民間投資運動休閒設施之方式除典型之 B.O.T.外，亦可以個案之性質與需要，改變其投資模式，提供更多樣之投資營運組合，如 O.T.、B.T.O.、B.L.T.、R.O.T.等方式。

(二) 開放機關或體育相關學校進駐或經營與投資運動休閒設施

- 1.大學或體育專業學校具有充沛之專業人力，尤其運動指導與管理專才可以運用於休閒運動設施之經營管理，作為投資或經營相關設施時，具有相對之人力優勢。
- 2.政府雖有民營化之政策，但運動休閒場館經營具有經濟投資效益者，除可開放供民營外，亦可由縣府公部門進駐經營，以共同分擔風險。
- 3.借鏡台北體院、台灣體院、國立體院以往的經驗，加上大專院校已採校務基金運作，對設有運動休閒相關專業系所之學校應可開放提供投資或經營相關運動設施，除提供學生實務學習外，收入可挹注校務基金，形成「雙贏」策略。

(三) 縣府可與民間運動、旅遊、休閒相關企業合作，以策略聯盟形式建立多元之經營組合

1. 台北市小巨蛋以 R.O.T.、中山及北投市民運動中心以 O.T. 方式發包，除主體工程由北市府投資外，周邊與商業設施均由民間自行投資經營，其經驗可供花蓮縣採公辦民營方式之參考。
2. 花蓮高中游泳池 R.O.T.、高雄縣澄清湖棒球場 O.T.、台南市運動公園內棒球場 R.O.T.及游泳池 B.O.T.等多項個案可供花蓮縣參考。
3. 民間企業具有充裕之資金與經營之經驗，且人力資源較佳，應是良好的合作夥伴。

(四) 加強促參計畫推廣活動之辦理，加速民間投入公共建設之意願

1. 縣府辦理促參計畫之講習，加速促參計畫與委外經營計畫之推動，讓經營委外之計畫、內容與執行方法得以落實。
2. 促參計畫屬新興業務，體委會應以輔助機制，協助花蓮縣政府規劃或進行促參之計畫評估與招商計畫之辦理，提高促參計畫之成功率，並給予獎勵或補助。
3. 促參計畫為政府、企業、民眾三贏之方式，公務員應摒除安於現狀之心態，勇於接受新挑戰，不可存有守舊偏差觀念，消極抵抗國家政策推動。

### 三、策略可行性分析

依據蒐集之資料及專家訪談結果，配合營運組織之 SWOT 分析，形成營運組織之建議策略後，為顧及策略之可行性，乃依據目前政府、社會、教育及產業環境進行可行性之評估，並對業務之主政機關與協辦機關作出建議如表 5-10。

表 5-10 花蓮縣立運動公園營運組織策略可行性分析表

建議策略內容	可行性分析	主政機關	協辦機關
依據運動設施之規模、性質與項目，擬訂不同之營運組織型態	由中央主管機關主導依據運動設施之規模與項目擬定公辦公營、公辦民營、公民合營或由民間開發經營之政策方針	縣政府	縣議會 行政院體委會
開放機關或體育相關學校進駐或經營與投資運動休閒設施	鼓勵縣內體育學校以充裕及優質之運動管理人力得以投入產業之經營，提升休閒運動設施之服務品質。	縣政府	縣議會 教育部 行政院體委會
縣府可與民間運動、旅遊、休閒相關企業合作，以策略聯盟形式建立多元之經營組合	民間財力雄厚，資金來源較多，輔以經營管理之經驗，公民合作已成為國內外之趨勢，台北小巨蛋運動園區 R.O.T. 案例之成功經驗作為縣府經營組織之參考。	縣政府	縣議會 行政院經建會 行政院體委會
加強促參計畫推廣活動之辦理，加速民間投入公共建設之意願	舉辦各項講習活動、推銷促參案成功之經驗、成立輔導團協助各機關辦理促參計畫之辦理，提高 B.O.T.、R.O.T. 與 O.T. 業務之推動速度	縣政府	縣議會 行政院工程會 行政院體委會

資料來源：本研究整理。



#### 四、具體行動方案

花蓮縣立運動公園經營組織將可依運動項目不同之設施、營運內容、業種、業別、公民合作模式等需求，創造多元之經營組織型態，以滿足多元、多目標、多功能之運動公園及場館營運組織需求。本研究提出花蓮縣立運動公園營運組織之策略及具體行動方案如表 5-11。

表 5-11 花蓮縣立運動公園組織管理策略及行動方案

策略內容	行動方案
依據運動設施之規模、性質與項目，擬訂不同之營運組織型態	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對於具自償性之運動設施，縣府應可開放供民間參與投資興建或營運，以公辦民營或委託民營之模式經營。</li> <li>2. 對自償性低之運動設施，縣府應本社會福利措施之原則，由縣府編列預算自行營運。</li> <li>3. 民間投資運動設施之方法除典型之 B.O.T.外，亦可依個案之性質與需要，提供更多樣之投資組合模式如 B.O.T.、O.T.、B.T.O.、B.L.T.、R.O.T. 等方法參與運動休閒設施之經營。</li> </ol>
開放機關或體育相關學校進駐或經營與投資運動休閒設施	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 學校具充沛之專業，運動指導與管理專才，可以休閒運動設施之經營管理，作為投資或經營相關設施，具有相對之人力優勢。</li> <li>2. 運動休閒場、館具有投資效益者，除可開放供民營外，亦可由政府自行或與其他機關合作投資經營。</li> <li>3. 與花蓮設有運動休閒相關系所之學校合作經營運動休閒設施，除提供學生實務學習外盈餘可挹注校務基金。</li> </ol>

表 5-11 (續)

策 略 內 容	行 動 方 案
縣府可與民間運動、旅遊、休閒相關企業合作，以策略聯盟形式建立多元之經營組合	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 將花蓮縣運動場、館周邊與商業設施均以優惠方式委由民間經營。</li> <li>2. 縣府鼓勵所屬公共運動設施委由民間認養經營。</li> <li>3. 縣府應居引導之角色，將本縣運動場、館與其他相關企業（如旅遊業）共組策略聯盟共同經營。</li> <li>4. 縣府視實際需求可將場、館空間由相關機構進駐，共同管理。</li> </ol>
加強促參計畫推廣活動之辦理，加速民間投入公共建設之意願	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 積極辦理講習，加速縣府同仁對促參計畫與委外經營計畫之認知。</li> <li>2. 縣府應成立專業團隊，協助機關規劃或進行促參計畫評估與招商計畫之辦理，要求公務同仁摒除安於現狀之心態，接受新業務之挑戰，改變守舊之偏差觀念。</li> </ol>

資料來源：本研究整理。

## 第五節 本章小結

花蓮縣立運動公園所經營之運動場館是相當具有發展潛力之運動場所，設施良好，具備地點佳、交通便利、停車空間充足、景觀優美等各項條件，在縣府長期依賴中央經費之情形下，實應配合中央政策推動民間參與公共建設運動設施民營化之方案，而在民間參與之型態中又有民間企業投資經營、公民合營、委託民間經營等型態，在經營型態與組織模式二者之間是相結合的，尤其在小而美的政府發展方向下，縣府應可將公共運動場館委由民間經營管理，除可減輕政府財政負擔及組織膨脹之問題外，亦可促進民間就業機會與經濟之發展。

- 一、花蓮縣立運動公園現有之組織管理型態及人力結構，實不足以進入企業化經營管理層面，而運動公園的經營管理型態改變已是近年來國內外大型運動設施完成使用後的重要且明顯之趨勢，「運動公園」是為因應現代國民運動、休閒、娛樂、社交等多面向休憩需求的一種綜合性產物，因而多角化的經營管理組織型態已成為運動設施經營管理的新選擇。
- 二、不論中央或地方政府面對運動公園或運動設施之經營管理組織計畫與實際實行之高度落差時，並無有效具體之行政作為或積極謀求替代性方案，因此，在組織管理方面實有檢討改進之必要。
- 三、花蓮縣立運動公園組織管理主要之問題如下：
  - (一) 組織架構上無法發揮有效之權責分工，以符合現代化經營管理之需求。

(二) 編制人力不足，無法發揮運動公園原始規劃與管理之功能。

(三) 業務繁重、人力專業素質參差不齊，無法因應業務研發與推廣之重責而予以納入，實屬極不合理。

四、政府與民間（公、私部門）的協力合作已有多項成功案例，對於公私部門的互動間包含「公、私部門垂直分隔互動模式」、「公、私部門水平互補合作模式」、「公、私部門水平融合合作模式」等關係，而在民間參與模式中。政府與民間參與者的關係比較近似於「策略聯盟」之內涵，公部門與私部門屬於協力的性質，雙方為平等互惠的立場，並藉由合約建立夥伴關係。

五、花蓮縣立運動公園的經營組織應隨時代與環境的改變而進行調整，尤其在與民間共同參與的過程更要借重民間企業組織的效率，故在進行組織調整時要注意下列事項：

(一) 政府與民間建立合作組織關係之同時，公司部門間相關之角色扮演，在態度與做法都必須做適當調整，以建立有效率之經營組織。

(二) 經營組織隨政府業務委外概念的發展而須進行修正，其思維已由早期單純勞務委外、運動空間經營演變成納入商業活動，並以區域開發之觀點建構運動之經濟地位。

(三) 在運動場館引進民間參與時，應對每座運動場館之條件差異進行分析，對未來經營組織之合作架構予以審慎評估。

(四) 公私部門合作是現代政府組織所必須面臨之問題與轉變，和諧的業務分工、協調及有效的決策機制，是現行組織所必須掌握的組織管理重點。

六、具有投資潛力的休憩、體育、文化、社會福利類型的公共建築，以採用「部份 B.O.T.」的方式為佳，即部份經費由公部門負擔、部份經費由民間機構負擔，是一種更具彈性的「公辦民營」方式；可以有效的利用民間資源分散建設風險，所需開放供民間進行營運回收的空間規模也較適中，對於政府、民間機構及使用的社會大眾都可提供更好的建設成果。

七、在運動公園之組織管理策略發展過程中，以「推動組織改革、結合產官學研、獎勵民間參與，積極達成高效能組織之目標」作為發展綱領，並提出下列四項具體可行策略。

- (一) 依據運動設施之規模、性質與項目，擬訂不同之營運組織型態。
- (二) 開放機關或體育相關學校進駐或經營與投資運動休閒設施。
- (三) 縣府可與民間運動、旅遊、休閒相關企業合作，以策略聯盟形式建立多元之經營組合。
- (四) 加強促參計畫推廣活動之辦理，加速民間投入公共建設之意願。