

# 第壹章 緒論

本章共分為六節，各節內容簡述如下：第一節為研究背景與動機；第二節為研究目的；第三節為研究問題；第四節為研究範圍與限制；第五節為名詞解釋。

## 第一節 研究背景與動機

### 一、國際潮流與社會需求

1990 年代以降，民營化的風潮在世界各地熱烈延燒著 (Naisbitt & Aburdene, 1990)。各國政府或因為財政拮据，或因為效率不足，紛紛將許多傳統上被認為應由政府主辦或興建的社會福利或重大建設，委託民間來興辦。希望藉此提高政府運作的效能，造就一個小而精實的政府 (林文朗, 2003)。此熱潮延續到二十一世紀的現在依然方興未艾，管理學大師彼得杜拉克在其著作中亦明白揭示：民營化將是 21 世紀最重要的社會現象之一。

由此可知，藉由民間投資興建公共建設，引進企業經營理念以改善公共服務品質，已成為國際趨勢。而我國政府為減緩財政負擔，政府組織的精實化也如火如荼的展開。行政院研究發展考核委員會在 2000 年編纂的《政府再造運動》一書中，明確表示未來我國政府定位，將走向「小而能、小而美」的精實政府，並於同年並公佈施行「促進民間參與公共建設法」（以下簡稱「促參法」）。此外，行政院公共工程委員會（以下簡稱「工程會」）在其 2006 年的施政方針中指出：應提供額外預算，鼓勵地方政府擴大推動民間參與公共建設，並且協助排除投資障礙。在政府的主導之下，各主辦機關陸續進行民間參與公共建設之可行性評估及先期規劃作業，逐漸帶動民間投資熱潮。有鑑於此，政府已將引進民間參與公共建設列為重要施政方向。無論是現階段進行之公共建設，抑或是「挑戰 2008 — 國家重點發展計劃」規劃之創新及知識型產業發展與軟硬體基礎建設，皆優先朝民間參與方式辦理。

### 二、國民休閒運動的需求與公立運動設施的困境

我國社會在週休二日實施後，生活型態改變，國人休閒意識的提升與健康促進觀念的興起，使得民眾對於運動休閒的需求日益增加。一方面希望政府建設優質的

運動休閒環境，提供使用；另一方面，又期望政府有效經營運動休閒設施，提供高品質的服務或活動，供其參與，對於運動設施的需求亦大為提高。

臺灣地區運動設施有 49% 屬於公立運動設施（行政院體育委員會，1999）。而關於國內運動場館供給面的調查與研究，已有較完備的論述的包括：行政體育委員會曾委託全國意向顧問有限公司（1999），完成「臺灣地區體育場館資料庫建立結案報告」，鄭志富（1999）完成「我國運動設施的現況及發展策略」、「學校運動場地設施經營管理策略之研究」，蔡惠瑜（1998）則針對資源配置狀況，提出「臺灣地區體育場館指標之建立及其應用」之研究結果。上述研究皆指出，我國公立運動設施普遍存在經費不足、功能受限，無法迎合民眾需求的等問題。公立運動設施在我國運動休閒服務業的整體供給系統中佔有很高的比重，除各級學校的運動設施之外，各地場館在舉辦運動賽會之後，許多均呈低度利用或閒置狀態。因此，我國的公立運動設施應如何滿足國民休閒運動的需求也成為一重要課題。

### 三、如何回應國民休閒運動需求的問題

然而在面臨政府財政窘困，投注體育經費有限，公立運動設施體質不易改變情形下，行政院體育委員會（以下簡稱體委會）在其2002至2005年施政計畫中回應體育資源亟待有效整合的問題，進而提出尋求民間企業參與體育事業經營之訴求。

在體委會施政計畫中，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會第十三次會議指示辦理，及至第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，並要求體委會為推動機關。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，改變以往仰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之發展。因此，鼓勵民間企業參與運動設施之投資興建與營運，不但可減少政府財政負擔，同時可增加國人更優質的運動休閒空間，而私人企業可享受政府各項獎勵措施（行政院體育委員會，2005）。

### 四、台北市運動中心的成功經驗

以往體育行政官員受制於僵化的法令制度，所以較少考慮如何運用民間的資源力量，如今政府已提出多項措施配合民間參與公共建設投資或營運，甚至還有獎勵辦法，實乃大好之創新機會。而台北市目前已有中山、北投、中正、南港、萬華等

六座運動中心委託民營業者負責營運，營運績效受到肯定，可謂是官民合作之優良典範。然而共處於大台北都會區之台北縣，縣民對於運動設施之需求也同樣急迫，在相同社會需求與政策背景下，台北縣公立運動設施在結合民間資源的程度上卻遠不如台北市。鑒於此，興起研究者探討此議題之動機。

## 第二節 研究目的

基於以上之背景與動機，本研究擬針對台北縣體育處所轄之新莊、板橋、樹林體育場作為民間參與運動設施經營之評估對象，探討其應思考之相關課題與分析可行性。主要研究目的臚列如下：

- 一、探討北縣辦理「民間參與運動設施經營」之必要性。
- 二、探討不同組織團體對於「民間參與運動設施經營」需考量之相關課題與態度。
- 三、探討「民間參與運動設施經營」之潛在風險。
- 四、探討「民間參與運動設施經營」應擬訂之配套措施。
- 五、評估北縣體育處現有場館分析其民間參與經營之可行性。

## 第三節 研究問題

承接上述之研究目的，本研究之待答問題如下：

- 一、北縣辦理「民間參與運動設施經營」之必要性為何？
- 二、不同組織團體對於「民間參與運動設施經營」需考量之相關課題為何？
- 三、不同組織團體對於「民間參與運動設施經營」需考量之態度為何？
- 四、「民間參與運動設施經營」之潛在風險為何？
- 五、「民間參與運動設施經營」應擬訂之配套措施為何？
- 六、北縣體育處現有場館其民間參與經營之可行性？

## 第四節 研究範圍與限制

本研究依據研究目的將研究範圍與限制分述如下：

### 一、研究範圍

(一) 就地理位置而言，本研究係以台北縣體育處所管轄之新莊體育場、板橋體育場、樹林體育場之基地所興建之各項主要運動設施與附屬設施為範圍，惟有關文獻之蒐集，則不受地區之限制。

(二) 就研究內容而言，由於民間參與公共建設經營包括許多階段的作業，依促參法及其相關子法所規定之作業階段（圖 1-1），包含可行性評估、先期規劃、招商、特許合約簽訂、興建乃至最後的營運移轉等。而本研究是屬於計畫初期階段所進行的可行性評估，即是對於計畫進行時可能遭遇到的問題預先進行調查評估，以降低計畫整合的困難度。其它階段的作業則不在評估範圍內。

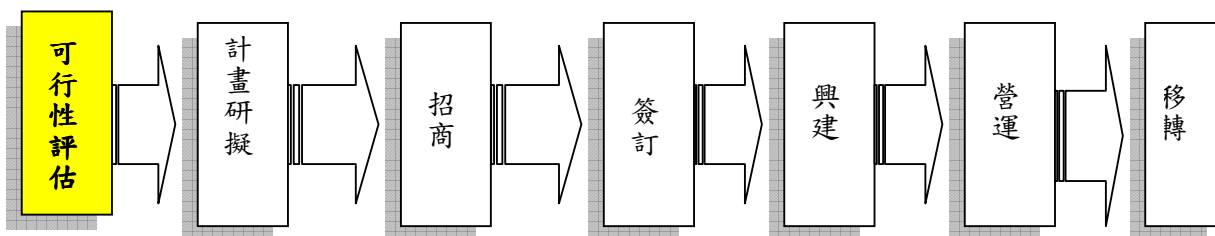


圖 1-1 研究範圍

### 二、研究限制

(一) 本研究採質性之研究方法，針對具有影響「北縣運動設施民間參與」之組織或人物予以訪談，針對未來可能遭遇之阻礙預先分析加以預防，而其他有關於經濟效益分析、財務試算、市場分析或調查當地民眾意願等，在本研究無法探及。

(二) 本研究所探討之台北縣體育處所轄之運動場館有其本身的特殊性，由於國內公立運動設施規模、經營個別差異大，場館依其面積、設施、位置、人口、都市化程度等變數各有不同（葉公鼎，1993）。因此，未來的研究在引述本研究，必須注意將相關的特殊背景納入考量。

## 第五節 名詞解釋

本研究使用之專有名詞，包含「公立運動設施」與「BOT 模式」與，其定義分述如下：

### 一、運動設施

我國對於運動、休閒相關場地設施用語相當分歧，惟其概念相當接近。依據「促進民間參與公共建設法施行細則」第三條中規定，運動設施之定義為：「本法第三條第一項第九款所稱運動設施，指下列各項設施：一、國際及亞洲奧林匹克委員會所定正式比賽種類，並符合其標準之室內外運動設施。因此本研究稱「運動設施」包括：田徑場、籃球場、棒球場等等，與「運動場館」之概念無異。

### 二、公立運動設施

所謂「公立運動設施」指由公部門出資興建，或公部門負有主要營運責任的運動設施；而其管理單位是由公部門設立，用以維持設施運作的機關。

### 三、民間參與

本研究稱之「民間參與」乃依據促參法第八條，民間機構參與公共建設之方式有以下七種方式，例如 BOT、OT、ROT 等，意即各項以特許合約方式進行所以關於所有權與經營移轉之計畫。而研究中提及「委外經營」、「委託民間經營」、「運動設施促參」等名詞亦是經由促參法進行所有權或經營權之移轉，皆為「民間參與」之意涵。