

第肆章 研究發現與討論

本章依研究問題依序分為四節討論。第一節探討北縣辦理「民間參與北縣運動設施經營」之必要性；第二節探討不同組織團體對於「民間參與北縣運動設施經營」需考量之因素，並分析其對該項政策之態度；第三節探討此計畫可能引發之風險；第四節則是針對「不同組織團體對此計畫認為需考量之因素」與「可能潛在風險」擬定配套措施，加深計畫之周延性；第五節評估北縣體育處所管轄之新莊、板橋、樹林三場，分析民間參與經營之可行性，並提出未來發展策略之建議。

第一節 民間參與北縣運動設施之必要性

本節將文獻分析與訪談的結果綜合彙整，提出民間參與北縣運動設施經營之必要性，結果臚列如下：

一、世界潮流趨勢與中央政策導向

不管是從歷史的趨勢觀之，或是透過大部分政治學與經濟學家的倡導，都直指國家未來必須走向精實化（Friedman，1982）；尤其是目前國家的財政困難，公共設施與社會福利的民營化，似乎更是一股無法擋的風潮。

而具有公共服務性質的公立運動設施，在面臨政府體制的轉型下，「民營化」也成為一股新的趨勢。在行政院體育委員會的施政中、長期計畫中，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，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，其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，結合政府與民間的力量，共同捐資挹注體育事業的發展。因此，鼓勵民間企業與運動設施之投資興建與營運，不但可減少政府財政的負擔，同時可以增加國人更優質的運動休閒空間而私人企業可以享受政府的各項獎勵措施（行政院體委員，2005）。而促參法的應用即為官民合作，創造效益的最佳的展現，受訪者 A（體育處代表）指出：

為了符合變動的社會情勢與需求，在公共資源有限的情勢下，委外經營為政府提供了一項開源節流，將企業經營管理之知識、資金、活力引入，共

同參與公共業務推動，降低政府財政及管理負擔，提供民眾高品質的公共設施環境及更多元豐富之運動休閒，以提升行政產品品質及效率，而委外經營有 BOT、OT、ROT 等方式，各類委外的操作模式已成為政府當前的重要政策。

二、公立運動設施的限制

運動場地不僅是運動行為發生的基本條件，同時也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）。我國各級體育場均為政府編制內之組織，以公辦公營的方式提供服務，其定位為「非營利性」、「社會福利性質」之公營機構，屬極為傳統的營運方式（王慶堂，2002）。本文在文獻整理中曾經提及，學者專家將運動設施分成「主體」與「非主體」設施兩大類，其中「主體設施」是指針對民眾日常活動需求的設施；如果由此觀點來檢視國內的公立運動設施，會發現多屬於供選手使用的「非主體設施」。其主要著眼點偏重於大型競賽場地規格標準化，而忽略了公眾使用的重要性，也反映出目前公立運動設施經營管理制度之現況，造成其與民眾的運動休閒區隔。

板橋體育場，他以前是以競技、舉辦區運才蓋的，民國七十六年。那你看它是以辦區運才蓋，它一定是以競技比賽為主，沒有想到說現在都是休閒了。

受訪者 B

依本研究文獻探討結果，我國公立運動設施經營現況的困境為：公立運動設施發展定位、組織編制、經費等問題。在這樣的條件背景之下，致使經營管理成效不彰，而使公立運動設施的教育、競技、訓練、觀賞、測驗、休閒、健身等功能（葉公鼎，1991；鄭良一，2001；Chelladurai,1984）受到限制。根據訪談資料得知，受訪者對於公立運動設施經營管理上之缺陷有以下的看法：

我是說如果委外的話他在做什麼事比較彈性是沒有錯，就是說它行銷或幹麻，它就不會被公務體系綁得很死，譬如說修什麼東西一定要公文，可是如果在民間公司的話，他就馬上修改也沒關係，可是在公家機關他一定要

簽核才可以去修。

受訪者 B

一般公家在經營管銷成本會比較高，因為公家的公共工程不一定要賺錢，那在商言商，那委外的話廠商總是精打細算，在人事費用方面可能會減少，一個人可能做好幾個人的事情，那他們聘請的員工薪水可能也比較低，政府受限於最低薪的限制，薪水可能會比較高。政府在買一些新的器材會買比較好的一點，但不一定會使用，那委外廠商會針對這些東西有沒有用來做斟酌。

受訪者 D

他這裡編制是說你體育處成立的時候，是有 59 位的正式人員、8 位的工友技工，可是目前職員只有 14 位，沒有人補進來，他是有這個員額，但人員跟經費是逐年編給你，你就是以現有的去營運。

受訪者 A

受訪者 B 在訪談中提到公務機關的法令限制導致行政效率無法提高；受訪者 D 指出民間企業在各種資源上的應用較公家單位更有效率，也點出公家單位管銷成本較高之原因；受訪者 A 指出機關之人員與經費受限於政府制度法規，僅能以現有的人力與經費營運。由此可以看出，各受訪者提及之組織編制與經費編制與運用的相關議題，皆肇因於這些都是受到公部門的機制在控管。Mulrooney 與 Farmer (1995) 指出如果設施的所有權和經營權屬於政府，則繁雜的規定和程序合法性會造成設施陷於一個受限的營運環境。這都是受到政治的科層體制某種程度上抑制了設施的營運績效。但除了組織編制、經費限制的因素外，公務員的心態問題亦在訪談當中被提及：

正常在公務員的想法裡面，我上下班的時間到就好，多餘的事他可能不想去做……，如果你有辦活動，他們會編歲入，歲出的預算，這個錢如果繳回去的話，他們會認為是白做的，所以只要有加班的機會都一定會報加班，他們的心態是這樣。

受訪者 F

從上述問題可知，北縣體育處經營管理所面臨的問題不脫經費、人員編制、行政效率、體育專業人員不足、公務員傳統心態等，這些傳統縣市立體育場所有的弊病依然存在，足以見得這是屬於組織整體架構的缺失。因此本研究才從民間參與的概念出發，期待為公立運動設施單位注入新的契機。

三、理論與現實的衝突與矛盾

「民間參與」係指政府部門與民間企業協力合作的概念，其包含的範圍很廣，主要目的在借重民間的資源與合作關係來進行公共事務。其構想主要乃透過公、私之間的合作，創造出對彼此都有利的情境。但研究者在訪談之中卻獲得對於民間參與運動設施經營不同的見解：

受限於組織的人力、經費都很少，所以你那些場域你沒有辦法去運作，那你為了能讓那些場域發揮功效，在管理上能達到不要出問題的效果，所以就用 OT 的方式，至於說回饋金收回多少，有的時候並不是考慮的重點...，何況台北市預計要蓋 12 個運動中心，都是要委外，他也沒有辦法 Handle，這不是賺錢的問題，而是根本就沒有人力啊！我只要有人幫我顧好，不要養蚊子就好了。所以不是因為說 BOT、OT、ROT 很好而是，那只是好聽冠冕堂皇的形容詞。

受訪者 A

從訪談中發現，體育處目前現有人力雖然與預訂編制人數相去甚遠，但體育處代表認為還可勉強運作。但他又接著提到未來台北縣預計要建八座運動休閒中心，將來正式營運現有人力不可能負荷，到時候採取委外的政策就變成不得不做的必然選項。根本不是因為民營化的政策很好，而是沒有多餘能力去負擔更多場館的經營。然而，受訪者 D 以民營化對政府有利的觀點詮釋為何政府單位要委外的行為：

以新莊來說一年要編給它六、七千萬的預算，我們賺也是賺一、二千萬，我如果租給別人五千萬，我不是賺更多，我不用出人又賺更多。以後委外發生什麼事情，縣政府不用負責任，你廠商要負責任啊，我只是督導你而已，督導你不要亂做事。你如果經營不下去，你走了是你的事情，我就把權利金沒收，還有別的人會來標。所以我一直感覺公辦民營有對政府的好處。

受訪者 D

對於這樣看法的衝突（理論與現實的衝突），或是不同受訪者對相同事件不同之詮釋，研究者認為與其爭論關注孰是孰非，不如將焦點置於本研究動機之如何回應國民休閒運動的需求的問題上。既然對於民間參與運動設施的經營能某種程度上解決公立運動設施體制上的種種束縛，抑或對於政府單位有利，就應更積極推動促參。受訪者 C 點出最關鍵的問題：

我們委外是要比現在更好，如果說不能比現在更好那就不需要委外了.....。

受訪者 C

也就是說，在探討民間參與運動設施經營時，並非以民營化為目的而推動它、倡導它，應考量這樣的政策是否能創造出比現今更優質的運動環境，促使我國運動設施的經營更加成熟。

第二節 不同組織團體對促參之考量因素與態度

依前節所述，民間參與運動設施經營可望為長久以來體質不良的公立運動設施帶來契機與希望。但一項政策的成功決非僅憑藉仿效世界各國民營化的潮流或中央主管機關的一聲令下，公立運動設施長期發展下來的弊病即可迎刃而解，政策的實行與否尚需衡量諸多因素間交互作用之關聯與影響，始能畢竟其功。本節依研究架構所述，整理歸納對於「北縣體育處主管單位」、「北縣民意代表」、「北縣體育團體」之訪談結果，了解各個不同組織團體認為民間參與北縣運動設施經營需考量之要點，最後再分析各受訪者對於民營化的態度。

一、民間投資意願的考量

我國公立運動設施之營運由於長期依賴政府預算和經費補貼，籌措財源能力不足，因其在規劃的過程中均是以非營利的公共設施為考量，故在經營管理上不具市場競爭力。在面對前一節所分析討論的公立運動設施的限制窘況下，雖然許多學者與受訪對象倡議遵循促參法採用 BOT、OT 或 ROT 等方式進行變革；但以目前北縣體育處所轄之場館而言，經營環境可否真正符合民間參與所需的條件，實有另一方面的困難度。受訪者 D 談及樹林、板橋、新莊三場的收支狀況，或許可部分反映出

現實情況。

樹林場的支出，一年的維護費大概要三千萬左右，收入只有三、四百萬而已。像板橋場支出大概要四千萬，那收入只有一千二百萬，那都是差距很大。……新莊它支出一年大概七千萬，它收入也大概七千萬左右能夠收支平衡。

受訪者 D

以上的情形可謂是我國公立運動設施的縮影，除了舉辦的少數活動外，民眾的使用率亦有限，其餘時間多處於閒置狀態，因此場地的租賃費用根本無法支付長期的經營成本，只能仰賴政府編列預算補貼。反觀歐美運動發展先進國家，場館提供多樣化運動設施，並相相關的休閒、商業、導覽等功能導入運動場所，使得運動場館成為比賽之餘民眾仍會前往的運動休閒購物場所，創造可觀的利益，並可以維持體育設施的高水準狀態。設施是否具備「自償性」特色是未來運動設施發展之趨勢，這也是與傳統運動設施間最大之差別。簡言之，「經濟誘因」為民間資源投運運動設施經營最大重要考量，受訪者對於民間參與北縣運動設施經營有提出以下之意見：

以一個業者來講，我要去標，我要去經營一個體育場館，我可能一開始就要先投入大筆的資金，然後得標之後我要想辦法，假設說我花了五億，我要經營新莊體育場五年，一年一億。那我每年是不是要想辦法至少至少不損失，我要保持在不虧錢的狀況下，當體育場館要委託給民間去經營的時候，那個門檻是蠻高的。那全民運動風氣又不是那麼高的情況下，經營者他是會去評估的。

受訪者 E

因為其實所有的地方只要它能夠委外的話，能夠成功，基本上是一定可以節省的。問題是說，有沒有人要來委外，譬如說你要委外沒有人來標，為什麼？他認為沒有商機嘛，他就不來了。

受訪者 B

以上的論述其實都與設施本身的條件息息相關，本研究在文獻探討國內外優良運動設施經營的案例時就歸納出：設施本身是否為高自償性之運動設施，加上周邊交通便利、人口眾多等因素乃國外優良運動場館與台北市運動中心成功之關鍵要素。王慶堂（1999）也提出類似的概念：目前公立運動場大多以公辦公營的經營型態為主。惟這類型運動設施經營之服務項目與型態，實在無法達成民間投資事業之自償性要求水準，自然無法吸引民間投資之意願。因此，民間參與北縣運動設施經營之所以能成立，並非僅政府單方面的需求與期待，更重要的是所能提供的設施條件必需符合投資的可行性。因此，台北縣體育處未來在辦理民間參與公立運動設施經營先期規劃時，應就所屬設施之各項條件一併確認，增加民間參與投資的可能性。相關議題將於本章第五節深入探討。

二、不同組織團體對於民間參與北縣運動設施經營之考量

民間投資意願為促參可否成功之因素外，影響此政策是否可行之重要組織團體之意見亦為關鍵，本段落以研究架構中三種類型受訪對象分析各受訪者自認為民間參與北縣運動設施經營所應考量之問題（表 4-1）。

表 4-1 受訪者對於民間參與北縣運動設施應考量之要點

受訪者	類型	委外考量因素
A	體育處代表	場館操控股度、 體育處收支達縣市要求
B	體育處代表	民眾反應
C	體育處代表	民眾反應
D	民意代表	民眾反應
E	民意代表	民眾反應 運動風氣是否夠好
F	體育團體	民眾反應
G	體育團體	基層代表隊之使用

資料來源：本研究自行整理

從表 4-1 可發現，各受訪者對於民間參與北縣運動設施經營之考量因素，以「民眾反應」最為普遍。而關注的焦點著重在設施委外之後，民眾休閒運動的需求與權益是否得到保障。究其原因這應與受訪類型所涵蓋之政府單位、民意代表、體育團體等多為推廣縣內體育活動之重要組織或人物有關，以下受訪者談話最能反映這項事實。

當然我們也會怕地方上居民的反彈，因為他們標了以後就是在商言商，以營利為目的，造成地方居民的反彈.....，但最主要就是使用者付費，民眾到那邊跑跑步、走走路要花錢，民眾願不願意，改變原有的經營方式以後，運動場的功能還在嗎這也要注意，變成以營利為原則，這些東西民眾能不能接受.....。

受訪者 D

政府在經營的時候，你去打網球一個小時花 40 塊，那你交給廠商之後你一個小時可能變 60 塊，那當然這樣民意代表會給他壓力，有時候會有這種因素存在啦。

受訪者 F

如果你委外的話，你一定要敦親睦鄰，附近的居民看要打折還是怎麼樣，這樣對他們在心理上至少有一點補償。這個問題應該要考慮。

受訪者 G

今天在運動場館要委外的時候，還是要先考量民眾的需求，在這個前提之下做規劃，而不是只有考慮到說以利潤或是以委外的潮流為目的。

受訪者 C

雖然國內公立運動設施的經營型態在近年來已有逐漸轉變之趨勢，經營類型不再僅侷限於傳統公辦公營的型態，導入民間企業經營的元素也蔚為潮流。但分析受訪者對於民間參與公立運動設施經營之考量因素後，顯示其仍秉持公立運動設施乃推動全民體育發展之基層單位概念，因此考量到回應民眾此一問題。故未來運動設施委外之後，如何兼顧到公立運動設施之基本價值將是一大要素。

然而若以經濟學的理论來探討公立運動設施基本服務功能與民眾權利義務的關係，經濟學理指出：在設施效應方面，公共設施大多具有效果外溢的現象，就是所謂的「外部性」(externality)，其造成的效應有正面也有負面的，而在多數的狀況中，公共設施發揮正面的外部效應。因此就運動設施未來的經營而言，如果無法讓使用或享受公共設施益處的民眾支付費用，則這些受益者就會過度使用；反之，如果運動設施委外之後，週邊的民眾權益受損無法得到補償，則他們會反對該項政策。因此從社會公平及公共利益的觀點來考量，理想的規畫方式，是必須使某個空間範圍的受益與付出的成本相當，或是透過某些措施來矯正空間效果外溢的現象，即「外部效果的內部化」，則使用者付費的觀念就必須被建立，以服務性質為取向的公立運動設施亦不代表不需收費，而對於權益受損這而言就該採取適當的配套措施予以彌補。此應為對於上述問題之解決之道。

另外，受訪者考量的要素也依自身組織或角色而有不同之出發點，體育處代表因業務關係，乃辦理北縣所有體育事務之單位。因此考量委外之因素除了之前所提到「民眾反應」外，還需思考體育處本身業務狀況(受訪者 A)；體育團體中田徑協會也因為該組織即是從事田徑運動推廣，所以對於縣內田徑代表隊之場地使用權益格外重視(受訪者 G)。

可是如果是我在掌控，時段我可以拿捏，我可以出租出去或者我可以自己辦活動，就是運用的自由度會比較高。如果是 OT 或 ROT 出去這些東西你都被限縮得很緊，不容易去做處理。當然你是有一些錢繳進去公庫，可是台北縣的公庫目前不需要你這些錢，我已經超過他的要求，所以你去做這些動作沒有意義，不是你經營好不好的問題，台北縣目前的情形是這樣。

受訪者 A

台北縣有很多體育代表隊，也有很多的單項委員會經常要向體育處借用場地，他們這些單項委員會也不是很有錢，他們只是義務在推廣這個運動，那你委外經營之後，他們勢必要負擔場地費用，他們借用場地一定要付錢啊。像目前台北縣政府體育處，他只要是台北縣各體育委員會裡面的單項委員會借用場地大部分是不用錢的，將來的話會影響到這些代表隊、單項委員會的權益。譬如說全國運動會快到了，要借用場地集訓一個月，如果

你場地委外的話，他就不可能借給你，因為他們的借用是長期的。

受訪者 G

由以上討論看出：一項政策若要順利執行，衡量的廣度要夠，不能單就主管單位之立場去思考，要多方詢問不同組織團體廣納意見，了解各方考量問題所在，才能發對於未來可預見之問題做出有效之預防。

三、民營化的態度

影響委外政策中各個重要組織或人物的態度，對於此政策能否成行有重大影響。而由訪談結果看來，受訪者基本上對於民營化都是朝正面的看法，而原因不外乎政府財政負擔、管銷成本過高、民間企業可補政府所不足等看法。僅田徑協會總幹事認為運動設施民營化之後未必會對北縣之體育發展更好。

表 4-2 民營化態度分析表

受訪者	類型	態度	原因
A	體育處代表	支持	財政負擔、善用民間資源
B	體育處代表	支持	成本考量
C	體育處代表	支持	成本考量、增加收入
D	民意代表	支持	成本考量、善用民間資源
E	民意代表	支持	善用民間資源
F	體育團體	支持	公家機關的限制
G	體育團體	保留	未必更好

資料來源：本研究自行整理

表 4-2 雖然可說明受訪者對於民化的態度，但研究者認為絕非單純以支持或不支持的答案就能推論民間參與北縣運動設施已處於成熟狀態且立即可行，必須分析各環節情勢對於此項政策的急迫性。以北縣體育處受訪代表來說，雖然支持運動設施的民營化，但在受訪當中卻表示目前並無立即的計畫。

那當然台北縣這幾個場目前，透過公部門的預算去 SUPPORT 這幾個場目前都沒有什麼問題。現階段要用 OT 或 ROT 的方式事實上是還沒有去做這

些考量，是還在評估。

受訪者 A

目前體育處正處於三場合併，組織改革的時期，內部穩定發展及管理是現階段首要工作。

受訪者 A

現在以體育處來講暫時是先不要朝向民營化經營，因為在新莊場要開一個運休中心，運休中心成立之後再一起委外，這樣比較有商機，等於是你要委外跟棒球場、新莊場、體育館同時來做一個委外這樣會比較好。

受訪者 B

若從其談話的脈絡分析體育處代表對於公立運動設施民營化的態度，可了解其民營化政策尚有些許之保留，不是單純以支持或不支持的答案就能衡量其態度。反倒是民意代表對於北縣運動設施之民營化立場顯得更為明確，認為這是可行而且適合立即可辦理之政策。

我認為民間的資源也比較多，創造力也豐富，政府部門比較死板，公務人員就是領多少錢做多少事。民間企業就不一樣，在老闆的壓力之下就會不斷創造新的想法，就可以發揮比較大的功能和效益。他們要賺錢也會想辦法提高服務的品質。

受訪者 D

個人是支持體育場館朝向民營化經營，剛才講的政府資源有限，民力無窮。藉由民間企業民營化的力量，讓全民運動風氣可以更加提升，我個人是贊成體育場館是可以委託給民營，政府又可以節省支出。

受訪者 E

第三節 民間參與北縣運動設施之風險探討

BOT 模式為民間參與模式最典型的代表，因為其他的民間參與模式皆由 BOT 模式所轉變而來。因此過去的文獻對於民間參與公共建設之風險的探討，主要以 BOT 計畫在執行過程中所可能遭遇的風險為討論範疇。夏家承（1999）指出：BOT 計畫通常合約期較長、牽涉層面較廣，不確定因素也較多，而此模式常遇到的風險有用地取得風險、政策變動風險、施工風險、營運風險、融資風險、市場不確定風險等不可抗拒之風險。但本研究所探討民間參與新莊、樹林、板橋三場之經營乃已完成之設施，屬 BOT 模式所演化出的「OT」模式，牽涉層面較為單純，因此排除了用地、施工、融資等風險因素。在訪談的結果上，不論體育處代表、民意代表、體育團體代表皆將「廠商」的因素視為北縣辦理促參之最大的風險來源，本節從招標制的缺陷及後續可能引發問題加以討論

一、價格標—是否為優質廠商的問題

一般而言，公家機關乃是以比價方式辦理公共工程招標者的投標，過去我國辦理民間參與運動設施的亦是如此，但此制度之盲點在於單純以比價方式決定廠商無法預判廠商之好壞。

一般我們交給人家委外的話，大部分都是**以價格標**，就是說標最高的人就是來經營，那這樣會造成怎樣，廠商的好壞不知道.....。

受訪者 B

廠商不一定都是一個很優質的廠商.....，就像我們今年辦的馬拉松，標到我們的那家廠商真的很爛，但是就只有那一家廠商來標，變成說我們不得不讓他做，這一點就是很麻煩的地方。

受訪者 F

二、受託單位營運表現的問題

而招標制度的缺陷所隱藏的潛在風險，亦可能造成日後受託單位營運表現不佳的情況，以下整理出受訪者對受託單位在營運上可能發生之風險，主要以擔心無法

維持原有設施品質、服務或廠商違約之情形。

如果說我們棒球場真的委外了，那如果你是商人，你是不是把場地設施維護的可以比賽就好了，還是你會把它弄得很好，你覺得你會弄得很好嗎？弄得很好是不是要花很多錢，可是一般廠商知道我只要維持能夠比賽的水準就好了，我不一定要弄得很好。

訪談者 B

廠商在商言商，不一定會把場館維護到最好的情形下，那可能就是說反正能夠比賽就好了，就不要浪費那麼多錢。然後在價格方面的話可能會便比較高，你自己想一下，如果你委外企業的話，其實他價格一般來說很難去控制他……。

受訪者 B

風險真的是很大，以前不用花錢，那現在我們是發包給人家標，但是有很多公共工程的標沒有賺錢耶，他會落跑啊。他積欠你錢，你保證金沒收有什麼用！不是夠不夠的問題，因為那段時間影響民眾的權益啊，民眾或許交了年費、月費，這些權益要怎麼辦啊。

受訪者 D

板橋體育場旁邊有一個停車場也是委外，結果委外以後變成經營不善，倒了人就跑掉了，曾經發生過。

訪談者 G

經由以上案例觀之，政府在委託民間營運之後可能發生許多的風險，然而就民營化的理論來看：政府並非是將責任轉嫁給民間企業，相反的是與民間企業共同承擔風險與責任，因此政府應以督導的角色對其經營方式或潛藏之風險，提出相關配套措施，以確保大眾的利益。

第四節 民間參與北縣運動設施經營之配套措施

民營化是政府重要的既定政策，也是政府再造、提升國家競爭力求取繁榮發展必走的一條路，目的不是為民營化而民營化，而是使公營事業解除政策負擔的束縛後，可以提升效率，將公共資源做最有效的運用以提升國家競爭力。其主要的理念在於自由市場的市場競爭特性是最有效率的，可以糾正及避免政府供給的弊端。而政府供給的弊端，誠如先前所言有公務體制上之限制、公務員心態問題等。

若公立運動設施、場館結合民間企業成功的推展的話，將會創造許多效益，就政府單位而言，可減輕財政、人事負擔，還可以提升政府的施政滿意度，台北市運動中心就是做好的佐證；就業者而言，不但可增加企業的營收，更可因與政府機關的合作提昇公司形象；就使用者而言，運動設施因企業化經營提升場館的服務品質與硬體設施，民眾對於運動休閒的需求獲得滿足。但這樣的情境是理論所建構的理想的状态，民營化非萬靈丹或票房保證。其亦許多的缺點或潛在的問題，這些潛在的問題若沒有好好的重視它，民營化不但可能破局，更有可能本末倒置，造成我國運動設施發展的傷害。因此不論是公辦民營或委託民間機構經營等方式，政府部門的角色並不是將責任解除，而是由執行單位，轉化成監督的單位（鄭志富，1999）。

*你雖然是 OT 給他還是你跟他合作的，他幫你經營而已，民眾還是會罵你
台北縣政府，怎麼找這樣的廠商，到時候你還是要出來收拾。*

受訪者 A

雖然我們是發包民營，政府還是有督導的責任，最後縣政府還是要處理。

受訪者 D

因此，為求北縣運動設施能順利促參成功，與委外之後獲得社會大眾的肯定與支持，則有賴於完善配套措施的建構。本節試圖從訪談中了解主管機關（體育處）、民意代表、體育團體對於配套措施如何訂定之意見，初步劃分出兩個面向，第一為就競標廠商方面，主要為預防廠商方面之風險因應；第二為斟酌各方意見後以公益考量之配套措施。以下分別討論之。

一、競標廠商方面之配套措施

關於競標廠商方面前一節提到「廠商」因素所引發之風險來自於招標制度的缺陷和和受託廠商日後營運品質等問題，因此研究者針對以上兩個面向，就訪談內容思考配套措施之擬訂，藉以消弭「廠商」因素所帶來之風險。主要的配套措施應建立「審核機制」、「維修規範」、「處罰條款」、「因應團隊」。

(一) 審核機制

審核的機制乃是對有意願經營北縣運動設施的廠商訂擬定初步的資格限定，內容應包括應評估廠商的財務狀況、是否具有專業的運動團隊、有無委外相關經驗等；另外在特許營運期間，體育處應該清楚掌握受託單位的財務狀況，定期檢視其財務報表，因為此部份涉及到營收權利金，影響到未來回饋金的多寡。受訪者 B 和受訪者 C 談到甄選廠商方面的考量。

在契約裡面就定規範，你大概要有委外經驗的你才可以來，還是說你以前跟人家委外你的信譽要良好，譬如說公司要信譽良好.....。

受訪者 B

有一個健全財務狀況的公司、有專業的人才搭配我們運動的政策方向，這樣才能符合民眾的需求。

受訪者 C

(二) 維修規範

維修規範之目的在於確保委外之設施，於特許營運期間內保持應有品質以提供民眾良好的運動休閒環境；以及至營運期屆滿之後歸還政府單位保有其完整性。

不能說你一委外，你就全部都不管發生什麼，設備有什麼損壞廠商都應該要跟我們做報告，老舊設備的汰換在契約的過程中也都要寫得很清楚，所以我想這一些應該可以避免到一些不必要的風險。

受訪者 F

(三) 處罰條款

處罰條款乃是就受託單位在營運期間內未達到事前契約協議項目之內容予以懲罰，例如全年的營業日、門票訂定、場館使用費率、相關場館經驗的專業人員等，避免受託單位不受政府之管制。可藉由沒收保證金或是依照合約相關規定罰款。

如果說營運績效不好，在當初在簽契約的時候可能就要說每年的盈餘、辦的活動場次或體育活動賽事，如果沒有達到那個門檻，政府機關可以民間企業解約或是扣違約金之類的，這是很重要的。

受訪者 E

(四) 因應團隊

除罰條款雖可針對廠商在經營上產生偏差予以糾正、懲罰，但研究者在訪談中得知一個板橋體育場停車場委外的案例：

板橋體育場旁邊有一個停車場也是委外，結果委外以後變成經營不善，倒了人就跑掉了，曾經發生過。因為你如果不評估的話，我所知道他們權利金蠻高的，結果經營收的費用當然沒那麼多，他們繳不出來結果就違約落跑，最後還是由體育場自己承擔下來啊。合約的簽訂也沒用啊，如果他真的沒錢，沒辦法經營，你也沒有辦法。

受訪者 G

其實類似的情形也發生在台北市，台北市的小巨蛋委託給東森集團後，東森集團因本身的財務結構出現問題導致經營不善，最後演變為北市府接手經營。研究者思考若面臨上述之違約落跑或經營不善等問題時，就算依據處罰條款予以懲罰，民眾休閒運動的權利以經受到損害。因此，體育處本身應備有運動專業的經營團隊，在廠商無法經營時，要能馬上接管維持它的運作。

二、公益考量之配套措施。

本章第二節在呈現不同組織團體對「北縣運動設施委外經營」之考量，以衡量「民眾反應」為絕大多數受訪者之共識。因此，此部份思考的重點在於回應「民眾反應」的相關問題。也就是說，以教育、競技、訓練、觀賞、測驗、休閒、健身等服務為取向之公立運動設施，其價值如何兼顧的問題，故以公益為考量來擬訂配套

措施。主要有涉及「公益時段」、「價格訂定」、「回饋機制」、「教育意義」、「民眾宣導」。

(一) 公益時段

公益時段可作為公部門空間保留需求使用、北縣體育團體基層代表隊訓練或提供年長者之運動休閒的免費時段等。

譬如說我們政府要辦運動會，這些公益性的活動要跟他承租要花一大筆的錢，他應該要有一些時段給政府使用，對公益活動的推動他們應該要責無旁貸，也是要幫忙做啦！

受訪者 D

(二) 價格訂定

為避免受託單位在取得設施或場館經營權之後，價格上不合理的變動影響民眾參與或觀賞運動的意願，故價格訂定也是配套措施中所應涉及的部份，受訪者 B 提到：

廠商他在商言商他就是說你委外給他，如果你在合約沒有給他訂說，你的價格或是每天的租金不能超過多少，廠商會給你追加隨便弄。

受訪者 B

(三) 回饋機制

回饋機制主要是對政府、體育團體、民眾提供的優惠方案，彌補場館在民營化之後過多的商業性因素，而喪失公立運動設施的基本價值。例如受訪者 G 提到回饋鄰近里民的議題，受訪者 C 還談到體育團體的減免、帶動地方發展的面向。

如果你委外的話，你一定要敦親睦鄰，附近的居民看要打折還是怎麼樣，這樣對他們在心理上至少有一點補償。這個問題應該要考慮。

受訪者 G

那我的配套是有一些回饋方案，譬如說週遭鄰里參與的減免、體育團體的減免，或是他有公益條款，或是他每年有一些活動是能帶動當地的發展，我想這些都要評估進去。

受訪者 C

(四) 教育意義

這最主要是思考設施委外後受託單位過度運動商業化所產生的爭議，各縣市之公立運動設施為推展體育的最基層單位，在場地經營權移轉之後，受託單位在設施使用上不能全以商業為考量，尚需兼負設施原有之教育功能。

(五) 民眾宣導

政府除應以監督的角色對民間機構經營方式提出相關的規定，然而民間參與公共建設之主要目的，透過該投資賺取合理利潤；而政府則藉此減輕負擔（邱俊銘，2000）。因此政府也應向民眾宣導所擁有之設施已經委外，使民眾體認設施經營型態的轉變，也讓民眾慢慢接受使用者付費的觀念。

我們要跟民眾宣導說這場館我們已經委外了，讓民眾知道說原來這場館是廠商在經營，不然民眾可能會覺得說票價可能變高一點了，但如果你說你委外，他大概能夠了解說會用一般市場的行情來看……。

受訪者 B

歸納本節配套措施之擬訂可分為「競標廠商方面之配套措施」、「公益考量方面之配套措施」。其中關於競標廠商方面之配套措施應有：審核機制、維修條款、處罰條款、因應團隊；在公益考量方面應有：公益時段、價格訂定、回饋機制、教育意義與民眾宣導。

第五節 民間參與北縣運動設施經營可行性探討與建議策略

本節以文獻探討之結論，搭配訪談之結果回應本研究之問題「北縣體育處現有場館其民間參與經營之可行性」，最後針對北縣體育處所轄之運動設施提出建議策略。本節分為兩大部分：第一部份為針對文獻回顧的結果與受訪者意見交叉分析比對，擬定最適合民間參與經營之場館；第二部份為提出北縣體育處運動設施未來發展策略。

一、新莊場為北縣最適合民間參與經營之場館

根據訪談的結果，全部的受訪者皆認為新莊場是北縣辦理運動設施促參最適合的場館，研究者將受訪者認為新莊場最適合的原因整理如下表 4-3：

表 4-3 各受訪者認為新莊場適合辦理促參之原因

受訪者	受訪類型	原因
A	體育處代表	即將興建的新莊運動休閒中心，設施多元，管理較複雜，故須委外經營。
B	體育處代表	周邊人口眾多，有商機，棒球場、健身房很適合。
C	體育處代表	棒球場最適合，然後是體育館。
D	民意代表	體育館和棒球場的收入可以達到收支平衡。
E	民意代表	設備最完善，加上未來要蓋新莊運動休閒中心。
F	體育團體	棒球場、網球場可以委外經營。
G	體育團體	體育館跟棒球場才有可能。

資料來源：本研究整理

參考表可知受者認為新莊場為最適合辦理促參之場館原因，若將以上較為龐雜的原因簡化為「概念」的話，其實可發現各受訪對象所提及之原因，不脫本研究在文獻探討北縣體育處運動場館時中，歸納出新莊場在設施條件上的「具高自償性之運動設施」、「區域人口母數多」、「集客力強」三大優勢。所有的受訪者不是直接提出新莊場可以委外的運動設施，如棒球場、體育館、網球場，就是談到未來新莊運

動休閒中心是很適合的委外標的，以上的考量重點皆是「具高自償性之運動設施」。

受訪者是如此敘述的：

有企業已經來問說那個，棒球場可不可以讓中信鯨或兄弟象他們來標，他們有興趣，他們想要用認養的方式。

受訪者 B

我覺得新莊現在就可以做了，因為新莊它棒球場、田徑場、籃球館、舞蹈教室、網球場，不是新莊體育場而是新莊運動園區，不管運動休閒中心成立了沒，做好了沒，我覺得現在就可以委託民營。

受訪者 E

新莊場是最適合委外的場館，新莊場裡面有兩個部份很適合，一個是體育館因為它一年有 200 多天都有人來租借，它有人來租借的話，它委外的話企業或是廠商比較喜歡，為什麼？它委外，他得到經營權之後，他有兩百多天可以讓外面的人來租，所以這個新莊體育館像小巨蛋那樣。那另外還有一個就是新莊棒球場，棒球場的話一年使用天數，光是職棒一年就有 80 幾場，每一場平均我們會收到 10 萬塊，那 80 幾場乘以 10 萬塊就將近 800 萬了，那還有其他有的沒的收入，包括有一些相關賣攤位的，還有一些它會在 2 樓販賣東西，還有一些轉播的費用，我們都會算在裡面，所以這個部份它是比較可行。

受訪者 B

將來委外經營的場館以即將興建的新莊運動休閒中心為規劃的目標，因為它包含了不同類型的運動項目……。

受訪者 A

另外在「區域人口母數」方面，所有受訪者在提出認為新莊場適合促參之原因時，僅受訪者 B 有提到區域人口數的問題。

我覺得說如果委外成功的話是周邊人口眾多，第二個是他是具有商機，我是覺得目前現在只有新莊場區才有這個條件……。

受訪者 B

思考此一問題，可能是受訪者對於新莊場的運動設施的功能性、完整性和板橋、樹林場有蠻強烈的對比，所以焦點偏置於「具高自償性之運動設施」，而對其他議題有所忽略。而關於研究者歸納的另一個新莊場之優勢「集客力強」，本研究在針對民間參與新莊體育場經營所作之 SWOT 分析，在優勢（Strengths）的部分提到：經常舉辦職業運動賽事或休閒藝文活動，場館使用率高之優勢，也在訪談中得到印證。受訪者 B 提到除了新莊居民，其他地方民眾前來觀賞比賽的商機。

新莊市雖然不大但居民有 30 幾萬，目前已經快 40 萬了，那 30 幾萬人集中在那邊，可是你還要想，其實你不能那麼侷限，因為你包括三重、新莊、板橋，光這幾個集中的地方就將近已經一百萬了，那一百萬人那麼密集在這個地方，譬如你說你住新莊、板橋和土城包括樹林好了，其實你去新莊看棒球其實蠻近的，那種吸引力是很少其他地方有的。

受訪者 B

二、北縣體育處所轄運動場館未來發展策略

從文獻與訪談之分析新莊、板橋、樹林三場之設施狀況即可發現，有些場館之設施自償性不高所以無法吸引民間企業的投資，但這必不表示這些公立運動設施無存在之價值，各類型之運動設施經營型態都有其優缺點。在本章之前的討論中已提到公立運動設施有其「公務體制上」與「公務員心態」之限制，但公辦公營之運動設施仍有以下之優點是民間經營所無法具備地：完全主導較易管理、提供民眾低價之社會公益服務、依民眾需求提供多元服務、可永續經營之優點（吳國銑，2005）。因此，本研究以依據運動設施之規模、條件，並衡量不同經營型態設施之優缺點，擬訂不同之營運組織型態，供體育處參考。

（一）對於具「高自償性之運動設施」，體育處應儘速辦理民間參與投資或營運

不論是根據客觀文獻分析或訪談者主觀意見判斷，都顯示新莊場相較於板橋、樹林場的條件優勢，可說是北縣辦理民間參與運動設施經營之最佳標的。假設未來新莊場順利委託民間經營，且能發揮民營化後減少政府干預並引進市場競爭觀念，以減輕政府負擔並增進效率之優點（詹中原，1999），將成為民間參與運動設施經營之典範。

此外民間參與模式依促參法第八條有七種模式，針對體育處現有之場館除了以 OT 的方式委託民間經營外，也可將具有擴充性之設施空間妥善規劃以 ROT 方式委託民間經營。此 ROT 模式對板橋場、樹林場設施未達民間投資需求之問題可望獲得解決。

(二) 對於「自償性低之運動設施」，體育處應本社會福利措施之原則自行經營。

受訪者是這樣描述板橋和樹林辦理促參的想法：

像我們在看板橋體育場，你說它標出去能夠做什麼？以目前來講是一般民眾運動、走路、跑步、外丹功、土風舞、社交舞這些運動，那你如果發包以後這些產品要跟人家收錢，就沒有要去了。板橋要發包，要委外經營就沒有人要去了。那樹林大概只有一個網球場跟極限運動，那極限運動也不可能有多人，也很困難啦。只有一個網球場會可能每天有人打，早上人可能多一點，平常要上班也可能沒有人打。那收入的話，你用會員制能夠收多少錢。

受訪者 D

從以上的談話可知，運動設施本身的自償性不高是無法吸引民間投資的。但這不表示低自償性之運動設施功能發揮不良，相反的可能服務更多的民眾與提供更多的休閒運動空間，因高自償性之運動設施是對於民間企業來說投入資金較易回收，但民眾對設施的使用率反而會下降。所以研究者對於北縣運動場館未來發展策略才會提出，依運動設施之規模、條件來衡量不同經營型態設施之優缺點進而擬訂不同之營運組織型態之看法。受訪者 G 提到：

像本來這個運動場要把它打掉蓋小巨蛋，但是附近的居民反彈，因為他們沒有運動場所，這附近的居民買這邊的房子是因為他們看上可以在這邊運動，現在變成小巨蛋以後他們就沒有運動場所。

受訪者 G

此外諸多的論著都指出，運動具有很高的外部性，可以降低政府在社會醫療的支出，應是政府應極力推廣的政策 (Tribe, 1999; Cooke, 1994)。因此，即使板橋場和新莊場不具備新莊場那般擁有諸多高自償性之運動設施，它們仍能發揮公立運動設施教育、競技、訓練、觀賞、測驗、休閒、健身等功能，但前提是公立運動設施所遭受之限制與公務員心態問題設法解決，才能滿足民眾休閒運動之需求。