

台灣省鼓勵民間經營公共體育設施之研究

吳 清 吉

台灣省立體育場

民國八十五年 十一月

摘 要

為創造企業化政府，推行財政開源節流措施，以減少政府財政負擔，謹以文獻研究，擬訂台灣省鼓勵民間經營公共體育設施管理辦法草案。建議循法定行政程序，付諸實施，預估年直接效益20.45億元。

鼓勵民間經營公共體育設施，能提高各項休閒、遊樂設施之服務品質，增進民眾作健身運動及休閒活動的興趣。依據瑞典於1980年實施國民健康促進運動，節省醫療費15%；加拿大政府提倡中老年運動教室，使全國六十歲以上的老人，每年共節省醫療費 173億元。民國八十三年度，公勞保醫療支出839.6 億元，按瑞典推行國民健康運動，即可節省醫療支出125.94億元。

為鼓勵民間多元化經營公共體育設施，按國民體育法之規定，企業推行體育活動所需經費，應准列為費用開支，則休閒遊樂設施，勢必更現代化、更普遍化，預估年直接及附帶財政效益146.39億元，若按應收未收款加年息7%計算，則延遲實施，平均每天財政損失4291.4萬元。

緒 論

臺灣省民選省長宋楚瑜先生（民84）於企業性政府新觀念與新省政之序指示：隨著世界潮流的改變...，面對這種時代趨勢的挑戰，政府行政機關絕不能墨守成規，更應以新的觀念、新的眼光、新的態度，順應時代趨勢，滿足社會大眾求新、求變的需求，建立「廉」、「能」兼具的現代化政府。

公共體育設施作食、衣、住、行、育、樂等民之所欲的多元化企業經營，已形成世界潮流。謹以文獻研究法，依據都市計畫法第三十條為法源，擬訂「臺灣省鼓勵民間經營公共體育設施管理辦法草案」，期以引進民間資源，創造企業化政府。

任維均先生（民70）在企業組織與管理指出：所謂「創造」，從經濟學而論，透過營運的過程，巧妙用智慧和經驗，增進財物的效用；所謂「企業」，係結合土地、資金、勞力，在創造利潤的動機，承擔風險的情況下，對事業作有計劃、有組織、講求效率的經營。如果經營者對公共體育設施，僅依賴政府編列預算支應，置有無利潤於不顧、苟且因循、敷衍塞責，甚至任意浪費，則徒有「行政業務委託或外包民間經營，創造企業化政府」的政策，亦難以自行！

鼓勵民間經營公共體育設施，能否達成預估效益？其先決條件是管理人才。誠如陳海鳴先生（民75）在企業組織與管理指稱：企業管理，得人則昌，失人則亡。因此，政府對公共體育設施的管理人，能否落實育才、求才、用才、晉才及留才，堪為政策成敗的指標。管理人才是企業的靈魂！

相關文獻探討

國民體育法第五條規定，各級政府為推行全民體育，應普設公共體育設施。因此，本辦法依法稱「公共體育設施」。都市計畫法第四十三條又規定，公共設施用地包括公園、學校、體育場所、社教機關、及其他公用事業用地。都市計畫法第三十條也規定，都市計劃地區範圍內，公用事業及其他公共設施，當地直轄市、縣（市）政府或鄉鎮、縣轄市公所認為有必要時，得獎勵私人或團體投資辦理，並准收取一定費用，其辦法及收費標準，由省（市）政府定之。

台灣地區國民休閒時間日增，依據余朝權（民84）於現代行銷管理指出：按1978年與1984年行政院主計處統計資料，未來每人每月平均休閒時間將持續增加，預估將由1985年215小時，增加到2000年的237小時。西元2000年台灣地區民眾每天扣除8小時睡眠時間之外，即每天休閒時間佔49.4%，據此可鑑休閒遊樂設施不足，將形成社會問題。因此，應鼓勵民間在公共體育設施投資經營休閒遊樂項目，以適應時代的需要。

研究方法

此項文獻研究，範圍包括省、縣立體育場館、學校體育館及游泳池、公園、海水浴場、社區活動中心或其他公共設施和用地。今年行政院人事行政局85.1.13局力字第一六六五號函：「對於事務性、服務性及不涉公權力執行業務，可研究儘量委由民間辦理」，臺灣省政府以八五府人一字第一八一號函發布：「行政業務委託或外包民間辦理實施計畫」。因此，本研究以都市計畫法為法源，擬訂「臺灣省鼓勵民間經營公共體育設施管理辦法草案」，付諸實施，欲期對省財政開源節流措施，立竿見影。

結果與討論

- 一、依據都市計畫法第三十條，擬訂「臺灣省鼓勵民間經營公共體育設施管理辦法草案」，以公開招租，獎勵私人或團體多元化經營體育場所、學校體育館及游泳池公園、海水浴場及社區活動中心等公共體育設施。預估年效益20.45億元：
 - (一) 臺灣省現有17個體育場，按照個別環境及設備，分別設置十二種經營項目，每個項目的作多元化經營，預估首年標租效益如下：
游泳池200萬元、體育館300萬元、網球場50萬元、田徑場200萬元、廣告看板200萬元、健身中心20萬元、復健中心20萬元、購物中

心30萬元、棒球場200萬元、飲食中心50萬元、歌舞中心100萬元、遊樂中心50萬元等。首年每一個體育場預估效益1420萬元，合計年效益2.414億元。

(二) 依據教育廳賴桂雲股長提供(民83)資料顯示，全省公私立高中職體育館64座、游泳池53座；國中小學體育館527座、游泳池62座。平均每座體育館、游泳池預估年租金50萬元，年總效益3.53億元。

(三) 參照都市計畫公共設施用地多目標使用方案規定(民84)，公園應保留三分之一的綠覆地，公園平面多目標使用許可條件及項目，包括音樂廳台、運動康樂遊憩設施、集會所、民眾活動中心、地下停車場、地下商場、體育館、網球場、高爾夫球場、游泳池等。在公園內招租經營育幼、遊憩、養生、音樂台、游泳池、網球場、高爾夫練習場等八項設施。平均每項年租金60萬元。平均每縣市選擇十座公園，預估年效益10.008億元。

(四) 全省海水浴場共17處，以公開招租，由民間投資經營游泳、水上遊樂、水中遊樂、休憩、餐飲、別墅出租等六項設施。平均每項年租金50萬元，預估年效益0.51億元。

(五) 全省社區活動中心約3988座，由民間投資經營育幼、宴席、娛樂、安養等，平均每座租金10萬元，預估年效益3.988億元。

二、依據衛生署(民83)衛生統計：公勞保政府醫療支出839億元，按1980瑞典實施國民健康促進運動，每年節省醫療費百分之十五計算，本研究之管理辦法付諸實施，所產生附帶效益，預估每年能減少政府健保醫療支出125.94億元以上。

三、現行公共體育設施，由政府編列預算支應，入不敷出，形成省財政負擔。為提昇施政品質和服務效率，在不增加民眾負擔的原則下，實施鼓勵民間作多元化企業經營，不但能減輕政府財政負擔，增加省庫收入，而且能減少健保醫療支出。預估每年對省財政之直接與附帶效益超過146.39億元。

四、鼓勵民間標租公共體育設施，作多元化企業管理，係將公共體育設施，作健身運動、休閒娛樂及其他服務等多功能、有組織、有效率的經營，使公共體育設施，由政府的消費機關變成生財機關。

(一) 潘文章(民76)在企業管理指出：所謂「企業」乃結合土地、資金、勞力等要素，在創造利潤與承擔風險的情況下，對事業作有計畫、有組織、有效率的經營；所謂「管理」就是科學加上藝術。優秀的管理者，應該是科學家兼藝術家，必須能配合國家的政策，活用學術理論，以誘導和激發工作潛能。

(二) 筆者自1987年於彰化縣立體育場服務期間，即對體育場企業經營作整體規劃和研究發展，因創新推行企業經營績效卓著被推舉承辦「

全國體育場企業經營觀摩會」，並於1990在北京亞運科學大會發表「彰化體育場企業經營之研究」論文。該場經營管理採「收支對列」，即以門票及租金收入作為舉辦各項活動費用。企業管理不但使1988年舉辦各項體育活動次數激增為225次，與上年度比較成長2.95倍；1988年又結餘200餘萬元；因環境美化，還使早晨與黃昏來場運動人口年增率達91.3%。

- (三) 鼓勵民間經營公共體育設施，能否達成預估效益？主要係管理人 (Manager) 之培訓進修為最主要的決定條件。陳海鳴 (民75) 在企業組織與管理指稱：「得人則昌，失人則亡」。因此，政府對公共體育設施的管理人，能否落實求才、用才、育才、留才及留才。並如許是祥 (民76) 在企業管理表示：促使管理人遂行計畫、組織、用人、領導、控制等五大基本職能，則該機關或單位的行政績效便有欣欣向榮的可能。管理人才是企業的靈魂！

五、現代體育已經由教育和競技運動的層面，提升為追求健康長生、休閒遊樂的層面。先進國家對體育投資都有顯著的經濟效益：

- (一) 一九六〇年西德體育推行「黃金計畫」，在十五年裡平均每年花費三十億多馬克，其效益為世人所共睹。
- (二) 一九八〇年美國推行全民體能運動，使慢跑流行之後，每年心臟病死亡率減少百分之一。
- (三) 加拿大政府提倡「中老年運動教室」，一年花費2.04億美元 (約56億元台幣)，使六十歲以上的老人，每年省醫療費6.33億美元 (約173億元台幣)。
- (四) 一九七五年日本提倡「體力養成運動」，茨縣東茨波郡桂村，每人每年節省醫療費七百萬日圓。
- (五) 一九七六年蘇俄之統計資料，體力水準高者，其勞力災害比例減少百分之三十至五十；生產量增加百分之二至五。
- (六) 一九九五年臺灣省社會體育業務研討會決議，自明年起每年舉辦「臺灣省體能年齡競賽大會」，分別作敏捷性、彈性、肌力、巧緻性、耐力等競賽。這是國內運動競賽，由競技轉向體能運動的開端。

六、公共體育設施鼓勵民間作多元化企業經營，以改善省財政結構，係省府重要政策。依據國民體育法施行細則第十二條第二項規定，各級政府對公共體育設施應訂定管理辦法，臺灣省法規準則第四條亦規定應以法規規定之；又按民國七十九年七月十五日總統令修正公布之都市計畫法第三十條規定公共設施，得獎勵私人或團體投資辦理，並准收取一定費用，其獎勵辦法及收費標準，由省 (市) 政府訂之。因此，公共體育設施之管理辦法應以都市計畫法第三十條為法源，以規則或辦法定之，不宜以機關內部作業程序之「職權命令」 (要點、實施計畫等) 定之。茲擬訂「臺灣省鼓勵民間經營公共體育設施管理辦法草案」，討論如下：

臺灣省鼓勵民間經營公共體育設施管理辦法草案

條	文	理	由	備	註
第一條	本辦法依據都市計畫法第三十條定之。	都市計畫法第三十條規定，都市計畫地區範圍內，公用事業及其他公用設施，當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所為有必要時，得獎勵私人或團體投資辦理，並准收取一定費用，其獎勵辦法及收費標準，由省(市)政府定之。	一國民體育法第五條「各級政府為推行國民體育，應普設公共體育設施」。因此，本辦法依法稱「公共體育設施」。 二都市計畫法第四十三條規定公共設施用地包括公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、學校、體育場所，社教機關及其他公共事業用地。		
第二條	私人或企業投資經營公共設施，推行體育活動，所需經費應准作為費用列支。	一國民體育法第十一條規定，企業推行體育活動所需經費及捐贈體育事業款項，應准列為費用開支。 二財政部六十九年五月三十一日(六九)台財政稅第三四三六號函亦作此規定。	一國民體育法第十一條規定，企業推行體育活動所需經費及捐贈體育事業款項，應准列為費用開支。 二財政部六十九年五月三十一日(六九)台財政稅第三四三六號函亦作此規定。		
第三條	公共體育設施之範圍包括各級體育場、學校、公園、海水浴場、社區活動中心或其他公共設施和用地。	一依據八四府研一字第16346五號函「以企業化政府，增進服務效能，解決財政困境，列為八十五年度起之施政重點」。 二國民體育法第五條規定，各級政府應普設公共體育設施。	一依據八四府研一字第16346五號函「以企業化政府，增進服務效能，解決財政困境，列為八十五年度起之施政重點」。 二國民體育法第五條規定，各級政府應普設公共體育設施。		
第四條	公共體育設施，以所有權人為管理機關，受中央、省、縣市主管機關監督與考核。	各項公共體育設施之主管機關如下： (一)體育場及學校為教育廳。 (二)公園為建設廳。 (三)社區活動中心為社會處。 (四)海水浴場為旅遊局。	各項公共體育設施之主管機關如下： (一)體育場及學校為教育廳。 (二)公園為建設廳。 (三)社區活動中心為社會處。 (四)海水浴場為旅遊局。	一臺灣省立體育場Taiwan Provincial Stadium之官防英文名稱為：Taiwan Athletic Facilities Administration。英文原始名稱：臺灣運動設施的行政部門。 二臺灣省法規準則第六條規定，同一事項不得由一機關或數機關分別訂定數種法規。公共體育設施為同一事項。	

條	文 理	備 註
<p>第五條 公共體育設施得以公開招租，結合民間資源，作教育訓練、休閒活動、娛樂、廣告傳播及其他服務觀眾與運動員之多元化企業經營。</p>	<p>一綜合世界體育先進國家之體育場館多元化企業經營現況及都市計畫法第三十條規定，都市計畫內公共設施獎勵私人或團體投資辦理。</p> <p>二都市計畫法第三十七條「其他行政、文教、風景等使用區內土地及建築物，以供其規定目的使用為主」。因此，並未規定不作其他多元化使用。</p>	
<p>第六條 公共體育設施或用地公開標租時，管理機關應將名稱、位置、收費標準、契約內容或其他，報請主管機關核備後公告辦理之。</p>	<p>一以公平、公正、公開促進行政透明化。</p> <p>二參酌公營事業轉民營條例第四條移轉民營之程序及落實上級監督職能訂定。</p>	
<p>第七條 民間經營公共體育設施，應聘請體育專業人員負責管理和指導，並將有關證書於標租時提供審核。</p>	<p>一國民體育法施行細則第十二條規定公共體育設施，應由體育專業人員負責管理。</p> <p>二憲法之基本國策規定，人民有工作能力者，國家應予以適當的工作機會。</p>	
<p>第八條 學校體育館、游泳池、田徑場等，於假期及每日放學後，得獎勵民間作多元化經營，其實施方案，由各級學校報請主管機關核定。</p>	<p>六十四年三月三日省教育廳教五字第〇一〇一七號函，臺灣省各級學校開放場所實施要點九「各校場地開放實施辦法」，由各校參照本要點，並斟酌當地實際情形擬訂，報請教育行政主管機關核備。</p>	

條	文	理	由 備 註
第九條	公園得由民間投資經營，增置休憩、遊樂、安養、廣告、網球場或其他設施，並保留總面積二分之一以上之綠覆地。	<p>一參照都市計畫公共設施用地多目標使用方案規定，公園平面多目標使用許可條件及項目包括音樂台、運動康樂遊憩設施、地下停車場、網球場、地下商場等。</p> <p>二現行都市計畫法臺灣省施行細則第三十三條第一款「公園有頂蓋之建築物，用地面積在五公頃以下者，建蔽率不得超過百分之十五；用地面積超過五公頃者，其超過部分之建蔽率，不得超過百分之十二」。</p>	<p>一國家公園法第十一條規定，國家公園事業必要時，得由地方政府或公私團體經國家公園主管機關核准在國家公園管理處監督下投資經營。</p> <p>二國家公園法第十四條規定，一般管制區或遊憩區內，經國家公園管理處之許可，得建私建物及設置廣告、招牌。</p>
第十條	海水浴場由民間投資經營，增設各項遊樂、休憩、餐飲、別墅出租或其他。	<p>一六十八年三月二十七日國防部(六八)金綜字第0九二七號令第四條「凡新申請設置或原已奉准設置有案之海水浴場內，如有新建、增建、改建等設施工程，應報由當地縣市政府轉台灣省政府同意後，始可設置及施工。」</p> <p>二參照八十二年一月二十八日交通部、內政部、國防部發布臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法第六條規定，區內遊樂設施得由民間申請投資興建並經營，或由該管理機關興建後，依公開招標之方式，訂定契約，委由或租與民間經營。</p>	
第十一條	社區活動中心，得由民間投資經營，增置民俗體育、康樂活動、幼兒園、宴席、安養或其他設施。	<p>一參照國民體育法施行細則第二條第三項訂定。</p> <p>二教育部六十八年十月二十三日台(六八)體三一八七三號及內政部六十八年十月二十六日台內社四九七一三號，加強推廣社區全民運動實施要點，「推廣各項體育及康樂活動，以改善社會風氣，增進國民身心健康」。</p>	

條	文	理	由	備	註
第十二條	公共體育設施之經營者，得按法定程序聘請大陸人員參與經營氣功、武術、民族技藝或其他運動競技訓練。	一中華民國憲法增修條文第十條，自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及事務之處理，得以法律為特別之規定。 二國民體育法第三條「我國固有之優良體育活動，應加以提倡和推廣」。	一行政院陸委會對兩岸文教交流的政策，以國民體育為交流之重點(八二年版大陸手冊)。 二依據大陸地區人民在臺灣地區定居或居留許可辦法第五條第二款及八十三年一月三十日通過現階段兩岸文化交流實施原則訂定。		
第十三條	省、縣市立體育場得成立財團法人體育基金會，多元化企業經營各項體育設施。	一參照教育廳擬訂之「臺灣省鼓勵民間機構經營運動設施原則草案七」訂定，促使企業經營更活性化、更效率化。 二為運用上級政府及民間資金，改善地方政府財政困境。			
第十四條	民間承租經營公共體育設施，契約期滿，原承租者在相同的條件下，有優先承租權；若未繼續承租，則管理機關可意承租者增置之設備，得照資產重估額補償之。 承租者違反契約，經通知限期改善而不改善，致收歸公營時，其增置之設備，不得要求補償。	一參照民營公用事業監督條例第十條第一項規定民營公用事業營業到期政府得備價收公營。 二第二項係為強化管理機關對於民間承租經營期間之指導和管理功能而訂定。			
第十五條	省、縣市體育場及公共體育設施，年度營運總收入，每達到壹仟萬元，則提撥百分之五作為員工績效獎金，獎金比率與營運績效成正比倍增。	一參照教育廳擬訂之「臺灣省鼓勵民間機構興建經營運動設施原則草案九」。 二引用企業管理之「汝門激勵期望理論」訂定。 三經查省立體育場及彰化縣立體育場年度決算收入約在五百萬元左右。			
第十六條	本辦法自發布日施行，修正時亦可。	說明本辦法之施行及修正規定。			

結論與建議

- 一、依據「民眾對全省遊樂休閒及運動設施的認知及期望八十五年調查報告」抽樣統計，民眾對休閒運動設施之種類、數量、品質等三項，平均滿意程度，受調查的軍公教人員表示不滿意者佔53.8%；專科教育程度表不滿意者佔51.79%；大學教育程度表不滿意者佔55.81%；研究所教育程度以上表不滿意者佔100%。中部地區接受此項調查的330人中，竟無任何人對現有休閒運動設施的數量表示非常滿意。據此項調查結果顯示，臺灣省休閒遊樂運動設施之質量不佳；中部地區休閒運動設施嚴重不足。因此，應積極鼓勵民間在公共設施投資經營休閒遊樂設施。
- 二、臺灣省各體育場人員編制嚴重不足、平均每項運動場所之管理人員僅0.34人，致成硬體設施未能永續發揮應有的功能。現在各級體育場、學校體育設施、公園、海水浴場、社區活動中心，由政府編列預算支應，形成政府財政負擔；實施鼓勵民間作多元化（競技運動、休閒活動、休憩、娛樂、飲食、販賣、廣告傳播、育幼安親、養老長生及其他服務事項）企業經營，即能減少政府財政負擔，又能增進國民健康，預估每年能創造直接及附帶經濟效益146.39億元，若以應收未收款及年息7%計算，則延遲實施，平均每天財政損失4281.4萬元。
- 三、體育是身心合一的生活教育，包括競技運動、休閒遊樂等，鼓勵民間經營公共體育設施，推行體育活動，應依照國民體育法規定「企業推行體育活動，所需經費應准列為費用開支」。財政部（六九）台財政稅第三四三六四號函，亦作此項明確規定。實施這項優惠政策，能增強企業界投資的誘因，對國內休閒遊樂質量之現代化等，都有正面的影響。
- 四、為鼓勵承租經營者投資改善場地設施，以提高服務品質，誘導消費大眾參與正當的休閒活動，以改善社會風氣，增進國民健康。本辦法規定契約期滿，原承租者在相同的條件下，有優先承租權，若未繼續承租，則管理機關可意其增設之實體建物，得依法定資產重估，給與補償。
- 五、教育廳主管的體育場及學校運動場所、建設廳主管的公園、社會處主管的社區活動中心、旅遊局主管的海水浴場。上述公共體育設施為同一事項，按臺灣省法規準則第六條規定，同一事項不得由一機關或數機關分別訂定數種法規。故此項省法規應統稱為「臺灣省鼓勵民間經營公共體育設施管理辦法。」
- 六、臺灣省鼓勵民間經營公共體育設施管理辦法草案，係以都市計畫法第三十條為法源。復依據國民體育法施行細則第十二條第二項及臺灣省法規準則第四條第一、二款之規定，中央法規明文規定應以法規規定之及涉及

人民之權利、義務者，應以法規規定之，即應以「規則、辦法」定之；不宜以行政機關之職權命令「要點、實施計畫」定之。然而，省縣自治法實施後，各縣市亦可自行訂定此項管理辦法。

參考文獻

- 1.李仁德編，民國84年，體育法令彙編，台北市，一品文化事業有限公司
- 2.任維均編著，民國70年，企業組織與管理，台北市，復興書局。
- 3.行政院人事行政局，民國85年，行政業務委託或外包民間辦理績優實例手冊，台北市，行政院人事行政局。
- 4.余朝權著，民國84年3月初版三刷，現代行銷管理，台北市，五南圖書出版有限公司。
- 5.何宏文著，民國85年11月版，臺灣省興建現代化大型體育館籌建計畫書，台北市，逢甲大學建築系。
- 6.邱隨煥，民國78年，臺灣省法制業務手冊，台中縣，臺灣省政府。
- 7.洪永木主編，民國83年，最新六法全書，台北市，雷鼓出版社。
- 8.教育部社會教育局，民國77年，社會教育法規選輯，台北市，教育部。
- 9.陳益興著，民國81年，我國社會教育析論，台北市，五南圖書出版有限公司。
- 10.黃昆輝，民國82年，大陸事務手冊，台北市，行政院大陸委員會。
- 11.黃金柱著，民國82年，體育管理，台北市，師大書苑有限公司。
- 12.黃金柱著，民國81年，體育運動策略性行銷，台北市，師大書苑有限公司。
- 13.楊和炳著，民國85年1月二版三刷，市場調查，台北市，五南圖書出版有限公司。
- 14.楊蓉昌著，民國84年1月初版九刷，企業組織與管理，台北市，五南圖書出版有限公司。
- 15.臺灣省政府教育廳，民國85年，八十五年臺灣省獎勵教育人員研究著作得獎論文摘要集，台中縣，臺灣省中等學校，教師研習會。
- 16.臺灣省政府建設廳，民國83年，都市計畫法令彙編，台中縣，臺灣省政府。
- 17.鍾起岱著，民國84年，企業性政府新觀念與新省政，台中縣，臺灣省政府新聞處。
- 18.謝政論著，民國78年，休閒活動的理論與實際，台北市，幼獅文化事業公司。
- 19.營建雜誌社編，民國84年修正再版，建築法規彙編，台北市，營建雜誌社。