

第二章 文獻探討 4-16

本章共分為三部份進行探討，分為第一節校園運動設施開放使用現況與問題探討、第二節校園運動設施委託民間經營管理現況與問題探討及第三節教育行政主管機關對校園運動設施委託民間經營管理之政策與作為探討。

第一節 校園運動設施開放使用現況與問題探討

4-9

壹、校園運動設施開放使用現況

根據民國 89 年修正之「國民體育法」第七條規定：各級學校運動設施，在不影響學校教學及生活管理為原則下，應配合開放，提供社區內民眾體育活動之用。可知其目的無非是為了將社會教育與學校教育做結合，以促使將各種資源做好整合，以發揮最大的整體效能(劉芳遠，民 90)。而體委會「台灣地區運動參與人口調查」結果顯示，民眾多於居家四週從事休閒活動。而學校為許多民眾主要的休閒運動場所，都市地區的民眾受到居住空間狹小限制，需求更是殷切。因此，學校運動場對外開放的相關辦法與配合措施，應有更明確且積極的規劃(中國技術學院，民 89)。

許逢泰(民 93)亦指出，學校體育設施的功能，隨著社會型態的轉變及國人休閒意識的提高，已逐漸從過去強調教學、訓練、活動為主的形式，發展為重視兼具教育、社區服務、研究發展及增進學校經濟效益的多元化功能。

根據中國技術學院(民 89)「臺北市各級學校暨社區運動設施分布及使用狀況調查研究」第一階段調查結果，調查的六個區域(北投區、中山區、大同區、萬華區、文山區、中正區)，其各級學校運動設施開放率由高至低排列分別是：室內運動場(87%)，田徑場(77%)，游泳池(60%)，室內運動場館(39%)。公立學校的開放率(68%)明顯高於私立學校的開放率(25%)。在開放的運動場館收費方面：田徑場除了四所公立學校有收費外，其他各級公私立學校均不收費；游泳池則是全部收費使用。再開放的運動場館中，室內運動場館方面，公立高中職及私立大專全部收費。室外運動場館方面主要收費場地則為網球場。

再以校園運動設施中游泳池的開放使用現況為例，王凱立(民 90)「臺北市市立國民中學學校游泳池設施經營模式之研究」指出，臺北市市立國民中學的學校游泳池使用時間區分為：教學時段、校隊訓練時段與外借時段。若有外借，則開放時間主要在上八時三十分之前(若該校有校隊訓練，則不開放)或下午六時之後；而星期天與星期六下午，大部份的學校都未外借游泳池。對外開放方面，在七、八月的暑假期間，各學校均會在教育局的指導下，辦理暑期游泳訓練營，不過主要為編列預算並執行的公務預算運作方式。外借游泳池方面，目前是依據「臺北市立各級學校校園開放實施要點」來辦理，亦是編列公務預算的方式執行，所收費用均一律繳庫。但由於教育局編列的預算往往不足，故許多民間團體常會另外補助學校游泳池營運的經費與設備，以爭取學校游泳池的長期外借使用權利。

貳、校園運動設施開放使用問題探討

茲就劉芳遠(民 90)「社區民眾使用學校運動場地之參與、需求和阻礙因素調查研究—以新竹市南寮社區為例」整理學校運動場地開放產生問題相關文獻，節錄並分析如表 2-1-1 所示。

表 2-1-1 學校運動場地開放產生問題相關文獻整理表

學者姓名	文獻 年份	文獻內容
邱金松	民 77	運動設施開放將造成的管理問題有：(一)學校同仁對學校開放的意義、任務及應有的方向等認識尚不足，使開放工作的推展窒礙難行；(二)學校開放的管理組織未能確立，增加主管的行動責任，如意外事件的對策、賠償、保障等問題；(三)經費預算不能獲得有效合理解決；(四)學校開放的禁止事項過多，造成使用者的不便，不能發揮有效利用。

表 2-1-1(續) 學校運動場地開放產生問題相關文獻整理表

學者姓名	文獻 年份	文獻內容
宋維煌	民 86	運動設施開放面臨的問題有：(一)開放時間特殊：早晚或假日，增加值日人員負擔；(二)人員不易管制：開放對象不易掌控，不良少年進入校園滋事、破壞等；(三)環境維護問題；(四)經費問題：水電費、修繕費增加；(五)花木、公物破壞；(六)人事負擔加重；(七)場地、設備之破壞；(八)安全責任問題；(九)民眾需求日增，無法應付。
許裕陞	民 86	學校運動設施開放面臨的問題有：(一)在開放時間方面：開放時間太短、不符民眾使用需求和警衛門禁未嚴加管理，校園開放管理辦法形同虛設；(二)未提供運動指導人員：以教導社區民眾正確的運動方法，和如何正確使用運動器材；(三)未提供活動內容，以提供適合各年齡層喜愛的運動內容、活動項目；(四)學校運動設施未符合社區民眾需要。
吳永祿	民 86	學校不願校園開放的主要原因是：(一)經費來自政府預算，不受制於居民；(二)民眾的不當行為；(三)安全問題堪慮；(四)管理人力不足；(五)開放項目非居民所需，並且增加學校的支出。

歸納上述學者之意見，校園運動設施開放使用可能面臨學校人力無法因應配合、校園安全管控問題、環境與設備的維護，以及水電、修繕費用的支出等問題。而另一個現象則是，學校在開放時的禁止事項過多或提供的運動設施無法滿足使用需求，亦將影響校園運動設施開放使用的使用率。

參、校園運動設施開放使用問題因應作為

茲就劉芳遠(民 90)「社區民眾使用學校運動場地之參與、需求和阻礙因素調查研究—以新竹市南寮社區為例」整理學校運動場地開放對策之相關文獻，節錄並分析如表 2-1-2 所示。

表 2-1-2 學校運動場地開放對策相關文獻整理表

學者姓名	文獻 年份	內容
邱金松	民 77	學校運動設施開放原則為：「在學校最少的負擔，在利用者最大的方便下，來研究其實施的方法」。
王建台	民 82	學校運動設施開放應：(一)健全校園開放的管理組織：成立委員會，擬定妥適辦法；(二)設置體育指導員：提升參與者技能、運動興趣，掌握安全狀況；(三)擬定積極性開放辦法：成立各種運動社團，符合民眾需求；(四)運動設施軟硬體的管理；檢修、維護、借用皆有規範，人事管理辦法周詳；(五)意外事件的預防及處理；(六)經費的收支管理問題。
鄭光慶	民 86	學校運動設施開放應注意：(一)瞭解社區民眾需求；(二)訂定開放辦法；(三)訂定到校運動人士自律公約；(四)對開放校園績優學校，施予經費或設施補助；(五)與社區定期檢討開放成效；(六)做好運動場地的區隔；(七)有系統推動鄉土體育；(八)興建室內運動場；(九)組織體育義工；(十)推行使用者付費制度。
宋維煌	民 86	學校運動設施開放三贏對策：(一)主管機關方面：明訂補助與獎勵辦法、運動設施社區化、訂定新建運動場所管理辦法、鼓勵推廣社區運動班隊、鼓勵投資運動設施、修繕維護器材；(二)學校方面：訂定校園開放辦法、社區有組織之運動團隊優先使用、配合成人教育活動開放校園、使用者付費、加強校園設備之檢修、維護與保養整理，減少意外事故發生；(三)使用者方面：運動團隊社團化、組織化、適時回饋校方、確實遵守學校各項規定。

表 2-1-2(續 1) 學校運動場地開放對策相關文獻整理表

學者姓名	文獻 年份	內容
吳永祿	民 86	<p>校園開放的因應措施是：(一)加強宣導：喚醒民眾公德心與責任感；(二)張貼告示：公佈開放辦法於校門口；(三)使用者付費：反映成本，增加使用者責任感；(四)增加營運人員加班費：使工作待遇合理化；(五)調整場地費收支劃分比例：除每年編列設施維護預算，開放校園收入留供學校作為管理人事、水電、設施維護費用；(六)開放式建築設計；(七)開放各校自行設計辦理各項才藝、休閒運動等研習活動：積極主動推廣社會教育；(八)有條件的限制民眾入校活動：經常違規之民眾限制入校活動；(九)改善運動設施水準。</p>
許裕陞	民 86	<p>學校運動設施開放應注意：(一)訂定運動設施使用與管理辦法：明訂開放的時段、借用的手續和使用時應注意的事項；(二)定期維修運動場地設施：維護使用者安全，瞭解運動設施使用情形，發揮運動設施使用效益；(三)確實執行校園門禁管理：進入校園者應登記，維護安全；(四)實施使用者付費制度：解決維護設施經費、提供運動指導員費用、建設校園、增強開放之動機；(五)針對使用對象，提供多元之活動內容；(六)善用社區資源：組織運動社團；(七)安排社團參與學校及社區表演活動：滿足社團成員表現需求，促使組織發展與成長；(八)確實獎勵辦理績優的學校：建立適當的評鑑制度，提升工作士氣；(九)政府補助學校設置各項簡易運動設施的經費：充實學校運動設施。</p>

表 2-1-2(續 2) 學校運動場地開放對策相關文獻整理表

學者姓名	文獻 年份	內容
劉芳遠	民 90	<p>對學校開放運動設施之建議有：</p> <p>(一)加強學校運動場地開放的宣導。</p> <p>(二)學校運動場地開放的辦法，應由學校與社區共同擬定。</p> <p>(三)學校提供運動場地讓社區民眾使用，亦應發揮教育的功能，教導民眾正確的使用方式，增加民眾對運動的正確認知。</p> <p>(四)學校應規劃校園進出的動線，方便民眾的使用和管理。</p> <p>(五)定期維護與檢修運動設施，減少意外事故的發生。</p> <p>(六)加強校園安全和環境的維護。</p> <p>(七)使用者付費觀念的建立。</p>

另根據中國技術學院(民 89)「臺北市各級學校暨社區運動設施分布及使用狀況調查研究」指出，目前各級學校運動場館開放及管理之經費收支方式，長年受制於預算法，致諸多學校不是配合度不高，就是消極不開放，建議政府應速謀解決之道。如採大學校務基金之精神，由各級學校善加利用場館之營運收入來源，以維持自給自足，並藉每年之考評了解各校實際運作情形，再編列預算給予補助。

歸納上述學者之看法，多數學者認為學校須加強校園運動場地開放的宣導，並應與社區共同擬定校園運動場地的開放使用辦法，俾能滿足民眾使用需求。此外可導入使用者付費觀念的機制，除可做為學校維護管理經費外，亦可做為學校推動與規劃運動相關社團、研習及專業運動指導等活動之所需。此外，教育主管行政機關應協調修訂與突破經費收支相關法令，並協助規劃替代役人力投入學校場館的開放管理服務工作。另可研議建立適當評鑑制度，獎勵辦理績優學校或編列預算給予補助，以提升學校相關辦理人員的工作士氣。

第二節 運動設施委託民間經營管理效益與問題探討

10-12

壹、委託民間經營管理之定義

一般所謂之「委託外包」泛指政府部門透過契約關係將部份貨品或服務委請民間提供或辦理而言，也就是政府向另一團體或個人購買服務或約定提供貨品給社會大眾之服務輸送方式。而政府將已興建完成的建設委託民間機構來經營，這種委託經營的方式一般都訂有一定期限，為大家所熟悉的公辦民營或公有民營(何曉瑛，民89)。

何曉瑛(民89)「臺灣地區公立棒球場委託民間企業經營管理之個案研究—以臺南市立棒球場為例」研究中引用 Rehfuss 於 1989 年提出之適合委託外包的情境有：(一)節省成本、人力需求減少、服務範圍較不受限，是民營化的主要理由；(二)可以有效監督管理；(三)從中獲取先進技術及特定服務；(四)得以建立標竿成本圖樣；(五)避免管理及政策過度僵化；(六)政治考量及其他理由(例如基於節省機具與人力、為了通過具爭議性方案等)。

貳、運動設施委託民間經營管理效益

何曉瑛(民89)「臺灣地區公立棒球場委託民間企業經營管理之個案研究—以臺南市立棒球場為例」整理運動設施公辦民營效益之相關文獻，節錄並分析如表 2-2-1。

表 2-2-1 運動設施公辦民營效益相關文獻整理表

學者姓名	文獻 年份	內容
曾國雄	民 82	大型體育場所(如體育場、足球場)，由政府投資興建交由民間財團經營管理，其經營最大原則是盈利為目的，可以說是純商業化。其優點如下： (一)減輕政府人事維護負擔，且每年(月)尚有場租可收。 (二)提升運動技術水準，滿足觀眾需求。 (三)帶動職業運動蓬勃發展。

表 2-2-1(續) 運動設施公辦民營效益相關文獻整理表

學者姓名	文獻 年份	內容
宋維煌	民 89	<p>公造民營之優點如下：</p> <p>(一)使透過政府與民間之集體參與，使公益與私利獲得適當調適。</p> <p>(二)不但可減輕政府負擔，更可增加民間自我實現能力，使政策推行更順利。</p> <p>(三)在管理上，追求經濟效益之最大利潤，增加品質及使用強度。</p> <p>(四)減少人事支出，增加收入，提高會員參與感、責任感。</p> <p>(五)減少行政干涉會計程序。</p> <p>(六)鼓勵俱樂部的組織、協助推廣全民運動。</p> <p>(七)確實執行使用者、受益者付費的觀念。</p>
鄭志富等	民 88	<p>過去的運動設施公辦公營的好處在於政府可以完全掌握所有人力、物力與財力等資源，但是其經營管理績效則一直為民眾所詬病。而我國縣(市)公立體育場的開放使用率偏低，造成運動設施資源的閒置與浪費。後應積極結合與運動設施有關的績效管理理念，訂定合宜的開放策略措施，並加強宣導開放事宜，以提高運動設施的使用率。</p>

歸納上述學者之看法，運動設施採公辦民營方式，具有減輕政府人事維護負擔、增加收入、增進營運管理績效、提高設施使用率、帶動運動風氣與提升技術水準、可協助推動相關運動政策，以及落實使用者、受益者付費的觀念等效益。另外就民間業者而言，公辦民營可增加其自我實現能力，亦是使政府公益與民間私利獲得適當調適的機制。

參、運動設施公辦民營之風險探討(以游泳池為例)

根據許卓塵(民92)「學校游泳池公辦民營風險與應變措施之研究—以大台北地區中等學校為例」研究結論，學校游泳池公辦民營的風險因素有：

- (一)政治風險：招標之前的政治力介入、學校行政權責不明。
- (二)法律風險：公辦民營的合法性、合約內容的公平性。
- (三)不可抗拒風險：限水。
- (四)營運管理風險：機械設施適用性、機械維護與水質保養。
- (五)移轉風險：廠商的移轉風險、學校的移轉風險。

其提出解決學校游泳池公辦民營風險的有效應變措施有：

- (一)政治風險的應變措施：維持公開、公正、透明化的甄選程序；學校成立專責的對口單位。
- (二)法律風險的應變措施：詳細訂定學校可遵循的法令準則、在程序上學校必須先向主管機關核備、學校與廠商訂定詳細的合約。
- (三)不可抗拒風險的應變措施：政府限水政策的重新考量、延長合約期限。
- (四)營運管理風險的應變措施：學校須尋找有專業背景的營建商、學校須尋找有經驗的游泳池廠商、合約內容必須詳細訂定學校與廠商的權責。
- (五)移轉風險的應變措施：擬定明確的移轉程序；保留專款以供游泳池設備維修；以保證金的預留，供非委外期間的費用；擬定適合的合約條件，達成雙贏局面；清楚劃分設施折舊損壞的責任歸屬。

歸納而言，學校游泳池採公辦民營方式可能面臨政治、法律、不可抗拒、營運管理、移轉等風險。為避免上述風險造成學校損失，建議學校可成立專責對口單位，並與民營廠商訂定明確、適合及詳實的合約內容與條件(如權責、移轉程序、保證金或專款應用制度、折舊損壞責任歸屬、因應不可抗拒風險之作法等)，俾便雙方共同遵循，降低風險影響達成雙贏局面。

第三節 教育行政主管機關對校園運動設施委託民間經營管理 之政策與作為探討 / 3-16

近年來政府為推動組織再造運動，並以企業型精神政府的理念執政，各項公共建設開放民營化成為必然趨勢(許逢泰，民 93)。學校運動設施由公部門開闢興辦，且公部門必須負擔該設施長期經營、維護等費用，若管理不善極易造成長期入不敷出之經營狀況，亦難確保未來所提供之設施品質。在政府財政日漸拮据之情況下，引進民間資金、技術參與開發，應是目前較為有效之做法。

壹、行政首長及單位主管之政策宣示與支持

一、北市府組專案小組 爭取民間參與公共建設

為因應財政困窘，台北市政府去年就已宣示積極爭取民間參與公共建設，除了委外經營情況良好的中山區市民運動中心，台北市長馬英九也指示市府成立專案小組，研究把後續新設的運動中心、學校游泳池對外開放作業標準化，並整合各局處業務，加強吸引民間資金。教育局指出，中山區市民運動中心委外經營每個月平均可創造新台幣八十萬元收益，而北投區運動中心也將比照委外經營。

張瀛之(民 93)報導說明，馬市長表示，隨著各運動中心啟用，台北市民將擁有更多元的活動空間，也希望讓民眾以「平民級的收費享受五星級的設備」，藉此提升運動風氣、結合假日休閒，使市民生活更多采多姿。

在學校運動設施方面，馬市長認為，台北市有些學校游泳池對外開放，有些則不開放，有必要建立標準化的營運管理；長期而言，台北市的市場也應由民間接手，走向服務業，提供更具現代化的環境。

二、臺北市政府第一二七七次市政會議決議事項(民 93 年 7 月 6 日)

北投運動中心擁有一流設備，對提升社區民眾運動水準及體能助益良多，惟外界對收費偏高及管理缺失等仍有質疑，類此問題如事先加強宣導，實可避免，且該中心停車場收費比中山運動中心便宜，卻未見充分說明，以致民眾誤

解，請教育局協調財團法人臺北市中華基督教青年會(YMCA)加強檢討改進，並彙整該中心與五星級飯店、私人健康中心票價對照表互做比較，對外澄清。

三、臺北市政府教育局第 9313 次擴大局務會議紀錄

『動物園外 zoo mall，已成立督導委員會，本市中山運動中心以外之運動中心也將陸續開放營運，請體育場以整體考量成立督導委員會，俾積極有效督導營運。』

貳、教育行政主管機關委託民間經營管理相關設施之具體作為

一、首座市民運動中心--中山區運動中心啟用

市民運動中心是市長馬英九市政白皮書重大工程之一，目標為各區均有一座軟硬體兼備的多功能市民運動中心，馬市長強調，五星級但卻平價的運動中心將陸續成立，「懶鬼」再沒有理由不運動了。根據曾至賢(民91)的報導指出，外觀新穎的中山區運動中心，是最早動工，也是最早完工的一座，共興建地下三層、地上四層的建築物，地面層為半戶外開放廣場、管理中心、棋藝室及會議室，二樓為體能健身中心、運動諮商、韻律教室及社區教室，三樓為藝文活動場地兼球類及技擊場地，四樓為羽毛球兼其他球類場地，地下一、二層為溫水游泳池，且附設有殘障入水坐椅，以及三溫暖等可供市民享受 SPA。

針對中山區運動中心的經營，教育局採取公辦民營方式發包給民間經營管理，提供市民利用。馬市長強調，雖然蓋運動中心要花很多經費，如這一座城就花費二億多元，但打造健康市不能光數鈔票，大家多運動身體自然好，健保就用得少，工作效率提高，還可節省社會成本，都是推廣運動無形價值，可見如何經營此運動中心以獲得最大之經濟效益，乃是一重大課題。

二、首座官立民營的青少年活動中心-- Y17 台北市青少年育樂中心

2001 年開始營運的 Y17 台北市青少年育樂中心，係台北市政府規劃建造，並以公辦民營型態，由中國青年救國團組織創新活力團隊，精心經營管理。經營團隊自民國九十年六月接手，立即將中心定位為「年輕、健康、歡樂、學習」的 Y17，並於九十年十二月正式營運。經營團隊本著「落實台北市政府對多元價值教育宗旨」、「培育青少年成為國際新都 E 世代」、「建立體驗與完全學習

之育樂觀」等目標，期將 Y17 青少年育樂中心打造成為學子歡心、家長放心、社會開心的新世紀青少年健康、安全新樂園。

Y17 台北市青少年育樂中心大樓，科技化的內部設備、完美的表演場地、國際化的展演視野、挑戰極限的育樂設施、親切專業的諮詢服務，Y17 台北市青少年育樂中心不僅成為大台北的重要地標，也將實現新世紀世界村的願景！市政府以公辦民營方式委外經營，中心內部設有國內室內最大直排輪溜冰場、四層樓高的國際級室內攀岩場、模範級的網路特區電玩虛擬實場創意廣場..等等多功能、現代化的育樂設施，是青少年朋友享受健康的育樂活動好去處。

三、全國第一座游泳池 BOT 案—台北縣秀朗國民小學游泳館投資案

為落實教育部『提昇學生游泳能力中程計畫』，各縣市積極推廣游泳教學，但面對絕大多數學校缺乏游泳池的普遍情況，以及學校面對爭取建設、維護經費的困難；任用專業教學、游泳池救生管理人才困難等現行系統上無法解決的困難，往往難以落實。

而台北縣政府為落實游泳教學政策，積極爭取民間參與公共建設，經多次會議討論並聘請專家學者討論以 BOT 方式引進民間資源興建游泳館可能性，歷經一年多的努力終於讓全國第一座游泳池 BOT 案秀朗國民小學游泳館投資案正式簽約定案。而透過與民間合作興建游泳館，一方面可落實學校推動游泳教學的理念，一方面也創造投資機會，使游泳館永續經營，不至於影響政府財政支出。秀朗國小游泳館 BOT 案，係依促進民間參與公共建設法第 46 條辦理成功的首例，為達成推展游泳運動及場館有效經營的目標。

預計其帶來的效益包括減少政府興建所需之資金約 1 億 3500 萬元、減少政府因經營管理所需投注之大量人力、引進民間經營之活力概念，並提昇政府公共設施之使用效益、改變過去由政府建設、經營、管理之觀念，提昇政府競爭力，達成政府與民間雙贏之策略、由民間營運經營提高場館使用率，並提供社區民眾最佳的游泳去處。

在這個 BOT 案中，秀朗國小游泳館興建案投資廠商，游泳家股份有限公司所提出的回饋項目包括提供游泳館五樓 205 坪及頂樓 100 坪之空間，供秀朗國小自行規劃做為專科教室與自然科植栽花園使用、每年提供台北縣政府 12 天免

費使用游泳館設備之機會，供縣府舉辦各種比賽並同時支援規劃賽會及提供救生員等人力、每年以適當金額贊助秀朗國小游泳代表隊及台北縣游泳代表隊參加全國性比賽、以優惠方案提供秀朗國小現職教職員工本人入場消費。

另等值回饋部份包括配合學校游泳教學之政策，學期間每週一至週五上午九時至下午五時，提供完善的游泳教學場地、每日晨泳開放時間及下午四時至七時提供台北縣游泳隊完善之訓練場地，提昇台北縣游泳選手之能力。

四、促進民間參與學校運動設施營運—以國立三重高中游泳池 OT 案為例

根據張輝政(民 92)指出，國立三重高中的游泳池於民國八十九年六月完工，並於九十年五月正式啟用，但如何引進民間專業經營與訓練，減少學校經營之困難（人力短缺、水費支出等），提高使用率、資源共享與社區結合等，實為該校經營團隊所困擾。於是，三重高中運用促參法第八條等各項規定，將該校游泳池委由民間經營且獲得成功，並榮獲行政院公共工程委員會第一屆金擘獎民間參與公共建設優等獎。

參、小結

對於響應政府組織再造、鼓勵民間參與公共建設、校園運動設施開放等因素，若公部門能對現有運動設施或未來新建運動設施發展出完善一套的經營模式，除了能使運動設施之使用達到最高效益外，將會為全民休閒運動帶來風氣更為活絡的作用(許逢泰，民 93)。

而學校運動設施的功能，隨著社會型態的轉及國人休閒意識的提高，已逐漸從過去強調教學、訓練、活動為主的形式，發展為重視兼具教育、社區服務、研究發展及增進學校經濟效益的多元化功能(許逢泰，民 93)。張輝政(民 92)認為，基於學校運動設施需考量教學研究、校園安全、社區結合及師生權益等多重教育理念原則，且各校之性質、規模設施各不相同，又普遍缺乏委外辦理經驗，且無相對誘因，需積極加以突破，是故以鼓勵選定有意願推動之學校予以輔導協助，並辦理相關研習會，溝通觀念，建立共識，列入學校績效評鑑項目，辦理績優學校，給予績優獎勵等等作法，相信民間參與學校文教設施之興建與營運，將蔚為風潮，進而提升教學品質。