

因應城鄉差距之運動設施規劃政策

文・葉丁鵬、周宇輝

壹、我國現階段運動設施之現況與發展方向

健康的國民是國家最大的資產，國民體能是國家競爭力的基石，我國國民之平均體能狀態遠低於歐美先進國家，與鄰近東亞各國相較亦有待提升，為此，行政院體育委員會於99年提出「改善國民運動環境與打造運動島計畫」，擬採「硬體（改善國民運動環境）」與「軟體（打造運動島）」兩方面同時切入，共同打造臺灣成為一座健康活力的運動島，並將提供高品質及平價的運動環境列為施政綱本，以「樂在運動，活得健康」做為推展全民運動之理念，積極推展全民運動。

我國早期之運動設施規劃已無法滿足現今民眾之運動需求，且整建、改善之速度不及現今休閒運動的多元化發展，造成目前運動設施數量不夠、空間不足或品質不良之狀況，進而阻礙全民運動之發展。為改善前述之問題，並符合民眾各項多元的運動需求，運動設施之規劃與建設須儘可能地考量地方特色、民眾運動休閒需求及永續發展等因素，此外，有別於以往運動設施之興建與營運大多仰賴公部門的概念，鼓勵民間積極參與運動設施之建設與

營運，已成為目前政府推廣體育發展重要的理念之一，除可減輕政府日漸沉重的財政負擔外，亦可透過民間機構之專業企業管理能力，提升運動設施之營運效益，並帶動運動產業之發展，對全民運動的推廣具有正面的意義。

以臺北市為例，臺北市之運動和休閒空間的質與量均嚴重不足，無法方便市民就近運動以培養良好的運動習慣，且校園運動設施開放供居民使用之政策，受開放時間不長、無法完全滿足市民不同的使用時段需求、課後設施無人管理，及學校與居民使用管理權責劃分不清等現實狀況之影響，效果有限。有鑒於此，臺北市政府遂於民國91年起，率先推動於臺北市12個行政區中各設置一座運動中心，以方便各區市民利用閒暇就近進行休閒運動、社區交流、終生學習、藝文活動，進而提升市民健康體適能、打造健康城市政策、養成市民終生運動習慣，希冀透過運動中心之積極營運，以落實「處處可運動」、「人人喜愛運動」、「時時皆可運動」之目標，進而提升市民生活品質，打造洋溢青春、充滿活力的「國際化健康優質城市」（臺北市體育白皮書，2002）。

目前臺北市12座運動中心皆已全數啟用並委外營運，臺北市政府每年除可由委外營運廠商處收取約300至900餘萬元不等之權利金外，每座運動中心每年可服務之人次高達70萬至100萬人次不等，由此可見運動中心在擴大運動人口及養成民眾規律運動習慣之功效上，作用斐然。

為整合上述之目標與問題，並吸納臺北市運動中心之推展經驗，行政院體育委員會遂於「改善國民運動環境計畫」中之硬體設施發展策略中，採雙軌發展之策略分頭進行，在人口較集中之都會區，興設「國民運動中心」，並在全國各地進行「改善國民運動設施」，以改善國民運動環境、兼顧各地方區域之均衡發展、保障國民運動權益、養成國人規律運動、強化國人健康體能狀況，並振興發展運動休閒產業。



▲運動中心在提升運動人口及養成民眾規律運動習慣上，成效斐然。(攝影/林嘉欣)

貳、國民運動中心之定義、目標與規劃

原則

「國民運動中心」乃指建置於人口密集之都會區、並以室內運動為主的設施，可作為民眾日常

運動、休閒及活動之場所，亦可協助發展地方特色運動，或支援當地地區性運動賽會活動。國民運動中心除基本之設施管理與服務外，其硬體建置內容以較受民眾喜愛、使用率較高的設施為主，故國民運動中心中之基本設施須包含國人較喜好、需求量較大、且營利性較高之室內溫水游泳池、體適能中心、韻律教室、羽球場、桌球場等核心設施，以契合民眾運動需求，並達成「市場良性營運目的」。此外，「國民運動中心」亦須同時兼具「公共政策目的」，故將綜合球場亦納入成為核心設施，以利留設一大跨度空間，於公益時段辦理社區體育推廣活動及相關賽會，不但可避免或降低公益時段對羽球場營利性之擠壓，亦可於羽球場供不應求時，將綜合球場機動調整為羽球場，或將場地對外租借成為不受天候影響的室內籃球場，或支援社區其他活動需要供作其他用途使用。前述六大必要之核心運動設施的最適規模(空間大小)及設施等級，須依據各興建國民運動中心所在基地實際之市場供需狀況、民眾運動風氣、民眾付費意願、基地周邊之競爭場館種類與數量，及整體造價經費多寡，綜合考量後加以訂定。

此外，為了提高民眾使用意願，發展地方運動特色，各縣市政府可視區域特性與需求，規劃建置其他能契合並推廣當地風俗民情的特色運動空間，並視當地未來辦理地區性運動賽會之情況需要、基地與經費條件，酌量將辦理賽會所需之設施需求，列入國民運動中心之硬體規劃中，以達成「符合國民生活型態」、「符合國際潮流」、「以民眾休閒為主體」、「融入在地特色與運動文化」、「契合體育政策發展需求」、「培養運動設施營運人才」

及「支援辦理運動賽會」等七大目標。

根據上述規劃之目標概念，將國民運動中心定義為「在地民眾日常運動休閒之便利場所」，供民眾就近運動、舉辦社區體育推廣活動、支援或辦理地方體育賽事，因此，其屬性為「公益性公共設施」，以提供民眾公共服務為其設置基礎，故運動中心除提供運動、休閒、藝文娛樂、社區交流之場所功用外，更扮演積極促進民眾從事生涯運動、生涯學習與充實文化生活的社會教育功能。綜合上述之論述，國民運動中心之規劃原則如下所示：

- (一)本計畫人口密集地區優先興設。
- (二)運動中心設施以綜合性全民健身為主（溫水游泳池、體適能中心、韻律教室、羽球場、桌球場及綜合球場等六項必要設施應優先規劃），以發展政策性運動重點項目為輔。
- (三)因地制宜、整體考量，規劃符合當地需求之特色運動設施。
- (四)建築空間朝多元化、多功能及當地民眾需求度高之運動種類規劃。
- (五)現有使用率低之空間及場館，若其座落區位之交通便利性及人口稠密度夠，亦可採整（修）建轉型，並非一定要以新建方式辦理，公園或校園之一隅適合興建者亦同（少子化後學校整併所空出之校園空間亦可規劃為運動中心）。
- (六)設施應考慮適合各年齡層及弱勢族群（行動不便者、婦女或老年人等）使用。

參、國民運動中心基地遴選重點

一、國民運動中心服務圈之人口數

國民運動中心要能良性營運，一定要座落於交

通便利、人口密集之區位，故國民運動中心所在區域及其服務圈（即服務半徑地理範圍內）之人口數是該國民運動中心是否具有良性營運之初步評估指標。國民運動中心之服務圈可分為「核心服務圈」及「衍伸服務圈（涵蓋核心服務圈）」，兩者所代表之意涵不同。

經常來使用國民運動中心之主要客群係分布於核心服務圈內，故核心服務圈內之總人口數及其運動消費能力是國民運動中心是否損益平衡的關鍵因素，依據體委會在98年所做民調之結果，運動中心周邊步行15分鐘距離範圍內是最多民眾可接受之範圍，故若以民眾步行15分鐘、以平均步行速度1.05m/s做計算，國民運動中心之核心服務圈半徑為1公里，核心服務圈面積範圍約為3km²（300公頃），在這範圍中的民眾是國民運動中心之主要消費客群。以「核心服務圈範圍」為基準，將「臺北市運動中心營運之財務狀況」與臺北市各行政區「人口密度（人/km²）」交叉分析，結果呈現若「核心服務圈之人口數」大於10,000人時，則該運動中心良性營運之機率較大，惟各縣市國民運動中心核心服務圈中人口之運動頻率、習慣及消費能力與臺北市民之特性不同，無法僅依據臺北市之經驗類推到各縣市，因此各縣市之可行性評估仍須進行在地的市場供需調查，再依據在地調查結果推估是否具有良性營運之機率。

「衍伸服務圈」則代表國民運動中心服務所能擴及到的最遠區域範圍（即最大服務範圍），以民眾可接受之車程距離推算衍伸服務圈，根據體委會98年所作之民調顯示，大部分的民眾願意花費16~30分鐘車程時間到達運動中心參與運動，

以國內都會區平均行車速度40km/hr及車程15分鐘推算，國民運動中心之衍伸服務圈涵蓋面積約為30,000公頃（半徑10km），即以運動中心為圓心，其周邊30,000公頃範圍內的人口數，係屬於該運動中心的潛在顧客，凡衍伸服務圈內人口數達15萬人以上者，皆可列為興設國民運動中心之候選城市。

二、服務圈現有設施之互補整合

國民運動中心之基地遴選，應以上述民眾日常生活服務圈為規劃基礎，經實際在地市場調查釐清服務圈及其市場供需狀況，強化國民運動中心與鄰近設施之角色功能互補效用，釐清基地鄰近之運動設施配置密度與使用情形，並就服務圈域內文化、教育、藝文及休閒等多功能設施數量及需求功能併予考量，以強化國民運動中心與鄰近設施之角色功能互補效用，增強區域整合之功效，進而擴大民間資金投入之效益，提升民間參與之意願及營運可行性。雖營利及盈餘並非國民運動中心營運管理之首要目標，但國民運動中心仍須以具委外誘因、至少能自給自足作為其營運管理之基礎，故國民運動中心之選址評估、規劃量體及建置內容，應融入市場營收與營運成本考量，有鑑於此，規劃時應盡可能找尋契合地方市場需求之設施項目與規模，以利增大服務人次、提升獲益機會，並透過節能省碳之設計手法來降低未來之營運成本，以提高民間業者參與經營之意願。

肆、國民運動中心推動成功之關鍵因素

為使國民運動中心發揮最大的效益，並達成前述七大目標，國民運動中心推動時須嚴格控管下列因素，以利國民運動中心能順利推動成功，國民運

動中心推動成功之關鍵因素可綜整為「民間參與之可行性」、「施政之優先性」及「各縣市政府計畫執行能力」等三大主軸(如下圖所示)，簡述如後。



▲國民運動中心推動成功之關係示意圖

一、民間參與之可行性

運動設施興建發展策略須與「運動市場現有供需與未來發展趨勢」緊密結合，方能在設施能創造盈餘、有利可圖之條件下，吸引民間專業人才及資源投入，共同開發公共運動設施，故推動國民運動中心時，首重「民間參與之可行性」，須確保國民運動中心之設施能確實切合市場之需求，再依據相關規定辦理先期規劃與促參可行性評估，確實衡量並做好「計畫興建基地之交通便利性」、「計畫興

建基地之區位條件好壞」、「設施所在市場之胃納量（市場需求量大小）」、「市場中競爭場館之狀況」、「民間參與運動設施營運（投資）之意願」及「民間參與初步可行性評估（含財務效益）」等評估工作，方能確保其委外營運招商成功。

二、施政之優先性

公共福祉及國家發展往往是政府施政及擬定政策時所須關注之焦點，國民運動中心亦須扮演「兼顧公共福祉」與「推動國家發展」之任務，故在規劃國民運動中心時，須兼顧「國家全民運動與競技運動發展政策」、「縣市重點推廣或地方特色運動項目」、「設立公益時段以確保弱勢族群之運動平等權」及「支援國內或國際運動賽會政策」等施政優先性，並考量與地方運動組織及社團充分合作，以利推動全民運動。

三、各縣市政府計畫執行能力

由於國民運動中心係中央補助、地方執行之模式，各縣市政府是國民運動中心設計、興建、委外之主辦機關，為確保國民運動中心之成功，須有賴於各縣市政府之投入，且國民運動中心之推廣涉及眾多之專業領域，須賴縣市政府各局處相互整合，方能畢其功於一役，故各縣市政府須成立跨局處專案小組，以綜整協調並進行規劃方向、執行品質與進度期程之管控，加強委外營運可行性評估之作業品質，以確保後續招商之成功。

除前述「機關資源之投入程度（跨局處行政體系與財力之投入）」外，「設施用地取得與土地徵收之難易程度」及「各縣市運動中心推展計畫之合理性」亦應列入推動衡量之指標，並將「各縣市運動中心設計之合理性」、「各縣市運動中心施工之

品質」列入後續追蹤及施工查核之重點項目，以確保執行結果能吻合預期目標。

伍、因應城鄉差距之運動設施規劃原則

我國現行公立運動場地設施6萬餘座中，以新北市佔近26%為最多，其次為臺北市佔18%，而澎湖縣、連江縣及金門縣等離島地區，因受地理環境限制，基礎公共設施普遍較差，僅佔0.5%以下，由上述分析可知城鄉差距懸殊，且人口密度較低的偏遠地區，往往因民眾之運動消費能力較低而呈現運動設施無法創造營收、營運與維護經費常有不足之現象，若僅以損益平衡之財務觀點衡量是否要興建運動設施，將造成強者恆強弱者恆弱、城鄉發展嚴重失衡之不公平現象，有違全民皆應享有參與運動的權利，亦無法落實偏遠地區民眾的「運動人權」。

雖運動設施之規劃與建設須儘可能地考量市場需求及永續發展等因素，但對於無法引發民間業者參與設施委外營運興趣、無法達到設立國民運動中心條件之區域，基於均衡資源分配之政策目標，體委會也會將其需求納入「改善國民運動設施」中，期使每一位國民都能享受到運動所帶來的好處，以提供完善運動休閒環境，引導民眾從事良好運動休閒習慣，促使民眾擁有強健體魄，導正社會風氣，並兼顧各地方區域之均衡發展。

基於上述理念，體委會將在兼顧運動設施城鄉均衡之原則下，於全國各地興設運動公園、辦理簡易運動設施興整建、辦理運動場地之維護整修，以逐步改善城鄉差距的現象。對於離島及偏遠山區之特殊狀況，體委會也會將當地冬季風大濕冷之特殊

狀況列入考量，評估補助設置適合當地需求之運動設施的可行性，讓偏遠地區民眾樂於走出來運動，以享受快樂運動、兼顧運動平等權，並提高運動設施使用率。對於我國民眾熱烈喜好之棒球運動，體委會亦將振興棒球專案中社區簡易棒壘球場之興、整建，納入「改善國民運動設施」範圍中。此外，基於臺灣四面環海之地理特色與優勢，為契合我國發展水域活動及海洋運動之政策，並提升國人游泳知能及水上求生能力，體委會亦擬訂「泳起來」相關配套措施，研擬透過評估社區冷水游泳池增設加溫系統之可行性，以逐年提高全國溫水游泳池的比率，改善社區冷水泳池之硬體狀況、增加該游泳池之營運天數，並提高游泳池之承載量與使用率，除了可提升社區居民之游泳人口與技巧外，並可以資源共享之概念，協助支援無游泳學校作為游泳教學之用，將游泳自救技巧從小紮根於國人基本能力中。

陸、結論

為保障民眾於國民運動中心之活動安全、落實國民體育法規相關規定、增進民眾運動效能，並

讓國民運動中心能良性營運，除參考國內外運動中心之委外營運管理方式外，政府也將於國民運動中心未來委外營運之招商規範中，明確規定未來國民運動中心之營運承攬廠商須配置經本會授證合格之「運動傷害防護員」、「國民體能指導員」，以及運動設施營運管理專業人員，以利提供民眾一高品質之軟硬體運動環境，進而透過運動設施之平台，發展並活絡運動產業。

運動設施是體育運動發展的基礎，設施不足或使用不便皆會影響民眾從事運動的意願，進而阻礙全民運動之發展。為有效推動並改善國民運動設施，除在人口密集之都會區興設國民運動中心、於全國各地(特別是人口密集度較低的非都會區)推動「改善國民運動設施」外，體委會將逐步建立各類運動休閒設施規劃設計原則、審定標準規格、審查機制與規範，提升運動休閒設施工程品質及水準，並引進民間資源參與運動設施之興建與營運，以活化運動設施，提高使用效率，以期將臺灣打造成活力健康、幸福快樂之運動島。(作者葉丁鵬為行政院體育委員會運動設施處處長、周宇輝為國立體育大學講師)



▲我國民眾熱愛棒球運動，因此體委會亦將社區中棒壘球場興(整)建納入「改善國民運動設施」範圍中。(攝影/吳心平提供)