

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察行政院體育委員會辦理「改善國民運動環境及打造運動島計畫」，預計補助各地方政府規劃興建 50 座國民運動中心，涉有補助規範欠周、審查作業欠覈實等缺失乙案。

貳、調查意見：

據審計部函報：稽察行政院體育委員會(下稱體委會)辦理「改善國民運動環境及打造運動島計畫」，預計補助各地方政府規劃興建 50 座國民運動中心，涉有補助規範欠周、審查作業欠覈實等缺失乙案，經本院教育及文化委員會決議推派委員調查。

案經調取相關卷證資料詳予審閱，並赴臺北市中山、大安、萬華、信義運動中心訪視履勘，就地詢問體委會戴遐齡主委、運動設施處葉丁鵬處長、臺北市政府陳威仁副市長、黃榮峰副秘書長及臺北市政府體育處孫清泉處長等相關主管及承辦人員，業調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

- 一、體委會未依核定計畫規定，邀集學者專家組成「國民運動中心輔導委員會」，廣納各領域專家學者意見，提升規劃審查作業品質，核有失當：
 - (一)依據體委會報經行政院於民國(下同)99年1月核定之「改善國民運動環境與打造運動島計畫」伍(執行策略及方法)、三(執行步驟方法)、6(國民運動中心管考監督辦法說明)、(2)，該會辦理事項包括：邀集學者專家(具地方體育行政或運動場館經營經營者；運動休閒場館規劃、興建與營運之實務經驗者，與運動休閒管理、運動教育等領域之專家學者)預計 10~15 人，組成「國民運動中心輔導委

員會」(以下簡稱輔導委員會)；依該計畫「表 31 管考與監督辦法簡介表」，輔導委員會於規劃期應辦理：1. 確認運動中心興建規模、建置內容、及相關附屬設施；2. 設定選址標準與申請資格；3. 辦理地方政府申請案件與選址審查；4. 提供地方政府規劃、設計相關建議，建立具地方特色之運動中心等事項。

(二) 查據體委會說明要以：

為輔導地方政府辦理「國民運動中心興設計畫」，該會已於 100 年 6 月 14 日簽准，由各領域學者專家共計 18 人組成國民運動中心輔導團，除依各縣市不同階段之需求外聘不同領域之輔導委員至當地協助辦理審查、訪視、輔導等相關事宜外，並已於同年 7 月 21 日及 8 月 22 日召開兩次輔導委員會會議，以利各輔導委員彼此分享、交流與彙整其輔導之經驗。

(三) 惟查本計畫自行政院 99 年 1 月核定辦理以來，體委會均未依核定計畫規定，邀集學者專家組成輔導委員會，現雖復稱已於 100 年 6 月 14 日簽准組成「國民運動中心輔導團」，並修正所訂「國民運動中心規劃參考準則」與研議本案修正計畫草案，惟該準則及修正計畫草案刪除原訂該委員會負責之管考工作，恐不利於原規劃借重學者專家經驗辦理申請案件之管考與監督作業。

(四) 據上，體委會未依核定計畫規定，邀集學者專家組成輔導委員會，核有失當。體委會允應儘速設立輔導委員會，以廣納各領域專家學者意見，並執行規劃期間輔導事項，俾提升規劃審查作業品質。

二、興設計畫部分選址標準跳脫良性營運目標，增加日後設施閒置風險；另規劃參考準則部分審核項目未周，

均有未當：

- (一) 卷查體委會報奉行政院原則同意辦理「改善國民運動環境與打造運動島計畫」，為辦理補助地方政府規劃興建 50 座國民運動中心之作業，訂頒「國民運動中心規劃參考準則」，做為地方政府規劃之參考與該會審查補助申請案之依據。惟該計畫部分選址標準及該準則部分審核項目與會勘審查作業，難以及時汰除不適宜之基地。
- (二) 查據體委會復稱：
 - 1、該會已彙整過去各受補助地方政府執行本案過程中所發生實務面之困難與問題，並加以檢討、調整與修正「改善國民運動環境計畫」及「國民運動中心規劃參考準則」。
 - 2、該會後續將督促各主辦機關覈實填報兩服務圈之人口數，並將該數據作為本案「初審」通過與否之重要審查項目。
 - 3、該會擬修正以預定興建國民運動中心之基地作為圓心、以半徑 10 公里劃圓，該圓範圍內所劃設到之設籍人口數總和當作衍伸服務圈人口數之計算方式。
 - 4、為統一訪視標準，該會已檢討改進審查之作業流程並修正成統一之表格。
- (三) 查有關本計畫書所訂「國民運動中心選址準則」另將「基於均衡資源分配之政策目標」列為選址標準，跳脫服務範圍人口數之衡量基準，不利運動中心良性營運目標之達成，增加日後設施閒置風險，建議研酌修正 1 節，該會迄未採行具體周妥因應措施；另有關現場訪視紀錄表格式不一致，且訪視標準未臻明確，建議訂定具體量化之評估標準 1 節，雖經該會查復已檢討改進審查之作業流程並修正成

統一之表格，惟所附修正後之現場訪視紀錄表，仍未訂定明確之訪視標準，且其修正之「國民運動中心規劃參考準則」（舉如原準則於規劃期申請審查標準作業流程訂有「實地訪視/調查」項目，惟修正後準則僅規定該會認為「必要時」始需實地會勘；又如原準則規定地方政府需成立「興建督導委員會」與「委外營運遴選委員會」，惟修正後準則將該2委員會降階為「設計興建專案小組」及「營運管理專案小組」等），恐有降低作業標準之虞。

(四)綜上，馬總統於99年8月29日出席臺北市文山區運動中心閉幕典禮時曾提示，國民運動中心事前應妥為規劃，以免變成蚊子館；行政院吳院長敦義亦曾於99年11月11日第3221次院會指示行政院所屬各主管機關，落實審查計畫需求、使用方式及效益評估，避免造成公共建設及設施興建完成後閒置，不容許再製造任何蚊子場館或蚊子區；立法院審議99年度體委會預算時決議，為避免重蹈運動場館閒置覆轍，體委會應詳細調查目前全國各縣市對運動設施種類之真正需求，依需求擬訂興建，並研議開放民眾免費使用之可行性，以落實全民運動。惟查該興建計畫部分選址標準跳脫良性營運目標，增加日後設施閒置風險，殊有未當；另規劃參考準則部分審核項目未周，亦有失當，體委會允宜確實將「核心服務圈」及「衍伸服務圈」2項指標列入「初審」階段審核項目，落實督促各主辦機關覈實填報，以為初審准駁之依據；並允應參照計畫目標研酌修正選址標準及審查作業程序，以確保達成良性營運目標，以免投入鉅資興建完成後建物使用效能不彰或閒置，再度淪為蚊子館。

三、部分初審通過案件，有服務圈人口數不足及同質性運

動設施競合問題，且計畫書之經濟效益評估過於樂觀，未來良性營運容有疑慮，洵有欠當：

(一)依據內政部人口統計、各市(縣)游泳池及公立運動場館調查表、本計畫各案現場訪視紀錄表、臺北市運動中心營運資料與體委會 98 至 99 年運動城市調查等相關資訊比對結果，本計畫部分已核定案件涉有人口數不足、核心服務範圍內已有同性質運動設施；另本計畫設算之經濟效益，對未來營運收益有評估過度樂觀等情形，恐難達成未來國民運動中心良性營運目標。

(二)查據體委會說明要以：

- 1、為避免遺珠之憾，並在能良性營運之原則下兼顧不同區域居民之運動平等權，該會先前審定申請補助個案時，係在考量兼顧區域均衡之理想下，對於趨近但未達人口數標準之個案，採取從寬認定之做法，不放棄有任何良性營運機會的個案。
- 2、雖若基地周邊有同質性運動設施時，恐會發生競合問題，但有時還是可以透過設定軟體面不同之營運策略與硬體面不同之設施等級，將國民運動中心與週邊同質性運動設施之市場區隔開來(例如雖週邊已有既有之 50m 標準游泳池，但若國民運動中心之泳池設有人工造浪設施及滑水道時，兩設施主攻之目標市場便可以區隔開來，來游泳者及來戲水者分屬於不同客群)，故或許還是有良性營運之機會，為避免遺珠之憾，並在能良性營運之原則下兼顧不同區域居民之運動平等權，該會先前核定先期作業補助款時採取從寬認定之做法，不放棄任何有良性營運機會的個案，並已透過輔導機制不斷提醒其注意市場區隔策略，若其能成功委外營運招商，該會方會補助

其工程款。

- 3、惟未來宜統一審查之標準，讓基地選址符合規劃參考準則，該會將檢討改進，並已配合修正現行「國民運動中心規劃參考準則」，及研議修正「改善國民運動環境及打造運動島計畫」相關內容，俟陳報行政院核定後據以執行，以符實際所需。
- 4、有關審計部認為未來營運收益評估過於樂觀 1 節，該會所採用之計算基準與審計部之基準不同，為趨近於實際營收使用人次，該會委託台灣體育運動管理學會採用之計算基準說明如下：
 - (1) 雖臺北市北投區等 10 座運動中心 99 年度平均每座運動中心每年有 86 萬 6,369 人次使用，但該數據係同時包括「收費」及「不收費」之使用人次(不收費之使用人次包括政府徵召相關空間辦理賽會或活動之人次、各收費空間公益時段之人次、社區公益課程參與之人次、兒童遊戲室免費之使用人次、前來書報區免費閱讀之人次、前來免費使用騎樓跳街舞之人次，及前來免費使用親子廣場之人次等)，以中山運動中心為例，其使用人次之統計即包含社區教室、兒童遊戲室、閱覽室及親子廣場等非收費空間，其餘收費空間之使用人次亦包含公益課程及公益時段之使用人次，中山運動中心自 100 年 9 月 5 日起 9 週即開設 9 堂公益課程，臺北市在其運動中心委外營運廠商之遴選標準中，廠商願提供之公益使用比率佔遴選分數的很大比重，惟臺北市政府在統計運動中心使用人次時，並未將「收費」及「不收費」人次分開統計，故該會之興建國民運動中心之經濟效益評估時，實無臺北市每人平均花費金額之

確實數據可作為依據，而僅能委託台灣體育運動管理學會依其經驗作出判斷，以作為經濟效益評估之計算基準。

(2)就收費金額而言，以臺北市中正運動中心為例，其一般散客之門票介於 50 元至 280 元間，惟經查其開課課程收費金額均高於散客之門票定價，故每人平均花費金額理應高於 65.9 元。

(3)本計畫規劃興建之國民運動中心於未來開放後每座每年預估總量人數將因各地之市場供需狀況而有所差異，在各縣市政府尚未完成可行性評估前，較無法預估出較精確之數字，故僅能依據台北市之狀況加以推估，依據台北市之經驗，公益人數約佔 15~20%，以 99 年度平均每座運動中心每年有 86 萬 6,369 人次使用反推，付費人次約介於 69 萬 3,095 人次與 73 萬 6,413 人次之間，有鑒於各縣市民眾之消費能力較臺北市為低，故該會以臺北市付費人次 5 成比例並取整數後，以 35 萬人次作為付費人次之計算基礎。

5、各國民運動中心核心服務圈及衍伸服務圈人口數量之統計方式，係由主辦機關依據基地（為軸心畫圓）周圍半徑 1 公里及 10 公里範圍內之戶籍設籍人口數實際估算。

(三)經核，有關部分初審通過案件，有服務圈人口數不足及同質性運動設施競合問題 1 節，據復係採取從寬認定之做法，不放棄任何有良性營運機會的個案，惟對該等有良性營運疑慮之案件，尚無評估措施，且依該會所提供之初步資料，已顯示部分運動中心衍伸服務圈附近確實存在不少同質性運動設施

；至有關各該國民運動中心各服務圈之人口數量 1 節，體委會歷次提供之統計資料，雖前後不甚一致，惟現既經說明係以基地周圍半徑 1 公里及 10 公里範圍內之戶籍設籍人口數方式實際估算，應符原計畫選址準則所訂方式，惟該會仍未說明有無針對各該中心各服務圈之運動人口數量進行調查及其情形；另有關經濟效益評估過於樂觀 1 節，該會僅以臺北市中正運動中心之開課課程收費金額高於散客之門票定價為由，即認為每人平均花費金額理應高於該市 10 座運動中心平均每人每次消費金額 65.9 元，惟對於其以每人平均花費 172.5 元設算本計畫之經濟效益，差異達 106.6 元，仍未敘明其評估依據，均有欠當。體委會允宜於申請案複審時，審慎注意評估其對營運之影響程度，妥適處理，俾期發揮應有效能。

四、該會未覈實審查各直轄市、縣(市)政府所提興建運動中心申請補助文件，並按訪視委員會勸意見檢討計畫可行性，實有未洽：

(一)卷查體委會初審通過之 18 案申請補助案，各該地方政府提報之申請文件有所缺漏或其內容未完全符合設置規定，另部分設置地點，訪視委員曾提出不利興建之意見。

(二)查據體委會復稱：

1、有關申請文件未依「國民運動中心規劃參考準則」規定審查 1 節，該會將檢討改進，日後辦理初審時，確實檢核申請計畫書內容，並要求申請機關就其未符規定事項，通知限期完成補正。

2、有關部分國民運動中心辦理會勘時，訪視委員提出不利興建因素卻未檢討，即予核發同意補助函 1 節，該會係針對訪視委員確認原則可行之案

件，於會勘紀錄中載明要求主辦機關應將委員意見及建議事項，納入後續辦理先期規劃、促參可行性評估及設計作業之參考；若屬明顯不可行案件，則不予核定補助。

- 3、另因訪視委員僅針對基地外在條件、主辦機關提供之書面資料進行評估，僅能概略提出建議供地方政府參考，而各地國民運動中心實際評估其未來營運狀況，尚需考量該地區民眾運動休閒習性、消費能力等主客觀因素，由委託之專業團隊辦理個別市場調查，方能確切分析計畫之可行性。
- 4、因此，該會係採 2 階段方式辦理國民運動中心經費補助，針對原則可行之案件，該會即核定補助第 1 階段先期規劃、設計、促參可行性評估（含委外招商）等前置作業費，俟地方政府完成上述作業後，再行審查第 2 階段工程款補助。

(三)經核，本項審核通知有關通過初審之 18 件申請補助案，各案申請計畫書內容，有未包含規定項目、應檢附文件缺漏與文件互有不符等情，及部分案件經訪視委員提出不利興建因素等節，該會僅稱將檢討改進，惟未查復該 18 案缺失事項之檢討結果，及該等不利因素影響各該計畫可行性之檢討情形；另有關各訪視委員所提有不利營運情形意見之檢討及處理情形 1 節，部分案件該會均以正透過可行性評估進行詳實調查與分析為由，回應訪視委員意見，顯示各該中心之興建，存在不確定之風險，實有未洽。本案既經該會核定多所國民運動中心補助相關先期規劃費用，部分案件須經可行性評估等作業始得確認是否可行，該會允應落實補助案件之審查，對於嗣後申請案件應依改善措施確實辦理，並

按訪視委員會勘意見，確實檢討計畫可行性，以達國民運動中心良性營運目標。

五、該會未妥善規劃並檢討興建國民運動中心之推動期程，殊有未當：

(一)依體委會報奉行政院核定之「改善國民運動環境與打造運動島計畫」，本計畫期程自 99 年起至 102 年止，補助地方政府 100 億 6 千萬元，分 4 年完成 50 座國民運動中心之建置與營運。按該計畫書之規劃，第 1 年(99 年)預計完成第 1 期 10 座國民運動中心之規劃設計與工程招標且完工比率達 39%，及完成第 2 期 20 座國民運動中心的先期規劃選址、規劃設計與工程招標，並分別預計於 100 年完成第 1 期 10 座，及於 102 年完成第 2 期 20 座與第 3 期 20 座國民運動中心之施工。惟迄 99 年 12 月止，僅完成 15 座國民運動中心選址之審查，核定補助規劃設計及可行性評估費用，迄 100 年 6 月止，亦僅再增加核定 3 座，均未達辦理工程招標之階段目標，執行進度與計畫有嚴重落差。查該會對於興建國民運動中心推動期程之預估，係以 3 個月時間完成先期規劃與選址。惟實際各地方政府自提報計畫書至該會核定並函復補助先期規劃與可行性評估費，耗時約 4 至 12 個月不等，各地方政府依該會函示 1 個月內提報工作計畫，亦多有逾期情事，顯見各該國民運動中心實際辦理作業所需時程與計畫原預估期程，相差甚鉅。

(二)體委會聲復說明：

1、截至 99 年 12 月底止，全國經該會核定補助第一期先期作業(含先期規劃、促參可行性評估、設計與委外營運招商)補助款項之國民運動中心興建工程案共 15 件，然因下列 8 項因素，導致本

計畫之實際推動辦理進度與原計畫期程有所差距，茲整理如下：

- (1) 五都市長選舉引發行政組織與人事改組之不確定性。
 - (2) 各地方政府之跨局處專案小組未能及時成立。
 - (3) 各地方政府未能清楚且正確地擬定國民運動中心發包策略。
 - (4) 各地方政府自籌款編列及通過納入預算審議之作業速度緩慢。
 - (5) 受補助地方政府對於應興建之國民運動中心規模有所疑慮。
 - (6) 各地方政府對於辦理促參委外營運（BOT、OT）作業不熟稔。
 - (7) 各地方政府在選址與土地取得不易。
 - (8) 招標及審查過程不如預期順利。
- 2、該會已邀集會外各領域專家學者成立訪視輔導團，協助地方政府處理上述執行所面臨之困難，並研議修正「改善國民運動環境及打造運動島計畫」相關期程及內容，陳報行政院核定後據以執行。

(三) 經核，本項審核通知雖經查復係因各地方政府之跨局處專案小組未能及時成立等 8 項因素，導致本計畫之實際推動辦理進度與原計畫期程有所差距，該會並已成立訪視輔導團，協助地方政府處理上述執行所面臨之困難，惟對其規劃期程是否合理可行，尚未提出檢討；至有關計畫修正草案之規劃期程是否合理可行 1 節，據該會所送該修正草案推動期程預估表記載，6 個月時間完成先期規劃等作業，惟實際仍有多所運動中心逾期尚未完成，所稱合理調整整體預定期程，不無疑義，凸顯該會未妥善規劃

並檢討興建國民運動中心之推動期程，殊有未當。為避免倉促作業影響國民運動中心之興建品質，或選址不當肇致日後投資浪費與設施閒置，體委會允應覈實檢討其推動期程，設定合理計畫目標，並落實申請案件之審核與督導考核。

六、行政院身為體委會之主管機關，允應落實監督該計畫之辦理並追蹤管考該計畫之效益評估，避免重蹈運動場館閒置覆轍：

(一)依體委會組織條例第 2 條規定：「本會為全國體育行政主管機關，對省（市）、縣（市）政府執行本會主管事務，有監督、輔導之責。」次依行政院組織法第 6 條：「行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關」之規定，設體育委員會；次依同法第 7 條規定：「行政院院長，綜理院務，並監督所屬機關。」爰此，體委會為全國體育行政主管機關，行政院對體育委員會業務賦有指揮監督權責至明。

(二)查效益評估可以有效評核施政計畫，提升行政效能，該計畫成功與否更需仰賴先期作業階段各項調查與評估是否紮實。本院曾函請體委會提供相關場館之 OT 效能分析（現有臺北市各市民運動中心之 OT 效能分析）供參，查據該會復稱，臺北市體育處尚未針對臺北市各市民運動中心進行 OT 效能分析之專題研究，但由各市民運動中心使用人次統計得知，其對於推廣市民參與休閒運動之成效極為顯著；另依據臺北市體育處資料，政府不僅不用為各市民運動中心編列營運管理之經常門費用，而且每年尚可由各市民運動中心回收約 300-900 萬元不等之權利金，減輕公部門財政及人事負擔。

(三)惟查，城鄉消費型態、標準、能力及習慣著有差異

，以首善之區資料一體評估各國民運動中心使用效益，容有失偏頗，洵有欠當。

(四)次查本計畫自行政院 99 年 1 月核定辦理以來，該會均未依核定計畫規定，邀集學者專家組成「國民運動中心輔導委員會」，現雖復稱已於 100 年 6 月 14 日簽准組成「國民運動中心輔導團」，並修正所訂「國民運動中心規劃參考準則」與研議本案修正計畫草案，惟該準則及修正計畫草案刪除原訂該委員會負責之管考工作，恐不利於原規劃借重學者專家經驗辦理申請案件之管考與監督作業，難謂允當；另該會所提各項作業之審查方式、標準、程序(例如是否限期通知改正、改正次數等)、所需時程，及該時程與計畫期程能否配合等，俱未見提出相關策進作為，亦有未洽。

(五)訪視座談建議意見：

本院為深入瞭解運動中心興建、營運等興革問題，經於 100 年 12 月 16 日會同體委會、臺北市政府、救國團相關主管人員，訪視履勘臺北市中山、大安、萬華、信義運動中心，舉行 4 場座談會，會中獲致相關建議意見如后：

- 1、建議督促體委會落實地方政府提報國民運動中心基地選址作業，及其未來使用人口與消費型態、能力調查作業之審查，避免區位不當、鄰近已有過多同質性運動設施，及不符當地使用需求等情事發生，影響日後營運。
- 2、建議督促體委會協助地方政府發展具地方特性或重點體育競技項目之運動中心，覈實審查其設施內容與停車空間需求，並協助徵選優良廠商，以達到永續經營之目標。
- 3、建議督促體委會協助地方政府解決運動場館興

建與營運管理之人才與人力不足問題，設置專責作業人員，強化地方政府的配合度，並落實各階段之督導考核，以確保運動中心如期如質完工與營運。

- 4、建議督促體委會明確規範國民運動中心主辦機關與廠商間之權利義務關係，訂定合理公益時段與收費標準，加強與鄰里之交流，並協助地方政府建立廠商評鑑與顧客意見回應制度，以落實社區服務之責任。

(六)綜上論述，體委會身為該計畫之主管機關，允宜審慎進行效益評估，作為施政之憑，並應建立妥善控管機制，監督、輔導各縣市政府提昇計畫效能；行政院身為體委會之督導機關，允應參酌相關建議意見，落實監督該計畫辦理並追蹤管考該計畫之效益評估，避免重蹈運動場館閒置覆轍。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至五，函請體委會檢討改進見復。
- 二、調查意見六，函請行政院督飭體委會妥處見復。
- 三、調查意見一至六，函請審計部依法賡續加強查核體委會後續改善情形。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。

調查委員：趙榮耀
葛永光

中華民國 100 年 12 月 日
附件：本院 100 年 8 月 16 日院台調壹字第 1000800328 號派查函暨相關案卷。