

調 查 報 告

壹、案由：行政院體育委員會補助地方政府興建極限運動場館，部分場館有遊具設施毀損或閒置情形乙案。

貳、調查意見：

行政院體育委員會（下稱體委會）為提升國內休閒運動環境及解決青少年飆車問題，於民國（下同）91年度提出「推廣青少年極限運動」政策，並自91至93年度核定補助17個地方政府興建極限運動場共24座、金額新台幣（下同）3億4,250萬元，實際支出3億3,179萬餘元。經本院調查結果，體委會確有事前未審慎評估需求，辦理可行性評估與成本效益分析；未訂定周延之補助作業規範，即貿然要求地方政府提報計畫；未邀請具有該專項運動專長之人員參與審查，且審查作業未盡嚴謹覈實，即核定補助地方政府興建極限運動場；地方政府於場館興建完成啟用後，即囿於財政拮据及人力不足，未妥為維護管理場地，任令遊具毀損或閒置等缺失，嚴重影響使用者之安全及折損原興建效益；體委會復未本於主管機關職責，督促檢討改善或研提因應措施，終致興設極限運動場執行結果未能達到「推廣青少年極限運動」之政策目標，謹臚陳調查意見如次：

一、行政院體育委員會辦理極限運動場計畫，未於事前審慎評估整體需求及效益分析，且未訂定補助作業規範，嚴重影響計畫之遂行，核有缺失

（一）體委會鑑於國內極限運動人口日益增加，為使極限運動場地普及化，爰將青少年極限運動場等休閒運動設施之興設，列入91年度施政重點，惟查該會並未針對上開施政重點，於事前審慎評估該項新興運動之人口需求及特殊性，妥訂具體周延之補助計畫，即視同一般運動設施，逕於91年5月10日先函請地方政府於

同年 6 月 15 日前提報申請計畫，嗣於同年 5 月 30 日始以瞭解極限運動現況為由，召開「極限運動概況簡報會議」，決議委託中華民國極限運動協會製作極限運動場地標準規格書圖（A 級、B+C 級、C 級），於同年 7 月 31 日檢送該會作為興設極限運動場地之參考，上開作業程序顯屬本末倒置（按體委會雖稱上開範例已提供地方政府參考，惟未能提具相關函文或會議紀錄佐證）。又該會雖於上開函文內要求地方政府於申請時，應檢附相關計畫書及經費概算表等資料，惟未考量該計畫係首次規劃辦理，地方政府對於極限運動之特質多未盡熟悉，且相關書圖未及時提供各縣市作為計畫規劃之參據，即限期 1 個月倉卒提出興設計畫，肇致 12 個縣市政府所提 14 個計畫案，均未確實依各縣市總預算編製要點規定，辦理需求調查，進行可行性及成本效益分析，暨研提後續營運管理維護計畫等前置作業。

(二)次查，體委會自 91 年度開始補助地方政府興建極限運動場，惟遲於民國 92 年 11 月 3 日始訂頒「行政院體育委員會補助直轄市、縣（市）政府興（整）建運動設施作業要點」，適用者僅有民國 93 年度 1 件申請案，顯示該會未先妥訂作業規定，即規劃辦理補助計畫，肇致相關計畫提報、審查、補助比率、補助經費之核撥及結報等之處理原則闕如，後續計畫之審查未盡嚴謹覈實及執行結果未達原訂預期效益，對於整體計畫影響甚鉅。

(三)另查，體委會遲至 93 年 5 月始以深入瞭解國內外極限運動現況、探討影響青少年參與極限運動之因素等為由，及透過青少年極限運動之研究，規劃適宜方案提供青少年休閒活動、紓解生活及課業壓力等目的，於同年 7 月 29 日委託國立臺北大學辦理「運動對青少年

休閒行為影響之研究—以極限運動為例」，並將研究結果歸納為 10 點意見，就政府、極限運動相關組織及學校等三方面，提出加強極限運動場地管理、維護，並聘請專職教練等 15 項立即可行建議，及配合硬體建設、人才培訓與政策推行等 16 項中長期建議，以達到預期功效。惟查該委外研究案，並未於補助地方政府前及早規劃辦理，以作為政策推動之參據，且研究案所提建議意見，亦未轉知地方政府參考，致委託研究成效不彰。

(四)綜上，體委會 91 至 93 年度補助地方政府興建極限運動場，事前未審慎詳實評估需求，考量其特殊性並妥作規劃，及研訂相關補助作業規範，以為遵循之依據，即貿然函請各縣市政府提報計畫，嗣計畫執行後，始召開極限運動簡報會議及辦理委外研究，作業程序本末倒置，肇致部分縣市政府提報計畫內容未臻完備，嚴重影響後續計畫之推動執行，核有缺失。

二、行政院體育委員會辦理極限運動場計畫審查會議，未邀請專項運動專家參與，且審查作業未盡嚴謹覈實，致會議流於形式，影響極限運動場設置成效及使用者安全，核有疏失

(一)體委會審查地方政府所提興建極限運動場計畫申請案，係召開「補助直轄市、縣(市)政府興建運動設施經費審查會議」，由會內及外聘委員 6 至 7 人進行審查，並核定補助額度。按中華民國極限運動協會發布之「國際極限運動場地器材規範」(依據亞洲國際極限運動總會(A.X.F.)技術委員會 2002 年 8 月 3 日修訂之場地規範準則翻譯摘錄)提及：極限運動場之設計與施工係一項專業學問，A.X.F 對每一種遊具之尺寸、規格、角度，皆有嚴格規定；如不瞭解極限運動之基本要素而設計之遊具，可能因些微設計上失誤，造

成遊具無法使用，更無法保證安全性。足見極限運動係具有難度及專業性之新興運動，且須在符合安全規範之場地及遊具上進行。惟查該會所舉辦之審查會議，係將各類補助運動設施併案審查，未審視極限運動設施之特殊性，聘請具有相關專業或中華民國極限運動協會等之專家進行審查，以致有 3 個縣市政府申請案有規劃或設計上缺失，未能及時發現，嚴重影響使用者之安全。

(二)體委會於 91 年 5 月 10 日函請各縣市政府提報申請計畫時，規定應檢附計畫書（含主、協辦機關、基地位置、需求評估、工程內容、工程實施進度、營運計畫、經費需求、經費來源等項目）、經費概算表（含項目、單位、數量、單價、預算數、自籌金額、申請補助金額及備註等）、土地權屬或使用權利證明文件、原建物所有權狀及使用執照影本、規劃圖說或設計圖等資料；另為考量運動安全及管理之問題，未來應有完善場地管理計畫等。惟查 17 個縣市政府檢送之資料，或有計畫書未依上開函文所定項目詳細評估分析、或經費概算表僅籠統列示、或未檢附規劃圖說或設計圖、或乏相關場地管理計畫，惟該會仍予核定補助經費共 3 億 4,250 萬元，如嘉義縣政府申請於新港鄉設置青少年極限運動場案，未檢附計畫書，亦未經審查會議審查，該會即在未有相關預算資料情形下，同意補助 500 萬元，其作業過程未盡嚴謹覈實。另該會於核定地方政府補助經費函內，敘明應於文到後 2 或 3 個月（其中彰化縣鹿港鎮及高雄縣鳳山市兩件申請案，未規定時限）內檢附工程招標、決標、合約書等資料報會評核，逾期未報核者，將註銷補助等。惟查臺北縣樹林極限運動場等 19 件補助案，均逾規定時限始完成發包，然該會仍續撥付補助款項，未依核定函所示

予以註銷補助；臺中縣沙鹿鎮極限運動公園設置計畫，則先依規定註銷，再於次年回復等情事，亦顯見該會核定函所規範事項形同具文。

(三)另依地方政府提報計畫申請案，有 16 件係由鄉鎮市公所提出，核定補助高達 1 億 9,900 萬元（占總核定經費 58.10%）。經查各該鄉鎮市公所囿於經費短絀及專業人力不足，致場地興建完成後，無力經營管理維護，僅能任由民眾自行使用，人身安全堪虞，目前已完成報廢程序拆除之 8 座極限運動場中，由鄉鎮市公所提出申請案者，即有 5 座（占 62.5%），顯示體委會針對各該鄉鎮市公所之申請案，於審查時未考量申請機關之後續營運管理能力，即核定補助興建，致成效不彰。

(四)綜上，體委會審查地方政府申請補助興建極限運動場計畫，未考量其特殊性，聘請該項運動專家參與審查，致未能及時發現規劃缺失；且各縣市政府提報之計畫書多頗簡略，或未備齊相關資料，甚或未經審查，該會仍核予補助，顯示審查會議流於形式，作業過程未盡嚴謹覈實，影響極限運動場設置成效，核有疏失。

三、行政院體育委員會辦理極限運動場計畫補助，地方政府或未依原核定內容執行，或未達原訂目標，該會仍草率同意地方政府辦理經費結報，洵有怠失

(一)體委會 91 至 93 年度核定補助地方政府興設極限運動場，金額 3 億 4,250 萬元，實際支出 3 億 3,179 萬餘元，囿於該會對於相關補助經費之核結方式未於事前訂有規範（92 年 11 月 3 日訂頒「行政院體育委員會補助直轄市、縣(市)政府興(整)建運動設施作業要點」後始有規範），爰於核定補助申請案之函文內，要求受補助機關應於工程竣工驗收後，檢具工程結算驗收證明

書、決算書、支出分攤表、施工前後照片等送該會辦理結報。經查體委會未於上開核定函，併同要求受補助機關倘修正計畫書時，應予函報，致如：(1)高雄市、臺南市等極限運動場，原申請計畫內容包含攀岩場，惟實際並未設置；(2)該會補助地方政府 1 億 2,300 萬元，預計辦理 5 座符合國際標準(A 級)場地，實際執行結果，臺北縣、臺中市、臺南市及臺南縣新化鎮等受補助機關，因場地看台人數及遊具設施面積等，未符國際極限場地器材規範，致無法向亞洲國際極限運動總會申請認證，惟體委會未配合原訂計畫或目標審查經費支用及實際達成情形，仍同意經費結報。

(二)次查，體委會於 92 年 4 月 3 日同意補助宜蘭縣政府 1,800 萬元辦理「羅東鎮綜合運動場設置青少年極限運動場」，該府復於同年 6 月間函報變更上開計畫為「宜蘭文化局第 2 館區第 1 期工程及羅東鎮綜合運動場設置青少年極限運動場」，並獲該會同意在案。惟查體委會於上開工程執行中，即先依該府檢送工程款申請書（估驗單），分別於民國 93 年 1 月、7 月撥付補助款 1,800 萬元，嗣該會於民國 93 年 12 月 3 日函請該府儘速檢附相關驗收證明文件，以辦理經費結報，案經該府於同年 12 月 22 日函檢附第 2 期工程合約書，體委會始發現有關極限運動場附屬設施工程經費僅 592 萬餘元，爰再於同年 12 月 28 日函請該府儘速回復使用補助款情形，體委會遲至 99 年 7 月 6 日始以體委設字第 0990013112 號函同意本案核結。

(三)綜上，體委會對於補助經費結報之審核，多僅以地方政府所提供結算書之金額，未超逾原核定補助額度、相關書表完備，即辦理結案，並未針對實際執行結果，是否與原提計畫內容相符，或已達到原訂計畫目標予以審核，相關審核結報作業顯未臻嚴謹，且徒具形

式，洵有怠失。

四、行政院體育委員會辦理實地督訪考核未盡確實，致未能發揮訪視功能，促使運動場館達其興設目的，確有未盡補助機關督考職責之咎

(一)體委會為實地瞭解地方政府極限運動場地使用管理及維護情形，於93年6月函請地方政府查填「極限運動場使用現況調查表」，並於93年6至7月間現地訪視18座極限運動場地。經查上開調查表僅就運動場地之完工、啟用時間、收費情形、使用人口數、駐場指導員、管理員之設置、使用管理辦法之訂定等基本資料予以查填，惟對於營運管理及推展情形，則未作相關調查，顯示訪查項目之設計，未盡周妥。審計部於查核該會94年度財務收支時，即發現桃園縣平鎮市等5座極限運動場完工後迄訪查日（93年7月）止，尚未開放使用；嘉義縣立體育場等7座極限運動場完工使用後，迄無駐場人員等閒置或缺乏維護管理，惟該會並未通知受補助機關有效改進等情事。據復，該會已於94年12月間訂定補助地方政府興（整）建運動場館完成後營運管理督訪考核計畫（下稱督訪考核計畫），將對接受該會補助興（整）建運動場館之經營管理情形進行督訪考核等，惟查體委會自訂頒上開督訪考核計畫後，均未再針對極限運動場進行後續督訪作業，顯示該會未持續列管補助興建場地之營運及管理成效，以作為後續施政之參據。

(二)次查，本院審計部臺灣省臺南縣審計室派員查核臺南縣政府辦理興建新化鎮極限運動場及設施使用情形，核有未盡職責及效能過低情事，經審計部於98年6月函請該會查明實際追蹤管考情形，該會於同年9月始函請地方政府查填極限運動場使用現況調查表，並赴臺南縣、市辦理查核，另至宜蘭縣、苗栗縣等辦理現

場督訪時，雖已將極限運動場之使用情形納入查核，並外聘專家學者 2 至 3 人參與，惟該會並未針對極限運動之特殊性，聘用具有該項專長之專家學者；又辦理書面調查，僅包括管理人員、每年維護經費、近 3 年舉辦比賽或活動等項目，調查內容過於簡略，復未針對地方政府查復結果予以研析，如：近 3 年未舉辦比賽或活動之極限場館計 10 座（含桃園縣平鎮市、苗栗縣、彰化市、南投縣草屯鎮、南投縣水里鄉、嘉義縣新港鄉、高雄縣烏松鄉、高雄縣仁武鄉、屏東市、花蓮縣等極限場地），而該會僅錄案存參，並未積極瞭解成因，妥擬輔導策略，以提升使用效能，書面調查顯未具實質效益。另依審計部 98 年度辦理專案調查結果，經各審計處、室查核發現，該會補助 24 座極限運動場中，計有桃園縣平鎮市、苗栗縣等 11 座有場地使用率偏低情形，亦顯示該會未落實辦理督訪考核，以致對於場地設施長期閒置或低度利用情形，未能及時督促檢討改善。

(三)綜上，體委會補助地方政府 3 億餘元興設極限運動場，雖於 93 年間辦理實地訪查，惟未督促各該政府有效改進；又為提升地方運動場館營運管理效率，雖有訂頒相關督訪考核計畫，惟未督訪極限運動場地及設施使用情形，迄 98 年間審計部函請查復管考情形，始辦理訪視，卻未依規定邀集專項運動之專業人員參與，且安排督訪考核單位過少，訪視作業顯流於形式，未能及早督促受補助之運動場館發揮功能，以達其興設目的，確有未盡補助機關督考職責之咎。

五、行政院體育委員會未針對極限運動指導員及教練之講習與授證要件，依法訂定規範以資遵循，難辭未善盡中央主管機關職責之咎

(一)按極限運動係具有危險性之新興運動，民眾從事該項

運動之安全與否、有無配置指導員及指導員是否具有專業證照，攸關使用者生命及身體之安全保障。惟查體委會對於 91 至 93 年度補助地方政府興設完成之 24 座極限運動場，未本於主管機關立場，督促地方政府針對駐場指導員人數及資格訂定規範，致聘有駐場指導員者，僅有臺中市及臺南縣新化鎮之極限運動場，且臺中市自 98 年 8 月終止委託後，已無指導員；新化鎮係於每週六、日下午 3 時至 6 時，聘請熟悉直排輪人員擔任指導員。另配置有場地管理員者計 8 座，其餘則供民眾自由使用，未有人員管理，無法提供使用者安全之運動環境，據統計截至民國 98 年 8 月止，計有臺南市極限運動場發生意外死亡者 1 人、高雄市極限運動場受傷人數 95 人次，及宜蘭縣羅東鎮青少年極限運動場受傷 1 人，體委會顯未善盡中央主管機關督導之職責。

(二)次查，依據國民體育法第 11 條規定：「中央主管機關應建立體育專業人員之進修及檢定制。前項體育專業人員之範圍，由中央主管機關定之；各體育專業人員資格檢定、證照核發、校正、換發、檢定費與證照費之費額、證照之撤銷、廢止及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定辦法辦理之。」又同法施行細則第 5 條規定：「本法第 11 條所稱體育專業人員，指曾受體育專業教育或訓練之水域救生員、國民體能指導員、運動傷害防護員、登山嚮導員、潛水指導人員、漆彈活動指導員、運動教練及其他以體育為專業之從業人員。」准此，體委會對於極限運動指導員及教練之資格檢定、證照核發、校正、換發、檢定費與證照費之費額、證照之撤銷、廢止及其他應遵行事項，應建立制度，並明訂辦法以為準據。惟查體委會除未依上開國民體育法規定，訂定極限運動專業人員之相關資格

檢定辦法，復未就上開針對同法施行細則規定，對「其他以體育為專業之從業人員」為明確之定義；又據稱，為輔導各全國性非亞奧運體育運動團體建立教練及裁判制度，每年均委託中華民國體育運動總會訂定「中華民國體育運動總會輔導全國性非亞奧運體育運動團體辦理教練、裁判講習與授證實施計畫」，有關極限運動教練及裁判之講習與授證，則係由中華民國極限運動協會依上開實施計畫辦理。查該協會自 90 年 1 月 1 日成立後，原計畫於 91 年間舉辦第 1 屆 C 級（地方成立之運動委員會亦可自行辦理，並核發證書）極限運動教練暨裁判講習，囿於報名人數零星而暫停辦理，嗣因場地、師資及報名人數等困難均無法克服，迄未辦理教練或裁判講習，亦未核發相關證照。

(三)綜上，體委會身為中央主管機關，既未依法針對極限運動教練及裁判之資格檢定、證照核發等事宜，訂定規範，亦未督導並協助中華極限運動協會解決辦理講習及授證等困難，肇致國內目前尚乏領有 A、B 級（僅有中華民國極限運動協會可核發）極限運動證照之教練或裁判，不僅無法保障使用者生命及身體安全，亦嚴重影響極限運動之推動，核有未盡職責。

六、行政院體育委員會居中央主管機關地位，未積極要求地方政府辦理可行性評估及確實督導地方政府經營、管理及維護，任由耗費鉅資興建完成之極限運動場館使用率偏低，致無法達成「推廣青少年極限運動」之政策目標，應確實檢討改進，並作為後續施政參考

(一)依 91 年度各縣市總預算編製要點第 12 點第 3 款規定：「資本支出概算之編列，依下列規定處理...新興投資計畫，應就成本效益，可行程度及技術方法等詳加評估...」鑑於極限運動係屬專門性運動項目，運動場之設計與施工均須相當專業技術，爰需求性及可行性

評估與成本效益分析，乃新興計畫於付諸執行前首要規劃考量事項。惟查部分縣(市)政府及鄉鎮市公所興建極限運動場前，未考量該項運動之特殊性，深入探討極限運動風氣是否形成，確實調查運動人口數據(如當地、鄰近鄉鎮)評估需求度，在相關數據與資料未充分蒐集，欠缺可行性評估及成本效益分析，在未妥為規劃場館啟用後經營管理方式等情況下，即以簡略之計畫書向體委會申請補助，並以所核定之補助款投入興建者，計有 12 個地方政府、14 座極限運動場，分占 17 個受補助地方政府及 24 座極限運動場之 70.59%及 58.33%。准此，顯示有超逾半數之場地於興建前，欠缺周全計畫。

(二)據中華民國極限運動協會發布之「國際極限運動場地器材規範」，極限運動場之規劃，可分為 A 級(符合國際競技標準，可舉辦國際比賽)、B 級(標準型，可舉辦一般性比賽)、C 級(簡易遊具，適合初學者使用)等三級；遊具材料標準規範，包括：製作材料(應以鋼管材料作為結構體)、滑行面材料(應符合抗拉、抗折、抗壓、衝擊強度標準)等。經查各地方政府極限運動場館興建情形，核有：場地面積、看台設置等，或未參考上開規範興設，或不當變更原設計，致原規劃設置 A 級場地，未能取得亞洲國際極限運動總會認證者，計有 4 個地方政府；C 級運動場面積，卻規劃 B 級遊具設施，或遊具設施未參酌上開規範之材料製作，致影響使用者之安全者，計有 5 個地方政府；未依原計畫書興建，或場館啟用後即變更原定規劃者，亦有 5 個地方政府，顯示各該場地設施之設計及製作，欠缺周全之考量及規劃，均影響設施使用效能。

(三)經查 24 座極限運動場正式啟用後，從未舉辦極限運動

活動者計 8 座，僅辦理 3 次以下活動之場館者計 6 座；又場館興建完成啟用後，開放供民眾使用，未統計使用人數之場館計 17 座，其餘 7 座場館統計情形，或僅開放部分時段供民眾使用，致開放日數偏低，或平均每日使用人次不超過 10 人次者計 5 座；場地有長期閒置或低度利用等情形者計 11 座；另未依原訂計畫書或相關規定，研提極限運動推展計畫，復未曾將極限運動相關規則及教材推進校園，並加強安全知識之宣導者計 15 座。按國內極限運動尚未普及，運動人口較少，地方政府於場地設施興建完成後，或未能自行舉辦或借予外單位辦理極限運動活動，或未研提推廣計畫加強宣導，或囿於財政拮据，未妥為修繕維護遊具設施，並挹注經費於閒置公共設施功能之強化、委外經營、轉型再利用等改善及活化措施，致各該極限運動場使用情形，未達原定預期效益。

- (四)另查極限運動係具專業性及危險性之專項運動，故遊具在保護運動員方面相對非常重要。經查 24 個極限運動場中，地方政府針對場地之使用，訂有場地使用須知規範者計 13 個、訂有安全預防措施者計 12 個、訂有遊具設施維修規定者計 3 個，顯示部分地方政府未訂定相關措施規範，致乏遵循依據。另經本院審計部各縣市審計室就地抽查，核有：遊具設施長期間置未維護，已腐蝕無法使用，亦未維修復原或拆除者計 8 座；遊具設施已毀損，礙於維修經費及安全性考量，未達使用年限即予拆除，或未依規定妥為管理維護計 2 座；遊具設施辦理報廢，未依規定完成報廢作業者計 2 座。按地方政府對於經管極限運動場，或未訂定相關管理維護規定，或未建立檢核及設施損毀查報機制，據以定期或不定期修繕，造成諸多設施嚴重損壞不堪使用，並危及使用者安全等缺失。

(五)綜上，各地方政府興設極限運動場，於事前未詳實評估分析需求及效益，與後續經營管理能力，即向體委會申請補助投入興建，俟場地興建完成啟用後，復未訂定相關管理維護措施，亦乏推廣或宣導計畫，無法帶動運動風潮，肇致場館使用率偏低，無法達到原定預期目的及效益；另囿於經管機關人力及財力有限，亦肇致遊具設施乏人管理維護，毀損未予修復，影響使用者安全甚鉅。

參、處理辦法：

- 一、擬抄調查意見函請行政院體育委員會確實檢討改進見復。
- 二、擬抄調查意見函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件送請教育及文化委員會處理。