

臺灣第一座市民運動中心委外經營過程之分析

A Case Study on the Contracting-out of the Taipei Zhong Shen Sports Center

徐嘉伶* 劉坤億**

臺北市政府為打造健康城市、培養市民終身運動的習慣，計畫在 12 個行政區興建市民運動中心，而中山區市民運動中心正是本計劃的開端，也是臺灣的第一座市民運動中心。臺北市政府為擷節運動中心營運成本和提昇服務品質，並且引進民間團體在休閒管理及運動產業方面的專業能力與資源，市民運動中心一開始便採取公辦民營的營運方式，透過公開招標與評選的過程，最後是由中國青年救國團得標，自 2003 年 3 月開館營運，委外經營合約一期 3 年。至 2006 年 2 月底止，此項合約已屆滿 3 年。對於臺灣第一座整合運動、休閒及教育的市民運動場館，其首次委外經營的過程深具代表性和研究價值，本文旨在藉由個案研究途徑，分析臺北市中山區市民運動中心委外經營過程中之簽約程序、履約管理，以及監督機制的建置和運作。

關鍵詞：市民運動中心、委外經營、公辦民營、臺北市

Key Words: sports center, contracting-out, operate- and- transfer (OT), Taipei City

*作者為國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士班研究生。

**作者為國立臺北大學公共行政暨政策學系專任副教授。

壹、前言

在歐美日等先進國家的行政體系中，如何提昇民眾運動休閒生活以及體適能狀況一直是政府的重要工作之一，政府除了舉辦各類體育競賽與休閒活動外，也必須提供民眾日常生活休閒運動之場地與設施，並且亦須考量各地區居民的特性，以社會健康福利的角度設置之(臺北市立體育場，2000：7)。

臺北市政府為打造健康城市、培養市民終身運動的習慣，並且落實「處處皆可運動」、「人人喜愛運動」之目標，規劃在 12 個行政區興建市民運動中心，而中山區市民運動中心正是本計劃的開端，也是臺灣的第一座市民運動中心。此外為擷節運動中心營運成本和提昇服務品質，並且引進民間團體在休閒管理及運動產業方面的專業能力與資源，市民運動中心一開始便採取公辦民營的營運方式，透過公開招標與評選的過程，在 7 家投標廠商中，最後是由中國青年救國團取得經營權，自 2003 年 3 月開館營運，委外經營合約一期 3 年，至 2006 年 2 月底止，此項合約業已屆滿 3 年。

目前臺北市營運中的市民運動中心僅有兩座場館，第一座場館即為中山區市民運動中心，委由中國青年救國團營運；另一則為北投區市民運動中心，委由財團法人臺北市中華基督教青年會(YMCA)，自 2004 年 7 月營運至今。陸續興建的場館有中正區、南港區、萬華區、士林區，爾後其他縣市也可能興建類似之場館，以推廣健康休閒之概念。對於臺灣第一座整合運動、休閒及教育的市民運動場館，其首次委外經營的過程深具代表性和研究價值，本文旨在藉由個案研究途徑，以委託－代理人理論 (principal-agent theory) 分析臺北市中山區市民運動中心委外經營過程中之簽約程序、履約管理，以及監督機制的建置和運作。

貳、個案背景說明

以下將對中山區市民運動中心一開始的興建概念與源起、委外的招標方式與過程、中國青年救國團之經營成效，以及委外經營之監督機制等分別加以說明。

一、中山區市民運動中心之起源

臺北市政府計劃在 12 行政區興建市民運動中心的概念，目的是要增進民眾培養運動的習慣與興趣，為國內首例由政府出資興建的綜合型運動休閒場館，在硬體設施的部份，內部規劃附有游泳池、韻律教室、籃球場、羽球場、健身中心、社區教室等場地，並可依各行政區的地理環境與人文特色，打造屬於當地民眾運動休閒的空間。

在這個概念之下，首座場館選擇位於捷運淡水線中山站與雙連站中介點之市府土地，地點的選擇主要是考量基地的取得以確保計劃的可行性，並減少交通上的負擔，方便居民就近使用。場館之興建係由臺北市政府工務局新建工程處負責規劃，於 2002 年 12 月興建完工，為地下 3 層、地上 4 層之營造物。

二、招標方式與過程

臺北市立體育處¹為鼓勵民間資源參與公共事務，推展臺北市政府體育健康政策，並且增進市產營運效益，故選擇將市民運動中心委外經營。根據「臺北市體育場委託經營中山區市民運動中心實施計畫」第五條規定：委託經營期間，以 3 年為一期，自簽訂本館啟用日起計算，契約期滿，經評審績效優良得續約，合計不超過 9 年。由於中山區市民運動中心 3 年一期之權利金為新台幣 11,040,000 元整，已達政府採購法公告金額，故依據該法第十九條規定，進行上網公開招標。依實施計畫之規定，若廠商經營績效優良仍可續約兩期，故其權利金最高可達新台幣 33,120,000 元（連續三期），依採購金額分級為巨額，上網公告時程須達 28 日，自 2002 年 12 月 9 日至 2003 年 1 月 9 日。

此案之押標金額度為新台幣 3,000,000 元整，以最有利標決標，申請委託經營者之資格，必須是依法登記之財團法法人、公益社團法人、大學校院²、公司組織，且須檢送之文件則包括：

- (一)法人、大學院校或公司合法成立之資格證明文件。
- (二)最近 3 年之年度工作報告表、經費預決算、財產清冊等資料，財團法人及公益社團法人另需檢附經業務主管機關認定業(會)務推展狀況正常之證明文件。
- (三)經會計師查核簽證之財務報表及查核報告書：1.流動資產不低於流動負債。
2.總負債金額不超過淨值 4 倍。
- (四)資金來源之說明及相關證明文件(證明具有配合財務計畫辦理本受託事項之資金)。
- (五)最近 1 年內無退票紀錄及從無重大喪失債信情事之相關證明文件。
- (六)公立大學校院需檢附校務會議書面同意資料，私立大學校院、財團法人、公司組織、社團法人須檢附董事會、理事會書面同意資料文件。
- (七)經營管理計畫書，內容包括申請者資格經歷及履約能力、經營構想、接管及交還計劃、營運前準備計畫、經營計畫(包括收費項目及標準)、服務品質標準、財務計畫、免費公益服務課程提撥比率。
- (八)其他文件。

臺北市立體育處於 2003 年 1 月 10 日審查申請者之資格條件，共有 7 家廠商提出申請，分別是世新大學、財團法人希望基金會、中國青年救國團、東尼體育事業有限公司、泰恆實業有限公司、財團法人臺北市中華基督教青年會(YMCA)、大臺北體育事業有限公司，其中財團法人臺北市中華基督教青年會(YMCA)與大

¹ 原為臺北市立體育場，2004 年 8 月 7 日正式升格為臺北市立體育處。

² 依大學法成立，並且設有體育、運動、休閒、觀光等相關係所者，或已從事運動場館經營者。

臺北體育事業有限公司因招標文件不合格，故僅有五家廠商於 2003 年 1 月 15 日進入初步評選作業，由體育處邀集相關單位及專家學者組成採購評選委員會，就資格條件合格者所提出之經營計畫書予以初步評選，並且在第二階段評選時，由申請者就其所提之經營計畫書作簡報說明，再由審查委員進行提問與詢答。

評選結果則由中國青年救國團取得經營權，委託經營期間為期 3 年，自 2003 年 3 月 1 日開始，每年之權利金為新台幣 3,680,000 元整，每年分 4 期繳清，每季繳納新台幣 920,000 元整。

三、委外經營之成效

臺北市立體育處與中國青年救國團所簽訂之委託經營契約書當中，第三條已明訂委託經營管理之項目：

(一)運動館舍、附屬設備及事務機具之營運管理維護事項。

(二)規劃及執行事項：

- 1、提供中山區及周邊市民運動、休閒、藝文活動、社區交流空間。
- 2、配合臺北市政府辦理運動健康系列活動及其他社會教育活動。
- 3、輔導及協助中山區體育、藝文、民政團體辦理各項中山區市民交流、研習、育樂、教育、訓練、研討、競賽、表演等活動。
- 4、協助中山區運動團體、隊社、俱樂部組織之增加與成長及提供市民運動健康諮商服務。
- 5、配合臺北市政府相關政策宣導，先期辦理各項宣導活動。

(三)其他本場核准事項。

中國青年救國團依上述委託經營事項營運之後，第一期營運之實際情況分述如下：首先，在場館使用人次方面，中山區市民運動中心自 2003 年 3 月 1 日開館營運以來，3 年來已經服務約 200 萬人次的市民(第一年服務人次約 47 萬人次，第二年約 75 萬人次，第三年提高至 80 萬人次)，每日約有 2000 位民眾參與使用(第一年每日使用人次約 1560，第二年約 2077，第三年為 2220)；另外，場館訂定每日上午 8-10 時為公益時段，65 歲以上市民及持有身心障礙市民手冊者，得免費使用游泳池，但公益時段使用人次成長的幅度較為緩慢(第一年公益時段總使用人次約 4 萬人，第二年為 7 萬 9 千人，第三年提高至 9 萬人次；每日之使用人次第一年為 141 人，第二年為 217 人，第三年為 250 人)。圖 1 所示即為過去 3 年來場館之年度服務人次與公益時段之使用人次，圖 2 所示則為每日之使用人次與公益時段之服務人次。

其次，在課程規劃方面，中山區市民運動中心開辦多元型態之運動研習課程，包括武術系列、舞蹈、瑜珈健身等，其中班別最多的課程為瑜珈健身(40%)及有氧舞蹈系列(24%)。此外亦不定期舉辦公益運動課程，為銀髮族、身心障礙者、社區民眾開辦各項免費運動課程，內容包括舞蹈、太極拳、養生運動等等，占總課程之比例約 5%，如圖 3 所示。

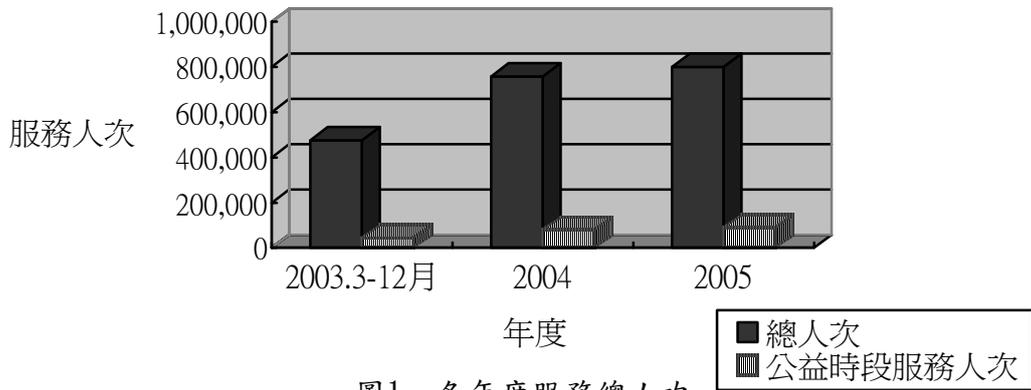


圖1. 各年度服務總人次

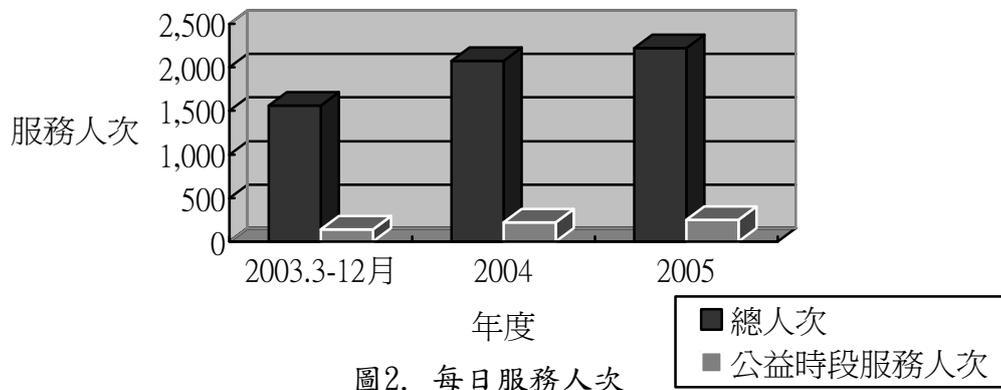


圖2. 每日服務人次

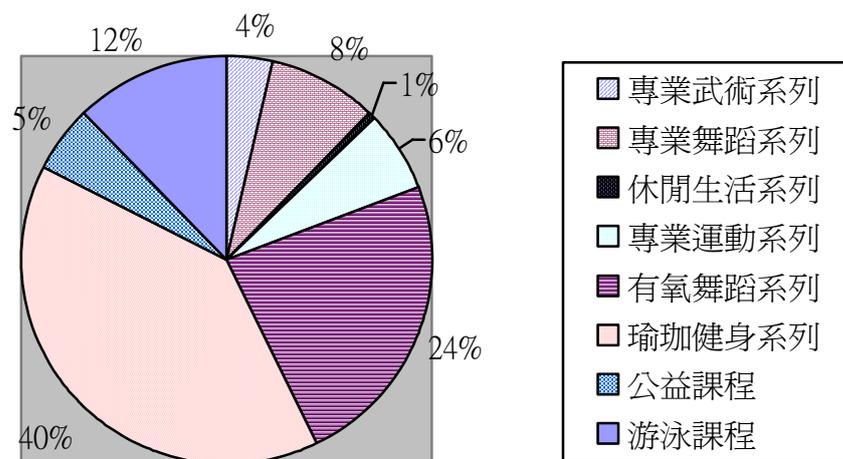


圖3.各類型課程所佔比例

其三，在體育活動之推廣方面，營運團隊提出菁英 100 運動社團培植計畫：只要各機關團體、公司行號有運動場地並且提出申請，中山區市民運動中心便會提供師資來為公司、團體、社區、鄰里服務，並且補助一半的上課費用，讓上班族、社區里民享受運動樂趣。總計已為 105 個公司、團體、里民提供此項服務。

四、監督機制之設立

中山區市民運動中心為第一座委外經營之新型場館，除了注重事前硬體設施之詳細規劃、招標方式及合約書內容之適切性外，要達到興建市民運動中心之目標，監督機制仍為不可忽視之影響因素。

在中山區市民運動中心委外經營契約書中，已明訂之監督方式如下：

- (一)中國青年救國團對本委託案之經營應獨立設帳，相關財務報告須經會計師查核驗證，每年送交臺北市政府體育處核備。並且會計師之聘任應先報體育處同意後始得聘之。
- (二)臺北市政府體育處得成立「臺北市立體育場中山區市民運動中心委託營運管理委員會」，至少每六個月進行一次監督、考核及輔導，並做成紀錄通知受託單位，且作為爾後契約期間滿是否議約續約之依據。
- (三)經營者—中國青年救國團每月必須向委託單位進行財務及使用人次之相關報告，並於每年度結束後一個月內彙整全年營運管理相關之資訊，並編著完成「臺北市中山區市民運動中心年刊」。

參、個案分析之角度：委託-代理人理論

雖然市場結構也影響委外的方向，但政府在進行委外決策時，監督及代理成本問題是重要的影響因素，專業的管理者扮演了極重要的角色(Amir and Mildred, 2004:185)。學者 E. S. Savas 也指出委外構想的提出以及需要考慮的事項包括：委託人與代理人間的問題，因代理人握有較多的資訊，造成委託人必須提供誘因、減少投機行為的產生，必且承擔監督及獲取資訊所造成的成本、承擔未能防範代理人投機行為所帶來的損失。委託-代理人理論中強調在資訊不對稱的情況下，可能會造成逆向選擇與道德危險，解決之道在於誘因的設計(Davis and Bruce, 2002:201)。

從學者的文獻中得知，委外過程中委託人與代理人之間資訊的不對稱將造成交易成本的提高，產生逆向選擇與道德危險。在公辦民營的經營模式中，公部門與民間組織即形成委託人與代理人的關係，故本文將選擇從委託-代理人理論的角度來分析與探討中山區市民運動中心的委外過程。

一、委託-代理人理論之源起

委託-代理人理論主要是受到廠商理論、財產權理論、組織經濟學理論、資訊與風險理論之影響，其中更以 Coase 所提出的廠商理論影響最大，認為市場並不是一種最有效率的治理機制，財產權的界定產生了自我利益的分別。探討委託人與代理人的關係是源自於 Armen Alchian 與 Harold Demsetz(1972)對組織中的委託人與代理人間的監督關係，其核心邏輯在於如何設計誘因的機制，使得在監督成本較低的情形下，讓組織內成員(代理人)的利益能夠與組織(委託人)結合(引自李宗勳，2002:128)。

委託-代理人理論認為社會及政治生活的本質，是委託人與代理人之間一連串的「契約」關係所構成。由於集體生活中有專業分工的需要，因而形成委託人與代理人之關係；代理人執行委託人所託付之工作，委託人須給付代理人一定之報酬，而調和兩者間關係的是「契約」。代理人理論假定人性是自利的，是以委託人和代理人在互動的過程中，都會追求個人效用的極大化。Adolph Berle & Gardner Means 早在 1932 年就指出，現代企業分離擁有權與經營權的作法，會在企業治理方面萌生重大問題，公司的擁有人(委託人)委由經理人(代理人)來照顧其利益，但是代理人據之以行事的個人誘因，經常會與委託人截然不同(引自 Fukuyama, 閻紀宇譯，2005：83)。並且由於所處的環境是資訊不完全、資訊不對稱和充斥著各種不確定性，是以委託人與代理人之間具有潛在的衝突。

代理理論並未預設委託人與代理人的關係取向，但多數論者從資訊不對稱的角度來討論兩者關係時，對其間潛在的衝突，以及如何化解這種衝突的討論則相當多元、甚至紛歧。論者指出，在資訊不對稱的情況下，參與交易的一方可能隱藏自己的私有資訊，藉著提供不足或不真實的資訊，以求增加自己的福祉，但同時卻傷害了另一方的利益。多數論者認為，代理人通常較能取得資訊，而委託人則經常被隱瞞重要的資訊，因此委託人通常難以觀察和有效的監督代理人。然而，也有論者認為，委託人與代理人之間不僅存在資訊不對稱的問題，也存在權力不對稱的問題，後者的影響並不低於前者，而在此一狀態下，代理人也未必佔盡優勢；更甚者，如何克服兩者目標衝突的問題才是重點。

二、從委託-代理人理論看委外經營

委外的過程可分為三個階段，第一階段是委外構想的提出，此階段必須考量資產殊性，以決定競標的方式，並且針對市場的結構，對委外項目進行成本效益分析；第二階段為議約的過程，即契約訂定階段，雙方資訊對稱與否，以及專業認知之差異，是影響整個交易成本的關鍵因素；第三階段為履約管理的過程，委託人與代理人間資訊的對稱及信任程度，將影響委外的績效與日後服務提供方式的選擇。

然而，在實際運作的過程中，經常發生以下幾種困境，在第一階段時，政府部門誤將市場機制視為目的，而忽略其作為手段的工具價值與特性，主管機關和業務承辦人把政府業務委外經營當作是「績效」，大力推動的同時卻忽略委外經營的實質效益，最典型的疏失往往出現在一開始評估業務是否適合委外時，未能確實做好成本效益分析的工作；第二階段，由於官僚成員對市場治理模式運作所須具備的相關專業能力不足，致使與外部廠商交易時出現許多不利於達成既定目標的問題。主要的問題包括：要約的項目與既定政策目標的連結度不夠、要約的項目不夠詳細明確，以及缺乏健全的監督機制(Klijn,2002：157-159)；第三階段，政府機關與外部廠商之間因權力不對稱關係而衍生出許多委託代理問題，政府機關基於權力上的優勢，迫使廠商接受不敷成本或不符期望效益的條件，反而提高廠商發生道德危險(moral hazard)的機率。

民營化的發展，從 1980 年代英國柴契爾夫人與美國總統雷根開始，至今已成為各國政府政策工具的選項之一。然民營化並非將政府的職責轉移給民間，而是藉由公私合夥的途徑，提供彼此因資源不足而無法單獨提供的勞務和財貨(Savas, 2000:315-328)。在委外經營方面，政府將財貨與勞務委外，主要目的為降低成本、提高服務品質，然而，契約簽訂前的目標訂定與承包商的選擇，以及契約簽訂後的監督考核與績效管理，仍為政府單位之重責大任，也影響著委外的成敗。

三、本個案之探討焦點：資訊不對稱之影響

委外的過程中，代理人的選擇、績效的評核等等，都牽涉到資訊對稱與否的問題。因為代理人所追求的是本身的利益，而非委託人的利益，要減少代理人因追求自身利益所產生的投機行為，就必須透過明確的契約訂定。然而契約的訂定與管理，必須在資訊對稱的情況下才容易達成，反之在資訊不對稱的情況下，代理人具有較大的權力，掌控專業知識，則彼此的信任也會降低，造成監督成本的增加。

如何訂定一份合理的契約，令委託人與代理人達成共識、相互履約是最重要的。然而，在整個契約交易的過程中，如何克服逆向選擇(adverse selection)和道德危險(moral hazard)這兩項代理成本，也是同樣關鍵的事項。所謂逆向選擇，是訊息優勢一方會有訂約前的投機行為，即委託人或代理人一方故意隱藏訊息(hidden information)，致使對方錯估情勢而產生不適當、甚至不正確的選擇；所謂道德危險，通常發生在契約簽訂後，由於資訊不對稱且代理人刻意隱藏行動(hidden action)，委託人往往無法有效監督代理人履約。例如，委託單位監督考核承包廠商績效時，廠商陽奉陰違而沒有忠實履約，當委託單位嚴密監督時，承包廠商積極配合，一旦鬆弛監督後，承包廠商即怠惰履約甚至違約 (Boston, Martin, Pallot and Walsh, 1996: 20-21)

肆、個案分析

人類生活中需要許多不同類型的商品與服務，大量的商品與服務可以藉由兩個特徵來進行整理和分類：排他性³(exclusion)與消費對立性⁴(consumption)，這些分類的結果決定了政府與非政府機構在商品和勞務供給中所扮演的角色(Savas, 2000：41)。藉由排他性與消費對立性兩特徵，學者Savas進一步將財貨與服務分為下列4種類型：

- 1、私有財貨(Individual goods)—完全的個別消費財貨，可達到完全排他。
- 2、付費財貨(Toll goods)—完全的集體消費財貨，可達到完全排他。
- 3、共有財貨(Common-pool goods)—完全的個別消費財貨，無法產生排他。
- 4、集體財貨(Collective goods)—完全的集體消費財貨，無法產生排他。

表 1. 四種財貨與服務的特性

	可排他性	不可排他
個別消費	私有財貨 例如：食物、衣服	共有財貨 例如：大海中的魚
集體消費	付費財貨 例如：有線電視、電力	集體財貨 例如：國家防衛

資料來源：Savas, E. S.(2000).

根據上述之分類標準，可將市民運動中心歸類為私有財貨，仍採取使用者付費之規則，以中山區市民運動中心目前之收費標準來看，其各項收費項目及標準是依照臺北市立體育處所訂定之標準辦理，各項課程與場地之使用，會產生排他效果，入館人數過多時，服務品質或多或少會受到影響。

然私有財貨在政府補助或提供下，也可視為共有財貨與集體財貨，尤其在社會福利之概念下，提供私有財貨予需要幫助的民眾是可被接受的方式。中山區市民運動中心目前的營運狀況良好，每日之入館人數已接近飽和，然而除了重視入館人數與營收方面之成效外，這樣一座以公辦民營為營運模式之運動休閒場館，其是否應基於公益之角度，考量弱勢族群、低收入戶之福利，並且主動積極促進

³ 排他性的產生取決於執行排他成本的高低，一旦財貨與服務具有排他性，即表示可以拒絕或排除特定使用者使用，有就是只要買賣雙方在價錢上達到共識，財貨與勞務就可以轉手。

⁴ 消費對立性是指財貨或勞務可能同時被購買或使用，而不降低其品質與數量。

社區鄰里之交流，仍為值得討論之議題。

以下將從委託-代理人理論的角度，探討臺北市體育處委託中國青年救國團經營中山區市民運動中心之過程與結果。

一、逆向選擇之規避

(一)決標方式：最有利標

臺北市立體育處在進行中山區市民運動中心委外經營之招標過程中，投標者之資格不限於營利或非營利組織，只要依法登記且無重大財務問題之財團法人、公益社團法人、大學校院、公司組織皆可參與投標，故並非設定高門檻來過濾投標者。領標及投標結束後，由評選委員會對投標廠商進行初步資格審查，資格相符之廠商則進入第二階段評選。評選委員評選的重點包括經營計畫書、簡報表現及答詢、免費公益服務課程提撥比率三部份，最後由評選得分最高者得標，採取最有利標之決標方式。

從財貨屬性來判斷，市民運動中心屬於私有財貨類型，但臺北市政府對其之定位並非完全之私有財貨，經營者在營運過程中，除了須提高使用人數與營收外，也不能忽視公平性與公益性。最有利標之決標方式，已先公佈底標，也就是3年一期之權利金11,040,000元，避免注重營收之廠商在投標過程中，為取得經營權而壓低投標金額，造成爾後營運成本過低，無法提供完善之財貨與服務，影響委外經營之品質。

此外在評選過程中，除了廠商單向之簡報說明外，評審委員會針對個別廠商提出詢問，也因為評審委員是由中山區區長、中山區體育協會理事、臺北市政府代表、學者專家所組成，故能針對不同面向進行詢問，以民眾、體育團體、委託者、專業之面向進行考量，降低日後營運疏失之產生。

(二)續約方式：得優先續約

在公辦民營之營運方式中，委託人即臺北市立體育處提供現有土地、建物、及部分設備；而代理人即中國青年救國團必須自行支付經營管理過程中必要設備或器材之費用，負責修繕與維護臺北市立體育處所提供之財產、建物及設備，聘僱工作人員，總體來說必須投入相當多之人力、物力與財力。然而，中山區市民運動中心委外契約是以3年為一期，屬於短期契約。

臺北市立體育處對於市民運動中心委外經營之續約方式為契約期滿雙方可議約續約，合計不超過9年，受託單位如有意續約應於契約期限屆滿前6個月檢附評估報告、績效說明與未來3年之經營計畫書等提出申請，經審議確屬營運績效良好者，得有優先續約之權利。因此，受託廠商在優先續約之權利下，其經營

權限將由 3 年延長至 9 年，屬於長期契約。

在經營市民運動中心此類型場館時，代理人須自行添購器材設備，負責維修，並且聘僱工作人員、教練等等，因此 3 年一期之合約仍屬短期，某方面來說，有可能鼓勵某些投標者意圖進行短期套利，影響經營成效。

反之，代理人得享有優先續約之權利，並以 3 年為一期進行檢驗，一方面可促使代理人重視營運之績效，另一方面在契約權限延長之下，經營廠商較願意投入資本用心經營。

二、道德危險之產生

委託人與代理人在資訊不稱與權力不對稱下，易增加誘發道德危險的機率，以下將針對中山區市民運動中心之個案加以分析：

(一)資訊不對稱

眾多論者認為，代理人為訊息較充足之一方，在此個案中，為避免資訊不對稱的產生，臺北市立體育處與中國青年救國團雙方在契約書中訂定相關之條款，以降低資訊不對稱之機率產生：

1、財務方面

第八條 中國青年救國團對臺北市立體育處應負忠實執行合約業務及報告之義務，對本委託案之經營應獨立設帳，相關財務報告表須經會計師查核簽證，每年送臺北市立體育處核備；除每年定期二次之業務查核外，必要時本場得臨時派員查核。

2、收費標準

第十七條 各項收費項目及標準應依臺北市立體育處收費標準辦理，如有調整應報經體育處同意後使得實施之。營運期間新增、改善設備之收費項目及標準，應先擬具投資計劃及收費標準報經體育處同意後始得辦理。

3、場館空間之規劃

第十八條 中國青年救國團於現有用途中調整使用空間、設施，變更經營活動，應報經臺北市立體育處同意。

第十九條 對於停車場、簡易餐飲、販售商品或行銷廣告，得報經臺北市立體育處同意後委外經營。

4、緊急事故之發生

第 37 條 委託經營期間內發生重大或緊急事故時，應立即主動通知臺北市立體育處，並即時做妥適之危機處理。

由上述契約條款中得知，代理人須定期將運動中心之財務狀況報由委託者查核；票價之訂定需由委託者同意後方得調整；場館使用與規劃不得任意變更，須由委託者同意；緊急事故發生時，代理人應立即處理，且「主動」通知委託者。上述四項規定中，除財務管理方面，委託者得主動查核外，其他皆只要求代理人「主動」通知委託者，若代理人有意隱藏資訊，委託者亦難以發現，故應加強雙方之互動，並且訂定明確之懲罰條款，以促使雙方訊息能達真正對稱。

(二)權力不對稱

臺北市立體育處為公部門單位，必須維護民眾之權利，在中山區市民運動中心之場館營運當中，契約之訂定也是以維護民眾之權利為出發點。故契約書中之回饋計畫，如下所列條款，不應視為權力不對稱之情形。

第十四條 中國青年救國團應配合臺北市政府所屬各機關舉辦公益體育、藝文、民政活動之需要，優先免費使用本場館及其設備設施，其場地使用需求全年度主場地不超過一百二十天次，其他各空間不超過三十天次，如由疑義由臺北市立體育處認定之。

第十六條 中國青年救國團需有回饋計畫，對本市中山區無游泳池各級學校游泳教學使用有免費措施(但得酌收管理費用，比照一般有游泳池學校收取水電瓦斯材料費)。對臺北市政府相關單位和體育處所主辦活動保留部分時段及場地，且提供高齡市民晨間時段免費服務和身心障礙市民免費服務，並另闢時段開辦市民運動、藝文、社區教室免費提供教學指導。

中山區市民運動中心之主管人員也表示，與臺北市政府之關係是屬於夥伴關係，雙方互動並無權力不對稱之情形發生。因此在此個案中，較無因權力不對稱而產生道德危險的疑慮。

三、監督機制之成效

臺北市立體育處對於中山區市民運動中心委外之監督方式，主要有以下之作法：1、財務報告之查核；2、成立監督管理委員會，每半年一次之監督與考核；3、受託單位每個月需向臺北市立體育處進行財務與使用人次之報告、將相關資料彙整後進行年刊之出版。

在上述之監督機制中，第 1、3 項由受託單位主動提供資料，第 2 項則由委託單位直接進行督察。然而，民眾之使用狀況與意見亦為了解運動中心委外經營

成效之重要管道，故建議可設置相關意見表與投書信箱，讓民眾能直接與委託單位進行溝通；此外，亦可針對中山區區民之使用狀況進行調查，以了運動中心之實際營運狀況，有無促進社區間之交流。

伍、結語

成功的委外，除了事前之成本效益評估、適切之招標方式與契約規劃外，事後的監督審查仍不可忽視。在中山區市民運動中心委外經營之個案中，可發現臺北市立體育處設想周到之處，但也發現些許之缺失。

然觀察目前營運中之市民運動中心可知，其每日之使用人數逐漸增加，有越來越多民眾認識此類型之運動場館，使用意願也提高許多，然目前營運中的場館只有兩座，在過度階段中，若能從中發現問題，往後的將能加速推廣。因此做為開端之中山區市民運動中心，其營運過程可為其他場館委外經營之學習經驗，也或許是其他縣市的模仿焦點，畢竟結合體育、教育、社區的場館在國內剛剛形成，理想的目標仍需長期的發展才能達成。

參考文獻

- 李宗勳(2002)，《政府業務委外經營：理論與實務》。臺北：智勝。
- 臺北市立體育場委託研究及編印(2000)，《臺北市民運動健康中心規劃研究》。
- 劉坤億(2003)，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，《空大行政學報》，第 13 期，頁 233-268。
- 閻紀宇譯，Francis Fukuyama 原著(2004)，《強國論》。臺北：時報文化。
- Amir, H. and W. Mildred (2004).“Privatization and Its Reverse : Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process”,*Journal of Public Administrative Research Theory*, Vol. 14, No. 2, pp. 171-190.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot and P. Walsh(1996)，*Public Management: The New Zealand Model.Auckland*: Oxford University Press.
- Davis, H. and W. Bruce (2002). “Trust-Based Relationships in Local Government Contracting”,in Stephen P. Osborn ed., *Public Management: Critical Perspective*, pp. 198-212.
- Klijn,Erik-Hans(2002)， “Governing Networks in the Hollow States” ， *Public Management Review*,Vol.4,No.2,pp.149-165。
- Savas, E. S. (2000), *Privitization and Public-Private Partnerships*. New York: Steven Bridge Press.