

臺中市政府 95 年度  
自行研究發展報告

台中市傳統市場委外經營之探討

研究單位：臺中市政府經濟局

研究人員：市場管理員 張金治

研究日期：中華民國九十五年八月二十八日

# 目 錄

摘 要 .....	1
壹、前言 .....	2
一、緣起 .....	2
二、研究動機與目標 .....	2
貳、研究方法、流程、目的及架構.....	4
一、研究執行方法 .....	4
二、研究流程 .....	6
三、研究目的及架構 .....	7
參、市場業務委外經營可行性及效益之探討.....	8
一、委外經營之類型、分類、執行方式之探討 .....	8
二、委外經營之法律依據 .....	15
三、委外經營可行性分析 .....	18
四、委外經營之效益分析 .....	19
肆、傳統市場委外經營之探討與對策研究.....	22
一、現況分析 .....	22
二、市場漸趨沒落原因探討 .....	24
三、對策之研究 .....	28
四、預期效益 .....	33

伍、委外經營之案例分析與成果.....	35
一、研究標題概述.....	35
二、執行程序.....	37
三、問題與解決.....	37
四、法律依據.....	39
五、預期效益.....	39
六、檢討與建議.....	40
陸、結論.....	41
參考書目.....	43

## 摘 要

本研究共分為五章，第一章為前言，介紹本研究計畫之研究緣起、及研究動機與目標，直接說明本研究之依據來源及研究探討之企圖。第二章將對於本研究所使用之研究方法、流程、目的及架構提出說明，以對本研究作一初步之介紹，第三章針對市場業務委外經營之經營之類型/分類/執行方式、法律依據、可行性及預期效益，進行進一步分析及探討，以宏觀及實際的角度，分析市場業務委外經營之可行性，及委外經營模式選擇之參考。

第四章為本研究計畫之主題，運用上一章節之探討結果，實際應用在探討傳統市場委外經營之可行性評估及對策之擬定，首先針對本市 22 處公有傳統零售市場計之經營現況進行分析，進而探討市場漸趨沒落之原因，再依據分析之結果擬定改善各傳統市場經營狀況之政策及預期效益之評估，以利未來傳統市場逐步委外經營之規劃。

第五章將以大新市場委外經營之案例，說明委外經營之執行步驟，含經營現況分析、執行程序、遭遇之困難、問題之解決、法律依據及預期效益之評估，並針對執行之成果提出檢討與建議，以利陸續辦理其他營運不佳傳統市場委外經營規劃之借鏡。

## 壹、前言

### 一、緣起

為提昇我國競爭力，加速促進政府與民間產業結合，有關公共事務委外經營議題起緣於民國 87 年由行政院頒布的「政府再造行動綱領」中，將政府業務委託民間辦理列為重要工作項目之一；至 90 年時院頒「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，做為中央及地方全力推動此項具有國家發展策略的措施。自從 89 年 2 月 9 日「促進民間參與公共建設法」頒布後，有關政府重大公共建設引進民間參與案件，有專職之公共工程委員會負責推動，陳總統指示：「民間可以做的，政府就不做」，謝院長亦說明「政府無米也要炊飯，民間參與是必要之路」，做為民營化之政策指示，因此委外經營業務正蓬勃發展。

### 二、研究動機與目標

近十年來，台中市區內大型量販店、購物中心、超級市場等現代化經營商場及因應朝九晚五上班族消費需求的黃昏市場如雨後春筍般蓬勃發展，蠶食鯨吞原本屬於傳統零售市場的客源，致使傳統市場營運漸呈衰退現象，加上無法即時性依當地社區經濟發展進行傳統市場軟硬體設施重建或改造，漸而失去客源與人潮，攤商經營停頓、市場機能被取而代之，甚至走到關閉廢除之途，本市目前正面臨此市場經營問題。如何配合政府政策規劃委由民間企業經營，已是急迫需研究探討的課題。

委外經營轉換並非一蹴可及，其中牽涉經營面、操作技術面、社會

福利、人文層面、時間地點等，都需細細盤整探討。鑑於公有零售市場業務委外經營，對於市場攤商經營或管理權責單位都有其正面經濟效益與可行性，同時引進企業化經營理念及符合市民需求，故僅藉此委外經營之探討，反應實際執行所面臨的問題與困難點，以謀求市政府、民間企業、攤商及消費者多贏的正向發展。

## 貳、研究方法、流程、目的及架構

### 一、研究執行方法

#### 1. 問題分析法：

透過傳統市場經營之分析及討論，考量傳統市場之特性及目前傳統市場經營現況、並探討傳統市場經營不善之原因，做為委外經營之適用模式之探討。

#### 2. 委外經營方式之分析：

以文獻收集、彙整、篩選方式，探討委外經營之類型(如撤資、委託及替代等)、委外經營型態分類、委外經營之執行之模式。

#### 3. 適法性之分析：

彙集及研析與市場委外經營相關之法律規定、行政命令、及政策指導，更積極探討對市場委外經營有助益之法律依據。

#### 4. 可行性評估：

傳統市場民營化之可行性評估，將包括政治層面、合法性、行政可行性、經濟效益、技術問題等等進行探討。

#### 5. 效益分析：

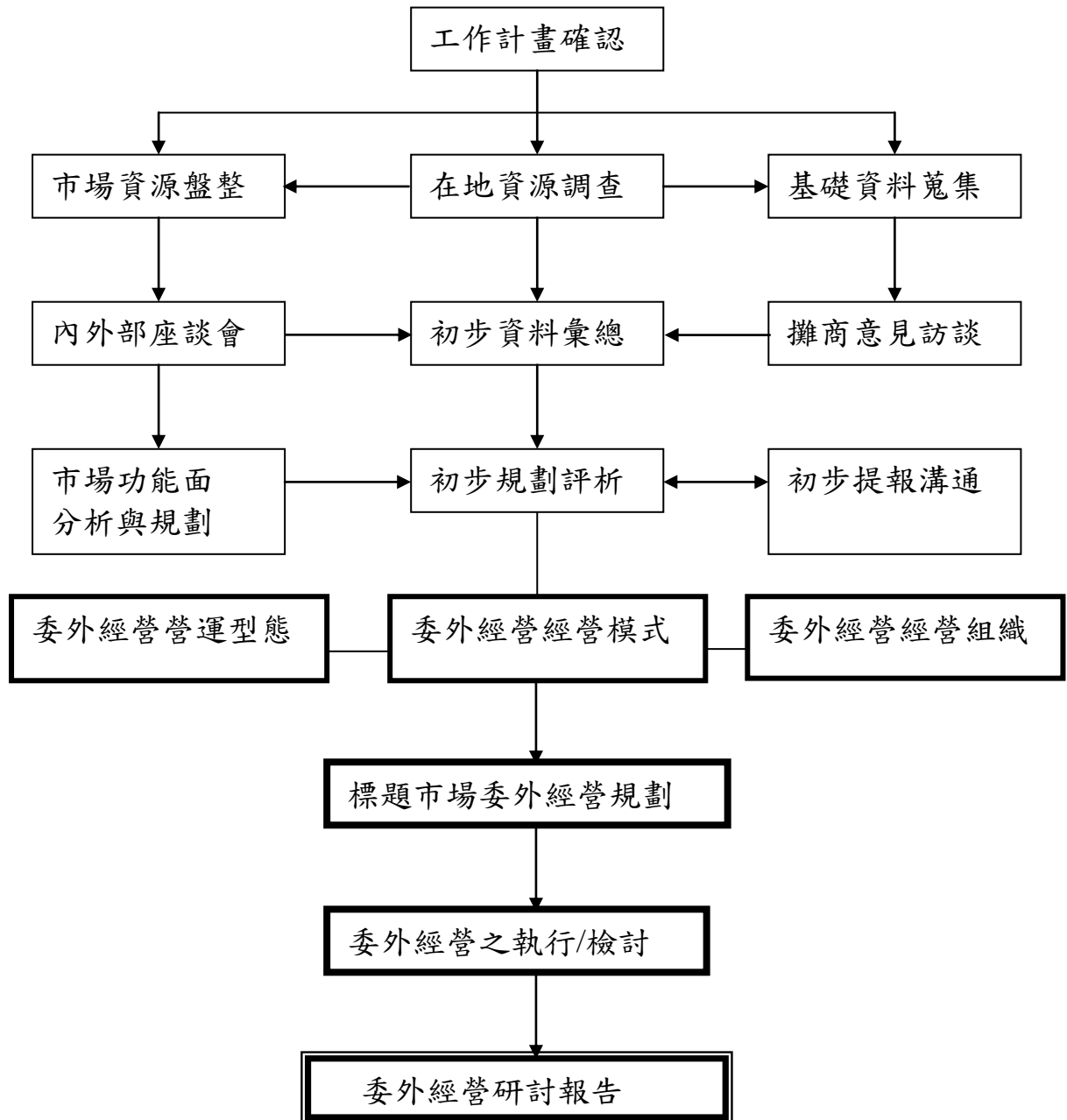
以實質的經濟層面、無形的社會效益層面、實際的消費者權益、及對生活環境、就業機會之影響層面，進行效益分析及探討。

## 6. 個案之探討：

針對實際執行傳統市場委外經營之個案，進行執行狀況、步驟、遭遇之困難、解決方案及執行效益進行分析探討。



## 二、研究流程



### 三、研究目的及架構

透過傳統市場經營調查之分析及討論，考量傳統市場之特性及目前傳統市場經營現況、並探討傳統市場經營不善之原因(如社會環境變遷、消費習慣改變、硬體設備不佳、市場內業種組合不佳、管理法規僵化等)。進一步研究委外經營的意義、方式(如部分公營、部分民營、公辦民營、初期公民合營、逐步委外經營、特約興建營建模式-又簡稱 BOT 興建/經營/移轉等)、類型(如撤資、委託、替代等)、委外經營的法律依據(含中央法規、地方法令等)及委外經營的效益分析(含經濟效益、社會效益、其他效益等)，為傳統市場委外經營之可行性做全面性研究。

本研究共分為五章，第一章為前言，介紹本研究計畫之研究緣起、及研究動機與目標，直接說明本研究之依據來源及研究探討之企圖。第二章將對於本研究所使用之研究方法、流程、目的及架構提出說明，以對本研究作一初步之介紹，第三章針對市場業務委外經營之經營之類型/分類/執行方式、法律依據、可行性及預期效益，進行進一步分析及探討，以宏觀及實際的角度，分析市場業務委外經營之可行性，及委外經營模式選擇之參考。第四章為本研究計畫之主題，運用上一章節之探討結果，實際應用在探討傳統市場委外經營之可行性評估及對策之擬定，首先針對本市 22 處公有傳統零售市場計之經營現況進行分析，進而探討市場漸趨沒落之原因，再依據分析之結果擬定改善各傳統市場經營狀況之政策及預期效益之評估，以利未來傳統市場逐步委外經營之規劃。第五章將以大新市場委外經營之案例，說明委外經營之執行步驟，含經營現況分析、執行程序、遭遇之困難、問題之解決、法律依據及預期效益之評估，並針對執行之成果提出檢討與建議，以利陸續辦理其他營運不佳傳統市場委外經營規劃之借鏡。

## 參、市場業務委外經營可行性及效益之探討

### 一、委外經營之類型、分類、執行方式之探討

傳統市場委外經營之型態，必須依據每個市場之之軟/硬體設備(含攤鋪位設計、經營動線、停車場安排等)、地理位置、交通狀況、周圍環境、消費者消費習慣、法律限制及預期效益，選擇符合委外經營最佳效益之委外經營類型、及執行方式，不適當之委外經營方案，不但無法解決傳統市場經營問題，更將影響政府威信、廠商利潤及消費者權益，故本章節將針對委外經營之類型、分類及執行方式作進一步探討。

#### 1.委外經營之類型

依學者 Savas 提出層次性的看法，認為委外經營有撤資(divestment)、委託(delegation)及替代(displacement)三種方式或類型：

##### (1)撤資

即公營事業或公共資產之移轉民間。此一移轉型態之民營化可經由出售、無償移轉及清理結算方式進行。出售及無償移轉之對象可以

是事業機構現有之員工、產品之使用者或服務對象、社會大眾、私人企業，甚至國有化之前的原所有人。而對於經營績效不佳的公營事業，則可用削減補助預算、關閉工廠、以及出售資產等方式退出市場。

## (2) 委託

政府部門委託私人部門提供部份或全部財貨或服務，但仍承擔監督責任，政府委託外包之方式有：

- a. 簽約外包(contract out)。即政府將部份貨品或服務以合約簽訂委請民間提供。
- b. 特許權(franchise)。由政府提供私人部門，如水電、瓦斯及運輸業者特准之經營權。經營權涉及公有範圍(public domain)之租用，如公車路線之特許，廣播頻道之使用及公共資產之租借。
- c. 補助(grant)。由政府透過免稅、低利貸款、直接補助，形成吸引私人部門參與經營之誘因。
- d. 專用券(voucher)。由政府核發給有資格使用之民眾，以指定消費某類貨品(如食品、房租)。社會福利救濟常透過此種方式實施。

- e. 強制(mandate)。由政府以命令方式要求私部門支付強制性之服務，如失業保險金，即由私人部門為政府分擔或共同承擔若干社會安全責任。

### (3) 替代

當政府所提供生產或服務不能滿足社會之需求，而由私人部門取代供應。替代可分為：

- a. 功能不足之替代(displacement by default)。例如社會治安日趨敗壞，警力日漸不足，乃有私人保全公司之興起，替代原公部門提供之服務。
- b. 退離減縮之替代(displacement by withdrawal)。因應私人企業規模及市場佔有之逐漸擴張，公部門縮減規模及資源之投入，留給私人部門發展之空間，以因應經濟進一步發展之需要。
- c. 解除管制之替代(displacement by deregulation)。經由法令之修訂，允許私人企業進入原為公有獨占市場參與競爭經營。

## 二、委外經營之分類

依據『促進民間參與公共建設法』之分類如下：

1. BOT：由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。
2. 無償 BTO：由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
3. 有償 BTO：由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
4. ROT：由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
5. OT：由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
6. BOO：為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。

## 7.其他經主管機關核定之方式。

前項各款之營運期間，由各該主辦機關於核定之計畫及投資契約中訂定之。其屬公用事業者，不受民營公用事業監督條例第十九條之限制；其訂有租賃契約者，不受民法第四百四十九條、土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制。

上述各種委外經營模式於運用時可做不同之組合，而決定用何種方式辦理則取決於預算、經營之可能性。目前由於『促進民間參與公共建設法』已於89年公佈施行，因此委外經營之類型大都依據該法律規範辦理，以符合公務員依法行政原則。

### 三、委外經營之執行方式

「委外經營」簡言之，即政府從事的業務轉予民間經營，也可稱公設民營、公有民營、官辦民營，透過出租、委託經營等行政程序行為達成委外經營之目的。

**委外經營之執行方式有下列幾種：**

- (一) 各機關得將屬公共服務或執行性質之整體業務委託民間辦理，或將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理。受託之民間單位自負經營管理及公有財產保管維護之責。

**其委託方式包括：**

### 1、部分公營、部分民營：

政府提供建物設備，由政府與民間共同經營提供服務之型態，例如行政院人事行政局所屬的公務人力發展中心，該中心提供新建大樓之硬體設備，本身配置若干人力於上班時間利用該大樓完善設施負責執行公務人員訓練業務，另週休二日或例假日則委託民間業者辦理住宿、餐飲及場地維護管理經營。

### 2、公辦民營：

政府提供土地建物及設備等既有基本設施，委託民間經營，民間業者享有業務執行權力，完全承擔提供公共服務之業務經營功能及效率與效能提昇之責任，政府則除擁有原先所提供的土地等硬體所有權，負有監督與目標達成之責任外，在某些個案中，不但不需撥款補助，還可在委託期間內收取租金或權利金或回饋金，獲得持續性資金收入，對政府財政助益頗大。目前國內較成功案例有高雄縣立鳳山、岡山醫院委外經營模式。

### 3、初期公民合營，逐步委外經營：

政府提供現有土地設備甚至人力，尋找適合的民間業者先行合作經營再由政府以土地等資產折價入股或直接由政府出錢與民間業者合資，逐步轉向營利或非營利機構模式，營利機構常以公司型態成立，我國公營事業委外經營的過程常採如此的方式，例如經濟部的中鋼公司。



#### 4、特約興建營建模式(又簡稱 BOT 興建-經營-移轉)：

這是一種民間參與政府公共建設的典型模式，主要內涵係指政府對於公共建設或服務進行規劃，並協助所需土地取得(地上權設定)，由民間公開競標，得標者辦理細部計畫，執行工程興建，以及興建完成後擁有繼續經營該設施的特許權，民間以營運所得作為投資報酬，俟營運期滿後再將設施與資產移轉給政府，政府後續可以收回自行經營或再發包給民間團體經營，我國目前較著名的案例，如南北高速鐵路。

#### (二) 業務委託民間辦理：

為簡化政府行政業務，各機關得檢討將下列業務委託民間辦理：

##### 1、內部事務或服務：

各機關內部事務或對外提供服務之業務，得委託民間辦理，如各機關之資訊、保全、清潔、環境綠化，事務機器設備、公務車輛、文書繕打等業務。

##### 2、行政檢查事務：

各機關得將蒐集、查察、驗證及認定一定事實所做之檢查行為等業務，委託民間專業機構或專業技師代為執行，如各類證照審查委託各該公會辦理等。

##### 3、輔助行政：

各機關得視需要將業務委託私人，使其居輔佐地位，從旁協助行政機關執行部份管制性業務，如委託民間拖吊違規車輛或拆除違章建築等。

## 二、委外經營之法律依據

一般而言，內部事務委託以及設施使用經營管理之委託，其目的在於滿足行政機關之行政需求，並未與一般國民之權利或利益直接發生關係，僅需依「政府採購法」之相關規範執行，如警衛、餐廳之委外。但在對外事務之委託以及公共設施經營管理之委託，倘若涉及委託私人或民間團體行使公權力情形，因其係將行政機關之部分權限委託予私人行使，為避免行政機關藉私法行為怠於執行公權力的義務或濫用公權力，應有法律明確規定之法律依據，或法律授權之法規命令為宜。

我國現行法律或命令明文規定政府業務可以委託民間辦理者並不多，交通部為推動民間參與重大交通建設，乃制定「獎勵民間參與交通建設條例」，另八十五年底國家發展會議經濟發展議題中有一項共同決議：落實獎參條例，並擴大適用範圍，作為健全民間參與公共建設的法制基礎，據而制定「促進民間參與公共建設法」。行政院進一步於九十年五月訂定「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，以作為各機關推動業務委託經營之依據，惟該要點宣示性綱要居多，具體運作內容則相對缺乏。

目前傳統零售市場市場辦理委外經營可供參考法令如下：

### (一) 中央法規

1. 政府採購法：據以辦理公開招標。
2. 促進民間參與公共建設法：重大商業設施包括市場。
3. 都市計畫公共設施用地多目標使用辦法：零售市場、直轄市三樓以上、其他二樓以上及地下一樓可為商業使用。
4. 臺灣省零售市場管理規則：可為超市及多目標商業使用。
5. 國有財產法
6. 國有非公用財產委託經營實施要點
7. 行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點

### (二) 地方法令

1. 市或縣零售市場管理規則：臺北市零售市場管理規則
2. 市或縣零售市場管理自治條例：臺南市零售市場管理自治條例
3. 市或縣有財產管理自治條例：臺北市市有財產管理自治條例、臺中市市有財產管理自治條例、臺南市市有財產管理自治條例

4. 市或縣有財產委託經營管理辦法：

臺北市市有財產委託經營管理辦法：為加強市有財產之管理及增進市有財產營運效益，經各相關機關集思廣益於八十七年九月訂頒「台北市市有財產委託經營管理辦法」以借助民間資源，推動各項公共建設。依該辦法規定，現階段本府可委託經營管理之項目，涵蓋教育文化、農、林、漁、牧、社會福利、衛生醫療、公害防治、道路交通、休閒遊憩及其他經議會同意之市有財產。內容上，則對委託經營相關權利義務及應行注意事項予以詳細規定，明確雙方權責，以利委託經營之有效運作。

5. 市或縣有財產委託經營管理自治條例：臺北市市有財產管理自治條例。

6. 公有零售市場委託經營管理辦法：臺南市公有零售市場委託經營管理辦法。

7. 未開發公有市場用地出租民間開發經營辦法：台中市未開發公有市場用地出租民間開發經營辦法。

8. 公有傳統零售市場整層停止使用核發補助費標準：

(1) 臺北市公有傳統零售市場整層停止使用核發補助費執行標準：

第六條 市場整層停止使用，原攤商放棄繼續承租或使用攤(舖)

位者，其補助費之核發項目及金額如下：

一. 轉業補助費：每攤(舖)位新臺幣四十萬元。

二.營業設備補助費：每攤（舖）位新臺幣二十萬元。  
已領取前項補助費者，不得再請求安置任何市場攤(舖)位。

## (2)臺中市改建公有零售市場攤舖位繳回補助辦法

每一攤舖位補助費之項目及數額如下：

一.遷移補助費：新台幣十萬元。

二.設備補助費：按該攤舖位每月租金或使用費之十五倍計算。

## 三、委外經營可行性分析

傳統市場民營化之可行性評估，將包括政治層面、合法性、行政可行性、經濟效益、技術問題等等進行探討：

### (一) 政治可行性：

對於未能發揮市場功能者，由於社區居民均寄望該市場能發揮其應有功能，帶動社區繁榮；因此本市議會於第十五屆第六次大會，通過附帶議決：「請經濟局明年度起至少完成二處公有市場轉型」，等於直接支持傳統市場民營化之規劃。

### (二) 法律可行性：

依據行政院公共工程委員會見解，傳統市場民營化，其規模較小，屬公有財產之單純出租行為，適用國產法或其他公產管理規定，因此

本府得依據台灣省零售市場管理規則第十條出租民間經營及台中市市有財產管理自治條例規定，辦理公開招租。

### (三) 行政可行性：

目前本府共計六個公有超市(東正、東義、大墩、大益、中仁及中清)，辦理委外經營。對於辦理傳統市場民營化之人力、經驗、行政資源及處理步驟，已不成問題。且各相關行政單位(含行政院)對傳統市場民營化具有共識，取得各行政單位互相支援之可能性很高。

### (四) 經濟可行性：

一個公有市場至少需配置一位管理員及二位清潔工，再加上垃圾清運費、保險費、水電費、修繕費等均攤至所有攤鋪位之租金，攤鋪位未全部出租，即形同虧損，辦理傳統市場民營化後，除了可節省人力成本(至少 110 萬元/年)外，其他營運費用由得標廠商承受，本府只需編列少數修繕費用，並可獲得全數得標租金，經濟效益顯而易見。

### (五) 技術可行性：

鑒於本府辦理超級市場招租作業已有多數年之經驗，對於依採購法辦理公開招標之程序、招標須知、契約之擬定等，均有案例可參考，辦理傳統市場民營化技術上可行。

## 四、委外經營之效益分析

### (一) 經濟效益

### 1、營運收入增加：

年租金收益將依市場機制調整，與依收支平衡之租金相差甚大，在不影響消費者權益下，增加政府營收。

### 2、修繕經費投入少：

建物之修繕費用由市府支出，營運之設備費及維護費用得標廠商負責。

### 3、管理人力投入減少：

節省市政府市場管理員、工友、清潔工之人力支出，由委外單位自行負責。

### 4、常態業務支出減少：

節省政府垃圾清運費、保險費、水電費等，由委外單位自行負責。

## (二) 社會效益

- 1.整合攤商(販)意見共識，為市場發展塑新願景。
- 2.提升市場自主營運效率。
- 3.引導外圍攤販進駐市場內營業，改善市場週邊交通及街道景觀
- 4.提供市民一個現代化的購物環境，提升整體消費品質。

5.建立一個前瞻的公有市場委外營運模式，帶動本市商業繁榮。

### (三) 其他效益

- 1、發揮市場功能與精神：廠商經營是專才專用，足以發揮其商業長才，促進市場繁榮，廠商可在規範內，充份運用場地規畫商品擺設空間、各類促銷活動、活絡市場商機繁榮地方。
- 2、提供舒適優質購物環境，經營者為吸引顧客，以消費者為導向營造活絡氣氛、改變消費模式。
- 3、開放式攤位之閒置之處分，達到物盡其用之目的，可以收納更多攤商，物品多樣化，更能吸引消費群眾；尚且減少市場週遭流動攤販，對於市場之交通、人潮有一定的疏導作用。



## 肆、傳統市場委外經營之探討與對策研究

### 一、現況分析

「傳統市場」，係指依臺灣省零售市場管理規則第五、六條規定販售物品，零售業者集中經營之場所。

本市公有傳統零售市場計 22 處，受經濟大環境影響，近幾年來營運狀況普遍下挫，部份市場已因空攤過多而失市場功能，需重新檢討現況經營，以下就各市場規模及營運現況作說明：

市場名稱	建造年月 基地\樓地板 面積(平方公 尺)	攤舖位營業 數			空 攤 舖 數	營運現況
		舖	攤 位	合 計		
建國市場	六十一年三月 1327\16,119	20	611	633	2	攤位配置最多，營業情況甚佳，為本市市況最好之市場。
第一市場	八十二年一月 8,616\ 18,210(1-3F)	58	250	308	109	市場已改建為綜合商業大樓，雖然一至三樓仍為傳統市場經營範圍，唯已與傳統零售市場型態有所差別。
第二市場	十六年二月 8,051\ 10,467	54	147	201	4	近百年的老市場，其歷史及許多特色小吃都是本市都市發展中最重要之記錄。
第三市場	二十一年十一 月 2,809\3,210	14	81	95	0	建物及設施老舊，通道狹小，唯市場周邊有發證之攤販區，在服飾業及水果等類別搭配下，使得本市營業情況尚稱良好。
第四市場	五十一年四月 639\958	6	19	25	5	因道路開闢，市場整體縮減一半，只剩數攤營業，已無市場功能。
第五市場	二十七年一月 2,979\3,724	24	45	69	0	周邊沒有量販店及黃昏市場，市場之營運狀況不錯。

市場名稱	建造年月 基地\樓地板 面積(平方公 尺)	攤舖位營業 數			空 攤 舖 數	營運現況
		舖	攤 位	合 計		
東光市場	七十三年六月 4,557\4,557	0	197	197	0	為本市 91 年度現況「示範市場」輔導點，雖面臨多場黃昏市場之競爭威脅，市場自治會卻是相當團結與熱情，自動自發推動市場改造，故尚能使營業情況維持一定水準。
平等市場	四十七年十月 1,944\2,592	12	14	26	7	市場老舊，隱藏性空攤問題嚴重，真正營業者未及五攤，已失市場機能。
大進市場	八十年五月 2,203\6,764	15	30	45	42	鄰近家樂福量販店及多處黃昏市場，營業狀況不佳，漸失市場機能。
大新市場	七十九年四月 1,800\5,261	10	6	16	53	除店舖外，整場未正常營運，已呈停止狀態。
合作市場	五十七年八月 1,354\1,467	4	46	50	0	屬地區性市場，建物簡單老舊，但在提供該社區民眾之購物需求上，仍能維持一般之營業狀況。
中義市場 (含攤販 集中場)	七十四年十月 872\872	0	108	108	0	為本市 89 年度「示範市場」輔導點，本來因攤商佔用騎樓及路面，造成小朋友行走困難，而引起對面國小的反彈，經過商業司的輔導後，目前市場環境清爽、攤商自律，營業情況尚佳。
篤行市場	四十六年三月 1,580\1,264	0	27	27	3	屬早期規畫之社區市場規格，因旁邊大樓林立後，市場功能已失，目前已呈現停滯狀態。
中央市場	六十四年三月 6,079\ 15,985	184	81	265	3	本市場曾為果菜市場批發交易處，在果菜市場遷移中清路後，目前市場功能已失，市場內店舖多變為住家使用，市場已呈現停滯狀態。
一心市場	四十九年二月 2,683\3,578	37	91	128	1	屬地區性市場，建物老舊，但仍尚滿足該社區民眾之購物需求，唯市場功能逐漸喪失。

市場名稱	建造年月 基地\樓地板 面積(平方公 尺)	攤舖位營業 數			空 攤 舖 數	營運現況
		舖	攤 位	合 計		
后庄市場	七十二年十一月 1,658\4,193	17	0	17	7	1、2樓已標租委託民間經營，3、4樓店舖多供住家使用。
南屯市場	六十二年四月 1,661\1,993	9	24	33	0	此市場於八十九年交由市場管理課管理，屬地區性市場，建物老舊，但提供社區民眾之購物需求，仍能維持一般之營業狀況。
小康市場	六十五年七月 6,302\ 15,756	24	33	57	47	本市場位處省府黎明辦公室生活圈，原來市場情況相當熱絡，但受違規攤販及黃昏市場影響，造成客源大幅流失，商機正逐漸喪失中。
福安市場	八十七年八月 1,616\4,529	0	26	26	6	於九十年五月重新劃設格位、重新經營，但周邊黃昏市場林立，市場經營情況不佳。
中德市場	七十七年十二月 1,749\3,578	12	6	17	30	建築規格不符消費者需求，市場功能已失，呈現停滯狀態。
東峰市場	八十年三月 2,134\5,135	13	10	23	32	建築規格不符消費者需求，市場功能已失，目前已呈現停滯狀態。
何厝市場	七十五年十月 3,246\5,236	18	21	39	10	二樓作為西屯區戶政事務所辦公室，一樓市場功能已失、呈現停滯狀態。

## 二、市場漸趨沒落原因探討

傳統市場經營弱勢主要來自社會消費環境的變遷，有來自超級市場、量販店、流動攤販的競爭壓力及自身軟、硬體條件不佳等因素，以下謹就傳統市場所面臨困境條述如下：

## 1、 社會環境變遷：市場機能丕變

市場之設立係依據多年以前之都市計畫編訂而來，而當時編訂時之考量已經和目前之社會及經濟條件快速變動之間，產生差距；工商業之快速發展，有許多業種的開發諸如黃昏市場、超市、百貨公司、量販店之興起，提供民眾更多樣選擇，已造成分散市場，減少傳統市場客源之事實，傳統市場造就當地經濟發達之龍頭地位已由別的業種取代。

早期傳統市場雖擔負著都市計畫中之市場部門角色，惟經過多年一成不變的經營模式以及都市生態的急遽變動，往往又使得傳統市場失去其在都市規畫下應有的市場機能，於此情況下政府的行政資源在制度的僵硬性及各種人為因素的牽制下，仍需源源不斷的挹注而形成資源浪費。

## 2、 消費習慣改變：

農村社會時，日出而作，日落而息，傳統市場早市是符合時代需求；現今商業時代，因應就業人口，外食機會多，講求速食，黃昏市場應運而生。再者，隨著婦女就業人口的增加，傳統市場營業時間與職業婦女工作時間亦無法配合，造成消費者流失與消費人口老化，導致傳統市場經營日益不振。

## 3、 經營效率不彰

由於傳統市場組成分子極為複雜，水準參差不齊，尚無現代化

經營理念，常因陋就簡，經營效率欠佳，而物流通路與貨品來源，又大多經製造商、大批發商、中盤商再到零售階段，由於通路長，最終零售價格也就相對提高。無法吸引顧客長期消費，當顧客散失後，很多零售攤商備貨就變得保守，貨源不全更加速顧客之流失，如此惡性循環之下，市場經營情形就如江河日下，無可挽回。

#### 4、 周圍攤販導致市場機能喪失

一般傳統市場成立之初，如有良好的營業績效，可吸引顧客群前往，隨著利潤的存在，逐利而來的流動攤販亦逐漸聚集於市場外圍寄生，初期市場內外之攤商與攤販或尚可共生共榮，隨著時日一久，攤販即以價廉物美、多樣化的選擇及其便利性優勢取代市場，導致傳統市場之原有機能喪失。

#### 5、 市場地理區位條件的變遷

市場之存在與否，端視其地理位置是否有足夠的消費人口來支持其營運，然由於都市計畫市場預定地均係早期規畫並受到都市法規之美制，而都市發展卻是以動模式在進行；因此新社區的發展及商圈的形成，往往無法滿足傳統市場營業的條件，致使部分市場空置。

#### 6、 市場硬體設施欠缺，衛生環境不佳

現有傳統零售市場除少數建築較新、管理較完善外，大部分照明不足，通風、排水不良，遇雨則漏水均已老舊年久失修；加之以傳統市場之垃圾處理、公廁清潔維護、生鮮魚肉處理方式、攤位配置及無

障礙設施等均不符現代化經營模式，造成市場購物環境髒亂，亟待更新改善。

#### 7、市場購物動線規畫不當，停車不便：

市場規畫不妥及國人消費習性，導致消費者不願到二樓以上市場購物，使二樓以上攤位營業欠佳，及部分市場之地下室因進出不便，無法吸引消費者，攤商不願承租，導致空攤率增加，造成資源浪費及環保死角，加以市場附近大多無停車場，停車不便影響消費者進入市場內購物意願。

#### 8、管理法規僵化：

依據「臺灣省零售市場管理規則」不允許承租戶分租、轉讓，生意清淡仍勉強開業經營，攤位間歇性停業、移為他用等等現象，無法引進新興行業進駐，更影響其他行業之經營及市場人氣，對市場商機之活絡造成莫大的負面影響。

#### 9、租金偏低：

承租戶僅按月繳納低廉之租金、清掃費，並不造成經濟上之負擔，因此租金之繳納不足以成為激發其改變經營模式之動力，生意好壞由天，仍想著哪天市場繁榮時，坐收其利，故攤商不積極經營，呈現副業型態。

#### 10、攤舖位私下轉讓，影響市場整體營運

配偶及直系血親有攤鋪位之繼承權，攤鋪位經營者為某種因素而私下轉讓經營權收取權利金，部份攤鋪位經營者(如公設拆遷戶、弱勢公益轉業者)即冀望爭取攤鋪位分配機會謀取權利金利益，而不克敬業經營攤位，若值經濟不景氣，三天打漁五天曬網光景，以致空攤閒置，影響市場整體營運。

### 三、對策之研究

台中市政府迄九十四年底止，管理經營之市場計三十七處：

編號	業務項目
1	未開發市場用地（市八十購物中心）
	未開發公有市場用地（6處市場用地標租民間經營）
2	現有市場整場委外經營（假日、春社市場）
3	公有超市6處委外經營
4	公有傳統市場計22處

本章節主要係探討編號4之22處公有傳統市場，其市場型式皆屬外店舖內攤位，攤位之能見度由於受到店舖的遮擋，容易造成死角，註定先天不足，後天失調，再加上外在環境之改變，其中三分之一市場已無市場功能。

#### (一)台中市公有傳統市場經營定位之規劃

##### 1、社區市場：福安市場、中義市場

主要是與社區相結合，市場社區化，如台北永春市場、新竹柑仔店等，利用局部閒置樓層做為圖書館、親子才藝教室、媽媽教室等，或舉辦跳蚤市場，來帶動社區與市場的相結合，成為鄰里之社區活動中心，不但是鄰里民眾資訊溝通的報馬仔，亦可做為鄰里之政令宣導。使居民感覺市場就是我的鄰居，藉由這種親切感，達成市場社區化之效果。

## 2、觀光市場：第一廣場、第二市場、南屯市場

可以結合周邊之旅遊設施景點，及台中市風貌、生態旅遊、文化特色與休閒產業，尤其是配合台中市之大型活動串聯帶動本地之特產及文化。亦可在本市場之空置牆壁以廣告燈箱方式展示台中市之人文旅遊及產業資源，並設立義工解說員，配合相關機關出資共同推廣，發展觀光休閒產業。

## 3、示範市場：東光市場

適合立地條件、產權清楚、硬體設施尚佳、地方政府及攤商的配合意願高，按現代化傳統市集推動策略計畫執行，做為示範市場。

## 4、專業市場：建國市場

結合目前市場週邊已建立之機械/電子材料商區、及市場內漁獲業(含養殖業)批發商區，找一些專業賣場配合，如電子家電、DIY 家庭五金、精品百貨等專賣店搭配成複合式市場，以對原傳統市場注入新生命。



## 5、假日美食廣場：假日廣場

於周末規畫午後之傳統特色美食或產品作為吸引觀光客之市集交易場所。亦可規畫夜間美食廣場吸引留宿台中市的觀光客至此消費。

## 6、集體創業：

如現黃昏市場攤商的經營方式，朝小型態本土超市經營，關聯性商品互相組合，業種多，商品豐富，已脫離了一般攤位單業種的單打獨鬥局面，符合消費者一次購足的心態，所以往往他們就是賣場的主力店。所以集結攤商輔導成準超市經營型態共同經營，應是現代潮流及符合消費者的需求。

### (二)傳統市場經營委外經營之可行性評估

台中市傳統市場空攤率一覽表

市場名稱	攤鋪數	空攤數	空攤率	市場名稱	攤鋪數	空攤數	空攤率
建國市場	633	2	0	平等市場	33	7	21%
第二市場	272	0	1%	第四市場	30	5	25%
第三市場	95	0	0	大進市場	87	42	48%
第五市場	70	0	0	大新市場	69	53	77%
東光市場	27	0	0	篤行市場	30	3	27%
合作市場	50	0	0	中央市場	269	4	1%
中義市場	27	0	0	一心市場	129	1	1%
南屯市場	33	0	0	中德市場	51	34	67%
小康市場	104	47	45%	東峰市場	55	32	58%
福安市場	32	6	19%	第一市場	417	109	26%
何厝市場	49	10	20%	后庄市場	24	7	29%

註：大新市場係以民營化前之空攤資料（94年5月）為依據

台中市公有市場計 22 處，由經營現況、硬體設施、市場商品特色定位、攤商意願、人員管理等委外關鍵因素來評估委外經營可行性，透過空攤率之敘述，可約略區分如下：

(一)經營狀況良好，應維持現狀：

建國市場、第三市場、第五市場、東光市場、中義市場、南屯市場等市場，由外圍攤販群聚，拱住市場之狀況，約略嗅出其市場繁榮之程度；加上市場攤位供不應求，目前本府則著重維持該市場永續經營層面，創造各方經濟利益。

(二)經營狀況普通：

第二市場、合作市場、一心市場等市場，幾無空攤，但外圍並無成群攤販團團圍住，市場經營尚可自給自足，市場能滿足一般社區居民日常生活所需，因此目前市場經營及社區層面而言，仍舊維持現有經營為主。

(三)經營狀況不佳：

第一市場、福安市場、后庄市場等市場，或因經營型態改變、位置偏僻、社區沒落、市場規模太小，市場經營無法起色，導致空攤率漸增，市場經營入不敷出，有待市府努力改善現況。

(四)空攤率約達 45%，閒置中：

大進市場、中德市場、小康市場、東峰市場、何厝市場、大新市場等六市場，空攤率居高不下，因市場收支不平衡，成為首

要被檢討之市場。因此本府就此市場擬定委外經營策略，擬循序漸進辦理委外經營。何厝市場空攤率雖只 20%，但內部幾無攤商營業，故歸類於此閒置市場之列。

(五)已無市場功能，擬廢除市場，建議變更為商業區、住宅區。

第四市場、平等市場、中央市場、篤行市場四市場因社區沒落，漸失市場功能，若能透過都市計畫檢討通過變更使用，對於已無市場功能者提供另一新生之可能，使地盡其利，更能創造時代演進之價值。

#### 四、預期效益

##### (一) 經濟效益

###### 1、營運收入增加：

年租金收益將依各傳統市場之地點位置、消費市場、經營類別、委外經營類別及經營狀況，隨市場機制調整，故各市場委外經營之營運收入差異頗大，營運收入較難預估。以大新市場為例年租金收益高達 1,30 萬元，為原租金收入的 20 倍。

###### 2、修繕經費投入少：

建物之修繕費用依各市場之設備費新舊不同，每年編列之設備修繕及維護各不相同，委外經營後，營運之設備費及維護費用將由得標廠商負責，除了節省修繕經費之支出外，更免除召標、監工、驗收及結帳等行政人力。

###### 3、管理人力投入減少：

台中市公有傳統市場每處配置 1 位管理員及 2 位清潔工，若委外經營，每年每個傳統市場即可為市政府節省人力成本約 110 萬(1 位管理員 60 萬元/年+2 位清潔工 25 萬元/年 X2)。

###### 4、常態業務支出減少：

節省政府垃圾清運費、保險費、水電費等之支出。

## (二) 社會效益

1. 提供市民一個現代化的購物環境，提升整體消費品質。
2. 提升市府威信及政績。
3. 改善市場週邊交通及街道景觀。

## 伍、委外經營之案例分析與成果

鑒於市場因空攤過多而喪失市場機能者計有大新、中德、東峰、何厝、大進、小康等六市場，部分市場處於面臨關閉的窘境，因此有待改變經營方式，引進民間力量，活絡市場，以符合時代的需求。

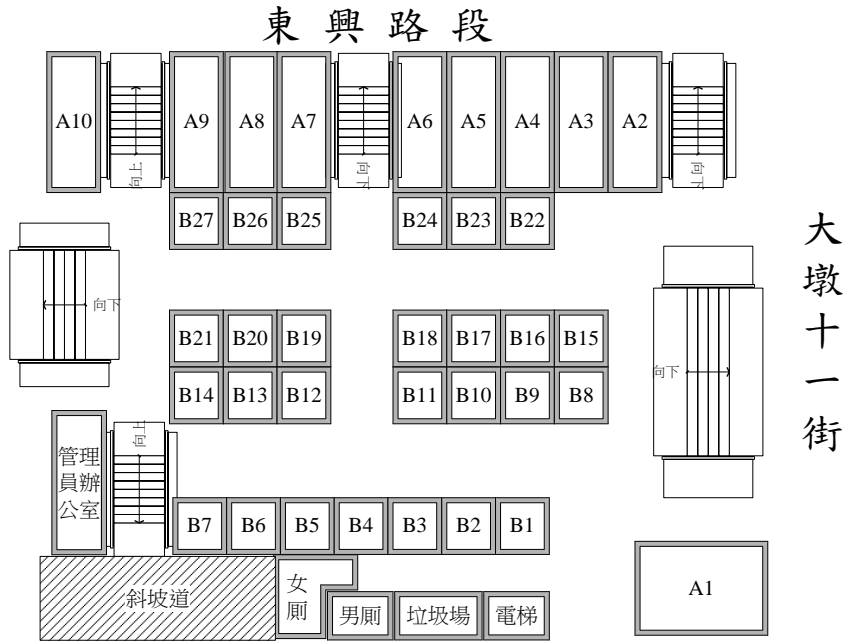
由於上述傳統市場漸趨沒落，未能發揮市場功能，不符社區居民期望；因此本市議會於第十五屆第六次大會（九十三年），通過附帶議決：「請經濟局明年度起至少完成二處公有市場轉型」，於是本府即於九十四年評估規劃傳統市場委外經營之工作。

現階段實施傳統市場委外經營時，以挑選攤商數較少之市場辦理為宜，但由於經營不佳之市場仍有少數攤商營業，對本府改變經營仍存有異見，因此本府經評估於九十四年初步以空攤率達 77% 之大新市場為執行委外經營之規劃，如順利推行達到預期效益，將陸續辦理其他營運不佳傳統市場委外經營工作。

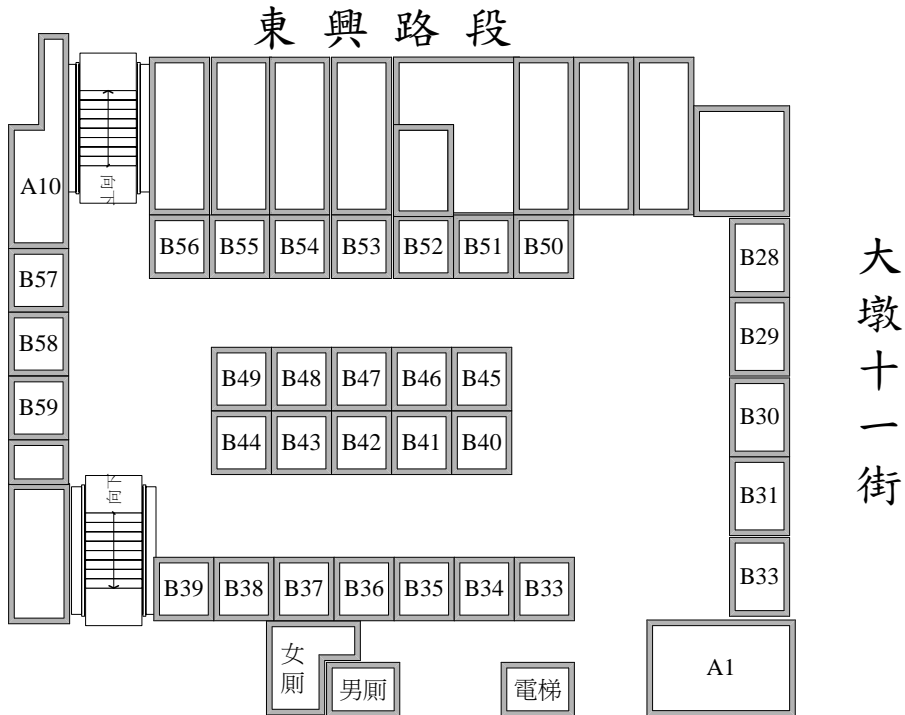
### 一、研究標題概述

- 1、 公有大新市場零售市場位於台中市南屯區大墩 11 街與東興路三段交叉口，佔地 1800 m<sup>2</sup>，係五期重劃區內之市場用地，於民國 81 年 7 月興建完成啟用，為一四樓 RC 結構建物，一、二樓係傳統市場樣式之店舖及攤位，三、四樓為社區活動中心。

原有大新市場一樓攤位平面圖



原有大新市場二樓攤位平面圖



- 2、本市場作為政策性安置拆遷戶之用，因此相當多之承租戶並非經營商業專長者，承租人欠缺經營理念，然僅有待價而沽、從中取利心態，註定市場雖已營運十年之久，只有漸趨沒落之途。

## 二、執行程序

- 1、81年至93年各攤位經營不佳，一、二樓攤位承租人相繼退租，由原先之59攤經營，至94年止，只剩六攤承租中。
- 2、93年5月依議會議決：「請經濟局明年度起至少完成二處公有市場轉型」，加上大新市場自治會有心經營一、二樓層，因此自組公司，準備承租經營；然經本府內部單位反對，認為直接委託經營，欠缺法律依據。
- 3、迄93年11月，一樓僅六攤承租中。本府於93年11月辦理標租，鼓勵自治會參予投標，但自治會內部意見未能整合，並未進場；最後得標者金固公司以高於底價一倍以上之價格得標，然經公司內部再次審慎評估後放棄得標權力，十萬元押標金本府沒入。
- 4、94年5月再次辦理標租，得標金額為5,170,000整，得標者綺升公司與本府於6月訂約，於10月初營運，營運項目為日常用之寢飾用品。

## 三、問題與解決

- 1、大新市場自組公司由本府委託經營：

大新市場自治會由會長集合租戶組成公司，本府鑒於台北市永春市場係由該自治會籌組公司承租永春市場二樓案例，擬簽奉首長同意，將大新市場一、二樓委由會長所組成之公司經營，但本府單位以委託經營未有法令依據，予以反對，本案無法成立。因此朝向依政府採購法公開招標方式辦理傳統市場委外經營。



## 2、攤位無法淨空招標：

大新市場攤位承租者退租到只剩六攤，其中兩攤從事麵條製造，以市場為工廠，造成空氣污染，詬病已久。另外四攤並未營業，然按月繳交租金。大新市場擬辦理委外經營時請六攤另行擇有空攤市場遷移，易地營業，然六攤仍堅守原承租契約，不為所動。六攤另要求本府依「臺中市改建公有零售市場攤鋪位繳回補助辦法」給予補助，但本府並無編列上述經費，予以婉拒。

## 3、招標後，六攤由得標公司概括承受，得標廠商險些放棄得標權利：

其實大新市場內六攤的想法一致，同意退場，條件另議。當本案標出後，由得標廠商與六攤之協商會中，該六攤即明確表達上述意見，退場條件幾經得標廠商與六攤不斷磋商，磋商期間，甚至有談不攏情形，而導致得標廠商想放棄得標權利之想法，也令本府相當困擾。

## 4、外圍十間店舖與得標廠商之權利相衝突：

- (1) 地下室停車問題：外圍店舖爭取於地下室免費停車權利，廠商認為地下室係其承租範圍，由廠商開發經營，若店舖使用則需使用者付費，兩者立場不同，引致糾紛，仍待本府協調。
- (2) 垃圾處理問題：目前廠商所從事之行業為寢飾名品，可以想像其垃圾是乾的；而十間店舖從事飲食店生意，因此兩者垃圾處理方式是不同的，因此本府得作切割處理。

#### 四、法律依據

- 1、臺中市議會第十三屆第五次大會決議。
- 2、臺中市市有財產管理自治條例。
- 3、臺灣省零售市場管理規則。
- 4、政府採購法。
- 5、促進民間參與公共建設法：依據促參法 OT 概念「由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府」辦理。

#### 五、預期效益

- 1、增加收入：由每年六萬增至 130 萬元。

以大新市場攤位財務收支為例顯現經濟效益差距：

大新市場攤位委外管理財務收支評估表			
項目	現況	委外經營	備註
年租金收入（元）	60,684	1,300,000	其餘稅捐、修繕等費用於委外經營前後
年管理費用（元）	700,000	0	
經營效益	6 攤	一二樓	相同,故不予列入

- 2、支出減少：可減少 2 個工作人力及水電支出。
- 3、減少資源浪費，促進社區繁榮。
- 4、增加社區居民購物需求。

## 六、檢討與建議

鑒於大新零售市場辦理委外經營之時，內部攤位尚有六位攤商承租中，雖載明於招標須知由得標廠商概括承受，然得標廠商與六位攤商在經營上之談判協調不順，險些造成得標廠商放棄得標權，造成民營化知困擾，故建議：

- 1、若市場欲辦理委外經營，則需先協商內部攤商至其他市場易地經營。
- 2、內部攤商若不遷移，希望透過臺灣省零售市場管理規則相關規定辦理，若其違規則收回攤位處理。
- 3、本府依照「臺中市改建公有零售市場攤鋪位繳回補助辦法」給予內攤補助，協商攤商退場，整場內部淨空，招標，以免造成標廠商之困擾，甚或導致廠商放棄得標權利之擔憂。

## 陸、結論

### 一、績效不佳市場者經評估辦理委外經營

六〇年代農業社會型態，造就傳統市場之繁榮景況，現已步入 21 世紀電子商務時代，講求速度，但傳統零售市場零售業者之經營方式卻鮮少跟著時代的腳步前進，易遭時代淘汰，因此經營績效不佳市場首應檢討，加以變革。

### 二、機關長官要有推動委外的決心

政府業務委外與否，成功與失敗，均有賴機關長官「由上而下」的積極推動與支持。如果，機關首長沒有力排萬難與對委外經營政策的堅持，將難以順利推展

### 三、避免引發委外執行人員之抗拒

各機關員工普遍缺乏委託經營之意願，究其原因乃是眾所皆知「工作權保障」問題，「久任而穩定」是為中外皆然的官僚性格和意象，官僚抗拒委託則為必然。

### 四、委外經營之關鍵在於攤商的配合

傳統市場委外經營之執行最大的障礙，仍在於攤商利益糾葛，如何說服攤商支持委外經營，才是成功與否的關鍵。大新市場之經營環境不差，再加上仍在經營的攤商不多，若能成功完成委外經營，將有助於說服其他市場攤商支持，及本市所有公有傳統市場委外經營之推動及執行，徹底解

決零售市場之經營管理問題。

#### 五、改善政府財政負擔，建立人民對政府之信心

透過將政府業務委託民間辦理的方式，一方面政府可以節省自行經營業務或事業的各項人力，設備等成本與經費，並且依契約每年固定收入租金挹注公庫，減輕政府籌措財源的負擔；另一方面對民間而言，除將可帶來龐大的有形商機外，其創造的就業機會，降低失業率，自然也有社會安全維護機制的無形效益。

#### 六、擴大民間資源參與，提昇公共服務效率與品質

政府業務委託民間辦理基本觀念就是將由政府提供服務的業務，善用民間的資源與活力，引進企業管理的理念，最終追求目標在使被服務者能獲得最佳的服務效率與最高的服務品質。一般而言，民間企業或團體相較於政府單位的優勢，在於前者基於利潤最大化的前提下，靈活度及彈性度較大，所受法令束縛程度較小，追求最大效益及最小成本，資源的運用較不致遭到扭曲。而政府單位通常負有社會責任，對於資源的利益必須考量公平正義原則，有些資源就不是用在刀口上或無法做最適當的配置，加上組織層級節制，行政作業流程複雜，公文來往簽會，往往造成時間及行政資源的浪費，於此直接將政府某一部份業務委託民辦理的做法乃成為政府提供人民有效率及高品質服務的一種思維。

## 參考書目

- 一、 台中市公有零售市場委外經營可行性評估報告---中國生產力中心
- 二、 委託經營管理法制行政法歸影響評估-----臺北市政府法規委員會
- 三、 台灣公營事業民營化之理論與實踐-----黃財源