

調查意見：

本案經調閱行政院公共工程委員會（下稱工程會）、國家發展委員會（下稱國發會）、審計部等機關卷證資料，並按閒置設施之類別、建造經費、閒置活化再閒置及區域性等因素，並於民國（下同）107年12月14日、12月18日及108年1月4日、1月25日，分別至新竹科學園區宜蘭園區、興達漁港遠洋泊區、新竹縣橫山鄉內灣動漫園區水月灣仙境、新竹縣關西鎮迎風館及臺東縣垃圾焚化廠等地履勘。復於107年11月29日及12月14日邀請專家學者到院參與諮詢會議。另於108年5月8日詢問工程會、國發會等機關業務主管人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、為解決閒置公共設施問題，行政院於94年8月17日第2953次院會指示工程會組成專案小組，並於95年2月14日核定「行政院活化閒置公共設施推動方案」，屆期後於102年5月31日核定「行政院活化閒置公共設施續處作法」，逐案檢討所有閒置公共設施（含地方政府自籌經費案件），統計94年~108年第1季止，工程會累計列管閒置公共設施共計428件，已達活化標準者為363件，繼續推動活化列管者65件（總建造費新臺幣【下同】226.1億元），允宜持續監督強化辦理。
 - （一）有關閒置公共設施之檢討，緣起於94年8月8日媒體一系列報導部分公共建設有閒置或使用率偏低情形，同年月17日行政院第2953次院會，院長指示工程會會同相關機關組成專案小組，逐案檢討閒置之公共設施，以減少浪費閒置情況。同年9月9日行政院即成立「活化閒置公共設施專案小組」（下稱專案小組），由行政院吳政務委員澤成兼工程會主任委

員擔任召集人。該會為列管追蹤閒置之公共設施（初期著重於中央機關自辦或補助地方政府興建案件），定期檢討活化辦理情形，瞭解落後原因，協調解決困難問題，提高公共設施使用效益，爰研提「行政院活化閒置公共設施推動方案」（下稱推動方案），於95年2月14日奉行政院核定，98年2月3日修正部分內容，實施期程至101年5月。屆期後，為使各部會閒置或低度使用之公共設施得以持續清查、列管與活化，以及工程會自102年起擴大清查列管地方自籌興建之閒置設施及各界所提閒置案件（包括檢舉專線通報與民眾通報），行政院於102年5月31日核定「行政院活化閒置公共設施續處作法」（下稱續處作法），仍依推動方案之機制持續運作，辦理各列管中間置公共設施之後續清查、活化及管考作業。

（二）列管閒置公共設施之推動機制辦理情形：

1、行政院成立「專案小組」：

- （1）由行政院政務委員兼工程會主任委員擔任召集人，小組成員由內政部、財政部……等部會副首長組成，每季召開督導會議1次（註：現仍持續運作，相關統計及會議紀錄並公布於官網），督導推動方案之執行，並督導各中央目的事業主管機關（下稱主管機關）辦理下列事項：1. 訂定閒置公共設施之活化標準。2. 辦理各項閒置公共設施之清查作業。3. 閒置公共設施活化計畫推動執行之督導與困難之協調及排除。4. 按月檢討各列管案件活化辦理情形。5. 其他相關事項。

(2) 經查工程會統計94年~108年第1季止，該會累計列管閒置公共設施共計428件，已達活化標準者為363件。嗣依該會網站公布108年度第1季各機關辦理活化閒置公共設施作業推動情形，107年度第4季閒置公共設施列管72件，經各設施管理機關努力推動活化作業並經各相關主管機關審核確認，共計解除列管7件，截至108年第1季列管件數65件，其總建造費226.1億元。

2、各主管機關成立活化閒置公共設施推動會報（下稱推動會報）：

(1) 受推動方案列管之閒置公共設施，其主管機關應成立推動會報，每月檢討各列管案件活化辦理情形，並執行下列事項：1. 督促主辦機關確實檢討並擬具可行活化計畫。2. 追蹤管制列管案件活化計畫執行進度。3. 追蹤地方政府自籌經費興建案件或其他經專案小組決議由各主管機關自行列管案件活化執行情形。4. 檢討行政院活化閒置公共設施管理系統資料填報狀況。5. 追蹤管制專案小組會議決議事項辦理情形。

(2) 截至107年第3季止，列管之82件閒置公共設施，計有14個主管機關，經工程會108年4月18日函各主管機關調查是否成立推動會報以及近2年辦理情形，其中內政部（不定期召開）、交通部（每季召開1次）、經濟部（每季召開2次）3個單位有專門成立推動會報；文化部、科技部、教育部、衛生福利部、行政院農業委員會、行政院環境保護署、客家委員會、原住民族委員會8個單位係將推動會報與公共建設推動會

報合併召開或併入後者列管；財政部、法務部、國防部3個單位因無列管案件或僅1件列管而未成立推動會報。

3、各直轄市政府、各縣市政府：

對於自籌經費之公共設施，應適時清查並掌握其使用現況，如有閒置或低度使用之情形，按月召開閒置公共設施檢討會議，及時協調解決困難問題，持續督促至活化為止。

(三)統計分析：

依工程會108年1月9日工程管字第1070054078號函訂之「閒置公共設施成因研析與推動活化策略」載述如下：

1、件數統計分析：

截至107年第3季止，該會累計列管閒置公共設施428件中，已達活化標準者為346件，繼續推動活化者為82件，詳下表：

活化情形	件數	件數比率 (%)	原建造經費 (億元)	經費比率 (%)
已達活化標準者	346	80.84%	338.26	58.72%
繼續推動活化者	82	19.16%	237.81	41.28%
總計	428	100%	576.07%	100%

2、類別統計分析：

閒置公共設施類別可概分為16種類型，以件數作統計，市場設施72件最多，占16.82%；其次為辦公廳舍57件，占13.32%；停車場54件屬第3多，占12.62%。經探究其原因，包括民眾習慣至大賣場採購造成市場設施閒置、縣市合併造成辦公廳舍閒置、一鄉鎮一停車場政策造成在偏遠地區蓋停車場等。若以建造經費統計，以停車

場91.46億元為最多，占15.88%；其次為工程設施81.05億元，占14.07%；漁港80.2億元屬第3多，占13.92%。各類型設施件數及建造經費統計如下表：

設施類別	件數	件數比率 (%)	建造經費 (億元)	經費比率 (%)
市場設施	72	16.82	29.09	5.05
辦公廳舍	57	13.32	21.76	3.78
停車場	54	12.62	91.46	15.88
社福設施	43	10.05	24.4	4.24
觀光遊憩	40	9.35	55.31	9.6
校舍大樓(含宿舍)	38	8.88	19.15	3.32
體育場館	31	7.24	23.59	4.1
文物館	25	5.84	8.86	1.54
展覽場館	23	5.37	27.76	4.82
工程設施	22	5.14	81.05	14.07
工商園區	6	1.4	75.94	13.18
訓練所	6	1.4	7.4	1.28
機場	4	0.93	26.41	4.58
漁港	4	0.93	80.2	13.92
道路工程(含橋梁)	2	0.47	2.75	0.48
車站、轉運站	1	0.23	0.94	0.16
總計	428	100	576.07	100

(四)綜上，94年8月8日媒體一系列報導公共設施閒置情形，日益惡化嚴重，故行政院於94年8月17日第2953次院會指示工程會組成專案小組，並於95年2月14日核定推動方案，屆期後於102年5月31日核定續處作法，逐案檢討所有閒置公共設施(含地方政府自籌經費案件)，迄今已歷時14載，統計94年~108年第1季止，工程會累計列管閒置公共設施共計428件，已達活化標準者為363件，繼續推動活化列管者65件(總建造費226.1億元)，允宜持續監督強化辦理。

二、工程會108年「閒置公共設施成因研析與推動活化策

略」分析閒置原因以「環境變遷」因素為最多，「其他」類別次之，但對「政策因素」及「競選承諾」所造成之影響，卻隱而不顯；為避免完成之公共設施低度利用或閒置，導致事後淪為「蚊子館」，107年1月1日施行之「公共建設計畫審議、預警及退場機制」從源頭管理防杜，允宜落實執行辦理。

(一)為防範公共設施閒置，提升公共建設計畫效能，國發會推行「公共建設計畫全生命週期績效管理制度」，期透過「事前預防-強化公共建設計畫審議，源頭把關」、「事中預警-結合預警機制，必要時修正計畫或退場」及「事後回饋-試辦計畫營運評估，回饋後續計畫」等作法，研訂「公共建設計畫審議、預警及退場機制」，提報行政院106年11月23日第3577次會議，經院長裁示准予備查，續以106年12月13日院授發管字第1061403066號函轉該院各部會行總處署，自107年1月1日施行。該機制係以公共建設計畫全生命週期概念，強化「審議」功能，篩選計畫進行執行情形「預警」，「退場」為資源重排序，讓資源釋出。其重點略以：

1、強化審議功能：

(1) 計畫報院前應遵循法令政策及貼近民意。

(2) 審議決策原則：

〈1〉計畫具「必要性」及「可行性」者，國發會將綜整各機關意見，送部會修正，再續陳行政院。

〈2〉如明顯違反國家重要施政方向，或可能與現行法規衝突者、「財務效益偏低」者……，將請行政院交部會重新評估。

2、預警系統功能及篩選原則：

篩選重點計畫，研析遭遇困難或遇見問題，提出預警。

- (1) 篩選原則：社會輿論關注或攸關重大民生者、計畫執行有嚴重落差者、潛藏無法如期達成之風險者、……預定工作明顯配當失衡者（如計畫將屆期，預定進度曲線異常陡峭上升）。
- (2) 風險綜合判斷原則：
 - 〈1〉高風險者（紅燈）：年底預算達成率預估無法達百分之九十者、……。
 - 〈2〉中風險者（黃燈）：年底預算達成率預估可達百分之九十以上，惟需克服一定困難才可支用金額超過5億元者、……。
 - 〈3〉低風險者（綠燈）：年底預算達成率預估達百分之九十以上，且風險較低者。
- (3) 定期提出報告，適時揭露資訊：每季提出預警書面報告，……每年度結束時，將預警執行成果提報行政院。

3、退場機制：

- (1) 退場條件：已核定之中長程個案計畫或執行計畫，有下列情形之一：「計畫核定後，1年內未依計畫期程開始啟動行政作業或配套措施者」、「連續2年經國發會提報預警結果列為高風險者（紅燈），並經行政院同意者」、「主管部會提出計畫修正審議時，確認已無執行必要，或已無法執行計畫者」、「查證計畫時，發現已明顯不能達成計畫目標、已無執行必要或無法執行計畫者」，應予評估是否退場。

(2) 退場時機：

- 〈1〉修正計畫：國發會於行政院交議修正計畫時，得要求主管機關提報國發會委員會議報告，經委員會決議退場者，建議行政院終止該計畫。
- 〈2〉先期審查：國發會辦理年度先期審查時，不予核列該年度經費，建議行政院終止該計畫。
- 〈3〉查證計畫：實地查證計畫發現已明顯不能達成計畫目標，或已無執行必要或無法執行計畫者，得請機關自行函報計畫終止，經行政院核定後退場。

(二)有關107年度預警、退場機制執行情形，依國發會「107年度預警計畫推動情形」及108年5月8日本院詢問時說明，107年共計9個主管部會之46項公共建設計畫經篩選列為預警計畫，紅燈2項（交通部之「高雄環狀輕軌捷運建設計畫」及衛生福利部之「整建長照衛福據點計畫」）、黃燈10項、綠燈34項。該會持續將107年預警計畫納入108年度列管，並擴大預警計畫項目，由原46項增加至60項。另由於該審議、預警、退場機制甫剛實施，截至107年底，該會辦理「修正計畫」、「先期審查」、「查證計畫」審議作業，尚無計畫符合退場條件。

(三)有關公共設施低度利用或閒置原因，工程會歷年檢討報告摘要說明如下：

- 1、公共設施閒置空間之活化及防範策略方案（工程會99年11月22日工程管字第09900468150號函）：

(1) 該方案貳、國立臺北藝術大學姚瑞中教授、林宏璋教授等之訴求：

「海市蜃樓-臺灣閒置公共設施抽樣踏查」一書（註：該書107年5月已出版至第6集）分析閒置原因：政治人物亂開選舉支票、中央與地方政府決策不當、規劃設計不當或不符合民眾使用需求、地點偏僻交通不便，及營運經費不足等。

(2) 該方案參、一、閒置原因分析：

經分析該會列管158件閒置設施案件，造成閒置原因如下表：

閒置原因	規劃不周 (含決策失當及不符合需求)	環境變遷	行政程序未完成	經費不足	管理不善	其他
件數	38	39	31	23	18	9
比率	24%	25%	20%	15%	11%	5%

2、公共設施閒置空間之活化及防範策略精進措施（工程會103年2月25日工程管字第10300059760號函）：

該精進措施肆、一、閒置原因分析：經分析專案小組列管之公共設施閒置原因可概分為6類，其分類及態樣如下：1. 政策因素：……；2. 競選承諾：……；3. 缺乏經費：……；4. 環境變遷：……；5. 管理不善：……；6. 行政程序未完成：……。目前工程會列管中之閒置設施，造成閒置原因分析如下：

閒置原因	環境變遷	經費不足	行政程序未完成	規劃不周 (含決策失當及不符合需求)	管理不善
件數	69	19	13	12	8

比率	56%	16%	11%	10%	7%
----	-----	-----	-----	-----	----

註：已排除無法辨識之其他原因案件。

3、閒置公共設施成因研析與推動活化策略（工程會108年1月9日工程管字第1070054078號函）：

該活化策略貳、四、閒置原因統計分析：原因可概分為6類，經分析以「環境變遷」因素為最多，「其他」類別次之。各類別原因統計件數及建造經費如下：

閒置原因	件數	件數比率 (%)	建造經費 (億元)	經費比率 (%)
環境變遷	152	35.51	201.94	35.05
其他（註）	111	25.93	149.58	25.97
缺乏經費	56	13.08	51.84	9
規劃不當	49	11.45	48.66	8.45
行政程序未完成	40	9.35	92.06	15.98
管理不善	20	4.67	31.99	5.55
總計	428	100	576.07	100

註：「其他」類別主要係閒置原因複雜，包含同時有規劃不當、設計不當、管理不善等，故案件數較多。

（四）有關工程會108年「閒置公共設施成因研析與推動活化策略」，對於因「政策因素」、「競選承諾」所造成之設施閒置影響，何以未見深入分析一節，經詢據工程會表示：「該會列管之閒置案件原因分類，係由設施管理機關檢討填報於該會『行政院活化閒置公共設施管理系統』，因『政策因素』及『競選承諾』分類，基層設施管理機關填報時多有顧慮，又因公共設施閒置原因複雜，包括：同時有興建規劃不周延、設計不當或經營管理不善等，基層設施管理機關填報資料時，分類複雜困難，故閒置原因多數歸類為『其他』，造成『政策因素』及『競選承諾』無案件。」工程會於108年5月8日本院詢問時表示：「他們都不好意思寫，系統裡面有選項。」

我們也認為有部分的政策因素」。

(五)綜上，國內重大建設淪為「蚊子館」之案例比比皆是，「一鄉鎮一停車場（或游泳池、特色館）」、「一縣市一焚化爐」等慘痛教訓屢見不鮮。工程會自94年起奉行政院指示專案清查列管，依該會108年「閒置公共設施成因研析與推動活化策略」分析閒置原因以「環境變遷」因素為最多，「其他」類別次之，但對「政策因素」及「競選承諾」所造成之影響，卻隱而不顯；為避免完成之公共設施低度利用或閒置，導致事後淪為「蚊子館」，107年1月1日施行之「公共建設計畫審議、預警及退場機制」從源頭管理防杜，允宜落實執行辦理。

三、閒置公共設施活化轉型再利用，固為善後解決方式之一，但對現況仍有需求卻背離原始規劃使用目的之巨額投資個案則形同虛擲浪費，允宜通盤檢討活化策略之妥適性，推動設施活化仍應以改善原使用功能為優先考量，並避免再度閒置。

(一)行政院98年核定修正推動方案，依該方案肆、二、活化處理原則，其改善及活化措施包括原設施功能之強化、委外經營、轉型再利用或拆除等最終處理。是以該閒置設施管理機關如認仍有使用需求，「強化原設施功能」當為活化之優先考量與選擇。

(二)查行政院活化閒置公共設施統計資料，截至108年第1季止，專案小組列管閒置公共設施尚有65件，其中列管逾10年、建造經費逾10億元之案件計2件，為興達漁港遠洋泊區及臺東縣垃圾焚化廠，前者建造經費高達約70.9億元，其海上劇場及魚市場可能已完成閒置設施活化之標準，惟興達漁

港係屬第二類漁港，仍待檢視是否完成第二類漁港之活化標準，始能申請解除列管，目前工程會刻正重新檢討該案之列管標的。而臺東縣垃圾焚化廠則是東部地區唯一的垃圾焚化廠，乃臺東縣政府於86年向行政院環境保護署（下稱環保署）申請興建每日處理300噸垃圾之處理廠，該廠於91年10月動工，93年9月3日完工，建造經費約19億6千萬餘元，因完工認定履約爭議，廠商於94年10月25日提出仲裁，96年1月12日仲裁判斷該廠核定完工日為94年7月11日。嗣因廠商尚有違反相關法令及合約規定情形，臺東縣政府認定未符合營運條件，持續要求廠商改善完成，廠商於98年6月29日主張臺東縣政府違約並提出終止契約，於98年7月27日向中華民國仲裁協會聲請仲裁，請求該府給付建廠等相關費用29億6,178萬455元及負擔仲裁費用。該仲裁協會於100年3月31日仲裁判斷結果，契約因情事變更原則終止，臺東縣政府補償廠商興建等相關費用總計19億6,664萬4,559元及負擔仲裁費用，並辦理焚化廠資產轉移。該仲裁協會復依廠商聲請於100年5月24日補充仲裁判斷，臺東縣政府除需負擔焚化廠補償款外，仍應負擔按補償款5%計算之營業稅92,297,583元。嗣臺東縣政府於101年1月18日正式接收臺東焚化廠資產。

- (三)其後環保署與臺東縣政府依據「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」，雙方於101年12月23日簽訂臺東縣垃圾焚化廠建設經費補助協議書及臺東縣垃圾焚化廠補助計畫書，由臺東縣政府

辦理焚化廠備用之維護管理工作，環保署至116年合計補助該廠21億元。惟焚化廠備而不用期間，臺東縣政府必須依補助計畫書進行設備每日、每週、每月、每季方式運轉記錄；並採「自辦」模式，以原興建廠商留任之技術人員為首，增加其他技術人員，平時維護保養原則上比照原B00廠商於試轉停爐後之作法。如遭遇現場技術人員無法解決問題，再邀請專家或技術公司解決。而每年縣府編列約1,000餘萬元進行機械設備維護保養、保全警衛勤務、電梯、商業火險等相關勞安環衛項目，一般經常性水電支出、用人薪金等支出。目前該廠派駐正式人員1名，約聘僱技術人員3名（其中1位為原營運廠商技術人員），臨時人員2名。因此，臺東縣垃圾焚化廠自94年7月11日核定完工後並未啟動使用，一直處於備用狀態，至108年已投入維護費用約7千萬餘元。

- (四)惟本院至臺東縣垃圾焚化廠履勘發現，臺東縣目前垃圾處理方式為高雄市每週協助處理200公噸，不收處理費，但需運回1.67倍底渣，縣府必須先投入成本將底渣製成再生粒料，才能運回來用於公共工程，比較不划算，且臺東垃圾量每日約計85~90公噸，1週約595~630公噸，故超過200公噸之剩餘垃圾量（約395~430公噸）則必須掩埋處理。因此，臺東縣政府表示，該縣需要有獨立自主處理垃圾的能力，該府很積極的與民意代表及民眾做溝通，希望臺東縣有自主處理垃圾的能力。再者，臺東縣垃圾處理早於104年即已面臨無法送至外縣市焚化的問題，且縣內僅存的掩埋場，估計

短期內將爆滿，必須規劃重啟焚化廠，惟市長、部分市民代表等人仍極力反對啟用焚化爐；截至108年5月17日，臺東市民代表會定期大會仍持續討論啟用焚化廠或興建垃圾掩埋場，以解決急迫的垃圾問題。此有臺東縣政府104年11月9日新聞稿「環保局謝局長親向議員說明垃圾處理問題」、104年11月14日新聞稿「臺東市代會定期會質詢第3天，張市長反對啟用焚化爐」，及同年11月18日新聞稿「張國洲市長反對重啟焚化爐，計畫擴大建農里掩埋場腹地應急」，及108年5月17日新聞稿「臺東市民代表施政質詢聚焦啟用焚化爐及掩埋場，希與縣府共同解決」等可稽。

- (五)然而，臺東縣垃圾焚化廠經環保署101年12月23日同意辦理「備用」後，臺東縣政府即於102年5月向環保署提報該焚化廠活化計畫（利用焚化廠空間成立臺東縣環境教育中心），經該署審查原則通過，行政院亦於102年7月3日同意補助臺東縣環境教育中心設置計畫（102~104年）；其後臺東縣政府於104年8月、105年3月、107年5月，陸續以101~103年、101~104年、101~106年焚化廠活化為臺東縣環境教育中心之成果為由，提報環保署向工程會申請解除閒置設施列管，均經工程會以活化效益不彰等由駁回，並要求環保署應持續追蹤列管檢討，並妥適採取相關活化措施等。108年1月，臺東縣政府再次提報解除列管，工程會於108年2月21日行政院活化閒置公共設施108年第1季督導會議決議：「臺東縣垃圾焚化廠目前重啟面臨之問題除民意需積極協調外，尚有臺東縣垃圾量不足致

營運費無法負荷之疑慮，建議重啟後可協調代為處理花蓮縣之垃圾，以整體解決花東地區之垃圾處理問題。該廠之活化成效與臺東縣垃圾處理問題密切關聯，且政府已投入經費完成興建（環保署自101年~116年分年補助臺東縣政府共計21億元），應朝原規劃目的使用以發揮設施使用效益；另環保署應評估經費完全投注後（116年）設施是否老舊不堪使用。請環保署本主管機關權責，協調解決該廠回復垃圾焚化爐使用事宜，並督促臺東縣政府積極與民眾溝通及儘速研議相關作業期程。」復工程會於108年5月3日行政院活化閒置公共設施108年第1季督導會議決議：「臺東縣垃圾焚化廠（原臺東焚化爐【B00】）目前活化轉型為『環境教育中心』，活化情形雖屬良好，惟其使用目的與原興建目的（垃圾焚化廠）不一致，考量花東地區目前無垃圾焚化廠，且該垃圾焚化廠已建造完成卻未依該用途使用，每年仍需編列經費作設施維護，不符成本效益，建議將來以回復垃圾焚化廠使用為活化方向，並請臺東縣環境保護局儘速依環保署要求時程提出啟用計畫。」由此可見，目的事業主管機關環保署同意將臺東縣垃圾焚化廠處於「備用」狀態於先，對於臺東縣垃圾處理問題，不僅未能協助積極與民眾溝通，協調解決該廠回復垃圾焚化爐使用等相關事宜，竟同意其申請活化轉型為環境教育中心，對於已建造完成卻遲未依該用途使用，且每年仍需編列經費作設施維護，完全不符成本效益，實難辭其咎。

（六）綜上，閒置公共設施活化轉型再利用，固為善後解

決方式之一，但對現況仍有需求卻背離原始規劃使用目的之巨額投資個案則形同虛擲浪費，允宜通盤檢討活化策略之妥適性，推動設施活化仍應以改善原使用功能為優先考量，並避免再度閒置。

四、現行「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」規定之審議事項雖包含「政策指示」，惟經本院諮詢專家學者瞭解，政策評估形成之決策過程並不嚴謹，嚴重後遺迄今班班可考，為求國家長治久安及施政穩定，儘量避免公共設施閒置情事發生，行政院允宜深切檢討妥處。

(一)按預算法第34條規定：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查」。行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點第4點規定：「中長程個案計畫之擬訂，應注意下列事項：……應加強財務規劃……事前進行整體資源盤點，瞭解內外環境變遷趨勢及市場供需情形……」；第8點規定：「中長程個案計畫審議事項如下：（一）計畫需求：政策指示、民意及輿情反映。（二）計畫可行性：計畫目標、環境、財務……。（四）計畫效果(益)：社會效果、經濟效益、財務效益、成本效益比……。」第5點規定：「中長程個案計畫內容，除法令另有規定外，應包括下列各項：（一）計畫緣起。（二）計畫目標：應具體說明，應盡量以產出型或成果效益型指標為原則。（三）現行相關政策及方案之檢討。（四）

執行策略及方法。……（六）預期效果及影響……」。

（二）專案小組自94年9月9日成立起，即開始清查未依原計畫使用、使用率偏低或長期停工具潛在閒置情形之公共設施。據工程會99年「公共設施閒置空間之活化及防範策略方案」之設施閒置原因分析，以「規劃不周」（含決策失當及不符需求）之比率最高達24%，乃因設施管理機關可行性評估內容不確實，例如：「補助地方政府興建示範停車場計畫」80至92年補助308座停車場，38座閒置；另「臺灣省公共停車場四年建設計畫」85至88年補助190座停車場，9座閒置。對此，工程會依據95年11月15日「閒置停車場活化措施推動事宜」會議紀錄，配合專案小組推動閒置或低度使用停車場之活化，前於96年4月24日訂定公布「閒置或低度使用停車場活化須知」，提供地方主管機關及停車場管理機關辦理活化作業參考。嗣工程會於103年「公共設施閒置空間之活化及防範策略精進措施」，再針對停車場設施提出活化方向與建議。截至107年第3季止，累計列管閒置公共設施共計428件，工程會將閒置公共設施類別概分為16種類型，「停車場」54件屬第3多，占12.62%，目前繼續推動活化者為3件，其中2件為推動方案期間（95~101年）列管案件，分別為桃園市八德區公二地下停車場（原桃園縣八德市大湳公二地下停車場）、嘉義市東市場綜合大樓2、3樓改建停車場（餘3樓停車場尚未改善完畢）。工程會探究其原因，乃一鄉鎮一停車場政策造成在偏遠地區蓋停車場。顯見當時停車場興建政策評估形成之決策

過程並不嚴謹，設施管理機關急於爭取經費興建，卻未確實進行可行性分析，主管機關則有審查不周，流於形式之虞，致產生多餘的停車場，造成國家資源無謂的浪費。

- (三)再者，如文化(物)館等館舍，截至107年第4季止，累計列管25件。本院至「新竹縣橫山鄉內灣動漫園區水月灣仙境」履勘即發現，該館舍為原行政院文化建設委員會85年一鄉鎮一特色館所補助興建，經費約1千萬元，於館舍內展示內灣山水聚落及地方傳統產業。嗣103年交通部觀光局補助「競爭型國際觀光魅力據點示範計畫-臺灣漫畫夢工場」-內灣動漫創意園區整建工程，計畫總經費2,500萬元，完工後由新竹縣政府招商委託營運，惟營運狀況不佳，目前再次閒置。對於前述文化(物)館閒置情況，本院諮詢專家學者即表示：「政策造成的閒置，以花博為例，辦完之後部分場館空在那裡，使用率不高，以世大運之選手村轉為社會住宅亦形成閒置空間¹，世大運是體育單位，無法運作社會住宅，臺中市的花博與都市計畫並未統整規劃，會造成閒置後再開始活化。」及「設施閒置的產生，例如一鄉鎮一停車場、某些地方市場、原民中心、客家會館等，即未考量民間是否具有興建能力、自償能力、經營能力、以及現有相似設施、民眾有無付費能力、付費合理等面向。」同時，對於目前正進行中的前瞻建設，學者專家多有擔憂亦提出建議：「目前馬上面臨的閒置空間，是前瞻計畫可能形成

¹ 國家住宅及都市更新中心108年8月13日年度記者會，該中心去年接管林口世大運選手村社會住宅，該基地為臺灣規模最大社會住宅，共34棟大樓、3,490戶，該中心設定入住目標2,500戶，目前已達1,563戶。

的蚊子館，我國一定無法承擔。」及「前瞻計畫亦有可能造成很多蚊子館，事前該如何規劃，能否要求各部會補助地方政府辦理計畫，需建立平台控管，可利用民間的力量進行監督。」是以，諸如一鄉鎮一停車場、一鄉鎮一特色館等政策欠缺事前完整分析，後續亦無配套營運措施，易淪為閒置，且造成政府整體財政效益之浪費，現行政府前瞻建設計畫規劃宜參考借鏡。

- (四)綜上，現行「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」規定之審議事項雖包含「政策指示」，惟經本院諮詢專家學者瞭解，政策評估形成之決策過程並不嚴謹，嚴重後遺迄今班班可考，為求國家長治久安及施政穩定，儘量避免公共設施閒置情事發生，行政院允宜深切檢討妥處。

五、專案小組現行列管案件數並未納入閒置校舍、營區(舍)及宿舍等，加上機關隱匿未報，對照學者「海市蜃樓」叢書臚列之各項閒置設施案例態樣涵蓋各層面，顯然全國閒置設施列管案件存在龐大黑數，行政院允宜積極盤點整合，審慎評估檢討建立計畫性退場機制之可行性，授權機關處理。

- (一)有關閒置公共設施列管來源、清查機制，工程會表示，依推動方案肆、一、「清查及列管原則」規定：「以媒體報導及審計部調查報告資料為基礎，由主管機關清查各機關已完工，但未依原計畫使用、使用率偏低或長期停工具潛在閒置情形之公共設施，其中：(一)中央機關自辦或補助地方政府興建案件，於提報專案小組備查後，納入列管追蹤。(二)地方政府自籌經費興建案件或其他經專案小組決議

由各主管機關自行列管案件，納入推動會報按月管控活化辦理情形，必要時向專案小組彙報輔導成果。」該會94年成立專案小組，列管以「中央機關自辦或補助地方政府興建案件之閒置公共設施」為主，未列管「地方政府自籌經費興建案件或其他經專案小組決議由各主管機關自行列管案件」。嗣102年該會考量立法院、本院、審計部等各界對於非由中央機關自辦或補助地方政府興建之閒置公共設施多有關注，爰擴大列管地方自籌興建之閒置公共設施，該會召開專案小組或督導會議之開會通知單，亦要求各中央部會及地方政府清查是否有須納入督導會議列管之案件。至於國營事業投資案件、國民中小學剩餘校舍、國防部所屬不再使用之營區（舍）、已由公用財產變更為非公用財產等，經專案小組會議討論確定，則未納入閒置公共設施列管之項目及處理。

- (二)工程會表示，公共設施是否閒置，應先檢討釐清使用現況與原核定興建計畫使用效益之差異程度，再依該會所訂「閒置公共設施活化標準」（現為105年11月4日修訂版）判斷，先由中央目的事業主管機關函請設施管理機關查處確認設施是否有閒置情形，查處結果再經行政院活化閒置公共設施督導會議審查確認是否閒置，如設施使用情形未達活化標準，則認定為閒置設施。有關工程會108年1月9日工程管字第1070054078號函訂「閒置公共設施成因研析與推動活化策略」載述：「截至107年第3季止，繼續推動活化82件」，據該會於108年5月8日本院詢問時說明發現閒置之方式如下：「專

案小組6件、函文清查案件13件、地方自行列管16件、監察院/審計部關切案件6件、海市蜃樓專書披露27件、民眾通報1件、媒體報導13件」，其中以學者專書披露之27件為最多；另據該會統計至108年第1季督導會議最新資料，該會累計列管閒置公共設施428件，已投入活化經費約26.77億元。

(三)次查，工程會針對107年5月出版「海市蜃樓VI：台灣閒置公共設施抽樣踏查」乙書蒐集之100件（交通建設、工商園區、文教設施、體育場館、社福設施暨活動中心、產業展售場館暨直銷中心、辦公廳舍、市場、工程設施、觀光遊憩設施、軍事設施等）疑似閒置公共設施，經該會於108年1月21日召開專案會議查處結果略以：「確有閒置情形計有6件（5件該會前已納入列管、1件新增納入列管）、16件屬國中小學整併後剩餘校舍、2件屬非公用設施、6件屬歷史建物及60件確認無閒置情形，故不納入列管，另有10件設施尚待釐清。」綜上觀之，閒置公共設施來自四面八方，型態各異，社會大眾對其負面觀感不會因政府管理機關之不同而異，且究否閒置或低度利用，民間與官方之看法認知亦有歧異，據本院諮詢專家學者表示：「活化都是帳面上的管理，數字無法顯示真實情況；閒置公共設施幾乎是退不了場，本人曾建議拆除，後因使用年限未到，無法拆除；建議處理應拉到院的層級盤整，計畫性的退場；如沒有活化價值，不能為了活化而活化（假活化）；活化標準不該是工程會說了算，可能有盲點及行政機

關之拘束」。

- (四)綜上，99年10月8日行政院長接見「海市蜃樓-台灣閒置公共設施抽樣踏查」一書作者及學生代表談話紀要結論略以：「政府要以謙卑的態度面對蚊子館問題，可以活化的就要讓它活化或轉型，確實無法活化、轉型乃至無存在必要者，不惜拆掉重新規劃，也可作為綠地變成都市之肺。」言猶在耳，但蚊子館問題迄今仍未根除，且子子正不斷滋生中，遍布於臺灣各角落，形成都市毒瘤，行政院專案小組現行列管案件數並未納入閒置校舍、營區（舍）及宿舍等，加上機關隱匿未報，對照學者「海市蜃樓」叢書臚列之各項閒置設施案例態樣涵蓋各層面，顯然全國閒置設施列管案件存在龐大黑數，行政院允宜積極盤點整合，審慎評估檢討建立計畫性退場機制之可行性，授權機關處理。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見函請行政院督導所屬確實檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：包宗和

李月德

江明蒼