

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部。

貳、案由：交通部於 85 年及 87 年間未經確實審核、評估即草率核定補助花蓮縣「吉安鄉停四立體停車場」及台南縣「新化鎮廣停二地下停車場」興建案，復對停車場完工後之營運管理監督不力，致其使用效能極度低落，嚴重浪費國家資源；又對 85 年間所補助苗栗縣「巨蛋體育館地下停車場」於未舉辦活動期間免收費，與規定未合，經 92 年至 96 年四度勘查，竟無處理，均有違失。

參、事實與理由：

按停車場法第 1 條及第 3 條明定，交通部為該法之中央主管機關，負有加強停車場之規劃、設置、經營、管理及獎助，以增進交通流暢，改善交通秩序之責。次按交通部為改善民國（下同）80 年代國內經濟發展所引發停車供需嚴重失衡問題，前報經行政院於 79 年 2 月 17 日核定「補助省市興建示範停車場計畫」，嗣為配合 81 年「國家經濟建設六年計畫」、82 年「改善停車問題方案」及 84 年「12 項建設計畫」，將該計畫調整為「都市公共停車場建設 6 年計畫」、「政府興建公共停車場 5 年投資計畫」及「公共停車場建設計畫」，據以賡續推動。該計畫時程原至 88 年 6 月屆滿，交通部嗣為執行行政院 87 年 9 月 8 日函送「擴大國內需求方案—加強公共及民間投資計畫（下稱「擴大內需方案」）」之「公共停車場計畫」，再報經該院核准於 88 年度、88 年下半年與 89 年度追加及編列預算繼續辦理補助。

經查上開交通部自 80 年度至 92 年度補助興建之停

車場計 308 處（預計完工後共可提供 8 萬 9 千個停車位），計畫總經費新臺幣（下同）533.56 億元，其中交通部補助部分計編列預算 253.66 億元（實際撥付 237.62 億元）。截至 96 年度為止，除 2 處尚未完工、3 處未開放使用、11 處依法報廢拆除、改建、整修或另有他用外，其餘 292 處已開放使用，惟截至 97 年 8 月為止，經行政院活化閒置公共設施專案小組列管「低度使用」者，計 12 處（建造費總計 20.19 億元）；「完全閒置」者，計 6 處（建造費總計 12.28 億元）。案經本院就部分停車場調查結果，發現交通部辦理補助地方政府停車場新建案，未善盡審核、評估及監督職責，肇致停車場使用效能極度低落，嚴重浪費國家資源；且對所補助停車場未依規定收費情節，竟未依法處理，核有重大違失，茲列敘如下：

一、花蓮縣「吉安鄉停四立體停車場」部分：

（一）交通部辦理 85 年度吉安鄉示範立體停車場補助案，對該停車場部分規劃內容前後涉有矛盾不實等情，未辦理評估審核，即冒然補助興建，致停車場完工後閒置 4 年且後續營運效能不張，核有疏失：

- 1、花蓮縣吉安鄉「停四立體停車場」之興建係由吉安鄉公所於 84 年間依「交通部 85 年度補助地方政府興建示範停車場計畫案」提出申請，經花蓮縣政府審查並排定優先順序後，送請前往都局審查；案經該局於 84 年 2 月 4 日至 3 月 15 日先邀請中央與省府各有關單位實地會勘，於研商各縣市計畫之可行性及需要性後，送交通部審核，經交通部以 84 年 9 月 4 日交路 84 字第 005449-1 號函核定補助吉安鄉公所細部規劃設計費 350 萬，並敘明所補助之設計項目，其作業應依「交通部補助省市興建示範停車場計畫辦理初步規劃、細

部規劃設計、交通影響評估作業項目要點」之規定辦理，以及於辦理交通影響評估及會審後，始得結案。

- 2、依上開「……興建示範停車場計畫……要點」規定，須辦理規劃設計之項目，包括「…三、道路交通現況分析。四、停車供需現況分析、五、停車基年供需預測分析(路外、路邊、建築物法定停車空間)。…十一、成本效益及可行性分析等。」而該公所委託美商迪斯唐工程顧問(股)台灣分公司於85年8月完成之「花蓮縣吉安鄉停四立體停車場規劃設計書」中，表3-3載明之停車需求數為243車位，而查得停車供給數為342車位(含路外停車314車位及路邊停車28車位)，超過需求99車位，需供比為0.75，還小於1，與該規劃設計書3-13頁文字敘述(該基地附近已呈現停車位供不應求之現象)前後矛盾。該文字敘述，為「該基地附近已呈現停車位供不應求之現象」。另，該規劃書表3-4「花蓮縣小汽車與本區停車需求數量預測表」推估90年度之停車需求數為322車位，與上述查得之停車供給數342車位相較，該地區顯然至90年度尚無興建停車場之急迫性。又上開規劃設計書表3-3所估計之停車需求數，係依其所稱之小汽車成長模式預估而得。該模式為 $S = -416,981 + 5,675t$ ，其中S為估計之需求(車輛數)，t為時間(年)，該模式之意義，為：每年增加(斜率)5,675輛，惟在基期時之需求量，不是0輛，而為負值(-416,981輛)。該公式如何得來，其基準值與斜率之設算依據如何，報告中均未說明。另該公式之預測準確性亦未加評估，例如，依該公式估計，二年應增加11,350輛(5,675輛 \times 2

年)，而此一數據卻與表 3-4 所列示 83 年至 85 年二年之增加數 5,305 輛(65,394 輛-60,089 輛)相差甚大，達其 2.14 倍。此外，未說明該停車場規劃設計報告書，於估計第 1 年(90 年)營業收入時所使用之費率(每月 1,500 元及每時 15 元)及停車使用率(日間 40%及夜間 20%)之設算依據；第一年後，費率及使用率逐年調漲，報告書亦未說明其依據。綜上，營業收入之估算難謂確實，規劃公司之估計失之樂觀。

- 3、經查本件細部規劃報告書經規劃公司送吉安鄉公所後，該公所未針對關鍵規劃內容前後矛盾且涉有不實等情提出檢討，另花蓮縣政府亦未本於主管機關立場詳予覆核，即逕予函陳省住都局，該局於收受本件細部規劃報告書後，對於停車場供需情況、停車需求、供給分佈、基地是否適合闢建停車場、小汽車成長模式所用之參數值及成長率、規劃似乎與實際有所脫節等情，曾提出諸多質疑與詳實審查意見，要求花蓮縣政府轉請吉安鄉公所通知規劃公司辦理補正，惟吉安鄉公所對住都局之審查意見，卻未確實責成規劃公司補正。
- 4、交通部身為上級補助機關，於 86 年 5 月 1 日收受省住都局函轉花蓮縣政府呈報本停車場細部規劃成果報告書申請結案時，未就本停車場興建之必要性與可行性審慎評估並督導鄉公所核實辦理。即於 85 年 9 月 14 日核定後續之工程建設費(計 86 年度核定補助 1,000 萬元，87、88 年度各補助 4,778 萬元)，並由鄉公所陸續申請工程補助款委外興建，計耗資 1.24 億。致於 89 年 12 月完工後多次委外招商乏人問津，閒置長達 4 年，地下室迄今仍告閒置，後續營運效能不張，顯有違原興

建目的。

(二)交通部辦理 85 年度示範停車場補助興建案，未將細部規劃書之審查，明定為停車場興建准駁之要件，致細部規劃報告書流於形式，未能作為未來停車場興建成本效益及可行性評估之依據，顯有疏失：

- 1、停車場是否興建之決策，應審慎規劃，考慮其成本及效益。經查省住都局曾於 82 年 3 月 3 日以 82 住都道字第 13850 號函建議交通部於核定補助停車場工程建設經費之前，宜將停車場初步規劃工作列入必要之審核要件，再依初步規劃結果核定補助經費。又同年 8 月 13 日省住都局亦以 82 住都道字第 57020 號建請交通部對列入年度初步規劃及細部規劃設計案者，若於核定後，建請將規劃報告列入審查，以便更符實際。按交通部於 84 年度補助台灣省鄉鎮興建停車場之方式，為先補助規劃費，若評估通過，其後方才辦理工程建設，故「初步規劃費」、「細部規劃」之結果自應作為後續是否興建停車場之條件。其補助項目分為「初步規劃費」、「細部規劃費」及「工程建設費」三項，前二項補助皆在交通部核撥第三項「工程建設費」前，且由該部與省府各有關單位進行實地會勘，作成判斷。
- 2、惟查交通部「交通部補助省市興建示範停車場計畫經費核撥(銷)作業要點」第 1 點規定：「省、市（直轄市）及各級地方政府於接獲本部核定補助辦理公共停車場建設公函後，應依相關規定儘速辦理委託規劃、設計及工程招標事宜，並於辦理完成後迅速檢附相關憑證循行政程序報經主管機關核轉該部辦理經費核撥(銷)作業。經查本案交

交通部以 84 年 9 月 4 日交路 84 字第 005449-1 號函核定補助規劃設計費 350 萬，其說明四、(三)敘明略以，請於當年度 3 月底前完成補助經費發包、請領作業，倘未能如期完成者，該部得逕行撤銷其年度尚未執行之補助經費。是以吉安鄉公所於交通部 85 年核定補助 350 萬元細部規劃費後，即與「美商迪斯唐工程顧問(股)台灣分公司」訂立委託規劃設計契約書，並於細部規劃書完成之前，僅憑規劃報告書委託契約，即准予核定撥付細部規劃費，另於 86 年 5 月 1 日收受省住都局函轉花蓮縣政府呈報本停車場細部規劃成果報告書申請結案前，即於 85 年 9 月 14 日核定停車場後續之工程建設費，肇致細部規劃報告書之委託規劃流於形式，完全未能提供作為未來停車場興建成本效益及可行性評估之依據，顯有嚴重疏失。

(三)本案「吉安鄉停四立體停車場」之營運，收益偏低，投資報酬率為負，效能不彰，交通部應積極研擬具體可行之適當措施並落實處理：

- 1、經查本停車場於完工並閒置 4 年後，於 94 年由交通部輔導辦理活化，並由吉安鄉公所於 94 年 11 月耗資 7 百餘萬元進行整修，於 95 年 6 月 18 日起自行雇工營運。96 年起，採取促銷措施，推出多元停車優惠方案。目前扣除未開放使用之地下室外，計有小汽車停車位 233 個，又依規劃書之預測，本(97)年分析之(即表 8-1、8-2、8-3「二十年期停車場營業費預估表」第 8 年)之租金費率為每月 2500 元，計時停車營業費每小時為 25 元，但實際之租金費率為每月 1000 元，計時停車營業費每小時為 10 元。據交通部函報：該停車場利用率已達「1 個月內平均小時停車率達 30%」之活

化標準，並解除列管。惟本院 97 年 9 月 25 日實地會勘，該停車場當時現場計停有小汽車 43 部(據管理員出示該公所包月承租車之小汽車資料，計 79 輛)，並無任何臨時停車者，故以 233 個停車位計算，停車率僅 18%，顯見目前該地區民眾對停車場之需求率仍偏低。本停車場之規劃失之樂觀，與後續發展落差甚鉅。

- 2、另查本停車場案省住都局原提報之工程補助款為 2 億 1 仟萬元，實際完工後之工程(土建、水電)決算數，約 1 億 2 仟萬元。惟據吉安鄉公所統計，本停車場自興建以來，至本(97)年度為止，累計已投入 1.43 億元，實際收入僅為 0.017 億元，目前雖自行雇工營運，但入不敷出，對財政困窘之鄉政是一大負擔，加上現場勘查，發現吉安鄉民眾已習慣路邊停車，該公所對停車場週邊並未確實於該停車場周邊劃定禁止停車區，或劃設路邊停車位，計時收費，或加強違規停車取締或拖吊。
- 3、本停車場目前實際收益偏低，投資報酬率為負值，缺乏經濟效益。依停車場法第 16 條第 1 項規定：「都市計畫停車場用地或依規定得以多目標使用方式附建停車場之公共設施用地經核准徵收或撥用後，除由主管機關或鄉(鎮、市)公所興建停車場自營外，並得依左列方式公告徵求民間辦理……一、……興建完成後租與民間經營。……」同法第 29 條規定：「公有路外停車場，得委託民間經營……。」依據上開規定，該公所對於該停車場經營之選擇，有自營、出租或委託民間經營等多項；停車場法第 18 條亦規定：「路外公共停車場附近地區之道路，主管機關應視需要劃定禁止

停車區……」。惟本停車場若一味追求活化，含劃定禁止停車區，其成效可能有限，且影響地方政府整體施政目標之達成，交通部應以本案為例，積極研擬適當措施，以資解決。

二、台南縣「新化鎮廣停二地下停車場」部分：

(一)交通部 87 年間執行補助 88 年度地方政府興建停車場計畫，既未要求提報機關進行可行性評估等重要程序，復於新化鎮公所及台南縣政府未踐行該等重要程序下，仍草率核定「新化鎮廣停二地下停車場」工程補助案，致該停車場完工後使用效能極度低落，嚴重浪費國家資源，核有違失：

- 1、緣交通部為辦理 88 年度補助停車場新建工程案，前以 87 年 10 月 2 日交路 87 字第 007596 號函請各地方政府提報申請補助案件，案經新化鎮公所擇定原辦公舊址之「新化街役場」基地，於同年 10 月 21 日提報本案「新化鎮廣停二地下停車場」(下稱本案停車場)工程興建表，經層報交通部於同年 11 月 20 日核定補助在案(計畫經費 1 億 5,000 萬元，交通部補助 1 億元，台南縣政府補助 2,500 萬元，新化鎮公所自籌 2,500 萬元)。惟斥資 1 億 3,758 萬 9,588 元(結算金額)興建之本案停車場於 90 年 6 月 24 日完工後，因當地停車需求有限，經委外營運又乏人問津(經辦理 15 次委外營運招標，管理權利金自每年 60 萬元降至每年 20 萬元，仍無法順利委外營運。該權利金與總工程費相較，如不考慮租金調整及利率等因素，尚需 688 年始能回收成本，毫無投資效益可言。)迨至 94 年 12 月始併同遷回原址之地上建物「新化街役場」委外正式營運，揆其歷年向交通部提報之停車率雖號稱 27%(尖峰時

段)、25%(平均),惟本院調查期間經交通部於97年9月23日年度現場督導訪查結果,離峰時間僅約8%,顯有極大落差;且機械停車設備等設施亦因管理維護不善而不堪使用,足見該停車場使用效能極度低落,嚴重浪費國家資源。有關本案停車場使用效能低落原因,詢據新化鎮公所、台南縣政府及交通部相關人員指稱,計有:作業時間匆促,未進行評估及履勘;新化鎮為一般鄉鎮,非屬集中發展之都市地區,當地民眾對付費停車觀念不易接受;民眾未習慣使用機械停車設備;受託營運廠商尚非專業廠商,且對缺乏效益之本案停車場,較無心經營;周邊道路違規停車取締未能落實;相關設備管理維護不當等,先予敘明。

- 2、經查交通部歷年來執行公共停車場計畫之過程,涉有規劃設計不當、用地取得評估不實、悖離使用者付費原則等諸多缺失,前經本院交通及採購委員會於87年8月18日第2屆第8次會議決議糾正該部在案,其殷鑑不遠,惟該部於前揭87年10月2日函,仍僅要求各地方政府填列「交通部○○年度補助省市興建示範停車場計畫工程興建表」(台灣省轄縣市部分,要求前台灣省政府住宅及都市發展處於同年10月25日彙送交通部),並附帶敘明:「請考量地方政府需求興建之迫切性,於停車場工程興建表內排定優先順序,並請就土地使用類別、是否符合『多目標』規定,用地是否已取得、須否辦理地上物拆遷及地方配合款之籌措逐項填寫。……請各縣(市)政府衡酌地方停車需求,審慎提報計畫需求……。」致本案停車場僅憑工程興建表所列基本資料,即上報

交通部審核；復以該部在新化鎮公所及台南縣政府未踐行停車供需、區位選擇、急迫性等嚴謹可行性評估及履勘等必要程序下，竟未善盡審核之責，僅於 87 年 11 月 3 日邀集提報機關等召開「審查 88 年度地方政府申請興建示範停車場計畫事宜會議」，即據以於同年 11 月 20 日核定本件停車場工程補助案，終致停車場完工後使用效能低落。詢據新化鎮公所及台南縣政府相關人員指稱，本案交通部並未要求提報機關及其上級機關進行相關可行性評估，雖屬卸責之詞，惟查交通部為停車場補助案件之發起及核定機關，負有將停車場之興建資源有效率配置及停車場法所賦予之職責，該部徒以其於分工上僅係就各核轉機關所排定補助案件之優先順序，據以召開會議逐案確認其需求、用地取得及自籌款籌措等詞置辯，更不足採。況該部自通函（87 年 10 月 2 日）各地方政府提報，至截止受理（同年 10 月 25 日）及核定（87 年 11 月 20 日），作業時間倉促，非但各級機關無法審慎評估及履勘，即本案停車場於台南縣政府 87 年 11 月 2 日核轉前台灣省政府住宅及都市發展處（下稱前省住都處）時，該處業於同日將台灣省所轄各縣市提報案件核轉交通部，而未及將本案停車場納入，遑論由該處先進行本案停車場之審查及排定所謂優先順序（按本案停車場係交通部據台南縣政府 87 年 11 月 2 日函報前省住都處之副本列入該部審查會議，未經前省住都處核轉），足見交通部作業草率之一斑。又該部辯稱當時係為配合執行行政院 87 年 9 月 8 日函頒「擴大內需方案」，時間較為緊迫所致，惟揆諸上開倉促草率作業之結果，嚴重浪費國家資

源，恰與「擴大內需方案」以公共資源有效刺激景氣之本旨相違，併予指明。

- 3、次查交通部補助地方政府興建停車場之類別包括初步規劃、細部設計及建築工程補助等 3 種類別，據交通部前於 84 年 9 月 4 日以交路 84 字第 005449-1 號函核定 85 年度停車場興建補助案所附帶函頒之「交通部補助省市興建示範停車場計畫辦理『初步規劃』作業項目要點」規定，初步規劃之內容包括社經發展、道路交通與停車供需現況、停車供需預測、停車設施、停車容量與型式、工程經費概算、停車費率結構與財務計畫、管理組織體系與辦法、成本效益與可行性分析等，核係停車場補助案件之前置可行性分析作業，交通部於核定停車場建築工程類補助案件前，自宜以經完成初步規劃認具可行性之申請案件，始可核定補助經費，惟查本案係停車場建築工程補助申請案，既未曾辦理初步規劃，交通部仍受理申請並核定補助，顯有不當。

(二)交通部為停車場法之中央主管機關及本案「新化鎮廣停二地下停車場」工程費補助機關，對於新化鎮公所未善盡管理機關管理維護職責，任令相關設施損壞不堪使用，致本案停車場無法發揮營運效益等缺失，難辭監督不周之咎：

- 1、查新化鎮公所於本案停車場 91 年 5 月 24 日完成驗收後，迄至 93 年 7 月始雇工管理(僅於每日上午 7 時至下午 7 時有專人值班管理)，且任令下列設施損壞迄今無法正常使用，或未依規定完成必要檢查，顯未善盡管理維護職責：

(1)機械停車設備自 94 年 12 月委外營運前即無法運作，受託營運廠亦不敢點交，迄今仍未進行

修繕。

(2) 自動繳費系統自委外營運前，其內部電腦與零組件已遭竊，現均以人工收費。

(3) 漏水問題迄未獲解決。

(4) 電梯無法使用。

(5) 尚未完成 97 年度公共安全檢查及申報。

2、次查本案停車場因多次委外營運乏人問津，嗣經併同地上建物「新化街役場」委外營運，惟詢據交通部相關人員指稱，受託營運廠商尚非停車場專業廠商，又其係以該「新化街役場」經營餐廳，無心經營其地下停車場，致難以發揮營運效益；且停車場入口處竟標示僅供餐廳顧客及月租車停放（前經交通部於 96 年 9 月 26 日現場訪查時要求改善，惟迄至 97 年 8 月 18 日始經台南縣政府函復改善），與該部要求受補助之停車場須供不特定對象公眾使用原則不符。交通部為停車場法之中央主管機關及本案新化鎮「廣停二地下停車場」工程費補助機關，對於新化鎮公所未善盡管理機關管理維護職責，任令相關設施損壞不堪使用，致本案停車場無法發揮營運效益等缺失，難辭監督不周之咎。

3、末查有關本案停車場督導事宜，交通部雖依據「交通部補助地方政府興建路外公共停車場督導考核實施計畫」及「閒置或低度使用停車場活化須知」規定，每年定期實地督導訪查並召開檢討會議，惟本案停車場迄今仍處低度使用狀態；又違規停車取締未見落實，禁停標線之劃設亦有待改進；另揆諸新化鎮公所歷年所提報停車率，其計算標準有欠嚴謹，致與實際停車率存有落差之虞，卻未見指正，足見交通部對本案停車場之督導，仍

有待改進。

三、交通部訂有「交通部補助地方政府興建路外公共停車場計畫補助要點」，然苗栗縣巨蛋體育館之地下停車場於未舉辦活動期間免收費，與該要點第4點規定未合，該部於92年至96年四度勘查，竟無處理，置該規定於不顧，有傷法令公信：

交通部於85年間由「補助省市興建示範停車場計畫」提撥2億2,050萬元，補助苗栗縣政府興建巨蛋體育館之地下停車場，依該部所訂「交通部補助地方政府興建路外公共停車場計畫補助要點」第4點規定，停車場完工後應開放公眾停車使用並收費管理。另依該停車場興建計畫書所載，預估每年盈餘至少達2,100萬餘元。惟該地下停車場自啟用以來，除該體育館辦理活動時開放供民眾停車外，並未依上開補助要點規定，開放供公眾停車使用並收費管理。苗栗縣政府表示未舉辦活動期間，收取停車費雖能增加管理機關收入，惟鑒於無活動期間停車需求較低，周邊道路違規停車執法強度不高，為鼓勵民眾將車輛停放路外停車場，暫時提供民眾免費使用，除將道路回歸人車通行外，並可提升路外停車場使用率，未來將視當地停車需求提升後恢復收費云云。然該地下停車場未舉辦活動期間免收費之作法，畢竟與上開補助要點規定未合，究係應檢討該補助要點？或係應督導苗栗縣政府提出改善辦法俾符規定？或係應採取其他措施？交通部曾於92、94、95、96年4次派員現場勘查，竟無處理，置該規定於不顧，有傷法令公信，洵有違失。

綜上所述，交通部於85年及87年間未經確實審核、評估即草率核定補助花蓮縣「吉安鄉停四立體停車場」及台南縣「新化鎮廣停二地下停車場」興建案，復對停車場完工後之營運管理監督不力，致該等停車場使用

效能極度低落，嚴重浪費國家資源；又對 85 年間所補助苗栗縣「巨蛋體育館地下停車場」於未舉辦活動期間免收費，與規定未合，經 92 年至 96 年四度勘查，竟無處理，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。