

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：雲林縣土庫鎮公所。

貳、案由：雲林縣土庫鎮公所對於鎮內第三公有零售市場經營效能不彰情形，未能正視並研謀具體有效改善對策，甚且就攤鋪位出租率查填不實、疏於市場營運管理，又對第二公有零售市場未能妥為規劃即貿然停止使用，任其土地及設施閒置，無法發揮應有財物效能，確有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於審計部臺灣省雲林縣審計室（下稱雲林審計室）調查雲林縣土庫鎮公所（下稱土庫鎮公所）辦理「土庫鎮公有零售市場興建及經營管理執行成效」，核有未盡職責及效能過低情事，經通知雲林縣縣長查明妥適處理，惟迄未針對該室所提意見妥適改善，審計部依審計法第20條第2項函報本院。

土庫鎮公所為解決土庫順天宮廟前停車擁擠問題，且鑑於該鎮第一公有零售市場（下稱第一市場）使用已久，整體結構老舊，擬將該市場拆除改建成停車場，並另於土庫鎮越港段765、766及768等地號土地新建土庫第三公有零售市場（下稱第三市場或新市場），總樓地板面積1,266.29平方公尺，以遷移安置原有攤商，爰依據行政院訂頒「振興經濟擴大公共建設投資計畫－傳統零售市場更新改善計畫」，於民國（下同）98年間研提土庫鎮（市三）公有市場新建工程計畫書，陳報雲林縣政府核轉經濟部申請經費補助，嗣獲經濟部核定總經費新臺幣（下同）4,070萬餘元（經濟部補助款3,866萬餘元及地方自籌款204萬元），該市場新建工程於101年10月1日完工營運，並同時停止土庫第一市場及土庫第二公有零售市場

(下稱第二市場)之使用。

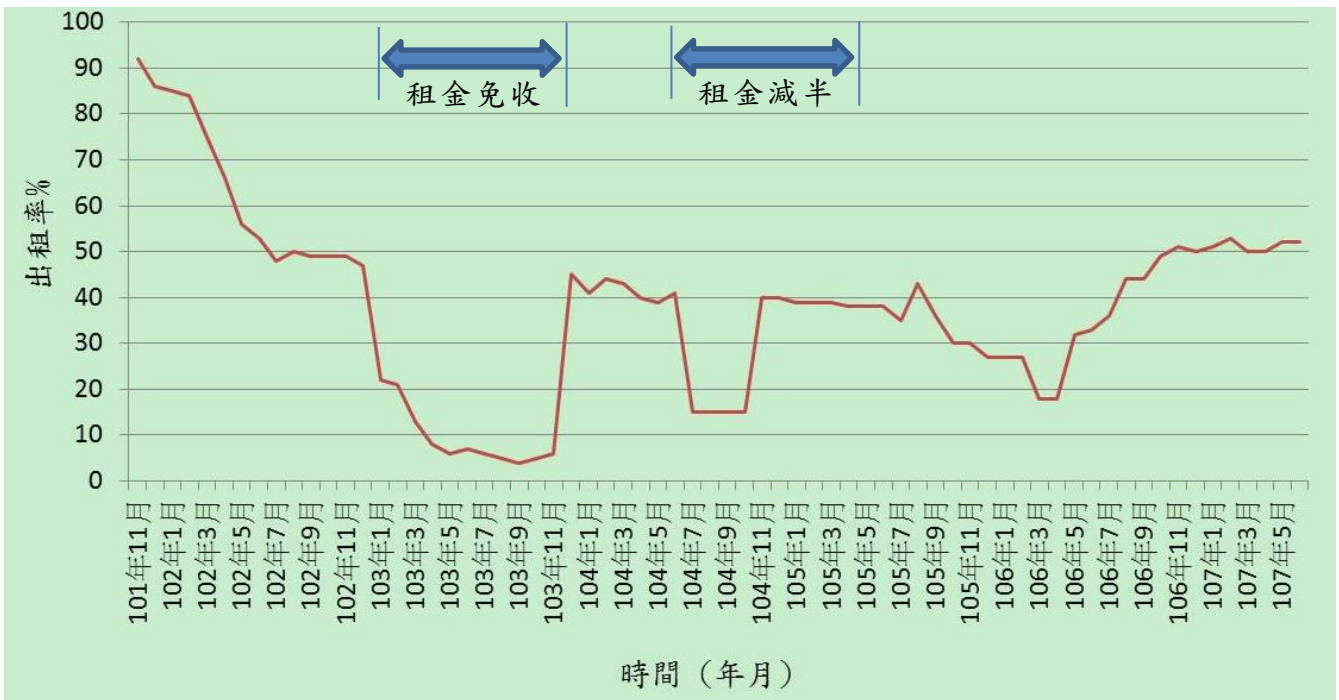
本案經函請審計部於107年5月1日到院簡報並提供相關卷證資料，再於107年6月29日赴現場履勘第一市場及周邊道路攤商營運情形、第二市場閒置及第三市場營運現況，同日假土庫鎮公所詢問經濟部中部辦公室、雲林縣政府建設處、土庫鎮公所等機關人員，調查發現土庫鎮公所對於第三市場經營管理不彰情形，未能正視並研謀具體有效改善對策，又對第二市場未妥為規劃即貿然停止使用，任其土地及設施閒置，確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、土庫鎮公所對於第三市場經營效能不彰之癥結問題，未能正視並研謀具體有效改善措施及落實辦理相關活化工作，甚且就攤鋪位出租率查填不實、疏於市場營運管理，肇致公產使用效能無法發揮，核有怠失。

(一)依據「行政院活化閒置公共設施續處作法」參、續處作法：「……三、為確保政府投資興建之公共設施有效使用與提升民眾對政府之觀感，請各機關配合辦理事項如下：……(二)主管機關：對於轄管或補助地方興建之公共設施，應適時清查並掌握其使用現況，如有低度使用情形，應持續輔導協助完成活化。(三)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。」閒置公共設施活化標準：「零售市場：出租(售)率達50%以上。」暨行政院公共工程委員會98年10月6日工程管字第09800443090號函示說明三、(三)略以：對於營運中案件，設施管理機關應積極作為，排除阻礙營運之因素，並因應外在環境及政策之變更，速予檢討調整營運計畫，以有效

利用資產；復依零售市場管理條例第16條第8款及第9款規定：「公有市場攤（鋪）位使用人應遵守下列規定：八、市場內之攤臺、貨物陳列架及營業設施應依規劃設置。九、攤（鋪）位及供出售之物品應排列整齊，並不得超越規定界線或占用通道。」

(二)查第三市場因位處偏僻經營條件欠佳，於101年10月1日營運後，即陸續出現攤商棄租之情事，至102年7月出租率僅48%，未達行政院公共工程委員會訂定零售市場出租(售)率達50%之閒置公共設施活化標準。土庫鎮公所為改善市場經營效能不彰情形，雖於102年12月10日制定雲林縣土庫鎮公有零售市場減免收費暫行管理條例，自公布日起至103年12月25日止，期間採取免收攤(鋪)位租金措施，以鼓勵攤商進駐，惟因市場位處偏僻缺乏商機，仍無法增加攤商進駐數；嗣該公所再於104年10月13日制定雲林縣土庫鎮公有零售市場減免貳分之壹收費暫行管理條例自104年6月1日至105年5月31日止，執行攤(鋪)位租金減半優惠措施，亦無助於改善市場經營窘境。迄104年10月22日第三市場出租率再降至40%〔出租41攤(鋪)〕，爰由經濟部列管為閒置市場，其第三市場營運迄107年6月之出租率變化情形如下圖所示。



資料來源：依雲林縣政府查復資料繪製。

土庫鎮第三市場營運迄107年6月之出租率變化情形

(三)再查，第三市場自102年7月出租率為48%，嗣後103年採取免收攤(鋪)位租金措施，但出租率於103年1月即降至22%，最低至103年9月之4%，期間雲林縣政府於103年8月14日函請各公所提送新增公有零售場市場閒置或低度使用情形，該公所承辦人表示土庫鎮無新增低度使用情形，並將調查表傳真至縣府，惟查公所回復調查表內容完全未予填列即予回傳¹，而當時(103年8月)之攤鋪位出租率僅5%，可證土庫鎮公所承辦人員查填不實，且未予正視該市場出租率不佳之事實。嗣後雲林縣政府再於104年5月1日函請公所提報市場出租率或使用率時，公所提報土庫公有市場之出租(使用)率為40%，當時該府告知公所出租(使用)率未達50%將函報中

¹ 土庫鎮公所於103年8月22日清查並回傳「土庫鎮新增公有零售市場閒置或低度使用情形調查表」，逕將該表應填列內容予以劃又並經核章後回傳，未載明任何數據。

央列管，公所表示再積極努力招商，惟該市場之出租（使用）率仍未提昇，甚且於104年7月至10月出租率再降低至15%，可見土庫鎮公所於租金減免收費對策時即未見成效，嗣後亦僅再規劃租金減半對策，未有其他積極改善作為，並於104年10月16日經雲林縣政府報請經濟部中部辦公室列管。

- (四)其後該公所雖於104年11月17日至105年6月2日召開7次活化工作會議，並於105年6月14日研提營運活化計畫書，惟其活化措施係藉由減少攤位數方式，以變相提升出租率，意圖尋求解除閒置設施列管，經經濟部以無積極之營運效益，於105年7月15日退回活化計畫書。該公所對於閒置市場未依上開活化閒置公共設施規定研謀有效改善措施，以落實辦理相關活化工作，且至106年10月市場出租率仍持續低於50%。為改善第三市場營運狀況，土庫鎮公所以解除一戶一攤(鋪)位之限制、攤鋪位租金減半收費、提供業者作為網拍及倉庫使用。而據雲林縣審計室至院簡報內容，攤位部分已出租未營業(含網拍及倉庫)24攤(27.3%)、實際營業7家14攤(15.9%)、未出租攤位數50攤(56.8%)。鋪位部分：市場有14個鋪位，已出租13個，而實際營業12個。合併計算時之攤(鋪)位計102位，已出租51位(包括未營業)，出租率50%。又經濟部中部辦公室於107年1月4日會勘資料第三市場出租率達50%，市場大部分出租均集中市場右側靠近鋪位區域，販售商品種類較少，市場左側場域閒置面積較大；經濟部於查復本院詢問資料表示：「以隔間作為網拍及倉庫使用如係擴增傳統零售市場之營業類別，仍應維持蔬、果、魚、肉類及其他民生用品集中零售之方式，俾符合零售市場管理條例第3條之立法意

旨。……本案承租攤商除作民生用品實體販售外，另運用新銷售模式—網路拍賣販售，藉由新商業模式提升攤商知名度及營業額，或可帶動市場人潮效益，惟應符合建築、消防法規。」是現行活化措施雖以網拍或倉庫等方式提昇出租率，惟據本院實地履勘第三市場營運狀況，發現實際營業攤商寥寥可數，難以吸引在地居民進入消費，且供網拍及倉庫使用，因平時為封閉狀態而與市場攤商直接經營型態不同，亦與一般市場人頭攢動之情相異，再者原第一市場周邊騎樓及路邊營運攤商仍有71家（雲林縣審計室107年4月25日查訪資料），土庫鎮無證攤販亦達113攤（雲林縣政府查復），顯然多數攤商對第三市場營運成效仍呈觀望態度，故第三市場活化措施應持續加強改善，對攤鋪位出租後之營業方式，應予檢討注意，避免已承租且實際營業攤商因市場人潮不佳而有退租情形。

(五)另以，據審計部函報資料指出土庫鎮公所對於第三市場設施管理維護，亦未依零售市場管理條例規定妥為辦理，致該市場多達33處未出租閒置攤位及通道，遭人占用堆放雜物情事。嗣後土庫鎮公所已通知攤商自治會應予改進，並派員定期巡視中，本院實地履勘發現現場除有以黑網圍起未進行營業之攤位，亦仍有少數因季節因素而採短期間承租營運之攤商攤位，其所設置相關設施未予移除，顯示市場管理仍有待落實。

(六)綜上，土庫鎮公所對於第三市場經營效能不彰情形，雖先後提出免收租金及租金減半措施，以鼓勵攤商進駐，惟因市場位處偏僻缺乏商機，仍未能發揮設施應有效益，以第三市場原預估租金收入為141,300元/月，營運期間（101年11月至107年6月）

依原預估金額可達960萬8,400元，然實際租金收入僅305萬8,837元，僅達計畫預期效益31.8%；又歷次活化會議僅流於形式，未依上開閒置公共設施續處作法研謀有效改善措施，並落實辦理，致市場經營日漸衰退，甚且就攤鋪位出租率查填不實、疏於市場營運管理，肇致公產使用效能無法發揮，核有怠失。

二、土庫鎮公所未妥為規劃第二市場後續使用計畫，即貿然將市場停止使用，任由土地及設施閒置，未善盡管理維護之責，無法發揮應有財物效能，後續相關活化作為對於市場需求及用地規範等未加以考量，實有未當。

- (一)依雲林縣縣有財產管理自治條例第15條規定：「管理機關（單位）對於其管理之財產除依法令報廢者外，應注意管理及有效利用，不得毀損、棄置……。」第20條：「公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用，非基於事實需要並報經本府核准，不得變更用途……。」及第70條：「本縣各鄉（鎮、市）公所未制定財產管理自治條例者，得比照本自治條例規定辦理。」暨雲林縣縣有閒置或低度利用土地處理原則第4點規定：「（一）閒置土地：1、屬公共設施用地者，由管理機關（單位）評估新增計畫用途之可行性……。」復依「行政院活化閒置公共設施續處作法」參、續處作法：「……三、為確保政府投資興建之公共設施有效使用與提升民眾對政府之觀感，請各機關配合辦理事項如下：……（二）主管機關：對於轄管或補助地方興建之公共設施，應適時清查並掌握其使用現況，如有低度使用情形，應持續輔導協助完成活化。（三）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。」

(二)第二市場於87年間改建完成啟用，工程決算金額2,085萬餘元，為地上及地下各1層之鋼筋混凝土造建築物，總樓地板面積1,139.7平方公尺，按房屋建築及設備分類明細表-公務及營運用建築-什項建築-其他什項建築及設備標準，可使用年限為60年。該市場位於土庫鎮中正路與文化路交叉口，為都市計畫區主要商業帶，提供出租攤位計20位，並於地下室設置12個汽車停車位，自95至100年間，累計租金收益213萬餘元，平均每年可增裕36萬餘元歲入。

(三)經查，第二市場營運管理及相關設施設備使用尚屬良好，土庫鎮公所卻在尚未獲得原攤商遷移共識前，逕於101年10月1日停止該市場使用，並要求該市場攤商遷移至第三市場(實際僅2攤商進駐第三市場)。惟該公所於98年12月16日及99年12月23日獲經濟部及雲林縣政府核定「雲林縣土庫鎮都市計畫(市三)公有市場新建工程」計畫書及修正計畫書，均未將第二市場納入規劃範圍，亦未規劃市場後續使用計畫，對可使用年限為60年之市場，於營運未滿15年，即輕率決定停止使用，任由市場土地及設施閒置，核與上開縣有財產管理自治條例規定應注意管理及有效利用未合，致耗資2,085萬餘元改建之公有建築物及其設備無法發揮應有財物使用效能。又土庫鎮公所於101年10月1日停止第二市場使用後，該公所迄未積極規劃合宜使用計畫，亦未依行政院活化閒置公共設施規定，提報目的事業主管機關及活化閒置公共設施專案小組納入列管

追蹤，積極推動相關活化營運措施，致市場停止使用而未能有效利用資產，並減少租金收入。另該公所對於該市場設施及土地管理維護，亦未依上開縣有財產管理自治條例及縣有閒置或低度利用土地處理原則等規定妥為辦理，雲林縣審計室於105年7月28日派員抽查發現該市場設施損壞及環境衛生問題²，於本院實地履勘時雖已改善，但仍顯示土庫鎮公所於第二市場停止使用後疏於管理。

(四)復查，土庫鎮公所於101年10月1日停止第二市場使用後，至104年9月11日始有具體規劃將第二市場市場閒置空間改設順天等五里聯合辦公處之作為，然因未獲補助，土庫鎮公所於107年4月11日將第二市場修繕工程委託設計監造。是第二市場閒置迄今已逾5年，該公所於本院調查時竟稱：「針對土庫第二公有零售市場停止使用之後續規劃，本所亦早有規劃……」等云云，殊不足採。再者，該委託辦理修繕工程係以打除整平第二市場內原有攤位設施、增設門窗及留下騎樓等，並待完成後再規劃作為中型賣場或辦公廳舍使用。惟據經濟部查復本院於第三市場審核階段時載明「商機分析：市場客源主要為土庫鎮石廟……等里，預計消費人口數約25,800人。且新舊市場位置相差約僅300公尺，不影響舊顧客的消費意願；市場鄰近並無同類型的賣場或超市，故不會發生排擠效應。」故第二市場重新規劃作為中型賣場使用時，與營運中第三市場之客群如未有區隔下，對其攤鋪位出租與營運不佳情形，將

² 雲林縣審計室於105年7月28日派員抽查發現該市場1樓門窗、照明及衛生設備多已鏽蝕或損壞，且因現場有圍籬屏蔽，荒廢髒亂，遺留有民眾聚集飲酒之酒瓶，儼然成為治安死角，不僅造成周遭居民生活品質低落，更影響鄰近校園安全；又該市場地下室係作為停車場及機電與通風設備使用空間，惟整層空間長期積水嚴重，部分設備浸泡於水中，嚴重減損機電設備之使用效能，且成為病媒蚊孳生據點，潛存環境衛生問題。

衍生負面衝擊；另因第二市場用地屬市場用地，僅為廢止公有市場使用，如做為辦公廳舍使用則涉及用地變更使用問題，此有土庫鎮公所於接受本院詢問時答復內容可稽。益證該公所貿然將第二市場停止使用，歷時逾5年所規劃之活化措施，仍未依市場需求及用地規範等進行規劃，實有未當。

(五)綜上，土庫鎮公所未妥為規劃第二市場後續使用計畫，對使用年限60年之公有建築物，於營運後未滿15年，即貿然於101年停止使用，且未積極研謀相關活化作為，致第二市場建築及其土地閒置迄今逾5年，除短收租金利益約200萬元外，更無法發揮耗資2,085萬餘元改建市場之應有財物效能；後續相關活化作為雖規劃為中型賣場或辦公廳舍使用，然對於市場需求及用地規範等未加以考量，實有未當。

綜上所述，土庫鎮公所對於鎮內公有零售市場之經營管理不當，肇致公產使用效能無法發揮，核有怠失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：楊美鈴