

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺北市政府捷運工程局。

貳、案由：臺北市政府捷運工程局經營之大眾捷運系統土地開發公有商用不動產，102年至104年之空置率，均遠高於國泰房地產指數。且部分不動產得出租或終止租約後逾6個月未出租，甚有完工後從未出租者，產生鉅額空置期間之損失。又部分不動產規劃設計未能確實符合市場之需求，在經營管理上，欠缺有效的誘因，致使空置率多年居高不下，迄今仍未提出有效對策，均核有不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於審計部函報：派員稽察臺北市政府捷運工程局(下稱捷運局)辦理臺北捷運系統土地聯合開發公有商用不動產(下稱捷運商用不動產)經營管理情形，據報其執行過程，核有未盡職責及效能過低情事，經函請該局查明相關人員疏失責任，惟遲未為負責之答復等情案。案經調閱臺北市政府相關卷證資料，並於民國(下同)105年6月6日至臺北都會區大眾捷運系統新店線新店區公所站(捷22)進行履勘及徵詢住戶意見，同年6月21日詢問該府副秘書長林萬發暨該府所屬相關局處、新北市政府交通局與捷運工程局相關主管人員，全案經本院調查完畢，發現臺北市政府捷運局確有違失，應予糾正促其注意改善，茲臚列事實與理由如下：

一、臺北市政府捷運局經營之捷運商用不動產，102年總值為新臺幣(下同)150億餘元¹，實際建物出租毛利

¹ 依審計部104年11月3日台審部覆字第1040059191號函，未包含為配合捷運環狀線捷運工程

僅2億餘元，租金收益報酬率僅1.39%；且102年至104年整體空置率分別為36.06%、34.38%及28.13%，3年總平均空置率為32.86%，臺北市及新北市分別為18.91%、62.93%，均遠高於國泰房地產指數之6.73%、15.08%。又部分不動產得出租或終止租約後逾6個月未出租，甚有完工後從未出租者，自102年起至104年止空置期間之損失，本院估算達4億2,000餘萬元，捷運局估算（扣除6個月作業期間、6個月重新招租期、使用準備期，依市場機制扣除空置率）為2億7,000萬餘元。該局長年經營管理不善，洵有怠失。

- (一)大眾捷運法第4條第1項規定：「大眾捷運系統主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第7條第7項規定：「主管機關辦理開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第25條、國有財產法第28條及地方政府公產管理法令之限制。」大眾捷運系統土地開發辦法第4條規定：「大眾捷運系統土地開發之主管機關，為各該大眾捷運系統主管機關或交通部指定之地方主管機關；其執行機構為各該大眾捷運系統主管機關所屬或許可之工程建設機構、營運機構或其他土地開發機構（第一項）。前項主管機關辦理本法所規定之土地開發事宜，得委任或委託執行機構為之（第二項）。前項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告，並刊登政府公報（第三項）。」第23條規定：「執行機構於必要時，得經主管機關核准，出租或出售

施工，暫緩招租之景安站（捷5）及雖已完工交屋開業營運，但尚未與投資人談妥權益分配之徐匯中學站（捷1）。另臺北市政府105年3月30日府授捷財字第10510927400號函附資料，後續新增南京復興站（捷4）及經鑑估調整之忠孝復興站（BR4）後，104年不動產總值為191億4,904萬餘元。

開發之公有不動產，其租售作業要點由主管機關另定之。」

(二)依大眾捷運法第4條第1項規定，臺北市政府為臺北都會區大眾捷運系統之主管機關。該府為順利取得捷運設施用地，及促進商業發展，依大眾捷運法及大眾捷運系統土地開發辦法相關規定，制定「臺北市大眾捷運系統土地開發公有不動產租售自治條例」²、「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金收支保管及運用自治條例」³、「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點」、「臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金管理委員會設置要點」等，並由該府及原臺北縣政府（99年12月25日改制為新北市政府）各投入現金5億元及1億元，合資6億元，於82年10月30日共同設置「臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金」（下稱土地開發基金），以臺北市政府為主管機關，該府捷運局為管理機關。另該府於100年10月4日依行政程序法第15條第1項規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」及大眾捷運系統土地開發辦法第4條第2項、第3項規定辦理公告⁴，將捷運土地開發事項，委任該府捷運局為執行機構。故有關臺北都會區大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之聯合開發不動產規劃、投資與經營管理，以及土地開發基金之管理，係由臺北市政府捷運局負責執行。

(三)大眾捷運系統土地開發辦法第14條第1項規定：「開

² 原「臺北市大眾捷運系統土地聯合開發公有不動產租售辦法」經臺北市政府94年8月4日府法三字第09415554800號令修正公布。

³ 原「臺北市大眾捷運系統土地聯合開發基金收支運用及保管辦法」經臺北市政府100年1月3日府法三字第09934193200號令公布廢止。

⁴ 臺北市政府100年10月4日府捷聯字第10033859600號。

發用地由主管機關自行開發或公告徵求投資人合作開發之。」第23條規定：「執行機構於必要時，得經主管機關核准，出租或出售開發之公有不動產，其租售作業要點由主管機關另定之。」故大眾捷運系統土地開發可由主管機關自行開發或公告徵求投資人合作開發之。開發後所取得之公有不動產，依原先規劃設計做商業或住宅使用。本院所屬審計部臺北市審計處（下稱臺北市審計處）前於抽查土地開發基金100及101年度財務收支時，曾屢就捷運局經營之捷運商用不動產整體建物空置率偏高，嚴重影響該基金當期及未來收益績效情事，通知研謀改善。經該局查復：將檢討縮短公開招租前置作業時程，妥為研擬招租條件及策略，適時召開招商說明會，並建置捷運宅租網，以擴大招商管道；另就長期未出租者，進行個案評估簽辦租售策略等，以有效降低空置率。

- (四)惟臺北市審計處於102年9月再追蹤查核結果，截至同年12月底止捷運局管有之捷運商用不動產，已完工交屋且達可供出租或委託經營狀態者，計有捷運港墘站（交9）等27處⁵，不動產總值為150億8,956萬餘元，投資標的係以坐落於臺北市及新北市與捷運共構或緊臨捷運出入口之商場、店鋪及辦公大樓等3類型產品為主。經統計102年度整體空置率為35.93%，其中臺北市及新北市整體建物空置率分別為23.40%及62.19%，遠較102年度第4季臺北市B級及新北市辦公室市場行情空置率（國泰房地產指數）7.55%及13.46%，高出15.85及48.73個百分

⁵ 審計部104年11月3日台審部覆字第1040059191號函表示：未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站(捷5)聯開大樓公有不動產；及雖已完工交屋開業營運，但尚未與投資人談妥權益分配之徐匯中學站(捷1)聯開大樓公有不動產。

點，且較該基金上年度同期整體建物空置率27.61%升高8.32個百分點，造成該基金租金收益不穩定，實際建物出租毛利僅2億719萬餘元，租金收益報酬率為1.39%，與該基金上(101)年度同期租金收益報酬率1.66%相較，獲利能力降低0.27個百分點，衰退幅度達16.27% (0.27/1.66)。換言之，該基金102年度投資前開出租建物報酬，較其上年度同期營運績效水準減損收益4,030萬餘元，顯示捷運局經管捷運商用不動產空間去化量不增反減，資產閒置未利用情形日益加劇，已嚴重侵蝕該基金當期及未來獲利能力。

(五)臺北市府於提供本院詢問之書面資料表示：臺北市審計處於102年抽查土地開發基金時，該府捷運局管有之捷運商用不動產計162戶，其中113戶完成標租，出租率69.75%。嗣該局調整內部業務分工暨積極辦理招租，迄105年5月止，所管捷運商用不動產中，位於臺北市者計133戶，出租130戶，出租率97.24% (戶數比)；位於新北市計53戶，出租34戶，出租率64.15%，全部共計186戶，出租164戶，平均出租率88.17%等語。惟據該府所提供之相關數據顯示，上開捷運商用不動產102年至104年間之整體空置率⁶分別為36.06%、34.38%、28.13%，3年總平均空置率為32.86%，臺北市及新北市分別為18.91%、62.93%，均遠高於國泰房地產指數之6.73%、15.08%。單獨計算新北市部分，其空置率更連續3年超過6成(如表1)。就類別進行分析，商場、店鋪及辦公室之空置率均有偏高的情形(如表2)。

⁶ 經臺北市府於提供本院詢問之書面資料再度確認其正確性。

表1 臺北市政府捷運局管有之捷運商用不動產空置率與國泰房地產指數之「市場行情空置率」比較表

單位：%

區域	102年		103年		104年		102-104	
	A	B	A	B	A	B	A	B
臺北市	8.27	23.33	6.37	20.8	5.54	12.6	6.73	18.91
新北市	13.17	62.76	18.9	63.18	13.18	62.85	15.08	62.93
整體	-	36.06	-	34.38	-	28.13	-	32.86

A：國泰房地產指數。

B：臺北市政府捷運局管有商用不動產空置率，未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷5）。

資料來源：本院參據臺北市政府提供本院105年6月21日詢問之書面資料及105年6月28日府授捷財字第10530991700號函修正。

表2 臺北市政府捷運局管有之捷運商用不動產之空置率-不動產類型

單位：%

類別	102年	103年	104年
商場	59.06	52.69	43.62
臺北市	51.48	37.04	13.78
新北市	65.03	65.03	67.14
店舖	19.78	25.75	16.33
臺北市	19.78	25.75	16.33
辦公室	18.40	20.15	17.24
臺北市	11.51	13.37	11.78
新北市	55.99	57.65	50.00

註：本表未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷5）

資料來源：本院參據臺北市政府提供本院105年6月21日詢問之書面資料修正。

(六)此外，臺北市政府捷運局經營之捷運商用不動產中，屬於商場得出租或終止租約後逾6個月未出租，且於102年至104年度有空置情形者，計有七張站（捷10、11）、公館站（交11）、頂溪站（捷3）及港墘站（交9）等4站，粗估該等商場102至104年空置期間，除未能收取租金收入2億5,509萬6,685元外，尚須負擔水、電及管理費3,831萬800元，共計減少土地開發基金利益2億9,340萬7,485元。其中港墘站（交9）地上1樓及3樓，完工後迄105年5

月31日止從未出租。另一般事務所⁷及店舖得出租或終止租約後逾6個月未出租，且於102年至104年度有空置情形者，計有大安站（交6）、後山埤站（交25）、古亭站（交14）、古亭站（交15）、新店區公所站（捷22）、景美站（交3）、公館站（交11）、行天宮站（捷5）、臺電大樓站（交13）、行天宮站（捷7）、忠孝新生站（捷14）、頂溪站（捷2）、大安站（捷3）及景安站（捷5）等14站，粗估該等一般事務所及店舖⁸，於102年至104年空置期間，除未能收取租金收入1億1,323萬1,549元，另需負擔之水、電及管理費為1,358萬3,413元，共計減少土開基金利益1億2,681萬4,962元。其中新店區公所（捷22）地上3樓3、頂溪站（捷2）地上5樓，完工後迄105年5月31日止從未出租。惟該府表示，空置損失期計算，除新交屋基地，因需辦理不動產總值及年租率鑑價及審議、年租率及租金報府等，作業期需多6個月外，餘提前解約或租約到期重新招租之租賃標的物，除扣除6個月重新招租期、使用準備期後，再依市場機制扣除空置率，重新計算商場、一般事務所及店舖102年至104年度合理空置期間損失分別估算結果，合理減少土地開發基金利益金額分別為1億9,080萬3,883元、8,284萬2,990元（如表3）。

⁷ 臺北市政府提供本院105年6月21日詢問之書面資料稱：「使用執照登載使用用途為『一般事務所』，依規定可供作為『辦公室』使用。」

⁸ 未包含配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷5）。

表3 本院與臺北市政府估算商場、一般事務所及店鋪「空置期間損失」比較表
(102年-104年)

單位：元

目前使用執照 登載使用用途	空置期間損失	
	監察院估算數	捷運局估計數
商場	293,407,485	190,803,883
一般事務所及店鋪	126,814,962	82,842,990
小計	420,222,447	273,646,873

資料來源：本院參據臺北市政府105年6月28日府授捷財字第10530991700號函修正。

(七)綜上，臺北市政府捷運局經營之捷運商用不動產，102年總值為150億餘元⁹，實際建物出租毛利僅2億餘元，租金收益報酬率僅1.39%；且102年至104年整體空置率分別為36.06%、34.38%及28.13%，三年總平均空置率為32.86%，臺北市及新北市分別為18.91%、62.93%，均遠高於國泰房地產指數之6.73%、15.08%。又部分不動產得出租或終止租約後逾6個月未出租，甚有完工後從未出租者，自102年起至104年止空置期間之損失，本院估算達4億2,000餘萬元，捷運局估算（扣除6個月作業期間、6個月重新招租期、使用準備期，依市場機制扣除空置率）為2億7,000萬餘元。該局長年經營管理不善，洵有怠失。

二、部分臺北市政府捷運局經營之商用不動產由於辦公室坪數太大或太小、無附屬停車位、管理費偏高、公設比過高、餐廳設於3、4樓、招標對象限於文創產業、無臨時卸貨區等原因，規劃設計未能確實符合市場之

⁹ 依審計部104年11月3日台審部覆字第1040059191號函，未包含為配合捷運環狀線捷運工程施工，暫緩招租之景安站（捷5）及雖已完工交屋開業營運，但尚未與投資人談妥權益分配之徐匯中學站（捷1）。另臺北市政府105年3月30日府授捷財字第10510927400號函附資料，後續新增南京復興站（捷4）及經鑑估調整之忠孝復興站（BR4）後，104年不動產總值為191億4,904萬餘元。

需求，在經營管理上，欠缺有效的誘因，致使空置率多年居高不下，迄今仍未提出有效對策，核有不當。

(一)「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金收支保管及運用自治條例」第1條規定：「為有效推動臺北都會區大眾捷運系統路線、場、站土地及毗鄰地區土地開發（以下簡稱捷運土地開發）業務，以配合大眾捷運系統之興建，依大眾捷運法及大眾捷運系統土地開發辦法相關規定，特設置臺北都會區大眾捷運系統土地開發基金……。」第2條第1項規定：「本基金為預算法第4條第1項第2款第1目所定之營業基金，以臺北市政府（以下簡稱市政府）為主管機關，市政府捷運工程局為管理機關。」中央政府特種基金管理準則第3條第1項規定：「營業基金應依企業化經營原則，提升營運績效，除獨占性或依政策設置者以追求合理盈餘為目標外，應以追求最高盈餘為目標。」故依上開自治條例設立之土地開發基金，係作為推動捷運土地開發業務之用，以達到有效利用土地資源、促進地區發展、順利取得捷運工程用地以及挹注政府財政之目的，該基金係屬預算法第4條所規定之營業基金，依照上開特種基金管理準則規定，營業基金應採企業化經營，並以追求最高盈餘為目標。

(二)我國現行大眾捷運系統土地開發，主要係採自行開發或公告徵求投資人合作開發，已如上述。而除了合作開發，需有適當的權益分配及價值轉換的計算方式外，整體而言，開發能否成功，取決於開發前是否進行詳細之基礎分析與市場研究，以瞭解市場總體概況、分佈及發展性，針對其規模、等級，配合站體開發區之特性，就潛在不動產發展進行需求分析，以設計符合該區域實際需求之產品，吸引投

資者參與或需求者承租。開發完成後則應重視不動產之經營管理，維持良好的環境及便利性，加上其他諸如承租條件、空間利用、大樓設施、事務設備、多元服務等誘因，以確保永續經營，獲取穩定利潤，達成基金設立之目的。

(三)一般而言，商用不動產包括辦公大樓、百貨公司、商場、購物中心等，其開發配置、經營及進駐型態，依基本需要之面積與空間要求特性而異。臺北市政府針對空置率高之捷運商用不動產檢討分析結果指出：新店區公所站（捷22）位處新店區邊陲地帶，該區域之行業多屬中小企業，公司規模人數較少，大坪數辦公室相對市場需求較低，潛在客源評估，仍以具地緣性客戶為主；頂溪站（捷2）位於新北市頂溪商圈，店面需求高，對辦公室僅零星需求，無附屬車位、管理費偏高，且該府擁有11戶，以致未能完全出租；公館站（交11）可能為當地對小型事務所需求不高且同類型不動產過多（同棟即有254戶事務所），以致增加出租困難度；頂溪站（捷3）使用執照為餐廳，因位於地上3、4樓，可及性差，極少人看屋；七張站（捷10, 11）原將地上2至5樓商場限定招標對象為文創產業，嗣經辦理4次開標作業均無人投標，乃解除文創業限制，以原核定使用用途「商場」辦理招租；淡水站2戶商場總面積約1,186坪，因面積過大不易招租；港墘站（交9）公設比過高（約32%）及承租面積過大，除非大型企業且長時間入駐，否則難負擔高額租金及押標金等語。顯見多數空置率高之捷運商用不動產，其規劃設計並未能確實符合市場之需求。

(四)本案於履勘捷運新店區公所站（捷22）商用不動產時，有承租戶表示公共區域之設備（例如：飲水機）

不足，臺北市政府表示：該府取得此商用不動產時，各樓層公共設施即設有飲水機，理應由大樓成立管理委員會負責維護保養，惟管理委員會認為該公共設施屬捷運局管有範圍，且樓上住戶亦無以管理費支付公共飲水機案例，爰不同意維護，為維持該不動產之出租品質及回應承租戶之要求，捷運局於 98 年度曾編列「飲水機設備保養維護及其他雜項設備維護」費用 9 萬 3,000 元，惟因市議會於審查該項預算時，認為更換飲水機濾心屬耗材應由承租戶負責更換，不應由公務機關編列預算支應，故將該項預算刪除，其後雖經該局積極協調管理委員會及各承租戶飲水機之保養方式，惜遲遲無法達成共識等語。另有承租戶反應：不動產四周未劃設卸貨區，致無法卸貨等語。該府表示：大樓管理委員會曾向新北市政府申請增設「臨時卸貨區」停車格，經新北市政府現勘，考量周邊人車流量及民眾搭乘大眾交通工具需求，建議維持現狀。在無法取得卸貨停車位情況下，權宜措施為由承租人取得管理中心同意，貨物可暫置於大樓公共區域等語。嗣新北市政府交通局於本院 105 年 6 月 21 日詢問時表示：現在改善方式，是在附近尋求卸貨停車格，供公眾使用，以解決此捷運聯開大樓無卸貨停車格的問題等語。另新北市政府提供本院詢問之書面資料亦稱：經臺北市政府捷運局檢視新北市境內各聯合開發案，表示頂溪站(捷 2)開發大樓亦有類同卸貨需求，後續新北市政府交通局將邀臺北市政府捷運局、交通執法單位(新北市政府警察局永和分局)、區公所、當地里辦公處與聯開案大樓管理委員會共同研商處理等語。

(五)綜上，部分臺北市政府捷運局經管之商用不動產由於辦公室坪數太大或太小、無附屬停車位、管理費偏高、公設比過高、餐廳設於 3、4 樓、招標對象限於文創產業、無臨時卸貨區等原因，規劃設計未能確實符合市場之需求，在經營管理上，欠缺有效的誘因，致使空置率多年居高不下，迄今仍未提出有效對策，核有不當。

綜合上述，臺北市政府捷運局經管之大眾捷運系統土地開發公有商用不動產，102 年至 104 年之空置率，均遠高於國泰房地產指數。且部分不動產得出租或終止租約後逾 6 個月未出租，甚有完工後從未出租者，產生鉅額空置期間之損失。又部分不動產規劃設計未能確實符合市場之需求，在經營管理上，欠缺有效的誘因，致使空置率多年居高不下，迄今仍未提出有效對策，均核有不當。爰依監察法第 24 條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：高鳳仙