

調查報告

壹、案由：據審計部105年度中央政府總決算審核報告，交通部臺灣鐵路管理局新（改）建車站申請車站多目標使用，有助增裕營收，惟部分車站於通車啟用後始規劃申辦車站空間多目標使用，耽延車站商業空間招商營運時程。究係內部作業規範未臻完備，抑或執行管控鬆散，容有進一步瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案經調閱審計部及交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）等機關卷證資料，並分別於民國（下同）107年1月8日赴臺鐵局基隆站、七堵站、竹北站，以及同年月23日赴臺東站、鹿野站、關山站、池上站現地履勘，嗣後於107年4月9日詢問臺鐵局何獻霖副局長及相關業管人員，茲綜整調查事實如下：

一、臺鐵局於新（改）建車站時未能事先審慎規劃，肇致部分車站因多目標使用耽擱延誤，致令商業使用空間長期閒置；又部分車站站體設計過於龐大，不符實需，允應檢討改進，以免淪為蚊子館閒置。

（一）為列管追蹤閒置之公共設施，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，94年8月17日行政院第2953次院會，院長指示行政院公共工程委員會（下稱工程會）會同相關機關，組成專案小組，逐案檢討閒置之公共設施，並研究以委外方式辦理，以減少浪費閒置情況。其後訂定「行政院活化閒置公共設施推動方案」（95.2.14）、「公共設施閒置空間之活化及防範策略方案」（99.11.22）、「行政院活化閒置公共設施續處作法」（102.5.31）及「公共設施閒置空間之活化及

防範策略精進措施」(103.2.25)，迄今各機關活化個案作業推動情形，工程會仍每季持續開會滾動式檢討列管。

(二)臺鐵局近年推動捷運化政策，辦理臺鐵都會區捷運化暨區域鐵路先期建設計畫及後續計畫等，辦理重點為車站站場路線旅運設施改善工程、新增通勤車站等，業已陸續完工啟用，各車站商業空間依其坐落土地之使用區分分類，屬車站專用區者，依該車站專用區核定之使用項目可作商業用途；屬鐵路用地者，在營運業務必須之附屬設施範圍，不影響行車或公共安全者，可供商業使用（內政部67年9月1日臺內營字第80517號函示），並依都市計畫公共設施用地多目標使用辦法規定，備具申請書及公共設施用地多目標使用計畫向直轄市、縣（市）政府申請核准。嗣據審計部函報臺鐵局辦理新改建之部分車站，於通車啟用後或接近車站啟用時間始規劃申辦車站空間多目標使用，耽延車站商業空間招商營運時程，案經本院於107年1月8日選定站體規模較大的基隆站、七堵站實地履勘瞭解如下（基隆及七堵站履勘照片如附件1）：

1、基隆站：新站啟用日期104年6月29日，臺鐵局表示，該站多目標使用申請規劃作業於104年4月啟動，嗣陸續提送多目標使用書圖予基隆市政府，請該府核發許可，惟該府近又以107年3月14日基府都計貳字第1070207211號函送新審查意見，請該局檢討。對於為何於車站啟用後或接近車站啟用時間始規劃申辦一節，該局表示，該站係配合基隆火車站暨西二西三碼頭都市更新案將車站站體南移200公尺，該都市更新案之都市計畫變更案於96年12月25日經內政部核定未發布實

施，該鐵路用地擬變更為交通轉運專用區及港埠商旅客運專用區，即可作商業使用，惟因都市更新案招商未成，基隆火車新站完工後，都市計畫變更案仍未發布實施，以致須辦理多目標使用申請。至車站商業空間招商部分，該站原規劃與七堵站合併辦理招標，但歷經3次招標（106年6月1日至同年10月11日）皆因無人投標而流標，第4次起改採2站分別辦理招標，惟第4、5次亦流標，現辦理第6次招標中（底價減至每月37萬元），預定107年12月31日前完成標脫。

2、七堵站：新站啟用日期96年1月21日，臺鐵局表示，該站多目標使用申請規劃作業於103年10月啟動，基隆市政府已於105年10月27日核准多目標使用申請。對於為何於車站啟用後或接近車站啟用時間始規劃申辦一節，該局表示，該站通車啟用後，1樓旅運服務空間即由該局餐旅服務總所所以販賣部名義委外出租予統一超商經營管理，毋須申辦多目標使用，嗣後為加強利用七堵站前大樓2樓空間，即併1樓旅運服務空間向基隆市政府申請多目標使用。至車站商業空間招商部分，該站原規劃與基隆站合併辦理招標過程同前述，第4次起改採2站分別辦理招標，惟第4、5次（底價每月18萬元）亦流標，現重新研擬招標條件，先就地點較佳之4間店面辦理備標，俟標租成功後以活絡該車站商機，再將其餘店面辦理招商，預定107年12月31日前完成標脫。

(三)惟基隆、七堵兩站站體規模大小經查，兩站等級位階均為一等站，基隆站站體建築面積5,301.54平方公尺，七堵站24,390.28平方公尺；旅客運量基隆站106年日平均進站人數7,941人，七堵站5,870人，但

七堵站招商面積為2,656.82平方公尺，遠大於基隆站之1,605.8平方公尺，嗣據本院於107年1月8日履勘七堵站發現，除少數幾間店舖已出租外，1樓通道兩側長條商店街空蕩閒置，目標極為顯著，究該站旅運量及消費型態能否支持發揮經濟效益，經詢據臺鐵局表示：1.七堵車站為西部幹線始發站，106年度七堵站每日平均上下車人次約1萬1,875人，人次排名第30名，且多為通勤旅客及學生，因該站商機尚未形成，歷經多次流標，現將重新研議招標條件，先就地點較佳之4間店面辦理備標，俟標租成功後以活絡該車站商機，再將其餘店面辦理招商。2.新七堵車站（含旅客服務廊道），原已依基隆市議會提議增設商店街（85基府工土字第048190號函），於88年特種建築物已審議通過，但後續為順應七堵地區當地民意，經多次公開說明會協調後，最後達成以下結論：（1）新七堵車站原有旅客服務廊道及停車場面積加大。（2）為維持原有位於光明路側之前站概念，增設光明路側之售票大廳。（3）在新增設的光明路側之售票大廳上方3、4樓設置里民活動中心，以回饋當地居民活動空間，案經行政院93年2月25日院臺內字第0930007572號函同意。至針對審計部查核意見，該局表示業已函復審計部檢討措施略以：該局已於104年12月9日召開「本局都市計畫公共設施用地多目標使用業務權責分工」，並於規劃階段即加入討論；另與交通部鐵路改建工程局（下稱鐵工局）開會研訂「各等級車站空間面積量化表」，將車站轉乘、旅運及站務空間大小作一原則性規範，避免設計規劃與實際使用上有落差。

（四）綜上，有關審計部函報臺鐵局辦理新（改）建車站

申請多目標使用，部分車站於通車啟用後或接近車站啟用時間始規劃申辦多目標使用一節，該局未能事先審慎規劃，肇致部分車站因多目標使用耽擱延誤，致令商業使用空間長期間置，雖據該局說明車站多目標使用係首次興辦，未來將提前規劃並致力協調縣市政府所需，嗣後又已加速辦理，惟該局仍須深切檢討；又部分車站站體設計過於龐大，不符實需，造成現今招商困境，允應設法突破改進，以免淪為蚊子館閒置。

二、**臺鐵局允宜善用車站地理優勢，積極與地方政府共同合作，規劃所屬車站多目標使用符合地方發展需求，或與在地著名景點結合與串聯，共同推展各地觀光旅遊，俾吸引更多旅客到訪，促進地方發展。**

(一)按都市計畫法第30條第2項規定：「公共設施用地得作多目標使用，其用地類別、使用項目、准許條件、作業方法及辦理程序等事項之辦法，由內政部定之。」另都市計畫公共設施用地多目標使用辦法第4條規定：「申請公共設施用地作多目標使用者，應……向該管直轄市、縣(市)政府申請核准……。」同辦法附表甲、立體多目標使用規定車站可申辦多目標使用項目：「一、停車場、電動汽機車充電站及電池交換站。二、一般辦公處所。三、資源回收站。四、配電場所、變電所及其必要之機電設施。五、休閒運動設施。六、旅遊服務。七、銀行及保險服務。八、餐飲服務。九、特產展售及便利商店。十、補習班。十一、百貨商場、商店街、超級市場。十二、旅館、一般觀光旅館、國際觀光旅館。十三、自行車租售、補給及修理服務。十四、公共使用。」是以臺鐵局得就所屬鐵路車站規劃多目標使用，並取得直轄市、縣(市)政府核准後辦理，

合先敘明。

- (二)臺灣鐵路歷史悠久，許多車站蘊含歷史意義且滿布歲月痕跡，車站本身就是一個受民眾歡迎的觀光景點，如新竹站、嘉義站、菁桐站、合興站、追分站、後壁站、林鳳營站及竹田站等，不勝枚舉。又臺鐵局早期推動鐵道懷舊之旅，在平溪線結合在地平溪天燈及菁桐廢煤礦坑景點，每年吸引無數遊客到訪。內灣線與集集線亦能與當地旅遊景點結合，促進觀光發展。阿里山森林鐵路更是舉世聞名，一生必去一次的熱門景點。臺鐵局將這些較不具交通運輸功能的鐵路支線轉型為觀光旅遊路線經營，使民眾除能利用鐵道作為交通運輸工具外，亦能將乘坐火車也當作親子同樂的懷舊歷程之一，極富教育及休閒功能。再者，源於小說內容的「永康-保安」車票，盛極一時，其後發展出「追分-成功」、「富貴-榮華」車票或飾品，均為民眾所喜愛之商品。又近年來通訊軟體發達，每每因為1張照片、1篇文章或1則報導即可造就1個受歡迎的景點，如南迴線的多良站，因為火車穿越山海之間的美景聞名，縱臺鐵局已核定廢站，假日期間遊客仍絡繹不絕。近期該局復推出郵輪式列車的乘坐旅遊形式，突破以往列車到站即開模式，以類似遠洋郵輪停泊於各港口一段時間再續開往下一港口之方式，開行特定之列車，選定數個可以停留賞景之車站，作一段時間之停留，讓旅客下車（或車上）欣賞車站週邊風光後，再開往下一目的地¹，期望藉此提供民眾另一種旅遊形式的選擇。說明臺鐵局應與地方政府相互合作，共同推動在地觀光，以達成共好共榮的雙贏目標，

¹ 資料來源：交通部臺灣鐵路管理局網站（<https://www.railway.gov.tw/>）。

臺灣鐵道之旅地圖如附件2。

(三)有關審計部函報臺鐵局之臺東、鹿野、關山及池上4改建車站，部分已申請核准多目標使用，惟未能積極辦理招租一節，嗣據本院於107年1月23日赴該4改建車站履勘，據臺鐵局人員表示，該4站多目標使用申請係鐵工局於100年辦理「花東線鐵路整體服務效能提升計畫」時申辦，經臺東縣政府於同年同意辦理。經查，前揭4站每日平均上下車人次流量分別為臺東站約1萬人、鹿野站約500人，關山及池上站則約為1,000人，除臺東站外，其餘3站屬於旅客流量較少的小站。然而鹿野站鄰近鹿野高台，是東部地區熱門的熱氣球搭乘景點；關山站附近有關山分局設置的「關警史蹟文物館」、臺鐵站長宿舍及親水公園等景點，自行車旅遊路線規劃完善且聞名；池上站則可與周遭池上農會風味餐、大波池、伯朗大道、金城武樹及蔡依林樹等網路熱門推薦觀光景點相結合，且池上車站站體新穎，獨特的拱型挑高屋頂，以及站體內展示之書畫，車站本身就是一個值得遊覽的空間；連同臺東站與臺東市各景點串聯，將可規劃為旅遊觀光路線。據臺鐵局查復，目前關山、鹿野站的商業空間及自行車補給站已標租，刻正裝潢籌辦中，預計107年5月營業；臺東站之自行車補給站鐵工局改建施工中，池上站之自行車補給站則尚未驗收。未來前揭各站陸續完成後，將能提供民眾遊憩與休閒的好去處，臺鐵局於該4處車站多目標使用規劃設置自行車補給站，提供民眾休息及補給，以支援在地觀光，其理念與作法應予肯定。

(四)爰此，臺鐵局新建或改建車站規劃站體空間多目標使用時，允宜與地方政府密切配合，依據都市計畫

公共設施用地多目標使用辦法相關規定，考量地方發展需要，審慎規劃，共同促進地方發展，避免成為閒置空間。如本院履勘時臺鐵局表示，七堵車站站前大樓2樓共981平方公尺空間，擬出租為私人公司一般辦公處所或公務機關辦公室使用，惟查據都市計畫公共設施用地多目標使用辦法附表所列，並無私人公司一般辦公處所的多目標使用項目，該局亦無法協調任何公務機關遷入辦公，顯示臺鐵局於該站站體興建規劃時，即未能審慎思考，肇致七堵站空間多目標使用除無助於地方發展，更有閒置之虞，允應切實檢討改進。

- (五)綜上，鐵路車站早期每為地方繁榮發展之起始點，又經常位於在地交通之樞紐位置，鐵路非僅有運輸旅客之功能，亦能配合地方發展需求，臺鐵局允宜善用車站地理優勢，積極與地方政府共同合作，規劃所屬車站多目標使用符合地方發展需求，或與在地著名景點結合與串聯，共同推展各地觀光旅遊，俾吸引更多旅客到訪，促進地方發展。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請交通部臺灣鐵路管理局確實檢討改進見復。
- 二、調查意見函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：方萬富

李月德

江明蒼