

調查意見：

位於高雄市旗山區（即 99 年 12 月 25 日縣市合併前之高雄縣旗山鎮）之「武德殿」，原建築興建於民國（下同）23 年（西元 1934 年），當時台灣仍為日治時期，是旗山地區（日治時期隸屬旗山郡）提供日裔軍警等使用之「武道場」。日本殖民台灣期間，警察機關是其施行殖民統治之重要機構之一，日本統治地區之地方警察機關皆興建「武德殿」，作為武藝訓練場地。台灣光復後，各地方之「武德殿」建築陸續毀損，現今已甚少留存。旗山「武德殿」原建築於光復後仍獲保留，然卻於 83 年 10 月遭遇火災，木構架屋頂燒毀，僅餘加強磚造壁體及樑柱與後方附屬建物。為復建「武德殿」，原旗山鎮公所遂於 88 至 90 年間，向當時高雄縣政府申請經費補助，縣府層轉內政部營建署，申請以「擴大國內需求方案—創造城鄉新風貌計畫」，補助該公所辦理「旗山鎮武德殿及石拱圈造亭仔腳復建計畫」。該復建計畫工程於 89 年 9 月 8 日開工、90 年 8 月 23 日完工、91 年 1 月 4 日完成驗收，總經費計新台幣（下同）3,204 萬餘元。本件工程完工後，原旗山鎮公所並分別自 91 年 9 月 2 日起至 94 年 9 月 1 日止，及自 94 年 10 月 21 日起至 98 年 10 月 20 日止，共分 2 期，將復建後之新「武德殿」建築，委託民間業者辦理經營管理。

審計部前台灣省高雄縣審計室先後於 97 年及 99 年派員查核原旗山鎮公所上揭「旗山鎮武德殿及石拱圈造亭仔腳復建計畫」及委託民間業者辦理經營管理情形，認為涉有下列缺失：本案復建工程規劃設計不當，肇致工程完工後整棟建物不切實用，影響武德殿展演功能及空間使用效益、該公所未落實督導考核委外廠商經營情形，導致本案武德殿淪落為餐飲場所，與契約規範之藝文展演目的未合、放任廠商占用公有區域違法興建違章建築設施營業、廠商未如期繳交權利金，經通知終止契約後，仍持續營業及欠繳權利金、設備未妥善管理維護，致遭竊破壞等情，以 100 年 5 月 6 日台審部覆字第 1000000598 號函請本院處理，經值日委

員核示輪派調查。

案經本院於100年8月23日約詢高雄市旗山區公所區長及經建課課長、高雄市立圖書館旗山分館主任、內政部營建署都市計畫組等相關業務主管人員，並詳閱審計部前台灣省高雄縣審計室97至99年期間查核本案相關報告及審核通知，與原高雄縣旗山鎮公所89至99年辦理本案《復建計畫書》及《委託經營管理契約書》等相關書圖函件與法令規定，業調查竣事，茲將本院調查意見臚列如后：

一、原高雄縣旗山鎮公所為爭取內政部營建署經費補助，以辦理本案「武德殿」復建工程，乃依該署之審核意見修正設計內容，將該殿屋頂復建方式由原提「按舊貌採屋瓦木構架」，變更為「玻璃帷幕造型」，卻未妥善處理聚熱問題，導致修復後室內空間悶熱，無法發揮藝文展場之功能，內政部營建署負責本案規劃設計審核，卻衍生屋頂復建方式不當結果，原旗山鎮公所修改原提之復建方式，卻另提不當方案，均有缺失，自應檢討，勿重蹈覆轍。

(一)縣市合併前之高雄縣旗山鎮公所為將83年時遭火毀損的「武德殿」建築復建，於87年間提出「高雄縣旗山鎮武德殿復建計畫」向內政部營建署「擴大國內需求方案—創造城鄉新風貌計畫」專案，爭取經費補助。初由內政部營建署於88年補助本案規劃設計費270萬元整，該公所嗣於88年8月經招標評選後委託黃漢雄建築師事務所辦理規劃設計，並於89年3月檢附《高雄縣旗山鎮「武德殿」復建計畫細部計畫書》函送內政部營建署審核。

(二)本件89年3月由計畫執行單位即當時高雄縣旗山鎮公所提出之《細部計畫書》〈貳、二、復建原則與目標〉內容略以：「武德殿的復建原則應該遵循忠於原有建築形貌、材料與構造特色之精神，於現有建築殘構上重新復原。基於上述原則，針對武德殿復建擬定下列目標：一、據實的恢

復武德殿建築外觀與內部空間精神。二、規劃新的場所活動設施，賦予歷史建築物的新生命力…」及〈伍、規劃構想〉略以：「1、武德殿按原有形貌、構造及材料復原。…」，並檢閱該計畫書所附武德殿復原工程細部圖說。前揭書圖文件資料均顯示：針對本案「武德殿」燬損「屋頂」部分之復建方案，係採「按舊貌屋瓦木構架」復原方式規劃設計，但嗣後實際執行復建之結果，卻變成「玻璃帷幕屋頂」，與原貌迥異，此實際復建狀況經審計單位查核認為屬「規劃設計不當，肇致完工後整棟建物不切實用，影響武德殿展演功能及空間使用效益」，故必須究明本案復建計畫自最初「按舊貌屋瓦木構架復原方式」轉變為「玻璃帷幕屋頂」之原因及其理由。

- (三)查內政部營建署為辦理「擴大國內需求方案—創造城鄉新風貌計畫」專案，由相關領域專家學者共同組成該計畫督導顧問團，於89年4月至本件「旗山鎮武德殿及石拱圈造亭仔腳復建計畫」現場勘查並審核原高雄縣旗山鎮公所提出之前揭計畫書圖。審核內容略以：「1、武德殿屬於歷史性建築，而非古蹟…但本案卻投入大部（分）經費於武德殿原貌之修復與整修，並無著墨地區環境整體規劃及都市經營部分…3、本案經與鎮長與設計單位協商，要求變更及修正內容，以武德殿及周邊都市空間環境特色的塑造為主體…再決定武德殿的維修方式…」等語，致使原高雄縣旗山鎮公所依據前開審查意見修改復建方式，另提替選方案，將本案武德殿屋頂復建方式由原提「按舊貌採屋瓦木構架」變更為「玻璃帷幕造型」，並將修改計畫書件再送請內政部營建署審查。該署嗣於89年6月再召開審查會議，認為本件修正計畫案「係採文化地景之都市活動規劃設計，尚符合城鄉景觀風貌補助政策，請儘速依照…各點：1、請加強以綠建築工法設計施工…據以修正規劃設計及研提

工程預算書圖，洽請本補助計畫督導顧問團確定後，迅即辦理發包作業，依限趕辦完成，免再報署核備」，遂由該公所於 89 年 6 月 30 日按修改後規劃設計案依限期完成招標作業，91 年 1 月完成驗收。依上可見，本案「武德殿」屋頂以「玻璃帷幕造型」施作，係肇因於原高雄縣旗山鎮公所依據內政部營建署補助計畫督導顧問團審核意見，修改原按舊貌黑瓦屋頂復建之初始計畫，另提替代方案而形成。

(四)次查實際施作完成之「玻璃帷幕造型」屋頂，雖具有現代式外觀，卻未能妥善處理南台灣日照強烈、玻璃帷幕屋頂長期日照透光聚熱問題，欠缺有效遮蔭排熱設計，導致修復後室內空間產生悶熱現象，不適宜提供需有適當溫控環境之繪畫、書法等作品展示，使原訂復建後該殿可作為藝文展場空間之使用效益無法發揮。致使原高雄縣旗山鎮公所於 99 年 5 月再以「玻璃罩屋頂於白天陽光照射時容易聚熱且不易排出致使室內溫度飆高，造成室內空間無法使用，且屋頂型式非原來形貌，與附近古蹟聚落環境不協調…故本案擬將採光玻璃屋頂全面拆除，恢復為原形貌（木構架鋪設屋瓦）」為由，函請當時高雄縣政府補助「武德殿」現況屋頂拆除、再次更新之工程經費 1,251 萬餘元，惟遭該府以「本案武德殿非縣府公告之古蹟或歷史建築，現況是否具文化資產價值尚需經審議認定」、「財源籌措困難」等理由，於 99 年 5 月函復否准補助。本案「武德殿」現況屋頂仍為「玻璃帷幕造型」。

(五)縣市合併前之高雄縣旗山鎮公所為爭取內政部營建署經費補助，以辦理轄區日據時期遺留但部分遭火毀損之「武德殿」建築復建工程，乃依從該署「擴大國內需求方案—創造城鄉新風貌計畫」督導顧問團要求變更及修正設計內容之審核意見，將本案「武德殿」屋頂復建方式由原提「按

舊貌採屋瓦木構架」變更為「玻璃帷幕造型」，並因此取得經費且按變更後圖樣竣工，但因南台灣日照強烈，玻璃帷幕屋頂未能妥善處理聚熱問題，導致修復後室內空間悶熱，無法發揮藝文展場之功能，內政部營建署負責本案復建工程規劃設計審核，卻衍生屋頂復建方式不當之結果，原高雄縣旗山鎮公所為爭取補助修改原提之復建方式，卻另提不當方案，確屬缺失，均應檢討並勿重蹈覆轍。

二、原高雄縣旗山鎮公所辦理本案「武德殿」先後 2 次委外經營管理事務時，未釐清委外營運應以辦理「藝文展演」活動為主要目標，以發揮該殿復建目的，又所擬訂契約條款未能有效約束受託業者，致使本案淪為餐館經營場所，喪失提供地方藝文活動之功能，實屬違失。

(一)原高雄縣旗山鎮公所為加強本案「武德殿」（含周圍庭園）之維護管理，發揮場地功能，並以企業經營管理為原則，爰於 91 年制定「高雄縣旗山鎮鎮有武德殿委託經營管理辦法」（該辦法第 1 條參照），作為委外辦理經營管理之依據，該管理辦法並經當時旗山鎮民代表會 91 年 5 月第 16 屆第 8 次定期會審議通過。

(二)依據上揭「委託經營管理辦法」規定，委託經營管理以 4 年為一期簽訂契約，期滿重新辦理招標，受託者應接受該公所之監督考核，並得於核准之範圍，從事四類行為，包括：(1) 藝文展演，(2) 紀念品、書報、玩具、藝術品之展演，(3) 簡易餐飲服務，除調理過程不得有污染行為外，販售價格並須報公所核備，(4) 其他經公所同意之合法營業項目（該辦法第 4 條、第 5 條、第 13 條參照）。該公所先後經 2 期招標，第 1 期自 91 年 9 月 2 日至 94 年 9 月 2 日（與楊東明君簽訂委託經營管理契約，契約期間 3 年）、第 2 期自 94 年 10 月 21 日至 98 年 10 月 20 日（與黃教芳君簽訂契約，契約期間 4 年）辦理本案「武德殿」

及其周邊庭園（面積共 1,890 m²，約 572 坪），辦理委託經營，以服務一般民眾。

(三)然經審計部前台灣省高雄縣審計室於 97 年 1 月現地抽查發現，該公所針對本案「武德殿」設施委外辦理經營管理事務，對於受託廠商經營狀況、營業項目及履約情形，卻未派員定期或不定期實施監督考核，導致殿內大廳及出入正門口均遭受託業者擺滿餐桌椅，未顧慮該址提供藝文展覽時之動線流暢性，將原訂復建後「武德殿」場所用以展演之目的，實質變更為以餐館經營為主，喪失提供地方藝文活動之功能。審計單位並據媒體已揭露資訊查核發現，第 1 期受託業者僅於 91 年 11 月、12 月間辦理過 2 場展覽，92 年 5 月起未有藝文展演，業者並將相關空間改裝成餐廳型式，且於前庭園搭設棚架擴充餐飲空間；而第 2 期受託業者同樣繼續以餐廳經營為主，藝文展演空間改以接受民眾或機關、學校申請始開放，業已喪失復建後「武德殿」場所提供展演之功能。

(四)又依據原高雄縣旗山鎮公所（即甲方）與先後 2 期受託業者（均稱乙方）所訂本案契約條款，甲方核准乙方得從事之行為除「藝文展演」外，亦包括「簡易餐飲服務」，且兩項行為並無區分主從，亦未約定「藝文展演」之辦理次數或將其列為主要推廣事項，在乙方負有於契約期間繳納「權利金」義務之營運成本壓力下，本案先後 2 期受託業者均以經營「餐飲」為主要營運行為，且該公所雖曾於前揭「委託經營管理辦法」規定受託者應接受該公所之監督考核，卻未將此項甲方監督考核權列入契約內容，並訂定相關罰則，致乙方怠於辦理「藝文展演」活動、並擴充「餐飲」經營行為時，雖已悖復建「武德殿」係為提供地方藝文活動場所之原訂目標，卻非屬違反契約之經營行為，實屬違失。

三、原高雄縣旗山鎮公所未能有效管控先後 2 期受託經營管理本案「武德殿」之業者，致使該殿周邊遭業者擅搭違章建築，該公所辦理本案委外經營事務，長期欠缺有效監督考核機制及作為，確屬違失。

(一)依據原高雄縣旗山鎮公所與第 1 期受託經營管理業者簽訂之「高雄縣旗山鎮公所鎮有武德殿委託經營管理契約書」第 5 條規定，受託業者（即契約乙方）為推展工作需要，於不影響建築結構、公共安全及環境衛生之原則下，經該公所（即契約甲方）核可後，得變更、增添設備及消耗品。

(二)第 1 期受託業者曾按上揭契約第 5 條規定，於 91 年 10 月向甲方該公所申請於本案「武德殿」增設設施及設備，嗣由該公所於同年 12 月函復，請乙方依建築法規定辦理。惟該業者卻未依建築法令，向縣府申請建築許可，即擅自增建餐廳空間、戶外庭園棚架等設施。該公所卻僅於 92 年 7 月函報縣府促請依違章建築處理，而未能積極制止乙方以違章建築違規營利使用。

(三)94 年 9 月 1 日第 1 期契約期滿，原乙方遺留之違章建築包括：擅搭餐廳、廚房、戶外庭園棚架等設施，該公所未予拆除即另與第 2 期業者簽訂自 94 年 10 月 21 日至 98 年 10 月 20 日為期 4 年之委託經營管理契約，新訂契約亦未要求乙方協助處理前 1 期違建部分，導致第 2 期業者仍持續使用上開違建物。該公所遲至 96 年 5 月始通知乙方改善，惟乙方未予處理，至 99 年 6 月方由縣府依違建處理規定強制拆除。顯見該公所對本案「武德殿」委外經營事務，長期欠缺有效監督考核機制及作為，確屬違失。

四、原高雄縣旗山鎮公所為辦理本案「武德殿」委外經營管理事宜，先後與 2 期受託業者簽訂契約，約定「權利金」價額及繳納方式，惟第 1 期契約卻未約定乙方遲延繳納罰則，對機

關權益維護不足，第 2 期契約雖已增列相關課責規定，但於雙方終止契約後，卻仍任由業者繼續於該址營業，均見該公所辦理本案委外經營事務欠缺審慎態度，無法妥適監督受託業者，實有缺失。

- (一)原高雄縣旗山鎮公所為辦理本案「武德殿」委外經營管理事宜，分別與第 1 期及第 2 期受託業者簽訂契約，約定「權利金」價額各為新台幣 184 萬元整（契約期間 3 年）及 250 萬 4 千元整（契約期間 4 年），並明訂繳納方式，惟第 1 期契約未約定乙方遲延繳納之罰則，第 2 期契約方增列乙方遲延繳納之滯納金及終止契約規定。
- (二)然經審計單位查核發現，乙方第 1 期業者契約期間為 91 年 9 月 2 日至 94 年 9 月 1 日，依契約約定，第 2 至 3 年權利金應於各年第 1 個月內繳付，但乙方第 2 年應繳納權利金遲至 92 年 10 月、第 3 年權利金延至 94 年間分 8 次繳納，甲方該公所未積極催收，又於第 1 期契約中欠缺遲延繳納罰則約款，怠於維護機關權益。
- (三)第 2 期業者契約期間為 94 年 10 月 21 日至 98 年 10 月 20 日，依契約約定，第 2 至 4 年權利金於每季第 1 個月內繳納，逾期繳納每逾二日按各期應納金額加罰百分之一滯納金，逾期 30 日仍未繳納，將終止契約。惟該業者自 96 年 9 月起欠繳第 2 年第 4 期滯納金、第 3 年第 1 期權利金及滯納金，共 203,450 元，該公所自 96 年 10 月至 12 月間，曾 4 次發函催繳但仍未繳納，遂於 96 年 12 月 21 日終止契約，並函知乙方於 97 年 1 月 21 日辦理終止委託經營之清點交接事宜。但審計單位於 97 年 1 月 29 日現地查核卻發現，該業者仍繼續營業，且仍有積欠數月份權利金及滯納金情形。97 年 3 月該公所委請律師向台灣高雄地方法院訴請返還標的物及請求佔有期間與權利金相當之賠償金，審理中兩造於 98 年 12 月間達成和解，該業者應給付之權利金

、滯納金及與權利金相當之賠償金和利息共計 1,315,413 元，惟嗣後該業者仍未給付，且無財產可供強制執行，遂由法院於 100 年 1 月核發債權憑證。

(四)原高雄縣旗山鎮公所為辦理本案「武德殿」委外經營管理事宜，先後與 2 期受託業者簽訂契約，約定「權利金」價額及繳納方式，惟第 1 期契約卻未約定乙方遲延繳納之罰則，致使業者嗣後有遲延繳納情形時，對機關權益維護不足，第 2 期契約雖已增列乙方遲延繳納罰則及終止契約規定，但於業者遭該公所以違約為由終止契約後，卻仍任由業者繼續於該址營業，均見該公所辦理本案委外經營事務欠缺審慎態度，無法妥適監督受託業者，實有缺失。

五、原高雄縣旗山鎮公所於收回本案「武德殿」經營管理業務後，未能有效管理維護該殿設施及設備，於 99 年初經審計單位派員勘查，核有閒置荒廢，導致頹敗破損情形，喪失原爭取復建經費時主張賦予該殿具歷史性建築物新生命力之目標，顯有違失。

(一)按「高雄縣縣有財產管理自治條例」（經高雄市政府 99 年 12 月 25 日公告繼續適用於原轄區）第 16 條規定：「管理單位對其經管之財產除依法令報廢者外，應注意管理及有效使用，不得毀損、棄置…」。

(二)本案復建後「武德殿」於 97 年終止第 2 期委外經營管理契約後，原高雄縣旗山鎮公所迄未再辦理委外經營事務，故應由該公所自負管理責任。惟審計單位於 99 年 3 月派員現地查核時卻發現該殿部分設施及設備損毀頹敗，例如：廁所損壞封閉、大門前棧板及拉門破損、機電設備遭竊或破壞、消防設備線路破損、室內空間牆面油漆及水泥剝落、遊民露宿、側門成民眾曬衣場區等，該公所嗣後又於 99 年 8 月以需辦理本案內部修繕工程為由，向前高雄縣政府文化局申請經費 130 萬元，經該局同年 9 月函復須補充營運計

畫及效益評估等資料後再議。

- (三)該公所於 97 年後收回「武德殿」經營管理事務，但卻未能有效管理維護該殿設施及設備，於 99 年初經審計單位派員勘查，核有閒置荒廢，導致頹敗破損情形，喪失原爭取復建經費時主張賦予該殿具歷史性建築物新生命力之目標，顯有違失。
- (四)依據高雄市立圖書館旗山分館（99 年 12 月 25 日縣市合併後，本案武德殿劃歸高雄市政府文化局所屬市立圖書館旗山分館負責）100 年 8 月 26 日回報本院該館現況，已實施維護修繕，並檢附相關照片在卷可稽。高雄市政府文化局並以 100 年 9 月 6 日函報本院：「有關本局所屬市立圖書館旗山武德殿維護管理案，適值縣市合併全盤規劃之際，將納入未來空間改造計畫評估辦理，並結合地方機關、團體辦理相關活動」等語，該局應將評估結果及落實辦理情形，函復本院。