

調 查 報 告

壹、案由：據訴，高雄市政府辦理李科永紀念圖書館捐建案，興建地點卻選在綠蔭成林且有保育鳥類棲息之「中央公園」內，引發選址不當、圖利私人及破壞生態保育等爭議，認有深入查明之必要案。

貳、調查意見：

本案係據訴，高雄市政府辦理李科永紀念圖書館捐建案，興建地點卻選在綠蔭成林且有保育鳥類棲息之「中央公園」內，引發選址不當、圖利私人及破壞生態保育等爭議，認有深入查明之必要案，經函詢高雄市政府、行政院農業委員會（下稱農委會）、行政院公共工程委員會及內政部營建署，嗣於民國（下同）104年2月6日現地履勘，再於同年3月19日約詢高雄市政府文化局及高雄市立圖書館等相關業務主管，業已調查竣事，茲臚述調查意見如下：

一、高雄市政府既已核准受贈李科永紀念圖書館，且依法申請都市計畫公共設施用地多目標使用，並提經都市設計審議委員會審議通過，尚難遽認有違反都市計畫公共設施用地多目標使用辦法相關規定之處，惟全案涉及政策考量，以及多元價值之選擇與包容，高雄市政府允宜與周遭居民持續溝通協調。

（一）按行為時高雄市公園管理自治條例（98年3月24日修正公布、99年12月25日公告繼續適用、101年12月22日公告廢止）第5條及第11條分別規定：「主管機關得視公園之規模、性質及環境需要，設置或核准下列各項設施。但依規定作多目標使用者，依其規定辦理……」、「公園內各項設施得接

受個人、機關（構）或團體之捐贈。但其種類、式樣及設置地點，應經主管機關核准。」次按高雄巿市有財產管理自治條例（101年6月18日制定）第23條第1項規定：「各機關受贈財產，應確認其產權無糾紛且符合通常效用，經本府核准，始得受贈。」再按都市計畫公共設施用地多目標使用辦法第3條規定：「公共設施用地多目標使用之用地類別、使用項目及准許條件，依附表之規定……」上開條文附表並於「乙、平面多目標使用」規定略以，公園之平面多目標使用項目得為社會教育機構；社會教育機構：以博物館、科學館、藝術館、圖書館、音樂廳為限；面積在5公頃以下者，其地面作各項使用之建築面積不得超過15%；面積超過5公頃者，其超過部分不得超過12%。

- (二)查高雄巿政府文化局（高雄巿立圖書館綜簽）為私人擬於中央公園西北隅（原址為調色板兒童玩具圖書館，下稱玩具圖書館）興建捐贈李科永紀念圖書館（下稱系爭圖書館）乙案，於101年11月24日簽奉市長核准，嗣於同年月26日簽訂捐贈合約書，再於102年8月21日簽准同意公共設施用地作多目標使用（公園得多目標作為圖書館使用），復因該址位於都市設計審議區域範圍內，爰提系爭圖書館新建工程都市設計審議申請計畫書，經102年8月22日該巿都市設計及土地使用開發許可審議委員會第47次會議暨建造執照預審小組聯席會議決議修正後通過，並獲發該府102年10月2日高巿府都發設字第10234558300號都市設計審議許可書，以及102年11月7日（102）高巿工建築字第03374號建造執照（領照日為102年11月12日）在案。又查中央公園面積約12.3公頃，目前建蔽率約4%

，系爭圖書館建築面積約 213.6 坪，興建後僅增加 0.6%之建蔽率，並未逾越建蔽率法定上限。

(三)再據高雄市政府復稱，選定中央公園興建系爭圖書館係因一區一圖書館為基本政策，全市計 38 行政區、58 所分館，僅前金區無社區圖書館，設立該區第一座社區圖書館可帶動地方發展。全案曾耗時 2 年先後會勘旗山區、美濃區、美術館、苓雅區等地，考量分館興建需求，兼顧捐贈者意願，最後選定於中央公園興建，而緊鄰文學館形成文化聚落，可提供更多元之服務，又原址之玩具圖書館並無使用執照，館舍老舊，使用狀況不佳，有針對該區整體閱讀需求、重新規劃之必要，故選定該址成立前金區第一座社區圖書館，系爭圖書館將會納入原玩具圖書館之功能及服務。至於陳訴人所提替代方案，高雄市政府亦表示，文學館為專門圖書館並非社區圖書館；舊總館及舊議會均有結構問題，若須進行結構補強，工程少見且須自籌高額之經費；七賢國中已規劃作為海洋科學研究園區；建國國小旁之閒置空地為國有土地，屬商業區，不適宜興建圖書館使用；美術館則因人口聚集、使用效益及交通便利性等經評估不及中央公園。另為平衡圖書資源及城鄉差距，部分人口較多之地區如三民區及鳳山區已有 4 所分館，楠梓區亦有 3 所分館，偏遠地區如那瑪夏分館、美濃分館陸續建館中。

(四)經查中央公園興建於 65 年，89 年高雄市政府將其規劃為自然森林公園，95 年配合捷運通車及美麗島大道工程全面改造，目前林木茂密，生態環境豐富，有其歷史脈絡、人文情感與在地記憶。高雄市政府雖已於 103 年 6-7 月間辦理 15 場說明會及 7 月 19 日辦理 1 場公聽會，高雄市議會亦先後於 103 年

8月19日及9月29日辦理2場公聽會，惟附近居民及相關社會團體，對於中央公園之定位、系爭圖書館落址中央公園之必要性、林木遷移及鳥類生態等仍有疑慮，因其涉及政策考量，以及多元價值之選擇與包容，高雄市政府允宜與周遭居民持續溝通協調，避免零和思維，以追求互利共贏之理念，有效化解矛盾與衝突。

(五)綜上所述，本案既經高雄市政府核准受贈，且依法申請都市計畫公共設施用地多目標使用，並提經都市設計審議委員會審議通過，尚難遽認有違反都市計畫公共設施用地多目標使用辦法相關規定之處，惟全案涉及政策考量，以及多元價值之選擇與包容，高雄市政府允宜與周遭居民持續溝通協調。

二、中央公園雖非屬野生動物保育法第8條第4項所公告之「野生動物重要棲息環境」，惟區內確有已公告為珍貴稀有野生動物之鳳頭蒼鷹築巢棲息，為避免其生態受到施工干擾，高雄市政府允於施工規劃時納入考量。

(一)按野生動物保育法第4條規定：「(第1項)野生動物區分為下列二類：一、保育類：指瀕臨絕種、珍貴稀有及其他應予保育之野生動物。二、一般類：指保育類以外之野生動物。(第2項)前項第1款保育類野生動物，由野生動物保育諮詢委員會評估分類，中央主管機關指定公告，並製作名錄。」第8條規定略以：「(第1項)在野生動物重要棲息環境經營各種建設或土地利用，應擇其影響野生動物棲息最少之方式及地域為之，不得破壞其原有生態功能。必要時，主管機關應通知所有人、使用人或占有人實施環境影響評估。……(第3項)既

有之建設、土地利用或開發行為，如對野生動物構成重大影響，中央主管機關得要求當事人或目的事業主管機關限期提出改善辦法。（第4項）第1項野生動物重要棲息環境之類別及範圍，由中央主管機關公告之；變更時，亦同。」

(二)查系爭圖書館預定地圍籬外目前已有鳥友發現鳳頭蒼鷹築巢，鳳頭蒼鷹係農委會依野生動物保育法第4條規定，指定公告為珍貴稀有野生動物（農委會103年7月2日農林務字第1031700771號公告），惟經函詢農委會林務局表示，中央公園非屬野生動物保育法第8條第4項所公告之「野生動物重要棲息環境」，故中央公園現址興建系爭圖書館不受該法第8條第3項或同法相關規定之限制。至於中央公園是否為鳳頭蒼鷹棲息地，或興建圖書館是否影響計畫用地內鳳頭蒼鷹之族群或棲息等生態特性，須以長期監測資料及動物行為調查等科學數據論斷。詢據高雄市政府則承諾，未來施工規劃，建築師將加強建築基地與鳳頭蒼鷹棲地樹木間的阻隔措施及進出動線設計，避免鳳頭蒼鷹之棲息受到施工干擾。

(三)綜上所述，中央公園雖非屬野生動物保育法第8條第4項所公告之「野生動物重要棲息環境」，不受該法第8條第3項或同法相關規定之限制，惟區內確有已公告為珍貴稀有野生動物之鳳頭蒼鷹築巢棲息，高雄市政府允應確實履行承諾事項，並於施工規劃時納入考量。

三、系爭圖書館新建工程承包商未待植栽計畫書同意備查，即於103年8月5日進場施作植栽修剪及斷根等作業，難謂允當。

- (一)按「工程抵觸樹木移入高雄市政府工務局養護工程處苗圃作業程序」第2、3點規定略以：「移入機關辦理工程抵觸樹木移植，應檢附遷移樹木之樹種名稱、數量、樹徑尺寸及現況照片等相關資料列冊，函文向本處提出移入申請……」、「申請案件經本處審查同意並函復移入機關移植地點及時限後，移入機關應於同意函訂定時限內，派員至指定地點辦理樹木移植作業。」
- (二)查高雄市政府工務局養護工程處係以103年8月22日高市工養處四字第10374227300號函備查高雄市立圖書館所送系爭圖書館樹木植栽計畫書，據該計畫書記載，移植樹木共22棵，全部採現地移植。嗣據本院調查時，高雄市政府進一步表示，經與相關綠色團體協商後，移植樹木數量再降至16棵（包括15棵黑板樹及1棵印度紫檀），且均係現地移植，不移出中央公園。
- (三)惟查103年8月5日，上開植栽計畫書尚未獲同意備查，系爭圖書館新建工程承包商即進場施作植栽修剪及斷根等作業，高雄市政府雖辯稱上開工項僅係移樹前之前置作業，非屬開工、亦非砍樹，且因清晨時樹木不進行光合作用，是時修剪枝葉對樹木負擔較輕等語。然查樹木移植之前置處理，乃於移植計畫書專節規範，其內容包含枝葉修剪、斷根、藥劑處理等相關作法原則及應注意事項，攸關待移植樹木後續撫育養護及保活，是以，系爭圖書館新建工程承包商未待植栽計畫書同意備查，即進場施作植栽修剪及斷根等作業，自難謂允當。

四、高雄市政府對外宣稱，系爭圖書館係由李科永文教基金會出資興建後再贈與該府，惟查實際簽約者卻非

該基金會，是否取得授權亦未確認。由於契約當事人涉及雙方權利義務關係，為避免日後合約執行上有所爭議，高雄市政府對於該合約書之權利主體，允宜儘速釐清確認。

- (一)高雄市政府對外宣稱，系爭圖書館係由李科永文教基金會出資興建後再贈與該府。惟查該府簽訂之「李科永紀念圖書館捐贈高雄市政府合約書」前言部分載明：「李○○先生等基於圖書館知識公共化及教育普及化之理念，使高雄市閱讀資源更加豐富，經雙方多次會勘，決定於中央公園西北隅興建圖書館……，為使圖書館能有效推動興建、經費及管理等方面有所遵循，雙方簽訂本合約書……」，又簽署該合約書之甲方為高雄市政府（法定代理人：陳菊市長），乙方則為李○○、李○○、李○○（代表人：李○○先生），均非李科永文教基金會。詢據高雄市政府表示，上開乙方代表人目前為李科永文教基金會董事，其餘2人則未於該基金會任職，渠等是否取得該基金會之授權並未確認，市府公文往返對象均為李科永文教基金會等語。由於契約效力原則上僅及於契約當事人，觀諸上開契約內容，捐資興建系爭圖書館者是否如高雄市政府所言為李科永文教基金會，誠有進一步釐清之必要。
- (二)次查上開合約書第10、11、12條又分別約定：「甲方不得有變更或違反圖書館功能之活動與用途，倘進行變更格局設計及裝修等應經李科永文教基金會同意。」、「圖書館應訂定管理規則，每年提出營運報告及參考李科永文教基金會的建議。」、「甲方應協助乙方依政府有關賦稅減免之規定辦理賦稅減免……。」由於該合約書簽署人並非李科永文教基金會，則其條文內容對該基金會有無拘束力？未

來該基金會如與李君等 3 人意見相左時，應如何處理？甚至未來賦稅減免之對象為誰？高雄市政府於本院約詢時仍無法說明清楚，有待該府進一步釐清與確認。

- (三) 綜上所述，契約當事人涉及雙方權利義務關係，為避免日後合約執行（如施工監造及稅賦減免等）上之困擾與不便，甚至衍生爭議，高雄市政府對其認知對象、聯絡窗口、對外宣稱內容與契約所記載之當事人是否一致，允宜儘速釐清確認。

五、系爭圖書館如係由私人負責興建，並非機關定作之工程，亦無公務預算支出，興建完成後才贈與高雄市政府，屬實物捐贈，無政府採購法之適用。

- (一) 按系爭圖書館捐贈高雄市政府合約書第 2、3、5 條分別約定：「由甲方（高雄市政府）提供土地並同意興建，並以高雄市立圖書館之名義申請建築執照及使用執照。」、「由乙方負責圖書館設計規劃（圖說須經甲方同意）、監造及主體工程之興建，本工程非屬公共工程……」、「本合約之規劃設計監造，乙方應依公共圖書館建築規劃設計規範及政府有關法令辦理……。」

- (二) 查系爭圖書館新建工程業以高雄市立圖書館（法定代理人：施純福）擔任起造人，並獲高雄市政府工務局核發 102 年 11 月 7 日（102）高市工建築字第 03374 號建造執照在案。據高雄市政府復稱，系爭圖書館興建完成後捐贈予該府，市府圖書館之管理機關為高雄市立圖書館，故於捐贈合約書第 2 條約定以高雄市立圖書館之名義申請建築執照及使用執照，又該案並非由公務預算支出，亦非政府定作之工程，爰不適用政府採購法。該府進一步表示，系

爭圖書館主體興建完成後，將依館舍實際需要自行採購興建機電及電梯等工程，屆時將依政府採購法相關規定辦理。

(三)經函詢內政部營建署及行政院公共工程委員會分別表示，起造人於符合建築法相關規定之前提下，自得依法申請建造執照或雜項執照，至建築物之出資者或捐贈者與起造人間之權利義務關係，尚非建築法規範範疇；系爭圖書館工程，如係由私人負責興建，並非機關定作之工程，亦無公務預算支出，興建完成後才贈與高雄市政府，屬實物捐贈，無政府採購法之適用。

(四)綜上所述，系爭圖書館如係由私人負責興建，並非機關定作之工程，亦無公務預算支出，興建完成後才贈與高雄市政府，屬實物捐贈，無政府採購法之適用。

參、處理辦法：

- 一、影附調查意見一至四，函請高雄市政府確實檢討改進見復。
- 二、影附調查意見，函復本案陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。

調查委員：蔡培村

楊美鈴