

# 調查報告

**壹、案由：**據審計部105年度屏東縣總決算審核報告，屏東菸廠微型文創園區缺乏整體開發及財源籌措計畫，且營運管理方式更迭，致整體計畫執行進度緩慢亦未能有效管控與推展，歷史建築修復進度遲延，歷經多年僅完成零星修繕，多棟建物長期閒置，森林警察隊搬遷進度嚴重落後，形成園區開放啟用之關鍵阻力等情案。

**貳、調查意見：**

一、屏東縣政府辦理菸廠微型文創園區開發計畫，未能釐清該園區在文化發展上之定位，且未確實檢討相關開發經費取得方式、未來營運模式及縣府團隊之整合等因素，肇致園區開發一再延宕，績效明顯闕如，核有疏失。

(一)屏東縣政府於本院實地履勘時指稱，該府規劃占地4公頃之菸廠微型文創園區作為打造屏東博物館群基地，擬藉創意與回憶並存方式串聯周邊景點；透過科技展示手法，再造菸業歷史現場；建構藝文及設計創作者的共創平台，藉由老幹帶新枝方式推動屏東文創產業升級，讓該園區成為設計產業新南向據點；多元發展次流行文化創意，成為文青觀光微旅行景點；日托中心與園區結合，並構築適合老年人及親子同樂的場域。是以屏東縣政府計劃將該園區多目標使用於保存歷史記憶、活化閒置空間、創造型塑意象及提供活動場域，合先敘明。

(二)據查，屏東縣政府自99年將園區內菸葉除骨區、複薰加工區、鍋爐室及中山堂等4棟公告為歷史建築

物起，歷經數年園區開發期間，未能就該園區建置定位先予確認與釐清，究所建置的園區係定位為屏東在地性？區域性？抑或世界性的文創園區？致使後續開發作為淪為零星的建物修繕工程或局部區塊的整理，定位不清致使用用途一再變更，開發期程亦一再延宕，欠缺整體性及長遠性之規畫。迄至本院履勘時，該府始稱擬將該園區規劃打造為屏東博物館群，用創意與回憶並存的方式串聯周邊景點。然而，屏東縣政府既已將該園區定位為屏東在地文化中心，卻未進行轄區內相關文化設施、場址及藝術創作者需求等因素盤點統計。且該府規劃以多目標使用方式開發該園區，亦未同時考量各項使用用途之相容性，如園區擬提供原住民藝術家創作之場域，又規劃為文青觀光微旅行景點、兒童日托中心、老年人及親子同樂的場域；鍋爐室則擬供該府客家事務處陳列客家文物之用等，各項多目標使用會否產生衝突，如園區內同時有老人、兒童、原住民琉璃珠創作、藝術排練、客家文物及辦公廳舍等功能之混合使用，是否妥適，屏東縣政府顯未審慎思考。爰屏東縣政府長期對菸廠微型文創園區開發定位不明，且未有整體性之規畫，所規劃多目標使用又未考量各使用用途間之可能衝突性，洵有未當。

- (三)再者，據屏東縣政府表示，該園區開發長期延宕，除未能順利取得園區產權外，欠缺經費亦為主要原因。惟審計部資料顯示<sup>1</sup>，屏東縣政府於99至104年期間為活化該園區，共投入預算經費4,104萬餘元（文化部補助款1,493萬餘元，內政部營建署補助

---

<sup>1</sup> 審計部106年12月25日台審部覆字第1060015029號函。

款600萬餘元，縣款2,010萬餘元)，實支數計1,846萬餘元（文化部補助款767萬餘元，內政部營建署補助款549萬餘元，縣款528萬餘元）。就開發一個微型文創園區而言，連同經濟部曾核准之3,150萬元補助款及後續相關經費，實質之補助金額難謂少數。然觀察整體園區開發進度，投入之經費除中山堂、鍋爐室及14號倉庫外，餘仍處於待整修狀態，並無明顯之績效。爰屏東縣政府對該園區開發未有整體且完善之財務計畫，對於所需經費爭取及支用未列優先順序，無經濟效率且未能按部就班進行，零星作為難以彰顯績效，亦有未當。本院於履勘時，該府文化處吳處長表示，國外文化機關主要是負責修復古蹟文物，外國民眾對文化是有信心的；要經營藝術，財務平衡是不可能的，文化是教育場域而非娛樂機構，不能以金錢來衡量。文化處長期取得為數不貲之補助款項，卻任令該園區大部分建物設施逐年傾頹毀壞，所言不無推託卸責之虞。再者，屏東縣政府於本院履勘時簡報稱，因前瞻基礎建設計畫經費挹注，故將重新規劃該園區，分3年（107至109年）3期分區完成，惟據本院查證，迄至本年3月26日止，行政院仍未核定所述前瞻基礎建設計畫補助經費<sup>2</sup>，前揭3年3期規畫會否落實仍存疑慮。足證屏東縣政府對該園區開發之財務計畫若非付之闕如，即明顯不實，允有疏失。

（四）該園區中山堂及鍋爐室雖早於99年即公告為歷史建築，惟據屏東縣政府陳稱，因當時「文化資產保存法」並未規定歷史建築得辦理無償撥用，且欠缺開發經費，致各項開發措施進度緩慢；如前所述，嗣

---

<sup>2</sup> 本院於107年3月16日電話詢問屏東縣政府文化處林姓承辦人。

後經「文化資產保存法」於105年7月27日修正並公布施行，屏東縣政府始得依該法第21條第3項規定，函請園區主管機關國有財產署同意辦理無償撥用，107年經爭取並獲得行政院前瞻基礎建設經費補助，突破長期以來未能取得產權及經費之開發瓶頸。然而，該府對該園區擬以3年期程分期分區進行開發，期間會否再發生如前揭受限於其他法規規定及經費短絀情事而影響開發進度，似尚待觀察。

(五)又查，屏東縣政府於102年3月向經濟部申請「菸廠文創微型園區補助計畫」補助3,150萬元時，考量將以公部門出租方式辦理，後因委外規劃設計結論<sup>3</sup>及該府政策變更，105年起菸廠微型文創園區改採整建、營運、移轉（Reconstruction、Operation、Transfer，下稱ROT）方式經營，期藉此使進駐廠商及文創人才得以長期經營方式活化廠區，並曾據此向財政部申請ROT前置作業規劃相關補助。惟其後因考量建物已相當老舊，進駐廠商可能因建物修繕費用龐大而裹足不前，影響園區ROT招商，擬再改以營運、移轉（Operation、Transfer，下稱OT）方式辦理，該府現階段擬先完成建物修繕。園區未來經營模式為關係園區長遠發展良窳之重要因素，屏東縣政府允應於規劃階段時即充分考量所有可能存在的影響因子，而非草率決定後再行更改；該府前揭規劃，未來若擬以OT方式經營，恐又將遙遙無期；此亦足徵屏東縣政府對該園區之開發欠缺整體性及長遠性思維。

(六)再查，屏東縣政府於本院履勘時所做園區簡報，多

---

<sup>3</sup> 103年4月屏東縣政府委託李正雄建築師事務所辦理屏東菸廠現有房舍再利用委託規劃設計監造及設計競賽案，主要為園區規劃設計、可行性評估及上位計畫之整合等作業，經李正雄建築師事務所評估該菸廠應以ROT委託經營方式辦理。

著重於工程建設，對於文化導入則著墨甚微。文創園區有別於一般商場市集，需有具吸引力之文化保存或文化創新亮點，因此，推動文創、藝文活動的人才至關重要。然而，以目前該園區開發期程而言，文創人才需求孔急，如箭在弦上應立即解決，屏東縣政府於本院履勘時未能確實回復，對於園區配置予藝術家或文創者之空間規劃，如第二、三期分期分區開發計畫中擬設置之「創意生活產業區」及「音樂產業區」建物空間，亦欠缺細部規劃。如前所述，屏東縣政府未就轄區內相關文化設施、場址、藝術創作者及文化需求等因素進行全面盤點，若無法招募適當之人才參與，又將如何完善設置整體園區並發揮文化功能？本院履勘時，該府文化處曾副處長坦承：「文化處對於該園區開發因未能完成都市計畫變更，致無法與國產署簽訂合作開發計畫同意書，對於財政部ROT促參案的前置計畫可行性評估工作就無法辦理，一關卡一關，進度才會有所延宕。」據此，菸廠微型文創園區開發允應為屏東縣政府相關單位共同合作完成，都市計畫變更顯非文化處職掌，由文化處承擔非本職專精任務，允有未當。屏東縣政府允宜統籌協調各相關單位權責，建構溝通及問題解決機制，俾利園區開發儘速完成。為促使菸廠微型文創園區成為屏東縣的文化觀光亮點，產生磁吸作用，吸引各地遊客到訪，屏東縣政府允應儘速就人才建置、文創人才盤點及文化需求掌握及縣府各相關單位溝通協調機制等面向妥予研處與建置，使該園區願景得以早日落實。

(七)綜上，屏東縣政府辦理菸廠微型文創園區開發計畫，未能釐清該園區在文化發展上之定位，且未確實檢討相關開發經費取得方式、未來營運模式及縣

府團隊之整合等因素，肇致園區開發一再延宕，明顯績效闕如，核有疏失。

## 二、屏東縣政府辦理菸廠微型文創園區開發計畫長期延宕，執行進度緩慢，而部分已能對外開放之建物或空間仍有未開放或閒置情事，確有檢討改進之必要。

- (一)按「文化資產保存法」第4條規定：「本法所稱主管機關：在中央為文化部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」同法第21條第3項規定：「公有之古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群及其所定著之土地，除政府機關（構）使用者外，得由主管機關辦理無償撥用。」另據審計部105年度屏東縣總決算審核報告，屏東縣政府辦理菸廠微型文創園區整體開發計畫核有如下缺失：
- 一、缺乏整體開發及財源籌措計畫，迄未指定專責單位統籌管控開發預算與執行進度，且因規劃營運管理方式更迭，致整體計畫進度缺乏有效管控與推展，耗費多年僅完成零星修繕，園區開放啟用遙遙無期，開發效能過低。
  - 二、協調園區內森林警察隊覓地搬遷作業欠積極，耗時逾6年尚未完成；後續搬遷惠農國小玉水分班之規劃案多次流標，搬遷期程一再延遲，對整體園區活化形成關鍵阻力，遲滯開發啟用期程。
  - 三、歷史建築修復工程進度缺乏管控，規劃設計及審查曠日費時；鍋爐室修復工程設計疏漏，復因監造契約履約責任欠明確，致生爭議，且未積極排除履約爭議與施工窒礙，嚴重耽延工程進度。
  - 四、耗資整修14號倉庫，供演藝團隊作為排練場地與推廣藝術家進駐計畫，惟部分空間實際作辦公室使用或進駐計畫半途而廢，倉庫空間整修後即閒置，未能妥善利用，投入資源未能發揮應有成效，以上法規規定及屏東縣政府缺失合先敘

明。

(二)據查，本案該園區開發因「文化資產保存法」於105年7月27日修正並公布施行，屏東縣政府得以依該法第21條第3項規定，由園區主管機關國有財產署辦理無償撥用，得以分期分區逐年開發；依據該府執行進度，目前已辦理園區全區無償撥用，107年1月8日亦已完成管理權人變更；目前中山堂刻正辦理南風博物地方文化館雙年展，另有關原規劃供演藝團隊作為排練場地之14號倉庫、菸廠歷史介紹展示廊道及推廣藝術家進駐部分，該府稱14號倉庫排練場已協調屏東大學將於本(107)年5月進駐，鍋爐室則將交由該府客家事務處辦理客家文物展示。據屏東縣政府表示，該府將該園區鄰近歸仁路部分圍牆拆除，使附近居民得以親近並接觸該園區，惟本院履勘時發現該處大門深鎖，民眾根本無法進入。是以，中山堂及鍋爐室為歷史建物，且已修復完成多時，同時規劃為文化及文物展示區，即應儘速對外開放，不宜再有延宕，以發揮該園區文化教育之功能。另14號倉庫1樓為菸廠歷史介紹展示廊道及推廣藝術家進駐空間，自審計部查核迄今，長期仍未對外開放及招募藝術家進駐（如附件三），使該空間一再閒置，允應檢討改進。

(三)此外，森林警察隊辦公廳舍位於菸廠主出入口，扼控菸廠主要交通動線，居園區核心位置，為活化菸廠及考量園區整體發展，勢必須請該警察隊遷移。屏東縣政府雖自99年起即與行政院農業委員會林務局屏東林區管理處及森林警察隊協調用地問題，並陸續與國產署南區分署研商簽訂改良利用合約，期間與森林警察隊屢次協調廠內換地，迄至104年11月之協調會議後，始確認搬遷至九如鄉惠農國

小玉水分校之空間，再由該府於106年重新辦理委託規劃設計暨履約監造勞務採購，該府文化處副處長於本院履勘時保證森林警察隊於本（107）年年中定可完成搬遷。爰本案森林警察隊雖位於該園區入口位置，然與園區開發與否不應互為因果，縱森林警察隊長期未搬遷，亦不應成為影響園區開發延宕之藉口，森林警察隊搬遷事宜歷經數年，屏東縣政府長期未積極處理，實難卸怠惰之責。另據本院查證，屏東縣政府規劃森林警察隊搬遷後之建物空間將充做辦公廳舍使用<sup>4</sup>，該府允應及早綢繆，避免閒置情事再度發生。

（四）綜上，屏東縣政府辦理菸廠微型文創園區開發計畫長期延宕，執行進度緩慢，而部分已能對外開放之建物或空間仍有未開放或閒置情事，確有檢討改進之必要。

### 參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正屏東縣政府。
- 二、調查意見二，函請屏東縣政府確實檢討改進見復。
- 三、抄調查意見函復審計部。

調查委員：陳小紅

章仁香

江綺雯

中 華 民 國 1 0 7 年 0 4 月 1 2 日

---

<sup>4</sup> 同註24。