

調 查 意 見

壹、案由：雲林縣北港鎮公所辦理該鎮第一、二公有零售市場經營管理使用效益執行情形，有未盡職責及效能過低等情案。

貳、調查意見：

本案係本院審計部函報雲林縣北港鎮第二公有零售市場(下稱第二公有市場)經營管理效益不佳案，依審計法第20條第2項函報本院。本院就第二公有市場管理效能過低等情，立案調查，然因北港鎮第一公有零售市場(下稱第一公有市場)與第二公有市場分別位於財團法人北港朝天宮(下稱朝天宮)左前方及左後方，兩者相距約100公尺，且改建計畫分別於民國(下同)84年1月17日及80年12月10日經雲林縣政府核備，雲林縣北港鎮公所(下稱北港鎮公所)宜否於短期間，近距離設置二處公有市場？且北港鎮公所雖已就第一公有市場之投資人「○○建設股份有限公司」(下稱「○○公司」)提起訴訟，請求返還房屋，惟相關資料未能確認第一公有市場是否活化完成，故本案將第一公有市場一併列入調查範圍，以整體瞭解北港鎮公所辦理朝天宮周邊公有市場興建規劃及活化情形，合先敘明。

案經本院蒐集相關檔卷資料，初步研析爭議所在，函經濟部、雲林縣政府、北港鎮公所檢附卷證資料說明相關疑義，經該等機關函復到院後，為深入瞭解案情，於104年6月10日至第一及二公有市場履勘，復於同年月12日約請經濟部中部辦公室(下稱經濟部中辦)陳主任家瑞、雲林縣政府藍參議文信、北港鎮張鎮長勝智率同副處長、科長及相關主管人員到院接受詢問。茲參酌該等機關復函及約詢書面說明及會後補充說明等相關卷證資料，業已調查竣事，茲臚列調查意見如次：

一、北港鎮公所於3年間陸續於朝天宮二側約100公尺範圍內規劃第一、第二公有市場改建計畫，除未辦理成本效益分析外，且於第二公有市場興建完成後，已知該市場未能開幕營業有閒置疑慮情事時，未評估分析第一公有市場改建之必要性，仍率爾辦理改建，致該市場經營成效不彰，核有未當。

(一)查原北港鎮第一、二公有市場屬傳統公有零售市場，第一公有市場位於朝天宮之左前方，第二公有市場位於朝天宮之左後方，二者相距約100公尺。第一公有市場因火災燒毀，荒廢多年；第二公有市場則因屬竹木造平房，年久已陳腐不堪，影響衛生至鉅，北港鎮公所基於提供人民購物之方便，帶動地區繁榮等因素，於80年10月3日及83年12月28日分別函報第二及第一公有市場改建計畫予雲林縣政府。然該公所於規劃上開二公有市場改建計畫時，明知兩者距離約僅100公尺，竟未審慎衡酌分析二公有市場位於朝天宮二側，且距離約僅100公尺係屬同一區域範圍等因素進行整體性評估，且未辦理成本效益分析，核有未妥。

(二)再查第二公有市場已於85年1月30日興建完工，並於同年4月5日完成驗收，然因承租戶未能依約繳納工程款等因素，無法開幕營業，且北港鎮公所亦於85年間陸續5次發函要求市場承租戶繳納應繳之第6期工程尾款，以使該市場可開幕營業，甚於85年10月21日函文中說明，承租人應於85年11月5日以前全部完納工程尾款。然承租人並未置理，雖依據該公所提供資料，該市場部分店舖有攤位位置爭議，惟未完納工程款之承租戶並非僅限於爭議之店舖，亦包含已完成月租及臨時攤位分配之承租戶，顯見，已有部分承租人不願進駐該市場，於此同時

第一公有市場雖已核准改建計畫，然亦因承租人辦理工程合約及省府貸款申請人數，僅佔全體人數8%等因素，未能動工興建，工程已有遲延之情事，該公所當時既知第二公有市場未能開幕營業，且有閒置之疑慮，竟於86年11月10日修正第一公有市場興建方案時，仍將地上第1、2層及地下第1層設置店鋪、攤位，優先分配給原市場承租戶承租，終致該市場興建完工後，攤商進駐率偏低，營運成效不佳，該公所修正第一公有市場改建計畫時，未能考慮第二公有市場實際之狀況，據以評估第一公有市場之土地是否繼續做為市場之必要性，或為其他之規劃，核有未妥。

(三)綜上，北港鎮公所於3年間陸續於朝天宮二側約100公尺範圍內規劃第一、第二公有市場改建計畫，除未辦理成本效益分析外，且於第二公有市場興建完成後，已知該市場未能開幕營業有閒置疑慮情事時，未評估分析第一公有市場改建之必要性，仍率爾辦理改建，致該市場經營成效不彰，核有未當。

二、北港第一、二公有市場閒置均已逾10餘載，經濟部及雲林縣政府未善盡上級機關業務監督及執行事項協調之權責，除應予檢討改進外，允應會同北港鎮公所於維護該公所權益下，再確實評估第二公有市場所提活化計畫之可行性、有效性及督導協助該計畫之執行；並於第一公有市場活化期間，協助解決該公所刻正面臨合約不合理之對策。

(一)按「臺灣省零售市場管理規則」(前臺灣省政府73年5月17日修正)第2條規定：「市場主管機關在省為臺灣省政府建設廳(88年7月1日依據『臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例』，該廳裁併，改設

為經濟部中辦)；在縣市為縣市政府；在鄉鎮縣轄市為鄉鎮縣轄市公所。」，88年6月30日修正該規則後，第3條規定市場主管機關在中央為經濟部。復按96年7月11日公布之「零售市場管理條例」第4條規定：「主管機關之權責劃分如下：一、中央主管機關：(一)市場管理及輔導之政策規劃。(二)各直轄市、縣(市)政府市場業務監督及執行事項之協調。(三)全國市場資訊系統之規劃、建置及維護。二、直轄市、縣(市)主管機關：(一)直轄市政府、縣(市)政府轄區內市場之設置、管理及輔導。(二)縣政府轄區各鄉(鎮、市)公所市場業務監督及執行事項之協調。(三)地方市場資訊系統之規劃、建置及維護。三、鄉(鎮、市)主管機關：各鄉(鎮、市)公所轄區內市場之設置、管理及輔導。」前開規定已載明各主管機關間之權責劃分；另按經濟部為維護管理閒置市場之建物及設施並推動市場營運活化，於98年7月23日設立經濟部中辦督導閒置市場營運活化辦理機制」(下稱閒置市場活化機制)，其中有關市場營運活化機制分工部分，於縣設置專案小組，經濟部中辦設置督導會報：

- 1、專案小組：由副縣長擔任召集人，每月召集縣府都計、建管、地政、工商、消防、財政等相關單位及市場管理機關，共同研商市場活化事宜，並解決縣府主管法令疑難問題及其他遭遇困難；並將專案小組會議紀錄及縣府所遭遇困難函報經濟部中辦。
- 2、督導會報：由經濟部中辦主任與縣政府副縣長共同主持，每季邀集縣政府、市場管理等相關單位共同研商檢討活化進度；如有涉及中央法令疑難問題，則邀集中央有關部會協商解決或轉

請行政院公共工程委員會處理。如有活化進度嚴重落後者，則除要求各縣政府督促市場管理機關積極改進外，必要時將赴現場實地督導。

是以，經濟部及雲林縣政府除負有市場業務監督及執行事項協調之權責，並理應協助督促閒置市場之改進。

- (二)查前臺灣省政府建設廳為北港鎮公所興建第二公有市場曾補助興建經費150萬元，該市場於85年4月5日即完成驗收，惟該市場從未開幕營業，本院調查經濟部中辦歷年查核督導及追蹤考核情形時，函復略以：臺灣省政府辦理興建計畫補助，訂有年終考成列管計畫，成立品質抽驗督導小組赴工程執行單位實地督導，查察工程執行及品質管制情形，工程完工後即由設施管理單位管理，尚無訂定後續執行情形之督導或查核計畫，且稱「中央政府權責為市場管理及輔導之政策規劃；零售市場之設置、管理、輔導屬地方政府權責」、「本計畫之實施大部分均為地方自籌款，相關規劃設計、興建均由地方政府依權責辦理，又零售市場之設置、管理權屬地方自治事項，考量市場實際執行面經營管理有區域特性、又攤商安置協調均屬地方事務及權限，遂於管理執行面由地方政府因地制宜辦理相關作業，此實符合地方制度法」，然臺灣省政府並未依據「臺灣省零售市場管理規則」第38條規定：「新設立或改建完工之市場，應於啟用開業一個月內，由縣（市）政府檢附攤舖位或營業項目分類分區配置圖，報請本府建設廳備查」之規定，於雲林縣政府遲未報備開業情形，亦未置理，且該部「臺灣省基層建設第二期四年（八十四）年度實施計畫二-（六）興修建零售及攤販市場簡報四、計畫執行情形（四）、缺

點:3、市場之興建計畫不夠周延，缺乏前瞻性與整體性之規劃，致許多市場完成後，攤商均不願進入營運」之簡報中已提出攤商不願進駐之缺點，卻於補助該市場興建後未開業，並未置理，任憑該市場閒置近20年，核有未妥；另該部雖稱其權責為市場管理及輔導政策規劃，然依據該部中辦自90年起，於各年度施政計畫中之重要施政計畫項目，均有加強市場及攤販之輔導管理等項目(或加強零售市場及攤販集中場經營與管理)，其施政內容包含加強市場及攤販之輔導管理辦理市場專案輔導，協助解決疑難問題等，該部除未能依據施政計畫「加強市場及攤販之輔導管理辦理市場專案輔導」輔導該市場長期閒置情形外，亦未及時依據前開閒置市場活化機制之規定「要求各縣政府督促市場管理機關積極改進外，必要時將赴現場實地督導」，協助督促輔導第二公有市場之活化，亦有未妥。

- (三)次查第二公有市場改建計畫於80年12月10日經雲林縣政府核備，然該市場於85年1月30日完工。並於85年4月5日完成驗收後，遲未正式開幕營運，該府並未依據「臺灣省零售市場管理規則」第38條規定：「新設立或改建完工之市場，應於啟用開業一個月內，由縣(市)政府檢附攤鋪位或營業項目分類分區配置圖，報請本府建設廳備查」，對於北港鎮公所遲未通知第二公有市場開業，主動瞭解該公所為何未呈報開業情形，並瞭解該市場所面臨之狀況，而致未能依前開規定報臺灣省政府建設廳備查，且該府亦未能依「雲林縣政府組織自治條例」第3條規定：「……指揮監督所屬機關及員工，並指導監督鄉(鎮、市)自治事項」及「零售市場管理條例」第4條規定：「……二、直轄市、縣(市)主管機

關……(二)縣政府轄區各鄉(鎮、市)公所市場業務監督及執行事項之協調……」監督考核該市場執行情形，而對其閒置情形均不知悉，直至審計部臺灣省雲林縣審計室介入稽察後，始有較密集之作為，該府未能善盡上級機關業務監督及執行事項協調之權責，核有未妥。

(四)再查第二公有市場係北港鎮公所與朝天宮合建，其中該公所應負擔之市場用樓層，係由原承租戶出資興建，然因市場承租人未依與該公所簽訂之合約書規定繳納第6期工程尾款(詳調查意見五)，致使該市場未能開幕營運，閒置近20年，期間該公所雖於101年3月1日提出較明確之活化計畫—「北港鎮第二公有零售市場活化計畫」，並於修正後，於101年7月19日經經濟部中辦同意備查，內容摘述如下：

1、短中程活化方案：

- (1) 香客服務中心：該市場設立香客服務中心，提供諮詢、導覽等，以加強該鎮觀光產業。
- (2) 文物保存室：暫為存放神轎及民俗文物。
- (3) 辦理期程：101年6月至11月，使用面積將達50%。

2、長期活化方案：

- (1) 委請工程顧問公司就市場用地完成規劃報告，期能透過都市計畫檢討時，將市場用地變更為社教用地、商業區用地或宗教用地。
- (2) 辦理期程，詳如表一：

表一、第二公有市場活化期程表

項目	辦理期間
先期作業(籌措、編列經費)	102年2月
委託設計	102年3月至11月
鎮都委會審議	102年12月至103年2月

公告展覽，舉辦說明會	103年3月至5月
縣都委會審議	103年6月至10月
內政部審議	103年10月至104年2月
公佈實施	104年3月至5月
變更使照	104年5月至8月
出售或整建為媽祖文物館	104年9月至105年12月

資料來源：本院整理自北港鎮公所提供資料。

然至104年6月10日本院至該市場實地履勘時，發現該市場並無實際活化成效，該公所已於104年2月12日再提出變更活化計畫書，並於修正後，於同年3月12日經經濟部中辦同意備查，修正內容包括：
1、工作項目及預訂進度詳如下表二：

表二、第二公有市場修正後活化期程表

項目	辦理期間
提報活化計畫	104年3月1日至31日
旅遊諮詢中心可行性評估	104年4月1日至5月31日
旅遊諮詢中心及倉庫規劃	104年6月1日至7月31日
市場內外整修	104年8月1日至10月31日
整修後使用及管理	104年11月1日至12月31日

資料來源：本院整理自北港鎮公所提供資料。

2、預期效益：

- (1) 提供諮詢、導覽、休憩場所外，另發放政府宣導品，增進遊客認識該鎮風土民情。
 - (2) 規劃為公所倉庫，解決市場之長期間置。
- 3、遭遇困難：承租人以預繳租金抵繳工程款方式與朝天宮合建，欲作為公所倉庫及儲藏室須經承租人同意，費時又無法確保全體承租人同意。
- 4、替代方案：現況未做市場使用，需於該鎮通盤檢討後，將使用分區變更為商業區，再將該地點出售。

第二公有市場業已閒置近20年，本院現場實地

履勘時，發現該市場，1樓臨路區域有部分攤位營業，入口大門關上，室內除放置若干神轎及文件資料外，其餘部分及2樓閒置中，3、4及頂樓為朝天宮所有，目前做為藝文廳、圖書館及媽祖公園等用途，因該市場係由承租戶預繳租金抵繳工程款方式與朝天宮合建，該公所雖稱承租戶進駐意願不高，且暗示於該公所催繳時，將請該公所依規定無息退還預繳工程款，而該公所並無力退還該等款項，致該公所陷入進退維谷。該公所於101年所提之活化計畫，並無成效，故再於104年提出修正計畫，然該計畫欲作該公所倉庫及儲藏室，承租人是否同意，尚存疑義，且長期活化方案，需於該鎮通盤檢討，將使用分區變更為商業區後，再將該地出售，以解決目前閒置狀態，然該公所無法負擔通盤檢討費用，需向雲林縣政府爭取經費始能辦理，惟103年6月12日該公所召開之「北港鎮第二公有市場推動營運小組」(下稱推動小組)第15次會議時決議，因該鎮第5次都市計畫通盤檢討經費龐大，籌措困難，將朝專案都更方式辦理，等同否決前述活化方案，而今又再提出都市計畫通盤檢討作為該市場長期活化方案，為確保該市場活化計畫之有效性及可行性，避免重蹈101年活化計畫之無實益，經濟部及雲林縣政府允應會同北港鎮公所就該長期活化計畫可行性及有效性於不影響該公所權益下再確實評估，提出明確活化期程及執行項目等，並協助該公所落實執行及控管，以完成活化目標。

(五)末查第一公有市場地下第1、2樓及地上1樓原係採民間投資興建(Build)、營運(Operate)，並於特許營運期限36年結束後移轉(Transfer)予政府方式(下

稱BOT)興建，經招標後由「○○公司」得標，然該公司興建完成後，因經營成效不佳，除外圍店舖有部分營業外，市場內攤位均呈閒置狀態，且有天花板漏水及脫落、電開關蓋遭拔除等情形，該公司因未繳納房屋稅經法務部執行署嘉義分署將該公司擁有之第一公有市場地下第1、2樓及地上1樓之經營權(90年1月1日至125年12月31日止，共計36年)公開拍賣，103年12月10日拍定，由「○○○實業有限公司」(下稱「○○○公司」)得標，並於104年3月2日取得經營管理權，然該公所稱第一市場活化後市場部分並無收益，且每年均需支付房屋稅及地價稅，以103年為例，該公所需繳納房屋稅813,864元及地價稅1,333,919元，該公司享有經營利益，市場法定稅捐則由該公所繳納；另依該公所與「○○公司」所簽訂之「北港鎮第一公有零售市場獎勵民間投資興建住宅商業大樓合約書」(下稱興建合約書)，「○○公司」興建所得建物為地上3層至7層及地下第3層，然本院調查發現非屬該公司所有之地上第2層已遭該公司處分(詳調查意見四)，前開二情事，經濟部、雲林縣政府允應會同北港鎮公所研議相關處置及改善措施，以爭取該公所應有之權益，並免落入賤賣甚或非法流入民間手中之虞。

- (六)綜上，北港第一、二公有市場閒置均已逾10餘載，經濟部及雲林縣政府未善盡上級機關業務監督及執行事項協調之權責，除應予檢討改進外，允應會同北港鎮公所於維護該公所權益下，再確實評估第二公有市場所提活化計畫之可行性、有效性及督導協助該計畫之執行；並於第一公有市場活化期間，協助解決該公所刻正面臨合約不合理之對策。

三、北港鎮公所辦理第一公有市場改建計畫，除未依「北港鎮第一公有零售市場獎勵民間投資興建住宅商業大樓實施計畫投標須知」程序辦理招標外，且於該市場計畫辦理重大修正後，未依該計畫之規定重新辦理招標，顯有違失。

(一)查北港鎮公所於84年1月26日公告「北港鎮第一公有零售市場獎勵民間投資興建住宅商業大樓實施計畫投標須知」(下稱投標須知)第9條規定：「得標廠商，營建部分依本公所所訂工程合約手續辦理之，投資興建部分應於核准通知之日起參個月內與本公所簽訂合約，自簽約之日起參個月內申請建築執照並報請開工……」，本院調閱得標廠商資料時，該公所稱「檔案室查無相關資料，依認證書及合約書應由『○○建設股份有限公司』得標」，且依該公所86年2月20日港鎮字第877號函請「○○公司」出席協商「有關本鎮第一公有零售市場改建及獎勵民間投資興建住宅商業大樓實施計畫(下稱第一公有市場改建計畫)修正案……」會議，及建築執照發給時間86年6月30日(起造人：「○○公司」、北港鎮公所)，以上相關資料可認定該公所至遲已於86年6月30日前確認84年1月26日公告之第一公有市場招標案，得標廠商為「○○公司」，然該公所與「○○公司」簽訂之興建合約書係86年11月26日，取得建築執照日為86年6月30日，均未符合前開投標須知之規定，且該公所於84年1月26日公告招標，遲至86年11月26日始與得標廠商簽約，招標程序顯有瑕疵，核有違失。

(二)再查北港鎮公所辦理第一公有市場改建計畫，於84年1月17日經雲林縣政府以府建都字6331號准予辦

理在案，該計畫第1條：「……以承租戶預繳租金及獎勵民間投資方式依照本計畫辦理」、第3條規定：「……地上第四、五、六、七層及地下第三層由得標廠商負責配合建設公司投資興建」、第4條規定：「民間投資部分應捐獻本公所新台幣每樓層不得低於壹仟萬元、三樓不得低於伍仟萬元」，然該公所於86年間辦理二次計畫修正，其中第二次修正於86年11月15日經雲林縣政府備查，惟該修正計畫第1條規定：「……以獎勵民間投資由原投資者興建地上一至七層、地下一至三層(即部分投資者興建改為全案由投資者興建)……」、第3條規定：「……地上第二、三、四、五、六、七層由民間投資得標廠商負責配合建設公司投資興建」、第4條規定：「獎勵民間投資興建地下第2層停車場及地上1層地下1層，依該公所原先計畫優先配租原承租戶，獎勵民間投資者使用管理年限為36年，到期建物歸該公所所有，免捐獻金」，本案該公所既已於86年11月15日修正該計畫，且將第一公有市場部分獎勵民間投資興建改為全案獎勵民間投資興建、原應收取至少8,000萬元之捐獻金改為免捐獻金，計畫已有重大變動，且經雲林縣政府重新備查，該公所本應重新辦理招標，且依改建計畫第8條規定：「本大樓由公所依計畫書第三、四條所訂原則公告招標……」，該公所明知改建計畫第3、4條內容已有重大修正，即應依該條文規定，重新辦理招標，惟該公所竟由原計畫之得標廠商「○○公司」為得標廠商，且於86年2月21日與該公司協商第一公有市場改建計畫，並於86年11月26日與之簽訂契約，顯有怠失。

(三)綜上，北港鎮公所辦理第一公有市場改建計畫，除未依「北港鎮第一公有零售市場獎勵民間投資興建

住宅商業大樓實施計畫投標須知」程序辦理招標外，且於該市場計畫辦理重大修正後，未依該計畫之規定重新辦理招標，顯有違失。

四、北港鎮公所未依第一公有市場興建合約書之約定，竟將約定非屬「○○公司」之地上第2層建物所有權登記予該公司及其他第3人；且將應屬該公司經營管理36年，再歸還該公所之地下第1、2層樓及地上第1層樓建物，逕登記予該公所，致該公所未取得經營管理效益，反需繳納該等建物相關稅捐，均損害該公所權益，顯有違失；該公所除未依約向「○○公司」收取土地租金，並落實租金之催繳，致損失近1,800萬元之土地租金請求權，另該市場基地設定地上權予朝天宮，亦未曾向該宮收取地上權租金，均有怠失。

(一)查北港鎮公所與投資廠商「○○公司」簽訂之「北港鎮第一公有零售市場獎勵民間投資廠商興建住宅商業大樓合約書」(下稱興建合約書)第8條規定略以：「○○公司」興建所得建物，地上3層至7層及地下第3層，由北港鎮公所出具土地分戶使用權同意書後，俾向地政單位辦理建物第一次登記，北港鎮公所不得拒絕，其手續費由該公司負擔，但地上第2層為市場用途及依規定得暫作多目標範圍內由乙方永久使用，惟若必須作為市場使用時，該公司應回復為該用途，是以，地上第2層並非約定屬「○○公司」所得之建物，即應屬北港鎮公所所有，然依據該公所提供之第一公有市場第2層樓所有權人資料發現，除1戶為「○○公司」持有外，另魏○○持有1戶、「○○○公司」持有8戶、「○○○資產管理有限公司」持有5戶，該公所於104年6月

24日港鎮建字第1040009671號函亦稱「本市場地上二樓建物非登記於本公所名下，依民法第765條規定所有人於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人干涉……」，顯見，第一公有市場第2層並未符合興建合約書第8條約定之精神，將建物所有權登記予該公所，反將該建物所有權登記予「○○公司」等人，嚴重影響該公所權益，顯有怠失。

(二)次查第一市場興建合約書第6條規定：「地下第二層停車場及地上第一層及地下第一層……其租金依臺灣省公有零售市場攤(舖)位租金及清潔費計算方式辦法辦理，獎勵民間投資者使用管理年期為參拾陸年，到期建物歸公所所有，免捐獻金……」，另依第一公有市場改建計畫第4條規定：「獎勵民間投資興建地下第2層停車場及地上1層地下1層……獎勵民間投資者使用管理年限為36年，到期建物歸該公所所有，免捐獻金」，依據上開條文，民間投資廠商「○○公司」理應於使用管理年限36年後，再將建物歸還北港鎮公所，惟查前開建物於第一次建物所有權登記時，即登記予北港鎮公所，未符前開興建計畫及興建合約之規定。另依據前開興建合約第13條規定：「本大樓由乙方管理……有關法定稅捐由所有權人負擔……」，茲因前開建物所有權已登記予北港鎮公所，依前開約定房屋稅應由該公所負擔，致90年至103年該公所共計繳納房屋稅1,598.35萬元(含「○○公司」91年至96年遲延繳納滯納金130.65萬元)，嚴重影響該公所權益，顯有不當。

(三)再查第一市場興建合約書第13條規定：「本大樓由乙方管理……土地租金依法令規定之最低標準繳

納，建物完工(依其所佔比例計算)十年內得減收租金最高以二分之一為限」，「○○公司」於90年1月1日起取得第一公有市場地上第1層及地下第1、2層之經營權後，本應依約繳納土地租金，然北港鎮公所除於104年2月3日因法務部行政執行署嘉義分署拍賣「○○公司」所擁有第一公有市場經營權，該公所獲得分配款1,437.73萬元外，該公司自始未曾主動繳納土地租金，而該公所對此竟從未置理，遲至於97年始委請律師向臺灣雲林地方法院(下稱雲林地院)提起給付地上權租金民事訴訟事件，求償期間為92年10月21日至97年10月21日，92年10月21日以前之租金，則已逾5年租金請求權時效未能求償，依雙方約定該公司90年至92年應繳納之租金共計1,881.48萬元，該公所未依雙方約定收取土地租金，並予催繳，而致土地租金請求權罹於時效，喪失近1,800萬元之土地租金請求權，該公所未盡職責，顯有違失；另該公所放任「○○公司」享有經營權利益，卻長期未收取土地租金，亦未積極處理經營權之問題，遲至102年1月9日始透過司法訴訟爭取經營管理權。並於103年1月2日經法務部行政執行署嘉義分署裁處將該市場地下第1、2樓與地上1樓經營、管理、出租、使用、收益等權利交該公所強制管理，復因併案參與法務部執行署嘉義分署99年度房稅執字第6172號拍賣第一公有市場地下第1、2樓及地上1樓經營權之強制執行事件，經拍賣後，由「○○○公司」取得該建物經營權，該市場經營權始移轉予「○○○公司」，該公所對於「○○○公司」長期未繳納土地租金，仍享有經營權利，未能有效處置，善盡職責，核有未當；另該公所於本院約詢後提補充說明，該市場活化後該公所無收

益，然依據該公所計算「○○公司」應繳納之土地租金計算方式，係以地上權設定範圍計算土地租金，該等地上權設定範圍係包含第一公有市場地下第1、2樓及地上1樓，惟目前經營權已移轉予「○○○○公司」，該公所允應檢視相關契據，收取應有之土地租金，以確保權益。

(四) 依據興建合約第5條規定：「……(第二層七十坪、第三層六十坪應提供面積供朝天宮使用，其興建經費由該宮支付乙方)……」，且第一公有市場興建計畫第3條亦規定：「……(第二層七十坪、第三層六十坪應提供面積供朝天宮使用，其興建經費由該宮支付民間投資者)……)」，另依第一公有市場產權登記資料，該市場門牌中華路○○○號○之○樓等建物係登記為朝天宮所有，且該市場基地北港鎮聖母段270等地號亦設定地上權1,467/100,000之權利範圍予該宮，然該宮並未給付該公所地上權租金，且該公所亦從未要求該宮給付，雖該宮自行支付興建經費，且興建計畫等相關規範中亦未明訂地上權租金給付方式，惟該宮之建物係興建於該公所所有之土地，亦將基地設定地上權予該宮，依「國有出租基地租金率調整方案」、「促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法」等規定，並無免收租金之優惠，該公所自該市場興建完成後，未曾向該宮收取地上權租金，亦有未妥。

(五) 綜上，北港鎮公所未依第一公有市場興建合約書之約定，竟將約定非屬「○○○○公司」之地上第2層建物所有權登記予該公司及其他第3人；且將應屬該公司經營管理36年，再歸還該公所之地下第1、2層樓及地上第1層樓建物，逕登記予該公所，致該公所未取得經營管理效益，反需繳納該等建物相關稅

捐，均損害該公所權益，顯有違失；該公所除未依約向「○○公司」收取土地租金，並落實租金之催繳，致損失近1,800萬元之土地租金請求權，另該市場基地設定地上權予朝天宮，亦未曾向該宮收取地上權租金，均有怠失。

五、北港鎮公所為興建第二公有市場，由市場承租人負擔工程費，以預繳租金之方式抵繳工程款，然該公所與承租人簽訂合約書時，竟未顧及相關契約日期，致辦理契約簽訂時，簽訂已逾承租人應繳工程款日期之合約，肇致部分合約條文形同具文，嚴重影響該公所權益；另該市場近20年未開幕營運，除影響市場承租人應有權益外，亦因該公所未能收取應有之租金或扣抵預繳工程款，及每年需繳納100萬元以上之法定稅捐，影響該公所權益，未盡職責，顯有未當。

(一)北港鎮公所於83年10月1日以港鎮建字第11199號通知承租人重新辦理合約書(最高法院89年度台上字第1163號)，該合約書第1條之規定：「甲方(即北港鎮公所)對該市場工程竣工後將__樓店舖(攤位)出租予乙方(即承租人)營業，但乙方應負擔該市場興建所需費用，承租人以預繳租金之方式抵繳工程款，分六期付給甲方期付款辦法如下……第六期款：所分配之攤舖位應負擔百分之十七自工程發包之日起二十五個月內繳清」，依據北港鎮公所工程招標公告，80年12月21日為發包日，故第6期款應於83年1月21日前繳清，該公所未能詳實審閱合約書之合理性，於83年10月1日發文予承租人重新簽訂合約書時，竟約定第六期繳款日為發包日起25個月內繳清(即83年1月21日)，已過第6期款應繳日期

之約定，致合約書第2條所規定：「乙方未按期繳納各期配合款者逾期每日加收百分之一違約金至一個月為止，再逾期經甲方催繳逾7日內未繳清者，視同放棄其承租權外，已繳配合款不予退還，乙方不得異議」形同具文，無法執行，即承租人未依約繳納工程款時，該公所無法依據該條文，要求承租人及時繳納，否則視同放棄承租權，且不退還已繳之工程款，致該公所於後續催繳工程款時，承租人暗示將依前開合約書第6條規定：「乙方(即承租人)於工程竣工後，接到甲方(即北港鎮公所)通知之日起二個月內搬入所指定分配之店舖(攤位)營業，如於期限內未搬入營運者視同放棄承租論，所繳工程款由甲方無息退還……」，以未搬入市場營業為由，要求退還配合款，嚴重影響該公所催繳之效益，顯有疏失。

- (二)依據第二公有市場興建計畫十、「租金」之規定：「市場改建完成後正式營運之日起，9年11個月內免徵市場租金，但在此期間內承租人應負擔市場之清潔費及日常維護管理費、水電費等，自第9年12個月起恢復計收市場租金」，另依北港鎮公所與承租人簽定之合約書第4條規定：「工程竣工後該市場正式營運之日起，由興建負擔款內扣除每月規定之市場使用費，但市場應課之公課稅及經常維護費、水電費、雜費等由北港鎮公所統籌計算後按月計收，興建負擔款扣除完納後，隔月起恢復全額徵收市場使用費」，然該市場雖已完工近20年，卻因未能開幕營業，致該公所除未能依前開規定收取租金外，亦無法扣抵承租人已繳納之工程款1.16億元，且因尚有承租人預繳之工程款，該公所須顧及承租人權益，而未能訂定有效之活化措施，嚴重影響該公所

權益；另本應由承租人負擔該市場應課徵之公課稅等，亦因該市場未開始營業，仍由該公所支付，以90年至103年止為例，該公所已繳納房屋稅606.30萬元、地價稅986.04萬元，合計1,592.34萬元；以103年為例，該公所需負擔逾100萬元之地價稅及房屋稅，該公所非但未能達成吸引更多觀光客，促進地方繁榮之目標，更平添財務支出，核有未妥。

(三)另本院履勘第二公有市場發現外圍部分店面已有承租戶營業，雖北港鎮公所於97年9月5日推動小組第1次會議時，已知悉該市場部分承租人於未公告營業前，已私自營業，且該等攤商應屬程序違法，亦稱私自營業攤商，因未公告營業，很難計算租金，且時間久遠很難計算其已營業之期間，該公所除未能有效約制部分攤商私自營業，亦未收取租金，對未進駐營業攤商顯不公平外，亦因該等攤商早已營運，該公所卻未能收取市場租金或扣抵預繳工程款影響該公所權益，且該等攤商既已自行營運，原應由承租人負擔該市場之公課稅等，亦由該公所支付，損及該公所權益，核有未當。

(四)另依據合約書規定，承租人以預繳工程款方式興建第二公有市場，並擬以該工程款扣抵日後市場租金，承租人雖已繳納1.16億元，然該市場已完工近20年，卻未能開幕營運，致承租人雖已預繳租金卻未能賺取應有營運利益，而北港鎮公所亦未能有效處置，嚴重影響承租人權益，該公所張勝智鎮長於本院履勘時雖表示，該公所於其上任後，已逐步解決第一公有市場問題，對第二公有市場也已提出新的活化措施，並與雲林縣政府李進勇縣長溝通，對後續活化情形樂觀，且取得承租人諒解，該公所將持續積極辦理活化作業，然依據本院約詢雲林縣政

府等相關主管機關後，雲林縣政府於104年6月16日邀集該府相關單位及北港鎮公所召開「北港第一、二公有零售市場房屋稅及地價稅繳納情形與北港鎮都市計畫第五次通盤檢討等相關事宜會議」會議紀錄稱「辦理北港鎮都市計畫第五次通盤檢討，縣府及鎮公所各需2年時間」，且尚未計算內政部營建署都市計畫委員會審議之時間，顯見，該市場長期活化措施將遠超過4年以上，該公所除應研議加速長期活化措施之方式外，並應提出有效之短期活化措施。

- (五) 綜上，北港鎮公所為興建第二公有市場，由市場承租人負擔工程費，以預繳租金之方式抵繳工程款，然該公所與承租人簽訂合約書時，竟未顧及相關契約日期，致辦理契約簽訂時，簽訂已逾承租人應繳工程款日期之合約，肇致部分合約條文形同具文，嚴重影響該公所權益；另該市場近20年未開幕營運，除影響市場承租人應有權益外，亦因該公所未能收取應有之租金或扣抵預繳工程款，及每年需繳納100萬元以上之法定稅捐，影響該公所權益，未盡職責，顯有未當。

六、北港鎮公所為與朝天宮簽訂第二公有市場合建合約書後，復修訂該市場興建計畫，並經雲林縣政府核備，然該公所所簽訂之合約書與興建計畫所訂產權分配竟有不同，顯有違失；另朝天宮擁有該市場地下層50%及地上3樓以上建物所有權，然該基地係屬該公所所有，該宮未曾繳納土地使用之相關費用，損及該公所權益，顯未妥適。

- (一) 第二公有市場因全部建物係竹木造平房，由於年久已陳腐不堪，北港鎮公所為加速地方建設提升該鎮

觀光價值，計畫與朝天宮合建該市場，並提出興建計畫，然於79年10月30日經該鎮鎮民代表會第14屆第3次臨時大會決議，將該公所原計畫興建「地上二層」修正為「地上四層」，該公所於80年6月4日與朝天宮簽訂第二公有市場合建合約書，並於當日於雲林地院公證，有關合建產權分配(合約書第1條):「乙方(即朝天宮)為配合甲方(即北港鎮公所)改建北港鎮第二零售市場願意投資合建，工程竣工後之第三樓以上，及地下室二分之一之建物產權歸屬乙方所有，其餘全部歸屬甲方所有……」，然該公所修正並經雲林縣政府於80年12月10日核備之第二公有市場興建計畫規定:「九、建築物產權及使用權(用途)分配:1. 建築物產權:地下層及一、二層房屋產權全部歸屬鎮有，三層以上房屋產權歸北港朝天宮所有」，該公所先於與朝天宮簽訂之合建合約書，將地下室產權分配給雙方各1/2，嗣後修訂興建計畫，卻將地下室產權全部歸屬該公所，並經雲林縣政府核備，復於該建物完工後，將地下層產權之1/2登記予朝天宮，雖該宮所依據合約書之約定將地下層1/2產權登記予朝天宮，然第二公有市場之興建本應依興建計畫進行，該公所未依經上級政府核准之興建計畫辦理產權登記，且竟發生與第三人簽訂之合建合約書與興建計畫不符之情事，顯有違失。

- (二)依據北港鎮公所與朝天宮所簽訂之第二公有市場合建合約書第2條約定，朝天宮分擔地下室50%及三樓以上全部建築費用，該宮亦取得該等建物之所有權，該市場1樓、2樓及地下室50%之產權係歸屬該公所，該宮雖負擔地上第1、2層20%之建築物，然本案係屬合建，基地係由該公所提供土地，該宮所

負擔之建築經費除興建依合約規定屬該公所擁有之建物外，本應負擔該公所所分配建物之建築經費，然土地係該公所所有，該公所本應依「公有土地經營及處理原則」第5條：「私人或團體為公用事業、公共事業、公共利益或防制公害需使用之公有土地，得以優惠或其他獎助方式優先供其租用」等相關規定以租用或以其他方式收取該宮使用該基地之土地使用費用，該公所亦無相關作為，損害該公所權益，顯未妥適。

(三)依據「雲林縣縣有財產管理自治條例」第70條規定：「本縣各鄉(鎮、市)公所未制定財產管理自治條例者，得比照本自治條例規定辦理」，該公所未制定自治條例，故依同條例第12條規定：「本府及所屬各機關、學校因徵收、新建、增建、改建、修建、受贈、購置、與他人合作興建或其他原因取得之不動產，管理機關(單位)應於取得三個月內，依第八條、第十一條規定辦理登記及登帳建卡列管……」，第8條規定：「不動產由各該管理機關(單位)向該管地政事務所以雲林縣名義辦理所有權登記」，第二公有市場雖已興建完成，並取得85雲營使字第133號使用執照，然該公所至今未向登記機關申請建物所有權第一次登記取得建物所有權狀，未符前開規定，亦有未妥。另該市場基地聖母段301地號尚有私人建物，亦應妥為處置。

(四)綜上，北港鎮公所為與朝天宮簽訂第二公有市場合建合約書後，復修訂該市場興建計畫，並經雲林縣政府核備，然該公所所簽訂之合約書與興建計畫所訂產權分配竟有不同，顯有違失；另朝天宮擁有該市場地下層50%及地上3樓以上建物所有權，然該基地係屬該公所所有，該宮未曾繳納土地使用之相關

費用，損及該公所權益，顯未妥適。

七、北港鎮公所對於第二公有市場承租人未能依約定繳清應負擔之工程款，長期怠於催繳，且該市場陷入進退維谷、無力處置之際，又未能主動請求上級主管機關協助處理，甚至於上級機關辦理閒置市場調查時，隱匿該市場閒置之情，顯有違失；另，該公所未能依據「經濟部中部辦公室督導閒置市場營運活化辦理機制」每月研議閒置市場活化事宜，核有未妥。

(一)臺灣省政府建設廳歷年重要計畫(臺灣省基層建設計畫『臺灣省改善民眾生活品質設施計畫』-興修建零售及攤販市場)建設彙整成果表顯示，第二公有市場計有「省政府補助款」及「中央補助款」各150萬元之補助，係屬核定補助辦理之公有市場，且雲林縣政府104年6月8日府建行一字第1045309329號及經濟部104年6月8日回復本院約詢問題資料均稱該市場係屬補助興建之公有市場。然95年8月17日經濟部中辦以經中四字第09501214420號函雲林縣政府，清查是否尚有歷年核定補助該府辦理屬閒置公有零售市場，依規定函送該辦公室。該府於同年月21日以府建商字第0950085724號函北港鎮公所清查是否尚有歷年核定補助該公所辦理屬閒置公有零售市場案件，惟該公所管理員郭東發簽擬「二、三市場未有此案件」，管理員王進興簽擬「一、四市場採BOT興建」，於同年月29日以港鎮建字第0950010339號函復該府「本所未有此案件」；另95年12月5日經濟部中辦又以經中四字第0950121640號函請雲林縣政府再辦理清查。該府於同年月7日再以府建商字第0950126809號函北港鎮公所

辦理，該公所復於同年月15日以港鎮建字第0950015567號函復該府「本所並無是類之相關補助案件-未有此案件」，該公所明知第二公有市場係省府補助興建之市場，且已長期閒置，上級主管機關辦理調查，該公所竟然隱匿，顯有違失。

- (二)再查第二公有市場係由承租人預繳租金方式興建，據北港鎮公所提供之市場改建承租人負擔款繳納情形明細表，承租人計173人，尚有85人尚未繳清第6期工程配合款，計1,324萬餘元，該市場已於85年1月30日完工，並於同年4月5日完成驗收，該等承租人本應依與該公所簽訂之合約書規定，繳納工程款，雖該公所因恐公告營業後，承租人依合約書第6條規定，以未搬入市場營業為由，要求無息退還配合款，該公所無力償還該等款項，未公告營業，然該公所除曾於85年間發函催繳、除97年5月成立推動小組外，長期怠於催繳，亦無法提出有效活化方案，致該市場閒置已近20年，顯未盡職責。
- (三)經濟部中辦98年7月23日建立「督導閒置市場營運活化辦理機制」，其中鄉鎮設置工作小組，由局長或副局長、鄉鎮長或主任秘書擔任召集人，每月召集局內與市場相關單位，落實市場維護管理，研議市場活化計畫（含活化項目及活化期程）、法令之執行及經費籌措等活化事宜，北港鎮公所於98年12月28日召開推動小組第4次會議時，依據前開機制設置「雲林縣北港鎮第二公有零售市場營運活化推動工作小組」（下稱工作小組），延續前開工作小組，並決議應按推動工作小組實施計畫，每月定期開會檢討，然該公所99年起至103年止，5年本應召開60次工作小組會議，實際卻僅召開13次會議，未符前開機制之規定，核有未妥。

(四) 綜上，北港鎮公所對於第二公有市場承租人未能依約定繳清應負擔之工程款，長期怠於催繳，且該市場陷入進退維谷、無力處置之際，又未能主動請求上級主管機關協助處理，甚至於上級機關辦理閒置市場調查時，隱匿該市場閒置之情，顯有違失；另，該公所未能依據「經濟部中部辦公室督導閒置市場營運活化辦理機制」每月研議閒置市場活化事宜，核有未妥。

調查委員：陳小紅