

## 調 查 報 告

壹、案由：據屏東縣潮州鎮第一公有零售市場自治籌備會陳訴：屏東縣潮州鎮公所辦理第一公有零售市場改建工程，事前未與市場攤商業者充分溝通，且改建後舖位不足分配，致權益受損等情。

貳、調查意見：

經濟部於民國（下同）97年時，依據行政院〔振興經濟擴大公共建設〕政策要求，研提該部〔投資計畫〕方案，提列14項個別計畫，其中1項為〔傳統零售市場更新改善計畫〕，經行政院98年3月16日核定同意辦理。本項〔傳統零售市場更新改善計畫〕由該部「中部辦公室」負責，經函知各地方政府後，屏東縣政府嗣於98年4月28日提出包括本案「潮州鎮」在內之該縣3鄉鎮市傳統零售市場改建計畫書圖文件函送經濟部中部辦公室審查。本件系爭〔屏東縣潮州鎮「第一公有零售市場」改建案〕由經濟部（中部辦公室）於98年5月8日函復同意辦理，核定補助工程總經費50,300,000元。

然於98年7月至9月期間，屏東縣潮州鎮「第一公有零售市場」現有攤舖商業者組成陳情團體，向本院陳訴指摘鎮公所辦理本件「市場改建」工程涉及損害渠等權益。經值日委員核批派查，成立本件調查案。

另本院高屏地區巡察組委員，於屏東地區巡察時亦曾接受陳情攤商陳訴，巡察委員即就案情電詢經濟部中部辦公室主任，責成該辦公室落實監督本案後續執行情形，並檢證說明。經詳閱本案相關書圖函件及規定，業調查竣事，茲臚列本院調查意見如后：

- 一、經濟部中部辦公室允應迅予協助屏東縣政府監督潮州鎮公所公開第一公有市場改建之各項資訊，充分闡

釋相關計畫內容，尤其應對改建後攤舖如何公平辦理招商承租作業，向現有攤舖商業者清楚說明，以解民怨。

(一)本案陳訴人為系爭屏東縣潮州鎮「第一公有零售市場」現有攤舖商業者組成之團體，渠等認為潮州鎮公所於98年4月方告知本案系爭市場即將辦理改建，隨即要求現有攤舖商業者配合簽立各項同意書並急欲開工拆除，但有關「改建、安置、續租」等相關計畫詳情均未能公開向現有經營業者說明，且改建後「舖位」將減少，現有部分舖商將無法獲得分配，引發陳訴人對於爾後生計及權益能否獲得保障存有疑慮，認為鎮公所行政行為粗暴及黑箱作業，產生民怨。

(二)本案系爭屏東縣潮州鎮「第一公有零售市場」，於辦理改建前，建築物「硬體結構」及市場「經營使用」狀況，分述如後：

#### 1、建築物「硬體結構」部分

(1)經查本案系爭市場建築物為2層樓鋼筋混凝土造，肇建於民國60年，1年後完工啟用，使用迄今近40年。基地面積3,392.36平方公尺(約1,026坪)，屬公有「市場用地」。

(2)按稅務機關計算房屋稅之建物折舊率與「耐用年數」規定，一般鋼筋混凝土造建物最高耐用年數設定為60年，本案系爭市場建物雖尚未達設定最高耐用年數，但屏東縣潮州鎮公所曾於98年4月10日委託建築師事務所辦理系爭市場建物之「耐震安全鑑定」，依《建築物耐震能力初步評估表》計算評估分數，總計100分，並以「D值」表示「建築物危險度評分總數」，評估結果區分三類：〔D>60〕為「確有疑慮」建

物、〔 $30 < D < 60$ 〕屬「有疑慮」建物，〔 $D < 30$ 〕指「尚無疑慮」建物，系爭市場建物經受任建築師實地勘查結果，結構體柱面龜裂、鋼筋銹蝕、滲水嚴重，耐震能力經初步評估分數「D 值 = 62 分」，屬「確有疑慮」建物。

(3) 因此，本案系爭市場「硬體結構」屬「老舊」而「耐震能力存有疑慮」之建物。

## 2、市場「經營使用」部分

(1) 本案系爭市場基地範圍內，分為「攤位」及「店鋪」兩類經營型式，其中「店鋪」類尚可再細分為「市場建物『內店鋪』」及「沿街連棟式『外店鋪』」兩種。

(2) 本案系爭市場為屏東縣潮州鎮第一處公有零售市場，於 60~70 年代市場經營輝煌時期為區域生鮮及日常用品與南北貨主要銷售供應通路。近年嗣因大賣場「一次購物滿足」經營型態崛起，加上本案系爭市場整體環境已顯老舊昏暗污損、停車不便，顧客明顯流失，甚至部分攤商業者為保有經營權益雖仍續繳攤位租金但卻長期停業。

(3) 依潮州鎮公所 98 年 4 月統計資料，系爭市場「攤位」部分，原有 44 攤、實際使用 22 攤，市場維持營運者主要還是以「店鋪」為主，原有店鋪 81 間（內店鋪 64 間、外店鋪 17 間）、實際使用 77 間（內店鋪 60 間、外店鋪 17 間）。

(4) 故本案系爭市場「經營使用」現況，已有走向老化、沒落的不安趨勢。

3、依上現況分析，本案系爭市場既然於建物「硬體結構」部分，屬老舊且耐震能力存有疑慮，而市

場「經營使用」現況，又有走向老化沒落的不安趨勢，基於「保障消費者購物環境整體品質」及「協助實際營業攤鋪商業者提升商機」之雙重考量，實有更新改善之必要。

(三)本案陳訴人是現有攤鋪商業者組成之團體，陳訴人與屏東縣潮州鎮公所簽訂「承租契約」取得市場攤鋪經營使用權。依據首揭陳訴事項及本案審查卷附《改建及改建後續約意願調查表》資料分析，渠等並非反對鎮公所針對本件老舊市場實施更新改善作為，民怨主要肇因於：〔改建後設計「店鋪」數量「減少」22間，現有部分店鋪業者將無法獲得分配，引發如何分配的公平性爭議〕。詳析如下：

- 1、按已知的「改建後設計內容」，雖設計「攤位」數量增為68攤，較現況使用數22攤，多增加了46攤，但設計「舖位」數量卻將「減少」，由原有81間店鋪，改建後卻僅設置59間店鋪（其中外店鋪維持17間，但內店鋪由原有64間，縮減為僅剩42間，減少了22間）。
- 2、然按使用現況分析，本案系爭市場維持營運使用率最高的其實是「店鋪」而非「攤位」，現有部分店鋪業者勢必將無法獲得分配，因此針對未來市場改建後之「店鋪經營使用權」如何公平分配，存有爭議。
- 3、現有攤鋪商業者認為鎮公所未能充分與業者說明、達成共識，卻急於拆除重建，進而衍生對於施工期間能否有效保障攤鋪商業者臨時易地繼續營運之疑慮，渠等對於本案「改建、安置、續租」等相關計畫詳情不明瞭，遂對爾後生計及權益能否獲得保障產生疑慮，引發本案民怨。

(四)陳訴人指摘潮州鎮公所「急欲開工拆除」系爭市場

建物，行政行為粗暴之因果關係：

- 1、本案系爭市場建物雖屬老舊且耐震能力存有疑慮，但尚非為傾頹朽壞有急迫危險須立即封閉拆除之建築物，此由 98 年 4 月鎮公所為爭取經濟部預算補助而委託鑑定前，並未就此區域封閉警戒、公告禁止入內足證。
- 2、經查〔本案「市場改建工程總經費」之 95%，均由經濟部補助〕，此項補助經費之來源為〔振興經濟擴大公共建設投資計畫—傳統零售市場更新改善計畫〕項下支應，此項計畫之推行需符合行政院基於「加速創造就業機會」政策目的，故該院要求經濟部須「選擇可立即動工並於 1 年內完工者」為補助對象，經濟部爰於同意本案工程補助款時併同要求屏東縣政府及潮州鎮公所：本案工程「應於 98 年 9 月 1 日前完成簽約開工」、「於 99 年 12 月底前執行完畢」，且諭知：倘若未能於規定期程完成者，該部將取消補助，已投入之所有規劃設計及其相關費用由執行單位自行負責。
- 3、因此，屏東縣政府及潮州鎮公所針對系爭市場改建工程勢必致力於達成「限期開工」且「限期完工」，此係本案獲得經濟部補助 95% 工程總經費之「限制條件」，亦是行政院推動此項〔加速就業計畫〕之政策目標與特色，如仍須就改善計畫提出各項方案反覆研討反而有悖於政策目的，潮州鎮公所需按經濟部核定「期限」推動本案市場改善工程各項工程進度，包括公告限期拆除、施作整地等，雖造成陳訴人感覺鎮公所急於辦理本案系爭市場建物之拆除作業，似乎行政行為粗暴，但審視前開政策特性，本案系爭市場建物雖非有急迫危險須立即封閉拆除，但鎮公所予以公告「限

期拆除」，尚非恣意。

(五)為達成「限期開工」且「限期完工」之政策目標，本案通過審查、取得經費補助之過程：

- 1、經濟部（由該部中部辦公室負責）為審查本件系爭屏東縣潮州鎮「第一公有零售市場」更新改善計畫申請經費補助案，訂有《傳統零售市場更新改善計畫改建工程「自評表」》及《傳統零售市場更新改善計畫改建工程「縣、市政府初審表」》，由申請案所在之鄉鎮市公所先按照表件「規定項目」實施「自我評估」，再由所屬縣市政府辦理「初審」，最後再由經濟部（中部辦公室）審核後予以准駁。
- 2、縣市政府暨鄉鎮市公所為申請「傳統零售市場更新改善」經費補助，需按經濟部所訂《自評表》及《縣、市政府初審表》之「規定項目」辦理評估。所指「規定評估項目」，表列如下：

經濟部規定評估項目	
1、計畫內容	1. 市場改建之必要性？ 2. 原址改建之妥適性？ 3. 改建地點是否具有商機？ 4. 改建計畫是否具有示範性之特色？ 5. 有無摘述各項工程之主要內容、經費及工期？ 6. 是否明列時程規劃及管控機制（如成立專案小組管控進度與品質）？
2、經費來源	1. 經費需求所評估之金額是否合理？ 2. 所需之地方配合款是否確已籌足？

3、預期效益	計畫完成後達到之預期效益（包含非量化、可量化），及其可能性如何？
4、相關要求	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 營運管理計畫是否可行？（包含組織、人力與經費）</li> <li>2. 維護管理機制有無建立？</li> </ol>
5、攤商臨時安置	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 臨時集中場用地是否符合相關法令規定？</li> <li>2. 臨時集中場何時興建完成及時提供使用？</li> <li>3. 改建完成攤商如不進駐有無配套措施？</li> </ol>
6、承諾事項	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 工程能否如期（於 99 年底前完工）如質完成？</li> <li>2. 是否確保不會因受到抗爭（如攤商、居民等）而延宕工程？</li> <li>3. 能否對建物妥為維護？</li> <li>4. 有無具體措施對攤販善加管理而不妨礙交通？</li> <li>5. 能否維持市場不閒置或低度使用？</li> <li>6. 是否成立自治組織依法維持市場秩序？</li> <li>7. 規劃設計時是否能配合政府所提倡節能減碳、禁止活禽宰殺等政策？</li> <li>8. 改建完成後是否能立即拆除攤販臨時集中場，並輔導攤商進駐？</li> </ol>

3、潮州鎮公所於 98 年 4 月 10 日提出《振興經濟方案—擴大公共建設投資•傳統零售市場更新改善

計畫・屏東縣潮州鎮第一公有零售市場「改建計畫書」》，並填載上揭《自評表》，層報屏東縣政府依據《縣政府初審表》初步審查後，該府於 98 年 4 月 28 日函報經濟部中部辦公室，本案並曾由潮州鎮公所、屏東縣政府、經濟部中部辦公室三方會同於 98 年 4 月 24 日會勘。

- 4、經濟部（中部辦公室）98 年 5 月 8 日函准同意補助本案系爭市場改建工程，潮州鎮公所隨即委託規劃設計，並於 98 年 6 月 12 日、19 日、23 日、30 日共舉辦 4 次說明會，8 月 18 日施工承攬決標、8 月 27 日簽訂承攬契約，惟因現有攤鋪商業者持續陳請抗議，並要求於民俗節日中元節（9 月 3 日）及中秋節（10 月 3 日）市場營業旺盛期過後才辦理拆除，因而施工承攬廠商雖於 9 月 7 日申報開工，但遲至 10 月 6 日方實施拆除作業，先拆除改建期間攤鋪商業者「暫時安置區」，於 10 月 9 日順利完成拆除作業，攤鋪商業者及民眾未抗爭、過程平和，目前全案依施工計畫進行中。
- 5、審視經濟部為推行〔傳統零售市場更新改善計畫〕所研訂之前開「規定評估項目」之內容，涵蓋改建案必要性及妥適性判斷、經費、效益、管理、安置、承諾等重要事項，並需由申請鄉鎮市公所提出計畫書圖，故經濟部為達成行政院〔加速就業擴大公共建設〕政策目標，因而針對補助案件雖有「限期開工」且「限期完工」之要求，但形式上觀察，其辦理審核之過程尚難遽認草率。

（六）綜上：

- 1、本件系爭市場改建案，係配合行政院及經濟部〔振興經濟擴大公共建設投資計畫—傳統零售市場更新改善計畫〕政策目標，系爭市場於建築物「硬

體結構」部分，屬老舊且耐震能力存有疑慮，而市場「經營使用」現況，又有走向老化沒落的不安趨勢存在，基於保障消費者購物環境整體品質及協助實際營業攤鋪商業者提升商機之考量，行政部門配合政策要求，推行「限期改建、限期完工使用」，尚非無據。

- 2、但按本案系爭市場「改建後設計內容」，市場營運分為「攤位」及「鋪位」兩種，雖改建後設計「攤位」數量較現況使用數增加 46 攤，但「鋪位」數量卻「減少」22 間，現有部分店鋪業者將無法獲得分配，渠等對於爾後生計及權益能否獲得保障必然產生疑慮及恐慌，此即本件老舊市場改建雖屬有利於消費者及經營業者之行政作為，但卻仍引發市場攤鋪業者陳情抗議之民怨癥結。
  - 3、經濟部中部辦公室及屏東縣政府與潮州鎮公所均應認知市場改建之目的，除有助於改善消費者整體購物環境品質之外，改建後之市場必須獲得經營攤鋪商業者認可共同戮力營運才能維持市場不閒置及提升使用效能，進而創造具地方特色之商業型態。
  - 4、本案系爭市場現有攤鋪商業者均長期於現地經營並協助創造出市場在地特質，渠等陳訴事項關乎生計及權益，經濟部中部辦公室應迅予協助屏東縣政府監督潮州鎮公所公開各項資訊，充分闡釋相關計畫內容，尤其應對改建後攤鋪如何公平辦理招商承租作業，向現有攤鋪商業者清楚說明，以解民怨。
- 二、屏東縣潮州鎮公所應戮力落實辦理本改建案〈計畫目標〉所揭示之「妥善回應現有攤鋪商業者對未來市場空間環境之期待與觀點」以及計畫書中明列之

「讓市場商機重現」及「保障現有攤商就業人數」兩事項。經濟部中部辦公室並應確實監督屏東縣政府及潮州鎮公所履行已承諾事項，按計畫進程推動本案後續工程進度。

(一)檢視屏東縣潮州鎮公所於 98 年 4 月 10 日提出之本案《振興經濟方案—擴大公共建設投資•傳統零售市場更新改善計畫•屏東縣潮州鎮第一公有零售市場「改建計畫書」》內容：

1、潮州鎮公所明示本案〈計畫目標〉包括「揉合『經營者』、『管理者』、『消費者』三方之觀點，合力規劃打造符合各方期待的市場空間」，其中之「經營者」正是本案陳訴人即系爭市場現有攤舖商業者，故鎮公所必須「妥善回應」經營者即本案陳訴人對未來市場空間環境之期待與觀點，方屬符合本件改建個案之「計畫目標」。

2、潮州鎮公所亦明文闡述本案〈預期效益〉涵蓋「讓市場商機重現」及「保障現有攤商就業人數」兩事項：

(1)要讓「市場商機」重現，同樣須依賴「經營者」即系爭市場現有攤舖商業者，於市場新建完成後，配合協助戮力營運，方可達成，否則行政機關縱使將新建市場建築的美輪美奐，但空有新建硬體設施，若缺乏妥善經營，終將閒置。

(2)鎮公所認為本案預期效益應包括能「保障現有攤舖商就業人數」，並於此《計畫書》中予以「量化」，按〈規劃說明〉及〈計畫工程內容〉，預計規劃設置 25 攤位及 72 舖位，合計 97 攤舖；而提出本件《計畫書》時之現況調查資料顯示，現有攤位經營者為 22 攤及 77 舖位，合計

99 攤舖，可見預期設置攤舖數量已較使用現況縮減 2 攤舖，雖經濟部核定之目前規劃案，已修正為改建後將設置 127 攤舖（68 攤、59 舖），總量已超過改建前使用情況，增加 28 攤舖。但鎮公所於提出本件《計畫書》時，雖曾將「保障現有攤舖商就業人數」列為本案〈預期效益〉，但稽核比對當時提列之計畫內容，卻又有縮減設置攤舖數量之情形，顯見鎮公所對於未來如何「保障現有攤舖商就業」，於當初提出《計畫書》時，已有闡述不足之情形，此亦是本案引發民怨之癥結所在，提出本件《改建計畫書》之潮州鎮公所及負初步審查責任之屏東縣政府，與負核定責任之經濟部中部辦公室均應檢討改進，並積極妥善回應本案陳情民怨訴求。

- (二)經濟部中部辦公室負責該部〔振興經濟擴大公共建設投資計畫—傳統零售市場更新改善計畫〕政策目標之推動執行，於 98 年 4 月審查本件申請案時，明文要求屏東縣政府及潮州鎮公所「承諾」：「本案工程如期如質完成」、「確保不會因為攤商或居民抗爭而延宕工程」、「確保改建後市場不閒置或低度使用」；且於 98 年 5 月審核同意時，亦要求該府及公所，按工程執行進度分階段填載《週報表》、《月報表》彙報至該辦公室，並限期本案於 99 年 12 月底前執行完畢。因此，經濟部中部辦公室應確實監督屏東縣政府及潮州鎮公所履行承諾事項，按計畫進程推動本案後續工程進度。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請經濟部及屏東縣政府確實辦理見復。
- 二、調查意見，函復本案陳訴人。
- 三、調查意見上網公布。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。