

## 調 查 意 見

壹、案 由：據審計部函報：該部臺灣省雲林縣審計室派員調查雲林縣土庫鎮公所辦理「土庫鎮公有零售市場興建及經營管理執行成效」，核有未盡職責及效能過低情事，經通知雲林縣縣長查明妥適處理，惟迄未針對該室所提意見妥適改善，核有審計法第20條第2項規定答復不當及未為負責之答復等情案。

貳、調查意見：

一、土庫鎮公所辦理第三市場新建工程計畫，對於第一市場具文化資產價值、周邊使用現況及民眾消費需求等均未審慎評估，復漠視原攤商對新市場經營條件欠佳之反映意見，且未依主管機關函示獲得原攤商遷移共識，即投入經費興建，致市場完工營運後因位處偏僻而缺乏商機，肇生經營成效不彰及未能達成其新建目的。

(一)依99年度縣(市)地方總預算編製要點第6點第3款規定：「有關獎補助及建設計畫經費，應明列計畫項目……，並應建立相關審核機制，以避免無效益或不經濟支出。」第12點第1項第3款第1目、第2目規定：「資本支出預算之編列，依下列規定辦理：1. ……新興投資計畫，應就成本效益，可行性程度及技術方法等詳加評估，……。2. 重大新興施政計畫及重大公共工程建設計畫，應先進行成本效益分析，並確實評估未來營運及維修成本支出等財源籌措之可行性。」及第23點規定：「鄉(鎮、市)總預算之編製，準用本要點之規定。」

(二)土庫鎮公所鑑於第一市場興建年代久遠及建物結構老舊，擬將第一市場拆除改建為停車場，並另覓土

庫鎮越港段765、766及768等地號土地新建第三市場，以遷移安置原市場攤商，惟該公所事前未審慎評估遷建市場可行性及需求性，考量當地民眾購物習慣、新市場周邊都市發展現況與民眾消費需求，以衡酌新市場後續營運效益，且在未取得原市場攤商同意進駐前，即率爾於98年2月27日研提「雲林縣土庫鎮都市計畫(市三)公有市場新建工程」計畫書，獲經濟部於98年12月16日核定補助興建。又經濟部嗣於99年4月15日及7月28日2度函請該公所於工程發包前若就第一市場指定為古蹟，原攤商可否於原地繼續營業及對新建市場未來商機之影響、都市計畫變更之審議進度等因素重新評估，以確保市場遷建後不致淪為低度使用或閒置設施。惟查雲林縣政府因「土庫鎮木造市場(中正路順天宮媽祖廟前)」為具古蹟或歷史建築潛力點，於98年9月16日即函請公所提報，以保護地方豐富文化資產，嗣後第一市場經雲林縣政府公告為暫定古蹟，土庫鎮公所早已知悉無法依計畫目標改建作為停車場使用之情形下，仍未依上開經濟部函示切實評估原市場(位於商業區帶)與新市場(周邊多為農業使用)之商業機會與營運效益差異，及瞭解新市場使用之上開地號土地，其周邊都市發展情形是否已足夠支撐新市場營運量能，並評估原計畫目標變動因素造成影響，以確保第三市場新建後不致淪為低度使用或閒置設施，即貿然投資興建，致市場完工營運後因位處偏僻，缺乏商機，經營成效不彰。

- (三)復查土庫鎮公所於98年10月5日向經濟部承諾保證「原市場全部攤商將全數進駐第三市場，故不會有原攤商於原址營業及路邊營業問題，且不會成為閒置市場」，嗣經經濟部以上開保證為前提，於98年

12月16日同意將第三市場新建工程納入「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」。惟該公所嗣於99年3月至4月間辦理3次地方說明會及協調會結果，因原攤商反映新市場地點欠佳，故遲無法獲得原攤商遷移共識，且原市場90位攤商更以新市場位置條件不適，嚴重影響鎮民購物不便及攤商經營為由，於99年4月6日向該公所及經濟部提出陳情，然該公所漠視原攤商對新市場經營條件欠佳之反映意見，未深入釐清原攤商反映意見是否屬實，僅將原核定計畫書之119攤(鋪)數修正為102攤(鋪)數，即於同年12月7日檢送修正計畫書，嗣經雲林縣政府於同年12月23日核定修正計畫書並同意核撥市場遷建補助經費，即投入經費興建。惟第三市場於101年10月1日啟用營運後，原攤商未進駐數達67攤(鋪)〔占修正計畫102攤(鋪)數之66%〕，復因該公所無法解決原攤商於原市場周邊騎樓及路邊繼續營業問題，新市場開幕後因缺乏商機，即陸續出現攤商棄租情事，第三市場出租率自101年11月之92%（出租14鋪位、80攤位）逐月遞減，於102年7月為48%，至103年4月至11月間均低於10%（其中103年9月僅出租4攤位，出租率僅4%），後續出租率雖然增減，然至106年10月間之出租率均未超出50%。又據土庫鎮公所查復第三市場原預估收入為全租出時之租金收入為14萬1,300元/月，故營運期間（101年11月至107年6月）依原預估金額可達960萬8,400元，然實際租金收入僅305萬8,837元，僅達計畫預期效益31.8%，顯然第三市場營運期間淪為低度使用設施且未能達成計畫預期效益；且據雲林縣審計室於107年4月25日實地查訪原第一市場周邊騎樓及路邊營運攤商（不含店

面)計71家，以及雲林縣查復107年4月土庫鎮無證攤販計113攤，可證新建第三市場亦未能達成安置原攤商之目的。

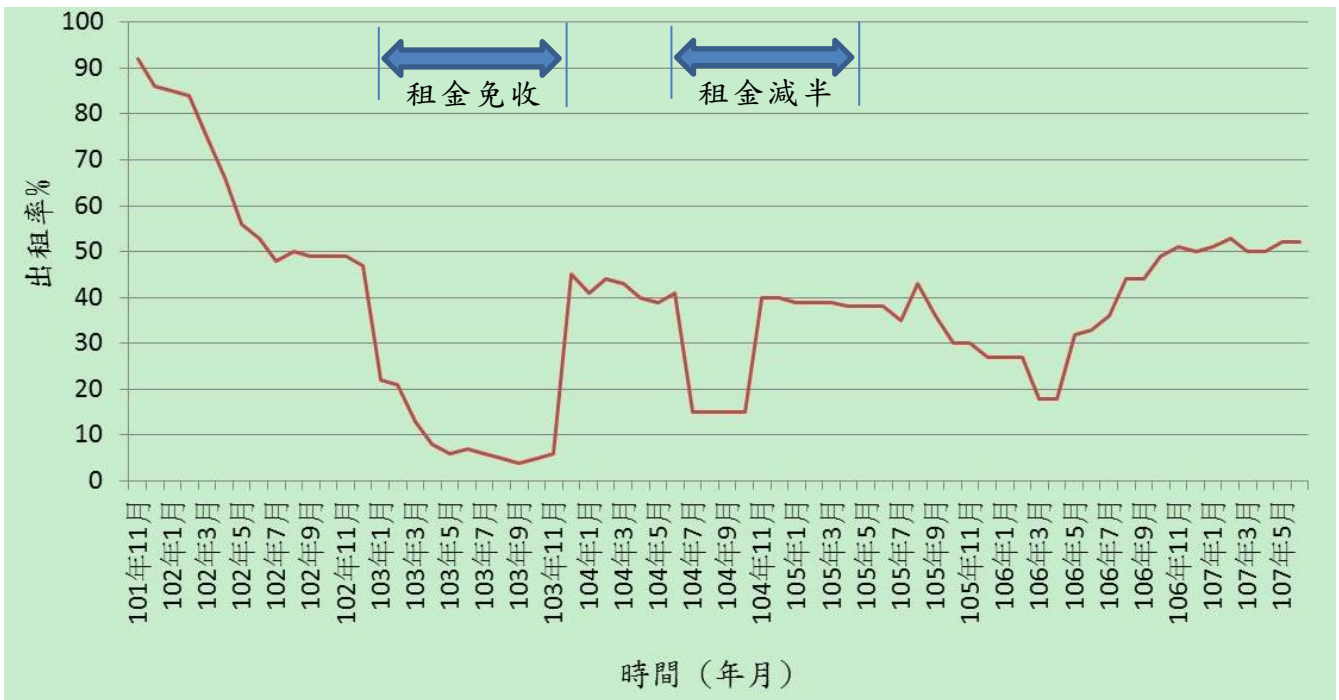
(四)綜上，土庫鎮公所辦理第三市場新建工程計畫，對於第一市場具文化資產價值、周邊使用現況及民眾消費需求等均未審慎評估，復漠視原攤商對新市場經營條件欠佳之反映意見，且未依主管機關函示須獲得原攤商遷移共識，即投入經費興建，致市場完工營運後因位處偏僻而缺乏商機，肇生經營成效不彰及未能達成其新建目的，核有怠失。

二、土庫鎮公所對於第三市場經營效能不彰之癥結問題，未能正視並研謀具體有效改善措施及落實辦理相關活化工作，甚且就攤鋪位出租率查填不實、疏於市場營運管理，肇致公產使用效能無法發揮，核有怠失。

(一)依據「行政院活化閒置公共設施續處作法」參、續處作法：「……三、為確保政府投資興建之公共設施有效使用與提升民眾對政府之觀感，請各機關配合辦理事項如下：……(二)主管機關：對於轄管或補助地方興建之公共設施，應適時清查並掌握其使用現況，如有低度使用情形，應持續輔導協助完成活化。(三)各直轄市政府、各縣市政府：對於自籌經費之公共設施，應適時清查並掌握其使用現況，如有閒置或低度使用之情形，按月召開閒置公共設施檢討會議，及時協調解決困難問題，持續督促至活化為止。」閒置公共設施活化標準：「零售市場：出租(售)率達50%以上。」暨行政院公共工程委員會98年10月6日工程管字第09800443090號函示說明三、(三)略以：對於營運中案件，設施管理機關應積極作為，排除阻礙營運之因素，並因應外在環境及政策之變更，速予檢討調整營運計畫，以有效

利用資產；復依零售市場管理條例第16條第8款及第9款規定：「公有市場攤（鋪）位使用人應遵守下列規定：八、市場內之攤臺、貨物陳列架及營業設施應依規劃設置。九、攤（鋪）位及供出售之物品應排列整齊，並不得超越規定界線或占用通道。」

(二)查第三市場因位處偏僻經營條件欠佳，於101年10月1日營運後，即陸續出現攤商棄租之情事，至102年7月出租率僅48%，未達行政院公共工程委員會訂定零售市場出租(售)率達50%之閒置公共設施活化標準。土庫鎮公所為改善市場經營效能不彰情形，雖於102年12月10日制定雲林縣土庫鎮公有零售市場減免收費暫行管理條例，自公布日起至103年12月25日止，期間採取免收攤(鋪)位租金措施，以鼓勵攤商進駐，惟因市場位處偏僻缺乏商機，仍無法增加攤商進駐數；嗣該公所再於104年10月13日制定雲林縣土庫鎮公有零售市場減免貳分之壹收費暫行管理條例自104年6月1日至105年5月31日止，執行攤(鋪)位租金減半優惠措施，亦無助於改善市場經營窘境。迄104年10月22日第三市場出租率再降至40%〔出租41攤(鋪)〕，爰由經濟部列管為閒置市場，其第三市場營運迄107年6月之出租率變化情形如下圖所示。



資料來源：依雲林縣政府查復資料繪製。

#### 土庫鎮第三市場營運迄107年6月之出租率變化情形

(三)再查，第三市場自102年7月出租率為48%，嗣後103年採取免收攤(鋪)位租金措施，但出租率於103年1月即降至22%，最低至103年9月之4%，期間雲林縣政府於103年8月14日函請各公所提送新增公有零售場市場閒置或低度使用情形，該公所承辦人表示土庫鎮無新增低度使用情形，並將調查表傳真至縣府，惟查公所回復調查表內容完全未予填列即予回傳<sup>1</sup>，而當時(103年8月)之攤鋪位出租率僅5%，可證土庫鎮公所承辦人員查填不實，且未予正視該市場出租率不佳之事實。嗣後雲林縣政府再於104年5月1日函請公所提報市場出租率或使用率時，公所提報土庫公有市場之出租(使用)率為40%，當時該府告知公所出租(使用)率未達50%將函報中

<sup>1</sup> 土庫鎮公所於103年8月22日清查並回傳「土庫鎮新增公有零售市場閒置或低度使用情形調查表」，逕將該表應填列內容予以劃又並經核章後回傳，未載明任何數據。

央列管，公所表示再積極努力招商，惟該市場之出租（使用）率仍未提升，甚且於104年7月至10月出租率再降低至15%，可見土庫鎮公所於租金減免收費對策時即未見成效，嗣後亦僅再規劃租金減半對策，未有其他積極改善作為，並於104年10月16日經雲林縣政府報請經濟部中部辦公室列管。

- (四)其後該公所雖於104年11月17日至105年6月2日召開7次活化工作會議，並於105年6月14日研提營運活化計畫書，惟其活化措施係藉由減少攤位數方式，以變相提升出租率，意圖尋求解除閒置設施列管，經經濟部以無積極之營運效益，於105年7月15日退回活化計畫書。該公所對於閒置市場未依上開活化閒置公共設施規定研謀有效改善措施，以落實辦理相關活化工作，且至106年10月市場出租率仍持續低於50%。為改善第三市場營運狀況，土庫鎮公所以解除一戶一攤(鋪)位之限制、攤鋪位租金減半收費、提供業者作為網拍及倉庫使用。而據雲林縣審計室至院簡報內容，攤位部分已出租未營業(含網拍及倉庫)24攤(27.3%)、實際營業7家14攤(15.9%)、未出租攤位數50攤(56.8%)。鋪位部分：市場有14個鋪位，已出租13個，而實際營業12個。合併計算時之攤(鋪)位計102位，已出租51位(包括未營業)，出租率50%。又經濟部中部辦公室於107年1月4日會勘資料第三市場出租率達50%，市場大部分出租均集中市場右側靠近鋪位區域，販售商品種類較少，市場左側場域閒置面積較大；經濟部於查復本院詢問資料表示：「以隔間作為網拍及倉庫使用如係擴增傳統零售市場之營業類別，仍應維持蔬、果、魚、肉類及其他民生用品集中零售之方式，俾符合零售市場管理條例第3條之立法意

旨。……本案承租攤商除作民生用品實體販售外，另運用新銷售模式—網路拍賣販售，藉由新商業模式提升攤商知名度及營業額，或可帶動市場人潮效益，惟應符合建築、消防法規。」是現行活化措施雖以網拍或倉庫等方式提升出租率，惟據本院實地履勘第三市場營運狀況，發現實際營業攤商寥寥可數，難以吸引在地居民進入消費，且供網拍及倉庫使用，因平時為封閉狀態而與市場攤商直接經營型態不同，亦與一般市場人頭攢動之情相異，再者原第一市場周邊騎樓及路邊營運攤商仍有71家（雲林縣審計室107年4月25日查訪資料），土庫鎮無證攤販亦達113攤（雲林縣政府查復），顯然多數攤商對第三市場營運成效仍呈觀望態度，故第三市場活化措施應持續加強改善，對攤鋪位出租後之營業方式，應予檢討注意，避免已承租且實際營業攤商因市場人潮不佳而有退租情形。

(五)另以，據審計部函報資料指出土庫鎮公所對於第三市場設施管理維護，亦未依零售市場管理條例規定妥為辦理，致該市場多達33處未出租閒置攤位及通道，遭人占用堆放雜物情事。嗣後土庫鎮公所已通知攤商自治會應予改進，並派員定期巡視中，本院實地履勘發現現場除有以黑網圍起未進行營業之攤位，亦仍有少數因季節因素而採短期間承租營運之攤商攤位，其所設置相關設施未予移除，顯示市場管理仍有待落實。

(六)綜上，土庫鎮公所對於第三市場經營效能不彰情形，雖先後提出免收租金及租金減半措施，以鼓勵攤商進駐，惟因市場位處偏僻缺乏商機，仍未能發揮設施應有效益，以第三市場原預估租金收入為141,300元/月，營運期間（101年11月至107年6月）



依原預估金額可達960萬8,400元，然實際租金收入僅305萬8,837元，僅達計畫預期效益31.8%；又歷次活化會議僅流於形式，未依上開閒置公共設施續處作法研謀有效改善措施，並落實辦理，致市場經營日漸衰退，甚且就攤鋪位出租率查填不實、疏於市場營運管理，肇致公產使用效能無法發揮，核有怠失。

三、土庫鎮公所未妥為規劃第二市場後續使用計畫，即貿然將市場停止使用，任由土地及設施閒置，未善盡管理維護之責，無法發揮應有財物效能，後續相關活化作為對於市場需求及用地規範等未加以考量，實有未當。

(一)依雲林縣縣有財產管理自治條例第15條規定：「管理機關（單位）對於其管理之財產除依法令報廢者外，應注意管理及有效利用，不得毀損、棄置……。」第20條：「公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用，非基於事實需要並報經本府核准，不得變更用途……。」及第70條：「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。」暨雲林縣縣有閒置或低度利用土地處理原則第4點規定：「(一)閒置土地：1、屬公共設施用地者，由管理機關（單位）評估新增計畫用途之可行性……。」復依「行政院活化閒置公共設施續處作法」參、續處作法：「……三、為確保政府投資興建之公共設施有效使用與提升民眾對政府之觀感，請各機關配合辦理事項如下：……(二)主管機關：對於轄管或補助地方興建之公共設施，應適時清查並掌握其使用現況，如有低度使用情形，應持續輔導協助完成活化。(三)各直轄市政府、各縣市政府：對於自籌經費之公共設施，應適

時清查並掌握其使用現況，如有閒置或低度使用之情形，按月召開閒置公共設施檢討會議，及時協調解決困難問題，持續督促至活化為止。」

(二)第二市場於87年間改建完成啟用，工程決算金額2,085萬餘元，為地上及地下各1層之鋼筋混凝土造建築物，總樓地板面積1,139.7平方公尺，按房屋建築及設備分類明細表-公務及營運用建築-什項建築-其他什項建築及設備標準，可使用年限為60年。該市場位於土庫鎮中正路與文化路交叉路口，為都市計畫區主要商業帶，提供出租攤位計20位，並於地下室設置12個汽車停車位，自95至100年間，累計租金收益213萬餘元，平均每年可增裕36萬餘元歲入。

(三)經查，第二市場營運管理及相關設施設備使用尚屬良好，土庫鎮公所卻在尚未獲得原攤商遷移共識前，逕於101年10月1日停止該市場使用，並要求該市場攤商遷移至第三市場(實際僅2攤商進駐第三市場)。惟該公所於98年12月16日及99年12月23日獲經濟部及雲林縣政府核定「雲林縣土庫鎮都市計畫(市三)公有市場新建工程」計畫書及修正計畫書，均未將第二市場納入規劃範圍，亦未規劃市場後續使用計畫，對可使用年限為60年之市場，於營運未滿15年，即輕率決定停止使用，任由市場土地及設施閒置，核與上開縣有財產管理自治條例規定應注意管理及有效利用未合，致耗資2,085萬餘元改建之公有建築物及其設備無法發揮應有財物使用效能。又土庫鎮公所於101年10月1日停止第二市場使用後，該公所迄未積極規劃合宜使用計畫，亦未依行政院活化閒置公共設施規定，提報目的事業主管機關及活化閒置公共設施專案小組納入列管

追蹤，積極推動相關活化營運措施，致市場停止使用而未能有效利用資產，並減少租金收入。另該公所對於該市場設施及土地管理維護，亦未依上開縣有財產管理自治條例及縣有閒置或低度利用土地處理原則等規定妥為辦理，雲林縣審計室於105年7月28日派員抽查發現該市場設施損壞及環境衛生問題<sup>2</sup>，於本院實地履勘時雖已改善，但仍顯示土庫鎮公所於第二市場停止使用後疏於管理。

(四)復查，土庫鎮公所於101年10月1日停止第二市場使用後，至104年9月11日始有具體規劃將第二市場市場閒置空間改設順天等五里聯合辦公處之作為，然因未獲補助，土庫鎮公所於107年4月11日將第二市場修繕工程委託設計監造。是第二市場閒置迄今已逾5年，該公所於本院調查時竟稱：「針對土庫第二公有零售市場停止使用之後續規劃，本所亦早有規劃……」等云云，殊不足採。再者，該委託辦理修繕工程係以打除整平第二市場內原有攤位設施、增設門窗及留下騎樓等，並待完成後再規劃作為中型賣場或辦公廳舍使用。惟據經濟部查復本院於第三市場審核階段時載明「商機分析：市場客源主要為土庫鎮石廟……等里，預計消費人口數約25,800人。且新舊市場位置相差約僅300公尺，不影響舊顧客的消費意願；市場鄰近並無同類型的賣場或超市，故不會發生排擠效應。」故第二市場重新規劃作為中型賣場使用時，與營運中第三市場之客群如未有區隔下，對其攤鋪位出租與營運不佳情形，將

---

<sup>2</sup> 雲林縣審計室於105年7月28日派員抽查發現該市場1樓門窗、照明及衛生設備多已鏽蝕或損壞，且因現場有圍籬屏蔽，荒廢髒亂，遺留有民眾聚集飲酒之酒瓶，儼然成為治安死角，不僅造成周遭居民生活品質低落，更影響鄰近校園安全；又該市場地下室係作為停車場及機電與通風設備使用空間，惟整層空間長期積水嚴重，部分設備浸泡於水中，嚴重減損機電設備之使用效能，且成為病媒蚊孳生據點，潛存環境衛生問題。

衍生負面衝擊；另因第二市場用地屬市場用地，僅為廢止公有市場使用，如做為辦公廳舍使用則涉及用地變更使用問題，此有土庫鎮公所於接受本院詢問時答復內容可稽。益證該公所貿然將第二市場停止使用，歷時逾5年所規劃之活化措施，仍未依市場需求及用地規範等進行規劃，實有未當。

- (五)綜上，土庫鎮公所未妥為規劃第二市場後續使用計畫，對使用年限60年之公有建築物，於營運後未滿15年，即貿然於101年停止使用，且未積極研謀相關活化作為，致第二市場建築及其土地閒置迄今逾5年，除短收租金利益約200萬元外，更無法發揮耗資2,085萬餘元改建市場之應有財物效能；後續相關活化作為雖規劃為中型賣場或辦公廳舍使用，然對於市場需求及用地規範等未加以考量，實有未當。

四、經濟部及雲林縣政府就土庫鎮公所所提第三市場興建計畫，攤商自救會陳情及舊有第一市場建築物指定為歷史建物等原規劃情形有異下，未能重新審酌其計畫可行性，致市場完工後使用效能低落；雲林縣政府對於第二、第三市場長期閒置或低度使用情形，未善盡對土庫鎮市場業務監督及執行事項協調之權責，積極督促該公所研提具體有效活化措施，任其市場閒置或荒廢，亦有未當。

- (一)按經濟部中部辦公室98年2月「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」四、計畫內容及項目(三)市場新建部分：對有消費需求，攤商願意進駐，且具商機之地點進行市場之新建或遷建。次按零售市場管理條例第4條第2款第1目及第2目規定：「主管機關之權責劃分如下：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。」同法第8條規定：「地方主管機關新建、改建或增建公有市場時，應就下列書件審核之；……其屬鄉(鎮、市)主管機關興建者，應報請縣主管機關核准……。」復依「行政院活化閒置公共設施續處作法」參、續處作法：「……三、為確保政府投資興建之公共設施有效使用與提升民眾對政府之觀感，請各機關配合辦理事項如下：……(二)主管機關：對於轄管或補助地方興建之公共設施，應適時清查並掌握其使用現況，如有低度使用情形，應持續輔導協助完成活化。(三)各直轄市政府、各縣市政府：對於自籌經費之公共設施，應適時清查並掌握其使用現況，如有閒置或低度使用之情形，按月召開閒置公共設施檢討會議，及時協調解決困難問題，持續督促至活化為止。」暨雲林縣縣有財產管理自治條例第15條、第20條分別規定：「管理機關(單位)對於其管理之財產除依法令報廢者外，應注意管理及有效利用，不得毀損、棄置……」「公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用，非基於事實需要並報經本府核准，不得變更改用途。」

- (二)查「土庫鎮市三公有市場新建工程計畫書」所述計畫目的，係為將第一市場改建為停車場而配合辦理之市場遷建工程，且經濟部以土庫鎮公所承諾保證「興建市場完工後係由原有市場承租人為主，無攤商進駐與否問題，未來市場整體規劃在未與攤商達成共識前，絕不貿然新建，使其成為閒置市場之可能」為前提下，爰同意將第三市場新建工程核定納入「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」。惟該公所遲未能獲致原攤商遷移共識，衍生原攤商於原地周圍路邊或騎樓繼續營業疑慮，經濟部99年4月15日及7月28日2度函請雲林縣政府確實督導該公所於工程發包前須就第一市場若指定為古蹟，原攤商可否於原地繼續營業及對新建市場未來商機之影響、都市計畫變更之審議進度等因素重新評估報核。惟雲林縣政府早於98年9月16日即因「土庫鎮木造市場（中正路順天宮媽祖廟前）」（即第一市場）具歷史建築潛力點，並函請公所提報在案，公所仍稱第一市場將拆除作為廣場兼停車場等使用，雲林縣政府續因攤商自救會陳情等因素，依文化資產保存法及暫定古蹟條件及程序辦法等規定，於99年10月22日將第一市場公告為暫定古蹟。是雲林縣政府早知第一市場具歷史建築潛力在案，無法依計畫目標改建作為停車場使用，亦未依經濟部指示確實督導該公所重行評估上開變動因素造成之影響，以確保第三市場新建後不致淪為低度使用或閒置設施，卻於同年12月23日貿然同意該公所發包興建，致市場完工後經營成效不彰。而經濟部中部辦公室考量第一市場老舊而須異地重建，但對於地方消費需求、攤商進駐意願等仍有所疑慮下，於98年12月16日予以核定，惟僅經4個月即接獲攤商自救會陳情且有90份連署書，已達該市場新建案規劃119攤位75.6%反對遷往第三市場，嗣後土庫鎮公所雖以「承租人限期簽署進駐同意書及公告招商」方式，取得新市場規劃102攤之全部進駐同意書，然其規劃內容實已與土庫鎮公所原擬拆除舊有市場之規劃有異，經濟部亦表示「實非原計畫提報之初可以預見」，對此自應審酌在地居民生活區域、動線及消費習慣等，確保計畫之可

行性，經濟部及雲林縣政府顯未善盡審核與督導之責。

(三)復查第三市場由於位處偏僻經營條件欠佳，於101年10月1日開幕營運後，即陸續出現攤商棄租之情形，攤鋪出租率呈現逐月遞減情形，迄至102年7月出租率已降至48%，未達行政院公共工程委員會訂定之閒置公共設施活化標準50%。惟雲林縣政府卻未督導土庫鎮公所依上開活化閒置公共設施規定研提市場活化計畫，並瞭解該市場所面臨之狀況，以及時協助解決所遭遇問題，致該市場低度使用逾2年，遲至104年10月16日始提報並由經濟部於同年月22日列管為低度使用市場，顯然未能發揮應有監督功能。復查該府後續雖於每月召開督導小組會議輔導該公所辦理列管閒置市場活化工作，卻容任該公所採取將市場空攤鋪數撤除作為公所儲藏室使用，意圖尋求解除閒置設施列管，遭經濟部以無積極之營運效益，於105年7月15日退回活化計畫書，顯未發揮閒置市場列管及專案督導小組應有之意義與功能，致市場設施活化未能獲得實質改善，經營效能不彰。

(四)再查土庫鎮公所事前對第二市場並無任何變更使用計畫，當時市場後續營運管理及相關設施設備使用尚屬良好，且每年約可增裕鎮庫收入36萬餘元，卻逕於101年10月1日停止該市場之使用，並於同年月30日報請雲林縣政府同意備查，惟該府未善盡對零售市場及公有財產之督導責任，依據零售市場管理條例第22條規定確實審核該市場是否因政策需要、城鄉改造，或已無市場商業機能，率爾於101年11月5日函請該公所自行審酌辦理；復未積極督促該公所推動後續使用計畫，任容該公所將耗資

2,085萬餘元改建之第二市場公有建築物及其設備棄置逾4年，未能有效利用資產及發揮市場功能。

(五)綜上，經濟部及雲林縣政府就土庫鎮公所所提第三市場興建計畫，攤商自救會陳情及舊有第一市場建築物指定為歷史建物等原規劃情形有異下，未能重新審酌其計畫可行性，致市場完工後使用效能低落；雲林縣政府對於第二、第三市場長期閒置或低度使用情形，未善盡對土庫鎮市場業務監督及執行事項協調之權責，積極督促該公所研提具體有效活化措施，任其市場閒置或荒廢，亦有未當。



參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請雲林縣土庫鎮公所確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二、三，提案糾正雲林縣土庫鎮公所。
- 三、調查意見四，函請經濟部、雲林縣政府確實檢討改進見復。
- 四、調查意見，函復審計部。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：李月德  
陳慶財  
章仁香  
楊美鈴

附表一、土庫鎮公有零售市場興建及營運過程紀事

時間 (年-月-日)	辦理單位	辦理紀事
98-2-16	經濟部	振興經濟新方案－擴大公共建設投資：傳統零售市場更新改善計畫，請各地方政府提報計畫書。
98-2-27	土庫鎮公所	提送「雲林縣土庫鎮都市計畫（市三）公有市場新建工程」計畫書含自評表。
98-3-13	雲林縣政府	提送雲林縣計畫書彙總表。
98-7-23	經濟部 中部辦公室	經中四字第 09801262520 號書函：經邀集相單位現勘後，於 98 年 6 月 16 日會商並獲致結論略以：原有市場老舊，且部分建物鋼筋外露，已具危險性；如原地改建，受限於建蔽率之規定，將無法容納原有攤販數量，亟須異地新建，故可予支持。
98-8-24	經濟部 中部辦公室	經中四字第 09801263310 號書函： 1. 經濟部邀集行政院相關單位 98 年 6 月 16 日現勘並經 6 月 30 日行政院經濟建設委員會召開研商會議，仍有市場後續營運管理、消費需求、攤商進駐意願、是否修正建築設計調降工程費等疑慮尚待釐清。 2. 請轉知公所研究具體可行之配套措施（如新市場規劃攤位於何時取得攤商進駐同意書？舊有市場拆除後如何確保攤商不會於原址及路邊營業？），並具體承諾工程完工後，攤商確實如期進駐營業，而不致成為閒置市場。
98-9-16	雲林縣政府	府文資字第 0982402063 號函：請公所提報具古蹟或歷史建築潛力點之「土庫鎮木造市場（中正路順天宮媽祖廟前）」至該府，俾利保護地方豐富文化資產。
98-10-5	土庫鎮公所	土鎮建字第 0980012451 號函： 1. 第一市場已於土庫都市計畫第三市通盤檢討案中，將該市場用地變更為廣場兼停車場及商業區用地，……未來計畫將原土庫第一市場廢除及拆除，土地部分作為廣場兼停車場及部分作為商業區用地……，原

時間 (年-月-日)	辦理單位	辦理紀事
		<p>有攤商全數安置於新建市場，故新建市場完成後攤商不會於原址及路邊營業且不會成為閒置市場。</p> <p>2. 因市場新建案尚未委託專業建築師規劃、設計及辦理地方說明會、攤商調會等事宜，因上述事宜所需時間冗長，概計 6 個月左右，部份攤商對於市場未來建設尚有疑慮，暫不同意簽署同意進駐書，要求市場規劃、設計完成後再議，無法取得全部攤商進駐同意書……，該所承諾未取得攤商進駐同意書前不辦理工程招標，工程如無法執行，先前相關規劃、設計之費用由該所負擔。</p>
98-10-6	行政院公共工程委員會	<p>工程管字第 09800443090 號函：重申為避免再有閒置公共設施發生，請於補助、審查或執行計畫時，確實辦理。</p>
98-10-20	雲林縣政府	<p>府建行字第 0980133420 號函：請土庫鎮公所針對下列事項及疑慮研擬具體作為或措施：</p> <p>1. 原第一市場用地將變更為廣場兼停車場及商業區用地，於相關設施闢建前，攤商是否仍會於原址或路邊營業之可能。</p> <p>2. 請儘早完成攤商協調並掌握作業時程。</p>
98-11-20	雲林縣政府	<p>府建行字第 0980145918 號函：</p> <p>舊有市場拆除後，除儘速辦理廣場兼停車場及相關公共設施之闢建及標售商業用地外，未闢建前會善盡管理人之責任，做好相關阻圍設施，原址及路邊如有違規攤商營業，將會同警察單位及該所清潔隊加強取締違規攤商及消除影響行人及道路之器具；該所保證興建市場完工後係由原有市場承租人為主，無攤商進駐與否問題，未來市場整體規劃在未與攤商達成共識前，絕不貿然新建，使其成為閒置市場之可能。</p>
98-12-16	經濟部	<p>經授中字第 09837502480 號函：</p> <p>1. 計畫核定補助，總經費 40,700 千元，補助</p>

時間 (年-月-日)	辦理單位	辦理紀事
		38,660 千元，地方自籌 2,040 千元；實際結算 36,957,376 元。 2. 說明段六、預算執行應配合辦理事項：……(二)為確保新建市場正常營運，執行單位須於開工前取得 80% 以上攤位進駐同意書，始予撥款。
99-2-10	土庫鎮公所	委託設計監造案訂約。
99-3-23	土庫鎮公所	第三市場興建工程地方及攤商說明會(第 1 次)。
99-4-6	遷移重建 攤商自救會	土庫鎮順天市場遷移重建攤商自救會：反對鎮公所私自規劃攤商遷往未經與攤商協調之順天宮停車場場址，其位置條件不適，嚴重影響鎮民購物不便及攤商經營與生計。
99-4-8	土庫鎮公所	第三市場興建工程地方及攤商說明會(第 2 次)：「籌組土庫公有零售市場自治會及協商土庫市三公有零售市場新建工程規劃設計及分配原則等事宜」。
99-4-15	經濟部	經授中字第 09902803470 號函： 旨揭自救會陳情書訴求反對市場遷往未經攤商認同的場址，所附連署書計 90 份，已達該市場新建案規劃 119 攤位 75.6%，本案應請土庫鎮公所審慎評估計畫執行可行性，儘速與攤商協調取得共識，及於工程發包前取得 80% 以上攤商進駐同意書函報雲林縣政府核轉該部中部辦公室。
99-4-23	土庫鎮公所	第三市場興建工程地方及攤商說明會(第 3 次)。
99-5-3	土庫鎮公所	函請雲林縣政府發包期程展延至 99 年 9 月 30 日。
99-5-19	土庫鎮公所	召開「土庫市三公有零售市場新建工程」第二次地方、攤商協調會及市場內部規劃、攤、鋪位詳細分配位置圖(含面積)說明會。
99-5-25	遷移重建 攤商自救會	土庫鎮順天宮市場遷移重建攤商自救會依據文化資產保存法及暫定古蹟條件及程序辦法通報「土庫鎮順天市場」面臨拆除，請雲林

時間 (年-月-日)	辦理單位	辦理紀事
		縣政府儘速依法辦理暫定古蹟程序。
99-6-18	雲林縣政府	自救會陳情事項，該府辦理現勘。
99-7-7	遷移重建 攤商自救會	函經濟部中部辦公室陳情，意旨略以：期盼土庫鎮得以保留惟一木桁架之傳統市場，並維持原第一市場用地和原地整修原市場。
99-7-28	經濟部 中部辦公室	經中四字第 09901263770 號書函： 1. 雲林縣政府及土庫鎮公所之承諾(98年10月5日及98年11月20日)，允為土庫市三市場新建工程成案之前提。 2. 惟新建工程核定後，該公所於執行過程中雖經召開3次說明會及協調會，仍有攤商因新建地點欠佳、希原市場就地整建而成立自救會不願進駐，以致原訂期程延宕而需展延工期。……公所業以「承租人限期簽署進駐同意書及公告招商」方式，已 <b>取得新市場規劃102攤之全部進駐同意書(舊攤商116人除64人同意進駐外，餘38攤位公告招租新攤商)</b> ，惟迄今攤商自救會仍陳情質疑市場新建工程及相關都市計畫變更案而提出古蹟指定申請。 3. 請縣政府確實督導公所於工程發包訂約前須就第一市場若指定為古蹟，原攤商可否於原地繼續營業及對新建市場未來商機之影響、都市計畫變更之審議進度等因素重新評估報核，以確保第三市場新建後不致淪為低度使用或閒置設施。
99-8-10	雲林縣政府	府建行字第 0990096303 號函：請依經濟部中部辦公室 99 年 7 月 28 日書函說明辦理並函復該府。 土庫鎮公所簽擬：1. 土庫市三新建工程已取得 102 攤位全部進駐同意書。2. 第三市場新建完成後，原有市場廢除且所有攤商遷移市三新市場。市三市場交通進出方便並有停車場，鎮民購買意願，市場不致淪為閒置市場。 3. 都市計畫審議暫維持原計畫，俟縣府將第

時間 (年-月-日)	辦理單位	辦理紀事
		一市場用地是否列為歷史建築，具體相關資料送內政部再討論。4.8月12日建築師事務所送細部設計草圖至該所檢討細部設計圖，於8月20日前完成。
99-8-17	土庫鎮公所	公所函報雲林縣政府略以：「有關鈞府計劃將土庫第一公有零售市場列為歷史建築…，與土庫地區民眾多年來之願望相違背…。本所辦理『土庫都市計畫（第三次通盤檢討）』案中，該市場用地變更為商業區及廣場兼停車場用地乙案，…懇請鈞府向內政部函示維持原本縣之審議結果。」
99-9-8	土庫鎮公所	預算書核定。
99-9-10	土庫鎮公所	工程招標。
99-9-24	土庫鎮公所	工程決標。
99-10-22	雲林縣政府	公告指定「雲林縣暫定古蹟土庫木造市場」。
99-12-7	土庫鎮公所	土鎮建字第0990014369號函： 1. 檢送修正第三市場新建計畫書。 2. 檢送攤商進駐承諾書影本乙式100份。
99-12-23	雲林縣政府	同意修正第三市場新建計畫書。
100-2-11	土庫鎮公所	工程開工。
100-10-18	土庫鎮公所	工程完工。
101-8-27	土庫鎮公所	辦理第三市場進駐攤商簽訂租賃契約書，第三市場承諾進駐攤商102人，放棄簽約進駐者19人，……其餘101攤鋪位已完成簽訂租賃契約。期間101年10月1日至105年9月30日止。依「土庫鎮公有零售市場攤鋪位租金及清潔費收費標準」第9點規定，免收第1個月攤鋪位使用費。
101-8-29	土庫鎮公所	公告該鎮中山、大同、文化路設攤管制及嚴禁占用道路與第一、二市場周邊範圍道路等。
101-10-1	土庫鎮公所	第三市場正式營運啟用。 第一、二市場停止使用（101年10月30日土鎮建字第1010013341號函，因第三市場啟用後停止使用）。
101-11-5	雲林縣政府	府建行字第1010133234號函，依零售市場管

時間 (年-月-日)	辦理單位	辦理紀事
		理條例第 22 條規定，第一、二市場因第三市場啟用後停止使用，請公所審酌，自得依前述規定辦理。
101-11-30	土庫老街 發展聯盟	函雲林縣政府依暫行古蹟條件及程序辦法儘速。
102-3-11	雲林縣政府	公所提報第三市場之使用率為 92%。
102-4-2	雲林縣政府	公告登錄「土庫第一市場木造建築」為歷史建築。
102-7	土庫鎮公所	第三市場出租率僅 48%。
102-12-10	土庫鎮公所	土鎮行字第 1020014967 號令：訂定「雲林縣土庫鎮公有零售市場減免收費暫行管理條例」，第 10 條規定減免方式自公布日起至 103 年 12 月 25 日止，攤(鋪)位租金全免。
103-8-14	雲林縣政府	函各公所提送新增公有零售市場閒置或低度使用情形，公所承辦人表示土庫鎮無新增低度使用情形，並將該調查表傳真至該府。
104-4-10	雲林縣政府	於土庫鎮順天市場(含木造市場)辦理地方說明會後，才於同月 24 日進行文化資產審議。
104-5-1	雲林縣政府	再函請公所提報市場出租率或使用率時，公所提報第三市場之出租率為 40%，該府告知公所出租率未達 50% 將函中央列管，公所表示再積極努力招商，惟市場出租率仍未提升，故於 104 年 10 月 16 日報請列管。
104-5-28	雲林縣政府	變更轄內歷史建築「土庫第一市場木造建築」登錄歷史建築範圍及變更名稱為「土庫第一市場」
104-9-11	土庫鎮公所	土鎮民字第 1040012412 號函：檢送第二市場改設工程(市場閒置空間改設順天等五里聯合辦公處)計畫書。
104-10-13	土庫鎮公所	制定「雲林縣土庫鎮公有零售市場減免貳分之壹收費暫行管理條例」：自 104 年 6 月 1 日起至 105 年 5 月 31 日止，減免貳分之一使用費。
104-10-16	雲林縣政府	提報第三市場為閒置設施。

時間 (年-月-日)	辦理單位	辦理紀事
		新增理由：出租率 40%，未達出租率 50%。 形成閒置原因：興建前未充分考量後續營運管理可行方式，致原第一、二市場舊攤商拒進入本市場營業。 閒置起始時間：104 年 1 月。
104-10-22	經濟部 中部辦公室	經中四字第 10430070750 號書函： 第三市場出租率 40%，列管為閒置設施，請辦理活化事宜。
104-10-26	雲林縣政府	第三市場出租率 40%，列管為閒置設施，請辦理活化事宜(成立工作小組、每月召集會議研議活化事宜)。
104-10-28	土庫鎮公所	成立第三市場活化工作小組。
105-4-6	土庫鎮公所	土鎮民字第 1050003691 號函：第二市場改建工程(該鎮五里聯合集會所活動中心)計畫書。
105-4-19	土庫鎮公所	土鎮民字第 1050005394 號函：第二市場改建工程(該鎮五里聯合集會所活動中心)計畫書。
105-6-14	土庫鎮公所	提送第三市場活化計畫書，內容略以： 1. 部分攤位撤除改設為該所儲藏室使用，擬將原 88 攤縮減為 40 攤(部分攤位面積擴大)，其空間作為倉庫及儲藏室。 2. 本地區商機有限，招商乏人問津，且因第一、二市場於 101 年 10 月 1 日停止使用，攤商未能配合進駐營業，仍於該鎮中山路承租騎樓或店面營業，消費人口未進入本市場，致商機流失，攤商遂無進駐意願。
105-6-21	雲林縣政府	核轉土庫鎮公所第三市場活化計畫書。
105-7-15	經濟部 中部辦公室	經中四字第 10530043130 號書函： 所提送營運活化計畫，規劃將部分攤台撤除作為公所儲藏室使用，似較無積極之營運效益，請再評估實質活化方向，退回第三市場活化計畫書。
105-7-19	雲林縣政府	請依經濟部中部辦公室書函修正活化計畫。
105-7-28	—	雲林縣審計室派員會同土庫鎮公所勘查：



時間 (年-月-日)	辦理單位	辦理紀事
		1. 第三市場多達 33 個未出租攤位與通道有遭占用營業或堆放雜物情事。 2. 第二市場 1 樓門窗、照明及衛生設備多已鏽蝕或損壞，且因現場有圍籬屏蔽，荒廢髒亂，遺留有民眾聚集飲酒之酒瓶；市場地下室作為停車場及機電與通風設備使用空間，惟整層空間長期積水嚴重，部分設備浸泡於水中，嚴重減損機電設備之使用效能。
105-10	—	第三市場出租率 30%。
105-12	—	依第三市場營運活化計畫書，處低度使用狀態，攤鋪出租率 28%。
106-1-6	土庫鎮公所	再次提送營運活化計畫，內容為：1. 朝黃昏市場方向營業。2. 攤商反應攤位面較小難使用，擬調整攤位增加面積縮減攤位數，以解決攤位狹小問題，提高攤商進駐意願。3. 修正市場攤鋪位租金及清潔費收費標準（第 5 條降低租金），以吸引攤商進駐意願，活化市場商機。
106-1-23	經濟部 中部辦公室	同意備查第三市場營運活化計畫（活化期程至 106 年 12 月 31 日止）。
106-5-3	土庫鎮公所	土鎮民字第 1060005367 號函：第二市場改建工程（該鎮五里聯合集會所活動中心）計畫書。（未獲內政部同意補助）
106-5-15	雲林縣政府	第三市場活化措施，公所提相關措施：1. 短期活化措施：專案簽准同意攤（鋪）位申請人免受一戶一攤（鋪）位原則之限制，及同意日租型臨時攤之進駐。2. 長期活化措施：規劃整併攤位措施。
106-6-23	雲林縣政府	土庫鎮公所就第二市場地下室積水部分已改善完成，地下室鐵捲門及復電等事宜，將督導該公所儘速辦理維修，並善盡管理責任。
106-7-5	—	雲林縣攤鋪位統計表，第三市場出租率為 36%。
107-1-4	經濟部	依據經濟部會勘資料，第三市場出租率達 50

時間 (年-月-日)	辦理單位	辦理紀事
	中部辦公室	<p>%。市場大部分出租均集中市場右側靠近鋪位區域，販售商品種類較少，市場左側場域閒置面積較大。</p> <p>管理建議：1、請加強配合警政單位取締鄰近之土庫第一、第二市場外圍違規臨時攤販，持續透過各種管道加強宣導招商以優惠措施鼓勵進駐本市場。2、依據零售市場管理條例（第4條）及地方制度法（第19、20條）之規定，市場之設置管理屬地方自治事項，該部未宜編列市場維護經費之補助，請雲林縣政府協助土庫鎮公所審慎評估消費者需求及活化效益，積極爭取工程會補助或自籌經費改造招商進駐後，該部現在執行之「市集品牌塑造暨競爭力提升計畫」專業團隊將適時提供輔導協助，強化市場經營管理能力。</p>
107-4-11	土庫鎮公所	第二市場修繕工程委託設計監造。
107-5-8	土庫鎮公所	土鎮建字第1070006538號函請雲林縣警察局加強取締違規攤商，且將之列入107年活化計畫，並於每月縣府專案小組會議報告取締件數。
107-6-10	土庫鎮公所	第二市場活化改善工程委託設計案預算書送該公所審核。

資料來源：本調查案整理自審計部、雲林縣政府及雲林縣土庫鎮公所提供資料。

附表二、雲林縣土庫鎮第三市場營運出租情形

年.月	店鋪	攤位	合計	出租率(%)	租金收入(元/月)
101.11	14	80	94	92	131,200
101.12	14	74	88	86	123,621
102.01	14	73	87	85	122,354
102.02	14	72	86	84	121,106
102.03	13	63	76	75	107,590
102.04	13	54	67	66	96,179
102.05	11	46	57	56	81,762
102.06	12	42	54	53	78,876
102.07	12	37	49	48	72,552
102.08	14	37	51	50	76,843
102.09	14	36	50	49	75,595
102.10	14	36	50	49	75,595
102.11	14	36	50	49	75,608
102.12	14	34	48	47	73,085
103.01	2	20	22	22	29,552
103.02	2	19	21	21	28,264
103.03	1	12	13	13	17,245
103.04	1	7	8	8	10,948
103.05	1	5	6	6	8,439
103.06	1	6	7	7	9,700
103.07	0	6	6	6	7,568
103.08	0	5	5	5	6,307
103.09	0	4	4	4	5,032
103.10	1	4	5	5	7,191
103.11	2	4	6	6	9,350
103.12	12	34	46	45	19,816
104.01	14	28	42	41	63,728
104.02	14	31	45	44	67,423
104.03	14	29	43	43	65,711
104.04	12	29	41	40	62,465
104.05	12	28	40	39	61,199
104.06	14	28	42	41	32,226
104.07	11	4	15	15	18,792
104.08	11	4	15	15	18,792

年.月	店鋪	攤位	合計	出租率(%)	租金收入(元/月)
104.09	11	4	15	15	18,792
104.10	11	4	15	15	18,792
104.11	14	27	41	40	32,128
104.12	14	27	41	40	32,128
105.01	14	26	40	39	31,497
105.02	14	26	40	39	31,497
105.03	14	26	40	39	31,497
105.04	14	25	39	38	30,859
105.05	14	25	39	38	30,859
105.06	14	25	39	38	61,692
105.07	14	22	36	35	50,367
105.08	13	21	44	43	46,347
105.09	14	23	37	36	48,391
105.10	12	19	31	30	42,337
105.11	12	19	31	30	41,394
105.12	10	18	28	27	37,595
106.01	14	14	28	27	32,771
106.02	14	14	28	27	32,771
106.03	14	4	18	18	22,692
106.04	14	4	18	18	22,692
106.05	14	19	33	32	27,024
106.06	14	20	34	33	27,116
106.07	14	23	37	36	29,614
106.08	14	31	45	44	34,676
106.09	14	31	45	44	34,676
106.10	14	36	50	49	36,572
106.11	13	39	52	51	38,643
106.12	13	38	51	50	38,019
107.01	14	38	52	51	39,099
107.02	14	40	54	53	39,732
107.03	14	37	51	50	38,153
107.04	14	37	51	50	37,213
107.05	14	39	53	52	39,744
107.06	14	39	53	52	39,744

資料來源：雲林縣政府。