

## 調 查 意 見

壹、案由：據審計部函報：稽查高雄市政府都市發展局辦理國民住宅銷售業務及營運管理情形，涉有未盡職責及效能過低之情事乙案。

貳、調查意見：

據審計部函報：稽查高雄市政府都市發展局辦理國民住宅銷售業務及營運管理情形，涉有未盡職責及效能過低之情事乙案，經函請高雄市政府查復到院，並於民國（下同）100年5月12日約詢高雄市政府劉副市長世芳暨相關主管人員，業調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、高雄市政府興建國宅，未能進行詳細縝密之可行性評估，致核定國宅售價逾越中低收入能力負擔而長期滯銷，迫使大幅降價出售而發生鉅額虧損；復未對待售屋進行有效管理，致投入額外維修費用，難謂允當。

(一)按審計部前於93年6月10日以台審部覆字第0930000774號函報本院，高雄市政府執行「高雄市中低收入住宅社區新建工程興建計畫」(完成後稱為山明國宅)，未事先妥為評估國宅需求情形，造成國宅嚴重滯銷；任由承商延誤完工及驗收時程，未積極依約處理，增加鉅額利息支出；不當支付工程尾款及解除履約保證，影響政府權益；對於未出售之國宅後未能妥適管理維護，造成鉅額修繕費用支出等缺失。案經本院調查完竣，並經93年11月3日內政及少數民族委員會第3屆第132次會議審查通過：行政院核定之「興建中低收入住宅方案」未盡合宜，高雄市政府執行「高雄市中低收入住宅社區新建工程興建計畫」時，未參照供需調查結果，僅以土地取得及執行計畫之難易度為優先考量，且未

善盡監造之責，致工程初驗及正式驗收尚存多項缺失，亦未積極依約處理，任由承商延誤施工及驗收時程，造成鉅額之利息支出及山明國宅嚴重滯銷；內政部亦未善盡監督之責，妥善追蹤管制本案執行進度，均有疏失，業依監察法第 24 條提案糾正在案，先予指明。

- (二)審計部高雄市審計處(下稱高審處)於 98 年 4 月間配合該部辦理「各級政府 97 年度國民(平價)住宅及新市鎮計畫土地銷售、管理情形」調查計畫，經調查結果，發現高雄市政府為安定國民生活及增進社會福祉，並解決中低收入家庭居住需求，自 83 年起依行政院 78 年 1 月 7 日台 78 內字第 0415 號函頒「興建中低收入住宅方案」，運用國民住宅基金(下稱國宅基金)之資金，陸續興建完成佛公、二苓鳳宮一期、二苓鳳宮二期、山明、學明、和平甲、和平乙、和平二期等 8 處國宅計畫案(下稱系爭國宅)，計興建国宅 1,557 戶，投入成本合計 45 億 2,425 萬餘元。其中山明國宅於興建前，經該府調查結果，小港及前鎮區住宅需求售價在 250 萬元以下者占 92.02%，爰建議中低收入住宅價位以壓低在 250 萬元以下為宜。查該國宅售價自 283 至 391 萬餘元不等，較原評估之 250 萬元高出 13.20%至 56.40%，其售價顯未參照可行性評估調查意見訂定，又除學明國宅每戶平均核定售價為 221 萬餘元外，其餘前鎮及小港區國宅核定售價約為 318 至 357 萬餘元，均較上開期望房價為高。另依行政院主計處調查 80 至 89 年全國最低、次低收入家庭平均可支配所得，10 年之平均數各為 259,393 元、465,047 元。上開國宅房價約為最低家庭及次低家庭平均可支配所得之 10.83 至 14.73 倍，及 6.04 至 8.22 倍，

亦高於高雄市平均房價所得比 5.45 倍。以上顯示該局興建之國宅售價，大多偏離中低收入家庭能力負擔之價位，與原為解決中低收入家庭居住之興建目標未合。

(三)系爭國宅完工後，因核定售價逾越中低收入家庭能力負擔，且促銷措施成效欠佳，致長期滯銷，亦徒增額外之管理費及房屋稅等不經濟支出。該府爰於 97 年 5 月推出「築巢圓夢專案」，針對低收入戶將山明、學明、和平甲、和平乙等國宅按原核定售價之 32% 至 50.99% 公告出售。經高審處統計，依實際投入成本設算，截至 99 年 10 月底止因歷年降價出售而發生之虧損，合計達 9 億 3,522 萬餘元，其中山明國宅自 89 年降價迄今計出售 482 戶，虧損金額為 7 億 547 萬餘元。

(四)詢據高雄市政府表示：國宅售價計算依國宅條例第 16 條：「政府興建之國民住宅及其基地之售價，由國民住宅主管機關參照附近房地產市價酌予折減在成本以下訂定之。」及國宅條例施行細則第 22 條規定辦理，又興建開發經費係就當時土地有關費用及工程營造費等計列。基此，系爭國宅乃據依實際投入成本核算售價，並按規定於計價當時查訪鄰近民間市場確屬相較低廉後，簽辦各分戶售價辦理公告配售。上述相關價格與銷售需求等落差，實乃 79 年時之市場調查係依時效久遠的等候名冊為樣本，其精確性及參考價值或有疑慮，加上與 87 年工程完工出售時間間隔已逾 7 年、社區產品屬性品質不受市場青睞及推案時機不適當…等因素交叉影響，而非售價單一原因所致，亦即事前可行性評估調查意見並無法全然將後續之社經變化及政策發展變動等風險納入考量範疇。另該府為有效行銷，以提供弱

勢家庭 8 折優購、放寬承購資格、自備款分 36 期免息繳款及辦理「高雄市低收入戶築巢圓夢專案」、落實隨到隨辦等多元措施，就 92 年待售國宅暨店舖 3,452 戶，持續改善銷售策略推動，成效顯著，截至 100 年 3 月待售國宅僅餘出租收回 13 戶，亦將儘速辦理公告配售。

- (五) 又依「國民住宅社區管理維護辦法」第 7 條規定，國民住宅主管機關應派員經常巡視社區內之環境(。查該府鑑於國宅滯銷，長期無人居住，僅於承購者赴實地看屋，或辦理售出戶修繕時查巡現況，未建立定期或不定期之巡查機制並作成巡查紀錄，迭經高審處函請注意加強管理並追蹤查核結果，待售屋內髒污灰塵堆積、積水嚴重、門鎖、門窗、樓梯防滑條及水電設施遭竊、破壞、牆壁龜裂、鋼筋外露、天花板漏水及遭占用等情事；又因該府對於待售屋之日常巡查及維護情形欠佳，致售出交屋前尚需花費鉅資辦理包含衛浴設備、門窗、門鎖遺失毀損、地磚隆起、廚房、廁所地板排水坡度不足等之修繕，截至 99 年 10 月底止，累計修繕費高達 7,688 萬餘元，其中山明國宅於 97 及 98 年度因辦理「築巢圓夢計畫」促銷專案出售國宅 236 戶，交屋前計列支 6,657 萬餘元辦理修繕，核有不經濟支出。
- (六) 詢據高雄市政府表示：該府管有國宅社區空屋，截至 97 年 6 月 1 日計有楠梓和平甲、乙區、山明及學明等 4 個國宅社區共 372 戶，店舖計有光華等 10 個國宅社區 97 戶，遍及全市南北區域，而迫於人力有限無法設置常駐社區管理。但為使空屋不致遭宵小破壞，對於戶數較多國宅社區，有公開徵求管理維護公司委託看管，至社區依國民住宅條例成立住戶互助管理委員會後，即洽請社區管委會責請該

社區管理公司加強巡邏善盡管理義務，期使降低空屋修繕損失，另售屋人員於帶承購者赴實地現場看屋時做不定期之巡視維護，修繕人員於辦理售出戶修繕時，亦隨時查巡國宅現況並作即時之管理維護工作。前項未售出之空戶社區均屬 14、15 年前完成興建之社區，隨時間流逝，設備因自然老舊、折損者有之，再因地處亞熱帶海洋季風區，早晚冷熱溫差大，房屋設備較易破損；致有關空屋修繕，若考量在售出前為管理維護之修繕，因出售日期未可預估，為避免售出時需再次修繕致浪費公帑，採取售出後再行修繕交屋。

(七)綜上，高雄市政府興建系爭國宅之目的，本為配合國家安定國民生活及增進社會福祉，並解決中低收入家庭居住需求之政策，惟因未能於事前進行詳細縝密之可行性評估，考量相關因素訂定合理售價，致核定國宅售價逾越中低收入能力負擔，產生長期滯銷之情形，迫使大幅降價出售，發生鉅額虧損；又該府對於待售之房屋未能研擬有效之管理措施，致發生遭人破壞與占用等情事，尚需投入額外維修費用，徒增成本。

二、高雄市政府興建國宅社區店舖，因面積超量及區位選擇不佳而滯銷，致積壓資金成本；復因折減底價標售，致部分店舖售價低於成本而發生虧損，亦有未洽。

(一)依行為時之「國民住宅社區規劃及住宅設計規則」第 10、11 及 16 條規定，國民住宅地區應視其可容納人口數，設置公共設施、商業設施及服務設施。其可容納人口數，按每住宅單位 5 人計算，並於人口數達 1,500 人以上則設置商店（商店住宅），且商店及超級市場之樓地板面積應按計畫容納人口平均每人 0.3 平方公尺以下之標準規劃。高雄市政

府興建完成之佛公、光華、二苓鳳宮一期、二苓鳳宮二期、和平乙期、和平二期、獅甲等 7 處國宅，於社區內規劃興建店舖 162 戶，成本合計 13 億 6,261 萬餘元。惟除光華及獅甲國宅外，其餘計畫容納人口數，均未達 1,500 人之設置商店標準，而各社區店舖實際興建面積，以各國宅計畫容納人口核算，平均每人配置面積達 2.93 至 12.88 平方公尺，亦較規定之 0.3 平方公尺之標準值高出 9.76 至 42.93 倍。

- (二) 詢據高雄市政府表示，該府報核內政部「國民住宅興建計畫書」中，有關社區店舖供需情形並未加以細緻分析說明，僅描述店舖戶數，其店舖規劃區位欠佳情形已無可考；系爭國宅社區店舖住宅視實際需要而設置，其原始立意乃期能提供住戶生活機能便利性、帶動地區繁榮並利用標售或標租盈餘款抵充國民住宅社區之公共設施費用或撥充基金，以提高社區附加價值並利國宅基金資金之運用；然未完全依設計規則，審慎規劃店舖數量，致興建超量，確有考量欠週全。
- (三) 復按系爭國宅興建之社區店舖歷年銷售績效未臻理想，其滯銷原因除前述超量興建外，尚有坐落於過港隧道出口處，或設置於社區巷道內等不利商店經營之區位等因素；又上開店舖核定標售底價係依實際投入成本核算，因銷售欠佳，經高雄市政府多次折減底價辦理店舖標售。詢據高雄市政府表示，為解決戶數仍多銷售不易狀況，88、89、91 年間分別因應各社區狀況調降底價公告標售，並研擬各項改進標售作業方式，自 92 年持續標售未曾暫停過，截至 100 年 4 月止，尚餘 36 戶，積壓資金成本約 2 億 3,349 萬元，另佛公、二苓鳳宮一期、二苓

鳳宮二期等 3 處國宅興建之社區店舖，因折減底價標售致實際成交價低於成本，產生虧損約 5,227 萬餘元。

(四) 綜上，高雄市政府未依「國民住宅社區規劃及住宅設計規則」規定標準興建社區店舖，致面積超量，復因區位選擇不佳，產生滯銷之情形，積壓資金成本；另為加速去化而折減底價標售，致部分店舖售價低於成本而發生虧損。

三、高雄市政府價購之國宅土地長期閒置，未研謀積極利用，肇致資金積壓，增加利息費用支出；亦未對應收帳款積極催收，並協助所屬各機關償還欠款，致基金資金未能回收，財務窘境益形惡化，核有怠失。

(一) 高雄市政府前為取得作為興建翠華三期、君毅正勤二期及三期國宅之計畫建地，分別於 77 年及 85 年價購該市左營區果貿段 2 地號及獅甲段二小段 580、585、586、597 地號等 5 筆土地，面積合計 55,802.93 平方公尺（約 16,880 坪），價購成本計 25 億 6,147 萬餘元，嗣因行政院宣布國宅停建，該府遂於 89 年間函報內政部同意，將前列國宅土地作為興建國宅以外之有效規劃、運用及開發，以填補嚴重虧損之國宅基金，並於 95 年間都市計畫變更獅甲段國宅用地（580、586、585 地號）為第 4 種住宅區及（597 地號）為公園用地。上揭土地除 597 地號已闢為公園與兒童遊樂園，其餘 4 筆土地長期閒置，並未有效規劃、運用及開發，以填補嚴重虧損之國宅基金創造收益，肇致鉅額資金積壓，且截至 99 年 10 月底止，因土地閒置發生之利息、稅捐與管理費用，合計達 7 億 4,379 萬餘元。

(二) 詢據高雄市政府表示，為減緩利息支出侵蝕資本，除商請銀行降低借款利率外，每年亦均以回收國宅

貸款本息積極償還債務，由 100 年 3 月止長短期借款金額已減為 75 億 2,568 萬餘元。另考量市庫財政困窘且國民住宅基金並無新財源資金挹注，減少長短期借款等利息費用支出，改善基金財務亦迫在眉睫，對於經管土地及墊付興建款之回收，實有必要儘速處理；然因事涉整體市政發展方向及財源統籌運用，影響層面既繁且廣，故為研謀周延可行方案，經召集相關機關檢討研議，獲致共識，因本案用地周邊公共建設預定於未來 3 至 5 年完工，該府將作成本效益分析，評估現在與未來（含利息負擔）處分最有利時機，尋求最適時機點處分，以利本案用地標售，回收積壓資金。

(三) 又據高審處調查統計，截至 99 年 10 月底止，計有高雄市前鎮區公所、高雄市經濟發展局、高雄市原住民委員會及國防部等機關，合計積欠國宅基金 5 億 1,598 萬餘元，高雄市政府未積極催收，肇致資金長期積壓，並衍生代墊應收利息達 3 億 650 萬餘元，該府為國宅基金及各欠款機關之上級機關，並主管高雄市地方總預算之籌劃與擬編，卻未考量國宅基金為一獨立計算債權、債務、損益或餘絀之會計個體，且虧損嚴重、債務負擔沉重，亟須資金挹注，積極督促並協助所屬各機關籌劃並編列預算以償還欠款，致國宅基金財務窘境益形惡化。

(四) 詢據高雄市政府表示，為改善國宅基金沉重財務負擔情形，該府將再促請各欠款機關應訂定可行之還款計畫循預算程序報府核定，積極爭取預算或籌措財源辦理歸墊，及請主管該府總預算單位財政局、主計處於市府財政整體考量下，酌情提高前項預算額度，使各欠款機關得積極分期償還，以兼顧國宅基金之正常運作。

(五)綜上，高雄市政府價購之國宅土地長期間置，未能研謀積極利用，有效規劃、運用及開發，以填補嚴重虧損之國宅基金創造收益，肇致資金積壓，增加利息費用支出；對於所屬各機關積欠之應收帳款，亦未積極催收，或協助其編列預算償還欠款，致基金資金未能回收，財務窘境益形惡化。