

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：新竹市政府。

貳、案由：新竹市政府就經營中央商場、西門、南門、北門及中央市場等 5 處於建築法施行前，即供公眾使用而未領有使用執照之建築物，不僅遲未按相關規定申請核發使用執照，並辦理財產登記與列管，復未就其建築物結構安全嚴重堪慮等情，切實檢討妥為因應，以維護公共安全，洵有嚴重違失。又，該府轄管 10 處公有傳統零售市（商）場，中央、竹蓮、南寮及關東市場之部分樓層長期間置及使用效能低落，北門、東門及南門市場有市場營運效能漸衰趨勢，東門市場部分樓層違規供住家及神壇使用，南門市場發生火災仍未辦理消防安全工程改善，中央、西門、竹蓮及士林市場等市場周邊道路違規設攤，該府未依法積極管理市場，既未適時調整市場經營策略，復未積極取締違規及改善缺失，違失情節嚴重，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係審計部轉據所屬臺灣省新竹市審計室（下稱新竹市審計室）函報，新竹市政府經營 10 處公有傳統零售市（商）場營運管理情形，涉有未盡職責及效能過低情事，新竹市審計室雖已函知新竹市政府查明妥適處理，但因該府仍有答復不當之情事，爰依審計法第 20 條第 2 項規定函報本院核辦。本院為查明事實，經調閱新竹市政府等相關卷證，並於民國（下同）102 年 3 月

14 日約詢該府相關主管人員到院說明，復於同年 4 月 30 日函請新竹市審計室協助實地查證上開市（商）場之改善情況。經調查竣事，茲就所發現違失臚列如下：

- 一、新竹市政府就經管中央商場、西門、南門、北門及中央市場等 5 處於建築法施行前，即供公眾使用而未領有使用執照之建築物，不僅遲未按相關規定申請核發使用執照，並辦理財產登記與列管，復未就其建築物結構安全嚴重堪慮等情，切實檢討妥為因應，以維護公共安全，洵有嚴重違失

(一)60 年 12 月 23 日修正公布之建築法第 25 條規定：

「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。」第 71 條規定：「申請使用執照，應備具申請書，並檢附左列各件：一、原領之建造執照或雜項執照。二、建築物竣工平面圖及立面圖…」

。第 96 條規定：「本法施行前，供公眾使用之建築物而未領有使用執照者，其所有權人應申請核發使用執照。」新竹市建築管理自治條例第 39 條規定：

「中華民國六十年十二月二十二日本法修正公布生效前已領有建造執照之建築物，申請補發使用執照，應檢附下列文件，並免由建築師及營造業簽章：一、使用執照申請書。二、原領建造執照。三、原核准之設計圖說或基地位置圖、地盤圖、建築物之平面圖及立面圖。四、施工中有辦理中間勘驗者，檢附勘驗紀錄，未辦理者，檢附建築師安全鑑定書。五、同時變更起造人名義者，應附土地及房屋權利證明文件。六、房屋完成日期證明文件。七、其他有關文件。前項第四款無勘驗紀錄者，應依本法第八十七條規定予以處罰。」新竹市市有財產管理自治條例第 12 條規定：「管理機關（含單位）應將管

理之市有財產...分別設置財產帳、卡列管...」。內政部 100 年 4 月 25 日內授營建管字第 1000073341 號函文明載：「實施建築管理前已建造完成之合法建築物，如其現況用途係屬供公眾使用建築物之範圍，應依據建築法第 77 條第 3 項、第 96 條第 1 項等規定，辦理申請核發使用執照、防火避難設施及設備安全之檢查申報等事宜」。零售市場管理條例第 4 條規定：「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…」。是以，新竹市政府經管之公有零售市場建築物，應獲主管建築機關審查許可及核發使用執照，倘於建築法施行前，供公眾使用之市場建築物未領有使用執照者，亦應按相關規定申請核發使用執照，並設置建築物財產帳、卡列管，該府亦應善盡相關權責，以維公共安全。

(二)經查：新竹市政府於 71 年 7 月 1 日正式成立，計經管中央商場（36 年完工）、中央（78 年改建）、西門（光復前完工）、北門（54 年完工）、南門（57 年完工）、東門（66 年完工）、士林（70 年完工）、竹蓮（83 年完工）、南寮（93 年完工）、關東市場（95 年完工，係按行政院訂頒之都市計畫公共設施用地多目標使用方案予以興建，屬立體多目標使用之市場綜合大樓）等 10 處市（商）場。其中，中央商場、中央、北門、西門及南門市場等 5 處市場係於建築法施行前予以興建之地上 1 樓建築物，斯時並未領有使用執照，然於 60 年 12 月 23 日修正公布建築法施行後，該府遲未按相關規定申請核發使用執照，致使該等市場建築物無法辦理財產登記與列管，至於中央市場主建物（東門段 62 地號）則因 78 年發生火災意外，原

地改建為地上 2 樓，並以臨時執照使用至今。

- (三)新竹市政府於本院約詢時雖表示：其於 95 年委託台北市結構工程工業技師公會詳細評估報告書指出：「北門市場公有建設物如辦理結構耐震補強，將比重建更困難，因此無修復補強之經濟價值，建議拆除重建。」另於 99 年委請台灣省土木技師公會勘查南門市場，評估結果亦建議以拆除重建為最佳方案，故上開市場無法依據新竹市建築管理自治條例第 38 條第 6 項規定取得建築師或專業技師出具結構安全鑑定書，歉難辦理補發使用執照等語。惟查新竹市政府疏未依據建築法等相關法令規定辦理，致使中央商場、中央、北門、西門及南門市場等 5 處市場自建照迄今仍未取得建築物之使用執照，該府無法辦理其建築物之財產登記，致生市有財產列管之闕漏，核有重大違失。再者，上開老舊市場建築物結構耐震均待修復補強，該府雖稱：為有效因應，將配合都市發展處所提「新竹都城隍廟周邊地區」都更計畫進行市場更新事宜等語。惟該府所稱都市更新計畫至今尚無具體進度，並無積極有效之改善作為，亦有違失。

- 二、新竹市政府轄管 10 處公有傳統零售市（商）場，中央、竹蓮、南寮及關東市場之部分樓層長期閒置及使用效能低落，北門、東門及南門市場有市場營運效能漸衰趨勢，東門市場部分樓層違規供住家及神壇使用，南門市場發生火災仍未辦理消防安全工程改善，中央、西門、竹蓮及士林市場等市場周邊道路違規設攤，該府未依法積極管理市場，既未適時調整市場經營策略，復未積極取締違規及改善缺失，違失情節嚴重

- (一)按現行零售市場管理條例第 4 條規定：「...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。...」第16條第11款規定：「公有市場攤(鋪)位使用人應遵守下列規定：...十一、不得將攤(鋪)位全部或一部改供其他用途或兼作住家使用」。第21條規定：「公有市場內實際經營之攤(商)未達總攤(鋪)位三分之一者，設立公有市場之主管機關得停止公有市場全部或整層之使用，或將原攤(鋪)位使用人改配其他市場空攤(鋪)位。」第22條規定：「因政策需要、城鄉改造或已無市場商業機能時，設立公有市場之主管機關得停止公有市場全部或整層之使用，或得將原攤(鋪)位使用人改配其他市場空攤(鋪)位。」

(二)查截至101年12月底止，新竹市政府經管10處公有傳統零售市(商)場，101年度可供出租攤(鋪)位數共計1,634個，已出租攤(鋪)位數1,216個，使用率74.42%。其中部分市場樓層長期間置及攤(鋪)位使用率較低情形如下表：

單位：(民國)年

市場名稱	完工年度	供市場使用樓層	各年度供市場使用樓層攤(鋪)位之使用率						
			95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年
北門市場	54	1樓	76%	76%	60%	58%	57%	52%	51%
南門市場	57	1樓	74%	74%	74%	73%	72%	72%	72%
東門市場	66	地下1樓	63%	63%	59%	59%	60%	59%	59%
		3樓	57%	57%	57%	57%	59%	60%	58%

市場名稱	完工年度	供市場使用樓層	各年度供市場使用樓層攤(鋪)位之使用率						
			95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年
中央市場	78 (改建)	2樓	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
竹蓮市場	83	3樓	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
南寮市場	93	1樓	100%	100%	100%	100%	67.5%	70%	72.5%
		2樓	0%	0%	-	-	-	-	-
關東市場	95	2樓	0%	0%	0%	12%	12%	12%	12%

註：攤位使用率之計算：已出租攤(鋪)位數÷可供出租攤(鋪)位數×100%。

上開資料顯示，中央、竹蓮、南寮及關東市場等4處市場，其部分樓層攤(鋪)位使用率0%或僅12%，長期間置及使用效能低落最為嚴重。北門、東門及南門市場等3處市場攤(鋪)位使用率不僅未見提升，更有市場營運效能漸衰趨勢。

(三)復查新竹市自85年起相繼開設亞太量販、大潤發、萬家福、愛買、好市多等大賣場，多數公有傳統零售市(商)場因營業地點鄰近該等賣場，面臨諸多市場競爭壓力。新竹市政府於93年3月「新竹市南寮公有零售市場經營計畫書」亦載：「參、市場經營型態分析：一、傳統市場未來環境預測(一)傳統市場必須隨時代變遷，改變經營體質…(三)周邊攤販造成不公平競爭…。二、傳統市場問題評析：傳統市場經營弱勢主要來自社會消費環境的變遷，超級市場、量販店、流動攤販的競爭壓力及自身軟、硬體條件不佳等因素…。」惟該府轄管公有傳統零售市(商)場，卻有諸多問題遲未改善，如：

- 1、北門市場係以傳統菜市場型式建造，外部巷道狹窄，內外部環境不佳，建築物老舊；南門市場攤位使用空間狹窄，內部通風採光甚差，復因 70 年間，西大路地下道關閉，公車停靠站改變，影響消費動線，致使該市場營業景象逐漸沒落。
- 2、中央市場係為地上 1 樓之傳統零售市場建築，其中東門段 62 地號之主建物於 78 年發生火災意外，新竹市政府為安置將拆除之西門市場攤商，原地改建為 2 層樓，計畫 2 樓部分除辦公室、倉庫及廁所外，其中 50 攤（鋪）位作為安置攤商使用，詎該市場 2 樓並未設計電梯、電扶梯及貨梯等設備，致使消費者購物不便，攤商上下貨困難，西門市場攤商不願遷入。該府既知悉中央市場 2 樓之設計顯有闕漏，卻未著手辦理變更設計予以補強，以符攤商及消費者使用之便利，任該樓層長期間置，造成資源浪費，亦無法順利拆除老舊西門市場及安置其攤商。另竹蓮市場部分，新竹市政府為活絡該市場及加強 1、2 樓動線，曾於 87 年 11 月增設自動走道（電扶梯）及空調等硬體設備，但未包含 3 樓部分，肇致該樓層自 83 年完工後即長期間置。
- 3、至於東門市場，新竹市政府雖於 97 年 5 月 20 日於該市場通道釘有禁止將攤位作為住家之告示，該府亦表示，對於將市場作為住家者，嚴加查緝。惟經新竹市審計室於 102 年 5 月 1 日現場再次查證，仍發現東門市場 2、3 樓部分有供住家及神壇使用，顯未符相關法令規定。
- 4、南門市場於 100 年 4 月 6 日發生火災之 12 個攤（鋪）位區域，竟未納入其 99 年下半年度消防安全設備檢修之範圍，且迄至 101 年 2 月，新竹市

政府始委請消防公司就其可供營業攤位範圍全數辦理消防安全改善評估，嗣後又以「南門市場整體消防改善工程評估約需 56 萬元，市場後續將以 BOT 方式規劃改建，辦理消防工程之改善，恐有浪費公帑之虞」等由而未辦理。該府既明知南門市場業有結構安全堪慮，並經台灣省土木技師公會於 99 年勘查評估結果在案，理應強化整體消防安全工程，卻以規劃改建為由，而未辦理消防安全工程之改善，有欠周延，更恐危及市民之生命安全。

- 5、中央、西門、竹蓮及士林市場等市場周邊道路仍有違規設攤情形，致生不公平競爭，影響市場攤商之經營，此有新竹市政府警察局取締製單件數統計及新竹市審計室於 102 年 5 月 1 日現場再次查證照片等資料可稽。另據新竹市審計室 101 年 6 月 6 日現場查證之照片，南門市場四周環境髒亂，復於 102 年 5 月 1 日現場再次查證，該市場四周環境依舊髒亂，仍未改善。

(四)另查，關東市場係依行政院 67 年 8 月 28 日訂頒之「都市計畫公共設施用地多目標使用方案」(92 年 7 月 17 日廢止)、內政部 92 年 6 月 27 日訂定之「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」規定，於 92 年 7 月開工，95 年 4 月興建完成，建造成本新台幣 2 億 304 萬餘元，屬一立體多目標使用之市場綜合大樓。依其使用執照 (095) 府工使字第 00186 號建築物概要，原訂地下 1、2 樓為停車場，地上 1、2 樓為傳統零售市場，3、4 樓為客家文物館，5 樓為里集會所，並自 95 年 7 月營運啟用。惟新竹市政府並未依上開各樓層預定使用用途，據以擬定公共設施用地多目標使用計畫書，其中 3、4 樓客家文

物館之整體規劃與特色、其對原規劃設置傳統零售市場機能影響之評估分析、預計陳列供民眾參觀之客家文物項目與數量等，均付之闕如。遲至 101 年 1 月 18 日，4 樓客家文物館始正式啟用，目前展示藝術品 32 件及客家文物 150 件等展品。3 樓部分，該府教育處嗣後雖申請撥予科學城社區大學辦公室及教室使用，因經費來源待確認，尚未辦理變更使用，迄仍閒置未使用。5 樓部分，原規劃為社區（村里）活動中心，目前則移撥關東里辦公室使用，惟其使用用途之合適性尚待確認。整體而言，新竹市政府事前未予妥善規劃，致使關東市場部分樓層仍然閒置或未有效使用，難以覈實達成原訂多目標使用之目的。

- (五)如上開彙整表所示，部分市場樓層存有閒置或營運效能不佳情形，少則 3 年多則 10 年之久，惟除南寮市場 2 樓部分，係因財團法人新竹市私立愛恆啟能中心於 96 年向新竹市政府申請借用，該府即以專簽送請新竹市議會審議通過，並於 97 年完成簽訂借用使用契約及按年度收取借用使用費外，該府歷來所提相關因應改善措施僅有 2 項，其中竹蓮市場 3 樓甫於 101 年 6 月 28 日經新竹市議會決議通過，將規劃為圖書館使用，目前由該府文化局辦理規劃設計，至其他市場樓層部分，該府雖計畫提供予三廠攤販（於原空軍第十七、十八、十九眷村占地違規營業）安置使用，迄今仍以配合國防部拆遷作業為由，尚無任何具體改善進度，該府未積極研議其他方案，或參諸其他縣市政府相關活化措施暨改善成效，有消極怠慢之疏失。

綜上所述，新竹市政府就經管中央商場、西門、南

門、北門及中央市場等 5 處於建築法施行前，即供公眾使用而未領有使用執照之建築物，不僅遲未按相關規定申請核發使用執照，並辦理財產登記與列管，復未就其建築物結構安全嚴重堪慮等情，切實檢討妥為因應，以維護公共安全，洵有嚴重違失。又，該府轄管 10 處公有傳統零售市（商）場，中央、竹蓮、南寮及關東市場之部分樓層長期間置及使用效能低落，北門、東門及南門市場有市場營運效能漸衰趨勢，東門市場部分樓層違規供住家及神壇使用，南門市場發生火災仍未辦理消防安全工程改善，中央、西門、竹蓮及士林市場等市場周邊道路違規設攤，該府未依法積極管理市場，既未適時調整市場經營策略，復未積極取締違規及改善缺失，違失情節嚴重，爰依監察法第 24 條規定提案糾正，移送行政院轉飭新竹市政府確實改善處置見復。

提案委員：高鳳仙

中 華 民 國 102 年 5 月 22 日