

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：高雄市政府。

貳、案由：高雄市政府辦理「高雄市高坪特定區整體開發計畫」未妥善衡酌高坪特定區當地環境不利條件，審慎評估開發之可行性及成本效益，執行經年尚無法提出有效對策以達成計畫目標；又辦理高坪特定區計畫財務面欠缺整體通盤規劃，且財務改善措施尚乏具體成效，鉅額債款無力清償，造成政府財務沉重負擔。以上各節，經核均有怠忽之失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、高雄市政府辦理「高雄市高坪特定區整體開發計畫」未妥善衡酌高坪特定區當地環境不利條件，審慎評估開發之可行性及成本效益，核有違失：

(一)依據 76 年 8 月 3 日修正發布之台灣省各縣市總預算編審辦法第 8 條第 3 項規定：「……資本支出……應就成本效益、可行程度及技術方法等詳加評估，……。」

(二)查高雄市政府規劃辦理「高雄市高坪特定區整體開發計畫」僅偏重於住宅及商業區建設、環境維護、水土保持、環境影響分析等，並未就市場需求、執行策略、風險管理、成本效益、財務方案、可行程度等辦理規劃評估，甚或研擬相關配套措施。計畫執行後土地價值低落，標(讓)售情形不佳，人口遷入亦與規劃目標差距甚遠，致無法達成將該特定區開發為中高居住密度之新社區，以紓解臨海工業區就業員工及中低收入家庭之住宅需求，及運用土地資源以提高土地經濟效益並帶動大坪頂新市鎮整體

開發之計畫目標，且預期之開發效益亦無法達成。其原因據高雄市政府稱，係為高坪特定區開發完成後，面臨亞洲金融風暴衝擊，當時不動產市場買氣全無，價格幾乎腰斬，導致當地住宅需求下降，原預期開發效益顯受影響，復以行政院自 88 年起陸續函頒「振興建築投資業措施」及「健全房地產投資業措施」等規定，並暫停辦理政府直接興建國宅及獎勵投資興建國宅，故該府為配合中央已不再推動國宅興建計畫，且該特定區區位環境不佳，僻處高雄市東南隅，遠離市中心繁華地區，又屬山坡地，原已不具優勢，加上位處飛機航道下方，噪音干擾，且週邊鄰近南區資源回收廠、軍事基地、臨海工業區、中油油槽等嫌惡設施，實不利優質居住環境之營造。惟該特定區先天地理環境欠佳，為該府規劃本計畫前既存之事實。又查高雄市政府原規劃於該區興建國中、國小、醫院等 22 項公共設施，惟高達 13 項未予執行，未執行之原因該府稱係該區域就學人口數極少、當地停車供需比低、市府財政拮据等原因，足見當初未確實評估計畫之必要性及急迫性。另審計部高雄市審計處就高雄市政府辦理該計畫未能達成預期目標與效益，前於 96 年 4 月 2 日以審高市四字第 0960040432 號函通知該府妥處，該府函復辦理情形時自承「區位不良、居住環境不良、可及性差等因素，均屬先天地理環境之瑕疵。規劃新市鎮時，顯未重視其負面影響，過度樂觀期待開發必能克服缺點，為本市最失敗的開發案例…。」

- (三)經核，高雄市政府辦理本計畫本應就成本效益、可行程度詳加評估，對於該特定區先天地理環境欠佳之困境，研擬有效解決以達成計畫目標之執行策略，詎該府未妥善規劃評估，竟將特定區計畫無法達成效益之原

因之一歸諸於既存之環境因素，實有未洽，且未評估計畫必要性及急迫性，亦屬失當；另該府前於函復審計部時已自承規劃失敗，顯見該府確未妥善衡酌高坪特定區當地環境不利條件，審慎評估開發之可行性及成本效益，均有違失。

二、高雄市政府辦理高坪特定區整體開發計畫，執行經年尚無法提出有效對策以達成計畫目標，核其所為顯欠積極，洵有怠失：

(一)高雄市政府辦理「高雄市高坪特定區整體開發計畫」共編列特別預算計 136.01 億元(含開發費用 59.02 億元，債務還本 65.72 億元，債務付息 11.26 億元)，依區段徵收方式辦理自償性新市鎮開發業務，預定開發面積計 247.76 公頃，主要目標係為鄰近工業區提供住宅用地，以規劃逐期引入 45,000 人居住，並規劃大型遊樂區(公園)及工商展示用地，期達成帶動整個大坪頂新市鎮及小港區之開發繁榮。經行政院於 77 年 11 月 19 日以台 77 內字第 31405 號函同意該政府辦理「高雄市高坪特定區整體開發計畫」並請照該院經建會審議結論辦理。經建會審議結論(五)略以：「…為顧及開發初期發展條件較差，不易激勵民間投資意願，宜採主動積極手段，如興建國民住宅、設置社區商業設施等，以引進人口，帶動發展。」

(二)惟查該府未依行政院函示積極於該特定區建置公共設施，原規劃興建之 22 項設施，高達 13 項未執行，且自開發完成後迄 99 年 8 月底止，實際引進人口僅 4,893 人，與預期引進 45,000 人居住之目標相距甚遠，無法落實行政院審議意見主動積極手段，如興建國民住宅、設置社區商業設施等，以引進人口，帶動發展。又查該特定區第一、二期開發區，

分別於 83、88 年完成土地開發，完成之可供標售、讓售之土地共計 128 筆(含讓售予機關、醫療、電信、變電所、市場等單位用地)，標售地總面積共 30.07 公頃，然自 88 年、93 年始有土地售出(不含 86 年讓售中華電信公司土地)，而迄今僅標售 49 筆土地(占可標售土地之 38.28%)、面積 11.21 公頃，金額為 16.61 億，且土地銷售價值每下愈況，89 年標售 6 筆土地，平均每坪單價尚有 5.77 萬元，97 年標售 5 筆土地，每坪平均卻下滑至 4.07 萬元，下滑幅度達 29.38 個百分點，又土地價格已遠低於高雄市各重劃區土地，該府雖有運用媒體及網路向業界及社會大眾宣傳，然效果均不佳。對於土地開發後價值低落且銷售不如預期原因，該府稱為該特定區區位不良、居住環境欠佳、可及性差及鄰近地區尚存多數已開發建地，導致投資人對高坪特定區抱持觀望態度。惟該特定區先天環境品質早存瑕疵，該計畫所規劃之興建公共設施、交通建設等，即為改善此先天環境瑕疵之措施，該府迄今仍以此為銷售不佳之理由，足證該特定區開發成效不彰；另該府雖於 95 年 6 月 15 日邀請建築師、地政士、不動產仲介經紀商、不動產估價師等民間公會代表，召開「高坪特定區發展對策座談會」，民間代表建議該府應改善交通、促進生活機能、提高居住品質、活絡商機誘使建商有意願投資推案，吸引人口進駐，加速公共設施建設，以提高土地價值，惟迄 98 年 8 月底止，仍未見該府就上揭建議，提出改善該區域環境之具體因應措施。

(三)綜上，高雄市政府辦理該特定區計畫未針對區位不良、居住環境欠佳等因素妥為規劃於前，復未積極有效研擬改善該區域環境之具體因應措施於後，且

未研謀有效引進人口之策略及措施，致該特定區因長期未予土地改良，生活機能欠佳不易吸引人口遷入，又多年來土地銷售不佳，該府亦未研謀具體因應措施，或研謀替代措施，擴充多元運用土地之管道，致該特定區土地價值低落，土地乏人問津。雖計畫執行斯時，面臨經濟環境欠佳及 88 年起政府暫停辦理興建國宅之困境，然該計畫自核定迄今已逾二十載，該府執行經年，尚無法及時提出對策以有效達成行政院審議意見，引進人口，帶動大坪頂新市鎮發展之計畫目標，徒將計畫執行效益不佳之因素歸諸於既存之環境不利等因素，核其作為顯欠積極，要難謂無怠失之咎。

三、高雄市政府辦理高坪特定區計畫財務面欠缺整體通盤規劃，且財務改善措施尚乏具體成效，鉅額債款無力清償，造成政府財務沉重負擔，洵有違失：

(一)經查高雄市政府辦理高坪特定區計畫編列債務還本預算數 65.73 億元，該計畫所列財務償還計畫以區段徵收完成後讓售、標售土地償還，預定於 84 及 87 年分兩次收回，以達成開發成本收支平衡。該特定區第一、二期，分別於 83、88 年完成土地開發，至 88 年、93 年始分別有土地售出，而該特定區歷年因土地開發，計舉借債務 42.65 億元，惟因土地出售情形欠佳，截至 99 年 9 月底止，實際出售土地收入僅 16.61 億元（內含讓售公共服務設施用地予台電公司等國營事業單位之 5 筆土地收入計 3.69 億元及該府工務局 4.74 億元），與預計收回金額相較，執行率僅 25.27%，實際債務償還金額僅 8.43 億元，餘未償還餘額高達 34.22 億元，約占舉借債務之 80.23%。因舉借債務遲未償還，衍生歷年需支付鉅額之利息費用，截至 99 年 9 月底止，貸款利

息總金額已達 27.88 億元，已逾越該計畫編列債務付息預算數 11.26 億元，故自 88 年起，由該府地政處及高雄市實施平均地權基金墊付及貼補利息，迄 99 年 9 月底止，墊付及貼補利息達 16.62 億元。

- (二)又查該府對此困境，未能即時檢討研謀因應，迄 95 年 11 月方召開「都市計畫細部計畫通盤檢討規劃案之高坪特定區變更作業檢討」、同年 12 月召開「都市計畫細部計畫通盤檢討規畫案實質變更內容會議」，研謀將無使用計畫，且原需有償取得之公共設施用地變更為建築用地，由該處標售，以挹注計畫開發成本。惟該府仍未審酌該特定區自 95 年後，每年利息支出約 8,000 萬元，亟待積極落實執行改善措施以圖改善，迄 98 年 8 月底止，仍未依上揭會議結論，辦理都市計畫變更，致計畫執行進度緩慢，沉重財務負擔未見改善，執行效率欠佳。至 98 年 4 月 6 日經該高雄市市長裁示，未來該府將改變過去耗費大量經費的土地開發經驗，基於公地公用原則，大坪頂整體開發區改採多元階段性開發即由全面開發改為分期分區開發、一次性開發改為階段性開發，由該府都市發展局進行大坪頂整體開發區都市計畫通盤檢討，將區內公有土地變更為公園或公共設施用地，併請工務局辦理公地撥用及公園開闢作業，而區內私有土地則變更為建築用地，另擇適當之地區，辦理區段徵收，全區原採區段徵收開發改採多元方式開發，例如撥用、徵收、區段徵收或其他開發方式。又據該府稱已運用「舉新還舊」、「借低還高」、「以短期支應長期」策略降低利息支出，挹注公共投資，改善環境提升標售地價值；成立跨局處「大坪頂開發維護小組」，召開會議檢討改進；結合周邊公共投資及開發計畫等對策帶動區

域整體發展。惟該府所擬措施，運用策略降低利息支出，實際僅能治標；挹注周邊公共投資，改善環境提升標售地價值，其成效有限。截至 99 年 9 月底止，該特定區未償還餘額及衍生貸款利息總金額均高，顯見該府對於該特定區沉重財務負擔仍未提出有效具體改善措施，長期舉借之債款無以清償，產生巨額財務負擔，收支平衡之規劃難以達成。

(三)經核，高雄市政府辦理高坪特定區計畫實際舉債及利息均高過當初預估債息總額甚多，於 83、88 年完成第一、二期開發土地開發，至 88、93 年始分別有土地售出，而得有現金流入得以償還貸款，與當初預估計劃在預定於 84 及 87 年分兩次收回之實際狀況出入甚大，且該計畫並未辦理現金流量分析，資金未如預期到位，加上土地標售情形不佳，致舉借債務無以償還，衍生歷年需支付鉅額利息費用，沈重利息負擔，墊高該計畫之開發成本，足見該府對該計畫財務面欠缺整體通盤考量，致以開發成本收支平衡之目標已無法達成。復以該府對此困境，未能即時檢討研謀因應，迄 95 年底始召開會議研謀改善，然未及時依會議結論執行，效率欠佳。且至 98 年 4 月該府市長裁示後，始改採開發策略，顯見該府以往未思如何積極研謀改善對策，積極研擬改善措施，又所研擬之財務改善措施不見成效，致該特定區長期舉借之鉅額債款無力清償，造成政府財務沉重負擔，洵有違失。

綜上所述，高雄市政府辦理「高雄市高坪特定區整體開發計畫」未妥善衡酌高坪特定區當地環境不利條件，審慎評估開發之可行性及成本效益，執行經年尚無法提出有效對策以達成計畫目標；又辦理高坪特定區計畫財務面欠缺整體通盤規劃，且財務改善措施尚乏具體成

效，鉅額債款無力清償，造成政府財務沉重負擔。以上各節，經核均有怠忽之失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：

中 華 民 國 99 年 10 月 日