

調 查 報 告

壹、案由：據審計部 110 年度高雄市總決算審核報告，高雄市政府規劃興建平面及立體停車場，改善停車環境及紓解地區停車需求，惟先期規劃評估、執行過程及啟用情形仍未盡周妥，亟待研謀改善，有效發揮公用財產應有之使用效益等情案。

貳、調查意見：

本案係審計部民國（下同）110 年度高雄市總決算審核報告，高雄市政府規劃興建平面及立體停車場，改善停車環境及紓解地區停車需求，惟先期規劃評估、執行過程及啟用情形仍未盡周妥，亟待研謀改善，有效發揮公用財產應有之使用效益等情案，經本院地方政府年度總決算審核報告審議小組決議推派調查。本案經調閱審計部¹及高雄市政府²等機關函復相關卷證資料，嗣於 112 年 1 月 30 日及 31 日會同審計部到高雄地區實地履勘新建高雄高級工業職業學校附設複合式立體停車場（下稱高雄高工立體停車場）、防洪共構十全立體停車場（下稱十全立體停車場）、參與 BOT 開發之重平平面停車場（下稱重平平面停車場）及興建兆瓦級太陽能光電興達港平面停車場（下稱興達港平面停車場）等案情資料及詢問高雄市政府相關主管人員，以釐清案情。已完成調查，綜整調查意見如下：

- 一、高雄市政府為因應高雄環狀輕軌第二期工程期間，須取消三民區路邊停車位，預期造成停車位供不應求，研擬另闢高雄高工立體停車場以為替代。惟先期作業

¹ 審計部 112 年 2 月 16 日台審部覆字第 1120051823 號函

² 高雄市政府 112 年 3 月 8 日高市府交停工字第 11233886800 號函

欠缺縝密規劃及覈實評估，多次向交通部申請補助經費未果，致由高雄市停車場作業基金編列預算支應，不利高雄市政府停車場作業基金永續經營，允應檢討改善。

- (一)依預算法第 34 條規定略以，重要公共建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案。109 年度直轄市及縣(市)總預算附屬單位預算編製要點第 5 點第 12 款規定略以，新興重要公共工程建設應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明；前開成本效益分析報告，應確實評估未來營運及維修成本支出等財源籌措之可行性；其財務計畫欠周或投資報酬率欠佳或低於資金成本率者，除為配合政府政策辦理者外，應不予成立。高雄市政府年度重要施政計畫先期作業要點(下稱先期作業要點)第 2 點規定略以，各機關為編列重要施政計畫年度概算，應依本要點規定辦理先期作業。本要點所稱重要施政計畫，指每案總經費達 3 千萬元以上之施政計畫。第 5 點並規定，各機關提報先期作業審議之重要施政計畫，其總經費達 5 千萬元以上者，應先訂定整體計畫報府核定。109 年 12 月 22 日修正附屬單位預算執行要點第 4 點第 3 項規定，作業基金應本財務自給自足原則，設法提高業務績效，降低生產或服務成本，以提升資源使用效益，達成年度法定賸餘目標。由上開法令規定可知，高雄高工立體停車場應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，且其財務計畫欠周或投資報酬率欠佳或低於資金成本

率者，除為配合政府政策辦理者外，應不予新建。

- (二)高雄市政府為因應高雄環狀輕軌第二階段工程，行經美術館及大順路沿線將取消路邊停車位，其中介於三民區鼎山街至建興路間之大順二路段屬高密度開發地區，預期停車位供不應求情形將更加嚴重，經該府交通局、教育局及捷運工程局 109 年 11 月 16 日協調使用高雄高級工業職業學校（下稱高雄高工）部分校地及毗鄰待徵收私人土地，總面積約 4,230 平方公尺，110 年 1 月規劃以新臺幣（下同）10.2 億元採共構方式闢建「地下 1 層、地上 6 層，配置小型車約 510 位」學校附設複合式立體停車場，計畫期程由 110 至 112 年共計 3 年，本案所需經費龐巨，其中停車場興建經費計 8.09 億元由交通局籌措，餘由教育局及捷運工程局籌措，惟交通局未先行製作可行性評估報告及替選方案，亦未確定預算來源及完成私人土地徵收作業，即啟動興建計畫，並於同年月向交通部公路總局申請專案補助未果，爰檢討修正量體為「地下 1 層、地上 5 層，配置小型車約 470 位」，並將工程總經費降至 8.15 億元（停車場興建經費由 8.09 億元降至 6.81 億元），其中 110 年度停車場所需經費 9,000 萬元未循一般預算程序辦理，逕由高雄市停車場作業基金附屬單位預算先行支應，並報准補辦 111 年度預算，作為決算支應，所餘經費另案簽陳向中央爭取專案補助。因未來恐因財源短缺，或未順利取得施工用地致生執行變數，影響計畫預期綜效，經審計部函請研謀改善，據高雄市政府函復，於 111 及 112 年度所需經費將循年度編列預算，另為加速取得私人土地，該府教育局於 110 年 6 月依市場合理價格區間之上限與土地所有權人協調價購，倘未達成協

議，將函送土地徵收計畫書向內政部提出申請。案經該府交通局於 110 年 3 月再向交通部公路總局申請專案補助未果，又逢教育局徵收私人土地及支應公共教學空間財源拮据，經排除教學、捷運輕軌設施使用空間並取消地下一層，工程總經費再降至 5.95 億元，歷次變更情形如下表，悉數由高雄市停車場作業基金編列附屬單位預算支應，惟該基金 110 年度未分配賸餘僅 4 億 6,617 萬餘元，恐不敷支應未來建設經費。

高雄高工附設立體停車場歷次規劃變更情形

規劃日期	110 年 1 月	110 年 3 月	110 年 7 月
計畫期程	110 至 112 年		
計畫總經費	10.58 億 (工程經費 10.2 億)	8.53 億 (工程經費 8.15 億)	5.95 億
規劃量體	地下 1 層、地上 6 層 小型車位 510 位	地下 1 層、地上 5 層 小型車位 470 位	地上 5 層 小型車位 470 位
空間規劃	1.地下室：配電室、消防機房、防空避難室、汽車停車場及機車停車場 2.地上 1 至 2 層：捷運機組設施及電子科實習工場、會議室及多功能教室 3.地上 3 至 6 層：汽車停車場	1.地下室：配電室、消防機房、防空避難室、汽車停車場及機車停車場 2.地上 1 至 2 層：汽車停車場、捷運機組設施及電子科實習工場、會議室及多功能教室 3.地上 3 至 5 層：汽車停車場	地上 1 至 5 層 汽車停車場

(三)又本停車場興建經費龐巨，經預估於 50 年使用期限內，即使不考慮各項設施及重置成本，其營運收

益仍無法償還興建成本，且該停車場使用高雄高工部分校地，每年尚須由該基金支付 65 萬元回饋金予該校，更加重基金財務負擔，不利永續經營。足見高雄市政府未能於進行重大停車場興建計畫前，依據市政府年度重要施政計畫先期作業要點等相關規定，先行針對停車費率結構、財務評估與資金需求及未來經營管理等事項，事前妥為規劃評估分析，製作可行性評估報告及替選方案，供作決策參據。

- (四)據高雄市政府於本院實地履勘時表示，該府交通局為因應輕軌二階美術館及大順路沿線計畫取消路邊停車供給事宜，自 105 年起透過於該等道路沿線利用公設用地設置公共停車場、輔導民間業者設置公共停車場，及輔導學校和建物附設停車場釋出停車空間等策略增加替代停車供給，就整體數據而言，所取消 345 格路邊停車位，可就近由輕軌沿線半徑 200 公尺範圍內約 50 處公民營路外公共停車場所提供約 1,300 格停車位餘裕來替代，惟倘細究各別區域，介於 C27（鼎山街）至 C29（樹德家商）站間由於屬已高度開發住商建成區，尚無法藉由新建停車場策略顯著增加替代停車供給，故可藉由本停車場落實路外為主、路邊為輔之停車政策，避免輕軌行經路段之交通遭受路邊停車之干擾，進而促進該路段行車安全及順暢；本停車場工程須配合捷運輕軌完工期程（預計為 112 年底）前完工啟用，為爭取預算作業時效，故依高雄市政府年度重要施政計畫先期作業要點第 5 點第 2 項第 4 款規定，簽奉市府核准免予提報整體計畫；另該府交通局於 107 年間委託民間顧問公司針對輕軌二階沿線兩側 500 公尺內之路邊及路外停車供需進行分區調查結果，

本停車場服務可及之民族路至九如路之大順二段範圍，已呈現停車供不應求現象(平、假日分別平均短缺 456 及 664 輛小型位)，該短缺情形預期將隨大順路沿線路邊停車格取消及輕軌與捷運黃線完工營運而更加擴大等情。

- (五)綜上，高雄高工立體停車場依預算法應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，且其財務計畫欠周或投資報酬率欠佳或低於資金成本率者，除為配合政府政策辦理者外，應不予成立新建計畫，然本停車場為高雄市政府因應高雄環狀輕軌第二期工程期間，須取消三民區路邊停車位，預期造成停車位供不應求，研擬另闢高雄高工立體停車場以為替代。惟先期作業欠缺縝密規劃及覈實評估，多次向交通部申請補助經費未果，致由高雄市停車場作業基金編列預算支應，不利高雄市政府停車場作業基金永續經營，允應檢討改善。

- 二、高雄市政府原核定辦理三民區果菜及肉品批發市場遷建工程規劃，並委託設計及監造技術服務，惟因果菜市場攤商強烈反對而致計畫變更，僅辦理十全路開闢、新建停車場及滯洪池、新建抵觸戶安置店鋪，以解決果菜市場北側用地占用戶及解決寶珠溝沿線地勢較低處水患問題，因規劃預算由 10 億餘元降至 3 億餘元，且未完成驗收即啟用營運，因衍生多項爭議，致完工後應付工程款逕行結算，與廠商仍有多起爭議尚待調解或判決，引發民怨與訴訟，允應檢討改善。

- (一)依前瞻基礎建設-城鄉建設-改善停車問題計畫補助審查執行要點第 4 點(三)規定，地方政府辦理該縣市停車場整體規劃後，並就優先程度較高案件提出申請；另所提案件須已完成相關可行性評估與協調

工作，且經評估確認具體可行性並能於本計畫期程內辦理完成。由上開計畫補助審查執行要點可知，十全立體停車場之建案提案須已完成相關可行性評估與協調工作，且經評估確認具體可行性，始可建案。

- (二)高雄市政府農業局為處理高雄市果菜市場北側用地占用戶及解決寶珠溝沿線地勢較低處水患問題，規劃於該土地新建1座果菜市場大樓，並兼作滯洪池使用，計畫總經費約10億餘元，工程部分係委託該府工務局新建工程處（下稱新工處）辦理。新工處於105年2月以3,791萬餘元委託建築師事務所辦理「高雄市果菜市場擴建工程委託規劃暨監造技術服務」，嗣因市場攤商多次強烈反對，該府農業局爰將原規劃之新建果菜市場（含滯洪池共構工程）變更為3億8,891萬餘元之立體停車場與滯洪池共構工程，履約標的預算減幅約62.49%，並於106年2月將工程部分改由高雄市政府水利局承接，變更後工程用途為景觀及地下滯洪池、5層立體停車場及16戶店鋪，提供約239停車位。該府水利局於106年8月以3億6,800萬元決標予承商辦理高雄市十全滯洪池公園工程（包含滯洪池與景觀公園及十全立體停車場），其中十全立體停車場所需經費2億7,158萬餘元，係由該府交通局向交通部公路總局申請前瞻基礎建設計畫經費補助，並於107年9月獲核定補助1億8,409萬餘元，餘8,749萬餘元由高雄市停車場作業基金編列附屬單位預算支應。惟工程採購執行期間，因立體停車場決策未臻周延，委託規劃暨監造技術服務契約內容大幅變更，衍生給付反覆設計費與延長期間之工程監造服務費率爭議，嗣決標後延於106年9月始開工，惟

因時程迫促，未及於開工前完成高雄市停車場整體規劃及該立體停車場可行性評估報告 遲至 107 年 3 月及 9 月補辦完成。又水利局為配合市政府政策預計於 107 年 7 月完工，以符周邊市民期待，嗣經承商建議變更施工工法以縮減工時，惟執行過程仍因契約變更設計所生展延工期等工項價金請求給付而衍生爭議，迄 109 年 5 月 20 日始竣工，復未完成驗收提前於同年 1 月 20 日啟用立體停車場並營運收費，再衍生保固爭議，截至 111 年 3 月底止，因諸多履約爭議尚在調解中，總工期尚未釐清，致本工程費用仍有 2,702 萬餘元應付工程款未能結清等情事。足見十全立體停車場未能於進行重大停車場興建計畫前，落實依施政計畫之提報作業及審查機制辦理，導致工程發包前無法落實完成相關前置作業，及密切聯繫權責機關以利執行後續各項作業。

- (三)據高雄市政府於本院實地履勘時表示，十全立體停車場新建案相關之標案中「十全立體公有停車場屋頂地坪工程及其相關工程」與「十全立體公有停車場照明設備安裝工程」已完成結案核銷作業，餘「高雄市果菜市場擴建工程委託規劃暨監造技術服務」案及「高雄市十全滯洪公園工程」案尾款撥付事宜，經代辦工程機關水利局表示，其中委託規劃暨監造技術服務已逕行結算撥款，另工程施工廠商於履約工期爭議調解成立後，將配合繳交違約金及保固金，並辦理逕為結算工程尾款請款作業，俟該 2 契約皆完成尾款撥付後，水利局將送交相關付款憑證予交通局辦理核銷作業，以結清逕為結算階段之應付款項；其他有關與廠商爭議處理部分，尚待調解或判決如下：1. 110 年度建字第 11 號土方工程

款、請求給付 1,837 萬 8,273 元，一審判給付廠商：404 萬 718 元及加計 5%利息，目前提請二審中。2.111 年度建字第 50 號工程款不足款，請求給付 3,269 萬 1,913 元，一審準備庭中。3.111 調 003 號工程款不足款，請求給付 2,117 萬 9,593 元，採購申訴協調會調解中。4.111 年度審建字第 72 號，請求給付 2,708 萬 3,027 元扣罰逾期違約金，一審準備庭中。

(四)綜上，十全立體停車場建案依前瞻基礎建設-城鄉建設-改善停車問題計畫補助審查執行要點可知，本計畫建案提案件須已完成相關可行性評估與協調工作，且經評估確認具體可行性始可立案，然本停車場為高雄市政府原核定辦理三民區果菜及肉品批發市場遷建工程規劃，並委託設計及監造技術服務，惟因果菜市場攤商強烈反對而致計畫變更，僅辦理十全路開闢、新建停車場及滯洪池、新建抵觸戶安置店鋪，以解決果菜市場北側用地占用戶及解決寶珠溝沿線地勢較低處水患問題，因規劃預算由 10 億餘元降至 3 億餘元，且未完成驗收即啟用營運，因衍生多項爭議，致完工後應付工程款逕行結算，與廠商仍有多起爭議尚待調解或判決，引發民怨與訴訟，允應檢討改善。

三、高雄市政府將已開闢為重平平面停車場之用地參與市府間機關 BOT 案，惟因廠商考量投資環境變遷，致履約意願存有重大疑慮而終止契約，肇致公有土地長達 7 年 5 個月餘無法依原定用途使用，以紓解當地停車需求，未發揮促進公共利益及增進使用效益之預期綜效，允應檢討改善。

(一)依高雄市停車場作業基金收支管理及運用自治條例第 3 條規定，基金來源包含民間機構繳交之權利金

及租金收入。高雄市市有財產管理自治條例第 16 條及第 24 條規定，管理機關對經營之市有財產，應善盡管理維護責任，及公用財產應依預定計畫、規定用途或事業目的使用。由上開自治條例可知，重平平面停車場用地應依預定計畫、規定用途或事業目的使用，供作停車目的使用。

- (二) 高雄市停車場作業基金經管左營區福山段 477 地號土地（原都市計畫為停 2 停車場用地），面積 1,686.93 平方公尺，位於左營區華夏路與重和路口，高雄市縣合併改制前已闢建為重平平面停車場，提供停車位 54 位。嗣高雄市政府經濟發展局（下稱經發局）為開發左營高鐵站區新生活商圈，提供現代化公共設施創造地方商機，就經管左營區福山段 478、478-1 及 478-2 地號（原都市計畫為灣市 2 市場用地）、面積 4,454.21 平方公尺之閒置市場用地，連同上開停 2 停車場用地，由廠商依促進民間參與公共建設法第 46 條規定，遞送「民間自行規劃參與高雄市左營區灣市 2 市場用地及停 2 停車場用地 BOT 公共建設案」規劃構想書，經審核後於 103 年 2 月簽訂投資契約，投資金額約 16 億餘元，計畫於灣市 2 市場用地興建地下 3 層、地上 15 層兼具市場、餐飲及旅館之複合建物；停 2 停車場用地興建立體及地下停車場，提供停車位 294 位，預計 107 年完工營運，營業額可達 2 億元，119 年可增至營業額 6 億餘元，營運期 46 年，另變更投資計畫如下表。

重平平面停車場計畫變更內容

項目	A 棟	B 棟
地號	左營區福山段 478、478-1、478-2 地號	左營區福山段 477 地號
土地使用分區	市場用地	停車場用地

基地面積 (平方公尺)	4,454.21	1,686.93
總樓地板面積 (平方公尺)	36,763.33	8,002.62
樓層高度	地下3層，地上17層	地下3層，地上20層
樓層規劃	1. 地下1F-3F為平面停車場。 2. 地上1F-2F為市場。 3. 3F、4F、6F為餐廳。 4. 5F、7F為儲藏室及設備室。 5. 8F-9F為旅館設施。 6. 10F-17F為旅館。	1. 地下1F-3F為平面停車場。 2. 地上1F-20F為電梯式停車塔。

(三)惟該廠商自簽訂投資契約持續4年餘資金迄未依財務計畫時程到位，致未依規劃期程開工，其履約經營能力存有重大疑慮，經發局爰於109年1月終止投資契約，致停2停車場用地自103年2月投資契約簽訂日起至110年8月重啟營運為止，歷經7年5個月餘，該停車場用地無法依原定用途使用，以紓解當地停車需求，雖不予發還廠商原始開發權利金5,000萬元及資金未到位、未實質開工等違約罰款2,368萬元，共計7,368萬元，惟未發揮促進公共利益及增進使用效益之預期綜效。足見高雄市政府交通局提供土地與其他機關合併開發時，未能適時詢問主政機關辦理進度，而未善盡停車場用地應有之使用效益及管理機關權益。

(四)據高雄市政府於本院實地履勘時表示，本案所收取之土地租金約470萬餘元及不予發還原始開發權利金5,000萬元等收入，係按該府經發局80%、交通局20%之比例分配。其中交通局於本案契約期間共獲分配10,943,961元之收入，若以原重平平面停車場102年度停車費收入92萬6,825元核算，約共減損基金停車費收入約687萬餘元一節，經與上述BOT案實際獲分配款收入1,094萬餘元相較，係

增加基金收入約 407 萬餘元。

- (五)綜上，重平平面停車場用地依高雄市市有財產管理自治條例應依預定計畫、規定用途或事業目的使用，供作停車目的使用，然本停車場用地為已開闢停車場用地參與市府機關間 BOT 案，惟主辦機關投資計畫審核欠周，因廠商考量投資環境變遷，致履約意願存有重大疑慮而終止契約，肇致公有土地長達 7 年 5 個月餘無法依原定用途使用，以紓解當地停車需求，未發揮促進公共利益及增進使用效益之預期綜效，允應檢討改善。

四、高雄市政府係為配合綠電政策，推動興達港平面停車場附設太陽能光電設施，又是興建首座兆瓦級太陽能光電停車場，惟實際配置停車位與規劃數量差異懸殊高達 176 個小型車位，且完工後卻以周邊無停車需求迄未開放使用，未發揮公用財產應有之使用目的及效益，允應檢討改善。

- (一)依停車場法第 8 條及第 16 條規定，都市計畫公共停車場用地，除作停車場使用外，並得作立體多目標使用。都市計畫停車場用地，除由主管機關興建停車場自營外，並得依主管機關興建完成後租與民間經營、主管機關將土地出租民間興建經營、主管機關民間合資興建經營等方式公告徵求民間辦理。由上開停車場法可知，興達港平面停車場用地應依都市計畫作為公共停車場，除作停車場使用外，並得作立體多目標使用，如用以推動停車場附設太陽能光電設施之目的使用。
- (二)高雄市政府為配合行政院再生能源政策，推動綠電發展，於 109 年 11 月成立綠電推動專案小組，訂定 2 年內新設太陽能光電容量達 27 萬千瓦等目標。該府交通局配合研擬停車場綠電推動計畫，訂定 2

年建置太陽光電容量達 4,000 千瓦及 4 年提升至 8,000 千瓦之中、長程目標，截至 111 年 3 月底止，總計設置 7 處太陽能光電停車場，總設置容量 3,048.40 千瓦，惟僅占市轄公有路外平面及立體停車場（含新建）243 處之 2.88%，且設置容量亦未達 2 年 4,000 千瓦之計畫目標。

(三)又興達港平面停車場為高雄市首座 MW（兆瓦）級太陽能光電停車場，市府將茄苳區興達段 52-1 地號等 4 筆停車場用地（總面積 8,850.81 平方公尺）出租予廠商於 110 年 11 月 8 日闢建為興達港平面停車場，僅共配置停車位 92 位，惟市府與該公司所提服務建議書載以，依據高雄市路外公共停車場設置申請文件、利用空地申設置臨時路外停車場辦法等規定，原預計規劃小型車位 268 位（含身障車位 8 位），機車車位 228 位等相較差異懸殊，致原規劃與實際簽約之停車位數有所落差，又將上揭土地出租並委託開闢停車場，雖依停車場法可附設太陽能光電設施，惟該址仍屬都市計畫停車場用地，依停車場法第 16 條規定，於興建完成後可徵求民間經營，惟該府交通局卻以周邊土地開發強度不高，尚無停車需求等為由，迄未取得停車場登記證並開放使用，顯未發揮該停車場用地公用財產應有之使用效益等。

(四)據高雄市政府於本院實地履勘時表示，路外平面停車場部分，適合設置之太陽能設備為地面型，如周邊人口多或鄰近住宅容易引起住戶抗議（例如電磁波疑慮、面板反光形成光害、反對植栽遷移、嫌惡設施等等因素），且發電時長易容易受建物遮蔽影響，另都市計畫變更地目亦會影響太陽能設施設置，高使用率之停車場，鋪面耗損既要快，翻修頻率

短，地面型太陽能設置需一定數量落柱支撐光電板，遇有停車場翻修需求時，將影響翻修作業，倘要求發電業者拆除設備再復原，亦增加廠商處理成本，降低廠商投資意願，故實務上多以低使用率及無收費實益之停車場為評估設置標的等情。故該府交通局路外平面停車場數量雖多，適合作為太陽能發電場域者實際卻不多。目前該府交通局路外平面停車場再於 111 年已擇選符合上開條件之 7 處(燕北、崎漏、金鼎段停九、澄合段停九、觀湖、仁德 116、高坪)路外平面停車場進行招標作業，並已於 111 年 6 月間完成評選作業；本停車場因廠商以區位考量該停車場使用率不高，規劃移除原機車格位及部分小型車格位，並增加停車格寬度，提供使用者更大停車空間，另本址為停車場附設太陽光電設備，為追求較高之綠能、環保理念，於停車場中央地帶設置較大面積綠化植物，提高透水鋪面(透水率約達 19%)，增加透水能力，避免造成積水及衍生蚊害。

- (五)綜上，興達港平面停車場依停車場法規定，應依都市計畫作為公共停車場，除作停車場使用外，並得作推動停車場附設太陽能光電設施之用，然本停車場係為配合辦理綠電政策，用以推動停車場附設太陽能光電設施，惟市府整體停車場附設比率偏低，又委外興建首座兆瓦級太陽能光電停車場，實際配置停車位與規劃數量差異懸殊高達 176 個小型車位，且完工後卻以周邊無停車需求迄未開放使用，未發揮公用財產應有之使用目的及效益，允應檢討改善。

貳、處理辦法：

一、調查意見一至四，函請高雄市政府督同所屬確實檢討改進見復。

二、調查意見一至四，函復審計部。

調查委員：王美玉

施錦芳

中 華 民 國 1 1 2 年 6 月 1 3 日