

# 公共設施閒置空間之活化 及防範策略

何育興 行政院公共工程委員會工程管理處處長

張易文 行政院公共工程委員會工程管理處科長

## 摘要

自 2005 年 8 月 8 日聯合報系列報導公共建設閒置問題，閒置公共設施之議題受到全民重視，立法院、監察院及審計部等機關與媒體對於閒置公共設施之清查及活化推動情形皆相當關注，工程會自 2005 年 8 月銜命組成「行政院活化閒置公共設施專案小組」，開始列管閒置公共設施，著手彙整公共設施閒置原因及問題，綜整閒置公共設施活化與防範策略，歷經十餘年努力，採取許多重大措施與具體作為，已獲得眾多成功活化案例。

本文透過前言、閒置類別與原因、活化措施、防範策略、工程會具體作為、成功活化案例、未來的挑戰及結語等 8 個章節，說明工程會的努力與策略，期許中央各目的事業主管機關、地方政府、設施管理機關，共同防杜新增並加速活化閒置公共設施。

關鍵詞：閒置活化、蚊子館

## 壹、前言

自 2005 年 8 月 8 日聯合報系列報導公共建設閒置問題，閒置公共設施之議題受到全民重視，其活化及防範策略成為重要課題，立法院、監察院及審計部等機關與媒體對於閒置公共設施之清查及活化推動情形皆相當關注，行政院 2005 年 8 月 17 日第 2953 次會議院長指示：「…對於聯合報從 8 月 8 日起有一系列針對政府公共建設的報導…請工程會會同經建會、研考會跟主計處組成專案小組對該系列報導逐案了解，就各案核定情形、施工進度及品

質、經費支用等等，提出檢討報告…」爰行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）2005 年 8 月銜命組成「行政院活化閒置公共設施專案小組」，開始列管閒置公共設施，著手彙整公共設施閒置原因及問題，綜整公共設施防範閒置與活化策略，歷經 2013 年擴大列管地方自籌興建之閒置公共設施，2014 年建立閒置通報網站平臺，2015 年開始考核各地方政府年度活化績效，2017 年行政院補助地方政府活化經費（詳圖 1），期許中央各目的事業主管機關、地方政府、設施管理機關，共同防杜新增並加速活化閒置公共設施。



圖 1 工程會辦理閒置公共設施重大歷程

資料來源：本文整理

表 1 各類型閒置公共設施件數統計

設施類別	件數	件數比率 (%)
市場設施	72	16.82%
辦公廳舍	57	13.32%
停車場	54	12.62%
社福設施	43	10.05%
觀光遊憩	40	9.35%
校舍大樓 (含宿舍)	38	8.88%
體育場館	31	7.24%
文物館	25	5.84%
展覽場館	23	5.37%
工程設施	22	5.14%
工商園區	6	1.40%
訓練所	6	1.40%
機場	4	0.93%
漁港	4	0.93%
道路工程 (含橋梁)	2	0.47%
車站、轉運站	1	0.23%
總計	428	100%

資料來源：本文整理

## 貳、閒置類別與原因

經統計 2005 年至 2019 年第 1 季止，工程會累計列管閒置公共設施共計 428 件，依設施類別及閒置原因分類統計分析如下：

### 一、閒置類別統計分析

閒置公共設施類別可概分為 16 種類型，市場設施 72 件最多，占 16.82%；其次為辦公廳舍 57 件，占 13.32%；停車場 54 件屬第 3 多，占 12.62%。各類型設施件數統計如表 1。

### 二、閒置原因統計分析

產生閒置公共設施之原因眾多且複雜，包括民眾習慣至大賣場採購造成市場設施閒置、縣市合併造成停用的辦公廳舍閒置、一鄉鎮一停車場政策造成在偏遠地區蓋停車場等，可歸納為環境變遷、缺乏經費、規劃不當、行政程序未完成、管理不善及複合型等 6 類，並以「環

境變遷」因素為最多。各類別原因件數統計如下圖 2。

## 參、活化措施

為有效改善公共設施閒置情形，工程會採「防杜新增，加速活化」策略，對於「加速既有閒置公共設施活化」實際推動情形如下：

- 一、為協助地方政府改善設施活化經費不足，訂定「閒置公共設施活化補助經費審議執行及考核要點」，期透過經費補助方式，提升公共設施使用情形。
- 二、工程會透過全球資訊網公開揭露設施活化情形，以督促設施管理機關加速推動活化作業，及提供需求機關或非政府組織公益單位、青年創業洽詢使用之機會，包括轉型為長期照顧、托嬰、非營利幼兒園及地方創生等用途使用，媒合相關單位及在地資源推動設施活化使用。

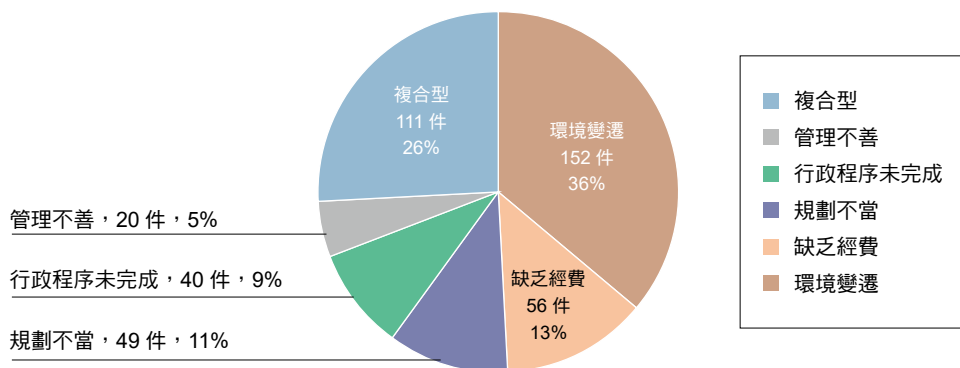


圖 2 閒置公共設施各類別原因件數統計

資料來源：本文整理

註 1：「環境變遷」之情形包括設施使用年限屆期、少子化、民眾消費習慣改變、縣市合併等。

註 2：「複合型」之情形係閒置原因複雜，包含 2 種以上原因。

- 三、工程會 2015 年 6 月 18 日函請各中央部會及直轄市、縣（市）政府於擬訂相關公共設施興建計畫前，應先行評估能否優先使用既有閒置公共設施，以活化使用取代新建為原則，避免政府資源浪費。
- 四、對於已解除列管之閒置案件，除請中央目的事業主管機關持續掌握使用情形外，工程會自 2014 年啟動實地訪查機制，持續督促活化使用。
- 五、依據「活化閒置公共設施年度績效與補助型計畫補助款處理原則」每年定期考核地方政府活化績效，提供各補助型計畫之中央目的事業主管機關調整各該地方政府申請補助案件優先次序之參考，督促各地方政府加速辦理閒置公共設施之活化作業。
- 六、每季定期召開行政院活化閒置公共設施督導會議，針對列管案件探討關鍵問題，提供改善建議，包括回歸原使用目的強化原功能、轉型再利用、拆除及轉為非公用財產等。另工程會更針對未能活化之異常案件，至現場或召開專案協調會議協助解決困難問題。
- 七、為強化各機關閒置公共設施之提報、列管及活化管考機制，化被動為主動，工程會更進一步綜整歸納既有之「行政院活化閒置公共設施推動方案」、「行政院活化閒置公共設施續處作法」、「閒置公共設施活化標準」等相關規定，就閒置公共設施提報、列管及解除列管後之追蹤等作業程序研擬「閒置公共設施提報列管及活化作業要點」，將邀各機關討論後函頒做為後續執行依據，明確掌握列管目的及活化目標。

## 肆、防範策略

防範勝於活化，減少閒置公共設施最有效的方法，在於「從源頭管理防杜新增」，實際推動情形如下：

- 一、行政院已於相關規定中要求各機關於研提工程興建計畫時，納入全生命週期之精神，並擬具設施之使用管理計畫。而中央目的事業主管機關辦理計畫預算編列時，應評估其需求性、必要性、財務可行、使用人次、自償性、營運管理計畫等，強化源頭管理，確保設施啟用後無閒置之疑慮，避免閒置公共設施之產生。
- 二、國家發展委員會（以下簡稱國發會）依據「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」相關規定，針對各項公共建設計畫需求、可行性、效益、影響及與相關計畫配合協調等進行詳實審議。另各中央目的事業主管機關亦依據「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」相關規定確實審查各項計畫補助之周延性及合理性，確保計畫執行能發揮其預期效益。
- 三、國發會為有效控管公共建設計畫之執行，研議「公共建設計畫審議、預警及退場機制」，自 2018 年 1 月 1 日起施行。預警機制以公共建設計畫全生命週期概念，明確訂定審議原則，強化審議效能，每季滾動篩選計畫進行執行情形預警，研析問題所在，使計畫執行更符合需求。預警結果將回饋審議、退場及防範閒置機制，從源頭降低風險。

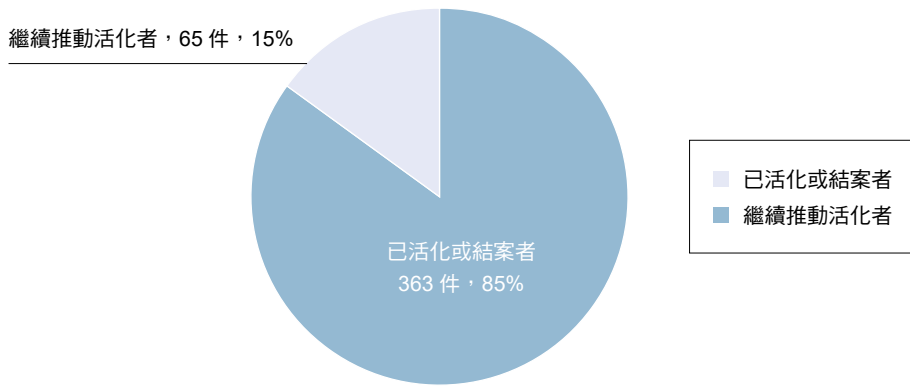


圖 3 閒置公共設施活化情形件數統計

資料來源：本文整理

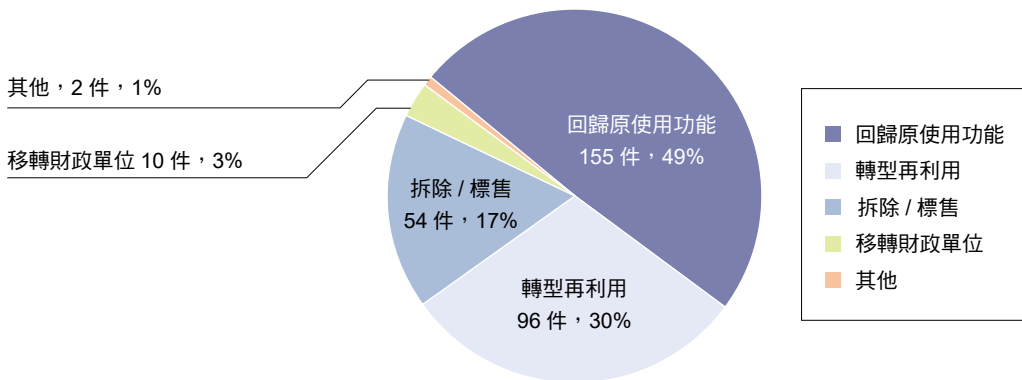


圖 4 317 件已活化或結案（細分類）之閒置公共設施件數統計

資料來源：本文整理

註：其餘 46 件屬列管初期案件，資料欠完整致無法分類。

## 伍、工程會具體作為

一、截至 2019 年第 1 季止，工程會累計列管閒置公共設施計有 428 件，其中已活化或結案者為 363 件，繼續推動活化者為 65 件。有關閒置公共設施活化情形件數統計如圖 3、317 件已活化或結案（細分類）之閒置公共設施件數統計如圖 4。

二、為強化各機關閒置公共設施之提報、列管及活化管考機制，工程會已研議訂定「閒置公共設施提報列管及活化作業要點」，完成程序後，將加強執行。

三、工程會每季定期召開行政院活化閒置公共設施督導會議，除追蹤列管閒置設施活化進度外，並針對有涉及證照許可跨部會協調、地方政府欠缺活化經費、設施規模較大，委外廠商經營管理不易、

設施地處偏遠等情形者，以召開專案會議或實地勘查，全力解決情形如下：

### （一）屏東縣枋山鄉荊桐腳濱海遊憩區

- 1、設施管理機關：屏東縣枋山鄉公所。
- 2、遭遇困難：枋山鄉公所規劃閒置設施以農產品展售中心及一般旅宿為活化方向，惟設施取得旅館營業許可涉及興辦事業計畫變更，又因農委會廢止原興辦事業計畫，致活化受阻。
- 3、協處作為：工程會於 2018 年 4 月 30 日開會協調，請農委會再予考量廢止原興辦事業計畫之妥適性，經該會重新檢討並請屏東縣政府及枋山鄉公所重新提報修正興辦事業計畫，農委會已於 2018 年 12 月 11 日函復屏東縣政府原則同意興辦事業計畫之修正，解決關鍵問題，目前枋山鄉公所持續辦理後續活化作業。

### （二）花蓮縣環保科技園區

- 1、設施管理機關：花蓮縣政府環保局。
- 2、遭遇困難：行政院環保署為推動國內環保產業技術之研究創新與發展，於 2002 年起補助興建環保科技園區，補助計畫於 2011 年截止後，廠商因租約到期、交通不便利及改變營運策略等因素提前解約，致使設施閒置迄今。
- 3、協處作為：工程會於 2018 年 9 月 5 日實地勘查並開會討論，深入瞭解該園區設施補助計畫之目的及功能是否符合實際需求、委託經營管理案之可行性、2012 至 2018 年期間辦理園區委託經營管理招標

作業情形及未完成活化原因，並就活化期程、活化方向、後續園區運作及招商等問題，提出注意事項。目前花蓮縣政府環保局持續辦理後續活化招商作業，環保署並積極予以協助檢討是否修正計畫。

### （三）宜蘭科學園區

- 1、設施管理機關：科技部新竹科學工業園區管理局。
- 2、遭遇困難：宜蘭園區因受環評限制「除通訊知識服務及數位創意產業外，研發產業僅能組裝、測試，不得量產」，影響潛在廠商進駐投資意願，致使招商與園區土地租用情形不佳，迄今尚未完成活化。
- 3、協處作為：工程會於 2018 年 12 月 24 日邀集相關單位實地勘查及開會討論，並就申請環評變更、提升招商補助條件、增加園區曝光度、推動發展資安產業等事項協調相關單位予以協助。目前新竹科學工業園區管理局持續辦理環評變更及後續招商與活化作業。

### （四）臺東縣垃圾焚化廠

- 1、施管理機關：臺東縣政府。
- 2、遭遇困難：於 2005 年 7 月 11 日完工後，因臺東縣政府與廠商之履約爭議、臺東縣政府評估啟用不符效益及民眾抗爭等因素而無法營運導致閒置。
- 3、協處作為：目前雖暫時作為「環境教育中心」使用，惟監察院 2019 年 1 月 25 日辦理實地履勘時指出，考量花東地區尚無垃圾焚化廠，既有掩埋場即將飽和，



長期以來垃圾外運至臺灣西部焚化亦非良策，且已建造完成卻未作該用途使用，每年仍需編列經費進行設施維護，不符成本效益，建議回復垃圾焚化廠使用為活化方向。工程會已多次督請環保署本主管機關權責，協調解決回復垃圾焚化廠使用事宜，並督促臺東縣政府積極與民眾溝通及儘速研議相關作業期程，以發揮設施使用效益，目前臺東縣政府持續推動中。

四、對於已解除列管之閒置案件，截至 108 年第 1 季止，已陸續完成 62 場訪查行程，除「新竹縣橫山鄉內灣動漫園區水月灣仙境」使用情形未達活化標準而再納入列管外，餘 58 件均符合解除列管活化標準。

## 陸、成功活化案例

近年來經各機關積極努力運用委外經營及轉型再利用等活化策略，以及引用都市計畫公共設施用地多目標使用辦法等相關規定，成功活化了部分閒置已久之公共設施，工程會彙整不同類別之閒置公共設施成功活化案例供各機關參考，包含文創設施、社福設施、觀光遊憩及停車設施、其他等 4 項類別 8 件案例。

### 一、文創設施

#### (一) 新北市板橋區四三五藝文特區（原訓練中心轉型為藝術家駐村）

設施原為舊有閒置之退輔會訓練中心，新北市政府文化局導入藝術文化團隊進駐經營，藉由各種類別藝術家之群聚效應，將閒

置空間變身為年輕藝術家實現夢想之創作園地，成為亮點（圖 5）。

#### (二) 臺北試演場（原迪化溫水游泳池轉型為藝文試演空間）

原為迪化溫水游泳池，臺北市政府工務局衛生下水道工程處將室內游泳池搖身一變，轉型為 2 間方正、挑高的大小排練空間，不論特殊的大型道具、特技演出、空間走位、打燈都能在試演場使用排練，成為未來臺北表演藝術中心孕育夢想的後台（圖 6）。



圖 5 藝術家帶領社區居民進行藝術課程  
資料來源：作者提供



圖 6 臺北試演場之排練場  
資料來源：臺北市政府文化局

## 二、社福設施

### (一) 臺中市愛心家園（原臺中市身心障礙福利服務中心，委外加強經營身心障礙服務）

設施為地下一層、地上三層之建築物，臺中市政府社會局透過委託專業團隊經營，積極擴充多元服務，並提供專業化、社區化及多樣化之身心障礙服務，服務人次逐年成長，活絡空間使用成效良好（圖 7）。



圖 7 成人日間托育中心職業訓練狀況

資料來源：作者提供

### (二) 臺中市公設民營太平托嬰中心（原衛生所轉型為托嬰中心）

原設施為 1981 年代興建之二層樓加強磚造建築物，臺中市政府社會局將設施轉型為公設民營太平托嬰中心，細緻規劃、推動、管理等工作，為一成效頗高之公共設施活化使用案（圖 8）。



圖 8 托嬰中心活化後狀況

資料來源：作者提供

### (三) 水林鄉紅蘋果日間照顧中心（原水林鄉公有零售市場轉型為日照中心）

原設施為 1989 年代興建之二層樓加強磚造建築物，一、二樓供作市場使用，因位置偏僻，加上連鎖超市興起、人口外流，逐漸成為荒廢的閒置空間，因應水林鄉的人口老化情形，轉型成立日照中心，讓閒置已久的市場空間成為當地老人家的生活重心（圖 9）。



圖 9 日照中心營運狀況

資料來源：雲林縣家園關懷協會附設紅蘋果日間照顧服務中心

## 三、觀光遊憩及停車設施

### (一) 埔里水雲天飯店（原南投縣埔里鎮仁愛立體停車場轉型為飯店）

原停車場為地下一層，地上十層之建築，埔里鎮公所於 2014 年整棟委外經營，透過



「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」第三條相關規定變更土地使用類別，將 1 到 4 樓做為旅館，5 到 10 樓作為停車場，有效利用閒置空間活絡地方觀光(圖 10)。

## (二) 海安路地下停車場(原為海安路地下街轉型為停車場)

設施曾因設計、工程等因素延宕 20 年，周邊商圈沒落，臺南市政府交通局透過分階段推動設施活化，成功轉型為停車場，除穩定成長之停車率外，並結合周邊商圈提供停車優惠，亦逐年增加店家營業額，成功翻轉以往閒置公共設施之觀感(圖 11)。

## 四、其他

### (一) 虎尾鎮立圖書館(原虎尾鎮現代化大型批發魚市場轉型為圖書館)

原魚市場因環境變遷，民眾消費習慣改變而閒置，虎尾鎮公所、雲林縣政府、教育部、體育署及農委會等地方及中央跨部會共同合作，歷經 3 年餘的努力，於 2011 年 6 月 30 日完成活化，將市場改建成功轉型為圖書館及青少年活動廣場(圖 12)。

## 柒、未來的挑戰

自 2005 年 8 月 8 日聯合報系列報導開始迄今，各界對於處理閒置公共設施之觀念已有轉變，早期面對閒置公共設施之處理方式，係基於避免原先建設經費浪費為前提，以回復原使用目的或轉型再利用促其活化為主，然而為活化閒置公共設施，無可避免仍須再投入相關經費，包括軟硬體修繕或改善，但完成相關活化措施，不代表閒置公共設施一定會成功活化，面對環境的快速變遷、市場消費的多變等



圖 10 水雲天飯店營運狀況

資料來源：作者提供



圖 11 停車場內部婦幼停車專區

資料來源：作者提供



圖 12 圖書館內部空間

資料來源：作者提供

因素，往往使設施管理機關一再投入活化經費卻績效不佳，近期各界對於活化閒置公共設施所投入之成本，漸漸融入成本價值的觀念，為活化而活化之觀念已不再被各界所接受，「媒體、輿情報導→納入列管→投入經費活化→解除列管」被動式處理閒置公共設施之作法，已無法回應外界所提「行政部門內到底還有多少閒置公共設施？」，行政部門疲於奔命應付各界所舉報之閒置公共設施個案，卻得不到各界之認同。

另一個隱藏問題，公共設施興建時總是風光開幕，隨著時間歲月流逝相關人員及設施資訊更迭，真正處理閒置公共設施之後手，往往無完整基本資料，且面對活化作業，涉及層面包括：文化資產保存法、區域計畫法、都市計畫法、建築法、國有財產法等相關法令程序繁雜，又需面對外界輿論壓力，追究檢討責任與懲處等，若非具相當熱忱、專業與經驗，否則無法勝任，故承辦人員輪替頻頻，讓活化業務雪上加霜。爰此，審計部 2019 年 6 月 14 日台審部五字第 1085000723 號函，就「各級政府活化閒置公共設施執行情形」提出建議事項，即提到：「行政院活化閒置公共設施續處作法」尚乏各級政府機關辦理自主清查閒置公共設施及提報列管相關規定，允宜研議作業規範，俾各級政府機關主動發掘閒置或低度利用設施予以提報列管，以督促設施管理機關確實完成活化，進而充分利用政府公共資源。

為強化閒置公共設施之列管與活化，工程會已訂定相關規定，包括：「行政院活化閒置公共設施推動方案」、「行政院活化閒置公共設施續處作法」、「閒置公共設施活化標準」、「地方閒置公共設施之中央目的事業主管機關認定原則」、「活化閒置公共設施年度績效與補助型計畫補助處理原則」、

「閒置公共設施活化補助經費審議執行及考核要點」等，上開規定著重於閒置公共設施列管後之處理措施，屬於列管後之案件管理，強調如何督促中央目的事業主管機關、地方政府及設施管理機關加速活化列管之閒置公共設施，最高目的係輔導設施管理機關儘速將閒置公共設施活化，達到解除列管。對於未被列管之閒置公共設施基本上不予處理，屬被動式案件列管，形成民眾、媒體或學者拚命爆料，機關疲於奔命處理之怪異現象。為改變此一狀況，工程會已著手檢討閒置公共設施之提報、列管及活化管考機制，未來希望各機關主動盤點轄管或補助興建之公共設施使用情形並作成紀錄，化被動為主動，明確掌握列管目的及活化目標。

另一挑戰在於尊重專業，落實源頭管理，各機關研提工程興建計畫時，應強化全生命週期概念，詳實評估其需求性、必要性、財務可行、使用人次、自償性、營運管理計畫等，確實擬具設施之使用管理計畫，而各中央目的事業主管機關辦理計畫審議時，一定要秉持專業，讓不必要的潛在閒置設施不再產生，不再浪費公帑。

## 捌、結語

閒置公共設施常受到各界關注，工程會從源頭管理並透過成因研析，採取「防杜新增，加速活化」策略，主動積極協助各機關共同思考如何防範閒置公共設施新增及加速活化，滿足新的社會需求，例如結合地方創生、長期照顧、青年創業、托嬰、觀光等需求，並加入非政府組織公益單位參與發揮活化創意，藉由民間力量協助政府，一齊讓珍貴的公共資源能夠充分發揮效益，共創雙贏。