



淺論閒置公共設施活化之成效

閒置公共設施活化是公部門重要的課題，本文介紹閒置公共設施定義，與閒置公共設施活化之相關規定及其方向與成效，並提出結論與建議，期未來能對閒置公共設施之活化有所助益。

黃劭彥、郭秀盆、陳俊志（國立中正大學會計與資訊科技學系教授、碩士、博士生）

壹、前言

公共設施是由國家提供給社會的資源，可提升民衆的生活水平，加速產業發展，並促進地方的繁榮。新聞媒體自 94 年起，連年報導部分公共建設有閒置或使用率偏低情況。行政院於 94 年 8 月召開院會，邀集行政院公共工程委員會（下稱工程會）、交通部、前行政院經濟建設委員會（現為國家發展委員會）、前行政院研究發展考核委員會（現為國家發展委員會）、內政部、前行政院主計處（現為行政院主計總

處）等機關組成「行政院活化閒置公共設施專案小組」，督促全國各機關學校對閒置公共設施加以活化，並建置通報系統，開放機關及民衆通報各地之閒置資產，請有閒置公共設施之機關訂定閒置公共設施活化時程，提升其使用率及活化效率。

鑑於媒體關注報導閒置公共設施，姚瑞中（2010）對於臺灣閒置公共設施抽樣踏查，社會大眾認為使用率不高成為養蚊子的閒置設施係浪費國家龐大的經費，產生對政府施政滿意度不高及觀感不佳。顯見，

活化閒置公共設施已成為公部門不容忽視的重要課題。

貳、閒置公共設施之定義

國內公共設施低度利用及閒置情形時有所聞，然如何定義「閒置公共設施」呢？由於閒置空間（vacant or unoccupied spaces）的定義與古蹟、歷史建築、廢棄空間或過渡空間等有部分重疊之處，不易釐清。因此，必須先辯明「閒置空間」與「閒置公共設施」之差異。

依據前行政院文化建設委

員會（現為文化部）「試辦閒置空間再利用實施要點」第2點定義閒置空間：「依法指定為古蹟、登錄為歷史建築或未經指定之舊有閒置之建物或空間，在結構安全無虞，仍具有可再利用以推展文化藝術價值者。」依文化部對閒置空間的定義與適用範疇而論，閒置空間大致可分為古蹟、歷史建築、舊有建築三類，惟古蹟和歷史建築之定義受到「文化資產保存法」的明確規範，古蹟必須登錄並分等級；歷史建築是指具有歷史、文化價值之古建築物、傳統聚落、古市街及其他歷史文化遺跡，雖不分等級仍需要登錄，故不管古蹟或歷史建築都有法律上明白的認可，閒置空間的定義會出現混淆，主要是來自對「舊有建築」的認定，舊有建築可能是廢棄空間，因使用定位與意義本身模糊不清導致閒置；也可能是過渡空間，處於空間使用過渡期而閒置，但未來有使用潛力。因此，對舊有建築的範疇不同導致閒置空間的定義也不清，造成後續再利用方式不同的困

擾，而國外的閒置空間，再利用的對象未如我國區分為「古蹟」、「歷史建築」、「舊建築」與「閒置空間」等，都是將所有建物視為空間改造課題，採取廣義的定義方式。本文所指之「閒置公共設施」係指涵蓋於「閒置空間」之內容中，並將其範圍定義為公共財之公共建設。

參、閒置公共設施活化相關法令

一、行政院活化閒置公共設施推動方案¹

為列管及追蹤閒置公共設施活化的處理情形，針對閒置落後原因訂定活化期程，94年即由工程會會同有關機關組成專案小組，並由各主管機關成立活化閒置公共設施推動會報，行政院於95年核定工程會所提「行政院活化閒置公共設施推動方案」，其目標係對於被認為閒置公共設施的案件加以控管，逐案檢討閒置之公共設施活化辦理情形，期能提高公共設施使用效益。

（一）清查及列管原則

以媒體報導及審計機關調查報告資料為基礎，由主管機關清查各機關已完工，但未依原計畫使用、使用率偏低或長期停工之可能有閒置情形之公共設施。

（二）活化處理原則

主管機關應本權責輔導及督促主辦機關對閒置公共設施進行改善，及擬訂活化措施，包括原設施功能之強化、委外經營、轉型再利用或拆除等處理；委外經營案件，應優先依促進民間參與公共建設法及行政院鼓勵各機關積極辦理民間參與公共建設方案辦理；特殊個案，得委由專家及專業團體構思解決對策，並謀求最佳處理方式，予以活化或補強原低度利用之設施。

（三）困難問題之協調處理

各主管機關於推動活化過程所遭遇之困難問題，若無法解決，可提報專案小組協助解決；涉跨部會事項時，若無法達成共識，提報專案小組協助解決。



(四) 強化列管案件之管理

閒置公共設施經專案小組納入列管後，各主管機關即應督促主辦機關將設施基本資料登錄於工程會「行政院活化閒置公共設施管理系統」，並於每月 5 日前填報截至上月底活化辦理情形，以利列管追蹤；各主管機關應於每月 7 日前，至前開系統確認活化進度辦理情形，俾利管考；活化進度落後需展延活化完成期限者，主管機關應於主辦機關提出申請時，一併檢討相關人員責任，再報請工程會修正系統相關資料。

(五) 主辦機關不積極配合之處理

各主管機關於督導時，如遇主辦機關不積極配合推動活化工作者，得移請審計機關或依相關規定處理。

(六) 解除列管原則

列管案件經主管機關確認已達活化標準者，提經專案小組備查後，解除列管。

該方案執行期限至 101 年 5 月，後續公共設施使用

效益情形，由各主管機關本於職權追蹤辦理。

二、行政院活化閒置公共設施續處作法²

依「行政院活化閒置公共設施推動方案」規定，執行期限至 101 年 5 月，因立法院、審計機關對於閒置公共設施之後續清查、活化、管考等仍有疑慮，為利各目的事業主管機關對於還沒有完成活化的案件仍能有依循標準，以及使閒置或使用率較低之公共設施得以被持續清查、列管與活化，工程會因而訂定此續處作法。

(一) 處理機制

工程會擔任行政院活化閒置綜整主政機關，每季邀集相關單位針對列管案件執行遭遇之困難，全力協調解決，並督導各中央目的事業主管機關辦理活化閒置設施相關事項；各主管機關活化閒置公共設施推動會報持續運作，每月檢討各列管案件活化辦理情形，及時協調解決困難問題，並確實追蹤管制列管案件活化執行進度等

事項。

(二) 強化閒置設施之追蹤管考

閒置公共設施經同意解除列管後，各主管機關仍應督促設施管理機關於每年 1 月底前，至工程會「行政院活化閒置公共設施管理系統」填報前一年度使用情形，以利追蹤使用效益，如再有低度使用或完全閒置情形，主管機關即檢討提報工程會列管。

肆、推動閒置公共設施活化之方向

為改善閒置公共設施不能被善加使用之窘況，爰提出下列 3 點推動活化之方向：

一、再利用

閒置是指狀態、空間為對象，再利用為手段，而閒置空間之再利用係於建築物生命週期間，改變其原有用途而為別種目的之運用，或重新組構建築物使其原有使用機能得以延續下去，並在機能與建築物間作出適當調適的過程（徐愛惠，

2006)。其作法已從過去具歷史性意涵之舊公共建築，更新改變原有的空間機能後再利用，如淡水紅毛城改為陳列館，到近幾年舊有建築重新利用之設計，如糖廠、鐵路局倉庫等空間之活化。

二、績效管理

重視閒置公共設施活化促使公部門愈來愈趨向於「績效管理」³之模式，對公共設施要加以管理運用，避免閒置公共設施產生，如工程會修正「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」，要求機關提報興建公共工程計畫前，應先報請主管機關審查，主管機關應綜合考量必要性與效益，確實做好成本效益分析，並負起興建工程的把關責任，期能充分及有效運用政府有限之資源，落實永續經營、節能減碳及維護生態環境之政策目標。

又地方政府在從事績效管理過程中，由中央政府扮演重要的領導角色，即中央可設立各項績效指標，以及施政績效衡量機制，來提升各級地方政

府之治理能力。藉由績效管理，閒置空間再利用不但可以再創空間之多種功能、建立公眾參與機制活化資產，並且可以提高政府資產及資源之利用效能、增進政府各部門之協調機制，可對社會整體價值提升。

三、鼓勵民間參與

漢寶德與劉新圓（2008）主張閒置空間以鼓勵民間租用為原則，政府只是提供機會並節省文化支出的功能，讓民間的文化活力與創造力可以被激發。因此，閒置公共設施在使用方面有各種可能性，可表現非常在地的東西，也可表現非常在地的東西，也可表現出與全球同步的流行，更可提高地方文化發展的自主力，進而成為地方性經濟的重要一環。促進民間參與委外經營案件，各機關優先依促進民間參與公共建設法辦理「OT」⁴或「ROT」⁵。

鄭文祥（2003）認為所謂「政府業務委託民間辦理」係借重民間專業人力及物力，並引入市場競爭機制，引導民間資源參與公有事務，並擴大公

有服務之範圍及提昇品質，減少政府支出；政府另類型的委外，係將政府公有設施之管理、行政檢查或資料之處理等業務予以委託或外包予民間單位處理。丘昌泰（2002）認為委外經營是指公部門仍保有「所有權」，但民間擁有的是「經營權」，即委外是政府將部分或全部的業務委託給私人單位，以提供財貨或服務給公部門，但是公部門仍然有權責監督私部門的業務。

另外亦可將閒置設施之館舍開放供社區、社會福利團體、藝文團體使用，滿足在地需求等型態的活化，導入民間的創意，提供活化的資源，許多閒置的建築物因此可以達到活化的效率並與民眾生活結合，亦可保存文化意義的歷史價值，也豐富城市的風貌及文化內涵。

伍、閒置公共設施活化之成效

「全國閒置公共設施列管情形」，其中設施基本資料及建設經費係由各有關中央目的

論述》專論 · 評述

事業主管機關督促管理機關填報提供，主要針對工程會「行政院活化閒置公共設施專案小組」所列管 94 年至 106 年第 1 季止全國閒置公共設施，逐年就已活化案件列管統計作成圖表。自 94 年起至 100 年底止，累計列管中央機關自辦或補助地方政府興建之閒置案件計 163 件，截至 106 年第 1 季止已有 153 件已達活化標準解除列管，活化達成率為 93.86%。另工程會又自 102 年度擴大列管範圍，增加列管地方自籌經

費建置和民衆通報之閒置公共設施，民衆及政府可藉由工程會之通報系統通報各地之閒置公共設施，102 年度列管案件增加為 186 件，截至 106 年第 1 季止，列管案件已由 102 年的 186 件降至 119 件（附圖）。

陸、結論與建議

一、結論

閒置公共設施的產生有其歷史背景和原因，部分公共設施因外在時空環境變遷，已完

成階段性任務；或因內在經營管理不善等因素，導致設施無法完全達成預期效益，爰協助個案設施轉型再利用，為推動活化工作的重點之一。

在全球永續發展理念的推動下，閒置公共設施的再利用對地區發展而言，也是活絡地區生命力的一項轉機。閒置公共設施雖然停止原先規劃所應提供之公共服務，其功能卻因此不再侷限於原有之公共服務。應省思其再利用之機能，使閒置公共建築物不再閒置，以促進地區空間功能之改造，開創地區發展之新契機。

二、建議

對中央目的事業主管機關及地方縣市政府提出下列改善建議事項，期能對活化閒置公共設施之工作有所助益：

- (一) 地方縣市政府應確實成立活化小組，訂定相關活化規則，列管閒置公共設施，其財政單位應設置活化專區，適時將需活化的閒置公共設施及活化成果呈現於活化

附圖 全國閒置公共設施列管情形



資料來源：工程會 106 年度第 1 季各機關辦理活化閒置公共設施作業推動情形。

專區，讓民眾瞭解相關資訊。

- (二) 中央目的事業主管機關應確實依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」，於機關報送公共工程計畫時，應先報主管機關審查，主管機關須予以考量是否有興建之必要及是否具有經濟效益，確實做好監督控管。
- (三) 已達使用年限擬予報廢拆除之閒置公共設施，建議應於相關調查表件中，增設未來的使用計畫及效益評估欄位，確實達到閒置公共設施活化目標。
- (四) 閒置公共設施已達成活化之資訊應公開給社會大眾，提供委外經營、轉型再利用的機會。

註釋

1. 行政院，2009，修正「行政院活化閒置公共設施推動方案」。
2. 行政院，2013，行政院活化閒置公共設施續處作法。

3. 「績效管理」，意指各機關決定計畫績效目標與指標，並給予機關彈性以達成目標，且衡量實際績效與報告後，回饋績效管理所獲得資訊，以作為有關決策之用，如資源分配、預算、獎懲之依據等。其過程則包含目標設定、策略選擇、績效評估、績效衡量、制度設計與安排、提供誘因等活動。為成果導向的管理，可加強計畫、產出與成果之間的關聯性。
4. OT (Operation 營運 Transfer 移轉)：政府投資興建完成，委由民間機構營運，營運期滿，營運權歸還政府。
5. ROT (Reconstruction 重建 Operation 營運 Transfer 移轉)：政府舊建築物，由政府委託民間機構或由民間機構向政府租賃，予以擴建、整建、重建後並營運，營運期滿，營運權歸還政府。

參考文獻

1. 丘昌泰，2002，政府業務委外經營的三部曲模式，人事月刊，第34卷第5期，49-53。
2. 姚瑞中，2010，《海市蜃樓：臺灣閒置公共設施抽樣踏查》，田園城市。
3. 施能傑，1999，政策執行的要素分析，研考雙月刊，第23卷第4

期：6-15。

4. 徐愛惠，2006，駐村藝術家與閒置再造藝文空間之發展研究—以二十號倉庫為例，東海大學美術學系研究所，碩士論文，1-159。
5. 許南雄，2004，行政學術語，台北：商鼎。
6. 傅朝卿，2001，台灣閒置空間再利用理論建構，推動閒置空間再利用國際研討會會議手冊，文建會。
7. 漢寶德與劉新圓，2008，閒置空間再利用政策之檢討，國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/2/4332>。
8. 鄭文祥，2003，政府採購法實施後都市計畫業務委外之研究，義守大學管理科學研究所，碩士論文，1-141。❖