



審計部專案審計報告

高雄市閒置學校用地經營管理情形



民國 103 年 1 月

審計部 印

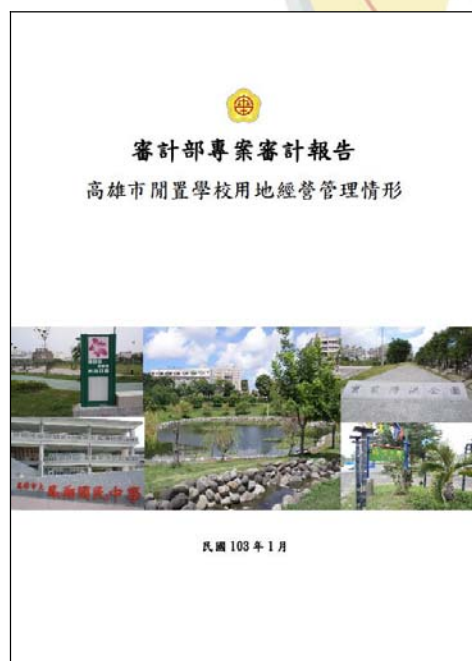
目 錄

中華民國審計部及其所屬機關民國 102 年度審計人力計有 722 人(預算員額)，隸屬於監察院，獨立行使審計職權，監督政府及其所屬機關預算之執行，並就其運用資源之經濟性、效率性及效果性進行考核。

審計部及其所屬機關民國 101 年審計結果可量化財務效益約 124 億 1 千 3 百萬餘元，平均每花費政府預算 1 元至少可節省政府支出或增加收入 9.34 元。

本專案審計報告揭露高雄市政府教育局經管閒置學校用地情形及缺失事項，審計部高雄市審計處已促請該府檢討改進。

更多有關審計部之資訊，請參閱審計部全球資訊網(www.audit.gov.tw)



壹、總述	1
一、調查原委	1
二、調查範圍	2
三、調查限制	2
四、主要調查發現	2
五、調查意見後續處理情形	3
貳、專案調查辦理情形	3
一、前言	3
二、調查重點與發現	7
三、調查意見與建議	14
參、行政機關回應情形	19
肆、結語	23

圖目錄

圖 1 高雄市行政區概況圖	1
圖 2 徵收作業流程圖	4
圖 3 高雄市學校用地取得方式分析圖	5
圖 4 高雄市徵收取得學校用地閒置情形分布圖	6
圖 5 高雄市 80 至 99 學年度學生人數變動趨勢圖	9
圖 6 高雄市 6 至 11 歲人口趨勢圖	10
圖 7 高雄市 12 至 14 歲人口趨勢圖	10
圖 8 澄清湖特定區文小 4 用地遭占用植栽	11
圖 9 鳳山市文中 10 用地遭占用植栽	11
圖 10 鳳山市明頂段 1 地號出租經營高爾夫球場	18
圖 11 澄清湖特定區文小 4 用地綠美化改善現況	21
圖 12 鳳山市文中 10 用地綠美化改善現況	21

表目錄

表 1 教育局截至 100 年底取得之學校用地未依計畫或編定用途使用情形表	5
表 2 教育局經管學校用地出租情形表	13
表 3 高雄市閒置學校用地截至 100 年 11 月 23 日現況明細表	17
表 4 高雄市閒置校地經檢討後續處理情形明細表	20

高雄市閒置學校用地經營管理情形

壹、總述

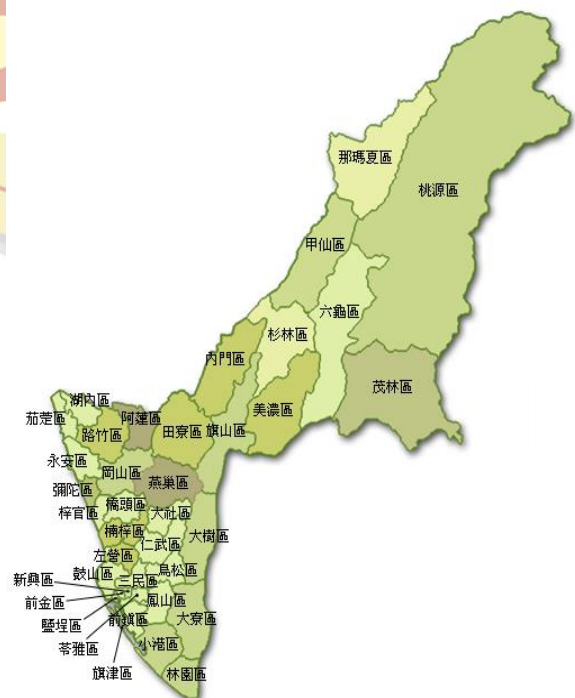
一、調查原委

國際最高審計機關組織(International Organization of Supreme Audit Institutions, 簡稱 INTOSAI)於 2010 年會員代表大會首度提出「審計機關價值與效益」專題報告,揭櫫審計機關價值與效益的呈現,包括「對人民生活產生正面影響」及「成為典範機關」兩大目的及 13 項基本要求。是以,舉凡食品安全、公共衛生、環境保護、社會福利、全民教育、居住服務……等與民眾生活息息相關之施政項目,均為審計機關聚焦之審核重點。

國民教育法第 17 條規定,辦理國民教育所需建校土地,由直轄市或縣(市)政府視都市計畫及社區發展需要,優先規劃,並得依法撥用或徵收;都市計畫法第 48 條規定,依本法指定之公共設施保留地由該管政府依徵收、區段徵收、市地重劃方式取得之。

高雄市政府(含前高雄縣政府)為健全都市之發展及維護市民良好

生活環境品質,規劃各種公共設施,由於歷年來財力短絀,興闢之公共設施有限,復因高雄市縣(詳圖 1)快速發展,人口迅速增加,公共設施益顯不足,而其在民國(以下同)62 年 9 月 6 日修正都市計畫法第 50 條公布前尚未取得之公共設施保留地,法定期限最長於 77 年 9 月 5 日到期,遂依行政院訂頒「加速都市計畫公共設施保留地取得及財務計畫」編列特別預算(自 77 年 7 月 1 日起至 79 年 6 月 30 日止,編列 2 期「高雄市加速取得都市計畫公共



資料來源：高雄市政府網站

圖 1 高雄市行政區概況圖

設施保留地特別預算」)，大規模辦理徵收取得公共設施保留地，另透過區段徵收、市地重劃無償取得之國民中小學用地亦經陸續辦理點交。

依審計法第 2 條第 5 款、第 65 條第 2 款及第 67 條第 3 至 5 款規定，審計機關職司政府財務效能之考核，辦理各計畫實施進度、收支預算執行進度及其績效之審計，並應注意各計畫已成與未成之程度、經濟與不經濟之程度及其效能之程度。經統計全國 22 縣市除新竹市、雲林縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣等 6 縣市無經管尚未開闢作學校使用之用地外，餘 16 縣市截至 100 年 12 月底止經管尚未開闢作學校使用之用地計 163 處、面積 407.97 公頃、帳面價值 405 億 4,778 萬餘元，而高雄市經管未依徵收計畫或編定用途使用之學校用地面積達 138.81 公頃(約占總數 34.02%)，且為全國最多。

查高雄市政府教育局(以下簡稱教育局)經管之部分學校用地，自取得迄查核日(100 年 10 月 6 日)止，已逾 20 年未依計畫使用或有管

理運用不善、遭占用及閒置等情事，為深入瞭解該等學校用地使用管理情形，爰辦理本項專案調查，俾提出適切建議意見，以發揮審計積極功能。進而促進人文發展，以落實國際最高審計機關組織所揭示「審計機關應被視為對民眾生活產生正面影響之機關」。

二、調查範圍

教育局(含前高雄縣政府)經管閒置學校用地截至 100 年 12 月底止之情形。

三、調查限制

教育局經管閒置學校用地係自 77 年徵收、市地重劃或區段徵收等方式陸續取得，迄今年代久遠，相關資料因人員更替、業務移交及檔案管理作業未盡健全，未能及時完全提供，審計事證蒐集受限。又囿於人力、外勤時間等因素，除會同現場瞭解土地經管及使用情形外，其餘僅就書面資料予以審核。

四、主要調查發現

案經審計部高雄市審計處辦理專案調查結果，發現教育局經管閒置學校用地，有下列缺失情事：

(一)對已無興建學校需求土地，未積極檢討辦理都市計畫變更，撤銷徵收發還土地或變更為其他使用分區，致長期間置，嚴重影響被徵收土地所有權人權益及土地使用效能。

(二)閒置學校用地管理不當，任令雜草叢生或遭長期占用，或違法出租作營利事業使用，或未積極催收被占用土地損害賠償金，或任令承租人欠繳租金及分租謀利。

五、調查意見後續處理情形

本案所見查核缺失，經審計部高雄市審計處依審計法第 69 條前段規定：「審計機關考核各機關之績效，如認為有未盡職責或效能過低者，除通知其上級機關長官外，並應報告監察院」，於 101 年 8 月 7 日以審高市二字第 1010020941 號函通知高雄市市長查明妥適處理，並報告監察院，案經高雄市政府查復各項具體改善措施，審計部高雄市審計處據以於 102 年 7 月 8 日報經審計部核轉監察院於同年 7 月 31 日准予備查。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一)公共設施用地取得方式

依土地徵收條例、土地法、都市計畫法、平均地權條例及其他相關法律規定，政府公共設施用地可依徵收、區段徵收、市地重劃等方式取得，茲分述如下：

1. 徵收：指國家因興辦公益事業之需要，以個別方式徵收私有土地而言，並應於相當期間內給予合理之補償(詳圖 2)。徵收之土地於徵收完畢後，應立即依徵收計畫使用，需用土地人如有未於期限內依徵收計畫開始使用，或未依核准原定興辦事業使用之情形者，原土地所有權人得於一定期限內申請照原徵收價額收回其土地。

2. 區段徵收：區段徵收係政府將一定區域內之私有土地全部予以徵收，依都市計畫或土地使用計畫重新加以規劃、整理、開發後，一部分土地由原土地所有權人按一定比例領回，一部分土地做為公共設施用地或讓售給其他需地機關建設使用，剩餘可建築土地

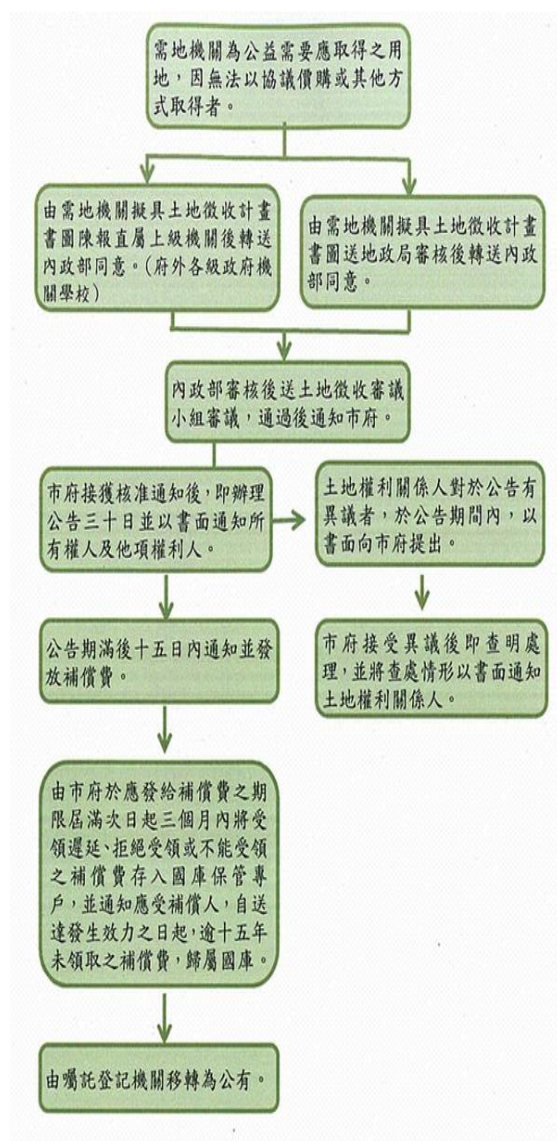
則由政府公開出租或標售以償還開發成本。故區段徵收之特徵，在於將某一區域內之土地全部徵收，重新分宗整理後，再行支配使用。

3. 市地重劃：市地重劃係依照都市計畫規劃內容，將都市一定範圍

內之土地，全部重新加以規劃整理，興辦各項公共設施，並於扣除法律規定應由參與重劃之土地所有權人共同負擔之公共設施用地及供抵繳工程費用、重劃事業費用、貸款利息等所需土地(抵費地)後，按原有土地相關位次辦理交換分合為形狀整齊之土地，重新分配予土地所有權人的一種都市整體開發方式。市地重劃之目的在於「地盡其利」，將不適合於建築使用之土地加以整理、改良，重新劃分經界，為引導土地做最有效利用，及增加社會財富的有效手段。

(二)學校用地取得相關法令規定

依都市計畫法第 48 條、土地徵收條例第 3 條第 7 款及土地法第 208 條第 7 款等規定，國家因教育等公共事業之需要，得徵收私有土地，徵收之範圍，應以其事業所必需者為限。又依平均地權條例第 55 條之 2 第 1 項第 2 款、第 60 條第 1 項等規定，區段徵收或市地重劃範圍內土地，供公共使用之國民學校(國民中、小學)等公共設施用地，由參加



資料來源：高雄市政府地政局網站

圖 2 徵收作業流程圖

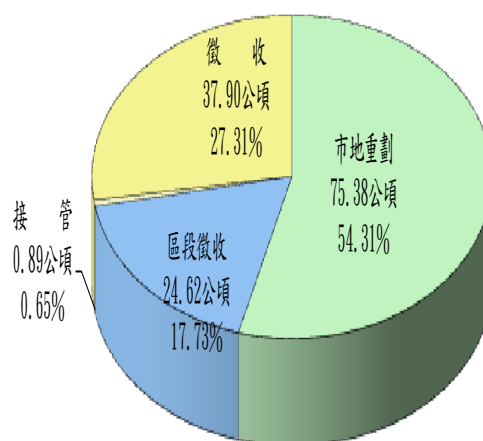
重劃土地所有權人按受益比例共同負擔或無償登記為直轄市、縣(市)有。

(三)辦理概況

教育局為提升教育水準、均衡各區學校發展與改進國民教育，配合都市計畫興辦學校，滿足學區內未來學童就學之需求，由高雄市政府及前高雄縣政府分別以徵收、區段徵收、市地重劃等方式取得之學校用地土地，截至 100 年 12 月底止計有楠梓區文中 15 等 53 處包括市地重劃 27 處、區段徵收 9 處、接管 1 處【係日據時期昭和 14 年(即民國 25 年)因交換由高雄州取得，38 年臺灣光復後奉准由高雄市政府接管】、徵收 16 處(詳圖 3、表 1)，閒置未依計畫或編定用途使用，面積計 138.81 公頃、帳面價值共計 63 億 8,808 萬餘元，分述如下：

1. 徵收部分

高雄市政府自 77 年 7 月 1 日起至 79 年 6 月 30 日止，編列 2 期「高雄市加速取得都市計畫公共設施保留地特別預算」，據以執行加速徵收取得第 1 期及第 2 期前 3 年(指 65



資料來源：高雄市政府教育局提供資料

圖3 高雄市學校用地取得方式分析圖

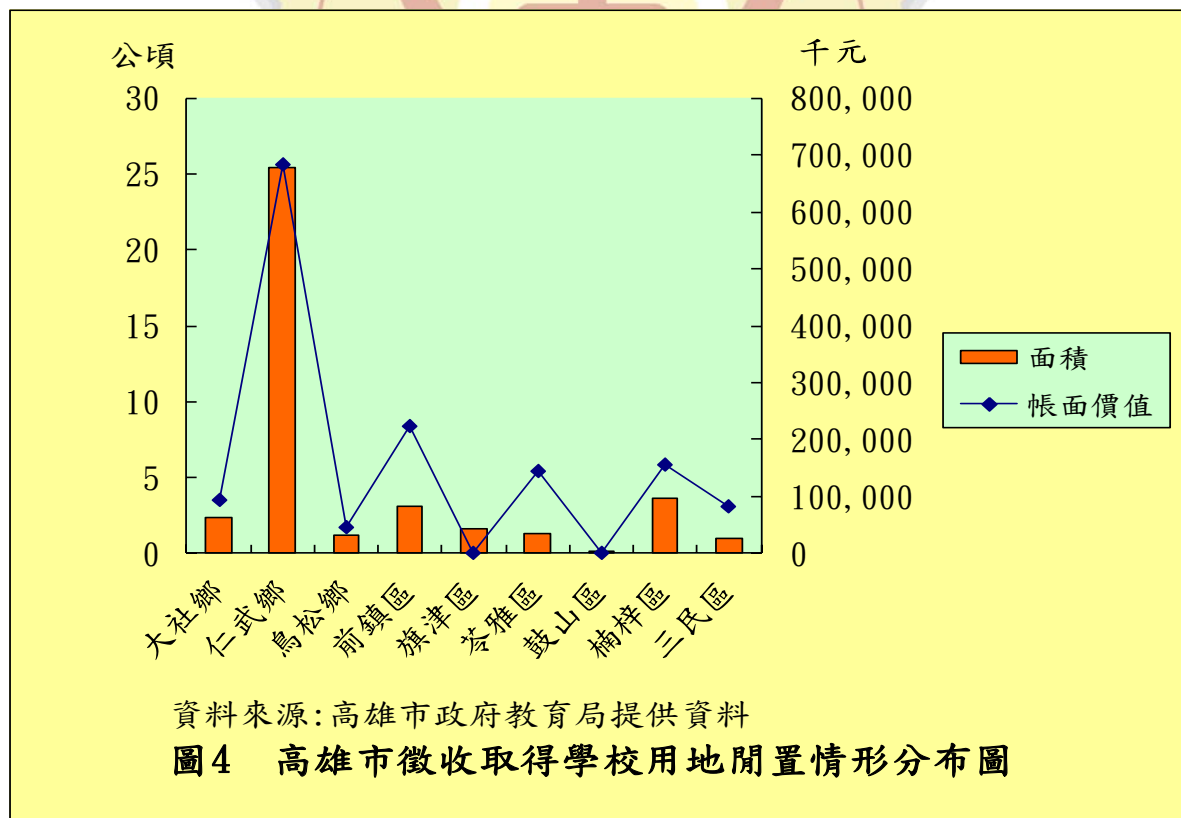
表 1 教育局截至 100 年底取得之學校用地未依計畫或編定用途使用情形表

取得方式	校數(處)	面積(公頃)	帳面價值(千元)
合計	53	138.81	6,388,089
市地重劃	27	75.38	4,120,167
區段徵收	9	24.62	765,863
接管	1	0.89	73,500
徵收	16	37.90	1,428,557

資料來源：高雄市政府教育局提供資料

年 6 月底前發布實施之都市計畫地區) 公共設施用地，其中體育場及學校用地預計徵收 71 件、177.21 公頃、金額 153 億 9,360 萬餘元；實際徵收 62 件、面積 130.71 公頃。前高雄縣政府亦自 77 年 7 月 1 日起至 84 年 6 月 30 日止配合編列「高雄縣政府加速取得都市計畫公共設施保留地特別預算」，其中 78 至 80 年度預計徵收國中小預定地 169.27 公頃、金額 76 億 9,214 萬元，按都市計畫發布年度逐一徵收取得鳳山市等 13 鄉鎮市，及澄清湖特定區計畫之國中、小預定地。嗣為縮短特

別預算年限，於 78 年 10 月辦理追減預算，調整國中小預定地徵收面積減為 115.88 公頃，實際徵收面積 88.89 公頃。截至 100 年 12 月底止，教育局經營以徵收方式取得且尚未開闢作學校使用之用地，計有大社鄉文中 2(屬前高雄縣各鄉鎮市學校用地名稱，均以原計畫名稱列之) 等 16 處、面積 37.90 公頃、帳面價值 14 億 2,855 萬餘元(詳圖 4)，係以上述特別預算經費取得，辦理徵收之依據為土地法第 208 條第 7 款及都市計畫法第 48 條第 1 款，徵收計畫目的為學校用地使用，計畫使



用期限分別至 89 年 9 月 5 日及 93 年 6 月、7 月屆滿。

2. 市地重劃及區段徵收部分

依高雄市政府地政局統計，截至 99 年底止辦理區段徵收及市地重劃(公辦、自辦)開發取得之土地面積合計 5,347.41 公頃(含公共設施用地面積計 2,142.75 公頃)，其中國民中小學用地係依平均地權條例第 55 條之 2、第 60 條等規定，區段徵收或市地重劃範圍內土地，供公共使用之國民學校(國民中、小學)等公共設施用地，由參加重劃土地所有權人按受益比例共同負擔或無償登記為直轄市有，經無償點交予教育局，作為興建國民學校使用。截至 100 年 12 月底止，教育局經管以上述方式取得且尚未開闢作學校使用之用地計有楠梓區文中 15 等 36 處、面積 100 公頃、帳面價值 48 億 8,603 萬餘元，另接管 1 處、面積 0.89 公頃、帳面價值 7,350 萬餘元。

上揭學校用地均於都市計畫區內，除接管 1 處外，餘依都市計畫

法第 48 條規定辦理取得，現況為植草綠化或闢建簡易運動設施、生態園區者計有 22 處，其他機關借用或代管作為苗圃、公園、運動場或滯洪池等使用者計有 15 處，辦理出租者計有 4 處(其中未續約或涉及糾紛者 2 處)，被占用種植農作物或髒亂不堪者計有 10 處，遭占用興建房舍者計有 2 處。

二、調查重點與發現

審計部高雄市審計處為考核其管理情形，於 101 年派員辦理專案調查，就學校用地取得及閒置情形、閒置學校用地維護管理情形等項目加以查核，茲將其查核發現分述如次：

(一)學校用地興辦計畫檢討辦理情形及閒置未開闢原因分析

依行為時都市計畫法第 26 條第 1 項規定，擬定都市計畫之機關每 3 年或每 5 年至少應通盤檢討 1 次，依據發展情況並參考人民建議作必要之變更，對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。依行為時土地徵收條例第 49 條第 1 項、第 2 項

規定，已徵收之土地，在未依徵收計畫完成使用前，需用土地人應每年檢討其興辦事業計畫，並由其上級事業主管機關列管。有因情事變更致原徵收土地之全部或一部已無使用之必要者應辦理撤銷徵收。內政部 84 年 11 月 9 日台內營字第 8480631 號函釋，取得之公共設施用地，因環境變遷，並經需地機關檢討確無使用之必要者，可於辦理該都市計畫定期通盤檢討時，檢討撤銷之。內政部 85 年 10 月 23 日台內營字第 8585964 號函釋，土地法第 219 條既為保障人民私權而設，未經土地原所有權人申請收回之土地，政府本於政策及職權，如需地機關確認已無使用之必要，自得撤銷徵收發還土地。

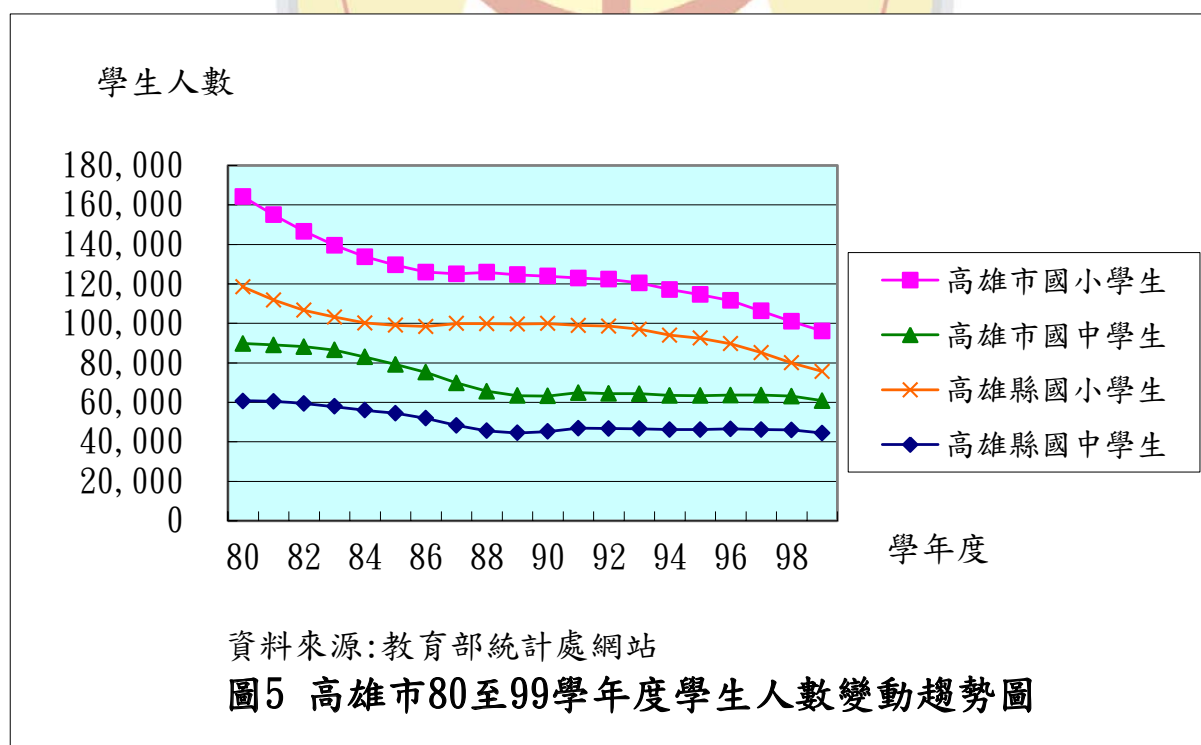
截至 100 年 12 月底止教育局經管以徵收取得之學校用地，計有大社鄉文中 2 等 16 處閒置、未依計畫使用，有關興辦計畫檢討辦理情形，除大社鄉文中 2 等 9 處用地未辦理檢討外，餘經歷次檢討分析結果，均無設校需求，多數並建議不

保留作為學校用地或變更及撤銷為其他使用分區，楠梓區文中 11 及三民區文中 14 等 2 處用地則依相關委託研究或都市計畫委員會專案小組建議，仍保留作為學校用地，視日後社區發展需要而定；次查以市地重劃、區段徵收取得及接管共計 37 處，除楠梓區文中 15 等 12 處及三民區文小 2 等 3 處屬 96 年以後市地重劃取得用地外，餘 22 處屬 95 年以前區段徵收或市地重劃方式取得，惟自取得後均未依上開規定配合每 3 年或每 5 年都市計畫通盤檢討提案辦理都市計畫變更，影響土地使用效能。至迄今未設校原因，據該局分析略以，除考量設校之龐大財政經費負擔外，尚有校地面積不符基本設校需求(如鼓山區文中 44 等 4 處)、社區人口成長幅度不如預期且周邊替代學校足夠容納等多重因素影響而未開闢。

教育局於 99 年 4 月 21 日依原高雄市國中就學人口變化分析略以，整體就學人口數呈現下降趨勢，預估國中學生於 111 學年度後

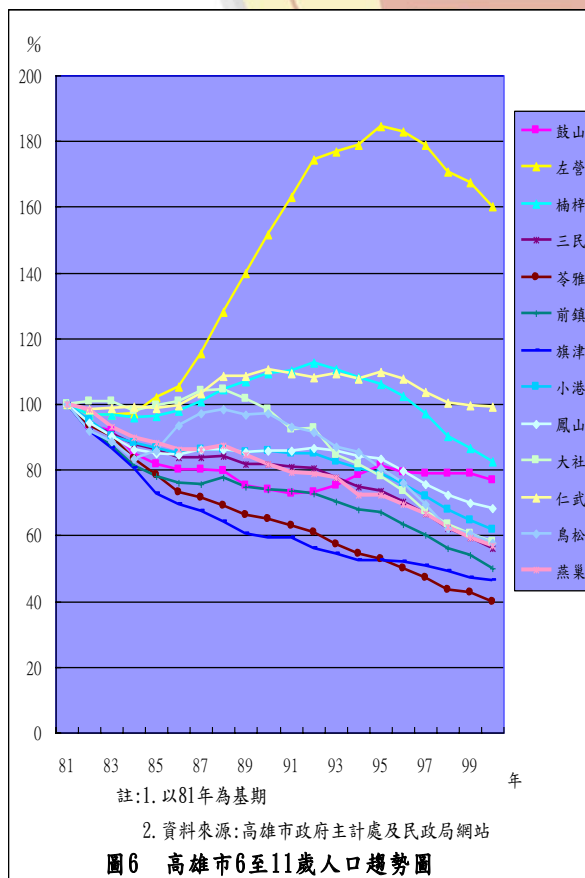
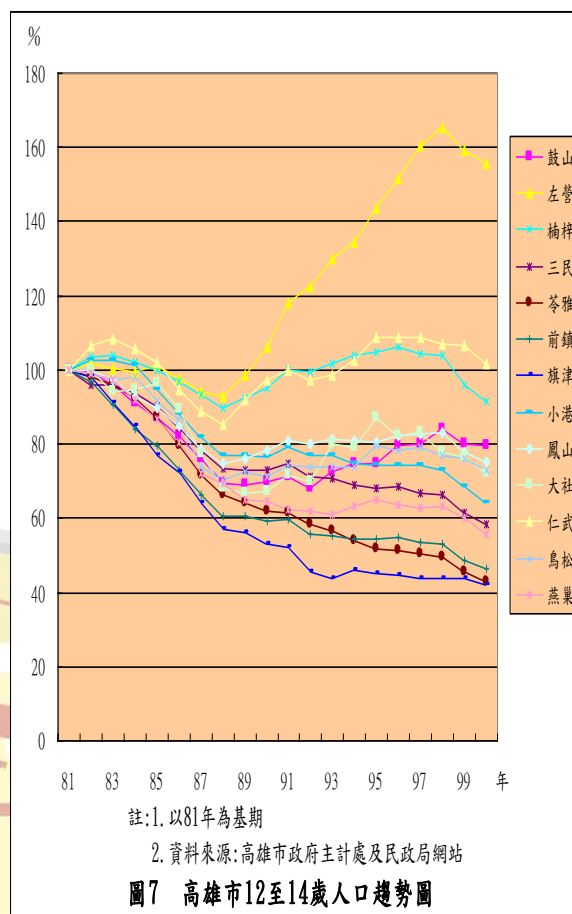
將大幅減少；再於 100 年 11 月分析原高雄市轄區國中學齡人口略以，原高雄市在 84 至 98 年間，12 至 14 歲國中學齡人口呈現衰退趨勢，各行政區僅楠梓、左營區呈成長現象，而前金、旗津及苓雅區衰退最為嚴重，與其未設校原因相符。經據教育部統計處之「各級學校縣市別學生數」統計資料分析，原高雄市、縣轄區國小學生數分別自 80 學年度 16 萬餘人、11 萬餘人逐年遞減至 99 學年度 9 萬餘人、7 萬餘人，降幅約 41.44%、36.11%；國中生數則分別自 80 學年度 8 萬餘人、6 萬餘人逐年遞減至 99 學年度 6 萬

餘人、4 萬餘人，降幅約 32.28%、26.72%(詳圖 5)。復統計分析高雄市、縣 81 至 100 年底行政區別 6 至 14 歲學齡人口略以，以左營區成長最多，仁武區持平，惟該 2 區近 5 年來已略呈衰退現象，餘均屬衰退情形，減少人數以三民區最多，餘依序遞減為苓雅、前鎮、鳳山等區；減少幅度以苓雅區最大，餘依序遞減為旗津、前鎮、三民等區(詳圖 6、圖 7)，顯示 80 年度以後學生及學齡人口數之遞減趨勢，新設學校之需求性已大幅降低。上述閒置學校用地多數經檢討分析已無設校需求，惟截至 100 年底止已辦理都市計畫



變更者，僅前鎮區文中 60 用地變更為機關用地（配合高雄市立圖書館總館新建工程）、苓雅區文中 35 用地經內政部逕行變更為機關用地、道路用地與公園用地，及鼓山區文中 44 用地於 100 年 11 月辦理都市計畫通盤檢討研擬變更為住宅區，刻正公告展覽中，餘對於已無使用必要之土地迄未檢討辦理都市計畫變更，以撤銷徵收發還土地或變更為其他使用分區。

綜上，教育局對於經營之學校用地，在未依徵收計畫或編定用途完



成使用前，並未積極檢討其興辦之必要性，影響土地使用效能，或經個案檢討及據相關資料分析顯示多數行政區學生及學齡人口屬衰退趨勢，已確無使用必要，惟未積極辦理都市計畫變更，撤銷徵收發還土地或變更為其他使用分區，致長期閒置，嚴重影響被徵收土地所有權人權益及土地使用效能。

(二)閒置學校用地維護管理情形

1. 教育局經管閒置學校用地維護管理情形

內政部 84 年 12 月 28 日台內營

字第 8483285 號函釋，為避免已徵收取得之公共設施用地，在未依核准徵收原定興辦事業使用前，被非法占用或荒廢，需地機關得施設簡易工程作必要之管理維護；另依行為時高雄市市有財產管理自治條例第 19 條、第 20 條、第 89 條、前高雄縣縣有財產管理自治條例第 16 條、及高雄市市有公用財產管理作業手冊第二章第二節等規定，管理機關對其經管之財產，應注意管理及其使用狀況，定期或不定期巡查，不得毀損、棄置，被占用無法收回或涉及權利糾紛者，應循司法途徑處理。及行為時高雄市政府處

理被占用市有土地作業要點第參點及第伍點之規定，對於現在無權占用市有土地者，應追收使用補償金，洽請工務局拆除違建或訴請司法機關處理以追還土地。

教育局及前高雄縣政府教育處 99 及 100 年度編列或撥付統籌委外及委託鄰近學校辦理學校預定地之管理維護費各約 3 百餘萬元，惟審計部高雄市審計處派員於 100 年 11 月 23 日會同教育局履勘結果，發現澄清湖特定區文小 4 等 10 處學校用地，遭占用栽種農作物或雜草叢生，景象髒亂不堪等(詳圖 8、圖 9)，管理單位顯未善盡管理之責。另查



資料來源：100 年 11 月 23 日自行拍攝

圖 8 澄清湖特定區文小 4 用地遭占用植栽



資料來源：100 年 11 月 23 日自行拍攝

圖 9 鳳山市文中 10 用地遭占用植栽

前鎮區社 6(原為文小 6)及旗津區文小 1 用地，經前高雄市稅捐稽徵處前鎮分處等單位查勘發現，除部分作道路使用外，多數為私人民房占用，惟該局均未積極排除占用或訴請司法機關處理。上述被占用土地之後續處理，據教育局表示澄清湖特定區文小 4 之協調會議因占用人均未到場，致未召開，後續將公告辦理拆除；鳳山市過埤子文中 10 等 3 處預計編列經費採綠化辦理。以上取得之用地長期未興闢使用，又未積極管理任其遭長期占用、雜草叢生，相關人員顯有怠忽職責情事。

另查教育局帳列閒置學校用地遭占用應收取之損害賠償金及使用補償金收入(以前年度應收保留明細)計有 90、94 年度文中 14 學校用地遭占用，損害賠償金收入尚未收繳 189 萬餘元；98 年度文小 9 學校用地遭占用，使用補償金收入尚未收繳 253 萬餘元。文中 14 學校用地遭占用部分已取得債權憑證，文小 9 部分卻因業務尚未釐清應由何單位主辦，應收款迄今未有催收成效，且無相關催繳紀錄可稽，相關人員

亦核有行政疏忽。

2. 教育局經管閒置學校用地出租情形

依行為時都市計畫公共設施用地多目標使用辦法(95 年 4 月 7 日)第 3 條第 1 款及其附表規定，公共設施用地之學校用地多目標使用限於地下作停車場等使用，同規定於 98 年 11 月 23 日修正增列第 5 款閒置或低度利用之公共設施，經直轄市、縣市政府都市計畫委員會審議通過者，得作非營利性之臨時使用；另內政部 81 年 1 月 21 日台內營字第 800377 號函釋，公共設施用地取得後，應妥為管理，並迅依計畫開闢使用，不宜闢作與核准徵收原定興辦事業不符之臨時性使用。經查鳳山市大貝湖段 37 地號及明頂段 1 地號土地為學校用地，惟分別出租予陳○○及蔡○○經營高爾夫球場，供營利使用，且經現場勘查結果，鳳山市明頂段 1 地號土地尚有經營釣蝦場及超商之情形，核與上揭規定未合；另鳳山市南華段 42-1 等 2 筆土地出租予○○交通有限公司(鳳山市正義段 48 地號土

地，因周邊民眾抗議陳情尚未完成訂約)，雖係作臨時停車場使用，惟仍屬營利性行為，亦與上揭規定有違。又都市計畫公共設施用地多目標使用辦法第3條規定雖於101年1月10日再修正為：「……五、閒置或低度利用之公共設施，經直轄市、縣(市)政府都市計畫委員會審議通過者，得作臨時使用。」惟將學校用地出租作高爾夫球練習場等使用，與原編定之土地用途不符，長達3至4年之租期亦與「臨時使用」之規定有間，且相關土地之出租使用，並未依規定報經都市計畫委員會審議通過，均屬不當，相關人員顯有怠忽職責情事。

前高雄縣政府為提升公用房地使用效益，增加財政收益，將部分閒置學校用地出租予民間經營管理(詳表2)，惟查間有積欠租金或分租情事，如鳳山市大貝湖段37地號文中小1租予陳○○經營高爾夫球練習場，99年12月10日租約期滿，陳君於99年11月24日、100年1月31日函請教育局調降租金為每月36萬元(原每月61萬餘元)，該局於100年6月22日函復僅同意以原契約條件及內容續租至103年12月10日止，陳君雖於100年6月29日函該局不再續租，惟未繳交租金，並繼續營業，形成占用，該局未能及時妥處，迄審計部高雄

表2 教育局經營學校用地出租情形表

校地編號	承租單位	出租面積 (公頃)	租用用途	租用起迄期間	租金繳納情形
鳳山市南華段42-1	○○交通有限公司	2.40	臨時路外停車場	98.2.16-102.1.4	1年租金3,456,800元，皆已定期繳納。
鳳山市名頂段42-1	蔡○○	3.28	高爾夫球練習場	98.9.21-102.9.20	1年租金5,592,000元，皆已定期繳納。
鳳山市正義段48	○○交通有限公司	2.42	臨時路外停車場	99.2.18-103.2.17	1年租金2,327,000元，因未完成契約，訴訟中。
鳳山市大貝湖段37	陳○○	2.45	高爾夫球練習場	96.5.4-99.12.10	1年租金7,330,000元，因續約租金問題協調不成，尚待解決。

資料來源：高雄市政府教育局提供資料

市審計處於 100 年 11 月 23 日財務收支抽查期間發現，始於 100 年 11 月 28 日通知陳君即刻停止營業行為及清除地上設施，並繳交 100 年 1 月至 11 月租金，核有怠忽職責情事。另鳳山市明頂段 1 地號於 98 年 9 月 21 日至 102 年 9 月 20 日租予蔡○○經營高爾夫球練習場，經 100 年 11 月 23 日實地勘查發現蔡君違反契約規定將部分場地分租他人經營釣蝦場、便利商店，惟該局未依租賃契約第 8 條：「本約出租之土地有下列情形之一者，甲方得隨時終止租約，乙方不得異議或請求任何補償……(四)乙方私自轉租、分租及頂讓、轉讓他人者。」之規定終止租約，未有積極行政作為，相關人員亦有疏忽。

綜上，該局取得之學校用地閒置多年未積極管理，任令雜草叢生，或遭人長期占用，或未積極收繳被占用土地損害賠償金，或違法將閒置學校用地出租作營利事業使用，或任令承租人欠繳租金或違反契約規定再分租謀利，核有未盡職責情事。

三、調查意見與建議

本案經審計部高雄市審計處依據審計法第 69 條前段規定，於 101 年 8 月 7 日以審高市二字第 1010020941 號函通知高雄市市長查明妥處，並報告監察院，案經高雄市政府查復各項具體改善措施，審計部高雄市審計處爰於 102 年 7 月 8 日陳報審計部轉陳監察院備查，相關調查意見與建議，茲分述如次：

(一)教育局對已無興建學校需求土地，未積極檢討辦理都市計畫變更，撤銷徵收發還土地或變更為其他使用分區，致長期閒置，嚴重影響被徵收土地所有權人權益及土地使用效能

1. 依行為時都市計畫法第 26 條規定，擬定都市計畫之機關每 3 年或每 5 年至少應通盤檢討 1 次，依據發展情況並參考人民建議作必要之變更，對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。土地徵收條例第 49 條規定，已徵收之土地，在未依徵收計畫完成使用前，需用土地人應每年檢討其興辦事業計畫，並由其上級事業主

管機關列管。有因情事變更致原徵收土地之全部或一部已無使用之必要者應辦理撤銷徵收。內政部 84 年 11 月 9 日台內營字第 8480631 號函釋，取得之公共設施用地，因環境變遷，並經需地機關檢討確無使用之必要者，可於辦理各該都市計畫定期通盤檢討時，檢討撤銷之。內政部 85 年 10 月 23 日台內營字第 8585964 號函釋，土地法第 219 條既為保障人民私權而設，未經土地原所有權人申請收回之土地，政府本於政策及職權，如需地機關確認已無使用之必要，自得撤銷徵收發還土地。

2. 截至 100 年 12 月底止，教育局經管以徵收、市地重劃、區段徵收取得及接管之學校用地，計有楠梓區文中 15 等 53 處閒置、未依計畫或編定用途使用，其中取得逾 10 年以上之學校用地計有楠梓區文中 15 等 36 處，占總數約 67.92%，據該局分析主要係校地面積不符基本設校需求(如鼓山區文中 44 等 4 處)及社區人口成

長幅度不如預期且周邊既有學校足夠容納等所致，惟其中以徵收取得之大社鄉文中 2 等 9 處學校用地均未依土地徵收條例第 49 條規定，每年檢討其興辦事業計畫之興辦情形；另 95 年以前區段徵收或市地重劃取得之鳳山市文山文中小(大貝湖段 37)等 22 處學校用地，均未依上揭都市計畫法第 26 條規定配合都市計畫通盤檢討辦理都市計畫變更，任令其長期閒置。

3. 綜上，教育局對於經管之閒置學校用地，未能依據前揭規定積極檢討及辦理都市計畫變更，撤銷徵收發還土地或變更為其他使用分區等，致長期間置(最長達 23 年)，嚴重影響被徵收土地所有權人權益及土地使用效能，核有效能過低情事。允宜依據各社區學齡學生之變動趨勢，通盤檢討上揭閒置學校用地有無開闢設校之需求，並積極依相關規定處理已無設校需求之土地，以維護被徵收土地所有權人權益，及發揮土地效能。

(二)閒置學校用地管理不當，任令雜草叢生或遭長期占用，或違法出租作營利事業使用，或未積極催收被占用土地損害賠償金，或任令承租人欠繳租金及分租謀利

1. 依內政部 84 年 12 月 28 日台內營字第 8483285 號函釋，為避免已徵收取得之公共設施用地，在未依核准徵收原定興辦事業使用前，被非法占用或荒廢，需地機關得施設簡易工程作必要之管理維護；依行為時高雄市市有財產管理自治條例第 19 條、第 20 條、第 89 條、前高雄縣縣有財產管理自治條例第 16 條、及高雄市市有公用財產管理作業手冊第二章第二節等規定，管理機關對其經管之財產，應注意管理及其使用狀況，定期或不定期巡查，不得毀損、棄置，被占用無法收回或涉及權利糾紛者，應循司法途徑處理。另依行為時高雄市政府處理被占用市有土地作業要點第叁點及第伍點規定，對於現在無權占用市有土地者，應追收使用補償

金，或洽請工務局拆除違建或訴請司法機關處理，以歸還土地。

2. 教育局及前高雄縣政府教育處 99 及 100 年度編列管理維護費約 3 百餘萬元委外或委託鄰近學校辦理閒置學校用地維護管理作業，惟審計部高雄市審計處於 100 年 11 月 23 日會同該局人員實地勘查結果，發現澄清湖特定區文小 4 等 10 處(詳表 3)學校用地，遭占用栽種農作物或雜草叢生，景象髒亂不堪，其中如澄清湖特定區文小 4 等 6 處用地未施設簡易圍籬作必要之管理維護，受委託辦理閒置學校用地管理維護之學校復未切實派人巡查及時處置，該局亦未查考其實際辦理情形，致發生上揭不當情事，各該管理單位顯未善盡管理之責。另查前鎮區社 6 (原為文小 6) 及旗津區文小 1 用地，除部分作道路使用外，多數已遭人占用興建房舍，惟該局均未依上揭規定積極排除占用或訴請司法機關處理，相關人員顯有怠忽職責情事。

3. 依行為時都市計畫公共設施用地

多目標使用辦法(95年4月7日)第3條及其附表規定，公共設施用地之學校用地多目標使用限於地下作停車場等使用，同規定於98年11月23日修正增列閒置或低度利用之公共設施，經直轄市、縣市政府都市計畫委員會審議通過者，得作非營利性之臨時使用；另內政部81年1月21日台內營字第800377號函釋，公共設施用地取得後，應妥為管理，並迅依計畫開闢使用，不宜闢作

與核准徵收原定興辦事業不符之臨時性使用。經查該局將鳳山市大貝湖段37地號及明頂段1地號閒置學校用地，分別出租予陳○○及蔡○○經營高爾夫球場(詳圖10)，供營利使用(鳳山市明頂段1地號土地尚有經營釣蝦場及超商情形)，核與上揭規定未合；另尚有鳳山市南華段42-1等2筆土地出租予○○交通有限公司(鳳山市正義段48地號土地因附近民眾抗議陳情尚未完成訂

表3 高雄市閒置學校用地截至100年11月23日現況明細表

編號	校地編號	位置	地上物狀況
1	澄清湖特定區文小4	仁武區北屋段865地號等	現場設置工寮、大規模種植絲瓜、芒果樹、或整地準備耕種。
2	灣北文小5	仁武區澄合段357地號	現場雜草叢生、另有建物1棟。
3	澄清湖特定區文小9	仁武區慈惠段638地號等	原球場建物已閒置，現場髒亂且有民眾種植蔬菜。
4	澄清湖特定區文中1	仁武區草潭段585地號等	併澄清湖特定區文小1作為濕地公園(八卦公園)，內有社區農園規劃由社區民眾栽種有機蔬菜，表演廣場、簡易球場等。
5	澄清湖特定區文中8	仁武區北屋段1077地號等	濕地公園(雜草叢生)。
6	鳳山市過埤子文中10	鳳山區園尾段44地號	部分有栽種農作物情形。
7	中崙牛寮文中4	鳳山區正義段6地號	部分有栽種農作物情形。
8	鳳山市牛潮埔文中小2	鳳山區華鳳段93地號	雜草叢生(鐵絲圍籬)。
9	鳳山市埤南文中小1	鳳山區鳳翔段143地號	雜草叢生(鐵絲圍籬)。
10	中崙牛寮文小9	鳳山區正義段88地號	雜草叢生(設鐵絲圍籬)。

資料來源：高雄市政府教育局提供資料並經審計部高雄市審計處會同履勘結果

約)，雖係作臨時停車場使用，惟仍屬營利性行為，亦與上揭規定有違。又都市計畫公共設施用地多目標使用辦法第 3 條規定雖於 101 年 1 月 10 日再修正為：「……五、閒置或低度利用之公共設施，經直轄市、縣(市)政府都市計畫委員會審議通過者，得作臨時使用。」惟將學校用地出租作高爾夫球練習場等使用，與原編定之土地用途不符，長達 3 至 4 年之租期亦與「臨時使用」之規定有間，且相關土地之出租使用，並未依規定報經都市計畫委員會審議通過，均屬不當，相關人員亦有疏忽。

4. 前揭鳳山市大貝湖段 37 地號文中 小 1 租予陳○○經營高爾夫球練



照片來源：100 年 11 月 23 日自行拍攝

圖 10 鳳山市明頂段 1 地號出租經營高爾夫球場

習場，99 年 12 月 10 日租約期滿，陳君於 99 年 11 月 24 日、100 年 1 月 31 日函請教育局調降租金為每月 36 萬元（原租金每月 61 萬餘元），經該局於 100 年 6 月 22 日函復僅同意以原契約條件及內容續租至 103 年 12 月 10 日止，陳君雖於 100 年 6 月 29 日函該局不再續租，惟未繳納已租賃期間之租金，並於上述地號繼續營業，形成占用，該局未即時採取積極作為有效處理，遲至審計部高雄市審計處 100 年 11 月 23 日實地勘查發現後，始於 100 年 11 月 28 日通知陳君即刻停止營業行為，清除地上設施，並繳交 100 年 1 月至 11 月租金，顯有怠忽職責情事。另鳳山市明頂段 1 地號於 98 年 9 月 21 日至 102 年 9 月 20 日租予蔡○○經營高爾夫球練習場，惟經審計部高雄市審計處於 100 年 11 月 23 日實地勘查發現蔡君違反契約第 8 條規定，另將部分場地分租他人經營釣蝦場、便利商店，惟該局對於承租人違約行為並未依契約規定即時

處理，顯未善盡職責。

5. 截至 100 年 12 月 31 日止教育局帳列尚未收繳 90、94 年度文中 14 及 98 年度文小 9 學校用地被占用損害賠償金及使用補償金金額分別為 189 萬餘元及 253 萬餘元(其中 189 萬餘元已取得債權憑證)。經查案內文小 9 部分之應收款究係由該局國小教育科於拆除地上建物後續予追繳，抑或由該局秘書室接續辦理，迄今仍未釐清指定主辦單位，致催收無成效，其餘前鎮區社 6、旗津區文小 1 等土地被占用多年，亦未積極追收使用補償金，且應收未收款項亦未列帳控管，顯有行政怠惰情事。
6. 綜上，該局經管閒置學校用地未依上開規定設施簡易工程作必要之管理維護措施，及定期或不定期巡查土地狀況，對於無權占用市有土地者，亦未積極追收使用補償金，任令雜草叢生，或遭長期占用，或違法出租作營利事業使用，或未積極催收被占用土地損害賠償金，或任令承租人欠繳租金及分租謀利，核有未盡職責

情事，相關人員應予議處，並儘速研謀具體改善措施。

叁、行政機關回應情形

本案相關缺失情事，經高雄市政府於 101 年 10 月 31 日以高市府教秘字第 10137651700 號函、101 年 12 月 28 日高市府教秘字第 10139384300 號函及 102 年 3 月 28 日高市府教秘字第 10231969100 號函復檢討改善情形，並議處相關失職人員，茲將其研擬改進措施摘述如次：

一、有關已無興建學校需求土地，未積極檢討辦理都市計畫變更，撤銷徵收發還土地或變更為其他使用分區，致長期閒置，嚴重影響被徵收土地所有權人權益及土地使用效能 1 節：

(一)教育局已研訂文中小用地檢討原則，如未開闢且已徵收之文中小用地，分析有文中小用地需要者維持原計畫，無維持文中小用地需要者，會同高雄市政府都市發展局研商討論變更為其他都市計畫使用分區。並逐案檢討辦理都市計畫變更、

撤銷徵收發還土地或變更為其他使用分區情形。

(二)教育局經管以徵收、市地重劃、區段徵收取得及接管之學校用地計 53 處閒置、未依計畫或編定用途使用，經檢討其中 38 處(面積 109.9054 公頃、帳面價值共計 45 億 4,948 萬餘元)仍維持學校用地，視社區發展需要，規劃設校或再評估是否有設校必要後，配合都市計畫通盤檢討辦理變更相關事宜；餘 15 處中(面積 28.9132 公頃、帳面價值共計 18 億 3,860 萬餘元)將變更為其他使用分區 9 處、撤銷徵收 1 處、回復為文小用地 1 處、已興建國中

小 2 處及生態校園 1 處、已為社教用地將列入新草衙地區進行整合性處理 1 處(詳表 4)等。

(三)教育局經參考高雄市政府都市發展局提供之高雄市都市計畫各主要計畫區通盤檢討時程，重新檢討高雄市閒置學校用地後續或處理作業之具體辦理期程。

二、有關閒置學校用地管理不當，任令雜草叢生或遭長期占用，或違法出租作營利事業使用，或未積極催收被占用土地使用補償金，或任令承租人欠繳租金及分租謀利 1 節：

教育局針對上揭缺失已研擬排除占用及綠美化，嗣後並定期巡查閒置校地，列冊積極

表 4 高雄市閒置校地經檢討後續處理情形明細表

後續處理情形	地區及校地編號
1. 已研提或將(擬)提變更為其他使用分區	前鎮區文中 60、苓雅區文中 35、左營區文中 17、鼓山區文中 44、三民區澄東段文小 2、前鎮區文小 3、前鎮區文小 61、仁武鄉第 7 期澄清湖(二)文小 7、鳳山市中崙牛寮文小 9(正義段 88)
2. 撤銷徵收地區	旗津區文小 1
3. 回復為文小用地	仁武鄉澄清湖特定區文中 8 (原文小 3)
4. 已興建國中小	鳳山市中崙牛寮文中 4(正義段 6 地號)、鼓山區(青海段 269 地號)國小預定地
5. 已興建生態校園	前鎮區文小 9
6. 社教用地，暫無適當用途規劃者	前鎮區社 6

資料來源：高雄市政府教育局提供資料

追收使用補償金等具體改善措施，並懲處相關疏失人員，茲將該局改善措施及懲處情形，分述如次：

(一)澄清湖特定區文小 4 等 10 處學校用地遭占用栽種農作物或雜草叢生或髒亂不堪等，占用已拆除完畢，並辦理美綠化或定期除草(圖 11、12)；前鎮區社 6 用地占用部分，教育局將建請該府列入新草衙地區文教用、國宅用地等整體性規劃考量，進行整合性的處理；旗津文小 1 占用戶已繳交 5 年(自 97 年起)使用補償金 8 萬餘元。相關人員違失責任之查處，經該府教育局函復，已就仁武區文小 4、

文中 10 遭占用栽種農作物未處理等案，提報議處前縣府相關人員(前高雄縣政府教育處科長鄭○月申誡 1 次)。

(二)鳳山市大貝湖段 37 地號自 91 年度起即辦理租賃，經多方努力查詢原高雄縣政府教育局承辦人，但因已年代久遠、承辦人多次更迭、並歷經縣市合併搬遷等諸多因素，該地號之檔案，僅留存都市設計審議申請之資料，是否經都市計畫委員會審議通過作為臨時使用，並無相關具體文件可查，教育局嗣後將針對是否出租，於合約到期前 4 至 6 個月檢討改善爾後辦理方式，並送都市計畫委



資料來源：102 年 8 月 18 日自行拍攝

圖 11 澄清湖特定區文小 4 用地綠美化改善現況



資料來源：102 年 8 月 7 日自行拍攝

圖 12 鳳山市文中 10 用地綠美化改善現況

員會審議，以符合都市計畫公共設施用地多目標使用辦法第3條第5款規定。

(三)鳳山市大貝湖段37地號文中小1租予陳○○經營高爾夫球練習場租約到期遲未處理，已重新訂定租約，應繳納相當租金之補償金650萬餘元，自101年9月起分期繳款，每月繳納41萬餘元，已按期繳納，教育局亦嚴格列帳控管；鳳山市明頂段1地號租予蔡○○經營高爾夫球練習場1節，因值縣市合併時將部分場地分租他人經營釣蝦場已予填平，並持續要求承租人將便利商店負責人變更為該承租人或其所屬公司。因地方制度迥異，為弭平差異尋求一致，新制度、法規之訂定、財務清查等相關事宜龐雜且時限緊迫，又加諸人力不足等因素，致本案未臻完善，教育局爾後對於出租土地將每月定期勘查，嚴格管控，以符相關規定。鳳山市明頂段1地號

於102年9月租期屆滿後，將研議簽辦續租，或不再續租改由該局自行管理。

(四)前鎮區文小9土地被占用之應收使用補償金未收，相關人員之查處及後續處理1節，教育局101年10月2日召開之第3次考績委員會已通過前教育局國小教育科科長顏○坪(現任教育局專門委員)及教育局秘書室主任楊○成各申誡1次。使用補償金後續催收，將由教育局先針對目前還留在原地的占用戶進行清查，已於102年3月22日會同高雄市西區稅捐稽徵處、高雄市政府地政局前鎮地政事務所前往前鎮區文小9會勘，以辦理後續追收土地使用補償金事宜。另旗津區文小1使用補償金將於102年列入教育局應收款項收繳管控，前鎮區社6用地使用補償金部分，教育局將召開評估會議以進行占用面積測量等事宜，並建請該府列入新草衙地區文教用地、國宅用

地等整體性規劃考量，進行整合性的處理。

肆、結語

國際最高審計機關組織於西元1977年利瑪宣言(Lima Declaration)指出，政府審計為任何管理制度下不可或缺的一環，審計本身並非最終目的，而是為了及早發現違反法令規定，及財務管理未具經濟、效率、效果性等情事，俾利及時督促採取改正行動、促使相關人員負責、督促研謀預防措施，或至少降低發生的可能性。

本案教育局及前高雄縣政府教育處為提升教育水準、均衡各區學校發展與改進國民教育，配合都市計畫興辦學校，滿足學區內未來學童就學之需求，由高雄市政府及前高雄縣政府分別以徵收、區段徵收、市地重劃等方式取得之學校用地，惟對已無興建學校需求土地，未積極檢討辦理都市計畫變更，撤銷徵收發還土地或變更為其他使用分區，致長期間置，嚴重影響被徵收土地所有權人權益及土地使用效能，及閒置學校用地管理不當，任令雜草叢生或遭長期占用，或

違法出租作營利事業使用，或未積極催收被占用土地損害賠償金，或任令承租人欠繳租金及分租謀利等情事。

經審計部高雄市審計處查核發現揭露，並依審計法第69條前段規定通知上級機關長官高雄市市長查明妥處，已獲高雄市政府具體回應與改善，經審計部轉陳監察院備查。

審計機關將持續扮演監督(Oversight)、洞察(Insight)及前瞻(Foresight)的治理角色，並促進行政機關之透明與確保課責機制之建立，暨針對計畫之經濟、效率及效果性，提出改進意見，以協助行政機關聚焦於未來的挑戰，並本「獨立、廉正、專業、創新」之核心價值，「善盡審計職責，發揮監察功能」之使命，持續審核監督，發掘問題癥結，提出建議意見，期達成審計機關「實踐優質審計服務，創造最大審計價值」與「提升政府施政績效，促進政府廉能政治」之願景，實現審計機關成為「對社會大眾生活產生正面影響」機關之目標。

審計部專案審計報告

高雄市閒置學校用地經營管理情形

編 者：審計部

發行人：林慶隆

出版者：審計部

地 址：臺北市杭州北路 1 號

電 話：(02)2397-1366

網 址：<http://www.audit.gov.tw>

印刷者：萬達打字印刷有限公司

地 址：臺北市新生南路 3 段 84 之 1 號 2F

電 話：(02)2363-9367

經銷處：五南文化廣場

地 址：臺中市中山路 6 號

電 話：(04)2226-0330

國家書店松江門市

地 址：臺北市松江路 209 號 1 樓

電 話：(02)2518-0207

出版年月：中華民國 103 年 1 月初版

定 價：新臺幣 100 元整

GPN：1010300069

ISBN：978-986-04-0257-5

著作權管理訊息：

著作權人：審計部

*欲利用本書或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權

審計機關之使命、願景及核心價值

使命(Mission)

善盡審計職責 發揮監察功能

願景(Vision)

實踐優質審計服務 創造最大審計價值

提升政府施政績效 促進政府廉能政治

核心價值(Core Value)





獨立・廉正・專業・創新

ISBN 978-986-04-0257-5



9 789860 402575

GPN：1010300069

定價：新台幣100元

NAO-103-01