



審計部專案審計報告

高雄市高坪特定區之開發效益



民國 101 年 11 月

中華民國審計部目前審計人力計有 667 人，審計長及審計部隸屬於監察院，完全獨立於其他政府機關，負責查核政府及其所屬機關之所有帳目，並依法就其運用資源之經濟性、效率性及效果性進行考核。

審計機關民國 100 年審計結果可量化財務效益約計 95 億 7 千 2 百萬餘元，平均每花費政府預算 1 元至至少可節省政府支出或增加收入 7.52 元。

本專案調查估計增加收入 9 千 2 百萬餘元及節省支出 1 億 3 千 8 百萬餘元。

更多有關中華民國審計部之資訊，請洽：
中華民國審計部

秘書室

10058 台北市杭州北路 1 號

電話：02-23971366

網址：www.audit.gov.tw

目 錄

壹、總述	1
一、調查原委	1
二、調查範圍	1
三、調查限制	2
四、主要調查發現	2
五、調查意見及監察院糾正情形	2
貳、專案調查辦理情形	3
一、前言	3
二、調查重點與發現	6
三、調查意見與建議	17
四、監察院糾正內容	20
參、行政機關回應情形	22
肆、後續改善及整體效益情形	26
伍、結語	29

圖 目 錄

圖 1 高坪特定區位置圖	3
圖 2 高坪特定區開發情形圖	5
圖 3 高雄市土地買賣移轉件數統計	9
圖 4 高雄市各重劃作業工程費	10
圖 5 高雄市坪頂國小	13
圖 6 土地每坪平均標售單價(一)	15
圖 7 高雄臨海工業區	21
圖 8 高雄市熱帶植物園	23
圖 9 國道 7 號高雄路段計畫圖	24
圖 10 各年度利息支出情形	27
圖 11 土地每坪平均標售單價(二)	28
圖 12 高坪特定區人口統計	29

表 目 錄

表 1 區段徵收狀況一覽表	5
表 2 人口預估數據差異表	7
表 3 決算後施工費執行情形分析表	11
表 4 債務舉借償還分析表	16
表 5 計劃興建公共設施一覽表	18
表 6 土地標售情形	28

高雄市高坪特定區之開發效益

壹、總述

一、調查原委

高坪特定區位於高雄市東南隅，即大坪頂台地西方，東、南面鄰接大坪頂特定區，西邊為臨海工業區，原隸屬高雄縣小港鄉，於民國 68 年高雄市改制為院轄市時併入高雄市，同年行政院宣布推動 12 項建設計畫中，於「開發新市鎮，廣建國宅」之項目下，責成高雄市配合與帶動新市鎮之建設。高雄市政府於民國 76 年 2 月提出「高雄市高坪特定區整體開發計畫」規劃報告，經行政院於民國 77 年 11 月 19 日台 77 內字第 31405 號函同意，預計開發期程自民國 77 年至 82 年止，並編列特別預算 70.93 億元，後再辦理追加預算為 136.01 億元，預定將該特定區以 1 至 4 號主要道路為界分為 2 期開發，並以區段徵收方式，辦理自償性新市鎮開發業務，總預定開發面積計 247.76 公頃，預計提供鄰近工業區之住宅需求，以引進 4.5 萬人居住，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為目標。截至民國 97 年底止，計投入開發費用 36.72 億元，辦理債務還本 6.38 億元及債務付息 27.41 億元，開發土地面積計 246.01 公頃。

依審計法第 2 條、第 65 條及第 67 條規定，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，審計部高雄市審計處為瞭解高雄市政府辦理高坪特定區整體開發計畫之辦理情形及其執行成效，爰規劃辦理「高雄市高坪特定區開發效益」專案審計，期能發掘問題，促請改善，提升政府施政效能，以善盡審計職責。

二、調查範圍

本調查涵括高坪特定區第 1、2 期開發計畫規劃與評估作業、開發作業執行情形、開發預算執行情形、

開發完成後效益、開發後土地銷售情形、舉借債務償還情形等項目，主要調查對象為歷任主辦高坪特定區開發計畫之機關，包含高雄市政府工務局新市區開發籌備處(民國78年7月1日至民國84年12月31日)、高雄市政府地政處(民國85年1月1日至民國86年2月28日)、高雄市政府土地開發總隊(民國86年3月1日至民國91年12月31日)、高雄市政府地政處(民國92年1月1日起至民國99年12月25日)、高雄市政府地政局(民國99年12月26日迄今，以下統稱地政局)等機關。

三、調查限制

高坪特定區主要計畫於民國73年元月發布實施，執行期程迄今已近30年，執行機關及承辦人員更迭頻仍，致部分檔案資料逸失，佐證資料未盡充足，增加查核之困難性。

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，發現高雄市政府開發高坪特定區有下列未盡職責及效能過低情事(詳第17頁)：

(一)未依計畫及行政院審議意見，

督促所屬各局處積極建置公共設施，致該特定區生活機能欠佳，不易吸引人口遷入營造群聚效果。

(二)開發後土地價值低落，且標(讓)售情形不佳，高雄市政府未積極促銷或研謀尋求替代措施，避免土地長期閒置。

(三)舉借借款無以清償，造成政府財務沉重負擔，特定區收支平衡之規劃難以達成，財務改善措施不見成效。

五、調查意見及監察院糾正情形

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」，於民國98年10月8日報告監察院，案經監察院立案調查竣事，就高雄市政府辦理「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等節，核均有怠忽之失，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(民國 100 年 1 月 5 日監察院公報第 2737 期)。

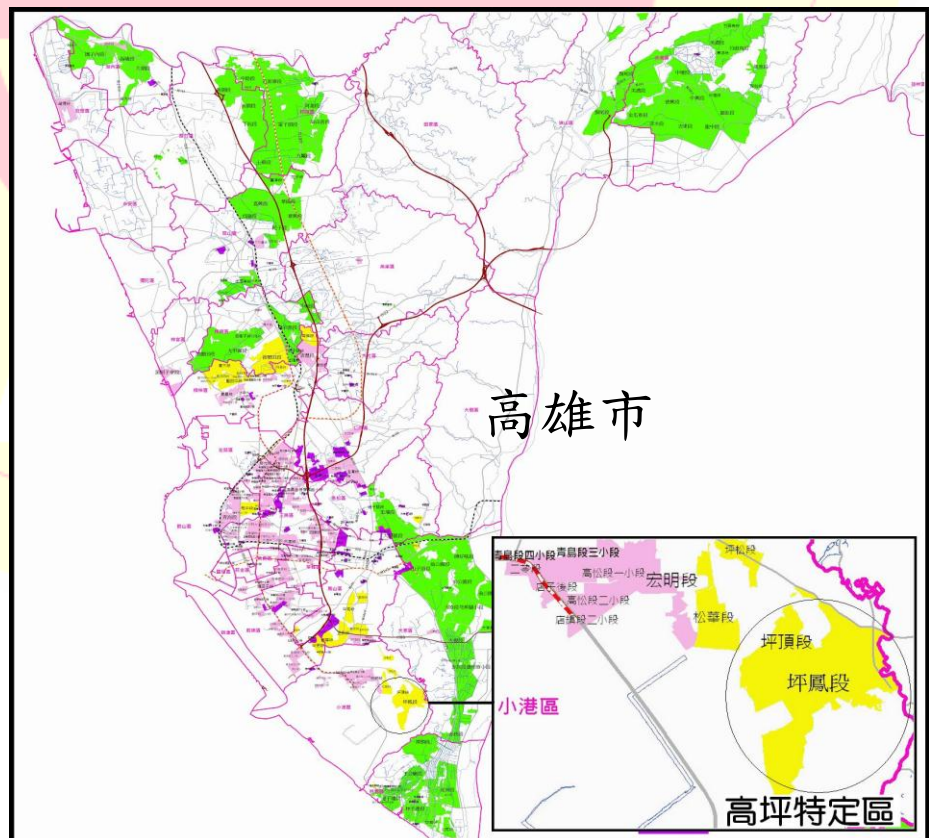
貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一)特定區位置與環境

高雄市南北狹長，高坪特定區(詳圖 1)位於高雄市東南隅，即大坪頂台地西方，東、南面鄰接大坪頂特定區，西邊為臨海工業區，西北端距高雄火車站直線距離約 15 公里，區內多屬台地及起伏坡地地形，海拔高度在 15 至 87 公尺間，坡度在 30% 以上者約有 38.93 公頃，且因早年建設取土，造成多處高低落差達 5 至 24 公

尺間之斷崖，地處偏遠且地形地貌欠佳，且該特定區位處小港機場飛機航道下方，噪音、空氣污染嚴重，週邊尚有南區資源回收場、軍事基地、臨海工業區、中油油槽等設施，環境欠佳。又所在之小港區係高雄市最大行政分區，區內機場及重工業林立，雖面積逾全市四分之一，人口卻僅占全市十分之一(迄民國 97 年底止高雄市人口 152.56 萬人，小港區 15.31 萬餘人)，致高雄市政府亦自承該特定區有「區位不良」、「居住環境不良」、「可及性差」等先天地理環境之瑕疵。



資料來源：高雄市政府地政局

圖 1 高坪特定區位置圖

(二)整體開發計畫沿革

高坪特定區原轄屬高雄縣小港鄉，於民國 68 年高雄市改制為院轄市時併入高雄市，同年行政院宣布推動十二項建設計畫中，在「開發新市鎮，廣建國宅」之項目下辦理規劃，責成高雄市政府配合與帶動新市鎮之建設，以提供工業區之住宅需求，並規劃大型遊樂區(公園)及工商展示用地，以達成帶動整個大坪頂新市鎮及小港區之開發繁榮為目標。該特定區之主要計畫於民國 73 年元月發布實施，同年 6 月展開整體開發計畫及細部計畫工作，該府於民國 76 年 2 月提出「高雄市高坪特定區整體開發計畫」規劃報告，案經行政院於民國 77 年 11 月 19 日台 77 內字第 31405 號函同意，正式辦理「高雄市高坪特定區整體開發計畫」，預定將本特定區以 1 至 4 號主要道路為界分為二期開發，並以區段徵收方式，辦理自償性新市鎮開發業務，總預定開發面積計 247.76 公頃，預計提供鄰近工業區之住宅需求，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為目標。

(三)整體開發計畫目標與準則

依「高雄市高坪特定區整體開發計畫」所列，計畫目標為：

1. 開發為中高居住密度之新社區。
2. 開發住宅用地以紓解臨海工業區就業員工及中低收入家庭之住宅需求。
3. 合理運用土地資源以提高土地經濟效益，並促進人口均衡分布。
4. 配合並帶動大坪頂新市鎮之整體開發。

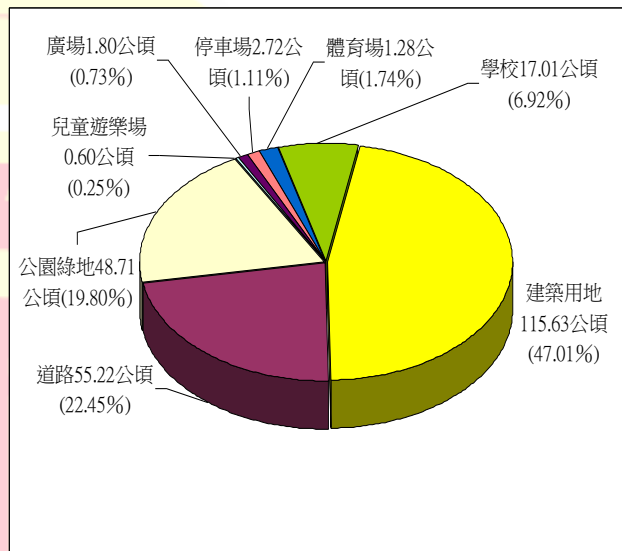
(四)開發預算編列及執行結果

高雄市政府為開發該特定區，依民國 77 年 12 月 3 日高坪特定區第 14 次開發委員會會議決議，於民國 78 年編列特別預算，分別編列歲入、歲出預算數各 70 億 9,366 萬 9,922 元，預計開發期程自民國 77 年至 82 年止，後於民國 82 年辦理追加減預算，追加減後歲入、歲出預算數各 136 億 174 萬 3,058 元，預算執行期間延自民國 78 年 7 月 1 日起至 86 年 12 月 31 日止，計畫以區段徵收方式，辦理自償性新市鎮

業務。預算經費除中央補助款及其他事業單位配合款外，主要係以高雄市政府自籌款支應，惟該自籌款並非由高雄市政府編列年度預算支應，而是以開發計畫及特別預算所列，向高雄銀行貸款運用，待該特定區開發完成後，將所取得之抵費地予以標讓售，藉以償還貸款。

該特定區第 1、2 期開發區分別於民國 78 年 6 月 30 日及民國 83 年 5 月 7 日公告區段徵收，開發工程分別於民國 83 年 9 月及民國 88 年 11 月完工，截至 97 年底止，累計投入開發成本 64.13 億元(債務還本 6.38 億元及債務付息 27.41 億元)，實際

開發面積分別為 83.97 公頃及 162.04 公頃，合計總開發面積為 246.01 公頃，其中建築用地計 115.63 公頃，公共設施用地計 130.37 公頃(詳圖 2、表 1)。



資料來源：高雄市政府地政局

圖 2 高雄市高坪特定區開發情形圖

表 1 高雄市高坪特定區區段徵收狀況一覽表

單位：公頃

區別	公告區段徵收日期	土地分配結果公告日期	工程完工日期	區段徵收區面積(公頃)	區段徵收後情形				
					建築用地	公共設施用地			
						道路	公園綠地	其他	小計
第 1 期	78.06.30	86.02.03 86.08.07 87.03.21	83.09	83.9700	39.6479	25.1160	9.4468	9.7593	44.3221
第 2 期	83.05.07	88.08.31 88.12.13 89.04.05	88.11	162.0400	75.9900	30.1099	39.2689	16.6712	86.0500
合計				246.0100	115.6379	55.2259	48.7157	26.4305	130.3721

資料來源：高雄市政府地政局

二、調查重點與發現

高坪特定區為高雄市重要之土地開發工作，惟整體開發成果經審計部高雄市審計處長期追蹤結果，其效益未能彰顯，該處為發掘其缺失及問題癥結所在，除持續加強審核及蒐集資料，並於民國 95 年派員辦理專案調查，就開發計畫規劃與評估作業、開發作業執行情形、開發預算執行情形、開發完成後效益、開發後土地銷售情形、舉借債務償還情形等深入查核，茲將其查核發現分述如次：

(一)規劃與評估作業情形

高雄市南北狹長，該特定區位處高雄市東南邊陲，西北端距高雄火車站直線距離約 15 公里，區內多屬台地及起伏坡地地形，海拔高度在 15 至 87 公尺間，坡度在 30% 以上者約有 38.93 公頃，且因近年建設取土，造成多處高低落差達 5 至 24 公尺間之斷崖，地處偏遠且地形地貌欠佳；又所在之小港區係高雄市最大行政分區，區內機場及重工業林立，雖面積逾全市四分之一，人口卻僅占全市十分之一（迄民國

97 年底止高雄市人口 152.56 萬人，小港區 15.31 萬餘人），且該特定區位處小港機場飛機航道下方，噪音、空氣污染嚴重，環境欠佳，該特定區規劃報告雖提出「噪音干擾度較高地區以劃設公共設施、綠地為主；加強植栽、劃設距離綠帶」等補救措施，仍不足改變先天環境品質；又該特定區第一期及第二期開發工程區段徵收計畫書，及各項建設工程之執行結果對周遭環境先天性瑕疵與綠地設施等之改善部分未有彰顯，致該特定區開發完成後未能營造成為較優質之整體居住環境。該府民國 96 年 5 月 18 日高市府地會字第 0960016701 號函聲復審計部高雄市審計處審核通知事項亦自承該特定區於規劃階段未覈實評估，致該特定區有「區位不良」、「居住環境不良」、「可及性差」等先天地理環境之瑕疵，成為高雄市失敗的開發案例。

又查該府於民國 76 年 2 月提出之該特定區規劃報告，對於高雄市人口成長預測，係以民國 68 年高雄市人口 117.2 萬人，小港區人口 7.6

萬人為評估基準年，並預測高雄市及小港區人口於民國 90 年將成長為 206.6 萬人及 24.3 萬人，以提供該特定區預計於民國 90 年達成引進 4.5 萬人居住，紓解臨海工業區就業員工及中低收入家庭之住宅需求成長目標所需之人口供給。惟依據高雄市政府主計處公布各年底人口數，民國 74 年底高雄市及小港區實際人口為 130.2 萬人及 10.1 萬人，且高雄市民國 68 至民國 74 年人口成長數每年均未超過 3 萬人，該特定區規劃報告於民國 76 年提出時，卻未考量將政府公布之最新年度（民國 74 年度）人口數據納入評估，嗣後該府於民國 77 年提出該特定區整體開發計畫、民國 78 年編列特別預算及民國 82 年編列追加減預算時，仍未因應民國 76 年真實情況修正調整各年之預估數據，致迄民國

90 年底，高雄市及小港區實際人口數 149.4 萬人及 14.9 萬人，與所預估之民國 90 年底人口數，差距達 57.2 萬人及 9.3 萬人，預估誤差達 27.68% 及 38.53%（詳表 2），而截至民國 97 年底，高雄市及小港區實際人口數 152.5 萬人及 15.3 萬人，與所預估之民國 90 年底人口數，差距亦高達 54 萬人及 9 萬人；又主要引入人口目標之臨海工業區，委外規劃報告中預估該工業區員工數可達 7 萬人，可引進人口 12 萬人，惟實際員工自民國 76 年之 4.7 萬人，迄民國 97 年底止則減少至 3.4 萬人，因該計畫引據相關預估人口成長數據核與實際結果差異懸殊，該府又未因應真實情況適時調整，致所需之人口供給難以達成。綜上，該府於規劃時未覈實評估周邊環境因素，終因特定區域選擇不當，計

表 2 高坪特定區整體開發計畫人口預估數差異表

單位：人

年(民國)		68	76	82	90	預估與實際誤差	
高雄市	預估人口數	1,172,977	1,549,800	1,720,800	2,066,500	- 572,043	27.68%
	實際人口數	1,172,977	1,342,797	1,405,349	1,494,457		
小港區	預估人口數	76,316	126,500	176,100	243,800	- 93,935	38.53%
	實際人口數	76,316	108,187	129,727	149,865		

資料來源：本報告整理

畫偏差，且對於人口成長等預估數據引用失真，復未能因應市場需求適時調整，致開發結果與計畫目標差距甚遠。

(二)開發作業執行情形

該特定區以 1 至 4 號主要道路為界分為二期開發，道路以北地區為第一期開發區，以南則為第二期開發區，第一期開發區預定於民國 77 年至民國 80 年進行區段徵收開發作業，第二期開發區預定於民國 78 至民國 82 年進行區段徵收開發作業。查該府於民國 77 年 6 月委由中華顧問工程司辦理第一期開發區細部設計，於民國 78 年 3 月高雄市都市計畫委員會專案小組審查中華顧問工程司提出之細部設計時，發現有 12 項問題與都市計畫不符，為免影響開發成果，需辦理變更設計並變更都市計畫，經中華顧問工程司於民國 79 年 5 月提出修正後設計案，該府於民國 79 年 10 月始完成都市計畫變更法定公告程序，使原預定民國 77 至 80 年完成開發之第一期開發區，遲至民國 80 年 6 月始辦理發包，民國 80 年 9 月始開工，

迄民國 83 年 7 月方完工，較原預定進度延宕 3 年；第二期開發區開發期程雖於民國 82 年辦理追加預算時調整工期為民國 82 年 7 月至民國 86 年 12 月止，惟又因都市細部計畫尚未定案、道路樁位不明及廢棄土清理等問題，延宕至民國 83 年 12 月底始完成規劃設計，於民國 84 年 4 月始辦理發包，又因部分地區都市計畫尚待辦理變更，及部分地上物尚未完成拆遷等問題，再展延工期 270 日曆天，迄民國 88 年 8 月始完工，已較原預定進度延宕 6 年。

依高雄市統計年報「高雄市地籍管理-土地所有權登記表」所列，高雄市土地買賣移轉件數於民國 83 年達 5.28 萬筆，為高雄市歷史高峰，顯見當時土地買賣景氣甚佳，該特定區若如期於民國 82 年完成並辦理標售，當可適逢其會，惟因該府未有效管控開發作業進度，該特定區延宕至民國 88 年完工時，高雄市土地買賣景氣已下滑，民國 89 及民國 90 年土地買賣移轉件數分別降為 2.37 及 2.06 萬筆，未及景氣高峰之 50%，已錯失銷售良機(詳圖

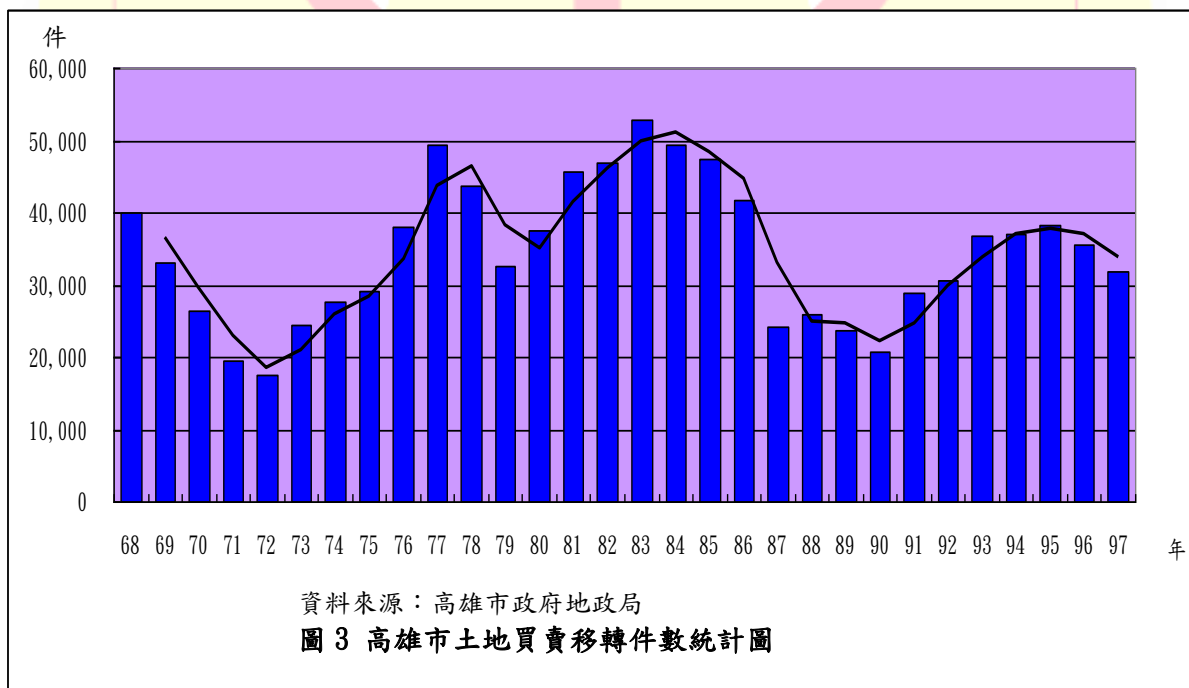
3)，致衍生後續土地標售不易之窘境。

又由於工期延宕期間，第一期開發區因土地補償費經該府第 18 次地價評議委員會決議，報內政部核備以加計四成發放；第二期開發區因工資、材料等價格係按民國 77 年標準單價編定，至民國 82 年間，因工資、材料價格、當期土地公告現值及地上物補償費等調高，致土地及補償費、施工費等開發成本增幅幾達原計畫之一倍，原編開發費用預算 32.30 億元不敷使用，為應事實需要，經辦理追加預算為 59.02 億元，由於開發作業延宕肇致增加之開發費用合計達 26.72 億元。

綜上，該府在土地開發過程中，對細部設計之疏失與辦理都市計畫變更之期程除未查究責任外，並未掌控執行進度積極督促改善，致開發期程延宕 6 年方完工，錯失土地銷售良機，並大幅增加經費預算，減損開發之執行成效，復成為政府之財務負擔。

(三)開發預算執行情形

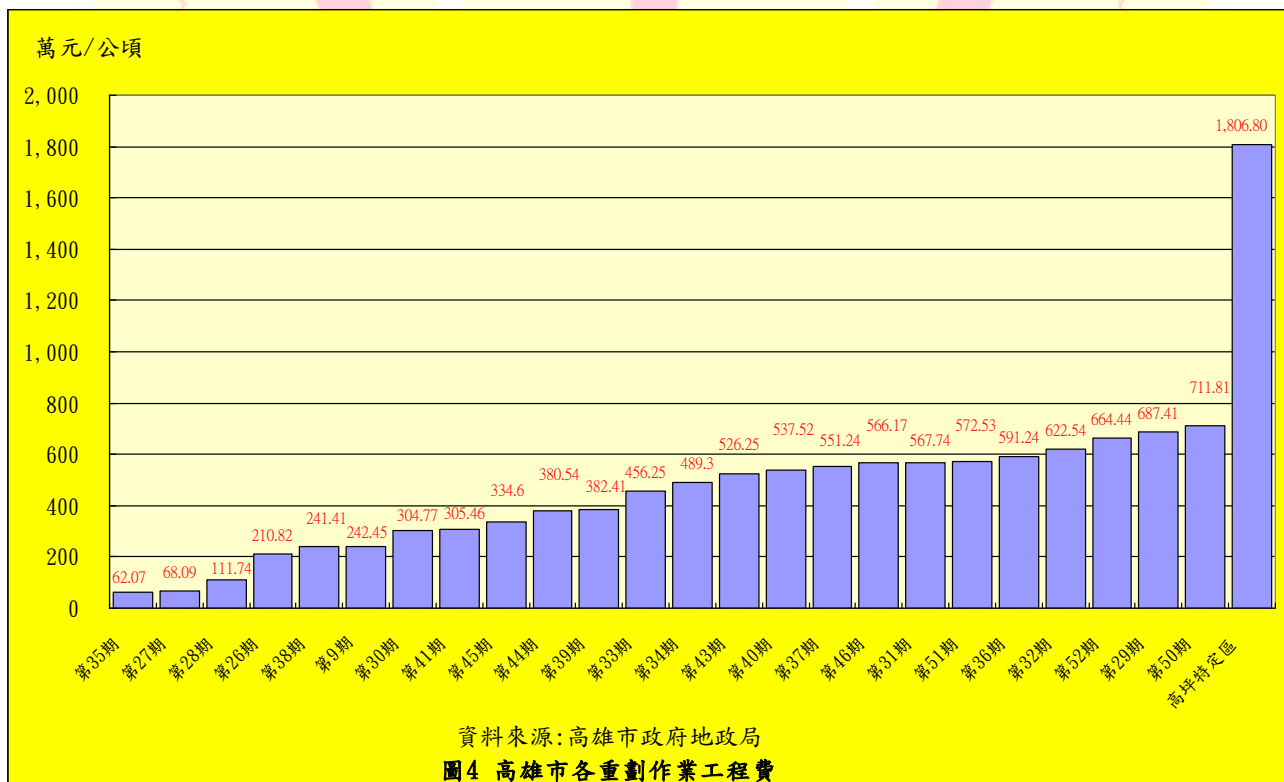
依高雄市統計年報「高雄市辦理市地重劃自辦狀況表」所列，民國 76 年至 85 年期間，該府共辦理第 9 期重劃區等共 24 期重劃業務（不含該特定區），合計開發 968.97 公頃土地，工程費用支出總計 48.44 億元，平均每公頃工程費用 499.99



萬元，其中最高者為民國 78 年公告辦理之第 50 期重劃區，平均每公頃工程費用為 710 萬元。而該特定區總預定開發面積計 247.76 公頃，民國 78 年原編施工費用預算 27.28 億元，平均每公頃工程費用預算 1,101.41 萬元，本就高出一般平均水準，民國 82 年復以工程材料、機具及工資大幅調漲及公共設施面積增加等理由辦理追加預算，施工費用追加後預算達 44.76 億元，卻未見參考類似工程作適度調整，致追加預算後平均每公頃工程費用預算達 1,806.80 萬元(詳圖 4)，較上揭同期間每公頃平均工程費用高出數

倍有餘。

實際執行結果，該特定區特別預算於民國 86 年底辦理決算，因當時相關土地開發作業尚未完成，迄民國 88 年下半年及 89 年度土地開發作業完成並陸續辦理土地標售止，施工費用累計支出 23.54 億元，預算執行率僅占追加後預算之 52.61%，並保留 18.70 億元於以後年度繼續執行。惟是項保留款於民國 90 年至 97 年間，8 年內施工費用累計支出僅 0.39 億元，僅占追加後預算之 0.89%，致迄民國 97 年底止，施工費累計總支出僅 23.94 億元，與施工費用預算 44.76 億元差



距達 20.81 億元，整體執行率僅 53.49%(詳表 3)，實際開發面積 246.01 公頃，平均每公頃工程費用約 973.38 萬元，與預算編列平均每公頃工程費用 1,806.80 萬元相較，差距近一倍。又期間該府於民國 94 年以保留逾 5 年之理由註銷施工費 7.98 億元，迄民國 97 年底止仍以尚未完成之理由保留 10.32 億元施工費用繼續執行。本案經費鉅額保留及註銷，足證所編預算未能切應實際需要，寬列工程費用，導致整體執行欠佳。

綜上，該府未能審慎依設計計畫預算制度(簡稱 PPBS)或零基預算

制度覈實評估編列預算，致衍生鉅額工程費用之保留或註銷，影響整體執行成效。

(四)開發完成後之效益情形

該特定區先天地理環境欠佳，因此高雄市政府規劃該用地時，特意減少該特定區內可供建築之住宅用地面積，以規劃充足之公共設施用地，並詳列各項公共設施預計建設費用，及指派所屬教育局、工務局、民政局、警察局、財政局、環境保護局、建設局(改制為經濟發展局)、衛生局及公共汽車管理處等局處配合執行公共設施之建設，計擬建設國中 1 所、國小 2 所、醫院、

表 3 高坪特定區決算後施工費執行情形分析表

金額：萬元

年度	公共設施工程費	工程規劃設計及監造費	工程管理費	工程準備金	施工費合計	年度合計	與追加預算差額	占追加後預算比率(%)
特別預算	231,259	11,563	6,938	23,126	272,886	235,495	-212,159	52.61
追加後預算	380,679	19,034	11,378	36,563	447,654			
86 決算	153,020	7,935	4,043	758	165,756			
87	19,494	100	68	-	19,662			
88	29,691	32	279	-	30,002			
88 下及 89	13,500	1,270	208	5,096	20,074	3,968	-	0.89
90	670	255	41	168	1,134			
91	290	-	6	95	391			
92	111	-	6	101	218			
93	-	-	-	287	287			
94	400	9	115	-	524			
95	378	641	34	-	1,053			
96	233	-	-	-	233			
97	126	-	1	-	127			
合計	217,914	10,243	4,802	6,505	239,463	239,463	-208,191	53.49

資料來源：高雄市政府地政局

廣場、市場、停車場、行政中心、派出所、消防隊、公園、綠地……等公共設施，又稱公園、綠地、兒童遊樂場、停車場、廣場、醫院等項目可優先建設，以為誘導人口引進之策略，期於開發後，能成功激勵人口進駐及引進休閒、體育活動之產業，達成開發成一自給自足新市鎮之目標，惟查該計畫追加預算後編列公共設施工程費、公共規劃設計及監造費等之工程費用計 44.76 億元，徵收計畫書中亦規劃有預留開發公共設施之用地，惟卻無後續建置相關公共設施之明確計畫及優先順序。

當時行政院審議該計畫，考量該特定區之地理環境，並為避免地主購回土地閒置，造成龐大之投資浪費，於民國 77 年 11 月 19 日以台 77 內字第 31405 號函知高雄市政府，「所陳『高雄市高坪特定區整體開發計畫』，請照本院經建會審議結果辦理。……同意內政部陳報之『高雄市高坪特定區整體開發計畫』。……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。」亦要求高雄市政府以積極手段興建公共設施以引進人口，足證公共設施之建置，係該特定區發展之重要條件。

查該特定區於民國 88 年完成土地開發，開發總面積計 246.01 公頃，其中住宅區及商業區 105.30 公頃，道路用地 55.22 公頃，餘機關、醫療、公園、學校、體育場……等公共設施用地計 85.49 公頃，約占總面積之 34.75%。惟高雄市政府對該特定區先天地理環境欠佳，及行政院審議意見時，要求積極興建公共設施以引進人口，帶動發展之情事，未給予相對之重視，如開發以來，未積極督促所屬各局處籌劃施政重點，編列預算，興辦各公共設施，佐以規劃完善之就業、就學、購物與休閒娛樂等生活機能，與便利聯外交通網，如建置捷運系統吸引人口進駐，或舉辦大型公共建設，如世運場館以提升商機……，以促進新市鎮早日達成開發目的，卻消極停滯建設，任該特定區閒置

荒廢。嗣該府地政局於民國 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「高雄市高坪特定區發展對策座談會」，民間代表普遍提出「高坪特定區規劃失策，工廠多且為飛機航道，噪音極大又有彈藥庫，且接近焚化爐，先天地理條件不好，生活品質不佳」、「位屬邊陲，聯外交通未規劃，公車路線不便利」……等看法，並建議該府應改善大眾運輸、辦理公共建設、興建國中小學、體育場、地區醫院及社區整體營造，以利吸引人口進駐。惟該府對於該特定區先天居住品質不佳本不易吸引人口入駐 1 節未妥為研謀因應，未善用預算規模以研謀興建公共設施並施以積極作為，所屬各局處亦未配合興建國中、市場、行政大樓、派出所、消防隊、醫院，規劃完善之就業、就學、購物與休閒娛樂等生活機能，致該特定區公共設施用地閒置荒廢。

案經審計部高雄市審計處歷年追蹤，並派員查核結果，於民國 96 年 4

月 2 日審高市四字第 0960040432 號函通知高雄市政府妥處，高雄市政府函復自承「……規劃新市鎮，顯未重視其負面影響，過度樂觀期待開發必能克服缺點，為高雄市最失敗的開發案例……。」而該特定區民國 88 年完成土地開發，至民國 97 年底止十年間，區內除道路外，實際完成之公共設施，僅有高坪 23 路西側帶狀公園、坪頂國小(詳圖 5)暨體育場(壘球場)興建完成，面積僅 12.79 公頃，約占原規劃公共設施用地 14.96%，餘原計畫中規劃興建之國中 1 所、國小 1 所、醫院、廣場、市場、停車場、行政中心、派出所、消防隊……等設施，均未興建，多數公共設施用地閒置荒廢。

由於公共設施建置不足，生活機能未及一般水準，不足激勵人口



照片來源：實地拍攝

圖 5 高雄市小港區坪頂國民小學

進駐及引進生活休閒產業，截至民國 97 年底止，非但擬開發成一自給自足新市鎮之目標未能達成，實際引進區內居住人口數僅 4,359 人，與整體開發計畫預期引進 4.5 萬人之居住目標，及高雄市政府地政局於民國 89 年 11 月所作「高坪特定區第一期、第二期開發簡報」，預估可引進 11 萬人口之目標差距甚遠。

綜上，該特定區開發完成後，高雄市政府未能積極解決該特定區先天條件不佳之困境，並依該計畫及行政院審議意見，督促所屬各局處配合積極建置公共設施，致該特定區生活機能未及一般水準，人口及產業裹足不前，未能達成開發成一自給自足新市鎮之目標。

(五)開發後土地銷售情形

該計畫原編債務還本預算數 33.23 億元，預計於民國 82 年 6 月 30 日一次還清，民國 82 年度辦理追加預算增列債務還本預算數 32.49 億元，合計 65.72 億元，執行期間至民國 86 年底止，所列財務償還計畫擬以標售、讓售區段徵收取得之土地以平衡財務支出，土地銷售收

入預定分民國 84 年及 87 年 2 階段回收，其中民國 84 年預計收回金額為 24.88 億元，民國 87 年為 40.83 億元，共收回 65.72 億元，與開發成本收支平衡。

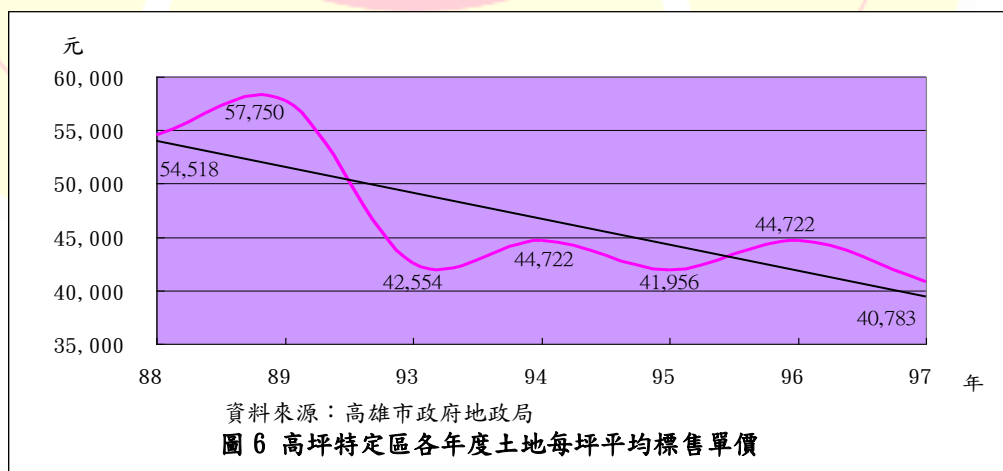
該計畫因第一、二期開發區開發工程分別遲至民國 83 年及 88 年始完成土地開發，土地標(讓)售作業亦因開發作業遲緩而延宕，又因土地開發完成後辦理原地主之土地分配及異議之處理，於民國 87 及 89 年始辦竣土地分配成果公告確定，嗣第二期開發區尚因擬設置生物科技園區而暫緩標售作業，於民國 91 年生物科技園區計畫停辦後方重新辦理標售作業，故分別遲至民國 88 年及 93 年始有土地售出(不含民國 86 年讓售中華電信公司土地)，惟因該區如前述區位不良、居住環境不良、可及性差及公共設施建置不足等瑕疵，土地銷售價值每下愈況，民國 89 年標售 6 筆土地，平均每坪單價尚有 5.77 萬元，民國 97 年標售 5 筆土地，每坪平均卻下滑至 4.07 萬元(詳圖 6)，下滑幅度達 29.38 個百分點，又雖土地價格遠低於高雄

市各重劃區土地(該府地政局民國 97 年度計標售 21 筆重劃區土地，各行政區每坪平均單價：楠梓區 12.08 萬元，左營區 42.69 萬元，三民區 31.92 萬元，鼓山區 23.50 萬元，前鎮區 16.52 萬元，小港區不含高坪特定區 11.03 萬元)，仍乏人問津，銷售情況仍不如預期，截至民國 97 年底止，僅售出 41 筆土地，實際出售土地收入 9.87 億元，與預計收回金額相較，執行率僅 15.01%(其中含以每坪 7.50 萬元至 18 萬元讓售公共服務設施用地予自來水公司等國營事業單位之 5 筆土地收入 3.69 億元)。

該特定區開發後可供標售、讓售之土地計 127 筆，面積 30.06 公頃(含讓售予機關、醫療、電信、變電所、市場等單位用地)，截至民國 97 年底止，計出售 41 筆，面積 5.42 公頃，其餘

86 筆，面積合計 24.64 公頃尚未售出，占全體面積之 81.96%，由於該特定區開發取得土地未能順利標(讓)售，亦使市庫負擔不斷增加。有關土地標(讓)售之辦理，高雄市政府除於網站、報紙定期公告市內各重劃區土地待標售資訊外，歷年來未針對該特定區之區位特性、訴求或優勢，研謀積極促銷或委請房地產代銷業者積極宣傳、促銷，或依平均地權條例規定，將剩餘土地，以標租或設定地上權等替代措施，積極增加土地之多管道運用，核欠積極。

又該府為圖改善此困境，並強化該特定區之發展及經營，歷年來曾提出了包含獎勵民間興建休閒育樂設施、小型迪斯耐樂園、滑草場、



滑冰場以帶進人潮；或打造低密度森林山莊，以景觀品味作為訴求、開設大型賣場或百貨公司、設立殯葬專用區、開設捷運支線使交通便捷、設立高雄生物科技園區及育成中心與建置可因應亞洲需求之救難場所……等多種不同面向之願景，惟經追蹤結果，均未見研謀具體措施積極落實。

綜上，高雄市政府開發之土地，因長期未予土地改良，增加土地公共建設之投資，致缺乏累積土地資本，標售價值每下愈況，標(讓)售情形冷淡，又多年來未見積極因應主動宣傳等行銷出擊，或研謀替代措施，增加土地之多管道運用，減少土地長期閒置，核有疏失情事。

(六)舉借債務償還情形

該計畫編列債務還本預算數 65.72 億元，所列財務償還計畫，擬以標售、讓售區段徵收所取得之土地，以平衡財務支出，預定於民國 84 及 87 年分兩次收回，達成開發成本收支平衡。實際辦理結果，該特定區歷年因土地開發，計舉借債務 42.64 億元(不含舉新還舊部分)，惟

因前述土地出售情形欠佳，截至民國 97 年底止，實際出售土地收入僅 9.87 億元，與預計收回金額相較，執行率僅 15.01%，實際債務償還金額僅 6.38 億元，未償還餘額達 36.26 億元，約占舉借債務之 85.03%。因舉借債務遲未償還，亦衍生鉅額利息費用，截至民國 97 年底止，貸款利息支出總金額已達 27.41 億元，因已逾越該計畫編列債務付息預算數 11.26 億元，故自民國 88 年起，由高雄市政府地政局及高雄市實施平均地權基金墊付及貼補利息，迄民國 97 年底止，墊付及貼補利息金額達 16.14 億元(詳表 4)，除造成高雄市政府沉重財務負擔外，開發成本收支平衡之目標實已破滅。

表 4 高坪特定區截至民國 97 年底止
債務舉借償還分析表

單位：元

貸款總額	4,264,564,819
已償還貸款金額	638,564,819
未償還貸款餘額	3,626,000,000
已支出貸款利息總額	2,741,360,700
特別預算編列償還利息	1,126,678,586
高雄市政府負擔利息	1,614,682,114

資料來源：高雄市政府地政局

高雄市政府對此困境，未能即時檢討研謀因應，迄民國 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劃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，由該府地政局標售，以挹注計畫開發成本。惟高雄市政府仍未審酌該特定區自民國 95 年後，每年利息支出約 8 千萬元，亟待積極落實執行改善措施以圖改善，迄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。

綜上，該特定區長期舉借之借款無以清償，高雄市政府研擬改善措施未能執行，致產生鉅額財務負擔，收支平衡之規劃難以達成。

三、調查意見與建議

本案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」，於民國 98 年 11 月 10 日審高市四字第 0980049147 號函通知高雄市政府就相關缺失事項查明妥處及研謀改善，並經審計部彙總「未依計畫及行政院審議意見，督促所屬各局處積極建置公共設施，致該特定區生活機能欠佳，不易吸引人口遷入營造群聚效果」、「開發後土地價值低落，且標(讓)售情形不佳，未積極促銷或研謀尋求替代措施，避免土地長期閒置」、「舉借借款無以清償，造成政府財務沉重負擔，特定區收支平衡之規劃難以達成，財務改善措施不見成效」等 3 項缺失，於民國 98 年 10 月 8 日以台審部覆字第 0980001440 號函報告監察院(詳附錄一)，茲分述如次：

(一)未依計畫及行政院審議意見，督促所屬各局處積極建置公共設施，致該特定區生活機能欠佳，不易吸引人口遷入營造群聚效果，核有疏失

高坪特定區位於高雄市東南邊陲，位處小港機場航道下方，交通不便且噪音、空氣污染嚴重，有「區

位不良」、「居住環境不良」、「可及性差」等先天地理環境劣勢，因此高雄市政府規劃時，特意規劃充足之公共設施用地，並指派所屬各局處配合執行公共設施之建設，擬建設國中、國小、醫院、廣場、市場、停車場、行政中心、派出所、消防隊、公園、綠地……等公共設施，並計劃優先建設公園、綠地、兒童遊樂場、停車場、廣場、醫院等項目，以為誘導人口引進之策略，期於開發後激勵人口進駐，達成開發成一自給自足新市鎮之目標。而當時行政院審議該計畫，就該特定區之推廣亦提出：「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。」要求該府以積極手段興建公共設施以引進人口，足證公共設施之建置，係該特定區發展之重要條件。

查該特定區於民國 88 年完成土地開發，開發總面積計 246.01 公頃，其中機關、醫療、公園、學校、體育場……等公共設施用地計

85.49 公頃，約占總面積之 34.75 %。惟高雄市政府卻未積極督促所屬各局處籌劃施政重點，編列預算，興辦各公共設施(詳表 5)，佐以規劃完善之就業、就學、購物與休閒娛樂等生活機能，與便利聯外交通網，如建置捷運系統吸引人口進駐，以促進新市鎮早日達成開發目的，卻消極停滯建設，該特定區自民國 88 年完成土地開發，至民國 97 年底止十年間，區內除道路外，實際完成之公共設施，僅有高坪 23 路西側帶狀公園、坪頂國小暨體育場

表 5 高坪特定區計劃興建公共設施一覽表

單位：公頃

項目	第一期		主辦單位
	場所數	面積	
國中	2	7.22	教育局
國小	3	8.75	
公園	7	57.88	工務局
綠地	19	7.83	
廣場	3	1.88	
機關	6	1.53	民政局(行政大樓、里集會所) 警察局(派出所) 消防局(消防隊) 環保局(清潔隊) 稅捐稽徵處
停車場	6	2.56	交通局(停1、3、4、5、6) 公車處(公車調度站)
市場	4	1.37	建設局
醫院	1	2.11	衛生局

資料來源：高雄市高坪特定區整體開發計畫

(壘球場)興建完成，面積僅 12.79 公頃，約占原規劃公共設施用地 14.96%，餘原計畫中規劃興建之國中等公共設施，均未興建，用地閒置荒廢。由於公共設施建置不足，生活機能未及一般水準，截至民國 97 年底止，實際引進區內居住人口數僅 4,359 人，與整體開發計畫預期引進 4.5 萬人之居住目標，及高雄市政府地政局於民國 89 年 11 月所作「高坪特定區第一期、第二期開發簡報」，預估可引進 11 萬人口之目標差距甚遠。

(二)開發後土地價值低落，且標(讓)

售情形不佳，高雄市政府未積極促銷或研謀尋求替代措施，避免土地長期閒置，核有疏失
該特定區第一、二期開發區，分別於民國 83 年及 88 年完成土地開發，完成之可供標售、讓售之土地計 127 筆，面積 30.06 公頃，惟因該特定區區位不良、居住環境欠佳、可及性差及公共設施建置不足等因素，土地乏人問津，分別自民國 88 年及 93 年始有土地售出，且土地銷售價值每下愈況，民國 89 年

標售 6 筆土地，平均每坪單價尚有 5.77 萬元，民國 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%，截至民國 97 年底止，僅標(讓)售出 41 筆，面積 5.42 公頃(18.04%)，尚有 86 筆，計 24.64 公頃，占全體面積之 81.96%尚未售出，剩餘土地長期閒置。

查高雄市政府除於網站、報紙定期公告市內各重劃區土地待標售資訊外，歷年來未針對該特定區之區位特性、訴求或優勢，研謀積極促銷或委請房地產代銷業者積極宣傳、促銷，或將剩餘土地，以標租或設定地上權等替代措施，積極增加土地之多管道運用，核欠積極。高雄市政府地政局於民國 95 年 6 月 15 日邀請民間專家召開「高雄市高坪特定區發展對策座談會」，民間專家雖建議高雄市政府應改善交通、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，惟迄民國 98 年 8 月底止，仍未見高雄市政府就上揭建議，增加土地之多管道運

用，致土地閒置情形未見改善。

(三)舉借債款無以清償，造成政府財務沉重負擔，特定區收支平衡之規劃難以達成，財務改善措施不見成效，核有疏失

高坪特定區整體開發計畫編列債務還本預算數 65.72 億元，所列財務償還計畫，擬以標售、讓售區段徵收所取得之土地，預定於民國 84 及 87 年分兩次收回，達成開發成本收支平衡。實際辦理結果，該特定區歷年因土地開發，計舉借債務 42.64 億元，惟因土地出售情形欠佳，截至民國 97 年底止，實際出售土地收入僅 9.87 億元，與預計收回金額相較，執行率僅 15.01%，實際債務償還金額僅 6.38 億元，餘未償還餘額達 36.26 億元，約占舉借債務之 85.03%。因舉借債務遲未償還，衍生鉅額利息費用，截至民國 97 年底止，貸款利息支出總金額已達 27.41 億元，已逾越該計畫編列債務付息預算數 11.26 億元，故自民國 88 年起，即由高雄市政府地政局及高雄市實施平均地權基金墊付及貼補利息，迄民國 97 年底止，墊

付及貼補利息金額達 16.14 億元，除造成政府沉重財務負擔外，開發成本收支平衡之目標實已破滅。高雄市政府對此困境，未能即時檢討因應，迄民國 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劃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，由高雄市政府地政局辦理標售，以挹注計畫開發成本，惟迄民國 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。

四、監察院糾正內容

高雄市政府辦理高坪特定區整體開發效益，經審計部高雄市審計處調查結果，發現有未盡職責及效能過低情事，經依法報告監察院立案調查後，監察院於民國 99 年 12 月 10 日糾正高雄市政府(民國 100 年 1 月 5 日監察院公報第 2737 期，詳附錄二)，其糾正內容略以：

(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**

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。惟該府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

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（詳圖 7）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。惟該府未針對區位不良、居住環境欠佳等因素妥為規劃於前，復



照片來源：實地拍攝

圖 7 高雄臨海工業區

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

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，預定於民國 84 及 87 年分兩次收回，以達成開發成本收支平衡。惟該府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。

參、行政機關回應情形

本案相關缺失情事，經行政院於民國 100 年 2 月 14 日院臺建字第 1000006341 號及民國 100 年 10 月 17 日院臺建字第 1000020040 號函轉高雄市政府檢討改進情形核復監察院(詳附錄三)，茲將其研擬改進措施摘述如次：

一、有關高雄市政府辦理「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 1 節：

(一)大坪頂新市鎮原分屬高雄市、

縣轄管，現高雄縣市已合併，刻正辦理高坪與大坪頂特定區都市計畫通盤檢討，除將整體考量市府財務及未來發展之實際需要，逐步將部分公共設施用地辦理個案變更，解除其整體開發限制，改以公地撥用、私地徵收之方式辦理開發，以提高本區公共設施用地開闢率與服務水準，並將配合交通部國道新建工程局所提國道 7 號規劃路線之環境影響評估送審作業與其建設計畫辦理進度，研擬國道 7 號行經高坪特定區沿線兩側可發展地區之發展策略，並配合調整變更都市計畫。

(二)本特定區開發不如預期，雖有產業、就業人口外移及大高雄人口成長趨緩等環境變遷因素影響，惟當引以為鑑，嗣後辦理類此開發計畫，自當遵照意見，審慎評估開發之可行性及成本效益。

二、有關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 1 節：該府基於達成計畫目標並參考

「高坪特定區發展對策座談會」民間代表提出之改善交通、提高居住品質、闢建公共設施、加強土地行銷等建議，研擬改善措施如次：

(一)改善交通—闢建聯外道路

1. 闢建大坪頂 1 號道路〈高松路〉、5 號道路〈高鳳路〉，打通高坪特定區聯外道路。

2. 開闢大坪頂特定區 10 號道路：本案道路北起大寮鎮潭路，南至小港區孔宅六街，長約 570m，於民國 100 年 8 月 10 日開工興闢，預計民國 101 年 8 月完工，完工後可促進小港區與大寮區間之聯繫，提升高坪特定區對外交通便利性。

(二)提高居住品質

1. 打造熱帶植物園：斥資 2 億元打造佔地 23.74 公頃「熱帶植物園」(公 4、公 5，詳圖 8)，



照片來源：實地拍攝

圖 8 高雄市熱帶植物園

將結合公 6、公 7 及鳳山水庫形成面積廣達 114 公頃自然生態區，提高民眾生活品質，吸引人口進駐。

2. 有效利用未闢建之公共設施用地：除已闢建之公共設施外，將暫無開闢計畫之公共設施用地做有效利用，如將文中二用地暫作南區植栽苗圃使用；文小二用地闢為運動公園等；另尚有坪頂段 25 號、坪鳳段 146 號等公共設施用地辦理綠美化工程。

3. 加強土地行銷

- (1) 透過辦理大型活動、推動 e 化政府、設置土地標售專屬網頁、發佈新聞稿充分介紹開發區標售土地特色積極行銷、近期並印製標售土地宣傳摺頁於活動現場發放及寄送予歷年參與開發區土地標售之投資大眾，另以夾報方式將行銷資料分送民眾，提高能見度。

- (2) 舉辦「高坪特定區」土地標售行銷說明暨座談會：於民國 100 年 8 月 11 日舉辦「高坪特定區」土地標售行銷說明暨座談會，邀請建築開發商業同業公會、

不動產代銷經紀商業同業公會、建築經營協會、不動產仲介經紀商業同業公會、估價師公會、地政士公會及當地推案建商參與，藉由座談會汲取民間業者對本區發展之建言，作為後續土地標售策略之參考。

- (三) 目前國道新建工程局對於『國道七號』已擬定建設期程，並於特定區增設匝道(詳圖 9)，闢



資料來源：交通部臺灣區國道新建工程局網頁

圖 9 國道 7 號高雄路段計畫路廊示意圖

建後將增進本區交通可及性，將持續爭取於沿線設置產業園區之可能性，引進產業，創造大坪頂生產、生活環境，藉以帶動本特定區發展，吸引人口進駐。

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 1 節：

本特定區開發效益不如預期，致收支無法達到平衡，近年來透過跨局處合作，改善措施如次：

(一) 撙節支出

1. 持續降低持有成本：由財政局以「債務基金」預算協助，戮力運用「舉新還舊」、「借低還高」、「以短期支應長期」策略，將長期借款改貸短期借款，民國 96 年每月利息負擔約為 733 萬元，民國 99 年已減輕為 180 萬元（每年利息負擔減輕約 6,636 萬元），有效降低持有成本。

2. 重新改變土地開發思惟－調整大坪頂地區未開發土地之開發

策略：(1)全面開發改採分期分區開發、一次性開發改採階段性開發；(2)全區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），包括公五墳墓遷移及 10 號道路開闢。

(二) 開拓財源

1. 加強土地行銷－提升脫標率及售出金額，償還借款以提高負債清償率：透過辦理大型活動、推動 e 化服務、設置土地標售專屬網頁，發布新聞稿充分介紹開發區標售土地特色、近期亦印製標售土地宣傳摺頁於活動現場發放等積極行銷。本區民國 100 年 3 月標售一筆土地標售單價每平方公尺達 20,333 元（每坪 67,216 元），創該區近年來新高，顯示近年來積極闡建公共設施，成效頗佳。

2. 爭取「國道七號」沿線設置產業園區：除「國道七號」之興建外，將持續爭取於沿線設置產業園區之可能性，期配合「海空經貿城」計畫，提供高雄港發展腹

地，預期將可促進本特定區人口與產業發展，扭轉先天環境劣勢。

肆、後續改善及整體效益情形

本案經審計部高雄市審計處追蹤高雄市政府研擬改善措施執行結果，經該府運用利率策略改善後，利息支出已較以往年度減少，民國 98 至 100 年度可為政府節省利息支出 1 億 3,895.22 萬元；另透過逐步建設熱帶植物園等大型公共設施，並將部分閒置土地闢為運動公園、棒壘球場、籃球場及辦理綠美化以改善區內環境後，並加強行銷後，建商投資及人口移入意願提高，土地標售價值增加，民國 98 年至 101 年 9 月份為政府增加土地標售收入 1 億 576.93 萬元，另該特定區人口亦逐年增加，該府研擬改善措施已漸具成效，茲分述如次：

一、利息支出逐年降低

高坪特定區截至民國 100 年底止，因辦理土地開發及相關工程所需，舉借債務高達 42.64 億元，原

規劃以標售、讓售區段徵收所取得之土地回收成本，達成開發成本收支平衡，惟因土地銷售情形欠佳，實際償還債務僅 8.54 億元，未償還餘額計 34.10 億元，致衍生鉅額利息費用無以償還，須由高雄市政府地政局及高雄市實施平均地權基金墊付及貼補利息，造成政府沉重財務負擔。

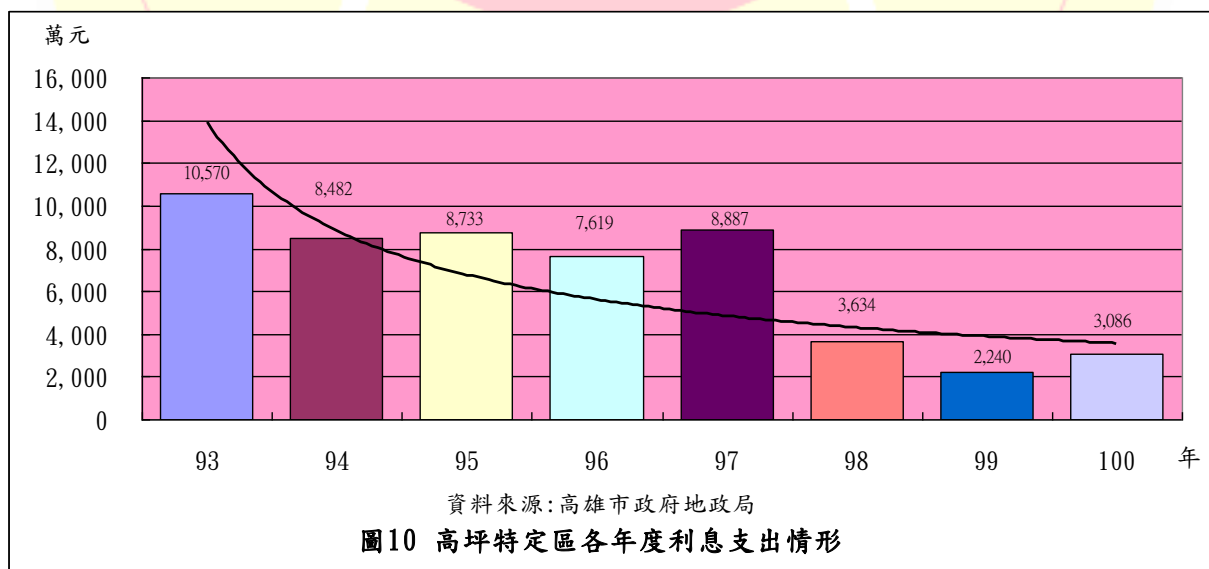
近年因市場利率降低，及經監察院及審計部高雄市審計處持續促請檢討改善後，該府透過「高雄市債務基金」預算協助，運用「舉新還舊」、「借低還高」、「以短期支應長期」等利率策略，將長期借款改貸短期借款後，逐見改善成效，民國 98、99 及 100 年之利息支出分別為 3,634.87 萬元、2,240.37 萬元及 3,086.80 萬元，已較民國 96 及 97 年度之 7,619.09 萬元及 8,887.62 萬元大幅降低(詳圖 10)，如以民國 96 年度為基期計算(審計部高雄市審計處查核發現本項缺失並通知高雄市政府地政局改善之年度)，民國 98、99 及 100 年分別可為高雄市政府節省公帑支出 3,984.21 萬元、

5,378.71 萬元及 4,532.28 萬元，合計達 1 億 3,895.22 萬元。

二、土地價值逐年增加

高坪特定區開發後待標售土地歷年銷售情形欠佳，主要係因區位不良、居住環境欠佳、交通不便可及性差及公共設施建置不足等因素所致，亟需改善區域環境與交通，並加速公共設施建設，提高生活機能與居住品質，始能誘使建商投資推案，吸引人口進駐，提高土地價值。高雄市政府因長期消極建設，致該特定區荒廢閒置，經監察院及審計部高雄市審計處持續促請檢討改善後，該府透過逐步建設熱帶植物園等大型公共設施，並將部分閒置土地闢為南區植栽苗圃、運動公

園、棒壘球場、籃球場、大型車輛停車場及辦理綠美化以改善區內環境後，結合周邊公共投資及開發計畫，如五號道路毗鄰地區區段徵收區開闢孔宅綠園及遷移墳墓改為斜坡綠地，一號道路毗鄰地區區段徵收區，開闢綠地、兒童遊戲場等公共設施，帶動區域及鄰近週邊之整體發展，並透過平面、空中媒體行銷、E化服務，線上看地等行銷策略加強行銷後，建商投資提高，該特定區土地標售成交價格亦逐步攀高，民國 98 年標售 7 筆土地，每坪平均標售單價 4.48 萬元，總收入 2 億 1.70 萬元，民國 100 年度標售 3 筆土地，每坪平均標售單價 7.19 萬元，總收入 7,763.24 萬元，民國 101



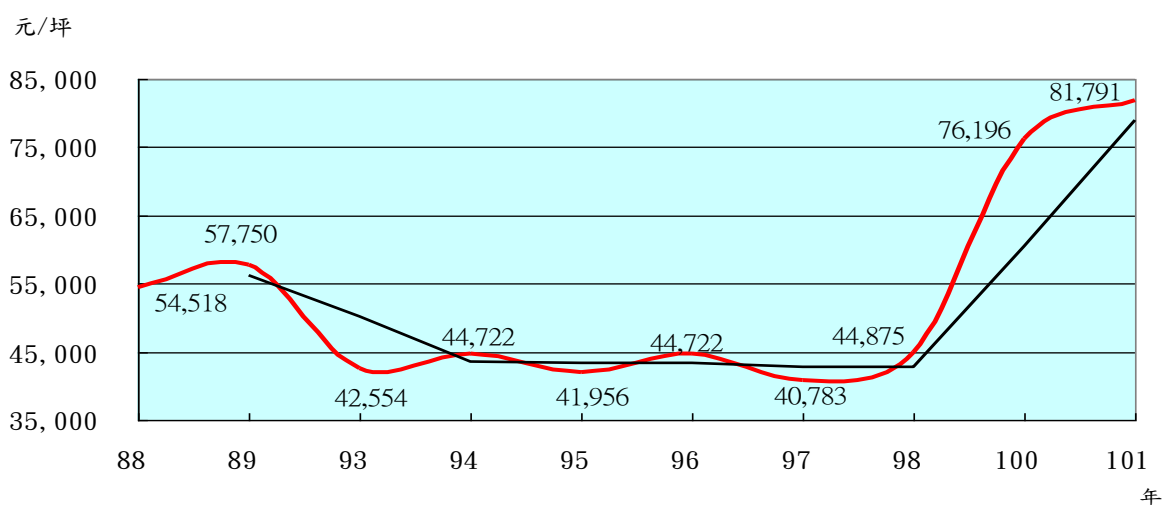
年度截至第 3 季標售 3 筆土地，總收入 1 億 261.75 萬元，每坪平均標售單價 8.17 萬元，均較民國 97 年度之每坪平均標售單價 4.07 萬元成長(詳表 6，圖 11)，如以該年度每坪平均標售單價為基期計算(即審計部高雄市審計處查核發現本項缺失並於陳報監察院報告中揭露之年度)，民國 98、100 及 101 年截至第 3 季，分別增加 1,823.91 萬元、3,608.05 萬元及 5,144.96 萬元，經減除新增應分攤之借款利息及建設成本約 1,298.98 萬元(自民國 97 年度投入成本按各年度期初待標售土地面積分攤)，合計為高雄市政府增加收入達 9,277.95 萬元。

表 6 高坪特定區民國 98 至 101 年第 3 季土地標售情形

單位：元

年	地段號	面積(坪)	得標總價	每坪單價
98	坪鳳段 86 地號	143.95	5,560,000	38,625
	坪鳳段 541 地號	239.04	9,880,000	41,332
	坪頂段 36-18 地號	620.46	25,680,000	41,389
	坪鳳段 711 地號	906.01	40,190,000	44,359
	坪頂段 4-3 地號	860.30	36,888,888	42,879
	坪頂段 13-17 地號	152.10	6,818,168	44,827
	坪頂段 76-1 地號	1,535.34	75,000,000	48,849
合計		4,457.20	200,017,056	44,875
100	坪鳳段 259-2 地號	214.79	14,437,268	67,216
	坪頂段 38-25 地號	660.57	50,505,168	76,457
	坪鳳段 268 地號	143.49	12,690,000	88,438
合計		1,018.85	77,632,436	76,196
101	坪鳳段 654 地號	80.04	5,468,889	68,327
	坪鳳段 258-3 地號	172.85	14,160,000	81,921
	坪鳳段 270 地號	1,001.74	82,988,650	82,845
合計		1,254.64	102,617,539	81,791

註：1. 資料來源：高雄市政府地政局
2. 高坪特定區民國 99 年度並無得標案件



資料來源：高雄市政府地政局
圖 11 高坪特定區各年度土地每坪平均標售單價

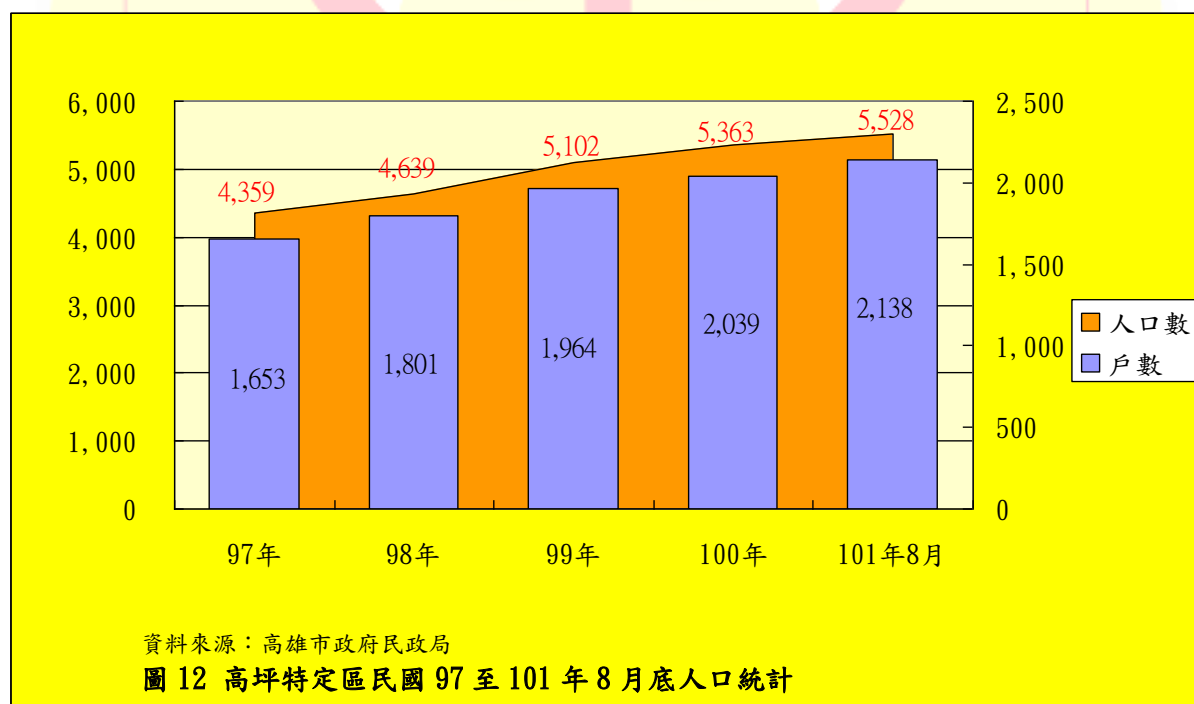
三、居住人口逐年成長

依高雄市小港區戶政事務所公布人口統計報表所列，截至民國 101 年 8 月底，高坪特定區人口居住戶數 2,138 戶，總人口數 5,528 人，較民國 97 年底之 1,653 戶及 4,359 人分別增加 485 戶及 1,169 人，成長達 29.34% 及 26.82% (詳圖 12)，顯示由於區域環境及生活機能之改善，建商投資意願增加，藉由逐步投入興建新屋銷售獲取利益，而人民亦因環境品質改善及新建案之吸引而於該特定區置產、投資，居住人口及商業活動逐漸普及，亦使該特定區土地價值逐漸成長，政府土地標售收入增加，用以償還債務及

投入建設，繁榮地方，並使政府、建商與居民三方互蒙其利。

伍、結語

國際最高審計機關組織 (International Organization of Supreme Audit Institutions, 簡稱 INTOSAI) 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。本案高雄市政府投入鉅額公帑辦理之高坪特定區整體開發作業，因未能依計畫及行政院審議意見，積極建置公共設施，或欠缺積極促銷土地及研謀替代措施，或未善盡財務改善措施等，肇致該特定區生活機能欠佳，不易吸引人口遷入，開發後土地價值低落標售情形不佳，土地長期閒置，舉借債款無以清償，衍生政府沉重財務負擔等效益不彰情事，經審計部高雄市審計處查核揭露，並依審計法第 69 條規定報告監察院依法糾正後，已獲高雄市政府具體回應與改善，近年亦產生利息支出逐年降低、土地價值逐年增加及居住人口逐年成長等正面效應。惟綜觀全案，仍有多筆閒置土地待售，財務負擔沉重等棘手問題仍待解決與改善。未來，審計機關除將持續追蹤本案辦理成效

外，對於政府其他重要施政工作，亦將持續扮演監督(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。

(本部為響應節能減碳，專案報告內所列附錄，請參閱本部全球資訊網www.audit.gov.tw)

審計部專案審計報告

高雄市高坪特定區之開發效益

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：捷騰數位科技有限公司

地 址：台北市和平東路 1 段 8 號 5F

電 話：(02)2368-5353

定 價：新臺幣 100 元

中華民國 101 年 11 月初版

GPN：1010102742

ISBN：978-986-03-4563-6

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)

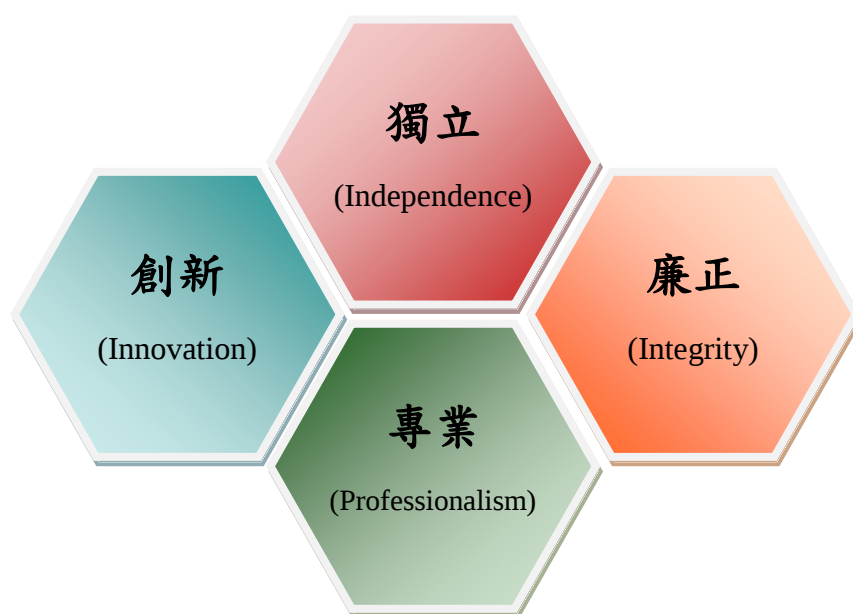
善盡審計職責 發揮監察功能

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



GPN : 1010102742
定價：新台幣 100 元
NAO-101-03