



審計部專案審計報告

臺南運河星鑽都市更新計畫執行情形



民國 103 年 2 月

審計部 印

臺南運河星鑽都市更新計畫執行情形

壹、總述

一、調查原委

政府為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益，特於民國(下同)87年11月11日制定公布「都市更新條例」，該條例第2條所稱主管機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。改制前臺南市政府(下稱該府，市縣合併後為臺南市政府)於89年9月間標售原運河造船廠閒置土地未果，經檢討鄰近之金城國中、新南國小學校用地供需及配置予以調整後，符合都市計畫定期通盤檢討實施辦法規定，爰將其列入93年12月發布實施之變更台南市主要計

畫(運河兩側地區)案及變更台南市細部計畫(運河兩側地區)案，並將上揭地區變更為特定專用區，以規劃辦理「臺南運河星鑽更新地區都市更新計畫」(下稱運河星鑽都市更新計畫)。

該府再於95年4月依都市更新條例通過「台南市舊街區軸線(中正路、中山路)都市更新計畫案」，劃定更新地區及擬定都市更新計畫，包括現況金城國中、新南國小以及該二校北側至運河水岸之特定專用區，計畫面積範圍約10.82公頃(詳圖1)，並依該條例第9條第1項規定委託都市更新事業機構，預定於98年度下半年完成招商，採土地讓售方式辦理，預計開發總成本約新台幣(下同)178億元，由更新事業機



圖片來源：臺南運河星鑽更新開發先期規劃評估報告書

圖1 臺南運河星鑽更新地區範圍示意圖

構自行研擬細部計畫與都市更新事業計畫後，將規劃、開發標的面積50%作為公共設施捐贈該府，並繳納土地成本約59億元地價款(約36萬元/坪)，另該更新事業機構取得50%(約5.41公頃)可開發建築土地。

依審計法第2條第5款、第65條第2款及第67條第3款至第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、收支預算執行經過及其績效之審計，並應注意各計畫已成與未成、經濟與不經濟及其施政效能之程度。審計部臺南市審計處為瞭解該府辦理運河星鑽都市更新計畫執行情形及其成效，爰規劃辦理專案審計，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

本調查涵括都市更新招商案、跨河橋梁工程及臺南運河水上游光計畫等項辦理情形；調查對象包括臺南市政府都市發展局、工務局及交通局。

三、調查限制

運河星鑽都市更新計畫自88年推動迄今已十餘年，辦理都市更新

工作人員異動頻繁，復歷經組織調整，且部分資料臺南市政府(下稱市府)以保存期限到期為由已辦理銷毀；另囿於審計工作及外勤時間等因素限制，乃以設計調查表及現場查訪相關人員方式蒐集資料辦理，增加查核之困難性。

四、主要調查發現

審計部臺南市審計處辦理專案調查結果，發現該府辦理運河星鑽都市更新計畫，有下列缺失：

(一)更新地區範圍劃定後，未及時排除金城國中及新南國小遷校用地遭攤商違法占用，以利辦理拆遷事宜，致未能儘速取得校地，潛存重大實施風險，嚴重影響廠商參與意願，費時5年餘，經多次招商仍無法完成都市更新招商工作。

(二)改制前臺南市政府辦理運河星鑽橋梁工程，明知都市更新區域內之遷校時程尚未定案，在未完整規劃橋梁與既有道路之銜接前，即辦理工程發包，除肇致橋梁工程完工後通行窒礙外，所投資巨額公帑無法達到

原預期目標。

(三)未管控承天橋及臨安橋改建進度，預算編列 3 年餘始開始規劃設計，除肇致水上觀光計畫推動及招商延宕外，更連帶影響運河星鑽更新地區廠商之投資意願。

五、調查意見及監察院糾正情形

本案查核所見缺失，經審計部依審計法第 69 條前段：「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」之規定，於 101 年 5 月 23 日報告監察院。案經監察院立案調查竣事，就該府未正視臺南市不動產市場狀況及都市更新需求，也未落實臺南運河星鑽更新地區都市更新事業的財務評估，又高估該更新地區更新前、後土地及建物價格，造成金城國中及新南國小兩校遷校工程延宕，影響運河星鑽更新地區廠商投資意願，市府未檢討改進，反而連續 3 年虛列歲入預算支應等缺失事項，依監察法第 24 條規定提案糾正臺南市政府(監察院公報第 2864 期)。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一)都市更新定義

所謂都市更新，隨不同國家、不同年代，有包括更新(Renewal)、再發展(Redevelopment)、再生(Regeneration)……等不同相關詮釋名詞；惟我國係定義於都市更新條例第 3 條第 1 款，係指依本條例所定程序，在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施。同條例第 4 條規定，都市更新處理方式，分為下列三種：

1. 重建：係指拆除更新地區內原有建築物，重新建築，住戶安置，改進區內公共設施，並得變更土地使用性質或使用密度。
2. 整建：係指改建、修建更新地區內建築物或充實其設備，並改進區內公共設施。
3. 維護：係指加強更新地區內土地使用及建築管理，改進區內公共設施、以保持其良好狀況。

(二)建築容積獎勵

都市更新主要誘因機制包括多數決同意精神、稅賦減免之優惠、

簡化公有土地共同參與程序、建築容積獎勵等。容積獎勵是都市更新條例中獎助機制的重要策略，該條例第 44 條第 1 項亦提出其他可行的獎助條件，可作為提高參與都市更新的誘因；該府除運用中央法規外，目前僅針對執行業務需要的「容積獎勵辦法」、「更新單元劃設基準」及「都市發展更新基金管理」訂定相關執行辦法。

1. 依行為時台南市舊街區軸線(中正路、中山路)都市更新建築容積獎勵核算基準第 1 條，都市更新單元之總樓地板面積計算公式如下：

$F = F_0 + F_1 + F_2 + F_3 + F_4$ 。

F：更新單元之總樓地板面積。

F₀：法定容積。

F₁：免計容積部分。

F₂：建築容積移轉所增加或減少之樓地板面積。

F₃：都市更新建築容積獎勵，係依都市更新條例第 44 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 4 款、第 5 款及都市更新建築容積獎勵辦法之建築容積獎勵。

F₄：依都市更新建築容積獎勵辦

法第 3 條規定，另依其他法令規定申請建築容積獎勵之樓地板面積。並應將該等相關計畫納入都市更新事業計畫中，且其申請獎勵項目之性質不得與 F₃ 之項目重複。

2. 依上開核算基準第 3 條，建築容積獎勵上限，申請者得就下列二款擇一適用：

(1) 該建築基地 0.5 倍法定容積。

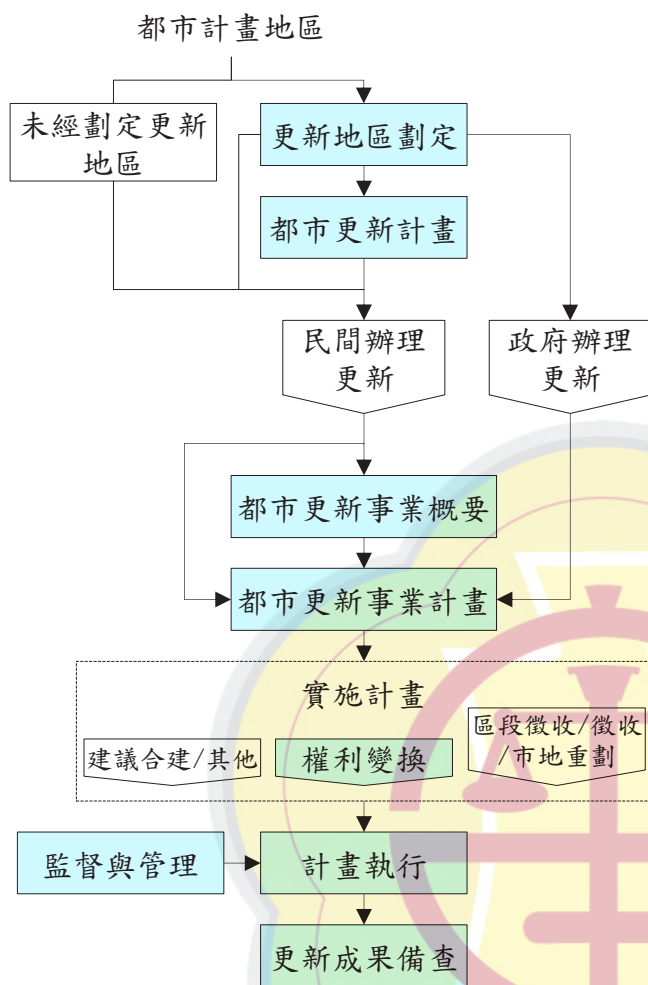
(2) 該建築基地 0.3 倍法定容積再加其原建築容積高於法定容積部分之和。

(三)都市更新流程¹

1. 都市更新推動程序：分為更新地區劃定、更新計畫擬定、更新事業概要、更新事業計畫、實施計畫、計畫執行等六個階段，而權利變換計畫則視實際實施方式是否採權利變換方式而定(詳圖 2)。

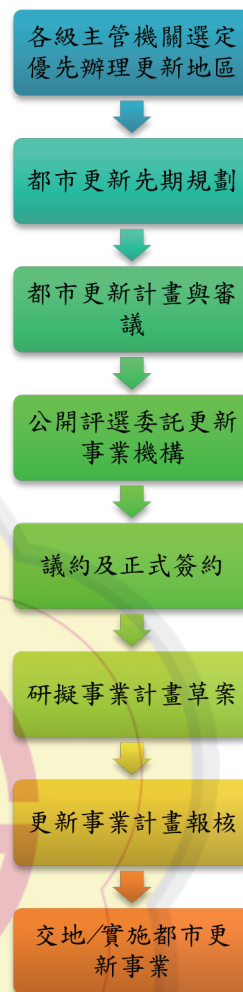
2. 政府辦理更新：依都市更新條例第 9 條第 1 項規定，經劃定應實施更新之地區，各級主管機關得依自行實施或經公開評選程序委託都市更新事業機構、同意其他機關(構)為實施者，實施更新事

¹ 內政部營建署 97 年修訂都市更新作業手冊。



資料來源：都市更新作業手冊

圖2 都市更新流程图



資料來源：都市更新作業手冊

圖3 政府公開評選實施者流程图

業。其程序除免依該條例第 10 條辦理事業概要及免取得第 22 條同意比例外，其他程序同民間申請實施更新事業計畫。

3. 政府公開評選實施者：依都市更新條例施行細則第 5 條之 1 規定，政府公開評選實施者所定公開評選程序，直轄市、縣(市)主管機關得委任所屬機關、委託其他機關或公營事業機構辦理。其

公開評選程序，得準用促進民間參與公共建設法有關申請及審核程序規定(詳圖 3)。

(四)投資入及相關部門意見整合²

該府於招商公告階段作業期間曾辦理 2 次會前說明會與 3 次招商說明會，參與者包括北部與南部的潛在投資廠商，投資者對於本案提出的意見，經彙整後，可歸納為三大類，說明如下：

² 台南運河星鑽更新地區招商作業規劃【運河星鑽招商規劃報告書】。

1. 基地發展整合問題

(1) 位於街廓裡地，進出不便

運河星鑽基地雖有良好的水岸景觀，但基地位於街廓裡地，北側及東側為運河水岸，南側與西側則為已開發之住宅區，基地進出僅依賴 10 公尺寬的府前一街與 6 公尺寬的府前路 258 巷與府前路連接，進出基地極為不便。

(2) 基地周邊為住宅社區，休閒商業開發與居住環境是否會造成衝突

基地現況都市計畫為特定專用區，開發使用以觀光休閒及商辦發展為主題，但與基地僅一街之隔即為住宅區，後續開發是否會造成居民的反對與抗爭。

(3) 二處學校用地取得之時間點無法確定，影響整體開發推動的規劃

投標須知針對基地取得條件僅說明配合遷校時程分批辦理土地價款之繳交與移轉，但實際可取得用地之範圍與時程，似乎仍未確定，對於投資者基地利用的條件有極大的不確定性。

2. 周邊地區市場問題

(1) 運河盲段何時與中正路商業活動連結

基地發展重點在於與中正路/海安路商圈的延伸，但現階段中國城更新計畫的推動時程仍有極度的不確定性，對於未來基地的發展，將在景觀上與動線的連結上造成不良的影響。

(2) 整體臺南市不動產市場環境低迷，缺乏投資誘因

現階段都市更新業務以臺北市及北部地區為聚集地區，南部目前在整體不動產市場的投資回報價值偏低，缺乏吸引力，大部分投資者會將資金留在北部地區發展。

(3) 運河水上觀光計畫之執行

基地以連結中正商圈與安平港歷史風貌園區為主題，提出水上觀光交通連結的方案，惟目前仍未有具體的發展規劃與營運行為，是否可納入本計畫的配套營運方案，仍未確認，對於未來基地的客源規模，無法有效掌握。

3. 開發條件設定之地價問題

(1)土地讓售價格之底價設定太高

依本案之公告文件內容，目前設定之土地讓售底價為 36 萬元/坪，相對於平均容積率 480% 的條件而言，其價格偏高，未來雖可考量都市更新事業計畫策略性更新地區的條件特性，提高至二倍容積，但就南部地區不動產市場產品、商業活力與建築類型偏好度等因素考量，並無高容積發展的條件，加上部分容積的取得必須付出相對建築與營運成本，難以充分發揮高容積的更新獎勵誘因，故底價設定偏高是一大課題。

(2)地價款繳交方式應依交地條件進行調配

原招商文件設定地價款繳交條件為簽約後 30 日內繳交 2 成地價款，之後雖調整為 1 成地價款，但因第 1 期取得之用地大部分屬於水岸公共設施用地，可建築用地少，希望調整為可建築用地面積乘以底價佔全部地價比例的 1 成作為簽約應繳交的第 1 期地價款。

二、調查重點與發現

臺南運河於民國 15 年完工，至 66 年運河船塢改建為中國城，造就府城海洋產業延伸至市中心區的生機，但也隨著橋梁的改建與舊港口的淤塞，使得漁業轉移至安平地區，中正路開始了商業的繁華，運河也隨著航運功能的衰減而逐步落沒；而在歷經 20 餘年的風光後，中正路商圈的都市空間隨著歲月的增長，逐漸老化且亟待轉型，該府欲藉由位於中正路底運河星鑽地區都市更新之投入，產生新水岸生活文化、新都市生活方式。依臺南運河星鑽更新地區都市更新事業公開甄選實施者之甄選文件，招商條件中政府承諾事項包括金城國中與新南國小遷校及土地點交、府前一街拓寬工程、跨運河橋梁興闢工程、公園及停車場優先經營權等 5 項；其中金城國中與新南國小遷校及土地點交、府前一街拓寬工程及跨運河橋梁興闢工程等 3 項係由該府辦理。為發掘運河星鑽更新計畫無法順利招商之問題癥結，經加強蒐集資料，於 100 年派員辦理專案調查，

調查重點包括：都市更新招商案辦理情形、跨河橋梁工程執行情形及臺南運河水上游光計畫辦理情形。

茲將查核發現分述如下：

(一)都市更新招商案

依都市更新條例第 5 條及第 9 條第 1 項規定，直轄市、縣(市)主管機關應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估，劃定更新地區；經劃定應實施更新之地區，除本條例另有規定外，直轄市、縣(市)主管機關得自行實施或經公開評選程序委託都市更新事業機構。該府為辦理運河星鑽都市更新計畫案，進行使用分區變更、劃定更新地區，並擬以公開評選程序委

託都市更新事業機構，其中相關辦理都市計畫如下：

1. 變更台南市主要計畫(運河兩側地區)案，於 93 年 12 月 22 日以南市都計字第 09316564310 號函公告，同年月 23 日發布實施；變更台南市細部計畫(運河兩側地區)案，於 93 年 12 月 27 日以南市都計字第 09316564290 號函公告，同年月 28 日發布實施。該計畫將本案範圍內之金城國中及新南國小校地變更為特定專用區，其後又陸續辦理數次通盤檢討(詳表 1)。
2. 該府為擬定特定專用區土地使用分區管制內容，94 年 10 月 7 日發布實施擬定臺南市中區特定專用區(舊運河造船廠一帶)土地

表 1 運河星鑽都市更新計畫變更歷程表

時間	案名	內容說明
93.12.23	變更台南市主要計畫(運河兩側地區)案	將「道路用地(0.51 公頃)、中密度住宅區(0.40 公頃)、文中用地(5.04 公頃)、文小用地(2.70 公頃)、商業區(2.23 公頃)」變更為「特定專用區」。
93.12.28	變更台南市細部計畫(運河兩側地區)案	
96.9.28	變更台南市細部計畫(運河兩側地區)土地使用分區管制專案通盤檢討案	檢討及修正原計畫之「土地使用分區管制」及「都市設計審議規範」。
98.11.4	變更台南市中西區都市計畫(主要計畫)通盤檢討案	維持特定專用區分區。
98.12.7	變更台南市中西區都市計畫(細部計畫)通盤檢討案	配合中西區行政區通盤檢討作業，整併原特定專用區規定之土地使用分區管制及都市設計審議規範。

資料來源：臺南市政府都市發展局

使用管制案，規定該區土地使用分區管制情形，重點略述如下：

(1) 本案細部計畫土地使用分區土地之建蔽率為 60%，平均容積率 480%。

(2) 本案之使用項目，比照「都市計畫法臺灣省施行細則」有關商業區之規定，但不得為工廠類之使用。

3. 臺南市都市計畫委員會 95 年 4 月第 241 次委員會議通過臺南市舊街區軸線(中正路、中山路)都市更新計畫案，主要內容如下：

(1) 計畫緣起：本計畫區位於舊市中心區之核心區，串聯臺南火車站、歷史街區與運河水岸，區內存在多處古蹟與歷史建物，並形成獨特的城市紋理與人文空間，不僅為非常值得加以保存的城市遺產，更是未來舊市中心再起飛的要角。有鑑於積極保存舊街區傳統風貌以及掌握市中心商業復甦契機之需要，爰特依都市更新條例與其相關子法，擬定該都市更新計畫，並劃定都市更新地

區、更新單元與明訂自行劃定更新單元基準等內容，訂定一套供擬定、審議更新事業計畫依循之作業原則與規範，以作為都市更新事業計畫實際執行作業之準據，冀能促進土地有計畫之再開發利用、復甦都市機能、改善居住環境。

(2) 計畫範圍與面積：本計畫區涵括中山路與中正路沿線兩側地區，由臺南火車站周圍地區起始，經中山路至湯德章紀念公園後接中正路，其道路及兩側第一街廓範圍；並包括運河西岸之舊造船廠、金城國中與新南國小附近地區。

(3) 計畫目的：依都市更新條例第 5 條規定略以，直轄市、縣(市)主管機關應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估，劃定更新地區，並視實際需要分別訂定都市更新計畫，劃定更新地區，作為擬定都市更新事業計畫之指導。本計畫係劃定更新地區

供後續都市更新事業計畫辦理依據。本案用地業於 95 年 4 月依都市更新條例第 8 條規定劃定更新地區及擬定都市更新計畫，並經都市計畫委員會審議通過，公告實施之。

4. 該府辦理運河星鑽更新地區都市更新及關聯性工程經費，大部分均仰賴內政部營建署(下稱營建署)補助。94 年 6 月 30 日該府先向營建署申請補助辦理臺南運河星鑽更新開發先期規劃案，經該署於 94 年 11 月 1 日同意補助 200 萬元，以進行都市更新整體開發策略評估。95 年度該署再度同意補助 200 萬元，以辦理運河星鑽更新地區招商作業規劃，並訂定相關招商作業文件。

5. 該府為進行該都市更新案，須遷

移範圍內金城國中、新南國小 2 校，以淨空土地，並增建 2 座橋梁，以連繫對外交通。按運河星鑽更新地區主要範圍，除閒置之運河造船廠土地外，尚包含金城國中及新南國小等 2 處校地，目前仍未遷移(詳圖 4)，且依該府於都市更新招商文件說明，校地取得後至少需 29 個月(約 870 天)，始能完成遷校，惟查金城國中遷校預定地，係該府所代管之國有學產土地，該府前為拆除海安路上攤商，未事先徵得該土地管理機關同意前，即先行安置海安路上拆遷攤商並同意興建建築物。復查該府未積極辦理遷校事宜，致 98 年 3 月 16 日至 99 年 6 月 30 日期間該府辦理 3 次公開甄選實施者，其結果均無廠商投標，費



資料來源：Google earth，日期2010/12/12

圖4 金城國中及新南國小遷校示意圖

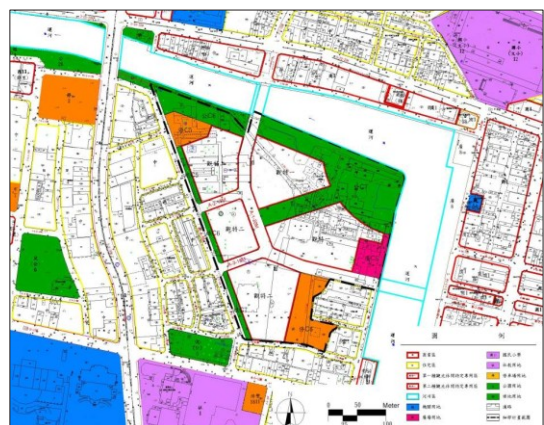
時5年餘仍無法完成都市更新招商工作。

(二)跨河橋梁工程

1. 興闢北側新臨安橋(近金城國中)及東側金華橋(近新南國小)目的係運河星鑽更新地區開發完成後未直接接臨主要幹道，陸上交通必須依賴該2座跨運河橋梁加以銜接；該府為因應更新地區交通連絡需求並有效帶動運河星鑽、中國城、中正商圈之繁榮，強化運河星鑽區之投資開發潛力，吸引人潮及資金投入，改善開發限制及增加運河觀光休憩功能，爰將其列為本次招商政府承諾事項之一，於全部土地點交前完成興闢工程。興建經費係透過營建署都市更新地區關聯性公共工程之補助(96年補助規劃設計費2,000萬元、98年起分年補助工程經費以3億5,040萬元為上限)，於98年10月22日由晉欣營造有限公司以2億9,268萬元承攬，其中新臨安橋約1億9,316萬元、金華橋約9,952萬元。

2. 依該府98年9月25日核定細部

設計圖說，新臨安橋及金華橋設計以運河星鑽更新地區完成開發並配合運河水上觀光計畫，分別興建長度為80公尺及95公尺，寬度均為前後20公尺、中間25公尺、梁底高程4公尺之帆型橋塔斜張橋及鏤空型連續梁橋，連接至A-1-20M道路(97年4月17日經第266次該府都委會完成備案之擬定臺南市中西區特定專用區舊運河造船廠一帶細部計畫草案)；經查營建署於96年12月補助2,000萬元規劃設計費後，因執行進度嚴重落後，該署再於98年8月函請於月底前上網公告招標，否則補助經費將有流失之虞，致該府於細設圖說未核定前，先行辦理公告招標事宜(詳圖5)。



資料來源：臺南市政府都市發展局

圖5 擬定臺南市中西區特定專用區(舊運河造船廠一帶)細部計畫(草案)圖

[illegible]

圖6 新臨安橋設計圖

之既有道路；經查新南國小無法配合於工程竣工前完成遷校，僅能施作至圍牆處(0K+135)，導致近圍牆處之路面高度較地面高 1.280 公尺，橫交道路 0K+060 至 0K+140 處雖再以縱坡度-2.517% 豎曲線連接至既有路面，惟未考量設計路面明顯較原地面高，造成車輛不便出入(詳圖 7)。

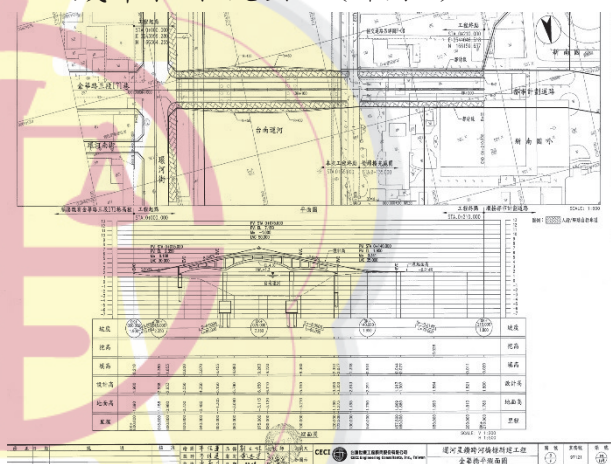


圖7 金華橋設計圖

1. 安平港歷史風貌園區之推動以臺南安平港地區為核心，以歷史保存為主軸，推動觀光發展，開發新興文化與旅遊產業，將安平舊市區之歷史遺跡、廟宇、古堡、砲台等文化資產，與臺南運河、安平漁港結合，以塑造一個高品質、多功能具歷史價值的風貌園

區，故為配合安平港歷史風貌園區計畫及運河再生計畫，推動水上觀光發展，創造完整的環狀休閒觀光動線以串接不同形態與層級的觀光資源及遊憩據點，期以不同型式之觀光活動方式拓展觀光客源，增加觀光收益與旅遊價值。同時為撙節政府支出，提升經營績效及服務品質，本案擬透過民間參與模式，引進民間資金及創意，減輕政府人力、時間及金錢之負擔，使政府、民眾及經營者三方能各獲其利。

2. 運河星鑽更新地區位於運河盲段對岸的公有土地，該府藉由水上觀光產業並結合沿岸景觀之臺南運河水上游光計畫，以吸引及增加實施者投資意願；又臺南市

安平歷史風貌園區包含周遭水域與台南運河(西起安億橋經中國城轉至樂利橋為止，詳圖 8)，爰將其併入安平港歷史風貌園區計畫水上觀光計畫，推動水上觀光發展，創造完整的環狀休閒觀光動線以串接不同形態與層級的觀光資源及遊憩據點。依促進民間參與公共建設法施行細則第 39 條第 1 項規定：「主辦機關辦理民間參與政府規劃之公共建設前，應辦理可行性評估及先期規劃。但未涉及政府預算補貼或投資者，不在此限。」該府於 95 年 6 月 26 日以 172 萬餘元委由財團法人中華顧問工程司辦理安平港歷史風貌園區計畫水上觀光計畫可行性評估案、96 年 12 月 10 日以 168



資料來源：Google earth，日期：2013/3/1

圖8 運河水上游光停靠碼頭規劃圖

萬元委由社團法人台灣物業管理產業協會辦理該計畫之先期規劃，並於 97 年完成先期規劃。

3. 據安平港歷史風貌園區計畫水上觀光計畫先期規劃案結案報告，將依短中期(98 至 103 年)及長期推動方案(103 年以後)發展水上觀光，並於 100 年配合承天橋改建，完成國平路、龍舟司令台及臨安橋等 3 站客船碼頭。運河遊河自西向東經安億橋、承天橋、望月橋、臨安橋、新臨安橋及金華橋等，其中承天橋與臨安橋均於 75 年間興建，梁底高程僅 2.04 公尺~2.10 公尺，無法通行船舶。

4. 依預算法第 34 條規定：「重要公共工程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……」惟該府於 96 年辦理安平港歷史風貌園區計畫水上觀光計畫先期規劃案時，已併於 97 年度預算編列臨安橋(運河大橋)、承天橋規劃設計費 3,120 萬元，卻因經費不足延宕至 100 年 6 月始辦理橋梁改

建之委託技術服務案招標，除造成水上觀光計畫推動、碼頭興建及招商延誤外，亦因橋梁改建時程未定，影響運河星鑽更新地區 98 年 3 月 16 日至 99 年 6 月 30 日間辦理 3 次公開徵選實施者之投資意願。

三、調查意見

前項調查重點及發現缺失，審計部依審計法第 69 條前段規定，於 101 年 5 月 18 日通知內政部，並報告監察院；審計部臺南市審計處另於同年 5 月 28 日通知臺南市市長。茲將缺失情形擇要分述如次：

- (一)更新地區範圍劃定後，未及時排除金城國中及新南國小遷校用地遭攤商違法占用，以利辦理拆遷事宜，致未能儘速取得校地，潛存重大實施風險，嚴重影響廠商參與意願，費時 5 年餘，經多次招商仍無法完成都市更新招商工作

該府於 89 年 9 月間標售原運河造船廠閒置土地未果，嗣因規劃中之輕軌電車將經過該地區，及該造船廠鄰近之金城國中、新南國小土

地，經該府檢討地區學校用地供需及配置予以調整後，該 2 校現址符合都市計畫定期通盤檢討實施辦法規定，爰配合運河再生計畫，將其列入 93 年 12 月發布實施之變更台南市主要計畫(運河兩側地區)案及變更台南市細部計畫(運河兩側地區)案，並將上揭地區變更為特定專用區，以規劃辦理臺南運河星鑽更新地區都市更新計畫。嗣後該府再於 95 年 4 月依都市更新條例通過台南市舊街區軸線(中正路、中山路)都市更新計畫案，劃定更新地區及擬定都市更新計畫，包括現況金城國中、新南國小以及該二校北側至運河水岸之特定專用區，計畫面積範圍約 10.82 公頃，並依該條例第 9 條第 1 項規定委託都市更新事業機構，預定於 98 年度下半年完成招商，採土地讓售方式辦理，預計開發總成本約 178 億元，由更新事業機構自行研擬細部計畫與都市更新事業計畫後，將規劃、開發標的面積 50%作為公共設施捐贈該府，並繳納土地成本約 59 億元地價款(約 36 萬元/坪)，另該更新事業機構取

得 50%(約 5.41 公頃)可開發建築土地。

次查上開都市更新區域中，主要係金城國中及新南國小須辦理遷移，以供更新事業機構進行開發，而該 2 校預計遷移位置，係臺南市政府代管國有學產土地「文中 45」及「文小 41」學校用地(教育部分別於 97 年 12 月 3 日及 95 年 7 月 7 日同意無償撥用)。該府於 92 年 12 月公告及 93 年 12 月發布實施之變更台南市主要計畫(運河兩側地區)案及變更台南市細部計畫(運河兩側地區)案時，已知現況金城國中(文中 29)及新南國小(文小 13)土地使用分區變更為特定專用區，須配合臺南運河星鑽更新地區之整體更新開發辦理遷校，惟該府對於原安置於國有學產土地「文中 45」之攤商，完全未規劃拆遷計畫或期程，延至 96 年 9 月 4 日始首度函請全體 557 位攤商於 97 年 6 月底前自行拆除，並於 96 年 11 月及 97 年 3 月公告辦理公示送達，至 100 年 4 月 19 日該府仍僅於開會研商，評估究係訴訟抑或逕行強制拆除方式何者為宜，

截至 101 年 2 月仍餘 414 位攤商未拆除。另國有學產土地「文小 41」目前為綜合商場臨時停車場並無攤商進駐，該府卻仍延至 100 年 9 月始完成新南國小遷校工程細部設計之審查，並於同年 10 月 13 日將「台南市新南國小遷校校園新建工程」辦理決標，惟該工程於 100 年 11 月開工後，即因商場管理委員會抗議而無法施作，迄今仍未復工。該府遂於招商時，僅能將金城國中及新南國小遷移列入政府承諾事項，承諾校地取得後之遷校時程，惟招商過程所辦理相關招商說明會，廠商提出「二處學校用地取得之時間點無法確定，影響整體開發推動的規劃」等意見，足證金城國中及新南國小未遷校，已嚴重影響運河星鑽更新地區廠商之投資意願，致該府於 98 年 3 月 16 日至 99 年 6 月 30 日期間，所辦理 3 次公開甄選委託都市更新實施者，其結果均無廠商參與甄選而流標，該府自 95 年 4 月劃定更新地區及擬定都市更新計畫，迄今費時 5 年餘，仍無法完成招商，原預計達成促使都市產業成

長，及有效利用閒置公有地等目標，均無法達成。

綜上，更新地區範圍劃定後，未及時排除金城國中及新南國小遷校用地遭攤商違法占用，以利辦理拆遷事宜，致未能儘速取得校地，嚴重影響廠商參與意願，費時 5 年餘，經多次招商仍無法完成都市更新招商工作，核有未盡職責及效能過低情事。

(二)改制前臺南市政府辦理運河星鑽橋梁工程，明知都市更新區域內之遷校時程尚未定案，在未完整規劃橋梁與既有道路之銜接前，辦理工程發包，除肇致橋梁工程完工後通行窒礙外，所投資巨額公帑亦將無法達到原預期目標

該府為配合運河星鑽更新地區開發需求，增加聯外交通系統，減輕既有道路負擔，預計辦理「運河星鑽跨河橋梁新建工程」(下稱運河星鑽橋梁工程)，興闢北側新臨安橋及東側金華橋，改善運河星鑽更新地區未直接接臨主要幹道，以有效帶動運河星鑽、中國城、中正商圈

之繁榮，強化運河星鑽更新地區之投資開發潛力。嗣經該府於 96 年向營建署申請補助，經該署同意於 97 年度補助規劃設計費 2,000 萬元，並自 98 年起分年補助工程經費，以 3 億 5,040 萬元為上限(該府負擔 20 %配合款)辦理運河星鑽橋梁工程。

查該府於民國 97 年 7 月 4 日委託臺灣世曦工程顧問股份有限公司，辦理運河星鑽橋梁工程之規劃設計工作，預計興建新臨安橋及金華橋等 2 座跨運河橋梁，其長度分別為 80 公尺及 95 公尺，寬度均為前後 20 公尺、中間 25 公尺之帆型橋塔斜張橋及鏤空型連續梁橋，並預計連接至現址為金城國中及新南國小之 20 公尺道路(97 年 4 月 17 日經該府第 266 次都市計畫委員會完成備案之擬定臺南市中西區特定專用區舊運河造船廠一帶細部計畫草案)之預定開闢 A-1-20M 道路。惟查該府明知該 2 校預定搬遷用地，仍有綜合商場之攤商占用並作為臨時停車場，其確切之遷校時程未定，且校地取得後至少需 29 個月(約 870 天)興建校舍，始得辦理現況土

地點交，又為符合營建署要求本案應於 98 年 8 月底前上網公告，否則將取消補助經費，遂未審慎考量橋梁完工後，是否得以發揮預期功能，即倉促於同年 9 月 22 日上網公告招標，並於同年 10 月 22 日以 2 億 9,268 萬元，將運河星鑽橋梁工程決標予晉欣營造股份有限公司，肇致該 2 座橋梁將於 101 年 5 月 17 日完工後，無法發揮達到增加聯外交通系統，減輕既有道路負擔等預期目標，該府未周全考量道路之闢建時程，草率先行辦理發包。

次查新臨安橋及金華橋所預計銜接道路，無法依原規劃進行施工，允應妥適設計辦理現有道路之銜接工作，惟依運河星鑽橋梁工程之設計圖說顯示，金華橋於完工後，於運河星鑽更新區域端，僅能施作至新南國小圍牆處形成 T 型路口，並銜接 6 公尺寬既有道路，且該圍牆處之橫交道路設計路面亦較原地面高約 1.28 公尺。另新臨安橋亦因金城國中未遷移，僅能施作至該校圍牆處(0K+150)，且橋面南側與地面高程落差約 1.62 公尺，又受

限於都市計畫變更鄰近運河部分應留設公園綠地，無法再銜接任何道路。該府未妥適規劃設計橋梁與現場道路之銜接工作，於該 2 橋梁完工後，將造成通行窒礙，其耗費巨額公帑所興闢橋梁，亦將於完工後無法達成計畫預期目標。

綜上，改制前臺南市政府辦理運河星鑽橋梁工程，明知都市更新區域內之遷校時程尚未定案，在未完完整規劃橋梁與既有道路之銜接前，辦理工程發包，除肇致橋梁工程完工後通行窒礙外，所投資巨額公帑亦將無法達到原預期目標，核有未盡職責及效能過低情事。

(三)未管控承天橋及臨安橋改建進度，預算編列 3 年餘始開始規劃設計，除肇致水上觀光計畫推動及招商延宕外，更連帶影響運河星鑽更新地區廠商之投資意願

查運河星鑽更新地區位於運河盲段對岸的公有土地，改制前臺南市政府欲藉由水上觀光產業並結合沿岸景觀之「臺南運河水上觀光計畫」，帶動該更新地區周邊之觀光及

經濟發展，以吸引及增加都市更新機構實施者之投資意願；又因「臺南市安平歷史風貌園區」包含周遭水域與臺南運河，該府爰將「臺南運河水上觀光計畫」併入「安平港歷史風貌園區水上觀光計畫」（下稱安平港水上觀光計畫），以推動水上觀光

發展，創造完整的環狀休閒觀光動線，以串接不同形態與層級的觀光資源及遊憩據點，該府並列入運河星鑽都市更新招商計畫之政府配合事項。經查安平港水上觀光計畫，該府已於 95 年 6 月委由財團法人中華顧問工程司評估結果為可行；且該府於 96 年 12 月再委由社團法人台灣物業管理產業協會辦理先期規劃，預期建構結合水路及陸路之觀光遊憩系統，於 98 年至 103 年短中期推動方案，規劃開始推動水上觀光船舶遊河，並於 100 年配合承天橋改建完成，將國平路、龍舟司令台、臨安橋等 3 站客船碼頭開放啟用。

次查上開觀光船舶遊河，自西向東經安億橋、承天橋、望月橋、臨安橋、新臨安橋及金華橋等橋

梁，其中承天橋與臨安橋均於 75 年間興建，梁底高程僅 2.04 公尺~2.10 公尺，並無法通行船舶。惟該府已於 97 年度預算編列承天橋、臨安橋之規劃設計費 3,120 萬元，辦理橋梁改建，以利水上觀光發展之推動，卻未管控承天橋及臨安橋改建進度，擬訂工程實施時程，並據以執行，致預算保留 2 年後，始於 100 年 6 月辦理委託技術服務案招標，除造成橋梁改建時程未定，影響水上觀光計畫推動及後續招商停滯外，連帶使得預期藉由推動水上觀光，以帶動運河星鑽更新地區周邊經濟發展之目標無法達成，進而影響潛在辦理更新事業機構之投資意願。

綜上，改制前臺南市政府未積極推動及管控承天橋及臨安橋改建進度，預算編列 3 年餘始開始規劃設計，除肇致水上觀光計畫推動及招商延宕外，更連帶影響運河星鑽更新地區廠商之投資意願，核有效能過低情事。

四、監察院糾正內容

本案經監察院立案調查後，於

102 月 5 月 13 日糾正臺南市政府(詳監察院公報第 2864 期)，其糾正案內容略以：

(一)改制前臺南市政府未能正視臺南市整體不動產市場景氣狀況及都市更新市場需求，亦未落實臺南市運河星鑽更新地區都市更新事業之財務評估，復高估該更新地區更新前、後土地及建物之價格，導致 3 次公告招商，公開甄選「臺南運河星鑽更新地區都市更新事業」實施者，均無廠商投標，殊有不當。

(二)改制前臺南市政府對於原安置於「文中 45」之攤商，以及作為商場臨時停車場使用之「文小 41」，未妥善規劃處理方式，亦未明確訂定執行事項與期程管控，造成金城國中及新南國小兩校遷校工程延宕，進而影響運河星鑽更新地區廠商投資意願，導致該府自 93 年變更都市計畫以來，迄今 8 年餘，仍未完成運河星鑽更新地區之招商，無法達成都市計畫預期目

標，殊有不當。

(三)改制前臺南市政府明知既有學校無法如期遷移，運河星鑽都市更新計畫未完成招商，卻投入巨額公帑辦理運河星鑽跨河橋梁新建工程，且又未及早妥適規劃設計橋梁與既有道路之銜接，導致橋梁引道工程與形塑水岸景觀道路相互扞格，並產生交通衝擊，影響交通安全，耗費巨額公帑無法達到預期目標，誠有疏失。

(四)臺南運河星鑽更新地區都市更新事業於 99 年 6 月即招商失敗，新招商計畫尚未完成、招商行動亦未進行，且區內現有學校未完成遷移，區內市有土地尚未處於可處分狀態，惟臺南市政府竟無視上述限制，自 100 年起連續三年編列無法實現之鉅額歲入預算，金額合計超過 62 億元。

參、行政機關回應情形

本案相關缺失情事，經臺南市政府函復檢討改進情形，茲將其研擬之改進措施摘述如次：

一、有關更新地區範圍劃定後，未及時排除金城國中及新南國小遷校用地遭攤商違法占用，以利辦理拆遷事宜，致未能儘速取得校地，潛存重大實施風險，嚴重影響廠商參與意願，費時 5 年餘，經多次招商仍無法完成都市更新招商工作 1 節：

(一)本案之歷程源於 93 年南市都計字第 09316564290 號變更臺南市細部計畫（運河兩側地區）案，將該地變更為特專區，95 年擬定舊街區軸線（中山路、中正路）都市更新計畫劃設為更新地區，97 年該市第 266 次都市計畫委員會決議細部計畫草案備查納入招商作業規劃文件。98 年 3 月至 99 年 6 月共 3 次公告招商，因經濟環境不佳，投資面積過大等因素致流標。99 年 12 月 25 日臺南市縣合併，市府重新檢討開發可行性，研議改以跨區區段徵收方式辦理更新，並提 100 年 11 月 3 日委外研究運河星鑽細部計畫以跨區區段徵收方式辦理之

可行性分析。嗣 101 年 4 月營建署不同意市府規劃中國城以先辦理區段徵收再辦權利變換方式辦理更新方案。市府各局處乃通力合作，解決陳痼，首先在 101 年 5 月完成新南國小遷建工程動工，復規劃中國城加運河星鑽跨區徵收之計畫向營建署陳報，101 年 5 月 4 日獲該署同意新的方案(跨區區段徵收方式開發)，市府已加速執行中。

(二)本案過程歷經攤商抗議拆遷提起訴訟及新南國小遷建工程工地抗議致使工程停工、議會否決建校預算經費、該府決策以招商經費解決遷校及攤商遷移費用政策，運河星鑽更新案事涉兩所學校遷移，先建後拆及校地上沙卡里巴攤商之處理，又涉及學校工程預算之編列，市議會認為攤商不處理不同意編列預算，未編預算工程無法發包，星鑽交地時程不確定則招商不利，各環節環環相扣，尚存各種不確定性及不可抗力

之因素。

(三)本案目前進度為辦理變更臺南市中西區主要計畫(中國城暨運河星鑽地區)案及擬定臺南市中西區細部計畫(中國城暨運河星鑽地區)之都市計畫法定程序，自 102 年 3 月 8 日至 102 年 4 月 8 日已辦理都市計畫公開展覽，並經臺南市都市計畫委員會專案小組召開二次會議討論(102 年 5 月 9 日、6 月 6 日)及臺南市都市計畫委員會審查(102 年 6 月 13 日)，刻正由內政部都市計畫及土地徵收委員會聯席審議中，將於都市計畫法定程序完成後，辦理後續區段徵收作業，其過程克盡職責戮力辦理。市府將持續努力，依法妥適辦理。

二、有關改制前臺南市政府辦理運河星鑽橋梁工程，明知都市更新區域內之遷校時程尚未定案，在未完整規劃橋梁與既有道路之銜接前，辦理工程發包，除肇致橋梁工程完工後通行窒礙外，所投資巨額公帑亦

將無法達到原預期目標 1 節：

(一)因金城國中及新南國小無法於工期內如期遷校，已由規劃設計單位研提因應方案，該方案係以銜接既有巷道達成連絡通行之目的為優先解決方案，並同步變更設計作業中，俟完成變更設計作業並據以施作，工程完工後仍可維持通行之功能；另後續辦理其他工程招標作業時，將注意避免再次發生。

(二)「運河星鑽跨河橋梁新建工程」係 98 年該府爭取內政部都市更新地區關聯性公共工程之經費補助，其目的為推動本區域未來之整體開發，並增加道路系統，減輕既有道路負擔，同時促進區域之招商投資發展。本案已於 101 年 7 月 17 日竣工，並已辦理初驗完成，另於同年 10 月 18 日上午辦理正式驗收。

三、有關未管控承天橋及臨安橋改建進度，預算編列 3 年餘始開始規劃設計，除肇致水上觀光計畫推動及招商延宕外，更連帶影響運河星鑽更新地區廠商

之投資意願 1 節：

該府於 97 年度預算編列臨安橋（運河大橋）、承天橋與 3-1-20M（臨安路底橋梁）規劃設計費 3,120 萬元，其中 3-1-20M（臨安路底橋梁）經該府爭取營建署補助都市更新關聯性公共工程經費已納入運河星鑽跨河橋梁新建工程執行，惟臨安橋（運河大橋）、承天橋規劃設計費財源為完全市府負擔，且在工程費尚未有確切財源情況下，爰依該府財務調度原則暫緩辦理，俟 100 年原臺南縣市合併改制為直轄市，於 101 年度編列承天橋改建工程預算，刻正加速辦理基本設計作業，期於 101 年完成承天橋改建工程招標作業，配合預算編列情形依序完成橋梁改建。至水上觀光計畫推動，市府觀光旅遊局已錄案研處。

四、有關都市更新計畫區域內之市有土地尚未處於可處分狀態，自 100 年起連續編列無法實現之鉅額歲入預算，膨脹歲出預算，增得舉債上限 1 節：

債務餘額逐年上升部分，該府於 95 年底債務餘額共 492.44 億元

(包含原臺南市 201.81 億元，原臺南縣 271.71 億元、原臺南縣鄉鎮市 18.92 億元)，臺南縣市合併後，接收 99 年底債務餘額共 618.22 億元，100 年底債務餘額 656.76 億元，雖債務增加 38.54 億元，遠少於 99 年度債務增加 58.31 億元，尚未有大量舉債情事；另歲入歲出差短上升部分，該府於 95 年歲入歲出差短共 37.28 億元(包含原臺南市差短 26.78 億元、原臺南縣差短 16.17 億元、原臺南縣鄉鎮市剩餘 5.67 億元)，臺南縣市合併後，99 年共差短 67.57 億元、100 年差短 59.58 億元、101 年差短 49.67 億元，歲入歲出差短尚未逐年擴大。

肆、後續改善及整體效益情形

本案經審計部臺南市審計處追蹤臺南市政府各項改進措施辦理情形，該府提報內政部將運河星鑽對岸已沒落約 1.83 公頃之「中國城」納入都市更新發展範圍，期能結合該二處共同面臨水岸之屬域特性，解決投資者不易尋獲，增進財務可能性，帶動周圍商圈商業及住宅發展新契機，以連接運河景觀及活動

轉型帶動發展，加速中西區繁榮再現，並於 102 年 6 月 13 日經臺南都市審議委員會審議通過，將於都市計畫法定程序完成後，儘速辦理相關區段徵收作業，已逐漸顯現改善成效，惟仍有新沙卡里巴綜合商場攤商尚未遷移、金城國中及新南國小遷校、跨河橋梁通行等項正在改善中，將持續注意其改善情形。

茲分述如下：

一、新沙卡里巴綜合商場，坐落於臺南市安平區新南段 46 地號文中 45 國有學產地，為臨時商場用地，亦為金城國中遷校預定地。臺南市政府對於攤商抗議拆遷造成其生計問題，遊說其退租後，協助轉介至各公有市場營業，或由房仲業者媒合承租店面；經過 10 年的延宕，金城國中遷校工程於 102 年 8 月 9 日決標，並於同年 9 月 27 日上午 10 時開工，工期 510 日曆天，預定於 104 年 1 月 31 日竣工，且已請該商場管理委員會轉知轄內攤商並全部切結限期內拆除遷移，截至 102 年 12 月

底，已完成攤商遷移及商場拆除作業。

二、新南國小遷校工程已於 100 年 10 月 13 日決標，並於同年 10 月 17 日開工，工期 450 日曆天，期間因新沙卡里巴攤商管理委員會認為該基地與臺南市政府仍有認養約定存在，於 100 年 11 月 19 日停工、101 年 5 月 12 日復工，另不(免)計入工期 139 日曆天，預定於 103 年 3 月 8 日竣工。截至 102 年 12 月底止，主體結構工程已完成，目前正進行裝修工程施工，工程預定進度 78.47%，實際進度 79.22%。

三、運河星鑽跨河橋梁新建工程，包括金華橋及新臨安橋等 2 座橋梁，已於 101 年 7 月 17 日竣工，並於同年 11 月 5 日驗收合格。橋梁雖已銜接既有巷道達成連絡通行之目的，惟工程竣工後市府為考量金城國中及新南國小學校師生安全，目前暫採禁止汽、機車進入措施，俟該 2 校遷校完畢後再開放通行。

四、承天橋改建工程已於 101 年 12

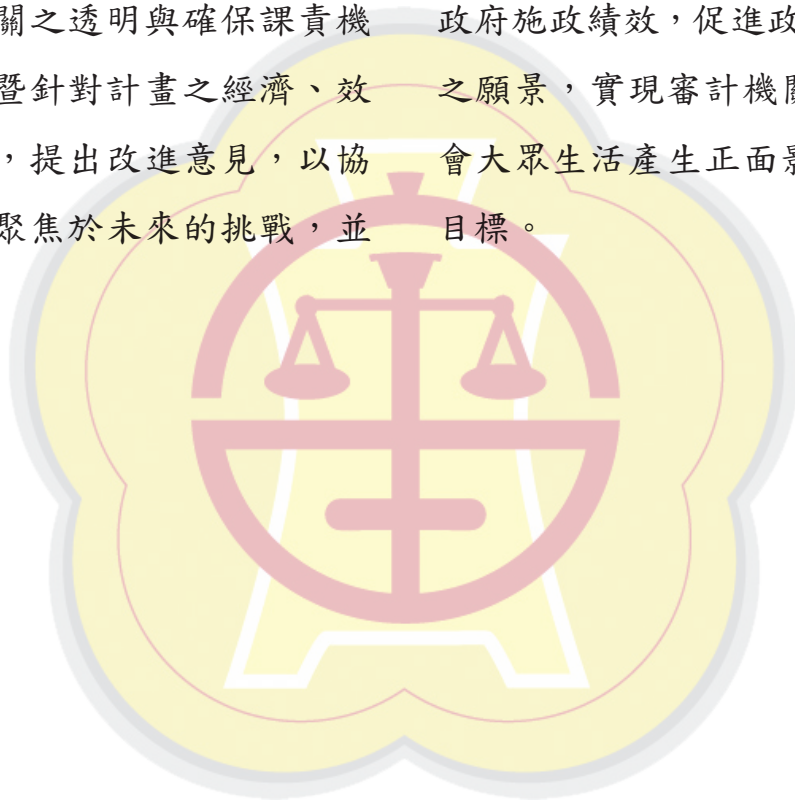
月 4 日完成規劃設計，並於 102 年 1 月 18 日決標、同年 4 月 18 日開工，工期 400 日曆天，預定於 103 年 7 月 31 日竣工。截至 102 年 12 月底止，工程預定進度 48.19%，實際進度 62.99%。

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。本案臺南市政府投入鉅資辦理臺南運河星鑽更新地區都市更新計畫，因未能儘速取得校地，且興闢 2 座跨河橋梁，亦未妥適規劃橋梁與既有道路之銜接工作，效能過低，經審計部臺南市審計處查核揭露，並依審計法第 69 條規定報告監察院

依法提案糾正後，市府已具體回應並研議改善。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。



審計部專案審計報告

臺南運河星鑽都市更新計畫執行情形

編 者：審計部

發行人：林慶隆

查核團隊：臺南市審計處羅處長如文、楊科長肇煌、黃証暘、郭勁初

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：京美印刷企業股份有限公司

地 址：臺北市重慶南路 1 段 95 號 8 樓

電 話：(02)2314-0386

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 2 月初版

定 價：新臺幣 100 元整

GPN：1010300274

ISBN：9789860405330

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

回饋單

您好：

審計部為持續提升審計工作之價值與效益，誠摯地邀請您填寫這份回饋單，讓我們瞭解您對本專案審計報告的想法與建議。填寫完後，請傳真至 02-23977889。您所填寫的資料不會對外公開，請安心作答。

- 報告名稱：NAO-103-04 臺南運河星鑽都市更新計畫執行情形
- 性別：☐男 ☐女
- 您的身分：☐公部門(☐行政機關☐立法機關☐監察院☐審計機關) ☐媒體工作者 ☐私部門 ☐學術單位 ☐一般民眾 ☐其他：_____
- 從何處取得此份報告：☐審計機關或人員贈閱 ☐審計部全球資訊網 ☐圖書館 ☐書店 ☐其他：_____

1. 您覺得此份報告是否具有價值：☐是 ☐否

2. 您覺得此份報告對您幫助最大的地方是：

3. 您覺得此份報告可以再增加或減少哪些內容，使其更具可讀性：

4. 您認識對此份報告可能有興趣的人（請提供電子郵件信箱）：

5. 其它建議：

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 978-9-86040-533-0



9 789860 405330

GPN : 1010300274
定價：新台幣100元
NAO-103-04