

財團
法人

中技社

滿足社會需求之間置公共 空間創新應用

CTCI FOUNDATION



財團法人中技社(CTCI Foundation) 於 1959 年 10 月 12 日創設，以「引進科技新知，培育科技人才，協助國內外經濟建設及增進我國生產事業之生產能力為宗旨」。初期著力於石化廠之設計與監建，1979 年轉投資成立中鼎工程，承續工程業務；本社則回歸公益法人機制，朝向裨益產業發展之觸媒研究、污染防治與清潔生產、節能、及環保技術服務與專業諮詢。2006 年本社因應社會環境變遷的需求，在環境與能源業務方面轉型為智庫的型態，藉由專題研究、研討會、論壇、座談會等，以及發行相關推廣刊物與科技新知叢書，朝知識創新服務的里程碑邁進，建構資訊交流與政策研議的平臺；協助公共政策之規劃研擬，間接促成產業之升級，達成環保節能與經濟繁榮兼籌並顧之目標。

本著創社初衷，為求對我們所處的環境能有更深的貢獻以及協助產業發展，對國內前瞻性與急迫性的能源、環境、產業、經濟、社會等不同面向的議題，邀集國內外專家進行研究探討。為了廣為周知，特將各議題研究成果發行專題報告，提供產官學研各界參考。

本專題報告係本社委請臺灣科技大學團隊完成「滿足社會需求之間置公共空間創新應用」議題探討後提出之研究成果，由本社發行。臺灣科技大學團隊主要成員為陳希舜教授、楊亦東主任、李欣運教授、黃汝慧組長、施俊揚助理教授。

發行人：潘文炎

主編：王鈺鎔、陳希舜

主要作者：陳希舜、楊亦東、李欣運、黃汝慧、施俊揚

執行編輯：郭博堯、許湘琴、邱炳欒、劉致峻

發行者：財團法人中技社

地址 / 106 臺北市敦化南路二段 97 號 8 樓

電話 / 886-2-2704-9805

傳真 / 886-2-2705-5044

網址 / www.ctci.org.tw

本社專題報告內容已同步發行於網站中，歡迎下載參考

ISBN：978-986-97218-5-1

序

臺灣地狹人稠，空間的有效利用更顯其重要性。過去的公共設施歷經社會環境變遷，在時空背景的轉換下，衍生不少閒置空間，俗稱蚊子館。依據行政院公共工程委員會提供之數據，從 2005 年至 2018 年第 2 季為止，由工程會列管之閒置公共設施共計 428 件，其原始建設經費約為 576.07 億元，其中已達活化標準的有 337 件，有 91 目前仍繼續推動活化中，但相信這只是冰山一角，還有很多低度使用的公共空間隱藏在城市角落。

而政府為提升臺灣社會經濟之進展，規劃以八年時間投入 8,800 億元推動「前瞻基礎建設計畫」，其中包含「整建長照衛福據點計畫」、「城鎮之心改造計畫」、「因應少子化友善育兒空間建設」、「建構安全便捷的軌道建設」等，而這些計畫與建設，都少不了空間需求，尤其是長照與托育，對社會大眾而言，對其需求將與日俱增，若能將兩者結合，應是社會大眾所期盼。

兩者的結合，勢必要有資金與創新思維做支撐才容易促成，而維持這些公共服務設施與機構的永續經營，免於再次淪入閒置空間，穩定的財源是必要條件之一。目前政府財源有限、預算緊縮，亟需民間資源的投入，如何營造完善充分的配套措施與制度，以促進民間與政府之合作，則是促成供需兩方對接的關鍵因素。

故本社特別邀請營建專長，熟諳公共工程與溝通的臺灣科技大學陳希舜教授，帶領其團隊與本社同仁合作，規劃「滿足社會需求之閒置公共空間創新應用」議題之研討，除了研析訪談工作外，亦舉辦一場研討會與數場座談會，希望找到閒置空間之活化與社會需求的連結，加以吸引民間資源投入，產生正向循環，讓空間有限的臺灣，在符合社會需求下，產官合作將空間利用率與效益極大化。

現彙整相關研析與研討成果出版此專題報告，期望透過案例，分析民間參與閒置公共空間活化方向與應用模式，並檢討現行法規制度，歸納民間投資參與閒置公共空間活化再利用的關鍵因素，提出可行策略，促成滿足社會需求之閒置公共空間創新應用，提供政府制定相關政策之參酌。

本報告特別感謝臺灣科技大學陳希舜教授率領其團隊，包含營建系楊亦東主任、李欣運教授、臺灣建築科技中心黃汝慧組長、施俊揚助理教授、張洳誠同學、簡良謙同學共同參與，以及撥冗參與所有會議與接受訪談之國內專業學養及經驗俱豐專家學者、單位代表，提供許多寶貴意見，與毫無保留的經驗分享，讓一切順利完成，在此致上萬分謝意。

財團法人中技社 董事長
潘文炎
2018 年 12 月

主編序

臺灣近年因人口結構改變及產業轉型，產生新的社會需求，包括人口老化帶來的長照需求，雙薪家庭的幼兒托育需求，以及新興文創產業的空間使用需求等，而民眾於服務品質的要求越來越高，政府難以在有限的資源與預算下，持續以傳統補助的方式來滿足這些社會需求。此外，近年政府投入大量資源於前瞻基礎建設計畫，國家財政負擔雪上加霜，亦引起各界高度的關注。

對政府而言，為滿足新的社會需求，無論在財政上、空間上都是龐大的負擔。而政府過去已建設之諸多公共設施，諸如學校、市場、停車場、社區活動中心等，因時空變遷、人口結構改變、經濟環境改變、社會文化與價值觀改變、甚或規劃不當等因素，導致部份公共設施未被充分利用或閒置。因此，為紓解政府的財政壓力，尋求永續之經營，如何引進民間資源，將閒置空間加以活化再利用，並引進民間創意與效率，創造新的服務設施及服務方式，以提升營運效能與服務品質，帶動國家經濟發展，實為臺灣社會面臨的關鍵挑戰。

有鑑於此，本案結合中技社與臺灣科技大學團隊，進行閒置公共空間活化創新與應用之研究，並探討當前政府前瞻計畫中民間資源可參與推動之可能性。本研究案將空間使用目的區分為長照、社福、托育與文創/青創，並透過專案訪談、座談會及研討會，深入了解閒置空間活化與民間參與現況及個案成功與失敗關鍵因素，同時針對民間參與閒置空間活化之相關法規，研提法規制度之改進建議。另依前瞻計畫架構，探討民間資源參與閒置公共空間活化之機制，提出永續營運模式，作為政府政策推動之參考。

本研究針對引進民間資源活化閒置公共空間遭遇之困難與挑戰，提出解決建議包括於中央成立決策執行小組，由副院長或政務委員主持，以有效協調各部會爭議，另於地方政府成立跨局處執行小組，由副首長主持，以化解各單位及民間廠商之衝突；由中央主管機關成立閒置公共空間活化輔導團，納入都計、建築、營建、財務、法律等領域專家學者，協助地方政府主辦單位及參與空間活化廠商，加速執行效率；前瞻計畫導入閒置空間活化於長照托育社福等項目，透過軌道建設提升活化設施之交通機能，同時紓解政府財政負擔；進行產業化永續經營，促進多元產業鏈連結，強化外部資源結盟合作，提升空間活化之價值及營運效益。

本案在中技社潘文炎董事長的支持下，由臺科大臺灣建築科技中心、營建系及中技社能源暨產業研究中心共同組成工作團隊，進行專家諮詢、現地訪談及座談會，並提出專題報告。特別感謝財政部促參司林嘉蓉研究員、理律律師事務所王寶玲合夥律師、台灣世曦工程顧問股份有限公司林貴貞協理，提供專業諮詢及報告意見。

針對本議題，中技社與臺科大團隊於 2018 年 11 月 7 日舉辦「閒置公共空間活化與創新應用研討會」，共約 300 位與會人員，其中政府機關約佔 40%、產業界約佔 30%、學界及法人約佔 15%，會中論述精彩討論熱烈。感謝產官學先進擔任主持人、引言人及與談人，包括行政院公共工程委員會顏久榮副主委及何育興處長、財政部國產署曾國基署長、臺北市政府陳志銘副秘書長、高雄市政府蔡柏英副秘書長、新北市政府文化局翁玉琴主任秘書、桃園市政府都市發展局歐政一主任秘書、交通部觀光局東北角暨宜蘭管理處陳美秀處長、中華民國不動產協會黃世孟理事長、台灣物業管理學會杜功仁理事長、台灣智慧城市發展協會林建元理事長、台灣電影文化協會陳伯任執行長、中城再生文化協會蘇睿弼理事長、萬鼎工程顧問公司吳國安董事長、學聯不動產資訊顧問有限公司蔡佳明總經理、雙連安養中心蔡芳文總顧問等。會中各界先進分享實務個案經驗，討論執行現況與研提解決建議。

本案更要感謝個案受訪之專家學者，包括臺北市政府社會局孫淑文專員、陳瑤婷小姐、吳惠茹小姐、新北市政府社會局林玟燕督導、顏志達督導、第一社會福利基金會張寶貴主任、心路社會福利基金會王宜慧主任、伊甸社會福利基金會吳佩玲主任、新北市昌福公共托育中心廖素蘭前理事長、台灣國際嬰幼兒教育保育發展促進會鄭宜珉理事長、地表最潮股份有限公司吳宗穎執行長、周正明建築師、耕莘醫院新店碧潭公共托老中心陳冠好主任、國立臺北科技大學工業設計系鄭孟淙教授、慈惠醫護管理專校幼兒保育科黃齡瑩講師、老人福利推動聯盟李碧姿副秘書長、伊甸社會福利基金會新北區何天元區長、育成基金會愛育發展中心鄭芬芳主任。以及期末座談會之產官學界先進，包括臺大詹火生教授、薛承泰教授、中央大學謝定亞所長、臺師大姚瑞中教授、臺北市政府產業發展局李昌輝專門委員、台灣中油公司資產營運處曾志煌處長、華山文創園區李正芳營運長等，提出深度論述與寶貴實務經驗，在此一併致上最高之謝忱。

國立臺灣科技大學 陳希舜 謹識
2018 年 12 月

目 錄

執行摘要	1
第一章 緒論.....	5
一、計畫目標	5
二、執行策略	5
第二章 閒置公共空間活化之現況分析	9
一、公共空間閒置原因分析	9
二、閒置公共空間之列管與活化機制	10
第三章 滿足長照需求之空間活化	13
一、長照空間活化之成敗關鍵.....	13
二、長照空間使用之規範探討	15
三、民間參與之現況與推動方向	20
第四章 滿足社福需求之空間活化	23
一、社福空間活化之成敗關鍵.....	23
二、社福空間使用之規範探討	25
三、民間參與之現況與推動方向	30
第五章 滿足托育需求之空間活化	31
一、托育空間活化之成敗關鍵.....	31
二、托育空間使用之規範探討	33
三、民間參與之現況與推動方向	35
第六章 滿足文創與新創需求之空間活化	37
一、文創與新創空間活化之成敗關鍵.....	37
二、文創與新創空間使用之規範探討	38
三、民間參與之現況與推動方向	39
第七章 因應前瞻計畫之空間活化契機	47
一、前瞻計畫之相關子計畫	47
二、前瞻計畫導入空間活化之契機.....	48
第八章 結論與建議	53
一、結論	53
二、建議	54
參考文獻.....	57
附錄一 訪談與會議	61
附錄二 閒置公共空間活化與創新應用研討會	63
附錄三 綜合座談會	65

圖 目 錄

圖 1 研究流程圖	8
圖 2 閒置公共設施處理情形系統圖	11
圖 3 閒置公共空間活化於長照產業之土地與空間檢核及流程	16
圖 4 閒置公共空間活化流程	35
圖 5 閒置公共空間活化為文創使用之代表個案	38
圖 6 臺中審計新村	41
圖 7 新北三重傳統市場活化為電競基地	44
圖 8 前瞻基礎建設計畫之架構	47
圖 9 前瞻計畫結合閒置空間活化課題	49
圖 10 以交通建設串連閒置公共空間構想圖	50

表 目 錄

表 1 都市計畫公共設施用地多目標使用辦法(修正前).....	17
表 2 都市計畫公共設施用地多目標使用辦法(修正後).....	17
表 3 土地使用分區-都市計畫法臺灣省施行細則	18
表 4 臺北市土地使用分區管制自治條例	19
表 5 依據身心障礙福利機構設施及人員配置標準【身心障礙者權益保障法】 .	26
表 6 建築物使用類組使用項目舉例【建築法第 73 條建築使用類組及變更使用辦法】	28
表 7 建築物變更使用原則表【建築法第 73 條建築使用類組及變更使用辦法】	29

執行摘要

一、前言：問題及目標

臺灣目前面臨人口結構高齡化及產業轉型等問題，也產生新的社會需求，不論是人口老化帶來的長照、日照需求，雙薪家庭對於幼兒托育的需求，或是文化創意產業的崛起對於空間使用上的需求等。然而受到世界景氣與產業轉型的影響，政府公共建設預算緊縮，又無法大幅舉債支持，有限的財源難以全數挹注於公共建設的投資以因應社會需求。因此，如何引進民間投資將閒置空間加以活化，再利用並引進新的軟體服務設施及地方活動，以提升營運效能以及計畫自償率，除滿足社會需求外，進而帶動國家永續發展，實為臺灣邁向未來面臨的關鍵挑戰。

本報告將從法規、管理機制、民間參與關鍵因素，以及案例分析等面向進行研究，另為滿足社會需求，更嘗試與現行前瞻計畫相結合，研提閒置公共空間活化與創新應用等相關建議。

二、研究範圍及內容

本專題報告以閒置公共空間之現況與管理機制出發，續以長照、社福、托育，與文創為案例範疇，進而研析現行的法規制度與相關上位計畫，並針對民間參與的營運模式與財務方案進行檢討，最後連結到前瞻計畫之空間需求，探討兩者結合之契機，並提出活化再利用的方向建議。此外，並利用研討會與座談會之舉辦，提供產官學研之對話交流平臺，匯集多方看法之資訊，最後提出綜合建議，提供政府制定相關政策之參考。

三、結論

經由研究獲知，閒置公共空間的盤點亦應配合各地方政府與鄉鎮鄰里加以實施，方能對應至各地方的社會需求，以免由閒置公共空間的活化又再落入第二次閒置的窘境。推動公共空間活化需要公部門多所整合，對於政府公務員推動公共空間活化不僅以除弊角度要求，而更能就興利角度給予足夠容錯空間，如此方能在一致目標下以活化的公共空間滿足社會需求。另就四類案例綜整研究成果如下：

長期照顧等觀念在近幾年的醞釀發酵下，民眾漸能接受日照中心或是安養中心等趨勢，其相關產業的未來發展潛力不可小覷，政府若可以從這個角度切入，思考以較低限制的方式將閒置空間利用交由民間企業經營，或是以民間社會福利機構可以負擔的費用出租使用，將可藉活化閒置空間以符合社會對於長照的急迫需求。另從中發展其知識管理並且推動經驗的延伸與分享，以為臺灣在長照產業上建立長期穩定發展的基礎。

身心障礙等社福機構向來為社會大眾鄰避之對象，且無誘因使民間單位投入

資金建設，過去較少有民間參與的案例，在整建及營運上仍須政府編列預算補助，目前呈現供不應求的狀態。而影響民間參與社福服務的關鍵因素，即是身心障礙者權益保障法訂定了一致性的收費限制。未來可以考慮以高、中、低價格提供不同服務水準，不但能滿足不同需求的民眾，也能為民間參與業者創造經濟誘因，同時亦可紓解政府財政的困難。

臺灣托育機構公私比長期以來處於失衡的狀態，唯有提升公共托育中心名額及提供平價的托育服務，才能解決公共托嬰中心及公立幼兒園供不應求的問題。政府若能確實將閒置空間資訊流通，並協助民營單位建物修繕及營運管理，擔任監督及協助的角色，將可藉此活化閒置空間以符合社會對托育之需求。

在閒置空間轉型為文創或是新創聚落的成功案例研析中，「互信」是最需要的基礎，「容錯」是政府及民間皆須給予彼此的包容，當「互信」與「容錯」成為了社會的共識時，任何在轉型活化過程中遇到任何問題皆能迎刃而解。此外，任何閒置空間在面臨活化轉型時，皆會遇到牽涉土地使用變更及都市計畫多目標使用變更等政府協助營運團隊的問題，因此政府與民間清楚的分工亦是成功關鍵因素，並且可以應用同樣的一套標準流程在不同的個案上。

前瞻計畫所編列的預算多用於交通建設方面。對應於閒置公共空間之活化創新應用，其空間應用的價值特性在於其地理位置是否良好以及交通機能是否完善，可謂是閒置公共空間是否能轉型成功的兩大關鍵。

四、改善對策及建言

對政府而言，提供大量的公共設施來滿足社會需求，無論在財政上、空間上都是龐大的負擔。臺灣過去已建設許多公共設施，但因時空變遷等多種因素，導致這些公共設施並未被充分利用。因此，應思考閒置空間該如何被活化，才能發揮其效益，並思考如何引進民間投資，建立永續發展的商業模式，讓政府與民間攜手合作，共創雙贏。故提出相關建議，供政府制定相關政策之參考。

- (一) 成立決策與執行小組：應於中央成立跨部會決策小組，由副院長或政務委員主持，以有效協調各部會爭議並迅速做成決策。另於地方成立跨局處執行小組，由副首長主持，以化解各單位及民間廠商之爭議及衝突。
- (二) 設立公共空間活化輔導團：閒置公共空間活化涉及土地分區及用途變更、建築管理、以及使用空間裝修、消防、空調規劃與整建。可由中央主管機關成立輔導團，納入都計、建築、營建、財務、法律等領域專家學者，就財務、法律和市場各層面協助地方政府主辦單位以及參與空間活化廠商，加速空間活化效率。
- (三) 結合前瞻計畫：建議結合閒置空間活化與長照托育社福等項目，並透過軌道建設提升活化設施之交通機能，以提供足夠誘因引導民間參與閒置空間轉型同時紓解政府的財政負擔。

- (四) 產業化永續經營：長照、托育與文創等領域必須產業化，應促進多元產業鏈之聯結，強化外部資源之結盟與合作，以提升空間活化之價值及營運效益，建立永續發展的產業鏈。
- (五) 結合都市再生規劃政策：建議借鏡國外案例，由中央政府主導都市再生推動計畫，同時納入公民參與平臺，引進民間參與協力合作機制，將公共空間活化納入都市再生規劃，以滿足社會需求。
- (六) 改善民間參與契約機制：政府應合理分擔其契約風險；提供必要之承諾與協助相關事項，以提高計畫委託民間參與之可行性；閒置空間活化轉型再利用，應在契約管理方面建立彈性靈活調整機制；應建立迅速有效糾紛解決機制。
- (七) 強化人才培育：檢討專業人員培育機制，包括財務、法律、市場實務專業，並擴大培訓對象範圍，納入中央與地方政府各層級承辦官員、民間機構專業人員與學界師生。另透過大專院校與相關機構合作，協助培訓相關專業人才。
- (八) 國際化：檢討相關法規與機制，促進工程招標及專案融資國際化，建立民間參與閒置空間活化資訊平臺，俾國內外銀行業者與工程業者皆可取得完整相關資訊。另鼓勵民間機構與優質國外廠商合作，成立國際團隊，參與國內空間轉型。

財團法人中技社

第一章 緒論

本研究為活化閒置公共空間，同時引進民間資源與效率，降低政府財政負擔，經由文獻調查、個案訪談與專家會議，探討閒置公共空間活化的關鍵因素，並結合前瞻計畫，尋求政府與民間創新合作契機，以滿足社會多元需求。

一、計畫目標

(一) 探討閒置公共空間之活化方向

分類整理閒置公共空間活化案例，討論活化方向與採用模式以作為後續空間活化的參考依據。

(二) 探討民間參與投資之可行性

探討國內外民間參與閒置公共空間活化成功案例與關鍵因素，研提民間參與投資可行性。

(三) 法規制度之改進建議

分析相關法規制度，檢討執行障礙，並研提改進建議，供政府修法參考。

(四) 營運模式與機制之創新發展

探討公共空間活化的國際創新趨勢，回顧相關成功個案及關鍵因素，提供政府參考，作為未來發展依據。

二、執行策略

(一) 閒置公共空間活化方向探討

透過案例分析，探討活化閒置公共空間方向，以因應未來社會需求。由於閒置公共空間種類與活化方向相當多元，故先收集國內指標性案例，進行分析與探討，活化方向擬包含長期照顧、幼兒托育、社會福利、以及文創與新創產業。

(二) 法規制度現況的研析與改進

本研究探討相關的上位計畫、促進民間參與之相關法規、土地使用相關法規、建築改建與用途變更之相關法規、空間類別之相關法規等各法規制度層面，針對其執行困難，提供政府未來法規修訂之參考。

1. 相關上位計畫之盤點

教育部為因應少子化與人口集中等重要趨勢，持續實施校園閒置空間再利用計畫。2003年實施「國民中小學閒置校舍活化再利用示範計畫」，2006年「推動國民中小學校舍空間活化利用與發展特色學校計畫」，2007「活化校園空間總體規劃方案」(劉華宗、陳麗杏，2017)，而自2008年起，每年補助多所學校推動學校特色建構以及有效活動利用閒置校舍(蘇志堅，2013)。

另文化部為結合文化產業之推動，以「閒置空間再利用實施要點」為基礎，持續推動古蹟與歷史建築空間的活化，藉由試辦補助方式鼓勵各地方政府參與，結合文化活動與社區總體營造，讓公共空間與文化藝術、創意創新產業互動發展(陳瑩珊，2016)。

本研究擬進行相關閒置公共空間上位計畫之盤點與分析，釐清政府施政方向與政策要求。

2. 促進民間參與法規之研析與建議

政府以民間參與公共建設法為基礎，持續檢討推動民間經營公共空間的獎勵補助制度、民間機構參與重大公共建設適用投資抵減辦法等。促進民間參與公共建設法賦予之特許權，亦是鼓勵民間積極參與閒置公共空間活化再利用的重要關鍵。本研究擬分析檢討現行相關法規制度，包括促參法適用對象與範圍，提出改進方向。

3. 土地使用、建築變更法規之研析與建議

公共空間的使用，涉及土地使用的限制，以及建築改建及用途變更的相關規範。現行的法規制度對於空間活化的彈性發展，造成了相當程度的限縮。本研究擬檢討現行法規的執行困難，提出改進方向。

4. 空間類別之相關規範彙整歸納

閒置公共空間可分為「一般之閒置公共空間」以及「古蹟與歷史建築之閒置公共空間」。其中一般之閒置或廢棄空間包括文化教育空間(學校房舍、文藝場館)、公營事業廠辦(辦公廳舍、廠房、倉庫、車站、畜舍)、體育場館(體育館、球館、游泳池)、軍用營舍等，其各自有其特性與使用規範。

古蹟與歷史建築之閒置或廢棄公共空間，牽涉古蹟保存及文化資產等相關法令規範，對於空間使用有更多的限制(劉進成，2014)。本研究將分別彙整與歸納前述二類閒置空間，提出改進建議。

(三) 營運模式與機制的研析與改進

1. 閒置公共空間之種類特性

不同種類的閒置公共空間，其具備的不同特性將顯著影響其營運模式與業態業種的選擇彈性。因此將針對不同種類的閒置公共空間，探討其空間使用特性，研擬營運方向及定位，作為各級政府機關評估活化再利用的參考。

2. 民間參與及營運模式

引進民間資金投入閒置公共空間活化再利用，將可提升可行性，同時亦可紓緩政府財政壓力。而經由民間參與，強化空間營運的效率與彈性。閒置公共空間活化再利用之運作，涉及多方之共同參與，包括主管機關、目的事業主管機關、空間現有使用者、空間財產管理單位、民間參與經營者、銀行融資機構等。各方互動與資源整合的程度，將影響營運模式的成功與否。

本研究將探討民間機構之營運模式，包括地上權設定、BOT、ROT、OT 等各種公私協力型態，評估各型態財務運作方案，包括自償率及融資方案，並研提營運模式與策略，作為政府未來招商的參考依據。

3. 個案探討與營運關鍵

本研究將藉由實際閒置空間活化案例之探討，瞭解其成功與失敗因素，歸納營運關鍵要項，作為公私部門執行專案之參考。

4. 社會需求與價值創新

社會需求持續變動中，因此本研究將探討國內個案及國外趨勢，提出未來發展的可能方向，以尋求公共空間活化的創新價值。

三、研究流程

本議題之研究流程如圖 1 所示，首先將進行閒置公共空間之特性探討與定位，進而研究分析現行的法規制度與相關上位計畫。以此為基礎，針對民間參與的營運模式與財務方案進行檢討，同時針對四項符合社會需求的產業（包括長照、托育、社福、文創與新創）進行文獻回顧與實地個案訪談，同時經由工作會議研提活化再利用的方向建議，並將建議方案經由數場專家座談會議討論後，形成具體策略方案，作為本議題的研究總結成果，提供政府施政參考。

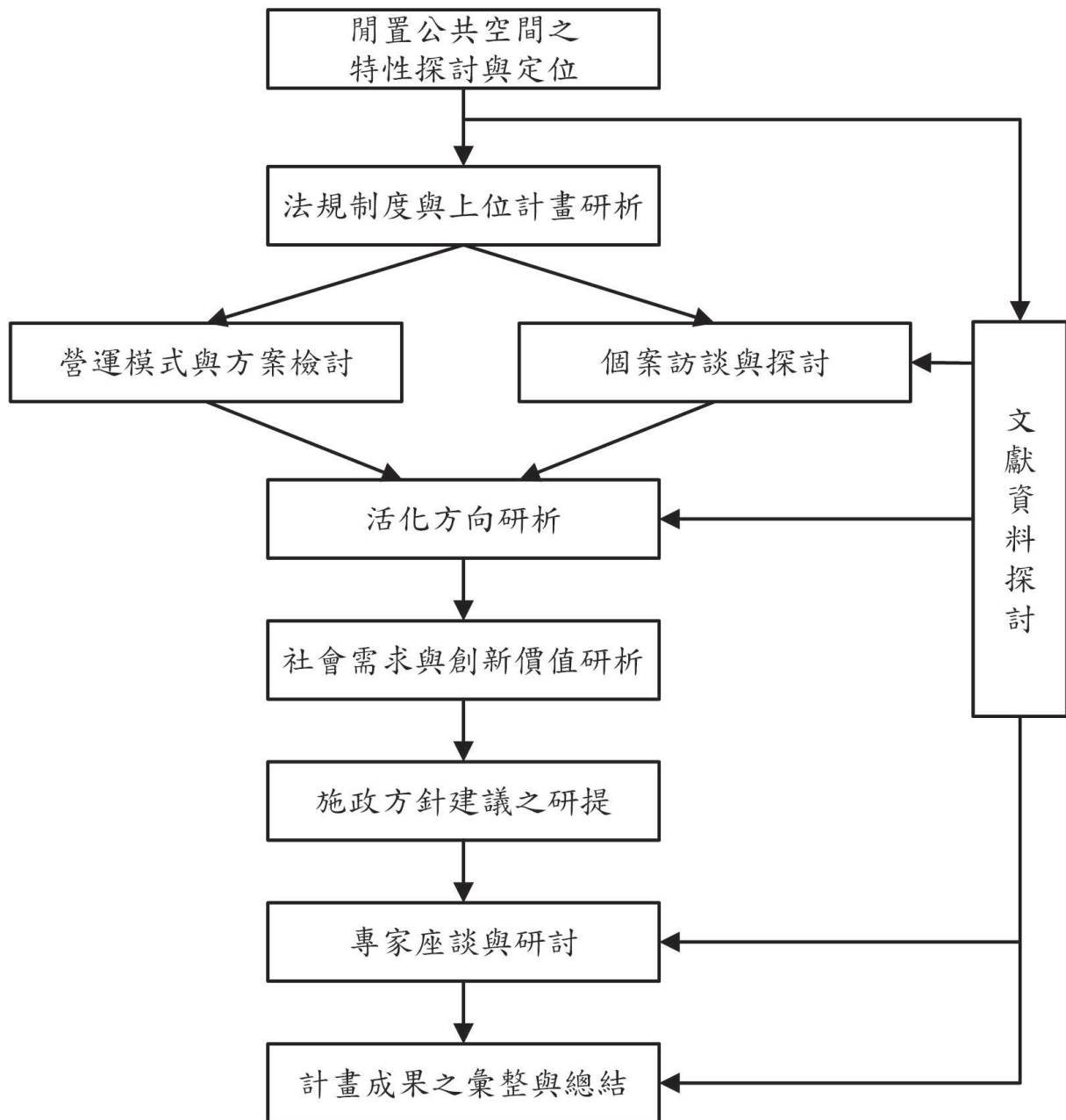


圖 1 研究流程圖

第二章 閒置公共空間活化之現況分析

一、公共空間閒置原因分析

依據文獻回顧、實地訪談及專家座談，公共空間閒置原因可分類如下：

（一）競選承諾

機關首長為履行競選時對選民之承諾，未審慎評估設置之需求性及未來使用之人口，使得選票考量大於實質需求，後續興建後亦無落實後續營運管理計畫，例如中興新村高等研究園區（愛臺十二項建設）。

（二）政策因素

設施管理機關為爭取中央政府推行設定政策所提供之補助款，選定無停車需求之區位興建停車設施或規劃時高估停車需求，依照都市計畫規劃置興建公共設施，然公共設施興建完成後周圍環境仍未開發完畢，例如全國一鄉鎮一停車場系列的工程建設。

（三）特定活動

政府為了特定活動所興建，以大型展館或體育賽事所需場館為數最多。此類設施通常在最具代表性的活動辦完後，因欠缺後續的營運規劃與配套措施，落入使用人數稀少、維修工作相對昂貴的窘境之中，例如南投中興小巨蛋。

（四）管理不善

政府在各項新建工程中欠缺縝密的前期規劃，對於後續能夠分回的空間亦缺少總體思考。在諸多不利於後續利用的因素浮現後，又因管理制度上縱向的溝通困難，導致新建建物在落成後，同樣落入閒置的困境，例如臺北捷運景安站聯合開發大樓辦公樓層。

（五）不當競爭型計畫

此類閒置原因來自於中央政府列出國家近期重點發展項目，再基於平衡城鄉差距原則，由中央負擔 50% 興建經費，地方自籌另外 50%，向下通函各縣市政府提案競逐。此舉亦造成工商園區無戰略地散落各地，招商效率低落，業態相互排擠，廠房和土地閒置，例如全國各類工商園區系列。

（六）行政程序阻滯

如公共設施在土地權屬、建照或使用執照未取得及土地容許使用未變更完妥等情況下，先辦理施工或先行使用致事後因補正程序未完成，而影響後續使用。

二、閒置公共空間之列管與活化機制

公共空間閒置與低度使用的問題，隨著新建公共建設逐年增加而更為凸顯，媒體與專家學者紛紛指出其解決的重要性。行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）與國家發展委員會、研考會、主計處、內政部、交通部等相關機關組成行政院活化閒置公共設施專案小組，以列管及協助各級機關活化既有閒置設施，自 2005 年 9 月起陸續召開督導會議，且於 2010 年 11 月提出「公共設施閒置空間之活化及防範策略方案」，供各級機關辦理活化作業之參考依據。

行政院活化閒置公共設施專案小組列管之公共設施可概分為 13 種類型，分別為市場設施、辦公廳舍、社福設施、文教設施、校舍大樓、交通建設、觀光遊憩、工程設施、展覽場館、體育場館、廠房投資、醫療設施與工商園區。

（一）工程會辦理情形

為精進清查全國閒置公共設施，工程會於 2013 年建置「閒置公共設施檢舉專線」(0800-085-854)及通報網站平臺，讓社會大眾一起參與監督。

工程會除了持續列管前述案件以外，亦要求相關中央目的事業主管機關納入每月召開之推動會報管控辦理情形，並且須每季召開督導會議，協調解決困難問題，督促各主管機關督導設施管理機關訂定活化期限、措施、查核點等，按月管控活化辦理情形，以有效追蹤與強化閒置公共空間之活化進程。此外，行政院活化閒置公共設施推動方案已於 2012 年 5 月屆期，依「行政院活化閒置公共設施續處作法」，組改前由工程會持續主政辦理行政院活化閒置公共設施業務，組改後由財政部彙整提報國有土地清理活化督導小組統籌督導。

工程會另針對閒置公共設施之活化工作提供轉型補助款，其活化績效計算方式分為「活化閒置公共設施年度績效總指標」、「里程碑落後時間」兩項指標，於年度結束時併行計算，取其中較佳者為該年度活化閒置公共設施績效。前述兩項指標不論是哪一個低於一固定分數，便會扣除已撥款之補助款，最高扣款額度可到總額的 5%。因扣除補助款方案過於嚴苛，使得各主管機關申請補助款的誘因不足，導致年度總補助款的發放總數不高。

在協助閒置公共設施轉型過程中，工程會亦提供營運團隊成功活化之個案計畫書，俾供各營運團隊借鏡其它個案成功之處，加速活化進程，降低失敗機率。若營運團隊積極申請補助款，將可降低活化過程中之固定成本支出，提高活化成功的可能性。

（二）教育部辦理情形

針對教育部對於中、小學廢校後產生之剩餘校舍處理，因涉及教育政策，由教育部自行督導列管，該部目前已訂定處理原則與建置活化機制，除成立專案小組每月召開列管會議，並已設置國民中小學校園空間活化再生資源網站(<http://revival.moe.edu.tw/index.asp>)，督導地方政府逐案列管，協助確認活化方向。

(三) 國防部辦理情形

針對國防部組織精簡不再使用之營區、營舍，因涉及國防政策及國土利用，目前由該部組成「營地釋出審查小組」，定期召開檢討會議，辦理土地歸還移撥處置等相關事宜，故不納入專案小組列管。目前國防部已頒訂「空置營地處理實施計畫」，針對無運用計畫之空置營地，積極辦理移交國產署、協調政府機關撥用或發還等各項作業。

(四) 其他機關辦理情形

公有土地活化部分目前已由「行政院國有土地清理活化督導小組」每季召開督導列管(行政院副院長擔任主持人，並由財政部國有財產署擔任幕僚)。另閒置宿舍部分，亦由財政部國有財產署負責督導，並訂有「全國宿舍管理系統」，各部會配合檢討有無保留(公務)需要，其餘交由該署統籌進行活化利用。綜上，全國閒置公共設施處理情形系統圖如圖 2 所示。

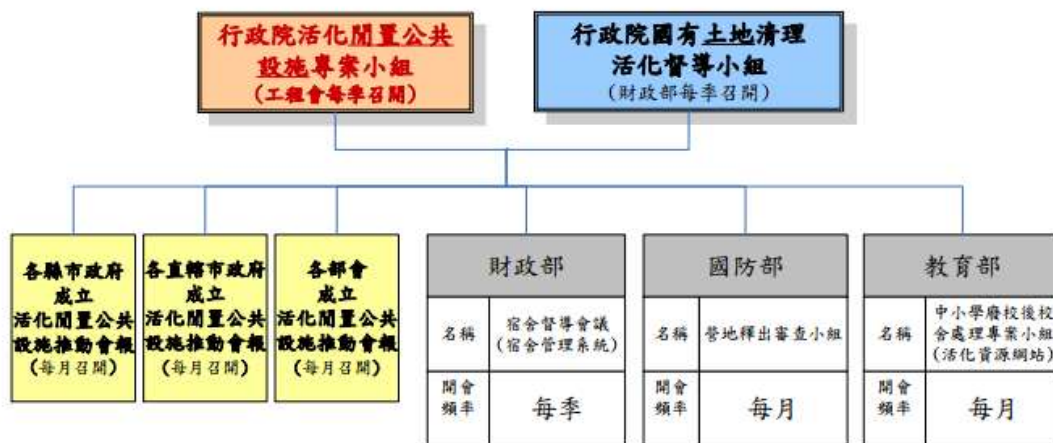


圖 2 閒置公共設施處理情形系統圖

為利推動閒置公共空間活化工作，交通部配合訂定「閒置或低度使用停車場活化須知」，以利各停車場管理機關得據以辦理活化事宜；內政部修正「公共設施用地多目標使用辦法」，以使各類型閒置設置得以轉型活化使用。其中尤以「公共設施用地多目標使用辦法」之修正值得注目，在最新的修正版本中，詳細地列出各類公共設施能夠轉型使用的項目，提供未來設施轉型的法源依據。目前已有案例因此辦法修正而解套，雖然此辦法的修正提供部分案例解套的契機，但修正辦法內容仍存在模糊及改善空間。

除探討上述空間轉型管理機制之外，接下來將針對本研究設定之社會需求面向進行剖析與討論，希望結合閒置公共空間與社會需求，引進民間參與概念，解決閒置公共空間活化過程所面臨的困境，本研究將進行檢討，並向政府提出建議。

第三章 滿足長照需求之空間活化

一、長照空間活化之成敗關鍵

探討閒置公共空間活化轉型長照服務關鍵，需了解長照產業發展過程，以及其對應產業的空間需求。本研究針對長照議題進行五次實地訪談，對象包括臺北市政府社會局、新北市政府社會局、萬鼎工程顧問公司、雙連安養中心及新北市新店碧潭公共托老中心。專家們針對長照議題給予寶貴意見，分享困難與挑戰，及未來發展建議。

(一) 產官學界之觀點與建言

2007年，政府通過「臺灣長期照顧十年計畫：大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」（長照 1.0），以協助臺灣人口老化延伸的照顧問題。在十年執行期間，有關居家照顧、日間照顧、老人餐飲及交通接送等服務的提供逐漸穩固，後續產業發展相關問題則有待進一步改進。經由訪談與研究分析後，可分成三個面向來說明。

1. 政策面

目前臺灣 65 歲人口已突破 14%，8 年後將突破 20%，成為「超高齡」社會。從人口結構的角度切入，臺灣未來的國民生產力將會大幅衰減，造成相當大的社會負擔。雖然政府針對長照已提出較完善的老人福利及長照政策，但仍不足以有效應對高齡化及少子化兩者加劇所帶來的嚴重衝擊。對此，政府政策應從國家長期人口策略著眼，重視未來人口結構急遽變化衍生的問題。

另一方面，老人福利與長照政策的財源舉措來源，也隨著人口老化而更為艱難。長照 2.0 政策的主要財源包括遺產稅、菸稅健康捐及房地合一稅。長期而言，政府對於此三大稅收收入有過度樂觀之虞，財政缺口可能會逐漸顯現。此外，政府的政策目標應是降低抽菸人口以提升國人健康，實不宜長期依賴菸品稅捐以提供長照政策所需的財源收入。

2. 法規面

產業界專家指出，政府若欲使民間企業投入長照事業除需提供足夠誘因，也要盡力讓法規成為拉力而非推力。例如，長照法人條例嚴格規定需具法人資格才能投入長照產業，雖然此舉可使法人財務受到監督，但在違反市場機制情況下，民間企業很難進行差異化經營。政府應從社福角度轉換成企業化角度來思考長照產業營運所需環境，才能吸引民間業者積極參與。

另一方面，根據長期照顧服務機構設立標準第 15 條第 1 項規定，機構住宿式服務設立規模，以 200 人為限，但經中央主管機關專案同意者，不在此限。此法條意即申請各類型長期照顧服務機構設立許可者，均應向機構所在地直轄市、縣（市）主管機關提出，惟機構住宿式服務類長照機構，或綜合式服務類長期照

願服務機構設有機構住宿式服務者，其設立規模超過 200 人者，須由受理之直轄市、縣（市）主管機關報請衛生福利部同意後，始得許可之。專家指出長照營運之經濟規模約 500 床，而此法條第二點規定的 200 人上限使得許多民間企業紛紛卻步，許多想投入住宿式機構的民間企業擔心無法收支平衡，進而降低其進場意願。雖然超過 200 人以上的專案，可另上報衛福部申請特殊專案處理，但程序過程冗長繁複，亦不確定其彈性空間範圍。倘若可放寬法規標準及法人條例，應能吸引民間業者投入經營，協助政府及社會解決迫切的長照需求。

3. 執行面

長照產業有其特殊性，無法在投入大量成本後，便預期能有豐厚利潤的報酬回收。以雙連安養中心(以下簡稱雙連)為例，其總顧問即指出：「雙連採取多層級連續性模式，其收入來源除床位的固定收入以外，亦跟廠商合作開發產品、提供營業模式諮詢服務、與各大學進行產學合作、與政府合作訓練照服員等。依靠多元延伸的產業鏈營運模式，每年約結餘 3%。」由此可瞭解民間企業若投入長照事業，以住宿式機構為例，除了前期需投入較大成本外，也需較長時間等待投資回收。長照產業的投資報酬率不比其他產業來得亮眼，但對於需要穩定現金流之民間企業而言，仍然有其足夠誘因。

本研究訪談的專家認為長照產業已具備高度投資機會，因為(1) 成長力道轉強 (2) 潛在市場廣大 (3) 長照人才無虞。臺灣將邁入超高齡社會，長照需求人數正以驚人速度逐年提高，而目前全臺灣設立住宿式機構之床位經統計後大約 10 萬床。但是目前全臺灣失能人口達到近 42 萬人，又臺灣各大專院校多設有相關科系，每年可培養數千名專業照顧服務人員。除此三點之外，若前述法規鬆綁及政策鼓勵，民間企業穩定獲利的機會將明顯提升，如此可在良好投資環境以及務實經營條件之下，達成企業永續經營的目標。

專家們更進一步指出，目前已有多家民間企業有意投入長照事業。然而，若要以閒置公共空間做為開辦基地，對民間企業而言恐又增加許多難度。其原因在於私部門與公部門的合作模式通常依循促參法中的 BOT 或 ROT 模式，由於公共建設往往需要長時間合作，當時空背景不同導致任一方違背契約內容，合作計畫勢必停擺。

另一方面，閒置公共空間活化牽涉都市計畫、土地使用分區的問題，也與消防法規及建築技術規則等法令規定互有關係。其中更為關鍵的是政府承辦人員要同時了解長照產業特性及閒置公共空間，事實上是非常困難的。如若非中央或地方政策需求與列管壓力之下，多數承辦人員難以在繁忙業務之外，另外增加時間及心力去積極處理或解決閒置空間活化議題。

公私部門的互信基礎是否良好以及上級主管是否支持基層承辦人員，亦是影響閒置公共空間轉型活化的關鍵。因此，政府若可針對相關法規擬定更加完善之配套措施及適時調整政策中不足之處，相信會提高民間單位參與的誘因與意願。

（二）成敗關鍵

經由上述訪談探討成功關鍵與失敗原因如下：

1. 造成多數閒置空間轉型活化計畫失敗的主要原因之一，為中央政策或是地方政策並沒有特別推行此類計畫。承辦人員無誘因積極協助閒置公共空間轉型。即使有些承辦人員願意去做，但只要出錯很可能被懲處。另一方面，政府執行閒置公共空間活化為長照產業相關計畫後，經常遭遇地方居民反對或質疑，在地居民往往僅以自身利益為考量，認為此舉可能會影響當地房價或以社區安全等理由，透過民意代表從中協調或是阻擋，使得執行閒置空間活化計畫十分困難。
2. 本研究經由資料蒐集與訪談後發現，國營事業亦有相當多的閒置公共空間。但在使用效率上都偏低，甚至是無人使用。然而，國營事業空間開辦事業之後，便衍生經營績效壓力，以及許多關於租金及稅金（例如契稅、增值稅）等成本問題。有些國營事業閒置空間的地理位置十分良好，但承辦人員往往為了處理平時業務，衡量其額外投入心力後之績效，無誘因投入此類計畫。
3. 若欲使閒置公共空間有效轉型活化，成功關鍵之一為設立專責小組作為空間活化計畫的核心，擔任跨部門間協同作業的協調者，媒合參與者及跨局處單位，連結空間供給面與產業需求面。專責小組需要獲得政府高層充分授權，使其有權力要求轄下有關局處，包含消防局、社會局、財政局等，有效率執行相關方案與辦法。若能提高專責小組的容錯率，小組成員將能持續抱有熱情與耐心，協助政府及社會突破相關困難。

二、長照空間使用之規範探討

以下所述著重於閒置公共空間於長照產業之使用許可及需求分析，剖析閒置公共空間轉型為長照產業時，對應於都市計畫法之合宜性與窒礙難行之處，以及在原有建物增建、修建時所應符合的消防法規及建築技術規則等標準。

（一）閒置公共空間活化於長照事業之流程

要將閒置公共空間轉型活化為長照產業時，首先要確認該空間是否符合轉型日照中心或是住宿型機構的使用目的，並且需要確認該空間之土地劃設是否符合所在縣市所制定的土地使用分區管制規則。若該縣市沒有自訂的土地使用分區管制規則時，則應遵循相關法規。除空間使用的目的確立及土地使用規則外，該空間的增建、修建等牽涉到空間內部的更改時，所更改之結構、動線等，皆須符合建築技術規則等規定。其相關設備亦須符合消防法規及通過消防設備審查。閒置公共空間活化於長照產業時，土地與空間之檢核及流程如圖 3。

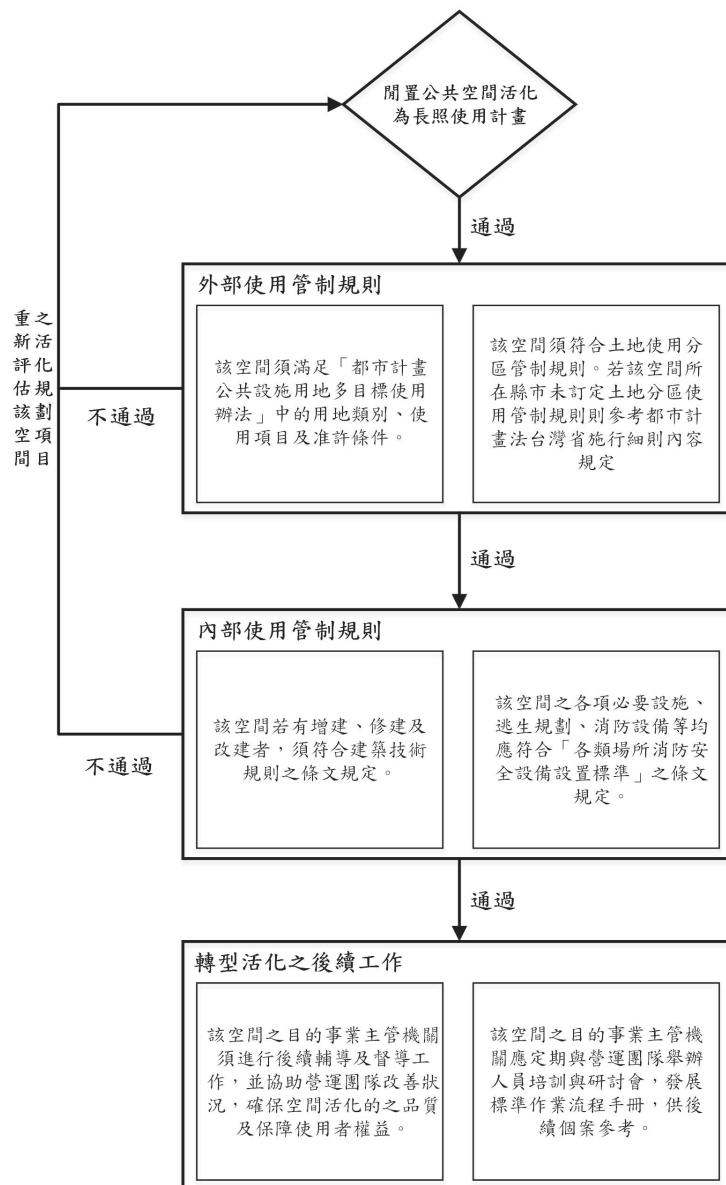


圖 3 閒置公共空間活化於長照產業之土地與空間檢核及流程

當政府委託辦理閒置公共空間活化於長照事業的計畫確認通過後，需進行該空間之外部使用規則之確認，外部使用規則一詞為本研究將「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」及「土地使用分區管制規則」兩項包含建築物空間及所在土地使用的法規合併稱之。都市計畫公共設施用地多目標使用辦法第三條提到公共設施用地多目標使用之用地類別、使用項目及准許條件，因本章節係與長照產業相關，故僅與長照產業相關的空間及可轉型類別進行探討。

本辦法所稱多目標使用可分為立體多目標使用及平面多目標使用，在立體多目標使用中提到能轉型為社會福利設施的用地類別包含公園、學校及體育場。以學校為例，在最新修正後辦法(表 2)中，學校用地將原有的地下層分類為地面層及地下層，地面層可作為老人教育訓練使用，地下層新增社會福利設施，此處可分兩點討論如下：

1. 社會福利設施僅能使用學校用地的地下層，而老人教育訓練場所可設立在地面層，難免有將社會福利設施與停車場、資源回收站歸為同類之疑慮。
2. 舊版社會福利設施並無詳列何種設施屬社會福利，但最新版本則詳細解釋，即「社會福利設施：以托嬰中心、托育資源中心、日間照顧服務場所、老人教育訓練場所、身心障礙者服務機構(場所)、早期療育、心理輔導或家庭諮詢機構為限。」。在平面多目標使用中，政府已鬆綁「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」，致使體育場及學校等用地可轉型做為社會福利設施。

表 1 都市計畫公共設施用地多目標使用辦法(修正前)

用地類別	使用項目	准許條件	備註
學校	一、 建築物頂樓供設置電信天線使用。 二、 地下作下列使用： (一) 停車場、電動汽機車充電站及電池交換站。 (二) 電信機房、配電場所、變電所及其必要機電設施。 (三) 資源回收站。 (四) 天然氣整壓站及遮斷設施。	1. 面臨寬度在八公尺以上之道路，並設專用出入口、通道。 2. 應有完善之通風、消防及安全設備。 3. 停車場汽車出入口、通道應與學校人行出入口適當間隔。 4. 應先徵得該管主管教育行政機關同意。 5. 作資源回收站、天然氣整壓站使用時，應妥善規劃，並確實依環境保護及消防有關法令管理。	無

表 2 都市計畫公共設施用地多目標使用辦法(修正後)

用地類別	使用項目	准許條件	備註
學校	一、 <u>地面層作下列使用：</u> (一) <u>幼兒園。</u> (二) <u>托育中心。</u> (三) <u>老人教育訓練場所。</u> 二、 地下作下列使用： (一) 停車場、電動汽機車充電站及電池交換站。 (二) 電信機房、配電場所、變電所及其必要機電設施。 (三) 資源回收站。 (四) 天然氣整壓站及遮斷設施。 (五) <u>社會福利設施</u>	1. 面臨寬度在八公尺以上之道路，並設專用出入口、通道。 2. 應有完善之通風、消防及安全設備。 3. 停車場汽車出入口、通道應與學校人行出入口適當間隔。 4. 應先徵得該主管教育行政機關同意。 5. 作資源回收站、天然氣整壓站使用時，應妥善規劃，並確實依環境保護及消防有關法令管理。	<u>社會福利設施：</u> <u>以托育資源中心、老人教育訓練場所、身心障礙者服務機構(場所)、早期療育、心理輔導或家庭諮詢機構為限。</u>

另一方面，欲轉型活化的空間所在土地使用，亦需符合土地分區管制規則。臺灣土地使用分區分別為營建署都市計畫法施行細則及各縣市政府地方法令中，規定說明土地使用分區管制規則。其中臺北市、高雄市皆訂有土地使用分區管制規則，若未訂有土地使用分區規則之縣市則參考都市計畫法臺灣省施行細則。依都市計畫法臺灣省施行細則，有關長期照顧機構使用規定(表 3)中可知，住宅

區、商業區均可做為設立長期照顧機構用途。甲種工業區及乙種工業區為輕工業、無公害或公害輕微之工業區，可做為公共服務設施及公用事業設施使用，亦可做為設立長期照顧機構之用途。而臺北市土地使用分區管制自治條例中，有關長期照顧機構使用規定相關的細節，亦可參閱表 4。

表 3 土地使用分區-都市計畫法臺灣省施行細則

都市計畫法臺灣省施行細則有關長期照顧機構使用規定		
使用分區	長期照顧機構	條件限制
(一)住宅區	○	
(二)商業區	○	
(三)工業區		
1. 特種工業區	✕	
2. 甲種工業區	△	1. 縣市政府於辦理審查時，得依據地方實際情況，對於各目之使用細目、使用面積、使用條件及有關管理維護事項及開發義務做必要之規定。 2. 使用土地總面積，不得超過該工業區總面積 50%
3. 乙種工業區	△	
4. 零星工業區	✕	
(四)行政區	✕	
(五)文教區	✕	
(六)體育運動區	✕	
(七)風景區	✕	
(八)保存區	✕	
(九)保護區	△	縣市政府於辦理審查時，應依據地方實際情況，對於其使用面積、使用條件及有關管理維護事項作必要之規定。
(十)農業區	△	經縣市政府審查核准得設置，其建蔽率不得超過 40%
備註：○代表允許使用；△代表附條件允許使用；✕代表不允許使用		

表 4 臺北市土地使用分區管制自治條例

臺北市土地使用分區管制自治條例有關長期照顧機構使用規定				
允設用途	使用分區	長期照顧機構	附設托老設施	
住宅區	住一	△	△	
	住二	住二之一	△	△
		住二之二		
	住三	○	○	
	住三之一	○	○	
	住三之二	○	○	
	住四	○	○	
住四之一	○	○		
商業區	商一	○	○	
	商二	○	○	
	商三	○	○	
	商四	○	○	
工業區	工二	×	△	
	工三	×	△	
行政區		○	○	
文教區		○	○	
倉庫區		×	×	
風景區		×	×	
農業區		×	△	
保護區		△	△	
備註：○代表允許使用；△代表附錄條件允許使用；×代表不允許使用				

除此之外，有關於空間內部使用規則，如同外部使用規則之邏輯陳述，可將建築技術規則與各類場所消防安全設備設置標準等規定認作同一層級之處理程序。該空間內部在進行增建、修建及修繕、新增相關設備時，皆應通過此規則。以住宿型長照機構為例，在設專區或專責提供植物人、長期臥床(含重癱)者，應符合下列規定：(1)每六十人應至少設置一套適合臥床或乘坐輪椅者使用之洗澡設備；未滿六十人者，以六十人計。(2)依建築技術規則相關規定設置廁所。

在「各類場所消防安全設備設置標準」中，長期照顧住宿式機構的消防安全規定被歸類在甲類場所的用途分類內，然而甲類場所包含的用途相當多元，其多屬遊憩與娛樂場所，而近年來接連發生多起老人福利機構、護理之家火災造成傷亡事件，引起社會大眾及政府高度關注，因此，其法令規定是否完全適用於長期照顧住宿式機構仍有待商榷。

對此，行政院 2017 年 6 月召開加強防範長期照顧機構發生火災等相關事宜會議，針對機構公共安全的設施設備、避難空間、防災應變作為等進行檢討及改善。由於此類機構多收容需維生器材、行動遲緩或無法行動之患者或年長者，設置等待救援空間及檢討機構防火區劃與逃生動線等，對於住宿式機構而言至關重要，目前正由內政部著手檢討。

此外，專家學者亦指出在同一棟建築物中，若同時設有住宿式長照機構(甲類)及日間照顧長照機構(乙類)，其建築物全樓層之消防設備皆須跟隨甲類場所設置標準，此項規定恐將造成機構之額外成本負擔。本研究建議，政府針對住宿式機構及日間照顧機構位於同一棟建物，進行設置標準之條文修正，使其更符合長照產業需求。

三、民間參與之現況與推動方向

(一) 民間參與之新概念

本研究發現大部分的閒置公共空間發生原因之一，即是以促參法中的 BOT 與 OT 等具有「民間參與」精神所興建之公共設施。基於政府財政收入侷限的情況，適當「民間參與」對於公共空間與設施的新建與營運，確實具有相當大的影響。特別對於本研究所討論的長照產業而言，更是需要民間力量的深度投入，才能夠順利突破困境與提升社會貢獻。

民間參與的概念，係是來自促參法中所提及以興利為出發點的公私部門共同合作。希望透過民間單位出資興建公共設施並且營運，以民間力量協助政府解決大眾的問題。然而，基於一些綜合性的因素，導致這些公共設施最後淪為閒置空間。民間參與的概念，也逐漸被民眾貼上政府圖利財團等負面標籤。不僅如此，為使真正願意投入公共建設的民間企業，也經常因此失去了投資意願。

目前臺灣長照產業隨著人口老化而持續發展中，市場潛力大且成長力道充沛。若有民間企業願意率先投入，不但能幫政府及社會大眾解決此一共同問題，亦可期待在營收上有不錯的成績。可惜目前實際的情形，與政府的政策目標有很大的落差。雖然有多家企業願意承擔社會責任投入長照產業，但是礙於許多因素還是持續地觀望。因此，本研究希望針對「民間參與」一詞進一步區分為以下兩個面向，以做為未來的推動參考。

1. 委託民間經營：政府提供場地、開辦費及人事費等補助，希望能夠吸引成立目的即為社會服務的非營利民間機構（例如基金會、各社福協會機構、弱勢照顧社團等），與政府共同協助解決長期照顧的問題。

2. 委託民間辦理：引入原有促參法的概念，將政府盤點之空間，以不涉產權變動的方式交由民間企業來經營。但是，此方式較不適用促參法中的特許權觀念，原因在於長照產業還是屬於社會福利範疇，而政府有能力也有責任對營運團隊進行獎助或是補助。此舉可由民間企業僅以租借空間方式經營事業，而不進行產權的移轉。此舉作法可使未來租約到期後，政府仍然能對該空間進行作為其他用途的評估。

以上兩種民間參與的模式皆是為了解決「滿足社會需求」及「活化閒置空間」此二課題。因為長期照顧乃至於身心障礙者所需要的支援是迫切且需要專業級的照顧，然而此種設施往往是居民們所嫌惡的鄰避設施。若是想透過一些獎勵措施等誘因而吸引民間企業來經營此類照顧中心，無疑是緣木求魚。照顧弱勢原為政府的重要財政支出目標，如果同時可以解決空間問題又能同時照顧到弱勢人民，將可對於社會有更大的貢獻價值。

近年來，長期照顧之觀念逐漸被重視，多數民眾已經能夠接受社區內設立日照中心或是安養中心，這代表著長照產業的發展潛力是能夠被期待的，政府若可以從這個角度切入，思考將閒置空間以本研究所提之委託辦理的方式交由民間企業經營，或是以低成本及低限制條件出租給社福機構使用，將可有效回應社會對於長期照顧的急迫需求。

（二）民間參與於長照產業的現況與推動情形

承上所述，長照產業具蓬勃發展前景，已有許多成功案例。例如雙連安養中心由教會主導，可提供 400 床位，服務項目從一般安養到臨終關懷共分為 7 個組別，陪伴長者從安養至人生最後一刻。雙連安養中心蔡總顧問表示：「雙連十分重視長者們的心境，除了是安養中心，更像是個長者學校，包含音樂課、繪畫課等，甚至有些長者具律師背景，也開課教授相關知識，而學校是個相當重要的功能，它的存在能夠使長者們找回自己的價值，重新燃起對生活上的熱情。」在參觀的過程中隨處走廊也都可以看見長者們的畫作，總顧問說：「這樣的舉動會使長者感受到被尊重。」目前雙連安養中心所在位置為自地自建，而在新莊亦有教友捐贈土地，預計 2019 年開始營運。雖然雙連安養中心的空間使用，並非本研究探討的閒置公共空間活化，但是如果妥善經營長照事業，依然是民間營運團隊未來使用閒置公共空間所需面臨課題。蔡總顧問已將多年來經營雙連安養中心的經驗發展成顧問業，擔任多個國家長照產業專業顧問，未來空間活化於長照事業的計畫開辦後，政府及社會皆需借重此類人才專業。

另一個案例是位於高雄市新興區的「大同福樂學堂」，為臺灣首先將學校閒置空間轉型為日間照顧中心的成功案例。事實上，臺灣少子化與高齡化日益嚴重，將校園閒置空間改成養老機構的想法早已被提出，甚至有許多相關研究已提出相關計畫，但直至大同福樂學堂日間照顧中心的成立，才將各種構想與分析付諸實踐。因為欠缺法源依據，也沒有聯絡窗口單位，此計畫在前期溝通就花了八個多

月，經過奔走各方後，內政部於 2017 年修正「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」之後，才使得使用名目得以解套，讓教育事業用地可以作為社會福利機構使用。此個案除了法規變更困難，最大的挑戰還是校方與家長。校方與家長皆以老人們進入校園後會有校園安全的疑慮及疾病傳染的風險，進而導致整體教學品質下降拒絕了大同醫院的提議。所幸在高雄市政府與大同醫院共同努力下，校方同意撥出校區一棟校舍，總共 10 間教室，作為大同醫院改造的日照中心，成為全臺灣第一間老幼共學的大同福樂學堂。

經由以上探討分析，本研究點出包括政策、法規與執行面上的問題，在此案例中皆可體現出來，也是許多類似個案會碰到的問題。要將空間活化於長照產業後所會面臨到的真實情況時，應思考如何預先做好準備，建構具有參考價值的標準作業流程。成立專責小組處理，讓與社區居民溝通的時程、跨局處的介面協調能夠在最短的時間內一步到位，將是未來進一步提升成效的關鍵之一。在過去的成功與失敗案例之中，其成功關鍵與困難挑戰，都將在臺灣閒置空間轉型長照產業的過程中，成為最重要也珍貴的養分。

最後，政府未來在進行閒置公共空間轉型活化前，可先以空間屬性評分計量表之方式進行空間媒合，評選該空間之特性是否有適合轉型的社會需求類別，以作為該空間的轉型活化之推動方向。政府更應藉此機會發展長照產業之知識管理，例如舉辦各項研習或研討活動，鼓勵各營運團隊分享成敗經驗等，為臺灣長照產業建立長期穩定發展的基礎。

第四章 滿足社福需求之空間活化

一、社福空間活化之成敗關鍵

本章結合社福需求與閒置空間活化，透過個案研析，探討成功關鍵因素與執行困難。公共空間閒置的起因，包括環境變遷、規劃不當、管理不善等因素。「身心障礙者權益保障法」及「長期照顧服務法」對所需空間的規範及消防的要求，於身心障礙福利機構的設立及營運尚有釐清之處。本研究針對社福設施議題進行三次實地訪談，訪談對象包括臺北市社會局政府身心障礙科、新北市政府社會局及新北市三重身心障礙大樓。專家們分享過去在社福發展中的經驗，並提供空間活化之建議。

(一) 產官學界之觀點與建言

2007年「身心障礙者保護法」法案名稱修正為「身心障礙者權益保障法」。其立法之目的在於維護身心障礙者之權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發展。事實上，身心障礙者老化的同時，其照顧者也正在老化，因此照顧機構的需求持續增加。在長照 2.0 政策之中，已納入任何年齡的失能身心障礙者。目前身心障礙福利機構已呈現供不應求的狀態。經由綜合訪談後，針對政策面、法規面及執行面分述如下。

1. 政策面

依據衛生福利部統計，截至 2017 年 12 月底為止，臺灣身心障礙人口數已達 1,167,450 人，占總人口 4.95%。

長照 2.0 擴大服務對象，除 65 歲以上失能老人，還包括 55 歲以上失能原住民、50 歲以上失智症者及任何年齡的失能身心障礙者。在前瞻基礎建設計畫-城鄉建設：公共服務據點整備-整建長照衛福據點計畫，規劃 4 年於 799 處公有設施布建照顧服務體系，結合長照、醫療、護理、社會福利，以及社區基層單位、社區照顧關懷據點等民間資源共同投入辦理長照服務。

2. 法規面

根據身心障礙福利機構設施及人員配置標準第 4 條，將身心障礙福利機構分為下列三類：

- (1) 住宿機構：提供經需求評估需二十四小時生活照顧、訓練或夜間照顧服務之身心障礙者住宿服務之場所。
- (2) 日間服務機構：提供經需求評估需參與日間作業活動、技藝陶冶或生活照顧、訓練之身心障礙者日間服務之場所。
- (3) 福利服務中心：提供身心障礙者及其家庭支持性服務之場所。其服務項目應多元化，以滿足身心障礙者及其家庭之需求；服務方式可分為外展性服務及機構內服務二種。

前項第一款及第二款機構，依其服務內涵分為下列二類：

- (1) 生活重建機構：提供身心障礙者生活、心理與生理等相關功能之訓練及輔導，促進其回歸家庭及社會生活之場所。服務期間以二年為限，期滿經專業團隊評估須延長服務期間者，得延長之，住宿機構以延長二年為限，日間服務機構不在此限。
- (2) 生活照顧機構：提供身心障礙者長期性、持續性生活照顧、訓練與社會活動參與等相關服務，促進其身心功能發展及維護之場所。

機構收費標準依「身心障礙福利機構辦理身心障礙者日間照顧及住宿式照顧收費原則」辦理。最高收費金額為兩萬一千元，由障礙程度分三個收費級距，全日型機構低收入戶最高補助全額兩萬一千元，再依照家庭財稅狀況分成六個級距。專家指出，由於收費方式全臺灣皆相同，未能反應城鄉的生活物價與薪資水準之差距，因此，專家建議應採彈性收費機制，以反應城鄉差距。

專家亦指出，身心障礙福利法規、老人福利法規及長照福利法規各有獨立的設施及人力配置標準，致照顧機構難以依循。例如身心障礙福利機構設施及人員配置標準第 12-1 條，對於住宿生活照顧機構應置人員規範，與長期照顧服務機構設立標準第 12 條，對於住宿式長照機構之設立標準表之人員規範，各有不同標準，致住宿式身心障礙機構設立時不易依循。

另一方面，專家認為外籍人力對於住宿型社福機構有一定的幫助，但常常無法滿足實際需要。例如，協助建物清潔維護及基本照顧，法規規定重度障礙的養護中心可聘請外籍人力且列入人員配比，非重度障礙的養護機構可聘用外籍人力，但無法列入人力比。

3. 執行面

身心障礙福利設施大多由政府尋找場地，將整體結構、基本設施規劃完成後進行公開招標。目前多數社福機構皆自行尋覓場地，租約到期便須搬遷另覓空間，難以提供永續服務。

身障福利機構受限於衛福部訂定之收費上限，不可採市場機制收費。身障機構長期以來雖有政府補助，但補助並不足以支付全部開銷，以全日型機構為例，在建物的維護、日夜班的人事成本需投入較大成本。

政府希望透過民間的積極參與，提供社福機構可長期使用的合適公共空間，同時降低社福機構營運成本，減少社福機構的財務壓力。在訪談過程中，發現政府基層承辦人員在尋覓閒置空間也遇到許多困難，例如學校方的安全考量、附近居民的反彈等。此外，閒置公共空間使用亦牽涉都市計畫、土地使用分區等問題，基層承辦人員因專業不足，承辦相關業務時需花費更多的時間及心力。

（二）成敗關鍵

經由上述的訪談，可探討成功關鍵與失敗原因如下：

1. 社福機構使用之閒置公共空間一般皆由政府承辦人員協助尋覓，但常常遇到窒礙難行的窘況，因此，建議成立閒置公共空間媒合平臺或專案小組，協助承辦人員提升尋覓空間的效率與效能。
2. 在執行閒置公共空間活化計畫時，經常遭遇地方居民反對。例如，身心障礙設施多被周圍居民認為鄰避設施，以影響房價及社區安全等理由拒絕身心障礙設施設立，或透過民意代表從中協調或是阻擋。閒置公共空間若位於工業區或偏僻區域，雖然居民反彈較少，但交通不便影響服務人力進駐及身障者使用意願。
3. 身心障礙福利設施空間來源尚包括公益回饋及公宅政策。公益回饋係指建商利用獎勵容積回饋部分空間作為公益使用，但建商多不願將其空間作為身心障礙福利設施之用；而公宅政策規定，公共住宅需有一定比例做為社福設施，則成功機率較高。
4. 身心障礙福利機構多為非營利組織，不僅面臨營運壓力，也遭遇社會歧視、政策法規等困難。公部門若能提高社會對於障礙者及身心障礙福利設施的接受度，以及提供建管、消防等各方面的專業協助，承辦人員及身心障礙福利機構較能持續提供更為有效的優質服務。

二、社福空間使用之規範探討

本章節著重於閒置公共空間於身心障礙福利設施之使用許可及需求分析，剖析閒置公共空間轉型為身心障礙福利設施時，對應於都市計畫法之合宜性與窒礙難行之處，以及在原有建物增建、修建時所應符合的消防法規及建築技術規則等標準。

將閒置公共空間活化作為身心障礙福利設施之使用，首先要確認該空間是否符合轉型身心障礙福利機構之使用目的，並且需要確認該空間之土地是否符合所在縣市所制定的土地使用規則或遵循相關法規，如身心障礙者權益保障法(表 5)、建築法第 73 條建築使用類組及變更使用辦法(表 6、表 7)所示，在既有建物的整建等牽涉空間內部的更改，及建築物使用的變更，皆需要符合建築技術規則、建築物使用類組及類組變更辦法等。其相關設施設備亦須符合消防法規及通過消防設備審查。

由於臺灣社福設施需求量大，且目前 88% 皆是非都市土地，建議非都市土地變更地目為社福設施用地時可免除回饋金(依公告現值的 5%)。並將閒置公共空間的管理原則納入縣/市財產管理條例，由地方政府制定空間管理程序，明訂優先使用順序，可避免資源分配不公，或不同利益團體角力的問題。

表 5 依據身心障礙福利機構設施及人員配置標準【身心障礙者權益保障法】

第 13 條住宿機構應設下列設施：

一、寢室：

- (一) 每一寢室至多設四床。設專區提供植物人、重癱或長期臥床者照顧服務之機構，每一寢室至多設六床。寢室樓地板面積，以服務人數計算，平均每人應有七平方公尺，小型住宿機構，平均每人應有五平方公尺。寢室樓地板面積，其浴廁面積不計算在內。
- (二) 每床應附櫥櫃或床頭櫃。
- (三) 二人或多人床位之寢室，應備具隔離視線之屏障物。
- (四) 每一寢室應配置緊急呼叫設施及建立救援機制。
- (五) 不得設於地下樓層。

二、衛浴設備：

- (一) 應設扶手。
- (二) 應設緊急呼叫設施。
- (三) 地板應有防滑設施。
- (四) 多人使用衛浴設備，應有適當隔間或門簾。
- (五) 除第六目機構外，洗澡設備與服務人數比例，不得小於一比六。
- (六) 設專區或專責提供植物人、重癱或長期臥床者照顧服務之機構，每六十人應至少設置一套適合臥床或乘坐輪椅身心障礙者使用且可操作使用之洗澡設備。未滿六十人者，以六十人計。
- (七) 除第八目機構外，廁所與服務人數比例，不得小於一比六。
- (八) 設專區或專責提供植物人、重癱或長期臥床者照顧服務機構之廁所依建築技術規則相關規定設置，使用人數之計算，得不計入服務對象。

三、廚房或配膳室：

- (一) 應設食物儲存及冷凍設備。
- (二) 用水供應充足，飲用水應符合飲用水質標準。
- (三) 應有防治蚊、蠅、蟑螂及鼠害之適當措施。
- (四) 餐具之消毒設備。

四、護理工作空間：

- (一) 應設基本急救配備；提供需技術性護理服務需求之身心障礙者照顧服務，其急救配備應包括氧氣、鼻管、人工氣道、氧氣面罩、抽吸設備、喉頭鏡、氣管內管、甦醒袋及常備急救藥品。
- (二) 應具護理紀錄櫃。
- (三) 應具藥品存放櫃。
- (四) 應具護理工作車。

五、客廳或起居室。

六、餐廳。

七、日常生活訓練或活動室。

八、會談(客)室。

九、照顧心智障礙者或慢性精神病患為主之機構，得視需要設保護空間。

十、照顧失智症為主之機構，其遊走空間、燈光照明、防滑及照顧設施應以失

智症者之特殊需要為考量。

十一、各門淨寬度不得小於八十公分。

十二、其他與服務相關之必要設施。

小型住宿機構、夜間型住宿機構與專責提供植物人照顧服務之機構，客廳、餐廳及日常生活訓練室得綜合使用，得不單獨設立。夜間型住宿機構得不設護理工作空間及會談室。

第 16 條日間服務機構應設下列設施：

一、日常生活訓練室。

二、多功能活動室。

三、盥洗室：

(一) 應設扶手。

(二) 應設緊急呼叫設施。

(三) 地板應有防滑設施。

(四) 多人使用盥洗室，應有適當隔間或門簾。

(五) 廁所與服務人數比例，不得小於一比六。

(六) 應設至少一處淋浴設備，並有適當隔間或門簾。

四、餐飲服務設施或配膳室：

(一) 應設食物儲存及保鮮設備。

(二) 用水供應充足，飲用水應符合飲用水質標準。

(三) 應有防治蚊、蠅、蟑螂及鼠害之適當措施。

五、會談(客)室。

六、服務心智障礙者或慢性精神病患為主之機構，得視需要設保護空間。

七、照顧失智症為主之機構，其遊走空間、燈光照明、防滑及照顧設施應以失智症者之特殊需要為考量。

八、各門淨寬度不得小於八十公分。

九、其他與服務相關之必要設施。

小型日間服務機構多功能活動室得視其功能綜合使用，得不單獨設立；其服務人數未滿十五人者，會談(客)室得不單獨設立。

第 18 條福利服務中心應設下列設施：

一、辦公室。

二、會議室。

三、會談(客)室。

四、盥洗室：

(一) 應設扶手。

(二) 應設緊急呼叫設施。

(三) 地板應有防滑設施。

(四) 多人使用之盥洗室，應有適當隔間或門簾。

(五) 廁所與服務人數比例，不得小於一比六。

五、其他與服務相關之必要設施。

福利服務中心室內樓地板面積達五百平方公尺以上者，得提供住宿、日間及其他社區服務，並應依相關規定設置必要設施。

表 6 建築物使用類組使用項目舉例【建築法第 73 條建築使用類組及變更使用辦法】

類 組	使用項目舉例
F-2	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>身心障礙福利機構</u>（全日型住宿機構、日間服務機構、樓地板面積在五百平方公尺以上之福利中心）、身心障礙者職業訓練機構等類似場所。 2. 啟智（聰、明）學校、盲啞學校、益智學校。 3. <u>日間型精神復健機構</u>。
H-1	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民宿（客房數六間以上）、宿舍、樓地板面積未達五百平方公尺之招待所。 2. 樓地板面積未達五百平方公尺之下列場所：<u>護理之家機構</u>（一般護理之家、精神護理之家）、產後護理機構、屬於老人福利機構之長期照顧機構（長期照顧型）、長期照顧機構（失智照顧型）、<u>身心障礙福利服務中心</u>等類似場所。 3. 老人福利機構之場所：<u>長期照顧機構</u>（養護型）、安養機構、其他老人福利機構。 4. <u>身心障礙福利機構</u>（夜間型住宿機構）、居家護理機構。 5. <u>住宿型精神復健機構、社區式日間照顧及重建服務、社區式身心障礙者日間服務</u>等類似場所。
H-2	<ol style="list-style-type: none"> 1. 集合住宅、住宅、民宿（客房數五間以下）。 2. 設於地面一層面積在五百平方公尺以下或設於二層至五層之任一層面積在三百平方公尺以下且樓梯寬度一點二公尺以上、分間牆及室內裝修材料符合建築技術規則現行規定之下列場所：<u>小型安養機構、小型身心障礙者職業訓練機構、小型日間型精神復健機構、小型住宿型精神復健機構、小型社區式日間照顧及重建服務、小型社區式身心障礙者日間服務</u>等類似場所。 3. 農舍。 4. <u>社區式家庭托顧服務、身心障礙者社區居住服務場所</u>。

表 7 建築物變更使用原則表【建築法第 73 條建築使用類組及變更使用辦法】

原使用類別、組別		A		B				C		D					E	F				G			H		I
		1	2	1	2	3	4	1	2	1	2	3	4	5		1	2	3	4	1	2	3	1	2	
衛生、福利、更生類 (F類)	F-2	※	※	※	※	☆	☆	※	※	☆	☆	☆	☆	☆	※	☆		☆	△	※	※	※	※	※	◎
住宿類 (H類)	H-1	※	※	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	◎	
	H-2	※	※	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	☆	◎	

△指建築物使用類組除 B 類外，同類跨組變更，依本表規定應予檢討者，其檢討項目如下：

- (一) 防火區劃。
- (二) 分間牆。
- (三) 內部裝修材料。
- (四) 直通樓梯步行距離。
- (五) 緊急進口設置。
- (六) 防火構造之限制。
- (七) 停車空間。但停車空間符合下列情形之一者，免予檢討：
 1. 原使用類組及申請變更之使用類組依現行都市計畫法令規定及建築技術規則建築設計施工編第五十九條之分類，屬同一設置標準。
 2. 原使用類組及申請變更之使用類組依現行都市計畫法令規定及建築技術規則建築設計施工編第五十九條之設置標準，由設置標準高者變更為設置標準低。
- (八) 公共建築物無障礙設施。但變更為非公共建築物者，免予檢討。中華民國一百零一年十二月三十一日以前取得建造執照之建築物，其依本檢討項目規定改善增設之坡道或升降機，其坡道、升降機間及乘場面積合計未超過二十平方公尺部分，得不計入建築面積及各層樓地板面積。

※指建築物使用類組跨類變更及使用分類 B 類跨組變更，依本表規定應予檢討者，其檢討項目包括本表說明二及下列項目：

- (一) 樓梯及平臺淨寬、梯級尺寸。
- (二) 避難層出入口數量及寬度。
- (三) 避難層以外樓層出入口之寬度。
- (四) 設置二座直通樓梯之限制。增設之直通樓梯不計入建築面積及各層樓地板面積，但不得大於三十平方公尺。
- (五) 直通樓梯之總寬度。
- (六) 走廊淨寬度。
- (七) 直通樓梯改為安全梯或特別安全梯之限制。

- | |
|--|
| (八) 特定建築物之限制。
(九) 最低活載重。
(十) 建築物使用類組跨類變更，如變更為H類時，並應檢討通風、日照、採光及防音等項目。 |
|--|

◎指建築物變更使用類組，應依建築技術規則規定全部檢討。

☆指建築物變更使用類組除應符合本表說明二有關停車空間及公共建築物無障礙設施之檢討項目規定外，其餘項目免檢討。但變更為H類時，應檢討通風、日照、採光及防音等項目。
--

三、民間參與之現況與推動方向

本研究訪談第一個案例為臺北市立啟聰學校閒置宿舍轉型為失能身障者日間照護中心，為臺北市閒置校舍作為社會福利設施之首例。啟聰學校釋出之閒置宿舍置於教育部閒置空間名單，由於該棟建物尚有近 20 年使用年限，符合長照 2.0 失能身心障礙照顧需求，臺北市社會局身心障礙福利科爭取作為失能身障者日間照護中心，但因該建物老舊沒有電梯，需變更改用途及使用執照，遂以公開招標方式進行結構補強、耐震及增設外掛電梯等工程。臺北市都市計畫委員會 2018 年 9 月 12 日召開第 734 次委員會議，審議通過臺北市立啟聰學校閒置宿舍大樓，依「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」規定，提供身心障礙日間照顧中心等社會福利設施臨時使用。

另一案例為新北市淡水區北海岸社福中心，原為學生宿舍，閒置後轉型為長期社會福利機構。寢室房間可作為長照之用，但在浴室廁所等公共空間需增設無障礙空間。新北市政府社會局表示「目前既有建物大多委託給使用單位進行整建，空間使用規劃較能符合得標廠商營運需求」。

由於身心障礙福利機構不以營利為目的，無誘因使民間單位投入資金建設，因此，過去較少有民間參與的案例，在整建及營運上仍須政府編列預算補助。此外，身心障礙者權益保障法訂定收費限制，亦影響民間參與社福服務，因此，建議採取彈性收費機制，以滿足不同需求民眾，為民間參與業者創造經濟誘因。若閒置空間可轉型使用，不僅協助民間業者獲得政府補助，降低營運壓力，再輔以彈性收費機制，提高業者參與誘因，便可降低政府補助，同時紓解政府財政困難。

第五章 滿足托育需求之空間活化

一、托育空間活化之成敗關鍵

本章針對閒置公共空間活化成為托育使用之探討，深入了解目前臺灣的托育政策及發展，亦對托育相關設施的設立及營運歸結出尚需釐清之處。本議題研究針對托育設施議題進行三次實地訪談，對象包括臺北市社會局政府、新北市政府社會局及新北市鶯歌昌福公共托育中心。專家們分享寶貴經驗，以及閒置公共空間作為托育使用之建議。

(一) 產官學界之觀點與建言

世界各國皆面臨少子化危機及高齡化現象，臺灣出生率逐年下降，若此趨勢不變，2025年臺灣人口將轉趨負成長。導致臺灣出生率低的原因，包含適婚年齡有偶率下降、婚育年齡延後、兼顧家庭及事業因素等。為減輕家庭照顧幼兒壓力，政府持續推動公共托育中心、公立及非營利幼兒園，也與私立幼兒園維持合作關係。本研究綜合訪談內容後，分為政策面、法規面、執行面說明如下。

1. 政策面

為解決臺灣超低生育率帶來的少子化危機，行政院提出「我國少子女化對策計畫」，與國際接軌的因應少子化對策：(1) 提升生育率 (2) 實現性別平等（平衡就業與家庭）(3) 減輕家庭育兒負擔 (4) 提升嬰幼兒照顧品質。以「0-5歲全面關照」之精神，秉持尊重家長選擇權、保障每個孩子都獲得尊重與照顧及無縫銜接等三大原則，研擬以「擴展平價教保服務」及「減輕家長負擔」之推動策略，相關策略如下：

(1) 擴大公共化教保服務量

- 至2022年布建440處公共托育家園，增加5,280個公共托育名額；另尊重地方政府選擇，推動0至2歲公設民營托嬰中心。
- 持續擴大2至5歲公共化教保服務量，至2022年增設公立或非營利等幼兒園2,247班，增加6萬個就學名額。

(2) 建置準公共化機制：與居家式托育(保母)、私立托嬰中心及私立幼兒園合作，由政府與家長共同分攤費用，加速提升平價教保服務機會。

(3) 擴大發放0至4歲育兒津貼：照顧對象由0至2歲延伸為0至4歲，對於未接受公共或準公共化教保服務者，提供育兒津貼減輕家長育兒負擔之措施。

透過擴大托育公共化、增加社區公共托育家園、非營利幼兒園，及建置準公共化機制，與私立托育服務提供者簽約成為合作對象，協力提供平價托育服務，讓家長支付托育費用不超過其家庭可支配所得的10%至15%，以減輕家長育兒費用負擔；同時，擴大發放育兒津貼，讓在家照顧嬰幼兒的家庭，可減輕家庭育兒的經濟負擔。

前瞻計畫因應「少子化友善育兒空間建設-建構 0-2 歲兒童社區公共化托育計畫」，工作內容分為「推動社區公共托育家園」、「布建托育資源中心」、「增修或改善區域型家庭(社會)福利服務中心」、「整建綜合社會福利館」及「提供育兒百寶箱」等項目；3-6 歲依「校園社區化改造計畫-營造友善育兒空間」之規劃，運用校園空餘建地或老舊校舍拆除後未重建之基地，新建公共化幼兒園園舍。

專家指出政策面不斷更改，已造成民眾困擾，需嚴謹規劃再行施行為宜。例如，原本只有親屬受過保母訓練的家庭，才可請領托育補助 2,000 到 3,000 元。但準公共化上路之後，無論有無經過受訓的家庭，皆可領 2,500 元。準公共化托育政策規範多，保母有房租壓力、成本壓力，卻沒有提出補助，且政策沒有考慮到城鄉差距問題，無法獲得民眾認同。

2. 法規面

依據兒童及少年福利與權益保障法第 75 條，兒童及少年福利機構分類以下：

- (1) 托嬰中心。
- (2) 早期療育機構。
- (3) 安置及教養機構。
- (4) 心理輔導或家庭諮詢機構。
- (5) 其他兒童及少年福利機構。

前項兒童及少年福利機構之規模、面積、設施、人員配置及業務範圍等事項之標準，由中央主管機關定之。第一項兒童及少年福利機構，各級主管機關應鼓勵、委託民間或自行創辦；其所屬公立兒童及少年福利機構之業務，必要時，並得委託民間辦理。直轄市、縣（市）主管機關為辦理托嬰中心托育服務之輔導及管理事項，應自行或委託相關專業之機構、團體辦理。

依據幼兒教育及照顧法相關條例，設立幼兒園及非營利幼兒園等教保服務機構，且以高級中等以下學校教學場所辦理幼兒園者，得繼續適用原建築物使用類組，不受建築法第七十三條應申請變更使用執照規定之限制。

3. 執行面

衛生福利部統計至 2018 年 6 月底公辦民營的托嬰中心所數由 2014 年 72 所增加至 149 所。近九成的公辦民營托嬰中心位於六都，以臺北市及新北市為大宗。目前公共托嬰中心數量上升，但仍供不應求。產業界專家指出，由於設置成本高，且各地方政府轄內委託民間資源承辦單位能量不一。又因為城鄉的差距，民間業者參與閒置公共空間活化成托嬰中心時，雖然空間設備由政府支出，但由於受限於收費上限，使營業利潤比自行承租私有場所為低。此外，又需每個月接受社會局輔導及評鑑。工作人員除了照顧嬰幼兒，還需準備相關行政事項，增加人力成本及行政成本。以上諸多因素，導致公共托嬰中心並無充足利基吸引民間單位投入意願。

（二）成敗關鍵

1. 民眾對於空間活化為托育使用相較作為長照及社福使用之接受度較高，公益回饋意願也高。北部縣市會選擇地理位置附近機能好的閒置空間，南部縣市許多托育案例位於火車站附近的閒置倉庫，不僅轉型成親子友善活動空間，也是文化觀光景點，提升閒置空間的附加價值。
2. 目前各縣市辦理之公共托育中心供不應求，政府應規劃永續托育政策，增設托嬰中心、公立幼稚園等托育機構，增加津貼補助，提升成效。如果僅是增加公共托育名額，並無法解決根本問題。
3. 低度使用之校舍及活動中心不易轉型為托育之用，因校園安全問題及空間取得不易，受到家長及市民反對。建議地方政府應持續進行溝通，取得民眾理解與信任。
4. 公部門挹注許多資源宣傳政策、督導委辦團隊，協助委辦單位進行空間規劃、設施擺設、嬰幼兒照顧等詳細內容，此外也會定期舉辦訓練及研討會，將每一次的經驗與知識保存下來，未來這些知識皆可以用做知識管理。

二、托育空間使用之規範探討

本章節著重於閒置公共空間於托育設施之使用許可及需求分析，剖析閒置公共空間轉型為托育設施時，對應於都市計畫法及相關法推之合宜性與窒礙難行之處，以及在原有建物增建、修建時所應符合的消防法規及建築技術規則等標準。

（一）空間需求之課題研析

現行國內托育使用建築空間之相關規定於《兒童及少年福利與權益保障法》，其子法《兒童及少年福利機構設置標準》訂定與建築空間規劃設計相關之內容。對於幼兒園之建築空間規範於《幼兒園及其分班基本設施設備標準》。國內托嬰中心及幼兒園就空間構成、廁所設置、面積構成及樓層限制進行規範，依標準所列之內容說明如下：

1. 托嬰中心

- (1)空間構成：需具有活動區、睡眠區、盥洗區、清潔區、廚房備餐區、用餐區、行政管理區及其他與服務相關之必要空間，各空間得視實際情形，依下列規定調整併用。
- (2)廁所設置：托嬰中心應提供具有適當且符合兒童年齡發展專用固定之坐式小馬桶 1 套；超過 20 人者，每 15 人增加 1 套，未滿 15 人者，以 15 人計；每收托 10 名兒童應設置符合兒童使用之水龍頭 1 座，未滿 10 人者以 10 人計。
- (3)面積構成：托嬰中心室內樓地板面積及室外活動面積，扣除盥洗室、廚房、備餐區、行政管理區、儲藏室、防火空間、樓梯、陽臺、法定停車空間及騎樓等非兒童主要活動空間後，合計應達 60 平方公尺以上。供兒童主要活動

空間，室內樓地板面積，每人不得少於 2 平方公尺，室外活動面積，每人不得少於 1.5 平方公尺。但無室外活動面積或不足時，得另以其他室內樓地板面積每人至少一點五平方公尺代之。

- (4)樓層限制：托嬰中心應有固定地點及完整專用場地，其使用建築物樓層以使用地面樓層一樓至三樓為限，並得報請主管機關許可，附帶使用地下一樓作為行政或儲藏等非兒童活動之用途。

2. 幼兒園

- (1)空間構成：幼兒園及其分班，均應分別獨立設置下列必要空間：室內活動室、室外活動空間、盥洗室（含廁所）、健康中心辦公室或教保準備室廚房。設置於國民小學校內之幼兒園，其前項第一款至第三款之空間應獨立設置，第四款至第六款之空間得與國民小學共用。設置於國民中學以上學校內之幼兒園，其第一項必要空間，除第六款得與學校共用外，均應獨立設置。設置於公寓大廈內之幼兒園及其分班，其第一項必要空間，均不得與公寓大廈居民共用。

- (2)面積構成：室內活動室面積得採個別幼兒人數計算方式為之，每人室內活動空間不得小於 2.5 平方公尺。每人室外活動空間面積不得小於 3 平方公尺。但設置於直轄市高人口密度行政區之私立幼兒園及其分班，不得小於 2 平方公尺。

- (3)位置限制：幼兒園及其分班與下列特殊設施或場所之距離，應符合相關規定：

- 加氣站：加氣站設置管理規則規定。
- 公共危險物品及可燃性高壓氣體：公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法規定。
- 殯葬設施：殯葬管理條例規定。但於中華民國一百零一年四月三日前已依建築法取得 F3 使用類組（幼稚園或托兒所）之建造執照或使用執照者，不在此限。

- (4)樓層限制：幼兒園及其分班，其為樓層建築者，除第二十條第一項第三款另有規定外，應先使用地面層一樓，使用面積不足者，始得使用二樓，二樓使用面積不足者，始得使用三樓；四樓以上，不得使用。但設置於直轄市高人口密度行政區者，其使用一樓至三樓順序，則不在此限。

在研擬將閒置公共空間活化為托育使用的執行計畫時，須先確認此空間符合轉型托嬰中心或幼兒園。依據上述相關法規，托育使用之設施機構都需有獨立出入口，及專屬的活動空間，因此受限於既有建物或既有校園配置型態與特性。

（二）閒置公共空間活化於托育事業之流程

各縣市政府對於閒置公共空間或低度使用空間之市有財產，設置相關整合平臺，以利各局處檢視閒置空間，將符合特性之空間轉型為社會需求之公共設施，並依各局處需求提出計畫，確認空間是否符合需求及設立規範。如圖 4 所示，選擇作為托育事業後，則由公部門編列預算進行空間修繕等相關工程（例如結構性問題、增設無障礙空間及外觀拉皮等），再進行公開招標，由得標廠商進行內部規劃設計。



圖 4 閒置公共空間活化流程

此外，針對托嬰中心及幼兒園等相關兒童及少年福利機構，其建築空間規範與一般建物有所差異。相關法規包括空間構成、廁所設置、面積構成及樓層限制等規定，皆需考量嬰幼兒活動需求及多面安全性問題。因此，透過各局處整合閒置空間，由公部門協助進行相關修繕，營運單位提供專業知識，參與相關規劃設計，減少開辦後的介面銜接，以達到閒置空間活化之目的。

三、民間參與之現況與推動方向

本章節探討民間參與托育的現況，以期瞭解過程中遭遇之困難，強化民間參與之誘因。

（一）民間參與之新概念

幼兒園分類為公立、私立、公辦民營及非營利幼兒園等。公辦民營係指由政府提供土地或建築空間委託民間經營；非營利幼兒園則是由公辦民營逐漸轉型而成，此模式仍由政府提供土地或建築空間，但限制園所盈餘，以確保其公益目的，收費方式取「成本價」成數分擔策略，如此可降低公共支出，也可降低家庭的育兒經濟負擔。

公立托育中心採固定收費標準，而參與閒置公共空間活化需要受到評鑑及考核，衍生相關行政成本、人力成本及時間成本，導致民間投入意願低，因此，建議需要採彈性收費機制，提高民間參與誘因。

除可選擇公私立托育中心，亦可選擇居家保母，目前保母人員全國技術士只有單一級別。專家指出，若保母證照能提升為乙、丙級，依照使用者付費原則，將保母收費制度進行分級，並可提升保母照顧品質。此外，低度使用的活動中心適合活化為小型托育中心。

（二）民間參與於托育產業的現況與推動情形

為了改善臺灣少子化的問題，政府推動托育相關政策，增加公共托嬰中心與非營利幼兒園開辦數，並促使民間業者與非營利組織投入托育產業。近年來，公共托嬰中心開辦數量提升。以新北市為例，在落實公共托育中心後，家外托嬰的比例由 8% 上升至 27%，同時也帶動市場機制更加健全發展。

新北市的公共托育中心案例皆善用民間資源以活化閒置空間，例如新北市鶯歌昌福公共托育中心使用昌福國小校園閒置空間。昌福國小共釋出一層樓六間教室，兩間規劃為親子館，四間作公共托育中心使用。此案例為新北市政府找尋合適場地後公開招標，並由得標廠商進行整建，使營運單位可以建立較好的介面銜接機制，並可依照托育相關專業進行空間設計。由於國小場域與托嬰中心的空間需求不同，需要依建築管理相關法規申請變更。得標廠商依照嬰幼兒及孩童的使用與需求進行設計，並重視多面向安全性問題，除了增設獨立性出入口，亦請建築師及消防設備師特別設計消防灑水系統、預防孩童被鐵門夾傷等，使此空間成功轉型為托育事業使用。

閒置空間活化為托育使用在南部縣市已有多個成功案例。以高雄市為例，目前公共托育中心皆為閒置空間轉型而成。以北部縣市而言，托育中心則會選擇鄰近機能好的地理位置。

第六章 滿足文創與新創需求之空間活化

政府早在推動閒置公共空間活化政策前，便已著手進行歷史建物修復與文化保存，此舉加深民眾對於文化創意概念的了解，致使民間團體相繼投入此產業，因此，本章探討文創及新創產業之民間參與，將以個案分析方式呈現。

一、文創與新創空間活化之成敗關鍵

閒置公共空間應用於文化創意產業最早出現於英國。當沒落的舊城區淪為犯罪的溫床，造成社會事件層出不窮，英國政府便以藝術家驻村或文化團體駐場的方式扭轉場域形象與價值。臺灣近十年也將文創元素融入觀光風景區、生活市集、夜市等。

(一) 產官學界之觀點與建言

臺灣 2002 年提出《挑戰 2008：國家發展重點計畫》，將「文化創意產業發展計畫」納入第一項發展重點工作。時至今日，臺灣各地已有各類型的文化場館、文創聚落等。許多閒置公共空間已轉型為文創設施，「文化創意」概念的出現，有助於政府活化閒置公共空間，重點歸結如下。

1. 符合社會需求

閒置公共空間多為當地舊有代表建築，有著特有的歷史痕跡及承載著居民的回憶。當使用率低落的閒置空間搖身一變成為文創設施後，不僅為老建築注入新的靈魂，也為當地帶來新的亮點，亦解決原先伴隨閒置空間而潛在的社會問題。

2. 文創及新創使用可行性較高

文創設施多為保存當地文化或結合創意，為閒置空間創造新的價值。常見作法包含文化展覽、生活市集、商品販售等；或轉型為新創產業，例如孵化器、創業基地等；其經營行為亦不涉及太多空間改造，例如結構補強；也不會面臨許多法規上的限制或困難，例如長照住宿式機構常面臨嚴格的消防法規要求。

3. 長期使用與多元收益

相較於拆除原有建物規劃重建，將舊建物活化為文創或新創設施所需投入的預算較低，改造花費時間較少，營運收益期較長。

以上幾點說明文創及新創設施如雨後春筍般在各地出現的原因，本研究整理各地具代表性的閒置空間轉型文創及新創設施的個案，如圖 5 所示。

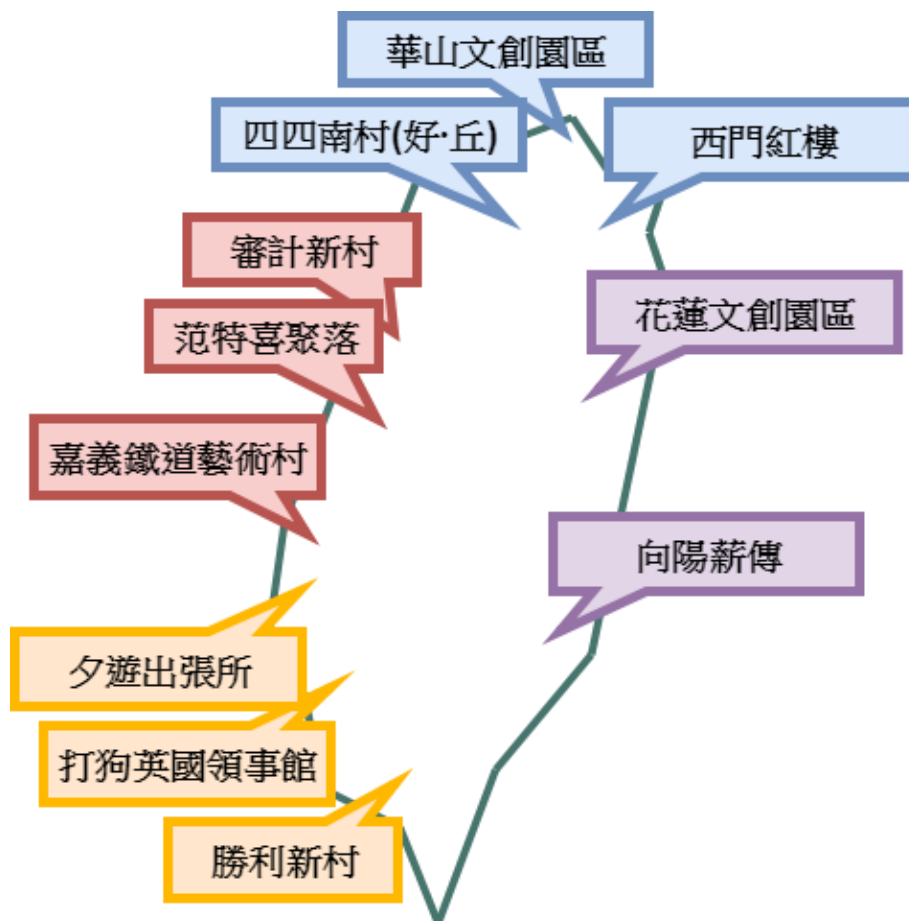


圖 5 閒置公共空間活化為文創使用之代表個案

二、文創與新創空間使用之規範探討

多數閒置公共空間活化為文創與新創使用的花費時間較短，因其涉及的空間改造，較著重於修復原有設施的基本功能、稍加修繕原有建物特色及更新未來營運的動線等。因為無須特別留意特殊對象的需求，也不受法律上的嚴格約束，因此，施工期較短，投入成本也較低。換言之，只需完成土地使用變更及建築使用執照申請後，便會大幅提升轉型成功機率。

此外，文創與新創設施的硬體不需比照專業機構進行配置。但在軟體配置及空間設計方面，卻是其空間營運的成敗關鍵。因為「創意」是文創與新創設施中最重要元素之一，獨特的創意能讓遊客在走進空間時便感受到引人入勝的氣氛。欲達到吸引人潮的創意空間意象，需要依靠經營團隊的用心與巧思。簡言之，清晰的任務目標進行土地使用及建築使用變更、當責的經營團隊進行空間細部設計，以及政府給予經營團隊足夠的空間與時間，將使閒置公共空間在文創與新創的轉型上更加順利，空間活化後的使用程度也可更加完善。

三、民間參與之現況與推動方向

(一) 臺東多良國小 - 向陽薪傳木工坊

1. 推動背景與過程

沿著臺九線濱海公路往南行駛，在 417 公里處便會看到多良車站的路牌，而在多良車站旁有一條紅藍雙色點綴的階梯，順著階梯往上走便會來到多良國小。早期因為部落人口外移嚴重，多良國小在民國八十八年便裁併廢校，2008 年莫拉克風災重創南臺灣，嚴重的土石流夾雜大量漂流木沖向臺東多良部落。風災過後，原愛工作坊協會工作隊進入災區協助重建，得到清華大學校友和相關單位資助，整理復原廢棄的多良國小，購買設備及招募人員，成立部落木工坊，取名「向陽薪傳」。

2. 個案分析

原本廢校的多良國小初期靠著民間協會、清華大學校友以及部落居民等眾人努力下才得以順利轉型為「向陽薪傳木工坊」，後續也得到當地及中央政府支持，整體營運狀況更加完善，以下討論其開發方式、經營管理等細節。

(1) 開發方式

「向陽薪傳木工坊」由行政院勞委會、臺東林區管理處、民間協會等單位共同合作開發，工作坊成立之初獲得原愛工作坊協會挹注資源，以及前臺東高工校長黃清泰的技術指導。黃校長早期曾到德國學習木工，深諳木工木造等技術，曾擔任國際級木工競賽裁判，也在臺東地區進行原住民培訓，在黃校長的教授下，部落居民很快習得專業木工技術。目前工作坊已擁有規格化的木工製品生產線，能製造益智積木、木製紀念品、個人化木製產品等，提供二十人以上的工作機會。

(2) 經營管理

向陽薪傳木工坊以社會服務為主軸，追求自給自足的目標。除了培訓當地居民、接受訂單進行生產工作以外，也接待都會民眾前來遊憩並體驗木工製作。民眾可在阿底旦文化故事館聆聽排灣族部落文化的講解及體驗活動。此外木工坊亦成立背包客棧供遊客居住，結合在地美景、部落文化和多良車站等資源，形成一個工藝深度旅遊據點，為當地部落創造就業機會，成功保留在地排灣族部落文化。

3. 個案結論

少子化帶來的衝擊，使得臺灣各縣市皆有閒置校區。教育部國民及學前教育署數年前便已建議各縣市政府以餘裕教室處理低度使用校舍的問題。大多數的作法是將其改造為功能單一的音樂教室、自然教室等，然而最近開始出現不一樣的作法，例如南投市政府將廢校或是併校的國小，透過地方機關及社區代管，以標租與撥用的方式進行活化轉型，部分國小交由地方鄉公所接管，日後可規劃為日照中心；部分國小交由水保局作為土石流觀測據點。

此外，新北市政府制定「新北市立各級學校餘裕教室活化實施要點」，將餘裕空間分為閒置校區與餘裕教室兩類，第一類多座落偏遠地區，可轉型作為中途學校、童軍營地等；第二類多位於地理位置良好地段，可轉型作為社區大學、公共托育中心、公共親子中心等。由此可發現，教育部乃至各縣市政府未來對於閒置校舍或是餘裕教室的處置，可以依據地理位置而有不同作法。政府可藉本案開發過程的特殊性，思考廢棄校舍轉型選項，如偏鄉的國中小廢校，結合當地文化據點，提供當地居民工作機會及保留當地特殊文化。

(二) 華山 1914 文化創意產業園區 - 光點華山電影院

1. 推動背景與過程

光點華山電影館位於華山文創園區，電影館前身是華山釀酒廠的包裝室，電影館的功能就像包裝室一樣，將上游製片人及導演拍攝完成的影片，透過電影館放映給觀眾欣賞。光點華山電影館於 2005 年得標，當時的觀眾並不特別熱衷國片，為此政府在華山文創園區內規劃興建藝術電影院，作為放映本國藝術電影或其他類型國片的專屬映演中心。華山文化創意園區共分三個標案進行，分別是委託經營(OT)、整建後委託經營(ROT)及興建後委託經營(BOT)，委託經營(OT)一案由侯孝賢領軍的台灣電影文化協會得標，將電影館命名為光點華山。

2. 個案分析

華山文創園區採取「建築」、「設備」、「營運」共三標。因為園區本身為歷史建物，原有的五大管線、樹木植栽等不容易修復，建築公司花費相當長時間修復建物。光點華山所負責的營運標案，係根據促參法委託經營(OT)辦理。此案為簽約廠商擁有優先續約權，簽約年限為首次簽約五年後可優先續約四年，之後再續約三年。此外，依照促參法規定，經營團隊需投資一定比例金額，增加經營團隊於營運前期的負擔。

自 2007 年得標至 2012 年開幕，光點華山前置作業長達五年之久。在臺灣鮮少有經營團隊願意在前期投入如此長的時間以及可觀的成本進行先期規劃。雖然受到建築標案得標廠商的更迭影響，造成計畫時程延宕，但也因此才能針對建物進行徹底的改造與修復。

2008 年海角七號帶起國片復甦熱潮，許多導演以及製片人先後投入臺灣電影的創作，也都取得亮眼成績。對此，光點華山重新定位其電影館的主軸，「光點華山決定往電影產業鏈中的更上游邁進」執行長陳柏任如此說道。光點華山開始扶植新秀導演並為其搭建創作舞臺。扶持新秀導演的創新作法，讓光點華山走出不一樣的路。光點華山也開始投入電影教育，包含電影史、影展和電影行銷。

3. 個案結論

一般閒置空間轉型為文創或新創聚落只需 1 至 2 年時間，光點華山電影館則花費五年籌備期，但反而得以利用漫長的時間縝密思考未來營運階段的各項規劃與細節，使得光點華山 2012 年開幕營運後即能承接金馬影展等級的國際盛事。

時至今日，光點華山已成功扶植多位新秀導演，對於臺灣電影產業鏈也貢獻良多，更重要的是，光點華山將以往國人最欠缺的電影教育，更往前推了一大步。相較於光點臺北礙於歷史古蹟及政策因素，需在很短時間完成空間改造及修復工作，但開始營運後卻時常出現漏水或管線故障等問題，導致必須時常閉館進行非例行性維護，光點華山反因執行更為細緻的修繕工作，鮮少出現這些問題。

從上述分析與推論，可得知本個案係一相當成功案例，光點華山成功延續舊時代的空間情感，並在舊有空間框架上創造新的意義。

(三) 臺中審計新村

1. 推動背景與過程

審計新村位於臺中市西區民生路、中興街交叉口，是臺中市第三批臺灣省政府宿舍群之一，鄰近國立美術館、綠園道及勤美術館等文教設施，精省之後便成荒廢的閒置空間，如今在政府摘星計畫及委託專業團隊營運下，成了青年創業基地，扶持新創青年進行微型創業。

(1) 土地取得及空間轉型

臺中市政府循國有財產法第 47 條辦理「合作開發」方式，與國有財產署簽訂合作開發契約。另與國立中興大學合作進行招標作業，主要招標事項由國立中興大學進行，履約期限共分兩次，第一次為簽約後 10 年止。廠商於契約期間，經評估營運績效良好者，契約期滿後得優先續約，至多 2 次，續約期限每次 5 年。臺中市政府及國有財產署亦投入預算共同修繕審計新村舊建築物群，後續簽約營運團隊進駐場域，依約也再投入經費進行場域之細部改造。



圖 6 臺中審計新村

(2) 摘星計畫

為匯集青年創造力，激發青年創業能量，實踐青年創業夢想，臺中市政府推出「摘星青年、築夢臺中」計畫，協助 20 至 40 歲從事文創、電子商務等青年。審計新村配合「摘星青年 築夢臺中」計畫，規劃青年創業微型辦公空間、國際青年旅館、營造獨特個性空間及舉辦創新經濟活動，提供優惠租金及青年創業獎勵。希望藉此提高資產利用效率，建構文創觀光產業聚落，促進周遭商業發展，活絡地方經濟，創造專屬青年的創新創業基地。

2. 個案分析

本案進行實地訪談，深入了解審計新村在閒置空間活化過程中，遇到的各項困難與挑戰，發掘成功關鍵。

(1) 活化之成功關鍵

政府應選擇優秀營運團隊負責整體場域的委託經營(OT)計畫。以審計新村為例，創業基地有理髮廳、青年旅館、唱片行、工藝手作及餐飲等業態，更多的是微型創業的移動攤位。政府需認知，前述不同業態各有不同醞釀期，因此，在前期進行評估時，可放寬標準，不需嚴格檢視轉型初期成效，政府也應充分信任營運團隊，使創業青年建立起客戶群及知名度，也間接帶動創業基地知名度。此外，政府於招標前可提前協助廠商解決未來營業項目恐違反土地使用及空間使用的法規潛在問題。

- 空間需求符合度

文創及新創聚落空間需求首重其地理位置，而審計新村在臺中五大宿舍群中擁有最佳地理位置。活化後的審計新村成功串聯東側的勤美商圈及西側的國立美術館，人潮得以延續而不只是集中在特定景點。此外，審計新村地理位置之觀光分類係屬類觀光區等級，除了外地遊客聞名前來之外，在地居民駐足次數亦十分頻繁。對於進駐創業基地青年而言，在人潮穩定環境中，容易建立個人品牌形象。

- 具備專業能力

經營團隊需具備專業經營能力進行場域規劃，提出創意行銷計畫及經營策略，也需思考如何創造人潮，並提供整體園區優質服務管理。本案中的招標內容涉及臺中市政府政策，故也需配合執行「摘星計畫」，經營團隊需積極與園區內摘星青年保持良好關係，讓新創青年們注重整體園區利益，不輕易閉店。

經營團隊另開放兩側宿舍中間寬敞的人行徒步區，允許微型創業青年經營移動攤位，收取較低廉租金。「其實創業沒有想像中這麼美好，它是一場扎扎實實的硬仗。今天他們只能在戶外經營，也許半年後就可以負擔起2樓的租金，再來就能移到1樓，這樣子循序漸進地不斷面對更高租金的挑戰，很快地他們便可以離開園區到外面獨自作戰了。」審計新村執行長要加速幫助創業青年，關鍵在於經營團隊本身信念與縝密規劃。

本個案轉型修築以前，該空間原本是當地居民主要停車空間之一。因為空間活化之後影響當地居民的停車權益，為此經營團隊與當地居民達成共識。雖然停車空間減少了，但是寬敞明亮的道路空間，為老舊社區注入活水。

3. 個案結論

文創園區或是新創聚落是否成功，可從人潮多寡來證明。對比於前述華山1914文創園區或是本個案，縣市政府主導轉型的文創園區往往缺乏人潮，原因在於政府缺乏商業敏銳度與過於僵化行政程序，在經營策略上大多以推行政策為出發點，商業行為為其次考量。另外政府在商業行為應變上也不如私人企業靈活。

政府於招標前，即針對個案未來營業項目於土地使用分區、都市計畫多目標使用等，進行變更或修改，在遴選過程中，應選擇具有優秀專業能力及正向經營理念的經營團隊。空間轉型後帶來的外部效應也需妥善維持或適時修正，如經營團隊與當地居民相處融洽也能間接反應出經營社區之成果，可帶來正向能量。

（四）新北社企電商基地

行政院於 2014 年頒布「社會企業行動方案」，積極扶持社會企業。電子商務因此成為引人注目的產業，此新興產業在經營思維及人才培育上帶來全新衝擊，亦使政府在閒置公共空間活化有新的選項。

1. 推動背景與過程

「社會企業」係指用商業模式來解決社會或環境問題的組織，例如提供具社會責任或促進環境保護的產品/服務、為弱勢社群創造就業機會、採購弱勢族群提供的產品/服務等。新北市 2015 年起推動「新北社企圓夢 5 部曲」，是全國第一個由地方政府推動的社會企業扶植計畫，協助新北民眾投入社會企業，鼓勵民眾利用創新的商業模式解決社會問題。「新北社企圓夢 5 部曲」辦理多項活動，邀請臺灣推動社會企業之倡議者、創投及企業家共同參與，改善新北市社會議題。

2. 個案分析

新北市政府欲加速推動社會企業發展，2018 年以結合電商零售方式幫助社會企業，特別活化三重中央公有零售市場 4 樓 100 坪閒置空間，打造「新北社企電商基地」。該基地提供免費空間場域、高品質直播設備、電商工具應用、業師陪伴輔導、專業課程培育及鏈結業界資源等 6 大服務，協助社企電商化。目前第一期已招募 27 組團隊實體及虛擬進駐，除社會企業外也包含電商新創團隊，讓團隊間能相互交流激盪加速彼此發展動能。

以第一期進駐之社會企業「集思行旅文創」為例，其前身為已荒廢 30 年的新北土城南天母樂園，在新北社企專案計畫協助下，一群關懷社區的年輕人成立「集思行旅文創股份有限公司」。團隊希望保有自然環境原始樣貌，進行食農教育及一米菜箱等體驗活動，並與袋鼠夢工廠合作為單親媽媽提供工作機會，聘用及培訓單親媽媽及提供育兒空間，讓有育兒需求父母安心工作，希望活化在地經濟，打造友善工作環境，為社會帶來正面循環力量。

3. 個案結論

本個案以電商零售方式輔助，幫助社會企業成長茁壯，同時也扶持電商新創團隊，因此，檢視需檢視社企電商基地是否符合社會需求。從集思行旅的案例來看，成功活化荒廢多年的老舊空間，並招募單親媽媽提供在地居民所需要的服務，例如育兒服務、在地文化及農業教育等。有效解決在地化社會問題以及衍生正向的外部效果回饋於地方。此外，社會企業多為在地性創新企業組織，常面臨經營規模小、銷售管道有限、品牌力不足及缺乏市場競爭力等困境，因此，新北市政府利用市場閒置空間結合電商方式，幫助推廣社會企業的商品以及服務，以電商通路的方式進行銷售或是資訊傳遞，對於提高社會企業的品牌能見度及創造多元

的消費市場，具有相當大的幫助。綜上分析，以閒置公共空間，幫助在地社會企業，加速社企基地成長，是符合社會實際需求的規劃。

(五) 新北電競基地

1. 推動背景與過程

本個案創新之處便是新北市經濟發展局利用重新公有零售市場三樓空間結合時下最新的電子競技產業，將老舊的傳統市場改造為「新北電競基地」，為市場老空間注入了全新靈魂。



圖 7 新北三重傳統市場活化為電競基地

2. 個案分析

2018 年雅加達亞運會，電子競技已被列入示範項目內，接著 2022 即將於杭州舉行的亞運會，電子競技便會以正式比賽項目登上國際舞臺。實際上電子競技與常見的運動競技類似，皆可概分為賽事、場地、轉播、觀眾四大部分，以下簡要說明。

• 賽事

在賽事部分可分為戰隊、比賽內容、遊戲製作等細節。多數職業隊伍由企業冠名贊助或是直接由遊戲公司經營，而早期電競選手的來源多半是具備高超遊戲技巧的業餘玩家，由遊戲公司招募此類玩家並將其培養為電競選手，戰隊教練則是由選手退役後轉型後擔任。比賽內容則是指觀眾喜愛觀看的内容或是選手想要極致追求的部分。一款開發完善的遊戲不僅能為遊戲團隊帶來豐富的營收，也可為該國打開高知名度。

• 場地

2014 年新加坡知名線上遊戲代理商競舞娛樂(Garena)在臺北內湖設立全臺第一座電競館。2017 年美國知名遊戲公司暴雪娛樂(Blizzard Entertainment)的全球第一座電競館，地點也選在臺北，同一年高雄市政府也宣布承接 2018 年電競世界錦標賽主辦權。有關電競規格設備，臺灣廠商也都位居世界電競產業中的領先地

位。國際研究暨顧問機構 Gartner 分析，全球電競硬體市場年產值突破 300 億美元，即代表著當全球都在發展電競時，臺灣的「硬體供應鏈」是最大受益者。

•轉播

在電競比賽中，工作人員可分為賽事組、轉播組以及製播組，其中最缺乏賽事轉播人員，因此，為了快速累積經驗，許多電競專班、學程皆進行產業合作。以臺北城市科技大學為例，這兩年舉辦北區高中職電競大賽、全國高中職電競大賽，賽事的轉播、賽評以及現場工作人員，系主任堅持全都由系上學生擔任。如此作法讓學生可在具體的實習場域中應用所學到的知識。

•觀眾

在電競賽事中，觀眾才是電競產業興盛的最主要原因，不斷成長的觀眾群讓眾多廠商更加看好電競產業的前景。根據市調機構 Newzoo 統計指出，2018 年全球觀看電競賽事的觀眾人數將達到 3.8 億人，不斷成長的觀眾人數使電競產業已從過去個人娛樂變成可觀賞賽事的 1.0 時代，到手機遊戲興起的 2.0 時代，演化到現在以觀眾為主體的 3.0 時代。加值服務可說是另一熱門議題，多家新創公司圍繞著「大數據」、「區塊鏈」等新興議題創立，電競加值服務將創造更高產值。

3. 個案結論

立法院於 2017 年 11 月三讀通過「運動產業發展條例」，其部分條文修正案中便將電子競技產業、運動經紀業正式納入運動產業；總統蔡英文也在出席 2018 年電競世錦賽開幕致詞中提到，電競產業將會是臺灣下個世代力推的產業之一。

新北市政府經濟發展局將閒置市場打造為電競基地，本研究亦實際前往該場地舉辦的新北電競節踏查，從市場外觀看不出裡面隱藏著新穎的電競基地，實際現場可看到熱烈參與的觀眾、專業的現場主持、現場網路直播以及進行競賽的選手，周邊亦有多家廠商為前去的觀眾準備商品體驗服務。整體而言，新北市政府提供閒置公共空間，協助創新產業發展，滿足社會發展需求，確是成功模式。

第七章 因應前瞻計畫之空間活化契機

2017年7月，政府通過「前瞻基礎建設特別條例草案」，在「前瞻基礎建設計畫」中包含八大建設計畫：建構安全便捷的軌道建設、因應氣候變遷的水環境建設、促進環境永續的綠能建設、營造智慧國土的數位建設、加強區域均衡的城鄉建設、因應少子化友善育兒空間建設、食品安全建設，以及人才培育促進就業建設，如下圖8所示。

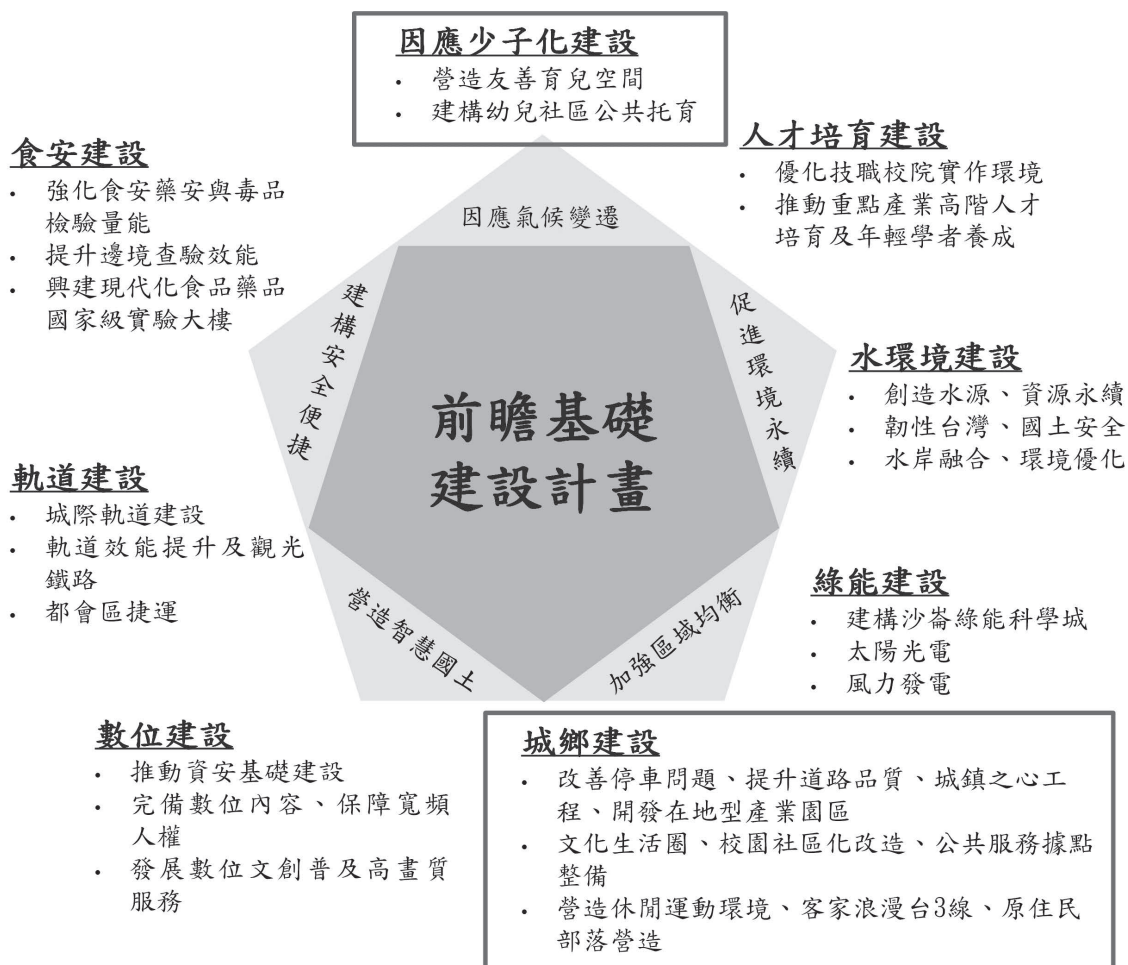


圖 8 前瞻基礎建設計畫之架構

一、前瞻計畫之相關子計畫

前瞻基礎建設計畫編列經費達八千多億元，為國家中長期的重大公共投資計畫。由於其經費預算之龐大需求，包括社會大眾及產官學等各界，皆對其經費運用及其可達成之效益投以高度的關注，同時對於該計畫對於國家的財政負擔之影響也有多所顧慮。有鑑於此，將前瞻基礎建設計畫與閒置公共空間活化相互結合，可使經費的運用更符合社會的需求，並且藉由提高民間參與程度亦可降低政府的財政負擔。

前瞻基礎建設計畫之中，與閒置公共空間活化相關的部分，包含「因應少子化建設」及「城鄉建設」等二大部分：

(一) 因應少子化友善育兒空間建設之計畫：包括建立 0-2 歲兒童社區公共托育計畫，以及校園社區化改造計畫。

1. 建構 0-2 歲兒童社區公共托育計畫

- 佈建托育資源中心：修繕托育資源中心及充實設施設備，發展在地化之整合性托育資源服務，並提供托育諮詢服務。
- 增修改善家福中心：運用公有閒置空間增設服務窗口，針對原設區域型家庭社會福利中心，進行空間修繕及無障礙設施等設施改善。

2. 校園社區化改造計畫(活化校園空間擴大社區服務)

- 社區多元服務中心：鼓勵學校運用校舍空間，依照當地居民需求，開設社區終身學習、老少共學等課程，使校園空間成為社區民眾及高齡者就近運用、學習之社區多元學習據點。

(二) 城鄉建設之計畫：包括城鎮之心改造計畫，以及整建長照衛福據點計畫。

1. 城鎮之心改造計畫

- 街區創生：進行街區改造以融合在地歷史，重塑在地意象，提升市區公共設施服務品質。
- 老屋活化再利用：結合在地青年並透過社區營造模式，改造老屋成為舊社區再生的新基地。

2. 整建長照衛福據點計畫

- 整建長照 ABC 據點：地方政府盤整轄內閒置或低度使用之空間、土地轉型設置 ABC 服務據點。

二、前瞻計畫導入空間活化之契機

前瞻計畫與閒置公共空間活化具有互相結合運作的機會，如圖 9 所示。由於前瞻計畫投入許多交通運輸建設，這些建設恰可支持閒置公共空間在交通便捷性的需求，提升空間的價值。另一方面，前瞻計畫中的育兒空間與城鄉建設計畫，可將焦點由「新建」移轉至「既有空間改建活化」，將資源投入於閒置公共空間的改善，以提升可利用性。

前瞻計畫與閒置公共空間課題的結合，其更為關鍵之處在於有效進行資源整合，使閒置公共空間可有更充沛的資源進行動態運作，將空間活化與產業發展進一步連結，進而以創新的方式達成符合社會需求的目標。



圖 9 前瞻計畫結合閒置空間活化課題

(一) 以「交通建設」提升交通便捷性

本研究認為可經由前瞻計畫的「交通建設」縮短偏遠地區的交通時間，並且串連多個閒置公共空間，進而提升閒置公共空間的交通便捷性，以增加活化應用的可能機會，分述如下。

1. 縮短偏遠地區的交通時間

前瞻計畫編列的預算，有許多用於交通建設方面，恰可對應於本研究之課題-閒置公共空間之活化創新應用。因為空間應用的價值特性，即在於其地理位置是否良好以及交通機能是否完善，可謂閒置公共空間能否轉型成功的兩大關鍵。

以老人日間照顧中心為例，大多設立在社區內，其目的是希望年長者們能在地老化頤養，適合由地理位置良好的閒置公共空間轉型而成。然而，住宿式長照機構則可能座落在偏遠地區，此時交通不便的問題便會浮上檯面，包含民眾前任意願降低及員工通勤時間拉長等。此類問題也會降低潛在民間單位參與的意願。

因此，進行前瞻計畫時可以在規劃軌道建設的路線時，將閒置公共空間轉型活化後的托育、托老、社福等機構納入考量，以縮短空間使用者的交通時間，進而提高機構與設施的附加價值。不僅能夠增加民眾接受服務的意願，有能有效解決員工流動問題。

2. 以交通建設串連多個閒置公共空間

可以前瞻計畫中的各項交通建設串連多個閒置公共空間。如圖 10 所示，透過接駁車與友善步行車型等運輸方案，將數個閒置公共空間加以串連，使其活化的價值得以擴大。這些閒置公共空間各自鄰近可運用的交通運輸據點，也可利用前瞻計畫強化連結便捷性。（輕軌）捷運站、火車站、公車站、停車場等各種新建或整建的交通建設，進一步整合至周邊公共場域及區域內閒置公共空間、串連周邊藍綠帶與環境重新整理。

閒置公共空間彼此間的串連，以及其與交通運輸據點的連結，整體形成了「空間活化利用價值網路」的系統性發展機會。另一方面，閒置公共空間的串連也能擴大其腹地範圍，使其商業或社會服務使用的效益能有顯著提升，使得民間參與閒置公共空間活化的誘因也能增加。

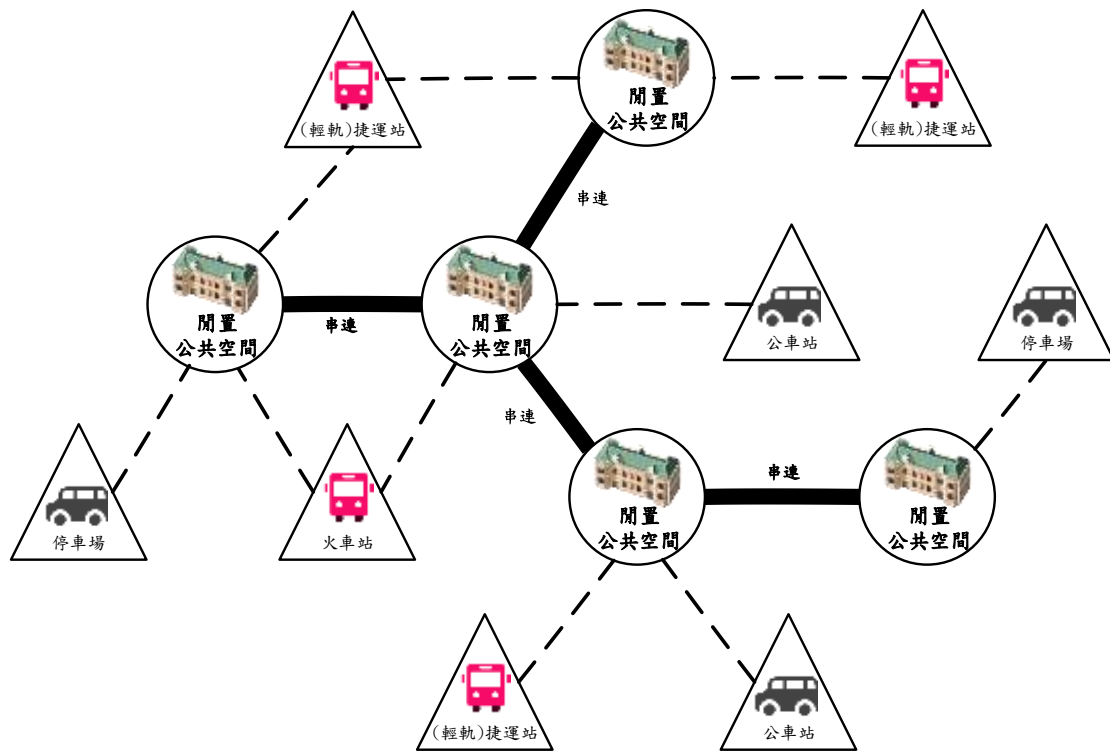


圖 10 以交通建設串連閒置公共空間構想圖

宜蘭礁溪即為運用前瞻計畫串連閒置空間的其中一例。礁溪為宜蘭縣重要核心鄉鎮，為整合轉運站至周邊公共場域及區域內閒置公共空間、串連周邊藍綠帶，及利用既有軍方閒置營區空間，與環境重新整理導入文化藝術能量，並打造礁溪地區藝文綠活基地，賦予礁溪當地全新的新活力。其主要規劃構想分為四大項目：一、轉運站公園：以水綠相依，往來礁溪的入口公園，由轉運站至湯圍溝的步道系統建置。二、藝文生活公園：都市森林的明德營區，轉變成礁溪新的表演文藝活動及生活的公園空間。三、協天廟生活廟埕：以歷史文化建構礁溪舊街巷生活步道系統，以及協天廟前廟埕生活再造。四、市鎮服務廣場：改造公所周邊廣場，成為居民的都會服務森林。經由此規劃構想改造後，其預期效益為空間將能成為礁溪在地居民新的生活亮點，讓礁溪居民在密集開發都市空間中，得以保有喘息、慢活的優質空間，提供居民可以運動休閒、市集交流、廟會熱鬧、活動演藝等多元使用的生活場域，展現礁溪地方文化的活力，除了改善在地居民的生活品質、提升城鎮服務機能外，更可為礁溪溫泉觀光產業發展注入新的泉源，創造豐富動入的觀光旅遊體驗，達到礁溪溫泉觀光產業升級發展的多重效益(內政部營建署，2018)。

(二) 以「育兒空間與城鄉建設」提升空間可利用性

本研究建議以「少子化友善育兒空間建設-建構 0-2 歲兒童社區公共化托育計畫」提升空間可利用性。「少子化友善育兒空間建設-建構 0-2 歲兒童社區公

共化托育計畫」，工作內容分為「推動社區公共托育家園」、「布建托育資源中心」、「增修或改善區域型家庭(社會)福利服務中心」、「整建綜合社會福利館」及「提供育兒百寶箱」等項目。其中，3-6歲依「校園社區化改造計畫-營造友善育兒空間」之規劃，運用校園空餘建地或老舊校舍拆除後未重建之基地，新建公共化幼兒園園舍，此為與「閒置公共空間活化課題」相互結合的連接點。

另一方面，本研究也建議以「城鄉建設子計畫」提升空間可利用性。在前瞻基礎建設計畫的城鄉建設子計畫中，其中「公共服務據點整備-整建長照衛福據點計畫」，規劃4年於799處公有設施，並同時廣結長照、醫療、護理、社會福利，以及社區基層單位、社區照顧關懷據點等民間資源共同投入辦理長照服務，布建綿密化照顧服務體系。由於服務據點的需求數量相當多，可以在各縣市先盤點各類的閒置公共空間，尋求既有建築活化利用的優先可能性，與「閒置公共空間活化課題」相互整合，研擬符合社會需求的解決方案。

以臺中市為例，2015至2017學年度，教育局已利用學校閒置空間開辦三光、五權、上楓及潭秀等4處非營利幼兒園，共招收幼生數360人。018-2020學年度也將持續利用學校空餘教室整建非營利幼兒園和公立幼兒園共81班，預計向中央申請補助2.8億元(林湘慈，2018)。

(三) 以「資源整合」連結產業發展

空間的供給與利用為產業發展的關鍵之一。透過前瞻計畫可投入的建設資源，並且對應於經過盤點的符合社會需求之產業類別，以「資源整合」為方針連結產業的發展，輔助各產業形成高價值的產業鍊，使產業的創新活力經由空間的充足支援獲得持續成長的機會，如此將可讓前瞻計畫獲得更高的民間影響度與參與度。

在前瞻計畫進行的過程中，亦可提供足夠誘因引導民間資源，積極地參與閒置公共空間的轉型。例如，可以採取獎助與其他補助措施，吸引民間單位投入，並且支持新興產業鏈之業態(托育、長照)，也可間接地扶持社福機構、文創與新創事業的發展。

第八章 結論與建議

本研究以引進民間資源參與閒置公共空間活化為目標，針對長照、托育、社福、文創與新創等符合社會需求的產業，配合閒置公共空間之特性與定位，分析現行法規制度與相關上位計畫，檢討民間參與之營運模式與財務方案，同時探討政府前瞻計畫導入閒置空間活化之契機。藉由文獻回顧與實地個案訪談研提方向建議，並經「閒置公共空間活化與創新應用研討會」及專家座談會形成具體策略方案。茲將本研究之結論與建議，分述如下：

一、結論

本研究綜整公共建設閒置及民間參與活化之相關困難與問題分述如下。

(一) 閒置原因

本研究探討公共建設閒置及未能永續營運之主因包括：規劃面（空間使用目標不明確）、政策面（政黨輪替、政務官更迭、競選承諾、不當競爭型計畫）、執行面（管理及維護不善、行政程序阻滯、特定活動建設）、社會面（少子化、都市化、價值改變、經濟環境變遷）等。

(二) 民間參與誘因

目前民間參與閒置公共空間活化意願不高，缺乏足夠誘因協助閒置公共空間轉型。政府應檢討現行空間活化政策，訂立獎補助措施，並在財務、法律和市場各層面探討民間參與空間活化之障礙，俾強化民間參與空間活化之意願。

(三) 價值與溝通

政府應邀集專家學者於閒置公共建設所在地，與當地居民及民間團體進行會談，讓官員、廠商與民眾充分溝通閒置空間之利用價值，調查民眾實際需求，討論空間再利用之可能性與困難點，以及瞭解廠商參與空間活化所需誘因。

(四) 媒合機制平臺

應針對各地方政府與鄉鎮鄰里進行需求調查，盤點閒置公共空間，建立明確使用目標及媒合機制平臺，以提升空間活化成功機率，俾公共空間達到永續經營目標。

(五) 互信基礎與容錯空間

政府與民間須建立夥伴關係，共同推動公共空間活化，如果雙方缺乏互信，易使計畫停滯，甚或引起纏訟。此外，應給予政府承辦人員容錯空間，方能激勵相關單位有效執行閒置公共空間活化業務。

(六) 服務與收費彈性

社福及托育營運單位受限於固定收入規範，無法提供更優質服務，影響投入意願。因此，應容許廠商採彈性分級服務與收費機制，以滿足民眾多元需求，而參與之民間機構可獲取合理利潤，增加創新服務模式。

(七) 民間融資提案

企業可透過「民間融資提案」(Private Finance Initiative)經政府與民間機構以長期契約方式約定，由民間機構投資公共設施興建，完成後政府再向民間機構購買符合原契約約定品質之公共服務。未達績效或無法提供適當服務時則予以扣款。此外，「民間融資提案」亦可考慮將服務分級以滿足民眾不同需求，增加創新服務的空間，進而延伸至產業健全發展的正向循環。

(八) 前瞻計畫

前瞻計畫經費龐大，社會大眾對其經費運用及其效益投以高度關注，有鑑於此，將前瞻計畫與閒置公共空間活化相互結合，可使經費的運用更符合社會需求，並藉由提高民間參與程度降低政府財政負擔。

二、建議

本研究針對公共建設閒置及民間參與活化之相關困難，提出解決建議如下。

(一) 成立決策與執行小組

建議政府於中央成立跨部會決策小組，由副院長或政務委員主持，以有效協調各部會爭議並迅速做成決策。另於地方成立跨局處執行小組，由副首長主持，化解各單位及民間廠商之爭議及衝突，俾民間有效執行閒置公共空間活化計畫。

(二) 設立公共空間活化輔導團

閒置公共空間活化常涉及土地分區及用途變更、建築管理、以及使用空間的裝修、消防、空調的規劃與整建。建議可由中央主管機關成立閒置空間活化輔導團，納入都計、建築、營建、財務、法律等領域專家學者，就財務、法律和市場各層面協助地方政府主辦單位以及參與空間活化廠商，加速閒置空間活化的效率，提升空間活化的能量。

(三) 結合前瞻計畫

因應政府規劃前瞻計畫，建議結合閒置空間活化與長照托育社福等項目，並透過軌道建設提升活化設施之交通機能，以提供足夠誘因引導民間參與閒置空間轉型，藉以引進豐沛之民間投資能量與經營效率，同時紓解政府的財政負擔。

(四) 產業化永續經營

為永續經營及提升品質，長照、托育與文創等領域必須產業化。更應促進多元產業鏈之聯結，強化外部資源之結盟與合作，以提升空間活化之價值及營運效益，建立永續發展的產業鏈。

(五) 結合都市再生規劃政策

都市再生涵蓋政治、經濟、文化和社會層面，蘊含國家整體發展、國土空間治理、都市結構重整和經濟產業策略等面向。因此，建議借鏡國外案例，由中央政府主導都市再生推動計畫，同時納入公民參與平臺，引進民間參與協力合作機制，將公共空間活化納入都市再生規劃，以滿足社會需求。

(六) 改善民間參與契約機制

標案規模過大使民間機構參與負擔太大，降低其投標意願，政府應合理分擔其契約風險；由政府提供必要之承諾與協助相關事項，以提高計畫委託民間參與之可行性；閒置空間活化轉型再利用，表示與原先規劃不同，應在契約管理方面建立彈性靈活調整機制；應建立迅速有效糾紛解決機制，使廠商能持續營運。

(七) 強化人才培育

民間參與空間活化之專業跨越多元領域，建議檢討專業人員培育機制，包括財務、法律、市場實務專業，並擴大培訓對象範圍，納入中央與地方政府各層級承辦官員、民間機構專業人員與學界師生。另建議透過大專院校與相關機構合作，協助培訓相關專業人才。

(八) 國際化

檢討相關法規與機制，促進工程招標及專案融資國際化，建立民間參與閒置空間活化資訊平臺，俾國內外銀行業者與工程業者皆可取得完整相關資訊。另鼓勵民間機構與優質國外廠商合作，成立國際團隊，引進國外閒置空間活化經驗，參與國內閒置空間之轉型。

參考文獻

- 朱淑慧，(2003)，「從經營觀點談歷史空間再利用修復之研究」，碩士論文，淡江大學建築學系研究所。
- 李聿修，(2008)，「閒置體育公共設施活化策略與成效分析—以苗栗巨蛋體育館為例」，碩士論文，輔仁大學體育學系研究所。
- 江嘉瑩，(2009)，「花蓮舊酒廠創意文化園區委外管理之研究」，碩士論文，國立東華大學公共行政研究所。
- 廖玲漳，(2010)，「公部門閒置空間轉型運用與永續發展之研究—以台灣影像部落閣為例」，碩士論文，東海大學公共事務研究所。
- 林厚君，(2010)，「文化創意產業園區治理模式之比較研究」，碩士論文，國立暨南國際大學公共行政與政策學系研究所。
- 王彤，(2010)，「比較促參法委外管理模式 ROT 與 OT 之公共治理」，碩士論文，國立中正大學政治學系研究所。
- 劉進成，(2012)，「花蓮縣歷史建築營運管理之評估研究-以美崙溪畔日式宿舍群為例」碩士論文，國立東華大學公共行政研究所。
- 陳柏元，(2012)，「臺東市閒置空間再利用之研究-以警察宿舍為例」，碩士論文，國立臺東大學公共與文化事務學系研究所。
- 蘇志堅，(2013)，「從閒置校園到特色遊學中心的轉型治理-以日月潭特色遊學中心為例」，碩士論文，國立暨南國際大學公共行政與政策學系研究所。
- 陳瑩珊，(2015)，「文化創意團體進駐公部門空間的效益與困境-以臺北市都市再生前進基地與藝響空間案例研析」，碩士論文，國立臺灣科技大學建築系。
- 黃博謙，(2015)，「地方閒置公有空間活化成功案例之關鍵因素研究—以苗栗縣為例」，碩士論文，國立臺北大學公共行政暨政策學系研究所。
- 公共設施閒置空間之活化及防範策略精進措施，(2014)，行政院公共工程委員會 [閒置空間]社福團體活化閒置空間政策倡導，(2014)，社福團體活化閒置空間政策倡導計畫
- 城鎮之心工程計畫(核定本)，(2017)，前瞻基礎建設 - 城鄉建設
- 校園社區化改造計畫-活化校園空間擴大社區服務，(2017)，前瞻基礎建設 - 城鄉建設
- 公共服務據點整備計畫-整建長照衛福據點計畫，(2017)，前瞻基礎建設 - 城鄉建設
- 建構 0-2 歲兒童社區公共托育計畫，(2017)，前瞻基礎建設 - 因應少子化友善育兒空間建設

校園社區化改造計畫－營造友善育兒空間，(2017)，前瞻基礎建設－因應少子化友善育兒空間建設

我國少子女化對策計畫，(2018)，教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、財政部、經濟部、科技部、交通部、人事行政總處、國家發展委員會

曾啟雄，(2005)，「臺灣文化創意產業政策之研究」，設計研究，第5期，第132－140頁。

劉華宗、陳麗杏，(2017)，「高雄市三所國小閒置空間再利用之研究」，國際與公共事務，第6期，第41-57頁。

賴宗裕、蘇偉強，(2013)，「跨域加值公共建設財務規劃方案問題之探討，公共行政學報」，第45期，第41-74頁。

臺北市市有財產委託經營管理自治條例(2006年9月18日)

國有財產法(2018年11月21日)

都市計畫公共設施用地多目標使用辦法(2017年9月20日)

臺北市土地使用分區管制自治條例(2018年11月21日)

各類場所消防安全設備設置標準(2018年10月17日)

身心障礙者權益保障法(2015年12月16日)

身心障礙福利機構設施及人員配置標準(2016年3月30日)

身心障礙者日間照顧及住宿式照顧費用補助辦法(2012年7月9日)

長期照顧服務機構設立標準(2017年6月3日)

建築物使用類組及變更使用辦法(2013年6月27日)

身心障礙福利機構辦理身心障礙者日間照顧及住宿式照顧收費原則(2015年1月7日)

兒童及少年福利與權益保障法(2018年11月21日)

幼兒教育及照顧法(2018年6月27日)

兒童及少年福利機構設置標準(2013年12月31日)

幼兒園及其分班基本設施設備標準(2012年8月15日)

周文凱，(2018年2月26日)，「【電競在校園(上)】上課就是玩遊戲？電競班到底教什麼？」，取自 https://www.mirrormedia.mg/story/20180226game_edu_1/

林亮姝，(2012年11月29日)，「光點進駐華山，釀一座電影館 訪台灣電影協會執行長陳柏任」，取自 http://www.funscreen.com.tw/headline.asp?H_No=437

唐子晴，(2018年5月23日)，「數位時代：Gaming3.0時代來臨：電競正名化，正以手刀顛覆想像！」，取自 <https://www.bnext.com.tw/article/49207/gaming-3-0-esports>

李虎門，(2018年1月3日)，「翻轉校園 三代共學共榮大同福樂學堂首創校園日間照護中心」，取自 <https://www.gbimonthly.com/2018/01/17056/>

臺中市政府，(2016年4月30日)，「審計新村委託民間營運管理 打造「地表最潮」青年創業文化園區」，取自 <https://www.taichung.gov.tw/978105/post>

王柏仁，(2016年2月18日)，「變變變！衛生所變托嬰中心 中市府積極大量活化閒置空間」，取自 <https://www.peoplenews.tw/news/de945d77-f123-4f16-b120-bddfb230709c>

張世昌，(2018年5月28日)，「中市爭取前瞻基礎建設 4.8 億元補助 持續推動臺中幼兒教保公共化」，取自 <http://www.fingermedia.tw/?p=608449>

賴香珊、江良誠，(2018年3月30日)，「南投廢校活化 轉型英語學院、長照中心」，取自 <https://udn.com/news/story/11322/3061678>

姚瑞中，(2018年3月16日)，「前瞻計畫催生第六本海市蜃樓 數不清的蚊子館 將讓臺灣青年難以翻身」，取自 <https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/8989>

羅安達，(2017年11月25日)，「校園餘裕空間活化 學者.校方交流對話」，取自 <http://www.hakkatv.org.tw/news/162043>

王雅倫、林佳錦、彭智宏，(2018年4月15日)，「《文茜的世界周報》特別報導 長照系列：荷蘭跨世代養老院」，取自 <https://www.facebook.com/SisyWorldNews/videos/1709498892461115/>

黃金樺，(2015年10月12日)，「黃金樺：老屋之外的街區再生串接力」，取自 https://www.wowlavie.com/citizens_unit.php?article_id=AE1502197

魏翊庭，(2018年7月16日)，「市場閒置空間 變身社企電商基地」，取自 <https://udn.com/news/story/11322/3256219>

行政院，(2018年6月8日)，「長照 2.0，照顧的長路上更安心」，取自 <https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/dd4675bb-b78d-4bd8-8be5-e3d6a6558d8d>

臺北市都市計畫委員會，(2018年9月12日)，「市立啟聰學校閒置宿舍作為身障日照中心及非營利幼兒園，建立學校用地整合社會福利朝多功能使用之典範」，臺北市都市計畫委員會第 734 次委員會議

行政院，(2018年5月16日)，「政院提出持續加速教保服務公共化等策略 改善我國少子女化問題」，取自 <https://www.mohw.gov.tw/fp-3794-41230-1.html>

古允文，(2016)，「如何因應家庭結構轉型，建立友善的養育與照護環境？」，105 年青年政策論壇。

林萬億，(1999)，「臺灣社會福利的發展：回顧與展望」，臺北：五南圖書。

附錄一 訪談與會議

日期	地點	工作事項
2018.4.6	萬鼎工程顧問公司	針對長期照顧議題進行訪談
2018.5.25	臺北市政府社會局	針對社會福利議題進行訪談
2018.6.4	雙連安養中心	針對長期照顧議題進行訪談
2018.6.13	公共工程委員會	針對閒置空間議題進行訪談
2018.6.20	新北市政府社會局	針對長照、托育、社福議題進行訪談
2018.7.23	台灣世曦工程顧問公司	針對民間參與於閒置空間進行訪談
2018.8.7	臺科大建築中心	團隊工作會議
2018.8.9	臺科大建築中心	研討會籌備會議
2018.8.10	新店碧潭公共托老中心	針對長期照顧議題進行訪談
2018.8.17	三重社福大樓	針對社會福利議題進行訪談
2018.8.22	臺中市審計新村	針對青年創業議題進行訪談
2018.8.22	鶯歌昌福公共托育中心	針對公共托育議題進行訪談
2018.8.30	財團法人中技社	期中報告
2018.9.4	臺科大建築中心	第一次專家座談會
2018.10.12	臺科大建築中心	第二次專家座談會
2018.11.7	臺科大國際大樓會議廳	研討會
2018.11.22	財團法人中技社	期末報告

附錄二 閒置公共空間活化與創新應用研討會

財團法人中技社於 2018 年 11 月 7 日舉辦「閒置公共空間活化與創新應用研討會」，會議目的旨在透過各界專家與政府部門的對話，共同思考應如何讓閒置公共空間有效活化，並滿足新的社會需求，讓珍貴的公共資源能夠充分發揮效益，也讓民間力量協助政府施政，共創雙贏。本研討會的活動議程如下表所示，很榮幸敦請到公共工程委員會的顏久榮副主委蒞臨嘉勉，會議共分為三個主題，首先是「閒置空間活化的現況與挑戰」，邀請到公共工程委員會的顏久榮副主委擔任主持人，並由何育興處長從工程會主管機關的角度進行分析與探討；接下來由臺科大陳希舜教授擔任主持人，並由楊亦東系主任對於「前瞻計畫導入閒置空間活化的契機」，就今年研究的成果進行報告；最後一場邀請到台灣智慧城市發展協會林建元理事長擔任主持人，並敦請到國產署曾國基署長以「民間參與閒置空間活化的推動」為主題進行引言，提供政府部門的看法。

參與本研討會的各界人士多達近三百人，包括了中央及地方政府部分的相關承辦人員、國營企業、各大學相關科系教授學者與學生、非營利組織、工程顧問業、銀行保險及會計師事務所等金融機構、律師事務所及法律顧問業者、建築師事務所、土木營造及環境工程公司、不動產經營業者、醫院與長照機構等等，會中各界先進分享實務個案經驗，也討論研析執行現況與困難解決方針。



工程會顏久榮副主委致詞與主持

與會各界先進研討與交流



研討會蒞臨貴賓合照

議 程		
09:00~09:20	報 到	主持人
09:20~10:00	開幕致詞 余騰耀 財團法人中技社執行長 貴賓致詞 顏久榮 行政院公共工程委員會副主委 貴賓合影	陳希舜教授 臺灣科技大學
第一場主題：閒置空間活化的現況與挑戰		
10:00~10:15	引言人：何育興 行政院公共工程委員會處長	顏久榮副主委 行政院公共工程 委員會
10:15~11:15	與談人： • 黃世孟 中華民國不動產協進會秘書長 • 陳志銘 臺北市政府副秘書長 • 陳美秀 交通部觀光局東北角暨宜蘭管理處處長 • 蘇睿弼 中城再生文化協會理事長 • 王寶玲 理律法律事務所律師 Q&A	
11:15~11:30	休 息	
第二場主題：前瞻計畫導入閒置空間活化的契機		
11:30~11:40	引言人：楊亦東 臺灣科技大學營建工程系主任	陳希舜教授 臺灣科技大學
11:40~12:30	與談人： • 杜功仁 台灣物業管理學會理事長 • 翁玉琴 新北市政府文化局主任秘書 • 蔡柏英 高雄市政府副秘書長 • 歐政一 桃園市政府都市發展局主任秘書 Q&A	
12:30~13:30	午 餐	
第三場主題：民間參與閒置空間活化的推動		
13:30~13:45	引言人：曾國基 財政部國產署署長	林建元理事長 台灣智慧城市發 展協會
13:45~15:00	與談人： • 吳國安 萬鼎工程顧問公司董事長 • 蔡芳文 雙連安養中心總顧問 • 蔡佳明 學聯不動產資訊顧問有限公司總經理 • 陳伯任 台灣電影文化協會執行長 • 林貴貞 台灣世曦工程顧問股份有限公司協理 Q&A	
研討會結束		

附錄三 綜合座談會

<滿足社會需求之閒置公共空間創新應用>

綜合座談會會議紀要

- 【時間】 2018年11月22日(週四) 15:00~17:00
- 【地點】 中技社圖書室 (臺北市敦化南路二段97號8樓)
- 【主持人】 潘文炎董事長 中技社
陳希舜教授 臺灣科技大學
- 【與會專家】 詹火生教授 中技社
薛承泰教授 臺灣大學
謝定亞所長 中央大學營建管理所
姚瑞中教授 臺灣師範大學美術學系
蘇睿弼理事長 中城再生文化協會
何育興處長 行政院公共工程委員會
翁玉琴主任秘書 新北市政府文化局
李昌輝專門委員 臺北市政府產業發展局
李正芳營運長 華山文創園區
曾志煌處長 台灣中油(股)公司資產營運處
- 【顧問團隊】 林嘉蓉研究員 財政部促參司
林貴貞協理 台灣世曦工程顧問(股)公司
- 【臺科大團隊】 楊亦東系主任 臺灣科技大學營建系
李欣運教授 臺灣科技大學營建系
黃汝慧組長 臺科大建築科技中心
張滄誠碩士生 臺灣科技大學營建系
簡良謙碩士生 臺灣科技大學營建系
- 【中技社同仁】 余騰耀執行長 中技社
王鈺銘主任 中技社能源暨產業研究中心
郭博堯副主任 中技社能源暨產業研究中心
許湘琴組長 中技社能源暨產業研究中心
邱炳嶽副研究員 中技社能源暨產業研究中心

【會議紀要】（依發言順序）

一、主席致詞：

歡迎各位來參加滿足社會需求之閒置公共空間創新應用座談會，其實民間資金參與公共事業在世界各國都做了很多，國內也做了不少。因此，去年我們決定就此議題作一些探討，而陳希舜教授在這方面具有專業，拜託他來協助本社規劃這個議題，也邀請多位專家來協助研究。稍後就交由陳希舜教授來主持會議，我代表中技社歡迎各位蒞臨本社參加會議。

二、主席致詞陳希舜教授：

感謝潘董事長，謝謝各位專家蒞臨(請參照出席人員名單)。我們這個報告的成果希望可以給政府一些參考，我們的做法希望透過個案專訪、整理後再透過專家座談把一些重要的議題彙整出來。我們這個團隊的顧問包含了財政部促參司林佳蓉研究員、台灣世曦林貴貞協理及理律法律事務所王寶玲律師，前面有經過數次的會議、訪談之後，將議題做了一些整理。有很多原因會讓這個閒置變得容易被挑戰，針對這個問題要處理，我們想到說是不是應該要引進民間創意、效率與民間的資金，特別是前陣子因為前瞻計畫的關係，思考為什麼政府財政這麼困難，而這個前瞻計畫在這個時候提出來這麼被挑戰，所以我們希望可以把閒置的空間做一些處理，引進民間經濟的參與，說不定這些預算可以移做其他很有意義的用途，整個議題就是在這樣的背景產生。

現在我們請臺灣科技大學營建系的系主任楊亦東，將過去這段時間做的一些成果跟大家做一個報告，再請大家指導，謝謝。

三、成果報告：楊亦東教授（略）

四、詹火生教授（第一次發言）

1. 這份報告將來會希望送給政府部門，能否將政府部門包括中央政府及地方政府該做哪些事情及民間要做哪些事情列出，同樣也包括長照、社福、托育及文創這四項，未來送到政府部門後，讓相關部門了解該做什麼，並有一個清楚的概念。
2. 閒置空間最大的問題就是如何引進民間的力量，政府經常會受到預算限制，包括採購法等，因此在政府執行時會曠日費時。例如當初高鐵案如果不是民間單位興建，恐怕高鐵通車可能要延後再延後。在本研究提到框架的打破，包括調整及修改法規，且同時政府應提供誘因，不應要求民間投資做犧牲奉獻，民間單位本來就是要將本求利，這是很合理的市場機制，不應一直對市場做規範。蓋好的社福、托育場所，如能提供高

值服務，就算收取較高額的費用亦是合理，可是社會大眾會認為這是政府的土地，為什麼可以蓋一個五星級的設施並收取高額的費用。

五、薛承泰教授

1. 民國 99 與 100 年間，教育部曾盤點各級學校可能的閒置空間，各地方政府邀請非營利組織及非政府組織根據這些閒置空間評估活化使用的可行性，結論是地點好就很搶手，可是地點好的學校也較不容易關門。
2. 閒置空間的形成有以下三點：
 - (1) 閒置空間的形成，首先是時代與人口的變遷。從民國 83 年開始廣設大學，沒注意到人口趨勢，少子化帶來的閒置空間近年來即很明顯，其實，很早就可以從每年的出生數推算當他們進入各級學校的時間與人數。又例如老松國小過去曾經是萬人小學，輝煌一時，現在許多校地變成閒置。
 - (2) 其次，六都的形成，讓人口更集中，偏鄉可能變得更偏鄉，在這些偏鄉的設施使用率又會下降。
 - (3) 最後，選舉支票所新建之設施，形成的閒置，最為浪費。
3. 目前托老托幼政策方向為社區化、在地化，大部分閒置空間不符合社區化、在地化，因為地理位置有段距離，在這成立照顧機構，相較於社區化、在地化之照顧機構所需的人力也會較多。
4. 政策須針對臺灣人口特性來處理。目前臺灣的老年人有六成是跟子女住在一起，在照顧人力有限的狀況下，應該將人力投入至四成缺少家庭機制的家庭或獨居老人，另外六成政府則須提供誘因讓他的子女去照顧，能夠提供失能初期的老人照顧，並協助家中無障礙空間改善。在 2025 年後，戰後嬰兒潮的人口大部分邁入老年，由於其子女更少且照顧意願低，屆時機構的重要性又會提升。
5. 若缺少托幼的地區，往往是市場缺乏誘因，無利可圖，那麼，公部門就須進來；至於，市場夠大托幼設施較多的地方，政府就只需要監督及維持品質。
6. 總之，人口的變遷造成很大的影響，在閒置空間的選取及規劃需以人口趨勢為基礎。

六、謝定亞教授

1. 建議這份報告書可以針對滿足閒置空間的誘因多做討論，政府對內部層級機關對閒置空間的活化除了鼓勵機制也要有懲處，或轉移主管機關。
2. 民間參與可分為三個部分，第一種是企業招商，可使用 PFI 及 BOT 等促

參的方式；第二種是企業社會責任，企業需編列企業社會責任預算會較有意願參與公益性質，較適合使用 PFI，或由工程會或主管機關與企業建構平臺，讓企業認領執行；第三種為民間社團，並非以營利為目的，政府應給予適當的補貼，讓民間社團可以將閒置空間滿足社會需求。

3. 閒置空間除了地點也要考慮時間，需求變動，地點也會跟著改變，因此要不斷的做需求的檢討，空間本身他是相對於動態的需求去做媒合，這個機制要有，而不是中央主管機關想到就做，後來又沒有人談沒人管，就如詹教授所說得要有主管、部門知道要做什麼，有一個常態性的職權、職責，去處理這一個問題，每一次不斷的從政治的角度去檢討政策，政策去創造需求，需求不斷地去檢討，審視這些閒置空間使用。
4. 閒置空間引用的過程中有四個面向，第一個是需求，再來看到的是滿足需求所需要的軟體，例如人力資源、管理模式等，透過這個軟體部分才能進入到硬體，就是軟硬體銜接的部分，如何調整軟硬體的介面，讓閒置空間如何足夠的作為需求使用，最後的是硬體，包括結構補強、消防設施及無障礙設施等，除了以上四點還有一個部分就是建築美學，這個閒置空間一定需要美學的部分。
5. 另外在推動的制度上除了有促參法還有政府採購法第 99 條，這兩個進行方式都可以考慮。

七、姚瑞中教授（第一次發言）

1. 閒置空間背景分為三個部分，第一個為時空環境變化，如前面報告所提到的學校、眷村等，我覺得這些是可以慢慢去處理，可以有效活化；第二個是古蹟與歷史建物，很多都沒有被好好對待，我覺得這方面也是要有主管單位積極處理。第三個是選舉與錯誤政策產生的空頭支票。
2. 我認為閒置空間若能適當與民間合作活化，將是一個很大的商機，政府是有懲處計算公式，但是並沒有太大的影響力，首先需要調查建造源頭、主管機關，追究責任。第二，採取獎勵是一個不錯的方法，有懲處就有鼓勵，獎助這些成功活化的有功人員，最後要與時俱進、鬆綁法規。我提供一個概念，「負資產」是指沒有產值或產能，但若能適當地應用閒置空間，只要能夠自負盈虧、消除地方負擔，有關單位可以先評定為具有產能的設施並解除列管，日後再逐年慢慢修正調整。
3. 近年來 BOT 案有很多失敗或停擺的案例，政府根據合約進行罰款，而有些營建商寧願讓政府罰，繼續停擺，導致工程延宕，往往必須增加預算。BOT 需要政府進行檢討，有些不太需要整建的校舍可以使用 OT 方式進行，找適當經營者，因此進行法規必需鬆綁，且讓招標或承接這個案子的廠商有合理利潤，不然會導致促參的意願低落。

4. 對於閒置空間滿足社會需求要應地制宜，可以考量綜合性的使用，例如有些閒置校舍可以委外托育、若校地過大也可以合辦，法規要具靈活性，承辦人員才能持續有效執行。政府主管機關的角色不需干預太多，只要將大方向與安全性確定，基本規範做足，其他就讓民間發揮，每年再做滾動式檢討修正。

八、蘇睿弼理事長

1. 前瞻計畫應該要有閒置空間的活化，在各國都面臨到這個議題，空屋率越來越高，馬上就可以知道蓋新的還是活化舊的哪一個是重要的。人口學專家研究什麼人口分佈是理想的，不會讓閒置空間的問題越來越嚴重。
2. 空間使用沒有效率就要讓他有退場機制，不要再投入資源活化。公部門應著重在還有效率的公共設施，要符合高齡少子化就必須是在大眾運輸系統便捷的區域，將值得活化的空間標示出來，做一個篩選，我認為其實不用那麼快就選擇針對長照、社福、托育及文創，這些閒置空間它會有很多不同的創意，長照、社福等目前還是屬於社會服務，要有誘因的話，還要搭配其他能獲利的經營模式。
3. 目前有些地方已有民間提出對於活化閒置空間有創意的提案，我看過許多國內外案例，發現臺灣跟國外不一樣的地方是，提案完後，一旦進到BOT或OT流程，所謂創意的提案就被打折扣，公開招募後原先提案的人就可能無法經營，無法讓創意提案的一些企業按照他原先的構想經營，當然可能會有圖利他人的嫌疑，所以在遊戲規則上，如何讓誘因出來，使民間投入資金。在國外開始有許多公私合營這樣運作的方式，在臺灣目前還沒有相關案例，取得設定地上權只是一個OT概念，竟然無法從金融單位得到融資，在國外有許多公司是可行的，取得設定地上權後，一樣可以從銀行取得資本來活化，因此整體有許多遊戲規則需要做一個調整，不然民間進來是沒有誘因的。
4. 法規的鬆綁是非常重要的，我在舊市區接觸了許多年輕人都有不錯的想法及技能，常常會受到一些法規限制，例如精釀啤酒他只能在工業區製作，不能在商業區，導致一些多樣化、特製化、少量化的廠商無法營運。產業正在轉型，不再追求大量生產，是追求多樣化、客製化的產品，即使能力及想法可以活化閒置空間，但礙於法規限制而阻礙難行，如果可以在都市計畫上鬆綁，讓新型態產業進來，結果將會不同。因此長照、社福等可搭配其他會營利的產業，且每個閒置空間適合的組合方式都會不一樣。

九、姚瑞中（第二次發言）

國外閒置空間的栽培要點，以日本推動的「在地創生」為例，第一個是經濟團體要因應當地發展脈絡與環境，搭配能活絡地方的活動。第二個是不能依賴政府補助金，一開始便要準備好自行獲利以振興地方產業的企劃。第三個要由民間主導、政府參與的方式合作，而非全由政府主導。

十、李正芳營運長

1. 我是從民間業者的角度來理解這個事情，並藉這個機會分享一些我注意到的問題，我自己在華山園區做的事情是將產業移植在不同文化在地的個案，已有 11 年的經驗，去年貢獻了 7 千 4 百多萬的稅金給政府，但是還是不能夠滿足主辦機關及利益關係人的期待，這其實是一件很難的事情。這個議題的題目是滿足社會需求之閒置公共空間創新應用，我不理解的是這是一個問題、兩個問題還是三個問題。因為就我的了解，目前所有的公有閒置空間，它的產生除了報告上所寫的，生產方式改變、需求改變以外，大部分都是因為規畫之初，沒有務實的考慮到可持續的經營，其實就是這樣的一個問題。
2. 那這個題目中的閒置公共空間到底是問題或者是資源，要創新應用是目的還是方法，我建議應該區分的清晰一些。否則我很務實地提出一個疑問是，要怎麼樣才能夠避免閒置空間在創新應用一段時間之後，又再變成為一個新的閒置狀態，這是很有可能的。
3. 所以我試著從不同的角度來看，一個是屬於我所接觸到的閒置公共空間的案子，大概都有一些通則跟理論，剛剛蘇委員所提及的，我們有很多共同的詞彙跟看法。第一個就是政府部門可以做的努力是從法規的彈性跟解決的程序當中，整合一些途徑出來。華山園區接收既有的一批老房子，我們總共花了 7 年的時間，才拿到符合現在建築消防法規的使用執照，但是獨獨還有兩棟沒有使用執照，按照合約中的內容，應該是合約甲方也就是文化部應該要取得的，反而政府部門現在都還沒有辦法拿到，這個是一件非常困難的事情。以華山的人力跟資源甚且如此，更不要說有很多在地團隊遇到的問題是非常非常多。所以政府如果在前瞻計畫中，有比較長遠的規劃，必須要能歸納出幾個途徑。因為這不是一個單一的主管機關能處理的，這是一個通則性的問題。
4. 第二個問題在於誘因應該如何設計，我覺得這是最困難的事情，剛剛幾位專家學者也有提到，就是該如何讓政府單位有誘因地去解決這個閒置的資產，那個才是真實的誘因，不是寫寫報告就代表解決了這個問題。這個問題真的要解決，就必須要國內所有關注的人一起來想辦法，真的要有誘因提供出來，否則政府沒有理由要來解決這個事情，閒置空間依然會在那裡閒置。

5. 第一個誘因的困難點來自於民間，包含非營利組織，因為這會牽涉到社會氛圍的問題，因為這兩個東西會牽扯不清，一個叫做反商，一個叫做圖利。但是任何機構包含非營利組織都要能夠可持續經營，比較好的名詞，可能不是叫做生意，可能是叫做企業化經營，或者是事業化經營。是用商業邏輯來看待的，可是當分不清楚收入或是利潤時，一下子質疑廠商賺太多錢，這樣是沒有廠商敢參與。政府部門應該也要理解實際經營的必要性，而且在履約過程中，自己要能夠篤定地說我們沒有圖利廠商，我們是按照合約規範進行，政府要有這樣的態度，才能夠使得廠商持續地經營下去。
6. 另外因為每一個閒置空間都是特定的，都有他的特殊性，不管是地理位置或是在地性的問題，社會需求是不斷與時俱進的，不同區域在不同期間甚至會有不同的需求或解決方法，所以在地化的結合一定必要。這樣一來，個案當中就要分別處理屬於個案的問題，我的理解是這當中需要確認幾點問題。第一個就是這個閒置空間或社會需求是要服務甚麼人，要解決甚麼問題；是一個免費的服務，或是一個收費自償的服務，是短期的還是長期的營運。當這些問題真正能夠被釐清的時候，才能找到一個務實的方式，解決政府施政及依法行政上面的困難，也能夠協助民間單位持續經營。

十一、曾志煌處長

1. 中油公司在全省有 2,900 多公頃的土地，大部分都在都市規劃的計畫裡，但是為什麼大部分土地都是低度開發，這點必須向各位報告。我們公司的業務除了煉油，開發上游石化產品，儲油賣油等，公司散佈在全國的基地，主要隨著都會的發展，產生了一些土地使用的變更，所以中油公司才會有一些坐落在住宅區的閒置空間，這些住宅區的使用跟我們業務沒有關係，看起來才會有點奇怪，
2. 中油公司在 2014 年成立資產營運管理處，在這個處成立之前，公司就開始每年有系統地去盤點這些低度利用的土地，前幾年光是設定地上權，就有三四十億的規模，景氣好的時候我們都會利用設定地上權來進行活化，但是這個活化方式現在行不通了，因為地價稅的調整、房屋稅的影響，造成很多地上權的活動就大量快速地減少，我們也受到一些影響。
3. 中油公司也有配合中央政策在做活化，我認為今天題目的定義中的社會需求是不是要包括社會住宅比較好，因為公司最近配合內政部的政策，配合政府把幾十年的老房子宿舍做都更，評估是否能做社會住宅。而國營事業在做這個事情有一個非常關鍵的地方，就是他的持有權跟一般的國產署或是市政府是不一樣的，他的持有權很高，因此活化要做財務可

行性的時候，就會很困擾。其實在報告書裡面也有提到，國營事業與一般公司的成本是不一樣的，這個是可以去值得去討論的。

4. 剛剛很多專家提到的很多法規問題，不外乎就是建築、消防跟都市計畫法，都市計畫法大家都提到土地使用分區管制這些問題，其實這些年有進步。譬如新北市政府會要求用容積獎勵來提供公共空間的作法，這些空間也都是用來滿足社會的需要。但是大家提到的都市計畫法的內容，的確會有趕不上市場變動這件事情，這是一個不爭的事實。因為大部分都市計畫法的精神，都是政策性的，所以經常會趕不上時代變化。常常出現住宅區不能做這個，商業區不能做這個，釀個啤酒要跑到工業區去，所以說都市計畫法真的是非常嚴格的一個法規，這個部分要怎麼解決，很多都要用個案性質去協調跟溝通，利用這樣子的論述去更改它的法規會是比較釜底抽薪的做法，這是談到法規的部分。
5. 因為我以前在政府部門服務過，大家在談到這個營運的部分，談到 BOT 之類的問題，這邊提一個新北市政府以前做了一個案子給大家參考，新北市過去在中和做了一個一千多戶的社會住宅案，他是採用 BOT 去做的，大家剛剛說的社福的鄰避效應，在這個案子當中非常明顯！你們一定很難想像，新北市政府當初在做這個案子的時候遭到很強烈的抗議，當地民眾非常反對。但是今天再去參觀的時候，絕對沒有人會來抗議，因為他做得比附近都好，它是旅館式的經營的感覺，做得非常的好。
6. 最後必須說這個案子很難複製。因為這幾年政府環境的變化，造成業者對公部門不信任，這個部份很值得大家去深思，大家想半天為什麼 BOT 不行，其實是信任感沒有，對公部門沒有信任。還有就是大家也有提到就是說，地點的問題，事實上地點的問題真的很難改善。不過倒是有一個方法可以提出來大家參考，就是在都市計畫中要去重劃的時候，必須採用區段徵收的手段做開發，當案子送到內政部審查的時候，他就會要求說，你的重劃區裡面的公益區段在哪裡。這個時候就可以把公益區段放在捷運站旁邊，讓未來它的營運是可以良好運作的，這樣子的例子是存在的，而這剛好可以有效地解決了大家說的地點的問題。不過這種事情是可遇不可求，所以在遇到重劃區的案子的時候，一定要特別關注這個問題，因為這樣的安排會符合大家的期待。

十二、何育興處長（第一次發言）

1. 我們做為閒置公共設施列管的機關，工程會從 2005 年到現在還列管了這麼多的案子，老實說閒置設施還是不斷的出現，而這當中有一個很大的原因，就是環境變遷，當然剛剛專家提到的規劃不當，也是其中一個原因，但是環境變遷是占最大宗的。這個報告我相信是可以給外界一個很

好的參考，當然我們也有做了一些活化教戰手冊，可以給研究團隊一點參考。再來就是被我們工程會列管的這些機關，大部分都會很緊張地去找各種方法來活化，畢竟有時候這些機關也不確定哪種方式比較好，通常工程會也都提供了一些方法給他們。工程會有一個督導平臺，是由吳澤成主委親自主持的。在這個會議中，主委會逐案的看，親自協助解決每個問題，如果有法律、程序或是跨部會的問題也都會在會議上提出來解決。

2. 在經費補助上面的事情，兩年前行政院有特別指示，如果地方政府沒有錢去做活化，可以提供一些經費去協助改善，不過這些費用不是由工程會負擔，是從中央特別統籌分配稅款支應，但工程會需要幫忙審查。基本上，很多沒辦法活化成功的原因歸納起來，其實一樣就是地點的問題，地點好的話要活化不是那麼困難，再來就是錢的因素、人的因素，還有活化的方向，當然很重要還有法規的部分。
3. 鬆綁法令是很重要的議題，在這個過程當中，工程會會針對修法的這個部分進行盤點，譬如說內政部的都市計畫公共設施用地多目標使用辦法已配合修正，再來就是一些行政規則或是命令也較容易做修正。不過有些案子也不完全是法令造成限制，而是對法令的誤解造成，督導會議是全部的目的事業主管都須出席，如果目的事業主管機關同意，就進行修法，或是將被誤解的法令說明清楚，所以有時候反而不是被法令綁住了，而是對法令誤解。大概這個部分，在督導平臺可以做一些協助。當然還有一些誘因，我們也都希望各個目的事業主管機關也都能提出。

十三、姚瑞中教授(第三次發言)

1. 個人覺得工程會可以在活化方式的宣導上做得更好一些，像臺北迪化街有個游泳池就轉型成大型排練場，有些團隊需要大型演練就會去那裡。而臺南佳里游泳池做成籃球場是比較奇特的變通方法。另外也會有「閒置活化再閒置」的情況發生，像是在臺南一座停車場活化的案例，裡面擺幾張桌子跟椅子，拍了幾張照片之後就說是當成倉儲，然後工程會就解除列管了，這樣便宜行事、應付結案的做法不可取，需加強審核管制與考績評比。
2. 另外就是建議工程會可以找大學院校建築科系幾位具有活化經驗的教授合作，例如基隆太平國小目前正與跟元智大學合作建置產學合作的基地，可以發函給各大學有興趣的建築系所一起參與活化，鼓勵這些系所邀請國外學者前來講習實戰經驗的時候，也可以請政府有關單位一起參與討論，共同提出解決方案，引入年輕人的熱情與活潑方式，逐漸建構一套產官學共構活化的方式。

十四、何育興處長（第二次發言）

關於姚教授的建議，針對這個問題工程會目前已經有定期去訪查這些解除列管的設施與機構，會盡量避免活化之後又落入閒置的窘境。只是礙於工程會人手不足，管理這項業務人額員只有一兩位，人力很不足。我們也希望如果外部資源可以協助我們辦講習。另外就是提到地方創生的部分，今天在國發會開會的時候，也有提到地方創生國家戰略計畫，賴院長也確定要將明年 2019 年訂為臺灣創生元年，地方創生是現在政府很重視的，我建議各團隊可以去做結合活化措施。因為這個跟長照、社福、托育這些都有關係。

十五、翁玉琴主任秘書

1. 剛剛聽完專家學者的建議，其實心有戚戚焉，我也是一個夾心餅乾。其實英國已經有做一個老幼公托的實驗計畫，而這個計畫後來也獲得不錯的成效。這個計畫裡面是有輕度失能的老人跟 4 到 5 歲的幼兒，讓他們互相的相處在一起，而這樣的方式的確可以減緩老人失能的速度，甚至可以強化增長老人的體力。在美國也是有相關的研究，所以其實也期待，臺灣未來可以朝這個方向去做這個樣子的實驗，剛剛幾個先進也提到，社福一直被排斥，尤其是老人的部分，老人自己也會有很強的危機感。但是如果創造這樣的一個空間的話，說不定會有新的火花出來。
2. 站在文化局的角度，我們跟社會藝術、表演藝術等團體也是有密切合作，回應姚瑞中老師，我們曾經被您點名的閒置設施，就像板橋的 435 園區，它是退輔會的空間，之前由臺北市政府經營，目前是無償提供給我們使用，在整個過程當中，我一直都有參與，花費了很多的心力，才能夠從一個廢墟到現在的親子空間。老實說，以現在來看會覺得好像經營的不錯，但是中間過程真的是一把辛酸淚。裡面太多問題都需要一一克服，我想講的是，其實公務人員真的需要被鼓勵，我們真的受到太多太多的指責了。譬如說議會、審計、監查等。
3. 例如，雲門在淡水落腳的這個案子，從當初的一片廢墟到後來得到金擘獎，過程當中其實遇到很多問題，公務員也有很多不平。第一個，這個地方根本就沒有使用執照，要怎麼去克服？再來，它的都市計畫位於環境保護區內，同時又是個古蹟，這又該如何去解決跟活化運用。第三個，他原來進出的道路，只有 4 到 5 米，其中一處被淡水一間高爾夫球場，蓋了一個違建，另一個則是私有道路，所以其實它的出入口都是被堵住的。這整個過程當中，公務員要面臨黑道，處理淡水高爾夫球場裡面的違建拆除，其實我們面對的就是黑道的恐嚇威脅。我們陣亡了一個科長、一個專員、一個股長、四個承辦人員，所謂陣亡就是離開了，做不下去

了，因為真的太苦了，所以他們就離開了。這個部分告訴我們，其實公務人員真的是很需要支持跟鼓勵的，這些都是公部門在背後不為外人道的辛酸。

4. 還有像現在年改，真的對公務人員影響太大，去年年改之後，很多年輕承辦人員，全部都辭職了，今年的考試分發我們也沒有招滿，甚至職務代理人也沒有人要來，所以我們也是有很多空缺。但是現在這些既有的工作誰要處理？就是目前人力分著做，我們也會接到公務人員的婆家、或是老公打來抗議的，質疑為什麼這麼晚了還不讓這些人下班，我自己也曾經接過類似的電話，事實上這就是一個惡性循環。
5. 再來回應偏遠地區的問題，我認為偏遠地區也不見得就沒有人要去，譬如最近也跟優人神鼓做了一些溝通，他們願意落腳在金瓜石，金瓜石跟九份不太一樣，九份很熱鬧沒錯，但是金瓜石的交通不便，但是他們願意在那裡，所以我們也協助他們做一些規劃，他們也不是要做大型的商業規劃，就是修復原本的建築物，來做他們訓練排練的場所。
6. 我建議可以在報告書裡面加註，雖然文化部有獎助跟補助藝術家，但是還是稍嫌不夠，如果閒置空間可以讓他無償的去借用跟使用，會是很有幫助的。藝術家與藝術創作者長期在創作的時候，他們是完全沒有收入的，他們需要一個靜下心來的場域，去做表演的排練等等。像現在 435 的裡面，當代傳奇在培育 10 歲~30 歲的年輕人，做國劇上的排練，這樣的文化傳承與保存是很好的。不過關於他們的排練空間也還是不夠，我們也還在持續地幫忙找，所以還是建議對於藝術家的部分，財務比較不好的他們，可以提供閒置空間給他們無償使用。

十六、李昌輝專門委員

1. 市府在推動閒置空間活化的部分比較多是在財政局，而不是產業局，產業局做的主要是提供市民們做一些產業使用，最近這幾年在推動創新創業，提供年輕人一些空間來使用。通常市政府在簡單整修之後，會便宜出租給年輕人用。最近推動閒置空間再利用的案例，是在南港的瓶蓋工廠，那是屬於國產署的，我們申請過來後也是給市民無償使用。當然目前還是在整修當中，明年就可以開放對外營業。比較成功的案例，應該就是花博公園，當年花博結束後，我們就在想要怎麼用這個地方。目前花博公園也成功地對外營業，每年都有好幾百萬人次的遊客進場。就過去整個推動，如何提供新創企業的空間，同時活化閒置空間。包含獎助補助、資金、人才培訓這些都有去做，臺北市政府比起其他縣市可能比較好一點，交通也比較好一點。目前營運的六七處的創新空間目前是滿的。再來就是為了防止活化之後再閒置，我們也舉辦了很多活動，例如跨業合作、甚至額外找一些投資，希望可以長期營運下去。

2. 有一點要提出的就是，一般企業如要應用學校空間，並沒有辦法辦理營利事業登記，過去臺北市也有發現這些問題，因為土地使用分區根據都市計畫法不符合，沒辦法讓它去做這個行業，所以建議檢討閒置空間可以做甚麼產業以前，很多問題也都可以一起考慮，像剛才提到的交通、都市計畫的規定、公司營業登記等。

十七、林嘉蓉研究員

1. 首先感謝中技社及陳校長提供產官學研意見交流平臺，恭喜 11/7 研討會成功、大獲好評。個人因辦理大型活動，無法參加研討會深感遺憾，並向陳校長再次致歉。

2. 謹就個人從事之促參業務領域，對議題三提供淺見

(1) 民間參與閒置公共空間活化的法規面：運用公私協力夥伴關係 (public-private-partnership, 通稱 PPP)，政府與民間透過契約合作模式實現國家基礎建設，已為全球趨勢。各國做法有所差異，我國民間參與公共建設法源依據多元(例如:促進民間參與公共建設法、獎勵民間參與交通建設條例、大眾捷運法、國有財產法、商港法、都市更新條例...等)，各有其立法目的，應先確定政策目的，依據適當法律辦理。PPP 目的為提升公共服務品質、活化公有土地設施等，閒置空間活化須視個案性質，在法規容許最大範圍進行評估與規劃，取得公共利益與商業開發平衡。

(2) 民間參與閒置公共空間活化的財務面:PPP 是紓解政府財政壓力選項，不是萬靈丹，也不是洪水猛獸。錢會往它最值得去的地方流，公共建設要考量需求迫切性、政府財政能否支應、民間具備興建及營運能力與效率，也就是具有公益性、效益性以及自償性，經營性評估後再行投入，並有企業化經營與差別訂價之營運策略，閒置空間才能永續經營與成功活化。

(3) 民間參與閒置公共空間活化的市場面：一般所稱市場面分析，包含界定競爭範圍及其相似設施、現況供給是否已供過於求、使用者意願調查、付費能力及合理性...。閒置空間有其歷史包袱(例如:部分地方之停車場/漁港/市場/原民中心/客家會館...等)，因各種複雜因素現已存在於無法永續經營之地，無法只就前揭因素評估市場性，要以不同思維去解決，希望各界建立營運重於興建的觀念，結合在地力量/產官學研共同投入等，方能翻轉空間閒置之情況。

十八、林貴貞協理

1. 財務面的問題，可以發現有些法規正在鬆綁，促參案目前土地租金可減收，從這點而言，政府還是有在幫忙的。但是最重要的問題，並不是只有單純在計算而已，而是委外經營需再教育，例如某一研究院的案子，內部人員要求當初政府投入研發經費，後續委外經營團隊要回收，這對承辦單位是很為難的，因為委外目的是提高使用率，擴大服務客群；認知不同，會讓閒置空間活化走得非常困難。執行委外前看不到承辦單位面臨的風險，卻只看到未來廠商潛在的利益，財務試算目的是合理活化時政府與民間分擔風險能力而非如何分享利益。
2. 市場面，會產生這麼多的閒置空間，就是因為興辦之初營運定位不清楚，致服務客群不清楚而致財務無法永續。所以現在政府在推前瞻計畫，可嘗試促參法的有償 BTO，政府有錢，重興建外，更重視營運面。應遴選廠商不但幫你興建，甚至要有營運能力，這是一個新的嘗試可以去試試看，或許有機會降低新增的閒置設施。再來就是新的公共設施要避免日後閒置的話，事前一定要定位清楚。
3. 雖工程會已盤點全國的土地跟設施，也架設閒置公共設施資訊平臺，但政府可更積極提供一些資源。如有很多廠商，想要做長照，除法規障礙以外，既有閒置的土地跟設施不適合做長照，接續該如何進一步促成。所以，平臺應提供溝通的管道，讓想要參與的民間業者知道政府的資源及策略，甚至應考慮人口結構因素。

十九、主持人結語：陳希舜教授

其實獎助、法規鬆綁，裡面有很多觀念的問題、價值的問題，如何去溝通，可能不是一下子可以解決的，特別是牽涉到法規鬆綁的問題，大部分是沒有辦法一下子做到。但是有一些可能是可以做到的，如果政府願意的話，可以成立一些小組，類似一些跨部會的決策小組，能夠來協調；地方政府可以組成跨局處的執行小組。我們可以組成一個專業輔導團，在這些我們長期要做的事情，扮演一個橋樑跟輔導的角色，我相信可以解決眼下滿多的問題。空間的問題跟閒置必然是相互影響且存在的，所以為了永續經營，一定要建立某種機制，它必須要是產業化的，是制度化的，要促成多元產業鏈的連結，這樣在談這個問題的時候，才會讓這空間活化更有意義，未來營運的效益才更好。

二十、主持人結語：潘文炎董事長

剛才翁主秘提到的公務員被指責，我是心有戚戚焉，我們有獎懲會、調查局、廉政署、監察院、審計處、法院這些機構，真是辛苦你們了，幸好我退休了。再來就是今天，我對大家很敬佩，通常大家開會只看問題，沒有解決方法，但是今天大家都準備了很多方法，不管是在實務上還是心態上，相信可以給報告很大的幫助。

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

滿足社會需求之閒置公共空間創新應用 / 陳希舜等作 ;
王鈞銘, 陳希舜主編. -- 臺北市 : 中技社, 民 107.12

86 面 ; 21×29.7 公分. -- (專題報告 ; 2018-08)

ISBN 978-986-97218-5-1(平裝)

1. 公共設施

575.16

107023595

著作權聲明©財團法人中技社

本出版品的著作權屬於財團法人中技社（或其授權人）所享有，您得依著作權法規定引用本出版品內容，或於教育或非營利目的之範圍內利用本出版品全部或部分內容，惟須註明出處、作者。財團法人中技社感謝您提供給我們任何以本出版品作為資料來源出版的相關出版品。

未取得財團法人中技社書面同意，禁止改作、使用或轉售本手冊於任何其他商業用途。

免責聲明

本出版品並不代表財團法人中技社之立場、觀點或政策，僅為智庫研究成果之發表。財團法人中技社並不擔保本出版品內容之正確性、完整性、及時性或其他任何具體效益，您同意如因本出版品內容而為任何決策，相關風險及責任由您自行承擔，並不對財團法人中技社為任何主張。



財團
法人 **中技社**

CTCI FOUNDATION

106 台北市敦化南路2段97號8樓

Tel : 02-2704-9805~7 Fax : 02-2705-5044

<http://www.ctci.org.tw>