

校園空間活化的規劃與執行

周宇輝 國立體育大學體育研究所博士生

前言

「校園活化」係指透過既有校舍或校園空間等「教育公共財」之再利用，以積極創造教育資源之效益極大化，並避免資源之浪費或閒置，但因「校園」屬於國家的教育資源，基於其「教育公共財」之屬性，所有活化及再利用之作法，皆須在契合「教育功能與目的」之前提下，尋求學校存在的永續價值與新生命力。

與民間私營設施營利導向之目標不同，校園活化除了須盡可能兼顧良性營運之「目標」外，亦須背負國家發展及教育推廣之「政策目標」，故「校園活化」不能偏離「教育導向」之核心理念。因少子化現象造成「正規體系」之學校教育需求逐年萎縮，故須在正規體

系之教育市場外，另行找出其他的營運目標，以解決或避免閒置校舍或閒置校園空間之產生，故不僅須跳脫傳統正規學校教育之觀念，亦須兼顧教育功能之目的，而改以社區發展、居民發展，及產業發展之角度，提供廣義的終生學習、社會教育及推廣教育等「非正規體系」之教育概念產品或服務，並將在地特色資源與人文特質之突顯、地方文史的保存、地方產業發展之人才培訓、社區整體之營造、社區學習的中心、樂齡與身障者學習中心、數位資訊之中心、藝文及運動之推廣，及公民教育等所有透過參與學習而有助於提升社區發展之事務，一併納入「校園活化」之政策內涵中，以擴大校園之影響層面及整體效益。

校園活化之主要議題

校園活化要能推展成功，首先需確認決策之方向無誤，以確保後續執行時，所有資源皆能用在對的方向上而不浪費。其次是資源之盤點與聚集、充分利用產官學界之資源，共同投入校園之活化，以確保計畫之執行成效，此外亦須注意「結合地方勢力，使互蒙其利」、「閒置校地活化時之注意事項」，及「閒置校舍活化時之注意事項」等幾個主要議題，分述如下：

一、新需求之釐清與定位

因舊有正規學校教育需求已不復存在，方產生校園設施或學校預定地之閒置，故校園活化時，須面對之首要議題為「新需求之釐清與定位」，以清楚定位該閒置設施或學校預定地未來之用途。

「校園活化」定位之好壞為影響本計畫能否成功推動之關鍵因素。唯有定位正確，規劃目標與執行方向才會正確，再輔以精密的執行管控，方能確保閒置校園未來能營運

成功並達計畫之預期目標。

定位「校園活化」時，須同時兼顧「政策目標」及「營運目標」。特別是在政府財政日漸拮据之狀況下，須盡量引進民間資源、結合民間專業營運與行銷推廣之能力，在政府與民間雙方通力合作之下，既兼顧設施之營運效率，又能達成設施良性營運之目標，還能帶動國民終身學習之風氣，故「鼓勵民間參與」亦成為校園活化計畫推動成功的重要策略。

「校園活化」亦可透過非營利性組織或地方性社團之認養或代管，來參與閒置校舍或閒置校園空間之營運，惟有時非營利性組織或地方性社團亦可能因財務狀況不佳，而需政府給予其經費上之補助，故若能讓校園活化之營運單位在財務上即具有自給自足之能力，方能確保校園之永續發展。因此，在定位校園活化之營運目標時，除了推廣教育及社區發展之政策目標外，亦須將「市場營利」之目標納入策略中，讓民間企業或法人團體有利可

圖，他們才會願意投入資源參與活化校園之開發與營運，故制定「校園活化」之策略時，須找出一兼顧教育功能、符合市場需求，並具營利能力之營運策略；換言之，「校園須配置哪些種類的設施」、「辦理何種業務」、甚至「是否需設置些許附屬商業設施」等問題，皆是「校園活化」設計前須釐清之重要議題。

傳統公共設施之規劃可區分為兩種型態，一為「需求導向」、一為「供給導向」。「需求導向（或稱市場導向）」意指在社區現有或未來之需求基礎上，創造能滿足該需求之供給設施，其優點為因供給能確實契合市場之需求，故短期內即可透過產品或服務之提供來創造收益，以確保該設施後續之永續營運與發展，惟因起始之可行性評估與規劃之決策須嚴謹詳實，故初期推展之速度會較為緩慢，但只要期初決策之方向正確，將可確保後續之長期營運。

另一種思維則為以供給帶動需求之「供給導向」想法，透過政策

導向預設設施後續發展之方向，再透過設施之興、整建，迅速完備硬體，期望透過新設施之特色，來帶動在地之需求，其好處為計畫初期推動速度快，短期內即可見到設施轉型之初步成效，但缺點為市場需求之轉變並非一蹴可及，需透過長期培養與資源之投入，方能扶植市場逐漸壯大，但若投入之人力及財力資源不足，或設施興設之方向未能切合實際之需求，恐導致校園又一次地廢棄。故唯有透過嚴謹之評估，確實釐清社區在地之需求，並綜整各方資源共同投入，方能確保轉型計畫之成功。

要釐清社區在地之需求，可先觀察當地有無獨特之人文、歷史或地理之特色或景點，以利將學校作為推廣該人文特色或歷史景點之社區整體營造基地或人才培訓基地；亦可檢視當地現有之發展脈絡，結合當地現有之產業發展，借力使力互蒙其利，將學校作為產業發展之實習場域或育成中心；也可釐清當地各族群之實際需求，將學校轉型

為社區大學、老人長青學院、身障者休閒運動會館、數位發展中心或其他相關之教育推廣基地。

二、跨域加值、綜整各方資源之投入

巧婦難為無米之炊，政府各部會之資源有限，單靠一己之力，恐難以成就大事。若能綜整政府各部會之資源，並適度引進民間資源共同參與，將可加大計畫成功之機率。在政府資源之整合方面，因校園活化之政策已將「人文特質」、「社區總體營造」、「在地特色」等跨領域事務之開發納入其內涵，故可與在地之觀光政策結合，吸引開發在地觀光資源的投入；可依法向文化部申請社區總體營造獎助金，以補貼營運單位之經營成本；可向內政部營建署申請「城鄉風貌」之經費補助，以利於建築硬體修繕時突顯在地之地方特色。

在引進民間資源方面，如何鬆綁並突破法規之限制，容許校園中適度地進行某些程度之商業行為或設置些許附屬商業設施（如餐飲區或地方特色產品展售區），不但可讓

校園之使用機能及服務功能更趨完善，亦可增加學校之營利能力，建議可於合約條款中直接載明「營運單位須於營收或獲利之金額中，提撥固定比率之金額作為特定教育公益用途」，以借力使力，將附屬商業設施或商業行為所獲得之營利轉化為公共事務運作之回饋金，讓活化校園之活水源源不斷。惟「校園活化」應以政策目標為主、市場目標為輔，主從關係不可顛倒錯置，故對商業行為之類型及附屬商業設施之量體大小與種類須加以設限，以免其喧賓奪主、本末倒置，而失去教育公共財之原始目的。

為引進產業資源，可考量將校園中之局部設施委外營運，但為避免校園設施委外營運產生「民營單位運用教育公有財產謀利」之觀感，可透過「產學合作」、「服務校內師生為主、校外民眾為輔」及「提撥校務發展回饋金」等制度之設定，將校園活化之政策目標置入委外營運之契約條款中。

以大學校舍空間委外經營利

用之個案為例，國立臺灣大學、國立臺灣師範大學及國立成功大學等學校，皆有局部校舍委外營運之案例。在「校內優先使用，並提供優惠價格，使用之餘開放對外使用」之原則下，引進民間經營長才，為師生提供高品質的服務，不但提升校內各項生活服務之品質及效率、

節省學校人力及營運成本、引進民間之專業、彈性及資源，又就近將企業經營經驗與引入學生學習或研究、幫助學生瞭解產業之實際概況，並讓學校師生學習企業經驗，提升學校營運管理的能力（徐炳義，2011）。



圖1 國立臺灣師範大學將沿街面之間置校舍委外招商



圖2 國立臺灣師範大學委外招商之商店對校內服務之一角

三、結合地方勢力，使互蒙其利

為消弭地方居民對於「外來者」可能產生之陌生、抗拒或敵意，並與當地居民建立夥伴關係，可透過與地方耆老、當地居民與社團之良性互動和溝通，化解疑慮，亦可透過釋出工作機會給當地民眾，以建立彼此之互信。

透過與當地意見領袖及地方特色產業發展組織或社團之對談，輔以現地田野調查，可拼湊出當地

對於該閒置校園現有需求及未來發展方向藍圖之看法，以作為定位該校舍未來營運策略及營運方向之參考。建議可於營運策略草案出來後，再依據該策略草案之方向，邀請所有潛在之營運團體及利害關係人等，出席校園活化之公聽會或座談會，以便因地制宜，選擇合乎在地需求與特色的策略，並兼顧教育功能和公共財共享的觀念，連結學校與社區的發展，以利於後續之營

運成功。

四、閒置校地活化時之注意事項

「閒置之學校預定地」及「既有校舍或校園之閒置空間」在校園活化時，所需面對之議題與需處理之問題不同。就「學校預定地」而言，若當地非正規體系教育概念產品之需求過低，或該市場已供過於求、轉型成功之機率不高時，可朝「變更改用途」方向思考，由「文教用地」變更為「其他用途」用地，以創造更大之效益。惟當學校預定地由「文教用地」變更為「其他用途」用地時，所需辦理之「用地變更」及「土地撥用」行政手續繁瑣費時，且該基地當初若是以「教育事業目的」名義進行土地徵收，而非透過「市地重劃」手法取得土地，若後續該土地不做教育事業使用時，恐有違反「原始徵收目的」之疑慮，而導致原地主提請行政訴願，請求以原徵收價格購回土地之風險。

即使該「學校預定地」擬採用藍海策略、重新思考並區隔該土地之開發定位，該基地所能興設之設施種類及規模，亦會受到其現有地目及產權情況而有所限制，須依據

〈都市計畫法〉或〈非都市土地分區管制規則〉等相關法規加以檢討後，方能確認未來可興設設施之種類及規模，及未來容許使用之用途種類。

五、閒置校舍活化時之注意事項

不像「閒置之學校預定地」具有整體開發、整體重新檢討之彈性，「既有校舍或校園之閒置空間」在處理上則略為複雜。若該校同時兼具「部分設施尚在使用」、「部分設施已經閒置」之情況，在處理閒置之部分設施時，亦需考量其對於尚在使用設施之衝擊，特別需注意原「正規學校教育設施」及「非正規學校教育設施」兩者間在轉型前後不同階段間之相互干擾、管理介面及安全管控之問題，及兩不同目標設施所需共用之設施與空間之分享及管理權屬問題。

(一) 管理與保養維護之權責與範圍界定：在活化既有校舍或校園之閒置空間時，需先劃設原有學校及活化設施營運單位之校園及校舍之管理權責與範圍，以利區分哪些設施之清潔、保養維護、安全管控及管理工作該由誰來負責。

(二) 委外及出租空間之水電分擔：若有將部分設施委外營運，或長時間出租給其他單位或團體使用之打算時，可依據不同營運單位擬營運或出租之空間範圍，分別加裝額外之水、電分表，以作為後續水電分擔之計價依據。營運或承租廠商按錶計價之進行方式，通常先由學校人員會同廠商抄錶，或先由廠商自行抄錶後交由學校查驗，廠商須依據合約規定於一定期限內計價繳費，若廠商未於期限內繳費，學校需依合約規定進行催繳通知，逾期繳交者，可依合約之規定處罰逾期違約金，或由學校自履約保證金中直接扣抵繳交，或引用違反契約之條款予以終止合約，或提請法院追訴。

(三) 委外營運設施之水電費、房屋稅及地價稅問題：若學校部分設施採「員生消費合作社」形式營運，因其係以提供校內教職員工生基本服務及辦理學校委辦業務為主，故設施之水電費、房屋稅及地價稅比照學校其他設施辦理，享有優惠水電

費，並免收房屋稅及地價稅。若採促參法辦理設施之委外時，則須依法檢討水電費（採營業用水及營業用電之標準計價）、房屋稅及地價稅。

(四) 設施委外年限之限制：若學校部分設施採促參法辦理設施之委外時，得免除土地法第 25 條「不得超過十年租賃」及國有財產法第 28 條「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。」之限制。

此外，若轉型期間面臨閒置設施之檢討時，需先釐清老舊設施之下列事項：

(一) 安全堪用程度：若老建物之舊有結構已有不堪使用之情況，或舊有建物已出現安全疑慮，則應捨棄整建方案，改採新建方案進行。

(二) 老舊古蹟之保存：若某些校舍雖老舊，但其納入須保存之歷史文物（如老舊古蹟）時，則不得拆除，應以原貌修復之方式進行，以維繫居民生活之共

同記憶。修復後可以古蹟建築開發參觀，讓閒置空間再利用，發展地方文化產業，達到活化建築機能，使其成為文化觀光景點。

(三) 整修或新建間之取捨：若舊有建物之格局與擬整修之規劃方案差異太大，需大動土木方可完工；或舊有建物之品質太差，已無整修之價值；或舊有建物即將到達可報廢拆除之法定年限，一旦評估後發覺整修效益過低時，則應考慮以新建方案取代整建方案。

結論與建議

「閒置之校舍或校園」活化時，除建物之整修、門面之翻新，及校園之美化外，應引用藍海策略，重新思考並區隔該設施之開發定位，在評估轉型為「非正規體系」教育概念產品時，需契合在地社區之需求，並不斷推陳出新活動與課程，方能讓民眾持續前來參與及捧場，也才能確保學校設施的永續營運及發展。

參考文獻

徐炳義 (2011)。臺灣大學資產活化與

經營管理。取自國立臺灣大學，總務司不動產管理講義資料，網址 <http://www.edu.tw/userfiles/url/20130123100621/%E7%B8%BD%E5%8B%99%E5%8F%B8%E4%B8%8D%E5%8B%95%E7%94%A2%E7%AE%A1%E7%90%86%E8%AC%9B%E7%BE%A9%E8%B3%87%E6%96%99.pdf>

陳清芳 (2013)。法規卡住 全臺閒置廢校僅 5 校活化。大紀元電子報，引述自 <http://www.epochtimes.com/b5/13/3/25/n3830713.htm>

羅弘昇 (2012)。廢棄小學活化 (四) 成與不成。客家新聞雜誌，引述自 <http://blog.roodo.com/hakkaweekly/archives/20024230.html>

高翠霞、莊潔、范靜芬 (2008)。蚊子教室怎麼辦？——從永續發展教育的角度看校園閒置空間再利用。王順美 (主持)，2008 環境教育研討會。國立臺灣師範大學，臺北市。

高翠霞、蔡崇建、莊潔 (2011)。臺灣國民小學學校閒置空間現況、問題與對策。教育資料集刊，49，31-68。

黃世孟、李永展、龐景行 (2000)。國民中小學與鄰近社區資源共享模式之研究。學校建築研究：黃世孟學校建築論文集，129-143。臺北：建築情報。

劉侑承 (2009)。校園空間活化的展望——兼談教育部教育政策發展 專訪教育部國教司專門委員邱乾國。教育研究月刊，184，56-60。