

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：台南市政府

貳、案 由：七十四年間台南市政府核准業者於台南市東區東興段八二四、八一三地號公園預定地地面層及地下層分別興建臨時攤販集中場及小東超級市場，與都市計畫公共設施用地多目標使用方案之精神相違；其後又未督促業者續於系爭土地興辦公園，不僅延宕公園之興闢，並造成八十八年該府尚須支付高額價款，以取得系爭土地，浪費國家公帑等節，均有不當。爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

甲、事實

本案緣於民國（下同）七十四年六月十七日業者吳文欽依「都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法」規定，向台南市政府申請於坐落台南市東區東興段八二四、八一三地號公園預定地「公五」（面積共六七、〇二〇平方公尺）地面層設立民有臨時攤販集中場，案經該府核發七十四年十月三日南工造字第五一四一七號建造執照及七十八年七月二十九日南工字一〇二四四七號臨時使用執照，七十八年十一月二十九日台南地政事務所依吳君之申請，辦竣地面層建物第一次登記，建號為

東興段一〇〇四。七十四年十月五日吳君另依「都市計畫公共設施用地多目標使用方案」及「台灣省獎勵興辦公共設施辦法」規定，申請於系爭「公五」用地投資興建地下層小東超級市場，案經台南市政府與吳君訂立「興辦台南市小東超級市場契約書」，並核發七十四年十二月二十六日南工造字第五二四〇八號建造執照及七十五年八月七日南工字〇八八九二二號使用執照；七十五年十月一日台南地政事務所依吳君之申請，辦竣地下一層建物第一次登記，建號為東興段八八九。但早在七十四年間，業者即積極預售系爭土地地面層及地下層之小東市場店舖及攤位，自七十六年起小東零售市場負責人發生變動，系爭土地及其地下層、地面層建物亦經一再買賣移轉，最後於八十七年八月二十一日為徐燕取得所有權。而自八十一年起小東零售市場股份有限公司與承購攤舖之攤販間不斷發生民、刑事糾紛。迨八十八年六月十七日台南市政府與徐燕訂立「台南市『公五』小東市場終止獎投契約及價購補償協議書」，並按八十七年公告土地現值加四成，合計總價款新台幣（下同）伍億貳仟捌佰壹拾參萬捌佰肆拾捌元，分三期支付價款予徐燕，以取得系爭二筆土地全部所有權，於八十九年二月十四日完成登記。至於系爭土地地上層建物（東興段一〇〇四建號）並未獲台南市政府予以補償，而地下層（東興段八八九建號）建物價購金額為壹億壹仟伍佰萬元，因仍涉有疑義，該府迄未支付，目前該等建物，仍登記為徐燕所有。惟本案陳訴人韓冬生陳訴到院以：八十七年間，攤舖承購者與業者間之糾紛極多，系爭土地經移轉為徐燕所有後，台南市政府旋於市庫不甚充裕，且其他

大量公共設施保留地仍待徵收之情況下，優先以高價予以徵購，而彼等攤販竟未獲補償，權益遭受嚴重損害。且系爭土地既為公園預定地，徐燕的先生王大進為建設公司負責人，依常理，不可能購買無法用以建築之公園用地，若非另有所圖，何以如此？又王大進與台南市市長交情深厚，竟未迴避，反而以其配偶名義購買系爭土地，而由台南市政府配合辦理徵購，顯有官商勾結之嫌云云。案經本院約請陳訴人、內政部營建署、台南市政府工務局、建設局及台南地政事務所主管人員檢具相關佐證資料到院說明。

乙、理由

一、七十四年間台南市政府核准業者於系爭土地地面層及地下層分別興建臨時攤販集中場及小東超級市場，顯與都市計畫公共設施用地多目標使用方案之精神相違：

(一) 查七十四年間台南市政府核准吳文欽於系爭土地地面層及地下層分別興建臨時攤販集中場及小東超級市場，原係為收容流動攤販，以解決攤販占用該市育樂街部分道路營業（兵仔市場），影響交通及安寧之問題。至於台南市政府前述作法之適法性疑義，詢據該府工務局主管人員到院說明略以：依都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第四條第一項第五款規定，公共設施用地得以申請興建臨時攤販集中場。又依都市計畫公共設施用地多目標使用方案第七點規定，公園用地作立體多目標使用時，地下得以興建商場、超級市場。本案業者先後於七十四年八

月二十六日及同年十二月十八日分別依上開規定，申請於系爭土地地面層、地下層興建臨時攤販集中場及超級市場之建照。其中，有關地面層臨時建物，僅須由該府審查核定即可，該府於七十四年十月三日發給臨時建造執照；而地下層超級市場涉及公共設施保留地多目標使用，報經台灣省政府七十四年十月二十四日七四府四字第九三〇二四號函核定，並經該府以七十四年十月三十日南市工都字第八九五七八號函公告三十天，較為費時，該府於七十四年十二月二十六日發給一般建造執照。由於依循發照之法令依據及執照性質不同，該府無法將二種執照合一辦理，而核發臨時建照在前，多目標使用建照在後，並無不當云云。

(二) 惟查行政院七十二年十月六日台七十二內第一七九八五號函修正發布都市計畫公共設施用地多目標使用方案第一點揭示該方案之目的：「為加速都市計畫公共設施保留地之開闢，並強化已開闢公共設施用地之利用，以發展都市建設，特訂定本方案。」同方案第二點規定：「採取多目標使用之公共設施用地，不得影響原規劃設置公共設施之機能，並應維護景觀、公共安全及衛生。」七十四年間台南市政府核准業者於系爭土地地面層作為臨時攤販集中場，除法定建蔽率為百分之十五經業者興建店舖及攤位外，其餘應留設百分之八十之法定空地是否適合開闢作公園不無疑義，何況該法定空地早在同年間即被業者施設違建攤位並予出售，並造成日後私權糾紛不斷；因此，台南市政府於同年間再核准業者於系爭土地地下層

興建超級市場，固係依都市計畫公共設施用地多目標使用方案及台灣省獎勵興辦公共設施辦法規定辦理，但不論就作立體或平面多目標使用言，系爭公共設施用地已難以作「公園」之使用，甚至已影響原規劃設置「公園」之機能，故該府所為顯與前揭「加速都市計畫公共設施保留地之開闢」之目的相違，確屬不當。

二、自七十四年起台南市政府從未督促業者於系爭土地地面上興辦公園，顯有重大疏失：

(一) 查都市計畫公共設施用地多目標使用方案第二點既明定：採取多目標使用之公共設施用地，不得影響原規劃設置公共設施之機能。又依台灣省政府六十九年八月二十一日府建四字第七八五四八號函訂頒「台灣省獎勵興辦公共設施辦法」第二十條規定：「投資人對於興建之公共設施應負管理及養護之責任，並應接受縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所之指導監督。縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所對變更使用或管理不善者，應限期改善，逾期不為改善，得視情節輕重定期停止其部分或全部經營權，必要時得終止契約，並依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求他人投資經營或由縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所自行經營。．．．」因此，除業者應依核准興建小東超級市場外，台南市政府更應督促業者於系爭土地興辦公園，始符前揭法令規定意旨。

(二) 惟查七十四年間該府與業者訂立「興辦台南市小東超級市場契約書」竟隻字未提

興建公園事宜，造成該府難以依約課以業者履行義務；又該契約書第二條固規定：「該『公五』用地之取得及地上物之清除、遷移、補償等事項概由乙方（業者）自理，其興建規格、營業登記、請領建築執照等手續均由乙方依據建築法及有關法令負責辦理。」但台南市政府竟未依約要求業主就地上物予以清除、遷移、補償，甚至於七十八年七月二十九日仍就地上層建物核發臨時使用執照，無異承認業者不需依規定興辦公園。該府建設局主管人員雖到院辯稱：原投資人自合法取得該市場之經營權後，因該府承辦人員一再易人，業務失去連接，致未督促業者續於系爭土地地面上興辦公園等後續計畫云云。經核所辯非有理由，該府未督促業者興辦公園乙節，顯有重大疏失。

三、台南市政府因執行不當及監督不力，故於八十八年間尚須編列高額預算價購系爭土地，以開闢公園，明顯浪費政府公帑：

- （一）查都市計畫法第四十八條規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」又平均地權條例第四十二條規定：「被徵收之土地，免徵其土地增值稅。依法得徵收之私有土地，土地所有權人自願按公告土地現值之價格售與需地機關者，準用前項規定。．．．」本案依台南市政府建設局主管人員說明，因該市公五整體面積廣達八．

四三公頃，包含四〇筆土地，除系爭二筆土地外，其餘土地均已由該府取得，並予開闢為公園。公園經開闢後，該地段發展迅速、人口密集，當地每人擁有之綠地比都市計畫之標準略為偏低；為提升環境品質，美化市容，創造更優質空間，需再開闢該處公園，該府乃於八十八年間優先價購取得系爭二筆土地云云。經核系爭土地及地面層、地下層建物雖經一再買賣移轉，且攤鋪產權糾紛不斷，但衡諸前揭規定，並非不得由台南市政府以價購或徵收方式取得土地。

(二) 然查台南市轄區內尚待徵收之各項公共設施保留地極多，所需徵收補償費用龐大。而行政院訂頒都市計畫公共設施用地多目標使用方案之目的之一，係為透過獎勵民間以多目標使用方式闢建公共設施，以減輕政府財政負擔。對於系爭二筆公園用地，台南市政府既於七十四年間已核准業者以多目標使用方式予以闢建公園，然因該府之執行不力及疏失，及地主與攤販間之糾紛，致公園未經業者闢建，成為多目標使用之失敗案例。而須由台南市政府於八十八年與徐燕訂立「台南市『公五』小東市場終止獎投契約及價購補償協議書」，並支付伍億貳仟捌佰壹拾參萬捌佰肆拾捌元之高額價款，以取得二筆土地所有權。反觀同屬公五之其餘各筆私有土地業由該府於七十九年及八十一年列為第一、二期公共設施保留地而以徵收取得，並予闢建公園完竣。足見該府前述作為不當及監督不力，不僅未能達成減輕政府財政負擔之目的，亦延宕系爭二筆土地闢作公園之時程，更造成政府公

帑之浪費。

綜上所述，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，並函請行政院轉飭所屬切實檢討改善見復。

提案委員

中 華 民 國 九 十 年 七 月 日