

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部觀光局、屏東縣政府。

貳、案由：為大鵬灣國家風景區開發案，交通部觀光局與屏東縣政府未能釐清權責分際，未能於事先研訂相關作業規範，查估救濟相關作業欠缺嚴謹規劃、執行不當，致令以救濟金之名，行補償金之實，衍致政府財務支出不當增加，該二機關均難謂無疏失均有違失，爰予提案糾正乙案。

參、事實與理由：

一、觀光局未本於權責於事先研訂相關作業規範俾供執行單位遵循，屏東縣政府亦未能明察權責分際，且不當援引其他法規之訂定方式，致使「補償基準」遲未獲准核備，均有疏失。

(一) 「大鵬灣風景特定區觀光發展計畫」乙案，由交通部研擬各期建設計畫，全案分三期進行開發（第一期開發計畫應於民國（下同）九十年底完成），以一〇五年為計畫目標年，全部工程概算經費高達新台幣（下同）三三九億餘元（預計政府負擔九五億三千餘萬元，其餘為民間投資部分），俟經行政院核定通過，乃於八十六年十一月成立交通部觀光局（下稱觀光局）大鵬灣國家風景區管理處（下稱鵬管處），負責大鵬灣風景特定區計畫之執行及相關事業之管理監督，主要業務職掌包括：特定區計畫之釐定、變更、推動及檢討，以及特定區內管制規則之執行與各項行政及

管理工作。查大鵬灣水域內土地面積五三二．〇一公頃，所有權屬於中華民國，管理機關為空軍總司令部，前因軍方管理不善，致使附近居民在大鵬灣水域內非法從事養殖及漁撈作業，水域內遍佈蚵架、箱網等漁業設施；茲為開發建設需要，鵬管處依法辦理撥用並經報奉行政院核准在案，大鵬灣風景特定區初期之開發以改善水質為優先，其中尤以違法蚵架之拆遷為關鍵；鵬管處乃洽屏東縣政府進行實地查估，然因漁民表示未有補償措施而強烈阻撓，致未能順利進行拆除。為順利拆除蚵架等漁業生產設施，避免抗爭並照顧漁民生計，採行救濟措施確有必要，惟由於屏東縣政府並未訂有養殖設施之查估基準可資依循，鵬管處乃邀集相關單位研議後成立「大鵬灣域蚵架暨箱網等養殖構造物拆遷連繫小組及編列拆遷作業費協調會」，設置「大鵬灣域內違建物拆除工作推動小組」，於八十六年十二月五日會議決議請屏東縣政府研訂「大鵬灣水域內漁業生產附屬設施補償基準」（下稱補償基準），並提請屏東縣地價評議委員會暨標準地價評議委員會評議通過，再將補償基準兩次報請前台灣省政府核定，經前省府地政處函復略以：「有關訂定『大鵬灣水域內漁業生產附屬設施補償基準』案，：非屬地價評議委員會暨標準地價評議委員會組織規程第三條規定應送請評議事項，貴府如認有必要訂定，宜由貴府另循其他途徑處理。」因前省府地政處不予受理「補償基準」之核定，鵬管處乃邀集相關漁政主管機關共同研商審議，咸認該基準既經屏東縣地價評議委員會評議通過，應符合實際情形且尊重屏東縣政府專業技術認定，乃決議：請開發單位比照「高雄興達港擴建相關蚵架

遷移補償案」、「雲林離島式基礎工業區之新興區地上物救濟標準」以工業局專案呈請經濟部核定之方式，本案可由鵬管處報請觀光局層轉交通部核定辦理。屏東縣政府乃將「補償基準」及救濟方式轉請鵬管處層報觀光局，觀光局經邀交通部總務司、路政司、會計處等單位派員會勘後同意該「補償基準」應屬核實，再報請交通部核定。交通部同意本案之救濟方式（無法提出合法證明，且於限期內自行拆遷者，按補償基準七成發給「拆遷救濟金」，同時加發拆遷救濟金額三成之「自動拆遷獎勵金」），惟「補償基準」仍請觀光局依權責自行核處再報部備查；俟觀光局自行核處後再將「補償基準」函請備查，交通部乃於八十八年五月十七日函復：「原則同意備查」。

（二）按中央法規標準法第七條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布：」，大鵬灣風景區之規劃、開發、使用係觀光局之職責，並由鵬管處負責相關業務之推動，鵬管處固可因業務上之需要，將其權限之一部分，委託不相隸屬之屏東縣政府執行之（例如查估基準之研訂），惟於委託之前即應擬定執行計畫，並依法定職權訂出作業規範，俾使委託事宜及爾後相關作業程序取得法源依據，以利相關業務之進行。惟查：行政院於八十七年一月核定「大鵬灣風景特定區觀光發展計畫」（下稱發展計畫）後，鵬管處始終未本於職權訂定一套基本作業規範，致令接受委託之屏東縣政府實際執行上處處窒礙，而屏東縣政府亦未能明察與開發單位間之權責分際，徒為「補償基準」遍尋法源基礎而不可得，

結果錯誤援引土地徵收地上改良物之補償方式，以致前省府地政處以「非屬地價評議委員會暨標準地價評議委員會組織規程第三條規定應送請評議事項」為由，兩度拒絕受理「補償基準」之核定；顯見屏東縣政府將「補償基準」送地價評議委員會審議之程序有誤，而交通部對於「補償基準」也僅以「原則同意備查」含混帶過，其癥結即在於觀光局未於「發展計畫」核定之初，即本於職權訂定相關作業規範以供遵循，致令爾後與執行單位間權責混淆，勞師動眾、曠日耗時，以「補償基準」之訂定為例，自八十六年十二月五日決議請屏東縣政府研訂，迄八十八年五月十七日交通部原則同意備查，歷時一年六個月始完成核備，原定第一期開發計畫應於九十年底完成，亦因漁業設施拆除作業推展不順而有所延宕。

(三) 綜上，觀光局與屏東縣政府未能釐清主政機關與執行單位之應有作為，權責混淆，主政機關未能本於權責，於事先研訂相關作業規範俾供執行單位遵循，執行單位自行擬訂之「補償基準」，欠缺基本法源依據，不當援引其他法規之訂定方式，因程序有誤使「補償基準」遲遲未能獲准核備，計畫之規劃與執行亂無章法，以致本開發案相關作業期程均有延宕，並衍生後續相關作業爭議不斷，觀光局與屏東縣政府均有疏失。

二、屏東縣政府查估作業欠缺嚴謹規劃、執行不當，對於虛報浮報之投機行為束手無策；觀光局規避本身職責，復未善盡督導責任，致令以「救濟金」之名，行「補償金」之實，衍致政府財務支出不當增加，均難謂無疏失。

- (一) 屏東縣政府以「大鵬灣域為一開放性空間，以往並無任何機關針對該水域內之漁業活動有所管理、限制，致難以就漁民身分與否、及個人實際作業之合理設施數量，作為救濟金發放之標準」為由，在查估作業上，不區分身分，概以實地查估之漁業設施認定之，為防業主浮報，乃刻意縮短查估時程，於八十九年一月十九日至同年二月二十五日，動員大批人力，分箱網、蚵棚、管筏、網具、漁屋等五大類各於一日內查估完竣，其中箱網、蚵棚、漁屋均僱管筏運載查估人員至現場查估，網具、管筏則由業主帶領查估人員至置放水域或收集地點查估清點，由點交人員按查估表記載種類、數量、尺寸清點，並經業主及點交人員簽名確認後，該批網具即以不記名方式集中堆置於大鵬灣營區廢棄籃球場內。救濟方式係比照「台灣省土地徵收核發獎勵金、補助金及救濟金要點」第四點第二項規定：無法提出合法證明，且於限期內自行拆遷者，按「補償基準」所定額度之七成發給「拆遷救濟金」，同時加發拆遷救濟金額三成之「自動拆遷獎勵金」。
- (二) 按行政法上之「補償金」，乃於人民因行政機關行使職權所作適法行政行為，致使其權益受到損失，此係特定人對國家所作之特別犧牲，國家應對其所受損失予以補償，以符公平正義精神，如政府為開闢道路而徵收人民土地及地上建築物，發給徵收補償費即其著例；惟補償金之發放係以標的物具備合法性為前提，政府始給予補償以保障其財產權，倘若標的物非法存在（例如違章建築），政府即無補償之義務。關於「補償金」之發放，行政院曾於九十年八月一日以台交字第○四一三八三號函

釋示：「∴非法占有公有土地，本屬公權力應予禁止並予取締之事項，政府如再對其發放補償金，形同鼓勵非法，自非所宜。」上開函釋即在闡明「發放補償金應以標的物合法存在為前提」之意旨。當公權力之合法行使，造成特定人生活陷於困境，然標的物不具合法性時，政府雖無補償之義務，惟為體恤該特定人，基於公益，乃給予適當之救濟資金，以示適度關切，並減少行政之阻力，實屬無可厚非。實務上，「救濟金」發放之標的物多非合法存在，而政府給付數額通常為合法標的物之某成數，例如：「台灣省土地徵收核發獎勵金、補助金及救濟要點」第四點第二項規定：「建物無法提出合法建築物證明文件，且於限期內自行拆遷者，按合法建築物補償標準百分之七十發給拆遷救濟金，同時加發救濟金額三成之自動拆遷獎勵金」（本案屏東縣政府即比照該規定辦理）、「台中市公共工程拆遷救濟金及獎勵金發放作業要點」第四點規定：「應拆遷之動力機具設備，不符內政部訂頒基準，而持有繳納營業稅據者，得依查估遷移費六成發給救濟金」，及「台南市興辦公共工程拆遷建築改良物補償及救濟金發給自治條例」第十條及第十三條，均有類似規定。

（三）大鵬灣水域內土地所有權屬於中華民國，附近居民在水域內非法從事養殖及漁撈作業，相關漁業設施皆非合法存在，故發放標準雖以「補償基準」名之，惟所發放之款項，本質上應屬救濟金殆無疑義，是以本案之「補償基準」應正名為「救濟基準」，既屬救濟金之性質，其發放自應有個別性之差異，首先即應界定「誰有接受救濟的資格」，以嚴防人頭冒領，方能符合「救濟金」照顧特定對象之基本旨意。其次，

對於救濟性質、適用之條件、計算標準等，均須以法規明文規範並公告週知，俾使後續相關作業如調查、估價、評議、公告、造冊、款項發放時有所依據，避免爭議。例如本案救濟方式比照之「台灣省土地徵收核發獎勵金、補助金及救濟要點」第四點第二項，發給救濟金及自動拆遷獎勵金之標的物固為非法建物，但仍設有適用之條件及防弊之措施，例如：標的物須為「在事業計畫奉核定日前或交通建設工程路權圖核定日前原有之建築改良物」，且規定「事業計畫奉核定或交通建設工程路權圖核定後，需地機關應即對工程用地範圍內之地上物予以拍照存證」，以防止投機者有充裕時間搶搭地上建物。反觀屏東縣政府既未以法規明文規範救濟之資格條件，對報繳數量之合理規範亦付諸闕如，致令部分甚少從事漁業或已外出工作之當地居民，仍可逕為查估、點交漁業設施，且由於實地查估時，距「補償基準」擬定之日達一年九個月之久，留給有心人士充裕時間從事蒐購及搶製漁具、臨時佈插蚵架、置設箱網等投機行為，復因繳交之漁業設施僅須符合「補償基準」所列項目，不論新舊、完整與否，概按「補償基準」之七成發給救濟金，自動報繳者另發三成獎勵金，甚且未限制數量，任憑民眾提供，如數點交、照單全收，致使點交之數量浮濫、悖於常情，例如：大鵬灣之水域有限，且已被蚵棚及箱網佔滿，各種網具作業之空間極為有限，惟繳交之刺網類竟達二五、二八三件（單組長度八十三公尺）之多，亦不乏個人報繳張網百餘件、雜魚定置器近千個、蚵棚數百棚、箱網近百個等悖於常情之案例。屏東縣政府對於點交之網具僅以集中堆置處理，致無法釐清各

網具之新舊及係由何人報繳等詳情，僅能要求業主簽具切結書以謀消極補救，而無從追究其中是否有不當蒐購、搶製等不當行為之責任，以及相關主辦機關人員是否涉嫌圖利不法等情。

(四) 鵬管處主要業務職掌包括：特定區計畫之釐定、變更、推動及檢討，以及特定區內管制規則之執行與各項行政及管理工作，該處雖委託屏東縣政府研訂「補償基準」並執行相關作業，惟鵬管處仍為主政之權責機關，然該處對於屏東縣政府擬定之「補償基準」之內容、救濟方式、查估與點交作業等均未表示異議，亦無檢討改進措施，恍若置身事外；及至網具點交後，經人檢舉本案涉有虛報浮報、冒領救濟金等情，鵬管處雖曾函請屏東縣政府暫緩發放救濟金，惟於業主聚眾抗議後即未再堅持原先立場，並未隨時將屏東縣政府實際執行狀況層報觀光局，以善盡督導責任，核有不當。

(五) 綜上，本案大鵬灣海域相關生產設施，均非合法存在，故發放標準雖以「補償基準」名之，按其標準而發放之款項，本質上應屬「救濟金」殆無疑義，而「救濟金」之發放必須以法規明文規範，對於救濟性質、適用之條件、領取者之資格、計算標準等，均應於事前審慎規劃、明確界定，俾供執行時有所依據，以防止浮報虛報並杜絕人頭冒領等弊端。而屏東縣政府實地查估作業方式欠缺嚴謹規劃，對於虛報浮報之投機行為束手無策、任令不肖份子予取予求，而鵬管處概以委託執行單位辦理推脫，規避本身職責，更未善盡督導責任，致使全案以「救濟金」之名，行「補償金」

之實，虛報、浮報氾濫，發放費用高達七億餘元，衍致政府財務支出不當增加，屏東縣政府及鵬管處均難謂無疏失。

綜上所述，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 一 年 月 日