

調 查 報 告

壹、案由：據訴，渠先夫於民國 72 年間向財政部國有財產署南區分署承租澎湖縣吉貝島國有土地經營吉貝海上樂園股份有限公司，然交通部觀光局澎湖國家風景區管理處撥用系爭土地後，將建築改良物認定為未取得合法使用權而發放救濟金，渠因對救濟金額不服及補償法令疑義，於尚未領取前，該處即提起拆屋還地訴訟，嚴重損及權益等情乙案。

貳、調查意見：

據訴，澎湖縣白沙鄉吉貝段○○○-○地號（嗣後分割增加○○○-○○、○○○-○○地號，下稱系爭土地）為中華民國所有，面積 30.7529 公頃，管理者為財政部國有財產署（102 年 1 月 1 日改制前為財政部國有財產局，下稱國產署），由國產署南區分署（改制前為財政部國有財產局臺灣南區辦事處）自民國（下同）72 年起將系爭土地面積約 1.2 公頃之範圍出租陳訴人先夫陳君（92 年 11 月 19 日死亡），此後每隔 3、4 年換約一次，最後一次租約約定租期自 88 年 1 月 1 日起至 97 年 12 月 31 日止。交通部觀光局澎湖國家風景區管理處（下稱澎管處）因「吉貝休閒度假旅館及遊憩區促進民間投資開發計畫」（下稱吉貝民間投資開發計畫）用地需要，報經行政院 91 年 11 月 26 日核准撥交系爭土地由該處接管，並經國產署南區分署於 92 年 1 月 16 日通知陳君自 91 年 12 月 1 日起終止租約。因陳君於承租土地期間，興建建築改良物交由其所經營之吉貝海上樂園股份有限公司（下稱吉貝公司）使用，澎管處為收回系爭土地，詎將陳君興建之建築改良物認定未取得合法使用權，按「澎湖縣興辦公共設施拆除合法房屋查估補償處理辦法

」以合法建物補償標準百分之 49 再百分之 90 發給拆遷救濟金新臺幣（下同）3,834 萬 5,712 元，嗣於陳訴人提出補償法令疑義及尚未領取拆遷救濟金之際，澎管處即向法院提起請求陳訴人拆屋還地及不當得利之訴，陳訴人遭敗訴判決確定。陳訴人以澎管處涉有未依促進民間參與公共建設法（下稱促參法）第 46 條規定，踐行通知陳君優先申請參與吉貝民間投資開發計畫；未依土地法第 26 條規定，商同澎湖縣政府層請行政院核准撥用系爭土地；未依土地徵收條例第 5、6 條規定，徵收補償系爭土地建築改良物，及認定拆遷救濟金發放標準亦有不當等情，陳請本院調查。本院為釐清陳訴人陳訴事項之疑義及瞭解目前有無再發給陳訴人拆遷救濟金之依據，爰於 103 年 2 月 12 日約請澎管處主管人員到院接受詢問，業調查竣事，茲彙整調查意見如下：

一、陳訴人先夫陳君雖承租系爭土地之部分經營吉貝公司，惟促參法並無澎管處辦理徵求民間參與公共建設過程中，應通知承租人陳君優先申請之規定，況陳君曾參與該處召開民間投資吉貝開發計畫說明會，殊難謂不知該處辦理民間參與公共建設事宜，惟陳君並未提出申請；嗣該處再辦理公告徵求民間自行規劃參與時，陳訴人及吉貝公司亦未表達投資意願。是本案澎管處辦理民間參與公共建設，已依規定公告徵求民間參與，核其程序尚難認有違誤之處。

（一）按促進民間參與公共建設法第 42 條第 1 項規定：「經主辦機關評估得由民間參與政府規劃之公共建設，主辦機關應將該建設之興建、營運規劃內容及申請人之資格條件等相關事項，公告徵求民間參與。」同法第 46 條第 1 項規定：「民間自行規劃申請參與公共建設者，應擬具相關土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書及

其他法令規定文件，向主辦機關提出申請。」同法施行細則第 44 條第 1 項規定：「民間依本法第 46 條第 1 項規定申請自行規劃參與公共建設，主辦機關應將申請案件摘要公開於主管機關及主辦機關之網站。」是促參法並無主辦機關辦理民間參與公共建設時，應通知公共建設使用土地原承租人優先申請參與公共建設之規定。

- (二)查澎湖北海地區因具有特殊地質景觀及美麗海岸沙灘，在澎湖整體觀光發展計畫中定位為海上休閒樂園，吉貝更是富有盛名之觀光據點。澎管處以引進民間資金投資方式，開發吉貝觀光，推動「吉貝港休閒度假旅館區」，委託顧問公司辦理吉貝民間投資開發計畫可行性評估暨先期規劃後，決定採促參法第 42 條規定，公告徵求民間參與建設與經營。依據交通部觀光局 89 年 10 月 24 日召開該計畫案先期計畫書暨可行性評估審查會議結論，為提高招商可行性，於計畫修正後陳報前應探尋民間投資者對該計畫之反應，以尋求合適招商時機。嗣澎管處為廣納民間投資業者之相關經驗與意見，遂於 90 年 3 月 28 日邀請旅館業（含國際觀光旅館、一般旅館業）及民營遊樂區等相關業者辦理意見交流座談會，並至吉貝實地踏勘。90 年 4 月 25 日召開陳報計畫修正暨檢討會議，90 年 5 月 18 日召開地方說明會，出席人員均包含吉貝公司業者陳君，該計畫案於 91 年 3 月 15 日獲交通部原則同意准依促參法第 8 條第 1 項第 1 款規定以民間投資興建並營運；營運期間屆滿後，移轉所有權予政府之方式辦理民間參與公共建設。澎管處續於 92 年 7 月 23 日依促參法第 42 條規定辦理「民間參與吉貝休閒度假旅館暨遊憩區建設案」之公告徵求民間參與公共建設招商事宜，

計有美麗華關係企業等 4 家民間機構提送第一階段所須之投資申請文件，惟陳君並未表達其投資意願。

(三)次查澎管處召開「民間參與吉貝休閒度假旅館暨遊憩區建設案」資格預審會議評定美麗華關係企業為合格申請人，後因美麗華關係企業未提送第二階段投資申請相關文件，遂致該案以流標處理。嗣該處再依促參法第 46 條規定，以民間自行規劃申請參與公共建設之程序，辦理「民間自行規劃參與興建暨營運吉貝休閒度假旅館及遊憩區案」，於 94 年 8 月 29 日至 94 年 9 月 12 日公開規劃構想書，以徵求民間申請人提出不同種類建設之構想參與投資開發，惟陳訴人（陳君已於 92 年 11 月 19 日過世）及吉貝公司並未提出申請。

(四)綜上，陳訴人先夫陳君雖承租系爭土地之部分經營吉貝公司，惟促參法並無澎管處辦理徵求民間參與公共建設過程中，應通知承租人陳君優先申請之規定，況陳君曾參與該處召開吉貝民間投資開發計畫說明會，殊難謂不知該處辦理民間參與公共建設事宜，惟陳君並未提出申請；嗣該處再辦理公告徵求民間自行規劃參與時，陳訴人及吉貝公司亦未表達投資意願。是本案澎管處辦理民間參與公共建設，已依規定公告徵求民間參與，核其程序尚難認有違誤之處。

二、澎管處辦理吉貝民間投資開發計畫用地需要，申請撥用國產署經管之國有非公用土地，該處依國有財產法第 38 條規定陳報交通部觀光局報請交通部核明屬實，並經國產署層報行政院核定撥用，其程序符合法制。

(一)按國有財產法第 38 條規定：「非公用財產類之不動

產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。……前項撥用，應由申請撥用機關檢具使用計畫及圖說，報經其上級機關核明屬實，並徵得財政部國有財產署同意後，層報行政院核定之。」次按土地法第 26 條規定：「各級政府機關需用公有土地時，應商同該管直轄市或縣（市）政府層請行政院核准撥用。」是需用土地機關申請撥用土地如為國有土地時，應依國有財產法第 38 條規定，備具申請撥用書類，報經其上級機關核明屬實後，並徵得國產署同意後，層報行政院核定。若申請撥用之土地為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）所有者，始依土地法第 26 條規定，由需用土地機關先商請土地所有權機關同意，報經其上級機關核明屬實後，由內政部層報行政院核准撥用。

- (二)查系爭土地係國產署經營之國有非公用土地，澎管處辦理吉貝民間投資開發計畫用地需要，依據國有財產法第 38 條規定填製「撥用不動產計畫書」，於 91 年 8 月 16 日陳報交通部觀光局報請交通部核明屬實後以 91 年 8 月 27 日交總(一)字第 0910008342 號函國產署轉陳行政院同意撥用。嗣行政院以 91 年 11 月 26 日院授財產接字第 09100030081 號函核定撥交系爭土地由澎管處接管。
- (三)綜上，澎管處辦理吉貝民間投資開發計畫用地需要，申請撥用國產署經營之國有非公用土地，該處依國有財產法第 38 條規定陳報交通部觀光局報請交通部核明屬實，並經國產署層報行政院核定撥用，其程序符合法制。又系爭土地非澎湖縣有，故無陳訴人指稱澎管處應依土地法第 26 條規定商同澎湖縣政府報經內政部層請行政院核准撥用之程序，併予指明。

三、陳君未經國產署南區分署同意，即擅自於系爭土地興建建築改良物，已違反租賃契約；又，澎管處歷經多次邀集陳訴人現地會勘、召開協調會議，及函詢國產署、澎湖縣政府等單位，均無法認定系爭土地建築改良物之合法性，致未能按土地徵收條例規定以合法建物標準補償，洵無不當。

(一)按土地徵收條例第5條規定：「(第1項)徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。但有下列情形之一者，不在此限：……3、建築改良物依法令規定不得建造者。……(第3項)第1項第3款……之土地改良物，於徵收土地公告期滿後，由該管直轄市或縣(市)主管機關通知其所有權人或使用人限期遷移或拆除之，不予補償；屆期不拆遷者，由該管直轄市或縣(市)主管機關會同有關機關逕行除去。」同條例第6條規定：「需用土地人取得經核准撥用或提供開發之公有土地，該公有土地上之私有土地改良物，得準用前條規定徵收之。」次按財政部國有財產署南區分署與陳君簽訂之「國有非公用海岸觀光及浴場用地租賃契約」第4條約定：「承租人於租用期間如須營建時，應檢送事業主管……同意文件，並依據國有非公用海岸土地放租辦法第9條規定交付施工總預算金額10分之1之保證金向出租機關申請土地使用同意書，憑以請領營建執照……。」是依據租賃契約約定，承租人營建建築改良物時，應先向出租機關申請核發土地使用同意書憑以請領建築執照等事宜；又，需用土地機關於撥用土地時，辦理一併徵收建築改良物之前提要件必須是有權占有土地所興建之合法建築物，若為依法令規定不得建造者，不予補償。

(二)查澎管處辦理吉貝民間投資開發計畫用地需要，於

91年11月26日獲行政院核准撥用系爭土地後，為拆遷陳君興建於系爭土地之建築改良物及辦理補償事宜，爰進行建築改良物合法性之認定，經該處於92年3月21日以觀澎企字第0920001324號函請國產署南區分署於92年4月24日臺財產南字第092000955號函查復結果，陳君於租賃存續期間興建建物，未依「國有非公用海岸土地放租辦法」第9條及租賃契約第4條約定，向該分署申辦核發土地使用同意書憑以請領建築執照等事宜。嗣澎管處為進一步查證系爭土地建築改良物之合法性，爰請陳訴人及相關機關提供佐證資料俾憑認定，經過如下：

- 1、請陳訴人提供資料：經澎管處於92年6月30日辦理現地會勘，及後續多達8次之協調會議，均請陳訴人依內政部63年3月8日台內營字第575150號函示，提供系爭土地於澎湖地區75年2月15日實施區域計畫前已存在舊有地上物相關證明文件（含：房屋謄本建築執照或建物登記證明、戶口遷入證明、完納稅捐證明、繳納自來水費或電費收據），惟陳訴人未能提出。
- 2、請澎湖縣政府提供資料：經澎湖縣政府93年7月16日提供存檔「澎湖縣吉貝海上樂園觀光發展臨時細部計畫」乙份，惟該計畫無法佐證當時已施作之設施及施作年期。
- 3、請澎湖縣政府稅務局（100年7月1日改制前為澎湖縣政府稅捐稽徵處）提供資料：經澎管處函請澎湖縣政府稅務局提供系爭土地房屋稅籍證明文件，該局復以僅有75年2月前設籍面積252平方公尺之建築改良物（材質為咾咕石造），惟辦理查估時，現地已無咾咕石造之建物。

4、請澎湖縣澎湖地政事務所提供資料：經澎管處洽請澎湖縣澎湖地政事務所提供於澎湖地區實施區域計畫前，辦理非都市土地編定現況調查圖說，經該事務所查告，當時以辦理地籍登錄土地為調查範圍，但系爭土地係 82 年 11 月 25 日始辦理土地所有權第一次登記，非屬當時用地編定調查範圍，故無現況調查資料。

(三)綜上，陳君未經國產署南區分署同意，即擅自於系爭土地興建建築改良物，已違反租賃契約；又，澎管處歷經多次邀集陳訴人現地會勘、召開協調會議，及函詢國產署、澎湖縣政府等單位，均無法認定系爭土地建築改良物之合法性，致未能按土地徵收條例規定以合法建物標準補償，洵無不當。

四、澎管處對於陳君非法占用系爭土地興建建築改良物之排除，雖依法不得辦理徵收補償，惟得酌情發放拆遷救濟金。本案該處組成之專案審查委員會依據公共建設所需公有土地內未取得合法使用權及物權之地上物遷移救濟作業處理原則，決議按「澎湖縣興辦公共設施拆除合法房屋查估補償處理辦法」合法建物補償標準百分之 49 再百分之 90 發放建築改良物拆遷救濟金，尚難認有未當。

(一)按內政部 89 年 8 月 9 日台(89)內中地字第 8980309 號函釋：「撥用公有土地，其地上無權占用之私有土地改良物，不得辦理徵收。」行政院秘書長 90 年 11 月 19 日台 90 教字第 066881 號函示：「公地撥用時，對於地上未取得合法使用權之農作改良物、建築改良物可否發放救濟金乙案，由需地機關視財力狀況，及具體事實，本於權責自行核處。」是需地機關撥用公有土地，對於非法占用公有土地建築改良物之排除，雖依法不得辦理徵收補償，惟得

酌情發放拆遷救濟金。

- (二)查澎管處為辦理澎湖國家風景區公共建設所需公有土地內，未取得合法使用權及物權之地上物拆遷作業，訂有「澎湖國家風景區公共建設所需公有土地內未取得合法使用權及物權之地上物遷移救濟作業專案審查委員會之審議及組織準則」，據以組成專案審查委員會審辦改良物拆遷救濟金核發必要性、發放原則及發放作業程序等事項。該處依上開準則先後於 92 年 1 月 3 日辦理「大倉遊客中心暨露營區新建工程」、92 年 3 月 5 日辦理「馬公休閒園區—東衛石雕公園」及「桶盤陸域遊憩設施工程」等案之救濟金發放作業，並於「馬公休閒園區—東衛石雕公園」及「桶盤陸域遊憩設施工程」一案之專案審查會議中決議公共建設所需公有土地內未取得合法使用權及物權之地上物遷移救濟作業處理原則：「1、屬營利性質，因已獲土地使用利益，故將按『澎湖縣興辦公共設施拆除合法房屋查估補償處理辦法』之合法建物補償標準百分之 70 再百分之 70（即百分之 49）發給拆遷救濟金。…
…3、倘有土地使用性質特殊或面積過大等情形，得再視個案性質召開委員會予以專案審查」。
- (三)次查澎管處為儘速收回系爭土地，爰辦理系爭土地建築改良物拆遷協商作業，並依前開準則組成「澎湖國家風景區公共建設所需公有土地內未取得合法使用權及物權之地上物遷移救濟作業—『民間參與吉貝休閒度假旅館暨遊憩區建設案』專案審查委員會」，經該專案審查委員會 92 年 12 月 11 日召開會議，乃依前揭處理原則並考量該處自身財力狀況及陳君使用系爭土地面積過大，且屬遊樂區經營性質，經營期間已獲土地使用利益等情，獲致決議

按「澎湖縣興辦公共設施拆除合法房屋查估補償處理辦法」之合法建物補償標準百分之 49 再百分之 90 發放拆遷救濟金 3,834 萬 5,712 元。

(四) 綜上，澎管處對於陳君非法占用系爭土地興建建築改良物之排除，雖依法不得辦理徵收補償，惟得酌情發放拆遷救濟金。本案該處組成之專案審查委員會依據公共建設所需公有土地內未取得合法使用權及物權之地上物遷移救濟作業處理原則，決議按「澎湖縣興辦公共設施拆除合法房屋查估補償處理辦法」合法建物補償標準百分之 49 再百分之 90 發放建築改良物拆遷救濟金，尚難認有未當。

五、本案澎管處已於 93 年 2 月 19 日及嗣後回函，數度告知陳訴人，核發拆遷救濟金之立意係為免以冗長訴訟之耗時費力方式取回該處經管系爭土地之獎勵措施，若其拒不接受，將對之提起拆屋還地並請求不當得利訴訟。該處最後係因陳訴人拒不領取拆遷救濟金，而向法院提起訴訟獲勝訴判決，於 97 年 5 月 30 日循強制執行收回土地，距該處 93 年 2 月 19 日提出拆遷救濟金獎勵措施，已過 4 年。換言之，該處最後乃歷經冗長訴訟及執行程序始取回系爭土地，並未享有核發救濟金所能獲得之程序利益。是以，本案獎勵措施之基礎已不復在，故澎管處現已無再發放拆遷救濟金之依據。

(一) 查澎管處為收回系爭土地，自 92 年 6 月 30 日起即與陳君協商，並於 93 年 2 月 19 日邀集陳訴人召開協商會議向其說明，將按「澎湖縣興辦公有設施拆除合法房屋查估補償處理辦法」之合法建物補償標準百分之 49 再百分之 90 發給建築改良物拆遷救濟金，且告知核給拆遷救濟金之立意係為免以冗長訴訟之耗時費力方式取回土地之獎勵措施，故尚未於

該處函知期限內具領救濟金，或不服救濟金發放應備事項而拒領時，該獎勵措施業無法達擬以平和方式取得土地之原定目的，該處將依法提起民事訴訟，並俟取得確定判決後再聲請強制執行拆屋還地，屆時除原訂拆遷救濟金不予核發外，尚可訴求返還占用期間之不當得利等語。有澎管處 93 年 2 月 26 日觀澎企字第 0930000823 號函送陳訴人該次協商會議紀錄可稽。

- (二)次查陳訴人對於澎管處上開函文分別於 93 年 3 月 2 日、93 年 4 月 22 日提出異議，該處以 93 年 3 月 23 日觀澎企字第 0930001323 號函及 93 年 4 月 22 日觀澎企字第 0930001917 號函復重申，有關救濟金發放所涉之給付金額、給付條件、給付方式、給付期限，甚或日後逾期未領或不服拒領，堅不同意返還土地等所涉之行政措施及法律程序，該處仍將依 93 年 2 月 19 日協商會議紀錄所敘事項辦理，請陳訴人配合，俾免徒增拆遷救濟作業時程等語。嗣該處遂以 93 年 5 月 6 日觀澎企字第 0930002241 號函請陳訴人於 93 年 5 月 20 日前以書面方式向該處提出具領拆遷救濟金申請事宜，陳訴人仍於 93 年 5 月 18 日向該處申請建築改良物救濟金 86,951,728 元、營業損失（4 年）24,000,000 元、自動拆除獎勵金 43,475,864 元、員工資遣費 4 年 35 人另估、地上物搬遷費另估等，拒絕該處前於 93 年 2 月 19 日告知有關發給拆遷救濟金金額。該處見陳訴人確無配合拆遷之意，爰於 95 年 10 月 31 日向臺灣澎湖地方法院訴請陳訴人拆屋還地，並請求不當得利。案經臺灣澎湖地方法院 95 年度重訴字第 3 號判決、臺灣高等法院高雄分院 96 年度重上字第 77 號判決陳訴人敗訴，並經確定。另陳訴人於 97 年 6

月 18 日向澎管處請求發放拆遷救濟金，詎遭該處駁回，經提訴願及行政訴訟，遭高雄高等行政法院 97 年度訴字第 921 號判決、最高行政法院 98 年度裁字第 2271 號裁定陳訴人敗訴確定。本案澎管處業於 97 年 5 月 30 日辦理強制執行拆除系爭土地建築改良物工程完竣。

- (三)綜上，本案澎管處已於 93 年 2 月 19 日及嗣後回函，數度告知陳訴人，核發拆遷救濟金之立意係為免以冗長訴訟之耗時費力方式取回該處經管系爭土地之獎勵措施，若其拒不接受，將對之提起拆屋還地並請求不當得利訴訟。該處最後係因陳訴人拒不領取拆遷救濟金，而向法院提起訴訟獲勝訴判決，於 97 年 5 月 30 日循強制執行收回土地，距該處 93 年 2 月 19 日提出拆遷救濟金獎勵措施，已過 4 年。換言之，該處最後乃歷經冗長訴訟及執行程序始取回系爭土地，並未享有核發救濟金所能獲得之程序利益。是以，本案獎勵措施之基礎已不復在，故澎管處現已無再發放拆遷救濟金之依據。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函陳訴人後結案存查。
- 二、調查意見函送交通部觀光局澎湖國家風景區管理處參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：余騰芳

葛永光

中 華 民 國 103 年 4 月 日
附件：本院 102 年 12 月 26 日院台調壹字第 1020800474 號派
查函暨相關卷宗。