

調 查 報 告

壹、案由：業者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後，卻未經該分署同意，占用未承租土地興建改良物，擴大營業範圍；另交通部觀光局澎湖國家風景區管理處撥用系爭土地後，竟決議採發放業者救濟金措施拆除改良物，嗣法院判決無須支付而該公司反而應給付該處不當得利等情，究相關機關是否涉有違失，認有查究之必要乙案。

貳、調查意見：

陳○南向財政部國有財產署南區分署(102年1月1日改制前為財政部國有財產局臺灣南區辦事處，下稱南區分署)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(下稱吉貝海上樂園公司)從事觀光及浴場使用，卻未經該分署同意，占用未承租土地興建改良物，擴大營業範圍(下稱營業範圍用地為系爭土地)；另交通部觀光局澎湖國家風景區管理處(下稱澎管處)撥用系爭土地後，竟決議採發放該公司救濟金措施拆除改良物，嗣法院判決無須支付而該公司反而應給付該處不當得利等情。案經本院(監察業務處)函請財政部及交通部就相關疑義事項查復到院，簽註認應查究相關機關是否涉有違失，建請輪派委員調查，並經值日委員核批派查。本院為釐清事實，經於民國(下同)102年9月14日赴現地履勘並瞭解案情，業調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、財政部國有財產署南區分署於72年間出租陳○南澎湖縣吉貝島國有土地，面積1.2公頃，由陳君經營吉貝海上樂園從事觀光及浴場使用，陳君自承租起即擴大營業範圍，占用土地達16.8015公頃，詎該分署竟

仍先後多次以 1.2 公頃同意渠續約，就渠占用土地情事未為適法之處理，迨 83 年始追收使用補償金，迨由民眾於 86 年間告發渠竊佔行為，卻因追訴時效完成，渠獲免訴判決。南區分署縱容權管土地遭人長期占用，未能善盡國產權益維護職責依法究處，核有違失。

(一)按總統 70 年 1 月 12 日(70)台統(一)義字第 0182 號令修正公布國有財產法第 42 條第 1 項規定：「非公用財產類之不動產，合於左列各款規定之一者，得予出租：一、原有租賃期限屆滿，未逾 6 個月者。二、本法施行前已實際使用，其使用之始為善意並願繳清歷年使用補償金者。」第 54 條規定略以：「非公用財產類之不動產，使用人無租賃關係或不合第 42 條第 1 項第 2 款之規定者，應收回標售或自行利用。……」次按財政部國有財產署南區分署與陳○南簽訂之「國有非公用海岸觀光及浴場用地租賃契約」第 2 條約定：「本租約出租海岸土地，限作觀光或浴場有關事業使用，不得擅自建築，亦不得超出約定面積以外之使用。」第 8 條約定：「出租土地有左列情形之一者，出租機關得終止租約：……(四)承租人使用土地從事違法情事時。(五)承租人違背本租約規定時。……(七)其他合於民法、國有財產法或土地法等法律規定得終止租約者。」

(二)查陳○南於 71 年 9 月 29 日向財政部國有財產署南區分署申請承租澎湖縣白沙鄉吉貝段 1723 地號附近未登記土地，經營吉貝海上樂園公司從事觀光及浴場使用，該分署於 71 年 11 月 18 日邀集交通部觀光局、澎湖縣政府等單位實地會勘結論：同意渠之申請，並依「國有非公用海岸土地放租辦法」、「國有非公用海岸土地放租作業程序」等相關規定

辦理出租。該分署於 72 年 6 月 24 日與渠簽訂「國有非公用海岸觀光及浴場用地租賃契約」，出租國有土地位置為緊臨 1723 地號地籍線邊緣之狹長未登記地，面積 1.2 公頃，租期自 72 年 6 月 21 日至 75 年 12 月 31 日止。

(三)次查租約屆期時，陳君於 76 年 1 月 10 日向該分署申請續租，該分署同意續租，租期自 76 年 1 月 1 日至 79 年 12 月 31 日止；嗣租期再屆期時，渠復於 79 年 12 月 4 日向該分署申請續租，該分署同意續租，租期自 80 年 1 月 1 日至 83 年 12 月 31 日止。嗣 83 年 1 月 5 日辦理土地所有權第一次登記時，陳君承租 1723 地號地籍線邊緣之狹長未登記地，經登記為吉貝段 823-5 地號內部分土地；而渠實際使用位置卻係坐落 1723 地號地籍線南側防風林起向海延伸之沙灘土地，經登記為吉貝段 823-6 地號土地內。渠於 83 年 5 月 13 日向該分署申請依實際使用位置，更正原訂租約面積及位置圖並換約續租，惟該分署未同意更正為實際使用範圍，僅同意出租位置更正為 823-6 地號，出租面積仍為 1.2 公頃，至於超出該分署同意範圍，擴大營業占用未承租土地部分，則追收使用補償金。之後陳君申請換約續租，該分署均以 1.2 公頃續租，迄澎管處於 91 年間因辦理「吉貝休閒度假旅館暨遊憩區促進民間投資開發計畫」需要，奉行政院 91 年 11 月 26 日院授財產接字第 0910030081 號函核准撥交該處管理 823-6 地號，南區分署爰於 92 年 1 月 16 日以台財產南管字第 0920001903 號函陳君，於 91 年 12 月 1 日起終止租賃關係。

(四)惟查陳○南經營吉貝海上樂園公司占用未承租土地興建改良物，擴大營業範圍乙事，經民眾具名向

臺灣澎湖地方法院檢察署檢察官告發，檢察官以渠竊佔 823-6 地號國有土地內部分土地面積 16.8015 公頃(使用範圍共計 18.0015 公頃，承租面積為 1.2 公頃)，於 86 年間提起公訴，並經臺灣澎湖地方法院 86 年度易字第 101 號刑事判決渠意圖為自己不法利益，竊佔國有土地，處有期徒刑 1 年 2 月。嗣陳君不服該院判決，提起上訴，經臺灣高等法院高雄分院 87 年度上易字第 2676 號刑事判決，以竊佔罪追訴時效已經完成，原判決撤銷，該案免訴。該分署未就竊佔部分再提訴訟，惟仍對陳君占用事實繼續追收使用補償金至終止租賃止(行政院 91 年 11 月 26 日核准澎管處無償撥用)。至於陳君占用 823-6 地號係始於何時，依據臺灣高等法院高雄分院判決略以：陳君承租國有土地後，隨即委託劉○泉建築師事務所規劃吉貝海上樂園之建物配置，亦經證人劉○泉於該院 88 年 2 月 5 日調查時證述：其於 72、73 年間幫陳君繪製吉貝海上樂園配置圖，繪圖當時係空地，後來 78、79 年陳君再來委託騰稿，範圍相同等情明確，而該規劃配置圖與陳君使用系爭土地範圍相同，益徵陳君自承租起即占用系爭土地全部，經營吉貝海上樂園。是陳君所辯自 72 年 6 月承租後，一直使用系爭土地全部供經營吉貝海上樂園之用，堪以採信云云。

(五)綜上，財政部國有財產署南區分署於 72 年間出租陳○南澎湖縣吉貝島國有土地，面積 1.2 公頃，由陳君經營吉貝海上樂園從事觀光及浴場使用，陳君自承租起即擴大營業範圍，占用土地達 16.8015 公頃，詎該分署竟仍先後多次以 1.2 公頃同意渠續約，就渠占用土地情事未為適法之處理，迄 83 年始追收使用補償金，迨由民眾於 86 年間告發渠竊佔

行為，卻因追訴時效完成，渠獲免訴判決。南區分署縱容權管土地遭人長期占用，未能善盡國產權益維護職責依法究處，核有違失。

二、公地撥用對於未取得合法使用權改良物救濟金之發放，由需地機關視財力狀況及具體事實，本於權責自行核處。本案交通部觀光局澎湖國家風景區管理處為儘速取得撥用土地，採發放吉貝海上樂園公司救濟金措施拆除改良物，惟該公司認應以合法建物予以補償，故拒絕申領。嗣該處以發給拆除救濟金措施，已無法達成和平方式取回土地目的，爰提起拆屋還地及請求不當得利之訴，雖終獲勝訴判決，但仍難認該處原議採發放改良物拆除救濟金措施，有違誤之處。

(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。」是以，需地機關對於非法占用公有土地改良物之排除，雖依法不得辦理徵收，給予公款補償，惟得酌情發放救濟金。

(二)查澎管處於 91 年間因辦理「吉貝休閒度假旅館暨遊憩區促進民間投資開發計畫」需要，奉行政院 91 年 11 月 26 日院授財產接字第 0910030081 號函核准撥交該處管理 823-6 地號，面積 30.7529 公頃。惟系爭土地上有吉貝海上樂園公司施設磚造 2 樓房屋、木造倉庫、小木屋 52 間、販售攤位、庭院、棚架、沙灘遊樂等改良物。澎管處為儘速取得土地，爰辦理改良物拆遷協商作業，並組成「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（BOT）案』專案審查委員會」，經該委員會 92 年 12 月 11 日召開會議獲致決議略以：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 49%再 90%發放拆遷救濟金新臺幣（下同）3,834 萬 5,712 元。惟該公司認為改良物應依合法建物補償標準查估，而非以發放救濟金方式處理，嗣經該處多次協商及函詢國產署、澎湖縣政府等單位，均無法認定系爭土地改良物之合法性，致未能按合法改良物標準補償。

- (三)次查澎管處採發放救濟金之方式，係為免以冗長訴訟之耗時費力方式而取回經營土地之措施，然該公司對拆遷救濟金金額聲明異議，拒不接受，又未能提出改良物之合法證明文件。該處遂於 93 年 5 月 6 日以觀澎企字第 0930002241 號函示該公司，應於 93 年 5 月 20 日以前提出改良物救濟金申請事宜，惟該公司於期限屆至，仍拒絕申領。該處考量發給拆遷救濟金措施，已無法達成和平方式取回土地目的，乃於 95 年 10 月 31 日向臺灣澎湖地方法院訴請該公司拆屋還地及請求不當得利之訴訟，案經澎湖地方法院 96 年 10 月 11 日 95 年度重訴字第 3 號判決澎管處勝訴，該公司應拆屋還地，並給付該處不當得利 221 萬 1,000 元。該公司不服，爰向臺灣高等法院高雄分院提起上訴，經該院 97 年 8 月 6 日 96 重上訴字第 77 號判決駁回，該事件因而確定。關於吉貝海上樂園公司於系爭土地興建之改良物，澎管處業於 97 年 5 月 30 日執行拆除工程完畢，恢復吉貝沙尾天然景觀地形。

(四)經核，公地撥用對於未取得合法使用權改良物救濟金之發放，由需地機關視財力狀況及具體事實，本於權責自行核處。本案交通部觀光局澎湖國家風景區管理處為儘速取得撥用土地，採發放吉貝海上樂園公司救濟金措施拆除改良物，惟該公司認應以合法建物予以補償，故拒絕申領。嗣該處以發給拆除救濟金措施，已無法達成和平方式取回土地目的，爰提起拆屋還地及請求不當得利之訴，雖終獲勝訴判決，但仍難認該處原議採發放改良物拆除救濟金措施，有違誤之處。

調查委員：余騰芳

中 華 民 國 102 年 11 月 6 日