

調 查 報 告

壹、案由：據訴，臺灣港務股份有限公司高雄港務分公司為辦理「高雄港前鎮商港區土地開發計畫」，擬有償撥用隆成發鐵工廠股份有限公司所在土地，該公司即積極辦理遷移相關程序與作業，惟嗣後高雄港務分公司卻未發放地上物補償費，延宕至今，嚴重損及權益等情乙案。

貳、調查意見：

關於「據訴，臺灣港務股份有限公司高雄港務分公司為辦理『高雄港前鎮商港區土地開發計畫』，擬有償撥用隆成發鐵工廠股份有限公司所在土地，該公司即積極辦理遷移相關程序與作業，惟嗣後高雄港務分公司卻未發放地上物補償費，延宕至今，嚴重損及權益等情」乙案。經函請行政院說明，並於民國（下同）103年1月22日約詢行政院（含相關部會）及高雄市政府主管人員。茲已完成調查工作並臚列調查意見於後：

「高雄港前鎮商港區土地開發計畫」自96年奉行政院核定分2階段開發至今已逾6年，卻因交通部、財政部及高雄市政府等相關權責機關各說各話、相互推諉，未能即時釐清、有效處理隆成發鐵工廠股份有限公司之土地使用權源爭議及其地上物拆遷補償問題，加上目前不同土地管理機關對於案關公有土地之處理方式並不一致，以致需地機關無所適從，迄今未能完成計畫土地撥用作業，核有未盡職責及效能過低情事。行政院允宜考量本案國營事業民營化之特殊背景，協助釐清爭議問題、消彌相關歧見並針對案關公有土地處理方式取得共識，督飭有關機關儘速本於權責依法妥處：

- 一、86年5月15日，行政院為經濟部所屬臺灣機械股份有限公司（下稱臺機公司）民營化，核定該公司合金鋼廠（其前身屬聯勤總司令部，於67年移轉臺機公司經營，下稱臺機鋼廠）讓售案，以「設備所有權」、「廠房、建物占有現狀」為讓售標的，於同年6月30日移轉隆成發鐵工廠股份有限公司（下稱隆成發公司）完成民營化作業，並於88年6月28日辦竣地上建物買賣移轉登記。由於上開地上物坐落於高雄市前鎮區朝陽段（下稱朝陽段）841、842地號國有地（下稱系爭國有地，總面積59,749平方公尺，土地管理機關為財政部國有財產署，下稱國產署）及朝陽段839、840地號市有地（下稱系爭市有地，總面積50,036平方公尺，土地管理機關為高雄市政府財政局），經濟部及行政院經濟建設委員會（103年1月22日與行政院研究發展考核委員會合併改制為國家發展委員會，以下仍稱經建會）爰按行政院函示，協助隆成發公司與土地管理機關協議（調）相關土地租約事宜，合先敘明。
- 二、94年1月20日，行政院核准成立「高雄港自由貿易港區」。為進一步提供港區營運腹地，促進經濟發展與地區繁榮，交通部高雄港務局（下稱高雄港務局，101年3月1日臺灣港務公司成立後，高雄港務局改制為臺灣港務公司高雄港務分公司，下稱高雄港務分公司）乃擬訂「高雄港前鎮商港區土地開發計畫」（下稱系爭計畫），規劃由航港建設基金及高雄港務局營業基金共同投資取得開發前鎮商港區第2貨櫃中心「後方土地」（包含臺灣鐵路管理局土地、唐榮公司土地、系爭國有地及系爭市有地），使其成為具有自由貿易港區機能的現代化國際物流中心；96年11月28日，系爭計畫奉行政院院臺交字第0960051658號

函核定分 2 階段開發，第 1 階段（97 至 99 年）請高雄港務局先行辦理臺灣鐵路管理局管有土地之有償撥用及唐榮公司所有土地之協議價購或一般徵收；第 2 階段則俟系爭國有地、市有地之現使用人亞太隆剛鋼鐵股份有限公司（與隆成發公司董事長為同一人，惟營運者為亞太隆剛鋼鐵股份有限公司，地上物登記為隆成發公司，因本案爭執點為地上物之拆遷、補償，爰以隆成發公司為本案主體，以下統稱隆成發公司）為搬遷後，再由高雄港務局辦理該 2 機關土地之有償撥用。經查，系爭計畫第 1 階段土地取得作業已順利於 98 年完成，惟第 2 階段土地取得作業卻因「隆成發公司地上物使用系爭國有地、市有地有無合法權源」，以及「隆成發公司地上物之處理、拆遷、補償應由何機關負責」等爭議問題未能即時釐清、有效處理，導致有關機關各說各話、相互推諉，迄今未能完成計畫土地撥用作業。而為解決上開爭議問題，交通部於 102 年 12 月 20 日邀集財政部、經濟部、內政部、經建會、法務部、高雄市政府及臺灣港務公司等召開「研商『高雄港前鎮商港區土地開發計畫』範圍內擬取得國有財產署及高雄市政府管有土地，得否發給現使用人隆成發公司地上建物拆遷補償費會議」，會議決議如下：（1）本案交通部仍依行政院 96 年 11 月 28 日、100 年 2 月 14 日¹及 101 年 1 月 4 日²3 次函

¹行政院 100 年 2 月 14 日院臺交字第 1000005556 號函示，本案照經建會綜提意見辦理，內容略以：（1）有關計畫用地取得部分，建請交通部研議是否有迫切性與必要性，並覈實審慎檢討評估，俟釐清權利義務爭議後，決定推動第 2 階段時機，再另案報核；（2）有關本案涉及國產署與隆成發公司之尚未釐清部分，請財政部積極配合高雄港務局之需求，依法妥處；（3）高雄市政府尚未釐清部分，亦請依行政院 96 年 11 月 28 日函示原則，賡續推動加強辦理。

²行政院秘書長 101 年 1 月 4 日院臺交字第 1010120256 號函示，本案照經建會綜提意見辦理，內容略以：（1）本案重申後續仍應請財政部本於維護國家最大利益、不衍生政府不當經費負擔之前提下，確實依行政院函示原則，積極配合高雄港務局之需求，儘速依法妥處後再議；（2）高雄市政府屬管土地部分，行政院 96 年 11 月 28 日核定前鎮商港區土地開發計畫之函示內容已請高雄市政府「儘速釐清爭議，維護政府權益，促進土地整體利用」。

示意見辦理；（2）請臺灣港務公司儘速釐清對本案土地需求之必要性及急迫性，俾利其他機關依法、依約辦理相關事項。

三、有關「隆成發公司地上物使用系爭國有地、市有地有無合法權源」乙節，經相關機關答復如下：

（一）詢據內政部表示略以，查最高法院 81 臺上 755 號判決略以：「按土地法第 215 條規定徵收土地時，其改良物應一併徵收，係指該改良物占有徵收土地有正當權源。」參照上開判決意旨，於撥用公有土地時，該公有土地上之私有土地改良物，如屬無權占有土地所建造之房屋或種植之農作物時，自不得以徵收方式辦理，前經該部 89 年 8 月 9 日台內中地字第 8980309 號函釋有案。是以本案擬撥用之系爭國有地、市有地，其地上隆成發公司所有之合法建築改良物，究係有權或無權占有，係屬事實認定問題，案關該土地管理機關權責。……查土地徵收條例第 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。」本案高雄市有土地上隆成發公司所有建物之處理，有無上開條文之適用，應視行政院核准撥用當時，該地上物有無合法使用權源而定等語。

（二）詢據國產署表示略以，隆成發公司與該署南區分署（下稱南區分署）間原有系爭國有地租約租期至 100 年 12 月 31 日止，因該公司未繳清欠租（積欠租金達法定期限 2 年之總額），且為配合系爭計畫，爰未予續租，自 101 年 1 月 1 日迄今該公司係無權占用系爭國有地。……南區分署於 101 年 8 月 15 日訴請返還租賃物，該訴訟案件於 102 年 9 月 26 日言詞辯論終結，惟隆成發公司主張，本案因涉行

政院與經建會前後函示疑義，需時釐清，經南區分署於102年10月22日同意合意停止訴訟一次等語。

(三)詢據高雄市政府表示略以，系爭市有地經行政院88年12月8日撤銷撥用後，由經濟部輔導隆成發公司與該府訂定基地租約，惟因該土地列入「變更高雄市臨海特定區都市計畫甲種工業區為特定倉儲專用區案」，已有規劃使用，且隆成發公司積欠該府自88年12月9日起之使用補償金，故未核准出租。……嗣高雄港務局援引內政部99年6月29日內授中辦地字第0990046812號函示，於撥用土地時，該公有土地上之私有土地改良物，如屬無權占有土地所建造之房屋或種植之農作物時，自不得以徵收方式辦理。逕認定隆成發公司因未與該府訂有租賃契約，屬無權占用，無法適用土地徵收條例第6條規定。系爭市有地地上建物為隆成發公司所有之已辦保存登記建物，亦領有使用執照，再查其取得原因，足認隆成發公司之建築改良物有合法使用權源，惟未與市府簽訂基地租賃契約，該府爰依民法第179條不當得利之條文，引用「無權占用」之法律用語以請求返還土地使用補償金，明顯與土地徵收條例規定得否補償地上建物無涉，並以99年9月29日、100年9月6日、100年12月2日、101年7月9日、102年1月7日、102年3月27日、102年8月5日多次函復高雄港務局儘速依規定辦理有償撥用在案，惟高雄港務公司仍認有疑義，遲未辦理。嗣隆成發公司102年間向該府陳情協助，經研議後為利系爭計畫繼續推動，該府業於102年3月與隆成發公司訂立系爭市有地租賃契約(租期：102年3月1日至105年12月31日)。……該府

已多次表明本案緣由隆成發建物為合法登記之建物，足認定該建物有合法使用權源在案等語。

- (四)詢據高雄港務分公司表示略以，該公司自 97 年起曾多次函詢高雄市政府釐清其與隆成發公司之權利義務關係，其歷次函復從一開始之「無租賃關係」變為「無權占用」，再變為「有權使用」，又變為「有權占用」或「無權占用」非本案審認發放補償金之準據，又變為可另函解釋「無權占用」，又變為「得否依市府之確認作為發放補償金之準據仍有待商榷」等用語，前後之說法與態度並不一致。查高雄市政府於 93 年間依無權占用法律關係，聲請臺灣高雄地方法院以 93 年度促字第 47452 號支付命令請求隆成發公司支付不當得利之使用補償金，以及於 98 年間再依無權占用向法院提起返還不當得利使用補償金民事訴訟，依臺灣高雄地方法院 98 重訴字第 137 號判決，雙方之間並無租賃法律關係存在，即隆成發公司無占用系爭高雄市政府土地之法律上權源。嗣高雄市政府於 102 年 3 月 27 日函復該公司略以：系爭市有地地上建物原為經濟部所屬臺機鋼廠所有，隆成發公司配合國營事業民營化政策，於 86 年間以價購方式取得廠房及機械設備，土地部分行政院核准自 88 年間撤銷撥用後，由經濟部輔導訂定租賃契約，惟後續因故未完成訂約程序，102 年 2 月間該公司向市府陳情承租，經評估後雙方於 102 年 3 月間已訂立租賃契約在案。針對上開簽約事實及高雄市政府未依行政院 96 年 11 月 28 日函示意旨完成現使用人搬遷作業，卻簽訂系爭契約，如該公司陳報撥用徵收計畫並後續辦理付款，是否適法？尚有疑義，刻正函陳法務部協助釋疑中等語。

四、另有關「隆成發公司地上物之處理、拆遷、補償應由何機關負責」乙節，經相關機關答復如下：

- (一)詢據內政部表示略以，依現行法令規定，應由需用土地人先與隆成發公司協議價購取得具有合法使用權源之地上物，若進入徵收程序，則依土地徵收條例規定辦理，並由需用土地人辦理徵收作業並負擔應發給之補償費。本案為臺灣港務公司辦理系爭計畫，依交通部業務權責劃分有關港務公權力之行使應由需用土地人辦理土地改良物取得事宜等語。
- (二)詢據國產署表示略以，依國有不動產撥用要點第 8 點規定，申請撥用機關應確實調查所需國有不動產之使用狀況、地上物所有權人、使用土地關係、使用人姓名、住所。如須拆遷地上物或支付承租人、他項權利人等補償及相關費用，由申請撥用機關負責協議並依規定處理，撥用後如有糾紛，應自行解決。本案土地，交通部航港局（下稱航港局）為商港區建設需要，得依上述規定申請撥用並自行協商處理地上物，無須俟該署收回土地後再申撥等語。
- (三)詢據高雄市政府表示略以，行政院 96 年 11 月 28 日函示第 2 階段俟現使用人搬遷部分，應指俟地上建物所有權人搬離，並未核示俟地上建物拆除，再按上述函示係核定採一般徵收方式辦理，故地上建物仍需依法處理，需地機關應依土地徵收條例相關規定辦理地上物補償或救濟。……公地撥用屬公法關係，合法改良物辦理補償，未有合法改良物是否救濟，均由需地機關核處等語。
- (四)詢據交通部表示略以，本案依行政院 96 年 11 月 28 日函示第 2 階段俟國產署及高雄市政府管有土地之隆成發公司搬遷後，再由需用土地人高雄港務局（101 年 3 月 1 日高雄港務局改制後，所有港區土地

均移交航港局，故需用土地人變更為航港局)辦理有償撥用。上述搬遷係指騰空基地。……隆成發公司所有地上物之處理，應由國產署及高雄市政府本於土地之管理機關權責，逕依上開行政院函意旨辦理。……有關隆成發公司現有之地上物拆遷機關為國產署及高雄市政府負責處理等語。

五、綜上，系爭計畫自 96 年奉行政院核定分 2 階段開發至今已逾 6 年，卻因交通部、財政部及高雄市政府等相關權責機關各說各話、相互推諉，未能即時釐清、有效處理隆成發公司之土地使用權源爭議及其地上物拆遷補償問題，加上目前不同土地管理機關對於案關公有土地之處理方式並不一致（國產署訴請隆成發公司返還系爭國有地，高雄市政府則於 102 年 3 月與隆成發公司簽訂系爭市有地租賃契約），以致需地機關無所適從，迄今未能完成計畫土地撥用作業，核有未盡職責及效能過低情事。行政院允宜考量本案國營事業民營化之特殊背景，協助釐清爭議問題、消彌相關歧見並針對案關公有土地處理方式取得共識，督飭有關機關儘速本於權責依法妥處。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、抄調查意見，函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：葉耀鵬

中 華 民 國 103 年 2 月 18 日