

調 查 報 告

壹、案由：據審計部 103 年度高雄市地方總決算審核報告，高雄市政府對於拉瓦克部落占用市有土地，延宕多年迄未妥處，且未落實巡查管理，致占用情形益形嚴重，相關機關人員有無怠失等情案。

貳、調查意見：

本案緣於審計部函送民國（下同）103 年度各直轄市及縣市地方總決算審核報告，審核意見略為：拉瓦克部落占用高雄市市有土地，延宕多年迄未妥處，且未落實巡查管理，致占用情形益形嚴重。案經本院向高雄市政府函詢相關疑義，調閱卷證資料詳核，並於 105 年 2 月 17 日邀請該府秘書長楊明州率同該府都市發展局、財政局、原住民事務委員會（以下簡稱原民會）與工務局新建工程處等相關單位主管人員到院接受詢問，已調查竣事。調查發現，高雄市政府長期疏於管理本案市有土地，致遭占用而形成違章建築聚落，該府延宕多年未能妥處，影響公權力威信，核有疏失。茲就相關調查實情及意見，詳述如下：

一、高雄市政府長期疏未善盡市有土地管理機關職責，致 79 年後形成本案違章建築聚落，該府遲至 88 年間考量占用戶經濟上弱勢，而核發救濟金並提供優惠出租國宅之安置措施，卻未拆除地上物並採取管制措施，衍生二度占用之拆遷安置問題，徒增公帑支出，核有疏失。

（一）公有土地管理機關應善盡管理維護職責。高雄市政府 78 年 4 月 17 日修正公布「高雄州市有財產管理規則」第 18 條（88 年 12 月 10 日修正為「高雄州市有財產管理自治條例」第 19 條）與 101 年 6 月

18日制定公布「高雄市市有財產管理自治條例」第16條及第17條明定，該府土地管理機關對於經營之市有財產，應善盡管理維護責任，市有財產遭占用或涉及權利糾紛，應依法排除，必要時得循司法程序處理。

(二)高雄市政府查稱，早期因木業加工及出口事業繁盛，吸引外地人口前往高雄港區鄰近之木工廠工作，部分外地員工為生活所需，群聚占用高雄市前鎮區獅甲段10、10-5、10-6、10-7、10-10、10-11、10-12地號等7筆高雄市市有土地，建構平房居住，占用面積3,017平方公尺，因占用者日眾，逐步形成違章建築聚落(原名「中華五路建隆部落」，嗣更名為「拉瓦克部落」)。該府表示，本案市有土地於44年間即有民眾設籍於本案土地，惟查無門牌編釘資料，74年間因應申請而改編多戶門牌，79年後，民眾陸續以居住事實為由，申請依行為時「高雄市道路名牌及門牌編釘自治條例」有關違章建築物編釘門牌規定編釘門牌。

(三)經查高雄市政府工務局曾於86年4月1日考量占用人擅自搭設木屋、棚架及鐵皮屋等違建，嚴重影響市容觀瞻，且於法不合，而由該局違章建築處理大隊查報違建並通知定期執行拆除在案，惟因占用人群起陳情，提出配發國宅安家、核發補助或救濟等訴求，因而延緩執行。案經高雄市政府考量認為，占用戶為原住民，屬經濟上弱勢，同意辦理專案安置，遂由該府原住民事務委員會(以下簡稱原民會)以新臺幣(下同)4,257萬元價購小港區山明國宅14戶(7層樓之雙併大樓)，於88年10月優惠出租予原住民占用戶(每月租金3,500元，租期自88年11月16日起安置6年，最多可延長2年

)；原民會並向行政院原住民族委員會申請依「都市原住民生活輔導計畫」核發予原住民占用戶每戶6萬元之救濟金。原民會88年辦理安置作業當時，計有原住民占用戶15戶，其中13戶領取救濟金及接受優惠出租國宅之安置措施，2戶拒絕領取，救濟金總計核發78萬元（每戶6萬元）。

(四)惟查，高雄市政府88年核發救濟金並完成占用戶安置後，並未拆除地上物並採取管制措施，致其後又發生占用情事。據該府調查統計，截至104年6月26日止，占用戶數共41戶，其中原住民31戶，非原住民10戶，設籍人口合計77人。該府為排除占用，邀集該府工務局、原民會、財政局、社會局及主計處等單位研商後，於104年核定拆遷安置方案，內容如下：

- 1、由工務局依「高雄市舉辦公共工程拆遷補償及救濟自治條例」與「高雄市舉辦公共工程拆除舊有違章建築補助救濟自治條例」規定，辦理「前鎮區中華五路(正勤路至五號船渠)市有土地綠美化工程」及地上物拆遷補償，預計核發地上物拆遷補償費（建築物按實際拆除面積，每平方公尺發給拆遷補助費7,200元）、搬遷救濟金（每戶10萬元）及戶內人口補助金（每人1萬元）。
- 2、由原民會擬訂「中華五路原住民住戶安置計畫」，提供「自購住宅貸款利息補貼」、「租金補貼」、「優先配租國宅（安置於鳳山五甲國宅或小港山明國宅）」等三項方案供占用戶擇一安置，以扶助其後續安家及生活。「租金補貼」部分，該府以104年10月27日高市府原民衛字第10431229600號函訂頒「高雄市政府原住民事務委員會中華五路原住民住戶租金補貼計畫」，明

定符合 104 年 4 月 26 日設籍於本案土地之原住民住戶且有居住之事實、無自用住宅、未曾接受安置措施、低收入戶等條件限制者，得申請補貼，每月租金以補貼 5 千元為限，補貼期間最長不得逾 12 個月。而本案 10 戶非原住民占用戶，高雄市政府 105 年 2 月 26 日高市府財產管字第 10530445900 號函稱，經該府評估處遇情形，並無安置需求。

(五)綜上，高雄市政府長期疏未善盡市有土地管理機關職責，致 79 年後形成本案違章建築聚落，該府遲至 88 年間考量占用戶經濟上弱勢，而核發救濟金並提供優惠出租國宅之安置措施，卻未拆除地上物並採取管制措施，衍生二度占用之拆遷安置問題，徒增公帑支出，核有違失。

二、高雄市政府基於本案占用戶多屬經濟弱勢，拆遷作業宜避免衍生社會問題之政策考量固然良善，惟本案土地地位處繁榮市區，屢經民眾陳情反映環境髒亂及非法占用，該府延宕多年未能妥處，影響公權力之威信，誠屬不當，允應確實檢討，並督促所屬依法落實執行。

(一)本案土地位於高雄市中區中華五路與正勤路交叉路口東側。高雄市政府為推動該市文化觀光產業發展，建立高雄產業發展文化園區，與提高五號船渠北岸景觀親水性等考量，於 88 年 12 月 20 日公告實施「高雄多功能經貿園區特定區計畫」，將本案土地劃設為「特定經貿核心專用區」，102 年 6 月 4 日公告實施通盤檢討變更案後，本案土地僅南、北兩端小部分變更為園道用地及綠地，大部分仍維持為「特定經貿核心專用區」，高雄市政府依 104 年度土地公告現值計算，本案被占用土地之帳面價值達

1.5 億元。

(二)高雄市政府 88 年間為處理占用問題，已核發救濟金並完成安置措施，卻疏於管理，後續又生占用情事，且長期延宕，未能妥處，占用情形益形嚴重。經查，100 年 8 月 22 日該府財政局為釐清實際占用面積，簽請委外辦理現況測量清查，占用戶計有 66 戶；102 年 4 月 15 日財政局簽請上級核示排除占用，依據戶籍資料及實際清查結果，占用戶計 45 戶（設籍 41 戶，未設籍 4 戶），其中 26 戶具原住民身分；104 年 6 月 26 日工務局辦理「前鎮區中華五路(正勤路至五號船渠)市有土地綠美化工程」之地上物拆遷補償查估作業，占用戶數 41 戶，其中原住民共 31 戶。

(三)經查，高雄市政府財政局於 96 年接管本案部分土地並主政處理占用問題後，屢獲民眾檢舉環境髒亂及非法占用，曾於 96 年 10 月 3 日及 100 年 8 月 22 日兩度公告，要求違建戶於文到 1 個月內自行拆除，逾期將移請工務局違章建築處理大隊強制拆除，惟屆期均因占用戶群情抗爭而暫緩執行。占用戶提出「就地合法安置」或「覓地遷建安置」之訴求，高雄市政府評估認為於法無據，占用問題延宕多年。本案高雄市政府自 101 年後之處理情形，摘略如下：

1、101 年 2 月 8 日占用戶在高雄市議員陪同下，邀請高雄市政府原民會召開協調會議，提出「就地合法安置」或參考新北市三鶯部落遷建模式採行「覓地遷建安置」之訴求。高雄市政府於 101 年 4 月 11 日及同年 12 月 26 日兩度邀集該府工務局、原民會、財政局等單位研商，顧及當地弱勢占用戶之生計，決議提供優惠補償方案，不採取

一般占用案件逕行要求拆屋還地之處理方式，遂請工務局依「高雄市舉辦公共工程拆遷補償自治條例」規定處理地上物後，施設簡易綠美化工程，依「高雄市舉辦公共工程拆除舊有違章建築補助救濟自治條例」規定核發地上物補償費及救濟金。由原民會就原住民占用戶部分，評估籌措救濟金經費，其餘占用戶由社會局依該府社會福利措施規定辦理。然工務局於 102 年 2 月 18 日辦理拆遷公告時，民眾至市府陳情抗議，並阻撓工務局進場查估。該府考量占用戶多為原住民，而由原民會於 102 年 3 月 19 日邀請占用戶代表與民意代表開會，說明市府處理原則，然占用戶拒絕接受市府所提拆遷安置方案，提出「就地合法」或「覓地遷建」之安置訴求。

- 2、103 年 3 月 27 日高雄市政府再度邀集財政局、研考會、都市發展局、原民會及主計處等單位，就原民會規劃提出之 4 種方案選項進行討論，方案一為「鼓勵民間興辦社會住宅模式」，方案二為「政府直接興辦社會住宅模式」，方案三為「拆遷安置」，方案四為「承租或購買高雄市國宅店鋪」。該府評估認為，方案一、二、四於法令面及事實面均窒礙難行，方案三為可行方案，然居民接受度不高，決議由原民會持續溝通協調，並由財政局妥適處理空屋拆除事宜。
- 3、其後，財政局於 104 年 5 月 13 日及同年 8 月 27 日拆除火災後無人居住之 5 棟廢棄房屋；原民會於 104 年 5 月 21 日提出「中華五路原住民住戶安置計畫」，提供「自購住宅貸款利息補貼」、「租金補貼」、「優先配租國宅」等三項方案供占用戶擇一安置；工務局於 104 年 6 月 26 日辦理本案

土地簡易綠美化工程地上物拆遷補償查估作業，並於同年 8 月 21 日辦理地上物拆遷補償費領款手續，惟當日占用戶集體抗拒，無人領款，該府再度邀集拉瓦克部落代表協商，決議將俟安置搬遷問題解決，再辦理拆除作業。

(四)高雄市政府秘書長楊明州於 105 年 2 月 17 日接受本院詢問時，坦承本案延宕多年之行政疏失，並表示，本案目前已有安置到鳳山及小港國宅之措施，占用戶已接受拆遷安置方案，105 年 6 月底前應可解決拆遷安置問題，104 年租金補貼計畫已經接受申請，目前已在審核中，104 年拆遷安置方案之救濟金，該府有審核機制，會避免重複領取等語。

(五)綜上，高雄市政府基於本案占用戶多屬經濟弱勢，拆遷作業宜避免衍生社會問題之政策考量固然良善，惟本案土地位處繁榮市區，屢經民眾陳情反映環境髒亂及非法占用，該府延宕多年未能妥處，影響公權力之威信，誠屬不當，允應確實檢討，並督促所屬依法落實執行。

三、本案高雄市政府長期未向占用人追收使用補償金，且土地管理機關工務局與財政局，對於是否申請由占用人代繳地價稅之作法不一，不免引發行政措施存在差別待遇之疑慮，亦凸顯該府相關單位處理占用案欠缺橫向協調整合機制之缺失，允應檢討改進。

(一)按土地稅法第 3 條規定，公有土地以管理機關為納稅義務人。惟同法第 4 條第 1 項第 4 款規定，土地所有權人申請由占有人代繳者，主管稽徵機關得指定土地使用人負責代繳其使用部分之地價稅。

(二)依高雄市市有財產管理自治條例第 5 條第 1 項規定，公共用財產由業務主管機關為土地管理機關。本案被占用土地，其中獅甲段 10-5、10-6、10-11、

10-12 地號土地之管理機關為該府工務局，同段 10、10-7、10-10 地號土地之管理機關原為工務局，96 年 4 月 24 日改由該府財政局管理。經查，本案高雄市政府並未向占用人追收使用補償金，僅工務局就其經管土地部分，申請由占用人代繳地價稅。

(三)高雄市政府對於僅要求部分占用人代繳地價稅之理由，略稱：財政局於 96 年間接管 10、10-7、10-10 地號土地後，即進行地上物拆除事宜，因住戶群起抗議，遂先協調安置事宜，又該府係以收回土地整體開發為政策方向，占用戶多為原住民身分，屬經濟上弱勢族群，已積極辦理安置作業中，為避免衍生相關社會案件，故財政局未向稅捐稽徵機關申請由占用人代繳地價稅等語。

(四)經核，本案高雄市政府長期未向占用人追收使用補償金，且土地管理機關工務局與財政局，對於是否申請由占用人代繳地價稅之作法不一，不免引發行政措施存在差別待遇之疑慮，亦凸顯該府相關單位處理占用案欠缺橫向協調整合機制之缺失，允應檢討改進。

調查委員：仇桂美

方萬富