

壹、案由：中國青年救國團歷年來承租、價購、撥用或占用國有地，爭議不斷，雖前經本院於 88 年調查並糾正在案，惟成效如何，復國有財產主管機關與相關機關有無善盡職責等情乙案。

貳、調查意見：

案經函請內政部、財政部、教育部、交通部、經濟部、行政院原住民族委員會、各直轄市、縣(市)政府說明，於民國(下同)100年1月21日約詢內政部、財政部、教育部、交通部、經濟部、行政院農業委員會林務局等相關主管人員，並分別於同年4月13日至中國青年救國團進行訪談、同年5月2日約請財政部國有財產局(下稱國產局)相關主管人員赴本院訪談。業經本院調查竣事，茲將調查意見臚列於后：

一、中國青年救國團自78年轉型成為社團法人後，外界屢有針對其財務不透明及業務包山包海提出批評，連帶使該團公益性受到質疑。惟內政部身為社會團體主管機關，卻對其管理採取低度規範，致相關紛擾與對立情事時有所聞，內政部允應針對易引爭議事項積極檢討、妥適規範。

(一)查中國青年救國團(下稱救國團)自創團迄今已屆60年，期間為順應國內政治、經濟、社會發展變遷，於78年轉型成為社團法人，並結合社會資源、調整業務重點，從事青年服務工作，賡續辦理各類教育性、公益性及服務性活動，普遍獲得各界肯定。按該團組織規程規定，其總團部設有8處1會，並分設19處縣市團務指導委員會、13處青年活動中心、9處輔導中心、3處學苑及青年服務社等。經統計(至100年5月底止)，該團計有團員237人、支薪之專職員工(含臨時人員)1,243人，服務志工30,780人，其99年資產總額新臺幣(下同)5,320,718,839元、年度總收入2,338,003,777元、年度總支出2,368,701,281元，相關財務收支均依規定函報內政部核備。

(二)再查，救國團依補習及進修教育法第6條、第9條

規定向各直轄市、縣（市）政府申請立案之補習班合計 46 家；又分別持有「中國青年旅行社有限公司」（團員擔任董監事比例 100%）及「張老師文化事業股份有限公司」（理事、團員擔任董監事比例 100%）99% 以上股份，而「中國青年旅行社有限公司」再轉投資「中國青年留遊學顧問有限公司」（由團員擔任董事）及「嚕啦啦旅行社有限公司」（由團員擔任董事）；另該團捐助設立之「財團法人中國青年服務事業文教基金會」（團員擔任董事比例 88.2%）、「財團法人張老師基金會」（團員擔任董事比例 46.6%）、「財團法人中國青年大陸研究文教基金會」（團員擔任董事比例 76.2%）轉投資「幼獅文化事業股份有限公司」（理事、團員擔任董事、監察人比例 87.5%），「幼獅文化事業股份有限公司」再轉投資「團隊鍵企業管理顧問有限公司」（由團員擔任董事）及「幼獅運動休閒管理有限公司」（由團員擔任董事），併予敘明。

(三)參照公司法第 369 條之 2：「公司持有他公司有表決權之股份或出資額，超過他公司已發行有表決權之股份總數或資本總額半數者為控制公司，該他公司為從屬公司。除前項外，公司直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者亦為控制公司，該他公司為從屬公司。」同法 369 條之 3：「有左列情形之一者，推定為有控制與從屬關係：（1）公司與他公司之執行業務股東或董事有半數以上相同者；（2）公司與他公司之已發行有表決權之股份總數或資本總額有半數以上為相同之股東持有或出資者。」規定意旨及一般公認會計原則解釋，救國團對前開公司之人事、財務或業務經營已有實質之控制權；另詢據經濟部稱，公司之股東，除自

然人外，政府、法人（財團法人、社團法人等）亦得投資公司而為公司之股東，惟其轉投資具營利性質之公司組織是否符合其成立「社會團體」之宗旨及人民團體法相關規定，允屬人民團體法主管機關審認之權責云云；又按法務部 89 年 10 月 27 日（89）法律決字第 033737 號函釋略以：「財團法人固以遂行公益事業為目的，不得以營利為目的，惟茲所謂目的係指於終局之目的而言，故苟投資於營利事業，但仍將所得利益用於公益事業者，尚不失為公益法人，與其目的似尚無牴觸……。」再按內政部 100 年 3 月 18 日台內社字第 1000049459 號函復本院略以：「本部對立案之全國性社會團體（近 1 萬個）會務管理與督導部分，均採相同原則以『高度自治、低度規範』原則辦理，即法令無明文規定者，不予管理或限制。……救國團財務稽核乙節，本部處理情形與其他立案之社會團體無異，相關財務書表等由理事會編製、監事會審核、提經會員大會決議通過後報部辦理……。」

- （四）綜上，社團法人之營利或投資行為，在符合法令規定且不違背其法人之公益目的時，即非法所不許。然而，救國團身為公益性社團，組織龐大、資源豐厚、業務廣泛，加上擁有諸多轉投資事業，且多由團員擔任負責人及董事，情形迥異於一般社團法人，其間或有涉及內部財務流向與社會價值判斷，以致外界屢屢對其財務不透明（含薪資、退休支給）、業務包山包海提出批評。惟內政部身為社會團體主管機關，面對特殊情形仍採一般性低度規範，坐視上開訾議持續發酵，未能針對其運作模式與公益目的之關聯性訂定審酌標準，且未配合社會團體財務處理辦法第 27 條：「社會團體處理財務收支，

不得有匿報或虛報情事，並應定期公告之。」規定，建立透明之財務公開機制，導致相關紛爭與對立情事時有所聞，連帶造成該團無所遵循，公益性受到質疑，徒增社會外部成本。內政部允應針對易引爭議事項積極檢討、妥適規範。

二、按發展觀光條例第 24 條第 3 項規定之立法意旨，教師會館、國軍英雄館、警光山莊及救國團青年活動中心等非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，應由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。惟內政部身為救國團之主管機關，竟推諉塞責，未依規定訂定管理辦法，枉顧民眾住宿安全，怠忽職守甚明。

(一)發展觀光條例於 90 年 11 月 14 日修正公布，增訂第 24 條第 3 項規定：「非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。」觀其立法說明略以：「目前有許多非營利事業單位，基於特定目的提供住宿場所者，如教師會館、國軍英雄館、警光山莊及救國團青年活動中心等，宜由其目的事業主管機關就其安全、經營等事項另訂定辦法加以管理，以維護住宿安全。」依前揭規定，中華民國僑務委員會於 91 年 7 月 1 日訂定「僑務委員會所屬華僑會館經營管理及安全維護要點」、國防部於 91 年 8 月 7 日訂定「國軍服務作業單位及國軍英雄館管理辦法」、內政部警政署於 91 年 9 月 11 日訂定「警政署警察機關警光山莊及會館管理辦法」、教育部於 93 年 3 月 15 日訂定「教育部及所屬機關學校住宿設施經營管理及安全維護要點」、行政院文化建設委員會亦於 97 年 6 月 27 日訂定「文化建設委員會所屬機關住宿設施經營管理及安全維護要

點」，合先敘明。

- (二)然而，內政部 100 年 3 月 18 日台內社字第 1000049459 號函復本院略以，按發展觀光條例第 24 條第 3 項規定：「非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。」上開法令定有明文，故所稱「目的事業主管機關」應屬經營住宿場所之「安全」與「經營」之主管機關而言（即交通部）。……該部為人民團體法第 3 條規定所稱之中央主管機關，該部社會司主要係負責社會團體之會務輔導，至社會團體基於推動業務需要，依據團體章程推展業務，係由各該目的事業主管機關負責督導，故該部未訂定住宿場所相關管理辦法等語，顯有違誤。
- (三)再查建築法第 2 條：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。……」、同法第 96 條規定：「本法施行前，供公眾使用之建築物而未領有使用執照者，其所有權人應申請核發使用執照。……」、內政部 91 年 3 月 19 日內授營建管字第 0900018726 號函：「……供公眾使用及公有建築物均應實施建築管理，尚無需認定實施建築管理之基準日期。」規定甚明。惟據內政部 100 年 7 月 21 日台內社字第 1000129610 號函復本院資料顯示，救國團（含分支、附屬單位）目前使用之建築改良物多未領有使用執照。
- (四)綜上，依據發展觀光條例第 24 條第 3 項規定，各該目的事業主管機關（如教育部、國防部、警政署等）均有針對其主管非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，訂定相關管理辦法，以為其安全、經

營等事項提供明確之遵循規範。然而，內政部身為社會團體之主管機關，竟推諉塞責，未依規定訂定相關管理辦法，輕忽其急迫性與重要性，枉顧民眾住宿安全，怠忽職守甚明。另有鑒於建築管理與公共安全密不可分，內政部允應針對供公眾使用而未領有使用執照之建築物，進行妥適規範並依法查處，以維建築物合法使用與其構造設備安全。

三、財政部國有財產局對於救國團使用國有非公用不動產，除針對占用情形依法排除外，其餘仍依規定辦理出租，條件與一般民眾無異，經核於法雖非無據，惟該團承租國有非公用不動產面積廣大，且不乏坐落風景、名勝及都會精華地區，加上法定租金低廉，以及公益團體身分之租金優惠，致民眾常有政府獨厚救國團之誤解。財政部允應本諸權責，妥慎研議上開情形之公平性與合理性，提出具體解決方案，以維社會公義。

(一)按國有財產法第 42 條第 1 項：「非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理。但合於下列各款規定之一者，得逕予出租：……二、82 年 7 月 21 日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。……」、同法第 46 條第 2 項：「邊際及海岸地可闢為觀光或作海水浴場等事業用者，得提供利用辦理放租；……」、行政院 82 年 4 月 23 日台 82 財字第 11153 號函示：「……國有出租基地，自 82 年 7 月 1 日起，一律依照土地申報地價年息 5% 計收租金（年租金）。非營利法人、公益團體承租國有基地作事業目的使用者，依前述租金額 60% 計收租金（即申報地價年息 3%）。……」、土地法第 97 條第 1 項：「城市地方房屋之租金，以不超過土地及其建築物申報總價年息 10% 為限。」國有非公

用不動產租賃作業程序第 55 點：「出租不動產之租金，除另有規定外，依下列計算方式計收：（1）基地：年租金為當期土地申報地價總額乘以 5%；（2）房屋：年租金為當期房屋課稅現值乘以 10%。……」、海岸土地放租辦法第 6 條：「海岸土地之租金，依下列規定定之：一、觀光、海水浴場用地，依照土地公告地價乘以財政部核定之租金率計收。……」等規定甚明。

（二）查目前救國團依前揭規定向財政部國有財產局（下稱國產局）承租之國有非公用不動產，土地總面積計 182,074.72 平方公尺、建物總面積計 6,908.12 平方公尺，年租金計 8,021,070 元，作為宜蘭學苑、嘉義學苑、劍潭青年活動中心、金山青年活動中心、天祥青年活動中心、墾丁青年活動中心、澎湖青年活動中心、基隆市團委會、臺東縣團委會、南投縣團委會、臺南市團委會、高雄縣團委會使用。再查，救國團占用國有非公用土地總面積計 1,513.5 平方公尺、建物總面積計 9,543.01 平方公尺，其中志清大樓部分，業經國產局北區辦事處向臺灣臺北地方法院提起返還無權占有房屋等民事訴訟，目前進行訴訟審理中；至於該團占用花蓮縣秀林鄉文山段土地作為天祥青年活動中心使用部分，除有繳納使用補償金外，其中 116-1、116-2、116-3、116-4 地號等 4 筆土地，經國產局臺灣北區辦事處花蓮分處審核符合「國有非公用土地提供綠美化案件處理原則」規定，業通知該團訂定認養契約，至其餘列管占用部分（131、131-1、131-2 地號），該團亦於 100 年 5 月 4 日向該分處申租，刻正進行審核中。

（三）依據財政部 100 年 3 月 11 日台財產管字第

10040004900 號函復本院略以，救國團承租國有非公用土（房）地及租金計收標準，均係依國有財產法及相關法令規定、行政院核示等辦理，與一般民眾並無二致。……1. 國產局係依國有財產法相關規定辦理出租，並就救國團以公益團體身分承租土地作其事業目的使用之情形，給予租金 6 折優惠；2. 該部並未獲內政部查告救國團於國有非公用土地經營其事業不符公益性質或違反事業目的使用，故國產局仍據以給予租金優惠；3. 為免外界有「救國團低價承租國有土地」之不良觀感，後續國產局將請相關機關會同清查救國團承租之土地有無違反其事業目的之使用，有違其事業目的使用者，國產局將取消其租金優惠云云。

（四）綜上，早期為配合青年輔導政策，在政府協助下，救國團得以使用（含撥用、借用、租用）國有非公用不動產，在全國各地區興建青年活動中心、山莊、學苑等活動場所，以提供青年良好之教育環境與休閒服務。78 年救國團轉型成為社會團體後，為使符合法制，國產局對於該團使用國有非公用不動產部分，除針對占用情形依法處理、提起訴訟外，其餘仍依相關法規辦理出租，經核於法尚非無據。然而，此一龐大規模，除早期（41 年至 78 年）因國家社會之需求，由行政院直接運用各項行政資源，委託該團辦理青年服務活動而佈下之基礎外，亦有該團於 78 年轉型為社團法人後，行政機關未澈底切割以往合作之模式，仍注以相對龐大資源，長期運作累積多年而成。此外，由於該團承租國有非公用不動產面積廣大，且不乏坐落風景、名勝及都會精華地區，加上法定租金低廉，以及公益團體身分之租金優惠，致民眾常有政府獨厚救國團之誤解。

對於此特殊個案，財政部允應本諸權責，妥慎研議上開情形承襲適用首揭法規之公平性與合理性，提出具體解決方案，以維社會公義。

四、行政院農業委員會林務局、行政院原住民族委員會、國立臺灣大學，以及交通部臺灣鐵路管理局將其經管之國有公用不動產，出租予救國團使用，核與國有財產法及相關組織法規或主管法律規定不符。財政部允應基於「綜理國有財產事務」立場，協調上開機關速予改善，依法處理。

(一)按「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之」、「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限」、「公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用；……」、「本法第 28 條但書所稱不違背其事業目的，係指主管機關或管理機關之組織法規或其主管法律規定，得將經管之財產提供他人使用；所稱不違背其原定用途，係指管理機關依計畫及規定用途使用中，兼由他人使用者」、「國有公用不動產出租或利用，依本原則規定辦理。但主管機關或管理機關依組織法規或主管法律規定或徵得財政部同意訂有作業規定者，從其規定」、「各機關經管之公有財產依採購法規定辦理委外經營使用者，應先查明確實符合國產法、地方公產管理法令及其他相關法令規定」分別為國有財產法第 11 條、第 28 條、第 32 條、同法施行細則第 25 條第 2 項、國有公用不動產收益原則第 2 點、行政院公共工程委員會 93 年 6 月 16 日工程技字第 09300234640 號函釋所明定。

(二)查行政院農業委員會林務局援用精省前租約將經管之事業林班（房）地續租予救國團（土地面積

104,056.11 平方公尺，建物面積 349 平方公尺，年租金 1,051,499 元），作為阿里山青年活動中心、日月潭青年活動中心、埡口山莊、觀雲山莊及工寮使用部分，依國產局 100 年 4 月 28 日「研商行政院原住民族委員會等機關經營國有公用房地提供社團法人中國青年救國團使用之適法性及是否符合使用目的案」會議結論略以，將報行政院農業委員會確定檢討處理方式，於契約期限屆滿後，依規定改正云云；另國立臺灣大學委託救國團經營溪頭青年活動中心部分（土地面積 44,240 平方公尺，權利金 6,868,000 元），亦經前揭國產局會議結論略以，本案以政府採購法為法令依據，採委託經營辦理，不符首揭行政院公共工程委員會函釋意旨，為符法制，俟契約期限屆滿，改依促進民間參與公共建設法或國有財產法第 28 條但書等規定，檢討改正等語，先予敘明。

- (三)再查行政院原住民族委員會依原住民保留地開發管理辦法第 28 條第 1 項：「非原住民在本辦法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或自用者，得繼續承租。」規定，將經營之原住民保留地租予救國團（面積 20,177 平方公尺，年租金 473,142 元），作為梅山青年活動中心、復興青年活動中心使用部分，亦核與前揭「自耕」或「自用」之規定不符；另交通部臺灣鐵路管理局依該局經營公用不動產出租及利用作業要點第 4 點：「本局辦理不動產出租方式以公開標租為原則。但合於下列情形之一得不經公開標租程序直接出租：……（4）為配合本局客貨運輸業務、公益、公用需要者。……」規定，將經營之臺北市士林區百齡段六小段 673、706 地號土地租予救國團（面積 4,012 平方公尺、年租

金 3,627,521 元)，作為機房、宿舍、戒菸中心、停車棚使用部分，尚難遽認合於該局「業務」、「公益」、「公用」需要，亦與行政院 89 年 3 月 28 日台 89 內字第 08870 號函復本院「該等土地積極辦理移交國有財產局接管處理中」之內容有違。

(四)綜上，行政院農業委員會林務局、行政院原住民族委員會、國立臺灣大學，以及交通部臺灣鐵路管理局將經管之國有公用不動產，出租予救國團使用，核與國有財產法及相關組織法規或主管法律規定不符。財政部允應基於「綜理國有財產事務」立場，協調上開機關切實檢討救國團目前使用該等國有公用不動產之適法性，以及是否符合預定計畫、規定用途或事業目的。倘已無需公用，即依國有財產法第 33 條、第 35 條規定變更為非公用財產，或依同法第 39 條規定申請撤銷撥用，並依同法施行細則第 27 條規定，移交國產局接管，依法處理。

五、有關救國團無權占有使用部分直轄市有、縣(市)有、鄉(鎮、市)有土地，地方政府除依民法不當得利之規定，收取使用補償金外，仍應確實依財產管理自治條例、自治規則以及公有土地經營及處理原則等規定，積極處理、排除占用，以健全地方公地管理。

(一)按地方制度法規定，各直轄市有、縣(市)有、鄉(鎮、市)有財產之經營及處分，係屬地方自治事項，直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所為管理公有財產，應依據地方政府之財產管理自治條例、自治規則等規定，為清理、保管、使用、收益、處分、排他、檢核、稅賦之工作，以維護公產並開發利用之行為。再按公有土地經營及處理原則第 1 點規定略以：「公有土地管理機關依下列規定實施產籍管理並限期完成：……(3)積極處理被占用之

土地，依法令得出租者，限期辦理租用，逾期不承租者應予收回；依法令不得出租者，限期收回；其非法地上物洽請業務主管機關依法排除。」另按民法第 181 條規定：「不當得利之受領人，除返還其所受之利益外，如本於該利益更有所取得者，並應返還。但依其利益之性質或其他情形不能返還者，應償還其價額。」

- (二)查本院前以 88 年 7 月 15 日 (88) 院台內字第 881900573 號函，針對臺中市政府 (自 79 年起)、南投縣政府 (自 79 年起)、屏東縣政府 (自 87 年起) 及彰化縣彰化市公所 (自 73 年起) 等以向救國團收取使用補償金方式處理「被占用」公地，迄未協調該團返還，與規定不合等情，提具調查意見經行政院轉飭相關機關確實檢討妥處在案。惟各該機關仍未積極依法處理，導致目前救國團仍無權占有使用該等土地 (面積 5,689 平方公尺，年使用補償金 2,006,792 元)，作為臺中市團委會、南投縣團委會、屏東縣團委會、彰化社會教育研習中心使用，先予敘明。
- (三)再查，救國團占用高雄市有烏松區育才段 86、89 地號、仁武區慈惠段 936 地號土地 (面積：3,050.78 平方公尺，年使用補償金 161,757 元)，作為澄清湖青年活動中心使用；占用花蓮縣有花蓮市北濱段 587-29、587、587-1、587-2、641、641-1、641-2、642、643 地號土地 (面積：1507.5 平方公尺，年使用補償金 133,316 元)，作為花蓮縣團委會、花蓮學苑使用，亦與公有土地經營及處理原則不符。
- (四)綜上，有關救國團無權占有使用臺中市有、高雄市有、南投縣有、屏東縣有、花蓮縣有及彰化縣彰化

市有土地，地方政府以收取使用補償金方式，任令該團長期無權占用直轄市有、縣（市）有、鄉（鎮、市）有土地，迄今仍未依法妥處，顯有怠失。相關機關允應確實依財產管理自治條例、自治規則以及公有土地經營及處理原則等規定，積極處理、排除占用，以健全地方公地管理。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正內政部。
- 二、調查意見三、四，函請財政部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見五，函請高雄市政府、臺中市政府、南投縣政府、彰化縣政府、屏東縣政府、花蓮縣政府確實檢討改進見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。