

調 查 意 見

壹、案由：據報載：臺北縣平溪鄉十分瀑布風景區周圍之國有土地，自民國 86 年遭民間業者竊占迄今達 13 年之久，臺北縣政府於 90 年即知悉，卻遲至去(97)年才由國有財產局舉發，已逾刑事追訴時效，致檢方無法起訴業者；該管公務機關是否涉有違失乙案。

貳、調查意見：

查臺北縣平溪鄉十分瀑布美景，有臺灣尼加拉瓜瀑布之美稱，多年來因遭民間業者**十分公司**圈圍據為己有，並收取高額入園門票，剝奪民眾就近欣賞之權益，迭經媒體與民眾投書陳情。91 年 12 月 24 日本院第三屆監察委員趙榮耀及李伸一亦曾於當年度臺北縣地方巡查時至現場視察瞭解，並要求相關機關依法協調處理，十分大瀑布育樂股份有限公司(下稱**十分公司**)亦曾將原有入園門票費用由新臺幣(下同)200 元酌予降低為 180 元。近據 98 年 8 月 25 日報載：臺北縣平溪鄉十分瀑布風景區周圍之國有土地遭民間業者竊占多年，臺北縣政府知悉後卻遲至去(97)年才由國有財產局舉發進行拆除，相關機關涉有刑責等情，經臺灣基隆地方法院檢察署(下稱基隆地檢署)偵辦終結，雖未查獲相關主管機關人員有具體涉及刑事不法之情形，惟認該等人員是否涉有行政怠惰或行政疏失，爰製作偵查報告，於 98 年 8 月 26 日以基檢達速 97 偵字第 5098 號函移請本院酌參，爰申請併案進行調查，茲將調查意見臚陳於后：

- 一、財政部國有財產局及交通部臺灣鐵路管理局漠視位於臺北縣十分風景特定區範圍內之十分瀑布，應為國家天然富源，允應由全民所共享，竟將圍繞瀑布週邊精華土地陸續專案讓售或出租民間業者**十分公司**，致

遭其於瀑布週邊設置圍籬、高牆、樹木或建物等隔絕觀賞瀑布視線，迫使遊客繳交高額入園費用，始得進入園區觀賞十分瀑布，均有未當

(一) 國有財產局出售部分：

- 1、十分公司於 85 年 8 月 20 日以申請於十分瀑布風景特定區內興建遊樂設施、公共設施及國民旅舍案為由，向財政部國有財產局臺灣北區辦事處（下稱國產局北區辦事處）申請合併開發臺北縣平溪鄉十分寮段六分小段○○地號等 10 筆國有土地及 1 筆未登錄地（嗣登錄為同段十分寮小段○○地號）共 11 筆國有土地，經該處審查符合行政院訂頒「工商綜合區或山坡地開發範圍內國有土地合併開發案件處理要點」（現稱「國有非公用土地提供開發案件處理要點」）第 2 點第 1、2 款規定，於 86 年 4 月 1 日核發國有非公用山坡地同意合併開發契約書及證明書，經 2 度展延後，復因都市計畫十分風景特定區第一次通盤檢討案之都市計畫樁位測定、地籍分割作業等因素，重行核准修訂同意合併開發範圍為平溪鄉十分寮段六分小段○○地號等 20 筆國有土地，並補發契約書及證明書。
- 2、十分公司嗣於 91 年 1 月 29 日檢具交通部 90 年 6 月 13 日交觀（二）90 字第 00626 號函同意備查之該公司「十分大瀑布風景區開發經營投資事業計畫」案，向國產局北區辦事處申購該開發案範圍內 20 筆國有土地，經該局北區辦事處查處，除 3 筆道路用地屬十分風景特定區計畫內「人行步道用地」，為都市計畫公共設施用地不得讓售外，其餘 17 筆國有非公用土地面積合計約 0.7946 公頃，既位於「十分大瀑布風景區開發經營投資

事業計畫」範圍內，且該開發計畫經交通部同意備查，並經臺北縣政府函告免申請開發許可，案經國產局陳報財政部核定以 92 年 2 月 10 日台財產管字第 0920000659 號函核准，依國有財產法(89 年 1 月 12 日修正版)第 52 條之 1 第 1 項第 4 款及同法施行細則第 55 條之 1 第 1 項第 4 款規定辦理專案讓售，該公司隨即於 93 年 6 月 23 日繳清價款後完成所有權移轉登記。

(二)交通部鐵路管理局出租部分：

- 1、查十分公司於 86 年間為發展旅遊事業，向交通部臺灣鐵路管理局(下稱臺鐵局)申請承租臺北縣平溪鄉十分寮段六分小段○○地號內部分土地(使用分區為「遊樂區」，面積 1,677 平方公尺)供作遊樂區綠美化使用。經該局現場勘查後確認出租該土地並不影響行車安全亦無妨礙該局業務，又因基地毗鄰十分公司所有土地，地形狹長特殊且公告地價偏低，其他公私單位勢難承租使用，考量為有效利用經管之公用不動產，並促進地方觀光事業發展及遊樂區整體規劃開發，進而帶動平溪線火車旅客人潮，該基地出租收益應符合公用財產有效利用之原則，爰於不違背事業目的及原定用途原則下，經報奉前臺灣省政府交通處以 86 年 9 月 11 日 86 交四字 39710 號函同意出租予十分公司使用，再經該局「房地出租執行小組」議訂租金底價及議價程序後，嗣於 86 年 11 月 6 日簽訂租賃契約，並經臺灣臺北地方法院公證處 86 年度公證在案。
- 2、91 年間十分公司復提出申請「十分大瀑布風景區變更開發經營投資事業計畫」之分期分區開發計畫調整案，經交通部 91 年 12 月 4 日交授觀民字

第 0910032520 號函同意辦理後，遂再向該局申請增租同段○○、○○、○○等地號內部分土地，供作人行步道及遊客入口平台使用，面積計 226.78 平方公尺，經查符合臺鐵局「經營公用不動產出租及利用作業要點」第 4 點第 10 款：因特殊情形得不經公開標租程序直接辦理增加面積出租之規定，該局爰與十分公司另簽訂租賃契約，租期至 93 年 6 月 30 日止，並請十分公司於鐵軌安全距離範圍外側及隧道兩端出口上方築設欄杆圍籬等安全措施，以確保人車安全。

- 3、復查該公司原承租前揭○○、○○、○○地號等 3 筆土地，經分割後變更為○○、○○、○○、○○、○○、○○等地號，租賃期間以 3 年為一期，於租約屆期依原訂約方式，按當期公告地價以年租率約 60.20% 議訂租金後辦理換約，租地面積共計 1,903.78 平方公尺，使用分區為遊樂區鐵路用地。該基地毗鄰十分公司所有土地，地形特殊且公告地價偏低，經該局相關單位現場勘估後咸認為僅適十分公司可用，為有效利用經營之公用不動產並促進地方觀光事業發展，爰依「臺灣鐵路管理局經營公用不動產出租及利用作業要點」第 4 點第 10 款規定，得不經公開標租程序直接辦理出租，俾增裕該局營收。
- 4、有關基隆地檢署偵查報告，十分公司實際使用臺鐵局土地超過實際承租範圍 1 節，經查係臺北縣平溪鄉十分寮段六分小段○○地號，該地號土地出租予十分公司之位置分別為隧道口以南之現有軌道外側帶狀空地（面積 129.65 平方公尺），及隧道上方 2 處（面積分別為 24 及 28.13 平方公尺），惟隧道上方土地（面積約長 90.34 公尺 X

寬 3.5 公尺) 係介於該公司私有土地之間，該公司為通行所需，於 92 年間向該局申請承租前揭 2 處土地施作人行步道，經該局審查尚符合民法第 787 條袋地所有人通行權之規定，爰同意辦理出租。其餘土地則為山坡綠地且非屬通道範圍，查該公司並無使用之情形，故未辦理租賃。惟該局原基於維護鐵路隧道安全之考量，曾請十分公司於隧道兩端出口上方及鐵軌安全距離範圍外側築設欄杆圍籬等安全措施，以防人員跌落。然因設置隧道上方之圍籬已衍生實際使用面積及是否占用公有土地及違反建築法擅自建造構造物且影響當地鐵路沿線景觀等引發爭議事項，經臺北縣政府違章建築拆除大隊確認屬違章建築後，已於 97 年 3 月 20 日依法強制拆除在案。

(三) 綜上，十分瀑布週邊國有土地出售與出租過程尚符合相關法令規定，且國產局專案讓售價格評定標準高達當年期土地公告現值近三倍，臺鐵局亦按當期公告地價以年租率約 60.20% 議訂租金，難謂有賤賣或賤租國土之事實，又基隆地檢署偵查過程中，亦未發現相關主管機關人員有具體涉及刑事不法之情形，均以不起訴處分結案。惟國產局與臺鐵局忽略位於臺北縣十分風景特定區範圍內之十分瀑布，為國家天然富源，允應由全民所共享，卻未考量公眾利益，竟將圍繞瀑布週邊精華土地陸續專案讓售或出租民間經營遊樂區業者，致遭其於瀑布週邊設置圍籬、高牆、樹木或建物等以隔絕遊客觀賞瀑布視線，迫使遊客繳交高額入園費用，始得進入園區觀賞十分瀑布，均有未當。

二、財政部國有財產局多年來未落實經營管理國有非公用土地，於檢察官進行偵查後始發覺其經管土地遭十

分公司占用，而事後亦未積極主動排除占用，洵有未當

- (一)查十分公司目前占用臺北縣平溪鄉十分寮段六分小段○○地號等 9 筆國有土地，共計 983 平方公尺，其中 3 筆於國產局北區辦事處 86 年間執行「國有非公用土地清查計畫」時即已發現，並依規定以占用列管並追收使用補償金；其餘 6 筆則至基隆地檢署於 97 年 8 月間囑託地政機關(臺北縣瑞芳地政事務所)複丈後始確認遭占用；其後，該局北區辦事處雖即於 97 年 9 月 23 日向該署告發竊占，惟因有刑事訴訟法第 2 款罹於追訴時效情事，經該署以 97 年偵字第 5098 號為不起訴處分。另該公司於國有土地開挖整地、設置平台、涼亭、通道等，涉違反水土保持法、山坡地保育利用條例、水利法、建築法等目的事業法規，北區辦事處雖已於 97 年 9 月 23 日函請臺北縣政府秉權核處，並於同月 25 日通知十分公司停止占用行為及繳納使用補償金，惟據基隆地檢署偵查結果，國產局北區辦事處勘測課人員，曾分別於 86 年 5 月 23 日(就臺北縣平溪鄉十分寮段六分小段第○○、○○等地號)、91 年 4 月 26 日(就臺北縣平溪鄉十分寮段六分小段第○○、○○、○○、○○等地號)及 92 年 8 月 29 日(就臺北縣平溪鄉十分寮段六分小段第○○地號)至該遊樂園區內勘查，當時並未發現竊占之情事，顯有疏失。
- (二)按國產局因考量管理成本及囿於人力有限，多年來未落實經營管理國有非公用土地，迄至檢察官偵辦過程中始發現經管土地遭占用，又遲至 97 年 9 月 23 日始函請臺北縣政府按建築法第 97 條之 2 授權規定訂定之「建章建築處理辦法」第 3 條規定拆除

之。國產局顯未善盡公產保管人之義務，主動發掘占用事實並積極協助地方政府排除違法占用之違建與地上物，洵有未當。

三、交通部觀光局與台北縣政府未釐清管理權責，相互諉責，漠視十分公司對外收取高額門票之違法行為，致使十分風景特定區十分公司之開發經營行為，斷傷政府形象，均有未當

(一)查「十分瀑布風景特定區」前經臺灣省政府 81 年 5 月 11 日公告為省級風景特定區，十分公司於 85 年間依風景特定區管理規則第 9 條規定，申請於十分瀑布風景特定區內興建遊樂設施、公共設施及國民旅舍案，由前臺灣省政府交通處旅遊事業管理局受理，因涉有國有土地使用申請程序，爰依風景特定區管理規則第 11 條、第 33 條及「臺灣省鼓勵民間投資興辦風景特定區觀光遊樂設施要點」之規定會同相關機關辦理，並分別通過水土保持計畫(臺北縣政府 89 年 6 月 30 日 89 北府農土字第 222367 號函審查通過)、環境影響評估說明書(前臺灣省政府環境保護處 88 年 2 月 5 日函同意備查)，以及十分瀑布風景區開發經營投資事業計畫(交通部 90 年 6 月 13 日交觀二 90 字第 00626 號函同意備查)在案，另該公司申請「十分大瀑布風景區變更開發經營投資事業計畫」之分期分區計畫調整案，亦經交通部 91 年 12 月 4 日交授觀民字第 0910032520 號函同意備查。

(二)十分公司原僅領有公司及營利事業登記證，並未取得觀光遊樂業執照，依法不得經營觀光遊樂業，然卻對外進行營業行為且收取入園門票，期間雖經民眾多次向各級政府及媒體陳情門票收費過高及不應收取門票等意見，然前臺北縣十分風景特定區管

理所(下稱十分風管所)及臺北縣政府對該公司未依規定陳報收費標準之行為，均未作任何處置。其後，臺北縣政府建設局(96年10月30日改制為臺北縣政府觀光旅遊局)雖曾於94年12月間2次發函要求十分公司停止營業，否則將處以27萬元之罰鍰，然該公司並未因而停止營業，且該局亦未依法對該公司處以罰鍰，遲至基隆地檢署主動進行偵辦並於97年8月6日辦理現場會勘後，臺北縣政府始於97年9月10日，以十分公司未取得觀光遊樂業執照而擅自經營觀光遊樂業為由，對該公司處以9萬元之罰鍰，並禁止營業之處分，十分公司始自97年10月8日起停止營業迄今。

- (三)復查十分公司申請籌設開發經營投資事業計畫之土地，計有臺北縣平溪鄉十分寮段十分寮小段○○地號等54筆都市計畫區土地，均位於基隆河水源水質水量保護區內，惟依都市計畫法，亦屬十分風景特定區內旅館區、遊樂區、青年活動中心、野餐露營區等土地使用分區項目，交通部觀光局據以核准十分公司所提十分瀑布風景區開發經營投資事業計畫及分期分區計畫調整案，難謂無由。惟交通部觀光局依法核准十分公司進行開發經營投資事業計畫後，未落實相關督導作業，臺北縣政府前於87年7月1日成立十分風管所專責管理，後經整併為臺北縣風景特定區管理所，再整併入臺北縣政府觀光旅遊局，亦均未落實管理，並有效制止十分公司進行各項占用公地及違反水土保持法、山坡地保育利用條例、水利法及建築法等開發及違規營業行為，遲至十分公司依「十分大瀑布風景區開發經營投資事業計畫」原備查文件申請籌設案，已逾「觀光遊樂業管理規則」第14條規定依法興建之期限

後，交通部觀光局始於 97 年 4 月 10 日廢止原觀光遊樂業籌設之核准，臺北縣政府亦隨即以十分公司未領有觀光遊樂業執照為由，於 97 年 9 月 23 日以北府觀技字第 0970711112 號函處以罰鍰新臺幣 9 萬元並禁止營業。交通部觀光局與臺北縣政府間於十分公司申請籌設開發經營投資事業計畫至廢止籌設核准近 6 年期間，未釐清相關管理權責，相互推諉塞責，致使十分風景特定區民間之開發經營行為，斲傷政府形象，均有未當。

四、臺北縣政府相關權責機關對**十分公司**於十分大瀑布遊樂園區內多數違規建築物及地上物設施（含週邊之圍牆），多年來均未依法查報拆除，洵有未當

（一）按該遊樂園區接鄰瀑布區域之人行步道、觀瀑樓及其平台等部分設施，竟建造於河川區域範圍內，且擅自使用基隆河河川公地。93 年 12 月 6 日臺北縣政府水利局公告該河段河川區域範圍後至 97 年 8 月 6 日基隆地檢署辦理會勘期間，水利局之河川巡守員均未查得上開違反水利法之情事，遲至 97 年 8 月 26 日始發函對十分公司處以 60 萬元之罰鍰，並要求該公司恢復原狀，又至本院進行調查後，觀瀑樓等違建始於 98 年 10 月 12 日進場執行拆除，並於 11 月 16 日拆除完畢。

（二）又該遊樂園區內之建築物及相關設施，經臺北縣政府違章建築拆除大隊（下稱拆除大隊）及臺北縣政府工務局於 97 年 8 月 6 日現場勘查後，發現僅 1 處建築物局部為合法房屋，其餘則未依規定申請建築執照，均屬違章建築，而園區內之違章建物多達 22 處（含售票亭、辦公室、廁所、倉庫、供休憩涼亭、景觀亭等），嗣於 97 年 9 月 10 日由拆除大隊拆除其中 10 處實質違建。拆除大隊復於 98 年 7 月

15 日以北縣拆認字第 0980028811 號函認定待執行之 12 處建築物亦為違章建築。另查收費亭、鐵絲網圍籬二處違章坐落公地，因十分公司與臺鐵局訂有租賃契約且依鐵軌旁沿線設置，因考量旅客安全，該二處暫予列管，並配合該府後續推動之觀光政策予以執行外，其餘業已完成拆除。然該遊樂園區自 65 年間起，即由民間企業以設立公司登記並取得營利事業登記之方式投資營運，臺北縣相關權責機關，包括平溪鄉公所、前十分風管所與臺北縣政府相關單位，對於區內違建及非法設置之工作物，均未依法查報列管或拆除，洵有未當。

五、臺北縣政府稅捐稽徵處及所屬瑞芳分處對十分公司所有 13 筆土地 10 餘年來均漏徵地價稅，造成公庫財政損失，難謂無責

(一)查土地稅法第 22 條第 1 項規定，非都市土地依法編定之農業用地或未規定地價者，徵收田賦。又平均地權條例施行細則第 3 條第 2 項規定，地政機關在已規定地價地區，辦理測量及分割登記後，應將都市土地或非都市土地，及使用分區或都市計畫公共設施用地之類別，加註於地價冊，並通知當地稅捐稽徵機關，據以註記稅籍。依平均地權條例施行細則第 3 條第 2 項規定，地政機關原負有通報稅捐稽徵處依法註記稅籍之義務，惟本案十分公司漏繳地價稅之 13 筆土地，因歷時多年且相關檔案或逾保存年限，致瑞芳分處尚無資料可茲證明是否曾接獲地政機關之通報，致難課地政機關(瑞芳地政事務所)之責。

(二)有關基隆地檢署偵查報告，指稱十分瀑布園區內有應予補徵地價稅之 13 筆土地，係指平溪鄉十分寮段六分小段○○、○○、○○、○○、○○、○○

、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○地號等；上開土地依「平溪都市計畫第一次通盤檢討」業經編為遊樂區及旅館區，並於 81 年發布實施，公共設施雖未完竣，但非自耕農地及依耕地三七五減租條例出租之耕地，且無依法限制建築或不能建築之管制，更非屬公共設施保留地，不符土地稅法第 22 條第 1 項課徵田賦之規定，故應依同法第 14 條規定，予以課徵地價稅。是以，前揭土地原應自 82 年起按一般用地稅率課徵地價稅，惟因 82 至 91 年應補徵地價稅已逾稅捐稽徵法第 21 條核課期間(5 年)之規定，故瑞芳分處僅能於發現事實後，於 97 年 9 月 3 日、10 月 1 日及 10 月 15 日三度發函，分別補徵上揭土地 92 至 96 年度地價稅款共計 172,955 元，惟自 82 年至 91 年間之 10 年地價稅，因逾核課期間，已難追索，造成公庫財政損失，臺北縣政府稅捐稽徵處及所屬瑞芳分處難謂無責。

六、臺北縣政府既已提出設置瀑布公園開放民眾欣賞之構想，各相關機關允宜在合理保障原有業主合法權益下，積極協調解決相關問題，共創政府、民眾與業者三贏之契機

查十分公司多年來雖有違法對外收費、侵占公地、違規建築及設置地上物等諸多違法不當事實，已如前述，惟相關主管機關及人員因組織多次調整、人員異動頻繁、法規未盡週全、檔案已逾保管年限而查無實據，以及公務員懲戒法第 25 條第 2 款罹於彈劾權行使期限(10 年)應予免議之規定，本院難以具實進行行政責任之追懲，惟相關機關基於責任分工與維護機關形象，仍應詳實檢討改進，並進行相關失職人員責任之查處。

又按十分公司前身於 65 年 5 月 12 日即已合法取

得公司營業登記進行遊樂事業之經營，日後雖因未取得觀光遊樂業執照而遭禁止營業，惟公司主體及合法設立權源仍屬有效，按臺北縣政府已提出透過都市計畫程序設置縣立瀑布公園開放民眾欣賞之構想，另十分公司業者迭向本院陳訴之意見，包括：臺北縣政府未依都市計畫法第 26 條規定依限辦理通盤檢討變更，卻便宜行事進行部分地區個案變更，以及前為籌設開發經營計畫向國產局申請專案讓售地價係以每平方公尺 3,600 元獲得，而目前該地區土地公告現值僅有原支付地價的三分之一，徵收補償標準顯不合理等情，亦非完全無由，且目前十分瀑布週邊土地均為私有土地，自該公司遭禁止營業，封鎖相關進出閘門與通道，民眾迄今仍無法親近觀賞十分瀑布美景，造成十分地區週邊產業蕭條及十分支線火車載客率下降之危機，臺北縣政府及相關機關允宜在合理保障原有業主合法權益下，及早協調解決相關爭議，俾共創政府、民眾與業者三贏之契機。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請財政部國有財產局、交通部觀光局、交通部臺灣鐵路管理局、台北縣政府確實檢討改進，並於二個月內（含相關人員行政責任議處）見復。
- 二、調查意見函送臺灣基隆地方法院檢察署參考。
- 三、調查意見函本案陳訴人代表。