

調 查 報 告

壹、案由：據新北市政府函報：財政部國有財產署經管坐落新北市淡水區海鷗段 415、416、417、419 地號國有土地，遭財團法人淡水文化基金會所有之新北市淡水區鼻頭街○○號建物無權占用，卻未依法向該會追繳占用期間之土地使用補償金等情乙案。

貳、調查意見：

本案有關新北市政府函報：財政部國有財產署（下稱國產署）經管坐落新北市淡水區海鷗段 415、416、417、419 地號國有土地（下稱系爭土地），遭財團法人淡水文化基金會（下稱淡水文化基金會）所有之新北市淡水區鼻頭街○○號建物（下稱系爭古蹟）無權占用，卻未依法向該會追繳占用期間之土地使用補償金等情，經於民國（下同）103 年 9 月 4 日約詢國產署副署長李政宗、新北市政府秘書長許育寧及相關主管人員，業已調查竣事，茲就調查意見臚述如下：

一、國產署認定系爭古蹟於公告指定後，新北市政府為實際管理人，將占用系爭土地之情形視為機關占用，且系爭古蹟及 415、417、419 地號 3 筆土地嗣後業已交由淡水文化基金會管理維護，故免予追收土地使用補償金，雖非無由，惟北區分署明知系爭古蹟於公告指定前，長期無權占用系爭土地，於 94 年以前均未採取積極作為，即時向占用人請求給付使用補償金或提起訴訟，終致不當得利請求權罹於時效而無法請求，嚴重損及國有財產權益，顯有怠失，國產署亦應負督導不周之責。

（一）按國有財產法第 4 條規定：「國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類。…非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。」第 9 條規定

：「財政部承行政院之命，綜理國有財產事業。財政部設國有財產局，承辦前項事務；其組織以法律定之。」第 12 條規定：「非公用財產以財政部國有財產局為管理機關，承財政部之命，直接管理之。」財政部國有財產署各分署組織準則第 2 條規定：「各分署掌理轄區內下列事項：一、國有財產之清查。二、國有財產之管理。三、國有財產之處分。四、國有財產之改良利用。五、國有財產之估價。六、國有財產法務案件之處理。七、其他有關國有財產事項。」故國產署（「財政部國有財產署組織法」102 年 1 月 1 日施行，改制前原為財政部國有財產局）承財政部之命，為國有非公用財產之管理機關，並設有北、中、南區分署（改制前為臺灣北、中、南區辦事處）分署之下並另設有辦事處（改制前為分處），實際負責轄區內國有財產之清查、管理、處理等事項，並受國產署之指揮監督。

- (二)又按國有財產法第 38 條規定：「非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。但有左列情形之一者，不得辦理撥用：一、位於繁盛地區，依申請撥用之目的，非有特別需要者。二、擬作為宿舍用途者。三、不合區域計畫或都市計畫土地使用分區規定者。前項撥用，應由申請撥用機關檢具使用計畫及圖說，報經其上級機關核明屬實，並徵得財政部國有財產局同意後，層報行政院核定之。」國有不動產撥用要點第 4 點規定：「國有非公用不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。但有下列情形之一，不得辦理撥用：（一）位於繁盛地區，依申請撥用之目的，非有特別需要者。（二）擬作為宿舍用途者。（三）不合區域計畫或都市計畫土地使用分區規定者。」第 12 點規定：「申請撥用國有

土地內部分土地者，申請撥用機關應先洽土地管理機關辦妥分割登記後，再辦理撥用。…」故各級政府機關為公務或公共所需，始得申請撥用國有非公用不動產，且申請撥用國有土地內部分土地者，應先洽土地管理機關辦妥分割登記後，再辦理撥用。

(三)再按「國有非公用不動產被占用處理要點」(101年7月27日修正)第6點第1項規定：「被占用之不動產，在占用人未取得合法使用權源或騰空交還前，執行機關先依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金。但符合下列情形者，得予免收、減半計收或緩收：…(二)占用人為地方政府機關，且占用作公共設施供不特定人使用而無收益者，免收使用補償金。…」財政部87年3月3日臺財產二字第87004240號函示：「一、各級政府機關撥國有土地有被占用情形者，除占用人為政府機關外，依民法第一百七十九條不當得利返還法則，仍應向占用人追收使用補償金…」¹國產署所屬分署對於經管之國有非公用不動產，如經發現遭人占用，在占用人未取得合法使用權源或騰空交還前，應先依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金，惟依上開要點第6點第1項第2款及財政部87年3月3日函示意旨，如屬機關占用之情形，則免予追收使用補償金。

(四)另按文化資產保存法第14條第1項規定：「古蹟依其主管機關區分為國定、直轄市定、縣(市)定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。直轄市、縣(市)定者，並應報中央主管機關備查。」同法(94年2月5日修正前)第28條第1項規定：「古蹟由所在地直轄市、縣(市)政府管理維護之…」同法(94年

¹ 本函示於101年7月27日修正國有非公用不動產被占用處理要點第6點第1項第1款第2款規定後，停止適用。

2月5日修正後)第18條規定：「古蹟由所有人、使用人或管理人管理維護。公有古蹟必要時得委任、委辦其所屬機關(構)或委託其他機關(構)、登記有案之團體或個人管理維護。私有古蹟依前項規定辦理時，應經主管機關審查後為之。公有古蹟及其所定著之土地，除政府機關(構)使用者外，得由主管機關辦理撥用。」故古蹟(含私有)得由地方政府指定，其管理維護責任，於94年2月5日文化資產保存法第28條第1項規定修正前，均由所在地直轄市、縣(市)政府負責，94年2月5日以後，則依修正後文化資產保存法第18條第1項規定，由所有人、使用人或管理人負責；另公有古蹟及其所定著之土地，除政府機關(構)使用者外，得由主管機關辦理撥用，合先敘明。

(五)案據國產署與新北市政府查復資料，系爭古蹟原屬英商嘉士洋行倉庫，由英商亞細亞火油有限公司(下稱英商亞細亞公司)於1894年至1930年間陸續興建。依土地登記謄本記載，該建物坐落之新北市淡水區海鷗段415、419地號與416、417地號土地，分別於36年7月1日、56年7月19日辦理第一次所有權登記為「中華民國」，係屬國產署北區分署經營之國有非公用土地。惟英商亞細亞公司認系爭土地應屬該公司所有，並訴請法院塗銷土地所有權登記，迭經臺灣臺北地方法院士林分院76年度重訴字第36號判決、臺灣高等法院79年度重上更(一)字第13號判決、最高法院80年度台上字第657號確定判決駁回在案，該公司嗣後雖多次提起再審之訴，惟均遭法院判決駁回。嗣新北市政府(99年12月25日升格改制前為臺北縣政府，下同)依據文化資產保存法第27條規定，於89年6月27日將系爭古蹟公告指定為私有古蹟，古蹟本體範圍包含現有全部倉庫及附屬建物，面積約為

1624.55 平方公尺。指定古蹟範圍除系爭 4 筆土地外，另包括同段 314、315、418 等 3 筆國有土地²及 426 地號鎮有土地³。英商亞細亞公司於同年 12 月 27 日將系爭古蹟無償贈予淡水文化基金會。

(六)系爭古蹟因建物本體毀損嚴重，於指定公告後隨即由新北市政府負責及主導安全圍籬之施設，並辦理搶救、修繕、維護管理等事宜，故於修復工程完成前，系爭古蹟均由該府負責管理維護，惟基於日常管理需要，該府同意淡水文化基金會做簡易辦公室及儲藏空間使用，並由其管理維護。系爭古蹟修復工程於 95 年 1 月 24 日開工，至 99 年 5 月完成，100 年 7 月 28 日點交予該基金會管理使用。修復期間除由該府負責管理維護，並無對外開放。該府於 92 年 5 月 12 日召開系爭古蹟修復完成後各所有權人之權利義務協調會，國產署代表於會中即表示：「(一)該古蹟上之國有土地，請臺北縣政府辦理撥用。(二)因該古蹟屬私有，如無法辦理撥用，屬占用行為，本局將通知古蹟所有權人繳納使用補償金，並辦理承租或承購。⁴」爰做成決議由該府(文化局)與國產署、淡水鎮公所(99 年 12 月 25 日改制後為淡水區公所，下同)協商，無償撥用系爭土地及 426 地號鎮有土地⁵以利管理維護。該府乃函經內政部 92 年 11 月 18 日同意辦理撥用後，於同年 12 月 1 日檢送撥用不動產計畫書向國產署申請無償撥用系爭土地，惟國產署於 93、94 年間數次退請該府補正後再重新提送，同時以無權占用系爭土地

² 管理機關分別為交通部臺灣鐵路管理局、臺北市政府捷運工程局、國防部軍備局。

³ 99 年 12 月 25 日改制升格後為市有土地，管理機關變更為新北市政府文化局。

⁴ 國產署北區分署嗣於 92 年 7 月 10 日函復新北市文化局，系爭國有土地涉土地法第 14 條第 1 項第 9 款名勝古蹟不得私有限制疑義，如查明係屬不得私有範圍，該古蹟所有權人僅得以承租方式取得土地使用合法權源，尚無法以承購方式辦理。

⁵ 該筆土地 99 年 12 月 25 日因改制升格變為市有土地，100 年 1 月 12 日變更管理機關為新北市政府。

為由，於 94 年 8 月 10 日通知淡水文化基金會應即停止占用行為，並依民法第 179 條不當得利法則給付自受讓系爭古蹟之次月（即 90 年 1 月）起使用補償金合計新臺幣（下同）4,034 萬 9,640 元。嗣國產署依新北市政府 96 年 1 月 18 日召開系爭古蹟建築本體修復暨再利用工程會商結論，認為系爭古蹟經營主體為淡水文化基金會，故無法依國產法第 38 條規定辦理撥用而註銷該府申請撥用案。

- (七)另淡水文化基金會於接獲國產署北區分署上開給付占用期間之使用補償金通知後，即於 94 年 8 月 12 日函復該分署，系爭古蹟係於 89 年 12 月因受贈取得，並提出贈與契約書以資證明，爾後更多次表示系爭古蹟僅使用部分系爭土地（即建物坐落範圍），以及系爭古蹟一百多年來即存在於此土地上，屬合法占有使用，該基金會接受合法捐贈，自非無權占用，更無不當得利。新北市政府為解決系爭古蹟占用國有土地使用補償金事宜，爰於 95 年 10 月 23 日與國產署召開會議，獲致結論略以：「一、…依 94 年 2 月 5 日修正公布前文化資產保護法第 28 條第 1 項規定，古蹟由所在地直轄市、縣（市）政府管理維護…。且有關該土地安全圍籬之施設，及地上物所涉之古蹟搶救、修繕、維護管理等事宜，皆為本府負責及主導，又該建物之修復工程已由本府完成發包程序，於修復工程完成前，該建物所有權雖為財團法人淡水文化基金會，依前述修正前文資法之規定，該國有土地之管理維護機關為本府。…」國產署依上開會議結論，以系爭古蹟係於 89 年 6 月 27 日指定，新北市政府並依 94 年 2 月 5 日修正前文化資產保存法第 28 條規定進行修繕及管理維護事宜，該府對系爭土地有事實上之管領力，認定該府為系爭古蹟之實際管理人，因此系爭古蹟占用國

有土地可視為機關占用；又依 94 年 2 月 5 日修正後文化資產保存法第 18 條第 1 項規定，古蹟係由所有人、使用人或管理人管理維護。是就古蹟有管理維護義務與責任者為該古蹟所有人、使用人或管理人，系爭古蹟既仍為新北市政府管理維護，仍視為機關占用，北區分署乃於 96 年 8 月 7 日函復該基金會同意參照上開財政部 87 年 3 月 3 日函示意旨，免予追收占用系爭土地使用補償金。

- (八)嗣財政部 98 年 6 月 25 日召開「研商私有古蹟涵蓋範圍內之國有土地撥用事宜」會議，作成結論(一)略以：「…文化資產保存法…第 7 條規定，主管機關得委任、委辦其所屬機關(構)或委託其他機關(構)、文化資產研究相關之學術機構、團體或個人辦理文化資產調查、保存及管理維護工作，且同法第 27 條規定，公有及接受政府機關補助之私有古蹟、歷史建築及聚落，應適度開放大眾參觀。故古蹟主管機關倘基於整體規劃古蹟保存之公共利益需用私有古蹟涵蓋範圍內之國有土地，允予認屬主管機關執行古蹟管理維護之業務執掌範疇，尚符合國有財產法…第 38 條規定之公務或公共需要，得辦理撥用。…」新北市政府認為保存維護古蹟，係屬興辦公共利益為目的之事業，且系爭古蹟依原貌修復已損壞之建物，並對空間加強活化再利用，成為優良藝文場所，免費供民眾參觀，符合公共需要，乃依上開會議結論，復於 98 年向國產署申請撥用系爭 415、417、419 地號 3 筆土地。⁶案經財政部報奉行政院 100 年 1 月 6 日准予撥用，該府並於同年 8 月 16 日與淡水文化基金會訂定系爭古蹟委託經營管理契約，上開 3 筆系爭土地一併委託其管理維護

⁶ 416 地號土地因有他人占用且位於河川區域內，暫不撥用。

。系爭 416 地號土地於 103 年因已不位於河川區域範圍內，並已依國有不動產撥用要點第 12 點規定辦理土地分割排除其他私人占用，現正由該府辦理撥用程序中。據此，系爭 416 地號土地迄今尚未完成撥用，如確有占用之事實，因無權占用之情形仍未排除，允應追收其使用補償金。

(九)綜上所述，系爭古蹟於 89 年 6 月 27 日公告指定後，即由新北市政府依 94 年 2 月 5 日修正前文化資產保存法第 28 條第 1 項規定，進行修繕及管理維護事宜，94 年 2 月 5 日修正後文化資產法第 18 條第 1 項規定，雖將古蹟管理維護義務與責任者變更為該古蹟所有人、使用人或管理人，惟事實上，系爭古蹟至 99 年 5 月完成修復工作，100 年 7 月 28 日點交予淡水文化基金會管理使用前，仍由該府負責管理維護，並無對外開放。故此一期間該府對系爭土地確實有事實上之管領力，國產署認定該府為系爭古蹟之實際管理人，將系爭古蹟占用國有土地之情形視為機關占用，嗣後系爭 415、417、419 地號等 3 筆土地，經財政部報奉行政院准予撥用予新北市政府，並與系爭古蹟一併交由淡水文化基金會管理維護，其無權占用之情形已因此而不復存在，故免予追收土地使用補償金，雖非無由，惟系爭古蹟於公告指定前，長期無權占用系爭土地，國產署雖陳稱：「管理負擔相當繁重，且處理占用業務人員更迭頻繁，致未即時處理相關排除占用或通知繳交使用補償金事宜」等語，事實上系爭古蹟原所有權人英商亞細亞公司曾於 76 年間訴請法院塗銷系爭土地所有權登記，案經最高法院 80 年度台上字第 657 號確定判決駁回在案，期間該署均委任律師代理訴訟，顯然早已知悉有無權占用之情形存在，惟該署北區分署於 94 年以前均未採取積極作為，即時向占用人請

求給付占用期間之使用補償金或提起訴訟，終致不當得利請求權罹於時效而無法請求，嚴重損及國有財產權益，顯有怠失，該署亦應負督導不周之責。

二、新北市政府辦理系爭古蹟修復與後續管理維護等事宜，與文化資產保存法等相關規定，尚無不符；系爭古蹟嗣後管理維護、修復及再利用所需經費，主管機關仍否再依規定酌予補助，以及委託經營項目對外收取費用之收益，除用於管理維護外，如有盈餘時，應否收取適當權利金，以維護政府及國有土地權益，容有加以檢討之必要。

(一)按文化資產保存法第7條規定：「主管機關得委任、委辦其所屬機關（構）或委託其他機關（構）、文化資產研究相關之學術機構、團體或個人辦理文化資產調查、保存及管理維護工作。」第19條規定：「公有古蹟因管理維護所衍生之收益，其全部或一部得由各管理機關（構）作為古蹟管理維護費用，不受國有財產法第七條規定之限制。」第20條規定：「（第1項）古蹟之管理維護，係指下列事項：一、日常保養及定期維修。二、使用或再利用經營管理。三、防盜、防災、保險。四、緊急應變計畫之擬定。五、其他管理維護事項。（第2項）古蹟於指定後，所有人、使用人或管理人應擬定管理維護計畫，並報主管機關備查。」第26條規定：「（第1項）私有古蹟、歷史建築及聚落之管理維護、修復及再利用所需經費，主管機關得酌予補助。」第27條規定：「公有及接受政府補助之私有古蹟、歷史建築及聚落，應適度開放大眾參觀。依前項規定開放參觀之古蹟、歷史建築及聚落，得酌收費用；其費額，由所有人、使用人或管理人擬訂，報經主管機關核定。公有者，並應依規費法相關規定程序辦理。」另按「…（一）私有古蹟定著

於公有土地上，基於保存維護古蹟之必要，私有古蹟公告之定著土地亦得獨立依照文化資產保存法第七條…規定辦理，作為公益之使用。（二）私有古蹟定著於公有土地上，倘因管理維護需求衍生收益，可適用文化資產保存法第 19 條…管理維護所衍生之收益，其全部或一部得由各管理機關（構）作為古蹟管理維護費用，不受國有財產法第七條規定之限制…之規定。」行政院文化建設委員會（101 年 5 月 20 日改制後為文化部）文化資產總管理處籌備處 100 年 4 月 20 日文資籌二字第 1003002724 號函釋有案。

（二）又按 94 年 2 月 5 日修正前文化資產保存法第 28 條第 1 項規定，古蹟由所在地直轄市、縣（市）政府管理維護，94 年 2 月 5 日修正後文化資產保存法第 18 條第 1 項規定，古蹟由所有人、使用人或管理人管理維護。其修正理由係因古蹟無論公有、私有，均由直轄市、縣（市）政府管理維護，與一般公有古蹟之管理使用現狀不符，且地方政府亦因古蹟數量龐大，無法負荷而疏於管理，爰於第 1 項規定將古蹟管理維護之權責回歸所有人、使用人或管理人，並於第 2、3 項增列管理維護事項得委任、委託或委辦。

（三）系爭古蹟於指定公告後隨即由新北市政府管理維護，並於 95 年 1 月 24 日進行修復工程，至 99 年 5 月完成修復工作，100 年 7 月 28 日點交予淡水文化基金會管理使用，已如上述。詢據新北市政府表示，該項修復工程費用結算金額為 144,328,166 元，依 91 年內政部核定辦理工程預算時，私有古蹟由政府全額負擔，故系爭古蹟所有權人淡水文化基金會不必負擔配合款。該府為系爭古蹟之後續管理維護與活化利用，復依文化資產保存法第 7 條、第 19 條規定，於 100 年 8 月 16 與該基金會簽訂委託經營管理契約，將系爭古蹟與

土地，全部委託該基金會經營管理。依該契約第 3 條約定委託經營管理項目為：1. 舉辦社區教育、文教推廣、藝文交流或文化資產保存相關活動。2. 經營與文化資產保存有關之週邊產品販售及出版品規劃展售。3. 提供民眾藝文創作、研習發表場所。4. 辦理古蹟建物、附屬設施之經營管理維護事項。5. 其他經本府同意之委託經營相關業務。另依契約第 5 條約定管理維護主要內容，該基金會須依文化資產保存法暨施行細則等相關規定，就土地、建物、各項設備善盡管理維護保管責任，除因天災或其他不可抗力之事變導致毀損、滅失外，負修繕或賠償責任。該基金會於委託期間如需增加設施或變更原有設施者，在不破壞古蹟本體與不影響建物結構及公共安全原則下，應報經新北市政府同意後，依相關法令辦理。淡水文化基金會並依該契約第 4 條、第 8 條約定，分別擬定經營管理維護計畫書以及系爭古蹟⁷使用管理要點，陳報新北市政府備查在案。

(四)另依契約第 6 條約定：「…辦理委託經營項目，得對外收取費用⁸，自負盈虧。其收費項目及標準，應於經營管理維護計畫書明定之。除因舉辦特展活動外，戶外空間免費開放大眾參觀，但個人或團體利用場地空間舉辦特定活動，非純屬參觀性質者，不在免費適用範圍之列。」故系爭古蹟於修復完成後，已依上開約定開放供民眾免費參觀，惟對於空間借用部分須收取費用，而經營管理所衍生之盈餘均歸由該基金會所有，但仍須用於古蹟管理維護⁹。至於系爭土地部分，新

⁷ 全稱為「淡水文化園區場地設施使用管理要點」。

⁸ 契約第 3 條及第 6 條委託經營管理項目所生之收益，係符合文化建設委員會文化資產總管理處籌備處 100 年 4 月 20 日文資籌二字第 1003002724 號函略以，「私有古蹟定著於公有土地上，倘因管理維護需求衍生收益，可適用於文化資產保存法第 19 條…」之規定。

⁹ 本案新北市政府並無補助淡水文化基金會管理維護經費，但中央機關及該府有相關補助案之申

北市政府因一併交由該基金會管理維護，並未收取租金，惟該基金會須於該園區提供大於土地年租金之回饋項目。依該基金會於園區內所屬建物之占有面積計算，每年應支付土地租金計 1,252,811 元整，而該基金會每年回饋免收門票收入估算為 1,875,000 元，已超出應支付之租金。另園區內 C 棟藝文展演館每年無償提供該府寒暑假以外 60 日(含)以下之藝文展演活動使用¹⁰。該基金會 100 年度維護管理結餘為負 709,899 元，101 年度為負 246,268 元，102 年度則結餘 276,033 元。一般而言，古蹟管理維護多屬虧損，尚須古蹟主管機關酌予補助，而系爭古蹟係由該基金會自負盈虧。

(五)綜上所述，系爭古蹟於指定公告後，即由新北市政府進行修復工程，並於完成修復後將系爭古蹟與土地委任淡水文化基金會管理維護，辦理委託經營項目，並得對外收取費用，自負盈虧，若有盈餘均歸由該基金會所有，但仍須用於古蹟管理維護，而該基金會業已分別擬定經營管理維護計畫書以及使用管理要點，陳報新北市政府備查在案，該府辦理系爭古蹟修復與後續管理維護等事宜，與文化資產保存法等相關規定，尚無不符；又系爭古蹟係屬私人古蹟，且受委託經營者即為所有權人，與一般公有古蹟、私有古蹟的經營管理方式，並不相同，且據新北市政府表示，該市境內尚無其他私有古蹟占用公有土地案例，故如何達成系爭古蹟的修復保存、管理維護與活化利用，同時兼顧公、私權益的均衡，誠屬不易。惟系爭古蹟龐大修復費用業由政府全部負擔，使用國有土地部分，又以回饋免收門票方式抵充租金，所有權人除受委託經營

請，基金會有權利申請之。

¹⁰ 委託經營管理契約第 10 條約定。

管理系爭古蹟外，其本身亦於古蹟內設置辦公室及儲藏空間使用，就維護政府與國有財產權益，以及落實文化資產保存法（94年2月5日修正後）第18條第1項規定，將古蹟管理維護之權責回歸所有人、使用人或管理人之意旨而言，系爭古蹟嗣後管理維護、修復及再利用所需經費，主管機關仍否再依同法第26條規定酌予補助，以及其委託經營項目對外收取費用之收益，除用於管理維護外，如有盈餘時，應否收取適當權利金，容有加以檢討之必要。

調查委員：仇桂美

王美玉