

## 調 查 報 告

壹、案由：據審計部104年度臺南市地方總決算審核報告，原臺南市政府及市場處對其經管臨時攤販集中場建物違規使用及違法改建，前經本院糾正後未積極妥處，又經管用地遭占用，卻減除補償金及遲延利息，且任其以少於合法承租成本之補償金占用營利，減損鉅額公帑收益，均未善盡職責等情案。

貳、調查意見：

有關「據審計部104年度臺南市地方總決算審核報告，原臺南市政府及市場處對其經管臨時攤販集中場建物違規使用及違法改建，前經本院糾正後未積極妥處，又經管用地遭占用，卻減除補償金及遲延利息，且任其以少於合法承租成本之補償金占用營利，減損鉅額公帑收益，均未善盡職責等情」案，經調閱審計部相關查核卷證及函詢臺南市政府，並於民國（下同）106年4月25日詢問臺南市政府秘書長及相關業務主管人員，與小北商場發展協會代表，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、臺南市政府管理新興臨時攤販集中場，容任攤商違法改造承租建物內部隔間或加蓋違建，空置鋪位隔間亦遭打通占用，雖多次函請改善或查報拆除，惟無具體成效，嚴重影響公共安全；攤商營業項目違反零售市場管理自治條例及使用行政契約規定，且無法有效維護清潔衛生，致環境髒亂、易生病源；市場租約已屆期不續約，惟迄今多數攤商仍占用未能排除，管理機關均怠未依法妥處，顯未善盡公產管理之職責，核有怠失。

（一）建築法第1條規定：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制

定本法……。」第2條規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府……。」第9條規定：「本法所稱建造，係指左列行為：……二、增建：於原建築物增加其面積或高度者。……。」第25條第1項本文規定：「建築物非經申請直轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。」故依建築法規定，臺南市政府為主管建築機關，應維護建築物之公共安全，以善盡職責。

- (二)新興臨時攤販集中場係於72年間，以原臺南市政府為起造人由民間投資出資興建，管理期間為8年10個月，嗣於82年3月交由原臺南市政府接管。其所在位置係於河道上改築箱涵興建地上1層建物，規劃204個鋪位。據該攤販集中場之建造執照及使用執照所載，起造人為臺南市前市長，該府認定新興臨時攤販集中場之建物屬臺南市政府所有。據審計部臺南市審計處(下稱臺南市審計處)查核資料，新興臨時攤販集中場於82年初由該府收回管理時，即發現部分投資人於使用期間已將鋪位私自增建，原臺南市政府雖於84年至97年間針對部分攤商，於鋪位頂部或周遭空地加蓋違建及占用騎樓等情事，函請攤商自行拆除違建物、清理走道及周遭雜物並回復原狀，惟攤商並未自行辦理改善，原市府亦未依與攤商簽訂之「臺南市公有零售市場攤(鋪)位使用行政契約」(下稱使用行政契約)妥處，並依法查報拆除。臺南縣市合併後，該攤販集中場違章建物仍持續存在，經臺南市審計處於102年10月29日會同臺南市市場處辦理現勘，發現承租人將鋪位增建為2、3樓及將行走之通道私自搭建或堆積雜物等情形普遍外，部分攤商甚至將走道設置鐵門圈圍

作為倉儲使用，完全堵塞無法行走，經臺南市市場處通知全面清查依規定辦理，並賡續追蹤查核。嗣臺南市審計處再於104年10月1日現場勘查，原清查1樓加蓋至2、3樓違章建築仍未見拆除。由上開說明可知，臺南市政府管理新興臨時攤販集中場，卻容任攤商違法改造承租建物內部隔間或加蓋違建，空置鋪位隔間亦遭打通占用，雖多次函請改善或查報拆除，惟無具體成效，嚴重影響公共安全。

(三)依97年12月10日修正之臺南市零售市場管理自治條例第3條之1<sup>1</sup>規定：「市場零售物品種類如下：一、魚蝦類。二、畜肉類。三、禽肉類。四、果菜類。五、花卉類。六、雜貨類。七、食品類。八、飲食類。九、服飾類。十、百貨類。十一、其他經本處核准者。因應市場經營特性，本府得針對市場個別限制營業種類。」同條例第15條規定：「公有市場攤(鋪)位使用人應遵守下列規定：……十一、不得將攤(鋪)位全部或一部改供其他用途或兼作住家使用。」同條例第29條之1規定：「公有市場攤(鋪)位使用人違反第十五條第七款至第十三款規定者，本府應限期令其改正；屆期未改正者，處一日以上三日以下之停業處分。一年內受停業處分五次以上者，終止契約，並收回攤(鋪)位。」依上開自治條例，臺南市政府對於零售市場營業項目及使用目的應依法落實管理。

(四)據臺南市審計處函復之查核資料，臺南市市場處曾於103年4月清查新興臨時攤販集中場之攤(鋪)位使用情形，其中純住家使用者有8個鋪位；倉庫及車庫使用者有10個鋪位；樂團練習教室、手工水餃

---

<sup>1</sup>臺南市零售市場管理自治條例於101年8月29日廢止，同日發布臺南市零售市場攤鋪位設置及管理辦法，該辦法第3條亦有相同規定。

製作、筵席餐飲、招牌製作等工作室使用者有53個鋪位；宮廟使用者有2個鋪位；屬籌備暫歇中有24個鋪位；從事卡拉OK者有13個鋪位；開設機車行者有3個鋪位，加計做為社區巡守隊辦公室之4個鋪位，綜計高達117個鋪位，其使用已違反零售市場管理條例與使用行政契約規定之不得作住家使用以及非供蔬、果、魚、肉類及其他民生用品等零售市場經營項目。原市府雖曾於96年至98年多次就鋪位未按承租規定使用情事，函請各該鋪位承租人改進，臺南市市場處亦於101年2月召開管理暨整頓說明會，復於103年5月12日、6月23日函請未營業攤商於103年6月30日前改正，又於同年9月15日函請攤商倘有未依契約規定使用情事，請立即改善，惟據臺南市審計處於104年10月1日勘查結果，部分鋪位仍為住家使用，或停止營業及經營非屬使用行政契約約定之市場經營項目，未按承租規定使用情形仍未排除；又該攤販集中場未出租之18個鋪位扣除作為社區巡守隊辦公室及管理室之6個鋪位，餘12個鋪位應由臺南市市場處收回管理，惟該處卻未對該等空鋪位控管，部分鋪位現場鐵門深鎖，臺南市市場處卻未有該等鋪位鎖匙。因此，攤商營業或使用項目已違反零售市場管理條例及使用行政契約規定，且由該攤販集中場設置緣起可知，其位置係於河道改築四洞箱涵為攤販區，以臺南市為登革熱盛行區而言，若無法有效維護清潔衛生，易致環境髒亂、滋生病源。

- (五)查臺南市政府經全盤檢視新興臨時攤販集中場之營業率、建物情形、土地使用權等狀況後，不再辦理續約，故該府於105年1月27日函知新興臨時攤販集中場攤販契約屆期（105年3月31日）將不再續約，

並於105年1月27日、5月6日、6月7日、7月7日多次函請攤商搬遷。惟詢據臺南市政府主管人員坦承，迄今（106年4月）僅共計2鋪交還，顯見市場租約雖已屆期不續約，惟1年多來，多數攤商仍持續占用未能排除。

(六)綜上，臺南市政府管理新興臨時攤販集中場，容任攤商違法改造承租建物內部隔間或加蓋違建，空置鋪位隔間亦遭打通占用，雖曾多次函請改善或查報拆除，惟無具體成效，嚴重影響公共安全；攤商營業項目違反零售市場管理條例及契約規定，且該攤販集中場設置位置係於河道改築四洞箱涵為攤販區，以臺南市為登革熱盛行區而言，若無法有效維護清潔衛生，易致環境髒亂、滋生病源；市場租約已於105年3月底屆期不續約，惟迄今僅共計2鋪交還，多數攤商仍占用未能排除，管理機關均怠未依法妥處，顯有未善盡公產管理之職責，核有怠失。

二、臺南市政府管理小北商場，無視公共安全重要性，任令違章建物使用超過30年以上，迄今尚無建造執照及使用執照申請許可；對占用市場用地且為市場營業之攤商未積極納入管理，致占用市有地已長達10年，仍未能簽約合法租用，皆未能落實管理機關權責，顯有違失。

(一)建築法第24條規定：「公有建築應由起造機關將核定或決定之建築計畫、工程圖樣及說明書，向直轄市、縣(市)(局)主管建築機關請領建築執照。」第28條規定：「建築執照分左列四種：一、建造執照：建築物之新建、增建、改建及修建，應請領建造執照……三、使用執照：建築物建造完成後之使用或變更使用，應請領使用執照……。」臺南市政府為主管建築機關，其於市場建築物新建辦理過程，應

備齊核定或決定之建築計畫及工程圖樣等資料，向主管建築機關申請核發建造執照，俟建築物建造完成並獲主管建築機關審查許可及核發使用執照後，建築物始能合法使用，以維護公共安全。

(二)小北商場於73年間由府城攤販集中場自治代表會<sup>2</sup>承租小北段1888地號土地(市26)，96年5月7日該地因實施「變更臺南市主要計畫」案，將文小53公共設施保留地變更為市場用地(市26)及商業用地，原地主依都市計畫變更回饋規定，將其中市場用地(小北段1888地號)產權登記為原臺南市政府。原臺南市政府於97年5月7日以南市工建字第09731047520號公告，小北商場未經申請許可擅自占用市有地搭設鐵皮屋營業構成「實質違建」，依據建築法第25條規定及違章建築處理辦法第6條規定，應執行拆除，限期於97年5月30日前自行拆除恢復原狀。惟屆期未改善，該府亦未依法查報拆除，迄縣市合併後，原地之府城攤販集中場自治代表會及攤商仍繼續占用營業迄今，惟相關建物迄今尚無建造執照及使用執照申請許可，顯見市府無視公共安全重要性，任令違章建物使用超過30年以上。

(三)查臺南市政府依據96年5月3日小北商場攤商陳情書，於同年9月3日簽奉核准同意於未確定開發方向前，該市場用地短期出租予小北商場之攤商臨時營業。惟依當時「臺南市政府經營臺南市市有房地出租作業要點」規定，小北商場攤商表示租期過短沒有保障，致未向該府簽約承租。嗣101年6月14日臺南市政府環保局選定小北商場作為該市首座環保

---

<sup>2</sup> 97年12月3日成立小北商場發展協會，惟相關卷證資料中仍見該協會與府城攤販集中場自治代表會之名稱有互用情形。

示範夜市，故與小北商場洽談簽約事宜。惟小北商場攤商表示年租金過高、無法分期付款且履約保證金須以租金總額繳納，故以無法負擔及租期過短為由，亦未簽約。又102年10月30日臺南市政府財政處修正「臺南市市有房地短期租出租作業要點」，將該要點第4點將原租期以1年為限規定修正為2年，第6點將原履約保證金須以租金總額繳納規定修正為以2個月租金總額計算。惟小北商場發展協會仍認為租金過高，且反對攤商過多，有未來無法收到租金疑慮；另有反對攤商質疑一旦簽約將受市府箝制，無法得到承租保障，致內部遲遲無法取得共識，亦未簽約。另該府為解決簽約租用問題，分別於105年7月12日由臺南市政府秘書長主持，召集該府交通局、工務局、財政稅務局、法制處、經濟發展局等，召開「研商小北商場占用處理」案，及同年10月26日由臺南市長主持，召開「臺南市北區『市26』市場用地處置會議」，討論後續補照問題及租約議題。另本院詢據臺南市政府主管人員表示，預計給予小北商場2年緩衝時間以完成相關建物之補照程序，讓早期興建之建物合法化，因補照須提供土地同意書，目前已經經過該市議會同意，該府目前刻正辦理使用同意書程序，以利後續契約簽訂事宜。由上開說明可知，臺南市政府管理小北商場，對占用市場用地且為市場營業之攤商未積極納入管理，致占用市有地已長達10年，仍未能簽約合法租用。

- (四) 綜上，臺南市政府為主管建築機關，其於市場建築物新建辦理過程，起造人應向主管建築機關申請核發建造執照，俟建築物建造完成並獲主管建築機關審查許可及核發使用執照後，建築物始能合法使

用，惟該府無視小北商場公共安全之重要性，任令違章建物使用超過30年以上，迄今尚無建造執照及使用執照申請許可；又自96年市場用地產權登記為臺南市政府起，攤商多次以租約過短及租金過高為由拒不簽約，然該府對占用市場用地且為市場營業之攤商卻未積極納入管理，迄今占用市有地已長達10年，惟該府仍未能與攤商簽約合法租用，皆未能落實管理機關權責，顯有違失。

三、臺南市政府依「臺南市市有房地租金計算基準」之規定核定小北商場占地使用補償金，尚屬有據，惟第一期使用補償金遲延利息之收取，雖已於105年8月奉市長核定，惟目前仍未發函催繳，該府允應查明相關爭議，核實計算遲延利息，以充實府庫，並兼顧攤販權益。

(一)零售市場管理條例第3條規定：「本條例所稱零售市場，指經直轄市或縣(市)主管機關核准，於都市計畫市場用地或非都市土地之甲、乙、丙種建築用地，以零售及劃分攤(鋪)位方式，供蔬、果、魚、肉類及其他民生用品集中零售之營業場所。」「臺南市公有零售市場攤鋪位使用費收費辦法」第3條規定：「臺南市公有零售市場攤(鋪)位使用費自中華民國103年4月1日起每4年調整一次並依下列方式核算：一、當年市場土地公告現值5%加市場建築物當年現值10%為總價，總價除以市場樓地板面積(平方公尺)為每平方公尺全年使用費基本數額。……三、每平方公尺每月使用費基本數額乘以攤(鋪)位實際面積乘以攤(鋪)位使用費調整權數為各攤(鋪)位每月應繳納之使用費金額。……。」

(二)100年10月24日發布之「臺南市市有房地租金計算基準」第2點規定：「臺南市市有基地每年之租金率，



不分使用分區，按收租當期土地公告地價百分之五計收。」第6點前項規定：「占用基地之使用補償金比照第2點之租金率計收，不得優惠。」目前臺南市政府核定小北商場占地使用補償金計算，係以市有房地租金之公告地價為計算基準，按收租當期土地公告地價年息百分之五計收，每年約新臺幣（下同）410萬餘元。

(三)臺南市審計處稱：依「臺南市公有零售市場攤鋪位使用費收費辦法」小北商場攤位使用費按土地公告現值5%計收，年租金約可達1,311萬餘元，惟原市府於96年度取得用地後，任府城攤販集中場自治代表會及攤商繳納低於市場使用費收費標準之使用補償金，占用市有地營利，所繳付之使用補償金僅為納入管理之合法承租攤(鋪)位使用費之38.21%等語。

(四)據臺南市政府聲復臺南市審計處表示：小北商場係以商場形式經營，主要販售現炒熟食等，與零售市場有別，且小北商場係屬占用市有土地，亦非為公有零售市場，故不宜據「臺南市公有零售市場攤鋪位使用費收費辦法」收取費用，僅得依「臺南市市有房地租金計算基準」收取使用補償金。本院於詢問會議時進一步深究小北商場非法占用市有地繳納之使用補償金較合法租用繳納之使用費低，是否有顯不合理情事。經該府說明稱：該市公有零售市場之使用費係依據「臺南市公有零售市場攤鋪位使用費收費辦法」收取，使用費計算基準為「土地公告現值百分之五」與「攤(鋪)位實際面積」；另小北商場之使用補償金係依據「臺南市市有房地租金計算基準」收取，使用補償金計算基準為「土地公告地價百分之五」及「占用面積」。土地公告地

價雖較公告現值為低，惟占用面積係以整筆土地面積計算，涵蓋相關走道、公廁等，非僅核計攤（鋪）位實際面積，故占用面積較攤（鋪）位實際面積為大，且小北商場一開始即不認為屬公有零售市場之規範，故該府係用「臺南市市有房地租金計算基準」來計算使用補償金等語。

(五)嗣據臺南市政府於詢問會議後補充說明稱：小北商場占用面積為8673.21平方公尺，攤位實際營業面積共4,770平方公尺。以104年度為例，臺南市政府目前實際收取之使用補償金約410萬餘元；未來如補照後須擴大承租範圍，面積將達12,220平方公尺，該府表示新增之面積係為法定空地以符合建築法規所規定之建蔽率，並估算未來每年之使用補償金因承租範圍擴大將增至578萬餘元（以市有房地租金之公告地價為計算基準）等語。如依臺南市審計處看法，並考量依據攤位實際營業面積，經由本院自行核算，使用費較臺南市審計處估算金額為低，每年約741萬餘元（以零售市場攤商使用收費之公告現值為計算基準，計算式： $31,071^3 \times 5\% \times 4,770 = 7,410,434$ 元），且該收費辦法第4條，亦授權主管機關可考量相關影響因素於30%範圍內增減之。

(六)96年5月7日小北商場用地所有權移轉原臺南市政府時，「市26」地上建築物未拆除，亦無取得建造執照及使用執照，且小北商場遲未與臺南市政府簽訂土地租賃契約，造成私有建物占用公有地，臺南市政府自97年起向小北商場（府城攤販集中場自治代表會）收取使用補償金。自96年5月7日至97年6月

---

<sup>3</sup> 小北商場104年度土地公告現值為31,071元/平方公尺。

30日間原應計收712萬2,847元之第一期使用補償金，因攤商陳情配合市府土地重劃停業，經市府同意減免及分期，並請該自治代表會於97年9月12日前繳納，惟屆期未繳。嗣101年8月該自治代表會再次陳情免收第一期使用補償金之空攤部分，於101年9月24日臺南市政府同意並確定第一期使用補償金降為438萬9,797元，該府於101年10月12日函請府城攤販集中場自治代表會一次繳清，並就遲延部分按年利率百分之五加計利息。嗣該自治代表會又再次陳情因負擔沉重，希望臺南市政府准予分期攤還並免徵孳息，該府於101年12月14日簽准同意該自治代表會先清償積欠金額十分之一，餘以6個月為一期，分10期攤繳，嗣同年月25日函復府城攤販集中場自治代表會，惟該函並無提及繳納遲延利息。該自治代表會始於105年1月8日繳納第一期使用補償金欠繳金額之十分之一，後續則依雙方簽訂之「臺南市市有房地占用人分期攤繳使用補償金契約書」分期繳納迄今。是以，第一期使用補償金原繳款期限為97年9月12日，因有土地重劃、停業及空攤不應收取補償金之爭議，遲至105年1月8日始開始分期繳納，致生遲延利息之爭議。

- (七)臺南市政府經濟發展局依據臺南市審計處意見就應否向小北商場收取上開遲延利息進行檢討，於105年8月22日簽奉市長核定向小北商場追償遲延利息。嗣該府依據臺南市審計處去函，於106年4月就應否徵收延遲利息再次檢討，該府經濟發展局原認為「臺南市市有房地占用人申請分期攤繳使用補償金處理要點」於100年始發布，小北商場97年分期付款逾期未繳，依法律不溯及既往原則，應無適用上開要點規定，另因府城攤販集中場自治代表會經

重新計算合理金額後，皆依約按時繳納，係有願配合續繳使用補償金之行為，故援引「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」第8點但書，免徵遲延利息。經簽會該府財政稅務局意見稱：本案已於105年8月22日簽奉市長核可收取遲延利息，該府土地使用補償金係依民法第179條不當得利之規定收取，其有遲延給付者應依民法第203、229及223條規定收取遲延利息，且本案係市有土地，援引國有財產署「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」得免收利息之規定，尚須再酌，故經濟發展局依財政稅務局意見辦理，向小北商場追償遲延利息，於106年4月21日簽奉該府秘書長同意依法辦理。臺南市政府主管人員於106年4月25日詢問會議時表示：有關上開遲延利息之收取，雖已於105年8月奉市長核定，惟並未以正式公文通知小北商場，相關法規之適用，該府內部各單位仍在研議中，截至目前為止仍未收取，亦未發函催繳。

- (八)綜上，臺南市政府依「臺南市市有房地租金計算基準」之規定核定小北商場占地使用補償金，係以市有房地租金之公告地價為基準，按收租當期土地申報地價年息百分之五計收，未來如補照後須擴大承租範圍，估算未來每年之使用補償金將增至578萬餘元。若依「臺南市公有零售市場攤鋪位使用費收費辦法」之規定，零售市場攤商使用費以土地公告現值為計算基準，考量依據攤位實際營業面積核算，使用費估計約為741萬餘元。臺南市政府稱：小北商場並非該市公有零售市場，係依「臺南市市有房地租金計算基準」收取使用補償金，尚屬有據。又第一期使用補償金遲延利息之收取，雖已於105年8月奉市長核定，惟相關法規之適用，該府內

部各單位仍在研議中，截至目前為止仍未收取，亦未發函催繳，臺南市政府允應查明使用補償金是否有攤販所稱：因有土地重劃、停業及空攤不應收取補償金之爭議，致金額不能確定，在確定前無從繳納，不應計算確定前之遲延利息等情形，核實計算遲延利息，以充實府庫，並兼顧攤販權益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一及二，糾正臺南市政府。
- 二、調查意見三，函請臺南市政府檢討改善見復。
- 三、調查意見函復審計部。

調查委員：高鳳仙