

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：高雄市政府

貳、案由：原高雄縣政府因辦理「蚵子寮漁港及漁業特定區」開發，為照顧公有耕地承租人生活，除於 76 年間依法發放地價補償外，既已發放獎勵金、轉業輔導金等，嗣後卻再發放依法無據之高額地價差額補償，除有重複發放浪費公帑之疑慮，顯亦違反給付過多恣意及行政裁量之濫用，徒增爾後執行困擾，該府作為洵有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

原高雄縣政府(下稱原縣府)因辦理「蚵子寮漁港及漁業特定區」開發，為照顧原公有耕地承租人生活，除原有法定補償外，既已發放獎勵金、轉業輔導金等，嗣後卻再發放依法無據之高額地價差額補償，除有重複發放浪費公帑之疑慮，顯亦違反給付過多恣意及行政裁量之濫用，徒增爾後執行困擾，該府作為洵有違失

- 一、按平均地權條例第 11 條規定：「依法徵收或照價收買之土地為出租耕地時，除由政府補償承租人為改良土地所支付之費用，及尚未收穫之農作改良物外，並應由土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之三分之一，補償耕地承租人。……公有出租耕地依法撥用時，準用前二項之規定，補償承租人；所需經費，由原管理機關負擔。但為無償撥用者，補償費用，由需地機關負擔。」第 76 條規定：「出租耕地經依法編為建築用地者，出租人為收回自行建築或出售作為建築使用時，得終止租約。……」第 77 條規定：「耕地出租人依前條規定終止租約收回耕地時，除應補償承租人為改良土地所支付之費用及尚未

收穫之農作改良物外，應就申請終止租約當期之公告土地現值，預計土地增值稅，並按該公告土地現值減除預計土地增值稅後餘額三分之一給予補償。……公有出租耕地終止租約時，應依照第一項規定補償耕地承租人。」故公有出租耕地於終止租約收回耕地時，除應補償承租人為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物外，尚應給予地價補償，俾以照顧承租人喪失耕地後生活。

二、本案原屬國有土地，為儘速順利取得土地開發，原縣府係以無償撥用(漁港泊地、港區道路、機關用地等公共設施用地)及價購方式(商業、住宅、工業及加油站用地等可供處理土地)取得土地。另為補償原公有耕地承租人，照顧彼等生活，原縣府與承租人自 70 年起數次協商，嗣於 76 年間始協商成立，本案各項補償費用計算時點，應以行政院 70 年核准開發年度(或終止租約)當期公告土地現值計算，然原縣府係以 76 年協商成立年度核計補償，協商成立要件除包含前述地價補償、養殖設備及養殖物等各項補償外，原縣府尚承諾同意加發以 76 年公告現值計算之地價補償 40%、30% 計算之獎勵金及轉業輔導金，補償條件洵足優厚。依內政部 67 年 3 月 25 日台內地字第 777098 號函及 77 年 2 月 11 日台內地字第 572840 號函示，前述獎勵金及轉業輔導金等補償，本非法定補償範圍，而法亦未明令禁止，倘經需地機關斟酌本身財力狀況及實際情形後，當能依情況發給。是以，原縣府除依規定給予承租人地價補償、土地改良費用及尚未收穫之農(漁)作改良物外，已另給予獎勵金及轉業輔導金，該府實已善盡照顧原承租人基本生活需求之責任。

三、然本案土地整體開發完成當時，除直接帶動地方經濟成長及區域均衡發展外，其透過都市計畫等程序變更為商業、住宅、工業等用地，又適逢 78 年間房地產

景氣蓬勃，故整體地價大幅提高，惟承租人卻認為其價值非屬該府所有，復於80年6月21日起不斷要求原縣府核准得以原承租面積換算每公頃100坪比例優先承購開發完成後土地，而該府卻未採取積極性措施，以有效遏止承租人一味增加補償之要求，竟於80年12月23日簽辦同意發放地價差額補償，且簽辦理由僅僅是為儘速解決該等土地獎勵金之發放，並顧及政府與承租人間之和諧，所擬出之補償獎勵金發放標準，更以79年至81年度該府標售蚵子寮漁業特定區土地所得價款及公告現值差額計算，計算出每坪補償之平均價格為45,251元，並於82年6月發放由所有承租人等全數領訖，共計發放1億9仟餘萬元。惟該等地價差額補償預算之編列、發放，雖以追加預算方式經該縣縣議會審議通過，但其發放並無任何法令依據，發放理由及標準失之過寬及浮濫，引發該項補償有無其正當性、合理性，及是否重複發放之疑慮。

- 四、為釐清原縣府核發本案地價差額補償之適法性、妥適性，另函據法務部表示：「……差額地價計算補償如屬法定補償以外對於人民生存照顧之給付且補助金額有限，於不違反法律強制或禁止規定及一般法律原則外，得由機關自行斟酌財務狀況及實際情形編列預算支應。惟查『給付性行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。』為司法院釋字第542號解釋明文揭示。又屬憲法原則之比例原則於『給付行政』上亦有適用，由此而衍生出『給付禁止過多原則』，其認與事物本質無關之恣意給付，往往屬立法裁量或行政裁量之濫用；過多之給付，亦會同時違反平等原則。……」另行政院法規會對本案「地價差額補償」亦表示意見如下：「……行政行為具有廣泛、多樣、複雜且不斷形成社會生活之特性，實務上須以非法定補償之發放或以救

濟金、轉業輔導金、獎勵金等作為行政手段者，係屬給付行政，主要係考量個案客觀情事之需要，或為加速政策目的之達成，或考量民眾抗爭之社會成本等，因其行政手段背後所欲達成之行政目的無法一概而論，所需參酌之因素更為複雜，……惟參酌司法院釋字第 485 號及第 542 號解釋意旨，屬於給付性之行政措施具授與人民利益之效果者，仍應受相關憲法原則之拘束：(1)平等性：憲法第 7 條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，所給付之非法定補償自得斟酌相關事務本質之差異及客觀情況而為合理之區別對待。(2)必要性：鑒於國家資源有限及考量國家之經濟、財政狀況，就福利資源應妥善分配，關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當。因此，所給付之非法定補償仍不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。(3)比例性：目的上須具資源有效利用、妥善分配之正當性，手段上須有助於目的之達成且屬客觀上所必要，亦即應考量以非法定補償作為手段，其與目的達成間之有效性及合比例性。……」是以，原縣府對此項非法定補償之地價差額補償，縱然是授予人民利益，亦應受限於憲法上平等、必要及比例原則上之限制。

五、承上所述，當初原縣府同意加發地價差額補償理由，僅見其為顧及政府與承租人間和諧及儘速解決該等土地獎勵金之發放，縱欠缺法令依據，仍訂出以政府土地出售價格與公告現值間之差額作為補償標準，補償承租人之預期利益(即承租每公頃土地可以公告現值購買 100 坪土地，若再出售可賺取之利益)，造成承租人在 76 年已領訖地價補償、獎勵金及轉業輔導金等優渥補償下，竟得再獲取每公頃高達 452 萬餘元之「地價差額補償」，單筆契約甚至領取高達 3 千 4

百餘萬元之地價補償金。而本案所謂「地價差額補償」亦讓原縣府需再額外編列 1 億 9 仟餘萬元預算，已遠遠超過 76 年發放之地價補償、獎勵金及轉業輔導金，財政負擔不可謂不重。總計本案 76 年及 82 年二次所發放予承租人補償將近 3 億元，除已超出當初 2 億之土地取得成本外，亦超出該港區自 59 年至 78 年來各期總工程費用 2 億 4 仟餘萬許多（詳如表 1）。原縣府顯已逾越前述憲法上平等、必要、比例原則，即有給付過多恣意及行政裁量之濫用。

六、綜上論結，獎勵金及轉業輔導金等補償，本非法定補償範圍，得經需地機關斟酌本身財力狀況及實際情形後發給，法雖亦未明令禁止，惟需地機關無論係為個案客觀情事之需要、或為加速政策目的之達成，抑或考量民眾抗爭之社會成本等，仍應受相關憲法原則之拘束，亦即所給付之非法定補償，仍不得超過達成目的所需必要限度，而給予明顯過度之照顧。以本案而言，原縣府為照顧公有耕地承租人生活，除原有法定補償外，既已發放獎勵金、轉業輔導金等，嗣後卻再發放依法無據之高額地價差額補償，除有重複發放浪費公帑之疑慮，顯亦違反給付過多恣意及行政裁量之濫用，徒增爾後執行困擾，該府作為洵有違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

提案委員：沈美真

中 華 民 國 101 年 10 月 8 日

表 1 蚵子寮漁業特定區工程及地價補償費統計表

編號	姓名	頂科子寮段	面積公頃	地價補償	獎勵金 40%	轉業輔導金 30%	養殖物補償	養殖物特別救濟金	漁塭構造物補償	水利水電設施補償	土木房屋設施補償	農林作物補償	76 年支領補償費小計	82 年地價差額補償	合計
1	曾○○	340	4.1340	2,442,739	1,653,600	1,240,200	516,750	3,997,578	2,431,295	1,169,608	174,485	0	13,626,255	18,706,763	32,333,018
2	林○○	338-1、-2338-2	1.5584	918,775	623,360	467,520	194,800	1,506,973	438,120	514,833	75,452	0	4,739,833	7,051,916	11,791,749
3	曾○○	340-47	0.9280	548,346	371,200	278,400	116,000	897,376	486,946	504,883	62,283	0	3,265,434	4,199,293	7,464,727
4	○○○	340-42	1.4193	838,650	567,720	425,790	177,413	1,372,463	629,878	618,570	63,516	0	4,694,000	6,422,474	11,116,474
5	蔡○○	340-21、-43	6.1658	3,643,308	2,466,320	1,849,740	770,725	5,962,329	2,632,720	4,181,822	212,200	1,905,774	23,624,938	27,900,862	51,525,800
6	蔡○○	15、340-4、-15	3.8147	2,254,067	1,525,880	1,144,410	476,838	3,688,815	1,499,190	1,636,002	793,868	67,719	13,086,789	17,261,899	30,348,688
7	蔡○○	340-22、-46	3.3279	1,966,423	1,331,160	998,370	415,988	3,218,079	1,364,170	1,906,571	187,918	0	11,388,679	15,059,080	26,447,759
8	○○○	340-40	2.7247	1,609,998	1,089,880	817,410	340,588	2,634,785	1,478,560	1,353,674	316,242	83,348	9,724,485	12,329,540	22,054,025
9	○○○	340-4	3.3409	1,974,105	1,336,360	1,002,270	417,613	3,230,650	1,791,610	1,747,204	436,564	0	11,936,376	15,117,907	27,054,283
10	蔡○○等 2 人	340-41	1.9018	1,123,754	760,720	570,540	237,725	1,839,041	715,818	477,330	54,958	287,472	6,067,358	8,605,835	14,673,193
11	曾○○	340-17	1.9172	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	8,675,522	8,675,522
12	○○○	340-18	3.2206	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	14,573,537	14,573,537
13	曾○○等 3 人	340-20、-44、-45	7.5448	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	34,140,975	34,140,975
合計		20 筆	42	17,320,165	11,726,200	8,794,650	3,664,440	28,348,089	13,468,307	14,110,497	2,377,486	2,344,313	102,154,147	190,045,603	292,199,750
軍方補償費															200,000,000
蚵子寮漁港工程經費（59 年至 78 年止）															241,955,740
蚵子寮漁業特定區工程建設基金貸款利息（高雄縣政府 75 年向台灣省建設基金借款 321,670,000 元，年利率 6.厘 5 毫計息，分 3 期攤還）															104,543,400
註*：編號 11~13 地價補償及地上物補償等於前期工程已先領迄。															

（資料來源：高雄市政府）