

調查報告

壹、案由：據訴，渠曾多次向交通部臺灣鐵路管理局反映其出租之臺中市清水區朝興段210及1461地號國有土地，疑遭承租人搭蓋違建，業經臺中市政府開立違章建築認定通知書，惟該局草率認定未有占建違反租約，疑涉有違失等情案。

貳、調查意見：

本案經函請交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）、財政部國有財產署（下稱國產署）、臺中市政府、臺中市清水地政事務所（下稱清水地所）、臺中市清水戶政事務所及臺中市政府消防局說明及提供佐證資料，並經民國（下同）105年5月23日現地履勘，同年7月6日詢問臺鐵局、臺中市政府等業務相關主管人員。臺中市政府並函¹送該府辦理現場模擬救災演練之搶救計畫書及演練成果照片到院。全案業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、臺鐵局未落實國有土地巡查機制，亦未主動查察出租國有土地有無違反租約情事，相關配套措施又未能詳實呈現承租人有無違反租約行為，難謂善盡國有財產管理機關之職責。

（一）按國有財產法第4條規定：「（第1項）國有財產區分為公用財產與非公用財產。（第2項）左列各種財產稱為公用財產：一、公務用財產……二、公共用財產……三、事業用財產……（第3項）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11條規定：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。」第28條規定：「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

¹ 臺中市政府105年8月15日府授都違字第1050173804號函。

其事業目的或原定用途者，不在此限。」同法施行細則第25條規定：「(第1項)本法第28條所稱處分，係指出售、交換、贈與或設定他項權利；所稱收益，係指出租或利用。(第2項)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。……」

(二)查臺鐵局經管之國有公用不動產可否依國有財產法第28條但書規定收益使用乙節，財政部前於88年間邀集交通部等機關會商並獲致結論略以，臺鐵局係獨立計算盈虧之非公司組織之國營事業機構，其經管之國有公用財產不能與行政機關經管公務財產等同視之，應由該局做最大效益運用，始符事業經營目的。基於其屬資產之特性，宜允許該局為營運上之需要，充分運用經管之國有公用財產以增裕收入，彌補虧損；另鐵路法第21條第1項第5款亦明定，國營鐵路得辦理有關培養繁榮鐵路運輸所必需之其他事業，爰同意臺鐵局為營運需要，其經管之國有公用財產得辦理出租或利用，有財政部88年12月4日台財產接字第88032415號函在卷可稽。嗣後，臺鐵局並訂定「交通部臺灣鐵路管理局經管公用不動產出租及利用作業要點」(下稱該局公用不動產出租及利用作業要點)，報經交通部89年12月8日交中八十九字第012858號函核定後，作為該局經管公用不動產辦理出租及利用事宜之準據。是以，臺鐵局依上開規定將經管之國有公用不動產辦理出租或利用，自屬有據。

(三)惟據本院函詢交通部及臺鐵局均自承，臺鐵局囿於人力有限，於國有土地出租後，甚少辦理現地巡查，續租時亦甚少辦理現地履勘，僅就書面資料予以審查，

除有民眾陳情或檢舉，始至現場察看，且現階段經管出租之國有土地亦未訂定相關巡查機制；並辯稱現行該局公用不動產出租及利用作業要點第32點第2項規定，承租人有意續租時，所須附繳之證明文件，並無租賃物使用情形。考量人力有限，未來將利用內政部營建署「國土利用監測整合通報查報系統」，作為善盡國有土地管理職責之配套措施云云。

(四)然查行政院函頒²之國有公用財產管理手冊第38點規定：「財產提供使用，應注意下列事項：(一)應訂立契約，雙方協議條件、財產之養護、稅捐及安全保管責任，均應載明於契約之內。(二)如有附屬設備者，應列具清單作為契約之附件，並將各項附屬設備照清單點交。(三)收回時應逐項點收，注意交回之財產是否完整及附屬設備之數量是否相符，如有損壞或短少時，應要求賠償。」第41點規定：「各機關之財產，應由財產管理單位及使用單位於每一年度依下列方式至少盤點1次；機關首長於必要時，得隨時派員抽查：(一)不動產：實地巡查、拍照，並向地政機關申請地籍總歸戶資料，核對與產籍登記資料是否相符。(二)其他財產：依財產資料逐一盤點，核對經管財產與產籍登記資料是否相符。」是依上開規定，臺鐵局對其經管之國有公用土地每年至少應盤點1次，並實地巡查、拍照。惟臺鐵局不僅未訂定出租國有土地之巡查機制，又未主動查察經管出租國有土地有無違反租約之情事，直俟接獲民眾檢舉或陳情後，始被動至現場察看，除衍生證據調查收集延誤問題外，更易讓民眾產生不良觀感，難謂善盡國有財產管理之職責。

(五)再查「國土利用監測整合通報查報系統」係配合國土

² 該手冊源自行政院94年6月27日院臺秘字第0940087194號函核定，並自即日生效，嗣經行政院104年10月13日院授財產公字第10435013810號函修正部分規定。

利用監測作業，以衛星遙測為偵測工具，配合地理資訊系統技術，對全國土地利用進行變遷偵測與通報作業，若發現本期衛星影像呈現之土地使用情況與前期不同時，便將變異點資訊透過網路系統通報予各配合單位，由各配合單位進行查證回報。由於該系統係利用影像自動化處理程序，找出衛星影像光譜反應之差異點，以影像變異特徵作為判釋標準，因此該系統對於經管土地有無新建建物、整地或新增水域等情事或許能偵測回報，惟對於變異幅度較小之地形地物則易有所疏漏，對於承租人有無改建、重建或轉租等違反租約之行為似乎更難以查知。申言之，臺鐵局或可利用影像變異點判釋彌補定點定期人力巡查之不足，惟不能因此免除每年定期巡查盤點之責任。

(六)綜上所述，臺鐵局未落實國有土地巡查機制，亦未主動查察出租國有土地有無違反租約情事，直俟接獲民眾檢舉或陳情後，始被動至現場察看，相關配套措施又未能詳實呈現承租人有無違反租約行為，難謂善盡國有財產管理機關之職責。

二、本案占建房屋違反臺鐵局僅同意按原狀修繕之要求，惟該局不察，長期疏於監督管理，未予指正，難辭怠失之咎；至於是否涉及重建疑義，臺鐵局允應依職權詳實調查，認定事實，俾便適用契約及法令。

(一)查本案陳訴人所稱臺鐵局出租之臺中市清水區朝興段210及1461地號等2筆土地(下稱系爭土地)，重測前分別為田寮段下湳子小段4-64及4-29地號，其中4-64地號又係於101年間分割自4-27地號。上開土地原屬臺灣省有財產，精省後，移轉為國有，管理機關均為臺鐵局，屬該局經管之國有公用財產。

(二)臺鐵局係於83年間受理系爭土地申請承租案，經該局

現場履勘，認為系爭土地上之建物為59年3月27日以前被占建房屋，符合當時臺灣省省有財產管理規則第37條第1項第2、3款規定³，爰同意占建人繳交5年土地使用補償金後辦理出租，嗣後該局以其未有違約增建或重建等情事，與申請續租相關規定相符，爰陸續辦理換約續租事宜，最近一次租約之租期係自104年1月1日起至108年12月31日止。

- (三)按臺鐵局與本案承租人於83年12月訂定之「臺灣省省有基地租賃契約」(租賃期間自84年1月1日至85年12月31日)第2條規定略以：「本租約出租之基地，限於現狀使用，但有左列情形之一者，除都市計畫保護區、農業區、公共設施預定地等外，得向出租機關申請發給土地使用權同意書：(一)承租人需要圍牆或照原狀修繕地上私有房屋者。(二)承租人所有地上私有房屋遭受災害或確屬危險急需重建、改建、修建者……(三)公共設施用地，經依法核准承租並依核准計畫使用者。」次按建築法第9條規定：「本法所稱建造，係指左列行為：一、新建：為新建造之建築物或將原建築物全部拆除而重行建築者。二、增建：於原建築物增加其面積或高度者。但以過廊與原建築物連接者，應視為新建。三、改建：將建築物之一部分拆除，於原建築基地範圍內改造，而不增高或擴大面積者。四、修建：建築物之基礎、樑柱、承重牆壁、樓地板、屋架及屋頂，其中任何一種有過半之修理或變更者。」第25條第1項規定：「建築物非經申請直轄市、縣(市)

³ 行為時臺灣省省有財產管理規則【臺灣省政府80年8月10日(80)府法四字第167553號令修正】第37條第1項第2、3款規定：「非公用不動產之出租依左列規定辦理：……二、在民國59年3月27日前被占建房屋，如不妨礙都市計畫，追收占用期間使用補償金後予以出租。出租土地面積空地部分不得超過基層建築面積之1倍。三、超過前款規定面積限制之空地，如分割後無法單獨使用者，得全筆出租；可單獨使用者，應分割保留，另依有關規定處理。但地形、位置、使用情況特殊，不宜分割或分割收回後無法立即處分，在管理上顯有困難者，得全筆出租。」

(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。……」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。……」復參照臺中市違章建築執行原則第2點第4款規定：「修繕：指建築物之基礎、樑柱、承重牆壁、樓地板、屋架，在原規模範圍內，以非永久性建材為修理或變更，且其中任何一種修繕項目未有過半者。」

(四)查本案承租人於83年底申請承租系爭土地獲准後，隨即於84年8月以房屋不堪使用為由，向臺鐵局申請整修，嗣經臺鐵局以84年9月6日84鐵工產字第22658號函復略以：「本案同意依據建築法第9條第4款，在不過半之修理或變更及免予申領建造執照原則下，准予按原狀修繕。」惟經本院於105年5月23日現地履勘，並審視行政院農業委員會林務局農林航空測量所83年、84年間所拍攝之航空照片(如圖1、2)，明顯可見其屋頂已全部翻修，並非未過半修理之修繕，已違反臺鐵局84年9月6日同意函，惟該局不察，長期疏於監督管理，無視其違反規定，未予指正，自難辭怠失之咎。

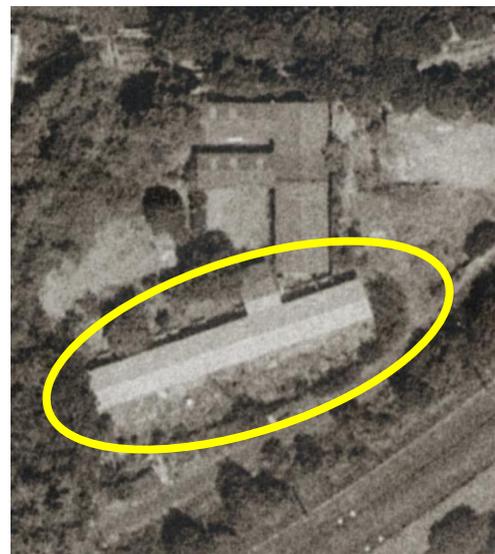


圖1、83年航空照片
(拍攝日期：83.9.21)

圖2、84年航空照片
(拍攝日期：84.9.19)

(五)另臺鐵局一再辯稱，本案建物之現況位置與租約位置相符，故認承租人無違法增建、擴建或重建地上物云云。惟查本案83年12月第一次訂立租約時，並未註明房屋使用面積，且83年間申請承租系爭土地所檢附之相關證明文件，以及84年申請整修所附之相片，業據臺鐵局表示，因逾保存年限，業已銷毀，故單從位置圖說僅能概略判斷該建物是否有增、擴建之情事，至於有無重建或改建，尚無法據此一概而論。按建築法第9條第1款規定：「新建：為新建造之建築物或將原建築物全部拆除而重行建築者」復參照臺中市違章建築執行原則第2點第2款及第8款規定：「既存違建：指民國100年4月20日以前興建完成之違建」、「老舊房屋：指民國60年12月22日建築法修正公布前或實施都市計畫以外地區建築物管理辦法實行前已存在之建築物。」查臺中市政府都市發展局104年3月4日中市都違字第1040030328號違章建築認定通知書，業將本案建物認定屬100年4月20日以前興建完成之「既存違建」(含房屋及圍牆)，違建類別為「新建」⁴，而非「老舊房屋」。顯見臺中市政府認為本案建物係新建造之建築物，甚或是將原建築物全部拆除而重行建築之非合法建物，已非原有合法之老舊房屋。果若如此，則本案建物是否誠如臺鐵局所稱未有重建情事，即非無可議之處。為求慎重，臺鐵局允應依職權詳實調查，並斟酌相關主、客觀情事，依論理及經驗法則認定事實，判斷真偽，俾便適用契約及法令。

⁴ 違建類別計有新建、增建、改建、修建等4類。

(六)綜上所述，本案占建房屋違反臺鐵局僅同意按原狀修繕之要求，惟該局不察，長期疏於監督管理，未予指正，難辭怠失之咎；至於是否涉及重建疑義，臺鐵局允應依職權詳實調查，認定事實，俾便適用契約及法令。

三、臺鐵局稱系爭土地現場已有足供車輛進出之既有巷道，該漿砌卵石花臺不影響逃生及救災乙節，尚非屬虛言，惟為避免逃生救災巷道被阻，造成重大傷亡損失，臺中市政府仍應持續落實消防監督管理工作，俾免憾事發生。

(一)有關陳訴人陳訴承租人私自興建花臺，阻礙逃生及救災乙節，經本院於105年5月23日現地履勘，並囑託清水地所現況測量發現，該漿砌卵石花臺尚無越界建築之情事。次據本院函請臺中市政府消防局提供105年2月6日火災原因調查鑑定書(該案無需製作火災搶救報告書)，其中所附該局第四救災救護大隊清水分隊火災出動觀察紀錄顯示，是日報案時間為16時28分、出勤時間為16時29分、到達時間為16時35分、控制時間為16時38分、撲滅時間為16時42分，據此統計，其自受理報案時起，至抵達時止，約計花費7分鐘；至撲滅時止，約計花費14分鐘，且該紀錄亦註明前往火場途中交通順暢，未有受堵情形。

(二)另查臺中市政府嗣於105年7月29日辦理系爭土地附近區域現場模擬救災演練，合計出動水箱車5輛、化學車1輛、救護車1輛及延長水帶16條，消防車輛及消防人員均可前往現場模擬救災演練，有臺中市政府105年8月15日府授都違字第1050173804號函送消防救災演練計畫及照片在卷可稽，故臺鐵局所稱，系爭土地現場已有足供車輛進出之既有巷道，該漿砌卵石花臺不影

響逃生及救災乙節，尚非屬虛言。惟為避免逃生救災巷道被阻，造成重大傷亡損失，臺中市政府仍應持續落實消防監督管理工作，針對狹小巷道建物災害特性及因應作為，擬定具體改善對策，並確保消防車輛救災動線所需之淨空、淨高及救災活動空間，俾免憾事發生。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請交通部督促交通部臺灣鐵路管理局確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三，函請臺中市政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復陳訴人。
- 四、調查意見，函復立法委員顏寬恒國會辦公室。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：李月德

章仁香