

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察教育部(學產基金)經管之學產土地，長期遭不法占用，該部未能積極排除，依法求償，核有未盡職責及效能過低情事，報院核辦乙案。

貳、調查意見：

一、國有學產土地遭長期不法占用，教育部未能依法積極有效排除，漠視本院糾正意見及審計部審核意見，肇致不法占用問題日益嚴重惡化，處置消極怠惰，核有重大違失：

(一)查教育部學產基金經管之土地，長期遭不法占用，未能積極排除，依法求償，本院前於90年5月15日糾正教育部在案；嗣教育部以90年7月13日台(90)教中(總)字第90510640號函復改進情形，內容略以：「本部已擬訂國有學產土地及資產全面清查計畫；分區分期辦理全面清查，依照縣市土地區位性質、規模及管理現況區分優先順序，委請學術單位或專業測量機構進行全面清查，以釐清管理卡冊之正確性，俾對非法占用者循司法程序訴追求償，並收回占用地後再規劃利用」；又以93年2月16日部授教中(總)字第0920583907號函訂國有學產土地被占用處理要點據以加速處理國有學產土地被占用情形，維護學產權益並促進土地合理利用處理。復於93年6月11日部授教中(總)字第0930573126號函略以：「有關被占用國有學產土地，已注意全面把握學產土地使用情形及相關資訊，建立產籍資料，加強管理稽核。目前除已建置完整產籍資料，並依照『國有學產土地被占用處理要點』積極處理占用問題。」

- (二)查 97 年底國有學產土地總面積為 861.0967 公頃，被不法占用學產土地面積為 121.3543 公頃，占總土地面積 14.1%（如表 1、表 2），與 92 年底相較，國有學產土地總面積減少 67.812 公頃（92 為 928.9087 公頃），遭不法占用之國有學產土地面積卻增加 19.5495 公頃（92 年 101.8048 公頃），遭不法占用國有學產土地比率由 10.9% 增加為 14.1%，顯示 6 年來遭不法占用之國有學產土地面積與比率不減反增，核與該部前函所稱：「已建置完整產籍資料，並依照『國有學產土地被占用處理要點』積極處理占用問題」未合；次查教育部 97 年依司法程序訴追被占用國有學產土地面積僅有 0.1884 公頃，為當年遭占用總面積（121.3543 公頃）0.16%，此有教育部 98 年 4 月 28 日部授教中（學）字第 0980057722 號函附卷可稽；顯見該部依法訴追執行比率低落，並與上揭函稱：「對非法占用者循司法程序訴追求償，並收回占用地後再規劃利用」之改進意見不符，亦未能落實執行國有學產土地被占用處理要點相關規定，以有效排除不法占用情形。
- (三)綜上所述，教育部經管之國有學產土地長期遭不法占用之土地面積及比率不減反增，且不法占用問題日益惡化嚴重，雖經本院糾正並經審計部追蹤查核改善情形在案，惟教育部仍未能積極審慎妥處、有效控管，復未能落實「對非法占用者循司法程序訴追求償，並收回占用地後再規劃利用」之改進意見；又查 93 年至 97 年因租約屆滿承辦人員未予妥處，致形成不法占用之國有學產土地面積竟高達 30.0072 公頃，足證教育部長期忽視國有學產土地遭不法占用之問題，亦未有效落實國有學產土地被占用處理要點之相關規定，積極輔導占用者轉為租

用，且未適時以法律措施排除不法占用或訴追不法占用者不當得利；並對本院前開糾正意見及審計部審核通知虛應了事，處置漫不經心、怠惰疏忽，核有重大違失。

表 1：92 年至 97 年國有學產土地遭占用彙總表 單位：公頃

年別	清查收回面積	輔導由占用轉租用面積	租用屆滿未及時妥處形成占用	未明原因新增占用	被占用面積
92 年底	-	-	-	-	101.8048
93 年底	2.4463	12.2352	12.3406	13.4469	112.9108
94 年底	1.9419	10.6620	4.1392	16.2598	120.7059
95 年底	0.5086	6.5645	5.5601	9.169	120.1098
96 年底	7.0709	14.8429	3.1237	11.4054	112.7251
97 年底	5.1635	15.4708	4.8436	24.2316	121.3543

資料來源：98 年 4 月 28 日學產基金報告書

表 2：92 年至 97 年國有學產土地遭占用比率表 單位：公頃

年別	學產土地總面積	被占用土地面積	百分比
92 年底	928.9087	101.8048	10.9%
93 年底	894.3687	112.9108	12.6%
94 年底	874.2408	120.7059	13.8%
95 年底	864.8137	120.1098	13.9%
96 年底	861.4944	112.7251	13.1%
97 年底	861.0967	121.3543	14.1%

資料來源：98 年 4 月 28 日學產基金報告書

二、國有學產基金土地之租金及補償金欠繳金額龐大，教育部未能依法積極有效追償清理，嚴重影響國有學產基金之權益，核有違失：

(一)教育部經管之國有學產基金係緣於獻田先賢遺志，將自清朝時代地方熱心教育人士捐獻遍佈在台灣省各地區之田地及房屋，依法放租，並以其收益，專款專用於辦理獎補助發展相關教育事業；又教育部對占用國有學產土地依照國有學產土地被占用

處理要點，按國有財產法及國有耕地放租實施辦法查註公告放租輔導占用人辦理承租手續，以納入租約正常管理，惟依法無法辦理承租者，在土地未有使用計畫前，則暫以按期開徵使用補償金，納入管理，對於已積欠租金或使用補償金者，將繼續積極協調限期繳納，逾期則將循司法程序處理，屬機關占用者積極協調儘速辦理租用、撥用事宜，以維護學產權益，此有教育部 93 年 6 月 11 日部授教中（總）字第 0930573126 號函及 97 年 10 月 20 日部授教中（學）字第 0970515940 號函附卷可參。

（二）按國有學產土地之租金及使用補償金係學產基金收入主要來源，其經營管理之良窳，更攸關獎補助教育經費之來源。經查迄至 97 年底，教育部累計未收國有學產土地之租金及使用補償金高達 7 億 559 萬餘元（如表 3），業已超過國有學產基金一整年之土地租金及使用補償金收入（97 年為 5 億 2,103 萬餘元），與 89 年 6 月底相較（1 億 7,465 萬餘元），新增之未收國有學產土地租金及使用補償金高達 3 億 4638 萬餘元，積欠金額竟暴增 2 倍，顯示教育部 8 年來不但未能有效清理追償已積欠土地租金及補償金，亦未落實該部函復本院糾正案之改進情形：「已列冊將按縣市分別委請律師循司法程序追償」，此有該部 90 年 7 月 13 日台（90）教中（總）字第 90510640 號函附卷可參。

（三）綜上，教育部長期未善盡職責，依法積極追償積欠之國有學產土地租金與使用補償金，至 97 年底累積欠繳金額高達 7 億餘萬元，已嚴重影響國有學產基金之權益，並形成不法占有者能長期免費使用國有學產基金土地之不公允現象，不但違反先人捐田興學的美意，亦彰顯該部未能有效監督管理國有學

產基金，行政效能低落；另對本院糾正與審計部函請檢討改善積欠租金與補償金事項未作適當之改進與處置，肇致積欠金額更形擴大惡化，核有重大違失。

表 3：92 年至 97 年國有學產土地租金與補償金收取一覽表 單位：元

項目別	93 年	94 年	95 年	96 年	97
應收數	127,719,069	336,438,926	321,776,474	435,266,188	521,038,524
已收數	72,550	202,017,322	199,279,623	349,674,694	434,533,968
未收數	127,639,519	134,421,604	122,496,851	85,591,494	86,504,556
歷年未收舊欠	394,252,214	402,083,577	616,658,957	678,262,376	635,513,720
收取舊欠	0	3,613,859	60,893,432	22,966,662	16,419,245
本期末未收舊欠	521,891,733	532,891,322	678,262,376	740,887,208	705,599,031

資料來源：98 年 4 月 28 日教育部學產基金報告書

三、教育部未依規定積極協調政府機關或學校撥用遭占用公共用或公務用之學產土地，成效不彰，徒增行政作業及人力負擔，洵有未當：

(一)依據行政院 96 年 9 月 29 日院臺財字第 0960041165 號函修正各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則規定：「各級政府機關因公務或公共所需公有不動產，依土地法第 26 條或國有財產法第 38 條申辦撥用時，以無償為原則。但下列不動產，應辦理有償撥用。一、國有學產不動產，非撥供學校、道路、古蹟使用者」，另按國有學產土地被占用處理要點第 3 點第 3 款規定：「政府機關、公立學校占用者，通知占用機關依國有財產法第 38 條及各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則之規定辦理撥用…」，同要點第 4 款規定：「道路用地被占用，其屬都市計畫道路用地或經地方政府認定之供公共通行既成巷道者，通知地方政府辦理撥用…」。

(二)查教育部經管之學產土地作為公共用或公務用，至 97 年 12 月底止，依法為無償撥用部分，其中供道

路、學校、古蹟使用部分，面積 26.30 公頃，總公告現值約為 49 億 1,474 餘萬元；其他非供道路、學校、古蹟使用部分(如撥用應以有償方式辦理撥用)，面積 34.57 公頃，總公告現值為 152 億 4,291 餘萬元(如表 4)，此有 98 年 7 月 23 日教育部學產基金報告附卷可稽參；依據國有學產土地被占用處理要點第 3 點第 3 款及第 4 款規定，教育部應通知占用機關、學校依國有財產法第 38 條及各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則之規定辦理撥用，惟因教育部怠未依上開規定積極催辦撥用事宜，以致國有學產土地撥用成效未能彰顯，尚待撥用土地面積高達 60.87 公頃，占學產土地總面積 861.09 公頃之 7%，不但增加學產基金行政作業負擔，且徒然耗費學產基金可貴的人力資源，教育部未能落實上開規定、行政怠惰，核有違失。

表 4：國有學產基金公共或公務使用情形表 單位：元、公頃

編號	公共或公務使用	使用面積	總公告現值
1	道路、學校、古蹟使用	26.3012	4,914,744,905
2	非道路、學校、古蹟使用	34.5728	15,242,917,101
合計		60.8740	20,157,662,006

資料來源：98 年 7 月 23 日教育部學產基金報告書

四、學產土地之標租成效，長年來均未見改善，甚有部分大面積可供開發之土地，長期閒置，浪費國家資源，洵有怠失：

(一)按教育部自 91 年起全面清查學產土地作業，並研發建置學產土地管理系統，針對可供建築，區位佳、價值高較具發展潛力學產土地陸續列為活化專案優先公開標租之標的。經查 97 年底閒置國有學產土地約 105.7722 公頃，與 89 年底(53.4497 公頃

) 相較，閒置土地增加 52.3225 公頃，8 年來閒置國有學產土地增加近 1 倍，閒置土地比率由 5.4% 提高為 12.3% (如表 5)；又 97 年底閒置國有學產土地如以 98 年 2 月土地公告現值計算，其價值更高達 99 億 8,798 萬餘元，顯示教育部未能積極有效管理運用閒置國有學產土地，經營效能低落，致閒置土地面積及其閒置比率大幅提高，浪費寶貴資源，實屬不當。

(二)次查迄至 97 年底國有學產基金可供開發之閒置土地面積達 1,000 平方公尺以上者，計有 40 筆，面積為 13.6442 公頃，按 98 年 2 月公告土地現值計算價值高達 42 億 2,836 萬餘元，此有 98 年 7 月 8 日教育部學產基金報告書附卷可參，是以，教育部未有效利用可供開發利用土地，以增加基金收入，核有疏失；另查該國有學產基金 92 年至 97 年 6 月底，僅辦理閒置土地公告標租 51 案次，完成決標 24 案次，決標率僅 47%，其中 96 年度原規劃辦理坐落臺中縣烏日鄉、台中市、高雄市、台南市等 20 筆土地，截至 96 年底，僅完成 4 筆土地之標租；另 97 年度辦理 38 筆土地，僅 6 筆決標，足見其經營成效不彰，亦有怠失。

(三)綜上，教育部現經管之國有學產土地面積 861.0967 公頃，然閒置土地 89 年為 53.4497 公頃，至 97 年底竟增加至 105.7722 公頃，且土地閒置比率亦由 5.4% 提高至 12.3%；顯示教育部長期未能有效開發利用閒置土地，不但浪費國家資源，亦降低國有學產經營效率；另國有學產基金標租土地之決標率僅 47% 成效低落，甚有部分大面積可供開發之土地，仍有長期閒置之情形，均有怠失。

表 5：89 至 97 年國有學產土地閒置情形一覽表 單位：公頃

項目別	學產土地總面積	閒置面積	百分比
89 年底	994.5159	53.4497	5.4%
92 年底	928.9087	65.2224	7.0%
93 年底	894.3687	72.0821	8.1%
94 年底	874.2408	68.8862	7.9%
95 年底	864.8137	63.0291	7.3%
96 年底	861.4944	61.3307	7.1%
97 年底	861.0967	105.7722	12.3%

資料來源：98 年 4 月 28 日學產基金報告書

五、國有學產土地租予花蓮教師會館之承租人長期未依約給付租金，教育部未能審酌履約情形並適時採取法律措施，嚴重損害國有學產基金權益，核有重大違失：

國有學產基金為配合東部觀光事業之發展，協助提供全國中小學教員及公教人員校外教學、旅遊、休憩休閒住宿場所，以增加收益，於花蓮縣吉安鄉投資興建花蓮教師會館，為地下 1 層、地上 7 層之鋼筋混凝土建築物，建築面積 4,465 坪，工程經費 3 億 8,107 萬餘元，85 年 7 月完工。86 年辦理標租，由國統大飯店企業股份有限公司（下稱國統大飯店）以 7,740 萬元得標。依前臺灣省政府教育廳（按：該廳於 88 年 7 月 1 日臺灣省政府組織精簡後，改隸教育部）花蓮教師會館租賃契約書（下稱租賃契約）第 3 條：「契約期限自 87 年 1 月 1 日至 95 年 12 月 31 日止共計 9 年。期限屆滿不再續約。」經查國統大飯店於承租後迄租約屆期，均未依約繳納租金，且該教師會館於租約到期後，迄今仍遭國統大飯店不法占用，教育部未能妥適處理本案之租金或使用補償金之催收及返還租賃物相關作業，其違失情節如下：

（一）國統大飯店長期積欠花蓮教師會館租金，教育部未

能適時採取法律措施，以保障債權，核有違失：

- 1、按租賃契約第 5 條：「…本案前 5 年應給付之租金，自開始營業日起算之第 6 年起，……於 2 年半內分 5 期(每期繳納 1 年之應繳租金)繳清之。」同契約第 19 條(租賃契約誤繕重複為 18 條)第 2 項約定：「乙方有下列情事之一時，經甲方通知限期履行而未依限履行者，甲方得終止契約。……(三)積欠租金額達 2 期以上。」同契約第 20 條第 1 項：「本契約期間屆滿、終止或因其他事由終了時，乙方應即遷離，並將本契約標的物交還甲方及註銷本營業登記，其留置之物品並應自行搬離，否則由甲方任意處置，乙方絕無異議。」同契約第 21 條約定：「承租人如不於租賃期間屆滿交還租賃房屋。或不履約給付租金，或違約時不履行違約金，應逕受強制執行，所需費用由乙方負擔。」
- 2、按租賃契約第 5 條約定，承租人國統大飯店應於 92 年 1 月起計付租金，惟該飯店未依約給付租金並以教師會館土地使用編定，無法由文教區「公教會館用地」變更為「旅館用地」，無法取得營利事業登記及受 SARS 等天然災害及疫情影響，營運困難等為由，要求該部延長租期及減半租金；案經教育部專案小組於 93 年 7 月 19 日決議：依契約不得減免租金，應依契約規定履行繳納租金之義務；嗣教育部專案小組與國統大飯店於 93 年 10 月 20 日開會協調並決議：同意以「營繕工程結算驗收證明書」所載驗收日期 87 年 11 月 9 日為租金起算日，並自 92 年 11 月 9 日開始計收租金。惟承租人自 92 年 11 月 9 日起，均未按前開協調會議結論依約繳納租金，既有違反履約事

實，教育部自可依前開契約第 21 條：承租人不履約給付租金，應逕送強制執行等規定，自 93 年 11 月 9 日起即可終止契約；惟該部遲至 94 年 1 月（國統大飯店已逾期欠繳租金 1 年以上）、4 月及 5 月始發函催收，其處置確有延宕。次查教育部遲至 95 年 5 始向法院聲請給付租金之強制執行，距其租賃期間屆滿（95 年 12 月 31 日），僅剩 6 個月餘，因稽延時日過久，肇致承租人及保證人之財產，多數已遭限制處分或設定第 1 順位抵押權予他人，嚴重影響國有學產基金債權之保全；又花蓮教師會館耗費 3 億 8,107 萬餘元興建，85 年 7 月竣工後，迄今已逾 13 年，仍未有實質收益，顯已悖離原興建目的；另加上國統飯店積欠租金及使用補償金達 7,172 萬餘元，該部處置草率輕忽，核有嚴重違失。

- 3、綜上所述，教育部於國統大飯店積欠租金達 2 期以上時（93 年 11 月 9 日），未依租賃契約第 19 條第 2 項（三）、第 20 條第 1 項及第 21 條，適時採取強制執行及終止租約等法律措施，該部未依約妥處且處置延宕，擔保品發生鉅額減損，肇致國有學產基金權益嚴重受損，均有違失。

（二）教育部辦理本案返還租賃物，未注意配合法院之作業時間，致未能如期點交，核有疏忽：

查臺灣花蓮地方法院於 96 年 12 月 27 日已訂明 97 年 3 月 3 日將強制執行返還花蓮教師會館，執行前請教育部聘請保全公司，訂妥契約並檢送與法院。惟教育部遲至 97 年 2 月 22 日始完成保全契約之訂定，並於同年 2 月 25 日（星期五）請律師將上揭相關文件寄達法院，其距法院強制執行日（2/26、2/27 日為星期六、日、2/28 日為國定假日

）僅剩 2 個工作天（3/1、3/2），後因該契約送達時間過晚，致花蓮地方法院無法於原訂之 97 年 3 月 3 日辦理強制執行，該部未配合法院作業時間，處置確有延宕，核有疏忽。

（三）教育部未能本於財產管理機關之職責查明花蓮教師會館租用與實質經營情況，肇致租約到期已逾 2 年，該部迄未能取得法院之執行名義，向占用者請求返還建物，嚴重損害學產基金權益，洵有怠失：

- 1、按租賃契約第 13 條第 1 項約定：「乙方不得將本契約經營管理權或其他依本契約所生權利、或本契約所載之設備場地或設施之全部轉讓、轉租或借予他人。」同契約第 14 條約定：「甲方於不影響乙方正常營運之情形下，得隨時檢視本件租賃標的物、相關場所設施及器具設備。」
- 2、查花蓮教師會館於 87 年出租予國統大飯店，期間多次易手（本案原承租人國統大飯店於 97 年 4 月提出於 88 年已將該飯店委託黃○雲經營，黃君再於 89 年將飯店之生財器具轉租給現占用人施○郎先生），當時教育部委任律師楊○興於 95 年 8 月 30 日以 95 興函字第 38 號函略以：「本件花蓮教師會館出租予國統大飯店，但目前實際上由第 3 人施○郎先生經營，無論其間係『轉租』或『頂讓』關係，施勝郎係為自己利益而占有，故於租期屆滿時，欲對其強制執行恐有困難。故建議宜儘早對其取得執行名義為宜。」惟該部未予重視採納律師建議並適時採取相關因應之法律作為，亦未對花蓮教師會館之經營情形全面掌控，以釐清實際經營者與原承租人有否變更，致遭台灣花蓮地方法院及台灣高等法院花蓮分院分別於 97 年 5 月 21 日及同年 11 月 6 日民事裁定，以現

占用人非本案執行名義效力所及之人為由，駁回教育部返還租賃物之聲請及抗告。

- 3、綜上，教育部未能本於財產管理機關之職責，詳予調查並釐清花蓮教師會館之實質經營者與原租用者間關係及實際經營情形，肇致花蓮教師會館迄今仍被占用，嚴重損及國有學產基金權益，教育部處置核有違失。

六、教育部長期未能落實國有學產基金管理及組織條例之法制化，致承辦人力長期嚴重不足；又外包派遣人員異動頻仍，實難深入瞭解學產基金經營情況，且易滋生紛擾，均有欠當：

- (一)依據學產基金收支保管及運用辦法第 8 條規定：「本會置執行秘書一人，組長 3 人，組員 20 人至 30 人，分組辦事，均由本部現有員額派兼之，並得視業務需要聘僱人員。」又教育部勞務採購派遣人員管理注意事項第 1 點規定：「教育部為辦理計畫性、階段性及非核心性業務之人力外包事宜，特訂定本注意事項。」同注意事項第 2 點規定：「本注意事項所稱勞務採購派遣人員（以下簡稱派遣人員），指人力外包廠商得標派在本部服務之人員，包括一般派遣人員、支援性派遣人員、派遣工讀生。」
- (二)惟查教育部現承辦學產基金業務為學產管理科，迄 98 年 8 月 28 日止，正式人員 3 人（1 科長、1 秘書、1 專員，另科長將於 98 年 9 月 7 日離職）、約僱人員 1 人、商借人員 2 人及外包之派遣人員 9 人，共計 15 人，顯未符合「學產基金收支保管及運用辦法」規定。次查學產管理科負責管理 5,206 筆學產土地（面積為 861.0967 公頃）、國有學產土地之有償及無償撥用、畸零地讓售、土地使用權同意書之核發、地形調整、耕地終止租約補償、新訂租

約之審核、學產建物之管理、被占用土地的清查、排除、使用補償金之催繳、訴訟案件之處理、續約之核備、學產急難慰問金之核發、學產地參與市地重劃與區段徵收等諸多業務，現學產基金之承辦人力未及學產基金收支保管及運用辦法規定之半數，人力明顯不足。況教育部學產管理科現有正式人員僅3人，至外包派遣人員則高達9人，為正式人員3倍，又該科專職人員過少，且異動頻仍，實難深入瞭解學產基金經營情況；又鑒於人力派遣僅係機關與人力派遣公司間承攬契約，而其派遣人員之進用非依公務員法令，如以機關名義行使公權力其作成之違法行政行為，所衍生刑事及行政責任將難以釐清；且派遣人員係從事計畫性、階段性及非核心性業務，此有教育部勞務採購派遣人員管理注意事項第1點及第2點訂有明文，該部以外包派遣人員從事學產基金核心性及常態性業務，核與前開規定有違；復外包派遣人員難以建立具績效導向之考評制度，且人員流動性大，影響業務推動及工作品質，實有不當；另教育部於90年7月13日台(90)教中(總)字第90510640號函復改進情形略以：「人力編制不足部分：本部已積極研擬學產基金管理及組織條例之法制化」，顯見該部未能落實。

(三)綜上所述，學產基金管理人力長期嚴重不足及缺乏專職人員，前據教育部稱將積極研擬學產基金管理及組織條例之法制化，以徹底解決人力不足問題，然迄今8年有餘，學產基金仍未能完成法制化，教育部處置草率延宕；又學產基金人力嚴重不足，嚴重影響經營效能且未符法制；另教育部以外包派遣人員從事學產基金之常態性與核心性業務，核與規定未合且易滋生紛擾，均有欠當。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至六提案糾正教育部。
- 二、抄調查意見函復審計部。