

調 查 報 告

壹、案由：財政部為臺灣臺北看守所經管之華光社區占用戶，研擬「現金補償為主、重建安置為輔」之處理方案，及內政部審議臺北市政府辦理前揭有關之都市計畫變更程序，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

本案經函請行政院、財政部、內政部查復到院，並於100年5月11日約詢行政院林秘書長中森(陳副秘書長慶財代理)、財政部、內政部、法務部相關主管人員，業調查竣事，謹臚述調查意見如下：

一、行政院在推動華光社區都市更新之政策擬定過程中，對於地上物之處理與開發方式之間相關法規適用問題，未能掌握充分完整資訊，造成相關部會執行政策與法規上扞格之疑慮，與現住戶獲得逾越法令補助或安置之期待，更使宿舍非法占用戶、違章建築占用戶之排除占用或強制執行作業期程，因政策不明而受到嚴重延宕，斲傷政府威信與人民之信賴，顯欠周延。

(一)按各機關經管國有公用被占用不動產處理原則第3點規定：「各機關經管被占用之不動產，已進行排除侵害訴訟程序者…訴訟案件應由管理機關處理至結案。」、第4點規定：「各機關經管國有公用不動產，被私人占用者，應依民法不當得利規定，向占用人請求給付占用期間之使用補償金…」；中央各機關學校國有眷舍房地處理要點第3點規定：「本要點所稱合法現住人，應合於下列各款規定…現住人不合第1項規定者，各機關學校應通知其於3個月內返還；如拒不返還，應依法訴追，並提返還不當得利之訴。…」；宿舍管理手冊第12點規

定：「宿舍有下列情形之一時，管理機關得終止借用契約，借用人應配合搬遷：…（二）因公共設施開闢或為應各機關發展需要而拆除。…」；復按都市更新條例第 27 條第 4 項規定：「公有土地上之舊違章建築戶，如經協議納入都市更新事業計畫處理，並給付管理機關不當得利使用補償金及相關訴訟費用後，管理機關得與該舊違章建築戶達成訴訟上之和解。」、第 41 條規定：「權利變換範圍內占有他人土地之舊違章建築戶處理事宜，由實施者提出處理方案，納入權利變換計畫內一併報核；有異議時，準用第 32 條規定辦理。」、內政部 98 年 4 月 22 日召開「研商都市更新事業範圍內適用建築容積獎勵之舊違章建築戶認定方式」會議結論略以：「（二）公有土地上之舊違章建築戶，如取得公有土地管理機關核發之先占後租證明文件者，得比照無權占有之舊違章建築戶，由實施者提出處理方案，納入都市更新事業計畫或權利變換計畫內一併報核，…」，政府部門為開發國有土地，處理地上物之合法與非法占用戶時，除考量土地之整體開發利用效益外，仍應嚴守法令，釐清地上物之處理與開發方式之間相關法規適用，並應符合公平正義原則，顧及國庫權益。

- (二) 本案臺北看守所經管之華光社區宿舍及土地，長期遭非法占用，嗣財政部研擬「國有及公有被占用土地清理及處理方案」，以 83 年 9 月 9 日台財產二字第 83019326 號函請各相關機關查照辦理並轉行所屬辦理，並報行政院，經行政院於 83 年 10 月 3 日以台 83 財字第 37602 號函復准予備查後，法務部始指示臺北看守所對於經管之宿舍非法占用戶進行催討，並分期分段排除違章建築占用戶，90

年間成立「華光社區宿舍清查小組」辦理華光社區內之宿舍清查工作，94年11月函請臺灣高等法院檢察署儘速成立專案小組執行排除作業，據該部提供統計資料，截至99年10月31日止，除宿舍非法占用戶1戶、違章建築占用戶12戶仍訴訟中以外，其餘皆經司法程序取得執行名義在案（含6戶違章建築查無所有權人，亦無人設籍，屆時將一併執行拆除。

- (三)另按行政院於98年8月11日函送「華山地區、華光社區都市更新暨林口機1用地及新店小碧潭營區整體及推動規劃案」時，於說明二載明：「旨揭規劃案屬本院重大建設，請權責單位依規劃分工辦理，並請內政部整合。各單位執行推動過程，如有需院協助事項，應儘速陳報解決，俾早日成就全案。」，而依附件簡報之規劃方案，華光社區現住戶之處理部分，亦清楚載明「由法務部儘速辦理，如有社會救助需要，由內政部及臺北市政府協助。」，嗣後行政院秘書處98年11月12日函送各相關機關「研商法務部函請本院同意華光社區合法眷舍移交採『現況移交』方式辦理」會議紀錄，依會議結論所載：「（一）華光社區都市更新案，為本院推動都市更新六大指標案件之一。為配合都市更新作業，有關華光社區之合法眷舍，由開發機關以專案報院採現況移交方式處理。至合法現住人之補償及相關費用之支付，由未來開發機關負責。…」據此可知，行政院將華光社區開發案定為該院之重大建設，並為推動都市更新六大指標案件之一，其現住戶之處理部分，責成管理機關法務部儘速辦理，惟合法眷舍部分，則由開發機關以專案報院採現況移交方式處理，其補償及相關費用之支付，亦由未來

開發機關負責。

- (四)惟 99 年 1 月 21 日行政院吳院長聽取金管會簡報「臺北金融特區」推動計畫後，行政院於 99 年 1 月 27 日函送會議紀錄，載明吳院長裁示：「(一)本計畫首要工作為解決現住戶遷移問題，讓土地騰空，不論是採取現金補償、易地安置或其他方式，相關機關應儘速處理。…」，99 年 3 月 18 日行政院函送「研商本院金管會函請確認本院 98 年 11 月 5 日召開『研商法務部函請本院同意華光社區合法眷舍移交採現況移交方式辦理會議』決議內容會議紀錄」之會議紀錄，依會議結論所載：「(一)有關華光社區現住戶遷移及土地騰空等事項，由財政部負責處理。請財政部於本(99)年 3 月底前提出具體方案，並邀集相關部會及地方政府研商，獲致共識後，報院核定。該方案中針對華光社區現住戶之處理，包括合法現住人、不合法現住人及違占建戶等，都應有妥適之解決方案。…(五)華光社區違法建戶中已完成訴訟程序者，請法務部將訴訟判決情形相關資料送財政部，並由財政部會商法務部處理相關之後續事宜。」，並指示「**包括合法現住人、不合法現住人及違占建戶等，都應有妥適之解決方案。**」，財政部乃依行政院上開指示，於 99 年 4 月 23 日行政院「國有土地清理活化督導小組第 4 次會議」，提報「為加速收回臺北市華光社區國有土地，推動辦理都市更新，有關現住戶處理方案」，針對國有眷舍之合法現住戶、不合續住規定之住戶及違章建築占用戶，研擬「**現金補償為主、重建安置為輔**」之方案，並由財政部國有財產開發基金支應所需費用，經做成會議結論：「本案涉及宿舍處理整體政治及法規適用問題，由行政院考量成立

專案小組研議處理。」

(五)而法務部因上述行政院之政策指示，對華光社區違法占用戶之處理及地上物清理之期程產生疑義，乃於99年6月21日專案陳報行政院釋疑，並就遭遇之困難提出「有關全區補助對象、方式及額度，亟待開發機關儘速確認統一處理方式，俾有齊一之步調及標準，據以加速辦理合法眷舍現住戶之搬遷補償事宜。」、「不合續住規定之住戶，相關機關亦各本於權責辦理催討，惟近來因住戶期待有補助或安置，多表現不願返還之態度，嚴重影響辦理進度。」、「違章占用戶及不合續住規定占用住戶，機關雖已取得確定判決而得聲請強制執行，但因住戶預期有所補償而衍生抗拒並透過民意代表等，表達希望循都市更新條例獲得安置及暫緩訴訟之訴求，造成院、檢相關宿舍及土地經管機關執行催討占用工作之困擾。」、「採都市更新以補償現住戶方式，其補償方式、對象、金額均需審慎處理，並符公平正義之原則，欲求面面俱到，將增加執行之困難。」、「已取得確定判決而得聲請強制執行之違章占用戶及不合續住規定住戶，若不據以執行，恐遭監察院、審計部之指責。」、「華光社區之違占戶處理現況，因已全面起訴，且其中110件已判決確定，未來管理機關得請求不當得利使用補償金及相關訴訟費用。惟按現階段本案都市更新推動之進度，對於宿舍現住戶及違章占用戶之相關補償作業未臻明確，且尚未納入都市更新事業計畫，相關房地經管機關對於訴訟催討工作，似應本於權責依有關規定辦理為宜。」等多項說明與建議，經行政院99年6月23日函交財政部研議處理。

(六)嗣財政部於99年7月23日向行政院吳院長報告國

有土地開發案專案報告時，就華光社區現住戶之處理方式，仍擬具「現金補償為主、重建安置為輔」之方案，期使住戶順利騰遷。惟經吳院長裁示「華光社區現住戶之處理方案，應在合法的前提下，朝有效解決問題的方向思考，請財政部參考與會人員之意見並蒐集案例，研擬更周延細密的處理方案陳報本院，…」，財政部復於99年12月14日再向吳院長提出華光社區地上物處理方案簡報，經行政院99年12月27日函示：「…仍請研擬公允、依法具體可行之完整方案後，提『國有土地清理活化督導小組』討論…」，該部遂再研擬「合法住戶於規定期限內自行遷出者，由管理機關按住戶官等別發給一次補助費；不合法現住戶限期自動搬遷，逾期訴請遷讓返還房地、強制執行；違建占用戶已全部訴請拆屋還地，續依程序辦理；已判決確定者，限期自行拆屋還地，逾期未辦者續聲請強制執行。」之處理方案，提報100年3月29日「國有土地清理活化督導小組」第9次會議討論，經做成結論：同意由該部循序專案報請行政院核定。

- (七)綜上，本案之現住戶處理方式，若依行政院98年8月11日、11月12日之指示，由法務部儘速依規定辦理，合法眷舍由開發機關以專案報院採現況移交方式處理，至合法現住人之補償及相關費用之支付，由未來開發機關負責。則華光社區之宿舍非法占用戶及違章建築占用戶，多數均已經法院判決確定，本即可依據執行名義強制執行，使該社區之違占情形獲得大幅且實質之改善，合法眷舍部分，亦能獲得妥適之處理。惟行政院嗣後卻更弦易張，將現住戶遷移及土地騰空等事項，改由財政部負責處理，並要求該部針對合法現住人、不合法現住人及

違占建戶等，都應有妥適之解決方案，甚至要求財政部就華光社區之開發方式，究應以都市更新方式或其他方式辦理為宜，提出利弊分析，一併納入討論。致使法務部對華光社區違法占用戶之處理及地上物清理之期程產生疑義，進而提出多項說明與建議，顯示行政院在推動華光社區都市更新之政策擬定過程中，對於地上物之處理與開發方式之間相關法規適用問題，未能掌握充分完整資訊，造成相關部會執行政策與法規上扞格之疑慮。

- (八)又華光社區縱以都市更新方式開發，宿舍之合法或非法住戶，與都市更新條例所規定由實施者提出方案處理之舊違章建築戶有別，應依首揭公有財產管理相關規定處理。且違章建築戶已全面起訴，其中110件已判決確定，縱使進入都市更新程序，亦不符合都市更新條例第27條第4項規定之要件，亦無法依同條例第41條規定辦理，財政部99年間所研擬地上物處理方案過程，未能嚴守法令，參酌內政部之解釋與法務部建議，強以「為加速收回該等國有土地，避免因強制執行遷讓房屋或拆屋還地，造成社會紛擾，並兼顧各類型住戶間之衡平性」為由，擬議「現金補償為主、重建安置為輔」之方案，無疑使特定人獲得逾越法令規定之利益，喪失公平與正義，縱將來列入開發成本（現金補償擬議之費用共約10億元），亦嚴重損及國庫權益。迄今華光社區是否以都市更新方式開發、地上物之處理方案雖仍未定案，惟已造成非法現住戶期待依都更程序獲得補助或安置之誤解，更使應依法執行之宿舍非法占用戶、違章建築占用戶之排除占用或強制執行作業期程，因政策不明而受到嚴重延宕，斷傷政府威信與人民之信賴，顯欠周延。

(九)另按華光社區早於民國 89 年 6 月 26 日臺北市政府即依都市更新條例重新公告為更新地區，後行政院於 94 年 8 月 25 日第 2954 次會議同意備查「加速推動都市更新方案」，由內政部營建署組成立工作小組以加速推動都市更新，其中「華光社區更新旗艦計畫」列入優先更新地區，並委由臺北市政府進行規劃。96 年 3 月 19 日行政院經建會都市更新推動小組結論請臺北市政府協助於 96 年 12 月底前完成都市計畫變更作業。96 年 7 月 4 日行政院第 3048 次會議院長提示：未來臺北市華光社區將打造為金融管理及數位通訊中心，將創造無限商機，對提升國家競爭力極具指標性效益，相關的後續工作，請經建會與內政部積極辦理，並請相關部會協助配合等語，然因違占戶延宕迄今未予解決，又不便將原計畫撤銷，致進退失據嚴重影響人民對政府施政信心；反觀同為都心之東京都六本木地區¹戰後為住宅密集地區，因道路狹小，消防車難以通行，且由於特種行業的聚集，六本木一帶治安敗壞，然自西元（下同）1986 年 11 月指定為「再開發誘導地區」（都市更新地區）其權利者共約 500 件之多，卻仍能協調成立再開發準備組合，並於 1995 年公告都市計畫，該計畫被稱為 66 計畫（指六本木六丁目），面積計 11 公頃²，2000 年 2 月完成權利變換，同年 4 月開工，2003 年 4 月完工，打造出東京都最重要商務中心³（包括六本木新城、東京中城、朝日

¹六本木的名字，顧名思義代表六棵樹木，傳說是由於江戶時代，六個姓氏漢字皆有「木」字的家族在此建有房屋居住，分別為青木氏、一柳氏、上杉氏、片桐氏、朽木氏及高木氏。

² 見六本木六丁目地區第一種市街地再開發事業概要 1 頁 2

³ 以六本木為企業總部計有活力門、樂天、朝日電視台、雅虎日本、東亞會（TSK CCC）等。

電視台、新加坡、菲律賓、沙烏地阿拉伯及西班牙駐日本大使館、泉花園大廈（泉ガーデンタワー）、ヴィラフォンテーヌ六本木 ANNEX、國立新美術館（国立新美術館）等，其都市更新計畫、都市計畫及其政府行政效率，或不無參考之處，且與華光社區相較，六本木地區土地大部為私人所零散持有，所有權人共識難以達成組織不易，而華光社區總面積僅有 117,291 平方公尺（約 11.7 公頃），私人占 52,362 平方公尺（約 0.5 公頃）其餘分別為公有或國營事業所持有，其所有權整合並非困難，行政院實應積極依法行政，排除困難，遵循原定行政計畫，打造嶄新臺北商務中心，謀求全民最大福祉。此外，本院調查「司法人員職務官舍及眷舍以占用為名追討，是否有逾合理之手段？要求遷讓，是否給予相當之補償？認有深入瞭解之必要」乙案，有關「對於宿舍合法住用人於遷讓時，核有給予一次補償、搬遷補助或優惠認購國宅等補償措施，當屬合宜。然部分司法人員因職務調動被視為不合法住戶者，允宜考量司法人員院檢互調之必要性，審慎再酌」之調查意見，仍宜一併納入考量，併予指明。

二、內政部未依規定期限審議臺北市政府所送華光社區都市計畫變更案，又依行政院指示辦理都市計畫逕為變更，惟內政部辦理都市計畫逕為變更時，又以受限於財政部研擬之現住戶處理方案不明為由，遲未能進行規劃配置，又未依專案小組意見，本於都市計畫主管機關之立場，適時將相關問題彙整研提具體意見陳報行政院，致都市計畫變更案延宕迄今，嚴重影響行政院重大建設之開發期程，難謂允當。

（一）按都市計畫法第 19 條規定：「主要計畫擬定後，

送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽 30 天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。前項之審議，各級都市計畫委員會應於 60 天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以 60 天為限。…」又按都市計畫法第 26 條規定，都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每 3 年內或 5 年內至少應通盤檢討 1 次，而同法第 27 條規定：「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、三略，四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。前項都市計畫之變更，內政部或縣（市）（局）政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更。」，乃是為因應都市計畫經發布實施後，遇有特殊狀況時，得視實際情況迅行變更，且得由上級機關指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更之特別規定，其擬訂之機關，若非由地方主管機關依「迅行變更」規定辦理，即應由內政部指定原擬定機關擬定或內政部依「逕為變更」規定自行擬定。

- (二) 本案臺北市政府業依都市計畫法第 27 條第 1 項「迅行變更」規定，擬定「變更臺北市華光社區暨周邊地區住宅區、電信用地、郵政用地及變電所用地土地為特定專用區及道路用地主要計畫案」，並經

該市都市計畫委員會 98 年 7 月 14 日第 596 次委員會決議通過後，於同年 8 月 10 日函送內政部審議，內政部都市計畫委員會本應依同法第 19 條規定進行審議，並依同法第 19 條規定於 60 天內審議完成，必要時，延長審議期限亦以 60 天為限。惟因 98 年 7 月 22 日前行政院顧問許志堅主持研商「華山、華光地區都市更新暨林口 1-1 機關用地整體規劃及新店小碧潭營區規劃」，業已做成「主要計畫請內政部營建署擔綱」之結論，行政院復於 98 年 8 月 11 日函送「華山地區、華光社區都市更新暨林口機 1 用地及新店小碧潭營區整體及推動規劃案」會議記錄，依會議結論：「…（二）主要計畫：由內政部營建署擔綱…並請於 98 年 12 月底完成…」，內政部都市計畫委員會於 98 年 9 月 8 日召開第 714 次會議審議臺北市府所送上開都市計畫變更案時，乃作成「本案應俟內政部辦理該二地區逕為變更都市計畫案公開展覽及說明會完竣後，提請本會審議時，屆時再併同提會討論」之決議，致內政部不僅未依都市計畫法第 19 條規定完成審議，反而另行研擬「變更臺北市華山地區中央合署辦公行政園區及華光社區特定專用區主要計畫案」，形成地方主管機關（臺北市府）「逕行變更」與中央主管機關（內政部）「逕為變更」同時存在之不合理情形。

（三）嗣內政部都市計畫委員會組成專案小組，於 99 年 2 月 9 日召開第 1 次會議時，因 99 年 1 月 21 日行政院吳院長聽取金管會簡報「臺北金融特區」推動計畫時，業已裁示：「本計畫首要工作為解決現住戶遷移問題，讓土地騰空，不論是採取現金補償、易地安置或其他方式，相關機關應儘速處理。」，該

次會議乃作成初步建議意見：「…華光金融特區範圍內合法住戶之安置、違占戶之處理、法官職務宿舍之需求、公園用地之劃設等議題，因涉及土地使用分區之規劃配置，建議營建署（都市更新組）於補充行政院對本地區之發展政策資料，並研擬具體建議方案後，下次會議續行討論。惟上開議題涉及跨部會權責，建議應陳請行政院進行跨部會協調。」惟內政部並未依都市計畫委員會專案小組意見，陳請行政院進行跨部會協調。嗣因行政院於 99 年 3 月 18 日函送「研商本院金管會函請確認本院 98 年 11 月 5 日召開『研商法務部函請本院同意華光社區合法眷舍移交採現況移交方式辦理會議』決議內容會議紀錄」之會議紀錄，指示由財政部負責處理有關華光社區現住戶遷移及土地騰空等事項，內政部乃於 99 年 9 月 13 日函請財政部儘速研擬華光社區現住戶處理方案。因財政部未能補充研擬之處理方案，內政部乃於 99 年 10 月 5 日召開之都市計畫委員會第 740 次會議提出報告，經決議：「…本案請…速洽財政部國有財產局…研擬華光社區現住戶處理方案，報請行政院核定，俾利本部營建署（都市更新組）依本會專案小組 99 年 2 月 9 日第 1 次會議初步建議意見補充上開方案…」。內政部乃再於 99 年 11 月 3 日、100 年 1 月 3 日函請財政部儘速研擬華光社區現住戶處理方案。

- (四) 綜上，華光社區都市計畫變更案，業經臺北市政府依都市計畫法第 27 條規定擬定，並送請內政部都市計畫委員會審議，該委員會本應依同法第 19 條第 2 項規定迅速審議完竣，惟因行政院之政策指示，反形成「迅行變更」與「逕為變更」同時存在之情形，而內政部辦理都市計畫逕為變更時，又受限

於財政部研擬之現住戶處理方案不明，遲未能進行規劃配置，內政部卻未依上開專案小組意見，本於都市計畫主管機關之立場，適時將相關問題及法規適用之疑義彙整，研提具體意見陳報行政院進行跨部會協調。致都市計畫變更案延宕迄今，嚴重影響行政院重大建設之開發期程，難謂允當。

- (五)另內政部為因應都市計畫法第 19 條第 2 項審議期限之規定，對於都市計畫新訂、擴大或變更案件報請該部核定，其審議期限如超過上開規定時，通案性處理原則係於該部都市計畫委員會提出報告，此項做法，與上開審議期限之規定意旨未核，內政部應亟思妥善解決之方式，併此指明。