

## 調 查 意 見

壹、案由：審計部函報台南市政府以市地重劃基金辦理第5期新市區等7處重劃區，竟未將重劃盈餘款半數撥充實施平均地權基金，涉有重大違失乙案。

貳、調查意見：

查平均地權條例第60條規定，市地重劃內公共設施不足用地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。這種折價抵付的土地被稱作抵費地，由政府公開標售。關於抵費地標售所得價款應如何運用，平均地權條例施行細則第84條第3項明定：「前項抵費地處理所得價款，除抵付重劃負擔總費用外，剩餘留供重劃區內增加建設、管理、維護之費用及撥充實施平均地權基金；不足由實施平均地權基金貼補之。」市地重劃實施辦法第56條（民國81年之前為第46條次）則規定：「重劃區之抵費地售出後所得價款應優先抵付重劃總費用，如有盈餘時，應以其半數撥充實施平均地權基金，半數作為增添該重劃區公共設施建設、管理、維護之費用；如有不足時，應由實施平均地權基金貼補之。」因此，各級政府就重劃區之抵費地出售所得價款，應優先抵付重劃總費用；如有盈餘時，則應各以其半數分別撥充實施平均地權基金及增添該重劃區公共設施建設、管理、維護之費用。惟民國（下同）94年8月間審計部轉據台灣省台南市審計室函報本院略以：台南市政府以市地重劃基金辦理第5期（新市區）等7處重劃區，竟未依前揭規定將重劃盈餘款半數撥充實施平均地權基金，涉有重大違失等語。97年8月1日本院第4屆委員就職，因考慮本案基本事實已有變動，乃以

97年8月29日(97)處台調壹字第0970803121號函請台灣省台南市審計室補充最新資料及說明；嗣審計部以97年10月30日台審部覆字第0970001123號函轉台灣省台南市審計室97年10月21日審南市二字第0970002063號函查復。本院另通知台南市政府地政處、主計處及內政部地政司等主管人員於98年2月16日檢具相關佐證資料到院說明後，調查竣事。茲將調查意見臚列如后：

一、截至93年12月底，台南市政府對於第5期（新市區）等7處重劃區抵費地盈餘款之支用，確有違反市地重劃實施辦法第56條規定之情形，並嚴重影響實施平均地權基金之資金來源：

(一)94年初審計部台灣省台南市審計室就台南市政府以市地重劃基金辦理第5期（新市區）等7處重劃區查核結果（截至93年12月底），認定抵費地處理違失情形如下：第5期（新市區）重劃區盈餘款53億4,906萬餘元，應撥充實施平均地權基金26億7,453萬餘元，尚未撥充實施平均地權基金，短撥數26億7,453萬餘元；可增添重劃區公共設施建設之費用26億7,453萬餘元，已支用53億2,047萬餘元，超支26億4,594萬餘元。第8期（本淵寮）重劃區盈餘款9億1,595萬餘元，應撥充實施平均地權基金4億5,797萬餘元，實際撥充實施平均地權基金4億3,000萬元，短撥2,797萬餘元；可增添重劃區公共設施建設之費用4億5,797萬餘元，已支用3億5,211萬餘元，尚可支用數1億586萬餘元。第9期（虎尾寮）重劃區盈餘款11億8,017萬餘元，應撥充實施平均地權基金5億9,008萬餘元，尚未撥充實施平均地權基金，短撥數5億9,008萬餘元；可增添重劃區公共設施建設之費用5億

9,008 萬餘元，已支用 9 億 4,599 萬餘元，超支 3 億 5,590 萬餘元。第 10 期（安順一）重劃區盈餘款項 1 億 5,522 萬餘元，應撥充實施平均地權基金 7,761 萬餘元，實際撥充實施平均地權基金 1,000 萬元，短撥數 6,761 萬餘元；可增添重劃區公共設施建設之費用 7,761 萬餘元，已支用 3,723 萬餘元，尚可支用數 4,037 萬餘元。第 11 期（安順二）重劃區盈餘款 7 億 7,668 萬餘元，應撥充實施平均地權基金 3 億 8,834 萬餘元，實際撥充實施平均地權基金 3 億 7,200 萬元，短撥數 1,634 萬餘元；可增添重劃區公共設施建設之費用 3 億 8,834 萬餘元，已支用 2 億 193 萬餘元，尚可支用數 1 億 8,640 萬餘元。第 12 期（土城）重劃區盈餘款 2 億 6,611 萬餘元，應撥充實施平均地權基金 1 億 3,305 萬餘元，尚未撥充實施平均地權基金，短撥數 1 億 3,305 萬餘元；可增添重劃區公共設施建設之費用 1 億 3,305 萬餘元，已支用 1 億 4,027 萬餘元，超支 721 萬餘元。第 13 期（鄭子寮）重劃區盈餘短絀 2 億 1,224 萬餘元，未依法由平均地權基金貼補，並已增添該重劃區公共設施建設之費用 5,779 萬餘元，超支 5,779 萬餘元。依審計部合計，截至 93 年 12 月底台南市政府辦理上開 7 處重劃區盈餘款計有 86 億 4,321 萬餘元（未含第 13 期鄭子寮重劃區盈餘短絀 2 億 1,224 萬餘元），應撥充實施平地權基金 43 億 2,160 萬餘元，但實際撥充數僅 8 億 1,200 萬元，短撥數額 35 億 0,960 萬餘元；又可支用增添重劃區公共設施建設之金額為 43 億 2,160 萬餘元，但實際列支增添重劃區公共設施建設之費用高達 70 億 5,583 萬餘元（含第 13 期鄭子寮重劃區已用 5,779 萬餘元），超支 27 億 3,422 萬餘元。

(二)98年2月間台南市政府地政處主管人員就前述重劃區抵費地處理情形(以相同時間為基礎)到院說明，惟其數據略有不同，該處認定各數額如下：第5期(新市區)重劃區盈餘款45億4,492萬餘元，應撥充實施平均地權基金22億7,246萬餘元，尚未撥充實施平均地權基金，短撥22億7,246萬餘元；可增添重劃區公共設施建設之費用22億7,246萬餘元，已支用44億9,588萬餘元，超支22億2,342萬餘元。第8期(本淵寮)重劃區盈餘款9億429萬餘元，應撥充實施平均地權基金4億5,214萬餘元，實際撥充實施平均地權基金4億3,000萬元，短撥數2,214萬餘元；可增添重劃區公共設施建設之費用4億5,214萬餘元，已支用3億4,028萬餘元，尚可支用數1億1,186萬餘元。第9期(虎尾寮)重劃區盈餘款1億5,322萬餘元，應撥充實施平均地權基金7,661萬餘元，尚未撥充實施平均地權基金，短撥數7,661萬餘元；可增添重劃區公共設施建設之費用7,661萬餘元，已支用5,598萬餘元，尚可支用數2,063萬餘元。第10期(安順一)重劃區盈餘款項7,810萬餘元，應撥充實施平均地權基金3,995萬餘元，實際撥充實施平均地權基金1,000萬元，短撥數2,995萬餘元；可增添重劃區公共設施建設之費用3,995萬餘元，未支用任何金額，故尚可支用數3,995萬餘元。第11期(安順二)重劃區盈餘款7億847萬餘元，應撥充實施平均地權基金3億5,424萬餘元，實際撥充實施平均地權基金3億7,200萬元，無短撥數情形(多撥充1,776萬餘元)；可增添重劃區公共設施建設之費用3億5,424萬餘元，已支用1億3,478萬餘元，尚可支用2億1,946萬餘元。第12期(土城)

重劃區盈餘款 2 億 2,551 萬餘元，應撥充實施平均地權基金 1 億 1,281 萬餘元，尚未撥充實施平均地權基金，短撥數 1 億 1,281 萬餘元；可增添重劃區公共設施建設之費用 1 億 1,281 萬餘元，已支用 9,513 萬餘元，尚可支 1,768 萬餘元。第 13 期（鄭子寮）重劃區盈餘短絀 2 億 1,235 萬餘元，未依法由平均地權基金貼補，並已增添該重劃區公共設施建設之費用 3,126 萬餘元，超支 3,126 萬餘元。依該府地政處自行合計，截至 93 年 12 月底上開 7 處重劃區盈餘款共 66 億 1,451 萬餘元（未含第 13 期鄭子寮重劃區短絀 2 億 1,235 萬餘元），應撥充實施平均地權基金 33 億 0,821 萬餘元，實際撥充數 8 億 1,200 萬元，短撥 25 億 3,173 萬餘元；又可支用增添重劃區公共設施建設之金額為 33 億 821 萬餘元，實際盈餘款列支增添重劃區公共設施建設之費用高達 51 億 5,331 萬餘元（含第 13 期鄭子寮重劃區已用 3,126 萬餘元），超支 18 億 4,510 萬餘元。

- (三)有關審計部台灣省台南市審計室與台南市政府地政處何以對上開上數額認定互有差異乙節，詢據台南市政府地政處主管人員稱：因 94 年間台南市審計室至該府查詢各期重劃區盈餘情形時，並未表明所需資料之目的，且稱僅只參考用，因此該府人員僅以先前已整理之概算資料提供予該審計室，嗣該府得知審計室將以該資料計算半數盈餘款撥充實施平均地權基金之基礎，乃立即向審計室人員要求更正資料中計算各期重劃區成本之數字，並表明應以各期重劃區辦理財務結算收支明細表為準；如以各期重劃區辦理財務結算收支明細表作為計算基準，則該府核算當時 7 處重劃區實際盈餘款應為 66

億 1,451 萬餘元，而非 86 億 4,321 萬餘元云云。該府主計處主管人員亦表示：有關重劃盈餘之計算，涉及重劃事業收入與重劃事業支出之認列，係由該府地政處依據地政法規辦理；至於主計處負責之預算審核彙編係按年度編列，並辦理預算執行之會計帳務處理，與重劃盈餘之計算不盡相同，因此重劃盈餘之計算仍以該府地政處結算結果及實際公告資料為準等語。

- (四)經核依台南市政府地政處自行核計數額，截至 93 年 12 月底上開 7 處重劃區抵費地出售盈餘總數額則為 66 億餘元，可用於增添重劃區公共設施建設之費用及應撥充平均地權基金之金額各為 33 億餘元。除第 5 期（新市區）及第 13 期（鄭子寮）重劃區外，其餘 5 處重劃區皆無將盈餘超支用於增添重劃區公共設施建設之情形。但除第 11 期（安順二）重劃區外，每一重劃區撥充實施平均地權基金之金額仍皆不足，合計短撥總金額高達 25 億餘元。其中，第 5 期（新市區）重劃區抵費地盈餘款項近乎全數（約 45 億元）被台南市政府用於增添重劃區公共設施建設。據該府主管人員檢具原始資料到院說明，其原因係早在 79 年間台南市政府財政窘困，但興建新市政辦公大樓需款孔急，無法以逐年編列方式因應，為使工程能順利進行，該府直接簽奉當時市長（施○○）核准，陸續以第 5 期重劃基金墊付市政辦公大樓工程款，故而造成第 5 期重劃基金半數盈餘款無法撥充實施平均地權基金。該府主管人員認為當時主事者若能尊重地政單位意見，先將盈餘款半數撥充實施平均地權基金，再依當時中央訂頒「縣市實施平均地權基金設置管理辦法」第 4 條第 1 項第 7 款及第 3 項規定，由實施平

均地權基金以逐年編列方式，進行補助興建，則不致於發生違法情事。有關本案疏失責任問題，該府業已於95年6月20日以南市人考字第09504514180號令核定前地政處長葉○○於任職於地政科科長期間辦理該市第5期（新市區）等重劃區，對於盈餘款分配事宜，處置不周等理由，記申誡2次以為懲處在案。

(五)依內政部地政司主管人員到院闡明，政府辦理市地重劃時，區內之鄰里性公共設施用地及相關工程費用、重劃費用與貸款利息等，全係由參與重劃之土地所有權人依其土地受益比例，透過分配計算後，以留設抵費地方式來共同負擔，政府角色僅係代辦性質，並不負擔任何開發費用，因此實際開發費用與取得之抵費地價值應相等，屬損益兩平之事業，惟因重劃分配與嗣後抵費地標售時因受房地產景氣影響，致標售所得與開發成本有差距而產生盈虧，盈餘時一半留重劃區供後續增添公共設施建設、管理、維護之費用，一半撥充實施平均地權基金；虧損時則由實施平均地權基金貼補之。此一機制，一方面基於「取之於重劃區，用之於重劃區」之精神，另一方面則透過平均地權基金運作，使政府辦理市地重劃開發工作能持續進行。另平均地權基金設置之目的，在執行漲價歸公政策、加強辦理土地重劃、照價收買及區段徵收等業務，以貫徹實施平均地權，達成地盡其利，地利共享之目標。經核截至93年12月底，台南市政府對於前述7處重劃區抵費地盈餘款之支用，既違反市地重劃實施辦法第56條規定，也不符內政部主管人員前揭說明之精神，並嚴重影響實施平均地權基金之資金來源。

二、近3年來，台南市政府處理第5期（新市區）等7處

重劃區抵費地盈餘款之支用違失問題，成效不佳；未來該府應加速補救，並由中央主管機關內政部及審計部繼續加強監督其改善情形：

- (一)據台南市政府地政處主管人員到院說明，為解決前述問題，該府就第 5 期重劃區，於 96 年度已撥入實施平均地權基金 4,604 萬餘元；就第 8 期（本淵寮）重劃區，於 95 年度已撥入實施平均地權基金 2,214 萬餘元，於 98 年度擬撥入實施平均地權基金 4,200 萬元；就第 9 期（虎尾寮），於 95 年度已撥入實施平均地權基金 7,660 萬餘元，於 98 年度擬撥入實施平均地權基金 1 億 600 萬元；就第 10 期（安順一）重劃區，於 95 年度已撥入平均地權基金 2,904 萬餘元，於 98 年度擬撥入平均地權基金 200 萬元；就第 12 期（土城）重劃區，於 95 年度已撥入平均地權基金 1 億 1,280 萬餘元，於 98 年度擬撥入平均地權基金 200 萬元。依審計部最近函報數額，該府於 95 及 96 年度確已撥充實施平均地權基金分別為 2 億 4,060 萬餘元及 4,604 萬餘。
- (二)依內政部地政司前揭說明，市地重劃之主要目的並非為產生盈餘，但以往市場景氣佳，大部分重劃區抵費地出售所得扣除重劃總費用後產生盈餘。關於台南市第 13 期重劃區未有盈餘款，反而短絀 2 億 1,224 萬餘元乙事，詢據台南市政府地政處稱：因該重劃區有部分非共同負擔之公共設施用地，於重劃後該府依市地重劃實施辦法第 34 條規定，以抵費地方式指配之，因對於該非共同負擔之公共設施用地之抵費地，該府無法循公開程序辦理標售，僅能依市地重劃實施辦法第 54 條規定讓售予該府需地單位，該府需地單位因市庫財政嚴重短絀，故遲遲無法依規定編列預算償還 3 億 5,885 萬餘元。未



來若該府財庫足以順利編列預算，以償還該重劃基金之購地價款時，則該基金即無短絀 2 億餘元之情事等語。經核對於上述非屬地主共同負擔之公共設施用地，該府需地單位未編列購買預算即予取得之情形，於第 5 期（新市區）等重劃區亦有之。台南市政府主計處主管人員表示，為協助地政處儘速依規定辦理盈餘撥充，自 96 年度起於籌編總預算時，依地政處提供各重劃區已劃設為機關用地、學校用地等抵費地資料，通知各用地單位逐年編列預算價購，以使各重劃區得以取得市庫財源，用以撥充實施平均地權基金。該府總預算分別於 96 年度編列 9,169 萬餘元，97 年度編列 8 億 5,790 萬餘元，98 年度編列 3 億 2,942 萬餘元，總計已編列 12 億 7,902 萬餘元，以辦理價購各重劃區前述抵費地，未來並將衡酌財政狀況辦理撥付。

- (三)顯然，為解決重劃區抵費地盈餘未足額撥充實施平均地權基金之問題，台南市政府僅能以分年編列預算方式處理。依台南市政府主管人員說明及審計部之查復情形，近年來該府分年編列預算撥充實施平均地權基金，累計至目前金額為 10 億 9,866 萬元（包括 93 年 12 月底前原已撥充部分），但因該 7 處重劃區內陸續有標售抵費地、收取差額地價及利息等收入，迄今累計總盈餘款高達 70 億 9,784 萬餘元，依法應撥充實施平均地權基金之數額高達 35 億 4,893 萬餘元，截至目前台南市政府實際撥充金額比例僅約 31%。該府雖於 98 年度預算編列擬撥充平均地權基金之數額 1 億 5,200 萬元，但近 3 年來，該府解決問題之成效不彰；因此未來該府應積極加速補救，並由中央主管機關內政部及審計部繼續加強監督其改善情形。

參、處理辦法：

- 一、有關台南市政府辦理第 5 期（新市區）等 7 處重劃，未將抵費地出售所得盈餘款之半數撥充實施平均地權基金，違反市地重劃實施辦法第 56 條規定；又近 3 年來，該府改善前述問題之成效不佳，亦有失職等節，擬提案糾正。
- 二、抄調查意見，函請內政部及審計部繼續加強督促台南市政府改善。