

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：經濟部加工出口區管理處。

貳、案由：經濟部加工出口區管理處係楠梓加工出口區之主管建築機關，無視法令限制，率與日月光半導體製造股份有限公司簽訂「合作興建多功能儲運廠房大樓契約書」，復違法訂定『建築基地使用容積超出法定容積率之回饋辦法』，又未依該辦法計收土地租金辦理回饋，即核准建造執照；另該處未經公開招標甄選程序，逕將楠梓加工出口區社區土地租與不具承租資格之中華民國加工出口事業勞資關係協進會，復未依規定核算土地租金率並收取保證金，且任意調降法定租金率，以上均核有違失。爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

一、經濟部加工出口區管理處(下稱管理處)係楠梓加工出口區(下稱楠梓加工區)之主管建築機關，竟無視都市計畫法暨該法高雄市施行細則等法定建蔽率及容積率之限制，率與日月光半導體製造股份有限公司(下稱日月光公司)簽訂「合作興建多功能儲運廠房大樓契約書(下稱合建契約書)」，核有重大違失。

(一)按建築法第二條第二項規定，如以特設之管理機關為主管建築機關者，應經內政部之核定；又加工出口區設置管理條例第五條第一項第十一款規定，管理處掌理關於

土地使用管制及建築管理事項，故加工出口區建築管理辦法（九十二年三月二十日發布廢止）第三條規定，加工出口區主管建築機關為加工出口區管理處或其分處。次按都市計畫法第五條規定，本法之主管機關在市為市政府；同法第六條規定，直轄市政府對於都市計畫範圍之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。高雄市政府八十二年十一月十一日高市府工都字第三四三四九號令修正發布之都市計畫法高雄市施行細則第二十八條規定，本市各使用分區及公共設施用地，其建蔽率及容積率不得超過附表（乙種工業區）建蔽率 60%、容積率 300% 之規定，本細則修正發布後，本市各地區細部計畫應按本表之標準實施容積管制。故楠梓加工區之建築主管機關雖為管理處，惟因非都市計畫法之主管機關，依法區內土地仍受都市計畫法高雄市施行細則第二十八條規定有關建蔽率及容積率之限制，合先敘明。

- （二）經查八十六年十一月間管理處受理區內廠商日月光公司申請增資擴廠，雙方自八十七年二月起多次召會協商，同意採「共同承租合建」方式，分三期進行擴建，由管理處提供楠梓加工區和平段二小段 22 地號土地作為建廠用地，興建工程款項則由日月光公司負擔，並於同年十月十二日簽訂合建契約書，載明：「本契約興建之大樓以地上十二層、地下二層為原則（實際高度應合於建築法令規定）。其中地上第一、二層樓挑高均為八公尺，第三層以上之樓層樓高四·五公尺：」，及附件三『甲、乙雙方分配建物面積明細表』載明：「基地面積 15,307<sup>2</sup>，建蔽率 58.21%、容積率 727.74%」。

(三)惟查楠梓加工區於高雄市政府七十一年十二月三十日公告發布實施之「擴大及變更高雄市楠梓、左營、灣子內、凹子底及原高雄市都市計畫區主要計畫(通盤檢討)案」中，已劃設為乙種工業區，且按八十二年十一月十一日高市府工都字第三四三四九號令修正發布之都市計畫法高雄市施行細則第二十八條規定，應實施容積率管制，且建蔽率不得超過50%，容積率不得超過300%。管理處身為楠梓加工區之主管建築機關，應知依當時法令限制，僅能核予日月光公司實際承租建築基地面積最高300%之容積率，竟率與日月光公司簽訂超出法定容積率之合建契約書，核有重大違失。

(四)又，本院向管理處函詢答稱，本案發生及執行階段尚未實施容積管制，顯與實情不符，另按建築技術規則建築設計施工編第二十四條規定，未實施容積管制地區建築物高度不得超過三十六公尺及十二層樓。前揭合建契約書有關「本契約興建之大樓以地上十二層、地下二層為原則；其中地上第一、二層樓挑高均為八公尺，第三層以上之樓層樓高四·五公尺」，經核算其建築物高度已達六十一公尺，顯與前揭規定有間，洵屬該處飾卸之詞，委無足採，附予敘明。

二、管理處違法訂定『建築基地使用容積超出法定容積率之回饋辦法』既違反法律保留原則，又與建築法、建築技術規則建築設計施工編、加工出口區建築管理辦法、高雄市建築管理自治條例、都市計畫法、經濟部楠梓加工出口區綱要計畫等相關法令規定悖離，且未依中央法規標準法程序規定發布施行，嚴重違反依法行政原則，濫權草率，莫此為甚。

- (一)按憲法第一百七十二規定，命令與法律牴觸者無效；中央法規標準法第六條規定，應以法律規定之事項不得以命令定之。次按都市計畫法第二十三條規定：細部計畫擬定後，應於核定發布實施後一年內豎立樁誌計算座標，辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。加工出口區建築管理辦法第六條並規定，加工出口區內建築線或牆面線之指示，應依經核定公布之所在區綱要計畫內容為之。又一「經濟部楠梓加工出口區綱要計畫修正圖」（下稱綱要計畫）業經行政院七十三年七月四日台七十三經一〇七七七號函核定，且經高雄市楠梓地政事務所重測並報編完成區內各地號地目在案。再按建築技術規則建築設計施工編第一條第一項第三十二款規定，道路係指依都市計畫法或其他法律公布之道路或經指定建築線之現有巷道，除另有規定外，不包括私設通路及類似通路；及高雄市建築管理自治條例（行為時稱高雄市建築管理規則）第二條規定，地目為「道」，並有通行事實存在者，即屬供公眾通行具有公用地役關係之現有巷道。另按建築法第四十八條及第一百零一條意旨，管理處雖係依建築法第二條規定特設之主管建築機關，惟其建築管理仍應合於建築法相關規定，是仍應適用高雄市建築管理自治條例。合先敘明。
- (二)查，本案行政流程，八十七年間經管理處工商科首就楠梓加工區之建築管理是否實施容積管制簽報，擬以全區總量管制，不超過都市計畫建蔽率60%、容積率300%原則下，核算全區道路、綠地、停車場等未出租部分公共設施土地面積，以提高各承

租基地之容積率，惟該處研考室以區內道路業經地籍謄本登錄為「道」（地目），應不得視為法定空地，而持異議，后同年四月該處工商科洽詢高雄市楠梓地政事務所有關變更地目事宜，認該區道路已既成，全部封閉後變更地目已不可行。迨八十八年二月，管理處建管地政科再就楠梓加工區建築管理實施容積管制乙節簽報，擬定全區總量管制容積率300%，及各基地如使用容積需高於300%，則需向管理處專案申請，經核准後再移撥公共設施等之容積，惟需提供相當回饋之方案，同年四月並研商訂定『建築基地使用容積率超出法定容積率之回饋辦法』，惟該辦法並未公布，僅做為該處業務執行依據。

- (三) 惟查楠梓加工區土地既以綱要計畫細分區內土地供廠商申請建廠使用，則該綱要計畫之性質實相當於都市計畫之細部計畫，該區內道路雖非都市計畫道路，亦屬綱要計畫道路，且既經編列為「道」，自不得併入建築基地計算容積率；管理處以全區總量管制方式，做為個別建築基地得超出法定容積率之依據，顯與首揭法令相悖離。
- (四) 又按『建築基地使用容積超出法定容積率之回饋辦法』係對某部分建築基地予以放寬容積率限制，並要求提供回饋，涉及人民之權利義務，惟該回饋辦法並無法令授權依據，違反依法行政原則；進而該辦法僅做為該區業務執行依據，並未公告發布，亦不符中央法規標準法第七條，各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布之程序規定，亦有未洽。另，該回饋辦法係管理處與日月光公司舉辦第一次投資合作座談會始開始簽報，迄儲運廠房大樓申請建築執照前

訂定完成迄未發布，顯為儲運廠房大樓超出法定容積率乙節飾詞狡展，其為儲運廠房大樓乙案不擇手段，違法失職情節至鉅，自不待言。

三、管理處既依『建築基地使用容積超出法定容積率之回饋辦法』核准儲運廠房大樓建造執照得以超出法定容積率，卻未依該回饋辦法計收土地租金辦理回饋，亦有違失。

(一)查管理處與日月光公司共同承租楠梓加工區和平段一小段 227 地號土地(面積 15,307<sup>sq</sup>m)興建儲運廠房大樓，八十八年十月十八日管理處以日月光公司所加租之土地係區內未出租之公共設施土地，而該等公設土地管理處並未繳納地價稅為由，同意免償提供同小段 571-2 地號土地(「道」地目，面積 23,000<sup>sq</sup>m)予日月光公司，藉以提高容積率。同年十一月四日日月光公司掛號申請建造執照，經管理處以同年月二十四日經加處(八八)二建字第 0 三四九號核發建造執照，容積率 299.64% (註：係建築容積 114,781.57<sup>sq</sup>m / 基地面積〈含增租土地面積〉15,307+23,000=38,307<sup>sq</sup>m，如不含增租土地面積，則容積率為 149.86%)，復經一再變更設計增加容積，迄至九十年六月二十二日使用執照核發時，容積率高達 750.77% (註：係建築容積 114,920.62<sup>sq</sup>m / 基地面積 15,307<sup>sq</sup>m)，竟高於法定容積率二倍有餘。

(二)惟查儲運廠房大樓既以『建築基地使用容積超出法定容積率之回饋辦法』之規定而得以增租公共設施用地之方式超出法定容積率，且屬該辦法第二點「已核准投資計畫尚未申請建造執照之廠房建築」，自應依該辦法規定計收土地租金，管理處卻未依該回饋辦法辦理回饋，並違法核准建造執照，亦有違失。

四、管理處未依加工出口區設置管理條例、楠梓加工出口區社區土地租用辦法及陳報經濟部核定之土地開發規劃報告之開發方式等規定，未經公開招標甄選程序，逕將楠梓加工區社區土地租與不具承租資格之中華民國加工出口事業勞資關係協進會（下稱勞資關係協進會），核有違失。

（一）按國有財產法第三十二條規定：「公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用。」又八十八年二月二十四日經濟部經（八八）加字第八八四六〇三三七號令修正之楠梓加工出口區社區土地租用辦法（九十年十二月二十六日發布廢止）第二條規定：「本社區之土地限作為本處興建區內員工宿舍、本處員工住宅、租與楠梓加工出口區各事業興建員工宿舍或依都市計畫規定使用。」故楠梓加工出口區社區土地之用途僅得作為興建員工宿舍或住宅或依都市計畫規定使用，及得租與加工區各事業。次按加工出口區設置管理條例第三條規定：「本條例所稱區內事業，指經核准在加工出口區內製造加工、組裝、研究發展、貿易、諮詢、技術服務、倉儲、運輸、裝卸、包裝、修配之事業及經經濟部核定之其他相關事業。本條例所稱在區內營業之事業，指區內事業及其他經核准在加工出口區內設有營業或聯絡處所之事業。」同條例第十一條第三項並規定，在區內營業之事業得依其需用情形租用區內土地。故僅有區內營業之事業，始有該區土地承租資格，合先敘明。

（二）緣查八十六年六月間，高雄市政府與管理處召開「研商楠梓區和平段市場用地、停車場用地、兒童遊藝場用地三合一開發會議」，決議由管理處負責開發，該處遂公

開甄選委託鼎漢國際工程顧問股份有限公司高雄分公司整體規劃，該規劃報告結論擬採土地出租、公開招標甄選區內事業或其他投資者開發，營運一定期限後重新訂約或收回土地之招標方式辦理，管理處並將上開報告以八十七年六月九日經加處（八七）秘事字第00五三九七號函報經濟部在案。嗣經管理處針對楠梓區和平段三小段28、29、30地號市場、停車場、兒童遊戲場用地（市十、停十、兒十）整體獎勵投資開發計畫多次研議評估，並於八十八年八月二十日召開初稿審查委員會，初步決議以整體獎勵投資開發方式公開競標，並以回饋金多寡及開發計畫書規劃品質為評審依據，另擬從「標租開發」或「標售開發」兩方案中擇優執行，若採「標租開發」方式，管理處可獲利約九千四百七十七萬元，而採「標售開發」方式，則依保守估計兩倍公告現值計算約二億五千萬元，預估管理處將有九千萬元至二億五千萬元間之期待利益。惟迨同年十一月十六日管理處再就整體獎勵投資開發計畫召會研商，經會議主席當場指示略以：「一、以出售方式辦理不予採用。二、本案開發對象無須公告甄選，逕由勞資關係協進會租用開發。三、土地租金租率以公告地價百分之五計收。（下略）」管理處遂於八十九年一月間與勞資關係協進會簽訂土地租賃契約書，簽約日並追溯至八十九年一月一日。

（三）惟核，內政部九十年二月十四日台（九十）內社字第九00五三七一號函稱，「勞資關係協進會」係依人民團體法核准立案之社會團體，並非事業單位，亦非加工出口區設置管理條例所稱之區內事業或在區內營業之事業；是勞資關係協進會實不具備



承租資格，且無資金與人力參與此土地開發案，若要開發尚須尋求區內事業合作進行開發事宜。管理處不採行原先報部核備之計畫，未經公開招標甄選程序，逕將楠梓加工區社區土地租與不具承租資格之勞資關係協進會，核有違失。

五、管理處既將楠梓加工區社區土地租予勞資關係協進會，卻未依楠梓加工出口區社區土地租用辦法、八十六年度房屋及土地之當地一般租金標準及高雄市市有土地出租租金率計收標準等規定核算土地租金率並收取保證金，復未經報請經濟部核准，任意調降法定租金率，核有違失。

(一)按楠梓加工出口區社區土地租用辦法第六條規定，本社區之土地租金按一般公有基地之現行租率，由本處逐月計收；復依八十六年度房屋及土地之當地一般租金標準暨高雄市市有土地出租租金率計收標準，一般公有基地之租金率係以公告地價百分之五計收；另加工出口區土地租用及費用計收標準第十三條第二項規定區內土地租金租率之訂定，應參照區內土地地價之高低情形及出租成本，報請經濟部核准後，據以計收租金；同標準第十六條規定，區內土地租金及費用應約定自土地租賃契約終止之次日起停止計收。故該區土地原則應依一般公有基地之現行租金率辦理，如有調整事宜，亦應報請經濟部核准，始得為之，且土地租金並應計收至租賃契約終止日，合先敘明。

(二)查八十九年一月十日管理處第二組建管地政科簽報略以：「辦理勞資關係協進會租用社區土地市十、停十、兒十土地案之土地租賃契約，依處長八十八年十二月二十

七日指示辦理如下：一、租金率部分：（一）訂約後應繳納市場用地面積申報地價千分之五年息計收土地租金，取得建造執照後調升為百分之一。（二）停車場及兒童遊樂場用地俟動工後始計收土地租金，租金率為百分之一。（三）三筆用地正式營運後統一訂為百分之五。二、租期自八十九年一月一日起至九十八年十二月三十一日止計十年。：「管理處遂以前揭指示條件與勞資關係協進會簽訂土地租賃契約，顯與首揭法令違背甚明。

（三）次查八十九年十月十一日勞資關係協進會以無法覓得區內適當事業單位配合興建為由，函請管理處終止土地租賃契約，是該協進會自八十九年一月一日起迄同年十月十一日止，共計租賃期間為九個月又十一日，總承租土地面積四、八三七平方公尺，按公告地價百分之五之租金率（每月、每平方公尺二十六元）核算，應收租金共計一、一七六、四八三元，惟該會實際繳納租金期間僅八個月，按每月租金四、八六六元核算，該會實際繳納租金僅三八、九二八元，管理處計短收租金達一、一三七、五五五元。

（四）再按楠梓加工出口區社區土地租用辦法第九條規定，承租土地經本處核定後，申請人應於接獲核准通知十日內來處繳納一年地租額之保證金：。前項保證金於宿舍建築完成並領得使用執照時無息發還。同辦法第十條規定，租用之土地，應自訂約之日起三個月內按核定計畫動工興建房屋，逾期未動工，亦未向本處請准延期者，原租約即予終止。除由本處收回土地外，並沒入前條所繳之保證金。惟查管理處與勞

資關係協進會所訂之租賃契約並無繳交保證金之規定，亦有疏失。

(五)綜上，管理處既將楠梓加工區社區土地租予勞資關係協進會，卻未依首揭規定核算土地租金率並收取保證金，復未經報請經濟部核准，任意調降法定租金率，核有違失。

綜上所述，經濟部加工出口區管理處係楠梓加工出口區之主管建築機關，無視法令限制，率與日月光半導體製造股份有限公司簽訂「合作興建多功能儲運廠房大樓契約書」，復違法訂定『建築基地使用容積超出法定容積率之回饋辦法』，又未依該辦法計收土地租金辦理回饋，即核准建造執照；另該處未經公開招標甄選程序，逕將楠梓加工出口區社區土地租與不具承租資格之中華民國加工出口事業勞資關係協進會，復未依規定核算土地租金率並收取保證金，且任意調降法定租金率，以上均核有違失；爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

**提案委員：柯明謀**

**郭石吉**

中 華 民 國 九 十 三 年 一 月 七 日