

調 查 意 見

壹、案由：據訴：苗栗縣後龍鎮公所「水尾海水浴場行政大樓」尚未屆使用期限，內政部竟准予拆除；復該公所違法占用民地興建系爭大樓，已逾 20 年，迄未辦理徵收及發放補償費；另苗栗縣審計室近年僅以「閒置公設」處理系爭大樓，未依法審計究責不當得利之不法財務行為，均涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

關於「據訴：苗栗縣後龍鎮公所『水尾海水浴場辦公行政大樓』尚未屆使用期限，內政部竟准予拆除；復該公所違法占用民地興建系爭大樓，已逾 20 年，迄未辦理徵收及發放補償費；另苗栗縣審計室近年僅以『閒置公設』處理系爭大樓，未依法審計究責不當得利之不法財務行為，均涉有違失等情」乙案，經本院函請苗栗縣政府、內政部、審計部、行政院公共工程委員會就重要事項提出說明。茲已完成調查工作並臚列調查意見於後：

- 一、苗栗縣後龍鎮公所經本院 88 年提案糾正後，仍未積極完成水尾海水浴場辦公行政大樓用地取得、變更編定及建照申請等作業，造成該大樓棄置荒廢近 20 年無法使用，並因欠缺管理維護淪為遊民、吸毒者聚集場所，最後終因違章建築、治安考量、欠缺經費及不符效益遭致拆除，經核確有浪費公帑、效能低落及未盡職責情事；又苗栗縣政府未能善盡上級監督機關職責，亦有怠失。
 - (一)查苗栗縣後龍鎮公所（下稱後龍所）辦理水尾海水浴場辦公行政大樓（下稱系爭大樓）新建工程，未經申請取得建造執照，即逕於 79 年簽約施工，造

成該工程於 80 年 11 月驗收完成後，因無法取得使用執照而閒置，加上欠缺管理維護，導致該建築物損壞情形加劇。經本院 88 年 11 月提案糾正後，苗栗縣政府乃先後於同年 11 月、12 月召集後龍所開會研商本案用地取得、變更編定及建照申請等相關事宜，並責成該公所於最短時間內積極完成；嗣該公所檢具辦理系爭大樓等用地徵收計畫書函報內政部審議，經該部 92 年 7 月 7 日台內地字第 0920061379 號函復略以：「(1)……按公共造產獎助及管理辦法第 10 條規定……水尾海水浴場並非公共造產，依前開規定除該公共造產盈餘解繳公庫外，自不能作該海水浴場土地徵收之費用；(2)……本案為水尾海水浴場需要興辦之辦公行政大樓及聯絡道路，是否符合土地徵收條例第 3 條規定因『公益需要』徵收私有土地？請敘明具體理由報部再議。」惟該公所並未依該部上開函示查明補正，且未積極續辦相關土地取得作業。

(二)95 年 1 月，經苗栗縣審計室（下稱審計室）稽察發現，後龍所仍未取得系爭大樓用地及建造執照，且未依苗栗縣縣有財產管理自治條例（下稱縣財產自治條例）第 16 條規定妥為管理維護，致該大樓損壞閒置荒廢；同年 4 月 20 日，系爭大樓經行政院活化閒置公共設施專案小組（下稱專案小組）第 5 次會議決議納入列管，並依該院活化閒置公共設施推動方案第 5 點第 2 款規定，督促主辦機關進行改善及活化措施（包括原設施功能之強化、委外經營、轉型再利用或拆除等最終處理）；同年 9 月 13 日，苗栗縣政府因系爭大樓逾 30 日未補辦申領執照手續（同年 7 月 18 日通知補照），以府商建字第 0950122625 號函通知拆除系爭大樓在案；96 年

9月17日、10月15日、12月4日及97年4月10日，後龍所以系爭大樓屬違章建築，以及地處偏僻難以管理，致淪為遊民、吸毒者聚集場所，成為地方治安死角，經評估繼續活化不僅缺乏效益，且將衝擊地方財政，加上土地所有權人屢次要求拆屋還地等為由，擬比照縣財產自治條例第64條第4款：「基地產權非屬縣有，無繼續使用之必要或必須拆屋還地者」規定，依法辦理拆除報廢程序；嗣該公所依審計室審核意見，對3名失職承辦人員申誠處分，並召開拆屋還地補償事宜協調會達成協議（會議記錄經苗栗縣後龍鎮民代表會（下稱代表會）96年11月26日後鎮代（18）會字第0960000842號函同意備查）；97年4月22日，系爭大樓辦理拆除報廢案經審計室審核同意備查，並於同年11月7日由專案小組第16次會議解除列管，嗣於100年10月26日完成主體建築物拆除工作。

- (三)又按建築法第25條：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（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……」、違章建築處理辦法第5條：「……逾期未補辦申領執照手續者，直轄市、縣（市）主管建築機關應拆除之」等規定甚明。依後龍所100年10月31日後鎮民字第1000017642號函復本院略以，系爭大樓系屬違建，縱使該公所不予拆除，縣府亦會依法強制執行等語；另依內政部100年11月8日內授中民字第1000722165號函復本院略以，有關苗栗縣政府請示系爭大樓拆除報廢案，是否屬於地方制度法第37條第1項第4款所稱應由代表會議決之財產處分乙節，由於後龍所未訂財產管理自治條例，按縣財產自治條例第75條規定，得比照該條例規定辦理，

惟查縣財產自治條例亦未針對財產處分態樣明確規範，該部爰依該條例第 76 條：「本自治條例未規定者，得比照國有財產有關法規規定辦理……」規定，參照財政部國有財產局「國有財產報廢及拆除，尚非屬處分行為」之函釋，回復該府「拆除報廢既非屬處分行為，自毋須報請代表會議決。」至本案是否准予報廢拆除等問題，非屬該部業務權責，應由後龍所及苗栗縣政府依法辦理云云。爰此，所陳有關苗栗縣政府濫發違建拆除通知、內政部違法核准拆除報廢等情容有誤解，併予敘明。

(四)綜上，後龍所經本院 88 年提案糾正後，仍未積極完成系爭大樓用地取得、變更編定及建照申請等作業，造成該大樓無水無電，棄置荒廢近 20 年無法使用，加上欠缺管理維護，淪為遊民、吸毒者聚集場所，形成地方治安死角，以致巨額投資（系爭大樓帳列價值新臺幣（下同）1,129 萬餘元）未達耐用年限且未經有效利用，即因違章建築、治安考量、欠缺經費及不符效益等由遭致拆除，經核確有浪費公帑、效能低落及未盡職責情事；又苗栗縣政府身為上級監督機關，未能確實督促該公所積極辦理用地取得、變更編定及建照申請事宜，亦有怠失。

二、苗栗縣後龍鎮公所為辦理水尾海水浴場開發計畫，於 77 年與地主協議使用渠等土地興建辦公行政大樓，詎料歷經 20 餘年均未依法取得用地或發給使用補償，致民眾再三陳情，不僅斲傷政府形象，更造成人民財產權益損失，苗栗縣政府允應督促所屬秉持公平合理原則，確實依法處理，並協助當事人循法律途徑辦理救濟。

(一)查後龍所為辦理水尾海水浴場開發計畫，於 77 年與地主協議，同意以土地價格每平方公尺 110 元、

現有養魚池補償 10 萬元整，使用渠等坐落該鎮秀水段 1024 地號（重測後）私有農牧用地興建系爭大樓；94 年 11 月 2 日，該公所就系爭大樓拆屋還地或由地主承購相關事宜召開協調會，經決議同意拆屋還地，但需計算 78 至 94 年之地上農作物補償費後再召開協調會；96 年 7 月 18 日，該公所再召開協調會，提出地上農作物補償費依「苗栗縣 95 年全期公有耕地地租實物折徵代金標準」及「96 年度作物生產標準」核算，惟因與地主認知差異過大，未能達成協議；同年 11 月 5 日，再召開協調會決議略以，地上農作物補償費以 96 年度台農 66 號甘藷每期每公頃產量 15,000 公斤 1 年 2 期，每公斤 10 元，為期 17 年（80 至 96 年）計算補償費云云（經代表會同意備查在案）；嗣該公所於 97 年度編列 300 萬元預算，以為發放地上農作物補償費之用，惟因部分地主對於徵收或拆除意見不一，致無法達成共識；99 年 12 月 22 日，該公所再次召開協調會，會中地主要求賠償金額應高於一般賠償範圍，該公所則認為須依法行政，若地主對於賠償金額有異議，應向法院提起訴訟，且願意配合判決結果進行賠償，惟雙方仍無共識。

(二)100 年 9 月 1 日，代表會召開協調會結論略以，後龍所占用民地時間達 21 年，得否以 21 年為計算補償費之基準，先送請苗栗縣政府及內政部核示後再據以辦理，發文前並先與地主協調等語；嗣苗栗縣政府轉據內政部 100 年 9 月 20 日內授中辦地字第 1000045860 號函復略以，查「利息、紅利、租金、贍養費、退職金及其他 1 年或不及 1 年之定期給付債權，其各期給付請求權，因 5 年間不行使而消滅」、「時效完成後，債務人得拒絕給付」，分別

為民法第 126 條及第 144 條第 1 項所規定。本案該公所興建系爭大樓占用民地，其占用期間使用補償金（相當於租金）是否主張時效抗辯？宜請管理機關本於權責自行核處云云。100 年 9 月 21 日，後龍所函請地主提出補償費書面意見；同年 9 月 29 日，地主之一函復略以，該公所應給付占用土地補償費 1,179 萬餘元（按土地面積 2,643.27 平方公尺×當年期公告土地現值 2,100 元/平方公尺×租金率 10%×占用年數 21.25 年計算），若於同年 11 月 30 日前完成發放作業，則以 8 折優惠（即 9,436,367 元）等語；同年 10 月 6 日，該公所以後鎮民字第 1000016758 號函請地主於 30 日內到所領取土地使用補償費 33 萬餘元（按土地面積 2,643.27 平方公尺×當年期公告地價 320 元/平方公尺×租金率 8%×占用年數 5 年計算），逾期未辦理者，將依法提存。並說明略以，為避免土地所有權人權益受損，該公所已預編 21 年土地使用補償費，地主如對計算基準或補償年限不服可向法院主張權益，該公所將依判決結果辦理，上級機關如有更優之補償計算方式者亦同等語。

- (三)另詢據審計部稱，依審計法第 2 條：「審計職權如下：（1）監督預算之執行；（2）核定收支命令；（3）審核財務收支，審定決算；（4）稽察財物及財政上之不法或不忠於職務之行為；（5）考核財務效能；（6）核定財務責任；（7）其他依法律應行辦理之審計事項」規定，民眾所陳審計室未依法審計究責後龍所不當得利之不法財務行為等情，事涉民法不當得利之判定，非屬審計機關權責……本案地上農作物補償費自 94 年 11 月召開協調會，決議同意拆屋還地，並支付地上農作物補償費。歷經

多次協調，且已編列相關經費預算，惟因雙方對補償費計算方式及相關規定之認知有歧異，無法達成共識云云，併予敘明。

(四)綜上，按「人民之財產權，應予保障」為憲法第 15 條所明定。惟查，後龍所自 77 年與地主協議使用渠等土地興建系爭大樓，歷經 20 餘年均未依法取得用地或給予使用補償，雖近年來多次開會協調，仍因雙方對於使用補償費計算方式存有歧見，無法達成共識，致民眾再三陳情，不僅斲傷政府形象，更造成人民財產權益損失，苗栗縣政府允應督促所屬秉持公平合理原則確實依法處理，並協助當事人循法律途徑辦理救濟。

調查委員：趙昌平

