

調查報告

壹、案由：據審計部106年度中央政府總決算審核報告，交通部臺灣鐵路管理局經管倉庫出租管理有未依規定等情案。

貳、調查意見：

有關「據審計部106年度中央政府總決算審核報告，交通部臺灣鐵路管理局經管倉庫出租管理有未依規定」等情案，經於民國(下同)107年11月20日請審計部進行簡報，並調閱交通部¹卷證資料；又為瞭解臺灣鐵路管理局(下稱臺鐵局)經管出租倉庫管理情形，於108年2月25、26日赴臺南市、高雄市相關倉庫現地履勘，嗣於108年4月19日詢問交通部陳進生主任秘書、臺鐵局杜微副局長、交通部交通事業管理小組江麗玲科長、臺鐵局企劃處(下稱企劃處)洪元森科長、臺鐵局工務處(下稱工務處)王立德科長、臺鐵局資產開發中心(下稱資產開發中心)²顏文忠總經理，並經補充資料後，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、臺鐵局經管倉庫係早期因應鐵路貨運倉儲本業而興建，隨汽車貨運興起，公路運輸網密度提高，鐵路貨運業務式微，各倉庫閒置，爰配合活化國有閒置資產之政策，辦理出租；惟查，臺鐵局出租倉庫之承租人有擴、改建、分租、轉租及未依規定用途使用等情事，該局雖巡查發現，並多次函請改善，惟歷時多年，卻因該局倉庫為建築法60年12月22日修正公布前興建之建物，無使用執照，該局認為如片面終止租約，就承租人所投入營運成本相關損失，恐須負損害賠償責

¹ 交通部108年3月20日交管(一)字第1088900146號函。

² 臺鐵局於108年3月1日成立「資產開發中心」，承接該局貨運服務總所之業務。

任，及恐影響原建物之結構安全或觸及刑法毀損罪，爰未能有效令其改善或終止租約，以落實履約管理，核有違失。

- (一) 臺鐵局經管倉庫之原始興建用途為自用儲存材料，係早期因應鐵路運輸(貨運)倉儲本業而興建。惟隨汽車貨運興起，公路運輸網密度提高，物流量快速且更便於點對點運輸，逐漸取代該局設於鐵路沿線、貨物集散後再運輸至目的地之作業方式。臺鐵局貨運業務式微，各倉庫閒置，為配合活化國有閒置資產之政策，臺鐵局為活化無業務使用需要之倉庫(不動產)，依據鐵路法、國營鐵路機構辦理附屬事業規則、國有財產法、該局經管公用不動產出租及利用作業要點等規定，由臺鐵局各工務段移交臺鐵局貨運服務總所(下稱貨運服務總所)辦理出租³。
- (二) 臺鐵局為辦理經管之公用不動產出租及利用業務需要，訂定「交通部臺灣鐵路管理局經管公用不動產出租及利用作業要點」，明定出租方式、對象、租賃契約書應載明事項。另依交通部說明，該局經管倉庫出租後，雙方權利義務依租賃契約辦理，由各營業所站就轄管倉庫進行履約管理及定期巡查，每半年巡查標的1次，巡查結果作成業務檢查報告，陳報資產開發中心備查，資產開發中心並按年辦理交叉查核；如發現承租人違反契約或有違規行為，應要求承租人限期改善或終止租約，以落實履約查核。
- (三) 惟查，臺鐵局出租倉庫之承租人有違約擴、改建、分租、轉租及未依規定用途使用等情事，該局未能有效令其改善或終止租約：

³ 依臺鐵局95年10月26日資產活化專案小組第8次會議紀錄之標租作業程序。

1、臺南市北門路二段14號倉庫（面積751平方公尺，其中建物396平方公尺、土地751平方公尺），於101年12月19日租予應安有限公司，租期5年，每月租金新臺幣(下同)138,000元⁴。(承租人違約擴建、分租)：

(1) 依審計部調查臺鐵局出租倉庫管理情形審核通知⁵，101年出租時，該租賃標的物僅四面牆壁、無屋頂，亦無使用執照。審計部106年9月25日實地現勘發現，承租人未經核准自行拆除建物牆面，並逕行擴建，且將違約擴建建物分隔為5間店面，違約分租經營，與契約規定不合。

(2) 違約拆除及擴、改建倉庫部分：

〈1〉依契約，乙方使用租賃標的物如需增建、改建、修建或擴建，須徵得甲方書面同意並依相關法令規定申請核准後始可動工，並應於修建完成後，取得建築師或結構技師等對該建物結構安全之證明文件交付甲方後開始營業。

〈2〉承租人於101年11月向臺鐵局申請簡易修建，該局函復原則同意，並請參照建築法第77條之2及建築物室外裝修管理辦法規定，向主管建築機構或審查機構及消防機關申請審核圖說與竣工查驗，修建完成後取得建物結構安全證明文件後始得營業。

〈3〉惟審計部106年現勘時發現，該出租倉庫臨

⁴ 依據租賃契約三、十及十四規定，出租之倉庫限供一般商店或快速餐飲店使用，乙方使用租賃標的物如需增建、改建、修建或擴建，須徵得甲方書面同意並依相關法令規定申請核准後始可動工，並應於修建完成後，取得建築師或結構技師等對該建物結構安全之證明文件交付甲方後開始營業，如乙方毀損租賃標的物不負責修護、或將租賃標的物作非法使用、變更使用，全部或部分轉租、分租、出借或將租賃權轉讓他人及由他人頂替使用時，甲方得隨時終止租約。

⁵ 審計部107年2月8日台審部交字第10684030421號函。

北門路二段路側之牆面遭承租人拆除，並逕行擴建至原建物後院空地，實際修（擴）建範圍與其原申請圖說不符，亦無相關主管機關核准動工資料。

- 〈4〉依審計部審核通知，該局103至106年上半年，計辦理14次現地巡查，巡查紀錄未登載上述違約擴建等行為。
 - 〈5〉依交通部向審計部聲復表示，該局臺南貨運服務所轄管時期曾函請承租人提供結構安全證明，惟承租人僅提供公共意外責任保險單及切結書。該局高雄所貨運服務所接任該案後，發現承租人仍未提供前經管單位要求之結構安全證明，故多次函請要求儘速提供，承租人後亦已配合提供。
 - 〈6〉惟按，臺鐵局就承租人自行拆除建物牆面，並逕行擴建，未慮及該等行為未經核准，且未向主管建築機構或審查機構及消防機關申請審核圖說與竣工查驗，僅要求承租人提供結構安全證明，而未終止租約，未落實履約管理。
- (3) 違約分租部分，依契約，乙方全部或部分轉租、分租、出借或將租賃權轉讓他人及由他人頂替使用時，甲方得隨時終止租約。惟臺鐵局僅於104年要求3名非承租人撤銷稅籍登記，實際仍續違約分租使用。臺鐵局未依契約終止租約，未落實履約管理。
- (4) 嗣該案契約於106年12月18日屆滿，違約擴建物拆除，以空地出租供停車場使用。
- (5) 綜上，臺鐵局就承租人違約拆除及擴、改建及分租情事，雖均自行巡查發現，惟發現後歷時

數年，仍未能及時有效令其改善或終止租約，均迄至契約屆滿後，方將違約擴建物拆除，未落實履約管理。

2、臺南市北門路二段30號臺南第13號倉庫〔土地188平方公尺、建物（1、2樓）100平方公尺〕，於103年7月17日租予自然人林淑欣，租期3年，每月租金51,100元⁶。（承租人違約擴、改建，及未依約定用途而擅自將租用之倉庫變更為餐廳使用）：

（1）該倉庫依契約規定限作倉庫使用。審計部106年實地現勘，該倉庫遭承租人未經核准自行拆除原有建物，擴、改建為2層鋼構建築，且違約經營餐廳。

（2）違約經營餐廳部分，據臺鐵局巡查紀錄登載，承租人自103年8月起擅自將租用之倉庫變更為餐廳使用。該局自103年10月21日起數度函請承租人依契約及相關規定向主管機關申請建物變更使用，惟承租人仍持續違約經營餐廳。

（3）違約拆除及擴、改建倉庫部分：

〈1〉依審計部審核通知，臺鐵局於105年11月、12月間2度函請承租人拆除改善，惟承租人仍未依照該局函示辦理。

〈2〉據臺鐵局巡查紀錄登載，103年7月出租後至106年上半年，該局共計辦理14次現地巡查，巡查紀錄僅登載承租人自103年8月起擅自將租用之倉庫變更為餐廳使用，均未登載相關

⁶ 依據租賃契約三、九及十三規定，租賃標的物應於政府法令許可範圍內作倉庫使用，如需變更使用用途時，應以臺鐵局名義依相關規定向主管機關申請辦理，乙方不得將租賃標的物增建、改建或擴建，乙方將租賃標的物作非法使用或變更使用，或違反租約約定者，甲方得終止契約。

出租倉庫拆除及擴、改建紀錄。

(4) 依交通部向審計部聲復表示：

〈1〉因該局倉庫為建築法60年12月22日修正公布前興建之合法建物，無使用執照，致未能申請使用用途變更。

〈2〉臺鐵局陸續函催承租人向主管機關申請合法使用。105年間強烈颱風後承租人自行維修建物，並加以改建及擴建，臺鐵局主動發現後，於同年11月至隔(106)年3月，3次函告承租人拆除，該局亦於106年3月29日召開協調會，決議給予承租人於4月底前向主管機關提出申請補照，惟承租人仍遲未向主管機關申請補照。

〈3〉該局考量契約租期將於106年7月屆滿，且擴建部分與主結構相連，若強行拆除恐影響原建物之結構安全，又恐觸及刑法毀損罪，同時亦將後續提訟勝訴機率納入考量後，經雙方多次協商，始勉予同意承租人將該擴建物切結予該局，俾契約屆滿時該局可逕行拆除，避免爭訟。

(5) 承租人及其餐廳店長承諾於107年8月15日前自行拆除，又因其內部生財設備眾多，臺鐵局同意延至同年9月15日前拆除，嗣已拆除。

(6) 綜上，臺鐵局於103年發現該倉庫違約改作餐廳使用，並於105年發現倉庫違約擴建，惟迄至租賃契約於106年屆滿，承租人仍持續違約經營餐廳，亦未依照該局函示改善及拆除，該局未依契約終止租約，未落實履約管理。

3、臺南市北門路二段28號及30號之臺南第11、12、14號倉庫（建物268.53平方公尺、268.53平方公

尺、169.2平方公尺，及空地134.62平方公尺)，分別於103年9月16日、9月9日、10月8日租予自然人蔡家偉，租期3年，每月租金分別為42,000元、46,000元及77,000元⁷。(承租人未依約定用途使用，違約經營餐廳)：

- (1) 該倉庫依契約規定**限作倉庫使用**。臺鐵局104年3月18日巡查發現承租人未向主管機關申請同意，將租用之倉庫變更為餐廳等使用。
- (2) 依本院調查，該局自104年3月20日至108年3月15日期間9次函請承租人依契約及相關規定向主管機關申請建物變更使用，並經承租人104年8月函復該局表示已向臺南市政府工務局提出申請，承租人再於104年11月5日、105年9月8日請該局提供原建物使用執照、房屋稅單等佐證文件以繼續申請流程。
- (3) 依交通部向審計部聲復表示，該倉庫為建築法60年12月22日修正公布前建造之建物，無法申請變更使用執照，該倉庫作餐飲業使用，與使用規定不符，臺鐵局將協助承租人申請使用執照變更使用或規劃朝取得合法使用證明辦理。
- (4) 依交通部函復本院，臺鐵局提供合法但無使用執照建物，經公開標租由得標承租人規劃使用，並非可歸責於承租人違反租賃契約規定，且該案建物位於臺南市東區創意文化專用區內，其使用項目符合使用分區規定⁸。**如因建物**

⁷ 依據租賃契約三及十三規定，租賃標的物應於政府法令許可範圍內作倉庫使用，如需變更使用用途時，應以臺鐵局名義依相關規定向主管機關申請辦理，乙方將租賃標的物作非法使用、變更使用，全部或部分轉租、分租、出借或將租賃權轉讓他人及由他人頂替使用，或違反租約約定時，甲方得隨時終止租約。

⁸ 依「變更臺南市東區(部分創意文化專用區)細部計畫(修訂有關退縮建築土地使用分區管制要點)」案規定。

無使用執照，由該局片面終止租約，就承租人所投入營運成本相關損失，須負損害賠償責任，故該局處理方式為依程序儘速補辦取得使用執照，以取得合法使用。

(5) 綜上，臺鐵局於104年發現該倉庫違約改作餐廳使用，惟迄至本院108年2月25日履勘時，歷時4年，承租人仍持續經營餐廳且未能完成申請變更使用執照，該局未依契約終止租約，未落實履約管理，嗣該局於108年4月17日發文通知終止租約。

4、臺中市烏日區光華街90號、100號房屋暨同區三民段442等地號部分土地，於104年3月21日出租予台灣高鐵停車場有限公司，租期3年，每月租金120,002元，出租範圍包含2幢合法建物（面積計363.67平方公尺）及空地（約2,046.6平方公尺）⁹。（承租人違約搭建、分租、轉租）：

(1) 上開空地出租限作置場使用。審計部106年10月26日實地現勘發現，該租賃範圍內之空地遭承租人搭蓋建物，並與多名非承租人分別經營自由小吃店、新雅園小吃部、花屋小吃店、東石鮮蚶燒烤、靚湯啤酒屋、洗車、汽車美容鍍膜等，該局僅自104年8月19日起多次函請承租人就違建部分申請合法建物證照，惟未依契約規定終止租約。依審計部簡報，違約擴建物於107年3月30日拆除。

(2) 依交通部向審計部聲復及函復本院之說明：

〈1〉經該局追蹤，承租人以書面表達其為合夥投

⁹ 依據契約三、十四及二十四規定，空地以素地出租，不得搭建任何建物，限置場使用，不得作置場以外之任何其他用途，乙方將標的物全部或部分轉租、分租、出借或將租賃權轉讓他人或由他人頂替使用時，甲方得隨時終止契約。

資經營事業，非轉(分)租，往後將主動洽國稅單位，據以調查承租人有無轉(分)租情事。

〈2〉臺鐵局104年10月20日接獲主管機關¹⁰針對烏日光華街違章建築認定通知書，但未認定為重大影響公共安全有立即拆除之必要性，僅先予列管追蹤，要求違建人補辦申領執照手續；該局多次函請承租人改善或補照，承租人於106年8月向該局申請補照用印。

〈3〉臺鐵局表示，該局於違約情形未再擴大下，先行觀察追蹤承租人改善進度，並依實際狀況適時因應。履約期間承租人有補辦申領執照之作為，該局持續督促、控管違約情況，建築主管機關未有進一步行政處分，該局評估補照程序無法於107年3月20日該案契約屆滿前完成，故於106年12月18日函復承租人，不同意其依契約得續約2年之申請，並責成承租人拆除違建返還租賃標的，履約管理單位於107年2月23日召開確認拆除範圍之會勘，責由承租人限期完成拆除，該案於107年3月30日拆除。

(3) 綜上，該局自104年8月19日起多次函請承租人就違建部分申請合法建物證照，該案契約於107年3月20日屆滿後，始於107年3月30日拆除，未依契約規定終止租約。

(四) 依臺鐵局說明，該局未來將更加強履約管理及標的巡查；另有關該局經管房地出租遭承租人違約擴建、搭建、營業、分租，相關人員違失責任及懲處情形：

¹⁰ 臺中市政府都市發展局。

- 1、高雄貨運服務所「臺南倉庫標租案」，申誠一次7人，包括經理陳天進、經理陳岡山、業務主任鄭村鋒、服務站主任蔡憲忠、業務助理蘇天賜、業務助理陳清文及業務助理陳惠琦，事由分別以督導、協助督導及經辦「臺南前站倉庫標租案，對於承租人違約情事，未能積極要求改善，日後將確實執行契約規定並以此案為鑑」。
- 2、臺中貨運服務所「烏日光華街房地標租案」，申誠一次4人，包括經理張錫卿、副經理陳政文、服務站主任葉正光、事務員張如宜，事由分別以督導、協助督導及經辦「烏日光華街房地標租案，履約管理對於違建等情事，未能依職權積極要求承租人改善，未落實履約管理。」

(五)綜上，臺鐵局經管倉庫係早期因應鐵路貨運倉儲本業而興建，隨汽車貨運興起，公路運輸網密度提高，鐵路貨運業務式微，各倉庫閒置，爰配合活化國有閒置資產之政策，辦理出租；臺鐵局經管倉庫出租後，雙方權利義務依租賃契約辦理，由各營業所站就轄管倉庫進行履約管理及定期巡查，每半年巡查標的1次，巡查結果作成業務檢查報告，陳報資產開發中心備查，資產開發中心並按年辦理交叉查核；如發現承租人違反契約或有違規行為，應要求承租人限期改善或終止租約，以落實履約查核。惟查，臺鐵局出租倉庫之承租人有擴、改建、分租、轉租及未依規定用途使用等情事，該局雖巡查發現，並多次函請改善，惟歷時多年，卻因該局倉庫為建築法60年12月22日修正公布前興建之建物，無使用執照，該局認為如片面終止租約，就承租人所投入營運成本相關損失，恐須負損害賠償責任，及恐影響原建物之結構安全或觸及刑法毀損罪，爰未

能有效令其改善或終止租約，以落實履約管理，核有違失。

二、建築法規定，公營事業機構之公有建築物非經領得使用執照，不准使用，並應依核定之使用類組使用；臺鐵局將早期興建無使用執照之閒置倉庫具經濟效益者出租活化以收取租金，卻未能及早統籌因應，而僅以契約約定承租人應合於法律許可範圍內使用；惟因該等倉庫多係建築法60年修正公布前建造之建物，無使用執照，一旦出租後承租人有拆除、擴建及作規定以外用途使用之需要，因無使用執照，導致申請合法拆除、擴建及變更使用所需之成本、時間甚鉅，滋生爭議及前述履約管理不當情事，迄至審計部調查後，臺鐵局始規劃推動補請領使用執照，態度消極，顯有未當，並允應依規劃方案儘速落實辦理。

(一)依建築法第3條：「本法適用地區如左：……前項地區外供公眾使用及公有建築物，本法亦適用之。」、第6條：「本法所稱公有建築物，為政府機關、公營事業機構、自治團體及具有紀念性之建築物。」、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或拆除。」及第73條：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。……建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第九條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。」及內政部66年3月22日台內營字第728239號函釋¹¹，臺鐵局（公

¹¹ 內政部66年3月22日台內營字第728239號函釋：「『建築法』適用地區，依該法第3條規定為『實施都市計畫地區』、『實施區域計畫地區』、『經內政部指定地區』及『上列地區外之供公眾使用及公有建築物』。凡『建築法』適用地區，所有建築之建造，均應依法申領建造執照；

營事業機構)之公有建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用，且應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第9條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。

(二)臺鐵局經管倉庫之原始興建用途為自用儲存材料，係早期因應鐵路運輸(貨運)倉儲本業而興建，該局倉庫多於建築法60年12月22日修正公布前建造，未申領使用執照。該局為活化業務上無需使用之不動產，經使用單位評估無使用需要，由各工務段依該局95年10月26日資產活化專案小組第8次會議紀錄之標租作業程序，移交貨運服務總所辦理出租¹²。

(三)依交通部說明¹³，臺鐵局於規劃早期興建無使用執照之閒置倉庫出租時，以合於法律許可範圍內使用為原則，並於契約內規範承租人因違背相關法令經主管機關裁處時，應負改善及賠償該局損失之責任；並於契約中約定，若因營業或使用需要申請核發使用執照時，一切相關費用均由承租人自行負擔。

依同法第73條規定，非經領得使用執照不准接水、接電或申請營業登記。至建築法於60年12月22日修正公布前之合法房屋依內政部63.03.08.台內營字第575150號函第2項規定4種文件(1.房屋謄本、建築執照或建物登記證明；2.戶口遷入證明；3.完納稅捐證明；4.繳納自來水或電費證明)之一申請接水，接電或申請營業登記者，應依『建築法』適用時間認定其房屋是否合法，並依左列規定辦理：……。(四)前列地區內及以外所有供公眾使用及公有建築物：……。(2)公有建築物：係指建築法第6條規定為政府機關、公營事業機構、自治團體及具有紀念之建築物，均應憑使用執照辦理。」

內政部63年3月8日台內營字第575150號函釋：「都市計畫公布前建造之合法房屋申請接水接電應否補領使用執照，「建築法修正公布前之合法房屋在省(市)建築管理規則未訂定前，如能提出下列證明文件之一者，准予接水、接電：1.房屋謄本建築執照或建物登記證明；2.戶口遷入證明；3.完納稅捐證明；4.繳納自來水費或電費收據。」

¹² 依交通部向審計部聲復，臺鐵局貨運業務式微後，各倉庫閒置，為配合活化國有閒置資產之政策，依據鐵路法、國營鐵路機構辦理附屬事業規則、國有財產法、該局經管公用不動產出租及利用作業要點等規定辦理資產出租。

¹³ 依交通部向審計部聲復之說明。

(四)惟查，臺鐵局將經管倉庫中具經濟效益者出租以活化資產、增裕營收，出租後多有拆除、擴建及作規定以外用途使用之情形，因該等倉庫多係建築法60年12月22日修正公布前建造，無使用執照，拆除、擴建及申請變更使用所需成本及時間甚鉅，滋生爭議及有調查意見一所述履約管理不當之情事：

- 1、依臺鐵局說明，該局現行已出租倉庫計138間，另有13件待出租，合計151件，其中有使用執照者僅11件。
- 2、再依交通部及臺鐵局說明，該局既有倉庫多於建築法60年12月22日修正公布前建造，無使用執照，致未能申請使用用途變更；依法補辦執照應符合建築法、建築技術規則、消防及其他法令之規定，並委託建築師繪製圖說，辦理結構鑑定及消防改善，且該局倉庫坐落全臺，各地方建築主管機關法規不一，故需以個案檢討辦理，是以所耗經費及時間甚鉅。
- 3、依審計部調查臺鐵局出租倉庫管理情形審核通知，臺鐵局出租供承租人營業使用之臺南市北門路二段14號倉庫、臺南市北門路二段28號及30號之臺南第11至14號倉庫、高雄市鼓山區河西一路倉庫群（共22幢倉庫）、高雄市鼓山區鐵路街18巷之鼓山第10、11號倉庫，均未領得使用執照，與上開規定未合，有違法使用情形。
- 4、該局倉庫無使用執照，致未能申請使用用途變更。前述臺南市北門路二段28號及30號之臺南第11、12、14號倉庫，承租人未向主管機關申請同意，擅將租用之倉庫變更為餐廳等使用，臺鐵局多次函請承租人依契約及相關規定向主管機關申請建物變更使用，承租人亦提出申請，惟歷時

4年，仍未完成申請，已如前述，滋生爭議及履約管理不當情事。

(五)本院詢問時，經交通部及臺鐵局檢討：

- 1、為使倉庫符合建築法令相關規定，合法使用，該局規劃辦理申領使用執照之期程，因該局未請領使用執照之倉庫數量眾多，後續辦理補請領使用執照及修繕成本高昂。
- 2、該局經調查倉庫使用狀況並依出租效益排定優先補請領使用執照順序，於108年3月4日及4月3日召開「臺鐵局經管標租倉庫補照方案研討」會議，決議倉庫群具較高開發效益、排定租金坪效及參酌個案因素（如地方政府、機關承租）之方式，優先擇定辦理50處倉庫進行結構安全鑑定，其中未辦理結構安全鑑定者則先行辦理結構耐震初評，又因個案辦理內容複雜程度不一，後續將涉及建築補強及消防改善等項目；鑑定工作預定於108年底前陸續完成發包，後續將依「臺鐵局經管標租倉庫補請領使用執照評估及辦理流程圖」之結構詳評及安全鑑定（6至8個月）、效益評估（0.5個月）、文化資產價值評估（3個月）、結構補強設計、施工（12個月）、消防設施設備改善（6個月）等流程辦理後，申請使用執照。
- 3、後續於辦理標租前，倉庫建物將先依工務處之使用執照申請作業流程，辦理建物結構安全與耐震檢測、消防避難及使用執照補申請無虞後，再辦理出租。

(六)綜上，建築法規定，公營事業機構之公有建築物非經領得使用執照，不准使用，並應依核定之使用類組使用；臺鐵局將早期興建無使用執照之閒置倉庫具經濟效益者出租活化以收取租金，卻未能及早統

籌因應，而僅以契約約定承租人應合於法律許可範圍內使用；惟因該等倉庫多係建築法60年12月22日修正公布前建造之建物，無使用執照，一旦出租後承租人有拆除、擴建及作規定以外用途使用之需要，因無使用執照，導致申請合法拆除、擴建及變更使用所需之成本、時間甚鉅，滋生爭議及前述履約管理不當情事，迄至審計部調查後，該局始規劃排定優先次序，推動補請領使用執照，顯有未當，並允應依規劃方案儘速落實辦理。

三、臺鐵局帳列經管倉庫計695幢，其中合計高達161幢倉庫，占帳列倉庫數量之23.17%，有未辦理減帳，及「年代久遠相關資料天災佚失，無法查考」、「倉庫所在地不詳，無法提供其使用情形」，無法確認財產位置及其現況之情事。經臺鐵局清查，除部分資料查對有誤外，多係因配合鐵路改建工程、車站改建、鐵路地下化工程、土地重劃、逾齡老舊或治安疑慮而拆除。按依國有公用財產管理法規及臺鐵局會計制度，明定財產盤點及減帳等規定，惟該局竟未能落實辦理，非僅就各項財產漏未每年實地盤點並作成紀錄；再者，各使用單位自行拆除或重建，竟因不熟稔財產管理事務，而漏未通知相關單位辦理減帳作業。以致財產管理紊亂，並凸顯內控效能不彰，未發揮例行監督、彙整、查對及勾稽之功能，該局亦未察知財產管理制度及執行層面之疏漏，並據以因應，殊有未當，應予檢討改進。

(一)臺鐵局不動產財產之管理，依國有財產法、國有財產產籍管理作業要點及臺鐵局會計制度等規定辦理。依該要點第8點：「國有財產因取得、保管、使用、增減值、報損及報廢等管理情形變動時，管理

機關應依核定公文書或憑證資料，填造下列登記憑證，據以辦理財產產籍及異動登記：（一）財產增加單：……。 （二）財產移動單：……。 （三）財產增減值單：……。 （四）財產減損單：……。」

國有公用財產管理手冊第41點規定：「各機關之財產，應由財產管理單位及使用單位於每一年度依下列方式至少盤點一次；機關首長於必要時，得隨時派員抽查：（一）不動產：實地巡查、拍照，並向地政機關申請地籍總歸戶資料，核對與產籍登記資料是否相符。……。」

依臺鐵局會計制度第350條之規定，該局財產按性質由各管理單位及使用單位分別管理使用，由主管單位（不動產為企劃處、動產為行政處）負責監督；又依該局會計制度第7節財產會計事務處理、第6款保管及盤點、第381條第1項：「各項財產應由財產管理及使用單位隨時盤查，至少每一會計年度，實地盤點一次，並應作成盤查（點）紀錄；主管單位（不動產為企劃處、動產為行政處）對其使用單位得隨時派員抽查或盤點，每年至少抽查一次，並由會計單位不定期查核」。爰依上開規定，財產管理單位及使用單位於每一年度應以實地巡查、拍照之方式至少盤點一次，主管單位應每年至少抽查一次，盤點或抽查後，應作成紀錄；且國有財產因取得、保管、使用、增減值、報損及報廢等管理情形變動時，管理機關應依核定公文書或憑證資料，據以辦理財產產籍及異動登記。

- （二）臺鐵局就經管倉庫之財產管理、維護、使用及收益，權責分工情形如下：

- 1、臺鐵局倉庫由該局各使用單位¹⁴，依其預定計畫、規定用途或事業目的管理使用，並負責年度盤點及建物維護；基於財產直接管理需要，該局倉庫由各使用單位自行管理維護，每年財產盤點前由各使用單位自行檢核，並將檢核結果報所屬轄區工務段(財產管理單位)彙整。除由各使用單位自行使用及管理外，並由工務處辦理建築工程，企劃處辦理產籍管理，資產開發中心辦理出租營收。
 - 2、依交通部說明，臺鐵局倉庫財產管理相關單位及權責分工情形，如下：
 - (1) 使用單位：為實際使用倉庫之單位，並依臺鐵局會計制度第379條規定負保管責任。
 - (2) 管理單位：同上，為辦理財產管理工作事項單位。
 - (3) 不動產財產帳之管理(財產管理)單位：臺鐵局各工務段辦理財產增置、產籍登記、經管、養護、減損、報告及檢核等財產管理事項。每年各使用單位將自行檢核及盤點結果，報所屬轄區工務段彙整。
 - (4) 產籍管理單位：企劃處職司財產帳之督導、彙整、財產管理政策訂定及產籍執行等事項。
 - (5) 主管監督單位：企劃處為倉庫建物等不動產之主管監督單位。
- (三)惟依審計部調查臺鐵局出租倉庫管理情形審核通知，依臺鐵局財產帳所載，截至106年8月31日止，臺鐵局經管倉庫(財產編號2010203)計有695幢¹⁵，

¹⁴ 各使用單位係包括臺鐵局運務處、工務處、機務處、電務處、餐旅服務總所、材料處、主計室、行政處、資產開發中心等9個單位。

¹⁵ 依交通部108年3月20日交管(一)字第1088900146號函復本院之資料顯示，臺鐵局經管倉庫

面積18萬208.77平方公尺，扣除折舊後淨值7億1,232萬餘元，分由臺北、臺中、嘉義、高雄、宜蘭、花蓮、臺東等7個工務段管理。該局104至106年度依國有公用財產管理手冊辦理各年度不動產盤點結果均記載「帳物相符」，並陳報交通部，惟經審計部洽請該局各工務段就財產帳列倉庫財產，清查各該倉庫使用現況結果，帳列倉庫68幢已拆除（有帳無物），16幢已回饋地方政府或管理機關為國有財產署，該局未依規定辦理減帳，另有77幢倉庫經工務段查報「年代久遠相關資料天災佚失，無法查考」或「倉庫所在地不詳，無法提供其使用情形」，無法確認財產位置及其現況，合計161幢，占帳列倉庫數量之23.17%；另有「工務段查報由貨運服務總所出租，惟該總所確認並未出租」之倉庫計11幢。

(四)上開「有帳無物」及無法確定位置及現況之倉庫，經臺鐵局清查，或因拆除漏未辦理財產減帳作業，或因橫向聯繫不足以致查報資料有誤，如下：

1、有帳無物(68件)：

- (1) 其中59件，因**配合鐵路改建工程、車站改建、鐵路地下化工程及土地重劃辦理拆除**，卻漏未辦理財產減帳作業，將辦理財產減損。
- (2) 其中9件，因單位間查對資料有誤，以致誤報為「有帳無物」；經再查對，5件為業務使用，4件因逾齡及車站改建報廢拆除，並於107年1月、10月辦竣財產減損作業。

計579幢，經本院詢問時請交通部會後補充說明，審計部107年調查之倉庫將臺鐵局物料雨棚(66幢)、油庫(17幢)及儲藏室(28幢)，共111幢併入調查，惟該局實際使用時，僅以材料倉庫、成品(貨物)倉庫、物品倉庫等計579幢建物作倉庫使用，另5幢倉庫該局於107年已辦理財產報廢減損，致兩者資料差距116幢。

2、無法確定位置及現況(77件)：

- (1) 其中30件，因**逾齡老舊及治安疑慮、配合環境整理及市地重劃拆除**，卻漏未辦理財產減帳作業，將辦理財產減損。
- (2) 其餘47件：臺鐵局業務使用44件，1件出租，1件待出租，1件為該局與國立臺灣博物館訂定鐵道部修復及再利用計畫合作契約範圍內建物。
- (3) 工務段依當時現有財產資料提供填復審計部，而未於提供前與使用單位再次確認，致與使用現況有間。

3、工務段查報由貨運服務總所出租，惟該總所確認並未出租(11件)：

- (1) 其中1件：已辦理出租(苗栗1號倉)。
- (2) 其餘10件：供臺鐵局業務使用(6件為通霄站及神岡站等車站使用、2件為臺中工務段使用、2件高雄工務段使用)。

(五)本院詢問時，經交通部及臺鐵局檢討，發現缺失如下：

1、臺鐵局各使用單位：

- (1) 依臺鐵局說明，各使用單位長期以來因執行業務**緊急、便利**，於各經管之站場或辦公區域**自行拆除或重建**，因**不熟稔財產管理事務**而漏未通知各工務段辦理財產減帳作業。
- (2) 按使用單位如確依「就各項財產，每一年度應以實地巡查、拍照之方式至少盤點一次」之前開規定辦理，應能自行發現漏未通知各工務段辦理財產減帳作業之情事；惟使用單位並未落實每年全面實地盤點，致生「有帳無物」及無法確定位置及現況等情。
- (3) 以上凸顯：

〈1〉各使用單位竟有因不熟稔財產管理事務，而漏未通知各工務段辦理財產減帳作業之情事，相關專業不足。

〈2〉各使用單位除未落實執行財產管理作業外，其內部主管人員亦並未能落實例行監督及執行督導作業，管理及內控效能不彰。

2、各工務段僅就該年度辦理建物財產報廢減損與財產總筆數加以查對：

按各工務段辦理財產增置、報廢及資料彙整時，理應發現各使用單位倉庫所報財產資料紊亂及不一致之缺失，並應要求各使用單位確實盤點；惟各工務段歷來卻未能發揮彙整及查對各使用單位資料之功能，以確保彙整資料之正確性，而僅就轄管各使用單位提送辦理財產之入帳增加單、報廢減損單或財產調整單辦理資料之查對及彙整作業，未能確實查對與及早釐清問題根源。

3、企劃處依工務段提報財產資料辦理產籍管理，以書面審查，並無對使用單位財產進行抽盤作業：

按企劃處職司財產帳之督導、彙整，及財產管理政策訂定，卻未依規定每年進行實地抽盤，以發揮層層節制、勾稽之內控功能；且身為財產管理政策訂定單位，竟未發現整體制度及執行層面之疏漏並據以因應，導致財產管理紊亂，內控效能不彰，顯未發揮督導及統籌功能。

4、工務段與貨運服務總所現場單位人員更迭頻繁及橫向聯繫不足，及於填報資料時誤填，致生資料不一致之情形。

(六)本院詢問時，交通部及臺鐵局研提改善措施，包括：

1、臺鐵局資產管理運用資訊系統建置上傳建物位

置圖及照片之功能。

- 2、加強財產管理人員教育訓練。
- 3、各使用單位有自行興建、拆除建物之情形時，應一律通知各工務段，並辦理入帳及減帳事宜。
- 4、財產使用單位異動，應依國有公用財產管理手冊之規定辦理調整作業，工務段應**確實**掌握財產異動變更作業程序。
- 5、**標租清冊**定期(每季或半年)提供工務段，俾利其**比對及更新財產管理資料**。

(七)綜上，臺鐵局帳列經管倉庫計695幢，其中合計高達161幢倉庫，占帳列倉庫數量之23.17%，有未辦理減帳，及「年代久遠相關資料天災佚失，無法查考」、「倉庫所在地不詳，無法提供其使用情形」，無法確認財產位置及其現況之情事。經臺鐵局清查，除部分資料查對有誤外，多係因配合鐵路改建工程、車站改建、鐵路地下化工程、土地重劃、逾齡老舊或治安疑慮而拆除。按依國有公用財產管理法規及臺鐵局會計制度，明定財產盤點及減帳等規定，惟該局竟未能落實辦理，非僅就各項財產漏未每年實地盤點並作成紀錄；再者，各使用單位自行拆除或重建，竟因不熟稔財產管理事務，而漏未通知相關單位辦理減帳作業。以致財產管理紊亂，並凸顯內控效能不彰，未發揮例行監督、彙整、查對及勾稽之功能，亦未察知財產管理制度及執行層面之疏漏，並據以因應，殊有未當，應予檢討改進。

四、臺鐵局經營鐵路沿線儲運業務式微後，轉型辦理資產活化、租賃業務，業務性質迥異，人員專業較為欠缺；又該局有人員不熟稔財產管理事務、橫向聯繫不足之情事，應透過人員教育訓練及資訊系統建置，以強化財產管理內控制度；且該局經管倉庫多於建築法60年

修正公布前興建，依105年7月27日修正公布之文化資產保存法，倘興建完竣逾50年以上，則應適用處分前進行文化資產價值評估之規定，按該局過往有倉庫遭使用單位自行拆除而漏未辦理減帳情事，未來如再發生，恐亦將漏未進行文化資產價值評估。交通部允宜協助該局，藉由人員教育訓練，改善內控制度，加強提升相關專業知能、人力及資訊系統建置，善盡督導之責。

(一)貨運服務總所過往經營鐵路沿線儲運業務，於業務式微後，轉型辦理資產活化、租賃業務，兩者涉及之法律、專業及訓練，截然不同，允宜加強提升專業知能及人力：

1、貨運服務總所於38年成立，經營鐵路沿線儲運業務，其組織型態屬公營之鐵路承攬運送業者，同時兼具公路運送業及報關業者身分。鐵路承攬運送業務於38年全年業務量366萬噸，至63年創最高峰達1,218萬噸，其後受高速公路通車，公路貨運衝擊，因應整體環境變革及政府採購法、促進民間參與公共建設法等相關法令之制定公布，89年起貨運服務總所除傳統承攬運送業務外，亦辦理停車場、房地、廣告等出租之業務，目前以辦理資產活化、租賃為主要業務，項目包括土地、房地、倉庫、辦公室、停車場、車站商業空間、廣告、基地台之出租，至傳統業務則僅餘水泥、石灰石之運送手續費，自強號快遞運送業務因人力不足及宅配、便利商店取貨興起而萎縮，已於105年停辦。

2、臺鐵路於108年3月1日成立資產開發中心，以期事權統一，提升資產活化效益，透過企業化經營模式，增裕營收，改善財務結構。該中心設置開發、物業、業務3科，及臺北、臺中、高雄、花

蓮4個營業所，下設全國共16個服務站，辦理不動產開發、都市計畫、市地重劃、都市更新、促參、商場、房地、倉庫、基地臺、停車場、廣告空間、拍攝場地設備等標(出)租業務。

- 3、鑒於臺鐵局經營鐵路沿線儲運業務式微後，轉型辦理資產活化、租賃業務，業務性質迥異。惟依臺鐵局說明，貨運服務總所每年辦理2梯次「出租及促參案件履約管理班」，103年至107年參加「出租及促參案件履約管理班」人數為116人、97人、92人、86人、94人，顯有不足，允宜加強提升專業知能及人力。

(二)有關臺鐵局各使用單位現場人員不熟稔財產管理事務，及單位間橫向聯繫不足之情事，已如前述。本院詢問時，交通部及臺鐵局提出相關改善措施，如下：

- 1、現場財產管理人員流動性大，現場多數非財產管理專業人才，對其專業而言，確有困難。
- 2、臺鐵局因辦理補請領使用執照所需經費及專業人力不足等問題，造成補請領使用執照作業推動困難。
- 3、為強化臺鐵局各使用單位及管理單位人員之國有財產管理觀念及法治概念，將舉辦教育訓練，落實使用單位之財產、保管、盤點制度，俾該局財產帳物之一致性及管理作業進行。
- 4、臺鐵局現行之財產管理資訊系統並未納入盤點功能，後續將研議納入，使工務段及現場管理人員均能於系統查詢相關內容，以期解決有限人力管理龐大資產之困境。
- 5、於該局資產管理運用資訊系統建置上傳建物位置圖及照片之功能，及納入使用單位之盤點紀錄，以利企劃處查核每年實地盤點情形。

6、後續將透過人員教育訓練，建立使用單位內部之財產管理內控制度，及使用單位、工務段、企劃處間之聯繫、彙整、查對及勾稽功能。

(三)臺鐵局經管倉庫多於建築法60年12月22日修正公布前興建，倘興建完竣逾50年以上，則應適用文化資產保存法(下稱文資法)於處分前進行文化資產價值評估：

1、依文資法第3條規定：「本法所稱文化資產，指具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄之下列有形及無形文化資產：(一)古蹟：指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化、藝術價值之建造物及附屬設施。(二)歷史建築：指歷史事件所定著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值，應予保存之建造物及附屬設施。……。」、第6條第1項規定：「主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄……，應組成相關審議會，進行審議。」105年7月27日修正公布之文資法第15條規定：「公有建造物及附屬設施群自建造物興建完竣逾五十年者，或公有土地上所定著之建造物及附屬設施群自建造物興建完竣逾五十年者，所有或管理機關(構)於處分前，應先由主管機關進行文化資產價值評估。」

2、臺鐵局經管倉庫依文資法指定或登錄為古蹟或歷史建築者，如下：

(1)臺北市機器局第5號倉庫、臺中火車站附屬設施及建築群(新民街8、10號倉庫)指定為市定古蹟。

(2)桃園車站舊倉庫、新竹1至5號倉庫、員林鐵路穀倉、臺中火車站附屬設施及建築群(新民街11至17號、20、21、23至25號倉庫群)、豐原火車站臺鐵3號倉庫、宜蘭車站舊倉庫群(宜蘭1號、

宜蘭2號倉庫)、舊林榮車站倉(林榮材料倉庫)登錄為歷史建築。

- 3、臺鐵局經管倉庫多於建築法60年修正公布前興建，倘興建完竣逾50年以上，則應適用文資法。依該局說明，該局辦理補請領使用執照作業時，將依該局「經管標租倉庫補請領使用執照評估及辦理流程圖」所列文化資產價值評估之程序辦理。
- 4、該局於105年7月27日修正公布文資法第15條後拆除之倉庫計有19件，其中11件已逾50年；逾50年之11件當中，10棟已依規定提報主管機關辦理文化資產價值評估，1棟因建物倒塌，僅剩一面牆，爰由宜蘭縣政府於規劃作為轉運中心工程時併辦理拆除；另8棟未逾50年，無須辦理文化資產價值評估。
- 5、按臺鐵局經管倉庫有出租後遭承租人改建或拆除之情事，往後於出租前均將依上開流程辦理補請領使用執照，並就逾50年者進行文化資產價值評估，允宜落實辦理；另該局有倉庫遭使用單位自行拆除而漏未辦理減帳之情事，未來如再發生，恐亦將漏未進行文化資產價值評估，往後允宜加強相關宣導及教育訓練。

(四)綜上，臺鐵局經營鐵路沿線儲運業務式微後，轉型辦理資產活化、租賃業務，業務性質迥異，人員專業較為欠缺；又該局有人員不熟稔財產管理事務、橫向聯繫不足之情事，應透過人員教育訓練及資訊系統建置，以強化財產管理內控制度；且該局經管倉庫多於建築法60年修正公布前興建，依105年7月27日修正公布之文化資產保存法，倘興建完竣逾50年以上，則應適用於處分前進行文化資產價值評估之規定，按該局過往有倉庫遭使用單位自行拆除而

漏未辦理減帳情事，未來如再發生，恐亦將漏未進行文化資產價值評估。交通部允宜協助該局，藉由人員教育訓練，改善內控制度，加強提升相關專業知能、人力及資訊系統建置，善盡督導之責。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請交通部督同所屬臺灣鐵路管理局確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：蔡培村

江明蒼

楊美鈴