

調 查 意 見

本案係據審計部110年度臺南市總決算審核報告，有關臺南市政府(下稱市府)推動漁港建設及活化功能，以促進濱海地區漁業及觀光發展，惟安平漁港區倉庫存有非供漁業使用器具，影響環境整潔與安全，且遊艇碼頭亟待巡查有無違反船舶法之行為等，有待檢討改善等情，經民國(下同)111年12月7日本院地方政府年度總決算審核報告審議小組第2次會議決議辦理。

經查，臺南市海岸線從八掌溪南至二仁溪，計7處漁港，由北而南包含蚵寮漁港、北門漁港、將軍漁港、青山漁港、下山漁港、四草漁港及安平漁港，由市府農業局所屬臺南市漁港及近海管理所(下稱漁管所)經管及維護，其中安平漁港屬於第一類漁港，由主管機關行政院農業委員會(下稱農委會)漁業署(下稱漁業署)委託漁管所管理。

案經審計部臺南市審計處(下稱臺南審計處)於112年1月6日到院簡報說明並提供相關書面資料，復向漁業署、交通部航港局(下稱航港局)、海洋委員會海巡署(下稱海巡署)、市府等機關調閱卷證資料，再於112年2月18日至臺南市安平漁港、下山漁港及將軍漁港等地履勘，聽取漁業署、航港局、海巡署南部分署、市府、漁管所及交通部觀光局雲嘉南濱海國家風景區管理處等機關簡報及座談；嗣請海巡署、航港局及市府補充說明及檢附相關資料，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、臺南市政府農業局所屬漁港及近海管理所未落實清查經管土地，致使土地長期遭私人占用，放置貨櫃倉庫、違建鐵皮屋、遮陽棚及製冰廠使用，雖追溯占用期間並收取使用補償金，惟處理排除占用遲無具體有效作為，除凸顯漁具倉庫建置規劃不盡妥適，亦有縱

容占據及違法經營之虞，確有怠失：

- (一)臺南市政府為加強市有房地管理與使用效能，執行經管市有房地清查及被占用處理作業，於101年訂定「臺南市被占用市有房地處理作業要點」，明定清查流程、列管被占用房地及其處理等規定。依該作業要點第3點規定：「管理機關應列管被占用房地，並於每年1月及7月填造『被占用房地清冊』（略）」，同要點第4點規定略以，私人占用房地之處理，其使用情形無法依「臺南巿市有財產管理自治條例」第38條或其他法令規定……處理者，依：
1. 先派員訪問、勸導占用人自行拆除或騰空交還房地。
 2. 書面限期占用人自行拆除或騰空交還房地，其期間最長以6個月為限。
 3. 占用之私有建物屬違章建築，移送建築主管機關依違章建築處理辦法規定拆除。
 4. 依民法及民事訴訟法有關規定訴請法院排除占用，並依民法第179條規定請求返還相當於租金之不當得利。
 5. 依刑法第320條第2項規定，移請地方警察機關偵辦或逕向檢察機關提出告訴等方式辦理。
- 另管理機關於排除占用前，應收取使用補償金。基此，臺南市漁港及近海管理所就經管市有房地應執行清查及被占用處理作業，並依程序處理私人占用之房地，於排除占用前，應收取使用補償金，容先敘明。
- (二)據市府農業局所屬漁管所目前列管9件安平區漁港段市有土地被占用資料，被占用土地為安平區漁港段1242、1325-1、1289-1、1265地號等部分市有土地，面積計537m²。經查，漁管所於110年4月20日稽查時，發現「金新旺」漁船(CT4-2323)船主占用漁港段1242地號土地放置1只貨櫃，爰開始進行碼頭占用清查，嗣經該所110年12月、111年8月至9月及

112年2月進行會勘並利用Google map街景，發現前揭被占用土地，除1件占用期間約4年外，其餘占用皆超過5年，放置貨櫃或違建鐵皮屋、遮陽棚及製冰經營設施使用。可見漁管所過往並未落實清查經管土地，致使民眾心存僥倖，長期占用土地作為私人使用，實有怠失。

(三)復查，漁管所處理前述私人占用房地之作法，首先係依民法第179條、「臺南市市有財產管理自治條例」第38條第2項(占用期間使用補償金，按歷年租金標準追溯至最近5年為止)及「臺南市市有房地租金計算基準」第2點(市有基地每年之租金，不得低於收租當期土地公告地價總額百分之五)規定，並考量市場行情及使用方式，使用補償金以當期土地公告地價總額計收基準¹收取追溯占用期間收取使用補償金。基此，前揭9件占用人之使用補償金核計新臺幣(下同)61萬9,314元，其中2位占用人採分期繳納使用補償金，截至112年5月15日止，已繳納金額計51萬8,114元。

(四)再者，漁管所函請前揭占用人繳納使用補償金時，雖告知其等占用公有土地，除依民法第179條規定需負民事不當得利之責任，亦有違反刑法第320條第2項竊佔不動產罪之虞等語。惟查，旨揭占用目前皆未拆除或騰空交還房地，其中6件係占用土地放置貨櫃倉庫及漁網具等，按漁管所103年6月20日府農港字第1030546575A號公告，其等如有需要應向該所申請借用漁具倉庫，是漁管所所稱：「為體恤漁民經營漁業有放置漁網具需求，目前正向漁業署爭取建置漁具倉庫，未來將輔導符合資格之占

¹ 貨櫃及漁網具10%、違建1樓(含遮陽棚等)20%、占用物除放置漁網具外器具，如冷凍冷藏設備或休息等加10%。

用漁民申請使用」等云，顯見安平漁港港區臨時性倉庫數量恐早有不足現象，漁管所卻未函報漁業署予以妥處，確有不當。

(五)至於占用土地放置冷凍冷藏設備或製冰經營設施者，共計3件，其中2件(漁港段1325-1地號、1289-1地號，面積合計168m²)占用皆逾5年，另1件(漁港段1265地號部分土地(100m²)²係自106年5月起遭占用並擅建鐵皮屋放置冷凍設備設施，漁管所雖追溯占用期間向占用人收取使用補償金，後因漁港段1265地號土地係屬安平漁港計畫之製冰廠用地，該所於108年1月29日簽訂「臺南市安平區漁港段1265及1272地號市有土地租賃契約」後，即由承租人繳納土地租金，故該所未再向占用人收取使用補償金。嗣因承租人於110年8月31日退租，該所為重新辦理標租作業，於110年12月6日前往鑑界時，又發現旨揭土地仍遭占用作為冷凍設備營業使用，且建物周邊放置桶子、棧板及保麗龍等物品，有擴大占用土地情事。該占用人隨即向漁管所陳情，其占用土地係放置冷凍冷藏設施等，係供漁民調節漁貨產銷使用，有助於漁民漁貨產銷，請求暫緩拆除，將配合政府標租等云。然查，漁管所再於111年1月1日簽訂之「臺南市安平區漁港段1265及1272地號市有土地租賃契約」，承租面積排除前揭漁港段1265地號部分土地100m²，承租人並非前揭占用人。換言之，自106年5月至108年1月28日、110年9月1日起至今，旨揭占用人長期占據漁港段1265地號部分土地(100m²)，違法興建製冰廠作為個人營利使用，漁

² 漁管所承辦人員於112年5月24日電話中表示：107年時面積誤計53m²，實際占用面積應係100m²。

管所卻僅收取使用補償金，而無具體處理作為，實難卸其責。

(六)綜上所陳，臺南市政府農業局所屬漁港及近海管理所未落實清查經管土地，致使土地長期遭私人占用，放置貨櫃倉庫、違建鐵皮屋、遮陽棚及製冰廠使用，雖追溯占用期間並收取使用補償金，惟處理排除占用遲無具體有效作為，除凸顯漁具倉庫建置規劃不盡妥適，亦有縱容占據及違法經營之虞，確有怠失。

二、臺南市政府農業局辦理「將軍漁港觀光漁市漁貨直銷中心」標租作業時，未予確認前次營運移轉案廠商迄無申報增建工程竣工及申領使用執照，復未覈實會勘土地、建物及財產狀況，即與得標人簽訂標租案租賃契約，肇致得標廠商非法使用冷凍庫、餐廳等增建空間，迄仍未能完成建造及使用執照補照程序，核有缺失：

(一)前臺南縣政府(臺南縣市於99年12月25日合併升格為直轄市，下稱市府)於92年9月18日發包「將軍漁港假日漁市漁貨直銷中心新建工程」，於94年8月22日完成驗收，依據促進民間參與公共建設法(下稱促參法)第8條第1項第5款之規定，於94年12月29日將該直銷中心委託「莛城不鏽鋼產業有限公司」經營，營運許可年限至104年12月29日，惟該公司提前於98年8月3日終止營運契約；嗣市府於101年9月21日改與老船長有限公司(下稱老船長公司)簽訂「臺南市將軍漁港觀光漁市直銷中心營運移轉案委託經營契約」，因老船長公司經營不善，雙方於105年12月31日終止契約。先予敘明。

(二)經查，老船長公司因業務需要，於102年2月間未經市府工務局核發建造執照，即進行內部裝修及增建

冷凍庫、餐廳等工程，嗣經市府農業局通知該公司須取得建造執照後方能施工，該公司旋於同年3月15日申請停工及終止契約，俟農業局協商後，老船長公司同意由市府以專案方式協助取得建造執照後賡續履約，嗣工務局於102年12月10日核發增建工程建造執照；惟老船長公司以該直銷中心建築材料腐蝕嚴重為由，函請農業局分擔修繕費用，經市府召開協商會議決議及協調結果，農業局同意分擔修繕費用800萬元，然因該增建案已先行動工，施工進度約70%，工務局考量廠商需要及直銷中心發展，核准104年1月23日建造執照申請書用印，嗣老船長公司於104年6月5日申報開工，翌(6)日直銷中心開幕營運，惟該公司迄無申報竣工及申領增建工程使用執照。

- (三)嗣後農業局考量將軍漁港觀光漁市漁貨直銷中心辦理2次OT(Operate-Transfer)案，皆因履約問題終止契約，且促參案件法規複雜、將軍漁港位處偏遠，廠商投資意願低落等情，另鑒於將軍漁港自102年起多起土地標租案皆順利標出，擬以此方式辦理，爰依據臺南市市有財產管理自治條例第45條³、漁港法第14條及臺南市市有房地租金計算基準第2點規定簽辦標租案；並於107年6月20日簽奉時任李代理市長孟諺核准，於6月26日公告標租案並於8月6日開標，僅黃立祥君(下稱黃員)1人投標，爰決標予黃員，於簽訂旨揭標租案租賃契約前，雙方進行會勘土地、建物及財產狀況，並製作紀錄附於契

³ 臺南市市有財產管理自治條例第45條規定：「市有不動產，管理機關得依相關法令規定自行辦理或委託相關機關辦理下列之開發經營事項：一、改良或開發土地。二、興建房屋。三、投資合作。四、其他適當之事業。前項開發經營事項，得以標租、……方式辦理，其作業要點由本府另定之或比照國有財產相關法令辦理。」

約，惟農業局竟未確認旨揭建物增建部分尚乏建造執照及使用執照，即與黃員簽訂「臺南市將軍漁港市場二用地(含建物及財產)標租案租賃契約」，標租作業核有欠周延。

(四)旨揭標租案，租期至116年11月28日止，計9年，由黃員使用租賃土地、建築物及財產，限經營漁貨販售、餐飲、賣店、休閒等產業，不得作上述產業以外之任何其他用途，至112年履約已進入第5年，現有28攤進駐。經詢市府農業局表示，老船長公司於漁市直銷中心增建後並未向該府工務局申請勘驗，爰無法進行補照程序，須重新辦理建造執照、使用執照申請。惟因漁港開發計畫變動，致建物基地範圍部分坐落漁港計畫之廣場用地(廣場一)，審查單位建議應依實際建物樓地板面積計算各分區土地之建蔽率、容積率等，經與建管單位協調，需辦理用地變更，目前刻由建築師依審查建議修正，向市府都市發展局申請用地變更並續行補照程序，經該局核備後，再提送工務局審核，俟建造執照核發後，整棟建物通盤檢討(含消防)後編列經費，續辦使用執照申請程序。是以，旨揭漁貨直銷中心增建部分至今尚未完成補照程序，違法使用已逾5年。

(五)揆諸上情，臺南市政府農業局辦理「將軍漁港觀光漁市漁貨直銷中心」標租作業時，未予確認前次營運移轉案廠商迄無申報增建工程竣工及申領使用執照，復未覈實會勘土地、建物及財產狀況，即與得標人簽訂標租案租賃契約，肇致得標廠商非法使用冷凍庫、餐廳等增建空間，迄仍未能完成建造及使用執照補照程序，核有缺失。

三、臺南市政府因應漁業發展停滯，於100年辦理變更將

軍漁港計畫及區域劃定，期使轉型為休閒及觀光漁港，惟開發進展仍顯停滯不前，港區使用遠不如預期，鑒於計畫變更迄今已逾10年，內外部環境及港區環境變遷已然不同，漁港未來開發利用及發展，允宜審慎評估及檢討：

- (一) 市府經管蚵寮、北門、將軍、青山、下山、四草等6處漁港，其漁港計畫分別於102年、92年、88年、101年、102年及101年公告實施。其中將軍漁港為臺灣西部具規模之漁港之一，惟因整體產業環境變遷，漁業發展停滯，漁港使用未如預期，致使港區土地多為閒置空地，未依漁港計畫開發供漁業使用，爰市府檢討其漁港計畫內容及使用現況，據以辦理變更作業，並經農委會於100年6月17日同意備查將軍漁港「區域劃定變更說明書」及「變更漁港計畫」。
- (二) 據將軍漁港變更漁港計畫，市府已將將軍漁港列入施政重大建設，期使將軍漁港邁向多功能漁港發展。按旨揭計畫第四章之一、土地使用計畫列載，港區基地劃設有漁業活動及漁業支援、遊客服務、遊艇製造及休閒活動等區域，並訂定土地使用分區計畫，由道路用地連結港區各該設施及建物；同計畫第四章、五、分期分區發展計畫列載，尚待興闢之公共設施分兩期進行開發，預計開發期程自100年3月至106年12月，總開發經費預計新臺幣(下同)6億7,400萬元。惟據臺南審計處前辦理108年度財務收支抽查，發現設施建設經費僅投入9,011萬餘元，遠未如預期。
- (三) 據市府查復，因有民間業者表達將軍漁港整體開發投資意願，爰暫停港區土地標租案，並配合業者規劃進行後續土地開發，嗣因業者遲未提出修正計畫

及規劃期程，漁管所於110年再改以自行爭取經費推動漁港相關建設，惟迄臺南審計處111年3月10日查核時，漁管所110年度仍未編列開發預算，相關公共設施多未闢建，其中住宅、兒童遊戲場及觀光休閒用地之未開發比率均大於80%，主要係周邊道路工程尚未開闢完畢，足見市府原預訂於106年12月完成開發將軍漁港，迄今仍停滯不前。

(四)另據市府112年2月18日簡報說明，將軍漁港可開發用地55公頃（其中公共設施25公頃），目前已標租12公頃，土地利用率為22%，可見漁港開發利用與預期嚴重不符。又，市府雖於旨揭變更計畫中，將港區北側之部分漁業發展用地(四)變更為泊地，供遊艇活動使用，交通部航港局亦將該漁港列入19處專屬遊艇泊區之一，惟將軍漁港至今仍未劃設遊艇碼頭，市府固稱擬於113年規劃、114年設計及施作等云，遊艇推動能否如實發展仍待觀察與考驗。

(五)此外，按旨揭變更計畫之三、漁港區域範圍略以，將軍漁港部分水域緊鄰馬沙溝濱海遊憩區，雲嘉南濱海國家風景區管理處擬利用遊憩區及週邊土地，重新營造嘉南沿海海域戲水樂園，提供水域遊憩新體驗，為配合其發展，有效區隔將軍漁港船隻進出航道及遊憩區水域活動空間，擬配合變更將軍漁港部分水域云云。惟現況馬沙溝濱海遊憩區與將軍漁港似仍未有具體連結與群聚效應，此有雲嘉南濱海國家風景區112年2月18日簡報可參。至市府雖稱近年於將軍漁港舉辦夏日音樂節結合觀光發展，吸引假日人潮有聚集，漁港內觀光漁市直銷中心亦成將軍漁港觀光地標等情。鑒於近年漁業資源愈見枯竭，將軍漁港漁貨量亦呈逐年減少，漁港變更計畫自100年修正至今已逾10年，內外部環境及

港區環境變遷已然不同，漁港未來開發利用及發展，仍需再審慎評估及檢討。

(六)綜上，臺南市政府經管6處漁港，臺南市政府因應漁業發展停滯，於100年辦理變更將軍漁港計畫及區域劃定，期使轉型為休閒及觀光漁港，惟開發進展仍顯停滯不前，港區使用遠不如預期，鑒於計畫變更迄今已逾10年，內外部環境及港區環境變遷已然不同，漁港未來開發利用及發展，允宜審慎評估及檢討。

四、交通部航港局雖已於110年律定並啟動遊艇抽查機制，惟因遊艇管理係按停泊區域分屬不同水域主管機關，且相關業務系統資料尚未介接完成，致無法掌握遊艇進出港時間，並篩選出有載客嫌疑之自用遊艇，以適時介入導正遏止違規事宜，資料介接進度仍應加強積極辦理，俾強化遊艇管理及維護海上安全：

(一)依據船舶法第2條規定，船舶(含遊艇)業務係由交通部航港局辦理。按同法第3條第6款規定，自用遊艇係指專供船舶所有人自用或無償借予他人從事娛樂活動之遊艇。同法第70條第1項規定，遊艇不得經營客、貨運送、漁業，或供娛樂以外之用途。自用遊艇違反上述規定者，依該法第91條規定由航政機關處遊艇所有人或遊艇駕駛1萬5千元以上15萬元以下罰鍰，並命其禁止航行及限期改善；改善完成後，始得放行。

(二)遊艇進入漁港或商港之停泊及出海管制機制，按其停泊區域所屬水域主管機關而有不同：

1、據交通部航港局112年2月18日之簡報，現有設置19處專屬遊艇泊區，分別為商港4處、漁港9處、遊艇港6處，泊位共計1,225席。遊艇之管理按停泊區屬性，由各水域主管機關管理與主責推動，

如停泊於一、二類漁港，主管機關為漁業署、地方政府，停泊於商港，係為航港局及各港務中心，停泊於遊艇港，則為交通部觀光局、內政部營建署或地方政府。

- 2、據漁業署表示，有意進入漁港停泊之遊艇主，需持船籍證書及檢查證書向漁管所或漁港管理中心提出申請(非本國籍遊艇需檢附航港局來臺特許文件)，其經核准進港後時配合海巡人員執行安檢，停泊漁港期間，每航次出海前應填具遊艇出海報備表，向漁港海巡安檢單位報備，無需再向漁港管理單位申請進出漁港。至遊艇進出商港、工業港時，均須透過「航港單一窗口服務平臺」MTNet申(預)報進出港，並配合海巡人員執行安檢。是以，目前遊艇進入漁港或商港之停泊及出海管制機制，按其停泊區域所屬水域主管機關而有不同。

(三)航港局雖已於110年律定並啟動遊艇抽查機制，惟相關業務系統資料尚未完成介接，致無法掌握遊艇進出港時間，難以預為遏止自用遊艇違規事宜：

- 1、為解決遊艇屢遭反映涉及違規載客問題，交通部於110年3月11日邀集海洋委員會、海巡署及漁業署等單位，召開「娛樂漁業漁船及遊艇管理規範差異性檢討」會議，並指示航港局透過抽查作業，遇有違規行為查證屬實者即予開罰，逐步遏阻非法行為；嗣航港局於同年9月1日召開「研議遊艇稽核試辦計畫」會議⁴，律定遊艇抽查項目及抽查方式，同年11月起啟動遊艇抽查。經統計自

⁴ 航港局112年2月18日簡報資料第13頁略以，「航港局自110.10召會律定遊艇抽查機制……」，文字部分誤植，正確文字為：航港局自110年9月召會「研議遊艇稽核試辦計畫會議」。

110年11月起實施遊艇抽查，截至112年1月共計抽查208艘次，尚無自用遊艇違規受罰情形。

- 2、查航港局已整合既有MTNet遊艇進出港(含入出境)申請系統，新增遊艇泊位線上資訊查詢及申請服務，完成「遊艇申辦服務平臺之建置」並自108年4月1日正式啟用。另海洋委員會為配合行政院「向海致敬」-開放海洋政策，亦於111年2月23日發布完成建置「海域遊憩船舶進出港線上申請系統」供民眾線上申請使用。惟據航港局查復，現況該兩套系統於遊艇泊區案件之申請及審核結果，竟存在資料不一致情形。
- 3、另，目前船舶進出港係由海巡署管理，船舶出海前需配合海巡安檢人員執行安檢後方能駛離港口，安檢所執行安檢勤務需登載「安檢資訊系統」，該系統係屬海巡署業務系統。對此，航港局表示，遊艇透過MTNet申(預)報進出商港、工業港時，該局可即時控管船舶進出港時間，而遊艇進出漁港或遊艇港時，係透過海巡署安檢所登記，囿於MTNet系統與海巡署「安檢資訊系統」相關資訊尚未介接，故該局無法掌握遊艇進出港時間，並篩選出有載客嫌疑之自用遊艇，以適時介入導正遏止違規事宜。

(四)遊艇相關業務系統資料尚未完成介接，允應加強積極辦理：

- 1、航港局前於111年10月14日與海洋委員會召開「研商遊艇平台整合」會議，就精進雙方系統資料互相傳遞/接收之即時性達成共識，該局規劃在不調整海洋委員會前開系統既有功能原則下，建置「臺灣遊艇入口網」，經該委員會表示予以尊重，如須使用其「海域遊憩船舶進出港線

上申請系統」相關資料，亦將予以協助配合。據該局表示，目前系統相關介接技術工項業已委外辦理，後續將由專業資訊廠商協助完成介接API程式之撰寫，預計於112年10月底前完成系統功能開發及測驗。

2、至「安檢資訊系統」係屬海巡署業務系統，航港局前於111年11月12日召開「逾期檢查船舶加強管理措施」會議，會中就「安檢資訊系統」及「航港單一窗口服務平臺」(MTNet)介接事宜已達初步共識；嗣航港局再於112年2月24日至海巡署商討系統介接需求項目，雙方就系統欄位進行逐一確認。航港局業於同年3月16日函請海巡署同意辦理後續相關事宜。

(五)綜上，交通部航港局雖已於110年律定並啟動遊艇抽查機制，惟因遊艇管理係按停泊區域分屬不同水域主管機關，且相關業務系統資料尚未介接完成，致無法掌握遊艇進出港時間，並篩選出有載客嫌疑之自用遊艇，以適時介入導正遏止違規事宜，資料介接仍應加強積極辦理。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，提案糾正臺南市政府農業局。
- 二、調查意見三，函請臺南市政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見四，函請交通部航港局確實檢討改進見復。
- 四、調查意見，函復審計部。
- 五、調查意見經委員會討論通過後公布。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會、交通及採購委員會聯席會議處理。

調查委員：葉宜津、林國明、王麗珍

中 華 民 國 1 1 2 年 6 月

