

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：高雄市政府。

貳、案由：高雄市政府處理該市新草衙地區市有非公用土地被占用案，因管理消極被動，清查流於形式，致產籍資料紊亂不實，加上相關計畫欠周、政策反覆，以及配套法令遲未通過，造成處理成效不彰，土地被占用比例居高不下，該地區成為全國最大違建聚落，也讓當地居民長期生活於公安疑慮與威脅之中。又自本院民國（下同）92年提出糾正迄103年底止，該府均未針對該地區違法占用戶開徵使用補償金，總額高達14億5,927萬餘元，甚至出現公產遭無償占用，卻由政府編列公帑繳納地價稅之亂象，不僅有違法令規定，更欠缺公平合理，經核確有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

- 一、為解決新草衙地區市有非公用土地長期被占用亂象，高雄市政府先後推動專案讓售、都市更新等處理方案，惟因計畫欠周、政策反覆，加上配套法令遲未通過，致處理成效不彰，土地被占用比例居高不下。該府允應確實釐清過去政策失敗原因，針對關鍵問題提出有效解決對策，以加速排占作業，健全公產管理。
 - (一)早期高雄市因臨海工業區開發，拆船業發達，外來求職勞工聚集於該市新草衙地區（下稱新草衙地區），占用市有非公用土地（下稱系爭土地）興建違章建築。初時高雄市政府並未積極查處，致違規占

建情事一再發生，加上 66 年賽洛瑪颱風侵襲，該府為加速災後重建放寬相關規定，同意受損建物改（重）建時不需經過申請核准，致投機者大興土木，該地區出現更多新違建，逐漸形成全國最大之違章建築聚落。

(二)為解決系爭土地被占用問題，高雄市政府於 72 年至 77 年間，擇定新草衙地區興仁、興化 2 里為專案試辦區，以「規劃讓售」方式處理系爭土地被占用問題，惟因規劃可單獨建築之讓售面積與實際被占用面積並不一致，加上涉及地上違章建築拆除問題，實務執行面臨困難，致「規劃讓售」專案推行成效不彰（完成讓售者計 107 戶，僅占有讓售資格者之 15.76%）。84 年至 89 年間，該府改採「就地讓售」方式進行全區處理，占用戶可就其使用土地範圍申請承購，然由於購地後可能因面積狹小、未臨建築線等問題，無法合法建築，亦無法向銀行申請貸款，加上占用戶抱怨專案讓售價格過高，因而降低承購意願。嗣該府雖逐步釋出優惠降價方案，卻對已承購者形成不公，亦讓居民對政府誠信產生質疑，進而心存觀望，致「就地讓售」專案推行成效未臻理想（完成讓售者計 1,806 戶，僅占有讓售資格者之 36.12%）。

(三)94 年間，高雄市政府成立「新草衙再造推動小組」。嗣為推動新草衙地區都市更新，促進當地發展，依該小組 98 年 12 月 2 日第 6 次會議決議：將以制定新草衙專案自治條例方式辦理，其立法作業預計於 99 年 3 月前完成整合，並配合 99 年高雄市議會（下稱市議會）定期大會會期提案審查。99 年 6 月 7 日，該府提出高雄市促進新草衙地區發展自治條例（草案），並陸續選定部分區塊（76 筆土地，總

面積 3,198 平方公尺) 作為研析範圍，辦理現況調查測量，然受限當地占用戶仍多，無法參與權利分配，不易達到都市更新門檻，加上弱勢民眾安置問題尚乏妥適配套，以致該都市更新方案始終處於規劃階段，未有具體實施成果。102 年 1 月 30 日，該小組召開第 7 次會議，認為欲處理該地區土地問題，應先協助占用戶取得土地所有權，爰決議：「高雄市促進新草衙地區發展自治條例」暫不制定，改以制定「高雄市新草衙地區土地處理自治條例」方式處理系爭土地被占用問題。

- (四) 102 年 2 月 25 日、5 月 8 日，高雄市政府邀集市議員、里長等進行研議，擬訂高雄市新草衙地區土地處理自治條例(草案)，並於同年 9 月 10 日經市政會議同意後，提送市議會審議。惟該條例(草案)送市議會審議迄今，仍未獲通過，以致相關作業缺乏法源依據無法推行，系爭土地被占用問題遲遲無法改善。依據高雄市政府 103 年 11 月 4 日、104 年 1 月 12 日高市府財產管字第 10332351500、10430080900 號函統計資料顯示，截至 103 年 12 月底止，系爭土地總計 4,114 筆，面積 198,170.74 平方公尺，帳面價值新臺幣(下同) 20 億 9,937 萬餘元，其中被占用者仍高達 3,128 筆、面積 163,194.05 平方公尺、帳面價值 17 億 3,825 萬餘元，均超過系爭土地筆數、面積及帳面價值總數之 76% 以上，顯見被占用情形相當嚴重。嗣本院再於 104 年 3 月 26 日辦理約詢，據高雄市市長陳○表示：「過去提出的條例仍不夠周延，這次自治條例是最後的機會，這是我們的決心。……本府已針對該條例(草案)前次疑義部分研擬修正條文，並再次於 104 年 3 月提送市議會第 2 屆第 1 次定期大會。

本府仍會鍥而不捨，持續並積極與市議會充分溝通，期能通過審議並執行。……由於亞洲新灣區的發展，周遭的國有土地將都市更新，透過周邊鄰居的合作，將會是解決新草衙問題的契機。」

(五)綜上，為解決系爭土地長期被占用亂象，高雄市政府先後推動專案讓售、都市更新等處理方案，惟因計畫欠周、政策反覆，加上配套法令遲未通過，致處理成效不彰，土地被占用比例居高不下。該府允應確實釐清過去政策失敗原因，針對關鍵問題提出有效解決對策，以加速排占作業，健全公產管理。

二、高雄市政府雖曾於 91 年委外辦理系爭土地測量勘查，卻未據以釐正產籍資料，清查工作流於形式、成效不彰。復未依法辦理定期查核及加強列管，僅賴民眾檢舉、通報或於出租（售）時，方進行違規查處，雖經本院糾正、審計部追蹤查核，公地管理依舊消極被動，致無從及時發現有無新占用情事，產籍資料紊亂不實，經核均有重大怠失。

(一)按公有土地因筆數眾多，性質各異，分布零散，欲有效管理、避免占用，首重地籍確定及使用狀況之掌握與更新。依據行為時高雄市市有財產管理自治條例第 19 條、第 89 條規定：「管理機關對其經管之市有財產，除依法令報廢者外，應注意管理、保養及整修，不得毀損、棄置」、「管理機關應隨時注意所經管之財產使用狀況，有無被占用及帳卡異動登記情形；對於出租之財產，有無轉讓、頂替或其他違約情事，並應實施定期抽查或普查。」再依據現行高雄市市有財產管理自治條例（101 年 6 月 18 日高市府財公產字第 10131575800 號令公布）第 16 條、第 62 條規定：「管理機關對經管之市有財

產，應善盡管理維護責任」、「管理機關對經營之市有財產，應注意其使用狀況及異動情形……。」

(二)92年10月間，本院針對「高雄市政府經營市有非公用土地未能整合相關單位相互配合支援，致無法有效管理；又未及時發現土地遭違法使用或占用，並儘速依法排除，致無法有效遏止占用情事發生等，均有重大違失」，提案糾正該府（下稱本院92年糾正案）。同年12月11日，行政院以院臺財字第0920065730號函查復上開糾正案，其中說明二略以：該府業於91年委外分期分階段辦理全面清查，以確實掌握土地之實際狀況等語。惟據審計部高雄市審計處（下稱高雄市審計處）辦理該府財政局98、99年度財務收支暨單位決算抽查，發現該府經營系爭土地未實施定期抽查或普查，且長年疏於掌握土地使用現況，致有產籍資料欠周等缺失，經通知該府查明妥處。嗣該處再於101、102年度追蹤查核結果，系爭土地仍未列入清查處理。

(三)另高雄市審計處於100年10月24日會同高雄市政府財政局承辦人員至新草衙地區，抽選面積較大土地現場勘查其使用狀況，發現：(1)鎮昌段○○地號土地，面積7,868平方公尺，帳面價值9,018萬餘元（為該局帳列新草衙地區土地面積最大者），整筆土地已遭多數建物占用，甚至有興建高達4層樓之磚造樓房，惟該筆土地之使用情形列屬「其他」（即屬尚未確認使用現況為何之土地）；(2)仁愛段○○地號土地，面積853平方公尺，帳面價值767萬餘元，查該局91年委外清查資料記載現況已遭鐵棚及磚造平房占用，經現場勘查發現其鐵棚上設有私人商號之招牌，惟該筆土地之使用情形亦列屬「其他」。嗣本院再於104年2月17日選定其餘

使用情形列屬「其他」、面積前 10 大者進行現地履勘，發現該等土地實際現況均有被占用之情形。

(四)依據高雄市政府 103 年 11 月 20 日、104 年 1 月 12 日高市府財產管字第 10332494100、10430080900 號函查復本院略以：該府自 92 年全面清查後，尚無再針對新草衙地區進行全面性清查，但該地區如有民眾檢舉興建中之新違建時，該府工務局違建拆除大隊接獲通報後將即報即拆；另如有民眾申租、申購或接獲環境髒亂通報時，該府亦會派員實地勘查，了解該地區土地房屋使用現況及有無新占用情形。……財政局已於 104 年預算編列 647,000 元非公用土地清查業務費，預計針對市有財產管理系統帳列「其他」之市有地，進行委外清查，重建管理資料。案俟市議會預算審議通過後即進行招標作業，清查作業期間預計至 104 年 12 月 31 日止等語。

(五)綜上，前揭土地被占用情事明確，惟帳列使用情形卻登錄為「其他」，顯見高雄市政府雖曾於 91 年委外辦理系爭土地測量勘查，卻未據以釐正產籍資料，清查工作流於形式、成效不彰。復未依法辦理定期查核及加強列管，僅賴民眾檢舉、通報或於出租（售）時，方進行違規查處，雖經本院糾正、審計部追蹤查核，公地管理依舊消極被動，致無從及時發現有無新占用情事，產籍資料紊亂不實，經核均有重大怠失。

三、自本院 92 年提出糾正迄 103 年底止，高雄市政府仍未針對系爭土地之違法占用戶落實開徵使用補償金，甚至造成公產遭無償占用，卻由政府編列公帑繳納地價稅之亂象，不僅有違法令規定、欠缺公平合理，更造成政府財政損失逾 14 億元，確有重大違失。

- (一)依行為時高雄市政府處理被占用市有土地作業要點（92年6月訂定，於101年12月24日訂定高雄市政府處理被占用市有不動產作業要點後停止適用）參規定：「對於現在無權占用市有土地者，應按其歷年租金標準，追收最近5年之使用補償金。但占用期間未達5年者，依實際占用期間追收。」再依現行高雄市政府處理被占用市有不動產作業要點第2點第2項、第3點第1項規定：「市有不動產被私人或團體占用者，除非公用不動產得依相關法令規定以出租或讓售方式辦理外，管理機關得依下列方式處理：（一）協調占用人排除地上物後騰空返還。（二）地上物屬違建者，應予拆除。（三）提起民事訴訟請求排除占用及給付使用補償金……」、「市有不動產被占用者，除公用不動產有下列情形之一得免收使用補償金者外，管理機關應向占用人追收自開徵日起前5年之使用補償金。但占用期間未滿5年者，依實際占用期間追收……。」
- (二)92年12月11日，行政院以院臺財字第0920065730號函查復本院92年糾正案，其中說明二略以：高雄市政府財政局於91年第1期委外清查5千多戶，預定於93年1月1日辦理開徵租金及使用補償金，將增加數千萬收入等語。嗣高雄市審計處於辦理該局92年度、93年度（1至9月）、94年度（1至10月）財務收支抽查及98、99年度財務收支暨單位決算抽查時持續追蹤，並一再通知應按上開行政院復函所稱依法開徵使用補償金，以符公平原則並減少占用戶觀望心態，惟該府一再藉故拖延，自本院92年提出糾正案迄103年底，均未依規定針對系爭土地之違法占用戶開徵使用補償金。
- (三)嗣高雄市政府103年11月4日、20日高市府財產

管字第 10332351500、10332494100 號函查復本院雖稱：新草衙地區於 91 年委外實施全面清查後發現，經過數十年，部分地上建物使用人已移轉，且區內經濟上弱勢住戶比例甚高，造成後續土地管理越趨困難。該地區土地因大部分面積狹小，且未臨接道路，倘與一般市有地等同管理，予以全面開徵使用補償金後承租（購）者無法重建，無能力繳納者則面臨拆屋還地壓力，非但無助地區再造更新，反易造成弱勢族群流離失所及社會衝突對立，後續花費之社會成本，將難以估計。故在土地管理政策上，尚難要求齊頭式平等，是以該地區之處理政策非以收取補償金為目的，而是希望藉由雙面政策導引提高使用戶承購土地意願，減少市地遭占用情形，再輔以相關配套獎勵或安置措施，解決長期占用問題，促進都市整體發展等語。

- (四) 惟對照高雄市政府 104 年 1 月 12 日高市府財產管字第 10430080900 號函報統計資料顯示，目前系爭土地占用戶具（中）低收入戶資格者約為總占用戶之 8.4%，並非多數；另該府雖稱：所謂「經濟弱勢」，除列冊該市之（中）低收入戶外，尚應包含領有「單親家庭子女生活補助」、「中低收入老人生活津貼」、「身心障礙生活補助」者。然據該府統計，新草衙地區領有上開津貼、補助者約占該地區總人口之 8.3%（該府迄未釐清其屬占用戶之比例與數量），亦非多數，且其中不乏符合多項資格同時可能領有多項補助者。據此，則該府所稱「區內多屬經濟弱勢，無力繳納使用補償金」云云，即無足採。嗣本院再於 104 年 3 月 26 日辦理約詢，據高雄市市長陳○表示：「新草衙問題前後有 40 幾年，這期間面臨很多困難，……雖然符合法規定義的經濟

弱勢只有百分之 8，但還有很多經濟弱勢、邊緣弱勢。……我們社會局提供的資料我不能說是錯誤，但是有很多在法律邊緣的弱勢，非法律規範的弱勢（如高風險家庭、特殊境遇家庭等）。……目前新草衙是使用 71 年及 84 年的規定處理，當時報行政院的這個原則是希望輔導民眾取得土地。……我們在新草衙問題未來應該要融入整體方案，有積極作為。因為過去僅有針對土地問題想對策，對於弱勢的問題，我們必須承認，我們應該要提出更積極的解決方法。……我知道糾正案內容。我希望在我任內能處理好新草衙問題。……這些流失的 15 億使用補償金對我們來說很重要，但如果我們拆屋還地可能會引起社會衝突。……我們預計半年通過高雄市新草衙地區土地處理自治條例，這半年期間先不開徵這兩項費用（指使用補償金及地價稅）。……如果條例沒有通過就會依法行政，該繳納就必須繳納，否則就移送法院。」

- (五) 綜上，高雄市政府考量新草衙地區部分占用戶屬於經濟弱勢，為避免引發更嚴重之社會問題，而未列管追收使用補償金之立意，雖難遽以苛責，然公地占用之處理與經濟弱勢之扶助並非互為扞格，不該混為一談。高雄市政府既早知新草衙地區部分占用戶為經濟弱勢，理應按高雄市政府處理被占用市有不動產作業要點第 5 點：「使用補償金得依下列規定予以減收：（一）占用人為本市列冊之低收入戶者，依前點計收標準 5 折計收……」規定辦理，再積極落實安置或循社會救助途徑妥謀解決，並應確實查明非屬經濟弱勢之占用戶，全面開徵使用補償金。惟查，自本院 92 年糾正案提出迄今已逾 10 年，該府有法不用、放任不管，毫無具體改善作為，

僅一再以該地區占用戶多屬經濟弱勢，在無妥適配套措施前，進行全面開徵使用補償金，非最適當之處理方式為由，一再藉故拖延，無分占用戶是否屬於經濟弱勢，皆未開徵使用補償金，久任公產遭無償使用，甚至出現公地遭人非法占用卻由市府支付地價稅之不合理現象。據高雄市政府統計（103年11月20日高市府財產管字第10332494100號函），自92年10月至103年9月底止，該府對於系爭土地被占用部分，未開徵使用補償金之總額高達14億5,927萬餘元（未開徵比例96.49%），另編列預算以公帑繳納上開被占用土地之地價稅，總額高達2億9,185萬餘元，不僅違反使用受益者付費原則，更損及國家財政、有悖社會公平，經核確有重大違失。

四、**違章建築影響公共安全甚鉅，惟高雄市政府身為地方主管建築機關，長期未能落實執法，肇致新草衙地區形成全國最大違建聚落，任令當地民眾居於危險環境、處於公安疑慮威脅當中，亦有怠失。有鑒於近來違建公安意外頻傳，該府允應加速該地區違建處理效能，避免民眾因政府執法怠惰、病媒孳生、天災火災救援不及，造成生命財產遭受損傷。**

（一）邇來違建公安意外頻傳，如103年12月19日新竹違建公寓火災、同年月28日臺北南港頂樓違建火災、104年1月27日苗栗南苗市場鐵皮違建火災，同年月28日新北中和頂樓違建火災，均釀成民眾傷亡、財產損失與相關家庭破碎，而104年1月20日凌晨，桃園新屋違建保齡球館發生火災坍塌，更導致6名消防隊員不幸殉職，造成國家社會重大損失。由此可見，違章建築因缺乏都市計畫與建築管理之

規範，不僅影響公共交通、公共衛生與市容景觀，更可能因建築擁擠、巷道狹小或未臨接道路等因素影響消防救災，形成公共安全之隱憂與威脅。

(二)按建築法第 25 條第 1 項：「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……」、同法第 86 條第 1 項第 1 款：「違反第 25 條之規定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處以建築物造價千分之 50 以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物」、違章建築處理辦法第 3 條第 1 項：「違章建築之拆除，由直轄市、縣（市）主管建築機關執行之」、同辦法第 11 條之 1 第 1 項：「既存違章建築影響公共安全者，當地主管建築機關應訂定拆除計畫限期拆除；不影響公共安全者，由當地主管建築機關分類分期予以列管拆除」等規定甚明。

(三)新草衙地區位於高雄市前鎮區中山路以西、臨海工業區及新生路以東、前鎮運河以南、漁港路以北，緊鄰亞洲新灣區與捷運 R5 車站，為高雄對外主要門戶之一。惟查，高雄市政府長期未落實執法，無法有效防制及處理該地區土地占用與違章建築問題，以致新草衙地區成為全國最大違建聚落。也由於當地違建林立，建物與道路斜交，區內路網零亂、巷弄狹窄，加上公共設施不足、占用土地畸零狹小，導致居住環境欠佳，不僅影響公共交通、公共衛生（據高雄市政府統計，新草衙地區 94 年至 103 年間登革熱病例共計 217 例；另詢據該府稱：因前鎮區為該市登革熱疫情高流行風險地區，而舊部落地區由於人口稠密、巷弄狹小以及基礎建設施工不良等不利因素，較新型態社區更易發生登革熱疫情流行

等語)與市容觀瞻，造成該地區都市發展停滯，更因缺乏都市計畫指導與建築法令規範，以致該地區潛藏公共安全之疑慮與威脅(據高雄市政府統計，新草衙地區94年至103年間發生火災共計22例)。

- (四)高雄市政府103年11月20日、104年1月12日高市府財產管字第10332494100、10430080900號函雖稱：新草衙地區如有民眾檢舉興建中之新違建時，該府工務局違建拆除大隊接獲通報後將即報即拆。……經統計，該地區93年至103年查報拆除案件共計27件，包含拆除結案14件、尚未拆除13件，其中尚未拆除案件有8件依據高雄市政府取締違章建築執行要點列入分期辦理。檢討上開未能順利結案原因，皆因民代強烈關心，其所陳理由都因為房屋使用多年，構造破損簡陋，或因人口增加使用空間不足，及迫於市面房價節節攀升，只得就現地進行興建，惟在土地未能取得權利以前，其任何建造行為自屬違建，但弱勢民眾為保護家園，全力抵抗亦是必然，故每逢工務局進行取締拆除時，總是面臨民代關心、民眾抗爭、地區輿論等多重壓力，正本清源，皆緣自土地產權尚未解決，以致無法提出建造申請，衍生後續違建拆除惡性循環問題，徒費社會成本等語。然查，由於違章建築缺乏都市計畫指導與建築法令規範，如有公安意外恐將一發不可收拾，該府以民代關心、民眾抗爭及輿論壓力為由，長期未能導正當地違建亂象，任令民眾身家財產遭受公安疑慮威脅，恐屬本末倒置。嗣本院再於104年3月26日辦理約詢，據高雄市市長陳○表示：「違建管理是屬工務單位、拆除大隊的任務，目前對於公共安全有立即危險的違建戶，我們會立即處理

。針對新草衙，我回去會要求立即拆除對公共安全、消防安全有立即威脅的違建戶。……至於登革熱疫情部分，我們很容易受到東南亞影響，我們目前由陳副市長負責，每一里、每一里查核，所有區長對於每一里的情況，每週都須開相關會議。我們目前亦向中央請求協助相關疫苗的研發。」

(五)綜上，違章建築影響公共安全甚鉅，惟高雄市政府身為地方主管建築機關，長期未能落實執法，肇致新草衙地區形成全國最大違建聚落，任令當地民眾居於危險環境、處於公安疑慮威脅當中，亦有怠失。有鑒於近來違建公安意外頻傳，該府允應加速該地區違建處理效能，避免民眾因政府執法怠惰、病媒孳生、天災火災救援不及，造成生命財產遭受損傷。

綜上所述，高雄市政府處理系爭土地被占用案，因管理消極被動，清查流於形式，致產籍資料紊亂不實，加上相關計畫欠周、政策反覆，以及配套法令遲未通過，造成處理成效不彰，土地被占用比例居高不下，該地區於是成為全國最大違建聚落，也讓當地居民長期生活於公安疑慮與威脅之中。又自本院 92 年提出糾正迄 103 年底止，該府均未針對該地區違法占用戶開徵使用補償金，總額高達 14 億 5,927 萬餘元，甚至出現公產遭無償占用，卻由政府編列公帑繳納地價稅之亂象，不僅有違法令規定，更欠缺公平合理，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善，並按季將改善情形函報本院，否則將追究相關人員違失責任。

提案委員： 江綺雯

李月德

中 華 民 國 104 年 3 月 31 日