

壹、案由：據審計部111年度高雄市總決算審核報告，高雄市政府原定國宅用地經主管機關同意變更用途，惟左營及前鎮等行政區之部分土地疑仍閒置或經訴訟定讞迄未能收回等情案。

貳、調查意見：

本案緣於審計部111年度高雄市總決算審核報告指出，依111年度中央及地方政府預算籌編原則第5點第1款及第9款規定略以：作業基金應本財務自給自足原則，設法提升業務績效，以達成最高效益為目標；特種基金應積極活化閒置、低度利用及不經濟使用之不動產，以發揮資產效益。高雄市住宅基金為推展國民住宅政策，分別於民國（下同）77及85年取得該市左營區果貿段2地號（面積24,867平方公尺，下稱果貿段2地號）及前鎮區獅甲段二小段580、585、586地號（總面積29,610.31平方公尺，下稱獅甲段二小段3筆地號）等4筆土地作為興建國宅預定用地（下稱系爭土地），投入總成本（含土地、墊款息及稅費等）計新臺幣（下同）33億7,898萬餘元。嗣配合中央國宅停建政策，89年報經內政部營建署（112年9月20日改制為國土管理署，下同）同意作興建國宅以外之開發運用。惟系爭土地均位於市區精華地段，購置迄112年已分別逾35及27年，經中央主管機關同意可作其他用途開發後亦逾20餘年，期間審計部高雄市審計處於98、103、105及111年等多次賡續函促高雄市政府積極解決土地長期閒置及遭占用等情事，避免鉅額土地價款積壓，影響基金營運效益及資產使用效能，惟仍未積極研擬具體改善措施，致大部分土地具經濟價值卻長期閒置未開發利用，無法有效發揮土地應有價值。

案經本院於112年12月27日邀請審計部高雄市審計處到院進行簡報說明，並調閱高雄市政府相關卷證資料，113年3月1日上午邀集高雄市政府都市發展局（下稱都發局）、經濟發展局（下稱經發局）、文化局等相關機關及審計部高雄市審計處派員一同至現場履勘，下午並針對相關疑義詢問高雄市政府與會相關機關代表，業經調查完竣。茲臚列調查意見如下：

一、高雄市政府於77年取得果貿段2地號土地作為興建國宅預定用地，嗣於89年報經內政部營建署同意作興建國宅以外之開發運用。惟該府未能明確規劃該筆土地未來使用方式及期程，據以研訂整體開發計畫，亦未積極與相關單位(如文史團體)研商或溝通，透過跨機關(單位)協調溝通合作，共同研議土地限制下之開發或使用方式，僅於102年12月起將該筆土地面積1,180平方公尺交由該府交通局供收費停車場使用，其餘95.25%之土地仍閒置未使用。該筆土地投入總成本5億4,688萬餘元，已逾20餘年未能有效利用，確有減損資產使用效益之情事。

(一)高雄市政府年度重要施政計畫先期作業要點第2點規定：「各機關為編列重要施政計畫年度概算，應依本要點規定辦理先期作業。……本要點所稱重要施政計畫，指每案總經費達3千萬元以上之施政計畫……。重要施政計畫須跨年度執行者，應逐年提出個案計畫書，辦理先期作業。」第5點第1項規定：「各機關提報先期作業審議之重要施政計畫，其總經費達5千萬元以上者，應先訂定整體計畫報府核定。……。」果貿段2地號土地(面積24,867平方公尺)，原為高雄市住宅基金¹(下稱住宅基金)經營翠華三期國宅土地，投入總成本5億4,688萬餘元(含土地、墊款息及稅費等)。自77年價購土地後因配合行政院國宅停建政策，89年報經內政部營建署同意將土地作為興建國宅以外之規劃、運用及開發。

(二)據高雄市政府表示，96年11月該市議員於議會質詢

¹ 高雄市住宅基金係依「高雄市住宅基金收支管理及運用自治條例」規定，於102年由國宅基金更名延續成立，其財源概括承受原國宅基金財務。依「高雄市國民住宅基金收支保管及運用自治條例」(存續至99年12月31日)及「高雄市國民住宅基金收支保管及運用暫行辦法」(102年9月16日廢止)等規定，國宅基金來源包含土地增值稅提撥款、基金孳息、運用該基金興建國宅之租金收入、國宅標售服務設施等盈餘款、土地開發增值收入等。

時建議改為綠地使用。98年6月該市資產管理委員會決議暫時維持現況。105年該府文化局提報舊城故事園區，後未成案。110年3月該市議員建議闢為停車場，惟交通局評估停車需求不足。111年4月該市議員建議作為足球場。因緊鄰左營舊城牆及東門，文史團體主張不宜再開發興建住宅，影響左營舊城天際線。地方未有高度共識時，建議暫維持現況等語。

(三)嗣文化部於111年12月7日公告²制定「國定古蹟鳳山縣舊城保存計畫」，計畫範圍將以國定古蹟鳳山縣舊城為基準，東側以翠華路(臺17縣)為界、西側到過去西自助新村的先鋒路、南側以桃子園路為界東南側部分果貿社區納入，北邊則以左營大路、店子頂路以及蓮池潭為界。果貿段2地號土地位於緩衝區1範圍內，依該計畫分區景觀管制(4-2-2)規定，該地號街廓臨城峰路側應自道路境界線至少退縮15公尺建築，退縮地以留設視野遼闊之開放空間為原則，其退縮部分可計入法定空地；為尊重歷史路徑，東門路兩側應退縮至少5公尺建築，退縮地以留設為林蔭步道為原則，並提供適當之休憩設施，其退縮部分可計入法定空地；其建築基地申請開發建築時，考量提升東門外整體景觀，其面臨城峰路側第一排建築建築物高度不得大於15層樓或45公尺(含屋突)；而面臨東門路側第一排建築建築物高度不得大於11層樓或33公尺(含屋突)，而同時面臨城峰路及東門路之轉角處，則以面臨東門路而定。

(四)該府另表示，果貿段2地號土地相鄰左營舊城之鳳儀門，因地方民意需求，原闢有一處簡易停車場(面積

² 文化部111年12月7日文授資局蹟字第11130134001號公告。文化部文化資產局公告網址：<https://www.boch.gov.tw/home/zh-tw/news/103932>。

1,180平方公尺)供觀光客停放；惟考量維護成本問題，故經高雄市政府都發局與交通局協商後，自102年12月起將原闢建簡易停車場土地交由交通局整體規劃為收費停車場並委外經營，協議撥付盈餘60%作為租金。因102年至104年所收委外權利金尚不足以攤提停車場建造費用，故無盈餘撥付都發局，自105年度至112年度，交通局共撥付盈餘60%合計3,139,288元，現行土地協議書簽定期限為5年，自109年1月1日至113年12月31日止。此外，該筆土地除部分土地租予該府交通局作為收費停車場外，期間亦曾函詢該府其他機關是否有使用該土地需求，惟各單位皆未表達有使用需求，現已將該土地提報該府財政局建置之空間再利用資訊整合平台，以增進媒合有需求之單位機會，以利活化運用等語。

(五)綜上所述，高雄市政府取得果貿段2地號土地後，並未明確規劃未來使用方式及期程，再就執行策略、資源需求、財務方案、達成目標所需時間、風險管理及後續管理經營模式等各面向妥善評估，並製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，確認其運用及開發之可行性，據以研訂整體開發計畫，僅將該筆土地面積1,180平方公尺交由該府交通局供停車場使用，其餘95.25%之土地面積閒置未使用。案經審計部高雄市審計處分別於98、103及112年度函請該府積極研謀善策，避免資產閒置及資金積壓，惟該府囿於開發意見不一及文化部111年公告之「國定古蹟鳳山縣舊城保存計畫」劃設之緩衝區範圍而限制其建築開發高度及退縮地，亦未積極與相關單位(如文史團體)研商或溝通，並透過跨機關整合協調合作，共同研議土地限制下之開發或使用方式，致該筆土地取得迄今，大部分土地仍長期閒置迄未

有效利用。

(六)綜上，高雄市政府於77年取得果貿段2地號土地作為興建國宅預定用地，嗣於89年報經內政部營建署同意作興建國宅以外之開發運用。惟該府未能明確規劃該筆土地未來使用方式及期程，據以研訂整體開發計畫，亦未積極與相關單位(如文史團體)研商或溝通，透過跨機關(單位)協調溝通合作，共同研議土地限制下之開發或使用方式，僅於102年12月起將該筆土地面積1,180平方公尺交由該府交通局供收費停車場使用，其餘95.25%之土地仍閒置未使用。該筆土地投入總成本5億4,688萬餘元，已逾20餘年未能有效利用，確有減損資產使用效益之情事。

二、高雄市政府自85年取得獅甲段二小段3筆地號土地作為興建國宅預定用地，投入總成本28億3,210萬餘元。嗣於89年報經內政部營建署同意將土地作為興建國宅以外之規劃、運用及開發，惟該府遲至111年始將580、586地號土地規劃用於社宅基地使用，而585地號土地則因臨時市場爭議仍未能收回使用，迄今已逾20餘年。該府長期以來，未能預先衡酌該3筆土地之需求性、可行性及預期效益，亦未獨立評估各筆土地有利開發方式，致有耽延開發期程及減損土地使用收益之情事。

(一)高雄市政府年度重要施政計畫先期作業要點第6點規定：「各機關應先衡酌計畫需求性、可行性及預期效益等面向，自行評定重要施政計畫優先順序，依規定期程報府審議……符合下列條件之一者，各機關應提列為優先辦理之重要施政計畫：……(四)影響民生或公共安全之必要業務。(五)跨年度延續執行之重要施政計畫。……。」

(二)獅甲段二小段3筆地號土地(總面積29,610.31平方

公尺)，原為住宅基金經管獅甲三期國宅預定用地，投入總成本28億3,210萬餘元(含土地、墊款息及稅費等)，後因中央停建國宅致興建計畫中止。自85年價購土地後因配合行政院國宅停建政策，89年報經內政部營建署同意將土地作為興建國宅以外之規劃、運用及開發。

(三)嗣行政院於103年3月27日函准獅甲段二小段580及586地號土地辦理設定地上權，據高雄市政府表示，該府前於103年10月及12月辦理設定地上權公開招標，無廠商投標而流標。其中586地號土地於107年3月創立「集盒·KUBIC」貨櫃園區，109年10月結束。嗣配合中央廣建社會住宅政策，獅甲段二小段580、586地號土地皆已規劃用於社宅基地使用，其中580地號土地現已發包「前鎮亞灣智慧公宅第一期新建統包工程」，目前工程工進正常；586地號土地亦已規劃「高雄市前鎮區亞灣智慧公宅都市更新案」，朝以公辦都更方式取得社會住宅，現正擬定招商文件中，預定113年度第二季公告上網等語。

(四)該府另表示，獅甲段二小段585地號土地，自85年價購土地後因配合市府政策於87年無償借予經發局之前身市場管理處作為臨時市場使用，嗣於105年6月14日公告該臨時市場自9月14日起停止使用，該市場店鋪使用人組成自救會，提起行政救濟，嗣經高雄高等行政法院、最高行政法院判決駁回上訴確定。惟自救會針對該府退場政策提出異議及應以地換地之主張，該府經發局已積極處理相關爭議。另目前該府正評估原市48(獅甲段二小段582地號)市場用地自建方案，不過就市場經營面，自救會及攤商意見尚不一致，後續仍會持續溝通協調凝聚共識等語。

(五)綜上所述，高雄市政府自89年報經內政部營建署同

意將土地作為興建國宅以外之規劃、運用及開發取得後，僅於103年10月及12月辦理獅甲段二小段580及586地號土地地上權公告招標，經開標結果均無投標者而流標。其中580地號土地遲至111年10月始辦理「前鎮亞灣智慧公宅第一期新建統包工程」，規劃興建社宅634戶，預計116年1月完工；586地號土地土地雖於107年3月創立貨櫃園區，惟於109年10月即已結束。目前仍在都更招商規劃階段，預計作為亞灣智慧公宅第二期預定地；585地號土地則因配合政策僅作為臨時市場使用，嗣因停止使用後全體攤(鋪)商對於退場方案未能達成共識，肇致該市場遲未淨空以歸還土地。該府對獅甲段二小段3筆地號土地，未能審慎評估各筆土地不利條件之其他可行或解決方案，任令土地長期閒置而未為使用收益。

(六)綜上，高雄市政府自85年取得獅甲段二小段3筆地號土地作為興建國宅預定用地，投入總成本28億3,210萬餘元。嗣於89年報經內政部營建署同意將土地作為興建國宅以外之規劃、運用及開發，惟該府遲至111年始將580、586地號土地規劃用於社宅基地使用，而585地號土地則因臨時市場爭議仍未能收回使用，迄今已逾20餘年。該府長期以來，未能預先衡酌該3筆土地之需求性、可行性及預期效益，亦未獨立評估各筆土地有利開發方式，致有耽延開發期程及減損土地使用收益之情事。

三、高雄市政府105年6月14日公告廢止系爭臨時市場之使用，市場攤商不服提起行政訴訟，業經行政法院判決，並無侵害攤商於該市場攤(鋪)位之特別使用權利，亦無違反信賴保護原則；且該府已盡量保障仍有意願營業攤商之安置權利，尚無違經濟社會文化權利國際公約第6條、第11條規定所保障工作權及適當住房

權之規範。惟該市場經公告廢止使用迄今已逾7年餘，該府仍未妥適處理退場事宜、衍生攤（鋪）商違法營業、違章建築無法拆除、公共安全堪慮、長期免徵使用費及持續要求簽約與興建公有市場以供經營及安置居住等問題，更肇致土地無法有效開發利用，影響政府施政財源。

- (一)零售市場管理條例第11條規定：「公有市場攤（鋪）位之使用期限，以4年為限。前項使用期限屆滿時，原使用人得於期滿6個月前申請繼續使用；設立公有市場之主管機關應在使用期限屆滿前為准否繼續使用之決定。」第21條規定：「公有市場內實際經營之攤（商）未達總攤（鋪）位三分之一者，設立公有市場之主管機關得停止公有市場全部或整層之使用，或將原攤（鋪）位使用人改配其他市場空攤（鋪）位。」第22條規定：「因政策需要、城鄉改造或已無市場商業機能時，設立公有市場之主管機關得停止公有市場全部或整層之使用，或得將原攤（鋪）位使用人改配其他市場空攤（鋪）位。」
- (二)高雄市零售市場管理自治條例第6條規定：「公有市場攤（鋪）位之使用期間，以3年為原則。但主管機關視市場使用之實際需要，得於核准使用或簽約時予以縮減。」第8條第1項規定：「公有市場攤（鋪）位使用人應按月繳納使用費。」另高雄市公有零售市場攤鋪位補償辦法第3條規定：「公有市場依零售市場管理條例第21條或第22條規定停止使用者，主管機關應於停止使用之日前3個月公告並通知攤（鋪）位使用人。」第4條規定：「公有市場依法停止使用時，其合法攤（鋪）位使用人不願接受安置或無適當地點可供安置者，為補償其信賴利益之損失，主管機關得發給補償金。前項合法攤（鋪）位

- 使用人，以連續使用原攤（鋪）位3年以上者為限。」
- (三)據高雄市政府查復，原前鎮第一公有市場（已於87年3月20日強制拆除）牴觸中華五路，當時之市議會督促高雄市政府限期打通，又規劃之「原市48」市場用地上（中華五路、復興路口），雖已為該府所有，惟該筆土地上尚有40多戶違建軍眷戶，當時原聯合勤務總司令部一直無法騰空交還該府。為能儘速打通中華五路，當時市長吳敦義核示在中華五路、修文街口之585地號國宅用地興建前鎮第一公有臨時市場（下稱系爭臨時市場），暫先安置攤商，俟「原市48」市場用地興建完成後，再行遷回。嗣議會提案通過於該國宅用地興建系爭臨時市場，興建完成後共進駐110個攤（鋪）位（44個攤位、66個鋪位）。惟因無免繳土地租金之規定且依高雄市零售市場管理規則規定，市場應收取使用費，如將土地租金部分轉嫁於各攤商之使用費，每平方公尺每年就需5,625元。該府建設局爰於86年簽准專案免繳土地租金，減少攤商負擔，87年與系爭臨時市場攤（鋪）商會議中，吳前市長核示同意於臨時市場使用期間准予免徵使用費。嗣於101年間核發攤（鋪）商使用許可書或使用行政契約書，使用期限以3年為原則，約定使用期間於104年6月30日屆期。惟使用期間屆至時，經發局並未與攤商續訂書面契約，也未廢止其使用並終止契約收回攤（鋪）位。
- (四)該府鑑於系爭臨時市場係借用「原國宅用地」，95年3月都市計畫已變更為住宅區，且市場因營運狀況不佳，爰依零售市場管理條例第21及22條規定，於105年6月14日公告系爭臨時市場自同年9月14日起停止使用，並敘明「攤（鋪）位使用人應於通知期限內遷離市場。臨時市場全部停止使用前自行拆除或搬

遷其所有物，逾期未拆除或搬遷者，將視為廢棄物逕行拆除或清除，並收取代處理費用。」該府亦依上揭補償辦法對每攤（鋪）位發放退場特別救濟金30萬元，於同年11月公告臨時市場特別弱勢攤商安置社會住宅計畫，針對退場後確無自用住宅、年滿65歲者、單親、身心障礙、低收入戶等得安置於社會住宅，及有營業需求者媒合安置至其他公(民)有市場或合法攤販臨時集中場、有就業需求者輔導參加勞工局職業訓練等補償或安置措施。

(五)惟系爭臨時市場自救會(全體攤商共69人)不服該府105年6月14日公告停止使用之行政處分，於同年10月向經濟部提起訴願，經該部訴願決定駁回後，攤商不服訴願決定，復於106年5月25日向高雄高等行政法院提起行政訴訟，經該法院108年8月27日106年度訴字第204號行政判決「無理由」而駁回，攤商不服提起上訴，亦經最高行政法院110年6月3日108年度上字第1091號行政判決駁回上訴確定。最高法院認為，依高雄市政府102年8月20日、審計部高雄市審計處104年2月6日、高雄市政府105年1月21日歷次勘查，均無實際攤鋪位營業數曾逾總鋪位數三分之一以上，甚且實際鋪位營業數量有呈現逐年遞減之傾向，則高雄市政府依零售市場管理條例第21條規定，而以原處分作成系爭臨時市場停止使用之決定，於法並無違誤。

(六)高雄市政府表示，上開高等行政法院判決書貳、五、(五)所載略以：「……則被告經發局於上開使用期限屆至後，不曾對原告表示否准渠等繼續使用系爭臨時市場之攤鋪位，反而容許原告繼續使用，當有默示許可之意思表示，自不因其事後未簽訂書面之攤鋪位使用行政契約而遽以否認原告對系爭臨時市

場之攤鋪位已無特別使用關係。被告辯以原告對系爭臨時市場攤鋪位使用權利已於104年6月30日屆至，於104年7月1日起，原告對該攤鋪位已無任何使用權利云云，要屬無據，不應採取。……」因行政法院判決理由認系爭臨時市場共計110位攤鋪商仍有特別法律使用權源，再加上吳前市長時代所訂免土地租金、免攤鋪位使用費等措施，因此，優先處理4位法律關係明確的不當得利攤商等語³。

(七)該府另表示，因應自救會及攤商提出兩公約人權、除經營權外還有居住權等訴求，該府經發局所以從輔導的角度持續向系爭臨時市場攤鋪商溝通協調合法退場，針對無經營意願之攤商，持續溝通退場並輔導參與勞工局就業訓練，同意退場者發放特別救濟金，110-112年間已溝通退場44個攤位、2個鋪位，退場率41.82%。另有經營意願之攤商，該府經發局將持續輔導至公、民有零售市場或核准設置攤販臨時集中場設攤營業。另為回歸該府當時承諾，並以解決現有進駐系爭臨時市場攤商經營權為主，刻正評估規劃於原市48市場用地興建新市場，另課徵4位不當得利鋪商使用補償金⁴。

(八)惟系爭臨時市場店鋪使用人組成自救會，針對該府退場政策提出異議及主張應以地換地為解決之道。

³ 該府經發局於106年1月13日撤銷未親自經營4位攤商攤鋪位使用許可。其中3人不服提起訴願遭駁回後，又於106年5月26日提起行政訴訟(另1人對經發局106年3月16日所為之新行政處分未提起訴願，故經發局之撤銷其攤鋪位使用許可之行政處分確定)，經高雄高等行政法院107年1月23日106年度訴字第209號判決、最高行政法院107年7月26日107年度判字第424號行政判決駁回確定。

⁴ 該4位未親自經營攤商之攤鋪位使用許可已被撤銷，惟仍繼續占有使用系爭臨時市場攤鋪位，該府經發局即向臺灣高雄地方法院提起民事訴訟，請求該4人返還104年7月1日至107年6月30日止無權占有攤位之不當得利，嗣經法院判決勝訴確定，該4人應給付之不當得利金額分別為A攤商136,936元、B攤商148,436元、C攤商170,601元、D攤商68,466元。嗣後該府又函請上開4位不當得利鋪商繳交107年7月1日至110年6月30日使用補償金，並針對不願繳交不當得利及使用補償金者，向法院申請支付命令及強制執行。

110年11月5日該府「研商前鎮第一臨時市場判決確定案後續事宜」跨局處會議紀錄，結論略以：(一)同意退場的攤商優先處理，逐攤領取退場特別救濟金後，逐攤進行拆除及施設圍籬。(二)針對未同意退場的攤商，因該府財政局與法制局有說明目前法院只是判決該府退場公告勝訴，但要請攤商搬離，還需經過民事訴訟請占有人返還，在該府還沒提出訴訟前，占用人騰空返還者，得免收使用補償金。應參酌法制局意見，與攤商溝通協調時，應設定日期特別救濟金可以領，也免收使用補償金，逾期之後不但要追討使用補償金，也不能領取特別救濟金。請該府經發局擇期召開現場說明會妥與攤商說明上開事項等語。

(九)按上開高雄高等行政法院判決指出，依高雄市政府102年8月20日、高雄市審計處104年2月6日、高雄市政府105年1月21日歷次勘查結果，系爭臨時市場無實際攤鋪位營業數曾逾總鋪位數三分之一以上者，甚且該市場實際鋪位營業數量有呈現逐年遞減之傾向，則該府依零售市場管理條例第21條規定，認系爭臨時市場實際經營之攤鋪位未達總攤鋪位三分之一，而以105年6月14日公告作成系爭臨時市場停止使用之決定，於法並無違誤(判決書貳、五、(六)、3參照)。又該府因都市計畫變更⁵而欲將舊市場拆遷時，雖曾以71年11月23日函⁶稱：「為顧及原48號市場(即舊市場)現有商民之生活問題，已飭本府建設局於開發新規劃之市48及市55兩市場時，應優先考慮容納現有攤販及商民，整體規劃設計住商混合

⁵ 舊市場用地變更為道路用地。

⁶ 71年11月23日七一高市工都字第27138號函。

之國宅市場，以解決現有商民之居住及生活問題，並在新市場尚未興建完成前，現有市場暫不予拆除」，其後該府工務局78年2月22日函⁷亦稱：「在新市場尚未興建完成前，現有市場暫不予拆除」，該府亦於78年11月14日函⁸表示：「抵觸中華五路開闢工程之前鎮第一公有市場，於新市場未興建完成前，暫不予拆除」。然該3函意旨僅說明舊市場攤商未妥善安置在新設市場攤位營業以前，不會貿然拆除舊市場。該府已於86、87年間將舊市場有意願營業之攤商安置至新開設之系爭臨時市場後，始將舊市場拆除以闢建中華路，則其後續所為之行政處置，即無違該3函之內部行政指示（判決書貳、五、（七）、3參照）。

- (十)此外，前揭3函所指暫不拆除之市場，係指為開闢道路將廢止使用之舊市場，並不包含當時根本尚未興建之系爭臨時市場，更無擔保系爭臨時市場在582地號土地未興建市場(原市48)前不得拆除之法律效力。另時任市長吳敦義於86年7月14日與舊市場攤商代表面見時，曾指示：「修文街口用地興建臨時市場(即系爭臨時市場)，請市場管理處配合市場自治會調查只要配售國宅，無意願到臨時市場營業之攤商，對該等攤商由市場管理處保證在原市48用地興建大樓完成後有同等分配使用權利，餘需要營業之攤商，就現規劃臨時市場土地及經費儘量配合攤商意願之寬度」等語⁹。該函只是傳達市長對機關內部人員之行政指示，並未對外發生任何法律效力，況且該項行政指示與該府依零售市場管理條例第21條規定作

⁷ 78年2月22日七八高市工務都字第3090號函。

⁸ 78年11月14日七八高市府工新字第35615號函。

⁹ 該會面紀錄並經高雄市政府以86年7月28日高市府建市字第4242號函檢送與會人員。

成系爭臨時市場停止使用之決定，係屬二事，前揭函文並未賦予攤商在582地號土地興建新市場前，享有在系爭臨時市場被安置居住之公法權利，該府原處分並無侵害攤商之攤鋪位特別使用權利，亦無違反信賴保護原則（判決書貳、五、（七）、3參照）。

（十一）再者，該府於作成廢止系爭臨時市場使用後，已於105年11月11日公告¹⁰該市場特別弱勢攤商安置社會住宅計畫，針對攤商於105年6月14日以前設籍於該市場，退場後確無自用住宅、年滿65歲以上、單親、身心障礙、低收入戶等2項要件者，得安置於社會住宅之權利；又另於106年1月4日函¹¹復該市場所有攤商，表明將於106年1月間在該市場辦公室內受理攤商申請改配至高雄市其他各公有市場現有空攤，惟同意接受改配其他公有市場空攤（鋪）位者不得請領退場特別救濟金。該府所提供給系爭臨時市場攤鋪位使用人改配其他市場空攤之行政措施，已是其可使用資源的最大限度內，所採取之適當措施，且已盡量保障系爭臨時市場仍有意願營業攤商之安置權利，尚無違經濟社會文化權利國際公約第6條、第11條規定所保障工作權及適當住房權之規範（判決書貳、五、（七）、5參照）。

（十二）惟系爭臨時市場自救會提起行政訴訟經法院駁回後，高雄市政府於110至112年間僅持續與攤商溝通，全數攤商（44個攤位）雖已退場，惟鋪商（66個鋪位）僅2個鋪位同意退場及4個鋪位因兼具軍公教身分或移居國外，已收取無權占用使用補償金外，其餘60個鋪位仍與市場自救會協調中，截至113年2月底止，

¹⁰ 105年11月11日高市府經市字第10535958200號。

¹¹ 106年1月4日高市經發市字第10537245200號函。

退場特別救濟金自101年起逐年辦理保留仍有1,800萬元尚未核發，影響預算執行效能。而該市場經公告廢止使用(105年6月14日)迄今已逾7年餘，該府始終未對攤(鋪)商通知實際執行強制拆遷之日期或期限，形成默許繼續營業或使用，衍生攤(鋪)商違法營業、免徵使用費及持續要求簽約與興建公有市場(原市48市場用地)供經營及安置居住等問題，縱經最高行政法院判決定讞(110年6月3日)亦逾2年仍未妥適處理排占收回土地，致該市場建照使用期間已屆，形同違章建築，消防設備逾期迄未更新，公共安全堪慮。

(十三)綜上，高雄市政府105年6月14日公告廢止系爭臨時市場之使用，市場攤商不服提起行政訴訟，業經行政法院判決，並無侵害攤商於該市場攤(鋪)位之特別使用權利，亦無違反信賴保護原則；且該府已盡量保障仍有意願營業攤商之安置權利，尚無違經濟社會文化權利國際公約第6條、第11條規定所保障工作權及適當住房權之規範。惟該市場經公告廢止使用迄今已逾7年餘，該府仍未妥適處理退場事宜、衍生攤(鋪)商違法營業、違章建築無法拆除、公共安全堪慮、長期免徵使用費及持續要求簽約與興建公有市場以供經營及安置居住等問題，更肇致土地無法有效開發利用，影響政府施政財源。

四、高雄市政府經管系爭土地，部分長期無償出借其他機關使用，短收租金近億元，損及基金應有收益；又部分土地閒置多年未研謀積極利用增加使用收益，以有效挹注基金財源，影響基金營運資金之調度及運用效能，不利永續經營。該府允應積極活化閒置、低度利用及不經濟使用之系爭土地，以發揮資產效益。

(一)中央政府特種基金管理準則第5條規定：「每一特種

基金為一獨立計算債權、債務、損益或餘絀之會計個體。……。」第21條規定：「地方政府所管特種基金，準用本準則之規定。」111年度中央及地方政府預算籌編原則第5點第1款及第9款規定，作業基金應本財務自給自足原則，設法提升業務績效，以達成最高效益為目標；特種基金應積極活化閒置、低度利用及不經濟使用之不動產，以發揮資產效益。

(二)另高雄市住宅基金收支管理及運用自治條例第3條規定：「本基金之來源如下：(第3款)本基金及原國民住宅基金所管理之公有土地開發處分之收入。(第4款)運用原國民住宅基金興建之國民住宅、商業及服務設施與其他建築物之出售價款及租金收入。」高雄市市有房地租金率及使用補償金計收規定第3點規定：「市有土地之租金率，按申報地價年息5%計收。」第5點規定：「市有出租基地有下列情形之一者，按規定租金率六折計收：(第1款)政府機關……作該目的事業之使用者。」

(三)據審計部高雄市審計處提供資料，住宅基金經管翠華三期社區(即果貿段2地號)及獅甲三期(即獅甲段二小段3筆地號)等4筆土地，總面積54,477.31平方公尺，投入總成本33億7,898萬餘元(含土地、墊款息及稅費等)，其中獅甲段二小段585地號土地，面積6,383.05平方公尺，投入總成本6億1,060萬餘元，87年起無償借予經發局作為系爭臨時市場使用迄今，與同為該基金經管果貿段2地號土地部分出租予交通局作為停車場使用，並簽有租賃契約及收取租金之辦理方式相較，有欠公平合理。如依上揭高雄市市有房地租金率及使用補償金計收規定，倘若以87年起無償借用至112年底該地公告地價設算應收租金收入約9,373萬餘元(如下表)，惟該基金為附屬

單位預算之作業基金，財務需自給自足，上開土地長期無償出借供經發局使用，期間未給付租金，致短收租金近億元，損及基金應有收益。

(四)高雄市政府表示，果貿段2地號土地以113年度公告土地現值5萬7,000元/平方公尺計算，現該地之公告現值為14億1,741萬餘元，對政府而言，公共財產價值並未減損，且大幅提升等語。惟該筆土地自103年1月起租予交通局1,180平方公尺作為停車場使用，僅占該筆土地面積4.75%，依契約規定扣除相關費用後之6成盈餘回墊該基金，自105年起至112年止¹²，計給付租金313萬餘元，其餘土地目前仍閒置中，迄未研謀積極利用增加使用收益，以有效挹注基金財源。此外，依該府提供系爭土地近10年（103-112年）收支情形，每年所應繳納地價稅、管理維護費，扣除停車費收益，總計支出458萬餘元，另依高雄市住宅基金平衡表所載，截至113年1月31日止，住宅基金尚有長短期債務27億9,241萬餘元，影響基金營運資金之調度及運用效能，不利永續經營。

(五)綜上，高雄市政府經管系爭土地，部分長期無償出借其他機關使用，短收租金近億元，損及基金應有收益；又部分土地閒置多年未研謀積極利用增加使用收益，以有效挹注基金財源，影響基金營運資金之調度及運用效能，不利永續經營。該府允應積極活化閒置、低度利用及不經濟使用之系爭土地，以發揮資產效益。

¹² 103及104年權利金收入不足支應相關費用，致無法給付租金。

獅甲段二小段585地號土地應收租金收入（87-112年）一覽表

單位：平方公尺、元

年度	公告地價 (元/平方公尺)	面積 (平方公尺)	核算利息 (公告地價×面積×0.05×0.6)
112	29,514	6,383.05	5,651,680.13
111	29,514	6,383.05	5,651,680.13
110	27,669	6,383.05	5,298,378.31
109	27,669	6,383.05	5,298,378.31
108	27,669	6,383.05	5,298,378.31
107	27,669	6,383.05	5,298,378.31
106	27,669	6,383.05	5,298,378.31
105	27,669	6,383.05	5,298,378.31
104	18,055	6,383.05	3,457,379.03
103	18,055	6,383.05	3,457,379.03
102	18,055	6,383.05	3,457,379.03
101	15,798	6,383.05	3,025,182.72
100	15,798	6,383.05	3,025,182.72
99	15,798	6,383.05	3,025,182.72
98	15,798	6,383.05	3,025,182.72
97	15,798	6,383.05	3,025,182.72
96	15,798	6,383.05	3,025,182.72
95	13,284	6,383.05	2,543,773.09
94	13,284	6,383.05	2,543,773.09
93	13,284	6,383.05	2,543,773.09
92	13,284	6,383.05	2,543,773.09
91	13,284	6,383.05	2,543,773.09
90	13,284	6,383.05	2,543,773.09
89	13,284	6,383.05	2,543,773.09
88	11,250	6,383.05	2,154,279.38
87	11,250	6,383.05	2,154,279.38
合計			93,731,833.89

資料來源：審計部高雄市審計室提供。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請高雄市政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函請審計部參處。
- 三、調查報告之案由、調查意見（不含附表）及處理辦法，於個資隱匿後，上網公布

調查委員：林國明、張菊芳、郭文東

附件：「調查案件人權性質調查回條」、本院112年11月17日院台調壹字第1120800278號派查函及相關案卷。

案名：高雄國宅用地閒置或訴訟定讞未能收回案。