審計部專案審計報告

臺南市市地重劃開發計畫執行情形



民國 104 年 7 月

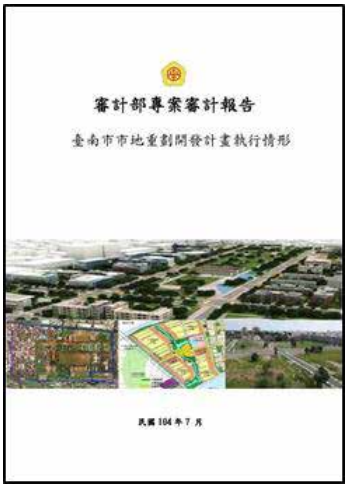
審計部　印

中華民國審計部及其所屬機關民國104年度審計人力計有729人(預算員額)，隸屬於監察院，獨立行使審計職權，監督政府及其所屬機關預算之執行，並就其運用資源之經濟性、效率性及效果性進行考核。

審計部及其所屬機關民國102年審計結果可量化財務效益約180億2千3百萬餘元，平均每花費政府預算1元至少可節省政府支出或增加收入13.93元。

本專案審計報告揭露原臺南市政府辦理市地重劃開發計畫執行情形，因未妥適處理抵費地標(讓)售，且未積極催繳應收差額地價等情事，影響重劃財務效益及土地開發利用，經審計機關促請檢討改善，該府已加強執行抵費地清查，積極進行標售，並落實差額地價催繳，減少開發區成本，提升市地重劃效益。

更多有關審計部之資訊，請參閱審計部全球資訊網(www.audit.gov.tw)



目　　錄

壹、總述 ……1
　一、調查原委 ……1
　二、調查範圍 ……1
　三、調查方法及限制 ……2
　四、主要調查發現 ……2
　五、調查意見後續處理情形 ……3
貳、專案調查辦理情形 ……3
　一、前言 ……3
　二、調查重點及發現 ……6
　三、調查意見及建議 ……12
參、行政機關回應情形 ……24
肆、後續改善及整體效益情形 ……28
伍、結語 ……29

圖　目　錄

圖1 市地重劃效益示意圖 ……4
圖2 抵費地作為公園、道路及停車場暨水域等使用 ……14
圖3 抵費地經認養開闢作為停車場 ·14
圖4 抵費地無償提供變電箱基地使用 ·14
圖5 抵費地雜草叢生、遭占用作為私人車庫及堆置雜物 ……17
圖6 未辦繼承列冊管理作業流程圖 ·21
圖7 抵費地標售宣傳海報 ……26
圖8 臺南市政府地政局103年抵費地清查改善情形(以圖5缺失為例) ·26

表　目　錄

表1 臺南市58至100年已完成土地分配結果公告之公辦市地重劃開發計畫成果統計表 ……5
表2 截至100年底未標(讓)售抵費地一覽表 ……7
表3 截至100年底各重劃區盈餘短撥實施平均地權基金情形表 ……8
表4 截至100年底第13期鄭子寮市地重劃區財務情形表 ……9
表5 截至100年底各重劃區差額地價收入差異情形表 ……11
表6 95至103年度各重劃區抵費地標售情形表 ……28

臺南市市地重劃開發計畫執行情形

壹、總述

一、調查原委

原臺南市政府(縣市合併後業務由臺南市政府地政局接續辦理)為促進土地經濟利用、加速完成都市建設、無償取得公共設施用地、節省政府財政支出及健全地籍管理等目的，自民國(下同)58 年起配合市府建設計畫以市地重劃方式辦理土地開發作業，截至 100 年底止，計辦理第 1 期至第 18 期等 18 個地區之重劃開發，面積合計 1,508.5360 公頃，除第 18 期九份子重劃區已於 96 年公告重劃計畫書並於 98 年進行重劃工程，尚未完成土地分配作業外，其餘 17 個重劃區已完成土地分配結果公告確定。惟第 4 期竹篙厝等 9 個重劃區，計 71 筆抵費地、面積計 39.3225 公頃尚未出售，重劃後評定地價計 20 億餘元；另有應收未收差額地價計 22 筆，金額計 407 萬餘元，影響重劃之財務效益。

依審計法第 2 條第 5 款、第 65 條第 2 款及第 67 條第 3 款至第 5 款規定，審計機關職司政府財務效能之考核，辦理各計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效之審計，並應注意各計畫已成與未成、經濟與不經濟及其施政效能之程度。前審計部臺灣省臺南市審計室(下稱前臺南市審計室，於 100 年 1 月 1 日與前審計部臺灣省臺南縣審計室合併改制為審計部臺南市審計處)歷年辦理原臺南市市地重劃基金財務收支抽查，發現開發計畫期程與預算未能縝密評估妥為規劃編列、執行進度落後、重劃抵費地標售及管理情形欠佳等欠妥情事，審計部臺南市審計處(下稱臺南市審計處)為賡續追蹤其改善情形，並瞭解臺南市市地重劃開發計畫執行情形及其成效，爰規劃辦理專案調查，期能發掘問題癥結原因，提出適切之審核意見，俾增進土地利用價值，提升重劃執行成效，以善盡審計職責，發揮監察功能。

二、調查範圍

本調查範圍涵括原臺南市政府辦理之第 4 期竹篙厝、第 5 期臺南新市區、第 8 期本淵寮、第 10 期安

順(一)、第 11 期安順(二)、第 12 期土城、第 13 期鄭子寮等 7 個已完成開發工程及財務結算之市地重劃區，及第 14 期水交社(西南)、第 15 期水交社(東北)、第 18 期九份子等 3 個尚在執行開發工程之重劃區，截至 100 年底止，其重劃財務效益、抵費地管理、差額地價催繳列管、重劃資金借貸及償還情形等；調查對象包含原臺南市政府(下稱原市府)及 99 年 12 月 25 日縣市合併改制後之臺南市政府地政局(下稱地政局)。

三、調查方法及限制

(一)調查方法

本案於調查前先蒐集市地重劃作業相關法規，調閱各重劃區之都市計畫書及市地重劃計畫書等資料，瞭解重劃範圍及預期效益，並透過報章媒體之輿論報導，慎選與審計業務密切相關之審計議題，作為就地查核之參據。透過「小組討論」及「腦力激盪」方法，研析潛在問題，結合「規劃矩陣」，妥善規劃查核工作，並設計調查表函請地政局查填，採用調閱、深度訪談等方式，瞭解各重劃開發計畫之資金調度、抵費地標售及差額地價收繳等情形，輔以現場勘查驗證，以蒐集足夠及適切之審計證據，研擬具體審計意見。

(二)調查限制

原市府自 58 年起陸續辦理各期(區)市地重劃業務，迄 100 年底止已逾 42 年，因相關承辦人員更迭，部分檔案資料散失取得不易，及囿於審計工作人力與外勤時間等因素，僅依調查計畫所列查核重點及受查機關提供之相關卷證資料進行抽核。

四、主要調查發現

案經臺南市審計處調查結果，發現原市府及地政局辦理市地重劃開發計畫，核有下列欠妥情事：

(一)抵費地供公共設施或機關用地使用，卻未積極要求需地機關辦理價購或計收使用費，市庫又未確實籌措資金償還購地價款，影響實施平均地權基金資金來源，且間有抵費地未按用途使用，影響土地使用效益。

(二)抵費地經多次標售無人投標，

未見相關積極作為及檢討措施，任由部分土地長期閒置荒蕪；又重劃完成後抵費地出售情況欠佳，卻未積極研謀改善對策，致土地實售金額未達預期目標，影響重劃之財務效益。

(三)未積極列管欠繳差額地價之催繳並移送強制執行，且部分應繳納人於重劃辦理前已死亡，亦未積極清理，損及政府權益，並因控管機制不足，短收情形嚴重，造成財務損失。

(四)未確實依重劃辦理進度適時舉債，屢有提前申請撥款，造成資金閒置，徒增利息負擔及開發成本；復將借款資金轉供市庫短期調借，甚至專為市庫財務需要辦理借款，成為市庫調借資金之來源，資金運用與基金設立目的未盡相符。

五、調查意見後續處理情形

本案調查發現之缺失，經臺南市審計處依審計法第 69 條前段規定，於 102 年 2 月 7 日通知臺南市市長查明妥適處理，並報告監察院，嗣經該府分別於 102 年 4 月 16 日、8 月 15 日、103 年 2 月 25 日、5 月 21 日及 8 月 5 日函復研提改善措施並予以失職人員適當處分，經臺南市審計處追蹤結果，地政局已加強抵費地管理並積極辦理標售，及加強催繳應收差額地價並移送強制執行，同時視各開發案資金情形將盈餘撥充實施平均地權基金，截至 103 年底止，標售抵費地面積計 0.9847 公頃，標脫比率達 70%，另收取差額地價計 274 萬餘元，累計清理比率 67.48%，已將 4 億 2,351 萬餘元盈餘撥充實施平均地權基金，有效提升市地重劃效益，另市庫已於 102 年底前將向各開發案調借之款項全數償還，健全各開發案財務管理。臺南市審計處並將其改善情形，於 103 年 10 月 16 日函報審計部核轉監察院，案經監察院於 103 年 11 月 25 日准予備查。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一)市地重劃意義

市地重劃係依照都市計畫規劃內容，將一定區域內，畸零細碎不整之土地，加以重新整理、交換分

合，並興建公共設施，使成為大小適宜、形狀方整，各宗土地均直接臨路且立即可供建築使用，然後按原有位次分配予原土地所有權人。重劃區內之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園等公共設施及工程建設費用，由重劃區內土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，可有效促進土地經濟使用與健全都市發展之綜合性土地改良業務。



資料來源：整理自內政部地政司網站。

圖 1　市地重劃效益示意圖

(二)市地重劃效益

就社會整體層面而言，辦理市地重劃不僅可開發廣大建築用地，增進土地利用價值，促進都市健全發展，並可經由重劃後地籍重新整理，健全地籍管理及消除共有土地，另透過政府無償取得公共設施用地，可節省政府鉅額之用地徵購及工程建設費用，更可將抵費地出售盈餘，用以增添重劃區內公共建設或支援地方建設，加速重劃區之建設及發展；對於土地所有權人而言，可因重劃獲得完善之公共設施與便利之交通，以改善生活品質，亦享受減稅之利益及土地價值增漲之實益（詳圖 1）。

(三)市地重劃開發概況

原市府及地政局自 58 年起，迄 100 年底止，已完成土地分配結果公告確定者計有第 1 期至第 17 期等 17 個重劃區，除第 14 期水交社(西南)、第 15 期水交社(東北)等 2 個重劃區工程尚在開發中外，餘第 1 期安平等 15 個重劃區，已完成重劃開發工程並辦理財務結算，重劃開發面積計 1,406.7760 公頃，可提供建築用地面積計 997.1400 公頃，取得公共設施用地面積計 409.6360 公頃，節省政府用地徵購及工程建設費用 380 億餘元(詳表 1)。另第 18 期九份子重劃區已於 98 年開始進行重劃工程施工，惟仍未完成土地分配作業，

表 1　臺南市 58 至 100 年已完成土地分配結果公告之公辦市地重劃開發計畫成果統計表

單位：公頃、新臺幣千元

期別	重劃區名稱	辦理期間	重劃面積	提供建築用地面積	無償取得公共設施面積	節省政府用地徵購及工程建設費用		
						合計	用地徵購地價	工程建設費用
合　計			**1,406.7760**	**997.1400**	**409.6360**	**38,041,953**	**25,923,664**	**12,118,289**
1	安平	58.4-59.4	17.1401	12.7636	4.3765	20,518	9,796	10,722
2	桶盤淺	60.8-61.9	35.0084	24.5028	10.5056	25,609	10,558	15,050
3	上鯤鯓	62.3-63.4	32.8573	23.1959	9.6614	150,188	92,388	57,799
4	竹篙厝	65.2-66.8	304.1424	248.1667	55.9757	1,200,725	663,780	536,944
5	臺南新市區	71.5-73.5	604.7830	416.3774	188.4056	9,261,688	4,681,688	4,580,000
6	復興路	71.5-72.2	2.7615	2.2124	0.5491	92,771	42,552	50,219
7	南寧	73.7-74.3	2.0864	1.6444	0.4420	57,029	25,170	31,859
8	本淵寮	79.11-81.12	51.3966	38.2461	13.1505	1,059,629	627,832	431,797
9	虎尾寮	82.2-85.2	150.2934	97.8687	52.4247	6,804,801	4,708,818	2,095,983
10	安順(一)	82.11-84.2	19.5571	12.9864	6.5707	921,706	715,704	206,002
11	安順(二)	79.11-81.7	26.4476	18.2986	8.1490	660,865	469,488	191,377
12	土城	81.10-83.10	12.0052	7.9250	4.0802	414,436	266,799	147,637
13	鄭子寮	82.5-86.3	122.9401	76.2165	46.7236	14,328,141	11,090,194	3,237,947
14	水交社(西南)	94.12-96.2	10.9800	7.7500	3.2300	1,039,662	780,114	259,548
15	水交社(東北)	95.6-97.1	10.7759	6.8627	3.9132	1,152,705	891,437	261,267
16	小北夜市文小 53	95.12-96.5	2.7600	1.4100	1.3500	810,287	810,287	—
17	安平新都心(一)	95.8-97.11	0.8410	0.7128	0.1282	41,184	37,053	4,131

註：1. 截至 100 年底止，第 14 期水交社(西南)、第 15 期水交社(東北)雖已完成土地分配，惟仍在開發中，致尚未辦理財務結算。

2. 原臺南市第 18 期九份子市地重劃區，因臺南市政府組織調整並統合原臺南縣、市公辦重劃區期數，101 年 10 月 14 日公告更名為「臺南市第一期九份子市地重劃區」(本文仍以原計畫名稱表達)，重劃計畫書同步修正為「臺南市第一期九份子重劃區市地重劃計畫書」。計畫書規劃之重劃總面積 101.7600 公頃，預估列入共同負擔之公共設施用地面積 38.3200 公頃，預定 101 年 4 至 5 月完成土地分配結果公告及異議處理，102 年 5 月完成財務結算，惟截至 103 年底止，實際執行結果，開發工程進度落後，致土地分配尚未完成。

3. 第 16 期小北夜市文小 53 市地重劃區，係透過市地重劃方式辦理地籍整理，將文小用地變更為商業區及市場用地，致毋須列支工程建設費用。

4. 資料來源：整理自臺南市政府地政局提供資料。

故未列入成果統計，其重劃面積101.7600公頃，預估重劃後取得公共設施用地面積38.3200公頃。

(四)重劃區抵費地未出售概況

截至100年底止，尚有第4期竹篙厝、第5期臺南新市區、第8期本淵寮、第10期安順(一)、第11期安順(二)、第12期土城、第13期鄭子寮、第14期水交社(西南)、第15期水交社(東北)等9個重劃區，計71筆抵費地，面積計39.3225公頃仍未出售，重劃後評定地價計20億餘元。

二、調查重點及發現

臺南市審計處針對臺南市市地重劃開發計畫之抵費地管理情形、重劃財務效益、差額地價催繳列管情形、資金借貸及償還情形等重點進行查核，茲將查核發現分述如次：

(一)抵費地管理情形

依平均地權條例第60條第1項規定略以：土地重劃區內公共設施用地、工程費用、重劃費用及貸款利息，應由參加重劃之土地所有權人按其受益比例共同負擔，並由土地所有權人以重劃區內未建築土地折價抵付。截至100年底止，由土地所有權人提供折價抵付之抵費地，尚有71筆未出售、面積計39.3225公頃，價值計20億4,144萬餘元(詳表2)，其中部分屬於公園、綠地、道路、停車場及水域等公共設施用地、機關用地、古蹟保存區及無償供變電箱基地使用之住宅區土地，並非未建築土地，致無法辦理土地標售。按市地重劃實施辦法第34條第2項及行為時原臺南市市有財產管理自治條例(100年9月29日廢止)第51條第1項規定，應由需地機關辦理價購或計付土地使用費，惟除第14、15期水交社(西南及東北)2個重劃區開發工程尚未完工，其餘15個重劃區已完成3至14年不等，原市府及地政局迄未積極要求需地機關辦理價購，致第4期竹篙厝、第5期臺南新市區、第8期本淵寮及第13期鄭子寮等4個重劃區，仍有多筆公共設施用地及機關用地尚未完成土地價購，卻長期供用地單位無償使用，甚至已逕自變更管理機關，或作為停車場供民眾停車使用，未符合重劃開發之用途，且有違市地重劃財務自償性原則；又第5期臺南新市區重劃區部分住宅區用地無償供變電箱基地使用，原市府無法提出同意台灣電力

表 2　截至 100 年底未標(讓)售抵費地一覽表

單位：公頃、新臺幣千元

序號	重劃區名稱	未標(讓)售抵費地		土地使用現況
合計		**筆數**	**71**	
		面積	**39.3225**	
		重劃後評定地價	**2,041,444**	
1	第 4 期 竹篙厝	筆數	3	公園用地 1 筆 遭元帥宮占用 2 筆
		面積	0.0875	
		重劃後評定地價	2,768	
2	第 5 期 臺南新市區	筆數	29	供育平派出所及停車場使用 1 筆 道路用地 2 筆 公園及綠地 7 筆（其中 1 筆作為臨時攤販集中市場，1 筆為臺南市健康截流站） 水域 8 筆 無償供變電箱基地使用 11 筆，無重劃後評定地價（其中 3 筆已遷移）
		面積	36.3836	
		重劃後評定地價	1,361,935	
3	第 8 期 本淵寮	筆數	8	閒置待售中 6 筆 供臺南市政府稅務局安南分局使用 2 筆
		面積	0.2477	
		重劃後評定地價	31,805	
4	第 10 期 安順(一)	筆數	7	閒置待售中 7 筆
		面積	0.1812	
		重劃後評定地價	32,764	
5	第 11 期 安順(二)	筆數	3	閒置待售中 3 筆（其中 1 筆安南區公所認養作為停車場）
		面積	0.1643	
		重劃後評定地價	33,026	
6	第 12 期 土城	筆數	7	閒置待售中 7 筆
		面積	0.1712	
		重劃後評定地價	21,723	
7	第 13 期 鄭子寮	筆數	4	閒置作為加油站旁綠地 1 筆 水溝用地 1 筆 文元文成里活動中心及停車場 2 筆
		面積	0.1732	
		重劃後評定地價	89,493	
8	第 14 期 水交社 （西南）	筆數	7	閒置待售中 7 筆（已完成土地分配，惟開發工程尚未完工）
		面積	0.9534	
		重劃後評定地價	233,421	
9	第 15 期 水交社 （東北）	筆數	3	古蹟保存區土地 1 筆 閒置待售中 2 筆（已完成土地分配，惟開發工程尚未完工）
		面積	0.9605	
		重劃後評定地價	234,504	

資料來源：整理自臺南市政府地政局提供資料。

股份有限公司(下稱台電公司)「無償使用」之依據，又未向該公司計收使用費，不僅影響重劃區土地使用效益，亦加重土地管理負擔。另原市府辦理第 5 期臺南新市區等 7 個重劃區，未將抵費地出售所得盈餘之半數撥充實施平均地權基金，違反市地重劃實施辦法第 56 條規定，並嚴重影響實施平均地權基金之資金來源，且前述問題之後續改善成效欠佳，經監察院於 98 年 3 月 23 日公告糾正。嗣經原市府檢討將自 99 年起分 10 年籌措償還第 5 期臺南新市區重劃區已在使用尚未辦理價購之機關用地購地款 7 億 1,875 萬餘元，惟經臺南市審計處追蹤結果，臺南市政府未依所擬之改善措施，積極籌措資金償還購地款，致第 5 期臺南新市區重劃區迄今仍有多筆機關用地，任由用地單位(臺南市政府工務局、交通局、水利局、警察局及經濟發展局等 5 個單位)無償使用，另第 8 期本淵寮及第 13 期鄭子寮等 2 個重劃區，亦有數筆機關用地尚未完成價購作業，致無資金可提撥實施平均地權基金，上開重劃區短撥數高達 17 億 3,176 萬餘元(詳表 3)，影響該基金資金來源之挹注。

表 3　截至 100 年底各重劃區盈餘短撥實施平均地權基金情形表

單位：新臺幣千元

重劃區名稱	盈餘	應撥數	已撥數	短撥數	未標(讓)售土地情形
合計	**6,031,112**	**3,015,556**	**1,283,794**	**1,731,762**	
第 5 期臺南新市區	4,911,731	2,455,865	789,650	1,666,215	機關用地 1 筆、公共設施用地 17 筆、變電箱基地 11 筆，合計面積 36.3836 公頃，重劃後評定地價 13 億 6,193 萬餘元(變電箱用地無重劃後評定地價)。
第 8 期本淵寮	1,012,700	506,350	494,143	12,206	機關用地 2 筆、住宅區用地 6 筆，合計面積 0.2476 公頃，重劃後評定地價 3,180 萬餘元。
第 13 期鄭子寮	106,680	53,340	—	53,340	機關用地 2 筆、住宅區用地(作綠地、水溝使用)2 筆，合計面積 0.1731 公頃，重劃後評定地價 8,949 萬餘元。

註：1.原臺南市政府 98 年 4 月 17 日南市地劃字第 09800315540 號函，擬定短期改善措施，由市庫於 98 年 5 月底前調度資金償還向重劃基金短期借貸之 1.52 億元，並請臺南市消防局於 98 年 5 月底前償還剩餘的購地款計 1.53 億餘元；另由市庫於 98 年 12 月底前籌措償還第 13 期鄭子寮重劃區機關用地購地款 3.29 億餘元。長期措施方面，由市庫自 99 年起分 10 年籌措償還第 5 期臺南新市區重劃區正在使用而尚未辦理價購的機關用地購地款 7.18 億餘元，另自 99 年起由實施平均地權基金分 10 年每年編列 2 億元的第 5 期臺南新市區重劃區增添建設補助款進行轉正，再由五期重劃基金每年以 2.71 億餘元撥充實施平均地權基金，屆時應可改善盈餘款之半數未撥充實施平均地權基金之情形。

2.資料來源：整理自臺南市政府地政局提供資料。

(二)重劃財務效益

政府辦理市地重劃不僅可開發廣大之建築用地，增進土地利用價值，並可無償取得公共設施用地，節省政府鉅額之用地徵購及工程建設費用，更可於重劃後取得抵費地出售所產生之盈餘，用以增添重劃區內公共建設或支援地方建設，減輕政府財政負擔，基於「受益者負擔」之公平原則，重劃期間之工程費、重劃費用及貸款利息等，應由參加重劃土地所有權人依其土地受益比例，按評定重劃後地價分配計算，以留設抵費地方式來抵付共同負擔，惟若抵費地未能順利出售，將影響開發資金之回收，且其逐年增加之利息費用亦將成為政府財政負擔。

截至100年底止，尚有32筆待標售抵費地(住宅區用地)、面積計2.4416公頃，歷經多次標售，均無人投標，致標售成果欠佳，惟原市府及地政局均未研提改善措施或相關積極作為，任由土地長期閒置，且因缺乏管理而雜草叢生，或遭人占用作為私人車庫，不僅有礙市容觀瞻，亦影響重劃開發成本之回收。另第13期鄭子寮重劃區因原市府對其重劃後地價評估偏高，惟重劃後地價漲幅未如預期，抵費地實際標售金額遠低於重劃後評定地價，截至100年底止，該重劃區已標(讓)售土地計28億8,136萬餘元，較重劃後評定地價42億8,455萬餘元，短少14億318萬餘元(詳表4)，重劃之財務效益欠佳，並因抵費地標售情形未如預期，土地出售收入不足償還債務，致90年財務

表4　截至100年底第13期鄭子寮市地重劃區財務情形表

單位：公頃、新臺幣千元

重劃後取得之抵費地	已標(讓)售之抵費地					
	出售年度	決標筆數	面積	重劃後評定地價	得標總價	出售損益
筆數：146筆 面積：7.3839公頃 重劃後評定地價：43億7,404萬餘元 差額地價收入：369萬餘元	**合計**	**142**	**7.2107**	**4,284,556**	**2,881,366**	**-1,403,189**
	98以前	135	6.4611	3,779,649	2,573,744	-1,205,905
	99	7	0.7496	504,906	307,622	-197,283

註：1.100年度未辦理抵費地標售，故截至100年底止，第13期鄭子寮重劃區尚有抵費地4筆、面積計0.1732公頃未出售。

2.資料來源：整理自臺南市政府地政局提供資料。

結算後仍有高達10億餘元之債務未償還，衍生後續90至100年度需支付利息費用計1億3,988萬餘元，造成該重劃區沉重之財務負擔。

(三)差額地價催繳列管情形

依平均地權條例第60條之1第2項及第3項規定略以：重劃完成後，土地所有權人實際分配之土地超過應分配之面積者，就其超過部分按評定重劃後地價限期繳納差額地價；逾期未繳納者，得移送強制執行。截至100年底止，第4期竹篙厝、第5期臺南新市區、第8期本淵寮、第10期安順(一)及第13期鄭子寮等5個重劃區，尚有應收差額地價計22筆、金額計407萬餘元未收訖。經查原市府歷年來對於應收差額地價未積極辦理催繳作業，致部分差額地價已逾公法上請求權期限，無法收訖，或雖已取得債權憑證，惟未積極查詢債務人之財產、所得及納稅資料據以辦理移送強制執行，或已移送強制執行，惟仍查無財產及所得可供執行者計15筆、金額計198萬餘元，減損重劃效益。且部分差額地價應繳納人於重劃辦理前即已死亡，並已逾土地法第73條之1第2項規定，未辦理繼承登記之土地得由地政機關予以列冊管理15年之期限，惟原市府未積極移請國有財產署（原財政部國有財產局於102年1月1日改制為財政部國有財產署）公開標售，以辦理後續處理作業，任其懸列帳上。

復查第4期竹篙厝、第5期臺南新市區及第8期本淵寮等3個重劃區，歷年來實際已收繳差額地價收入及應收差額地價之合計數，與各該重劃區財務結算所列之差額地價收入數未合，地政局以74年以前辦理財務結算之帳簿已逾保存期限，原市府業已銷毀或佚失，而未能提供資料說明差異原因，惟各重劃區迄今仍有未收回之差額地價，依會計法第83條規定，其相關未了之債權債務憑證應續予保存，原市府未妥予保存相關帳簿，顯有疏漏。另查第8期本淵寮、第9期虎尾寮、第11期安順(二)及第12期土城等4個重劃區，因重複開立繳款書、或應收差額地價核算錯誤、或漏未列入應收數等，致溢收差額地價95萬餘元及短收差額地價計184萬餘元(詳表5)，應收差額地價之收繳作業欠嚴謹。

表 5　截至 100 年底各重劃區差額地價收入差異情形表

單位：新臺幣千元

序號	重劃區名稱	財務結算年度	財務結算所列差額地價收入(A)	收入年度	帳列差額地價收繳情形			差異數(D-A)	備註
					實際收入(B)	應收數(C)	總收入D=(B+C)		
1	第 4 期竹篙厝	76	274,857	76-94	35,958	964	36,923	-237,934	74 年以前帳簿已銷毀，相關收入不可考。
2	第 5 期臺南新市區	78	393,559	76-94	305,763	125	305,889	-87,670	
3	第 8 期本淵寮	83	230,541	82-100	234,761	1,732	236,494,	5,952	1.應收差額地價清冊總數為 2 億 3,802 萬餘元，財務結算表卻列 2 億 3,054 萬餘元(帳簿已銷毀，差異原因不明)。 2.已繳納之繳款書未銷號，重複開立繳款書，或核算錯誤，合計溢收 30 萬餘元。 3.核算錯誤，或漏列應收款，合計短收 183 萬餘元。
4	第 9 期虎尾寮	87	106,559	85-100	107,264	—	107,264	705	1.應收差額地價清冊總數增列2人為1億661萬餘元，財務結算表短列為1億655餘元。 2.已繳納之繳款書未銷號，重複開立繳款書，溢收 64 萬餘元。
5	第 11 期安順(二)	83	41,083	82-100	41,076	—	41,076	-7	核算錯誤，短收 7 千元。
6	第 12 期土城	84	4,721	84-95	8,883	—	8,883	4,162	1.應收差額地價清冊總數為 888 萬餘元，財務結算表漏算部分金額，誤列為 472 萬餘元。 2.已繳納之繳款書未銷號，重複開立繳款書，溢收 2 千餘元。

註：1. 第 8 期本淵寮、第 9 期虎尾寮及第 12 期土城等 3 個重劃區，因已繳納之繳款書未銷號，重複開立繳款書，或核算錯誤，致溢收差額地價計 95 萬餘元；第 8 期本淵寮及第 11 期安順(二)等 2 個重劃區，因核算錯誤、或漏未列入應收數，致短收差額地價計 184 萬餘元。

2. 資料來源：整理自臺南市政府地政局提供資料。

(四)資金借貸及償還情形

原市府及地政局辦理市地重劃業務，均仰賴借款籌措工程及重劃費用所需之資金，截至100年底止，尚有第14期水交社(西南)、第15期水交社(東北)及第18期九份子等3個重劃區未辦理財務結算，於重劃期間仍向實施平均地權基金、地方建設基金、第9期虎尾寮重劃區及土地銀行等借款，惟原市府及地政局未確實掌控借款撥貸時機，屢有提前申請撥款，卻因計畫準備作業冗長，開發進度落後，造成資金閒置情事，增加利息負擔及開發成本；且將借款資金轉供市庫短期調借，甚有為應市庫財務調度所需，以重劃區名義貸款後，旋即轉撥市庫，成為市庫調借資金之來源，違反地方建設基金借款契約規定。

三、調查意見及建議

前述調查發現之缺失，臺南市審計處依審計法第69條前段規定，於102年2月7日通知臺南市市長查明妥適處理，並報告監察院。茲分述如次：

(一)抵費地供公共設施或機關用地使用，卻未積極要求需地機關辦理價購或計收使用費，市庫又未確實籌措資金償還購地價款，影響實施平均地權基金資金來源，且閒有抵費地未按用途使用，影響土地使用效益

1. 依平均地權條例第60條及市地重劃實施辦法第32條及第34條等規定，辦理市地重劃由重劃區內土地所有權人共同負擔之項目包含：(1)公共設施用地負擔：重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等10項用地，先以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等土地抵充後，其不足者，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔。(2)費用負擔：係工程費用、重劃費用及貸款利息，由參加重劃土地所有權人依其土地受益比例，以重劃區內未建築土地按評定重劃後地價折價抵付，如無未建築土地者，改以現金繳納。而政府取得前述抵費地後，將土地標售價款用以抵付工程費用、重劃費用與貸款利息。惟土地所有權人實際負擔之公共設施用地及抵付工程費

用、重劃費用與貸款利息之土地，合計面積以不超過各該重劃區總面積 45%為限，若有超過限額部分，及未列入前述 10 項共同負擔之其他公共設施用地，應以公有土地優先指配，其不足時，再以抵費地指配，惟以抵費地指配者，應由需地機關編列預算價購。

2. 原市府及地政局自 58 年起迄 100 年底止，公辦完成(土地分配結果公告確定)計 17 個重劃區，尚有未出售抵費地 71 筆、面積計 39.3225 公頃、重劃後評定地價 20 億 4,144 萬餘元。其中第 4 期竹篙厝、第 5 期臺南新市區、第 8 期本淵寮、第 13 期鄭子寮及第 15 期水交社(東北)等 5 個重劃區，部分未出售抵費地目前使用分區列屬公園、綠地、道路、停車場及水域等公共設施用地、機關用地、古蹟保存區及無償供變電箱基地使用之住宅區土地，致未能辦理土地標售，惟依市地重劃實施辦法第 50 條規定，各該抵費地於未標售或交付需地機關前，原市府及地政局應負使用管理之責。經查除第 14、15 期水交社(西南及東北)2 個重劃區於 96 年完成土地分配結果公告，開發工程尚未完工，其餘重劃區均已完成重劃開發 10 餘年，原市府對其公共設施用地或機關使用之抵費地，卻未依上述市地重劃實施辦法第 34 條第 2 項規定積極要求需地機關辦理價購，雖曾於 96 至 98 年度編列價購重劃土地之預算計 12 億 7,902 萬餘元，惟未積極籌措財源，並以財政考量為由，未依預算覈實撥付購地價款，該期間實際支付購地價款僅 7 億 4,801 萬餘元(含 98 年度保留於 99 年支付)，占預算數僅 58.48%，致仍有公共設施用地 18 筆、面積計 36.2122 公頃，已作為公園、道路、停車場及水域(詳圖 2)等使用，或以無公園開闢計畫為由，長期供市場或機關使用，卻遲遲未能要求需地機關完成土地價購事宜，甚至已由使用機關逕自變更為管理機關，有違抵費地應辦理標售以抵付開發費用，俾達財務自償性之原則；機關用地 5 筆、面積計 0.4715 公頃，已長期供用地單



照片來源：審計部臺南市審計處 100 年 4 月 27 日拍攝。

圖 2　抵費地作為公園、道路及停車場暨水域等使用

位無償使用，或採空地認養方式，作為停車場供民眾停車使用(詳圖 3)，卻未曾提出檢討變更土地用途，促使土地規劃用途與實際需求一致，並要求需地機關辦理價購，影響開發資金之回收；住宅區用地 2 筆，面積計 0.0422 公頃，逕自變更作為綠地及水溝用地，未符土地使用分區之用途，致未能以住宅區用地辦理標售，亦因非屬公共設施用地無法要求需地機關價購；另第 15 期水交社(東北)重劃區之古蹟保存區土地 1 筆，面積 0.1124 公頃，已完成土地分配結果公告 4 年餘，尚未依行為時文化資產保存法第 28 條規定，要求主管機關辦理價購；第 5 期臺南新市區重劃區之住宅區用地計 11 筆，面積計 0.0139 公頃，無償供變電箱基地使用(詳圖 4)，依 71 年 2 月 22 日第 5 期重劃埋設地下電纜設施主開關場配置位置協調會決議，原市府並未同意由重劃區內土地無償提供使用，迄今仍未提出同意台電公司「無償使用」住宅區抵費地之相關依據，亦未依行為時原臺南市市有財產管理自治條例第 51 條第 1 項規定(同縣市合併後於



照片來源：審計部臺南市審計處 100 年 4 月 21 日拍攝。

圖 3　抵費地經認養開闢作為停車場



照片來源：審計部臺南市審計處 100 年 4 月 21 日拍攝。

圖 4　抵費地無償提供變電箱基地使用

100 年 9 月 27 日制定公布之臺南市市有財產管理自治條例第 47 條第 1 項)，向用地單位台電公司計收使用費，有違使用者付費及公平原則，不僅影響重劃開發計畫土地使用效益，亦加重土地管理負擔。

3. 依市地重劃實施辦法第 56 條規定：「重劃區之抵費地售出後所得價款應優先抵付重劃總費用，如有盈餘時，應以其半數撥充實施平均地權基金，半數作為增添該重劃區公共設施建設、管理、維護之費用。」前臺南市審計室辦理 93 年度原臺南市市地重劃基金財務收支抽查時，發現原市府辦理各期重劃區盈餘款未依上開規定撥充實施平均地權基金，經通知查明妥處，惟改善成效不彰，復經監察院於 98 年 3 月就原市府市地重劃基金辦理第5期臺南新市區等7個重劃區，未將抵費地出售所得盈餘款之半數撥充實施平均地權基金，影響該基金之資金來源予以糾正，嗣經原市府於 98 年 4 月 17 日函復，研提短期改善措施為：於 98 年 5 月底前調度資金償還向重劃基金借貸之 1 億 5,200 萬元，另請需地機關原臺南市消防局於 98 年 5 月底償還剩餘之購地價款1億5,361萬餘元，並由市庫於 98 年 12 月底前籌措償還第 13 期鄭子寮重劃區機關用地之購地價款 3 億 2,942 萬餘元；長期措施則由市庫自 99 年起分 10 年籌措償還第 5 期臺南新市區重劃區已在使用而尚未辦理價購之機關用地購地價款 7 億 1,875 萬餘元。惟經臺南市審計處追蹤結果，原市府除於 98 年償還消防局於第 5 期臺南新市區重劃區之購地價款 1 億 9,999 萬餘元，99 年償還第 13 期鄭子寮重劃區機關用地購地價款 3 億 2,941 萬餘元及 97 年度預算保留之長青公寓用地價款 8,490 萬元外，原預計自 99 年起分 10 年籌措償還第 5 期臺南新市區重劃區已在使用之機關用地購地價款 7 億 1,875 萬餘元，惟未積極籌措財源償還，僅於100年度償還4筆第5期臺南新市區重劃區公共設施用地之購地價款 1,717 萬餘元，與原承諾每年平均攤還之 7,187 萬

餘元相距甚遠，另101年度各需地機關之單位預算亦未明確編列向實施平均地權基金價購抵費地之款項，再者，原市府規劃長期籌措之購地價款7億1,875萬餘元，仍不足以償付該重劃區作為公共設施用地或機關用地之重劃後評定地價13億7,911萬餘元，尚短少6億6,036萬餘元；另第8期本淵寮及第13期鄭子寮等2個重劃區亦有數筆機關用地遲未價購，致無資金可提撥實施平均地權基金，截至100年底止，仍短撥高達17億3,176萬餘元，影響實施平均地權基金資金來源之挹注。

4. 綜上，原市府及地政局對於未出售之抵費地管理情形欠佳，除未積極要求需地機關辦理價購，任由用地單位長期無償使用，或以空地認養方式作為停車場使用，未符合重劃開發之用途，並覈實編列預算償還購地價款，影響實施平均地權基金之資金來源。

(二)抵費地經多次標售無人投標，未見相關積極作為及檢討措施，任由部分土地長期閒置荒蕪；又重劃完成後抵費地出售情況欠佳，卻未積極研謀改善對策，致土地實售金額未達預期目標，影響重劃區之財務效益

1. 依平均地權條例施行細則第84條第1項規定：「本條例第60條第1項所稱以重劃區內未建築土地折價抵付，指以重劃區內未建築土地按評定重劃後地價折價抵付。」市地重劃實施辦法第20條第2款規定：「2、重劃後之地價應參酌各街廓土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施、土地使用分區及重劃後預期發展情形，估計重劃後各路街之路線價或區段價。」第54條第1項及第2項規定：「主管機關對於重劃區內之抵費地，於土地分配結果公告確定後，除得按底價讓售為國民住宅用地、公共事業用地或行政院專案核准所需用地外，應訂定底價辦理公開標售。經公開標售而無人得標時，得在不影響重劃區財務計畫之原則下，予以降低底價再行公開標售、標租或招標設定地上權。前項標售、讓售底價不得低於各宗土地之評定重劃後地價。但經降低底價再行公開標售者，不在此限。」等

規定，市地重劃為自償性之開發計畫，需由抵費地出售所得回收開發成本，惟因重劃開發資金龐大，如無法達到財務平衡，將拖累政府財政，而重劃前後之地價為土地交換分配、計算公共用地負擔及費用負擔、差額地價補償、折算抵費地等作業之依據，亦為重劃成果是否合理公平，能否達成收支平衡之主要關鍵。

2. 經查原市府及地政局 95 至 100 年度各重劃區(住宅區)抵費地標售結果，決標筆數、面積占公開標售筆數、面積均未達 25%，標脫比率偏低；截至 100 年底止，尚未標脫之住宅區抵費地計 32 筆、面積計 2.4416 公頃，其中第 8 期本淵寮重劃區已標售 27 次，尚有 6 筆未出售；第 10 期安順(一)重劃區已標售 25 次，尚有 7 筆未出售；第 11 期安順(二)重劃區已標售 24 次，尚有 3 筆未出售；第 12 期土城重劃區已標售 18 次，尚有 7 筆未出售；第 14、15 期水交社(西南及東北)2 個重劃區已標售 1 次，尚有 9 筆未出售。故除第 14、15 期水交社(西南及東北)2 個重劃區外，其餘各重劃區抵費地經多次標售無人投標，標售成果欠佳，原市府及地政局卻未針對影響民眾標購意願之相關因素分析檢討(如面積形狀、區位條件等)，研謀行銷策略，僅於 88 至 93 年間陸續調降底價，爾後未見加強促銷、檢討售價、尋求其他方式代替出售(如設定地上權)等相關積極作為及檢討措施，任由未標脫土地長期閒置，因缺乏管理而雜草叢生，或遭占用作為私人車庫，或堆置廢棄物(詳圖 5)，不僅有礙



安順(二)重劃區新順段 1217 地號



安順(一)重劃區怡安段 892 地號



安順(一)重劃區怡安段 899 地號

照片來源：審計部臺南市審計處 100 年 4 月 20 日拍攝。

圖 5　抵費地雜草叢生、遭占用作為私人車庫及堆置雜物

市容觀瞻，亦影響重劃開發成本之回收，嗣後雖已清除占用之車庫及廢棄物，並稱為增加回收相關投資金額，供增添重劃區各項公共設施，擬俟經濟狀況更佳時再行辦理標售，惟查99年度景氣逐漸回溫，房地產交易亦趨於熱絡，原市府雖於99年10月辦理公開標售，仍因民眾標購意願低落，致未能順利標脫上開抵費地，且100年度地政局未辦理公開標售，而101年度僅於1月份辦理1次公開標售，除第14、15期水交社(西南及東北)2個重劃區出售5筆、第8期本淵寮重劃區出售1筆、第10期安順(一)重劃區出售2筆外，其餘24筆、面積0.9554公頃，仍未標脫，顯未詳予研析其癥結原因，妥謀善策，積極辦理土地標售，加上未來景氣前景不明，短期內恐難收回投資。

3. 復查第13期鄭子寮重劃區重劃前平均評定地價為每平方公尺18,713元、重劃後平均評定地價調高為每平方公尺49,831元，預計重劃後地價將上漲2倍以上，顯示原市府對於該重劃區土地未來發展相當看好，惟該重劃區於86年3月完成土地分配結果公告，開始陸續出售抵費地，卻又稱因買氣不振，土地出售狀況不理想，爰自88年起陸續調降抵費地標售底價，89年11月起標脫之抵費地，即屢有出現標售總價低於重劃後評定總地價之情形，甚有部分抵費地標售總價未達重劃後評定總地價之1/2，惟原市府除調降抵費地標售底價外，並無其他積極促銷作為，或要求機關用地之需地機關儘速辦理價購，以減輕該重劃區之債務利息壓力。截至100年底止，該重劃區已標(讓)售土地計142筆、面積計7.2107公頃，標售金額計28億8,136萬餘元，較各該抵費地重劃後評定地價42億8,455萬餘元，短少14億318萬餘元，其餘未標(讓)售之4筆抵費地，能否順利依重劃後評定地價標脫，仍具高度不確定性。另該重劃區於89年12月完成財務結算，預期重劃盈餘8億5,331萬餘元，並於90年5月辦理公告，惟因抵費地之標售情形欠佳，售價每況愈下，土地

收入不足償還債務，致財務結算後仍有高達 10 億餘元之債務未償還，衍生後續年度需支付鉅額之利息費用，經核算 90 年至 100 年已支付之借款利息高達 1 億 3,988 萬餘元，造成該重劃區沈重之財務負擔，且截至 100 年底止該重劃區仍向實施平均地權基金借款 2,350 萬元，未來每年尚需支付 14 萬餘元之利息費用，將持續影響該重劃區之財務效益。

4. 綜上，市地重劃必須靠出售抵費地之收入償還重劃期間之工程費、重劃費用及貸款利息。惟原市府及地政局對於抵費地標售成果欠佳之情況，未能提出積極作為及檢討措施，任其閒置荒蕪，影響重劃開發成本回收。復對於第 13 期鄭子寮重劃區之重劃後地價評估偏高，重劃後地價漲幅未如預期，原市府除調降標售底價外，未瞭解市場需求，積極研謀改善對策，加速開發成本回收，致抵費地實際標售金額未達預期目標，重劃之財務效益欠佳。

(三)未積極列管欠繳差額地價之催繳並移送強制執行，且部分應繳納人於重劃辦理前已死亡，亦未積極清理，損及政府權益，並因控管機制不足，短收情形嚴重，造成財務損失

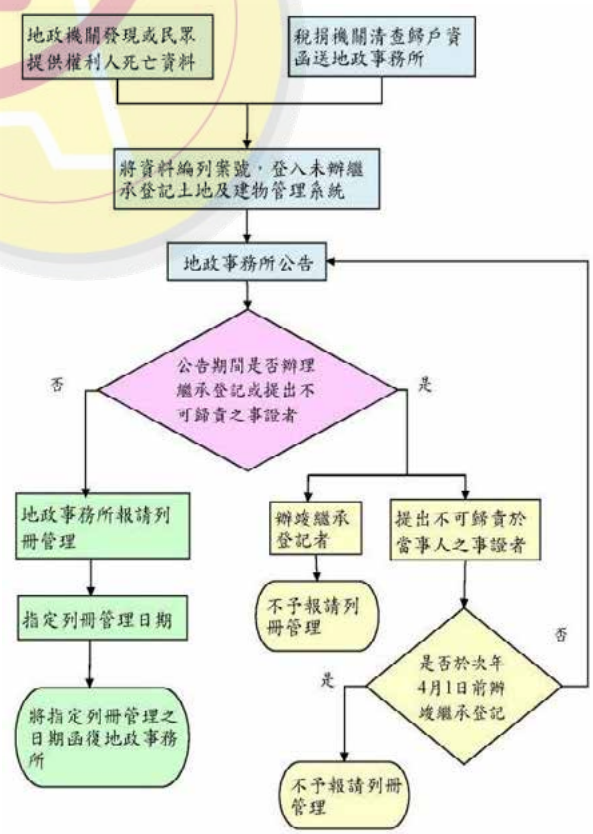
1. 依平均地權條例第 60 條之 1 規定：「重劃區內之土地扣除前條規定折價抵付共同負擔之土地後，其餘土地仍依各宗土地地價數額比例分配與原土地所有權人……分配結果，實際分配之土地面積多於應分配之面積者，應繳納差額地價……應繳納之差額地價經限期繳納逾期未繳納者，得移送法院強制執行。未繳納差額地價之土地，不得移轉。但因繼承而移轉者，不在此限。」市地重劃實施辦法第 44 條第 1 項規定：「其有應繳納差額地價者，並應通知該管登記機關於土地登記總簿加註『未繳清差額地價，除繼承外不得辦理所有權移轉登記。』字樣，於土地所有權人繳清差額地價時，立即通知該管登記機關註銷。」另依 90 年 1 月 1 日施行之行政程序法第 131 條第 1 項及第 2 項規定:「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因 5 年間不行使而消滅。公法上請求權，因時效完成而當

然消滅。」行為時行政執行法第7條第1項規定：「行政執行，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，5年內未經執行者，不再執行。但自5年期間屆滿之日起已逾5年尚未執行終結者，不得再執行。」及法務部101年2月4日令：「……消滅時效期間若自行政程序法施行日起算，其殘餘期間較行政程序法第131條第1項所定5年時效為長者，應自行政程序法施行日起，適用行政程序法第131條第1項時效期間。」是以，政府辦理土地重劃，分配土地面積多於應分配者，應繳納差額地價，逾期未繳納者，得移送強制執行，並自101年2月4日起，差額地價之請求權時效均為5年，且於90年1月1日前發生之請求權，其消滅時效自行政程序法施行日起算5年。

2. 截至100年底止，帳列各重劃區〔包含第4期竹篙厝、第5期臺南新市區、第8期本淵寮、第10期安順(一)、第13期鄭子寮等5個重劃區〕應收未收之差額地價計22筆，金額計407萬餘元。經查原市府及地政局對於欠繳差額地價者，僅消極將欠繳金額併入下期繳款書金額內，合併函文催繳，未依催繳函文之說明，取消分期延長繳納優惠，亦未對催繳作業程序、分期繳納條件、移送執行期限、帳務列管機制等訂定相關處理規範，致催收成效欠佳，款項未覈實列管，間有超收或短收情形，甚有未繳清差額地價之土地，未加註不得移轉字樣，致有土地經買賣而移轉他人情形，應收差額地價之清理過程顯欠嚴謹。復因原市府及地政局未依平均地權條例等規定積極移送強制執行，又未於法定時限內行使請求權，任令請求權罹於時效，經統計第4期竹篙厝、第5期臺南新市區、第8期本淵寮及第10期安順(一)等4個重劃區計有9筆、金額1,336,856元之差額地價，或因未及時移送強制執行、或未向繼承人追繳未繳納之差額地價，致差額地價逾公法上請求權期限，無法收訖，其中竹篙厝段1996地號土地，尚有差額地價

79 萬餘元未繳清，卻已經由買賣方式辦理土地移轉；第 10 期安順(一)重劃區計有 4 筆、金額 116,578 元之差額地價，其應繳納人自 84 年起分期繳納後，僅繳 1 至 2 期款項即未再如期繳納，原市府卻未積極催繳，延宕至 97 年始辦理初次移送強制執行，復於 98 年 5 月至 99 年 3 月間取得債權憑證，又未積極查詢債務人之所得及納稅資料並辦理再移送強制執行，遲至 100 年 9 月始辦理財產所得資料查詢，100 年 12 月及 101 年 1 月辦理債權憑證再移送強制執行；第 8 期本淵寮及 10 期安順(一)等 2 個重劃區計有 2 筆、金額 533,390 元之差額地價，自 81 年公告確定後從未繳納，或自 84 年度開始分期，僅於 85 年繳納第 1 期款項後，即不再繳納，原市府卻未立即進行催繳作業，遲延 10 餘年，至 97 年始辦理初次移送強制執行，催繳作業欠積極。

3. 依土地法第 73 條之 1 規定：「土地或建築改良物，自繼承開始之日起逾一年未辦理繼承登記者，經該管直轄市或縣市地政機關查明後，應即公告繼承人於 3 個月內聲請登記；逾期仍未聲請者，得由地政機關予以列冊管理。但有不可歸責於聲請人之事由，其期間應予扣除。前項列冊管理期間為 15 年，逾期仍未聲請登記者，由地政機關將該土地或建築改良物清冊移請國有財產署公開標售……標售所得之價款應於國庫設立專戶儲存，繼承人得依其法定應繼分領取。逾 10 年無繼承人申請提領該價款者，歸屬國庫。」(詳圖 6)故為



資料來源：整理自臺南市政府地政局網站。

圖6　未辦繼承列冊管理作業流程圖

解決久未辦理繼承登記的困擾，逾期未辦登記之土地，經地政機關列冊管理滿15年，仍未辦理登記者，即移請國有財產署公開標售，繼承人得按法定應繼分就標售金額向國有財產署申請提領價金，逾10年未提領者，即歸屬國庫。

4. 經查第4期竹篙厝及第8期本淵寮等2個重劃區計有5筆、金額193,149元之差額地價，其應繳納人於重劃辦理前已死亡，亦無任何繼承人辦理土地繼承登記，其差額地價長期無人繳納，並逾上揭15年列冊管理期限，原市府未積極依土地法第73條之1規定，將已逾期仍未聲請登記之土地，移請國有財產署公開標售，辦理後續處理作業，任其懸列帳上，迄今再以請求權逾時效，因未行使而消滅，欲辦理應收差額地價保留款之註銷，坐視差額地價收入財源流失，影響重劃財務收入。

5. 截至100年底止尚有欠繳差額地價之重劃區，其歷年來實際已收繳差額地價收入加計應收未收差額地價合計結果，核與財務結算所列差額地價收入數不符，其中第4期竹篙厝、第5期臺南新市區、第8期本淵寮等3個重劃區，其差額地價收繳期限迄94或97年度始屆期，甚有部分於100年度仍未繳清，依會計法第83條規定，仍有未了之債權債務，其相關會計簿籍資料不得銷毀，惟地政局卻以74年以前辦理財務結算之帳簿已逾保存期限，原市府業已銷毀或佚失，未能提供資料說明差異原因，顯有疏漏；另第8期本淵寮、第9期虎尾寮、第11期安順(二)、第12期土城等4個重劃區，間有已繳納之繳款書未銷號，致重複開立繳款書，或核算錯誤，或漏未列入應收數等，衍生溢收差額地價計954,080元，短收差額地價計1,841,061.40元，顯示差額地價之核算及收繳控管鬆散，且會計單位與業務單位未定期或不定期對帳，致多年來未能發現帳列數不正確情事，內部控制顯欠嚴謹。

6. 綜上，原市府及地政局未積極辦理應收差額地價之催繳作業，並怠於研擬差額地價催繳相關處

理規範，致部分差額地價已逾請求權期限或執行期限，無法收回，且部分差額地價應繳納人於重劃辦理前已死亡，其土地久未辦理繼承登記，卻未積極清理，任其懸列帳上，終因請求權罹於時效，肇致政府債權損失；另原市府對於差額地價之核算及收繳控管欠嚴謹，帳列已收及應收之差額地價合計金額，與財務結算所列差額地價收入數明顯未合，未及時核對釐正，卻已將相關檔案資料銷毀，致無法查明差異原因，溢短收情形嚴重。

(四)未確實依重劃辦理進度適時舉債，屢有提前申請撥款，造成資金閒置，徒增利息負擔及開發成本；復將借款資金轉供市庫短期調借，甚至專為市庫財務需要辦理借款，成為市庫調借資金之來源，資金運用與基金設立目的未盡相符

1. 依行為時市地重劃實施辦法第21條第1項規定，土地所有權人應共同負擔之項目，包括公共設施用地負擔及費用負擔。其中費用負擔指工程費用、重劃費用及貸款利息。是以，各重劃區資金撥貸及償還作業是否周延縝密，其衍生之利息費用，將影響參加重劃之土地所有權人負擔。

2. 原市府及地政局辦理市地重劃業務，均向財政部地方建設基金或金融機構及臺南市實施平均地權基金申貸借款，籌措重劃開發所需資金，截至100年底止，未辦理結算之第14、15期水交社(西南及東北)、第18期九份子等3個重劃區，仍有長期借款13億9,293萬餘元尚未償還。依地方建設基金借款契約一般條款第4條規定：「借款人於辦妥本借款契約後，即可依工程進度向財政部申請撥付貸款，開工撥款50%，工程進度達70%以上即可全數撥付……」顯示原市府及地政局向地方建設基金申請借款如獲准，並簽妥借款契約後，即可依工程進度申請撥付款項。惟第14、15期水交社(西南及東北)2個重劃區於開發工程尚未開工前，即以重劃計畫書業已公告期滿，為因應後續地籍測量、地上物查估、重劃前後地價查定及重劃工程規劃設計等作業所需為由，舉借大量資金，卻

未考量資金實際需求額度及時程，適時申請撥付款項，致 97 及 98 年底之資金利用率均僅達 6 成，第 18 期九份子重劃區則於重劃計畫書尚未公告前，已先借入開發作業資金，除 97 年因支付補償費資金需求較大外，其餘借款年度之資金利用率均未達 6 成，經估算截至 100 年底止上開重劃區因資金調度欠妥，徒增利息支出約 1,187 萬餘元。顯示原市府及地政局未能落實各重劃區之計畫及預算管理，並切實掌控重劃辦理進度，屢有提前申請撥款，卻因計畫準備作業冗長，開發進度落後，造成資金閒置情事，徒增利息支出及土地所有權人之負擔，有欠公允。

3. 依地方建設基金借款契約之特約條款第 1 條規定，該借款以支付貸款計畫所定之用途為限，如不照原計畫執行而移作他用或執行不當時，該借款即視為全部到期，除按約定利率及違約金計付外，借款人應即全數清償。經查原市府及地政局近年辦理市地重劃業務，多向地方建設基金或金融機構申貸籌措所需經費，卻屢因開發進度落後，借款資金頗多轉供市庫調借，甚有為應市庫財務調度所需，以重劃區名義貸入，旋即轉撥市庫，如第 14、15 期水交社(西南及東北)、第 18 期九份子等 3 個重劃區分別於 98 年 10 月 22、23 日向地方建設基金借款 1 億元及 4 億餘元，同年月 29 日即轉借市庫，另第 18 期九份子重劃區於 99 年 2 月 2 日向土地銀行借款 5 億元，翌日即全數轉供市庫調度，顯示專為市庫所需而借款，恐有違借款資金應依計畫專用之契約規定，且易遭致外界有關該基金資金不當供市庫調度之非議。

4. 綜上，原市府及地政局未覈實估算資金需求時程及額度適量舉借債務，屢因提前申撥貸款，致鉅額資金閒置，增加利息支出及開發成本，復將借款資金轉供市庫調借，甚有為應市府財務調度所需，以重劃區名義貸入，旋即轉撥市庫，有違借款契約規定。

參、行政機關回應情形

本案相關缺失情事，經臺南市政府於 102 年 4 月 16 日、8 月 15 日、103 年 2 月 25 日、5 月 21 日及 8 月

5 日函復研提改善措施並予以失職人員適當處分，臺南市審計處並將其改善措施於 103 年 10 月 16 日函報審計部核轉監察院。該院已於同年 11 月 25 日函復准予備查。茲將其研提改善措施摘述如次：

一、公共設施用地及機關用地已積極要求需地機關價購，並檢討分年籌措資金償還價款，再依法辦理盈餘撥充事宜

部分水域用地，已函請行政院農業委員會漁業署依法辦理價購事宜，惟因重劃當時指配抵費地辦理情形尚有疑義需再釐清，將俟釐清後，再函請該署辦理價購及研擬相關妥處方法；另變電箱基地，已函請台電公司評估遷移之可行性，經該公司評估結果，並函詢鄰近地主是否有購地意願，若有意願購置，將研商後續遷移事宜外，其餘抵費地已請用地機關價購，或已繳清購地款或擬訂償還計畫分期攤還。未來重劃開發案，進行土地分配作業時避免將設置配電箱及水域用地納入抵費地，並積極聯繫相關單位編列預算價購抵費地。

有關盈餘未撥充實施平均地權基金部分，第 5 期臺南新市區重劃區已簽准分 10 年編列預算償還購地款，102 及 103 年均已如期償還購地款，並依法辦理盈餘撥充事宜；第 13 期鄭子寮重劃區將俟剩餘抵費地標售後，視情況研擬先由實施平均地權基金編列補助款進行轉正，再由該重劃基金撥充實施平均地權基金；第 8 期本淵寮重劃區已依規定將盈餘半數撥充實施平均地權基金。未來重劃完成後之盈餘將依法撥充實施平均地權基金，並請專人控管盈餘款之支用，避免超支使用情事發生。

二、搭配各項廣告宣傳促銷，積極辦理抵費地標售，並加強未來重劃開發案之市場評估，配合整體經濟環境研擬改善對策，加速重劃開發成本回收

對於未出售抵費地，已積極研擬行銷作業，搭配各項廣告及於地政局網頁宣傳標售資訊（詳圖 7），以達到宣傳效果，並聯絡標售前有意願投標之民眾前來領取或主動郵寄標售資料，俾順利標售。102 年辦理 1 次標售作業，共標脫 17 筆抵費地，面積計 0.7616 公頃， 103 年辦理 2 次標售作業，共標脫 8 筆抵費地，面積計 0.2231 公頃，顯示各項

廣告及宣傳策略已發揮銷售成果，尚未標脫之抵費地將持續搭配宣傳作業進行標售；並於103年10月3日訂定「臺南市政府地政局經管市地重劃區抵費地清查計畫」，加強公辦市地重劃區抵費地管理及維護公產權益，並執行抵費地清查作業，防止抵費地因閒置衍生占用或環境衛生等問題（詳圖8）。

另第13期鄭子寮重劃區因全球性金融危機，整體經濟環境表現不佳，重劃後地價漲幅不如開發前之預期，又因急需經費支應工程款及管理費，以降低底價求取購地價款收入減輕債務利息壓力。該重劃區目前尚有待標（讓）售抵費地3筆，地政局已積極辦理後續標（讓）售事宜，將視土地標售結果研擬由實施平均地權基金編列補助款進行轉正，再由第13期鄭子寮重劃基金撥充實施平均地權基金，以改善撥充不足情形。



資料來源：臺南市政府地政局提供。

圖7　抵費地標售宣傳海報

未來相關重劃開發建設規劃評估時，將針對市場需求進行瞭解及調查、詳加規劃建設完善公共設施，配合整體經濟環境研擬改善對策，加速重劃開發成本回收，並由專人控管盈餘款之支用，避免超支使用情事發生。

三、已陸續辦理移送強制執行作業，加強催繳應收差額地價，



安順(二)重劃區新順段1217地號　　安順(一)重劃區怡安段892地號　　安順(一)重劃區怡安段899地號

照片來源：臺南市政府地政局提供。

圖8　臺南市政府地政局103年抵費地清查改善情形(以圖5缺失為例)

並列冊管理繳納情況，確實核對收繳金額之正確性，避免發生收入數額不符及溢短收情事

原臺南市公辦市地重劃開發計畫截至 97 年底止應收差額地價計 43,217,635 元（含執行費），第 4 期竹篙厝、第 5 期臺南新市區、第 8 期本淵寮、第 10 期安順(一)等 4 個重劃區土地分配結果公告期間分別為 66 年 7 月、73 年 5 月、81 年 12 月及 84 年 2 月，雖遲至 97 年間始陸續辦理移送強制執行作業，惟已於請求權時效屆滿前完成移送執行案件；依法務部 101 年 6 月 22 日法令字第 10103104950 號函釋：「行政執行，除法律有特別規定者外，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，5 年內已開始執行，經行政執行分署核發執行憑證交由行政機關收執者，不生執行程序終結之效果；行政機關自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起 10 年內，得再移送執行。」地政局業於 101 年 12 月 7 日再次辦理移送強制執行作業，除正辦理強制執行或分期繳納外，其餘均已於 103 年底前繳清。

另有關應繳納人於重劃辦理前死亡之案件，已函請戶政等機關清查及提供繼承人戶籍資料，待核對無誤後即依規定辦理相關未辦繼承登記之公告、通知、列管等程序。未來將列管開發案區內地主繳納差額地價情形，查明土地所有權人戶籍資料，並依相關程序辦理，避免再發生差額地價應繳納人於重劃辦理前已死亡，亦無任何繼承人辦理土地繼承登記，其差額地價長期無人繳納之情事。

為落實管理差額地價繳納事宜，將遵循「臺南市政府地政局應收差額地價帳款處理要點」及「臺南市政府及所屬各機關學校債權憑證管理作業要點」等規定辦理，嚴謹控管差額地價繳納情形，並詳實記載重劃區差額地價收款情形，債權憑證依規定留存，由會計單位及業務單位嚴謹管理，確實核對入庫金額及繳款書收繳數是否相符，避免再次發生收入數額不符及溢短收情事。

四、已陸續償還借款，嗣後依地方建設基金借款契約規定，將資金運用於開發業務，並依開發進度申請撥款

因原市府財政困難，致向各市地重劃開發案調借資金，目前市庫

已陸續償還借款，102 年底前已將向各開發案調借款項全數歸墊，並無新增借調情形。嗣後將依地方建設基金借款契約之特約條款第 1 條規定，將地方建設基金借款資金運用於市地重劃開發，於有資金需求時申請撥款，減少重劃開發計畫之利息負擔，並避免因資金閒置造成市庫調借之情形再次發生。且嗣後市庫對實施平均地權基金新調借款之借款利率，將以基金項下之各開發案借款最高利率計息。

肆、後續改善及整體效益情形

本案經臺南市審計處追蹤臺南市政府研提改善措施執行結果，相關缺失已改善，並獲致具體財務效益，茲分述如次：

一、已加強管理抵費地，積極要求需地機關價購公共設施及機關用地，並搭配廣告宣傳提高標售成果，提升重劃效益

地政局已依「臺南市政府地政局經管市地重劃區抵費地清查計畫」，加強管理抵費地，維護環境衛生及防止遭占用，並請需地機關儘速價購公共設施或機關用地事宜，或採分年編列預算方式償還購地款，102 及 103 年度已完成 6 筆土地讓售作業，另有 2 筆土地分期繳納中，共計繳納土地價購款 1 億 5,983 萬餘元。對於閒置之抵費地，亦已積極搭配廣告宣傳，進行抵費地標售作業，經統計 102 至 103 年間，已標售抵費地 25 筆，面積合計 0.9847 公頃(詳表 6)，

表 6　95 至 103 年度各重劃區抵費地標售情形表

單位：公頃、%

年度	標售次數	公開標售內容（A）		實際標售成果（B）		標售比率（B/A）	
		筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積
合計	**11**	**210**	**8.6220**	**50**	**3.0342**	**23.81**	**35.19**
95	3	39	1.1953	4	0.1398	10.26	11.69
97	2	35	1.0555	6	0.2163	17.14	20.49
98	1	29	0.8392	2	0.0991	6.90	11.81
99	1	32	1.7064	5	0.1081	15.63	6.33
101	1	35	2.4973	8	1.4862	22.85	59.51
102	1	27	1.0111	17	0.7616	62.96	75.32
103	2	13	0.3172	8	0.2231	61.53	70.32

註：1.96 及 100 年度未辦理抵費地標售作業。
2.99 年度增加標售第 14、15 期水交社(西南及東北)2 個重劃區之抵費地共計 5 筆，101 年增加標售第 14 期水交社(西南)、前臺南縣新東及麻豆國中等 3 個重劃區之抵費地共計 8 筆，103 年增加標售第 4 期竹篙厝及第 13 期鄭子寮等 2 個重劃區之抵費地共計 3 筆。
3.資料來源：整理自臺南市政府地政局提供資料。

標脫面積比率達74.13 %，已有顯著提升，並增加標售收入 4 億 745 萬餘元，截至 103 年底止，除第 4 期竹篙厝、第 5 期臺南新市區、第 13 期鄭子寮等 3 個重劃區部分抵費地尚未完成標（讓）售外，餘第 8 期本淵寮、第 10 期安順（一）、第 11 期安順（二）、第 12 期土城等 4 個重劃區之抵費地已全數標脫，獲致具體財務效益。

二、已加強催收差額地價及移送強制執行，落實控管差額地價，確保政府債權

地政局已於每年 7 月定期清查債務人之財產及所得資料，積極辦理移送強制執行作業，並依「臺南市政府地政局應收差額地價帳款處理要點」及「臺南市政府及所屬各機關學校債權憑證管理作業要點」等規定，嚴謹控管差額地價繳納情形，且對於未繳清者之謄本註記「未繳清差額地價，除繼承外不得辦理所有權移轉登記」字樣，予以列冊管理，截至 103 年底止，收回差額地價計 274 萬餘元，累計清理比率67.48%；另第 8 期本淵寮重劃區部分差額地價應繳納人於重劃辦理前已死亡，其未辦理繼承登記之土地，已由臺南市安南地政事務所自104 年起列冊管理，改善作為業獲具體成效。

三、市庫向各開發案調借款項已全數償還，並依法將抵費地出售所得盈餘半數撥充實施平均地權基金

市庫已於 102 年底前全數償還向各開發案調借之款項，截至 103 年底止，除依公庫法第 21 條規定向實施平均地權基金調借 12 億 4,550 萬元，並比照地方建設基金放款利率計息外，未再向各市地重劃開發案新增借款。另第 13 期鄭子寮重劃區因抵費地尚未標售，暫無資金可撥充實施平均地權基金，餘第 5 期臺南新市區及第 8 期本淵寮等 2 個重劃區盈餘撥充實施平均地權基金計 4 億 2,351 萬餘元，已依改善措施辦理。

伍、結語

國際最高審計機關組織(International Organization of Supreme Audit Institutions，簡稱 INTOSAI)於西元1977年利瑪宣言(Lima Declaration)指出，政府審計為任何管理制度下不可或缺的一

環，審計本身並非最終目的，而是為了及早發現違反法令規定，及財務管理未具經濟、效率、效果性等情事，俾利及時督促採取改正行動、促使相關人員負責、督促研謀預防措施，或至少降低發生的可能性。本案原市府配合市府建設計畫辦理市地重劃開發作業，提升土地利用價值，以達地盡其利之目標，惟因未積極要求需地機關價購抵費地或計收使用費，任由用地單位長期無償使用；或部分抵費地標售成果欠佳，未提出積極作為及檢討措施，任其閒置荒蕪，影響重劃開發成本回收；或未積極列管欠繳差額地價之催繳並移送強制執行；或因控管機制不足，短收情形嚴重，造成財務損失；或未確實依重劃辦理進度適時舉債，屢有提前申請撥款，造成資金閒置，徒增利息負擔及開發成本，復將貸款轉供市庫短期調借，有違地方建設基金借款契約特約條款規定等情事。經臺南市審計處查核揭露，依審計法第 69 條前段規定，通知臺南市市長查明妥適處理，並報告監察院，市府已具體回應研議改善，亦訂定抵費地清查計畫，加強土地管理與標售作業，積極催繳應收差額地價，並全數償還向各開發案調借款項，以提升土地使用效益，健全基金財務管理。

未來，審計機關除將持續追蹤本案辦理成效外，對於政府其他重要施政工作，亦將持續扮演監督(oversight)、洞察(insight)及前瞻(foresight)的治理角色，並促進行政機關之透明與確保課責機制之建立，暨針對計畫之經濟、效率及效果性，提出改進意見，以協助行政機關聚焦於未來的挑戰，並本「獨立、廉正、專業、創新」之核心價值，「善盡審計職責，發揮監察功能」之使命，持續審核監督，發掘問題癥結，提出建議意見，期達成審計機關「實踐優質審計服務，創造最大審計價值」與「提升政府施政績效，促進政府廉能政治」之願景，實現審計機關成為對社會大眾生活產生正面影響機關之目標。

審計部專案審計報告

臺南市市地重劃開發計畫執行情形

編　者：審計部

發行人：林慶隆

查核團隊：臺南市審計處羅處長如文、王科長慧玲、李科長慧珍、黃慧美、李嘉恬、宣瑋華

出版者：審計部

地　址：臺北市杭州北路 1 號

電　話：(02)2397-1366

網　址：http://www.audit.gov.tw

印刷者：禾泰印刷設計有限公司

地　址：臺北市懷寧街 76 號 3 樓

電　話：(02)2314-0386

經銷處：五南文化廣場

地　址：臺中市中山路 6 號

電　話：(04)2226-0330

國家書店松江門市

地　址：臺北市松江路 209 號 1 樓

電　話：(02)2518-0207

出版年月：中華民國 104 年 7 月初版

定　價：新臺幣 100 元整

GPN：1010401151　　ISBN：978-986-04-5431-4

著作權管理訊息：

著作權人：審計部

＊欲利用本書或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權

回饋單

您好：

審計部為持續提升審計工作之價值與效益，誠摯地邀請您填寫這份回饋單，讓我們瞭解您對本專案審計報告的想法與建議。填寫完後，請傳真至 02-23977889。您所填寫的資料不會對外公開，請安心作答。

- 報告名稱：NAO-104-12 臺南市市地重劃開發計畫執行情形
- 性別：□男 □女
- 您的身分：□公部門(□行政機關□立法機關□監察院□審計機關) □媒體工作者 □私部門 □學術單位 □一般民眾 □其他：_____
- 從何處取得此份報告：□審計機關或人員贈閱 □審計部全球資訊網 □圖書館 □書店 □其他：_____

1. 您覺得此份報告是否具有價值：□是 □否

   _____

2. 您覺得此份報告對您幫助最大的地方是：

   _____

3. 您覺得此份報告可以再增加或減少哪些內容，使其更具可讀性：

   _____

4. 您認識對此份報告可能有興趣的人（請提供電子郵件信箱）：

   _____

5. 其它建議：

   _____

審計機關之使命、願景及核心價值

使命(Mission)

善盡審計職責　發揮監察功能

願景(Vision)

實踐優質審計服務　創造最大審計價值

提升政府施政績效　促進政府廉能政治

核心價值(Core Value)





獨立．廉正．專業．創新

ISBN 978-9-86045-431-4
9 789860 454314

GPN：1010401151
定價：新台幣100元
NAO-104-12