

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機與目的.....	3
第三節 研究問題.....	6
第四節 研究方法與流程.....	10
第二章 理論基礎與文獻探討.....	15
第一節 相關理論.....	15
第二節 文獻探討.....	22
第三章 國有土地決策問題分析.....	35
第一節 國有土地管理機關之演變及政策沿革.....	35
第二節 我國國有土地經營管理制度分析.....	45
第三節 跨國國有土地管理及經營策略分析 - 以日本、美國及中國大陸為例.....	55
第四章 國資會運作國有不動產之探討.....	73
第一節 背景分析.....	73
第二節 策略問題檢討.....	78
第三節 對策討論及研析.....	94
第五章 結論與建議.....	119
第一節 結論.....	119
第二節 研究建議.....	123
附錄一、國有財產法部分條文摘要.....	127

附錄二、公有土地經營及處理原則摘要.....	131
附錄三、前行政院游院長對國家資產經營管理委員會第一次委員會議致詞稿摘要.....	133
附錄四、國家資產經營管理委員會設置要點.....	137
附錄五、國家資產經營管理一元化執行要點摘要.....	139
附錄六、財政部國有財產局接管國家資產處理要點摘要.....	141
附錄七、國家資產經營管理原則摘要.....	143
附錄八、國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案摘要.....	145
附錄九、中央各機關學校國有眷舍房地處理要點摘要.....	147
附錄十、國有非公用土地設定地上權實施要點摘要.....	149
附錄十一、國有非公用不動產交換辦理摘要.....	153
附錄十二、國有非公用不動產被占用處理要點摘要.....	155
附錄十三、國有非公用財產委託經營實施要點摘要.....	157
參考書目.....	159

表目次

表 1-1：國資會成立後國產局接管國家資產處理成果表.....	8
表 1-2：95 年度財政部邀請產、官、學界對於國有土地規劃利用綜合意見表.....	9
表 2-1：B. Guy Peters 新治理模式主要特徵表.....	19
表 3-1：國有土地數量表.....	47
表 4-1：國資會成立後主要處理機制成果統計表.....	89
表 4-2：國有土地 85~96 年出售面積及收入統計表.....	92
表 4-3：國有土地運用收入統計表.....	92
表 4-4：被占用國有非公用土地數量表.....	102
表 4-5：國有財產局辦理非公用土地合作經營成果表.....	108
表 4-6：國有非公用土地設定地上權案件表.....	110
表 4-7：國產局所屬分處辦理交換實例表.....	112

圖目次

圖 1-1：研究流程圖.....	14
圖 3-1：美國聯邦財產管理機關管理區分圖.....	63
圖 3-2：中國大陸土地權屬區分圖.....	70
圖 4-1：國有土地資產數量圖.....	75
圖 4-2：國有土地交換案例圖.....	113

第一章 緒論

第一節 研究背景

台灣於民國 34 年光復後，政府行政事務百廢待舉，其中對於接收分佈全台各地數量龐大、種類繁多的原日本公、私機關(構)企業及日人所有之不動產，處理煞費周章，先後以行政命令成立台灣日產處理委員會、台灣省公產管理處及指定台灣土地銀行，專責辦理有關接收、清理、管理及處理工作，由於項目繁雜，加上資料散秩與雜亂，且缺乏系統性的法令規章及專責的行政機關負責，以致產生管理的困境。因而，當時監察院認為國有財產宜由中央設置專責機構主理其事，而政府亦為求建立永久性之國有財產管理制度，以促成現代化國產管理體系，乃於民國 49 年 12 月 12 日在財政部體制下成立國有財產局(以下簡稱國產局)，司理有關國有財產管理事務。¹

依國有財產法(以下簡稱國產法)規定，國有財產分「公用財產」與「非公用財產」兩大類。非公用財產由國產局管理，公用財產又分為「公務用」、「公共用」與「事業用」三類。公務用財產指各機關、軍隊、學校之辦公、作業及宿舍等使用者；公共用財產則指直接供公共使用之國有財產，例如：道路、公園等屬之；事業用財產係指國營事業單位使用之財產，但該事業若為公司組織者，則僅其股份為國有財產。

近幾十年來，由於政治、社會、經濟環境的急遽變遷，導致各種政策環境必須隨各種情勢作因應調整。目前政府正大力推動政府改造之一的財政改革工作，而國家資產的管理經營就是財政改革的重要一環，因國家資產是全民共同享有的寶貴資源，現因

¹ 財政部國有財產局業務年報 96 年度

由各機關經管，且各機關對資產管理運用重視程度不一，缺乏有效的考核機制，導致廣泛存在低度作用、閒置、被占用以及不當使用情形，顯示國家資產長期以來並未建立良好的經營管理制度，遑論發揮應有效益，讓政府坐擁龐大的資產，卻又背負高額的負債。²

為統合國家資產的管理機制，及更有效的經營國家資產，為國家節省開銷並創造收入，行政院於民國 91 年 4 月 13 日以任務編組的方式成立「國家資產經營管理委員會」(以下簡稱國資會)。此項政策是自政府遷台以來，對國家資產統合運用的策略創舉。

所謂國家資產，經整合歸類後，包括：

- (一) 財政部國有財產局管理之國有非公用財產。
- (二) 中央政府機關及其所屬機關或地方政府及其所屬機關管理之國有公用財產。
- (三) 中央政府所設置之非營業特種基金管理之國有公用財產。
- (四) 非公司組織國營事業機構管理之國有公用財產。
- (五) 公司組織國營事業機構之國有股份及登記為該公司所有之不動產、有價證券。
- (六) 國營銀行法人之國有投資及登記為該法人所有之不動產、有價證券。
- (七) 其他經國資會委員會議決議應強化經營管理績效之不動產、動產、有價證券及權利。

依上述範圍，國家資產可概分為不動產、動產、有價證券及權利四大類。其中價值高且屬多元處理運用者為國有非公用不動產；至於土地改良物及房屋建築部分，大多坐落於國有土地上，併同國有土地

² 行政院前院長游錫堃在國家資產經營管理委員會第一次委員會議致詞稿，91 年 4 月。

處理，另國有閒置、低度利用之公用不動產，將於檢討後變更為非公用財產，而屬於建築改良物部分，多為老舊且數量不多；爰本文將以國有非公用土地為主要對象標的進行研究。

第二節 研究動機與目的

土地是財富之母，政府掌控國有土地數量的多寡，攸關政府以財政目的政策的運用與全體國民之福祉有直接影響，由於土地具有稀少性、不可移動性及再生限制性，同時兼具「自然資源」及「商品特性」的雙重特性。就其商品特性而言，以透過市場價格機制的運作，依經濟學供需原理，可達到供給面與需求面的均衡價格及數量，追求最高之使用效果。惟以於自然資源特性的「永續利用」願景思維下，應追求最佳之使用效果，兩者策略目標不同，依政策規劃而言，國有土地管理及利用策略應建立長程之並行不悖機制。

依長期相關資料觀察，國有土地處分與管理政策可區分為下列幾個階段：

- (1) 從民國 49 年國產局成立後至 79 年間，屬於「出售為主」的政策，當時國有土地的售地收入是逐年增加的。
- (2) 民國 76 年國泰人壽保險公司以超乎一般市場行情之高價標得台北市長春路華航公司旁國有房屋及土地，因此帶動全國地價的飆漲，引起民間「無住屋者運動組織」及各界的撻伐，使政府召開全國土地會議作出「只租不售」的共識主張。
- (3) 民國 82 年 7 月 21 日行政院頒布「公有土地經營及處理原則」，規範公有土地在相關條件下以不出售、不放領為原則，即進入「專案讓售」時期。

- (4)自 83 年起至 91 年國資會成立期間,政府在財政出現缺口狀態下,逐漸放寬出售面積限制,至民國 90 年,「只租不售」政策原則不變,但公有土地經營及處理原則第七項第七款修正為:其他經權責機關依法律或地方公產管理法規規定核定者,得予出售,即全面解除管制。³
- (5)民國 91 年 4 月國資會成立,由最高行政機關首長 - 行政院長宣示,為彌補財政缺口功能目的,實施活用國家資產,提昇運用效益的多元決策。

依據美國北卡羅萊納大學公共政策學者麥克瑞 (Duncan MacRae)所著《政策指標》(Policy Indicators)的定義,政策指標係指可將公共統計數值用於公共政策議題的衡量工具;它主要目的在於利用公共部門的統計來協助政策利害關係人制訂妥適的政策,包含下列三種類型目的價值(end values):

- (一) 純經濟效益:凡是能以幣值換算其價值者,多屬此類價值,最具代表性的是某一政策的成本效益比。一般人在考量政策利弊時,較常考慮經濟性效益,而大多數民眾傾向認為此類價值所反應的數字通常是較客觀而科學的。
- (二) 主觀性福祉:相較於經濟性效益是以收入或生產值計算,強調的是市場價值(market value);主觀性福祉則是衡量民眾(或政策利害關係人)對於某一政策感到滿足或快樂的程度,它的測量多半須以問卷調查的方式進行,不可能以成本效益分析去估算某一政策的淨利益。

³劉厚連,〈我國公有土地私有化問題之制度分析〉。《土地問題研究季刊》第 4 卷,第 1 期,民 94.3,頁 2。

(三) 公平性：公共政策必須考慮分配的公平性 (distributional equity)，強調的並非社會福祉的總和，而是福利的分配狀況。一個政策若僅求總效益極大化，而不考慮公平性，往往成為不可行的政策，因為可能產生的阻力與反彈太大。因之，諸如「使用者付費」或「受害者求償」等觀念，便是考慮政策公平性的結果。⁴

無可避免的，隨著時空政治、經濟及社會環境的變化，政策亦隨之因應改變；究其原因不外乎先前決策已作漸進式的修正或改革方向已有重大變革。因為政策的過程是動態而非靜態的，執行決策的經驗，可能反饋至決策的過程，因而創造或引導價值分配的改變。

上述國有土地利用政策，就是因應當時社經情勢的改變而做動態的修正。屬於全體國民主權的國家所有土地資產，它的利用策略攸關全民福祉。職是之故，以永續經營的決策治理模式，評析國資會成立前後對國有土地運用策略機制，討論如何建構利用效率及公義平衡的長程目標，是本研究動機的啟發，並冀期能透過本研究的進行，達到以下的主要目的：

- 一、 審視回顧國有土地管用策略之利弊得失，探討評估國資會政策目標執行成效，尋求最佳利用治理模式。
- 二、 藉由日本及美國之政策制定及發展經驗，配合公共政策理論之驗證，研擬建議改善國資會功能定位及對策方向。
- 三、 綜合論述國有土地多元管理績效與作法，建構長期運用思維，提供政策執行參考。

⁴ 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：元照，民 92，頁 298-299。

第三節 研究問題

台灣地區土地總面積 3,600,618 公頃，截至 96 年 12 月底止，國有土地面積為 174 萬公頃，加上依法視為國有之未登記土地 43 萬公頃，國有土地面積高達 217 萬公頃，約占台灣地區土地總面積 60%；⁵因此，國有土地之運用足以影響土地之供需及各項政策之推動、執行之功能。但國有土地分布遼闊，其中位於精華地段且地形方整者，大部分為公用土地，而非公用土地面積 244,599 公頃散佈於全國各地，面積大者多屬於農、林、養殖使用之邊際土地，為非都市土地或都市計畫內之農業區、保護區土地；而位於都市內之建築用地，因長期執行處分之財政目標結果，大面積未利用土地已不復多見，剩餘者又以畸零狹小，呈點狀或線狀分布，夾雜於私有土地之間者居多。

國家資產除了國有財產法規範之國有財產外，尚包括機關學校、部隊及公司組織之國營事業、銀行法人所有之財產，其種類龐雜且管理機關紛歧，導致資源無法統籌運用，造成資源浪費與損失，且各機關對資產管理運用重視不一，亦缺乏有效的考核機制及成本觀念，致使國家資產普遍存在低度利用、閒置、被占用及不當利用情形；經累積數十年經驗，在全球化的資訊時代導向下，公部門已逐漸趨向管理一元化決策機制之運作，以提昇資產運用效率。

前行政院院長游錫堃在民國 91 年 4 月 10 日第 2781 次行政院會提示，成立國家資產經營管理委員會之四大政策目標：(一)管理一元化 - 以統籌調配，統合運用國家資產。(二)使用合理化 - 讓每一分國家資產都能發揮最大效益。(三)經營透明化 - 減少不當特權介入。(四)彌補財政缺口，舒緩國家財政壓力。並在同月 13 日國資會成立

⁵ 財政部國有財產局統計資料，民 96.12。

之第一次委員會中宣示，國家資產的經營與管理面向，要以現代的
管理精神，進步的經營理念，有效率的統合與推動，各項資源必須整體
規畫、委善運用，為改善目前的管理缺失，行政院決定成立國資會，
作為國家資產的統合管理機制及有效的經營，為國家節省開銷與創造
收入。

自國資會 91 年 4 月成立運作後，迄至民國 96 年 12 月止統計資
料，國產局依統合目標，由各機關繳回資產中，共計接管土地 70,590
筆，面積 15,656.61 公頃，產值約 1,734 億元；建物 7,776 棟，面積
2,609,735.55 平方公尺，帳面價值約 95 億元。而國產局已處理土地
38,584 筆，面積 9,223.71 公頃，處理得款約 962 億元；建物 3,827
棟，面積 1,647,488.87 平方公尺，處理價款約 17 億元。上述處理成
果，包括各機關依「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處
理方案」檢討結果，已繳回土地 3,837 筆，面積 327.22 公頃；及「國
有宿舍及眷舍房地加強處理方案」中土地 2,168 筆，面積 82.37 公頃。

依據行政院成立國資會四大政策目標，執行機關國產局在短期
內，接管如此龐鉅不動產，並以撥用、出租、出售、委託經營、委託
管理、改良利用、綠美化及占用處理等多樣方式，將接管之不動產運
用處理。至 96 年 12 月底止，已完成處理接管土地筆數 54.66%，面
積達到 58.91%；建物筆數完成處理 49.22%，面積完成處理 63.13
%；其各項處理成果如下表 1-1。

表 1-1：國資會成立後國產局接管國家資產處理成果表（91年5月至96年12月止）

			筆棟數	面積 (公頃)	產值 (百萬元)	收入 (百萬元)
接 管		土地	70,590	15,656.61	173,434	
		建物	7,776	260.97	9,515	
已處理	無償撥用	土地	15,837	4,160.87	62,571	0
		建物	2,264	128.72	5,060	0
	有償撥用	土地	2,188	266.11	11,208	32,064
		建物	197	7.31	253	213
	占用處理	土地	5,983	608.16	3,352	110
		建物	0	0.00	0	0
	出租	土地	8,634	1,621.35	11,380	743
		建物	87	7.46	154	4
	出售	土地	4,601	129.56	12,802	63,091
		建物	1,265	20.72	1,300	1,511
	委託經營	土地	106	21.35	4,436	175
		建物	1	0.02	0.22	0
	委託管理	土地	1,186	2,410.46	5,378	0
		建物	11	0.48	15	0
	改良利用	土地	44	3.47	868	2
		建物	2	0.03	0.0003	0
	綠美化	土地	5	2.38	354	0
		建物	0	0.00	0	0
	小計	土地	38,584	9,223.71	11,351	96,184
		建物	3,827	164.75	6,782	1,728
待 處 理		土地	32,006	6,432.90	61,084	97,912
		建物	3,949	96.22	2,733	

註：產值欄之統計，土地除無償撥用、有償撥用及出售係依處理當期公告地價統計外，其餘依96年公告地價統計；房屋均以帳面價值統計。

依上述資料，在國資會成立運作僅約 5 年半時間，國產局已處分近 1 萬公頃國有土地，雖為國庫收入近 1 仟億元；但卻造成國人憂心國有土地資源快速私有化態勢，引發一致關切。財政部進而在 95 年 5 月 4 日邀請產、官、學界，就國有土地規劃利用問題前提下，提出 (1) 國有土地如何配合國土規劃需要，提供公用？(2) 國有土地配合都市計畫、區域計畫提供使用時，如何擴大民眾參與？(3) 國有土地如何配合經濟永續成長提供使用？(4) 國有土地配合都市更新扮演的角色等四大議題進行討論，經就與會專家學者對國家資產運作的決策模式綜合問題意識，共同聚焦的實務與理論方向歸納如下表 1-2：

表 1-2：95 年財政部邀請產、官、學界對於國有土地規劃利用綜合意見表

問題意識	決策方向
1. 國有土地要分類，大面積土地利用，要做檢討評估。	定位永續經營目標，配合產業公共建設、國土保育合理使用。
2. 缺乏監督機制，不當使用未收回再利用。	地盡其利，地利共享；以公共利益最大目標，達成權利分配最佳效果。
3. 在一定條件下，由國資會決定處理方式，國產局專責執行。	統合國家資產管理一元化，經營透明化，建立國家資產資料庫。
4. 成立決策單位機制，國資會組織制度化。	提昇決策層級，發揮統合組織效能，建立土地儲備機制。
5. 不能自限經濟成本效益層面，多元化利用方式評估使用方式。	依市場需求，評估多元決策模式活化國家資產利用。
6. 擴大民間參與與民間合作開發。	資訊透明化，決選國家利益最大化策略，創造雙贏。

資料來源：財政部，作者自行整理。

歸納上述綜合意見分析，國人對國有土地應統合建立透明化資料庫，朝向永續經營決策目標，依土地性質檢討評估分類，並配合產業實際需求，運用多元決策模式活化運用，以追求社會公共利益目標，建構國家資產運用效益極大化及合理化保育使用之均衡管用長期性策略，落實國家資源儲備制度，創造地盡其利及地利共享之公、私雙贏效能。

綜合前述國資會運作處理成果，對照產、管、學界等綜合意見，政府成立國資會後，以效率化運用國家資產，是否達成其政策目標，其目標之合理化與公共利益之衡平性，以及決策模式之公平與效率評估，將是本研究探討的主題。

第四節 研究方法與流程

壹、研究方法

泰勒與包登(Taylor and Bodgan)曾界定質化評估方法論為「產生描述性資料的研究過程，包括人類自我的書面或會話的文字與可觀察的行為。」它含蓋：(一)資料來源是多元的，可能來自深度訪問與行為觀察，也可能來自官方文獻與會議記錄。(二)必須要有建立理論或獲取發現的分析或詮釋程序等要素。另史朝斯與寇賓(Strauss and Cordin)亦認為質化評估研究絕不是「非量化」的研究，它是一種分析歸納法、內容分析法、詮釋學研究法、生活歷史的系統研究方法。本國公共行政學者李允傑、丘昌泰認為：質化評估必須以批判性分析問題情境，認知並避免偏誤的存在，以獲取有效與可信賴的資料，進行抽象式的思考。另以過去經驗詮釋所觀察的社會人文現象及以理論

知識詮釋所觀察的情境，追求整體性，探討特定情境的整體特質，最終目的是企圖了解整體的社會現象或公共政策。⁶

鑑於國資會乃係近年甫成立，對國家資產管理制度而言乃為空前策略政策，其政策目標之評估界定呈現不同之看法，緣本文作者職司國家資產管理部門作業並實際參與政策執行層面二十餘年，藉參與之便，蒐集公部門資料，較具簡捷與真實性。爰本研究以相關執行國家資產管理政策法令為藍本，在「國有財產法」架構下，檢討政府為國家資產管理所訂定之有關規章，主要如「國家資產經營管理委員會設置要點」、「國家資產經營管理一元化執行要點」、「國家資產經營管理原則」、「國有公用閒置 低度利用及被占用不動產加強處理方案」、「國家資產經營管理事項中程計畫表」等，採取內容分析法、參與觀察法、歸納分析法之質性研究方法，輔以量化資料作為驗證，並用全體論觀點(a holistic perspective)對國資會政策目標運作模式進行論述，冀圖找出國有土地利用效率與公義平衡之最適滿意決策方向。

貳、研究限制

從古希臘時期迄今，分配公平問題一直存在且被廣泛討論，某些事項或許能滿足個人或特定團體，卻常無法滿足其他個人或團體的需要。學者莫爾(Moore)指出：「公共組織的目標在於創造公共利益或公共價值，然而公共利益太過於抽象模糊，充其量只做為行政人員認知負有公共責任及需為多數人服務的目標而已，使公部門之行政績效難以數量測量之。」國有土地遍佈全台灣各地區，依其使用性質又分為直接生產用地、建築基地、交通水利用地、公共設施用地等多種類；在工商發達之都會區與以農、漁、牧業為主之鄉村部落，對國有土地之供給與需求面向，即有顯著之差異。另就同一使用性質土地而言，

⁶ 同註 4，頁 285-287。

亦因都市計畫或非都市土地使用管制規則的劃定與區位之不同，其個別利用價值或期待價格，亦存在有主觀性的落差。

本研究著眼於國有土地利用策略為範疇，係就政策面之制定及實務面之統合作整體效應剖析，難以兼顧各不同區位產生之差異效應，另外，國有土地之本質具公益性及社會性，鮮乏建立標準化測量工具或統一指標，是僅得充分考量政策設計的彈性與實用性，而企圖尋求趨近理性的最適決策為途徑。

參、章節安排與研究流程

一、章節安排

土地乃財富之母，而國有土地數量的多寡，更攸關國家資源的利用與財政目的；我國國有土地來源，係接收自日本政府及日人企業等財產，經長期利用結果，至民國 96 年底止，國有土地面積占有全台灣地區 60%；而政府在 91 年 4 月成立國資會，統籌國家資產管理利用決策，對國有土地運作政策更有顯著之影響。因此，本研究分為五章，第一章首從國家財產分類、土地特性及政府遷台後國有土地處分與管理政策各執行階段策略分析，審視利弊得失與成效評估，產生研究動機、研究方法及問題呈現；第二章運用公共政策理論觀點，結合執行法規、機關團體與專家學者論述觀點；第三章闡述我國國有土地來源、各階段管理機關(構)以及管理經營制度策略分析，對照日本、美國、中國經營體系作跨國比較；第四章聚焦於國資會成立緣由、執行策略、產生問題，作綜合描述及成效檢討評估；第五章綜合歸納出結論與研究建議。

二、研究流程

本研究係植基於執行國有土地利用策略之法源，亦即以國有財產法為藍本，輔以應國資會成立後訂定之管理法令規章作為準據，結合處理成效數據，以內容分析、參與觀察及歸納分析之質性研究方法，以公平、效率觀點，對照他國經驗及制度，驗證國資會運作成效及問題效應，研擬具體方向與作法，如下圖 1-1。

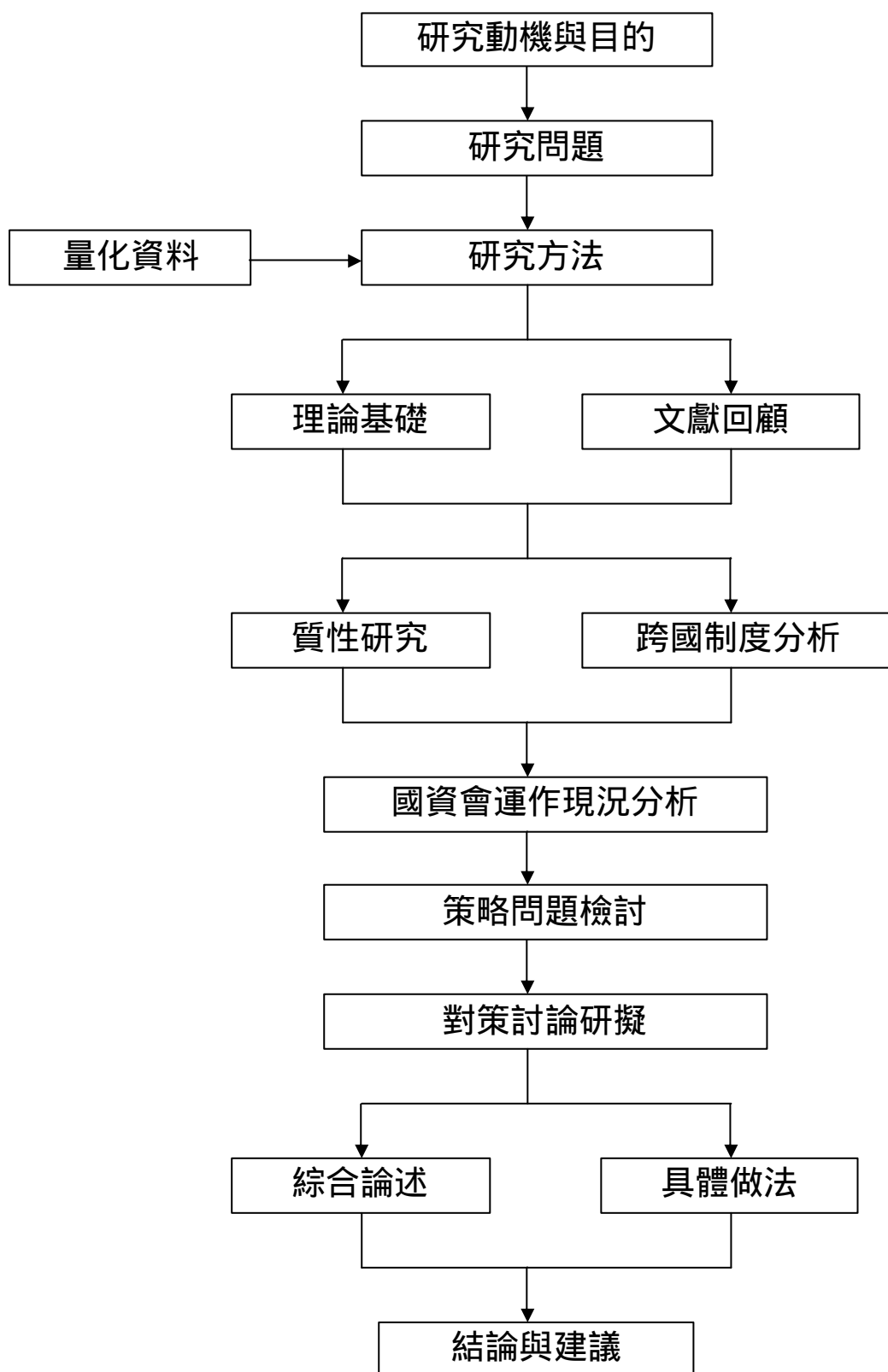


圖 1-1：研究流程圖

第二章 理論基礎與文獻探討

國家資產的管理是公共政策的一環，其合理有效的利用，能創造全民的財富及永續利用的福祉，因此，占全國土地面積 60% 的國有土地利用策略，對國家財政收入及經濟、社會之公共政策層面之實施均有重大的影響，就政策規劃與決策目的而言，國有土地資源的最適配置，效率與公平的平衡，最佳決策的建構，以及政府職能治理模式的尋求，洵是本研究學術理論的基礎。

第一節 相關理論

壹、決策理論

1987 年諾貝爾經濟學獎得主賽蒙(Herbert A. Simon)提倡滿意決策模式(satisficing model)，此模式的理論要點是反對古典經濟學家所主張「經濟人」的觀點，認為人是「行政人」(administration man)，只追求「滿意的」或「足夠好」的決策；人並非是純理性的動物，而只是「意圖理性」(intendedly rational)，嘗試達到理性的境界，因受到個人能力及環境的限制，而無法達到理性的境界，主張決策乃為有限理性(bounded ratio-nality)。⁷

美國社會學家艾賽尼(Amitai Etzioni)提倡綜合掃描決策模式(mixed-scanning model)，主張政策為理性與漸進的綜合。指出當決策者面臨決策情勢時，首先採取理性途徑的架構，以高層次或基本的

⁷ 丘昌泰，《公共政策》。台北：巨流，民 89，頁 257。

政策制定程序先訂定基本的決策方向，依層次目標，尋找主要的替選方案作成基本決策，再以漸進方法制定詳細的執行辦法。⁸

學者卓爾(Yehezkel Dror)於 1960 年代針對理性模型及漸進決策模型的缺點，提出規範性最佳決策模式(normative optimum model)。主要論點認為政策方案的考慮應積極努力於新方案的提出，透過如個案討論、腦力激盪、系統學習等過程，努力分析問題解決方案，根據可用直覺與知識考慮政策方案的預期後果，依主要期望值，作成最少風險的策略決定。⁹

貳、經濟理論

國家資產的權屬既為全體國民所有，因此，國有土地資源的經營管理為公共政策的一環，經過長期的知識累積與組織的發展，隨著社會經濟秩序的建立與延續的發展，國有土地屬於公共財，其資源配置，一為透過市場機制的價格機能(price mechanism)，追求利潤或效用極大化；另一為透過政府管制，進行資源“公平”與“效率”之資源配置。

經濟學家柏瑞圖(V.Pareto)提出一種用來決定社會選擇的概念，他認為社會狀態的改變不能經由威權來強制執行，而是經由全體成員的「一致同意」(unanimity)。他假設將某一配置狀況 A 改變成狀況 B，此狀況改變使得有些人得利但無人受損，則狀況 B 為狀況 A 的 Pareto 改善(Pareto improvement)，直到無法再做進一步的「Pareto 改善」為止。因此，當資源配達到某境界，此時無法再改善至少一個人好處，又不損及他人時，資源配置就達到經濟效率，稱為柏瑞圖效率(pareto

⁸ 同上註，頁 262-263。

⁹ 參考林水波、張世賢，《公共政策》。台北：五南，民 83 年，頁 33-38。

efficiency)。然而，通常某一公共政策或法律原則更動時，會使某些人得利，但也可能使某些人受到損失，而且要求得利的人要補償受損的人，卻難以做到。因此，Nicholas Kaldor 及 John Hicks 另提出 John - Hicks 效率準則：如果變動後的結果是某些人得利，某些人受損，若得利者的好處超過受損者的損失，則此變動是有效率的。

效率是經濟學的核心概念，經濟學在預測政策效果時皆以效率為主。效率問題是討論如何使經濟大餅做的最大，公平問題是討論經濟大餅如何分配才公平。效率概念只考慮人行動的價值，不管該價值背後問題，也就是只考慮餅是否做大，沒有考慮其他公平、正義、道德的倫理標準。若某一政策產生的社會浪費最小，對工作誘因的阻礙最小，就要應用到效率的原則。

羅斯(J. Rawls)認為如果大眾處於「無知之幕」(veil of ignorance)背後來決定分配規則時，人民要求的公平分配可能是「均等分配」，在此原則下，將產生「所得重分配」成本，會使經濟大餅縮小。Rawls 認為在制定公共政策時，應該以設法提高社會上弱勢族群的福利為目標，即是極大化弱勢論(maximin principle)。

諾齊克(R. Nozick)則認為公平理念以結果而論，是無法運作的，應建構在規則的公平(fairness of the rules)上，包括建立及保護私有財產的法律且強力執行及私有財產只能透過自願交易來完成。Nozick 認為只要決定所得分配的方式是公正的，不管每人取得多少餅，所得分配結果亦是公平的；故而，政府應確保每人機會均等，而非進行對所得重分配。¹⁰

¹⁰ 梁秀精，《個體經濟學應用篇》。台中：著者自印，民 96.9，頁 14-22。

參、治理理論

處於主權在民的現代民主國家，政府受人民委託賦與建構法律制度的責任，運用行政控制及權力來對社會和經濟作最妥適的支配。從公共行政學的角度而言，治理是一種組織結構、管理方法、決策過程的締造；理想的治理模式，必須審度順應時勢，達到滿足人民多元的需要，解決複雜的公共問題，追求公共利益的極大化目標。

自 1980 年代以後，各先進工業國家之政府，為創造國家競爭優勢，無不戮力尋求優質的治理模式，並進行對政府的治理模式和運作方式作大幅度的變革，如新公共管理運動、企業型政府、政府再造及民營化等；在現今二十一世紀的全球化影響下，國家競爭優勢關鍵在於政府的治理能力。美國公共行政學者彼得斯(B. Guy Peters)依據當代各國政府再造的觀察和研究，有別於舊時代傳統的公共行政，部分政府政策的自主性已經逐漸被政府以外的機制所取代，包括國際組織和無組織的國際市場，同時，反對政府扮演積極角色的觀念也正迅速擴張，因此，彼得斯從行政學的途徑剖析各國政府的改革現況，透過新舊治理模式的分析驗證，歸納出當代已逐漸浮現的四個新治理模式：市場式政府 (market government)、參與式政府 (participative government)、彈性化政府 (flexible government) 及解制式政府 (deregulated government)，如表 2-1。

表 2-1：B. Guy Peters 新治理模式主要特徵表

治理模式 特 徵	市場式政府	參與式政府	彈性化政府	解制式政府
主要的診斷	獨占	層級節制	常業化	內部管制
結 構	分權化	平坦式組織	虛擬組織	無特別建議
管 理	績效薪給制 運用私部門 管理技術	全面品質 管理團隊	採行臨時雇 用人事制度	最大管理自 由
決 策	內部市場 市場誘因	協議 磋商	實驗性 應變式政策	企業型政府
公共利益	低成本	員工投入 諮商	低成本 協調	創新 行動力

資料來源：許道然等譯，B.Guy Peters 原著，《政府未來的治理模式》。台北：智勝，民 89，頁 35。（見註 12）

上述主要特徵表是管理公共組織現狀的四種替選模型方案，市場模型的行政決定和結構應受經濟考量支配，而讓管理者去管理（let the managers manage）；參與政府強調良善的管理須容許組織低階層及必要的服務對象參與涉入；彈性化政府重視建立更富有彈性之組織與工作人力的可能性，以展現效率與回應變遷中的公眾需求；解制式政府觀點認為政府須信任公職人員良好的判斷與合理的價值觀，讓他們在崗位上繼續工作，以提昇改善政府效能¹¹。惟這四個治理模式最重要的部分在於公共利益（public interest）的追求，即當政府選擇任何改革方案和政策方案時，都應該先思考所提出的方案對大眾有何利益，並針對採用革新策略時的優勢、劣勢、影響，以公共利益作主要選項，使變革獲致最佳的效果。¹²

¹¹ 任雲楠譯 國立編譯館主譯，B Guy Peters 著，《公共行政比較分析》台北：韋伯，民 97，頁 479-480。

¹² 許道然、劉坤億、熊忠勇與黃建銘譯，孫本初審訂，B Guy Peters 原著，《政府未來的治理模式》。

肆、策略理論

策略是為了達成目標(goal)提出的最佳觀念(idea)、政策(policy)、計畫(plan)和方法(practice)。規劃學派的策略大師波特(Michael E.Porter)將策略定義為：憑藉持續的競爭優勢，從現在的位置，達成未來的目標。

在新公共管理思潮風起雲湧的 21 世紀，各先進國家無不以技術理性為基礎，引進市場機制及具體變遷策略，促成行政組織大規模轉型，朝向「小而美、小而能」目標，採取新的有效措施，重新建構新行政價值、文化、目的、任務與制度結構，以期大幅提高政府施政效率、效能與能力。在具體作法上，各國政府的領導者相繼採用策略管理的概念與工具，以應付社會多元需求及公部門面對的挑戰。學者莫爾(Moore)認為，在公共部門中要進行策略性思考，管理者必須同時注重實質的問題本身、政治互動性及組織執行力三個面向，公共組織目標不僅多元、模糊且時而相互衝突，不同的個人或單位往往具有各別的目標與顧客，彼此間又常不易整合，影響組織運作的效率與效能。

近年來，由於公共議題日趨複雜化，已不是單一的政府機構職所能獨自解決，促使組織領導者必須組成問題導向的跨功能團隊及跨層級的決策制定與協調，經由規劃過程決定組織的願景、策略、行動圖

像以及監測與評估的系統，俾以進行政策的整合與順利執行，乃是公部門組織策略規劃的基本要務。

策略管理的程序，簡言之，就是規劃、執行、評估。規劃階段是策略形成最主要的過程，要能以創新思考、競爭優勢的創意，依序進行目標界定、組織內外環境分析、檢視環境優勢(strengths)、劣勢(weaknesses)、機會(opportunities)、威脅(threats)。即 SWOT 分析：策略形成後進行策略執行與結果評估。

與上述策略管理理論有異曲同工效用的是 PDCA 循環，又稱戴明循環(deming cycle)，最早由 Walter Shewhart 在 1920 年提出，在 1980 年代由戴明博士(W.Edwards deming)發表而著名，就是藉由計畫(plan)、執行(do)、查核(check)、處置(action)四大步驟所構成的一連串追求問題改善的行動策略。主要是透過事實資料的蒐集，擬定一個改善的行動(P)，隨之執行該畫(D)，然後進行績效檢討(C)，最後查核是否達成預定的目標(A)。如果各項策略已達成，則進一步將整個方案標準化，防止再發生錯誤，並確保持續反覆修正至完成目標，其最終的要求是即時滿足外在環境的變動，與回饋控系統概念相似，是現今社會科學在決策過程常加以應用的工具。

第二節 文獻探討

國家資產分為國有非公用財產及公用財產兩類，包括不動產、動產、有價証券、權利等。其執行主要法源為國有財產法；國有財產事務涵蓋國有財產之取得、保管、使用、收益及處分。因此，國有土地主要利用策略在於出售、出租、改良(開發)利用及管理等機制。國內對相關論述並不多見，惟亦僅零散於國有財產經營管理政策之相關研究，而對國家資產經營管理委員會組織成立後效能評估，則尚無相關整體論述，茲就法規層面、學者與專家研究及相關執行研究報告摘述如下：

壹、法規概述

一、民國 89 年 1 月 12 日總統公佈「國有財產法部分條文修正案」主要重點如下：

- (一) 放寬國有土地出租條件：修正前國有財產法規定，必須於 59 年 3 月 27 日以前已實際使用，其使用之始為善意並願繳清歷年使用補償金者，始得予出租。修正後，放寬為 82 年 7 月 21 日以前已實際使用者，得予出租。此項變革，固可將二十餘萬筆被占用國有土地納入有效管理，卻衍生投機僥倖心態及公平正義原則之爭議。

- (二) 國有土地得主動辦理標售。使實際需地之一般人取得國有土地使用權之合法途徑。
- (三) 增訂國有不動產得以委託、合作或信託方式，辦理改良利用。可藉由與民間人力、財力及經營能力，發揮土地最大效用。
- (四) 國有非公用不動產得與私有不動產辦理交換。此舉對被劃定為公共設施用地之地主，具有減少損失之補償作用；另對國、私有混雜使用之土地，可透過交換手段取得地形完整且利用價值增加之土地，是一種雙贏策略。
- (五) 凡在民國 35 年 12 月 31 日前已為民眾建築、居住使用迄今之國有不動產，面積在 500 平方公尺以內者，得以第一次公告現值辦理讓售。乃為解決光復初期民眾因不諳總登記之法律程序，以致不動產所有權歸屬國家者，為政府為「還地於民」策略的補救措施。

至於修正前國有財產法，即明訂國有財產得以出租、出售方式處理(分)。

二、 行政院為統合國家資產之經營管理、及使用合理化、經營透明化，強化國家資產之運用效益，於 91 年間 92 年間核定「國家資產經營管理一元化執行要點」，「國家資產管理原則」、「國有

公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」、「國有宿舍及眷舍房地加強處理方案」等，另財政部承續上述規章，訂立「財政部國有財產局接管國家資產處理要點」等執行準則，其中有關本研究範圍如下：

- (一) 財政部應確實掌握國家資產有關資訊，建置各類資產產籍管理及地理資訊系統，並應適時公布國家資產資訊。
- (二) 住於都市計畫商業區、住宅區或其他可建築使用之國有眷舍房地，應由行政院人事行政局督導各管理機關限期騰空收回，並由國產局積極處理。
- (三) 各機關、學校、部隊管理之國有公用財產，有用途廢止者，閒置或低度利用及經排除占用之土地，已無公用必要者；應變更為非公用財產，移交國產局依法處理。
- (四) 國家資產之經營管理，應以成本及效益為指標。
- (五) 掌握正確不動產資訊，作為決策及處理依據。
- (六) 維持公地公用原則，優先提供公用。
- (七) 篩選高價值之建築基地辦理標售、委託經營或改良利用。
- (八) 積極處理被占用不動產，依法辦理出租、出售或排除占用，追收使用補償金，兼顧社會公平正義。
- (九) 畸零狹小、毗鄰或夾雜於私人土地，不易整體規劃利用或維護管理之不動產，辦理讓售、標售、委託管理、委託經營，或提供私人辦理綠美化或改良利用。

貳、政府機關自行或委託學術團體研究報告

一、 行政院研究發展考核委員會 - 「國有土地全面清查計畫之評估研究報告

對於國有土地之管理與處理策略，提出 4 項研究建議如下：

1. 強化國有土地產籍管理：依據國產局自 78 年 7 月起執行「國有土地全面清查計畫」成果，加強與地政機關聯繫，配合辦理產籍資料更新及地籍整理，確立國有土地基本資料。
2. 防止國有非公用土地被占用之產生：除加強促進土地開發利用與處理外，委託民間保全公司或自行派員巡察，對於新占用情事，除聯繫地方政府以違章建築處理辦理逕予拆除或相關法令逕予取締外，應依刑法第 320 條規定移警偵辦或提出告訴。
3. 徹底解決非公用土地被私人占用問題：宜修法在一定條件下，放寬出租規定，使占用人取得合法權源。¹³並加強以民法不當得利法則追收使用補償金。
4. 積極促進國有非公用土地之處理與開發利用：得考慮選擇適當閒置土地，以信託方式提供開發；政府宜成立國有土地開發公司，參考日本國有鐵道清算事業團成立出資公司經營方式辦理開發業務；國有土地標售時，防止得標者未利用即轉手圖利，參考日本作法，規定提出使用計畫並禁止移轉及限期建築，否

¹³ 國有財產法於民國 89 年 1 月修正後，已放寬實際使用時間由 59 年 3 月 27 日前之條件至 82 年 7 月 21 日以前。

則由政府原價買回；妥善運用閒置土地，創設被徵收土地替代補償，以減少徵收阻力及促進公共利益。

二、國產局委託中國土地經營學會 - 「公有土地租金率之研究」(民 84)，認為先進國家對於租金之決定，係由承租人與出租人雙方透過協議方式決定，以「市場價值」為基準，所以，公有土地出租之租金率應與市場租金率相同，才能符合使用者付費原則；否則極可能產生轉租圖利或低度利用情形，缺乏公平與效率問題。另因國有非公用土地之出租，則以先占用為前提條件，因而公有土地之租金率，遠低於民間之市場租金水準，平均淨租金約為公告地價之 1.91%。指出需就出租基地所受限制及公共資源之合理使用，成立委員會訂定及調整租金率，俾有較客觀之租金水準。標租或設定地上權時，宜兼顧土地使用計畫及租金水準；另設定地上權之權利金競價或標租之租金率競租以公告地價為計算標準原則，以維使用之安定性及行政之便捷性。

三、國產局印行 - 「建立國有土地提供開發利用機制」研究報告(民 92)，主要論點：

(一) 國有土地係國家的重要資產，除具有提供公共建築用地所需之社會公益目的外，更是國庫財政收入之重要來源之一。由於國有土地普遍被占用，處理非常困難，而近年來房地產不景氣，

收益及處分很難達成年度預算。各級政府使用國有土地無成本及效益觀念，競相利用都會地區交通便捷的國有建築用地，肇致可處分的國有土地相對減少，限縮國有土地開發利用之機會。

- (二) 透過加強掌握國有土地，發揮統籌調配功能，以更多元化及更有效率方式，釋出國有土地協助公共建設，或運用民間資源開發與利用。
- (三) 從企業化管理之角度與概念，來檢視國有土地經營管理成效，針對取得、加工及行銷各階段遭遇的問題，提出解決之道。
- (四) 國資會第 14 次委員會決議，中程目標檢討修正國有財產法第 9 條，增列：「財政部為提昇國有財產及公司組織國營事業財產之運用效益，得增設國家資產經營管理委員會；其組織由財政部擬訂，報請行政院核定之。長程目標：配合政府組織再造，通盤檢討國家資產經營管理制度。

四、國產局委託國立政治大學社會科學院國土政策研究中心研究 - 「各國國有土地經營管理制度之比較分析 - 以英國、日本及新加坡為例」(民 95)提出下列建議：

- (一) 國有土地被歸類為公共財之一，其價值之衡量並非完全以利用價值之差別為考量，有些國有土地之存在即具有固有價值，如

環境敏感地帶、野生動植物保護區等，即非以利用為主，因此，
國有土地之分類宜配合永續觀念調整。

- (二) 我國目前對於國有土地之出售，並無政策上之上位規範，僅由國產局依法令規定及年度預算計畫執行國有土地之出售。宜參考新加坡作法，經由國家開發部(MND)在考量國家社會經濟發展情形下，逐年訂定標售數量，依首席估價師估定之價格為底價，辦理公開標售。故建議國資會予以法制化，賦予政策擬訂功能，以配合社會經濟發展所需。
- (三) 對於國有公用土地的利用，可參酌日本對國有行政財產利用提昇的方式，以定期借地權或國有土地之容積之活用；及英國近來對國有資產的空間利用使用合理化方案，以及辦公空間環境永續使用效率的評量，加強民間資金的投入，以活化國有土地使用。
- (四) 可參酌日本國有土地出售處分制度設計，出售前先徵詢土地所在之地方政府取得之意願，再行出售。另就特定土地指定其用途、使用日期、使用期間，或對非確定坵塊，採雙信封制度方式標售，避免私人投機壟斷，間接達成社會公益目的。
- (五) 在現行體制下，基於委託代理理論的資訊不對稱、道德風險考量，不宜由管理機關負擔國有土地之開發、作價投資或不動產

證券化等增進國有土地利用方式，惟國有非公用土地管理開發市場化機制，在理論上可彌補政府干預政策的不足。

參、專家、學者對國有土地經營管理策略相關研究論述

一、張治祥撰「台灣地區國有土地利用策略之研究」¹⁴，認為國有土地之利用，係以公地公用為首要原則，相對以出售為主要手段，輔以出租方式為使用收益。政府機關使用國有公用土地，缺乏機會成本觀念，大部分房屋建築呈低度利用狀態，隨著社會發展，呈顯不當配置情形。出租之國有基地另為整建、修建、改建者十分有限，利用度並未提高。國產局歲入預算來源，80%來自財產售價，國有非公用土地出售與民間後，實際提供開發利用者有限，未增加市場建築用地之供給。另因細碎分割零星讓售國有土地，致整體利用價值降低。並對改進國有土地開發利用對策方面，提出建議：

- (1)配合各類社經活動之需求，分別考量市地、農地及邊際土地利用之適宜性，建立開發型態。
- (2)宜從投資者資格、開發計畫內容及獲益情形，建立國有土地開發之事前審查制度。

¹⁴ 張治祥，台灣地區國有土地利用策略之研究，碩士論文，政治大學地政研究所，民 79，頁 123-126。

- (3) 未來國有土地提供開發之方式，宜以設定地上權或出租為主，儘量避免出售土地所有權。
- (4) 調整政府組織，公地管理不歸屬財政部門掌管，合併相關機關成立「國土資源部」。

二、林本炫、董娟娟、張人傑合著「國有土地問題之政治經濟分析」(民 87)¹⁵認為國家機關在本質上應該執行社會財富再分配，社會安全與社會公平等任務，而土地正是政府遂行公共服務、公共投資與社會公平的媒介。國家是否善盡其社會再分配的角色，可從國有土地的運用發展來觀察。另對於國有土地的管理與使用權力的規劃作出下列建議：

- (1) 弱化現有各使用機關的「管理權」，只負責「維護」其所使用之國有公用土地。整合國有土地管理、使用、清查、規劃權責，國產局宜易名為「國有土地管理局」。職司國有土地之清查與管理專責；將開發及規劃交由營建機關執行。
- (2) 依都市發展狀況通盤檢討都市內國有公務用土地，尤以都市內各軍事機關或部隊之營舍或工廠等不當使用情形，若機關、學校有遷建之必要時，應透過專案預算方

¹⁵林本炫、董娟娟與張人傑合著，《國有土地問題之政治經濟分析》。台北：業強，民 87，頁 136-140。

式編列徵收私有土地，所騰空土地，不宜輕易變賣，可考慮興建公共設施或公共投資建設，並鼓勵民間參與。

- (3) 國營或其他公營事業所擁有土地，係來自接收日產或日資企業，非以經營而獲得。在國營事業民營化同時，其土地資產應分開處理，宜立法將事業經營方針改變的剩餘土地，交由國產局統籌管理。

三、 洪寶川撰「當前國有土地經營管理政策」¹⁶

洪局長對於完整的政策結構詮釋，認為通常包括目的、目標，以及達到目的或目標的方案、方法、策略或行動。並對國有土地宜否維持公有或出售問題，提出下列見解：

- (1) 政府為每年為公共建設徵收私有土地，多則 1、2 仟公頃，數百或數十公頃，占總面積 68% 的公有土地，如不釋出，則不對等公平。
- (2) 出售的公有土地，多屬已達土地可供利用之最高限度的建築用地，在政府無力自行開發下，如不予出售，不但造成資源浪費，亦妨害民間參與投資或合併作大規模開發利用之機會。並影響產業發展、擴大就業、社會繁榮及政府稅收。

¹⁶ 洪寶川，民國 93 年任財政部國有財產局局長

- (3) 國有土地中建築用地約 1 萬公頃，以目前每年出售 4、5 百公頃，其中約占一半建築用地的速度，無慮在短期內處理殆盡。

四、劉厚連「我國公有土地私有化問題之制度分析」¹⁷文中指出國有非公用土地被占用情況達 30%，相當嚴重；公有非公用土地之經營，以出租或標售為主，缺乏以土地信託、聯合開發、委託開發等積極性的管理方式；公有公用土地，存在組織縮小後，使用面積未配合一併縮小，形成使用浪費。另在制度觀點層面提出：

- (1) 主管國有土地的主管官僚，係考量自身利益出發，即通過現有制度來實現利益的最大化，將管理目標放在增加國庫收入的制度設計上，是最快獲利又減少管理成本的選擇策略。
- (2) 委託人與代理人間資訊不對稱，產生代理人的機會主義，忽略委託人的利益。產權結構的效率，主要建構在能否為所支配的人民提供外部性較大的內在化的激勵。因此，應建立監督機制及創造激勵手段，並抑制代理人的機會主義。

¹⁷ 同註 3，頁 1-5。

五、林鼎鈞撰「公有土地利用與管理問題分析」¹⁸提出公經濟利益應優先於私經濟利益原則，國有非公用土地應充分發揮調撥與開發的彈性及價值，建立「土地儲備制度」。並認為占用問題是公權力不彰及少數民眾以佔有公地為榮心理，及若干民代及地方首長挾少數不肖民意意圖，企圖以不對等方式或較低價格出售與當事人，造成執行落差。另公有土地的管理利用大多著重非公用部分，忽略公用土地部分，政府負有適當分配資源，規劃國家長期發展建設的責任。

六、劉厚連撰「國家資產經營管理體制問題之探討 - 兼評國家資產經營管理委員會之功能」。¹⁹

論述國資會成立主要目的在處分資產，增加國庫收入，選在此時機大量從事公有地的處分，對房地產市場是一項衝擊；國有資產的變現，非經營的正確方向，如何提高利用效率，才是開源節流的良策；允先確立正確的大方向目標，針對不同公有財產性質加以分類，建立配合策略，達到資源整合與管理一致性，並藉由國會監督，維護全民利益。

¹⁸林鼎鈞，〈公有土地利用與管理問題分析〉，《土地問題研究季刊》，第3卷，第1期，民93.3，頁3-5。

¹⁹劉厚連，〈國家資產經營管理體制問題之探討〉，《土地問題研究季刊》，第1卷，第3期，民91.9，頁11。

肆、小結

綜合上述研究報告與論述，大致可歸納出下列重點及規劃方向：

- 一、 國有土地係屬國家重要資源的公共財，且具有社會公益性，宜審酌社經情勢，分門別類，作不同規劃利用。
- 二、 政府係國有土地利用決策的主導者，應先確立長遠政策目標，運用多元決策模式，以永續經營觀念著眼規劃。
- 三、 國有土地屬全民所有，代理人應本公義原則，企求公共利益極大化責任，配合產業需求，協同企業參與開發利用。
- 四、 透過政策評估程序，檢討現行策略利弊得失，結合監督考核手段，修正檢視執行缺失。
- 五、 配合政府組織再造契機，發揮組織效能，確立統一事權專責機關，遂行資源整合與政策統一機制。

第三章 國有土地決策問題分析

國有土地決策的制定，繫決於該國有土地數量的多寡及分布情形，並審度政治穩定、經濟繁榮與社會型態等情勢因素作調整改變。由於國有土地屬公共財，具有社會公益性；其政策制定過程，即存在著處理公共問題的意涵。因此，在構築國有土地管理利用策略時，必欲先瞭解其歷史背景的演變由來及政策規畫沿革，以印證目前執行機制設計層面，並對照參酌他國之管理經驗，俾作為政策規畫是否具有前瞻性、開放性，策略性和權變性的決策思惟。

第一節 國有土地管理機關之演變及政策沿革

壹、國有財產局成立前時期

一、日本於民國 34 年投降後，國民政府自同年 11 月成立台灣省接收委員會分組接收或派員監理日人公有產業，翌年 1 月成立日產處理委員會，開始接收日人私有產業，分成日本政府公有財產、日人私有財產及企業財產三大類，分述如下：

- (1) 依「收復區敵偽產業處理辦法」劃分規定，台灣省各機關接收日本總督府及各單位公有財產，不用作抵充賠償之途，由日產處理機關登記後，移交各級財政主管機關接管，其中屬

於中央機關原接管之公有財產，歸屬國有，是為國有公用財產之主要來源。

- (2) 現國有非公用財產來源之一，乃由一般日人私有財產經依接管程序接管後，即交付處理，經處理後剩餘之財產及出租之財產，由日產處理委員會等機構負責管理，就不動產而言，計有房屋 2 萬餘棟，土地約 2 萬甲。
- (3) 日人企業財產之接收，區分為股權日資企業者，收歸國有；日台合資企業者依「台灣省日產法算規則」加以清算確定後，日人股份歸屬國有，國人股份則予發還或換發新股；另其他組合財產為日台合資者，依合作組織法之規定，得改組繼續經營，其中日人股份予以清算退出；經接收之企業財產，除撥歸公營或轉撥各機關外，其餘以非公用財產收歸國有登記。

此外，由於日本戰敗後，日人即將遣返，有部分日人將財產贈與或低價廉售或串通造假移轉與台灣省民，此部分屬於隱匿財產，經由台灣省公產管理處清查，審議產權無效者有 351 案，由政府追索，回復為國有。

對於上述收回日人私有及企業財產之處理方式，為應實際需要，依財產類別，分別以下列原則為之：

- (1) 企業：日資企業規模較大者，撥歸公營，普通企業以標售處理。
- (2) 土地：日產基地，以出售為原則，耕地及林地，分別辦理放租或放領。礦區部分，則由省建設廳登記出租。
- (3) 建物：日產房屋，在出售前一律先行出租，出售時，現住承租人有優先承買權。至於中央及省級機關使用者，辦理撥用或借用。
- (4) 碼頭倉庫：一律不予出售，以撥歸公用為原則。
- (5) 動產：包括船舶、車輛、物資、器材等，除部分撥作公用外，一律標售。

二、政府接收日產中，原屬公共用、公務用、事業用之公用土地，其管理機關甚少變動。而屬於非公用性質者，該管理機關自 34 年 11 月台灣省接收委員會至 49 年 12 月國產局成立，期間歷 4 次變動，各該機關成立、演變背景及經過如下述：

(一) 台灣省接收委員會（民 34.11 36.2）

由台灣行政長官公署與警備總司令部組成，執行日產接收工作，初以日人公有產業為主；嗣日僑遣送後始接收日人私有財產。因數量及內容龐雜，乃於委員會下設置日產處理委員會，專責接收工作。35 年 7 月另設日產標售委員會及日產清算委員會，掌理估價、標售及企

業及金融機構債權、債務清算事宜。至 36 年 4 月，日產接收工作在日僑遣送後逐告完成，同時結束日產處理委員會及所屬機構。

(二) 台灣省日產清理處 (民 36.5 38.11)

自 36 年 5 月起，公有財產清理工作由財政主管單位接辦，另設日產清理處接辦日人私產清理工作，設置審議委員會，以售動產及企業主要業務，不動產出租、出售則為次；嗣因業務浩繁，而將估價、出售業務，委託公產公物整理委員會代辦。

(三) 台灣省公產管理處 (民 38.11 41.7)

台灣省政府為統一事權，提升工作效率，將日產清理處及公產公物整理委員會裁併，改組為「台灣省公產管理處」，隸屬於省財政廳，掌理全省公產整理、日產清理工作；主要執行加速釐地、房屋出售及產權審查事項；並另設公產管理審議委員會；至 41 年間，因各縣市清理日產工作先後結束，將房地出租、出售業務，交由台灣土地銀行接辦，結束公產管理處及公產審議委員會。

(四) 台灣土地銀行公產代管部 (民 41.7 49.12)

民國 41 年 7 月台灣土地銀行奉令接辦台北市等九縣市日產房屋及基地業務，設立公產代管部承辦，並在基隆、台中、台南、高雄、花蓮、新竹、嘉義及陽明山管理局分設辦事處，同年 10 月又接辦企業及日人債務清理及房地產囑託及移轉登記事宜。翌年，台灣省政府核定各縣市尚未出售之日產房屋基地撥贈所在地之鄉鎮(市)公所，並

結束新竹、嘉義、花蓮及陽明山管理局辦事處，直至 49 年 12 月國產局成立後全部移管。²⁰

貳、國有財產局成立後時期

行政院為統一國有土地管理機關事權，建立統一管理制度，以維護及利用國有土地資源，於 49 年 12 月 12 日核准財政部設立國有財產局，主在建立健全之國有財產管理制度及加強開發利用。依當時組織條例規定，內設四科三室，全局編制員額僅 89 人，主要負責執行國有財產的清查、處理、管理事項。其中國有土地的繁複問題是業務核心。此時期所依據的規定，如《國有財產處理辦法》、《國有財產現行管理範圍區分辦法》，均以行政規章作依循，未脫離戰後接收物之財產定義。

嗣雖陸續接管省府代管的國有土地及實施都市平均地權範圍內的國有林、養地，但組織運作仍以出售土地為主要工作，對於土地清查及產籍資料建立與異動之基本措施，並無計畫及人力去落實執行。

國有財產管理提升為法律位階依據，始於民國 58 年 1 月 27 日頒佈之《國有財產法》，59 年 3 月 27 日公佈《國有財產法施行細則》。主要以土地的使用、收益及處分範圍明細劃分，明確劃定公用財產及

²⁰ 參考國產局編印，《國有財產現況》。民 87.12，頁 23-24。

非公用不動產之統一管理事權，²¹自始國有公用財產與非公用財產管理權責遂告確定，迨無財產歸屬爭議情事發生。

鑑於 58 年國有財產法公佈之後，國產局始自 86 年起陸續接管委託各縣市政府代管及台灣土地銀行代營國有非公用土地，另依精省條例規定，台灣省所有土地移轉為國有，致經營土地大幅增加；首要工作在於掌握國有土地之產籍、地籍與現況一致及資料之正確常新，而有利於土地管理、處理及開發利用策略之擬訂，職是之故，國產局自 67 年 11 月起分階後，展開土地清查作業，75 年度實施直接管理之非公用土地清查，並於 79 年擴至公用土地全面清查，於 85 年度第一階段執行完竣，嗣並對新接管土地列為施政計畫重點工作；如此方得以分類瞭解掌握最新土地動態及靜態資料，建立電子化檔案資料，有助於土地管理與利用之奠基。

58 年國有財產法訂頒後，由於專業知識、執法依據欠缺及開發基金有限，國有土地積極開發利用無力推展，但在財政歲入的藉口下，公產管理機構持續出售國有土地、及至公共設施用地取得困難、國宅用地優先考慮落空，土地淪為投機炒作工具後，國有土地問題才得到應有的重視。²²且國產局自成立以來，局長向由軍人轉任，迨自 72 年首由台北市政府具地政專才的文人轉任，²³國產局業務方向自此

²¹ 同上註。

²² 同註 15，頁 44-45。

²³ 財政部 72 年任命台北市政府地政處處長徐金鐸為國產局局長。

邁入積極的多元方向。諸如透過國有土地全面清查資料，推動業務電腦化，開展土地開發利用機制，配合中央及地方建設需要，加速國有非公用土地撥用，清理被占用土地，改善非公用土地委託管理及委託經營，制定及修訂相關法規，簡化作業程序等。

國產局在積極展開業務多元化的同時，政府對該局仍賦予歲入預算的財政任務，從 58 年售價收入僅 3 億 3,470 萬元至 78 年的 124 億 4,600 萬元，可看出成長 37 倍。大量處分國有土地結果，並對國內房地產市場產生一定影響，在民國 76 年間該局北區辦事處以超出市場行情的數倍價格標脫台北市南京東路華航公司旁的一宗國有土地，導致國內土地交易市場極度熱絡，勢不可遏，引發國人投機心態，輿論各界一致怪責該局為始作俑者，而大肆撻伐；同時，亦將國有土地利用聚焦於出售的適當性層面；對屬於全民所有的國家資產而言，毋寧得到審視與討論的多元思維。

國有土地歷經數十年的清理與處分，都市內大面積、高價值建築用地所剩無幾，餘者多屬畸零狹小或已出租土地；非都市土地則為邊際土地或使用強度不高的耕、林、養地；因此，在各界有識之士大聲呼籲與關切下，民國 78 年以後，政府對國有土地政策分別作出如下的決定：

1. 立法院審查 78 年度中央政府總預算案報告中提示：政府機構今後如非必要，不得隨意出售公有土地，以及國有土地除畸零地外，應作為公共設施或國民住宅用地，不宜出售。
2. 行政院經濟建設委員會為執行行政院核定之「改善當前住宅問題重要措施」議案，於 79 年邀集相關機關研商時，向行政院提出公有土地以不標售為原則，必要時得以標租之意見。
3. 行政院 78 年 11 月核定「國有非公用土地處理原則」規定：「國有土地除抵稅土地及經核准現狀標售土地等特殊情形外，均暫停標售，讓售部分則以畸零地、出租之建築用地為主。至於工業用地、國宅用地、公營事業所必需之土地及教育團體興辦學校用地之專案讓售，則仍繼續辦理。
4. 民國 79 年 3 月 12 日全國土地問題會議討論題綱之一「確立公地政策，加強公地管理利用」之子題「如何確立公有土地政策」結論：
 - (1) 公有土地應配合國家長期整體社會經濟發展及環境保育之需要，保持公有。
 - (2) 公有土地之開發使用，應配合區域計畫、都市計畫及各種建設計畫，分別由政府自行出租或聯合民間開發使用。
 - (3) 政府應積極以照價收買、區段徵收、土地重劃或優先購買等方式取得土地，建立土地儲備制度，依照使用計畫有效利用。

(4) 利用公有土地興建之國民住宅及其他住宅，應以不售地為原則。

(5) 貫徹公有土地政策，應依憲法及上列原則，分別訂定、修訂有關法律或管理辦法。

5. 民國 79 年 7 月 17 日當時行政院院長郝柏村聽取財政部工作簡報作出指示：加速規劃開發國有土地，並採取只租不售原則。

6. 內政部為落實執行上述全國土地問題會議重要結論執行措施，報奉行政院於民國 82 年 7 月 21 日以台 82 內字第 25734 號函核定「公有土地經營及處理原則」，乃為在國有財產法架構下，全國公有土地管理及利用的最高指導原則。該處理原則於 85 年 7 月 3 日經行政院函修正，其與本研究範圍有關者簡述如下：

(1) 公有土地管理機關應實施產籍管理並限期完成；積極處理被占用之土地，依法得出租者，限期辦理租用，逾期不承租者應予收回，依法令不得出租者，限期收回；其他非法地上物洽請業務主管機關依法排除。

(2) 公有土地應儘量保持公有，依相關法令提供各級政府辦理或出租，設定地上權、信託、聯合民間辦理開發經營。

(3) 政府機關無開發經營或使用計畫之公有土地，得配合都市計畫或區域計畫，依法辦理出租或標租。

(4) 公有土地應以不出售為原則，但合於下列情形之一者，得予出售：

- a. 經地方政府認定與鄰接土地合併建築使用，或面積在 500 m²以下且無鄰接公有土地可合併建築使用之土地。
- b. 與農業經營不可分離之公有出租建地。
- c. 抵稅地。
- d. 依法不得分割 分割後無法單獨使用或公有持分面積在 500 m²以下之公私共有土地，其公有持分部分。
- e. 因土地徵收、重劃、照價收買、價購取得或變產置產，經列入營運開發之土地。
- f. 興建國民住宅用地或經行政院核定編定為工業區之土地。
- g. 因情況特殊或政策需要經該管政府核定者。

本項公有土地經營處理原則政策宣示，對全國公有土地之處理與處分均全面受限，惟政府囿於財政赤字急速惡化，行政院於 90 年 3 月 15 日再度修正第七項第七款為：「其他經權責機關依法律或地方公產管理法規定核定者。」國有土地之出售又回歸國有財產法規範，打破「只租不售」原則。

7. 民國 89 年 1 月 12 日國有財產法部分條文修正案完成公布施行，對國有土地管理、處分及改良利用方向則有下列顯著影響：

- (1) 增列得逕予出租之占用時間放寬至民國 82 年 7 月 21 日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。本條文將原占用時間點由民國 59 年 3 月 27 日放寬至公有土地經營處理原則發

布日(82年7月21日)，旨在消滅原已被占用而無法出租之非公用不動產。

- (2) 增列非公用不動產得以標租方式辦理。旨在開拓民間取得國有土地使用權源，並增益國庫孳息收入。
- (3) 應現代多元化社會要求，增訂國有土地之改良利用，得自行舉辦或透過委託、合作、信託方式與有關機關、公、民營機構舉辦改良利用業務，加速國有土地開發利用之多元管道。
- (4) 修正條文第 53 條之 1 第 2 項：非公用財產類之不動產，為提高利用價值，得專案報經財政部核准與他人所有之不動產交換所有權。由於部分國有土地與私人土地交雜、地形曲折不整、零星分散或與私人共有，影響利用價值，經雙方同意交換後，可作更有效規劃利用，國、私方皆蒙其利。
- (5) 為使台灣光復後，不諳不動產總登記程序規定，致被以國有登記之私人財產，得以低價回復之補救措施，修正後第 52 之 2 條規定，在民國 35 年 12 月 31 日以前已供建築、居住使用至今之非公用不動產，其直接使用者得於 3 年內(92 年 2 月再修正為民國 104 年 1 月 13 日前)申請讓售，其土地面積在 500 平方公尺以內部分，得按第 1 次公告現值計價。

第二節 我國國有土地經營管理制度分析

壹、國有土地定義及範圍

我國公有土地分為國有、省有、縣(市)有、鄉(鎮、市)有等四種，惟因精省之故，原省有土地移轉為國有，是以民國 89 年 1 月 26 日修正公布之土地法規定：「本法所稱公有土地，為國有土地、直轄市有土地、縣(市)有土地或鄉(鎮、市)有之土地。」土地法第 10 條：國有土地權利之歸屬為中華民國人民全體，由人民依法取得者為私有土地；私有土地所有權消滅者，為國有土地。

國有財產法第 2 條：國家依據法律規定，或基於權力行使，或由於預算支出，或由於接受捐贈所取得之財產，為國有財產。凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財產。²⁴

國有財產法第 3 條：國有財產範圍為不動產、動產、有價證券及權利。其中以屬不動產之土地數量為最大宗。

國有財產法第 4 條：國有財產區分為公用與非公用二類。

1. 公用財產：以各直接使用機關為管理機關，其定義如下：

(1) 公務用財產：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用者。

(2) 公共用財產：國家直接供公共使用者。

²⁴ 所稱「基於權力行使」，係指國家基於公權力之行使，經接收、沒收或徵收而取得財產權；所稱「由於預算支出」，係指依預算撥款而營建或購置財產；所稱「由於接受捐贈」，係指國內外以我國政府為對象而捐贈財產；所稱「凡不屬於私有或地方所有之財產」，係指未經登記之不動產或未確定權屬為私有或地方所有之財產。

(3)事業用財產：國營事業機關使用者，但為公司組織者僅指其股份。

2.非公用財產：公用財產以外可供收益或處分者，以國產局為管理機關。

表 3-1：國有土地數量表

(96 年 12 月底止)

種類 數量	公用土地	非公用土地	合計
管理單位	各使用機關	國有財產局	
筆數	1,048,148 筆	1,414,153 筆	2,462,301 筆
面積	1,510,651 公頃	233,579 公頃	1,744,230 公頃
價值	3 兆 2,403 億元	9,041 億元	4 兆 1,444 億元

資料來源：國產局 96 年業務年報，作者自行整理

上述表 3-1 統計表加上依法視為國有之未登記土地面積 43 萬公頃，總計 217 萬公頃，占台灣地區土地總面積 360.1 萬公頃之 60%。另公用土地如用途廢止或經檢討後，得變更為非公用財產，辦理處分及管理或改良利用。

貳、我國國有土地管理及經營策略機制

目前我國國有土地管理、經營制度，可分為釋出所有權與提供使用權二大範疇；依策略性質區分，主要為處分機制、租賃機制及開發

利用機制，處分機制為釋出所有權方式，後二者乃政府在保留所有權下，提供使用權利，茲分別述之：

一、處分機制

中華民國領土內之土地，屬於國民全體所有，係憲法所明定，其經營利益自歸全民共享之。而國有土地除公用以外，非公用財產分佈各地，數量龐大，區位性質不同，若任其間置荒廢，勢將造成國家資源的浪費與無效率，徒增管理成本的負荷，影響民間投資與經濟發展。為增益國庫財政收入、促進土地有效利用，經檢討無保留自行開發利用必要或無需保留公用者，得辦理出售。依現行國有財產法規定，主要以讓售、專案讓售、標售、現狀標售及交換、贈與、放領方式為之，說明如下：

(一) 讓售

1. 租用地讓售：非公用財產類之不動產，其已有租賃關係者，得讓售與直接使用人。(國產法 49 條 1 項)
2. 畸零地讓售：非公用財產類之不動產，其經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用者，得讓售與有合併使用必要之鄰地所有權人。(國產法 49 條 3 項)

3. 國(公)營事業單位業務所需及社會、文化、教育、慈善、救濟團體等財團法人舉辦公共福利或慈善救濟事業必需者。(國產法 50、51 條)
4. 國宅及獎勵投資用地讓售：依國民住宅條例及其他法律規定。
5. 民國 35 年 12 月 31 日前已供建築、居住使用非公用不動產者，在 500 平方公尺以內以第一次公告現值計價。(國產法 52-2 條)
6. 其他法律所規定者：例如農產品市場交易法第 15 條規定，農產品批發市場所需用之公有土地，政府應優先出租或依公告現值讓售。及促進產業升級條例第 27 條規定，工業主管機關開發工業區，需用公有土地時，由各該公地之管理機關逕行提供開發等是。

(二) 專案讓售

基於國家建設不宜標售者或實際事實需要者，如國、私有不動產之國有持分，非屬公墓之墳墓使用土地，獲准整體開發範圍內國有不動產，使用情形或位置情形確屬特殊者，得專案報經財政部核准讓售。(國產法 52-1)

(三) 標售

凡非公用之空屋、空地，無預定用途及經改良之土地者。(國產法 53、47)

(四) 現狀標售

使用人無租賃關係或不合出租規定，而經財政部核准者，或接管時已有墳墓或已作墓地使用者、使用情形複雜，短期內無法騰空辦理標售情形特殊，急待處理者。

(五)交換

非公用不動產，為提高利用價值，得專案報經財政部核准與他人所有之不動產交換所有權。交換辦法，由財政部擬訂，報請行政院核定。(國產法 52 - 1-3 項)

(六)放領

國有耕地得提供為放領之用，邊際及海岸地可供造林、農墾、養殖等事業用者，得辦理放領(國產法 46)。另公有土地經營及處理原則第 8 點亦規定：公有土地以不放領為原則。但在民國 65 年以前，已有租賃關係之非都市化地區公有宜農、牧、山坡地及都市計畫地區外適當範圍之公有耕地，在不影響水源涵養、國土保安、環境保護及公共建設原則下，得視實際狀況按公告現值依規定辦理放領。因此，放領是基於法律授權以法規命令執行之。

自 90 年代後陸續發生嚴重土石流災害，國土復育聲浪高漲，國土保安意識形成，政府著手訂定國土復育條例草案第 15 條明示：高、中、低海拔山區、海岸地區及嚴重地層下陷地區之公有土地應優先作保育用途，禁止放領。因此，目前上揭土地均在禁止放領之列，以進行配合國土復育工作。

(七)贈與

對於國有財產為寺廟、教堂所使用之不動產，合於國人固有信仰，有贈與該寺廟、教堂依法成立之財團法人必要者，得依國產法 60 條規定辦理贈與。其資格條件、作業程序及贈與限制，係依行政院特定之「國有財產贈與寺廟教堂辦法」明確規範。

二、租賃機制

租賃是一方以物出租與他方使用收益，他方支付租金之契約行為；其不動產租賃，應以書面為之。依國產法規定，非公用財產出租，僅限於不動產為範圍。為避免國家所擁有土地資源日形減少，致而影響公共政策及建設之推行，國有土地以租賃方式提供使用權，不僅使國家保有所有權，使承租人支付較低廉的使用對價，進而促使土地有效利用，增加庫收，符合公、私協力治理的效率管理策略。現行國有財產法規定之租賃機制有逕予出租、標租、放租方式，分述如下：

(一)逕予出租

是國產局出租國有土地最主要的方式及重要業務，條件有下列 3 種(國產法 42)：

- (1)原有租賃期限屆滿，未逾六個月者。旨在對國產局自管或其他機關(構)移交接管已有租賃關係者，得予不中斷繼續納管。

- (2)民國 82 年 7 月 21 日前已實際使用，並願意繳清歷年使用補償金者。本項旨針對已被占用土地取得合法使用權源，並收取 5 年使用補償金及租金，避免資源浪費及促進土地有效利用。
- (3)依法得讓售者。依現行法律規定，對於得予讓售者，得以出租方式辦理，以減輕地價成本負擔。

(二)標租

國產局得選列適宜土地，以公開招標方式，將非公用不動產以競標租金率方式決定出租對象。此係應社會多元需求，於 89 年 1 月 12 日國產法修正增列之條文；讓需用土地人合法取得使用途徑，並增加土地管理收入。

(三)放租

為使邊際土地有效利用及永續發展，筆數眾多的國有耕地及海岸土地可闢為觀光或海水浴場、造林、農墾、養殖等事業用者，得提供利用辦理放租。(國產法 46)

本項嗣因配合國土復育工作之進行，對高、中、低海拔地區、海岸地區及嚴重地層下陷地區，除公共或公用事業外，已禁止再辦理放租，其有超限利用或違約者，亦應止約收回造林或自然復育。

(四)配合其他法律規定之出租

- (1)都市計畫法 53 條：公共設施用地內之國有土地得出租與地方政府核准之私人或團體興建都市計畫事業。

- (2) 農產品市場交易法：農產品批發市場或農產品共同運銷集貨場需用之國有土地，得優先出租與經主管機關核准之經營主體或農民團體。
- (3) 發展觀光條例 45 條：民間機構開發經營觀光遊樂設施、觀光旅館經中央主管機關報請行政院核定者，其範圍內所需之公有土地得由公產管理機關辦理出租。
- (4) 農田水利會組織通則 11 條：農田水利會因興建或改善水利設施而必須之工程用地，如為公有土地得申請承租。

三、開發利用機制

國有土地之充分運用足以影響土地之供需及政策之推動；並兼具財政及配合各項政策執行之功能，因此，國有土地之提供開發利用須與政策相結合，配合國家整體建設、經濟發展需求、資源永續利用面向，在國土綜合計劃下按都市計畫分區及區域計畫使用編定，促進土地有效利用，俾符合社會多元需求與國家利益。依據現行國產法 13 條及 47 條規定，國有不動產之開發利用機制如下：

(一) 委託經營

財政部視國有財產實際情況之需要，得委託地方政府或適當機構代為管理或經營。(國產法 13)

早期，國產局僅將台拓地及邊際之農、牧用地委託台灣土地銀行以「以地養地」方式經營，例如池上蠶桑場、初鹿牧場、鶴岡茶場、達仁林場等是，惟因農產品開放進口，生產成本增加，配合國有財產開發基金之裁撤，在 87 年 6 月 30 日終止委託經營。因該局缺乏事業之經營人才且囿於預算編列困難，亟需運用民間資金、技術下，配合訂定「國有非公用財產委託經營辦法」(嗣配合行政程序法改訂為委託經營實施要點)，且歷經實務經驗多次修正，充分授權及放寬受託人資格，得由適當分支機構及設有代表人或管理人之非法人團體受託經營，由受託人支付權利金並負經營盈虧；另除以公開招標方式外，增加 1 年期以下之專案委託經營，以資靈活運用，增加利益。

(二) 設定地上權

國產法 47 條明訂：國產局得以委託、合作或信託方式，配合區域計畫、都市計畫辦理改良土地、興建公務或公共用房屋或其他非興建房屋之事業。前述土地經規劃利用後，符合「國有非公用土地設定地上權實施要點」規定，其面積在 500 平方公尺以上，可單獨開發建築使用，不宜標售而適宜設定地上權者，得辦理設定地上權。但排除興建基地為區分所有建物之公寓大廈，以免造成日後管理困擾。

(三) 改良利用

國產法除上述改良土地規定外，依其他法律配合辦理改良利用方式如下：

- (1)土地重劃：依土地政策規定之平均地權條例、農地重劃條例、農村社區土地重劃條例等法令辦理。
- (2)區段徵收：依據土地徵收條例，國有土地一律強制參與，以作價或領回土地方式或無償撥供該管區段徵收主管機關統籌規劃開發、分配。
- (3)都市更新：政府核定都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新，並依事業計畫處理。

第三節 跨國國有土地管理及經營策略分析 - 以日本、美國及中國大陸為例

土地是國家形成的要素之一，有土斯有財，人類一切活動必須仰賴土地資源進行，世界各國政府皆有其所有或所管之國有土地，以進行各項行政行為。因此，各國對國有土地之經營、管理，自有一套不同的策略利用及管理機制。他山之石，可以攻錯，本研究選擇與我國地緣相近或先進國家 - 日本、中國大陸及美國為對象，針對該國對國有土地之管理、處分及開發利用等機制加以探討比較，尤以台灣經日本殖民統治 50 年，現行我國國有財產管理政策，諸多承襲日本所訂之制度設計，具有作為有司之參與借鏡價值。

壹、日本國有財產營管策略

日本規範國有土地主要法律係於 1948 年制定，以及 2006 年 4 月 28 日最近修正之「國有財產法」。茲就其財產分類、管理體系及管理、處分機制，分別述之：

一、財產分類

日本國有財產，分為行政財產與普通財產兩大類。行政財產係國家為行政目的所有之國有公物，原則上不得為租賃借貸、交換、出售、讓與、信託或設定私權之標的；但在不妨礙其用途或目的之限度內允許租賃借貸，如：國家為與地方公共團體或政令所定之法人區分所有單獨建築物或為公用事業經營之鐵道、道路或其他政令所定使用設施，而於該土地設定地上權等情形時，不在此限。

(一)行政財產為四種：

- (1)公用財產：指供國家之事務、事業或其職員居住之用，或決定供此等目的使用之財產，如辦公廳舍等。
- (2)公共用財產：指直接提供公共使用，或決定供公共使用之財產，如國道、港灣等。
- (3)企業用財產：指供國家企業或其從業職員居住之用，或決定供此等目的使用之財產，如國營事業等使用之財產屬之。
- (4)皇室用財產：指供皇室使用，或決定供皇室使用之財產。

(二) 普通財產

行政財產以外之一切國有財產，稱為普通財產，亦稱為國有之私物，得為出售、租賃、信託或設定私權之標的，乃為國家財政收入來源之一，除適用國有財產法、財政法等特別規定外，並適用私法之規定；其財政性質，類似我國之非公用財產類之不動產。

二、管理體系

(一) 行政財產

(1) 依日本國有財產法規定，行政財產係由中央各省廳之首長就其所管機關使用之管理，該首長指眾議院議長、參議院議長、內閣總理大臣、各省大臣、最高裁判所長官，及會計檢查院長等，其得將所管國有財產事務之一部分，交由所屬部、局等之首長分掌之。另國家亦得依法將國產事務之部分，委任由都道府縣或市町村處理。當行政財產不再供為行政目的使用時，各省、廳首長應廢止其用途，改為普通財產，移交財務大臣管理。

(2) 行政財產基於財產之性質、功能、國家管理能力及其他因素之考量，在法律明定範圍內，得委託地方公共團體等為之，並對受託管理者，有監督權與責任。如漁港、港灣設施、第二種飛機場及土地改良財產之管理委託，均於法有明文。

(二) 普通財產

(1) 日本國有財產法第 6 條規定：「普通財產應由財務大臣管理或處分。」故普通財產管理機關為財務大臣，掌理收益性之普通財產，與我國非公用國有財產歸屬財政機關頗為近似。然而，亦有例外之差異，如政府收買之農地、林野地及土地改良財產，以農林水產大臣為管理機關，歸屬國庫之解散團體財產，以法務大臣為管理機關。

(2) 依國有財產特別措置法規定，各省、廳首長對於未利用之普通財產，為謀求適正之管理及有效利用，認有必要時，得委託管理，暫時供公共使用。例如：小規模尚未利用之土地，在處分前，委託地方公共團體作兒童遊戲場、緊急避難所等開放空間使用；對都市地區尚未利用、小面積土地，委託株式會社管理，供作停車場使用；另為保存文化價值之必要財產及維持地域居民生活環境有保全必要之財產，得委託地方公共團體管理等均屬之。

三、管理、處分機制

日本大藏省(2001 年 1 月中央省廳組織改革易為財務省)於 1983 年 1 月依據國有財產中央審議會提出之報告書發布「關於當前國有地之管理處分」命令(通達)，從長期觀點，國有土地應謀求公共部門之有效運用，優先提供為公用、公共用之原則，並為財政收入考量，得在一定限度下處分國有土地。

依日本國有財產法第 1 條規定，所謂管理，指維護、保存與運用之行為，其維護之定義，係對國有財產，施以善良管理人之注意，於不變更其性質之範圍內為修理、改良或防止占用等行為；保存，則為回復建物之減耗，使儘可能呈現原貌之修繕行為；運用，則指對國有財產為使用、收益之行為。至於處分，指出售、交換、讓與、信託及現物出資等行為。

日本國有財產中屬行政財產者，除前述為公共或公用事業之不妨礙其用途或目的之限度內，得設定地上權、收益及無償使用，不適用借地借家法以外，原則上，行政財產不得為處分或擅為租借之收益行為。是以，該國有財產之處分及收益，泛指普通財產為範圍而言。

(一) 出售

基於經濟惡化、財政挹注的迫切需求，日本對未利用之普通財產國有土地，除預期可能供行政目的使用者外，因大多屬抵繳遺產稅之「物納財產」，因此，必須儘速出售回繳國庫，是日本出售國有土地的要因；其主要策略如下：

(1) 基於國有土地具公共財之特性，普通財產之出售，主要適用民法之買賣規範，並遵循國有財產法、會計法、預算決算及會計令等規定。且除以競標方式²⁵、減價出售、鄰地合併出售與特別情事外，

²⁵ 1990 年 6 月大藏省國有財產中央審議會提出「大都市地域今後國有地管理處分之應有措施」報告，建議檢討導入指定用途之一般競標出售方式或提案競圖之出售方式。是嗣以一般競標方式出售之國有土地，亦有採之。

該國有土地出售時，應指定用途及使用日期與期間，若有違反情事，各省、廳首長得予解除契約，因此，國有不動產出售同時，與承購人簽定買回特約及向法務省之不動產登記所預告登記，並實施每年一度之不定期實地調查及要求承購人每年一次報告使用狀態，承購無正當理由未配合者，則課收違約金。

(2)對以競標方式出售之國有土地，設有得以擔保及附加利息之分期付款繳納方式外；於買賣成立後，5年內禁止移轉及設定抵押權以外之他項權利及禁止將土地作為妨害公序良俗的營業場所，並實施實地調查，其違反約定者，應支付違約金。

(3)將以公告價格出售，無人應買之物件標的，或經2次有人投標而未達底價者，登錄於屬公益法人之不動產流通機構營運之「不動產資訊流通系統」(Real Estate Information Network System)，委託宅地建物交易業者仲介買賣，嗣亦放寬得由業者尋求投標人參與投標，得標後該買賣契約得由該業者仲介為之的媒介型投標制度。

(4)將以現狀出售有所困難之未利用土地交付信託，由受託者進行分割、整地、改良設施或與鄰地進行交換調整地形，增加土地利用價值後再予讓售。

(5)對於物納不動產(抵繳遺產稅)出售，導入得公開最低出售價格的競標制度。

(二) 交換

日本國有財產法規定，普通財產方得為互易之客體，雙方須同為土地或其定著物或堅固之建物；另須於財產為國家或公共團體因公共用、公用、國家之企業或公益事業所必需使用者，交換差價在高價一方之 1/4 以內，並應以價金補足差額。

(三) 租賃

日本普通財產之國有土地租賃，主要是適用民法、借地借家法等私法規定，同時受國有財產法、財政法、會計法等規範，依租金種類，分成一般的時價租賃，即以土地市價為計算基準；減價租賃是以市價減折計算；另一種為無償租賃；減價租賃及無償租賃僅適用於法律特別規定為限。惟自 1950 年代後期，僅於承租人為地方自治團體、公益法人為公用、公共用或公益事業需要及短期使用情形外，原則上不再執行新的市價租賃。惟若誤信為自己得以正當使用並以所有之意思而占有使用之不動產，採取追收既往占用之使用費後出售，若出售有困難時以出租方式處理，出租有困難時，則對使用者限期催繳占用期間之使用費，此與我國現行規定符合要件者得予承租，不符出租規定者列管繳納使用補償金方式類同。

貳、美國國有財產營管現況

一、概述

美國幅員廣大，聯邦財產數量、種類繁雜，如由單一機關集中管理，恐難以物盡其用、地盡其利。因此聯邦財產的管理機構，原則是採集中與分散式管理制度併行。

聯邦財產的管理機構，土地部份，以內政部公地管理局（US. D Dept. of Interior , Bureau of Land Management, BLM）、內政部國家公園管理局（National Park Service）、農業部森林管理局（Forest Service）、住宅及都市發展部（US. Dept. of House and Urban Development）等，其中聯邦土地的管理機構，以內政部公地管理局為主；另土地以外之其他聯邦財產，則由聯邦總務署（General Service Administration）統籌，並由各直接使用機關管理之。

二、管理體系

聯邦土地的管理機構，以內政部公地管理局為主，該局職司聯邦土地管理，其執掌如下：土地處分與利用、牧場管理、資源的保存與開發、森林管理、魚類及野生動物棲息地管理、文化資產的管理、荒地之調查研究、天然資源之維護、公有土地測量、非法侵害聯邦土地之防止等等。

另外國家公園內之聯邦土地由內政部國家公園管理局負責管理，國家森林則由農業部森林管理局管理，都市社區規劃、督導州市郡政府興建國民住宅等則由住宅及都市發展部管理；另土地以外之其他聯邦財產，則由聯邦總務署負責主管，各機關所使用之財產則由各直接使用機關保管之，其目的在於分工合作，因地因事制宜。

美國聯邦財產的管理機構與管理區分，相較與我國的情況，可謂

大同小異。我國國有財產由財政部負責總管，並實際視財產性質區分管理之責，亦即國有公用財產由各直接使用機關管理之（例如占臺灣地區面積廣大之國有林班地由農業發展委員會林務局負責管理、軍事用地由國防部管理等），而國有非公用財產則由財政部國有財產局管理；另以財政部國有財產局管理之功能而言，似乎兼具美國聯邦政府內政部公地管理局與總務署性質。

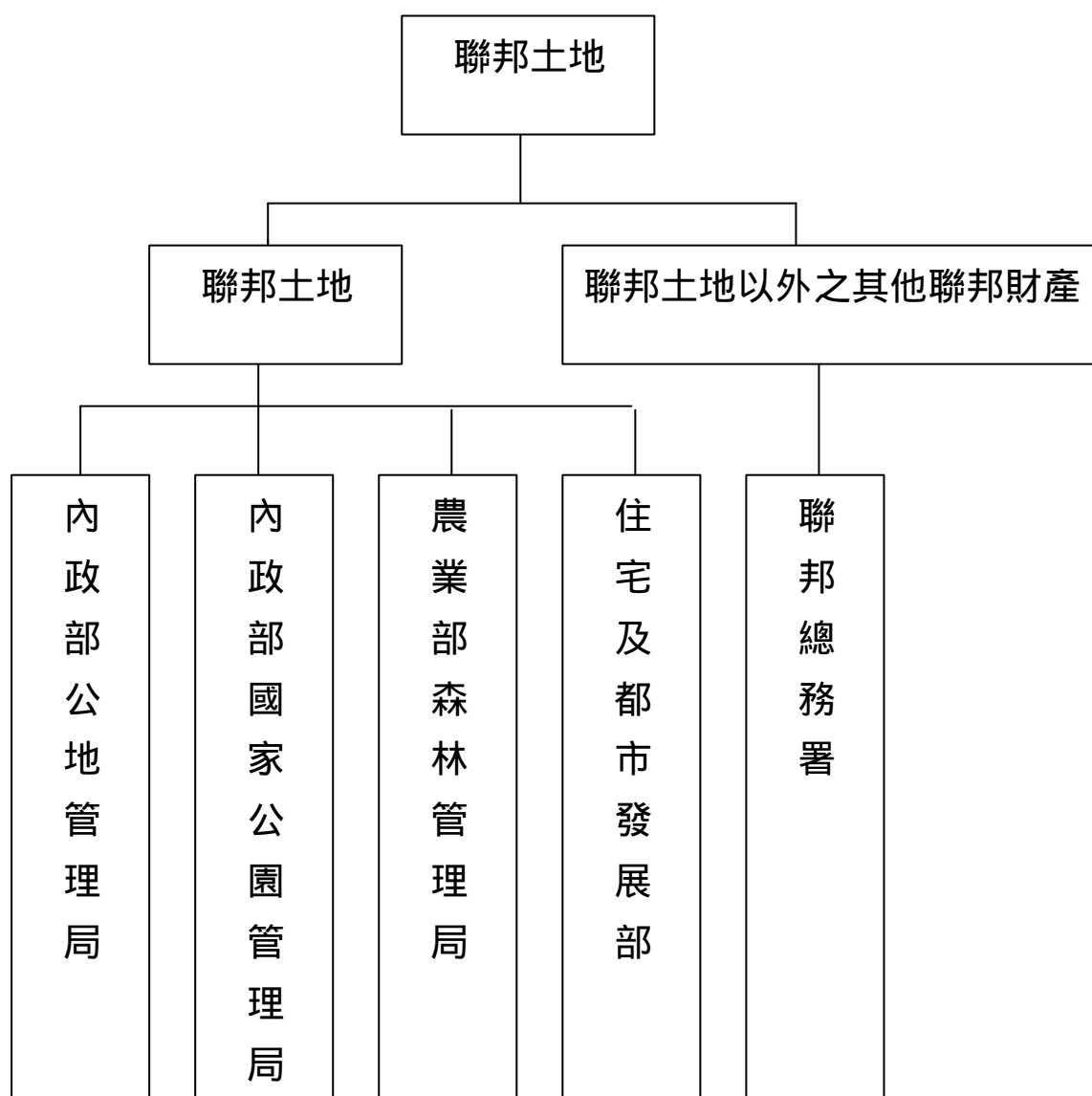


圖 3-1：聯邦財產管理機關管理區分圖

三、管理運用策略

美國聯邦財產的管理運用策略可區分為：

(一) 公有土地以儘量公有為原則：

美國聯邦土地，早期為增加聯邦收入而出售與需用土地人民，例如：家庭農場開墾法（The Homestead ACT）為此類公地移轉私有土地背景之一。爾後美國國會制定聯邦土地政策與管理法，對於公有土地之管理，應建立在多用途及顧及科學、景觀、歷史、生態、環境、大氣與太空、水資源之品質、考古價值之保護之基礎上。

我國現行對於公有土地之管理亦以公地公用為主，依土地法第 3 章第 14 條相關規定，對於下列土地不得為私有之限制為：

- (1) 海岸一定限度內之土地。
- (2) 天然形成之湖澤而為公共需要者，及其沿岸一定限度內之土地。
- (3) 可通運之水道及其沿岸一定限度內之土地。
- (4) 城鎮區域內水道湖澤及其沿岸一定限度內之土地。
- (5) 公共交通道路。
- (6) 礦泉地。
- (7) 瀑布地。
- (8) 公共需用之水源地。
- (9) 名勝古蹟。
- (10) 其他法律禁止私有之土地。

前項土地已成為私有者，得依法徵收之。

(二) 公有土地之出租、靈活運用：

美國公地儘量維持公有，避免出售，而將公地視土地使用性質以出租方式提供民間使用。

現行我國國有財產法第 42 條、國有非公用不動產出租管理法、國有非公用不動產租賃作業程序、國有耕地放租實施辦法、國有耕地放租實施事項等相關規定，亦對公有土地之管理租賃，依其性質因地因事制宜有詳盡的規範。

（三）促進土地利用及便利土地管理為前提辦理土地交換：

美國聯邦土地，與各州州有土地；州有土地與市有土地或私有土地，亦可辦理交換，其考量條件，在促進土地利用價值及便利土地管理上。而以市價計算，其差額互為補償。

現行我國公有土地與私有土地雖無明文禁止辦理土地交換，且有國有非公用不動產交換辦法為依循。惟行政院曾有應儘量避免交換之決議，即使需交換，應從嚴審查。故多年來，公有土地與私有土地之間多捨交換而採用互相買賣方式辦理，探討其土地交換有其正面效果，不必捨此捷徑而就迂迴道路，似可增明定若干條件，以利遵循，以提昇公有土地與私有土地辦理土地交換成功率，提昇土地利用價值及便利土地管理。

（四）善用民間力量，辦理公有土地開發：

美國各級政府之公地開發案，政府僅從事事前規劃工作，決定開發目的及需求，而實際工程設計施工，甚至完工後的經營管理，則盡可能以公開招標方式由民間機構承包辦理。此種做法有下列優點：

- （1）減輕政府人力財力負荷。
- （2）運用民間人力財力、加速公共建設。
- （3）增強民眾參與感與向心力。
- （4）增強民間工程設計師功能力。

我國現有公有土地開發，以目的事業機構自行舉辦為主，如交

通、國防、辦公廳舍、國民住宅等等，另由公地管理機關自行舉辦或會同公營機構舉辦次之，近年來雖有提供公有土地獎勵民間投資開發公共設施、設定地上權等做法，惟成果並不臻理想，為加速國有土地開發，創造國家財富，增進國人福祉。惟鑑於國人對「圖利私人」及「圖利眾人」等觀念混淆，為參與開放民間參與之重大障礙，是需設法排除，故訂定周延詳盡的辦法規範，以供政府與民間企業有所遵循，是成敗關鍵所在。

（五）對公共建設拆遷戶給予合理補償（補助）及妥善安置：

對於因公共建設之實施而遷移的個人公司行號，依「重新安置及不動產取得政策聯合法案」，給予重置給付及協助。更重要的是主管機關對公共建設需拆遷戶主動的關懷及協助，有助於爭取民眾的支持配合及公共建設順利推動。

我國現行公共建設之推動，不論規模大小，公共建設目的為何，經常出現民眾不理性阻撓及抗議的場面，對照美國對公共建設需拆遷戶重置給付及協助安置等措施，更值得我國主管機關深思檢討及借鏡效法。

（六）公有財產委託民間土地管理機構管理

政府將若干政務委託民間專案機構辦理，績效良好，亦可減輕政府負擔，例如公有停車場委託民間管理公司管理、國家公園裏相關服務設施委託民間公司經營管理等等，皆有良好之績效。

我國國有財產之管理，現行雖有相關委託經營、委託管理等相關措施，惟效果尚不明朗，且公有土地已儘量公有為原則及公有土地儘可能以出租及開發方式辦理，爾後出售業務量將大幅減少，出租及開發業務量將大幅增加，倘事事均由公有財產管理機關自行籌處，將使政府人事及財務將大幅增加負擔。如能參考美國做法，研訂相關規

範，遴選優秀民間土地管理機構委託管理公有財產。此外採行此種做法之同時，著重加強對於民間土地管理機構之輔導及考核防弊措施，相信對於公有財產管理績效上，達到相輔相成之效果。²⁶

參、中國大陸國有財產營管現況

一、概述

中國大陸歷年土地所有權制度之演變，可區分為四個階段：

第一階段：在 1949 年中共取得大陸政權後，實行土地改革，將城鎮土地全部收歸國有，農村部分，將地主土地沒收分配予農民率先使用，此階段，農村土地大部分均屬農民私人所有。

第二階段：土地改革後不久，至 1955 年左右，中共展開合作化運動，有所謂初級農業社之產生，農民將其私有土地入股於初級農業社，集體經營率作土地。此階段，農民名義上仍保有土地所有權。

第三階段：1956、1957 年期間，中共開始推行高級農業合作社，農民必須把私有土地轉為合作社集體所有，因此農民即喪失其名義上私有土地之所有權，甚至進入人民公社時期，農地所有權均為集體所有。此階段之特徵，即土地集體所有、集體共同率作、集體共同經營和集體共同使用，換言之，名義上土地為大家所有，然實際上等於大家都沒有土地所有權。

²⁶財政部國有財產局民國 80 年 2 月美國公有財產管理制度研究報告

第四階段：自 1979 年改革開放以後，雖仍維持集體所有制度，但對集體所有土地的使用允許私人承包經營，甚此，確定中國大陸土地所有權與使用權兩權分離。

沿襲至今日，中國大陸土地所有權可區分為城鎮市區之土地多為國有土地，而農村及城市郊區之土地為集體所有之土地。但亦有例外情形：如國營企業所有之農村土地，仍為國有土地，甚至某些未開發之山林荒地等國有土地；另一方面，大陸城鎮土地，由於城市不斷發展，新開發建設之城市土地亦不斷湧現，這些原本為農村土地之新城市土地，其土地亦可能仍屬集體所有之土地。²⁷

二、管理體系

西元 1988 年 4 月，第 9 屆中共全國人民代表大會第一次會議修改了憲法有關條款，規定「土地使用權可以依照法律規定轉讓」，隨後「土地管理法」也作了相應修改，這樣就為土地使用制度改革和土地市場的建立提供法律依據，另西元 1990 年 5 月，國務院發布了「城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例」和「外商投資開發經營成片土地暫行管理辦法」，規範土地使用權轉移的形式和原則，使土地市場的發展進一步走上法制。

中國大陸土地使用權的取得方式為出讓及劃撥二種：

- (一) 土地使用權出讓的主體是國家，由市、縣人民政府土地管理部門代表國家簽訂出讓合同；土地使用權的客體是國有土地使用權，不需經過徵用程序；集體所有土地使用權之出讓，必須經過徵用程序為國有土地後，該筆土地的使用權才可有償出讓，

²⁷呂榮海 律師著。《中國不動產法令》，<http://www.weli.com.tw/page/sub12>。

而徵用過程中所產生之土地補償費和安置補助費等費用，為需用地人負擔；另土地使用權的出讓原則是**有償（出讓金）**、**有期限**（上限依其土地性質不同約 40 年至 70 年不等）：居住用地上限為 70 年，工業用地上限為 50 年，教育、科學、文化、衛生、體育用地上限為 50 年，商業、旅遊、娛樂用地上限為 40 年，綜合或其他用地上限為 50 年。

（二）劃撥土地只用於特定範圍，如國家機關用地、軍事用地、城市基礎設施用地、公益事業用地和國家重點扶持之能源、交通、水利等設施用地。另劃撥土地不須簽訂出讓合同，亦係無償、無限期約，但是未經批准不得轉讓、出租或抵押，而且國家可以隨時收回。

土地使用權的出讓與土地使用權的轉讓，二者不同點在於所謂土地使用權的出讓，係指需用地人自中國大陸土地管理部門取得土地使用權，換言之，即由代表中國大陸行使土地管理權之土地管理局將土地使用權出讓予需用地人，其法律關係為中國大陸政府與需用地人間之交易行為，性質上屬第一級市場。另所謂土地使用權的轉讓，係指自中國大陸政府取得土地使用權之受讓者，再將其使用權轉移予後繼者，其法律關係為民間與民間之交易行為，性質上屬第二級市場。²⁸

²⁸姜志俊 律師著。《翰笙法律事務所》，<http://www.deloitte.com/dtt/article/>，民 96.2.6。

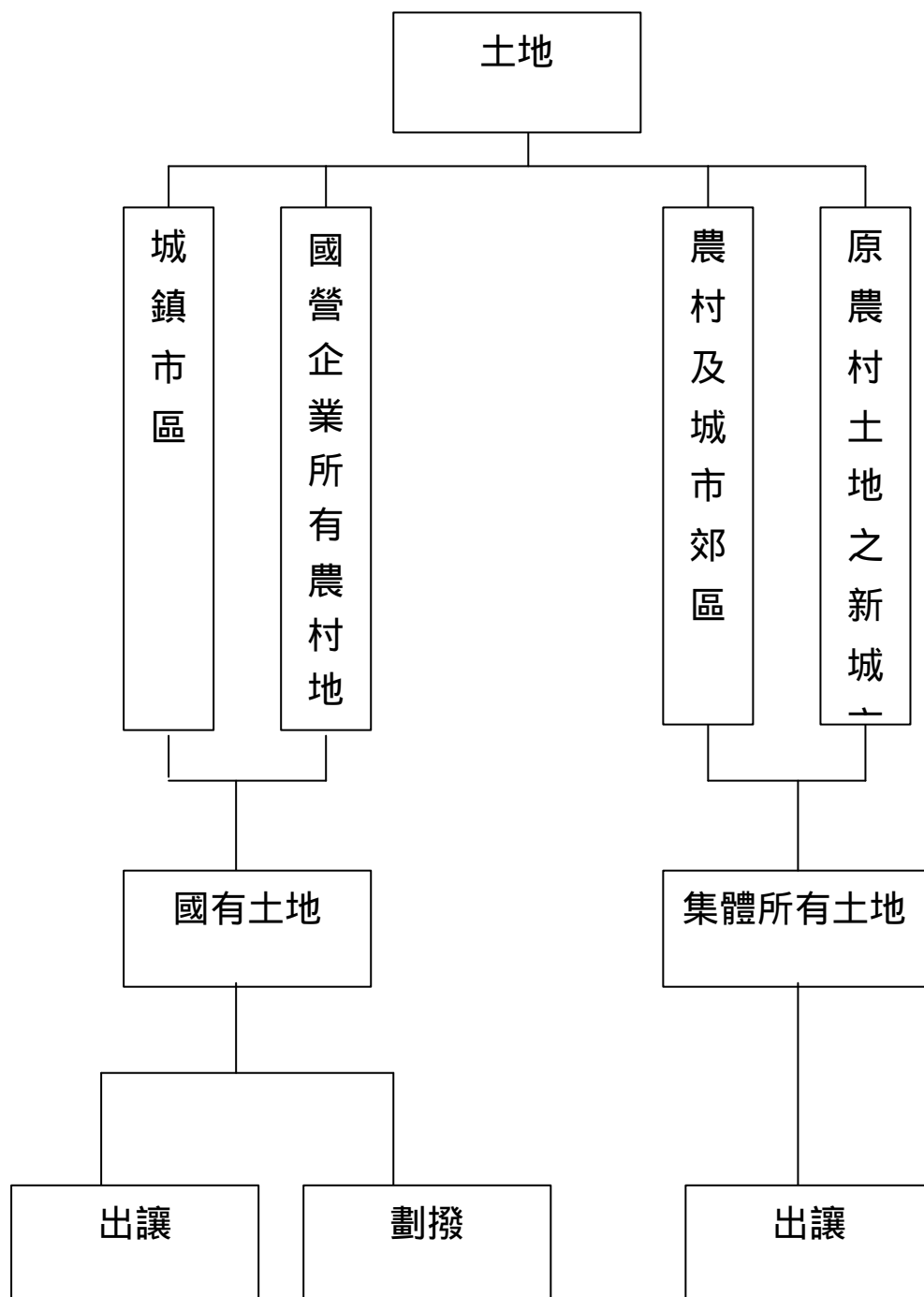


圖 3-2：中國大陸土地權屬區分圖

三、 管理運用策略

中國大陸過去的土地管理制度為實行分級限額審批制，現今實行「土地管理法」則改為土地按用途進行管制，其主要環節及摘要如下：

- (一) 新土地管理法將土地劃分為農用地、建設用地和未用地等 3 類，中國大陸政府通過土地利用總體規劃規定土地不同用途，並嚴格控制土地用途轉變，尤其是控制農用地轉為建設用地，以有效控制建設用地總量管制。

現行我國的土地管理制度是依區域計画法之使用管制規定將土地劃分為已發布都市計畫及依都市計畫法第 81 條規定新訂都市計畫或擴大都市計畫而先行劃定計畫範圍地區之都市土地及依非都市土地使用管制規則管制之非都市土地兩大類。

- (二) 土地未經規劃不得擅自開發，各級政府通過編制土地利用總體規劃規定各類土地用途，各級政府也必須按照土地利用總體規劃審批土地。

現行我國土地利用總體規劃依區域土地使用管制規定，並界定各類土地使用分區及使用地類別管制規定。

- (三) 新土地管理法改變過去的建設用地審批制度，並增設農用地轉用審批環節，任何單位或個人進行建設使用土地涉及農用地為建設用地情形，應當由國務院或者省級人民政府依據土地利用總體規劃進行審批。

- (四) 新土地管理法改變過去執法監督只注重查看審批手續和程式的做法，規定單位或個人違反土地利用總體規劃，擅自將農

用地轉為建設用地情形，必須依規定予以拆除，並從執法上確保土地利用總體規劃用途管制制度的實現。

此外中國大陸有些省份依據土地管理法另制定實施辦法，例如福建省在實施辦法中規定：除鄉（鎮）村公共設施、公益事業建設和居民建住宅可以申請使用集體土地外，其他各類非農業建設應當申請使用國有土地。建設項目使用國有土地，可以採取下列方式提供土地使用權：（1）出讓；（2）劃撥；（3）出租；（4）作價入股；（5）法律、法規規定的其他方式。其中，還特別規定經營性房地產項目用地，必須採取拍賣、招標方式出讓；另實行登記發證統一制度，可供公開查詢。

肆、小結

就管理體系而言，日本、美國屬民主政體，其對國有土地管理與利用，均設有專責常務機關掌理，並依歸類土地之從屬性，對自然資源具有保存、維護及管理之必要者，或負有公共或公用性質者，分別加以界定業務主管機關權責，與我國對國有土地區分為公用財產與非公用財產相同。惟美國幅員廣大，採取因地制宜策略，卻規畫儘量維持公有，依其土地性質以出租方式提供民間使用，而避免出售並鼓勵交換及委託民間管理，我國與日本對國有土地管用制度較為近似，惟日本亦雖採出售途徑，而規範使用限制，則為顯著差異。

中國大陸屬於社會主義的共產體制，以國家或集體所有管理國有土地，規範較為粗放簡略；近來因受全球化自由經濟影響，已逐漸趨向保障私有方向改變修正，在兩岸交流頻繁的今日，實有瞭解與關切的必要。

第四章 國資會運作國有不動產之探討

廣義國有財產範圍，概分為不動產、動產、有價證券及權利等四類，其中數量最大宗者為不動產，依民法定義，稱不動產者，係指土地及定著物，所謂定著物，指土地改良物及房屋建築設備，且大多坐落於國有土地上。至於動產部分，均列有使用年限，除不堪使用外，由各管理單位使用中；而權利，係屬公用財產上之權利；有價證券，除因台灣省組織功能調整而由國家接管原省營事業股票，或配合公營事業民營化，亦得變更為非公用財產交由國產局外，其他大部分係由抵稅取得而來。²⁹

國有不動產乃國家資產最具價值與活化性的一環，在策略運用上，國有不動產的管理與經營方式，負有輔助政策執行功能與一定的社會責任，且往往成為國人關切與評論的焦點。

第一節 背景分析

國有財產分公用與非公用兩大類，公用財產由各使用機關管理，區分為公務用、公共用、事業用等三種，國產法第 10 條規定：「公用財產之主管機關依預算法之規定。」公務用財產指各機關、部隊、學校、辦公作業及宿舍使用者屬之，公共用財產指國家直接供公共使用

²⁹ 國有有價證券之處分可由各目的事業主管機關配合公營事業民營化期程，逕依公營事業移轉民營條例規定，予以出售；並得變更為非公用移交國產局，報行政院核准出售。

者，事業用財產，指國營事業機關使用者，但為公司組織者，僅指其股份而言；另公用財產財產用途廢止或經檢討後，得變更為非公用財產，依法管理處分。而公用財產以外，可供收益或處分者，為非公用財產，由國產局管理運用。

據國產局統計，就已登記資料而言，至 96 年 12 月底止，國有公用土地 1,048,148 筆，面積 1,510,651 公頃；以公告地價計算，價值 3 兆 2,403 億元；非公用土地 1,414,153 筆，面積 233,579 公頃，價值 9,041 億元。公用土地筆數雖僅為非公用之 3/4，但面積則為非公用之 6.5 倍，如圖 4-1。蓋因非公用土地大多面積狹小，地形畸零分散各地，而公用土地屬整體使用之大面積土地居多，地形完整集中之故，因此，公用土地價值達非公用之 3.6 倍，在倡導企業型政府的今日，政府已然注意國家公用資產運用的合理性及效益性，著手進行檢討及擘劃各項配套措施，以作為施政的必要。

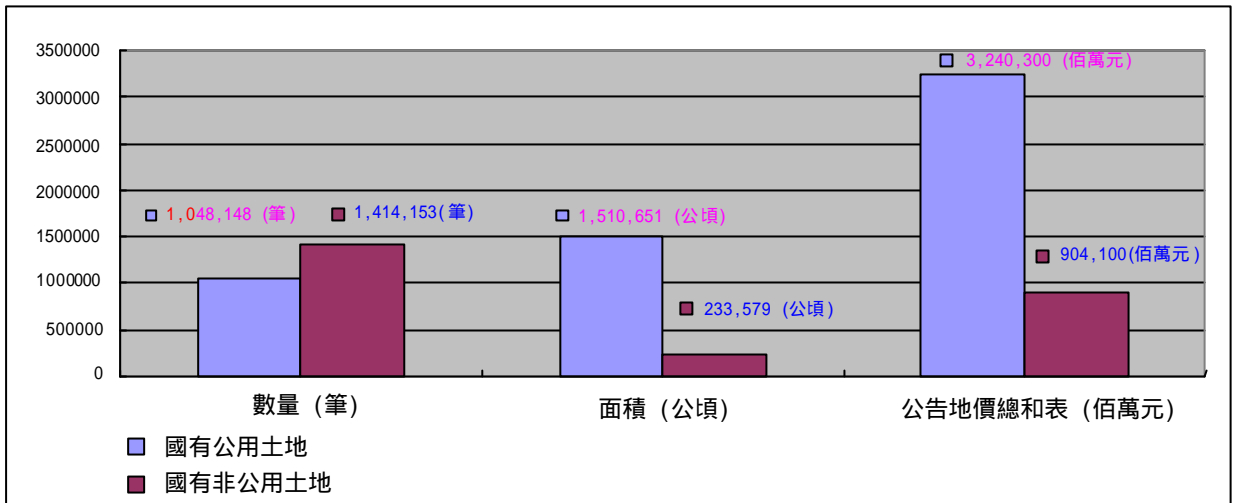


圖 4-1：國有土地資產數量圖

資料來源：國有財產局，作者自行整理。

鑑於國有公用不動產管理機關不同，各重視程度不一，缺乏統合運用機制，普遍存在低度利用、閒置及被占用等不當利用，且政府擁有龐大不動產，卻每年支付高額辦公廳舍租金，造成資源浪費、僵化不合經濟效益情形。因此，行政院認為有必要透過管理經營一化元之決策機制，加強統合國家資產之運用，以提昇效率，參酌先進國家作法，於 91 年 4 月 13 日成立「國家資產經營管理委員會」，由前行政院游錫堃院長擔任召集人，林副院長為副召集人，各相關部會首長 13 人為當然委員，並聘請學者專家代表 6 人為委員，³⁰下設工作小組，其幕僚作業，由國產局擔任；依行政院組織法第 14 條規定：「行政院為處理特定事務，得於院內設各種委員會。」以任務編組方式行之，原則每月開會一次，主要任務如下：

³⁰ 93 年 1 月 1 日起國資會召集人修正為財政部長，財政部次長為副召集人，各相關部會副首長及聘請學者專家為委員。

- 一、國有非公用財產處分收益之督導。
- 二、公用財產取得、管理、使用、收益之協調及督導。
- 三、公用財產變更為非公用財產之協調及督導。
- 四、特種基金經營管理之協調及督導。
- 五、國營事業資產取得、處分之協調及督導。
- 六、其他相關國家資產政策及經營管理事宜之協調及督導。

在國資會第 1 次委員會議，游前院長明確指出，要以高效經營、高度競爭力，現代進步的管理經營精神和理念，推動國家資產的運用，同時宣示下列四項政策功能目標：

一、 管理一元化

國產局實際管理主要是國家非公用財產，其餘公用財產包括土地、房屋以及事業投資等，散置各部會、基金、公司組織及非公司組織國營事業，造成管理的困難與各自為政，要致力有效統合運用，發揮最大效益，掌握使用情形，使國家資產的經營管理機制一元化。

二、 使用合理化

政府事業單位，不再容許以出售資產方式粉飾競爭力低落與經營不善的事實。政府辦公空間的使用、公務宿舍的配發應建立標準化規

範；資產出售、出租該有合理化的效益評估機制與過程，使發揮最大效益。

三、經營透明化

為避免不當特權介入政府事業機關土地處理土地過程，應編撰國家資產目錄，裝訂成冊，定期更新出版，使資產管理與處分逐漸透明化。

四、彌補財政缺口

本(91)年底負債將達新台幣 2 兆 9 仟億元，年付息支出達 1 仟 500 餘億元，造成財政嚴重負擔，活用國家資產，提升運用效益，可積極償債，舒緩財政壓力。

國資會成立後，截至 96 年 12 月底止，共召開 66 次委員會議，期間對國有不動產政策面向，訂定「國家資產經營管理一元化執行要點」、「國家資產經營管理原則」、「財政部國有財產局接管國家資產處理要點」、「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」及「國有宿舍及眷舍房地加強處理方案」等項通案檢討原則及處理方案，作為執行依據。要求各資產管理單位全面檢討，對用途廢止、閒置及國營事業民營化不作價投資減資繳庫使用高地價地區或不符合成本效益之不動產，應繳回國庫，由國產局處理。截至 96 年 12 月 31

日止，該局接管土地，建物之筆(棟)數面積，及已處理之方式 筆(棟)數面積已如前述之表 1-1，並陸續執行中。

從國資會成立後國產局接管國家資產處理成果表資料顯示，國資會自 91 年 4 月成立後至 96 年 12 月底止，國產局接管繳回國庫或檢討變更為非公用財產，計有土地 70,590 筆，面積 15,656 餘公頃，建物 7,776 棟，面積 2,609,735.55 平方公尺。經以撥用、管理、處分及開發利用等 9 種方式處理，其中土地部分以無償撥用 15,837 筆，面積 4,160 餘公頃最多；出租 8,634 筆，面積 1,621 餘公頃次之；其次占用地處理 5,983 筆，面積 608 餘公頃；以出售方式處理者 4,601 筆，面積 129 餘公頃，為再次之。就處理所得收入而言，以出售土地價款 630 餘億最高，其次為有償撥用 320 餘億元。而在各方移交接管後，已處理土地總計 38,584 筆，面積 9,223 餘公頃，占總筆數、面積之 55%和 59%。

第二節 策略問題檢討

古諺云：「工欲善其事，必先利其器」、「徒善不足以為政，徒法不足以自行」。國資會成立前，國有不動產業務運作，悉依國有財產法及相關行政規章執行，為因應國資會統合機制之需要，行政院及財政部在國有財產法架構下，陸續訂定各項行政規章，俾作為有效執行及實施監督考核之政策工具，茲就與本研究範圍主要相關者，綜合如次：

壹、相關法規制定

一、國家資產經營管理一元化執行要點

1. 政策目標：統合國家資產之經營管理，強化國家資產之運用效益，落實執行。
2. 國家資產定義及範圍：國產局管理之國有非公用財產，中央政府及所屬機關或地方政府及所屬機關之國有公用財產，中央政府設置之非營業特種基金管理之國有公用財產，非公司組織國營事業機構管理之國有公用財產，公司組織國營事業機構國有不動產，國營銀行所有之不動產，其他經委員會決議之不動產。
3. 國資會得決議事項包括：中央機關(不含學校、部隊)新建、遷建及辦公廳舍、宿舍之營建計畫及分配使用；中央機關、部隊使用國有都市計畫內商業區、住宅區、工業區及非都市土地編定為甲、乙、丙、丁種建築用地之檢討與管理；國立學校使用國有非校地之檢討、處理；國有公共財產用途廢止、閒置、低度利用³¹及被占用之檢討、處理；非營業特種基金及非公司組織國營事業管理之不動產檢討與處理。
4. 各機關應配合措施：
 - (1) 財政部應確實掌握國家資產有關資訊，建置產籍管理及地理資訊系統，擬定具體方案提報。
 - (2) 人事行政局建立首長宿舍制度應以整體規劃、集中興建配住為原則，並督導優先處理收回閒置或低度使用者。
 - (3) 人事行政局應督導各管理機關限期騰空收回位於都市內商業

³¹ 閒置不動產，指空置未使用；低度利用不動產，指建築改良物已逾耐用年限或建築容積未達法定容積率 50%。《國家資產經營管理一元化執行要點第 5 點》。

區、住宅區或可建築使用之國有眷舍房地，交國產局積極處理。

- (4) 各機關、學校、部隊管理之國有公用財產，有用途廢止、閒置或低度利用，經檢討後及經排除占用而無公用必要者，應變更為非公用財產，移交國產局處理。
- (5) 國營公司釋股或民營化前，應逐年提出計畫，將非營業所必需之資產移交國產局。
- (6) 國營銀行，應適時提出檢討計畫，將非營業所必需之資產移交國產局。

二、國家資產經營管理原則

1. 政策目標：促進國家資產使用合理化、經營透明化，提升運用效率。
2. 資產之經營管理，以成本及效益為指標，檢討閒置或低度使用；非業務必要之建置或使用：不經濟使用者，包括：使用成本過高、面積過大或單位成本生產力過低者，員工每人平均使用面積過大或租金負擔過重者，及使用人資格不符、層級不當或使用面積過大之宿舍使用者。
3. 檢討所管理不動產使用方式原則：
 - (1) 非有特別需要者，避免使用商業區土地。
 - (2) 對可供建築用地，充分利用法定容積率。
 - (3) 區域性關連設施整併集中使用。
 - (4) 低度利用者，合併集中於其他處所。
 - (5) 高地價地區之不動產，將業務或設施合併集中低地價之處所。
 - (6) 個案檢討其他不符成本效益使用者。
4. 經營之公用不動產，在不違背事業目的或原定用途或營利事業項目

前提下，擬具計畫陳報核定，儘量以收益方式提供他人使用，增加收入。

5. 管理機關改制成民營化，作價投資或留用資產，以業務必要者為限，並應提報國資會審議，其餘下列資產繳回國庫：
 - (1) 坐落商業區，非有特別需要者。
 - (2) 無使用計畫之用途廢止、閒置、低度利用及被占用之不動產。
 - (3) 出租、出借之不動產。
 - (4) 宿舍使用之不動產。
 - (5) 有膨脹資產淨值之虞，不利於達成合理投資報酬率或民營化規劃與推動者。
 - (6) 經檢討不繼續使用之不動產。

三、國產局接管國家資產處理要點

1. 實施範圍：依一元化執行要點及管理原則，檢討收回各管理機關不再作公用及不作價投資或留用之不動產。
2. 處理原則：
 - (1) 掌握正確不動產資訊，作決策及處理依據，促進合理有效利用。
 - (2) 維持公地公用原則，優先提供公共設施及公用事業或公務使用。
 - (3) 篩選高價值建築用地，辦理標售、經營或改善利用。
 - (4) 被占用不動產，依法辦理出租、出售或排除占用，並追收使用補償金。
 - (5) 閒置大面積或低度利用土地，依法處理前，加強巡管，加強與地方政府研議改良利用、委託管理或委託經營。

(6) 畸零地或與私有地夾雜土地，辦理讓售、標售、委託管理、委託經營或提供私人改良利用或綠美化。

3. 管理、處分、開發利用機制：與國有財產法及相關行政規章相同。

一、 國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案

1. 政策目標：促進各管理機關積極檢討對閒置、低度利用及被占用之公用財產，交由國產局以非公用財產接管，積極處理，以提高利用效率及收入。
2. 適用範圍：中央機關及國立學校經營之建築用地。
3. 計畫數量：合計 3,577 筆，574 餘公頃。
4. 計畫期程：採分期分區方式執行，於 93 年 6 月底前完成。

二、 國有宿舍及眷舍房地加強處理方案

1. 政策目標：全面清查處理國有老舊眷舍及閒置、低度利用之首長宿舍，促請各管理機關積極檢討，無須保留公用房地，移交國產局加速處理。
2. 計畫範圍：
 - (1) 中央各機關作首長宿舍使用之間置或低度利用之房地。
 - (2) 民國 72 年 5 月 1 日前經中央機關學校核准配住，位屬都市計畫商業區、住宅區、工業區及非都市土地甲、乙、丙、丁種建築用地之眷舍及基地。
 - (3) 中央機關學校經管之職務宿舍、單身宿舍，有被占用、用途廢止、低度利用及閒置情事者。

貳、成效檢討

國資會成立前，各管理機關使用國有公用財產，大多係承續使用原接收日本政府機關或事業機構之不動產，或以撥用方式取得，歷數十年來公用財產管理機關繁雜眾多，且普遍存在機關本位主義，擁地自重，俾爭取更多預算來源，造成不經濟或低度效率使用，甚至有發生『白京生定律』³²現象，浪費國家資源，不符經濟使用，而政府並未就公用財產使用之合理性與經濟性作檢視，且國有公用不動產面積達 1,510,651 公頃，為非公用不動產 233,579 公頃的 6.5 倍，在倡導企業型『小而美、小而能』政府的今日，政府背負龐大財政負債，卻擁有可觀的不動產未加以運用；有鑑於此，國資會成立主要目的，即在於清理不符效率原則的國家資產，加速處分及運用，彌補財政缺口。

國資會成立運作迄至 96 年 12 月底止，僅 5 年 8 個月，檢討收回為數可觀的資產變更為非公用財產並加以運用，為國庫收入 980 億元，茲就其組織型態、運作成效、產生效應分析如下：

一、組織型態

國資會成立之初，係由行政院院長親任召集人，副院長任副召集人，各部會首長擔任委員，並指定財產管理專業的國產局執行幕僚作業，先進行工作小組設定議題，嚴密控管計畫進度；每月定期分別召開委員會，工作小組會及專案小組會議，充分討論、協調、去異求同，在最高行政長官親自主持下，不啻具有監督、考核及評估之工具性意涵；因此，國資會雖以任務編組方式行之，但透過跨部會之治理模式，

³²白京生定律：英國學者 C.Northcote Parkinson 經常發表諷刺性文章，1957 年將文章輯印成書稱《白京生定律及關於行政的其他研究》(Parkinson's Law and Other Studies in Administration)，主要論點為行政首長喜好「建立王國」(empire building)現象等，另包括機關內部行政效率日趨低落，但外面的建築及辦公設備卻日趨豪華浪費。

與行政院會決策效能無異，自然收立竿見影之成果，其嗣雖在 93 年 1 月起修正由財政部長擔任召集人，但各項執行策略機制已然奠立堅實基礎。就組織設計而論，以此高度決策力及執行力之彈性任務編組，可作為未來政府處理專案議題運作的策略模型之參考。

二、運作成效

(一) 建置國家資產資料庫及地理管理系統，提高利用效率

國產局管理之國有非公用財產，已完成應用系統的開發，並建立完整的財產資料庫，得隨時因應決策及管理需要，統計並列印各種財產管理資訊；而各使用機關直接管理之公用財產，僅有財產數量及價值統計，缺乏完整資訊；為明瞭國家資產之坐落區位，毗鄰分布、實際使用情形，宜將國家資產資料與相關地籍圖、都市計畫圖、地形圖等套疊，交與地政機關土地、建物資料比對，配合內政部陳報行政院核定之『國土資訊系統基礎環境建置計畫』執行，建置國家資產資料庫及國家資產地理資訊系統，以顯示資產之分布與使用情形，提供決策及分析參考。經國資會第二次委員會決議通過後實施，整體建置在 91 年底前完成，其主要功能如下：

1. 篩選因應國資會運作所訂定各項執行方案所需之資料，包括如：中央機關、部隊使用之國有不動產，坐落都市計畫內商業區、住宅區、工業區及非都市土地編定為甲、乙、丙、丁種建築用地之檢討作業等檔案系統七大項。以門牌、土地房屋、座標、地標、路名或機關為條件查詢，運用區位指標、自訂區、鄰近區位之 GIS 分析等功能。
2. 整合公務系統資料庫等資料及建立新機制，如：國產局內部資料結合地政機關之土地與房屋登記資料等。

3. 結合多種數值圖檔，提供多樣系統分析類別：國家地理資訊系統轉檔已整合之數值圖包括縣市地籍圖、都市計畫圖、全國土地段籍資料及電子地圖、交通路網數值地圖、GIS 門牌與行政區域圖、地形圖等。

網際網路資訊科技的發展對於組織管理影響的幅度與深度，可與工業革命的發展對於當時產業的衝擊相比擬，因此，在步入電子化政府的時代，充分及快速的資訊成為行政決策實施的主要因素，因應業務的需求與處理，個別資訊系統的建置，是各級政府極力推動的事項；國資會地理資訊系統結合多種公務系統資料，加以靈活運用於資產管理範疇，值得各級政府機關、事業管理機構甚或民間企業的仿效採行，提升組織執行力及提供給國人或使用更優質的服務效率。

(二) 制訂相關執行策略方案，踐行監督考核機制

一項具有成效的政策，取決於政策執行的策略方案是否符合實際情況、目標是否清晰、執行計畫是否確實、能否妥善控制執行者的誘因與紀律；這種計畫與控制模式(planning-and-control model)是以政策本身的內容為核心，即公共政策規劃過程中能否客觀認定利害關係人的意見、問題是否多方支持、目標是否具有意識，都是政策執行成功的關鍵。³³

國家資產範圍廣多複雜，牽涉機關眾多，要能有效整合管理，實非易事；政府集長期管理國有非公用財產經驗累積，參考先進國家管理國家資產作法，將以往從未加以重視的公用財產及事業用財產，以計畫(plan)、執行(do)、考核(Check)、處置模式(action)，逐行推動各項策略方案，國家資產之不動產的統合與運用機制上，依執行先後次序，經行政院或授權財政部於 91 至 93 年間訂定，相關要點及原則

³³ 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。2003.3。元照：台北，頁 11。

如下：

(一)行政院核定者：「國家資產經營管理委員會設置要點」、「國家資產經營管理一元化執行要點」、「國家資產經營管理原則」、「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」、「國有宿舍及眷舍房地加強處理方案」、「中央各機關學校國有眷舍房地處理要點」、「中央各機關首長宿舍及眷屬宿舍保留公用審查原則」、「國立學校申請撥用國有建築用地通案處理原則」等。

(二)財政部核定者：「財政部國有財產局接管國家資產處理要點」、「國有公用房屋清查計畫」。

上述策略方案之執行，均分別明定應辦事項、主辦及協辦機關、辦理時程；實施以權責劃分、期程檢核、獎優懲劣之監督機制，是在國家統合主義精神下，各辦理機關、機構無不重視推動，故而，此項政策雖係台灣光復後首次之創新，卻能順利進行且成效顯著。

(三)重視國家資產使用成本與效益問題，建立活化運用概念

在政府產生嚴重財政問題之際，積數十年管理國有非公用財產之豐富經驗，出於公用財產可於用途廢止或經檢討時變更為非公用財產之策略思考，決定聚焦於占國有土地總面積 86.6%且為地形方整、區位較佳、易於利用的公用財產區塊，運用多元化經營機制，是種政策創新的思維。

國產法第 11 條規定，國有公用財產以各使用機關為管理機關，但卻缺乏明確管理責任之監督考核機制，肇致政府各管理機關、事業機構使用國家公用財產，一般皆視為理所當然之使用，並緊握掌控之資源，以突顯該機關(構)之重要性及地位，並作為爭取更多預算之藉口；但對公用財產之管理、運用，卻採取粗放式管理及低度效率之經營，形成不合實際使用與資源浪費。

我國從日本政府接收之公務用不動產，大多由業務相近之機關承接管理，經時空、政治、經濟、社會情勢的多方變革，原管理單位使用公用不動產，因缺乏監督考核之評估體系，致使一般行政機關、國立學校、國營事業機構之資產管理重視程度不一，猶如多頭馬車、各行其是的管理，欠缺對不動產專業概念，無法察覺成本與效益之計算，導致位處都會中心的高價值不動產卻作低度、閒置或被私人占用的消極管理態樣，加上該不動產坐落市區內商業區、住宅區，更與都市計畫分區使用相違，且不符經濟學成本效益及公平觀點。

由於資源配置不當，部分業務及人員經調整或縮減之機關，坐擁與使用不對稱之高價值資產，卻使組織擴充或應實需所成立之新機關無辦公廳舍可用，每年須編列龐大經費預算租用其他事業單位或民間所有房舍，形成缺乏效率與不公平現象；有鑑於此，國資會即得發揮由上而下之統合主義功能，統籌調配中央機關辦公廳舍。其作法是由各中央機關提出需求條件，由國產局就已接管適合作為辦公廳舍使用之房地提供評列選擇，透過國資會之決議謀合。至 96 年 12 月底止，已完成調配 35 處，其中包括原菸酒公賣局移交之台北市北門配銷所予行政院衛生署、中央百世大樓 1、2 樓提供高等法院檢察署特偵組使用、實踐大樓交予環保署、實踐堂予國家圖書館、原交通部辦公大樓則分予國史館、原南投啟智教養院分予財政部賦稅署中部辦公室及移民署中部人口販運被害人庇護安置處所、台北縣中和市原國防管理學院予交通部高鐵局捷運工程處等；統計建物面積 5 萬 8,589 坪，每年可為政府節省租賃經費 5 億 2,644 萬餘元。此外，國資會利用收回之大面積、地形方整之土地，協助台灣台北地方法院等 15 個機關覓得 47 筆土地，面積約 8.69 公頃，提供興建自有辦公廳舍，節省大約 31 億 5,116 萬餘元之購地經費。

國資會決議透過資產清查、檢討程序，促使各機關(構)、學校開

始重視公用財產管理之重要性，建立最有效使用之成本觀念，另對閒置、低度利用及被占用的國有不動產，及國有首長宿舍及一般眷舍之使用原則，訂定明確定義、包括範圍、使用規則、繳回方式等執行方案，使政策推行順暢，其有牽涉重大疑義或窒礙難行者，亦能透過國資會之溝通平台充分討論其活化運用方式，作成決議，達成團隊共識。

三、效應及問題檢討

(一)國資會成立之政策目標，在於(1)管理一元化 統籌調配、整合運用國家財產。(2)使用合理化 讓每分國家資產都能發揮最大效益。(3)經營透明化 減少特權不當介入。(4)彌補財政缺口 舒緩國家財政壓力。執行以來，除軍事單位使用之公用財產受『眷村改建條例』等特別立法管制，應將所屬經檢討後之不適用營地交由國產局進行代估代售所得繳交眷改基金，而未予列入外；其餘經由國資會決議檢討收回變更為非公用財產，而移交國產局接管之不動產，自 91 年 5 月至 96 年 12 月底止，即達土地 7 萬 590 筆，面積 1 萬 5,656 餘公頃，房屋 7 千 776 棟，面積 260 餘萬平方公尺，並陸續進行中。

國產局接管上述數量龐大的資產，依據國資會成立政策目標及「財政部國有財產局接管國家資產處理要點」宣示及規定內容，除維持公地公用原則，公設用地、公用事業或公務需用之不動產，優先提供公用，以無償或有償撥用為之外，其餘交由國產局以多元方式運用處理，其方式包括占用地處理、出售、出租、委託經營、委託管理、改良利用、綠美化等；就處理策略而言，主要區分為：

- (1)處分機制：出售，包括讓售、標售、專案讓售等。
- (2)租賃機制：出租，包括出租、標租、放租等。
- (3)開發利用機制：委託經營、改良利用等。

依據前述三種處理策略機制執行成果,以國資會成立(91年4月)後至96年12月底處理成果相較統計計算所占比例,如表4-1:

表4-1:國資會成立後主要處理機制成果統計表

		筆棟數	比例%	面積(平方公尺)	比例%
撥用	土地	18,025	25.53	44,269,796.96	28.28
	建物	2,461	31.65	1,360,253.52	52.12
租賃機制	土地	8,634	12.23	16,213,465.43	10.36
	建物	87	1.12	74,639.65	2.86
處分機制	土地	4,601	6.52	1,295,641.61	0.83
	建物	1,265	16.27	207,230.74	7.94
開發利用機制	土地	155	0.22	271,965.33	0.17
	建物	3	0.04	569.93	0.02

資料來源:財政部,作者自行統計。

依表4-1統計分析,國產局接管不動產後依處理策略成果,土地筆數部分,以提供公用最高占25.53%,其次為租賃機制12.23%,處分機制6.52%,開發利用機制占0.22%。在建物部分,仍以供公用者最多,達31.65%,其次為處分機制16.27%,租賃機制1.12%,開發利用機制0.04%。而在土地面積部分,最高為提供公用者28.28%,租賃機制占10.36%,次為處分機制0.83%,開發利用機制0.17%;在建物面積部分,52.12%提供公用,其次為處分機制占7.94%,租賃機制2.86%,開發利用機制僅有0.02%。

本章第一節已敘述,國資會成立至96年12月底止,已變更為非

公用財產移交國產局處理者，土地筆數及面積總計 70,590 筆及 15,656 公頃；經國產局運用已完成處理數量為 38,584 筆，9,223 餘公頃，分別占 55%及 59%。在建物筆數面積方面，總計接管 7,776 筆，260 萬 9700 餘平方公尺，已處理 3,827 筆，164 萬 7400 餘平方公尺，處理比例為 49%及 63%，綜合上述資料分析，國產局對接管國有不動產之運用方式及成果，符合國資會設立宗旨，統合國家資產之經濟管理，強化運用效益之政策目標。

(二)綜上所述，國資會運作政策目標之管理一元化、經營透明化二者，已收預期之成效；在使用合理化議題上，讓每一分國家資產都能發揮最大效益方面，則有賴策略機制運用的活化，找出投入成本最少，產出效益最大的執行策略，作資源最有效配置且能永續發展的方式，以臻地盡其利，地利共享之目標；但在彌補財政缺口，舒緩國家財政壓力的執行策略，以不動產的處分挹注國家財政收入，卻造成多方的議論與負面的影響。

從民國 76 年國泰人壽公司以超出當時市場行情甚高的價格，從政府手中標得台北市長春路華航公司旁的住宅國有土地，引發全國土地價格一路飆漲開始，由於資源的稀少性，位於都會地區國有大面積商業區、住宅區土地，已成為民間相關業者關注的標的。在國資會統合國家資產政策目標運作下，各機關(構)、學校將閒置、低度利用及檢討不使用之不動產移交國產局，加上軍方為籌措國軍老舊營舍改建基金委託該局代估代售之不動產，其主要處分方式乃是公開標售，以為國庫或基金收入來源。執行以來，卻備受各界訾議，例如民國 94 年政府將所屬三級古蹟之基隆白米甕砲台監守衛舍標出後，旋被建商拆除改建。另最受矚目者，當屬 95 年國防部委託國產局代估代售之台北市大安區信義聯勤俱樂部土地標售案，其間更引發郵局員工舞弊情事，最後，該地被新光人壽以每坪 274 萬的天價得標，使得許多台

北市民的生活回憶景點頓成泡影，更引起全國部分人士的關切，自組成『國家資產搶救連線』並表示：「自民國 90 年以來，政府賣掉的國有土地超過 2350 公頃，相當於 90 個大安森林公園面積，平均一天有 30 筆國有土地被買走」³⁴。李永展教授更指出：“現階段的國家資產經營管理作法，似乎是只從市場價值的成本效益出發，忽略國家資產其實是多元的，不能僅以市場價值看待。行政院收回國家資產的處分，卻是大量標售，使國家資產快速私有化，讓人質疑國資會成立目的，只為變賣國家資產”。³⁵

此外，另依據立法院預算中心提出：

1. 97 年度中央政府總預算案整體評估報告，指出近 11 年國有土地出售面積共 4,723.2 公頃，收入 2,590.6 億元，加上 96 年度出售面積 170.7 公頃，收入 346.2 億元，合計出售總面積 4893.9 公頃，總收入 2936.8 億元，如表 4-2。另外，國有土地以租賃、處分、委託經營、委託管理、改良利用及其他方式之運用收益收入，自 91 年 1 月至 96 年 6 月合計 189.65 億元，僅為處分收入 1789.99 億元之 10.6 %，如表 4-3。顯示國有土地運用方式著重於釋出所有權的處分，除掌握景氣時機提高售價外，不能有其他收益。

³⁴ 彭蕙仙，〈清倉年代〉，《中時電子報》。民 95.10.9。

³⁵ 李永展，〈重新思考國家資產的處分方式〉，《Taiwan News 財產·文化周刊》，205 期。民 94.10。

表 4-2：國有土地 85 96 年出售面積及收入統計表

年度	面積 (公頃)	收入 (億元)	占當年中央政府歲入 預算數之百分比(%)
85	67.0	183.5	1.62
86	541.7	188.7	1.58
87	1100.9	164.1	1.34
88	129.9	134.6	1.07
89	251.5	220.4	1.11
90	797.5	179.2	1.30
91	433.6	187.8	1.49
92	444.5	199.6	1.52
93	353.7	379.9	2.85
94	333.7	364.3	2.74
95	269.2	388.5	2.83
96	170.7	346.2	2.29
合計/均數	4893.9	2936.8	1.81

資料來源：立法院預算中心及國有財產局統計資料，本研究自行整理。

表 4-3：國有土地運用收入統計表

單位：億元

年度	租賃 收入	處分收入 (含作價投資)	委託經營 收入	委託管理 收入	改良利用 收入	其他 收入
91	26.5	187.85	0.48	1.47	0.10	2.46
92	29.78	222.55	2.05	1.77	0.13	1.05
93	29.06	432.54	1.14	1.73	0.20	3.53
94	30.66	389.16	1.18	1.71	0.37	3.50
95	28.29	415.43	1.91	1.64	0.51	3.18
96	11.19	142.46	1.03	1.13	0.62	1.28
合計	155.48	1789.99	7.79	9.45	1.93	15.00

資料來源：立法院預算中心（96 年度統計至 6 月底止）。

2. 國有土地須以多元方式促進土地利用，除預留政府公用及開發利用所需外，其餘應以使用者付費原則提供民間使用，藉以引進民間技術、資金、人力及企業經營理念，參與經營。並建議：
- (1)積極清查國有土地管理利用狀況，重新釐定國有財產管理處理方式，都市內國有土地應促進都市之健全發展及提升環境品質，濱海及山坡等邊際土地，以有效促進國土保安及生態平衡為目的原則。
 - (2)國有不動產標租已有國產法 42 條明文及相關作業規範，應積極辦理標租作業。
 - (3)參考外國作法，研議國有不動產證券化及不動產信託之可行性，解決政府人力不足與管理法令僵化問題。
 - (4)訂定合理之不動產標售底價。

除此之外，審計部查核中央政府 95 年度總決算關於財產部分之審核意見，指出國有非公用財產管理成效極待提昇，如出售非公用土地數量龐大，有悖公有土地以不出售為原則之意，及非公用土地被占用情形仍極嚴重等。

根據以上檢討分析，可歸納出國資會對國有土地運作之決策模式產生之綜合問題意識如下：

- 一、國有不動產出售之妥當性。
- 二、國有不動產被占用問題與出租公義性。
- 三、加強國有土地開發利用機制之運用。
- 四、如何建構最適之滿意策略。

第三節 對策討論及研析

壹、國有不動產出售之妥當性

國有土地出售主要方式有讓售、專案讓售、標售與其他法律所規定者，除標售係以市場機制決定價格與對象外，其他出售皆有特定之對象；由於國有土地主權屬全體國民，具有社會性與公共利益及調節土地市場之機能，另因土地稀少性與不可增加性，國有土地之出售將使國家資源減少，但亦可因由民間取得而促進利用效能，活絡經濟發展，因此，國有土地的出售與否的議題，向為主張所有權私有化者與主張所有權國家化者的爭辯焦點。分述如下：

該主張所有權私有化的理由，從財政及地用觀點分析有下列六點：

- 一、國有土地主權在國民全體，則應釋出由國民利用開發，增進經濟發展、地盡其利。
- 二、政府興關公共設施或公共建設，可以徵收私有土地，沒有理由不出售國有土地，方符合公平原則。
- 三、政府出售土地，可以增加國庫收入財源，提撥建設經費或社會福利基金，使人民受益。
- 四、政府管理土地需要投入人力與管理成本，不若交由民間以企業化經營管理，獲得效用之極大化。
- 五、從商品角度，政府出釋出土地所有權，可誘發民間資金與人力投入，發揮地盡其利功能，增進市容觀瞻。
- 六、國有土地私有化後，政府可長期收取相關賦稅，繁榮地方。

主張所有權國家化論點者，從公共財之經濟資源面向及長期角度，認為國有土地不宜出售之理由如下：

- 一、國有土地係全民資產，應由國家持有，配合公共政策統籌調配運用。
- 二、國有土地屬稀少性及不可增加性，應珍惜使用，不宜私有化。
- 三、出售國有土地，由少數特定人得利，不符公平原則。
- 四、國有土地為國家寶貴資源，應以永續經營利用觀念，由國家持有，讓後代亦能享用。
- 五、不能以財政短絀為由，率爾出售土地，淪為敗家子之譏。
- 六、國有地應儲備為公共建設之用，讓全體國民共同享有高品質之生活資源。
- 七、國有土地出售收入，僅占國家歲入微小比例，不宜以財政需要為藉口出售。

以上主張國有化與私有化者，各持己見，莫衷一是，本研究採取政策面及實然面之參與觀察，歸納正、反意見，秉持客觀論點，以綜合論述及具體作法分析述之如下：

一、綜合論述

1. 依財政部 95 年 5 月 4 日邀請產、官、學界就國有土地規劃利用問題研討共識，國有土地宜以永續經營利用為目標，配合產業、公共建設、國土保育等需要使用；並以地盡其利、地利共享之平均地權政策執行，以公共利益之追求，達成權利分配之最佳效果。
2. 國有土地屬全民所有寶貴資產，其處分機制應建立在公平、正義、效率之基礎上，以透明化、合理化、效益極大化方式運用。
3. 在一定條件下，國有土地得予出售，挹注財政收入並可促進土地利用效率，提振經濟發展。

4. 人民獲得使用權方式，依土地性質分類評核最適管理、利用模式，以長期經營策略，創造雙贏利面。
5. 配合政府組織再造目標，檢討都會地區各機關辦公廳舍使用需求，配合都市計畫將收回之大面積國有土地予以評選，交由專業單位規劃執行，興建合署辦公大樓，節省政府龐大租賃費用，預留使用空間，短期亦得以標租方式提供民間利用，增加收益。
6. 根據市場及社會需求性質，運用多元決策模式，建立土地儲備制度及考核監督機制，以避免政府無地可用而付出高額購地費及民怨抗爭。
7. 擴大土地交換策略運用，使公有土地相互之間或國有與私有不動產交換所有權，提高利用價值，兩蒙其利。

二、具體作法分析

1. 民國 95 年 7 月 28 日台灣經濟永續成長會議結論，國有土地係全民資產，應依永續利用之原則，訂定國土規劃架構，非僅從增加政府財政收入考量處理方式。政府於 83 年起先後訂定公有山坡地放領辦法、國有耕地放領實施辦法，及國有邊際養殖用地放領實施辦法等政策，執行期間，因多次重大天然災害造成國家資源與人民財產嚴重損失；使政府重視自然環境保育的重要性，目前，已全面停辦前幾項放領作業。亦因此確立國有財產應永續利用經營之觀念，維持公地優先提供公共及公務使用之公用原則，並檢討非僅處分出售一途，誠為政府就國家資產處理思維的改變；當務之急，應就國有土地資源運用，引用國資會運作模式，統合國土規劃，訂定短、中程目標，定期檢討修正執行內容，實行計畫(P)、執行(D)、審核(C)、處置(A)之策略管理，有效控制、管理國有土地利用方向，

使管理國有土地之行政人，得以本自主性權責作出最適之滿意決策。

2. 依現行國產法之法源規定，國有土地處分機制，分為讓售、專案讓售、標售、現狀標售、放領、贈與等方式；其中專案讓售、現狀標售、贈與三者，均訂有詳細符合條件並確實審核，因使用面積不大，影響國家土地所有權釋出量甚微，得以維持現行作業執行。而讓售與標售則為國有土地處分機制最主要的執行方式。依表 4-3 顯示，統計 85 年至 96 年間政府執行處分機制辦理出售國有不動產售價收入，從最低之 88 年度之收入 134.6 億元，每年遞增至 96 年度收入 346.2 億元，足證國有不動產釋出成為私有化有逐漸增加之趨勢。

國有不動產讓售主要方式為租用讓售、國、私有畸零地合併建築讓售、公益團體及公營事業經目的事業主管機關核定有使用必需者及獲主管機關核准開發許可之讓售。除租用讓售外，其餘須經其他政府機關依相關法令規定審核，著重促進土地利用與社會、經濟層面所必需，其讓售較無產生爭議。而由於租用讓售之法源，係依國產法第 49 條第 1 項規定：非公用財產類不動產，其已有租賃關係者，得讓售直接用人，讓售之不動產範圍，由行政院另定之。因此，該前提是以國產法第 42 條規定之民國 82 年 7 月 21 日前已實際使用，並訂有租賃契約者為讓售對象；實務上，此類讓售絕大多是私有房屋使用國有基地供建築使用者，部分僅係併同使用毗鄰國有地，或屬於地形畸零不整之小面積土地，部分為大面積國有土地完整坵塊被多人使用或少數人零散使用，該地讓售時必以分割分筆登記，勢造成國有建築用地被細分，無法整體規劃並降低利用價值，甚或以租用承購後，再以畸零地合併申購之蠶食方式取得毗鄰土地，成為目前國有不動產管理與處分之困擾；允宜立法規範租用讓售方式之審核標準，使管理機關能客觀據予執行，杜絕政策不周延所引發之不當介入。

國產局成立以來，由於缺乏管理人力資源，且不具公權力，對於中、大面積國有可供建築用地，除提供各級政府撥用外，向依國產法第 53 條：非公用財產類之空屋、空地，無預定用途者，得予標售之規定，以公開標售為之。因此在都會地區中、大面積國有建築用地，已所剩無幾，形成奇貨可居之稀少資源；其間更因 76 年間標售台北市華航公司旁精華地區一塊國有土地，導致全國地價飆漲，輿論撻伐，使政府作出『只租不售』政策，姑且不論其國有土地標售與不動產市場地價漲跌之關連性，其因而肇使國有土地標售政策受國人關切與注目，則為其要者。

近年國有可供建築用地之大幅增加，始於民國 87 年台灣省組織調整精簡後，原省有不動產移轉為國家所有，迨至 91 年 4 月國資會成立之運作，檢討政府與事業機構閒置、低度利用、被占用及不作價投資之不動產，致使政府驟然擁有為數可觀可供處分的非公用不動產。而適值國家財政、經濟急速惡化的同時，國有不動產之標售，即成為政府籌措財源最迅速的方法。惟就政府以財政目的大肆標售國有不動產結果，對於整體不動產市場具有重要之指標性意義及作用；繼 95 年 3 月台北市信義路原聯勤俱樂部以每坪 274 萬之高價標出，同年 5 月台北市南京東路約千坪黃金地段國有土地，更再以每坪 410 萬元標脫，但台灣地區地價及經濟景氣並未隨著提升，頓使外界質疑標售大面積國有土地助漲地價飆升，圖利財團，使貧富差距擴大，不符公義原則。

依據立法院預算中心統計資料，從民國 85 年度起至 96 年度止，國有土地出售面積共 4893.9 公頃，歲入共計 2936.8 億元，其中占當年中央政府歲入預算最高者，僅為 93 年度的 2.85%，平均為 1.81%，(詳前述附表 4-3)。證明出售國有土地挹注財政目的之貢獻甚微；況且，出售國有土地將使全民資產減少，迫使嗣後需用土地時，得付出

代價徵收或價購。因此，國有不動產處分機制，應以公共利益為優先考量，在長期規劃策略下，尋求合理、公平之永續經營措施，如小面積土地或特殊性需要者維持出售，位於都會區內繁盛地區土地，採取開發利用機制之委託經營、標租及設定地上權等配套運用策略。

貳、國有不動產占用與出租之公義性

中古世紀時期英國農村的公有土地，由於散布於村落私有土地間，成為無人管理的無主狀態，稱為 common；因為沒有特定的物主，造成人人爭相占有，有人放牧，有些人割取草料，有人棄置廢棄物，造成眾人一齊糟蹋，經濟學上稱為「公地的悲劇」(tragedy of common)。

我國台灣地區土地總面積 360.1 萬公頃，至 96 年底統計，已登記國有土地面積 174 萬公頃，加上依法屬於國有的未登記面積 43 萬公頃，總計 217 萬公頃，占總面積 60%。

早期國有土地管理制度鬆散，多頭馬車式的管理，部分形成公地悲劇的結果，占用情形相當普遍，再者，依大法官會議釋字第 448 號解釋內容，行政官署代表國家處理公產，係屬私法上契約行為，應提起民事訴訟以求解決，催討訴訟程序曠日費時。而若論刑法第 320 條第 2 項竊占罪：意圖為自己或第三人不法之利益，而竊占他人之不動產者，處 5 年以下有期徒刑、拘役或 500 元以下罰金之刑事責任而言，因竊占罪之追訴權時效期間為 10 年，而竊占罪之本質係即成犯，自開始有無權占用行為時起，犯罪即屬成立，並自彼時起算，滿 10 年未予追訴，即不得再行追訴。故以刑事訴追手段處理占用問題亦難收嚇止作用，反而助漲群起效尤，無法達到劍及履及之效果。

再按民法第 940 條規定：對物有事實上管領之力者，為占有人。

「國有非公用不動產被占用處理要點」所稱占用定義，係指無權占用或使用國有非公用不動產而言，故國有被占用土地之處理，指無權占用為執行範圍，所有權人有請求返還占有物之權利，占用人有返還之義務，較之占有狀態範圍縮小。依據民法 767 條所有權物上請求權規定：「所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之。有妨害其所有權之虞者，得請求防止之。」進行訴訟排除侵害，並依同法第 179 條規定請求返還不當得利；但因被占用筆數眾多，對使用情形不符承租、承購規定，占用人亦不配合拆除地上物者，及符合承租、承購規定，但占用人拒絕申辦且不自行拆除者，囿於管理人力之不足，無法全部訴請排除侵害，只得選擇占用面積較大、區位價值較高、地形方整之標的，進行訴訟收回程序，卻因訴訟程序冗長，嗣後取得執行名義聲辦強制執行時，又常遭抗拒與民意代表介入，致績效不彰而遭監察院糾正情事，違背社會公平、正義原則。

其次，就管理國有非公用土地管理機關國產局人力資源配置情形而論，該局職員現有員額 544 人，其他約聘僱及按件計酬之非正式人員合計 533 人，幾與正式員額相當，總數合計為 1,077 人，就以管理國有非公用土地總數 23 萬 2,581 公頃核算，該局預算員額每人管理面積高達約 428 公頃，其尚且未計入依法視為國有之未登記土地 43 萬公頃及扣除一般行政事務人力，更突顯出管理人力資源薄弱、組織配置失衡之僵化問題。

為解決大批被占用國有土地問題，政府採取就地合法政策，放寬得申請承租之使用時間，並追收使用補償金，雖得以將部分無權占有狀態消彌，卻因而產生社會公平正義性問題，茲以實務及政策面向分別析論之。

一、 綜合論述

國有財產法於民國 58 年 1 月 27 日公布前，由於國有不動產缺乏完整之管理制度，且分別由各機關、機構代管，權責紊亂不清，政府未配合建立法治觀念教育，導致民眾爭相占用國家公地，因缺乏懲罰性措施，形成循環性積重難返的情形；為解決此一問題，國產法公佈後即規定須在民國 49 年 12 月 12 日以前實際使用，且使用之始為善意者，始得符合申租規定，行政院更於 61 年核定「國有財產局成立前被人使用之國有房地產清理辦法」，鼓勵占用人在限期內申請承租者，使用補償金得予減半計收之優惠措施，惟期限屆滿後，仍有 14,000 筆不符申租建築使用時間規定而繼續占用，政府亦無力排除收回。為使未符合使用時間之多數占用人能納入管理，增加財政之孳息收入，於 64 年 1 月再度修法，延後占用建築使用時間為 59 年 3 月 27 日前已實際使用者，但國有土地被占用筆數面積有增無減，由於管理財產機關不具公權力，只能選擇性依法排除，曠日費時，又加上刑責過輕，毫無懲戒效果，猶如違章建築一般，助漲民眾心存僥倖心態；復因國產局於 86 年間收回由縣市政府代管耕地，87 年接管原台灣土地銀行代營各類土地及精省後移轉為國有之省產，已同樣產生大量被占用的情形；經國產局邀請專家學者座談，為解決此一積重難返的難題，一致認為可以考量再次放寬申租使用時間的限制，乃為政府外部性損失之最小，成本效益之極大化措施，是於 89 年 1 月完成修法，放寬使用日期為「公有土地經營及處理原則」發布日為準，即民國 82 年 7 月 21 日前已實際使用非公用財產得以申請承租，取得合法使用權源。惟此時截至 88 年 12 月 31 日止，國產局管理之國有非公用土地共計有 97 萬 6,946 筆(錄)，面積 23 萬 1,410 公頃，依產籍資料管理區分列為「占用」者，高達 340,014 筆(錄)，面積 83,536 公頃，占用筆(錄)數及面積分別為 34.8%及 36.10%；顯示每 3 筆國有非公用土地，即有 1 筆被占用，且遍佈全台各地區，情形極為嚴重。

財政部依據行政院核定之「國家資產經營管理一元化執行要點」及「國家資產經營管理原則」，訂定「財政部國有財產局接管國家資產處理要點」之處理原則第 3 項明示：積極處理被占用不動產，依法辦理出租、出售或排除占用，並追收使用補償金，以增裕庫收，兼顧社會公平正義。依據國產局資料統計，至 96 年 12 月底止，國有非公用土地總筆(錄)數 141 萬 8,809 筆，面積 23 萬 2,581 公頃，產籍資料管理區分為「占用」者，合計 31 萬 0,932 筆(錄)，面積為 3 萬 3,802 公頃，占用筆(錄)及面積比例，分別為 22% 及 14%，如附表 4-4。即每 5 筆非公用土地就有 1 筆及約 1 成 4 的面積被他人非法使用；經與 88 年底資料相較，國產局執行占用合法化政策，確實有明顯績效，但亦顯示國有非公用土地未納入正常管理者，尚有為數不少待予處理。

表 4-4：被占用國有非公用土地數量表 (96 年 12 月底止)

項 目	筆(錄)數	面 積 (公頃)
國有非公用土地總數	141 萬 8,899	23 萬 2,581
產籍列管被占用土地	31 萬 0,932	3 萬 3,802
占用比例	22%	14%

資料來源：國有財產局

二、具體作法分析

(一) 為因應被占用國有土地之管理策略，我國採取就地合法政策，即訂定在一定時間已實際使用國有不動產者，得以運用租售機制，促其合法取得使用權源，再得申請讓售方式。此種政策選擇以經濟學論點，謂之「官僚機構的尋租行為」。意即採取此項策略，是一種最節省管理成本、創造獲利最快、風險負擔最小

之選擇，另亦容易產生代理人機會主義，有偏離利潤極大化之傾向，其根本之道，在於訂立明確之目標順序，建立監督機制及政策評估激勵配合措施，增加管理人力資源。³⁶

(二)目前國有土地出租之使用時間定為民國 82 年 7 月 21 日以前並願繳清歷年使用補償金者，即可承租使用，所稱『歷年』，依民法第 126 條規定意旨，租金給付請求權消滅時效為 5 年，故歷年使用補償金僅收取 5 年。對於長期使用國家資源，而依使用者付費原則，追收時限遠低於實際使用期間，顯不符公平正義原則，為維法治精神及防杜僥倖心態，宜對計算比率加以檢討修正提高，亦即按目前租金率以當期公告地價 5%計收基準，由行政院核定以當年期公告現值計算，或加重租金率計收標準，俾導正遏止占用行為之擴張。

(三)依據國產局 96 年 12 月底統計資料比較，國有非公用土地被占用筆數已由 88 年 12 月底之 34 萬筆，降低至 31 萬餘筆(錄)，面積由 8 萬 3,536 公頃，降低至 3 萬 3,802 公頃，可見採取就地合法政策，輔導措施亦能奏效。惟經查，其中已被地方政府使用作為道路、公園、水利等公共設施使用者即有 11 萬 7,073 筆，尚待辦理撥用手續，目前，國產局已呈報行政院核准以簡化作業程序方式，得予批次報核，將對降低占用資料數據俾有助益。

綜合上述，就政府管理公有土地就防止被占用之政策面應有下列之積極作為：

1. 積極宣導民眾守法觀念：

國家財產屬於全體國民所有，資源利益由全民共享，根本之道，宜

³⁶ 同註 3。

由法治教育著手，從小學教育做起，灌輸正確教育觀念；並編列經費配合媒體宣導，進而建立人人維護責任，鼓勵舉發不法並給予適度獎金。

2. 將公地查列為警察機關巡邏勤務：

雖國家財產之出租、出售行為，屬於私經濟行政，與私人立於同等法律之地位之對等關係，畢竟為僅係界定代理人之法律上地位，由於缺乏管理人力，且未具公權力得予即時制止占用行為；而國家財產既屬全民共同資產，則國家負有保護責任，應仿效如河川公地管理方式，配置具有公權力之警察巡查。具體作法是，由行政院決議指示，將管理機關提供之易遭占用或棄置廢棄物土地標的，列為警察機關巡視勤務之一，劃分訂定責任與評核績效，則可有效即時遏止。

3. 立法規範管理，嚴懲惡意占用行為：

目前世界先進國家中，國有土地占全國總面積 50% 以上者，均亟為重視被非法侵占問題。茲以華人居多數的新加坡為例，國有土地占該國總面積 83%，該國對國有土地的管理係依據「國有土地侵占條例」(STATE LANDS ENCROACHMENTS ACT) 規範執行，制定任何國家公務員都有義務和責任舉報非法侵占土地者，經法院審理裁判後，政府可以依情節輕重進行 48 小時或 28 天拘留。另可依法取締和摧毀違章建築，如在未經授權的國有土地上建屋、耕作或整地、踐踏土地、污染土地，罰處新加坡幣 5,000 元及 6 個月以下監禁，並對占用公共設施者進行損害評估及賠償，甚或規範荒廢及遺棄 3 年以上之土地收歸國家所有，因而保障該國土地的管理及利用。我國國有土地管理並無專章立法，執行力相對薄弱，無法彰顯公平正義及促進土地利用，允宜參考立法規範之。

參、加強國有土地開發利用機制之運用

國有非公用土地數量繁多，分布廣闊，管理人力、經費資源匱乏，管理成效之提昇，足以影響土地供需及政府之推行。國資會成立後，已統合國家資產完整資訊，並確立經營、管理、運用之政策方向，此時，正是國有土地提供開發利用與政策結合、發揮全民所有之特性、符合國家社會之利益與需求之最佳契機。

立法院預算中心對 97 年度中央政府總預算案整體評估報告第 94 項議題，對政府過度依賴國有土地處分收入，未能多元化積極利用，不利於國家建設發展及土地合理利用提出分析：因國有土地數量龐大，分布廣闊，性質、形狀互異，為國家重要財產資源，並非是一般商品，應考量全民最大福祉，以多元化方式促進土地利用，故除預留政府公用所需土地外，其餘應以使用者付費原則提供民間使用，藉此引進民間技術、人力、資金及企業經營理念，參與國有土地經營。同時提出下列建議：

- 一、依國有土地管理利用狀況，重新釐訂處理方式，位於都市區域內國有土地以促進都市健全發展及提昇環境品質為目的，在濱海及山坡土地，以促進國土保安及生態平衡目的，採積極作為，確立處理原則。
- 二、國有財產法已明定國有不動產得以標租方式辦理，執行機關國產局已訂有明確作業規範，應予積極執行，增加國庫孳息收入。
- 三、標售底價與標出價格差距過大，應訂定趨近市價之合理標售底價，避免賤賣國土之議。
- 四、參考外國作法，研議國有不動產證券化及不動產信託之可行性，

解除公部門人力不足與法令僵化問題。

當前國有土地管理在全球化及國人重視資源保護效應影響之下，已逐漸建立永續經營及多元化運用意識，朝企業化管理概念，創造有形貨幣價值與無形公益價值。在 89 年 1 月國有財產法修正後之規範架構下，國有土地開發利用機制，主要有標租、委託經營、合作經營、設定地上所有權及交換等改良利用方式，以下就制度設計及實際執行成效分別研析之：

一、綜合論述

以往國有土地管用方式，著重在出租與出售的靜態管理層面，長久行之而習以為常，較少引發討論重視；直至近一、二十年來，由於大面積土地的大量標售，以致國家資源的快速流失，間接造成地價衝擊，貧富差距擴大，引起有識之士關切，促使管理執行機關亦思考運用方式的改變，蘊生策略思維的多元思考，尋求長期適當因應作法，俾符合政府與人民政策目標與社會責任最適均衡的效果，期能達到平均地權之地利共享目標。因此，國產局已配合擬定多元利用策略，除了考量傳統概念對國有土地賦予公共性質外，並建立國有土地財產權利觀念，舉其增闢之途徑分述如下：

(一) 標租

國有財產法於 89 年 1 月 12 日修正公布後，增訂第 42 條國有非公用財產得以標租方式出租，國產局亦於 91 年 7 月 22 日訂定「國有非公用基(房)地標租作業程序」，將適於之基(房)地以公開招標方式辦理標租，由投標人競標租金率後決定出租對象。此項作法，主要在區別與 82 年 7 月 21 日前已實際使用者或原有租賃關係中斷 6 個月內者重新出租之固定租金率，使一般民眾亦得有合法使用國有土地之權

利，以示公平並增加國庫租金收入。惟 93 年該局曾選列閒置之適宜土地 74 宗辦理標租，竟無人投標而告暫停止該項作業。

(二) 委託經營

國有土地使用種類繁多，性質各異，在管理人力不足下，亟待引進公、民營機構資金、技術、人力等資源，參與經營及利用，可降低管理成本及提高土地價值，增加國庫收益，是種運用民間資源共同經營國有土地的動態處理模式。其處理方式，原則上以公開招標為之，但若係配合目的事業主管機關政策需要或各級政府建設需要核定、獲准整體開發者、與相鄰地合併使用有利於整體規劃，或期間在 1 年以下，提升利用價值者，以及使用情形活位置情形特殊者，得專案核准特定委託人經營。國有非公用土地委託經營自 87 年 7 月 14 日實施以來，為部分需用人提供合法使用途徑，成為國產局經常性業務，該局 4 年來計辦理委託 541 案，收取權利金 4 億 84 萬餘元(資料來源：國產局局務會報資料統計)，其雖未如出租、出售之業務量及收入，卻係活化國家資產重要策略之一。

(三) 合作經營

國有財產法第 47 條明定，非公用財產類不動產，得依法改良利用。國產局得以委託、合作或信託方式，配合區域計畫、都市計畫辦理改良土地、興建工務或公共用房屋、其他非興建房屋之事業。經改良之土地，以標售為原則；但情形特殊，適用以設定地上權或其他方式處理者，得報請行政院核定之。為配合政府建設及促進民間營運需要，帶動產業發展，促進土地利用，國產局在合作經營方面，其運用績效明顯具有代表性案例有：合作闢建臨時停車場，宜蘭縣政府合作經營南澳農場，台東初鹿牧場招標委託民間企業經營，委託交通部觀光局招商興建旅館營運及都市內面積狹小建築用地或公共設施保留用地招標辦理簡式合作經營等項，其合作內容及收益情況如表 4-5。

表 4-5：國有財產局辦理非公用土地合作經營成果表 (統計至 96 年 12 月止)

編號	項目	具體內容	收益情形
1.	合作興建經營平面式收費臨時停車場	為紓解都會地區停車問題需求，配合政府機關或公營事業機構與該局分支機構執行合作闢建台北市等 17 處臨時收費停車場。	每年營運收入約 2,000 餘萬元。
2.	與地方政府合作經營農場	提供宜蘭縣南澳農場土地 96 公頃於 91 年 12 月與宜蘭縣政府合作經營，94 年完成 BOT 招商簽訂開發契約。	開發權利金 1,240 萬元，每年經營權利金及租金約 620 萬元。
3.	台東初鹿牧場招標委託民間企業改良利用	原委託土地銀行經營至 94 年底，嗣以公開招標由超能生化科技企業辦理改良利用，期間 30 年。	年收權利金及租金約 4,500 餘萬元。
4.	委託交通部觀光局招商興建營運旅館	提供台北市 2 處土地，面積 0.7862 公頃，由觀光局招商興建營運旅館。	訂約權利金 5,900 萬元，年收經營權利金及租金約 2,000 萬元。
5.	國有土地招標簡式合作經營	自 94 年起開辦都市內小面積建築用地處分前及公共設施用地提供公用前，招標經營作運動休閒設施、停車場、綠美化等低度使用。	累計 71 案，收取權利金 2,107 餘萬元。

資料來源：國產局 96 年度業務年報，本研究整理。

(四) 招標設定地上權

鑑於民國 70 年代末期，政府大量標售國有非公用土地，造成全國地價飆漲，引起各界關注撻伐，致成政府召開全國土地會議檢討，由行政院於 82 年 7 月 21 日頒布「公有土地經營及處理原則」，規範公有土地“只租不售”原則，並配合於 84 年 5 月 30 日核定「國有非公用土地設定地上權實施要點」，有別一般租賃於民法債權，地上權

則屬於物權，依法律行為取得設定、喪失、及變更者，非經登記不生效力。其法律地位因能長期使用且有登記制度之保護，使投資人願意投入相當資本，促進土地最有效率之使用；一般咸認為在政府能保有所有權之下，地上權人獲得國有土地使用權之最佳方式。

民法第 832 條：稱地上權者，謂以在他人土地上有建築物，或其他工作物，或竹木為目的而使用其土地之權。就國有土地提供使用權效益極大化而言，以提供繁榮都會地區精華土地為主，可以減少企業用地成本，吸引產業投資，促進就業及振興經濟。而政府得於繼續保有土地所有權之下，收取長期利益挹注國庫；在社會日漸醞釀投資多元化運用及投資永續利用觀念日漸高漲的今日，而為產、官、學界多數贊同的主因。

為配合國有財產法第 47 條規定經改良之國有土地，適合以設定地上權方式處理者，行政院特修正核定「國有非公用土地設定地上權實施要點」，對於經規劃利用後，可單獨開發建築使用，面積在 500 平方公尺以上，不宜標售而適當設定地上權者，其主要條件如下：

(一) 土地條件：

- 1、都市計畫內住宅區、商業區、工業區、行政區、文教區、風景區或倉庫(儲)區。
- 2、風景特定區內旅館區、住宅區、商業區、青年活動中心區、遊樂區、海濱浴場區、旅遊服務中心區、露營區或遊艇區。
- 3、非都市土地偏向使用類別為甲、乙、丙、丁種建築用地、休憩用地、特定目的事業用地。
- 4、因政策需要專案核定者。

(二) 地上權存續期間最長為 50 年。

(三) 以公開招標設定地上權者，權利金以市價 5 成為底價競標；專

案核定者，以土地市價 6.5 成計收，但為公共福利或慈善救濟事業使用者，得再打 7 折計收。

(四) 應收租金為當期土地公告地價 5%，公益事業優惠打 6 折繳納。

(五) 地上權消滅後，地上建物尚有使用價值者，無償移轉為國有；無使用價值者應自行拆除。

自上述實施要點核定後，國產局分支機構辦理設定地上權案例，經統計如表 4-6：

表 4-6：國有非公用土地設定地上權案件

存續期間	土地標示	面積 (m ²)	使用分區	權利金 / 年租金 (元)	得標人
85.5~135.5	台北市中山區長春段 2 小段 521-1 地號等 2 筆	2,045	住宅區	352,600,000/6,337,828	環泥建設公司
85.7~125.7	台北市松山區寶清段 1 小段 51 地號	1,722	住宅區	328,181,000/4,337,192	寶成建設公司
89.4~139.4	台北市信義區信義段 3 小段 24 地號等 2 筆	7,681	住宅區	1,056,780,000/34,756,524	新光合成纖維公司
89.4~139.4	台北縣貢寮鄉丹裡段尖山腳小段 255 地號等 9 筆	25,159	核能電廠用地	70,319,405/963,876	台電公司

資料來源：國有財產局

(五) 交換

為執行國有財產法第 52 條之一第 3 項規定：為提高利用價值，國有非公用不動產，得專案報經財政部核准與他人所有不動產交換所

有權；經行政院核定發布「國有非公用不動產交換辦法」，由國產局分支機構執行。其適用之範圍指下列情況：

- (一) 國有土地之地形狹長或零星分散，經交換後可集中坵塊，作更有效之規劃利用。
- (二) 國有土地與他人所有土地夾雜，或地籍線曲折不整，經交換後地形較方整，作更有效之規劃利用。
- (三) 未達建築基地最小面積，無法單獨建築使用之國有土地，經交換後可單獨使用，或可併同毗鄰國有土地建築使用。
- (四) 已達建築基地最小面積之國有建地，交換後作更有效之規劃利用。
- (五) 國有與他人共有土地及地上建物，交換後可增加應有部分或併同毗鄰國有土地及建築物作有效規劃利用。
- (六) 其他交換後可更有效規劃利用情形。
- (七) 排除公共設施用地，已設定他項權利人不同意者，已出租之承租人不同意時，抵稅不動產不易變價者，及申請人不承諾自行處理被占用等情形。

國產局分支機構辦理他人申請交換程序如下：

- (一) 受理申請。
- (二) 會勘。
- (三) 審查。
- (四) 計價。
- (五) 通知申請人協商決定交換方案。
- (六) 層報財政部核定。
- (七) 依核定結果辦理不動產分割、所有權交換登記及相互點交等事宜。

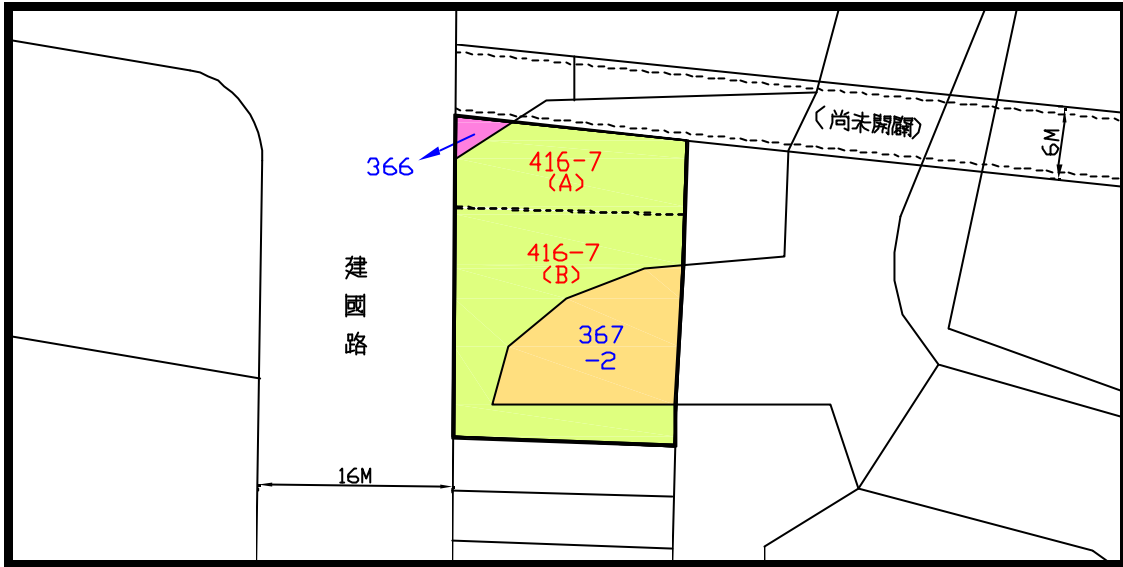
因國有非公用不動產交換案件，係由土地標的所在之國產局分支機構執行作業，茲舉一則財政部核准該局所屬分處 96 年 11 月間辦理實例，以表 4-7 及圖 4-2 表示之：

表 4-7：國產局所屬分處辦理交換實例

類別	縣市	鄉鎮	地段	地號	使用分區	面積 (m ²)	交換面積 (m ²)	市價 (元/ m ²)
私有	彰化	二林	儒芳	416-7	住宅區	346.01	133.89	35,000
國有	彰化	二林	儒芳	367-2	住宅區	133.89	133.89	35,000

資料來源：國有財產局，作者自行整理

交換前



- 註：
- ：交換前 367-2 地號國有土地 (133.89 m²)
 - ：交換前 416-7 地號私有土地 (346.01 m²): A 擬交換部分 (133.89 m²)
B 不參與交換部分 (212.12 m²)
 - ：366 地號國有土地 (抵稅地)

交換後

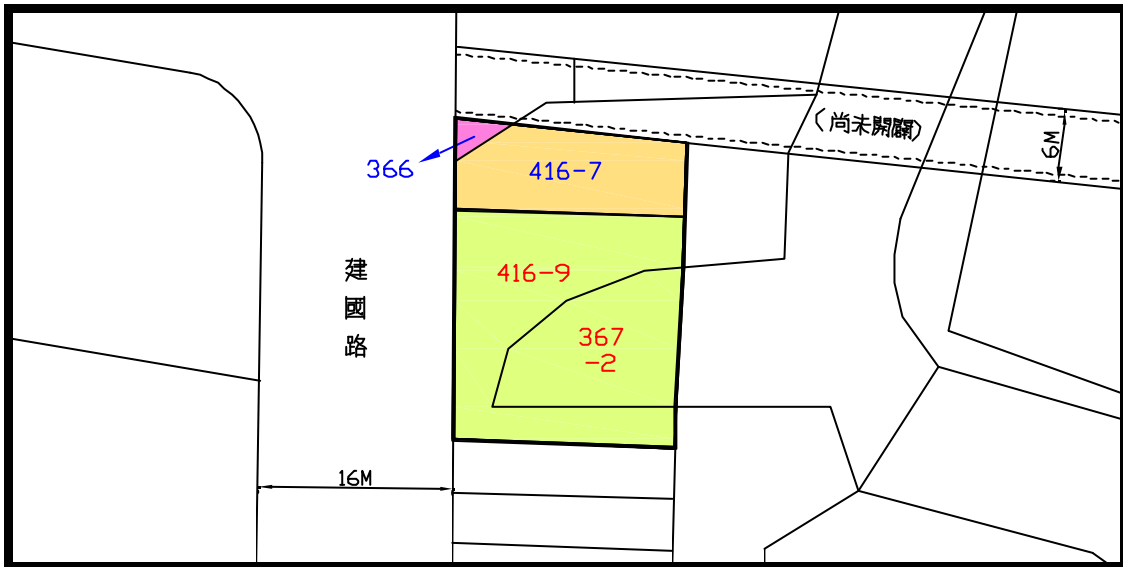


圖 4-2：國有土地交換案例圖

- 註：
- ：交換後 416-7 地號國有土地 (133.89 m²)
 - ：交換後 367-2 地號私有土地 (133.89 m²)

二、具體作法分析

(一)依市場經濟供需法則，國有土地資源供給有限，理論上卻具需求彈性，因此資源的分配可說是由價格決定，因個人對其本身需求最為瞭解，經由價格機能取得的資源，會追求最大的利潤而達經濟的效率。而國有土地屬於公共財貨，理應給與出價最高的人使用，始合乎公平效率理論。但國有土地數量龐大，類別繁雜，具有不同的性質，若以單一標準相繩，則恐產生經濟上無效率情形。職是之故，在政策執行實務面，採取相對多數選擇性原則，亦即對於合乎一定要件者，採取以專案或逕予出租方式提供特定人使用，如在民國 82 年 7 月 21 日前以實際使用國有建築基地者，得出租與使用人等是。

就實務面而言，國有財產法 89 年 1 月修正增訂國有非公用不動產之出租得以標租方式辦理，國產局於 91 年 7 月訂定「國有非公用基(房)地標租作業程序」，並依選列原則，於 93 年間曾辦理 74 戶非公用房地之標租，惟均未能標脫後，迄今尚無標租條件。歸結原因，主要有下列因素：

- 1、國有土地供給面多元化，有標售、讓售、逕予出租、委託經營、合作經營等方式。其對價給付能明確計算，無需負擔競標之風險。
- 2、近年國內經濟景氣低迷，企業或民眾無增加投資意願。
- 3、標租屬於一般債權，使用期限短暫，難以投資長期經營事業。
- 4、部分國人守法觀念不足，寧採取占有使用，不願負擔使用對價。
- 5、執行機關人力不足及需地人不瞭解相關作業規定等。

政府委託代理人管理國家財產，作為社會的必要配置。治理的終極遠景必須達到滿足人民多元的需求，同時兼顧公平與效率的目標；

目前為解決被占用國有土地問題，所採取就地合法策略，以促使納入規範管理層面，並不完全符合公平正義原則。因此，政府提供多元使用國有土地管道之外，應檢討對合法使用國有土地以外之治理模式，如國有耕地放租租金較市場租金偏低，不符合出租規定而不當使用國有土地者，分別審視歸類對使用對價標租方式執行，以示公平及較高收益。

(二)國有非公用財產委託經營業務自 87 年 7 月實施以來，以具有效促進土地利用，增加庫收，節省管理人力成本，並協助企業發展，增加就業機會之功能。藉由國資會決議對台灣菸酒公司、中國石油等公司減資繳庫等龐大非公用不動產，除規劃作公用外，其餘閒置尚未處理前，均可提供民間作短期委託經營，對促進土地利用，公、私部門皆能受益。另對繳庫之大面積國有土地，因大部分需取得目的事業主管機關開發審查許可，辦理用地變更，作業期程冗長，投資金額龐大，則以提供相關資訊吸引政府機關、公營事業或民間企業參與，採取中長期合作經營模式，並採取下列配合措施：

1、修定放寬非公用委託經營對象至適當團體及自然人及增加誘因

現行國有非公用財產委託經營法源係國有財產法第 13 條：財政部視國有財產實際情況之需要，得委託地方政府或適當機構代為管理或經營。其對象適用範圍過於狹隘，不敷社會需求；雖 92 年 7 月 28 日修正「國有非公用財產委託經營實施要點」，委託經營期間在 1 年以下，受託人資格放寬為適當機構所屬分支機構及設有代表人或管理人之非法人團體，惟國有土地常與私人土地毗鄰或交雜使用，其對象大部分為自然人，若無適當委託對象及期限，則將影響資金、人力、技術之投入及參與，無法促進土地利用。

2、檢討變更不切時宜之土地使用分區限制

自台灣省政府組織功能精減及國資會成立運作後，大量原省屬機關(構)及公營事業，不作價投資或減資繳庫土地，已變更為非公用財產，其部分坐落都市範圍內，已不適合分區管制使用，亟需地方主管機關配合變更，國有土地管理機關應主動透過行政程序或國資會溝通平台，協調都市計畫主管機關通案檢討變更，放寬使用限制，增加土地利用強度，作為土地儲備之用；在尚未完成檢討變更前，則可採取合作經營或委託經營之改良利用策略，避免閒置荒廢又可增加使用效益。

3、委託經營性質與標租業務重疊，應予區隔

國有土地屬公共資產，依資源配置原則，是應由願以支付最高價格的人使用；但現行管理法令，遷就使用事實的多數性及代議政治的凌駕性，採最低管理成本之行政作為，以就地合法方式解決被占用問題，雖與公平原則有違，卻能達效率管理。為能替需用土地人提供使用國有土地之途徑，乃有委託經營業務的開發創設；依國資會成立後，91年5月起至96年12月底止統計成果，國產局辦理委託經營件數僅有土地106筆，建物1棟，面積21.3餘公頃及217.82平方公尺，收益1億7千多萬元。主要原因在於委託對象限制外，委託期間最長僅有10年，致委託人不願冒投入大量資金之風險，無法長期投資經營。而在89年國產法修正後，增加以標租方式提供使用，具有發展空間，且使用期間若以企業中長期經營作規劃，對民間投資較有保障，亦能有效促進土地利用。因此，應就土地條件如分區使用或編定種類及都市化程度等，加以界定那些土地適合標租，那些土地適合委託經營，並依事實需要檢討政府可資配合條件，修改法令並適時宣導，提供使用人多重選擇，方能靈活運用達效率管理。

4、檢討設定地上權機制

在歷經幾次都市內精華地區大面積國有土地以標售方式處分後，國人對國有土地資源私有化紛表關切之際，政府對釋出國有土地所有權方式，固主張以出售方式得以增加民間開發利用及創造就業機會，帶動產業繁榮，改善現代化都市景觀，政府亦可增加各項稅收及財政挹注；惟因情勢已逐漸修正管理利用策略，朝多元化提供及釋出使用權模式規劃，其中對都會精華地區大面積國有商業區、住宅區土地，已逐漸趨向以招標設定地上權方式提供民間長期經營利用，杜絕圖利財團之訾議，同時，於期限屆滿後，國家得以繼續保有所有權，並重複利用經營。

從表 4-6 分析，國產局近十年來依「國有非公用土地設定地上權實施要點」規定，以招標設定地上權案件僅有 4 件，其中包含 89 年 4 月由行政院專案核准台電公司興建核四廠用地 1 案，其餘 3 案均以公開招標方式為之，並興建集合住宅使用，且坐落台北市繁盛地區；顯見在地價高昂區段因土地成本所占比例高，以設定地上權方式取得長期使用權後，興建住宅出售，可降低土地取得成本，較為民眾接受；惟在台北都會區以外地方，普遍受「有土斯有財」觀念影響，其土地價格占房地總售價比例較低，因此，除台北市以外，其他縣市均無成功案例。

就國有土地管理利用策略角度而言，在國家保持所有權前提下，以多元化方式提供使用權供與民間企業投資開發，國家能長期收益亦可敷應社會經濟發展所需，適為產、官、學界認同對大面積之住宅區及商業區土地以設定地上權為較佳之使用方式。惟依目前制度設計缺乏彈性，致未能普遍推廣行之，歸結其因，在於以公開招標者，其權利金一律以市價 5 成為底價，並以實際得標金額計收。但於公開招標一次未能標脫者，得逕行按原底價減一成後招標，並以一次為限。此

在台北都會精華地區以外則不易被接受；因此，地上權設定既為競標機制，其權利金底價原則不宜過高，應回歸市場價格機能，以誘因決定願付之最高價格，並重新考量各地區土地供給需求面因素，依土地使用強度差異，訂定合理底價，配合適時宣導，吸引產業投資。

5、善加運用交換所有權策略，使公私兩蒙其利

國有土地散佈全國各地，坵形不一，部分經地籍逕為分割，或因水、道廢置登錄後地籍線曲折不整，零星分散，或與私有土地夾雜，或未達最小建築面積無法單獨建築使用等情形；依現行法令，雖得以畸零地合併或專案讓售方式提供鄰地所有權人依法取得，而仍有許多未符合上述條件者，使土地未能有效利用，殊為可惜。為提高利用價值，行政院已核定「國有非公用不動產交換辦法」，卻限制交換標的除核准開發案件外，屬於都市計畫範圍內者，需位於同一或毗鄰之街廓；屬於都市計畫範圍外者，須為同一使用分區及使用地與同一或毗鄰地段範圍內。因而自財政部於民國 89 年 9 月發布該交換辦法以來，所完成交換之案件微乎其微，實係因將交換條件消極限縮，對公務人員不信任概念產生及代理人機會主義形成，有以致之。

在前述交換辦法頒布前，行政院曾對公有土地作出儘量避免交換之決議，即使交換，亦應從嚴審查，故多年來公私有土地之間多捨交換而採價購方式辦理；允宜參考美國對促進土地利用價值及便利之管理層面，聯邦土地與州有土地間，州有土地與市有土地或私有土地，皆得以辦理交換，其差額互為補償。我國所制定之交換辦法則侷限特定範圍及同一使用分區，條件過於嚴苛，對零碎散佈之國有土地，無法以交換達成聚合效果，對國家與私人而言，毋寧為保守心態造成雙方損失，應重新參酌修改。

第五章 結論與建議

第一節 結論

在現代多元社會需求下，政府部門的角色越來越重要，任何公共政策影響人民生活的層面也愈來愈廣；在國家資源有限的情況下，公共政策就成為政府分配資源的權威性決定，而資源分配是否妥適性及效率性，應透過政策評估來加以檢討，藉由公平客觀的評估，可以作為調整未來政策方向或目標的參考，以及強制分配政策資源的依據。

政策目標是一種理想化的價值表現，希望達到某種價值理想，政策目標是一種未來事務狀態，不是過去或現在狀態，必須具有前瞻性。麥康奇(McConkey)認為一個有意義的目標，應具備(一)優先性：依據某項標準，排列優先順序。(二)明確性：政策目標必須具體化、可測量化。(三)務實性：政策目標必須是可實現的。(四)職責對稱性：政策目標須與機關組織職掌相配合，不能超過管轄範圍。(五)更新性：政策目標必須配合民意脈動與世界潮流而更新。威馬與范寧(Weimer and Vining)認為政策目標具有(一)多元性：公共政策通常都有許多不同目標，必須進行多元目標政策分析。(二)衝突性：政策含有雇主，政策分析家，利益團體等利害關係人的目標價值，容易產生價值衝突。(三)含糊性：決策者對於複雜的政策問題通常無法擁有固定的目標，因此目標界定就是問題情境界定的過程。³⁷

我國國有土地管理及利用政策，因被界定為屬於私權行政範疇，歸類為財政治理體系，因而，在土地政策相關規劃中，研究著作多為微觀面之個案或單一議題之探討，較缺乏全面性綜合歸納之資料分析；本研究藉由政府在 91 年 4 月 13 日成立之「國家資產經營管理委

³⁷丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑合著，《政策分析》。台北：空大，民 90，頁 165-166。

員會」對國有土地決策模式，進行審視國有非公用土地管理及利用主要策略成效檢討分析，融合內容分析、歸納研究及參與觀察研究方法，並對照國內政經情勢演變對國有土地之需求與期待，參考先進國家作法，以公共政策理論觀點作為驗證，綜合歸納主要結論如下：

壹 應提升及成立專責國家資產經營管理常設機關之功能及定位

國資會成立背景之主要政策目標之一，係為因應政府財政收入短絀，以挹注政府財政缺口及籌措六年國建資金為由，依任務編組方式邀集相關部會首長及部分專家學者組成，以處理特定事務之委員會行使運作；對原僅由財政部及所屬國有財產局決策及執行而言，具有提升行政作為之廣度及深度功能。對占有台灣地區土地面積 60% 的國有土地，其管理利用策略的制定，應由較高層級機關規劃及督導，方能符合長期政策目標與效益之極大化。國資會成立之初，係由行政院長兼任召集人，各相關部會首長擔任委員，其決策功能不啻行政院會決議效果，嗣雖於 93 年起改由財政部任召集人，各相關部會副首長擔任委員，惟其成員增加地政、營建、規劃、管理及法制等人才，可融合不同領域之思維，作為較佳或較適之決定；另就組織設計言之，國資會係跨部會組成之任務委員會，每月進行委員會及工作小組會議，作為立即溝通平台機制，打破機關本位主義觀念，配合制定各項行規章並能確實執行；另國資會成立之政策目標明確，執行單位配合制定之策略清晰，計畫執行訂有優先順序，定期評估考核及修正檢討，致能收到行政效率極大化之成效，足為政府對特定議題政策施行之參考。

國資會終究是以臨時之任務編組型態，而國家資產負有社會性及公共利益性質，國有土地管理及利用係政府長期要面對的課題，應以

永續發展理念經營運用，因此，必須重新思考汲藉國資會運作經驗，配合政府組織再造契機，綜合建構一個具有完整機能的法制管理組織，以為長久計。

貳、釋出國有土地所有權不宜作為彌補財政缺口之籌碼，應運用多元化管理利用策略

評估政策方案的適當性並非只涉及一項標準而已，它極可能涉及二項或更多的標準。學者哈柏瑪斯(Habermas)指出：政策分析者須將所有的標準結合起來考慮，然後應用較高層次的標準稱為「共同標準」來做決定。而此共同標準在邏輯上便優於其他五種標準：效果、效率、充分、公正及回應。因此，適當標準優先於其他標準。³⁸

在政策行動推薦過程中理性的參與融入，有其重要的必然性，因為在現實世界中，欲追求完全理性有其限制性。一般而言，只能透過各種不同的方法設計來儘量求取趨近於理性。而政策倡導目的，不僅在單純預測未來政策方案的實際結果，主要的卻是它與「倫理道德」規範層面具有高度關連。因此，除經由各種技術方法來找出可行且理性的政策方案外，更需要政策分析家與決策者本著良心，促使產生真正對全民有利並且各方均能接受之政策。³⁹

91年4月行政院以任務編組成立國資會，其政策目標之一，即是彌補國家財政缺口，舒緩財政壓力，經審酌其政策目標優先性，明確性及妥當性均有待商榷餘地。其一，中央政府自88年起財政收支差距逐年升高，至91年底則高達負債約2兆9千億元；惟依政府出售國有土地，85年至96年總收入合計僅2936.8億元，其間售價收

³⁸ 同註 37，頁 261。

³⁹ 同上註，頁 278。

入占當年中央政府歲入預算最高者亦僅 2.85%，實係杯水車薪，難以有效彌補龐大財政缺口。其二，國有土地為國家之珍貴資源，若以釋出所有權方式，將使資源逐漸減少，嗣須向民間徵購土地之境地，其三，政府為財政窘困之平衡收支問題，以不確定的收入來彌補已確定的收入短絀，猶如殺雞取卵，係以短期手段來處理長期問題，將使國有土地資源逐漸耗盡，難以補救。因此，國有土地利用方向應予檢討，訂定永續發展之經營方向，在能增進土地利用及社會與經濟發展前提下，以有條件辦理出售，另評估適宜提供使用權方面，運用設定地上權、標租、合作經營、委託經營等多元化機制，遵循長期策略及效益極大化，制定長期政策目標及原則，創造國家與人民之雙贏。

參、採取國有土地總量管制政策，建立國有土地儲備機制

政府自遷台以來，除在 82 年 7 月 21 日訂定「公有土地經營及處理原則」初期，短期內施行「只租不售」原則外，惟嗣又囿於財政壓力，全面開放出售國有非公用土地，迨至國資會成立後迄今，因大批國有公用土地經變更為非公用財產，為達成彌補財政缺口之政策目標，對於都會地區精華國有閒置土地，採行以標售方式處分，而得標者幾乎全為財力雄厚之企業，並多在標得國有土地後，興建豪華住宅出售；尤以 95 年國產局代理國防部標售台北市大安區信義聯勤俱樂部之國有土地，更聚合社會各界關切「國家資產私有化」之效應。值 97 年政黨輪替，新政府對擘劃都市地區大面積國有土地管用問題之願景，當是國人共同企盼之議題。

台灣地區地小人稠，約僅有 1/3 為平地，更突顯都市地區可供建築用地的可貴。歷經數十年的國有土地出售政策，在都市內大面積商業區、住宅區土地已寥指可數，若任無計畫的管控，將使政府要規劃作公用時，須以付出更高價格辦理徵收或向民間購地，更要面對民眾

的阻撓與抗拒；有鑑於此，政府應未雨綢繆，及時建立土地儲備機制，對國有土地依地區的不同，區分使用性質、類別，整合建立國有土地資訊管理系統，透過具決策權力的權責機關，採取總量管制策略，管控每年國有增加數量，如未登記地、清理無人承認繼承可收歸國有土地、私人捐贈或拋棄土地、抵稅土地、重測或重劃產生之新登記地，訂出中、長程目標，並透過政策公開說明程序，計畫性釋出一定數量，使國家資源能循環利用。

第二節 研究建議

壹、訂定長期國有土地管理利用目標

官僚經驗不同於社會經驗之處，包括社會、文化、心理、語言、認知和政治的六個層面。⁴⁰ 公共政策通常企圖去解決複雜的社會問題，這些問題是由許多的構面、因素、肇因以及結果所構成。在政策制定者必須將不同的利益排列出優先次序，政策制定過程中不斷的被提出、執行、評估及修正。混合掃描式的變革，牽涉到制定需隨時予以漸進修正的基本方針。為了要分辨適當可行的建議類型，政策研究人員必須確定社會政治環境可接受的變革程度。⁴¹

我國憲法基本國策對國民經濟揭示，應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。自政府遷台以來，公部門及國內學者一向注重土地政策的制定面向，對於公有土地的「管理」及「利用」，則較少受到重視及研究。隨著社會經濟情勢的改變，人口趨向都市化集中，鄉村與城市國有土地應因地制宜，對不

⁴⁰ 史美強譯，Hummel著，《官僚經驗：對現代組織方式之批評》。台北：五南，民86，頁9。

⁴¹ 謝棟梁譯，Ann Majchrzak著，《政策研究方法論》。台北：弘智，民89，頁19、45。

同性質土地配置規劃不同之管用策略，透過政策溝通說明機制，邀請具代表性之產、官、學界分批研討，勾勒異中求同願景，必要時以修法方式，擘劃國有土地利用效率與公共利益均衡的永續經營走向。

貳、建立監督評核機制

行政部門的成長，以及行政機關影響公共政策日深的情形發展，讓長期以來有關監督行政部門的政治問題變得更重要，可用「控制」、「課責」(accountability)或「責任」來表達。官僚組織不僅是主要的政策規劃者，同時也是政府在面對群眾需求時的主要裁決者，因此，如何能對於官僚組織的權力施加一些法律限制，將是非常重要的。⁴²課責問題就像是行政文化，各國的行政課責是會有差異變化的，所以基本的考量應該是行政人員要依公民的期望來行事。

現代民主政府行政作為需常受立法機關、政黨、傳播媒體輿論、利益或公益團體及公民等外部環境的權利影響，即所謂「金魚缸效應」(goldfish-bowl effect)般的高度公共監督透明化；然而，由於公部門因委託者與代理人間資訊不對稱，易使代理人為便宜行事而迴避風險負擔，造成代理人的機會主義，找尋風險較低之行政策略，而忽略委託者利益極大化的嘗試作為；另因權能下授的不足，致使代理人抱持保守心態，裨以避免產生錯誤而被究責，此為現代民主行政治理能力的最大隱憂與傷害。

日本對於國有財產行政之監督，係由國會與會計檢察院等機構負責行使，另內閣每年必須向國會及國民報告財政情況；我國國有土地管理組織與日本較為相似，惟缺乏監督政策之上位規範及評核各項策略運用之指導機制，僅由國有財產局依相關法令行使專業職能並負全

⁴² 任雲楠譯，B.Guy Peters 著，《公共行政比較分析》。台北：韋伯，民 97，頁 372、419、422。

部政策責任；而國有財產之檢查，係由審計機關依審計法令規定隨時稽察之事後審計，欠缺系統性督導脈絡，因此，為健全國有財產管理職能，應成立專業機構，每年實施定期評核制度，謀求公共利益最大化原則，建構公共行政效率的監督補救機制。

參、激勵管理人員勇於創革

21 世紀的新公共行政真諦在於行政人員應秉持專業與良知，善用職權與裁量，以自我主觀意識的公共利益受託者，追求政府治理體系及行政過程的公共利益最大化，爭取公道及正義。另在公共組織面向上，官僚體系改變了人類的行為方式：1. 官僚體系以理性組織的行動使每個人都遵循上而下制定的目標和意義，取代一般的社會互動，以及每個人經由彼此相互界定的意義而行動。2. 官僚體系以系統的功能為取向，代替了社會互動所相互界定的意義。⁴³

國有財產業務包羅萬象，相當複雜，面積占台灣地區 60% 的國有土地，其管理執行機關，僅為財政部國有財產局及所屬機構，平均每 1 預算員額人力，須管理面積達 428 公頃，加上國產管理業務屬私權行政，缺乏公權力的依附，容易遭受反官僚思潮的訾議或攻訐，更易羈絆管理者裹足不前。職是之故，其相關配合執行政策制定，亦趨向於嚴謹與保守化。為強化國有土地管理效能，行政院宜先廣羅各方意見，確立長期政策目標，配合立法規範，賦予管理人裁量職權及充足管理人力資源，採取誘因獎懲策略，激化執行者勇於創新變革動力，裨謀永續經營目標，創全民之福。

⁴³ 同註 37。

附錄一、國有財產法部分條文摘要

第 1 條 國有財產之取得、保管、使用、收益及處分，依本法之規定；
本法未規定者，適用其他法律。

第 2 條 國家依據法律規定，或基於權力行使，或由於預算支出，或
由於接受捐贈所取得之財產，為國有財產。

凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應
視為國有財產。

依前條取得之國有財產，其範圍如左：

一、不動產：指土地及其改良物暨天然資源。

二、動產：指機械及設備、交通運輸及設備，暨其他雜項設
備。

三、有價證券：指國家所有之股份或股票及債券。

四、權利：指地上權、地役權、典權、抵押權、礦業權、漁
業權、專利權、著作權、商標權及其他財產上之權利。

前項第二款財產之詳細分類，依照行政院規定辦理。

第 4 條 國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類。

左列各種財產稱為公用財產：

一、公務用財產：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍
使用之國有財產均屬之。

二、公共用財產：國家直接供公共使用之國有財產均屬之。

三、事業用財產：國營事業機關使用之財產均屬之。但國營
事業為公司組織者，僅指其股份而言。

非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切
國有財產。

第 9 條 財政部承行政院之命，綜理國有財產事務。

財政部設國有財產局，承辦前項事務；其組織以法律定之。

第 11 條 公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。

第 12 條 非公用財產以財政部國有財產局為管理機關，承財政部之命，直接管理之。

第 13 條 財政部視國有財產實際情況之需要，得委託地方政府或適當機構代為管理或經營。

第 28 條 主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。

第 33 條 公用財產用途廢止時，應變更為非公用財產。但依法徵收之土地，適用土地法之規定。

第 34 條 財政部基於國家政策需要，得徵商主管機關同意，報經行政院核准，將公用財產變更為非公用財產。

公用財產與非公用財產得互易其財產類別，經財政部與主管機關協議，報經行政院核定為之。

第 35 條 公用財產變更為非公用財產時，由主管機關督飭該管理機關移交財政部國有財產局接管。但原屬事業用財產，得由原事業主管機關依預算程序處理之。

非公用財產經核定變更為公用財產時，由財政部國有財產局移交公用財產主管機關或管理機關接管。

第 42 條 非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理。但合於左列各款規定之一者，得逕予出租：

- 一、原有租賃期限屆滿，未逾六個月者。
- 二、民國八十二年七月二十一日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。
- 三、依法得讓售者。

第 46 條 國有耕地得提供為放租或放領之用；其放租、放領實施辦法，由內政部會商財政部擬訂，報請行政院核定之。

邊際及海岸地可闢為觀光或作海水浴場等事業用者，得提供利用辦理放租；可供造林、農墾、養殖等事業用者，得辦理放租或放領。其辦法由財政部會同有關機關擬訂，報請行政院核定之。

第 47 條 非公用財產類不動產，得依法改良利用。

財政部國有財產局得以委託、合作或信託方式，配合區域計畫、都市計畫辦理左列事項：

- 一、改良土地。
- 二、興建公務或公共用房屋。
- 三、其他非興建房屋之事業。

經改良之土地，以標售為原則。但情形特殊，適於以設定地上權或其他方式處理者，得報請行政院核定之。

第二項各款事業，依其計畫須由財政部國有財產局負擔資金者，應編列預算。

第 49 條 非公用財產類之不動產，其已有租賃關係者，得讓售與直接使用人。

前項得予讓售之不動產範圍，由行政院另定之。

非公用財產類之不動產，其經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用者，得讓售與有合併使用必要之鄰地所有權人。

第一項及第三項讓售，由財政部國有財產局辦理之。

第 50 條 非公用財產類之不動產，為國營事業機關或地方公營事業機構，因業務上所必需者，得予讓售。

前項讓售，由各該主管機關，商請財政部核准，並徵得審計機關同意為之。

第 51 條 非公用財產類之不動產，為社會、文化、教育、慈善、救濟團體舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必需者，得予讓售。

前項讓售，由各該主管機關商請財政部轉報行政院核定，並徵得審計機關同意為之。

第 52 條之 2 非公用財產類之不動產，於民國三十五年十二月三十一日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於民國一百零四年一月十三日前，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在五百平方公尺以內部分，得按第一次公告土地現值計價。

第 53 條 非公用財產類之空屋、空地，並無預定用途者，得予標售。

前項標售，由財政部國有財產局辦理之。

第 61 條 國有財產之檢查，除審計機關依審計法令規定隨時稽察外，主管機關對於各管理機關或國外代管機構有關公用財產保管、使用、收益及處分情形，應為定期與不定期之檢查。

附錄二、公有土地經營及處理原則摘要

第 1 點 公有土地管理機關依下列規定實施產籍管理並限期完成：

- 一、全面清查公有土地，逐筆建立產籍卡、冊，一有異動，應即辦理釐正，並加速產籍資料電腦化。
- 二、加強土地檢核，定期或不定期派員逐筆查對使用情形。
- 三、積極處理被占用之土地，依法令得出租者，限期辦理租用逾期不承租者應予收回；依法令不得出租者，限期收回；其非法地上物洽請業務主管機關依法排除。

第 3 點 公有土地應儘量保持公有，由公有土地管理機關依相關法令規定自行辦理、提供各級政府辦理或出租、設定地上權、信託、聯合民間為下列之開發經營事項：

- 一、興辦公共設施。
- 二、興建國民住宅或軍、公、教住宅。
- 三、興建辦公大樓。
- 四、開發工業區。
- 五、開發休閒遊憩設施。
- 六、公共造產或造林。
- 七、其他配合政府經濟政策及產業發展需要之開發經營。

第 4 點 政府機關無開發經營或使用計畫之公有土地，除未出租之耕地、林業用地及養殖用地應交由林務機關實施造林外，得配合都市計畫或區域計畫，依法辦理出租或標租。

前項依法得辦理出租或標租之土地，必要時公產管理機關得要求承租人或投標人於承租或投標時，提出土地使用計畫。於核准承租後，應按核准計畫及年限使用；違反者，終止租約收回土地。

已核定列入臺灣省國有原野地與區外保安林解除地清理測量計畫之公有土地，得依計畫繼續辦理出租。

第 7 點 公有土地以不出售為原則，但合於下列情形之一者，得予出售：

- 一、經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用，或面積在五百平方公尺以下且無鄰接公有土地可合併建築使用之土地。
- 二、與農業經營不可分離之公有出租地。
- 三、抵稅地。
- 四、依法不得分割、分割後無法單獨使用或公有持分面積在五百平方公尺以下之公私共有土地，其公有持分部分。
- 五、因土地徵收、重劃、照價收買、價購取得或變產置產，經列入營運開發之土地。
- 六、興建國民住宅用地或經行政院核定編定為工業區之土地。
- 七、其他經權責機關依法律或地方公產管理法規規定核定者。

附錄三、前行政院游院長對國家資產經營管理委員會第一次委員會議致詞稿摘要

大家都瞭解，現在政府正在大力推動政府改造的工作。政府改造的工作不單只是組織改造，也包含了財政改革、金融改革、績效管理等面向。而國家資產的管理經營就是財政改革的重要一環。我們知道，國家資產是全民共同享有的寶貴資源，包括不動產、動產、有價證券、股權等，因分散由各機關經管，且各機關對資產管理運用重視程度不一，目前亦缺乏有效的考核機制，導致國家資產廣泛存在低度利用、閒置、被占用以及不當使用的情形，顯示國家資產長期以來並未建立良好的經營管理制度，更遑論發揮應有效益，讓政府坐擁龐大的資產，卻又背負高額的負債。

我們知道，不能有效的經營與管理資產，就是一種浪費。如果在民間企業，可能就要立即面臨生存危機。有人說行政團隊是儉樸內閣，其實我們不僅要要求公務人員儉約，把錢花在刀口上；更要做到政府能積極有效的經營，為人民創造最大的利多。我們常說，政府要引進企業經營管理的理念，就是希望政府要具有高效經營，高度競爭的能力。因此，如何以現代的管理精神、進步的經營理念，有效率的來統合與推動政務，是政府改造的重要方向，也是我們必須不斷的努力與自我要求的目標。對於國家資產的經營與管理，我們也應從此面向進行思考與調整。

政府是一體的，各項資源必須整體規劃、妥善運用。為了改善目前管理上的缺失，行政院決定成立本委員會，作為國家資產的統合管理機制，更有效的來經營國有資產，為國家節省開銷並創造收入。本人也期許委員會的成立與運作，將能發揮下述幾項功能：

第一，管理一元化。財政部國有財產局雖名為國有財產的管理機關，但其實際管理的主要是國有非公用財產的部份；其餘國有公用財產，包括：土地、房屋以及事業投資等，則散置於各部會、基金、非公司組織國營事業以及公司組織國營事業，造成國家資產管理的困難。此外，對於這些國家資產的運用，各機關和單位各有各的想法，也使國家資產無法有效統合運用，以發揮最大的效益。委員會成立後，應該要致力於統合管理國家資產，讓政府對國家資產的使用情形能夠更有效的掌握，使國家資產的經營管理機制一元化。

第二，使用合理化。未來，政府事業單位應回歸本業的經營，不再容許以出售資產的方式來粉飾競爭力低落與經營不善的事實。政府辦公空間的使用、公務宿舍的配發也應該建立標準化的規範；資產之處置，不管是要出售或者是要出租都應該有合理化的評估機制與過程。因此，委員會未來應該要積極清理目前國有資產的使用情況，並且以科學管理的方法進行資產使用的效益評估，務必讓每一分國家資產都能發揮最大的效益。

第三，經營透明化。政府事業機關在土地出售、出租或閒置的過程中，常引起不當特權介入的情況。未來，政府應該編撰國家資產目錄，裝訂成冊，並且要定期檢討出版，讓國家資產的管理與處份逐漸透明化，以減少不當特權介入的機會。

第四，彌補財政缺口。今年底我國負債將達二兆九千億新台幣，每年債務付息平均支出達一仟五百億至一仟六佰億元，造成國家財政沉重的負擔。活用國家資產，提升運用效益，將可以積極地償還債務，減少利息支出，有助於彌補財政缺口，舒緩國家財政壓力。

國家的每一分資源，都是全民共同的財產，政府有責任妥善經營、有效運用。本人也要在此與大家共勉，大家要拋棄部會本位主義，

發揮團隊精神，秉持創新負責與持續改造的態度，逐步落實我們施政的理念，給出成績。相信透過本委員會集思廣益，必能建立合理有效、且可長可久的經營管理制度。本委員會任務重大，爾後將每個月定期開會一次，敬請各位委員繼續共襄盛舉。

附錄四、國家資產經營管理委員會設置要點

第 1 點 為統合國家資產之經營管理，強化國家資產之運用效益，特設置國家資產經營管理委員會（以下簡稱本會）。

第 2 點 本會之任務如下：

- 一、統合國家資產之完整資訊。
- 二、確立國家資產經營、管理、運用之政策。
- 三、規劃國家資產經營、管理、運用之計畫。
- 四、其他有關國家資產之經營管理事項。

第 3 點 本會置委員二十一人，以財政部長為召集人，財政部次長一至二人為副召集人，除召集人及副召集人為當然委員外，其餘委員如下：

- 一、內政部次長。
- 二、國防部副部長。
- 三、教育部次長。
- 四、法務部次長。
- 五、經濟部次長。
- 六、交通部次長。
- 七、行政院主計處副主計長。
- 八、行政院人事行政局副局長。
- 九、行政院國軍退除役官兵輔導委員會副主任委員。
- 十、行政院研究發展考核委員會副主任委員。
- 十一、行政院農業委員會副主任委員。
- 十二、行政院經濟建設委員會副主任委員。
- 十三、行政院文化建設委員會副主任委員。
- 十四、學者專家若干人。

前項第十四款之人員，由財政部遴聘之，任期一年。

第 4 點 本會置執行秘書一人，由財政部國有財產局長兼任；副執行秘書一人，由財政部國有財產局副局長一人兼任。

本會下設工作小組，由參加本會之各機關指定層級相當人員共同組成，並由財政部國有財產局長召集。

本會及工作小組幕僚作業，由財政部國有財產局擔任。

第 5 點 本會委員會議以每月召開一次為原則，並得視需要增減之。

本會召開委員會議時，得邀請相關機關或事業機構，就其經營之國家資產經營管理情形提出專案報告。

第 9 點 本要點修正條文自九十三年一月一日生效。

附錄五、國家資產經營管理一元化執行要點摘要

第 1 點 為統合國家資產之經營管理，強化國家資產之運用效益，並落實執行，特訂定本要點。

第 2 點 國家資產經營管理委員會（以下簡稱本會）決議之事項，由行政院交各權責機關執行。

第 3 點 本要點名詞之定義，依國有財產法規定；國有財產法未規定者，依本要點規定。

第 4 點 本要點所稱國家資產如下：

- 一、財政部國有財產局（以下簡稱國產局）管理之國有非公用財產。
- 二、中央政府機關及其所屬機關或地方政府及其所屬機關管理之國有公用財產。
- 三、中央政府所設置之非營業特種基金管理之國有公用財產。
- 四、非公司組織國營事業機構管理之國有公用財產。
- 五、公司組織國營事業機構之國有股份及登記為該公司所有之不動產、有價證券。
- 六、國營銀行法人之國有投資及登記為該法人所有之不動產、有價證券。
- 七、其他經本會委員會議決議應強化經營管理績效之不動產、動產、有價證券及權利。

第 5 點 本要點所稱閒置之不動產，係指其空置未使用；所稱低度利用之不動產，係指其建築改良物已逾耐用年限或建築容積率未達法定容積率百分之五十。

第 7 點 財政部應確實掌握國家資產有關資訊，建置各類資產產籍管理及地理資訊系統，並針對國家資產經營管理需要，擬定具體方案，提報本會委員會議決議後執行。

財政部應適時公布國家資產資訊。

第 10 點 位於都市計畫商業區、住宅區或其他可建築使用之國有眷舍房地，應由行政院人事行政局督導各管理機關限期騰空收回，並由國產局積極處理。

第 11 點 各機關、學校、部隊管理之國有公用財產，有下列情形之一者，應變更為非公用財產，移交國產局依法處理：

一、用途廢止者。

二、閒置或低度利用之土地，經檢討已無公用必要者。

三、經排除占用之土地，已無公用必要者。

附錄六、財政部國有財產局接管國家資產處理要點摘要

第 1 點 目的及依據

財政部國有財產局（以下簡稱國產局）依據「國家資產經營管理一元化執行要點」（以下簡稱一元化執行要點）及「國家資產經營管理原則」（以下簡稱管理原則），接管各機關、學校、國營事業機構（以下簡稱管理機關）經管之國家資產，為期健全接管程序，充分掌握資訊，整體規劃後續處理方案，提高國家資產運用效益，特訂定本要點。

第 2 點 實施範圍

依一元化執行要點及管理原則，檢討收回各管理機關不再作為公用或不作價投資或留用，由國產局依法處理之不動產。

第 3 點 處理原則

- 一、掌握正確不動產資訊，作為決策及處理依據，以促進不動產合理有效利用。
- 二、維持公地公用原則，公共設施用地、公用事業或公務需用之不動產，優先提供公用。
- 三、篩選高價值之建築基地辦理標售、委託經營或改良利用，以挹注國庫，並促進社會經濟發展。
- 四、積極處理被占用不動產，依法辦理出租、出售或排除占用，並追收使用補償金，以增裕庫收，兼顧社會公平正義。
- 五、閒置之廠區或大面積之土地或低度利用之土地，於依法處理前，加強巡查列管，避免被占用或製造髒亂並與地方政府或公營事業積極研議改良利用或委託管理、委託經營，提昇利用效率。

- 六、畸零狹小、毗鄰或夾雜於私人土地，不易整體規劃利用或維護管理之不動產，辦理讓售、標售、委託管理、委託經營，或提供私人辦理綠美化或改良利用。
- 七、其他提高不動產運用效益之管理與處分原則。

附錄七、國家資產經營管理原則摘要

第 1 點 為促進國家資產使用合理化及經營透明化，並提升運用效率，特訂定本原則。

第 4 點 管理機關所管理之國家資產，應依其資產性質，建置完整之產籍管理資訊，定期更新，並配合各類國家資產資料庫之建構及國家資產經營管理委員會(以下簡稱本會)決策需要，隨時提供有關資料。

第 5 點 國家資產之經營管理，應以成本及效益為指標，其有下列情事者，應予檢討並為適當處理：

- 一、閒置或低度利用。
- 二、非業務必要之建置或使用。
- 三、不經濟使用。

前項第三款所稱不經濟使用，係指下列情況：

- 一、生產使用者：使用成本過高、面積過大，或單位成本生產力過低。
- 二、辦公使用者：員工每人平均使用面積過大，或租金負擔過重。
- 三、宿舍使用者：使用人資格不符、層級不當或使用面積過大。
- 四、其他使用者：不合一般經濟原理原則。

第 8 點 管理機關應依下列方式就其管理不動產積極檢討，提昇運用效率：

- 一、非有特別需要者，避免使用商業區土地。
- 二、可供建築土地，充分利用其法定容積率。

- 三、區域性關聯廠區、處所或設施，整併集中於同一基地或鄰近少數基地。
- 四、低度利用者，將其業務或設施合併集中於其他廠區或處所。
- 五、坐落高地價地區者，將其業務或設施合併集中於低地價之廠區或處所。
- 六、其他不符合第五點成本及效益指標，依個案檢討，足以提昇運用效率之方式。

前項第一款特別需要之範圍，由國家資產主管機關或本會於審議有關事項時個案認定之。

第 9 點 管理機關經管之不動產，在不違背事業目的或原定用途或營利事業項目前提下，盡量以收益方式提供他人使用，以增裕收入。

管理機關就前項收益有個案規劃執行之必要者，應主動擬具利用計畫，陳報主管機關核定後，積極辦理。

附錄八、國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案摘要

貳、目的

- 一、促請各管理機關積極檢討閒置、低度利用及被占用國有公用不動產，提昇運用效率。
- 二、加速財政部國有財產局（以下簡稱國產局）接管各管理機關經管非業務需要之國有公用閒置、低度利用及被占用不動產，俾依財政部核定之「財政部國有財產局接管國家資產處理要點」積極處理，以提高國家資產利用效率及增裕庫收。

參、適用範圍

- 一、中央機關經管國有公用閒置、低度利用及被占用不動產，坐落都市計畫商業區、住宅區、工業區及非都市土地使用編定種類為甲、乙、丙、丁種建築用地（以下簡稱建築用地）者，為適用範圍。但屬宿舍房地部分，由各管理機關依行政院人事行政局訂定之國有宿舍及眷舍加強處理方案處理，不適用本方案。
- 二、國立學校使用之國有建築用地。
- 三、中央機關使用非屬閒置、低度利用、被占用之國有建築用地，需列管處理者。

附錄九、中央各機關學校國有眷舍房地處理要點摘要

第 6 點 眷舍房地位於都市計畫商業區、住宅區、工業區或非都市土地使用編定種類為甲、乙、丙、丁種建築用地，各機關學校檢討已無保留公用必要，擬辦理騰空標售者，應於九十五年十二月三十一日以前，經主管機關報送執行機關辦理。

第 12 點 眷舍房地使用情形複雜，短期間內無法騰空辦理標售，且情形特殊急待處理，由各機關學校檢同合法現住人自願歸還之具結書（格式如附件四），於九十五年十二月三十一日以前依第四點 第五點規定報送執行機關層報行政院核定現狀標售者，按現狀移交國有財產局接管並依法處理。
前項現狀標售之眷舍合法現住人，其搬遷安置事宜，由得標人負責，國有財產局不負騰空點交之責；合法現住人不得再借住宿舍。

第 15 點 依第六點、第十二點及前點辦理騰空標售、現狀標售或已建讓售之眷舍房地，其售價由國有財產局依國有財產計價方式辦理。

附錄十、國有非公用土地設定地上權實施要點摘要

第 1 點 為配合國有財產法第四十七條第三項規定，以設定地上權方式加強國有非公用土地之開發利用，特訂定本要點。

第 2 點 左列國有非公用土地經規劃利用後，其面積在五百平方公尺以上，可供單獨開發建築使用，不宜標售而適宜設定地上權者，得依本要點規定辦理：

一、都市計畫內住宅區、商業區、工業區、行政區、文教區、風景區或倉庫（儲）區。

二、風景特定區內旅館區、住宅區、商業區、青年活動中心區、遊樂區、海濱浴場區、旅遊服務中心區、露營區或遊艇區。

三、非都市土地編定使用類別為甲、乙、丙、丁種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地。

依第四點但書規定因政策需要專案核定設定地上權者，不受前項限制。

第 3 點 依本要點設定地上權之主辦機關為財政部國有財產局；執行機關為財政部國有財產局或所屬分支機構。

第 4 點 辦理國有非公用土地設定地上權，應以公開招標方式為之。但因政策需要，經行政院專案核定者，不在此限。

第 9 點 地上權之存續期間最長為五十年。

第 10 點 設定地上權應收取之權利金，依左列規定計算：

一、公開招標者，以土地市價五成為底價，並以實際得標金

額計收。但於公開招標一次未能標脫者，得逕行按照原底價減一成後辦理招標，並以一次為限。

二、專案核定者，以土地市價六．五成計收。但社會、文化、教育、慈善、醫療、救濟團體舉辦公共福利或慈善救濟事業而設定地上權者，其權利金得按土地市價六．五成計算後再按百分之七十計收。

前項第（二）款但書之社會、文化、教育、慈善、醫療、救濟團體，以已依法設立之財團法人為限。並應備具事業計畫，指明價款來源，經目的事業主管機關審核後依第六點規定辦理。

第一項土地市價，應依國有財產計價方式規定辦理查估。

第一項權利金於收取後，不予退還。

第 11 點 設定地上權應收取之地租，按訂約當期土地公告地價年息百分之五計收。但社會、文化、教育、慈善、醫療、救濟團體舉辦公共福利或慈善救濟事業而設定地上權者，其地租得按訂約當期土地公告地價年息百分之五計算後再按百分之六十計收。

前項地租，於公告地價調整時，隨同調整。

第 13 點 地上權存續期間，執行機關不得同意地上權人將地上權或地上物之一部或全部讓與他人。但經受讓人承諾繼受原地上權契約之各項權利義務，並願一併受讓地上權及地上物之全部者，不在此限。

地上權之設定係經行政院專案核定者，執行機關為前項同意前，應先徵得目的事業主管機關之同意，經財政部核准後辦理。

第 17 點 地上權消滅後，執行機關應視地上建物狀況，通知地上權人依左列方式辦理：

一、地上建物尚有使用價值者，其所有權應無償移轉為國有。

二、地上建物無使用價值者，地上權人應自行拆除地上物。

依前點第一項第(六)款前段規定撤銷地上權時，如不可歸責於地上權人者，執行機關應按地上權及地上建物之剩餘價值補償地上權人。

地上權因政府機關辦理區段徵收、市地重劃或撥用而消滅者，其地上權及地上建物之處理及補償，其他法令另有規定者，從其規定。

附錄十一、 國有非公用不動產交換辦法摘要

第 1 條 本辦法依國有財產法第五十二條之一第三項規定訂定之。

第 2 條 本法第五十二條之一第三項所稱提高利用價值，指下列情形

一：

- 一、國有土地之地形狹長或零星分散，經交換後可集中坵塊作更有效之規劃利用者。
- 二、國有土地與他人所有之土地夾雜，或地籍線曲折不整，經交換後地形較方整，作更有效之規劃利用者。
- 三、可建築使用之國有土地，未達建築基地最小面積，致無法單獨建築使用，經交換後可單獨建築使用，或可併同毗鄰國有土地建築使用者。
- 四、可建築使用之國有土地，已達建築基地最小面積，經交換後作更有效之規劃利用者。
- 五、國有土地及地上建築改良物與他人共有，經交換後可增加其應有部分，作更有效之規劃利用者。
- 六、國有土地及地上建築改良物經交換後，可併同毗鄰國有土地及地上建築改良物使用者。
- 七、其他交換後可作更有效之規劃利用者。

第 3 條 本辦法所稱交換，指不動產所有權之相互移轉。

第 4 條 本辦法所稱執行機關，為財政部國有財產局所屬分支機構。

第 6 條 國有不動產與他人所有不動產辦理交換，屬於都市計畫範圍內者，須位於同一或毗鄰之街廓；屬於都市計畫範圍外者，須為同一使用分區及使用地，且位於同一或毗鄰之地段範圍

內。但經各該目的事業主管機關核准開發許可之整體開發案，其開發範圍內之國有土地得與該範圍內或毗鄰或同一鄉（鎮、市、區）內可供單獨建築使用之他人所有土地辦理交換。

第 9 條 國有不動產與他人所有不動產辦理交換，應以價值相等為原則。

前項價值，依國有財產計價方式辦理查估，價值不等時，得分割後辦理交換。

申請人對前項查估之價值有異議者，得申請複估，並以一次為限。

附錄十二、國有非公用不動產被占用處理要點摘要

第 1 點 為積極處理被占用國有非公用不動產，以維護國產權益，特訂定本要點。

第 3 點 本要點所稱「占用」，指無權占有國有非公用不動產。

第 5 點 國有非公用不動產被公司組織之公營事業機構或私人占用，其符合國有財產法及相關法令規定者，得以出租、讓售、專案讓售、視為空地標售、現狀標售或委託經營等方式處理。對於無法依前項方式處理之被占用不動產，應通知占用人自行拆除或騰空交還。占用人拒不配合辦理者，得斟酌占用情節，依下列方式處理：

- 一、違反相關法律或使用管制者，通知或協調主管機關依法處理。
- 二、以民事訴訟排除。
- 三、依刑法第三百二十條規定移請地方警察機關偵辦或逕向檢察機關告訴。

對於被占用之不動產，在未依法處理完成前，先依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金。但符合下列情形者，得予減半計收或免收：

- 一、被占用之國有土地，地上私有房屋依法被指定為古蹟，經占用人申請並依法取得合法使用權者，使用補償金減半計收。
- 二、被占用之國有房地，依法被指定為古蹟，經占用人申請並依法取得合法使用權者，免收取使用補償金。被占用之國有房屋，依法被指定為古蹟者亦同。前項得予減半計收或免收取使用補償金案件，如經訴請排除侵害（含

強制執行), 應於占用人繳清訴訟相關費用後始得適用。

第 7 點 被占用國有非公用不動產符合下列情形之一者，得視為空地，依國有財產法第五十三條規定辦理標售：

- 一、地上種植蔬菜、水稻、竹類、果樹、雜木或其他農林作物者。
- 二、地上為非供居住使用之簡易棚架（屋）或貨櫃屋。
- 三、地上有簡易之畜禽舍者。
- 四、地上有水井、蓄水池、漁池、晒場、庭院或鋪設水泥、柏油者。
- 五、地上有廢置之防空洞或碉堡者。
- 六、地上有駁嵌、花台、圍籬、護坡、擋土牆或廣告牌者。
- 七、地上有堆置物者。
- 八、地上有簡易攤位、停車場及其設施者。
- 九、地上為私設之水溝、巷道使用者。
- 十、其他經標售機關認定占用情形簡易者。



附錄十三、國有非公用財產委託經營實施要點摘要

第 2 點 本要點所稱委託經營，指委託機關將國有非公用財產委託受託人經營，由受託人支付委託機關權利金並自負經營盈虧。

第 4 點 本要點所稱受託人，指地方政府或適當機構。

前項地方政府，指直轄市、縣(市)政府暨所屬機關及鄉(鎮市)公所；適當機構，指公立機構及依法成立之公、私法人。但委託經營期間在一年以下者，得由適當機構所屬分支機構及設有代表人或管理人之非法人團體受託經營。

第 5 點 國有非公用財產委託經營，應由委託機關以公開招標方式為之。但符合下列各款情形之一者，得由委託機關專案委託特定受託人經營：

一、配合中央目的事業主管機關政策需要或各級政府建設需要，經各該主管機關核定者，得委託主管機關核定之對象經營。

二、獲准整體開發者，得委託主管機關審查結果許可開發、籌設或設置之對象經營。

三、與相鄰非國有地合併使用有利於整體規劃，提升利用價值者，得委託毗鄰地所有權人或合法使用權人經營。

四、委託經營期間在一年以下者，得委託申請人經營。

前項以外之國有非公用財產，其使用情形或位置情形確屬特殊者，得由委託機關報經主辦機關核准辦理專案委託經營。

第 6 點 委託經營之期間，應視個案情形訂定之，最長以十年為限。

第 11 點 國有非公用財產委託經營應收取之權利金，分為訂約權利金

及經營權利金。

前項訂約權利金及經營權利金收取後不予退還，但本要點另有規定者，不在此限。

參考書目

一、 書籍

- 丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明與李允傑合著，《政策分析》。台北：空大，民 90。
- 丘昌泰，《公共政策》。台北：巨流，民 89。
- 史美強譯，Hummel 原著，《官僚經驗：對現代組織方式之批評》。台北：五南，民 86。
- 任雲楠譯，B Guy,Peters 原著，《公共行政比較分析》。台北：韋伯，民 97。
- 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：元照，民 92。
- 林水波、張世賢，《公共政策》。台北：五南，民 83 年。
- 林本炫、董娟娟與張人傑合著，《國有土地問題之政治經濟分析》。台北：業強，民 87。
- 林鍾沂編譯，《公共政策與批判理論》。台北：遠流，民 80。
- 梁秀精，《個體經濟學應用篇》。台中：著者自印，民 96.9。
- 許道然、劉坤億、熊忠勇與黃建銘譯，孫本初審訂，B Guy,Peters 原著，《政府未來的治理模式》。台北：智勝，民 89。
- 梅可望，《泛論中國現代化》。台北：現代，民 87。
- 張金鶚、白金安，《不動產證券化》。台北：永然，民 81。
- 黃朝盟等譯，Robert B.Denhardt, Joseph W.Grubbs 著，《公共行政》。台北：五南，民 91。
- 詹中原編著，《新公共管理：政府再造的理論與實務》。台北：五南，民 88。
- 趙淑德主編，《地政學通論》。台北：五南，民 91。
- 謝棟梁譯，Ann,Majchrzak 著，《政策研究方法論》。台北：弘智，民 89。

二、 期刊

- 林英彥， 土地還有那些事情要改革 ，《土地問題研究季刊》，第 5 卷，第 1 期，民 95.3，頁 135-136。
- 林鼎鈞，〈公有土地利用與管理問題分析〉，《土地問題研究季刊》，第 3 卷，第 1 期，民 93.3，頁 56-61。
- 梨本幸男、林英彥， 重新建構新土地政策 ，《土地問題研究季刊》，第 5 卷，第 3 期，民 95.9，頁 2-12。
- 賀新宇、李杰， 建立公共行政效率的監督補救機制 ，《中國石油大學學報》，第 21 卷，第 2 期，民 94.4，頁 55-57。
- 劉厚連，〈我國公有土地私有化問題之制度分析〉，《土地問題研究季刊》，第 4 卷，第 1 期，民 94.3，頁 70-76。
- 劉厚連，〈國家資產經營管理體制問題之探討〉，《土地問題研究季刊》，第 1 卷，第 3 期，民 91.9，頁 112-125。
- 韓 乾， 從土地與環境倫理層面探討台灣土地問題與解決之道 ，《土地問題研究季刊》，第 1 卷，第 4 期，民 91.12，頁 2-10。

三、 論文

- 何國基，〈國有土地管理政策的治理模式分析 - 以國有耕地放租問題為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91。
- 張治祥， 台灣地區國有土地利用策略之研究 ，碩士論文，政治大學地政研究所，民 79。
- 廖蘇隆，〈國有非公用土地委託經營問題與對策之研究〉，碩士論文，逢甲大學土地管理碩士在職專班，民 92。
- 蔡信三，〈國有土地被占用問題之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 89。

四、文件

行政院研究發展考核委員會編印，〈國有土地全面清查計畫之評估〉，民 86。

政治大學國土政策研究中心，〈各國國有土地經營管理制度之比較分析 - 以英國、日本及新加坡為例〉，研究報告，民 95。

財政部國有財產局編印，〈美國公有財產管理制度研究報告〉，民 80。

財政部國有財產局編印，〈公有財產之管理與應用〉，民 82.1。

財政部國有財產局編印，〈國有財產現況〉，民 87。

財政部國有財產局編印，〈建立國有土地提供開發利用機制之研究〉，民 92。

財政部國有財產局編印，〈96 年度業務年報〉，民 97。

五、網路

呂榮海律師著，中國不動產法令

<http://www.weli.com.tw/page/sub12>，民 95。

李永展，〈重新思考國家資產的處分方式〉，《Taiwan News 財產·文化周刊》，205 期，民 94。

姜志俊律師著，翰笙法律事務所

<http://www.deloitte.com/dtt/article/>，民 96.2.6。